

目 录

中山市人民政府关于提请审议中山 2015-2017 年新增地方 政府债券资金使用项目调整方案的报告.....	03
中山市人大财政经济委员会关于中山市 2015-2017 年新 增地方政府债券资金使用项目调整的审查结果报告.....	04
中山市人民代表大会常务委员会关于批准 2015-2017 年新 增地方政府债券资金使用项目调整方案的决定.....	05
中山市中级人民法院关于提请确定我市人民陪审员选任 名额数的报告.....	05
中山市人民代表大会常务委员会关于确定中山基层人民 法院人民陪审员选任名额数的决定.....	06
中山市人民政府关于中山市属国有企业国有资产管理情 况的报告.....	07
中山市人大财政经济委员会关于市属国有企业国有资 产管理情况的审查结果报告.....	15
中山市第十五届人大常委会第十四次会议对市政府关于 中山市属国有企业国有资产管理情况报告的审议意见.....	18
中山市人民政府关于中山市实施乡村振兴战略建设生态 宜居美丽乡村情况的报告.....	19
中山市人大常委会农村农业工作委员会关于我市实施乡 村乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况的调研报告.....	24
中山市第十五届人大常委会第十四次会议对市政府关于 中山市实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况 报告的审议意见.....	31
中山市人民政府关于创建全国禁毒示范城市工作情况的 报告.....	32

中 山 市 人 民 代 表 大 会 常 务 委 员 会 公 报

2018 年
第五号
(总号: 72)
12 月 3 日出版

主办单位: 中山市人大常委会办公室

地 址: 兴中道 1 号

邮政编码: 528403

网 址: <http://www.zsrd.gov.cn>

中山市人大常委会内务司法工作委员会关于中山市人民政府创建全国禁毒示范城市工作情况报告的初审报告.....	40
中山市第十五届人大常委会第十四次会议对市人民政府创建全国禁毒示范城市工作情况报告的审议意见.....	41
中山市中级人民法院关于全市法院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告.....	42
中山市人民检察院关于中山市检察机关推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告.....	48
中山市人大常委会内务司法工作委员会关于市中级人民法院、市人民检察院以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作报告的初审报告.....	53
中山市第十五届人大常委会第十五次会议对市中级人民法院、市人民检察院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告的审议意见.....	55
中山市人民代表大会常务委员会关于召开中山市第十五届人民代表大会第五次会议的决定.....	56
中山市人大常委会主任会议关于提请审议中山市水环境保护条例修正案（草案）的议案.....	56
中山市人大常委会主任会议关于中山市水环境保护条例修正案（草案）的说明.....	57
中山市人大法制委员会关于中山市水环境保护条例修正案（草案）审议意见的报告.....	60
中山市人大常委会法制工委关于 2016 年以来备案审查工作情况的报告.....	62
中山市人民政府关于市人大常委会对中山市 2017 年法治政府建设情况报告审议意见研处情况的报告.....	68
中山市人大常委会内司工委对市政府关于 2017 年法治政府建设情况报告审议意见研究处理情况报告的评估意见.....	72

中山市人民政府关于提请审议中山 2015-2017 年 新增地方政府债券资金使用项目 调整方案的报告

—— 2018 年 10 月 31 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市人民政府常务副市长 杨文龙

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

2015-2017 年，省财政厅下达我市地方政府新增债券资金 1,323,847 万元，截至 2018 年 8 月底已支出 963,936.63 万元，支出率为 72.81%，尚结余 359,910.37 万元。根据各有关单位反馈情况，上述结余资金在减除土地储备专项债券资金（159,609.21 万元）后，原项目还可继续支出 112,256.11 万元，剩余 88,045.05 万元（其中一般债券资金 19,151.47 万元、专项债券资金 68,893.58 万元），受项目客观因素变动影响，不能按规定完成支出。

为进一步提高执行效率，确保 2015-2017 年新增债券资金能按规定如期完成支出，市政府拟通过项目调整，加快债券资金使用列支。具体调整如下：

一、拟将市交通发展集团等 9 个单位申报的 67 个原项目新增债券资金额度 74,762.26 万元（其中一般债券资金 6,130.41 万元、专项债券资金 68,631.85 万元）继续安排原债券单位，并计划调整用于符合规定的同一大类的 32 个新项目使用（详见附件 2、3）。

二、拟将南头镇等 6 个单位上报的 15 个本单位无法调整为新项目的结余资金 13,282.79 万元（其中一般债券资金 13,021.06 万元、专项债券资金 261.73 万元）调整给翠亨新区等 3 个单位的 9 个项目使用（详见附件 4、5）。

上述债券使用在实际执行中视项目进度在同用途项目间统筹调剂。

根据地方政府债券资金管理相关规定，以上报告，请予审议。

关于中山市 2015—2017 年新增地方政府债券 资金使用项目调整的审查结果报告

——2018 年 10 月 31 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市十五届人大财政经济委员会副主任委员 赵晷湘

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

按照市人大常委会工作安排，财政经济委员会近日对《中山市人民政府关于提请审议 2015-2017 年新增地方政府债券资金使用项目调整方案的报告》进行了审查。现将审查情况报告如下。

2015-2017 年，省财政厅下达我市地方政府新增债券资金 1,323,847 万元，截至 2018 年 8 月底已支出 963,936.63 万元，支出率为 72.81%，尚结余 359,910.37 万元。原项目还可继续支出 112,256.11 万元，剩余 88,045.05 万元不能按规定完成支出。

为进一步提高资金使用效率，市政府拟对 2015-2017 年新增债券结余资金中的 88,045.05 万元进行调整，具体如下：一是将 74,762.26 万元继续安排原债券单位使用，但调整用于符合规定的同一大类的其他新项目使用。二是将原单位

无法调整使用的结余资金 13,282.79 万元调整给翠亨新区使用。

审查认为，我市从 2015 年开始扩大地方政府债券资金的使用额度，有力推动了地方投资，有效缓解了我市重大公益性项目建设的资金需求。由于客观原因，支出进度未达到预期，现对不能按规定完成支出的资金作相应调整，符合中央和省的要求，方案总体可行。建议市人大常委会同意《中山市人民政府关于提请审议 2015-2017 年新增地方政府债券资金使用项目调整方案的报告》，批准市人民政府提出的 2015-2017 年新增地方政府债券资金使用项目调整方案。同时，建议市财政部门要加强对全市债务资金的监管，定期对资金使用情况检查和督导，确保资金使用合法合规，发挥促进经济发展的作用。

以上报告，请予审议。

中山市人民代表大会常务委员会关于批准中山市 2015-2017 年新增地方政府债券资金 使用项目调整方案的决定

(2018 年 10 月 31 日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议听取和审议了《中山市人民政府关于提请审议 2015-2017 年新增地方政府债券资金使用项目调整的报告》以及市人大财政经济委员会的有关审查结果报告。会议决定批准中山市 2015-2017 年新增地方政府债券资金使用项目调整方案。

中山市中级人民法院关于提请确定我市人民 陪审员选任名额数的报告

——2018 年 10 月 31 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市中级人民法院院长 潘墀

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据《广东省司法厅、广东省高级人民法院、广东省公安厅关于印发〈广东省 2018 年人民陪审员选任工作方案〉的通知》粤司〔2018〕313 号文件要求，为贯彻落实《中华人民共和国人民陪审员法》，按照《广东省 2018 年人民陪审员选任工作方案》工作安排，现对我市基层人民法院

人民陪审员选任名额数进行确定。

目前，我市基层法院法官额数为 314 人（其中市中级人民法院 188 人，市第二人民法院 126 人），根据《中华人民共和国人民陪审员法》第八条：“人民陪审员的名额，由基层人民法院根据审判案件的需要，提请同级人民代表大会常务委员会确定，人民陪审员的名额数不低于

本院法官数的三倍”的要求，为充分保障人民群众参与司法的广泛性和公平性，现拟确定我市人民陪审员名额数为 1099 人（其中市第一人民法

院名额数为 658 人，市中级人民法院名额数为 441 人）。

专此报告，请予审议。

中山市人民代表大会常务委员会关于确定 中山市基层人民法院人民陪审员选任 名额数的决定

（2018 年 10 月 31 日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过）

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《中华人民共和国人民陪审员法》第八条规定，中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议决定：中山市基层人民法院人民陪审员选任的名额数为 1099 人，其中市中级人民法院选任名额数 658 人，市中级人民法院选任名额数 441 人。

中山市人民政府关于中山市属国有企业 国有资产管理情况的报告

——2018年10月31日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市人民政府常务副市长 杨文龙

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中全会精神，落实中央和省省委省政府决策部署，深化改革创新，推动市属国有企业高质量发展，为“五个中山”建设提供有力保障。现将有关情况报告如下。

一、中山市属国有企业基本情况

市政府授权市国资委履行出资人职责，对市属国有企业进行监管，不承担政府社会公共管理职能。监管的市属国有企业包括：中汇集团、兴中集团、城建集团和交通发展集团等4家市属营运集团公司，金控公司、教科公司和招商公司等3家专业公司；市属新闻单位中山日报报业集团和中山广播电视台的资产运营也纳入市国资委监管。另外，翠亨投资公司由市国资委和火炬开发区共同出资，委托翠亨新区管委会进行管理。市属各级全资和控股企业165家（其中全资企业112家，控股企业53家），市属国有企业员工13000多人。

（一）国有企业履行社会责任情况。市属国

有企业秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，坚持经济发展与服务民生社会相结合，着力提升服务中山城市高质量发展、保障公共服务和社会民生、服务城市建设和运营的多项能力，为中山建设国家创新型城市、塑造区域协调发展新格局、建设生态文明示范城市、建设开放型国际化城市、建设和美幸福家园提供强大支持。

1. 担当城市民营经济的奠基人。市属国资国企改革为天下先，在20世纪八九十年代开拓了一片新天地，助力中山跻身“广东四小虎”的行列。1998-2001年，市委市政府完成1500多家企业改制工作，将国有企业优质资产、著名品牌和优秀人才社会化，激发了中山民营经济的活力，中山民营企业数量迅速达到2万家，占中山各类企业总数的2/3，民营经济占据了半壁江山，奠定了今天中山民营经济强盛的格局。

2. 担当高质量发展的助推者。金控公司受托管理企业融资专项扶持资金，为超过1500家企业提供服务，累计发放融资扶持资金超过305亿元，为企业节省融资成本4.6亿元。教科公司

投资建成中德合作职业技能人才培训基地,招收学生 307 人,开启了德国“双元制”教育本土化实践,将为中山产业转型升级和粤港澳大湾区经济发展输送高水平的职业技能人才。招商公司自今年 1 月运营以来,成功引进 VDE 检测平台项目和欧普照明华南基地项目,投资额达 26.4 亿元。汇盈公司、中盈公司和粤财控股利用政府产业投资基金和政策性担保业务,投资支持企业转型升级和技术改造,助推我市实体经济发展。

3. 担当城市服务的主提供商。不断推进供水管网、气电能源工程、农贸市场、公共交通、港口客运设施建设、改造和更新,持续提升供水、供电、供气、菜篮子、肉篮子、米袋子、公共汽车、公共自行车、港口客运、环卫保洁等公共产品与服务的供给质量和效率,提升中山市民民生幸福指数。中山公用承担全市 80%的供水任务和 35%的污水处理任务,日供水能力 238 万立方米,日污水处理 58 万立方米,近五年供水超过 19 亿吨,服务 67 万家庭。水务公司陈旧管网改造工程惠及用户约 8.5 万户,受惠人口约 25.5 万人,2018 年中山市“放心水工程”项目获得广东省宜居环境范例奖。名城公司承担中心城区、南区和五桂山办事处道路清扫保洁任务,日清运垃圾约 950 吨,日运输污泥约 205 吨。兴中集团控股、参股企业近五年为市内单位和居民供电 466 亿度,供气近 31 亿立方米。公交集团投入公交车 2288 辆,公共自行车 10660 辆,出租汽车 150 辆,公交线路 180 条,日均客运量 58 万人次,日均营运里程 37.2 万公里,公共自行车年均节约标准煤 353 吨,新能源公交车年均节约

标准煤 3500 吨,“一主七支”8 条快速公交线路有力提升主城区首位度。市属国有企业为中山市创建“全国文明城市”、“全国卫生城市”、“推动中国快速公交发展先进城市”做出突出贡献。

4. 担当基础设施建设的生力军。交通发展集团不断推进高速公路、干线公路、旧城改造等城市重大基础设施建设,承担(或参与承担)22 项省市重点工程,持续强化安全生产,保障全市重要基础设施安全高效运行。“十三五”期间,交通发展集团将加快编织“一线一路一轨”三张立体交通网,预计实现干线公路 232 亿元、高速公路 141 亿元、轨道交通 103 亿元等共计 476 亿元的投资目标,新增通车里程将超过 250 公里,有效撑起粤港澳大湾区的“珠西脊梁”。

(二) 国有企业主要经济指标情况(附件 1)。

1. 资产负债情况。截至 2018 年 6 月,市属企业的资产总额 867.31 亿元,负债总额 373.31 亿元,所有者权益总额 494 亿元(其中,归属于母公司的所有者权益总额 417.4 亿元)。其中,城市基础设施、其他公益类资产、储备土地和历史遗留的无效低效资产约占市属企业资产总额的 70%,这类资产主要承担城市公共服务功能,经济效益较低。

2. 生产经营情况。今年上半年,市属企业经济运行平稳,盈利情况较去年呈上涨态势,且营业收入的增幅大于成本费用增幅,具体情况如下:

(1) 营业收入:今年上半年,市属企业累计营业收入 21.1 亿元,同比增长 4.21 亿元,增

幅 24.91%。其中，商业类企业营业收入 19.08 亿元，同比增加 4.27 亿元，增幅 28.86%；公益类企业营业收入 2.03 亿元，同比减少 0.06 亿元，减幅 3.06%。

(2) 投资收益：今年上半年，市属企业投资收益 5.4 亿元，同比减少 1.09 亿元，减幅 16.8%。其中，商业类企业投资收益 5.36 亿元，同比减少 1.1 亿元，减幅 17.21%；公益类企业 0.04 亿元，同比增加 0.02 亿元，增幅 129.57%。

(3) 成本费用：今年上半年，市属企业成本费用 23.2 亿元，同比增长 3.45 亿元，增幅 17.49%。其中，商业类企业成本费用 18.08 亿元，同比增加 2.99 亿元，增幅 19.81%；公益类企业成本费用 5.12 亿元，同比增加 0.46 亿元，增幅 9.96%。

(4) 市属净利润：今年上半年，市属企业市属净利润 3.58 亿元，同比增长 0.62 亿元，增幅 20.97%。其中，商业类企业市属净利润 4.63 亿元，同比增加 1.44 亿元，增幅 45.39%；公益类企业市属净利润亏损 1.05 亿元，同比增亏 0.82 亿元，亏损增幅 366.42%。公益类企业亏损原因主要在于公交集团客运、出租车等业务收入减少，但财政补贴尚未到位。

(5) 税费：今年上半年，市属企业应交税费 2.55 亿元，已交税费总额 3.41 亿元（部分为 2017 年应交税费）。

3. 固定资产投资情况。截至 2018 年 6 月底，市属国有企业在建固定资产投资项目 40 个，主要投向交通、供水、码头、农贸市场等基础设施建设，项目计划投资总额 643.54 亿元，累计完

成投资 164.3 亿元。其中，2018 年计划投资额 50.67 亿元，上半年已完成投资额 18.27 亿元。

4. 资债状况。2018 年上半年市属企业总体资产负债率 43.04%，远低于省国资委划定的 65% 的控制标准；国有资产保值增值率 100.76%。

(三) 国有资本投向、布局与风险控制情况。

1. 国有资本投向情况。截至 2018 年 6 月底，市属国有资本共在“投资与资产管理、其他房地产业、公路工程建筑、其他资本市场服务、职业技能培训、金融信托与管理服务、其他未列明商务服务业”等七个行业领域投资 241.18 亿元。其中，在公路工程建筑的投资达 158.75 亿元，占所有投资的 65.8%。（详见附件 2）

2. 优化国有经济布局，加强战略和规划管理情况。

(1) 优化市属国有经济布局。2013 年，将原市属七大集团公司重组整合为中汇集团、兴中集团、城建集团和交通发展集团四大集团公司，并在企业投资、人员管理、薪酬分配、资产运营等方面推进市场化，国企去行政化改革取得突破。近年来，市属国有企业将资源集中于能源电力、环保水务、道路桥梁、城市基础设施等基础性、公共性、平台性资源领域。今年，市国资委抢抓粤港澳大湾区建设和中山组团式发展新机遇，以突出集团主业，聚焦主业发展为目标，推进国资国企资源深度整合，正在拟定《中山市属国资系统业务整合重组方案》，进一步优化市属国有经济布局与结构，增强市属国有企业活力、控制力和影响力。

(2) 以“四个一批”战略工程推进降本增效。2015 年，启动并持续实施包括清理一批、整合一批、剥离一批、培育一批在内的“四个一批”战略工程。梳理出困扰企业发展的主要历史遗留问题 31 项，其中纸箱总厂转型升级取得突破性成效。抓紧处置“僵尸”企业、长期亏损企业和低效无效资产。同时，开展企业债务清理，2015-2017 年，妥善处置多项债券股权，盘活资产回笼资金，减债 50 多亿元，节省财务费用 3 亿多元。通过一系列举措，市属企业 2015-2017 年利润总额分别达 19.37 亿元、16.97 亿元和 20.03 亿元，与 2014 年的 11.55 亿元相比大幅提升。

(3) 以“十三五”发展规划科学指导企业发展。制定《中山市国有企业改革发展“十三五”规划》，突出“创新”这一发展核心，主动调整国资布局，主动创新体制机制，主动加快转型升级，推动市属国有资产提质增效、跨越发展。

(4) 资本证券化驱动企业规范持续发展。设定“十三五”期间市属国资商业类资产整体上市工作目标，以走稳新三板挂牌第一步、踏出“两并三转”第二步和迈好规范化管理第三步的“三步走”发展思路，持续推进市属国有资本证券化，逐步打破市属国有企业“多小散弱”的局面。2015 年以来实现兴中能源、管信科技、颐丰食品、报业传媒、名城科技、粤冠科技、声屏传媒、中山温泉等 8 家市属国有企业在新三板挂牌。在组团式挂牌的基础上，利用资本市场各项机制倒逼市属国企规范化治理，助推“四个一批”战略工程目标实现。先后制定 7 个改革配套文件，7 家挂牌

企业制定、完善近 200 项制度，完善公司法人治理结构和内控体系。2017 年，7 家挂牌企业营业收入同比增长 15.22%；净利润总额同比增长 25.4%；年末资产总额同比增长 25.42%，资产、营业收入和净利润增幅都远高于市属企业总体水平。这一做法得到国务院国资委、广东省国资委肯定。

3. 防范投资风险工作情况。2017 年，市国资委修订《中山市市属国有企业投资监督管理办法》（下称《办法》），通过加强事前投资计划管理、事中重大投资项目审批管理和投资项目后评价管理，依法履行出资人职责，促进市属企业重视投资价值，防范投资风险，提高投资效益，实现国有资产保值增值。

(1) 加强年度投资计划管理。市国资委注重引导市属国有资本投向，支持直管企业依据发展战略规划、围绕主业进行投资；指导和监督直管企业建立健全投资管理制度，对其年度投资计划实行备案管理，纳入全面预算管理。直管企业按照全面预算管理有关规定，编制、审批、执行年度投资计划及投资预算，并在预算说明书中对投资规模、项目基本情况等进行说明。直管企业对投资项目是否按期推进、投资是否超预算等问题实施过程监督，对出现的问题及时协调处置，重大问题及时书面报告市国资委。市国资委不定期对直管企业投资项目进行监督检查。

(2) 加强重大投资项目审批管理。根据《办法》要求，投资项目实行分类、分级管理，对企业投资额达 1 亿元以上的投资项目、参与发起组建的基金项目（基金总规模达 30 亿元以上或使

用自有资金投入达 5000 万元以上)、新增的投资项目(年度投资额累计达直管企业上年度期末归属母公司所有者权益 50% 以上)进行审核。投资项目决策前进行科学充分的可行性研究等前期工作,项目预期收益原则上不低于国内同行业平均水平;加强项目管理和考核评价,保障项目获得预期收益。

(3) 加强投资项目后评价管理。市国资委负责指导直管企业的项目后评价工作,根据工作需要选择部分投资项目开展项目后评价。投资项目完成并投入使用或运营后,按照《投资项目后评价工作指南》要求,经过规范、科学、系统的项目后评价,将项目所达到的实际效果与项目可行性研究、决策确定的目标及内容进行对比分析,找出差距和原因,提出对策建议。评价结果作为集团公司项目投资重大决策失误责任追究和企业负责人经营业绩考核的依据。直管企业违反规定开展投资活动的,责令整改、通报批评或调整投资决策权限;情节严重、致使企业遭受重大损失的,依照《中山市市属国有企业经济损失责任追究办法》等规定追究有关人员责任;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。

(4) 完善项目库建设。建立项目库制度,将投资额(指企业按项目持股比例承担的投资总额)达 500 万元以上的境内投资项目及境外投资项目纳入项目库管理,防范重点投资领域风险。有关投资项目在立项并开展可行性研究后 15 个工作日内报市国资委,市国资委对项目实施进展情况、预期效益等方面进行动态跟踪、分析和管理。

(四) 国有企业改革与监管情况。

1. 完善现代企业制度。一是完善企业法人治理结构。修订市属全资(控股)企业章程,将党建工作总体要求纳入其中。出台《市国资委派出监事会管理暂行实施细则》,规范派出监事会的管理。出台《市属国有企业外部董事管理暂行办法》和《市属营运集团公司》董事会工作规则,完善董事会运作。分季度开展指导、督促、检查二三级企业法人治理机构的架构、机制工作,推进完善市属企业法人治理结构。二是推行选人用人新机制。2017 年启动市国资委成立以来规模最大的一次市场化选聘计划——“人才强企·百人计划”,围绕中山国资国企未来发展方向选聘了专人专才 23 名,充实市属企业人才队伍。

2. 发展混合所有制经济。近年来,中汇集团下属中山公用引进上海复星集团作为战略投资者,兴中集团下属保安公司引进广州上市公司——广电运通下属广电安保作为战略合作伙伴,中山金控下属公司引入两家战略合作者进行混合所有制改革,交通发展集团试点以 PPP 模式建设运营干线公路,增强市属国有企业竞争力。

3. 完善国有资产管理体制。一是出台《中山市市属国有企业功能界定与分类方案(试行)》,将市属国有企业划分为商业类和公益类,推进分类改革、分类发展、分类监管、分类考核。二是开展企业薪酬制度设计、企业员工持股、二三级企业法人治理结构等课题研究,为企业转型发展构建良好的制度基础和运营生态。三是实行产权流转动态监管。在国资企业监管系统中设立产权监管中心,实时掌握整个国资系统的物业情

况及产权转让和处置的方式、受让方情况等，实现对国有产权流转更为全面的监控，防止国有资产流失。四是加大内部审计力度。制定出台了《中山市市属国有企业审计结果运用暂行办法》，市国资委和集团公司完成审计项目全部程序后，纪检监察、组织人事和审计等有关部门根据审计结果，对审计事项进行分析、评价和决策，对审计发现的重大经济损失或严重违纪违规、违反廉政规定等问题，经核实后，按照《中山市属企业经济损失责任追究暂行办法》等有关规定进行处理。

4. 推进供给侧结构性改革。一是推进“僵尸企业”出清重组，坚持稳妥推进，支持企业兼并重组、债务重组或破产清算，2017年实现2户特困企业脱困。二是通过全面清理清收现有应收账款、存货、不良投资和银行账号等实现“去库存”；通过严控负债规模、加大直接融资比重等实现“去杠杆”；通过优化企业经营业绩考核方案，促使企业想方设法减债降息实现“降成本”。

5. 加强审计监督，防止国有资产流失。

(1) 做好公共审计工作。一是开展领导干部履行经济责任审计。市审计局2017年开展了对原中汇集团董事长离任审计、兴中集团董事长任期届中审计，2018年开展了市国资委主任任期经济责任审计。二是开展国家和省重大政策措施落实情况跟踪审计。市审计局2017年开展了对珠江西岸先进装备制造业政策落实情况跟踪审计，对2014-2016年度产业扶持资金有偿投入项目专项审计。

(2) 市国资委依法履行出资人审计监督职

责。一是建立年度报表审计的经常性审计机制。2017年完成118户企业的2016年度财务报表审计、市属营运集团及两家媒体经营管理审计和经营业绩审计。二是有针对性地开展专项审计。对兴中广场、岐江夜游、广东中山鱼珠木材产业园等3个项目进行项目后评价，对中山金控公司原董事长开展任期经济责任审计。三是督促落实审计整改。市属营运集团和两家媒体等单位对2016年审计发现存在的41项问题进行整改，已整改完毕28项，正在整改12项，由于客观原因未能开展整改的1项。四是强化审计结果运用。对审计中发现的问题及时汇报并形成审计线索，便于开展全面调查。

(3) 充分发挥企业内部审计机构的作用。市属营运集团及两家媒体均设置审计监督部门，配备专业的审计人员，通过制定计划，围绕本企业生产经营目标和工作重点，积极开展各项审计，如绩效审计、管理审计、国企转制专项审计等。2017年完成专项审计及经济责任审计共49项，其中中汇集团10项、兴中集团11项、城建集团8项、交通发展集团15项。

(五) 国有资产处置和收益分配情况。

1. 2017年度资产处置情况。

(1) 企业兼并重组情况。2017年完成中山市交通物业开发有限公司和广东声屏传媒有限公司以增资扩股方式引进新股东、股份制改革、股权管理方案的工作，促使两家公司成功挂牌新三板。

(2) 企业破产清算情况。市国资委2017年度无下属企业破产清算。

(3) 其他资产处置情况。2017 年, 市国资委下属兴中集团发生资产转让成交 43 宗, 成交总金额 1.87 亿元。

2. 2017 年度收益分配情况。2017 年度市属企业累计国有资本经营收入 1.3 亿元, 同比增长 29.4%, 主要是市属企业上缴的利润增加; 国有资本经营支出 0.77 亿元。(详见附件 3、附件 4)

3. 对监管企业收益的管理情况。市国资委所监管企业已全部纳入国资预算, 已建立《市属国有企业国有资本收益收取管理暂行办法》对其进行监管。

(六) 境外投资形成的资产情况。

1. 境外投资企业情况: 中汇集团和兴中集团下属各有一间境外公司, 合计资产总额 25.55 亿元, 2018 年上半年利润总额 0.58 亿元, 具体如下:

(1) 公用国际(香港)投资有限公司为中山公用全资子公司, 主要在香港持有广发证券 H 股 100,904,000 股, 占广发证券总股本的 1.32%, 利润来源主要是广发证券的投资回报。

(2) 山电有限公司是兴中集团下属的全资三级公司, 主要在香港持有中山嘉明电力的 25% 股权, 利润来源主要是嘉明的投资回报。

2. 中汇集团代管中旅集团下属的香港汇华国际企业有限公司和澳门银华投资发展有限公司。该两家企业近年无具体经营性业务, 待历史遗留问题处置后再作处理。

(七) 企业经营班子成员薪酬情况。针对市属企业负责人薪酬, 市国资委制定并完善相关制度, 其中包括《中山市市属企业负责人经营业绩

考核暂行办法》和《中山市属新闻单位负责人经营业绩考核制度》。市国资委出资的市属企业负责人 2017 年度平均薪酬为 54.18 万元(包括基本年薪、绩效年薪和归属当年的任期激励), 同比增幅 3.43%。

二、存在问题

近年来, 市政府围绕国企改革、国有资产监管做了大量的工作, 取得了一定的成效, 但市属国企在经营、投资、创新、监管等方面仍存在一些不足和问题, 主要表现在:

(一) 主营业务不够突出。市属国有企业在战略规划和未来定位上不够清晰, 未能充分找准自我优势。市属各营运集团公司除主营业务外, 还进行多元化经营, 如中汇集团除公用事业投资外, 还参与了城镇供水、污水处理、污泥处置、农贸市场经营、环卫环保、旅游酒店、水上高速客运等多个产业领域; 兴中集团投资领域涵盖电力能源、节能建材、商业物业资产开发; 城建集团投资领域包括资产重组、项目投资、项目融资、房地产开发经营、房产租赁和转让、物业维护、物业管理等, 各集团所投资的产业多而不精, 主营业务不突出, 难以形成核心竞争力。

(二) 产业布局不够合理。市属国有企业一方面资产体量小, 优势资源不集中, 存在“多、小、散、弱”问题; 另一方面各集团内部产业横向之间不成群, 纵向之间不成链, 没有形成规模优势, 而集团之间产业存在重合、关联与竞争, 无效和低效竞争造成内耗, 内部交易成本高。

(三) 创新发展不够有力。市属国有企业存在不同程度的创新发展障碍: 一是法人治理机制

落实不够到位,没有形成有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场经营机制,企业管理思维僵化和创新能力不足;二是企业经营发展过于依赖政府、政策,技术创新、商业模式创新的动力和能力不足;三是创新型人才匮乏,企业高技术人才、创新型人才、资本运营人才储备不足,吸引人才、留住人才的体制机制障碍仍然存在。

(四)监管机制不够健全。市属国有企业建立了监事会监督制度、审计监督和纪检监察机制,但仍存在人员配备不到位、监管力量专业性不强等问题,企业在党建、管理、运营等方面违规行为多发、屡发,监管机制创新还不能适应现代企业管理需要,国有资产流失的风险仍然存在。

三、下阶段工作计划

下阶段,我市将继续坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,贯彻高质量发展的要求,以深化改革和深度融合为主线,以完善国有资本监管机制为抓手,做强做优做大国有资本。

(一)着力深化市属国有企业改革。改革国有资本授权经营体制,以管资本为主推动国资监管职能转变,按照“谁出资谁管理,谁管理谁负责”的原则,精简国资监管事项,在人、财、事、权等方面全面推进权力下放,激发企业经营活力,提高企业核心竞争力;完善新三板挂牌企业经营业绩及企业领导人员考核机制,实行对标管理和对标考核,在考核评价指标的系统性、有效

性和针对性上下功夫,形成更为完善的监管指标体系。

(二)着力深度融合国资系统内部资源。聚焦发展实体经济,突出主业、做强主业,推动《中山市属国有企业资源整合方案》完善和落地,对市属国有企业进行战略性重组,加快推进横向联合、纵向整合和专业化重组,优化国有经济布局,有效发挥国有经济整体功能作用。

(三)着力提升创新发展能力。落实市属国有企业法人治理机制,形成有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场经营机制。结合市属国有资本布局,建立企业家团队库,保护企业家自主经营权,激发企业家创新创业活力,完善企业家激励机制,弘扬企业家精神,发挥优秀企业家的示范引领示范作用。

(四)着力完善国有资本监管机制。一是构建国资系统纪检监察管理新机制,参照市纪委监委驻纪检组模式,理顺纪检监察管理机制。二是建立审计约谈制度,在审计全覆盖的基础上,形成有效监督,发挥好审计的监督警示作用。三是构建监事会工作机制,延伸市国资委向集团派出监事会的监事会工作管理体系,由集团公司向其下属企业派出监事会,履行集团公司出资人职责,完善监事会工作机制,加强监事工作队伍建设,发挥各方优势,形成监督合力,提高监督效能。

以上报告,请予审议。

关于市属国有企业国有资产管理情况的 审查结果报告

——2018年10月31日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市十五届人大财政经济委员会副主任委员 赵晷湘

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和省委、市委关于建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见的有关规定，近期，市十五届人大财政经济委员会对我市国有企业国有资产管理情况进行了调研，听取了市府办、市财政局、市国资委及其下属集团和企业等的情况汇报，并对市人民政府提交的《关于中山市属国有企业国有资产管理报告》进行了审查。现将审查结果报告如下。

一、我市市属国有企业国有资产管理基本情况

（一）市属国有企业国有资产管理基本情况。

中山市人民政府国有资产管理委员会（下称市国资委）成立于2004年9月，作为中山市人民政府的直属特设机构，市国资委按照“权责清晰、突出重点、放管结合、稳妥有序”的原则，从管资产向管资本转变，改革国有资本授权经营体制，建立健全现代企业制度。根据市政府授权，

市国资委依法履行出资人职责，以管资本为主对市属国有企业进行监管，不承担政府社会公共管理职能。市属国有资产主要集中在公用性、基础性项目，覆盖能源、水务、交通、公用事业、城市建设等多个行业。目前，形成了“4+3+2”（即：城建集团、交通集团、中汇集团、兴中集团四大集团，金控公司、教科公司和招商公司三大公司，日报和电视台两大媒体）的基本格局。

截至2018年6月底，我市国有企业资产总额867.31亿元，其中城市基础设施、其他公益类资产、储备土地及历史遗留的无效低效资产约占资产总额的70%；负债总额373.31亿元，所有者权益总额494亿元，归属于母公司所有者权益417.4亿元。市属企业总体资产负债率43.04%，国有资产保值增值率100.76%。

市国资委坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，贯彻高质量发展的要求，发挥国企党建工作政治优势，持续推进国资国企深化改革发展，坚持经济发展与服务民生社会相结合，攻坚克难完成省市重点任务和民生服务重要项目，为中山经济社会发展提供有力支撑和强大支持。出

台了《中山市属国有企业功能界定与分类方案（试行）》等系列政策，将市属国有企业划分为商业类和公益类，推进分类改革、分类发展、分类监管、分类考核。优化市属国有资本布局，将资源集中于能源电力、环保水务、道路桥梁、城市基础设施等基础性、公共性、平台性资源领域，在保障和改善民生方面发挥了重要作用。在构建供水、环卫环保、绿色食品、能源、管线、传媒、公建、公交等大民生格局方面做了大量的工作，奠定了坚实的基础。设定“十三五”期间市属国资商业类资产整体上市工作目标，短短三年间实现了8家企业在新三板挂牌，挂牌企业2017年资产、营业收入和净利润增幅都远高于市属企业总体水平，以资本证券化驱动企业规范持续发展的做法获得国务院国资委、广东省国资委肯定。在战略规划、投融资监管、防范风险、项目建设与审批、审计监督等环节上，全面实行制度化管理和动态监督，逐步建立起年初有预算、年中有监督、年末有审计的国有资产监管制度。

（二）国有资本经营预算管理情况。

我市国有资本经营预算起始于2004年，从2014年开始独立编制预算并向市人民代表大会和常委会报告。2015年全面执行《中山市人民政府办公室关于印发中山市市级国有资本经营预算管理办法的通知》，国有资本经营收入确定是依据企业经营情况进行认定，并有效安排国有资本金支出。近三年国有资本经营预算情况如下：2016年预算收入1.15亿元，支出0.72亿元，统筹调入一般公共预算0.43亿元。2017年预算收入1.5亿元，支出1.3亿元，统筹调入一般公

共预算0.3亿元。2018年预算收入1.5亿元，支出1亿元，统筹调入一般公共预算0.5亿元。

2016年底我市人大全口径预算实时在线联网监督系统实现了全面的升级、改造，人大与国资委的信息系统进行部分对接，开展对市属国有资本经营管理情况的动态监督。

二、存在问题

我市在国有企业国有资产管理中取得了一定的成效，但由于市属国有企业经营领域的广泛性和多样性，使管理变得复杂，也存在一些问题和不足。

（一）市属国有企业管理体制不完善。市属国有企业国有资产分布广泛，点多面广，种类、数量和变化都比行政事业单位国有资产要复杂得多。市国资委虽然出台了《中山市属国有企业功能界定与分类方案（试行）》，但分类管理的相关体制还没有完全建立，配合新体制调整的一系列配套制度还有待完善。

（二）市属国有企业监督不到位。目前，市属国有企业的经营管理同时接受行政监督、内部监督、社会监督等多种形式的监督，不同监督主体之间缺乏有效沟通和合作，监督主体责任不强，容易出现各种监督死角和漏洞，及重大事项的决策执行不彻底等问题，实现保值增值的经营发展目标压力较大。

（三）内部控制和监督不充分。2017年市审计局组织对中汇集团、兴中集团进行审计，并在审计市国资委的过程中延伸审计了城建集团、金控公司。审计发现存在一些问题，部分集团擅自对重大事项决策并造成额外费用，对部分投资

项目管理不到位，违反薪酬管理制度，部分业务审批手续不全，物业管理制度不完善，内部管理程序有缺陷，租金台账不完整，物业租金收缴管理薄弱等。

(四)部分资产的处置难度较大。由于各种历史和客观原因，我市部分国有资产难以实现升值和保值。中汇集团下属中旅富华核心资产处置进度推进缓慢，富华酒店焕发新活力举步维艰。城建集团莲冠花园商品房项目后续建筑验收程序无法完成，导致被拆迁户因无法回迁集体多次上访；南头镇客运站和岐华大厦项目验收程序无法顺利完成，造成相当价值的国有资本无法服务经济建设的需要。

(五)国有资本经营预算支出方向和重点有待调整。近两年我市国有资本经营预算支出，企业资本金注入占了一部分，2017年有部分资金用于解决国有企业历史遗留问题，其余的支出多为费用性支出为主，补贴资金占比较高，投入战略发展导向的资金较少，未充分考虑自主创新等项目的支出。

三、意见建议

(一)健全和完善市属国有企业国有资产管理体制。深化国有企业改革，推动完善现代企业管理制度，健全企业法人治理结构，科学设置绩效目标分类考核机制，明确企业发展定位。完善市属国有企业内部管理制度，提高财务风险管理能力，提升企业综合经营效益。

(二)积极探索国有资产有效监管方式，促进经济社会发展。必须牢固树立科学的发展观，

坚持增强活力和强化监管相结合，完善以管资本为主的国有资本管理体制，加强对国有企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节的监管，始终把企业的发展作为第一要务，把资本监管同促进全市经济社会发展结合起来。

(三)夯实国有资产管理基础，加强内部控制和检查力度。优化企业管理结构和流程，进一步完善各类资产动态监管的体制机制，建立定期和不定期审计监督制度。加大信息化建设力度，建立国有资产动态信息监管体系，积极与市人大预算联网监督系统进行数据对接，为加强和改进国有资产监督管理提供详实的数据和信息支撑。

(四)形成合力，加快闲置资产的处置工作进度。市政府要下决心，由市领导牵头成立专责小组，统筹协调相关部门，全力协调资产处置过程中遇到的各种情况，对因规划、土地和三规不合一等引起的历史遗留问题，相关单位要敢于担当，按照尊重历史、面对现实、解决问题、着眼发展的原则，梳理分析原因，主动对接沟通，切实处理和解决好疑难问题，推动国有资本回归市场，助力中山经济大发展。

(五)完善国有资本经营预算管理制度，改善收支结构。落实党的十八届三中全会关于以管资本为主加强国有资产监管，加强国有资本经营预算的收益收缴，改善收入结构，在继续加大调入一般公共预算用于保障和改善民生支出力度外，平衡资本性支出和费用性支出，重点关注国企改革和国企战略性转型布局，以及民生项目。

以上报告，请予审议。

中山市第十五届人大常委会第十四次会议对 市政府关于市属国有企业国有资产管理 情况报告的审议意见

(2018年10月31日)

2018年10月31日,市第十五届人大常委会第十四次会议听取和审议了市政府关于中山市属国有企业国有资产管理情况的报告。为贯彻落实中央和省委关于加强人大国有资产监督职能的部署要求,市委印发了关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见,市政府及其职能部门积极落实各项工作,完成了我市实施国有资产报告制度的第一个专项报告。

审议认为,市国资系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中全会精神,紧紧围绕国有资产保值增值目标,以资本运作为手段,通过国有资本的导向、放大、扶持和控制功能,充分发挥国有资本在建设领域的引领和带头作用,各项工作均取得了较好成效。但由于市属国有企业经营领域的广泛性和多样性,使管理变得复杂,存在一些问题和不足:管理体制不完善,监督不到位,内部控制和监督不充分,部分资产的处置难度较大。为强化国有资产管理,建议市政府要重视做好如下工作。

一、健全和完善管理体制。深化国有企业改革,推动完善现代企业管理制度,健全企业法人治理结构,科学设置绩效目标分类考核机制,明确企业发

展定位。完善市属国有企业内部管理制度,提高财务风险管理能力,提升企业综合经营效益。

二、积极探索国有资产有效监管方式。必须牢固树立科学的发展观,坚持增强活力和强化监管相结合,完善以管资本为主的国有资本管理体制,加强对国有企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节的监管,始终把企业的发展作为第一要务,把资产监管同促进全市经济社会发展结合起来。

三、加强内部控制和检查力度。优化企业管理结构和流程,进一步完善各类资产动态监管体制机制,建立定期和不定期审计监督制度。加大信息化建设力度,建立国有资产动态信息监管体系,积极与市人大预算联网监督系统进行数据对接,为加强和改进国有资产监督管理提供详实的数据和信息支撑。

四、加快闲置资产的处置工作进度。市政府要成立专责小组,授权相关部门,全力协调资产处置过程中遇到的各种情况,对因规划、土地和三规不合一等引起的历史遗留问题,相关单位要敢于担当,按照尊重历史、面对现实、解决问题、着眼发展的工作原则,梳理分析原因,主动对接

沟通，切实处理和解决好疑难问题，推动国有资本回归市场，助力中山经济大发展。

五、完善国有资本经营预算管理制度。落实党的十八届三中全会关于以管资本为主加强国有资产监管，加强国有资本经营预算的收益收

缴，改善收入结构，在继续加大调入一般公共预算用于保障和改善民生支出力度外，平衡资本性支出和费用性支出，重点关注国企改革和国企战略性转型布局，以及民生项目。

中山市人民政府关于中山市实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况的报告

—— 2018 年 10 月 31 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市人民政府常务副市长 杨文龙

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，以实施“六个百”工程¹为抓手，举全市之力推动乡村产业、人才、文化、生态、组织全面振兴，确保全市乡村振兴工作开好局、起好步。现将有关情况报告如下。

一、主要措施及成效

（一）强化组织领导，建立乡村振兴政策体

系。一是成立了由市委主要领导任组长、市政府主要领导任常务副组长，其他市委常委和分管市领导任副组长的市委实施乡村振兴战略领导小组，小组成员多次深入各镇、村开展专题调研，召开现场会，统筹推进乡村振兴各项工作。5 月 11 日召开全市乡村振兴工作会议，全面部署乡村振兴工作，全市 24 个镇区均已召开镇（区）推进乡村振兴工作动员会议，并成立了相应的领导工作机构。二是逐步构建实施乡村振兴“1+1+N”政策体系。已印发实施《中山市关于推进乡村振兴战略的实施方案》、《中山市关于全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村实施方案》；各有关部门、各镇区也结合自身实际着手起草相关政策文件。

¹ 百亿现代农业提质增效工程、百村环境综合整治提升工程、百个乡村旅游示范创建工程、百家新时代文明实践中心建设工程、百村乡村善治示范引领工程、百村公共服务和基础设施提升工程。

(二)强化产业发展,促进现代农业提质增效。一是培育壮大新型农业经营主体。目前,全市共有市级以上农业龙头企业 51 家,农民专业合作社 153 家,市级示范性家庭农场 93 家。二是发展特色优势产业。全市现有花木面积约 12 万亩,年销售额 26 亿元;淡水养殖面积 32 万亩,年产值 46 亿元;蔬菜复种面积 35 万亩,年产值 27 亿元;水果种植面积约 10 万亩,年产值近 11 亿元。三是大力促进休闲农业发展。在全省率先出台《休闲农业发展的指导意见》。目前,全市休闲农业占地面积约 3 万亩,亩产较传统农业提高 30%以上;培育省级休闲农业与乡村旅游示范镇 3 个、示范点 16 个以及省级 AA 级农业公园 2 个,国家 AAA 级休闲农业景区 1 个,国家级美丽乡村 1 个,年接待游客超 400 万人次,经营收入逾 2 亿元。2017 年,全市农业总产值达 114 亿元,平均亩产值达 1.81 万元。

(三)强化环境整治,提升农村生态宜居水平。一是全面开展环境整治提升行动。出台《中山市农村人居环境综合整治三年行动计划(2016-2018 年)》,开展“三清理、三拆除、三整治”专项行动,消除脏乱差现象;完善“村收集、镇转运、市处理”体系,出台《中山市推进生活垃圾强制分类实施办法》推进生活垃圾分类工作,全市农村生活垃圾有效处理率超 96.5%,分类减量率超 50%,村庄保洁覆盖面达 100%;出台《中山市分散式农村生活污水处理设施建设工作方案(2018-2020 年)》,因地制宜开展分散式污水处理设施建设;全面清理河道水塘有害水生植物、垃圾杂物和漂浮物,疏浚淤积河道水

塘。2012 年以来综合整治内河涌 192 条,长度累计 410 公里。二是实施美丽宜居乡村创建工程。召开全市特色精品村工作推进会和美丽宜居村工作推进会,按照干净整洁村、美丽宜居村和特色精品村三个梯度层次,全面建设“业兴、村美、人和、民富”的美丽乡村。三是加大农村基础设施建设力度。按照“四好”标准推进农村公路建设,共完成 1320 条、总里程 635 公里的村级公路建设。2014-2018 年投入近 8000 万元,推进乡村绿化提升工程,形成四季有绿、季相分明、层次丰富的绿化景观。24 个镇区均建立农村照明巡视、维护管理制度,及时开启亮化设施,加强亮化设施的维修保养,消灭摸黑路,实现农村夜间亮化。

(四)强化精神文明建设,提升农村乡风文明程度。一是出台《深化农村精神文明建设 打造秀美村庄“升级版”实施方案》,把精神文明建设作为秀美村庄建设的重要内容。如我市坦洲镇沾涌经济社和五桂山桂南村,通过彩绘文化墙和修缮祖庙等项目,彰显水上人家文化和客家文化,优美的自然生态风光穿插其中,组合成具有浓郁风情的生态景观带,使得村庄更有“颜值”和“气质”。二是出台《关于进一步加强农村精神文明建设提升乡风文明程度的实施意见》、《关于在全市深入开展文明公厕创建活动的实施方案》等文件,努力纯正党风、敦化民风、注重家风、培育新风。目前,全市建成国家生态镇 18 个,广东省生态示范镇 15 个,创建生态示范村 247 个;建成广东省宜居示范城镇 12 个,广东省宜居示范村庄 61 个,广东省宜居示范社区 85

个；成功创建广东名镇 5 个，广东名村 12 个。

（五）加强乡村善治，完善农村基层治理体系。一是加强农村基层党建工作。制定《中山市贯彻落实〈广东省加强党的基层组织建设三年行动计划（2018-2020 年）〉工作方案》和《2018 年度市委基层治理工作要点》，突出问题导向，下大力气解决基层源头性问题，推动基层治理向纵深拓展。围绕实施乡村振兴战略，部署开展“加强农村基层党建三年大提升行动计划”，促进基层社会和谐善治。大力实施“头雁”工程，选派 19 名市直部门优秀年轻干部任第一书记，全脱产驻村推进软弱涣散村（社区）党组织整顿工作。全面开展村（社区）党组织设置专项整治，坚决撤换不胜任、不合格、不尽职的村（社区）党组织书记，同步设立村（社区）纪律检查委员会，优化村（社区）党组织体系。二是稳步推进农村集体产权制度改革。全面完成农村土地确权工作，完成农村集体资产清产核资工作，将村组两级集体资产、资金、资源纳入农村“三资”平台管理，加强农村集体资产管理信息化建设，不断激发农村经济社会活力。三是推进全民修身行动向基层农村延伸，有序引导农民合理诉求，有效化解农村矛盾纠纷，促进农村民主和谐发展。

（六）加快农民增收，增强农民幸福感和获得感。一是推动农村劳动力转移就业，不断提高工资性收入。通过开设企业专场招聘会、设立创业孵化基地、推广工作坊等措施拓宽就业途径，率先在全省建立三级公共就业服务平台，创建大学生农业创业孵化基地，强化对农村劳动力培训，为新型农民创业搭建平台。二是发展高质高

效种养业，助推经营性收入增长。发展种养大户，鼓励建立家庭农场和创设农民合作社，抓好水产、小水果、花木等特色优势产业，调整优化种养品种，扶持农业公园、休闲农场、观光农场、生态农场建设，推广“龙头企业+市场+基地+农户”生产模式，建立“风险共担、利益共享”的利益联结机制，提升农业经营效益。三是激发集体经济活力，增加集体分红和租赁收入等财产性收入。在大力发展壮大以土地发包经营、物业经营出租、自办企业等形式的农村集体经济的同时，积极探索利用民营企业资金“建设、经营、转让”基础设施项目的“BOT”模式，鼓励集体经济组织利用资产、资源，引入工商资本和社会资金，以合作、入股、租赁等方式，与民营经济高位嫁接，发展优质的物业型、服务型、投资型经济，提高集体资产的经营效率。四是落实民生保障措施，提高转移性收入水平。加大财政对“三农”的投入，落实各项强农惠农政策，加强农村金融保险支农力度，减轻农民负担，推动村民转移性收入的增长。2017 年，我市村级集体经济可支配收入为 39.64 亿元，村均集体经济可支配收入达 1665 万元；农村居民可支配收入 30012 元，人均股份分红 2316 元，同比分别增长 9% 和 4.5%。城乡居民收入差距不断缩小，收入比为 1.51:1，位居全省前列。

二、存在的主要困难和问题

（一）乡村振兴规划体系有待完善。一是我市实施城乡一体化战略，277 个村庄基本被纳入城乡一体化管理，部分村庄被全部或局部覆盖了控制性详细规划，按照城镇规划管理模式进行管

理²。由于我市城市总体规划、中心城区以外 17 个镇的总体规划于 2017 年才稳定成果，需结合上位规划对原有规划成果作进一步修改完善。二是我市已批准的 95 个秀美村庄规划需按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，结合镇总规以及乡村振兴战略实施方案进行修改完善。三是乡村振兴重大规划编制需加快。主要是《中山市关于推进乡村振兴战略实施方案》明确的《中山市乡村振兴战略规划（2018-2022）》、《实施中山质量兴农战略规划》等 6 项重大规划。

（二）资源要素尤其土地资源的瓶颈制约凸显。土地方面，农村市政、水利、建筑等公益项目建设以及休闲农业发展中涉及的停车场、餐饮、旅游厕所等配套设施建设均需一定的城乡建设用地规模和用地指标给予支撑，目前我市实施建设用地“减量规划”的情况下，相关问题解决难度较大。资金方面，存在市级财政扶持力度有待加大、多元化资金筹集渠道有待拓展等问题，如市级财政资金方面，2018 年，市财政整合多项涉农资金设立乡村振兴战略建设专项资金，年度预算安排 1.23 亿元用于市、镇级示范村奖补，其中市级示范村每个给予 1000 万元、镇级示范村每个给予 300 万元的资金扶持，力度空前，但与省级财政给予粤东西北地区建设生态宜居美丽乡村的扶持标准相比，仍有相当大的距离。人

才方面，镇区农业技术干部具有专业职称人数只占 38.23%，与国家规定 80% 的标准有很大差距，远不能满足现代农业发展需要；基层农业技术人员长期从事非农工作，全年只有三分之一的时间用于农业技术工作。

（三）一二三产业融合程度不足。一是水果、蔬菜、畜禽、水产等加工业不发达，农产品精深加工少、产品附加值不高、资源利用率偏低，农产品主要通过集贸市场和网点进行销售，大型农产品产地批发市场数量少，加工流通明显滞后，成为我市现代农业拓宽领域、延伸产业链、提升附加值的瓶颈。二是我市农村集体收入大部分以物业收租为主，少数自然生态条件较好的行政村虽然结合乡村旅游发展相关产业，但功能较单一，辐射带动能力较弱，农村休闲养生、民俗体验、野外拓展等新兴产业的培育引进力度不够。

（四）农村人居环境仍有待改善。我市农村环境面貌改善不平衡，垃圾乱扔和污水乱排依然是亟待解决的“顽疾”。生活垃圾管理上，一方面，全市三大组团垃圾综合处理基地扩容项目仍在抓紧推进，现有处理能力尚不能满足全市垃圾处理的总体需求；另一方面，因经济发展和财力差异，部分镇村投入垃圾管理的资金不足，制约环卫基础设施的升级改造、环卫工人的足额配备，以及环卫设备的购置、更新等，影响相关工作的深入开展。污水处理上，一方面，全市黑臭（未达标）水体整治工作尚未全面进入施工阶段，污水处理厂提标改造工作也有待加快；另一方面，全市尚有 61 个村居无任何污水处理设施，其他有污水处理设施的村居也有部分未能全面有效

² 全市 277 个村居中，有 12 个只有行政管理职能、无实际用地管辖范围，有 1 个不适宜开发建设不需编制规划，剩余 264 个村居均已有控制性详细规划或村庄规划成果覆盖（其中，城乡建设用地均位于城镇增长边界外的村居共 16 个，需单独编制村庄规划，目前均已有村庄规划成果覆盖；既编制了控制性详细规划又编制了村庄规划的村居共 86 个）。

处理。另外，部分镇、村违法用地、违章建筑情况突出。这些都亟需在今后的工作中加以改进。

三、下阶段工作计划

(一) 强化乡村振兴规划引领。制定《中山市乡村振兴战略规划(2018-2022年)》，明确目标任务、工作重点和政策举措，研究部署重大工程、重大计划、重大行动。各镇区各相关部门加快编制乡村振兴专项规划或方案。健全乡村振兴战略规划体系，提高各类规划的前瞻性、协调性和约束力。以镇区为主体，对照上位规划修改完善有关村庄的控制性详细规划，为项目落地建设提供规划保障。统筹城镇与乡村融合发展，以乡村振兴战略规划为基础，推进城乡规划、土地利用总体规划、产业发展规划、环境保护规划、经济和社会发展规划等有机衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系，为乡村振兴战略的实施提供有力的规划指引和保障。

(二) 解决资源要素制约，突破发展瓶颈。一是完善农村发展用地保障机制。用好用活城乡建设用地增减挂钩政策，全面推进农村建设用地拆旧复垦。统筹做好建设用地安排，优先保障农业产业园、科技园、创业园、助农服务综合平台等建设；提前做好农村新产业新业态项目用地计划，按程序向省国土资源厅申请省用地计划指标，保障乡村振兴新增建设用地需求。二是拓宽乡村振兴资金筹集投入渠道。完善财政投入持续增长机制，落实国家实施乡村振兴战略财政投入保障制度要求，加大力度向“三农”倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。建立健全财政涉农资金统筹整合长效机制，实行目标、任务、

资金、权责“四到镇”。加强财政资金使用管理，精简优化审批流程，提高财政资金使用效率和效益。加大农村金融支持力度，加快创新符合乡村振兴需求的金融产品和融资模式，提高金融服务乡村振兴的能力和水平。激发社会资金投入，部署实施“百企帮百村”下乡行动，制定引导工商资本参与乡村振兴的政策意见，引导企业和社会组织参与建设、管护和运营政府主导、财政支持的农村公益性工程和项目。三是强化乡村人才支撑。实施新型职业农民培育工程、乡村专业人才培养工程、科技人才下乡工程、新乡贤返乡工程，着力打造一支强大的乡村振兴队伍。

(三) 促进一二三产业融合发展。将农村产业融合发展与新型城镇化建设有机结合，通过拓展农业多种功能，延长产业链，促进一二三产业融合发展。发展精深加工和产地初加工，提升农产品附加值，提升农村电商发展水平，加快补齐冷链物流等短板。发展乡村旅游与休闲观光农业，统筹开发休闲农庄、乡村酒店、特色民宿、户外运动等乡村休闲度假产品，推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合。

(四) 建立健全农村环境生长效治理机制。以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，以美丽宜居村居和特色精品村居创建为导向，每年建设一批山水人文特色的精品村，力争点线面连片推进，形成特色鲜明的美丽乡村片区。市级层面，加快推进中心组团和北部组团垃圾综合处理基地扩容工程建设，力争年底前实现点火目标，尽快启动南部组团垃圾综合处理基地扩容工程前期研究工作；加快推进黑臭(未达标)

水体整治工程进度，尽快进入施工阶段，力争 2020 年底前全市河涌水质实现根本性改善。镇村层面，加快落实污水处理厂提标改造和控源截污工作，加大财政投入，强化升级美丽乡村管理

体系，通过制定管理办法、村规民约、文明公约等，促使农村卫生保洁、河涌整治、基础设施维护等工作常态化管理，形成长效管理机制。

以上报告，请予审议。

关于我市实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况的调研报告

中山市人大常委会农村农业工作委员会

(2018 年 10 月 25 日)

根据市人大常委会 2018 年主要工作安排，今年 8 至 9 月，市人大常委会副主任林凯率领农村工委同志、部分市人大代表及农村工委顾问对我市实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况开展专题调研。现将调研的主要情况综合如下。

一、生态宜居美丽乡村建设的主要做法和成效

为进一步提升农村人居环境和广大人民群众的生活品质，加快城乡融合发展进程，我市从 2012 年开始，在继续深化、拓展和巩固农村环境综合整治成果的基础上，以实施秀美村庄工程为抓手，结合幸福村居、名镇名村、宜居村庄、生态示范村等创建工作，以道路硬化、村庄绿化、环境美化、河道净化和路灯亮化为重点，全面铺

开生态宜居美丽乡村建设。五年来，政府累计投入资金 30 多亿元、筹集社会资金 7 亿多元，实施建设项目 4091 个，221 个具有经济实体的村（居）通过验收。今年，又提出以美丽乡村示范片区、示范村建设为引领，提速推进户户通、街街亮、村村净、家家美、处处绿“五个全覆盖”，不断完善机制、提升标准、强化措施，全面提升生态宜居美丽乡村建设档次和水平。

(一) 突出特色，明确规划引领。一是坚持规划先行。在尊重城乡自然生态系统和合理环境承载力的基础下，结合区域特点和产业特色，完成了《中山市村庄规划管理规定》、《中山市村庄规划编制指引》，还编制了生态宜居美丽乡村建设总体规划，明确了美丽乡村建设主题、总体要求、建设格局、建设时序及原则性、指导性的

标准。二是在深入调研的基础上，坚持“一村一方案”。充分考虑与城乡建设发展规划、各职能部门规划、各专项规划的衔接，明确工作重点、组织保障、实施步骤等，紧紧围绕“宜居、宜业、宜游”三大功能，因地制宜，准确定位，分层分类推进“一村一品一特色”的建设内容，使生态宜居美丽乡村建设具有较强的针对性和可操作性。三是编制生态宜居美丽乡村建设村落基础设施、公共服务设施设置目录，为乡村整治提供有效借鉴，也为后续村庄整治规划的编制和项目设计提供指南。

（二）落实保障，明确政策支持。一是按照全方位高标准推进城乡一体化融合发展的要求，出台了《中山市关于实施秀美村庄工程，建设幸福和美村居的意见》、《中山市关于全域推进农村人居环境整治，建设生态宜居美丽乡村实施方案》，进一步明确了整治目标和原则、模式和标准、申报程序、实施步骤、保障措施，充分发挥政策的导向激励作用。二是为提高资金使用效益，强化项目资金使用监管，制定了《中山市创建美丽乡村专项资金管理办法》，加大对农村地区环境整治、功能提升、生态保护、产业扶持的力度。同时大力整合支农项目，将各类建设项目、资金优先安排于创建村，积极助推生态宜居美丽乡村建设。三是配套出台了《中山市关于推进秀美村庄连片示范带建设实施方案》、《中山市生态宜居美丽乡村建设项目和乡村振兴战略建设项目资金管理意见》、《中山市深化农村精神文明建设，打造秀美村庄“升级版”实施方案》等一系列规范性制度，强化制度的约束保障作用，进一步

明确职责、落实责任，扎实推进生态宜居美丽乡村创建工作。

（三）注重结合，明确统筹推进。在开展生态宜居美丽乡村建设过程中，注重与生态景观保护、国家森林城市创建、农业精品示范区、休闲度假旅游区等重点工作有机结合，加强宣传引导，突出统筹推进。一是狠抓项目推进。为推进美丽乡村建设取得实效，实施《中山市农村人居环境综合整治三年行动计划（2016-2018年）》，2017年整治139个村（居），2018年整治138个村（居），确保全面完成农村人居环境整治任务。“户收集、村集中、镇转运、市处理”的城乡生活垃圾收运处理模式实现全覆盖。每个镇区均建成一个污水处理厂，综合整治内河涌192条，累计达410公里，实现农村河道疏浚整治和管理养护经常化、制度化。二是加快产业升级。结合花木市场、灯饰以及休闲观光设施农业园建设，带动横栏、古镇、民众等创建村的特色产业培育，为农民增收致富提供支撑。三是注重宣传造势。为提高村民参与生态宜居美丽乡村建设的热情，有关镇区组织村民小组长多批次外出参观学习，通过整治实例提高村民的切身感受，统一思想，提高认识，从而让村民更积极主动地参与和支持生态宜居美丽乡村建设。

（四）建章立制，明确工作合力。一是纵向到底的领导机制。成立了全市生态宜居美丽乡村建设工作领导小组，领导小组下设办公室，负责制定计划，搞好综合协调、督查考核。生态宜居美丽乡村建设，镇区是实施主体，村（居）是创建主体。各镇区也成立了相应的组织机构，对各级

确定重点建设的示范村、重点村，作为“一把手工程”来抓，加强组织领导，将建设的目标任务逐项分解到人、到点，确保如期完成创建任务。二是公开透明的监督机制。建立工作简报和定期督查制度，实行建设项目公开、进度公开、标准和要求公开，定期邀请人大代表和政协委员进行专题视察，保障群众的知情权、参与权和监督权。加强对生态宜居美丽乡村建设的督促检查，明确建设进程，确保高质量完成建设任务。三是部门协调的合作机制。生态宜居美丽乡村建设内容多、涉及面广，相关部门协同配合，整合镇区、财政、城管、住建、文化、国土等单位资源，以项目为抓手，集中人力物力财力，同步推进，共创示范，共同促进生态宜居美丽乡村建设项目落地见效。

二、生态宜居美丽乡村建设遇到的主要困难和问题

从调研反映的情况来看，我市生态宜居美丽乡村建设工作中仍存在如下困难和问题。

（一）各类资源要素与规划编制的压力。一是土地红线的压力。随着国家对建设用地的从严控制，用地指标紧缺成为经济发展的短板，如停车场、公共厕所、餐饮、垃圾屋、道路建设等不能按时实施建设项目，难以满足我市农村新产业新业态发展的需要。二是项目立项审批进展缓慢。生态宜居美丽乡村建设涵盖面广，建设项目类别多，涉及市政、水利、建筑、绿化美化等诸多内容，尤其是在项目的立项、规划设计、用地审批等环节“卡壳”，程序环节费时费力，影响进度。三是规划实施压力。美丽乡村建设须通盘考

虑全市实际情况，并结合各镇区的特色，科学编制长远规划，明确建设目标，形成导向指引。而我市乡村规划布局不够科学，规划编制水平较低，没有充分发挥规划的引领作用。各项规划之间没有统筹协调，各唱各的调，未能形成“一张蓝图绘到底”，导致规划内容可操作性不强，难以落地实施。

（二）环境保护与美丽乡村建设的矛盾。一是目前我市河涌污染形势严峻，劣Ⅴ类水体占比很大，全市水环境质量不容乐观，河长制推进缓慢，虽然年初启动了全市 15 个流域的未达标水体综合整治工程，目前只有 1 个流域完成招标工作，其余还在做前期工作。二是垃圾处理问题严重。目前全市每天产生垃圾较多，而日处理能力有限，各镇区垃圾处理压力大，建筑垃圾、危险废物、家私等大件垃圾处理亟须解决。三是农村乱搭乱建现象严重。尤其是沿河两岸违规乱搭乱建情况突出，导致河道变窄，既影响景观，又不利防洪，且脏乱差现象频现。

（三）持续提升发展与后续保障的差距。一是部门的统筹协调问题。生态宜居美丽乡村建设是一项系统性工程，需要全市相关部门共同参与。当前生态宜居美丽乡村建设涉及职能部门较多，因各部门涉农项目安排时序、渠道不同，很多项目难以有效对接，导致资源难以整合。二是村民素质的提升问题。生态宜居美丽乡村建设其中一条重要内容是乡风文明素质美。在创建工作中硬件建设只要资金投入就能立竿见影，成效比较明显，而村民的内涵素质、文明新风、道德素养等方面的提升，则需要一个漫长的过程，乡村

美与人文美的全面融合还任重道远。三是发展乡村经济问题。目前我市生态宜居美丽乡村建设普遍存在重视基础设施、污水处理等生活方面的建设和重点沿线村居美化、环境治理等生态方面的建设,对如何培养农村创新创业人才、提升新型农民综合素质、提高农业可持续发展能力、增加农民收入等方面重视不够。大多数村居缺乏支柱产业,村级集体经济薄弱,村集体经济收入 60% 用于医保、社保、股份分红, 20% 用于基础设施维护, 10% 用于村行政人员工资开支, 10% 用于其他日常事务, 挤出资金建设自己家园少之又少。农业专业合作社松散, 农民增收效果不理想。农村一二三产业融合不强, 综合改革进展缓慢, 金融改革力度不大, 农业保险覆盖面不广, 支农惠农政策力度有待加强。

(四) 群众共同参与与整体推进的困难。一是村民参与积极性不高。由于在美丽乡村基础设施的规划、建设等环节村民参与度不高, 不少村民认为生态宜居美丽乡村建设是政府的事, 村民都不太愿主动参与, 存在“干部干, 群众看”现象。部分农村基层党组织作用发挥不到位, 黄、赌、毒等沉渣泛起, 攀比之风盛行。二是工程建设的整体性不足。村庄建设中规划模式单一、整体性和个性化还存在一定问题。镇区在生态宜居美丽乡村创建工作中, 多数仍以某一自然村为主, 推进不平衡, 个性特色不明显, 全市发展不均衡。三是机构设置不健全。目前, 市农业局(市委农办)牵头推进生态宜居美丽乡村建设工作, 具体工作是由市农业局综合改革科负责, 人员配置只有 1 名农办副主任和综合改革科 3 名干部, 难以

承担起全市决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查等多项职能。

三、进一步促进生态宜居美丽乡村建设的意见建议

中国要美, 农村必须美, 中国要富, 农村必须富, 中国要强, 农村必须强。建设生态宜居美丽乡村是建设美丽中国的基础, 更是城乡融合发展、造福百姓的最大民生工程, 必须要统一思想, 提高认识, 认真贯彻落实党的十九大精神和以习近平新时代生态文明建设思想为指导, 按照省委省政府的工作部署, 进一步加大工作力度, 整合资源, 集中力量, 补齐短板, 改善农村人居环境, 提高农民生活质量, 真正让农业成为有奔头的产业, 让农民成为有吸引力的职业, 让农村成为安居乐业的美丽家园, 乡村全面振兴, 农业强、农村美、农民富的目标全面实现。

(一) 坚持规划引领, 打造岭南特色村居。创建美丽乡村需要有科学规划作指导, 着眼长远, 以人为本做好顶层设计。要按照多规合一的要求, 对各类相关规划进行梳理、整合, 尽快研究制定思路清晰、定位准确、特色鲜明的生态宜居美丽乡村建设总体规划, 配套做好详细规划。一是把合理布局、环境秀美、百姓宜居、生活富裕作为解决生态宜居美丽乡村建设长远发展的根本, 确保规划的科学性、操作性和可持续性。实事求是, 因地制宜, 合理排定重点项目和建设时序, 实施项目化推进, 在打造乡村的形态美和生态美同时, 让农民真正得到实惠, 生活更加美好。二是注重全域规划理念, 把农业产业发展、村庄管理实施体系纳入规划的核心内容, 多征求

本地专家、镇区干部和当地村民的意见，不搞一刀切、模式化，同时避免无序化发展，力求做到“一村一方案”，突出地方特色，实现城美乡美村美。三是相关职能部门要进行村庄规划布局研究，确立需要重点建设的中心村、示范村，科学保护自然历史文化价值的特色村，实行分类指导，确保村庄规划布局合理、配套完善，突出全市水乡、山村、人文、历史等特色，保持秀美的田园风光、优秀的乡土文化、浓郁的人文风情，坚持“一张蓝图绘到底”，确保相关编制的有效衔接和落地实施，将美丽乡村建设的“美好蓝图”转化为“实景图”。

（二）坚持环境引领，建设生态宜居乡村。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，转变生产生活方式，建设生活环境整洁优美、人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村。一是加快推进河长制。中央和省明确将河长制落实情况纳入最严格水资源管理制度、水污染防治行动情况进行考核，特别是强调对基层河长的考核，努力让每一条河涌都有足够的监测数据，用数据反映河涌水质变化，让群众直观感受河涌的黑臭变化。我们要深刻认识全面推行河长制的重要性和紧迫性，切实增强使命意识、大局意识和责任意识，勇于担当，攻坚克难，长远规划，久久为功，切实做到守土有责、守土负责、守土尽责，加快进度，措施得力，干出实效，着力构建人与自然和谐共处的生态格局，让天蓝、水清、地绿成为常态。二是有效解决垃圾的处理问题。随着经济社会高速发展和人民生活水平的日益提高，居民生活垃

圾生产量与日俱增，如何有效解决垃圾处理难题，关系人民群众身体健康和生活幸福，也是城乡经济发达和文明的重要标志。要全程考虑垃圾的产生、运输和处理，准确把握垃圾处理产业的发展规律，从全局来谋划推进垃圾处理，进一步推进工作的常态化、制度化和规划化。要加大宣传力度，倡导低碳、清洁生活方式，牢固树立垃圾资源观和绿色消费观，不断提升民众的环保意识。要加强全市垃圾处理设施建设，提升垃圾处理能力。全面推行垃圾分类，科学设置分类标准，加快形成分类投放、分类收集运输、分类处理的完整体系，为实现垃圾减量化、资源化、无害化奠定基础。三是推进农业绿色发展。以生态环境友好和资源永续利用为导向，推动形成农业绿色生产方式，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化，提高农业可持续发展能力。加强农业投入品规范化管理，健全投入品追溯系统。推行水产健康养殖，加大近海滩涂养殖环境治理力度。深入实施土壤污染防治行动计划，有序推进治理与修复。严格工业和城镇污染处理、达标排放，建立监测体系，强化经常性执法监管制度建设。四是清理乱搭乱建。据了解，目前我市农村大多沿河居住，但沿河两岸乱搭乱建现象比较普遍。严重的乱搭乱建不仅破坏了公共环境的整体性，影响了居住环境的美观，同时也侵害了其他村民的合法权益，带来安全隐患，群众意见较大，有关部门必须在思想上高度重视，精力上高度集中，行动上高度统一，资源上高度整合。广泛深入开展土地法制宣传教育，使广大村民充分认识非法占地、违章搭建行为造

成的不良后果，增强土地法制意识。建立定期巡查和经常巡查相结合的工作责任制，坚持以预防为主。加大对违法责任人严肃查处和依法拆迁力度，对涉嫌构成犯罪的，要及时移送司法机关追究刑事责任。

（三）坚持产业引领，激发乡村发展活力。建设生态宜居美丽乡村，产业是根基，富民是核心。美丽乡村需要有美丽产业，只有与产业发展统筹规划，同步实施，才能提供生态宜居美丽乡村建设的内生动力。一是推进农村一二三产业融合发展。促进农村一二三产业融合发展，事关农村产业发展和农民增收的长远大计。针对当前我市农村经济发展中存在的突出问题，要注重补短板、强弱项、增活力，加快推动农村一二三产业融合发展。围绕产业融合发展的目标，加强政策和制度建设，明确政策支持重点，增强政策的系统性、精准性、有效性。积极打造服务平台，依托农村一二三产业融合发展集聚区、优势区和实力主体，加大财政支持力度，组建研发、开发中心等，打造一批标准高、服务优、作用强的公共服务平台。大力促进产业有机对接，做优做绿第一产业，做实做强第二产业，做精做活第三产业，推动产业技术融合、功能融合、价值融合。二是打造中山名优农产品。近年来，市政府相关职能部门在农产品推介上下足了功夫。特别是在品牌铸造上多措并举，打造了一批具有中山特色的农产品品牌，宝平鱼、神湾菠萝、黄圃腊味等一批中山特优农产品已然成为国内市场上抢目的“明星”，作为知名品牌占据了国内农产品市场的重要席位。要继续着眼于全市经济发展条件和前

景，始终把创造农业品牌作为提高农民收入的重点工作来抓，要以生态、开放、创新、绿色、有机、环保、健康为方向，积极发展名优农产品，做强农业品牌。积极发展深加工、延伸产业链条、提高附加值，加快农业增收。三是推进农村综合改革。要大力调整农村经济结构、产业结构和产品结构，加大土地流转力度，实现规模化、集约化，推动农业产业转型升级。突破用地瓶颈，每年安排一定的用地指标用于生态宜居美丽乡村建设，确保项目落地见效。加快优势特色种养业、农产品加工业、生态养殖等龙头企业建设，推进专业化生产、品牌化建设，扶持发展“一村一品”、“一镇一业”。

（四）坚持政策引领，优化配套服务。一是加大政策扶持力度。扩大对家庭农场、专业大户、农民合作社、龙头企业、农业社会化服务组织的扶持资金规模。依托“惠农贷”等项目，引导金融机构加大农业信贷支持力度，建立健全保险支持机制，创新金融产品和服务，采取“集中评定、一次登记、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理办法，对农民产权凭证进行分析评定，创新推出各类惠农助农抵押贷款产品，实现“资源变资产”。二是加大水利基础设施建设力度。农业水利基础设施安全关系农业的持续发展，有计划分片推进水利基础设施建设，提高抵御台风等重大自然灾害能力，确保农业生产安全。三是加强党建工作，强化基层党组织的战斗堡垒作用。要配强选优“村两委”班子，发挥农村基层党组织在美丽乡村建设中的坚强堡垒作用，彰显党员作为。充分利用农村的土地、市场、金融资源，科

学谋划富民产业，持续改善农村环境，带领村民增收致富。

（五）坚持机制引领，明确职责任务。生态宜居美丽乡村建设是一场涉及农村整体环境与农民生产、生活方式综合性改革的革命，需要建立一系列巩固和提升环境质量的长效管理机制。一是建立完善的组织体系。习近平总书记明确指出，实施乡村振兴战略，党委和政府一把手是第一责任人，要五级书记抓乡村振兴。实施乡村振兴战略需要“大合唱”，单靠农业部门无法解决其面临的各类问题，必须有整体的发展战略和全局思路。建议成立全市乡村振兴战略工作办公室，从市相关部门抽调干部及业务骨干，集中办公，负责相关工作的综合协调、项目实施、宣传指导和督查考评工作，切实加强工作统筹和组织协调的力度。二是明确职责任务。相关职能部门要与

各镇区多沟通、多协调，主动对接，并经常深入镇区指导工作，排忧解难，分担压力。建议出台相关的指导意见，开通生态宜居美丽乡村建设办理审批绿色通道，成立由市规划、国土、发改等部门组成的共同审批小组，对美丽乡村建设项目中牵涉的项目进行“一站式”服务，更好地解决项目建设各个环节遇到的实际问题，减少审批时间，加快推进进度。三是强化监督考核。要将农村人居环境整治，建设美丽宜居村（居）作为实施乡村振兴战略重要内容纳入全市重点工作大督查范围，由市委办、市府办进行督查督办。建立镇区党政领导班子和领导干部推进生态宜居美丽乡村建设实绩考核制度，将考核结果予以量化评分并进行排名，对工作滞后的要约谈党政一把手，严重掉队的给予通报批评，对不严不实、弄虚作假的严肃问责。

中山市第十五届人大常委会第十四次会议对市政府 关于中山市实施乡村振兴战略建设生态 宜居美丽乡村情况报告的审议意见

(2018年10月31日)

2018年10月31日，中山市第十五届人大常委会第十四次会议听取和审议了市人民政府关于中山市实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村情况的报告，现将审议意见综合如下。

审议认为，市政府高度重视实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村工作，坚持规划引领，明确政策支撑，突出统筹推进，强化工作合力，不断完善机制、提升标准、强化措施，全面提高我市生态宜居美丽乡村建设的整体水平，取得了阶段性成效。但由于受各类资源要素与规划编制的压力、环境保护与美丽乡村建设的矛盾、持续提升发展与后续保障的不足、群众共同参与与整体推进的困难等因素的制约，我市的生态宜居美丽乡村建设与人民群众的期盼和新时期发展的要求相比，仍存在一定的差距。

审议认为，实施乡村振兴战略建设生态宜居美丽乡村是建设美丽中国的基础，更是城乡融合发展、造福百姓的最大民生工程，必须要统一思想，提高认识，整合资源，补齐短板。为此，建议市政府要做好以下几方面工作。

一是坚持规划引领，打造岭南特色村居。注重全域规划理念，把合理布局、环境秀美、百姓

宜居、生活富裕作为解决生态宜居美丽乡村建设长远发展的根本，不搞一刀切和模式化，突出地方特色，确保规划的科学性、操作性和可持续性，实现城美乡美村美。坚持“一张蓝图绘到底”，确保相关编制的有效衔接和落地实施，将美丽乡村建设的“美好蓝图”转化为“实景图”。

二是坚持环境引领，建设生态宜居乡村。全面推进河长制，勇于担当，攻坚克难，长远规划，久久为功，着力构建人与自然和谐共处的生态格局，让天蓝、水清、地绿成为常态。全程考虑垃圾的产生、运输和处理，准确把握垃圾处理产业的发展规律，切实做到减量化、资源化和无害化。以生态环境友好和资源永续利用为导向，推动形成农业绿色生产方式，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化，提高农业可持续发展能力。深入开展土地法制宣传，加大对违法搭建责任人严肃查处和依法拆迁力度，对涉嫌犯罪的，要及时移送司法机关。

三是坚持产业引领，激发乡村发展活力。围绕农村一二三产业融合发展的目标，加强政策和制度建设，明确支持重点，积极打造服务平台，大力促进产业有机对接，推动产业技术融合、功

能融合、价值融合。以生态、绿色、有机、环保、健康为方向，积极发展名优农产品，做强农业品牌。推进农村综合改革，大力调整农村经济结构、产业结构和产品结构，加大土地流转力度，实现规模化、集约化，推动农业产业转型升级。

四是坚持政策引领，优化配套服务。扩大对家庭农场、专业大户、农民合作社、龙头企业、农业社会化服务组织的扶持资金规模。有计划分片推进水利基础设施建设，提高抵御台风等重大自然灾害能力，确保农业生产安全。配强选优“村两委”班子，发挥农村基层党组织的坚强堡垒作

用，凝聚合力，全面推进美丽乡村建设。

五是坚持机制引领，明确职责任务。成立全市乡村振兴战略工作办公室，从市相关部门抽调业务骨干，负责相关工作的综合协调、项目实施、宣传指导和督查考评等工作。相关职能部门要与各镇区多沟通、多协调，主动对接，并经常深入镇区指导工作，排忧解难。开通生态宜居美丽乡村建设办理审批绿色通道，成立“一站式”服务，加快推进进度。建立镇区党政领导班子推进生态宜居美丽乡村建设实绩考核机制，将考核结果予以量化评分并进行排名。

中山市人民政府关于 创建全国禁毒示范城市工作情况的报告

——2018年10月31日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市人民政府常务副市长 杨文龙

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

自2018年年初国家禁毒委将我市纳入全国首批禁毒示范城市创建名单以来，全市各级党委政府、各级禁毒部门高度重视、精心组织，将创建工作作为贯彻落实习近平总书记对禁毒工作重要批示精神和深化全民禁毒工程建设的重要载体和有力抓手，紧紧围绕“智慧禁毒 精细治

理”主题和“五升五降”（群众禁毒知晓率上升，社区戒毒社区康复执行率上升，戒断三年以上未复吸人员增幅上升，群众对禁毒工作满意率上升，禁毒执法打击效能上升；新滋生吸毒人员增幅下降，未成年人员占涉毒人员数量比例下降，外地抓获本地籍贩毒人员下降，吸毒人员引发的刑事和治安案件下降，污水检测毒品浓度下降）

工作目标,以志在必夺的信心和勇气,深入推进“全国禁毒 2018 两打两控”“粤剑扫毒”专项行动和“十大禁毒提升工程”,着力健全毒品问题社会治理模式,推动全民禁毒工作纵深发展,确保了“五个绝对不能发生”(坚决不能发生制造毒品案件或者制造制毒物品案件,不能发生大规模非法种植毒品原植物案件,不能发生影响较为恶劣的吸毒人员肇事肇祸案事件,不能发生脱管失控吸毒人员引起的重大违法犯罪案件,不能发生在校中小学生吸毒案事件)。9月27日,全国青少年毒品预防教育数字化平台应用启动会暨《中国禁毒报》禁毒新闻宣传实务操作研讨班在我市召开,国家禁毒办副主任、中国禁毒基金会秘书长李宪辉和省禁毒办专职副主任郭泽辉对我市创建工作给予充分肯定。现将有关情况报告如下:

一、创建工作进展情况

(一)精心组织、顶层设计,谋划示范创建新篇章。

一是高规格组织发动。市委市政府高度重视创建工作,5月11日,市委、市政府印发《中山市创建全国禁毒示范城市工作实施方案》,成立以焦兰生市长为组长、郑泽晖副市长为常务副组长的创建工作领导小组;6月27日,市政府召开全国禁毒示范城市创建工作推进会,焦兰生市长对进一步深化创建工作进行专题部署,要求聚全民之智、举全市之力,确保创建工作顺利完成。市委十四届四次全会将全国禁毒示范城市创建工作作为今后一个时期一项重要工作,纳入综治平安总体规划,为创建工作提供坚强保障。市委常委会议和市政府常务会议共4次专题听取

创建工作汇报,研究下一步工作计划。各镇区相继召开部署会、推进会,切实加大组织领导力度,推动创建工作深入开展,并高规格调整禁毒委架构,14个镇区禁毒委主任由党委书记担任,9个镇区由办事处主任或镇长担任。市镇两级财政加大禁毒经费保障力度,累计安排在禁毒工作方面的经费预算达到1.1亿,确保不折不扣完成各项创建任务。

二是各级领导积极参与创建。市委书记陈旭东在《关于全省公安机关扫黑除恶专项斗争和全民禁毒工作推进会精神的报告》上批示:“各级党委政府和公安机关要以习近平总书记关于扫黑除恶专项斗争和禁毒工作的重要批示指示精神为统领,切实提高政治站位,切实履行主体责任,突出工作重点,填平补齐短板,强化机制建设,保持高压态势,坚决打赢打好扫黑除恶专项斗争;要继续深入推进全民禁毒工程,坚持问题导向,坚持标本兼治,努力推动我市全民禁毒工作走在全省乃至全国前列”。焦兰生市长批示:“全面加大工作力度,要有特点、有效果,及时汇报、上报信息”。市人大常委会常务副主任唐颖带队到市新型禁毒教育基地参观学习。市委常委、组织部部长陈小娟出席中山市第二个“阳光之家”青少年禁毒体验式教育基地北部片区揭牌仪式,要求全市禁毒部门以创建示范城市为契机再接再厉。郑泽晖副市长多次组织研究创建工作,并先后组织召开市公安局专题党委会和全市公安机关推进全国禁毒示范城市创建工作会议,要求将创建工作作为下半年两项重点工作之一予以推进,部署针对创建工作的短板和薄弱环节,列

出台账，一一抓实，逐项完成，并先后参加全市“6·26”国际禁毒日主题宣传活动和中山市禁毒教育基地启用仪式，充分体现各级领导干部对创建工作的高度重视。

（二）精益求精、督导问责，激励攻坚克难新担当。

年初，市禁毒委启动约谈问责机制，郑泽晖副市长对 2017 年度全民禁毒工程成效评估排名靠后、毒品问题较为突出以及禁毒执法打击效能低下的 5 个镇区禁毒委主任进行集体约谈。市禁毒办根据《全国禁毒示范城市创建工作考评细则》要求，制定印发市直部门创建任务分解表和镇区创建工作考评办法，与市禁毒委成员单位签订责任书。7 月 30 日，郑泽晖副市长在不打招呼的情况下，带队到阜沙、东凤等镇区开展突击检查。8 月 31 日，省禁毒办专题听取我市全国禁毒示范城市创建工作汇报，省禁毒办专职副主任郭泽辉三次带队到我市检查创建工作情况。市委政法委等禁毒委成员单位专题到对口联系镇区开展督导检查，市人大、政协对 8 件涉及禁毒工作的建议、提案进行跟踪督办，9 月 20、21 日，市人大常委会副主任甘建仁带队到南朗、阜沙、民众督导检查创建工作和“一法一条例”执行情况。

（三）精雕细琢、特色引领，打造区域品牌新亮点。

全市 7 个镇区主动提出创建禁毒特色示范镇区，形成你追我赶的良好工作局面。东区提出开展十项禁毒亮点工程；古镇镇以信息科技为支撑，创新打击毒品违法犯罪新模式；三乡镇计划

在全镇 16 所中小学开展“毒品预防教育示范学校”建设全覆盖；石岐区发挥优势，进一步完善“345”戒毒康复工作模式；火炬开发区注重禁毒文化熏陶，依托华佗山和城市绿地，筹建禁毒主题公园，融传统文化、禁毒文化与园林艺术于一体；西区创建阳光娱乐特色示范镇区，对辖区包括 18 个娱乐场所在内的六类场所加强禁毒防范措施，确保规范管理；民众着力打造镇企共建禁毒教育宣传示范基地。

（四）精准打击、循证禁毒，推行执法打击新举措。

一是率先开展污水验毒、毛发检测和逢嫌必检，全方位监测毒情。联合北京大学城市与环境学院成立全国首家校局合作的毒品环境法医学实验室，在全国率先开展涵盖全市范围的污水验毒试点工作，累计对全市 22 个污水厂、8 个污水泵站及重点小区、娱乐场所、河涌等进行 7 轮污水采样，采集样本共 5408 个。根据采样数据分析结果，锁定 3 个检测异常重点小区并开展重点整治，共破涉毒刑事案件 45 起，查获吸毒等行政案件 253 起，抓获吸贩毒人员 341 名。今年 7 月的污水检测结果显示我市存在毒品消费转移现象，海洛因的总负荷量同比上升 27%、冰毒同比下降 76%、氯氨酮同比下降 84%，整体呈大幅度下降趋势，相关工作措施成效获得世界权威学术期刊《Nature》刊载报道。在全省率先运用毛发筛查验毒新手段，累计对全市社区戒毒、社区康复、三年戒断人员，金融安保人员，KTV、酒吧等经营服务场所从业人员共 20277 余名进行毛发验毒采样，目前有 54 人被检测出

毛发含有毒品残留，全部纳入重点关注对象。在全省率先开展“逢嫌必检”（即入所必检、酒毒同检、场所临检、特行普检），累计对 32365 名违法犯罪嫌疑人进行涉毒检验，入所检验率 100%，发现尿检阳性人员 3969 人。

二是积极推进禁毒情报信息平台建设，全智能分析涉毒情报线索。研发全国首套禁毒专用电子笔录系统，通过将问话模板进行标准化、结构化设定，使情报人员能够借助大数据分析模型，对笔录内容中包含的潜在规律性涉毒情报数据进行深度挖掘和分析研判。借鉴广州禁毒情报系统成功经验，研发中山 NIS 禁毒情报系统，通过将全市毒品案件线索作为“大数据”收集录入系统，并与省厅 DAMI 系统和广州禁毒情报系统数据进行“互联、互比、互碰”，为涉毒重点人员的阵地控制、毒品案件的全链条、精确打击提供有力情报支撑。应用烽火 IAO 系统的先进算法，对已有禁毒数据进行系统研判分析，进一步提升情报研判成果的产出规模和效益。今年以来，共利用禁毒情报信息化系统批量研判产出涉毒线索 6524 条，侦破毒品案件 31 起，查处吸毒人员 197 人。

三是深入推进“全国禁毒 2018 两打两控”和“粤剑扫毒”行动，全链条打击毒品违法犯罪。市公安局先后召开动员部署会和工作推进会，明确提出“全市禁毒执法指标同比增长”工作目标；建立分片督导和“日通报、月考核”机制，对工作进度缓慢的分局进行督导检查 and 实时通报，倒逼禁毒执法效能提升；加强与我市外流贩毒问题较突出的广西、四川、云南、湖南等地公安禁毒部门

交流合作，建立点对点协作、互派侦查员、定期交流情报等联情联动机制，切实提升打击跨区域毒品犯罪效能；组建禁毒情报研判打击专班，强化对毒情相对严重、打击效能偏弱镇区的毒情线索研判分析和深挖打击。截至 9 月底，全市共破获毒品案件 528 起，与去年同比上升 63%；刑拘 609 人，同比上升 52.3%；逮捕 423 人，同比上升 11.3%；查处吸毒人员 3316 人次，同比上升 4.8%；强戒 1383 人，同比上升 6.3%；侦破部目标案件 1 宗、省目标案件 9 宗、市目标案件 25 宗，缴获各类毒品 11.4 公斤。

（五）精诚协作、部门联动，构建涉毒监管新体系。

一是坚持病残吸毒人员“零拒收”工作。全面贯彻落实国家禁毒办关于病残吸毒人员收戒收治工作的部署要求，第二人民医院南区分院在原有 80 个收治床位的基础上新增扩建 100 个床位，为全市病残吸毒人员“零拒收”提供坚实的工作保障。今年以来，第二人民医院南区分院累计收治病残吸毒人员达到 117 人。

二是大力开展娱乐场所涉毒整治工作。坚持对场所涉毒“零容忍”态度，落实场所管理十项举措（场所自律、明查暗访、有奖举报、部门联动、异地查处、异地办案、顶格处理、一案一评、媒体曝光、责任追究），推进场所“三有三无”建设，实现涉毒场所全部管控。全市累计明察暗访娱乐场所 115 间次，查处涉毒娱乐场所 3 间次。

三是强化易制毒化学品及精麻药品管制。严厉打击易制毒化学品违法犯罪活动，加强对全市 1208 家易制毒化学品经营、使用、仓储企业的

安全检查,规范生产经营、购买销售、运输储存和进出口等环节,确保不发生易制毒化学品脱管漏管、流入制毒渠道等案事件。今年以来,全市未发生易制毒化学品漏管失控、流入社会造成危害的事件。

(六)精确突破、关口前移,开创预防教育新局面。

全市深入推进青少年毒品预防教育“6·27”工程,开展全市 50 所毒品预防教育示范学校建设,把毒品预防教育工作作为学校德育工作的一项重要内容,组织编写好校本教材,扎实开展“八个一”(一本教材、一张光碟、一节课程、一次活动、一封家书、一支队伍、一块场地、一个机构活动);组织开展中山市禁毒宣讲员和青少年毒品预防教育师资队伍培训;市禁毒办联合市教育和体育局、团市委、电视台举办全市“6·26”国际禁毒日主题宣传活动,首次开展青少年学生辩论赛;组织学校、商会、公务员队伍参加“火炬杯”第四届中山市全民禁毒知识竞赛;利用“司法行政禁毒宣讲团”和戒毒人员“现身说法”到镇区中小学校开展禁毒普法教育 3 场 1200 人次,组织学校学生到所内实地接受直观教育 6 场 438 人次;创新利用“中山禁毒”微信向全市各中小学校推送《致学生家长的一封信》;今年以来,全市组织在校学生共计开展校园禁毒绘画、漫画、主题手抄报、征文大赛等禁毒宣传活动近 400 场,禁毒教育法治课 400 场,宣传讲座 100 多场,全市 45.8 万中小学生无一沾染毒品。

(七)精密防范、全民参与,筑牢识毒拒毒新防线。

一是创新宣传活动方式。市禁毒办、市公安局禁毒支队参加市电视台《热点面对面》节目,互动现场观众,共同分享禁毒知识;组织开展中山市禁毒宣传教育进社区、进工厂大型晚会,成立了首支示范创建先锋队镇区分队,创新举办全国首场禁毒主题汽车电影活动;市禁毒委各成员单位积极组织开展宣传活动,市人力资源社会保障局在各招聘专场活动上同步设摊开展禁毒宣传教育,市妇联举办“不让毒品进我家”讲座,覆盖 160186 人次,市总工会以职工公益课堂、女职工修身学堂为载体,将禁毒知识送进单位、送进企业,人民银行向全市银行机构发布《毒品洗钱风险提示》,全市开展各类禁毒宣传活动累计达到 3000 多场次,全民禁毒知识知晓率和禁毒工作群众满意度不断提升。

二是利用媒体扩大创建影响力。全市抓住各宣传节点契机,找准宣传角度,充分利用好网络、电视、报纸等开展全方位的宣传攻势。发动社会各界关注“中山禁毒”微信公众号,关注量达到 51650 人,较 1 月份增加 4 万多人。创建工作在各级媒体刊播近 1000 多次,市禁毒办制定全市性的创建海报在各大公共视频播放平台滚动播放,并印制 18 万张禁毒宣传册、5000 多张创建海报和横幅在全市各主要路口、小区广泛张贴,并在 14 个客运站场、各大交通枢纽站、2000 多辆公交车和各文化娱乐场所滚动播放创建口号标语。

三是建成禁毒宣传教育阵地集群。市新型禁毒教育基地于 6 月份正式投入使用,受到群众的热烈追捧;由团市委和市禁毒办共同扶持的东

区、南头、小榄 3 个片区“阳光之家”青少年禁毒体验式教育基地正式向公众开放；石岐区建成禁毒教育基地，坦洲、西区、古镇 3 个体验式教育基地和市禁毒办扶持的 13 个市镇共建禁毒教育基地正同步申请资金、统一设计方案和推进建设，逐步形成全市禁毒宣传教育阵地集群。

四是充分发挥禁毒社会组织作用。健全完善市禁毒协会组织，成立东区、古镇、南区协会，并积极组织开展禁毒宣传活动和走访慰问戒毒人员，西区、三乡等多个镇区协会也同步筹备中。同时，以禁毒协会为中心，依托“志愿中山”APP 平台，组建一支涵盖 24 个镇区 1359 人的专业禁毒志愿者队伍，志愿服务时数年内累计达到 10209 小时。

（八）精细服务、网格管理，形成戒毒帮扶新模式。

全市依托社区为基础，推广政府购买服务，借助网格化服务管理、互联网+禁毒信息管理平台 and 手机 APP 系统等创新手段，构建起“公安+社工+义工+关工+家庭+商协会”“六位一体”的社区戒毒康复新模式，形成城镇“社工集中帮扶”和农村“社区对口帮扶”两种“三管七有”帮扶方法，着力解决戒毒人员“有人管”、“管得住”、“管得好”的“三管”问题。截至目前，全市管控吸毒人员 31874 人，其中户籍吸毒人员为 10690 人，戒毒三年未复吸 16295 人，戒断率达到 51.12%，社区戒毒社区康复人数 1181 人，执行率达到 99.57%。

一是落实网格化服务管理和分类分级管控，实现吸毒人员管理全覆盖。继续推广石岐区吸毒

人员网格化服务管理成功经验，在全市构筑以镇区综治中心为综合运作平台的大网格 24 个，以村居委会为核心，派出所、社工服务中心相融合的中网格 263 个，以社区网格员、社区民警、专职社工各管辖范围为单位的小网格 1609 个，配备网格管理员 1528 人。按照“户籍地为主、居住地为辅、双向管控、双向追责”原则和风险程度类别，全面应用“互联网+”禁毒信息管理平台 and 手机 APP 对吸毒人员进行分类分级动态管控。今年以来，“互联网+”禁毒信息管理平台录入帮扶吸毒人员 10628 人次，走访信息 6294 条，尿检信息 2861 条。同时，市禁毒办还联合市公安局、流动人口办，对匹配出常住本地的 4828 名非户籍吸毒人员按“居住地负责，末次查获单位协助”的原则进行全面排查，初步排查出 573 名常住本地人员，逐一落实分类分级管控措施。

二是加强戒毒康复机构软硬件配备和衔接配合，提升戒毒人员服务水平。深入实施社区戒毒社区康复“8·31”工程，全市 24 个镇区均建成禁毒社工服务中心，市禁毒办将对中心统一门头标识和标牌，打造出戒毒康复工作亮点工程；全市大力推进政府购买社工服务，按照各镇区管控户籍吸毒人员 20:1 的比例配齐社区戒毒社区康复专职工作人员，目前，全市共配备 142 名专职工作人员、129 名专业社工和 119 名兼职社工；在石岐区、火炬开发区、港口镇建立 3 个美沙酮戒毒药物维持延伸治疗点，并将在第二人民医院南区分院设置自愿戒毒中心牌匾，增加自愿戒毒功能，截至目前，全市累计治疗 2142 人，累计服用美沙酮 10564 万毫升，在治人员共 165 人，

新增治疗人员 4 人；依托信息化平台，加强社区康复中心、强戒所、药物治疗点等戒毒康复机构的衔接配合，对符合社区戒毒康复的人员，依法及时出具社区戒毒社区康复决定书和签订协议书，确保年内辖区管控户籍吸毒人员社区戒毒处置率达到 100%、社区康复处置率达到 80%。

三是实施涉毒家庭暖心帮扶和就业援助，帮助戒毒人员尽快回归家庭、融入社会。市禁毒办延续去年帮扶涉毒致孤致贫家庭和戒毒人员“微心愿”活动，以“情暖童心、关爱成长”为主题，开展第二期涉毒致孤致贫家庭青少年儿童帮扶活动，关注涉毒致孤致贫家庭儿童健康成长，在全市选出 100 位年龄在 2-16 岁的儿童，为其提供免费体检及学习用品；石岐区继续实施“岐正计划”，为戒毒人员开设“零点画室”“全众装修队”“手工坊”“无水洗车”“社会面推荐就业”“三水康复院康复就业”等六大就业项目；东区利用“无毒空间”禁毒教育基地，打造就业过渡帮扶点，为刚出所学员接触社会、适应社会、学习就业技能、纠正恶习提供过渡性就业平台；三角以过渡就业空间模式试营社区戒毒康复就业场所，为刚出所学员提供过渡适应训练及职业训练等。

二、存在的问题和薄弱环节

对照考国家禁毒办 7 月份印发的创建全国禁毒示范城市考评办法，我市创建工作仍存在一些问题和不足。

（一）部分镇区单位重视程度不够。部分镇区对市委市政府的部署领会不深刻、认识不到位、推动不得力，工作处在“上头热、下头冷”和“周期性重视、阶段性投入、运动式加强”的被

动局面，镇区发展存在不平衡性，缺乏创新和亮点。部分镇区禁毒办人员力量不足，禁毒教育基地等基础设施建设推进缓慢。个别成员单位对创建工作响应慢，创建任务完成积极性不高。

（二）禁毒执法打击力度不够稳定。随着毒品滥用形势的好转，毒品犯罪形势出现新常态，镇区公安机关缺少禁毒专业机构和队伍，同时受其他专项工作影响较大，导致禁毒执法打击力度出现较大波动。同时，我市开展“大收戒”以来，吸毒人员查处数量走势已形成历史拐点，难以达到创建工作要求的近 5 年最高值。

（三）创建宣传氛围尚不够浓厚。部分镇区路面创建口号标语少，社区、小区、学校等未按要求张贴海报。全市禁毒宣传活动开展情况不理想，缺乏特色和吸引力，开展数量与全民禁毒知识知晓率和禁毒工作群众满意度达到 98% 的目标任务仍有一定的差距。

（四）社区戒毒康复工作不够规范。吸毒人员网格化管理工作推进缓慢，网格架构不清晰。部分镇区政府购买社工服务比例不达标，社区民警与社工和网格员在帮扶走访、尿检等工作上未能及时沟通、明确分工，导致社区戒毒社区康复执行情况存在浮动。全市美沙酮维持治疗人数呈下降趋势，无法保证就诊人数与本地区现有吸毒人数的比例在全国排名前列。

三、下一步工作计划

距离国家禁毒委验收不到 3 个月，时间紧，任务重，对于工作中存在的短板和不足，我们将认真比对考评细则，一条条梳理，一项项完成，确保年底通过国家禁毒办的验收，向全市交出一

份满意的答卷。

(一)进一步强化组织领导。推动各级党委政府更加关心重视创建工作,落实成员单位履职禁毒工作定期述职评讲制度和挂点联系镇区帮扶制度,加大对镇区创建工作的检查督导。

(二)推动禁毒专业队伍建设。推动成立公安分局禁毒中队,确保分局有专业的禁毒执法队伍。

(三)是进一步强化基础设施建设。加快推进市级毒品实验室和毒品检查站建设工作。

(四)进一步强化智侦合成、深挖扩线。充分运用科技信息化成果,强化推动智慧新禁毒、禁毒云大数据建模、拓宽人力情报等手段主动研判、发现推送批量线索,发挥禁毒情报研究作用,组织集中优势资源,集中精干力量办理一批省部目标案件,加强技侦、网监、监所、治安等警种的合作,建立合成作战体系,促进规模性打击效能。

(五)进一步强化易制毒化学品管理。加快成立易制毒化学品行业协会,健全易制毒化学品企业内控制度,设立易制毒化学品信息员。加强各辖区企业易制毒化学品在使用、储存、运输等

各环节的监督管理,严格把关,严禁易制毒化学品非法购买、运输。

(六)进一步强化禁毒宣传力度。按照一月一主题的工作要求,加大市级和镇区禁毒宣传活动的密度,加大创建标语的覆盖率,掀起禁毒宣传新高潮。开展全市禁毒工作第一次摸底调查,弄清底数,确保全民禁毒知识知晓率和禁毒工作群众满意度超过 98%。同时,积极邀请市委市政府领导出席禁毒示范创建活动。

(七)进一步强化青少年毒品预防教育工作。推动中小学校落实全国青少年毒品预防教育数字化平台的注册和不少于 4 课时的禁毒专题课程,推动各镇区完成禁毒教育基地建设。

(八)进一步强化社区戒毒社区康复工作。进一步壮大禁毒专业服务队伍,依托“互联网+”,进一步完善网格化服务管理工作,不断提高戒毒人员的帮扶管控力度。

(九)进一步细化迎考工作。组织各镇区禁毒办和市禁毒委各成员单位召开创建工作冲刺会和考评细则迎考培训班,以最优状态迎接国家考评验收。

以上报告, 请予审议。

关于中山市人民政府创建全国禁毒示范城市 工作情况报告的初审报告

——2018年10月31日在中山市十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

中山市人大常委会内务司法工作委员会主任 蒲全芳

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

近期，市人民政府向市人大常委会提交了《关于创建全国禁毒示范城市工作情况的报告》。按照市人大常委会的工作安排，本工委对该报告的内容进行了研究，并会同市公安局和市禁毒办有关领导到南朗、民众、阜沙镇开展专题调研，听取了对创建工作的情况汇报，同时对贯彻实施《中华人民共和国禁毒法》及《广东省禁毒条例》的情况进行检查。在此基础上，本工委对该报告进行了初审。现将初审情况报告如下。

初审认为，自2018年年初国家禁毒委将我市纳入全国首批禁毒示范城市创建名单以来，全市各级党委政府、各级禁毒部门高度重视、精心组织，紧紧围绕“智慧禁毒、精细治理”主题和“五升五降”工作目标，深入推进禁毒工作，取得了良好成绩。

虽然市人民政府在推进禁毒工作方面打下了良好的基础，取得了较好的成效，但对照国家禁毒办的考评办法，目前我市与全国禁毒示范城市的目标还有一些差距，创建工作还存在一些问题和不足：一是部分镇区单位对创建工作的重视

程度不够；二是禁毒执法打击的力度不够稳定；三是创建宣传氛围不够浓厚；四是社区戒毒康复工作不够规范。

初审认为，市人民政府的报告客观全面地总结了我市创建全国禁毒示范城市的工作情况，对创建工作和禁毒工作存在的问题进行了认真分析研究，提出的意见建议符合当前实际并具操作性，建议市人大常委会会议同意这个报告。

禁毒工作事关国家安危、民族兴衰、人民福祉。全市上下要继续深入学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院关于加强禁毒工作的系列重要决策部署和习近平总书记关于禁毒工作的系列批示指示精神，紧紧围绕创建全国禁毒示范城市目标，继续巩固深化禁毒工作成效，继续推进打、防、管、控各项工作，最大限度遏制毒品来源、遏制吸毒人员滋生、遏制毒品社会危害，努力开创我市禁毒工作新局面。

一是增强创建工作的使命感和紧迫感。现在距离国家禁毒委验收还有2个月，时间紧、任务重，全市各相关部门要进一步提高认识，统一思

想，紧紧围绕创建工作的中心任务和奋斗目标，以民生福祉为己任，充分认识做好新时代禁毒工作的重要性，清醒认识全市禁毒工作面临的新形势和存在的问题，坚持问题导向，狠抓工作落实。要进一步增强创建工作的使命感的紧迫感，以求真务实的态度，以志在必得的信心，认真比对考评细则，逐条落实，逐项完成，确保年底通过国家禁毒委验收，向全市人民交出一份满意的答卷。

二是真抓实干打好创建工作攻坚战。要结合我市禁毒工作的实际形势，围绕严打毒品犯罪、重点地区整治、青少年毒品预防教育、社区戒毒

社区康复回归社会、物流寄递行业毒品流通渠道管控等突出问题，加大检查力度，落实针对性措施，在解决实际问题上狠下功夫。要充分运用科技信息化成果，加强多警种合作，建立合成作战体系，进一步提升打击毒品犯罪的效能。

三是持之以恒开创新禁毒工作新局面。要以创建活动为契机，始终坚持高标准，严要求，以持之以恒、常抓不懈的态度，不断提升我市治理毒品问题的能力和水平，完善毒品问题治理体系，推动创建活动持续健康深入开展。要深化源头治理、依法治理、系统治理、综合治理，切实巩固创建活动成果，坚决打赢新时代禁毒人民战争。

中山市第十五届人大常委会第十四次会议对 市人民政府创建全国禁毒示范城市 工作情况报告的审议意见

(2018年10月31日)

2018年10月31日，中山市第十五届人大常委会第十四次会议听取和审议了市人民政府关于创建全国禁毒示范城市工作情况的报告。现将审议意见综合如下。

审议认为，自2018年年初国家禁毒委将我市纳入全国首批禁毒示范城市创建名单以来，全

市各级党委政府、各级禁毒部门高度重视、精心组织，深入推进禁毒工作，取得了较好的成绩。但对照国家禁毒办的考评办法，与全国禁毒示范城市的目标还有差距，创建工作还存在问题和不足，建议市人民政府进一步抓好以下几方面工作。

一是增强创建工作的使命感和紧迫感。全市各相关部门要进一步提高认识，统一思想，紧紧围绕创建工作的中心任务和奋斗目标，清醒认识全市禁毒工作面临的新形势和存在的问题，坚持问题导向，狠抓工作落实。要进一步增强创建工作的使命感和紧迫感，以求真务实的态度，以志在必得的信心，认真比对考评细则，逐条落实，逐项完成，确保年底通过国家禁毒委验收。

二是真抓实干打好创建工作攻坚战。要结合我市禁毒工作的实际形势，围绕严打毒品犯罪、重点地区整治、青少年毒品预防教育、社区戒毒社区康复回归社会、物流寄递行业毒品流通渠道

管控等突出问题，加大检查力度，落实针对性措施，在解决实际问题上狠下功夫。要充分运用科技信息化成果，加强多警种合作，建立合成作战体系，进一步提升打击毒品犯罪的效能。

三是持之以恒开创禁毒工作新局面。要以创建活动为契机，始终坚持高标准，严要求，以持之以恒、常抓不懈的态度，不断提升我市治理毒品问题的能力和水平，完善毒品问题治理体系，推动创建活动持续健康深入开展。要深化源头治理、依法治理、系统治理、综合治理，切实巩固创建活动成果，坚决打赢新时代禁毒人民战争。

全市法院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告

——2018年11月23日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市中级人民法院副院长 范华清

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据会议安排，现在我代表中山市中级人民法院向市人大常委会报告全市法院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况，请予审议。

近年来，全市法院在市委领导、人大监督、上级法院指导和政府、政协以及社会各界支持

下，严格按照党中央、中央政法委、上级法院的工作部署，认真落实今年4月省人大调研组座谈会的指示精神，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件，事实证据经得起法律检验，确保有罪的人受到公正惩罚、无罪的人不受刑事追究，切实夯实人权司法保障

的制度基石。现将相关情况汇报如下：

一、基本情况

2016年至2018年9月，全市法院共受理各类刑事案件18883件19736人（其中，中级法院1996件，市中级人民法院9000件，市第二人民法院7887件），审结16906件19493人，结案率为89.53%，判处罪犯16338人。

在生效判决中，对1241名严重刑事罪犯依法判处五年有期徒刑以上刑罚直至死刑，对4240名轻微刑事罪犯依法判处非监禁刑，对依法不构成犯罪的被告人宣告无罪，切实防止冤假错案发生，有效维护司法公正。

二、主要做法

全市法院严格贯彻落实最高法院等部门联合下发《意见》，分工负责，互相配合，互相制约，查明犯罪事实，正确适用法律，惩罚犯罪分子，保障无罪的人不受刑事追究。

（一）高度重视，精心组织，加强沟通。2017年9月，按照上级法院部署和要求，两级法院均成立该项改革工作领导小组，选派法官赴最高法院学习培训，及时召开动员大会，提出改革目标和具体要求，并将任务进行分解，抽调专人负责督促和检查。自觉接受市人大的监督指导，在市政法委的领导下加强沟通协调，加强与检察、公安、司法等部门沟通联系，广泛征求意见，剖析存在问题。选派法官赴警官协会、律师协会开展专项业务培训，为推进量刑规范化、解决同案不同判等问题奠定良好基础。

（二）确定规则，建章立制，夯实基础。严格依法裁判，对案件事实清楚，证据确实充分，

依据法律认定被告人有罪的作出有罪判决。依据法律规定认定被告人无罪的作出无罪判决。规范法庭调查程序，庭审过程全程同步录音录像，确保诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭。完善当庭宣判制度，适用普通程序审理的案件逐步提高当庭宣判率。同时，出台《推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的具体方案》《简易案件当庭宣判工作指引》等规章，确保改革工作扎实推进。

（三）繁简分流，简案快审，示范引领。推进案件繁简分流，优化司法资源配置。对案件事实清楚、证据充分的轻微刑事案件，或者犯罪嫌疑人、被告人自愿认罪认罚的，适用速裁程序、简易程序审理。适用速裁程序审理的案件，除附带民事诉讼的案件以外，一律当庭宣判。市中级人民法院以繁简分流为原则确定审判单元，组建专业审判团队，实行简案快办、繁案精审、简出效率、繁出精品，切实推进刑事案件速裁程序改革试点工作，全市两级法院采取简易程序审结案件共10024件，审理周期平均缩短7天，市中级人民法院获评“全国法院繁简分流改革示范法院”称号。

（四）完善措施，提供便利，保障权利。健全当事人、辩护人和其他诉讼参与人的权利保障制度，依法保障当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩论辩护权、申请权、申诉权。法院依法履行法定义务，充分保证犯罪嫌疑人、被告人获得辩护权，依法保障辩护人会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论辩护等权利。完善便利辩护人参与诉讼的工作机制，开通律师专用

绿色通道，为律师阅卷、查看或者拷贝庭审录音录像等提供场所和设备，诉讼服务中心为律师立案调解提供便利，开展律师专业引导、心理咨询疏导、特聘调解员调解，合力化解矛盾纠纷。

三、工作成效

在全力推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革中，全市法院取得阶段性成绩，主要表现在：

（一）完善冤假错案有效防范机制。全市法院严格按照法律规定的证据裁判要求，没有证据不得认定犯罪事实。法院作出有罪判决，对于证明犯罪构成要件的事实，综合全案证据排除合理怀疑，对于量刑证据存疑的，作出有利于被告人的认定。坚持疑罪从无原则，严格执行法定证明标准，坚决做到有罪则判，对于证据不足，不能认定被告人有罪的案件，按照疑罪从无原则，依法作出无罪判决，保障无罪的人不受刑事追究，坚决守住维护社会公平正义的最后一道防线。2016年至2018年9月，我市法院共依法宣告23名被告人（单位）无罪。2017年省法院指定我院再审的在梅州被称为“灭门案”的被告人王佛鹏犯聚众扰乱社会秩序罪、职务侵占罪、骗取贷款罪、抽逃出资罪、非法占用农用地罪、逃税罪、被告人王春玲犯骗取贷款罪、抽逃出资罪、被告单位广东省兴宁三建工程有限公司犯非法占用农用地罪、逃税罪一案，经本院依法审慎审理，认定几个罪均不构成，依法改判无罪，梅州检察院及中院均向省检察院及省法院申诉，但均被驳回。

（二）严格落实非法证据排除规则。全市法院严格执行《最高人民法院、最高人民检察院、

公安部、国家安全部、司法部关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》等规定，对证据合法性开展审查。坚持证据裁判原则，重证据、重调查研究、不轻信口供，重视实物证据的收集和运用。坚持非法证据排除原则，规范非法证据排除程序的提出时限、程序，进一步强化了侦查机关、公诉机关对证据来源合法性的主体责任，严把案件事实关、证据关、程序关，有效防止刑事案件“起点错、跟着错、错到底”现象的发生。2016年至2018年9月，我市两级法院对12件涉及非法证据排除的案件进行依法审理，其中，针对3件涉案的非法证据依法予以排除。例如，在审理张某某抢劫二审案中，发现侦查人员在给被害人辨认犯罪嫌疑人时，事先让被害人看到被辨认对象及其照片，再进行照片和真人的混杂辨认，并有对被害人进行提示的嫌疑，导致被害人辨认笔录的收集程序违反法律规定，法院依法将该辨认笔录作为非法证据予以排除，并结合其它证据，最终认定上诉人张某某犯抢劫罪的事实不清，证据不足，依法作出无罪判决。

（三）完善庭前会议程序。全市法院对重大疑难案件均制定开庭预案，由法官决定是否启动庭前会议程序。明确召开庭前会议的情形包括：听取出庭证人名单，非法证据排除、补充调查新证据、庭审举证方式以及提前掌握重大敏感案件争议焦点等。充分利用庭前会议进行证据展示，解决非法证据排除、申请回避、管辖异议等争议焦点，进一步精简法庭调查程序，保障辩论时间，确保庭审集中持续，提高庭审质量和效率。例如，我院审理的汤某某妨害公务案，合议庭成员、公

诉人和辩护人参与庭前会议,会上播放了视频证据,辩护人对视频证据提出疑问和新观点,在庭审中无需再播放视频证据,直接就证据问题展开辩论,大大加快庭审速度。2016年至2018年9月,市中级人民法院共对43件案件召开庭前会议。例如,我院在办理吴某某等16人拐卖妇女、强迫卖淫一案中,庭前组织合议庭成员、公诉人和辩护人参与庭前会议,就是否存在事实争议和非法证据展开讨论,合议庭归纳争议焦点,确保庭审围绕争议焦点进行,既保障了被告人的辩护权,又提高了庭审的效率。

(四)完善相关人员出庭工作。全市法院完善侦查人员、鉴定人、证人出庭作证工作机制,制定工作指引,公诉人、当事人或者辩护人、诉讼代理人对证人证言有异议,该证人证言对案件定罪量刑有重大影响的,证人应当出庭作证,积极采取措施提高出庭作证率。做到证明被告人有罪或者无罪、罪轻或者罪重的证据,都在法庭上出示,依法保障控辩双方的质证权。诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭已逐渐成为刑事审判常态化工作,有效提高证人、鉴定人出庭的积极性。2016年至2018年9月,全市法院证人出庭的案件已达19人。例如,我院在审理的韦某某故意杀人一案时,法庭通知公安机关的侦查人员出庭作证,侦查人员对于血指纹和血足印的提取、形成方式及原理进行说明。由于该案被告人潜逃多年,仅有血指纹和血足印,通过侦查人员出庭作证,完善该证据的可信性,成为定案的依据。

(五)试点刑案律师辩护全覆盖。完善法庭辩论规则,确保控辩意见发表在法庭,依法保障被告人及其辩护人的辩论辩护权。建立值班律师制度、扩大法律援助范围,充分尊重被告人及被害人意愿,做到惩罚犯罪与保护人权相统一,快速修复破损的社会关系,实现恢复性司法效果。全市法院对于符合条件的被告人均依法为其指定辩护律师,包括盲、聋、哑、未成年或可能判处无期徒刑、死刑的被告人。对于因经济困难或者其他原因没有委托辩护人的,及时告知被告人及其近亲属申请法律援助,充分保障被告人的在审判阶段各项合法权益。按照最高法院、司法部《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》规定,充分发挥律师在刑事案件中的辩护职能作用,维护司法公正。近三年来,全市法院共为536名刑事案件被告人或上诉人指定辩护人。其中,自2018年起,已对所有被告人(未提出上诉的除外)均依法指定辩护,截至2018年10月15日,共为449名被告人指定辩护律师。

上述成绩的取得,是上级法院、中山市委、人大、政府、政协、社会各界和人民群众关心、支持、帮助的结果。我市人大代表以高度的责任感,监督支持法院司法改革工作,共同推动和见证了以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作的新发展。在此,我代表全市法院表示衷心的感谢!

四、存在的问题

在推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革中,全市法院还存在以下问题,主要表现在:

(一)改革认识有待提高。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革事关司法方式改进、职权

配置优化乃至诉讼程序重构的革命性变革。但部分干警对这项改革重要性认识不足,仍然停留在过往“以侦查为中心”上,造成个别案件庭审形式化,难以从书面证据中核实真实情况,使得刑事诉讼通过法庭审理发现事实真相和保障人权的价值大打折扣,既不利于有效打击犯罪,也容易导致冤假错案的发生。

(二)证据标准有待确立。目前,全市法院尚未制定刑事犯罪证据标准指引,建议市委政法委牵头组织落实。证据是诉讼的核心,是公正的基础。对证据标准的理解不一致、认识不统一、执行不严格,是司法实践中疑罪从无难以落实、超期羁押难以禁绝、冤假错案难以防范的重要原因。健全完善证据制度,制定统一的证据标准,才能从根本上解决证据标准不统一、办案程序不规范等问题,从而确保侦查、审查起诉的案件,事实证据经得起法律检验,切实维护司法公正。

(三)证人出庭有待完善。目前司法实践中,证人、鉴定人、侦查人员出庭作证的比例较低,亟需建立健全隐蔽作证机制、物质补偿机制和人身保护机制等改革配套措施,切实提高侦查人员、鉴定人和证出庭比例。完善强制证人到庭制度,健全证人保护工作机制,对因作证面临人身安全等危险的人员依法采取保护措施。建议建立证人、鉴定人等作证补助专项经费划拨机制。

(四)辩护功能有待彰显。实践中存在辩护律师功能发挥淡化现象,庭前阅读检方移送案卷导致认识“先入为见”,对于律师的辩护意见仅是在庭审上第一次听到,一定程度上不利于保护被告人的合法权利。同时,犯罪嫌疑人在侦查阶段

初次讯问中的认罪率普遍较高,在没有辩护律师帮助下,接受侦查机关的首次讯问,需完善此项机制。

(五)部门协作有待加强。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,涉及政法各单位、刑事诉讼各环节,是一项牵一发而动全身的综合改革。目前,庭审实质化改革内容依然缺乏必要沟通,各部门各自为战的情况依旧不同程度地存在,离开了审前程序中公安机关的积极参与,法庭审理既无法做到不枉不纵的公正裁判,更难以实现以审判倒逼侦查、审查起诉的期待。推进改革工作,需要继续加强沟通,凝聚改革共识,建立健全联动和协调机制,统一证据标准,统一审理尺度、提高审判效率。

五、下一步的工作设想

(一)更新思想理念。全市法院务必要充分认识到以审判为中心的刑事诉讼制度改革在整体司法体制改革中具有“四梁八柱”的重大意义,务必要将思想认识统一到中央改革决策和习近平总书记重要讲话精神上来,增强改革的历史责任感,抓住难得的改革契机,按照上级法院的工作部署,狠抓改革任务的细化和落实,转变刑事诉讼制度理念,强化庭审功能,提高证人、鉴定人、侦查人员出庭率,切实推进庭审实质化进程,不断开创刑事司法工作新局面。

(二)简案快审繁案精审。全市两级法院要以求真务实的态度、开拓进取的精神,提高改革的主动性和积极性,要继续完善繁简分流机制,推进速裁程序和认罪认罚制度。提高庭前会议启动率,重点对疑难复杂案件召开庭前会议,充分

听取控辩双方争议焦点,推动解决非法证据排除等问题,使庭审集中解决控辩双方争议问题,充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用,逐步促进当庭宣判成为司法常态,避免审判分离和久拖不决。

(三)制定证据标准指引。下一步拟协调市委政法委牵头联合政法单位起草《重大疑难刑事案件的证据标准及指导意见》,引导侦查机关、公诉机关按照裁判的要求和标准收集、固定、审查、运用证据,从源头上提高办案质量,切实防范冤假错案,有效维护司法公正。充分运用大数据、人工智能辅助分析证据,引导刑事诉讼各阶段依法、规范收集、审查和使用证据,为提高审判质量奠定基础。

(四)发挥辩护实质作用。“简案快审”不以牺牲诉讼各方的合法权益为前提,反而更加注重对被告人及被害人诉讼权利的保护,要更加注重在“繁案精审”中对被告人的诉讼权利的保障。全面落实刑事案件律师辩护全覆盖制度,健全法律援助值班律师制度,确保被告人依法获得法律援助,充分听取被告人及其辩护律师的意见,保障被告人、辩护律师与公诉人相互辩论的权利,切

实提高律师辩护率,有效防范和杜绝冤假错案的发生。

(五)整体合力协力推进。要加强与政法各部门的协作配合,进一步凝聚改革共识,形成推进改革的整体合力。健全公、检、法、司等部六联席会议制度,研讨解决存在的问题困难,细化完善法庭审判规程,最大限度的保障实体公正。完善考核激励机制,切实提高证人、鉴定人、侦查人员的出庭率。被告人对犯罪事实有异议的案件,要做好关键证人思想工作,确保出庭作证。建立完善证人经济补助制度,加强证人保护,切实保障出庭作证证人的身、财产安全。

推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,是党的十八届四中全会部署的重大改革任务,是司法体制改革的进一步深化,也是提高司法公信力的一个重要途径。接下来,我市法院将深入学习贯彻党的十九大精神,始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不断推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革向纵深发展,加快法治中山、平安中山建设,努力为实现惩治犯罪和人权司法保障的有机统一做出积极的贡献。

中山市人民检察院关于推进以审判为中心的 刑事诉讼制度改革工作情况报告

——2018年11月23日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市人民检察院检察长 叶祥考

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据会议安排，现在我代表中山市人民检察院向市人大常委会报告我市检察机关推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况，请予审议。

2014年以来，我市检察机关以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十八大、十九大精神，在市委、省检察院的坚强领导和市人大及其常委会的有力监督下，积极推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，进一步完善工作机制，提高司法能力和办案质量，改革工作取得明显成效。

一、充分认识改革目的意义，主动适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革新要求

十八届四中全会和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。我市检察机关认真贯彻刑事诉讼法关于公检法三机关“分工负责、互

相配合、互相制约”的基本原则，着重做好以下三个方面工作：一是发挥诉前主导作用，引导和帮助侦查机关全面客观地依法收集在案证据，认真开展证据审查，积极发挥审前过滤作用，防止证据不足的案件“带病”进入审判程序，确保案件事实证据经得起法律检验；二是在庭审活动中充分尊重和配合审判机关，发挥审判机关在庭审实质化方面的主导作用；三是坚持法律监督机关的宪法定位，积极履行好法律监督职责，强化对侦查活动和审判活动的监督。

二、切实履行审查逮捕、审查起诉和对侦查活动监督的职责，努力提高办案质量

2014年以来，我市检察机关共受理批捕案件24511件34668人、决定逮捕20145件27627人、不捕4289件6626人，受理公诉案件30640件39226人、提起公诉27720件34777人、不起诉1769件2299人。依法监督侦查机关立案98件，追加逮捕27人、追加起诉25人，追诉漏犯64人27单位，追诉漏罪487件。

（一）完善侦捕衔接机制，持续加大侦查监督力度

一是主动提前介入，前移监督关口。积极适

应以审判为中心的诉讼制度改革,推动重大疑难案件介入引导侦查制度化、常态化,建立健全重大疑难案件侦查机关听取检察机关意见建议制度,就案件的侦查方向、证据完善、强制措施等提出意见建议,夯实案件证据基础。2014年以来,共提前介入案件323件323人。如第一市区院提前介入李某泉等63名涉恶团伙利用互联网投注外围“六合彩”案,并依法以涉嫌开设赌场罪批捕所有63名犯罪嫌疑人。

二是运用侦查活动监督平台,推进侦查监督工作规范化。及时将不规范或违法侦查行为录入平台,实现监督工作进一步信息化、智能化、规范化、全面化。该项工作开展以来,共录入侦查活动监督平台问题案件52件,问题项目68个。通过平台共发现侦查违法行为53项,发出《侦查活动监督通知书》、《纠正违法通知书》38份,改变公安机关不当定性48件74人,纠正漏捕38人。依托平台深入推动侦查监督工作的开展,认真落实中山市检警刑事案件信息通报制度,根据办案实际情况,定期对刑事案件的主要数据进行动态监控、分析通报,切实提升平台的监督实效。如第一市区院办理李某某等人涉嫌组织卖淫不规范调查取证案,联合市公安局法监支队开展案例分析工作,帮助办案单位完善调查取证规程,实现监督实效倍增。

三是探索重大监督事项案件化办理模式。2017年5月和2018年2月,第一市区院和市检察院先后被省院确定为“重大监督事项案件化办理模式改革试点单位”。按照省检察院的统一部署,成立由检察长任组长的试点工作领导小组,并制定了《重大监督事项案件化办理暂行规定》

《重大监督事项案件化工作细则(试行)》等文件,明确重大监督事项范围和调查核实方式手段。同时,梳理汇编19类适用文书,创设11类新文书,实现有章可循、有迹可查,合力构建全方位监督格局。2017年5月份以来,以案件化模式办结重大监督事项57件,已办结29件,成功监督公安机关立案16件16人。如我院通过提前介入凤凰山倾倒垃圾案发现公安机关久侦不结张某文涉嫌强迫交易案的情况,遂启动重大监督事项案件化模式予以监督纠正,同时深挖案件背后涉黑涉恶线索,成功移送“保护伞”线索1件,先后批捕该涉黑系列案件7件20人。该案的成功办理得到省、市纪委、监察委主要领导的充分肯定。

(二)发挥审前过滤作用,防止案件“带病起诉”

一是强化审查起诉的侦查意识。完善检察机关退回补充侦查引导、说理和跟踪落实机制,强化承办人自行补充侦查的意识,探索自行补充侦查的有效方式方法,如一区院办理涉案金额高达人民币388万余元的张某勇虚开增值税发票案,在两次退回补充侦查后证据仍存在重大疑点的僵局情况下,探索运用刑诉法第171条赋予检察机关的自行侦查权,最终取得关键书证,成功起诉。

二是依法规范行使不起诉裁量权,严防“带病起诉”。2014年以来,我市检察机关结合中山司法实践,先后对危险驾驶、信用卡诈骗、销售假药犯罪及刑事和解等常见的多发类型案件的相对不起诉标准进行规范。相对不起诉、附条件不起诉案件逐年上升,以2017年为例,共316

件 375 人，同比上升 29% 和 43%。2015 年 7 月以来，我市作为全省检察机关的唯一试点，开展不起诉公开听证和宣告工作，共对 6 件案件作不起诉公开听证，对 103 件不起诉案件进行公开宣告。

三是依法保障律师执业权利，构建新型诉辩关系。严格贯彻落实“两高三部”《关于依法保障律师执业权利的规定》，严格执行《广东省人民检察院关于依法保障辩护律师执业权利若干意见（试行）》，健全听取辩护律师意见机制，承办人以书面或会见等方式听取辩护人意见，认真审查核实律师提出的无罪、罪轻、非法证据排除等意见。如市院办理的敖某海涉嫌非法倒卖、转让土地使用权案，在充分听取辩护人意见后，承办人联合刑事执行检察科根据辩护人的申请对嫌疑人进行羁押必要性审查，在符合变更条件后依法作出强制措施变更决定。

（三）开展证据合法性审查，推动刑事执法规范统一

一是排除非法证据，防止带病批捕、起诉。深入贯彻《中央政法委关于切实防止冤假错案的规定》，牢固树立证据裁判意识，强化证据合法性审查，对以非法手段获得的证据，坚决依法予以排除，不得作为定案的根据。2014 年以来，我市检察机关共依法排除非法证据 15 条，要求侦查机关对瑕疵证据提出补正或解释 13490 件次，受理非法证据调查核实 30 件次，改变侦查机关定性 1082 人，提出书面纠正意见 41 件次，适时介入引导侦查 344 件次。如我市一区院在办理宋某等 2 人故意伤害案时，审查发现侦查机关在有同案犯在逃、犯罪嫌疑人未如实供述罪行的

情况下，违法采取取保候审强制措施，依法发出纠正违法通知书督促限期整改。2017 年 5 月以来，按照省检察院的统一部署，我市检察机关启动了以“涉互联网案件证据规格”为主题的改革试点。

二是开展重大刑事案件讯问合法性核查。积极开展重大案件侦查终结前讯问合法性核查工作，在原有三个公安分局试点的基础上，进一步拓展重大案件讯问合法性核查工作范围，实现全市 24 个公安分局全覆盖并已形成有效工作联系机制。2017 年年底该项工作开展以来，共核查重大刑事案件讯问合法性 33 件 36 人，重点核查是否存在刑讯逼供、非法取证的情形，确保进入庭审阶段的犯罪嫌疑人和被告人供述经得起考验，切实保障人权、规范司法行为、促进司法公正。

三是深化羁押必要性审查。认真贯彻落实最高检和省检察院关于大力推进羁押必要性审查工作的要求，采取有效措施，建立重点人员和重点环节审查台账，不断加大办案力度和监督强度，提高案件质量和监督效果。2014 年以来，共立案审查羁押必要性审查案件 801 件 801 人，提出变更强制措施建议 556 件 556 人，办案单位采纳建议变更强制措施 446 件 446 人，有效监督侦查机关对强制措施的适用。

（四）建立检警协作机制，强化沟通协调提高办案质量和效率

一是强化检警联席会议机制。2014 年以来，我市检察机关与市、镇区两级公安机关召开多场构建新型捕侦、诉侦关系主题座谈会，认真听取了两级公安机关对刑事案件办理过程中存在的

问题和意见建议, 联签了《关于完善诉侦沟通协调机制共同提高办案质量的通知》等规范性文件, 建立“十个一”工作机制, 对侦查人员旁听庭审及出庭作证、完善退回补充侦查机制、检察人员提前介入等提出了明确要求, 进一步加强检警关系。相关做法得到省检察院的肯定, 工作经验在全省检察机关推广应用。

二是拓展检警联络平台, 提高监督实效。积极探索监督新方法, 延伸侦查监督触角, 促进对刑事侦查活动监督的常态化和规范化。利用基层检警联络官平台, 建立健全以问题为导向, 以检警联动为载体的“驻派出所检察官办公室”工作机制, 强化对基层派出所刑事侦查活动的监督。积极拓宽检警联络平台范围, 设立“中山市人民检察院驻中山海关缉私分局检察官工作室”, 加强对海关缉私侦查活动的监督和指导, 促进依法办案、严格执法。

三是运用检察建议提升监督实效。针对诉讼活动中的不当情形及时提出监督纠正意见。2014年以来, 全市检察机关共向相关部门发出检察建议书 192 份。如一区院在办理朱某娟 4 人利用邪教组织破坏法律实施案时, 发现鉴定人员在没有核对检材的情况下擅自作出鉴定意见, 导致鉴定结论与实际不符, 遂向市公安局发出纠正违法通知书, 并就该案存在的问题发出检察建议。

四是开展案件质量巡讲活动, 全面提升刑事案件办案质量。2014 年以来, 我市检察机关连续编纂年度刑事案件质量分析报告, 总结上一年度案件办理中发现的突出问题, 提出意见建议, 通过案件质量评查、巡讲等形式向侦查机关反馈, 促进案件质量提高。如 2017 年 11 月至 12

月, 我市检察机关首次联合公安机关开展面向市、镇区两级公安干警大型“刑事案件办案质量系列巡讲活动”, 将庭审标准、起诉标准传递到侦查环节, 共同解决刑事案件办理过程中普遍存在的突出问题, 切实提高侦查取证意识和水平, 共组织 5 场次近 1000 名民警参加学习。

三、切实履行审判活动监督职责, 确保法律统一正确实施

构建新型诉审关系, 坚持以审判为中心与强化审判监督相结合, 在积极适应庭审实质化的同时, 强化审判监督, 确保法律统一正确实施。

(一) 扩大量刑建议适用范围

除省高院《量刑指导意见》规定的 15 类常见罪名外, 增加危险驾驶、破坏电力设备等罪名量刑建议, 加大审前监督。2014 年以来, 共向法院发出量刑建议 12362 份, 占起诉案件总数的 44.6%。共派员出席法庭 10417 人次, 对简易程序案件开庭审理实现 100% 出庭支持公诉。

(二) 用好抗诉手段, 发挥刚性监督作用

充分发挥抗诉的刚性监督作用, 坚持监督纠正个案与监督纠正普遍性问题相结合, 准确把握人民法院裁判认定事实、适用法律确有错误和量刑畸轻、畸重确有抗诉必要两个“确有”必要条件, 加强对定罪不当、量刑严重失衡、法律适用错误、审判程序违法和枉法裁判的监督, 提高抗诉质量和效率。以统一司法标准为目标, 稳步开展二审环节法律监督, 发挥检察一体化优势, 加大对基层院监督工作的指导力度。2014 年以来对量刑畸轻畸重、适用法律不当等一审判决案件提出抗诉共 77 件 98 人。目前收到裁判 48 件 71 人, 改判 19 件 26 人。例如被告人谭某某犯强奸

罪、强制猥亵妇女罪，黎某某犯强奸罪案，一审认定被告人谭某某犯强制猥亵妇女罪，判处有期徒刑四年，被告人黎某某无罪。市检察院支持基层院抗诉后，经二审改判被告人黎某某犯强制猥亵妇女罪，判处有期徒刑二年。

（三）落实检察长列席审委会、检法联席会议等工作机制

对存在重大意见分歧的复杂疑难案件，由检察长列席审判委员会，全面发表定罪量刑建议，使案件得到更加客观的处理。如被告人杨子彤涉嫌诈骗罪一案存在无罪争议，基层检察院分管副检察长列席法院审委会，重点围绕案件中存在分歧的事实和证据问题，全面阐述指控意见。法院审委会经认真研究，最后采纳了指控意见，作出了有罪判决，被告人上诉后中级法院作出维持原判定。通过召开检法联席会议，就电信诈骗、信用卡诈骗、非法经营等类型案件的证据标准、法律适用等问题，双方统一认识。

四、存在的问题和下一步努力方向

目前，我市检察机关落实以审判为中心诉讼制度改革仍存在以下问题：一是诉前引导侦查在实际办案中发挥作用尚待加强；二是检察机关的起诉裁量权扩大后，对如何规范、准确行使公诉权及提高公诉质量提出了更高的要求；三是部分检察人员执法理念、执法水平有待进一步提升。接下来，我们将重点从以下三个方面进一步深化改革。

（一）聚焦法律监督主业，全面提升监督水平。立足监督主业，加大立案监督、侦查活动监

督和审判活动监督力度，深入推进“破坏环境资源犯罪专项立案监督活动”和“危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动”，深入探索重大监督事项案件化办理模式，认真开展刑事拘留等强制措施监督试点等工作，促进司法规范化。

（二）按照修改后刑诉法的新要求，进一步完善审查起诉工作。主动适应以审判为中心的诉讼制度改革需要和刑事诉讼法修改后的新要求，积极探索、认真落实认罪认罚从宽、缺席审判等制度，从机制建设、能力建设和科技保障等方面提升公诉工作水平，确保案件质量。

（三）发挥刑事执行检察部门在非法证据核实制度中的重要作用。制定相应的工作机制，继续深入开展重大刑事案件讯问合法性核查，为审查起诉中的非法证据排除提供有力保障。

（四）大力加强自身建设，打造过硬检察队伍。按照习总书记提出的“五个过硬”和建设高素质法治专门队伍要求，结合实际深入学习贯彻党的十九大精神，广泛开展岗位实训和业务竞赛，提高检察干警专业水平和实战能力，切实抓好司法能力和司法作风建设。

各位委员，2018年是深入贯彻党的十九大精神的开局之年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。全市检察机关要继续在市委和上级检察机关的坚强领导下，进一步强化法律监督，深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革等工作，为开创新时代中山改革发展新局面提供有力司法保障！

关于市中级人民法院、市人民检察院推进以 审判为中心的刑事诉讼制度改革工作 情况报告的初审报告

——2018年11月23日在中山市十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市人大常委会内务司法工作委员会主任 蒲全芳

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

近期，市中级人民法院向市人大常委会提交了《全市法院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告》，市人民检察院提交了《中山市人民检察院关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告》。按照市人大常委会的工作安排，本工委对这两个报告的内容进行了研究，并结合今年4月份市人大常委会调研组到中山开展该项工作调研时，我市有关单位对我市法检两院推进该项工作情况提出的意见建议进行了梳理、分析。在此基础上，本工委对这两个报告进行了初审。现将初审情况报告如下：

近年来，我市法检两院以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习党的十八大、十九大会议精神，按照上级机关的工作部署，立足审判和法律监督职责，加强组织领导，强化诉前主导和审前过滤，着力推进庭审实质化，构建新型检警关系、诉审关系和检律关系，积极防范冤假错案，确保有罪的人受到公正惩罚，无罪的人不受刑事追究，办案质量、工作效率和社会

效果明显提升。

虽然我市法检两院在推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作方面取得了较好的成绩，但距离法治建设的目标和中央改革的要求还有一些距离。一是对改革的思想认识有待提高，落实改革的工作力度有待加大；二是“同案不同判”的现象仍然存在，在法律适用上需进一步规范；三是政法部门的协助机制有待加强。

初审认为，法检两院的报告客观全面地总结了近年来我市推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作的情况，对存在的问题进行了认真分析研究，提出的意见建议符合实际并具有操作性，建议常委会组成人员同意这两个报告。

下一步，法检两院要针对存在的问题和薄弱环节，加大力度，充分发挥好法院审判、检察院法律监督的职能，不折不扣地继续落实改革任务，推进改革工作取得新成效。

一是要加大力度推进改革。要充分认识改革的重要意义，坚定改革的信心和决心，增强推进改革工作的紧迫感，狠抓改革任务的细化和落

实。要加强对司法人员诉辩对抗、庭审把控以及收集、运用、审查证据等方面的业务培训，提升适应改革的司法能力。要抓住庭审实质化这个关键环节，切实发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用。要以庭审实质化引导和规范侦查、起诉工作，通过庭审实质化的深入推进，层层传导压力，引导侦查和审查起诉程序自觉向审判程序的标准和要求看齐，引导侦查机关和检察机关严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据。

二是要着力解决改革的重点难点。要开好庭前会议，充分利用庭前会议制度，展示证据、沟通意见，减少不必要的争议。要规范普通审理程序，做好法庭调查，完善刑事案件律师辩护制度，完善并落实证人、鉴定人、侦查人员出庭作证的保障和激励制度，提升法官庭审把控能力和检察官控辩实质对抗能力。要坚持证据裁判原则，用

证据说话，依证据判案，严格实行非法证据排除规则，切实防范冤假错案。要落实案件繁简分流，进一步明确刑事案件繁简划分标准，全面实现“疑案精审”和“简案快审”。法院要进一步采取措施，统一裁判尺度，有效解决“同案不同判”问题。检察院要充分发挥抗诉等作用，促进法院统一裁判的尺度。要推进刑事辩护全覆盖，切实保障被告人的合法权益。

三是要进一步加强部门协调联动。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，涉及刑事诉讼各环节和各司法机关的工作，是一项牵一发而动全身的综合性改革，是各司法机关的共同任务。法院、检察院和公安、司法行政机关要加强上下联动，加强部门沟通协作，合力推进改革工作。要坚持公检法三机关“分工负责、互相配合、互相制约”的原则不动摇，确保以审判为中心的刑事诉讼制度改革顺利推进，取得实效。

中山市第十五届人大常委会第十五次会议对 市中级人民法院、市人民检察院推进 以审判为中心的刑事诉讼制度改革 工作情况报告的审议意见

(2018年11月23日)

2018年11月23日,中山市第十五届人大常委会第十五次会议听取和审议了市中级人民法院、市人民检察院推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作情况报告。现将审议意见综合如下。

审议认为,近年来,我市法检两院以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习党的十八大、十九大会议精神,按照上级机关的工作部署,立足审判和法律监督职责,加强组织领导,着力推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革各项工作任务,取得了较好的工作效果。但距离法治建设的目标和中央改革的要求还有一些距离,仍需加大力度进一步落实。常委会组成人员建议市法、检两院进一步抓好以下几方面工作。

一是要加大力度推进改革。要充分认识改革的重要意义,坚定改革的信心和决心,狠抓改革任务的细化和落实。切实发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用,

通过庭审实质化的深入推进,层层传导压力,引导侦查和审查起诉程序自觉向审判程序的标准和要求看齐,引导侦查机关和检察机关严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据。

二是要着力解决改革的重点难点。要开好庭前会议,展示证据、沟通意见,减少不必要的争议。规范普通审理程序,提升法官庭审把控能力和检察官控辩实质对抗能力。坚持证据裁判原则,严格实行非法证据排除规则,切实防范冤假错案。落实案件繁简分流,全面实现“疑案精审”和“简案快审”。统一裁判的尺度,下大力气切实解决好“同案不同判”的问题。要推进刑事辩护全覆盖,切实保障被告人的合法权益。

三是要进一步加强部门协调联动。法院、检察院和公安、司法行政机关要加强上下联动,加强部门沟通协作,合力推进改革工作。坚持公检法三机关“分工负责、互相配合、互相制约”的原则不动摇,确保以审判为中心的刑事诉讼制度改革顺利推进,取得实效。

中山市人民代表大会常务委员会关于召开 中山市第十五届人民代表大会第五次会议的决定

(2018年11月23日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：中山市第十五届人民代表大会第五次会议于2018年11月28日在市会议中心召开，连同预备会议，时间1天。

建议会议的主要议程为：

- 一、补选中山市人民政府市长；
- 二、其他。

关于提请审议《中山市水环境保护条例 修正案（草案）》的议案

中山市人大常委会：

根据中山市人大常委会2018年度立法工作计划的安排，《中山市水环境保护条例修正案（草案）》业经中山市第十五届人大常委会第二十次主任会议审议通过，现提请审议。

中山市人大常委会主任会议

2018年11月22日

关于《中山市水环境保护条例 修正案（草案）》的说明

——2018年11月23日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市人大常委会副主任 甘建仁

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据我市2018年立法计划，市人大常委会对《中山市水环境保护条例》（以下简称条例）开展修正工作，经过起草、征求意见，形成了《中山市水环境保护条例修正案（草案）》（以下简称修正案草案）。现说明如下：

一、修改条例的必要性

条例于2016年6月1日生效，于今年5月底实施满两年。根据立法法等法律法规对地方性法规立法后评估的要求，依据《中山市人民代表大会常务委员会立法评估工作规定》，市人大常委会于今年3月份委托电子科技大学中山学院开展对条例的立法后评估工作。在评估调研过程中，政府相关部门、部分镇区反馈了条例在实施过程中遇到的问题，认为需要对条例部分条款进行修改，提出对条例修改的意见或建议，在中山学院提交的评估报告中，将这些意见或建议予以归纳，形成了书面的修改建议。另条例制定时所依据的《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称水污染防治法）、《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称环评法）等上位法在条例实

施后进行了修改，条例的相关条款也应该予以修改。

二、修正案草案形成的过程

法制工委根据电子科技大学中山学院提交的立法后评估报告，结合评估调研中有关部门、镇提出的修改建议，并详细对照上位法的修改情况，召开工委会议认真讨论，反复修改，形成了修正案草案征求意见稿。在征求了市人大常委会组成人员，市人大各专委委员，市人大常委会各工作机构，市政府各职能部门，各镇区、立法联系点，地方立法研究院，立法咨询专家等意见后，对反馈的意见和建议仔细研究、反复讨论、认真修改，形成了修正案草案修改征求意见稿。经过征求省人大常委会的意见，召开表决前评估会，并对反馈的意见归纳整理，最终形成了修正案草案。

三、修改的主要内容和需要说明的主要问题

修改后的条例没有增删条目，修改的依据主要有三方面：一是依据上位法的改变而修改，共8个条目；二是根据实际需要而修改，共2个条

目；三是文字修改。具体如下：

（一）依据上位法的改变而修改

1. 依据修正后的环评法第二十五条，条例第十二条第一款取消了“项目审批部门不得批准其建设”的规定，并对建设项目的环境影响评价文件的审查和审批要求进行了调整。

2. 第十三条第二款改为第一款，并依据修正后的水污染防治法第二十三条第一款，增加了对“实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者”的相关监测要求，增加了对重点排污单位“保证监测设备正常运行”的要求。同时依据修正后的水污染防治法第二十四条，增加一款作为第二款，要求实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当对监测数据的真实性和准确性负责。

3. 依据修正后的水污染防治法新增的第四十五条第三款，在条例第十五条第二款中增加“向污水集中处理设施排放的工业废水应当符合处理工艺要求”的规定。

4. 依据新修正的水污染防治法第三十七条，将条例第三十五条第一款修改为：“禁止向内河涌排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾和其他废弃物。”

5. 依据修正后的水污染防治法第八十三条，将条例第三十九条中对“排放水污染物超过排放重点水污染物总量控制指标的”的罚则予以修改。因为水污染防治法的处罚针对的是全国范围内的违法行为，我市地处珠三角经济发达地区，结合我市的经济发展水平，为了加强震慑作用，达到处罚的目的和效果，同时考虑到合理性，条

例修改时将罚款下限在上位法十万元的基础上提高至三十万元。

6. 条例第四十一条系第十三条对应的罚则，条例第十三条依据上位法作了修改，因此，第四十一条依据修正后的水污染防治法第八十二条也作出相应修改。水污染防治法的处罚针对的是全国范围内的违法行为，我市地处珠三角经济发达地区，结合我市的经济发展水平，为了加强震慑作用，达到处罚的目的和效果，同时考虑到合理性，条例修改时将罚款下限在上位法的基础上由二万元提高至五万元。因条例第十三条增加了一款作为第二款，因此在条例第四十二条中依据新修正的水污染防治法第八十三条增加一款作为第十三条第二款对应的罚则。

7. 条例第四十二条系第十五条第二款对应的罚则，第十五条第二款依据上位法经修改对工业废水的排放要求有了新的规定，修正后的水污染防治法第八十三条对违法排放工业废水的行为有了更加严厉的处罚，因此条例第四十二条新增一款，对不按要求排放和处理工业废水的行为设定新的罚则。

8. 条例第四十七条系第三十五条对应的罚则，第三十五条依据上位法进行了修改，因此第四十七条依据修正后的水污染防治法第八十五条作出相应修改。

（二）根据实际需要而修改

1. 条例第三十条第二款系对水行政主管部门将咸潮监测结果向市政府报告并向相关部门通报的职责要求，原来没有要求向林业部门通报，在征求意见过程中，有关部门提出，咸潮等

近海生态状况与湿地红树林等林地保护恢复工作密切相关，林业部门也需要及时掌握相关情况，因此在水行政主管部门对咸潮监测结果通报对象中增加林业主管部门。

2. 条例第三十七条第一款系对市水行政主管部门等的工作要求，原来规定要求通过“调水引流”加快内河涌水体流动和置换，但是在实际工作中，并非只有调水引流一种措施，因此，将该条款中的“调水引流”删除，赋予了市水行政主管部门更大的自主性和灵活性，更有利于工作的开展。

（三）文字修改

1. 将第六条第三款、第三十三条第二款中的“城乡”修改为“城镇”。理由是：“城镇”的表述更符合我市的行政架构实际情况，因此将本条第三款中的“城乡”修改为“城镇”。

2. 将第六条第三款中的“排水设施”修改为“排水户排放污水”。理由是：《城镇排水与污水处理条例》第二十四条规定：城镇排水主管部门

委托的排水监测机构，应当对排水户排放污水的水质和水量进行监测，并建立排水监测档案。因此将本条第三款中的“排水设施的水质和水量监测”修改为“排水户排放污水的水质和水量监测”。

3. 将第六条第五款、第二十七条第一款、第三十条第二款中的“有关部门”修改为：“有关主管部门”，将第十三条第三款、第二十八条、第三十三条第一款中的“等部门”修改为：“等有关主管部门”。理由是：根据中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过的《深化党和国家机构改革方案》，国务院机构将进行改革。地方政府也将根据相关要求进行调整，现行的政府部门名称有可能发生改变，因此将条例中对相关部门以职能即主管部门来划分，避免与机构调整后的部门名称相冲突，另外使得条款相关用语前后一致。

以上说明和《中山市水环境保护条例修正案（草案）》，请予审议。

中山市人大法制委员会关于《中山市水环境保护条例修正案（草案）》审议意见的报告

——2018年11月23日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市人大法制委员会副主任委员 王春旭

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

按照我市2018年立法工作计划安排，市人大常委会法制工委于7月份开展《中山市水环境保护条例修正案》（以下简称修正案）的起草工作。在修正案起草过程中，市人大常委会法制工委在条例立法后评估报告提出的修改建议的基础上，经过调研、征求部门意见，形成了修正案草案征求意见稿，于8月23日向市人大常委会组成人员，市人大各专委委员，市人大常委会各工作机构，市政府各职能部门，各镇区、立法联系点，地方立法研究院，立法咨询专家等发出征求意见函，共收到25条意见和建议。

9月21日，市人大常委会法制工委向省人大常委会法制工委发出征求意见函。在征求意见过程中，省人大常委会法制工委同时向省住建厅、省环保厅、省林业厅、立法咨询专家等征求意见，没有对修正案草案的合法性提出意见，就条例的可操作性提出书面意见3条。

10月15日，市人大常委会召开了修正案草案的表决前评估会，并于10月20日形成了评估报告。报告认为，修正案草案的修改具有必要性、

时机成熟、内容合法，涉及的主要制度规范具有可行性、合理性，将进一步推动我市的水环境保护工作，同时也提出了修改建议。

市人大法制委员会结合各方面的修改意见和建议，对修正案草案进行了统一审议，审议意见如下：

一、条例实施后，其制定时所依据的水污染防治法、环境影响评价法等法律被修改，如环境影响评价法取消了项目审批部门不得批准其建设的规定，水污染防治法对排放污水的相关监测主体和要求有了新的变化，对工业废水的排放有了新的要求，相关罚则也进行了修改。修正案草案对照上位法的修改，对条例8个条款进行修改，新增3款，形成了第二、三、四、六、八、九、十、十一项修改内容，解决了与修改后的上位法不一致的问题。

二、有意见认为，条例经过两年多的实施，个别条款需要修改增强操作性，如在对咸潮监测结果通报对象中缺少林业主管部门；对加快内河涌水体流动和置换工作规定的调水引流措施过于单一。针对这些问题，修正案草案对相关条款

进行了修改。在第三十条第二款在对咸潮监测结果通报对象中增加林业主管部门。将第三十七条第一款的“调水引流”删除，赋予了市水行政主管部门更大的自主性和灵活性，更有利于工作的开展。形成了第五、七项修改内容。

三、有意见认为，我市地处珠三角经济发达地区，结合我市的经济发展水平，条例设定的部分罚款数额过低，不足以达到处罚的目的。修正案草案依照上位法罚则的修改内容，在修改条例的相关罚则条款时，充分考虑我市的实际情况，在不违反法律规定的前提下，将部分条款的罚款数额的下限在上位法规定的数额基础上适当提高。另外，对于需要人民政府批准的责令停业、关闭处罚措施，修正案草案保留了上位法“报经有批准权的人民政府批准”的表述，为我市以后事权下放保留空间。这些体现在修正案草案第八、九、十项修改内容中。

四、有意见认为，条例中的部分文字应该修

改。如条例相关条款“城乡”表述不符合我市实际。第六条第三款中的“排水设施”表述不够准确。我省目前正在进行机构改革，条例中对政府相关部门的称谓应该有所改变。修正案草案将第六条、第三十三条中的“城乡”修改为“城镇”，将第六条第三款中的“排水设施”修改为“排水户排放污水”，将条例中的部门统一修改为主管部门，不以机构名称来命名，而以职能来划分，避免与机构调整后的部门名称相冲突，形成了第一、十二、十三、十四项修改内容。

此外，法制委员会根据各方面的意见，对修正案草案的其他条文做了一些文字修改。条例大部分内容是根据上位法的修改而修改，修改内容不多，经征求省人大常委会的意见，本次修改采用修正案的形式，可以一审审议表决，建议提交本次常委会会议表决。

以上报告和《中山市水环境保护条例修正案（草案）》，请予审议。

中山市人民代表大会常务委员会法制工作 委员会关于 2016 年以来备案 审查工作情况的报告

——2018 年 11 月 23 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上

中山市人大常委会法制工作委员会主任 冯镜华

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

现将 2016 年以来开展规范性文件备案审查工作情况报告如下，请予审议。

一、开展备案审查工作的依据和必要性

（一）开展备案审查工作的主要依据

规范性文件的备案审查，是宪法法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职权，是市人大常委会履行监督职责的一项重要内容。宪法第一百零四条规定：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作，撤销本级人民政府的不适当的决定和命令，以及下一级人民代表大会的不适当的决议。”立法法第五章“适用与备案审查”专章规定了备案审查内容，其中第九十九条第三款明确规定：“有关的专门委员会和常务委员会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。”监督法第五章“规范性文件的备案审查”中就县级以上地方各级人大常委会开展规范性文件备案审查工作的主体、范围、权限作出了规定。

（二）开展备案审查工作的必要性

开展备案审查工作是落实党的十八大、十九大关于加强规范性文件备案审查工作精神的需要。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施和监督，强调加强备案审查工作。2014 年党的十八届四中全会提出，加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。2015 年中共中央办公厅出台工作指导性文件，提出要建立党委、人大、政府之间的规范性文件备案审查衔接联动机制，实现有件必备、有备必审、有错必纠。中央关于加强党领导立法工作的意见指出：一切违反宪法法律的法规规章和规范性文件都必须予以纠正，推动建立健全法规规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。党的十九大提出，要加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。

备案审查工作是市人大常委会履行监督职责的重要抓手。市人大常委会高度重视备案审查

工作,从机构设置、人员配备、经费支持、制度建设、培训学习等方面,为规范性文件备案审查工作顺利开展提供强有力的保障。市人大常委会将备案审查工作列入每年的立法、监督工作计划,加强工作部署,积极推动该项工作。市人民政府、各镇人大积极适应备案审查工作新要求,依照法定权限和程序开展规范性文件制定和报备工作,自觉坚持与宪法、法律、法规保持一致,主动接受市人大常委会监督,为贯彻落实党中央、省委、市委、上级人大决策部署,维护宪法法律尊严、保障宪法法律实施、保证国家法制统一和维护人民群众合法权益,发挥了重要作用。

二、备案审查工作的主要情况

在市人大常委会领导下,法制工委积极开展备案审查工作,2016年以来,市人大常委会收到政府报备的规范性文件共67件,报备率100%,审查率100%,做到了有件必备、有备必审、有错必纠,取得了较大成效,受到了省人大常委会法制工作委员会的充分肯定。

(一) 规范性文件报备情况

备案是开展审查工作的前提和基础。依据市人大常委会的规范性文件备案审查办法,市政府及其办公室、各镇人大应当依法、及时将规范性文件按要求报送市人大常委会备案,这不仅关系到后续审查工作的有效开展,也是文件制定机关自觉接受监督的重要体现。2016年,收到报备规范性文件32件,其中,政府规章3件,其他规范性文件29件;2017年,收到报备规范性文件13件,其中,政府规章2件,其他规范性文件11件;2018年截至目前,收到报备规范性文

件22件,其中,政府规章3件,其他规范性文件19件。另外,市人大常委会向国务院报送备案地方性法规4件,决议决定4件。2017年,根据省人大常委会办公厅《关于进一步做好规范性文件报备等工作的通知》的要求,法制工委联合市人大常委会办公室秘书科对市人大及其常委会2016年以前作出的涉及公民、法人、其他组织权利义务、具有普遍约束力的现行有效决议决定进行梳理,并向省人大常委会报备相关决议决定11件。

(二) 规范性文件的审查情况

法制工委认真贯彻立法法以及上级人大的规定与要求,不断加强对规范性文件的主动审查力度,尝试扩大主动审查的范围,认真研究并及时处理公民法人、其他组织提出的审查申请,做好有关专项审查,积极参与市委党内规范性文件的联动审查。

1.主动审查情况。2016年以来,法制工委对收到的67件规范性文件全部依职权启动了主动审查程序,主动审查率100%。审查中发现有关文件存在超越立法权限、与法律法规不一致或者其他问题的,认真研究并及时处理。例如,2016年9月,审查发现有关文件所依据的法律名称引用错误,且规定的核发商品厂房预售许可证的期限与上位法的规定不一致,经过专家论证,研究讨论,提出审查修改意见并反馈给制定机关,督促制定机关予以纠正。为了更好地落实主动审查的要求,法制工委尝试扩大审查的范围,一是将2015年以前收到的尚在施行的规范性文件纳入到主动审查的范围,做到审查无死角,无遗漏。

目前已经完成对 2011 年尚在施行的 4 件规范性文件主动审查工作。二是对市政府相关部门制定发布的,涉及改革发展稳定和民众切身利益、社会普遍关注的规范性文件,开展有针对性的专项审查。目前法制工委已经完成对市政府相关部门两件规范性文件《关于规范改变土地用途有关事项的通知》和《中山市建设用地容积率管理规定》的审查工作。

2.依申请进行审查的情况。2016 年以来,法制工委收到公民、法人提出的审查申请 3 件。对于这些审查申请,法制工委高度重视,依法启动审查程序。对审查过程中发现存在相关问题的,认真研究分析,及时向市政府法制等有关部门反馈,做好后续跟进处理工作,并将处理结果反馈给申请主体。例如,2017 年 6 月,根据一家公司提出的申请,法制工委对相关文件“被评定为 D 级的企业,依据《诚信承诺书》,暂停其在中山市参加物业项目的投标活动;暂停其在中山市承接新的物业服务项目业务”的规定进行审查。经过专家论证、会审,并与市政府法制等有关部门座谈,认为上述规定涉嫌减损相关企业的实体权利,经与制定机关沟通,该文件于 2018 年 1 月予以修改,相关内容已经删除。

3.配合开展专项审查的情况。法制工委积极配合上级人大对有关地方性法规的专项审查。例如,2017 年 10 月,法制工委按照全国人大常委会、省人大常委会对涉及自然保护区、环境保护和生态文明建设的地方性法规进行全面自查和清理的工作部署,对已实施的地方性法规进行认真自查,并将自查结果书面报告给省人大常委

会。

4.参与党内规范性文件联动审查的情况。按照省委、市委关于开展党内规范性文件联动审查的工作要求,法制工委积极参与党内规范性文件联动审查工作。2016 年以来,与市人大常委会其他工作机构配合,共参与审查党内规范性文件 5 件,与市委形成了良好的联动审查机制。如今年 4 月,法制工委与选联工委根据市人大常委会的安排,协助市委审查板芙镇党委报备的文件《板芙镇推进人大工作和建设实施方案》,向市委提出审查建议,为保证党内规范性文件与法律法规相统一发挥了积极作用。

(三) 备案审查制度建设情况

1.健全制度规范。2013 年,市人大常委会通过实施了《中山市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》(下称办法),2016 年修订了该办法,对备案审查的文件范围、职责分工、委托审查的工作流程等进行了完善。特别是把审查的范围扩大到市政府职能部门制定发布的规范性文件,在中山现有的行政管理框架下,使审查范围做到了机制上的全覆盖。该办法为我市规范性文件备案审查工作提供了制度保障。

2.建立委托审查机制,借助专家智慧和力量。市政府报备的规范性文件数量多、专业性强,但法制工委备案审查人员少,因此需要借助专家智慧和力量将审查工作落到实处。2016 年,法制工委创新工作方法,在全省率先探索建立委托审查机制,即委托第三方协助对规范性文件进行审查。经过分析比较,法工委最终与中共中山市委党校、中山市地方立法研究院、中山市律师

协会三家机构订立委托审查协议。其中党校和地方立法研究院的教授和老师有较高的法学理论素养，律协的律师有较丰富的法律实践经验，依托理论型和实务型专家人才的力量，不仅解决了从事备审工作的人员数量少的问题，也解决了规范性文件专业性强的问题，从而提高了备案审查工作的效率和水平。

3.建立会审和沟通机制。虽然委托了三家机构协助审查，但在工作实践中，每家机构审查文件的视角不同，发现的问题和得出的结论也可能不一样，对不同的意见需要进一步研究讨论。另外，审查机构对市政府及其职能部门制定发布的规范性文件所依据的上位法、制定的背景、中央及省里的政策要求等不可能完全清楚和了解，也需要和政府部门沟通交流。2017年，法制工委在委托审查机制的基础上，建立了会审和沟通机制，即对三家机构初步审查认为存在问题的规范性文件，由法制工委会同党校、立法研究院、律协三家机构进行面对面交流，共同对初步审查建议进行研究论证。之后，再由法制工委会同政府法制等相关部门对会审意见研究交流，交换意见，确保提出的审查意见和得出的结论准确无误，保证审查的质量。

4.建立意见反馈和纠错机制。对规范性文件进行审查不仅仅是为了发现问题，发现问题应该及时纠正，使得文件中设置的管理制度合法、合理、可操作，确保公民、法人处在合法、公正的社会治理体制中，权益免受侵害。因此，建立了审查意见的反馈和纠错机制，即经过会审和沟通，对相关文件存在的问题，法制工委经过集体

研究论证后，报经主任会议决定，或者由法制工委向有关领导汇报后，将意见反馈给市政府，督促市政府认真研究，及时修改完善。

（四）备案审查能力建设情况

1.加强机构人员建设。2015年，我市获得立法权后，市人大常委会经批准设立法制工作委员会，下设备案审查科，由该科室负责备案审查工作。备审科设立后，市人大常委会党组经过研究，从全市范围遴选备案审查工作人员，最终从其他部门调入两名工作人员，专职负责备案审查工作。在机构和人员落实后，常委会又增加备审专项预算，为备案审查工作的顺利开展提供了经费保障。2016年1月，法制工委接手备案审查工作。

2.加强培训和学习。备案审查工作的政治性、法律性、专业性很强，因此要求备案审查人员具有较高的素质和能力。为提高我市备案审查相关工作人员的能力和水平，一是于2017年4月举办了我市开展备案审查工作以来的第一个备案审查工作培训班，邀请省人大常委会备案审查处处长涂青林对我市人大常委会各工作机构、市政府有关部门、党校、立法研究院、律协的相关人员进行了培训，对新形势下如何做好备案审查相关工作做了专题辅导。二是委派备案审查工作人员到省人大常委会法工委跟班学习。目前，备审科两名工作人员均已完成跟班学习任务，为开展备案审查工作打下了良好的基础。

3.加强信息平台建设。市人大常委会以加快推进立法工作信息化建设为抓手，于2017年在中山人大网开辟“地方立法”专栏，并设置“规范性文件备案审查”子栏目，将备案审查有关工作动

态和信息通过该栏目予以公布,使民众能够及时了解备案审查工作的相关情况。另外,我市获得了市人大常委会的授权,可以使用其建立的规范性文件备案审查信息平台,并安排专人负责该平台的使用,今后,备案审查相关工作将可以在该信息平台上完成,提高了备案审查工作效率。

4.加强备案审查工作的宣传。2018年1月8日到12日,中山日报分五期专题报道了市人大常委会备案审查工作情况,并以通俗易懂的问答形式向公众介绍了备案审查工作中的相关问题。通过宣传,使更多的民众了解和关注备案审查工作,关注政府及其部门发布的规范性文件,在发现问题时及时向市人大常委会提出审查申请,以此来纠正规范性文件存在的问题,提高政府及其部门制定规范性文件的质量,达到审查和监督的目的。

三、存在问题和下一步工作建议

2016年以来,市人大常委会备案审查工作有序开展,制度逐渐完善,能力逐步提升,但面对新形势下对备案审查工作的高要求,对存在的问题也需要进一步研究和解决:一是对规范性文件的认识需进一步加强,备案的范围需进一步厘清;二是对政府部门规范性文件的审查工作仍需加强;三是市人大专门委员会、市人大常委会工作机构参与备案审查工作制度机制仍需完善;四是备案审查工作能力建设仍需加强。随着对备案审查工作的要求越来越高,对备案审查工作人员的能力要求也逐步提高,需要进一步提升我市备案队伍的工作能力和水平,让更多的社会力量参与到该项工作中来,借助专家的智慧来提升备审

工作能力。

为主动适应新形势新任务新要求,现就进一步加强和改进备案审查工作提出以下建议:

(一)进一步提高对备案审查工作重要性的认识

从立法工作看,备案审查是实现法律体系内在和谐统一的重要保证,是立法工作的重要组成部分,是立法工作的延伸;从监督工作看,备案审查是保障宪法法律有效实施的重要举措,是维护国家法制统一的重要抓手。宪法法律有规定,中央有要求,现实有需要,社会有关注。在新的历史时期,应当以高度的政治责任感开展备案审查工作,提高备案审查工作的积极性和主动性。规范性文件报备机关须认真落实报备工作,做到有件必备,避免错报漏报;审查机关须严格落实审查职责,做到有备必审;对发现的问题应当做到有错必纠,维护法制统一和民众的合法权益。

(二)进一步完善规范性文件备案审查工作制度机制

一是及时修订我市的备案审查工作办法。目前,市人大常委会正在制定《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》,从立法的高度解决备案审查工作需求。从征求意见稿的内容来看,规范性文件的备审范围、程序、纠错机制等均发生变化。在该条例出台后,建议市人大常委会根据需要启动我市备案审查工作办法的修订程序,一方面与条例的内容相一致,另一方面为我市做好新形势下备案审查工作提供有力的制度保障。二是建立健全“两个机制”:

一是常委会对规范性文件备案审查工作的统筹协调机制,即由常委会领导牵头、人大各专门委员会和常委会各工作机构参加的备案审查工作会议制度,协调解决备案审查工作中的重点、难点问题;二是人大专门委员会和常委会工作机构的分工协作机制,即主动审查由有关专门委员会、常委会工作机构互相配合支持,被动审查由法制工作机构主办、根据需要请有关专门委员会提出审查意见的分工协作审查机制,切实增强规范性文件审查工作实效。

(三) 进一步加强规范性文件主动审查

进一步加大主动审查的力度,除了对政府报备的规范性文件,继续开展主动审查工作外,做到“两个延伸”:一是向下延伸,主动向政府各职能部门制发的涉及改革发展稳定大局、人民群众切身利益和社会普遍关注的规范性文件开展延伸审查;二是向后延伸,对2015年以前报备未审的仍在实施的规范性文件逐步开展主动延伸

审查。对于存在问题的规范性文件,及时与制定机关沟通,依法予以纠正。

(四) 进一步加强备案审查能力建设

继续加强与第三方的合作,借助专家的智慧 and 力量,让更多的社会力量参与到备案审查工作中。加强对备案审查工作人员的培训,积极参加上级人大举办的备案审查培训课程,加强与上级人大的沟通与交流,学习成熟的工作经验,充分利用市人大常委会建立的规范性文件备案审查信息平台,提升我市的规范性文件备案审查能力和水平。

新形势下,对备案审查工作有了新的更高要求。法制工委将贯彻落实上级人大、市委、市人大常委会的工作部署,按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求,做好备案审查工作,对报备的规范性文件严格把关,切实履行监督职责,维护法制统一,维护人民群众的合法权益。

中山市人民政府关于市人大常委会对中山市 2017 年法治政府建设情况报告 审议意见研处情况的报告

中山市人民政府

(2018 年 11 月 7 日)

市人大常委会：

根据《关于转送市人大常委会第九次会议对市人民政府关于中山市 2017 年法治政府建设情况报告审议意见的函》（中常办函〔2018〕43 号）要求，市政府高度重视，要求市法制局牵头，市经济和信息化局、政务服务办等相关部门配合，认真研究，抓好落实。现将有关工作情况报告如下。

一、促进严格规范公正文明执法

（一）持续推进行政执法标准化建设。

一是规范行政处罚执法标准。我市在全省率先开发建设的“中山市行政执法监督系统”初步实现行政执法标准化，作为法治政府建设典型在全省推广，被新华社、人民日报、经济日报、光明日报等媒体专题报道，曾荣获“2016 中国十大社会治理创新奖”。结合相关工作的深入推进，我市不断完善并持续推进行政执法标准化：实现行政执法流程标准化。行政处罚、行政强制、行政许可、行政检查等案件严格按照法定程序办理，并将程序标准化后导入相关办案系统，进行

全过程留痕和可追溯管理。将行政处罚事项和自由裁量标准进行编码，作为执法人员办案标准，实现自由裁量档次标准化。统一法律文书样式并形成 50 多种文书模板载入执法监督系统，实现法律文书标准化。

二是规范案件评查标准。2016-2018 年，《广东省行政执法案卷评查办法》、《广东省行政执法案卷评查标准》、《行政执法流程和执法文书范本》陆续出台，我市在上述制度出台前即发文组织各执法单位对标准展开讨论；在制度出台后，及时组织学习培训；并适用新的案件评查标准对全市执法案件进行全面评查，以评促建，进一步规范了执法标准。

（二）完善执法监督制度，加大对违法和不当行政行为的纠正力度。

一是坚持专项监督，定期开展全市行政执法案件评查。每年开展一次全市范围内的案件评查工作，并要求各执法单位在系统内部至少开展一次案件评查工作。2017 年底，我市启动对全市所有执法单位行政执法案件的全面评查，按照最

新公布实施的《广东省行政执法案卷评查标准》，从实体合法性、程序规范性等角度对全市 700 多份行政执法卷宗进行评查，梳理卷宗扣分情况后反馈给案卷提交单位，对违法和不当行政行为予以提醒和纠正。案件评查结果同时作为中山市依法行政考评“严格规范文明执法”的评分指标予以运用。

二是坚持日常监督，办理对行政执法的投诉举报。我市 12345 平台对涉及行政执法的投诉，根据分类分别由各执法部门和市法制局处理。各执法单位均设有投诉监督电话、电子邮箱等，方便群众投诉举报。市法制局根据《广东省各级人民政府受理行政执法投诉办法》的规定履行监督职责，对行政执法部门的行政执法行为实施监督，每年处理行政执法投诉案件数十宗，有效纠正违法行政执法行为。

三是运用“制度+科技”，实现行政执法网上全过程动态监管。通过“中山市行政执法监督系统”的覆盖，创新形成“源头管理、节点监控、异常预警、系统考评”的执法监督工作模式，实现“执法标准规范、执法程序规范、执法监督规范”的行政执法监督新目标，同时在全省率先制定该系统的配套制度，出台《中山市行政处罚权力网上运行监督管理暂行办法》。实现系统管理全覆盖自由裁量量化标准，并通过执法异常自动亮灯提醒等实现行政处罚、行政强制等行政执法网上全过程动态监管。

（三）全面落实行政执法公示、执法全过程记录、执法决定法制审核等行政执法制度。

中山市行政执法三项制度试点工作经验去

年分别在全国行政执法三项制度试点工作中期推介会和全省推行行政执法三项制度试点工作协调小组会议暨珠三角法治政府示范区创建推进会上获国务院法制办甘藏春副主任、省政府常务副省长林少春及省法制办领导的肯定，典型经验被全省推广。

根据省政府要求，2018 年我市继续全面推进并落实三项制度，不断推动执法标准化、执法信息化、执法阳光化和监督常态化。升级行政执法监督系统，实现行政处罚、行政强制执行全过程网上记录和实时监控。完善行政许可审批系统，实现许可网上“留痕”和重大许可决定网上法制审核。建成行政检查、行政征收系统，全程“有迹可循”。实现行政执法信息统一公示和执法信息共享，运用现代信息技术创新执法。行政执法信息公示平台自运行以来，累计公示 5000 多名行政执法人员执法资格信息、1 万多项行政处罚自由裁量权档次、2000 多件行政处罚案件结果信息，并于 2018 年初公布了 2017 年度各执法部门行政处罚、行政强制、行政许可、行政检查等案件数量以及案件被复议、提起行政诉讼数量等数据。通过“晒”出数据、亮出清单的方式，促使行政执法部门积极履行法定执法职责。在全市建立重大行政执法决定法制审核制度和重大执法决定法制审核目录管理制度。已制定公布 426 项重大行政处罚事项目录、248 项重大行政强制事项目录、80 多项重大行政许可事项目录。重大执法决定必经行政执法主体内设的法制机构审核把关，有效完善行政执法程序，规范执法人员执法活动，充分保障行政相对人的合法权益。

二、强化法治意识和法治能力的提升

(一)强化党政主要负责人履行法治建设第一责任和职责。认真贯彻落实《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》、《广东省党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责实施细则》等文件精神,市政府主要领导坚持以身作则,带头尊法学法守法用法,切实贯彻落实党政主要负责人履行法治建设第一责任和职责,并落实述法制度。今年6月,市政府主要领导主持召开全市性会议,安排部署重大政策和工作措施解读工作。随后,我市印发了《市政府重点工作解读和推介方案》、《支持实体经济发展相关政策宣贯方案》,推动政策解读工作走向深入。按照《中山市实行法治建设第一责任人述职报告制度的实施意见》的要求,党政主要负责人每年向市委报告履行推进法治建设第一责任人职责情况。

(二)强化行政执法人员的培训考试,提升执法水平。

市法制局每年举办行政执法人员综合法律知识培训,培训主要课程包括《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政强制法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等6部法律和行政执法基本理论。2018年上半年参训人员将近300人次,通过培训进一步提高我市简政强镇事权改革后市直各部门和镇区执法人员的法律素质,确保我市简政强镇调整下放事权得到有效实施。

(三)深入推进法治政府示范区创建工作。

按照《广东省创建法治政府示范区工作方

案》(以下简称《方案》),珠三角地区各级政府须于2018年底前率先实现“法治政府基本建成”的目标。为此,我市认真贯彻《方案》明确的重要改革举措,全面深入推动法治政府示范区创建。深化行政体制改革,加快转变政府职能。规范立法和规范性文件管理,建立规范性文件“公平竞争”合法性审查制度,营造有利于改革的法制环境。健全依法决策机制,推进决策科学民主,加大政务公开力度,完善社会监督机制。市政府每年出台重大行政决策事项目录和听证事项目录,2018年将商事主体住所(经营场所)禁设区域目录、实施商标品牌战略、固定源挥发性有机物替代实施方案、农业转移人口缴存住房公积金等纳入重大行政决策事项目录,其中农业转移人口缴存住房公积金等内容纳入年度重大行政决策听证范围。创新行政复议机制,及时有效化解行政纠纷。加大行政监察力度,强化执法监察监督效能。加强和改进行政应诉工作,落实行政机关负责人出庭应诉制度。

(四)切实做好市级依法行政考评工作。

自2017年开始,市依法行政工作领导小组成员单位组织对全市25个镇区和36个行政执法部门的依法行政工作进行全面考评,考评结果报市政府绩效办予以绩效考评应用。2017年度首次考评工作考核标准细,考核范围广,考核方式新。通过镇区和部门交叉互评的方式,引导各镇区和行政执法部门工作人员在考评过程中相互学习借鉴优秀依法行政工作经验。

三、推进阳光政务建设

(一)继续深化信息公开,细化各领域信息

发布的主体、内容、形式、时间、频率及程序要求。

一是转发国办 2018 年政务公开工作要点，并结合我市实际，提出了贯彻执行意见，推动政务公开各项工作落到实处。

二是做好重点领域信息公开。全市各重点部门做好公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业等重点领域信息公开工作，形成制度方案，做到“应公开、尽公开、应上网、尽上网”，让公众看得到、能监督。2018 年 1-9 月，市政府门户网站主动公开政府信息 31236 条。

三是多渠道做好政策解读。今年 1-9 月，通过市政府门户网站微信公众号发布政策图解 51 条，以图文并茂的方式解读各项政策措施。今年 3 月更新再版 1 万多份政策摘要和图解汇编，广受社会各界欢迎。完善惠企导航系统，嵌入政府微信公众号，实现政策的手机在线查询。建立政府门户网站和微信公众号定期推送机制，政策发布当日推送政策原文，3 个工作日内推送政策图解或摘要，不定期推送部门负责人的解读报道。

(二) 深入推进“一门式、一网式”政务服务模式改革，推动政务数据开放共享。

一是推动政府数据开放，逐步完善“开放中山”数据开放平台，深化信息公开。平台上线后，整合了全市政务公开的业务数据，统一对外开放服务入口，提供市政务部门可开放的各类数据的下载与服务。目前，“开放中山”已发布 235 个数

据集，超过 162 万条数据，推动了政务信息公开共享。

二是推动企业和群众办事线上“一网通办”。推进中山市综合服务基础数据库和中山市电子证照库建设。落实全省政务服务平台集约化工作要求，实现统一服务门户，一处认证全网通办。

三是推动企业和群众办事线下“进一门、找一窗”。推动审批服务集中办理，推广综合窗口服务模式。推行相对集中行政许可权改革，在火炬开发区试点设立行政审批局，实行“一枚印章管审批”。

四是推动企业和群众办事“最多跑一次”全覆盖。推动建设中山市智能政务管理与服务平台，实现统一申办受理、实体大厅智慧管理、业务知识库支撑、政务服务移动应用、24 小时自助打证领证等功能。

五是统一数据源，做到政务服务“一张脸”。网上办事大厅中山分厅实现与省项目目录管理系统对接，进驻中山分厅的事项清单、办事指南等信息从目录管理系统同步，确保事项内容的一致性。

六是推动事项“入网”，提高事项网上全流程办理率。目前，927 个服务事项进驻中分厅，其中 919 项可在线申办。其中 99.6% 的事项实现不超过 1 次跑动；68.9% 的事项实现零次跑动；网上全流程办理率达 99.8%，上网办理率达 100%，网上办结率达 99.6%。

专此报告。

关于市人民政府对市人大常委会关于中山市 2017 年法治政府建设情况报告审议意见的 研究处理情况报告的评估意见

中山市人大常委会内务司法工作委员会

(2018 年 11 月 22 日)

根据市人大常委会的工作要求，内务司法工委近期对市人民政府提交的《中山市人民政府关于市人大常委会对中山市 2017 年法治政府建设情况报告审议意见研处情况的报告》进行了讨论和分析，并进一步了解了相关工作情况，现将评估意见综合如下：

本工委认为，市人民政府对市人大常委会的审议意见高度重视，按照审议意见提出的内容，认真研究，抓好落实，工作取得了新进展。

一是进一步促进严格规范公正文明执法。持续推进行政执法标准化建设，规范行政处罚执法标准和案件评查标准。加大对违法和不当行政行为的纠正力度，运用“制度+科技”，实现行政执法网上全过程动态监管。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、执法决定法制审核等行政执法制度。不断推动执法标准化、执法信息化、执法阳光化和监督常态化。升级行政执法监督系统，完善行政许可审批系统，建成行政检查、行政征收系统，实现行政执法信息统一公示和执法信息共享，运用现代信息技术创新执法。

二是进一步提升法治意识和法治能力。强化党政主要负责人履行法治建设第一责任和职责。市政府主要领导带头尊法学法守法用法，切实贯彻落实党政主要负责人履行法治建设第一责任和职责，并落实述法制度。政府主要负责人每年向市委报告履行推进法治建设第一责任人职责情况。强化行政执法人员的培训考试，提升执法水平。举办行政执法人员综合法律知识培训，2018 年上半年参训人员将近 300 人次。深入推进法治政府示范区创建工作。深化行政体制改革，规范立法和规范性文件管理，健全依法决策机制，完善社会监督机制，创新行政复议机制，加大行政监察力度，加强和改进行政应诉工作。

三是进一步推进阳光政务建设。继续深化信息公开，细化各领域信息发布的主体、内容、形式、时间、频率及程序要求。推动政府数据开放，逐步完善“开放中山”数据开放平台，深化信息公开。推动企业和群众办事线上“一网通办”。推动企业和群众办事线下“进一门、找一窗”。推动企业和群众办事“最多跑一次”全覆盖。统一数据

源，做到政务服务“一张脸”。推动事项“入网”，提高事项网上全流程办理率。

本工委同意市人民政府《中山市人民政府关于市人大常委会对中山市 2017 年法治政府建设

情况报告审议意见研处情况的报告》，建议市人民政府继续努力，不断提升依法行政的能力和水平，确保公正执法，文明执法，科学执法，树立我市法治政府形象。