

# 目 录

在湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议上的讲话.....	许达哲 (5)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议议程.....	(7)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 76 号.....	(8)
湖南省治理货物运输车辆超限超载条例.....	(9)
湖南省人民政府关于提请审议《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》的议案.....	(13)
关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》的说明.....	赵 平 (14)
关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》审议意见的报告.....	邓军民 (15)
关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》修改情况的汇报.....	田福德 (17)
关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》审议结果的报告.....	田福德 (19)
关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》修改情况的再说明.....	(21)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 77 号.....	(22)
湖南省绿色建筑发展条例.....	(22)
湖南省人民政府关于提请审议《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》的议案.....	(28)
湖南省人民政府关于提请审议《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》的说明.....	鹿 山 (29)
关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》审议意见的报告.....	易佳良 (30)
关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》修改情况的汇报.....	王 刚 (32)
关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》审议结果的报告.....	王 刚 (34)
关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》修改情况的再说明.....	(36)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 74 号.....	(37)
湖南省红色资源保护和利用条例.....	(37)
湖南省人大教育科学文化卫生委员会关于提请审议《湖南省红色资源保护和利用条例(草案)》的议案.....	(42)
关于《湖南省红色资源保护和利用条例(草案)》的说明.....	蒋祖烜 (42)
关于《湖南省红色资源保护和利用条例(草案)》修改情况的汇报.....	吴秋菊 (44)
关于《湖南省红色资源保护和利用条例(草案)》审议结果的报告.....	吴秋菊 (46)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 75 号.....	(48)
湖南省水利工程管理条例.....	(48)
湖南省人民政府关于提请审议《湖南省水利工程条例(草案)》的议案.....	(51)
关于《湖南省水利工程条例(草案)》的说明.....	颜学毛 (52)
关于《湖南省水利工程条例(草案)》审议意见的报告.....	杨梅芳 (54)
关于《湖南省水利工程条例(草案)》修改情况的汇报.....	龚凤祥 (55)
关于《湖南省水利工程管理条例(草案)》审议结果的报告.....	龚凤祥 (57)
关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《湖南省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》实施情况的报告.....	杨维刚 (58)
湖南省人民代表大会常务委员会关于批准《长沙市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》的	

决定.....	(63)
湖南省人民代表大会常务委员会关于批准《株洲市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》 的决定.....	(63)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告(第73号).....	(64)
湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议.....	(64)
关于提请审议《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头 化解的决议(草案)》的议案.....	(66)
关于《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议 (草案)》的说明.....	袁友方(66)
湖南省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告.....	田立文(68)
关于诉源治理工作情况的调研报告.....	省人大监察和司法委员会(70)
湖南省人民政府关于“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的报告.....	范运田(74)
关于全省“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的调研报告.....	省人大监察和司法委员会(78)
2021年上半年全省经济形势分析报告.....	省人大财政经济委员会(82)
关于湖南省2021年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告.....	周海兵(87)
湖南省人民代表大会常务委员会关于批准2020年省级决算的决议.....	(92)
关于湖南省2020年省级决算草案审查结果的报告.....	欧阳煌(93)
关于湖南省2020年省级决算草案和2021年上半年预算执行情况的报告.....	石建辉(94)
省人民政府关于2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告.....	胡章胜(104)
关于《湖南省人民政府关于贯彻实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉〈中华人民 共和国归侨侨眷权益保护法实施办法〉〈湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉 办法〉情况报告的审议意见研究处理结果的报告》的审议意见.....	省人大民族华侨外事委员会(112)
湖南省人民政府关于贯彻实施《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》及《中华人民共和 国归侨侨眷权益保护法实施办法》《湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》 情况报告的审议意见研究处理结果的报告.....	(113)
关于对《湖南省人民政府〈关于推动全省文化和旅游融合发展情况的报告〉的审议意见 研究处理结果的报告》的审议意见.....	省人大教科文卫委员会(117)
湖南省人民政府关于推动全省文化和旅游融合发展情况报告审议意见研究处理结果的报告 .....	(118)
关于对《湖南省人民政府关于检查〈湖南省中小学校幼儿园规划建设条例〉实施情况报告 审议意见研究处理结果的报告》的审议意见.....	省人大教科文卫委员会(124)
湖南省人民政府关于检查《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》实施情况报告审议意见 研究处理结果的报告.....	(124)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会公告(第72号).....	(127)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格 的报告.....	黄关春(127)
湖南省人民代表大会常务委员会关于接受朱忠明辞去湖南省人民政府副省长职务的决定 .....	(128)

---

辞职报告.....	朱忠明 (128)
湖南省人民代表大会常务委员会关于接受胡伯俊辞去湖南省人民代表大会常务委员会秘书长职务的决定.....	(129)
辞职报告.....	胡伯俊 (129)
湖南省人民代表大会常务委员会关于接受王刚辞去湖南省人民代表大会常务委员会委员和湖南省人民代表大会法制委员会主任委员职务的决定.....	(130)
辞职报告.....	王刚 (130)
湖南省人民代表大会常务委员会任免名单.....	(131)
湖南省人民代表大会常务委员会决定任免名单.....	(131)
我的汇报.....	邓群策 (132)
湖南省人民代表大会常务委员会任免名单.....	(133)
我的汇报.....	郭正怀 (134)
湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议出席、缺席人员名单.....	(136)

(此处无正文)

# 在湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 第二十五次会议上的讲话

许达哲

(2021年7月30日)

各位委员、各位同志：

本次会议议程全部进行完毕。会议听取和审议了有关专项工作报告，审议、审查、通过了有关决议、决定、地方法规草案和人事任免案，圆满完成了预定任务。

本次会议听取和审议了省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《湖南省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》实施情况的报告。常委会组成人员认为，固体废物污染环境防治“一法一办法”实施以来，省人民政府及其有关部门自觉扛起生态环境保护政治责任，聚焦重点法律制度要求，坚持减量化、资源化和无害化原则，加强监督管理，依法推进固体废物污染环境防治工作，取得了积极成效。但也还存在城乡垃圾分类处置落实不到位、危险废物规范管理水平有待提升、工业固体废物处理能力不足、新兴行业固体废物防治进展缓慢等问题。要持续深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，落实法律规定，守好安全底线，夯实基础保障，强化全过程监管，提升固体废物污染防治能力和水平，不断改善生态环境质量和防范环境风险，以生态环境高水平保护推进经济社会高质量发展。

本次会议听取和审议了省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告，表决通过了省人大常委会关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的决议。常委会组成人员认为，近年来，全省法院认真贯彻最高人民法院工

作部署，积极参与推动诉源治理，取得阶段性成效。诉源治理是社会治理创新的重要内容，应当纳入法治湖南、平安湖南建设中部署推进。要进一步加强诉源治理工作，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，理顺各部门关系，加强协调联动、通力合作，切实从源头上减少诉讼增量，提高群众的司法获得感和满意度。

本次会议听取和审议了省人民政府关于“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的报告。常委会组成人员认为，全省各级各有关部门认真落实全国和全省“七五”普法规划，大力推进普法工作，普法责任机制逐步健全，法治文化建设持续推进，人民群众法治意识普遍增强，为全面推进依法治省奠定了坚实基础。但普法工作也还存在机制不够健全、保障不够有力、落实不够到位等问题。要坚持问题导向和目标导向，认真总结研判，科学谋划“八五”普法工作规划，健全完善普法工作机制，配强普法工作队伍，创新宣传普及方式，着力提升公民法治素养，为推进治理体系和治理能力现代化、建设现代化新湖南营造良好法治环境。

本次会议听取和审议了湖南省2021年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告。常委会组成人员认为，今年以来，省人民政府全面贯彻党中央决策部署和省委工作要求，牢牢把握“三个新发展”实践要求，坚持稳中求进工作总基调，锐意进取、开拓创新，大力实施“三高四新”战略，奋力建

设现代化新湖南，全省经济运行呈现稳中加固、稳中有进、稳中向好的态势。同时也应看到，外部环境复杂严峻、部分行业企业困难较多、需求恢复动能有待增强等问题。全省各级各部门要科学研判当前形势，精准施策抓产业、强实体，积极扩大有效需求，加快构建区域经济格局，推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接和新型城镇化，着力保障和改善民生，确保经济持续健康发展、社会大局和谐稳定。

本次会议听取和审议了湖南省2020年省级决算草案和2021年上半年预算执行情况的报告、2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告，审查和批准了省人民政府提出的2020年省级决算草案。常委会组成人员认为，省人民政府认真落实省十三届人大三次会议有关决议要求，统筹推进疫情防控和经济社会发展，充分发挥财政职能作用，预算执行情况总体较好。但也存在预决算草案编制不够精准、预算执行不够严格、部分专项资金整合不到位、预算绩效管理质量有待提升等问题。全省各级人民政府要严格预算执行，提高预算绩效管理水平，加大审计监督和审计查出问题整改力度，不断提高财政管理和审计监督水平，确保党中央和省委决策部署落地见效。今年6月，中央办公厅印发《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》通知，明确人大审查监督政府债务程序、内容、方法，要求深入开展全过程监管，依法推动政府债务严格规范管理，严防债务风险，各级人大及其常委会要抓好落实。

本次会议审议通过了《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例》《湖南省绿色建筑发展条例》《湖南省红色资源保护和利用条例》《湖南省水利工程条例》，全省各级各有关部门要认真做好贯彻实施工作。本次会议还审查批准了2部地方法规，请长沙市、株洲市分别抓好贯彻实施。

会议期间，常委会组成人员还对《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例修正案》《湖南省网络安全和信息化条例》《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《湖南省实施〈中华人民共和国慈善法〉若干规定》等法规草案提出了审议意见，列席会议的同志也发表了意见，请省人大常委会法制工作委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善，依法提请以后的常委会会议审议。对有关专项工作报告提出的意见建议，请省人大有关专门委员会整理成审议意见，经常委会主任会议研究后，由省人大常委会办公厅转交省人民政府研究办理。

各位委员，同志们，学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，是当前全省上下的一项重要政治任务。省委十一届十三次全会就抓好学习贯彻工作作出《决定》，全省各级人大及其常委会要按照全会部署和要求，把学习“七一”重要讲话精神作为当前理论武装工作的重中之重，作为党史学习教育的核心内容，着力在深学细研上用真心、下真功，在吃透精神上见真章、悟真谛，从中汲取思想的力量、信仰的力量、行动的力量，更好把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神上来。要紧密结合人大工作实际学思践悟，深刻领悟中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征、是中国特色社会主义制度的最大优势，毫不动摇把党的全面领导贯穿人大工作全过程各方面，始终以党的旗帜为旗帜，以党的意志为意志，以党的方向为方向，以实际行动增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”；深刻领悟坚持“两个结合”、继续推进马克思主义中国化的实践要求，深学笃行习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，牢牢把握人大工作的正确方向；深刻领悟中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的

根本成就，不断坚定对人民代表大会制度这一根本政治制度的自信，坚定不移走自己的路；深刻领悟江山就是人民、人民就是江山的深刻内涵，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，以保障和改善民生为重点，通过立法、监督、代表等工作，把人民当家作主具体地、现实地落实到全省政治和社会生活之中，努力使每一项立法、每一个决定决议都体现和维护人民利益、反映人民愿望、增进人民福祉。省委十一届十三次全会还就我省贯彻落实《中共中央国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》出台了实施意见，省人大及其常委会要认真抓好落实，在我省服务“国之大者”、推动中部地区崛起中找准定位、彰显担当、体现作为。

新征程要有新担当、新气象。7月26日召开的省委人大工作会议，是推进新时代我

省民主法治建设的一次十分重要的会议。会议出台了《中共湖南省委关于加强和改进新时代人大工作的意见》，对深入贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、切实加强全省新时代人大工作和建设进行了系统安排部署，对进一步加强和改善党对人大工作的领导，推动人大工作高质量发展具有重要意义。我在会上也讲了几点意见，提出了紧跟中央、紧扣大局、紧贴民意、紧接地气、紧盯问题的总要求。全省各级人大及其常委会要深入领会把握、抓好贯彻落实，以更高站位、更大力度、更实举措抓好人大各领域工作，不断丰富和拓展人民代表大会制度的地方实践，在新起点上奋力开创新时代全省人大工作新局面，为实施“三高四新”战略、建设现代化新湖南作出新的更大贡献！

## 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 第二十五次会议议程

1、审议《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例（草案·三次审议稿）》

2、审议《湖南省绿色建筑发展条例（草案·三次审议稿）》

3、审议《湖南省红色资源保护和利用条例（草案·二次审议稿）》

4、审议《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例修正案（草案·二次审议稿）》

5、审议《湖南省网络安全和信息化条例（草案·二次审议稿）》

6、审议《湖南省水利工程条例（草案·二次审议稿）》

7、审议省人民政府关于提请审议《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法（修订草案）》的议案

8、审议省人民政府关于提请审议《湖南省实施〈中华人民共和国慈善法〉若干规定（草案）》的议案

9、审查批准《长沙市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》《株洲市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》

10、听取和审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《湖南省实施〈中华人民共和

国固体废物污染环境防治法》办法》实施情况的报告

11、听取和审议省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告

12、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议（草案）》的议案

13、听取和审议省人民政府关于“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的报告

14、听取和审议省人民政府关于湖南省2021年上半年国民经济和社会发展计划执行

情况的报告

15、听取和审议省人民政府关于湖南省2020年省级决算草案和2021年上半年预算执行情况的报告，审查和批准2020年省级决算

16、听取和审议省人民政府关于2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

17、听取和审议省十三届人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

18、审议人事任免案

## 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 公 告

第76号

《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例》于2021年7月30日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，现予公布，自2021年10月1日起施行。

湖南省人民代表大会常务委员会

2021年7月30日



# 湖南省治理货物运输车辆超限超载条例

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强对货物运输车辆超限超载的治理,保障公路完好、安全和畅通,保护人民生命和财产安全,根据《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》、国务院《公路安全保护条例》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内货物运输车辆(以下简称货运车辆)超限超载的治理活动,适用本条例。

本条例所称超限,是指货运车辆外廓尺寸、轴荷、总质量超过机动车国家安全技术标准的限制或者超过公路交通标志标明的限载、限高、限宽、限长标准。

本条例所称超载,是指货运车辆载物超过车辆行驶证核定的载质量。

**第三条** 货运车辆超限超载治理工作坚持政府领导、部门联动、源头管控与通行监管相结合的原则。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对货运车辆超限超载治理工作的领导,将货运车辆超限超载治理工作纳入政府年度工作目标考核内容,推进科技治超,建立货运车辆超限超载治理工作协调机制和联合执法机制,实行责任倒查追究制度,并将治理经费纳入本级财政预算。

乡(镇)人民政府、街道办事处应当协助有关职能部门做好本辖区内货运车辆超限超载治理工作。

各类园区管理机构在各自区域范围内做好治理货运车辆超限超载的相关工作。

**第五条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关按照职责负责本行政区域

内货运车辆超限超载治理工作,交通运输主管部门所属的交通运输综合行政执法机构和公安机关交通管理部门具体履行治超行政执法职责。

县级以上人民政府发展和改革、工业和信息化、财政、自然资源、住房和城乡建设、城市管理、水行政、应急管理、市场监督管理等有关部门应当按照各自职责,做好货运车辆超限超载治理工作。

**第六条** 县级以上人民政府应当加强治理货运车辆超限超载信息化建设,提升治理货运车辆超限超载工作的科技化和信息化水平。

省人民政府交通运输主管部门应当建设全省统一的治理货运车辆超限信息平台(以下简称省货运车辆治超信息平台),并与省道路交通安全监管云平台对接,实行信息共享。设区的市、自治州、县(市、区)货运车辆治超信息应当接入省货运车辆治超信息平台。

县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门应当利用省货运车辆治超信息平台、省道路交通安全监管云平台,及时登记、抄告、公示货运车辆超限超载违法行为及处罚情况。

**第七条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门应当建立超限超载严重违法失信人名单,并依法纳入公共信用信息平台,定期向社会公布。超限超载情节严重的,依照国家有关规定实施联合惩戒。

**第八条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门应当公布举报电话、电子信箱、通信地址。任何单位和个人均有权举报货运车辆超限超载的违法行

为。

县级以上人民政府交通运输主管部门、公安机关交通管理部门接到举报后，应当及时调查处理，并将处理结果反馈给举报人且为举报人保密。对查证属实的，按照国家和省有关规定给予举报人奖励。

**第九条** 县级以上人民政府及其有关部门应当加强对治理超限超载法律法规的宣传，引导货物运输经营者和车辆驾驶人依法装载、安全运输。

广播、电视、报刊、互联网等大众传播媒介应当加强治理超限超载法律法规的公益宣传。

## 第二章 源头管控

**第十条** 企业生产、销售的货运车辆的外廓尺寸、轴荷和质量等应当符合国家有关机动车安全技术标准。

货运车辆生产、改装企业应当按照国家《道路机动车辆生产企业及产品公告》中公告的本企业产品种类和参数生产、改装，加强车辆一致性管理，不得虚假标定。

**第十一条** 禁止生产、销售、使用不符合机动车国家安全技术标准的货运车辆。

禁止拼装或者擅自改装货运车辆。公安机关交通管理部门不得为拼装或者擅自改装的货运车辆办理注册登记；对拼装或者擅自改装的货运车辆，按照规定责令恢复原状或者强制报废。

**第十二条** 煤炭、钢材、水泥、混凝土、砂石、土方等货物装载地以及物流园区、货运站（场）、港口码头的规模化经营者（以下统称货运源头单位）应当遵守下列规定：

（一）明确本单位有关从业人员职责，建立并落实责任追究制度；

（二）按照规定安装符合国家标准的称重设备并确保计量准确；

（三）按照规定配置符合国家标准的监控设备并保持正常运行；

（四）按照货运车辆装载要求装载、配载货物，如实计重、开票，出具装载、配载证明，并由货运车辆驾驶人随车携带；

（五）对货运车辆、驾驶人和货物名称、重量、尺寸等货物装载、配载信息进行登记、保存，并实时、准确传输至省货运车辆治超信息平台；

（六）接受监管部门的监督检查，如实提供相关资料。

县级以上人民政府应当按照有关规定公布货运源头单位，并定期更新。

**第十三条** 货运源头单位不得为无车辆营运证（总质量四千五百千克及以下普通货运车辆除外）、无号牌、无车辆行驶证以及拼装或者擅自改装的货运车辆装载、配载货物；不得放行超限超载车辆出站（场）。

任何单位和个人不得指使、强令货运车辆驾驶人违法超限超载运输。

**第十四条** 货物运输超限超载治理工作相关行业主管部门负责本行业货运源头单位按要求装载、配载货物情况的监督检查；在监督检查中发现超限超载的，应当要求货运源头单位进行整改；对不属于本部门监管职责范围的违法行为，应当及时通报有关部门。

县级以上人民政府交通运输主管部门应当加强对政府公布的重点货运源头单位的监督检查。

**第十五条** 鼓励货运车辆生产企业和所有人安装使用符合国家标准的超载阻断技术设备。

**第十六条** 县级以上人民政府应当采取简化行政审批手续，严格执行超限超载认定标准和公路超限检测站综合执法工作流程，严厉打击车匪路霸、欺行霸市行为，加强城市配送车辆停靠装卸场地建设，降低公路通行成本，规范货运车辆定位信息服务收费行为，发展网络货运新业态，对货运源头单位配置监控设备给予适当补贴等措施降低货运成本。

县级以上人民政府交通运输主管部门应

当发挥行业协会作用，加强道路货物运输成本价格信息监测和发布，引导运输价格合理形成、运力合理配置和利用，维护道路运输市场正常竞争秩序。

### 第三章 通行监管

**第十七条** 禁止货运车辆超限超载运输，但获得许可载运不可解体物品的超限运输车辆除外。

载运不可解体物品的超限运输车辆应当依法办理审批手续，按照指定的时间、路线、速度行驶，并悬挂明显标志。

因通行不可解体物品的运输车辆造成公路损坏的，应当按照不低于原有技术标准予以修复或者赔偿。

**第十八条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门对货运车辆进行超限超载检查，可以采取公路超限检测站检测、流动检测、超限检测技术监控设备检测等方式。

**第十九条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门在联合执法中发现的违法超限超载货运车辆，由交通运输主管部门和公安机关交通管理部门按照各自职责依法处理；但是，对同一违法行为不得作出两次以上的罚款处罚。

**第二十条** 省人民政府交通运输主管部门应当按照统一规划、合理布局、总量控制、适时调整的原则，提出公路超限检测站设置方案，并征求省人民政府公安机关的意见，报省人民政府批准后执行。交通运输主管部门应当在公路超限检测站检测路段设置货运车辆引导车道及电子监控设备。

对于地处省际、多条国道或者省道交汇点、货物运输主通道的公路超限检测站，交通运输主管部门和公安机关交通管理部门应当实行驻站联合执法。

货运车辆驾驶人应当按照超限超载检测指示标志或者执法人员的指挥进入公路超限

检测站接受检查。

任何单位和个人不得故意堵塞通行车道、强行通过公路超限检测站或者以其他方式扰乱检测秩序；不得采取短途驳载、遮挡号牌、逆向行驶、安装干扰装置等方式逃避检测。

**第二十一条** 县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门可以在公路或者公路出入口、车辆停放场所对货运车辆避站绕行、短途驳载等行为开展流动联合执法。

经流动检测发现的超限超载货运车辆应当就近引导至公路超限检测站或者向社会公示的卸货场所，按照检测磅秤复检结果进行处理。

**第二十二条** 县级以上人民政府交通运输主管部门应当按照国家规定要求，在货物运输主要通道、重要桥梁入口等重点路段和节点，设置超限检测技术监控设备。

县级以上人民政府交通运输主管部门应当将检定合格的超限检测技术监控设备于投入使用前三十日，在当地主要报纸、网站公告设置位置，并在公路醒目处设置告示标志。

超限检测技术监控设备收集的电子数据，必须经依法查证属实，方可作为认定案件事实的根据。

**第二十三条** 县级以上人民政府交通运输主管部门应当通过超限检测技术监控设备电子显示屏等措施，有效提醒超限的货运车辆驾驶人立即到就近的公路超限检测站接受处理，并将货运车辆超限信息通知就近的公路超限检测站。

货运车辆未按前款规定接受处理的，县级以上人民政府交通运输主管部门应当通过移动互联网应用程序、手机信息、邮寄等方式，告知货运车辆所有人或者实际驾驶人到本省范围内已联网的公路超限检测站或者交通运输主管部门指定并公布的其他地点接受处理。交通运输主管部门做出处理决定前应当听取货运车辆所有人或者实际驾驶人的陈

述和申辩。

超限检测技术监控设备记录收集的不按照规定车道行驶等涉嫌违反道路交通安全规定行为的信息，由公安机关交通管理部门依法处理。

**第二十四条** 货运车辆经检测认定超限超载的，县级以上人民政府交通运输主管部门、公安机关交通管理部门应当责令承运人自行卸载，消除违法状态。卸载后的货运车辆应当复检，符合规定标准后方可上路行驶。

承运人无法自行保管卸载货物的，公路超限检测站或者卸货场所应当妥善保管，并将货物保管有关事项书面告知承运人。

承运人应当在七日内对卸载货物进行处置；逾期不处置的，依照国家有关规定处理。

**第二十五条** 县级以上人民政府公安机关交通管理部门、机动车安全技术检验机构在受理货运车辆变更登记或者安全技术检验申请时，发现货运车辆存在超限超载信息且未接受处理的，应当按照规定告知申请人及时接受处理。

**第二十六条** 高速公路经营管理者应当按照规定在高速公路入口设置称重检测设备，发现超限超载车辆的，应当拒绝其驶入，并及时向当地交通运输主管部门和公安机关交通管理部门报告。

超限超载货运车辆强行冲卡、故意堵塞收费站、扰乱交通秩序的，高速公路经营管理者应当及时报告当地公安机关依法处理。

**第二十七条** 公路超限检测站、高速公路入口使用的检测设备和超限检测技术监控设备中的计量称重装置应当通过具备资质的计量检定机构的周期检定。未经检定或者检定不合格的，不得使用。

任何单位和个人不得损坏、擅自移动或者拆除检测监控设备。

#### 第四章 法律责任

**第二十八条** 违反本条例规定，负有治

理货运车辆超限超载职责的工作人员有下列情形之一的，由其主管部门或者有关机关依法给予处分：

（一）对不符合机动车国家安全技术标准的货运车辆予以注册登记、发放检验合格标志的；

（二）对不符合机动车国家安全技术标准和道路运输车辆技术管理规定的货运车辆核发车辆营运证的；

（三）违反规定放行超限超载货运车辆或者不责令货物承运人消除违法状态的；

（四）接到货运车辆超限超载违法行为的举报，未及时组织核查并依法处理的；

（五）对有关部门抄告的信息不及时依法查处的；

（六）索取、收受他人财物或者谋取利益的；

（七）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

**第二十九条** 货运源头单位违反本条例第十二条规定的，由县级以上人民政府交通运输主管部门责令限期改正；其中，违反第二项至第四项规定，逾期不改正的，处一千元以上五千元以下罚款。

**第三十条** 违反本条例第十三条规定的，由县级以上人民政府交通运输主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上三万元以下罚款。

**第三十一条** 违反本条例第十七条第一款规定，货运车辆超限运输的，由县级以上人民政府交通运输主管部门按照下列规定处理：

（一）车货总质量未超过最高限值百分之十的，给予批评教育，可以不给予罚款；

（二）车货总质量超过最高限值百分之十以上百分之五十以下的，对超过车货总质量最高限值部分，处每吨三百元罚款；

（三）车货总质量超过最高限值百分之五十的，对超过车货总质量最高限值部分，处每吨五百元罚款，但最高不得超过三万元。

**第三十二条** 单位和个人违反本条例第二十七条第二款规定的，由县级以上人民政府交通运输主管部门责令改正，处五千元以下罚款；情节严重的，处五千元以上三万元以下罚款。造成检测监控设备损坏的，应当依法赔偿。

**第三十三条** 货运车辆一年内违法超限运输超过三次的，由县级以上人民政府交通运输主管部门依法吊销该车辆的车辆营运证；货运车辆驾驶人一年内违法超限运输超过三次的，责令其停止从事营业性运输；道路运输企业一年内违法超限运输的货运车辆超过本单位货运车辆总数百分之十的，责令停业整顿；情节严重的，依法吊销其道路运输经营许可证，并向社会公告。

因违法超限运输被吊销车辆营运证、道路运输经营许可证件的，货运车辆、道路运输企业在处罚执行完毕之日起一年内禁止申领相关证件。

本条第一款规定的违法超限运输，是指货运车辆车货总质量超过最高限值百分之十的超限运输行为。

## 第五章 附 则

**第三十四条** 本条例自2021年10月1日起施行。2019年9月23日湖南省人民政府公布的《湖南省货物运输车辆超限超载治理办法》同时废止。

# 湖南省人民政府关于提请审议 《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例 (草案)》的议案

省人大常委会:

为了加强对货物运输车辆超限超载的治理，保护人民生命和财产安全，保障公路完好、安全和畅通，维护货物运输秩序，根据《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》《公路安全保护条例》等有关法律、行政法规，结合本省实际，省人民政府拟定了《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例（草案）》及其说明，现提请审议。

湖南省人民政府省长 毛伟明

2021年3月10日

# 关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例 (草案)》的说明

——2021年3月30日在省十三届人大常委会第二十三次会议上

省交通运输厅厅长 赵 平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，现对《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明。

## 一、制定本条例的必要性

2019年12月1日起施行的《湖南省货物运输车辆超限超载治理办法》（以下简称《办法》）填补了治超领域的法律空白，有力地推动治超工作中路面联合执法进一步完善，源头监管进一步加强，非法改装车辆得到有效治理，科技治超稳步推进，“一超四罚”制度进一步落实到位，全省治超工作水平明显提升。但《办法》局限于其法律位阶，在应对治超工作需要方面也存在一些不足，比如，增设货运源头单位的治超义务，加大处罚力度等。为进一步加强货物运输车辆超限超载的治理，保护人民生命财产安全，保障公路完好、安全和畅通，维护货物运输秩序，有必要制定本条例。

## 二、起草审查过程

为了做好本条例的起草工作，省交通运输厅专门成立了起草小组，并以政府购买服务的形式，委托湖南天地人律师事务所参与本条例的起草论证工作，制定了起草工作方案，开展了立法论证、立法调研、立法质量评估等工作，收集相关的法律法规和政策资料，在原有《办法》的基础上，借鉴外省立法的成功经验，经过多次修改，形成了《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例（草案送审稿）》（以下简称《条例（草案送审稿）》）。经厅务会议讨论后，《条例（草案送审稿）》

呈报省政府。

省司法厅收到《条例（草案送审稿）》后，进行了认真审查，并按照科学立法、民主立法、依法立法的要求认真做好了以下审查和修改工作：一是广泛征求意见。在省门户网站、省司法厅网站公开征求意见，书面征求14个市州政府和有关省直部门的意见。二是认真开展立法调研。先后赴长沙、娄底等地开展立法调研，召开由市县部门、乡镇街道、货运单位、驾驶人代表等参加的座谈会。三是召开部门协调会。召开省交通运输、公安、工信、市场监管、发改、财政、住房城乡建设、应急管理、自然资源、水利等10个单位参加的部门协调会。四是经过厅务会议审议。根据各方面意见，形成《条例（草案）》。3月2日，省人民政府第99次常务会议审议并原则通过了《条例（草案）》。

## 三、几个问题的说明

（一）关于治理货运车辆超限超载的责任主体。货运车辆超限超载治理工作关系到公路交通运输安全畅通、公路设施完好、货运市场平等竞争和人民生命财产安全。加强对货运车辆超限超载的治理，是县级以上人民政府及其部门的重要职责。因此，《条例（草案）》规定了县级以上人民政府的领导责任和交通运输部门、公安机关交通管理部门的主体责任。《条例（草案）》第四条第一款规定，县级以上人民政府应当加强对治超工作的领导，将治超工作纳入政府年度工作目标考核内容，建立货物运输车辆超限超载治理工作协调机制和联合执法机制，并将治超工作经

费纳入本级财政预算。第二款规定，县级以上人民政府交通运输主管部门和公安机关交通管理部门依据职责分工，负责本行政区域内货运车辆超限超载治理工作。

(二)关于源头管理。治理货运车辆超限超载，加强源头管理是关键。一是加强货运车辆的管理。《条例(草案)》第八条作出“车辆生产、销售企业不得生产、销售不符合机动车国家安全技术标准的货运车辆，不得擅自改装或者拼装货运车辆。车辆维修企业不得擅自改装或者拼装货运车辆”的规定。二是加强货运源头单位的管理。《条例(草案)》第十条规定煤炭、钢材、水泥、混凝土、砂石、土方等货物装载地以及物流园区、货运站(场)、港口码头的规模化经营者应当建立业务操作规程和安全管理制度、配备计量

和监控设备，并依法接受监管。

(三)关于法律责任。为加大打击超限超载违法行为力度、增强治超手段的操作性，根据《中华人民共和国行政处罚法》等有关法律法规的规定，《条例(草案)》第二十三条至第二十七条对车辆生产、销售和维修企业、货运源头单位、货运车辆驾驶人分别明确或者设置了法律责任。同时针对损坏检测监控设备的行为、货运车辆和驾驶人以及道路运输企业一年内多次超限的违法行为以及治超工作人员的违法行为，《条例(草案)》第二十八条至第三十一条设置了相应的法律责任。

《条例(草案)》和以上说明是否妥当，请予审议。

## 关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》审议意见的报告

——2021年3月30日在省十三届人大常委会第二十三次会议上

省人大常委会委员  
省人大财政经济委员会委员 邓军民

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年3月10日，省人大财经委收到关于提请审议《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的议案。为了做好《条例(草案)》的审议工作，我委听取了省交通运输厅的情况介绍，赴郴州、衡阳等市开展了立法调研，实地考察了治超检测站、货运源头企业，召开座谈

会听取了有关部门和单位、人大代表及企业负责人的意见和建议。2021年3月19日，我委召开第38次全体会议，对《条例(草案)》进行了审议。现将审议意见报告如下：

我认为，治超工作事关货物运输秩序、公路安全畅通和人民群众生命财产安全。省政府2019年制定出台《湖南省货物运输车辆超限超载治理办法》(以下简称《办法》)以

来,对加强源头监管、完善联合执法、推进科技治超发挥了重要作用,有力推动了全省治超工作开展。但由于《办法》存在法律位阶局限,部分规定难以适应治超工作需要,亟需上升为地方性法规并予以完善。因此,及时制定出台条例十分必要。《条例(草案)》总体可行。为了完善《条例(草案)》,提出以下意见建议:

### 一、关于总则

《条例(草案)》在总则中对适用范围、政府及部门工作职责作了明确,但还不够全面、具体,建议一是明确“超限”“超载”的定义。参照上位法增设专门条款,以便于执法工作具体实践;二是进一步明确相关部门的职责。对涉及治超工作的发展改革、市场监管、应急管理、自然资源、住建、工信、财政、水利等相关部门的相关职责作出进一步明确,促使形成“各尽其责、信息共享、部门联动、齐抓共管”的长效工作机制;三是鉴于各类开发区(新区、工业园区等)已成为超限超载的重点源头和目的地,建议赋予各类开发区管理机构治超工作职责。

### 二、关于源头治理

治超先治本,源头是关键。《条例(草案)》对货运车辆、货运源头单位的管理作了规定,但不够全面,建议一是明确各有关部门和单位在车辆生产、销售和维修以及货运源头单位管理等方面的具体监管责任,并在法律责任部分增设相应条款内容;二是将“个人”列为监管对象,增加关于个人非法改装、拼装货运车辆的管理与处罚方面的内容。

据我们调查了解,超限超载一个重要原因是利益驱动,如何合理确定运输价格,避免恶性竞争和“逼良为娼”是源头治理的治本之策,《条例(草案)》对此没有涉及,建议予以补充完善。

### 三、关于科技治超

科技治超既是大势所趋,也是实现科学化、常态化、长效化治超工作的重要举措。建议在《条例(草案)》中增加以下内容:一

是明确各级政府将科技治超列入优先项,加大投入,在资金、技术和人员方面充分保障;二是打破交通运输、公安交警监管部门之间的信息壁垒,建设统一的治超工作信息平台,促进信息数据的互联互通、归集共享;三是对不停车超限检测、货运源头单位的规定进一步细化、补充,进一步提升该款项的可操作性。

### 四、关于信用治超

随着全社会信用意识的增强,信用约束将是治超工作的重要选项。《条例(草案)》在第五条第二款中对于建立“违法失信人名单”作了规定,但过于原则、简单,建议予以丰富、细化,包括:建立信用治超联合奖惩机制,对违法失信信息及时归集,加强违法失信结果运用,依法依规建立动态管理的失信单位、企业和个人“黑名单”,并及时公开、公示,着力营造“不敢超、不能超、不愿超”的良好治超工作氛围。

### 五、关于联合治超

执法力量不足、多头执法、处罚标准不一,是我们调研中发现的主要问题,如何把握尺度、理清关系,在严格执法的同时,维护湖南良好的发展环境,《条例(草案)》应予以明确。建议《条例(草案)》补充完善以下内容:一是理清交通运输、公安交警等执法主体之间的关系,明确在治超执法中的具体职责,建立工作联动机制,实现全省治超“一盘棋”。二是明确和规范交通运输、公安交警等部门开展联合治超的具体执法流程、处罚标准,增强可操作性。

### 六、关于法律责任

《条例(草案)》法律责任部分共设置十条,存在处罚过轻、规定过于原则的问题。从调研的情况看,超限超载违法行为屡禁不止、执法效果差,主要原因之一就是违法成本低、执法成本高,难以对违法行为产生震慑和惩戒作用。建议借鉴外省经验,结合我省实际,合理确定处罚额度,细化处罚规定,加大对违法行为的处罚力度。



## 七、其他建议

(一) 增加关于危化品运输车辆超限超载管理及处罚的相关规定。

(二) 增加关于治超站点应当设置超限超载货物存储场地, 并对货物予以妥善保管的相关规定。

(三) 在第十条中增加关于设置警示超限超载标识、标牌的相关规定。

(四) 在第十一条中增加关于禁止移动、关闭治超监管设备, 篡改监管数据的相关规定。

(五) 在第十九条中增加关于对不停车超限监测技术监控设备检测记录的信息、电子抓拍系统记录的交通违法行为进行审核并将其确认作为行政处罚证据的相关规定。

以上报告, 请予审议。

# 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载 条例(草案)》修改情况的汇报

——2021年5月25日在省十三届人大常委会第二十四次会议上

省人大常委会委员  
省人大法制委员会委员

田福德

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

2021年3月30日, 省十三届人大常委会第二十三次会议对省人民政府提请审议的《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了审议。省人大常委会组成人员审议认为, 治超工作事关人民生命和财产安全, 事关货物运输秩序及公路完好、安全和畅通, 制定条例十分必要。同时, 提出了一些修改意见和建议。会后, 法工委会同省人大财经委、省交通运输厅的同志根据常委会组成人员的审议意见和省人大财经委的审议意见报告, 结合提前介入到基层调研收集的意见对条例草案进行了修改。4月23日召开了省直相关部门征求

意见座谈会, 5月7日到省公安厅交警总队听取意见, 根据各方面意见对条例草案又进行了修改。5月11日, 法制委员会召开第三十九次全体会议, 对条例草案修改稿进行了统一审议, 省人大财经委有关同志列席了会议。法制委员会建议将修改后的条例草案(以下简称二次审议稿)提请本次常委会会议继续审议。5月13日, 主任会议听取了法制委员会关于条例草案修改情况的汇报, 决定将二次审议稿提请本次常委会会议审议。现就主要修改情况汇报如下:

## 一、关于明确超限超载含义及部门工作职责

有的常委会组成人员和省人大财经委审

议意见提出,应当明确超限、超载的含义,便于理解和执行;明确并细化政府相关部门的治超职责;明确有关行业主管部门对货运源头单位的监管责任。据此,二次审议稿根据《中华人民共和国公路法》第四十九条、第五十条和《中华人民共和国道路交通安全法》第四十八条的相关规定,借鉴河南、安徽等多数省的作法,在第二条对超限、超载的含义予以明确。在政府工作职责中增加了“推进科技治超”“实行责任倒查追究制度”和各类园区管理机构的职责等内容;在部门职责中对交通运输、公安、市场监督管理、应急管理、城市管理部门及其他相关部门的治超职责作了细化规定。增加第十四条明确货物运输超限超载治理工作相关行业主管部门对本行业货运源头单位的监管职责。

## 二、关于联合执法

有的常委会组成人员和省人大财经委审议意见提出,我省治超工作存在执法力量不足、多头执法、处罚标准不一等问题,要理清关系,对联合治超作出具体规范。据此,二次审议稿增加第十八条第一款,明确交通运输主管部门和公安机关交通管理部门应当建立联合执法工作机制,对现场检查中发现的违法超限超载车辆按各自的职责依法处理,但对同一违法行为不得作出两次以上的罚款处罚。

## 三、关于不停车检测涉嫌超限的处理

有的常委会组成人员和省人大财经委审议意见提出,要实现由人力治超向科技治超转变,尽快推广普及不停车超限检测设备的使用,对不停车超限检测的规定进一步细化,增加关于对不停车超限检测技术监控设备检测记录的信息进行审核并将其作为行政处罚证据的相关规定。据此,二次审议稿第二十三条对条例草案第十八条作了修改,明确经不停车检测涉嫌超限的告知方式、告知期限、接受处理的地点、当事人的陈述权和申辩权、逾期不接受处理可以作出处罚、涉嫌违反道路交通安全规定的信息由公安机关交通管理部门依法处理等程序。基于对行政处罚法第

四十一条有不同理解,对地方立法能否规定利用不停车超限检测设备收集、固定的违法事实作为行政处罚的依据,还有待进一步研究论证。

## 四、关于保护货物运输经营者的利益

有的常委会组成人员和省人大财经委审议意见提出,条例既要解决交通安全和公路保护问题,也要充分考虑货运企业和货运驾驶人的利益;要采取措施降低货运成本,让货运经营者有合理的利润空间,让行业能够生存发展。治超站点应当设置超限超载车辆卸载货物存储场地,并妥善保管好卸载货物,保障财产安全。据此,一是增加第十六条,根据2020年国务院办公厅和省政府办公厅关于进一步降低物流成本的相关文件精神,规定县级以上人民政府应当采取措施降低货运成本,维护道路运输市场竞争秩序。二是增加第二十一条,对经检测认定超限超载运输的货运车辆采取先自行卸载,消除违法状态的改正措施;对承运人无法自行保管卸载货物的,由公路超限检测站或卸货场所妥善保管,依照国家有关规定处理。

## 五、关于法律责任

有的常委会组成人员和省人大财经委审议意见提出,法律责任有些条款基本上是照抄照搬上位法,有的规定过于原则,有的表述不太规范,建议修改。据此,删除条例草案第二十三条、第二十四条、第二十七条、第三十二条等照抄照搬上位法和没有实质内容的条款。二次审议稿第二十八条对货运源头单位未明确有关从业人员职责、建立并落实追究制度及未接受监管部门监督检查、如实提供相关资料的行为只责令限期改正,删除了条例草案第二十五条相关罚款处罚。第三十条借鉴浙江省公路条例的规定,对违法超限运输行为的行政处罚按超过车货总质量的不同限值从轻到重分三档进行了细化;其中,对车货总质量未超过最高限值百分之十五的,给予批评教育,可以不予处罚。在第三十一条增加第三款,明确违法超限运输是

指货运车辆车货总质量超过最高限值百分之十五的超限运输行为，即对未超过百分之十五的超限运输行为不记入违法超限运输次数。

#### 六、其他

1. 有的常委会组成人员提出，条例草案第三条关于治超工作原则的规定存在重复交叉，建议修改。据此，删除了“综合治理”和“路面治理”

2. 有的常委会组成人员提出，要加大对严重超限超载失信人员的惩处力度。据此，二次审议稿第七条增加了关于“超限超载情节严重的，依照国家和省有关规定实施联合惩戒”的规定。

3. 有的常委会组成人员提出，对不可解体物品，有关部门要指明运输的通道和方式，不能存在法律规定盲区。据此，二次审议稿在第十七条增加第二款规定：载运不可解体物品的超限运输车辆应当依法办理审批手续，按照指定的时间、路线、速度行驶，并

悬挂明显标志。

4. 有的常委会组成人员提出，公路超限检测站的设置要明确具体职能部门和设置原则。据此，根据国务院办公厅相关文件精神，二次审议稿在第十九条增加规定：“省人民政府交通运输主管部门应当按照统一规划、合理布局、总量控制、适度调整的原则，提出公路超限检测站设置方案，并征求省公安机关的意见。”

5. 有的常委会组成人员提出，条例草案第三十三条关于拖拉机、农用车、城市道路上行驶的货运车辆超限超载的治理参照本条例执行的规定不明确，不好操作，建议修改。鉴于条例适用范围应当包括所有货运车辆，而不是“参照”适用，因此，对该条作了删除。

此外，还对部分条款顺序作了调整，对一些文字作了修改。

以上汇报和二次审议稿是否妥当，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会关于 《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例 (草案)》审议结果的报告

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会委员  
省人大法制委员会委员

田福德

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年5月26日，省十三届人大常委会第二十四次会议审议了《湖南省治理货物运

输车辆超限超载条例（草案·二次审议稿）》（以下简称二次审议稿）。常委会组成人员审议认为，二次审议稿较好地采纳了上一次常

委会会议的审议意见,进一步增强了立法的针对性;同时对部分条款提出了修改意见和建议。会后,法工委就治超非现场执法涉及的有关问题向全国人大常委会法工委进行了请示;6月赴浙江省调研,7月到长沙县就城市道路治超行政执法相关问题进行专题调研,征求了市州人大常委会和部分立法基层联系点的意见,并向社会公开征集意见。根据各方面意见,法工委对二次审议稿进行了多次修改。7月12日,法制委员会召开全体会议,进行了统一审议,省人大财经委有关负责同志列席了会议。7月19日,主任会议听取了法制委员会的汇报,决定将草案三次审议稿提请本次常委会会议审议。

法制委员会认为,草案经过常委会两次会议审议和多次修改,进一步明确了相关部门职责,完善了联合执法机制,规范了超限检测技术监控设备检测行为,兼顾了货物运输经营者的利益。三次审议稿已比较成熟,与法律、行政法规不相抵触,符合我省实际,建议本次常委会会议审议后予以表决。现将主要修改情况说明如下:

1. 根据行政处罚法和全国人大常委会法工委关于电子技术监控设备收集的电子数据需经查证属实方可作为行政处罚证据、发现车辆超限超载应立即予以制止并采取消除违法状态措施的答复意见,在三次审议稿第二十二条增加第三款规定:“超限检测技术监控设备收集的电子数据,必须经依法查证属实,方可作为认定案件事实的根据。”在第二十三条增加第一款规定:“县级以上人民政府交通运输主管部门应当通过超限检测技术监控设备电子显示屏等措施,有效提醒超限的货运车辆驾驶人立即到就近的公路超限检测站接受处理,并将货运车辆超限信息通知就近的公路超限检测站。”删除了二次审议稿第二十三条第二款中“应当自收到通知之日起或者公告期满后十五日内”的规定,同时删除了该条第三款关于逾期不接受处理的处罚规定。

2. 有的常委会组成人员提出,二次审议稿第三十条规定车货总质量未超过最高限值15%的可以不予处罚,这个比例的设定要慎重。经过反复调研论证,三次审议稿保留了车货总质量不超过最高限值一定比例可以不予处罚的规定,同时将不予处罚的车货总质量的最高限值由15%修改为10%,主要是基于以下考虑:一是符合行政处罚法关于违法行为轻微、危害后果轻微可以不予行政处罚的规定精神,超限10%以内对公路损坏和道路交通安全影响有限;二是按6轴大货车(7轴以上货车属于大件运输的特种车辆)最高限载49吨计算,超10%的车货总重是54吨,也在桥梁设计标准承载55吨安全值内,但如果超15%则车货总重量达到了56吨以上,超出了桥梁承重安全值;三是目前检测设备误差在车辆正常行驶的条件下一般可控制在3%以内,可确保5%,设置未超过10%的可以不处罚,可消化设备检测误差;四是货车用于给轮胎刹车降温的水箱加满水后增重一般在1-2吨左右,设置未超过10%的可以不处罚,也可消化这个重量;五是近几年全省查处的超限10%以内的货运车辆数量都在每年超限车辆总数的半数以上,设置10%的比例意味着超过半数的超限车辆可以不予处罚,只给予批评教育即可,同时在三次审议稿第三十三条规定对未超过10%的超限运输行为不计入违法超限运输次数,这都有利于保障货运经营者的利益,使制度设计更加人性化,也减轻了基层执法人员的压力。六是借鉴外省立法类似规定及法规实施后的经验。

3. 其他。一是,二次审议稿第五条分别规定了交通运输主管部门和公安机关交通管理部门的治超具体职责。考虑到两部门具体治超职责和国家有关联合执法要求在后面条文中都作了具体规定,故三次审议稿第五条对两部门的职责作了原则规定。同时在基层调研了解到,城市道路超限治理工作的主管部门在各地都不一样,不宜统一规定由城市管理部门负责。据此,删除了二次审议稿第

五条第五款关于城市管理部门负责城市治超的内容，将第六款改为第四款，在有关部门中增加“城市管理”部门。二是，调研中有关方面反映，二次审议稿第九条规定“人民团体、企事业单位和其他组织”作为宣传责任主体，范围过宽。据此，作了限定。三是，调研了解到，源头治理涉及诸多部门和企业，交通运输主管部门主要是加强重点货运源头单位的监管。据此，删除二次审议稿第五条第一款中“货运车辆超限超载源头治理”的内容，在三次审议稿第十四条增加第二款规

定：“县级以上人民政府交通运输主管部门应当加强对政府公布的重点货运源头单位的监督检查。”同时，根据上位法的规定，对交通运输主管部门和公安机关的职责表述作了修改。四是，根据省政府办公厅的意见，三次审议稿第三十四条恢复草案“2019年9月23日湖南省人民政府公布的《湖南省货物运输车辆超限超载治理办法》同时废止”的规定。

此外，对个别条款和文字作了修改、调整。

三次审议稿和以上报告是否妥当，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例 (草案)》修改情况的再说明

(2021年7月30日)

省人大常委会：

省十三届人大常委会第二十五次会议对《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例(草案·三次审议稿)》进行了审议。常委会组成人员审议认为，三次审议稿较好地采纳了常委会会议的审议意见，建议进一步修改后提请本次常委会会议表决。同时对个别条款提出了修改意见和建议。法工委根据常委会组成人员的审议意见和最新收集的社会公众意见进行了修改。7月29日上午，省人大法制委员会召开第四十二次全体会议进行了统一审议，认为可以提请本次常委会会议表决。省人大财经委有关同志列席了会议。29日下午，主任会议听取了法制委员会的修改情况汇报，决定将条例草案表决稿提请本

次常委会会议表决。现将主要修改情况汇报如下：

1、法制委员会审议认为，三次审议稿第五条第二款、第三款中关于市场监督管理部门和应急管理部的治超具体职责，相关法律法规已有规定。据此，删除了第五条第二款、第三款，将第四款改为第二款，在有关部门中增加“应急管理”“市场监督管理”部门。

2、有的常委会组成人员提出，三次审议稿第七条关于联合惩戒的规定要慎重。根据《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》及交通运输部有关文件精神，将第七条中的“依照国家和省有关规定实施联合惩

戒”修改为“依照国家有关规定实施联合惩戒”。

3、有的常委会组成人员提出，三次审议稿第十四条第一款中“进行整改或者采取补救措施”的规定内容重叠。据此，删除了“或者采取补救措施”的规定。

4、根据社会公众最新反馈的意见，有必要对货运源头单位放行超限超载车辆行为进行规范。据此，在第十三条第一款中增加“不得放行超限超载车辆出站（场）”的规定。

明确条例施行日期为2021年10月1日。此外，还对个别文字作了修改。

## 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 公 告

第 77 号

《湖南省绿色建筑发展条例》于2021年7月30日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，现予公布，自2021年10月1日起施行。

湖南省人民代表大会常务委员会

2021年7月30日

## 湖南省绿色建筑发展条例

（2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过）

### 目 录

第一章	总则
第二章	规划和建设
第三章	运行和改造
第四章	促进和鼓励
第五章	法律责任
第六章	附则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了贯彻新发展理念，推行绿色建筑方式，规范绿色建筑活动，助力碳达峰碳中和，实现建筑领域节能减排目标，满足人民美好生活需要，根据法律、行政法规

的相关规定，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 在本省行政区域内从事绿色建筑规划、建设、运行、改造等活动以及对绿色建筑活动的监督管理和促进，适用本条例。

本条例所称绿色建筑，是指在建筑的全寿命期内，节约资源、保护环境、减少污染，为人们提供健康、安全、适用、高效的使用空间，实现人与自然和谐共生的高质量民用建筑。绿色建筑等级按照国家标准，由低到高划分为基本级、一星级、二星级、三星级。

**第三条** 国土空间规划确定的城镇开发边界范围内新建民用建筑，应当按照基本级以上标准建设。

建筑面积三千平方米以上的政府投资或者以政府投资为主的公共建筑以及其他建筑面积二万平方米以上的公共建筑，应当采用装配式建筑方式或者其他绿色建造方式，并按照一星级以上标准建设。鼓励其他公共建筑和居住建筑按照一星级以上标准建设。

单体建筑面积三千平方米以上的政府投资的新建公共建筑，单体建筑面积二万平方米以上的社会投资的新建公共建筑，应当应用一种以上可再生能源。

**第四条** 县级以上人民政府应当推进绿色建筑的发展，制定支持绿色建筑发展和限制资源消耗高、碳排放量大的建筑方式的政策，将绿色建筑发展纳入国民经济和社会发展规划，并作为政府目标责任考核评价的内容。

县级以上人民政府应当加大促进绿色建筑发展的资金投入，鼓励和引导社会资本投资、运营绿色建筑。

**第五条** 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内绿色建筑发展的指导和监督管理工作。

县级以上人民政府发展和改革、自然资源、工业和信息化、科技、教育、财政、生态环境、市场监督管理、城市管理、机关事务等部门按照各自职责做好绿色建筑发展相关工作。

**第六条** 县级以上人民政府应当通过绿色建筑项目示范、产品展示、技术交流、设计竞赛等形式，开展绿色建筑宣传，普及绿色建筑知识，引导公民增强绿色发展意识，推动形成绿色生活方式。

县级以上人民政府应当加强绿色建筑人才的引进和培养，并有计划地对绿色建筑从业人员进行培训。

鼓励行业协会和其他组织开展绿色建筑的宣传培训、技术推广等活动。

**第七条** 县级以上人民政府应当建立绿色建筑信用信息管理制度、健全绿色建筑行业诚信体系、将绿色建筑从业主体及其行为纳入社会信用体系。

## 第二章 规划和建设

**第八条** 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同发展和改革、自然资源等主管部门组织编制本行政区域的绿色建筑发展规划，报本级人民政府批准后向上一级人民政府住房和城乡建设主管部门备案，并向社会公开。

绿色建筑发展规划应当明确绿色建筑发展目标、保障措施、总体布局、重点发展区域、可再生能源运用、绿色建造方式和既有民用建筑绿色改造等内容，并确定碳减排的目标和路径。

省人民政府应当对设区的市、自治州人民政府和县级人民政府绿色建筑发展规划实施情况进行督察。设区的市、自治州人民政府应当对县级人民政府绿色建筑发展规划实施情况进行督察。

**第九条** 县级以上人民政府自然资源主管部门应当将绿色建筑发展规划中空间布局方面的内容纳入国土空间规划，并结合绿色建筑布局情况合理规划城市通风廊道；将绿色建筑等级和绿色建造方式等作为主要指标体系纳入详细规划。

**第十条** 县级以上人民政府发展和改革

主管部门审批、核准政府投资的民用建筑项目，应当审查绿色建筑等级和绿色建造方式是否符合详细规划要求，并将绿色建筑要求纳入固定资产投资项目节能评估和审查范围。

在土地出让或者划拨时，县级以上人民政府自然资源主管部门应当将绿色建筑等级、绿色建造方式纳入国有土地使用权出让合同或者建设用地预审与选址意见书。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当对民用建筑项目的规划方案进行审查，对新建民用建筑是否符合绿色建筑等级、绿色建造方式等规划条件予以核实。

**第十一条** 建设单位应当按照详细规划确定的绿色建筑等级要求进行建设。

新建民用建筑项目的项目建议书、可行性研究报告或者项目申请报告应当包含绿色建筑等级、绿色建造方式等内容，并将绿色建筑的相关建设费用纳入工程投资估算。

建设单位在新建民用建筑项目委托设计、施工、监理时，应当在合同中载明绿色建筑等级、绿色建造方式、绿色建材应用比例等要求，并不得明示或者暗示其委托的单位违反绿色建筑要求进行项目设计、施工、监理。

新建民用建筑项目依法进行招标的，招标人应当在招标文件中载明该项目的绿色建筑等级、绿色建造方式、绿色建材应用比例等要求。

**第十二条** 设计单位应当按照规定的绿色建筑等级标准、绿色建造方式、绿色建材应用比例等要求进行设计，编制绿色建筑设计说明。

**第十三条** 负责施工图设计文件审查的机构应当按照绿色建筑标准要求审查，对不符合绿色建筑标准要求的施工图设计文件，不得出具施工图审查合格意见。

施工图设计文件确需变更的，应当按照施工图设计文件审查程序重新审查。

**第十四条** 施工单位应当根据施工图设

计文件和绿色建筑标准，将绿色建筑技术措施、绿色建材和绿色施工等内容纳入施工方案，并组织实施；对进入施工现场的绿色建材进行检查验收。

建设单位应当在施工现场公示建筑项目的绿色建筑等级以及绿色建筑主要技术措施。

**第十五条** 监理单位应当根据施工图设计文件和绿色建筑标准，编制绿色建筑监理方案并实施监理。

监理单位应当对进入施工现场的绿色建材质量进行查验。

**第十六条** 工程质量检测机构应当按照建设工程质量管理要求和相关标准，对绿色建筑工程质量进行检测，如实出具检测报告。

**第十七条** 建设单位组织竣工验收时，应当对新建民用建筑项目是否符合施工图设计文件和绿色建筑标准进行查验；对不符合施工图设计文件和绿色建筑标准的，不得出具竣工验收合格报告。

**第十八条** 建设、设计、施工、监理单位应当遵守建筑工程质量、安全生产相关法律法规的规定，保证绿色建筑的质量和安

全。

**第十九条** 城建档案管理机构在签收档案资料时，应当对竣工验收报告中绿色建筑相关资料的完备性进行查验。

**第二十条** 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同有关部门依据国家标准和相关规定，结合本省自然环境条件和经济发展水平，制定绿色建筑相关地方标准和计价依据。

鼓励社会团体协调相关市场主体共同制定团体标准，引导企业制定更高要求的企业标准。

**第二十一条** 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当建立统一的绿色建筑信息平台。

县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当及时公布本地区绿色建筑信息，并



将绿色建筑信息归集到省绿色建筑信息平台，供相关政务服务部门共享。

**第二十二条** 房地产开发企业应当在绿色建筑商品房买卖合同和住宅质量保证书、住宅使用说明书中如实载明所销售房屋的绿色建筑等级、技术指标、相关设施设备维修保养要求，明确保修责任和纠纷处理方式。

销售商品房时，房地产开发企业应当在销售现场明示绿色建筑等级以及相应技术措施，并配合购房人进行验房。

**第二十三条** 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当根据国家规定，结合本省实际，公布并及时更新本省绿色建筑技术、工艺、材料、设备的推广、限制、禁止使用目录。

**第二十四条** 新建、改建、扩建的绿色建筑项目应当按照国家和本省相关规定采用绿色建材。

县级以上人民政府市场监督管理、住房和城乡建设等部门应当按照各自职责，对绿色建材的质量进行监督检查。

### 第三章 运行和改造

**第二十五条** 建设单位和物业服务人承接查验与验收的内容应当包含绿色建筑物业的共用部位和共用设施设备。

建设单位在工程竣工验收后应当及时向物业服务人移交绿色建筑相关资料。

**第二十六条** 绿色建筑所有权人或者使用权人应当对绿色建筑的设施设备进行维护和保养，也可以委托物业服务人实施，确保绿色建筑达到相应的等级要求。委托物业服务人实施的，应当在服务合同中约定绿色建筑的运行要求。

**第二十七条** 绿色建筑的运行和管理应当符合下列要求：

(一) 运行管理制度完备；

(二) 屋顶、外墙、外门窗等建筑节能围护结构完好，遮阳等设施设备运行正常；

(三) 通风、空调、照明、供水、供电、供气等设备能耗分项计量以及数据采集传输系统运行正常；

(四) 节能、节水指标符合国家和本省规定；

(五) 室内的温湿度、噪声、采光、空气质量等环境指标达标；

(六) 废气、污水、固体废弃物以及其他有害物质的排放、处置符合国家和本省规定；

(七) 植被完好；

(八) 国家和本省规定的其他绿色运行要求。

物业服务人应当将绿色建筑设施的运行状况定期公示。

**第二十八条** 县级以上人民政府应当推广低碳建筑适宜技术，建立健全建筑能耗统计、能源审计、能耗监测、能效测评和信息公示制度，实施能耗限额管理。

省人民政府住房和城乡建设主管部门应当开展建筑碳排放研究，制定建筑能耗和碳排放管理办法。

**第二十九条** 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当加强对绿色建筑运行的监督管理，对绿色建筑的运行使用情况进行后评估，并定期公布运行情况。

**第三十条** 既有民用建筑的绿色改造按照国家和本省有关规定执行。

鼓励有条件的地区结合城市更新和存量住房改造提升，按照国家和本省有关规定，将既有建筑绿色改造纳入城镇老旧小区改造范畴。

对政府投资或者以政府投资为主的既有公共建筑以及大型公共建筑应当先行绿色改造。

鼓励采用合同能源管理模式对既有建筑进行绿色改造。

### 第四章 促进和鼓励

**第三十一条** 省人民政府应当将绿色建筑技术的研发、应用以及推广纳入战略性新兴产业发展规划，推动绿色建筑产业发展，优先将绿色建筑重点项目纳入省重大建设项目开发储备库。

**第三十二条** 省人民政府应当建立健全装配式建筑全产业链智能建造平台，实现新型建筑工业化和高端制造业深度融合，促进智能建造在绿色建筑工程建设各环节应用。

县级以上人民政府应当推广应用装配式建筑全产业链智能建造平台，提高新建民用建筑项目的标准化设计、工厂化生产、装配化施工、一体化装修、智能化管理水平，推动建筑产业现代化发展。

**第三十三条** 鼓励和支持企业、高等院校、研发机构研究开发绿色建筑新技术、新工艺、新材料和新设备，鼓励结合湖湘建筑特色创新绿色建筑技术。

县级以上人民政府科技主管部门应当将绿色建筑关键技术列入科技研发的重点领域，支持绿色建筑公共技术服务平台和研发机构建设。

**第三十四条** 鼓励采用下列绿色建筑技术：

- (一) 智能建造技术；
- (二) 超低能耗等节能建筑技术；
- (三) 装配式建筑以及绿色装饰装修技术；
- (四) 立体绿化技术；
- (五) 建筑信息模型应用技术；
- (六) 可再生能源和清洁能源应用技术；
- (七) 建筑遮阳和高性能门窗技术；
- (八) 高强钢筋和高性能混凝土、再生骨料混凝土技术；
- (九) 建筑垃圾再生利用技术；
- (十) 雨水和再生水利用技术；
- (十一) 其他绿色建筑新技术。

**第三十五条** 鼓励金融机构在绿色建筑项目的全寿命期内，提供绿色建筑质量保证保险、绿色信贷、绿色债券、绿色发展基金、

碳金融等服务，为绿色建筑产业拓宽融资渠道，强化风险控制。

支持和引导银行等金融机构建立开发建设绿色建筑的企业的信贷管理制度，优化授信审批流程，降低绿色融资成本，对购买绿色住宅的消费者给予适当购房贷款利率优惠。

**第三十六条** 县级以上人民政府应当重点支持全装修商品房示范项目，培育绿色建材产业园区、生产基地，推动绿色生态城区、绿色社区建设。

**第三十七条** 对建设、购买、运行绿色建筑或者对既有民用建筑进行绿色改造的，实行下列扶持措施：

(一) 对二星级以上绿色建筑、超低能耗建筑以及采用立体绿化技术建造的绿色建筑，可以给予适当的资金奖励；因采取墙体保温隔热技术增加的建筑面积，不计入容积率核算和不动产登记的建筑面积。

(二) 使用住房公积金贷款购买二星级以上绿色建筑商品房或者超低能耗建筑商品房，贷款额度上浮一定比例，具体上浮比例由省直公积金管理中心和设区的市、自治州住房公积金管理委员会确定；住房公积金贷款额度不超过当地住房公积金个人贷款额度上限。

(三) 绿色建筑利用浅层地热能供热制冷的，依据国家有关规定，享受水资源相关优惠政策。

(四) 应用太阳能、浅层地热能等可再生能源的民用建筑，在核算建筑能耗时，其常规能源替代量抵扣相应的能耗量。

(五) 优先推荐二星级以上绿色建筑、超低能耗建筑、绿色建造试点示范项目、采用装配式商品房全装修方式建造的绿色建筑以及结合湖湘建筑特色有重大技术突破的绿色建筑申报国家奖项，并在省级工程建设质量奖项、勘察设计奖项推荐评选和工程招标投标中给予加分奖励。

设区的市、自治州人民政府根据本行政

区域实际,制定具体扶持措施。

## 第五章 法律责任

**第三十八条** 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门和其他有关部门及其工作人员,在绿色建筑活动监督管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,由其上级行政机关或者监察机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

省人民政府、设区的市、自治州人民政府在对实施绿色建筑发展规划情况进行督察中,发现不依法履行法定职责的,应当督促其及时改正;对拒不改正的,应当约谈有关方面负责人;对没有完成年度考核目标的,应当予以通报批评。约谈或者通报批评的情况作为考核评价的依据。

**第三十九条** 违反本条例第十一条第三款规定,建设单位未在新建民用建筑项目委托设计、施工、监理合同中载明绿色建筑等级、绿色建造方式、绿色建材应用比例等要求或者明示、暗示其委托的单位违反绿色建筑要求进行项目设计、施工、监理的,由县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门责令改正,处二十万元以上五十万元以下的罚款。

违反本条例第十一条第四款规定,招标人未在招标文件中载明绿色建筑等级、绿色建造方式、绿色建材应用比例等要求的,由县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门责令限期改正;逾期未改正的,处三万元以上五万元以下的罚款。

**第四十条** 违反本条例第十三条第一款规定,施工图设计文件审查的机构未按照绿色建筑标准要求进行审查或者对不符合绿色建筑标准要求的施工图设计文件出具施工图审查合格意见的,由县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门责令改正,处一万元以上三万元以下的罚款;情节严重的,给予该审查机构一年以内不得从事施工图设计审查

的处罚。

**第四十一条** 违反本条例第二十四条第一款规定,新建、改建、扩建的绿色建筑项目未按照国家和本省相关规定采用绿色建材的,由县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门责令限期改正;拒不改正的,处工程造价百分之零点五以上百分之一以下的罚款。

**第四十二条** 违反本条例第十一条第一款、第十二条、第十四条、第十五条、第十六条、第十七条关于绿色建筑建设、设计、施工、监理、工程质量检测、竣工验收规定的,按照《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国节约能源法》《民用建筑节能条例》《建设工程质量管理条例》等法律、行政法规的相关规定处罚。

## 第六章 附 则

**第四十三条** 本条例中下列用语的含义:

(一) 民用建筑,是指居住建筑、国家机关办公建筑和商业、服务业、教育、卫生等其他公共建筑。

(二) 绿色建造,是指采用绿色化、工业化、信息化、集约化和产业化的新型建造方式,提供优质生态的建筑产品,满足人民美好生活需要的工程建造活动。

(三) 超低能耗建筑,是指适应气候特征和场地条件,采用高效的围护结构保温系统、高性能的外门窗系统、良好的建筑气密性系统、无热桥的建筑节点构造和高效热回收的通风系统,以及自然通风、自然采光、太阳辐射利用与遮蔽等绿色节能技术,大幅度降低建筑本体的能源需求,通过优化能源供应方案、提升能源利用效率,同时满足室内环境热舒适性和建筑能效性要求的绿色建筑。

(四) 装配式建筑,是指装配率符合国家和本省有关标准要求,由预制部品部件在工地装配而成的建筑。包括装配式混凝土建

筑、装配式钢结构建筑、装配式木结构建筑等。

（五）绿色施工，是指在保证质量、安全等基本要求的前提下，以人为本，通过科学管理和技术进步，最大限度地节约资源，减少对生态环境影响的工程施工活动。

（六）绿色建材，是指在建筑的全寿命期内可减少资源的消耗和对生态环境的影响，具有节能、减排、安全、健康、便利和可循环特征的建材产品。

**第四十四条** 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当编制本省的绿色农房建设导则与建设设计指南，推广绿色农房建设工艺技术。

鼓励农村个人住宅和工业建筑，按照绿色建筑要求进行建设。

**第四十五条** 本条例自2021年10月1日起施行。2009年11月27日湖南省第十一届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《湖南省民用建筑节能条例》同时废止。

## 湖南省人民政府关于提请审议 《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》的议案

省人大常委会：

为了贯彻绿色发展理念，规范绿色建筑活动，节约和高效利用资源，改善人居环境，推动绿色建筑高质量发展，根据《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国节约能源法》《民用建筑节能条例》等法律、行政法规规定，结合本省实际，省人民政府拟定了《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》及其说明，现提请审议。

湖南省人民政府省长 毛伟明

2021年3月10日

# 关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》的说明

——2021年3月30日在省十三届人大常委会第二十三次会议上

省住房和城乡建设厅厅长 鹿山

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，现就《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

## 一、制定本条例的必要性

绿色建筑，是指在全寿命期内，节约资源、保护环境、减少污染，为人们提供健康、适用、高效的使用空间，实现人与自然和谐共生的高质量民用建筑。绿色建筑的发展，符合习近平总书记有关生态文明建设指导思想和绿色发展理念，对建筑领域实现碳中和意义重大。党中央、国务院和相关部委多次发文，对绿色建筑发展提出明确要求，将绿色建筑有关内容纳入生态文明建设考核。2013年以来，我省高度重视绿色建筑发展工作，制定出台了一系列文件，有力促进了绿色建筑的发展。2020年，我省被住建部确定为全国唯一的绿色建造试点省份。

目前，我省绿色建筑发展中存在管理体制不顺、建设不规范、运行制度不健全、激励措施不力等问题，致使资源消耗大、碳排放量大，品质低、效率低的粗放建设模式未得到根本改变，严重制约着行业的可持续发展。为实现住房城乡建设领域2030年碳达峰、2060年碳中和的目标，推动品质优化、效率提升、动力变革，增强人民群众获得感、幸福感和安全感，制定本条例十分必要。

## 二、起草审查过程

我厅于“十三五”初就着手开展立法前期研究工作，2018、2019、2020年列为省政府、省人大常委会重点调研论证项目、立法计划预备审议项目，今年初列入了省人大常委会2021立法出台项目。成立了专门的起草

工作小组，委托长沙理工大学法学院为立法技术支持单位，并拨付专款予以支持。赴江苏、河北、安徽、青海、广东以及长沙、湘潭、怀化、韶山等市县进行了立法调研，多次召开座谈会，听取了省、市有关部门和建设、设计、施工、监理、检测、物业、建材相关企业代表以及行业专家、法学专家的意见。按规定成立了省人大常委会法工委、省人大环资委、省司法厅、省住建厅组成的立法专班。组织召开了起草质量评估会，多次修改形成《条例(草案送审稿)》，呈报省人民政府。

省司法厅收到《条例(草案送审稿)》后，认真进行了审查，按照民主立法、科学立法的要求，在省人民政府门户网站、省司法厅网站公开征求公众意见，书面征求有关省直部门和14个市州政府的意见。组成调研组，赴长沙、株洲、常德等地开展立法调研，充分听取市县有关部门和绿色建筑企业代表意见。组织召开11个单位参加的部门协调会以及专家论证会，听取省直部门、相关专家和省政府法律顾问的意见。经过省司法厅厅务会议审议，形成《条例(草案)》。3月2日，省人民政府第99次常务会议审议并原则通过了《条例(草案)》。

## 三、需要说明的几个问题

### (一) 关于规划与建设

针对绿色建筑管理体制不顺、部门职责不清等问题，根据《城乡规划法》《节约能源法》《国务院办公厅关于转发发展改革委住房城乡建设部〈绿色建筑行动方案〉的通知》(国办发〔2013〕1号)《湖南省住房和城乡建设厅湖南省发展和改革委员会湖南省科学技术

厅湖南省财政厅湖南省自然资源厅湖南省生态环境厅关于大力推进绿色建筑领域高质量发展的若干意见》(湘建科〔2018〕218号)中关于科学做好城乡建设规划、加强规划管控力度、将绿色建筑相关内容纳入控制性详细规划等要求,《条例(草案)》在第九条对编制绿色建筑发展规划作出了规定,第十条对绿色建筑内容纳入控制性详细规划和土地出让条件作出了规定。

为规范绿色建筑建设活动,根据《建筑法》《标准化法》《建设工程质量管理条例》等法律法规和国家、省政策规定,《条例(草案)》第十一条至第二十四条分别对绿色建筑项目立项、标准体系、城镇绿色建筑建设要求;对建设、设计、施工、监理、检测等单位应当履行的义务;对房地产开发企业责任;对质量监督主管部门的职责等,作出了规定。

#### (二) 关于运行和改造

针对绿色建筑运行中存在的主体责任不清、制度不健全等问题,《条例(草案)》第二十六条明确了绿色建筑运行的责任主体,第二十七条规定了绿色建筑运行的要求,第二十八条和第二十九条分别对能耗体系建设和能耗限额管理进行了规范,第三十条规定

了运行后评估制度。考虑到既有建筑绿色改造将是今后民用建筑改建扩建的一项重要工作,第三十一条至第三十三条对既有建筑绿色改造、拆除以及建筑垃圾综合利用作出了原则规定。

#### (三) 关于技术与激励措施

为加强政府对绿色建筑的引导和支持,鼓励高等院校、科研机构和企业开展绿色建筑技术研发与应用示范,激励单位或者个人建设、购买和运营绿色建筑,《条例(草案)》第三十四条至第四十条分别对绿色建筑产业规划、技术研发与推广、绿色建材、绿色金融、政府支持、鼓励措施等,作出了规定。

#### (四) 关于法律责任

根据行政处罚法关于地方性法规设定行政处罚的权限和《监察法》《公职人员政务处分法》《建筑法》《节约能源法》《民用建筑节能条例》《建设工程质量管理条例》等上位法规定,《条例(草案)》第四十一条至第五十一条,对政府部门及其工作人员和建设、设计、施工、监理等单位以及房地产开发企业的违法行为,设置了法律责任。

《条例(草案)》和以上说明是否妥当,请予审议。

## 关于《湖南省绿色建筑发展条例(草案)》 审议意见的报告

——2021年3月30日在省十三届人大常委会第二十三次会议上

省人大环资委副主任委员 易佳良

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:  
2021年3月10日,省人民政府向省人

大常委会提交了《关于提请审议〈湖南省绿色建筑发展条例(草案)〉的议案》(以下简

称《条例(草案)》)。环资委2018年开展全省绿色建筑发展情况专题调研,近两年组织开展立法重点调研,在《条例(草案)》起草过程保持与省住建厅、省司法厅的沟通衔接。收到《条例(草案)》后,委员会召开省直有关部门和单位征求意见座谈会,赴永州、长沙听取相关方面意见和建议。3月19日,委员会召开第18次全体会议,对《条例(草案)》进行审议。现将审议意见报告如下:

我委认为,原有的《湖南省民用建筑节能条例》已经不能适应新形势下建筑领域绿色发展的需要。通过立法规范并推动我省绿色建筑发展是深入贯彻习近平生态文明思想、大力实施“三高四新”战略的重要举措,对于建筑领域实现碳达峰、碳中和、满足人民群众对美好生活的需要、促进经济高质量发展具有重要意义。《条例(草案)》针对我省绿色建筑发展中的一些突出问题,提出了可操作的解决方案。为进一步完善《条例(草案)》,提出如下意见和建议:

### 一、关于立法目的

当前,碳达峰、碳中和已纳入国家生态文明建设总体布局,有关部门正在统筹制定2030年前碳排放达峰行动方案。我国建筑领域能耗占全社会总能耗30%左右,是碳减排的重要方面。建议《条例》的立法目的、基本原则,以及后续规划和建设中的标准体系、运行和改造中的能耗监管体系建设、公共建筑能耗限额等,要及时跟进,紧密衔接国家、省碳减排有关要求,适时提高我省建筑节能标准。

### 二、关于规划和建设

1、建议根据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,将《条例(草案)》第十条中的“控制性详细规划”修改为“详细规划”;第十三条中的“城市、镇总体规划”修改为“国土空间总体规划”。

2、《条例(草案)》第十条要与《湖南省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》关

于建设用地规划条件的规定衔接,要求在建设用地规划条件中明确绿色建筑等级、绿色建筑方式等内容,并纳入国有土地使用权出让合同或者建设用地预审与选址意见书。

3、第十二条增加一款作为第二款,明确省人民政府住房和城乡建设主管部门应当依据绿色建筑相关标准,制定完善建设工程定额和造价标准。

### 三、关于运行和改造

1、既有建筑的绿色节能改造是绿色建筑发展的重要方面。建议《条例》明确要求各地区结合城市更新行动和存量住房改造提升,将既有建筑绿色节能改造纳入城镇老旧小区改造范畴。

2、建筑拆除是实现绿色建筑全生命周期管理的重要环节。建议第三十二条明确要求省人民政府住房和城乡建设主管部门建立和完善建筑拆除的相关管理制度,以增强可操作性。

### 四、关于技术与激励措施

1、第三十五条规定的技术研发与推广要进一步细化,更有针对性。

2、第三十六条增加一项“自然通风采光等适宜技术”,以有效降低增量成本。

3、第四十条涉及的政策支持应按照国办和住建部、财政部、人民银行等部门单位的要求,统筹各部门相关资金,加大财政资金投入力度,促进绿色建筑发展。

4、增加绿色建筑人才培养、职业院校设置相关专业的条款,促进绿色建筑人才队伍和企业的发展,为绿色建筑发展提供支撑。

### 五、关于法律责任

1、按照中央深入推进城市管理执法体制改革的要求和《湖南省城市综合管理条例》规定,进一步厘清住建与城市管理和综合执法部门在管理和执法方面的职能、职责。

2、设置的法律形式较为单一,建议根据新修订的行政处罚法,对有严重违法行为的,增加“降低资质等级”、“限制从业”等责任形式,提高法规的刚性和约束力。

3、运行维护是绿色建筑真正实现效能的重要环节。建议增加对运行维护主体违反第二十六条第二款、第二十七条要求的，进行责任追究的条款。

4、罚款处罚标准不统一，建议进一步斟酌，并缩小自由裁量空间。

#### 六、其它意见

1、根据调研情况，我省各地区绿色建筑发展不平衡是突出问题。建议《条例》进一步研究有关制度设计，促进各地区绿色建筑均衡发展，并加强督察考核。

2、第五条第二款增加“城市管理和综合

执法部门”。

3、第八条关于诚信体系建设的规定应明确实施主体，并在绿色建筑的规划建设、运营改造等环节进一步落实。

4、建议第十五、第四十四条删去“明确抗震性能要求”，第二十七条第一款第（三）项和第二十八条第二款补充“供热”。

5、建议在《条例（草案）》第五十二条对第三十九、四十条中的“高等级绿色建筑”作出明确界定，以便于操作。

以上报告，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》修改情况的汇报

——2021年5月25日在省十三届人大常委会第二十四次会议上

省人大常委会委员 王刚  
省人大法制委员会主任委员

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年3月，省十三届人大常委会第二十三次会议审议了《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》（以下简称条例草案），省人大环资委作了审议意见的报告。常委会组成人员审议认为，为了贯彻新发展理念，推行绿色建筑建造方式，规范绿色建筑活动，实现建筑领域节能减排目标，满足人民美好生活需要，制定本条例很有必要；同时就条例草案的立法目的、绿色建筑的规划和运行改造以及法律责任的设置等问题提出了修改意见和建议。会后，为了更多了解绿色建筑发展情

况，4月下旬，省人大常委会副主任周农率部分常委会委员进行了实地视察；5月上中旬又带队赴长株潭和怀化进行了立法调研。常委会法工委会同省人大环资委、省住建厅，根据审议意见和我省实际对条例草案进行了多次修改，并召开了专家论证会、省直部门座谈会。5月11日，省人大法制委召开第三十九次全体会议对条例草案修改稿进行了统一审议，建议常委会将修改后的条例草案提请本次会议继续审议，省人大环资委负责同志列席了会议。会后，法工委对办法草案再次进行了修改，形成了草案二次审议稿。5月



13日,主任会议听取了法制委的汇报,决定将条例草案二次审议稿提请本次常委会会议审议。现将修改的主要情况汇报如下:

### 一、关于绿色建筑等级目标

有的常委会组成人员和省人大环资委审议认为,条例草案没有明确绿色建筑标准的具体内容,不好操作,建议进行完善。为此,在第二条第二款中增加了绿色建筑等级标准;并根据我省的实际情况和建筑领域节能减排的要求,增加了第三条,明确绿色建筑等级目标:“国土空间规划确定的城镇发展边界范围内新建民用建筑,应当按照基本级以上标准建设。”“建筑面积三千平方米以上的国家机关办公建筑和政府投资或者以政府投资为主的其他公共建筑以及建筑面积二万平方米以上的社会投资的大型公共建筑,应当采用装配式建筑方式或者其他绿色建造方式,并按照一星级以上标准建设。鼓励其他公共建筑和居住建筑按照一星级以上标准建设。”“建筑面积三千平方米以上的政府投资的公共建筑,建筑面积二万平方米以上的社会投资的公共建筑,应当应用一种以上可再生能源。”

### 二、关于规划、设计和建设

有的常委会组成人员和省人大环资委审议认为,规划对绿色建筑发展非常重要,建议条例草案进一步完善规划的相关内容。为此,在第八条第二款、第三款分别增加了绿色建筑发展规划的具体内容和政府对绿色建筑发展规划实施情况进行督察的职责;在第十条第三款、第四款分别增加了规划方案审查和规划核实的内容。

有的常委会组成人员审议认为,绿色建筑在建设、设计、施工、监理全过程都要重视工程质量和安全问题。为此,增加了第十八条,对绿色建筑工程质量和安全进行了规定。

### 三、关于促进和鼓励措施

有的常委会组成人员和省人大环资委审议认为,要进一步加大促进和推广绿色建筑

发展的鼓励措施,增强条例的可操作性、实用性。为此,在第三十一条中增加了“建立健全和推广应用装配式全产业链智能建造”的相关内容。在第三十五条中增加了“支持和引导金融机构…对绿色建筑企业适当提高建设用地贷款抵押率”的内容。在第三十七条第一款中增加了第一项,规定对二星级以上绿色建筑、超低能耗建筑以及采用立体绿化技术建造的绿色建筑,可以给予适当的资金、容积率奖励;在第六项中增加对采用装配式商品房全装修方式建造的绿色建筑以及结合湖湘建筑特色有重大技术突破的绿色建筑给予评奖加分;并增加了第二款,规定设区的市、自治州人民政府制定具体鼓励办法。

### 四、其他

1、有的常委会组成人员和省人大环资委审议提出,条例要贯彻“三高四新”战略,紧密衔接国家、省碳减排有关要求,助力碳达峰、碳中和3060目标。为此,在第一条立法目的中增加“推行绿色建造方式”、“实现建筑领域节能减排目标”、“满足人民美好生活需要”等内容;在第八条第二款中明确绿色建筑发展规划应当“确定碳减排的目标和路径”;增加了第二十八条,规定了建筑碳排放的管理要求;在第三十四条中增加了鼓励采用“超低能耗等节能建筑技术”;在第三十七条第一款中增加了对超低能耗建筑四个方面的鼓励措施。

2、有的常委会组成人员和省人大环资委审议提出,绿色建筑发展应当进一步加强绿色建筑人才队伍的建设。为此,在第六条第二款,增加了关于绿色建筑人才引进、培养和绿色建筑从业人员培训的内容。

3、有的常委会组成人员审议提出,绿色建材直接影响绿色建筑的发展,建议条例加大对绿色建材的规范。为此,在第十一条、第十二条、第十四条、第十五条关于绿色建筑建设、设计、施工、监理的规定中增加了应当使用绿色建材和保障建材质量的内容;并在法律责任中增加了第四十一条,明确不

按规定使用绿色建材的法律责任。

4、有的常委会组成人员和省人大环资委审议认为，建筑的“抗震性能要求”在相关法律法规中有详尽规定，不属于本条例调整范围，建议删除。为此，删除了条例草案中关于抗震性能要求的规定。

5、有的常委会组成人员和省人大环资委审议认为，法律责任处罚种类较为单一，有的规定与上位法相重复等，建议修改。为此，作了如下修改：一是将与上位法相重复的关于设计、施工、监理、工程质量检测、竣工验收的法律责任，合并为第四十二条，只作出指引性规定；二是在第三十八条第二款增加通报批评和约谈制度；三是在第四十条关

于施工图审查机构法律责任中，增加了情况严重时禁止一年内从事经营活动的处罚；四是增加了第四十一条，明确了不按规定使用绿色建材的法律责任；五是删除了没有上位法依据且与实际情况不相符合的关于房地产开发企业的法律责任。

6、有的常委会组成人员审议提出，对“民用建筑”的含义不好理解。为此，根据国务院《民用建筑节能条例》的规定，在第四十三条第一项增加了“民用建筑”的解释。

此外，还对个别文字和部分条文顺序作了修改和调整。

以上汇报和条例草案二次审议稿是否妥当，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》审议结果的报告

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会委员 王刚  
省人大法制委员会主任委员

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年5月，省十三届人大常委会第二十四次会议审议了《湖南省绿色建筑发展条例（草案·二次审议稿）》（以下简称二次审议稿）。常委会组成人员认为，二次审议稿较好地吸纳了上次常委会的审议意见，具有较强的针对性和可操作性，同时就进一步完善草案提出了少量修改意见和建议。会后，法工委会同省人大环资委、省住建厅根据审议意见对条例草案进行了修改。6月，法工委

通过湖南人大网向社会征求意见，并书面征求了相关厅局、各市州人大常委会和基层立法联系点的意见。根据各方面的意见，法工委对二次审议稿再次进行了修改。7月12日，省人大法制委召开第四十一次全体会议对修改稿进行统一审议，省人大环资委有关同志列席了会议。会后，法工委再次进行了修改，形成了三次审议稿。7月19日，主任会议听取了法制委的汇报，决定将三次审议稿提请本次常委会会议审议。

法制委审议认为,草案经过常委会会议两次审议和多次修改,已趋于成熟。草案针对我省绿色建筑发展的现实情况,重点从绿色建筑活动、绿色建造方式、建筑领域节能减排等方面进行了规范,与法律、行政法规不相抵触,符合我省实际,建议本次常委会会议审议后予以表决。现将主要修改情况汇报如下:

1、有的常委会组成人员建议对条例适用范围中的绿色建筑活动具体化。为此,将二次审议稿第二条中的“从事绿色建筑活动”修改为“从事绿色建筑规划、建设、运行、改造等活动”。(三次审议稿第二条第一款)

2、有的常委会组成人员建议进一步明晰和完善绿色建筑、超低能耗建筑、可再生能源建筑的界定。为此,一是将绿色建筑定义中的“全寿命期”明确为“建筑的全寿命期”。二是对超低能耗建筑按照超低能耗建筑的建造特点和功能重新进行了界定。三是删除了附则中可再生能源建筑的解释,因草案中没有直接规范可再生能源建筑。(三次审议稿第二条第二款、第四十三条第三项)

3、调研中有的地方提出,二次审议稿第三条规定建筑面积三千平方米以上政府投资的公共建筑和建筑面积二万平方米以上的公共建筑应当应用一种以上可再生能源,落实起来有困难。经与省住建厅和省自然资源厅研究后,缩小了适用范围,将适用对象限定为“单体建筑面积三千平方米以上的政府投资的新建公共建筑”和“单体建筑面积二万平方米以上的社会投资的新建公共建筑”。(三次审议稿第三条第三款)

4、征求意见中有的部门提出,二次审议稿第十条规定自然资源部门对规划方案进行审查、对规划条件予以核实前征求住建部门

意见,与放管服要求不符,难以操作。经与省住建厅和省自然资源厅研究后,删除了征求住建部门意见的内容。(三次审议稿第十条第二款、第三款)

5、有的常委会组成人员审议认为,二次审议稿第二十八条规定了省住建部门关于建筑碳排放的管理职责。建筑碳排放监管职责不仅仅省住建部门有,县级以上人民政府也有责任。为此,分别明确了县级以上人民政府和省住建部门在碳排放监管方面的职责。(三次审议稿第二十八条)

6、有的常委会组成人员审议认为,金融机构对企业的具体优惠措施属国家立法事项,地方立法不宜规定,建议进一步斟酌。中国人民银行长沙中心支行也建议法规中不规定具体金融优惠措施。为此,删除了二次审议稿第三十五条第二款中的“在风险可控的前提下对绿色建筑企业和项目加大支持力度”、“对绿色建筑企业适当提高建设用地贷款抵押率”的规定。(三次审议稿第三十五条第二款)

7、有的常委会组成人员审议认为,对二星级以上绿色建筑、超低能耗建筑以及采用立体绿化技术建造的绿色建筑给予容积率奖励,不宜写入法规,具体增加容积率可以由人民政府规划部门根据建筑具体情况处理。为此,删除了关于给予容积率奖励的内容。为便于市州人民政府制定具体扶持措施,将第三十七条第二款中的“制定前款规定的具体鼓励办法”修改为“制定具体扶持措施”。(三次审议稿第三十七条)

此外,还对个别文字作了调整修改。

三次审议稿和以上报告是否妥当,请予审议。

# 湖南省人民代表大会法制委员会关于 《湖南省绿色建筑发展条例（草案）》 修改情况的再说明

2021年7月30日

省人大常委会：

省十三届人大常委会第二十五次会议对《湖南省绿色建筑发展条例（草案·三次审议稿）》（以下简称三次审议稿）进行了审议。法工委根据常委会审议意见对三次审议稿进行了研究修改。7月29日上午，省人大法制委召开全体会议进行了统一审议，认为可以提请常委会会议表决。省人大环资委有关同志列席了会议。7月29日下午，主任会议听取了法制委的汇报，决定将条例草案提请本次常委会会议表决。现将修改情况说明如下：

1、有的常委会组成人员审议认为，立法目的要体现助推碳达峰碳中和3060目标的实现。为此，在三次审议稿第一条中“实现建筑领域节能减排目标”前增加“助力碳达峰碳中和”。

2、有的常委会组成人员审议认为，从事绿色建筑规划、建设、运行、改造等活动中

包含了促进绿色建筑发展，建议删除三次审议稿第二条“对绿色建筑活动的监督管理和促进发展”中的“发展”。据此，作了相应修改。

3、有的常委会组成人员审议提出，三次审议稿第三十五条中的“降低绿色信贷成本”表述不确切。经研究认为，该规定意在降低融资成本。据此，修改为“降低绿色融资成本”。

4、有的常委会组成人员建议恢复二次审议稿中关于对二星级以上绿色建筑、超低能耗建筑以及采用立体绿化技术建造的绿色建筑给予容积率奖励的规定，以及对企业的具体优惠措施方面的规定。法制委审议认为不宜恢复，理由已在审议结果报告中说明，并与有关常委会组成人员作了沟通。

明确条例施行日期为2021年10月1日。此外，还对其他个别文字作了修改。

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员 会 公 告

第74号

《湖南省红色资源保护和利用条例》于2021年7月30日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员第二十五次会议通过，现予公布，自2021年10月1日起施行。

湖南省人民代表大会常务委员

2021年7月30日

## 湖南省红色资源保护和利用条例

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员第二十五次会议通过)

### 第一章 总 则

**第一条** 为了保护和利用本省丰富的红色资源，彰显湖南作为伟人故里、将帅之乡、红色热土、革命摇篮的历史地位，发挥红色资源培根铸魂的作用，培育和践行社会主义核心价值观，激发全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量，根据有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内红色资源的调查认定、保护管理、传承利用等活动，适用本条例。

法律、法规对红色资源中涉及的文物、档案、历史建筑、烈士纪念设施和非物质文化遗产等已有规定的，从其规定。

**第三条** 本条例所称红色资源，是指新

民主主义革命以来，包括新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期、新时代中国特色社会主义时期，中国共产党团结带领各族人民所形成的具有历史价值、教育意义、纪念意义的下列物质资源和非物质资源，以及蕴含其中的重要精神：

(一) 重要机构、会议、事件、战役、战斗的遗址或者旧址；

(二) 重要人物和具有重要影响的英雄烈士的故居、旧居、活动地、墓地、殉难地和遗物；

(三) 烈士陵园和纪念堂馆、碑亭、雕塑、塔祠等纪念设施或者场所；

(四) 重要的著作、手稿、文电、报刊、影像、文件、宣传品等文献资料和档案资料；

(五) 重大事件和重要事迹, 有代表性的文学、艺术作品等;

(六) 其他物质资源和非物质资源。

**第四条** 红色资源的保护和利用, 必须坚持中国共产党的领导, 坚持历史唯物主义, 遵循尊重史实、严格保护、合理利用、永续传承的原则。

**第五条** 县级以上人民政府应当加强本行政区域内的红色资源保护和利用工作, 将红色资源保护和利用经费列入本级财政预算, 建立红色资源保护利用和经济社会发展相适应的经费保障机制。

乡(镇)人民政府、街道办事处应当协助开展本辖区红色资源的保护和利用工作。

**第六条** 县级以上文化和旅游、文物、退役军人事务、档案等红色资源管理部门(以下简称红色资源管理部门)应当在同级党委宣传部门牵头建立的红色资源保护和利用联席会议统筹、协调和指导下, 根据各自职责负责本行政区域内红色资源管理保护和利用工作。

财政、发展和改革、教育、乡村振兴、住房和城乡建设、公安、民政、自然资源、交通运输、新闻出版、广播电视、人力资源和社会保障、应急管理、网信等部门, 根据各自职责做好红色资源保护和利用相关工作。

**第七条** 红色资源保护和利用联席会议设立专家咨询委员会, 对红色资源保护和利用等事项提供咨询、论证、评审等意见。

**第八条** 鼓励社会力量参与红色资源的保护和利用, 提供志愿服务。

鼓励自然人、法人和其他组织设立红色资源保护和利用公益基金。

鼓励和支持新闻媒体、社会公众对红色资源的保护和利用开展社会监督。

**第九条** 任何单位和个人都有依法保护红色资源的义务, 不得破坏、损毁、侵占或者歪曲、丑化、亵渎、否定红色资源。

任何单位和个人有权对违反前款规定的

行为进行劝阻、投诉、举报。有关部门应当依法及时对投诉或者举报进行处理。

**第十条** 对在红色资源保护和利用工作中做出突出贡献的单位和个人, 按照国家和省有关规定, 给予表彰、奖励。

**第十一条** 省人民政府应当推进跨境、跨省合作交流, 促进红色资源的保护和利用。

县级以上人民政府应当支持红色资源保护和利用的交流合作, 推进共建共享。

## 第二章 调查与认定

**第十二条** 县级以上人民政府应当按照分级分类原则对红色资源实施名录管理, 并向社会公布。

红色资源名录应当载明红色资源的名称、类型、历史价值、产权归属、保护责任人等内容, 其中不可移动红色资源还应当标注地理坐标及相应的界址地形图。

**第十三条** 红色资源管理部门应当开展红色资源普查和专项调查工作, 建立数据库。

任何单位和个人均可以向红色资源管理部门提出列入红色资源名录的建议。

**第十四条** 红色资源保护和利用联席会议专家咨询委员会按照认定标准和程序进行评审, 拟订列入红色资源名录的建议名单。红色资源中涉及的文物、档案、历史建筑、烈士纪念设施和非物质文化遗产已经被确定为国家级和省级的, 直接列入省级红色资源名录的建议名单; 被确定为市、县级的, 分别直接列入市、县级红色资源名录的建议名单。建议名单应当向社会公示, 征求公众意见, 公示时间不得少于三十日。

红色资源保护和利用联席会议根据专家评审意见和公示结果, 并依据国家有关规定, 提出列入红色资源名录的名单, 由同级人民政府公布。

**第十五条** 红色资源名录实行动态调整。对已列入名录的红色资源, 因灭失、损毁等原因致使价值丧失、降低的, 由红色资

源保护和利用联席会议提出调整方案,经同级人民政府公布后调整;对新出现的红色资源,依照本条例第十四条规定程序,及时列入红色资源名录。

**第十六条** 红色资源的调查、认定、调整的具体办法由省人民政府文化和旅游部门会同文物、退役军人事务、档案等部门拟订,经省红色资源保护和利用联席会议研究后,由省人民政府公布。

### 第三章 保护与管理

**第十七条** 县级以上人民政府及其相关部门在组织编制国民经济和社会发展规划、国土空间规划、乡村振兴规划、文化和旅游发展规划等规划时,应当体现红色资源保护和利用的要求。

**第十八条** 不可移动红色资源自公布之日起一年内,由公布的县级以上人民政府合理划定保护范围并向社会公布。保护范围内禁止以下行为:

(一)生产或者储存易燃、易爆、放射性、腐蚀性危险物品;

(二)排放污染物,倾倒、焚烧垃圾和其他废弃物;

(三)采石、采矿、爆破、钻探、挖掘;

(四)开展与红色资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动;

(五)其他影响、危害、破坏红色资源安全、历史风貌和环境的行為。

禁止擅自拆除、改(扩)建、迁移不可移动红色资源。

**第十九条** 红色资源管理部门对列入红色资源名录的遗址、旧址、纪念设施或者场所设置保护标志。

保护标志的样式由省文化和旅游部门会同有关部门提出,报省红色资源保护和利用联席会议研究后确定。

任何单位和个人不得擅自设置、移动、涂污、损毁保护标志。

**第二十条** 县级以上人民政府可以根据红色资源保护和利用需要,在自愿、平等协商的基础上通过购买、产权置换、接受捐赠等方式取得红色资源所有权,或者在产权不变的条件下通过合理补偿、租赁等方式保护和利用红色资源。

**第二十一条** 不可移动红色资源实行保护管理责任人制度。保护管理责任人按照下列规定确定:

(一)红色资源保护管理机构法定代表人或者主要负责人为责任人;

(二)无保护管理机构的,管理使用单位主要负责人为责任人;

(三)集体所有的,所属集体组织主要负责人为责任人;

(四)私人所有的,所有人及其管理使用人为责任人;

(五)权属不明确的,由红色资源管理部门指定责任人。

**第二十二条** 不可移动红色资源的保护管理责任人应当履行下列职责:

(一)开展日常保养、维护和巡查;

(二)配合有关部门进行监督检查、维修保养、宣传教育等工作;

(三)采取防火、防盗、防雷击、防坍塌、防水损等安全措施,发现重大安全隐患,立即向有关部门报告并采取相应抢救保护措施;

(四)法律、法规规定的其他保护责任。

红色资源管理部门应当与保护管理责任人签订红色资源保护协议,明确双方的权利义务关系。

**第二十三条** 红色资源管理部门应当会同相关部门建立管理安全检查监督制度,制定突发事件的安全应急预案,定期开展检查,及时发现和消除安全隐患。

**第二十四条** 红色资源收藏单位应当建立藏品档案,根据馆藏红色资源保护的需要建立、健全管理制度,并报红色资源管理部门备案。

**第二十五条** 国有不可移动红色资源由使用人负责修缮、养护，非国有不可移动红色资源由所有人负责修缮、养护。可移动红色资源的修复、养护由所有人或者使用人负责。所有人或者使用人不具备修缮能力的，有关人民政府应当给予帮助。

对存在坍塌、损毁、灭失等危险的红色资源，红色资源所有人或者使用人应当开展抢救性保护和修缮、修复。

可移动红色资源的修复、复制、拓印，应当遵守相关技术规范。

**第二十六条** 检察机关依法在红色资源保护工作中开展公益诉讼。

#### 第四章 传承与利用

**第二十七条** 县级以上文化和旅游、文物、档案等部门和社科研究、高校等机构，应当组织开展红色资源理论研究，加强档案整理利用研究，挖掘本省红色资源的历史价值和时代内涵。

**第二十八条** 新闻出版等部门应当支持红色资源理论研究成果、红色主题出版物的出版发行。

鼓励出版单位开展红色资源理论研究成果、红色主题出版物的出版策划和宣传推广，开发融媒体出版物，组织红色主题阅读活动。

**第二十九条** 广播、电视、报刊、网站等媒体应当坚持正确舆论导向，通过新闻报道、开设专栏、发布公益广告等方式传承利用红色资源，并创新传播方式，拓展新媒体传播渠道。

**第三十条** 县级以上文化和旅游、新闻出版、教育等部门应当支持红色主题文艺作品的创作和传播，通过文艺精品创作扶持等机制，加大扶持力度。

鼓励文艺表演团体、文艺工作者、演出场所经营单位等开展红色主题文艺作品创作、展演展映等活动。

鼓励在本省首发、首演、首映、首展优

秀红色主题文艺作品。

红色资源的主题创作、传播交流、展览展示、影视拍摄等，应当防止过度商业化、娱乐化，杜绝低俗化。

**第三十一条** 教育部门应当将红色资源传承融入思想道德、文化知识、社会实践等教育教学内容。学校应当将红色资源传承纳入日常教学活动，通过组织学生参观红色遗址、旧址、纪念设施或者场所等方式，开展爱国主义、集体主义与社会主义教育。

**第三十二条** 红色资源管理部门应当支持单位、个人依法获得红色资源知识产权，依法开展红色资源的史料收集、理论研究、图书出版、影像拍摄等宣传教育与传播交流工作，发挥红色资源的公共文化服务和社会教育功能。

**第三十三条** 县级以上人民政府应当因地制宜发展红色旅游，支持红色资源工程项目建设，完善道路交通、信息通讯等基础设施和公共服务设施，打造具有地方特色的红色旅游品牌。

县级以上人民政府文化和旅游部门应当加快红色旅游精品体系与配套服务建设，指导旅游企业开发、推广红色旅游线路、产品和服务，打造红色旅游经典景区和精品线路，加强红色旅游秩序监管，促进红色资源传承利用与旅游融合发展。

县级以上人民政府发展和改革、交通运输部门应当会同文化和旅游部门合理布局红色旅游交通线路，重点推进红色旅游经典景区、精品线路与高速公路、主要交通干线的连接，完善公路红色旅游交通标志设置。

**第三十四条** 国家机关、人民团体、企业事业单位、基层群众性自治组织和其他社会组织应当开展红色主题教育，在国庆节、清明节、烈士纪念日等重要节日和重大纪念日，组织红色宣传教育活动。

干部教育培训机构应当将红色主题教育纳入教学必修课程，开展红色现场教学。

**第三十五条** 具备开放条件的红色遗



址、旧址、纪念设施或者场所，应当按照国家有关规定，免费或者优惠向社会公众开放。

鼓励档案馆、博物馆、纪念馆、党史馆、美术馆、图书馆以及其他单位和个人将所有或者保管的红色资源，向社会开放或者公布。

**第三十六条** 具备开放条件的红色遗址、旧址、纪念设施或者场所应当向公众提供陈列展览、展示体验等服务。档案馆、博物馆、纪念馆、党史馆、美术馆、图书馆以及其他红色资源收藏单位应当利用收藏的红色资源，开展专题展览、公益讲座、媒体宣传、阅读推广等传承利用活动。

红色资源传承利用应当注重运用现代技术手段，开展体验式、沉浸式等多种形式的展览展示；注重发挥新兴媒体优势，利用网络传播平台，开展网上红色主题宣传教育。

红色遗址、旧址、纪念设施或者场所的展览展示内容和解说词应当具有准确性、完整性和权威性，遵守国家和省有关规定。红色资源管理部门应当加强指导和监督。

**第三十七条** 鼓励利用红色资源开发文化创意产品，将取得的收入用于加强红色资源保护和利用。

鼓励利用市场机制，探索版权合作等多样化合作模式，引导各类市场主体利用红色资源开发文化创意产品。

**第三十八条** 县级以上人民政府及其相关部门应当根据红色资源保护和利用的实际需要，支持有关单位加强红色资源保护和利用的人才培养和队伍建设，提高职业素养和

服务能力。

## 第五章 法律责任

**第三十九条** 违反本条例第九条第一款规定，破坏、损毁、侵占或者歪曲、丑化、亵渎、否定红色资源的，由有关红色资源管理部门责令改正；造成损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十条** 违反本条例第十八条规定的，由有关红色资源管理部门责令改正；造成损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条** 违反本条例第十九条第三款规定，擅自设置、移动、涂污、损毁红色资源保护标志的，由县级人民政府文化和旅游部门责令改正，处二百元以上二千元以下罚款。

**第四十二条** 国家工作人员在红色资源保护和利用工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。

## 第六章 附 则

**第四十三条** 本条例自2021年10月1日起施行。

# 湖南省人大教育科学文化卫生委员会 关于提请审议《湖南省红色资源保护和利用条例 (草案)》的议案

省人大常委会：

为维护国家法制统一和适应我省经济社会发展的需要，根据有关法律和行政法规，结合本省实际，我委拟定了《湖南省红色资源保护和利用条例（草案）》及其说明，并经我委全体会议审议通过，现提请审议。

湖南省人大教育科学文化卫生委员会

2021年5月13日

## 关于《湖南省红色资源保护和利用条例 (草案)》的说明

——2021年5月25日在省十三届人大常委会第二十四次会议上

省人大常委会委员

蒋祖烜

省人大教科文卫委员会委员

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人大教科文卫委员会的委托，我就《湖南省红色资源保护和利用条例（草案）》以下简称（条例草案）作如下说明。

### 一、制定条例的必要性

习近平总书记指出，革命博物馆、纪念馆、党史馆、烈士陵园等是党和国家红色基因库，要讲好党的故事、革命的故事、根据地的故事、英雄和烈士的故事，加强革命传统教育、爱国主义教育、青少年思想道德教

育，把红色基因传承好，确保红色江山永不变色。红色资源的有效保护和合理利用，事关中国共产党领导下红色文化的传承与传播，事关社会主义先进文化的建设与发展，事关民族复兴千秋伟业红色江山世代相传，是党和国家一项十分重要的工作。

湖南是伟人故里、将帅之乡、红色热土、革命摇篮，有众多的红色文化遗存，遗址遗迹多，分布空间广，开展爱国主义教育和革命传统教育价值高。去年习近平总书记在湖

南考察时用“十步之内必有芳草”来高度评价我省丰富的红色资源。为了发挥红色资源培根铸魂的作用，培育和践行社会主义核心价值观，制定一部切合我省实际的地方性法规，以法治力量保护和利用红色资源，意义重大，十分必要。

## 二、条例起草的过程

条例起草过程充分体现党的领导，体现以人民为中心的法治思想，注重吸收人大代表、一线和专业工作者的意见，科学立法。今年2月法工委与我委主动对接谋划，启动了相关立法工作。3月，我委牵头会同省文化和旅游厅、省文物局并邀请中南大学法学院专家组建了条例起草小组。4月16日，省委宣传部牵头召开了协调会议，成立了立法工作专班。4月中下旬由常委会领导带队赴湘潭、株洲、张家界、湘西州等地开展了立法专题调研。为保证立法质量，我委以书面形式向25家省直单位、14个市州和11个重点县、26名人大代表及部分专业人士，征求了条例草案的意见建议。后又多次会同相关部门对条例草案进行修改，并经我委第14次全体会议审议。在此基础上，形成了现在的条例草案，共设六章四十八条。5月13日，常委会第24次主任会议决定提请本次会议审议。

## 三、需要说明的几个问题

(一)关于时间跨度。已出台的省外同类型地方性法规，对红色资源的认定，有的仅限于新民主主义革命时期，有的则包括社会主义革命和建设时期。我省借鉴了部分省市的做法，将时间延伸至中国特色社会主义新时代。在第三条中明确规定：“本条例所称红色资源，是指在新民主主义革命时期至中国特色社会主义新时代的各个历史时期，中国共产党领导团结各族人民所形成的本行政区域内具有历史价值、教育意义、纪念意义的资源。”

(二)关于政府职责。针对红色资源保护和利用存在多头管理、条块分割、资源整

合不足的问题，条例草案第五条至第七条明确，县级以上人民政府应当建立协调机制，统筹协调本行政区域内红色资源保护和利用工作；应当组织编制红色资源保护和利用专项规划，并纳入本级国民经济和社会发展规划与国土空间规划、乡村振兴规划。同时，明确了文化和旅游、文物、退役军人事务、档案等4个部门为主管部门，其他部门按照各自职责做好相关工作。

(三)关于财政投入。红色资源的保护和利用工作，离不开各级财政的资金保障。为此，条例草案第八条规定，县级以上人民政府应当将红色资源保护和利用经费列入本级财政预算，建立与经济社会发展相适应的经费保障机制；应当根据实际需要设立财政专项资金，逐步增加对红色资源保护和利用的财政投入。第二十六条规定，非国有不可移动红色资源的保护管理责任人承担日常养护费用确有困难的，可以由核定公布该红色资源的人民政府给予适当补助。

(四)关于调查认定。条例草案从便于工作开展的角度，作出三个方面规定：一是要求普查建档。第十四条规定，县级以上人民政府有关部门应当依法定期开展红色资源普查和专项调查工作。二是实行名录管理。第十五条至第十七条，对名录的申报、认定、调整作了明确，构建了红色资源认定和分级分类保护的基础性制度。三是规范征集工作。第十八条规定，有关部门和单位应当定期依法开展文献、档案、史料、口述资料和代表性实物等红色资源的征集工作。

(五)关于保护管理。条例草案作了一些具有针对性和可操作性的制度设计。一是明确保护责任人及其责任。第二十二条、第二十三条等，规定了不可移动红色资源的保护实行保护管理责任人制度，区分五种情形规定，确定了保护管理责任人，明确了四项主要管理职责。二是实行原址保护、迁移保护。第二十四条规定，不可移动红色资源应当实行原址保护。因不可移动红色资源保护

和利用需要迁居的，县级以上人民政府应当予以支持或补偿。三是规范修缮养护。第二十六条规定，不可移动红色资源的修复修缮应当报主管部门审批，遵循不改变原状、最小干预的原则。

（六）关于传承利用。条例草案第三十条支持公民、法人和非法人组织依法开展红色资源的史料收集、理论研究、图书出版、影像拍摄等宣传教育与传播交流工作；第三十三条规定国有红色资源保护单位、收藏单位、传承单位应当向社会公众免费开放；第三十四条明确加强红色旅游公共信息和咨询平台建设，促进红色旅游与其他旅游业态融合发展；第三十七条规定教育部门、各级各类学校应当将红色文化主题教育纳入教育内容，加强学生的爱国主义、集体主义与社会

主义教育；第三十八条规定有关单位应当在重要节日和重大纪念日，组织红色文化宣传教育活动；第四十条鼓励和支持社会公众通过多种方式参与红色资源的保护和利用。

（七）关于法律责任。条例草案第四十一条规定，如发现有破坏、损毁、侵占或者歪曲、丑化、亵渎、否定红色资源等相关违法行为的，有关部门应当依法及时查处。同时，还明确了国家工作人员、管理单位责任人、以及公民、法人和非法人组织，违反本条例规定所要承担的法律責任。

此外，条例草案还对红色资源保护和利用的公益基金、社会义务、表彰奖励、合作交流、保护范围、禁止事项、安全要求、人才保障、资金监管等作了相应规定。

条例草案及以上说明，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会关于 《湖南省红色资源保护和利用条例（草案）》修改 情况的汇报

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大法制委副主任委员  
省人大常委会法工委主任

吴秋菊

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年5月，省十三届人大常委会第二十四次会议分组审议了省人大教科文卫委提请审议的《湖南省红色资源保护和利用条例（草案）》（以下简称条例草案）。常委会组成人员认为，在中国共产党成立百年华诞之际，出台红色资源保护和利用的地方性法规具有十分重要的意义，建议抓紧修改完善后尽快出台。同时，常委会组成人员提出了一些修改意见和建议。

会后，法工委会同省委党史研究院、省人大教科文卫委、省文化和旅游厅、省文物局根据常委会组成人员的审议意见，对条例草案进行了修改。省人大常委会副主任周农同志带队到郴州进行了调研；法工委到山东省、江西省进行了调研。召开了省委宣传部、省委党史研究院、省人大教科文卫委、省教育厅、省财政厅、省住建厅、省交通厅、省文化和旅游厅、省退役军人事务厅、省文物局、省档案局等相关单位参加的部门座谈会，

并书面征求了省人民政府办公厅和其他相关单位的意见。根据各方面的意见,法工委进行了多次修改,形成了条例草案二次审议稿(以下简称二次审议稿)。7月12日,省人大法制委召开全体会议进行了统一审议,省人大教科文卫委有关负责同志列席了会议。7月19日,主任会议听取了法制委关于条例草案修改情况的汇报,决定将二次审议稿提请本次常委会会议审议。现将主要修改情况汇报如下:

### 一、关于红色资源的界定

有的常委会组成人员提出,条例草案第三条列举了七个方面红色资源,但不够完整,精神方面的资源不够全面,建议修改完善。据此,二次审议稿第三条在列举项中增加了“重大事件和重要事迹,有代表性的歌曲、剧目等”,并增加“其他物质资源和非物质资源”作兜底,增强了完整性。按照常委会主任会议的意见,在红色资源的界定中增加了“四个时期”,修改为“本条例所称红色资源,是指新民主主义革命以来,包括新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代,中国共产党领导和团结各族人民所形成的具有历史价值、教育意义、纪念意义的下列物质资源和非物质资源,以及蕴含其中的重要精神。”

### 二、关于协调机制

有的常委会组成人员建议参照《上海市红色资源传承弘扬和保护条例》,建立党委部门牵头的联席会议制度。调研、论证中也有很多部门的同志反映,建立党委部门牵头的联席会议制度有利于进一步健全工作机制、明确保护管理责任、加强传承利用。鉴于红色资源保护和利用工作政治性强,必须加强党委领导。据此,二次审议稿参照法律有关规定,借鉴上海的立法经验,在广泛征求意见的基础上,规定省、市、县级宣传部门牵头建立红色资源保护和利用联席会议,统筹、指导、协调、推动红色资源保护和利用工作,

研究决定红色资源保护和利用的重大事项。

(二次审议稿第五条)

### 三、关于调查认定

有的常委会组成人员提出,条例草案关于红色资源调查认定的程序规定过于复杂。调研论证中有同志提出,条例草案关于动态调整的规定操作性不强。据此,将认定程序明确为评审和公示两个环节,并对评审和公示的程序进行了规定。此外,还对红色资源的调查认定及调整具体办法的制定程序进行了修改。(二次审议稿第十五条、第十六条)

### 四、关于保护管理

有的常委会组成人员提出,对红色资源的保护管理,重在按照职责进行分类保护,英雄烈士保护法、退役军人保障法、文物保护法等已有保护管理规定的,不宜重复规定,建议化繁为简。据此,主要作了以下修改,一是删除了条例草案中上位法已有规定的内容,分别是条例草案第十九条、第二十四条、第二十五条;二是结合我省实际,并参照文物保护法,对修缮养护的内容进行了细化(二次审议稿第二十五条);三是鉴于有关法律、法规对文物等红色资源保护有比较详尽的规定,有关部门和基层的同志建议没有必要编制专项规划,因此删除条例草案第七条中有关专项规划的内容,同时要求编制国民经济和社会发展规划、国土空间规划、乡村振兴规划、文化和旅游发展规划等规划时,应当体现红色资源保护和利用的要求(二次审议稿第十七条);四是完善了保护标志的规定(二次审议稿第十九条);五是鉴于目前支持红色资源保护和利用的专项资金已有文物保护专项资金、传统村落保护专项资金和退役军人专项资金等,按照国家和省加强财政资金统筹使用的有关要求,不宜再单独设立红色资源保护和利用专项资金。据此,删除了条例草案第八条第二款内容。

### 五、关于传承利用

有的常委会组成人员提出,应当加强红色资源传承利用工作,要加强红色资源理论

研究、红色资源与传统旅游资源的深度融合、人才专业队伍建设等内容。据此，主要作了以下修改，一是根据实际需要，借鉴外省市立法经验，增加了理论研究、出版发行、新闻传播、文艺创作等四条（二次审议稿第二十七条、第二十八条、第二十九条、第三十条），将学校教育规定充实完善后单列一条（二次审议稿第三十一条）；二是对条例草案关于向社会开放、陈列展览、文创开发的规定进行了修改完善（二次审议稿第三十五条、第三十六条、第三十七条）；三是将条例草案第十条、第三十四条、第三十五条修改整合为二次审议稿第三十三条，进一步明确了红色旅游发展中各级政府及其有关部门的职责。

#### 六、关于法律责任

有的常委会组成人员提出，条例草案第四十二条、第四十四条、第四十五条提出的

约谈、及时调整目录、开展监督检查等不是法律责任，应调整到其他章节或作删除，并建议对法律责任进行科学设置，少设处罚。据此，主要作了以下修改，一是删除了条例草案第四十一条、第四十二条、第四十三条、第四十四条、第四十六条、第四十七条；二是增加了关于擅自设置、移动、涂污、损毁红色资源保护标志的法律责任（二次审议稿第四十一条）；三是对破坏、损毁、侵占或者歪曲、丑化、亵渎、否定红色资源的法律责任（二次审议稿第三十九条）和在不可移动红色资源的保护范围从事禁止性行为的法律责任（二次审议稿第四十条）作了补充完善。

此外，对条例草案部分条文及内容作了整合，对部分文字作了修改，对部分条文的顺序作了调整。

二次审议稿和以上汇报是否妥当，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省红色资源保护和利用条例 （草案）》审议结果的报告

——2021年7月30日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大法制委副主任委员  
省人大常委会法工委主任

吴秋菊

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7月28日，省十三届人大常委会第二十五次会议审议了《湖南省红色资源保护和利用条例（草案·二次审议稿）》（以下简称二次审议稿）。常委会组成人员审议认为，二次

审议稿较好地采纳了上次常委会会议的审议意见，已趋于成熟。同时，对部分条款提出了一些修改意见和建议，建议作进一步修改完善后提请本次常委会会议表决。

7月20日，省人大常委会党组就二次审

议稿中几个主要问题向省委请示。7月28日，省委作出批示。会后，法工委根据省委批示以及常委会组成人员的审议意见，会同省人大教科文卫委、省文旅厅对二次审议稿作了修改。7月29日上午，省人大法制委召开全体会议进行了统一审议，省人大教科文卫委有关负责同志列席了会议。7月29日下午，主任会议听取了法制委的汇报，决定将条例草案提请本次常委会会议表决。

法制委审议认为，条例草案经过常委会两次会议审议和多次修改，较好地吸收了各方面的意见，进一步完善了红色资源的概念界定，并在协调机制、传承利用等方面进行了修改完善，已比较成熟，与宪法、法律、行政法规不相抵触，符合我省实际，建议提请本次常委会会议表决。现将主要修改情况汇报如下：

1、根据省人大常委会党组报省委请示的批示意见，在二次审议稿第四条基本原则中增加“坚持历史唯物主义”。同时，将二次审议稿第五条与第六条第一款合并，作为草案表决稿第六条。

2、有的常委会组成人员提出，应当进一步明确县级以上人民政府以及乡（镇）人民政府、街道办事处在红色资源保护利用中的职责。据此，在二次审议稿第五条中增加了“县级以上人民政府应当加强本行政区域内的红色资源保护和利用工作”和“乡（镇）人民政府、街道办事处应当协助开展本辖区

红色资源的保护和利用工作”的规定。

3、有的常委会组成人员提出，为增强红色资源传承利用效果，要进一步充实网络化、数字化传播，以及体验式、沉浸式展览展示的内容。据此，在二次审议稿第三十六条中增加一款，规定“红色资源传承利用应当注重运用现代技术手段，开展体验式、沉浸式等多种形式的展览展示；注重发挥新兴媒体优势，利用网络传播平台，开展网上红色主题宣传教育。”

4、有的常委会组成人员提出，对早期领导人的故居修缮，应当符合国家有关规定。据此，在二次审议稿第十四条中增加“依据国家有关规定”。同时，根据常委会组成人员的审议意见，将二次审议稿第十四条中红色资源建议名单公示时间由“二十日”修改为“三十日”。

5、列席本次常委会会议的代表提出，二次审议稿第十八条第一款第三项中“取土”的禁止行为在实际中难以执行到位，需进一步斟酌。据此，参照《中华人民共和国文物保护法》有关规定，删除了二次审议稿第十八条第一款第三项中关于禁止开荒、取土的规定。同时，结合我省实际，在二次审议稿第二十二条第一款第三项中增加了保护管理责任人防雷击、防水损的职责。

此外，还对个别条款顺序作了调整，对个别文字作了修改。同时，明确施行日期为2021年10月1日。

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员 会公告

第 75 号

《湖南省水利工程管理条例》于 2021 年 7 月 30 日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员  
会第二十五次会议通过，现予公布，自 2021 年 10 月 1 日起施行。

湖南省人民代表大会常务委员会

2021 年 7 月 30 日

## 湖南省水利工程管理条例

(2021 年 7 月 30 日湖南省第十三届人民代表大会常务委员第二十五次会议通过)

**第一条** 为了加强水利工程管理，保障水利工程安全运行，保护人民生命财产安全，发挥水利工程的功能和效益，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国长江保护法》等有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本省行政区域内水利工程的管理、保护和利用。

本条例所称水利工程，是指防洪、除涝、灌溉、水力发电、供水等各类工程及其配套设施，包括水库、水闸、堤防、泵站、灌区和农村供水、水电站、水文设施等工程。

《湖南省小型农田水利条例》对小型农田水利设施的管理、保护和利用另有规定的，从其规定。

**第三条** 县级以上人民政府应当加强对水利工程管理、保护和利用工作的领导，将水利工程建设纳入本行政区域国民经济和社

会发展规划，加大对水利工程管理和保护的投入，保障水利工程安全运行。

乡（镇）人民政府、街道办事处按照职责做好辖区内水利工程管理、保护和利用工作。

村（居）民委员会应当协助做好水利工程管理相关工作。

**第四条** 县级以上人民政府水行政主管部门对本行政区域内水利工程实施统一监督管理，负责维护水利工程运行秩序，保护水生态安全，防止水污染和水土流失，依法查处破坏水利工程的违法行为。

县级以上人民政府发展改革、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、农业农村、林业、应急管理等部门，按照各自职责做好水利工程监督管理相关工作。

**第五条** 鼓励水利工程所有者和管理者



采用先进技术和措施,加强信息化建设,推进标准化、现代化管理。

**第六条** 任何单位和个人不得破坏、侵占、损毁水利工程建筑物、构筑物及其配套设施,对破坏、侵占、损毁水利工程的行为有权制止或者向水行政主管部门举报。

**第七条** 对在水利工程管理、保护中做出突出贡献的单位和个人,县级以上人民政府及其有关部门应当按照国家有关规定予以表彰和奖励。

**第八条** 保护范围在同一县级行政区域内的水利工程,由县(市、区)人民政府水行政主管部门监督管理。

保护范围跨行政区域的水利工程,由共同的上一级人民政府水行政主管部门监督管理,或者经共同的上一级人民政府批准,由其所属水行政主管部门指定设区的市、自治州或者县(市、区)人民政府水行政主管部门监督管理。

**第九条** 县级以上人民政府或者其授权的部门应当依法确定水利工程产权,颁发产权证书。

水利工程所有者承担水利工程运行维护管理主体责任。

**第十条** 水利工程所有者应当根据工程规模和投资模式采用明确管理单位或者专人、购买服务等方式确定水利工程管理者,落实运行维护管理责任。

国有水利工程具体管理方式由县级以上人民政府水行政主管部门会同有关部门按照国家有关规定提出,报同级人民政府批准。

**第十一条** 下列水利工程应当明确水利工程管理单位:

- (一)大、中型水库;
- (二)大型水闸;
- (三)三级以上堤防;
- (四)大型泵站;
- (五)大型和重点中型灌区;
- (六)千吨万人以上农村供水工程。

鼓励前款所述水利工程管理单位兼管其

他水利工程。

县级以上人民政府可以按照流域或者区域明确水利工程管理单位统一管理流域或者区域内水利工程。

鼓励社会力量参与水利工程运营、管理、维护。

**第十二条** 水利工程所有者和管理者应当建立健全并落实日常运行、维修养护和安全管理等相关制度,加强水利工程的安全监测、日常巡查、维修养护、控制运行、安全保卫等工作,完善水利工程技术档案,规范操作规程,保障水利工程完好和运行安全。

**第十三条** 水利工程所有者或者管理者应当承担日常运行、维修养护和安全管理所需费用。乡村管理的水利工程,运行、管理、维护经费确有困难的,县级以上人民政府适当给予补助。

纯公益性的水利工程,其日常运行、维修养护和安全管理经费依管理职责由县级以上人民政府纳入财政预算。其他水利工程根据县级以上人民政府的要求承担公益性任务所发生的费用,由县级以上人民政府根据实际情况给予保障。

**第十四条** 水利工程所有者或者管理者应当按照国家有关规定对水利工程进行安全鉴定,经鉴定确有安全隐患的,应当落实整治措施,消除安全隐患。

**第十五条** 水利工程确需调整原有功能的,水利工程所有者或者管理者应当进行技术论证,征求利害关系人意见,由有管辖权的水行政主管部门审查批准。

**第十六条** 水利工程部分功能或者基本功能丧失,确需降低等级使用或者报废的,水利工程所有者或者管理者应当按照国家和省有关规定,组织安全鉴定和技术论证,由有管辖权的水行政主管部门审查批准。

经批准报废的水利工程,水利工程所有者或者管理者应当在规定期限内拆除、清理,或者采取符合安全要求的措施。

**第十七条** 县级以上人民政府应当组织

相关部门划定本行政区域内水利工程管理和保护范围。水利工程管理和保护范围的划定标准，由省水行政主管部门会同相关部门按照国家、省有关规定制定。

**第十八条** 水利工程管理和保护范围的划定，由水利工程所有者或者管理者提出划定方案，经有管辖权的水行政主管部门会同相关部门审核后，报同级人民政府批准并向社会公布。

水利工程管理和保护范围与其他用地范围重叠交叉的，应当协商解决；协商不成的，报有管辖权的人民政府决定。

经批准的水利工程管理和保护范围，由水利工程所有者或者管理者设立界桩、公告牌、警示标志等标识，任何单位和个人不得擅自移动、破坏。

**第十九条** 在水利工程保护范围内，禁止任何单位和个人从事影响水利工程运行和危害水利工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动。

在水利工程管理范围内，除前款规定外，还禁止下列行为：

- (一) 建设影响水利工程运行和危害水利工程安全的建筑物、构筑物；
- (二) 擅自蓄水、引水、放水、截流、堵塞渠道；
- (三) 围垦造地、填占水库；
- (四) 倾倒垃圾、渣土等废弃物；
- (五) 擅自操作水闸、启闭机等设备；
- (六) 法律、法规规定的其他禁止行为。

**第二十条** 水行政主管部门应当设置禁行标志和设施，禁止除防汛抢险、水利工程管理和维护外的其他机动车辆在未兼作道路的堤顶、坝顶以及水闸工作桥上通行。

确需兼作道路的堤顶、坝顶以及水闸工作桥等应当符合安全通行要求。

**第二十一条** 单位和个人依照相关法律、法规的规定，在确保水利工程安全、生态安全、水质不降低、主要功能不改变、服从防汛抗旱指挥调度和水资源调度的前提

下，可以开展供水、旅游、科普、文化教育等综合利用活动。

利用水利工程开展经营活动，不得危害水利工程安全，不得污染水源、破坏生态环境。

**第二十二条** 水利工程供水应当优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，并兼顾农业、工业用水以及航运等需要。经营性供水的，实行有偿供水和计量收费。

**第二十三条** 具有历史文化价值的水利工程的利用，应当按照其原有功能、建筑特点和历史风貌，加强管理和保护。

**第二十四条** 各级人民政府、水行政主管部门、其他有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第二十五条** 违反本条例第十六条第二款规定，对经批准报废的水利工程未在规定时间内拆除、清理，或者未采取符合安全要求的措施的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令改正，处一万元以上十万元以下罚款。

**第二十六条** 违反本条例第十八条第三款规定，擅自移动、破坏水利工程界桩、公告牌、警示标志等标识的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者赔偿损失。

**第二十七条** 违反本条例第十九条规定，按照下列规定处罚：

(一) 从事影响水利工程运行和危害水利工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、采取补救措施，对在保护范围内的处一万元以上三万元以下罚款，对在管理范围内的处三万元以上五万元以下罚款。

(二) 建设影响水利工程运行和危害水利工程安全的建筑物、构筑物的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、限期拆除，处一万元以上十万元以下罚

款。

(三)擅自蓄水、引水、放水、截流、堵塞渠道的,由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、采取补救措施,处一万元以上五万元以下罚款。

(四)围垦造地、填占水库的,由县级以上人民政府水行政、自然资源等主管部门按照职责分工,责令停止违法行为,限期拆除并恢复原状,处五万元以上五十万元以下罚款。

(五)倾倒垃圾、渣土等废弃物的,由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、采取补救措施,处五百元以上三

千元以下罚款。

(六)擅自操作水闸、启闭机等设备的,由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为、采取补救措施,处一万元以上五万元以下罚款。

**第二十八条** 违反本条例第二十条第一款规定,机动车辆在未兼作道路的堤顶、坝顶以及水闸工作桥上通行的,由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为,处一百元以上五百元以下罚款。

**第二十九条** 本条例自2021年10月1日起施行。

## 湖南省人民政府关于提请审议 《湖南省水利工程条例(草案)》的议案

省人大常委会:

为了加强水利工程管理,保障水利工程安全运行,保护人民生命财产安全,发挥水利工程的功能和效益,结合本省实际,省人民政府拟定了《湖南省水利工程条例(草案)》及其说明,现提请审议。

湖南省人民政府省长 毛伟明

2021年4月30日

# 关于《湖南省水利工程条例（草案）》的说明

——2021年5月25日在省十三届人大常委会第二十四次会议上

省水利厅厅长 颜学毛

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，现就《湖南省水利工程条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明：

## 一、制定条例的必要性

我省河湖众多、水系发达、水资源丰富。在省委、省政府正确领导下，形成了防洪、治涝、灌溉、供水、发电等水利工程体系。据统计，全省已建成水库13737座、堤防1.3万公里、灌区7.39万个、水闸12017座、农村饮水工程4万余处、水电站4431座等。全省防洪、供水、水安全保障能力显著增强，为我省经济社会平稳较快发展提供了有力保障。

随着经济社会的进一步发展，水利工程的管理、保护和利用面临新的挑战：一是管理体制机制需要优化完善、管理责任需要进一步明确；二是需要进一步加强对水利工程的管理和保护，严厉打击管理和保护范围内违法行为；三是需要进一步发挥水利工程的综合效益。因此，为从制度上应对新的挑战，进一步发挥水利工程保护水资源、改善水环境、保障防洪安全和拉动经济发展的重要作用，有必要制定本条例。

## 二、起草审查过程

根据省人大常委会、省人民政府2021年立法计划，省水利厅高度重视《湖南省水利工程条例（草案送审稿）》（以下简称《条例（草案送审稿）》）立法起草工作，成立了立法工作专班，落实专项工作经费，制定起草工作实施方案。2020年8月，派出了3个调研组分别赴长沙、益阳、娄底、邵阳、衡阳、湘潭等地开展立法调研，广泛听取意见，在

此基础上形成《条例（草案送审稿）》初稿；2020年10月至2021年1月，分别征求财政、自然资源、生态环境等相关省直部门意见，召开全省水利局长座谈会听取意见；组织相关部门和专家召开了起草质量评估会，形成了《条例（草案送审稿）》和起草说明。2021年2月，通过省水利厅厅务会议审议，进一步修改完善，3月按程序将《条例（草案送审稿）》报送省人民政府。

省司法厅收到《条例（草案送审稿）》后，按照科学立法、民主立法、依法立法的要求，认真做好了以下审查和修改工作：一是广泛征求意见。在省人民政府门户网站、省司法厅网站公开征求意见；书面征求有关省直部门、14个州市政府的意见。二是认真开展立法调研。赴长沙、衡阳、邵阳、益阳、常德等地开展立法调研，实地了解湖南省水利工程管理运行具体情况；召开由市直部门、县直部门、乡镇街道、水利工程管理单位代表等参加的座谈会，听取水利工程运行管理中存在的问题以及立法建议。3月下旬，赴重庆市调研，学习借鉴外省水利工程管理先进经验和做法。三是召开专家论证会。3月30日，召开专家论证会，就《条例（草案送审稿）》中的重点问题进行论证。四是召开协调会。4月2日，召开由住房城乡建设、生态环境等相关省直部门参加的部门协调会。五是4月7日经过省司法厅厅务会议审议。六是向显辉副省长作了立法专题汇报。根据各方面意见，反复修改，形成《条例（草案）》。4月19日，省人民政府第104次常务会议审议并原则通过了《条例（草案）》。

## 三、需要说明的几个问题

(一) 关于水利工程管理体制。水利工程是国民经济和社会发展的基础设施，关系国计民生。为了巩固我省水利工程管理体制改革的成果，《条例（草案）》明确了“政府领导、部门监督管理、水利工程所有者承担主体责任”的水利工程管理体制。一是明确县级以上人民政府的职责。第三条明确县级以上人民政府应当加强对水利工程管理、保护和利用工作的领导，将水利工程建设纳入本行政区域国民经济和社会发展规划。二是规范水行政主管部门和其他相关部门职责。第四条明确了水行政主管部门对水利工程的统一监督管理职责以及相关部门职责；第七条确立了水行政主管部门对水利工程的分级监管原则。三是明确所有者主体责任。第九条确定水利工程所有者承担水利工程运行维护管理主体责任。

(二) 关于水利工程管理与保护措施。一是设定水利工程功能调整的程序。水利工程在实际运行过程中有功能调整需求，如水库在灌溉、发电的基础上，增加供水功能。上位法对水利工程功能调整目前没有明确规定，为解决水利工程功能调整缺乏依据的问题，《条例（草案）》第十五条进行了规定。二是明确水利工程管理和保护范围划定的标

准与程序。《条例（草案）》第十七条明确水利工程管理和保护范围的划定标准，由省水行政主管部门会同相关部门按照国家、省有关规定制定；第十八条对管理和保护范围划定程序，以及水利工程管理和保护范围与铁路线路安全保护区、公路建筑控制区等区域重叠问题的解决进行了规范。三是针对水利工程管理和保护范围内违法行为设定法律责任。结合上位法及我省实际，《条例（草案）》第十九条针对我省水利工程管理和保护范围内多发的违法行为设定了禁止性规定，并在第二十八条明确了相应的法律责任。

(三) 关于水利工程的综合利用。水利工程的综合利用有利于充分发挥水利工程社会效益、经济效益、生态效益，对于推进社会主义新农村建设、助力我省乡村振兴发展具有积极意义。为了规范水利工程综合利用，《条例（草案）》第二十二条规定了综合利用的条件，明确水利工程利用应当在确保水利工程安全、生态安全、水质不降低、主要功能不改变、服从防汛抗旱指挥调度和水资源调度的前提下进行，可以开展供水、旅游观光、科普、文化教育等综合利用活动。

《条例（草案）》和以上说明是否妥当，请予审议。

# 关于《湖南省水利工程条例（草案）》 审议意见的报告

——2021年5月25日在省十三届人大常委会第二十四次会议上

省人大常委会委员  
省人大农业与农村委员会委员

杨梅芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《湖南省水利工程条例》（以下简称《条例》）列入了省人大常委会2021年立法计划提请审议项目。为做好《条例（草案）》审议工作，我委提前介入，派人参加起草工作专班，赴部分市县开展调研，召开省直部门征求意见座谈会，广泛听取意见和建议。5月12日，委员会召开第16次全体会议，对《条例（草案）》进行了审议。现将审议意见报告如下：

湖南是水利大省，水利工程数量居全国前列。水利工程为全省农业发展、生态环境改善和人民生命财产安全发挥了重要作用。但水利工程管理机制不完善，管理相对落后，一些水利工程特别是小型农田水利设施不能发挥正常效益。为加强水利工程管理，保障水利工程安全运行，保护人民生命财产安全，发挥水利工程的功能和效益，促进我省生态文明建设和经济社会高质量发展，制定地方性法规，十分必要。

我认为，省人民政府提请审议的《条例（草案）》，同宪法、相关法律法规不相抵触，符合我省水利工程管理的实际，基本可行。为使《条例（草案）》内容更加完善，更具操作性，提出如下修改意见。

**一、关于条例名称。**一方面，《条例（草案）》主要是围绕水利工程管理进行规范，条例名称增加“管理”二字更加符合立法本意，与《条例（草案）》内容更加契合。另一方面，从全国16个省区市制定相关条例来看，有15

个省区市的条例名称中都有“管理”。建议将条例名称修改为《湖南省水利工程管理条例》，并删除《条例（草案）》中有关工程建设的内容。

**二、关于生态环境保护。**随着经济社会发展，水利工程管理维护对生态环境保护的作用日益凸显。建议《条例（草案）》在总则中增加推进生态文明建设的内容，在水利工程管理一章中增加水利工程管理者的环境保护责任，在水利工程保护一章中增加禁止污染水环境行为的内容。

**三、关于小型农田水利。**小型农田水利是关系农田灌溉系统的“毛细血管”工程，与农业生产和农民群众生活息息相关。2010年11月开始施行的《湖南省小型农田水利条例》，对我省小型农田水利建设管理发挥了重要作用。该条例在2012年3月作过一次修正，但相关规定已不能适应实际需要，特别是新一轮机构改革后，小型农田水利监管职能职责没有明确到位，加上乡村筹资能力弱，小型农田水利设施“没人管理、无钱维护”的问题比较突出，给农村经济社会发展和粮食安全带来严重影响，基层干部群众反映强烈，要求在《条例（草案）》中予以明确。建议将小型农田水利工程纳入《条例（草案）》适用范围，并在总则中增加“村（居）民委员会应协助做好水利工程管理相关工作”，在水利工程管理一章中增加“乡村管理的水利工程，运行、管理、维护经费确有困难的，县级以上人民政府适当给予补助”的内容。同时建

议尽快启动《湖南省小型农田水利条例》修改工作。

#### 四、其他

1. 在总则中增加建立健全政府、主管部门、管理单位责任人制度的内容。

2. 第九条修改为：“县级以上人民政府依法确定水利工程产权，颁发不动产权证书。”

3. 第十一条第二款、第三款内容合并单列一条，增加鼓励和支持社会力量参与水利工程运行、管理、维护的内容。

4. 第十三条第二款的表述会产生所有制关系的歧义，建议按有关法律、政策修改完善。

5. 第十七、十八条调整为第七条、第八条，原第七条、第八条顺延。

6. 删除第二十条第一款，建议在该条中明确水利工程兼作道路的管护单位及责任，并在法律责任中增加违反第二十条原第二款的处罚规定。

以上报告，请予审议。

## 湖南省人民代表大会法制委员会 关于《湖南省水利工程条例（草案）》修改 情况的汇报

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会委员

省人大法制委员会委员

龚凤祥

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

5月27日，省十三届人大常委会第二十四次会议分组审议了《湖南省水利工程条例（草案）》（以下简称条例草案），省人大农业委提出了审议意见的报告。常委会组成人员审议认为，我省是水利大省，水利工程数量居全国前列，为加强水利工程管理，制定水利工程条例很有必要。同时，提出了一些修改完善的意见和建议。会后，法工委会同省人大农业委、省水利厅共同研究、修改，随周农副主任赴常德市开展调研，赴娄底市专门调研小型农田水利设施管理现状并就有关

条款征求意见。同时书面征求了各市州人大常委会、有关基层立法联系点的意见，并通过网络向社会广泛征求意见。经反复修改，形成了条例草案二次审议稿（以下简称二次审议稿）。7月12日，法制委员会召开全体会议进行了统一审议，省人大农业委有关负责同志列席了会议。7月19日，主任会议听取了法制委关于条例草案修改情况的汇报，决定将二次审议稿提请本次常委会会议审议。现将主要修改情况汇报如下：

1. 有的常委会组成人员和省人大农业委提出，制定条例的目的在于强化水利工程管

理，建议条例名称增加“管理”二字，以更好体现立法本意。经研究，采纳了这一建议，同时考虑到条例名称中的“管理”，与分章名中的“管理”，含义不完全相同，加之条例草案条文不多，因此，内容上不再分章。

2. 有的常委会组成人员提出，要处理好本条例与《湖南省小型农田水利条例》的关系，省人大农业委建议将小型农田水利工程纳入条例调整范围。经研究，《湖南省小型农田水利条例》针对小型农田水利规划、资金投入、设施建设和维护管理，作了全面细致的规定，这是针对特殊对象制定的单项法规。小型农田水利工程既有水利工程的共性特征，又有其特殊性，不宜将《湖南省小型农田水利条例》所规范的内容全部纳入本条例。因此，二次审议稿在第二条适用范围中增加一款规定：“《湖南省小型农田水利条例》对小型农田水利设施的管理、保护和利用另有规定的，从其规定。”

3. 有的常委会组成人员和省人大农业委提出，水利工程“重建设、轻管理”的现象比较普遍，尤其是农田水利设施年久失修的情况比较严重，建议强化水利工程特别是小型农田水利监管职责，加大财政投入力度。据此，二次审议稿作了三个方面的修改完善。一是对村（居）民委员会的职责作了补充，规定“村（居）民委员会应当协助做好水利工程管理相关工作”。（第三条第三款）二是增加了“乡村管理的水利工程，运行、管理、维护经费确有困难的，县级以上人民政府适当给予补助”的规定。（第十三条第三款）

三是增加“鼓励社会力量参与水利工程运营、管理、维护”的规定。（第十一条第四款）

4. 有的常委会组成人员和省人大农业委提出，水利工程管护事关生态环境保护，建议增加水利工程生态环境保护方面的要求。据此，二次审议稿增加了“利用水利工程开展经营活动，不得危害水利工程安全，不得污染水源、破坏生态环境”的规定。（第二十一条第二款）

5. 有的常委会组成人员建议强化水利工程信息化管理，鼓励水利工程采用先进技术进行管理。据此，二次审议稿增加规定：“鼓励水利工程所有者和管理者采用先进技术和措施，加强信息化建设，推进标准化、现代化管理。”（第五条）

6. 条例草案第二十一条规定：“在水利工程管理范围内兴建工程设施和建筑物的，建设项目的工程建设方案应当经县级以上人民政府水行政主管部门审查批准。”基层反映，在河道、水库大坝管理范围内兴建工程设施和建筑物的，相关法律、行政法规已设置了行政许可，且条例草案对水利工程管理范围内“建设影响水利工程运行和危害水利工程安全的建筑物、构筑物”已有禁止规定，通过加强监管、执法即可以实现管理目的，没有必要新设行政许可。因此，二次审议稿将该条予以删除。

此外，还作了一些文字修改。

条例草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请予审议。



# 湖南省人民代表大会法制委员会

## 关于《湖南省水利管理条例(草案)》

### 审议结果的报告

——2021年7月30日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会委员

龚凤祥

省人大法制委员会委员

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7月28日下午，本次常委会会议审议了《湖南省水利管理条例(草案·二次审议稿)》(以下简称二次审议稿)。常委会组成人员审议认为，二次审议稿较好地吸收了常委会会议的审议意见及其他各方面意见，已趋于成熟，建议适当修改后提请本次常委会会议表决。常委会分组审议后，法工委会同省水利厅共同研究了常委会组成人员的审议意见，对二次审议稿作了修改。

7月29日上午，法制委员会召开全体会议进行了统一审议，省人大农业委有关人员列席了会议。法制委员会认为，条例草案经过两次常委会会议审议和多次修改，对水利工程的管理、保护和利用作出了规范，与法律、行政法规不相抵触，符合我省实际，建议提请本次常委会会议表决。7月29日下午，主任会议听取了法制委的汇报，决定由常委会周农副主任召集省人大法制委、财经委、农业委和省财政厅、省水利厅就个别条款进行协调并进一步修改完善后，将条例草案提请本次常委会会议表决。7月30日上午，周农副主任主持协调会，就个别条款的修改达成了一致意见。现就主要修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员提出，水文设施是重要的水利工程，其维护与防汛工作有

着紧密联系，建议将水文设施的管理和保护纳入条例适用范围。据此，在二次审议稿第二条第二款“农村供水、水电站”后增加“水文设施”。

二、有的常委会组成人员提出，产权制度是一项严肃的法律制度，二次审议稿第九条中的“按照国家和省有关规定”不够严谨，建议斟酌。经研究，鉴于本条已规定“依法”确定水利工程产权，不需要再规定其他条件，将该句予以删除。

三、有的常委会组成人员和列席人员提出，二次审议稿第十三条第二款关于承担公益性任务的国有、非国有的水利工程的经费保障方式的规定，存在所有制歧视，建议修改完善。根据7月30日上午立法协调会的意见，为准确体现对公益性水利工程给予财政保障的立法原意，将该款修改为：“纯公益性的水利工程，其日常运行、维修养护和安全管理经费依管理职责由县级以上人民政府纳入财政预算。其他水利工程根据县级以上人民政府的要求承担公益性任务所发生的费用，由县级以上人民政府根据实际情况给予保障。”

明确条例的施行日期为2021年10月1日。

# 关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《湖南省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》实施情况的报告

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会副主任 杨维刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据全国人大常委会安排部署和省人大常委会2021年度监督工作计划安排，今年6月至7月，省人大常委会组织开展《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《湖南省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》（以下简称“一法一办法”）执法检查，这是本届省人大常委会连续第4年对生态环境保护领域重要法律的实施情况进行检查，也是运用法治方式巩固和深化污染防治攻坚战成果、协同推进经济社会高质量发展和生态环境高水平保护的具体举措。本次执法检查由省人大常委会副主任杨维刚担任执法检查组组长，带领省人大环资委、部分常委会委员及代表等赴衡阳市、湘西自治州开展实地检查，委托其余12个市人大常委会在本行政区域开展执法检查。实施检查时，组织开展2轮暗访，进行法律知识问卷调查，召开座谈会听取意见，邀请各级人大代表参加检查、就近就便开展监督，进一步掌握法律法规贯彻实施情况。同时，根据明察暗访情况，制定问题清单。现将检查情况报告如下：

## 一、法律法规实施的总体情况

固体废物污染环境防治“一法一办法”实施以来，省人民政府及相关部门认真贯彻落实习近平总书记对湖南工作系列重要讲话指示精神，依法推进固体废物污染环境防治工作，取得了积极成效。

（一）严格落实法定责任，自觉扛起生

态环境保护政治责任。法律第7条、8条规定，地方各级人民政府应当对本行政区域固体废物污染环境防治负责。省人民政府坚持把固体废物污染环境防治工作摆在重要位置，高位统筹推进，专题研究部署，将其纳入污染防治攻坚战“三年行动计划”和地方党委政府绩效考核内容。先后修订出台《湖南省生态环境保护工作责任规定》《湖南省生态环境保护督察工作实施办法》《湖南省重大环境问题（事件）责任追究办法》，落实“三管三必须”责任。制定出台《重点固体废物环境管理“十三五”规划》《湖南省地级城市生活垃圾分类工作实施方案》《建筑垃圾资源化利用发展规划（2020-2030）》《进一步加强塑料污染治理的实施方案》等系列规划和方案，不断加强顶层设计和政策支持保障。初步统计，“十三五”期间筹集中央和省级资金184.6亿元用于生活垃圾基础设施建设、工业固体废物安全处置和资源利用、农业废弃物综合治理等工作。

（二）聚焦重点法律制度要求，推进固体废物减量化、资源化和无害化。法律第4条规定，固体废物污染环境防治坚持减量化、资源化和无害化的原则。法律第三、四、五、六章分别就工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾和农业固体废物、危险废物等污染防治提出明确要求。省人民政府认真贯彻落实法律规定和制度要求，依法做好各项重点工作。一是统筹推进工业固体废物资源利用。注重工业固体废物源头减量，加快重点工矿区产

业结构和布局调整,推进清洁生产和改造,近三年淘汰化工、造纸等5000多家工业企业。积极培育有色金属再生龙头企业,推动固体废物综合利用基地做大做强,支持郴州、耒阳、湘乡等3个国家级工业固体废物资源综合利用基地建设,娄底市、安化县、汨罗高新区和常宁水口山经开区获批国家大宗固体废物综合利用基地,全省工业固体废物综合利用率达75%。积极推动新能源汽车动力电池回收利用试点,国内首个动力电池第三方回收平台在长沙上线运营。二是稳步推进城乡生活垃圾分类处置。长沙市基本建成生活垃圾分类处理系统,各市州实现公共机构生活垃圾分类全覆盖,111个街道开展示范片区创建工作,衡阳市探索建立智慧生活垃圾分类及服务一体化试点的“雁城模式”,排查95座生活垃圾填埋场,整治1277个农村非正规垃圾堆放点,建成13座生活垃圾焚烧发电厂,建成1079座乡镇垃圾中转设施,生活垃圾收运处置体系覆盖的行政村比例达94%,长沙黑麋峰垃圾焚烧发电厂建成国内最大的单体焚烧发电项目之一。三是积极开展建筑垃圾污染防治。发布《关于加强城市建筑垃圾管理促进资源化利用的意见》《湖南省城市建筑垃圾管理实施细则(暂行)》,指导编制13项建筑垃圾地方标准立项,加强省级建筑垃圾信息监管平台建设,长沙、衡阳、岳阳等地基本实现收集、运输、处置全过程信息化监管。四是加快推进农业废弃物治理。大力推进秸秆综合利用、畜禽粪污资源利用和农膜回收利用,探索开展农药包装废弃物回收试点,2020年秸秆、畜禽粪污综合利用及地膜回收率分别为88.8%、92.4%、81.6%。五是持续推进危险废物规范管理。开展危险废物大调查大排查,加强涉危废单位规范化管理考核,推进危险废物超期贮存和尾矿库整治,2020年底完成142万吨危险废物超期贮存整改任务,完成255座重点尾矿库治理任务。加强医疗废物监管,着重推动闭环管理和信息化监管。持续提升处置利用能力,

全省有13家医疗废物处置中心,年处置能力6.8万吨;有危险废物集中处置中心、工业园区配套建设危险废物处置企业和水泥窑协同处理企业8家,年处理能力41万吨,有危险废物综合利用企业103家,年利用能力363万吨,基本形成自行处理为主、综合利用为辅、处置单位兜底的危废处理格局。六是着力推进新兴行业固体废物污染防治。深入开展重金属和特定物质超标包装袋、邮件快件过度包装两个专项治理,推动电商快件不再二次包装,持续加大快递包装回收力度,全省行业瘦身胶带使用率约95%,电商件未二次包装达86%,循环中转袋使用率超90%,布设包装废弃物回收装置2105个。

(三) 依法加强监督管理,严厉打击违法犯罪行为。严格落实法律第二章的监督管理责任和有关要求,认真执行排污许可证、危险废物网上申报、转移审批及转移联单、企业环境行为信用等级评价等法律制度,组织开展危险废物专项整治、涉重金属企业环境风险排查整治系列行动,坚决打击“洋垃圾”走私,建立生态环境与公检法司四部门联合打击环境污染违法犯罪联席会议制度,设立“12369”环保投诉举报热线和环保督察举报电话,发动公众和绿色环保组织参与监督。2020年以来,共查处固体废物环境违法案件254起,侦办洋垃圾入境刑事案件1起,查证走私工业废料182.3吨,有力震慑了违法犯罪行为。

(四) 认真开展宣传普及,增强固体废物污染防治意识。法律第11条要求加强宣传教育和科学普及,增强公众防治意识。将固废法列入省“八五”普法规划,制定《湖南省固体废物污染防治宣传活动实施方案》,组织开展“重典治废,你我同行”主题的宣传活 动,积极开展固废法专题解读、宣讲,分批次、分对象在全省组织多轮培训,工业、商务、交通运输、学校、医院等各系统举办固废法宣贯会,逐步增强法治意识和法治观念。推动开展垃圾分类“百千万”工

程(即每个市州培养一百名垃圾分类宣讲师,一千名垃圾分类督导员,一万名垃圾分类志愿者),大力开展垃圾分类知识普及和公益宣传,让垃圾分类成为全社会新时尚。

## 二、存在的主要问题

湖南是有色金属之乡,又是农业大省,产业结构偏重,累积性污染较多,固体废物点多、面广、量大,2020年全省一般工业固体废物产生量4508万吨,工业危险废物产生量349万吨,医疗废物产生量5.57万吨,县以上城镇生活垃圾无害化处理总量1257万吨。部分地区历史遗留废渣、尾矿库一直是较大的环境安全隐患。随着经济社会快速发展,更面临着新兴行业固体废物污染防治的压力和挑战。法律实施中主要存在以下问题:

(一)法律意识有待进一步增强。法律第11条、实施办法第7条落实不到位。检查中发现,固废法的学习宣传做得不够,部分党政领导干部、职能部门工作人员及基层执法人员学习领会法律法规不深不透,对法律制度和具体要求“一知半解”,对固体废物污染防治重要性的认识普遍不足,很多工作存在“走一步看一步”“拨一下动一下”情况。根据委托14个市州人大环资委发放的近4300份法律知识问卷调查情况来看,满分率仅45%左右,且法律的知晓率较低,很多企业负责同志只知道部门文件、不知道法律规定,只知道部门要求、不知道法律责任。不少居民没有形成节约、低碳、绿色生活方式,大部分农民在支持回收农膜和包装、秸秆综合利用上的主动性不强、积极性不高。

(二)城乡垃圾分类处置落实不到位。法律第6条、43条要求推行生活垃圾分类制度,检查中发现,全省生活垃圾分类工作进展较慢,除长沙市外,每个市州仅有2个左右的街道参与生活垃圾分类示范片区创建,一些城市居民区垃圾分类设施形同虚设,基本上还是“混合倾倒、混合清运、混合堆放、混合处理”的状况。同时,法律第45条要求

统筹安排建设生活垃圾收集、运输、处理设施,提高生活垃圾综合利用和无害化处理水平。检查中发现,生活垃圾终端治理水平有待提高,全省有60%左右的生活垃圾通过填埋处置,垃圾焚烧发电尚未做到各市州全覆盖,部分垃圾填埋场排查问题整改进度缓慢,餐厨垃圾处理设施仅有长沙、衡阳2座在正式运营,株洲、益阳、娄底3座在试运营。部分市州建筑垃圾综合利用率仅30%左右,离2025年达70%以上的目标差距还较大。法律第64条、65条要求建设农业固体废物回收利用体系,产生农业固体废物的单位和其他生产经营者应当采取回收利用和其他防止污染环境的措施。检查中发现,很多规模以下畜禽养殖场的污水、粪便没有妥善处置,秸秆综合利用水平不高,农药外包装回收处置工作在起步阶段,仅有8个重点县在进行试点,离全面铺开有不少差距。

(三)危险废物规范管理水平有待提升。法律第76至87条对危险废物收集、贮存、转移、处置等环节作出明确规定。检查中发现,危险废物规范管理、处置上存在诸多不足,主体责任未压紧压实,暗访组检查的8个产废和处置单位或多或少存在危险废物标识标牌不规范、未分类贮存、地面未做防渗处理、没有信息公告栏、无出入库登记等问题;一些如汽修厂等小微企业产生的少量沾染油污的劳保用品等危险废物,在实际中很少做到规范管理和监管执法。法律第73条规定实验室应当加强固体废物管理,属于危险废物的,按照危险废物管理。检查的3所大学实验室和贮存库存在实验废液分类收集和贮存不到位、无标识标牌、管理制度未上墙、台账登记不完善等问题。法律第90条规定医疗卫生机构依法分类收集产生的医废,医疗废物集中处置单位及时收集、运输和处置医疗废物。检查中发现,部分市州的医废处置中心的收集转运处置能力不足,有的接近满负荷运转,需进一步提质扩容;基层医疗废物储存、转运周期过长;一些医疗机构医疗

废物分类收集不规范、贮存间管理不到位,如衡阳常宁市第二人民医院发热门诊的医疗废物没有单独存放,湘西自治州人民医院的贮存间未做好分类分区贮存、没有通风、制冷、废气净化装置、临时转运车没有全密闭等。

(四)工业固体废物处理能力不足。法律第34、40、42条规定,产生工业固体废物的单位应当根据经济、技术条件对工业固体废物加以利用,鼓励采取先进工艺对尾矿、煤矸石、废石等矿业固体废物进行综合利用。检查中发现,一般工业固体废物综合利用项目投资回报率低,产废单位处理动力不足,衡阳新澧化工上百万吨工业固体废物长期露天堆存污染周边环境问题被列入长江经济带突出生态环境问题整改清单。尤其是有色、化工等行业危险废物的无害化处置和资源综合利用存在一定的技术瓶颈,砷碱渣、钡渣等工业固体废物处置缺乏成熟技术,长期贮存环境风险及管理难度大,湘西州花垣县历史遗留锰渣处置不力等问题被第二轮中央环保督察组点名通报。部分固体废物综合利用企业仅仅是简单的物理粗加工,产业体系相对薄弱。

(五)新兴行业固体废物防治进展缓慢。一是电器电子、铅蓄电池、车用动力电池生产者责任延伸制度落实有差距,废旧产品回收体系建设较慢,新能源汽车动力蓄电池回收利用还在进行试点,跟不上新能源汽车发展速度。二是“禁限塑”工作成效甚微,可降解塑料替代不成熟,部分经营者仍在使用“白色污染”,绝大部分酒店、旅店还在主动提供一次性用品,没有落实法律第70条规定。三是快递包装废弃物综合回收利用率很低,包装垃圾总体回收率不足20%,过度包装现象仍然存在。

(六)监管工作机制亟需完善。法律第9条规定,生态环境主管部门对固体废物污染环境防治工作实施统一监督管理,发展改革、工业和信息化等8个方面主管部门在各自职

责范围内负责监督管理工作。检查中发现,固体废物污染环境防治工作存在“九龙治水”,统一监督管理未落实,各个职能部门之间没有建立信息互通互享机制,联合执法和信息化管理做的不够。各地普遍反映队伍建设不能满足新时代固体废物管理需求,人员力量不足、监管能力薄弱,甚至存在一定的监管脱节现象。同时,法律第39条要求产生工业固体废物的单位提供工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等有关资料。检查了解到,绝大部分一般工业固体废物产废单位没有在省固体废物管理信息系统中进行申报登记,全省16631家涉危废单位中仅有11919家企业进行申报登记,大量工业固体废物长期游离在监管之外,产生较大环境风险隐患。此外,实施办法第21条规定,严格控制从省外转移危险废物至本省行政区域内进行资源化利用,具体办法由省人民政府制定。实施办法已出台3年多时间,具体办法至今尚未制定。

### 三、意见建议

固体废物污染环境防治与大气、水、土壤污染防治紧密关联,是改善生态环境质量、防范环境风险、保障人民身体健康的重要方面,必须坚持守土有责、守土尽责,深入推进法律法规全面贯彻实施。

(一)保持战略定力,持续深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想。各级各部门要站在践行“两个维护”的高度,持续深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,切实增强政治自觉、思想自觉和行动自觉,紧紧围绕实现“三高四新”战略和建设现代化新湖南,认真推动固体废物污染环境防治向纵深发展,让绿色成为湖南高质量发展的鲜明底色。要着重推进解决历史欠账问题,以两轮中央环保督察及“回头看”反馈问题整改为契机,加大危险废物超期贮存治理、尾矿库治理、重金属超标断面整治、重金属超标耕地修复等,真正解决好人民群众身边的突出生态环境问题。要广泛深

入的开展法律宣传普及，不断压实企业治污防污主体责任，引导更多的人自觉行动起来，打一场污染防治攻坚的人民战争。

（二）落实法律规定，切实增强工作实效。各级党政领导干部和相关责任部门同志要学深悟透法律法规，深刻领会“减量化、资源化、无害化”这个重要原则和各项要求，进一步扩展污染防治工作思路，积极应对新兴行业固体废物污染环境防治挑战。要认真谋划、制定好省重点固体废物环境管理“十四五”规划及省“十四五”循环经济发展行动计划，统筹做好新阶段下的固体废物转运、集中处置等基础设施建设，加快推进垃圾焚烧发电、餐厨垃圾处理、医废处置中心等建设，补齐终端治理能力不足的短板。要强化固体废物污染环境防治与大气、水、土壤污染防治统筹部署、综合施策、整体推进，加快做好生活垃圾分类，推进危险废物和医疗废物规范管理，加强农业面源污染治理，做好塑料污染治理，继续深入打好污染防治攻坚战，加快建设美丽湖南。要协调推进经济社会发展与固体废物污染防治，既要加快淘汰落后产能和化解过剩产能，全面推行清洁生产和传统制造业绿色化改造，又要积极推进循环经济和综合利用产业健康发展，根据我省有色金属资源禀赋和产业实际，打造一批具有示范带动作用的资源综合利用基地和产业链，走好集约节约、绿色发展之路。

（三）守好安全底线，强化全过程监督管理。一是认真进行工业固体废物的申报登记，按照法律规定做到应登尽登，全面摸清工业固体废物和危险废物底数，推进固体废

物全过程监控和信息化追溯，将所有工业固体废物和危险废物置于监管之下。二是尽快制定从省外转移危险废物至本省进行资源化利用的具体办法，完善危险废物管理制度，加快建立部门联动和协商机制，严厉查处危险废物违法行为，防控危险废物环境风险。三是健全医疗废物“收转运处”体系，严格执行转移联单制度，定期开展医疗废物专项督导检查，加快省级医疗废物监管平台建设，推动实现基层医疗机构的医疗废物收集处理全覆盖，全面落实闭环管理。

（四）夯实基础保障，提升固体废物污染防治能力和水平。一是优化法治效能，结合法律法规贯彻实施情况和各方面反映的意见建议，适时研究实施办法修订工作，对地方性法规、相关制度和标准进一步补充、细化和完善。二是加大各项资金筹集和统筹力度，加快完善市场化收费机制，鼓励支持发展绿色金融，引导市场主体参与，通过“以奖代补”“以奖促治”不断提升固体废物治理资金的使用效益，特别是要落实好资源综合利用的税费优惠政策。三是强化科技支撑力度，将固体废物污染环境防治作为科技发展“十四五”规划的重要内容，围绕重金属污染治理、固体废物资源利用、农业面源污染防治等技术难题，突破一批效果好、经济实用防治技术，充分发挥国家重金属污染防治工程技术研究中心等创新平台重要作用，加快推进技术成果转化，提高工业固体废物处置能力和资源化利用水平，为固体废物污染环境防治提供有力支撑。

以上报告，请予审议！

# 湖南省人民代表大会常务委员会 关于批准《长沙市烟花爆竹安全生产与产业 引导条例》的决定

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议经过审查，决定批准《长沙市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》，由长沙市人民代表大会常务委员会公布施行。

# 湖南省人民代表大会常务委员会 关于批准《株洲市烟花爆竹安全生产与产业 引导条例》的决定

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议经过审查，决定批准《株洲市烟花爆竹安全生产与产业引导条例》，由株洲市人民代表大会常务委员会公布施行。

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员 会 公 告

(第 73 号)

《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的决议》于 2021 年 7 月 30 日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

湖南省人民代表大会常务委员会

2021 年 7 月 30 日

## 湖南省人民代表大会常务委员会 关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解 的决议

湖南省第十三届人民代表大会常务委员第二十五次会议听取和审议了《湖南省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告》。会议认为，诉源治理是省委领导下社会治理创新的重要内容，应当纳入全面依法治省、平安湖南建设大格局中部署推进。为进一步加强诉源治理，推动矛盾纠纷源头化解，建设更高水平的平安湖南，根据相关法律和有关规定，结合我省实际，特作如下决议：

一、诉源治理应当坚持党委领导、人大监督、政府负责、部门联动、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑，坚持和发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，把预防矛盾纠纷贯穿于重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程，着力在源头上减少矛盾纠纷，关口上管控诉讼增量。

二、各级人民政府应当建立健全诉源治理和矛盾纠纷多元化解制度机制，督促各行政部门落实矛盾纠纷化解职责，促进各类矛盾纠纷化解组织发展，充分发挥调解、公证、仲裁、行政裁决、行政复议等防范化解社会矛盾纠纷的作用。加强基层社会治理，推广“五老”调解、屋场恳谈会等基层调解经验，推进“无讼村（社区）”建设。

乡镇人民政府、街道办事处、基层群众性自治组织应当积极开展矛盾纠纷预防、调处、化解工作，促进矛盾纠纷就地化解。

三、人民法院应当发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动和保障作用，进一步健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制，加强与行政机关、仲裁机构、调解组织或者其他具有纠纷化解职能的组织协



调配合,推动在程序安排、效力确认、法律指导等方面有机衔接,为化解矛盾纠纷提供司法保障。进一步加强人民法庭建设,强化就地预防化解矛盾纠纷功能。完善先行调解、委派调解工作机制,积极探索调解前置程序,在依法保障当事人诉权前提下,引导当事人优先选择非诉讼纠纷解决方式。坚持依法公正办案,持续深化“分调裁审”机制改革,提高审判质量和效率。

四、人民检察院应当依法履行法律监督职责,对符合条件的民事、行政监督案件积极引导当事人和解。贯彻“少捕慎诉慎押”司法理念,落实宽严相济刑事政策,积极开展认罪认罚从宽、刑事和解工作。

五、公安机关应当加强治安案件、交通事故纠纷调解工作,支持和参与乡镇(街道)、村(居)民委员会矛盾纠纷化解工作。

司法行政部门应当加强对调解、仲裁、行政裁决、行政复议的工作指导和综合协调。指导行业性、专业性人民调解组织建设,推动律师事务所、公证机构、司法鉴定机构、基层法律服务所等参与矛盾纠纷化解。

信访工作机构应当强化信访参与社会矛盾纠纷化解的作用,进一步理顺信访与行政复议、仲裁、诉讼等制度的关系,推动群众合理合法诉求依法及时就地解决。

其他行政主管部门应当按照各自职责建立健全矛盾纠纷排查调处制度,落实纠纷化解责任。指导支持行业、专业调解组织发展。

六、工会、共青团、妇联、工商联、残联等群团组织,以及消保委、商会、行业协会、民办非企业单位等,结合各自职责参与

诉源治理,推动在相关领域设立调解组织。

七、要积极推进综治中心、信访接待中心、公共法律服务中心、行政争议调解中心、诉讼服务中心、检察服务中心、政务咨询投诉举报平台等融合,整合有关部门和社会解纷力量,建设集信访调处、调解、仲裁、诉讼、法律援助、困难帮扶、民政救济、司法救助、心理安抚于一体的一站式社会矛盾纠纷调处化解中心,为群众提供全覆盖、全领域、全过程的优质服务。

八、人民法院、司法行政部门及有关单位应当进一步加强现代信息技术在矛盾纠纷多元化解中的运用,推进人民法院调解平台与其他化解纠纷平台的集成融合,促进矛盾纠纷线上一站式预防化解。探索建立“互联网+诉源治理”服务管理模式。

九、诉源治理工作应当纳入平安建设考核内容,各有关部门要结合本系统实际,研究落实加强诉源治理工作具体措施,加大对下指导考核力度,将体现诉源治理成果的实效性指标纳入目标考核体系。

各级人民政府应按照事权和支出责任相匹配的原则,保障诉源治理工作所需经费。

十、县级以上人民代表大会及其常务委员会应当通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查 and 专题询问、组织人大代表专题视察等方式,依法监督支持诉源治理工作。发挥人大代表联系人民群众平台作用,动员各级人大代表积极参与和支持矛盾纠纷化解工作。

本决议自公布之日起施行。

# 关于提请审议《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议（草案）》的议案

省人大常委会：

为贯彻落实党中央决策部署，加强我省诉源治理工作，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，切实从源头上减少诉讼增量，推动平安湖南建设，主任会议拟定了《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议（草案）》及说明，现提请审议。

省人大常委会主任会议

2021年7月19日

## 关于《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议（草案）》的说明

——2021年7月29日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大监察和司法委员会副主任委员 袁友方

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人大常委会主任会议委托，现就《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强诉源治理 推动矛盾纠纷源头化解的决议（草案）》（以下简称《决议（草案）》）作如下说明：

### 一、制定《决议》的必要性

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视矛盾纠纷源头治理工作。习近平总书记指出，要坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头减少诉讼增量；强

调我国国情决定我们不能成为“诉讼大国”，要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，促进社会和谐稳定。党的十九届五中全会明确要求，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。今年2月，中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》。4月，中共中央国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，把健全矛盾纠纷一站式、多元化解机制作为增强基层平安

建设能力的重要内容。近年来，全省法院认真贯彻最高人民法院工作部署，积极参与推动诉源治理，取得阶段性成效。但是，诉源治理是一项系统工程，是社会治理领域一场广泛而深刻的革命，仅仅依靠法院一家远远不够，必须在各级党委领导下，放在社会治理和平安建设的大格局中来谋划推进，需要各部门理顺关系、协调联动、通力合作，才能从源头化解社会矛盾纠纷，减少诉讼增量。因此，为进一步加强诉源治理，建设更高水平的平安湖南，很有必要作出决议予以支持和推进。

## 二、《决议（草案）》的起草过程

省委、省人大常委会对诉源治理工作高度重视。去年省委、省委政法委专门听取了省高级人民法院关于诉源治理工作的汇报。今年，省人大常委会主任会议报经省委同意，决定听取和审议省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告，并就加强诉源治理工作作出决议。

为做好《决议（草案）》起草工作，今年3月以来，省人大监察和司法委会同省法院先后到衡阳市、张家界市和江苏省开展专题调研，并委托湘潭、郴州、娄底、怀化、湘西等市州人大监察和司法委开展调研。《决议（草案）》初稿形成后，书面征求了省直相关部门和14个市州人大监察和司法委的意见，并召开部分省直部门征求意见座谈会，还专门征求了省人大各专门委员会、常委会各工作机构和办事机构的意见。7月9日，省人大

监察和司法委全体会议审议了《决议（草案）》。7月19日，省人大常委会主任会议对《决议（草案）》进行了研究，决定提请本次会议审议。

## 三、需要说明的几个问题

（一）关于主体责任的规定。为进一步明确诉源治理工作中相关部门的主体责任，构建工作大格局，《决议（草案）》规定了诉源治理工作要坚持党委领导、人大监督、政府负责、部门联动、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑，明确了各级人民政府及其有关部门、人民法院、人民检察院、群团组织、基层群众性自治组织在诉源治理工作中应当履行的职责。

（二）关于整合力量资源的规定。根据中央的要求和我省实际，《决议（草案）》规定，应当整合各类解纷资源和力量，推进一站式社会矛盾纠纷调处化解中心建设，并要求各种解纷力量要入驻该中心，实现群众解纷“只进一扇门”“最多跑一地”。同时，要求人民法院、司法行政部门及有关单位应当加强在线矛盾纠纷多元化解平台的运用，推进平台数据共享、集成融合。探索建立“互联网+诉源治理”服务管理模式。

（三）关于保障措施的规定。《决议（草案）》规定，诉源治理工作应当纳入平安建设考核内容。各级人民政府要保障诉源治理工作所需经费。各有关部门要加强指导考核。

以上说明连同《决议（草案）》，请一并审议。

# 湖南省高级人民法院 关于诉源治理工作情况的报告

——2021年7月29日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省高级人民法院院长 田立文

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现在，我代表省高级人民法院，向省人大常委会报告全省法院2020年以来诉源治理工作的情况，请予审议。

近年来，全省法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真贯彻习近平法治思想，坚决落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示精神，在省委坚强领导和最高人民法院精心指导下，在省人大及其常委会的监督支持下，奋力推进一站式建设，主动融入党委领导的诉源治理格局，积极参与矛盾纠纷源头治理、多元化解，取得了明显成效。2020年，全省法院一审民事、行政案件收案44.7万件，同比下降12.8%，一站式建设评估指标位列全国法院第一位。受新冠肺炎疫情的滞后性影响等因素，2021年1至6月份，全省法院一审民事、行政案件收案27.5万件，同比上升29%，但我省万人成诉案件仅41.4件，为全国最低。省法院在全国法院“总对总”在线诉调对接工作推进会上作经验发言。

## 一、全省法院推进诉源治理工作情况

一是主动融入党委领导的社会矛盾综合治理机制，构建诉源治理工作大格局。省法院党组把诉源治理工作作为参与社会治理创新的重要政治任务来抓，作为检验党史学习教育、队伍教育整顿成效的重要举措。2020年，省法院在全省三级法院院长会上专题部署推进诉源治理工作，诉源治理持续走深走实。积极争取党委、人大、政府、政协和社会各界的关心支持，主动向省委、省人大等请示报

告诉源治理工作5次。诉源治理被纳入全省社会治理创新试点工作和省人大决议事项，省平安建设领导小组出台加强诉源治理实施意见，省法院与16家单位联合制定道路交通事故、证券期货、金融消费、涉外商事等8大领域的诉调对接工作机制，共同奏好诉源治理“大合唱”。

二是坚持和发展新时代“枫桥经验”，服务基层社会治理创新。出台《关于全面建设诉源治理工作站的实施方案》，指导基层法院在乡镇（街道）及纠纷多发区域成立诉源治理工作站1518个，参与当地纠纷化解17.9万余件，提供法律指引和调解指导1.4万余次，办理调解协议司法确认1.2万余件，开展法治宣传3700余次。加强诉源治理工作站与司法所、村“两委”等协调联动，广泛发动老党员、老干部、“乡贤”等力量化解矛盾纠纷，努力实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，最高人民法院推介了我省法院巧用“五老”调解就地化解矛盾的经验。

三是全面推进一站式诉讼服务，不断满足人民群众多元解纷需求。全省法院现代化诉讼服务中心全部建成，多元解纷区、诉前调解室实现“全覆盖”。积极引入社会解纷力量，完善特邀调解制度，对接人民调解、行政调解、行业调解、商会调解等各类调解组织1648个、调解员3197人，努力为人民群众提供多元解纷的“菜单式”服务。2020年以来调解纠纷38万件，调解成功率超过60%，诉前调解案件占一审立案数量比重超过40%。深化“分调裁审”机制改革，大力推动案件繁简分流、快慢

分道,全省法院一审民事案件简易程序适用率达到91.8%,平均审理周期较2019年缩短5.4天,审判执行效率显著提升。

四是强化信息科技应用,提升诉源治理智能化水平。全面推广人民法院调解平台和湖南移动微法院应用,大力推行“云”上解纷服务,疫情期间实现“纠纷化解不停摆、公平正义不止步”,2020年以来累计开展音视频调解15.7万余件。全方位强化在线集成,与“道路交通事故损害赔偿网上数据一体化”平台、金融消费纠纷调解网等专业解纷平台实现对接,调解道路交通事故损害赔偿纠纷1.4万件,涉案总金额超过14.3亿元;调解金融纠纷254件,标的额1.2亿元。指导永州市零陵区法院顺利完成全国金融消费纠纷“总对总”全流程线上诉调对接第一案。指导衡阳法院利用人民法院调解平台三天调结亿元纠纷案例,作为全国唯一案例入选2021年《中国法院多元化纠纷解决机制改革报告》新闻发布会。

五是自觉接受省人大常委会监督,争取代表理解支持。始终坚持把监督视为关心,以监督增强动力,加强与省人大监察和司法委员会沟通协调,积极配合省人大常委会开展诉源治理专项调研,高质量办理人大代表有关诉源治理工作意见建议90件。各级人大对诉源治理工作给予了有力支持,衡阳、湘西、长沙望城区等人大专门出台推进诉源治理工作的决议。全国人大代表肖又香设立“肖又香调解工作室”,充分发挥人大代表贴近人民群众、有利纠纷化解的积极作用。

## 二、当前诉源治理工作存在的困难和问题

在取得成绩的同时,我们也清醒地认识到,当前诉源治理工作还存在一些困难和问题,需要在省委坚强领导、省人大及其常委会有力监督支持下予以解决。一是诉源治理格局有待深化。个别法院仍然存在“等靠”思想,少数地方行政机关、仲裁机构、调解组织参与积极性不高,党委领导、政府主导、

多方参与、司法保障的诉源治理格局有待进一步深化。二是多元解纷能力有待提升。有的法院诉讼服务中心、诉源治理工作站与地方矛调中心、综治中心、法律服务中心等解纷资源需要进一步整合,综合性一站式解纷机制尚未形成。金融、物业、劳动等纠纷多发领域的行业、专业解纷力量仍显不足。少数法院诉调对接机制不畅,调解指导和司法确认作用发挥不够,纠纷的非诉调解成功率不高。三是信息化应用水平有待提高。人民法院调解平台与司法行政、公安、综治等部门平台之间尚未对接,数据联通、程序联接、工作联动有待加强。司法大数据分析运用深度不够,有待进一步提升司法大数据对社会治理的决策参考价值。四是考核保障机制有待完善。诉源治理考核指标有待细化,考核机制、考核力度、考核方式尚需优化。经济欠发达地区多元解纷经费保障有待增强。五是抓工作落实能力有待加强。有的法院满足于联合发文,不注重落地落实,实际效果不佳;少数法院将诉源治理局限于引入调解资源,等待纠纷“自动上门”,没有真正“走出去”主动为非诉讼纠纷解决方式提供支持、指导和规范。

## 三、下一步诉源治理工作打算

(一)进一步深化诉源治理大格局。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指引,认真贯彻落实平安中国建设协调小组《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》,紧紧依靠党委领导,积极争取人大、政府和社会各界支持,不断健全诉源治理工作大格局。

(二)积极服务基层社会治理创新。将司法资源进一步向基层倾斜,充分发挥人民法院庭、诉源治理工作站等“桥头堡”作用,深入参与党组织领导的城乡基层社会治理体系建设,持续深化与基层政法机关、自治组织、调解组织等协调联动和业务指导,总结推广“五老”调解、屋场恳谈会等诉前解纷好经验,切实把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。

(三)持续提升一站式服务水平。支持地方一站式社会矛盾纠纷调处化解中心建设,完善先行调解、委派调解工作机制,健全诉讼与非诉讼衔接渠道,最大限度满足人民群众多元化解纷需求。开展“审判质量、效率和公信力深化年”活动,推进“分调裁审”机制改革,强化司法裁判的终局性、权威性,发挥在纠纷预防化解中的指引、评价作用。

(四)有力推动信息化应用创新。积极推广移动微法院等智慧法院在线解纷成果,加快推动人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格,积极探索与其他解纷平台的集成融合,不断拓展一站式在线多元解纷的辐射力。

(五)自觉主动接受人大监督。主动接受省人大及其常委会的监督,广泛邀请人大代表视察、监督、参与诉源治理工作,充分

发挥人大代表贴近人民群众、熟悉社情民意的优势,促进纠纷源头预防化解。坚决贯彻落实省人大常委会的审议意见和即将出台的决议,推动诉源治理工作不断取得新成效。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,省人大常委会专门听取和审议人民法院诉源治理工作情况,充分体现了对全省法院工作的高度重视,全省法院和广大干警深受鼓舞。下一步,我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想,在省委的坚强领导下,在省人大及其常委会的有力监督下,坚定不移推进诉源治理工作向纵深开展,为平安湖南、法治湖南、清廉湖南建设提供有力的司法保障,以优异成绩庆祝建党100周年。

## 关于诉源治理工作情况的调研报告

省人大监察和司法委员会

(2021年7月)

为协助省人大常委会听取和审议省高级人民法院关于诉源治理工作情况的报告,5至7月,省人大监察和司法委组织开展了系列调研。省人大常委会副主任周农率调研组赴张家界市及永定区调研,常委会委员、监察和司法委主任委员龙朝阳率调研组赴衡阳市调研。听取有关单位诉源治理工作情况汇报,征求对诉源治理工作意见建议,并实地考察部分法院及基层诉源治理工作站工作开展情况。监察和司法委还委托湘潭、娄底、郴州、怀化、湘西等市(州)人大监察和司法委调研本地区诉源治理工作情况,并赴江

苏省学习考察诉源治理工作。现将有关情况报告如下:

### 一、基本情况

近年来,全省各级法院深学笃行习近平法治思想,认真落实习近平总书记关于诉源治理重要指示精神,不断创新工作举措,切实推动矛盾纠纷源头化解,为建设更高水平的平安湖南作出积极贡献,取得初步成效。

(一)把诉源治理工作逐步融入党委政府工作大局。近年来,全省各级人民法院主动向党委、人大、政府汇报,诉源治理工作逐步融入党委领导的社会矛盾综合治理机制,初步构建“党委领导、人大监督、政府负责、

部门联动、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”工作格局。郴州市将诉源治理纳入市域社会治理现代化“十大工程”，明确诉源治理由市委政法委领导统筹，法院为牵头责任单位，相关市直单位为成员单位，同时还规定诉源治理工作总体要求、原则、措施和步骤，确保“诉源治理”工程高质高效推进。湘西自治州坚持上下联动，全面整合法院、司法行政等部门力量，初步形成诉源工作治理新格局。

(二) 诉源治理工作机制初步建立。一是建立诉源治理工作内部机制。省法院出台《关于推进诉源治理，加强“两个一站式”建设的实施意见(试行)》，为多元解纷提供机制保障，制定《全面建设诉源治理工作站实施方案》，指导基层法院在乡镇(街道)及矛盾纠纷多发区成立诉源治理工作站1275个，形成诉源治理工作网格。二是建立外部联动衔接机制。各级人民法院主动加强与各部门沟通协调，建立系列合作衔接机制，着力消除盲点、疏通堵点，为有序化解矛盾纠纷提供较为通畅路径。武陵源区人民法院与该区市场监督管理局、司法局、公安局交警支队等单位建立所涉领域内矛盾纠纷化解工作机制，形成“人民调解+部门联动+司法确认”工作模式，有效化解行政辖区内部分复杂疑难案件。湘潭市中级人民法院与司法行政等部门建立矛盾纠纷三级调解机制，分别在村(社区)，派出所、法院警务室、快警站，高新区管委会综治中心和高新公安分局设立调解中心，三级矛盾纠纷调解机制建立，确保矛盾纠纷层层过滤，化解在基层。

(三) 推动非诉讼机制在诉源治理中发挥积极作用。各级人民法院认真落实习近平总书记“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”重要指示精神，着力发挥人民法院在推动非诉讼矛盾纠纷解决机制中引领、推动和保障作用。一是推动调解发挥主要作用。张家界市中级人民法院针对旅游领域矛盾纠纷多发频发情况，指导司法局、文化旅游广电体育

局成立旅游纠纷调解委员会，建立涉旅纠纷投诉、快速处置和惩戒机制，有效推动矛盾纠纷化解。衡阳市、娄底市中级人民法院加强对辖区内基层组织调解工作指导，推动各基层组织通过“五老”调解、“乡贤”调解、屋场会、楼栋说事等形式，有效化解邻里纠纷和信访矛盾。郴州市中级人民法院加强与司法局、中国人民银行郴州支行工作对接，推动设立金融消费纠纷调解委员会工作室，促进金融领域矛盾纠纷有效化解。怀化市中级人民法院与司法局联合印发《关于扩大律师调解试点工作实施方案》，在全市范围内推进律师调解试点工作开展，目前，该市已建立律师调解工作室(中心)35个，各县(市)区律师调解工作室均达2个以上，共有律师调解员129人。二是行政裁决、复议化解矛盾纠纷的作用逐步增强。张家界市行政相对人收到行政复议决定后提起诉讼率由2018年33.33%下降为2020年14.43%。三是信访、仲裁、公证机关化解矛盾纠纷的作用日益凸显。张家界市中级人民法院加强与市仲裁委沟通协调，推动率先在全省出台《关于贯彻执行仲裁法的若干指导意见》。近三年来，该市仲裁委受理各类民商事纠纷259件，结案187件，结案率72.2%，其中调解和解结案55件，调解和解率29.14%，有效推动了矛盾纠纷的化解。

(四) 诉源治理平台建设得到加强。一是推动实体平台建设。积极完善诉讼服务中心功能，建立诉讼服务中心实质化运行工作平台，打造高品质诉讼服务。截止目前，各级人民法院已全部建成现代化诉讼服务中心，实现诉前调解室100%全覆盖。我省法院一站式建设评估指标位列全国法院第一位。二是推进网上平台建设。全面推广应用人民法院调解平台，将1648个特邀调解组织、3197名特邀调解员全部汇聚线上，并与“道交一体化”平台、金融消费纠纷调解网等专业解纷平台实现对接，让当事人“足不出户”就能享受优质高效在线解纷服务。2020年，永

州和衡阳两地人民法院分别运用网上平台成功调解全国首例金融消费纠纷案和标的超亿元纠纷案。

## 二、存在的主要问题

(一) 思想认识存在偏差。一些地方和某些部门对诉源治理工作重要性认识不深、性质定位把握不准、职能职责界定不清,认识存在偏差。一是“不必论”。有的认为,去法院“告状”就是解决矛盾纠纷主要方式,搞诉源治理实际上没有必要。二是“小题大做论”。有的认为,把诉源治理定性为推进治理体系和治理能力现代化的重要手段拔高了。三是“无关论”。有的认为,从工作职责上讲,化解矛盾纠纷和做好诉源治理工作主要是法院的事,与其他部门没有多大关系,从而导致参与诉源治理工作积极性不高,工作中存在推诿扯皮现象。

(二) 协调配合不够顺畅。一是“诉调对接”范围不宽。一些地方反映,目前各级人民法院诉调对接机制仅限与传统人民调解、行业调解衔接,而与其他具有调解职能组织、与劳动争议仲裁、民商事仲裁及公证机构,没有建立顺畅的衔接沟通机制。二是“调调对接”机制不完善。部分地区反映,司法调解、人民调解、行政调解存在“单兵作战”、“各自为政”现象,“三调联动”机制缺乏有效发挥。三是调解和仲裁、信访等非诉讼解决方式连接不顺畅。有部门反映,人民法院、司法行政、仲裁机构、信访部门在矛盾纠纷化解过程中协作配合较少。

(三) 平台建设有待完善。一是没有按照相关要求建立统一的一站式矛盾纠纷化解实体化平台。部分地区反映,目前人民法院、司法行政、信访机构等部门建有诉讼服务中心、综治中心、法律服务中心等专门调处化解矛盾纠纷场所,但没有建立统一的一站式社会矛盾纠纷调处化解中心。二是人民法院与司法行政等部门矛盾纠纷化解信息化平台之间没有实现数据信息互联互通,存在信息壁垒。部分市(州)反映,法院、司法行政、

信访机构建立的信息化平台没有实现数据联通、程序连接、工作联动,目前我省也没有统一的线上平台。

(四) 保障工作需要加强。一是督导考核指标设置不够科学、权威。某地反映,诉源治理考评指标体系呈现部门化、碎片化、非刚性化,难以形成考核压力。二是经费保障不够。部分市(州)反映,财政没有将诉源治理工作经费纳入相关单位部门预算,影响工作开展。三是专业力量有待充实。部分地方反映,基层从事矛盾纠纷化解工作人员少,特别是乡镇、农村(社区)从事矛盾纠纷化解工作人员专业水平不高、业务能力不强,直接导致矛盾纠纷化解率、成功率不高。近些年,劳动人事领域劳动报酬、工资待遇、经济补偿争端居高不下,原因之一是仲裁人员专业化、职业化程度不高,对具体专业问题认定不精准,导致法律设定的劳动仲裁前置程序功能发挥不到位,难以起到有效化解矛盾纠纷、减轻法院诉讼压力的作用。

## 三、几点建议

(一) 要提升政治站位,深化思想认识。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对诉源治理工作高度重视。习近平总书记强调,我国国情决定了我们不能成为诉讼大国,要坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量。党的十九届五中全会明确提出“构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制”。各级各部门要提高政治站位,深入贯彻习近平总书记重要指示和党中央决策部署,不断深化思想认识,始终坚持以人民为中心,站在推进国家治理体系和治理能力现代化的高度强化对诉源治理工作重要性认识,以强烈责任感和使命感,在社会治理、平安建设大格局中精心谋划、扎实推进诉源治理工作。要有针对性地加大诉源治理工作宣传宣讲力度,切实增强各级各部门和社会各界对诉源治理的认知和认同,努力形成诉源治理工作良好社会氛围。



(二)要强化协同配合,增强工作合力。要强化组织领导,坚持和完善“党委领导、人大监督、政府负责、部门联动、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”总体工作格局,始终坚持问题导向,统筹各方面资源,形成诉源治理工作合力。一是加强“诉调对接”。各级人民法院要发挥好在矛盾纠纷多元化解机制中引领、推动和保障作用,加强司法确认和对调解工作的指导,切实提高调解工作质量和水平。二是加强“调调对接”。各部门要高度重视调解工作基础性作用,特别是乡镇(街道)、人民法庭、公安派出所、司法所、基层群众性自治组织要充分发挥第一道防线作用,把矛盾纠纷化解在基层。各级人民法院、司法行政及其它政府职能部门要在调解工作中加强对接,促进人民调解、行政调解与司法调解协调联动。三是推动调解和行政复议、仲裁、信访有机衔接。各级人民法院、政府职能部门、信访机构、仲裁组织要加强工作联动,不断强化行政复议、仲裁、信访在化解矛盾纠纷中的作用。

(三)要优化平台建设,整合力量资源。加快实体平台建设。各级政府要按照中央深改委的要求,学习浙江经验,大力推动集调解、仲裁、法律援助、司法救助于一体的社会矛盾纠纷调处中心建设,已经建好的诉讼服务中心、公共法律服务中心等实体平台要逐渐成建制入驻矛调中心,努力为群众提供

全方位高效便捷的“一站式”服务。加强信息化平台建设。要探索建立“互联网+诉源治理”服务管理模式,推动诉源治理工作数据化、可视化。要运用大数据等信息化手段,破除信息壁垒,建立统一的线上平台。

(四)要完善配套措施,加大保障力度。各部门要强化工作举措,加大对诉源治理工作保障力度,确保诉源治理有序有力开展。一是加强对诉源治理工作督导考核。要增强督导考核的科学性、实用性,确保督导考核指挥棒作用能够真正发挥好。二是加强对诉源治理工作经费保障。要推动将诉源治理工作经费纳入财政预算,着力解决诉源治理面临的实际困难和问题。三是充实专业人员力量。要配齐配强乡镇、农村、社区等基层组织参与矛盾纠纷化解人员力量,夯实诉源治理工作基础。

(五)要强化监督支持,发挥人大作用。各级人大及其常委会要加强对诉源治理工作监督支持力度,通过听取和审议专项工作报告、开展专题调研、组织人大代表专题视察、出台决议决定等方式,依法监督和支持诉源治理工作。各级人大代表要充分发挥人大代表密切联系群众优势,积极参与支持矛盾纠纷化解工作,夯实诉源治理工作群众基础。各级政府、法院、检察院等要切实增强人大意识,主动向人大及其常委会报告诉源治理工作开展情况,抓好有关决议决定贯彻实施。

# 湖南省人民政府

## 关于“七五”普法工作情况和“八五” 普法工作规划的报告

——2021年7月29日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省司法厅厅长 范运田

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人民政府委托，现将我省“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划有关情况报告如下，请予审议。

### 一、“七五”普法总体情况

2016年以来，在省委正确领导和省人大常委会监督、指导下，各级各部门认真落实全国全省“七五”普法规划、全国人大常委会“七五”普法决议和《湖南省法制宣传教育条例》部署要求，各项工作扎实推进，人民群众对普法工作的满意度明显提升、公民法治素养明显提升、社会治理法治化水平明显提升，为全省经济社会发展营造了良好法治环境。

1. 全民大普法工作格局全面巩固。及时下发我省“七五”普法规划，把普法工作纳入国民经济和社会发展规划、纳入政府公共服务体系、纳入平安建设考核和政府绩效考核，扎实予以推动。着力健全守法普法工作机制，对标对表中央要求，成立守法普法工作机构，建立健全相关制度，全面依法治省守法普法工作新机制全面确立。在全国率先出台《关于在全省国家机关中实行“谁执法谁普法”责任制的意见》，配套制定《考评办法》《考核评分细则》，建立健全普法责任清单、年度任务清单和履责报告评议等制度，完善法官、检察官、行政执法人员、律师以案释法制度，国家机关普法责任有效压实。大力推进媒体公益普法，组织动员社会力量参与普法，全民大普法工作格局得到全面巩

固和发展。

2. 重点内容普及宣传全面加强。深入学习宣传习近平法治思想，举办习近平法治思想普法骨干培训班，组织省普法讲师团赴市州、省直机关开展专题宣讲，在各普法媒体平台开设学习专栏，扩大习近平法治思想宣传覆盖面。截至目前，全省开展习近平法治思想专题宣讲800余场次，各专栏浏览量超过1200万次。常态化组织“宪法宣传周”活动、举办“12·4”国家宪法日暨法治湖南建设年度盛典、开展“宪法进宾馆（景区）”活动和“我与宪法”微视频征集等宣传活动，吸引广大群众广泛参与。“晨读宪法”“学宪法讲宪法”等活动广受中小学生欢迎。宪法公园、广场、长廊等次第开花，宪法精神加速融入群众生活。广泛开展民法典宣传普及活动，制定“美好生活·民法典相伴”主题宣传活动方案，对民法典学习宣传进行全面重点部署。编辑出版民法典学习辅导读本、成立民法典宣讲团、在全省各级普法平台开设民法典宣传专栏、组织开展“民法典在身边”在线互动宣传活动，民法典宣传工作全面推进。截至2020年底，全省共开展民法典集中宣传5600余场次，共发放宣传资料296万余册（份）。服务大局开展专项法治宣传，新冠肺炎疫情暴发后，迅速启动“防控疫情、法治同行”专项宣传活动，及时编印并发放《疫情防控简明法律读本》，为各级党委政府依法防疫提供指导，得到省委主要领导充分肯定。围绕脱贫攻坚和乡村振兴，深入开展

“农村法治宣传月”“送法下乡”“法治文艺进乡村”等活动，为脱贫攻坚和乡村振兴营造良好法治氛围。紧扣扫黑除恶专项斗争各阶段部署，编印宣传手册、开办宣传专栏、悬挂横幅标语、组织户外大屏进行集中宣传，取得良好效果。

3. 重点对象普法教育成效显著。将党委（党组）理论学习中心组学法、政府常务会议定期学法、领导干部年终述法等纳入党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责及法治政府建设督察内容，确保领导干部学法用法制度落地落实。组织开展“市（州）委书记谈法治”“省政府组成部门负责人谈法治”专题活动，全省14名市州委书记、24名省政府组成部门负责人与网友畅谈法治建设，领导干部示范带头作用进一步发挥。开展以县市区党政主要负责人为对象的“十佳法治建设推进者”“优秀法治建设推进者”专题宣传，党政主要负责人推进法治建设的头雁效应进一步彰显。率先开展年度国家工作人员学法考法，开发学法考法系统，推行分类分众学法考法，每年组织编写年度学法读本，不定期组织闭卷抽考，国家工作人员学法用法实效性不断增强。大力推进法治进校园、进课堂、进课本。健全完善中小学校法治副校长制度，实现法治副校长中小学校全覆盖。大力推进青少年法治教育实践基地建设，全省共建成青少年法治教育实践基地138个，其中省级示范基地25个。专门录制《义务教育法治示范课》，组织开展“青少年法治宣传教育周”“法治文艺（法治电影）进校园”“学习宪法知识、做最美守法少年”“青少年法治征文”和“百名最美守法少年”等活动，青少年法治教育基础进一步夯实。

4. 社会主义法治文化繁荣发展。在全国率先下发《关于加强社会主义法治文化建设的意见》，全省法治文化建设成果丰硕。各市州和县市区城区全面建成一个以上法治元素丰富的法治文化公园（广场）。法治书屋、法治长廊、法治文化墙等小微法治文化阵地加

速向居民小区延伸。目前，全省共建成法治公园、广场、长廊426个，乡村法治宣传栏29284个。建设并上线全国首个法治文化网上展览馆，组织开展普法创新大赛、法治文艺调演等竞赛征集活动，引导鼓励社会组织参与法治文化作品创作。开展“中国·潇湘法治微小说征文大奖赛”，征集作品达6.95万篇。连续3年面向全国开展“法治微电影、公益广告征集展播”活动和法治文化作品征集活动，共征集微电影、公益广告作品近2000件，法治文化设计作品近5000件。连续三年开展“最美公益普法集体（个人）”专题宣传活动。连续两年开展“最美守法公民”推荐宣传活动，吸引各界群众踊跃参加，年均点击量达200万次。各地利用法律颁布日、节庆等特定时间节点，广泛开展群众性法治文化活动，形式多样、丰富多彩。

5. 基层和部门、行业依法治理不断深化。在全国率先制定下发《关于加强法治乡村建设的实施意见》，出台《关于开展村规民约和居民公约法制审核的指导意见》，修改完善《湖南省民主法治示范村（社区）命名管理办法》，乡村依法治理机制逐步完善。2020年，全省共完成村规民约法制审核14224个，依法化解社会矛盾31.3万件。“七五”普法以来，湘西十八洞村、郴州沙洲村等101个村（社区）荣获“全国民主法治示范村（社区）”称号。以“法治城市”“法治县（市、区）”“法治政府建设示范项目”创建为主抓手，全面调动各地法治建设积极性。长沙市望城区等22个县市区被授予“全国法治县（市、区）创建活动先进单位”。益阳市、资兴市入选第一批全国法治政府建设示范市（县、区），邵阳市全面推行“一村一辅警”机制和岳阳市生态法治建设制度创新与实践入选第一批全国法治政府建设示范项目，我省示范项目数量居全国第二。依法治校、依法治企、依法治网为重点的行业治理深入开展，行业治理法治化水平不断提升。“互联网+政务服务”平台实现省市县乡村五级全覆

盖,“一件事一次办”推出329项服务事项,企业群众办事时间平均缩减80%以上。非法集资、“三贷三霸”、P2P等金融乱象得到有效整治,全省较大以上安全生产事故起数同比下降14.3%。创造性开展“全省依法办事示范窗口”创建活动,全省共有480个基层单位被命名为“全省依法办事示范窗口单位”。

6. “互联网+”普法宣传影响不断扩大。开设红网普法频道和时刻普法频道、“经视说法”电视栏目、“新说法”普法广播栏目、《湖南日报》法治湖南专刊,建设“湖南普法网”“12348湖南法网·如法网”等专门普法网站,全媒体普法矩阵得到巩固和发展。上线“湖南普法”抖音、快手号,其中“湖南普法”快手号关注人数达55万,单条普法视频浏览量最高达8976万,浏览量过百万的爆款视频达111个。“微言说法”普法微信公众号在中国新媒体大数据平台排行榜中阅读量、影响力等稳居全国前列。整合市州和省直有关部门39个政务微信公众号,搭建湖南省新媒体普法联盟,新媒体普法形成声势。截至目前,全省开设抖音、快手等微视频普法平台86个,开设普法微信公众号856个,新媒体普法联盟共转载发布普法信息2847条。首创并持续开展“你学法我送票·锦绣潇湘任你游”普法活动,参与网友人数达2500万,被司法部、全国普法办评为“七五”普法创新案例。组织开展宪法、国家安全法、党内法规、民法典等网上竞赛答题活动,累计吸引3000余万人次参与活动。在全国首创线上线下相结合的“农村法律明白人”培训模式,在线培训“农村法律明白人”5万余人。

## 二、存在的主要问题和不足

我省“七五”普法取得显著成绩,但仍存在一些问题和不足,主要表现为:

一是对普法工作重要性的认识有待提升。少数地方和部门领导对普法工作的基础性长期性作用认识不足,把普法工作当作软任务,没有摆上全局工作应有位置,“说起来重要,做起来次要,忙起来不要”。一些地区

和单位片面强调解决当前问题,不重视源头治理,有的甚至把法治建设与经济建设对立起来,存在“经济要上,法治要让”的思想。

二是守法普法考核奖励机制仍需健全完善。普法工作与其他工作同部署、同检查、同考核、同奖惩还没有完全落实,普法依法治理工作考核在绩效考核、平安建设考评中权重还不够高,还没有做到常态化考核。表彰奖励机制不够健全,基层国家机关履行普法责任的主动性和社会力量参与普法的积极性有待进一步提升。

三是普法的精准度和群众获得感有待进一步提高。面向群众精准普法“最后一公里”没有完全打通,普法工作形式不够丰富,法治文化产品不能充分满足人民群众日益增长的法治文化需求。普法工作缺乏主体与教育对象之间的有效互动交流,法治宣传教育工作精准率不够高。

四是基层依法治理基础仍需夯实。受到激励手段单一、约束机制缺乏刚性等因素影响,基层依法治理的意识有待提升,法治创建积极性不高,依法治理水平提升不快;群众信访不信法、办事不依法的情况仍然一定程度存在。基层治理法治化进程与全面推进依法治国、推进治理体系和治理能力现代化的要求之间存在差距。

五是普法工作发展还不平衡。由于经济发展水平和重视程度不一,各市州和县市区之间普法工作发展还不平衡。部分地区普法经费保障水平与工作要求不相适应,很多工作不能正常有效开展,群众满意度不高。

六是普法工作力量配备亟待加强。受到机构编制的局限,各级国家机关中,从事法治工作的人员力量配备普遍不足。特别是机构改革后,县市区司法局工作职能进一步增强,但相应人员力量不但没有增强,甚至有所减弱,特别是基层司法所人员严重不足,一定程度上影响基层普法工作开展。

## 三、“八五”普法打算

全省“八五”普法将认真贯彻落实习近

平法治思想，在认真对标对表中央部署，充分结合湖南实际的基础上，突出目标导向、任务导向和问题导向，坚持巩固基础，推动创新发展。以服务“十四五”时期经济社会发展为主线，以实施公民法治素养提升行动为总抓手，以提高普法针对性、实效性为着力点，努力为推进治理体系和治理能力现代化、实施“三高四新”战略、建设现代化新湖南营造良好的法治环境。“八五”期间，我省拟重点做好以下工作：

一是突出抓好重点内容普及宣传。采取集中宣传和常态化宣传相结合的方式，深入学习宣传贯彻习近平法治思想，大力弘扬宪法精神，深入开展民法典宣传普及活动，紧扣湖南“十四五”时期重点目标任务，深入宣传促进高质量发展、助推“三高四新”战略等相关法律法规，深入宣传与社会治理现代化密切相关的法律法规，深入学习宣传党内法规。

二是着力提升公民法治素养。建立领导干部学法清单制度，优化网上学法考法平台，深化分类分众普法工作，提高国家工作人员学法用法实效。健全领导干部年终述法制度，加大督导考核力度，压实领导干部推进守法普法的责任。研究制定进一步加强青少年法治教育的意见，大力推进青少年法治教育实践基地建设，严格落实法治副校长制度，健全教育机构普法责任机制，切实加强青少年法治教育。推进社会守法诚信体系建设，建立针对违法失信人员精准普法的机制，提高全社会守法意识。

三是大力加强法治文化建设。将社会主

义法治文化建设纳入公共文化服务体系统筹推进，健全法治文化创作研究扶持机制，实施湖湘法治文化精品工程，推出一批精品力作，增强法治文化作品的供给。大力推进法治文化阵地建设，实现村（社区）全覆盖，并推动向机关单位、大中型企业、城市小区延伸。依托湖南红色文旅资源，打造一批全国、全省法治宣传教育基地，开展形式多样法治文化活动，营造浓厚法治文化氛围。

四是推进普法与依法治理有机融合。以推进法治乡村建设为重点，以民主法治示范村（社区）创建为抓手，健全农村普法机制，深入推进基层依法治理。深入开展依法办事示范窗口、法治示范企业、依法治校示范校创建活动，推进多层次、多领域依法治理，打造湖南法治创建品牌，提高部门、行业依法治理水平。

五是进一步健全普法工作机制。严格落实领导干部履行法治建设第一责任人职责规定、国家机关“谁执法谁普法”普法责任制、媒体公益普法责任制，强化领导干部、国家机关、新闻媒体普法责任。大力加强普法志愿者队伍建设，开展最美公益普法集体（个人）专题宣传活动，健全社会普法机制，鼓励、引导、规范社会力量参与普法。

“八五”普法期间，省人民政府将在省委的正确领导下，自觉接受省人大常委会的监督指导，建立健全普法工作组织领导、评价考核和监督保障机制，充分发挥职能部门的作用，推动“八五”普法迈上新台阶，为法治中国、法治社会建设贡献湖南力量。

以上报告，请予审议。

# 关于全省“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的调研报告

省人大监察和司法委员会

2021年7月

为协助常委会听取和审议省人民政府关于全省“七五”普法工作情况和“八五”普法工作规划的报告，省人大监察和司法委员会组织开展了专题调研。5月下旬，省人大常委会委员、监察和司法委员会主任委员龙朝阳率队，会同省司法厅先后赴永州市及冷水滩区、宁远县，郴州市及桂阳县调研，听取当地政府及相关职能部门汇报，召开基层干部群众、人大代表座谈会，实地考察法治示范村（社区）、司法所、法治文化实践点等场所。6月11日，听取省司法厅、教育厅、民政厅、财政厅、人社厅、农业农村厅、文旅厅关于普法工作情况汇报。现将有关调研情况汇报如下：

## 一、“七五”普法主要做法和成效

五年来，各级党委政府始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实习近平法治思想，认真落实全国人大“七五”普法决议、全国和全省“七五”普法规划，大力推进普法工作，普法责任机制逐步健全，普法宣传载体不断丰富，法治文化建设持续推进，人民群众法治意识普遍增强，为全面推进依法治省、法治湖南奠定坚实基础。全国“七五”普法抽查验收组对我省“七五”普法工作予以充分肯定，指出我省“许多创新性工作具有示范引领意义”。

（一）坚持统筹谋划，高位推动普法工作。一是强化组织领导。成立省委全面依法治省委员会守法普法协调小组，协调各方、动员全社会力量共同推动全省普法工作。各市州每年召开市委常委会、市政府常务会，多次专题研究和部署普法工作。二是强化顶

层设计。制定我省“七五”普法规划，把普法工作纳入国民经济和社会发展规划，纳入政府公共服务体系，纳入平安建设考核和政府绩效考核。省人民政府各职能部门均制定本系统法治宣传教育五年规划和分工意见，形成党委党组统一领导、各部门齐抓共管的良好普法局面。三是强化经费保障。把普法经费纳入财政预算，省级财政每年安排普法经费约1400万元。各地结合实际加大普法投入，永州市各县区“七五”普法经费较“六五”增长3.26倍。

（二）坚持压实责任，建立健全责任体系。省人民政府及有关部门把推进国家机关“谁执法谁普法”责任制作为“七五”普法的重点工作任务，采取多种措施推进落实。一是加强制度设计。在全国率先出台“谁执法谁普法”责任制意见，配套制定《考评办法》《考核评分细则》，全面压实普法责任。省人民政府各职能部门均制定实施意见和方案，将普法责任延伸到公共服务机构，构建起本系统多层次、立体化、全方位的法治宣传服务网络。二是建立普法责任体系。各级各单位均建立普法责任清单制度，形成普法责任主体明确、普法资源有效整合、普法宣传社会联动的工作机制。省农业农村厅全面梳理208部农业法律法规和244件部级规范性文件，明确责任主体、工作任务和具体要求，对普法进行实时动态管理。永州市建立“以案释法”、普法责任清单等配套制度，推动各单位在执法、司法和服务中开展普法。三是严格督导考核。省教育厅把中小学法治教育纳入“依法治校示范校”“平安校园”“文

明校园”等考评内容,在全国率先探索高校章程建设情况专项督导,把依法行政、依法办校、依法治教等情况纳入高校督导范围。省人社厅每年组织年度普法履职报告评议和督查,将普法情况作为各处室单位绩效评估重要指标,将学法情况作为干部个人年终考核重要依据。

(三)坚持突出重点,精准普法富有成效。在普法内容上更加聚焦。突出学习宣传习近平法治思想、大力弘扬宪法精神、深入开展民法典普及宣传,围绕实施“三高四新”战略、脱贫攻坚、优化营商环境等全省工作大局开展专项法治宣传。五年来,宪法宣传公益广告实现全省700多家宾馆、58000多间客房、120多个景区全覆盖,全省近万名领导干部参加普法讲师团专题宣讲学习,1800万人次参与“民法典在身边”网民在线互动宣传。各级各部门立足自身职能,广泛开展教育就业、扫黑除恶、反电信诈骗、知识产权司法保护、土地流转、养老服务、社会救助、社会保障等与群众生产生活密切相关的法治宣传教育活动。在普法对象上更加精准。以增强法治意识、提升法治能力为重点,深入推进领导干部学法用法。出台《湖南省贯彻落实〈党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定〉实施办法》,通过加强教育培训、年终考法述法、监督管理、选拔用人等制度建设,推动各级党政领导干部自觉运用法治思维和方式办事的能力,提高依法行政的水平。以实施法治启蒙、培养法治观念为重点,切实加强青少年法治教育。建立完善中小学法治教育课程体系等,将每年9月最后一周确定为全省青少年法治宣传教育周。以开展“法律进校园”为载体,举办“送法进校园”“宪法小卫士”“学宪法讲宪法”系列法治教育活动。加强与社会教育的深度融合,实现全省中小学法治副校长配备全覆盖,加快青少年法治教育实践基地建设。郴州市2289所中小学校全部配备法治副校长,市县两级共建成青少年法治宣传教育基地44

个。

(四)坚持创新载体,切实提升普法实效。一是创新公共法治文化服务体系。在全国率先制定《关于加强社会主义法治文化建设的意见》,全省共建成法治公园、广场、长廊426个,建成全国第一个法治文化网上展馆。郴州市将公共文化服务平台与普法工作相结合,利用市博物馆、图书馆、湘南起义纪念馆等文化场所和爱国主义教育基地开展普法。桂阳县建成全省首个民法典法治公园。二是着力打造法治宣传品牌。省文旅厅联合司法厅开展“你学法我送票·锦绣潇湘任你游”,送出“法治一票通”6万张,消费价值近亿元,吸引全国各地2500多万人参与网上学法答题活动。该活动得到全国普法办、国家文旅部充分肯定,作为我省唯一普法创新品牌入选全国“七五”普法典型案例。

“经视说法”“新说法”“民政为民热线”“人社民生追问”“湘约我的村”等法治栏目获得群众认可,“湘鄂情”“往左往右”“青少年法治漫画读本”“小民小政讲民政”等文艺作品深受群众喜爱。在全国首创线上线下相结合的“农村法律明白人”培训模式,免费培训5万余人。张家界永定区宣传部会同纪委监委组织开展“屋场夜话”活动,利用村民“夜闲”时间,以“屋场夜话”会形式搭建交流平台,为村民宣讲法律法规、普及政策常识、解决生活难题。三是广泛运用新媒体开展普法。建成普法网站338个,开设普法微信公众号856个,微视频普法平台86个。“微言说法”公众号在中国新媒体大数据平台排行榜中,阅读量、影响力等居全国前列。

(五)坚持普治并举,依法治理深入推进。一是推进法治创建工作。扎实开展“法治城市”“法治县市区”创建,建立健全创建工作机制和考核评估体系,22个县市区荣获全国法治县市区创建先进单位,4个县市区入选2020年全国法治政府建设示范项目。持续深化“民主法治示范村(社区)”活动,我省受全国命名表彰的民主法治示范村(社区)

101个,省级民主法治示范村(社区)255个,创立了480个基层法治示范窗口单位。二是加强基层治理。在全国率先制定《关于加强法治乡村建设的实施意见》,健全完善村(社区)务公开民主管理制度,依法保障基层群众的民主选举、民主决策、民主监督权利。加强诉源治理,加快多元化解矛盾纠纷机制建设,推动信访工作法治化,全省信访总量整体下降,信访形势平稳向好。郴州市采取“联点包干”模式,组织干部、法律工作者下沉103个社区开展普法和矛盾化解,得到全国普法办的充分肯定。三是深化专项治理活动。各级各部门围绕民生领域加强生态环保、食品安全、文化旅游、群众权益保障等方面专项治理,查处一批违法案件,群众安全感指数持续上升。省文旅厅先后组织开展“出版物市场整治”“旅游包车检查”“网吧环境秩序整治”等专项行动,对重点领域实行全覆盖排查整治,行业治理成效明显。

## 二、存在的主要问题

总体看,我省“七五”普法工作成效显著,为全省经济社会高质量发展营造了良好法治环境,但也存在一些问题和困难,既有思维理念、思想认识层面的障碍,有体制机制、制度建设方面的梗阻,也有工作作风、工作落实方面的问题。反映比较集中的有三个方面:

(一)普法工作机制不够健全。一是部门联动机制不够完善。一些地方基层普法工作由司法行政部门一家“唱独角戏”的现象仍然存在,司法行政部门与各业务主管部门间在普法中分工协作缺乏长效机制,普法的跨部门合力尚未形成。二是考核评价机制落实不够到位。《湖南省法制宣传教育条例》明确要求“各级人民政府将法治宣传教育纳入政府目标管理和绩效考核内容”。省本级仅在2020年将普法工作纳入省人民政府绩效考核。全省有12个市州也都是在2020年将普法工作纳入政府目标管理、绩效考核。三是表彰奖励机制不够健全。市县普遍反映,评

比表彰时有时无,工作表彰主要是精神奖励。

(二)普法工作保障不够有力。基层普法力量薄弱问题突出。一是普法队伍人员普遍不够。普法队伍人员配置少是基层集中反映的共性问题,现有普法工作力量已与普法工作需求任务不相适应。有的市县两级司法行政部门的普法岗位,大多仅有1-2名工作人员,部分乡镇司法所存在1人所现象。机构改革后,有的市多数县市区人社局没有设置专门法制机构和专门普法人员,大多挂在劳动监察、仲裁等机构,影响了本系统普法工作开展。二是普法队伍能力不足。一些地方司法行政部门的普法队伍没有接受过系统培训,在组织、协调、指导、监督等方面有待加强。县市区从事普法的工作人员有法学专业或宣传背景的十分稀缺,且大多身兼数职,普法能力和精力跟不上要求。三是普法经费保障不够。全省普法经费总体保障水平不高,各市州和县市区之间普法经费保障参差不齐,少数地方普法经费财政保障困难。普法经费不仅没有建立动态增长机制,一些地方甚至递减。大部分县市区普法经费包含在司法行政机关公用办公经费中,未单独列入专项经费预算,导致普法经费被挤占、挪用问题严重。

(三)普法工作落实不够到位。主要表现在三个方面:一是工作推动上的运动式和突击式。部分基层领导干部认为普法工作是软任务,耗时费力,难以体现政绩,有厌倦懈怠情绪。习惯于运动式、“一阵风”普法,满足于完成上面布置的任务,工作被动应付。二是宣传普及形式上的套路化和单一化。一些地方仍然以“摆摊子、发册子、拉条子(横幅)”等传统方式完成普法任务,追求表面的热热闹闹,缺乏吸引力和针对性。少数地方学法用法考试流于形式,有的地方普法教育与法治实践活动贯通结合不够,学用脱节,为普法而普法。三是法治宣传阵地上的空心化和闲置化。一些地方的法治文化公园(广场、长廊)中,法治内涵和法治元素不够丰



富,一些乡镇、村(社区)农家书屋的法律图书基本上处于尘封状态。

### 三、“八五”普法几点建议

我省在制定“八五”普法工作规划时,要坚持问题导向和目标导向,科学规划,完善机制,强化保障,以高质量普法服务我省“三高四新”战略实施和全省经济社会高质量发展。

一要总结研判,谋实“八五”规划。要进一步提高政治站位,把全民普法和守法作为全面依法治国、依法治省的长期性基础性工作持续深入推进。要认真梳理总结“七五”普法工作中好的经验做法,形成有亮点、有特色、可复制、可推广的有湖南辨识度的普法品牌,并将之列入我省“八五”普法规划予以推广,充分发挥示范引领作用。要加强规律研判,根据普法工作的新形势新任务新要求,对普法的内容、形式、方法、任务进行深入研究,对工作中存在的主要问题拿出切实可行的解决办法,加速实现普法由“运动式”向“常态化”转变,“粗放型”向“精准化”转变,“单向灌输”向“多元互动”转变,“单兵作战”向“系统集成”转变,更好发挥普法在全面依法治省中的基础作用,不断推进我省治理体系和治理能力现代化。

二要完善机制,形成普法合力。要不断建立完善标本兼治、切实管用的长效机制,健全党委领导、政府主导、人大监督、政协支持、部门各负其责、社会广泛参与、人民群众为主体的普法领导体制和工作机制,形成大普法工作格局。守法普法协调小组要发挥好牵头抓总、上下协同、督促落实的作用,逐年制定普法工作计划,推动落实党政领导履行法治建设第一责任人责任。继续深入推进和落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”责任制,健全媒体公益普法责任制。要建立健全部门协调合作机制,牵头单位、责任单位各司其职、各负其责,整体联动,形成合力,共同推动普法工作深入全面发展。要进一步完善普法工作验收考核与绩效评估体

系,将普法工作常态化纳入政府目标管理和政府绩效考核,把普法纳入省人民政府真抓实干督查激励项目,对在普法工作中作出突出成绩的单位、市州、县市区,在项目、资金等方面给予倾斜和支持,对普法先进单位和个人以政府名义予以表彰奖励,推动形成普法创先争优的良好局面。

三要创新方式,实施精准普法。要提高普法针对性,对党政领导干部、公务员侧重于法律至上、权力制约等法治观念和法治精神培养,不断提高依法执政、依法决策、依法行政的能力;对青少年学生侧重于普及法律法规知识与培育法治精神并重,推动普法进教材,全面提升青少年法治素质。要坚持法治宣传教育与法治实践结合,通过以案释法、旁听庭审、以法明理等方式,把执法和司法的过程变为普法的过程,通过加强诉源治理、提升多元化解矛盾纠纷能力,把维权和排解纠纷的过程作为普及法律法规、增强法治意识的过程。要坚持改革创新,在城市建设、地方文艺、乡村治理中融入更多法治元素,强化互联网技术与普法的融合渗透。要加强法治需求研究,以群众喜闻乐见、寓教于乐的法治微电影、动漫、歌曲、短视频、戏剧等作品开展普法,提高群众普法接受度和喜爱度。

四要夯实基础,强化普法保障。要进一步配强普法工作队伍,优化普法工作人员知识结构,优先将具有法律专业和新闻传播专业的人员充实到基层普法队伍。要积极挖潜扩能,进一步加强对普法工作人员的培训,不断提升普法队伍法治宣传教育能力。要加强普法志愿者队伍建设,发挥大学生普法志愿者作用,动员全社会力量参与普法工作。要加大对基层开展普法工作的指导和支持力度,加强政策、制度、机制保障,从人员配备、待遇、经费、装备等方面,切实向普法基层一线倾斜。结合我省实际研究制定普法经费动态增长保障机制,建立健全财政普法资金绩效管理机制,推动市县设立普法专项

经费预算，鼓励、引导、规范社会资金参与普法工作。

五要加强监督，推动法治进程。各级人大常委会要加强普法工作监督，通过听取和审议专项报告、执法检查、调研视察等监督方式推进普法工作。要认真开展履职评议工作，听取政府依法行政履职情况汇报，适时开展“谁执法谁普法”履职情况评议。要加强普法法治保障。《湖南省法制宣传教育条

例》于2011年颁布实施，距今已有10年。目前，全国人大常委会已将法治宣传教育法列入议事日程，正在做前期论证工作。我省要认真总结各地贯彻实施《湖南省法制宣传教育条例》的实践工作经验，配合全国人大常委会做好有关法律调研论证工作。待法治宣传教育法颁布实施后，要根据实际适时启动我省有关修法工作。

## 2021年上半年全省经济形势分析报告

省人大财政经济委员会

2021年7月

5月份以来，省人大财经委先后到衡阳、怀化、常德、湘西自治州、长沙等市（州）及部分县市区实地调研，与人大代表、企业家、人大财经工作专家座谈，听取省发改委、省财政厅、省工信厅等10个部门汇报，参加全国人大财经委上半年部分省市经济运行情况座谈会，对我省上半年经济形势进行了分析研判。

**一、上半年经济恢复稳中加固、稳中提质，为下步回升向好、转型发展进一步夯实了基础**

上半年，全省上下深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和中央、省委决策部署，认真落实省十三届人大四次会议各项决议，克服了疫情、全球经济下行、美国等西方国家联合打压等不利因素影响，经济社会延续了去年以来稳定恢复态势，为下步继续回升向好并向高质量发展转型积蓄了动能、夯实了基础。

（一）供给稳中提质，复苏基础进一步巩固。各级对“三农”工作更加重视，耕地

保护、粮食种植、生猪产能恢复、打好种业翻身仗等工作力度明显加大。工业生产稳中加固，规模工业增势良好，专用设备、通用设备和电子制造业等增速快于其他工业20个百分点左右，洪江、泸溪等湘西地区承接产业转移有进展，全省发展先进制造业产业基础能力有新提升，产业链供应链本土配套能力有新增强。服务业回升态势明显，去年以来大幅拉低GDP增长的局面得到扭转，特别是旅游、住宿和餐饮业等有序复苏，保证了对经济增长的贡献率。衡阳、湘西自治州游客总人数、旅游收入基本恢复疫前同期水平。企业盈利能力增强，1-5月规模工业39个大类行业全部实现盈利，规模服务业34个大类有32个盈利，经营状况明显好转。

（二）需求稳步恢复，拉动作用进一步增强。投资继续引领内需恢复，基础设施投资和重大产业项目投资同步增长，投资结构进一步优化。民间投资增长14%，信心逐步恢复。各地竞相抓项目建设氛围浓厚，长沙市引进“三类500强”投资项目34个，常德市

引进亿元以上项目159个。消费潜力继续释放,不仅粮油食品、服装鞋帽等基本生活用品增幅较大,而且汽车、金银珠宝等升级类商品增长30%左右,消费结构逐步升级。在国际物流“一柜难求”的背景下,出口仍保持33.2%的逆势增长。

(三)预期稳定向好,发展活力进一步显现。至6月底全省新登记企业11.7万户,新增“四上”企业1357家、净增331家,自贸区新设企业4832家,长沙市新增省级“小巨人”企业132家,发展活力和后劲进一步增强。上半年全省地方收入、地方税收增长快于全国、领先中部,增值税、企业税等主体税种成为增收主力,非税收入占比降至近年来最好水平,财税质量稳步提升,印证了企业经营持续改善。上半年实际到位内资、实际使用外资分别增长31.7%、59.5%,6月末全省金融机构各项贷款余额增长14.3%,湖南经济形势被继续看好。

## 二、经济运行稳中有变、稳中含忧,下步回升向好、转型发展仍需克服不少困难和挑战

上半年我省经济虽稳步较快增长,但恢复不均衡、基础不稳固,部分经济指标低于全国平均水平,“前高后低、逐月放缓”态势明显,“宏观数据好看,企业日子难过”现象比较突出,回升向好、转型发展面临的困难和挑战依然不少。

(一)国际风险积聚与国内竞争加剧交织,发展环境面临的不确定性不可低估。一

是国际风险加快传导,企业生产经营更加困难。上半年,国际大宗商品价格暴涨、国际物流运价飞涨、人民币升值大涨,“三涨”造成中小微企业尤其是涉外企业经营普遍陷入困境,成本持续上升,利润空间压缩,订单大幅减少。部分外向型企业谨慎观望,生产经营倾向保守,有单不敢接、接短单弃长单的做法比较普遍。美国等加大对我国堵打压,关键零部件和原材料短缺问题更加凸显。多家企业反映,上半年进口芯片价格大幅上升,交货周期延长至6个月-1年左右,对汽车、装备制造等产业影响较大。二是政治经济因素双重干扰,利用外资步入困境。全球经济竞争与政治博弈深度影响招商引资,上半年全省仅36个省级以上园区有外资到位,5个市州实际使用外资负增长,益阳、株洲达-95.4%、-92.6%。利用外资结构不优,第二产业比重偏低,上半年全省引进制造业外资企业28家、实际使用外资1.5亿美元,仅占企业总数的22.2%、资金总额的15.5%。三是疫后经济重构比拼白热化,增长压力和赶超难度加大。疫后区域发展比拼更加激烈,我省上半年经济指标的增速在全国和中部排名较疫前下滑。从全国人大财经委上半年经济运行情况座谈会上了解到,江浙等经济大省不仅基础好、实力雄厚,而且转型发展更主动、步伐更快、质量更高,安徽、江西等中部省份发力也很强劲,后发赶超势头较好,特别是规模工业及利润等工业指标不仅有速度,同时也有质量。(对比情况如下表)

湖南与中东部部分省 GDP 和规模工业及利润增速对比

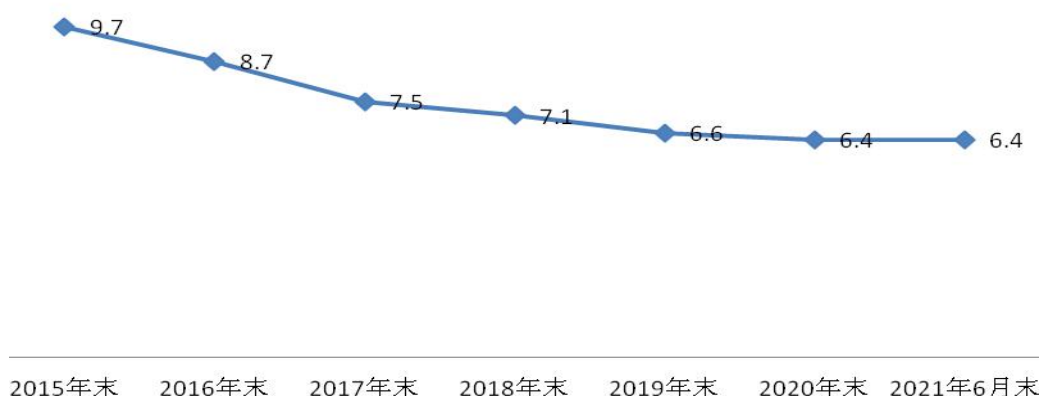
地区	地区生产总值增速		规模工业增速		规模工业利润增速	
	2021年 1-6月	近两年 1-6月平均	2021年 1-6月	近两年 1-6月平均	2021年 1-5月	近两年 1-5月平均
湖南	11.7	6.4	12.1	6.9	39.6	17.1
全国	12.7	5.3	15.9	7.0	83.4	21.7
江西	12.9	6.7	18.5	9.4	67.3	21.5

安徽	12.9	6.6	17.3	9.4	67.7	20.2
浙江	13.4	6.8	20.8	10.1	69.5	22.8
江苏	13.2	6.9	21.5	10.8	80.7	24.9

(二) 优势产业周期性回调、传统产业转型滞后与新兴产业支撑不足并存, 发展先进制造业面临的挑战不可低估。一是两大支柱产业集群增速明显放缓。工程机械、轨道交通产业增长下滑明显, 对我省打造具有全球影响力的产业集群发出重要预警。1-6月, 长沙工程机械产业规模工业产值同比增速分别较1-5月、1-4月回落6.5、10.1个百分点。从全国情况看, 5月份国内销售各类挖掘机22070台, 下降25.2%; 6月份, 建筑工程机械产量下降21%, 较5月份回落22.1个百分点。业内人士研判, 工程机械产业可能面临周期性拐点。中车株机订单减少, 联诚集团、九方装备等主要配套企业下调生产目标, 部

和芯片短缺停产, 北汽株洲产值同比下降11%, 上海大众、广汽三菱、吉利汽车部件等企业产量均大幅下降。1-5月, 长沙市汽车制造业投资同比下降28.9%。汽车制造业结构不优、转型滞后、后续发力疲软, 成为打造国家重要先进制造业高地的突出短板。三是产业结构不均衡问题仍然突出。新兴制造业引领和主导能力尚未形成, “两高”行业的钢铁、石油化工和国家重点管控的烟草制品三大产业占规模工业增加值比重大。岳阳对油、常德对烟依赖过重, 上半年, 岳阳因巴陵石化、长岭炼油厂停产检修, 常德市因卷烟计划和结构调整, 规模工业增速排全省最后两名, 与经济总量第2、第3的排位不匹配。四是金

### 全省制造业贷款占全部贷款余额比重 (%)



分车间出现放假、轮休情况。二是汽车制造业持续低迷且转型步伐滞后。上半年, 汽车制造业全国平均增长21.8%, 高于规模工业1.6个百分点, 其中新能源汽车产量增长超两倍, 但湖南汽车制造业在去年同期下降5.4%的低基数下继续下滑1.2%, 低于规模工业12.9个百分点, 形成鲜明反差。全省6月当月汽车产量下降25.6%, 广汽菲克因消化库存

融支持不力成为发展先进制造业重要短板。制造业贷款余额占全部贷款余额比重持续下滑(见下图), 6月末仅占6.4%, 严重制约先进制造业发展。银行更愿意把资金贷给大型国有企业、政府项目或地方政府融资平台, 地方政府融资平台主导的租赁和商务服务业贷款已连续16个月保持30%左右的高位增长。

(三) 供给与需求两端恢复不均衡不协调, 经济稳步增长面临的困难不可低估。一是服务业“疗伤”略显过长。生活性服务行业恢复不及预期, 消费对经济增长的“压舱石”作用没有完全释放。住宿餐饮两年平均增速仍下降1.2%, 比2019年同期低7个百分点, 没有恢复到疫前水平。旅游业虽逐步向好, 但外省游客占比偏少, 一日游、自驾游等拉动消费增长有限。二是投资引领能力稍有削弱。政府债务和“三保”任务制约了地方政府投资能力, 国有投资增长乏力。上半年, 全省国有投资仅增长0.8%, 比全部投资低12.1个百分点。新开工项目进度偏慢, 全省新开工建设项目计划总投资下降7.4%; 新开工项目6317个, 同比下降3.8个百分点, 其中5000万及以上项目同比减少353个。投资结构不合理, 对房地产依赖仍然较重, 上半年全省房地产开发投资增长21.9%, 高于全部投资9个百分点; 1-5月湘西州房地产投资占固定资产投资比重达39.5%, 怀化部分县(区)占比超40%。三是互联网新业态经济调整降温。受国内头部互联网平台公司挤压、省内同质化竞争影响, 1-5月, 互联网和相关服务业营业收入仅增长8.5%, 低于规模以上服务业平均增速22.4个百分点。一些规模较大的网络平台服务企业, 如兴盛优选、陌陌科技、湘生网络、草花互动等营业收入增速大幅下滑或负增长。

(四) 市场主体自身经营困难与营商环境问题突出叠加, 影响市场活力的消极因素不可低估。很多企业反映, 疫情后, 市场订单少、材料成本高、企业招工难、融资能力弱、经营效益低等问题更加突出; 加上市场竞争不公平、监管执法不规范、惠企政策不落地、政府服务不到位、领导干部不担当等突出问题仍没有有效解决, 企业经营难以走出困境。全省上半年“四上”企业退出1026家, 常德市三年初创期的企业和个体工商户市场退出率分别为55.24%、59.52%。调研中反映比较集中的有: 一是部分地方领导和政务人

员服务不主动、效率低。个别领导干部精力分散, 因换届想个人事过多, 没有集中力量抓经济、谋发展。一些部门和公职人员怕惹事、不愿做事、不担当、不作为, 没有明确法规政策依据和操作实施细则不办事, 没有领导签字留痕不办事。二是监管执法不规范。多头检查、重复检查和粗暴、随意、过度执法等问题仍没有有效解决, 肆意加码、不分情况搞“一刀切”现象仍然存在, 严重影响市场主体发展。三是政策落实有偏差。有些地方和部门落实国土、环保政策以及在检查整改中方法简单机械, 中央环保督查期间, 有的地方强制企业暂停生产。有些地方项目审批把关不严, 项目建成后又要求强制关停、拆除整改, 不仅给企业和群众造成重大损失, 同时严重影响政府公信力。四是降成本压力持续上升。大宗商品原材料价格上涨持续向下游传导, 原材料价格高、议价难, 严重挤压利润空间。工业用电价格偏高, 所调查市县政府部门和市场主体均反映强烈, 怀化、湘西自治州均有企业因用电成本高向贵州转移的案例。

(五) 部分领域防范化解风险效果不明显, 守底线保安全面临的压力不可低估。一是房地产领域隐忧扩展。房地产市场分化严重, 除长沙外, 多数三四线城市房价下行压力加大。非住宅商品房库存去化周期达63.6个月, 连续8个月超过60个月, 邵阳高达130.6个月。县一级城区住宅“卖不动”, 所调查的耒阳、常宁、津市、洪江四个地方的开发商直言进入“20年来最困难时期”。据多家银行反映, 今年以来本地中小房企因资金链断裂, 所涉贷款下调为“不良”现象较为集中, 部分银行的房地产开发贷款不良率超过10%。在《企业破产法》执法检查中发现, 2018年以来, 我省房地产业、建筑业企业破产案件占比接近四分之一, 远高于江苏、浙江、上海等地5%和全国15%的平均水平。二是债务风险防范化解任务重。今年是政府存量债务偿付高峰期, 还本付息等刚性支出持

续攀升，部分地方财政压力陡增。个别地区借新还旧，将政府债务向平台公司隐性转移。民间非法集资有反弹迹象，并隐含诈骗等违法行为，严重扰乱金融秩序、积聚社会风险。对近年来的企业破产案例分析，80%以上民营企业破产都涉及大量的民间借贷，极易引发不稳定因素，处理难度大。三是生猪养殖产业面临重大考验。生猪养殖面临成本上升、产能加大、价格下行“三重挤压”。今年来，生猪出栏价格大幅快速下行，生猪出栏头均亏损300元以上。截止6月底，全省生猪存栏3952.1万头，上半年畜牧业投资增长90%，后续还有更大产能释放，将严重冲击生猪养殖业健康发展。

### 三、突出目标导向、问题导向，紧盯短板弱项加大攻坚克难力度

下一步，要立足“三个新发展”，牢牢把握扩大内需战略基点，紧盯经济运行中的短板弱项，突出重点，精准施策，提质增效，确保为“十四五”良好开局打下坚实基础。建议：

（一）紧紧围绕完成年度目标任务加强经济形势研判和运行调度。充分运用政府这只有形的手加强宏观调控和要素供给保障，有效引导市场主体趋利避害、难中求进。压实责任、传导压力，把换届后市县两级新班子的工作精力迅速引导到抓经济社会发展上来。紧盯全年目标任务，密切关注重点行业、重点领域、重点企业运行情况，特别是对未能达到“双过半”要求的，要深入查找问题根源，采取有效措施补齐短板。密切关注大宗商品、国际物流价格和人民币汇率走势，加强分析研究和信息推送，指导企业加强风险防控；落实国家大宗商品保供稳价措施，严厉打击恶意炒作、哄抬价格、囤积居奇等违法违规行为。

（二）紧紧围绕重大战略实施加快重点项目推进力度。精准对接国家“十四五”规划和中央关于新时代推动中部地区高质量发展政策措施，对“十四五”专项规划的修改、

完善和审批从严把关。瞄准打造成为全国重要增长极目标，高位推动《长株潭一体化发展五年行动计划》落实落地，把长株潭打造成为实施“三高四新”战略的主阵地和引领湖南高质量发展的领头雁。强化省委省政府权威和集中统管，从湖南发展大局出发，市州不得干扰国家部委关于已规划的重大交通项目线路走向、重大产业项目落户城市的决策，积极争取项目早落地、早动工。围绕先进制造业“八大工程”大力发展产业项目，按照“三高四新”要求和疫后经济发展新常态做好产业链的锻链、强链、延链、补链工作，做大做强做优做实市场主体。

（三）紧紧围绕扩大内需战略基点引导市场需求释放潜力。扎实推进国家长征文化公园、湘赣边红色旅游融合创新发展区等一批重大红色旅游项目建设，培育红色旅游消费新的增长点。抓住暑期、公务员集中休假、国庆等黄金时段，倡导“湖南人游湖南”，带动旅游业及餐饮、酒店、交通、文化等服务行业加快恢复。深入推进“消费升级行动计划”，大力发展消费新业态、新模式，保持增长动力。按照乡村振兴要求，大力发展农村电子商务，推动工业品下乡、农产品进城，加大农产品产销对接力度。乘势发展网红城市消费经济，加大湘酒、湘茶、湘瓷、湘绣等湘字号知名品牌培育和推销力度，推出更多时尚消费、湖湘特色消费和夜经济消费。

（四）紧紧围绕创建一流营商环境着力破解制约市场主体发展难题。抓实优化营商环境攻坚行动，抓好省人大常委会关于营商环境审议意见的办理和政府接受专题询问时的表态兑现，创优企业发展空间。抓住国家在互联网领域反垄断的机遇，大力支持本土互联网企业快速做大做强。继续落实减税降费、援企稳岗等纾困惠企政策，切实减轻市场主体负担。积极开展政银企对接，引导银行扩大信用贷款，加大政策性融资担保力度，完善贷款风险分担补偿机制。清理用电不合理加价，开展转供电环节收费专项检查，使

一般工商业用电价格有实质性降低。

(五) 紧紧围绕碳达峰碳中和目标任务加快推进产业转型升级。搞好统筹规划,以新理念、新举措引导企业在新能源、新投资、新技术、新产业、新交通、新建筑中赢得主动、抢抓先机。尽快对碳达峰碳中和工作专题部署,研究对接国家相关产业政策和我省配套措施,制定推进工作方案。加大对市县两级主要领导与省直相关部门负责人专题培训,提升有效应对的能力和水平。积极引导高耗能产业主动转型,大力发展风电、光伏发电以及水电等新能源发展。加强对经济相对落后地区投资的指导、管理,杜绝上马高能耗项目,避免再走“先上项目后关停补偿”的老路。

(六) 紧紧围绕“六稳”“六保”慎终始防范化解风险。严防新冠疫情防控松懈,有序推进新冠疫苗接种,确保防疫安全。加强电力能源调度,做实应急备用和调峰电源方案,确保平稳迎峰度夏。严格落实“一城一策”、差别调控的综合措施,加强对县一级城区房地产市场监测,防止产能过剩、无序扩张并衍生金融风险。坚决打击民间非法集资,防范金融衍生品投资风险。大力支持开展种源关键核心技术攻关,培育更多优质新种,加快培育壮大种子龙头企业,在打好种业翻身仗中发挥湖南优势、做大做强种业产业。加强生猪市场动态监测,引导合理投资和错峰调整,保持生猪产能稳定在合理水平。

## 关于湖南省 2021 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告

——2021年7月29日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省发展和改革委员会主任 周海兵

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

受省人民政府委托,现将我省2021年上半年国民经济和社会发展计划执行情况汇报如下,请予审查。

### 一、关于上半年计划执行情况

今年来,全省上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻习近平总书记考察湖南重要讲话精神和党中央各项决策部署,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,以开展党史学习教育和庆祝中国共产党成立100周年为强劲

动力,扎实做好“六稳”“六保”工作,大力实施“三高四新”战略,坚持“稳进高新”工作方针,认真执行省十三届人大四次会议审议批准的《政府工作报告》和2021年国民经济和社会发展计划。先后部署实施重大项目集中开工,产业项目建设活动,四个十大工程,“五好”园区建设,民营经济发展“六个一”行动等一批有力有效举措,全省经济运行呈现稳中加固、稳中有进、稳中向好的态势。上半年,全省地区生产总值21666.5亿元,同比增长11.7%,两年平均增长6.4%,比一季

度高 0.2 个百分点，高于全国两年平均水平 1.1 个百分点，增速居全国第 10、经济十强省第 3，实现了时间任务“双过半”和质量效益“双提升”，为庆祝党的百年华诞和完成全年目标任务打下了坚实基础。有 5 个特点。

1、着力建设三个高地，动能转换的步伐持续加快。产业动能稳步增长。全面实施打造国家重要先进制造业高地“八大工程”，规模工业增长 12.1%，两年平均增长 6.9%。其中，制造业增长 12.7%；专用设备、通用设备、计算机等重点行业分别增长 29.7%、23.8%和 32.7%；华菱、三一、铁建重工、中伟新能源、中兴智能等重点企业营收增速超过 40%。航空运输、软件服务等现代服务业增速超过 30%。创新动能更加强劲。全面实施打造具有核心竞争力的科技创新高地“七大计划”，强力推进十大技术攻关项目，麒麟信安计算机操作系统打破国外垄断，推动木本油料资源利用国家重点实验室重组，成功获批国家耐盐碱水稻技术创新中心，长沙、衡阳成功跻身全国 50 个“科创中国”试点城市。高新技术产业增长 22.2%。新入库科技型中小企业 7706 家、增长 74.2%。技术合同成交额增长 132%。改革动能加快释放。继续深化“放管服”改革，全面推进全域低空空域管理改革和数字人民币试点，深入推进高标准市场体系建设和要素市场化配置改革。新登记市场主体 43.3 万户、同比增长 22.7%，其中新登记企业 11.7 万户、同比增长 14.4%。新增“四上”单位 1357 家、净增 331 家。开放动能更加活跃。全面实施打造内陆地区改革开放高地“九大行动”，积极推进自贸区建设。举办“三航”高层座谈会、长沙国际工程机械展、互联网岳麓峰会等重大经贸活动。进出口增长 28%，高于全国 0.9 个百分点，两年平均增长 19.1%，高于全国 8.1 个百分点。实际到位内资、实际使用外资分别增长 31.7%和 59.5%，引进 86 家“三类 500 强”企业投资项目 140 个，自贸区新设立企业 4832 家，通航博览会签约项目 46 个，合同金额 208 亿元。

2、着力构建新发展格局，内需支撑能力不断增强。投资稳定向好。加大项目前期工作力度，强化要素保障，新开工 5000 万元以上重大项目 4511 个。投资增长 12.9%，两年平均增长 8.7%，高于全国 4.3 个百分点，居全国第 10、中部第 3。其中，民间、技改、高技术产业投资分别增长 14%、26.4%和 30.2%，实现了速度与结构的同步优化。“十大产业项目”完成年度投资计划的 63.7%，中联智慧产业城、比亚迪电池、南方航空动力产业园等项目进展顺利。“十大基础设施项目”完成年度投资计划的 43.3%，长沙机场改扩建主体工程开工，张吉怀铁路开展联调联试。301 个省重点项目完成年度投资计划的 62.4%。消费持续回升。出台加快培育新型消费的意见，开展系列促消费活动。社会消费品零售总额增长 24.9%，高于全国 1.9 个百分点，两年平均增长 8%，高于全国 3.6 个百分点。化妆品、体育、金银珠宝等消费升级类商品增速接近或超过 30%，网上商品零售额增长 27.6%。园区加快发展。出台支持“五好”园区建设的 20 条政策，“两区”“两山”“三中心”等平台建设加快，马栏山视频文创园完成年度计划投资的 75.5%。园区技工贸收入超过 2.5 万亿元，增长 16.9%；实现利润总额增长 21.9%；部分国家级园区主要经济指标增长超过 50%。

3、着力提升发展质量，经济发展的效益稳步增强。财政收入量质齐升。财源建设成效显著，地方收入增长 22.6%，其中，税收增长 24.9%，两年平均增长 6.85%，高于全国 2.97 个百分点。非税占比 30.85%，为近年来上半年最好水平。企业效益大幅改善。1-5 月，规模工业企业利润总额增长 39.6%，39 个大类行业均实现盈利；规模以上服务业企业利润增长 1.7 倍。金融运行支撑有力。贷款余额增长 14.3%，增速居全国第 5、中部第 2。新增 A 股上市公司 5 家，首发上市融资 61.1 亿元，居全国第 7、中部第 1。实现直接融资 2646.5 亿元，增长 28.8%；上市公司再融资 335 亿元，增长 47%，融资额居全国第 7、中



部第2。关联指标匹配较好。公路运输总周转量增长18.3%。全社会用电量增长15.1%，其中工业用电量增长18.4%。制造业采购经理指数（PMI）连续4个月高于荣枯线。

4、着力实施重大战略，区域发展的活力更加强劲。区域发展更趋协调。长株潭都市圈建设上升为国家战略，三十大标志性工程完成年度投资计划的54.2%，三市住房公积金实现异地互认互贷，教育、医保等事项实现跨省通办。洞庭湖生态经济区产业绿色化转型和湘西地区经济恢复加快。湘南湘西承接产业转移示范区利用外资增速居全省前列。湘赣边区域合作示范区建设加快，韶山至井冈山红色旅游专列开通运营。新型城镇化战略深入实施。实施城市更新行动和县城补短板强弱项工程，累计开工改造老旧小区1368个、保障性租赁住房3.99万套。乡村振兴加快推进。全面推进巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，建立省级领导联系乡村振兴县制度，省市县三级乡村振兴局挂牌运行。生猪存栏恢复度100.9%，预计全年粮食播种面积7100万亩左右。农业一二三产业融合发展加快，农产品加工业营收增长7.8%、休闲农业营收增长47%。同时，实施新一轮特色县域经济强县工程，深入推进“一县一特”战略，新增10个特色产业小镇。

5、着力办实事解难题，人民群众的获得感进一步增强。就业收入物价稳定。城镇新增就业41.7万人、完成年度任务的59.6%，调查失业率5.35%，零就业家庭实现动态清零。继续上调退休人员基本养老金，建立健全保障农民工工资支付长效机制，全省居民人均可支配收入增长11.5%。CPI上涨0.4%。民生实事进展顺利。续办和新办重点实事项目中，4件已完成全年任务。城乡低保标准继续提高，100所芙蓉学校基本建成，累计增加公办园学位7.57万个。全力推进国家医学中心与区域医疗中心建设。结合党史学习教育为群众办实事，推动解决了一批民生热点问题。环境质量稳步改善。污染防治攻坚战“夏

季攻势”和中央交办督办突出生态环境问题整改有力推进，147个国家地表水考核断面水质优良比例为97.3%，14个城市空气质量优良天数比例为90.8%。社会大局和谐稳定。常态化疫情防控有力有效，疫苗接种提前完成国家任务，为经济发展提供了稳定环境。安全生产事故起数和死亡人数分别下降23.4%、20.7%。成功迎战16轮强降雨和湘江干流全线超警洪水，没有出现重大人员伤亡和重大工程险情。制定电力需求侧响应实施办法，成功应对电网负荷超3600万千瓦的挑战，民生用能得到较好保障。严厉打击涉黑涉恶违法犯罪。

对照省十三届人大四次会议审议通过的2021年国民经济和社会发展计划目标，主要指标均达到或超过时序进度，计划执行情况较好，实现了“十四五”开局的良好开端。在主要经济指标去年同期基数高于全国的情况下，全省经济能交出这样一份答卷，离不开省委省政府的超前谋划、精准施策，离不开省人大、省政协的监督指导、出谋划策，离不开全省各级各部门和全省人民的同心协力、攻坚克难。成绩来之不易，值得倍加珍惜。

## 二、关于困难问题和下阶段走势

当前，各国疫情走势和经济恢复进程分化，外部风险仍在累积。省内供需两端仍有部分领域尚未恢复到疫情前正常水平，经济持续恢复还存在一些困难和挑战。一是外部环境仍然复杂严峻。全球疫情仍在持续演变，国内不时出现点状散发疫情，加上病毒不断变异，给经济增长带来不确定性。美国纠集盟友持续升级对我国打压遏制措施，加上部分“一带一路”国家政局不稳，外部政治经济形势更趋复杂，增加了我省开展国际经贸合作的不确定性。二是部分行业企业困难仍然较多。受产品结构、生产布局等影响，汽车复苏艰难，上半年下降1.3%。6月份全国挖机销量下降6.19%，工程机械高速增长态势可能难以延续。轨道交通市场收缩，订单趋

紧，后续增长动能不足。原材料价格持续较快上涨，抬升了中下游企业生产经营成本，挤压了生产企业利润，部分中小企业开始出现亏损。缺芯问题从汽车、工程机械等领域向消费电子等领域蔓延，影响了企业产能释放。部分企业反映招工难、融资难等问题依然存在。上半年规模工业低于全国平均水平3.8个百分点，两年平均增速也低于全国0.1个百分点，与沿海工业大省和部分中部省份存在一定差距。三是需求稳步增长面临一定制约。地方政府债务制约了市县政府的投资能力，上半年基础设施、民生工程投资增速分别比全部投资增速慢2.7个和11个百分点；“含金量”“含新量”高的项目偏少，新开工项目进度偏慢。疫情对消费行为和习惯影响仍然存在，住宿业两年平均增幅仅0.4%。受国际疫情、人民币升值、国际物流紧张、国内原材料价格上涨等影响，我省陶瓷、箱包、打火机、皮草等特色产品出口面临较大压力。四是部分领域风险需要高度关注。“三保”、债务付息等刚性支出持续攀升，财政支出平衡压力加大。国内部分债务违约事件，可能通过资金链、担保链传导至省内，并影响市场预期和信心。能源供需矛盾仍然突出，迎峰度夏和迎峰度冬都面临较大的能源稳供压力。同时，安全生产、生态环境、疫情防控、防汛抗旱等方面也存在一些风险隐患，需要高度关注，积极应对。

虽然面临一些困难问题，但必须看到，支撑经济稳定增长的积极因素正加快集聚，省内经济发展的来势向好，特别是习近平总书记“七一”重要讲话鼓舞了士气，全省上下抓发展的热情更加高涨，在上半年实现“前高”的基础上，下半年有望保持“后稳”。一是宏观政策总体有利。国家近期针对原材料价格上涨、市场主体负担重、政府企业债务压力大等突出问题，出台了稳主体、促消费、扩投资、降成本等政策。同时，刚刚闭幕的省委十一届十三次全体会议作出了学习贯彻总书记“七一”讲话的《决定》，通过了贯彻

党中央、国务院促进中部地区高质量发展意见的《实施意见》，加上“五好园区”创建、促进民营经济发展“六个一”的深入实施，必将为全省经济发展注入新的强劲动力。二是产业发展来势较好。主要原材料购进价格指数由升转降，企业成本压力将有所缓解。石化两厂检修结束后产能将加速释放，烟草行业回落态势有望扭转。电力装备受益于碳达峰碳中和目标需求较旺，功率半导体等国产化替代加速，加上三安光电、三一智联重卡等重大项目新增产能，下半年优势行业有望持续发力。三是需求潜力将加快释放。投资方面，下半年长赣铁路、大兴寨水库等省重点项目陆续开工，加上雨季过后施工条件好转、新一轮专项债和中央预算内资金下达，将加快形成实物量。消费方面，随着疫苗接种率增高，景区限流措施逐步解封，叠加下半年节假日较多，旅游、住宿等行业有望加速恢复。出口方面，受第二届中非经贸博览会、港洽周等经贸活动带动，外贸仍有较大增长空间。

### 三、关于下半年重点工作

下半年，要以学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神为强劲动力，深入贯彻省委十一届十三次全会精神 and 省政府第八次全会部署，大力实施“三高四新”战略，精准把握“稳进高新”工作方针，聚焦省人大十三届四次会议审议通过的年度发展计划，加强经济形势分析研判和应对，紧盯影响经济恢复和发展的薄弱环节，采取有力有效的工作举措，确保完成年度目标任务。重点抓好5个方面。

一是精准施策强产业。提升产业动能。出台打造国家重要先进制造业高地三年行动计划，逐个细化先进制造业“八大工程”。推进好“十大产业项目”，实施好制造强省建设275个重点项目，力争早投产达产。加大“个转企、小升规、规改股、股上市”工作力度，力争全年新增规模工业企业2000家以上。聚焦打造“3+3+2”优势产业集群，推动优势产业链延链强链补链，加快向上下游延伸、向

高端环节攀升。对汽车、工程机械、轨道交通等面临压力的重点行业，帮助企业优化产品结构，拓展市场空间。强化创新带动。深入推进“两区两山三中心”建设，实施好“十大技术攻关项目”，在特种钢、碳纤维等新材料领域，以及装备制造的智能控制等技术方面，再突破一批关键技术、制造工艺。培养引进一批高层次创新人才、创新团队，促进高新技术企业、产业领军企业增量提质。增强服务科技创新的意识、质量和水平，推进长沙超算中心系统升级改造，大飞机地面动力学试验平台等重大科研平台建设。加快园区发展。加快“五好园区”创建，落实“1+3”政策体系，开发完成园区电子地图。加强园区要素保障，支持园区产业综合体建设。引导园区加大招商引资力度，推动签约项目履约落地。支持园区探索“亩均论英雄”、扁平化管理、市场化运营、多元化融资、人事薪酬创新等政策机制，增强园区发展活力。开展产业园区综合评价。优化营商环境。实施优化营商环境攻坚行动，开展市州营商环境评价，推动“一奖一榜一平台、一册一办一中心”等“六个一”工作落地见效。持续开展“证照分离”“一业一证”“一网通办”和工程建设项目审批制度改革，全面推行“拿地即开工”“交房即交证”。加强政策发布和解读，提高政策知晓率，有效释放政策红利。着力营造宽容失败、敢于担责、敢于创新的良好氛围。

二是全力以赴拓需求。持续抓项目稳投资。加快“十大基础设施项目”建设。动态调整省重点建设项目，集中开工一批重大基础设施项目。用好“四个一批”重大项目推进机制，加快重大项目进度，强化重大项目砂石、钢铁等建材及能源保障。按时保质推进28条高速公路、张吉怀铁路、常益长铁路、长沙机场改扩建等重大项目，推进洞庭湖综合枢纽工程前期工作和三大垸、四口水系综合整治等重大水利工程。聚焦“两新一重”和能源、民生补短板等领域，谋划部署一批

重大项目。做好明年专项债项目储备。持续推动消费回升。实施流通消费“五大工程”，建强城市和县域消费中心，加快县乡村三级电子商务服务体系和农村物流、冷链物流建设。利用旅游黄金期，组织一批促消费活动，再发放一批文旅惠民消费券。积极打造韶山-井冈山红色旅游铁路专线等文旅品牌，认真落实暑期集中休假政策，激发文旅消费。持续深化改革开放。集中力量办好第二届中非经贸博览会、中国（湖南）自贸区“两件大事”，推进自贸区121项重点改革试点任务落地。支持长沙打造中欧班列全国集结中心。抓好港洽周、湘商回归等重大招商活动，继续推进“迎老乡、回故乡、建家乡”活动。解决进出口企业实际困难，稳住发展势头。继续抓好国企国资、要素市场化配置、培训疗养机构等改革，进一步释放发展活力。

三是突出特色强区域。构建“一核两副三带四区”区域经济格局。加快推进长株潭一体化，确保三十大标志性工程全部开工。积极争取国家要素市场化配置综合改革试点。加快编制长株潭都市圈发展规划、都市圈多层次轨道交通规划和综合交通枢纽等专项规划。制定新时代洞庭湖生态经济区规划，出台新时代推进湘西地区开发的实施意见，落实支持湘南湘西承接产业转移示范区发展的各项政策，加大对承接产业转移项目要素保障力度。同时，对部分主要指标低于全省平均水平较多的重点市州，加大督促指导力度，确保下半年有提升。推进以人为核心的新型城镇化。实施城市更新行动，大力推进城镇老旧小区改造，推动完整居住社区建设。出台县域经济发展三年行动计划，继续推进县城补短板强弱项工程，抓好特色小镇规划建设。坚持“房住不炒”、分城施策，增加保障性租赁住房供给，规范房地产市场秩序。推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。按照“四个不摘”要求，继续加大对脱贫地区的帮扶力度。做好易返贫致贫人口的监测帮扶。抓好早稻收割和晚稻移栽，确保

全年粮食生产面积稳、产量稳。坚持“先检后收、优粮优价、应收尽收”，确保完成储备收购任务。加强市场监测、科学调控，防止猪肉价格大幅波动。实施“六大强农”行动，全产业链打造特色千亿产业。谋划乡村振兴新支持政策，实施好乡村建设行动，深入推进“厕所革命”。抓好现代农业综合改革等试点工作。

四是用心用情保民生。推进绿色低碳发展。坚决完成中央交办督办突出问题和长江经济带突出环境问题整改。抓好“夏季攻势”11大项2693项治理任务。做好“碳达峰、碳中和”顶层设计，制定2030年前碳达峰省内实施方案和分领域分行业实施方案、保障方案。大力推进产业结构优化调整，加快传统产业节能低碳改造，引导企业树立低碳发展理念，抢抓低碳发展机遇。持续稳定就业。强化技能培训和就业服务，发挥好“湘就业”等公共信息平台作用，做好高校毕业生和农民工、退役军人、脱贫人口等重点群体就业工作，确保完成全年就业目标任务。继续办好民生实事。扎实开展“我为群众办实事”实践活动。集中力量办好十件重点民生实事，确保全面完成。办好芙蓉学校，实施新一轮

义务教育薄弱环节改善与能力提升计划和标准化学校建设工程，积极落实国家《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》。推进国家医学中心与区域医疗中心建设，积极创建国家中医药综合改革示范区。

五是坚守底线保安全。抓疫情防控。持续做好外防输入、内防反弹工作，有序推进新冠疫苗接种。抓财源建设。完善税收增长激励机制，建立省对市州财政奖补制度；严格非税管理，综合平衡税收和非税入库进度。抓债务化解。全面实施高风险地区政府投资项目开工上级财政核准制，加快置换高息债务。加强政银联动，持续推动“六个一批”落地见效，加快平台公司市场化转型。抓能源保供。加快推进“宁电入湘”“一线一园一基地”建设，落实晋气入湘工程，坚持保民生、保安全、保重点，坚决打赢电力迎峰度夏攻坚战。做好迎峰度冬能源供需形势预判和供需平衡预案。抓安全生产。统筹发展和安全，积极防范企业生产、道路交通、消防、建筑施工，以及中小学生在暑期防溺水等安全事件。加快自然灾害防治能力重点工程建设，扎实做好防汛抗旱、防灾减灾等工作。

## 湖南省人民代表大会常务委员会 关于批准 2020 年省级决算的决议

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议，听取和审议了省财政厅厅长石建辉受省人民政府委托所作的《关于湖南省2020年省级决算草案和2021年上半年预算执行情况的报告》以及省审计厅厅长

胡章胜受省人民政府委托所作的《关于2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审议审计工作报告，对2020年省级决算草案和省级决算报告进行了审查。会议同意省人民代表大会财政经济委

员会提出的《关于湖南省2020年省级决算草案审查结果的报告》，决定批准2020年省级

决算。

## 关于湖南省2020年省级决算草案审查结果的报告

——2021年7月29日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大财政经济委员会副主任委员

省人大常委会预算工委主任

欧阳煌

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2021年7月8日、21日，省人大财政经济委员会分别听取了省审计厅《关于2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》以及省财政厅《关于湖南省2020年省级决算草案和2021年上半年预算执行情况的报告》，并结合审计工作报告对2020年省级决算草案进行了初步审查。部分预算审查联系代表、预算审查专家顾问应邀参加初步审查，提出了意见和建议。现将审查结果报告如下。

财经委认为，2020年，在省委的坚强领导下，省人民政府及其财税等部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实中央和省委决策部署以及省十三届人大三次会议有关决议要求，统筹推进疫情防控和经济社会发展，充分发挥财政职能作用，扎实做好“六稳”、“六保”工作，深入实施“三高四新”战略，全省一般公共预算地方收入实现正增长，民生等重点支出得到较好保障，财政管理改革不断深化，预算执行情况总体较好，建议批准省人民政府提出的2020年省级决算草案。

财经委认为，2020年省级决算草案和审计工作报告也反映出预决算编制、预算执行和财政管理中存在的问题，主要是：预决算

草案编制不够精准；预算执行不够严格，部分单位年中追加比例过高且执行率低，一些单位无预算或超预算支出；一些专项资金整合不到位，资金管理存在超范围或重复安排、资金分配散小现象；预算绩效管理质量有待进一步提升；个别地方仍违规举债，一些地方债务化解任务落实不到位、债务资金管理不规范。

财经委认为，2020年，省审计厅践行新发展理念，服务“三高四新”战略，依法对2020年度省级财政管理、省直部门预算执行、重大政策措施落实、重点专项和重要领域等方面开展了审计，提出了审计建议，充分发挥了常态化“经济体检”作用。省人民政府及相关部门、相关县市区要高度重视审计查出的问题和提出的建议，认真做好审计查出问题整改工作，省人民政府应于今年11月向省人大常委会专题报告审计查出问题整改情况。

为进一步做好财政预决算工作，财经委建议：

**一、全力保障中央、省委决策部署落地见效。**要深入贯彻习近平经济思想、“七一”重要讲话精神和考察湖南重要讲话指示精神，紧盯全年预算目标任务，采取有力措施确保高质量完成。大力实施“三高四新”财

源建设工程，着力培育重点产业、重点园区、重点企业税源。增强重大战略任务财力保障，切实落实好中央在稳企业、促消费、扩投资、降成本等方面的有力政策和我省推动新时代中部地区高质量发展的实施意见。以问题为导向，更好发挥财政资金精准补短板 and 民生兜底作用，着力支持及时解决经济运行中出现的问题和人民群众急难愁盼问题。

**二、严格预算执行。**进一步深化税收征管改革，推进税收治理体系和治理能力现代化。坚持预算法定，强化预算约束，严禁无预算超预算支出，严格控制年中预算追加。坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，坚决兜牢“三保”底线。推进支出标准体系建设，将支出标准作为预算编制的基本依据。盘活财政存量资金，加强结余结转资金管理。不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业。积极推进人大预算联网监督系统建设，更好发挥预算联网监督作用。

**三、提高预算绩效管理。**强化绩效意识，完善绩效管理的责任约束和考评机制。科学合理设定绩效目标，加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效评价指标体系。加强绩效评价结果运用，健全绩效评价结果与预算安排、完善政策挂钩机制。加大绩效

信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

**四、加强政府债务审查监督。**牢固树立风险意识和底线思维，高度重视政府债务风险防控工作，依法推动政府严格规范债务管理，认真贯彻落实中央关于加强地方人大对政府债务审查监督的决策部署要求，建立健全向人大报告政府债务机制，明确人大审查监督程序和方法，深入开展全过程监管，硬化预算约束，强化违法违规举债责任追究，守住不发生系统性区域性风险底线，有效防范政府债务风险。

**五、加强审计监督和审计查出问题整改力度。**加大对党中央重大决策和省委部署的跟踪审计，加强对打造“三个高地”、自贸试验区建设、长株潭一体化发展、推进乡村振兴、生态文明建设等方面所涉及的重大投资项目审计，充分发挥审计监督“治已病、防未病”的经济体检作用。紧盯审计查出问题不放松，做好审计整改“后半篇文章”，建立健全审计整改长效机制，严格落实整改责任。加强审计成果运用，推进审计监督与人大预算决算审查监督、国有资产管理情况监督有机结合，增强监督合力。

以上报告，请予审议。

## 关于湖南省 2020 年省级决算草案和 2021 年上半年预算执行情况的报告

——2021 年 7 月 29 日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省财政厅厅长 石建辉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：  
受省人民政府委托，现将 2020 年省级决

算和 2021 年上半年预算执行情况报告如下，  
请予审查。

### 一、2020年全省及省级决算情况

2020年,全省各级各部门高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,认真落实习近平总书记考察湖南重要讲话精神,在省委省政府的坚强领导和省人大的监督指导下,坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,坚持高质量发展方向不动摇,沉着冷静应对风险挑战,统筹推进疫情防控和经济社会发展,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,深入实施“三高四新”战略,决战脱贫攻坚取得全面胜利,决胜全面建成小康社会取得决定性成就,经济财政运行呈稳中有进、稳中向好态势,决算情况总体较好。

#### (一)一般公共预算收支决算情况

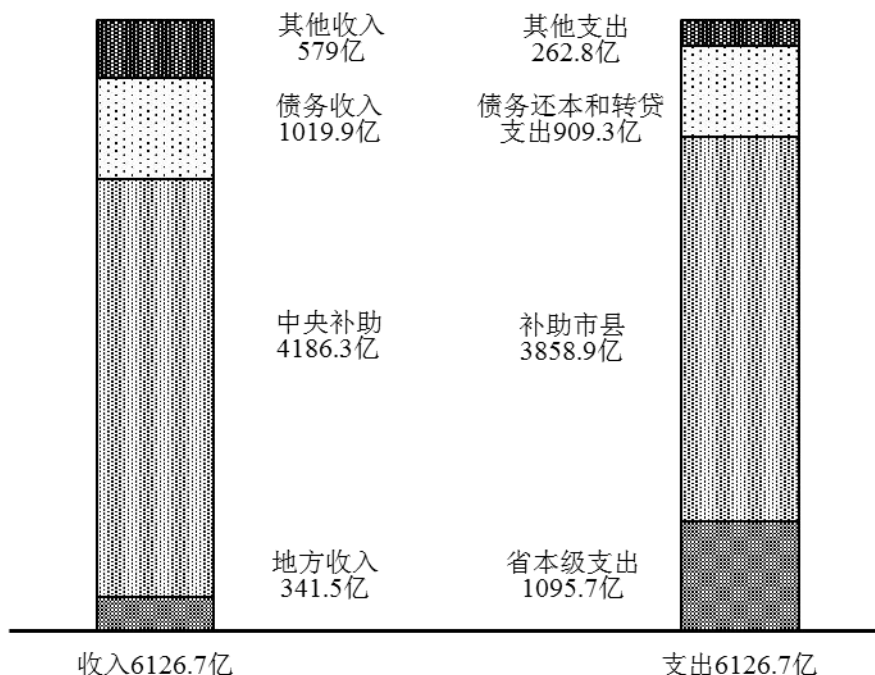
省级一般公共预算地方收入341.5亿元,为调整预算的97.1%,加上中央补助4186.3亿元,市县上解237.8亿元,一般债务收入1019.9亿元,动用预算稳定调节基金69亿元,调入资金118.7亿元,上年结转153.5亿元,收入合计6126.7亿元。省本级一般公共预算支出1095.7亿元,为调整预算的106.3%,加上上解中央58.3亿元,补助市县3858.9亿元,

一般债务还本201.9亿元,调出资金15亿元,一般债务转贷市县707.4亿元,补充预算稳定调节基金70亿元,结转下年119.5亿元,支出合计6126.7亿元,收支平衡。

汇总省级和市县情况,全省一般公共预算地方收入3008.7亿元,增长0.1%,加上中央补助4186.3亿元,一般债务收入1019.9亿元,动用预算稳定调节基金237.5亿元,调入资金1005.2亿元,上年结转390.8亿元,收入合计9848.4亿元。全省一般公共预算支出8403.1亿元,增长4.6%,加上上解中央58.3亿元,一般债务还本713.5亿元,补充预算稳定调节基金261.3亿元,调出资金15亿元,结转下年397.2亿元,支出合计9848.4亿元,收支平衡。

**收入决算有关具体情况:**2020年,全省各级财税部门以高度的政治自觉,不折不扣落实中央和省减税降费部署,努力克服疫情冲击减收影响,全年完成地方收入3008.7亿元,增长0.1%,实现由负转正的预期目标,较全国平均高4个百分点。地方收入中,税收完成2058亿元,下降0.2%,较全国平均高2.1个百分点,若加上按照留抵退税分担机制

## 2020年省级一般公共预算收支平衡情况



调库给中央部分，则实际增长 0.6%。地方税收运行保持平稳，主要是在中央“外防输入、内防反弹”常态化疫情防控部署下，国内疫情得到有效控制，宏观经济运行形势好转，加之我省复工复产推进较早、效果较好，税收增长势头好于预期。与此同时，按照省委省政府部署，我们保持高质量发展定力，持续提高收入质量，全年完成非税收入 950.7 亿元，占地方收入比重 31.6%，排全国第 12 位，为多年来最好水平。省级地方收入 341.5 亿元，为调整预算的 97.1%，主要是省级收入大头来自与市州分享的增值税、企业所得税等主体税收，这些税种是阶段性减税政策的重点，较其他税种受疫情影响也更大，减收超出预期。

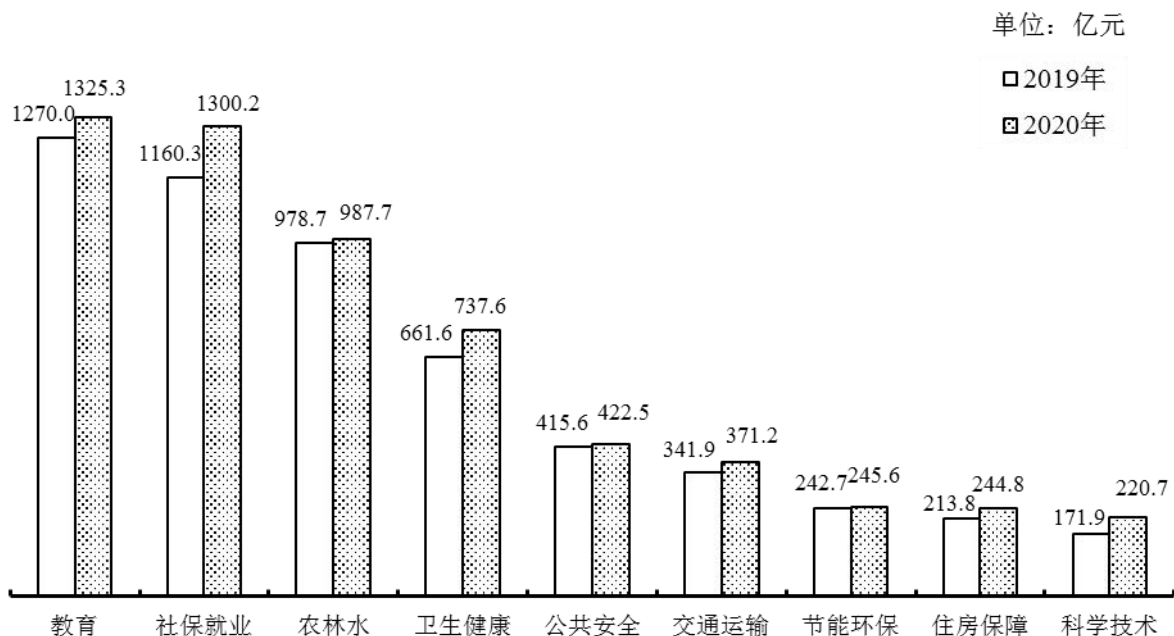
**支出决算有关具体情况：**在疫情冲击、减税降费等多重减收压力下，全省各级财政部门准确把握中央更加积极有为积极财政政策要求，化危为机争取中央支持，全面盘活存量“三资”，全力保持适度支出强度，全省一般公共预算支出 8403.1 亿元，增长 4.6%。其中，教育支出 1325.3 亿元，增长 4.4%；科学技术支出 220.7 亿元，增长 28.4%；社会保障和就业支出 1300.2 亿元，增长 12.1%；卫生

健康支出 737.6 亿元，增长 11.5%；住房保障支出 244.8 亿元，增长 14.5%；交通运输支出 371.2 亿元，增长 8.5%，各项重点支出得到较好保障。

**税收返还及转移支付等情况：**2020 年，中央共补助我省 4186.3 亿元，增长 13.3%。一是税收返还基数 309.3 亿元。二是一般性转移支付 3532 亿元，增长 14.8%，其中均衡性等正常财力性转移支付 1297.7 亿元，加上财力性特殊转移支付 184.3 亿元，财力性补助达到 1482 亿元，增长 25.2%。三是专项转移支付 345 亿元，增长 12.3%，主要是中央结合疫情防控和复工复产新形势，加大了对地方医疗卫生、交通、水利等领域专项补助力度。

在争取中央支持的同时，省级大力压减一般性支出，深度调整优化支出结构，腾出财力补助市县，缓解基层财政困难，共补助市县 3858.9 亿元，加上转贷新增债券 1552 亿元，增长 17.7%。一是税收返还基数 225.4 亿元。二是一般性转移支付 3046 亿元，增长 9.4%。其中，均衡性等财力性转移支付 1141.6 亿元，增长 31%，是近年来力度最大、增幅最高的一年。三是专项转移支付 587.5 亿元，下降 9.8%，主要是按照中央提高一般性转移支付占比改革要求，将部分专项改作共同财

### 2019-2020年全省重点支出比较表





政事权转移支付下达，同时根据“过紧日子”要求，压减了部分规模散小、绩效不高、进度偏慢的专项。

#### 其他需要报告的事项：

1.省级预备费。20亿元全部支出，其中2.2亿元用于疫情防控和防汛救灾相关支出，17.8亿元用于偿还到期政府性债务。

2.省级“三公”经费支出情况。2020年，省级一般公共预算安排的行政事业单位“三公”经费支出合计3.9亿元，比预算数5.1亿元减少1.2亿元。其中：公务用车购置及运行费3.1亿元，公务接待费0.8亿元，因公出国（境）经费0.03亿元。省级“三公”经费减少主要是省直部门带头“过紧日子”，严控“三公”开支，加之受疫情影响，部分公务活动没有实施。

3.省级重大投资安排情况。2020年，争取中央预算内基本建设专项补助245.9亿元，省级预算安排22亿元，共267.9亿元。其中，省本级支出4.3亿元，补助市县263.6亿元，主要用于公共卫生等应对疫情补短板、重大基础设施建设、保障性安居工程、农田水利、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。

4.省级预算稳定调节基金。2020年，将非必要、非急需的结转资金70亿元补充基金后，年末余额102亿元。编制2021年省级预算时，动用59亿元，当前余额43亿元。

5.省级权责发生制列支情况。根据预算法和国务院有关规定，2020年下达省直单位但当年未使用的资金69亿元，按权责发生制列支，包括工资福利支出2.7亿元，商品和服务支出9.7亿元，机关资本性支出16.6亿元，对企事业单位补贴35.6亿元，对个人和家庭补助3.4亿元，其他支出1亿元。

6.省级结转资金情况。省级一般公共预算结转下年支出119.5亿元，主要是中央年底下达的补助资金，以及还需继续实施的项目支出等。

#### （二）政府性基金预算收支决算情况

2020年，全省政府性基金预算收入3356.1亿元，加上中央补助267.8亿元，专项债务收入1533.7亿元，调入资金51.7亿元，上年结转222.7亿元，收入合计5432亿元；支出4191.8亿元，专项债务还本200亿元，调出到一般公共预算692.7亿元，结转下年347.5亿元，支出合计5432亿元。省级收入17.6亿元，为调整预算的94.6%，主要是受疫情影响，彩票销售收入下降，从中提取的彩票公益金相应减收；加上中央补助和市县上解269.5亿元，专项债务收入1533.7亿元，上年结转10.9亿元，从一般公共预算调入15亿元，收入合计1846.7亿元；支出34亿元，为调整预算的103%，补助市县232.7亿元，专项债务还本14.2亿元，专项债券转贷市县1515.5亿元，调出到一般公共预算45亿元，结转下年5.3亿元，支出合计1846.7亿元。

需要说明的是，随着发行抗疫特别国债、扩大专项债券规模等积极财政政策发力，2020年全省政府性基金预算收支增长强劲，收入3356.1亿元，增长12.1%，支出4191.8亿元，增长42.9%。一是发行新增专项债券1334亿元，较上年增长97%。二是中央下达抗疫特别国债228亿元，除45亿元按规定调入一般公共预算外，183亿元在政府性基金预算列支。三是各地主动加大土地等资产处置力度，筹措资金补充财力、防化债务风险，全省国有土地使用权出让收入3195亿元，增长20.3%，相应安排支出2447.2亿元，增长26.9%。

#### （三）国有资本经营预算收支决算情况

2020年，全省国有资本经营预算收入112亿元，加上中央补助0.4亿元，上年结转2.4亿元，收入合计114.8亿元；支出42.9亿元，加上调出到一般公共预算63亿元，结转下年8.9亿元，支出合计114.8亿元。省级收入33.6亿元，为预算的197.6%，加上中央补助0.4亿元，收入合计34亿元；支出6.2亿元，为预算的54.4%，加上调出到一般公共预算21.3亿元，补助市县0.4亿元，结转下年6.1亿元，

支出合计 34 亿元。

省级收入超预算较多，主要是根据省委省政府部署，2020 年改革了国有资本经营预算编制模式，由“企业前年利润、财政上年核定、编入当年预算”改为“企业上年利润、财政上年预计、编入当年预算”。2020 年为改革过渡期，省级收入包含了省属国企 2018、2019 两个年度利润中应缴纳的国资收益。省级支出较预算减少，主要是按照中央政策规定，加大国有资本经营预算调出到一般公共预算力度，相应资金在一般公共预算列支。

#### （四）社会保险基金预算收支决算情况

2020 年，全省社会保险基金收入 3085.5 亿元，支出 2911.6 亿元，年末滚存结余 3409.9 亿元。省级社会保险基金收入 1557.6 亿元，支出 1485.8 亿元，年末滚存结余 1973.1 亿元。

分险种来看，全省企业职工基本养老保险基金收入 1404.1 亿元，支出 1364.8 亿元，滚存结余 1768.4 亿元；城乡居民基本养老保险基金收入 199.7 亿元，支出 142.9 亿元，滚存结余 420.8 亿元；机关事业单位基本养老保险基金收入 535 亿元，支出 528 亿元，滚存结余 114.8 亿元；城镇职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入 416.3 亿元，支出 339.9 亿元，滚存结余 662.1 亿元；城乡居民基本医疗保险基金收入 478.7 亿元，支出 460.2 亿元，滚存结余 248.6 亿元；工伤保险基金收入 31 亿元，支出 39.6 亿元，滚存结余 87.2 亿元；失业保险基金收入 20.7 亿元，支出 36.2 亿元，滚存结余 108 亿元。

#### （五）地方政府债务情况

2020 年，中央核定我省政府债务限额 12161 亿元，其中新增债务限额 1749 亿元（含新增债券限额 1737 亿元，外贷限额 12 亿元）。根据上述限额，全年发行新增债券 1737 亿元；再加上按中央批准的计划发行、用于到期债券还本的再融资债券 813 亿元，共计 2550 亿元，平均利率 3.45%，平均期限 14.5 年。截至 2020 年底，全省地方政府债务余额 11815 亿元，控制在中央核定限额以内。

#### （六）省级专项资金绩效评价情况

2020 年，按照预算审查重点向支出预算和政策拓展的改革要求，除涉密专项外，其余 46 个省级专项资金全部向省人代会报告了绩效目标设置情况。从执行情况来看，大部分专项都较好完成了绩效目标，发挥了既定政策作用，但也有文化产业发展、现代农业发展、林业生态保护修复及发展等专项资金，存在项目散小、支出不及时等问题，绩效评价结果不优，我们已督促相关部门对问题进行整改，并相应扣减专项资金预算规模。

2020 年全省和省级决算数据，详见湖南省 2020 年决算（草案）。草案在提请省委省政府审议和省人大常委会审查前，已经省审计厅审计，并根据审计意见作了相应修改。

#### 二、2020 年预算执行效果及落实省人大决议情况

2020 年，我们全面贯彻中央和省委省政府决策部署，按照省人大有关决议要求和财政经济委员会审查意见，全面落实更加积极有为的积极财政政策部署，积极应对新冠肺炎疫情冲击影响，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，有力促进全省财政平稳运行和经济社会高质量发展。

贯彻积极财政政策，有效对冲疫情冲击影响。克服空前减收增支困难，顶格执行各类“减、免、缓、抵、退”税费优惠政策，出台特殊时期阶段性减税降费、减租降息措施，为各类市场主体新增减负超 550 亿元。争取中央抗疫特别国债等直达资金 666.2 亿元，全力支持保居民就业、保基本民生、保市场主体，快速有效稳住经济社会运行基本盘。发挥专项债券扩大有效投资作用，全年发行 1334 亿元，比上年增加 657 亿元，瞄准新型基础设施、新型城镇化和交通、水利重大工程等“两新一重”领域，以及公共卫生、社会民生等补短板领域着重发力，支持 800 多个项目加快实施，拉动有效投资超 6500 亿元。

战时状态战时机制，全力保障打赢疫情防控阻击战。紧急启动疫情防控资金应急保

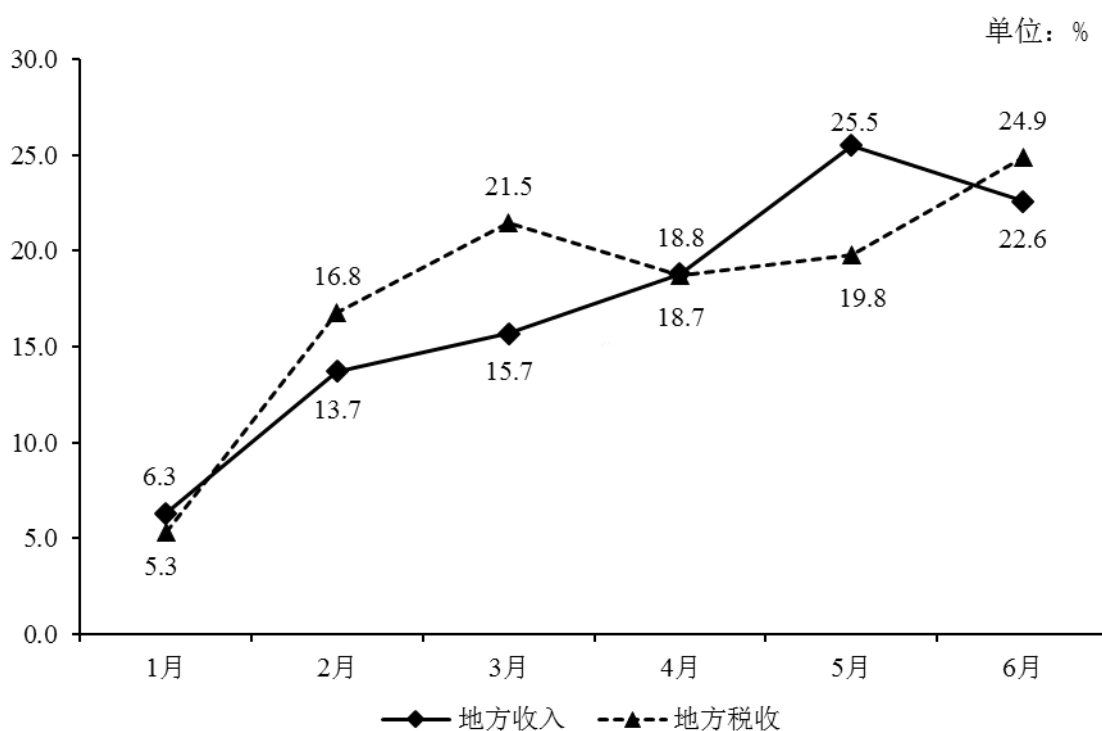
障机制、库款保障应急调度机制、抗疫物资紧急采购机制,以最快速度、最大力度全力保障疫情防控需要。及时制定患者救治费用补助政策,个人负担部分财政全担,确保患者不因费用影响救治。开辟资金拨付绿色通道,足额保障口罩、防护服、消毒剂等重要防疫物资采购和稳产保供,确保不因资金影响疫情防控。关心关爱医务人员和防疫工作者,按政策顶格发放临时工作补贴,向援鄂医疗队员、一线医务人员等重点群体发放慰问补贴。支持向重点企业发放疫情防控专项再贷款98亿元,贴息后平均利率1.39%。全省全年投入财政资金107亿元,为打赢疫情防控阻击战提供了坚实保障。

政策聚焦资金聚焦,支持“三大攻坚战”取得决定性成就。支持脱贫攻坚决战决胜。扶贫投入持续加大,全省扶贫支出216亿元,增长20.3%。深入开展贫困县涉农资金统筹整合,多个渠道引水、一个龙头放水,推动教育、医疗、住房、就业和饮水安全等政策同频共振,凝聚强大合力保障脱贫攻坚,“十三

五”各口扶贫投入累计达1736亿元。支持生态环境质量明显改善。全年生态环保投入达437亿元,支持滚动实施湘江、洞庭湖生态环境治理三年行动计划,持续打好“蓝天、碧水、净土”保卫战,落实长江流域“十年禁渔”、野生动物禁食退养等中央重大部署,推进中央环保督察等指出问题整改。创新多元环保投入机制,“四水”流域生态补偿机制实现全覆盖,发起设立土壤污染防治基金,参与出资国家绿色发展基金。防范化解债务风险取得积极成效。强化债务风险管控激励约束,对化债绩效高的地区表彰激励,对新增隐性债务、虚假化债的地区严肃追责问责,全省超额完成年度化债任务。主动防范专项债券风险,制定专项债券发行使用负面清单,建立专项债券项目动态调整机制,债券资金安全高效使用常态化机制逐步建立。

创新引领开放崛起,着力推动经济高质量发展。大力支持科技创新。创新型省份建设“财政十条”成效显著,全省科技支出220.7亿元,增幅高达28.4%。优化科技专项资金投

## 2021年1-6月我省一般公共预算地方收入增长情况



向，重点支持“卡脖子”重大科研攻关、战略性新兴产业技术攻关等重点领域。研发投入省级奖补力度逐年加大，带动全社会研发投入占 GDP 比重持续攀升。推动制造业高质量发展。实施工业企业技改税收增量奖励，引导传统制造业提质升级。兑现增值税、企业所得税省级税收增量奖励，激励市县做强实体经济。出台“135”工程升级版奖补政策，增强园区产业项目承载能力。加快外向型经济发展。抗疫特别国债定向安排 30 亿元，支持湖南自贸试验区重大项目建设。安排省级开放型经济与流通产业发展专项 14 亿元，支持促消费、稳外贸、畅流通。支持黄花机场改扩建工程开工，加快构建长沙“四小时航空经济圈”。支持深化农业供给侧结构性改革。整合资金 41.6 亿元，推动第一轮“六大强农行动”圆满收官。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，支持新建高标准农田 390 万亩。支持种业振兴发展，岳麓山种业创新中心挂牌。发放耕地地力保护、稻谷目标价格、农机购置等补贴 76.6 亿元，保护农民种粮积极性，保障国家粮食安全。

坚持以人民为中心，坚决兜牢基本民生保障底线。支持就业优先。国省就业补助专项达到 33.1 亿元，加大重点群体就业帮扶力度，支持 924 万农民工返岗，城镇新增就业 72.4 万人。从失业保险基金计提 28.6 亿元，持续开展职业技能提升行动。推动教育优质均衡发展。国省补助 13.4 亿元，支持新增公办园学位 39 万个、普惠性幼儿园占比提升到 86.5%。国省补助 41.5 亿元，支持消除义务教育大班额 4.7 万个，建成芙蓉学校 70 所。省级投入 25.5 亿元，支持省内高校改善办学条件，推进“双一流”建设。强化卫生健康投入。加大公共卫生体系建设力度，深化疾病预防控制体系改革。居民医保、基本公共卫生服务人均财政补助标准分别提高到每人每年 550 元、74 元。支持提升基层医疗服务能力，8800 名困难尘肺病患者得到救治、100 万名农村和城市低保适龄妇女进行“两癌”免费检

查。提高社会保障水平。职工养老保险养老金达到每人每月 2464 元，居民养老保险基础养老金最低标准提高到每人每月 113 元，全省城乡低保指导标准分别提高到每人每月 550 元、333 元，残疾人两项补贴标准提高到每人每月 65 元。优抚对象等人员抚恤和生活补助标准再提高 10%。及时启动临时价格补贴制度，发放标准翻倍，缓解疫情对困难群众基本生活影响。

2020 年，在省人大的关心和指导下，我们按照省委省政府决策部署，锐意进取推进财税改革，持之以恒改进财政管理，继 2019 年后，我省再获国务院财政管理真抓实干表彰激励。一是落实落细财政资金直达机制。按照中央建立财政资金直达机制部署，提前储备项目，谋划分配办法，切实加快资金安排、拨付和使用，首批财力性直达资金 503 亿元从接收到下达基层不到 10 天。同步建立监控机制，搭建监控平台，所有直达资金单独发文、单独标识、单独调拨，确保每一笔资金数据真实、账目清晰、流向明确，切实惠企利民。二是下大力气盘活财政存量资金。主动适应减收增支严峻形势，坚决贯彻中央和省“过紧日子”要求，动真格压减省直部门非重点、非刚性支出近 40 亿元，盘活结转结余 19 亿元，腾出资金弥补省级短收和加大对市县补助力度，切实提高资金配置和使用效益，相关做法受到克强总理肯定。三是全面推行“零基预算”。坚持以“零”为基点，全面清理所有省直部门政策和资金，到期政策、无效支出一律取消，新增支出先定政策、后定资金，不再采取切块方式新增预算。省级支出预算编制重点由增量向总量转换，打破基数概念和固化格局，全面优化省级支出结构。四是稳步推进重点领域改革。省与市县财政事权和支出责任划分改革向全覆盖迈进，先后出台交通运输、教育、科技、生态环境、公共文化、应急救援等 6 个领域办法，加上前期已出台的水利、基本公共服务、医疗卫生领域办法，覆盖领域达到 9 个。21 家省属

国企193亿元国有资本划转社保基金，基金长期稳健运行基础进一步夯实。

总体来看，2020年预算执行和财政改革情况较好，但同时审计报告也指出在预算编制、执行、专项资金管理等方面，还存在一些不足，如预算编制不细化，预算执行进度偏慢、执行率不高等。对此，我们高度重视，逐项对照，严肃整改。一是提高年初预算细化度。严格落实预算法及其实施条例规定，6月30日前即启动2022年预算编制，组织指导部门提早谋划下年工作，研究下年资金安排，提前完成项目申报审核，将能够编入部门预算的资金应编尽编。年初预算细化程度低于70%的省级专项资金，按比例扣减下年规模。二是实行全口径综合预算。在将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算拨款收入纳入部门预算的基础上，将专户收入、事业收入、经营收入等单位资金全部纳入预算统筹安排，将预算资金与单位资金打通盘活，全面增强预算统筹配置资源集中财力办大事能力。三是狠抓预算执行管理。加快预算执行进度，省级预算资金原则上9月30日下达完毕，未下达的收回预算统筹。强化支出进度考核，对支出进度慢的部门按一定比例扣减下年度预算。严格执行省人大批准的预算，维护预算和财政财务管理制度严肃性。四是加强财审联动。聚焦直达资金、重大项目资金使用绩效和政府债务管理绩效，加强绩效评价结果和审计成果综合运用，把结果应用到预算安排和调整中，应用到政府绩效评估中，应用到市县财政管理工作考核中，使财审联动成为规范管理、推进改革的利器。

### 三、2021年上半年预算执行情况

上半年，全省上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以开展党史学习教育和庆祝中国共产党成立100周年为强劲动力，认真贯彻省委经济工作会议精神和《政府工作报告》部署，落实省十三届人大四次会议关于预算的决议，深入实施“三高

四新”战略，全面贯彻“稳进高新”方针，扎实推进“四个十大”工程，经济财政运行呈稳中加固、稳中有进、稳中向好的态势。

一般公共预算收入情况：1-6月，全省地方收入完成1713.7亿元，为年初预算的54.8%，增长22.6%。其中，地方税收1185亿元，为年初预算的54.2%，增长24.9%；非税收入528.7亿元，占地方收入比重30.9%。上半年收入顺利实现“双过半”，总体来看：一是收入增速快于全国平均。我省地方收入、地方税收增幅22.6%、24.9%，较全国平均水平分别高2.1、2.5个百分点。若剔除去年疫情影响不可比因素，以2019年同期为基期，地方收入、地方税收增幅12%、14.2%，较全国平均水平分别高0.9、6.2个百分点，排中部六省第3、1位。二是主体税种成为增收主力。1-6月，全省地方税收增量236.4亿元，占地方收入增量的75%。其中，增值税增收82.5亿元，增长25.7%，企业所得税增收22.1亿元，增长14.8%，两税种合计占到地方税收增量的44%。三是收入质量持续提升。全省非税占比30.9%，较去年同期低1.3个百分点，较去年底低0.7个百分点，是近年来上半年最好水平。财政收入量质齐升、主体税种增长强劲，主要是省委省政府强实体、抓园区、拓财源、优环境、扩投资、促消费等一系列重大决策部署发力显效，全省经济财政发展质量效益稳步提升。

一般公共预算支出情况：1-6月，全省一般公共预算支出4095.1亿元，增长2.3%。其中，省本级支出541亿元，增长12.5%；市县支出3554.1亿元，增长0.9%。全省支出保持适度强度，但市县支出增幅放缓，主要是受中央阶段性积极财政政策措施退出、新增债券恢复常态化管理等因素影响，财力增量有限。在此形势下，各地大力优化支出结构，全力强化重点支出保障。1-6月，社会保障和就业支出756.5亿元，教育支出686.5亿元，占支出的比重分别达到18.5%、16.8%，灾害防治及应急管理、交通运输、住房保障、城

乡社区等支出增长较快，分别增长41.4%、12.9%、12.8%、12.3%。下半年，随着新增债券按计划发行，转移支付按进度下达，地方收入持续恢复性增长，预计全年支出强度将保持适度水平。

其余三本预算情况：政府性基金预算方面。1-6月，全省收入1187.3亿元，增长16%，其中省级收入9.6亿元，增长41.9%。收入增长较快，主要是受疫情影响，去年同期基数较低。全省支出1254.8亿元，下降22.6%，其中省本级支出8.8亿元，下降11.6%。支出下降，主要是按中央统一部署，放缓了专项债券发行进度，预计下半年发行进度提升后，将恢复正增长。国有资本经营预算方面。1-6月，全省收入14.8亿元，下降24.8%，其中省级收入421万元。全省支出18.4亿元，增长39.2%，其中省本级支出7.3亿元，增长90%。收入下降、支出增长较快，主要是2020年改革省级国有资本经营预算编制模式后，省属国企2019年度利润中应缴国资收益已于2020年底上缴，结转到现在支出；2021年预算收入从2020年度企业利润中提取，需待6月底企业财务报表决算审计后，在下半年上缴。社保基金预算方面。1-6月，全省收入1504.3亿元，增长21.9%，其中省级收入677.6亿元，增长27.8%。收入增长较快，主要是受疫情及阶段性减免社保费政策影响，去年同期基数较低。全省支出1435.4亿元，增长13.7%，其中省级支出708.6亿元，增长16.7%。

总体来看，上半年财政收入较快增长，重点支出保障有力，主要指标实现了时间任务“双过半”、质量效益“双提升”，为推动“十四五”良好开局创造了有利条件。但从后期走势来看，全球疫情形势依然严峻，国内经济恢复不均衡、基础不稳固问题依然存在，加上去年下半年基数抬高，以及今年新出台减税政策效应释放，预计全年收入增幅将呈“前高后稳”走势，全省财政收支总体上仍将呈紧平衡态势。

#### 四、2021年下半年工作计划

下半年，我们将以习近平总书记“七一”重要讲话精神为指引，深入贯彻省委十一届十三次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持统筹发展与安全两件大事，把握我省经济发展氛围更浓、政策更优、来势更好、动能更足的有利机遇，围绕全年目标，抓实重点任务，推动各项工作迈出新步伐、取得新成效，确保高质量完成全年目标任务。

（一）坚持做大蛋糕注重质效，实施“三高四新”财源建设工程，稳步提升经济财政增长“含金量”。着力提升重点产业税收贡献。强化产业政策与税收贡献、专项规模与产业税收、资金分配与项目税收“三挂钩”，促进产业发展与税收贡献相匹配。引导重点产业高质量发展，提升行业税收贡献能力。着力推进园区产业发展提质。将园区作为财源建设的主战场。坚持高点规划、特色发展，创新驱动、项目支撑，“三生”融合、“三态”协同，优化环境、改革赋能，全面优化园区规划定位、创新能力、产业项目、体制机制、发展形象，大力创建“五好”园区，全面提升园区亩均税收能力。着力培育骨干税源企业。加大招引总部经济和重点项目力度，培育壮大产业链“链主”企业、隐形冠军企业、专精特新“小巨人”企业，做强做优本土优势企业和国有企业，壮大骨干税源企业数量，提升企业创税能力。着力推动市县税收上台阶。强化激励约束机制，压实市县抓财源建设主体责任，积极引导支持市县加强财源建设和税源培育，推动市县地方收入规模和质量上台阶。着力深化税收征管改革。瞄准税收征管短板，运用信息化手段，强化部门协同治税机制，提升财源税收治理能力，提高税务执法规范性、税费服务便捷性、税务监管精准性，切实提升征管效能。

（二）坚持主动作为精准施策，聚焦重点加大投入，为实施“三高四新”战略提供坚实财力保障。支持打造国家重要先进制造业高地。优化专项债券、产业类专项资金投向，向重大项目、重点园区聚焦。完善财政奖补

政策,综合运用股权投资、贷款贴息、投后奖励等后补助措施,支持龙头骨干企业和专精特新中小企业加快发展,推动重点产业补链延链强链,促进产业发展高端化、数字化、集聚化、绿色化、融合化。支持打造具有核心竞争力的科技创新高地。支持打好关键核心技术攻坚战,落实科研项目“揭榜挂帅”制改革,大力推进“十大技术攻关项目”。支持“两区两山三中心”、国家重点实验室、区域科技创新中心等创新平台建设。加大研发后奖补力度,引导高新技术企业、高校、科研院所等各类创新主体,多点发力加大研发投入。开展科研经费使用“包干制”改革试点,持续激发科研人员创新活力。支持打造内陆地区改革开放高地。多渠道筹措资金,支持将自贸区打造成“三个高地”形象集中展示区。继续实施江海航线补贴,有序开发国际客货运航线,全力保障黄花机场改扩建,加快建设水陆空铁一体、江海联运的立体交通网络。支持培育外贸主体和出口优势产业集群,促进跨境电商等新业态繁荣,推动外向型经济高质量发展。支持办好第二届中非经贸博览会。

(三)坚持人民至上民生为本,加力保障与完善机制并举,稳定可持续增进民生福祉。坚持尽力而为量力而行。强化公共财政属性,坚持把中央和省统一标准的民生支出、省委省政府重点民生实事,摆在财政保障的优先位置,提高“学位、床位、厕位、车位”等民生建设服务水平,做好乡村振兴、污染防治、防灾减灾等重点领域民生保障工作。合理确定民生政策标准,防止脱离财力实际搞过度保障,使民生改善与经济发展相协调、与财力状况相匹配。坚持深化改革健全机制。完善民生政策体系,注重普惠性、基础性、兜底性,健全民生资金直达机制、财政承受能力评估机制、民生支出清单管理机制、民生政策备案机制、民生政策预算调控机制等民生保障激励约束“五项机制”,使民生改善更加稳固、更可持续。坚持规范管理提高绩

效。坚持有所为有所不为,督促指导市县优先保障中央和省统一标准民生政策,规范自行出台民生政策行为,健全民生政策组织实施工作机制,加强民生资金监管,提高资金使用绩效,确保民生资金用到刀刃上。

(四)坚持问题导向目标导向,深化预算管理制度改革,进一步增强财政保障重大战略能力。提升政府资源统筹能力。将政府性资源、政府收入、单位资金全面纳入预算管理,所有需求一个盘子考虑,所有支出一个口子安排。建立大事要事保障机制,集中财力保障中央和省重大决策部署。提升预算安排科学性。按照“资金跟着项目走”的原则,将预算支出全部以项目的形式纳入项目库,实施全生命周期管理。树牢“过紧日子”思想,优先保障刚性和重点支出,持续压减一般性支出。逐步建立覆盖不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系和动态调整机制。提升预算约束力。严格执行人大批准的预算,严格控制和执行资产配置标准,严禁乱开口子、随意追加预算,严禁无预算超预算支出,严禁以拨代支、违规出借库款。加强绩效评价结果应用,低效资金一律削减,无效资金一律取消。提升财政可持续性。坚持量入为出,强化中期财政规划对年度预算的约束,将政府债务控制在合理水平,推动跨年度平衡。加强社保基金政策管理和运行监测,防范待遇支付风险。提升预算透明度。扩大部门预决算公开范围,推进部门所属单位预决算信息公开,以及政府债务、收费基金、转移支付等信息公开。发挥党内监督主导作用,依法接受人大、审计监督,促进多种监督协同发力。稳步推进预算管理一体化系统建设,实现所有财政资金全方位、全链条、全覆盖的动态监控,力争2022年底全面运行。

(五)坚持大局意识底线思维,筑牢风险防控底线,夯实全省财政稳健运行基础。坚守“三保”底线。省财政加力盘活存量,压减留用一般债券,多渠道筹集资金加大财力

下沉力度，聚焦补短板强弱项激活力，完善财力性转移支付办法，增强市县“三保”等刚性支出保障能力。扩大县级预算编制事前审核范围，加强困难市县财政运行重点监控，坚决确保市县“三保”不出风险。坚守库款底线。优化省级库款调度办法，加快资金下达进度，落实直达资金单独调拨要求，提升市县库款保障能力。强化市县库款余额动态监控，督促市县及时兑付工资、民生补贴、债务还本付息等刚性支出，出现风险苗头及时预警，坚决确保库款运行安全。坚守债务底线。坚决遏制隐性债务增量，全面实施高风险地区政府投资项目开工上级财政核准制，严禁新增隐性债务上新项目、铺新摊子，严禁借债付息。“一县一方、一债一策”完善隐

性债务化解方案，积极稳妥化解存量隐性债务。研究出台更具指导性、操作性的政策办法，加速推进平台公司市场化转型。加强重点地区、重点平台企业监控预警，对风险事件早发现、早报告、早处置，坚决确保资金不断链、债务不爆雷。

胸怀千秋伟业，恰是百年风华。我们将更加紧密的团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记初心使命，坚定理想信念，担当历史重任，全面贯彻省委省政府决策部署，全力促进全省经济社会高质量发展，为谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义湖南新篇章贡献力量。

## 省人民政府关于 2020 年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2021 年 7 月 29 日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省审计厅厅长 胡章胜

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，向省人大常委会报告 2020 年度省级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

按照省委、省政府决策部署，省审计厅依法对 2020 年度省级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计中，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻省委十一届十二次全会和省委审计委员会第五次会议精神，认真落实省人大决议和省政府要求，积极践行新发展理念，全

力服务“三高四新”战略，努力发挥常态化“经济体检”作用。

2020 年，面对新冠肺炎疫情影响和经济下行压力，全省各级各部门认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，统筹做好疫情防控和经济社会发展各项工作，全力推动高质量发展，全省经济运行稳中有进、稳中向好、稳中提质，财政收支实现平衡。从审计情况看，2020 年省级预算执行情况总体较好，财政保障和风险控制能力得到有效增强。



——积极财政政策持续加力。落实更大规模减税降费政策，全年新增减税降费超过550亿元。及时下达中央抗疫特别国债等中央直达资金666.2亿元，确保资金直达基层、直接惠企利民。完善基础设施投入机制，发行专项债券，加大对公共卫生、市政和产业园区等“两新一重”领域的投入力度，拉动有效投资超过6500亿元。

——财政收支运行保持平稳。全省一般公共预算地方收入完成3008.7亿元，同比增长0.1%，实现了由负转正的目标。全年中央下达我省转移支付4186.3亿元，较上年增加492.6亿元，增长13.3%。坚持开源节流挖潜并重，压减省直单位一般性支出40亿元，盘活省直单位存量资金19亿元。

——重点保障力度继续加大。全省民生支出占一般公共预算支出的70%以上。突出打赢脱贫攻坚战，安排扶贫支出215.7亿元，较上年增长20.3%；落实就业优先政策，安排就业支出40.6亿元，较上年增长15.6%；支持科技创新发展，安排科技支出220.65亿元，较上年增长28.3%。

——财政管理改革不断深化。省财政进一步推进省与市县财政事权和支出责任划分改革，出台了教育、科技、交通运输等领域的财政改革方案。建立健全了财审联动工作机制，着力在信息共享、成果共用、整改共促等方面加强联动，推进财审联动向市县延伸，促进提高了财政管理的绩效水平。

——审计整改工作有序推进。省政府认真落实省人大常委会关于加强审计整改的审议意见，督促各部门单位抓实抓细整改工作。省十三届人大常委会第二十一次会议后，一些当时尚未完全整改到位的问题继续得到有效整改。截至今年6月底，审计工作报告反映的761个问题，有706个已整改或基本整改，占比92.77%。通过整改，各级财政已确认收入并缴库23.87亿元，归还原资金渠道11.79亿元，推动建立健全制度127项。

## 一、省级财政管理审计情况

省级决算草案反映：2020年省级一般公共预算收入6126.74亿元，支出6007.2亿元；省级政府性基金收入1846.69亿元，支出1841.47亿元；省级国有资本经营预算收入33.94亿元，支出27.84亿元；省级社会保险基金预算收入1557.6亿元，支出1485.81亿元，年末滚存结余1973.11亿元。决算草案编制总体符合预算法及相关规定，较好地反映了预算执行结果。但在财政管理和决算草案编制中仍存在问题，需要通过继续深化改革、规范管理加以解决。

### （一）在预算编制方面。

一是预算编制不完整、安排不合理。省财政未将97家部门单位上年结转资金93.73亿元编入部门年初预算；在3个单位部分项目存在大额结转的情况下，仍安排预算资金1480万元，当年安排的均未使用。

二是非税收入综合预算改革不到位。省财政预算批复中，有173个单位非税收入征收计划与非税收入拨款金额完全一致，收入与支出挂钩。

三是国有资本经营预算制度执行不到位。省财政未将2家省属金融企业纳入国有资本经营预算管理；未将国有资本经营支出预算11.4亿元细化到具体项目或单位。

四是财政支出标准体系不健全。省财政对部门预算中的业务工作经费、运行维护经费等缺乏支出标准和管理办法。

### （二）在预算执行方面。

一是收入划缴不及时。省财政未及时清理非税待查收入2.01亿元，未及时上解或返还非税收入10.89亿元，未及时划转社会保险费11.27亿元。

二是追加部门经费比例过高且执行率低。省财政全年追加省本级预算单位经费123.01亿元，追加预算高达年初预算的39.6%，且全年追加预算的执行率仅为71.02%。

三是资金下达不及时。省财政至2020年6月底未下达省级代编预算资金221.97亿元，

占比 65.48%；提前下达市县均衡性转移支付比例为 81.6%，低于规定比例。省财政与专项资金主管部门未在规定时间内下达中央和省级专项资金 290.51 亿元。

四是财政制度执行不严格。省本级纳入公务卡强制结算目录的项目支出中仍有现金支出，涉及金额 4083.11 万元；省财政农发基金项目专户等 5 个财政专户核算事项已实施完毕，但未按规定及时撤销。

### （三）在财政管理方面。

一是政府采购管理不到位。省财政对 2 个单一来源采购项目审批不严，涉及金额 1200.62 万元；对单批次购买中介服务未按规定实施政府采购，涉及金额 487.64 万元。

二是资产管理不规范。省直行政事业单位资产管理系统数据不准确，有 97 家部门单位新购的 1.54 万件资产填报金额为 1 元或者 0 元；有 1020 家部门单位的部分资产使用状况信息未登记，有 636 家部门单位的 6610 条土地房屋权属证号未填写。

三是管理制度不健全。47 个省级专项资金管理办法中，有 13 个已过期失效；个别专项资金管理办法不完善，如省级金融发展专项资金管理办法，未明确财政按比例承担的民营和小微企业贷款损失的代偿资金回收机制。

### （四）在决算草案编制方面。

一是支出核算不准确。省财政将预拨或提前下达的 2021 年预算指标 6.14 亿元，列作 2020 年决算支出；将应由市县承担的债券发行手续费、政策性粮食财务挂账贷款利息 5.72 亿元，列作省本级支出。

二是科目列示不准确。省财政将网信事务支出 3185.21 万元列作宣传事务支出；将安排至高校的资金 841.52 万元列作企业补助支出。66 家部门单位在“机关工资福利支出”科目列支劳务费、工作经费等 1349.14 万元，7 家单位在“债务利息及费用”科目中列支还本支出 1690.58 万元。

三是会计核算不完整。省财政未及时将

股权投资 66.62 亿元、国外贷款赠款项目余额 26.66 亿美元在总预算会计中核算。

## 二、省直部门预算执行审计情况

运用大数据对省级 101 家一级预算单位实行了预算执行审计全覆盖。其中，对 17 个部门开展了现场审计，对 14 个部门开展了审计调查，对其他有疑点线索的部门实行了送达核查。审计发现的主要问题：

（一）预算编制不精准，主要表现为多编、少编预算或项目未细化等。6 个部门少编收入预算 2.65 亿元；19 个部门多编或少编支出预算 5120.92 万元；7 个部门以项目支出的名义编制基本支出 4591.01 万元；13 个部门支出预算未细化或编制不合理，涉及金额 21.17 亿元；9 个部门政府采购预算未编制或编制不准确；3 个部门未按规定批复所属单位预算。

（二）预算收入征管不到位，主要表现为少征、截留非税收入或收入上缴不及时等。8 个部门少征、缓征或违规减免非税收入 5773.8 万元；9 个部门非税收入未实行“收支两条线”管理，截留或挪用非税收入 6171.99 万元；3 个部门非税收入征收不及时，涉及金额 1539.47 万元；1 个单位无依据收取技术服务费 14 万元。

（三）预算支出不合规，主要表现为超预算或无预算支出、转嫁费用或挤占挪用等。9 个部门超预算或无预算列支培训费、维修费等 2250.36 万元；14 个部门虚列多列、超标准或超范围列支费用 5239.52 万元；12 个部门基本支出挤占项目支出，或项目支出相互挤占，涉及金额 1911.96 万元；3 个部门向所属单位转嫁水电费等支出 105.22 万元。

（四）资产管理不规范，主要表现为资产闲置、处置不当、账实不符等。13 个部门存在资产保管、划拨、出租、报废等处置不当，造成部分国有资产闲置或流失；15 个部门未按规定将固定资产、房屋建筑物等登记入账，或入账价值不准确，导致资产不实；6 个部门未办理竣工决算或产权登记，涉及土

地房屋面积 63.25 万平方米；17 个部门超标配置电脑、打印机等资产。

(五) 专项资金管理不到位，主要表现为专项资金整合不到位、超范围或重复安排、资金分配散小等。如：现代农业发展、农村发展、农田建设等专项资金细分为 19 个支出方向，由省农业农村厅 17 个处室和 4 个站所切块管理，未实现有效整合；15 个部门专项资金分配存在超范围或重复安排、向本部门倾斜或分配散小等问题，涉及金额 7431.2 万元。

(六) 政府采购管理不严格，主要表现为未实施政府采购或采购程序不合规、违规转包等。8 个部门指定采购或未定点采购，或未在电子卖场采购物品或服务，涉及金额 2809.34 万元；8 个部门部分采购项目招标文件、合同条款不规范，或未严格执行采购程序；1 个单位机关大院部分维修项目存在同一公司多次以他人名义承揽维修工程或违规转包问题，涉及金额 1027.7 万元。

(七) 实有资金账户清理不彻底，主要表现为结余资金清理不及时、违规保留账户、使用不规范等。11 个部门实有资金账户存量资金未清理、历年结余资金未上缴财政或未纳入预算管理，涉及金额 10.05 亿元；2 个单位有 19 个实有资金账户应撤销未撤销；4 个部门未经批准在特设账户结余资金中列支行政经费或出借资金 6082.43 万元；1 个单位未经批准开设实有资金账户。

(八) 财务管理不扎实，主要表现为内控制度未有效执行、账务处理不规范、部门决算不准确等。8 个部门内控制度不健全或执行不力，关键环节控制不严；9 个部门决算报表反映不真实，存在多计或少计收支、账表不符等问题；6 个部门往来款未及时清理，涉及金额 12.26 亿元；4 个部门未按规定使用公务卡结算差旅费、接待费等 90.06 万元；4 个部门“三公”经费等管理不严，存在无计划召开会议、以租代购车辆等问题。

(九) 预算绩效管理不精准，主要表现

为预算执行率低、项目资金连年结转、绩效目标未完成等。20 个部门预算执行率低、部分项目实施迟缓、部分项目资金连年结转，涉及金额 2.89 亿元；5 个部门项目资金绩效目标未细化量化；3 个部门科研项目未按期完成或未达预期目标；4 个部门项目绩效考核不到位，缺乏后续跟踪监督，部分项目未按要求实施。

(十) 相关改革事项推进不深入，主要表现为国企改革任务未完成、政企分离和协会脱钩不彻底等。7 个部门部分改革措施落实不到位，有的未按时完成国有企业改革任务，有的服务事项未按要求进行归口管理；5 个部门政企政资分离不彻底、协会脱钩改制不到位，有的下属企业、协会无偿使用主管部门办公场所，有的违规拨款补贴企业；12 个部门存在信息系统建设不规范、信息公开不到位等问题。

### 三、重大政策措施落实审计情况

(一) 复工复产和减税降费审计情况。重点审计了 3 个市(州)本级和 59 个县(市、区)。各市县\*积极贯彻落实复工复产和减税降费政策，减轻了市场主体负担，推动了保市场主体要求的落实。审计发现的主要问题：一是税费减免政策未落实到位。17 个市县应减免未减免国有经营性资产租金 2416.82 万元；9 个市县应减免未减免小微企业不动产登记费 215.71 万元；8 个市县应减免未减免疫情期间税费 248.56 万元。二是应退未退或多预留保证金。6 个县应退未退投标保证金、安全生产保证金等 1564.35 万元；4 个县多预留工程项目质量保证金 86.92 万元。三是违规减免税费。12 个县违规减免 296 个行政事业单位、社会团体税费 1123.57 万元；5 个市县违规减免 41 家大型企业或非企业单位社保费 229.09 万元。四是违规转嫁、收取费用。10 个市县违规收取公共资源交易服务费等

\* 本报告对市(州)级行政区统称为市，县(市、区)级行政区统称为县。

407.87万元；3个县转嫁施工图审查费等293.09万元。五是“一件事一次办”政策落实不到位。3个市县的28项复工复产政策未实现网络办理；3个县的10项复工复产政策未按要求编制办事指南；2个县未建立“一件事一次办”多部门协同机制。

（二）乡村振兴审计情况。重点审计了17个县。各县深入贯彻落实中央和省委、省政府关于乡村振兴战略的决策部署，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接，促进了农业农村经济发展。审计发现的主要问题：一是在高标准农田建设管理方面。11个项目建设进展缓慢或虚报建设进度；6个县的项目建设未按设计施工；5个县的项目建设选址不合理；4个县存在撂荒或违规改种、改建现象，涉及高标准农田108.72亩。二是在农村人居环境整治方面。4个县的农村污水设施建设进展缓慢；6个县的污水处理设施或治理项目后期管护不到位；6个县的厕所改造质量不达标；6个县的厕所改造后续管护不到位；2个县的垃圾分拣中心违法用地或垃圾中转站选址不当。三是在涉农资金管理方面，11个县未及时拨付涉农专项资金7600.86万元；6个县超范围使用涉农资金522.31万元；2个县违规套取、摊派涉农项目资金120.56万元。

（三）稳就业审计情况。重点审计了3个市和59个县。各市县认真落实积极的就业政策，及时完善援企稳岗的各项措施，扩大了就业容量，提高了就业质量。审计发现的主要问题：一是稳就业政策落实不到位。3个县未实质性开展困难企业认定工作；4个县未发放公益性岗位和就业见习补贴，或相关补贴政策落实不到位。二是稳岗补贴和创业担保贷款管理不规范。11个县稳岗补贴资金返还覆盖率低；7个市县稳岗补贴返还不及时；2个县向不符合条件的企业和个人发放创业担保贷款185万元。三是就业补助资金使用和发放不合规。10个市县将665.69万元就业补助资金用于其他日常支出等；14个市县多发或向不符合条件的对象发放就业补贴

429.13万元。

（四）清理拖欠农民工工资审计情况。重点审计了18个县。各县积极完善工作机制，突出整治重点，强化监督检查，推动清理拖欠农民工工资取得阶段性成效。审计发现的主要问题：一是农民工实名制、保证金等管理制度未落实。6个县274个项目未纳入实名制管理系统；13个县521个项目未按规定缴纳农民工工资保证金；2个县应退未退农民工工资保证金及利息224.11万元。二是农民工工资专用账户使用不规范。6个县299个项目未按规定开设农民工工资专用账户；4个县开设的158个农民工工资专用账户未使用。三是部分政府投资项目拖欠农民工工资或未纳入台账监管。3个县的3个政府投资项目拖欠92名农民工工资109.64万元；个别县部分在建政府投资项目未纳入清理拖欠农民工工资管理台账。

#### 四、重点专项审计情况

（一）养老保险基金审计情况。重点审计了省本级、14个市本级和部分县。各级各部门认真贯彻落实以人民为中心的发展思想，加快构建和完善养老保险保障体系，覆盖人群逐步扩大，保障力度不断增强。审计发现的主要问题：一是政策执行不到位。16个市县401名特困等重点保障人员未参保；6个市县2.71万名被征地农民、低保人员等未获得困难群体养老保险补助资金8.5亿元；6个市县12家企业未获或少获社保费减免106.18万元。二是基金筹集和使用不合规。6个市县少拨付城乡居民、机关事业养老保险财政补助资金7714.93万元；7个市县的242家机关事业单位拖欠社保费6014.48万元，涉及1.8万人；5个市县违规列支养老保险基金2125.34万元，用于房屋征收补偿等；73个市县违规向2638名不符合条件人员发放养老保险待遇2071.6万元。三是基金运营管理不规范。**7个县未通过竞争性方式选择养老保险基金存款银行，涉及基金17.42亿元**；7个市县养老保险基金未按规定享受存款优惠利率，

仅2020年利息损失达169.33万元。

(二) 医疗保险基金审计情况。重点审计了省本级、14个市本级和部分县。各级各部门全面推进医疗保障制度改革,不断完善覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系,“看病难,看病贵”得到明显改善。审计发现的主要问题:一是基金筹集不到位。16个市县2.88万名被征地农民等重点保障人员未参加基本医疗保险;2个市县406名退役士兵未获得困难群体医疗保险参保补助287.22万元;2家国有企业少缴医疗保险费41.95万元。二是基金使用不合规。2个市县2家定点医疗机构通过串换诊疗项目名称等方式套取医保基金186.32万元;4个市县6家定点医疗机构通过虚开药品等方式骗取医保基金33.34万元;20个市县58家定点医疗机构超标准、重复收费,造成医保基金多支付782.94万元。三是政策执行不到位。5个市县25家公立医疗机构未获得或少获得财政补助资金3701.79万元;2个市县4家公立医疗机构未按规定取消药品耗材加成,多收取药品等费用118.17万元;6个市县6家公立医院违规线下采购高值医用耗材8589.27万元;7个市县国家集中带量采购药品款结算不及时。

(三) 保障性安居工程审计情况。重点审计了5个市及所辖17个县。各市县积极推进项目实施,不断扩大保障性住房供给,促进了人民群众住有所居。审计发现的主要问题:一是资金使用不规范。5个市县1.14亿元安居工程资金闲置超过1年;3个市县公租房租金收入未实行“收支两条线”管理,482.79万元租金未缴入财政专户。二是项目建设进度缓慢。2个县4个公租房项目因配套基础设施建设滞后,436套住房建成后超1年未分配入住;2个市县2个公租房项目的520套住房,开工超3年未建成。三是公租房管理不到位。4个市县1488套公租房空置超过1年;4个市县164套公租房违规用于办公、经营等非居住用途;7个市县向264户不符合条件的家庭配租公租房193套、发放补贴9.8万元。

(四) 政府性债务审计情况。重点审计了4个市本级和29个县。各市县防范和化解债务风险,通过推行融资负面清单制度、推动平台公司整合转型等措施,守住了不发生区域性财政金融风险底线。审计发现的主要问题:一是违规举债行为仍有发生,存在通过医院采购药品融资、利用已完工项目融资等问题。如:郴州市苏仙区以医院采购药品等名义大额融资,用于所属平台公司偿债和项目建设等;南县通过已完工的项目大量贷款,用于其他项目建设。二是债务化解任务落实不到位,存在化债方案不完整或化债任务未完成、虚假化债等问题。如:株洲市违规将其他需要关注的债务转换为经营性债务;常宁市上报已化解的隐性债务中部分未实质性化解。三是债务资金管理不规范,存在违规改变债务资金用途、债务资金闲置等问题。如:宁乡市以棚改项目向农发行大额贷款,其中大部分闲置最终退还银行,造成大额利息支出;株洲市天元区大额土地储备项目专项债券中,几乎全部闲置未使用。四是融资平台公司转型不彻底,存在平台公司转型后仍承担政府融资、土地储备职能等问题。如:益阳市4家融资平台公司转型后,仍承担公益性项目的融资和建设任务;郴州市北湖区百福投资集团公司仍承担了土地储备职能。

## 五、重要领域审计情况

(一) 自然资源和生态环境保护审计情况。重点对3个市和14个县开展了审计。各市县认真贯彻落实习近平生态文明思想,切实加强自然资源资产管理,持续改善生态环境,取得明显成效。审计发现的主要问题:一是河湖长制落实不够到位。9个市县河湖“清四乱”整治不彻底;6个市县饮用水水源保护区管护不到位;9个市县水资源论证、取水许可制度落实不严格;2个市县排污口、取水许可等监管审批制度执行不到位。二是土地节约集约利用不到位。9个市县的1010.17公顷土地闲置2年以上;14个市县的1706.98

公顷土地批而未供；10个市县的346.73公顷土地未批先征、未批先建或少批多征。三是生态红线管控和源头预防不够严格。17个市县不同程度地存在生态红线保护区和风景名胜区内被违规占用的现象，且部分重点工程建设项目未及时办理环评审批手续。四是蓝天、碧水、净土保卫战部分任务未按期完成。3个市城市污水治理提质增效工作进展缓慢；5个市县矿山生态环境恢复治理不到位；5个市县污染防治攻坚战阶段性目标未按时完成；3个县的省级工业园区和乡镇污水处理厂未按时建成。五是生态环境责任追究和突出问题整改不彻底。7个县对生态环境突出问题整改落实不到位；12个市县未严格落实自然资源资产管理和生态环境保护责任追究制度。

（二）政府投资项目审计情况。重点审计了2017至2019年通车的5条高速公路和1条等级公路的竣工决算，湖南省妇幼保健院住院综合大楼项目（以下简称“省妇幼项目”）和湖南省博物馆改扩建二期项目（以下简称“博物馆项目”）2个政府投资项目的概算执行情况。审计发现的主要问题：一是项目建设超概算。5个公路项目超概算共计34.42亿元，超概率为8.78%；6个项目因前期勘察设计不合理，增加建设费用6.99亿元；5个项目因决策管理不到位、验收不严格、管护不善等，增加建设成本7295.54万元。二是政府投资项目资金管理不规范。如：省妇幼项目未将省财政拨款的800万元拨付至项目基建办专户进行管理和使用。三是项目基本建设程序和招标投标管理不规范。5个公路项目、省妇幼项目部分物资采购和咨询服务等应招标未招标，或规避招投标；博物馆项目展陈装修项目建设未报主管部门立项审批和概算批复，省妇幼项目擅自扩大建设规模、提高建设标准。四是项目变更不规范。为规避审批，3个公路项目313项变更，被违规拆分；5个公路项目10174项变更，申报和审批滞后；4个公路项目变更审核不严、变更不合理、多计工程款。

（三）市县财政决算审计情况。重点审计了3个市本级和12个省直管县2019年度财政决算情况。3市12县财政运行总体平稳，决算编制程序基本规范，决算数据基本准确。审计发现的主要问题：一是财政政策落实到位。4个县一般性支出压减不到位，有的不减反增；3个县无依据发放奖金、津补贴共计505.43万元；6个县被征地农民养老保险未应保尽保，财政少付补贴资金4.11亿元。二是预算资金绩效管理不到位。4个市县上级转移支付资金拨付不及时，涉及金额27.61亿元；3个市县未将收回的存量资金7.89亿元纳入预算统筹使用。三是财政收入管理不到位。7个市县存在虚收、空转财政收入的现象；4个市县财政收入征缴不及时；12个市县非税收入未及时上缴国库或财政专户。四是财政支出管理不到位。10个市县超范围安排使用就业专项等资金1.93亿元；3个县通过“挂往来”等方式虚列支出；7个市县违规返还税费及土地出让收入7.12亿元。

（四）高职院校审计情况。重点审计了湖南机电职业技术学院等11所高职院校。各院校认真贯彻落实高职教育改革发展的一系列政策措施，加快学科专业建设，实现了稳步健康发展。审计发现的主要问题：一是专项资金使用不合规，存在挤占、挪用等问题。如：湖南民族职业学院2018至2019年收到“双一流”建设专项资金620万元，其中用于学科建设和培训方面支出仅28万元，占比4.5%。二是学生权益保障不到位，存在违规或超标准收费、应退未退预收费用、少发助学金、向学生转嫁费用等问题。如：衡阳技师学院2017至2019年超标准收取学费101万元，违规收取顶岗实习学生住宿费431万元；湖南生物机电职业技术学院应退未退学生教材差价款等685万元。三是校企合作不规范，存在利用合作办学违规收费、顶岗实习或委托招生谋取利益等问题。如：湖南安全职业技术学院通过校企合作办学，合作企业额外违规向学生收取培训费共计1525万

元。四是工程建设项目应招标未招标、以邀标替代公开招投标。如：湖南体育职业学院将预算5423.7万元6个项目的招标事项，直接指定代理机构承办。五是财务收支管理不规范，存在收支未纳入预算、预算执行率低、预算编制不准确等问题。如：长沙民政职业技术学院场地租赁等收入3193万元，未纳入预算管理。

## 六、审计移送违法违规问题线索情况

上述审计项目共发现并移送违法违规问题线索41起，其中：移送省纪委监委36起、公安机关2起、相关主管部门或单位3起。主要情形：

一是公共权力集中领域以权谋私、失职渎职问题较为突出。审计发现此类问题线索26起。多发生在工程项目建设招投标、政府采购、财政资金分配等审批决策环节。主要表现为：操纵招投标、未经政府采购输送不当利益、高价收购非国有资产、弄虚作假骗取套取财政资金等。如：某单位在工程项目管理、经营权回购和工程项目招标等经济事项中，涉嫌违规决策、操纵招投标，向特定对象输送利益，造成国有资产重大损失；某市两家平台公司，通过操控评估机构的评估价格，虚增高估民营企业资产，高价收购民营企业股权，造成国有资产重大损失。

二是基层“苍蝇式”腐败问题时有发生。审计中发现此类问题线索10起。多发生在扶贫、社保、征地拆迁等关乎群众切身利益的民生领域。主要表现为：基层公职人员利用职务便利，截留挪用、虚报冒领民生资金，违规办理养老保险从中收取“好处费”或在分配民生资金时优亲厚友等。如某县一乡党委书记，利用职权侵占16户易地扶贫搬迁群众自筹资金；某县社会保险服务中心主任，违规为3家企业522名弄虚作假挂靠企业的灵活就业人员，采取一次性补缴方式办理企业职工基本养老保险，涉嫌骗取养老保险基金71.14万元，其个人从中收取好处费；某县一

村委会主任，利用职务之便为其儿子虚假申报并获取地质灾害避险搬迁补贴费。

三是违反作风建设规定现象仍然存在。审计发现此类问题线索5起。主要表现为：违规收费、违规发放津补贴、超标准装修办公用房、办公用房超面积及向企业转嫁费用等。如某培训中心违规收费，用于发放员工工资奖金；某管理中心将财政奖补资金支付至私营企业，用于办公室超标准装修、超面积租用；某市住房和城乡建设局高标准装修办公用房，并向企业转嫁装修费用。

## 七、加强财政管理的意见

(一)着力推进积极财政政策落地见效。各级党委、政府要围绕“六稳”“六保”的目标，进一步落实落细减税降费政策，巩固和拓展减税降费成效，持续深化“放管服”改革，大力优化营商环境，完善财政资金直达基层、直达企业的长效机制，限期清偿拖欠民营和中小企业账款，着力稳企业保就业。进一步完善财政支持方式，健全政策落实评估和动态调整机制，加强预算与规划、项目的对接，用好地方政府专项债券，推动财政资金更有效地投向重点领域和薄弱环节，提高实施“三高新”战略的财力保障水平。

(二)全面提升财政管理绩效水平。各级预算单位和行业主管部门要切实强化绩效意识，不断深化财政管理改革，提高财政资金使用绩效。要依法准确完整地编制年度预算，细化支出项目，完善财政支出标准体系；要强化预算的刚性约束，减少年中追加事项，加快推进预算内基本建设项目；要进一步完善专项资金管理办法，优化专项资金分配方式，及时下达资金；要及时核算和登记购置的固定资产，积极盘活闲置资产；要切实防范和化解政府隐性债务风险，守住不发生区域性和系统性风险的底线。

(三)建立健全审计整改长效机制。各地各部门要进一步落实审计整改的主体责任，行业主管部门要加强对本行业本系统的监督管理，按照“治已病、防未病”的要求，

从源头上加强管理、完善制度；进一步强化追责问责，对整改不力、责任不落实、屡审屡犯的，要依法依规严肃处理。进一步完善财审联动机制，提升财审联动的力度，拓展财审联动的范围，推动审计整改更好地落到实处。省人民政府将认真组织和督促各地各部门积极开展审计整改工作，并在年底前专题向省人大常委会报告整改情况。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我们将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和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记关于湖南工作、审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，在省委、省政府的坚强领导下，依法全面履行审计监督职责，为我省“十四五”开好局、起好步，大力实施“三高四新”战略、奋力建设现代化新湖南贡献审计力量！

## 关于《湖南省人民政府关于贯彻实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法〉〈湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法〉情况报告的审议意见研究处理结果的报告》的审议意见

省人大民族华侨外事委员会

2021年7月28日

省人大常委会：

省人民政府向本次常委会会议提交了《湖南省人民政府关于贯彻实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法〉〈湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法〉情况报告的审议意见研究处理结果的报告》。

我委审议认为，省人民政府对省人大常委会审议意见高度重视，组织省侨办等部门认真研究处理，在明确政府侨务工作职责、推动建立全省侨情信息数据库、完善涉侨执法协作机制等方面采取了有效措施，取得了一定成效。同时认为，省人民政府要进一步完善新侨和回国留学人员来湘创新创业政策措施，强化我省“三高四新”战略人才支撑。



# 湖南省人民政府

## 关于贯彻实施《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》及《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》《湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》情况报告的审议意见研究处理结果的报告

省人大常委会:

收到省人大常委会办公厅《关于转交关于贯彻实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法〉〈湖南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法〉情况的报告的审议意见的函》(湘常办函〔2020〕79号)后,省人民政府高度重视,组织省人民政府侨务办公室等单位认真研究处理,现将研究处理结果报告如下。

### 一、进一步明确政府侨务工作职责

(一)明确和提升政府侨务工作管理和  
服务职能

进一步明晰省政府侨办履行统一领导海外统战工作、统一管理侨务工作、统筹协调有关部门和社会团体涉侨工作的职责,调动各成员单位的积极性,构建统筹有序、协同有力、各负其责的工作格局。2021年4月,省委常委、省委统战部部长黄兰香主持召开省海外统战工作协作机制2021年全体会议,聚焦学习贯彻习近平总书记关于海外统战工作和侨务工作的重要论述,回顾去年以来的工作,研究部署今年工作任务,会议印发《2020年海外统战工作总结和2021年主要任务》,审议通过《关于规范我省对海外侨胞代表人士授荣工作的实施办法》。

进一步推动各级侨办的行政执法主体能力建设,加强侨务工作人员的法律法规知识

学习培训和法治素养提升。根据国家有关工作安排,今年省政府将组织开展新一轮全省行政执法人员资格考试和执法证件更换工作,并于9月组织全省各级侨办工作人员参加资格考试、申领执法证件,促进侨务行政执法更加规范有序。

(二)加强基层侨务工作机构和  
工作力量建设

加强对市县两级侨务工作的政策、业务指导。2020年12月、2021年5月先后举办两期海外统战工作培训班,培训对象涵盖了省海外统战工作协作机制各成员单位联络员、重点侨务资源县(高新区)和自贸区相关负责人、部分省内高校以及侨联组织负责人,邀请有关领导、专家学者围绕新时代海外统战工作理论与实践等专题进行授课,进一步凝聚大侨务共识、提升侨务干部素质。

强化经费保障。2021年,省财政在省政府侨办和省侨联部门预算中安排人员和项目经费953万元,其中安排扶侨帮困资金87.5万元。此外,省财政厅还加强对市县财政部门开展侨务维权工作的指导,要求各级财政部门切实保障必要的工作经费。

### 二、探索建立全省侨情信息数据库

省政府侨办会同省直工委、省委教育工委、省国资委了解掌握省直归侨侨眷基本情况。如对省直和中央驻长单位进行归侨、侨眷人员情况摸底,初步统计出有归侨侨眷的

单位 108 家，共 1592 人，并对每位对象建立台账。株洲、邵阳等地也通过普查、公安大数据等方式了解掌握当地归侨侨眷基本情况。下一步，省政府侨办将与省侨联大力推进重点侨团和代表人士数据库建设。

受国外疫情影响，我省今年的海外华侨情况摸底调研工作暂缓进行，工作重心转向摸清省内涉侨企业底数方面。在去年 3 月对全省涉侨企业摸底调研的基础上，今年省政府侨办联合省侨联进一步开展“访侨企、办实事、开新局”调研活动，进一步摸清全省涉侨企业底数，帮助涉侨企业解决实际困难和问题。

发挥协作机制相关成员单位及湖南省海联会、湖南省欧美同学会、省侨联海外侨社团联谊总会等团体作用，加强与侨社团和侨界代表人士、归国留学人员的联系联络，进一步完善和充实侨情数据库。

### 三、完善涉侨执法协作机制

(一) 建立由涉侨工作部门和执法机关、司法机关共同参与的涉侨执法工作协商会议制度

进一步发挥省委统一战线工作领导小组和相关协作机制作用，强化涉侨工作部门和执法机关、司法机关在典型涉侨案例中的研究协商，组织对涉侨法律法规政策实施的联合监督检查，依法解决海外侨胞在中国境内生活工作、创新创业遇到的权益侵害、知识产权保护、经济纠纷等突出问题。

省高院与省侨联持续推进《关于我省各级政法机关与同级侨联组织建立健全涉侨案件有关工作机制的意见》落实。全省各级政法机关加强与同级侨联组织建立健全协作联动机制，积极完善与侨联组织间的资源共享机制、工作交流机制、职能互补机制，确定与各级侨联组织对接联络员，建立健全联席会议、信息交流、审务协调等经常性、日常工作联系制度。长沙、张家界等市州党委政法委与侨联牵头成立了侨联法律顾问委员会，司法行政系统联合法院和检察院选任了

一批同级侨联组织专职负责人担任人民陪审员和人民监督员。

(二) 优化司法机关涉侨案件立案、审理和执行工作机制

一是推进涉侨纠纷归口办理机制。在立案阶段增加“涉侨”因素识别，将涉侨纠纷纳入专门化解决通道。优化涉侨纠纷管辖机制，根据多数涉侨纠纷有涉外因素的审判实践特点，推动将涉侨民商事案件审理和协调职能归口至负责涉外审判的专门业务庭或涉外审判团队办理，加强上下级法院间的协调配合，解决涉侨案件审判认识不统一、标准不一致的情形，提升涉侨民商事纠纷的整体审判水平。

二是加强对涉侨纠纷的审理和执行力度。将重大敏感涉侨纠纷纳入专项管理，妥善审理涉及侨胞侨眷的案件，依法平等保护海外侨胞、归侨侨眷的合法权益。对政策性强、社会关注度高、裁判结果可能影响面大的涉侨案件和信访事项加强通报、反馈和督察，做到立案、审理、执行等环节的实时跟踪、稳妥处理。涉及舆情应对的，根据中央政法委《关于在重大敏感案事件舆情应对中同步做好依法处理、舆论引导、社会面管控工作的意见》和最高人民法院相关要求，做好案件“三同步”工作，及时有效引导舆论，确保在案件立案、审理、执行等各个环节做好息诉止争工作。

三是完善涉侨纠纷诉调对接机制。省高院与省侨联于 2021 年 1 月联合下发《关于开展涉侨纠纷诉调对接工作的意见》和《关于侨联组织和特邀调解员协助调解涉侨民商事纠纷案件的意见》，在推进诉调对接工作、规范诉调对接工作程序、选任充实调解员等方面加强协作，指导全省法院充分发挥侨联组织、侨界人员等广泛联系归侨侨眷、熟知侨情民意和涉侨政策的优势，促进涉侨纠纷前端化解和源头治理，为侨胞侨眷纠纷提供多元化化解保障。

(三) 重视和加强涉侨典型案例的处理，

### 加大维权力度

进一步推行涉侨纠纷司法公开,通过裁判文书上网、庭审公开、在线直播等多种措施,以公开透明的审判方式、公正快捷的审判质效,增强华侨、归侨回国投资的信心。广辟渠道,充分利用微信、微博、公众号等新媒体、自媒体,加大对涉侨相关制度普及,宣传司法的公正性、审判中好的做法、所办理的典型案例、协调纠纷与服务侨胞工作中的努力与成效等信息,提高司法公信力和影响力,增强侨胞侨企依法维权的法律观念。近3年来,全省法院审理涉侨民商事案件258件。

#### (四) 优化涉侨案件法律服务

各市州党委政法委和政法单位积极采取有效措施优化涉侨案件办理法律服务。长沙市侨联法律顾问委员会由市委政法委分管领导任主任,每年至少召开一次会议,对重点案件及时通报情况并协商解决;张家界市设立“涉侨、涉军案件维权接待室”207个。法院系统针对涉侨案件往往具有涉外或涉港澳台的特点,积极向最高法院申报一审涉外民商事案件管辖权,全省14个中级法院及6个基层法院获批一审涉外民商事案件管辖权,减少侨胞侨眷侨企诉累;省法院与省侨联共同制作“涉侨人员接待处”标牌,下发到全省各级法院,并下发《关于在立案大厅放置“涉侨人员接待处”标牌的通知》,要求全省各级法院将标牌置于人民法院立案大厅,为涉侨人员参与诉讼活动提供便利。

### 四、加强海外人才引进工作

#### (一) 实施标志性的重大人才引进工程

深入实施海外人才引进计划。实施湖南省海外高层次人才引进计划。对引进的海外高层次人才专家,给予每人50-100万元生活补助,对团队百人给予500万元左右资助。目前,共引进海外高层次人才近560名,海外高层次人才已经成为推动科技创新、产业结构优化升级的一支重要力量。

启动长株潭高层次人才聚集工程。着力

在长株潭国家自主创新示范区内重点产业领域引进一批掌握国际领先技术、引领产业跨越发展的海内外高层次人才和团队,对特别优秀、贡献巨大的创新创业人才(团队),提供最高1亿元综合支持。先期在长株潭国家自主创新示范区内试点开展,2018年相关引才政策扩展到全省范围。

通过省人才引进计划的实施,海内外高层次人才不仅仅带来了国内外领先技术,更是成为推动我省产业结构优化升级的新动能。特别是在新一代信息技术、生物医药、人工智能等新兴领域方面,往往是引进一个人才、聚集一个团队、培育一个项目、带动一个产业,如长沙高新区引进的海外高层次人才戴立忠,回国创立圣湘生物,疫情期间第一时间研发出新冠检测试剂盒,为疫情防控提供有力科技支撑,目前公司已经在科创板上市。

#### (二) 多举措支持海外高层次人才来湘创新创业

项目带动。为支持海外科技人才回国后尽快启动研发活动,省科技厅对海外高层次人才专家领衔的科技重大专项和重点项目,给予倾斜支持。据统计,我省95%以上海外高层次人才所在创新团队得到科研项目资助支持。优先推荐海外高层次人才申报争取国家各类科技计划和奖励,30余名海外高层次人才被推荐成为国家级人才。同时,我们还积极争取科技部高端外国专家项目,为湖南的经济社会发展提供人才智力支持。“高端外国专家项目”是科技部为落实中央人才战略,加快建设高层次外国专家队伍,搭建富有活力、以用为本的高层次外国专家引进平台而特别设立的高端人才引智项目。近三年,我省获批科技部高端外国专家项目65个,引进全职或短期来华外国专家近300人,资助经费1920万。

平台聚集。充分发挥创新平台对高层次人才聚集吸引作用,通过对重大创新平台的支持吸引海内外优秀人才来湘创新创业,如

湖南师范大学在获批淡水鱼省部共建国家重点实验室后,依托这个平台前后引进了10余名国家级和省级海外高层次科技创新人才。同时,鼓励和支持引进人才领衔国家级、省级重点实验室、工程技术研究中心等,到目前,20余名海外高层次专家成为省级以上创新平台的负责人。

投融资引导。为加大科技金融结合,破解科技人才创新创业融资难、贷款难,我省出台了《关于促进科技和金融结合 加快创新型湖南建设的实施意见》,在长沙高新区开展了科技和金融结合试点工作,积极推动建设银行、邮储银行、长沙银行等金融机构创新科技金融服务方式,开展深度战略合作。启动湖南科技型企业知识价值信用贷款风险补偿试点,为科技人才融资创业提供支持。

### (三) 有效优质服务海外高层次人才

一是提供“保姆式”“菜单式”服务。省科技厅加大从创新支持、创业服务、产学研对接等方面对引进人才的支持服务力度。建立厅领导与引进人才常态化的一对一联系服务机制,每名厅领导联系1-2名青年海外人才,进一步帮助引进人才解决实际困难,支持引进人才干事创业。在来华工作许可审批方面,聚焦“放管服”,采取全程网上办理、上门服务等方式,不断优化外国人来华工作许可审批程序。二是开展主题活动。举办各类、各领域的沙龙活动,邀请海外高层次科技人才、有关职能部门负责人、企业代表、投融资专家参与,为海外高层次人才提供产学研对接合作的交流平台。依托高新区和科技人才培养示范基地,组织各类创业培训,帮助海外高层次创新创业人才从科技人员向企业家转型。

此外,2021年,省政府侨办等单位支持、致公党湖南省委会牵头举办第八届“海归论坛”,第八届海归论坛内设“一谈一会一赛一话”四大板块:邀请海内外留学生精英聚集长沙,开展“开放兴湘海归谈”,畅谈湖南“三高四新”发展战略,为湖南的发展建言献策;

对接各高校、园区和企业,广泛收集针对海归的人才需求,开好“人才洽谈会”;与省人社厅合作举办项目大赛,将其纳入“湖南留学人员创业启动支持计划”,选出一批优秀项目,推动项目落地和孵化;举办与青年海归对话交流活动,准备一批青年海归关心的问题,与青年海归面对面的交流,宣传政策,解惑答疑,广泛凝聚共识。

### (四) 落实引才政策

省政府侨办会同省委组织部等单位赴省内各重点园区、企业、高校、科研院开展系列座谈调研,广泛听取用人单位和专家人才意见建议,并对部分兄弟省区市的人才政策做了实地和书面调研,结合我省实际情况起草了《关于加强高端创新人才引进 打造湖湘人才高地的政策措施》,聚焦我省主导产业、优势产业、新兴和未来产业,分层分类引进战略科学家、创新创业领军人才、青年拔尖人才、急需紧缺的高级企业经营管理人才和高技能人才等,从经费支持、贡献奖励、科技创新平台建设、人才发展平台支持、人才生活服务保障等方面强化政策吸引力和含金量,同时建立完善人才举荐认定、人才引进奖励等制度,创新人才引进方式方法。下一步将进一步听取意见建议,深入研究梳理有关政策点,修改完善政策文本,按程序提交省委人才工作领导小组会议审议,并按要求向中央组织部人才局报备。

## 五、拓展新侨服务工作

(一) 在工作生活及出入境便利化服务等方面提供支持和保障

搭建服务侨企侨商工作平台,支持建设完善“湖南企业国际化经营服务平台”,加快构建信息互联互通、资源共享的一体化服务模式。加强侨务审批服务标准化、规范化、便利化,按照“一件事一次办”改革要求,减少华侨回国定居、归侨侨眷身份认证、华侨身份证明等事项审批环节。做好侨务行政权力事项下放工作,推动赋予自由贸易试验区审批服务权限。配合公安部门优化华侨华

人出入境便利措施。

### (二) 畅通政治参与渠道

2018年省人大、省政协换届时,按政策规定安排了一定比例的归侨和侨眷担任省人大代表、省政协委员。其中,省政协委员侨联界别中安排了9名归侨侨眷人员,其他界别中也有一些政协委员属于归侨、侨眷身份;省人大代表中有11人属归侨、侨眷身份。省侨联着眼发挥侨界人大代表、政协委员积极参政议政作用,建立了参政议政委工作规则、信息专报制度、情况通报制度、工作激励制度等,并注重吸收新侨加入省侨联参政议政委员会发挥作用。下一步,省侨联将组织省市县三级侨界人大代表、政协委员围绕“侨界人大代表、政协委员发挥作用情况”等主题开展调研,进一步发挥好包括新侨在内的侨界人大代表、政协委员参政议政作用。下一步,有关部门将结合新一轮人大、政协换届,按政策规定有针对性地做好包括新侨在

内的侨界代表人士在人大、政协中的安排工作。

### (三) 加强舆论引导

加大对包括新侨在内的侨界优秀人物及典型事迹的宣传推介,在全社会形成“尊侨爱侨护侨”的浓厚氛围。2018年,我省推荐中科院院士、湖南大学副校长谭蔚泓为中国侨界十大杰出人物之一;2019年推荐的侨界专家荣获第七届中国侨界贡献奖一等奖2人、二等奖3人;2020年,大力宣传侨界抗疫故事,拍摄纪录片《万里湘情共抗疫》;2021年,举办了“五四”湖南侨界优秀青年评选活动、湖南侨界脱贫攻坚先进事迹报告会。下一步,省政府侨办、致公党省委会、省侨联将举办“爱国爱乡·同圆共享中国梦”故事报告会等活动,进一步加强对侨界优秀人物及典型事迹进行宣传推介。

## 关于对《湖南省人民政府 〈关于推动全省文化和旅游融合发展情况的报告〉 的审议意见研究处理结果的报告》 的审议意见

省人大教科文卫委员会

2021年7月27日

省人大常委会:

收到《湖南省人民政府〈关于推动全省文化和旅游融合发展情况的报告〉的审议意见研究处理结果的报告》后,省人大教科文卫

委员会进行了认真审议。委员会认为,省人民政府对审议意见的处理高度重视,认真组织专题研究,提出了切实可行的措施,取得了较好成效。委员会对省人民政府关于审议

意见的办理情况表示满意。

委员会建议，省人民政府要在巩固前段办理工作成果的基础上，贯彻落实习近平总书记视察湖南重要讲话精神，进一步促进文化旅游资源整合开发和利用，打造在全国具

有优势竞争力的红色旅游品牌，健全政府统筹与部门协同机制，扎实推进文化和旅游融合发展，为实施“三高四新”战略贡献文旅融合新力量。

## 湖南省人民政府 关于推动全省文化和旅游融合发展情况报告 审议意见研究处理结果的报告

省人大常委会：

收到省人大常委会办公厅《转交〈关于推动全省文化和旅游融合发展情况的报告的审议意见〉的函》（湘常办函〔2020〕80号）后，省人民政府高度重视，组织省文化和旅游厅等24个单位认真研究处理，现将研究处理结果报告如下。

### 一、关于文化和旅游规划编制及文旅一体化发展问题

深入学习习近平总书记关于文化和旅游融合发展的重要论述和视察湖南重要讲话指示精神，坚持以人民为中心，以高品质文化和旅游供给，更好满足人民群众生活需求，以万亿文旅产业为目标，将“文化+旅游”打造成全省经济发展的重要增长点，为“三高四新”战略实施贡献文旅力量。

（一）高标准编制两个规划。根据全省“十四五”规划工作整体安排，《湖南省“十四五”时期文化和旅游发展规划》《湖南省“十四五”旅游业发展规划》编制工作正在抓紧推进。总体考虑：对标中央和省里重大战略、统筹文化旅游事业与产业发展、文化和旅游融合高质量发展、把握现阶段特征与长远发展的原则，深入贯彻“三高四新”战略和建设文化强省、全域旅游基地建设等重大任务，

着力构建“553”文化和旅游发展格局，努力建成全国文化高地、中国知名文化旅游目的地、全国文化和旅游融合发展示范区。一是构建“五大发展板块”，即打造建设长株潭、环洞庭湖、大湘西、雪峰山、大湘南五大文化和旅游融合发展板块；二是构建“五大协作区”，即与周边省份共建湘赣边区红色旅游协作区、湘鄂赣天岳幕阜山文化旅游协作区、湘鄂渝黔武陵山文化旅游协作区、湘粤南岭文化旅游协作区、湘桂崑山文化旅游协作区；三是构建“三个走廊”，即建设大湘西民族文化旅游走廊、大湘东红色文化旅游走廊、长征文化旅游走廊。为高标准推进规划编制工作，张宏森部长、谢卫江副省长听取了规划工作专题汇报，省文旅厅已组织有关专家对规划进行了评审，目前正在按有关意见进一步修改完善。

（二）推动文化旅游一体发展。一是强化政策保障。出台《进一步激发文化和旅游消费潜力的若干措施》（湘政办发〔2021〕6号），推出消费惠民便民利民措施、推进文旅消费试点示范等12条政策措施，进一步激发我省文旅消费市场活力。二是注重项目带动。结合国家“十四五”规划要求和我省实际建立重大项目库，截至2021年6月11日，全

省储备文化产业项目达127个,计划总投资1922亿元。其中在建项目80个,总投资1698亿元;2021年开工项目18个,总投资127亿元,年度计划投资82亿元。湖南广电、省出版集团等19家省内知名文化企业,张家界文化村、湖南日报传媒中心建设等23个重点文化项目入选我省服务业“双百”工程。三是推进园区示范。以园区为重要载体和平台,强化集聚发展、突出高端引领,安排省预算内资金1.36亿元,支持马栏山国家视频文创园、芒果TV国际APP等一批重大项目建设,并纳入省重点建设项目管理和“5个100”重点项目范围。引进爱奇艺华中总部、山海经动漫影视总部基地、快手等12家世界500强、中国200强或行业20强的头部企业进驻,龙头带动作用不断强化。推进株洲云龙、张家界天门山等14家文化旅游集聚区建设。

## 二、关于文化和旅游资源普查、保护、开发、利用问题

(一)持续开展文化旅游资源普查。开展全省红色非遗资源寻访调查。启动建设红色基因数据库,对区域内革命文物开展普查认定,实现革命文物资源信息开放共享。开展全省高等级旅游区储备资源调查工作,形成《湖南省高等级旅游区储备资源调查报告》等一批高质量调研报告。选取株洲市、湘西自治州开展文化旅游资源普查试点工作,制定全省文化和旅游普查标准依据和操作指南。推动建设全省旅游资源普查数据系统。

(二)系统保护历史文化资源。一是科学编制保护规划。抓好历史文化保护规划编制、审批,落实国土空间规划要求。以第三次全国国土调查数据成果为基础梳理历史遗产空间,对历史文化遗产类规划中划定管控范围纳入国土空间规划“一张图”,并实施数据库共享动态维护机制。同步启动全省各级文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划与同级国土空间规划编制工作,督促各历史文化名城名镇名村街区保护规划编制期限至2035年。二是挖掘整理历史

文化资源。采用现场踏勘、地方申报等形式收集我省历史文化资源,持续开展国家、省级历史文化名城名镇名村申报、历史文化街区划定和历史建筑确定工作,确定长沙、凤凰、武冈等为历史建筑保护与利用试点城市。截至今年5月,我省共划定历史文化街区53片、确定历史建筑1915处。三是抓好文化遗产保护。目前已启动第五批省级非物质文化遗产代表性项目申报工作,重点做好湖南岳阳长江沿线文物调查并编制《湖南长江沿线文物调查工作方案》报国家文物局、万里茶道申遗点考古修缮、湘桂古道永州段保护修缮、屈子祠展示等文物保护与考古工作。

(三)促进文化旅游资源整合、开发、利用。一是对全省文旅资源摸底分类,根据《湖南省高等级旅游区储备资源调查与评价技术指南(试行)》评价细则,将全省储备资源(项目)按照培育潜力高低分为I类、II类、III类,共计1120处。其中:I类主要目标为创建国家5A级旅游景区、国家级旅游度假区或国家工业旅游示范基地,共计55处;II类主要目标为创建国家4A级旅游景区、省级旅游度假区,共计146处;III类作为I类、II类的补充,主要是未来可经全面开发打造后成为高等级旅游区,为全省旅游业中长期发展提供支撑的潜在对象,共计919处。按照“主抓II类、精选I类、挖掘III类”的原则,予以不同程度支持。二是对全省文旅资源串点连线,建设最具湖南特色的知名品牌精品旅游线路,推出5条“锦绣潇湘”湖南旅游精品线路,12条大湘西地区文化生态旅游融合发展精品线路,12条红色旅游精品线路,其中“跟着毛主席去游学”等5条红色旅游线路入选全国“建党百年红色旅游百条精品线路”。三是对全省文旅资源深度挖掘,科学开发利用全省历史人文、红色旅游资源,创作一批精品力作。围绕全面建成小康社会和中国共产党建党100周年重要时间节点,创作大型剧目75台,其中现实题材23台、革命历史题材36台、传统题材16台。民族

歌剧《半条红军被》入选文旅部 2020-2021 年中国民族歌剧扶持工程全国 7 台剧目之一, 11 部作品入选建党“百年百部”舞台艺术精品创作工程。

### 三、关于加快旅游公共服务基础设施建设和保障旅游项目用地有关问题

(一) 推进旅游公共服务设施建设。一是落实交通强国建设试点任务要求, “十四五”时期, 将重点推进全域旅游生态景观路建设。目前, 已制定《交通强国建设湖南试点项目落地见效工作方案》, 明确全域旅游生态景观路建设的工作内容和目标任务, 完成旅游公路设计指南编制投标工作, 组织市州开展旅游公路示范工程申报工作。二是在等级旅游景区创建、评定与复核过程中, 严格按照《旅游景区质量等级的划分与评定》标准要求完善基础设施, 落实景区分时预约、游客中心、停车场、标识系统、环境卫生、安全管理等方面要求及措施。上半年, 湘西州矮寨·十八洞·德夯大峡谷景区已获评为 5A 级旅游景区。三是实施“厕所革命”提升行动, 顺利完成旅游厕所新三年行动计划, 三年新建旅游厕所 3442 座, 推动建立健全全省旅游厕所建设管理常态化机制, 提高旅游厕所服务质量和水平。四是加强红色旅游景区服务标准化建设, 对红色旅游景区的文创产品、讲解服务等提出明确要求。

(二) 保障旅游重点项目用地。对符合规划、相关产业政策和建设用地定额标准, 不占生态保护红线和永久基本农田, 相关资料齐全且符合有关规定要求的项目, 统筹使用新增建设用地计划和增减挂钩节余指标, 积极支持全省文化和旅游合理建设用地, 及时审批、限时办结。对省级以上重点建设项目, 做到即报即审、快批快审, 确保项目及落地。

### 四、关于培育壮大市场主体和文旅融合重点产业问题

(一) 做优做强文旅企业。支持国有文化企业做大做强, 同等条件下, 优先支持其

参与省内旅游品牌宣传等项目建设。建设文化产业专板助推文旅企业上市。出台《湖南省区域性股权市场设立文化产业专板工作方案》, 按照“部门协同、集聚资源、重点突破、梯次培养”的原则, 到 2022 年末, 扶持不少于 100 家文化企业到专板挂牌, 一批文化企业实现股权融资或发行私募可转债; 通过 3-5 年努力, 力争实现一批优质文化企业到沪深交易所上市或启动上市程序。

(二) 壮大旅游装备产业。将文旅装备产业作为重要内容列入《湖南省装备产业“十四五”发展规划》。“十四五”时期将重点研发智能化豪华邮轮游艇、智能化旅游房车、重大智能化游乐技术装备、景区缆车智能化成套技术装备系统。筹备举办 2021 湖南(国际)文化旅游产业博览会暨文化和旅游装备展。发挥旅游装备企业龙头示范作用, 山河科技研发的轻型运动飞机山河 SA160、亚光科技生产的太阳鸟游艇、霞客乐多功能越野旅居车、地球仓科技的移动旅居空间在省内外旅游装备市场崭露头角, 带动全省旅游装备产业发展。

(三) 培育文旅融合重点产业。今年 3 月召开了全省旅游万亿产业推进工作会议, 明确提出力争今年实现打造旅游万亿产业目标。6 月将举办 2021 湖南文化旅游产业投融资大会暨重点产业项目对接活动, 预计 2021 年新增文化旅游产业投资将超过 660 亿元, 13 个大型文旅项目建成并投入运营, 50 多个大型项目建设持续推进。重点指导全省动漫游戏行业提质升级, 办好第七届湖湘动漫月活动。持续举办全省文化旅游文化创意大赛, 推动文旅创意产业发展。

### 五、关于提升旅游产品文化品质、景区景点文化内涵问题

(一) 提升旅游景点文化内涵。传承和弘扬湖湘传统文化, 重塑“潇湘八景”。结合各地人文景点和自然风光, 赋予景点文化内涵。开展翰墨潇湘系列创作活动、名城名镇名村艺术创作活动, 组织文艺名家深入景区



景点实地采风,以艺术形式讴歌我省山水田园人文风光。

(二) 打造文化和旅游体验项目。开展旅游休闲街区等级创建工作,推荐长沙市太平老街和常德市河街为国家级旅游休闲街区试点,启动省级旅游休闲街区评定工作。推动旅游演艺发展,鼓励和引导演艺企业与旅游景区、旅游度假区合作,组织市州申报全国旅游演艺精品项目。大力发展乡村旅游,启动旅行社送客入村工作,今年1月至5月,265家旅行社在大湘西、大湘东共13条精品线路上发团17549次,共向158个特色村镇送客71.26万人。

(三) 开发具有特色的旅游商品和文创产品。举办湖南文化旅游商品大赛。支持湘绣、剪纸、陶瓷、木雕等具有湖南特色的非物质文化遗产类旅游商品。组织我省文旅企业参加深圳文化产业博览会、天津旅游产业博览会等文化旅游展会。

## 六、关于高质量打造红色旅游品牌问题

(一) 丰富红色旅游的文化内涵。一是加强红色旅游资源保护与研究,推动《湖南省红色资源保护和利用条例》立法,依法加强红色文化资源保护,目前,该条例已通过省十三届人大常委会第二十四次会议一审,正在进一步修改完善。二是扎实开展党的历史和湖湘红色历史文化研究。着眼迎接建党100周年,组织开展“建党百年·湖南担当”系列专题研究,编纂出版《湖湘红色基因文库》。围绕习近平总书记关于“两个深刻领悟”的指示精神,挖掘利用以岳麓山为代表的历史文化资源,以“实事求是”思想策源研究为突破口,深化湖湘红色历史文化研究。三是深化湘赣红色旅游融合发展。联合打造湘赣边红色文化旅游融合发展创新区。湘赣两省签署《湘赣边红色旅游合作框架协议》,组织编制了总体规划,成立湘赣边红色文化旅游共同体,推出了1条湘赣边乡村振兴红色旅游经典线和5条分支线,辐射带动211个乡村旅游重点村致富。利用“韶山——井冈

山红色旅游铁路专线”开通契机,串联毛泽东故居、炎帝陵、酒埠江国家地质公园等57个红色、古色、绿色景点,打造湘赣红色文旅融合高地。

(二) 推进长征国家文化公园(湖南段)建设。编制并上报《长征国家文化公园(湖南段)建设保护规划建议》,储存一批长征国家文化公园建设项目。开展红军长征历史研究,在红军长征途径我省的近50个县区开展长征专题史料征集,初步形成了380余万字的长征史料。有机串联全省红色旅游景点,围绕伟人故里,连点成线,串联业态,形成“一核八景三走廊十二线”发展全新格局。

(三) 打造具有优势竞争力的红色旅游品牌。一是做大一批精品景区。目前,全省共有红色旅游区点310个。其中,国家经典红色旅游景区点28个,省级重点红色旅游区点81个,国家A级旅游景区点57个。下一步,将重点支持20个红色旅游经典景区发展。二是提升一批服务设施。出台《湖南省省级红色旅游区(点)评定规范》及评分细则,先后制定了红色旅游国际合作示范区服务标准、红色旅游五好讲解员讲解服务标准、韶山红色旅游服务业标准等。三是打造一批红色旅游品牌。创新办好2021年湖南省红色旅游节,联合江西省共同办好2021中国红色旅游博览会、中国红色文化艺术节等品牌活动。

## 七、关于文旅产品市场推广、“锦绣潇湘”品牌形象塑造以及探索成立文旅投资平台问题

(一) 整合宣传资源,加强宣传推广力度。搭建矩阵营销平台,通过湖南卫视、湖南人民广播电台等传统媒体和新湖南、红网、华声在线等新媒体平台,在长沙机场、高铁站、长沙地铁、高速等人流密集地,全媒体宣传推广“锦绣潇湘”品牌。举办2021湖南省四季乡村文化旅游节,利用品牌节会强化湖南文旅形象。积极支持国际吉他艺术节、农民工春晚等一批能够带来综合社会效应,推动我省经济发展、社会进步、精神文明建

设的节会活动。

(二) 加强重点客源市场的品牌推广。加大后疫情时代湖南旅游品牌形象和产品的宣传推广力度, 大力开拓境内外旅游客源市场。利用珠三角、长三角、成渝城市群推广促销活动, 积极参加东盟博览会、泛珠会、中国国际旅游交易会加大宣传推广力度。

(三) 对成立文旅投资平台进行论证分析。省财政厅会同省文旅厅已开展前期调研并形成调研报告, 目前, 正在对成立文旅投资平台可行性进行进一步分析研究。

#### 八、关于非遗资源活化利用和完善“湘”字头为代表的旅游商品体系问题

(一) 活化利用非遗资源。持续实施传统工艺振兴计划, 推动非遗传统与时尚融合, 让更多传统工艺产品转化为畅销旅游商品。举办湖南省第二届非遗购物节, 线上线下同步展示展销和直播带货。举办“回眸百年”中国刺绣艺术红色主题展, 集中展示刺绣类传统工艺振兴成果。

(二) 完善“湘”字头旅游商品体系。开展“千品万店美食荟”、湘菜美食文化节等活动促进湘菜产业发展。组织湘菜、湘酒、湘茶等湖南老字号企业到省内外参加一系列重点经贸活动, 扩大湖南老字号品牌影响。按照企业自愿、市场化运作的原则, 鼓励老字号企业、非遗项目进旅游景区、度假区, 目前已有多家企业达成合作意向进驻。

#### 九、关于大力发展文化和旅游融合发展新业态问题

(一) 打造夜经济示范区。发挥长沙市国家文化和旅游消费示范城市典型示范引领作用, 精心策划制作电影《长沙夜生活》, 打造长沙夜经济名片。抓好株洲市、郴州市国家文化和旅游消费试点工作, 积极创建国家级夜间文化旅游消费集聚区。鼓励提质升级一批大型商圈、特色商业街区。支持成立夜间经济发展相关行业组织, 引导企业自律发展, 形成推动夜间经济发展的合力。挖掘潜在性消费, 拓展夜间购物消费、美食餐饮、

市民娱乐、夜游项目等消费空间, 鼓励业态多元发展, 提升夜市休闲性、体验性和文化性, 打造集购物、餐饮、娱乐等相结合的夜间消费模式。

(二) 探索“文旅+”融合发展。推动文旅与三农、工业、教育、康养、养老等融合发展。实施休闲农业和乡村旅游精品工程, 助力乡村振兴。扶持体育旅游、工业旅游、低空旅游发展, 启动全省工业旅游示范点创建。发展研学旅游产业, 评选命名一批研学旅行基地。积极发展康养旅游, 推荐申报国家森林康养基地、国家中医药健康旅游示范基地, 创建省级森林康养基地。在全省培育快乐老人报、湘潭优方等一批有影响力、规模较大的文化养老品牌。在长沙、株洲等城市社区养老服务中心内建设老人大学, 开设中华优秀传统文化课。

#### 十、关于加快文旅人才培养问题

(一) 将文旅人才发展规划纳入全省总体人才规划。将“湖南省文旅人才支持计划”作为省级层面重点实施9个人才计划之一并纳入“湖南省省级人才计划”, 同时将文旅人才培养纳入创新能力提升工程范畴。

(二) 引导高校加强文旅人才培养力度。目前全省32所本科院校开设旅游管理专业, 有5个国家级、8个省级旅游管理一流本科专业建设点; 8所本科院校开设文化产业管理专业, 1个省级文化产业管理一流本科专业建设点。52所高职高专院校开设文化艺术大类和旅游大类专业, 全省开设文化艺术大类和旅游大类高职高专学校数量、专业点数较往年呈上升趋势。下一步, 将进一步支持加强科技创新和技术应用, 在高等院校、科研院所和文旅企业授予一批文旅科研基地和重点实验室。

(三) 提升文旅人才专业技术水平。持续开展“三区”人才支持计划文化工作者专项, 2021年全省将选派、招募文化工作者1134名, 预计投入经费2268万元, 重点保障“大湘西”。实施专业技术人才知识更新工程研修

项目，举办“湖南省文物领军人才高级研修班”和“湖南省农村电商直播带货高级研修班”。提升行业人员素质，举办湖南省导游大赛、电子竞技大师赛、大学生旅游专业综合技能大赛和大学生酒店管理商业策划创意大赛。

(四) 推动文旅专业人才服务区域经济社会发展。根据湖南产业结构布局，设置职业教育功能布局，重点支持大湘西、大湘南高职院校抓住国家支持中西部地区发展的重大机遇，重点建设生态旅游、工艺美术等专业群，服务大湘西、大湘南文化旅游经济带建设。

#### 十一、关于营造良好的文化和旅游市场环境问题

(一) 建立健全旅游综合监管机制。落实旅游市场属地监管责任，督促各市州组织开展属地内旅行社责任险投保、旅游服务质量保证金检查和开展旅行社信誉等级评估工作，结合“2021年全省文化旅游行业安全生产领域‘打非治违’专项行动督查”对各市州工作进展情况进行督查抽查。

(二) 加强安全隐患排查整治。出台《湖南省旅游包车游客及行包安检管理办法(试行)》，严格落实旅游包车游客及行包安检制度。在重大节庆前，开展消防安全专项检查，攻坚整改文化旅游场所重大火灾隐患。梳理分析涉旅特种设备安全工作情况，以涉旅大

型游乐设施、客运索道、旅游观光车辆等为重点，对全省范围内大型游乐设施进行地毯式排查。对全省旅游景区经营性高危险性体育项目进行全面排查整治，建立台账，做好日常监管。扎实做好旅游景区自然灾害安全隐患排查，将其纳入全省自然灾害综合风险普查重点工作内容。常态化抓好水利风景区、自然保护区、国有林场、森林公园、湿地公园、风景名胜区等重点区域安全生产。

(三) 规范旅游民宿市场。出台《关于规范和推进乡村民宿建设的指导意见》和《湖南省民宿建筑设计技术导则》，正在编制《湖南省民宿建筑设计标准图集》，提高民宿设计水平和建设品质。发布《关于成立湖南省旅游民宿等级评定指导委员会的通知》，明确机构构成、职责及工作内容，召开评定委员会第一次会议，审议我省旅游民宿等级评定工作实施细则、工作流程、评分标准及访查规范、等级民宿标识标牌设计等事项，初步建立我省旅游民宿等级评定工作制度和标准。

(四) 妥善处理旅游投诉。进一步发挥好12345政务服务便民热线作用，提高旅游投诉处理的及时性、有效性。举办全省文化和旅游质量(投诉)服务工作培训班，提升旅游投诉处理机构及旅游企业的服务质量。截至5月底，全省共受理旅游投诉259件，结案率95.9%，退赔金额合计30.8万元。

# 关于对《湖南省人民政府关于检查〈湖南省中小学校幼儿园规划建设条例〉实施情况报告审议意见研究处理结果的报告》的审议意见

省人大教科文卫委员会

2021年7月27日

省人大常委会：

收到《湖南省人民政府关于检查〈湖南省中小学校幼儿园规划建设条例〉实施情况报告审议意见研究处理结果的报告》后，省人大教科文卫委员会进行了认真审议。委员会认为，省人民政府重视省人大常委会中小学校幼儿园规划建设条例执法检查报告审议意见的研究处理工作，在压实主体责任、推进

条例修正、完善建设标准、加强规划建设和强化教育督导等方面，采取了有力措施，取得了较好成效。

委员会建议，省人民政府要在巩固前段研究处理工作成果的基础上，进一步加强对各地中小学校幼儿园配套建设工作的督查指导，推动中小学校幼儿园规划建设条例落到实处，更好地顺应人民群众对优质教育的期盼。

## 湖南省人民政府 关于检查《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》实施情况报告审议意见研究处理结果的报告

省人大常委会：

收到省人大常委会办公厅《关于转交〈关于检查〈湖南省中小学校幼儿园规划建设条例〉实施情况报告〉的审议意见的函》（湘常办函〔2020〕78号）后，省人民政府高度重视，组织省教育厅、省司法厅、省自然资源厅、省住建厅、省财政厅等单位认真研究处理，认真抓好落实，现将研究处理结果报告如下。

一、压实主体责任，督促问题整改落实。

1月21日，按照省政府安排部署，省教育厅将省人大常委会的审议意见转发各市州教育局，要求各地结合执法检查情况认真加以整改。2月3日，省教育厅制定了《工作方案》，提出六条整改措施，逐一明确责任单位、参与单位和完成时限。全省各地按照方案对相关问题进行全面整改。针对规划编制存在的

问题,常德等地已组织教育、卫健、统计等部门科学测算本行政区内每千人指标,结合规划居住的人口容量、分布以及交通和城镇化进程等因素,科学编制专项规划,经本级政府批准后,报请了同级人大常委会备案。针对配建力度仍显不足的问题,邵阳等地推进了城镇小区配套幼儿园治理,加大公办园的学位建设力度,优化农村义务教育学校布局。针对配建管理亟待加强的问题,长沙等地制定规划建设管理条例,从严审批开发小区项目,督促开发单位落实教育配套责任。

## 二、广泛调研论证,推进条例修正工作。

一是广泛调研论证。1月上旬,省教育厅成立了专门的工作领导小组,组织召开《条例》修正座谈会,邀请省人大教科文卫委、省人大法工委、省司法厅、省自然资源厅、省住建厅和省财政厅等单位就《条例》修正的必要性、主要内容、程序等进行讨论,明晰修正任务和目标,为《条例》修正工作打下了坚实基础。二是撰写文本草案。根据省人大执法检查发现的主要问题,结合各市州提出的修改意见,省政府组织省教育厅起草了《条例》修正草案征求意见稿,于2月上旬送省发改委、省公安厅、省财政厅、省自然资源厅和省卫健委等有关厅委征求意见。省教育厅在深入调研和广泛征求各市州、厅委意见的基础上,经反复论证,3月17日形成《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例修正案(草案送审稿)》。三是审查送审稿。省司法厅收到省教育厅呈报的送审稿后,书面征求了各市州政府和省直有关部门的意见,会同省人大教科文卫委员会、省教育厅到长沙、益阳开展立法调研,在省政府门户网站和省司法厅网站公开征求意见,先后召开专家论证会、省直部门协调会和厅务会议进行讨论审议,并向副省长许显辉作立法专题汇报。结合各方面的意见,经过反复修改,形成了《条例修正案(草案)》。4月19日,省人民政府第104次常务会议审议并原则通过了《条例修正案(草案)》。

## 三、加强统一规范,启动建设标准制定。

根据2018年国家出台的《城市居住区规划设计标准》(GB50180—2018),《条例修正案(草案)》第五条增加了“城市居住区十五分钟生活圈应当规划配置初中,十分钟生活圈应当规划配置小学,五分钟生活圈应当规划配置幼儿园。”的内容,第六条第二款增加了“规划建设三千人以上居民住宅区的,应当规划配置幼儿园。”的内容。为便于各市州落实《条例修正案》,省住建厅依据《城市普通中小学校校舍建设标准》《城市幼儿园建筑面积定额》《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》《湖南省义务教育学校办学标准》《城市居住区规划设计标准》等文件,正联合省教育厅、省自然资源厅、省财政厅等单位制定中小学校幼儿园的用地面积、建筑面积、绿化用地等建设标准,确保规划建设工作能够统一和规范地实施。

## 四、加强规划建设,补强教育薄弱环节。

针对农村学校建设比较薄弱等问题,省教育厅联合省财政厅下达义务教育薄弱环节改善与能力提升中央资金15.1亿元,支持包括两类学校在内的义务教育学校建设。省财政下达两类学校建设省级专项资金1.26亿元,专项用于支持各地两类学校建设。通过近年合格学校和标准化教学点建设,以及重点支持乡镇标准化寄宿制学校建设等项目的实施,两类学校基本达到省定基本办学标准,乡镇标准化寄宿制学校建设取得较好进展,一批新建改扩建项目竣工投入使用,切实改善了乡村学校基本办学条件。为确保我省贫困县义务教育阶段芙蓉学校全覆盖,在省委省政府的坚强领导下,我省芙蓉学校总数达到101所,省政府将芙蓉学校项目建设分别纳入全省重点民生实事、纳入真抓实干督查激励措施、纳入财政优先保障范畴。全省各级财政计划安排芙蓉学校项目建设资金87亿元,2021年省财政已预算省级资金7.18亿元,其中省级建设补助资金5.8亿元、奖励资金1.38亿元。3月23日,省人民政府副省长朱

忠明在汝城县主持召开全省芙蓉学校项目建设现场推进会，省绩效评估办、省教育厅建立芙蓉学校项目建设进展和问题清单月报制度，省教育厅会同住建、自然资源等部门定期深入项目现场，统筹做好技术指导。各项目县科学确定建设规模，合理安排财政投入，严把工程造价关。各级住建、环保等部门切实履行监管职责，严把工程质量关。省教育厅会同省发改、财政、住建、自然资源和扶贫办，认真开展项目验收和评估奖励，严把工程验收关。截至目前，已有48所芙蓉学校建成并投入使用，3所芙蓉学校建成具备开学条件，其余50所主体工程已基本完成，预计将在7月1日前建成、秋季开学投入使用。

**五、强化教育督导，健全责任追究机制。**坚持将落实《中小学校幼儿园规划建设条例》情况列入教育督导工作，建立完善中小学校、幼儿园规划建设督查评估、督察通报、问题反馈与限期整改制度，督促市县两级政府加强对中小学校幼儿园规划建设工作的领

导，强化政府对学校规划建设的主体责任。建立部门联动机制，进一步明确教育、自然资源、住建、财政、公安等部门的工作职责，要求各部门依法履职、密切配合、共同把关，对违反条例规定的违法情形严格查处，依法追责。

下一步，在省委的坚强领导和省人大的依法监督下，省人民政府将认真落实《审议意见》及《条例修正案》有关要求，进一步加强中小学校、幼儿园的规划建设工作。一是坚持优先发展教育事业，认真贯彻实施《条例修正案》，组织、协调、督促有关部门依法履行监督管理职责，加强部门协调联动，科学规划学校布局，不断优化教育资源配置。二是加大对《条例修正案》和相关法律法规的宣传解读力度，促进政府各有关部门、房产开发企业深入了解《条例修正案》的核心要义和具体要求。三是坚持问题导向，探索解决问题的措施办法，努力办好人民满意的教育。

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 公告

(第72号)

湖南省第十三届人民代表大会代表名额为774名。2021年3月,省十三届人大常委会第二十三次会议结束时,实有代表759名。此后,省十三届人大代表出缺4名:

由株洲市选出的省十三届人大代表姚来英,由常德市选出的省十三届人大代表张宏森、唐应伟,由永州市选出的省十三届人大代表朱忠明,已调离湖南。根据选举法、代表法的有关规定,姚来英、张宏森、唐应伟、朱忠明的省十三届人大代表资格自行终止。

岳阳市第八届人民代表大会常务委员会第三十六次会议补选易春阳、肖迪明、谷本华为省十三届人大代表。省十三届人大常委

会第二十五次会议根据代表资格审查委员会提出的报告,确认易春阳、肖迪明、谷本华的省十三届人大代表资格有效。

截至目前,湖南省第十三届人民代表大会实有代表758名。

根据选举法的有关规定,唐应伟的省人大代表资格终止后,其担任的省人大教育科学文化卫生委员会委员职务相应终止。

特此公告。

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会

2021年7月28日

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的报告

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

省人大常委会副主任 黄关春  
代表资格审查委员会主任委员

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

我受省十三届人大常委会代表资格审查委员会委托,作关于个别代表的代表资格的报告。

湖南省第十三届人民代表大会代表名额为774名。2021年3月,省十三届人大常委会第二十三次会议结束时,实有代表759名。此后,省十三届人大代表出缺4名:由株洲

市选出的省十三届人大代表姚来英，由常德市选出的省十三届人大代表张宏森、唐应伟，由永州市选出的省十三届人大代表朱忠明，已调离湖南。根据选举法、代表法的有关规定，姚来英、张宏森、唐应伟、朱忠明的省十三届人大代表资格自行终止。

2021年7月27日，岳阳市第八届人大常委会第三十六次会议补选省长株潭两型社会建设服务中心党委原书记、原主任易春阳，省人大法制委（省人大常委会法工委）分党组书记，省委依法治省办组成人员肖迪明，

省人大环资委分党组成员谷本华为省十三届人大代表。经代表资格审查委员会审查，易春阳、肖迪明、谷本华的省十三届人大代表资格有效，提请湖南省人民代表大会常务委员会确认并予以公告。确认后，湖南省第十三届人民代表大会实有代表758名。

根据选举法的有关规定，唐应伟的省人大代表资格终止后，其担任的省人大教科文卫委委员职务相应终止，由省人大常委会一并公告。

以上报告，请审议。

## 湖南省人民代表大会常务委员会 关于接受朱忠明辞去湖南省人民政府副省长 职务的决定

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：接受朱忠明辞去湖南省人民政府副省长职务的请求，报湖南省第十三届人民代表大会备案。

### 辞职报告

湖南省人大常委会：

我因工作变动，请求辞去湖南省人民政府副省长职务。衷心感谢湖南省人大常委会长期以来对我工作的支持！

朱忠明

2021年7月21日



# 湖南省人民代表大会常务委员会 关于接受胡伯俊辞去湖南省人民代表大会 常务委员会秘书长职务的决定

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：接受胡伯俊辞去湖南省人民代表大会常务委员会秘书长职务的请求，报湖南省第十三届人民代表大会备案。

## 辞职报告

省人大常委会：

因我已到退休年龄，特申请辞去省人大常委会秘书长职务，衷心感谢各位常委会组成人员，对我履职工作的关心、帮助和支持！

胡伯俊

2021年7月12日

# 湖南省人民代表大会常务委员会 关于接受王刚辞去湖南省人民代表大会 常务委员会委员和湖南省人民代表大会 法制委员会主任委员职务的决定

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：接受王刚辞去湖南省人民代表大会常务委员会委员和湖南省人民代表大会法制委员会主任委员职务的请求，报湖南省第十三届人民代表大会备案。

## 辞职报告

湖南省人大常委会：

我已到组织规定的任职退休年龄，按照组织要求和法律规定，提出辞去省十三届人民代表大会常务委员会委员、省十三届人民代表大会法制委员会主任委员职务的请求，请予决定接受。衷心感谢组织的教育培养信任，衷心感谢各位常委会组成人员及机关同志们的帮助支持理解。祝愿省人大及其常委会的工作不断与时俱进、取得新成效。

王刚

2021年6月28日

## 湖南省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

### 任命:

肖迪明为湖南省人民代表大会法制委员会副主任委员;  
易春阳为湖南省人民代表大会环境与资源保护委员会副主任委员;  
谷本华为湖南省人民代表大会环境与资源保护委员会副主任委员;  
曹炯芳为湖南省人民代表大会常务委员会副秘书长;  
范文彬为湖南省人民代表大会常务委员会副秘书长;  
孟浩为湖南省人民代表大会常务委员会选举任免联络工作委员会副主任。

### 免去:

刘慧雄的湖南省人民代表大会农业与农村委员会副主任委员职务。

## 湖南省人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

### 决定任命:

邓群策为湖南省人民政府秘书长。

### 决定免去:

王群的湖南省人民政府秘书长职务。

# 我的汇报

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

邓群策

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据省人大常委会安排，现简要汇报我的基本情况和今后工作打算。

我1964年5月出生于湖南祁阳，1984年8月参加工作，1986年11月入党，在职研究生，法学硕士，历任省委组织部基层党建办主任、部务委员，衡阳市委副书记、组织部长、市委党校校长、统战部长，衡阳市政府市长，衡阳市委书记、市人大常委会主任，2021年7月任省政府党组成员、办公厅党组书记。

近八年多来，我始终以推进衡阳高质量发展为己任，一以贯之讲政治、重看齐，一以贯之促落实、抓执行，一以贯之解民忧、惠民生，一以贯之守纪律、循规矩，奋力推进衡阳各项事业健康发展。近五年，衡阳地区生产总值、规模工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额分别年均增长7.4%、7.2%、12%和8%，居全省前列。成功引进京东集团等“三类500强”企业35家，特变电工智能工厂等一批重点项目投产达效，对外贸易合作遍及全球161个国家和地区。祁东县和全市322个贫困村全部摘帽出列。2020年，仅用38天实现48例新冠肺炎确诊病例全部治愈清零，疫情防控“花桥经验”获国务院督查组肯定。全市高新技术企业达420家，衡阳相继获国家创新型城市和“科创中国”试点城市。任市委书记后，从严抓好党的建设和干部队伍建设，旗帜鲜明地重用“五种人”，不用“五类人”，率先探索对“一把手”监督和同级监督，基层党建末位恳谈制度工作经验被《人民日报》推介，“清廉衡阳”成为省域副中心城市最靓底色。

回顾过去，虽然做了一些工作，但用“党章规定、上级要求、人民期待”三维参照系来对照衡量，在提高经济发展质效、补齐民生领域短板、整肃改进干部作风等方面还有一定差距。这次伟明省长提名我为省政府秘书长人选，是组织对我的肯定和信任，更是对我的鞭策和考验。如获通过，我将立足新岗位，不忘初心、牢记使命，只争朝夕、不负韶华。为此，我郑重承诺：

**一是讲信仰，保持绝对忠诚。**始终胸怀“两个大局”，心系“国之大者”，持之以恒学深悟透用好习近平新时代中国特色社会主义思想，树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，努力提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，不断增强忠诚核心、拥护核心、跟随核心、捍卫核心的思想自觉、政治自觉、行动自觉，以实际行动践行对党绝对忠诚的政治诺言。

**二是讲担当，做到恪尽职守。**始终保持务实的工作作风，深入基层了解基层单位和人民群众所思所盼，实实在在掌握情况、反映问题、提出建议，努力为省委、省政府科学决策提供高质量、有价值的参考依据。始终注重强化底线思维，尽力把各种可能想细想全想透，把各项措施定得周详完善。始终坚持一抓到底的韧劲狠劲，闻令而动，立说立行，不折不扣推动党中央、国务院和省委、省政府各项决策部署落地生根、开花结果。

**三是讲情怀，主动服务全局。**始终聚焦贯彻“三个新发展”要求，围绕“三高四新”战略部署和“稳进高新”工作方针，不断提高工作前瞻性和敏锐性，用心用情当好政府的参谋助手。时刻牢记习近平总书记“我将无我，不

负人民”思想情怀，全心全意为三湘父老办实事、解难事、作好事。

**四是讲格局，发扬优良传统。**带头贯彻执行民主集中制，带好班子、抓好队伍，充分调动广大干部职工的积极性、主动性和创造性，像爱护眼睛和生命一样爱护班子团结，在相互理解中形成合力、在相互信任中增进友谊，珍惜和维护好省政府办公厅团结一心、

奋力干事的大好局面。

我将严格按照法定权限和程序履行职责，自觉接受省人大及其常委会监督，坚决执行省人大及其常委会的决议、决定，认真办理代表建议、批评和意见，积极回应代表呼声，严守政治纪律和政治规矩，严守中央八项规定及其实施细则，坚决做到为民、务实、清廉。

## 湖南省人民代表大会常务委员会任免名单

(2021年7月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

### 任命：

郭正怀为湖南省高级人民法院副院长；

黄燕为湖南省高级人民法院刑事审判第二庭庭长；

唐江河为湖南省高级人民法院审判监督第三庭（行政审判第二庭）庭长；

田力为湖南省高级人民法院审判员；

余相东为湖南省高级人民法院审判员；

方院平为长沙铁路运输法院审判委员会委员；

肖睿为长沙铁路运输法院民事审判庭庭长；

温海敏为长沙铁路运输法院立案庭（诉讼服务中心）庭长。

### 免去：

唐江河的湖南省高级人民法院刑事审判第二庭副庭长职务；

李军的湖南省高级人民法院审判监督第三庭（行政审判第二庭）副庭长职务；

李金霞的湖南省高级人民法院审判员职务；

肖睿的长沙铁路运输法院立案庭（诉讼服务中心）庭长职务；

罗勇的衡阳铁路运输法院审判委员会委员职务；

欧阳伦文的怀化铁路运输法院审判员职务。

# 我的汇报

——2021年7月28日在省十三届人大常委会第二十五次会议上

郭正怀

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照省人大常委会的要求，在此汇报我的个人简历、近年来的工作情况和今后的工作打算。

我1968年8月出生于湖南省益阳市资阳区，1992年7月加入中国共产党。1990年6月毕业于湘潭大学法学院，获法学学士学位；通过在职学习，于2003年获湘潭大学法学硕士学位；于2010年获湘潭大学法学博士学位。1990年6月至2005年1月在湘潭大学工作，历任科员、副科长、科长、材料与光电物理学院党委副书记、机关党委书记等职务，其中1996年11月至1998年11月挂职任益阳市安化县教育局副局长；2005年1月至2008年1月经公开选拔任湘潭市中级人民法院副院长；2008年1月通过领导干部公开选拔到湖南省高级人民法院工作，于2008年3月任审判委员会专职委员；2009年2月至2014年12月任郴州市中级人民法院党组书记、代院长、院长；2015年1月至2016年5月任湖南省高级人民法院审判委员会专职委员；2016年5月至今任湖南省高级人民法院党组成员、执行局局长、审判委员会委员。现为一级高级法官。

近年来，我始终自觉与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决贯彻执行党的路线、方针、政策，忠于党、忠于组织、忠于人民，忠于法律，忠于事业。虚心学习，躬身实践，恪尽职守，锐意创新，乐于奉献，勇于担当。坚持民主集中制，率先垂范，团结共事。遵章守纪，坚守原则，清正廉洁，认真履行“一岗双责”。

在郴州市中级人民法院任职期间，坚持

为大局服务，为人民司法，坚守公平正义，坚持“政治建院、公信立院、从严治院、创新强院、文化兴院”，狠抓审判质量与效率，强化内部管理，着力提升司法能力和水平，打造过硬队伍。经过不懈的努力，郴州市中级人民法院工作跃上新的台阶，司法公开、文化建设、案件评查等工作获评全国先进，领导班子多次获评市级优秀领导班子，审判质效、全面工作进入全省法院第一方阵，获评“全国文明单位”。

在湖南省高级人民法院任专职委员期间，我积极协助分管院领导工作，尽职尽责，严格要求，从严把关，大胆管理。任执行局局长以来，在院党组和院长的领导下，我认真落实最高人民法院、省委、省人大对执行工作的部署和要求，全力组织开展执行攻坚工作，如期实现“基本解决执行难”阶段性目标。紧扣省人大常委会关于推进切实解决执行难的决议和审议法院执行工作意见的落实，积极构建党委领导下的综合治理执行难大格局；加大强制执行力度，推进执行规范化和信息化建设；狠抓队伍建设和业务培训，努力提升执行队伍素质和能力水平。我省法院执行工作主要质效指标几年来一直位居全国法院前列，多次受到最高人民法院表彰，推出了许多成功经验和一批先进典型人物。这些成绩，是党委领导、人大监督、各界支持的结果，是院长带领全体班子成员及全省广大执行干警共同努力的结果，我只是在职责范围内尽了微薄之力。在工作中我还存在许多不足：一是离切实解决执行难的要求还有较大差距，人民群众对执行工作仍然有较多意见；二是工作的创新性不够，锐意进取、

主动作为的胆识和能力需要进一步提高；三是深入基层调查研究时间不多，工作抓实抓细不够。这些不足，今后将努力加以改正。

这次，田立文院长提名我为湖南省高级人民法院副院长人选，这是组织对我的信任，更是鞭策。无论任命能否通过，我将坚决做到：

**一、铸牢政治忠诚。**深入学习习近平法治思想，深刻领会习近平总书记在中国共产党成立一百周年纪念大会上的重要讲话精神，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。

**二、坚持一心为民。**始终牢记为人民服务的宗旨，时时刻刻以人民利益为重，自觉践行司法为民，牢固树立群众观念，想群众所想，急群众所急，强化各项便民措施，及时了解人民群众的司法需求，着力解决实际困难和问题。

**三、勤勉忠实履职。**忠实履行宪法和法律赋予的职责，牢固树立高度的事业心和责任感，勇于担当，敢于负责，始终保持对人民司法事业的执着追求，坚持原则，秉公执法。自觉地服务于我省“三高四新”发展战略，努力服务和保障富饶美丽幸福新湖南建设。

**四、恪守清廉本色。**牢固树立正确的事业观、权力观，始终严守政治纪律和政治规矩，高度警惕和严密防范廉政风险，强化自律意识。严格遵守廉洁从政、廉政司法等制度规定，恪守法官职业道德规范，不以职权为自己和家人亲友谋取任何私利。

**五、自觉接受监督。**坚决执行省人大及其常委会的各项决议决定，认真办理人大交办事项及人大代表建议、批评和意见，虚心听取人大常委会、人大代表和人民群众的批评意见。

# 湖南省第十三届人民代表大会常务委员会 第二十五次会议出席、缺席人员名单

(共 59 人)

出席 (55 人):

许达哲	刘莲玉	黄关春	杨维刚	叶红专	周 农
彭国甫	胡伯俊	马石城	王 刚	王善平	毛 铁
文志强	文富恒	尹双凤	邓军民	甘跃华	石潇纯
田际群	田福德	向佐谊	刘宗林	祁圣芳	李 曦
李志超	李际平	杨梅芳	肖红林	肖国安	肖莉杏
宋智富	张 勇	张亦贤	张媛媛	金继承	赵为济
柳秀导	施亚雄	袁运长	徐文龙	徐克勤	黄云清
龚凤祥	常智余	梁肇洪	蒋秋桃	蒋洪新	蒋祖烜
程水泉	童小娇	雷震宇	詹晓安	蔡建和	黎定军
魏旋君					

缺席 (4 人):

龙朝阳	刘明建	邹学校	蒋建湘
-----	-----	-----	-----



湘内刊字〔2013〕083号

## 湖南省人民代表大会常务委员会公报

编者：湖南省人民代表大会常务委员会办公厅

印刷：湖南省人大常委会机关印刷厂

880×1230mm 大 16 开本 3 印张

字数：148 千字 印数：1—70 册

2021 年 10 月印