



常州市  
人民代表大会常务委员会

公 报

2016

第五号

# 常州市人民代表大会常务委员会公报

2016 年  
第 5 号  
(总号: 004)  
10 月 19 日出版

## 目 录

常州市十五届人大常委会第三十三次会议议程 .....	(1)
常州市十五届人大常委会第三十三次会议纪要 .....	(2)
关于今年以来政府工作报告情况的报告 .....	费高云 (5)
关于常州市 2016 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的 报告 .....	常州市发展和改革委员会 (12)
关于常州市 2016 年上半年预算执行情况的报告 .....	常州市财政局 (20)
关于 2016 年上半年全市经济运行情况的调研报告 .....	薛建刚 (24)
关于 2016 年上半年全市农业和农村工作情况的调研报告 .....	张克勤 (29)
关于 2016 年上半年全市社会事业方面工作情况的调研报告 .....	曹建荣 (33)
关于 2016 年上半年全市环资城建工作情况的调研报告 .....	朱维平 (38)
常州市人民政府关于提请审议《常州市历史文化名城保护条例 (草案)》的议案 .....	(43)
关于《常州市历史文化名城保护条例(草案)》的说明 .....	胡 伟 (44)
关于《常州市历史文化名城保护条例(草案)》的审查报告 .....	朱维平 (47)
关于我市残疾人权益保障工作情况的报告 .....	金志达 (51)
关于全市残疾人保障工作情况的调研报告 .....	周 忠 (59)
常州市人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传 教育的决议 .....	(63)
常州市人民政府关于提请审议《关于开展第七个五年法治宣传 教育的决议(草案)》的议案 .....	(66)
关于《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议(草案)》的说明 .....	张加林 (67)
关于《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议(草案)》初审 意见的报告 .....	周 忠 (71)
常州市人民代表大会常务委员会关于市、辖市(区)、镇三级人 民代表大会换届选举问题的决定 .....	(73)
关于市、辖市(区)、镇三级人民代表大会换届选举问题的决定 (草案)及常州市第十六届人大代表名额分配方案(草案)的 说明 .....	陈国辅 (74)
常州市人民代表大会常务委员会关于接受李云峰辞去江苏省第 十二届人民代表大会代表职务的请求的决定 .....	(77)
常州市人民代表大会常务委员会任免名单 .....	(78)

主管单位: 常州市人大常委会  
主办单位: 常州市人大常委会办公室  
地 址: 常州市龙城大道 1280 号  
邮 编: 213022  
承印单位: 常州市机关文印中心有限公司  
准印证编号: 苏新出准印 JS-D180 号

# 市十五届人大常委会第三十三次会议日程

(2016年8月23日至24日)

1. 听取和审议市政府今年以来工作情况的报告；
2. 审议2016年上半年全市国民经济和社会发展规划执行情况的报告(书面)；
3. 审议2016年上半年预算执行情况的报告(书面)；
4. 审议常州市人民政府关于提请审议《常州市历史文化名城保护条例(草案)》的议案；
5. 听取和审议关于我市残疾人权益保障工
- 作情况的报告；
6. 审议市政府关于提请审议《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议(草案)》的议案；
7. 审议关于常州市、辖市(区)、镇三级人大换届选举问题的决定(草案)和市十六届人大代表名额分配方案(草案)；
8. 审议关于接受李云峰辞去省十二届人大代表职务的议案；
9. 审议人事任免案。

# 常州市十五届人大常委会 第三十三次会议纪要

常州市十五届人大常委会第三十三次会议于2016年8月23日至24日在市行政中心三明堂举行，会期两天。市委书记、市人大常委会主任阎立主持会议。现将会议主要内容和决定事项纪要如下：

## （一）

会议听取和审议了市政府费高云市长所作的市政府上半年工作情况和下半年工作安排的报告，审议了市政府上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告（书面）、上半年预算执行情况的报告（书面）。会议认为，今年以来，面对复杂严峻的经济形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，市政府按照中央、省委省政府和市委部署要求，积极践行新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，主动适应经济发展新常态，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，全面落实去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务，谋事早、行动快、措施实，全市经济社会发展总体平稳、稳中有进、结构向好，呈现出良好的发展态势，为完成全年目标任务打下了坚实的基础，成绩来之不易。市政府上半年工作报告务实简练、思路清晰，准确积极地回应了人大代表所关心的社会热点问题，既是一份亮眼的成绩单，也为下半年工作的开展引

领了明确的方向。会议指出，在充分肯定成绩的同时，也要清醒地看到存在的困难和问题，当前经济趋稳向好的基础还不牢固，实体经济较为困难，外资外贸形势依然严峻，债务和金融风险不可掉以轻心。会议建议，下一阶段，市政府要重点做好以下几个方面的工作：一是强化问题导向，抓项目、促出口、优服务，全力以赴保持经济平稳发展。二是突出创新驱动，推动供给侧结构性改革、推进产业科技创新、培育新业态新模式、集聚创业创新人才，大力培育新的经济增长点。三是勇于攻坚克难，抓好重点领域改革、加大对外开放力度、着力激发企业活力，为经济社会发展提供不竭动力。四是着力提升城市规划建设管理水平，科学规划城市发展蓝图，加快推进城建重点工程，优化城市管理方式，提高依法治理水平。五是尽心竭力抓好民生保障，提高民生实事的实际成效，千方百计扩大就业，高度关注低收入群体的生活，深入推进综合医改试点，全力做好公共安全工作，维护社会和谐稳定。六是坚持铁腕治污，加强污染治理、强化节地节能降耗、创新体制机制，持续改善生态环境质量。

会议强调，今年是“十三五”开局之年，开局事关全局。年初市人代会审议通过的社会发展主要预期目标，是市委、市政府向全市人民的

郑重承诺，必须不折不扣地执行好、完成好。各级各部门要始终保持不畏难、不懈怠、不退缩的劲头，始终保持敢想、敢闯、敢干、不服输的进取精神，始终坚持目标导向、问题导向，振奋精神、主动作为，真抓实干、敢于担当，确保完成年初确定的各项目标任务。

### （二）

会议听取和审议了市规划局局长胡伟受市政府委托所作的关于《常州市历史文化名城保护条例（草案）》的起草说明和市人大常委会环资城建工委主任朱维平所作的关于该条例（草案）的审查报告。常委会组成人员和列席的人大代表普遍认为，《条例（草案）》作为我市获得立法权之后的首部实体法，市人大常委会、市政府及相关部门都高度重视，《条例（草案）》文本充分吸收了各地的先进经验做法，经过了反复调研论证、广泛征求意见，整个体例完整，框架结构合理，部分条款还有所创新，对草案文本总体表示肯定。同时，大家也对草案的框架结构、制度设计、条款内容等发表了一些建设性意见。会议要求，市人大常委会相关工作机构要会同政府相关部门认真研究常委会组成人员和代表的意见建议，把条例草案修改完善好，使有关规定更加科学合理、更加切合实际，提请12月份的常委会会议二审。同时要通过报刊、网站广泛征求社会公众的意见和建议，使立法过程成为民意汇集的过程、利益协调平衡过程，以及加强法规宣传、促进全社会形成共识一体遵循的过程。

### （三）

会议听取和审议了市残疾人联合会理事长

金志达受市政府委托所作的关于我市残疾人保障工作情况的报告，听取了市人大常委会内务司法工委主任周忠所作的对该议题的调研报告。会议认为，《残疾人保障法》、《江苏省残疾人保障条例》实施以来，我市各级政府和有关部门高度重视，把残疾人事业的全面发展作为事关改善民生、构建和谐社会的大事来抓，着力构建具有常州特色的、完备的残疾人社会保障体系和服务体系，残疾人生活状况显著改善，合法权益有效维护，参与社会更加广泛，社会助残环境不断优化，残疾人事业持续稳定发展。会议同时指出，残疾人权益保障水平与法律法规要求和残疾人共享全面小康的目标相比，短板问题仍不容忽视：残疾人家庭收入与社会平均水平差距呈拉大趋势，康复服务覆盖率不高，基础教育普及率偏低，就业不够充分，无障碍设施建设有待加强。各级政府要把残疾人事业提升到全面建成更高水平小康社会的高度来认识，把残疾人事业作为整个社会事业的重要组成部分纳入到经济社会发展的方方面面，让每个残疾人都能从地方经济社会发展中拥有更多的获得感和幸福感。会议建议，要坚持普惠与特惠相结合，政府兜底保障、社会帮扶与残疾人自强自立相结合，进一步健全完善残疾人权益保障政策措施；要坚持协调发展理念，做到规划引领，综合施策，将残疾人事业纳入经济社会发展规划并制定专项规划；要坚持共享发展理念，进一步健全残疾人社会保障制度和公共服务体系，努力缩小残疾人生活与社会平均水平的差距，全面提升残疾人生活质量；要认真落实《中华人民共和国残疾人保障法》和《江苏省残

疾人保障条例》关于康复、教育、劳动就业、文化生活、社会保障、无障碍环境等方面权益的规定，特别要重视“吃、住、医、行”等基本权益的保障，让残疾人共享经济社会发展成果；市政府残工委组成部门和各级残联组织要增强责任意识，齐抓共管，同时要加强扶残助残宣传，在全社会营造扶残助残的良好氛围。

#### （四）

会议听取了市司法局局长张加林受市政府委托所作的关于我市“七五”普法规划编制情况的说明，以及市人大常委会内务司法工委主任周忠所作的相关初审报告。会议经过审议，作出了《常州市人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》。会议要求：1.在普法目标上，要从普及法律知识向提升法治能力转变，培养市民运用法律解决矛盾纠纷的能力，提高政府依法行政能力。2.在普法内容上，要坚持把宣传宪法摆在首要位置，弘扬宪法精神，树立宪法权威；要坚持需求导向，实施精准普法，加强与“强富美高”新常州建设密切相关的法律法规和地方性法规的宣传，促进法规的有效实施。3.在普法对象上，要抓住领导干部这个关键少数，建立常态化的领导干部学法用法机制；要重视法治教育进校园工作，探索建立青少年法治教育考核评价体系。4.在普法形式上，要加强新媒体、新技术的应用，选择更多贴近老百姓生活、通俗易懂的题材，加大以案说法力度，提高法治宣传效果。

#### （五）

会议听取了市人大常委会人事代表工委主

任陈国辅所作的关于常州市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举问题的决定（草案）的说明和关于常州市第十六届人民代表大会代表名额分配方案（草案）的说明，会议经过审议，作出了《常州市人民代表大会常务委员会关于市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举问题的决定》，通过市第十六届人民代表大会代表名额分配方案。

#### （六）

会议决定接受李云峰辞去江苏省第十二届人民代表大会代表职务请求，并报省人大常委会备案、公告。

#### （七）

会议通过了市人民检察院有关人事任免事项。根据市人民检察院查迅宇副检察长受葛志军检察长的委托提请，任命陈树林为市人民检察院检察员；免去邵小元的市人民检察院检察委员会委员、检察员职务，免去孙晓黎的市人民检察院检察员职务。并在被任命后进行了宪法宣誓仪式。

市人大常委会副主任俞志平，党组副书记杭天珑，副主任贾宝中、邵明、张东海、盛建良，党组成员姜洪鲁，秘书长周建伟和委员共 35 人出席会议；市长费高云，常务副市长韩九云，副市长张云云、常和平，市政府党组成员吴晓东；市中级人民法院院长张屹、副院长张建文，市检察院检察长葛志军、副检察长查迅宇；市政府有关部门负责同志，各辖市、区人大常委会负责同志，26 个市人大代表小组组长以及 3 名市人大代表列席会议。

# 关于今年以来政府工作情况的报告

——2016年8月23日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人民政府市长 费高云

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现在，我代表市人民政府，汇报今年以来政府工作情况和下半年工作打算，请予审议。

## 一、今年上半年我市经济社会发展情况

今年是实施“十三五”规划的开局之年，也是我市加快转型发展、推进各项改革的重要一年。市政府在中共常州市委的正确领导下，在市人大的有力监督和支持下，主动适应经济发展新常态，积极践行五大发展理念，坚持稳中求进的工作总基调，扎实做好稳增长、调结构、促改革、重生态、惠民生等各项工作，全市经济在转型升级中实现了平稳健康发展，主要经济指标实现“双过半”。主要有以下几个特点：

**（一）经济运行总体平稳。**上半年，完成地区生产总值2808亿元，增长8.5%；完成一般公共预算收入250.5亿元，增长8%；完成规模以上工业总产值5982.7亿元，增长8.3%；完成固定资产投资1787.2亿元，增长7.5%；完成社会消费品零售总额1066.6亿元，增长10.5%。

**（二）项目建设进展良好。**重大项目招引取得新进展，上半年全市新增签约重大项目5个，其中溧阳时代新能源电池芯项目总投资超100亿元，武进区的车和家新能源汽车项目总投资超

过50亿元，溧阳的动力电池隔膜项目和新北的扬瑞包装项目总投资均超过30亿元；新增东京制纲、蒂森克虏伯转向系统等一批优质增资扩股项目。项目建设成效显著，上半年，全市153个重点实施项目累计完成投资347.4亿元，完成年度计划的50.1%，76个新建项目开工率达80.3%。众泰汽车等一批大项目生产经营形势良好。

**（三）转型创新步伐加快。**深入实施工业转型升级“三位一体”战略，上半年十大产业链完成产值2021.9亿元，增长9.8%，其中汽车及零部件、太阳能光伏、通用航空等产业链产值分别增长30.9%、18.7%和13%。产业升级带动效益好转，上半年规模以上工业经济利润总额增长14.8%，增速高于营业收入7.8个百分点；其中汽车及零部件、太阳能光伏、新光源利润总额增速分别达33.4%、47.3%和38.9%。以“互联网+”、电子商务为代表的新业态发展迅猛，全市电子商务交易额突破1000亿元，增长40%。旅游总收入同比增长13.1%，东方盐湖城（一期）建成开园。科技创新步伐加快，西太湖科技产业园、江苏中关村科技产业园获批筹建省级高新区，中以双方正式发布中以常州创新园共建计划，总规模

均为 100 亿元的中以创新发展基金和中德产业发展基金成功设立。企业上市稳步推进，不锈股份、快克锡焊首发申请通过中国证监会审核，“新三板”挂牌企业达 85 家。

**（四）改革开放深入推进。**大力推进产城融合综合改革，制定出台试点工作方案。出台供给侧结构性改革有关文件和实施方案，“三去一降一补”工作有序推进，全市上半年直接降低企业成本达 43.5 亿元，市区商品住房可售余量去化周期缩减到 8.98 个月。农村改革继续深化，土地承包经营权确权登记颁证、农村集体产权制度改革试点等有序开展。政务服务体系建设和投融资体制改革、综合行政执法体制改革试点取得积极进展。企业“走出去”步伐加快，上半年新增境外投资项目 35 个，中方协议投资额 3.4 亿美元，同比增长 30%。我市获批开展跨境贸易电子商务试点，常州机场新开通泰国甲米、韩国大邱 2 条国际航线。

**（五）城乡环境持续改善。**城市总体规划修编工作取得初步进展，各板块战略规划编制有序推进。现代综合交通体系建设加快，常宜、溧高等高速公路和沿江铁路常州段等项目有序推进，横塘河西路、龙汇路等道路建成通车，地铁 1 号线等在建工程进展顺利。国家森林城市创建和生态绿城建设持续推进，生态源保护、城镇公园绿地、生态廊道等工程进展良好。新沟河、新孟河等重点水利建设工程推进顺利，有效应对、成功抗击今年的特大洪涝灾害。成功创成全国国土资源节约集约模范市。大气、水环境治理取得新的成效，上半年，市区空气质量优良天数 111

天，市区 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度较 2013 年同期下降 19%，“水十条”考核断面 80% 达标。

**（六）社会事业全面发展。**城乡居民收入稳定增长，上半年全市城乡居民收入分别达 23187 元、12230 元，分别增长 7.9%、8.8%。就业创业稳步推进，上半年全市新增城镇就业 6 万人，扶持创业 7500 人；城镇登记失业率控制在 4% 以内。社会保障水平稳步提高，完成居民医保城乡统筹，市本级人均月基本养老金增长 10.77%。医疗卫生布局加快调整，分级诊疗、医联体建设稳步推进。教育现代化建设取得新进展，高考成绩保持全省前列，全市本二、本一以上达线率分别达 80.56%、26.31%，分别比去年提高 3.1 个和近 2 个百分点。文化体育事业繁荣发展，常州电视图书馆项目通过国家评审验收，文化广场等一批重点项目顺利实施，公共文化、公共体育服务体系建设和步伐加快。为民办实事项目进展良好。全市安全生产形势总体平稳，平安常州、法治常州建设深入推进，社会大局保持和谐稳定。

为全面完成今年的各项目标任务，从年初开始，我们就强调各项工作要**从头抓起、从头抓紧、从头抓实**，创新工作思路，狠抓工作推进，确保各项工作取得明显成效。**一是注重项目引领。**始终把重大项目建设作为稳增长、调结构的重要抓手，扎实开展好“重大项目推进年”活动，每月召开重大项目推进会，每季度对重大项目进行督查，强化部门协同、市区联动，协调解决项目招引和建设中的问题，推进项目早落地、早开工、早见效，形成经济发展新动能。**二是注重政策创新。**在认真落实国家和省政策的同时，结合

常州实际，在供给侧结构性改革、开发区转型升级、科技创新、金融支持实体经济、民生改善等方面，研究出台了一系列针对性和操作性强的政策意见，对全市经济社会持续健康发展起到了积极促进作用。三是注重协调推进。以协调推进城乡区域发展为重点，深入实施县域经济“四个西进”，加快城乡一体化发展步伐，促进各板块抢抓发展机遇，实现特色发展、科学发展，发展的整体性、平衡性、协调性和可持续性不断增强。四是注重狠抓落实。把市人代会年初确定的目标任务，明确到部门和地区，具体到项目和工程，落实到各个环节，对重要政策措施、重大项目、重点工程，加强统筹协调，强化督促检查，形成了重点突出、整体推进、落实有力的工作格局。

在肯定成绩的同时，我们也清醒地看到，当前我市经济社会发展还存在不少困难和问题。主要表现在：投资增长后劲不足，外贸进出口总额和实际利用外资持续下降，部分企业生产经营较为困难。对此，我们将高度重视，采取切实可行的措施加以解决。

## 二、下半年工作打算

下半年，我们将按照中央、省和市委的要求，坚持稳中求进的工作总基调，以提高经济发展质量和效益为中心，更大力度稳定经济增长，更大力度推进转型升级，更大力度抓好供给侧结构性改革，更大力度统筹城乡建设和社会事业发展，确保完成全年目标任务，确保“十三五”开好局、起好步。重点做好以下六方面工作：

### （一）坚定不移推进重大项目

把重大项目建设作为稳定经济发展、促进转型升级的重要举措，紧紧围绕“重大项目推进年”目标任务，锲而不舍推进重大项目招引和建设，为经济发展积蓄强劲动能。

一是紧盯大势招项目。深入研究国内外投资的大趋势和世界经济的发展态势，主动调整招商引资策略，狠抓十大产业链和现代服务业招商，特别是突出智能装备及机器人、新材料、健康服务等快速扩张的行业，努力实现重大项目招引的新突破。同时，推进招商方式创新，推动民营企业参与战略并购，充分利用产业投资基金推动并购重组和大项目引进。

二是更大力度抓建设。按照“新建项目抓开工、续建项目抓进度、竣工项目抓投运”的要求，全力推进时代新能源电池芯、车和家新能源汽车、百度大数据产业园等重大项目加快开工，推进同方威视安检设备、中兴能源云计算华东基地、常州轨道交通工程等项目加快建设，推动中航锂电、北京通航飞机、东风乘用车、今创轨道交通装备等项目一期建成投产。

三是创新举措优环境。积极推进重点领域投融资机制创新，鼓励社会资本参与基础设施和社会事业投资，为民间投资创造良好环境。大力创新金融服务，组织开展银企对接，推进投贷结合业务和保险资金投融资合作，运用好债券融资等金融工具，引导各类金融资本支持重大项目建设。抓住我市荣获全国国土资源节约集约模范市的机遇，进一步探索土地节约集约新模式，保障重大项目建设用地。

### （二）加快经济转型升级步伐

抢抓新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，聚焦产业链两端和价值链高端，加快产业向中高端迈进，形成产业竞争新优势。

**一是加速产业升级。**围绕打造全国一流的智能制造名城和“工业明星城市”升级版的目标，深入推进“三位一体”工业发展，实现十大产业链建链、补链、强链的新突破，进一步提升传统优势产业的发展质量和效益。现代服务业着力推进重点项目建设、重点企业培育和重点集聚示范区建设，大力发展互联网平台经济，积极推动制造业服务化，通过新业态、新模式带动服务业结构优化。农业发展围绕国家现代农业示范区建设，推动落实“1185”农业布局规划，加快现代农业“十大工程”建设，确保农业现代化建设继续走在全省前列。

**二是聚焦科技创新。**深入实施科技创新工程，着力构建各方有机互动、协调高效的区域创新体系，更好支撑引领经济转型升级。围绕建设长三角特色鲜明的产业技术创新中心，加快苏南国家自主创新示范区建设步伐，积极构建“一核两区多园”的创新格局，使园区成为培育新兴产业的核心载体和自主创新的战略高地。加快中以常州创新园建设，争取有更多的项目落户园区。加强科技创新平台建设，建设好江苏中科院智能院、省智能装备产业技术创新中心等重大创新载体，创建国家石墨烯产业创新中心。加大“十百千”创新型企业培育力度，通过深化产学研合作、组建产业创新联盟、建立海外研发机构等途径，提高企业创新能力。扎实推进“龙城英才”计划、“创业常州”示范工程等工作，不断完善创新生态

体系。

**三是发展新产业、新技术。**面对各种新产业不断孕育而生、各种新技术层出不穷的新形势，抢抓机遇、率先突破，力争在某些新产业、新技术上实现跨越发展。深入实施“中国制造 2025”常州行动和“互联网+”行动计划，充分利用我市在智能制造、机器人等产业方面的良好基础和优势，尽快在这些领域形成规模优势。同时，前瞻性地部署人工智能、VR 等产业发展，大力储备这些领域的产业项目，形成新兴产业的培育梯度，增强新产业对经济发展的带动作用。

### **（三）推动改革开放迈上新台阶**

加大改革开放推进力度，善于用改革的办法破解难题，用更高层次的开放推动发展，充分调动激发市场主体的内生活力。

**一是着力攻坚重点领域改革。**继续深化行政审批制度改革，再取消下放一批行政审批事项、清理规范一批涉审中介服务事项，提高行政审批效能。加大供给侧结构性改革力度，推动“三去一降一补”取得新进展，不断提高供给体系质量和效率。加快产城融合改革，组织推进产城融合试点项目，尽快形成产城融合发展的典型示范。高度重视资本运作，加快企业股改上市步伐，推动各类产业发展基金健康发展，引导企业通过并购重组等途径整合产业链。加快农村改革步伐，年内基本完成土地确权登记颁证工作，深入推进村级社区股份合作改革和农村产权交易市场建设。实施好国家、省各项改革试点，发挥试点示范带动作用。

**二是加快提升对外开放能级。**积极融入自贸

区建设、“一带一路”、长江经济带等开放战略，推动优势产业、优势企业更好地“走出去”，加快境外产业园区和重点项目建设。在全力稳定外贸增长的同时，加强十大产业链出口品牌培育和出口基地建设，发挥好“华贸通”、“装备通”、“一达通”等外贸综合服务平台作用，推进跨境贸易电子商务试点，加快培育外贸竞争新优势。提升口岸开放功能，积极开展保税商品展示交易等新型进口模式，统筹做好肉类、粮食、水生动物等进口商品指定口岸申报和汽车出口资质申报。

**三是推进开发园区转型发展。**认真贯彻落实开发区转型升级创新发展的意见，努力推进开发区产业集聚和特色发展。支持开发区提档升级，积极推进常州、金坛、溧阳经开区升格国家级开发区，推动金坛金城工业园申报省级开发区、常州航空产业园创建省级特色产业园。大力推进开发区管理模式创新，增强开发区发展活力。

#### **（四）提高城乡建设品质**

主动融入长三角城市群和长江经济带建设，全面提升城市规划、建设和管理水平，加快建设具有突出竞争力和影响力的长三角区域中心城市。

**一是深入谋划城市发展。**长三角城市群发展规划将苏锡常都市圈纳入“一核五圈四带”的网络化空间布局，省新型城镇化规划也明确支持苏锡常都市圈和锡常泰跨江融合发展，这为我市建设区域中心城市提供了有利条件。我们将围绕“一城一区一中心”的发展定位，高品质、高标准编制好城市总体规划，积极推动苏锡常都市圈建设和锡常泰跨江融合发展，努力提升区位优势、

赢得发展先机。

**二是推进城乡协调发展。**围绕建设现代化精品城市，加快常州中心城区城市更新和凤凰新城等新板块建设，将地域文化元素有机融入城市发展，建设现代都市文明与历史文化风貌交相辉映的魅力之城。推进溧阳、金坛城市建设，金坛城区加快融入常州中心城市，溧阳积极建设江苏西南门户城市，提升城市辐射带动能力。加快推进新型城镇化，组织好溧阳市、金坛区儒林镇、新北区孟河镇新型城镇化试点。按照自然生态型、历史文化型、特色产业型等类别，打造一批具有区域特色的美丽乡村示范村。推进实施城市环境综合整治“931”接续行动，不断提升城乡环境。

**三是加快基础设施建设。**大力提升对外交通，做好沿江城际铁路、连镇铁路南延段等前期工作，开工建设常宜高速、溧高高速，加快 104 国道、265 省道、340 省道等国省干线公路建设进程，完成京杭运河经开区段航道整治、夹江港区进港专用航道等工程，加快推进德胜河航道整治工程各项前期工作。进一步完善城市路网，春江路、白云路、雕庄路等道路建成通车，有序推进轨道交通 1 号线建设和 2 号线前期工作。加强水利工程建设，深入推进新沟河、新孟河延伸拓浚工程以及永安河等区域治理项目，抓好城乡防洪排涝工程建设。

#### **（五）全面加强生态文明建设**

秉持“绿水青山就是金山银山”理念，切实加强生态文明建设，让环境更宜居、发展更永续。

**一是持续提升人居环境。**深入推进国家生态文明示范市创建，打造生态安全格局，建设宜居

宜业宜游城市。加快生态绿城建设，实施好生态源保护与建设、生态廊道等六大工程，加快皇粮浜公园、横塘河湿地公园、新龙湖湿地公园等重点项目建设，进一步打响生态绿城建设品牌。加快实施大运河保护及环境整治工程，推进大运河中吴大桥以西段、同安桥-德安桥段、朝阳桥以东段的慢行步道建设。深入推进国家森林城市创建，力争年内获批国家森林城市。以国家生态园林城市创建为契机，创新和完善生态建设思路，谋划建设一批精品亮点工程，不断提高城市宜居水平。

**二是深入推进生态治理。**坚持标本兼治，狠抓水、大气、土壤等污染治理，切实形成一批看得见、摸得着、能受益的生态治理成果。加强太湖流域水环境和城市河道整治，推进工业、农业、生活等污染治理，完成太湖流域考核断面、“水十条”考核断面达标任务。严格控制大气污染物排放总量，加强机动车尾气、扬尘、秸秆焚烧等污染治理，确保今年 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度较 2015 年下降 3%。全面开展土壤污染详查，实施农用地分类管理、建设用地准入管理，加快危废处置能力建设，积极开展土壤污染防治和修复。

**三是积极探索绿色发展。**大力发展循环经济，建设武进绿色建筑产业示范区、静脉产业园、循环经济产业园等循环经济产业集聚区，开展好省级园区循环化改造试点。积极申报国家低碳城市试点，实施一批低碳城市建设项目。以成为省海绵城市建设试点城市为契机，全面推进海绵城市建设。加快编制地下综合管廊专项规划，有序开展管廊城市建设。

## **（六）提升民生保障水平**

切实践行共享发展理念，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点，大力发展民生事业，切实增强人民群众的幸福感和获得感。

**一是增进民生福祉。**深入推进居民收入倍增计划，促进城乡居民收入稳定增长。完善社会保障体系，深入推进全民参保登记计划，加快主城区社会保障一体化。进一步健全综合救助体系，全面提升救助水平。完善住房保障常州模式，进一步扩大住房保障覆盖面，完成保障性安居工程建设任务。大力发展养老服务，加快居家养老服务中心（站）、日间照料中心、适老住区改造等项目建设，推进医养结合型养老机构发展。办好以“三优三安两提升”为重点的民生实事，兑现对全市人民的承诺。

**二是优化公共服务。**加快教育布局调整和现代化学校建设，积极实施学前教育保障工程，促进基础教育优质均衡发展。深化医药卫生体制改革，加快推进分级诊疗和医联体建设，不断扩大家庭医生覆盖面，提升医疗服务水平。推进文化广场建设和唐荆川纪念馆等项目修缮，开展好“文化 100”等活动，确保省级公共文化服务体系示范区创建顺利通过验收。组织好 2016 西太湖国际半程马拉松赛，进一步丰富群众体育活动。

**三是创新社会治理。**持续深化社区“减负增效”，完善“政社互动”机制，增强社区服务功能。加强和改进信访工作，有效预防和化解矛盾纠纷，防止发生重大群体性事件。做好金融风险排查和防控，扎实开展互联网金融风险专项整治，严守金融稳定底线。切实抓好安全生产，推进危

险化学品安全生产专项整治,坚决遏制重特大安全事故发生。深入推进平安常州、法治常州建设,确保社会大局和谐稳定。

各位主任,各位委员,下半年的工作任务虽然艰巨繁重,但我们完成全年目标任务依然信心

很足。市政府一定在中共常州市委的正确领导下,在市人大的监督支持下,进一步创新思路,攻坚克难,真抓实干,确保实现今年经济社会发展各项目标。

# 关于常州市 2016 年上半年国民经济 和社会发展规划执行情况的报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市发展和改革委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年是“十三五”开局之年，也是推进供给侧结构性改革的攻坚之年。面对仍然复杂的经济运行环境和艰巨繁重的改革发展任务，市委、市政府带领全市上下贯彻落实五大发展理念，更加主动适应经济发展新常态，积极推进供给侧结构性改革等重点任务，扎实推进稳增长调结构防风险等各项工作，经济运行总体平稳、稳中有升，基本实现“双过半”阶段性目标。受市政府委托，现将上半年国民经济和社会发展规划执行情况报告如下。

## 一、关于上半年计划执行情况

### （一）主要经济指标计划执行情况

上半年，全市地区生产总值为 2808 亿元，按可比价增长 8.5%，增速较一季度回升 0.1 个百分点，高于全省平均 0.3 个百分点。一般公共预算收入完成 250.5 亿元，同比增收 18.6 亿元，增长 8%，其中税收收入 209 亿元，同比增收 22.6 亿元，增长 12.1%。固定资产投资完成 1787.2 亿元，增长 7.5%，其中工业投资 967.3 亿元，增长 8.8%，服务业投资 818.2 亿元，增长 6.3%。社会消费品零售总额 1066.6 亿元，增长 10.5%。

进出口总额 864.1 亿元，增长 1.5%。注册外资实际到账 7.33 亿美元，下降 39.8%。城乡居民人均可支配收入 19324.7 元，增长 8.1%。人民币存贷款余额分别达 8355.4 亿元、5760.8 亿元，比年初增长 12.3%、7.6%。城镇登记失业率控制在 4% 以内。

### （二）重点项目建设执行情况

上半年，各级各部门积极开展“重大项目推进年”活动，进一步加大重大项目招商引资力度，进一步加强重点项目建设推进。重大项目引进取得新突破，溧阳新增签约投资 100 亿元的动力电池项目、投资 30 亿元的动力电池隔膜项目，武进新增签约投资 50 亿元的车和家智能汽车项目、投资 6 亿美元的底特律电动汽车项目，新北新增签约投资 30 亿元的扬瑞包装涂料和包装容器项目。重点项目建设有序推进，全市 156 个重点项目累计完成投资 347.4 亿元，完成年度计划的 50.1%，其中 76 个新建项目有 61 个正式开工建设，开工率为 80.3%，累计完成投资 128.8 亿元，完成年度计划的 35.9%；77 个续建项目累计完成投资 218.6 亿元，完成年度计划的 65.3%。19 个项目已超过年度投资计划，贝内克车用

PVC 材料、合全新药研发生产、安瑞达锂电池隔膜、蒂森克虏伯车用电子助力转向系统（一期）、有则合众光伏组件、宇培电商物流园等 6 个项目已竣工。

### （三）保障房建设计划执行情况

今年，省落实到我市的保障性安居工程目标任务为：新开工各类棚户区（危旧房）改造 23200 套（户），基本建成 16300 套；公共租赁住房基本建成 3180 套；新增发放低收入家庭住房租赁补贴 125 户。三月下旬市政府印发《关于分解下达 2016 年度保障性安居工程目标任务的通知》，四月中旬对辖市区目标任务的落实和进展情况进行了现场督查。截止 6 月底，全市新开工各类棚户区（危旧房）改造 18796 套（户）、基本建成 9713 套（户），分别完成目标任务的 81% 和 59%；公共租赁住房基本建成 2776 套，完成目标任务的 87%；新增发放低收入家庭住房租赁补贴 119 户，完成目标任务的 95%。

### （四）经济运行主要特点

**1. 经济运行总体平稳。**主要经济指标呈现“三升三稳”态势：国内生产总值增速回升。上半年地区生产总值 2808 亿元，按可比价增长 8.5%，增速较一季度回升 0.1 个百分点，高于全省平均水平 0.3 个百分点，达到年初设定的预期目标。其中第二产业增加值 1390.2 亿元，增长 7.7%，第三产业增加值 1360.9 亿元，增长 9.9%。工业生产回升。上半年规模工业总产值增长 8.3%，较一季度上升 1.4 个百分点，电子行业较快增长，机械、纺织服装、化工等行业平稳增长，瑞声、光宝、今创、天合、亿晶、西电常变、晨风、华

利达等重点企业保持良好发展势头。工业用电量增长 2.2%，扭转年初以来的负增长状况。企业效益好转，规模工业利润增长 14.8%。投资增速回升。上半年固定资产投资增长 7.5%，较一季度上升 1.2 个百分点，工业技改投入、基础设施投资较快增长，分别增长 24.1%、28.1%，技改投入占工业投入的比重达 66.9%。金融服务支持稳健。上半年全市金融机构人民币各项贷款余额 5760.8 亿元，比年初增加 406 亿元，比年初增长 7.6%。维尔利、强力新材、光洋股份完成定向增发，合计融资 19.45 亿元；新城控股、维尔利完成公司债券发行，合计融资 32 亿元；新三板企业定增募集资金 6000 万元，累计融资 11 亿元。武进不锈、快克锡焊首发申请通过证监会发审委审核，“新三板”挂牌企业达 85 家。消费增长平稳。上半年社会消费品零售总额增长 10.5%，其中电子出版物和音像制品类、金银珠宝类、建筑及装潢材料类、文化办公用品类消费增长较快。线上消费快速增长，全市电子商务交易额突破 1000 亿元，增长 40%。旅游消费稳定增长，旅游总收入增长 13.1%。就业保持稳定。今年以来全市新增就业 6 万人，创业带动就业 3.2 万人，城镇登记失业率控制在 4% 以内。

**2. 转型升级成效明显。**十大产业链建设稳中有进。上半年，十大产业链完成产值 2021.9 亿元，增长 9.8%，增速快于规上工业 1.5 个百分点，占规上工业比重达 33.8%，汽车及零部件、太阳能光伏、通用航空产业链增速快于十大产业链平均增速。尤其是汽车及零部件产业链得益于前期重大项目强力推进、新增长点投产运行，上

半年增长 30.9%，其中金坛汽车销售超过 50 亿元，今年将成为金坛首个百亿元企业。以“互联网+”、电子商务为代表的新业态发展迅速。今年以来，服务经济发展态势良好，上半年规模以上服务业企业营业收入增长 18.8%。“互联网+”、电子商务等新业态表现抢眼，我市获批开展跨境贸易电子商务试点，全市电商服务业业务收入增长超过 40%，影视版权交易平台华视网聚、跨境电商运营服务平台“嗨购科技”、供应链电商平台“红眼兔”等一批平台运行良好，国强镀锌、贝尔地板等传统制造业企业积极运用互联网平台拓展市场。创新创业全面推进。武进入选全国 17 个“双创”示范区域。深入推进苏南国家自主创新示范区建设，西太湖科技产业园、江苏中关村科技产业园获批筹建省级高新区，中以双方正式发布中以常州创新园共建计划，总规模 100 亿的中以创新发展基金成功设立。上半年高新技术产业实现产值 2500 亿元，占规模以上工业产值比重达 43.5%，23 家创新型领军企业实现销售收入超 500 亿元，科技型上市培育企业达 282 家。大力发展众创空间，全市市级以上众创空间累计 45 家，其中国家级 2 家，省级 22 家。积极鼓励引导创业，上半年全市新设私营企业 8039 户、个体工商户 1.84 万户、个私注册资本（金）372.69 亿元，分别增长 5.3%、10.1% 和 12.4%。

**3. 全面改革深入推进。**积极推进供给侧结构性改革。制定出台供给侧结构性改革“1+5”系列实施意见和方案。钢铁、水泥行业去产能工作有序推进。去库存成效明显，市区商品住房可售余量去化周期缩减到 8.98 个月。实体经济和金

融部门杠杆水平有所降低。企业经营负担进一步下降，上半年直接降低企业成本达 43.5 亿元。棚户区改造、生态环保、公共服务等领域补短板工程扎实推进。扎实推进重点领域改革。积极实践并探索产城融合综合改革有效路径，分县（市）、开发区、乡镇、特色产业集聚区、城市重要功能区，选择 19 个区域开展示范试点。深化行政审批制度改革，推进相对集中行政许可权改革；进一步推进向基层放权，取消行政审批项目 5 项、行政权力事项 4 项，承接省政府下放管理层的行政审批项目 13 项，对应清理规范行政审批中介服务事项 12 项；持续推进放管结合，优化监管方式，推进综合行政执法体制改革试点。完善政务服务体系建设，明确了全市 12345 政府公共服务平台建设方案、全市公共资源交易平台整合实施方案。有序推进“营改增”，按照“应收尽收、统筹推进，长远谋划、平稳过渡”的要求，积极开展重点行业征收、政策研究评估、工作移交培训、系统调整测试等各项工作，确保改革平稳过渡。

**4. 民生保障持续改善。**上半年，城乡居民人均可支配收入 19324.7 元，增长 8.1%。深入推进居民基本医疗保险城乡统筹，推进管理体制整合，加快居民医保不同制度间的整合、融合。调整 2015 年度企业退休人员基本养老金，市本级人均月基本养老金增幅达 10.77%。提高市区城乡居民基本养老保险基础养老金和老年居民养老补贴，企业基本养老保险月缴费基数上下限分别调整为 15446 元和 2900 元。医疗卫生布局加快调整，分级诊疗、医联体建设稳步推进。教育

现代化建设取得新进展，高考成绩保持全省前列，全市二本、一本以上达线率分别达 80.56%、26.31%，分别比去年提高 3.1 个和近 2 个百分点。加快公共文化、公共体育服务体系建设步伐，文化广场等一批重点项目顺利实施。为民办实事项目进展良好。社会大局保持和谐稳定。

## 二、经济运行存在的主要问题

虽然今年以来我市经济总体平稳，稳中有进，但下行压力仍然较大，稳中有忧，稳中有难，一些矛盾和问题值得关注：

**（一）结构性问题突出。**分化是当前经济运行中的显著现象。地区发展不平衡，金坛延续了快速增长态势，溧阳在去年低增长基础上恢复性增长，新北保持稳中有进，天宁平稳增长，但在全市经济版图中举足轻重的武进发展压力较大，钟楼经济运行也不容乐观。产业发展分化明显，虽然汽车及零部件、光伏等行业保持较好发展态势，但工程机械仍在底部徘徊，农机行业重点企业发展面临困难，冶金、建材等行业市场价格波动较大，回暖持续性不确定。

**（二）投资增长后劲不足。**虽然投资增速逐月有所回升，但离增长 10% 的目标还有明显差距。大项目支撑不足。上半年全市亿元以上固定资产投资项目个数下降 3.5%，投资完成额仅增长 4.6%。辖市区普遍存在重点项目个数减少、投资规模下降的状况，项目来源、项目储备情况不容乐观。高新投资增长乏力。全市高新技术产业投资增幅持续回落，上半年完成投资 440.8 亿元，增幅由年初的 11.5% 回落至 1%，低于工业投资增速 7.8 个百分点。民间投资增长动力不强。

上半年民间投资增长 7.3%，落后于全社会投资。据相关平台调查显示，接受调查的企业中，50% 的工业企业、70% 的服务业企业当前无投资意向。

**（三）开放型经济困难较大。**上半年全市实际到帐外资 7.33 亿美元，同比下降 39.8%；新增协议注册外资 10.02 亿美元，同比下降 20.9%，各板块中仅钟楼区实现“双过半”，我市外资在全省排位出现较大幅度下滑。实现进出口总额 864.1 亿元人民币，同比增长 1.5%，其中出口 661.5 亿元人民币，同比增长 3.2%，但传统市场出口疲软，新兴市场下滑明显，外贸持续回升基础并不牢固。

**（四）实体经济仍面临不少困难。**实体经济是我市经济的主体，在当前实体经济遇到的困难也是最大的。市场波动较大，需求总体仍不旺，导致紫龙药业、朗盛等一些前期投入大的项目投产后产能开不足。虽然金融服务支持稳中有进，但信贷资金主要投向融资平台、个人房贷，上半年制造业贷款余额较年初减少 41 亿元。供给侧结构性改革中降成本的一些政策措施还未能有效落实到位，部分行业的盈利能力在下降。

**（五）财政收支压力进一步加大。**上半年全市一般公共预算收入增长 8%，财政支出增长 18%。随着新的收入分成比例的执行以及营改增前清缴增收因素的消退，财政收入增幅明显回落，而财政刚性支出继续增加，财政收支矛盾将更为突出。

此外，金融领域风险隐患需高度重视、有效应对。

### 三、下一阶段走势分析研判

对于当前及下一阶段经济运行走势，必须看大势，顺大势，以“两点论”辩证看待，既要坚持问题导向和底线思维，看清不确定性因素，又要充分把握支撑经济持续健康发展的有利条件和积极因素。

总体经济发展形势仍然错综复杂。从国际看，世界经济复苏基础较为脆弱。美欧日发达经济体增长势头有所减弱，各国货币政策总体宽松，主要经济体宏观经济政策的外溢互溢效应、英国脱欧以及下半年美国大选等非经济因素造成的不确定性，新兴市场国家资本流出和汇率贬值的冲击，贸易保护主义的抬头和大宗商品价格的波动等等，都将对下一步国际经济环境造成较大影响。近期国际货币基金组织将 2016 年全球经济增长预测下调为 3.2%。从国内看，经济下行压力持续加大，困难挑战依然较多。有效需求与有效供给结构性矛盾尚待有效缓解，短期内市场总体供求关系难有实质性改善；行业、企业、区域的分化不断加深，传统动能转型升级、新动能培育壮大任重道远；一些领域风险因素有所凸显，经济发展面临许多干扰挑战。从我市看，先行指标逆转传递不确定信号。6月制造业 PMI48，较 5 月下跌 1.8 个百分点，逆转了一季度以来逐月回升的势头，尤其是订单指数大幅下跌 4.8 个百分点；非制造业 PMI 走势与制造业 PMI 相似，6 月较 5 月下跌 2.7 个百分点，其中新订单指数下跌 3.1 个百分点。

经济平稳增长、稳中有进具备积极因素。从政策效应看，随着供给侧结构性改革的深入推

进，尤其是降成本等政策措施进一步落实到位，市场主体发展活力将有效激发。从实体运营看，全市大部分重点企业整体运行情况较为平稳，对发展前景保持谨慎乐观的态度，工业经济将延续平稳增长态势。从新增长点看，随着“重大项目推进年”活动的进一步深入，重点项目建设力度不减，一些项目将竣工投产形成新的产出。从工作组织看，市委、市政府目标明确、推进有力，各地区根据上半年经济运行情况进一步紧抓重点、攻坚难点，促进经济持续平稳健康发展。

综合分析研判，下半年经济将运行在合理区间，主要经济指标保持平稳增长态势，部分指标可能小幅振荡，经过努力主要指标完成全年目标任务可以预期。

### 四、下一阶段工作建议

做好下半年经济工作，要紧紧围绕全市经济发展大局，坚持稳中求进、进中求优，着力增强责任意识、机遇意识和改革创新意识，加大力度落实各项工作部署，多措并举稳定经济增长，积极筑牢经济支撑基础，全面提升发展质量效益。建议着力抓好以下重点工作：

#### （一）以有效投入为重点稳定经济增长

积极扩大有效投入。围绕“重大项目推进年”确定的目标任务，加大工作力度，优化投资结构，切实发挥好投资对于稳增长的关键作用。加速重大项目建设。狠抓省级 23 个重大项目、市级 156 个重点项目以及“十大产业链”、现代服务业等专项领域重点项目的建设，强化现场服务、现场调度、现场推进，确保年度投资计划完成 100%、新项目开工率 100%，促进一批续建项目竣工投

产。狠抓重点项目招引。强化各类开发区、产业集聚区的载体作用，强化基金招商、产业链招商，更加积极主动对接各类央企、知名外企、大型民企，瞄准技术发展趋势和产业发展制高点，加快大项目、好项目招商力度，确保完成重大项目突破年度目标任务。加快储备项目阶段转化。严格按照产业项目“六个一批”、重大基础设施和社会事业项目“四个一批”的要求进行分类管理，对信息项目抓紧洽谈，签约项目做好前期准备，预备项目落实实施方案，确保项目顺利落地。强化项目建设支撑。深入开展银企对接，深化拓展投贷结合、债贷结合等融资模式，利用好专项建设基金等资源，集聚各类资金支持重大项目建设。全力保障用地需求，深挖潜力盘活存量保障建设条件成熟的重大项目用地。加快规划、环保、建设等前期手续办理，落实专人负责全程代办、全程帮办、全程服务等作为项目建设创造条件。

攻坚外贸稳定增长。加大对重点地区、重点载体、重点市场、重点企业的跟踪服务和保障，全面落实好各级外贸稳增长扶持政策。支持企业通过开拓市场、争取扩大总部订单等多种途径争取外贸订单，组织好广交会、境外品牌展等重点展会参展工作。培育壮大外贸发展新载体，支持外贸综合服务平台建设，深入推进跨境电子商务试点，积极争取市场采购贸易、服务贸易创新等试点。

促进消费优化升级。积极发挥新消费引领作用，推进信息智能、健康养老、教育文化、休闲旅游、绿色生态、农村新兴消费等发展，深入推进“互联网+商贸”模式，加快培育新的消费增长

点，加大优质产品和服务供给，拓展居民多层次、个性化、多样化消费需求。

## **(二)以转型升级为要务着力提升现有产业**

促进先进制造业上水平。围绕建设全国一流的智能制造名城和打造“工业明星城市”升级版，实施好“中国制造 2025”常州行动纲要，深入推进“三位一体”工业经济转型升级，着力推动智能装备制造、先进碳材料、通用航空等新兴产业形成规模优势、技术优势、特色优势、品牌优势，更大力度加快传统产业改造升级，引导企业加快技术升级、设备更新和绿色低碳发展，加大创新型企业培育力度。

强化产业科技创新。围绕建设长三角特色鲜明的产业技术创新中心，深入推进苏南国家自主创新示范区建设，重点推进常州印刷电子产业园、浙江大学创新科技园（常州）、中科院遗传资源研发中心（南方）、国家石墨烯产业创新中心等重大载体，以企业为主体深化产学研合作，加快推进产业技术升级，超前部署一批新兴产业项目，推进实施一批重大成果转化项目。支持武进做好国家“双创”示范基地建设。

加快发展现代服务业。积极推进制造业服务化，发展壮大一批具有较强影响力的生产性服务业集聚示范区和领军企业，抓好科教城省级科技服务业示范区、天宁省级人力资源产业园等重点载体。加快发展新产业新业态新模式，重点在互联网平台经济等方面做优做强一批带动力强的企业、平台，带动产业整体提升。

## **(三)以深化改革为突破增强经济发展动能**

深化供给侧结构性改革。坚持政府引导和市

场主导相互促进，鼓励支持企业兼并重组，消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批过剩产能。稳定房地产市场消费，扩大住房有效需求，研究推进非住宅类商品房用途转换的途径和办法，着力化解非住宅类商品房库存。合理把握去杠杆的节奏和速度，提高股权融资比重，扩大直接融资规模，维护地方金融稳定。全面推进降成本各项举措落实到位，帮助企业轻装上阵。扎实推进基础设施、民生保障、公共服务、脱贫攻坚、现代农业等领域重点项目建设，把该补能补的短板尽快补起来，增强发展后劲。

全力推进关键改革。着力抓好产城融合综合改革、武进农村宅基地制度改革等标志性引领性重大改革，确保各项举措落地见实效，务求创造新经验。深入推进投融资改革，对接国家已出台的《进一步深化投融资体制改革的决定》和即将出台的《企业投资项目核准条例》，结合我市实际认真贯彻落实。进一步激发民间投资活力，全面落实国办《关于进一步做好民间投资有关工作的通知》，积极推进 PPP 和特许经营等新型投融资模式，扩大民间投资领域。

推进政府职能转变。再取消下放一批行政审批事项及清理规范一批涉审中介服务事项。实施首批政府职能向社会组织转移事项，征集第二批政府职能向社会组织转移事项。继续推进综合行政执法体制改革，出台城市管理、交通运输、劳动保障、公共卫生领域综合行政执法体制改革实施方案。继续推进事业单位分类改革，研究制定承担行政职能事业单位改革方案；探索公益二类事业单位人员编制备案制试点，重新核定市属公

立医院用人名额，继续研究在职教、学前教育等领域扩大试点等。

#### **（四）以重大战略为抓手拓展发展空间**

加快融入区域发展大战略。积极主动参与“一带一路”、长江经济带、长江三角洲城市群等国家战略，推动中以常州创新园、中德产业创新与合作中心等国际合作园区以及金昇乌兹别克斯坦纺织工业园、天合国际产业园等境外产业园区建设，加快启动苏皖合作示范区等省际合作园区建设，加快常宜高速、溧广高速、苏锡常南部通道等城市群重要通道建设，积极开展过江通道、沿江城际、连淮扬镇铁路南延等提升我市区域地位的重大工程前期工作。

积极推进新型城镇化发展。依托省国家新型城镇化试点，围绕有序推进农业转移人口市民化、培育新生中小城市等主要任务，推进溧阳市、金坛儒林、新北孟河新型城镇化试点建设。在产城融合总体框架下，规划建设一批产业特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美、多种功能叠加的特色小镇。

有效推进军民融合发展。重点引导“民参军”，支持优势民营企业进入军品科研、生产、维修等领域，积极创建军民结合产业示范基地。加强与军工企业、军工院所的战略合作，建设军民共建技术中心。

#### **（五）以民生保障为核心促进社会稳定和谐**

增进民生福祉。深入推进居民收入倍增计划，促进城乡居民收入稳定增长。深入推进全民参保登记计划，加快主城区社会保障一体化。完善住房保障常州模式，进一步扩大住房保障覆盖

面，完成保障性安居工程建设任务。大力发展养老服务，加快居家养老服务中心（站）、日间照料中心、适老住区改造等项目建设，推进医养结合型养老机构发展。办好以“三优三安两提升”为重点的民生实事，兑现对全市人民的承诺。

优化公共服务。加快教育布局调整和现代化学校建设，积极实施学前教育保障工程，推进乡村教师支持计划。深化医药卫生体制改革，加快推进分级诊疗和医联体建设，不断扩大家庭医生覆盖面。推进文化广场建设和唐荆川纪念馆、刘国钧故居等项目修缮，开展好“文化100”等活动，确保省级公共文化服务体系示范区创建顺利通过验收。

创新社会治理。持续深化社区“减负增效”，完善“政社互动”机制，增强社区服务功能。加强和改进信访工作，有效预防和化解矛盾纠纷，防止发生重大群体性事件。做好金融风险排查和防控，严守金融稳定底线。切实抓好安全生产，推进危险化学品安全生产专项整治，坚决遏制重特

大安全事故发生。

#### **(六)以政策落实为基础激发实体经济发展活力**

加强对国家和省出台的重大政策、重要举措的细化落实，分门别类制定针对性强、可操作的实施细则和具体办法，明确时间表、路线图和责任主体，让实体经济企业在上下联动兑现落实政策过程中真正得益受惠。

发挥市场主导、政府引导作用，科学配置调度资金、土地、环境资源、能源、劳动力等要素，加强对重点行业、重点企业以及风险企业、困难企业精准支持对策的研究，全力支持实体经济健康运行和持续发展。

加强政策解读和舆论宣传，充分调动发挥各级干部、企业家、创新人才的积极性主动性创造性，形成全社会对经济发展的良好预期。

在确保完成今年目标任务的同时，及早开展明年主要预期目标、重点项目、重大工程以及主要政策举措的研究、谋划、梳理。

# 关于常州市 2016 年上半年 预算执行情况的报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市财政局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年上半年，全市各级财政部门在市委、市政府的正确领导下，在市人大、市政协的监督支持下，牢牢把握稳中求进的工作总基调，积极组织收入，科学安排支出，全面深化改革，推进经济转型，持续改善民生，财政运行情况总体平稳。受市政府委托，现将上半年预算执行情况报告如下。

## 一、2016 年上半年预算执行情况

### （一）一般公共预算

年初市十五届人大六次会议批准的全市一般公共预算收入为 496.59 亿元，同比增长 6.5% 左右。全市一般公共预算支出 484.05 亿元，同比增长 6%。

1—6 月，全市完成一般公共预算收入 250.48 亿元，同比增长 8%，增收 18.56 亿元，同口径（剔除营改增后收入分成比例调整因素影响）增长 8.95%，税收占比 83.5%。市区完成一般公共预算收入 218.48 亿元，同比增长 6.98%，增收 14.26 亿元，同口径增长 7.65%。其中：国税部门完成收入 54.97 亿元，同比增长 19.22%，增收 8.86 亿元。地税部门完成收入 133.79 亿元，同

比增长 6.14%，增收 7.74 亿元。财政部门完成收入 29.72 亿元，同比下降 7.29%，减收 2.34 亿元。市本级完成一般公共预算收入 24.64 亿元，同比减收 5.1 亿元。

上半年一般公共预算收入呈现以下特点：一是全市一般公共预算收入冲高回落。为化解营改增全面推开对我市产生的不利影响，税务部门切实加强营业税清收入库，1—4 月全市一般公共预算收入增幅 16.39%，二季度增幅回落至 8%，累计增幅列全省第 10 位。分地区看，金坛区、新北区、溧阳市收入继续保持 10% 以上较快增幅，除武进区外其他地区收入均超过序时进度。二是受营改增因素影响，国税部门收入增长较快。由于全面推开营改增，国税部门收入同比增长 18.79%，地税部门同比增长 9.52%。分税种看，受营改增及改征增值税调库因素影响，增值税收入同比增长 38.85%，营业税同比下降 0.66%。三是制造业重点行业增收明显，房地产业税收呈负增长。制造业、房地产业和建筑业合计完成一般公共预算口径税收 153.41 亿元，占税收收入比重为 73.39%，同比增长 10.19%。制造业税收同比增长 22%，建筑业税收增长

20.92%，房地产业税收同比下降 4.91%。

1—6 月份，全市完成一般公共预算支出 234.23 亿元，完成预算的 48.5%，同比增长 17.98%，增支 35.69 亿元。市区完成一般公共预算支出 201.83 亿元，同比增长 18.09%，增支 30.91 亿元。市本级完成一般公共预算支出 54.01 亿元。

### **(二) 本级政府性基金预算**

按规定，在 2015 年将地方教育费附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金等 11 项基金转列一般公共预算的基础上，2016 年 1 月 1 日起，继续将政府住房基金、无线电频率占用费等基金转列一般公共预算。2016 年市本级范围征收、筹集的政府性基金主要包括国有土地使用权出让、城市基础设施配套费、港口建设费、散装水泥专项资金收入、新型墙体材料专项基金收入等。

1—6 月，市本级完成政府性基金收入 14.1 亿元，其中国有土地使用权出让收入 10.43 亿元。市本级完成政府性基金支出 28.5 亿元（含新增专项债券支出 14 亿元），其中国有土地使用权出让支出 10.4 亿元。

### **(三) 本级国有资本经营预算**

1—6 月市本级完成国有资金经营预算收入 1.07 亿元，完成预算支出 1.04 亿元。

### **(四) 本级社会保险基金预算**

1—6 月市本级完成五项社会保险基金收入 63.15 亿元，同比增长 27.34%。完成社会保险基金支出 55.87 亿元，同比增长 0.94%。

1—6 月市本级完成企业职工基本养老保险基金收入 40.37 亿元，同比增长 38.78%，增幅较

高的主要原因是武进上解企业养老保险基金 6 亿元，如剔除此因素，同口径增长 18.15%。完成基金支出 36.56 亿元，同比增长 3.42%，增幅回落的原因是当年养老保险待遇尚未提标。上半年基金结余 3.81 亿元。

## **二、上半年财政重点工作完成情况**

2016 年是“十三五”开局之年，也是我市践行五大发展理念、建设“强富美高”新常态的重要一年。全市财政部门主动适应新常态、推动新作为，重点做好以下几方面工作：

### **(一) 抢抓“营改增”机遇，收入目标双过半**

财政主动协调国地税等部门，按照税制改革要求，明确目标，加强协调，强化宣传引导，落实工作措施和征管责任，在营改增全面推开前完成全市 5.48 万户营改增纳税人信息全采集等转换工作，确保全市建筑、房地产、金融、生活服务 4 个行业营改增改革顺利完成。同时财政部门与国、地税密切配合，准确把握政策，加强营业税清收，夯实收入基数，努力化解改革对我市收入及财力带来的不利因素。1—6 月，全市一般公共预算收入完成 250.48 亿元，同比增长 8%，上半年收入完成双过半目标。

### **(二) 继续优化财政支出，重点支出有保障**

上半年全市财政用于民生方面的支出为 186.26 亿元，占一般公共预算支出的 79.52%。重点领域的支出得到有力保障，市财政安排资金支持产业转型升级“三位一体”发展战略；安排市级政府购买城市公交服务资金，推进公交优先，方便群众出行；大力支持招才引智和海内外领军人才创业创新，培育新兴产业领军企业；落实城

市长效管理资金，提升城市管理现代化水平；及时分配市属学校三年行动计划建设资金，推动教育布局调整和现代化学校建设；继续深化我市公立医院改革，进行药品零差率销售补偿；全力支持国家现代农业示范区建设，大力推进城乡一体化和农业现代化。

### **（三）加快改革创新步伐，稳定增长促转型**

设立中德产业发展基金。创新财政资金使用方式和招商引资渠道，设立我市第一块国字号牌照中德产业发展基金，重点关注市十大产业链领域，通过推动企业上市及并购重组引导国外新技术、新产业和新业态项目落地常州，切实发挥财政资金四两拨千斤的作用。盘活财政存量资金。加强结余结转资金管理，按规定收回超过两年的一般公共预算、政府性基金预算、上级补助收入、部门预算等结转资金，建立财政存量资金定期清理机制。按规定将一般公共预算结余转入市级预算稳定调节基金，切实发挥好财政资金逆周期调节作用。结合行政区划调整做好财力结算。经开区保持单独金库及独立的财政体制，为经开区快速发展提供有利条件。加大对金坛区转移支付力度。落实对划入乡镇补助政策，确保划入乡镇财力平稳过渡；落实各类降费政策。累计取消、停征和调整行政事业性收费项目 176 项，全年减轻企业和社会负担 7.68 亿元，先后 2 次取消和减免政府性基金 4 项，全市一年减轻企业和社会负担 4.21 亿元。

### **（四）健全监管机制，提升综合管理水平**

进一步规范地方政府融资平台管理，财政部门牵头对 10 家市级平台公司和市土地收购储备

中心开展专项调查，全面摸清市级各投融资平台公司债务、资产、权益总额及结构，经营状况和法人治理结构，为进一步规范政府债务管理提供依据。积极争取政府债券额度，积极向省政府争取地方政府置换债券额度 298 亿元和新增债券额度 42.5 亿元，有效降低融资成本。提升财政绩效和监督管理水平，推进绩效管理信息系统优化换代，对 2015 年度纳入全过程和后评价绩效管理模式的 66 个项目 33 亿资金实施不同深度的绩效评价，进一步完善财政大监督管理机制，做好法治财政标准化建设等工作。

## **三、下半年财政工作重点和举措**

目前，全市经济发展处于结构调整、动力转换的关键时期，随着经济增速放缓，加上营改增等减税降费措施，财政收入增速趋缓，各项刚性支出持续增长，财政面临较大的收支平衡压力。但与此同时，“一带一路”、长江经济带、苏南国家自主创新示范区建设等重大战略的实施，为我们适应新常态、推动新作为、实现新发展创造了新的机遇。面对新形势、新任务、新挑战，财政部门将全力做好以下工作：

### **（一）围绕目标，提升财政收支管理水平**

全力以赴抓收入。随着“营改增”工作的逐步推进，财政收入进入“后营改增时代”，占我市一般公共预算收入近四分之一的营业税将从此退出历史的舞台，收入组织和预测工作也将面临更大困难。财政部门将密切关注改革对我市产生的影响，加强部门联动，利用信息化手段优势，努力挖掘新的收入增长点。

加强支出进度管理。把加快支出进度作为财

政管理的重要内容，收回 9 月 30 日仍未落实的政府专项统筹安排，力争全年支出进度达到 92% 以上。进一步优化财政支出结构，做到有保有压，继续严控“三公”经费支出，加强重点支出保障力度，提高财政资金使用效益，把资金用在“刀刃”上。

### **（二）创新思路，服务支持经济转型升级**

积极推动苏南自主创新示范区建设，支持“三位一体”工业转型升级。进一步梳理扶持政策，大力推进“十大产业链”建设，提升产业层次和产业竞争力。落实各类定向减税和降费政策，取消清单外收费，帮助企业降本增效。着力推进供给侧结构性改革，提升全要素生产力。围绕推进“大众创业、万众创新”战略，完善财政投入机制和管理办法，推动新技术、新产业、新业态、新模式发展。创新财政资金使用和政府招商引资方式，积极推进中德产业发展基金建设。

### **（三）统筹兼顾，保障民生和重点领域支出**

坚持民生优先，加大公共财政向民生领域的倾斜力度，重点支持民生实事工程，促进基本公

共服务均等化。全力支持城乡一体化，全面提升新型城镇化建设水平。继续支持教育布局优化调整，深化医药卫生体制改革，完善多层次养老服务体系，提升社会保障和社会救助水平，推进机关事业单位养老保险制度改革。推进文体惠民和交通便民工程，优化公共交通补贴机制，促进各项社会事业协调发展。

### **（四）深化改革，建立现代财政管理制度**

深化预算管理制度改革，强化预算意识，提高预算执行，努力实现预算编制科学、预算执行刚性、预算信息公开、预算监督有效的目标。关注财税体制改革，继续做好“营改增”后续推进工作。探索财政中期规划编制，加强财政资金整合，加大财政资金统筹使用力度，全面盘活各类存量资金，扩大国有资本经营收入预算范围，逐步提高收益上缴比例。继续做好地方债务置换和政府债券还本付息工作，密切关注投融资平台债务平衡情况。积极推进 PPP 省级试点项目实施，加大推广 PPP 模式工作力度。

# 关于 2016 年上半年全市经济运行 情况的调研报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会经济工委主任 薛建刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7 月中下旬，经济工委会同预算工委组织部分委员和代表通过现场走访、会议座谈等形式，对上半年全市经济运行情况进行了调研，分别听取了发改委、财政局关于上半年国民经济发展计划和财政预算执行情况的汇报，听取了经信、商务、国地税以及工商、海关、人民银行等部门关于上半年经济运行情况的介绍，听取了企业家对于当前经济形势的看法以及对全市经济工作和政策措施落实情况的意见建议，并赴武进区、新北区进行了现场调研。现将有关情况报告如下，供常委会审议参考。

## 一、上半年全市经济运行的基本态势

上半年，面对复杂多变的国际国内经济环境，全市上下深入贯彻五大发展理念，主动适应经济新常态，着力推进供给侧结构性改革，力求在重大项目上取得新突破，在转型升级上取得新进展，全市经济运行总体呈现稳中有进、稳中有新的格局，大多数经济指标增长速度比一季度有所加快，部分领域在政策引导下出现积极变化，一些新的态势、新的格局和新的亮点正在逐步形成。

**（一）经济发展质态得到一定的改善。**上半年，全市完成地区生产总值（GDP）2808.0 亿元，按可比价计算增长 8.5%，与年度目标持平。主要指标增长速度呈现稳步回升的态势，规模以上工业总产值、固定资产投资、外贸出口同比增幅分别比一季度提高 1.4 个、1.2 个和 2.6 个百分点。经济增长动能实现积极的转换，工业结构偏重的状况继续得到改善，全市十大产业链完成产值 2021.9 亿元，同比增长 9.8%，增幅高于平均水平 1.5 个百分点，对全市工业产值增长的贡献份额接近四成。在钢铁、水泥、有色等行业着力推进转型升级、提质减量的同时，与居民消费相关的行业增长速度有所加快，对全市工业增长的贡献作用明显上升，上半年，汽车及零部件产业实现产值 407.9 亿元，电子行业实现产值 351.7 亿元，同比分别增长 30.9%、17.2%。产业转型升级步伐不断加快，全市申报装备制造升级项目 67 个，争取到专项资金 1.3 亿元，双双列全省第一位。

**（二）财政收入质量得到明显的提高。**全市完成一般公共预算收入 250.5 亿元，同比增长 8.0%，其中国税部门完成收入 59.7 亿元，增长

18.8%；税务部门完成收入 149.4 亿元，增长 9.5%；财政部门完成收入 41.4 亿元，下降 8.9%。税收占公共财政预算收入的比重为 83.5%，比去年同期提高 3.1 个百分点。全市完成一般预算支出 234.2 亿元，完成预算的 48.5%，同比增长 18.0%，重点领域的支出得到有力保障。制造业对地方财力的贡献作用进一步提升，1-6 月份，制造业、房地产业、建筑业三大行业合计完成税收（一般公共预算口径）153.4 亿元，同比增长 10.2%，占税收比重为 73.4%，其中制造业税收增长 22.0%，建筑业税收增长 20.9%，房地产税收下降 4.9%。企业盈利能力得到一定的改善，规模以上工业实现利润 249.4 亿元，同比增长 15.9%，国税部门查帐企业的主营业务利润率达到 12.1%，回升至金融危机以来的次高点。

**（三）项目建设成效得到积极的体现。**持之以恒推进重大项目建设，重大项目签约和投产双双取得新的突破。全市新签计划总投资 100 亿元以上项目 1 个（溧阳动力电池项目），50 亿元以上项目 2 个（武进车和家智能汽车项目、底特律电动汽车项目），30 亿元以上项目 2 个（溧阳北大先行动力电池隔膜项目、新北扬瑞包装涂料和包装窗口项目）。2015 年认定的 6 个重大突破项目中已经有 5 个项目开工建设，众泰汽车等重大项目短期内迅速形成产能，呈现良好发展态势。全市固定资产增值税抵扣额增长幅度连续三年高于全省平均水平，上半年抵扣额达 18.4 亿元，同比增长 19.4%，增幅比全省平均水平高出 16.4 个百分点；抵扣额占全省的比重呈现稳步上升的态势，上半年达 9.6%，明显高于经济

总量占全省的比重。工业重大项目成为税收增长的新动力，2011 年-2014 年全市确定的 119 项工业重大项目中，有 98 项实现销售产出，上半年入库税收 4.0 亿元，同比增长 1.8 倍，并有 14 家企业跨入重点税源企业行列。

**（四）服务经济发展呈现良好的态势。**着力推进制造业服务化，以互联网+、电子商务为代表的新兴业态发展迅猛，服务业成为支撑全市经济稳定增长的重要引擎。上半年，全市完成服务业增加值 1361.0 亿元，同比增长 9.9%，增幅比 GDP 高出 1.4 个百分点，比第二产业高出 2.2 个百分点。在房地产税收贡献份额明显回落的情况下，全市服务业完成税收 179.6 亿元，同比增长 9.1%，占全市税收总额的比重达 43.3%，同比提高 0.1 个百分点。全市新设服务业企业 8480 户，注册资本 458.8 亿元，分别占上半年新设企业总量的 73.7%、74.4%。广告服务、教育培训、旅游等新兴服务业发展势头良好，上半年新设广告经营企业 734 户，同比增长 83.1%，国家广告产业园集聚广告企业 497 户，广告经营额 36.8 亿元，同比分别增长 26.5%、4.5%。作为全国首个“旅游+互联网”创新示范城市，我市积极推进“旅游+互联网”标准体系建设，构建旅游产业管理大数据平台，上半年实现旅游总收入 406.2 亿元，同比增长 13.1%。

**（五）深化改革措施取得一定的成效。**制订出台供给侧改革“1+5”系列实施意见和方案，着力推进去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等各项工作。积极组织申报国家和省化解过剩产能和淘汰落后产能项目，提前完成压减 150

万吨水泥产能任务。全市商品房销售面积同比增长 20.9%，商品住宅待售面积同比下降 5.6%，市区商品房可售余量去化周期缩减到 9 个月以内。积极向省政府争取地方政府置换债券额度 298 亿元，新增债券额度 42.5 亿元。实体经济和金融部门杠杆水平有所降低，贷款利率和融资成本总体呈现下降趋势，上半年，全市银行业金融机构发放的实体企业贷款加权平均利率为 5.6%，同比下降 1 个百分点，其中小微企业平均利率 6.2%，涉农贷款平均利率 5.8%，均比同期明显下降。制订出台《关于降低实体经济企业成本的意见》，积极落实各项税费减免和税收优惠政策，上半年直接降低企业成本 43.5 亿元。

从总体上看，上半年全市经济运行总体平稳，新的增长动能逐步积累，市场预期有所改善，结构调整和转型升级的步伐有所加快，但从调研情况看，后续发展仍然面临较多不确定性。主要表现在：一是经济回稳的基础不够牢固，下行的压力和风险依然存在，部分行业、部分地区经营困难、后劲不足的矛盾较为突出；二是企业家对未来发展缺乏稳定预期，做大做强的激情有所减弱，投资意愿下降明显，企业家信心指数和生产经营景气指数均呈走低趋势；三是贷款投放的结构性矛盾比较突出，中小企业“贷款难”和实体企业融资需求不足导致的“难贷款”问题同时并存，金融风险防控的压力仍然比较突出。四是开放型经济面临严峻的挑战，利用外资形势不容乐观，外贸出口增长速度虽然浮出水面，但增长基础较为脆弱，未来发展面临较多困难。这其中，既有受国际国内宏观环境和气候影响所产生的普遍

性问题，也有常州自身在长期发展中积累的结构性问题，也有常州自身在长期发展中积累的结构性问题，也有常州自身在长期发展中积累的结构性问题，也有常州自身在长期发展中积累的结构性问题，需要在今后的工作中高度重视，积极应对，逐步化解。

## 二、做好下一步全市经济工作的几点建议

当前，我市经济发展正处在从速度依赖型向质量驱动型、从要素投入型向创新驱动型转变的关键时期，面临着保持经济持续稳定发展和促进新旧动能迭代更替的双重任务。建议政府高度重视经济运行中出现的新情况和新问题，密切关注宏观政策环境的新变化和新要求，坚定信心，正视困难，保持定力，精准施策，着力培育经济内生动力，不断筑牢经济发展基础，努力完成人代会确定的各项目标任务。

**（一）进一步优化投资营商环境，激发区域发展的内生动力。**中共中央、国务院近期出台《关于深化投融资体制改革的意见》，要求深入推进简政放权，放管结合，优化服务改革，这是改革开放以来首次以中央文件名义发布投融资体制改革文件，意义十分重大。建议政府加强政策研究，强化政策落地，加快建立和完善投资项目“三个清单”即企业投资项目管理负面清单、权力清单和责任清单管理制度，完善“备案制”，规范职权行为，优化管理流程，明确责任主体，健全问责机制，并根据情况变化适时调整清单，及时向社会公布，接受监督。要建立健全政企沟通的常态化工作机制，着力营造政商互信、风雨同舟的良好氛围和风清气正、尊商安商的市场环境，认真梳理各类支持实体经济发展的政策文件和扶持措施，提高政策的精准度和含金量，提振企业

家对未来发展的信心，提升企业家的政策获得感。与此同时，要积极协调监督和司法部门，探索建立鼓励担当、宽容过失的容错机制和改革创新风险备案制度，着力营造作风正、敢担当、讲责任、有作为的政务环境，最大限度地保护好职能部门的办事热情和担当意识。

**（二）进一步推进重大项目建设，增强产业的发展后劲。**要巩固和保持重大项目招引不断取得新突破的良好势头，继续把重大项目建设作为推进产业结构调整、提升产业发展层次、增强城市发展后劲的根本任务，进一步明确工作责任，完善协调机制，强化部门联动。要集中精力招引产业性重大投资项目，以十大产业链为重点，全面梳理龙头企业、领军企业以及上下游配套企业的具体情况，了解企业的战略布局、投资意愿和配套需求，在此基础上制订精准的产业招商地图，完善产业链招商行动计划，积极吸引龙头企业和配套企业集聚，促进产业链的纵向延伸和横向拓展。要进一步强化各级政府重大项目招引的主体责任，切实增强服务项目建设的责任心和主动性，着力在资源配置上下功夫，在提高效能上下功夫，在服务保障上下功夫，努力帮助项目主体缩短投资周期，加快形成新的经济增长点。

**（三）进一步优化公共资源配置，推动经济结构的转型升级。**要牢牢把握长江经济带、长三角城市群、一路一带、中国制造 2025 等国家战略给常州发展带来的新机遇，积极推进科技创新、管理创新、制度创新以及商业模式的创新，推动投资结构、产业结构、城乡结构的有序深度

调整，促进经济结构的转型升级。要积极支持企业通过项目开发、上市融资、技术改造等方式实现产业升级，引导企业以资产、技术、上下游配套等为纽带，通过参股、控股或嫁接、改造等方式组建产业联盟，推动产业向高端发展。要抓住行政区划调整的契机，强化区域空间规划修编工作，优化整合功能要素，拓宽用地发展空间，化解资源瓶颈制约，实现产业的合理布局和资源的高效配置。要大力培育和引进科技研发和服务机构，加强面向产业的公共创新和服务平台建设，通过政府购买服务等形式，促进科技资源与中小企业创新需求的无缝对接，推动科技成果的转化和产业结构的转型升级。

**（四）进一步改善区域金融生态，提升金融服务的能力水平。**要着力督促和引导金融机构在追求自身效益的同时，调整优化信贷结构，提高实体经济信贷投放比例，帮助企业降低成本，促进经济和金融的共赢发展。要进一步加强地方普惠金融服务体系建设，加快完善支付系统、征信系统、抵押担保、动产质押登记等金融基础设施，努力培植中小微企业的有效信贷需求，优化小微企业金融生态，推动小微企业的融资便利化。要加强与国内知名并购基金的深度合作，鼓励和支持优质企业通过收购兼并、一般企业通过股权或债权转让、较差企业通过“腾壳”实行并购重组，引导上市公司通过资产置换、股权转让或投资新项目、注入新资产等实现再融资。要积极培育和引进财富管理、金融中介服务、私募基金等非银行金融机构，大力发展金融租赁、消费金融、汽车金融等与民间融资需求高度契合的新兴金融

业态，优化社会融资结构，增强金融服务实体经济的能力。

**（五）进一步发展地方税源经济，保障公共财力的稳定增长。**要妥善处理涵养税源与发展经济之间的辩证关系，大力发展税源经济，聚力培植税源增量，着力优化税收环境，积极落实税收优惠政策，加快建立完善包括政策咨询、法律救济等在内的纳税信息服务体系，及时协调解决涉税企业遇到的困难和问题。要把培育和壮大地方财力作为项目建设的主攻方向，千方百计引进和培育经济效益好、税收贡献大的成长型项目和税源型企业，促进项目建设与税源经济实现良性

循环、共同发展。要加强对政府扶持项目的地方税收贡献度评估分析，积极推动专项扶持资金由无偿使用向有偿使用方式的转变，针对十大产业链重点领域调整设立政府性引导基金，优化预算安排，以财政资金的杠杆效应吸引更多的社会资本进入实体经济。要加强对并购重组相关税收、金融政策的研究和宣传，加快制订适应地方实际、可操作的政策措施，积极支持和帮助相关企业加强资源整合，盘活存量资产，为地方经济和地方财力的同步增长提供强有力的政策保障。

以上报告，请予审议。

# 关于 2016 年上半年全市农业和农村工作情况的调研报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会农业和农村工委主任 张克勤

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会的工作安排，前一阶段，我委在常委会副主任俞志平、盛建良的带领下，赴市有关涉农部门和部分辖区就上半年全市农业和农村工作情况进行了调研，现将调研情况报告如下，供常委会审议参考。

## 一、上半年全市农业和农村工作的基本情况

今年以来，我市认真贯彻落实中央、省、市有关农业和农村工作会议精神，坚持统筹城乡经济社会发展，以推进农业科技创新为突破口，加快转变发展方式，紧紧围绕发展现代农业，大力推进农业产业化、城乡一体化，努力克服自然灾害的不利影响，全市农村经济保持了平稳发展的良好势头，成绩来之不易。据统计，上半年，全市实现农林牧渔业现价总产值 109.2 亿元，比上年同期增长 4.6%；实现农林牧渔业现价增加值 60.8 亿元，同比增长 4.2%。

**（一）农业生产发展总体平稳。**一是夏熟麦油减产减收。受不利天气影响，全市农业生产接连遭受重创。夏熟麦油总体呈现减产减收状态，全市夏收粮食面积为 82.4 万亩，比上年减少 5.7 万亩，同比下降 6.5%，夏粮亩产达 335.5 公斤，

比上年下降 4.5%。二是畜牧业生产总体平稳。

上半年我市家禽出栏 2255.2 万羽，同比增长 2.7%，家禽存栏 1233.1 万羽，增长 2.7%。生猪出栏 42.3 万头，增长 5.5%，生猪存栏 42.7 万头，下降 1.2%，家禽价格逐渐走低，生猪价格高位运行。三是渔业生产平稳增长。上半年，全市水产品产量达 5.7 万吨，与上年相比持平。全市渔业现价产值为 30.1 亿元，同比增长 6.8%，渔业现价增加值为 15.5 亿元，同比增长 6.5%。四是灾后复产有序进行。6 月下旬以来的持续强降雨，导致全市农业大面积严重受涝，农作物受涝面积 89.5 万亩，绝收 15.2 万亩，渔业受灾 34.3 万亩，绝收 19.8 万亩，死亡畜禽 176.8 万羽(头)，农业受灾经济总损失达 29.73 亿元。面对灾情，全市各级政府及有关部门迅速行动，积极作为，全力开展农业抗灾复产工作，目前各项抗灾复产工作正在有序进行中。

## **（二）国家现代农业示范区建设稳步推进。**

去年我市国家现代农业示范区建设水平在全国 308 个示范区中名列 14 位，在地级市中位居第二，今年继续稳居全国前列。上半年，全市新建高标准农田 1.95 万亩，累计面积占耕地面积比

重达 60.7%。新增高效设施农业 1.05 万亩，高效设施渔业 0.59 万亩，高效设施农业面积占比达到 20.7%，高效设施渔业面积占比超过 31%，新增各种大型农机 620 台，稻麦综合机械化水平超过 90%。91 家市级以上龙头企业实现销售收入 322 亿元，利税 5.37 亿元，带动农户 136.1 万户，分别同比增长 8.04%、5.05%、5.09%。积极推进农业产业融合发展，实施休闲农业升级工程，上半年全市各农游景点接待游客 400 万人次，营业收入 13 亿元，同比分别增长 5% 和 7%；大力推进农产品电子商务，在淘宝网上建立我市首家农产品 OTO 店，目前入驻企业 360 多家，入驻产品 16.45 万件。

**（三）水利现代化工程有序推进。**一是重点工程建设加快推进。新孟河、新沟河等流域工程已经全面开工启动，长江大堤防洪提升工程基本完工，新闸防洪控制工程改建等 4 项城市防洪提升工程正在开展前期工作。二是农村水利建设深入开展。溧阳、金坛、武进、新北 2015 年度小农水重点县任务全部完成，2016 年度项目进度达 50%。三是防汛工作有效推进。汛前抓相关责任人防汛知识培训，对重点区域，重点环节开展汛前大检查，针对问题，落实整改措施，进一步完善防汛预案。汛期抓科学指挥，科学调度，市主要领导和分管领导亲临一线指导，启动防汛Ⅲ级、Ⅱ级应急响应，一线军民不怕疲劳，连续作战，努力减轻灾害对人民生命财产的损失。

**（四）农村改革创新持续深化。**一是全面推进土地承包经营权确权登记颁证。上半年，全市 38 个镇 514 个应确权的行政村全面启动，完成

权属调查的村 488 个，占 94.94%，完成审核公示的村 413 个，占 80.35%，完成签订承包合同的村 273 个，占 53.11%，签订承包合同 26.48 万份，已颁发土地承包经营权证书 4.26 万份。二是加快农村产权交易市场建设。出台了我市《关于推进农村产权流转市场建设的实施意见》，加快推进辖市（区）农村产权交易市场、镇农村产权交易中心建设。三是加快推进农民合作社规范化建设。上半年，全市新增各种类型的新型农民合作组织 28 家，465 家合作社列入政府优先扶持的农民专业合作社名录，开展合作社星级认定和公示工作，进一步促进合作社提档升级。四加快推进家庭农场培育示范化建设。目前，全市共有 74 家家家庭农场进入省级示范家庭农场名录库，2399 家家家庭农场进入“江苏省家庭农场运行管理系统”。五是继续做好农业政策性保险。积极引导各地开展农业保险，确保主要种植业承保面达 90% 以上，上半年承保小麦、油菜各 80.32 万亩、7.58 万亩，共为农民提供 3.52 亿风险保障，承保高效实施农业 10.26 万亩，为参保农户提供 5.33 亿元风险保障。

**（五）农村扶贫工作扎实推进。**一是加强组织领导。成立了由市党政分管领导任正副组长，市有关部门责任人为成员的扶贫领导小组，统筹协调全市扶贫工作，建立精准扶贫目标责任制。二是建档立卡。以 2015 年农民人均可支配收入溧阳市、金坛区低于 8500 元，武进区、新北区、天宁区、钟楼区低于 10000 元的人口作为我市新一轮建档立卡低收入农户。三是全面部署推进。出台了《全市扶贫开发工作实施意见》，贯彻“精

准扶贫、精准脱贫”的基本方略，坚持扶贫开发与区域发展相互促进，产业扶持与社会保障有效衔接，加快建立经济薄弱地区发展和扶贫对象脱贫的长效机制。

## 二、当前全市农业和农村工作中需要关注的几个问题及其建议

**（一）农业发展方式有待进一步优化。**从总体情况看，我市农业发展除了受到宏观环境影响和共性因素制约以外，也受到自身资源条件、发展方式、要素瓶颈的制约。主要体现在：资源约束矛盾突出，耕地后备资源紧缺，农业发展空间持续受到挤压；农业产业融合深度不足；土壤、水体和空气污染对农业生产环境保护和可持续发展带来挑战；种养脱节、农牧分离现象突出；农产品精深加工、品牌培育以及市场营销与现代农业发展要求不相适应等。从当前的情况看，由于受到不良天气和水灾影响，导致今年夏粮面积、单产、总产呈现“三减”，农民减收，农业生产“靠天吃饭”的弱质属性还未得到根本改变等。建议政府着重抓好以下几项工作：一要进一步加强农业发展空间保护。要以“1185”功能布局规划（100万亩水稻、100万亩生态林、80万亩高效园艺、50万亩特种水产）为引领，充分发挥规划的发展导向和刚性约束作用，有效保护农业发展空间，促进农业集聚集约发展。二要进一步转变农业发展方式。大力转变农业经营方式、生产方式、资源利用方式和管理方式，推动农业发展由数量增长为主转到数量质量效益并重上来，由主要依靠物质要素投入转到依靠科技创新和提高劳动者素质上来，由依靠拼资源消耗转到可持

续发展、绿色发展上来。三要加强农业风险保障工作。完善农业风险应急保障机制，推动建立健全财政支持、多方参与的农业风险分散体系机制，推动农业防灾救灾方式由“政府救济”向“保险理赔”转变，提高农业防灾减灾能力。四要总结水稻生态补偿实施情况。水稻生态补偿已经实施二年了，市政府及相关部门要对二年来水稻生态补偿实施情况及其成效进行分析总结，对当前实施过程中存在的不足，要认真听取各方面尤其是来自基层和群众的意见建议，推动生态补偿机制的优化和完善。

**（二）水利现代化建设有待进一步推进。**今年6、7月份，我市又遭遇了特大洪涝灾害，全市直接经济损失达52.6亿余元。与去年不同的是，这次洪涝灾害，重点受灾地区主要是农区，大部分在环湖及沿河的圩区及集镇，充分暴露了我市农田水利建设滞后这一薄弱环节。建议政府要在认真总结、深度剖析、深刻反思连续二年抗击特大洪涝灾害经验和教训的基础上，着重做好以下几方面工作：一是要统筹城乡水利一体化发展。城市防洪工作固然重要，但农村水利工作也同样重要，水利工作的重点应更多地放在沿江、沿湖、沿河、沿库等重点区域，而这些重点区域大部分在农村，要坚持城市防洪排涝和农田水利建设一起抓，逐步解决好“城乡水利建设发展不平衡、农田水利基础设施建设滞后”的问题。当前要重点做好受毁圩堤修复加固工作，加大力度推进标准圩堤建设。二是要进一步完善水利建设规划。要尊重自然规律、尊重自然水系，崇尚人与水和谐相处。保护好我市“江南水乡”的历史原

貌。同时要深入开展调研，制定完善切实可行的全市水利建设规划，针对我市目前防洪排涝方面存在的“北排不足、下泄不畅”等薄弱环节，加快研究“水出口”方向，采取行之有效的对策措施，解决“水从哪里来，要到那里去”的困惑。三是要坚持统筹协调，科学治水。要切实树立管水有责、责无旁贷的责任意识，认真贯彻落实党中央提出的“加快水利建设，增强城乡防洪抗旱排涝能力”的要求，树立“按规律办事、可持续发展、人与水和谐共处”的理念，坚持依法治水、科学治水，标本兼治、综合治理，注重加大统筹力度、整合各方资源、形成治水合力，为确保我市“防洪安全、供水安全、生态安全”积极作为。

**(三)基层涉农服务队伍建设有待进一步加强。**目前，全市基层涉农服务队伍“人手不足、年龄老化、青黄不接”问题日趋突出。全市区划调整后，部分辖区在功能定位上发生了一定变化，新增了农业板块，而这些辖区涉农部门人员配备相对不足，与所承担的工作任务不相称。根据《农业技术推广法》、《动物防疫法》、《防洪法》、《生猪屠宰管理条例》等有关法律、法规要求，有关辖区要配备相应的人员，保证履行

公益性涉农职责。建议进一步加强部分辖区“三农”工作的领导，在机构设置、人员编制、人员配备上给予适当加强，为我市依法治农、实行农业现代化创造必要条件。

**(四)市动物卫生处理中心建设亟待加快推进。**市动物卫生处理中心建设工程项目于 2015 年 9 月进行了立项，市财政总计投入 6000 万元资金已分批下拨金坛区，金坛区政府也于今年 3 月通过了建设方案，但前期工作进展缓慢，至今仍没有开工。今年 4 月，市人大常委会第 31 次会议审议了市人大常委会执法检查组《关于检查我市〈生猪屠宰管理条例〉贯彻实施情况的报告》时，提出了“加大推进力度，加快市动物卫生处理中心建设步伐”的审议意见，但由于多种原因，推进效果不明显。在今年洪涝灾害期间，全市死亡禽畜 176.8 万羽（头），由于没有无害化处理场所，只能采用深埋的处理方法。建议政府及相关部门要高度重视，进一步加大推进力度，加快工程建设进程，争取市动物卫生处理中心能够早日建成并投入使用。

以上报告，请予审议。

# 关于 2016 年上半年全市社会事业方面 工作情况的调研报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会教科文卫工委主任 曹建荣

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照市人大常委会的工作安排，7 月中下旬，我委和部分市人大代表在市人大常委会副主任张东海的带领下，分别到教育局和卫计委听取上半年工作情况汇报、现场察看部分重点工程项目；召开科技、文广新、体育、食品药品监管等部门主要负责人座谈会，对上半年社会事业方面工作，特别是重点工程（工作）进展和完成情况进行了调研，现将有关情况向市人大常委会作一汇报。

## 一、上半年社会事业方面工作的基本情况

上半年，社会事业口各相关部门，紧紧围绕市委关于“重大项目推进年”的总体部署和全市重点工程及部门重点工作，攻坚克难，真抓实干，不仅各项工作任务基本达到序时进度，而且自加压力，负重奋进，部分项目已超额或提前完成目标。

**（一）科技创新工作有效推进。**今年以来，市政府及相关部门深入实施创新驱动发展战略，加快科技体制改革，各项工作进展较快。一是苏南国家自创区建设全面启动。制定并通过了常州苏南国家自主创新示范区空间布局规划、实施方

案，召开示范区建设推进会；指导“两区十八园”优化布局、提升内涵，江苏中关村科技产业园获批筹建省级高新区，常州印刷电子产业园、中科院遗传资源研发中心（南方）、国家石墨烯产业创新中心列入示范区省市共同推进重大科技创新建设项目；推进实施碳材料和新医药两大产业链 34 个重大项目，分别完成投资 9.4 亿元和 20.3 亿元。二是“十百千”创新型企业培育工程加快推进。制定实施科技创新发展指引，确定创新型领军培育企业 23 家，科技型上市培育企业 282 家，1126 家高新技术企业拥有有效知识产权超 8500 件；推进大中型工业企业和规上高企建设研发机构，建有为率为 94.24%，列全省第三；组织企业申报国家、省科技计划项目 732 项，上半年争取省级支持 2.54 亿元。三是发展众创空间推进创新创业工作进展顺利。武进区获批国家首批全省唯一大众创业万众创新区域示范基地，常州、武进两个高新区获批省级众创集聚区；目前全州市级以上众创空间累计 45 家，其中国家级 2 家，省级 22 家，累计创业项目及创业企业 800 多个。四是创新服务体系建设不断完善。推进国家知识产权示范城市建设，制定专利战略推进资金实施

细则，激励和促进专利创造量质并举，上半年完成专利申请 13053 件，同比增长 24.52%；发明专利申请 4700 件，增长 41.82%；专利授权 6018 件、发明专利授权 1399 件。制定实施科技服务业发展专项行动计划，武进国家高新区、江南石墨烯研究院分别列为科技部科技服务业区域和行业试点。制定实施市科技计划管理改革方案，实行分段评估、分段资助，强化中期检查评估，逐步扩大后补助比例，探索多元化投入模式和投入机制。

**（二）民生实事项目扎实推进。**市政府及相关部门牢牢抓紧为民办实事项目，认真实施，扎实推进。一是实施优质教育。列入市年度考核重点建设项目 52 个，其中辖市区 34 个，市本级 18 个。截至 6 月底，前期准备实施项目 14 个，在建项目 38 个。实施面积 76.47 万平方米，完成投资 11.87 亿元。年内，花园、丽华、同济、清潭北校区、五中等 5 所中学将投入使用。出台《关于开展常州市义务教育“新优质学校”创建工作的通知》，全面启动“新优质学校”创建工作，明确到 2020 年，创建 100 所“新优质学校”。截至 6 月底，公办普惠性幼儿园占比达 84%；新增省、市优质园 14 所和 13 所，市特色幼儿园 7 所，就读市级以上优质幼儿园人数占全市入园幼儿总数的 95% 以上。今年高考全市本二以上达线率较去年提高 3.1 个百分点，一本达线率提高近 2 个百分点，分别为 80.56% 和 26.31%。二是实施安心食品药品。完善食品药品追溯体系，明确全市农产品生产主体、生猪屠宰企业、菜市场属地管理责任，市食品药品监管局联合市农委下发

《关于加强食用农产品市场销售质量安全监督管理工作的意见》，规范食用农产品的产地准出、市场准入以及信息公示和追溯工作；在全市 35 家食品生产企业建立电子追溯系统；9 家三级医院已实现药品可追溯，并将在全市各级医院开展试点。健全食品药品监测体系，市食品药品监督检验中心挂牌投运，上半年完成 10500 批次食品安全抽检任务，问题食品全部予以处置。深化食品药品诚信体系建设，制定《常州市食品生产企业“灰名单”、“黑名单”管理办法》，公布了首批“黑名单”企业。强化对药品和医疗器械的监管，全市没发生源头性重大药械质量安全事件。三是实施体育惠民。天宁区、钟楼区全民健身中心和 6 个镇（街道）健身活动中心开工建设，25 个笼式足球场、灯光篮球场等全民健身工程预计 10 月底全部完工，250 个自然村（居民小区）健身路径新建和更新项目正在进行器械招标；开发集运动健身、健康管理、娱乐休闲等为一体的“常享动”APP 正式上线，实现了健身场馆便捷化服务；34 项政府购买体育服务项目完成招标，各项活动相继展开。

**（三）医联体建设积极推进。**《关于深入推进医疗联合体建设》的代表议案，是今年市人大常委会确定的一号议案。自 4 月份市十五届人大常委会第三十一次会议审议通过《关于市十五届人大六次会议“关于深入推进医疗联合体建设”议案处理意见的报告》以来，市政府及卫计委等相关部门高度重视，积极办理。一是认真制定实施方案。市政府办公室专门印发了《关于深入推进医疗联合建设的实施意见》，进一步明确指导

思想、基本原则和主要任务，并确定到今年底，实现以区域型医联体为主体，共建专科型、对口支援型医联体为补充的全市基层医疗机构建立医联体全覆盖，包括建设床位 400 张，共建特色专科 25 个，50% 的区域型医联体建成影像、检验等集约化中心的总体目标。二是切实加大推进力度。市医改领导小组专题研究医联体建设工作，召开推进会，进一步统一思想；明确要求，落实责任；加强统筹，努力形成共识和协同推进的合力。三是试点探索开始启动。按照市人大常委会会议案处理有关分类指导、积极探索、试点先行的审议意见，市卫计委在充分调研和沟通的基础上，确定 2 家市级医院分别与 1—2 家社区卫生服务中心建立人财物一体化管理的紧密型医联体。目前，市二院与天宁青龙社区卫生服务中心已正式签约，试点进入实质性阶段；市肿瘤医院与新北 1—2 家卫生院（社区卫生服务中心）的建设工作正在协调之中。

同时，市一院、妇保院钟楼院区医疗综合楼土建结构主体封顶；市三院公共卫生中心门诊楼完成封顶；市中医院急诊病房综合楼实施地质勘察、平面布局优化及扩初设计前期准备。认真落实 12 类 45 项基本公共卫生服务，至 5 月底，免费提供孕产妇保健 1.25 万人，儿童保健 4.15 万人，老年人保健 31.62 万人。

**（四）文化惠民工程深入推进。**市政府及相关部门以省级公共文化服务体系示范区创建、历史文化保护传承、文化民生品牌打造等为抓手，推动文化建设迈上新台阶。一是完善公共文化服务体系建设。省级公共文化服务体系示范区创建

取得实质性进展，已通过中期督查；天宁区图书馆完成装修，即将对外开放，新北区与常州工学院共建区级图书馆进入装修阶段；公共图书馆总分馆体系建设深入推进，部分乡镇分馆已与市总馆联网，实现通借通还“一卡通”服务；常州电视图书馆通过评审验收，正式成为第二批国家公共文化服务体系示范项目。二是提升历史文化遗产保护水平。组织编制了张太雷纪念馆新馆建设方案；加快提升青果巷历史文化街区文态，完成周有光图书馆陈展设计方案的征集、评审，完善唐荆川纪念馆建设和史良故居暨法治文化馆修缮陈展方案；赵元任故居修缮方案获省文物局批复。《常州市历史文化名城保护条例》进入一审程序，完成《常州市鼓励非国有博物馆发展管理办法》、《常州市非国有不可移动文物修缮补助管理办法》的修订。三是打造特色公共文化服务品牌。整体谋划和推进第三届“文化 100”各项筹备工作，期间举办的“中国常州国际民间艺术周”，已基本确定英国、俄罗斯、印度、埃及、波兰等 8 个以上国际性民间艺术团队 200 多名艺术家来常献演。同时，精心策划一批具有较高品质、内涵的文化活动，特别是马王堆汉墓、颐和园珍宝展、南京博物院“常州画派”精品展及李可染作品展等，将极大丰富常州市民精神文化生活。进一步创新“文化三送”、“社区天天乐”等工作机制，送戏下乡 500 场，送电影下乡近 5000 场。

## 二、应予重视的几个具体问题及相关建议

从调研的情况看，上半年全市社会事业方面的各项任务，特别是重点工程、工作实现了“双

过半”，为完成全年目标打下了良好基础。但是，相关部门普遍提出了加大立法工作力度，推进依法行政、依法管理的建议，教育、科技、文广新等部门，建议要加紧对学前教育、科技资金管理和公共文化服务等方面开展立法调研及立法工作，为实施科学、规范管理提供法律支撑。同时，有关部门还反映了几个应予重视的具体问题。

**（一）医联体建设的深入推进难度大、矛盾多。**市政府及卫计委等相关部门在办理“深入推进医疗联合体建设”议案中，积极探索，克难求进，相关工作特别是在总体规划和先行试点等方面有了新的进展。但随着医联体建设的不断深入，各种具体问题和深层次矛盾越发凸现。如在医保政策上，基层医疗机构的住院费用是按服务单元结算的，且定额偏低（标准额度为3300元），一旦超出即有患者和基层医疗机构共同承担。由此，不仅难以留住患者，也影响医务人员的积极性。在收费价格上，基层医疗机构的诊疗收费大约是大医院的三分之一或二分之一，虽然医联体内实行共享诊断收费标准，可知名专家到基层医疗机构开设门诊的挂号费和诊疗费等，至今尚未认定。同时，由于没有专项经费，医联体内双向转诊和影像中心的信息化平台建设无法推进。

建议：市政府及相关部门要通盘考虑，统筹协调，针对推进医联体建设的重点、难点问题，从市医改领导小组的层面加强政策研究和设计，在医改的大框架下，勇于探索，大胆创新，并在相关的具体问题上有所突破。进一步增加基层医疗机构基本医疗保险按病种收付费的病种数，明确医保结算价格，尽快出台医联体内患者诊疗的

具体医保标准，以利于基层医疗机构操作实施。进一步合理制定和调整基层医疗机构的诊疗、检验、手术等医疗服务价格，选择不同类型的基层医疗机构，通过先行先试，探索医联体内有关服务项目的增设和价格的调整。同时，学习借鉴无锡等周边城市的做法，市财政采取以奖代补方式，扶持医联体建设，并安排专项经费，重点用于医联体的信息化建设和人才培养。

**（二）新建项目一院妇保院钟楼院区周边配套道路亟待建设。**一院和妇保院联建的钟楼院区，占地面积100亩、总建筑面积12万平方米、开放床位1000张。该项目自2015年开工以来，总体进展较为顺利，预计明年底竣工交付使用。按照规划，院区周边道路实施方案是，东侧月季路、南侧丁香路、北侧棕榈路为新院区医院主要出入道路，但目前3条道路只有棕榈路建成通车，月季路、丁香路尚未开工，因而项目的雨污水排放管道无法接入月季路和丁香路，一定程度影响了施工进度。

建议：基于项目投用后，人员、车辆流量较大、周边配套道路施工期限紧张的实际，须加紧启动项目东侧月季路、南侧丁香路的实施，实现道路设施的完备与项目交付使用同步到位，以确保新院区的正常运行和安全畅通。

**（三）食品药品监督检验中心场所设施有待整合优化。**7月29日，常州市食品药品监督管理局正式挂牌成立（同时挂“常州市药品不良反应监测中心”和“常州市食品安全监控中心”牌子），由此，标志着全市食品药品监管体制改革后，检验检测的职能及人员编制、设备等已调整、

划转到位。但是，由于中心是原市质量技术监督局的食品检验检测部分(包括人员、职能和设备)与原药品检验所整合而成的，现无新的场所，处于两地分设状态(食品检验暂借用位于武进区西湖路的原市质检所，药品检验在新市路原药监所)，共有面积 8320 平方米(食品检验 3500 平方米，药品检验 4820 平方米)，按相关规定测算，中心的各类实验室用房共需 13000 平方米。而目前的状况既不利于管理和业务的开展，也满足不了检验检测用房需求，更不符合有关规定标准，尤其是现药品检验所在地，原为办公用房，而且楼体和相关设备逐已老化，不但不符合实验室的特殊需求，还存在安全隐患。同时，一方面检验检测的设备设施较为陈旧落后，有的甚

至无法使用，一定程度影响工作效率，另一方面检验检测领域的扩大、标准的提高，对仪器、设备的要求更高，亟待更新和提升。

建议：认真贯彻落实国家食品药品监督管理局关于《省、地级药品检验机构实验室建设指导意见》、《食品检验检测中心(院、所)建设标准》等有关文件精神，按照相关规定要求，重新规划布局，科学设置，实施异地新建或资源重组，将目前分设两地的中心进行集中统一、整合优化，以满足和适应食品药品检验检测的刚性需求，提高检验检测的效果和质量。同时，加大投入，及时更新和添置先进的检验检测仪器设备，为确保食品药品安全监管提供有力的技术支撑。

以上报告，请予审议。

# 关于 2016 年上半年全市环资城建 工作情况的调研报告

——2016 年 8 月 23 日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会环资城建工委主任 朱维平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

七月下旬，我委在贾宝中副主任的带领下，对市政府上半年环境资源及城乡建设工作情况进行了调研，现将有关情况和建议报告如下：

## 一、市政府上半年环资城建工作的总体情况

今年上半年，市政府在中共常州市委的领导下，围绕市委十一届十次全会和市十五届人大六次会议确定的目标任务，紧抓“十三五”开局契机，突出重点，创新发展，规范管理，环境资源及城乡建设工作取得了较好成绩。总体来看，主要有以下几个方面：

**（一）轨道交通、城乡路网等基础设施建设进展顺利。**轨道交通 1 号线全线 29 个站点中，翠竹站、清凉寺站等 14 个站点主体结构封顶；22 台盾构实现始发，其中新桥站～旅游学校站区间、常州北站～北郊中学区间已实现双线贯通，沿江城际站～科教城南站区间、龙虎塘～北郊中学区间实现左线贯通；高架段主体结构完成。2 号线总体设计、初步设计通过专家评审，完成管线迁改及交通疏解施工图设计、绿化迁移等工作，全面启动了沿线的征地征收工作。上半年，市轨道公司共筹集资金 30.05 亿元，其中国

开基金投资项目资本金 8 亿元和 1 号线银团提款 12.05 亿元，项目建设资金得到较好保障。施工现场管理严格落实参建各方的主体责任，充分利用安全风险监控与管理信息系统平台，对现场进行实时监控和数据监测，及时消除事故风险隐患。开展了“百姓地铁、百年地铁”为主题的“双百”地铁系列宣传活动，引导市民支持地铁建设。城市路网建设方面，红梅南路改造工程（中吴大道～浦前东路）、新堂北路和新一路已建成通车，永宁路和横塘河西路具备通车条件；劳动西路（长江路～十字河）（怀德南路～大仓路）、勤业北路桥（三堡街～运河路）已开工建设。干线公路方面，122 省道常州东段开展沥青面层施工，计划 10 月份建成通车；340 省道常州东段、长虹西路快速化改造、青洋南路等工程正按计划加紧施工；常宜、溧高高速公路将于三季度全面启动征地拆迁并开工建设。铁路建设方面，积极推进沿江城际、镇宣铁路、盐泰锡常宜铁路的项目前期和相关研究工作，沿江城际铁路常州段地勘工作完成 80%，计划年内开工建设。京杭运河横林段、奔牛段、芜申运河和丹金溧漕河溧阳段等三级航道整治工程加快扫尾，京杭运河经开区

段航道护岸主体工程基本结束。

**(二)社会公共事业、民生保障等项目稳步推进。**青果巷历史文化街区建设项目民房征收工作已基本完成，已经完成3个民居组团的修缮，正在推进礼和堂东侧、贞和堂、筠星堂等6个组团的修缮工作，周有光图书馆布展方案基本确定，唐荆川布展方案深化设计已完成初稿。文化广场一期工程6月底全面封顶，二期工程完成了全部抗拔桩施工。住房保障方面，上半年市新开工各类棚户区改造18796套，基本建成9713套，分别完成年度目标任务的83.2%和59.6%，我市棚改项目已纳入了省住建厅棚改计划；公共租赁住房开工（筹集）450套，基本建成2776套，分别完成年度目标任务的100%和86.5%。住房公积金增人扩面实现新增开户单位1513家，新增开户职工5.88万人，分别完成全年计划的94.56%和73.45%，有效地保障了职工的住房需求。继续加强房地产市场调控，出台《供给侧结构性改革去库存实施方案》，商品住房去化周期降至8.63个月。西石桥水厂自来水深度处理工艺改造项目主体工程进展顺利，预计明年上半年建成投运，魏村水厂深度处理项目也已开工建设。天然气利用三期工程已完成12.1公里铸铁管改造工作，年内管道改造任务将全部完成。江边污水厂管网扩建工程和戚墅堰污水处理厂三期工程均进入系统调试运行阶段。民航新增韩国大邱、印尼普吉岛等国际航线，国航“通程登机”业务正式开通。积极开展全国公交都市和全省公交优先示范城市创建，市区公交线网布局 and 结构进一步优化和提升，上半年新辟线路6条，优化

调整线路15条。推进市区出租车汽车行业改革，今年3月1日起停止征收出租汽车经营权有偿使用金。上半年，我市旅游经济继续保持了快速增长趋势，全市旅游接待总人数约2910万人次，同比增长9.5%。东方盐湖城（一期）道天下景区开城，使我市的旅游主打产品中又增添了新的亮点，我市的旅游知名度进一步提高。

**(三)生态文明建设、环境保护取得较好成绩。**继续深入贯彻实施新《环保法》，以改善环境质量为核心，深化生态绿城建设，加大环境监管和综合治理力度，我市已连续4年在全省生态文明建设工程综合考核中排名第二。皇粮浜公园已全面开工建设，计划8月底进行绿化招标；老运河保护和环境整治工程完成项目建议书批复和设计招标工作，二次修改方案已转报国家文物局审批；横塘河湿地公园已建成五个功能区，绿建中心主体封顶。全市生态绿城建设六大类202个项目，已完工39项，116项正加紧建设。生态红线区域保护落实日常监察和长效管理机制，完善生态红线区域保护规划，开展红线区内典型生态系统的生态资源调查。包括能源结构调整、工业污染治理等在内的大气污染防治项目已完成767项，市区黄标车限行范围扩大至214.2平方公里，开通了首条纯电动公交线路；水环境整治项目已完成50项，另有261项开工建设，我市“清水工程”成效明显，黑臭水体治理工作得到住建部充分肯定，并作为唯一经验交流城市在全国会议上介绍城市河道污水截流的做法和经验。1~6月，市区空气质量优良天数111天，市区PM2.5平均浓度同比2015年下降9%，4

个集中式饮用水源地水质达标率 100%。

#### **（四）行政效能、法制化水平得到进一步提高。**

今年以来，市政府环资城建系统各部门深入开展“两学一做”专题教育活动，在行政监管与为民服务中坚持创新服务和主动服务，强化依法行政和严格执法，特别是结合智慧城市建设广泛运用互联网技术，行政服务效能显著提高。市建设局加快推进智慧城建共享平台和公共数据库项目建设，采用“质监通”和“安监通”移动执法系统，对施工现场的质量和安进行交互式管理，有效提高了监管工作的规范性和科学性。市城管局在完成对数字城管应用软件升级项目验收和运行保障的基础上，积极推进数字城管信息系统升级二期项目建设；完成餐厨系统运行数据和视频接入，实现生活垃圾收运车、餐厨垃圾收运车、道路机械化作业车数据库整合。市规划局深化建设项目规划审批全面电子流转工作，进一步完善规划管理督查机制。海事局积极推进常州港“船港货”平台运行，使现场巡航与电子巡航得到有效结合。我市取得地方立法权后，规划、房管、建设等部门积极开展我市地方法规、政府规章等相关立法工作，不断提高依法行政的能力水平。

《常州市历史文化名城保护条例（草案）》已经市政府常务会议讨论通过，将由市人大常委会会议进行审议；《常州市城乡规划条例》、《常州市住宅物业管理条例》等正在开展起草调研、论证工作，《常州市商品房交付使用管理办法》正由市政府法制办进行审查。

此外，我市的城市创建工作也取得了丰硕成果，今年 5 月召开的第七次全国人民防空会议

上，我市被评为“全国人民防空先进城市”称号；6 月，在第 3 届国土资源节约集约模范县（市）表彰大会上，我市被国土资源部授予“国土资源节约集约模范市”荣誉称号；不久前我市又被批准成为江苏省海绵城市建设试点城市。

总之，我们认为，上半年市政府环资城建口工作总体进展较好，达到了“时间过半、任务过半”的要求，行政管理和创新服务进一步加强，城市功能进一步完善，城市形象进一步提升。但同时我们也清醒地认识到受宏观经济形势影响，一些影响我市城市建设发展的不利因素和市场风险仍未化解：各大融资平台依赖土地注资的现象依然较为严重，上半年出让的市区经营性用地中，注资地块成交面积和成交金额分别占到总量的 95.77% 和 98.95%，且注资地块的价格严重虚高，债务风险日益突出；另据统计，我市批而未供、供而未用的土地分别达到 37903 亩、60499 亩，在供而未用土地中注资地块的比例占到 59%，开发商手中也有大批待开发地块，一旦这部分转化为商品房，我市房地产的去化周期仍将大幅提高，房地产风险仍然存在；此外，物管矛盾还比较突出，环境质量还很脆弱，轨道交通建设中的交通疏解和施工安全要求更高，这些都需要政府及各部门引起足够重视。

## **二、对市政府下半年环资城建工作的几点建议**

下半年，我市的环资城建工作要在现有成绩的基础上，对照全年目标任务，狠抓薄弱环节，进一步创新工作举措、狠抓工作落实，努力完成全年目标，为实现“十三五”目标打下坚实的基

础。分析下半年的宏观形势和我市实际情况，我们建议，市政府要着重关注和推进以下几个方面的工作：

**（一）强化部门配合，合力推进城市建设发展。**我市是中央编办确定的综合行政执法体制改革试点城市、省政府确定的产城融合综合改革试点城市，承担了多项重要改革的试点任务。随着全面深化改革的不断深入，综合行政执法体制改革、不动产登记制度改革、公共资源交易体制改革等各项改革措施正逐步付诸实施。这些改革涉及多个部门，牵涉到机构、人员、管理体制等各个方面的调整，相关部门要加强协同配合，按照改革的相关要求积极稳妥地有序推进，顺利完成人员和工作的交接，确保“人心不散、队伍不乱、工作不断”。前不久市人大常委会专题审议了我市《江苏省物业管理条例》的贯彻实施情况，综合执法进小区工作没有真正落实到位是物管矛盾仍然突出的重要原因之一，需要各相关部门厘清法定职责、主动落实责任、形成工作合力。同样，在大气污染防治、生态红线保护、城市长效管理等多个领域都必须进一步加强部门协同。本次会议即将初审我市的第一部实体法《常州市历史文化名城保护条例》，今后还将出台更多的地方性法规，在法规草案的起草过程中，各相关部门同样要积极配合，充分沟通与协调，主动承担法定职责，使各项法规具有更强的可操作性。老运河沿岸慢行系统建设方案由于涉及古运河历史文化遗产保护，现已报省文物局并转报国家文物局审批，建议市政府安排市文物主管部门积极向上协调，争取方案尽早得到批复。

**（二）加强问题研究，不断增强城市发展后劲。**录安洲港口是我市“通江入海、连城达港”的重要战略枢纽，经过多年的建设已初具规模。然而，由于管理体制的限制，没有按照现代化综合港口的要求统一规划和建设，缺乏完整的后方基地、交通网络等港口要素。为此，市交通局与新北区政府共同提出了“深化常州港发展体制改革，合力打造亿吨港区”的目标，市政府及相关部门要认真研究制定相关的政策措施和体制机制，加快推进实施，并结合德胜河三级航道改造工程，打造我市功能齐全、设施完备的综合型现代化长江港区，使有限的长江岸线资源发挥出更大的作用。常州机场是我市另一个对外窗口和重要设施，依托常州机场建设航空产业园对于发展航空产业具有深远的意义，目前，航空产业园更多的是引进航空设备的加工制造产业，要注重发展航空物流业，统筹利用机场核心区资源。建议市政府研究制订我市航空产业发展的总体规划，把常州机场发展成为我市外向型经济的重要引擎，把我市的西北部地区打造成为包括机场、港口、铁路在内的物流基地。我市的几大政府融资平台相对独立，融资能力低、成本高，虽然各部门都在努力拓展融资渠道，创新融资方式，但长期以来依赖土地注资的现状没有根本改变，风险仍呈集聚趋势，建议市政府对此问题要高度关注、认真研究。

**（三）抢抓重点项目，着力提升城市综合竞争力。**“打造长三角中心城市，提升在全省中轴线城市的首位度”是我市的发展战略，为此，要全力以赴发展我市南北交通干线，加快常泰过江

通道、常溧高速北延、德胜河三级航道整治以及镇宣铁路、盐泰锡常宜铁路等水陆主通道建设。目前，这些项目尚处于前期阶段，要进一步深化方案研究，积极协调省有关部门和兄弟城市，促使项目能够早日开工建设，从而确立我市作为全省交通网中东西和南北向交通节点的核心地位。要精心组织好轨道交通建设。我市轨道交通建设即将面临 1 号线、2 号线同时建设的局面，这对于建设管理工作提出了更高的要求，一方面，要加强施工组织，实现投资、质量、进度、安全的有机统一，另一方面，要组织好交通疏解，我市在 1 号线的交通疏解中取得了成功的经验和好于预期的效果，但 2 号线途径我市中心繁华地段，对于交通的影响和压力必然更大，需要进行更加严密的策划和组织，制定更加周密的方案和预案。青果巷历史文化街区项目是全市人民关注的文化工程，凝聚了全市诸多的传统文化和名人文化，要认真做好方案设计和业态研究，稳步推进修缮进程。同时，要利用《常州市历史文化名城保护条例》即将出台的契机，加大历史文化保护的宣传，提高全市人民保护历史文化的意识和参与度。

**(四) 坚持民生导向，努力提高居民的幸福指数。**要加快棚户区改造进程。近二十年高速的

城市建设已经将市区内集中成片、商业价值高的地块基本开发殆尽，剩下的大多是零星分散、商业开发价值较低的老旧街区，房屋设施陈旧、周边环境差，治安事件多发。要借助目前国家和省有关棚户区改造的优惠政策和资金，制定好改造计划加快组织实施，要更多地鼓励居民采用货币化安置方式，既改善了他们的居住条件，也有利于降低我市的房地产去化周期。要组织好海绵城市建设。前不久的强降雨使我市再次经历了防汛的考验，建设海绵城市是城市内涝的有效途径。要借助我市成为省海绵城市建设试点的契机，进一步科学论证、完善方案，组织好各方力量积极推进，建设过程要以片区为单位集中考虑建设和改造方案，避免局部的、亮点式的形象工程，逐步提高城市消纳雨水和改善水体质量的能力。要继续推进生态建设。要按照去年市人大常委会作出的《关于加强生态红线区域保护的決定》要求，进一步落实好保护措施，坚守生态红线。要不断加大大气污染防治等环境综合治理力度，加快产业结构和能源结构调整步伐，加强绿色建筑、汽车充电桩、船舶岸电等技术的推广运用，使我市的生态环境更加优化。

以上报告，请予审议。

# 常州市人民政府关于提请审议《常州市历史文化名城保护条例（草案）》的议案

常州市人民代表大会常务委员会：

务委员会予以审议。

《常州市历史文化名城保护条例（草案）》

已经 2016 年 8 月 1 日常州市人民政府第 50 次常务会议讨论通过，现提请常州市人民代表大会常

市 长 费高云

2016 年 8 月 4 日

# 关于《常州市历史文化名城保护条例 (草案)》的说明

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市规划局局长 胡 伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就《常州市历史文化名城保护条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作以下说明：

## 一、立法的必要性

常州是一座具有 2560 余年建邑史的历史文化名城，是吴文化、齐梁文化的重要发源地，历史悠久，文化遗存丰厚，到目前为止，我市市区共核定 3 处历史文化街区，4 处历史地段，226 处历史建筑。2015 年 6 月，常州成为国家历史文化名城。这对我市加强历史文化遗产的保护、继承和弘扬常州市历史文化传统、提升城市竞争力等都具有重要意义。因而，全市上下对历史文化名城保护的认识显著提高并形成共识，舆论监督逐渐加强，常州的历史文化名城保护工作取得了长足的进步。

但是随着常州市城市现代化建设的迅速发展，人们对历史文化资源稀缺价值和不可再生性认识有待进一步提升和统一，历史文化名城保护工作任重而道远。如保护工作的管理体制不尽完善，管理机构不尽健全，管理程序不够明确，资金保障、社会公众参与、社会保障、历史文化资源的利用与继承等长效保护机制有待逐步建立

和完善。因此，为了适应我市加强历史文化名城保护的需要，有必要根据现行法律、法规制定《条例》，让常州市历史文化名城保护的制度建设、部门职责、实施保障及监督等都有法可依，为我市历史文化名城的保护提供更加有力的法制保障。

## 二、立法的依据及过程

《条例（草案）》制定的主要依据是《中华人民共和国城乡规划法》、国家和省历史文化名城名镇名村保护条例及省城乡规划条例等有关规定，并借鉴上海、广州、杭州、南京、福州、苏州、宁波等城市相关立法经验，结合常州历史文化名城保护的实际情况制定。

根据市人大的立法计划，《条例》被列入 2016 年常州市地方性法规立法项目。2016 年 2 月，市规划局会同文广新、城乡建设等部门成立了起草领导小组及工作小组。起草工作小组根据常州市历史文化名城保护的实际情况，会同市人大有关工委、市政府法制办、文广新局、城乡建设局等部门赴南京、宁波等地开展学习调研，参考了兄弟城市的立法经验，并先后多次向辖市、区人民政府、相关部门、专家和社会公众征求意见，对《条例（草案）》进行了反复论证修改，

完成《条例》(送审稿),于5月13报市政府。市政府法制办通过实地调研、意见征求会、专家论证会等形式,广泛征求各区、有关部门及地方文史专家意见建议,吸纳有关建议,反复讨论修改。2016年8月1日,经市政府常务会议讨论通过,形成了目前的草案文本。

### 三、《条例(草案)》主要问题的说明

《条例(草案)》共五十九条,分为总则、保护名录、保护规划、保护措施、利用与传承、法律责任和附则七章。主要体现在以下五个方面:

#### (一) 关于历史文化名城保护机构的设立

为了建立名城保护的长效机制,进一步加强常州历史文化名城保护工作的统筹和协调,结合我市实际,《条例(草案)》第六条明确了常州市历史文化名城保护委员会(以下简称市名城委),负责研究历史文化名城保护与管理中的重大事项,组织、协调和推动历史文化名城保护工作。市历史文化名城专家委员会对保护名录、保护规划、保护措施等事项进行论证或者评审,为市名城委决策提供咨询意见。市历史文化名城保护机构(以下简称市名城保护机构),承担历史文化名城保护的日常工作。

#### (二) 关于职责的明晰

名城保护的主要目的之一就是保护对象不被建设或者其他行为活动所破坏,而这个需要做好几方面的工作。一方面是做好保护规划,使得各项建设行为或者其他行为能够按照保护规划的要求进行;另一个方面则是各部门对保护对象日常维护、监督和修缮管理。为此,我们学习了广州、福州、南京等城市的保护经验,从几个方

面构建了全方位的部门管理实施保障机制:

**第一**,从总体要求上,明确了各级政府以及各职能部门的责任分工(第四、五条);

**第二**,针对保护过程中日常管理、维护和修缮等,第二十八条明确了历史城区、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、中国传统村落、历史地段和历史建筑所在地辖市(区)人民政府或者市人民政府指定的有关部门,按照保护规划和统一管理要求,组织实施保护工作。

#### (三) 关于长效机制的建立

历史文化名城保护工作是一项长期性、艰苦性的工作。需要建立长效的管理机制,为此,条例从以下几个方面强化了名城保护的长效机制:

**一是加强对历史文化名城保护的管理。**《条例(草案)》规定市人民政府应当每年对历史文化名城保护工作进行评估,把保护工作成效作为市、辖市(区)人民政府及其相关部门考核的重要内容;确定了建立历史文化名城保护信息管理系统,同时明确加强诚信体系建设,对单位和个人在历史文化名城保护中产生的公共信用信息,有关部门应当及时向市公共信息平台推送。(第八、九、十条)

**二是确立了保护名录制度。**《条例(草案)》规定历史文化名城保护实行保护名录制度。任何单位和个人都可以向市名城保护机构提出将具有保护价值的历史地段、历史建筑等列入保护名录的申请或者建议。(第十二、十六条)

**三是确立了保护责任人制度。**《条例(草案)》明确了国有及非国有受保护的建筑物、构筑物保护责任人,明确保护责任人的法律责任。(第二十九、五十一、五十五条)

**四是建立了修缮补助机制。**《条例（草案）》明确保护范围内非国有建筑物、构筑物的保护责任人按照修缮技术要求、修缮保护设计方案进行修缮的，市、辖市（区）人民政府给予维护修缮补助。维护修缮补助具体办法由市人民政府制定。（第四十三条）

#### **（四）关于利用与传承**

历史文化遗产具有不可再生性，为保护文化遗产，让历史文脉得以传承发展，生生不息，《条例（草案）》适应新的要求，确定了合理利用，传承发展原则，在确保历史真实性和其文化的魅力的前提下获得经济利益，该着重保护的，就保护和传承，该开发利用的，就在保护的同时合理开发利用。

**一是鼓励多样化的途径实现可持续的保护与利用。**《条例（草案）》明确通过政策引导、资金扶助、减免租金等方式，促进保护对象的合理利用。鼓励历史文化名镇、历史文化名村和中国传统村落内的建筑物、构筑物，可以采用保留集体建设用地、宅基地性质的方式进行流转。历史文化名村、中国传统村落所在地的村集体经济组织可以设立集体控股公司，具体参与保护利用工作。鼓励单位和个人采用出资、捐资、捐赠、设立基金、提供技术服务或者以其所有的建筑物、构筑物或者租赁建筑入股等方式参与保护利用工作。（第四十七、四十八、四十九条）

**二是鼓励根据保护规划要求及建筑的特点开展多种形式的利用。**《条例（草案）》鼓励开展

旅游业、文化事业、传统手工业、地方文化研究，开办纪念馆、展览馆、博物馆、旅游观光、休闲场所等多种形式的利用；通过重点发展本区域的传承业态、设置工作室或者传习所等方式，形成利用与传承相结合的特色网络；鼓励利用自有住宅作为民居客宅、手工艺作坊等，使游客充分体验地方传统生活氛围，展示传统民俗文化。（第五十条）

#### **（五）关于强化法律责任**

为了保障条例的落实，《条例（草案）》对违法行为进行有效处理，从以下方面分类规定了违法行为的处罚内容。

一是对人民政府、部门的责任做出了细致规定。其中未组织或未按规定组织编制、修改、公布保护规划和确定、调整保护名录的；未按照法定程序或者未按照保护规划的要求履行审批职责的；未依法受理举报、控告和查处违法行为的；未按照条例规定制定适应保护需要的保障方案的，将对直接负责主管人员和其他直接责任人员，依法追究行政责任（第五十四条）。

二是细化了对建设单位、个人或者其他有关主体违法的处罚细则。明确了违法建设、违反禁止性活动、擅自损坏、拆除或者迁移建（构）筑物，尤其是擅自拆除历史建筑的责任，另外还有保护责任人不作为行为的法律责任（第五十五条至五十八条）。

以上说明连同《条例（草案）》，请予审议。

# 关于《常州市历史文化名城保护条例 (草案)》的审查报告

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会环资城建工委主任 朱维平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将我工委对市政府提请市人大常委会审议的《常州市历史文化名城保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的审查情况报告如下：

## 一、审查过程

自《条例》被确定为今年的立法项目后，我工委即与法工委、教科文卫工委一起提前介入并参与《条例(草案)》的起草论证工作，先后与市规划局、文广新局、市政府法制办等相关部门赴南京、宁波、福州、泉州等地开展调研，就名城保护工作的机构设置、经费保障、部门职责、保护措施等问题与兄弟城市进行交流探讨，学习借鉴先进经验。在调研的基础上，多次参加部门组织的论证会，对《条例(草案)》的章节设置、条款内容等提出具体意见。《条例(草案)》经市政府常务会议讨论通过后，按照《常州市制定地方性法规条例》第三十九条规定，我工委对《条例(草案)》的必要性和可行性进行了审查。同时，将《条例(草案)》文本和《立法对照表》印发市政协文史委、城建与人资环委、各辖市区人大环资城建工委、以及相关专家和委员，广泛

征求意见，8月9日市人大常委会贾宝中副主任主持召开了征求意见座谈会，充分听取各方意见建议。8月10日我工委邀请法工委、教科文卫工委召开了审查会，并请负责起草的相关政府部门对《条例(草案)》作进一步说明，就相关审查修改意见进行了研究讨论。

## 二、制定《条例》的必要性

常州是三吴重镇，长江文明和吴文化的发源地之一，有着6000多年的人类文明史和3200多年的文字记载史。自古以来，常州名胜古迹众多，历史人文荟萃，“常州学派”、“阳湖文派”、“毗陵诗派”、“常州词派”、“常州画派”和“孟河医派”等饮誉全国，名人数量位居全国同类城市第四。然而，上世纪八十年代后，随着经济的发展和城市化进程的加快，我市的许多历史文化遗存遭到了不同程度的破坏，也使得常州错失了三次成为“国家历史文化名城”的机会，这是与我市的历史文化地位极不相符的。2013年，我市启动了新一轮“国家历史文化名城”申报工作，经过近三年的不懈努力，终于在去年6月1日获得了这一称号。同时，我市还拥有一个中国历史文化名镇(孟河镇)、一个中国历史文化名村(焦溪

村)、二个中国传统村落(杨桥村和焦溪村)。获得名城名镇名村称号只是工作的起步,更为重要的是将各项保护措施落到实处,这也是全市社会各界的普遍共识。今年,市人大常委会将我市的第一部实体法确定为《常州市历史文化名城保护条例》既是民意的体现,也充分说明了这项工作的重要性和必要性。通过立法的形式,把对历史文化遗存的保护制度、具体要求、部门责任等加以明确,可以提高保护工作的约束力和强制性,使部门、单位和个人在保护过程中能够有章可循、有法可依。同时,《条例》的出台也将是一次宣传和普及历史文化名城保护知识的大好契机,对于全社会提高保护意识,主动理顺保护与发展的关系,积极地参与保护工作具有十分重要的意义。

### 三、《条例(草案)》的可行性

我工委对《条例(草案)》进行了认真审查,认为《条例(草案)》依据《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国文物保护法》、国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》、《江苏省历史文化名城名镇保护条例》等相关上位法,充分结合了我市历史文化遗存的保护实际,对保护范围、部门职责、保护规划、保护措施、利用与传承、法律责任等进行了规范。条文内容较为详实且具有可行性,符合上位法的立法精神和基本要求,并结合了我市的保护实际,是对我市贯彻实施上位法的有益补充与细化。在保护体制上延续了我市在历史文化名城保护工作中的传统,融合了兄弟城市的成功经验和做法,既保持了保护工作的连续性,又加强了组织机构和资

金保障,也进一步明确了各级政府、部门和社会各方主体的法律责任。在保护内容上涵盖了我市历史文化遗存的主要类型,并确立了保护名录制度。在保护措施上强化了保护规划的法律地位,对不同类型的历史文化遗存制定了针对性的保护措施,并且增加了利用与传承的章节,既有利于引导各方力量参与历史文化名城保护,提高保护工作的积极性、多样性和有效性,也有利于充分发挥历史文化遗存的公共文化服务和社会教育功能,符合国家关于历史文化保护工作的指导思想和方针政策。

### 四、对《条例(草案)》的修改意见和进一步完善的建议

我工委认为,本《条例(草案)》可以提交市人大常委会会议审议,但有些地方还需要修改完善,在文字表述上也需要进一步规范、清晰。为此,我工委结合调研情况并综合各方意见,对《条例(草案)》提出如下意见建议:

#### (一)关于直观体现法规调整范围和保护对象的问题

作为地方性法规,其调整范围涵盖整个行政区域,除已申报成功的历史文化名城范围外,也涵盖溧阳市和金坛区,因此,在条例中应体现金坛、溧阳元素。在《条例(草案)》第十二条对保护名录中保护对象的列举时,应该明确列举我市具有代表性的重要历史文化遗存,如:“文物保护单位和一般不可移动文物”可改为“瞿秋白故居、淹城遗址、中华曙猿化石地点等文物保护单位和一般不可移动文物”;历史地段中应增加“西直街—三堡街”,“梳篦、乱针绣等非物质文

化遗产”可改为“金坛刻纸、常州梳篦、常州留青竹刻、乱针绣等非物质文化遗产”。这样既有利于向公众宣传我市历史文化名城保护的具体内容，突出保护重点，也体现出条例的地方特色。

## （二）关于保护机构的设立和职责问题

《条例（草案）》第六条提及市历史文化名城保护委员会、市历史文化名城保护专家委员会、市历史文化名城保护机构。从管理体制上讲，市名城委是市政府下设的议事协调机构，不具备决策职能，更不能取代市政府的职责；专家委员会的职责也不全面，因此，建议将本条第一款改为“市人民政府设立市历史文化名城保护委员会（以下简称市名城委），负责研究历史文化名城保护与管理中的重大事项，组织、协调和推动历史文化名城保护工作。市名城委的日常工作由市历史文化名城保护机构承担”；第二款改为“市名城委设立市历史文化名城保护专家咨询组，负责对保护名录、保护规划、保护措施，以及重点保护项目的保护措施和修缮方案等事项进行论证或者评审，为市名城委提供咨询意见”。同时，将第四条第一款改为“市人民政府统一领导全市历史文化名城保护工作，市历史文化名城保护机构承担全市历史文化名城保护的日常工作。”，将后续条款中出现类似“报市名城委审议公布”、“报市名城委审查后实施”表述的，均改为“报市人民政府批准（或同意）后公布（或实施）”。这样既符合地方性法规不作增设常设行政机构的规定，又能明确我市历史文化名城保护的领导机构和主要工作机构。

## （三）关于进一步明确各级政府和各部门职

## 责的问题

本条例确定的保护原则第一项就是“政府主导”，但在许多条款中政府及相关部门的责任表述不够明晰。如，第二十九条在确定保护范围内建筑物、构筑物保护责任人的条款中，没有明确当出现所有权人、代保管人和实际使用人均不明确的情况时，政府相关部门应当作为保护责任人承担兜底责任，从而保证每一处受保护的建筑物、构筑物都能落实到保护责任人。又如，第四十四条在保护范围内建筑物、构筑物存在毁损危险时，更多强调的是保护责任人的报告责任，但由于责任人并非专业人士，完全可能以此为由逃避责任，因此，这里更应该强调政府相关部门的检查、发现和通知责任。此外，在《条例（草案）》中还多处出现类似“向相关部门……”、“按有关规定……”的表述，并没有明确到底是哪个部门、什么规定，会导致公众在遇到问题时无法确定应该找谁、该怎么办。类似表述应该加以梳理，尽可能予以具体明确。

## （四）关于部分表述用语不够严密的问题

法律条文的用词必须规范、准确、严密，应避免产生歧义和法律空子。例如，在条文中用到了“应当及时……”的表述，类似表述在国家层面的法律法规和部门规章中会出现，为的是让各地在制定地方性法规和规章时可以根据当地实际制定具体标准，而在我市层面制定的地方性法规中，就应该明确“×××天内”的具体时限。《条例（草案）》中数次出现“所在地辖市（区）”的表述，容易造成“所在地下辖的市（区）”或“所在地所属的市（区）”的理解歧义，按照原义建议

改为“所在的辖市（区）”。《条例（草案）》中数次出现“历史城区、历史文化街区……和历史建筑保护范围内的建筑物、构筑物……”的表述，易理解成历史城区保护范围内的所有建筑物、构筑物，事实上历史城区范围较广，其中大量的建筑物、构筑物并未列入本条例保护范围，建议对相关条款加以梳理，进一步准确表述。

#### （五）关于条例中需要增加的内容

1. 七条中增加专项资金使用范围的相关内容。

2. 对已普查发现但尚未公布列入保护名录的历史文化遗存应采取预保护措施，在条例中应增加相应的条款作出有关规定。

3. 建议条例中增加“建立历史文化名城保护志愿者队伍”的相关内容表述。

4. 建议条例第四章中增加“制定年度修缮维护计划”的相关内容规定。

#### （六）其它需要修改的地方

1. 第三条保护原则中的“公众参与”改为“社会参与”。

2. 第九条改为：“市历史文化名城保护机构应当建立历史文化名城保护信息管理系统，并负责信息管理系统的管理和维护”。

“各相关部门按照各自职责负责历史文化名城保护相关信息的采集、录入、分析和评估等工作”。

3. 第十一条第一款改为：“任何单位和个人都有依法保护历史文化名城的权利和义务，对破坏、损害历史文化名城的行为有权进行劝阻、举报和控告”。

4. 第十二条第十项，将“历史建筑”和“近现代

工业遗产”分两项列出。

5. 第十七条第（一）项改为：“保护对象的历史、艺术、科学、文学价值等的说明”；

第（二）项改为：“历史沿革及现状情况”。

6. 第二十二条款改为：“……，经原审批机关同意后，修改后的保护规划按照原审批程序报送审批”。

7. 第三十八第（三）项改为：“织补、大修后的建筑的高度……；”。

8. 第四十五条第二款改为：“历史文化街区、历史地段保护范围内，严格限制机动车通行”。

9. 第四十七条“……，通过政策引导、资金扶助、减免租金等方式，促进合理利用”。在方式中增加“租金补贴”方式。

10. 第五十条第一项改为：“……，发展旅游业、文化产业、传统手工业，开展地方文化研究，开办纪念馆、展览馆、博物馆以及旅游观光、休闲场所”；

第二项改为：“重点发展本区域的传承业态，设置工作室或者传习所等，形成利用与传承相结合的特色经营网络”；

第三项改为：“鼓励利用民居作为客栈、手工艺作坊等，充分体验……”。

11. 第五十一条第一款改为：“保护责任人可以在符合历史文化名城保护规划和结构、消防等管理要求的前提下，对建筑物、构筑物进行多种功能使用”。

12. 第五十四条改为：“在历史文化名城保护工作中，有以下情形之一的，……”。

以上报告，请予审议。

# 关于我市残疾人权益保障工作情况的报告

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市残疾人联合会理事长 金志达

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，现将我市残疾人权益保障情况报告如下，请予审议。

我市现有残疾人 24.4 万多人，约占全市总人口的 5.92%。目前，持证残疾人共有 7.8 万多人，其中：视力残疾 1.4 万人、听力残疾 1.3 万人、言语残疾 780 人、肢体残疾 3.5 万人、智力残疾 7020 人、精神残疾 5900 人、多重残疾 620 人。近年来，在市委、市政府的高度重视下，在各有关部门和社会各界关心关怀下，各级残联组织以改善残疾人民生为重点，以服务残疾人需求为主线，切实保障残疾人生存权、发展权、平等享有和社会参与权，提振了残疾人自我发展信心与能力，有力推进了残疾人全面小康进程，残疾人事业发展取得了长足进步。

## 一、全市残疾人权益保障整体情况

### （一）以政策惠残为立足点，全面强化权益保障体系

1. 惠残政策不断完善。“十二”五期间，市委、市政府及相关部门先后颁布实施了残疾人事业“十二五”规划和《关于明确特殊困难残疾人生活救助工作的通知》、《关于对市区无固定收入重残人员给予生活救助的实施意见》、《关于开

展对困难残疾人康复、无障碍和安养服务进家庭的通知》、《常州市特殊困难残疾人生活救助实施办法》、《常州市残疾儿童康复救助实施办法》、《常州市进一步加强精神病防治康复工作意见》等三十多个扶残惠残的政策法规，各级人大、政协加强专项检查和督查，全市残疾人事业基本实现了依法发展、快速发展、和谐发展。

2. 生活保障不断深化。全面落实低保残疾人、重度残疾人、灵活就业的困难残疾人社保补贴。“十二五”期间，全市 4.5 万名符合条件的残疾人全部纳入低保，累计发放补贴 2500 多万元；对 1.9 万名无固定收入重残人员实施全额低保救助，对 1600 多名一户多残、依老养残家庭中的残疾人发放生活救助金。今年按照国务院和省“两项补贴”意见要求，正式出台《市政府关于落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的实施意见》，补贴再次提标。对生活不能自理的贫困残疾人发放护理补贴 964 万元。对符合条件的残疾学生和残疾人家庭子女给予每年 600-3000 元的助学补贴，累计救助 2000 多名学生，发放助学金 192 万元。建成托养机构 72 家，受益残疾人 2400 名。利用商业保险补充机制加强兜底保障，投入 780 多万元为 5.6 万残疾人办

理意外伤害保险，并逐步推广大病补充保险。

**3. 康复保障不断推进。**圆满完成市康复中心提升工程，建成面积近 2 万平米，集合综合业务办理、康健指导、技能培训、辅具适配等十大服务的“一站式”综合服务中心。实现 0-14 岁残疾儿童康复救助全覆盖，每年最高救助 2.53 万元。“十二五”以来，持续开展康复服务进社区到家庭活动，康复知识普及 5 万余人，配发辅助器具 1.1 万件；加强精防经费保障，市级每年投入 572 万元专项用于精防救助，逐步提高二代药占有率，监护重症精神病患者 2.27 万人。开展“社区光明行”活动，实施免费白内障复明手术 2.27 万例。规范康复机构建设，4 家定点机构获省二、三级认证。持续推进残疾人康复项目进医保，38 个康复项目全部纳入医保。全市逐步形成由专业指导机构、各类残疾人康复专业机构、社区康复服务机构组成的立体化康复服务网络。

**4. 维权保障不断畅通。**搭建诉求平台，今年正式开通 12385 残疾人服务热线，提供 24 小时的政策咨询、投诉请求、生活帮扶等服务。健全残疾人法律救助工作协调机制，充分发挥残疾人法律救助工作站作用，“十二五”期间，98 个法律援助机构累计受理案件 1200 余件。完善各级残疾人维权服务中心，明确专人负责信访接待，聘请专职律师、心理咨询师值班，解答残疾人咨询，解决残疾人困难。大力推动无障碍建设，目前，全市新建城市道路、公共建筑无障碍设施建设率 85% 以上，市区所有公交车全部安装语音提示或显示屏；市盲人图书馆对社会全面开放；市银行业协会部署开展阳光助残“五个一”

活动，各大银行积极为残疾人提供无障碍服务，中国银行、交通银行顺利通过国家无障碍银行验收。共为 1600 多户残疾人家庭免费实施无障碍改造。

**5. 福利保障不断增强。**全市各级每年发放慰问金及物品价值 600 余万元。今年部署实施常州市残疾人机动轮椅车更新工作，维护了残疾人权益，减轻了残疾人负担。“十二五”期间，累计为 1400 多名驾驶机动轮椅车的肢残人发放燃油补贴，1500 名智力残疾人配发救援定位仪。密切联系省残疾人福利基金会和爱心企业，向 4300 多户贫困残疾人家庭捐赠电视机、洗衣机、电脑等家电 9000 余件，为 2.5 万名市区残疾人办理免费乘车证。政府投资旅游景点免费向残疾人开放，常州大剧院定期为残疾人开放免费专场，常州奥体中心等体育场馆残疾人健身半价优惠。

## **(二) 以社会助残为突破点，全面拓展公共服务体系**

**1. 社会助残有突破。**出台《培育扶持常州市助残公益性社会组织发展的实施意见（试行）》，建立“常州市助残公益性社会组织孵化基地”，助推社会助残组织发展。涌现“中进阳光助残服务中心”、“心愿树爱心工作站”、“同心助残驿站”“常州中进百万光彩基金”、“天爱百万助残基金”等一批助残组织和基金，专项帮扶残疾人；助残志愿队伍不断壮大，总数达 31 支，志愿者超万人，服务上万次。

**2. 创业就业有拓展。**出台《常州市残疾人自主创业经营场地租金补贴办法》等政策，扶持自主创业。五年来，探索常州特色创业项目，共

培育创业基地 29 个，带动近 600 名残疾人创业致富；“西艺坊”、“虎头鞋”、“向日葵”成为省级残疾人文化创意基地。培育扶贫基地 38 个，对成效突出扶贫基地予以 6-20 万一次性建设补助，辐射带动 3000 户残疾人脱贫。积极开展辅助性就业，“残疾人就业圆梦中心”经验被广泛学习和借鉴。举办残疾人专场招聘会 52 场，新增安置残疾人就业 6000 多人，就业稳定率达 76%。持续推进残疾人按比例就业，对按比例和超比例安排残疾人就业的单位予以奖励。

**3. 教育培训有特色。**全市共建特殊教育机构和特教班 14 个，目前已有 1200 多名残疾学生通过随班就读等多种形式接受义务教育，基本形成了“以特教学校为骨干，以随班就读为主体，以送教上门为补充”的特殊教育格局。加强残疾人定向、定岗就业培训工作，建立残疾人职业培训基地 10 个，五年来累计开展职业技能培训 280 期，8000 名残疾人受益，全市城镇登记求职残疾人培训率达 100%。通过政府购买服务的形式，推动职业能力测评工作，实现精准培训、精准就业。开展农村实用技术培训，推动农村残疾人就业脱贫。

**4. “互联网+”有发展。**探索“互联网+就业”模式，打造我市残疾人手工成果网销平台，展出农产品、手工类、工艺制品和书画作品四大类 70 个品种，多渠道推广销售，提高残疾人收入；组织残疾人参加中残联“橙就未来”网络助残就业计划，学习网络就业技能，促进就业。探索“互联网+康复”模式，开展残疾人远程居家康复服务，通过购买服务的形式，借助专业化康复服务

组织，通过录制康复训练视频、专家远程指导等方式，首批试点为百名残疾人提供个性化远程居家康健指导；开展残疾儿童远程康复教学活动，市康复服务中心与市儿童福利院成功构建互联网教学平台，为全面实现康复机构间教学互动融合进行了新探索。

**5. 残疾预防有实效。**市政府出台《关于全面加强残疾预防工作意见》及《责任分解方案》，20 个相关部门纳入全市防残体系。2014 年起，每两年开展残疾人免费健康体检活动，建立残疾人健康档案，提升防残与康复精准度。累计为 2.5 万名初中生进行脊柱侧凸筛查，有效阻止 300 多例脊柱侧凸患者病情恶化；为 0-14 岁苯丙酮尿症患者提供特殊食品补贴，切实防止残疾发生。通过建立防残基地、拍摄防残公益广告、开展防残知识竞赛、举办专题讲座等多种形式，扩大防残宣传影响力，将防残体系健全落到实处。

### **（三）以优化环境为发力点，全面营造残健互融格局**

**1. 宣传造势引领有力。**“十二五”期间，紧扣重点工作及重大活动，主动策划、积极引导，通过电台、电视台、网络、报纸“四位一体”宣传渠道，发出“好声音”、传播“正能量”、讲好“残疾人故事”，播出《手语新闻》156 期，免费刊登助残公益广告、宣传标语 1000 余次，推出专栏 100 篇，媒体发稿 2000 多篇。开拓舆论宣传新阵地和新形式，全省首开常州残联政务微信、微博，定期推送涉残热点资讯；新设《教你学手语》栏目开播 40 期，有效普及手语教学。加强残疾人法律法规宣传，每年定期在市区主要场所

法制宣传橱窗展示《残疾人保障法》和《江苏省残疾人保障条例》板块。注重涉残舆论引导，提高应对和处理突发舆情的能力，及时跟踪、处置涉残舆情，净化涉残舆论环境。

**2. 文体活动别开生面。**打造“残疾人道德讲堂”和“残疾人幸福广场周周演”品牌，残疾人文化“六进社区”经验在全国推广。参加全国、全省文艺赛事优异成绩，《杨门女将·夜探》获全国残疾人艺术汇演特等奖并在央视播出，《梅韵飘香》获全国特教学校艺术汇演特等奖。创作的全省首支助残公益歌曲《爱如阳光》广为传唱。残疾人体育蓬勃发展，市残联荣获中残联、国家体育总局2011-2014年全国残疾人体育先进单位表彰。出色承办全国残疾人游泳锦标赛，成功举办第五届全市残疾人运动会；圆满完成江苏省轮椅篮球、聋人篮球、特奥田径集训和参赛任务，伦敦残奥会获一金一银，我市运动员在各种重大赛事获得省级以上金牌100余枚，有力彰显了残疾人顽强拼搏精神。

**3. 自强精神弘扬彰显。**残疾人积极投身经济社会建设，涌现出了一批自强模范、致富能手、残奥冠军、特殊艺术人才等优秀代表。有些当选为各级人大代表、政协委员，有些还担任了机关、企事业单位领导。天爱儿童康复中心荣获全省唯一国家5A级社会公益组织，其公益创投项目荣获团中央“全国公益创投银奖”和“江苏省2015年公益创投奖”。张旭东被授予“全国自强模范”，益智园被授予全国“残疾人之家”称号，受到习近平等国家领导接见。“一加爱心社”获得“全国志愿服务阳光团队”称号，王德林被授予全国“最美

志愿者”。

#### **(四)以夯实管理为支撑点，全面创新工作推动格局**

**1. 工作机制全面构架。**各级党委、政府把残疾人事业纳入经济社会发展总体规划，把涉及残疾人权益的重大问题列入为民办实事项目，加以强势推进；各级政府健全残疾人工作委员会，层层实行残疾人工作目标责任管理。全市全面形成了党委领导、政府主导、部门配合、社会参与的工作机制。

**2. 组织体系日臻完善。**全面实施“强基育人”工程，扎实开展“基础管理提升年”活动，形成以市、辖市区残联为主导，以街道、镇残联为骨干，社区、村残疾人协会为基础的残疾人组织体系。强化专门协会作用，残疾人协会活动精彩纷呈，建立残联领导班子成员和业务处室联系专门协会制度，深化三个“活跃”。

**3. 信息化建设成效显著。**圆满完成全国残疾人基本状况和服务需求调查、残疾人就业失业专项调查工作，今年全面启动残疾人信息数据动态更新工作，使我市残疾人工作更具指导性和针对性。“智慧残联”发展迅速，实现与相关部门信息共享，残疾人综合服务平台正式上线。

#### **二、主要问题和困难**

近几年，我市残疾人事业快速发展，取得了较为瞩目的成绩，残疾人获得感与幸福感显著提升。但在肯定成绩的同时，我们也清醒地看到，残疾人事业在提档增速的过程中仍面临着许多问题和困难：

**一是残疾人事业发展不平衡。**近年来，虽然

加大了残疾人事业发展的宣传力度，但政策法规仍未全面进村入户、家喻户晓，全社会扶残助残的氛围仍不够浓厚。各辖市（区）、城乡之间，残疾人事业发展仍存在较明显的不平衡现象。同时，对残疾人事业的认识、重视程度和具体组织实施上的差距，也成为制约残疾人事业均衡发展的重要因素。残疾人、残疾人亲友和残疾人工作者在人大、政协中的比例较少，为广大残疾人发声的力度不够，残疾人参政议政的权利得不到充分体现。

**二是残疾人就业形势不容乐观。**就业是民生之本，也是残疾人提高生活品质、融入社会的重要途径。目前，残疾人就业形势十分严峻，残疾人就业仍然存在隐性歧视，促进残疾人就业的政策执行还不到位，适合残疾人就业的岗位较少。目前劳动力市场出现了高素质、高技能的劳动力供不应求，低素质、低技能劳动力供过于求的现象，而残疾人恰恰是“双低人员”居多，就业更加困难。机关、事业单位、国有企业带头安置残疾人落实不到位。

**三是残疾人保障制度和公共服务体系尚不完备。**残疾人社会保障制度的系统性、层次性和城乡一体化程度还不足，社会保障惠及残疾人范围较狭窄，仍主要以低保或重残划线，低保外以及三、四级残疾人保障存在明显缺口，保障标准也有待提升。同时，因病致残、因残致困的问题特别突出，逐渐成为造就贫困残疾人家庭的重要因素。残疾人公共服务“碎片化”现象明显，现有的社会保障政策和公共服务缺乏针对残疾人特殊需求的有效措施，残疾人的特殊困难和需求往

往被普遍化、平均化的要求所掩盖和忽视。残疾人无障碍出行依旧困难，如重度残疾人陪护人员免费进景点政策难以落实，仍停留在政策层面；无障碍设施时常形同虚设，盲道占用、无障碍通道阻塞等情况普遍，利用率低，阻碍了残疾人出行。

**四是政府部门联动机制和残联基层建设亟待完善。**政府各部门对残疾人事业发展的重视程度仍不够，残工委凝聚力仍需增强，切实推动事业发展难题的解决，尤其是当前较为突出的康复机构可持续发展运营、康复机构教师职称评定、精神残疾人社会危害等问题。同时，残联部门作为群团组织，不具备行政执法主体资格，缺乏有效的刚性维权手段，许多问题商而不决，残疾人权益得不到充分保障，如按比例安排残疾人工作执行不力、残保金不足额缴纳等问题，由于情况十分复杂，惩罚措施很难实施，执法效果不明显。此外，残联人才队伍建设和服务水平提升已经不能满足现实需要，成为制约发展的重要瓶颈，特别是基层基础工作薄弱问题突显。在现在机构改革的大环境下，如何组建一支专业精、素质高的基层队伍，将有力影响残疾人事业发展。

### 三、加强残疾人保障工作的措施和打算

残疾人仍然是最困难、最需要帮助的社会群体之一，残疾人事业发展任重而道远。目前，我市“十三五”残疾人事业发展纲要处于研讨阶段，在残疾人保障和服务方面，将重点突出“五个强化”。

#### （一）强化各项保障，切实增进残疾人民生福祉

**1. 保障残疾人全部纳入社会公共保障体系。**将残疾人纳入扶贫开发大局的重点对象，推动实

施精准扶贫、精准脱贫，打赢残疾人扶贫攻坚战。将符合条件的残疾人全部纳入低保范围，将残疾职工依法纳入基本医疗、养老、失业、工伤、生育保险。通过各方面的努力，实现公共社会保障的政策全面惠及广大残疾人。

### **2. 保障残疾人享受更加实在的特殊救助。**

全面落实我市残疾人“两项补贴”政策，联合民政出台实施方案，配合做好移交工作。不断完善对无就业条件的残疾人的各类特殊生活救助政策。对残疾人意外伤害险、大病补充保险进行补贴。对残疾学生和贫困家庭残疾人子女就学进行补助和奖励。逐步加大残疾人儿童康复、三助一免等项目救助力度，提高儿童康复、辅具适配纳入医保报销比例，减轻残疾人家庭负担。

### **3. 保障残疾人救助纳入社会公共救助体系。**

进一步落实经济适用房、廉租房、危房改造等特惠政策，多渠道解决贫困残疾人家庭住房困难。全面实施持证残疾人免费乘坐公共交通工具、免费进入公园等政策，同时，在水电气、通讯、文体等方面为残疾人争取更多的优惠政策和补贴措施。继续开展为困难残疾人家庭募集基本家电家具活动，倡导“结对帮困”等社会活动，帮助改善低收入残疾人家庭的生活品质，建立残疾人的最基本的托底保障。

## **(二) 强化创业就业，切实提升残疾人收入水平**

**1. 加强残疾人就业援助力度。**依法推进按比例就业，对达不到比例要求的，严格依法征缴残保金，对超比例安排残疾人就业的，按规定予以奖励。采取资金扶持、贷款贴息、社保补贴、

岗位补贴等措施，通过政府购买公益性岗位、开展残疾人职业介绍和残疾人职业能力测评等多种途径，帮助残疾人实现集中、分散就业和灵活自主创业。加快创业场地租金补贴等创业优惠政策落地，激发创业活力。充分发挥残疾人职业技术培训基地效能，精准开展适应劳动力市场需求的职业培训。

**2. 拓展残疾人辅助性就业平台。**加大政府主导与市场导向相结合，将高品质的残疾人辅助性就业服务纳入政府购买服务范畴，吸引和支持社会力量参与辅助性就业，帮助就业边缘残疾人实现就业。开发适合残疾人加工、市场有前景的劳动产品，承接公益性产品生产，探索残疾人辅助性就业与正式就业的有效衔接。依托“互联网+就业”新模式，运行好残疾人产品网销平台，继续参加中残联“橙就未来”网络助残就业计划，将互联网与残疾人就业充分融合。引导和支持残疾人文化创意作品向市场化、精品化转变，通过电子网销、商区直销、景区代销等多模式销售，实现“培训-就业-展销”一体化工作模式。

**3. 构建残疾人精准脱贫机制。**科学分析和运用全国残疾人基本服务状况和需求调查结果，从源头上推动残疾人脱贫。扶持残疾人自谋职业，创建扶贫基地，消除创就业障碍。保障农村残疾人充分享受教育、就业、康复等各项保障政策、福利政策和惠农政策，帮助农村残疾人得到更多的发展机会。坚持扶贫与“扶志”相结合，大力宣传创就业先进典型，激发残疾人脱贫致富的内生动力，引导其争当各行各业标兵，实现人生

价值。

### **(三) 强化资源整合, 切实打造残疾人服务网络**

**1. 提升残疾人教育水平。**着力完善“残疾人教育帮扶体系”, 即贯穿残疾人学前教育、义务教育、高中教育和高等教育、成人教育、特殊教育等各个阶段的帮扶救助。促进在普通学校开展残疾学生随班就读服务, 拓展向重度残疾儿童少年提供送教上门和远程教育服务, 逐步实现义务教育全覆盖、零拒绝; 增加省二、三级儿童康复定点机构保有量, 进一步规范机构康复与教育, 构建布局合理、学段衔接、普特融合、医教结合的特殊教育体系。

**2. 完善社会防残机制。**落实《常州市全面加强残疾预防工作的意见》, 把工作重心前移, 建立政府领导下的部门联动机制, 做好残疾的早发现、早干预、早治疗工作。建立综合性、社会化防控网络, 形成系统全面、信息准确、方法科学、管理完善、监控有效的残疾预防机制。建立残疾预防宣传服务基地, 开辟防残专题展示栏, 定期举办残疾预防宣讲、防残技能培训等活动; 继续开展校园脊柱侧凸筛查、视力筛查、新生儿疾病筛查等预防工作, 打通残疾预防“最后一公里”。

**3. 健全残疾人康复网络。**完善和创新“互联网+康复”模式, 依托社区卫生、养老服务机构和儿童康复机构, 利用信息平台开展远程居家康复、专家在线指导、远程儿童康复教学互动等服务。提升辅助器具适配服务, 出台全市辅具适配实施方案, 加大项目扶持力度, 加快先进辅助器具、无障碍技术的研发和推广应用, 为残疾人融

入社会创造良好条件。积极开拓辅具免费租赁等特色服务, 满足不同人群需求, 扩大服务面。

**4. 推进残疾人安养服务。**整合现有基层资源, 着力打造“残疾人之家”, 建成集托养、康复、辅助性就业、文体娱乐、辅具租赁等各项服务为一体的综合服务机构, 就近就便满足残疾人多样化需求。通过政府购买服务等方式, 在有条件的乡镇、街道和社区向机构购买残疾人托养服务, 或者按规定予以补贴。因地制宜探索创办精神残疾人工(农)疗站、脊髓损伤者“中途之家”等新型社会助残服务组织。全面加强事前、事中监管, 增强全市残疾人托养服务水平。

**5. 优化残疾人文体服务。**加强残疾人文体活动中心建设, 建成集残疾人艺术展示、学习交流、健身娱乐为一体的综合性服务中心。组织残疾人开展丰富多彩的群众性文化体育活动。全面推进残疾人文体进社区、进家庭活动, 促进残疾人平等享受公共文体服务, 提升融入社会自信心。组建残疾人体育健身指导员队伍, 建立“自强健身示范点”, 打牢群众性体育发展基础。开发适合残疾人的文化体育服务产品, 促进残疾人主动参与社会活动。

### **(四) 强化环境营造, 切实改善残疾人事业发展氛围**

**1. 营造更加优良的法制环境。**在地方人大、政协换届中做好残疾人、残疾人亲友和残疾人工作者的推荐工作, 保障其政治权利, 突显主体地位。逐步建立以《残疾人保障法》为基础、《江苏省残疾人保障条例》等法规为配套的我市残疾人事业法规政策体系, 形成依法推动残疾人事业

发展、依法维护残疾人合法权益的优良法制环境。继续设立法律援助工作站，健全援助机制，切实为残疾人解决实际困难和问题。鼓励并支持残疾人参与政治、经济、社会的管理，发挥主人翁作用。

**2. 营造更加优良的舆论环境。**围绕重大宣传日和残疾人重点工作，不断推出有影响力的大型文化宣传活动，大力宣传社会主义公平正义的核心价值观，宣传人道主义思想和现代残疾人观，宣传残疾人自强不息和扶残助残先进典型事迹，提高全社会扶残助残意识，营造平等参与、共享文明的社会环境，推动社会文明进步。鼓励广大残疾人自尊、自信、自强、自立，不断增强自我发展能力，与全市人民一道共创共享全面小康社会。

**3. 营造更加优良的无障碍环境。**出台《常州市实施〈无障碍环境建设条例〉办法》，全面推进我市无障碍城市建设。加大交通运输、银行、学校、公共建筑等重点行业无障碍建设和改造力度。认真执行《城市道路和建筑物无障碍设计规范》，真正使其落实到每一个规划。积极开展信息无障碍技术研发，推广残疾人信息交流无障碍技术和产品。逐步增加媒体的无障碍信息量，促进残疾人融入主流社会。广泛开展志愿助残服务，继续发展壮大助残志愿者队伍，培育各类志愿助残项目，建立志愿助残阵地，完善志愿服务工作机制。

**4. 营造更加优良的社会参与环境。**主动适应政府职能转变，突出服务职能，动员和吸引社会力量参与支持残疾人事业的发展。充分发挥市

助残公益性社会组织孵化基地作用，扶持以服务残疾人为宗旨的各类公益组织发展，引导公益创投，规范其发展。加大政府购买服务力度，逐步建立完善政府购买服务指导性目录，强化事前、事中和事后监管，实现对残疾人服务供给的放大效应。大力发展残疾人慈善事业，动员企事业单位、社会组织和个人对残疾人事业捐赠，探索公共募捐、网络募捐等新途径，凝聚社会各方合力共同发展残疾人事业。

### **(五) 强化组织建设，切实提升残疾人工作整体效能**

**1. 打造现代化服务理念。**残疾人事业是全社会的事，要用社会化和法治化的思路，综合利用资源，发挥最大效益。加大部门合力，运用法治思维和法治方式推进工作，形成促进残疾人事业发展的一切有利条件。

**2. 打造现代化服务网络。**坚持政府和社会一齐上的原则，主动融入智慧常州、常州政务大平台。上线运行残疾人信息综合服务平台移动版，推广信息平台使用；增加残联微信公众号实用模块，加强人性化设计，扩大关注人群范围，实现为残疾人服务现代化和信息化。

**3. 打造现代化服务组织。**进一步巩固完善以残工委为核心的管理体制，充分发挥统筹协调和督促落实职能，使各部门责任更加落实。加快基层残联建设，不断提升工作人员思想政治素质和业务能力，提高组织动员社会助残组织和残疾人群体的能力，提高代表、维权和服务残疾人的能力，发挥残疾人和专门协会的重要作用，积极吸纳和留住人才，构建充满活力的残联组织体系。

# 关于全市残疾人保障工作情况的调研报告

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会内务司法工委主任 周 忠

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

残疾人工作是保障和改善民生的重点和难点，为加快推进我市残疾人事业发展，进一步改善残疾人状况，促进残疾人平等参与社会生活、共享改革发展成果，根据市人大常委会2016年度工作安排，7月19日，市人大常委会组织部分驻会委员和市人大代表对残疾人保障工作进行了专项调研。调研组先后听取了市残联关于全市残疾人保障工作情况的汇报，实地察看了新北区残疾人就业圆梦中心、市残疾人辅具服务中心、就业管理中心、康复服务中心及中进阳光助残服务中心等机构，召开了市教育、民政、财政、人社等部门和残疾人服务机构负责人、残疾人代表参加的座谈会。现将调研情况汇报如下：

## 一、基本情况

我市现有各类残疾人24.4万，占全市总人口的5.92%，有残疾人的家庭21.7万户，涉及到全市1/5的家庭。《残疾人保障法》、《江苏省残疾人保障条例》实施以来，我市各级政府和有关部门高度重视，切实把残疾人事业的全面发展作为事关改善民生、构建和谐社会的大事来抓，着力构建具有常州特色的、完备的残疾人社会保障体系和服务体系，残疾人生活状况显著改善，合法权益有效维护，参与社会更加广泛，社会助

残环境不断优化，残疾人事业持续稳定发展。

**（一）残疾人事业发展环境明显优化。**“十二五”期间，市委、市政府先后出台了《常州市残疾人事业发展规划（2011年—2015年）》、《常州市特殊困难残疾人生活救助实施办法》等30多个扶残惠残政策法规，一系列涉及残疾人事业发展和残疾人权益保障的特惠政策得以实施，为加快残疾人事业发展、维护残疾人合法权益提供了有力的政策保障；市政府残工委成员单位把发展残疾人事业作为自己的职责，统一安排，同步考核，形成了共同参与、共推发展的良好局面；健全残疾人法律救助工作协调机制，开通了12385残疾人服务热线，98个法律援助机构五年受理残疾人案件1200余件；大力宣传、支持残疾人工作，广泛开展爱心募捐活动，助残志愿者队伍不断扩大，31支助残公益性社会组织2万余名志愿者深入残疾人机构和家庭开展服务，创造了残疾人事业加快发展的良好社会环境。

**（二）残疾人事业发展基础明显加强。**一是加强了组织机构建设。市及辖市（区）、街道（镇）和社区（村）四级残疾人组织体系基本形成，基层残疾人组织建设得到加强，60个街道（镇）残联和1117个社区（村）残联有效发挥作用。

二是加强了服务阵地建设，目前，全市已建有残疾人专业服务机构 40 家；“一站式”综合服务中心已建成投运，残疾人服务设施面积超过 7 万平方米。三是加强了人才队伍建设，加快培养残疾人社会保障和服务等专业人才队伍建设，对基层残疾人专职委员开展学历教育和重点业务培训，不断提高基层残疾人专职委员人才队伍规范化建设水平。五年来，培训社区康复人员 6700 余人（次）、各级各类康复专业技术人员 1500 余人（次）。

**（三）残疾人公共服务体系明显完善。**一是积极促进残疾人就业。通过全面推行按比例安排残疾人就业，大力扶持残疾人集中就业，积极鼓励残疾人自主创业等形式促进残疾人就业。全市建立残疾人职业培训基地 10 个，五年来开展职业培训 280 期，培训残疾人 8000 多人次。全市城镇登记求职残疾人培训率达 100%，新增安置残疾人就业 6000 多人。二是积极保障残疾人受教育权利。教育部门将“残疾儿童接受义务教育”纳入全市教育工作督导评估与考核细则内容，统一布置，统一督导。全市建有特殊教育机构和特教班 14 个，1200 多名残疾学生通过随班就读等多种形式接受义务教育。三是积极推进残疾人康复服务全覆盖。以残联康复中心为龙头、社会专业康复机构为骨干、社区康复服务为基础的残疾人康复服务体系逐步形成，78865 名残疾人得到康复服务；实施残疾人康复项目进医保政策，将 38 个医疗康复项目全部纳入基本医疗保障；0—14 岁残疾儿童康复救助扩面提标。四是积极推进文化体育进社区建设。坚持贯彻“共建、共融、共享”的理念，“残疾人幸福广场”，

残疾人文化“六进社区”等经验在全国推广；残疾人参与政治、经济、社会生活的意识和能力显著增强，我市残疾人在国内外重大残疾人文艺、体育和职业技能赛事中获得 200 余枚奖牌，涌现出一大批残疾人自强模范和先进典型，残疾人社会地位得到较大提升。

**（四）残疾人生产生活状况明显改善。**全市初步形成了普惠加特惠的残疾人社会保障制度，广大残疾人得到更多实惠，残疾人生活状况明显改善。在社会救助方面，“十二五”期间，4.5 万名符合条件的残疾人全部纳入低保，累计发放补贴 2500 多万元；1.9 万名无固定收入的重度残疾人得到全额低保救助；对 2000 多名学生发放助学金 192 万元；对生活不能自理的贫困残疾人发放护理补贴 964 万元。在社会保险方面，投入 780 余万元为 5.6 万残疾人办理意外伤害保险，并逐步推广大病补充保险。在社会福利方面，全市各级每年向残疾人发放慰问金及物品价值 600 余万元；为 2.5 万名残疾人办理免费乘坐公共交通，并办理意外伤害险；为 1400 名残疾人发放机动轮椅车燃油补贴；完成 2.27 万例白内障患者复明手术；配发残疾人辅助器具 2.6 万件；市级每年投入 570 余万元用于精神病防治救助，监护重症精神病患者 2.27 万人。

## 二、存在问题

我市残疾人保障工作虽然取得了一定的成绩，但与我市经济社会发展水平，与残疾人的实际需求相比，仍有一定的差距。残疾人仍是较为困难的群体，残疾人民生问题仍然是全面建成小康社会的主要“短板”。

**（一）残疾人社会保障水平还不高。**目前，

我市残疾人社会保障救助面还不够宽，处在低保标准边缘的残疾人难以获得有效的救助，因残致贫现象仍然比较普遍；社会保险面较窄，相当数量的残疾人被排斥在社会保险体系之外，城镇未就业残疾人和农村残疾人都未能参加养老保险。此外，残疾人社会保障内容还比较单一，大多集中在对残疾人的现金救助、实物救助、康复救助等方面，一些需要救助的残疾人不能获得相应的、及时的救助。

**（二）残疾人就业问题还比较突出。**由于残疾人自身文化水平、知识面、社会参与能力等诸多因素制约，个体就业难度越来越大。加上一些单位对按比例安排残疾人就业缺乏正确认识，往往宁愿缴纳残疾人保障金，而不愿招收残疾人。2007年全国统一实行新的残疾人就业税收优惠政策后，因嫌优惠政策力度不足，许多企业安置残疾人就业的积极性不高，福利企业数量逐年萎缩，残疾人集中就业明显下滑。

**（三）残疾人基础服务设施还不够健全。**从调研情况看，我市残疾人服务设施和服务机构仍显不足，专业人才还比较缺乏，难以满足残疾人类别化、个性化的需求；基础数据和服务标准体系还不完备，信息化、科技应用和基础研究仍待加强；一些老小区和部分公共场所未按有关标准实行无障碍设计和建设，城区一些已设置盲道、坡道的道路被占用，形同虚设。

**（四）残疾人权益维护还不够有力。**《残疾人保障法》、《江苏省残疾人保障条例》及其相关法律法规和政策宣传得还不够到位，公众对这些法律法规和政策了解不多，歧视残疾人、损害残疾人权益的事还时有发生；一些单位和部门片

面认为保障和维护残疾人权益是残联的事，与本单位关系不大，支持和促进残疾人“平等、参与、共享”的观念有待进一步增强；部分残疾人自身对法律法规也了解不多，运用法律武器维护自己合法权益的意识不强，参政议政积极性不高。

### 三、几点建议

为进一步推进我市残疾人事业的全面发展，更好地维护残疾人权益，促进和谐社会建设，保证《残疾人保障法》和《江苏省残疾人保障条例》在我市的贯彻实施，提出以下几点建议：

**（一）进一步加强社会保障体系建设。**政府及相关部门要落实有关残疾人社会保障的政策，按照全覆盖、保基本、多层次、可持续的要求，健全残疾人社会保障体系，进一步提高残疾人的生活水平和幸福指数。在完善帮扶救助措施上，要放宽残疾人进入低保的条件，适当提高残疾人的保障水平；建立残疾人社会救助长效机制，为残疾人基本生活提供稳定的制度性保障。在提高就业扶持水平上，要进一步完善促进残疾人就业制度，扎实开展残疾人就业援助行动，加强残疾人就业管理服务机构规范化建设，推行专业化职业技能培训，确保有就业愿望、有就业能力的残疾人都能得到就业服务。在加大教育培训力度上，要全面实施残疾人义务教育，普及残疾儿童学前教育，基本满足视力、听力、智力残疾青少年高中段教育需求，尽量满足残疾人接受高等教育和成人教育需求。在扩大社保覆盖面上，加大参加社会保险的优惠，为残疾人养老、就医构筑稳定可靠的“安全网”。

**（二）进一步加强公共服务体系建设。**围绕制度化、专业化、标准化的要求，健全残疾人公

共服务体系，统筹做好残疾人专项服务，提高为残疾人服务的能力和水平。要切实加强残疾人医疗康复工作，不断加大资金投入，逐步建立并完善残疾人康复训练与服务网络；要构筑规范化的托养服务平台，完善托养服务机制，对符合条件的重度残疾人、智力残疾人、精神残疾人实施集中托养、日间照料、居家安养或其他庇护服务；要健全社会化的权益维护机制，努力实现需要法律援助的残疾人应援尽援。

**（三）进一步加强组织队伍体系建设。**加强残联系统思想、组织、作风和制度建设，充分发挥残疾人参与社会建设的重要作用，推动残疾人事业健康发展。一要加强残疾人组织建设。充分发挥市政府残工委综合协调作用，进一步落实政府残工委成员单位工作责任。加强各级残联机构设置，健全工作制度，配强工作人员，提高工作效率。健全残疾人专门协会，发挥其在团结、教育、联系残疾人方面的重要作用。加快培育面向残疾人服务的社会组织和中介机构，合理配置政府、社会、残联资源。二要增强为残疾人服务能力。扎实推进“残疾人事业人力资源开发计划”，着力打造优秀残疾人人才、高素质残疾人工作者、专业技术人才和社会工作者组成的残疾人工作队伍；完善助残志愿服务长效机制，培育

一批助残志愿服务基地，不断拓展医疗保健、康复训练、心理慰藉、信息咨询、教育文化等服务项目。三是提升残疾人整体素质。充分发挥残疾人的主体作用，建立优秀残疾人人才库，选拔优秀残疾人参与社会公共管理，积极创造有利条件，帮助残疾人提高参政议政能力，促进残疾人全面发展。

**（四）进一步营造全民助残良好氛围。**各级党委和政府要高度重视残疾人事业，将残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划、相关专项规划、年度计划，将残疾人事业发展水平纳入相关规划和评估考核体系，尽快出台《常州市残疾人事业“十三五”规划》；加大宣传教育力度，将《中华人民共和国残疾人保障法》、《江苏省残疾人保障条例》和相关法律法规纳入全市“七五”普法规划，多途径、多形式开展群众性宣传教育活动，使保障法及相关法律法规深入人心，营造全社会扶残助残的浓厚氛围；做好残疾人典型的宣传，进一步增强残疾人自强、自立的信心，鼓励和引导残疾人自主创业；继续推进残疾人文化、体育基地建设，培育残疾人特色文化品牌，推进残疾人社区文化和群众性体育健身活动的开展。

# 常州市人民代表大会常务委员会 关于开展第七个五年法治宣传教育的决议

(2016年8月24日常州市第十五届人民代表大会  
常务委员会第三十三次会议通过)

2011年至2015年,我市法制宣传教育第六个五年规划顺利实施完成,取得了明显成效,在推进法治常州建设、服务经济社会发展、保障改善民生、维护社会和谐稳定中发挥了重要作用。为进一步营造尊法学法守法用法的社会风尚,全面推进法治常州建设,使法治成为常州核心竞争力的重要标志,依据《江苏省人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》,结合我市实际,从2016年到2020年在全市公民中开展第七个五年法治宣传教育,特作决议如下:

## 一、紧扣全市大局,深入宣传中国特色社会主义法治体系

深入学习宣传习近平总书记关于全面依法治国的重要论述,使全社会了解和掌握全面依法治国的重要意义和总体要求,更好地发挥法治的引领和示范作用。突出宪法的学习宣传,在全社会普遍开展宪法宣传教育,弘扬宪法精神,树立宪法权威。落实《江苏省实施宪法宣誓制度办法》,实施宪法宣誓制度。确定每年12月为“法治宣传月”,组织开展“12·4”国家宪法日系列主题宣传活动。广泛开展中国特色社会主义法治体系

的学习宣传,深入宣传中国特色社会主义法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系。紧扣“十三五”时期经济社会发展目标任务和“强富美高”新常州建设,大力宣传相关法律法规,以及市人大及其常委会制定的地方性法规,提升我市地方事务管理的法治化程度。

## 二、突出重点对象,引领带动全社会法治素养普遍提升

一切有接受教育能力的公民都要接受法治宣传教育。坚持把依法办事作为检验国家工作人员学法用法的重要标准,健全重大决策合法性审查机制。突出领导干部这个“关键少数”,始终把领导干部带头学法、模范守法、严格执法作为培养全社会法治意识的“重中之重”。全面开展领导干部法治培训,把尊法学法守法用法情况作为考核领导班子和领导干部的重要内容,不断提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。抓住青少年这一“关键时期”,强化学校、家庭、社会“三位一体”的青少年法治教育格局,把法治教育纳入国民教育体系,探索建立青少年学生法治教育考

核评价体系，加强法治副校长队伍建设，推进青少年法治教育基地建设。强化企业经营管理人员依法经营管理、依法决策的意识，落实职工学法用法制度，开展企业法治文化建设，提升诚信守法经营意识和法律风险管理能力。将法治宣传教育融入对新市民的服务管理，建立多形式普法阵地，增强尊法守法、依法维权、依法办事的意识能力，助推新市民有序融入我市社会生活。深入开展法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位、进家庭等活动，健全公民和组织守法信用记录，不断提升全社会法治素养。

### 三、放大品牌效应，深入推进社会主义法治文化建设

充分发挥法治文化的引领、熏陶作用，将法治文化纳入现代公共文化服务体系，进一步放大我市法治文化的品牌效应，大力弘扬社会主义核心价值观，着力建设与全面推进依法治市进程相适应，集知识普及、观念引导、能力培养于一体的社会主义法治文化体系。全面深化组织保障体系完善、建设能力提升、作品创作繁荣、传播体系优化、法治文化惠民等“五大行动”，将法治文化与地方文化、行业文化、企业文化融合发展，充分挖掘常州历史法治人物的法治宣传教育价值，加大法治文化作品的创作推广和供给力度。组织开展法治文化阵地提升增建活动，建好各级各类法治宣传教育中心，推进机关、学校、企业等法治文化阵地建设，构筑具有常州特色、体现现代法治建设方向的法治文化建设新高地。

### 四、加强创新创优，不断提升法治宣传教育质效

积极推进精准普法，增强法治宣传教育针对性和实效性，推动互动型服务型创新型普法模式有效运行，实现法治宣传教育由注重法律知识普及向培育法治信仰转变，由单向传播向双向互动转变，由分散单一向多元共建共享转变。落实国家机关“谁执法谁普法”责任制，建立普法任务清单制度、定期报告备案制、年度考评制等制度体系。落实“谁主管谁负责”要求，推动各地各单位各行业履行普法属地管理与部门管理责任。落实法官、检察官、行政执法人员、公安民警、律师等千人以案释法制度，使司法、执法、法律服务过程成为向群众普法的过程。深入推进基层党组织和部门、行业依法治理，广泛开展创建法治城市、法治县（市、区）、法治镇（街道）活动，加强民主法治示范村（社区）建设，全面推行“一村（社区）一法律顾问”制度，不断提高社会治理法治化水平。扶持发展法治宣传教育类社会组织，加强普法讲师团等志愿者队伍建设，实现政府主导与社会化推进之间的良性互动。强化大众传媒开展公益法治宣传教育的社会责任，在重要频道、重要版面、重要时段开展公益普法，推动公共场所显示屏、宣传栏和移动终端等载体法治宣传教育全覆盖。加大普法类新媒体建设和应用力度，推动与传统媒体互联互通。

### 五、加强组织领导，完善法治宣传教育基础保障

全市各级国家机关、各社会团体、各企事业单位和其他组织要高度重视法治宣传教育工作，落实“谁执法谁普法，谁主管谁负责”主体责任，有计划、有步骤地组织开展本部门、本单位

以及面向社会的法治宣传教育。完善法治宣传教育领导体制，健全组织机构，加强法治宣传教育领导小组办公室建设，强化工作职能，建立普法协调协作机制。把法治宣传教育纳入经济社会发展规划，纳入党政综合目标考核体系，纳入精神文明创建、法治建设、平安建设、依法行政考核内容，统一部署，统筹推进。加大普法经费保障力度，纳入各级财政预算，按照标准足额拨付，并根据经济社会发展和法治宣传教育的实际需求，建立动态增长机制。把法治宣传教育纳入基本公共服务体系，列入政府购买服务指导性目录，吸纳利用社会资金开展法治宣传教育。

#### 六、强化监督检查，推进“七五”普法规划和

#### 本决议贯彻实施

完善法治宣传教育考核评估机制，制定考核验收办法，加强年度考核和阶段性检查。全市各级人民政府要切实组织实施好第七个五年法治宣传教育规划，健全法治宣传教育动态考评机制，做好中期督导检查 and 终期评估验收，并向本级人民代表大会常务委员会报告。建立司法部门、主要行政执法部门向人大报告普法、学法、用法情况制度。市、区两级人大及其常委会要充分运用执法检查、听取和审议工作报告以及代表视察、专题调研等形式，加强对第七个五年法治宣传教育规划实施情况的监督检查，确保“七五”普法规划和本决议得到贯彻落实。

# 常州市人民政府关于提请审议《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议（草案）》的议案

常州市人民代表大会常务委员会：

2011年10月21日，常州市第十四届人民代表大会常务委员会第二十七次会议作出的《关于在全市公民中实施法制宣传教育第六个五年规划的决议》，已于2015年底在全市范围内实施完毕，全面实现了预定的目标任务，取得了显著成效。

法治宣传教育是全面落实依法治国基本方略，提高全民法律素质，深入推进法治常州建设的基础性、先导性工程，承担着传播法律知识、培育法治理念、弘扬法治精神、树立法治权威的重要使命，也是一项必须长期坚持、系统推进的重大任务。党的十八大、十八届四中全会明确指出，要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识。2016年7月23日，省委、省政府转发了《省委宣传部、省司法厅关于在全省公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划

（2016—2020年）》。为顺利实施我市国民经济和社会发展“十三五”规划，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，深入实施“五大战略”，必须进一步加强法治宣传教育工作，进一步坚定中国特色社会主义法治建设方向，进一步推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会风尚，使法治成为常州核心竞争力的重要标志，努力为“强富美高”新常州建设营造良好法治环境。为此，建议市人大常委会作出《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》。市司法局按照市委、市政府即将转发的《市委宣传部 市司法局关于在全市公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划（2016-2020年）》的要求，经过调查研究并草拟的决议草案已经市人民政府同意，现提请审议。

市长 费高云  
2016年8月18日

# 关于《关于开展第七个五年法治宣传教育的 决议（草案）》的说明

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市司法局局长 张加林

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市政府委托，现对《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议（草案）》（以下简称《决议（草案）》）作如下说明。

法治宣传教育是全面落实依法治国基本方略，践行社会主义核心价值观，深入推进法治常州建设的基础性、先导性工程，也是一项必须长期坚持、系统推进的重要任务。深入开展法治宣传教育，努力形成全民尊法学法守法用法的社会风尚，对于全面推进法治常州建设、服务经济社会发展、促进保障民生、维护社会稳定，使法治成为常州核心竞争力的重要标志，为“强富美高”新常州建设营造良好法治环境，具有十分重要的意义。

党的十八大以来，党中央对全面依法治国作出了重要部署，对法治宣传教育工作提出了新的更高要求，明确了法治宣传教育的基本定位、重大任务和重要举措。市委、市政府历来高度重视法治宣传教育工作，市委十一届八次全会强调“深入开展法治宣传教育，推进法治文化建设，使尊法守法成为每个常州人的思维习惯和行为方式”，为法治宣传教育工作指明了方向，提供

了基本遵循。为深入推进我市法治宣传教育工作，按照中央、省“七五”普法的总体部署和省、市相关要求，市委宣传部、市司法局在深入调查研究，广泛征求各地、各部门和社会各界意见建议的基础上，制定了《关于在全市公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划（2016-2020年）》，将由市委、市政府转发。

“七五”普法工作的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持五大发展理念，紧扣我市“十三五”时期经济社会发展的目标任务，准确把握全面推进依法治市新要求，主动服务经济社会发展新常态，积极顺应现代传媒技术发展新趋势，弘扬法治精神，建设法治文化，推动法治实践，形成尊法学法守法用法的社会风尚，为顺利实施国民经济和社会发展“十三五”规划、建设“强富美高”新常州营造良好的法治环境。

“七五”普法工作的主要目标是：“谁执法谁

普法、谁主管谁负责”的普法责任制得到全面落实，法治宣传教育机制进一步健全，法治宣传教育的实效性和针对性进一步增强，全社会法治意识进一步提升，法治精神进一步弘扬，法治信仰进一步深化，法治文化进一步繁荣，引导全民形成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的行为习惯。群众对普法的知晓率和满意率达到 92% 以上，努力使法治成为常州核心竞争力的重要标志，法治宣传教育水平居于全省前列，争创全国“七五”普法先进城市。

为此，特提请市人大常委会在“七五”普法规划实施之际作出决议，以推动全市法治宣传教育深入开展，努力实现“七五”普法规划确定的各项任务。

### 一、关于法治宣传教育内容

《决议（草案）》围绕中国特色社会主义法治体系和“强富美高”新常州建设，确定了法治宣传教育内容。一是深入学习宣传习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，使全社会了解和掌握全面依法治国的重要意义和总体要求。二是突出宪法的学习宣传，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，必须将学习宣传宪法摆在首要位置，落实宪法宣誓制度，确定每年 12 月为“法治宣传月”，组织开展“12·4”国家宪法日宣传活动。三是广泛开展中国特色社会主义法治体系的学习宣传，深入宣传中国特色社会主义法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系。四是紧扣“十三五”时期经济社会发展目标任务和“强富美高”新常州建设，大力宣传相关法律法规，以及市人大及其常委会制定的

地方性法规，提升我市地方事务管理的法治化程度。

### 二、关于突出重点普遍提升全社会法治素养

《决议（草案）》确定一切有接受教育能力的公民都要接受法治宣传教育，这是根本目标所决定的。同时，为推进法治政府、法治市场、法治社会一体建设，确定普法的重点对象是领导干部、青少年、企业经营管理人员和新市民。领导干部是推进法治建设的“关键少数”，青少年处于培养法治意识、接受法治教育的关键时期，企业经营管理人员是法治市场建设的重要主体，新市民是社会治理的重点群体。“七五”普法重点对象范围较“六五”普法规划规定的领导干部、公务员、企业经营管理人员、青少年、农民、流动人口六大类重点对象，缩为 4 类，以期更加突出重点、强化精准普法。《决议（草案）》将法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位、进家庭等活动作为提升全社会法治素养的重要载体，不断提升全社会法治素养。

### 三、关于打造社会主义法治文化品牌

我市法治文化建设处在全省领先的位置，尤其是挖掘地方法治文化底蕴、法治动漫、法治文艺作品创作等方面取得了明显成效，相关工作、成果屡获国家级荣誉，得到了省普法办和司法厅多次肯定，吸引了全国各地来常州参观学习，已成为我市法治建设的一张名片。法治文化建设是法治宣传教育工作的品牌工程，《决议（草案）》提出要构筑法治文化建设高地，是对我市法治文化处于领先行列的更高要求。提供政策支撑是重要保障，要将法治文化纳入“文化”、“诚信”建设

以及现代公共文化服务体系。强化融合发展是重要途径，全面深化组织保障体系完善、建设能力提升、作品创作繁荣、传播体系优化、法治文化惠民等“五大行动”，将法治文化与地方文化、行业文化、企业文化融合发展，充分挖掘常州地方历史法治人物的法治宣传教育价值，加大法治文化作品的创作推广和供给力度。加强载体建设是客观需要，组织开展法治文化阵地提升增建活动，建好法治宣传教育中心，推进机关、学校、企业等法治文化阵地建设，使法治文化更为深入地渗透和影响社会生产生活的领域和层面，进一步放大我市法治文化的品牌效应。

#### 四、关于推进法治宣传教育创新创优

坚持创新创优是法治宣传教育工作科学发展、永葆生机的不竭动力。《决议（草案）》要求凝聚社会力量，强化转型增效，致力创新发展，推动互动型服务型创新型普法模式有效运行，实现法治宣传教育由注重法律知识普及向培育法治信仰转变，由单向传播向双向互动转变，由分散单一向多元共建共享转变。为此，《决议（草案）》提出了创新普法工作机制的六个着力点。一是实行国家机关“谁执法谁普法”责任制，建立国家机关普法任务清单制度、工作报告备案制度；落实“谁主管谁负责”要求，推动各地各部门各单位各行业履行普法属地管理与部门管理责任。二是落实法官、检察官、行政执法人员、公安民警、律师等千人以案释法制度，加强司法执法案例整理编辑、公开发布和宣传解读工作，使司法、执法、法律服务过程成为向群众普法的过程。三是深入推进基层组织和部门、行业依法治

理，广泛开展创建法治城市、法治县（市、区）、法治镇（街道）活动，加强民主法治示范村（社区）建设，全面推行“一村（社区）一法律顾问”制度，不断提高社会治理法治化水平。四是扶持发展法治宣传教育类社会组织，加强普法讲师团等志愿者队伍建设，实现政府主导与社会化推进之间的良性互动。五是强化大众传媒开展公益法治宣传教育的社会责任，在重要频道、重要版面、重要时段开展公益普法，推动公共场所显示屏、宣传栏和移动终端等载体法治宣传教育全覆盖。六是加大普法类新媒体建设和应用力度，推动与传统媒体互联互通。

#### 五、关于加强组织实施

法治宣传教育是一项社会系统工程，进一步完善党委领导、人大监督、政府实施、政协支持、各部门各负其责、全社会共同参与的法治宣传教育工作体制机制特别重要。《决议（草案）》要求全市各级国家机关、各社会团体、各企事业单位和其他组织要落实“谁执法谁普法，谁主管谁负责”主体责任，有计划、有步骤地组织开展本部门、本单位、本行业以及面向社会的法治宣传教育。完善法治宣传教育领导体制是前提，要求健全组织机构，强化工作职能，把法治宣传教育纳入经济社会发展规划，纳入精神文明创建、法治建设、平安建设内容，统一部署，统筹推进。经费保障是开展法治宣传教育的基础，应纳入各级财政预算，按照标准足额拨付，并根据经济社会发展和法治宣传教育的实际需求，建立动态增长机制。法治宣传教育属于社会公共服务，《决议（草案）》特别增加了把法治宣传教育纳入基

本公共服务体系，列入政府购买服务指导性目录，吸纳利用社会资金开展法治宣传教育，以推动形成多元共治的普法工作格局。

## 六、关于强化监督检查

加强监督检查是推进落实法治宣传教育工作的重要手段和必要保障。《决议（草案）》要求出台第七个五年法治宣传教育实施情况考核验收办法，建立系统、全面、科学的考核评估体系，加强年度考核和阶段性检查，推动法治宣传教育由“软任务”向“硬指标”转变。市和辖市、区两级人民政府要切实组织实施好七五规划，做好中期督导检查 and 终期评估验收，并向本级人民代

表大会常务委员会报告。市和辖市、区人大及其常委会要充分运用执法检查、听取和审议工作报告以及代表视察、专题调研等形式，加强对第七个五年法治宣传教育规划实施情况的监督检查，确保“七五”普法规划和本决议得到贯彻落实。

市委、市人大、市政府一直高度重视、关心支持法治宣传教育工作。我们将全面贯彻落实全市“七五”普法规划和市人大决议，扎实推进法治宣传教育工作深入开展，努力为“强富美高”新常州建设作出新的更大贡献。

《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议（草案）》和以上说明，请一并予以审议。

# 关于《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议（草案）》初审意见的报告

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会内务司法工委主任 周 忠

主任、副主任、秘书长、各位委员：

8月17日，市人大内务司法工委组织部分常委会委员和人大代表，对市政府提请市人大常委会审议的《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议（草案）》（以下简称《决议（草案）》）进行了审议。现将审议意见报告如下：

2011年至2015年，我市法制宣传教育第六个五年规划顺利实施，取得明显成效，为推进法治常州建设、服务经济社会发展、促进保障民生、维护社会稳定发挥了重要作用。

法治宣传教育是全面推进依法治国、加快建设法治常州的基础性工作，承担着传播法律知识、培育法治理念、弘扬法治精神、树立法治权威的重要使命，需要守正笃实、久久为功。市人大常委会继续作出开展法治宣传教育的决议，对于推动“七五”普法工作，深入推进法治常州建设，顺利实施“十三五”规划，使法治成为常州核心竞争力的重要标志，为建设“强富美高”新常州营造良好的法治环境，具有重要意义。

在《决议（草案）》起草过程中，我委提前介入，参与了市法治宣传教育领导小组组织的全市“六五”普法工作情况验收；与市司法局联合组

织召开了地区、部门座谈会、专家论证会，听取6个辖市、区法治宣传教育领导小组办公室，12家市法治宣传教育领导小组成员单位，10位人大代表和政协委员、6位民主党派和无党派人士、4位法学专家的意见建议；与市司法局多次会商，就《决议（草案）》内容提出修改建议。

总体来看，《决议（草案）》的内容与《江苏省人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》精神相一致，与新形势下法治宣传教育工作相适应，符合实际，切实可行，具有常州特色，建议本次常委会予以审议通过。

我委认为，“七五”普法要进一步增强全市公民的法治观念，提升法治思维和依法办事能力，在普法的针对性和实效性上下功夫，力戒形式主义，使广大党员群众不仅知道法律如何规定，更要使尊法守法成为每个常州人的思维习惯和行为习惯。

在普法内容上，坚持把学习宣传宪法摆在首要位置，使宪法至上、权由法定、权依法使等法治理念家喻户晓、深入人心；坚持需求导向，针对不同区域、行业、部门及对象，实施精准普法，送其所需、答其所惑、解其所难，加强宣传与“强

富美高”新常州建设密切相关的法律法规和市人大常委会及其常委会制定的地方性法规。

在普法对象上，统筹协调好重点对象普法和全民普法的关系。牢牢抓住领导干部这个“关键少数”、青少年成长这一“关键时期”和企业经营管理人员、新市民这些重点对象，把尊法学法守法用法情况作为考核领导班子和领导干部的重要内容，探索建立青少年学生法治教育考核评价体系，提升企业经营管理人员诚信守法经营意识和法律风险管理能力，促进新市民顺利有序融入我市社会生活。

在普法方式上，注重与法治实践相结合，把法律条文变成引导、保障经济社会发展的基本规则；促进法律的规范作用和道德的教化作用相辅

相成，以法安天下，以德润人心；落实以案释法制度，使司法、执法、法律服务过程成为向群众弘扬法治精神的过程；切实运用好新媒体新技术，实现互联网+法治宣传的融合渗透，提高普法工作信息化水平。

在组织实施上，落实国家机关“谁执法谁普法”责任制，建立普法责任清单和年度报告制，落实“谁主管谁负责”要求，推动各地各单位各行业履行普法属地管理与部门管理责任。强化媒体公益普法责任，推动普法载体全覆盖；进一步健全法治宣传教育工作体制机制，形成责任明确、整体联动、齐抓共管的工作局面。

以上报告，请予审议。

# 常州市人民代表大会常务委员会 关于市、辖市（区）、镇三级人民代表大会 换届选举问题的决定

（2016年8月24日常州市第十五届人民代表大会  
常务委员会第三十三次会议通过）

根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》和《江苏省人民代表大会常务委员会关于全省市、县、乡三级人民代表大会换届选举问题的决定》，结合我市实际情况，现对常州市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举的有关问题决定如下：

一、常州市第十六届人民代表大会代表名额

为413名。

二、各辖市（区）、镇的新一届人民代表大会代表应于2016年12月15日前依法选出。

三、各辖市（区）、镇两级新一届人民代表大会第一次会议于2017年1月10日前召开。各辖市（区）和中国人民解放军驻常部队选举的常州市第十六届人民代表大会代表，应于2017年1月10日前选出。

四、常州市第十六届人民代表大会第一次会议在2017年2月15日前召开。

# 关于市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举问题的决定（草案）及常州市第十六届人大代表名额分配方案（草案）的说明

——2016年8月24日在市十五届人大常委会第三十三次会议上

常州市人大常委会人事代表工委主任 陈国辅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

依照宪法和有关规定，以及中央和省委文件精神，今年下半年至明年年初，我市将要进行市、辖市（区）和镇三级人大换届选举，选举产生新一届市、辖市（区）、镇三级人大代表，同时还要选举产生新一届市、辖市（区）、镇三级国家机关领导人员。省人大常委会于7月29日作出了《关于全省市、县、乡三级人民代表大会换届选举时间的决定》，决定明确：全省县、乡两级新一届人大代表应在2016年12月底前选出，明年1月底前召开县、乡两级新一届人大一次会议，县级新一届人大一次会议应依法选举产生设区的市新一届人大代表，明年2月底前召开设区的市新一届人大一次会议。市人大常委会党组依据省委文件和市人大常委会的决定精神，在提请市委批转的《关于做好常州市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举工作的意见》中，对这次全市三级人大换届选举的时间步骤等有关事项作出了安排。

我受主任会议的委托，就提请本次会议审议的《关于市、辖市（区）、镇三级人民代表大会换届选举问题的决定（草案）》（以下简称《决

定（草案）》）和《常州市第十六届人大代表名额分配方案（草案）》（以下简称《名额分配方案（草案）》），分别作如下说明：

## 一、关于常州市第十六届人民代表大会代表名额和选举问题

### （一）关于市十六届人大代表的数额及分配问题

根据有关规定和省委文件精神，我市十六届人大代表名额与本届相同，仍为413名。这次市人大代表名额切块分配，我们遵循三个原则：一是根据选举法和省选举实施细则关于“代表名额分配方案除了因行政区划调整或重大工程建设等原因造成人口较大变动的，不再变动”的规定。二是按照本届全国人大及省人大的有关要求，新一届代表名额的分配与上一届代表名额的变动控制在最小范围，以避免出现较大波动。三是以我市往届换届选举时市人大代表名额分配作为参考，分配给新北区、天宁区和钟楼区的代表名额，充分考虑了我国国家、省、市直属单位大部分在三个区，且绝大部分在天宁区和钟楼区的实际。

根据上述原则，分配给溧阳市、金坛区的市

代表名额与本届相同，分别为 62 名和 54 名（均含派选代表名额）。考虑到去年我市行政区划进行部分调整，十五届按人口数分配给戚区的 17 个代表名额，充分考虑常州经开区委托武进区管理、以及奔牛、郑陆、邹区三镇划归新北、天宁、钟楼区的实际，结合本届各镇代表分布情况和人口数测算，分配给武进区 11 名，新北区、天宁区和钟楼区各 2 名，确保区划调整后的辖区代表名额都有所增加。市联合提名派选的代表名额，十五届安排 75 名，其中，市委组织部提名 60 名，市委统战部提名 15 名；十六届拟安排 80 名，将原派选到戚区的 5 个代表名额，由市委统筹安排。其中，市委组织部负责提名 65 名，统战部负责提名 15 名，主要考虑：一是本届市人大增设了法制工委和预算工委两个工委；二是本届换届时省委明确政府工作部门负责人不提名为同级人大代表候选人，这次换届省委文件没有规定，由各地根据实际情况统筹考虑安排。

《名额分配方案》（草案）中，实选代表为 410 名，预留 3 个机动名额，作为如有干部调整需补选代表时使用。

以上《代表名额分配方案》（草案），符合选举法和省选举实施细则的规定，已经市委常委会讨论通过，现提请市人大常委会会议审议通过。

（各辖市、区的代表名额与往届具体增减情况详见《分配方案（草案）》）

## **（二）关于市十六届人大代表选举的时间问题**

这次是全市的市、辖市（区）和镇三级人大代表同步换届选举，工作面广量大，在换届选举

工作的时间安排上需统筹兼顾，上下衔接。按照省人大的决定精神，决定（草案）中明确要求各辖市（区）和驻常部队必须在 2017 年 1 月 10 日前选出市十六届人大代表，以保证在 2017 年 2 月 15 前召开市十六届人大一次会议。

## **二、关于各辖市（区）和镇两级人民代表大会换届选举问题**

### **（一）关于各辖市（区）和镇两级人民代表大会换届选举的时间安排问题**

按照省人大的决定精神，决定（草案）中要求各辖市（区）和镇两级新一届人大代表应在 2016 年 12 月 15 日以前选出，并于 2017 年 1 月 10 日以前召开辖市（区）和镇两级新一届人大一次会议，各辖市（区）新的一届人大一次会议要依法选举产生常州市第十六届人大代表。

### **（二）关于各辖市（区）新一届人大代表的名额及分配问题**

因本届以来我市进行了部分行政区划调整，根据省人大常委会的决定，我市各辖市（区）新一届人大代表名额分别为：溧阳市 283 名，金坛区 241 名，与本届相同；武进区 408 名，新北区 244 名，天宁区 231 名，钟楼区 224 名。根据省选举实施细则的有关规定，各辖市（区）新一届人大代表的名额由各辖市（区）人大常委会按人口数分配。

### **（三）关于镇人大代表名额确定问题**

根据省选举实施细则的规定，镇的人大代表具体名额，由各辖市（区）人大常委会确定，报市人大常委会备案。

以上说明，连同《决定（草案）》和《代表名额分配方案（草案）》，请一并审议。

## 常州市第十六届人大代表名额分配方案（草案）

选 举 单 位	市十五届人大代表名额分配				市十六届人大代表名额分配方案					各选举单位 十六届实选 代表名额数	机动 名额数
	实际分 配总 名额	实选 名额	机动名 额数	其中，市 联合提名 派选代表 名额数	十六届分配 的代表 名额数	其 中					
						有关区按区划调 整，分配的代表名 额数	市联合提名 派选代表名 额数	解放军代 表名额数	与十五届 相比		
常州市	413	410	3	75	<b>413</b>	17	80	6		<b>410</b>	<b>3</b>
溧阳市	62	62		11	<b>62</b>		11			<b>62</b>	
金坛区	54	54		11	<b>54</b>		11			<b>54</b>	
武进区	93	92	1	12	<b>106</b>	11	16		+13	<b>105</b>	<b>1</b>
新北区	51	51		11	<b>54</b>	2	14		+3	<b>54</b>	
天宁区	68	67	1	13	<b>71</b>	2	14		+3	<b>70</b>	<b>1</b>
钟楼区	57	56	1	12	<b>60</b>	2	14		+3	<b>59</b>	<b>1</b>
戚 区	22	22		5							
解放军	6	6			<b>6</b>			6		<b>6</b>	
说明	<p>1、根据省选举实施细则“代表名额分配方案除了因行政区划调整或重大工程建设等原因造成人口较大变动的，不再变动”的规定，分配给溧阳市、金坛区的市代表名额与本届相同。同时，遵循代表分配名额使变动最小的原则。</p> <p>2、十五届按人口数分配给戚区的 17 个代表名额，考虑常州经开区委托武进区管理、以及奔牛、郑陆、邹区三镇划归新北、天宁、钟楼区的实际，分配给武进区、新北区、天宁区和钟楼区。</p> <p>3、本届分配给新北区、天宁区和钟楼区的代表名额，结合往届做法，考虑了我市国家、省、市直属单位大部分在三个区，且绝大部分在天宁区和钟楼区的实际。</p>										

# 常州市人民代表大会常务委员会 关于接受李云峰辞去江苏省第十二届 人民代表大会代表职务的请求的决定

(2016年8月24日常州市第十五届人民代表大会  
常务委员会第三十三次会议通过)

常州市第十五届人民代表大会常务委员会 第十二届人民代表大会代表职务的请求,并由市人  
第三十三次会议决定:接受李云峰辞去江苏省第 大常委会报省人大常委会备案、公告。

# 常州市人民代表大会常务委员任免名单

(2016年8月24日常州市第十五届人民代表大会常务委员  
第三十三次会议通过)

任命陈树林同志为常州市人民检察院检察委员会委员、检察员职务；  
免去孙晓黎同志的常州市人民检察院检察  
员；  
免去邵小元同志的常州市人民检察院检察  
员职务。