



# 永州市人民代表大会常务委员会 公报

第3号（总第222号）

2022年4月29日

---

## 目 录

市六届人大常委会第三次会议议程·····	(1)
关于对《打击治理电信网络新型违法犯罪工作报告》审议意见落实情况的汇报·····	
·····市人民政府	(1)
永州市人民代表大会常务委员会关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的决定	

.....	(6)
市人大常委会关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的决定（草案）的说明.....	
.....市人大常委会监察和司法委员会主任委员 王俊斌	(9)
关于落实《市人大常委会审议全市检察机关民事审判和执行监督工作情况报告的意见》情况的报告.....	
.....市人民检察院检察长 周伟任	(12)
关于 2021 年度全市环境状况 and 环境保护目标完成情况及 2022 年环境保护目标计划的报告.....	
.....市生态环境局局长 龙赋云	(15)
关于全市 2021 年环境状况 and 环境保护目标完成情况的调研报告.....	
.....市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.....	
.....市人大常委会党组成员、副主任、代表资格审查委员会主任委员 贺一夫	(38)
永州市人民检察院关于提请任免蒋竑等法律职务的议案.....	(39)
永州市人民代表大会常务委员会任免名单.....	(39)
市人大常委会法制委关于《永州市文明行为促进条例（草案）》修改情况的汇报.....	
.....市人大常委会法制委主任委员、常委会法工委主任 杨胜贮	(40)
永州市文明行为促进条例（草案·二审稿）.....	(43)
市六届人大常委会第三会议出席、缺席人员名单.....	(52)

# 市六届人大常委会第三次会议议程

一、书面听取市人民政府《关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作报告》审议意见落实情况的报告，审议《市人大常委会关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的决定（草案）》；

二、书面听取市人民检察院《关于民事审判和执行监督工作报告》审议意见落实情况的报告，审议《市人大常委会关于加强民商事审判和执行监督工作的决定（草案）》；

三、听取和审议市人民政府关于 2021 年度全市生态环境状况和生态环境保护目标完成情况及 2022 年环境保护目标计划的报告；

四、听取和审议市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；

五、审议人事事项；

六、《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》学习讲座；

七、审议《永州市文明行为促进条例（草案·二次审议稿）》。

## 关于对《打击治理电信网络新型违法犯罪工作报告》审议意见落实情况的汇报

——2022 年 4 月 29 日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上  
市人民政府

2021 年 6 月 17 日，市五届人大常委会第四十次会议听取了市人民政府《关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作情况的报告》，市人大常委会通过基层调查研究、听取意见建议，形成了关于《永州市人民政府关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作情况的报告》的审议意见，具有很强的针对性和可操作性。市人民政府、市协调小组、市公安局高度重视、照单全收，根据审议意见，精心组织、认真部署，确保审议意见落实落地见实效。现将有关情况汇报如下：

### 一、2021 年以来全市打击电诈犯罪和跨境突出犯罪情况

2021 年，在市委市政府的坚强领导和市人大常委会的监督指导下，全市各级各部门深入贯彻落实习近平总书记对打击治理电信网络诈骗犯罪系列重要批示指示精神，全力

推进打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作，取得显著成效。全市共刑事拘留电诈犯罪和黑灰产犯罪嫌疑人 3459 人，同比上升 398%，破案 1550 起，同比上升 455%；刑拘涉嫌“两卡”犯罪嫌疑人 1246 人，整治、追责银行、通信网点 87 个，惩戒出租出借出售“两卡”人员 2600 人，涉案两卡线索排名从全省第二下降至全省第十；累计劝返滞留缅北涉诈高危人员 1286 人，全市 6102 名涉诈重点人员管控率达 98.5%；侦破 9 起部省督案件，发起 2 起全国性集群战役，副省长许显辉同志专门批示“永州的做法甚好。请摘要关键管用举措，发市州学习借鉴”。2021 年 12 月 7 日，市委副书记、市长陈爱林同志代表永州在全省打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作会议上作典型发言。2021 年，全市打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作项目在全省平安建设考核获得 A 类，绩效评估排名全省第二；永州市公安局被评为 2021 年度全省打击治理电信网络诈骗犯罪工作成绩突出单位。2022 年 1 月 1 日以来，共刑事拘留电诈犯罪和黑灰产犯罪嫌疑人 860 人，同比去年同期上升 69.2%。

## 二、审议意见落实情况

（一）关于“进一步明确工作目标”。坚持以习近平总书记重要指示批示为根本，全面贯彻落实国、省关于打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作规定，着力构建“党委领导、政府主导、部门主责、行业监管、有关方面齐抓共管、社会各界广泛参与”工作格局，稳步推进打击治理电信网络诈骗违法犯罪。

一是持续深化侦破打击专项。以各县市区均发起“黑灰产”全国性集群战役 1 起，侦破一批部、省督办案件，县市区百名民警刑拘数达到 60 以上、百条重点线索刑拘数达 40 以上为目标，持续深入开展“永警利剑”、“断卡”“断流”“犁庭”“冬季攻势”等专项行动，对电信网络诈骗犯罪、黑灰产犯罪持续发起凌厉攻势，始终坚持全链条纵深打击，依法严厉打击幕后组织者、出资者、策划者，依法严厉打击整治出租、出借、出售“两卡”等违法犯罪行为，依法严厉打击为电诈犯罪提供转账洗钱、技术平台、人员招募等服务的组织和人员，坚决压降电诈犯罪高发势头。

二是坚决治理涉案“两卡”违法。围绕压降“两卡”线索目标，持续加强行业治理，加大对部推“两卡”线索打击力度和银行通信监管，全面压实通信、金融行业主体责任，严格落实永州市集中整治“两卡”问题“十大举措”，推动银行、通信部门落实新开卡审批规定，全面清理存量卡，建立技术反制模型，堵塞行业管理漏洞，确保涉案“两卡”人员抓获打击处理到位，2021 年以来，全市涉案“两卡”数量连续六个月下降，涉案“两卡”开卡地线索排名从全省第二下降至全省第八，基本遏制了我市“两卡”犯罪增长态势。2022 年，全市将加大对部推“两卡”线索打击力度和对银行通信监管力度，将全部涉案“两卡”人员抓获打击处理到位，力争 2022 年全市涉案“两卡”线索同比下降 50% 以上。

三是坚决整治外流犯罪。落实全市各县市区滞留缅北涉诈高危人员劝返核减率均达到部省要求的85%以上，祁阳市、道县滞留缅北涉诈高危人员必须核减至40人的要求，全面加强跨境涉诈高危人员管控工作，健全源头整治机制，加大滞留缅北、东南亚八国涉诈高危人员劝返核减力度，加大对前往缅北、东南亚八国机场口岸劝返拦截力度。以市协调办名义出台《永州市打击治理涉缅北非法出入境及电信网络诈骗犯罪“十条措施”》，压实地方党委政府和行业部门主体责任，抓好跨境犯罪高压严打、缅北涉诈窝点人员劝返、重点人员管控、边境人员拦截等重点工作。截至目前，全市共劝返滞留缅北窝点人员1459余名，劝返率达84.72%，“断流”专案行动共打击处理涉嫌偷越国边境犯罪嫌疑225人，实现跨境外流犯罪人数不得进入全国前20目标，守住了县市区不被国务院联席办约谈、挂牌的底线。

四是深化反诈防诈宣传。以2022年10月31日前“国家反诈中心APP”达到百名常住人口实名安装达30，各县市区电诈案件发案和损失数同比去年下降20%为目标，调整宣传策略，掀起反电诈宣传防范高潮，通过多种渠道、多种形式，开展集中宣传月活动、反诈宣传“五进”等活动，突出防范重点，加强对易受骗群体、案件高发行业和重点地区的精准宣传，上好“反诈宣传课”，大力推广“国家反诈中心APP”，提高人民群众的防诈意识，守住老百姓的“钱袋子”，坚决遏制电信网络诈骗犯罪高发势头，成效明显，2021年6月以来，全市电诈案件发案和损失保持了逐月下降趋势。

（二）关于“进一步健全工作制度”。不断健全完善全市打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪制度，建立健全相关体制机制，发挥职能作用，努力开创打击治理工作新局面，取得新成绩。

一是优化反诈打跨协调机制。将原永州市打击治理电信网络新型违法犯罪工作联席会议更改为永州市打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作协调小组，提级由市委副书记、市长陈爱林同志担任第一组长，副市长、市公安局局长车丽华同志担任组长，市人民政府副秘书长、市信访局局长许金善同志担任副组长，同时新增了部分成员单位，目前成员单位共51家。从2021年4月份开始，将打击治理电信诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作纳入全国市域社会治理现代化试点地区创建和“三项重点”工作重要内容，由市委书记、市长每月轮流组织召开市县乡三级视频调度会，强力推进。

二是责任共担凝聚工作合力。根据中办、国办《关于加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作的意见》和省委、省政府《湖南省打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作责任制规定》，以市协调办名义制定印发了《永州市各县市区公安机关打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作绩效考核方案》和《全市打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作要点》，明确各成员单位、各县市区工作职责，制定了具体的工作目标、工作任务，确保每项工作落地落实。多部门联合协同共治、压扎式推进，持

续深入开展打击治理电信网络新型违法犯罪“五大攻坚战”。

三是建立信息互联共享机制。由市协调办定期组织公安、人民银行、银保监、10家市级商业银行、3家通信运营商等召开调度会议，分析形势、问题探讨，研究解决办法，建立了内部信息推送机制。由市协调办统筹，市反电诈中心及时将全市涉案相关线索推送至所有商业银行和通信运营商进行三方同步关联排查；各商业银行和通信运营商在工作中发现疑似实施诈骗犯罪或受骗上当行为，立即对相关银行、手机账户进行排查管控并报送到市反电诈中心核查处置。

四是严格行业监管。全面压实相关行业部门履职尽责，市协调办每月对各银行、通信运营商两卡线索情况进行通报排名，并要求行业主管部门、市级银行通信运营商对相关营业网点和从业人员开展追责问责，采取关停营业网点、停止相关业务等限制性、惩罚性措施，全力推进“两卡”整治工作。市协调办根据国务院联席办市域通报机制，建立了对全市重点行业和重点县市区通报机制，对于涉案问题严重的县市区和银行、通信商，采取红黄牌警告、挂牌整治措施。

（三）关于“进一步强化技术支撑和协作”。积极争取党委政府重视，从专业队伍建设、科技手段支持支撑、部门互联协作等方面加以倾斜、保障，确保全面提升打击治理综合能力。

一是加强专业队伍和能力建设。2021年9月30日，永州市公安局成立电信网络违法犯罪侦查支队，现全市各县市区均成立了打击治理电信网络违法犯罪侦查大队或反电诈大队，（冷水滩、零陵、金洞三区加挂在刑事警察大队），各县市区电诈中心均实体化运行。2022年，全市将不断建强市县两级反诈中心，培养专门人才，建立反诈专家人才库，锤炼专业队伍，强化警种协同，合成作战，刑侦、网技、情报在手段资源上提供全面支撑。

二是不断完善优化风控模型。2021年以来，市反诈中心与3家通信运营商和银行就打击治理电诈犯罪建立了不同风控模型，根据模型数据，第一时间发现和打击电诈犯罪，压缩涉诈犯罪生存空间。在银行方面，根据电信网络诈骗犯罪的特征，优化风控模型，升级内部反欺诈系统、反洗钱监测系统，对可疑银行卡交易用户行为进行监测，对可疑账户及时采取限制性措施。在通信运营商方面，加强对电话卡用户信息的监测、分析，对符合实施电信网络诈骗犯罪的特点的手机卡用户，第一时间采取限制性措施并落地核查打击。

三是强化警企协作精准治理。加强与高科技企业、通信运营商的信息互联，提高预警反制、综合治理能力，通过部省推送数据、科技公司和通信公司获取潜在受害人的身份信息和联系方式，及时开展电话预警、短信预警和上门预警，最大限度减少老百姓损失。2021年，共预警劝阻5.5万人，挽回群众可能损失2.75亿元，止付3.54亿元，冻结

0.76亿元，返还群众被骗资金514万元。

（四）关于“进一步加强防打和追责”。

一是推进反电诈宣传防范。坚持问题导向，实行全面宣传、重点宣传和精准宣传并重并举，围绕重点行业、重点人群，定期开展形式多样的主题宣传活动，加大“国家反诈中心”APP和国家反诈中心政务号推广力度，现已推广注册“国家反诈中心”APP123万人次，发放反诈宣传资料、悬挂横幅、标语、电子屏676万余次。运行了直达村组的五级反诈微信宣传群，每天开展宣传，现已累计推送宣传文章、视频6.9万次，构建了完整网络宣传阵地，打通反电诈宣传“最后一公里”。

二是加强案件侦办协作。市公安局、市人民检察院、市中级人民法院从案件侦办、批捕、起诉、审判环节等环节不断深化合作，形成强大打击合力。2021年下半年以来，公检法就打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪多次召开协调会议，制定出台《关于办理电信网络犯罪案件适用法律问题中具体问题的会议纪要》、《关于敦促滞留缅北等境外从事电信网络诈骗等违法犯罪活动人员投案自首的通告》等文件，多次召开打击治理电诈犯罪新闻发布会、发布关于电诈犯罪嫌疑人被判处刑罚的公告，起到强大震慑作用。

三是严格失职渎职追责。从去年开始，市协调办每月对全市各银行、通信运营商的涉案两卡线索数量进行通报排名，明令上级主管行业对涉案账户数量排名靠前的银行、通信运营商网点严格追责问责，问题严重的网点予以取缔，涉嫌违法犯罪的追究刑事责任，截至目前，全市共抓获通信运营商行业“内鬼”60人，以帮信罪传唤调查连续两个月涉案银行卡排名靠前的网点负责人6名，整治违规开办银行卡、电话卡网点87个，追责问责商业银行和通信运营商员工156人。

四是优化干事创业环境。市协调办根据部省、市要求，结合我市实际工作情况，科学制定绩效考核、平安建设、相关专项行动考评考核方案，对标部省考核项目，每月通报考核，有序推进工作。优化工作调度机制，精简办文办会，尽量减少重复报送、交叉报送各类表格、数据、材料，让基层有更多时间抓好工作落实。

### 三、下一步工作计划

下步，我们将紧紧依托市级反诈打跨协调小组机制，坚持问题导向、目标导向、结果导向，围绕全力压发案、挽损失目标，全面履行打击治理主体责任，努力实现“破案数、抓获犯罪嫌疑人明显上升；发案数、群众财产损失数明显下降”的“两升两降”工作目标。

一是抓好责任落实。充分发挥永州市打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作协调小组工作职能，指导、督促各成员单位、各县市区按照职责分工主动担责、履职尽责，协调解决重大问题，做好队伍、经费、技术、装备等各项保障，推动打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作走深走实。

二是抓好破案攻坚。毫不动摇保持依法严打方针，纵深推进“永警利剑”“断卡”“断流”等专项行动，不断发起集群战役，高质量侦破一批典型案件，进一步提升电信网络诈骗犯罪全链条打击能力。坚持精准打击，瞄准本地诈骗窝点团伙、黑灰产犯罪和跨境电信网络诈骗犯罪三个重点，力争铲除窝点、净化行业、切断渠道。

三是抓好行业整治。严格监管银行、通信行业，充分用好《永州市集中整治通信业、银行卡涉电信网络新型违法犯罪“两卡”问题的十条措施》，明确行业监管法律责任，推动全市银行、通信运营商落实好主体责任，进一步细化工作方案，强化工作措施，紧盯不放、一抓到底，确保全市涉案“两卡”线索持续下降。

四是抓好跨境工作。统筹推进“打击、劝返、管控”，对跨境突出犯罪重点人员和涉诈前科人员开展全面摸排工作，落实《永州市涉诈重点人员帮扶方案》，防止新增人员出境作案、回流人员再次出境。持续开展缅北窝点人员劝返工作，加强动态调度，提高劝返成效。严厉打击永州籍人员外流犯罪，紧扣人员、通道、资金、技术、行业等关键要素，力争深挖一批重大线索，破获一批重大案件，捣毁一批团伙窝点，抓获一批犯罪嫌疑人，斩断一批偷渡链条。

五是抓好宣传防范。紧盯重点行业、重点人群，定期开展形式多样的主题宣传活动。继续加大“国家反诈中心”APP和国家反诈中心政务号推广力度，实现我市每百名常住人口实名注册数达到30。推进全面宣传、重点宣传和精准宣传，采取群众喜闻乐见的形式，加大社会宣传力度，提高人民群众的反诈意识。

## 永州市人民代表大会常务委员会关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的决定

（2022年4月29日永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过）

为深入贯彻落实习近平总书记关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作的重要指示精神和党的十九大及十九届历次全会精神，有效应对当前电信网络新型违法犯罪形势的严峻性、复杂性，结合永州实际，特作以下决定：

一、全市各级国家机关、人民团体、企业事业单位、社会组织应当深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神，深



化认识，以更加强烈的政治担当、使命担当、责任担当，纵深推进打击治理电信网络新型违法犯罪工作。

二、要坚持以人民为中心，统筹发展和安全，强化系统观念、法治思维，坚持严厉打击、依法办案，实现法律效果和社会效果有机统一，坚持打防结合、防范为先，强化预警劝阻，坚持科技支撑、强化反制，运用科技信息化手段提升技术反制能力，坚持源头治理、综合治理，加强行业监管，强化属地管控，全面落实打防管控各项措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，加强法律制度建设，加强社会宣传教育防范，推进国际执法合作，坚持齐抓共管、群防群治，发动群众力量，汇聚群众智慧，坚决遏制电信网络新型违法犯罪多发高发态势。

三、市、县（市区）、乡（镇）人民政府应当把打击治理电信网络新型违法犯罪工作作为“一把手”工程，加强组织领导，统筹力量资源，建立职责清晰、协同联动、衔接紧密、运转高效的打击治理体系。要健全协调小组制度和反诈打跨部门协调制度，坚持打防结合、防范为先、标本兼治、治本为主，建强各级反诈中心，建好反诈专业队伍，全面落实人员、经费、装备保障，持续构建“党委领导、政府主导、部门主责、行业监管、有关方面齐抓共管、社会各界广泛参与”的工作格局。

四、各级人民政府应当将打击治理电信网络新型违法犯罪工作纳入平安建设、绩效考核内容，加强考核结果应用。

五、公安机关要发挥主力军作用，强力推进各类专项行动、专项斗争，发起大案攻坚、集群战役，定期组织清查，坚持全链条纵深打击，围绕“追金主、打团伙、挖‘蛇头’、断通道”，依法打击收卡贩卡、转账洗钱、组织偷渡等上下游关联违法犯罪。健全涉诈资金查处机制，最大限度追赃挽损。推进国际执法司法合作，打击跨境电信网络诈骗犯罪团伙，积极推动涉诈在逃人员通缉、引渡、遣返工作。

六、公安机关应会同金融、通信等行业主管部门，持续推进“断卡”行动，坚持内外兼治，净化行业风气，遏制“两卡”犯罪反弹形势。金融、通信、互联网等行业主管部门要强化对可疑交易、信息的监测，健全“线索共享、协同发现、联动打击”的工作机制，主动支撑和服务侦破打击工作。

七、要坚持依法严惩总基调，提升打击效能，形成强大打击合力和法律震慑。人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门加强协作配合，统一执法思想，强化法律支撑，推动电诈案件快捕、快诉、快判，依法从严从重惩处犯罪分子，推动《刑法》第一百九十一条、第三百一十二条和《关于办理电信网络犯罪案件法律适用中具体问题的会议纪要》的广泛运用，为实现全链条打击、一体化治理提供法治保障，努力实现法律效果和社会效果有机统一。

八、金融、通信、互联网等行业主管部门要构建严密防范体系，不断提升预警信息的监测、发现和处置能力，建立健全技术拦截反制系统，加强对电信网络诈骗的事先发现和事中阻断。加强与公安机关的工作联动，及时发现潜在受害群众，及时封停封堵涉诈电话、短信、网址、APP，及时采取劝阻措施。优化被骗资金紧急止付、快速冻结、及时返还等工作机制，最大限度减少群众财产损失。

九、金融、通信行业主管部门要认真履行行业监管主体责任，全面落实《永州市集中整治通信业、银行业涉电信网络新型违法犯罪“两卡”问题的十条措施（试行）》，要完善责任追究制度，建立健全行业主管部门、企业、用户三级责任制。人民银行永州市中心支行要组织各商业银行严格新开账户实名审查和存量卡排查，根据涉诈高危账户特征加强建模预警和风险监测，及时发现、管控新型洗钱通道。行业主管部门要督促电信、联通、移动运营商按照“谁开卡、谁负责”原则，严格落实电话卡用户实名实人登记和物联网卡安全管理制度，提升风控能力，完善号卡封堵、关停策略。督促三大运营商对涉案问题突出的通信营业厅和代理商、渠道商，严厉处罚追究，推动责任上肩。

十、互联网行业主管部门应当强化网络空间生态治理，加强互联网日常巡查管控，及时发现、依法处置涉嫌诈骗的网络账号及有害信息，净化网络空间。

十一、行业主管部门要督促各有关行业提升自律水平，坚持风险防控和行业发展并重，强化科学绩效考核导向，引导企业积极履行社会责任。要建立健全信用惩戒制度，加强金融、通信行业间涉“两卡”信息共享，将电信网络诈骗及关联违法犯罪人员纳入严重失信主体名单。

十二、各相关职能部门、协调小组成员单位要按照《湖南省打击治理电信网络诈骗犯罪和跨境突出犯罪工作责任制规定》的职责分工，主动担责尽责，把打击治理工作与业务工作紧密结合，构建系统严密的防范治理体系。

十三、各级人民政府要强化属地管控综合治理，加强犯罪源头地综合整治，充分发挥乡镇（街道）、村组（社区）综治中心及网格化服务管理平台的作用，紧盯重点人群、重点区域，重点行业，严防涉诈重点人员外流、出境作案，推进齐抓共管、群防群治，全面提升打击治理电信网络诈骗违法犯罪的能力水平。

十四、各级人民政府要强化宣传教育，统筹“线上”和“线下”两个阵地、“全面”和“精准”两种宣传，建立全方位、广覆盖的反诈宣传教育体系。全面发动安装“国家反诈中心”APP和关注公众号，广泛开展反诈“进社区、进农村、进家庭、进学校、进企业”活动，“量身定制”开展反诈宣传，形成全社会反诈的浓厚氛围。要大力推进精神文明建设，加强对涉诈重点人员的管控、教育和帮扶，厚植诚实守信、勤劳致富的文化底蕴，筑牢社会诚信根基。

十五、各级人民代表大会及其常务委员会应当加强对打击治理电信网络新型违法犯罪工作的支持和监督。通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查、组织专题视察等方式，依法监督“一府一委两院”切实履行职责。

本决定自公布之日起施行。

## 关于《永州市人民代表大会常务委员会 关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的 决定（草案）》的说明

——2022年4月29日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上  
市人大监察和司法委员会主任委员 王俊斌

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，我就《永州市人民代表大会常务委员会关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作的决定（草案）》（以下简称《决定（草案）》）作如下说明：

### 一、制定《决定》的必要性

（一）制定《决定》，是贯彻落实习近平总书记关于加强打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神，落实中央、省市委相关决策部署的具体体现，是对市五届人大常委会第四十次会议关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作审议意见的具体落实。

近年来，就打击治理电信网络新型违法犯罪工作，习近平总书记先后多次作出重要批示。2021年4月，习近平总书记强调要坚持以人民为中心，统筹发展和安全，强化系统观念、法治思维，注重源头治理、综合治理，坚持齐抓共管、群防群治，全面落实打防管控各项措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，加强法律制度建设，加强社会宣传教育防范，推进国际执法合作，坚决遏制此类犯罪多发高发态势。4月13日，永州市2021年第8次市委常委会议专题学习了习近平总书记的重要指示精神，强调要坚决落实总书记的重要指示，深刻认识当前电信网络诈骗犯罪形势的严峻性、复杂性，进一步增强责任感、使命感、紧迫感，切实把打防管控各项措施抓细抓实抓落地。

（二）制定《决定》，是强化源头治理、综合治理，有效解决当前我市打击治理电信网络新型违法犯罪工作中存在的突出问题的重要举措。

近年来，我市打击治理电诈工作虽然取得了一定成效，但未能从根本上扭转此类案件多发高发态势。分析其原因，就电信网络诈骗自身的特点而言，它是一种不同于传统犯罪的新型犯罪、一种利用高科技手段进行的违法犯罪、一种需要跨部门协作才能破获的犯罪、一种较多涉及跨越国（边）境的犯罪，而目前法律规制相对滞后，对其震慑力不足。就打击治理工作而言，还存在着组织推进不够有力、联动共治不够到位、行业责任不够落实、宣传防范不够精准、群众防骗意识较为薄弱等问题。因此，市人大常委会把加强打击治理电信网络新型违法犯罪工作作为关系我市改革发展稳定大局的重大事项，依法作出相关决定，有利于统一思想认识，强化齐抓共管，形成打击治理合力，推动有效解决当前打击治理工作中存在的突出问题。

（三）制定《决定》，是坚持系统观念、法治思维，确保打击治理电信网络新型违法犯罪工作始终在法治轨道上运行的有力保障。

打击治理电信网络新型违法犯罪工作的顺利推进，离不开有效的制度保障和工作监督。《决定》的出台，明确了市、县市区人民政府，公安机关，金融、通信、互联网等行业主管部门，以及其他相关部门、单位的具体职责，进一步压紧压实了主体责任、监管责任，从而使相关部门在开展打击治理工作时底气更足、依据更充分，更有助于将防管控各项措施抓细抓实抓落地，切实把打击治理工作向纵深推进。《决定》出台后，市、县市区人大常委会可通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查、询问质询等方式，有针对性地强化监督，确保打击治理工作依法有序推进、真正取得实效。

## 二、《决定（草案）》的起草经过

2021年6月，市人大常委会听取和审议市人民政府关于打击治理电信网络新型违法犯罪工作情况的报告，形成了审议意见，研究制定关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪的决定是落实审议意见的具体内容。在网上学习借鉴武汉、孝感等地市先进经验的基础上，我委与公安部门共商起草了《关于加强打击治理电信网络新型违法犯罪的决定（草案）》（征求意见稿）。2022年2—3月，我委以征求意见函形式，广泛征求市委政法委、市中级人民法院、市人民检察院、人民银行永州分行、移动公司、电信公司等相关单位以及各县市区人大、人民政府的意见。3月4日，市六届人大监察和司法委员会第二次会议，对《决定（草案）》进行了认真审查。3月28日，市六届人大常委会第4次主任会议讨论了《决定（草案）》送审稿，对草案内容作进一步修改完善，现提请本次常委会会议审议。

## 三、《决定（草案）》的主要内容

《决定（草案）》的体例结构，包括引言、主体规定、人大监督及施行时间。其中，主体规定共有六部分十五条：

第一部分是总体要求和原则，强调了全面开展打击治理工作的重要性和紧迫性，并

明确工作总要求和原则。此部分共两条，第一条从提高政治站位的角度，明确了开展打击治理工作的总要求及重要意义。第二条围绕贯彻习近平总书记的重要指示精神，明确了打击治理工作的指导思想、主要原则和总体部署。

第二部分强调要加强打击治理工作的组织领导。此部分共三条，分别明确了市、县市区人民政府（第三条），市社会治安综合治理统筹协调部门（第四条），市、县市区打击治理工作协调办公室以及各成员单位（第五条）等负有组织、领导责任。

第三部分至第五部分主要是细化责任分工，明确了参与打击治理工作的部门、单位，以及各地（县市区、乡镇、街道、村、社区）的具体职责。

第三部分强调坚持依法严打。此部分共三条，第六条至第七条明确了公安机关要充分发挥“主打”职责，包括完善快速核查打击处理机制（第六条）、深入推进“断卡”行动（第七条）等。第八条明确了人民法院、人民检察院、公安机关等政法部门应加强协作配合，确保办案质效。

第四部分强调源头治理，要求压紧压实行业主管部门的监管主体责任。此部分共四条，第九条明确了金融、通信、互联网主管部门加强打击治理电诈工作协同、提升技术防范水平的责任。第十条明确了金融、通信主管部门对银行账户、通讯工具开户的监管责任。第十一条明确了互联网主管部门强化网络空间生态治理的责任。第十二条明确了金融、通信、互联网主管部门对企业的监管责任。

第五部分对相关部门、单位和各县市区开展群防群治提出要求。此部分共两条，第十三条主要明确协调小组成员单位参与打击治理工作的责任。第十四条明确了各县市区（乡镇、街道、村、社区）的属地管理责任。

第六部分主要就加强反电诈法治宣传工作作出部署。第十五条明确各级人民政府在加强反电诈宣传方面工作责任。

《决定（草案）》的最后，对市、县市区人大常委会的监督落实工作及决定实施时间作做了规定。该部分既是明确人大参与打击治理的职责所需，同时也是确保《决定》顺利实施、切实发挥作用的必然要求。

以上说明，请连同《决定（草案）》一并审议。

# 关于落实《市人大常委会审议全市检察机关民事审判和执行监督工作情况报告的意见》情况的报告

——2022年4月29日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上  
市人民检察院检察长 周伟任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

永州市第五届人大常委会关于全市检察机关民事审判和执行监督工作情况报告的审议意见肯定了民事审判和执行监督工作，并从四个方面提出了意见建议。市检察院高度重视审议意见，认真研究，多措并举，全面推进，确保审议意见落实落细，推动全市民事检察工作提质增效。2021年，永州市检察机关民事检察工作在全省检察机关业务考核中排名第二，其中审判活动监督、执行活动监督工作位居全省第一，在全省民事检察工作会议上作先进典型发言，3件案件获评全省民事检察典型（优秀）案件，市检察院民事检察办案团队获评全省优秀办案团队。现将落实情况报告如下：

## 一、绘就监督“秩序图”，做到民事检察“有保障”

针对审议意见提出的“进一步转变观念，确保四大检察职能统筹整体推进”的问题，我们努力做强民事检察，平衡“四梁十柱”：一是“转观念”。转变“重刑事轻民事”观念，把民事审判和执行监督放在维护宪法法律权威、促进社会公平正义、保障公民基本权益、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度谋划部署，克服监督工作中的畏难情绪和“等靠”思想，以理念变革引领检察工作全面平衡充分发展。二是“强配置”。在人员配置上予以倾斜，把专业素养高、工作经验丰富的检察干警充实到民事检察队伍中，大大提高了队伍专业素养。现全市共有民事检察干警92人（不含检察长），其中员额检察官33人，检察官助理和书记员59人；研究生学历7人，本科学历63人。三是“增投入”。市检察院加大民事检察业务用书配备、更新，购置《民法典》《民事诉讼法》等业务书籍200余册，开设民事智慧检务监督平台及北大法宝数据库账户，提升案件线索排查及理论研究能力。冷水滩、东安等基层检察院为民事检察部门配置相对固定的业务用车，全力保障办案。四是“提权重”。提升民事检察业务在各项业务考评中的分值权重，在基层检察院建设综合考评中将民事检察的考评赋分权重由无分值提升至2分，在核心业务数据考评中赋予民事检察24%的权重分。

## 二、走出监督“深巷子”，做到民事检察“有效果”

针对审议意见提出的“进一步加大宣传，拓展业务领域”的问题。我们从四个方面发力，增强案件线索来源，提升民事检察监督影响力：一是形成品牌效应。大力开展民事检察宣传，发挥品牌作用，依托“蒋冬林工作室”，积极畅通案件线索来源渠道，提升公众知晓度和社会影响力。落实“谁执法谁普法”责任制，深入街道乡镇、社区、学校开展《民法典》及民事检察职能宣讲 10 余次，发放宣传资料 5000 余份。通过检察机关“两微一端”及新闻媒体宣传民事检察优秀案件、典型事迹，讲好民事检察“好故事”，传递“好声音”。二是加大办案力度。2021 年全市民事检察办案数居全省第二，仅次于长沙。民事检察受案 990 件、结案 961 件，同比分别增长 107.11%、98.14%。注重办案效果，民事审判及执行监督检察建议采纳率均达到 90%以上。市检察院办理的李某生申请财产保全违法解封案，有效纠正不正当解除查封财产 3000 余万元，被评为全省民事检察典型案例。三是突出监督重点。针对部分法院消极执行、拖延执行、选择性执行、乱执行以及违法终结本次执行等问题，部署开展为期一年的“小标的大查封、扣押、冻结、怠于执行、延期执行专项监督活动”，持续加大对执行活动中“不作为”“慢作为”“乱作为”等违法行为背后违法行为人的惩治与打击力度。四是拓展监督领域。对“套路贷”、民间借贷、交通事故骗保等领域开展虚假诉讼防治，办理虚假诉讼案件 28 件，法院已改判金额 1000 余万元，追究刑事责任 4 人。开展未成年人保护及农民工讨薪支持起诉工作，办理支持起诉案件 220 件，帮助农民工讨薪 300 余万元，维护了弱势群体合法权益。

### 三、找准监督“发力点”，做到民事检察“有力度”

针对审议意见提出的“加强沟通协调，主动监督”问题，我们从敢于监督、善于监督、总结经验、形成机制等方面积极落实审议意见：一是主动式受案。充分发挥民事检察可依职权受案情形，从“等”案上门转变为“信息化”找案、“多渠道”受案。借鉴其他省份对审判及执行活动常见违法点的审查要点及规范指引，开展类似线索排查和案件审查。利用裁判文书网、执行信息网等大数据平台，发现大批次诉前财产保全未提供担保、财产查封久封不处置等审判及执行活动违法情形。主动对接人大、政法委、公安、信访等单位，受理交办、转办案件 50 余件。二是互动式办案。主动变“文来文往”为“人来人往”，加强与法院的沟通协调，形成良性、互动、积极的工作关系，实现双赢多赢共赢。市检察院就中建某置业公司申请监督系列案、李某玲执行异议之诉系列案针对同案不同判问题多次与市中级人民法院沟通，统一法律适用。双牌、宁远等基层检察院检察长就再审检察建议多次列席法院审判委员会，促成再审检察建议采纳。三是下沉式指导。注重对基层检察院下沉式业务指导，对重点案件、省检察院挂牌案件、办案落后地区选派专人点对点督办督导，带着案源和办案思路、方法、举措到基层检察院开展巡回指导，协助办理疑难案件，消灭办案空白。定期通报办案数据，对疑难、重点案件掌握

动态，随时跟进、指导。落实检察建议备案审查机制，对发现的基层院检察建议文书质量不高、凑数监督等问题，及时加强指导、督促改正。四是多元化保障。以市人大常委会首次对民商事审判及执行监督工作进行专题调研为契机，协助起草了《永州市人民代表大会常务委员会关于加强民商事审判和执行监督工作的决议（草案）》及相关说明。对重大案件、有影响力案件、被监督单位无正当理由拒不采纳监督意见的，由市检察院组织进行评审，做好跟进监督。跟进监督拒不改正的，及时向当地政法委汇报，导入政法委执法监督部门进行评查，促成纠正。

#### 四、提升监督“软实力”，做到民事检察“有能力”

针对审议意见提出的“强化队伍建设，提升工作质效”问题，我们从注重培训、纵横一体、量化考核等提升检察监督“软实力”。一是开展多类型业务培训，提升履职能力。综合运用培训讲座、岗位练兵、业务竞赛、理论调研和个案研讨等方式，加强业务素能建设，选派业务骨干到最高检跟班学习1人次，组织、参加最高检及省检察院业务培训10余次、理论调研和个案研讨50余次。积极参加市检察院“喜迎党的二十大，四比四看大竞赛”活动，在大竞赛、大比武中提升干警素能。推行“导师带新人”培训模式，由资深检察官结对新进办案人员，一对一跟班办案、培训，帮助青年干警快速成长。二是建立一体化办案机制，形成工作合力。实行总体统筹、上下统一、纵横协作的办案机制，加强内部协作配合，发挥各业务部门之间在线索发现、移送、受理及案件查办等方面的作用。2021年刑事检察部门移送虚假诉讼类系列案件线索3条，办理后提出抗诉1件，提出再审建议7件。民事检察部门向职务犯罪侦查部门移送线索2条。建立全市民事检察人才库，对疑难复杂案件、专项监督案件统一指挥、集中办理。市检察院统一指挥、协同公安与基层检察院一体化办理的魏某娥虚假诉讼案取得了良好办案效果。三是建立量化式考评机制，提升工作绩效。开展“办案质效年”专项活动，充分发挥考评指标“风向标”“指挥棒”作用，将案件数量、质量、效率、效果作为检察官考核重要指标。每月通报一次核心业务数据及排位情况，要求长期排名靠后、不能消灭办案空白的基层检察院检察长说明情况。年初制订各项工作目标，由各基层检察院认领办案规模任务，超额完成全年办案900件的预定目标，实现了办案数量质量“双提升”。

在市人大及其常委会的监督支持下，全市检察机关民事审判及执行监督工作取得了“跨越式”进步，呈现出良好发展态势，但与新时代人民群众的期待和要求相比仍存在不小差距。我们将以贯彻落实市人大常委会审议意见为契机，坚持“正向、聚焦、创新、升级、品牌”工作思路，能动履职求极致，向着“止于至善”奋斗，进一步加强和改进民事检察工作，助力畅通司法公正“最后一公里”，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、建设现代化新永州提供有力的检察保障，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。



# 关于 2021 年度全市环境状况和环境保护目标完成情况及 2022 年环境保护目标计划的报告

——2022 年 4 月 29 日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上

市生态环境局局长 龙赋云

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，受市人民政府委托，现报告 2021 年度永州市环境状况和环境保护目标完成情况及 2022 年环境保护目标计划，请予审议。

## 一、2021 年环境质量状况

1. 环境空气质量目标全面实现。2021 年我市大气环境质量目标为：中心城区环境空气质量优良天数比率 91%以上，PM<sub>2.5</sub> 年均浓度不超过 35 微克/立方米，重污染天数不超过 1 天。2021 年中心城区环境空气质量优良天数比率为 94.5%，PM<sub>2.5</sub> 年均浓度为 33 微克/立方米，重污染天数为 0，11 个县市区继续达到国家环境空气质量二级标准，全面完成目标任务。

2. 水环境质量保持优良。2021 年我市水环境质量目标为：全市地表水国家考核断面水质保持在全国前列、全省第一，水质优良率达到 100%，县级及以上集中式饮用水水源水质达到 II 类标准比例 100%。2021 年我市水环境质量各项目标全面实现：我市国控断面地表水环境质量排名全国 339 个地级以上城市第 18 名、湖南省第 1 名，52 个国控、省控考核评价断面水质优良率 100%，15 个县级及以上集中式饮用水水源水质全部达到 II 类及以上标准。

3. 土壤环境稳定可控。2021 年我市土壤环境质量目标为：土壤环境质量安全稳定，不发生重大土壤环境污染事件，污染地块安全利用率达到 91%。2021 年，我市污染地块安全利用率达到 91%以上，土壤环境安全可控，未发生重大及以上污染事故和生态破坏事件。祁阳成功创建国家生态文明建设示范区，双牌、新田、蓝山创建为省级生态文明建设示范县。

## 二、2021 年环境保护目标完成情况

1. 坚持民生为本，污染防治攻坚战任务全面完成。建立了市生态环境保护委员会牵头调度督导，市直牵头部门分头部署推进，县市区统一具体落实的一盘棋工作格局，强化日常联点督查，实施一月一调度一推进一通报制度。市委、市政府先后 6 次召开动员会、推进会、点评会强力部署推进，市生环委成立 8 个督查帮扶组每月深入县市区督查

进度、核实情况、帮助解决具体问题，对进度滞后的及时发出预警函、督办函，确保工作推进、问题解决、任务落实。2021年省污染防治攻坚战“夏季攻势”下达我市的9个方面180项任务至12月底已全部完成，市“夏季攻势”13个方面390项任务也全部按时完成。在全省生态环境保护工作考核中我市获得第二名的优异成绩。

2. 坚持治理为基，突出环境问题整改扎实推进。成立了由书记和市长任组长的高规格配合中央环保督察协调联络组，建立领导包案、双重交办、督办问责“三项制度”，发扬5+2、白+黑的环保铁军作风，顺利完成配合督察工作，典型做法在生态环境部环保动态发表，获中央督察组高度肯定，我市在第二轮中央环保督察中没有出现典型案例和追责案例。整改任务超额完成，省环保督察“回头看”2021年应完成任务20项，已完成22项。信访件数量明显下降。第二轮中央环保督察信访件150件，目前已完成148件，较第一轮中央环保督察下降17.6%、较第一轮中央环保督察“回头看”下降43.4%。信访件祁阳长鑫建材粉尘污染和东安县自来水厂镉超标问题整改成功入选省级组织的环保督察问题整改典型示范案例。

3. 坚持服务为先，服务经济高质量发展取得新成绩。严格规范开发建设活动，在产业布局、结构调整、资源开发、城镇建设、重大项目选址时严守“三线一单”要求。深化放管服改革，优化审批程序，推出“7个取消”便民举措，实现“互联网+政务服务体系”网上审批。积极向省生态环境厅汇报争取，推进永州电镀工业中心、永新高速、衡阳至永州高速、永州至零陵高速、衡枣高速大修工程、湘桂运河项目、五矿稀土江华有限公司矿产品加工建设项目等重大项目实施，有力支持祁阳纺织、江华马达、蓝山箱包、道县智能制造等产业链特色小镇建设。

4. 坚持创新为要，生态环境监测执法工作展现新作为。一是推进综合行政执法改革落地。将市生态环境监察支队、县区环境监察大队人员整建制划入我市生态环境保护综合行政执法机构，全面落实“局队合一”体制要求，顺利完成人员转隶。二是创新执法方式。加强非现场执法手段应用，督促水泥、砖瓦、锅炉企业等污染源重点排污单位安装在线监控设备并联网，严厉打击在线监控弄虚作假、运行不正常等违法行为，实现污染源“过程+结果”全过程动态监管。三是严格固体废物监管。开展危险废物专项整治三年行动集中攻坚，30座尾矿库完成污染防治复核，25个存在问题的涉危废企业完成整改和销号，查处15件涉固废违法犯罪案件。四是严厉打击环境违法犯罪行为。2021年，我市共查处环境违法案件223起，其中行政处罚192件，处以罚款1490.99万元，同比上升38.1%。全市没有发生环境污染事件和生态破坏事件，人民群众的生态环境获得感和满意度不断增强，2021年我市生态环境满意度创新高达到93.4%，较上年提升0.35个百分点。

### 三、市人大常委会审议和交办的问题进展情况

2021年3月5日，市五届人大常委会第三十八次会议听取和审议了市人民政府关于2020年度全市环境状况和环境保护目标完成情况及2021年环境保护目标计划的报告，交办的8个问题。各级各部门高度重视，认真组织进行研究，逐个问题明确整改措施，并持之以恒抓好整改落实，整治工作取得阶段性成效。8个问题中，1个已经整改到位，7个达到进度要求并持续整改中。（详见附件）

#### 四、存在的问题和困难

1. 生态环境质量改善难度大。生态环境质量总体上持续改善，但大气和水环境质量还不稳定，局部环境污染依然存在，持续改善压力较大。湘江流域水质保持良好，但部分断面地表水环境质量不稳定，部分支流水质较差。PM<sub>2.5</sub>仍然是影响我市空气质量的最主要因素，同时O<sub>3</sub>污染对城市空气质量的影响日益突出，城市空气质量受气象条件和地理环境影响明显，一些行业管理粗放问题开始凸现，空气质量结构性矛盾突出。

2. 历史遗留生态环境问题解决难度大。东安县三断面镉浓度超标问题虽经综合治理已初见成效，但由于历史遗留问题多、镉本底值高等原因，彻底治理到位需要的时间长。零陵珠山锰矿区、非煤矿山遗留废渣等工矿污染历史遗留问题多，解决难度大。我市第三产业比重偏低，且仍以传统、低端领域为主，产业结构、能源结构、交通运输结构和农业种植结构不优，结构性污染问题依然突出。随着工业化、城镇化深入推进，能源资源消耗持续增加，节能减排控制压力增大，给碳达峰、能耗双控、产业结构和能源结构调整、污染治理等工作带来挑战和风险。

3. 生态环境干部队伍素质有待提高。表现在学业务氛围不浓，工作标准不高、要求不严，只求过得去，不求过得硬。一岗双责、党政同责、失职追责等理念有待深化，部门联动，齐抓共管，主动作为的氛围尚未形成。环境监管能力与新形势不相适应的问题突出，县市区基层环保队伍人员力量和装备保障薄弱，生态环境系统业务能力建设亟需加强，干部队伍素质有待进一步提高。

#### 五、2022年环境保护工作目标计划安排

2022年全市生态环境保护工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实现代生态文明思想，坚持“稳字当头、稳中求进”的工作总基调，以持续改善生态环境质量为核心，以“减污降碳，协同增效，水气同治，系统治理”为总抓手，围绕“建设全域美丽大花园”打造“烟雨潇湘百里生态走廊”，努力在生态文明建设上走在前列，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，加快建设现代化新永州作出生态环境贡献。

主要目标是：全市11个县市区持续全域巩固达到国家空气质量二级标准；中心城区及县城空气质量优良率在92%以上。全市地表水国家、省考核断面水质优良率达到100%，集中式饮用水水源水质达到Ⅱ类标准比例100%。受污染地块安全利用率达到92%

以上，土壤环境保持稳定，不发生重大环境污染事件和生态破坏事件。

1. 深学笃行习近平生态文明思想。认真抓好习近平生态文明思想的学习贯彻宣传。建立领导干部领学促学工作机制，带头抓好常态化学习，将学习贯彻习近平生态文明思想与日常工作相结合，在实践中加深理解和领悟，使之真正成为工作指南。持续加强习近平生态文明思想宣传，组织“五进”活动开展专题宣讲，多渠道多形式扩大宣传，调动全社会广泛参与、支持生态环境保护工作。

2. 突出抓好中央省环保督察问题整改，切实解决群众身边环境问题。建立健全督察整改长效机制，进一步完善挂牌督办、约谈、区域限批等制度，压紧压实整改责任，坚决杜绝整改不实、敷衍整改等问题。按照既定整改方案，2022年要完成4个第二轮中央生态环境保护督察反馈问题、1个第三批长江经济带突出生态环境问题、4个省生态环境保护督察“回头看”反馈问题以及1个省生态环境保护督察反馈问题整改，其他突出生态环境问题完成年度整改任务。开展全市防范化解重大生态环境风险隐患“利剑”行动，全面排查、摸清底数，确保生态环境安全。

3. 深入打好污染防治攻坚战，全面完成“夏季攻势”任务。制定2022年生态环境保护工作要点、方案以及考核办法，将目标任务分解到责任部门，倒排工期，挂图作战。加强调度、按期督导。一是深入打好蓝天保卫战。重点聚焦重污染天气防护工作，加大对重点区域、重点行业结构调整和污染治理力度，强化污染天气应急响应，强化PM<sub>2.5</sub>和臭氧协同管控。重点突出建筑扬尘、渣土运输扬尘治理和城市道路扬尘治理，严格工业扬尘排放管理，全面落实城市建成区施工工地扬尘治理“七个百分之百”。二是深入打好碧水保卫战。继续实施乡镇污水处理设施建设四年行动计划，完成61个乡镇污水处理厂，实现建制镇全覆盖，并严格管理，确保建成一批，正常投运一批。持续开展湘江、潇水排污口整治，完成108个排污口整治。加强城区管网建设，切实提高生活污水收集处理率。加快严格落实长江“十年禁渔”，加强长江流域禁捕执法工作，严厉查处电鱼、毒鱼、炸鱼等破坏渔业资源和生态环境的捕捞行为。三是深入打好净土保卫战。加强土壤污染源头预防，持续推进耕地周边涉镉等重金属重点行业企业排查整治，严格控制涉重金属行业污染物排放，防控矿产资源开发污染土壤。不断巩固提升耕地安全水平，稳步推进土壤管控修复。四是组织实施好“夏季攻势”。将完成中央、省交办突出生态环境问题年度整改任务、加快推进乡镇污水处理设施建设、开展入河排污口整治、完成重点行业VOCs综合治理、推进环保专项资金项目建设、加快推进农村生活污水治理等任务纳入“夏季攻势”任务清单，集中力量攻坚克难，推动工作落实到位。

5. 着力减污降碳，推动绿色低碳发展。一是全力推进碳达峰行动，制定永州市二氧化碳排放达峰行动方案，明确达峰目标、路线图和配套措施。推动能源、工业、交通、建筑等重点领域制定达峰行动方案，以碳排放达峰推动经济高质量发展、生态环境高水

平保护。二是强化生态环境分区管控。将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的硬约束落实到环境管控单元，建立差别化的生态环境准入清单，加强“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用。三是严格控制高耗能、高排放项目建设。严格控制涉重金属新增产能扩张，优化产业布局，加快行业转型升级。依法依规淘汰落后产能，坚决遏制“两高”项目盲目发展，严格落实污染物排放区域削减要求，对不符合规定的项目坚决停批、停建。

6. 加强生态环境治理能力建设，全面提升执法水平。实行最严格的生态环境保护制度，推动健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护法律体系。充分运用好重点污染源在线监控平台，探索重点行业执法依据固定方式。组织开展专项执法行动，完善污染防治区域联动机制，强化行政执法与刑事司法衔接机制，开展生态环境执法稽查。加强污染源在线自动监控管理、卫星遥感、无人机等非现场执法手段应用，推进互联网+执法。推进生态环境违法行为举报奖励机制落地，积极引导企业自觉守法。建立生态环境风险隐患排查制度和重大生态环境风险源库，提升环境应急能力，妥善应对突发环境事件。

附件：市五届人大常委会第 38 次会议审议交办问题整改情况清单

附件：

## 市五届人大常委会第 38 次会议审议交办问题整改情况清单

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
1	各县区老城区雨污分流不彻底，污水管网建设进度缓慢。	市城管执法局牵头，相关县市区人民政府（管委会）落实	列出计划，用 1-3 年时间攻坚克难，结合老旧小区改造等，全面完成雨污分流改造。	<p>2021 年制定了《关于“各县区老城区雨污分流不彻底”交办问题整改工作方案》，对照整改方案：</p> <p>1. 推进污水处理系统排查。推进 GIS 系统建设更新。2021 年以来，督促各县市区开展城市排水排污管网普查，截至目前，各县市共完成排水管网普查和检测 2254 公里。目前各县市区在推进 GIS 系统建设，其中中心城区 GIS 系统已基本完成升级改造。</p> <p>2. 推进管网建设实施。鉴于雨污合流现象较为严重的问题的长期性和普遍性，2021 年按省、市要求，持续推进雨污合流问题整改。2021 年以来全市新建排水排污管网 192 公里，改造排水排污管网约 65 公里，完成投资约 5.8 亿元。</p> <p>3. 推进污水处理厂新建改造。根据城市规划和实际情况，适时启动污水处理厂新建、扩建项目。2021 年持续推进冷水滩滨江新城污水处理厂建设，启动冷水滩河东污水处理厂前期工作，督促宁远县推进宁远县污水处理厂扩建项目，2021 年完成投资约 8000 万。</p>	达到年度进度要求
2	砖瓦、搅拌、碎石、水泥等建	市生态环境局、市住建局、市自	继续开展专项整治，出台措施，扶	<p>1. 深入开展预拌混凝土企业扬尘治理专项整治活动，出台了《关于开展全市扬尘治理专项整治行动的紧急通</p>	达到年度进度要求

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
	材行业，SO <sub>2</sub> 排放量和扬尘污染较大，部分企业不安装环保设施或环保设施不正常运行。	然资源和规划局、市工信局按责任分工牵头，各县市区落实	持和鼓励企业进行技改或升级改造，树立行业标杆企业，组织学习和推广。	<p>知》（永住建函〔2021〕151号）和《关于开展预拌混凝土企业扬尘污染专项整治的通知》（永住建函〔2021〕225号）。2021年度组织开展了4次季度督查以及2次资质检查。对中心城区20家预拌混凝土企业进行明查暗访，严查问题、现场交办，检查组先后下发交办函、限期整改通知书6份；市县两级质安站监督人员，结合日常质量安全监督检查，对预拌混凝土企业扬尘防治进行了重点督办，督促项目责任单位严格按照要求落实扬尘防治措施。</p> <p>2. 严格落实省市错峰生产要求，实施水泥企业应急提前错峰生产，砖瓦企业减产限产，印发《水泥行业环境污染专项整治工作方案》，推进错峰生产各项措施落实到位。</p> <p>3. 减少SO<sub>2</sub>等污染物排放量。督促企业提高光伏电能、风电、水电等清洁能源使用比例，减少煤炭消耗；加快节能减排技术改造，生产过程降低能源消耗；开展清洁生产审核，生产过程控制和减少能源消耗。督促企业进一步配套完善污染防治设施，进行超低排放改造，从末端尽量减少污染物排放。</p> <p>4. 治理扬尘污染。在厂区道路、广场等易产生扬尘的地方增设、完善喷淋设施，优化喷淋系统，做到扬尘产生地全覆盖；科学合理增加喷淋频次，从而有效控制扬尘排放。</p>	

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
3	滨江新城纳污管道和污水处理厂建设进度慢，造成周边水域污染。	市城管执法局牵头市经投公司落实	已建成的项目、学校和居民区周边的纳污管网和污水处理厂建设要提速，争取两年内建成和投入运行。	<p>滨江新城污水处理厂及配套管网建设由市经投集团负责实施。制定了《关于“滨江新城区域污水收集和处置”交办问题整改工作方案》，按照整改方案：</p> <p>1. 推进滨江新城污水处理厂一期项目建设。目前已完成厂区综合楼主体；箱体部分：已完成基坑支护，地下室底板及池壁浇筑。泵站部分已完成基坑支护及第二层开挖，预计 2022 年底建成。</p> <p>2. 加快推进湘江东路、鹤鸣大道、李达大道、迎宾路和陶公路等滨江新城纳污管线建设。湘江东路（小岭路-泉南高速）征地工作已完成，土地报批工作基本完成；道路规划方案设计线型调整已上市自然资源和规划局局务会，初步设计文本已报市住建局；鹤鸣大道方案设计已报市自然资源和规划局；迎宾路、李达大道已完成概算审批，正准备招标挂网；陶公路、保方寺片区环境治理工程、湘江东路（千世头路-东湖路）已开工建设，已完成雨污水管 3.3 公里。</p>	达到年度进度要求
4	农村黑臭水体、部分小溪小河和山塘水库富营养化。	市生态环境局、市水利局、市农业农村局按责任分工牵头，各县市区落实	进行全面排查，实行责任分解，逐渐消除污染源。	<p>1. 全面排查摸清农村黑臭水体。按照“属地管理、分级负责”原则，对我市 14 个县市区（包括管理区、经开区）农村黑臭水体依照一村一清单进行排查，建立全市农村重点黑臭水体清单，共排查出 9 条黑臭水体。其中双牌县何家洞镇何家洞村黑臭水体纳入国家管控清单，其余 8 条纳入省级管控清单。</p>	达到年度进度要求



序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				<p>2022 年省厅下达我市农村黑臭水体治理完成任务 2 条，为双牌县何家洞镇何家洞村、东安县鹿马桥镇新街居委会两处水体，目前正因河分类施策，制定方案中，系统治理厕所粪污、生活污水、生活垃圾等主要污染源，采取截污控源、清淤疏浚、生态恢复等措施，消除两河道黑臭水体污染状况。</p> <p>2. 扎实推进河道保洁。2021 年全市河道保洁共投入经费 3425.8 万元，打捞水面漂浮物 4794.6 吨，清理转运河岸垃圾 9531.9 吨，清理打捞水草 2955 吨，清理其它污染物 1971.5 吨。全市主要河道内水面的垃圾打捞、沿河养殖、乱搭乱建等现象得到有效清理，水环境有明显好转。</p> <p>3. 深入开展采砂整治。2021 年全市共查处非法采砂案件 25 起，打击非法采砂点 27 处，取缔非法上砂点 1 处，下达执法文书 87 份，行政罚款 20.862 万元。同时，为贯彻落实《湖南省河道采砂管理条例》，冷水滩、零陵、东安、双牌、道县、江永编制了年度采砂实施方案，成立了现场监管队伍，落实了砂石采运管理单和签单发航制度，各采区安装了视频监控系统、采砂船舶定位系统及现场标识牌。</p> <p>4. 持续推进河道“清四乱”。河道“清四乱”工作进入常态化，并向中小河流、农村河道延伸，实现河流全覆盖。2021 年全市台账内 57 个“四乱”问题</p>	<p>达到年度进度要求</p>

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				<p>全部整治完成并销号。</p> <p>5. 不断巩固河长体系。全面梳理和调整完善河长名录，形成准确、完整的河长名单并在政府网站上公示。科学编制新一轮“一河一策”实施方案，更新完善“一河一档”，目前已全面完成。加强饮用水水源保护，持续提升水体水质，已将国控断面水质控制目标、饮用水水源保护纳入河长制工作要点和年度考核内容，并加大考核分值权重。</p>	
5	大部分县区没有建筑垃圾、渣土处理场，建筑垃圾、渣土随意乱倒较为普遍。	市城管局、市住建局牵头，各县市区落实	列出建设计划，按计划推进。	<p>制定了《2021年建筑垃圾（渣土）问题专项整改工作方案》，督促县区制定相关工作计划。在规划管理方面，将中心城区建筑垃圾（渣土管理）规划纳入《中心城区环卫专项规划》，做到“多规合一”，目前《中心城区环卫专项规划》已出初稿待专家评审。</p> <p>同时，2022年内拟牵头组织相关部门出台《建筑垃圾资源化利用意见》，推动建筑垃圾运输管理和资源化利用规范化、常态化。在项目建设方面，县、市、区在十四五规划中，制定了建筑垃圾（渣土）消纳场的具体目标任务。</p> <p>目前14个县区完成任务目标66.36%。其中冷水滩区、零陵区、经开区已经建成了8个渣土临时消纳场，金洞、回龙圩渣土临时消纳场已经可以使用；祁阳、东安、道县各县都有1个临时消纳场可以使用，其他县区建筑垃圾综合利用也纳入了十四五规划。永州市</p>	达到年度进度要求

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				<p>中心城区建筑垃圾处理再生利用项目（零陵区）建设已完成项目核准、环评批复、土地调规、建设工程规划许可证等前期手续，目前正在开展项目征地与场地平整工作，累计已投入资金 1.0074 亿。祁阳市建筑垃圾资源化利用项目建设项目已签订特许经营协议，正在进行征地拆迁工作。远期还布局了道县、宁远、蓝山等县区的建筑垃圾处置项目建设。对于目前未布局建设建筑垃圾资源化利用项目或项目未投产使用的县区，要求至少建设一个建筑垃圾（渣土）临时消纳场。</p>	
6	<p>省政府要求 2025 年地级市生活垃圾分类处理系统全覆盖，中心城区生活垃圾分类处理基础设施严重不足。</p>	<p>市城管局牵头，各县市区落实</p>	<p>年内建成餐厨垃圾处理厂，做好垃圾分类收集、转运、处理设施建设年度计划，并按计划实施。</p>	<p>印发了《2021 年永州市中心城区生活垃圾分类工作方案》《2021 年永州市中心城区生活垃圾分类工作考评办法》。为妥善解决垃圾分类设施不足的问题，市城管局积极主动协调，加快推进亚行贷款项目，加强督促指导两区垃圾分类工作推进，顺利完成了 2022 年四个街道创建成为垃圾分类示范片区的目标任务，垃圾分类体系也同步得到了完善。</p> <p>截止目前，零、冷两区累计投入了 1238 万元，购置分类收集亭（箱）282 座，分类收集桶 5085 个，配置餐厨垃圾收集车辆 9 辆，改造 3 座厨余垃圾站，建成 5 个大件垃圾暂存点和 1 处大件垃圾破碎处理中心，与永州弘毅环保服务有限责任公司签订有害垃圾暂存协议，与永州市润隆再生资源利用有限公司</p>	<p>达到年度进度要求</p>

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				共同建设可回收物分拣中心。同时餐厨垃圾处置项目投资 1284 万元，完成工程量 70%以上，建筑垃圾资源化利用项目正在开展三通一平等基础工作。	
7	气化永州建设进度慢，中心城区还存在部分居民生活烧煤和餐饮业烧煤的现象。	市发改委、市城管执法局按责任分工落实	加快气化永州建设，逐渐以气取代烧煤，中心城区彻底消除煤炭使用。	<p>制定了《关于管道天然气利用工作的整改方案》。</p> <p>1. “气化永州工程”工作。在建管道进展顺利。国家管网新气管道广西支干线和永州-邵阳县支线分别于 2021 年 7 月和 3 月正式开工建设，其中广西支干线已完成管道焊接 80 公里，完成投资 5.9 亿元，计划 2022 年完成管道焊接 60.5 公里，恢复地貌 131 公里，完成永州压气站阀室施工，完成投资 6.0 亿元；永州-邵阳县支线完成管道焊接 78 公里，完成投资 1.88 亿元，2022 年计划完成管道焊接 38 公里，完成投资 1.2 亿元。两条管线均计划今年底建成具备通气能力。市内支线相继启动前期工作。根据《湖南省输气管网建设三年行动计划（2020-2022 年）》要求，已争取省天然气管网公司启动永州-东安、永州-祁阳、永州-双牌支线的前期工作。省能源局将嘉禾-宁远-道县支线纳入 2022 年建设内容，争取 2023 年开工建设。</p> <p>2. 天然气市场开发工作。天然气利用工程中心城区冷水滩城区 2021 年完成投资 3800 万元，开发燃气用户 1.5 万户，完成燃气管网建设 25.8 公里，2022 年中心城区冷水滩城区天然气利用工程计划完成投资 4200 万元，开发</p>	达到年度进度要求

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				燃气用户 2.5 万户，燃气管网建设完成 40 公里。	
8	湘江纸业遗留废物处理没有全部完成，存在安全隐患。	市城投、湘江纸业	加快处理完毕。	<p>1. 全面清理河底及沿岸油污。组织专业船只，采用多种方式清理受污染水草。聘请株洲、湘潭专业环保公司专业队伍和组织沿江干部群众，对湘江沿岸、江心岛被污染的岩石、泥土、水草、垃圾和残留油污进行清理回收除并转运处置。委托海创公司应急处置河道污染淤泥约 37.58 吨、沿河污染石块 573.64 吨。委托光大环保能源（永州）有限公司应急处置油污垃圾 217.03 吨。</p> <p>2. 开展生态环境损害赔偿。经磋商达成一致意见，已于 2021 年 1 月 15 日签订生态环境损害赔偿协议。赔偿资金 1796.67 万元于 2021 年 1 月底全部赔偿到位。</p> <p>3. 开展河道生态修复工程。工程于 2021 年 3 月 5 日开始施工，5 月底完工。对河底受污染水生植物进行了清理处置，清理面积为 39000m<sup>2</sup>、共清理水草 1658m<sup>3</sup>、干化后外运处置量共计 341m<sup>3</sup>；对修复区域河底底泥进行清理，清理深度约 0.2-0.5m、宽度约 30m，沿河岸长 1.3km，共完成清淤面积 39000m<sup>2</sup>、清理受污染底泥及卵石共计 10187m<sup>3</sup>；通过干化池处置后的底泥经检测合格后转运处置，共处置干化污泥 5735.6t；对清理后的河道种植水生植物以恢复河</p>	已整改销号

序号	交办问题	整改责任单位	整改建议	整改落实情况	工作进度
				<p>道生态环境，共种植水生植物 16130m<sup>2</sup>。完成了整改范围内非规划建设用地区域生态复绿。</p> <p>4. 及时开展验收销号。2021 年 8 月 27 日我市开展了市级现场核查，初步</p>	
				<p>步审核警示片披露湘江纸业问题各项整改目标任务全面完成。2021 年 9 月 7 日至 9 月 13 日在永州市政府网站将问题整改情况进行了公示，期间未接到群众举报投诉等情况。2021 年 9 月 30 日向省人民政府上报了《永州市人民政府关于 2020 年长江经济带生态环境警示片披露湘江纸业问题整改销号的请示》（永政〔2021〕29 号），报请省政府组织相关单位对该问题进行整改销号。2021 年 11 月 5 日省整改办牵头会同省长江办、省生态环境厅、省水利厅和省国资委等省直相关部门，完成该问题省级现场验收核查。核查组认为：2020 年长江经济带生态环境警示片披露湘江纸业问题整改已具备销号条件，建议销号。</p>	

# 关于全市 2021 年环境状况和环境保护目标 完成情况的调研报告

永州市人大环资委

(2022 年 4 月)

根据市人大常委会年度工作安排，3 月中下旬，环资委组织部分专委委员赴冷水滩、零陵、祁阳、东安、宁远、江永等县市区对年度环境状况和环境目标完成情况进行了调研，征求有关县市区人大常委会和政府部门的建议意见。现将有关情况报告如下：

## 一、2021 年生态环境保护总体情况

2021 年，市政府深入学习贯彻落实习近平生态文明思想，认真落实党中央国务院、省委省政府和市委决策部署，全力打好污染防治攻坚战，实现了“十四五”生态环境保护工作的稳健起步、良好开局。

### (一) 各级政府高度重视环境保护工作

市政府主要负责同志切实履行“党政同责”“一岗双责”主体责任，认真落实习近平生态文明思想，深刻把握新发展阶段的新任务新要求，始终牢记“国之大者”，牢牢守住发展和生态两条底线，坚定不移走生态优先、绿色发展之路。市委、市政府多次召开动员会、推进会、点评会部署推进，市生环委成立督查帮扶组每月深入县市区既督查进度又指导解决具体问题。县市区坚持全市“一盘棋”，强化日常联点督查机制，协同开展污染防治攻坚战“夏季攻势”，实施一月一调度一推进一通报制度。乡镇进一步加强环境保护工作，夯实生态环境保护属地监管责任。至 12 月底，省里下达我市的 180 项和市定 390 项“夏季攻势”任务已全部完成。各有关部门对于突出环境问题的整改，建立领导包案、双重交办、督办问责“三项制度”，典型作法在生态环境部环保动态发表，得到中央督察组的高度肯定。

### (二) 环境质量状况总体稳定向好

2021 年，全市环境空气优良天数比例 96.2%，轻度污染天数比例为 3.2%，主要污染物为 PM<sub>2.5</sub> 和 O<sub>3</sub>(臭氧)。与 2020 年比较，空气优良天数比例下降 0.1 个百分点；零陵、东安空气优良天数比例分别下降 1.9%、1.4%，道县、江永、优良天数比例分别上升 1.1%、0.9%。全市 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 28 微克/立方米，同比持平；与上年比较，江永、双牌、零陵、祁阳、东安 PM<sub>2.5</sub> 浓度分别下降 8.7%、7.4%、5.9%、5.7%、5.7%，道县、宁远 PM<sub>2.5</sub> 浓度分别下降 37.5%和 8.0%。臭氧浓度同比下降 5.6%，下降幅度较大的有蓝山(下

降 12.2%)、道县(下降 8.1%)。中心城区空气优良天数 345 天,同比减少 1 天,空气优良天数比例 94.5%,轻度污染天数比例为 4.4%;空气质量综合指数 3.26,同比下降 0.9 个百分点;PM2.5 平均浓度 33 微克/立方米,同比持平。全市全域继续达到国家环境空气质量二级标准,大气环境保护目标全面完成。

水环境质量排名全国 339 个地级以上城市第 18 名(去年排名第 14 名),湖南省第一名。全市 52 个地表水考核断面中,I-II 类水质断面 50 个,占 96.2%,III 类水质断面 2 个(去年 0 个),占 3.8%,中心城区和各县城集中式饮用水水源地水质达标率 100%。

开展重点行业企业用地土壤污染状况调查,全市污染地块安全利用率达到 91%。主要污染物 VOCs、氮氧化物、化学需氧量、氨氮总量减排超过省定目标。

培养市民生态环境意识,培育全社会垃圾分类新时尚,起草了市生活垃圾分类管理地方性法规草案。城镇生活垃圾无害化处理率 73.42%,医疗废物安全处置率 100%。

### (三) 交办问题整改有效落实

省环保督察及“回头看”反馈问题 63 个,已完成整改 53 个,10 个正在整改中。第二轮中央生态环境保护督察反馈问题整改正有序推进,反馈的 25 个问题中,8 个已完成整改(其中 7 个已销号,1 个已申请销号),15 个正在整改中,2 个持续推进。信访件数量明显下降,第二轮中央环保督察信访件 150 件,较第一轮中央环保督察下降 17.6%、较第一轮中央环保督察“回头看”下降 43.4%,群众对生态环境的满意度由上年的 93.05% 提高到 93.4%。

市五届人大常委会第三十八次会议审议意见交办问题 8 个,一个整改到位,7 个达到进度要求并持续整改中。

有序推动湘江入河排污口整治工作,全市 589 个入河排污口已完成整治的 296 个,完成标识牌树立 129 个,其中湘江干流 417 个入河排污口已完成整治 198 个,第二次污染源普查 172 个入河排污口已完成整治 98 个。其余 293 个待整改的按照排污口分类措施,立行立改的 34 个,2025 年前完成整改的 259 个。

## 二、存在的问题

虽然全市生态环境保护工作取得明显成效,但必须清醒地看到,全市生态环境保护正处于压力叠加、负重前行的关键期,生态环境保护形势依然严峻,生态文明建设仍然是我市高水平全面小康社会的突出短板,生态环境质量与落实高质量发展要求,实施“三高四新”战略定位,满足人民群众对美好生活的期盼还有较大差距。

### (一) 环境保护责任意识有待增强

一些地方和部门对习近平生态文明思想领悟不够深透,对长江大保护等重大国家战略在思想认识上存在偏差,绿色发展理念树立不牢,环保政策措施落实不力。个别领导干部落实环境保护“一岗双责”和“党政同责”存在“上热、中温、下凉”现象,压力



传导不到位，污染防治工作成效打折扣，没有很好实施“三线一单”。特别是疫情发生后，以经济下行压力大为由，降低生态环境保护要求，为发展让路的错误认识有所抬头，抓生态环境保护工作的劲头有所松动。有的同志对生态环境保护的紧迫性认识不够，认为现存的一些问题主要是历史、技术、财力等客观因素所致，工作中存在畏难情绪。有的企业环保主体意识不强、违法成本低，违法排污、不正常运行环保设施等行为屡禁不止。生态文明宣传教育存在盲点弱点，全民生态环境忧患意识、保护意识和法治观念有待加强，城乡居民生态文明习惯素养有待提升。

## （二）环境质量持续改善任重道远

空气质量改善难度较大。一是工地扬尘方面。建筑施工、采石制砂、混凝土搅拌等行业普遍存在扬尘污染防治措施不到位，生态修复不及时不到位等问题。如宁远县野鹿岗村的吉运石场、永晟混凝土公司、回龙圩管理区 G538 路旁采石场、回龙圩管理区中尚高科对面的搅拌站等企业扬尘治理设施闲置未用，物料没有覆盖，祁阳市黎家坪镇高峰观采石场没有及时复绿。二是道路扬尘方面。部分道路清扫清洗频次不够、洒水降尘不到位，积尘严重。如东安县紫溪市镇主街道长期破损严重且没有采取有效的抑尘措施；G538 回龙圩管理区段公路改造工程在施工过程中基本没有采取任何防尘措施。三是其他污染源方面。农村地区露天焚烧秸秆现象屡禁不止，群众不理解不配合，执法难度大；非道路移动机械、餐饮油烟、燃煤或生物质锅炉和砖瓦制造等污染源依然较多，废气净化设施设备不正常运行的现象时有发生。如零陵区工业园正源肉食屠宰场生物质锅炉除烟设施未正常运行，宁远县莲花酒店油烟净化设备未经常维护，油烟净化效果需提升。

局部水环境质量有所下降。湘江水质总体可控，但个别断面水质不稳定甚至有所下降，自 2019 年消除Ⅲ类水质断面之后，首次出现了 2 个Ⅲ类水质断面（曹家滩，泠江入宁远河口），其中曹家滩断面是“十四五”国考断面。主要干流河道沿岸出现了水质变差的现象，如冷水滩区湘江东岸饮用水一级保护区出现水草疯长，油污漂浮，死鱼增多的现象。

## （三）农业面源污染治理任务艰巨

一是部分地区农村水环境遭到破坏。部分规模化养殖场和屠宰场对废水和粪污没有做任何无害化处理就偷偷排入水体造成污染。如东安县芦洪市镇屠宰场污水和废渣处理不到位；江永县周渊仁养殖场粪污发酵大棚处理效果不佳，废水没有处理就外排。还有部分农村存在水库投肥养鱼的违法行为，引起水体富营养化。如零陵区黄田铺镇水库有网箱养鱼现象。二是部分地区农村生活垃圾没有得到妥善处理。有的地方的村民随意丢弃、堆放垃圾，甚至有的河流干渠池塘里都漂满白色垃圾、畜禽尸体和死鱼。如零陵区接履桥街道马坝村的干渠里垃圾很多；秸秆、农膜等资源化利用率低，农业固体废弃物没有得到有效处理处置，焚烧秸秆的现象在各县市区依然存在。三是土壤污染问题亟待

重视。长期不合理、过量使用农药化肥对农田生态环境影响很大，另外土壤重金属污染不可完全逆转，修复难度极大，危害不容忽视。如出现优质稻不优、柑桔感染黄龙病、黄化病等农产品质量安全问题。

#### （四）环保历史欠债仍然较多

我市环境问题成因复杂，时间跨度长，治理任务重。一是污水处理设施有待完善。我市污水处理厂进水浓度普遍偏低，生活污水管网配套建设及雨污分流改造任重道远。有些地方对乡镇污水处理设施重建设轻管理，有些污水处理设施运行不正常，没有发挥应有的作用，基本成为摆设。如回龙圩管理区污水处理厂设计日处理能力 2500 吨，实际处理量 1300 吨，污水处理收集率偏低；宁远县天堂镇污水处理厂建成后半年未运行，项目的社会效益和环境效益没有发挥；新田县柘头镇污水处理厂建成后没有正常试运行；宁远县截污干管沿河床铺设，河水倒灌，县污水厂进水浓度明显偏低，下游泠江入宁远河口断面水质下降。二是垃圾处理能力不足。我市近几年还难以实现所有乡镇垃圾中转站全覆盖，中心城区垃圾中转站选址存在“邻避效应”，数量仍然不足。大部分县市区的餐厨垃圾、大件垃圾、装修垃圾、园林绿化垃圾、建筑渣土等的处理设施和场地严重不足。大部分地方仍然采用混合收运生活垃圾的模式，垃圾资源化利用水平比较低。一些地方的垃圾中转站运行管理水平不够，比如道县白马渡镇垃圾中转站垃圾进出台账记录不规范，出现逻辑错误。三是修复治理“硬骨头”难啃。一些生态环境问题因各种原因难以在短时间内解决，农业面源污染、化工遗留废渣治理、工矿污染、重金属土壤污染的治理工作进入攻坚期。因道路建设、建筑施工、畜禽养殖、采石制砖行业、风电场项目、全垦整地造林等造成的生态破坏，需要大量的人力物力和资金投入进行生态修复和综合治理。如江永县非凡化工厂遗留大量砒霜等危废的处置和场地生态修复等问题的整改工作按原整改方案在 2022 年 3 月份完成，目前进度偏慢；零陵区黄田铺镇远达新材料不具备放射性废渣的处理能力，污水排放、危废管理等方面存在安全隐患。四是监测监控体系尚未完全覆盖。水泥、砖瓦、锅炉企业、污水厂、垃圾填埋场等重点排污单位，有的没有按照规定安装在线监控设备或没有按照规定与环保主管部门监控设备联网，有的污染源自动监测设备运行不正常，没有对设备进行必要的维护和定期校准，存在监测数据可信度不高等问题。如蓝山县生活污水处理厂和工业污水处理厂监测设备维修不及时，监测数据出现异常。五是产业结构调整步履艰难。三次产业结构缺陷仍然明显，传统产业仍处在调整期，资源型、能源型企业仍为主导，战略性新兴产业尚处于起步阶段。经济社会发展对资源能源消耗刚性需求增加，资源环境承载力凸显不足，节能减排压力增大，生态环境保护与开发利用的矛盾仍然突出。

#### （五）监督管理效能亟待提升

一是生态环境保护与治理的法律体系还不够健全，体制机制有待完善，政策措施有

待进一步明确。二是局域生态环境保护与治理的主体责任和职责没有完全理顺，部门与乡镇彼此间议事协调，信息共享、支持配合机制不够成熟，基层环境监测、监察力量不足，乡镇无专职人员等，齐抓共管的大环保工作格局没有形成。三是执法能力有待提升。现场执法程序的规范性和执法人员依法行政的能力与当前环保任务要求还有差距，执法能力不足，执法装备不够，动真碰硬不够，难以适应当前环境执法监管工作需要和污染防治精细化工作要求。特别是环保机构改革后，一些分局人员一直没有到位，如市生态环境局江华分局到位的行政编人数只有分局行政编制总人数的一半左右，人员迟迟没有到位，严重影响执法工作开展。

### 三、意见建议

2022年是党的二十大召开之年，也是第二个百年奋斗目标开局之年。我市要深入学习贯彻习近平生态文明思想，继续保持加强生态环境保护建设的定力，不动摇、不松劲、不开口子，更好扛起生态环境保护与治理的重大责任，坚持治污、增绿、降碳一体推进，精心打造“烟雨潇湘百里生态走廊”，倾力描绘“两江四湖”生态画卷，为创建国家环保模范城市，建设全域美丽大花园提供良好的生态环境支持。

#### （一）坚持生态优先，增强责任意识，厚植绿色发展理念

深入学习贯彻习近平生态文明思想。进一步提升对生态文明建设的认识，坚持绿水青山就是金山银山的理念，严格落实到我市生态文明建设的全过程，坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，守护好永州的生灵草木，万水千山。进一步增强环保的责任感使命感。加强各级党委对生态文明建设的组织统领、决策部署、协调推进和督促引导，理顺生态环境体制机制，进一步压实生态环境保护“党政同责、一岗双责”“三管三必须”，强化职能和属地管理的各级主体责任，建立完善生态文明建设目标评价考核体系，夯实生态文明建设政治责任。加强生态文明思想宣传。结合世界水日等重要纪念日，围绕三大攻坚战、碳达峰碳中和等重点工作，组织开展多元化生态文明主题宣传教育活动。扩大生态环保宣传阵地，深入机关、企业、学校、社区、乡村，利用媒体平台传播生态文明理念，倡导绿色生活方式。完善环境信息公开制度，强化舆论引导和监督，营造全社会共同参与的良好氛围。

### 四、坚持底线思维，突出重点攻坚，破解绿色发展瓶颈

要更大力度推进三大保卫战。坚决打赢蓝天保卫战。全面加强主要污染源管控，加强对建筑工地、采石制砂混凝土搅拌、大型餐饮酒店等重点行业企业污染物治理的监管力度，精细化推进“治气、降尘、净烟”工作，强化污染物双控双减，加快推动新能源车辆在公务用车和公共领域的应用，建议新增和更新的公务用车和公共领域乘用车（含巡游出租、网约、租赁、驾培及考试等乘用车）原则上全部使用新能源汽车，引导个人购买和使用新能源汽车，加强区域联动协同治理。着力打好碧水保卫战。严格落实河长、

库长、湖长制，加快推进入河排口排查整治，加大管网建设和改造力度，加强污水处理厂运行管理，加大饮用水水源地保护和黑臭水体整治，加强对农贸市场、“马路市场”污水的监管处理，切实把永州段的一江清水保护好；扎实推进净土保卫战，推进土壤污染状况详查，加大污染地块的风险防控和治理修复力度，引导农民合理使用化肥农药，促进土壤资源永续利用，提高固体废弃物处理处置能力，全面实施垃圾分类减量处理。

抓好面源污染整治。一是抓好养殖业面源污染整治。加强督促协调，加快各县市区政府出台《畜牧业发展规划》，确保养殖业污染防治工作有序进行。重点治理路边、库边、村边范围内人民群众意见大、举报投拆多、污染影响严重的畜禽养殖场，确保不发生养殖污染环境恶劣问题。二是推进畜禽养殖废弃物资源化利用。按照种养平衡、农牧配套的原则，以养殖废弃物肥料化、能源化为导向，以土地承载力为基础，采取经济高效、安全适用的处理方式，宜肥则肥、宜气则气、宜电则电，实现粪便就地就近无害化处理和资源化利用。三是打击网箱养鱼等行为。加大对河道、水库、水塘等非法养鱼网箱、临河构筑物 and 违法作业船只的打击力度，加强宣传教育。

要大力推进结构调整。突出底线思维，加强国土空间规划，出硬招下狠劲推动转型升级和新旧动能转换，科学划定城镇、农业、生态空间，把“三线一单”作为我市调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，加速构建绿色产业体系，为打好打赢污染防治攻坚战腾出空间。

### （三）坚持补齐短板，提升治理能力，夯实绿色发展基础

要加强环保基础设施能力建设。统筹推进城乡治污配套设施建设，切实提高城乡生活垃圾、污水管网、工业固废、建筑渣土、危废等处理设施的处置能力。要加大化工园区环境治理力度，加快推进治污项目建设，增强污染物收集、污染物处置、能源清洁化利用等能力，鼓励专业化、市场化建设和运行维护，提高环境设施处理效益。要提升生态环境监测监控能力。加快重点污染源监测监控网络建设，落实污染源日常环境监管随机抽查制度，牢牢把握生态环境监测监控主动权，为精准实施污染治理提供强有力的支撑保障。要发挥科技支撑作用。充分运用高校、科研院所等资源，推动生态环保科技创新成果转化，鼓励生态环境保护关联性研究，找准问题根源，以采取更科学有效的举措解决环境问题。鼓励有条件的工业园区开展“环保管家”试点，为园区企业开展常态化的“体检”和“问诊”，找准污染治理主要环节和风险隐患突出问题，及时提出预警和针对性措施，降低企业治污成本，提升企业治污能力。要加强环保队伍建设。充实专业人才队伍，加强人才技术力量培养，提高执法人员素质，提升环保队伍实际操作和解决问题的整体实力。

### （四）坚持安全至上，强化执法监管，加强绿色发展法治保障

要筑牢生态安全屏障。加强自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区、重要水源地、小微湿地、生态红线区等重要生态功能区的保护，加大典型生态系统、景观多样性、生态指示物种等保护力度，加强重点区域环境风险和地质灾害等评估预防、分析排查和执法监管，确保全市不发生危险废物和辐射事故，不发生重特大突发环境事件和生态破坏事件，不发生因环境污染问题引发的群体性事件。要强化环保督察整改。强化对生态环境保护的例行巡查、专项督查，坚持目标和问题导向，加强问题排查整改，确保各项方针政策、法律法规、部署要求的高质高效落实。着力抓好中央、省环保督察反馈意见、交办问题的对标对表整改，进一步制定整改的具体规程，建立整改长效机制，全面推动问题整改和销号。要加大环保执法力度。今年市人大常委会将对我市贯彻实施《中华人民共和国环境保护法》《湖南省环境保护条例》的情况进行检查，全市各级人民政府要认真做好执法检查准备工作，发挥执法检查作为“法律巡视”的利剑作用，推动环保法律法规在我省全面有效实施。要加强人大监督。县市区人大常委会要切实履行监督职责，对于新发现的问题盯死盯牢，对交办问题开展“回头看”，采取更有力的措施推进问题的整改落实，切实增强监督实效。

附：调研中发现的问题

附件

## 调研中发现的问题

序号	地点	问题	整改目标
1	回龙圩管理区 G538	扬尘污染严重	立即整改，加强日常监管。
2	东安县、宁远县	管网雨污分流改造及配套设施建有待提速，污水处理厂管理有待加强	加快管网建设和改造，加强污水处理厂日常监管。
3	冷水滩区、零陵区	山塘水库有网箱养鱼现象，溪流干渠里漂浮垃圾多，农村黑臭水体依然存在，入河排污口有待整治。	进行全面排查，逐渐消除污染源。
4	江永县非凡化工厂	危险废物储存处理管理、生态修复治理推进缓慢	加快推进整改工作。

## 市五届人大常委会第三十八次会议交办没有整改到位的问题

序号	问 题	整改建议
1	各县区老城区雨污分流不彻底，污水管网建设有待提速。	列出计划，用 1-3 年时间攻坚克难，结合老旧小区改造等，全面完成。
2	砖瓦、搅拌、碎石、水泥等建材行业，SO <sub>2</sub> 排放和扬尘污染较大，部分企业环保设施不正常使用。	继续开展专项整治，出台措施，扶持和鼓励企业进行技改或升级改造，树立行业标杆企业，组织学习和推广。
3	滨江新城纳污管道和污水处理厂建设进度慢，造成周边水域污染。	已建成的项目、学校和居民区周边的纳污管网和污水处理厂建设要提速，两年内建成投入运行。
4	农村黑臭水体和部分小溪小河和山塘水库富氧化的问题。	进行全面排查，实行责任分解，逐渐消除污染源。
5	大部分县区没有建筑垃圾、渣土处理场，建筑垃圾、渣土随意乱倒较为普遍。	列出建设计划，按计划推进。
6	省政府要求 2025 年地级市生活垃圾分类处理系统全覆盖，中心城区生活垃圾分类处理基础设施严重不足。	年内建成餐厨垃圾处理厂，其余分类收集、转运、处理设施做好年度计划，并实施。
7	气化永州建设进度慢，中心城区还存在部分居民生活烧煤和餐饮业烧煤。	加快气化永州建设，逐渐以气取代烧煤，中心城区彻底消除煤炭使用。

# 永州市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

——2022年4月29日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上

市人大常委会党组成员、副主任 贺一夫  
市人大常委会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：

我受市六届人大常委会代表资格审查委员会委托，作关于个别市六届人大代表的代表资格的报告。

祁阳市第一届人民代表大会常务委员会第四次会议决定，接受刘汉平辞去永州市第六届人民代表大会代表职务的请求。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，刘汉平的代表资格终止。

由新田县选出的永州市第六届人民代表大会代表钟君，由蓝山县选出的永州市第六届人民代表大会代表王雄，已调离永州行政区域。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，钟君、王雄的代表资格自行终止。

2022年3月19日，双牌县第十三届人民代表大会第二次会议选举蔡富强为永州市第六届人民代表大会代表。2022年4月15日经市六届人大常委会代表资格审查委员会审查，蔡富强的市六届人大代表资格有效。

本次永州市第六届人民代表大会个别代表的代表资格变动后，永州市第六届人民代表大会实有代表454人。

以上代表资格变动事宜报请永州市第六届人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

以上报告，请予审议。



# 永州市人民检察院

## 关于提请任免蒋竑等法律职务的议案

永州市人民代表大会常务委员会：

根据《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国检察官法》和《永州市人民代表大会常务委员会人事任免办法》的规定，提请任命：

蒋竑为永州市人民检察院检察委员会委员；

丁思宇为永州市人民检察院检察委员会委员；

魏舒婷为永州市人民检察院检察委员会委员；

黄静为永州市人民检察院检察委员会委员；

唐春荣为永州市人民检察院检察委员会委员；

屈中平为永州市人民检察院检察委员会委员。

提请免去：

冯湘琳永州市人民检察院检察委员会委员职务；

赵秋生永州市人民检察院检察委员会委员职务；

蒋长春永州市人民检察院检察委员会委员职务；

曹晓风永州市人民检察院检察委员会委员职务；

请予审议。

永州市人民检察院检察长 周伟任

2022年3月27日

## 永州市人民代表大会常务委员会任免名单

(2022年4月29日永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

任命：

蒋竑为永州市人民检察院检察委员会委员；

丁思宇为永州市人民检察院检察委员会委员；  
魏舒婷为永州市人民检察院检察委员会委员；  
黄静为永州市人民检察院检察委员会委员；  
唐春荣为永州市人民检察院检察委员会委员；  
屈中平为永州市人民检察院检察委员会委员。

免去：

冯湘琳的永州市人民检察院检察委员会委员职务；  
赵秋生的永州市人民检察院检察委员会委员职务；  
蒋长春的永州市人民检察院检察委员会委员职务；  
曹晓风的永州市人民检察院检察委员会委员职务。

## 市人大法制委员会关于《永州市文明行为促进条例 （草案）》修改情况的汇报

——2022年4月29日在永州市第六届人民代表大会常务委员会第三次会议上

永州市人民代表大会法制委员会 主任委  
员

杨胜贮

永州市人大常委会法制工作委员会 主 任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

永州市第五届人民代表大会常务委员会第四十四次会议对《永州市文明行为促进条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）进行了初次审议。会后市人大法制委、常委会法工委开展了立法调研和修改工作。现将有关情况报告如下。

### 一、修改的基本情况

市人大法制委、常委会法工委主要做了以下工作：一是将《条例（草案）》文本在《永州日报》和永州人大网等媒体上公布，广泛征求社会各界意见；二是发函征求了市直党政机关、各县（市、区）人大常委会、民主党派、群团组织、企事业单位等102家单位的意见建议；三是将草案修改稿、修改情况的说明、条文对照表、参阅资料等及时报送省人大常委会法工委有关处室，征求指导意见；四是赴蓝山、江华开展立法调研，

并请市人大常委会协助组织召开征求意见座谈会，征求县人大有关委室、政府有关部门、乡镇和街道、人大代表等多方意见建议；五是赴湖南科技学院、市中级人民法院召开征求意见座谈会，认真听取高等院校的专家学者和法检两院的法律实务工作者的意见建议；六是组织召开了由 33 家市直相关单位分管领导参加的《条例（草案·一审修改稿）》征求意见座谈会，对一审后的修改稿进行专题的意见听取；七是常委会法工委多次组织召开办公会，根据各方意见建议对《条例（草案）》进行研究、修改；八是市六届人大法制委召开第二次全体委员会议，邀请了市人大教科文卫委、市文明办、市司法局、市文旅广体局有关负责同志列席，并根据常委会组成人员和专委会的审议意见以及社会各界的意见建议，对《条例（草案）》进行了统一审议，最终形成了《永州市文明行为促进条例（草案·二次审议稿）》（以下简称《条例（草案·二审稿）》）。4 月 22 日，市六届人大常委会第五次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。

## 二、修改的主要内容

### （一）关于条例的总体内容和框架结构

有常委会组成人员及征求意见中有单位和立法咨询专家提出，《条例（草案）》的整体结构、内容存在下列问题：一是对鼓励和倡导的文明行为、禁止的不文明行为规定不够全面，可以适当增加社区文明、乡村振兴、移风易俗、交通出行等方面的具体内容；二是文明行为涉及方方面面，哪些行为可以通过道德来约束，哪些行为应当通过立法来规范，需要进一步厘清；三是《条例（草案）》无法穷尽列举文明行为或者不文明行为，建议进一步梳理，找准我市的实际问题、突出问题，针对问题来设置条款；四是《条例（草案）》第二章和第三章条文设置比例结构不太合理，鼓励倡导性条款太多，义务责任性条款太少，会导致法规的约束力不够，建议完善；五是《条例（草案）》中的永州特色不够，建议进一步突出地方特色。

根据这些意见，考虑到我市文明程度的现状、存在的主要问题和目标要求等，法制委对《条例（草案）》进行了修改。一是厘清道德与法律边界，对第二章列举的“鼓励和倡导的文明行为”中，上位法已经明文禁止的行为，梳理归纳至第三章“禁止的不文明行为”并对其进行重点治理；二是适当的增加了环境卫生、社区文明、乡风文明、绿色健康生活、交通出行等内容；三是建立了治理清单制度，增加了第三章“禁止的不文明行为”中需要重点治理的不文明行为内容，并且对上位法没有相应行政处罚规定的内容，在法律责任部分新设了行政处罚；四是针对具体问题，进一步突出永州特色，增加了历史文化保护、非物质文化遗产的传承与保护、“酒文化”、圈地种菜、随意占道搭灵棚、养犬、物流配送企业以及互联网外卖企业、互联网共享交通工具运营企业的交通管理等内容。

## （二）关于文明行为的定义

征求意见中有单位和立法咨询专家提出，国家和省并无上位法或者政策文件对“文明行为”有明确定义，且《条例（草案）》的定义未精准界定“文明行为”的全部内涵与外延，建议删除。法制委研究认为，“文明行为”具有相对性，其内涵和外延处于发展变化中，通过对具体行为进行规制更为有效，没有必要再给出统一的抽象定义，因此删除了定义条款，并将有关内容合并调整至《条例（草案·二审稿）》第七条。

## （三）关于政府和部门职责

有常委会组成人员及征求意见中有单位提出，《条例（草案）》应进一步理顺层次，根据不同主体的性质明确各自职责；立法不能只约束普通公民，更应规范政府的行为，督促政府依法履职，建议明确政府及有关部门的促进保障职责。法制委采纳这些意见，将《条例（草案·二审稿）》第四条定为四款，分别明确市县两级人民政府、市县两级人民政府有关部门、乡镇和街道、村（居）民委员会的职责。并在第四章“促进和保障”中，专门增加一条规定市、县（市、区）人民政府及其有关部门在文明行为促进工作中应当履行和加强的促进保障职责。

## （四）关于对“鼓励的文明行为”的激励保障措施

征求意见中有单位和立法咨询专家提出，根据总则部分“奖励与惩戒相结合”的工作原则，对“鼓励的文明行为”应当对应增设具体的奖励、表彰或者保障措施条款。法制委研究认为，《湖南省见义勇为人员奖励和保护条例》《湖南省现场救护条例》《湖南省实施〈中华人民共和国献血法〉办法》《湖南省实施〈中华人民共和国慈善法〉若干规定》等上位法中，已经对各行为的申请、确认、奖励、帮助、生活保障、残疾保障、法律援助、安全保障等内容做了较为详细的规定，本条例不适宜再重复，因此删除了原第二十三条，在《条例（草案·二审稿）》第四章中做了制度性规定。

## （五）关于配套公共设施的保障

有常委会组成人员及征求意见中有单位和立法咨询专家提出，《条例（草案）》中规定的各类行为规范要落到实处、切实可行，相应的配套公共设施必须建设到位并确保正常使用。法制委研究认为，《条例（草案）》规定的部分文明行为可以依靠公民个人的自觉就能实现或者部分实现，但是有的文明行为必须具备健全的配套设施才能得到实施。因此，《条例（草案·二审稿）》第三十条专门增加了规定配套公共设施的保障条款。

## （六）关于参评荣誉限制

征求意见中有同志提出，《条例（草案）》第三十一条带有部门利益倾向，建议删除。法制委研究认为，《条例（草案）》第三十一条关于参评荣誉限制的内容，既没有上位法依据，也不符合实际，不具有可操作性，予以删除。

### （七）关于法律责任

有常委会组成人员及征求意见中有单位和立法咨询专家提出，《条例（草案）》第三章“禁止的不文明行为”中规定的内容，必须在第五章“法律责任”部分设定对应的处罚条款。法制委根据立法原则和技术规范要求，作出相应修改。一是对上位法已经明确规定了具体行政处罚条款的，没有必要再重复，采用衔接性的援引条款“法律、法规已有处罚规定的，从其规定”即可；二是在上位法未作规定的情况下，根据行政处罚法和我市实际，《条例（草案·二审稿）》对不即时清理犬只在公共区域排泄的粪便、在禁止吸烟场所（区域）吸烟、互联网共享交通工具运营企业未有效履行管理职责等行为新设了行政处罚。

此外，还根据有关方面提出的其他修改意见，按照逻辑严谨、表述规范的要求，对部分条文的文字也作了相应修改。相比《条例（草案）》，二审稿作了较大地修改。

以上报告连同《永州市文明行为促进条例（草案·二次审议稿）》，请予一并审议。

# 永州市文明行为促进条例

## （草案·二次审议稿）

### 目 录

第一章	总 则
第二章	鼓励和倡导的文明行为
第三章	禁止的不文明行为
第四章	促进与保障
第五章	法律责任
第六章	附 则

### 第一章 总 则

第一条【目的及依据】 为了培育和践行社会主义核心价值观，促进文明行为，提升公民文明素养和社会文明水平，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内的文明行为促进及其相关工作，适用本条例。

**第三条【工作原则】** 文明行为促进工作应当坚持法治与德治相结合、倡导与治理相结合、自律与他律相结合、政府主导与社会共治相结合、奖励与惩戒相结合的原则。

**第四条【协调机构】** 市、县（市、区）精神文明建设指导委员会统筹推进文明行为促进工作。

市、县（市、区）精神文明建设指导委员会工作机构具体负责文明行为促进工作的指导协调、督促检查等工作。

**第五条【政府和基层职责】** 市、县（市、区）人民政府应当将文明行为促进工作纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，所需经费由同级财政予以保障。

市、县（市、区）人民政府有关部门应当明确责任、积极配合，在各自职责范围内做好文明行为促进工作。

乡镇人民政府、街道办事处应当在职责范围内，落实各项文明行为促进措施。

村（居）民委员会应当发挥基层群众自治性组织作用，依法协助开展文明行为促进工作。

**第六条【支持参与、表率】** 国家机关、企业事业单位、社会团体、其他组织和公民应当支持、参与文明行为促进工作。

公职人员、人大代表、政协委员、先进模范、社会公众人物等应当在文明行为促进工作中发挥表率作用。

## 第二章 鼓励和倡导的文明行为

**第七条【总体要求】** 公民应当践行社会主义核心价值观，遵守法律法规，恪守社会主义道德要求，维护公序良俗，不断提升个人文明素养，推动新时代社会文明进步。

**第八条【鼓励的文明行为】** 鼓励下列文明行为：

- （一）见义勇为；
- （二）紧急现场救护；
- （三）志愿服务活动；
- （四）无偿献血，依法捐献造血干细胞、人体器官（组织）、遗体；
- （五）为需要报警、急救的人员拨打 110、119、120、122 等紧急求助电话，并提供必要帮助；
- （六）参与帮扶、济困、扶老、救孤、恤病、助残、优抚、赈灾等慈善公益活动；
- （七）其他鼓励的文明行为。

**第九条【环境卫生】** 倡导下列维护公共环境卫生行为：

(一) 保持个人卫生，在公共场所咳嗽、打喷嚏时遮掩口鼻，患有流行性感冒等传染性呼吸道疾病时佩戴口罩；

(二) 在非禁止吸烟场所（区域）吸烟（含电子烟）时合理避开他人；

(三) 保持公共厕所卫生，文明如厕。

**第十条【文明出行】** 倡导下列文明出行行为：

(一) 公共交通工具的驾驶人用语文明、服务规范，保持车辆干净整洁；

(二) 乘坐公共交通工具时，主动为老弱病残孕等需要帮助的乘客让座，不外放电子设备声音；

(三) 行人通过路口、横过道路时，不使用耳机听音乐、广播，不浏览手持电子设备；

(四) 合理、规范使用互联网共享交通工具。

**第十一条【公共秩序】** 倡导下列公共秩序文明行为：

(一) 着装得体，举止文明，不大声喧哗，不说粗话脏话；

(二) 乘坐电梯先出后进，上下楼梯靠右通行；

(三) 等候服务，依次排队；

(四) 在公共场所内控制手机、电脑等电子设备音量。

**第十二条【绿色健康生活】** 倡导下列绿色低碳、文明健康生活方式：

(一) 优先选择步行、骑车或者乘坐公共交通工具出行；

(二) 优先使用节能和可循环利用的产品，减少使用塑料制品和一次性用品，节约使用水、电、油、气等资源；

(三) 自觉参与垃圾减量，减少垃圾生成，支持垃圾资源化利用；

(四) 参加植树造林、护林、养绿护绿等活动；

(五) 参与全民阅读、全民普法、全民健身、全民科普等活动。

**第十三条【文明旅游】** 倡导下列文明旅游行为：

(一) 传承弘扬本土优秀历史文化，爱护市树、市花以及良好的生态环境；

(二) 遵守文明旅游公约，尊重文化传统、宗教信仰和风俗习惯；

(三) 遵守景区管理制度，爱护公共设施，维护景区环境。

**第十四条【文明餐饮】** 倡导下列文明餐饮行为：

(一) 节约粮食，适量点餐、取餐，践行“光盘行动”；

(二) 文明饮酒，不劝酒、拼酒、酗酒；

(三) 不在非用餐公共场所食用有刺激性气味的食物；

(四) 形成科学的饮食习惯和方式，多人聚餐时采用分餐制或者使用公勺、公筷。

**第十五条【网络文明】** 倡导下列网络文明行为：

- (一) 维护网络安全，遵守网络秩序；
- (二) 文明互动，理性表达，尊重他人权利；
- (三) 传播健康信息，拒绝网络暴力。

**第十六条【社区文明】** 倡导下列社区文明行为：

- (一) 遵守居（村）民公约、社区管理规约，配合社区工作者、物业服务企业依法依规开展服务和管理工作；
- (二) 邻里之间和睦相处，依法、友善处理矛盾纠纷；
- (三) 合理使用社区公共空间、设施、设备，文明晾晒；
- (四) 文明饲养宠物，不遗弃、虐待宠物。

**第十七条【乡风文明】** 倡导下列乡风文明行为：

- (一) 遵守村规民约，维护乡村良俗，乡邻和谐互助；
- (二) 保护乡村风貌，爱护环境卫生，保持房前屋后干净、整洁，圈养家畜家禽，及时清理畜禽粪便，及时清理和妥善处理生活污水、生活垃圾，使用卫生厕所；
- (三) 开展健康有益的文体娱乐活动，保护和传承盘王大歌、瑶族长鼓舞、祁剧、祁阳小调、湖南渔鼓（零陵渔鼓）、女书习俗、舜帝祭典等非物质文化遗产。

**第十八条【移风易俗】** 倡导下列移风易俗行为：

- (一) 婚（喜）事新办，丧事简办，文明、节俭，不攀比铺张；
- (二) 厚养薄葬，实施绿色生态殡葬，文明、环保祭祀；
- (三) 崇尚科学，远离邪教组织和封建迷信活动。

### 第三章 禁止的不文明行为

**第十九条【治理清单】** 对突出的不文明行为实行治理清单制度。清单的制定应当经过征求公众意见等程序，并向社会公布。

**第二十条【环境卫生】** 在公共环境卫生方面，重点治理下列不文明行为：

- (一) 乱丢烟头、果皮、纸屑、塑料袋等废弃物，乱吐口香糖、槟榔渣、甘蔗渣等食物残渣，随地吐痰、便溺；
- (二) 不按规定分类投放生活垃圾，随意倾倒、抛撒、堆放生活垃圾或者建筑垃圾，随意焚烧生活垃圾；
- (三) 乱排污水，违反规定在河道内洗涤、钓鱼、捕鱼、游泳；
- (四) 在禁止区域露天烧烤食品、燃放烟花爆竹，违规排放餐饮油烟；
- (五) 擅自在道路、树木、电杆、路灯杆等市政公用设施设备、公共场所涂写、刻画、挂置、张贴小广告或者传单等宣传品；



- (六) 擅自摆摊设点、占道经营；
- (七) 擅自占道搭建灵棚，或者在出殡沿途抛撒、焚烧冥纸等祭奠物品；
- (八) 毁损公共场所花草树木和绿化设施，占用公共绿地种菜；
- (九) 在禁止吸烟场所（区域）吸烟（含电子烟）；
- (十) 饲养犬只未按规定接种狂犬病疫苗，携带犬只出户时，未按规定佩戴犬牌并采取系犬绳等措施，不即时清理犬只在公共区域排泄的粪便；
- (十一) 非法买卖和食用野生动物及其制品；
- (十二) 不履行传染病防治相关义务，不主动配合执行预防、控制以及应急措施，不如实提供有关情况。

**第二十一条【交通出行】** 在交通出行方面，重点治理下列不文明行为：

- (一) 驾驶机动车不按规定使用安全带，拨打接听手持电话、观看电视或者视频，行经斑马线不礼让行人，不规范使用灯光、喇叭，不为执行紧急任务的军车、警车、消防车、救护车、工程救险车让行，随意变道、穿插和超车，违规载人、载物；
- (二) 驾驶非机动车不按规定佩戴头盔，不按照交通信号通行，不在非机动车道行驶，超速，逆行，乱穿马路，违规载人、载物，违规加装遮阳棚等影响交通安全的设施；
- (三) 行人不按照交通信号通行，乱穿马路，跨越、倚坐道路隔离设施，在机动车道内从事兜售商品、散发广告等非交通活动；
- (四) 从车辆中向外抛物；
- (五) 乘坐公共交通工具时，携带法律、法规禁止携带的物品和动物，妨碍驾驶人安全驾驶；
- (六) 擅自设置地锁、地桩等障碍物，妨碍他人公共停车泊位上停车；
- (七) 不按规定停放车辆，占用或者堵塞无障碍通道、人行道、公共汽车专用车道、消防通道、急救通道等；
- (八) 饮酒后驾驶机动车、电动自行车，醉酒后驾驶自行车、三轮车、残疾人机动轮椅车等非机动车；
- (九) 互联网共享交通工具运营企业向社会投放共享交通工具未有效履行管理职责，影响道路交通秩序。

**第二十二条【公共秩序】** 在公共秩序方面，重点治理下列不文明行为：

- (一) 从建筑物中抛掷物品；
- (二) 在公共场所开展商业促销、广场舞、打陀螺、唱歌、露天演出等活动，未采取有效措施造成噪声污染，干扰周围生活环境；
- (三) 以谩骂、起哄、喝倒彩等不文明方式扰乱文化、体育等大型群众性活动秩序；
- (四) 酒后在公共场所大吵大闹，寻衅滋事，打架斗殴；

(五) 以刻划、涂污或者其他方式损坏文物古迹、旅游设施。

**第二十三条【社区文明】** 在社区文明方面，重点治理下列不文明行为：

(一) 在居民小区公共区域乱搭乱建，在楼道、消防通道、安全出口等区域乱堆乱放；

(二) 占用居民小区公共区域、公用设施，在建筑物的露台、阳台、屋顶等公共空间种菜；

(三) 在禁止区域饲养家禽家畜；

(四) 擅自接拉电线为电动自行车充电，在高层民用建筑的公共门厅、疏散走道、楼梯间、安全出口处停放电动自行车或者为电动自行车充电；

(五) 进行室内装修活动，违反规定作业时间装修或者未采取有效措施造成噪声污染的。

**第二十四条【乡风文明】** 在乡风文明方面，重点治理下列不文明行为：

(一) 向路边、沟渠、河塘等公共场所或者区域随意丢弃病死畜禽尸体；

(二) 在承包耕地、场院、田间灌渠等地倾倒、弃置塑料泡沫、塑料袋、农药瓶、地膜等农业生产废弃物；

(三) 在禁止区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。

## 第四章 促进与保障

**第二十五条【文明创建活动】** 市、县（市、区）精神文明建设指导委员会及其工作机构，市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当完善文明行为促进的相关工作制度和机制，组织开展文明实践活动，提升全社会的文明意识，促进全社会文明行为习惯的养成。

鼓励开展文明城市、文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭等群众性精神文明创建活动，开展文明社区、文明窗口单位、文明集市、文明旅游风景区、文明餐饮店等创建活动，引导公民提高文明素养，对表现突出、成效显著的单位，按照有关规定予以表彰、奖励。

**第二十六条【表彰奖励制度】** 市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当建立健全道德模范、“永州好人”等先进人物的举荐、评选、表彰奖励、帮扶礼遇制度，广泛宣传先进人物的先进事迹和突出贡献，树立鲜明的时代价值取向。

鼓励国家机关、企业事业单位和其他组织评选、表彰、奖励其职工、成员的文明行为。

鼓励用人单位在同等条件下，优先录用或者聘用道德模范、身边好人、优秀志愿者等先进人物。

**第二十七条【自律自治规范】** 市、县（市、区）精神文明建设指导委员会及其工

作机构，市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当指导、支持基层自治组织、行业协会、住宅小区等，依法制定自律章程、服务规范、村规民约、业主公约等自律自治规范，推动相关单位、行业和基层文明行为促进工作。

**第二十八条【公共引导】** 国家机关、企业事业单位、社会团体等应当结合自身特点，制定单位内部文明行为促进措施，开展文明行为宣传、促进工作。

文化、旅游、银行、邮政、通信、医疗卫生、公共交通等窗口单位和服务行业应当将职业道德规范和优质服务标准纳入本行业文明行为规范，并进行公示；设立优待、禁烟、噪音控制等文明宣传告示牌；保障现役军人、残疾军人、消防救援人员等特殊人群依法享有公共服务优先权。

物流配送企业、互联网外卖企业、互联网共享交通工具运营企业应当建立企业交通安全管理制度，落实道路交通安全防范责任制度，制定本企业的文明交通行为守则，促进相关人员遵守交通秩序，文明出行。

**第二十九条【促进保障职责】** 市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当在各自职责范围内按照下列规定加强文明行为促进工作：

（一）各有关部门和单位应当落实普法责任制，建立综合整治工作机制，加强文明行为宣传教育，对治理的不文明行为进行重点监管、联合执法；

（二）文化行政主管部门应当引导公共文化活动，倡导文明行为，指导各类文化单位和组织以群众喜闻乐见的形式进行文明行为普及教育活动；

（三）教育行政主管部门和学校应当将文明行为教育纳入教学内容，防治校园欺凌、暴力，培育优良校风、教风、学风；

（四）民政行政主管部门应当加强志愿服务管理，推进婚俗和殡葬改革，倡导文明新风；

（五）公安机关、交通运输行政主管部门等应当加强交通管理和文明出行宣传，及时制止、查处交通违法行为；

（六）城市管理、生态环境、城乡建设、自然资源和规划等行政主管部门，应当对损害市容环境、市政基础设施、规划建设、生态环境、园林绿化等不文明行为加强监管，及时劝阻、有效制止，依法查处违法行为；

（七）农业农村行政主管部门、乡村振兴行政主管部门应当加强农业面源污染综合治理，加大农村人居环境治理力度，实施村庄清洁行动和绿化美化行动，全面推进乡村振兴；

（八）网络安全和信息化主管部门应当加强网络文明建设，完善互联网信息内容管理和监督机制，加强对网络不文明行为的监测，协助公安机关查处网络信息传播违法行为。

工会、共青团、妇联等群团组织应当组织开展具有群体特色的文明行为促进活动。

报刊、广播、电视、网络等媒体应当通过多种方式，积极宣传文明规范，报道文明行为先进模范，监督不文明行为，营造全社会鼓励和促进文明行为的良好氛围。

**第三十条【公共设施保障】** 市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当科学规划、合理设计，逐步完善下列公共设施的建设和管理：

- （一）公共交通场站、道路、桥梁、交通标志标线、电子监控等交通设施；
- （二）非机动车道、人行横道、过街天桥、地下通道、绿化照明、停车泊位、互联网共享交通工具停放区域、充电桩等市政设施；
- （三）盲道、坡道、残疾人停车位、电梯等无障碍设施；
- （四）公共厕所、垃圾存放清运、污水收集处理等环卫设施及其指示、标识牌；
- （五）爱心座椅、轮椅、母婴室、自动体外除颤仪（AED）、爱心服务点、志愿服务站等便民设施设备；
- （六）图书馆、博物馆、文化馆（站）、体育场馆、爱国主义教育基地等文化体育设施；
- （七）公园、广场、社区、居民区等场所的休闲健身娱乐设施；
- （八）商场、超市、农贸市场、智能快件箱等生活设施，合理规划店外售货、摆摊设点的时间节点和场地；
- （九）殡仪馆、城市公益性公墓、乡镇公益性公墓、农村集中安葬点、公益性骨灰安葬设施等基本殡葬公共服务设施；
- （十）社会主义核心价值观主题景观、文明行为引导标识、法治宣传栏和公益广告宣传等广告宣传设施；
- （十一）其他与文明行为促进工作相关的设施。

**第三十一条【劝导与投诉】** 任何单位和个人都有权劝阻、投诉、举报不文明行为，有权对文明行为促进工作进行监督，并提出批评和建议。

受理投诉、举报的有关部门应当向社会公开不文明行为投诉举报方式、受理程序和办结时限等，并向举报人、投诉人反馈处理结果，对举报人、投诉人的身份信息保密。

**第三十二条【禁止吸烟】** 禁止吸烟场所（区域）的经营者、管理者应当在醒目位置设置禁止吸烟标识、标牌，并对不文明吸烟行为予以劝阻；对不听劝阻的，可以拒绝提供有关服务。

**第三十三条【曝光机制】** 违反本条例规定应当受到行政处罚的，行政主管部门可以视情节轻重、社会影响程度在媒体上曝光行为人的不文明行为。

具体办法由市精神文明建设指导委员会工作机构会同有关部门另行制定。

## 第五章 法律责任

第三十四条【衔接性规定】 违反本条例规定的不文明行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十五条【犬只管理的罚则】 违反本条例第二十条第十项的规定，不即时清理犬只在公共区域排泄的粪便的，由城市管理部门责令改正；拒不改正的，处五十元以上二百元以下罚款。

第三十六条【互联网共享车辆管理的罚则】 违反本条例第二十一条第九项的规定，互联网共享交通工具运营企业向社会投放共享交通工具未有效履行管理职责，影响道路交通秩序的，由公安机关交通管理部门或者城市管理行政主管部门在各自的职权范围责令其改正；逾期不改正的，处二千元以上五千元以下罚款。

第三十七条【禁止吸烟的罚则】 违反本条例第二十条第九项的规定，在禁止吸烟场所（区域）吸烟的，由市、县（市、区）人民政府确定的行政执法主管部门责令改正；拒不改正的，处五十元罚款；情节严重的或者再次违反规定的，处以一百元以上二百元以下罚款。

违反本条例第三十二条的规定，禁止吸烟场所（区域）的经营者、管理者未设置明显的禁止吸烟标识、标牌，未对吸烟者予以劝阻的，由市、县（市、区）人民政府确定的行政执法主管部门责令改正；拒不改正的，处五百元以上二千元以下罚款。

第三十八条【对劝阻、投诉、举报者的保护】 对不文明行为的劝阻人、投诉人、举报人进行侮辱、殴打，违反治安管理法的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十九条【不履职行为规定】 相关部门及其工作人员在文明行为促进工作中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守或者有其他不履行、不正确履行职责行为的，由相应主管机关按照相关规定处理。

第四十条【社会服务机制】 因违反本条例规定，应当受到行政罚款处罚的，违法行为人可以向行政主管部门自愿申请参加与文明行为促进工作相关的社会服务，行政主管部门可以根据违法行为和社会服务岗位设置的实际情况，安排其参加相应的社会服务；违法行为人参加并完成相应的社会服务，经相关行政主管部门认定的，可以依法从轻、减轻或者不予行政处罚。

社会服务的具体实施办法，由市人民政府制定。

## 第六章 附 则

第四十一条【施行时间】 本条例自 年 月 日起施行。



# 市六届人大常委会第三次会议 出席、缺席人员名单

(共 41 人)

出 席 (38 人) :

艾可知	周小驹	吕 斌	李农妹	胡先荣	贺一夫	冯德校
龙飞凤	高守凯	王俊斌	王晨辉	王新绩	邓 洪	左雪飞
江拥军	严兴荣	李军平	杨胜贮	吴剑林	何 宁	何春明
张月惠	欧阳永衡	周 平	赵七秀	赵玉芳	赵国平	赵国平
钟敦北	贺永景	秦小国	唐月英	唐玲萍	唐修峰	蒋荣斌
雷 耸	廖云剑	熊忠东				

缺 席 (3 人) :

乐家茂 宋 晖 张 容