



# 永州市人民代表大会常务委员会 公 报

第 12 号（总第 231 号）

2023 年 8 月 24 日

## 目 录

市六届人大常委会第十二次会议议程·····	( 1 )
关于永州市 2023 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告·····唐富荣	( 2 )
关于 2022 年市级决算草案和 2023 年上半年预算执行情况的报告·····李群辉	( 8 )
关于 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告·····杨复权	( 15 )
永州市人民代表大会财政经济委员会关于 2022 年市级财政决算草案的审查结果报告·····	

.....	秦小国	(25)
永州市人民代表大会常务委员会关于批准 2022 年市级财政决算草案的决议.....		(28)
永州市第六届人民代表大会常务委员会公告(第 9 号).....		(28)
永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定.....		(29)
永州市人大财政经济委员会关于提请审议《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定(草案)》的议案.....		(38)
关于《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定(草案)》的说明.....		(39)
永州市市属非行政区预算审查监督暂行办法.....		(42)
永州市人大财政经济委员会《关于永州市市属非行政区预算审查监督暂行办法(草案)》的说明.....	秦小国	(45)
永州市野外用火管理若干规定(草案).....		(48)
永州市人民政府关于提请审议《永州市野外用火管理若干规定(草案)》的议案.....		(50)
关于《永州市野外用火管理若干规定(草案)》的起草情况说明.....	雷安术	(51)
关于《永州市野外用火管理若干规定(草案)》审议意见的报告.....	唐修峰	(55)
永州市网格化服务管理规定(草案).....		(58)
市人大法制委员会关于《永州市网格化服务管理规定(草案)》修改情况的汇报.....		(60)
.....	杨胜贮	(60)
关于全市农田水利建设情况专项报告.....	黄保平	(62)
关于中医药“一法一办法”贯彻落实情况的报告.....	肖质彬	(67)
关于检查《中华人民共和国中医药法》《湖南省实施<中华人民共和国中医药法>办法》实施情况的报告.....		(71)
永州市人民代表大会常务委员会任命名单.....		(79)
市六届人大常委会第十二次会议出席、缺席人员名单.....		(80)

# 市六届人大常委会第十二次会议议程

一、听取和审议市人民政府关于永州市 2023 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；

二、听取和审议市人民政府关于 2022 年市级决算草案和 2023 年上半年预算执行情况的报告，审查和批准 2022 年市级决算；

三、听取和审议市人民政府关于 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告；

四、审议市人大财经委关于提请审议《永州市人大常委会关于加强经济工作监督的决定（草案）》的议案；

五、审议和表决《永州市市属非行政区预算审查监督暂行办法（草案）》；

六、听取和审议市人民政府关于提请审议《永州市野外用火管理若干规定（草案）》的议案及说明；

七、审议《永州市网格化服务管理规定（草案·二次审议稿）》；

八、听取和审议市人民政府关于全市农田水利建设情况专项报告；

九、听取和审议市人民政府关于实施《中华人民共和国中医药法》《湖南省实施〈中华人民共和国中医药法〉办法》情况的报告；

十、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国中医药法》《湖南省实施〈中华人民共和国中医药法〉办法》实施情况的报告；

十一、人事事项。

# 关于 2023 年上半年国民经济和社会发展规划 执行情况的报告

——2023 年 8 月 24 日在市六届人大常委会第十二次会议上

市发展和改革委员会主任 唐富荣

各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现就我市上半年国民经济和社会发展规划执行情况报告如下，请予审议。

## 一、上半年经济社会发展计划执行情况

今年以来，全市深入学习贯彻党的二十大精神和中央、省委、市委决策部署，牢牢把握高质量发展这个首要任务，全面落实“三高四新”美好蓝图，锚定在全省版图中增加永州分量的目标，牢牢把握六大战略支点，奋力打好“发展六仗”，扎实推进六个“十大项目”，着力稳增长、稳就业、稳物价。上半年，全市经济运行呈现“稳中有进、趋势向好”的态势，全市地区生产总值增长 3.8%，排全省第 4 位；规模工业增加值增长 0.9%，固定资产投资增长下降 2.8%，社会消费品零售总额增长 2.2%，外贸进出口总额增长 34.7%，地方财政收入增长 5.6%，城乡居民人均可支配收入分别增长 4.9%、6.7%。

1. “发展六仗”成效明显。将打好“发展六仗”作为工作主抓手，着力建立“四个体系”，创新实施“六抓六比”工作机制，大力实施“三送三解三优”“千名干部联千企”系列行动。经济增长主动仗、科技创新攻坚仗走在全省前列，上半年经济增速排全省前列，我市打好“发展六仗”典型经验被省里专报推介。技术合同成交额、科技型中小企业入库目标完成率排全省第一。营商环境改革先进经验数量位居全省第二。政府债务等风险有效防范化解，守住了安全底线。安全生产翻身仗、重点民生保障仗分别排全省第一、第四。

2. 产业建设蓄势聚能。深入推进“千百十”工程和“智赋万企”行动，工业投资增长 37%，其中制造业投资增长 17.5%。工业实缴税金增长 138.8%。祁阳轻纺制鞋—纺织工业等 5 个产业集群在全省竞赛中胜出，数量排全省第二。全面落实粮食安全党政同责，完成粮食播栽 727.8 万亩，占全年的 99.7%。深入实施蔬菜出口“百亿工程”，

出口蔬菜和菌菇的数量、货值分别占全省的 98.3%、98.7%。出栏生猪 403.6 万头，增长 2.0%。上半年农林牧渔总产值增长 4.4%、排全省第一位。举办 100 余场形式多样的促销活动，推动消费加快恢复。规模以上服务业营业收入增长 13.0%、排全省第三位。上半年接待游客总人数、旅游综合收入分别增长 48.1%、49.8%。

3.项目投资加速加力。建立“1+4+N”三个层次的专班体系，实行“云平台”调度，完善重点项目推进红、黄、绿“三色”管理机制，40 个省重点项目、370 个市重点项目分别完成年度投资计划的 54.5%、53.5%，实现“双过半”任务。产业投资增长 15.7%、排全省第 3 位。举行 3 次集中开工签约活动，开工项目 228 个，总投资 798 亿元；签约项目 191 个，总投资 577.5 亿元。六个“十大项目”总体达到时序进度。衡永、永零、永新、零道高速、永州陆港等项目加快推进，邵永铁路可研获批即将开工，永清广高铁完成可研编制和现场勘测，永州获批国家骨干冷链物流基地。扎实开展新能源项目建设攻坚月行动，全市能源项目投资增长 109%，风电光伏、电化学储能项目已核准（备案）105 个、用地用林等前期手续办理 197 个，总数均排全省第一。争取中央预算内投资 6.9 亿元，新增专项债券限额 105.2 亿元。

4.发展动能不断积聚。积极推进科技创新。十大科技创新项目完成投资占年度计划的 67.96%。新增国省专精特新企业 108 家，省级制造业单项冠军 6 家。科技型中小企业入库 1316 家。完成技术合同成交额 80.18 亿元，占年度任务的 69.72%。大力培育新兴产业。围绕新能源、锂资源、稀土新材料等产业，全力推进湖南南部新能源基地、湖南稀土新材料产业园和永州离子型稀土产业示范基地建设。锦络电子、运达风电、湘源锡矿、稀土分离加工、142 万千瓦风电光伏等重点产业项目合计完成投资 27.5 亿元。加快建设“五好”园区。全市园区规模工业增加值增长 2.5%、排同类市州第一，规模工业用工人数净增 6129 人、较去年底增长 6.31%，新开工、竣工投资 5000 万元以上重大项目 176 个、27 个。园区批而未供、闲置用地、低效（空闲）用地处置率分别为 72%、99.95%、65%。

5.改革开放深度发力。重点领域改革加快推进。全市 109 家国有企业闲置资产清查工作已完成，实现“三资”盘活综合效益 153.53 亿元，其中上缴国库收入 45.63 亿元，在省政府第二次全会上获通报表扬。“湘易办”全市上线服务事项 700 项，提前完成目标任务。对外开放程度不断扩大。“湘商回归”新注册项目 56 个，累计到位资金实现 288.49 亿元；引进三类 500 强企业投资项目 14 个，引进资金 167.14 亿元。外贸进出口总值 264.1 亿元、增长 34.7%，分别排全省第 5 位、第 4 位。对非州、东

盟贸易额分别增长 380.4%、162.1%。营商环境持续优化。建立优化营商环境市长季调度机制，帮助 500 余家企业解决实际困难。全面落实“稳增长 20 条”政策措施，新增减税降费及退税缓费超过 4 亿元。累计发放再贷款 18.9 亿元，制造业贷款增长 15.9%，普惠小微贷款增长 25.6%。全市净增经营主体 2.6 万户。

6. 社会民生持续改善。就业形势总体稳定。全市新增城镇就业 3.3 万人、农村劳动力转移就业 3.1 万人，年度任务完成过半。社会保障持续完善。全市基本养老、工伤和失业保险参保人数分别达到 418.4 万人、46.83 万人和 33.84 万人，分别完成目标任务的 99.22%、96.02%、98.73%。教育医疗水平提升。建设城区公办幼儿园学位 4116 个，完成率 82.32%，50 所农村教学点优化提质项目完成率 80%，中等职业学校办学条件达标率 84.6%。高考本科上线人数和高分人数实现“双增长”。启动建设 23 个县域医疗卫生副中心，全市 ICU 床位由 559 张增至 1208 张，可转换 ICU 床位 1054 张。城乡区域协调发展。新建供水管网 84.97 公里、市政雨污水管 34 公里，改造燃气管网 178.4 公里。天然气长输管线广西支干线、邵永支线即将竣工。大力推进乡村振兴，全市脱贫人口务工就业 29.9 万人，完成省指导任务的 112.4%。创建市级和美湘村 52 个。生态环境不断改善。中心城区空气质量优良率排全省第四，国考断面水质优良率三类以上比例为 100%。污染防治攻坚战“夏季攻势”省定任务完成率 83.6%。社会大局安全稳定。落实安全生产十五条硬措施，全市生产安全事故起数、死亡人数分别下降 59.6%、62.9%，亡人道路交通事故下降 23.8%。全市完成隐性债务累计化解任务的 93.1%，其中市本级提前完成隐债累计化解任务。实施“一楼一策”，全市 52 个保交楼项目全部复工复产，交付房屋 9710 套，总交付率为 58%，居全省前列。

总体看，上半年全市国民经济和社会发展规划执行情况较好，年初确定的各项约束性指标正在按时序推进，主要预期性经济指标增幅在全省排位靠前。今年以来，按照国家“有责修数”的要求，我们全力推动高质量发展，着力挤干水分、做实当期，去年的基数没能及时调整到位，导致部分经济指标增速未能反应出经济运行的真实情况，我市的地区生产总值、规模工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额、地方一般公共预算收入、居民人均可支配收入等预期性指标与年初计划存在差距。主要存在以下困难问题：一是经济下行压力大。上半年新增“四上”单位 88 个，退库 218 个，净增数-130 个，其中规工净减少 77 个；批零住餐“四上”单位退库 59 家，净减少 25 家，经济增长面临较大压力。二是企业运行困难。全市 1241 家规工企业中，有 472 家产值同比下降，下降面为 38.0%。受原材料价格、人工成本上涨、订单不足、

社保新政等因素影响，医药制造业、制鞋业、木材加工业等6成行业利润总额下降。三是投资增幅下滑。上半年统计在库施工项目个数981个、同比下降24.8%，新开工项目310个、同比下降44.8%。国有投资下降34.3%、民生工程投资下降37.4%、涉农项目投资下降34.2%、基础设施投资下降33.2%、房地产开发投资下降4%。四是大宗消费下降。汽车、服装鞋帽、机电产品等商品零售额同比下降19.0%、23.5%、32.9%，商品房销售面积同比下降20.1%。五是部分领域风险加大。财政“三保”、政府债务化解、房地产等方面存在风险隐患。我市“保工资”预算安排支出占地方一般公共预算收入的98.6%。

下半年，我市经济回升好转的发展环境总体有利，主要表现在：宏观政策效应逐步显现。随着国家积极的财政政策、偏宽松的货币政策，支持民营经济发展28条、恢复和扩大消费20条、提振工业经济18条、外商投资环境等一系列政策措施落地见效，地方政府专项债将会加快发行使用，必将带动我市经济增长。发展趋势向好韧性强劲。上半年，我市地区生产总值增速在全省排位处于中上水平，农业总产值增速排全省第一，发挥了“压舱石”作用；进出口总额加速增长，工业用电量同比增长6.8%，规模以上工业企业增值税增长3.5%，高质量发展扎实推进，产业升级厚积薄发，为下半年取得较好成绩打下了良好基础。重大项目企业形成有力支撑。7个化学储能项目已经竣工投产，18个风电光伏项目、江华湾水源、双牌天子山抽水蓄能等项目即将开工，将为新能源产业带来较大增量。邵永铁路即将全面开工，有力带动促进投资增长。零陵卷烟厂、永州电厂可继续发挥支撑作用。紫金锂业、百信锰业、盛煜新材料、鲁丽木业、顺络电子、运达风电等重大项目将陆续投产达产，对全市经济发展形成有力支撑和拉动作用。同时，随着主题教育深入开展，进一步激发全市干事创业的热情和干劲，抓发展的合力不断加强。综上，我们认为下半年全市经济回稳向好有基础、有支撑、有潜力。

## 二、下半年工作打算

下半年，我们将按照中央、省委和市委的决策部署，牢牢把握六大战略支点，全力打好“发展六仗”，强化运行调度和政策对接，着力扩大内需、提振信心、防范风险，不断推动经济运行持续好转。

1.全力抓产业强实体。加快传统产业转型升级，做大做强存量企业。大力推进“智赋永企”行动，推进“设备换芯、生产换线、机器换人”，年内新增智能制造企业30家，省级“数字新基建”标志性项目实现“零”的突破。培育打造新能源、锂资源、

稀土新材料三大新兴产业，加快推进已获批的风电光伏项目、紫金锂矿项目、湖南稀土新材料产业园建设，推动早日投产达效。持续深化“五好”园区建设，重点统筹推进永州经开区、永州陆港、湖南稀土新材料产业园、永州（东安）特种制造基地四大平台建设。稳定农业生产，严格落实粮食安全党政同责，抓好粮食生产收购和蔬菜产能培育。稳定生猪产能，实现全年出栏 800 万头目标，努力把永州温氏打造成 50 亿元企业。推动上海熙可与果秀公司深度合作，延长果蔬加工产业链条。加快乡村振兴，促进农民增收。

2.聚力抓项目扩投资。严格落实“五未清单”管理，推动集中签约项目、“湘商回归”项目、中非经贸博览会签约项目加快落地。持续抓好省市重点项目建设，坚持分类推进，早日达产达效。加强调度督导，加快项目入统，形成“储备一批、开工一批、推进一批、竣工一批”的项目建设格局。加快专项债项目、中央预算内项目的实施和资金支付，围绕产业项目及园区、新能源项目、新型基础设施建设谋划储备一批项目，更好发挥政府投资的杠杆撬动作用。推动邵永铁路项目年内全线实质开工。推动江华湾水源、双牌天子山抽水蓄能和天然气调峰发电项目尽快开工，全力争取永州电厂二期工程建设指标，力争永清广高铁纳入国家中长期铁路网规划修编。推动永州国际农产品智慧冷链物流商贸中心、鲁丽木业、玄烨科技、锦络电子、运达风电等项目建设投产。落实支持民间投资的各项政策举措，大力激发民间投资。

3.奋力促消费扩内需。抓住暑假、国庆等消费旺季，挖掘自身优势，办节会、搞活动，做旺消费市场。大力开展重庆啤酒节、夏秋冬季车展、“双 11”家装家电消费节、第三届房博会等活动。围绕汽车、家电等大宗消费品的复苏，开展汽车以旧换新、汽车贷款购车贴息试点，持续推动家电下乡。加快新能源汽车充电基础设施建设，打造特色消费集聚区，培育新的消费热点和限上商贸企业。瞄准大湾区、长株潭，深入开展引客游永行动。加快湘江西路体育公园、永州潇湘文化旅游度假区建设，抓好九嶷山旅游区创建国家 5A 景区工作。

4.深化改革开放添活力。着力抓好国资国企、投融资体制、财税体制、综合行政执法体制等重点领域改革。持续优化营商环境，加大“放管服”改革力度，深化“一件事一次办”“一照通”“园区放权赋能”“工程项目审批制度改革”“中小微企业融资贷款改革”等一批改革举措。精准落实“民营经济 28 条”和“稳增长 20 条”政策措施，全力破解企业融资、用工、用地等要素保障难题。坚持“向南向海向外”发展，开拓永州陆港新领域，加快推进出口监管仓、进口保税仓建设。全力做好深圳制

造业招商推介、蓝山皮具箱包博览会等重大招商引资活动，扎实推进产业链招商、特色产业招商、商会招商和湘商回归等，力争新注册湘商项目 90 个、累计到位资金 300 亿元，实际使用外资 3750 万美元。继续推进“蔬菜出口百亿工程”，加快蔬菜出口集散中心建设，推进蔬菜直供香港试点。

5.保障和改善民生增福祉。落实就业优先。着力稳定重点群体就业，深入实施外出务工人员服务工程，对登记失业青年和 2023 届离校未就业高校毕业生开展实名服务，对前期摸排的 3146 名脱贫家庭、低保家庭、零就业家庭以及有残疾的困难高校毕业生，落实好帮扶举措。办好社会事业。加快教育高质量发展。推进乡镇标准化寄宿制学校建设，全面完成农村教学点优化提质工作。加快县域普通高中“徐特立项目”建设。深入推进医药卫生体制改革，推进紧密型县域医共体、紧密型城市医疗集团、乡村卫生服务一体化建设。聚焦“一老一小”，提升养老育幼服务水平。加快城乡建设。推进湘江东路、湘江西路等十大城市建设项目。落实“一县一策”，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设。推动特色小镇健康发展。建设美丽乡村，统筹乡村基础设施和公共服务布局，深入推进农村人居环境整治提升工程。抓好生态环境治理。扎实推进大气污染防治“九大攻坚行动”、水质提升“七大专项治理行动”、污染防治攻坚战“夏季攻势”。确保全域空气质量二级达标，水质优良率达 100%，水质排名全国前列、全省第一。

6.统筹发展和安全防风险。化解债务风险。加大存量债务处置力度，严防“三保”政策违规提标扩面，守住“三保”和债务风险底线。积极探索“资产覆盖债务”“收入覆盖支出”，加快平台公司市场化转型。化解金融风险。完善非法金融监测预警机制，严厉打击非法吸收公众存款、集资诈骗、无证经营等非法金融行动，推动风险隐患“清仓见底”，维护社会稳定。化解房地产风险。全力做好“保交楼”工作，及时交付 52 个保交楼项目及 9 个非专项借款风险项目，加快 224 个在建在售项目预售资金监管账户清理。严防其他风险。保持联防联控机制，积极管控疫情风险。预防极端天气风险，做好防灾减灾准备。

我们将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在市委、市政府的正确领导下，在市人大及常委会的监督支持下，坚持稳中求进工作总基调，发扬“三叮”精神保持“三干”作风，锚定做大永州在全省的分量，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，以实干实绩向党和人民交上满意答卷！

# 关于 2022 年市级决算草案和 2023 年上半年 预算执行情况的报告

——2023 年 8 月 24 日在市六届人大常委会第十二次会议上

市财政局局长 李群辉

各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现报告 2022 年全市及市级决算和 2023 年上半年预算执行情况，请予审查。

## 一、2022 年全市及市级财政决算情况

2022 年，在市委、市政府的坚强领导下，在市人大、市政协的监督指导下，全市财政系统志不求易、事不避难，全力支持全市经济社会平稳健康发展，较好地完成了各项预期目标。

### （一）全市财政收支决算情况

1.一般公共预算收支决算情况。2022 年，全市一般公共预算收入 158.58 亿元，上级补助收入 337.39 亿元，债务（转贷）收入 72.02 亿元，上年结余 32.9 亿元，动用预算稳定调节基金 1.38 亿元，调入资金 26.23 亿元，收入总计 628.5 亿元；一般公共预算支出 524.79 亿元，上解上级支出 13.67 亿元，债务还本支出 50.39 亿元，安排预算稳定调节基金 4.34 亿元，支出总计 593.19 亿元；收支相抵，年终结余 35.31 亿元，其中结转下年支出 35.31 亿元。

2.政府性基金决算情况。2022 年，全市政府性基金收入 270.17 亿元，上级补助收入 5.36 亿元，上年结余 11.34 亿元，调入资金 0.03 亿元，债务（转贷）收入 106.31 亿元，收入总计 393.21 亿元；政府性基金支出 365.74 亿元，上解上级支出 0.09 亿元，调出资金 19.7 亿元，支出总计 385.53 亿元；收支相抵，年终结余 7.68 亿元。

3.国有资本经营决算情况。2022 年，全市国有资本经营收入 2.45 亿元，上级补助收入 0.03 亿元，上年结余 0.06 亿元，收入总计 2.54 亿元；国有资本经营支出 0.14 亿元，调出资金 2.32 亿元，支出总计 2.46 亿元；收支相抵，年终结余 0.08 亿元。

4.社会保险基金收支决算情况。2022 年，全市社会保险基金收入 130.55 亿元。其中：社会保险费收入 67.3 亿元，利息收入 0.9 亿元，财政补贴收入 60.3 亿元，转移收

入 1.58 亿元，其他收入 0.43 亿元。社会保险基金支出 118.95 亿元。收支相抵，当年收支结余 11.6 亿元。年末滚存结余 126.28 亿元。

5.政府债务情况。省财政厅核定我市 2022 年政府债务限额 765.4 亿元，较 2021 年新增 127.72 亿元。截至 2022 年底，全市地方政府债务余额 757.32 亿元，控制在法定政府债务限额以内，政府债务风险总体可控。

## （二）市本级财政收支决算情况

1.一般公共预算收支决算情况。2022 年，市本级一般公共预算收入 26.23 亿元，上级补助收入 26.11 亿元，债务（转贷）收入 11.57 亿元，上年结余 17.36 亿元，调入资金 2.24 亿元，收入总计 83.51 亿元；一般公共预算支出 53.96 亿元，上解上级支出 3.99 亿元，债务还本支出 7.52 亿元，安排预算稳定调节基金 0.93 亿元，支出总计 66.4 亿元；收支相抵，年终结余 17.11 亿元，其中结转下年支出 17.11 亿元。

2.政府性基金决算情况。2022 年，市本级政府性基金收入 82.2 亿元，上级补助收入 0.7 亿元，上年结余 5.42 亿元，债务（转贷）收入 25.55 亿元，收入总计 113.87 亿元；政府性基金支出 109.65 亿元，上解上级支出 0.02 亿元，调出资金 0.29 亿元，支出总计 109.96 亿元；收支相抵，年终结余 3.91 亿元。

3.国有资本经营决算情况。2022 年，市本级国有资本经营预算收入 36 万元；国有资本经营预算支出 0 元；收支相抵，年终结余 36 万元。

4.社会保险基金收支决算情况。2022 年，市本级社会保险基金收入 73.14 亿元。其中：社会保险费收入 38.49 亿元，利息收入 0.73 亿元，财政补贴收入 33.08 亿元，转移收入 0.53 亿元，其他收入 0.27 亿元。社会保险基金支出 68.28 亿元。收支相抵，当年收支结余 4.86 亿元。年末滚存结余 74.2 亿元。

5.政府债务情况。省财政厅核定我市本级 2022 年政府债务限额 216.55 亿元，较 2021 年新增 38.53 亿元。截至 2022 年底，市本级地方政府债务余额 214.27 亿元，控制在法定政府债务限额以内，政府债务风险总体可控。

6.“三公”经费情况。2022 年，市本级行政事业单位“三公”经费支出 3402.2 万元，比预算数（3690.74 万元）减少 288.54 万元。其中：因公出国（境）经费 0 万元、减少 1 万元；公务用车运行及购置费 2737.87 万元、减少 96.46 万元；公务接待费 664.33 万元、减少 191.08 万元。

7.预算绩效管理情况。市委、市政府高规格出台《永州市预算绩效管理实施办法》，预算绩效目标编制延伸至政府性基金预算、社会保险基金和国有资本经营预算，基本

建立覆盖“四本预算”的预算绩效管理体系。文化生态旅游产业发展资金、公共信息化运维资金等 11 个专项资金绩效目标与预算同步报人大审查批复，开展全过程预算绩效管理。有效借助外力、充分发挥内力，对 36 个项目开展财政资金重点绩效运行监控及评价，涉及预算金额达 25.2 亿元，持续延伸政府性基金、国有资本经营、政府和社会资本合作（PPP）、政府专项债券、政府采购等项目重点绩效评价，积极推动财审联动机制落实落地，着力构建信息共享、工作共推、整改共促、成果共用的财审良性互动。选取部分重大政府投资项目开展事前绩效评估，将财政承受能力和事前绩效评估作为必要前置审查环节，探索改进项目预算管理模式。从决算情况来看，大部分专项资金和项目都较好完成了绩效目标，发挥了既定政策功效，但有部分在绩效目标实现、资金分配审核、项目执行进度、资金使用管理等方面还存在问题，我们已及时将问题反馈给主管部门及项目实施单位，提出了明确的整改要求和时限，并据此真金白银运用绩效评价结果，核减调整 2023 年市本级预算资金安排约 1 亿元，其中核减公共服务信息化运维专项资金 5500 万元。

## 二、2022 年预算执行效果及落实市人大决议情况

2022 年，我们全面贯彻落实中央、省、市决策部署，按照市人大有关决议要求和财政经济委员会审查意见，突出问题导向和目标导向，认真抓好贯彻落实，全力支持全市经济社会平稳健康发展。

（一）在增财力培后劲上坚决有力，财政收入稳步增长。深入实施财源建设工程，下好先手棋、打好主动战，在推动产业集群发展、狠抓项目招引、推进骨干税源企业培育计划等方面大力开源。建立健全财税定期会商制度，充分利用综合治税平台，及时共享涉税信息，完善补齐征管短板，财政收入“水涨船高”。2022 年，全市全口径税收（扣除留抵退税等因素后）完成 184.14 亿元、增长 5.09%，省级及以上园区亩均税收实现 11.86 万元、同比增长 3.8%，税收 200 万元（含）以上骨干税源企业达到 862 户，永州被评为全省财源建设综合评价表现突出的地区。全市地方收入、地方税收的增幅均排全省第 3 位，收入质量排全省市州第 5 位。

（二）在减负担稳大盘上积极有为，助企纾困精准有力。坚持以经济建设为中心，以“取乎其上”的坚定决心，加快实施留抵退税等组合式税费支持政策，以真金白银激发市场活力，助力稳住经济发展预期。2022 年，为各类市场主体减轻税费负担和增加现金流 36.6 亿元，其中办理留抵退税 20.13 亿元，落实新增减税降费政策 10.35 亿元，办理“五税两费”缓缴 5.95 亿元，惠及纳税人缴费人 12.4 万人次。新增政府性

融资担保贷款 33 亿元、发放创业担保贷款 5.71 亿元、减免国有房屋租金 3247 万元，支持全市 7271 个市场主体创新创业、经营壮大。衔接中央财政设备更新改造贷款贴息备选项目 21 个，有效支持全市现代产业发展和重点项目建设。

（三）在调结构优支出上平稳有序，民生保障托稳兜牢。以财政“力度”体现财政“温度”，统筹更多财政资金解决民生关切。2022 年，全市民生支出 413.79 亿元，占全市财政总支出的 78.86%，各项重点支出都得到较好保障。普惠性幼儿园、义务教育、公办普通高中生均公用经费等均提高 100 元。全市政策性农业险种达到 22 个，7 个产粮大县全部实施水稻完全成本保险。加大公共就业服务能力建设投入，努力缓解“就业难”“招工难”结构性矛盾。众筹建成市方舱医院，全市常住人口基本医保参保率达 104.6%，城乡最低生活保障标准分别提高到 600 元/月、4600 元/年。支持博物馆、纪念馆、体育场馆等向社会免费或低收费开放。

（四）在防风险守底线上可控有效，债务化解步履坚实。牢固树立风险意识和底线思维，坚持防风险与促发展并重，债务管理工作继续走在全省前列，综合债务率、隐性债务、综合融资成本、非标占比、风险预警地区数量实现“五降”。2022 年，全市化解隐性债务累计完成报中央备案化债任务的 116.01%，其中市本级 138.93%，8% 以上存量高息债务全部清零，未出现债务舆情和刚兑产品爆雷等风险事件。全市共争取到专项债券资金 106.31 亿元、发行项目 77 个，新增额度较 2021 年增加 12.33 亿元、占全省 7.3%。平台公司新注入资产资源价值 96.5 亿元，实现经营性收入 22.6 亿元，县级平台公司 AA 级资质年内达到 8 家，市属平台公司主体信用 AA+ 评级实现破零。

（五）在严监管提效能上与时俱进，管理改革推陈出新。以问题为导向，向改革要动力，持续深化预算管理制度改革。市本级完善财政资金统筹办法，大力清理代管户和预算单位实有账户，盘活低效资金 4400 万元，回收“趴账”资金 9300 万元。市委、市政府出台预算绩效管理实施办法，市本级对 20 个支出项目开展重点绩效评价和重点绩效监控，通过预算调减、专项核减等方式节约财政资金近 1 亿元。争取到预算管理一体化建设 9 项系统整合试点，全辖区非税收入电子缴款书试运行提前上线，所辖 3 个非行政区一体化系统全面准时上线。实施常态化财政资金直达机制，直达资金分配进度、支出进度分别达到 98.8%、91.2%。

总的来看，2022 年全市财政运行整体平稳有序，推动全

市稳增长、防风险、保民生取得积极进展，但也存在较多不稳定不确定不安全因素：财政收支矛盾更加突出、财政运行“两难”“多难”工作明显增多、政府债务风

险依然压头等。面对这些问题，我们将紧紧围绕“加力提效”这个关键词，统筹当前与长远、需要和可能、效率与公平、发展与安全，通过持续提升现代财政治理效能，逐步加以解决。

### 三、2023 年上半年预算执行情况

#### （一）一般公共预算

1.全市情况。1-6 月，全市地方一般公共预算收入完成 91.74 亿元，增长 5.6%。其中：地方税收 58.07 亿元，增长 3.5%；非税收入 33.67 亿元，增长 9.5%。全市共争取到上级一般性转移支付和专项转移支付收入 287.62 亿元，为上年全年总额（327.3 亿元）的 87.88%，增长 4.2%。

全市一般公共预算支出 279.08 亿元，增长 3.4%。与民生相关的支出 219.51 亿元，占总支出的比重为 78.65%。

2.市本级情况。1-6 月，市本级地方一般公共预算收入完成 14.11 亿元，增长 19.4%。其中：地方税收 6.97 亿元，增长 2.2%；非税收入 7.14 亿元，增长 43%。市本级共争取到上级一般性转移支付和专项转移支付收入 79.76 亿元，为上年全年总额（73.48 亿元）的 108.55%，增长 38.04%，主要是 2023 年城乡居民医保中央及省级补助部分金额 25.68 亿元全部下达至市本级，未分解到县市区。

市本级一般公共预算支出 29.28 亿元，增长 25.5%。与民生相关的支出 20.99 亿元，占总支出的比重为 71.7%。

3.金洞管理区情况。1-6 月，金洞管理区地方一般公共预算收入完成 0.36 亿元，增长 11.5%。其中：地方税收 0.24 亿元，增长 14.1%；非税收入 0.12 亿元，增长 6.8%。金洞管理区共争取到上级一般性转移支付和专项转移支付收入 2.21 亿元，为上年全年总额（3.35 亿元）的 65.97%，下降 7.68%。

金洞管理区一般公共预算支出 2.47 亿元，增长 8.9%。与民生相关的支出 0.99 亿元，占总支出的比重为 39.96%。

4.回龙圩管理区情况。1-6 月，回龙圩管理区地方一般公共预算收入完成 0.22 亿元，下降 2%。其中：地方税收 0.07 亿元，下降 34.7%；非税收入 0.15 亿元，增长 29.3%。回龙圩管理区共争取到上级一般性转移支付和专项转移支付收入 1.21 亿元，为上年全年总额（1.85 亿元）的 65.41%，增长 5.75%。

回龙圩管理区一般公共预算支出 1.57 亿元，增长 13.3%。与民生相关的支出 1 亿元，占总支出的比重为 63.53%。

5.经开区情况。1-6月,经开区地方一般公共预算收入完成3.36亿元,增长44.7%。其中:地方税收2.69亿元,增长20.3%;非税收入0.67亿元,增长667.3%。经开区共争取到上级一般性转移支付和专项转移支付收入0.59亿元,为上年全年总额(1.36亿元)的43.38%,增长25.91%。

经开区一般公共预算支出2.04亿元,下降21.2%。与民生相关的支出0.57亿元,占总支出的比重为27.77%。

## (二) 其他三本预算

1.政府性基金预算方面。全市收入34.94亿元、下降31.51%,其中:市本级收入1.53亿元、下降30.38%,金洞管理区收入为0,回龙圩管理区收入0.02亿元、增长1730.77%,经开区收入0.9亿元、下降55.83%;全市支出88.35亿元、下降30.41%,其中:市本级支出5.94亿元、下降71.92%,金洞管理区支出0.26亿元、增长214.37%,回龙圩管理区支出0.02亿元、下降75.66%,经开区支出8.88亿元、增长60.69%。

2.国有资本经营预算方面。全市收入4216万元、增长1358.8%,主要金洞林场木材销售、东安县自来水公司资产转让等新增收入较多,其中:市本级收入102万元,金洞管理区收入2800万元,回龙圩管理区、经开区收入均为0;全市支出189万元、增长26%,其中:市本级、金洞管理区、回龙圩管理区、经开区支出均为0。

3.社保基金预算方面。全市收入83.11亿元、增长5.53%,其中:市本级收入52.5亿元、增长5.03%,金洞管理区收入0.19亿元、增长0.14%,回龙圩管理区收入0.08亿元、增长14.5%,经开区收入0.06亿元、下降48.88%;全市支出56.21亿元、下降3.8%,其中:市本级支出29.94亿元、下降13.21%,金洞管理区支出0.26亿元、增长13.98%,回龙圩管理区支出0.04亿元、下降0.76%,经开区支出0.08亿元、增长3.49%。

## (三) 预算执行特点

1.收入实现较快增长,收入质量持续夯实。全市地方收入、地方税收的增幅高于全省市州平均水平,地方收入增幅排全省市州第7位,地方税收增幅、全口径税收增幅分别排全省第5位。非税占比36.7%,较上年同期上升1.3个百分点,较一季度末下降5个百分点,收入质量排全省第10位。

2.支出保持必要强度,重点领域保障到位。全市一般公共预算支出进度靠前。科技、交通运输、文旅体与传媒、住房保障、农林水等科目支出增长较快,分别增长了40.2%、39.9%、28.1%、22.4%、12.9%。上级共下达我市直达资金115.41亿元,分配

进度 97.6%，支出进度 54.7%，资金使用做到了安全高效。

3.财政运行总体平稳，库款保障水平合理。全市“三保”支出 147.69 亿元，占年初“三保”预算的 49.3%，基本达到支出序时进度。政府债务付息支出 6.03 亿元，得到足额保障。截至 6 月底，剔除月底收到的专项债资金因素后，全市库款保障水平为 0.71，保持在合理区间。县市区库款余额保障系数年内未低于 0.1。

4.管理改革切实推进，财政效能有效释放。开展惠农补贴资金检查、财经纪律重点问题专项整治等，财会监督职能持续加强。开源节流双向发力，“三资”改革与财源建设、提高财政收入质量统筹推进，赋能实体经济发展，放水养鱼；完善差旅费管理办法，持续规范财政投资项目评审，努力提升政府采购资金节约率，节约财政资金 1.68 亿元。

#### 四、下阶段工作打算

我们将以深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机，聚焦问题补短板，紧盯任务抓落实，确保财政持续平稳运行，加快实现高质量发展。

（一）坚持全市“一盘棋”，强化收入组织。锚定全年地方收入增长 8%以上的预期目标，打好收入组织主动仗。加强与税务和涉税部门协调联动，深入开展房、土、油、矿等重点领域整治，紧盯网络直播、平台销售、新金融等新业态，依法依规加强征管，注重堵漏挖潜，全力抓好序时进度，有效推动财政收入稳定增长。盯紧加力提效实施积极财政政策“窗口期”，争取上级支持，对接落实省财政 25 条措施和财政金融协同联动 18 条具体措施，将财政资金投入到关键领域、关键阶段、关键环节，不断增强财政保障能力。

（二）围绕发展“含金量”，加强财源建设。持续推进实施重点产业税收提升、骨干税源企业培育、园区产业发展提质、国有存量“三资”清查处置、县域财源培植扩量进位“五大提升”行动，巩固提升“五大传统”优势产业，加快培育新能源、锂资源、稀土新材料等“三大新兴”产业，支持发展壮大文旅产业和预制菜、新型家具、智能家电等新消费，加快补齐中心城区和县域财源短板。凝聚“制造业当家”共识，出台财政支持科技创新措施，大力推动产业园区项目建设，提高债券资金使用效益。建立盘活国有“三资”长效机制，力争形成的财政收入能基本保持去年的水平，力争市本级取得更大突破。

（三）织密财政“安全网”，切实兜牢底线。把防范风险放在更为突出的位置，

坚决打好防范化解风险阻击战，防突破底线、防风险聚集、防好高骛远，以财政安全为全域稳定作贡献。通过“清单化管理、一体式推进、跟踪式督导”攻坚克难，落实落细各方责任，实现风险排查、预警、处置“三个全覆盖”，有效防范化解重大风险。持续加大存量债务处置力度，严防“三保”政策违规提标扩面，守住“三保”和债务风险底线。在“资产覆盖债务”“收入覆盖支出”方面加强探索，加快平台公司市场化转型。

（四）持续过好“紧日子”，规范管财理财。着力构建财政“大绩效”管理体系，切实做到不该花的钱一分不花，每一分钱都花出好的效果，推动“绩效管理提升年”行动见实见效。加快构建厉行节约长效机制，继续在财力配置和人力管理效率方面实施改革，大力压减非紧急非必要支出，规范政府购买服务，节约信息化建设运维成本。聚焦支持打好“发展六仗”和市委、市政府重要部署，加强预算绩效管理，加强预算管理一体化建设应用，切实降本增效，提升精益化管理水平。加大财税政策落实和预算管理监督力度，堵塞管理漏洞，严防监管失衡，持续提升财会监督效能。

各位副主任、秘书长、各位委员，我们将在市委、市政府的坚强领导下，在市人大及其常委会的监督指导下，将党的二十大精神学至更深处、干在更实处、落到更细处，扎实做好财政预算管理改革各项工作，以新气象新作为推动高质量发展取得新成效，为全市经济社会高质量发展贡献坚实财政力量！

## 关于 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计报告

——2023 年 8 月 24 日在市六届人大常委会第十二次会议上

市审计局局长 杨复权

各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，报告 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计情

况，请予审议。

市审计局在市委、市政府的正确领导和省审计厅的具体指导下，全面贯彻党的二十大精神，聚焦经济社会发展重大战略、重大举措、重大改革任务、重大项目、重大资金等落实落地情况，对 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计结果表明，面对经济下行和“一疫三灾”等多重不利因素影响，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，迎难而上、奋力拼搏，推动全市稳增长、防风险、保民生取得积极进展，财政运行总体平稳，市级预算执行情况总体较好。

——增财力培后劲。深入实施财源建设工程，在推动产业集群发展、狠抓项目招引、推进骨干税源企业培育计划等方面大力开源，财政收入稳中有升。盘活利用闲置低效国有“三资”，形成持续稳定的财源增长支撑点。全市全口径税收完成 184.14 亿元，增长 5.1%，市县级税收增幅排全省第 2 位。

——调结构保民生。进一步加大财政资源统筹，聚焦保障科技创新、粮油储备、应急防灾、交通运输、教文卫旅、社保就业等重点领域，重点支出得到了较好的保障。投向民生领域资金达 38.01 亿元，占市本级一般公共预算支出的 70.44%。通过申报专项债券资金，争取中央、省级预算内资金和统筹自身财力，重点支持永州陆港、城区供水提质改造等一批具战略性、基础性、先导性的项目建设。

——防风险守底线。加强风险预警、防控机制和能力建设，财政及债务风险总体可控。建立向同级人大报告政府债务制度，完善用好管好专项债券机制、偿债责任机制、国有平台公司清理监管协调机制，未发生非标违约、涉债舆情等风险事件。

——严监管提效能。出台预算绩效管理实施办法，对支出项目开展重点绩效评价和重点绩效监控，通过预算调减、专项核减等方式节约财政资金。完善财政资金统筹办法，严格落实部门预算管理责任，推行财政性资金定期存放管理改革，大力清理代管户和预算单位实有账户。

### 一、市本级财政管理审计情况

聚焦财政平稳运行、基层“三保”和开源节流等重点工作，主要审计了预决算编制、收入预算执行、支出预算约束、“三保”支出及库款保障等情况。

市本级决算（草案）反映，2022 年度市本级一般公共预算收入合计 83.51 亿元，支出合计 66.40 亿元，结转下年支出 17.11 亿元；政府性基金收入合计 113.87 亿元，支出合计 109.96 亿元，年终结余 3.91 亿元；国有资本经营预算收入合计 36 万元，支出 0 万元，年终结余 36 万元；社会保险基金收入合计 73.14 亿元，支出合计 68.28 亿

元，当年结余 4.86 亿元，年末累计结余 74.20 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。

近年来随着财政管理体制机制改革不断深化，以及纪检、巡察和审计的全覆盖、常态化有效监督，市本级财政财务管理日趋规范，一级预算单位违规违纪现象得到有效遏制，预算收支执行情况总体较好。但一些问题还需与时俱进加以解决：

（一）预算编制不科学，财政资源分配不合理。

一是预算安排对中央重要决策部署的支撑保障力度不够。如没有在一般公共预算中安排巩固脱贫衔接乡村振兴资金，落实中央全面推进乡村振兴决策部署不到位。二是专项资金预算基数固化。如用于市本级财政各项系统运维的公共大数据服务经费，2021年度预算安排1200万元，当年仅使用42.06万元；2022年仍安排预算1200万元，当年仅使用170.52万元。

（二）组织财政收入不够严格，规范性有待提高。

一是收入结构不合理。2020年至2022年，市本级税收占比分别为62.48%、61.24%、56.97%，呈逐年下降趋势；2022年度税收收入14.94亿元，同比下降1312万元、0.87%。二是收入质量不高。市属平台公司摘牌土地产生了财政收入，但大部分土地处于闲置状态，没有对应的储备项目，缺乏可持续发展的后劲。三是执收不够彻底。如应收未收防空地下室易地建设费1806.87万元、国有资产处置收入700.90万元、专户利息收入60.56万元等。

（三）财政支出预算约束不强，资金分配使用欠规范。

1.预算执行率偏低。2022年，上级专项转移支付资金3.14亿元，下达0.72亿元，预算执行率23.06%；上级一般转移支付资金20.41亿元，下达17.57亿元，预算执行率86.06%；市本级安排专项资金25.89亿元，下达18.69亿元，预算执行率72.17%。

2.资金使用绩效低。一是财政部门 and 资金主管部门安排经费不及时，导致大量资金滞留在财政。如2018年上级下达的重点领域基础设施补短板补助资金结余2712.21万元、2020至2021年上级下达的大气污染防治资金结余1042.82万元等。二是资金使用单位工作进度缓慢，导致资金未及时使用。如2018年下达市环保局东安分局的土壤污染防治资金结存210.92万元、2020年下达市疾控中心的抗疫特别国债资金结存257.46万元等。

（四）国库库款管理不严谨，未充分发挥效益。

一是库款存在缺口。由于对市辖区超调资金等原因，2022年末市本级库款与财政

结转下年支出相差1.57亿元，部分支出无对应资金支付，出现“有粮票无粮食”现象。二是月库款保障系数持续高位。2022年，财政库款保障水平仅1个月在0.3至0.8的合理区间，其他11个月均高于0.8，不利于库款资金及时发挥效益。

（五）财政决算（草案）编报不够准确。

市城发集团未将逸云路棚改专项债券项目产生的收入上缴财政，导致财政决算（草案）少计政府性基金收入3.56亿元。

## 二、市级部门预算执行审计情况

按照“全面覆盖、突出重点”的原则，对市财政局、市市场监管局和市机关事务局3个部门及所属市食检中心、市药检所、市公车事务中心、市潇湘融资担保公司等20家二级单位，以及市市场监管局经开区分局、金洞分局、回龙圩分局等3个派出机构，开展“穿透式”审计。重点审计了部门单位落实“过紧日子”要求、资产管理和财务基础工作等情况，发现的主要问题：

（一）落实“过紧日子”要求不严格。

一是基本支出挤占项目支出。如市药检所基本支出挤占项目支出64.09万元等。二是超标准超范围发放补助奖金。如市药检所2018-2022年超标准超范围发放各种工会补助奖金共计10.62万元等。三是未按要求压减一般性支出。如市市场监管局公务接待费和会议费预算同比不降反增；市机关事务局行政经费预算未按要求压减，且未按规定控制编外人员经费等。

（二）资产管理不规范。

一是实物资产未实行台账管理。如市市场监管局资产原值为319.83万元的166件办公家具设备实物盘亏，大量罚没物资未在台账中反映导致监管不到位。二是资产支配使用随意性大。如市市场监管局未经批准将原市质监局办公楼和12间门面无偿交给零陵区管理使用；市机关事务局未经批准将永联大院内和市政府办公楼旁的部分空房无偿给企业或个人使用等。三是资产性收入重视不够。如市财政局和市机关事务局国有资产出租收入收缴不力，分别涉及资金240万元和34.36万元等。

（三）财务基础工作不扎实。

一是内控制度不健全。如市市场监管局未制定本部门资产管理、建设项目管理等制度。二是往来款未及时清理。如市机关事务局三年以上未及时清理的往来款项92.42万元；市市场监管局一年以上未及时清理的往来款项13.01万元等。三是预算编制不完整不精准。如市市场监管局非税收入征收计划与实际差距较大；市机关事务局支出预

算编制不准确，导致预算不足；市财政局未将部分下属二级机构专项经费纳入部门预算。

### 三、政府债务审计情况

聚焦防范化解重大风险隐患等重点工作，主要审计了市本级债务管理及债券资金使用情况。审计发现，一些专项债券项目绩效不佳，存在项目推进缓慢、资金结存、还本付息难保障等问题。

（一）项目推进缓慢，大量债券资金结存未用。本次审计共抽查2021至2022年度发行的14个专项债券项目，发现永州陆港综合产业园配套公共基础设施建设项目、滨江新城生态智慧停车场项目（一期）及智慧冷链物流园配套设施项目等11个专项债券项目未完成年度支出计划，导致债券资金闲置16.32亿元。

（二）项目还本付息难保障。根据计划出售和项目融资平衡方案预计的价格，市城发集团实施的原市粮贸公司及周边地块棚改项目在计划出售的住房、车位和配套商业用房售罄的情况下，预计收入约5203.40万元，无法覆盖债券本息支出1.11亿元。

### 四、重点民生资金审计情况

聚焦兜牢民生底线、办好民生实事、增进民生福祉等重点工作，主要对工伤保险基金、残疾人福利基金和“保交楼”专项借款项目预售资金等3项民生资金开展审计。

#### （一）工伤保险基金审计情况。

2022年度，市本级工伤保险参保94390人，待遇支出1442人次3882.50万元。发现的主要问题：一是未实现应保尽保。机关事业单位未实现工伤保险全覆盖，职工参保率仅为73.56%；因人社部门与交通运输部门、住建部门未实现数据共享，2020至2022年市交通局批复的8个国省道建设项目均未参保，市住建局批准的新开工建设项目工伤保险参保率仅为68.32%。二是财政补助资金未足额拨付到位。市财政局未将省财政厅下达的国有企业老工伤人员省级补助资金75万元足额拨付至社保基金财政专户。三是基金使用不规范。因市财政局未及时拨付纳入工伤保险统筹管理所需资金，市工保中心违规在工伤保险基金中垫付老工伤医疗费等支出318.28万元；因市工保中心审核把关不严，导致多支付工伤医疗待遇0.74万元。四是补充工伤保险赔付进度缓慢。永州市2019至2021年实施的补充工伤保险预计待赔付金额1160.59万元，待赔付占比49.83%，赔付时间跨度长、赔付进度慢。

#### （二）残疾人福利基金审计情况。

残疾人福利基金主要来源于政府资助和社会募捐，由市残疾人福利基金会管理，

主要用于资助特困残疾人等事项。审计发现的主要问题：一是公益资助项目信息不透明，资助对象选定和资助金额不精准。未向社会公布公益资助项目种类以及申请、评审程序的相关信息，也未对资助对象的筛选和资助金额设立明确标准，仅根据申请报告凭领导签批对残疾人家庭和企业进行资助。二是存在抢占残疾人福利资源现象。向参与募捐的市直单位及中央、省驻永单位的非残疾职工或亲属配发了大量的残疾人辅助器具，占用了残疾人福利资源。三是残疾人辅助器具出入库管理混乱。未按规定对残疾人辅助器具进行盘点和入账，且入库、出库手续不全，缺乏内部监管制度。

### （三）“保交楼”专项借款项目预售资金审计情况。

对永州市第一批、第二批共计 52 个“保交楼”专项借款项目原有预售资金进行审计（其中市本级项目 14 个，县市区项目 38 个），主要发现以下问题：一是制度建设滞后。直至 2022 年 9 月，市住建局等部门才出台《永州市中心城区商品房预售资金监管实施细则》。二是房地产企业预售资金管理使用不规范。房地产企业存在预售资金收入不清、私下签订买卖合同逃避主管部门监管等问题。三是监管部门履职尽责不力。《监管实施细则》出台后，监管部门未严格按照制度要求对预售资金进行监督管理。四是出借资金回收风险大。由于追回企业挪用的预售资金难度大、专项借款抵押资产后续跟踪监管难、借款企业后续收入管控强制约束力弱和专项借款项目房屋按期交付压力大等原因，出借资金回收风险较大。“保交楼”专项借款由地方财政担保，若借款企业不能按期还本付息，专项借款资金将变成难以变现的闲置资产，直接增加政府债务。

## 五、重大项目审计情况

聚焦推进重大项目建设等重点工作，审计抽查了上大公路建设项目（冷水滩段）、永州华侨城卡乐文化旅游项目和市残疾人康复中心项目等3个项目，发现普遍存在产出未达预期效果、资产大量闲置形成损失浪费等问题。

（一）上大公路项目（冷水滩段）建设标准较高，资金缺口大，社会效益未达预期。

在未落实资金来源的情况下，2017年市交通提速战役指挥部会议通过上大公路项目（冷水滩段）加宽建设，总投资估算10.33亿元；2020年时任市长现场调研后，召开市长办公会议要求优化设计，将预算总金额压减至5.62亿元。项目一期工程上岭桥至植物园段11.38公里，按一级公路标准建设，覆盖了农业科技园、食品产业园以及永州植物园，对区域内相关产业以及旅游发展有一定的带动作用，已完成投资4.15亿元，

未完成投资约0.21亿元，现因资金短缺处于停工状态；二期工程丁塘至白竹山段3.87公里，计划按二级公路标准建设，投资预算0.69亿元，尚未开工。除省级专项补助资金1208万元外，其余项目资金全部由市级财政统筹安排，目前资金到位3.20亿元，缺口约1.85亿元。审计调查分析，二期工程项目对于提升出行便利性的效果不明显，且当前资金无预算。建议尽快筹集资金完成项目一期工程后续建设，根据当前财政状况重新对项目二期工程进行可行性论证。

（二）永州华侨城卡乐文化旅游项目见效甚微。

永州华侨城卡乐文化旅游项目由市经发集团投资建设，因与深圳华侨城公司未就项目前期费和项目预算评审金额达成一致意见，后者拒绝配合项目扫尾和验收移交工作，游乐园无法全面开园投产，大量设备处于闲置状态。2021年和2022年暑假期间，项目部分娱乐设施试运营，营业收入和游客量都与预期相差甚远。建议市经发集团千方百计激活项目，推进项目完成竣工验收、全面开园投产，避免重大投资浪费。

（三）市残疾人康复中心项目建设期长，运营效果不理想。

康复中心自2012年立项建设，因工期延长超估算严重、遗留问题多等原因，至今未正常运营。自2023年2月开始招生，仅16名残疾儿童试课。2023年3月，书记现场办公后，一些遗留问题逐步解决。建议市残联尽快做好结算评审、产权证办理等扫尾工作，积极推进项目运营，发挥项目应有的社会效益。

## 六、国有资产资源审计情况

聚焦国有资产监管、盘活等重点工作，重点审计了企业国有资产管理使用情况、国企责任人绩效考核及工资薪酬管理办法执行情况、公车平台运行管理情况和河道砂石资源开发利用情况。

（一）企业国有资产审计情况。

重点审计了市城发集团、市经发集团等8家由市国资委监管的市属国企，账面资产总额861.32亿元、负债总额390.36亿元。发现的主要问题：一是资产家底不清。由于基础管理薄弱等原因，企业国有资产存在账实不符、权属不明等问题。如，4家企业部分资产未登入财务账，涉及土地3宗36.01万平方米、办公用房和其他用房1处0.01万平方米、保障性住房17处4.57万平方米；2家企业部分资产未办权证，涉及办公用房和其他用房3处4.5万平方米；2家企业已交付使用工程未及时转固定资产；1家企业1处房屋资产产权关系尚未理清。二是资产闲置，使用效益低。部分企业未采取有效措施盘活存量资产，如市城发集团投入8280.46万元建设的湘江东路永

城.滨江汇商铺长期闲置 59.5 间;投入 1628.60 万元建设的永州源味街智能停车场完工已 3 年,一直未开展停车业务,所购置设备长期闲置。

#### (二) 国企责任人绩效考核及工资薪酬管理办法执行情况。

通过对国企责任人绩效考核和工资薪酬情况进行审查,发现我市国企责任人绩效考核及工资薪酬管理办法可操作性不强。根据企业提供给市国资委的数据,2020和2021年度市城发集团利润分别为3.91亿元和3.93亿元,市经发集团利润分别为1.09亿元和1.03亿元。但税务数据显示,2020和2021年度市城发集团利润分别为-11.02亿元和-7.54亿元,市经发集团利润分别为-3.62亿元和-4.79亿元。因两家企业提供的数据均来源于会计事务所出具的财务报告,市国资委没有对该数据真实性进行审核。建议市国资委按照“务实管用”的原则,完善国企责任人绩效考核及工资薪酬管理办法。

#### (三) 公车平台运行管理审计情况。

公车平台主要负责公车改革后保留下来的普通公务用车的集中管理,截至2022年底公车平台管理实有车辆198台。审计发现的主要问题:一是运行效益偏低,部分车辆老化严重。近四成车辆全年出车次数在100次以内,行驶里程数在1.5万公里以内;15台车龄超8年或总里程达25万公里以上的已达到处置条件的公车,未及时处置仍在运行,年行驶里程在1万公里以内,且每公里运行费用超过3元。二是运行信息脱离监管。平台管理的137台已安装北斗导航终端设备的车辆无运行数据,脱离信息平台监管;未要求社会租赁车辆参照公车管理要求安装车载终端,纳入信息平台统一监管。三是维保管理和采购不规范。车辆维保管理台账更新不及时,维保里程、明细、费用等内容不准确不完善,甚至空缺;28台车共计33次保养未按公车平台管理制度规定的“每行驶5000公里保养1次”的标准实施,平均保养间隔里程数仅为2700公里;车辆维保多频次、小额度采购,未按规定用政府采购框架协议方式进行采购,2021至2022年在电子卖场直购2000元以内的维保服务达2225次,占总维保次数96.45%。四是应收未收车辆使用费。2021至2022年,应收未收67个部门单位车辆使用费304.62万元。

#### (四) 河道砂石资源审计情况。

市管河道砂石资源改革推动不畅,未得到有效开发和利用。由于缺乏改革方案支持,省定砂石开采经营分成比例政策难以落地等原因,市管河道砂石资源改革无法推动,砂石资源既没有实现统一开采管理,也未进行开采权出让,2021年以来市管河道砂石资源未获得经营收益和开采权出让收入。

### 七、上年度审计工作报告指出问题整改情况

在市人大和市政府的强力支持和指导下，市审计局采取有效措施推动审计查出问题全面整改，提升整改效果，维护审计监督严肃性和权威性，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，实现审计整改由治标多治本少向标本兼治转变，写好审计整改后半篇文章。至2023年7月底，2021年度预算执行审计工作报告指出问题127个，已整改到位119个，涉及金额1.06亿元；完善制度41个，其中市政府层面的制度3个。未完全整改到位的问题8个，绝大多数是行政事业性国有资产管理方面的问题（具体见附表《2021年度市级预算执行审计未整改到位问题台账》），市审计局对这些问题的整改情况持续关注，下一步将督促资产管理部门提出具体的切实可行的解决方案，尽早整改到位。

## 八、审计建议

### （一）挖掘增收潜力，稳定财政收入大盘。

一是聚力财源培植。优化资源配置，强化财政激励引导功能，促进财政增收与经济高质量发展良性互动；持续推动减税降费政策落实，鼓励支持重点产业发展，激发各类市场主体活力；优化营商环境，提升行政审批效率，强化要素保障，确保招商项目落地生根。二是加强收入征管。整合各部门涉税数据，建立健全税费收入质量监控和分析机制，加快推进财税综合信息平台优化升级，督促企业依法纳税，切实堵塞税收征管漏洞，防止税收流失；严格执行非税收入管理政策，对全市非税收入进行全面梳理，及时执收入库。三是积极向上争取。抢抓“保持必要财政支出强度”的机遇，聚焦中央和省级财政专项资金支持方向和领域，吃透政策，调整优化项目储备，争取上级在财力性转移支付上给予支持。

### （二）提升绩效管理，推进财政治理效能。

一是全面贯彻执行《永州市预算绩效管理实施办法》。健全工作机制，强化源头管控，突出关键重点，补齐短板弱项，加强协同联动，进一步增强绩效管理的系统性和精准性，以更高站位、更实举措推动绩效管理再上新台阶、取得新突破。二是对重点专项资金和重大项目全周期跟踪问效。重点关注实施效果和改进路径，通过动态跟踪专项资金和项目的产出、效果以及预期绩效实现情况，及时反馈结果，督促即时整改，有效破解事后续效评价结果应用滞后的难题，提高财政资源配置效率和资金使用效益。三是完善绩效评价结果运用机制。实行“五个挂钩”、“五项约束”，进一步健全资产管理、专项资金管理等配套办法和操作规程，构建“花钱必问效、无效必问责、违规必严惩”的长效机制。

### （三）盘活国有“三资”，激发财政动力活力。

一是解决历史遗留问题。财政、机关事务和国资等资产管理部门应牵头组织自规、住建、税务等相关部门开展国有资产历史遗留问题处理工作，针对资产权属关系不清晰、问题账面数目不准确等问题分类提出具体可行的解决方案，开辟绿色通道，允许容缺办理，彻底妥善解决资产历史遗留问题。二是清查整合盘活“三资”。按照《永州市国有“三资”清查处置与管理改革总体实施方案》的要求，完善财政、国资、自规、工信、城管等单位组成的全市国有“三资”清查处置与管理改革工作协调机制，对我市“六类资源、五类资产、两类资金”进行摸底清查、分类处理、盘活利用。三是全面推进数字赋能。尽快上线“永州智慧国资”系统，完善各领域数据，推动全市国有资产资源管理规范化、信息化、标准化，提高存量资产资源盘活处置分析决策水平，充分发挥国有资产资源效益。

### （四）紧盯风险防控，促进财政安全发展。

一是守住债务风险“红线”。稳步化解政府债务，完善政府债务风险监测预警机制，精准落实债务风险化解计划，多渠道筹资偿还存量隐性债务，把债务风险控制在合理区间；坚决遏制新增隐性债务，做好重大政府性投资项目资金来源审核工作，把财政承受能力评估嵌入项目决策和立项管理流程，对超越财政承受能力的项目坚决不予立项。二是兜牢兜实“三保”底线。全面落实政府过紧日子思想，优化支出结构，严控一般性支出，压减无效、低效支出，统筹资金优先保障“三保”支出；全面清理“三保”保障事项，严格执行民生政策备案制，把“三保”责任落实到各部门、落实到预算编制和执行各环节。三是严格控制库款缺口。加强库款资金的管理，大力清理“支出挂账”，严控新增暂付款规模，防范化解财政运行风险。

### （五）加强监督管理，全力护航“保交楼”。

一是专班必“专”，善始善终。“保交楼”工作专班要脱产固定办公，常态化、全过程抓好“保交楼”监督管理工作，直至“保交楼”工作完成和出借资金顺利回收。二是完善机制，压实责任。建议市政府制定“保交楼”专项工作目标管理责任制，进一步明晰和压实工作专班以及相关职能部门的责任，把监督管理的各项具体工作推进到“最后一公里”。三是工作专班和各职能部门应严格履职尽责。住建局等监管部门应提高商品房预售信息透明度，增强购房者风险防范意识；住建、住保中心、城发集团、金融机构等监管部门应从严执行专项借款资金管理制度，对借款资金进行全链条跟踪管理；以公安牵头的专班工作小组及公安部门要加强执法，追回挪用资金；工作

专班及职能部门要认真研究抵押资产变现回收，督促借款企业尽快将抵押资产变现，归还专项借款，严防企业“金蝉脱壳”，把一堆难以变现的资产留给政府。

本报告反映的是 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题。对这些问题，市审计局依法征求了被审计单位意见，出具了审计报告、下达了审计决定，有关部门单位正在积极整改。市审计局将跟踪督促，年底报告整改情况。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员，路虽远行则将至，事虽难做则必成。今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻落实党的二十大精神，忠诚履职、主动作为，以有力有效的审计监督促进高质量发展，为锚定在全省版图中增加永州分量的目标，全面建设社会主义现代化新永州贡献审计力量。

## 永州市人民代表大会财政经济委员会 关于 2022 年市级财政决算草案审查结果的报告

——2023 年 8 月 24 日在市六届人大常委会第十二次会议上

市人大财政经济委员会主任委员

秦小国

市人大常委会预算工作委员会主任

各位副主任、秘书长、各位委员：

2023 年 7 月至 8 月上旬，市人大财政经济委员会（常委会预算工作委员会）对我市 2022 年决算草案和 2023 年上半年预算执行情况到相关部门进行了调研，分别听取了市财政局《关于 2022 年市级决算草案和 2023 年上半年预算执行情况的报告》及市审计局《关于 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，对 2022 年市级财政决算草案和决算报告进行了初步审查。市财政局按照市财政经济委员会初步审查反馈的意见，对决算报告进行了修改完善。现将审查情况报告如下：

财政经济委员会认为，2022 年，在市委的坚强领导下，市人民政府及其财税等部门始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基

调,认真贯彻落实中央、省委、市委决策部署以及市六届人大一次会议有关决议要求,大力实施积极的财政政策,不断深化财政管理改革,严格落实政府过紧日子要求,大力压减一般性支出,社会保障和民生等重点支出得到较好保障,财政及债务风险总体可控,基本完成了市六届人大一次会议批准的市级预算。决算草案编制符合预算法和湖南省预算审查监督条例的要求,财政经济委员会建议批准市人民政府提出的2022年市级决算草案。

财政经济委员会认为,2022年预算执行和财政管理中存在一些问题,主要是预算编制精细化水平有待提升,预算刚性约束不够;财源基础薄弱,增收后劲不足,财政收入结构不优,土地出让预算任务完成难度大;地方可用财力难以满足刚性支出增长,财政收支矛盾更加凸显;资金使用效益不够好,预算绩效管理还需加强;债务风险水平存在攀升的隐患,债券资金使用进度偏慢,还本付息压力较大等等。

财政经济委员会认为,市审计局依法履行审计监督职能,对2022年市本级预算执行和其他财政收支开展审计,审计了市本级财政管理、市级部门预算执行、政府债务、重点民生资金、重大项目、国有资产资源等方面存在的突出问题,提出了审计建议,报告了上年度审计工作报告指出问题整改情况,充分发挥了审计监督的重要作用。市人民政府及有关部门要高度重视审计查出的问题和提出的审计建议,认真扎实做好整改工作,年底前向市人大常委会报告整改情况。

为深入贯彻落实中央、省委、市委各项决策部署,进一步做好财政预决算各项工作,财政经济委员会建议:

一是提升财政政策效能。要深入贯彻落实中央、省委和市委经济工作会议精神及《服务打好“发展六仗”若干财政政策举措》等相关文件,聚焦重点精准施策,全力服务打好“发展六仗”。认真落实助企纾困政策,大力提振市场主体信心;强化政府投资对全社会投资的引导带动,发挥财政稳投资促消费作用,推动经济运行整体好转、社会发展大局稳定。紧盯全年财政目标任务,深入推进税费精诚共治,坚持实事求是、依法依规组织财政收入,坚决防止虚增收收入行为。狠抓重点行业税收征管,积极培植涵养优质财源,实现财政收入持续稳定增长。加大力度争取中央、省政策资金支持,依法依规稳妥有序推进存量资金资产资源盘活,不断壮大地方可用财力。切实兜牢民生底线,持续增进民生福祉。

二是确保财政平稳运行。牢固树立预算法治意识,硬化预算约束,落实过“紧日子”要求,严格控制年中预算追加,严禁无预算超预算支出。编制部门预算时要充分

考虑上年结转结余资金情况，完善和细化决算草案编报，决算报告要细化决算与预算差额情况说明，进一步反映重点支出、重大投资项目情况。筑牢“三保”底线，扎实做好“三保”工作，规范保障措施，加强对“三保”支出等动态监控预警，提高地方财政运行监测精准度，确保“三保”不出问题。市人民政府及相关部门要积极配合市人大预算审查监督平台的常态化、个性化监督，对市人大常委会预算联网监督提出的问题要认真研究、整改落实、及时反馈，确保财政运行稳健、保障有力。

三是强化预算绩效管理。严格执行《永州市预算绩效管理实施办法》，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。聚焦重大战略任务保障、重大政策实施、重大民生政策和重点支出，开展重点绩效评价。加强事前绩效评估，提高绩效指标体系的系统性、精准性、实用性，严格绩效监控，强化绩效评价结果应用，将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。加强部门整体支出绩效管理工作及项目绩效管理工作，强化预算绩效主体责任，提高项目实施进度及资金使用效益，切实做到花钱必问效、无效必问责。

四是防范化解债务风险。认真贯彻落实中央、省委和市委市政府关于防范和化解政府债务风险的各项措施，健全完善债务风险监测、预警和应急处置机制。严格债务管理，坚决遏制新增政府隐性债务，稳妥化解隐性债务存量。强化项目前期论证和前期准备，加快债券资金使用，加大力度推进相关项目建设，尽快形成实物工作量，发挥政府债券在扩投资、稳增长中的积极作用，确保政府债券发得出、用得好、还得起。加强国有企业融资的审核和监管，注重风险防范。定期向人大报告政府债务管理情况，不断完善工作机制，依法接受人大对政府债务的审查和监管。

五是加大审计监督力度。审计机关要全面贯彻审计法，进一步提升审计质量和水平。围绕聚焦重大政策落实、重点民生资金、预算绩效、政府债务、国有资源资产等重点领域依法精准审计，确保应审尽审，凡审必严，不断提高审计质量和水平。加强源头治理、系统治理，贯彻落实好《永州市审计查出问题整改办法》，着重发现解决体制性障碍、机制性缺陷和制度性漏洞。做好审计整改“下半篇文章”，加强审计结果运用，将审计结果及整改情况作为优化财政资源配置和完善支出政策的重要参考。全面压实被整改单位的整改主体责任、主管部门监督管理责任和审计机关的督促检查责任，持续深化人大对审计查出突出问题整改跟踪监督，把人大监督与审计监督、其他监督贯通协调，形成监督合力。

以上报告，请予审议。

# 永州市人民代表大会常务委员会 关于批准 2022 年市级财政决算的决议

(2023 年 8 月 24 日永州市第六届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

永州市第六届人民代表大会常务委员会第十二次会议，听取和审议了市财政局受市人民政府委托所作的《关于永州市 2022 年市级决算草案和 2023 年上半年预算执行情况的报告》和市审计局受市人民政府委托所作的《关于 2022 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审计工作报告，对 2022 年市级财政决算草案和市级决算报告进行了审议，同意市六届人民代表大会财政经济委员会提出的《关于 2022 年市级财政决算草案审查结果的报告》，决定批准 2022 年市级财政决算。

## 永州市第六届人民代表大会常务委员会 公 告

第 9 号

《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》于 2023 年 8 月 24 日经永州市第六届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

永州市人民代表大会常务委员会

2023 年 8 月 30 日

# 永州市人民代表大会常务委员会 关于加强经济工作监督的决定

(2023年8月24日永州市第六届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

为更好地履行宪法和法律赋予市人民代表大会及其常务委员会的职责，贯彻落实中央和省委、市委决策部署，进一步加强经济工作监督，切实增强监督实效，推动高质量发展，根据《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》精神，结合本市实际，作如下决定：

一、市人民代表大会常务委员会依法对市人民政府经济工作行使监督职权。市人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构在市人民代表大会及其常务委员会领导下，承担有关具体工作。

市人民代表大会常务委员会应当坚持寓支持于监督之中，促进市人民政府及其有关部门更好地推进经济社会发展工作和依法行政。市人民政府及其有关部门应当做好协助和配合。中央、省驻永有关单位应当支持做好相关工作。

二、市人民代表大会常务委员会开展经济工作监督，应当坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，坚持和完善社会主义基本经济制度，保障和促进市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，着力推动高质量发展。

三、市人民代表大会常务委员会对市人民政府及其有关部门的下列经济工作开展监督：

(一)党中央、省委、市委经济工作重要政策、重大决策部署的贯彻落实；

(二)市国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要和中长期规划纲要的编制、执行和调整；

(三)经济方面法律法规的贯彻实施和市人民代表大会及其常务委员会相关决议、决定的执行以及审议意见的研究处理；

(四)市级重要专项规划、区域规划的编制和实施；

- (五) 市级重要经济政策、重大决策、重大改革的出台和执行；
- (六) 政府投资重大项目的安排和建设；
- (七) 全市和市级预算的编制、执行、调整以及决算；
- (八) 审计查出问题整改；
- (九) 地方政府债务管理；
- (十) 国有资产管理；
- (十一) 地方金融工作；
- (十二) 其他重要经济工作。

四、市人大常委会常务委员会在制定监督工作要点和工作计划时，应当聚焦市委经济工作重要部署安排，聚焦本市国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要和中长期规划纲要确定的主要任务和发展重点，统筹安排经济工作监督项目。

五、市人大常委会财政经济委员会应当在市人大常委会会议举行的三十日前，会同有关专门委员会、常务委员会有关工作机构，对国民经济和社会发展年度计划进行初步审查。

市人民政府有关主管部门应当在市人民政府常务会议研究同意后、市委常委会研究前将国民经济和社会发展计划报告和计划草案的初步方案提交市人大常委会财政经济委员会。

六、初步审查阶段，市人大常委会有关专门委员会、常委会工作机构可以开展专项审查，提出专项审查意见，送市人大常委会财政经济委员会研究处理。

市人大常委会财政经济委员会进行初步审查时，根据需要可以听取市人民政府有关部门情况介绍和各县市区人民代表大会专门委员会、政府有关部门及有关人大代表的意见建议。

七、对国民经济和社会发展年度计划初步审查时，市人民政府有关主管部门应当提交以下材料：

(一) 关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况与本年度国民经济和社会发展计划草案的报告，其中应当报告上一年度国民经济和社会发展计划主要目标和任务完成情况、市人大常委会决议和审查结果报告要求贯彻落实情况，对本年度国民经济和社会发展计划主要目标、工作任务以及相应的主要政策、措施的编制依据和考虑作出说明和解释；

(二) 本年度国民经济和社会发展计划草案的初步方案；

(三) 关于上一年度市级以上预算内投资计划执行情况的说明和本年度市级预算

内投资计划的安排；

- (四) 本年度需要报告的重点项目铺排情况；
- (五) 初步审查所需要的其他材料。

八、对国民经济和社会发展年度计划初步审查的重点是：

(一) 上一年度国民经济和社会发展计划完成情况，特别是主要目标和任务的完成情况；

(二) 本年度国民经济和社会发展计划编制的指导思想应当符合党中央、省委和市委重大决策部署，符合中央、省委和市委经济工作会议精神，符合国民经济和社会发展五年规划纲要和中长期规划纲要；

(三) 主要目标、重点任务和重大工程项目应当符合经济社会发展条件特别是资源、财力、环境实际支撑能力，符合五年规划纲要实施的基本要求，有利于经济社会长期健康发展；

(四) 主要政策取向和措施安排应当符合完善体制机制和依法行政的要求，坚持目标导向和问题导向，针对性强且切实可行，并与主要目标相匹配。

九、市人民代表大会会议举行的十五日前，市人民代表大会财政经济委员会应当形成初步审查意见，送市人民政府有关主管部门。市人民政府有关主管部门应当将处理情况在市人民代表大会会议举行的七日前反馈市人民代表大会财政经济委员会，并印发市人民代表大会会议。

十、市人民代表大会财政经济委员会向市人民代表大会主席团提出关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况和本年度国民经济和社会发展计划草案的审查结果报告。审查结果报告应当包括下列内容：

(一) 关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况的总体评价，需要关注的主要问题；

(二) 对本年度国民经济和社会发展计划报告和计划草案的可行性作出评价，对市人民代表大会会议批准本年度国民经济和社会发展年度计划报告和计划草案提出建议；

(三) 对本年度国民经济和社会发展计划执行工作提出意见和建议。

十一、市人大常委会常务委员会应当加强对市人民代表大会批准的国民经济和社会发展年度计划执行的监督。

市人大常委会常务委员会应当在每年八月听取和审议市人民政府关于本年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告。常务委员会组成人员的审议意见交

由市人民政府研究处理，市人民政府应当将研究处理情况在三个月内向常务委员会提出书面报告。国民经济和社会发展年度计划执行情况的报告、常务委员会组成人员的审议意见和市人民政府对审议意见的研究处理情况，向市人民代表大会代表通报并向社会公布。

市人民代表大会财政经济委员会应当就本年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况开展专题调研，为市人民代表大会常务委员会听取和审议市人民政府关于本年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告，做好相关准备工作。

十二、对国民经济和社会发展年度计划执行监督的重点是：

（一）国民经济和社会发展年度计划执行应当贯彻落实党中央、省委和市委决策部署，贯彻落实中央、省委和市委经济工作会议精神，贯彻落实市人民代表大会决议和审查结果报告要求，符合政府工作报告中提出的各项目标和任务要求；

（二）主要目标特别是约束性指标完成情况、重点任务和重大工程项目进展情况应当符合国民经济和社会发展年度计划进度安排；

（三）国民经济和社会发展计划执行情况的报告应当深入分析存在的主要困难和问题及其原因，对未达到预期进度的指标和任务应当作出说明和解释，提出有针对性且切实可行的政策措施。

十三、市人民代表大会财政经济委员会在每年四月、七月和十月分别开展经济形势分析工作，听取市人民政府有关部门、中央和省驻永有关单位关于一季度、上半年和前三季度国民经济运行情况的汇报，收集整理相关经济运行指标数据，根据需要，可以确定专题开展调研，形成分析报告。

十四、市发展和改革委员会、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市农业农村局、市商务局、市文化旅游广电体育局、市政府国有资产监督管理委员会、市市场监督管理局、市统计局、市地方金融监督管理机构等政府部门应当将国民经济和社会发展月度、季度、年度数据和经济运行情况等相关材料及时向市人民代表大会财政经济委员会提供。中央、省驻永有关单位应当配合支持跟踪监督工作。

十五、国民经济和社会发展五年规划纲要和中长期规划纲要草案的初步审查和审查，参照本决定第五条、第六条、第九条、第十条的规定执行。

五年规划纲要和中长期规划纲要草案提请市人民代表大会审查批准的前一年，市人民代表大会常务委员会围绕五年规划纲要和中长期规划纲要编制工作开展专题调研，听取调研工作情况的报告，并将调研报告送有关方面研究参考，为市人民代表大

会审查批准做好准备工作。

市人民代表大会常务委员会办公室和财政经济委员会承担具体组织工作，拟定调研工作方案，有关专门委员会和常务委员会有关工作机构根据市人大常委会常务委员会安排和要求开展专题调研，形成调研报告。

十六、对国民经济和社会发展规划纲要和中长期规划纲要草案初步审查时，市人民政府有关主管部门应当提交以下材料：

（一）五年规划纲要和中长期规划纲要草案；

（二）关于五年规划纲要和中长期规划纲要草案及其编制情况的说明，其中应当对上一个五年规划纲要主要目标和任务完成情况、市人大常委会决议贯彻落实情况、本五年规划纲要主要目标和重点任务的编制依据和考虑等作出说明和解释；

（三）关于重大工程项目的安排；

（四）初步审查所需要的其他材料。

十七、对国民经济和社会发展规划纲要和中长期规划纲要草案初步审查的重点是：

（一）上一个五年规划纲要实施情况；

（二）本五年规划纲要编制的指导思想应当符合党中央、省委和市委关于五年规划的建议精神，能够发挥未来五年发展蓝图、战略导向和行动纲领的作用；

（三）主要目标、重点任务和重大工程项目应当符合国情、省情、市情和发展阶段，符合经济社会发展的客观规律，符合国家、省和市中长期发展战略目标，兼顾必要性与可行性；

（四）主要政策取向应当符合党的基本理论、基本路线、基本方略，针对性强且切实可行。

十八、市人民政府应当加强对国民经济和社会发展规划纲要实施情况的动态监测、中期评估和总结评估。市人大常委会常务委员会应当加强对五年规划纲要实施的监督。

市人大常委会财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构在市人大常委会及其常务委员会领导下，有针对性地做好五年规划纲要实施的监督工作，推动五年规划纲要顺利实施。

市人民政府有关主管部门应当将五年规划纲要实施情况的动态监测材料送市人大常委会财政经济委员会。

十九、国民经济和社会发展规划纲要实施的中期阶段（第三年下半年），市

人民政府应当将五年规划纲要实施情况的中期评估报告提请市人大常委会常务委员会审议。常务委员会组成人员的审议意见交由市人民政府研究处理，市人民政府应当将研究处理情况向常务委员会提出书面报告。五年规划纲要实施情况的中期评估报告、常务委员会组成人员的审议意见和市人民政府对审议意见的研究处理情况，向市人大常委会代表通报并向社会公布。市人大常委会财政经济委员会会同有关专门委员会、常务委员会有关工作机构开展专题调研，向常务委员会提出调研报告。

对五年规划纲要实施情况中期评估监督的重点是：

（一）五年规划纲要实施应当贯彻落实党中央、省委和市委的建议精神，贯彻落实市人大常委会决议要求；

（二）主要目标特别是约束性指标完成情况、重点任务和重大工程项目进展情况应当符合五年规划纲要进度安排；

（三）中期评估报告应当深入分析存在的主要困难和问题及其原因，对未达到预期进度的指标和任务应当作出说明和解释，提出有针对性且切实可行的政策措施。

二十、市人民政府应当对上一个五年规划纲要实施情况进行总结评估，形成总结评估报告，与提请市人大常委会审查批准的五年规划纲要草案一并印发市人大常委会会议。总结评估报告应当包括下列内容：

（一）主要指标完成情况；

（二）重点任务落实情况；

（三）重大工程项目实施情况；

（四）存在的主要困难和问题；

（五）相关意见建议。

二十一、经市人大常委会批准的国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要在执行过程中，出现下列情况之一的，可以进行调整：

（一）因国际经济形势或者国内经济运行、国家宏观调控政策取向发生重大变化导致主要目标、重点任务等必须作出重大调整的；

（二）发生特别重大自然灾害、全局性的重大公共安全事件或者进入紧急状态等特殊情况导致年度计划、五年规划纲要无法正常执行或者完成的；

（三）国家发展规划调整或者修订的；

（四）国家、省、市发展战略和发展布局进行重大调整的；

（五）经过中期评估需要调整或者修订的；

（六）法律法规规定的其他情形。

二十二、国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要经市人民代表大会批准后，在执行过程中需要作部分调整的，市人民政府应当将调整方案提请市人民代表大会常务委员会审查和批准。国民经济和社会发展年度计划调整方案的提出一般不迟于当年第三季度末；五年规划纲要调整方案的提出一般不迟于其实施的第四年第二季度末。除特殊情况外，市人民政府应当在市人民代表大会常务委员会会议举行的二十日前，将调整方案报送常务委员会。

除特殊情况外，市人民政府有关主管部门应当在市人民代表大会常务委员会会议举行的三十日前，将市人民政府的调整方案送交市人民代表大会财政经济委员会，由财政经济委员会进行初步审查，并向市人民代表大会常务委员会提出审查结果报告。

经市人民代表大会常务委员会批准的国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要调整方案，应当向市人民代表大会下次会议报告。

因经济形势发生特别重大变化或者全球全国性疫情等特殊情况导致年度计划指标难以完成且全省多数市州情况基本一致的，可以不作调整，向市人民代表大会下次会议作出说明。

二十三、编制市级专项规划、区域规划时应当征求市人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构的意见。有关专门委员会、常务委员会有关工作机构认为规划内容违反有关法律法规规定或者与相关规划相矛盾时，可以提出意见，市人民政府有关部门应当研究处理。

市人民代表大会常务委员会可以就规划实施情况开展监督，督促整改存在的问题，推动规划有效实施。

二十四、市人民代表大会常务委员会围绕全市经济工作中心和全局依法加强监督，重点关注下列重要工作、重大问题，必要时可以听取和审议市人民政府专项工作报告、开展专题询问或者作出决议：

（一）党中央关于构建高水平社会主义市场经济体制、建设现代化产业体系、全面推进乡村振兴、促进区域协调发展、推进高水平对外开放等重大战略部署落实情况；

（二）打造先进制造业高地、打造具有核心竞争力的科技创新高地、打造内陆地区改革开放高地等工作推进情况；

（三）优化营商环境、发展实体经济、着力扩大内需、构建现代化基础设施体系、坚持农业农村优先发展、推动绿色发展、保障和改善民生、促进共同富裕、维护经济安全等重要工作落实情况；

（四）市委关于经济工作的重要政策、重大决策部署的贯彻落实情况。

二十五、市人民政府对事关国民经济和社会发展全局、涉及人民群众切身利益的重要经济政策、重大决策、重大改革，依法在出台前向市人民代表大会常务委员会报告。

出现下列情况之一的，市人民政府或者市人民政府有关部门应当向市人民代表大会常务委员会或者财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构报告，作出说明：

（一）因经济形势、国家宏观调控政策取向或者经济运行发生重大变化需要对经济调控政策措施作出重大调整的；

（二）涉及全市发展大局、经济安全、人民群众切身利益的重大经济体制改革或者对外开放方案出台前；

（三）重大自然灾害或者给国家财产、集体财产、人民群众生命财产造成严重损失的重大事件发生后；

（四）其他有必要报告的重大经济事项。

市人民代表大会常务委员会认为必要时，可以依法作出决议、决定，也可以将审议中的意见建议转送市人民政府及其有关部门研究处理。

二十六、对涉及面广、影响深远、投资巨大的市级特别重大建设项目，市人民政府可以向市人民代表大会或者常务委员会提出议案，由市人民代表大会或者常务委员会审议并作出决定。

根据市人民代表大会或者常务委员会安排，财政经济委员会会同有关专门委员会、常务委员会有关工作机构对前款所述议案进行初步审查，并向市人民代表大会或者常务委员会提出审查报告。

二十七、市人民代表大会常务委员会对国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要确定的重大工程项目和本决定第二十六条所述的市级特别重大建设项目等，根据需要听取和审议市人民政府专项工作报告，认为必要时可以作出决议。

根据市人民代表大会常务委员会安排，财政经济委员会会同有关专门委员会、常务委员会有关工作机构，可以对前款所述项目的实施情况开展专题调研，向常务委员会提出专题调研报告。

市人民政府有关主管部门应当每半年向市人民代表大会财政经济委员会提供市级以上政府投资项目计划实施情况的有关材料。

二十八、市人民代表大会常务委员会应当加强对全市地方金融工作的监督，重点监督金融改革创新、金融支持实体经济、金融风险防范化解、金融业运行和发展、金融监督管理等工作。

市人民政府金融监管部门应当每年向市人民代表大会财政经济委员会报告前款有关情况。

对地方金融工作中的重大问题，市人大常委会常务委员会应当适时安排听取和审议市人民政府专项工作报告。

二十九、市人大常委会常务委员会应当用好宪法法律赋予的监督权，发展全过程人民民主，通过听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询、特定问题调查、专题调研等方式，加强对市人民政府及其有关部门经济工作的监督。

根据市人大常委会常务委员会安排，财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构可以召开会议，听取市人民政府有关部门的专题汇报。

市人大常委会常务委员会、财政经济委员会和有关专门委员会可以运用审计监督、财会监督和统计监督成果，聘请研究机构和专家学者，委托第三方评估，利用大数据技术等，提高经济工作监督效能。

三十、对市人大常委会及其常务委员会在经济工作监督中作出的决议、决定和审议意见等，常务委员会应当加强跟踪监督，督促市人民政府及其有关部门贯彻执行决议、决定，认真研究处理意见和建议并及时反馈。常务委员会认为必要时，可以就有关情况听取和审议市人民政府的专项工作报告。市人民政府应当在规定期限内，将决议、决定的执行情况或者审议意见的研究处理情况向市人大常委会常务委员会报告，常务委员会可以对市人民政府有关部门的工作进行满意度测评。

对不执行决议、决定或者执行决议、决定不力造成严重后果的，市人大常委会及其常务委员会可以通过专题询问、质询、特定问题调查等方式加强监督。

三十一、市人大常委会常务委员会行使经济工作监督职权的情况，应当向市人大常委会报告，接受监督。市人大常委会财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构提出的意见和建议，应当报告常务委员会主任会议，由常务委员会主任会议决定是否批转市人民政府及其有关部门研究处理，市人民政府或者有关部门应当将研究处理结果向常务委员会主任会议书面报告。

三十二、市人大常委会常务委员会开展经济工作监督，应当充分发挥市人大常委会代表的作用，认真听取代表意见建议，主动回应代表关切，支持代表依法履职。

市人大常委会财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构确定监督项目、开展监督工作，应当认真听取市人大常委会代表的意见建议，根据需要邀请有关方面的代表参加有关活动，注重从代表意见建议中确定监督重点，围绕代表普遍关注的经济社会发展工作中的突出问题组织开展专题调研。

三十三、市人民代表大会常务委员会听取和审议、讨论本决定所列事项时，市人民政府及其有关部门应当根据要求，及时提供相关的信息资料 and 情况说明，并派市人民政府负责人或者有关部门负责人到会汇报情况，听取意见，回答询问。

市人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会、常务委员会有关工作机构听取和审议、讨论本决定所列事项时，市人民政府有关部门应当根据要求，及时提供相关的信息资料 and 情况说明，并派本部门有关负责人到会汇报情况，听取意见，回答询问。

三十四、市人民政府重要经济工作会议、经济形势分析会议、重大经济活动可邀请市人民代表大会常务委员会主任会议成员和市人民代表大会财政经济委员会负责同志列席或者参加。

三十五、市人民代表大会常务委员会开展经济工作监督的情况，除法律法规另有规定外，向社会公开。

本决定自公布之日起施行。

## **永州市人大财政经济委员会关于提请审议 《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济 工作监督的决定（草案）》的议案**

市人大常委会：

为了更好地履行宪法和法律赋予市人民代表大会及其常务委员会经济工作监督的职责，实行正确监督、有效监督、依法监督，切实增强监督实效，市人大财政经济委员会根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》等有关法律法规，结合本市实际，拟定了《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定（草案）》及其说明，现提请审议。

市人大财政经济委员会

2023年8月24日

# 关于《永州市人民代表大会常务委员会 关于加强经济工作监督的决定（草案）》的说明

——2023年8月24日在市六届人大常委会第十二次会议上  
市人大财经委主任委员、常委会预算工委主任 秦小国

各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人大财政经济委员会委托，现就提请市人大常委会审议的《永州市人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定（草案）》（以下简称《决定（草案）》）作如下说明：

## 一、出台《决定》的背景

2021年以来，全国人大常委会、湖南省人大常委会相继出台了《关于加强经济工作监督的决定》，为经济工作监督提供了权威、规范的依据。为更好地履行宪法和法律赋予地方各级人民代表大会及其常务委员会的职责，贯彻落实党中央和省委、市委决策部署，进一步规范市本级人大经济工作监督行为，突出经济工作监督重点，提升经济工作监督实效，做到经济工作监督有据可依，参照全国人大常委会、湖南省人大常委会做法，结合我市实际，起草了《决定（草案）》。

## 二、起草《决定（草案）》的主要过程

起草《决定（草案）》前，认真查阅学习了江苏南通、常州以及甘肃金昌、平凉等外省市人大常委会出台的《关于加强经济工作监督的决定》内容，同时与本省其他市州加强沟通交流，截止目前，湖南省暂无市州人大常委会出台《关于加强经济工作监督的决定》，只有极个别市州计划出台。

《决定（草案）》的起草主要以《湖南省人大常委会关于加强经济工作监督的决定》的内容为蓝本，部分条款参考结合了《全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定》的内容，《决定（草案）》于今年5月份形成初稿，先后多次通过召开座谈会、邮件等方式，充分征求市人民政府及经济监督工作相关对口联系部门、各县市区人大财经委的意见建议，根据反馈的意见建议进行修改完善，7月11日、21日，经市六届人大财政经济委员会第七次全体会议、市六届人大常委会第二十二次主任会议分别进行审议，决定提请本次常委会会议审议。

### 三、《决定（草案）》的主要内容及说明

《决定（草案）》共三十五条，对市人大常委会开展经济工作监督的要求、内容、重点、工作机制等进行明确和规范。主要内容如下：

（一）明确开展经济工作监督指导思想和监督内容。《决定（草案）》第一至四条在指导思想上，贯彻新时代党的创新理论成果和党的二十大关于经济工作的新部署新要求，明确要立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，着力推动高质量发展。在监督内容上，界定了重大决策事项、法定经济事项、其他重要经济事项，主要包括贯彻落实党中央、省委和市委重大决策，经济方面法律法规实施和人大决议、决定的执行，年度计划、五年规划纲要、专项规划的编制、执行和调整，重大经济事项和重大工程项目，地方金融工作等。

（二）细化和完善年度计划、五年规划纲要初步审查、执行和调整监督的规定。《决定（草案）》第五至二十三条明确：一是规范年度计划、五年规划纲要初步审查的程序、重点、时间安排、对市人民政府及有关部门的要求和审查结果报告的主要内容。二是规范了年度计划、五年规划纲要、专项规划等编制、执行监督的方式、重点和要求。三是规范了计划、规划调整的条件、程序、报告时间，规定了可以进行调整的六种情况。该部分对开展经济形势分析工作的规定，充分结合了全国人大常委会以及湖南省人大常委会《关于加强经济工作监督的决定》精神，也充分考虑了我市的实际情况。明确市人民政府相关部门要定期向人大提供经济运行情况数据和材料，市人大财经委定期开展季度经济形势分析，收集整理相关经济运行指标数据，根据需要，可以确定专题开展调研形成分析报告，有利于推进经济监督工作常态化。

（三）明确重大经济事项监督有关规定。围绕落实党中央、省委和市委关于经济工作重大决策部署，聚焦推动全市经济高质量发展，强调对重点工作、重点任务和重点项目落实情况依法加强监督。为此，《决定（草案）》第二十四至第二十八条规定：一是按照党的二十大报告关于推动高质量发展的重大战略部署落实情况、打造“三个高地”推进情况、重要工作落实以及市委关于经济工作的重要政策、重大决策部署的贯彻落实情况，明确经济工作重大问题监督。二是界定重大经济事项报告范围，明确市人民政府应当报告的四种重大决策或者重大经济事项。三是对强化重大工程项目监督作出规定。四是明确地方金融工作监督的重点及要求，要求市人民政府金融监管部门应当每年向市人民代表大会财政经济委员会报告地方金融改革创新、金融支持实体经济、金融风险防范化解、金融业运行和发展、金融监督管理等工作情况。

（四）健全完善经济工作监督有关工作机制。为进一步理顺和稳固工作机制，提高经济工作监督实效，《决定（草案）》第二十九条至三十五条明确：一是对发展全过程人民民主、依法行使监督职权，并可以综合运用其他各种监督成果及技术、聘请研究机构和专家学者等提高经济工作监督效能作出规定。二是强调对市人大及其常委会决议、决定的执行情况和审议意见的处理情况加强跟踪监督，增强人大监督的实效。三是明确市人大各专门委员会和常委会有关工作机构提出的意见和建议，应当报告常务委员会主任会议，由常务委员会主任会议决定是否批转市人民政府及其有关部门研究处理。四是对市人民政府及其有关部门自觉接受人大监督、常委会行使经济工作监督职权的情况向代表大会报告和向社会公开等提出了具体要求。

（五）充分发挥有关专门委员会、常委会有关工作机构和人大代表在经济工作监督中的作用。为进一步发挥各专门委员会、常委会有关工作机构的作用，形成监督合力，《决定（草案）》规定，财政经济委员会和有关专门委员会、常委会有关工作机构在市人大及其常委会领导下，承担有关具体工作，可以在计划规划初步审查阶段开展专项审查，对五年规划纲要、中长期规划纲要及专项规划、区域规划编制和实施情况等开展监督，对特别重大建设项目议案进行初步审查。为充分发挥代表在经济工作监督中的主体地位和作用，《决定（草案）》围绕认真听取代表意见建议、邀请代表参加有关活动、督办重点代表建议等方面作了规定。

（六）其他需要说明的内容。一是文本结构上为了便于进行审议，对《决定（草案）》的章节内容进行了简要概括描述，并用黑体字标出，审议通过后，形成的正式文稿不会体现概括内容，与全国人大常委会、湖南省人大常委会《关于加强经济工作监督的决定》文本格式保持一致。二是根据永州实际情况，与全国人大常委会、湖南省人大常委会《关于加强经济工作监督的决定》主要存在的区别，一方面增加了近年来我市在经济工作监督过程中一些好的经验做法，以制度的形式固定下来，比如说第七条对国民经济和社会发展年度计划初步审查时，要求报告本年度重点项目铺排情况，第十三条增加了统计季度经济运行指标数据等内容。另一方面删减了部分以永州目前的人力财力无法实现的内容，比如说《湖南省人大常委会关于加强经济工作监督的决定》中智库建设、组建人大财经工作咨询专家库等内容在《决定（草案）》中第二十九条进行了删除。

《决定（草案）》和以上说明，请予审议。

# 永州市市属非行政区预算审查监督暂行办法

(2023年8月24日永州市第六届人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过)

第一条 为加强人大预算审查监督工作、规范政府预算行为，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》和《湖南省预算审查监督条例》等有关法律法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称市属非行政区是指永州经济技术开发区、金洞管理区、回龙圩管理区。

第三条 非行政区预算草案、预算调整方案、决算草案纳入市级预算草案、预算调整方案、决算草案并单列反映，与市级预算草案、预算调整方案、决算草案一并提交市人民代表大会及其常务委员会审查和批准。

第四条 市人民政府对非行政区预算执行进行监督。

第五条 市人民代表大会财政经济委员会（以下简称市人大财经委）对市级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、预算调整初步方案、决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

第六条 市人大常委会预算工作委员会（以下简称市人大常委会预算工委）协助市人大财经委承担市人民代表大会及其常委会审查预算草案、预算调整方案、决算草案和监督预算执行方面的具体工作；承担国有资产管理情况监督、审计查出突出问题整改情况跟踪监督方面的具体工作；承担预算联网监督方面的具体工作。

第七条 市属非行政区编制本区预算、决算草案；组织本区预算的执行；编制本区预算的调整方案；监督本区各部门的预算执行。

市属非行政区按照规定及时编制年度预算草案。预算编制应当符合有关法律、法规和现行的财经政策，应当符合本区财政收支的特点和经济社会发展的实际。

一般公共预算的编制，按功能分类编列到项、按经济分类编列到款，对重大支出项目应当有详细说明。

政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的编制，按预算法及有关要求编制。

第八条 市财政部门具体对市属非行政区的预算、决算草案、预算调整方案编制工作进行指导，对编制的科学性、合理性、可行性进行审核，并提出审核意见，非行

政区管委会根据审核意见修改完善后，报市财政部门汇总。

市财政部门应当在每年市人民代表大会会议召开三十日前，将市级及市属非行政区预算草案初步方案报送市人大财经委进行初步审查。市财政部门及市属非行政区管委会应当对市人大财经委提出的初步审查意见认真研究办理，由市财政部门在人民代表大会会议举行前书面反馈办理情况。初步审查意见及其办理情况的报告，在市人民代表大会会议期间印发市人民代表大会代表。

市属非行政区管委会应当按照市财政部门的要求，将上一年度决算草案报表和说明等有关资料报市财政部门审核汇总。市财政部门应当在市人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将市级及市属非行政区上一年度决算草案报送市人大财经委、常委会预算工委进行初步审查。

第九条 市审计部门依法对市属非行政区预算执行及其他财政收支情况、决算及其他财政收支情况、国有资产管理情况实行审计监督。

市属非行政区管委会对审计查出问题应当及时进行整改，并向市审计部门报告整改情况。

第十条 预算草案初步方案应当主要包括下列内容：

（一）贯彻落实国家以及本地区国民经济和社会发展重大方针政策、决策部署的主要情况；

（二）一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算安排情况；

（三）部门预算草案；

（四）重点支出和重大投资项目预算安排的政策依据、标准；

（五）转移支付资金安排情况；

（六）专项资金绩效目标情况；

（七）政府债务情况；

（八）基本支出保障情况；

（九）其他与预算有关的重要情况。

第十一条 对市属非行政区的预算审查监督，除预算法第四十八条规定内容外，对预算草案及其报告重点审查下列内容：

（一）贯彻落实党中央重大方针政策、决策部署情况；

（二）法律法规有关财政支持和保障规定的落实情况；

（三）预算收入安排与经济社会发展目标、国家宏观调控政策相适应的情况；

- (四) 转移支付预算与财政事权和支出责任划分匹配情况；
- (五) 重点支出和重大投资项目支出绩效评价结果与预算安排衔接情况；
- (六) 政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与一般公共预算相衔接情况。

第十二条 预算调整方案审查重点包括以下内容：

- (一) 是否符合预算法等相关法律法规的规定；
- (二) 预算调整的理由和依据是否充分；
- (三) 实施预算调整方案的措施是否切实可行；
- (四) 增加举借政府债务的，是否超出政府债务限额，是否有切实可行的偿还计划和稳定的偿还资金来源，是否符合政府债务管理的有关规定；
- (五) 预算调整有关重要事项的说明是否清晰；
- (六) 其他与预算调整有关的重要情况。

第十三条 除预算法第七十九条规定内容外，决算草案审查重点包括以下内容：

- (一) 决算编制符合有关法律、法规规定的情况；
- (二) 收支决算总量与预算比较的变动情况；
- (三) 收支决算结构与预算比较的变动情况；
- (四) 重点支出与重大投资项目决算与预算相比较的变动情况；
- (五) 转移支付决算和预算相比较的变动情况、项目开展绩效评价的情况。

第十四条 经市人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。市属非行政区各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。

市属非行政区各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金的调剂，确需调剂使用的，按照有关规定办理。

第十五条 经市人民代表大会批准的预算，在预算执行中符合《中华人民共和国预算法》的规定需要预算调整的，应当编制预算调整方案，说明调整预算的原因、依据、项目、数额以及与调整有关的事项，报市财政部门审核与市级预算调整方案一并提请市人大常委会审查批准。

第十六条 非行政区财政部门编制的本区上一年度决算草案，经审计部门审计后，提交非行政区管委会审定，交市财政部门与市级上一年度决算草案一并经市审计部门出具意见后，报市人民政府审定，由市人民政府提请市人大常委会常务委员会审查和批准。

第十七条 经法定程序批准的预算、决算，预算调整的报告及报表，应当在批准后二十日内由市属非行政区管委会向社会公开。

第十八条 市人大常委会根据实际需要，可对市属非行政区预算执行中的重大事项组织专项调查。

第十九条 本办法未尽事宜按照《中华人民共和国预算法》、《湖南省预算审查监督条例》等有关法律法规执行。

第二十条 本办法自通过之日起施行。

## 关于《永州市市属非行政区预算审查监督 暂行办法（草案）》的说明

——2023年8月24日在市六届人大常委会第十二次会议上  
市人大财经委主任委员、常委会预算工委主任 秦小国

各位副主任、秘书长、各位委员：

为加强对永州经济技术开发区、金洞管理区和回龙圩管理区的预算审查监督工作，规范预算审查行为，市人大财经委、常委会预算工委起草了《关于永州市市属非行政区预算审查监督暂行办法（草案）》（以下简称《办法（草案）》）。现将有关情况说明如下。

### 一、出台《办法（草案）》的必要性

一是贯彻法律法规的需要。三个非行政区是三个独立的一级财政，但三个非行政区没有设立地方国家权力机关。将市属三个非行政区财政预算正式纳入人大审查监督范畴是贯彻落实《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》及《湖南省预算审查监督条例》的必然要求，也是市人大常委会加强对市本级全口径预算审查监督的一项有力举措。

二是规范预算审查监督的需要。之前，我市非行政区预算草案、决算草案及预算调整方案均由管委会和党的工作委员会会议研究通过，未按定履行法定程序提交人大审

查。从 2023 年开始纳入市级人大进行预算审查，按规定提请市人代会、市人大常委会通过。据了解，我市非行政区存在预算编制不够全面、预算调整和执行不够严格、审查监督程序不够规范、监督严肃性不够等问题。出台本《办法（草案）》，旨在通过建立制度，进一步规范非行政区财政行为，推进我市非行政区的预算管理和预算审查监督进一步规范化、法制化。

三是提升人大监督实效的需要。人大预算审查监督权是人大监督权的重要组成部分。坚持管好政府“钱袋子”，推动和促进非行政区依法理财，是人大应尽的职责。加强对三个非行政区的预算审查监督，强化预算管理和预算约束，有利于规范人大监督方式，增强人大监督实效。

## 二、《办法（草案）》形成过程

《办法（草案）》的形成主要经历了三个过程：

第一，明确依据和原则。在制定本《办法（草案）》的过程中，我们主要遵循以下法律依据：《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》、《湖南省预算审查监督条例》等法律法规。在起草过程中遵循了四个方面的原则：一是依法依规原则；二是紧密结合实际原则；三是注重监督实效原则；四是实用、可操作原则。

第二，深入开展专题调研。为加强非行区预算审查监督工作，根据市人大常委会 2022 年工作要点安排，2022 年 4 月至 9 月，由市人大常委会副主任吕斌同志牵头，围绕我市非行政区预算审查监督这一主题，组织专项调研组，开展了调研，形成了全面、客观的调研报告，经市人大常委会主任会议审议后，又转送市委、市人民政府参阅，引起了市委主要领导的高度重视，要求尽快落实。调研期间，我们先后到岳阳、益阳等地进行专题学习考察，与已经出台《珠海市非建制区预算管理办法（试行）》制度的珠海市人民政府办公室进行联系沟通，并查阅了全国各地大量的资料，学习外地经验和做法，在研究和吸取其成功经验和做法的基础上，制定了本《办法（草案）》。

第三，广泛征求各方意见建议。为进一步完善《办法（草案）》，我们与相关单位反复研究，专门征求了三个非行政区及市财政、审计等部门的意见。7 月 17 日，我们在市六届人大财经委员会全体会议上就《办法（草案）》进行了专题审议，并表决通过。在广泛听取意见，不断完善修改的基础上，最终形成了向本次会议提交的《办法（草案）》审议稿。

## 三、《办法（草案）》的主要内容

《办法（草案）》共二十条，对非行政区预算的编制、审查、监督、执行以及公开等方面的工作进行了比较全面的规范。主要内容如下：

（一）制定《办法（草案）》主要依据及适用范围

第一条至第三条内容主要是包含了非行政区预算审查监督办法制定的目的、所依据的法律法规和适用范围。制定目的是为加强人大预算审查监督工作、规范政府预算行为；制定依据是根据预算法、监督法、湖南省预算审查监督条例等有关法律法规；适用范围是指永州经济技术开发区、金洞管理区、回龙圩管理区；并对非行政区预算草案、预算调整方案、决算草案提交方式等做了规定。

（二）明确了相关部门职责

第四条至第九条为进一步明确我市相关部门的非行政区预算审查监督职责，为各部门依法履职提供法律保障，《办法（草案）》明确了市人民政府、市人大财经委、常委会预算工委、市属非行政区、市财政局、市审计局的职责。

（三）突出了预算审查监督重点

第十条至第十六条分别明确了非行政区预算草案初步方案、预算调整方案、决算草案的审查重点内容及审查程序。对预算审查监督，除预算法规定内容外，对预算草案及其报告重点内容进行了明确；对预算调整方案确需调整的，应当说明调整预算的原因、依据、项目、数额以及与调整有关的事项；对财政决算要求经市审计部门出具意见后，再提交市人民代表大会常务委员会审查和批准。

（四）其他事项的补充说明

第十七至第二十条主要是对预算、决算，预算调整经法定程序批准后，按相关规定在批准后二十日内进行预决算公开；对预算执行中重大事项及本办法的实施时间做了相应规定。

以上说明，连同《办法（草案）》，请予审议。

# 永州市野外用火管理若干规定（草案）

**第一条【目的依据】** 为进一步规范野外用火行为，有效预防森林火灾，切实保障人民群众生命财产安全，根据《中华人民共和国森林法》《森林防火条例》《湖南省森林防火若干规定》等有关法律法规，结合本市实际，制定本规定。

**第二条【适用范围】** 本规定适用于本市行政区域内森林防火区、农业生产生活区野外用火管理活动。

本规定所称森林防火区是指林地及距离林地边缘五十米范围内的区域。农业生产生活区是指城镇居住区之外的从事农业生产和村（居）民生活的区域。

本市森林防火区分为一类森林防火区、二类森林防火区。一类森林防火区是指国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、国有林场、重要军事设施以及革命纪念地、自然山系集体林区，由县级人民政府实行严格的用火管制；二类森林防火区是指一类森林防火区以外的丘陵地带、疏林地、园地、其他草地和距离林地边缘五十米范围内的农业生产生活区，由乡（镇）人民政府、街道办事处实行有批准和监管的用火管理。

距离林地边缘五十米范围外的农业生产生活区野外用火，由农业农村部门依法管理。

一类森林防火区和二类森林防火区的范围由县级人民政府划定，向社会公布，报市人民政府备案。

**第三条【规定防火期】** 本市一类森林防火区全年为森林防火期，实行全年森林防火；二类森林防火区每年十月一日至次年四月三十日为森林防火期；县级人民政府可以根据气象等级和防火需要规定森林高火险期，并向社会公布。

**第四条【森林防火区禁止性规定】** 森林防火期内，在森林防火区野外禁止下列行为：

- （一）上坟烧纸、烧香点烛等；
- （二）燃放烟花爆竹、孔明灯等；
- （三）携带易燃易爆物品；
- （四）吸烟、野炊、烧烤、烤火取暖等；
- （五）烧黄蜂、熏蛇鼠、烧山狩猎等；
- （六）炼山、烧杂、烧火积肥或者烧田基草、农作物秸秆、果园杂草等；

(七)其他容易引起森林火灾的行为。

**第五条【一类森林防火区用火管理】** 一类森林防火区禁止旅游和外来人员携带火源进入，禁止一切野外用火。确因防治病虫害、冻害、勘察、工程建设等特殊情况需用火的，应当经县级人民政府批准，并严格采取措施，组织监烧，严防失火。

**第六条【二类森林防火区用火管理】** 二类森林防火区在森林防火期内，确因特殊情况需用火的，用火单位或者个人应当向所在地的乡（镇）人民政府、街道办事处申请批准，在森林火险等级三级以下及二级风以下天气条件下用火，乡（镇）人民政府、街道办事处应当组织监烧和检查清理火场，确保明火和火星彻底熄灭，严防失火。批准程序由县级人民政府制定。

**第七条【高火险期用火管理】** 在森林高火险期内，县级以上人民政府可以根据需要发布命令，禁止一切野外用火。

**第八条【建立制度】** 县级人民政府应当强化森林防火林长包保责任制，推动乡（镇）、村建立“十户联防”工作机制，鼓励村（居）民委员会将实施“带水祭祀”纳入村规民约，全面落实群防群治和网格化管理措施，全面加强野外用火管理。

**第九条【举报奖励】** 县级人民政府应当建立野外违规用火举报奖励办法，奖励标准由县级人民政府制定。

**第十条【计划烧除】** 县级人民政府应当组织应急管理、林业、农业农村、生态环境、气象、消防等部门，在确保安全的情况下，采取计划烧除方式，清除林缘易燃物，消除火灾隐患。

**第十一条【授权检查】** 经县级人民政府决定，县级林业行政主管部门、国有林场、自然保护区等管理单位和乡（镇）人民政府、街道办事处可以设立森林防火检查劝导站，对进入一类森林防火区的人员和车辆进行火源检查，对携带的火种、易燃易爆物品及其他可能引起森林火灾的物品，实行集中保管。任何单位和个人必须积极配合、不得拒绝、阻碍检查劝导。

**第十二条【管理责任】** 县级人民政府及其有关行政主管部门、乡（镇）人民政府和街道办事处对野外用火管理不落实主体责任，执法不严的，由相应主管机关责令改正；造成严重后果的，对主管领导和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。用火审批单位及其工作人员在审批和监烧中疏忽大意、玩忽职守造成森林火灾的，依法从重追究责任。

**第十三条【违法责任】** 任何单位和个人违反本规定，未经批准擅自在森林防

火区内野外用火，未引起森林火灾的，由县级人民政府林业行政主管部门或委托乡（镇）人民政府和街道办事处，责令停止违法行为，给予警告，对个人并处二百元以上二千元以下罚款，对单位并处一万元以上三万元以下罚款；引起森林火灾的，对个人并处二千元以上三千元以下罚款，对单位并处三万元以上五万元以下罚款；造成损失的，依法承担民事赔偿和生态修复责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十四条【施行时间】 本规定自 年 月 日起施行。

## 永州市人民政府关于提请审议《永州市野外用火管理若干规定（草案）》的议案

市人大常委会：

为进一步规范野外用火行为，有效预防森林火灾，保护生态环境。根据《中华人民共和国森林法》《森林防火条例》和《湖南省森林防火若干规定》等有关法律法规，结合我市实际，市人民政府组织相关部门拟定了《永州市野外用火管理若干规定（草案）》及其说明，现提请市人大常委会审议。

永州市市长：陈爱林（章）

2023年8月23日

# 关于《永州市野外用火管理若干规定（草案）》 的起草情况说明

——2023年8月23日在市六届人大常委会第十二次会议上  
市林业局局长 雷安术

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现就《永州市野外用火管理若干规定（草案）》（以下简称《规定》），作如下说明：

## 一、制定《规定》的重要性和必要性

一是形势有需要。推进野外用火管理立法是强化源头治理、防范火灾的重要举措。我市近几年森林火灾呈多发频发态势，据统计，近三年我市共发生森林火灾45起，其中，2020年4起，受害森林面积68.78公顷，未造成人员死亡；2021年13起，受害森林面积94.77公顷，造成1人死亡（新田）；2022年28起，受害森林面积733.94公顷，造成23人伤亡，损失惨重，教训深刻。随着全球变暖趋势日益明显，大量枯死木和林间可燃物堆积叠加持续高温少雨，今年我市森林防火工作面临较去年持续干旱更为严峻的形势，“一点星星火、可烧万顷林”的风险尤为突出，急需通过立法的形式消除过去群众无序用火的现象，从源头上降低森林火灾风险。

二是现实有需求。推进野外用火管理立法是解决用火无序、治理困难的有效途径。永州是湖南省四大重点林区之一，属南岭山地森林及生物多样性国家重点生态功能区，境内森林资源丰富，全市现有林地面积154万公顷，蓄积量7253.55万立方米，森林覆盖率65.53%，森林防火区客观上与部分农业生产生活区相毗邻。同时，我市春耕秋收焚烧秸秆、烧土灰等生产生活用火的现象普遍，清明、中元、春节等传统节日素有上坟烧香烧纸、逢年过节燃放烟花爆竹等祭祀用火的习俗。我市去年在行政执法上，只能依据高火险期地方政府发布的“封山令”“禁火令”，以违反政府禁令为依据进行执法，导致执法的局限性。制定《规定》，以立法的形式对群众无序野外用火

行为加以规范管控，可从源头上降低火灾风险。

三是上级有要求。推进野外用火管理立法是推进地方立法、试点示范的工作要求。今年，省林业局把强化野外火源管控作为工作重点，并将郴州市、永州市作为全省野外用火立法管理试点市，探索农事用火、祭祀用火等野外用火管理经验、做法。目前郴州市野外用火立法已走在前面，我市进展滞后。7月底，我市召开2023年度林长会议，市林长在听取市林长办汇报后，决定进一步提高政治站位、迅速积极行动，加快立法进度，做好全省野外用火立法的示范，为打赢森林防灭火翻身仗奠定法治基础。

## 二、《规定》起草依据

根据《中华人民共和国森林法》《森林防火条例》和《湖南省森林防火若干规定》等规定，参考学习了广东省韶关市、山东省青岛市、郴州市和江华瑶族自治县等地方性法规及一些好的经验做法。

## 三、《规定》起草过程

2023年3月，永州市林业局先后赴江华瑶族自治县、祁阳市、东安县、零陵区等地进行考察调研，在充分调研的基础上，起草了《规定（草案）》。2023年6月，市林业局将《规定（草案）》在林业系统内部征求了意见，根据反馈意见对《规定（草案）》进行修改完善。市人大农业委、法制委和市司法局提前介入，对《规定（草案）》的起草工作进行了指导。2023年7月28日，市林业局将《规定（草案）》向14个县市区政府（管理区、永州经开区管委会）和市直有关单位征求了意见，同时，在今日永州和市林业局官网公开征求社会意见，根据反馈意见再次修改完善了《规定（草案）》。8月3日召开《规定（草案）》协调论证会暨座谈会，市人大法制委、市人大农业与农村委、市政协农业和农村委、市直有关部门和部分市人大代表、政协委员参加会议，会上对《规定（草案）》进行了讨论研究。8月5日，市林业局召开局党组扩大会议，对《规定（草案）》座谈会上各单位和代表提出的建议进行了研究讨论，修改完善后形成《规定（草案）》（送审稿）。

## 四、《规定》主要内容

《规定》共十四条，未分章节。

（一）关于适用范围和森林防火区、防火期的划定。《规定》第二条给予了明确：“本规定适用于本市行政区域内森林防火区、农业生产生活区野外用火管理活动。”第三条明确了一类森林防火区全年为森林防火期，实行全年森林防火；二类森林防火

区每年十月一日至次年四月三十日为森林防火期。

(二) 关于森林防火区内用火管理。《规定》第四、五、六条对一、二类森林防火区内用火管理提出禁止性条款，同时对确有必要的野外用火情形进行了规定：

“一类森林防火区禁止旅游和外来人员携带火源进入，禁止一切野外用火。确因防治病虫害鼠害、冻害、勘察、工程建设等特殊情况需用火的，应当经县级人民政府批准，并严格采取措施，组织监烧，严防失火。”

“二类森林防火区在森林防火期内，确因特殊情况需用火的，用火单位或者个人应当向所在地的乡（镇）人民政府、街道办事处申请批准，在森林火险等级三级及以下二级风以下天气条件下用火，乡（镇）人民政府、街道办事处应当组织监烧和检查清理火场，确保明火和火星彻底熄灭，严防失火。批准程序由县级人民政府制定。”

(三) 关于高风险期划定和管理。《规定》第七、八条提出：县级人民政府可以根据森林火险气象等级和防火需要规定森林高火险期，并向社会公布。县级人民政府可以发布命令，禁止一切野外用火。

(四) 关于举报奖励。《规定》第九条给予了明确规定：“县级人民政府应当建立野外违规用火举报奖励办法，奖励标准由县级人民政府制定”。

(五) 关于计划烧除。采取疏堵结合的管理方式，《规定》第十条提出：“县级人民政府应当组织应急管理、林业、农业农村、生态环境、气象、消防等部门制定安全烧除计划，清除林缘易燃物，消除火灾隐患”。

(六) 明确法律责任。除法律法规另有规定的从其规定外，第十二、十三条对违反本规定，未经批准擅自野外用火，以及政府部门未履行应尽监督管理职责的行为，设定了相应法律责任。

## 五、需要重点说明的问题

(一) 关于审批主体。《规定》第五条、第六条明确一类森林防火区用火由县级人民政府批准，二类森林防火区用火由乡（镇）人民政府、街道办事处批准。主要基于以下理由：一是明确管理层次很有必要，县级管理一类森林防火区，确保我市大山大岭的重点林区森林防火安全，乡镇管理二类森林防火区，确保林农交错的丘陵地带森林防火安全，管理层次清晰，责任区分合理，有利于突出重点，强化执行；二是不与上位法相抵触。《森林防火条例》第二十五条规定，因防治病虫害鼠害、冻害等特殊情况确需野外用火的，应当经县级人民政府批准；《湖南省森林防火若干规定》第十三条规定，因防治病虫害、冻害、造林抚育、工程建设等特殊情况确需野外用火的，

向县级人民政府森林防火主管部门提交书面用火申请；《中华人民共和国行政许可法》第二十四条规定，行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。因此，结合我市实际，在不违反上位法律法规的前提下，《规定》采取“委托”的方式授予林业主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处野外用火行政许可权。

（二）关于计划烧除。《规定》第十条明确“县级人民政府应当组织应急管理、林业、农业农村、生态环境、气象、消防等部门，在确保安全的情况下，采取计划烧除方式，清除林缘易燃物，消除火灾隐患。”主要基于以下理由：一是我市林缘易燃物堆积远超易引发重、特大森林火灾 30 吨/公顷的国际公认值，存在重大安全隐患。二是由地方政府组织，在开设好隔离带、有消防队伍在场的情况下安全烧除，有效避免群众无序烧除，消除森林火灾隐患。

（三）关于执法主体。《规定》第十三条明确，违反本规定，未经批准擅自在森林防火区内野外用火，由县级人民政府林业行政主管部门或委托乡（镇）人民政府和街道办事处行使行政处罚权。主要基于以下理由：一是根据《森林防火条例》第五十条、《湖南省森林防火若干规定》第二十三条相关规定，县级以上人民政府林业主管部门负责本行政区域内野外用火相关行政处罚工作。二是《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《处罚法》）第二十四条规定，省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡（镇）人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。为贯彻落实《行政处罚法》关于行政执法权下移、为基层治理赋权的精神，秉持适度前瞻性的立法理念，《规定》为乡（镇）人民政府、街道办事处行使野外用火违法行为行政处罚权预留法律空间。

以上说明及《永州市野外用火管理若干规定（草案）》，请予以审议。

# 关于《永州市野外用火管理若干规定（草案）》 审议意见的报告

——2023年8月24日在市六届人大常委会第十二会议上

市人大农业与农村委员会主任委员 唐修峰

各位副主任、秘书长、各位委员：

经市委常委会研究决定，将永州市野外用火立法工作纳入了今年立法计划。为做好《永州市野外用火管理若干规定（草案）》（以下简称《规定（草案）》）的立法、审议工作，根据相关工作安排，市林业局自今年3月份以来，在各县市区进行了深入调查研究，广泛征求林业系统、各县市区人民政府、相关市直部门的意见，举办了市人大法制委、农业委、市直相关部门和部分市人大代表、政协委员参加的座谈会和论证会，听取了各个方面对《规定（草案）》的修改建议意见。8月16日，我委召开了第六次全体会议，对市人民政府提出的《关于提请审议〈永州市野外用火管理若干规定（草案）〉的议案》进行了审议。现将审议意见报告如下：

## 一、制定《规定》十分必要

一是保障人民生命财产安全的需要。永州是湖南省四大重点林区之一，属南岭山地森林及生物多样性国家重点生态功能区，境内森林资源丰富，部分林区群众的主要收入来源仍为“靠山吃山”，永州的森林防火与人民群众息息相关，关系到广大人民群众生命财产安全和生产生活环境。加强野外用火管理，减少森林火灾，保护森林资源和生态环境是人民群众的共同期盼。二是规范我市野外用火的需要。近年来我市大力发展生态旅游，外省和周边地区来永州森林观光旅游度假的游客数量逐年增多。同时，我市春耕秋收焚烧秸秆、烧土灰等生产生活用火的现象普遍，清明、中元、春节等传统节日素有上坟烧香烧纸、逢年过节燃放烟花爆竹等祭祀用火的习俗，造成了生产生活用火、祭祀用火和旅游活动用火叠加的严峻形势。特别是林区地形复杂、草木茂密，加上干旱年份多，一旦发生森林火灾，很容易导致“星火燎原”难以控制的局面。制定《规定》，对生产生活用火、祭祀用火和旅游用火加大管控，有利于规范野外用火，预防和减少森林火灾的发生。三是强化野外用火执法监督的需要。目前，国家和湖南省对森林防火相关法律规定较为健全，《中华人民共和国森林法》《森林防火条例》

《湖南省森林防火若干规定》等法律、法规均为林区野外用火行为提供了管理依据，但在农业生产生活区，野外用火管理执法没有依据，我市去年在行政执法上，只能依据高火险期地方政府发布的“封山令”“禁火令”，对违规野外用火人员以违反政府禁令为依据进行执法，导致执法处罚受限。同时，县级林业主管部门执法力量不够，难以有效覆盖全域。因此，结合我市实际情况，制定《规定》委托具有执法职权的乡镇、街道办事处行使执法权，提高执法效率和执法能力十分有必要。野外用火管理立法属生态环境的范畴，符合立法法赋予给地方的立法权限。因此，制定《规定》十分必要，对于坚持以人民为中心的发展理念、满足人民对美好生活的需要、推动永州高质量发展都具有重要意义。

## 二、《规定（草案）》基本可行

在《规定（草案）》起草过程中，市人民政府及市林业局等部门做了大量的基础性工作，先后赴各县市区考察调研，在总结我市野外用火管理经验、森林火灾惨痛教训，结合我市实际情况的基础上，学习借鉴外市成功做法，起草了《规定（草案）》。《规定（草案）》已经通过召开座谈会、论证会，向社会公开征求修改意见等多种途径广泛征求社会意见，并对《规定（草案）》进行了多次研究和修改。我委审议后认为：《规定（草案）》对适用范围、森林防火区分类管理、高火险期划定和用火管理、授权检查、管理责任、计划烧除以及法律责任等作了较为具体的规定，大体上符合有关法律法规要求和永州实际，总体框架和主要内容基本可行，建议提交市六届人大常委会第十二次会议审议。

## 三、进一步完善《规定（草案）》的建议

（一）立法需要疏堵结合。在规范野外用火的时候，不仅要考虑禁止行为，还需要考虑合理的组织和引导相关农业生产生活的用火行为。在防火的工作和法律条文中，对农业生产的用火行为，不可做太多太细的限制和规定，以免影响正常的农业生产。同时，在计划烧除工作中所涉部门太多，反而会导致最后无人管事，无法执行。所以，一定要有归口的管理单位，同时要规定，如果责任单位不批复、不作为应该如何处置，以达到完成计划烧除和其他用火需求的效果。

（二）合理确定规定的适用范围。《规定（草案）》第二条就适用范围作出规定“本规定适用于本市行政区域内森林防火区、农业生产生活区野外用火管理活动。”适用范围包含了农业生产生活区。第二条第二款就“农业生产生活区”作出了名词解释：“农业生产生活区是指城镇居住区之外的从事农业生产和居民生活的区域。”第

二条第三款规定“二类森林防火区为一类森林防火区以外的丘陵地带、疏林地、园地、其他草地和距离林地边缘五十米范围内的农业生产生活区，为监管用火区域，由乡（镇）人民政府、街道办事处实行有批准和监管的用火管理；距离林地边缘五十米范围外的农业生产生活区野外用火，由农业农村部门依照法律管理。”本规定的目的是预防森林火灾，距离林地边缘五十米范围外的农业生产生活区，不属于森林防火区。因此，建议将第二条第一款修改为“本规定适用于本市行政区域内森林防火区、距离林地边缘五十米范围内的农业生产生活区野外用火管理活动。”

（三）《规定（草案）》第四条【二类森林防火区用火管理】中，二类森林防火区实行季节性森林防火，每年十月一日至次年四月三十日为森林防火期。建议在每年前面加上“正常年份”四个字，改为“二类森林防火区实行季节性森林防火，正常年份，每年十月一日至次年四月三十日为森林防火期。”防火期内禁止的七类行为，在非防火期内，是否就可以存在？比如第五类，“烧黄蜂、熏蛇鼠、烧山狩猎等”，在非防火期内这些行为是否被允许？这值得再研究。同时，在防火期，处于防火区内居民房前屋后用火是否在禁止之内？

（四）违法责任要以结果为导向，如果《规定（草案）》第四条【二类森林防火区用火管理】中的内容都执行到位了，那么《规定（草案）》第十二条【违法责任】中，“引起森林火灾的，对个人并处二千元以上三千元以下罚款，对单位并处三万元以上五万元以下罚款”，力度太小，对产生的后果不足以形成弥补作用。

（五）《规定（草案）》第十二条规定“引起森林火灾的，对个人并处二千元以上三千元以下罚款，对单位并处三万元以上五万元以下罚款；造成损失的，依法承担民事赔偿和生态修复责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”“并处罚款”以存在其他处罚为前提，《规定（草案）》对引起森林火灾并没有规定罚款以外的其他处罚，建议补充完善。

（六）为增强法律条文的针对性和可操作性，还需要进一步根据相关立法调研和相关意见收集，对《规定》进行相关修改，使之更加科学、合理、实用。

以上报告，请予审议。

# 永州市网格化服务管理规定（草案）

第一条【目的依据】为了规范全市网格化服务管理工作，根据有关法律、法规规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条【定义】本规定所称的网格化服务管理，是指在社区、行政村按照一定的标准划分网格，整合各方面力量，配备服务管理人员，综合运用人力资源、信息化等手段，以村（居）民需求为导向，通过网格提供服务和进行管理的活动。

本规定所称网格，是指根据相应标准，在社区、行政村及其他特定空间区域内划分的基本服务管理单元。网格分为综合网格和专属网格。

本规定所称网格员，是指在网格中从事服务管理的工作人员。

第三条【工作原则】网格化服务管理坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的原则。

第四条【服务管理机构及职责】市、县（市、区）网格化服务管理机构负责协调、指导、监督本辖区内网格化服务管理工作，建立健全网格化服务管理工作制度。

乡镇人民政府、街道办事处负责本辖区内网格化服务管理工作，负责实施网格员日常管理、教育培训、考核奖惩等工作。

村（居）民委员会协助乡镇人民政府、街道办事处开展网格化服务管理工作。

第五条【个人权利义务】村（居）民应当遵守网格化服务管理相关规定，配合做好网格化服务管理工作，有权享有网格化服务管理工作提供的相关服务，有权对网格化服务管理相关工作提出意见、建议。

第六条【网格划分】乡镇人民政府、街道办事处结合实际，科学合理划分网格，报县（市、区）网格化服务管理机构审核，并根据工作需要适时调整。网格划分和调整情况应当及时通报相关部门，并报市网格化服务管理机构备案。

在城区以居民小区、楼栋等为单元，在乡村以自然村、村民小组等为单元划分综合网格。居住人口达到一定规模的学校、医院、园区、企业事业单位等可以划为专属网格。

其他部门、单位应当依托已划分的网格开展工作，不得在村（社区）另行划分网格，法律法规另有规定的除外。

第七条【网格员配备】网格应当配备网格员，可由乡镇（街道）工作人员、村（社区）“两委”成员、社区工作者、社会工作者、村（居）民小组长或相关部门基层辅助人员等担任。人口集中、社情复杂、工作任务繁重的城市社区综合网格应当配备专

职网格员。

网格名称、区域范围、网格员姓名及联系方式、监督电话等信息应当在网格内村（居）民主要活动场所公示。信息调整的，应当及时更新。

**第八条【网格员职责】**网格员应当履行法律法规政策宣传、基础信息采集、社情民意收集、风险隐患排查、便民服务代办、矛盾纠纷调解、城乡管理协助和事件处置督导等职责。

网格员不得有下列行为：

- （一）泄露国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私、个人信息；
- （二）利用工作之便为自己或者他人谋取不正当利益；
- （三）在工作中弄虚作假、推诿塞责；
- （四）其他违反法律法规及有关网格化服务管理规定的行为。

**第九条【事项清单管理】**建立网格服务管理事务准入和退出动态调整机制，明确网格服务管理事项，实行清单管理，由县（市、区）网格化服务管理机构会同相关部门编制，经批准后向社会公示。清单之外的事项，网格员有权拒绝执行。

纳入清单的网格服务管理事项，相关部门应当明确专人负责业务指导，对网格员进行专题培训，并将相应的资源、经费下沉到网格。

**第十条【事项处置程序】**网格员在工作中采集的基础信息应当及时录入相关信息平台或者上报相关部门。

网格员对在工作中收集的意见诉求和发现的矛盾纠纷、问题隐患等事项，应当予以协调解决，不能解决的，及时上报相关信息平台。负责联动处置工作的机构按照管理职责和 workflows，及时流转相关单位处置。承办单位应当在规定时限内办理，并反馈办理结果。

涉及多个单位处置的事项，由负责联动处置工作的机构明确牵头单位和参与单位，联动处置，及时解决。

**第十一条【小区治理】**建立小区协调联动机制，由乡镇人民政府、街道办事处组织，相关职能部门、村（居）民委员会、网格员以及小区业主代表、业主委员会、业主监督委员会、物业服务企业等多方参与，及时协商解决涉及业主利益的各类问题和矛盾纠纷。

**第十二条【工作保障】**县（市、区）人民政府统筹保障网格化服务管理工作经费，利用现有资源，为网格员提供必要的工作条件，按照相关规定保障网格员待遇。

对在网格化服务管理工作中做出突出贡献的网格员，市、县（市、区）应当按规

定给予褒扬和奖励。

第十三条【网格员相关法律责任】网格员因履行职责，造成他人合法权益受到损害的，由乡镇人民政府、街道办事处承担法律责任。乡镇人民政府、街道办事处承担责任后，可以向有故意或者重大过失的网格员追责。

网格员违反本规定第八条第二款规定的，按照相关法律法规及规定处理。

第十四条【制定细则】县（市、区）可以根据本规定，结合工作实际，制定实施办法或细则。

第十五条【施行时间】本规定自 年 月 日起施行。

## 市人大法制委员会关于《永州市网格化服务管理规定（草案）》修改情况的汇报

——2023年8月24日在市六届人大常委会第十二次会议上

永州市人民代表大会法制委员会 主任委员

杨胜贮

常务委员会法制工作委员会 主 任

各位副主任、秘书长、各位委员：

永州市第六届人民代表大会常务委员会第十次会议对《永州市城乡网格化服务管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案·一审稿）》）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、常委会法工委开展了以下工作：一是在永州日报、永州人大网等媒体上公布《条例（草案·一审稿）》全文，向社会公开征求意见建议，并专函征求了市直党政机关、县市区人大常委会、企事业单位等近百家单位的意见建议；二是赴祁阳、蓝山等县市区开展立法调研，组织召开征求意见座谈会，征求人大有关委室、政府有关部门、乡镇和街道、基层立法联系点、各级人大代表等多方意见建议；三是常委会法工委组织召开办公会，根据各方意见建议对《条例（草案·一审稿）》进行研究、修改；四是市六届人大法制委召开第九次全体委员会议，邀请市人大监察司法

委、市委政法委、市司法局有关负责同志列席，并根据常委会组成人员和有关专门委员会的审议意见以及社会各界的意见建议，对《条例（草案·一审稿）》进行统一审议，最终形成了《永州市网格化服务管理规定（草案·二次审议稿）》（以下简称《规定（草案·二审稿）》）。

## 二、修改的主要内容

（一）关于法规名称和体例结构。有常委会组成人员及征求意见中有单位提出，删除《永州市城乡网格化服务管理条例（草案）》标题中关于条例适用范围为“城乡”的限定，并且采用“小快灵”的立法模式，对体例结构和条文整体进行修改。法制委研究认为，自2014年永州在湖南率先推进网格化服务管理工作以来，该工作已在市域范围内全面铺开并取得一定的成效，条例的适用范围为我市行政区域，既包括城市也包括乡村，无需在条例名称中进行特别限定。根据习近平总书记关于立法需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”的重要指示，从我市网格化服务管理工作实践出发，结合新修订的《立法法》相关要求，在充分征求市委政法委、市司法局意见的基础上，将条例草案名称修改为《永州市网格化服务管理规定（草案）》，并且删除了一些重复上位法或者不需要上升到地方立法层面来明确的具体操作内容，《规定（草案·二审稿）》全文共15条，1900余字。

（二）关于政府和部门的职责。征求意见中有多家单位提出，要进一步明确各级政府和部门的职责，避免网格化服务管理具体工作推诿扯皮。法制委经研究，采纳了这些建议。《规定（草案·二审稿）》第九条第二款修改为“纳入清单的网格服务管理事项，相关部门应当明确专人负责业务指导，对网格员进行专题培训，并将相应的资源、经费下沉到网格。”避免出现只有业务下放、事项下沉，但是相关部门“高高在上”“一推了之”。

（三）关于事项清单管理机制。有常委会组成人员及征求意见中有单位提出，《条例（草案·一审稿）》仅规定了网格事务准入制度，应增加退出机制。法制委研究认为，原条文虽然也有动态调整的表述，但不够明确，实施过程中不便操作。为了适应网格服务管理事务的发展变化需要，增设了退出动态调整机制。

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·一审稿）》，二审稿作了较大地修改。

以上报告连同《永州市网格化服务管理规定（草案·二次审议稿）》，请予一并审议。

# 关于全市农田水利建设情况的专项报告

——2023年8月25日在市六届人大常委会第十二次会议上

市水利局局长 黄保平

各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市六届人大常委会第十二次会议安排，现就全市农田水利建设情况报告如下。

## 一、基本情况

根据2022年水利统计年报，全市现有农田水利工程325704处，主要有五类：一是水库工程。全市水库总数1332座，其中大型6座，中型31座，小型1295座。全市水库蓄水总量44.38亿方，灌溉农田283万亩。二是灌区工程。全市灌区总数285个，其中大型3个，中型63个，小型219个，设计灌溉面积501.21万亩，实际灌溉面积245.24万亩，2个大型灌区正在建设中。已建大型灌区干支渠共452.63公里，完好长度319.98公里，完好率70.69%；中型灌区干支渠共4415.41公里，完好长度1915.72公里，完好率43.39%；小型灌区干支渠共5694.51公里，完好长度1886.02公里，完好率33.12%。三是农村小水源工程。全市山塘总数171306座，其中骨干山塘15739座，一般山塘155567座，设计蓄水量6.90亿方。由于年久失修，大部分山塘存在淤积，实际蓄水量2.65亿方，占设计蓄水量的38.40%。四是水闸泵站工程。全市水闸总数373座，其中大型10座，中型34座，小型329座；全市泵站总数2906处，其中中型6处，小型2900处。由于运行年久，老化失修，目前正常运行水闸298座、泵站1677处，完好率分别为79.89%、57.71%。五是机电井工程。全市机电井149502处，其中浅层地下水机电井149501处，深层地下水机电井1处。目前正常运机电井113286处，完好率75.77%。

## 二、工作成效

近年来，在市委的坚强领导下，在市人大监督指导下，全市农田水利建设取得了长足发展，水利、农业农村、乡村振兴、烟草和库区移民中心等部门在职责范围内推动农田水利建设取得较大成效。

（一）灌溉水源建设不断加强。一是抓好新建水库工程。近年来，全市共新建水库11座，其中水利部门9座，烟草部门2座，按水库类别分类，大型2座，中型1

座，小型 8 座，新增蓄水 16.67 亿方，新增灌溉面积 155.61 万亩，改善灌溉面积 26.95 万亩。二是实施小型病险水库除险加固。2020 年以来，全市 476 座病险小型水库纳入中央除险加固规划，“十四五”分批组织实施，新增蓄力能力 990 万方。三是恢复农村小水源供水能力。水利部门 2021-2022 年组织 8 个县区清淤山塘 1606 座；2023 年实施小型农业水利设施建设全市清淤山塘 1200 座。农业农村部门通过高标准农田建设全市整治山塘河坝 2246 座。库区移民中心通过移民帮扶清淤山塘 490 座。乡村振兴部门整合乡村振兴资金清淤山塘 83 座。

（二）灌区升级改造有序推进。一是实施中型灌区续建配套。“十三五”以来，全市 19 个中型灌区实施灌区配套和节水改造，投入资金 16485 万元，完善了灌溉基础设施，新增、恢复灌溉面积 10.06 万亩，改善灌溉面积 17.76 万亩。二是实施高效节水灌溉。2016 年完成高效节水灌溉面积 1 万亩，2017 年完成 2.67 万亩，2018 年完成 3 万亩。三是实施高标准农田建设。2019 年以来全市已完成高标准农田建设 168.54 万亩，101 个项目区农田灌溉得到了极大改善。

（三）农田灌排体系不断完善。一是实施小型农田水利项目县(重点县)建设。2013 年以来，全市 11 个县区被列为中央财政小型农田水利项目县（重点县）建设，完成投资 6.45 亿元，新增、恢复灌溉面积 80.1 万亩，改善灌溉面积 210 万亩。二是实施畅通“中梗阻”渠道。“十四五”以来，水利部门完成畅通“中梗阻”渠道 160 公里。农业农村部门通过高标准农田水利建设治理渠道 2783 公里，改造泵站（排灌站）83 座。库区移民中心完成畅通“中梗阻”渠道 33 公里。乡村振兴部门完成渠道清淤 320 公里。

（四）信息化建设全面铺开。一是加强小型水库信息化管理水平。2021 年以来，全市 542 座小型水库实施雨水情测报设施建设，164 座小型水库实施大坝安全监测设施建设，完成投资 6328 万元。二是加快推进灌区信息化建设。“十三五”以来，通过灌区节水配套改造实施了全市 19 个中型灌区信息化建设。

（五）水价综合改革扎实推进。2021-2023 年组织全市 8 个大中型灌区实施农业水价综合改革试点，完成投资 1557 万元，探索创新工程建设和终端用水管理方式。

### 三、主要问题

（一）小型农田水利建管职责不明。2019 年机构改革前，水利、农业、农开办（财政）、国土、发改、烟草、移民等部门参与农田水利建设，从各自工作角度组织实施农田水利建设，每年都有中央或省、市、县财政资金都投入农田水利工程建设和维修

养护。2019年机构改革后，小农水资金被整合到高标准农田，全市11个县市区和市级水利部门农田水利建设项目管理职责、人员、编制已移交到农业农村部门，但农业农村部门目前仅实施高标准农田红线范围内的农田水利建设。另一方面，乡村振兴、库区移民部门还在整合资金开展农田水利建设。2023年2月《湖南省水利厅等六部门关于开展小型农业水利设施建设和管护三年行动的通知》规定，由水利牵头，发改、财政、农业农村、林业、乡村振兴部门参与，实施小型农业水利设施建设和管护三年行动。总之，当前全市参与小型农田水利建设部门较多，职责不明，规划不清，只能“头痛医头，脚痛医脚”。

（二）农田水利建设资金投入不足。一是国家投入逐年减少。据水利部门统计，2013年全市农田水利建设中央财政投入9192万元，省级财政投入3429万元；2017年中央财政投入4965万元，省级财政投入2641万元，分别减少了4227万元和780万元。二是地方配套资金不足。农田水利建设项目需要地方配套资金，配套比例一般是1:1，由于地方财政困难，配套资金很难到位。三是高标准农田水利建设投入不足。高标准农田建设省农业农村厅下达的1600元/亩投入标准远远不够，建设单位只能择其重点，形成所谓“核心区”和“辐射区”，往往造成“辐射区”农田水利建设配套不足，形成“断头渠”现象。四是群众筹资氛围不浓。长期以来大多数群众认为水利建设工程由国家承担，“等、靠、要”的思想非常严重，群众筹资和投工投劳难以实施。

（三）农田灌溉基础薄弱“最后一公里”问题突出。全市大部分农田水利兴建于上世纪五、六十年代，受当时经济、技术条件制约，建设标准普遍偏低，年久失修，老化严重。一是蓄水能力不强。除1332座水库蓄水正常外，全市171306座山塘，年久失修，大多淤塞，蓄水能力下降，实际蓄水不足设计蓄水能力的40%。二是灌溉能力不足。由于渠道大部分配套不全，引水渠多为土渠，完好率低，再加上村民在政府未审批情况下任意建房、国家重点工程损毁农田水利设施未恢复等原因，致使排灌沟渠越来越短，灌溉面积越来越小。水闸、泵站年久失修，完好率逐年下降。三是灌溉“最后一公里”问题突出。涪天河水库扩建灌区2023年5月全线通水，但灌区内田间连接工程尚未建好，尚不能通过“最后一公里”到达田间灌溉。另一方面，水利部门负责水库水源与农业农村部门负责高标准农田之间连接渠道，尚未明确主体，造成灌溉“最后一公里”问题突出。

（四）农田水利建设重建轻管突出。一是重建轻管思想比较严重。部分地方水利

建设积极性高，但疏于管理，经营粗放，特别是小型农田水利长期处于无管理机构、无管理人员、无管理经费、无管理方法的“四无”状态。二是群众管护参与度不高。由于群众“等、靠、要”思想比较严重，加上农村年轻人大量外出务工，农村土地流转种粮大户，群众参与农田水利建设与管护的热情不高。三是基层水管单位力量不足。2019年机构改革乡镇水利管理机构被撤销，原负责农田水利管理的水管员不复存在，加上农田水利设施是公共产品，村民很少有足够动力去自觉维护，致使部分农田水利设施处于“农民管不了、集体管不好、政府管不到”的“三不管”境地。四是灌溉水费收缴难，“以水养水”难度大。目前全市灌区水费基本没有收缴，加上受国家税费体制改革影响，认为农业税已取消，灌溉水费也已取消，拒绝缴纳水费，农田水利建设“以水养水”难度大。五是科学管水用水有短板。由于大部分灌区没有落实管护经费，没有实行统一管理，致使渠道无人管，影响灌溉效益。

（五）农田水利建设部门沟通协调不够。一是与水源建设未有效衔接，影响项目效益发挥。比如，东安县芦洪市镇西江桥村高标准农田水利建设因金江水库灌溉渠改造未跟上，水源不足，造成高标准农田效益不能充分发挥。二是与现有灌溉渠系未有效衔接，增加项目投资。宁远县中和镇坝眼村高标准农田水利建设与现有水利灌溉渠道未有效衔接，建设后的高标准农田高于原有灌溉渠道，需要另建管道灌溉已建成的高标准农田。

#### 四、下步对策

（一）提高农田水利建设思想认识。各县市区政府及相关部门要站在国家粮食安全战略高度，充分认识农田水利建设的重要性和紧迫性。一是明确监管责任。深化国家机构改革，明确农田水利建设项目监管主体和监管责任，厘清水利部门和农业农村部门监管范围。二是发挥职能部门作用。相关部门要各司其职，通力协作，完善各项政策配套措施，积极支持农田水利建设和发展。三是加强宣传教育。利用新闻媒体和舆论工具加强宣传，充分调动农民群众积极性，营造社会各界关心支持、参与农田水利建设的良好社会氛围。

（二）科学规划全市农田水利建设。农田水利作为基础设施的一个重要方面，要围绕全市总体规划总目标，同步规划，同步协调。一是做好农田水利建设规划。切实增强规划的科学性、严谨性和前瞻性，包括灌区规划、高标准农（烟）田规划衔接一致，做到高标准农（烟）田规划到哪里，灌区水源规划到哪里。二是加强农田水利建设部门配合。水利、农业农村、乡村振兴、烟草、库区移民等部门要加强项目建设全

过程沟通，从源头上做好项目建设协调，防止农田水利基础设施重复投资、重复建设。

（三）加大农田水利建设资金投入。一是要抓住国家重视农业、重视粮食安全有利时机，积极争取上级农田水利建设资金。二是市、县市区人民政府应当将小型农业水利设施建设和管护资金纳入预算，落实地方支出责任，确保中央、省专项资金全额用于项目建设。三是总结推广近年来积累探索形成的政府投资、招商引资、社会筹资等多元化投入农田水利建设资金的办法。增加农田水利设施运行与管护经费。四是要进一步探索市场化运作方式，按照“谁投资、谁建设、谁管理、谁受益”的思路广泛吸纳社会资本参与农田水利设施建设。五是要加大水利建设资金和水利建设基金的征缴力度，增加水利工程建设投入。

（四）抓好农田水利建设和运行管理。一是落实农田水利设施产权制度。制订出台农田水利设施管理实施办法，落实农田水利设施产权登记制度，实行“分级管理”、“谁受益，谁管理”的原则，理顺农田水利工程管理体制，增加种粮大户管理主体，为农田水利工程实现良性运营提供条件。二是探索新形势下管水治水新模式。大力发展农民用水合作组织，积极探索种粮大户和村级水管员制度，实行统一管理机制，完善管水用水协商制度。三是加强农田水利建设能力建设。加强水利专业技术人才引进、培训工作，不断提高管理水平，以适应新形势下农田水利建设和管护要求。

（五）持续做好农业水价综合改革工作。农业水价综合改革是党中央和国务院为保障国家粮食安全和水安全，落实节水优先方针，逐步建立农业灌溉用水量控制和定额管理制度。下一步要结合永州实际，将农业水价综合改革作为农业节水的重要问题和突破口，破解农田水利设施无钱管、无人管的难题。

# 关于中医药“一法一办法”贯彻落实情况的 报 告

——2023年8月25日在市六届人大常委会第十二次会议上

市人民政府副市长 肖质彬

各位副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，下面我代表市人民政府就贯彻落实中医药“一法一办法”的情况汇报如下，请予审议。

## 一、主要工作和成效

近年来，在市委的坚强领导下，在市人大的监督支持下，市政府坚持以人民健康为中心，坚持中西医并重，深入贯彻落实《中华人民共和国中医药法》和《湖南省实施<中医药法>办法》，守正创新，多措并举，全市中医药事业取得了积极成效。

1.坚持高位推动。市委、市政府主要领导高度重视中医药工作，先后主持召开2次市委常委会议、2次市政府常务会议和1次市长办公会议专题研究了中医药工作，多次深入基层调研和指导中医药工作，帮助解决实际困难和重点问题。市委、市政府出台了《关于促进中医药传承创新发展的实施方案》，确定了“中医药强市”战略目标，成立了中医药工作协调小组，在全省率先召开了高规格的全市中医药大会，连续3年将中医药工作纳入对县市区绩效考核内容。强化主体责任，卫健、发改、财政、自然规划、农业农村、林业、市场监管、医保等职能部门认真履责，同向发力。祁阳市和江华县设立中医药发展专项资金，支持中医药事业；江华县推动《江华县瑶医瑶药保护条例》地方立法，保障瑶医瑶药健康发展。

2.健全服务体系。注重公立中医医院内涵建设，全市11家公立中医医院中1家成功创建三级甲等中医医院，2家成功创建三级中医医院；共有1个国家级、49个省级、15个市级中医药重点专科，在职湖南省名中医2名、湖南省基层名老中医3名、市名中医19名；2021年全国二级以上中医医院绩效考核排名，我市有3家进入全国前100名，占全省四分之三。夯实基础基层，全市100%的社区卫生服务中心和乡镇卫生院建有中医馆，中医全科医师实现乡镇卫生院和社区服务中心全覆盖，能开展6大类10项中医适宜技术服务，75.3%的村卫生室能开展4大类6项中医适宜技术服务。推动中西医结合，

三级综合医院和妇幼保健机构中医科和中药房设置实现全覆盖。深化改革创新，江华县成功入选湖南省国家中医药综合改革示范试点县，祁阳市、宁远县、江华县成功创建全国基层中医药示范县。

3.落实中医药惠民。充分发挥中医药在疫情防控中独特优势，中医药在疫情预防、治疗、康复中全过程参与，参与率达97.7%，免费发放中医药预防方25万剂，中医药治疗方32万剂。发挥中医药简便验廉优势，减少群众就医费用。大力发展中药种植业，助力乡村振兴，全市人工种植并达一定规模的达25种，种植面积达70万亩。提升中医药产业，积极培育新的财源。2022年，全市中医药产业产值达89.9亿元，创造各种税收5.6亿元。

4.推动产业发展。支持中药材生产加工企业做强做大，全市有规模以上中药材加工企业29家，其中省级龙头企业6家，通过国家新版GMP认证的中药饮片及中药制剂企业9家，有药品批文150个，87个品种进入国家基本药物目录，30个品种进入湖南省基本药物增补目录；有天然植物提取生产企业20家。积极发展中医药健康旅游，江华县千年瑶寨桐冲口、瑶都水街、天河瑶寨景区和永州异蛇科技有限公司入选全省首批中医药康养旅游精品线路。注重中医药科研，2017年以来在省中医药管理局科技立项共26件，湖南时代阳光药业股份有限公司与中国中医科学院共建“中药复杂作用解析”的实验室成为湖南省重点实验室，永州异蛇、恒伟药业、希尔药业等都设立了自己的实验室。

5.强化宣传引导。将“一法一办法”纳入全市卫生健康总体宣传计划，每年的7月份第一周、5.12护士节、8.19医师节深入开展“一法一办法”进家庭、进社区、进农村、进学校、进机关、进企业等系列主题宣传教育活动。建成省级中医药文化科普宣传教育基地4个、中医文化知识角12个，定期举办中医科普大赛，传播中医药健康文化理念，倡导养成健康生活方式和行为习惯，公民中医药文化素养水平达到27.6%（高于全省的平均水平27.3%），群众对中医药的满意度达到95.3%（高于全省的平均水平93.6%）。

6.严格监管执法。严厉打击各种借中医名义开展非法行医和涉医违法行为，近6年共检查各类中医医疗机构1870家次，查办中医类案件100余起，有效维护了全市中医中药服务市场秩序，组织开展中药质量安全专项整治工作，共检查中药生产经营使用单位4070家次，抽检中药饮片92批次，发现不合格中药饮片8批次。全面提升执法办案质量，我市选送的1例中医执法案例被评为全省优秀案例，我市有8名同志被评为

全省2022年度中医药卫生行政执法“优秀办案能手”。

## 二、存在的主要问题

1.中医药服务体系仍然薄弱。市中医医院三级公立中医医院绩效考核排名逐年下降，新院建设推进艰难。二级以上中医医院发展不平衡矛盾比较突出，如对照医院创建“二甲”80亩占地面积的标准，东安县中医医院占地面积仅14.5亩，是全市最小的县级中医医院；江永县中医医院还是“二乙”水平，蓝山县中医医院并入县中心医院后，各项业务发展有退步。部分县市区乡镇基层卫生院中医馆虽然建起来了，但各项业务开展不常态甚至存在建而未用的现象。行政村卫生室中医阁建设尚处于起步阶段。

2.中医药人才比较缺乏。全市注册执业（助理）医师15331人，其中中医执业（助理）医师2102人，占比仅13.71%；全市注册护士18295人，其中中医注册护士2367人，占比仅12.94%；中医医疗机构年业务收入占全市医疗机构的业务收入仅为12.43%。江华、东安、蓝山、江永等多数县级中医医院中医药执业医师占比尚未达到60%。中医药人才“招不进、留不住”的现象依然存在，中医药高端人才、基层专业人才“两头不足”的问题比较突出，乡镇中心卫生院中医药后备人才严重短缺。

3.中医药改革创新力度不够。中医治疗较西医治疗相对廉价，导致临床医生诊治方式和用药习惯发生改变，出现“中医西化”现象。中医药医保报销范围偏窄，一些符合条件、经有关部门批准的临床疗效好的治疗性院内中药制剂、中医特色诊疗项目未能纳入医保支付范围，医保DIP付费方式是基于西医而制定的，不能体现中医诊疗手段的价值。财政对中医药投入和补偿机制尚不健全，全市除江华县、祁阳市外均未设立中医药发展基金。缺乏鼓励支持中药自制制剂研发和推广应用的相关政策，院内制剂在医共体内还不能畅通使用。

4.中医药产业发展有待加强。中药材产业涉及药材种植、加工、销售以及医疗、保健、康养、文化、旅游等方面，目前还没有形成发展合力和完整有序的产业发展链条。全市中医药企业规模普遍偏小，虽然有藿香正气水、血络通、喉咽清等等中成药名优产品，但市场影响力强的特色产品和知名品牌数量还是不多，缺乏有影响力的大企业、大集团，企业创新能力不够强，丰富的中药资源转化率低，重点中药材品种中精深加工成中成药的少。野生天然药材产量的逐渐减少，人工栽培种植药材因化肥农药广泛施用、采收方法不合理、传统炮制技术和工艺传承不够等因素，影响中药材疗效。

5.中医药传承和文化传播成效不明显。中医药文化宣传、普及中医药知识、组织

和个人创作中医药文化和科普作品还有很大的提升空间，中医药学术传承项目不多，传承人开展传承活动培养后继人才工作滞后，收集整理民间偏方、验方不多。

### 三、下步工作打算

1.进一步深化中医药综合改革。充分发挥中医药联席会议制度作用，统筹推进“四项改革”“五大工程”和“四项行动”。切实增加财政投入，设立中医药专项资金，制订合理的医保付费政策，在中药材种植、中医制剂、中医药教育、中医药科研和中医药对外交流方面出台更多的有利于中医药事业发展的政策和措施。

2.进一步改善中医药服务条件。大力推动市中医医院滨江新院开工建设，加快零陵区、东安县和蓝山县中医医院新院建设。在市级中医医院开展“4专科5中心”、县级中医医院“2专科2中心”建设。加强基层医疗机构中医馆服务内涵和村级“中医阁”建设。加强综合医院和妇幼保健机构中医馆和中药房建设，逐步构筑完整高效的中医药服务体系。

3.进一步加强中医药人才培养。依托湖南中医药大学开展农村订单定向免费本科医学生培养，依托湖南中医药研究所引进专家团队支持永州中医重点专科建设，依托株洲医专开展基层西医学习中医人才培养，依托永州职业技术学院组织开展基层医疗卫生机构本土化专科层次人才培养。持续开展中医类别全科医生规范化培训、助理全科医生培训、转岗培训。

4.进一步推进中医药产业振兴。建立产学研医政联合攻关、一二三产业联动发展机制，力促中药资源优势转为产业优势。培育黄精、杜仲、蕲蛇等“湘九味”品牌中药材，做大青蒿、厚朴中药产业。发挥时代阳光、恒伟药业等中药企业的龙头带动作用，力争培育一批年产值过10亿元和过亿的中成药单品种，加快恒康全国中医药物流基地建设。探索打造集生态旅游、养生保健、食疗药膳、温泉汤浴于一体的精品旅游线路和具有中医药特色的省级森林康养基地，推进中医药产业与乡村振兴、生态建设、健康养老等融合发展。

5.进一步弘扬中医药优秀文化。推动各级中医医院树立浓厚的中医药文化理念，建好用好中医药文化宣传教育基地。持续开展“中医中药中国行”活动，深入农村、社区、部队、机关、校园、企业开展中医药文化科普巡讲，普及中医药文化知识。加大中医师承传业受教力度，挖掘整理一批民间中医验方、偏方。开展形式多样的公益性中医药文化推介活动，提高群众对中医药的认知度和关注度，努力营造“信中医、用中药”的良好氛围。

# 关于检查《中华人民共和国中医药法》 《湖南省实施<中华人民共和国中医药法>办法》 实施情况的报告

——2023年8月25日在市六届人大常委会第十二次会议上  
市人大常委会执法检查组

各位副主任、秘书长、各位委员：

根据2023年省、市人大常委会工作要点和监督工作计划，加快中医药强市建设，市人大常委会今年开展《中华人民共和国中医药法》《湖南省实施<中华人民共和国中医药法>办法》（以下简称中医药“一法一办法”）执法检查。为确保执法检查效果的最优化，我们要求全市各县市区人大常委会同步开展执法检查，形成省市县三级人大常委会协同开展中医药“一法一办法”执法检查、合力推进中医药事业的工作局面。自5月份启动执法检查以来，市人大常委会七个执法检查组先后进行前期调研、书面听取汇报和实地检查，具体情况如下：

## 一、我市贯彻实施中医药“一法一办法”取得的主要成绩

1.发展环境不断优化。近年来，市“四大家”主要领导高度重视中医药工作，先后多次调研，市委常委会议、市政府常务会议、市长办公会议先后专题研究中医药工作。率先在全省召开高规格的全市中医药大会，有计划开展“名中医”评选活动。把中医药事业有关经费列入财政预算，部分县市区设立了中医药发展基金。出台《关于促进中医药传承创新发展的实施方案》《关于加强医疗保障支持中医药传承创新发展若干实行措施的通知》。建立全市中医药联席会议制度，11个县市区相应建立中医药联席会议制度。2022-2026年，市财政预算每年安排1000万元“名医”工程资金，统筹支持市属公立医院临床重点专科建设，每个重点专科支持100万元，县级比照执行。调升部分中医项目价格，探索符合中医药服务特点的项目、价格调整模式，提高中医药诊疗服务报销比例5个百分点，推进中医医保支付方式改革。民族医药得到发展，江华瑶族自治县入选湖南省国家中医药综合改革示范区试点县，各项改革逐步推进。

2.服务能力逐步提升。全市有11家公立中医医疗机构，其中，三级甲等中医医院1家，三级中医医院2家，二级甲等中医医院7家，二级乙等中医医院1家。民营中

医医院 16 家，中医门诊部所 104 家，备案制中医诊所 54 家。全市所有社区卫生服务中心、乡镇卫生院和 75.3% 的村卫生室能够提供中医药服务。全市有 1 个国家级、22 个省级、11 个市级中医药重点专科，在职湖南省名中医 2 名、湖南省基层名老中医 3 名，市名中医 19 名。所有乡镇卫生院和社区服务中心至少有一名中医医师，共有 384 名中医全科医师。市中医医院与各县市区中医医院初步形成了医联体模式，在县级医院创等达标、人才培养、基层公共卫生方面提供具体指导，各县市区都建成了 2-3 家紧密型中医医共体，服务能力得到提升。祁阳、宁远、江华被评为全国基层中医药工作示范县。中医药师承教育制度逐步完善，将跟师临诊作为主要的师承教育方式，积极开展名中医、中药专家学术经验继承等中医中药师承教育人才培养。2022 年，根据省绩效评价满意度调查，全市中医药群众满意度达 95.3%，祁阳、道县在中医药文化传播方面做得有成效。中医药参与疫情防控成效瞩目，中医药在新冠疫情防控中关口前移、早期介入、全程参与，全市新冠救治中医药参与率为 97.7%。中医医务人员积极参与支援上海、邵阳、新疆等地疫情防控，充分发挥了中医药在新冠疫情防控中的重要作用。

3. 中医药产业逐步壮大。市委、市政府把中药材产业发展列为全市(两茶一菜一柑一药)五大特色主导产业，出台《永州市十四五农业农村现代化规划(2021-2025 年)》，建设冷水滩青蒿、宁远金丝皇菊、双牌黄姜、蓝山黄精等优质中药材原料基地。已初步形成以厚朴、青蒿等专用药材以及黄姜、颠茄等食药两用药材构成的中药材生产格局，生产的青蒿素占全国青蒿素细分市场 20% 以上，全球市场 18% 以上。全市规模以上中药材加工企业 29 家，实现工业总产值 49.9 亿元。其中，省级龙头企业 6 家，市级龙头企业 20 家，产值过 1 亿元企业 14 家，通过国家新版 GMP 认证的中药饮片及中药制剂企业 9 家，有中成药生产企业 2 家、天然植物提取生产企业 20 家、中药饮片加工企业 6 家。现有药品批文 150 个，87 个品种进入国家基本药物目录，30 个品种进入湖南省基本药物增补目录，6 个现代林业特色中药材产业省级示范园，其中，双牌、新田被评为湖南省中药材种植基地示范县。全市基本形成了以中成药生产和植物提取开发为主，以中药饮片加工和制药机械生产为辅助的产业格局，拥有中药口服液、颗粒剂、酏剂、片剂、胶囊剂、丸剂、水针等现代化生产线，年生产能力可达片剂 50 亿片、胶囊剂 22 亿粒、丸剂 1200 吨、颗粒剂 6000 吨、中药提取物生产能力 1000 吨、中药饮片加工能力 1.3 万吨。全市药品零售连锁企业 8 家，药品零售药店共 1763 家，经营中药饮片(含药食同源)品种 800 余种。

## 二、我市贯彻实施中医药“一法一办法”存在的主要问题

1.重视不够，基础薄弱。中医药法第三条规定，国家大力发展中医药事业，实行中西医并重的方针，第十一条规定，县级以上人民政府应当将中医医疗机构建设纳入医疗机构设置规划，举办规模适宜的中医医疗机构，扶持有中医药特色和优势的医疗机构发展。“办法”第二条规定，县级以上人民政府应当坚持中西医并重方针。检查发现，中医类医疗机构基础较薄弱，全市现有中医医疗机构 185 家（包括公立中医医疗机构 11 家，民营中医医院 16 家，中医门诊部所 104 家，备案制中医诊所 54 家），全市医疗机构总数 5296 家，其中，综合类医院 64 家，妇幼保健机构 12 家，社区卫生服务中心 30 家，乡镇卫生院 167 家，村卫生室 4212 家。中医执业（助理）医师 2102 人，全市注册执业（助理）医师 15331 人，占比 13.71%，中医注册护士 2367 人，全市注册护士 18295 人，占比 12.94%，2022 年中医医疗机构年业务收入 13.63 亿元，全市医疗机构的业务收入总量为 109.69 亿元，占比 12.43%。市中医医院、东安中医医院、蓝山中医医院新院建设进度缓慢，县级中医医院发展存在失衡现象，东安、蓝山、江永中医医院诊疗能力相对较低，东安县中医医院是全市最袖珍的县级中医医院，发展空间狭小。中医药法第三条规定，国家鼓励中医西医相互学习，相互补充，协调发展，发挥各自优势，促进中西医结合。检查发现，中西医结合不够，全市综合性医院里中医科发挥作用不明显，中医效果没有显现，市中心医院、市三医院等市属医院中西医对比更为明显。中医药法第十二条规定，政府举办的综合医院、妇幼保健机构和有条件的专科医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院，应当设置中医药科室，“办法”第四条也有相关规定。检查发现，双牌县人民医院、县妇幼保健院没有按照中医药“一法一办法”规定设置中医科，江永县妇幼保健院虽设立了中医科，但职能不完整，没有中药房，仅限于简单的康复理疗。中医药法第十二条规定，县级以上人民政府应当采取措施，增强社区卫生服务站和村卫生室提供中医药服务的能力。检查发现，双牌、新田等部分县市区社区卫生服务中心和村卫生室中医人才、医疗设备缺乏，不能正常开展中医药诊疗。

2.联动不足，发展受限。中医药法第三条规定，建立符合中医药特点的管理制度，发展中医药事业应当遵循中医药发展规律，坚持继承和创新相结合，保持和发挥中医药特色和优势。检查发现，在医疗机构靠“自己挣钱”养活自己的制度背景下，中医治疗整体较西医治疗相对廉价，导致中医临床医师诊治方式和用药习惯发生改变，出现“中医西化”现象，一些疗效很好的中医诊疗技术被遗弃。中医药法第五条规定，

县级以上地方人民政府中医药主管部门负责本行政区域的中医药管理工作，县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责与中医药管理有关的工作。检查发现，医保政策对中医药发展的扶持还不够，很多传统的中医诊疗项目和适宜技术没有纳入医保报账范围，现行医保支付方式对中医扶持力度不够；财政投入少，全市每年对中医药的投入 4600 万元左右，除祁阳、江华外均未设立中医药发展基金；道县、双牌没有设置独立的中医药管理部门，将中医股并入医政股管理，中医药管理机构人员配备严重不足，除祁阳、宁远外，只配备 1 人；市场监管部门缺乏鼓励支持中药自制制剂研发和推广应用的相关政策；民间中医执业考试的形式和内容不利于中医人才选拔，导致民间中医古典名方等一些疗效确定的传统中医治疗方式失传；公立中医医疗机构薪酬制度改革推进较慢，亟待深化；中医药文化宣传不够到位，群众对中医药认知度不够；中医药科研能力较弱，科技支撑不足；有些政府部门对自身职责不明晰，履职不到位，中医药部门联席会议制度未能有效发挥作用。“办法”第二十六条规定，县级以上人民政府应当将促进中医药传承创新发展工作情况纳入政府绩效考核内容。检查发现，我市未将促进中医药传承创新发展工作情况纳入政府绩效考核内容。

3.理念错位，人才缺乏。中医药法第三十三条规定，中医药教育应当遵循中医药人才成长规律，以中医药内容为主，体现中医药文化特色，注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式相结合。第三十四条 国家完善中医药学校教育体系，支持专门实施中医药教育的高等学校、中等职业学校和其他教育机构的发展。检查发现，西医院校无论是数量还是规模都处于全国医药高等院校的绝对优势地位，即使是仅存的 30 多所中医院校，中医药人才培养也倾向西医化。中医药在几千年的发展中形成了一套独特、独立的理论体系和实践经验，没有学习过中医的人是很难理解的，这影响了中医的发展和推广；中医实践经验累计的技艺和秘方大多采用口授等方式实行单传，中医许多绝妙的祖传秘方和技艺就这样失传失散；当前一些中医研究思路和方法背离了中医药特色，完全按照西医科研方法开展中医科研，导致难以取得成效，我市中医药发展也深受这些因素的影响。专业人才严重缺乏制约着中医药事业的发展，学科能力上，全市只有 1 个国家级、22 个省级中医药重点专科，在职省名中医 2 人，整体水平亟待提升，永州市中医医院作为唯一的三级甲等市级中医医院，只有 1 名省名中医，“一核”地位没有显现，诊疗能力急需提升。一些县级中医医院中医药执业医师占比尚未达到 60%，县级综合医院和妇幼机构设置中医科情况很不理想，因人才缺乏，基本上没有发挥中医药的职能。医疗机构优秀的管理人才较

为缺乏，导致发展动力不足，步伐过慢。

4.协调不畅，产业不强。中医药法第二十一条至三十二条规定了中药保护和发展的系列举措，检查发现，中药材产业管理涉及诸多方面，整个产业链条牵涉到卫健、农业农村、林业、发改、工信、科技、商务、文旅、市场等多个部门，处于多重管理的状况，导致“肠梗阻”。由于没有建立健全相应的领导协调机制，缺乏统筹谋划和顶层设计，难以形成发展合力和完整有序的产业发展链条。中药材种植光照、温度和湿度等立地条件要求较高，适种区多分散在偏远山区，交通、水利等基础设施落后，给大规模种植带来诸多困难；价格受供求影响较大，市场风险较大；相关的扶助、补助政策不足，影响种植中药材的积极性；中药材不能在基本农田上种植，导致规模化种植受影响。我市企业规模小，龙头效应不均衡，虽有喉咽清等中成药名优产品，市场影响力强的特色产品和知名品牌数量不多；资源转化率低，全国 363 种重点中药材品种中，永州驯化、栽培种植的就有 200 余种，其中，罗汉果、厚朴、青蒿、颠茄、杜仲、黄柏、银杏等药材产量大，但精深加工成中成药的少；集聚效应弱，科研能力弱；中药材成色药效降低；政府在奖励激励机制和资金配套支持上还有欠缺，制约企业的创新发展动力。

5.民族医药，亟待发力。中医药法第五十二条规定，国家采取措施，加大对少数民族民族医药传承创新、应用发展和人才培养的扶持力度，加强少数民族医疗机构和医师队伍建设，促进和规范少数民族医药事业发展。“办法”第二十五条也有相关规定。检查发现，我市主要的民族医药，是瑶医药，国家没有培养瑶医药人才的院校或专业，人才培养主要依靠师承或祖传，瑶医药人才得不到有力培养，瑶医药人才梯队断层。神奇的瑶医药因自身“传男不传女，传内不传外”习惯，出现青黄不接现象。政府对瑶医药人才发掘不够，也缺乏培养瑶医药人才队伍的地方性政策。支持保障力度不大，有关部门支持瑶医药发展的力度不够，如，瑶医药未进入民族医药和诊疗项目，不能纳入医保报账范围，制约瑶医药的广泛应用和发展。支持民间瑶医药从业人员执业的力度不够，一些神奇的瑶族医药得不到法律保护。药材基地建设获得部门扶持的力度小、难度大，一些道地药材很难直接进入医疗机构使用，地方药企缺乏相应生产加工资质等。产业链条还没形成，瑶医药材基地规模小而散，缺少种植、推广的示范基地，更未形成特色瑶药种植、瑶医药产品到养生保健服务一体化产业链条，瑶医市场及瑶药产业还处于一个自发、分散的状态，未能有效发挥瑶医药的巨大潜力，导致瑶医药在中医药产业中的比重不高。

### 三、进一步贯彻实施中医药“一法一办法”的建议

1.抓住机遇，夯实基层基础。党的二十大报告提出“促进中医药传承创新发展，健全公共卫生体系”，为中医药事业高质量发展指明了方向。市县两级政府要紧紧抓住《中共湖南省委省人民政府关于促进中医药传承创新发展的实施意见》、《湖南省创建国家中医药综合改革示范区实施方案》等支持中医药发展政策的重大机遇，认真贯彻落实中医药“一法一办法”，全面落实市委、市政府出台的《关于促进中医药传承创新发展的实施方案》，加强党对中医药工作的全面领导，加大对中医药事业的支持力度，加大政府对中医医疗机构基本建设、设备购置、重点学科发展、人才培养等的投入力度，鼓励有条件的县市区灵活运用地方规划、用地、价格、保险、融资支持政策，引导社会资本投入，积极发挥民营资本的重要作用，打造中医药健康服务高地和学科、产业集聚区，增加中医医疗机构在全市医疗机构各项指标中的占比，逐步达到并超过西医医疗机构的水平，最终实现“中医领跑、西医跟跑、民族医奔跑”的发展格局。市县两级政府要设立中医药发展基金。加快推进永州市中医医院、零陵区中医医院、东安县中医医院、蓝山县中医医院等中医院新院建设。提升市中医医院的诊疗科研水平，推进重点学科建设，各项政策要予以倾斜，打造全市中医医院的核心。逐步扩大中医在综合性医疗机构中业务量的占比，充分发挥中医的重要作用，促进中西医结合。全面提升县级中医医院的服务能力，采取切实可行的帮扶措施加大帮扶力度。全面强化基层中医药内涵建设，深入实施基层中医药服务能力提升工程，持续开展全国基层中医药工作先进县创建行动，提升社区卫生服务中心和乡镇卫生院中医药服务能力。双牌县人民医院、县妇幼保健院要按照规定设置中医科，江永县妇幼保健院要设置中药房，完善设施设备，开展好中医药服务。

2.深化改革，扶持中医药发展。市县两级政府及相关部门要上下联动、部门协调，履行好各自职责，合力推动中医药高质量发展。深入推进公立中医医疗机构综合改革，推动运营管理、学科建设、人事管理、文化建设等方面工作机制不断完善。深化公立中医医疗机构薪酬制度改革，主管部门要监督医疗机构建立有益人民生命健康、符合中医特点、体现中医价值、激发工作动力的薪酬制度体系。完善中医药职称评聘制度，我市可在市域内出台相关实施细则，以中医药学才能、业务能力、工作实绩和医德医风作为中医药人才主要评价标准，将会看病、看好病作为中医医师的主要评价内容，建立适宜中医药发展的评聘制度，激发内在动力。出台医疗保障支持中医药传承创新发展的具体措施，参照湘西等地，中医药治疗的医保报销比例提高 15%，将符合规定

的中医药服务项目依程序纳入医保支付范围，推进适应中医药发展的医保支付方式改革，充分体现中医药服务特点和优势，充分引导中医医师在诊疗过程中使用、创新中医诊疗技术。市、县两级政府将促进中医药传承创新发展工作情况纳入政府绩效考核内容。将中医药事业发展所需经费纳入市、县两级政府预算。有效发挥中医药部门联席会议制度作用。道县、双牌要设置独立的中医药管理部门。相关部门要针对中医特点，加大政策扶持力度，一些影响发展的基础性问题要尽快解决。鼓励有条件的中医医院或中药企业成立中药制剂委托配制中心。积极争取省里制定适宜中医、民族医人才选拔的考试考核制度，让民间中医瑶医古典名方等疗效确定的传统中医治疗方式得以传承发展。制定符合民营中医医疗机构健康发展的相关政策，充分发挥民营中医医疗机构优势。大力弘扬中医药文化。实施中医药文化进校园、进机关、进企业、进社区、进乡村、进家庭行动；充分发挥现代物流、互联网等媒介作用，开展便民服务，营造“信中医、用中医、爱中医”的浓厚氛围，让“上下五千年，首诊看中医”的理念深入人心。

3.政策倾斜，培养专业人才。积极配合省级实施中医药“神农人才”工程和中医药高层次人才、特色人才、基层人才、中医药师承和“西学中”重大人才培养专项。建立符合中医药发展规律的人才培养模式。加大高端中医药人才柔性引进工作力度，畅通中医药专业人才招聘通道。落实好中共永州市委办公室印发的《关于奋力打造新时代潇湘人才高地推动永州高质量发展的三十六条措施》有关“名医工程”“名医工作室”的相关政策，加大对中医名医的政策倾斜。重点培养中医重点学科、重点专科及中医药临床科研领军人才，在全市打造的重点学科中，增加中医占比，逐步达到中西平衡；加强全科医生、基层中医药人才以及中西医结合等专业人才培养，开展临床类别医师和乡村医生中医药知识和技能培训，培养和引进高层次中医药人才，挖掘和传承中医药宝库中名典名方。实施传帮带工程，市中医医院指导县级中医医院，县级中医医院指导乡镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务中心，持续开展名师带徒行动，切实提升诊疗水平，实现中医传承发展。要大力培养选拔优秀的中医医院领头人，引领医院逆势赶超，奋勇向前，湘西州中医医院、道县中医医院、零陵区中医院就是很好的示范，值得学习推广。卫健、人社等部门要创新评选名中医的方式方法，不拘一格，不拘泥于体制内评选，要激发民间中医的动力，让一些诊疗效果佳的祖传秘方和技艺得以展现并传承，并探索出台配套措施对评选出来的名中医给予适当激励。

4.凝聚合力，做强中医药产业。参照益阳模式，由机构编制部门新设置中医药产

业专职机构，统筹中医药产业健康发展，市级机构统筹全市中医药产业发展，县级机构负责本区域内中医药产业发展，疏通“肠梗阻”，形成合力。强化顶层设计，尽快出台全市中医药产业发展规划，统筹规划全市中医药产业布局。建设良种繁育基地，围绕我市重点优势品种，加快实施良种繁育工程，建立标准化、规范化的种子种苗繁育基地，促进种子科研、生产、经营向一体化迈进，并形成完善的中药材种子生产供应体系，保证中药材生产中种源纯正、品质优良。推进标准化生产，研究制定厚朴、杜仲、黄柏、槐米、青蒿等重点优势品种生产技术标准，从基地选址、种苗选择、水肥管理、病虫害防治，到采收、储存等方面对生产进行严格规范，保证中药材质量的可控、安全、稳定和高效。大力推行中药材 GAP 规范化种植，不断提升种植基地标准化、集约化生产水平。大力推进中药材产地加工，尤其是在植物提取、中药饮片加工方面实现突破，围绕有需求的加工企业，建设相应药材基地。完善市场信息平台建设，鼓励中药材企业与种养主体对接，建立相对完整的中药材市场监测网络；依托恒康医药集团，建设湘南（永州）中药材物流基地，培育现代物流配送中心，积极与其他中药材交易市场实现对接，同时，相关部门要切实解决恒康医药集团中药材物流基地建设面临的问题，打消企业顾虑。强化科技支撑体系建设，加强与中医药研究院、省林科院、省农科院、省中医药大学等科研院所横向联系，依托科研院所学科优势和技术力量，加强中药材人才培养和种植技术指导。打造永州中药材品牌。充分发挥我市生态优势和中药材产业基础，加大对龙头企业的扶持力度，大力招商引资，力争引进上药、广药、哈药等中医药公司进驻永州，建基地、办工厂，带动永州中药材产业发展。支持企业推进青蒿、葛根、淮山等道地中药材重点优势品种的绿色、有机和国家地理标志“二品一标”认证；支持中药材企业争创湖南省“著名商标”和中国“驰名商标”。各县市区可根据自身资源情况，实施“一县一品”行动。加大支持力度，培育中成药大品种，支持时代阳光、恒伟药业等企业加大科技创新力度，开展对经典名方及优势品种的培育力度，提升产品的市场占有率。做好全国独家品种“喉咽清口服（颗粒）血络通”等产品的临床综合评价研究，通过省政府及相关职能部门对我市生产的中成药品种在国家的政策准入上予以指导和帮助，力争将我市的优势中成药喉咽清、血络通等品种纳入《国家医疗保险目录》、《国家基本药物目录》及《国家临床优势中成药目录》中，加快培育 10 亿元级中药大品种。大力发展药食同源药材产业。调研组通过对怀化茯苓产业、益阳安化黄精产业发展路径的研究，认为药食同源药材产业是一条可行之路，我市要深入研究开发，利用道地中药材、湘菜品牌和文化旅游

等资源优势，逐步推出即食型药膳、餐饮养生药膳、大众食养药膳、慢病调理药膳和临床药膳等系列药膳以及各类功能性食品饮品，使中医药优势有效融入大健康产业和文化生态旅游产业。

5.规范立法，促进民族医药发展。市级层面，参照怀化立法的做法，出台我市民族民间医药保护和促进条例。县级层面，抓住江华入选湖南省国家中医药综合改革示范区试点县的机遇，发挥自治县立法优势，加快立法步伐，借鉴学习湘西、贵州等地立法实践，结合本地实际，促进瑶医药健康快速发展。加强瑶医药人才培养及引进。加强师承跟师教育，改善瑶医执业环境。可与湖南中医药大学等高等院校合作，选拔年轻瑶医药传承人参加民族医药培训学习，提升服务能力水平。充分发挥瑶医药预防保健特色优势，逐步将瑶医药预防保健服务纳入医保范围和公共卫生服务项目，在疾病预防与控制中积极运用瑶医药诊疗方法和技术，开发瑶医药预防保健服务产品。大力宣传、推广瑶医药特色保健项目，促进瑶医药保健理念、技术、产品进社区、进农村、进家庭，通过多种途经和方式推广普及瑶医药文化知识，提高全社会对瑶医药的认可度，促进瑶医药文化的不断繁荣。建立瑶药材种植基地。加强与科研院所的技术合作，开展瑶药的现代中药学研究，以珍稀濒危和著名地方品种为突破口，进行药理研究和成分检定，发展包括瑶药在内的中药材提取工艺。发挥资源优势，选准突破口形成产业链，推动瑶医药产业发展壮大，建设民族医药强县。

## 永州市人民代表大会常务委员任命名单

(2023年8月25日永州市第六届人民代表大会常务委员第十二次会议通过)

任命：

刘青为永州市中级人民法院审判员；

杜诗娟为永州市中级人民法院审判员；

熊孝航为永州市中级人民法院审判员；

阳少卿为永州市中级人民法院审判员。

# 市六届人大常委会第十二次会议 出席、缺席人员名单

(共51人)

出席(44人):

周小驹	吕 斌	李农妹	贺一夫	冯德校	龙飞凤	高守凯
于水荣	王晨辉	王新绩	邓 洪	左雪飞	乐家茂	刘端生
江拥军	严兴荣	李军平	杨胜贮	何 宁	何卫忠	何春明
宋 晖	张 容	张月惠	欧阳永衡	周 平	郑爱民	赵七秀
赵玉芳	赵国平 <sup>(缺)</sup>	赵国平 <sup>(缺)</sup>	钟敦北	秦小国	袁玲利	唐 龙
唐月英	唐玲萍	唐修峰	唐雅男	蒋 煦	蒋荣斌	雷 耸
廖云剑	熊忠东					

缺席(7人):

艾可知	胡先荣	王俊斌	严兴朝	吴剑林	周新华	贺永景
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----