

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十四号

《宁波市非机动车管理条例》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年5月31日批准，现予公布，自2019年7月1日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019年6月13日

### 浙江省人民代表大会常务委员会关于批准 《宁波市非机动车管理条例》的决定

（2019年5月31日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十二次会议通过）

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议对宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订通过的《宁波市非机动车管理条例》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

### 宁波市非机动车管理条例

（2003年7月30日宁波市第十二届人民代表大会常务委员会第四次会议通过 2003年11月6日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第六次会议批准

根据2006年11月29日宁波市第十二届人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过、2007年3月29日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第三十一次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市非机动车管理条例〉的决定》修正

2019年4月26日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订 2019

年5月31日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 生产、销售和登记管理
- 第三章 通行安全和停车管理
- 第四章 监督和保障
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了加强非机动车管理,保障道路交通有序、安全、畅通,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国产品质量法》和有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内非机动车的生产、销售、登记、通行、停放以及其他相关管理活动,适用本条例。

本条例所称的非机动车,是指以人力或者畜力驱动,上道路行驶的交通工具,以及虽有动力装置驱动但设计最高时速、空车质量、外形尺寸符合有关国家标准的电动自行车、残疾人机动轮椅车等交通工具。

**第三条** 非机动车管理应当坚持综合治理、保障安全,遵循教育与处罚相结合、管理与服务相统一的原则,增强非机动车驾驶人安全出行、文明出行意识,保障非机动车通行、停放的合法权利。

**第四条** 市和区县(市)人民政府应当加强对非机动车管理工作的统一领导,建立

非机动车安全管理责任制,完善非机动车通行、停放等基础设施规划、建设,优化非机动车公共交通网络布局,健全短途非机动车公共交通接驳系统,为市民安全文明绿色出行提供便利,提高非机动车管理的科学化、规范化、精细化水平。

市和区县(市)人民政府应当建立由公安、市场监督管理、综合行政执法、交通运输等相关部门共同参与的非机动车管理工作联席会议制度,协调解决非机动车管理中有关重大问题。联席会议的日常工作由公安机关交通管理部门承担。

**第五条** 公安机关交通管理部门是非机动车道路交通安全的主管部门,负责非机动车的注册登记、备案、道路通行管理等工作。

市场监督管理部门负责非机动车以及相关产品生产、销售和维修等活动的监督管理工作。

交通运输主管部门负责互联网租赁非机动车的行业监管以及非机动车公共交通建设、管理等工作。

综合行政执法、经济和信息化、生态环境、自然资源和规划、住房和城乡建设等部门和残疾人联合会等社会团体应当按照各自职责,做好非机动车管理的相关工作。

**第六条** 电动自行车行业协会、互联网租赁非机动车企业、快递企业、外卖企业等组织和单位应当加强行业自律和内部管理,建立安全管理规范,协助相关部门依法做好非机动车管理工作。

**第七条** 公安机关交通管理部门应当

加强非机动车道路交通安全法律、法规的宣传。

国家机关、企业事业单位、社会团体和其他组织应当对本单位人员开展非机动车道路交通安全法律、法规和交通安全常识的宣传教育。

教育行政主管部门、学校应当将非机动车道路交通安全法律、法规和交通安全常识纳入法制教育的内容。

报纸、广播电视、互联网信息服务等媒体应当加强对非机动车道路交通安全法律、法规和交通安全常识的公益宣传。

## 第二章 生产、销售和登记管理

**第八条** 本市生产、销售的非机动车应当符合相关技术标准。

禁止生产、销售不符合国家标准，未取得电动自行车强制性产品认证的电动自行车。

**第九条** 本市对注册登记的电动自行车、残疾人机动轮椅车根据国家和省有关规定实行产品公告制度。国家和省对注册登记另有规定的，从其规定。

市经济和信息化主管部门应当将省电动自行车、残疾人机动轮椅车产品公告及时向社会公布。

**第十条** 电动自行车、残疾人机动轮椅车销售者应当查验产品生产厂家、产品合格证明、产品说明书等相关信息，确保所销售的产品已列入产品公告。

电动自行车、残疾人机动轮椅车销售者应当通过店堂告示和在销售凭证中明确标识的方式，主动向消费者承诺其销售的车辆

已列入产品公告，符合电动自行车、残疾人机动轮椅车注册登记的条件。销售者向消费者出具的销售凭证中应当载明车辆的生产厂家、品牌、型号、车架编号、电机号码等事项。

消费者所购买的车辆因未列入产品公告，不能注册登记的，有权要求销售者退款或者更换车辆。

**第十一条** 任何单位和个人不得对上道路行驶的非机动车实施下列行为：

(一) 对有动力装置的非机动车进行拼装；

(二) 改装电机或者发动机、限速装置、控制器、避震器，增加电池组或者改变电池容量、电压，拆除或者改动脚踏装置等影响车辆安全性能的部件；

(三) 安装座椅（除儿童安全座椅外）或者擅自搭建车篷、安装支架等影响安全行驶的装置；

(四) 其他改变非机动车定型技术参数、结构和性能，影响非机动车通行安全的行为。

禁止销售、驾驶具有前款所列情形的非机动车。

**第十二条** 电动自行车、残疾人机动轮椅车、人力三轮车以及省人民政府规定应当注册登记的非机动车，应当按照国家和省有关规定取得公安机关交通管理部门核发的行驶证、号牌后，方可上道路行驶。

应当注册登记的新的非机动车，驾驶人或者所有人可以持购车凭证，在购车后十五日内临时上道路行驶。

**第十三条** 公安机关交通管理部门在办理非机动车注册登记时，应当采取播放道

路交通安全宣传视频、发放安全行驶宣传资料等方式，开展道路交通安全法律、法规和交通安全常识宣传活动。

**第十四条** 公安机关交通管理部门应当简化办理程序，并根据实际需要在街道、乡（镇）以及有条件的非机动车销售场所等设立注册登记点，为非机动车所有人办理注册登记提供便利。

办理非机动车注册登记不收取任何费用。

### 第三章 通行安全和停车管理

**第十五条** 电动滑板车、独轮车、自平衡车等器械不得在社会车辆通行的道路上行驶，不得影响道路通行安全，不得妨碍交通管理秩序。

**第十六条** 依法注册登记的电动自行车、残疾人机动轮椅车、人力三轮车等非机动车上道路行驶，应当在车体的规定部位悬挂号牌，并保持号牌清晰、完整，不得涂改、遮挡、污损。

**第十七条** 驾驶非机动车上道路行驶时，应当保持车辆安全部件完整、安全性能良好，并遵守下列通行规定：

（一）按照交通信号的指示通行；

（二）与相邻行驶的非机动车保持安全距离，在与行人混行的道路上避让行人；

（三）载物时采取加固措施，防止发生货物散落、飘散等影响通行安全的情形；

（四）有动力装置的非机动车因非机动车道被占用无法在本车道内行驶的，可以在受阻的路段借用相邻的机动车道行驶，并在驶过被占用路段后迅速驶回非机动车道。借

用相邻机动车道行驶时，提前开启转向灯，夜间行驶时开启前大灯，超车时提前鸣号并不得妨碍其他车辆的正常行驶；

（五）电动自行车、残疾人机动轮椅车在非机动车道内行驶时，最高时速不得超过十五公里；

（六）不得进入高速公路、城市快速路以及其他禁止通行的区域；

（七）不得醉酒驾驶非机动车；

（八）不得以手持等危害交通安全的方式使用电话；

（九）不得双手离把或者手中持物；

（十）法律、法规的其他通行规定。

电动自行车驾驶人应当佩戴安全头盔。电动自行车搭载十二周岁以下儿童的，应当为儿童佩戴安全头盔。

**第十八条** 互联网租赁非机动车经营企业应当依法规范经营，加强对租赁非机动车的管理，维护道路交通安全和市容环境秩序，并遵守下列规定：

（一）按照市人民政府根据道路交通和停车设施条件确定的调控要求投放车辆；

（二）对拟投入使用的车辆统一编号，进行电子注册；

（三）运用电子围栏等现代信息技术手段规范承租人依法停放车辆。通过客户端告知承租人非机动车允许停放、禁止停放区域，以及相关惩戒措施；

（四）建立投诉处理机制，及时受理、处理车辆性能、停放秩序等方面的投诉举报；

（五）配置必要的管理维护人员，负责车辆调度、停放秩序管理和损坏、废弃车辆回收，及时清理占用道路、绿地等公共场所

的车辆；

(六) 遵守网络安全法律、法规的要求，落实网络安全等级保护、数据安全管理制度、个人信息保护等制度；

(七) 协助公安机关交通管理部门核实确定违法行为人，并配合公安机关交通管理部门提示其及时接受处罚。

交通运输、公安机关交通管理、综合行政执法等相关部门可以与互联网租赁非机动车经营企业签订非机动车停放管理协议，明确经营企业应当履行的日常停放管理义务和违反规定停放车辆的处置等事项。

**第十九条** 在本市依法限制人力三轮车通行的区域，因市政公用、环卫、再生资源回收、餐厨垃圾收运、送菜、送奶等需要使用人力三轮车的，其总量控制和具体办法由市人民政府规定。

前款规定的人力三轮车，应当符合行业主管部门对式样、标识、颜色、外观尺寸等的规范要求，不得擅自改变车厢外观和车辆使用性质。

**第二十条** 快递、外卖等企业应当加强对从业人员安全驾驶的管理，建立相关教育培训和激励惩戒制度。相关企业行业主管部门应当指导和督促企业建立相关安全管理制度和措施。

相关企业的从业人员在提供劳务活动中，因驾驶非机动车违反道路交通安全法律、法规受到行政处罚，一个月内累计达五人次以上的，或者违反道路交通安全法律、法规发生交通事故造成人员伤亡，一年内累计达两次以上的，由公安机关交通管理部门将相关违法行为以及企业信息向社会公示，责令企业加强对从业人员的交通安全

守法教育。相关企业行业主管部门可以对企业负责人实行约谈。

鼓励快递、外卖企业为从业人员统一配置符合国家标准的用于提供劳务活动的车辆。

**第二十一条** 车站、医院、商场、学校、展览馆、影剧院、体育场馆、公园等公共建筑、公共场所的建设单位应当按照有关规定，配套规划、划定、建设非机动车公共停车设施，相关的经营管理单位应当落实专人管理或者委托非机动车停放专业服务机构管理。

住宅小区建设单位应当按照有关设计规范和建设工程停车配建指标规定配建非机动车停车设施。

城市道路上的非机动车停放区域由公安机关交通管理部门会同城市管理部门根据道路条件和交通状况统一设置。禁止任何单位和个人擅自占用城市道路设置非机动车停车场地。

**第二十二条** 非机动车停车设施的设计、建设、划定应当符合非机动车停放、充电的消防安全需要。设置电动自行车充电设施，应当符合消防安全要求。

新建、改建住宅小区，应当配置电动自行车集中充电设施。鼓励有条件的未配置电动自行车集中充电设施的住宅小区，根据实际情况设置电动自行车集中充电设施。禁止违反用电安全规定私拉电线和插座为电动自行车充电。

**第二十三条** 非机动车驾驶人应当将非机动车停放在非机动车停车设施内；没有设置非机动车停车设施的，车辆停放不得影响道路通行和其他公共设施的使用，不得占

用人行道、盲道、消防通道、疏散通道、安全出口等公共设施。

#### 第四章 监督和保障

**第二十四条** 市公安机关交通管理部门应当按照国家和省关于建立非机动车信息管理系统的要求，对已注册登记的非机动车进行信息采集，并向社会公众提供查询服务。

**第二十五条** 市交通运输主管部门应当会同市公安机关交通管理部门和综合行政执法等部门，建立互联网租赁非机动车行业监管和服务平台，完善互联网租赁非机动车相关信息接入，对互联网租赁非机动车经营活动实行动态管理。

互联网租赁非机动车经营企业应当将非机动车动态总量、重点投放区域动态总量、承租人信用惩戒信息、非机动车停放位置信息，以及其他涉及公共利益的信息，实时、完整、准确接入互联网租赁非机动车行业监管和服务平台。互联网租赁非机动车行业监管和服务平台应当按照规定与非机动车信息管理系统互联互通，实现信息共享。

**第二十六条** 公安机关交通管理、市场监督管理、交通运输、综合行政执法等部门，应当根据各自职责加强对非机动车生产、销售、通行、停放的日常监督管理和执法巡查，及时发现和查处违反法律、法规规定的行为。

市和区县（市）公安机关交通管理部门应当会同市场监督管理、交通运输、综合行政执法等部门建立非机动车管理协作和信息共享工作机制。有关部门在查处非机动车

违法行为时，涉及其他相关部门职责的，应当及时告知相关部门，相关部门应当及时依法查处。

**第二十七条** 鼓励市民依法参与非机动车管理志愿服务活动，协助做好非机动车管理法律、法规宣传和违法行为劝导、制止等工作。

任何单位和个人有权对非机动车违法行为进行投诉、举报。投诉、举报由有关主管部门受理、处理或者由市、区县（市）政务咨询平台统一受理后移交有关主管部门处理。有关主管部门应当及时查证处理并将处理结果向投诉人、举报人反馈。

**第二十八条** 鼓励非机动车所有人或者使用人投保车辆第三者责任保险、财产损失保险和驾乘人员人身意外伤害保险。

鼓励互联网租赁非机动车、快递、外卖等企业为非机动车驾驶人购买人身意外伤害保险、车辆第三者责任保险。

**第二十九条** 电动自行车所有人应当将电动自行车的废蓄电池送交电动自行车生产企业、销售者或者其他具有危险废物处置资质的单位处置，或者投放至相关部门和单位依照规定设置的回收设施，不得随意丢弃。

鼓励电动自行车生产企业、销售者和维修单位采取以旧换新、折价回购等方式回收废旧蓄电池。

生态环境主管部门依法对电动自行车废铅酸蓄电池回收处置进行监督检查。

#### 第五章 法律责任

**第三十条** 违反本条例规定的行为，国

家和省有关法律、法规有法律责任规定的，依照其规定处理。

经法定程序，本市对非机动车违法行为实行综合行政执法的，相关行政执法职责由综合行政执法部门承担。

**第三十一条** 违反本条例第八条第二款规定，在本市生产、销售不符合国家标准，未取得电动自行车强制性产品认证的电动自行车的，依照《中华人民共和国产品质量法》等有关法律、法规规定处理。

**第三十二条** 违反本条例第十条第二款规定，电动自行车、残疾人机动轮椅车销售者未主动向消费者承诺其销售的车辆已列入产品公告的，由市场监督管理部门责令改正，处一千元以上五千元以下罚款。

违反本条例第十条第三款规定，销售者故意拖延或者无理由拒绝消费者退款或者更换车辆要求的，由市场监督管理部门予以警告，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款。

**第三十三条** 违反本条例第十一条规定，从事经营性拼装、改装非机动车或者销售拼装、改装非机动车的，由市场监督管理部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款；情节严重的，处五倍以上十倍以下罚款。构成违反产品质量管理行为的，依照《中华人民共和国产品质量法》等有关法律、法规规定处理。

**第三十四条** 具有下列情形之一的，由公安机关交通管理部门依法处理：

（一）违反本条例第十一条第二款规定，驾驶拼装、改装的电动自行车、残疾人机动轮椅车上道路行驶的，责令恢复原状，处五十元罚款，并收缴拼装、改装装置；

（二）违反本条例第十二条第一款、第十六条规定，驾驶未经注册登记或者未悬挂号牌的电动自行车、残疾人机动轮椅车、人力三轮车的，处五十元罚款，依法扣留车辆。

公安机关交通管理部门依法对前款违法行为进行查处时，发现相关车辆不符合国家标准的，应当将有关违法生产、销售、维修的经营性信息告知市场监督管理部门。市场监督管理部门应当及时依法查处。

**第三十五条** 违反本条例第十五条规定，电动滑板车、独轮车、自平衡车等器械在社会车辆通行的道路上行驶，或者有其他影响道路通行安全、妨碍交通管理秩序情形的，由公安机关交通管理部门责令改正，拒不改正的，处二十元以上五十元以下罚款。

**第三十六条** 违反本条例第十七条第二款规定，未按照规定佩戴安全头盔的，由公安机关交通管理部门责令改正，可以处警告或者二十元以上五十元以下罚款。

**第三十七条** 互联网租赁非机动车企业违反本条例第十八条规定的，由交通运输主管部门责令改正；拒不改正的，处五千元以上二万元以下罚款；情节严重的，处二万元以上十万元以下罚款。

互联网租赁非机动车违反规定停放，影响行人和车辆正常通行的，公安机关交通管理部门或者综合行政执法部门应当告知互联网租赁非机动车经营企业及时采取措施规范停放。情节严重，造成危害交通安全，需要立即清除且经营企业不能立即清除的，相关主管部门可以依照《中华人民共和国行政强制法》的规定立即实施代履行，将违法停放的非机动车搬至符合规定的道路停放区域或者临时停放场所，并立即通知互联网

租赁非机动车经营企业。

相关主管部门将非机动车搬至临时停放场所的，应当妥善保管，并告知互联网租赁非机动车经营企业在规定期限内领取车辆。经营企业逾期不来领取车辆的，相关主管部门可以将车辆依法处理。

**第三十八条** 非机动车驾驶人违反道路通行规定，应当受到行政处罚处罚，但未发生交通事故且违法行为人自愿接受道路交通安全学习教育或者协助交通警察维护交通秩序的，经公安机关交通管理部门认定后，可以依法从轻、减轻或者不予罚款处罚。

**第三十九条** 违反本条例规定，相关主管部门和单位及其工作人员有下列行为之一的，由有权机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）不依法履行非机动车生产、销售监督管理职责，不依法查处违法生产、销售非机动车的；

（二）不依法履行非机动车登记、通行、停放安全管理职责，不依法查处非机动车道

路交通安全违法的；

（三）无法定依据或者违反法定程序执法的；

（四）未按照规定建立信息管理、投诉举报等相关管理和服务制度的；

（五）其他徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权的行为。

## 第六章 附 则

**第四十条** 本条例施行前上道路行驶的不符合国家标准、未列入产品公告的电动自行车，已按照省、市有关规定办理备案登记并已申领临时通行号牌的，可以按照规定使用至2021年12月31日止。使用期间，应当悬挂临时通行号牌，并遵守非机动车通行管理的有关规定。使用期限届满后，不得上道路行驶。

**第四十一条** 市人民政府应当根据本条例规定，制定具体实施办法。

**第四十二条** 本条例自2019年7月1日起施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十五号

《宁波市生活垃圾分类管理条例》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年5月31日批准，现予公布，自2019年10月1日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019年6月13日

# 浙江省人民代表大会常务委员会关于批准 《宁波市生活垃圾分类管理条例》的决定

(2019年5月31日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十二次会议通过)

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议对宁波市第十五届人民代表大会第四次会议通过的《宁波市生活垃圾分类管理条例》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

## 宁波市生活垃圾分类管理条例

(2019年2月16日宁波市第十五届人民代表大会第四次会议通过 2019年5月31日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准)

### 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划和设施建设
- 第三章 分类投放
- 第四章 分类收集和运输
- 第五章 分类处置
- 第六章 教育引导和促进
- 第七章 法律责任
- 第八章 附则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了加强生活垃圾分类管理，改善城乡环境，推进生态文明建设，根据《中华人民共和国固体废物污染环境

防治法》《城市市容和环境卫生管理条例》和其他有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市行政区域内生活垃圾分类投放、收集、运输、处置及其监督管理等活动。

餐厨垃圾管理适用其他法律、法规和规章的规定。

**第三条** 本条例所称的生活垃圾，是指单位和个人在日常生活中或者为日常生活提供服务的活动中产生的固体废物以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废物。

本市生活垃圾以厨余垃圾、可回收物、有害垃圾、其他垃圾为基本分类标准。

**第四条** 生活垃圾分类管理，应当遵

循政府主导、全民参与、城乡统筹、因地制宜、创新发展、系统推进的原则，提高生活垃圾减量化、资源化和无害化水平。

**第五条** 市和区县(市)人民政府应当加强对生活垃圾分类管理工作的统一领导，将生活垃圾分类管理纳入国民经济和社会发展规划，确定生活垃圾源头减量和分类管理目标，协调解决管理工作中的重大事项。生活垃圾分类管理所需经费纳入本级财政预算。

乡(镇)人民政府、街道办事处按照规定的职责，做好本辖区内生活垃圾分类管理日常工作。

**第六条** 市容环境卫生主管部门对本行政区域内生活垃圾分类投放、收集、运输、处置实施统一监督管理。

农业农村主管部门按照规定的职责，对本行政区域内农村地区的生活垃圾分类投放、收集、就地处置实施监督管理。

再生资源回收主管部门对本行政区域内可回收物的回收经营活动实施监督管理。

资源综合利用主管部门对本行政区域内可回收物的利用实施监督管理。

生态环境主管部门对本行政区域内有害垃圾的利用、处置实施监督管理。

发展和改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、教育等有关部门应当按照各自职责，做好生活垃圾分类管理的相关工作。

**第七条** 村(居)民委员会应当做好生活垃圾分类宣传工作，组织村(居)民将生活垃圾分类投放纳入村规民约、居民公约，动员、指导、督促村(居)民开展

生活垃圾分类投放工作。

**第八条** 市和区县(市)人民政府应当统筹资源节约、环境保护与生产生活安全等要求，建立涵盖生产、流通、消费等领域的各类生活垃圾源头减量工作机制。

单位和个人应当履行生活垃圾源头分类、分类投放的义务，减少使用或者不使用一次性用品，减少生活垃圾产生。

**第九条** 商品生产者、销售者、运输者和物流经营者等应当严格执行国家限制产品过度包装的规定，减少包装性废物的产生。企业生产、销售、进口被列入强制回收目录的产品和包装物，应当按照国家有关规定进行回收。

再生资源、物业管理、环境卫生、环境保护、酒店、餐饮等相关行业协会应当通过行业自律规范引导、督促会员单位参与生活垃圾源头减量和分类活动。

**第十条** 产生生活垃圾的单位和个人应当按照规定缴纳生活垃圾处理费。

本市按照谁产生谁付费、多产生多付费的原则，逐步建立生活垃圾处理收费制度。具体办法由市、县(市)人民政府按照国家、省有关规定制定。

## 第二章 规划和设施建设

**第十一条** 市、县(市)发展和改革部门应当会同市容环境卫生、自然资源和规划等部门，组织编制生活垃圾治理规划，并报本级人民政府批准。

生活垃圾治理规划应当明确生活垃圾分类处理体系，确定设施总体布局，统筹生活垃圾处置，并与固体废物利用与处理

规划、环境卫生设施专项规划、危险废物集中处置设施和场所建设规划等相衔接。

**第十二条** 市和区县（市）人民政府应当按照生活垃圾治理规划和环境卫生设施专项规划，统筹组织建设生活垃圾处置基础设施、垃圾收集站、转运站，设置大件垃圾、装修垃圾等中转、分拣、拆解场所，提高生活垃圾收集、运输、处置效率。

鼓励有条件的区县（市）实行生活垃圾处置基础设施、危险废物处置设施、可回收物分拣、拆解等场所的集中布局，探索建立生活垃圾协同处置利用基地。

**第十三条** 新（改、扩）建项目，建设单位应当按照环境卫生设施设置标准，配套建设符合生活垃圾分类要求的垃圾房，确定固定的垃圾收集点，配齐生活垃圾分类收集容器（以下简称收集容器）。

现有居住小区未配套建设垃圾房或者垃圾房不符合生活垃圾分类投放要求以及无固定的垃圾收集点的，由乡（镇）人民政府、街道办事处按照有关规定，组织补（扩、改）建，配齐收集容器。

农村其他地区应当根据实际需要，配套建设符合生活垃圾分类要求的垃圾房，配备收集容器。具体办法由区县（市）人民政府制定。

**第十四条** 市容环境卫生主管部门应当按照国家、省有关规定，制定收集容器配备、更新办法和垃圾房、收集容器使用指南，明确收集容器放置、标示、标识要求，并向社会公布。

居住小区内更新所需的收集容器由乡（镇）人民政府、街道办事处按照市容环境卫生主管部门的规定配备，纳入市容环

境卫生公共设施管理。

**第十五条** 本市实行生活垃圾跨行政区域处置补偿制度。

区县（市）人民政府通过跨行政区域输出处置生活垃圾的，应当向处置设施所在地的人民政府支付补偿费。具体办法由市人民政府制定。

### 第三章 分类投放

**第十六条** 单位和个人应当按照下列规定分类定点投放生活垃圾，不得随意丢弃：

（一）厨余垃圾先滤去水分，再投放至厨余垃圾收集容器；

（二）可回收物可以投放至可回收物收集容器或者回收设施，也可以交予再生资源回收经营者；

（三）有害垃圾投放至有害垃圾收集容器或者交予专门的回收经营者；

（四）其他垃圾投放至其他垃圾收集容器。

其中无法投放至收集容器的大件垃圾、装修垃圾、绿化垃圾应当预约收集单位收集；不能立即处理的，应当投放至暂存场所（点）或者垃圾房，并尽快处理。装修垃圾应当先装袋或者捆绑后再投放。

居住小区逐步实行生活垃圾定时投放和有害垃圾定点收集、登记制度。

市市容环境卫生主管部门应当组织制定生活垃圾分类指南，并向社会公布。

**第十七条** 工业固体废物、医疗废物、农业废弃物、病死及死因不明的动物按照国家、省有关规定处理，禁止投放至收集

容器或者垃圾房。

**第十八条** 生活垃圾分类投放实行管理责任区以及管理责任人制度：

（一）实行物业管理的居住小区，物业服务企业或者履行物业服务的单位（组织）为管理责任人；未实行物业管理的居住区，由所在地的村（居）民委员会为管理责任人；

（二）机关、团体、部队、学校以及其他企事业单位，本单位为管理责任人；

（三）宾馆、饭店、商店、商业广场、超市、集贸市场、展览展销等经营场所，其经营单位或者管理单位为管理责任人；

（四）机场、车站、港口码头、公交场站，文化、体育、娱乐场馆，公园绿地、旅游景（区）点等公共场所，其经营单位或者管理单位为管理责任人；

（五）轨道交通、公路、隧道等管理范围，其管理单位为管理责任人；

（六）在建建设工程的施工区域，其施工单位为管理责任人；

（七）大型群众性活动，其承办组织者或者场地经营单位为管理责任人。

城市道路、桥梁、人行地下通道、公共厕所等公共区域以及前款规定以外的其他公共区域，由所在地的市容环境卫生主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处负责。

**第十九条** 管理责任人应当按照市容环境卫生主管部门的规定，在管理责任区垃圾房、垃圾收集点放置收集容器，并在管理责任区显著位置设立公示牌，公示垃圾房、垃圾收集点布局，分类投放行为规范，以及管理责任人和预约收集单位名称、

联系人和联系方式等。

鼓励有条件的管理责任区，采取上门收集、集中投放等措施，减少或者撤销垃圾收集点及收集容器。

**第二十条** 管理责任人应当按照规定的时间，将收集容器分类归集到垃圾房或者收集容器归集点，分类交付给收集、运输单位收集、运输。管理责任人在分类归集时应当分装分运，禁止将已分类的垃圾混合归集。

管理责任区内的垃圾房不具备收集、运输车辆通行和装载作业条件的，乡（镇）人民政府、街道办事处应当组织管理责任人和收集、运输单位协商确定归集点。

归集点确需临时位于城市道路两侧的，乡（镇）人民政府、街道办事处可以根据收集、运输作业的需要，向公安机关交通管理部门申请划定收集、运输车辆专用停车泊位，相关部门应当依法予以配合。

**第二十一条** 管理责任人应当定时清理垃圾房、垃圾收集点、收集容器和归集点，维护维修垃圾房、垃圾收集点及收集容器，保持正常使用和清洁卫生，其中厨余垃圾和其他垃圾应当日产日清。

**第二十二条** 管理责任人发现单位和个人未按照本条例第十六条规定投放生活垃圾的，应当及时劝阻，督促其按规定分类投放；对不听劝阻的，立即报告市容环境卫生主管部门或者乡（镇）人民政府处理，并可以在管理责任区内予以公示。

**第二十三条** 居住小区内的垃圾房不具备大件垃圾、装修垃圾、绿化垃圾暂存条件的，乡（镇）人民政府、街道办事处

应当组织管理责任人确定暂存场所（点）。

大件垃圾、装修垃圾就地拆解、分拣的，应当符合环境保护相关规定。

## 第四章 分类收集和运输

**第二十四条** 城市化管理区域内产生的生活垃圾，由市容环境卫生主管部门组织相关单位分类收集、运输。

农村地区产生的生活垃圾，由村民委员会组织分类收集，乡（镇）人民政府、街道办事处组织相关单位分类运输。

可回收物还可以由单位和个人交予的再生资源回收经营者或者管理责任人负责收集、运输。

大件垃圾、装修垃圾和绿化垃圾由产生单位、个人自行或者委托的单位负责运输，但事先已约定委托物业服务企业运输的，由物业服务企业自行或者委托的单位运输，市容环境卫生主管部门应当加强协调、督促。

**第二十五条** 受委托从事城市化管理区域内生活垃圾经营性收集、运输的单位，应当按照国家有关规定取得城市生活垃圾经营性收集、运输服务许可证，签订收集、运输经营协议，并遵守国家和省、市有关规定。

**第二十六条** 市容环境卫生主管部门应当会同公安机关交通管理部门，协商确定城市化管理区域生活垃圾的收集、运输作业时间，并向社会公布。

确定收集、运输作业时间，应当考虑噪声扰民、城市交通高峰期等因素。

**第二十七条** 生活垃圾的收集、运输

作业，应当遵守下列规定：

（一）使用符合国家规定和本市生活垃圾类别标示、标识的密闭化车辆，防止污水滴漏、扬尘等；

（二）按照规定的时间、地点、线路分类收集、运输，并按照规定运输至指定场所；

（三）收集、运输过程中不得沿途丢弃、遗撒生活垃圾；

（四）按照市容环境卫生主管部门的规定，实时、如实记录收集的生活垃圾类别、数量和运输去向；

（五）其他有关法律、法规的规定和行业规范、操作规程。

再生资源回收经营者，应当按照相关规定，做好接收的可回收物的登记工作。

**第二十八条** 收集、运输单位发现管理责任人混合归集生活垃圾的，应当要求其重新归集，再按规定交付；对拒绝重新归集的，应当及时报告市容环境卫生主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处处理。

**第二十九条** 厨余垃圾、其他垃圾经营性收集、运输单位，不得擅自停止收集、运输经营活动。

因突发事由暂停或者在许可期限内需要终止收集、运输经营活动的，应当按照签订的经营服务协议办理。市容环境卫生主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处，应当采取应急措施，保证收集、运输活动正常进行。

**第三十条** 鼓励再生资源回收经营者在居住小区、商场、超市、便利店设置便民回收网点或者回收设施，建立预约回收

平台，公开交易目录及价格，通过定点回收和上门回收等服务方式，提高可回收物的回收率。

## 第五章 分类处置

**第三十一条** 生活垃圾应当按照下列规定分类处置：

（一）厨余垃圾由专业处置企业，采取生化处理、堆肥等方式处置；

（二）可回收物由再生资源回收利用企业，采取资源化回收、利用等方式处置；

（三）有害垃圾采取无害化方式处置，其中属于危险废物的，由取得危险废物经营许可证的单位进行无害化处置；

（四）其他垃圾由生活垃圾处置企业，采取焚烧发电、供热等资源化利用的方式处置，或者由卫生填埋场所进行填埋处置。

大件垃圾、装修垃圾和绿化垃圾由相关处置企业，采取资源化利用等方式处置，或者由消纳场所处置。

市和区县（市）人民政府应当采取措施，逐步取消原生生活垃圾直接填埋的处置方式，但因应急情况处置的除外。

**第三十二条** 厨余垃圾、其他垃圾经营性处置单位，应当按照国家有关规定取得城市生活垃圾经营性处置服务许可证，并签订处置经营协议。

鼓励处置单位投保环境污染责任保险。

**第三十三条** 厨余垃圾、其他垃圾经营性处置单位，应当遵守下列规定：

（一）按照国家、省有关规定和技术标准，配备处置设施设备，保持设施设备

正常运行；

（二）按照规定处理处置过程中产生的污水、废气、废渣、粉尘等，防止二次污染；

（三）按照处置经营协议，接收交付处置的生活垃圾；

（四）按照规定对处置设施的性能和环保指标进行检测、评价，定期进行水、气、土壤等环境影响监测，并向市容环境卫生主管部门报告；

（五）按照市容环境卫生主管部门的规定，如实记录接收处置的生活垃圾来源、种类、质量、数量，以及再生产品的品种、数量等信息；

（六）法律、法规的其他规定。

**第三十四条** 厨余垃圾、其他垃圾经营性处置单位，不得擅自停止处置经营活动。

因设施检修、调整等事由暂停处置或者许可限期内需要终止处置经营活动的，应当按照与市容环境卫生主管部门签订的经营协议办理。市容环境卫生主管部门应当采取应急措施，保证处置活动正常进行。

**第三十五条** 区县（市）人民政府和乡（镇）人民政府、街道办事处应当根据实际情况，支持农村地区采取堆肥、发展生物质能源等多种方式对本地区产生的厨余垃圾实行就近就地处置。

实行就近就地处置的，应当符合污染防治相关要求。管理责任人应当按照有关规定，做好相关工作，并将处置情况报乡（镇）人民政府、街道办事处备案。

## 第六章 教育引导和促进

**第三十六条** 学前教育、初等教育、中等教育、高等教育等教育机构，应当组织开展生活垃圾分类知识普及教育。

学前教育机构应当把生活垃圾分类识别、收集容器标示标识等常识作为教育内容，培养学龄前儿童分类投放生活垃圾的良好习惯；其他教育机构应当把生活垃圾分类知识纳入日常教育，培养学生分类投放生活垃圾的习惯。

**第三十七条** 机关、团体、企事业单位和其他组织，应当把学习掌握生活垃圾分类知识和履行分类投放义务等内容纳入本系统、本单位对工作人员日常教育、管理的内容，督促工作人员分类投放生活垃圾。

**第三十八条** 村（居）民委员会应当通过宣传栏、简报、电子显示屏等载体广泛宣传生活垃圾分类知识，结合法制教育、节日文化娱乐等活动，组织对村（居）民开展分类投放生活垃圾宣传教育，增强村（居）民分类投放生活垃圾的意识。

**第三十九条** 工会、共青团、妇联、科协等人民团体应当发挥各自优势，组织开展宣传，推动全社会共同参与生活垃圾分类工作。

鼓励环保组织、志愿者组织等社会公益组织参与生活垃圾分类管理活动，共同推动生活垃圾源头减量和分类工作。

**第四十条** 市容环境卫生、农业农村、文化广电旅游、司法行政、通信管理、交通运输等主管部门应当采取多种方式向社会公众普及生活垃圾分类知识，组织生活垃圾分类收集、运输、处置设施的公众开

放活动，增强社会公众的分类意识。

报刊杂志、广播电视、互联网等媒体应当开展垃圾分类与源头减量的公益宣传和法律宣传，营造全社会共同参与生活垃圾分类的良好氛围。

**第四十一条** 支持与生活垃圾分类相关的科技创新，推动生活垃圾源头减量、分类投放、无害化处置以及再生资源利用等新技术、新工艺的引进、研发与应用。

鼓励市场主体建立再生资源回收利用信息平台，促进再生资源回收经营者与再利用企业之间的信息交流，推动线上线下回收、利用融合发展。

**第四十二条** 市和区县（市）人民政府应当制定相应政策，通过政府和社会资本合作、政府购买服务等方式，鼓励和引导社会资本参与生活垃圾分类投放、收集、运输、处置以及回收利用等。

市和区县（市）人民政府应当制定低附加值可回收物回收利用的扶持政策，引导、支持企业回收、利用低附加值可回收物。

**第四十三条** 市和区县（市）人民政府及其有关部门应当采取措施支持村（居）民委员会建立生活垃圾分类投放激励机制，通过礼品兑换、物质奖励等方式，调动村（居）民分类投放生活垃圾的积极性。

市和区县（市）人民政府应当对在生活垃圾分类工作中成绩突出的单位和个人予以奖励。

**第四十四条** 市容环境卫生、农业农村主管部门和乡（镇）人民政府、街道办事处，应当对生活垃圾分类投放、收集、运输、处置以及宣传教育等实施情况进行

监督检查和指导。

**第四十五条** 市和区县（市）人民政府应当将生活垃圾分类管理纳入本级政府目标责任制考核内容，督促机关、有关团体及其工作人员在生活垃圾分类管理中发挥表率作用。

本市文明单位、文明社区（村）等创建活动中应当将生活垃圾分类工作以及宣传培训情况纳入评选条件。

**第四十六条** 市市容环境卫生主管部门应当组织建设全市生活垃圾分类管理信息平台，采集生活垃圾分类收集、运输、处置等信息，定期向社会公布，接受社会监督。

生活垃圾分类管理信息平台应当与危险废物管理、再生资源回收管理信息互联互通，实行信息共享。

**第四十七条** 市容环境卫生、农业农村主管部门应当逐步建立生活垃圾分类投放质量第三方评估机制，对生活垃圾源头减量、分类投放质量等进行评估，并公开评估结果。

**第四十八条** 任何单位和个人有权对违反生活垃圾分类管理规定的行为进行投诉、举报。

投诉、举报由有关主管部门受理、处理，或者由市和区县（市）政务咨询投诉、举报平台统一受理后移交有关主管部门处理。有关主管部门应当及时将处理结果向举报人反馈。

## 第七章 法律责任

**第四十九条** 违反本条例规定的行

为，其他法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

**第五十条** 违反本条例第十六条第一款规定，个人未分类投放生活垃圾的，由市容环境卫生主管部门责令改正；拒不改正的，处二十元以上二百元以下罚款；情节严重的，处二百元以上五百元以下罚款。单位未分类投放生活垃圾的，由市容环境卫生主管部门责令改正；拒不改正的，处五百元以上五千元以下罚款。

违反本条例第十六条第二款规定，未及时处理大件垃圾、装修垃圾、绿化垃圾或者装修垃圾未先装袋、捆绑的，由市容环境卫生主管部门责令改正；拒不改正的，对个人处五百元以上五千元以下罚款，对单位处一千元以上一万元以下罚款。

**第五十一条** 违反本条例第十六条规定，应当受到行政罚款处罚的，违法行为人可以向市容环境卫生主管部门自愿申请参加与生活垃圾分类工作相关的社会服务，市容环境卫生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，市容环境卫生主管部门可以依法从轻、减轻或者不予处罚。

**第五十二条** 违反本条例第十九条、第二十条、第二十一条规定，管理责任人有下列情形之一的，由市容环境卫生主管部门责令改正；拒不改正的，处五百元以上五千元以下罚款；情节严重的，处五千元以上三万元以下罚款：

- （一）未按规定放置收集容器的；
- （二）未按规定在管理责任区公示应

当公示的内容的；

（三）将已分类投放的生活垃圾混合归集、交付的；

（四）未按规定保持垃圾房、垃圾收集点、收集容器的正常使用和清洁卫生的。

**第五十三条** 违反本条例第二十七条第一款规定，收集、运输单位有下列情形之一的，由市容环境卫生主管部门责令改正，按照下列规定处理：

（一）未使用密闭化车辆的，处二千元以上二万元以下罚款；拒不改正的，车辆不得上道路行驶；

（二）未按规定的时间、地点、线路收集、运输或者未按规定运输至指定场所的，处五千元以上三万元以下罚款；

（三）沿途丢弃、遗撒生活垃圾的，处五千元以上二万元以下罚款；情节严重的，处二万元以上五万元以下罚款；

（四）将分类交付的生活垃圾混收混运的，处五千元以上三万元以下罚款；情节严重的，处三万元以上十万元以下罚款；

（五）未按规定实时、如实记录收集的生活垃圾类别、数量和运输去向的，处五千元以下罚款。

**第五十四条** 违反本条例第二十九条第一款规定，收集、运输单位擅自停止收集、运输经营活动的，由市容环境卫生主管部门责令改正，处一万元以上三万元以下罚款。

违反本条例第三十四条第一款规定，处置单位擅自停止处置经营活动的，由市容环境卫生主管部门责令改正，处五万元以上十万元以下罚款。

**第五十五条** 违反本条例第三十三条

规定，处置单位有下列情形之一的，由市容环境卫生主管部门责令改正，按照下列规定处以罚款：

（一）未按国家、省有关规定和技术标准，配备处置设施设备，或者未保持设施设备正常运行的，处三万元以上十万元以下罚款；

（二）未按规定如实记录接收处置的生活垃圾来源、种类、质量、数量，以及再生产品的品种、数量等信息的，处五千元以下罚款。

违反本条例第三十三条规定，处置单位未按规定处理处置过程中产生的污水、废气、废渣、粉尘等造成环境污染的，由生态环境主管部门依照环境保护法律、法规的规定给予行政处罚。

**第五十六条** 违反本条例规定受到行政处罚的，依照《浙江省公共信用信息管理条例》规定属于不良信息的，应当记入有关个人、单位信用档案。

**第五十七条** 违反本条例的规定，有关主管部门、乡（镇）人民政府、街道办事处及其工作人员，未依法履行法定职责的，由其上级主管部门或者所在单位责令改正；造成后果的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

## 第八章 附 则

**第五十八条** 本条例下列用语的含义：

（一）餐厨垃圾，是指从事餐饮服务、集体供餐等活动的单位（含个体工商户）在

生产经营过程中产生的食物残余和废弃食用油脂。

(二) 厨余垃圾，是指农贸市场、农产品批发市场和居民家庭日常生活中产生的废弃蔬菜瓜果、腐肉、肉碎骨、蛋壳、畜禽动物内脏、水产品废弃物等食物残余。

(三) 可回收物，是指生活中产生的未污染的适宜回收的可资源化利用的废弃物，包括废纸、废塑料、废玻璃、废金属、废包装物、废旧纺织物、废弃电器电子产品等。

(四) 有害垃圾，是指对人体健康或者自然环境造成直接或者潜在危害的生活垃圾，包括废电池（镍镉电池、氧化汞电池、铅蓄电池等），废荧光灯管（日常灯管、节能灯管等），废温度计，废血压计，废药品及其包装物，废油漆、溶剂及其包装物，废杀虫剂、消毒剂及其包装物，废矿物油及其包装物，废胶片及废相纸等。

(五) 其他垃圾，是指除厨余垃圾、可回收物、有害垃圾以外的生活垃圾，包括碎纸屑、污染的废纸、废弃塑料袋、烟

蒂、尘土等。

(六) 大件垃圾，是指废弃的体积大、整体性强或者需要拆分再处理的家具等。

(七) 装修垃圾，是指居民在装饰装修房屋过程中所产生的弃土、弃料以及其他废弃物等。

(八) 绿化垃圾，是指物业服务企业在绿化养护过程中产生的枝条、树叶、枯树等。

(九) 城市化管理区域，是指城市、镇的建成区，建成区以外的经济开发区、产业园区、旅游景区、风景名胜区，以及市、县（市）人民政府确定实行城市化管理的其他区域。

(十) 农村地区，是指本市行政区域内非城市化管理区域。

**第五十九条** 在本条例施行后尚不具备生活垃圾分类处置能力的区域，厨余垃圾和其他垃圾可以不分类并明确过渡期。过渡期的区域和期限由市人民政府规定。

**第六十条** 本条例自 2019 年 10 月 1 日起施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十六号

《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2019年8月1日批准，现予公布，自公布之日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019年8月20日

### 浙江省人民代表大会常务委员会关于批准 《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改 〈宁波市防洪条例〉的决定》的决定

(2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议对宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会 关于修改《宁波市防洪条例》的决定

(2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过  
2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准)

宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定对《宁波市防洪条例》作如下修改：

一、将第四条修改为：“市和区县(市)水行政主管部门在本级人民政府的领导下，负责本行政区域内防洪规划编制、防洪工程建设管理、水情监测预警等相关工作。

“市和区县(市)应急管理部门在本级人民政府的领导下，组织协调洪水灾害应急救援等相关工作。

“市和区县(市)其他有关部门在本级人民政府的领导下，按照防洪责任制分工，负责有关的防洪工作。”

二、将第六条修改为：“甬江流域防洪规划由市水行政主管部门依据甬江流域综合规划，会同有关部门和有关区县(市)编制，报市人民政府批准，并报省水行政主管部门备案。

“其他流域的防洪规划由各区县(市)水行政主管部门依据流域综合规划，会同有关部门编制，报本级人民政府批准，并报市水行政主管部门备案。”

三、删去第九条、第十八条、第十九条、第二十一条第一款、第二款、第三十九条第一款、第四十一条、第四十二条。

四、将第十七条改为第十六条，修改

为：“市和区县(市)水行政主管部门按照省、市有关规定对水库安全实施监督管理。

“大中型水库，由管理单位具体负责日常安全管理；小型水库和山塘水库，由管理单位具体负责水库的日常安全管理，镇(乡)人民政府、村民委员会和业主对所辖水库的安全负责，区县(市)水行政主管部门对水库的安全管理负责技术指导，并实施监督。”

五、将第二十一条改为第十八条，第四款修改为：“城市建设不得擅自填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼地和废除原有防洪围堤；确需填堵或者废除的，应报市或者区县(市)人民政府批准。”

六、将第二十五条改为第二十二条，第一款中的“水行政主管部门”修改为“应急管理部门”。

七、将第二十七条改为第二十四条，修改为：“本市的汛期为每年的4月15日至10月15日。遇有特殊情况，市和区县(市)人民政府防汛指挥机构可以宣布汛期提前或者延长。”

八、将第二十八条改为第二十五条，修改为：“遇有下列情形之一，市和有关区县(市)人民政府防汛指挥机构可以宣布进入紧急防汛期，并报告上一级人民政

府防汛指挥机构：

“（一）江河干流、湖泊的水情超过保证水位或者河道安全流量的；

“（二）大中型和重要小型水库水位超过设计洪水位的；

“（三）防洪工程设施发生重大险情的；

“（四）台风即将登陆的；

“（五）有其他严重影响生命、财产安全需要宣布进入紧急防汛期的情形。”

九、将第三十六条改为第三十三条，删去第一款中的“从水利专项经费中”。

十、增加一条，作为第三十四条：“违反本条例规定的行为，国家和省有关法律、

法规已有法律责任规定的，依照其规定处理。”

十一、将第四十三条改为第三十八条，修改为：“违反本条例第十五条、第十六条、第二十六条、第二十七条、第二十八条规定，严重影响防汛抗洪工作的，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，造成重大损失的，由有权机关给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

此外，根据本决定对条文顺序作相应调整，并对个别文字作相应修改。

本决定自公布之日起施行。

《宁波市防洪条例》根据本决定作相应修改，重新公布。

## 宁波市防洪条例

（2000年7月19日宁波市第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过  
2000年10月29日浙江省第九届人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准

根据2004年7月28日宁波市第十二届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过、  
2004年9月17日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定》第一次修正

根据2011年12月27日宁波市第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过、  
2012年3月31日浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改部分地方性法规的决定》第二次修正

根据2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过、  
2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定》第三次修正

### 目 录

第一章 总则

第二章 防洪规划的编制与实施

第三章 防洪工程设施的建设与管理

第四章 防汛抗洪的组织与实施

第五章 保障措施

第六章 法律责任

## 第七章 附则

### 第一章 总 则

**第一条** 根据《中华人民共和国防洪法》和有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内一切防洪活动，必须遵守《中华人民共和国防洪法》和本条例。

**第三条** 防洪工作实行全面规划、统筹兼顾、预防为主、综合治理、局部利益服从全局利益的原则。在确保防洪安全的基础上，应当充分发挥水资源的综合功能。

**第四条** 市和区县（市）水行政主管部门在本级人民政府的领导下，负责本行政区域内防洪规划编制、防洪工程建设管理、水情监测预警等相关工作。

市和区县（市）应急管理部门在本级人民政府的领导下，组织协调洪水灾害应急救援等相关工作。

市和区县（市）其他有关部门在本级人民政府的领导下，按照防洪责任制分工，负责有关的防洪工作。

### 第二章 防洪规划的编制与实施

**第五条** 江河整治和防洪工程设施建设必须以防洪规划作为基本依据。

编制防洪规划，应当与城市总体规划、土地利用总体规划相协调。

防洪规划应当把建设、加固海塘、堤防和大中型水利工程、清除河道行洪障碍、疏浚河道、保障行洪畅通、提高防洪工程

设施的综合调度能力作为重点，确定防护对象、治理目标和任务、防洪措施和实施方案等内容。

**第六条** 甬江流域防洪规划由市水行政主管部门依据甬江流域综合规划，会同有关部门和有关区县（市）编制，报市人民政府批准，并报省水行政主管部门备案。

其他流域的防洪规划由各区县（市）水行政主管部门依据流域综合规划，会同有关部门编制，报本级人民政府批准，并报市水行政主管部门备案。

**第七条** 城市防洪规划，由市和县（市）水行政主管部门会同有关部门依据流域防洪规划和上一级政府区域防洪规划编制，报上级水行政主管部门审查和本级人民政府批准后纳入城市总体规划。

**第八条** 城市防洪工程应当按照国家规定的防洪标准进行建设，并根据轻重缓急，分年实施，逐步完成本市城市设防封闭线。

**第九条** 山洪多发的宁海、奉化、余姚等区县（市）以及其他存在山体滑坡、崩塌和泥石流隐患的区县（市）的人民政府应当组织地质矿产管理部门、水行政主管部门和其他有关部门对山体滑坡、崩塌和泥石流隐患进行全面调查，划定重点防治区，采取防治措施。

城市、村镇和其他居民点以及开发区、工厂、矿山、电信设施、铁路和公路干线的布局，应当避开山洪威胁；已经建在受山洪威胁的地方的，应当采取兴修防洪工程设施、控制建设等防御措施。

**第十条** 整治河道和修建控制引导河水流向、保护堤岸等工程，应当兼顾上下

游、左右岸的关系，按照规划治导线（含堤线、岸线、管理范围线，下同）实施，不得任意改变河水流向。

甬江、奉化江、余姚江的规划治导线由市水行政主管部门根据有关防洪规划会同发展和改革、住房和城乡建设、自然资源和规划、交通、港务等部门拟定，报市人民政府批准；其他河流的规划治导线由市和区县（市）水行政主管部门会同有关部门拟定，报本级人民政府批准。

规划治导线确定的防洪工程规划保留区和控制范围由水行政主管部门予以公告。

### 第三章 防洪工程设施的建设与管理

**第十一条** 防洪工程设施建设应当严格按照有关法律、法规、规章的规定和有关技术规范、标准进行勘察、设计、施工、监理和验收，确保工程质量符合规定的要求。

**第十二条** 城市建设应当按照城市防洪规划的要求，做好低洼地改造、城市河道整治、排水管网敷设、泵站建设等工作。

开发建设单位从事城市房地产开发建设时，应当对开发区域采取必要的防洪排涝措施。

**第十三条** 各级人民政府及其水行政主管部门应当加强河道防护和分级管理，落实责任制，定期清淤，常年清草、清障，并严格控制河道、水域和滩地的占用，加强水库、水闸、排涝泵站等水工程设施的协调运行，保持河道行洪畅通。

**第十四条** 各级人民政府及其水行政

主管部门应当加强对海塘、水库、堤防等防洪工程的日常管理和养护工作，视工程重要程度确定相应管理机构或配备专门人员进行管理维护，保障防洪工程运行安全。

**第十五条** 各级人民政府和水库大坝主管部门应当按照分级管理权限加强对水库大坝的定期检查、监督管理和安全鉴定。

水库大坝管理单位应当按照规定对水库大坝进行安全监测、巡查，发现大坝有异常情况的，应当及时报告大坝主管部门，并采取积极防范和保护措施。

对未达到设计洪水标准、抗震设防要求或者有严重质量缺陷的险坝，其除险加固按照“谁所有、谁负责”和分级管理原则落实责任制。

对险坝、病坝进行除险加固，需改变设计运行方式或废弃重建的，应按分级管理权限由大坝主管部门或有关水行政主管部门批准。

险坝、病坝除险加固工程的设计、施工，必须由具有相应设计、施工资质等级的单位承担，并经大坝主管部门批准后组织实施。险坝、病坝除险加固工程竣工后，应按国家有关规定分级组织验收。

**第十六条** 市和区县（市）水行政主管部门按照省、市有关规定对水库安全实施监督管理。

大中型水库，由管理单位具体负责日常安全管理；小型水库和山塘水库，由管理单位具体负责水库的日常安全管理，镇（乡）人民政府、村民委员会和业主对所属水库的安全负责，区县（市）水行政主管部门对水库的安全管理负责技术指导，并实施监督。

**第十七条** 水库、河道、湖泊、海塘、水闸等水工程的管理范围内的土地，由土地行政主管部门会同水行政主管部门办理土地使用手续；办理土地使用手续有困难的，经县级以上人民政府批准，可先确定管理范围预留地。

因整治河道、湖泊等所增加的可利用土地，应当优先安排河道、湖泊整治工程和防洪工程建设用地。

**第十八条** 禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。

城市建设不得擅自填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼地和废除原有防洪围堤；确需填堵或者废除的，应报市或者区县（市）人民政府批准。

经批准填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼地或废除原有防洪围堤的，必须按防洪规划要求先行开挖新河道。

**第十九条** 滩涂围垦应当与防洪设施建设相结合，不得影响行洪防潮和河口整治。

滩涂围垦工程建设应达到国家规定的安全标准。在围垦区内设置居民点或进行重要设施建设的，应当按规定报县级以上人民政府批准。

**第二十条** 禁止在水库大坝管理范围和保护范围内进行爆破、打井、采矿、采石、造坟等危害水库大坝安全的活动；禁止在坝体修建码头和渠道、放牧、堆放杂物、晾晒粮草；禁止在库区围垦、填库。

有关部门对在水库集雨面积范围内开

展生产建设活动占用森林植被进行审批时，应当事先征求水行政主管部门的意见。

**第二十一条** 在海塘、堤防、水闸管理范围内，禁止进行爆破、打井、采石、取土、挖坑、开沟、建窑、造坟、倾倒垃圾等；禁止翻挖塘脚、堤脚镇压层抛石和消浪防冲设施及其他危害水工程安全和正常运行管理的活动。

在海塘、堤防、水闸保护范围内，禁止进行爆破、打井、挖塘、采石、取土、挖坑、造坟、建窑及其他危害水工程安全的活动；禁止在海塘塘身和堤防堤身上垦种作物、放牧；除码头泊位外，禁止在塘身、堤身堆压重载、设立系船缆柱；在汛期，禁止在水闸管理范围内抛锚停船。

#### 第四章 防汛抗洪的组织与实施

**第二十二条** 市和区县（市）人民政府设立防汛指挥机构，负责本行政区域内的防汛抗洪工作，其办事机构设在本级应急管理部门。

市和区县（市）人民政府可以根据需要设立城区防汛办事机构。

**第二十三条** 市和区县（市）人民政府应当根据当地实际情况和有关规定，制定防御洪水方案。

甬江、奉化江、余姚江防御洪水方案由市人民政府防汛指挥机构制定，报市人民政府批准；区县（市）的防御洪水方案由当地防汛指挥机构制定，报本级人民政府批准，并报市防汛指挥机构备案。

防汛任务较重的镇（乡），可以根据当地实际情况制定防御洪水方案，报县级防

汛指挥机构核准。

防御洪水方案经批准后，有关地区、部门和单位必须执行。各级防汛指挥机构、有防汛抗洪任务的部门和单位，必须根据防御洪水方案做好防汛抗洪准备工作。

**第二十四条** 本市的汛期为每年的 4 月 15 日至 10 月 15 日。遇有特殊情况，县级以上人民政府防汛指挥机构可以宣布汛期提前或者延长。

**第二十五条** 遇有下列情形之一，市和有关区县（市）人民政府防汛指挥机构可以宣布进入紧急防汛期，并报告上一级人民政府防汛指挥机构：

（一）江河干流、湖泊的水情超过保证水位或者河道安全流量的；

（二）大中型和重要小型水库水位超过设计洪水位的；

（三）防洪工程设施发生重大险情的；

（四）台风即将登陆的；

（五）有其他严重影响生命、财产安全需要宣布进入紧急防汛期的情形。

**第二十六条** 各级防汛指挥机构和各有关部门必须建立健全险情、灾情报告制度，一旦出现险情、灾情，必须立即报告本级人民政府和上级防汛指挥机构。

**第二十七条** 在台风（热带风暴）影响期间，各级防汛指挥机构和各有关部门应当按照防御台风（热带风暴）暴雨工作方案组织防汛抗洪工作，服从市防汛指挥机构统一调度。

**第二十八条** 水工程管理机构应当根据工程规划设计、防御洪水方案和工程实际运行状况，在服从防洪、保证水工程安全的前提下，制定水工程调度运行计划，

并根据工程规模、类别及重要程度，按照国家、省、市规定的程序报经批准。

经批准的水工程调度运行计划，水工程管理机构及其主管部门必须严格遵照执行，一切非授权单位和个人不得向水工程管理机构发运行指令。

水库管理机构不得擅自在汛期限制水位以上蓄水和任意压缩泄洪流量。遇特殊情况，大中型水库在汛期限制水位以上蓄水时，水工程管理机构及其主管部门除按批准的调度运行计划操作外，还必须服从上级防汛指挥机构的调度、指挥和监督。

水库管理机构根据调度运行计划或防汛指挥机构的指令，为保障下游安全或减轻灾害而提高蓄水位，造成库区土地淹没征用线以上的农业损失和房屋迁移线以上家庭财产损失的，由有关县级人民政府组织补偿。

**第二十九条** 防汛物资应当按照分级负担、分级储备、分级使用、分级管理、统筹调度的原则进行储备、管理和调度。

有防汛抗洪任务的镇（乡）人民政府和企业、事业单位应当储备必要的防汛物资。

储备的防汛物资应当服从上级防汛指挥机构的统一调度。

## 第五章 保障措施

**第三十条** 各级人民政府应当将防洪工程建设、维护纳入国民经济和社会发展规划，所需经费纳入财政预算。

防洪投入按照事权与财权相统一、政府投入和受益者合理承担相结合的原则筹

集。

**第三十一条** 受洪水威胁的沿海、沿江的企事业单位应当自筹资金，兴建必要的防洪自保工程。

**第三十二条** 市和区县（市）人民政府应当安排专项资金，用于本行政区域内防洪工程建设、河道疏浚整治、病险水库除险加固以及防洪工程的管理和维护等。

市人民政府应当安排资金，用于确定的重要江河、海塘、水库的堤坝遭受特大洪水时的抗洪抢险和水毁防洪工程的修复。

各区县（市）人民政府应当在本级财政预算中安排资金，用于本行政区域内遭受特大洪涝灾害地区的抗洪抢险、水毁防洪工程的修复和灾民生产、生活的恢复。

**第三十三条** 市和区县（市）两级财政每年应当安排一定经费，用于下列防汛工作：

（一）洪水风险图的编制、水文测报、防汛通信设施等防汛非工程设施的建设和运行；

（二）储备防汛物资；

（三）其他防汛工作。

## 第六章 法律责任

**第三十四条** 违反本条例规定的行为，国家和省有关法律、法规已有法律责任规定的，依照其规定处理。

**第三十五条** 违反本条例第十条第一款规定，影响防洪的，由水行政主管部门责令停止违法行为，恢复原状或者采取其他补救措施，并可处一万元以上十万元以下的罚款。

**第三十六条** 违反本条例第十八条第一款规定的，由水行政主管部门责令停止违法行为，排除障碍、恢复原状或者采取其他补救措施，并可处五万元以下的罚款。

违反本条例第十八条第二款规定，擅自填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼地和废除原有防洪围堤的，责令其停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施。

**第三十七条** 违反本条例第十九条规定，影响行洪防潮或河口整治的，由水行政主管部门责令停止违法行为、限期拆除违法设施、恢复原状，并可处五万元以下的罚款；造成损失的，责令赔偿损失。

**第三十八条** 违反本条例第十五条、第十六条、第二十六条、第二十七条、第二十八条规定，严重影响防汛抗洪工作的，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，造成重大损失的，由有权机关给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第三十九条** 本条例自 2001 年 1 月 1 日起施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十七号

《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2019 年 8 月 1 日批准，现予公布，自公布之日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019 年 8 月 20 日

### 浙江省人民代表大会常务委员会 关于批准《宁波市人民代表大会常务委员会 关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江 河道管理条例〉的决定》的决定

(2019 年 8 月 1 日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议对宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会 关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江 河道管理条例》的决定

(2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过  
2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准)

宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定对《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》作如下修改：

一、将第九条第二款修改为：“甬江流域综合规划由市水行政主管部门会同发展和改革等有关主管部门和沿江区（市）人民政府编制，报市人民政府批准，并报省水行政主管部门备案。”

二、将第九条第三款中的“征求相关部门意见并报市人民政府批准后公布”修改为“征求相关部门和省水行政主管部门意见，报市人民政府批准后公布”。

三、将第二十二条修改为：“三江河道管理范围内不得新建、改建或者扩建排污口，其中城乡排水设施覆盖的地区，现有的入江排污口应当限期取消。”

四、将第二十三条第一款、第二款修改为“市生态环境主管部门应当按照水功能区对水质的要求和水体的自然净化能力，核定三江河道水域的纳污能力，提出该水域的限制排污总量意见。”

“市水行政主管部门在开展三江河道日常巡查监管中，发现重点污染物排放总量超过控制指标的，或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的，应当及时向市环境保护行政主管部门通报，并报告市人民政府采取治理措施。”

此外，根据本决定对条文顺序作相应调整，并对个别文字作相应修改。

本决定自公布之日起施行。

《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》根据本决定作相应修改，重新公布。

## 宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例

(1996年9月28日宁波市第十届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过  
1996年12月30日浙江省第八届人民代表大会常务委员会第三十三次会议批准)

根据2004年5月29日宁波市第十二届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过、2004年7月30日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定》第一次修正

根据 2011 年 12 月 27 日宁波市第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过、2012 年 3 月 31 日浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改部分地方性法规的决定》第二次修正

2013 年 12 月 25 日宁波市第十四届人民代表大会常务委员会第十四次会议修订 2014 年 3 月 27 日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议批准

根据 2019 年 6 月 25 日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过、2019 年 8 月 1 日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定》第三次修正)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 河道规划、整治和建设
- 第三章 河道保护
- 第四章 监督和保障
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了加强甬江、奉化江、余姚江河道的管理，保障防洪（潮）安全，改善水生态环境，发挥河道的综合效益，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》《浙江省河道管理条例》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于甬江、奉化江、余姚江河道（以下简称三江河道）及其配套工程的规划、整治、利用、保护和其他相关管理活动。

河道内的航道，同时适用有关航道管理的法律、法规。

**第三条** 三江河道实行按流域统一管理、按区域分级管理相结合的体制，坚持河道规划统一编制、防汛统一调度和水资源统一管理。

按区域分级管理的具体办法由市人民政府另行制定。

**第四条** 市水行政主管部门是三江河道的主管机关，负责三江河道的监督管理，其所属的市三江河道管理机构具体承担三江河道的相关管理工作。

沿江区（市）水行政主管部门按照规定的职责负责本行政区域内三江河道的相关管理工作。

**第五条** 市和沿江区（市）发展和改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、城市管理、生态环境、交通运输（港口管理）、海事、公安等主管部门依照职责分工，共同做好三江河道管理的相关工作。

**第六条** 沿江乡（镇）人民政府、街道办事处应当按照规定职责加强日常巡查，劝阻和制止危害堤防、阻碍行洪等影响河道安全的违法行为。劝阻和制止无效的，应当及时报告水行政主管部门依法处理。

**第七条** 三江河道的防汛和清障工作实行市和沿江区（市）人民政府行政首长负责制。

市和沿江区（市）人民政府应当加强对三江河道管理工作的领导，建立重大事项协调工作机制，完善行洪、排涝、通航、供水、生态保护等工作的技术量化指标和目标考核管理体系，实现三江河道管理的专业化、科学化、精细化。

三江河道整治和维护费用按照区域分级管理的体制纳入本级政府年度财政预算。

**第八条** 市和沿江区（市）人民政府应当根据实际情况及时向本级人民代表大会常务委员会报告三江河道规划、整治、利用、保护等管理工作情况。

市和沿江区（市）人民代表大会常务委员会应当通过听取专项工作报告、开展执法检查等方式，加强对三江河道管理工作的监督。

## 第二章 河道规划、整治和建设

**第九条** 三江河道建设、整治、保护、利用和管理应当遵循甬江流域综合规划以及防洪治涝、清淤疏浚、干流堤线、水域保护等专业规划。

甬江流域综合规划由市水行政主管部门会同发展和改革等有关主管部门和沿江区（市）人民政府编制，报市人民政府批准，并报省水行政主管部门备案。

三江河道防洪治涝、清淤疏浚、干流堤线、水域保护等专业规划由市水行政主管部门组织编制，征求相关部门和省水行

政主管部门意见后，报市人民政府批准后公布。三江河道专业规划应当符合甬江流域综合规划，并与港口、航道、渔业等规划相衔接。

**第十条** 三江河道的管理范围为两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区以及两岸堤防和护堤地。三江河道干流堤线专业规划应当确定三江河道的具体管理范围。

三江河道管理范围内应当设立界桩和公告牌，界桩和公告牌由市水行政主管部门会同沿江区（市）水行政主管部门设立。任何单位和个人不得擅自移动或损坏界桩和公告牌。

**第十一条** 市水行政主管部门应当会同有关部门，根据流域综合规划、三江河道干流堤线专业规划和其他相关专业规划以及河道淤积监测情况，制定河道整治年度计划，报市人民政府批准后实施。

河道整治年度计划应当按照国家、省、市规定的防洪、排涝、通航、供水、生态标准以及其他有关河道功能维护的要求，明确防洪排涝、河道清淤、堤防修复、水闸建设、截污控污、滨水空间改造等整治目标，并确定具体整治项目名称、整治内容、整治期限、责任单位和任务分工等。

对堤防毁损、河床抬高、河道缩窄等严重影响行洪、通航安全和环境景观的河段，市水行政主管部门应当采取应急措施，优先安排整治，及时消除河道安全隐患，改善河道的防洪排涝、通航灌溉、生态保护等综合功能。

**第十二条** 三江河道整治应当注重保护、恢复河道及其周边的生态环境和历史

人文景观。在三江河道两岸有条件的区域可以结合周边环境需求，建设人工湿地、慢行步道等公共设施。

三江河道整治采用的材料和使用的作业机械，应当符合环境保护和生态建设要求。

**第十三条** 城市建成区范围内的三江河道整治完毕后，水行政主管部门或者相关建设单位应当将三江河道的沿河栏杆、公共绿地等设施移交市政设施、园林绿化行政主管部门管理。

**第十四条** 在三江河道管理范围内架设的桥梁、架空线等跨河建（构）筑物应当一跨过江；确需在河道内设置桥墩、桩墩的，应当符合防洪、通航标准和相关技术规范，并具备与河道通航船舶等级相适应的防撞能力。

**第十五条** 在三江河道管理范围内建设防洪工程和其他水工程，应当符合流域综合规划和防洪规划，并按照《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国防洪法》的规定，取得由水行政主管部门签署的规划同意书。

**第十六条** 在三江河道管理范围内修建开发水利、防治水害、整治河道的各类工程和跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线等建（构）筑物及设施，应当符合防洪要求、河道专业规划和相关技术标准、技术规范，其工程建设方案应当依法经市水行政主管部门审查同意。涉及防洪安全的重大建设项目，应当进行防洪影响评价。

**第十七条** 三江河道管理范围内的建设工程开工前，施工单位应当将施工方案

报沿江有关区（市）水行政主管部门备案。因施工需要临时筑坝围堰、开挖堤坝、管道穿越堤坝、修建阻水便道便桥的，应当事先报经沿江有关区（市）水行政主管部门依法批准。

施工单位应当承担施工期间施工范围内河道的防洪安全责任，保证防洪排涝和通航安全，并保护水质。

施工围堰或者临时阻水设施影响防洪安全时，施工单位应当按照防汛指挥机构的紧急处理决定，立即清除或者采取其他紧急补救措施。施工结束后，施工单位应当及时清理现场，并清除施工围堰等临时施工设施。

**第十八条** 在三江河道管理范围内，开展水上旅游、水上经营、水上运动等开发利用活动，应当符合河道规划，不得影响防洪安全、污染水质、损害河道及其配套工程。有关行政主管部门在依法批准前，应当征求水行政主管部门的意见。

### 第三章 河道保护

**第十九条** 在三江河道管理范围内禁止下列行为：

（一）建设住宅、商业用房、办公用房、厂房等与河道保护和水工程运行管理无关的建筑物、构筑物；

（二）倾倒或者排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物；

（三）从事采砂、取土、挖塘、打井、建窑等影响河势稳定、危害堤防安全的活动；

（四）堆放阻碍行洪或者影响堤防安

全的物料；

（五）擅自修建围堤、阻水渠道、阻水道路；

（六）种植阻碍行洪的林木或者高秆作物；

（七）设置阻碍行洪的拦河渔具；

（八）破坏河道护岸、沿河栏杆、公共绿地等设施；

（九）从事非法网箱养殖和利用电网、地笼、鱼箔等渔具进行捕鱼；

（十）法律、法规禁止的其他行为。

**第二十条** 在三江河道管理范围附近区域从事堆土、堆物、爆破、打桩等各类活动，不得危害堤防等水利设施稳定和安全。

**第二十一条** 市和沿江区（市）水行政主管部门应当会同交通运输（港口管理）等相关部门对三江河道管理范围内严重壅水、阻水或者已丧失使用功能的码头和其他建（构）筑物，根据国家规定的防洪标准，进行检查评估并提出整改计划，报请本级人民政府责令建设单位限期整改或者拆除。造成建设单位合法权益损失的，应当依法予以补偿。

**第二十二条** 三江河道管理范围内不得新建、改建或者扩建排污口，其中城乡排水设施覆盖的地区，现有的入江排污口应当限期取消。

**第二十三条** 市生态环境主管部门应当按照水功能区对水质的要求和水体的自然净化能力，核定三江河道水域的纳污能力，提出该水域的限制排污总量意见。

市水行政主管部门在开展三江河道日常巡查监管中，发现重点污染物排放总量

超过控制指标的，或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的，应当及时向市生态环境主管部门通报，并报告市人民政府采取治理措施。

对超过重点污染物排放总量控制指标的水域，生态环境主管部门应当暂停审批新增重点水污染物排放总量的建设项目的环境影响评价文件。

**第二十四条** 市和沿江区（市）水行政主管部门应当制定三江河道保洁实施方案，报本级人民政府批准后实施。保洁实施方案应当明确保洁责任区、保洁单位的条件和确定方式、保洁要求和保洁费用标准、保洁经费筹集和监督考核办法等内容。

市和沿江区（市）水行政主管部门应当加强河道保洁工作的监督检查，督促保洁责任单位落实保洁人员和任务，保证责任区范围内的河道整洁。

**第二十五条** 市和沿江区（市）人民政府应当组织水行政主管部门和其他相关部门建立三江河道防洪排涝、水生态环境保护信息监测网络和预警体系。相关部门应当按照各自职责，加强对涉及三江河道保护的各类信息监测、预警的管理工作，完善防洪排涝、水生态环境保护的预警信息发布系统。

鼓励和支持三江河道保护的科学技术研究，推广使用先进的淤积监测、清淤疏浚、截污控污、水体保洁等河道保护技术，提高三江河道的防洪排涝、水生态环境保护能力。

## 第四章 监督和保障

**第二十六条** 水行政主管部门和其他相关部门应当建立信息化管理制度、执法巡查制度、投诉和举报制度，及时发现和查处违反三江河道管理规定的行为。

任何单位和个人发现违反三江河道管理规定的行为，均有权劝阻并向水行政主管部门和其他相关部门投诉、举报。水行政主管部门和其他相关部门应当及时受理，并将处理意见及时答复投诉人、举报人。投诉、举报经查实的，相关部门应当对投诉人、举报人予以奖励。

**第二十七条** 水行政主管部门和其他相关部门应当建立三江河道管理执法信息公开制度，及时将涉及三江河道管理的各类规划、整治计划和防洪排涝、污染防治、重点工程项目建设等信息向社会公布，接受社会监督。

水行政主管部门可以在市民中聘请河道管理义务监督员，协助做好三江河道保护的宣传教育和发现、纠正违法行为等工作。

**第二十八条** 水行政主管部门应当加强对三江河道管理范围内违法行为的查处和监督，并与发展和改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、城市管理、生态环境、交通运输（港口管理）、海事、公安等主管部门建立和健全三江河道管理协作、信息共享工作机制。

水行政主管部门在查处三江河道管理范围内的违法行为时，涉及其他相关部门职能的，应当将有关情况书面告知相关部门，相关部门应当及时依法进行查处，并将查处信息及时反馈水行政主管部门。

有关部门因查处三江河道管理范围内

的违法行为需要其他部门协助提供相关资料或专业意见的，协助部门应当在七个工作日内提供相关资料或者专业意见，不得推诿或者收取任何费用；因特殊情况需要延期的，应当说明理由和延长的期限。

**第二十九条** 市和沿江区（市）人民政府应当根据三江河道保护的现实需要和各相关部门的职责，建立由水行政主管部门和城市管理、生态环境、交通运输（港口管理）、海事、住房和城乡建设、公安等主管部门共同参与和协同配合的联合执法工作机制，及时联合查处向三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的违法行为。

水行政主管部门或者其他相关部门发现向三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的违法行为的，应当根据各自职责及时依法查处。需要其他部门联合查处的，应当及时通知相关部门，相关部门不得推诿、拖延。

## 第五章 法律责任

**第三十条** 违反本条例规定的行为，有关法律、法规已有法律责任规定的，依照其规定处理。

**第三十一条** 违反本条例第十九条第（二）项规定，在三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，恢复原状，处一万元以上五万元以下的罚款。

款。

施工企业和从事相关废弃物清运的经营服务企业有前款规定行为，造成河道安全设施破坏或者河道淤积堵塞的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，恢复原状，处五万元以上二十万元以下的罚款，并将违法信息予以公告后纳入各级政府的企业信用信息数据库。

有前两款违法行为，当事人逾期不采取治理措施、恢复原状的，水行政主管部门可以代为治理，或者委托有治理能力的单位代为治理，所需费用由当事人承担。

涉及违反建筑垃圾处理、水污染防治、航道保护等法律、法规的规定的，由城市管理、生态环境、交通运输（港口管理）等相关部门依法予以处理，并将违法信息予以公告后纳入各级政府的企业信用信息数据库。

**第三十二条** 违反本条例第二十条规定，在三江河道管理范围附近区域从事堆土、堆物、爆破、打桩等各类活动，危害堤防等水利设施稳定和安全的，由水行政主管部门责令改正；造成堤防等水利设施损害的，责令限期修复或者赔偿，处一万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十三条** 水行政主管部门和其他相关部门及其工作人员违反本条例，有下列情形之一的，由有权机关按照管理权限，对直接负责的主管人员和其他直接责任人

依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）不依法实施涉河建设项目审批的；

（二）不按规定履行河道整治、保洁等职责的；

（三）对发现的危害河道安全的违法行为不予查处，或者在查处违法行为过程中推诿、拖延履行相关职责，造成较为严重后果的；

（四）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为。

## 第六章 附 则

**第三十四条** 本条例所称的三江河道为甬江、奉化江、余姚江中的下列河段：甬江自宁波市区三江口至镇海出海口河段，奉化江自奉化方桥三江交汇处至宁波市区三江口河段，余姚江自余姚蜀山大闸至宁波市区三江口河段。

前款所称宁波市区三江口为新江桥、甬江大桥、江夏桥之间的水域；镇海出海口为镇海外游山东长跳咀与北仑夏老太婆礁灯连线。

**第三十五条** 本条例所称的护堤地为三江河道堤防背水坡脚起向外延伸十米的地带；有护塘河的，以护塘河为界。

**第三十六条** 本条例自 2014 年 5 月 1 日起施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十八号

《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2019年8月1日批准，现予公布，自公布之日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019年8月20日

### 浙江省人民代表大会常务委员会 关于批准《宁波市人民代表大会常务委员会 关于修改〈宁波市市容和环境卫生 管理条例〉的决定》的决定

(2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议对宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订通过的《宁波市市容和环境卫生管理条例》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

# 宁波市人民代表大会常务委员会关于修改 《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定

(2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过  
2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准)

宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定对《宁波市市容和环境卫生管理条例》作如下修改：

一、将第六条第二款修改为：“经法定程序，本市对违反城市市容和环境卫生管理规定的行为实行综合行政执法的，本条例规定的相关行政处罚权及与行政处罚权相关的行政监督检查由综合行政执法部门实施。”

二、删去第三十二条第三款。

三、删去第三十四条第五项。

四、将第五十二条修改为：“处置建筑垃圾的单位，应当在处置前向市容环境卫生主管部门提出申请，获得城市建筑垃圾处置核准，并按照核准的内容处置建筑垃圾。”

五、将第五十三条修改为：“建筑垃圾运输单位应当按照规定的路线、时间将建筑垃圾运至市容环境卫生行政主管部门确认的建筑垃圾消纳场所和中转场所，不得沿途丢弃、遗撒、随意倾倒。”

六、将第六十条中的“还应当报经环境保护主管部门核准”修改为“由市容环境卫生主管部门商生态环境主管部门同意后核准，并采取措施，防止污染环境”。

七、将第六十九条第二项修改为：“（二）违反本条例第四十八条规定，未

经许可从事餐厨垃圾收集、运输或者处置活动的，责令限期改正；逾期不改正的，处三千元以上一万元以下罚款；情节严重的，处一万元以上三万元以下罚款；餐厨垃圾产生单位将餐厨垃圾交由本条例第四十八条规定以外的单位、个人收运或者处置的，责令限期改正；逾期不改正的，处两千元以上五千元以下罚款；情节严重的，处五千元以上两万元以下罚款；餐厨垃圾收集、运输单位将收运的餐厨垃圾交由本条例第四十八条规定以外的单位、个人处置的，责令限期改正，处五千元以上两万元以下罚款；情节严重的，处两万元以上五万元以下罚款”。

将第六十九条第三项修改为：“（三）违反本条例第五十一条第一款规定，施工单位、建筑垃圾消纳场所、中转场所经营单位未采取建筑垃圾管理措施防止尘土飞扬的，责令限期改正，处一万元以上十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停工整治；施工单位、建筑垃圾消纳场所、中转场所经营单位未采取建筑垃圾管理措施防止污水流溢、污染道路的，责令限期改正；逾期不改正的，处一千元以上五千元以下的罚款”。

将第六十九条第四项修改为：“（四）违反本条例第五十二条规定，未经核准擅

自处置建筑垃圾或未按照核准的内容处置建筑垃圾的，责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；产生严重后果的，处五万元以上十万元以下罚款”。

删去第六十九条第五项。

此外，根据我市本轮机构改革方案对条例中涉及的部门名称作相应修改。

本决定自公布之日起施行。

《宁波市市容和环境卫生管理条例》根据本决定作相应修改，重新公布。

## 宁波市市容和环境卫生管理条例

（2012年12月26日宁波市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过  
2013年5月29日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第三次会议批准

根据2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过、2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准的《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定》修正）

### 目 录

第一章	总则
第二章	市容环境卫生责任
第三章	市容管理
第一节	建筑物、构筑物容貌管理
第二节	道路容貌管理
第三节	户外广告设施及非广告户外 设施容貌管理
第四章	环境卫生管理
第一节	公共场所环境卫生管理
第二节	生活垃圾管理
第三节	建筑垃圾管理
第五章	环境卫生设施建设与管理
第六章	执法监督和保障
第七章	法律责任
第八章	附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了加强市容和环境卫生管理，创造整洁、优美、文明的城市环境，保障人民身体健康，根据国务院《城市市容和环境卫生管理条例》、《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》和其他有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市行政区域内城市、镇的建成区，建成区以外的经济开发区、产业园区、旅游景区、风景名胜區，以及市、县（市）人民政府确定实行城市管理化的其他区域。

**第三条** 本市市容和环境卫生工作，坚持统一领导、分级管理、部门配合、公众参与、社会监督相结合的原则，实行科学化、规范化、便民化的管理。

**第四条** 市和区县（市）人民政府应当加强对市容和环境卫生工作的领导，加

强市容和环境卫生基础设施建设，完善市容和环境卫生管理体制，提高市容和环境卫生公共服务能力及均等化水平。

**第五条** 市城市管理局是本市市容和环境卫生主管部门，负责全市市容和环境卫生管理工作。市城市管理局可以委托市市容环境卫生管理机构具体负责市容和环境卫生管理工作。

区县(市)市容环境卫生主管部门负责本行政区域内市容和环境卫生管理工作。经济开发区、产业园区、旅游景区、风景名胜区的市容和环境卫生管理职责，相关地方性法规有另行规定的，依照其规定执行。

街道办事处、镇人民政府负责本辖区内市容和环境卫生管理工作。

自然资源和规划、市场监督管理、卫生健康、生态环境等部门按照各自职责，共同做好市容和环境卫生管理工作。

**第六条** 本条例规定的行政处罚以及与行政处罚相关的行政强制等职权，除本条例有特别规定的外，由市容环境卫生主管部门实施。

经法定程序，本市对违反城市市容和环境卫生管理规定的行为实行综合行政执法的，本条例规定的相关行政处罚权及与行政处罚权相关的行政监督检查由综合行政执法部门实施。

**第七条** 市、县(市)市容环境卫生主管部门应当会同自然资源和规划部门，根据城市总体规划的要求，编制城市市容环境卫生设施专项规划，报本级人民政府审批后公布实施。

**第八条** 市容环境卫生主管部门应当

会同自然资源和规划等部门，根据国家城市容貌标准，制定本行政区域的城市容貌标准，报本级人民政府批准后公布实施。

城市容貌标准包括建筑景观、公共设施、道路、园林绿化、广告标识、店名招牌、公共场所、水域、居住区等方面的容貌要求。

**第九条** 市容环境卫生主管部门和文化广电旅游、教育、卫生等部门以及机场、车站、码头、旅游景区等公共场所的经营单位或者管理单位，应当加强市容环境卫生法律、法规和科学知识的宣传教育，增强公民维护市容环境卫生的意识。

广播、电视、报刊等新闻媒体和公共场所的宣传牌(栏)，应当安排市容环境卫生方面的公益性宣传内容。

**第十条** 任何单位和个人都有享受整洁、优美市容环境的权利，同时负有维护市容整洁、保持环境卫生的义务，对破坏市容环境卫生和损坏环境卫生设施的行为有权进行劝阻、投诉和举报。

任何单位和个人都应当尊重环境卫生工作人员及其劳动，不得妨碍、阻挠其正常作业。

市容环境卫生主管部门可以在市民中聘请市容和环境卫生义务监督员，协助做好宣传教育和纠正违法行为的工作。

**第十一条** 提倡和鼓励社区居民委员会组织居民制定维护市容环境卫生的公约，动员居民积极参加市容环境卫生治理工作，创建整洁、优美、文明的社区。

## 第二章 市容环境卫生责任

**第十二条** 本市实行市容环境卫生责任区管理制度。有关单位和个人应当做好责任区内的市容环境卫生工作。

市容环境卫生责任区是指有关单位和个人所有、使用或者管理的建筑物、构筑物、设施、场所及其一定范围内的区域。

**第十三条** 市容环境卫生主管部门组织实施市容环境卫生责任区管理制度，落实市容环境卫生工作，负责市容环境卫生的监督检查。

市容环境卫生责任人负责责任区内的市容环境卫生工作。

**第十四条** 建筑物、构筑物或者其他设施、场所的所有权人是市容环境卫生责任人。所有权人、使用人、管理人之间有管理责任约定的，从其约定。

下列区域的山容环境卫生责任人，按照以下规定确定：

（一）城市道路、桥梁、公共厕所等公共区域，由市容环境卫生管理机构负责；

（二）轨道交通、隧道、地下通道、公路、铁路，由经营单位或者管理单位负责；

（三）文化娱乐场所、体育场馆、旅游景区、公园、绿地、广场、机场、车站、码头等公共场所，由经营单位或者管理单位负责；

（四）江、河、湖泊的水域，由管理单位负责；

（五）各类市场、商业广场、商店、超市、宾馆、饭店、展览展销等场所，由经营单位或者管理单位负责；

（六）聘请物业服务企业的住宅小区，由业主委托的物业服务企业负责；

（七）未聘请物业服务企业的住宅小区，由街道办事处、镇人民政府或者区县（市）人民政府确定的市容环境卫生专业服务单位负责；

（八）住宅小区规划红线范围外的背街小巷，由市容环境卫生管理机构或者街道办事处、镇人民政府负责；

（九）机关、部队、事业单位、社会团体、企业、个体工商户的经营管理区域，由本单位负责；

（十）建设工地由建设单位负责，待建地块由产权单位负责；

（十一）报刊亭、电话亭、候车亭、户外广告等设施和空中架设的管线，由产权单位或管理单位负责；

（十二）化粪池、储粪池，由产权单位负责；产权不清的，由市容环境卫生管理机构或者物业服务企业负责。

责任区域和责任人不明确的，由所在地市容环境卫生行政主管部门或者镇人民政府确定；跨行政区域的，由共同的上一级市容环境卫生行政主管部门确定。

**第十五条** 市容环境卫生责任区域责任人的责任要求如下：

（一）保持市容整洁，无违反规定实施停车、设摊、搭建、张贴、涂写、刻画、吊挂、堆放物品等行为；

（二）保持环境卫生整洁，无暴露垃圾、粪便、污水和引发病媒生物孳生的其他污染源；

（三）按照规定设置环境卫生设施，保持其整洁、完好；

（四）按照规定扫雪除冰。

**第十六条** 市容环境卫生责任区的具

体范围和责任要求，由市容环境卫生行政主管部门书面告知责任人。

市容环境卫生责任人应当按照本条例第十五条规定的要求履行环境卫生保洁责任。责任人可以自行履行，也可以委托专业服务单位履行。

市容环境卫生责任人对在责任区域内发生的损害市容环境卫生的行为，应当予以劝阻、制止，并可以要求市容环境卫生主管部门或者综合行政执法部门查处，市容环境卫生主管部门或者综合行政执法部门应当及时依法查处。

### 第三章 市容管理

#### 第一节 建筑物、构筑物容貌管理

**第十七条** 建筑物、构筑物的外立面应当保持整洁、完好、美观，与所在区域环境相协调。

主要街道和重点区域建筑物、构筑物的所有者、使用者或者管理者应当定期对建筑物、构筑物的外立面进行清洗、修饰，对破损、污损的外立面进行整修。

**第十八条** 对主要街道两侧和重点区域建筑物外立面进行装修装饰的，应当遵守有关规划管理法律、法规的规定，并符合城市容貌标准。

在空中架设电力、电信、有线电视、通讯等缆线，应当符合城市容貌标准。

**第十九条** 主要街道和重点区域临街建筑物的阳台外、窗外、屋顶、平台、外走廊，不得堆放或者吊挂有碍市容、危及安全的物品。

主要街道和重点区域的临街建筑物外立面安装窗栏、空调外机、遮阳篷等应当符合城市容貌标准及其他有关规范要求，并保持安全、整洁、完好。

**第二十条** 主要街道和重点区域建筑物、构筑物临街一侧需要设置隔离设施的，应当采用透景围墙或栅栏、绿篱、花坛（池）、草坪等形式，并保持整洁、美观。

闲置用地或者待建用地，其临街一侧应当设置围挡。

**第二十一条** 主要街道两侧和重要景观区域内的建筑物、构筑物和公共设施应当按照市、县（市）人民政府的规定设置景观灯光设施。景观灯光设施的所有者或者管理者应当保持景观灯光设施完好，并按照规定的时间开闭景观灯光设施。

#### 第二节 道路容貌管理

**第二十二条** 城市道路及其附属设施应当保持整洁、完好，符合城市容貌标准；出现污损、毁坏的，管理单位应当及时清洗、维修或者更换。

**第二十三条** 任何单位和个人不得在街道两侧和公园、广场、地下通道及其他公共场地堆放物料，搭建建筑物、构筑物或者其他设施。因工程建设等情形需要在街道两侧和公共场地临时堆放物料，搭建临时建筑物、构筑物或者其他设施的，应当征得市容环境卫生主管部门同意后，按照有关规定办理审批手续。

搭建的临时建筑物、构筑物或者其他设施应当保持整洁，不得遮盖路标、街牌。

**第二十四条** 主要道路两侧和广场上

的候车亭、岗亭、信息亭、报刊亭、公用电话亭、邮政信箱、箱式变电间、有线电视端子箱等公用设施，应当符合城市容貌标准，并与周围环境相协调。

**第二十五条** 任何单位和个人不得擅自占用城市道路、桥梁、地下通道及其他公共场所设摊经营、兜售物品。

临街和广场周边的经营者不得超出门、窗进行店外经营、作业或者展示商品。

经依法批准临时占用城市道路和其他公共场所举办文化、公益及商业等活动的，应当按照要求设置环境卫生设施，保持周围市容环境卫生整洁；活动结束后，应当及时清除设置的设施。

**第二十六条** 从事车辆清洗或者修理、废品收购和废弃物接纳作业的，不得占用城市道路和其他公共场所，并应当采取有效措施防止污水外流或废弃物向外洒落，保持经营场所周围环境整洁。

排油烟口、排污水口的设置应当符合规划设计要求和城市容貌标准。

**第二十七条** 道路上行驶的机动车辆，应当保持外形完好、整洁。

装载砂石、渣土、水泥等散装货物和液体、垃圾、粪便的车辆应当采取密闭、覆盖等措施，不得泄漏、散落、飞扬或者带泥运行。

### 第三节 户外广告设施及非广告户外设施容貌管理

**第二十八条** 本条例所称户外广告设施设置，是指利用公共、自有或者他人所有的建筑物、构筑物、道路、广场以及公

共交通工具等载体设立户外广告设施的行为。

**第二十九条** 市和县（市）市容环境卫生主管部门应当会同自然资源和规划等有关部门，根据城市总体规划、城市容貌标准的要求和本条例的规定，编制户外广告设施设置规划和设置技术规范，经本级人民政府批准后实施。户外广告设施设置规划和设置技术规范应当向社会公布。

户外广告设施设置规划应当明确允许、限制或者禁止设置户外广告设施的区域、位置以及其他管理要求。户外广告设施设置的技术规范应当明确户外广告设施设置的设计、制作、安装、维护保养、安全检测等具体要求。

户外广告设施设置规划和设置技术规范报经批准前，应当征求有关部门、专家和社会公众的意见。

**第三十条** 有下列情形之一的，不得设置户外广告设施：

- （一）利用交通安全设施、交通标志的；
- （二）利用行道树或者损毁绿地的；
- （三）影响市政公共设施、交通安全设施、交通标志使用的；
- （四）妨碍他人生产经营或者影响居民生活、影响他人对建（构）筑物合法使用权益的；
- （五）在国家机关、文物保护单位和名胜风景点的建筑控制地带内的；
- （六）利用危险建（构）筑物及其他危险设施的；
- （七）损害城市容貌的；
- （八）法律、法规、规章规定的其他

禁止设置的情形。

**第三十一条** 户外广告设施设置人应当与户外广告设施载体的所有权人签订户外广告设施载体使用协议，依法取得设施载体使用权。户外广告设施载体使用协议不得违反户外广告设施设置规划的要求和本条例关于禁止设置户外广告设施情形的规定。

利用政府性资金投资建设的公共场地、公共设施等载体设置户外商业广告设施的，其载体使用权应当依法通过招标、拍卖等方式取得，具体办法由市人民政府另行制定。

**第三十二条** 大型户外广告设施的设置应当依法经市容环境卫生主管部门批准，其他户外广告设施的设置应当报市容环境卫生主管部门备案。大型户外广告设施的具体标准，由市人民政府制定。

法律、法规规定户外广告设施建设需要向自然资源和规划部门领取建设工程规划许可证的，依照有关规定执行。

**第三十三条** 本市建立户外广告设置联合审批和管理协作机制，由一个部门统一受理并经相关部门在规定期限内提出审查意见后统一答复。

户外广告设置管理相关部门应当规范审批和管理流程，共享有关管理信息，促进户外广告设施设置管理有序、高效，方便户外广告设施设置人办理相关手续。

**第三十四条** 户外广告设施设置报送审批或者备案的，设置人应当提交下列材料：

（一）设置户外广告申请（备案）表，主要内容包括：设置地点、设置期限、广告

设施的形式和规格；

（二）营业执照或者其他证明主体资格合法有效的文件；

（三）设置户外广告设施的位置示意图及效果图；

（四）户外广告设施载体使用协议等使用权证明文件；

（五）法律、法规规定的其他材料。

设置大型户外广告设施的，还应当提交具备相应资质的专业设计机构出具的结构设计图、施工说明书和施工结构图。

**第三十五条** 户外广告设施设置期限应当符合户外广告设施设置规划和设置技术规范的要求。

电子显示装置和其他造价较高的户外广告设施的设置期限不超过六年，其他户外广告设施设置期限不超过三年。期满后申请继续保留的，应当依照规定重新办理审批手续。

本条例实施前经依法批准设置的户外广告设施，不存在法律、法规和规章规定的禁止设置户外广告设施的情形的，可以保留至设置许可期满；期满后申请继续保留的，应当依照本条例规定重新办理审批手续。

**第三十六条** 户外广告设置人应当承担户外广告设施维护管理责任，按照有关安全标准、技术规范进行日常维护管理，保证户外广告设施的安全、牢固、整洁、美观。

**第三十七条** 店名招牌、指示牌等非广告户外设施设置应当符合城市容貌标准。设置人应当加强日常管理，保持外型美观、安全牢固和亮化设施功能完好。店

名招牌、指示牌及其他户外设施出现外型污损、字体残缺、灯光显示不完整等影响市容的，应当及时维修或者更换。

**第三十八条** 任何单位和个人不得在建筑物、构筑物的外墙和树木、电线杆、户外管线及其他户外设施上非法从事张贴、涂写、刻画活动。

## 第四章 环境卫生管理

### 第一节 公共场所环境卫生管理

**第三十九条** 任何单位、个人应当维护城市环境卫生，禁止下列行为：

- (一) 随地吐痰、便溺；
- (二) 不按规定丢弃果皮、纸屑、烟蒂、饮料罐、口香糖、塑料袋等废弃物；
- (三) 不按规定倾倒生活垃圾、污水、粪便；
- (四) 在露天场所和垃圾收集容器内焚烧树叶、木柴、垃圾或者其他废弃物；
- (五) 法律、法规、规章规定的其他影响城市环境卫生的行为。

**第四十条** 城市建成区内禁止饲养家禽、家畜、食用鸽。

居民饲养宠物和信鸽应当遵守有关规定，不得影响环境卫生。对宠物在城市道路和其他公共场所排泄的粪便，物主应当即时清除。

**第四十一条** 商品交易市场举办单位应当保持市场环境整洁，按照垃圾产生量设置垃圾收集容器，并按照规定处理垃圾。

**第四十二条** 因水、电、通讯设施建设等开挖路面或者因栽培、修剪树木、花

草等作业留下渣土、树叶等杂物的，作业单位应当及时清除。

清理窨井淤泥产生废弃物的，作业单位应当及时清除，并清洗作业场地，不得随意堆放。

### 第二节 生活垃圾管理

**第四十三条** 生活垃圾处置应当遵循减量化、资源化、无害化的原则，鼓励对生活垃圾进行综合利用，提高生活垃圾处置的科学技术水平。

**第四十四条** 生活垃圾的收集，应当采取方便居民、防止污染环境的方式，合理设置生活垃圾收集容器和收集场所并及时清运，做到日产日清。

本市推行生活垃圾分类投放、收集、运输和处置。市容环境卫生行政主管部门应当制定生活垃圾分类的具体标准和方法，并向社会公布后组织实施。

工业垃圾、医疗垃圾和其他有毒有害垃圾应当按照有关规定单独收集、运输和处置，不得混入生活垃圾。

**第四十五条** 单位和个人应当按照规定的方式、地点、时间投放生活垃圾。

**第四十六条** 城市环境卫生作业应当推行社会化服务。鼓励单位和个人兴办城市生活垃圾清扫、收集、运输、无害化处理等环境卫生专业服务企业。

委托环境卫生专业服务企业承担清扫、收集、运输和处置生活垃圾等废弃物的，应当按规定支付服务费。

城市环境卫生作业实行社会化服务的具体管理办法由市、县(市)人民政府根据

国家和省有关规定另行制定。

**第四十七条** 从事生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处置的环境卫生专业服务单位，应当按照国家有关规定，取得生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处置服务许可证。

市容环境卫生主管部门应当通过招投标等公平竞争方式作出城市生活垃圾经营服务许可决定。

**第四十八条** 从事餐饮服务、集体供餐等活动的单位和个人产生的餐厨垃圾，应当单独收集、处置，除按照规定可以由餐厨垃圾产生单位自行收集、运输的外，应当委托依法取得生活垃圾经营服务许可的环境卫生专业服务单位收集、运输。

餐厨垃圾收集、运输单位应当将餐厨垃圾交由依法取得生活垃圾处置许可的餐厨垃圾资源化处理场所或者生活垃圾卫生填埋场所等餐厨垃圾处理单位进行无害化处理，不得随意进行处置。

**第四十九条** 责任人应当负责化粪池、储粪池的粪便清运、处理，防止阻塞、外溢。责任人可以委托市容环境卫生专业服务单位组织清运、疏通。

### 第三节 建筑垃圾管理

**第五十条** 建筑垃圾处置应当遵循减量化、资源化、无害化、建筑垃圾产生者承担处置责任的原则。

建筑垃圾应当实行分类管理、集中处置，鼓励对建筑垃圾进行综合利用。

**第五十一条** 施工单位和建筑垃圾消纳场所、中转场所的经营单位应当按照规

定设置遮挡围墙，进出口的路面应当实行硬化处理，并设置车辆清洗设施，采取有效措施，防止尘土飞扬、污水流溢、污染道路。

建设工程竣工验收后，施工单位应当及时清除剩余建筑材料、拆除临时施工设施，并按照规定及时清运、处置施工过程中产生的建筑垃圾和其他废弃物。

装饰、装修房屋产生的建筑垃圾，应当在指定的地点堆放，并与生活垃圾和其他废弃物分别收集，按照规定及时清运、处置。

**第五十二条** 处置建筑垃圾的单位，应当在处置前向市容环境卫生主管部门提出申请，获得城市建筑垃圾处置核准，并按照核准的内容处置建筑垃圾。

**第五十三条** 建筑垃圾运输单位应当按照规定的路线、时间将建筑垃圾运至市容环境卫生行政主管部门确认的建筑垃圾消纳场所和中转场所，不得沿途丢弃、遗撒、随意倾倒。

## 第五章 环境卫生设施建设与管理

**第五十四条** 市容环境卫生主管部门应当根据市容环境卫生设施专项规划及环境卫生设施的设置标准，制定环境卫生设施建设年度实施计划，并组织实施。

市容环境卫生设施专项规划和环境卫生设施建设年度实施计划的制定和实施，应当建立社会公开和公众参与制度，听取公众意见，接受公众监督。

**第五十五条** 生活垃圾收集、处置设施建设，应当符合城市生活垃圾治理规划

和国家有关技术标准。

生活垃圾收集、处置设施工程建设的勘察、设计、施工和监理，应当按照国家有关法律、法规和技术标准执行。

生活垃圾收集、处置设施工程竣工后，建设单位应当依法组织竣工验收，并在竣工验收后三个月内，依法向建设行政主管部门和市容环境卫生行政主管部门报送建设工程项目档案。未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。

**第五十六条** 市、区县（市）人民政府应当加强建筑垃圾消纳场所和中转场所建设。

建筑垃圾消纳场所和中转场所的建设应当符合国家、省、市的规定和技术标准。任何单位和个人不得擅自设置建筑垃圾消纳场所和中转场所。

**第五十七条** 新区开发、旧区改建、住宅小区建设、道路拓建以及其他大型公用建筑建设时，应当按照规定的标准配套建设公共厕所、垃圾中转站等环境卫生设施，并与其主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。环境卫生设施的设计方案，应当征求市容环境卫生行政主管部门的意见。

环境卫生设施竣工经验收合格后，由建设单位报市容环境卫生行政主管部门备案。

**第五十八条** 城市道路的环境卫生责任人和公共场所的经营管理单位，应当按照规定的标准设置公共厕所、垃圾容器、废物箱及其他配套的公共环境卫生设施，并保持干净整洁和正常使用。

**第五十九条** 环境卫生设施的产权单

位，应当加强对环境卫生设施的管理，定期进行保养、维修、更新，保持环境卫生设施的整洁、完好、有效。

公共厕所和其他环境卫生设施，应当设置明显、规范、统一的标志，并有专人负责保洁，按时开放。

**第六十条** 任何单位和个人不得擅自侵占、损坏、拆除、关闭环境卫生设施，不得擅自改变环境卫生设施的使用性质。确需关闭、闲置、拆除环境卫生设施的，建设单位应当事先提出相应方案，报经市容环境卫生行政主管部门核准，并按照规划的要求予以重建。其中，关闭、闲置、拆除生活垃圾处置设施的，由市容环境卫生主管部门商生态环境主管部门同意后核准，并采取措施，防止污染环境。

## 第六章 执法监督和保障

**第六十一条** 市和区县（市）市容环境卫生主管部门和综合行政执法部门应当建立信息化管理制度、执法巡查制度、市容环境卫生投诉、举报受理制度，及时发现和查处违反市容环境卫生管理规定的行为。

任何人发现违反市容环境卫生管理规定、损害市容环境卫生的行为，均有权劝阻并向市容环境卫生主管部门投诉、举报。市容环境卫生主管部门应当对投诉、举报认真进行调查处理，并在十日内将处理意见答复投诉人、举报人。

**第六十二条** 市和区县（市）市容环境卫生行政主管部门和综合行政执法部门应当加强执法队伍建设，实行执法责任制和

行政过错责任追究制，规范监督检查行为，加强行政指导，实施行政处罚自由裁量基准制度和说理式行政处罚制度，提高执法水平和效率。

**第六十三条** 综合行政执法部门及相关职能部门的执法人员在执行公务时，应当着装规范、佩带明显标志，主动出示行政执法证件，遵守行政执法程序，做到公正、文明执法。实施行政处罚时，应当告知当事人行政处罚的依据、理由、标准，不得随意提高或者降低处罚标准，不得擅自减、免罚款或者处理罚没物品。

## 第七章 法律责任

**第六十四条** 违反本条例规定的行为，法律、行政法规和《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》已有处理规定的，依照其规定处理。

**第六十五条** 违反本条例第十五条规定，市容环境卫生责任人不履行环境卫生保洁责任的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，对单位处五百元以上五千元以下的罚款，对个人处五十元以上二百元以下的罚款。

**第六十六条** 违反本条例有关建筑物、构筑物容貌管理规定的，责令限期改正；逾期不改正的，依照下列规定处以罚款：

（一）违反第十八条规定，建筑物外立面装修和有关缆线架设不符合城市容貌标准的，处五千元以上二万元以下的罚款；

（二）违反第二十条规定，未设置有关隔离设施的，处五百元以上五千元以下

的罚款。

**第六十七条** 违反本条例有关道路容貌管理规定的，责令改正；拒不改正的，依照下列规定处以罚款：

（一）违反第二十四条规定，主要道路两侧和广场上有关公用设施的设置不符合城市容貌标准的，处五十元以上五百元以下的罚款；

（二）违反第二十六条第二款规定，排油烟口、排污水口的设置不符合城市容貌标准的，对单位处一千元以上三千元以下的罚款，对个人处五百元以上一千元以下的罚款。

**第六十八条** 违反本条例有关户外广告设施容貌管理规定，未将户外广告设施设置的有关材料报送备案的，责令限期报送；逾期不报送的，处二百元以上一千元以下的罚款。

有下列情形之一的，责令限期改造或者拆除；逾期不改造或者拆除的，处一千元以上一万元以下的罚款：

（一）户外广告设施设置违反设置规划和设置技术规范，不符合城市容貌标准，存在安全隐患的；

（二）未经批准擅自设置户外广告设施的；

（三）户外广告设施设置期限届满未申请办理延期手续且未拆除户外广告设施的。

前款第（二）项、第（三）项规定的情形，涉及规划管理等有关法律、法规的，由规划等部门依法予以处理。

**第六十九条** 违反本条例有关环境卫生管理规定的，依照下列规定予以处理：

(一) 违反本条例第四十五条规定，随意倾倒、抛洒、堆放生活垃圾的，责令限期清除，对单位处五千元以上五万元以下的罚款；对个人处二百元以下的罚款；

(二) 违反本条例第四十八条规定，未经许可从事餐厨垃圾收集、运输或者处置活动的，责令限期改正；逾期不改正的，处三千元以上一万元以下罚款；情节严重的，处一万元以上三万元以下罚款；餐厨垃圾产生单位将餐厨垃圾交由本条例第四十八条规定以外的单位、个人收运或者处置的，责令限期改正；逾期不改正的，处两千元以上五千元以下罚款；情节严重的，处五千元以上两万元以下罚款；餐厨垃圾收集、运输单位将收运的餐厨垃圾交由本条例第四十八条规定以外的单位、个人处置的，责令限期改正，处五千元以上两万元以下罚款；情节严重的，处两万元以上五万元以下罚款。

(三) 违反本条例第五十一条第一款规定，施工单位、建筑垃圾消纳场所、中转场所经营单位未采取建筑垃圾管理措施防止尘土飞扬的，责令限期改正，处一万元以上十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停工整治；施工单位、建筑垃圾消纳场所、中转场所经营单位未采取建筑垃圾管理措施防止污水流溢、污染道路的，责令限期改正；逾期不改正的，处一千元以上五千元以下的罚款。

(四) 违反本条例第五十二条规定，未经核准擅自处置建筑垃圾或未按照核准的内容处置建筑垃圾的，责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；产生严重后果的，处五万元以上十万元以下罚款。

**第七十条** 市容环境卫生行政主管部门依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定，当事人逾期不履行，经催告仍不履行，其后果已经或者即将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的，市容环境卫生行政主管部门可以代履行，或者委托没有利害关系的第三人代履行。

需要立即清除道路或者公共场所的遗漏物、障碍物或者污染物，当事人不能清除的，市容环境卫生行政主管部门可以决定立即实施代履行；当事人不在场的，市容环境卫生行政主管部门应当在事后立即通知当事人，并依法作出处理。

代履行的费用按照成本合理确定，由当事人承担。

**第七十一条** 市容环境卫生行政主管部门、综合行政执法部门和其他有关行政主管部门及其工作人员应当依法履行职责，遵守法定程序，不得损害公民、法人或者其他组织的合法权益。

违反前款规定，有下列情形之一的，由所在单位或者上级主管部门、行政监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 不履行管理职责，对依法应当予以制止或者查处的违法行为不予制止、查处，对依法应当受理、处理的投诉、举报不予受理、处理的；

(二) 滥用职权，损害公民、法人或者其他组织合法权益的；

(三) 包庇、纵容违法行为人的；

(四) 利用职权徇私舞弊、贪污受贿的；依法追究刑事责任。

(五) 违反法定程序执法的；

## 第八章 附 则

(六) 法律、法规规定的其他违法行为。

**第七十二条** 阻碍市容环境卫生行政主管部门、综合行政执法部门和其他有关行政主管部门工作人员依法执行公务，或者侮辱、殴打市容环境卫生作业人员，违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的，由公安机关依法予以处罚；构成犯罪的，

**第七十三条** 本条例所称的主要街道和重点区域的范围，由市、县(市)人民政府确定并公布。

**第七十四条** 本条例自 2013 年 7 月 1 日起施行。2003 年 1 月 1 日起施行的《宁波市市容环境卫生管理条例》同时废止。

# 宁波市人民代表大会常务委员会

## 公 告

〔十五届〕第十九号

《宁波市河道管理条例》已报经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2019 年 8 月 1 日批准，现予公布，自 2019 年 10 月 1 日起施行。

宁波市人民代表大会常务委员会

2019 年 8 月 20 日

## 浙江省人民代表大会常务委员会 关于批准《宁波市河道管理条例》的决定

(2019 年 8 月 1 日浙江省第十三届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定，浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议对宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议修

订通过的《宁波市河道管理条例》进行了审议，现决定予以批准，由宁波市人民代表大会常务委员会公布施行。

## 宁波市河道管理条例

(2004年5月29日宁波市第十二届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过  
2004年9月17日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准)

(根据2019年4月26日宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订  
2019年8月1日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准)

### 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划控制
- 第三章 生态治理
- 第四章 保护利用
- 第五章 监督保障
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了加强河道管理，保障防洪安全和排涝通畅，保护水生态环境，发挥河道的综合功能和效益，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国河道管理条例》《浙江省河道管理条例》和其他有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内河道（包括江河、溪流、湖泊、人工水道、行洪区）的规划控制、生态治理、保护利用以及其他相关管理活动，适用本条例。

《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》对甬江、奉化江、余姚江河道管理已有规定的，从其规定。

河道内的航道，同时适用有关航道管理的法律、法规。

**第三条** 河道管理应当服从防洪排涝总体安排，实行按流域统一管理与按区域分级管理相结合的体制，遵循全面规划、统筹兼顾、综合治理、保护优先、合理利用的原则，维护河道公共安全，提升河道在防洪排涝、涵养水土、保护生态、美化环境、传承历史等方面的功能。

**第四条** 市和区县（市）人民政府应当加强对河道管理工作的领导，建立健全重大事项协调工作机制、部门联动综合治理长效机制、河道管理目标责任制和考核评价制度，落实河道管理保护主体责任，完善行洪、排涝、治污、供水等技术量化指标和规范化管理体系，实现河道管理的专业化、科学化、精细化。

市和区县（市）人民政府应当将河道管理纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，保障河道管理所需经费。

**第五条** 市和区县（市）水行政主管部门是河道的主管机关，依法对本行政区域内河道实施监督和管理。

发展和改革、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、综合行政执法（城市管理）、交通运输、农业农村、海事等有关部门按照各自职责，共同做好河道管理的相关工作。

乡（镇）人民政府、街道办事处按照规定的职责做好本区域内河道管理的相关工作。

**第六条** 市和区县（市）人民政府及其水行政主管部门、乡（镇）人民政府、街道办事处可以组织志愿者或者聘请社会监督员参与河道保护宣传教育、监督等活动。

鼓励、支持社会力量以出资、捐资、科学研究、志愿服务等形式参与河道生态治理、保护和利用。

## 第二章 规划控制

**第七条** 市和区县（市）水行政主管部门应当依照国家、省有关法律、法规的规定，组织编制市级、县级和乡级河道专业规划，征求同级相关部门和上一级水行政主管部门意见后，报本级人民政府批准。其中涉及城乡空间安排的，由市、县（市）水行政主管部门会同自然资源和规划主管部门组织编制。

河道专业规划，包括河道水域保护、河道建设与整治、清淤疏浚、岸线保护等规划。

编制河道专业规划，应当符合流域综

合规划、区域综合规划，并与生态环境保护、历史文化保护、航道、渔业等专项规划相衔接。

**第八条** 组织编制河道水域保护规划，应当根据防洪排涝、供水、水土保持和水生态环境保护等需要，确定规划区内的河道基本水面率、河道水域总体布局、水域功能、重要水域名录、保护措施以及规划控制线（蓝线）等内容。

河道基本水面率，是指一定区域范围内，按照以不减少现状河道水域面积为基础，同时满足经济社会发展对河道水域防洪排涝、水资源利用、景观、生态保护等多种功能需求和技术标准要求，确定的河道水域面积占国土面积的最小比率。

重要河道水域名录由县级以上人民政府水行政主管部门会同生态环境等有关部门按照管理权限确定，报本级人民政府公布。公布的重要河道水域名录应当明确河道水域名称、位置、类型、范围、面积、主要功能等内容。

组织编制各类城乡规划，应当依照法律、法规和国家、省有关规定，落实河道水域保护规划的相关内容，并不得缩减规划区内的河道基本水面率。

**第九条** 新建、改（扩）建项目涉及河道水域的，应当符合河道水域保护规划和相关控制性详细规划的要求，不得缩减该建设项目地块红线范围内的河道基本水面率。在国有土地使用权出让前，自然资源和规划主管部门应当根据河道水域保护规划、控制性详细规划和建设项目的具体情况，提出相应的规划条件。

**第十条** 因城市新区和各类开发区等

区域性建设的需要，确需占用相关区域河道水域的，相关区域建设管理机构应当按照先补后占和占补平衡的原则事先编制水域调整方案，报原组织编制河道水域保护规划的水行政主管部门审核后，依照本条例第七条第一款规定的程序办理。

**第十一条** 区县（市）人民政府应当按照国家、省有关规定，划定、公布本行政区域内河道的具体管理范围，并由本级水行政主管部门设置河道界桩和公告牌。其中，省级、市级河道具体管理范围公布前，应当分别报省、市水行政主管部门同意。

划定河道管理范围应当遵守下列规定：

（一）有堤防河道的管理范围，为河道两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区以及两岸堤防和护堤地；

（二）平原地区无堤防县级以上河道的管理范围，为两岸之间水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区以及护岸迎水侧顶部向陆域延伸不少于五米的区域。其中，省、市级河道护岸迎水侧顶部向陆域延伸部分不少于七米；

（三）平原地区无堤防乡级河道的管理范围，为两岸之间水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区以及护岸迎水侧顶部向陆域延伸部分不少于二米的区域；

（四）其他地区无堤防河道的管理范围，根据历史最高洪水位或者设计洪水位确定。

### 第三章 生态治理

**第十二条** 市和区县（市）水行政主管部门应当会同有关部门，按照河道建设与整治规划确定的分期整治目标，制定河道建设与整治年度计划，报本级人民政府批准后组织实施。

河道建设与整治应当合理布置生态绿化、人文景观、休闲娱乐等设施，保护生态功能和河道历史风貌，维持河道的自然形态，防止水土流失和河道淤积，美化河道环境。城镇建成区内河道和城镇建成区外有条件的河道，沿河绿地宽度十五米以上的，应当建设、改造为公园绿地，并向社会公众开放。

河道建设与整治可以通过生态护岸、景观绿化、截污治污、堤防修复、滨水空间改造、清淤疏浚等措施，保护、建设和修复河道生态系统。有条件的区域可以结合周边环境需求，建设人工湿地、调蓄池以及亲水设施。

河道建设与整治采用的材料和使用的作业机械，应当符合环境保护和生态建设要求。

**第十三条** 城乡排水设施覆盖范围内的排水单位和个人，应当按照国家和省、市有关规定将污水排入城乡排水设施。禁止将未经污水处理设施处理的各类污水直接排入河道。

区县（市）人民政府应当组织有关部门开展各类排水口和污水处理设施的调查、检查，并将排水口和污水处理设施的类型、水质要求、管理单位、监管部门、受理电话等内容挂牌公示，接受社会公众监督。

**第十四条** 现有的排污口、雨污混排口由生态环境主管部门会同有关部门、乡（镇）人民政府、街道办事处督促排水（污）单位拆除、封堵或者进行雨污分流改造。

工业园区等重点污染区域应当按照污水防治要求，实施初期雨水收集和处理，加强对初期雨水、生活污水、生产废水的排放调控和污染防治，实现雨污分流、清污分流。

**第十五条** 生态环境主管部门应当组织开展河道水质监测，发现重点污染物排放总量超过控制指标的，或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的，应当及时依法处理，并报告本级人民政府采取治理措施。

水行政主管部门在开展河道日常巡查监管中，发现重点污染物排放总量超过控制指标的，或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的，应当及时向生态环境主管部门通报，并报告本级人民政府。

**第十六条** 区县（市）水行政主管部门应当定期监测本行政区域内河道淤积情况，根据清淤疏浚规划和监测情况，制定河道清淤疏浚年度计划，经本级人民政府批准后组织实施。

清淤疏浚年度计划应当明确清淤疏浚的范围和方式、责任主体、施工期限、资金保障、淤（污）泥处理方式等事项。

水行政主管部门应当建立淤（污）泥产生、运输、储存、处置全过程监管体系。河道、污水处理设施等场所产生的淤（污）泥，应当按照规定进行稳定化、无害化和资源化处置。

**第十七条** 市和区县（市）水行政主管部门应当根据河道建设与整治计划、河道清淤疏浚计划和河道水量水质监测情况，制定河道生态调水补水总体调配方案，采取先进的技术和工程措施进行调水补水，促进河道水体流动，改善河道水质。

水行政主管部门应当根据再生水利用的相关规定，将再生水纳入河道生态调水补水总体调配方案。

**第十八条** 农业农村等主管部门应当根据国家、省、市有关规定和河道水域水质的实际情况，组织河道人工放流活动，改善水域生态环境。

禁止向开放性水域投放不符合法律、法规规定的水生物种。

**第十九条** 河道水域内禁止使用禁用的渔具以及使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏河道渔业资源和生态环境的方式进行捕捞。

市和区县（市）人民政府可以依照国家、省有关规定，根据本地区河道渔业资源和生态保护的实际需要，设立河道禁渔区、禁渔期，向社会公布。在河道禁渔区和禁渔期内，任何单位和个人不得以任何方式进行捕捞作业。

**第二十条** 区县（市）水行政主管部门应当制定河道保洁年度计划及其实施方案，报本级人民政府批准后实施。保洁年度计划及其实施方案应当明确保洁责任区及责任单位、保洁服务单位的条件和确定方式、保洁具体任务及要求、保洁费用标准、保洁经费筹集、监督考核办法等内容。

市和区县（市）水行政主管部门应当加强河道保洁工作的监督检查，督促保洁

责任单位落实保洁任务，保证责任区范围内的河道整洁。

#### 第四章 保护利用

**第二十一条** 在河道管理范围内，不得实施下列行为：

（一）弃置、倾倒矿渣、石渣、煤灰、泥土、泥浆、垃圾等抬高河床、缩窄河道、污染水体的废弃物；

（二）利用涉河建设工程、河道整治工程、清淤疏浚等活动采挖河道砂石，谋取非法利益；

（三）侵占、损毁河道堤防、护岸、水闸、泵站等水工程以及护栏、防汛设施、水文监测、工程监测、通讯照明、监控设备等附属设施；

（四）在市、区县（市）人民政府依法划定的禁止养殖区域内从事畜禽养殖活动；

（五）利用船舶、船坞等水上设施侵占水域从事餐饮、住宿、休闲娱乐等经营性活动或者其他影响河道功能的活动；

（六）法律、法规规定的其他情形。

在城市主要景观河道管理范围内，除禁止实施前款规定的行为外，并不得实施洗涤、游泳、设立洗车点等危害水体、损害市容环境的行为。城市主要景观河道的范围和具体管理办法，由市人民政府另行规定。

**第二十二条** 禁止在属于饮用水水源一级保护区的河道水域从事网箱养殖、旅游、游泳、垂钓或者其他可能污染饮用水水体的活动。

在其他水域内从事上述活动的，不得影响河道行洪、危及水工程安全以及危害水体、水质。法律、法规规定需要经有关部门审批的，应当依法办理审批手续。

**第二十三条** 在河道管理范围内新建、改（扩）建水工程，建设单位应当依法取得由水行政主管部门按照管理权限签署的符合流域综合规划和防洪规划要求的规划同意书。未取得规划同意书的，不得开工建设。

在跨区县（市）行政区域的河道上建设水闸、泵站等拦水、抽水、排水设施，可能对其他区县（市）河道功能产生影响的，建设单位应当经过充分论证，并将建设方案报告上一级水行政主管部门。发生水事纠纷的，应当协商处理；协商不成的，由上一级人民政府裁决。

**第二十四条** 在河道管理范围内建设各类水工程以及跨河、穿河、穿堤、临河的建筑物或者构筑物，应当符合河道专业规划和法律、法规的规定以及相关技术标准、规范，并应当符合下列规定：

（一）修建桥梁、栈桥、跨河管道、缆线等工程的，其梁底标高或者净空高度应当高于设计洪水位，并留有符合技术标准规范的安全超高。在规划通航河道上修建相关工程的，其梁底标高或者净空高度还应当符合航运技术要求；

（二）修建穿河管道、地下空间工程等建（构）筑物，其设计顶标高应当与河床底标高保持技术规范规定的安全距离。

**第二十五条** 在河道管理范围内，因工程建设施工需要临时筑坝围堰、开挖堤坝、修建阻水便道便桥和管道临时穿越堤

坝的，应当依法报经水行政主管部门审查批准。经审查，相关活动不妨碍防洪度汛安全的，应当予以批准并确定使用期限。使用期限不得超过两年。

施工单位应当承担施工期间、施工范围内河道的防洪安全责任，保证防洪排涝和通航安全，并保障水质。

施工围堰或者临时阻水设施影响防洪安全时，施工单位应当立即清除或者采取其他补救措施。施工结束后或者使用期限届满前，施工单位应当及时清理现场，并清除施工围堰等临时施工设施，恢复河道原状。

**第二十六条** 房地产开发、市政设施建设、村镇改造、工矿企业建设等工程项目利用河道岸线或者建设项目地块跨越河段的，建设单位应当根据规划条件和土地使用权出让合同要求，将有关河道岸线利用工程、地块内的河段整治工程纳入建设项目计划，并与建设项目同步施工、同步验收。

河道岸线利用工程、河段整治工程竣工验收合格后的三十日内，建设工程所有权人或者工程管理机构应当将该工程的权属、主管部门、管理机构、规模、功能等情况报具有相应监督管理权限的水行政主管部门。

**第二十七条** 市和有关区县（市）人民政府及其相关部门，应当加强对大运河遗产以及具有历史文化价值的有关水利工程遗存和设施的保护，依法确定不可移动文物和可移动文物，建立相关档案，定期开展监测、巡查，并对涉及河道的非物质文化遗产进行挖掘、整理、传承、宣传，

保护和弘扬河道历史文化。

## 第五章 监督保障

**第二十八条** 本市河道按照国家、省有关规定实行河长制，设立、确定市级、县级、乡级、村级河长。

河长应当按照《浙江省河长制规定》履行职责，巡查、监督责任水域的治理、保护情况，督促、建议政府及相关主管部门履行法定职责，协调解决责任水域存在的问题。

**第二十九条** 市水行政主管部门应当建设河道管理信息系统，采集、汇总本行政区域内河长制工作信息和河道水系、河道等级与名录、重要河道水域、历史文化保护河道（河段）、景观河道、涉河建设工程、水域状况、基本水面率、水质水量监测等基础信息，以及涉及河道管理的各类规划、年度计划及其实施方案和防洪排涝、污染防治、调水补水、保洁养护、重点工程项目建设等管理执法信息等，实现河道管理的信息化、网络化、数字化。河道管理信息应当向社会公开，方便公众查询。

前款规定的信息由其他有关部门在履行法定职责中采集的，应当按照国家、省、市有关政务信息共享管理的规定，与水行政主管部门实行信息共享。

**第三十条** 水行政主管部门应当建立河道水闸、泵站、堤防、护岸等水工程设施运行、使用监管制度，定期组织安全检查、鉴定，及时组织维修养护，消除安全隐患，保证正常、安全运行和使用。

根据水量统一分配、防洪排涝统一指

挥的需要，跨区县（市）行政区域重要的引调水、防洪排涝设施由市水行政主管部门统一调度管理。

**第三十一条** 乡（镇）人民政府、街道办事处按照区县（市）人民政府规定的职责要求，实施本区域内河道堤防、护岸的维修养护和河道的保洁养护等工作的，应当加强河道日常巡查，劝阻破坏堤防护岸安全和污染河道水面的违法行为。对劝阻无效的，应当及时报告区县（市）水行政主管部门依法处理。

乡（镇）人民政府、街道办事处应当支持、指导村（居）民委员会制定村规民约、居民公约，引导村民、居民维护河道整洁、参与河道保护。

**第三十二条** 本市涉河建设项目的审批涉及多个部门的，由确定的行政机关或者综合行政执法机构统一受理，并转告有关部门分别提出意见后统一办理、答复。

相关行政机关、综合行政执法机构应当优化办事流程、减少办事环节、缩短办事时限、减免办事费用，提高涉河建设项目审批工作效率，方便涉河建设项目申请人办理审批手续。

**第三十三条** 市和区县（市）人民政府应当建立由水行政、综合行政执法、公安、生态环境、交通运输、海事、自然资源和规划主管部门共同参与、协同配合、信息共享的联合执法机制，定期组织开展联合巡查，按照各自职责协同查处影响堤防护岸安全、阻碍行洪排涝通畅、损害河道生态环境等违法行为。

各有关部门在水行政执法过程中发现不属于本部门职责的违法行为，应当及时

移交有查处职责的部门处理。

**第三十四条** 任何单位和个人有权对违反河道管理法律、法规的行为进行投诉、举报。

投诉、举报由有关主管部门受理、处理，或者由市、区县（市）政务服务平台统一受理后移交有关主管部门处理。有关主管部门应当及时查证处理并将处理结果向投诉人、举报人反馈。

**第三十五条** 市和区县（市）人民政府应当在每年第一季度向同级人大常委会报告上一年度河道行洪安全、基本水面率控制、排污和污水处理等情况。

## 第六章 法律责任

**第三十六条** 违反本条例规定的行为，国家和省有关法律、法规已有法律责任规定的，依照其规定处理。

**第三十七条** 违反本条例第二十一条第一款第二项规定，非法采挖河道砂石，谋取非法利益的，由市和区县（市）水行政主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以并处违法所得一至二倍的罚款；情节严重的，处违法所得二至三倍的罚款，可以并处没收非法采砂作业设施设备。

违反本条例第二十一条第一款第五项规定，利用船舶、船坞等水上设施侵占水域从事餐饮、住宿、休闲娱乐等经营性活动或者其他影响河道功能的活动的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期改正；逾期不改正的，处一万元以上五万元以下的罚款。

**第三十八条** 违反本条例第二十一条

第二款的规定，在景观河道管理范围内实施洗涤、游泳等危害水体、损害市容环境行为的，由水行政主管部门责令停止违法行为，拒不停止的，处五十元以上二百元以下罚款；设立洗车点的，由水行政主管部门责令限期改正、恢复原状，逾期不改正、恢复原状的，处五百元以上两千元以下罚款，情节严重的，处两千元以上五千元以下罚款。

**第三十九条** 违反本条例规定，有关行政机关及其工作人员，有下列行为之一的，由有权机关责令改正；情节严重的，由有权机关对相关责任人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未按照规定组织编制和实施河道专业规划和各类年度计划的；

（二）对不符合法定条件的申请人核发各类涉河建设项目许可证、或者对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发各类涉河建设项目许可证的；

（三）对各类投诉、举报不予受理、处理的；

（四）不履行监督检查职责，或者在监督检查中发现违法行为、事故隐患，不依法查处的；

（五）其他徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权的。

## 第七章 附 则

**第四十条** 本条例自 2019 年 10 月 1 日起施行。

# 宁波市第十五届人民代表大会 常务委员会第二十一次会议纪要

宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议于 2019 年 6 月 24 日至 25 日在市行政会议中心举行。

市人大常委会主任余红艺、副主任翁鲁敏分别主持两次全体会议和联组会议，副主任王建康、王建社、李谦、俞雷和秘书长王霞惠及委员共 46 人出席会议。副市长许亚南，市监委副主任印黎晴，市中级人民法院院长周招社、副院长孙卫华，市检察院检察长戎雪海、副检察长沈海东，宁波海事法院院长张宏伟列席会议。列席本次会议的还有市人大各专门委员会、常委会各工作委员会组成人员，市纪委市监委驻

市人大常委会机关纪检监察组组长，市政府有关工作部门主要负责人，各区县（市）人大常委会负责人以及 8 名市人大代表。此外，10 位公民旁听了第一次全体会议和联组会议。会议纪要如下：

一、会议听取了市民政局局长周忠贤受市政府委托所作的关于《宁波市地名管理条例》的说明，并进行了初步审议。常委会组成人员认为，地名是语言、地理、历史的综合符号，既是人类社会交往的工具、历史文化演变的记录载体，也是国家行政管理的工具，维护主权的手段。规范和促进地名管理，加强地名管理法治保障，

是创新社会管理、加强公共服务的重要内容，意义重大。会议要求，相关工作机构根据会议的审议意见，抓紧对法规草案进行修改，进一步征求各方面意见后，再提请常委会会议审议。

二、会议听取了市人大常委会秘书长王霞惠受主任会议委托所作的关于提请《宁波市人大常委会关于政府重大投资项目监督办法（草案）》议案的说明。会议经过审议，表决通过了《宁波市人大常委会关于政府重大投资项目监督办法》。会议要求，市政府及有关部门要准确领会把握、协同推进落实好办法，推动政府健全重大投资项目决策机制，进一步提高财政资金的使用绩效。

三、会议听取了市人大法制委主任委员陈德良受主任会议委托所作的关于提请审议《关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉〈宁波市防洪条例〉〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定（草案）》议案的说明，以及三个法规审议结果的报告。会议经过审议，表决通过了关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》的决定、关于修改《宁波市防洪条例》的决定、关于修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定，待报经省人大常委会批准后施行。

四、会议听取和审议了副市长许亚南所作的关于我市贯彻实施学前教育“两条例”情况的报告，及市人大常委会执法检查组组长翁鲁敏所作的关于检查学前教育“两条例”实施情况的报告。常委会组成人员认为，政府及有关部门在学前教育工作中取得了一定成绩，但当前工作中也存

在着一些问题。在分组审议基础上，举行联席会议，就我市学前教育工作举行专题询问。5位常委会委员、2名市人大代表围绕学前教育工作中专项规划覆盖不全、小区配套园“四同步”执行不到位、城乡发展不均衡、师资素质参差不齐等重点问题和主要矛盾进行了询问。副市长许亚南及有关部门主要负责人根据询问内容，作了认真应答。会议要求，有关工作机构根据常委会会议分组审议和专题询问情况形成审议意见和专题询问实录，经主任会议研究通过后，交市政府及相关部门研究处理。

五、会议听取和审议了市中级人民法院院长周招社所作的关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告。常委会组成人员认为，自2016年《关于推进以审判为中心的刑事诉讼法制度改革的意见》下发以来，公检法司机关高度重视，各项改革任务有序开展，刑事司法理念不断革新，司法职权配置不断优化，庭审实质化不断提升，刑辩覆盖不断扩大，促进了刑事司法行为的进一步规范，司法质量、效率和公信力持续提高。会议要求，司法机关要充分认识和深刻理解这项改革对推进司法文明进步的重大意义，统一思想，加强协作，提升司法绩效，确保改革任务落实落细落到位，让公平正义在每一起案件中得到体现。会议要求，有关工作机构根据常委会组成人员提出的意见和建议整理形成审议意见，经主任会议研究通过后，交相关部门研究处理。

六、会议听取和审议了市人大常委会代表人事选举工委主任董学东受主任会议委托所作的有关任命议案的报告及说明，

以及市中级人民法院院长周招社、市检察院检察长戎雪海、宁波海事法院院长张宏伟所作的有关任免议案的说明。会议经过审议，决定任命岑建冲为宁波市人大常委会研究室副主任、城市建设与环境资源保护工作委员会委员；周业勇为宁波市人大常委会财政经济工作委员会副主任；陈海滨为宁波市人大常委会代表人事选举工作委员会副主任。会议表决通过了市中级人民法院、市检察院、宁波海事法院提请的人事任免事项。

七、会议审议了市能源局关于2018年节能降耗工作完成情况和2019年工作重点的报告，及市人大财经委有关情况的调研报告。常委会组成人员认为，市政府及有关部门高度重视节能降耗工作，按照省、市委的决策部署，结合实际，着力抓好重点区域、重点行业、重点企业的节能减排，持续发力、精准发力，取得了积极成效。常委会组成人员对此予以充分肯定，同时

针对存在的一些问题和短板，就进一步加强和改进我市节能降耗工作提出了意见和建议。会议要求，有关工作机构根据常委会组成人员提出的意见和建议整理形成审议意见，经主任会议研究通过后，交市政府及相关部门研究处理。

余红艺主任在会议结束前作了总结讲话，就做好下半年工作，着力提高地方立法、人大监督、会议审议和调查研究质量提出了要求。她指出，必须坚持稳中求进和高质量发展的总基调，自觉对标对表，强化人大工作使命担当，提振履职尽责精神气，高水平推进、高标准落实，奋力做好当前人大各项工作，努力开创人大工作新局面。

会议期间还召开了应邀列席常委会会议的市人大代表座谈会，举行了以审判为中心的刑事诉讼制度改革法制讲座。

会议结束后，市人大常委会组织本次会议任命人员进行了宪法宣誓。

## 宁波市第十五届人民代表大会 常务委员会第二十一次会议议程

(一) 审议《宁波市地名管理条例(草案)》

(二) 审议市人大常委会主任会议关于提请审议《宁波市人大常委会关于政府重大投资项目监督办法(草案)》的议案

(三) 审议市人大常委会主任会议关于提请审议《关于修改〈宁波市防洪条例〉〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定

(草案)》的议案

(四) 听取和审议市政府关于我市贯彻实施学前教育“两条例”情况的报告、执法检查组关于检查学前教育“两条例”实施情况的报告，并开展专题询问

(五) 听取和审议市中级人民法院关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告，审议市政府(市公安局、市司法局)、市检察院关于落实以审判为中心的刑

## 宁波市人民政府关于提请审议 《宁波市地名管理条例（草案）》的议案

宁波市人民代表大会常务委员会：

2019 年 6 月 17 日市政府第 60 次常务会议  
讨论通过，现提请审议。

为加强和规范地名管理，传承和保护  
地名文化遗产，提高地名公共服务水平，  
根据《地名管理条例》和其他有关法律、  
法规。结合本市实际，市政府拟定了《宁  
波市地名管理条例（草案）》。该草案已经

市长 裘东耀

2019 年 6 月 20 日

## 关于《宁波市地名管理条例（草案）》的说明

市民政局局长 周忠贤

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，对《宁波市地名管  
理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）  
作如下说明：

### 一、《条例（草案）》的起草过程

2015 年至 2017 年，《宁波市地名管理  
条例》（以下简称《条例》）列入市人大常  
委会立法调研项目，2018 年为立法预备项  
目。2018 年 8 月，市民政局专题向市人大  
常委会相关工作机构汇报了《条例》立法  
调研情况，并报送了调研报告。市人大常  
委会余红艺主任和王建社副主任均作了批  
示，认为前期调研工作扎实，地名管理立  
法重要性和必要性十分明显，同意将《条  
例》列入 2019 年立法项目。

市人大常委会非常重视《条例》调研  
和起草工作。前期，由市人大常委会相关  
工作机构牵头，会同市人大常委会法工委、  
市民政局、市司法局以及部分市人大代表、  
地名专家等组成立法调研组，对我市地名  
管理情况和制定《条例》的必要性、可行  
性等进行调研，先后赴苏州、成都、郑州  
等城市进行学习考察，借鉴各地立法的经  
验和创新做法。深入各区县（市）和市政  
府相关部门实地调研、召开专题立法调研  
座谈会，广泛听取各方面的意见和建议。  
今年初，市人大社会建设委牵头建立了《条  
例》起草指导小组，多次召开会议，就《条  
例》修订过程中的重大问题及关键条款进

行研究和协调。3月，市民政局审议通过《条例（草案）》送审稿。4月-5月，市司法局通过书面、座谈会和司法行政网公告等形式向社会征求意见。在此基础上，市司法局会同市民政局、市人大社会建设委对《条例（草案）》送审稿进行了多次修改，最终形成了《条例（草案）》。6月17日，《条例（草案）》经市政府第60次常务会议审议通过。

## 二、《条例》立法的必要性

地名是重要的地理信息和社会公共信息，是国家和民族文化的重要载体，在社会治理、经济发展、文化传承、国防外交等方面发挥着重要作用。党的十八大以来，习近平总书记多次对地名工作作出重要指示。总书记指出，“一些地方热衷于改老地名，喜欢起一些洋气一点的地名，不仅群众看得一头雾水、莫名其妙，而且也割断了地名文脉、不利于传承我们的民族文化。”近年来，我市先后出台了《宁波市地名管理办法》《宁波市门牌管理规定》等法规，但地名管理中仍存在着相关部门工作职责不够明确、历史地名保护不够、治理“大、洋、怪、重”等不规范地名缺乏法律机制等问题。为深入贯彻落实总书记以人民为中心的发展思想，深刻把握地名的政治属性、文化属性、社会属性，推进我市地名管理服务法治化、标准化，急需制定一部从严、管用的地名管理地方性法规。

（一）有利于明晰相关部门地名管理责任，提升地名管理实效。地名管理工作是一项法规性、政策性相当强的系统工程，涉及民政、自然资源和规划、公安、住建、国土、市场监管、文广旅游、交通水利、

教育等众多部门，需要各方面密切合作、相互配合。但在实际工作中，仍存在各自为政、分工不明、合力不强等问题。通过《条例》明确相关行政管理部门的主体责任，细化相关部门职责，有利于形成主管部门主导、各司其职、分工合作、齐抓共管的地名管理工作机制。

（二）有利于保护和传承地名文化，弘扬中华民族优秀传统文化。地名记录历史、传承文化，是重要的文化载体。宁波历史悠久，人文荟萃，地名文化遗产众多，有很多反映宁波历史文化名城特色的老地名，如秦朝因海上贸易而设立的全国唯一商贸城镇——贸阨县，这些老地名有着重要的历史文化遗产价值，应倍加珍惜并予以保护和弘扬。但随着城市化和工业化的快速推进，大量具有文化内涵的老地名逐渐消失，现行法规已难以对历史地名起到有效的保护作用。《条例》的制定，能进一步加强对我市历史地名的保护和传承力度，保护好宁波这座历史文化名城的“乡愁”。

（三）有利于清理整治不规范地名，加强社会综合治理。地名是最基础的地理信息，与社会发展和人民群众生产生活息息相关。近年来，随着智慧城市建设和“最多跑一次”改革的深入推进，全社会对标准规范地名信息的需求更加迫切。但是，部分地方居民区、大型建筑物存在着“大、洋、怪、重”问题；一些新建住宅区或大型建筑物（群）擅自使用未经批准的不规范地名，造成社会乱象，影响了地名的定位指向，给人们生活交往带来诸多不便。通过《条例》对地名命名原则、采词和预命名条件、命名程序作出严格规定，从审

批源头上规范新增地名的命名，有利于杜绝“大、洋、怪、重”等不规范地名的产生，对保障经济社会发展、提高社会治理能力具有重要的作用。

### 三、《条例（草案）》主要内容的说明

#### （一）关于地名管理的范围和主体

《条例（草案）》第二条对条例的适用范围作了规定。第三条参照《浙江省地名管理办法》的相关规定，对其概念和外延进行了界定；第二款对专业设施和场所的范围作了界定，明确各专业主管部门具体的管理范围。第五条要求市和区县（市）人民政府建立健全地名工作协调机制。第六条对民政部门、专业主管部门及相关行政管理部門和单位在地名管理工作中的职责进行了明确。

#### （二）关于地名命名、更名、销名

《条例（草案）》第二章作了六方面规定。一是对地名规划编制主体、程序作了规定，要求编制其他规划时应当使用地名规划确定的名称。二是对地名命名原则和采词要求作了规定，避免“大、洋、怪、重”等不规范地名的产生。三是对基层自治组织、专业设施和场所、城市基础设施、轨道交通站点等地名的命名程序分别作出规定。四是为解决新建住宅小区（楼）不规范命名现象，改变擅自命名以推广名代替标准地名的情形，《条例（草案）》对新建住宅小区（楼）和其他具有地名意义的建筑物（群）的命名、预命名条件、程序作了规定，并引导建设单位以预命名名称发布广告。同时明确，新建住宅小区（楼）和其他建筑物（群）项目报批时采用的名称应当为预命名名称，或者土地出让合同、

划拨合同中确定的地块名称。五是对地名的更名和销名情形作了规定，明确除特殊情形外地名命名后不得更名。六是对标准地名的使用范围等作了规定，明确住房和城乡建设主管部门在办理房屋预售许可时应当使用标准地名或者预命名名称。

#### （三）关于地名标志管理

《条例（草案）》第三章明确了地名标志的设置主体、标准以及相应的保护措施。一是参考民政部《地名管理条例实施细则》，将需要设立地名标志的地理实体范围进行明确。二是对地名标志设置主体、责任进行明确。三是对建筑物的门楼牌编制主体、条件和要求作了规定。四是对地名标志的保护措施作了规定，并明确将地名标志检查纳入基层治理网格化管理体系。

#### （四）关于地名文化遗产的保护

《条例（草案）》第四章从四个方面进行规范。一是组织开展历史地名普查，建立地名文化遗产普查档案。二是编制地名文化遗产保护名录，对纳入保护名录的历史地名，任何单位和个人不得随意更名或者销名。三是要求编制历史地名保护利用专项方案，明确保护内容、范围、措施、建设控制要求和分期实施方案等，并与有关城乡规划相衔接。四是相关部门要加强对历史地名的研究和宣传，注重传承历史文化，发挥资政育人作用。

#### （五）关于地名公共服务

《条例（草案）》第五章从六个方面进行专门规定。一是建立地名地址数据联动更新机制，完善地名地址数据库资料。二是建立地名专名采词库和禁限用字词库，为有关单位开展地名命名提供便利。三是

主管部门应当及时向社会公布命名、更名和销名信息，并对因行政机关依照职权主动作出地名更名和销名决定的，免费换发证照。四是开发地名查询系统等地名公共服务产品，并无偿提供地名信息查询服务。五是对违法地名，通过社会公众知晓的途径公布不得使用的决定。六是将相关法人和非法人组织在履行本条例过程中产生的不良信息，按照公共信用信息管理有关规定，纳入公共信用平台。

#### （六）关于法律责任

《条例(草案)》除了设置转致条款外，还作了两方面规定。一是对没有法律法规依据，属于本条例新设的六类禁止性行为，根据《行政处罚法》设置了相应的法律责任。二是对国家机关及其工作人员在地名管理中的违法行为设置了法律责任。

以上说明，连同《宁波市地名管理条例(草案)》，请一并予以审议。

## 关于《宁波市地名管理条例(草案)》 审议意见的报告

市人大社会建设委员会

市人大常委会：

《宁波市地名管理条例》(以下简称《条例》)是今年市人大常委会的立法制定项目。市人大常委会相关工作机构自2015年开始连续四年对《条例》开展立法调研，为今年立法制定奠定了坚实基础。今年以来，市人大社会建设委员会(以下简称“社会建设委”)认真把握人大主导立法要求，提前介入，牵头成立法规起草指导小组，分别于3月、4月组织召开会议布置任务，商讨关键问题，推进起草工作。同时，派员参与市民政局、市司法局组织的调研、座谈等活动，主动与市人大法制委等部门商讨推进立法工作。6月5日，社会建设委第二次全体会议对《宁波市地名管理条例(草案送审稿)》进行了深入研究，并邀请了市政府有关部门到会听取意见。6月17

日，市政府第60次常务会议讨论通过《条例(草案)》，提请市人大常委会审议。社会建设委召开第三次全体会议，对《条例(草案)》进行了认真审议，现将审议情况报告如下：

### 一、《条例》制定的必要性

地名是语言、地理、历史的综合符号，既是人类社会交往的工具、历史文化演变的记录载体，也是国家行政管理的工具，维护主权的手段。规范和促进地名管理，加强地名管理法治保障，是创新社会管理、加强公共服务的重要内容，意义重大。

(一)是理顺管理体制，治理地名乱象的需要。近年来，我市加强地名管理，初步建立了覆盖城乡的地名公共服务体系，但命名和使用“大、洋、怪、重”等不规范地名现象依然突出。地名乱象暴露

出三方面问题：一是市、区县（市）、乡镇（街道）、功能区之间，民政部门与文体场馆、水利闸坝、道路桥梁等相关专业设施（场所）的主管部门之间，工作职责尚不明确。二是“地名”与“广告宣传名称”、“企业名称”等共存、混用现象较突出，难以准确区分，且命名、更名、使用范围及监管等方面由不同的法律法规规范，互有差异，制度衔接不够紧密。三是地名的规划、服务和管理相对落后于快速推进的城市化进程，一些城乡结合部、相邻乡镇街道的建筑物（群）、道路等出现了重名现象。另受一些社会思想影响，加之地名的命名规范不够严谨，缺少有效的取名引导和采词服务等支持，地名公共服务供给相对不足，致使“洋名”、“怪名”迭出。

（二）是应对制度缺失，促进法治保障的需要。目前，国家尚未制定地名管理方面的法律，国务院于1986年制定的《地名管理条例》，已难以适应形势发展需要，国家正在抓紧修订该条例。2013年，省政府制定出台了《浙江省地名管理办法》，2015年，市政府制定出台了《宁波市地名管理规定》，这两部地方政府规章由于标准、适用范围等因素，也难以满足我市更高水平实践地名管理工作的需要。特别是职能划分不够清晰、分工协作不够紧密、规范标准不够明确、法律责任不够刚性等问题，迫切需要通过地方创制性立法，以破解地名管理难题。

（三）是保护和弘扬宁波文化，守住城市记忆的需要。我市的一些地名具有独特的历史底蕴和文化优势。但在城市变迁中，老地名保护缺乏有效的制度支持，留

下不少遗憾。1993年至2006年间，市区的战船街、法卿巷、积善巷等260条街巷（路）地名消失，占了当时街巷（路）总数的近三分之一。2010年至2018年间，全市因地理实体变更而消失的行政村及道路街巷名称有4600余条，老地名保护任重道远。不少人大代表和政协委员、市民群众通过建议、提案和意见等形式，积极呼吁加强老地名、历史文化地名保护工作。通过地方立法保护和利用历史地名，是回应民生，留住乡愁，守住文化遗产，实践“为民立良法”的需要。

## 二、对《条例（草案）》的意见建议

《条例（草案）》围绕地名管理中的突出问题作了积极的制度设计，着力于理清地名管理的主体和范围，着力于明确地名命名、更名、销名的程序，着力于规范地名标志管理，着力于加强历史地名的保护和利用，着力于提升地名公共服务和监督管理。需要指出的是，《条例（草案）》一是基本明确了“政府统一领导、民政统一管理、相关主管部门齐抓共管、其他行政管理部门协管、乡镇街道属地管理”的管理分工体制。二是基本明确了地名规划编制的主体和程序。为避免不同层级、不同类型的地名规划冲突，确定由相应一级政府批准。三是基本明确了通过预命名登记、地名标志管理，来加强地名管理的标准化规范化。特别是要求建筑物（群）使用“门楼牌号”，并作为产权、工商等登记的记载，这有助于降低地名使用、辨识的社会成本。四是基本明确了地名文化遗产保护名录制度，通过历史地名保护利用专项方案、地名文化遗产普查档案加强历史地名保护。

五是基本明确了地名公共服务制度。通过建立地名地址数据库，建立相应公布制度、查询制度，加强地名公共服务。

委员会组成人员普遍认为，《条例（草案）》以问题为导向，制度设计比较符合实际，具有较好的可操作性，草案文本体例较为清晰，用语较为规范，《条例（草案）》基本成熟，建议提请市人大常委会审议，并请相关工作机构密切关注国务院《地名管理条例》修订情况，认真领会立法修订精神，将立法修订要求和成果落实到我市地名管理立法中。同时就完善《条例（草案）》提出四条原则性意见：

（一）进一步厘清法律概念。一是建议进一步研究“地名”等基本概念，保证相关法律概念的一致性和唯一性。《条例》中“地名”的含义，不能局限于民政部门所管理的“地名”，应同样适用于文体场馆、水利闸坝、道路桥梁等相关专业设施（场所）的主管部门所管理的“地名”。二是建议进一步厘清“地名”“广告宣传名称”“企业名称”在命名、使用和监管上的边界。明确地名的使用范围，研究区分商事主体就同一地理实体的地名命名、使用和宣传广告名命名、使用情形，明确相关法律适用和监管部门，便于后续执法，避免多重执法。

（二）进一步明确工作职责。一是建议明确划分市、区县（市）、乡镇（街道）、功能区等层级在地名管理上的权限和职能，避免出现职责真空、职权交叉。对基层地名管理的主体和管理方式作进一步研究，鼓励和促进通过村居民自治、社会组织参与、“网格化”管理等方式，解决地名

管理“最后一公里”问题。二是建议规定地名管理相关部门的管理职责和分工协作机制。明确专业设施（场所）主管部门的地名管理职责权限，厘清民政部门和专业设施（场所）主管部门之间的职责分工，并建立有效的衔接机制。另外，也应明确公安等行政主管部门的具体协助职责。建议《条例》对各管理主体的职责、职能、职权，以及联动协作机制等方面，予以详细规定，如当前条件不允许，也应在后续配套制度中加以明确。

（三）进一步突出宁波特色。既要把握城市发展国际化趋势，也要注重传承宁波历史文化。一是建议进一步厘清“地名”和“地名遗产”，“老地名”和“历史地名”等概念。建立健全历史地名的产生、评估机制和地名文化遗产保护名录制度。二是建议对现存的历史地名和已消失的历史地名进行区别管理，增加对历史地名恢复性保护、抢救性保护等内容。对现存的历史地名，应进一步研究如何通过制度建设加强保护；对已消失的历史地名，应研究如何保留其对宁波历史的纪念意义。对部分迁址的历史建筑，如何保护其原址的地名、如何处理原址和现址地名的关系，也应进一步研究，并予以规定。同时，对地标性等重要建筑、桥梁等地名应予双语标识。

（四）进一步加强地名公共服务和管理。一是进一步研究地名公共服务制度，充实采词、禁限词相关内容，或要求建立配套文件。同时，对治理现有不规范地名，要加强研判和评估，出台相关细则，明确时间节点、目标任务，运用法律、行政和市场等手段推进整治。二是进一步研究标

准地名的使用范围，充分考虑互联网信息时代的用户需要，规范和促进标准地名在电子地图数据等方面的应用。三是增强法律责任刚性，加大违法成本，既要让违法者承担罚款责任，也要促使违法者对其违

法行为造成的后果承担必要责任。

对《条例（草案）》的具体修改意见，详见参阅材料。

以上报告，请予审议。

## 关于提请审议《宁波市人民代表大会常务委员会关于政府重大投资建设项目监督办法（草案）》的议案

宁波市人民代表大会常务委员会：

为贯彻落实中央关于地方人大加强政府重大投资项目审查监督的要求，细化市人大常委会依法行使讨论决定重大事项职权工作体系，健全地方政府重大投资项目决策机制，加强对政府重大投资建设项目的监督，市十五届人大常委会第四十一次主任会议研究提出了《宁波市人民代表大会常务委员会关于政府重大投资建设项目监督办法（草案）》，现提请审议。

宁波市人民代表大会常务委员会主任会议

2019年6月10日

## 关于《宁波市人民代表大会常务委员会关于政府重大投资建设项目监督办法（草案）》的说明

市人大常委会秘书长 王霞惠

主任、副主任、各位委员：

我受主任会议委托，就《宁波市人民代表大会常务委员会关于政府重大投资建设项目监督办法（草案）》（以下简称《办法》）作如下说明：

### 一、制定《办法》的必要性

政府重大投资建设项目在我市经济社会发展中发挥着十分重要的作用，制定《办法》是我市人大积极探索和完善对政府重大投资建设项目实施有效监督的一个必要举措。

第一，制定《办法》是贯彻中央相关

文件精神的需要。去年3月，中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，要求人大加强对重点支出与重大投资项目的审查监督，推动政府健全重点支出与重大投资项目决策机制，提高财政资金的使用绩效。8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方政府隐性债务问责办法》，规定了地方人大在政府隐性债务中的问责情形及监督责任，对确保打好防范化解重大风险攻坚战提出要求，把地方人大要建立和完善对政府重大投资建设项目的审查监督制度提上了议事日程。

第二，制定《办法》是落实相关法律法规的需要。监督法明确规定了人大常委会对重大事项的决定权。去年，省人大常委会对《浙江省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》进行了修改，市人大常委会也对《宁波市各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》作了相应的修改，均提出“对经济社会发展有重大影响的重大的建设项目应当依法提请本级人大常委会讨论、决定。”制定《办法》，正是落实对重大投资建设项目的监督规定，保障市人大常委会更好地依法行权履职的有效途径。

第三，制定《办法》是推动政府重大投资决策民主化、科学化的需要。目前，我市部分政府投资建设项目仍然存在决策机制不够完善、建设项目管理和投资绩效有待加强等问题。需要通过制度性设计进一步加强对政府投资建设项目的监督，使政府投资建设项目管理进入制度化、规范化和法制化的轨道，提高政府投资绩效，

充分发挥政府投资对经济社会发展的重要作用。

因此，制定《办法》，无论是对于进一步规范和加强政府重大投资建设项目的监督，还是对于推动我市人大监督工作与时俱进、创新发展都是十分必要的。

## 二、《办法》的起草过程

《办法》是2019年市人大常委会审议项目，由市人大常委会财经工委负责起草。去年年底，《宁波市各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》修改颁布后，工作班子开始着手制定《办法》前的准备工作，收集并借鉴各地人大常委会有关政府重大投资项目监督的基本经验和做法，并赴杭州进行学习考察。今年2月，在余姚组织召开了政府重大投资项目监督工作座谈会，听取各区县（市）对市人大常委会制定《办法》的意见和建议。3月，形成《办法》征求意见稿，并组织召开多个专题座谈会，征求了市发改委、市财政局、市住建局、市交通局、市审计局等市级部门以及五个市属相关开发园区的意见。4月至今，结合各方面意见研究修改，形成《办法》草案，向市委、市政府有关领导作了汇报沟通，又书面征求了市政府办公厅意见。《办法》已经6月10日主任会议讨论研究，现提请常委会审议通过。

## 三、《办法》的主要内容

（一）关于政府重大投资建设项目范围的界定

《办法》在参考省、市政府投资项目管理办法的基础上，结合本市实际从四个方面对政府重大投资建设项目的范围作了界定：第一，从投资方式上，是指直接投

资、资本金注入方式的政府投资项目。第二，从资金安排上，利用财政性资金以及需要用财政性资金偿还的贷款，包括财政公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、政府融资及专项发债安排、国际金融组织和外国政府的贷款以及其他财政性资金。第三，从额度设定上，利用上述财政性资金额度在三亿元以上。第四，从项目范围上，审议票决的是计划新建的单体项目，已开工建设的项目不纳入，由多个项目捆绑打包的也不纳入。

#### （二）关于政府提交年度计划草案、调整草案的要求

一是时间要求。为给财经委组织开展初步审查和主任会议听取意见预留必要的时间，在与市发改委、市财政局以及市属相关开发园区的沟通协调后，《办法》规定，市政府应当在市人民代表大会常务委员会会议审议三十日前，向市人民代表大会财政经济委员会提交政府重大投资项目年度计划草案和政府重大投资项目调整方案。二是内容要求。《办法》第五条规定，计划草案应当包括重大投资项目计划汇总表和重大投资项目计划说明，并明确了其中具体应当包含的内容。重大投资项目计划汇总表，主要包括：项目名称、建设依据、投资估算、资金来源、年度投资额等。重大投资项目计划说明，主要包括：项目建设的必要性、可行性和规划合理性，建设资金筹措及平衡情况，项目建成后的预期目标等。

#### （三）关于对政府重大投资建设项目的审议监督方式

《办法》第四条、第六条、第八条和

第十条对政府重大投资建设项目的审议内容、审议程序和审议票决方式作了规定。审议内容：项目建设的必要性和可行性、项目规划科学性和合理性、项目建设的规模和预期目标、项目资金筹措和平衡情况。审议程序：由市人大财经委对市政府提交的政府重大投资项目年度计划或项目调整计划进行初步审查，提出初审意见报市人大常委会。市人大常委会对政府重大投资项目年度计划或项目调整计划进行审议，在审议的基础上，市人大常委会对政府重大投资项目或调整项目进行票决。审议票决方式：《办法》对政府重大投资建设项目的票决采用逐项票决的方式。

#### （四）关于政府重大投资建设项目实施情况的监督

为了保证市人大常委会票决通过的政府重大投资建设项目的顺利实施，《办法》第九条、第十二条规定，市政府在向市人大常委会报告半年度或全年度国民经济和社会发展规划执行情况时，应当同时报告政府重大投资建设项目实施情况。市人大常委会对政府重大投资建设项目实施情况加强跟踪监督，组织市人大代表进行专题视察或者专项监督，必要时，开展专题询问或特定问题调查。

#### （五）关于《办法》其他问题

对本级和区县（市）共建项目，如果符合《办法》相关规定，按《办法》执行。对市属相关开发园区重大投资建设项目，考虑到市属相关开发园区预算、决算均报市人民代表大会或市人大常委会审查批准，因此，对市属相关开发园区重大投

资建设项目，凡符合《办法》相关规定的，也按《办法》执行。

以上说明和《办法》草案，请予审议。

## 宁波市人民代表大会常务委员会 关于政府重大投资建设项目监督办法

(2019年6月25日宁波市第十五届人民代表大会  
常务委员会第二十一次会议通过)

**第一条** 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》《浙江省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》《宁波市各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》，结合本市实际，制定本实施办法。

**第二条** 本办法所称政府重大投资建设项目，是指市人民政府（以下简称市政府）以直接投资、资本金注入方式进行的，利用下列资金额度在三亿元以上的计划新建单体项目：

- (一) 一般公共预算安排；
- (二) 政府性基金预算安排；
- (三) 国有资本经营预算安排；
- (四) 政府发行债券安排；
- (五) 国际金融组织和外国政府贷款；
- (六) 其他财政性资金。

**第三条** 市政府应当坚持量入为出、统筹兼顾的原则合理确定政府投资规模，建立健全政府重大投资建设项目的决策机制和资金管理机制，不得以任何方式违法违规举债或融资搞项目建设，严防各类政

府债务风险。

**第四条** 市政府应当在本市人民代表大会常务委员会（以下简称市人大常委会）会议审议三十日前，向市人民代表大会财政经济委员会（以下简称市人大财经委）提交政府重大投资建设项目年度计划草案，由市人大财经委组织开展初步审查，提出初审意见报市人大常委会。

**第五条** 政府重大投资建设项目年度计划草案应当包括下列内容：

(一) 重大投资建设项目计划汇总表，内容包含：项目名称、建设依据、建设内容、建设规模、建设周期、投资估算、资金来源、年度投资额。

(二) 重大投资建设项目计划说明，内容包含：项目建设的必要性、可行性和规划合理性，建设资金筹措及平衡情况，项目建成后的预期目标、对环境和社会影响等。

**第六条** 市人大常委会对政府重大投资建设项目主要审议下列内容：

- (一) 项目建设的必要性和可行性；
- (二) 项目规划的科学性和合理性；
- (三) 项目投资的规模和预期目标；

(四)项目资金的筹措和平衡情况。

**第七条** 涉及人民群众普遍关心或切身利益的政府重大投资建设项目，市人大常委会在审议前可以通过召开听证会、公开征求意见等方式，广泛听取各方面的意见和建议。

**第八条** 市人大常委会对政府重大投资建设项目年度计划草案在审议基础上逐项进行票决，获得常委会全体组成人员过半数赞成的为通过。因各种原因未通过项目，待条件成熟时，市政府可以再次提请市人大常委会审议票决。未经市人大常委会票决通过项目，不得开工建设。票决通过的项目应当向社会公布，并报市人民代表大会备案。

**第九条** 政府重大投资建设项目年度计划，在执行中需要增加或者撤销项目的，市政府应当市人大常委会会议审议三十日前提交政府重大投资建设项目调整方案，由市人大财经委提出初审意见报市人大常委会进行审议和票决。

**第十条** 市人大常委会审议政府重大投资建设项目年度计划草案及项目调整方案时，市政府及有关部门负责人应当到会听取意见，回答询问。

**第十一条** 市政府在向市人大常委会

报告半年度或全年度国民经济和社会发展计划执行情况时，应当同时报告政府重大投资建设项目实施情况。

**第十二条** 市人大常委会对政府重大投资建设项目实施情况加强跟踪监督，组织市人大代表进行专题视察或者专项监督，必要时，开展专题询问或特定问题调查。

**第十三条** 市政府项目投资管理部门应当建立和完善项目储备制度，加强计划管理，严格概预算控制，规范政府重大投资建设项目全过程管理。

市政府资金管理部门应当加强政府重大投资建设项目资金筹措和安排使用的审查监督，开展政府重大投资建设项目绩效评价，评价结果报市人大常委会。

市政府审计部门应当依法对政府重大投资建设项目预算执行、竣工决算及绩效进行审计，并将审计结果和审计发现问题的整改处理情况报告市人大常委会。

**第十四条** 市本级和区县（市）共建项目，市属相关开发园区重大投资建设项目，凡符合上述条件的，按本办法执行。

**第十五条** 本办法自通过之日起施行。

# 关于提请审议《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定（草案）》《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定（草案）》和《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定（草案）》的议案

宁波市人民代表大会常务委员会：

为了维护国家法制统一，实现立法和改革决策相衔接，市人大常委会法工委按照 2019 年立法计划工作安排和机构改革的总体要求，会同农业与农村工委、城建环资工委，在充分征求社会各界和有关部门意见的基础上，起草了《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例〉的决定（草案）》《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市防洪条例〉的决定（草案）》和《宁波市人民代表大会常务委员会关于修改〈宁波市市容和环境卫生管理条例〉的决定（草案）》。草案已经市人大常委会主任会议讨论通过，现提请审议。

宁波市人民代表大会常务委员会主任会议

2019 年 6 月 21 日

## 关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》《宁波市防洪条例》和《宁波市市容和环境卫生管理条例》的说明

市人大常委会法工委主任 陈德良

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人大常委会主任会议委托，现对修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》《宁波市防洪条例》和《宁波市市容和环境卫生管理条例》作说明。

为进一步推进简政放权、放管结合、

优化服务改革，国家和省相关法律法规相继作了修改。为使地方性法规与上位法保持一致，经市委批准，市人大常委会审议通过，将修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》《宁波市防洪条例》和《宁波市市容和环境卫生管理条例》列入市人

大常委会 2019 年立法计划。

按照市人大常委会 2019 年立法计划实施方案的要求，市人大常委会相关工委多次召集市司法局、市综合执法局、市水利局、市应急管理局、市生态环境局等单位召开座谈会进行研究讨论，并通过市人大常委会法工委征求了省级相关部门的意见。在此基础上，起草了关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》的决定（草案）、关于修改《宁波市防洪条例》的决定（草案）和关于修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定（草案），现将相关修改情况说明如下：

### 一、关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》的说明

《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》（以下简称条例）于 1996 年 9 月 28 日由宁波市第十届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过，1996 年 12 月 30 日浙江省第八届人民代表大会常务委员会第三十三次会议批准，2004 年和 2011 年分别作了两次修改，2013 年作了修订。近年来，《中华人民共和国水法》《浙江省河道管理条例》相继作了修改，本次机构改革也对相关部门职责作了调整，建议对条例作三方面修改：

1. 关于流域综合规划和专业规划编制程序的修改。《中华人民共和国水法》《浙江省河道管理条例》分别对流域综合规划和专业规划的编制主体和相关程序作了具体规定，建议第九条第二、三款分别增加“报省水行政主管部门备案”和“征求省水行政主管部门意见”等内容。

### 2. 关于三江河道管理范围内排污口

的规定。根据本次机构改革的要求，同时参照《宁波市河道管理条例》关于排污口的相关规定，对三江河道管理范围内的排污口作更为严格规定，建议将条例第二十二条修改为“三江河道管理范围内不得新建、改建或者扩建排污口，其中城乡排水设施覆盖的地区，现有的入江排污口应当限期取消。”

3. 关于机构职责调整。本次机构改革将排污口设置的审查监督由水行政主管部门划归到生态环境主管部门，建议将条例第二十三条第一款中的“水行政主管部门”修改为“生态环境主管部门”。

### 二、关于修改《宁波市防洪条例》的说明

《宁波市防洪条例》（以下简称条例）于 2000 年 7 月 19 日由宁波市第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过，2000 年 10 月 29 日浙江省第九届人民代表大会常务委员会第三十三次会议批准，2004 年和 2011 年分别作了两次修改。

《宁波市防洪条例》制定时间较早，之后我市根据实际需要制定出台了《宁波市河道管理条例》《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》，省里又相继出台了《浙江省防汛防台抗旱条例》《浙江省水利工程安全管理条例》，同时 2016 年《中华人民共和国防洪法》也作了修改，导致条例在内容上与上述法律法规存在交叉重复，结合相关法律法规的修改情况和本次机构改革要求，建议对条例作以下八方面的修改：

1. 关于机构职责调整。根据本次机构改革要求，水行政主管部门与应急管理部

门对于防洪职责有所调整，防汛抗旱指挥机构也调整至应急管理部门。建议将条例第四条关于水行政主管部门和应急管理部门的职责进行明确，条例第二十五条的“水行政主管部门”修改为“应急管理部门”。

2. 关于防洪规划编制程序的修改。根据《中华人民共和国防洪法》规定，防洪规划除报本级人民政府批准后还需报上一级人民政府水行政主管部门备案，建议条例第六条增加“报省水行政部门备案”内容。

3. 关于删去涉及防洪安全重大建设项目审批程序的规定。2016年防洪法修改，明确将水工程建设防洪规划审查不再作为项目核准的前置条件，同时考虑到防洪法与《浙江省河道管理条例》分别对“防洪影响评价”和“河道管理范围内建设防洪工程的审批程序”作了明确规定，与条例第九条第二款规定的适用范围存在不一致，建议删去第九条规定。

4. 关于水库监管部门的修改。按照《浙江省水利工程安全管理条例》规定，大型水库、大型水闸的监管职权已统一调整至省水行政部门，建议条例第十七条按照省条例规定对监管部门作修改。

5. 关于删去水库、河道的管理范围和保护范围的规定。《浙江省水利工程安全管理条例》《浙江省河道管理条例》对水库和河道的管理范围和保护范围已有详细规定，条例规定与其不一致，建议按照省条例执行，删去第十八条、第十九条规定。

6. 关于删去河道管理范围有关许可行为的规定。《浙江省河道管理条例》对河道管理范围内相关活动许可作了明确规定，

条例第二十一条第一款规定的许可活动范围与省条例规定存在不一致，建议删去，按照省条例执行；《浙江省水域保护办法》删除了占用水域补偿费的规定，建议条例第二十一条第二款删去相应表述；《中华人民共和国防洪法》对城市建设擅自填堵河道等行为作了具体规定，建议条例第二十一条第四款按照上位法作适当修改。

7. 关于宣布进入紧急防汛期情形的补充。《浙江省防汛防台抗旱条例》对宣布进入紧急防汛期的情形已作了较为详细的规定，条例第二十八条规定的可以宣布进入紧急防汛期的情形与省条例存在不一致，建议补充相关情形规定。

8. 关于法律责任的修改。条例第三十九条第一款、第四十二条规定的处罚幅度和额度与上位法规定存在不一致，同时上位法对于法律责任的规定较为全面和具体，实践中可以按照上位法执行。建议删去第三十九条第一款、第四十一条、第四十二条，同时增加一条第三十四条作为转致条款。

### 三、关于修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》的说明

《宁波市市容和环境卫生管理条例》（以下简称条例）于2012年12月26日由宁波市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过，2013年5月29日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第三次会议批准。根据上位法的修改和“最多跑一次改革”以及本次机构改革情况，建议对条例作五方面修改：

1. 关于删去“户外广告登记”制度。2015年《中华人民共和国广告法》修改取

消了户外广告登记制度，2016年国务院公布的《关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定》也明确取消工商行政管理部门对户外广告登记的登记管理制度。建议删去条例第三十二条的户外广告登记制度以及第三十四条中相关证明文件的表述。

2. 关于删去“建筑垃圾经营服务许可”和“清运卡”制度。2018年全省开展“最多跑一次”改革，不再实行建筑垃圾经营服务许可管理制度，统一采用建设部的建筑垃圾处置核准制度。按照改革要求，建议将条例第五十二条中的“建筑垃圾经营服务许可”修改为“建筑垃圾处置核准”，同时删去条例第五十三条中与之对应的“清运卡”制度。

3. 关于修改“关闭、闲置、拆除生活垃圾处置设施的审批主体”的规定。2016年《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对关闭、闲置或者拆除生活垃圾处置的设施、场所的审批程序作了修改。建议根据上位法，将条例第六十条中的“报经环境保护主管部门核准”修改为“由市

容环境卫生主管部门商生态环境主管部门同意后核准，并采取措施，防止污染环境”。

4. 关于修改相应的法律责任。考虑到删去了“建筑垃圾经营服务许可”和“清运卡”制度，建议相应地删去条例第六十九条相关法律责任的规定，增加未经核准擅自处置建筑垃圾或未按照核准的内容处置建筑垃圾的法律责任的规定。同时参照2017年出台的《浙江省餐厨垃圾管理办法》的规定，提高条例第六十九条对违法收集、运输、处置餐厨垃圾的违法行为的处罚额度；根据《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》的规定，提高条例第六十九条对施工单位、建筑垃圾消纳场所、中转场所经营单位未采取建筑垃圾管理措施防止尘土飞扬的违法行为的处罚额度。

5. 关于机构名称的修改。按照浙江省综合执法体制改革要求，建议将第六条第二款中的“相对集中行政处罚权”修改为“综合行政执法权”；根据本轮机构改革要求，对条例中涉及的机构名称作相应修改。

三个决定（草案）和以上说明，请予审议。

# 关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》 的决定（草案）、修改《宁波市防洪条例》的决定（草案） 和修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》 的决定（草案）审议结果的报告

市人大法制委员会主任委员 陈德良

主任、副主任、秘书长、各位委员：

本次会议于24日下午对修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》的决定（草案）、修改《宁波市防洪条例》的决定（草案）和修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定（草案）进行了分组审议。常委会组成人员总体认为，上述决定草案经过多次征求意见和修改，内容已经比较成熟，建议本次会议予以通过。24日下午，法制委员会举行全体会议，根据常委会组成人员、列席人员提出的意见，对三个修改决定（草案）作了进一步修改。现将研究和修改的主要情况报告如下：

## 一、关于修改《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》的决定（草案）的主要修改意见

决定（草案）第三条对三江河道管理范围内排污口作了规定。有的委员提出，“不得新建、改建、扩建排污口”的表述不够妥当，经研究，本条所规定的排污口为没有经过污水处理直接排入江河的排污口，根据《宁波市河道管理条例》相关规定该类排污口是禁止新建、改建、扩建的，产生的污水须经城乡排水设施处理，因此建议本条不作修改。（草案表决稿第三条）

## 二、关于修改《宁波市防洪条例》的

## 决定（草案）的主要修改意见

1. 决定（草案）第五条对城市建设擅自填堵河道、湖塘等情形作了规定。有的委员提出，“城市建设确需填堵河道或者废除的，应报城市人民政府批准。”中“城市人民政府”的级别表述不明确，经研究，建议修改为“城市建设确需填堵河道或者废除的，应报市或者区县（市）人民政府依法批准”。（草案表决稿第五条）

2. 决定（草案）第七条对汛期时间作了明确。有的委员提出，“遇有特殊情况，县级以上人民政府防汛指挥机构可以宣布汛期提前或者延长。”中“县级以上人民政府”是否可以进一步明确，与前后条款保持一致，经研究，建议修改为“遇有特殊情况，市和区县（市）人民政府防汛指挥机构可以宣布汛期提前或者延长”。（草案表决稿第七条）

3. 决定（草案）第十一条对相关人员的法律责任作了规定。有的委员提出，“由有权机关给予处分”中“有权机关”是否可以明确，经研究，根据监察法的相关规定，对滥用职权等行为的处理，除了所在单位或上级主管部门，监察机关也有权处理，同时参照相关法律法规的表述，一般也表述为“有权机关”，建议本条不作修改。

(草案表决稿第十一条)

### 三、关于修改《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定(草案)的主要修改意见

有的委员提出,目前我市已经出台了《宁波市生活垃圾分类管理条例》,建议删除本条例中关于生活垃圾的章节。经研究,考虑到本条例对生活垃圾的规定主要侧重于市容环境卫生管理领域,与《宁波市生

活垃圾分类管理条例》调整的内容和对象侧重点有所不同。同时为了保持条例体例的完整性,建议对本条例中关于生活垃圾的章节予以保留。

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见,对个别文字表述适当修改。

三个决定(草案表决稿)和以上报告,请予审议。

## 关于贯彻实施学前教育“两条例”情况的报告

副市长 许亚南

主任、副主任、秘书长、各位委员:

根据会议安排,现在,我代表市人民政府,报告我市贯彻实施学前教育“两条例”有关情况。

近年来,市委、市政府高度重视学前教育工作,全面贯彻党的教育方针,严格执行《浙江省学前教育条例》《宁波市学前教育促进条例》等政策法规,以扩大学前教育资源覆盖面、优化学前教育发展结构、提升学前教育整体质量为目标,坚持公益性和普惠性原则,不断满足广大群众“有园上”“入好园”和追求普惠优质学前教育的需求,促进幼儿健康快乐成长。截至2018年底,全市共有各级各类幼儿园1220所,其中,省等级幼儿园1207所;公办幼儿园354所,普惠性民办幼儿园610所,公办与普惠性民办幼儿园占比达79%。全市在园幼儿数29.02万人,其中省等级幼儿园在园幼儿数27.99万人,省等级幼儿园招生覆

盖率达96.49%;公办及普惠性民办幼儿园在园幼儿数25.64万人,普惠性幼儿园招生覆盖率达88.35%;学前三年净入园率达99%,基本保障了每个适龄幼儿都享有优质的学前教育。

### 一、对照“两条例”抓落实

省、市学前教育“两条例”涵盖了幼儿园规划与建设、幼儿园工作人员规范、保育与教育、保障扶持、监督管理、法律责任等方面内容,并从地方性法规的层面明确了学前教育公益普惠发展的基本方向。我市对照学前教育“两条例”重点抓好了以下七个方面的工作:

(一)强规划,抓好三轮行动计划。先后完成两轮学前教育行动计划,2016年第二轮行动计划结束后,我市普惠性幼儿园招生覆盖率提高了38个百分点,学前教育财政性经费提高了169%,并突破了20亿元。2018年4月,出台了《宁波市学前教

育第三轮行动计划（2018-2020年）》，力争到2020年，全面建成覆盖城乡、布局合理、公益普惠、优质均衡、监管完善的学前教育公共服务体系，目前该计划正在稳步推进。

（二）强决策，抓好配套政策制定。建立定期研究决策机制，对“两条例”落实过程中出现的矛盾与问题，定期召开联席会议，及时解决问题、优化工作；同时，完善政策，指导教育部门制定出台了有关普惠性民办幼儿园管理办法及其保教收费管理意见等配套政策，建立健全了普惠性民办幼儿园发展、收费、监管等制度，为我市学前教育事业发展提供了坚强的政策保障。

（三）强基础，抓好园所扩容提质。自2014年第二轮行动计划实施以来，我市更加重视学前教育基础设施建设的扩容改造，截至2018年底，全市共新改扩建幼儿园320余所；自2018年省里部署城区配套幼儿园整治工作以来，该年度规范整治配套幼儿园15所。大力推进市学前教育示范乡镇（街道）创建，目前，全市每个乡镇均有1所优质中心幼儿园，97%的乡镇至少建有1所公办中心幼儿园；66个乡镇（街道）被认定为市学前教育示范乡镇（街道）。

（四）强队伍，抓好业务能力提升。加大幼师培养力度，重点加强了骨干教师培训，形成了一支整体素质优良的师资队伍。目前，全市专任教师大专以上学历达95.1%，专任教师持证率达98.1%，拥有幼儿园特级教师6名，正高级教师4名。同时，建立偏远农村地区专任教师待遇保障和激励机制，鼓励城镇幼儿园骨干教师到

农村和欠发达地区支教，并在教师职称评审、评先评优等方面给予优先考虑。

（五）强内涵，抓好幼教课程改革。遵循幼儿教育规律和学习特点，督促教育部门出台了有关深化幼儿园课程改革的实施意见，坚持“一日生活皆课程”和“以游戏为基本活动”的教育理念，加强课程建设，推进幼儿园课程游戏化、生活化、园本化，规范幼儿园课程实施和保教行为，杜绝“小学化”倾向。同时制发了以幼儿园保教为主题的课程指导用书，指导低等级幼儿园全面开展课程改革，切实深化全市学前教育的保教内涵，提升保教质量。

（六）强投入，抓好专项经费保障。建立市级学前教育财政投入保障机制，每年安排5000万元作为学前教育的专项经费，《浙江省学前教育条例》出台后，每年市级学前教育经费增至8000万元以上。专项经费主要用于新增学位补助、普惠性幼儿园生均经费奖补、幼儿园办学环境和等级提升奖励、非编教师收入及师训经费补助、课程改革经费补助等。近年来，各区县（市）均能按照“两条例”规定的经费投入要求予以落实。其中北仑达10%以上，江北区、鄞州区达14%以上。

（七）强规范，抓好督导检查。2014年根据省里统一部署，市、县两级政府协同开展无证幼儿园专项整治工作，至2015年底，全市无证幼儿园已全部清理整治到位。同时，定期开展专项督查，重点对普惠性资源配置、经费投入与成本分担机制等责任落实情况，以及小区配套幼儿园建设管理使用情况等进行专项督导检查，督促各地各有关部门认真履职，确保

学前教育始终沿着正确、规范的方向发展。

## 二、对照“两条例”找差距

尽管我市学前教育事业取得了较快的发展，但是不平衡、不充分的问题依然存在，特别是随着户籍制度改革的不断深入及城镇化发展进程的逐步加快，对照学前教育“两条例”要求和人民群众对更优质学前教育的期盼，我市学前教育工作仍面临诸多严峻考验，主要表现在以下四个方面：

（一）学前教育资源有待扩充。随着户口准入条件的大幅放宽、人才落户政策的进一步优化，在现有的教育资源供给背景下，学前教育的供给承受能力将面临更大的挑战。特别是落户政策放开后，“城镇挤”问题将更为凸显，这对原本普惠性教育资源供给就紧张的中心城区，带来了更大的入园压力，且大量人才随迁子女转为户籍学龄人口后，入园需求也会大幅增加。

（二）学前教育发展尚不平衡。优质学前教育资源主要集中在城镇中心，而农村等级园的数量总体偏少；城乡幼儿园办园体制差异较大，城镇地区以公办幼儿园为主，而农村地区则以普惠性民办幼儿园为主；学前教育经费投入和使用在各区县（市）间也存在失衡现象，致使各地学前教育发展水平参差不齐。

（三）幼儿师资队伍不够稳定。幼儿园保教队伍建设虽取得了长足进步，但编制不足、待遇较低、同工不同酬等问题，不仅制约着队伍素质的提升，还影响了队伍的稳定。特别是《宁波市学前教育促进条例》提出的“公办幼儿园和普惠性民办幼儿园具有专业技术职务资格的非在编教

师，其人均年收入应当达到当地社会平均工资的1.5倍以上”的目标尚未实现，这在一定程度上影响了非编教师的工作积极性。

（四）管理体制机制有待完善。“两条例”中要求，学前教育要实行“市人民政府统筹协调，区县（市）人民政府为主，乡镇人民政府、街道办事处参与”的管理体制，但在具体实践中，区县（市）政府主体责任尚未有效落实；财政补助机制尚缺乏適切性，教育经费在具体下达到乡镇层级后，会出现对城镇公办园的投入明显高于农村普惠性民办园的现象，致使城镇和农村教育质量差距拉大；学前教育质量评估体系有待完善，部门监管职责有待加强。

## 三、对照“两条例”促提升

下步，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和总书记关于教育工作的指示批示精神，以本次人大常委会关于学前教育“两条例”执法检查为契机，扎实推进学前教育第三轮行动计划，努力推动我市学前教育普及、普惠、安全、优质发展。

（一）以普及为基础，扩大幼儿学位供给。坚持“广覆盖、保基本”原则，结合当前资源承受能力实际，通过新增园、完善小区配套园、集团化办园、行政村办园等方式，合理挖掘潜力，增加学位供给；坚持“幼儿园规划建设与城乡发展、人口增长相适应”原则，从新形势下群众对学前教育的需求出发，重点分析研判，户口迁移和人才落户新政对学前教育资源供给产生的影响，超前谋划区域学前教育布局，

特别是优化城镇布局，以此应对城镇新一轮的入园高峰。

（二）以普惠为底线，推进幼儿园所发展。巩固提升以普惠性资源为主体的办园体系，加大扶持普惠性民办幼儿园建设，通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、教研指导等方式，建立与公益普惠要求相适应的公共财政投入机制，引导社会力量更多举办普惠性幼儿园；鼓励公办幼儿园覆盖率较低的区县（市），在新建住宅小区配套举办公办园；进一步开展城镇住宅小区配套幼儿园专项整治，对未按规定建交或移交、没有办成公办园或普惠性民办幼儿园的，加大整改力度，确保明年底全部整改到位。通过多措并举，力争到2020年底，我市普惠性幼儿园占比达85%以上。

（三）以安全为重点，完善监管保障体系。落实政府统筹牵头、部门齐抓共管的工作机制，建立全覆盖的幼儿园安全风险防控体系；落实园长安全主体责任，优化各项安全管理制度和安全责任制，强化法治教育和安全教育。健全学前教育督导评估机制，重点对城镇住宅小区配套幼儿园的建设管理、学前教育经费投入和使用、教教职工配备和待遇保障等方面进行专项

督查；完善学前教育安全监管机制，重点对区县（市）、乡镇（街道）、幼儿园三级办园行为开展动态监管，并根据各地发展实际，制定个性化考核指标，形成以督导促均衡、以监管促发展的良好工作格局。

（四）以优质为目标，提升教育资源质量。大力推动所有幼儿园按配备标准配齐配足保教人员；加大学前教育经费投入力度，引导各区县（市）建立当地学前教育生均标准、生均公用经费标准、公办园生均财政拨款标准，并提高幼儿园劳动合同制保教人员的工资待遇；优化保教队伍师德师风和专业素养培训机制，推进职前培养和职后培训一体化，重点为农村和偏远地区补充优质学前教育师资；以等级园创建和复评工作为抓手，加快等级园建设，不断增加优质园的数量，深化幼儿园内涵式发展。

综上，我们将紧紧围绕全市教育大会提出的教育高质量发展“两个走在前列”总目标，坚持党的领导、政府主导、改革创新、规范管理，努力为幼儿提供更加充裕、更加普惠、更加优质的学前教育，更好地满足人民群众对幼有所育的美好期盼！

以上报告，请予审议。

# 市人大常委会执法检查组关于 检查学前教育“两条例”实施情况的报告

市人大常委会执法检查组组长 翁鲁敏

市人大常委会：

学前教育关系儿童成长，关联千家万户，关乎国家未来，党政领导重视，社会普遍关注。开展学前教育法律法规执法检查是今年省、市、县三级人大上下联动的重要工作内容。根据市人大常委会年度监督计划，5月中旬，常委会组建执法检查组，对《浙江省学前教育条例》和《宁波市学前教育促进条例》（以下简称“两条例”）的实施情况进行了检查。现在，我代表执法检查组将有关情况报告如下：

## 一、执法检查工作情况

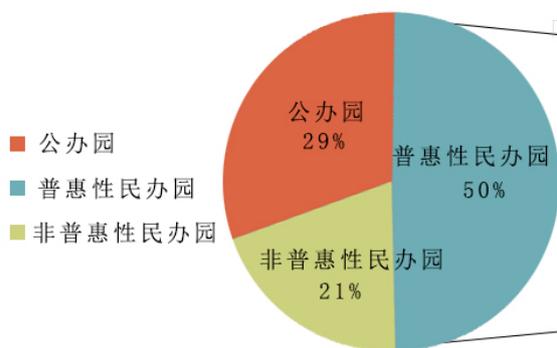
为做好这项执法检查工作，市人大教科文卫委员会在2月份就启动了前期调研，拟定执法检查方案，明确检查内容和重点。市十五届人大常委会第三十四次主任会议研究确定了执法检查实施方案。3月以来，市人大常委会有序组织实施执法检查各环节的工作：一是集中“学”。邀请省教育厅副厅长韩平为市、县两级人大常委会及执法检查组成员作学前教育专题法制讲座，系统学习相关法律法规。二是广泛“听”。教科文卫委员会组织人员赴5个区县（市）开展实地调研，召开教育部门负责人、幼儿教育工作者、专家学者、人大代表、幼

儿家长、省市督学等各界代表座谈会23个，广泛听取各方意见。三是圆桌“谈”。与宁波电视台合作，邀请政府部门负责人、市人大代表、专家学者、教育督学、幼儿园园长和幼儿家长，就学前教育工作进行圆桌访谈，共同出谋划策。四是各方“征”。借助甬派客户端和微信等平台，就学前教育热点话题向全体市民、幼儿园园长、幼儿园教师和幼儿家长发放调查问卷，回收8000余份，并公开向社会征集市人大常委会专题询问问题。五是联动“查”。召开学前教育“两条例”执法检查动员部署会，听取政府工作汇报，由常委会主任余红艺、我和各位副主任带队分五个执法检查组，对10个区县（市）进行全覆盖执法检查。各区县（市）人大常委会于4月份都开展了执法检查。

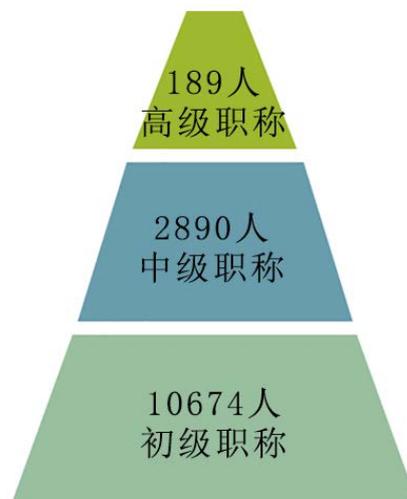
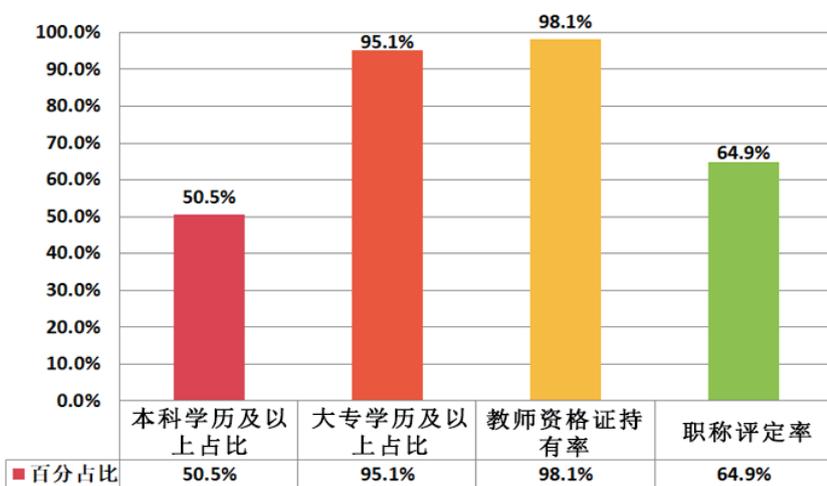
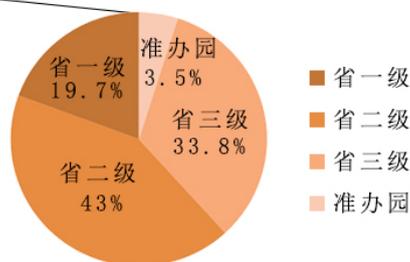
## 二、贯彻实施“两条例”的主要成效

检查组认为，学前教育“两条例”实施以来，市和各区县（市）政府及相关部门高度重视学前教育工作，推进体制机制改革，完善政策措施，加大财政投入，坚持规范管理，学前教育事业取得了快速健康发展。

全市幼儿园办园结构



全市幼儿园等级分布情况



(一) 学前教育公共服务体系基本建成。坚持把握公益普惠基本方向，优化布局与办园结构，拓宽途径扩大资源供给。新建、移交、回收、回购、改建、登记一批公办园。实施购买服务、综合奖补、派驻公办教师、培训教师、教研指导等措施，加大对普惠性民办幼儿园扶持力度。发挥乡镇中心幼儿园在农村幼儿教育中的示范引领作用，改（扩）建了一批乡镇中心幼儿园。目前，全市共有各级各类幼儿园 1220 所，在园儿童 29.02 万人，学前三年幼儿净入学率达 99%，普惠性幼儿园招生覆盖率达 88.35%，基本形成了以公办和普惠性民

办园为主、多种类型幼儿园共同发展的办园格局，学前教育公共服务体系进一步完善。

(二) 学前教育政策保障体系逐步构建。将学前教育工作纳入市“十三五”教育事业发展规划，明确我市学前教育发展的阶段目标和政策措施。连续出台三轮“学前教育三年行动计划”，并将计划实施情况督查结果列入对区县（市）政府的目标管理考核，为全市学前教育改革发展强化了顶层设计和督查机制。制定出台《宁波市等级幼儿园评定标准》《宁波市普惠性民办幼儿园管理办法》等一系列政策文件，

加强学前教育科学规范管理。各区县（市）也因地制宜，将学前教育纳入本行政区域经济和社会发展规划及教育发展规划，出台了相应的配套政策并积极稳步实施。

（三）学前教育财政投入保持持续增长。市和各区县（市）政府认真执行市条例“财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例不低于8%”的规定，加大学前教育经费保障力度，逐步提高财政投入和支持水平。去年，市本级投入占比已达9.4%，部分区县（市）投入占比超过10%。市级学前教育专项经费连续三年持续增幅超过20%，实现了新增教育事业经费向学前教育倾斜。修订出台《宁波市市级学前教育专项经费使用管理办法》和《宁波市普惠性民办幼儿园保教费收费指导意见》，确保财政资金使用的规范性。继续完善财政补助和收费政策，加强收费价格监管，加大对普惠性民办幼儿园的扶持力度。

（四）学前教育幼教队伍建设不断加强。积极探索编制统筹使用办法，优先向学前教育安排事业编制。五年制专科层次幼儿园教师培养模式逐渐成熟，本科层次幼儿园教师培养数量迅速增长。全员在职培训机制不断完善，幼儿教师从业规范和师德教育得到加强。目前，我市幼儿教师培训已全部纳入省师训平台，教师上岗持证率逐年提升。名师、名园长的辐射带动能力明显提高，名园办分园、合作办园、骨干教师赴农村幼儿园支教等模式作用日益显现。

### 三、存在的主要问题

虽然我市学前教育事业实现了快速发展，但与省、市“两条例”的要求相对照，

与人民群众对优质普惠学前教育的需求相比较，仍然存在一定差距。存在的主要问题有：

（一）体制机制有待进一步完善。一是统筹协调作用没有充分发挥。市条例第4条规定的“应建立由相关部门组成的学前教育联席会议制度”执行不到位，对全市学前教育工作重大事项、研究解决突出问题的统筹协调不够有力。市政府及相关部门贯彻执行《宁波市学前教育促进条例》的实施意见还没有制定出台，各部门职责未能全面落实。二是管理体制执行不够到位。省条例第5条要求：“学前教育实行省、设区的市人民政府统筹协调，县（市、区）人民政府为主，乡（镇）人民政府、街道办事处参与的管理体制”，但个别区县（市）仍采用县、乡两级办学体制，以乡（镇）财力投入为主。县级财政没有对财力较弱乡（镇）予以倾斜和保障，乡（镇）财力差异导致学前教育区域发展不平衡加剧。

（二）规划建设有待进一步落实。一是专项规划覆盖不全。省条例第9条规定，“根据本行政区域城乡规划，制定、调整幼儿园布局专项规划”。目前，仍有个别区县（市）还未出台教育设施专项规划，幼儿园建设用地未依法保障。各地受到全面二孩生育政策、行政区划调整、户籍改革、城镇化进程等叠加影响，规划布局、建设标准的调整不够及时，有的新建幼儿园出现“一开园，幼儿就要分流”的情况。二是小区配建园“四同步”执行不力。省条例第10条、第11条和市条例第7条都规定了配套建设的幼儿园与居民住宅区“同步设计、同步建设、同步验收、同步交付

使用”，但执行的刚性不够。配套园应建未建、建设规模与小区需求不适应、设计要求与幼儿园功能不符合、建设进度不能满足首批居民需求等问题突出。一些已建配套园未办成公办或普惠性民办园，没有按规定移交当地教育行政部门等问题均有存在。全市配套园未办成公办或普惠性民办园共有 8 所，应建未建配套园 11 所，产权未移交当地教育部门 3 所。

（三）资源结构有待进一步调整。一是优质园供给不足。学前教育优质资源总量不足与需求旺盛之间的矛盾突出，“入好园难”反映强烈。目前，我市省一级、二级园等优质园招生覆盖率为 62.7%，与杭州 82.6% 相比，差距明显。公办幼儿园共 354 所，占幼儿园总数的 29%，招生覆盖率为 43%，距离国家提出“2020 年公办园招生覆盖率达到 50%”的目标还有差距。二是城乡发展不均。省条例第 6 条、市条例第 3 条都规定要促进学前教育均衡优质发展。但我市公办园或优质普惠性民办园较多集中于中心城区、城镇中心，绝大多数准办园（未评级幼儿园）或低星级幼儿园都处于边远乡镇或城乡结合部。个别准办园还存在小学化倾向，与省条例第 31 条、市条例第 20 条规定的应当防止和纠正小学化教育倾向的要求不符。

（四）财政投入有待进一步优化。一是投入总量相对偏少。去年，全市各级财政对学前教育投入 22.6 亿元，占同级财政性教育经费比例为 9.4%，杭州市为 12.27%。二是投入结构不尽合理。去年，全市财政投入公办园 19.2 亿元，占总投入 85%；投入民办园 3.4 亿元，占总投入 15%。财政资

金对民办园的支持力度还不够，与省条例第 8 条和第 43 条、市条例第 5 条积极扶持发展普惠性民办园的精神尚有差距。有的民办普惠园举债维持运行，举办者热情减退。三是生均经费标准尚未统一。省条例第 39 条规定：“县（市、区）人民政府应当制定幼儿园生均经费标准、生均公用经费标准、公办幼儿园生均财政拨款标准”。大多数区县（市）只制定了幼儿园生均公用经费标准，未制定其他两项标准。未建立学前教育成本核算机制，财政资金使用效率测算不及时，不能指导建立合理的政府、社会、家庭三方教育成本分担机制。

（五）师资建设有待进一步加强。一是师资在编数量少。我市有在园幼儿 29 万人，教职工 3.8 万人，“两教一保”师资配备不齐。在编园长及教师 4498 名，占园长及专任教师总数 2.12 万人的 21.2%。同时，一些公办幼儿园还存在教师编制被占用的情况。二是教师性别结构不平衡。目前，我市有男教师 157 人，仅占专任教师总数的 0.9%，区县（市）执行省条例第 25 条要求的“增加幼儿男性教师的数量”规定均不到位，有的幼儿园只有 1 名男教师，大多数幼儿园没有配备男性教师，不利于幼儿的全面发展。三是师资素质参差不齐。专任教师还未实现 100% 持证上岗。教师培训政策落实还不到位，部分区县（市）对省条例第 29 条要求的“组织开展多种形式的免费培训”执行不到位，民办园教师继续教育经费需幼儿园或教师本人负担。四是合同制保教人员待遇低。我市仍有地区未达到省条例第 27 条规定的“幼儿园劳动合同制教师人均收入，不低于上一年度所在

地全社会单位在岗职工年平均工资”标准。市条例第 27 条规定“学前教育机构聘用的具有中级以上专业技术职务的非在编教师，可以按照规定参加事业单位养老和医疗保险”，全大市未统一规范执行。大多数区县（市）没有执行省条例第 28 条规定的“医师、护士执行医疗机构专业人员技术职称评定、技术聘任政策”规定，保健人员专业成长渠道成长不畅通。保育员的工资待遇也未按照省条例第 27 条要求“逐步改善和提高”，而参照社会最低工资标准执行，职业吸引力较低。

#### 四、进一步贯彻实施“两条例”的建议

习近平总书记在全国教育大会上指出：要以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光，对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署和战略设计，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋。市委书记郑栅洁也对我市教育提出“两个走在前列”的目标要求。为在幼有所育上不断取得新进展、提高人民群众对学前教育的满意度，执法检查组提出以下建议：

（一）强化政府主导，全面落实管理职责。一是全面落实政府职责。加强对学前教育工作的组织、协调和督导，强化全市学前教育政策措施和总体发展规划，推动学前教育“两条例”重要条款依法依规落实。由市政府牵头，进一步健全学前教育联席会议制度。二是理顺现有管理体制。完善区县（市）人民政府为主，乡镇人民政府、街道办事处参与的学前教育管理体制，建立市级统筹、县级为主、乡级分担

的学前教育经费保障机制。三是尽快出台配套政策。切实做好市级层面政策引导，尽快制定我市贯彻执行学前教育《宁波市学前教育促进条例》实施意见，明确各有关部门职责分工与法律责任，建立健全配套制度，强化绩效评估。

（二）优化布局结构，扩大幼教资源供给。一是要加强规划引领。科学测算学前教育供求情况，及时优化调整幼儿园布局规划。建立健全学前教育资源预警和生源提前登记制度。依法预留幼儿园建设用地，并将缺额纳入规划，尽快补足配齐到位。二是要加强区域统筹。加快健全学前教育公共服务体系，不断扩大农村地区普惠性教育资源。对经济欠发达、交通不便、人口分散的山村、海岛地区，要举办公办幼儿园或设立教学点。三是要加强公办民办协同。在公办园覆盖率较低地区加快新建和改扩建公办园，发挥公办园的引领发展作用。鼓励社会力量举办更多普惠性民办园，推动普惠性民办园快速优质发展，在资源分配上予以倾斜，逐步实行公办园和普惠性民办园收费“同质同价”。四是要加强“四同步”执行。市政府要督促各地政府做好不符合要求的小区配套园整改工作，限期补足配齐应建未建的小区配套幼儿园缺额，解决好移交中存在的产权问题，做好向普惠性幼儿园性质转化工作。

（三）完善投入机制，提升服务保障能力。一是要提高投入总量。坚持将新增教育经费向学前教育倾斜，进一步提高学前教育经费占财政教育经费比例，不断提升幼儿园生均公用经费财政拨款标准。逐步提高学前教育财政投入和支持水平，主

要用于扩大普惠性资源、补充配备教师、提高教师待遇、改善办园条件。二是要优化投入结构。推进公办园和普惠性民办园实行统一的生均财政拨款标准。加快指导区县（市）出台幼儿园生均经费标准、公办幼儿园生均财政拨款标准。尽快建立学前教育成本核算机制，精准测算财政资金使用效率，提出符合我市实际的办学成本分担方案，并做好各项经费使用的监督审计。

（四）加强师资队伍建设，提升高质量发展内涵。一是要优化师资队伍。完善专任教师职前培养体系，加大本地高校本专科幼儿教师培养力度。实现全市幼儿教师持证率 100%、职称率逐年上升。深化高等院校定向培养模式，向偏远山区、农村地区输送优质师资。要构建规范的学前保教人员在职培训机制，并保障培训经费。提高男性教师占比。加快清理幼儿园编制

违规使用情况，鼓励实施公办幼儿园报备员额制管理创新办法。二是要依法落实待遇。落实合同制教师收入不低于全社会单位在岗职工年平均工资水平的规定。落实保健员执行医疗机构专业人员技术职称评定、技术聘任政策”。研究落实中级以上专业技术职务的保教人员按规定参加事业养老保险的规定要求，推进统一执行。三是要强化教学质量监管。加强师德师风建设，规范幼儿园课程实施和保教行为，杜绝“小学化”和“全西化”倾向。积极扶持“总园带分园、农村乡镇幼儿园和村幼儿园一体化管理”等模式，促进等级园覆盖率提升。建立健全专职督学和辅导员队伍，完善幼儿园动态监管机制。

此外，执法检查中梳理的对《宁波市学前教育促进条例》的修改意见已提交市人大法制委员会研究。

以上报告，请审议。

## 关于贯彻实施学前教育“两条例” 情况报告的审议意见

（2019年7月19日宁波市第十五届人大常委会  
第四十五次主任会议通过）

2019年6月24—25日，市十五届人大常委会第二十一次会议听取和审议了市政府关于贯彻实施学前教育“两条例”情况的报告，并举行联组会议对学前教育工作开展专题询问。

常委会组成人员认为，近年来，市政府及有关部门高度重视学前教育工作，认

真贯彻落实国家、省市关于学前教育方面的法律法规和有关文件精神，深入实施“学前教育三年行动计划”，推进体制机制改革，完善政策措施，加大财政投入，坚持规范管理，我市学前教育事业取得了快速健康发展。同时，常委会组成人员也指出，与省、市“两条例”的要求相对照，与人

民群众对优质普惠学前教育的需求相比较，我市学前教育工作仍然存在一些问题与短板，还需要在完善体制机制、落实建设规划、调整资源结构、优化财政投入以及加强师资建设等方面下功夫。根据会议审议情况，提出以下审议意见：

**一、强化政府主体责任。**落实市条例第 4 条规定，由市政府牵头，健全学前教育联席会议制度，加大对全市学前教育重大事项研究、突出问题解决的统筹协调力度，尽快制定我市贯彻执行学前教育《宁波市学前教育促进条例》实施意见，完善全市学前教育政策措施和总体发展规划，推动学前教育“两条例”重要条款落实。

**二、理顺管理体制机制。**落实省条例第 5 条规定，完善区县（市）人民政府为主，乡镇人民政府、街道办事处参与的学前教育管理体制，尽快建立市级统筹、县级为主、乡级分担的学前教育经费保障机制，确保学前教育区域均衡发展。

**三、推进规划落实到位。**落实省条例第 9 条、市条例第 6 条规定，优化调整幼儿园布局规划。建立健全学前教育资源预警和生源提前登记制度。落实省条例第 10 条、市条例第 7 条规定，严格执行小区配套幼儿园“四同步”政策，加强对配套园规划建设审核把关和后续监督。限期完成不符合要求的小区配套园整改工作，补足配齐应建未建的小区配套幼儿园缺额，解决好移交中存在的产权问题，落实普惠性幼儿园性质转化工作。

**四、保障幼教资源供给。**对照国家

“2020 年公办园在园占比达到 50%”的目标要求，加快新建和改扩建一批公办园，逐步提高公办园招生覆盖率。加快健全学前教育公共服务体系，不断扩大农村地区普惠性教育资源。

**五、强化普惠性民办园扶持。**落实省条例第 43 条和 44 条、市条例第 30 条和第 31 条等规定，确保公办园和普惠性民办园实行统一的生均财政拨款标准。同时，在资源分配上予以倾斜，推动普惠性民办园快速优质发展。

**六、建立幼儿园收费质价统一机制。**落实市条例第 41 条规定，加快建立学前教育成本核算机制，提出切合实际的办学成本分担方案，建立起比较合理的幼儿园收费标准，促进普惠性民办幼儿园和公办幼儿园质量和价格基本一致。

**七、制定相关经费标准。**落实省条例第 39 条规定，加快指导各区县（市）出台幼儿园生均经费标准、公办幼儿园生均财政拨款标准。

**八、加强教师队伍建设。**落实省条例第 25 条规定，尽快清理幼儿园编制违规使用情况，加大对公办幼儿园机构编制统筹保障力度。落实省条例第 27 条、第 28 条以及市条例第 27 条规定，加强幼教队伍建设，加大资金投入力度，确保合同制教师收入不低于全社会单位在岗职工年平均工资水平，确保保健员执行医疗机构专业人员技术职称评定、技术聘任政策，确保中级以上专业技术职务的保教人员按规定参加事业养老保险的要求。

# 关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告

市中级人民法院院长 周招社

主任、副主任、秘书长、各位委员：

近年来，全市法院深入贯彻以审判为中心的刑事诉讼制度改革精神和工作要求，根据本地实际，找准定位、有的放矢，切实推动各项制度落实、见效，不断探索新形势下刑事审判工作新模式，推动刑事审判工作再上新台阶。下面，根据要求，市中院就落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况，汇报如下：

## 一、落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革的总体情况

2017年至2019年5月，全市法院共审结刑事案件2.6万余件，判决被告人3.2万余人。在全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革过程中，我们努力构建控辩平等、激发内生合力的审判格局，坚持问题导向，在推动刑事案件快速审理、证人出庭作证、庭前会议召开、非法证据排除、刑事案件律师辩护全覆盖等方面努力探索，着力解决审判实践中的突出问题，不断发挥庭审在事实和证据认定、裁判结果形成方面的基础性作用，取得了审理期限缩短、证人和鉴定人出庭增加、庭前会议与非法证据排除功能凸显、刑事案件律师辩护全覆盖稳步推进的良好局面。通过出台各项业务指引、实行随机分案、刑事团队扁平化管理、专业法官会议讨论重大事项等多项措施落地、见效，刑事审判职能

作用不断凸显。主要做法是：

（一）用好庭前会议程序，健全庭前证据展示制度，确保庭审高效有序。严格按照最高法院规程要求召开庭前会议，不断提高庭前会议效果。市中院在充分调研的基础上联合市公安局、检察院、司法局出台了庭前会议实施指引，规范庭前会议启动程序、范围、效力等事项，为案件证据的准确认定提供了有益的帮助。在工作中，坚持根据事项的不同，确定庭前会议内容重点、调查方式以及如何与庭审的衔接，力争在庭前会议中解决争议问题。2017年至2019年5月，全市法院共召开庭前会议60次。在市中院审理的原省部级领导干部职务犯罪案件和最高法院指定管辖的大要案中，通过规范的庭前会议，展示证据、归纳争议焦点，为案件顺利审结提供了有力支持。一是对于申请回避、管辖权异议、申请重新鉴定、调取新的证据等程序性事项，在庭前会议中先期了解情况，听取各方意见，对可能导致庭审中断的事项，在开庭审理前告知对相关事项的处理决定。如无新的事实、理由，对在庭审中重复提出的申请不予准许。二是对于涉案证据较多的，组织进行证据提前出示，使被告人、辩护人能及时了解公诉方证据，有针对性发表意见、表达看法。同时要求辩护方及时展示已经收集到的证据，避免庭审中进

行证据突袭，影响审判进程。完整记录控辩双方意见，对无争议的事实、证据在庭审中可以简化调查程序、简略出示。准确归纳争议焦点，作为开庭审理时的调查重点，提高庭审效率。三是对于认为讯问笔录内容不真实、不全面的，通过播放审讯录像等方式补充、印证讯问笔录内容，充分发挥审讯录像再现审讯场景的优势，确定被告人供述内容、有无阅读笔录、提出的补充和修改意见有无被采纳、讯问人员对供述的归纳是否符合原供述等。

（二）规范法庭调查程序，强化证据出示、事实查明，突出庭审基础作用。一是完善庭前会议与庭审的衔接机制。对于召开庭前会议的案件，可在告知诉讼权利的环节，一并宣布对相关诉讼权利事项的处理结果。在公诉人宣读起诉书后，宣布庭前会议报告的主要内容，重点说明控辩双方的争议焦点，对达成一致意见的事项，法庭可以向控辩双方核实后当庭予以确认，对未达成一致意见的事项，法庭可以归纳争议焦点，便于庭审调查问题集中、重点明确。二是妥善引导证据分类出示，提高证据出示的针对性。针对部分被告人文化水平不高，对庭审中公诉人举证的理解、反应还需要一个过程的实际，引导公诉人在出示证据时，对重要内容“一证一质”，避免打包质证，必要时要求公诉人对证据进行说明、解释。对无争议证据则作适当简化，突出庭审重点。三是建立相对独立的量刑调查环节，保障被告方全面发表意见。对于被告人不认罪或者辩护人作无罪辩护的案件，对与定罪和量刑有关的事实、证据可分别进行调查。如果被告人

及其辩护人坚持无罪辩护，不能因此忽视其对量刑事实、证据的意见。法庭在必要时可以提示，参与量刑事实和证据的调查并不影响无罪辩解或者辩护，引导被告方全面发表意见。

（三）强化证人、鉴定人、人民警察出庭作证，助推事实查明在法庭。2017年至2019年5月，全市法院在140余件案件中通知证人、鉴定人、人民警察出庭作证162人次，有力地促进了在庭审中查明事实、解决争议。为进一步推动和巩固该项工作，市公安局、检察院、法院、司法局四家单位还专门联合出台了证人、鉴定人、人民警察出庭作证指引。在实践中，我们着力打通出庭作证的节点，不断畅通出庭作证程序。一是以是否对证人证言、鉴定意见、抓获经过等存在异议和对定罪量刑有重大影响，作为证人、鉴定人、人民警察是否应当出庭的判断依据，并对相关情形进行具体细化便于把握。要求申请方协助做好拟出庭人员的到庭工作，便于安排出庭事宜、提高拟出庭人员的到庭率；对拟出庭人员告知其权利义务以及注意事项，消除出庭顾虑。二是争取公安机关支持，对人民警察进行必要的培训，熟悉作证的权利义务、庭审流程、应答技巧和庭审注意事项，提高出庭作证技能。在庭审中合理引导对出庭人员的发问方式与内容，避免对出庭人员进行“拷问”、诱导等不适当的发问，提高出庭人员当庭证言的真实性、可靠性。三是简化出庭费用的报销程序，消除证人、鉴定人出庭的后顾之忧。证人因出庭作证支出的交通、住宿、就餐等合理费用在办案法院业务经费中开

支，出庭作证后承办人出具说明向财务部门报销作证费用，审批后即可向证人支付。

（四）严格非法证据排除，坚守司法底线，维护司法公平正义。为在审判阶段准确适用非法证据排除规则，市中院联合公安局、检察院、司法局出台了刑事案件非法证据排除实施指引。在审判中，切实保障被告人及其辩护人申请非法证据排除的权利。对经审查符合条件的，及时通过庭前会议、庭外核实、法庭调查等多种方式对证据取得的合法性进行调查，确保只有合法取得的证据才能进入举证环节。对于申请排除非法证据的，可观看视听资料、提交线索和证据，对证据收集的合法性问题发表各自观点，法庭做好记录与争议焦点的归纳。开庭时法院宣读庭前会议报告，并重点调查对证据合法性有疑问的部分。在排除非法证据案件的裁判文书制作中，注重对非法证据排除的申请事由、调查过程、评判理由、最终结论进行详细说明，作出明确回应，完整反映排除非法证据程序全貌。两年多来，全市法院共在 21 件案件中启动非法证据排除程序，对其中 6 件案件的部分证据予以排除。

（五）完善法庭辩论规则，保障充分发表意见，引导控辩双方有效对抗。法庭辩论是控辩双方阐明观点、发表意见的重要环节，有效对抗、实质对抗是防止庭审流于形式、走过场的重要保障。以审判为中心，就是要求控、辩、审三种职能都要围绕审判中事实认定、法律适用的标准和要求展开，法官直接听取控辩双方意见，依证据裁判规则作出裁判。在工作中，一是注重引导公安和检察机关形成合力，有

效履行控诉职能。引导公诉机关在法庭上依据事实和法律，对案件的定性、情节、量刑幅度等发表意见，充分揭示犯罪，为案件的审查、判断打下坚实的基础。二是充分发挥刑事辩护职能的作用，坚持有效辩护、实质辩护，充分行使诉讼权利。作为刑事案件律师辩护全覆盖的试点地区，市中院与市司法局联合出台了刑事案件律师辩护全覆盖试点工作实施细则，双方密切配合、加强沟通，为未委托辩护人、愿意接受法律援助的被告人提供律师辩护。2017 年至 2019 年 5 月，一审案件中参与辩护的律师人数有近 13000 人，其中法律援助律师达到 6000 余人。通过辩护人的有效参与，案件事实在控辩双方的交叉询问下变得清晰明白，诉讼程序也变得更加透明、规范，有效防止了冤假错案的发生。三是坚持审判中立原则，认真听取控辩双方的意见，严格依法断案，作出公正裁判。牢固树立控辩平等的审判观念，对检察机关的指控不照单全收，通过对指控事实、罪名的变更以及准许撤回起诉等方式积极发挥对公诉的指引作用。2017 年至 2019 年 5 月，全市法院共在 200 余件案件中变更指控的事实、罪名，准许检察机关撤回起诉 12 件。坚持以庭审查明的证据认定事实，避免受起诉书、案卷材料的过度影响，形成庭前预判。坚持罪责刑相适应、依法合理赔偿，既依法支持被害人方的合理诉求，也坚决避免因被害人方的情绪以及案外因素而不恰当地影响到案件裁判。

（六）推动速裁程序实施，落实认罪认罚从宽制度，优化审判资源配置。新修订的刑事诉讼法增加了速裁程序和认罪认

罚从宽制度，简案快审，为破解法院案多人少困局提供了制度保障和激励。全市法院积极协调各方，推动速裁程序和认罪认罚从宽制度的顺利实施。如2018年12月至2019年5月，慈溪法院已经采用认罪认罚从宽方式审结刑事案件257件，其中适用速裁程序审理95件。又如今年1月，北仑法院联合区公安局、检察院、司法局共同制定出台了关于办理认罪认罚从宽案件工作实施细则，明确犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。同时明确了办理认罪认罚从宽案件应当坚持的原则、量刑幅度以及强制措施适用、庭审流程、缓刑适用法律帮助等办案规定。通过适用速裁程序和认罪认罚从宽制度，审判资源配置进一步优化，为繁案精办创造了有利条件。

（七）加强队伍专业化建设，加大人才培养力度，积极适应新审判模式。一是充分发挥法官额制改革的制度优势。员额制改革后，员额法官队伍年龄结构进一步优化、学历层次进一步提升、审判经验更加丰富，法官额交流、退出机制等逐步完善，“有进有出、能上能下”的员额动态管理机制逐步建立。二是加强教育培训。通过培训会、业务研讨、讲座等多种形式，围绕新出台的司法政策、法律法规、司法解释以及审判业务领域的新型、疑难、复杂问题进行培训，进一步加强专业知识学习。三是开展业务竞赛。通过技能大比武、岗位大练兵等形式，评选出刑事审判条线业务标兵4名、业务能手8名，树立了一批先进典型，发挥了榜样的引领作用。

## 二、存在的问题与不足

在落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革过程中，全市法院取得了一定的成绩，但也存在一些问题与不足。主要有：

一是外地籍被告人社区矫正的落实不到位问题。对符合条件的被告人判处缓刑是宽严相济刑事政策的重要体现，但判处缓刑需要落实社区矫正措施。由于种种原因，还不同程度存在对接收外地籍被告人在本地矫正意愿不高、社会调查报告回复不及时等情况，影响、制约缓刑的适用。新刑诉法规定检察机关在认罪认罚从宽案件的量刑建议中，应明确是否适用缓刑，外地籍被告人的社区矫正落实不到位，可能将影响到认罪认罚从宽制度的全面实施。

二是值班律师进看守所会见被告人存在一定障碍问题。法律援助机构的值班律师承担着为被告人提供法律帮助，见证具结书签署等多项重要职能。但由于值班律师并非被告人委托，在进入看守所会见被告人时，还存在一定的障碍，影响到法律援助的效果。

三是证人出庭作证意愿不高、到庭率低问题。一些证人出于情面、安全以及避免麻烦等考虑，对出庭作证的意愿不高，持回避态度。虽然经通知，也往往以生病、有急事等借口不到庭作证，证人当庭作证的实际状况与客观要求还有一定差距。

## 三、下一步工作举措

一是切实保障以审判为中心的刑事诉讼制度改革的顺利推进。在市委领导、市人大监督下，结合本地实际，不断增强责任感、使命感和紧迫感，确保以审判为中

心的刑事诉讼制度改革有序、有效推进。要利用信息化大数据、智能辅助办案系统和量刑规范化改革等配套保障措施，促进审判质效不断提升。

二是深入开展扫黑除恶专项斗争。要以开展扫黑除恶专项斗争攻坚年活动为契机，全面检验、充分展示、集中体现以审判为中心的刑事诉讼制度改革所取得的成效，依法严惩黑恶势力犯罪，“打财断血”“打伞破网”，严把案件事实关、法律关，不断提高审判质效，实现政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

三是持续推动认罪认罚从宽制度落实见效。要准确把握认罪认罚从宽制度适用的原则，坚持宽严相济、罪责刑相适应，

严格规范诉讼程序，有效落实案件繁简分流。进一步扩大适用认罪认罚从宽和速裁程序审理案件的范围，增加适用案件数量，并及时总结经验、规范做法，努力实现刑事司法公正与效率相统一。

四是不断密切与相关政法部门的联系配合。法院的裁判结果是凝聚多方努力的结果，以审判为中心的刑事诉讼制度改革顺利推进，离不开公安、检察、司法等部门的大力支持和配合，要以“一盘棋”的思想，通过多种形式和渠道加强与相关部门的联系、配合、沟通、交流，形成工作合力，将以审判为中心的刑事制度改革工作不断推向前进。

以上报告，请予以审议。

## 关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告

市检察院

市人大常委会：

近年来，全市检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，充分发挥各项检察职能，蹄疾步稳推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革各项任务落到实处，在进一步加强诉讼监督质效，严格贯彻证据裁判要求，深入推进庭审实质化，着力构建良性互动的新型检警、检法、检律关系等方面大抓落实、下苦功夫。根据市人大常委会会议安排，现就改革落实情况作如下汇报：

### 一、当前工作推进情况

（一）坚持理念先行，牢牢把握改革精神实质

改革工作部署以来，我们始终牢牢把握以审判为中心的刑事诉讼制度改革精神实质，凝心聚力持续推动全体检察人员司法、检察理念实现“五个转变”，即从一元片面打击犯罪向打击犯罪与保障人权并重的二元平衡诉讼价值观转变、从偏重实体向实体与程序并重的司法公正观转变、从依赖口供印证事实的办案观向综合运用客观性证据证明事实的办案观转变、从侦查为中心的程序观向审判为中心的程序观转

变、从封闭孤立的司法观向公开透明的司法观转变。统筹谋划、一体建设以两级院公诉、侦查监督、刑事执行检察等业务部门为主导，其他相关部门参与的上下联动、横向协作工作机制，制定详细工作方案，明确重点任务清单，确定路线图和时间表，确保各项改革任务落地落实落细。

## （二）坚持审前主导，筑牢案件质量墙

以审判为中心更加强调审前程序的重要性。在刑事诉讼中，检察机关是连接审前与审判环节的关键环节，如何充分发挥检察机关审前主导的功能至关重要。

一是健全发挥检察机关审前程序作用工作机制。市检察院强化前位意识，单独或会同市公安局出台特别重大敏感刑事案件提前介入侦查活动、加强侦诉协作制约工作机制等规范性文件，实现重大、复杂、敏感案件尤其是涉黑涉恶案件案情会商、提前介入引导侦查等工作机制常态化运行，相关做法获省院主要领导肯定并在全省推广。针对部分刑事案件退回补充侦查工作存在的“退而不查、查而不清”现象，健全完善退回补充侦查引导和说理机制，明确补充侦查方向标准和要求，案件办理质效得到显著提升。着眼于触角前伸、监督前移、源头把关，在全省率先实施在基层公安机关派驻检察官办公室，打破信息壁垒，检察官直接进入公安机关刑事办案系统全程实时开展法律监督，目前已挂牌成立检察官办公室 37 家，两年来通过检察官办公室监督立案 58 人、撤案 22 人，纠正漏捕 16 人，瑕疵通报 121 件，纠正违法 41 件，全省检察机关在基层公安机关设立

检察官办公室部署推进会在奉化区召开，我市相关工作获省院主要领导肯定，《法制日报》、正义网等多家媒体作了报道。及时向侦查机关反馈侦查工作中存在的问题，开展派员授课、业务交流、组织观摩庭审等活动，帮助侦查人员转变司法理念、规范侦查行为，尽快适应改革要求。

二是构建以证据为核心的刑事犯罪指控体系。完善证据收集、审查、判断工作机制，针对涉黑涉恶案件、命案、新类型案件等在证据研判、取证程序上遇到的焦点问题和重大争议，与公安机关、人民法院召开联席会议，在符合庭审和证据裁判要求上达成共识、统一标准。深化书面审查与调查复核相结合的亲历性办案模式，通过实地查看案发现场、走访被害人等方式，全面复核证据，实现从“在卷证据”审查向“在案证据”审查转变，确保审查起诉认定的案件事实证据经得起法律检验、历史检验。在全省率先开展客观性证据审查模式试点，完善对鉴定意见、电子证据等技术性证据审查机制，市检察院司法鉴定中心获评全省首批“一流司法鉴定中心”创建单位。

三是深入开展刑事立案和侦查活动法律监督。强化对侦查活动的监督，是推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的重要保障。2016 年以来，全市检察机关重点围绕有案不立、有罪不究、违法取证等问题，监督立案 188 人、撤案 96 人，纠正漏捕 59 人、漏诉 284 人、漏罪 554 项，向公安机关制发检察建议、纠正违法通知书 156 份。严格实行非法证据排除规则，准确把握非法证据范围，认真审查讯问同步录音录像、

看守所提讯登记和收押体检等材料，2016年以来对发现应当排除的18份非法证据坚决予以排除，切实保障人权、守护公正。立足对刑讯逼供、非法取证等问题早发现、早排除，落实重大案件侦查终结前对讯问合法性进行核查制度，通过查阅入所检查登记表、每日巡查、日常检察谈话、与管教民警沟通等途径，对可能判处死刑并正处于侦查阶段的犯罪嫌疑人进行深入排查梳理，有效防范刑讯逼供和冤假错案发生。建立健全对强制措施监督机制，开展对逮捕后羁押必要性的审查工作，提出变更强制措施或释放建议被采纳988人，犯罪嫌疑人人身权利得到进一步保障。

### （三）坚持审前过滤，完善多元化分流处理机制

以审判为中心的本质是以庭审为中心，但并不意味着所有案件都应当适用同一种诉讼程序。综合运用科学合理的审前分流机制，使司法资源的总体投入与不同类型的案件及对公正程度的保障要求相适应，是检察机关推进改革的职责所在。

一是创新推广诉前会议。着眼于更早及时更有效地把关起诉案件证据质量，进一步提升庭审质效，我市检察机关在全国首创诉前会议制度，要求在重大案件审查起诉阶段，围绕案件程序性、实体性争议事项，组织专门会议，听取包括本案侦查人员、辩护人、诉讼代理人等在内的各方人员意见。2017年以来，已对157起案件召开诉前会议，通过诉前会议排除非法证据12份，补正瑕疵证据90余份，取得良好工作成效。慈溪市院相关做法获最高检肯定，被确定为省级改革试点项目，并

作为全市唯一单位代表在2017年省委、省政府召开的以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作现场推进会作经验介绍。

二是依法规范不起诉、撤回起诉工作。针对少数检察人员存在的一诉了之、勉强起诉，不敢用、不愿用不起诉的问题，制定出台《关于规范全市检察机关不起诉工作的指导意见》《关于在办理走私普通货物、物品案件中作相对不起诉决定的暂行规定》等规范性文件，着力打造案件快速识别、操作公开透明、决定释法说理的不起诉工作机制。2016年以来，共对456人依法作出绝对不起诉或存疑不起诉，对符合法定条件的5345人作出相对不起诉决定。进一步规范撤回起诉工作，建立撤回起诉案件报备监督和评查通报制度，严格按照法律规定对撤回起诉案件作出不起诉决定。

三是健全与多层次诉讼体系相适应的公诉模式。在全省率先出台公诉案件繁简分流工作办法，会同市公安局、市中院、市司法局出台快速办理轻微刑事案件指引，在确保司法公正的前提下努力做到“简案快办”“繁案精办”，形成了简易案件更加注重效率、疑难案件更加注重精准、敏感案件更加注重效果的公诉模式。2016年以来共建议适用简易程序29153次，司法资源配置得到进一步优化。严格履行2018年刑事诉讼法修改后的新增职能，规范化、精准化推进认罪认罚从宽制度在全市范围内实施，着重在认罪认罚自愿性保障、合法性审查、量刑建议标准等方面上建章立制，先后对921人适用认罪认罚从宽程序，努力从更高层次上实现公正与效率的有机

统一。

#### （四）坚持庭审主体，深入推进庭审实质化

面对庭审实质化带来的新挑战新要求，我们聚力构建以庭前准备为基础，以当庭指控证实犯罪为核心，认罪与不认罪案件相区别的出庭模式，构建新型检法、检律关系。

一是指控与监督并举参与庭审活动。着力推动完善对刑事审判活动的监督机制。重点做好三项工作：（1）在提升庭前会议效果上抓落实。充分运用庭前会议解决案件管辖、回避以及非法证据排除等程序性争议，以及被告人认罪案件分流等问题，掌握被告人思想动向，为优质高效庭审打下基础。（2）在加强举证质证能力上抓落实。举证质证是出庭支持公诉的核心环节，我们更加注重运用庭前会议整理的争议焦点来制定庭审方案，更加注重简案简化举证质证、疑难复杂案件按照庭审实质化要求举证质证，更加注重强化证据合法性的举证和证明，积极质证答辩，出庭公诉质效不断提升。（3）在完善审判监督机制上抓落实。一方面强化对庭审中程序违法的监督，及时纠正庭审中诉讼权利保障不到位、证据采信不规范等问题，确保庭审公开公正；另一方面，强化审判结果的监督，通过建立生效判决交叉审查机制、组织庭审观摩等途径，切实提升抗诉线索发现、案件办理水平。2016年以来，共提出抗诉146件，法院采纳抗诉意见120件，抗诉数和改判数连续六年位居全省前列。

二是完善证人、鉴定人、侦查人员以及有专业知识的人出庭作证制度。根据庭

审实质化、直言词原则要求，会同有关单位出台四类人员出庭作证规范性意见。将证人、鉴定人、侦查人员以及有专业知识的人出庭作证制度作为全市检察机关的硬性推广项目来抓，通过业务研讨、庭审观摩等方式，着力提升检察人员交叉询问、庭审应对能力等，确保案件事实查得更清楚、指控证据论得更充分、庭审过程更有说服力。截至目前，共有140名证人、鉴定人、侦查人员或者有专业知识的人出庭作证，均取得良好庭审效果。

三是着力构建良性的诉辩关系。我们高度重视保障和尊重律师执业权利，会同有关单位出台一系列规范性文件，打造更加紧密的职业共同体。依法保障律师阅卷权，将电子卷宗全覆盖作为硬性任务在全市推广，2016年以来向律师推送案件程序性信息10459件，提供电子光盘6618张，努力做到律师阅卷“零等待”。审前主动听取和认真采纳律师正确意见，庭上以理性平和心态对待律师辩护，更加注重保障律师辩护权。综合运用“甬检服务”微信公众号等载体，构建多元化信息服务平台，实现重大程序性信息点对点主动推送服务。

#### （五）坚持苦练内功，不断提升司法水平

按照“革命化、正规化、专业化、职业化”和“五个过硬”要求，着力推进符合以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求的素能建设和智能化建设。

一是深化符合改革要求的司法办案机制。全面落实“谁办案谁负责、谁决定谁负责”办案责任制，组建32个检察官办案

组，建立健全重大敏感案件集体把关等制度，全程、同步、动态案件办理监督机制已基本形成。严格落实领导带头办案规定，院领导带头办理重大疑难复杂案件、新类型案件和在法律适用方面有指导意义的案件，更好发挥示范、引领和指导作用。2018年度，两级院检察长等入额院领导带头直接办理各类案件 1366 件。通过专项巡查、常态化评查等方式，加强案件质量内部管控，未出现被法院判决无罪案件。

二是深入推进专业化建设。持续开展“业务建设”和“专业化人才培养”三年行动计划，组织各级各类岗位轮训、素能培训 508 期 37800 余人次。开展庭审观摩、案例辩论、业务竞赛等一系列活动，切实提高检察人员收集、审查、运用证据的能力和举证、质证能力。外聘 10 名金融、知识产权、网络安全等领域专家组建“检察业务咨询专家库”，为办理相关重大疑难复杂案件提供智力支持。2018 年，在全国全省检察系统各类业务竞赛中均取得优异成绩，10 人获评省级“标兵”或“能手”称号，3 人获评全国“标兵”或“能手”称号，其中 2 人进入全国前三。

三是持续加快智慧检务建设和运用。牵头推进我市“政法一体化办案系统”建设和推广应用，协同处理逮捕、起诉、审判、减刑等案件 20926 件次，司法办案效率进一步提升。大力推动远程视频提审、庭审、会商系统建设，在全省首创全市异地远程提审系统，已实现两级检察机关全覆盖。2016 年至今两级院远程提审 9902 件，远程庭审 2382 件，实现简易案件办理时间缩短一半。积极探索研发智能办案辅

助系统和认罪认罚量刑辅助系统，北仑区法院“神算子”系统囊括故意伤害、盗窃、诈骗等十六种常见罪名的量刑标准，为办案检察官量刑建议提供科学参考。

## 二、存在的问题和不足

回顾过去的工作，我们也清醒地认识到，与新形势新要求相比，我市检察机关在推进审判为中心的刑事诉讼制度改革工作中还存在一些问题和不足。主要有：

（一）检警配合和制约工作机制有待进一步完善。在以审判为中心的刑事诉讼制度改革大背景下，严格贯彻证据裁判要求，对侦查取证的实效性、规范性、全面性提出更高要求。当前司法实践，少数案件捕后补证工作效果不佳，退补率居高不下，尤其是对有证据证明犯罪事实但部分证据存有瑕疵的情形，检察机关缺乏刚性制约机制。此外，在捕诉分开的情况下，部分案件存在诉侦配合、沟通不畅、不及时的情况，直接影响办案质效。

（二）证人、鉴定人、侦查人员以及有专业知识的人出庭作证制度有待进一步落实。近年来，我市刑事案件证人、鉴定人、侦查人员以及有专业知识的人出庭作证频率有明显提升，但与庞大的刑事案件数量相比仍处于低位。受“熟人社会”传统观念影响，人身保护、经济补偿等出庭保障机制不够完善等因素影响，部分证人出庭意愿不高，甚至出现抵触情绪。同时，少数鉴定人、侦查人员“以审判为中心”的理念和意识尚未形成，对出庭作证存有顾虑。

（三）认罪认罚从宽制度等新增职能履行有待进一步加强。围绕履行好认罪认

罚从宽制度等新增职能，全市检察机关第一时间统筹谋划，认真部署落实。但在具体施行中也遇到一些问题：一是量刑建议适用水平亟待提升。长久以来，确定具体刑期的工作主要由人民法院承担，我市检察机关前期虽有过探索创新，但现阶段仍面临法律依据不明确、精准度不够高、与人民法院沟通不足等问题。二是律师值班制度亟待落实。值班律师直接参与认罪认罚从宽程序，而相关法律对值班律师的经费保障、诉讼权利等规定尚不明确，我市部分地区还存在着值班律师不足的情况。三是适用认罪认罚从宽制度后提出上诉案件的处理方式亟待明确。部分被告人适用程序从宽处理后，转而“不认罪不认罚”并提出上诉。我市检察机关按照全国检察系统形成的共识，对该类案件采取提出抗诉的方式处理，但在法检之间仍未形成统一意见。

### 三、下一步工作举措

（一）把案件质量作为检察工作的生命线，不断优化诉侦、诉审、诉辩关系。以内设机构改革契机，构建“捕诉一体”刑事检察办案模式，进一步强化检警协作，以起诉标准引导侦查机关取证，着力构建“大控方”格局。持续健全落实非法证据排除、瑕疵证据补正等工作机制，充分利用庭前会议、诉前会议等制度，加强与辩护人、合议庭的沟通交流，将证据问题解决在庭前，确保审查起诉的案件事实经得

起法律的检验。

（二）把提升司法质效作为推进改革的出发点，确保各项机制落实落细落到位。完善“简案快办、繁案精办”工作机制，科学设置办案组织，确保相对简单的认罪认罚从宽、速裁程序案件由专门办案组集中办理，进一步提高办案效率。在党委的统一领导下，与公安、法院、司法行政部门凝聚共识、形成合力，有力破解认罪认罚从宽制度适用力度、集中审理、量刑建议幅度、值班律师制度等方面存在的问题，确保制度统一正确实施。扎实推进刑检一体化智能办案辅助体系研发运用，深化“三远一网”、智能语音、出庭一体化示证、远程会商等系统应用，探索开发量刑建议辅助系统，不断深化“智慧检务”在落实改革任务中的研发与应用。

（三）把加强队伍建设作为高水平发展的根本保证，着力锻造符合改革要求的甬检铁军。深化全员培训，全面强化法庭询问与反询问、当庭阐述质证意见的能力。加大专业领军人才的培养力度，培养一批丰富办案经验、善于审查分析证据、把握法律适用，敢于办大案新案、勇于啃“硬骨头”的检察业务专家和办案能手。坚持放权与强化监督制约并重，加快建立完善对员额检察官办案工作的监督制约机制，确保放权不放任。

以上报告，请予以审议。

# 关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告

市公安局

市人大常委会：

近年来，市人大及常委会始终对公安工作给予关心与支持，协调解决实际问题，为宁波公安事业发展指明了方向。现就全市公安机关落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况作以下汇报。

## 一、工作情况

全市公安机关始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，贯彻落实“两高两部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》要求，聚力更高水平的法治宁波、平安宁波建设，健全完善公安执法权力运行机制，着力构建“又好又多又快”执法办案体系，不断提升执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化的能力和水平。2018年，全市公安机关刑事拘留17971人，取保候审10648人，报捕10161人，移送起诉18232人。

（一）创制度、促规范，不断提升刑事执法规范化水平。一是推进受立案改革。印发《关于进一步规范受立案工作的实施意见》，从规范工作流程、强化监督管理、提高信息化应用水平、完善立案标准四个方面大力解决受立案问题，要求做到如实受案、依法立案、归口办理和统一管理，全市派出所全部设立接报案窗口，县级公安机关层面建成县级公安机关接报中心并

投入使用16个（除水陆分局因办公用房建设未建），综合运用事前审核、事中监控、事后纠错等措施，对受立案工作实行全面管控。二是完善执法标准指引。梳理基层一线刑事执法问题和困难，先后印发《关于规范刑事执法若干问题的通知》、《进一步提升刑事案件办理效率的通知》等指导性文件，进一步规范刑事执法行为。同时，按照裁判规则要求，以证据收集、固定、保存、审查、运用为重点，以犯罪动机、作案时间、作案过程等犯罪特征为核心，制定全市公安机关证据收集规范和主要案件的笔录制作模板，为基层执法提供基本指引。三是健全联席会议制度。加强与检察机关沟通协调，建立刑事执法常态化研究会商机制。近二年，共组织召开全市刑事公检法联席会议六次，分别就扫黑除恶、“套路贷”、“逃废债”等问题达成共识，并以专题会议纪要形式印发全市公检法机关执行，为执法办案部门协调解决执法难题，提升社会面防控和打击整治效能。联合印发《关于依法办理拒不执行判决、裁定等抗拒法院执行刑事案件的若干意见》，进一步明确打击范围、打击重点，解决“执行难”工作成效明显。深入贯彻“两高两部”意见，研究制定《关于办理“恶势力”案件的实施意见》，研究明确“套路贷”等案件办理的法律适用原则。四是实现执法

记录仪全覆盖。全面推广并规范使用执法记录仪，为全市所有执法岗位民警全部配备并规范使用执法记录仪，同时，完善后台管理系统，在所有基层派出所和交警中队全部配置集“充电、传输、存储”一体的执法记录仪存储设备，规范视频管理。

（二）强机制、助实战，不断完善执法权力运行机制。一是建立条块联动的刑事侦查办案机制。根据警力配置、发案数量等实际情况，明确专业警种和派出所办案职责，确定案件办理类型分工。其中，专业警种主攻专业性强的案件，派出所重点做好初侦初查和轻微刑事案件办理等工作。在刑侦、经侦、治安、禁毒等主要侦查部门建立专职办案队伍，深化案件攻坚，并办理派出所采取强制措施后移交的刑事案件。其中余姚市局探索成效显著，公安部《公安工作简报》宣传报道，获得上级领导的充分肯定。二是积极探索轻微刑事案件快速办理机制。结合浙江省公安厅法治建设领导小组部署的刑事案件速裁、快速办理试点工作，我局会同检法机关联合印发《轻微刑事案件快速办理指引》，统一轻微刑事案件快速办理的具体类型，制定证据指引和取证规格，优化办理程序，推行刑事和解，提高轻微刑事案件的办理质量和效率。其中宁海县局率先启动“醉驾”案件刑拘直诉直审程序工作机制，实现“醉驾”案件在刑拘七日的期限内完成从公安立案侦查到法院判决全流程。三是全面推进执法全流程全环节监管。推广应用执法视音频全流程管理平台，按照“傻瓜操作、一键传输、归类成卷”的设计理念，对接处警、受立案、调查取证、询问讯问等执

法环节全程监管，达到“全程记录、自动匹配、海量存储、实时调阅”的目标，切实适应以审判为中心的刑事诉讼要求。在接处警环节，要求一线执法执勤民警及时上传执法视频，关联警情案情，规范现场执法工作。在初侦初查环节，明确处警民警、专业民警、主办民警职责分工，确保初侦初查工作规范高效。在案件办理环节，大力推进办案区升级改造，对所有案件的讯问、询问过程中违法犯罪嫌疑人及重要证人全程同步录音录像，监管场所内实行录音录像集中刻录，同时建立现场处警、勘查、检查、搜查、辨认、指认等执法全过程录音录像制度，实现执法集约化、可视化、可回溯式管理；在案件出口环节，落实“侦审分离”，由法制部门施行案件统一进口、统一审核、统一出口的“三统一”机制，预防冤假错案。

（三）强管理、抓创新，不断提升执法管理精细化水平。一是建立健全“三位一体”机制。自2016年起，全市公安机关全面推进建立执法管理、案件管理、物证管理的“三位一体”执法管理机制建设，以执法功能区硬件建设倒逼软件建设，推动“人、案、物”执法管理机制的转型升级。目前全市17个县级公安机关、241个基层所队已全部完成办案中心（区）、案件管理中心（室）、涉案财物管理中心（室）的升级改造和建设，规范执法办案功能区设置和使用管理。同时，健全完善配套制度，制定《宁波市公安局案件管理中心（室）管理使用规定》，对案件管理中心（室）开展的执法巡查、案件管理、卷宗管理、办案积分管理、分析研判等工作明确具体的

岗位职责细则，做到“定人”、“定岗”、“定责”。二是探索建立跨部门涉案财物一体化管理机制。在鄞州分局先行试点建立“一体化”涉案财物管理中心后，在市委政法委的牵头领导下，确定通过购买服务的方式由安邦公司筹建涉案财物一体化管理中心，接收管理全市各级政法机关（包括公安局、检察院和法院）的刑事诉讼涉案财物，目前已完成场地建设。我局联合检法司财等部门印发了《宁波市刑事诉讼涉案财物管理工作实施办法（试行）》，明确公、检、法、财政对涉案财物的管理责任和实施步骤、管理中心岗位设置及职责和出入库的具体操作流程。待管理中心建成运行后，全市公检法机关将以“一案一档、一物一号”电子化方式，实现涉案财物“一体化”管理、“换押式”移交和“规范化”处置。三是强化执法监督。始终将监督检查作为落实审判为中心各项工作的重要抓手，坚持日常考核与阶段考核相结合，专项考核与条线考核相结合，网上考核与网下考核相结合，细化刑事案件、司法监督数据、执法办案系统等定期检查方案，组织开展网上执法巡查，调研评估执法管理措施落实情况，检查考评网上刑事办案质量，定期通报，实现执法考核的实时化、立体化和常态化，倒逼办案单位不断提升办案质量。同时，全面压实执法责任，将考核结果与奖惩措施紧密挂钩，每年根据执法办案积分，择优评选10名全市执法办案标兵，不断激发全警执法办案的积极性、主动性；对具有执法过错责任的，加大责任追究力度，累计追究相关责任185人次，以达教育警示作用。为认真贯彻落实中央、

省两办关于深化公安执法规范化建设的意见，进一步提升我市公安执法水平，2018年由黎伟挺局长亲自主抓，市局专门成立4个工作组，抽调12名业务骨干，按照“见人、见事、见案卷、见单位、见整改结果、见责任追究”的原则，大力开展“全方位、兜底式”的执法“大巡察”，坚持不走过场、动真碰硬，对巡察发现的问题，责令限时整改，严格追责问责，采取结果反馈、公开晾晒、书面通报党委政府等方式，确保执法问题整改到位。去年完成了对北仑分局、慈溪市局的巡察，发现执法问题843件并全部整改到位，民警追责11人。通过坚持问题导向、推动问题整改、解决突出问题，督促基层公安机关主动转变执法理念、加强执法安全管理、提升执法办案质量、强化执法服务保障，不断提升全市公安机关执法规范化、队伍正规化水平。

（四）强教育、促理念，不断加强执法主体能力建设。一是组建教研团队。在全市公安机关遴选了9名民警骨干组建教研团队，同时邀请了市检察院曾菲检察官、宁大潘申明副教授、北仑法院殷东伟法官组建专家组，针对民警出庭能力研发专业课程。2018年11月21-23日在市警校举办了全市公安机关骨干民警出庭作证能力提升培训班，为各县级公安机关和市局相关单位培养教官45名。二是创新培训形式。改变以往单一的训练模式，根据民警出庭能力培养要求，精心设置，创新形式，加强民警综合能力训练。通过“明州警学堂”邀请了宁大潘申明副教授开设《侦查人员出庭作证能力提升》专题讲座，对全体民

警进行普及教育。贯彻落实民警出庭作证旁听制度，使民警熟悉庭审流程和相关规则，提高出庭作证的感性认识。开展模拟教学，模拟刑事案件庭审程序，进行“实战演练”，2018年，全市公安机关共组织20余批次300余民警参与旁听庭审，开展了“模拟法庭”课程教学3次，参加民警120余人。鼓励民警以考促学，学以致用，在全市公安机关营造出良好的学法氛围，全市公安机关目前已有194名民警通过国家统一法律职业资格考试。三是加强个案指导。市局成立了一支汇集各方面专业人员的民警出庭作证指导小组，办案民警接到法院要求出庭作证的通知后，指导小组将对民警进行法律、心理、出庭应对技巧等方面的专业指导，同时对个案进行针对性分析，确定具体应对措施，制定出庭预案。

## 二、存在的困难和问题

虽然我局在落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作中取得了一定成效，但仍存在短板和不足。一是全市整体发展不平衡。目前，全市公安机关执法整体发展水平不平衡。宁海、鄞州等地公安机关执法总体情况较好，得到了上级领导的充分肯定。但个别县局人力、物力、财力保障支撑相对不足，只能满足于完成上级要求、应付面上工作。二是跨部门涉案财物一体化管理推进缓慢。跨部门涉案财物一体化管理，是今年省级重点工程，年底前要全面建成。我市拟参照湖州、衢州等地做法通过向有资质的第三方购买服务的方式来建设全市刑事诉讼涉案财物管理中心，可有效实现办案和管理相分离、来源去向更

明晰、依法处理更及时、接受监督更全面。同时，建设全市统一的管理中心，可发挥统一管理的规模效应，减少政法各部门在场地、人员、经费等方面的重复投入，从而减少财政支出，也是涉案财物走出“专业化管理、换押式移交、规范化处置”的跨越一步。但因采购方式、经费支付等问题，与市财政局尚未协商一致，导致该项建设无法继续推进。三是“三位一体”机制有待进一步发挥实效。从我市已经建设完成的派出所“三位一体”机制运行情况来看，不少派出所仅仅完成了硬件的建设，并未实际运行案件管理室，导致“三位一体”机制难以真正发挥实效。各地基层所队之间的实际建设情况存在较大差异，比如宁海跃龙所在办案区建设投入资金370余万元，而全市多数派出所办案区资金投入都在50万元以内。四是警力相对不足。全市现有民警10088人，在15个副省级城市排第14位（倒数第二），每万人警力9.3人，低于全国每万人警力12人的平均值，而据统计，去年全市百名民警刑事案件破案数179.7起，高居15个副省级城市的第5位。

## 三、下步措施和建议

全市公安机关将坚持以问题为导向，全面贯彻落实好以审判为中心的刑事诉讼制度改革各项工作，不断提高规范执法的能力水平，提升公安机关执法公信力。一是继续深化规范执法大巡察。全面推进执法大巡察工作，在全市范围内作抄底式检查，充分发挥巡察的利剑作用，坚持从严从实、不走过场、动真碰硬，对巡察发现的问题，责令限时整改，严格追责问责，

采取结果反馈、公开晾晒、书面通报党委政府等方式，确保问题整改到位，使以审判为中心的刑事诉讼制度改革各项工作真正落到实处，争取今年完成5至6个区县（市）公安（分）局和直属分局的巡察。同时通过巡察，加强执法理念宣传教育、执法制度健全完善，切实提升全市公安机关规范执法水平。二是推动建立跨部门涉案财物一体化管理机制。浙江省将刑事诉讼涉案财物跨部门管理场所和相应的管理工作机制建设情况纳入平安考核，要求在年底前建设完成。今年将继续争取在市政法委的支持下，推动跨部门涉案财物一体化管理建设的经费保障并实体化运作。依托政法一体化办案系统，利用刑事诉讼涉案财物管理信息平台，借助信息化、智能化管理，实现网上管理、网上移送、信息

共享。三是强力推进案件管理室的实体化运作。根据《浙江省公安机关法制员工作管理规定》和《宁波市公安机关案件管理中心等级评定办法》，推动全市配齐配强所、队专职法制员，切实发挥案件管理室的监督管理职能，做到“三必核、三必查、三必管”（即案件受理必核、立案必核、案件移送前必核，办案区情况每日必查、物证管理每日必查、办案进程每日必查，管理好警情、在办案件、未破案件及归档卷宗），开展全市案件管理室的等级评定，实现执法全流程、全环节信息化管控。同时，学习借鉴义乌、浦江经验，指导有条件的县局结合实际，将“三位一体”执法管理机制从执法管理向执法服务延伸，从公安内部向公安外部拓展，使“三位一体”建设向“3+X位一体”建设迭代升级。

## 关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告

市司法局

市人大常委会：

根据市人大常委会会议安排，现就宁波市司法局推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况作如下汇报：

### 一、当前工作推进情况

2016年“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》实施以来，市司法局根据司法部、省司法厅和市委政法委的部署要求，坚持以人民为中心的工作理念，立足司法行政工作职责，

围绕发挥律师辩护、法律援助、司法鉴定职能作用，扎实推进司法行政改革任务，积极适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求，促进司法公平正义。

（一）进一步发挥律师在刑事诉讼中的职能作用。一是完善工作保障机制。主动对接公安、检察院、法院等有关部门，就进一步保障律师在办理刑事案件中的执业权利进行调研探讨，联合出台《关于进一步加强和改进看守所会见工作的通知》

《关于保障和规范律师在刑事诉讼中依法执业有关问题的暂行规定》《关于建立防范刑事冤假错案中律师与法官沟通机制的意见》等文件，对律师在刑事诉讼活动中依法享有的会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩护等执业权利从机制上加以完善，保障律师的诉讼权利不受侵犯。二是加强执业权利维护。成立“维护律师执业权利中心”，实时受理律师在执业当中遇到的权利受损反映，第一时间向有关部门沟通，有效维护律师正当权利。每年由市委政法委牵头邀请有关单位召开律师工作联席会议，解决律师执业中权利受阻的问题。2018年，针对看守所会见难问题开展调研，市委政法委牵头组织专项督查行动，推动落实《关于进一步加强和改进看守所会见工作的通知》要求，有效保障律师在看守所的会见权利。三是提升刑辩业务能力。强化学习培训，开办专业培训、论坛等，邀请中国政法大学国家法律援助研究院名誉院长樊崇义、院长吴宏耀等知名教授和省律协刑事辩护委员会主任、市中级人民法院、市检察院等长期从事刑事案件工作的专家学者，对全市律师进行集体授课，全面提高我市律师刑事辩护能力。2018年至今，累计举办各类培训百余场，参训律师3000余人次，实现全覆盖。强化交流提升，仅2018年，市律协先后在各大律所开展沙龙活动10余场，内容涵盖当下热点问题、执业风险防范、扫黑除恶、金融犯罪等多个方面，参加律师600余人次。四是加强辩护规范指引。强化律师出庭规范，出台《宁波市律师出庭规范指引（试行）》，明确出庭着装、庭审言行和诉讼法律文书等

规范化内容，在全国率先开展律师出庭规范化试点。首创法官律师庭审互评互督机制。强化律师行为规范，加强日常监管。

（二）积极推动刑事案件律师辩护全覆盖试点。一是扩大刑事案件通知辩护范围。2013年，我市出台文件，通过由公、检、法转交申请方式，把“共同犯罪案件中，其他犯罪嫌疑人、被告人已委托辩护人的”“案件具有重大社会影响的”等7类情形纳入刑事法律援助申请条件，基本实现可能被判处三年有期徒刑以上的被告人的法律援助全覆盖。2017年11月，刑事案件律师辩护全覆盖试点工作启动以来，我市进一步规范刑事法律援助工作，出台《宁波市刑事案件律师辩护全覆盖试点工作实施细则》，在《刑诉法》规定的应当通知辩护的基础上，大幅扩大通知辩护的范围，将刑事诉讼法解释第四十三条可以通知的情形全部纳入应当通知，并规定适用普通程序审理的一审案件、简易程序审理的可能被判处三年以上的一审案件、二审案件上诉人、需要出庭的原审被告人、审判监督程序的当事人等五类情形也纳入通知辩护范围，提高刑事辩护率，保障实现被告人各项诉讼权利。2017年12月至2019年3月，全市各级援助机构在审判阶段共提供刑事法律援助案件6496件，其中因律师辩护全覆盖试点工作增长的案件共4568件，同比增长237%。二是健全值班律师工作机制。根据司法部、省司法厅等有关值班律师的规范性文件要求，在人民法院、人民检察院、看守所建立31个法律援助工作站，覆盖率100%。各级援助机构组建值班律师队伍，定期指派律师在工作站值班，及时

为犯罪嫌疑人、被告人提供法律咨询、程序选择建议、申请变更强制措施等法律帮助，并通过“面对面”咨询、电话连线、远程视频等方式，优化值班律师会见受援人流程，2017年12月至2019年3月，共计提供法律帮助3170件。发挥值班律师在参与刑事案件认罪认罚从宽制度工作中的重要作用，在实现检察院法律援助站点全覆盖基础上，落实值班律师制度，规范法律帮助流程，强化司法局、律师与检察院的日常沟通和长效沟通机制，全力推进认罪认罚从宽制度落实。截至目前，全市共办理相关案件489件。三是完善刑事法律援助申请机制。进一步放宽刑事法律援助申请条件，对犯罪嫌疑人、被告人明确要求委托辩护人但又无经济来源，无法联系其家属或者其家属不愿为其承担辩护律师费用，并经看守所证明无人为其存钱送物的，视作符合本市法律援助经济困难标准。进一步明确人民法院、人民检察院、公安机关的告知职责，规范告知方式、告知内容和转交申请，畅通申请渠道。四是加强法律援助保障机制。加强律师资源统筹，组建市级法律援助刑辩律师库，吸收128名刑辩专长律师参与，供律师资源不足的地区调配使用。加强案件质量管理，建立程序监管、受援人满意度调查、法官意见征询、同行评估、旁听庭审“五位一体”的法律援助案件质量评价体系。加强理论研究支持，借助学界力量组织开展专题调研，对健全值班律师制度等进行深度思考，谋求更好的解决方案。

（三）扎实推进司法鉴定出庭作证能力建设。一是认真贯彻《关于建立司法鉴

定管理与使用衔接机制的意见》，联合市中级人民法院、宁波海事法院召开涉诉司法鉴定工作座谈会，明确人民法院对委托司法鉴定机构的选择方法，实施鉴定的主体、鉴定对象、事项、标准等10余内容，理顺工作机制，增进相互理解，形成工作合力。2018年，全市司法鉴定机构履行鉴定人出庭义务，出庭作证12次，未发生1起拒绝出庭作证情况。二是不断提高司法鉴定质量和公信力，成立浙江中和司法鉴定所，成为全省首家由省司法厅和省质监局联合审批的鉴定机构；引进全国著名司法鉴定专家王德明团队，获批宁波市2018年“泛3315计划”创新团队；深化司法鉴定双随机抽查，全市9家司法鉴定机构、93名司法鉴定人，2018年办理司法鉴定1.9余万件，司法鉴定机构能力验证的综合成绩居全省前茅。

（四）务实开展社区矫正调查评估工作。认真贯彻“两高两部”《社区矫正实施办法》和省司法厅《浙江省社区矫正调查评估办法》要求，根据人民法院、人民检察院、公安机关、监狱等委托，受托司法行政机关按照委托要求，在调查期限内，及时组织司法所工作人员深入被调查人家庭、村居及所在单位等，对被告人或者罪犯的居住地情况、家庭和社会关系、一贯表现、犯罪行为的后果和影响、居住地村居民委员会和被害人意见、拟禁止的事项等进行调查，对掌握的调查资料进行集体讨论，形成客观、公正的评估意见，为人民法院的庭审工作提供可靠依据。2018年，全市共办理调查评估案件2575件，其中法院委托2126件，监狱委托390件，其他机

关（公安、检察院）委托 59 件。法院采纳调查评估意见 1935 件，采纳率 91%；监狱采纳调查评估意见 390 件，采纳率 100%。

## 二、存在的主要困难和问题

（一）律师会见权利保障有待进一步提升。近年来，市司法局会同公检法等部门建立了常态化联席工作机制，出台了加强和改进看守所会见工作的相关文件。但在实际落实中，一方面，囿于当前看守所会见室有限，对律师会见没有细化规定，以至于律师等待会见的时间较长。另一方面，自开展扫黑除恶专项斗争以来，公安对涉及黑恶势力犯罪的嫌疑人在会见方面控制严格，禁止律师会见。主要表现有：一是看守所和办案机关衔接不畅，导致律师找不到嫌疑人，或者看守所以办案机关未告知允许会见为由，拒绝律师会见嫌疑人。二是办案机关连续提审，导致律师没有时间会见当事人。三是看守所以嫌疑人涉黑为由拒绝律师会见，或者以嫌疑人涉黑为由，在会见次数、会见时间等方面给予限定。

（二）律师庭审辩护作用有待进一步发挥。不少律师反映，在刑事诉讼案件过程中，尤其是进入审判程序以来，律师辩护的权利不被尊重。主要表现为：一是律师质证和辩护意见不被重视。尽管在庭审中控辩之间有一定的对抗，但部分案件对辩护人提出的质证意见缺乏充分的回应。裁判文书对判决不予采纳的辩护人观点缺乏充分回应和说理释明。个别法律援助案件中，控辩仅仅是走过场，未能真正落实控辩对抗机制。二是在非法证据排除机制的落实上，对辩护人就部分证据提出的质

证意见缺少回应，或是不回应。三是相关法律文书没有及时寄给辩护律师或判决书宣判时没有通知律师到场，导致律师在案件办理过程中处于被动。

（三）法律援助职能优势有待进一步发挥。一是律师资源分布不平衡。一方面，律师资源地域分布不均，偏远区（县）市律师资源相对不足。另一方面，刑辩专业律师资源缺乏，目前全市仅有专业刑事辩护所 1 家，刑辩团队 7 个，专业刑辩律师约 50 人，有刑辩专业特长约 150 人，一定程度影响了刑事案件律师辩护全覆盖的深入推进。二是办案补贴偏低。随着刑事法律援助案件数量剧增、质量提升，偏低的办案补贴成为推进落实各项措施的主要困难之一。刑事法律援助案件办案补贴与律师日常办理收费刑事案件的差距巨大，对律师的吸引力不大，法律援助律师多为入职 2、3 年的年轻律师，业务素质一时难以适应当前复杂多变的庭审要求，导致控辩双方力量悬殊，未能真正实现有效的控辩对抗机制。三是部门协作不够紧密。各部门间存在着信息渠道不畅通、会见难、保障不到位等“中梗阻”现象。

（四）司法鉴定出庭保障机制有待进一步健全。一是最高院、司法部 2016 年下发《关于建立司法鉴定管理与使用衔接机制的意见》提出：人民法院要为鉴定人出庭提供席位、通道等，依法保障人身安全及其他合法权益。经人民法院同意，鉴定人可以使用视听传输技术或者同步视频作证室等作证。但在目前庭审过程中，法庭并未设立专门的鉴定人出庭作证席，一般都是安排在旁听席或证人席作证，加之鉴

定人出具意见证据客观、公正，就当事双方而言，必然会对一方不利，于是就有出现谩骂、威胁、甚至殴打鉴定人的情况，鉴定人的人身安全保障有待进一步完善。二是个别法院工作人员在安排鉴定人出庭作证时，仅电话通知出庭作证案件编号、开庭时间、地点等，并未说明鉴定意见的异议点，增加了鉴定人出庭准备的难度。三是鉴定人出庭作证经费保障尚不到位，一定程度上影响了鉴定人出庭作证的积极性。

（五）社区矫正调查评估工作有待进一步规范。一是个别罪犯犯罪性质、居所等情况较为复杂，部分法院在判决前未做社会审前调查或审决时未采纳司法行政机关意见，一定程度上加大了司法行政机关执行监管难度，形成了发生脱、漏管或再犯罪的隐患。二是目前社区服刑人员按居住地原则接收，对于部分移动性较大的罪犯，若不开展审前调查，易造成接收司法行政机关相互推诿的现象，进而产生社区服刑人员漏管等不安定因素。

### 三、下步推进改革工作的措施和建议

（一）加强调研沟通，进一步强化辩护律师诉讼权利保障。一是加强工作调研。进一步完善看守所会见工作制度，规范会见流程，加强办案单位之间的工作衔接，确保会见工作依法依规有序开展。二是加强沟通协调。建议政法委牵头，建立公检法司相互协作的工作机制，进一步完善律师联席会议，及时交流沟通在刑事审判过程中遇到的困难和问题，确保每一个刑事案件犯罪嫌疑人在享有应有的权利同时得到公正的审判。

（二）加强机制完善，进一步提高刑事法律援助工作水平。一是完善法律援助值班律师制度。推进值班律师参与认罪认罚从宽制度落实，开展刑事申诉案件代理、法律援助参与刑事和解案件办理等工作。完善服务网络，降低申请门槛，畅通申请转交渠道，落实质量监管机制，提高法律援助服务质效。二是完善保障机制。进一步健全法律援助经费保障，提高经费保障标准，确保经费保障水平适应办案工作需要。完善激励措施，加大法律援助行业选树表彰力度，在人才培养、扶持发展、综合评价等方面给予支持。三是建立健全刑事法律援助联席会议制度。推动落实好办理刑事法律援助案件相关规定，为律师办理法律援助案件提供便利。加强法律援助机构和律师协会的协作机制，共同研究解决律师服务质量、工作保障等方面存在的问题。

（三）加强部门衔接，进一步强化司法鉴定职能作用。一是加强司法鉴定人出庭作证权利保障。推动落实意见提出的建立证人、鉴定人等作证补助专项经费划拨机制，协调法院加强在法庭上设立专门的鉴定人作证席等出庭规范建设，弥补鉴定人在刑事审判中出庭作证费用有关法律规范和制度规范的不足，调动鉴定人出庭积极性，提高鉴定人出庭作证率和审判效率。二是健全统一司法鉴定管理体制。加强司法鉴定与办案工作的衔接，加强鉴定人才梯队培养和高端人才引进，探索建立鉴定机构诚信等级评价制度，促进行业转型升级，保障诉讼活动顺利进行。

（四）加强制度落实，进一步规范社

区矫正调查评估工作。一方面加强沟通，推动落实《社区矫正实施办法》和《浙江省社区矫正调查评估办法》，建议人民法院、人民检察院、公安机关、监狱加大委托调查评估力度，提高调查评估意见的采

纳率，提升社区矫正工作实效。另一方面深化社区矫正工作制度化、规范化、法治化、信息化、社会化建设，以事实为根据，以法律为准绳，依法依规扎实推进调查评估，提高工作质量。

## 关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的审议意见

(2019年7月19日宁波市第十五届人大常委会第四十五次主任会议通过)

2019年6月24-25日，市十五届人大常委会第二十一次会议听取和审议了市中级人民法院关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告，书面审议了市政府（市公安局、市司法局）、市检察院关于落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告。

常委会组成人员认为，我市公检法司法机关高度重视落实“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》，有序推进各项改革任务，刑事司法理念逐步革新，司法职权配置得到优化，证据标准趋向统一，庭审实质化水平有所提升，刑事辩护全覆盖不断扩大，改革效果逐步显现。同时，常委会组成人员指出，对照新时代司法体制改革的新要求，对照人民群众对公平正义的新期待，对照先进城市改革经验的新标杆，当前我市落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作依然存在短板，需要解决刑事司法理念转变不彻底、公检法司法机关相互制衡不强、协调

配合不紧密、地区间司法资源发展不平衡等突出问题。根据会议审议情况，提出如下意见：

### 一、统一思想认识，进一步树立现代刑事司法理念

1.各司法机关要进一步学习贯彻好习近平总书记重要讲话精神和“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》，深刻领会此项改革的重要意义和核心要领，切实增强改革的责任感和使命感，积极转变刑事司法理念，努力让人民群众在每一个案件中感受到公平正义。

2.市政府及相关部门要将助推刑事诉讼制度改革放在重要位置，加强组织保障、人员保障和资金保障。同时，要以改革为契机，加强法治宣传教育工作，大力弘扬法治精神和现代刑事司法理念，在全社会营造知法守法、懂法用法的良好氛围。

3.优化司法职权配置，保障司法机关独立行使职权，准确理解公检法机关分工负

责、互相配合、互相制约原则，加强权力之间的制约，通过强化制约来提升审判权在刑事司法中的地位，进一步规范刑事司法行为。

## 二、加快改革步伐，进一步落实各项重大改革举措

4.严格落实《人民法院办理刑事案件第一审普通程序法庭调查规程（试行）》，提高举证、质证规范化水平，促进控辩对抗实质化；强化证人、鉴定人、侦查人员出庭作证制度的落实，探索创新出庭形式，加强出庭作证保障，切实提高出庭作证率。

5.严格落实《人民法院办理刑事案件庭前会议规程（试行）》，进一步扩大适用范围、细化会议流程、健全证据展示制度、强化庭前会议报告约束力，真正发挥庭前会议制度的重要作用。

6.严格落实《人民法院办理刑事案件排除非法证据规程（试行）》，要守牢司法底线，努力解决非法证据排除程序中存在的启动难、证明难、认定难、排除难等问题，不断加强人权司法保障、防范冤假错案、维护司法公正。

7.完善刑事案件繁简分流机制，扩大刑事速裁程序和认罪认罚从宽制度的适用范围，探索相关机制在重大案件中的适用，要制定完善实施细则，规范案件办理程序，确保案件从侦查到审判各环节的有序衔接，保障各司法机关办案有章可循。

## 三、强化协作配合，进一步健全完善办案协同机制

8.进一步推动各司法机关之间的常态化沟通，完善工作衔接机制和规范的材料流转程序，促进各部门围绕共同的改革目标，求同存异，推动各项改革任务深入开展。

9.加强对刑事高发案件事实认定、证据标准、量刑尺度的数据收集和调研分析，统一相关类罪的裁判尺度，制定刑事诉讼各阶段的基本证据标准指引，以此规范侦查、起诉、审判活动，提高案件办理效率和质量。

10.加强刑事案件律师辩护全覆盖制度的作用发挥，各司法机关要打通程序上的梗阻，为律师依法行使会见、知情、提供法律帮助等权利提供保障。政府有关部门要加强财政支持力度，保障刑辩全覆盖制度进一步落实。

## 四、优化队伍建设，进一步提高案件办理专业化水平

11.各司法机关要大力推进司法队伍专业化建设，加强教育培训工作，不断提高司法人员发现犯罪、侦破案件、收集证据、认定事实、适用法律、判决说理的能力；要重视刑事司法工作规范化建设，完善案件质量终身负责制，推动刑事司法工作科学发展。

# 关于宁波市 2018 年节能降耗工作完成情况和 2019 年重点工作的报告

市政府

市人大常委会：

受市人民政府委托，现就《宁波市 2018 年节能降耗工作完成情况和 2019 年重点工作》向市人大常委会第二十一次会议报告。

## 一、2018 年度能源“双控”工作完成情况

2018 年，我市认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持新发展理念，全力实施“六争攻坚、三年攀高”行动，全面加强能源“双控”各项工作，取得了积极的阶段性进展。

### （一）能源“双控”指标完成情况

2018 年，全市单位 GDP 能耗同比下降 4.1%，降幅比 2017 年扩大 1 个百分点，3 年累计下降 6.3%；能源消费总量同比增长 2.6%，增幅比 2017 年缩小 1.9 个百分点，3 年累计增长 15.7%，虽然两项控制指标完成进度仍落后于省定“十三五”进度要求，但两项指标自 2016 年以来持续 2 年好转（各地指标完成情况详见附表 1）。

从全市单位 GDP 能耗来看，造成我市能源“双控”指标完成进度滞后的主要原因依然在于一批重大高耗能行业项目的相继投产。以中金石化 200 万吨芳烃项目、东华能源丙烷资源综合利用项目和中海油大榭石化三期等 3 个石化项目为例，2018 年合计新增等价值综合能耗 225 万吨标准煤，占全社会综合能耗的 5%，而与之相对

应的工业增加值仅有 102 亿元，仅占全市规上工业增加值的 2.7%，三个项目平均单位工业增加值能耗是全市单位 GDP 能耗的 5.4 倍。如果剔除上述 3 个项目影响，则 2018 年我市单位 GDP 能耗下降率可达 9%，将超出年度目标 2.7 个百分点。

从分行业能耗来看，2018 年我市规上工业单位增加值能耗同比下降 4.9%，较 2017 年扩大 0.9 个百分点。以石化为代表的八大高耗能行业年等价值综合能耗为 2200 万吨标准煤，与 2017 年基本持平，占全市规上工业能耗总量的 78.5%，较 2017 年下降 1.4 个百分点，八大高耗能行业单位工业增加值能耗同比下降 3.6%（详见附表 2），低于全市规上工业增加值能耗下降率 1.3 个百分点，同时低于全市单位 GDP 能耗下降率 0.5 个百分点。

### （二）煤炭消费总量控制指标完成情况

2018 年，全市规上企业煤炭消费总量 3972.5 万吨，较上年增长 0.6 万吨，其中，省统调发电煤炭消费 2640.3 万吨，同比减少 2 万吨；地方煤炭消费（含统调供热）1332.2 万吨，较上年增长 2.6 万吨。近年来通过加大燃煤锅炉淘汰改造改造力度，全市散煤燃烧得到有效控制，截至 2018 年底，全市规上用煤企业 66 家，比 2017 年底减少 118 家，比 2015 年减少 340 家。

对照《宁波市大气污染防治条例》，2018 年全市煤炭消费总量较 2011 年减少 534.5 万吨，符合“煤炭消费总量不得超过 2011 年水平”的控制要求。但是对照《2018 年浙江省煤炭消费总量控制方案》，根据“统调电煤省级统筹、地方耗煤属地负责”原则，全市地方煤炭削减量与省定 50 万吨目标仍存在较大差距，主要原因一是由于 2015 年（省控制方案基准年）我市地方煤炭消费基数偏低，二是由于近三年来企业集中供热需求增长较快。

### （三）节能和淘汰落后产能专项资金支出情况

2018 年全市节能和淘汰落后产能专项资金共计支出 13151.22 万元，依据市级财政专项资金管理有关要求，按照因素法分配为主、竞争法分配为辅、项目法分配为补充的方式切块下达至各区县（市），用于各地落实国家及省、市节能和淘汰落后产能政策，重点支持一批节能改造、淘汰落后产能、“低小散”整治项目。同时专项资金也带动了社会投资，发挥了很好的引领和放大作用。其中：一是用于绿色制造和能效提升等项目支出 4728.1 万元；二是用于淘汰落后产能等项目支出 3655.04 万元；三是用于推进全社会节能项目 595 万元；四是专项工作，包括高污染燃料锅炉淘汰改造 397.54 万元、公共机构 LED 照明改造 460 万元、光伏发电补助 3315.54 万元。

### （四）2018 年度主要工作完成情况

1. 压实能源“双控”目标任务。2018 年，面对严峻的能源“双控”形势，我市于 6 月召开全市节能工作会议，按照省委、省政府的统一部署，咬定目标，压实责任，

有效遏制了能耗过快增长的不利势头。一是强化目标责任。紧紧围绕我市“十三五”能源“双控”任务目标，按照“打主动仗、打提前量”的原则严格分解 2018 年度能耗控制指标，同时印发年度考核工作方案，要求更好地发挥节能降耗目标考核的指挥棒作用。二是严格落实指标分解。与 14 个区县（市）政府（管委会）、11 个市级重点涉能部门签订节能降耗目标责任书，向 191 家市级重点用能企业（单位）下达节能目标任务书，要求拧紧责任螺栓，推动目标任务落实。三是强化工作要求。在年初的任务目标基础上，我市印发《宁波市进一步加强能源“双控”推动高质量发展三年行动方案（2018-2020 年）》，要求通过倒逼传统产业转型升级、大力削减煤炭用量、推进重点领域节能等措施，进一步加大工作力度。四是完善目标预警机制。对各地能源“双控”目标完成情况进行预警通报，并对落后地区实行约谈。五是强化目标任务考核。组织开展全市节能目标责任考核评价工作，对不能达到节能降耗目标的各区县（市）政府（管委会）、市级主要涉能部门、重点用能企业（单位）进行通报，并责令提出整改措施。

2. 严格实行管控措施。一是严格实行《浙江省高耗能行业项目缓批限批实施办法》，继续在全大市范围内实行高耗能行业项目和数据中心项目暂停核准或者节能审查的措施，逐步建立能源“双控”长效机制。二是认真落实办法相关规定，择优推荐能耗水平先进、经济效益突出、行业竞争力强的重大项目，向省政府申请解除对这些高能耗项目缓批限批的限制，促进我

市新上项目能效水平提升。三是切实加强对其他固定资产投资项目的节能审查，修订完善《宁波市固定资产投资项目节能审查办法》，严格落实节能审查全过程监管，坚决查处超限额审批、未批先建、批建不符等违法违规行为。同时严格贯彻省环保督查整改要求，指导市县两级全面建立和完善节能审查事中事后监管制度，督促项目建设单位严格落实能耗平衡承诺。四是按照省能源局要求，组织各地安全有序开展水泥、铸造等高耗能行业的错峰生产，全力保障去年秋冬季大气污染防治及能源“双控”工作。

3. 大力推动产业结构调整。一是突出石化、钢铁、造纸、化纤、印染等重点行业，综合运用法律法规的约束作用和技术标准的门槛作用，加大落后产能的淘汰力度，全年淘汰落后和严重过剩产能涉及企业184家，年可腾出用能空间27万吨标煤。二是加快处置僵尸企业。2018年我市累计处置僵尸企业29家，超额完成省政府下达的25家年度考核任务，盘活土地面积和厂房建筑面积分别达到394亩和27.2万平方米。三是加大行业（区块）整治力度。组织开展“低散乱”重点行业整治提升，综合运用行政、法律、经济等措施，按照“改造提升一批、整治规范一批、关停淘汰一批”的要求，促进产业转型提升，全年整治提升企业（手工作坊）2178家，完成年度任务的182%，并严格落实“一户一档”工作，确保整治效果，减少废水排放230万吨，减少低端劳动用工2900人。四是严格落实差别电价政策。继续运用差别电价政策倒逼铸造行业转型升级，认定新

一轮40家征收差别电价企业，并在市场倒逼的基础上，全面完成铸造行业淘汰落后产能专项整治工作，对铸造行业明令淘汰的落后工艺设备（共计15台）实施“清零”。

4. 加大节能监管力度。一是全力推进节能监察工作。2018年共完成市本级65家单位的节能监察任务。二是圆满完成工信部2018年国家专项节能监察工作任务，共查处345台淘汰类落后设备。三是开展五大重点领域专项能源审计，组织力量对热电、印染、造纸、化纤和公共机构等5个重点领域的70家单位开展能源审计，查处单位能耗限额超标单位10家。四是组织完成对36个能评项目的能效监察工作，重点核查项目的能耗指标、节能措施落实情况，切实做好节能审查全过程管理工作。

5. 持续推进重点领域节能。一是加大工业节能技改。全年共实施市级重点节能技术改造项目613个，总投资43.7亿元，实现节能量51万吨标准煤。二是开展企业“能效倍增”行动。发布《宁波市规上工业企业“能效倍增”三年行动计划》，以能效诊断为切入点，引导和鼓励企业开展技术节能、管理节能和淘汰落后等工作。三是加快工业绿色发展。2018年新增国家级绿色工厂7家、绿色设计产品22个、绿色供应链企业1家、绿色制造系统集成项目2个，在全省率先实现绿色产品、绿色工厂、绿色园区、绿色供应链、绿色制造系统集成五大国家级绿色制造示范的“全覆盖”，入围数量全国领先。四是优化交通节能，持续推进绿色交通城市项目建设，顺利完成创建绿色交通城市的考核验收，并获得交通运输部“国家公交都市建设示范

城市”荣誉称号。五是强化建筑节能，印发《宁波市绿色建筑专项规划》和《关于实施我市公共建筑能耗限额管理的通知》等文件，推动公共建筑能效提升。六是强化公共机构节能。2018年全市公共机构人均综合能耗和水耗同比下降2.78%和3.69%，单位建筑面积能耗同比下降2.43%，超额完成省定目标任务。同时积极组织开展节约型公共机构创建工作，创建35家节约型公共机构示范单位，并成功申报全国公共机构能效领跑者单位1家。

6. 控制煤炭消费总量。一是淘汰落后用煤设备。全面落实中央环保督察整改要求，加快淘汰改造燃煤锅炉，2018年全市淘汰改造燃煤锅炉22台，合计395.2蒸吨/小时；紧扣中央环保督察煤气发生炉问题整改，全面完成落后煤气发生炉的淘汰改造工作，共计123台，并自我加压主动淘汰二段式煤气发生炉；实施地方燃煤热电企业超低排放改造，全市14家地方燃煤热电企业已基本实现大污染物超低排放或关停。二是推进清洁能源基础建设。省级天然气管道象山支线开工建设，北仑-大榭管道工程积极推进中，杭甬天然气复线工程、舟山新奥LNG接收站大陆联网工程的宁波陆上管道规划路由基本确定。2018年，全市管道天然气累计用气量25.8亿方，同比增长9.56%；全年可再生能源累计发电总量40.10亿千瓦时，同比增长45.40%，占全社会用电量的5.17%，占比提升2.18个百分点。

7. 积极构建市场化机制。一是加速资金要素流动。大力发展绿色金融，鼓励金融机构参与“能效倍增”等相关工作。有

效利用差别电价，对于征收的铸造行业差别电价资金统一纳入产业结构调整扶持资金。推动我市宁波新福钛白粉有限公司参与用能权有偿使用和交易试点工作，倒逼高耗能企业开展节能降耗。二是加大技术要素辐射。全年组织各类节能技术推介会7场，内容涉及空压机能效提升、公共机构节能、机电设备节能、日常节能管理等节能关键技术领域。三是加强信息要素传播。印发《宁波节能》、《节能技术产品导向目录》、《2018年宁波市能源白皮书》和《2018年宁波工业产业能效》等能源类刊物，并通过宁波节能、宁波市节能协会等微信公众号向全社会发布最新能源政策信息。

8. 大力推动全民节能。围绕“节能降耗 保卫蓝天”、“绿色节能 引领发展”等主题，抓住推进生态文明建设这条主线，凝聚社会各界力量，通过组织开展通用设备能效诊断、节能知识网上测评、节能新技术（产品）推介、绿色建筑进校园宣讲、媒体系列宣传活动、重点用能企业能管员培训、“26度”空调温度设置专项检查等系列活动，进一步普及宣传生态文明、绿色低碳发展理念和知识，培育践行节约集约循环利用的能源观。

#### （五）面临困难和问题

1. 能源“双控”形势依旧严峻。2016-2018年，我市单位GDP能耗累计下降6.3%，严重落后于省定“十三五”进度要求（要求三年累计下降12.2%），“十三五”后两年需每年下降7.29%以上才能完成单耗下降目标任务；全社会能源消费总量3年累计增长15.7%，增长幅度大幅超出省定“十三五”进度要求（要求三年累计增幅

不超过 5.19%)，“十三五”后两年需每年下降 3.1%以上才能完成能耗总量增长目标任务。

2. 居民和服务业用电持续高位增长。2018 年全市居民用电和服务业用电分别同比增长 10.17%和 10.68%，均高于全社会用电增长速度（9.3%），成为拉动全社会用电量和综合能耗上升的重要因素，预计“十三五”后两年还将持续影响。

3. 各地能源“双控”压力继续加大。“十三五”后期，我市还将有部分高耗能项目相继投产，预计将进一步拉高全市能源消费总量，另外由于能源“双控”工作前三年普遍“欠账”太多，多数地区对于完成“十三五”能源“双控”目标任务缺乏信心，导致畏难情绪上升、工作主动性有所下降。

## 二、2019 年重点工作

2019 年，是全面完成“十三五”各项工作目标的关键之年，也是节能管理体制调整的起始之年。我市将以习近平新时代中国特色社会主义思想为统揽，根据“六争攻坚、三年攀高”战略部署，紧紧围绕实现经济社会高质量发展这一中心，做好能源“双控”工作。重点抓好七项工作：

（一）坚定共识，准确把握新时代能源工作新要求。深入学习贯彻习近平总书记关于能源发展的重要论述，全面落实中央和省市委决策部署，增强使命感、责任感，扎实推进能源“双控”和减煤工作，加快能源结构转型升级，推动资源利用全过程管理，积极落实“蓝天保卫战”和污染防治攻坚战各项任务，扎实做好新时代能源工作，为我市高质量发展提供坚实的能源

保障。

（二）强化节能管理，夯实能源“双控”目标责任。一是根据省政府下达给我市的 2019 年度能源“双控”目标任务，将目标分解至各区县（市）、市级主要涉能部门和重点用能单位，签订目标责任书并做好督查预警工作。二是组织实施节能专项行动。穷尽一切手段，采取过硬措施，通过实施“能效倍增”三年行动、工业企业屋顶光伏建设行动、能源“双控”目标预警应急处置行动等专项行动，深度挖掘企业节能潜力，不断优化存量用能，切实增强预警处置能力，确保完成能耗强度控制目标。三是加强节能技术改造。以石化、造纸、钢铁、水泥、火电等行业为重点，围绕工业行业电机能效提升、空压机能效提升、锅炉热效率提升、余热余压回收利用等重点领域，鼓励企业加大节能技改力度，提升能效水平。2019 年，组织实施市级重点节能改造项目 300 个以上，实现节能量 50 万吨标准煤以上。四是切实加大落后用能淘汰力度。在确保完成年初市政府下达的淘汰落后产能目标任务的同时，充分利用传统行业改造升级、“低散乱”行业整治提升等时机和节能监察执法等手段，深度挖掘一批能源利用效率低、能耗总量大、对全市能源“双控”目标完成具有实质影响的落后用能项目，坚决予以淘汰关停或倒逼升级。2019 年，全市计划通过淘汰落后工作腾出用能 30 万吨标准煤以上。

（三）协调推进重大项目，做好能源保障工作。一是积极协调电力、煤炭、天然气等能源供应，全力保障我市经济社会发展的用电用热用气需求，特别是“246”

产业集群重点项目。二是组建技术专家队伍，从产业先进性、产业链关联度、亩均产出效益、能耗强度、发展潜力、前期进展、投产运营节点等多重维度对项目进行更加严格的审查，优先保障优质重大产业项目的用能需求。三是全面排摸梳理国家规划布局及批准建设的重大项目，积极向国家争取重大项目能耗单列。

（四）严格控制煤炭消费总量，坚决完成控煤任务。一是合理分解煤炭消费总量。深入分析 2018 年全市主要耗煤企业的煤耗、煤质情况，确定各区县（市）政府（管委会）、市级重点用能企业的煤炭消费总量，并将煤耗总量控制列入节能目标责任书。二是加强煤质监管，要求全市使用的燃料煤平均低位发热量大于 5100 大卡/千克，严禁使用灰分大于 16%、硫分大于 1%的煤炭。三是加快燃煤设施淘汰改造，全年计划淘汰改造 35 蒸吨/小时以下燃煤锅炉 20 台以上。

（五）完善数字能源体系建设。按照打造“数字宁波”的统一部署，以物联网、云计算、人工智能等技术为支撑，全面改造升级宁波市能源综合管理服务平台，强化用能数据在线监测、节能技术（产品）

推广、节能目标预警等功能，有效提高能源管理的信息化、精细化水平。

（六）强化节能合力，倡导全社会节能。一是针对近年来重点领域在全社会用能中的占比和增速不断扩大的新形势，发挥节能办的综合协调作用，加强对工业、交通、建筑、公共机构等重点领域节能工作的指导与督促，充分发挥行业主管部门的工作积极性，在各重点领域至少推出一个以上节能专项行动，使节能工作真正实现“全覆盖、无死角”。二是围绕“绿色发展 节能先行”的主题，以节能节水为重点，组织开展节能“四进”、重点企业能管员培训、节能新技术推介等系列活动，推广高效低碳技术和产品，营造崇尚节约、合理消费、低碳环保的社会风尚。

（七）打造过硬管理队伍。针对机构改革后节能管理队伍出现的人员成分新、业务素质弱、工作经验缺等问题，将通过组织专门培训、开展对口帮扶、加强调研指导等多种形式，尽快提升各级尤其是区县（市）节能主管部门工作人员的业务素质，为应对日趋繁重的能源“双控”任务提供有力的人员保障。

以上报告，请予审议。

## 关于我市节能降耗工作情况的调研报告

市人大财政经济委员会

市人大常委会：

为认真贯彻落实《中华人民共和国节约能源法》和国家、省有关节能降耗工作

的部署，推动我市经济结构调整，提高能源利用效率，促进绿色发展、生态发展、可持续发展，前期，市人大财政经济委员

会听取了市能源局等有关部门关于2018年我市节能降耗工作情况的汇报，并对此进行了分析和研究。现将有关情况报告如下：

### 一、我市节能降耗工作的总体情况

近几年以来，市政府高度重视节能降耗工作，坚定不移地把节能降耗作为推进产业转型升级和生态文明建设的重要抓手，每年召开全市性专题会议研究部署工作，打出系列组合拳，落实目标责任，加强重点领域节能，推动产业结构调整，强化节能监督检查，完善市场化机制，取得了一定成效。2018年，全市共实施重点节能技术改造项目613个，整治提升企业（作坊）2178家，处理僵尸企业29家，淘汰落后产能企业184家，腾出用能空间27万吨标煤。全市单位GDP能耗同比下降4.1%，降幅比2017年扩大1个百分点，3年累计下降6.3%；能源消费总量同比增长2.6%，增幅比2017年缩小1.9个百分点，3年累计增长15.7%，两项指标持续2年有所好转，遏制了能耗过快增长的不利势头。

### 二、节能降耗工作面临的困难和问题

虽然我市节能降耗工作取得了积极进展，但对照省定的目标任务，总体看，节能降耗工作面临的困难和问题仍比较严峻，主要因素有：

一是煤耗下降困难，能耗总量增长难以控制。我市现实产业体系，能源消耗用煤比重较高，年用煤量在4000万吨左右，总量在全国居前列，在15个副省级城市列第1位，这种状况在较长的时间内无法扭转，这将给结构性节能带来困难。“十三五”前三年，单位GDP能耗累计下降6.3%，落后于省定三年下降12.2%要求，全社会消费

总量三年累计增长15.7%，落后于省定三年累计增幅不超过5.19%要求，“十三五”后期需每年下降更多，才能完成省定“双控”任务。从现实来看，高能耗的项目还将陆续投运，完成“十三五”目标任务更加艰巨。

二是居民生活改善，用能快速增长成为趋势。随着经济发展，居民收入增长，各种家用电器普及迅速，近年来居民用气用油保持在两位数增长。在前两年居民用能增长20%基础上，2018年，全市居民用能增长10.17%，成为拉动能耗增加的重要因素，也给全社会节能指标完成带来较大压力。

三是节能技术限制，能耗空间压缩难度加大。2018年，我市组织实施了市级重点节能技术改造项目613个，总投资43.7亿元，形成节能量51万吨标准煤，不仅总投资额在逐年减少，节能量也在逐步缩小。而且我市发电、炼油、造纸、烧碱等高能耗行业 and 单位产品能耗已达到国内行业先进水平，重点用能设备的运行效率也达到国内先进水平，根据目前科学水平和节能技术，能耗进一步降低的空间已很少，很难有大的突破。

四是监控手段缺乏，基础管理有待深化跟进。长期以来，大部分企业还未纳入能源监控体系之中，只有555家企业纳入市能源利用状况监测范围，仅占总企业户数的7%左右。且全市能源消耗计量统计工作基础比较薄弱，反映的数据与现实有一定差异性，需进一步完善。2018年，节能降耗专项资金年仅达1.32亿元，引领撬动绿色制造和节能降耗

作用不是很明显。在项目评审、节能验收、能效后评估和重大专项监督等环节上，还存在着管理的不到位和制度的不合理，亟需改进和提高。

### 三、关于进一步加强节能降耗工作的意见和建议

为进一步推动节能降耗工作，更好贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，推动产业转型升级，转变节能生活方式，努力接近完成能源“双控”目标任务，财政经济委员会提出如下意见和建议：

（一）加快转型，推动生态绿色发展。一是要加快调整产业布局。积极贯彻落实国家、省、市做出的有关产业转型升级战略部署，逐步调整我市多年来形成的高能耗项目，及早谋划一批资源消耗少、科技水平高、竞争潜力大、带动能力强、经济效益好的优质重大项目。二是要加快产业转型升级。鼓励企业把全面创新作为企业发展的核心动力，全面推动技术创新、工艺创新、产品创新、业态创新、管理创新，优化生产工艺和设备，真正做到提质增效。三是要加快构建绿色体系。紧扣供给侧结构性改革，围绕绿色工厂、绿色产品、绿色园区、绿色供应链的创建，逐步构建高效、清洁、低碳、循环的绿色制造体系，全力推进制造业高质量发展。

（二）加大力度，坚决淘汰落后产能。一是要加大挖掘技改节能空间。鼓励企业对生产的各个环节进行研究，积极引进国内外先进节能技术，深挖节能空间，转变落后的用能方式。二是要坚决淘汰落后产能。综合运用经济、技术、法律和必要的

行政手段，全面规范整治以“四无”为重点的“低小散”“脏乱差”问题企业（作坊），坚决淘汰高能耗、高污染的落后产能。三是要努力减少用煤总量。按照原料无害化、生产洁净化、能源低碳化的原则创建工厂，启用清洁能源和高效能源，提高清洁能源使用率。

（三）加力督促，严格落实责任主体。一是要严格落实“双控”指标。结合各区县（市）现有产业特点、能源利用状况等要素，因地制宜，科学合理落实节能降耗各项指标。二是要严格落实责任。按照年度节能降耗工作意见，建立健全评价考核制度，强化各级政府及重点用能单位责任。三是要严格把牢审批关。对高能耗项目，依法依规把好审批关，加强能评的严肃性和规范性，杜绝不符合条件的高能耗项目落地。四是要严格落实法律法规。坚持以问题和目标为导向，扩大节能监察范围，加大节能执法力度，严肃查处各类违法违规行为。

（四）加强宣传，营造节能降耗氛围。一是要提高全民节能意识。组织开展形式多样的节能环保宣传、教育和培训，普及节能知识。加强舆论引导和监督，广泛宣传节能工作的重要意义，推广节能先进典型，引导合理消费，强化全社会的能源忧患意识和责任意识。二是要建立有效节能机制。严格执行政府机关、事业单位、国有企业和部队的节能标准，杜绝能源的浪费和低效率使用，把“节水、节电、节油”作为一项基本制度常抓不懈。三是要推行低碳生活方式。创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区，推广绿色交通、绿色建筑、绿色

电器，努力营造全社会节能降耗的良好氛围。

## 关于 2018 年宁波市节能降耗 工作完成报告的审议意见

(2019 年 7 月 19 日宁波市第十五届人大常委会  
第四十五次主任会议通过)

2019 年 6 月 25 日，市十五届人大常委会第二十一次会议审议了市政府关于宁波市 2018 年节能降耗工作完成情况的报告。

常委会组成人员审议认为，2018 年，市政府高度重视节能降耗工作，坚定不移地把节能降耗作为推进产业转型升级和生态文明建设的重要抓手，打出系列组合拳，层层落实目标责任，加强重点领域节能，推动产业结构调整，严格实施管控措施，积极构建市场化机制，取得了一定成效。但对照预定的目标任务，节能降耗工作面临的困难和问题仍比较严峻。根据会议审议情况，现提出如下审议意见：

### 一、加快转型，推动生态绿色发展。

一是要加快调整产业布局。积极贯彻落实国家、省、市作出的有关产业转型升级战略部署，逐步调整我市多年来形成的高能耗项目，及早谋划一批资源消耗少、科技水平高、竞争潜力大、带动能力强、经济效益好的优质重大项目。二是要加快产业转型升级。鼓励企业把全面创新作为企业发展的核心动力，全面推动技术创新、工艺创新、产品创新、业态创新、管理创新，优化生产工艺和设备，真正做到提质增效。三是要加快构建绿色体系。紧扣供给侧结

构性改革，围绕绿色工厂、绿色产品、绿色园区、绿色供应链的创建，逐步构建高效、清洁、低碳、循环的绿色制造体系，全力推进制造业高质量发展。

### 二、加大力度，坚决淘汰落后产能。

一是要深入挖掘技改节能空间。鼓励企业对生产的各个环节进行研究，积极引进国内外先进节能技术，特别对石化、钢铁、造纸、铸造等重点产业继续加大节能化改造。二是要坚决淘汰落后产能。综合运用经济、技术、法律和必要的行政手段，全面规范整治以“四无”为重点的“低小散”“脏乱差”问题企业（作坊），坚决淘汰高能耗、高污染的落后产能。三是要努力减少用煤总量。按照原料无害化、生产洁净化、能源低碳化的原则创建工厂，启用清洁能源和高效能源，提高清洁能源使用率。

### 三、加力督促，严格落实责任主体。

一是要严格落实法律法规。坚持以问题和目标为导向，扩大节能监察范围，加大节能执法力度，严肃查处各类违法违规行为。二是要严格落实“双控”指标。结合各区县（市）现有产业特点、能源利用状况等要素，因地制宜，科学合理落实节能降耗各项指标。三是要严格落实责任。按照年

度节能降耗工作意见，建立健全评价考核制度，强化各级政府及重点用能单位责任。四是要严格把牢审批关。对高能耗项目，依法依规把好审批关，加强能评的严肃性和规范性，杜绝不符合条件的高能耗项目落地。

#### 四、加强宣传，营造节能降耗氛围。

一要提高全民节能意识。组织开展形式多样的节能环保宣传、教育和培训，普及节能知识。加强舆论引导和监督，广泛宣传节能工作的重要意义，推广节能先进典型，

引导合理消费，强化全社会的能源忧患意识和责任意识。二是要建立有效节能机制。严格执行政府机关、事业单位、国有企业和部队的节能标准，杜绝能源的浪费和低效率使用，把“节水、节电、节油”作为一项基本制度常抓不懈。三是要推行低碳生活方式。创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区，推广绿色交通、绿色建筑、绿色电器，努力营造全社会节能降耗的良好氛围。

## 宁波市第十五届人大常委会代表资格审查委员会 关于钱雪华等 2 名代表的代表资格 终止情况的备案报告

市人大常委会：

根据选举单位报告，海曙选举产生的钱雪华因工作岗位变动，北仑选举产生的熊仁章因个人原因，分别向其选举单位提出辞去市十五届人大代表职务的请求并被接受。按照《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》等有关规定，钱雪华、熊仁章的代表资格终止。

以上报告，请予备案。

宁波市第十五届人大常委会代表资格审查委员会

2019年6月24日

## 宁波市人大常委会任职名单

(2019年6月25日市十五届人民代表大会  
常务委员会第二十一次会议通过)

任命:

岑建冲为宁波市人大常委会研究室副主任、城市建设与环境资源保护工作委员会委员;

周业勇为宁波市人大常委会财政经济工作委员会副主任;

陈海滨为宁波市人大常委会代表人事选举工作委员会副主任。

## 宁波市人大常委会任职名单

(2019年6月25日市十五届人民代表大会  
常务委员会第二十一次会议通过)

任命:

朱代红为宁波市中级人民法院知识产权审判庭(宁波知识产权法庭)庭长;

马洪、宋妍、毛明强为宁波市中级人民法院知识产权审判庭(宁波知识产权法庭)副庭长;

廖次艳、汪佳娜为宁波市中级人民法院审判员。

## 宁波市人大常委会免职名单

(2019年6月25日市十五届人民代表大会  
常务委员会第二十一次会议通过)

免去:

汪明航、李海萍、张季闰、倪君本、洪亮、王文轩、王彦斌、邓强、陈峥、胡艳辉、周亚宽、俞曦、张波、史佩君、杜昌铭、洪杨、毛海明、叶剑萍、金礼德、陈春富、顾祁波、李曙霞、童晓阳、吕剑、宋宏伟、陈剑平、陈赟、汤尚洋、刘维、赵飞、金莹、马多环、唐迪、杨群芳的宁波市人民检察院检察员职务;

傅其云的宁波市人民检察院检察委员会委员、检察员职务。

# 宁波市人大常委会任免名单

(2019年6月25日市十五届人民代表大会  
常务委员会第二十一次会议通过)

任命:

姚雪锋为宁波海事法院立案庭庭长;

张辉为宁波海事法院海商审判庭庭长。

免去:

梁林的宁波海事法院立案庭庭长职务;

王佩芬的宁波海事法院海商审判庭庭长职务;

姚雪锋的宁波海事法院海事审判庭副庭长职务;

张辉的宁波海事法院立案庭副庭长职务。

## 在市十五届人大常委会 第二十一次会议结束时的讲话摘要

市人大常委会主任 余红艺

(2019年6月25日下午)

本次会议是常委会年中的一次例会，对于做好全年工作具有承上启下的特殊意义。会议涉及立法、监督、决定、任免等多项工作，议题众多，内容重要，在大家的共同努力下，顺利完成了预定的各项议程。

一是初审了地名管理条例，作出了修改防洪条例、甬江奉化江余姚江河道管理条例、市容和环境卫生管理条例的决定。地名是最基础的地理信息，与经济社会发展和群众生产生活息息相关，具有政治属性、文化属性、社会属性。随着城市化进

程的快速推进，我市在地名管理过程中，存在相关部门工作职责不清晰、地名监管法律法规制度衔接不够紧密、标准规范不统一、历史地名保护利用不够、地名管理的公共服务相对缺乏等问题，需要开展地方创制性立法，推进地名管理服务法治化、规范化、标准化。历经四年立法调研后，本次会议初审了《宁波市地名管理条例》草案。组成人员一致赞同制定本条例，认为草案坚持问题导向，明确了分工体制和工作职责，突出了地名文化遗产保护利用，强调了地名公共服务和管理，特别是围绕

一些突出问题作了积极的制度设计，比如对地名命名原则、采词和预命名条件、命名程序等作出规定，从地名产生源头上规范新增地名的命名。组成人员同时指出，加强地名管理既要加大违法成本、增强法律责任刚性，又要注重地名管理的公共服务。请常委会相关工作机构认真汇总和梳理有关意见建议，抓紧做好条例的修改完善，为下步适时提交二审打好基础。

为使我市的地方性法规与上位法保持一致，并推进生态文明建设、机构改革和“最多跑一次”改革，本次会议还作出“打包”修改《宁波市防洪条例》《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》《宁波市市容和环境卫生管理条例》的决定。从审议情况看，组成人员一致认为改革在深化，简政放权的进程也在加快，对多部法律中涉及同类事项的个别条款不适用问题，启动一次立法程序，集中一揽子“打包”修改，有利于节约立法成本，提高常委会审议效率。下一步，要持续通过法规清理、执法检查、立法后评估等多种方式和手段，对修改后的条例执行情况和实施效果进行跟踪监督，进一步提升法规监督水平，确保立法工作和监督工作两促进、双提升。

**二是通过了政府重大投资项目监督办法。**对政府重大投资项目实施监督是人大依法行使监督权的重要内容。根据中央有关文件精神 and 相关法律法规要求，我们去年年底启动了《办法》的制定工作。半年多来，常委会工作机构一方面借鉴各地人大的经验做法，另一方面坚持从我市实际出发，深入调研论证，广泛征求意见，确保《办法》的合法性、科学性和适用性。

本次会议审议通过了这个办法草案。在审议中，组成人员普遍认为，办法草案以问题为导向，制度设计紧扣我市实际，文本结构完整清晰，具有较强的可操作性。需要指出的是，《办法》在投资方式、资金安排、额度设定和项目范围等四个方面，明确界定了纳入人大常委会审议票决的重大政府投资建设项目范围，而并非本市所有的政府投资项目都适用本办法。要准确领会把握、协同推进落实好《办法》，推动政府健全重大投资项目决策机制，进一步提高财政资金的使用绩效。

**三是开展了学前教育工作专项审议和专题询问。**学前教育涉及千家万户，既是民生工程，又是社会发展大事。昨天，常委会听取和审议了市政府关于我市学前教育工作报告，今天上午又召开了专题询问会。会前，按照省人大常委会部署要求，市县联动开展了学前教育“两条例”贯彻实施情况执法检查，形成了客观详实的执法检查报告。专题询问过程中，组成人员和列席会议的代表围绕学前教育工作中的重点问题和主要矛盾进行了询问，所提问题精准到位、针对性强，集中反映了代表群众的共同关切。市政府分管领导的表态发言和部门负责人的应答，态度坦诚、措施务实，对进一步做好学前教育工作作出了庄重承诺。总的看，本次专题询问主题鲜明、准备充分、组织有序，达到了统一思想、凝聚共识、推动工作的预期目的，体现了各方协同推进学前教育工作的积极担当。

专题询问不能止于问，关键在于形成合力、解决问题。常委会组成人员和列席

会议的代表在审议和询问中，既充分肯定政府及有关方面在学前教育工作中取得的成绩，也明确指出当前工作中存在不少问题，涉及管理体制执行不够到位、专项规划覆盖不全、小区配建园“四同步”执行不够、优质园供给不足、城乡发展不均，财政投入总量偏少、结构不尽合理、生均经费标准尚未统一，以及师资建设等方面。常委会相关工作机构要结合委员们的审议意见和专题询问情况，逐条逐项梳理和分析，形成审议意见问题清单，交市政府研究处理，并对审议意见落实情况进行跟踪监督。希望各有关方面充分运用好这次专项审议和专题询问的成果，抓重点、补短板、强弱项，进一步加强和改进学前教育工作，持续推动公办幼儿园引领发展、普惠性民办幼儿园快速优质发展。

**四是听取和审议了刑事诉讼制度改革情况的报告。**以审判为中心的刑事诉讼制度改革，是司法体制改革的核心内容之一，是推进全面依法治国的重要举措。本次会议听取和审议了刑事诉讼制度改革情况的报告。会前，市人大监察司法委通过走访司法机关、听取基层意见、组织律师座谈、邀请代表旁听庭审，以及开展刑事案件案卷第三方评审等方式，作了深入调研，提供了调研报告。在审议中，组成人员对我市司法机关所作工作给予充分肯定，认为自2016年改革意见下发以来，公检法司法机关高度重视，各项改革任务有序开展，刑事司法理念不断革新，司法职权配置不断优化，庭审实质化不断提升，刑辩全覆盖不断扩大，促进了刑事司法行为的进一步规范，司法质量、效率和公信力持续提高。

组成人员在分析存在问题的同时，提出全市各级司法机关要充分认识和深刻理解这项改革对推进司法文明进步的重大意义，进一步统一思想，加强协作配合，把提升司法质效作为推进改革的出发点，确保各项改革任务落实落细落到位。对此，司法机关要认真研究处理本次常委会审议意见，加快推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，确保刑事司法公正，让公平正义在每一起案件中得到体现。

**五是审议了节能降耗工作情况报告。**加强节能降耗，实现绿色发展，是习近平生态文明思想的重要内容。依法审议节能降耗工作报告，是常委会每年必须完成的“规定动作”。长期以来，我市的产业结构特点，决定了节能降耗工作任重道远。希望政府及部门认真听取组成人员提出的意见建议，持之以恒地推进能源“双控”和减煤工作，加快产业结构调整，加大节能技术推广，加强对重点区域、重点行业、重点企业的能源监察，坚决淘汰落后产能，推动绿色发展低碳发展。

此外，会议还表决通过了有关任免议案。

同志们，2019年上半年一转眼就要过去了。接下去，我们的工作任务依然繁重，包括筹备召开市委人大工作会议、审议8部法规、完成民营经济高质量发展专项监督、组织水污染防治专项审议专题询问，等等。做好下半年工作，必须坚持稳中求进和高质量发展的总基调，自觉对标对表，高水平推进、高标准落实。

**一要着力强化人大工作使命担当。**当前，我们正在认真组织开展“不忘初心、

牢记使命”主题教育。要按照中央和省市部署要求，牢牢把握根本任务、总体要求和主要目标，紧密联系人大工作实际，对准目标，积极推进，提升履职水平，确保取得实效。要提高政治站位，充分认识主题教育的重大现实意义和深远历史意义，把政治理论学习放在首要位置，牢记初心使命，筑牢思想之基；要进一步强化新时代宁波人大的使命担当，发扬勇于负责、锐意进取、攻坚克难的精神，想办法、解难题；要坚持为民履职，密切与代表群众的联系，高质量完成一系列民生领域立法监督工作；要把主题教育同推动市委、市人大常委会中心工作结合起来，担当新使命，提振精气神，确保“两不误、两促进”。

**二要着力提高地方立法质量。**接下来的立法审议任务很重，包括养犬管理规定、公共资源交易管理条例、城乡规划条例等，都是“重头戏”。要进一步发挥立法起草领导小组综合协调作用，加强法规草案重点问题沟通协商，精雕细琢核心条款和关键内容。要进一步发扬立法民主，加强立法解读，扩大公众参与，更大力度地推进开门立法。不仅要开门，还要会开门，开好门，把公众引进来，把交流互动起来，更好夯实民意基础。

**三要着力提高会议审议质量。**一方面，要加强上会报告质量把关。立法审议报告要准确清晰阐述立法的价值取向、必要性和可行性，在关键条款上要发表审议意见；执法检查报告要紧扣法律条文，通过准确详实的数据和案例说明法律实施和开展工作的实际情况；专项工作监督报告要坚持

问题导向，重视原因剖析，提出有针对性的意见建议。另一方面，要认真做好审议发言准备。审议发言是常委会组成人员的法定权利，更是重要职责。每位组成人员在会前都应加强调查研究，及早阅看会议文件，认真准备审议发言。审议时要坚持讲真话、讲实话。

**四要着力提高调查研究质量。**人大立法、监督以及讨论决定重大事项，都离不开事前的调查研究。只有把这项基本功做深做细做实了，立法才有依据，监督才有底气，讨论决定重大事项才有分量。习近平总书记提出调研工作要务求“深、实、细、准、效”。在今年两会党员负责人座谈会上，总书记再次强调人大工作要避免形式主义、官僚主义，在做实上下功夫。6月初，栗战书委员长在江苏走访人大常委会机关期间，又专门谈到这个问题。所以我们的调查研究要听实话、摸实情，要进一步发挥代表专业小组和专家顾问作用，坚持问题导向，坚持为民导向，带着问题搞调研，深入基层搞调研，力戒形式主义，力戒空洞报告。

今年市人代会通过的生活垃圾分类管理条例，10月1日就要正式施行了。市委对此高度重视，将召开动员大会进行全面部署推动，全市各级人大及其常委会要深入学习贯彻习近平总书记有关重要指示精神 and 市委要求，持续发力、协同推进，支持和推动政府开展更充分的社会动员，制定更完备的配套措施，落实更精细的行动方案，将条例各项规定落到实处。各级人大代表要广泛参与、带头示范，最大程度调动全社会共同参与的积极性。

## 宁波市第十五届人民代表大会常务委员会 第二十一次会议出缺席名单

出席：（46人）

余红艺（女）	翁鲁敏（女）	王建康	王建社	俞雷
李谦	王霞惠（女）	王爱民（女）	王乐年	方晓红（女）
孔萍（女）	卢叶挺	朱金茂	朱哲生	伊敏芳（女）
刘必谦	那雁翎（女）	杨小朵（女）	吴国平	邱海燕（女）
邱智铭	沙忠明	宋汉平	宋吉林	张松才
陈卫中	陈德良	郑雅楠（女）	赵永清	胡望真
俞进	姚志坚	顾卫卫（女）	钱政	董国君
钱建康	徐卫民	曹德林	崔平（女）	梁丰
董学东	韩利诚	焦剑	童文俊（女）	蔡申康
潘一红（女）				

缺席：（4人）

王梅珍（女） 何乐君 娄国闻 熊续强

## 宁波市第十五届人民代表大会 常务委员会第二十二次会议纪要

宁波市第十五届人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2019年7月23日下午至24日在市行政会议中心举行。

市人大常委会主任余红艺，副主任翁鲁敏、王建康分别主持两次全体会议和联组会议，副主任王建社、俞雷、李谦和秘书长王霞惠及委员共45人出席会议。副市长陈炳荣，市监委副主任印黎晴、蒋文丰，市中级人民法院副院长王文燕，市检察院副检察长陈贺评、李红澜，宁波海事法院副院长邬先江、审判委员会专职委员吴勇奇列

席会议。列席本次会议的还有市人大各专门委员会、常委会各工作委员会组成人员，市纪委监委驻市人大常委会机关纪检监察组组长，市政府有关工作部门主要负责人，各区县（市）人大常委会负责人以及10名市人大代表。此外，10位公民旁听了第一次全体会议和联组会议。会议纪要如下：

一、会议听取和审议了市新闻出版局负责人邓晓东受市政府委托所作的关于《宁波市全面阅读促进条例（草案）》的

说明，并进行了初步审议。会议认为，深入开展全民阅读对于加强公民道德和精神文明建设、培育和践行社会主义核心价值观、传承和弘扬中华优秀传统文化、满足人民群众日益增长的精神文化需求，具有重大而深远的意义。会议提出，条例草案要进一步突出重点，进行完整的制度设计，推动市民特别是未成年人养成良好的阅读习惯，爱读书、多读书、善读书、乐分享；要在坚持政府主导的同时，鼓励发展社会推广队伍，实现阅读资源优化整合，促进全面阅读服务社会化、专业化发展。会议要求相关工作机构根据会议的审议意见，抓紧对法规草案进行修改，进一步征求各方面意见后，再提请常委会会议审议。

二、会议听取和审议了市发改委主任胡奎受市政府委托所作的关于2019年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告。会议认为，全市经济运行总体平稳、稳中有进，市政府及有关部门要进一步把思想和行动统一到中央决策和省市委部署上来，精准分析、精准施策，强化政策供给，稳住微观主体，全力开拓市场，推动经济稳走向好。会议要求有关工作机构及时将有关意见和建议整理形成审议意见，经主任会议研究确定后，交市政府研究处理。

三、会议听取和审议了市财政局局长张文杰受市政府委托所作的关于2019年上半年全市和市级预算执行情况的报告，书面审议了市水利局、市司法局、市支援合作局三家单位分别关于2019年上半年部门预算执行情况报告。会议认为，全市上半年财政收支情况总体良好，市政府及相关

部门要积极贯彻落实中央和省、市委关于财政税收工作决策部署，认真实施好积极的财政政策，抓开源、重节流，严规范、精管理，强监管、防风险，提高资金使用绩效，守住政府债务安全底线。会议要求有关工作机构及时将有关意见和建议整理形成审议意见，经主任会议研究确定后，交市政府研究处理。

四、会议听取和审议了副市长陈炳荣所作的关于我市水污染防治工作情况的报告，市人大常委会执法检查组组长余红艺所作的关于水污染防治执法检查情况的报告。会议认为，市政府及相关部门在水污染防治工作中取得了一定成绩，但当前工作中也存在着水污染防治规划制度落实不够到位、污水处理设施和能力亟待提升、水污染监督管理制度执行存在差距、一些领域水污染防治仍存在薄弱环节、水污染防治体制机制尚待健全等问题。会议提出，市政府及相关部门要深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚决打好碧水保卫战，加快推进依法治水，着力提高水污染防治系统性科学性，不断健全水污染防治保障体系。在分组审议基础上，举行联组会议，就我市水污染防治工作开展专题询问。10位常委会委员、4名市人大代表围绕水污染防治工作中薄弱环节和主要矛盾提出询问，副市长陈炳荣及有关部门主要负责人作了认真应答。会议要求有关工作机构根据常委会会议分组审议和专题询问情况形成审议意见和专题询问实录，经主任会议研究确定后，交市政府研究处理。

余红艺主任在会议结束前传达了习近平总书记对地方人大及其常委会工作的重

要指示精神，要求全市各级人大认真学习、深刻领会、全面贯彻习近平总书记重要指示精神，不断强化行权履职的政治自觉，不断增强改革创新的思想意识，不断提升善作善成的能力水平，更好助力经济社会

发展和改革攻坚任务。

会议期间还召开了应邀列席常委会会议的市人大代表座谈会，举行了国土空间规划立法与实践专题法制讲座。

## 宁波市第十五届人民代表大会 常务委员会第二十二次会议议程

（一）审议《宁波市全民阅读促进条例（草案）》

（二）听取和审议市政府关于 2019 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告

（三）听取和审议市政府关于 2019 年上半年全市和市级预算执行情况的报告

（包括重点监督部门）

（四）听取和审议市政府关于贯彻实施水污染防治法律法规情况的报告，执法检查组关于检查水污染防治“一法一条例”及相关地方性法规实施情况的报告，并开展专题询问

## 宁波市人民政府关于提请审议 《宁波市全民阅读促进条例（草案）》的议案

宁波市人民代表大会常务委员会：

为了保障公民阅读权利，培养公民阅读习惯，提高公民科学文化素质，促进书香宁波建设，根据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》《浙江省公共文化服务保障条例》等法律、法规，结合本

市实际，市政府拟定了《宁波市全民阅读促进条例（草案）》。该草案已经 2019 年 7 月 16 日市人民政府第 63 次常务会议讨论通过，现提请审议。

市长 裘东耀  
2019 年 7 月 18 日

# 关于《宁波市全民阅读促进条例（草案）》的说明

市新闻出版局(版权局)负责人 邓晓东

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，就《宁波市全民阅读促进条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明：

## 一、制定《条例（草案）》的必要性

（一）制定《条例》是保障人民群众实现文化权利的需要。文化权利是公民的基本权利之一，推进全民阅读是实现公民文化权利的重要内容。2009年中央宣传部、文化部等9部委提出了“倡导全民读书，建设阅读社会”。加强阅读设施建设、开展阅读推广活动、推荐阅读书目、指导市民学会阅读、公益性阅读组织和阅读志愿者等社会力量的培育等都是全民阅读促进工作的重要内容。制定并实施《条例》，以法治来统一政府和社会对全民阅读的认识，可以更加明确各相关主体在全民阅读促进工作中的权利义务和责任，激发社会各界的参与全民阅读促进工作的热情，从而使人民群众的文化权利得到更好的保障。

（二）制定《条例》是推进我市“名城名都”建设和“六争攻坚，三年攀高”行动的需要。市第十三次党代会报告提出，要建设书香之城、音乐之城、影视之城，打造具有宁波特色的文化品牌。这是市委立足现实基础、把握发展大势、服务“建设国际港口名城、打造东方文明之都”，跻身全国大城市第一方队作出的一项重要决

策，也是“六争攻坚，三年攀高”行动的重要内容。建设书香之城是传承和弘扬宁波优秀文化传统的现实需要，是推动“名城名都”建设的必然要求，是实现文化强市的战略举措。推进全民阅读立法工作，有助于我市加快发展动能转换、加快城市品质提升、加强城乡统筹发展、增添城市文化魅力、加快“名城名都”建设和“六争攻坚，三年攀高”行动目标。

（三）制定《条例》是引导市民积极参与全民阅读的需要。今年4月，由中国新闻出版研究院全国国民阅读调查课题组发布的《2018年宁波市居民阅读调查》表明，2018年我市成年居民人均纸质图书阅读量为4.19本，低于2018年全国的4.67本；人均电子书阅读量为3.21本，较2018年全国的3.32本少0.11本。上述数据说明我市的全民阅读工作仍有较大的提升空间，在培养市民阅读习惯、促进全民阅读良好氛围的形成方面，政府和社会各界仍有许多工作要做。

（四）制定《条例》是解决我市全民阅读体制机制等问题的需要。我市历史文化底蕴深厚，在全民阅读方面，工作特色明显、各地亮点纷呈。但是，在体制机制等方面还存在着不足，与先进城市相比也有一定的差距。比如：全民阅读促进工作中的政府责任不明确，各部门各自为政，

没有形成工作合力。全民阅读的设施保障、经费保障、人员保障、数字化建设等方面有历史欠债，重复建设、资源利用率低等现象也客观存在，考核、奖惩和激励机制不够健全，调动社会各方面力量参与全民阅读工作也不够，等等。这些都需要通过立法来规范、引导和约束。

## 二、《条例》起草过程

《宁波市全民阅读促进条例》是市人大常委会2018年立法调研、2019年审议项目。去年以来，市人大常委会教科文卫工委、法工委、市司法局、市新闻出版局、市文化广电旅游局联合成立法规起草小组，开展立法调研和起草工作。起草小组分析梳理了涉及全民阅读方面的上位法、其他省市有关全民阅读的地方性法规、国家和省市有关政府规章、规范性文件以及我市相关工作资料，并收集汇编。起草期间，市委常委、宣传部部长万亚伟、市人大常委会副主任翁鲁敏就调研和起草工作多次提出要求，指导制定调研方案，带队深入基层进行调研，数次出席立法起草座谈会和草案修改会议，听取立法起草小组关于《条例》起草工作情况的专题汇报，就立法所应把握的基本方向、坚持的原则以及条例的基本结构和框架等重要问题提出指导意见。

起草小组开展了广泛深入的调研：在市内实地走访了市图书馆、市新华书店、乡镇图书馆、实体书店、农家书屋、城市书房等阅读阵地，召开了市直有关部门、区县（市）、乡镇（街道、村（社区）、学校、企（事）业单位、图书馆、书店等社会各界代表多层次座谈会，广泛听取意见

建议。委托中国新闻出版研究院开展了宁波市全民阅读状况调查，全面分析我市全民阅读工作的现状、面临的困难和存在的问题。通过新闻媒体，开展向广大市民“征集全民阅读立法条款内容”的活动，同步向市人大立法咨询员和部分人大代表发送征求意见函，征集立法条款内容。紧密结合当前正在实施的“书香宁波2020”建设计划，充分吸收其中的内容和做法，确保立法工作能够解决宁波全民阅读工作的实际问题，增强立法的实用性。与此同时，起草小组还赴烟台实地走访，了解烟台市全民阅读立法工作和实践经验。经过反复研究修改，完成了《草案（送审稿）》，市新闻出版局于5月6日报市政府。

市司法局按程序采用书面和座谈会的形式征求了各区县（市）人民政府和市直有关部门的意见，并通过宁波司法行政网向社会公开征求意见。同时，在慈溪市、鄞州区分别举行座谈会，听取当地有关部门、镇乡人民政府和部分图书馆、实体书店、阅读推广人的意见。召开市有关部门负责人会议，就重点条款进行协商研究。在此基础上，会同市新闻出版局对《草案（送审稿）》进行多次修改。7月16日，市政府第63次常务会议审议通过了《条例（草案）》。

## 三、《草案》主要内容的说明

### （一）关于全民阅读工作职责

《草案》第三条明确，全民阅读促进工作遵循政府主导、社会参与、公益普惠的原则，并在第四条和第五条中分别明确了市和区县（市）人民政府以及新闻出版主管部门、文化行政主管部门和其他相关

单位在全民阅读促进工作中的职责。为便于统筹、协调工作的开展，《草案》第四条第二款规定了市和区县（市）设立全民阅读促进工作协调机构，统筹、协调、指导和推动本行政区域内全民阅读工作，其具体工作由新闻出版行政主管部门承担。

### （二）关于阅读设施

《草案》第二章第六条至第十四条对阅读设施的建设作了五方面的规定。一是明确市和区县（市）人民政府应当根据公共文化服务实施标准，科学合理地设置公共阅读设施（第六条）；二是明确了公共图书馆总分馆制的建立，并要求其推动实现区域内文献资源统一采购、统一编目、统一配送和通借通还，同时对自助图书借阅设施的设置等做了规定（第七条、第八条）；三是对实体书店、城市书房、职工书屋等建设和运营分别作了规定（第九条、第十条、第十一条）；四是对数字化阅读技术的开发应用及实体书店与电子商务的合作等内容作了规定（第十二条）；五是明确了公共设施管理单位的责任，并规定单位和个人不得侵占、损坏或者擅自拆除公共阅读设施（第十三条、第十四条）。

### （三）关于阅读推广活动

《草案》第三章第十五条至第二十八条对阅读推广活动的开展作了五方面的规定。一是明确了政府开展全民阅读活动的形式，并规定每年的10月31日作为书香宁波日，每年11月份为天一书香月（第十五条、第十六条）。需要说明的是，选择10月31日作为书香宁波日，是因为该日为王阳明先生的诞辰日，王阳明先生作为宁波人，是阳明心学的集大成者，以其诞辰日

作为读书日，具有教育意义也体现我们的地域特色。我市从2015年开展读书月活动，已开展了四年，将每年的11月设为天一书香月，是因为既可以保持与书香宁波日的连贯性，便于活动开展，又因为该月是每年书展举行期，便于营造全民阅读的氛围；二是明确本市设立全民阅读激励机制，对在书香宁波建设和藏书、读书等全民阅读活动中取得显著成绩的单位、家庭和个人通过选树先进典型等方式予以宣传、激励（第十七条）；三是对公共图书馆等各类图书馆在全民阅读推广活动中的职责作了明确，并要求公共图书馆采取免收借阅押金、免费提供文献信息查询及借阅、24小时开放网络数字服务资源等方式，通过流动服务设施、自助服务设施、总分馆通借通还等途径向社会公众提供平等、开放、共享的阅读服务（第十九条、第二十条）；四是对为未成年人、视障人士、老年人等特殊人群提供阅读服务的相关方面作了规定（第二十一条至第二十四条）；五是对实体书店、志愿者、阅读推广人、公益组织、媒体等各类主体开展全民阅读活动作了规定（第二十五条至第二十八条）。

### （四）关于阅读保障

为了保障全民阅读活动的开展，《草案》第四章第二十九条至第三十二条从资金、政府购买服务、评估制度等三方面对阅读保障制度作了规定。一是明确政府应当统筹安排各类政府补助资金，逐步增加全民阅读经费投入，并对全民阅读基金的设立作了规定（第二十九条、第三十条）；二是明确政府及相关部门通过购买服务等形式支持社会力量从事公益性的全民阅读

服务，并对购买服务面向的重点人群作了规定（第三十一条）；三是明确要求建立全民阅读调查评估制度和调查制度（第三十二条）。

#### （五）关于法律责任

为了加强全民阅读促进工作，体现法规的可执行性，《草案》除了在第三十三条

设置转致条款外，还分别对公共阅读设施的管理单位未履行相关职责、擅自拆除公共阅读设施或改变其功能、用途的行为及有关行政主管部门及其工作人员的违法行为分别设置了法律责任。

以上说明，连同《宁波市全民阅读促进条例（草案）》，请一并予以审议。

## 关于《宁波市全民阅读促进条例（草案）》 审议意见的报告

市人大教科文卫委员会

市人大常委会：

根据立法计划，《宁波市全民阅读促进条例》（以下简称《条例》）列为2019年市人大常委会审议项目。在去年调研论证基础上，今年，我委会同法工委、市司法局、市新闻出版局、市文化广电旅游局、宁波广播电视大学等组成联合起草小组，通过广泛听取市和区县（市）有关部门同志、人大代表、专家学者、图书馆（书店）负责人、社会阅读组织和阅读推广人以及各界人士的意见建议，实地走访察看阅读设施的建设管理和使用情况，委托中国新闻出版研究院开展宁波市全民阅读状况抽样调查，汇总梳理相关法律法规，学习借鉴外地立法经验等形式，就《条例》的指导思想、框架结构和主要内容等深入开展调研，起草形成《条例》草案初稿。市司法局又按程序征求意见，对草案进行了修改完善。在立法过程中，市委常委、宣传部部长万亚伟、市人大常委会副主任翁鲁

敏多次带队调研、听取汇报，对立法工作提出要求。委员会对经市政府常务会议通过的《条例》草案进行了审议。现将审议情况报告如下：

### 一、制定《条例》的必要性

阅读是人类进步的阶梯。2014年以来，“倡导全民阅读”、“大力推动全民阅读”连续5年写入国务院政府工作报告，全民阅读已被提升到国家战略高度。党的十九大报告对加强中国特色社会主义文化建设提出了更高要求。深入开展全民阅读对于加强公民道德和精神文明建设、培育和践行社会主义核心价值观、传承和弘扬中华优秀传统文化、满足人民群众日益增长的精神文化需求，具有重大而深远的意义。

近年来，市委、市政府高度重视全民阅读促进工作。市第十三次党代会提出，要建设书香之城，打造具有宁波特色的文化品牌。我市具有良好的阅读基础，读书藏书的气氛日渐浓厚。在2019年4月召开

的第五届中国数字阅读大会上，我市获得“中国十佳数字阅读城市”称号。但在实际中，也存在全民阅读设施建设不均衡、阅读服务供给不足、阅读资源良莠不齐等问题。为推进书香宁波建设，促进全民阅读工作社会化、经常化、法制化，有必要通过制定地方性法规，进一步明确相关部门职责，整合全社会资源，优化全民阅读环境，提升我市全民阅读水平。

## 二、对《条例》（草案）的修改意见

在审议中，委员会组成人员认为，《条例》草案根据我市近年来书香宁波建设工作实际，学习借鉴国内其他城市立法经验，提出了一些具有地方特色和现实意义的规定。一是强化了部门职责。如明确县级以上人民政府应当将全民阅读促进工作纳入同级国民经济和社会发展规划，推动全民阅读工作常态化、规范化；明确全民阅读促进工作协调机构、主管部门、各级人民政府和相关部门的职责分工，充分调动各方参与的积极性，形成全民阅读促进工作合力。二是体现了地方特色。如把每年10月31日设立为书香宁波日，每年11月份为天一书香月；市新闻出版主管部门应当会同市财政等部门制定全民阅读促进资金使用管理办法；对在书香宁波建设和藏书、读书等全民阅读中取得显著成绩的单位、家庭和个人通过选树先进典型等方式予以宣传、激励；鼓励各级公共图书馆在车站、公园、博物馆、养老机构、商场、住宅小区等7类场所设立自助图书借阅设施和图书借还服务点等。三是完善了工作机制。如对建立协作机制、开展阅读推广活动等作出明确规定；对未成年人、视障人士、

老年人等特殊人群的阅读服务给予充分关注；对实体书店、志愿者、阅读推广人、公益组织、媒体等各类主体开展全民阅读活动作出明确规定，具有一定的针对性和可操作性。此外，《条例》还对全民阅读工作的法律责任作了具体规定。

同时，委员会组成人员就《条例》草案提出了修改意见：

（一）要进一步加强法规的刚性，增加具体性规定。为全民阅读立法，就是以法律法规的形式推动全民阅读工作纳入法制化轨道。由于缺乏专门的上位法和政府规章的支撑，以及其他法律法规对全民阅读的法律责任规定较少，《条例》草案中柔性条款、倡导性条款较多，不利于法规的快速落地。建议增加硬性规定，能具体和量化操作的内容尽可能具体明确。

建议将第十九条第二款修改为“公共图书馆不得收取借阅押金，并应通过免费提供文献信息查询及借阅、24小时开放网络数字服务资源、建设流动服务设施、自助服务设施、总分馆通借通还等方式向社会公众提供平等、开放、共享的阅读服务。”

建议将第二十一条第二款修改为“幼儿园、中小学校、中等职业学校应当根据学生身心发展状况推行符合其年龄段的阶梯阅读计划，完善校园阅读设施，鼓励教师开展阅读指导，有针对性地开展教师培训，开设必要的阅读课程，开展各种形式的校园阅读活动。”

建议将第二十五条第二款修改为“鼓励实体书店创新经营模式、多业态融合发展，延长营业时间，拓宽阅读空间”。

（二）要进一步增加地方特色内容，

固化阅读品牌。要根据书香宁波之城建设的要求和《“书香宁波 2020”建设计划》，精心设计并适度增加全民阅读设施和品牌建设、机制和模式创新等宁波地方特色方面的内容。建议将第十六条第一款修改为“每年 10 月 31 日（王阳明诞辰日）为书香宁波日，每年 11 月份为天一书香月。”第二款增加“阅读比赛”的地方特色内容，修改为“市和区县（市）人民政府及其有关部门应当在书香宁波日和天一书香月期间，通过开展主题论坛、演讲诵读、全民共读、阅读比赛等活动，组织公众参与读书活动。”

（三）要进一步扶持社会力量参与，强化政策保障。在鼓励各类社会力量参与实体书店建设、吸引民间资本投入阅读推广机构等方面应明确具体的激励措施。建议在第三十一条第一款修改为“市和区县（市）人民政府及其有关部门可以通过购买服务、项目补贴、以奖代补等方式，支持民营书店、民办图书馆、阅读组织、阅读推广机构从事具有公益性质的全民阅读服务。”

（四）要进一步优化条款内容和排序，促使简约合理。建议将第二十三条第一、二款合并，修改为“市、区县（市）文化行政主管部门应当会同新闻出版主管部门

为视障人士等阅读障碍者提供特殊阅读资源、设施与服务，提供盲文出版物、大字出版物、有声读物等，公共图书馆应当开设视障人士阅览室、借阅区，帮助其参加全民阅读活动。”此外，可将涉及全民阅读推广人的相关条款进行整合，明确市、区县（市）新闻出版主管部门应当制定全民阅读推广人制度，建立全民阅读推广人队伍，完善全民阅读推广人选拔、培训和激励机制，指导开展阅读辅导和推广服务。

（五）要进一步增加数字阅读的内容，体现发展趋势。《2018 年中国数字阅读白皮书》显示，截至 2018 年底，我国数字阅读用户总量已经达到 4.32 亿，人均数字阅读量达 12.4 本。数字阅读将促进文化交融进一步加速。建议在第十二条新增一款，“完善市公共图书馆网络图书馆、电视图书馆和市数字图书馆等线上阅读服务平台，推进微信、手机 APP 等载体的移动图书馆建设，推动数字阅读行业多元化发展。”

此外，委员会组成人员还对个别条款的文字表述提出了修改意见。

市人大教科文卫委员会全体会议经过审议，认为该《条例》草案基本成熟，建议提交市人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

# 关于宁波市 2019 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告

市发改委主任 胡 奎

主任、副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现在就宁波市 2019 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况向市人大常委会报告。

## 一、上半年国民经济社会发展基本情况

今年以来，全市上下认真贯彻中央和省市经济工作会议精神，全面落实减税降费等各项政策，深入实施“六争攻坚”，积极开展“三服务”，全力打好高质量发展组合拳，经济运行总体平稳，上半年，实现地区生产总值 5417.2 亿元，增长 6.5%；实现一般公共预算收入 888.4 亿元，增长 8.3%。但受复杂多变的外部环境影响，工业经济增长放缓，需求拉力有所减弱，经济下行压力加大，要完成年度目标任务还需付出艰苦努力。

### （一）产业发展总体平稳

（1）农业生产平稳增长。上半年，实现一产增加值 145.2 亿元，增长 1.5%，农林牧渔业增加值增长 1.8%，其中农林牧渔服务业增加值增长 8.8%。农旅融合产业稳步发展，农家乐休闲农业营业收入 20.4 亿元，增长 5.9%。乡村振兴保持良好势头，出台《关于坚持农业农村优先发展高质量推进乡村振兴的实施方案》，省市级美丽乡村分类创建整体进度达 82%以上，完成美丽乡村综合体建设投资 22.6 亿元。（2）工业

生产增势放缓。实现二产增加值 2714.8 亿元，增长 5.7%，其中，实现规上工业增加值 1910 亿元，增长 5.4%，石油加工、化学原料和制品、电气机械和器材、通用设备等行业增加值分别增长 8.4%、18.6%、11.1%和 5.8%。战略性新兴产业增加值增长 7%，增速高于规上工业 1.6 个百分点。受市场需求减弱、大宗商品价格波动和增值税率调整扰动等影响，实现规上工业总产值 8465.9 亿元，增长 4.3%，较去年同期和今年一季度分别回落 7.3 个和 3.1 个百分点；销售产值增长 2.9%，较去年同期和今年一季度分别回落 9.4 个和 4.8 个百分点；产销率 97.1%，同比回落 1.2 个百分点。（3）服务业运行总体良好。实现三产增加值 2557.2 亿元，增长 7.8%。交通运输增长较快，全社会货运量 3.28 亿吨、货物周转量 1933.4 亿吨公里，均增长 14.2%；宁波舟山港集装箱吞吐量 1390.6 万标箱，增长 4.7%，货物吞吐量 5.58 亿吨，增长 1.7%，其中宁波港域集装箱和货物吞吐量分别增长 4.6%和 0.6%。金融存贷款增速持续上升，人民币存款余额 1.97 万亿元，增长 11.1%，贷款余额 2.08 万亿元，增长 14%，贷款增速创 2012 年以来新高，不良贷款率 1.14%，较年初下降 0.1 个百分点。商品销售增长放缓，实现商品销售总额 1.34 万亿元，增长 11.5%，增速同比回落 4.2 个百分点，其

中限上商品销售总额增长 11.1%。房地产市场销售出现回落，受商品住宅供应整体偏紧等因素影响，商品房销售面积 859.2 万平方米，下降 0.9%。

## （二）三大需求保持增长

（1）投资增速出现回升。上半年，全市固定资产投资增长 7.5%，同比提高 7.4 个百分点。其中，民间投资、房地产投资、基础设施投资分别增长 8.5%、6.9%和 3.2%；高新技术产业投资增长 11.3%；工业投资增速由负转正，增长 5.6%，较一季度回升 14 个百分点。健全重大项目招商市级推进机制，第一批 65 个重大招商项目由各副市长领衔推进。加大银企项对接力度，累计向商业银行推送重大项目 92 个。完善重大项目建设三级协调机制，市级重点项目完成投资 562.3 亿元，完成年度计划的 55.7%，96 个新开工项目中 63 个实现开工；省、市集中开工项目分别完成年度计划的 53.9%和 66%；明确省市县长项目工程 56 个，总投资 1622 亿元，其中 16 个项目开工建设，完成年度目标的 57.1%。出台城中村改造攻坚行动实施意见，制定年度计划和目标任务，完善相关政策意见。谋划未来社区建设试点，划船社区和白鹤社区入选省首批试点创建项目公示名单。实际利用外资 15 亿美元，完成年度目标的 68.2%。（2）外贸好于全国全省。积极做好贸易摩擦应对工作，落实促进外贸稳定增长十条意见，在全省率先出台稳外贸“新十条”。全市外贸进出口、出口和进口分别为 4327.2 亿元、2778.8 亿元和 1548.5 亿元，分别增长 7.4%、8%和 6.5%，均高于全国全省增速。出口占全国比重提高到 349.44‰。（3）消

费市场稳中趋缓。实现社会消费品零售总额 2012.3 亿元，增长 8.1%，增速同比回落 1.5 个百分点，其中限上社会消费品零售总额增长 4.5%。从结构看，限上家具类、建筑及装潢材料类、烟酒类增长较快，分别增长 21.6%、11%和 8.9%；受“国五”汽车降价促销等因素影响，汽车消费增速转负为正，增长 7.3%。

## （三）三大收入“两升一降”

（1）居民收入稳步增加。上半年，全市居民人均可支配收入 31173 元，增长 9.3%，其中，城镇和农村居民人均可支配收入分别为 35540 元和 20354 元，分别增长 8.7%和 9.4%，城乡收入比为 1.75:1。从收入来源看，居民工资性收入、经营性净收入、财产性净收入、转移性净收入分别增长 9.6%、5.3%、11.3%和 13.3%。（2）财政收支总体平稳。实现财政总收入 1729.8 亿元，增长 6.1%，其中一般公共预算收入 888.4 亿元，增长 8.3%，税收占比 84.5%。主要税种中，增值税和企业所得税分别增长 7.1%和 3.9%，个人所得税下降 17.1%。一般公共预算支出 923.1 亿元，增长 11.8%。（3）企业效益降幅收窄。1-5 月，规上工业企业利润下降 2.4%，降幅较一季度缩小 6.4 个百分点，占比较大的汽车制造业、石油加工业利润分别下降 12.7%和 33.1%，降幅较一季度缩小 7.2 个和 8.8 个百分点。

## （四）创新转型取得进展

（1）产业集群加快培育。召开“246”产业集群建设动员大会，出台实施意见和专项规划，起草《支持“246”产业集群建设 推动制造业高质量发展的若干意见》，

谋划推进吉利汽车、大榭石化五期、容百锂电池等 13 个百亿项目；全市“246”产业集群规上工业实现增加值 1515.4 亿元，增长 6.7%，增速高于规上工业 1.3 个百分点，其中智能家电、绿色石化和电子信息产业分别增长 15.2%、12.6%和 12.1%。谋划新能源汽车、功能性材料、集成电路三大产业集群，编制宁波市空天产业规划。

(2) 现代服务业稳步发展。实施《宁波市加快生产性服务业发展主要任务(2018-2020 年)》和《宁波市共享经济发展行动方案(2019-2022 年)》，编制服务业年度重大项目计划，安排十大领域 80 个项目，总投资 2000 亿元。上半年，全市服务业投资增长 8.1%。新兴业态发展较好，实现跨境电商进口 89.8 亿元，增长 38.4%；实现网络零售 776.2 亿元(商务局口径)，增长 21.9%。(3) 创新投入持续加大。上半年，财政科技支出增长 39.1%；发明专利授权量 2726 件，增长 9%；新产品产值率达 32.8%，同比提高 0.6 个百分点。1-5 月规模以上工业企业投入研发费用增长 17.1%。(4) 创新平台加快打造。推进国家自主创新示范区建设，编制甬江科创大走廊空间规划，引进英国诺丁汉大学“卓越灯塔”计划(宁波)创新研究院、西工大宁波研究院等高水平院所，推进浙大宁波“五位一体”校区、国科大宁波材料工程学院、北航宁波创新研究院等项目建设。目前全市累计拥有国家级、省级企业技术中心分别为 24 家和 127 家，国家级、省级技术创新示范企业分别为 6 家和 9 家。积极推进国家和省级“双创”示范基地建设，鄞州区“双创”工作获国务院督查激励通报。

## (五) 重点改革扎实推进

(1) 供给侧结构性改革持续推进。开展“腾笼换鸟”和淘汰落后产能行动，上半年淘汰落后产能涉及企业 65 家，整治提升“低散乱”企业(作坊) 680 家。减税降费成效明显，上半年各项减税政策减税 132.5 亿元，减轻企业和个人社保缴费负担 39.5 亿元。完善基础设施领域补短板和地方专项债券项目安排协调机制，成功发行年度政府债券 115 亿元，用于 34 个项目。

(2) 深化“最多跑一次”改革。取消、合并同步审批领域 25 个环节或事项，归集个人和企业全生命周期“一件事” 179 项。扎实推进企业投资项目开工前审批“最多跑一次”“最多 90 天”。省级以上平台工业用地“标准地”供应 57 宗 3765.1 亩，占比均为 100%。(3) 营商环境进一步优化。编制全市营商环境评价指标体系，推广“无证件办事之城”、“企业开办一日办结”、企业注销便利化等经验做法，企业开办费用下降 20%以上。信用体系建设进一步完善，建立重整企业信用修复机制。阶段性下调工商业用户管道天然气价格，预计可为企业减负约 1 亿元。(4) 建立市级重大片区重大项目运行机制。组建前湾新区、甬江科创大走廊、南湾新区、临空经济示范区 4 个重大片区指挥部和国际会展中心项目指挥部。(5) 改革试点加快推进。国家保险创新综合试验区建设不断深化，出台《关于推进航运保险发展的实施意见》，新推出民办教育风险防控综合保险等 8 个保险创新项目，全市保费收入增长 20.4%。《普惠金融改革试验区总体方案》完成相关流程，进入提交国务院审议前的最后阶段。国家

农村集体产权制度改革试点通过农业农村部中期评估。象山县“村民说事”、宁海县农村小微权力清单入选全国首批20个乡村治理典型案例。(6)政府数字化转型深入推进。编制完成《宁波市深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型三年行动计划(2019-2021年)》，市政务云计算中心已归集49个部门451个信息资源。此外，顺利完成全市机构改革工作。

#### (六) 内外开放持续扩大

(1)积极参与“一带一路”建设。宁波港口指数、16+1贸易指数、《海丝港口合作宁波倡议》列入第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单，浙江省推进“一带一路”建设大会在我市成功召开。举办首届中国-中东欧国家博览会，签署双向投资项目68个，总投资194亿美元。优化完善宁波片区方案，全力推进浙江自贸区扩区申报工作。积极创建“一带一路”中意(宁波)园区，研究提出“一核一园多点”战略布局，制定出台专项行动方案。(2)主动融入长三角一体化国家战略。编制我市推进长三角区域一体化发展行动计划，谋划宁波前湾沪浙合作发展区、沪甬跨海交通通道、甬台温福高铁等重大平台和项目，分别有16项、37项工作纳入国家规划和省行动方案。(3)全面推进“四大”建设。完成前湾新区发展战略研究，杭州湾新区智能汽车产业平台入选全省首批“万亩千亿”新产业平台；大花园建设重点项目加快落地，完成投资约125亿元；重大交通项目实现突破，通苏嘉甬铁路项目预可研通过铁总审查，甬舟铁路项目规划选址论证获批，杭绍甬智慧高速公路项目宁

波段一期海域部分全面动工；编制都市区建设行动方案，初步形成宁波推进甬舟一体化发展行动方案。

#### (七) 生态环境持续优化

(1)打好污染防治攻坚战。全力打好蓝天保卫战、治水提升战和治土攻坚战，认真抓好中央和省级环保督察反馈问题整改工作。上半年，6项常规污染物平均浓度均达到国家空气质量二级标准，其中PM2.5平均浓度32微克/立方米，下降15.8%；全市地表水质优良率81.2%，水质功能达标率90%，同比分别提高5个和10个百分点，地表水国控断面Ⅲ类水质及以上比例、13个县级以上饮用水源地水质达标率均为100%；完成765个重点行业企业用地基础信息采集和质控工作，3个污染地块治理修复工程进入省级验收阶段。(2)促进循环经济发展。出台《宁波市循环经济发展行动计划》，编制全市再生资源回收体系建设中长期规划，谋划洞桥资源循环利用基地建设，扎实推进宁波石化经济技术开发区和大榭开发区循环化改造；研究制定城镇生活垃圾处理收费机制。(3)做好能源保障和清洁化发展。出台《宁波市推进电网高质量发展工作实施方案》，5年投资300.6亿，较“十三五”规划的年均投资提高50%。出台《关于加快我市氢能产业发展的若干意见》，谋划打造氢能产业装备制造基地；做好天然气保供，浙江LNG接收站累计卸载281.6万吨，增长15.4%；加快建设LNG接收站二期工程，推进舟山新奥LNG接收站连接管道项目(宁波段)和杭甬天然气复线工程规划建设；抓好综合供能站、充电桩和家庭屋顶光伏建设，全市可再生能

源发电装机容量 286.4 万千瓦，增长 38.9%；推进镇海电厂搬迁改造项目。

#### （八）社会民生不断改善

（1）就业和价格形势基本平稳。上半年，城镇新增就业 11.9 万人，城镇登记失业率 2.08%。居民消费价格指数上涨 2.7%。开展商品房价格备案，遏制住房价格过快上涨。（2）社会保障水平进一步提升。全市城镇职工基本养老保险户籍参保率 96.99%，居全省第一。稳妥实施失业保险援企稳岗政策，已返还金额 9.7 亿元。社会救助和福利水平稳步提高，发放低保金 2.5 亿元、残疾人“两项补贴” 2.3 亿元，临时救助困难群众 3802 人次。重点社会福利项目进展顺利，市精神病院扩建项目建成完工，市社会福利中心投入试运行。落实《宁波市居家养老服务条例》，调高全市高龄老人生活津贴发放标准，建成 18 个示范型居家养老服务中心。（3）省、市民生实事项目总体进展顺利。我市承担的 29 项省政府 10 方面民生实事中，提前完成年度目标的有 10 项，完成年度任务 50%以上的有 11 项；10 个市民生实事项目中完成年度目标的有 6 个。（4）社会事业持续发展。实施宁波市发展学前教育第三轮行动计划，发布《关于加快高水平大学建设 推进高等教育跨越式发展的若干意见》，引进上海交大、大连理工等名校研究院（生）院，宁波建设工程学校等一批中央资金支持的产教融合示范项目开工建设。全面启动县域医共体建设工作，在全省率先出台实施方案，创新打造“市级医院+医共体”共建模式，组建医共体 25 个；市第一医院异地建设项目、市医疗中心李惠利

医院原地改扩建、普济医院项目稳步推进，杭州湾医院全面运营，中国科学院大学宁波华美医院（宁波市第二医院）整体改扩建项目进入前期阶段。发布实施《“文化宁波 2020”建设计划》，宁波奥体中心体育公园项目、象山亚帆中心项目开工建设，市小球训练中心迁建项目建成，宁波市城展馆试运行。（5）安全生产形势保持稳定。发生各类生产安全事故 75 起、死亡 66 人，同比分别下降 53.4%和 49.2%。

#### 二、存在的主要困难和问题

尽管上半年经济运行总体平稳，但受复杂多变的外部环境影响，各种矛盾和问题仍较突出，特别是以下几方面问题值得关注。

一是工业经济下行压力加大。全市规上工业增加值增长 5.4%，分别低于年度目标、全省平均 1.4 个和 0.8 个百分点。占比前十的行业中，汽车制造业、电力热力生产供应业分别下降 3.8%和 3.2%，专用设备制造业、金属制品业、烟草制品业增速均低于全市平均。

二是中美经贸摩擦影响较大。由于我市外贸依存度高（79.8%）、外贸产业链长、涉及面广，中美经贸摩擦对我市经济带来的直接、间接和潜在影响较大。目前中美两国虽然重启经贸磋商，但仍具有不确定性，需要密切关注。

三是投资增长仍然乏力。虽然固定资产投资扭转了下滑态势，但增速低于年度工作目标，省考核四大结构性指标中，生态环境和公共设施投资、民间项目投资、交通投资均未达到 10%的年度增速目标。新开工项目支撑力度不足，完成投资下降

23.2%。招商项目实际落地率、开工率低的问题仍未得到扭转。

四是部分领域压力和风险仍需关注。

金融方面，大企业流动性风险可能推高不良贷款率水平，对区域金融生态环境造成较大影响，进而对辖内企业融资产生连锁反应。房地产方面，市场房源供应总体偏紧，土拍市场持续升温，房地产调控压力较大。财政方面，政策性减税因素可能影响各地财政收支平衡，需要关注。

### 三、下阶段主要工作建议

下阶段，要紧紧围绕年初各项目标任务和工作部署，持续推进“六争攻坚”行动，在“稳”的前提下做好“进”和“优”的文章。抓重点、补短板、强弱项，确保经济和社会平稳健康发展。

（一）抓好政策落地，促进经济平稳健康发展

一是推进政策落地兑现。实施我市民营经济高质量发展 26 条、降本减负新 10 条等举措，确保企业享受政策红利，改善市场预期。二是实施我市高质量发展意见和高质量发展评价指标体系。加快构建推动高质量发展的政策体系、标准体系、绩效评价和政绩考核办法。三是积极开展“三服务”活动。加强对重点区域、行业和企业运行监测，跟踪生产订单、资金、用工等情况和困难，强化企业精准帮扶。四是提升金融服务实体经济能效。推进落实融资畅通工程等实施方案，加大民营企业和小微企业信贷支持力度。五是优化营商环境。建立健全营商环境优化工作体系，针对省评价结果中的短板问题，研究提出针对性举措。

（二）落实重大战略，培育经济新增长极增长点

一是积极参与“一带一路”建设。深化 16+1 经贸合作示范区、跨境电商综试区、“一带一路”中意（宁波）园区等平台建设；积极配合做好浙江自贸区片区优化工作。二是主动融入长三角一体化发展。出台实施我市推进长三角一体化发展行动计划，编制宁波前湾沪浙合作发展区规划，扎实推进通苏嘉甬（嘉甬段）铁路项目，深化沪甬跨海交通通道等项目前期。三是全面推进“四大”建设。大湾区方面，推进湾区跨区域合作、“科技领航”“四港联动”等工程，编制出台前湾新区空间规划，理顺区域合作关系；大通道方面，加快建设机场三期、金甬舟铁路等项目，开展机场四期前期工作，推进临空经济示范区建设；大花园方面，重点打造“三治”“五名”“两带”“十园”品牌工程；大都市区方面，配合省里编制宁波舟山区域一体化发展行动计划，出台实施大都市区建设行动方案和宁波市推进甬舟一体化发展行动方案，深化甬舟特别合作区总体方案研究以及体制机制、投融资、产业发展、交通布局重点领域专项研究。

（三）聚焦重点领域，培育产业发展新动能

一是出台《支持“246”万亿级产业集群建设 推动制造业高质量发展的若干意见》和 12 个产业集群个性化政策，形成“1+12+X”政策体系；组建绿色石化、汽车、磁性材料产业集群促进中心；推进吉利汽车、大榭石化五期等项目建设。二是落实数字宁波规划和三年行动计划，制定

实施《宁波新一代人工智能产业发展若干政策》、《宁波 5G 应用和产业化实施方案》等政策；推进宁波软件园、集成电路“一园三基地”等平台建设；力争企业上云数量达 7 万家。三是制定实施科技服务、金融保险、文化创意、信息服务等重点行业三年攀高行动计划，继续推进一批重大项目招引工作，加快培育共享经济等新业态。四是编制完成《甬江科创大走廊空间规划》，出台科技创新平台集聚区方案，实质性启动文创港、中官路等区块建设。五是制定实施开发园区整合提升方案，合理引导产业向特色园区集聚。

#### （四）积极有效应对，稳定外贸发展态势

一是持续做好贸易摩擦应对工作。密切关注中美经贸磋商动向，健全“订单+清单”预判和管理机制，强化企业分类指导。二是加大政策扶持力度。抓好已出台的外贸强市、稳外贸十条等政策兑现落地，研究出台跨境电商专项扶持政策，完善生产企业拓展国内市场的具体举措。三是强化市场拓展。加大信保支持力度，鼓励企业参展接单，支持企业建设国际营销网络，大力拓展“一带一路”沿线国家等新兴市场；加大外贸综合服务平台支持力度。四是稳妥有序引导企业“走出去”。做好统筹规划，为企业海外投资提供信息咨询等服务，探索在中东欧、东南亚等地建设境外经贸合作园；鼓励“走出去”的企业反哺回归本土发展。五是努力扩大进口。办好进口商品常年展等展会，扩大汽车、水产、肉类、水果等商品进口规模，争取平行汽车进口在海关特殊监管区域外保税展示尽

快落地。

#### （五）聚焦“补强提”，着力扩大有效投资

一是补好工业投资短板。强化重大项目三级协调机制，确保一批百亿项目尽快落地开工；动态监测亿元以上工业大项目进展情况，抓好投资放量。推动 1436 家规模以上企业实施技术改造项目。二是强化项目招引落地力度。印发《关于持续抓好有效投资稳增长优结构工作的通知》，加快推进省市县长项目工程，启动新一轮重大招商项目增补调转；加快推进各大平台签约的招商项目，确保年内有一批项目及时转化为实物量投资。三是提高项目谋划储备水平。围绕重大战略、重大平台，以及保障性安居工程、创新驱动和结构调整等八大重点短板领域，谋划储备一批基础设施领域重大项目。四是加快推进城中村改造。编制出台城中村改造行动计划（2019-2025），出台投融资模式创新、安置房建设统筹管理等政策意见，高效推进改造工作。此外，谋划推进未来社区建设试点。

#### （六）围绕促消费，建设强大国内市场

一是抓政策。落实宁波市国际消费城市建设意见，制定出台《关于完善促进消费体制机制 进一步激发居民消费潜力的实施意见》和行动计划。二是优环境。举办食博会、美食节、购物节等十大消费主题节庆活动，开展海曙、鄞州、奉化等省级批零业改造提升试点，打造社区 15 分钟商贸便民圈。三是建平台。争取老外滩国家级步行街建设试点，推进天一广场、鼓

楼、南塘老街等 25 条市级特色商业街区提档升级，推动设立象山石浦海峡广场台湾商品免税市场。此外，鼓励房地产开发商分离精装采购业务，在我市成立区域性采购总部，做大做强企业。

#### （七）持续深化改革，加大重点难点领域攻坚力度

一是持续推进供给侧结构性改革。继续加大落后产能淘汰及“低散乱”行业企业整治力度，淘汰落后产能涉及企业 120 家，整治以“四无”和低效企业为重点的“低散乱”问题企业 1200 家。落实国家和省各项减税降费政策，全年预计新增减税 319 亿元。落实《关于进一步加大基础设施领域补短板力度的实施意见》，规范有序推进 PPP 项目，充分调动民间投资参与基础设施补短板的积极性。加快推进资源环境价格改革，形成倒逼和激励机制。二是深化“最多跑一次”改革。进一步推进“减事项、减次数、减材料、减时间”，做好权责事项、公共服务事项、“最多跑一次”事项等 13 张事项清单和事项情形化精细化的标准编制，推动审批和中介一体计时，推进“无证件办事之城”建设，梳理更多涉企证照事项由市场监管部门通办。三是加快数字政府建设。制定《宁波市公共数据管理办法（暂行）》，促进部门数据共享，扎实推进经济运行监测分析平台等数字化转型项目建设。四是推进企业市场化债转股。做好调研摸底、银企对接等工作，用好国家市场化债转股有关政策，积极开展试点工作。五是优化城市建管体制。细化构建片区开发建设体制机制，研究提出四大片区规划、项目设计和工程建设方案，

建立用地、用林、用海统筹协调机制，构建重大项目联评联审决策机制。落实土地储备出让统筹机制，加强财政收支管理，进一步强化市级统筹能力，集中财力办大事。

#### （八）强化多措并举，防范化解各类风险

一是严守金融安全底线。密切关注大企业流动性风险，认真做好风险化解工作，力争完成不良贷款“双降”任务，维护好区域金融生态环境。二是推动房地产市场健康发展。加强商品房销售管理，做好价格备案工作，保持价格基本稳定；落实年度供地计划，加快供地节奏，改善市场供求关系。三是加强政府债务管理。进一步加强财政收入预算执行分析研判，积极化解债务风险。建立健全规范的政府举债融资机制，提高专项债务管理水平，处理好防风险和促发展的关系，防范化解隐性债务。

#### （九）着眼民生福祉，抓好社会保障工作

一是把稳就业放在更加突出位置。积极关注就业形势变化，持续推进“甬上乐业”计划，稳妥落实援企稳岗、社保费减负、重点群体就业创业等相关政策，扎实推进高质量就业社区（村）和创业型区县（市）建设，确保全年城镇新增就业 16 万人，城镇登记失业率控制在 3.5% 以内。二是做好保供稳价工作。保障粮食市场供应，密切关注民生商品价格波动情况，制定新一轮价格调控专项资金管理办法，有效发挥菜篮子价格应急调控平台作用。三是推进社会民生领域项目建设。加大省、市民

生实项目推进力度，确保项目按时、高质量完成。推进市第一医院异地建设、李惠利医院扩建项目建设，加快推进市二院医疗综合大楼建设项目前期进程，完成中医传承创新工程。做好浙大宁波“五位一体”校区、宁波大学科创中心等项目规划实施。四是深入推进生态文明示范区建设。持续打好污染防治攻坚战，确保水环境质量、空气质量完成计划目标，四大污染物

减排指标提前一年达到“十三五”规划目标。持续推进国家园区循环化改造试点，大力发展天然气等清洁能源，谋划推进氢能产业发展。五是守牢安全生产基本盘。全面完成防范化解重大安全风险任务，做好以防汛防台为重点的自然灾害防治工作，推进国家安全发展示范城市创建。

以上报告，请予审议。

## 关于 2019 年上半年全市经济运行情况的调研报告

市人大财政经济委员会

市人大常委会：

为做好市人大常委会听取和审议上半年我市国民经济和社会发展执行情况报告准备工作，从 7 月初开始，财政经济委员会听取了市发改委、市统计局、市商务局、市经信局、市金融办等部门汇报，深入企业了解生产经营情况。在此基础上，进行了认真梳理分析，起草形成了调研报告。现将有关主要情况报告如下：

### 一、上半年我市经济运行的基本情况

今年以来，面对错综复杂内外经济环境，全市上下深入贯彻落实中央、省委和市委重大决策部署，按照年初市人代会确定的目标任务，坚持稳中求进总基调，坚持新发展理念，扎实推进“六争攻坚”行动，全面落实减税降费政策，上半年我市经济呈现“总体平稳、稳中有忧”的发展态势。

（一）经济运行总体平稳。全市实现地区生产总值 5417.2 亿元，同比增长 6.5%，高于全国 0.2 个百分点，低于全省 0.6 个百分点。一产稳中略升，实现增加值 145.2 亿元，同比增长 1.5%。春粮总产量下降 14.3%，肉类下降 14.7%，水产品增长 1.1%。二产增速平稳，实现增加值 2714.8 亿元，同比增长 5.7%。规上工业增加值 1910.0 亿元，占全省比重 25.0%，同比增长 5.4%。其中，17 大传统制造业增加值同比增长 6.7%，增速比一季度下降 0.9 个百分点。10 大重点制造业增加值增长 11.0%，比一季度下降 0.7 个百分点，高于规模以上工业 5.6 个百分点。三产总体良好，实现增加值 2557.2 亿元，同比增长 7.8%。全市金融机构人民币存款和贷款余额为 1.97 万亿元和 2.08 万亿元，分别增长 11.1% 和 14.0%，不良贷款率 1.14%，比年初下降 0.1

个百分点。保费收入增长 20.4%，增速全国第三。全社会货运量和货物周转量均增长 14.2%，港口货物吞吐量和集装箱吞吐量分别增长 4.7%和 1.7%。全市完成社会消费品零售总额 2012.3 亿元，同比增长 8.1%。

（二）重点产业逐步向好。全市“246”万千亿级产业集群拥有规上工业企业 5831 家，占全部规上工业企业数的 73.2%，实现增加值 1515.4 亿元，同比增长 6.7%，高出规上工业增速 1.3 个百分点。智能家电、绿色石化和电子信息重点行业产值分别增长 15.2%、12.6%和 12.1%。民营企业发展稳健，民营规上工业企业实现增加值 1015.5 亿元，同比增长 7.6%，增速比规上工业高 2.2 个百分点，增加值总量占规上工业 53.2%，对全市规上工业增加值增长的贡献率达 72.8%，拉动增长 3.9 个百分点。1-5 月，规上工业企业投入研发费用增长 17.1%，上半年，规上工业新产品产值率达 32.8%，比去年同期提高 0.6 个百分点。

（三）改革开放持续推进。坚持问题导向、目标导向和效果导向，深化“最多跑一次”改革，延伸拓展改革领域，推进改革提速提质，实现办事标准化、服务智慧化，提升了企业和群众满意度。强化“亩均论英雄”改革，全市规上工业亩均税收、单位建设用地财政贡献率均居全省首位。积极融入长三角一体化国家战略，统筹谋划和大力推进前湾新区、甬江科创大走廊、南湾新区、临空经济示范区等重大片区建设。招商引资超额完成时序任务。1-6 月，新设外商投资企业 372 家，实际利用外资 15 亿美元，完成年度目标的 68.2%。国内招商引资项目 545 个，到位资金 632.1 亿

元，完成年度目标任务的 53.4%。全市进出口、出口和进口为 4327.2 亿元、2778.8 亿元和 1548.5 亿元，同比增长 7.4%、8.0%、6.5%，分别高出全国 3.5、1.9 和 5.1 个百分点，高于全省 1.7、1.4 和 3.2 个百分点。

## 二、上半年我市经济运行中值得关注的几个问题

虽然上半年经济取得了平稳发展，但下半年不确定不稳定因素增多，经济运行中存在一些突出问题需更加关注和重视。

（一）经济下行压力加大。年初人代会通过的 34 项指标中，14 项指标没有完成时间过半，任务过半。17 个 GDP 核算主要经济指标运行情况的分析，13 个指标同比增速低于一季度，低于全省。其中规模以上工业增加值增速比一季度回落 2 个百分点，比去年同期下降 3.1 个百分点，比全省平均低 0.8 个百分点。1-5 月，全市规上工业实现利润总额 508.0 亿元，同比下降 2.4%，增速比去年同期下滑 16.1 个百分点，企业亏损面达 28.2%。上半年，35 个行业大类中有 26 个行业增加值增速与一季度相比出现回落，占比 74.3%。重点行业下幅较大，特别是汽车制造业、电力热力生产和供应业分别下降 3.8%、3.2%。全市限上贸易企业商品销售额比一季度下滑 5 个百分点，非营利性服务业中营利活动的营业收入和其他营利性服务业营业收入等指标由一季度分别高出全省平均 8.1 和 0.7 个百分点，变为低于全省平均 0.6 和 0.7 个百分点。

（二）外贸出口形势严峻。去年，我市对美出口占全市外贸出口总量 24%，高于全省 4.4 个百分点。上半年，我市对美进

出口下降 9.7%，其中出口下降 1%，进口下降 50.8%。规模以上 2079 家涉美出口企业总产值增速比一季度回落 3.7 个百分点。1-5 月，限上涉美贸易企业共实现全球销售额 2182.9 亿元，同比增长 1.6%，低于全市限上贸易企业增速 6.7 个百分点，比一季度下降 4.8 个百分点。由此影响 1-5 月规上工业增加值增速约 0.7 个百分点，影响限上销售额增速约 2.0 个百分点，两者合计下拉 GDP 约 0.35 个百分点。随着输美产品加征关税影响的持续深入，下半年对美出口形势更加严峻，预测下半年对美出口下降约 20%，由此拉低全年出口总额约 6.2 个百分点，对经济的不利影响将进一步扩大。

（三）有效投资增长乏力。上半年，我市固定资产投资同比增长 7.5%，低于年初提出 10% 的要求，低于全省 2.2 个百分点。一是新开工项目较少。上半年，我市新开工项目完成投资下降 23.2%，其中总投资 10 亿元以上重点项目下降 23.0%，招商项目实际落地率、开工率低的问题仍未得到扭转。二是投资结构不合理。房地产开发、工业、基础设施投资分别增长 6.9%、5.6%、3.2%，工业投资虽有所回升，但持续低迷增长乏力已多年，影响了制造业大市增长后劲。民间投资增速虽为 8.5%，但剔除房地产投资后的民间项目投资仅增长 2.3%，低于民间项目投资 10% 的年度目标。三是大项目好项目储备不足。从各地上报来看，这些项目储备越来越少，这将严重影响今后发展后劲。

（四）新兴产业支撑不强。一是生产性服务业带动力弱。软件与信息服务业增

加值占全市 GDP 比重仅为 6.4%，低于全省 3.5 个百分点。在生产性服务业构成中，信息服务、科技服务、工业设计、商务服务等占比较低，缺乏具有国际影响力、带动性强的生产性服务业龙头企业。二是新兴产业发展缓慢。高端装备、节能环保、高新技术、战略性新兴产业增加值增速较去年同期回落较多，分别回落 15.0、13.4、4.5 和 11.8 个百分点，对规上工业增加值的拉动作用明显降低。三是电子商务增速大幅回落。上半年，全市限额以上贸易单位通过网络实现的零售额为 84.8 亿元，下降 8.5%，影响限上零售额增速 1.1 个百分点。

### 三、做好下半年经济工作的几点建议

综观国内外经济环境，特别是中美贸易摩擦程度不确定性，下半年全市经济下行压力将进一步加大。为努力完成全年经济社会发展目标任务，针对调研中发现的问题，财政经济委员会建议：

（一）全力推动稳需求促增长。要围绕大湾区大通道大花园大都市建设等重大战略，聚焦“246”万千亿级产业集群和重点区块，谋划一批重大产业和基础设施项目，从规划布局、平台打造、机制创新、要素供给、审批提速等环节发力，激活社会资本，推进项目落地，稳定投资促增长。要拓展消费领域，发展消费新业态新模式，建设商业特色街区，推动传统商贸创新发展，加快推进电商拓市，扩大城乡居民信息消费、服务消费、绿色消费，增强教育、养老、育幼、医疗、文化、旅游、体育等服务供给，提升消费环境，扩大内需市场，稳定消费促增长。要妥善应对中美经贸摩

擦，及时研定相应措施，积极拓展新兴市场，加快提升出口产品竞争力，稳定出口促增长。

（二）全力推动强创新提能级。要加快创新平台搭建。聚焦经济高质量发展，完善制度和政策设计，搭建平台添“燃料”，推进新型研发机构建设，加快企业与高校产学研共建力度，为企业提供产品研发、技术改造、资源利用等综合服务。要加紧各类人才集聚。健全完善人才引进和培育机制，搭建完善不同层次、不同类别的人才政策体系，坚持引进高层次、领军型人才与培育本土高素质、实干型人才并重，推进人才特区和人才高地建设，切实帮助解决他们在住房、子女就学等方面需求，营造引得进、留得住的创业环境。要加大创新政策供给。突出创新政策资源配置，大力促进创新链、产业链、资金链、税政链“四链结合”，构建形成“研发—转化—应用”一体化、链条式推进的创新政策体系，对科技型、初创型企业和甬江科创大走廊建设采取更有针对性的支持方式，释

放更多的政策红利。

（三）全力推动保基本惠民生。要密切关注就业形势变化，切实做好稳就业工作，提升就业公共服务水平，积极开展援企稳岗、职业技能培训，引导鼓励创业就业，精准服务高校毕业生、退役军人、就业特困人员等重点群体，使就业帮扶政策真正落到实处。要大力整治生态环境，加快生态文明建设，深入推进蓝天、碧水、净土、清废行动，打好污染防治攻坚战。要摸清困难家庭底数，开展精准帮扶，完善特困人员救助供养制度，打好低收入百姓增收脱贫攻坚战。要深化实施乡村振兴战略，加快城乡融合发展，改善农村人居环境，做好农村改革、农业发展、农民增收等各项工作。要全面深化“平安宁波”、“法治宁波”建设，切实加强交通运输、食品药品、社会治安、安全生产等重点领域监管，坚决遏制重特大事故发生，认真做好防汛防台为重点的自然灾害防治工作，增强人民群众安全感和幸福感。

## 关于宁波市 2019 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的审议意见

（2019 年 8 月 19 日宁波市第十五届人大常委会  
第四十六次主任会议通过）

2019 年 7 月 23—24 日，市十五届人大常委会第二十二次会议审议了市政府关于 2019 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告。

常委会组成人员审议认为，面对错综复杂的内外经济环境，市政府深入贯彻落实中央和省委、市委重大决策部署，按照年初市人代会确定的目标任务，坚持稳中

求进总基调，坚持新发展理念，扎实推进“六争攻坚”行动，全面落实减税降费政策，上半年我市经济呈现“总体平稳、稳中有忧”的发展态势。但综观国内外经济环境，特别是中美贸易摩擦程度尚存在不确定性，下半年全市经济下行压力将进一步加大。现根据会议审议情况，提出如下意见：

一、全力推动稳需求促增长。要围绕大湾区大花园大通道大都市区建设等重大战略，聚焦“246”万千亿级产业集群和重点区块，谋划一批重大产业和基础设施项目，从规划布局、平台打造、机制创新、要素供给、审批提速等环节发力，激活社会资本，推进项目落地，稳定投资促增长。要拓展消费领域，发展消费新业态新模式，建设商业特色街区，推动传统商贸创新发展，加快推进电商拓市，扩大城乡居民信息消费、服务消费、绿色消费，增强教育、养老、育幼、医疗、文化、旅游、体育等服务供给，提升消费环境，扩大内需市场，稳定消费促增长。要妥善应对中美经贸摩擦，及时研定相应措施，积极拓展新兴市场，加快提升出口产品竞争力，稳定出口促增长。

二、全力推动强创新提能级。要加快创新平台搭建，聚焦经济高质量发展，完善制度和政策设计，搭建平台添“燃料”，推进新型研发机构建设，加快企业与高校产学研共建力度，为企业提供产品研发、技术改造、资源利用等综合服务。要加紧各类人才集聚，健全完善人才引进和培育机制，搭建完善不同层次、不同类别的人

才政策体系，坚持引进高层次、领军型人才与培育本土高素质、实干型人才并重，推进人才特区和人才高地建设，切实帮助解决他们在住房、子女就学等方面需求，营造引得进、留得住的创业环境。要加大创新政策供给，突出创新政策资源配置，大力促进创新链、产业链、资金链、税政链“四链结合”，构建形成“研发—转化—应用”一体化、链条式推进的创新政策体系，对科技型、初创型企业和甬江科创大走廊建设采取更有针对性的支持方式，释放更多的政策红利。

三、全力推动保基本惠民生。要密切关注就业形势变化，切实做好稳就业工作，提升就业公共服务水平，积极开展援企稳岗、职业技能培训，引导鼓励创业就业，精准服务高校毕业生、退役军人、就业特困人员等重点群体，使就业帮扶政策真正落到实处。要大力整治生态环境，加快生态文明建设，深入推进蓝天、碧水、净土、清废行动，打好污染防治攻坚战。要摸清困难家庭底数，开展精准帮扶，完善特困人员救助供养制度，打好低收入百姓增收脱贫攻坚战。要深化实施乡村振兴战略，加快城乡融合发展，改善农村人居环境，做好农村改革、农业发展、农民增收等各项工作。要全面深化平安宁波、法治宁波建设，切实加强交通运输、食品药品、社会治安、安全生产等重点领域监管，坚决遏制重特大事故发生，认真做好防汛防台为重点的自然灾害防治工作，增强人民群众安全感和幸福感。

# 关于 2019 年上半年全市和市级 预算执行情况的报告

市财政局局长 张文杰

主任、副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现向市人大常委会报告 2019 年上半年全市和市级预算执行情况以及为实现全年预算任务的措施意见。

## 一、上半年预算执行情况

今年以来，各地各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕中央和省、市委各项决策部署，坚持稳中求进工作总基调，全面落实国家减税降费各项政策，深入实施“六争攻坚”行动，上半年全市经济总体平稳，财政运行和预算执行情况良好。

上半年，全市一般公共预算收入 888.35 亿元，完成预算的 61.8%，比上年同期增长（以下简称“增长”）8.3%。全市一般公共预算支出 923.07 亿元，完成预算的 57.8%，增长 11.8%。市级一般公共预算收入和分享收入 140.1 亿元，完成预算的 51.6%，增长 1.2%。市级一般公共预算支出 219 亿元，完成预算的 65.9%，增长 9.6%。

全市政府性基金预算收入 872.41 亿元，完成预算的 104.4%，增长 130.1%；支出 791.51 亿元，完成预算的 91.9%，增长 131.2%。市级政府性基金预算收入 77.63 亿元，完成预算的 46.8%，增长 58.7%；支出 68.5 亿元，完成预算的 40.5%，增长

187.2%。全市政府性基金预算收支完成预算比例较高的主要原因是上半年部分地区围填海罚没收入较多。

全市国有资本经营预算收入 2.86 亿元，完成预算的 19.5%；支出 1.99 亿元，完成预算的 18.7%。市级国有资本经营预算收入 2.21 亿元，完成预算的 24.3%；支出 1.29 亿元，完成预算的 13.7%。

全市社会保险基金预算收入 406.2 亿元，完成预算的 49.8%；支出 366.99 亿元，完成预算的 45.4%。市级社会保险基金预算收入 196.26 亿元，完成预算的 47.1%；支出 179.09 亿元，完成预算的 45.3%。

上半年全市一般公共预算执行的主要特点如下：

（一）财政收入平稳增长，收入增幅平缓回落

上半年，全市一般公共预算收入实现平稳增长，增长 8.3%，主要是上年税收结转收入规模较大。分税种看，受大规模减税政策影响，主体税种增速放缓，增值税、企业所得税分别增长 7.1%、3.9%，增幅分别回落 8 个和 26.1 个百分点，个人所得税负增长 17.1%。分行业看，三产税收增长较快，全市三产税收增长 9.5%，其中房地产业增长 17%，批发和零售业增长 14.3%；受工业品价格下行等因素影响，制造业表现疲软，负增长 2.1%。分地区看，部分市属

相关开发园区收入增长较快，保税区、杭州湾新区分别增长 25.6%、22%；其他地区表现平稳。

**（二）减税降费成效明显，营商环境不断优化**

今年以来，全市各级财政部门坚决贯彻落实中央、省出台的大规模减税政策，上半年累计新增减税 132.5 亿元，其中 2019 年新出台政策减税 56.2 亿元。新出台政策中，深化增值税改革新增减税 42.5 亿元，惠及 22 万户纳税企业；小微企业普惠性减税政策累计新增减税 9.7 亿元；个人所得税专项附加扣除政策累计新增减税 4 亿元，惠及 89 万纳税人。继续阶段性降低失业保险费率，对制造业、交通运输业和建筑业三个行业实施阶段性降低社会保险缴费，调整个体工商户和灵活就业人员缴费基数，缴费基数的下限由城镇单位就业人员平均工资的 80% 下调到 60%，累计减轻企业和个人社保缴费负担 39.5 亿元。

**（三）预算支出进度加快，重点支出保障有力**

各级财政部门积极盘活各类存量资金，加大财政资金统筹力度，较好地保障了民生等重点领域的支出需求。上半年，全市一般公共预算支出完成预算的 57.8%，增长 11.8%，快于序时进度 7.8 个百分点。其中：节能环保支出完成预算的 162.5%，增长 189.7%，主要是中央下达新能源汽车推广应用补助资金 22.2 亿元；援助其他地区支出完成预算的 106%，增长 102.1%；城乡社区支出完成预算的 75.8%，增长 19.8%；科学技术支出完成预算的 64.7%，增长 39.1%；卫生健康支出完成预算的 66.3%，

增长 14.3%；社会保障和就业支出完成预算的 66.3%，增长 12%；教育支出完成预算的 51.5%，增长 4.2%；农林水支出增长 35.6%。同时，牢固树立过紧日子思想，严格压缩“三公”经费和一般性支出，全市“三公”经费支出同比下降 12.1%。

**（四）财政改革扎实推进，管理水平持续提升**

积极谋划市与区县（市）财政体制和土地管理体制调整，稳步推进市与区县（市）财政事权和支出责任划分改革，着力构建集中财力办大事财政政策体系。健全政府投资项目资金管理机制，规范政府投资项目管理。完成机构改革涉及部门预算调整、划转等事宜，及时拨付新组建部门开办及筹建经费，保障机构改革顺利推进。出台市级机关工作人员差旅费、培训费以及干部教育培训经费管理办法，严格各项经费开支标准。开展行政事业单位房地产资产清查整顿，加强行政事业单位资产管理，提高资产使用绩效。进一步完善国有资产管理情况报告制度，实现区县（市）层面全覆盖。坚持开好“前门”、严堵“后门”，坚决遏制隐性债务增量，按计划化解隐性债务存量，牢牢守住不发生区域性风险底线。

**二、下半年财政工作面临的形势和为完成全年预算任务的主要措施**

当前我市经济发展面临的不确定因素增加，中美经贸摩擦升级，经济下行压力有所加大，同时，受大规模减税降费政策以及上年部分减税降费政策翘尾减收等因素影响，财政持续增收压力较大。而保障民生兜底、推动长三角一体化发展、支持

打好“三大攻坚战”以及实施“六争攻坚、三年攀高”行动等支出需求仍然较大，下半年财政收支工作任务仍然十分艰巨。对此，我们将认真贯彻落实市委对下阶段工作的决策部署，按照市人大的有关决定、决议以及本次会议提出的要求，加力提效实施好积极的财政政策，全力推动宁波经济社会高质量发展。同时，加强财政收支管理，牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想，进一步压减一般性支出，支持落实减税降费政策。

#### （一）强化收入预期管理，确保财政平稳运行

积极培植财源，紧紧围绕建设“246”万千亿级产业集群，优化财政扶持政策，集中财力支持创新驱动、人才引领战略，推进甬江科创大走廊、宁波软件园等重大创新平台建设。加强与税务部门沟通协调，合理把握组织收入的力度、进度和节奏，落实好减税降费各项政策。强化财政运行分析，及时掌握减税降费政策对地方财政收支带来的影响，密切关注可能出现的短收等问题，防范因收入波动带来的财政运行风险。研究出台市对区县（市）均衡性转移支付办法，增强财政困难地区托底能力。

#### （二）加强预算执行监管，提高资金使用绩效

严格落实市委关于树立过紧日子思想严格压缩一般性支出有关规定，削减取消低效无效支出，优先保障“三保”支出。

硬化预算刚性约束，执行中一般不追加预算，不出台增加当年支出的政策。加强预算执行分析和考核，督促区县（市）和部门落实预算执行主体责任，加快预算支出进度。加大力度清理和盘活存量资金，及时收回结转结余资金，统筹用于亟需支持的项目。出台全面落实预算绩效管理实施意见，健全以绩效为核心的预算管理新机制，提高财政资金配置效率和使用效益。建立新增政策和新增项目事前绩效评估机制，加强基本建设项目和招商引资政策的绩效评估论证。

#### （三）深化财政管理改革，增强抵御风险能力

按照“稳收入、增统筹、理事权、保重点、促均衡”的总体思路，加快构建集中财力办大事的财政政策体系，为推动我市高质量发展提供坚实的财力保障。出台我市推进市与区县（市）财政事权和支出责任划分改革的实施意见，推进市与区县（市）在部分重点领域的财政事权和支出责任划分。全面清理整合财政专项资金，优化转移支付资金结构，提高一般性转移支付比例。坚持量力而行、精打细算，加强重大项目财政可承受能力评估，着力清理规范过高承诺、过度保障的支出政策。建立健全规范的政府举债融资机制，妥善处理好防风险和促发展的关系，防范化解隐性债务风险。

以上报告，请予审议。

# 关于 2019 年上半年预算执行情况的调研报告

市人大财政经济委员会

市人大常委会：

为做好市人大常委会听取和审议上半年全市和市级预算执行情况报告准备工作，从 7 月初开始，财政经济委员会听取了市财政局、市税务局等相关部门情况汇报，审查了市司法局、市水利局、市支合作局三个重点监督部门的报告。在梳理汇总分析各方面意见的基础上，起草形成了调研报告。现将有关主要情况报告如下：

## 一、上半年预算执行基本情况

今年以来，市人民政府及相关部门积极贯彻落实中央和省委、市委关于财政税收工作决策部署，加力提效积极财政政策，全面落实减税降费措施，激发微观主体活力，提高资金配置效率，上半年财政收支情况总体良好，有力促进了全市经济社会持续健康发展。

（一）财政收入平稳增长。上半年全市财政总收入 1729.76 亿元，增长 6.1%；全市一般公共预算收入 888.35 亿元，完成预算 61.8%，增长 8.3%；市本级一般公共预算收入和分享收入 140.1 亿元，完成预算 51.6%，增长 1.2%。其中地方税收收入 750.36 亿元，增长 3.9%。全市政府性基金预算收入 872.41 亿元，完成预算 104.4%，增长 130.1%，主要是土地出让收入大幅增加和部分地区围填海罚没收入大量入库。全市社会保险基金预算收入 406.2 亿元，完成预算 49.8%，增长 10.03%。上半年全

市税收上年结转的比重较大，占入库比重的 21.2%，剔除此因素全市两级税收负增长 7.2%；自 3 月起月度应征税收均为负增长，制造业应征税收降幅明显，全市应征税收负增长 12.9%；服务业税收稳定，全市完成税收增长 9.9%。

（二）重点支出保障良好。上半年全市一般公共预算支出 923.07 亿元，完成预算 57.8%，增长 11.8%。其中教育支出 116.75 亿元，完成预算 51.5%；科学技术支出 69.69 亿元，完成预算 64.7%；社会保障和就业支出 114.75 亿元，完成预算 66.3%；卫生健康支出 63.04 亿元，完成预算 66.3%；城乡社区支出 218.28 亿元，完成预算 75.8%；交通运输支出 19.9 亿元，完成预算 65.3%；节能环保支出 32.83 亿元，完成预算 162.5%。重点支出进度明显加快，有力保障了年初确定的基础设施、科技创新、生态文明、民生事业等方面的资金需求。

（三）减税降费成效显著。积极贯彻实施中央和省出台的大规模减税降费政策，上半年累计新增减税 132.5 亿元，其中 2019 年新出台政策减税 56.2 亿元，2018 年出台政策减税 76.3 亿元，惠及增值税一般纳税人 22.2 万户，制造业享受面最广、受益最大。小微企业普惠性政策新增减税 16.8 亿元、个人所得税改革新增减税 51.3 亿元。较好落实社保降费政策，累计减轻

企业和个人社保缴费负担 39.5 亿元。这些措施有力激发了市场主体活力，减轻了企业经营压力，增强了发展后劲，对稳就业、稳外贸、稳投资、稳金融、稳外资、稳预期起到了积极作用。

（四）监督管理有效加强。稳妥推进财权和事权分属改革，构建集中财力办大事财政政策体系。加强地方政府债务限额管理，确保新增债务限额优先支持在建项目和补短板项目。加强融资平台公司监管，着力推动平台类公司市场化、实体化转型。完善政府投资项目资金管理机制，规范政府投资项目管理。积极落实市人大常委会关于行政事业单位国有资产管理审议意见，建立健全相关制度，着重开展行政事业单位房地产资产清查整顿，加大处置力度，提高资产使用效益。改革“三公”经费管理，优化支出结构，压缩一般性支出，财政基础管理工作进一步提升。

财政经济委员会在调研中发现，有几个问题需要引起高度关注和重视：一是预算收支矛盾更加突出。由于经济下行、大规模减税降费，年初收入任务完成较为困难，而各项支出需求仍然较大，各地财政收支平衡难度进一步加剧。二是支出绩效有待进一步提升。部分支出政策需尽快完善，预算绩效目标不够明确，绩效预期与实际成效存在一定差距。三是防范化解债务风险有待进一步重视。在财政收支矛盾更加突出的形势下，化解存量债务的难度在增加，个别地方也有可能增加隐性债务，严控增量、化解存量任务更加艰巨。

## 二、对下半年财政预算工作的建议

为进一步做好下半年的财政预算工

作，完成市十五届人大四次会议确定的预算收支任务，市人大财政经济委员会建议：

（一）抓开源、重节流，确保预算收支平衡。在坚决贯彻落实大规模减税降费政策的同时，要充分预计由此影响而形成的财政收入缺口。合理增加调入使用预算稳定调节基金等存量资金的规模，加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹衔接，进一步梳理整合现有的财政支出政策，清理归并结转结余资金，盘活变现政府存量资产，动态预测和调剂使用全部可用资金，集中财力保障中央和省、市委重大决策部署落实和民生事业发展。要牢固树立过紧日子的思想，倡导艰苦奋斗、勤俭节约、精打细算，在年初安排的基础上进一步压减一般性支出。要采取积极有效管理办法，推动压实各级财政平稳运行的责任主体，多措并举确保全年预算收支平衡。

（二）严规范、精管理，提高资金使用绩效。要认真贯彻落实中央《全面实施预算绩效管理的意见》，将绩效理念和绩效要求贯穿到预算编制、执行、调整的全过程。要进一步完善预算绩效管理制度办法和业务流程，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，推动预算和绩效管理一体化，着重开展重大政策、重要项目绩效评价，科学设定绩效目标，做好绩效运行监控，及时纠正目标偏差，防止资金损失浪费。要积极落实人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的要求，逐步推进政策取向、绩效目标、评价结果向人大报告、向社会公开，主动接受监督。

（三）强监督、防风险，守住债务安

全底线。面对逐趋严峻的财政收支形势，要始终坚持把政府性债务管理放在突出的位置。严格贯彻执行中央、省关于地方政府性债务管理的各项规定要求，规范举债行为，严禁各种形式的违法违规融资，不得通过异化政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等方式变相举债，坚决遏制隐性债务增量，稳妥处置

隐性债务存量，调整优化债务结构，降低债务财务成本。切实加强融资平台公司监管，划清政企责任界限，有效推动融资平台公司转型。进一步强化各级各部门、各开发园区的债务主体责任，坚持底线思维，增强忧患意识，落实化债计划，健全预警机制，有效防止政府性债务区域性风险，为经济社会高质量发展守住底线。

## 2019年上半年部门预算执行情况报告

### 市司法局

市人大常委会：

宁波市司法局的主要职能为：

（一）承担全面依法治市政策研究，协调全面依法治市中长期规划建议，负责决策部署督察。

（二）承担统筹规划市政府立法工作。协调年度立法工作计划的建议，编制市政府年度立法工作计划草案。起草或组织起草、审核有关地方性法规、市政府规章草案。

（三）承办市政府规章的解释答复和立法后评估工作。负责市政府规章清理、编纂工作。

（四）承担统筹推进全市法治政府建设的责任。指导监督市政府各部门、地方各级政府依法行政工作。指导监督各地各部门行政执法工作，推进严格规范公正文明执法。

（五）指导监督全市行政复议、行政应诉、复议调解和行政赔偿工作。负责有

关行政复议、行政应诉和国家赔偿案件的办理工作。

（六）承担统筹规划全市法治社会建设的责任。负责拟订法治宣传教育规划，组织实施普法宣传工作。推动人民参与和促进法治建设。指导依法治理和法治创建工作。指导调解工作和人民陪审员、人民监督员选任管理工作。指导司法所建设。

（七）指导监督全市监狱执行刑罚、改造罪犯的工作。指导管理全市社区矫正工作。指导刑满释放人员帮教安置工作。

（八）负责拟订全市公共法律服务体系建设规划并指导实施。指导监督律师、法律援助、司法鉴定、公证、仲裁和基层法律服务管理工作。指导本系统行业协会工作。

（九）承担国家统一法律职业资格考试在宁波的组织实施工作。负责法律职业资格审核、报批和获得法律职业资格人员的管理。

(十) 负责本系统枪支、弹药、服装和警车等警务装备管理工作。指导监督本系统财务、装备、设施、场所等保障工作。

(十一) 规划、协调、指导全市法治人才队伍建设相关工作，指导监督本系统队伍建设。负责本系统警务管理和警务督察工作。协助区县(市)管理司法局领导班子。

(十二) 完成市委、市政府交办的其他任务。

上半年我局各项工作按年度计划有序推进。市司法局本级及下属监狱单位，按照批复的2019年度部门预算，积极采取措施，加快组织实施，上半年预算执行总体良好，已完成预算的53.41%。下面将具体执行情报告如下：

## 一、2019年预算安排情况

### (一) 年初部门预算

年初部门预算安排总额55328.19万元，其中：按资金来源分，一般公共预算拨款(补助)45714.51万元，其他收入9613.68万元；按支出用途分，基本支出39641.49万元、项目支出15686.70万元。详见附表一。

### (二) 年中追加预算

上半年共追加一般公共预算拨款752.32万元，其中人员经费520.52万元，机构改革原法制办划转日常公用经费149.80万元，2019政法奖励性补助资金国家统一法律职业考试经费49万元，机构改革市委办划入法治宁波专项经费33万元。

### (三) 上年指标结转

上年预算结转指标8003.45万元，其中非专项结转资金87.59万元，专项结转

资金7915.86万元。

### (四) 部门预算总额

至6月底，部门预算安排总额64083.96万元，其中：按资金来源分，为一般公共预算拨款50651.35万元，其他收入9613.68万元，上年结转8003.45万元；按支出用途分，基本支出40311.81万元、项目支出23772.15万元。

### (五) 转移支付情况

至6月底，部门预算安排总额750万元，其中：按资金来源分，为一般公共预算拨款750万元。

## 二、上半年预算执行情况

### (一) 支出总体情况

上半年部门总支出34229.76万元，完成预算的53.41%。其中：基本支出预算执行率63.90%，项目支出预算执行率35.63%。

#### 1. 基本支出情况

上半年基本支出预算安排40311.81万元，实际支出25759.65万元，完成预算的63.90%。其中：人员支出预算安排33601.12万元，实际支出22805.27万元，完成预算的67.87%；日常公用支出预算安排6710.69万元，实际支出2954.38万元，完成预算的44.02%。日常公用支出执行率偏低的主要原因是：由于机构改革职能调整原因原计划的会议及培训延后执行，本着勤俭节约办事原则三公经费支出控制较好总体执行率较低，原法制办公用经费划入149.80万元占预算2.23%。

#### 2. 项目支出情况

上半年项目支出预算安排23772.15万元，实际支出8470.11万元，完成预算的35.63%。

### (1) 非专项支出情况

非专项预算 5456.29 万元，实际支出 2048.32 万元，完成预算的 37.54%。上半年支出进度缓慢的原因主要是：1、监狱新建,押犯规模正在扩容中。根据安排,场所改造项目施工进行中,未结算。警察服装费在下半年度支出。2、罪犯药品采购招标多次流标、招标难度较大、进度较为缓慢。罪犯在省监狱中心医院的住院医疗费采取先治疗后结算的方式,存在费用结算相对滞后的现象。3、局本级普法考核、律师资格考试等项目是全年度考核未到期。4、机构改革经费划入尚未支出。

部门非专项支出情况见附表二。

### (2) 专项支出情况

专项预算 18315.86 万元，实际支出 6421.79 万元，完成预算的 35.06%。

支出进度偏慢的主要原因：一是黄湖监狱迁建项目春节期间民工回家过年,施工人员少,工程进度慢;迁建项目一标段施工单位对公账户被法院冻结,工程进度款无法正常支付且该施工单位无力垫付资金,导致无法正常开工。二是宁波市公共法律服务综合用房整修改造工程项目由于工程招标等原因,与之相关联的土建安装工程、空调工程等延后,从目前工程进度看,下半年预算资金基本可以完成支出。

部门专项支出情况见附表三。

#### 3. 转移支付支出:

6月底,部门预算安排总额 750 万元,下拨县区 519.24 万元,占预算 69.23%。

### (二) “三公” 经费支出情况

2019 年“三公”经费基本支出预算安排 316.74 万元,其中:公款出国(境)支

出 53.29 万元、公务接待费用支出 81.55 万元、公务用车运行维护费 153.90 万元、公务用车购置费 28 万元。

上半年“三公”经费实际支出 43.65 万元,占预算的 13.78%,其中:公款出国(境)上半年未支出,计划安排下半年支出;公务接待费用支出 11.59 万元,占预算的 14.21%;公务用车运行维护费 31.90 万元,占预算的 20.73%。

2019 年会议费基本支出预算安排 36.16 万元,上半年支

出 3.23 万元,占预算的 8.93%。

2019 年培训费基本支出预算安排 225 万元,上半年支出

32.22 万元,占预算的 14.32%。

### 三、提高预算执行率的措施

#### (一) 充分认识预算执行的重要性

预算执行是预算实施的关键环节,预算的执行不仅关系着党和国家各项重大政策的贯彻和落实,而且关系着单位财务管理水平和公共服务水平的提升,具有非常重大经济、政治与社会意义。必须牢固树立预算就是法规的意识,按照财政要求合理安排预算编制时间,财务部门加强与各预算执行部门的沟通和协调,将预算执行工作放在更加突出的位置上抓好落实,努力提高预算管理水平。

#### (二) 加强预算执行的日常控制与监督

严格落实预算执行责任,对年初无预算和超预算项目一律不得开支,增强预算刚性约束;加大预算执行情况分析,对执行中的重难点问题进行会诊,提高预算执行力度。强化预算执行和监督力度,将预

算编制、审批、执行、调整、决算和监督等各个环节全部纳入法制和规范化管理，建立起多层次的预算监督体系。

### （三）强化预算执行的严肃性

从上半年的支出情况看，部分经费执行率偏低，虽然有客观原因，但必须引起高度重视，我们将以这次人大预算执行监

督为契机，严肃财经纪律，牢固树立依法理财、依法行政的观念和意识，严格遵守和执行预算管理的相关法律法规制度，规范预算的各项业务操作，严肃预算执行过程中的随意性，强化其严肃性，增强其准确性和真实性，努力推进预算执行的法制化和规范化进程。

## 2019 年上半年部门预算执行情况报告

### 市水利局

市人大常委会：

宁波市水利局是水行政主管部门，切实加强水资源合理利用、优化配置和节约保护，坚持节水优先，从增加供给转向更加重视需求管理，严格控制用水总量和提高用水效率；坚持保护优先，加强水资源、水域和水利水务工程的管理保护，维护河湖健康美丽；坚持城乡统筹，保障合理用水需求和水资源的可持续利用，为经济社会发展提供水安全保障。上半年我局各项工作按年度计划有序推进。市水利局本级及局属事业单位，按照预算法管理要求以及批复的 2019 年度部门预算，积极采取措施，加快组织实施，上半年预算执行总体良好，已完成预算的 75.75%。下面将具体执行情报告如下：

### 一、2019 年预算安排情况

#### （一）年初部门预算

年初部门预算(不含转移支付资金)安排总额 104569.69 万元，其中：按资金来源分，一般公共预算 102402.99 万元，占

97.93%，事业收入 387.5 万元，占 0.37%，其他收入 1072.2 万元，占 1.02%，用累计盈余弥补收支差额 707 万元，占 0.68%；按支出用途分，基本支出 5461.13 万元，占 5.22%项目支出 99108.56 万元，占 94.78%。

#### （二）年中追加预算

上半年共追加预算 5614.82 万元，其中：财政拨款 5478.07 万元，其他收入 136.75 万元。主要构成为：工资福利支出 986.36 万元，日常公用经费 131.49 万元，对个人和家庭补助支出 62.55 万元，项目支出 4434.42 万元，预算调整的主要原因是市城管系统内河管理处成建制划入和市政管理处等单位部分人员划入，基本支出和项目支出预算指标划入。

#### （三）上年指标结转

上年预算结转指标 9404.80 万元，其中：非专项资金结转 67.91 万元，主要是政府采购项目尾款结转；专项资金结转 9336.89 万元，主要是姚江二通道（慈江）工程-化子泵、三江河道常态清淤工程、水

文测报中心等基建项目结转。

#### （四）部门预算总额

至6月底，部门预算(不含转移支付资金)安排总额119589.31万元，其中：按资金来源分，财政拨款117285.86万元，事业收入387.50万元，其他收入1208.95万元，用累计盈余弥补收支差额707万元；按支出用途分，基本支出6641.53万元、项目支出112947.78万元。

#### （五）转移支付资金预算

2019年安排转移支付资金预算109180万元，其中：海曙区1939万元，江北区9981万元，北仑区2878万元，镇海区23440万元，鄞州区4001万元，奉化区12400万元，余姚市29230万元，慈溪市9592万元，象山县4858万元，宁海县9594万元，杭州湾新区95万元，国家高新区40万元，东钱湖旅游度假区1129万元，大榭开发区3万元，都由一般公共预算安排。

## 二、上半年预算执行情况

### （一）支出总体情况

上半年部门总支出(不含转移支付资金)90589.45万元，完成预算的75.75%。其中：基本支出预算执行率45.19%，项目支出预算执行率77.55%，详见附表一。

#### 1. 基本支出情况

基本支出预算安排6641.53万元，上半年实际支出3001.08万元，完成预算的45.19%。其中：人员支出预算安排5262.49万元，实际支出2626.45万元，完成预算的49.91%；日常公用支出预算安排1379.04万元，实际支出374.63万元，完成预算的27.17%。日常公用支出执行率偏低的主要原因是：执行厉行节约要求，严格控制费

用性开支，另上半年搭伙费、职工疗养等福利费尚未支出。

#### 2. 项目支出情况

项目支出预算(不含转移支付资金)安排112947.78万元，上半年实际支出87588.37万元，完成预算的77.55%。

#### （1）非专项资金支出情况

非专项资金预算2329.40万元，实际支出357.55万元，完成预算的15.35%。上半年支出进度缓慢的原因主要是：1、因机构改革，单位职责调整，从市城管理系统划转非专项资金指标235.68万元，预算指标6月才到位，项目正在推进实施，要延后至下半年支出；2、根据单位的性质特性，制订了年度的培训、宣传计划，培训、宣传方面项目支出大部分安排在下半年支出；3、水利信息化运行维护(预算300万元)、工程稽查、审计调查、绩效评价等服务购买项目(预算380万元)，项目需要通过政府采购形式采购，目前已完成招标、合同签订工作，项目正在按计划实施之中，大部分项目款在下半年支出。4、因机构改革，市河道管理中心同市内河管理处单位合并，办公场所需要搬迁，市河道管理中心自筹资金安排的姚江大闸水情教育基地(预算150万元)、三江局信息中心建设(预算250万元)项目需搬迁到位方能实施。

非专项资金支出情况见附表二。

#### （2）专项资金支出情况

专项资金预算110618.38万元，实际支出87230.82万元，完成预算的78.86%。

专项资金预算执行情况良好，葛岙水库工程、曹娥江至宁波引水工程(姚江上游西排)两个重大项目进展顺利、资金已

按进度拨付支出。但尚有部分项目因种种客观原因，支出进度偏慢，支出进度偏慢的主要原因：1、因机构改革，单位职责调整，从市城管系统划转专项资金指标4734.26万元，预算指标6月才到位，项目正在推进实施，要延后至下半年支出；2、水利规划及重大课题研究等项目需要通过政府采购形式采购，目前正在办理政府采购手续；3、智慧水利建设本级项目（预算2000万元），因机构改革，水利信息化项目审批部门调整变动，目前正在审批之中，项目预计到下半年实施；4、宁波市防汛会商中心改造信息化建设项目（预算700万元），实施方案已编制完成，因汛期原系统需继续使用，延后至汛期结束实施。

部门专项资金支出情况见附表三。

### 3. 转移支付资金支出情况

转移支付专项资金预算109180万元，实际支出96380万元，完成预算的88.28%。预算执行情况良好，除小流域治理（镇村防洪工程）（预算6000万元）、农田水利建设（预算6800万元）二个项目需按实施进度拨付外，其余都已拨付完毕。

转移支付资金支出情况见附表四

#### （二）“三公”经费支出情况

2019年“三公”经费基本支出预算安排167.06万元，其中：公款出国（境）支出19.76万元、公务接待费用支出46.03万元、公务用车运行维护费81.27万元、公务用车购置费20万元。

上半年“三公”经费实际支出20.04万元，占预算的12%，其中：公款出国（境）上半年支出5.39万元，占预算的27.28%；公务接待费用支出3.30万元，占预算的

7.17%；公务用车运行维护费11.35万元，占预算的13.97%；公务用车购置费尚未支出，计划下半年支出。

2019年会议费基本支出预算安排51.82万元，上半年支出11.11万元，占预算的21.44%。

2019年培训费基本支出预算安排34.48万元，上半年支出2.90万元，占预算的8.41%。

### 三、提高预算执行率的措施

#### （一）科学编制年度部门预算

年度部门预算是预算执行的基础，加强部门预算编报工作，能从源头上保障预算执行率。我局根据财政部门的工作要求，一是规范编制程序，细化预算编制内容，对各项预算指标进行细致分析，充分考虑项目结转资金和财务支出进度等因素，科学合理地测算各项指标，务求实现部门预算的科学性、完整性和实效性。二是加强局直属事业单位的预算编报管理，预算管理工作做到全覆盖。

#### （二）严格落实预算执行责任

部门预算是一项系统工程，需要各职能部门密切配合，我局严格落实预算执行责任，各司其职，分工协作，硬化预算约束刚性，对年初无预算和超预算项目一律不得开支，一是加强对重大财务支出事项的事前审批管理、认真实施合同会签制度，加强日常财务审核管理，规范预算支出管理，严格按照财务管理制度执行。二是针对我局项目经费较多的特点，及时下达年度建设计划，落实责任处室，定期通报项目实施进度等情况，做好预算执行情况分析工作，努力提高项目预算执行率。

### （三）加强预算执行监督力度

从上半年的预算执行情况看，总体执行情况较好，但部分经费执行率偏低，虽然有客观原因，我局将以这次人大预算执行监督为契机，继续加强预算执行力度。一是加强预算执行监督检查工作，在局属各单位的自查的基础上，对部分单位进行了重点抽查，发现问题，及时要求整改，

并把检查结果作为安排下年度部门预算的参考依据，督促有关单位提高预算执行进度。二是强化内控管理，建立财政资金使用全过程的内控机制，责任明确到人，落实到位，严肃财经纪律，严格遵守和执行预算管理的相关法律法规制度，切实把财经纪律和各项管理制度落到实处。

## 2019 年上半年部门预算执行情况报告

### 市对口支援和区域合作局

市人大常委会：

根据 2019 年《宁波市机构改革方案》要求，宁波市对口支援和区域合作局（原为宁波市经济合作与投资促进局），继续挂宁波市对口工作领导小组和山海协作领导小组办公室牌子。我局为纳入市级财政部门预算管理的财政全额拨款行政事业单位。我局原下属管理的事业单位 1 个，系宁波市国内投资促进中心，根据机构改革要求现已整体划转到宁波市商务局，故此报告为我局（本级）上半年预算执行情况报告。

我局主要承担以下几项职责：一是负责组织拟订全市对口支援和区域合作工作的总体发展规划、专项规划、年度计划和政策措施，并牵头组织实施。二是负责全市对口支援和区域合作工作的统计汇总、重要信息发布，组织开展对口支援和区域合作的调研和分析，及时向市委、市政府提出决策建议。三是负责我市与贵州省黔

西南州、吉林省延边州和本市以外省内对口帮扶工作；负责管理对口支援和帮扶项目资金、基金，掌握、检查使用情况。四是负责我市与西藏自治区、新疆维吾尔自治区、青海省、三峡库区相关县的对口支援工作，以及对西部地区人才培训工作。五是负责我市参与西部大开发、东北老工业基地振兴、促进中部崛起等国家区域发展战略工作；参与我市与国内“一带一路”沿线省市的合作交流工作。六是会同有关部门帮助指导我市企业拓展国内市场；组织、指导和协调本市有关企业到各地投资和合作；牵头组织相关单位和企业参加市外大型经贸活动和展会。七是负责我市接轨上海参与长三角合作交流工作；承担国内区域合作组织和友好城市间合作的牵头组织、联络协调工作；负责省内“山海协作工程”、宁波舟山经济合作协调工作、浙东经济合作区和市域合作工作；八是负责外地驻甬办事机构、外地在甬有关联谊组

织及其他非营利性办事机构的联系、服务和协调，指导、协调我市在外联谊组织建设工作。九是承担市对口支援工作领导小组办公室、市山海协作工作领导小组办公室日常工作。十是完成市委、市政府交办的其他任务。

上半年我局各项工作按年度计划有序推进。宁波市对口支援和区域合作局按照新预算法要求以及批复的2019年度部门预算，积极采取措施，加快组织实施，上半年预算执行总体良好，已完成预算的79.04%。现将具体执行情报告如下：

## 一、2019年预算安排情况

### （一）年初部门预算

我局本级年初部门预算安排总额54661.27万元（不包括直属事业单位宁波市国内投资促进中心年初预算306.55万元；不含转移支付454万元），均为财政拨款（补助）。详见附表一。

### （二）年中调整预算

上半年共调整25595.07万元。具体情况如下：

1. 基本支出调减4.93万元，其中工资福利支出调减1.06万元，日常公用经费调减3.87万元。

2. 项目支出调增25600万元（均为财政拨款），其中东西部扶贫协作专项资金10000万元、东西部扶贫协作财政资金10000万元、东西部扶贫协作专项资金（党政代表团）5000万元以及支持国务院扶贫办雷山县定点帮扶资金600万元。

### （三）上年指标结转

上年预算结转指标50.69万元。具体情况如下：

1. 宁波市对口帮扶服务中心组建和运营经费30.69万元。此经费2018年度追加300万指标，分为三年使用，其中：2018年度指标160万元，2019年度指标和2020年度指标各为70万元。2018年度指标结余30.69万元，结转结余到2019年继续使用。

2. 2017年度支持浙商创业创新目标责任考核奖励专项资金结转结余20万元。2017年度指标75万元，2018年度指标结余62.925万元，其中42.925万元因2019机构改革（我局职能转变）现已划出到宁波市商务局。

### （四）机构改革指标调整

因机构改革指标调整，我局本级年初部门预算安排总额54611.27万元调减138万元，调增70万元，调整后实际指标为54593.27万元。

1. 从市发改委划入我局援疆工作推进经费70万元，即年初预算指标数实际增加70万元。

2. 从我局划出到市商务局经济交流合作项目经费138万元。即年初经济交流合作项目经费预算指标为496万元减少138万元，实际指标为358万元。

3. 基本支出调减了4.93万元，公用经费（不含“三公”经费）和人员经费（不含“三公”经费）由市财政局预算局统一调整预算指标。人员变动情况为我局4名在职人员调出到市商务局，从市发改委调入我局3名在职人员。

4. 我局原下属管理的事业单位1个，系宁波市国内投资促进中心，根据机构改革要求现已整体划转到宁波市商务局，年初预算指标306.55万元（包括年初非专项

支出中的工作经费 134.25 万元)划出到市商务局。

#### (五) 部门预算总额

至 6 月底, 部门预算安排总额 80239.03 万元, 其中: 按资金来源分, 为财政拨款 80239.03 万元; 按支出用途分, 基本支出 1627.37 万元、项目支出 78611.66 万元。

#### (六) 转移支付情况

年初部门预算安排转移支付资金 454 万元, 其中浙商创业创新目标考核奖励经费 310 万元, 区域合作项目考评奖励专项资金 144 万元, 计划在 2019 年下半年支出。

## 二、上半年预算执行情况

### (一) 支出总体情况

上半年部门总支出 63419.25 万元, 完成预算的 79.04%。

#### 1. 基本支出情况

上半年基本支出预算安排 1627.37 万元, 实际支出 986.75 万元, 完成预算的 60.63%。其中: 人员支出预算安排 1273.25 万元, 实际支出 850.29 万元, 完成预算的 66.78%; 日常公用支出预算安排 354.12 万元, 实际支出 136.46 万元, 完成预算的 38.53%。

#### 2. 项目支出情况

上半年项目支出预算安排 78611.66 万元, 实际支出 62432.50 万元, 完成预算的 79.42%。

#### (1) 非专项支出情况

非专项预算 124.62 万元, 实际支出 40 万元, 完成预算的 32.10%。

部门非专项支出情况见附表二。

#### (2) 专项支出情况

专项预算 78487.04 万元, 实际支出 62392.50 万元, 完成预算的 79.49%。

部门专项支出情况见附表三。

### (二) “三公”经费支出情况

2019 年“三公”经费基本支出预算安排 60.75 万元, 其中: 公款出国(境)支出 14.58 万元、公务接待费用支出 42.12 万元、公务用车运行维护费 4.05 万元。

上半年“三公”经费实际支出 10.68 万元, 占预算的 17.58%, 其中: 公款出国(境)上半年未支出, 计划安排下半年支出; 公务接待费用支出 9.43 万元, 占预算的 22.39%; 公务用车运行维护费 1.25 万元, 占预算的 30.86%。

2019 年会议费基本支出预算安排 12.23 万元, 上半年支出 0.51 万元, 占预算的 8.5%。

2019 年培训费基本支出预算安排 7.41 万元, 上半年支出 0.0 万元, 占预算的 0.0%。

## 三、提高预算执行率的措施

### (一) 充分认识预算执行的重要性

预算执行是预算实施的关键环节, 预算的执行不仅关系着党和国家各项重大政策的贯彻和落实, 而且关系着单位财务管理水平和公共服务水平的提升, 具有非常重大经济、政治与社会意义。我局牢固树立预算就是法规的意识, 按照财政要求合理安排预算编制时间, 财务部门加强与各预算执行部门的沟通和协调, 将预算执行工作放在更加突出的位置上抓好落实, 努力提高预算管理水平。

### (二) 加强预算执行的内部监控

严格落实预算执行责任, 对年初无预

算和超预算项目一律不得开支，增强预算刚性约束；加大预算执行情况分析，对执行中的重难点问题进行会诊，提高预算执行力度。强化预算执行和监督力度，根据财政部门的管理规定，我局制订财务管理的有关一系列规范性文件和补充规定，将预算编制、审批、执行、调整、决算和监督等各个环节全部纳入法制和规范化管理体系，建立起多层次的预算监督体系。

### （三）强化预算执行的纪律严肃

从上半年的支出情况看，部分经费执行率偏低，虽然有客观原因，但必须引起高度重视，我们将以这次人大预算执行监督为契机，严肃财经纪律，牢固树立依法理财、依法行政的观念和意识，严格遵守和执行预算管理的相关法律法规制度，规范预算的各项业务操作，严肃预算执行过程中的随意性，强化其严肃性，增强其准确性和真实性，努力推进预算执行的法制化和规范化进程。

## 关于 2019 年上半年预算执行情况的审议意见

（2019 年 8 月 19 日宁波市第十五届人大常委会  
第四十六次主任会议通过）

2019 年 7 月 23—24 日，市十五届人大常委会第二十二次会议听取和审议了市财政局受市政府委托所作的《关于 2019 年上半年全市和市级预算执行情况的报告》。

常委会组成人员认为，市政府及相关部门认真贯彻落实中央和省委、市委关于财政税收工作决策部署，加力提效积极财政政策，全面落实减税降费措施，激发微观主体活力，提高资金配置效率，上半年财政收支情况总体良好，有力促进了全市经济社会持续健康发展。但也存在一些问题，需要引起高度关注和重视：一是预算收支矛盾更加突出。由于经济下行、大规模减税降费，完成年初收入任务较为困难，而各项支出需求仍然较大，各地财政收支平衡难度进一步加剧。二是支出绩效有待

进一步提升。部分支出政策需尽快完善，预算绩效目标不够明确，绩效预期与实际成效存在一定差距。三是防范化解债务风险有待进一步重视。在财政收支矛盾更加突出的形势下，化解存量债务的难度在增加，个别地方也有可能增加隐性债务，严控增量、化解存量任务更加艰巨。现根据会议审议情况，提出如下意见：

（一）抓开源、重节流，确保预算收支平衡。在坚决贯彻落实大规模减税降费政策的同时，要充分预计由此影响而形成的财政收入缺口。合理增加调入使用预算稳定调节基金等存量资金的规模，加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹衔接，进一步梳理整合现有的财政支出政策，清理归并结转结余资金，盘活变现政府存

量资产，动态预测和调剂使用全部可用资金，集中财力保障中央和省、市委重大决策部署落实和民生事业发展。要牢固树立过紧日子的思想，倡导艰苦奋斗、勤俭节约、精打细算，在年初安排的基础上进一步压减一般性支出。要采取积极有效管理办法，推动压实各级财政平稳运行的责任主体，多措并举确保全年预算收支平衡。

（二）严规范、精管理，提高资金使用绩效。要认真贯彻落实中央《全面实施预算绩效管理的意见》，将绩效理念和绩效要求贯穿到预算编制、执行、调整的全过程。要进一步完善预算绩效管理制度办法和业务流程，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，推动预算和绩效管理一体化，着重开展重大政策、重要项目绩效评价，科学设定绩效目标，做好绩效运行监控，及时纠正目标偏差，防止资金损失浪费。要积极落实人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的要

求，逐步推进政策取向、绩效目标、评价结果向人大报告、向社会公开，主动接受监督。

（三）强监督、防风险，守住债务安全底线。面对逐趋严峻的财政收支形势，要始终坚持把政府性债务管理放在突出的位置。严格贯彻执行中央、省关于地方政府性债务管理的各项规定要求，规范举债行为，严禁各种形式的违法违规融资，不得通过异化政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等方式变相举债，坚决遏制隐性债务增量，稳妥处置隐性债务存量，调整优化债务结构，降低债务财务成本。切实加强融资平台公司监管，划清政企责任界限，有效推动融资平台公司转型。进一步强化各级各部门、各开发园区的债务主体责任，坚持底线思维，增强忧患意识，落实化债计划，健全预警机制，有效防止政府性债务区域性风险，为经济社会高质量发展守住底线。

## 关于贯彻实施水污染防治法律法规情况的报告

副市长 陈炳荣

主任、副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，现就我市水污染防治工作及相关法律法规贯彻实施情况报告如下：

### 一、主要工作开展情况

近年来，我市高度重视水污染防治工作，始终坚持以习近平生态文明思想为指导，牢固树立“绿水青山就是金山银山”

理念，积极探索创新保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态的法治路径，依法推进实施“五水共治”、清三河、治水剿劣、创建“污水零直排区”等重大治水举措，全市水生态环境呈现出持续改善的良好态势。2018年，10个国考断面水质优良率100%，80个市控以上断面水质优良率80%，功能区达标率86.3%，13个县级

以上饮用水源地水质达标率保持 100%；入海河流水质总体趋好，甬江水质（Ⅲ类）高于国家考核一个类别。2017 年、2018 年连续两年被省委省政府授予“五水共治”（河长制）工作优秀市“大禹鼎”。重点开展了以下五方面工作，并取得了积极的阶段性成效：

（一）提高政治站位，着力构建形成“以上率先、齐抓共管”的良好工作格局。抓好水污染防治工作，是各级政府应尽的法定职责。近年来，市政府高度重视水污染防治工作，将其作为打好污染防治攻坚战的关键战场和重大民生实事来抓，相继制定实施了《宁波市水污染防治三年行动计划》、“水十条”和《打赢治水提升三年行动方案》等。裘东耀市长对水污染防治多次作出批示指示，亲自召开系列会议研究部署工作，亲临基层一线督促检查抓落实。市“五水共治”领导小组办公室实行实体化运作，由分管副市长任办公室主任，市环保局局长任常务副主任，积极发挥综合指挥、督导检查、统筹协调作用。市政府领导带头履行河长职责，深入开展治水调研，协调解决治水难题，落实治水管水护水责任，以上率下，带动广大干部群众全面参与水生态治理保护，形成了全民共治的浓厚氛围。同时，以高度的政治站位、超常的工作力度，全力做好中央环保督察、国家海洋督察、全国人大海洋环境保护执法检查以及省级环保督察、省人大海洋环境保护“一法一条例”和水污染防治法执法检查等多次、多轮、多项督察检查的迎检保障，并全面压实责任，严肃整改问责，严格督促落实，着力推进督察反馈问题整改

改落实落地与举一反三。截至目前，中央环保督察指出的 11 项涉海涉水问题，已按期完成整改 4 项；全国人大海洋环境保护执法检查指出的 2 个问题：慈溪陈家路水库西侧滩涂湿地非法养殖问题已完成整改，余姚小曹娥污水处理厂排海口的延伸工程已建成投用；国家海洋督察指出的 24 项问题和省级环保督察指出的 15 项涉海涉水问题也都落实了整改措施，取得了积极成效。

（二）严格依法监管，着力推进重点流域污染防治与生态保护。全面贯彻落实国家《水污染防治法》、省《水污染防治条例》和我市制定的《余姚江水污染防治条例》《甬江奉化江余姚江河道管理条例》《水资源管理条例》《河道管理条例》等法律法规，编制实施《市区河网水系专项规划（2009—2020）》等水环境综合治理专项规划，制订出台水污染防治行动计划。强化源头控制，依法严控“两高一资”（高污染、高耗能、资源性）项目准入关，从源头上科学控制经济发展对生态环境的影响。严格实行新增项目污染物总量替代政策，加快推行排污许可制度，全市已完成 15 个行业排污许可证的核发工作，实现了一证式管理；把重点污染源全面纳入在线监控范畴，实时动态监测监控。强化治水“逆流溯源”，大力推进落后产能淘汰，相继开展了电镀、农副食品等涉水行业的深度整治，其中电镀行业已整治完成 115 家（整治企业总家数为 184 家），重金属排放量比 2013 年削减 8%。持续保持高压环境执法态势，每年定期开展“绿剑·护水斩污”等专项执法行动，对涉水环境违法行为“零

容忍”，执法力度稳居全省前列。近年来，全市化学需氧量和氨氮等主要涉水污染物连续多年超额完成省政府下达的削减指标任务，其中“十二五”化学需氧量、氨氮化物削减比例分列全省、全国最高。

（三）科学精准施策，着力推进陆域水体消劣净化与水源保护。按照“五水共治、治污先行”的总体部署，已构建覆盖全市 7515 条河道、425 个湖（库）、4606 个小微水体的“河（湖）长制”工作体系，累计清理黑臭河、垃圾河 480 条，全市河道感官污染总体消除，县控以上劣 V 类水质断面全面消除，劣 V 类小微水体基本剿灭。在此基础上，率先在全省启动创建“污水零直排区”，致力打造宁波治水样本，现已建“污水零直排”乡镇（街道）和开发园区 130 个，计划到 2020 年全市基本建成“污水零直排区”。同时，按照“划、立、治”三步走举措，共划分饮用水水源保护区 32 个，总面积达到 1513 平方公里；建立健全“一源一策”管理机制，规范设置警示牌、宣传牌和标识牌等标识，依法清理饮用水源保护区的各类违法违规项目，确保饮用水源安全。

（四）坚持系统治理，着力推进水污染综合治理与保护修复。大力开展农业面源污染防治，2018 年全市农药使用量比 2013 年下降 28.7%，农药废弃包装物无害化处置率达到 100%，农作物秸秆综合利用率达到 94%，建成氮磷生态拦截沟 24 条，农村废弃沼气工程安全处置率达到 100%，畜禽排泄物综合利用率达到 98% 以上。制定实施《宁波市水产养殖尾水治理方案（2018-2022）》，大力推广生态化养殖和养

殖尾水治理，已创建国家级水产健康养殖示范场 52 个，生态养殖模式技术推广 10 多万亩；建成渔业主导产业示范区 10 个，渔业精品园 52 个，进一步减少养殖污染对水环境的影响。加快建立船舶污染物接收、转运、处置联单制度，推进船舶污染物接收处置各环节的联合监管、闭环管理。

（五）强化基础设施建设，着力推进治水设施扩能增容与提质提标。目前，我市已建成城镇污水处理厂 31 座，总处理能力 215.9 万吨/日，污水管网 10280 公里，污水处理率达到 94.5%，其中中心城区污水处理率达到 96%。全面完成城镇污水处理厂出水一级 A 标准提标改造，并启动新一轮清洁排放改造，计划到 2020 年全市 18 个县级以上污水处理厂出水全部达到清洁化排放标准。制定出台《农村生活污水治理和提升三年（2017-2020 年）行动计划》，积极推进农村生活污水治理提标扩面，累计提标改造自然村 406 个，农村生活污水治理村覆盖率达到 90% 以上，改造农村厕所 5600 多座。加强污水处理污泥处置，全市建有污泥集中处置企业 18 家，处置能力超过 163 万吨，污泥产生量与处置能力总体相匹配。

## 二、当前存在的主要困难和问题

通过近年来持续不断地探索、创新和实践，我市水污染防治工作虽然取得了积极的阶段性进展，但是当前仍有不少问题和短板。突出表现在以下四方面：

一是水环境治理和管理存在欠缺。在全省“五水共治”满意度测评中，我市排名较为靠后，区县（市）情况也不理想，人民群众对“五水共治”的参与度和获得

感还不高。有些地方在推进“污水零直排区”创建过程中，由于底子不清、情况不明，建设现状与目标差距较大。部分单位前期准备不足，尤其是调查排摸不够全面、不够深入，对本区域内的污染源、排污口的数量、分布、污染物性质及排放量等情况掌握不足，四张清单质量不高，造成治水资金、人力物力投入大而实效不明显。

二是部分河道水质反弹压力大。受制于部分河道水体流动性不强，生态流量不足，自身生态修复功能较差，加上监测预警不够及时，导致水体水质容易波动反弹。今年以来，我市10个国家“水十条”考核断面中，有三次水质同比变差或类别下降，被省里多次预警提醒。此外，还没有建成完善的水质监测站网，没有建立乡镇水质评价体系，难以将治理目标和任务精准落到区域、流域和控制单元，致使治水成效打折扣。

三是污水处理设施布局不够完善。部分区域污水处理设施缺失或能力不足，配套管网建设滞后，雨污分流改造不够彻底，雨污混接、错接、漏接和管网破损、堵塞等问题多发。其中，江北污水处理厂尚在选址阶段，现有污水运输线路长、污水管压高，经常出现破管现象；余姚仅有一座污水处理厂，管网输送能力和实际处置能力仍有一定缺口；奉化、象山、宁海等地存在配套管网建设滞后问题。部分污水管网的规划设计标准不高，主干管网的管径偏小，无法满足现状条件下的污水收集。

四是系统治理特别是面源治理还需加强。河道治理工作还存在忽视流域治理、水岸同治等理念，将河道与周边水系分割，

水下与岸上治理分割，造成影响河道水环境的岸上问题无法彻底解决，已治理的河道经常受到未治理河道的影响，河道治理效果无法长期巩固。“清三河”“剿灭劣V类水”工作虽然早已完成，但由于标准相对较低，一旦出现气候异常、降水数量偏少、气温升高等不利条件时，河道水质存在较大反弹可能。农业农村化肥农药等面源污染问题还没有得到有效控制和解决。地表径流和施工工地水土流失影响河道水质和透明度。

### 三、下一步主要工作举措

今年是全面打赢污染防治攻坚战的关键之年。下一步，我们将深入贯彻落实习近平生态文明思想，按照中央和省、市的既定决策部署，以本次市人大常委会执法检查为契机，坚持目标导向、问题导向和实效导向，以更高的站位、更实的举措、更严的作风，持续推进水污染防治工作，加快实现“河畅、湖清、海碧、岸绿”的水生态目标。重点是抓好以下六方面工作：

（一）强化综合施策，提升污水收集处理能力。全面推进“污水零直排区”建设，确保完成全年新建“污水零直排”乡镇（街道）20个，到2020年全市基本建成“污水零直区”。以“清澈见底”为治水新目标，制定出台《城市内河整治专项行动计划》，力争到2023年基本实现城区内河“清澈见底”。推进北区污水处理厂三期扩建，2021年底前实现通水调试；2019年落实江北区域污水处理厂选址并在建设周期内新建临时性终端，确保区域污水得到有效收集和达标处理。

（二）坚持问题导向，全力抓好问题

整改落实。聚焦前期国家和省各项督察检查，以及本次人大常委会执法检查指出的问题，我们将拉条挂账，逐项落实责任单位、整改时限、整改目标和整改措施，并以“回头看”力促“向前走”，确保已整改问题不反弹，以扎实的整改成效积极回应上级的关心指导，顺应群众的关切期待，并全力做好第二轮中央生态环境保护督察迎检工作。同时，科学构建完善水污染监测监控体系，认真落实全市智能治水现场会精神，积极借助于智能化技术在“排查、监测、溯源、整治”等方面的优势，建设覆盖全域的地表水质在线监测及视频监控网络，拟新建自动监测站（点）285个，实现全域河道水质“看得见、测得准、说得清、管得住”。

（三）严守安全底线，全面加强饮用水源保护。以确保饮用水源水质不降低为基本底线，科学优化调整饮用水水源保护区，建立健全基础信息数据库，“一源一策”加强监督管理。积极推进县级以上饮用水水源地安全保障达标建设和农村饮水提标达标工程。力争到2020年，完成4个市级饮用水水源地安全保障达标建设。深入开展水库周边环境问题的大排查大整治专项行动，依法全面清理饮用水源保护区的各类违法违规项目，进一步提高城乡饮水供水安全保障水平。2019年，完成饮用水水源地保护区内及周边农村生活污水治理工程。

（四）加强统筹推进，深入开展乡村污水治理。加强畜禽养殖污染控制，全面落实禁养区、限养区规划，畜禽排泄物全面做到生态化消纳或工业化达标处理，逐

步提高资源化利用比例。精准推进化肥农药减量增效，实现化学农药使用量零增长、化肥使用量稳中有降，并通过氮磷拦截沟、生化塘等措施减轻农业面源对河道水质的影响。城区内河和117个断面控制单元区域内农业面源全部实施氮磷拦截沟建设。继续推进农村生活污水治理，加强处理设施规范化管理、标准化运维，提高运行维护管理水平。2020年，农村生活污水治理行政村覆盖率达到90%，日处理能力30吨以上的处理设施50%实现标准化运维。

（五）严格监管执法，积极助推经济转型发展。建立“三线一单”环境监管体系，为高质量发展画好框子、定好规则。坚持以治水促转型，今年全面完成金属表面处理、有色金属、农副食品加工、砂洗水洗、废塑料等5个涉水行业的整治提升，着力削减污染物排放。继续实施“散乱污”企业集中整治，推进落后产能加快出清。严格环境执法监管，连环式打好环境执法组合拳，依法严厉打击环境违法犯罪行为，积极营造企业环境守法氛围。鼓励生态环保产业发展，全力帮助企业制定环境治理解决方案，不断提高企业可持续发展能力、增强绿色竞争力。

（六）加大基础建设，提高城镇污水处理能力。加快推进管网建设与修复，开展破损管网修复与整治，打通断头管、修复破损管、纠正错接管、改造混接管、疏通淤积管，到2020年基本实现全市城镇截污纳管全覆盖，全面完成管网修复工作，建立中心城区排水管网地理信息系统。加快实施清洁排放改造，完成18座县级以上城镇污水处理厂清洁排放提标改造工程，

全面提升污水处理能力。到 2020 年，全市新增污水日处理能力 85 万吨，城区污水处

理率达到 98%以上，县（市）达到 95%以上。以上报告，请予审议。

## 市人大常委会执法检查组 关于检查水污染防治“一法一条例” 及相关地方性法规实施情况的报告

市人大常委会执法检查组组长 余红艺

各位副主任、秘书长、各位委员：

防治水污染，保护水生态，打好碧水保卫战，是中央和省市委作出的重大决策部署，是打赢污染防治攻坚战的重要组成部分。为贯彻落实中央和省市委决策部署，常委会把开展《中华人民共和国水污染防治法》《浙江省水污染防治条例》（以下简称“一法一条例”）及相关地方性法规执法检查，作为 2019 年监督工作的重中之重，认真部署，精心组织，确保取得扎扎实实的成效。

这次执法检查由我担任组长，王建康、李谦副主任担任副组长，成员由常委会组成人员、农委委员、城建环资委委员和 15 名市人大代表等共 70 人组成，具体工作由农工委、城建环资工委承担。为做好这次执法检查，常委会相关工作机构开展了前期调研，走访各区县（市）和相关部门，提出了执法检查实施方案。6 月 3 日，常委会召开了动员会，听取政府工作汇报，部署上下联动实施。随后，由我和其他副主任带队，分组赴海曙、江北、镇海、鄞州、奉化、宁海 6 个区县的 19 个点位开展执法检查。同时，要求各区县（市）人大开展

联动检查，实现了执法检查全覆盖。6 月中下旬，常委会又组织力量对全市 10 个区县（市）和有关功能区进行了暗访。在此基础上，检查组起草了执法检查报告，并根据各方意见作了修改完善，提请本次会议审议。

这次执法检查的主要特点：一是坚持突出重点。以学习贯彻习近平生态文明思想和水污染防治法律法规为主线，重点围绕“8+3”十一方面内容开展检查，“8”即水污染防治执法检查实施方案确定的八个重点；“3”即发展理念和发展方式的转变、地方政府法定职责落实、法律制度特别是新规定新举措的贯彻实施三方面情况。二是坚持问题导向。通过梳理本届以来 43 件涉水代表建议、收集分析 5000 余条次社情民意、深入访谈专家，再结合前期调研，形成水污染防治工作初查问题清单。系统梳理水污染防治法律法规条文，逐条检查法律法规实施情况，分析存在问题。汇总暗访发现问题，制作专题视频片。三是坚持依法监督。依照法定职责，限于法定范围，遵守法定程序，将依法监督贯穿于执法检查全过程各方面，紧扣“一法一条例”

及相关地方性法规实施检查，充分发挥法律的刚性约束作用，彰显法治威力和法律尊严。四是坚持优化创新。在工作方法上，将调查研究、法制讲座、专家辅导、听取汇报、征求意见有机串联起来，为实施监督打实基础；在检查方式上，坚持明察暗访并重、上下联动实施，邀请具有专业背景的代表和专家参加检查，引入第三方参与评估，提高执法检查的广度和深度；在法律宣传上，通过梳理法律法规条文、督促政府及有关部门做好对照自查，加大法律宣传，推动政府部门学法用法。

### 一、法律法规实施的总体情况

近年来，全市各级政府及有关部门坚持以习近平生态文明思想为指导，认真实施水污染防治法律法规，大力推进水污染防治工作，全市水污染防治取得了阶段性成效，水环境质量总体向好。2018年，全市10个国考断面水质优良率全部达到100%，提前完成国家“水十条”考核目标；80个市控以上断面水质优良率和功能达标率分别达到80%和86.3%，比2013年提高43.7%、27.5%；县级以上饮用水源水质达标率保持100%；我市在全省地表水环境年度排名由2013年第10位上升至第5位。2017年、2018年，我市两次荣获省“大禹鼎”。

#### （一）水污染防治法治保障持续强化。

一是强化规划引领。市政府及有关部门认真落实法律法规要求，制定了我市环境保护“十三五”规划及水环境功能区划、污水专项治理规划、市区河网水系专项规划等多个水环境治理专项规划。二是强化制度建设。出台了全市水污染防治行动计划、

打赢治水提升战三年行动方案、创建“污水零直排区”实施意见，全面推行河长制，并印发考核办法和实施细则。各区县（市）也制定了相应的目标计划和配套政策。三是强化执法监管。开展“护水斩污”等专项执法行动，完善环保执法机制，加大环保督查力度。2014年以来，全市共查处各类涉水环境案件1146起，居全省前列。法院、检察院依法审办破坏水环境案件，严厉惩治犯罪行为，为推进水污染防治提供司法保障。

#### （二）水污染防治工作力度不断加大。

一是加强源头治理。调整优化产业结构和布局，淘汰落后产能，实施清洁化改造，以治水倒逼转型。完善源头监管制度，加强重点污染源监控和检测，努力从源头上减少污染。二是加快基础设施建设。加快城镇污水处理设施建设，推进治水设施扩能增容、提质提标。加大截污纳管等治水投入，建设“污水零直排区”，推进农村生活污水处理设施建设。2014年以来，全市在治水方面累计投入超过660亿元。三是推进重点领域水污染防治。集中整治金属表面处理等重点涉水行业，整治提升“散乱污”企业，推动落实排污许可制度。开展“清三河”、剿劣攻坚等行动，加强河道日常保洁和清淤。实施化肥农业减量行动，开展畜禽养殖污染防治攻坚，推动渔业绿色发展。加强船舶防污染监督检查，做好船舶污染风险防控。划定饮用水源保护区，开展水库周边环境问题排查整治。四是抓好问题整改落实。按照中央环保督察、国家海洋督察、全国人大海洋环境保护执法检查以及省人大海洋环境保护和水污染防

治执法检查、省级环保督察反馈意见，抓好整改落实，补齐治水短板。

### （三）水污染防治体制机制逐步完善。

一是加强治水统筹协调。成立市“五水共治”领导小组，并设立办公室进行实体化运作，强化综合指挥、督导检查、统筹协调。各区县（市）也建立了相应的组织体系和工作机构。二是强化部门职责落实。按照法律法规要求，明确部门水污染防治职责，推动部门协同作战，并结合新一轮政府机构改革，推进水务一体化改革。三是扩大各方参与。按照河长制要求，建立市县乡村四级河长体系，实现河长制全覆盖。加强宣传发动，不断营造全社会共同参与、齐抓共管的治水氛围。

## 二、法律法规实施中存在的主要问题及原因分析

从检查情况看，我市水污染防治工作仍然任重道远。水污染防治法律法规贯彻实施中还存在不少问题，需要引起高度重视。

（一）水污染防治规划制度落实不够到位。一是规划体系有待健全。水污染防治法第16条、省水污染防治条例第9条、第10条规定，县级以上地方人民政府应当根据流域水污染防治规划，组织制定本行政区域的水污染防治规划；依法制定的水污染防治规划是防治水污染的基本依据。检查发现，市级层面尚未制定污泥处置等专项规划。部分区县（市）以计划、方案代替规划，未编制专门的水污染防治规划。二是规划前瞻性有待加强。一些规划制定时间较早、前瞻性不够、修编不及时，未充分预计到经济发展、城市扩容、人口集

聚等因素，造成污水管网等规划滞后。三是规划执行刚性有待加强。对规划实施缺乏应有评估，一些规划实施与目标之间存在较大差距。如《宁波市中心城区排水专项规划（2012-2020）》提出，到2020年中心城区日污水处理规模应达到196万吨，而目前实际处理能力为139.9万吨，两者相差56.1万吨。

### （二）污水处理设施和能力亟待提升。

一是污水处理设施布局不够合理。水污染防治法第49条规定，县级以上地方人民政府应当统筹安排建设城镇污水集中处理设施及配套管网，提高本行政区域城镇污水的收集率和处理率。检查发现，江北区至今无集中式城镇污水处理厂，污水处理主要依靠位于镇海的宁波北区污水厂，运送管线长、管压高，经常出现破管溢流，拟新建的污水处理厂落地缓慢。余姚市仅有一座污水处理厂，且位置偏远。一些乡镇污水处理厂却“吃不饱、吃不好”，进厂处理污水主要污染物浓度指标低于设计值，设施运行处于低负荷甚至闲置状态。二是污水处理设施建设相对滞后。水污染防治法第49条规定，县级以上地方人民政府建设主管部门应当按照城镇污水处理设施建设规划，组织建设城镇污水集中处理设施及配套管网，并加强对设施运营的监督管理。检查发现，城区污水处理设施建设滞后于城市发展，2018年市中心城区12家污水处理厂平均运行负荷率为89.5%，运行负荷较高，个别的甚至已经超负荷。奉化等南三片区污水管网输送和处置能力不足，城区污水厂长期高位运行。城乡结合部、城中村、老小区雨污分流改造推进缓慢，

中心城区仍有不少公共雨污合流管，部分老旧小区未完成雨污分流改造。三是污水管网运维管理不够到位。现有污水管网结构性功能性缺陷较多，雨污混接、错接、漏接，管道破损、堵塞等问题突出，实际污水收集率低于管网覆盖率。污水管网普查工作进度不快，对管网现状底子不清、问题不明。管网维护各级责任主体职责分工不够明确，监管维护责任落实不够到位。

（三）水污染监督管理制度执行存在差距。一是排水许可制度落实不到位。水污染防治法第 21 条、城镇排水与污水处理条例第 21 条、省水污染防治条例第 31 条规定，城镇排水设施覆盖范围内的排水单位和个人，应取得排水许可证后方可排放水污染物。检查发现，全市目前共发放排水许可证 20966 份，远低于实际排水户数，沿街店铺无证排水现象突出，建筑工地随意排污时有发生。二是水质监测制度落实存在差距。省水污染防治条例第 41-44 条对水环境质量监测和水污染物排放监测作了规定。检查发现，全市河道水质监测能力相对不足，不能及时全面反映水质变化、提供相关分析。流域环境资源承载能力监测、评价等工作尚未开展。部分企业排污信息公开不完整不准确不及时，自动监控装置存在不正常运行情况。水质监测、污染源监控、监督管理等信息系统兼容互通性不强，信息共享不够。三是河长履职有待强化。水污染防治法第 5 条就实施河长制作了规定。检查发现，部分河段河长公示牌更新不及时，部分河长对责任河段基本情况不清楚，日常巡河不到位，存在问题不掌握。

（四）一些领域水污染防治仍存在薄弱环节。一是部分河道水质不稳定。城区河道生态补水不足，水体流动性差，水质持续向好的基础仍不稳固。河道清淤疏浚科学性长效性不够，污泥处理能力不足，处置不规范。二是企业违法排污仍时有发生。一些小企业小作坊管理粗放、设施不全，超标排污、违法偷排屡禁不止。暗访发现，宁海县桥头湖镇的槐路河受上游汽车园区企业偷排影响，变成了“彩虹河”；余姚市陆埠镇余计河周边的个别小加工企业废水直排河道，等等。三是农业面源污染仍较突出。农业化肥农药使用量仍处于较高水平，减量增效技术应用增长缓慢，作物间、区域间工作推进差异较大。各地畜禽、水产养殖污染问题仍不同程度存在。四是饮用水源仍存在一些安全隐患。部分水库周边仍有乱堆乱占乱建乱排现象。水源保护区涉及大量乡镇（街道）、村庄，水源地周边不规范排污、无证排污问题依然存在。五是住宅小区排水监管存在盲区。部分老小区排水基础设施较差，管网破损堵塞严重，阳台洗衣落水直接进入雨水管网，化粪池存在破损渗漏。住宅小区排水监管部门职责不清，责任落实长期不到位。六是农村生活污水处理设施运维水平有待提升。农村生活污水处理设施运维管理体制较为混乱，运维专业化标准化水平不高。部分乡镇运维资金压力大，设施有效运行率偏低。一些早期建设的农村生活污水处理设施标准较低，出水达不到省里要求的排放标准。七是“污水零直排区”建设存在差距。部分地区调查排摸等基础工作不扎实，设计方案针对性科学性不强，工程

建设质量不高。个别功能区和乡镇（街道）自行降低标准，只局部实现截污纳管。一些已完成区域仍存在雨污合流、混接等现象。

（五）水污染防治体制机制尚待健全。一是责任压实不够到位。水污染防治法第4条规定，地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责；省水污染防治条例第4条规定，水环境保护实行行政首长负责制和目标责任制。检查发现，个别地区污染治理压力和责任逐级递减，“政热企冷”等问题还较为突出。部分区县（市）水环境治理投入资金有减少趋势。二是管理体制尚待磨合完善。水污染防治法第9条规定，县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理，水行政等其他部门在各自的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理。机构改革后，“九龙治水”现象有较大改变，但部门间权限界定、职能关系仍需进一步明确，跨区域跨部门联动防治机制有待完善，市县两级管理体制尚需进一步理顺。三是执法能力有待加强。水环境执法涉及生态环境、综合执法、水行政等多个部门，执法力量比较分散，配合协同不够有效。基层环保等执法队伍力量不足、能力不高问题比较突出，不能很好适应不断严格的水环境执法要求。四是“两法衔接”不够有效。行政执法和刑事司法“两法衔接”有待深化，法院、检察院和生态环境、公安等部门联动仍需加强，调查取证、责任认定、鉴定评估、后续治理等制度有待完善。

上述问题的存在，究其原因：一是从思想认识看，一些地方和部门学习领会习

近平生态文明思想不够深刻，转化落实为工作举措、实际行动不够有效，对水污染防治工作的复杂性、艰巨性、长期性认识不足，工作存在惯性思维。二是从法律实施看，一些部门、企业和个人对水污染防治法律法规学习不深、了解不多、把握不全，依法治水意识还不够强、氛围还不够浓，政府依法监管能力有待提升，企业治污主体责任落实不到位，防治污染的主动性自觉性不强。三是从治水实践看，我市水污染防治工作系统性、科学性、有效性还不强，治理精准度、精细化不高，水岸同治、标本兼治、综合治理落实不够好，治水能力和水平需要提升。

检查中，一些部门和区县（市）还就在“一法一条例”中增加建立生态环境损害赔偿制度、加强水污染防治资金监督管理等规定提出建议，并建议研究制定我市农村生活污水处理设施管理条例、修改完善《宁波市余姚江水污染防治条例》等地方性法规。

### 三、意见和建议

（一）深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚决打好碧水保卫战。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视环境保护和生态文明建设，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，形成了习近平生态文明思想，引领我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，取得历史性成就。各级政府及相关部门要坚持以习近平生态文明思想为指引，坚持绿水青山就是金山银山的发展理念，全面贯彻落实中央和省市委决策部署，树立正确的发展观、民生观、生态观、

政绩观，正确处理保护环境、发展经济、改善民生的关系，提高政治站位，保持战略定力，坚决扛起生态文明建设的政治责任、领导责任和监管责任，以生态环境质量“只能更好、不能变坏”为底线，以突出生态问题为主攻方向，层层传导治理压力，压紧压实治理责任，坚决打好碧水保卫战。

（二）严格实施水污染防治法律法规，加快推进依法治水。各级政府及有关部门要切实承担起对本行政区域水环境质量负责的法定职责，强化法治理念，善用法治方式，严格执行水污染防治法律法规，不断提升依法治水的能力和水平；要自觉对照法律法规一条一条抓好落实，进一步厘清部门法定职责，落实好规划编制、监督管理、设施建设、信息公开等各项规定，依法强化考核问责；要依法严厉打击各类破坏水环境违法行为，引导企业严格落实污染防治的主体责任，自觉承担社会责任，加快建设资源节约、环境友好型企业；要加大水污染防治法律法规普法宣传，增强企业和公众的法治意识、生态意识、环保意识。全市各级人大要加强对水污染防治法律法规实施情况的监督检查，确保法律法规全面有效实施。市人大常委会要积极向上级人大提出完善“一法一条例”的建议，及时修改我市地方性法规，加强备案审查，强化对治水工作的制度供给。法院、检察院要充分发挥职能作用，协同生态环境、公安等部门，共同推进水污染防治司法工作，让法律禁令成为不可触碰的“高压线”。

（三）牢牢把握治水规律，着力提高

水污染防治的系统性科学性。一要转变治水方式。以提升水质为核心，以制度建设与顶层设计为抓手，以流域及控制单元治理为落脚点，系统推进控源减排和生态治理，不断完善水污染防治系统治理体系、水环境综合管理体系和水质监测监控体系，转变被动应对的传统治水模式，推进水污染防治工作从治标向治本转变。二要强化规划引领落实。做好对现有水污染防治各项规划实施的监督检查和评估，总结经验，查找问题，补齐短板。同时，根据新形势新任务新要求，坚持适度超前、统筹谋划，适时启动编制新一轮规划，建立健全分区域分领域水污染防治规划体系，加强上下规划衔接，确保规划落地实施。三要推进突出问题整改。强化政治意识、责任意识，聚焦前期中央和省各方面督察反馈问题，倒排时间，拉条挂账，深化整改落实。要以这次执法检查为契机，坚持水岸同治、标本兼治、综合治理，加大对工业污水治理、农业面源污染防治、农村生活污水处理、老住宅小区改造、饮用水安全保障、河道水质提升等攻坚力度，下决心解决好人民群众关心的水污染突出问题。四要加快补齐基础设施建设这块短板。加快污水管网排查工作，建立细化的问题清单、责任清单，针对不同情况，分类制定整改方案。加快老城区、城中村和城乡结合部管网改造，尽快实现雨污分流管网全覆盖。落实好“三同步”要求，确保新建小区污水处理设施建设质量，做到还好老账、不欠新账。积极推进“污水零直排区”建设，高质量完成创建任务。加快中心城区污水处理厂和配套管网建设，优化

布局配置，提高污水收集率和处理率。健全日常巡查维护机制，确保管网有效发挥作用。

（四）坚持改革创新、增强工作合力，不断健全水污染防治保障体系。一要推进管理创新。深化水务一体化改革，进一步理顺管理体制，强化部门协同，加强跨区域合作，建立事权清晰、分工明确、运转顺畅的水环境治理协调机制。二要强化科技支撑。加强对重点领域、关键问题的研究和攻关，为科学决策、精准治污提供支撑。积极推广适用的防治技术、设备和服务，加大运用大数据、物联网、自动监测等技术手段，提升水污染防治技术水平。加强对中小企业防治工作的指导和服务，提升水环境治理总体水平。三要加强要素保障。落实好法律法规关于加强资金保障的规定，坚持量力而行、尽力而为，发挥财政资金保障和引导作用，建立绩效评估

机制，确保每一分钱都用在“刀刃”上。完善生态补偿机制，保障水源地保护区群众的切身利益。创新投融资政策，引导和吸纳更多社会资本参与水环境治理。强化供地保障，加快治水重点项目落地建设。四要倡导全民治水。认真落实河长制规定，切实发挥各级河长作用。引导和组织社会各界积极参与治水，形成共治共享的良好氛围。强化代表示范引领，共同推进水污染防治和生态环境保护。

同志们，保护好一方碧水，是我们推动经济高质量发展、顺应人民群众对美好生活向往的职责和使命。我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚持以法律的武器治理水污染，用法治的力量保卫水环境，持之以恒、久久为功，为建设“美丽宁波”作出贡献。

以上报告，请审议。

## 关于水污染案件审理情况的报告

市中级人民法院

市人大常委会：

2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调：“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。”全市两级法院深入贯彻落实习近平生态文明思想，坚持以执法办案为第一要务，积极履行环境资源审判职能，严厉惩治水污染犯

罪行为，发挥刑事司法的威慑作用；妥善处理水污染责任纠纷，保护受害人合法民事权益；依法对水污染行政处罚决定进行司法审查，确保处罚决定及时执行，为推动水污染防治法律法规在我市全面贯彻执行，助推“六争攻坚、三年攀高”提供了有力司法保障。下面，我就宁波两级法院审理水污染刑事、民事、行政案件的情况，汇报如下：

## 一、水污染案件审理总体情况

2016年至2018年,全市法院共审结水污染一审刑事案件73件,判处罪犯151人,其中,被判处实刑的占70%以上。全市基层法院共审结水污染责任纠纷民事案件6件(3件上诉至市中院),其中1件支持水污染受害人的诉讼请求,1件调解撤诉,1件部分支持水污染受害人,其余3件均是因证据不足而驳回了原告的诉讼请求。审结涉水污染行政非诉审查案件87件,全部准予执行。

(一)坚持污染环境刑事案件审判三项原则。一是贯彻严厉打击污染环境犯罪的原则。对于水污染犯罪案件,依法快立快办,缩短办案时间,充分考虑水污染犯罪的社会危害性,严格控制污染环境罪的缓免刑适用,完善缓免刑适用报批程序。同时,根据被告人的主观恶性及危害后果不同,慎用缓刑。二是贯彻恢复性司法的原则。在依法惩治水污染犯罪的同时,鼓励被告人主动采取补救措施,消除污染,积极赔偿,防止损失扩大。三是贯彻罪责刑相适应的原则。在量刑时充分考虑各种法定和酌定量刑情节,对情节较轻,犯罪后有悔罪表现、积极退赃,及时采取措施防止损失扩大、消除污染,赔偿损失,对积极修复环境且系初犯的,依法适用缓刑。

(二)注重与相关司法、行政机关协调联动。加强与公安、检察及其他有关行政机关的沟通协调,转变观念,共同研究部署污染环境犯罪案件查办机制。目前宁波市绝大多数基层法院建立了公检法和环保局的联席会议制度,不定期地对环保局

在工作中发现的涉及刑事犯罪的案件进行讨论,研究制定处理方案,形成打击合力。

(三)积极探索建立刑事附带民事公益诉讼案件的处理机制。2018年9月,鄞州法院受理并审结鄞州区首起检察机关提起的涉及自然资源的公益诉讼案件。不仅开启了鄞州区公益诉讼的新起点,也充分体现了司法机关对环境污染以及资源破坏问题的零容忍态度以及保护生态环境的信心和决心。

(四)加强案例宣传,提升普法效果。对于法院审理的水污染案件,不定期开展公众开放日活动和电视栏目宣传,利用网络庭审全直播等方式,充分发挥庭审警示教育及宣传作用。同时,努力构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,及时将判决书上网公开。组织撰写了污染环境犯罪审判白皮书,加强对典型案件的宣传报道,营造氛围,形成震慑力。

## 二、水污染案件特点

(一)水污染犯罪发生地域相对集中。水污染犯罪与生态环境分布、工业布局密切相关。我市水污染犯罪主要发生地在水资源比较丰富、小型工业制造比较发达的慈溪市、余姚市。水污染刑事案件结案数居于前三位的基层法院为慈溪法院、余姚法院和奉化法院。

(二)水污染犯罪主体相对固定。从审理的水污染刑事案件情况来看,污染环境犯罪主要集中在金属冶炼、电镀、石油化工、废品回收、建筑、水产养殖等行业,而实施水污染犯罪的主体以上述行业中无工商登记和环保手续的小作坊主或者无环保手续的小微企业主为主。上述群体文化

程度普遍不高，环保意识非常淡薄，对生态环境保护缺乏基本的认知，也缺乏必要的技术条件控制污染。

（三）水污染手段多样化。刑事案件审理中发现的水污染犯罪的主要方式有：直接向水体排放含有重金属的废水废液、污染物；自行私设渗井并排污；委托他人违法处置污染物等。行政非诉审查案件中发现的水污染行政处罚涉及的违法行为主要集中在：废水超标排放、配套废水处理设施在未经验收的情况下投产且废水未经处理直接排放、未取得环评下投产且私设暗管排废水到河道等方面。

（四）水污染案件查处及审理难度大。水污染刑事案件中，因水污染通常具有长期性、潜伏性、间接性和不确定性等特点，导致对水污染犯罪行为的刑事侦查工作存在“取证难、鉴定难、定损难”的困难。而且，水污染犯罪的危害后果的发生具有潜伏性和滞后性，犯罪行为与危害后果的因果关系难以确定。水污染责任纠纷民事案件中，当事人在受损时缺乏相应的取证意识，未进行证据保全或公证，导致法院对当时的污染情况、程度、后果及因果关系难以认定。审理中，因确定排污行为与损害后果之间的因果关系专业性较强，一般只能通过委托第三方机构鉴定确定，导致审理周期大大延长。在水污染造成的具体损失确定方面，直接损失相对容易认定，间接损失如利润等则难以认定。

### 三、审判中发现的水污染防治短板

（一）缺乏对水污染有效遏制的行政执法手段。涉水污染行政非诉审查案件中有相当比例为被执行人违反《建设项目环

境保护管理条例》的“三同时”（指建设项目需要配套建设的环境保护设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用）规定，被环保部门处以责令停止生产及罚款的行政处罚。2017年该条例修订，新条例以责令限期改正的行政命令取代了原来的责令停止生产，在逾期不改正的情况下，处以100万元以上200万元以下的罚款；在造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产或报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。实践中，绝大多数违法案件不构成重大环境污染或生态破坏，在此情况下，环保部门无法责令违法行为人停止生产，只能处以罚款，在逾期不改正的情况下，仅能继续处以高额罚款，不利于及时有效遏制环境违法行为。

（二）水污染罚款起档金额过高，实际执行效果不佳。依据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条的规定，需要配套建设的环保设施未建立、未验收或验收不合格即投入生产或使用；在环保设置验收中弄虚作假，被执行人无论规模大小，都要以二十万起罚，且申请强制执行时又加处罚款，导致许多个体户、小作坊主因罚款金额过高而对抗情绪比较强烈，他们认为其是民营小企业，正处于起步阶段，没有资金做环评，没有资金改善设备，其生产过程中产生的污染并不严重，环境行政机关的处罚决定对其无疑是“赶尽杀绝”，这意味着其投入的资金“打水漂”，且其雇佣的工人还面临失业等问题，所以往往选择怠于履行。对于这类被执行人，法院判决的执行难度大，实际执行到位率低，更有甚者还“改头换面”继续生产，

高额罚款的威慑与惩罚效果并不理想。

（三）难以确证犯罪金额和犯罪后果。在许多水污染刑事案件中，侦查机关对被告人的水污染犯罪金额没有查实，不利于对被告人更好地适用罚金刑。同时，目前尚无专门的环境影响评价机构对水污染的行为后果进行评价，难以对被告人的犯罪行为造成的经济损失进行认定。另外，审理中对水资源案件污染物质认定、损害数额计算以及损害事实因果关系认定等也存在较大困难。

（四）重打击轻治理现象仍较普遍。对水污染环境犯罪行为重打击轻治理。很多案件往往只注重利用刑法的打击，但是对行为人恢复环境的责任落实明显不足。目前，对于水污染犯罪的治理偏向于对受损权益的保护，对修复受损环境状态没有得到有效落实，对已造成损害的环境的修复工作亟需相关部门协力解决。

#### 四、加强水污染防治的措施与建议

（一）构建全市环境资源协调联动机制。加强环境资源司法与行政执法相互衔接、协调配合，推动建立全市层面的公检法及环境资源行政主管部门之间的协调联动机制。特别对一些重大、复杂、群体性以及社会影响较大的案件，法院与环保部门之间应及时沟通、协调配合，形成良性互动，要强化环境执法与环境资源审判的衔接，加大依法惩治水污染违法犯罪的力度，依法监督和支持行政行为，最大限度地化解争议。

（二）加强专业人才培养建设。涉及水污染的刑事、民事、行政案件具有很强的政策性、专业性、技术性，探索建立环境资源案件专家库，聘请环境科学和环境法学等领域专家学者作为审判咨询专家。在审理重大疑难案件，研讨疑难专业问题时，充分发挥专家在环境资源损害事实以及因果关系认定、第三方监督等方面的作用，运用专业知识破解审判过程中的各种专业技术难题。开展水污染专业知识和审判能力培训，努力培养既精通法律又熟悉环境知识，既善于审理案件又具有较强研究能力的环境资源审判团队。

（三）继续加大水污染刑事犯罪打击力度。贯彻宽严相济刑事政策，注重惩治、教育和预防相结合，严厉打击违法排污等污染水资源的犯罪行为，充分发挥刑事司法的惩治威慑作用，严厉震慑水污染环境的单位和个人，充分发挥刑事司法的惩治、威慑、制裁作用。视情对宣告缓刑的罪犯适用禁止令，禁止其在缓刑考验期限内从事特定可能造成水环境污染的相关行业和活动。对屡教不改、主观恶性较大、造成后果严重的被告人在限制适用非监禁刑的同时提高罚金数额，增加其违法犯罪成本。

（四）建立生态修复令制度，探索环境资源恢复性司法机制。加大对水污染的处罚力度，除罚款外，应责令其针对污染的水源进行治理并负担相关治理费用，有效破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局。

# 关于水污染防治检察工作情况的报告

市检察院

市人大常委会：

2016 年以来,全市检察机关在市委和上级检察机关的坚强领导下,在市人大及常委会的监督支持下,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕我市改革发展稳定大局,忠实履行宪法法律赋予的职责,践行“绿水青山就是金山银山”的理念,综合运用刑事、行政及公益诉讼等检察职能,加大对涉水污染犯罪的打击力度,切实做好生态修复与水资源保护工作。根据市人大常委会关于开展水污染防治法执法检查 and 专题询问的工作安排,市检察院将近三年水污染防治方面的主要做法和案件办理情况报告如下:

## 一、依法履行刑事检察职能,严厉打击水污染犯罪

破坏环境资源犯罪直接影响着人民群众的幸福感和安全感,近年来,全市检察机关持续将破坏水污染犯罪等严重影响民生民利的犯罪作为打击重点,建立工作联动机制,多措并举、敢于亮剑、精准打击,有力地震慑了违法犯罪。2016 年至 2018 年,全市检察机关共受理污染环境类审查逮捕案件 51 件 76 人,其中涉水案件 35 件 50 人。监督公安机关立案侦查 5 件 9 人,其中涉水案件 2 件 5 人。共受理环境污染类审查起诉案件 111 件 274 人,提起公诉 92 件 206 人,作出不起诉决定 17 人,经法院审理,作出有罪判决 51 件 125 人;其中

涉水类案件 81 件,已提起公诉 68 件,作出不起诉决定 3 人,公安机关撤案 5 件 10 人。通过打击犯罪,全市检察机关基本上形成了预防与打击相结合的有效机制,较好地达到了“打击一点,震慑一批,警示一片”的良好效果,积极回应了人民群众对环境资源保护的关注和期盼。

### (一) 强化配合协作,形成打击合力。

全市检察机关注重外部协作,加强与行政机关配合,与行政机关构建联动机制,合力打击水污染犯罪。慈溪市、江北区检察院均分别会同行政执法部门,联合出台《关于建立打击破坏环境资源、危害食品药品安全犯罪协作机制的意见》,加强与辖区内环保局、市场监督管理局等行政执法机关的沟通协作,运用平台密切关注可能涉嫌水污染犯罪的案件。奉化区检察院在区环保局设立派驻检察官办公室,与行政执法部门定期沟通,建立信息共享机制。余姚市检察院派驻余姚市公安局环境犯罪侦查大队检察工作室,推动建立环保、公安、检察、法院四家执法司法联席会议制度,统一污染环境案件执法司法标准。

### (二) 聚集主责主业,主动服务大局。

全市检察机关立足美丽宁波建设,聚集民生民利,全力护航我市“蓝天碧水”,认真履行法律监督职责,开展破坏环境资源犯罪专项立案监督活动,在打击水污染犯罪同时,积极推动生态环境修复。例如张全

东等六人擅自将 3900 余吨工业废物倾倒在宁海县强蛟镇乌龟山脚，存在水土污染的隐患，环境修复费用需要一百万元以上。宁海县检察院经调查核实启动立案监督程序，且督促缴纳生态修复保证金 210 万元，涉案人员均因污染环境罪被处刑罚，该案被评为 2018 年浙江省检察机关践行“枫桥经验”优秀案例和 2018 年度浙江省检察机关侦查监督两个专项立案监督类精品案例。检察机关在审查薛某某、李某某涉嫌污染环境案起诉中，督促其与环保部门就修复事宜签订协议书并交纳生态修复履约保证金人民币 10 万元。在依法履行法律监督职能的同时，积极延伸检察职能，参与社会治理，做好检察监督的后半篇文章，将依法打击犯罪和督促生态修复齐头并进，切实将恢复性司法理念运用于生态环境司法保护实践，全方位延伸案件的办理效果。

（三）注重亲历审查,提升办案质效。针对污染环境类犯罪入罪门槛高、证据要求严且容易引发舆情的特点，检察机关注重亲历审查，实地勘查现场，发挥部门协同优势，注重办案的法律效果和社会效果。鄞州区检察院在办理黄某某等人涉嫌污染环境案中，因涉案炼油厂经营达五年之久，共处置废机油约 700 余吨，炼油过程中产生的废气、废渣、废水直接流排或通过渗井隐蔽排放的废水流入大嵩江，生态环境遭到严重破坏，周边群众多次上访要求惩办相关人员。案件审查过程中，检察机关实地勘察污染现场，根据调查核查结果，追捕追诉涉案的实际经营人陈某某、徐某某，既回应了惩治幕后罪犯的呼声，又实

现了案件的公平正义。与此同时公益诉讼工作协同跟进，督促生态环境修复。发出检察建议后，着眼落实，经过跟踪监督，督促责任人与专业公司签订工业废物处置委托合同，有力促进了涉案非法处置点的环境修复工作。该案获宁波市第二届“十佳以案释法典型案例”提名奖。

## 二、深入推进检察公益诉讼,全力保护水资源安全

建立检察机关提起公益诉讼制度，是党中央在全面推进依法治国背景下，为完善权力监督制约体系所作出的一项重要制度设计。修改后民事诉讼法和行政诉讼法，正式建立检察机关提起公益诉讼制度。2017 年 7 月全面开展检察公益诉讼以来，全市检察机关紧紧围绕“公益”核心，聚焦生态环境保护，尤其是高度重视水污染防治领域，从社会反映强烈、影响群众生活的突出问题入手，科学谋划组织，积极探索实践，依法履职尽责，为美丽宁波建设贡献检察力量。自 2017 年 7 月至 2018 年底，在生态环境领域，全市检察机关共立案审查行政公益诉讼诉前案件 58 件，向相关行政机关发出诉前检察建议 58 件，占行政诉前公益诉讼案件的 26.9%；办理水资源保护领域案件 23 件，占全市生态环境行政诉前案件的 39.7%。检察建议发出后，在规定的时间内，基本得到行政机关的采纳回复并整改。通过检察公益诉讼，有力地促进了水环境治理，推动了水污染防治，保护了饮用水源的安全，加大了对水污染违法行为的惩治力度，取得了良好的社会效果。

（一）夯实机制,争创共赢格局。检察

公益诉讼尤其是行政公益诉讼涉及政府履职,本质是助力政府依法行政,共同维护人民根本利益。全市检察机关主动向党委汇报公益诉讼工作情况,争取党委、人大、政府的重视支持。全市十个县(市、区)的党委、人大、政府先后出台了相关文件支持检察机关开展公益诉讼工作。市检察院与市环境保护局会签了《关于在环境保护行政执法与检察监督工作中加强协作配合的意见》,强化生态环境保护领域的协作。各基层检察院也与属地环保、水利、农林等行政机关会签建立公益诉讼监督协作机制,公益诉讼工作顺利推进的氛围初步形成。市检察院先后出台《关于在开展公益诉讼工作中加强协作配合的意见(试行)》、《进一步加强全市检察机关公益损害与诉讼违法举报中心工作八项措施》等规章制度,加强检察机关内设机构在公益诉讼线索收集、案件办理等环节的联系配合。

(二)主动巡查,防范畜禽污染。常态化巡查是发现案件线索、主动履职的重要手段,高院出台《关于在生态资源领域开展巡查工作的暂行规定》,加大对生态环境资源领域重点区域的巡查力度。如江北区检察院在巡查中发现,慈城镇五联村村民在一级水源保护区(英雄水库)边搭建鸡棚等设施,散养大量鸡鸭鹅等禽类,产生污染水源严重隐患。经过严格诉前程序,江北区检察院发出检察建议后积极跟进,督促环保部门协同属地政府,拆除涉案违章建筑,取缔违规养殖行为,经水质检测显示英雄水库水质达到饮用水标准,有效地维护了水源地水质安全。

(三)以点带面,严格排水许可。城镇管网排水许可是水污染防治过程的关键制度和重要关口,未经许可的乱排放,尤其是医疗污水乱排放,可能引发水体污染,甚至引发传染疾病事故。2018年下半年,全市检察机关集中开展医疗污水排放专项监督行动,在调查核实基础上,全市十个基层检察院均向相关行政主管部门发出诉前检察建议,共督促全市800余家医疗机构对违规排放医疗污水问题进行整改。慈溪市检察院以个案办理为契机推进行业整治,推动慈溪市住房和城乡建设局、综合行政执法局、卫生健康局、生态环境分局等相关职能部门联合慈溪市各镇、街道,在全市范围内组织开展截污纳管与排水许可专项整治行动,并列入慈溪市2019年度十大民生工程,有力地整饬了医疗污水排放乱象。

(四)回应关切,强化水源保护。饮用水水源地污染防治关乎千家万户的切身利益,检察机关积极履职回应群众关切,办理涉及一级饮用水水源地污染案件4件,对倾倒垃圾、偷挖河滩、水库僵尸船等违法行为进行了督促整改,保证了饮用水安全。如2018年1月底,海曙区检察院经群众举报发现,海曙区章水镇饮用水水源一级保护区皎口水库库区存在违法倾倒垃圾和有序开挖河道情况,危及饮用水源及行洪安全,海曙区检察院经实地勘查、细致研判分别向海曙区环保部门和宁波市水利局发出检察建议书,建议相关行政机关清理垃圾,采取措施修复被破坏的水库溪滩。收到检察建议后,环保部门迅速组织力量对库区周围的垃圾堆放点和残留进行了清

理，并增设了警示标志，加强了定期巡查；水利部门则及时对现场堆放的滩石进行平整清理，对开挖形成的槽坑进行回填，同时加大工作规范和水环境保护宣传，最终还皎口水库优良的生态环境。

（五）突出重点，严查河道排污。河道是城市的血脉，河道的水面率以及涵水率对于城市生态维护至关重要。全市检察院在2017年开展“五水共治”行政执法监督活动的基础上，近两年来，以建筑工地排污为重点，办理河道污染公益诉讼案件8件，以实际行动守望海晏河清。如鄞州区检察院在履职中发现，东部新城中铁十六局工地未依法申领污水排入排水管网许可证，在施工作业中擅自利用抽水泵将工地泥浆污水直接排入小塘河河道。经实地调查取证，发出检察建议督促整改。鄞州区综合行政执法局积极履职，责成涉案企业补办许可证，制止向河道继续排放工地污水的行为。

（六）服务民生，督促设施建设。污水处理终端环节决定了污水处理能力以及再生利用的程度与效率，因此，污水处理设施的完善与否对于水污染的防治至关重要。检察机关立足职能，积极落实国家环保督查中发现问题，针对宁海县上辽岗村未建成独立生活污水处理设施，生活污水直接排放现象，宁海县检察院迅速成立专案组进行实地调查核实，督促当地镇政府及在相关行政部门尽快采取措施，于2018年底建成运行上辽岗村生活污水处理设

施，并确立了由县水务集团运营负责运行、检修保养、绿化养护和水质自检等预防性维护，县综合行政执法局、县农办考核和检查的运行管理机制，以民生赢得民心，极大提升了民众的获得感。

### 三、加强水污染防治的措施与建议

一是进一步厘清职责，及时全面主动履职。科学界定涉水行政部门职权，厘清行政执法清单，避免因职能交叉造成监管缺位，不能及时履职的情况。特别是落实具体的监管职责时，如河长制，尽量制定精准化、精细化的责任清单。行政机关在责令水污染责任停止违法行为、采取补救措施的同时，加强追究违法行为人对污染水体的清污修复责任，更加全面地履行水环境保护现职。

二是进一步强化规范，提升依法行政能力。加强行政执法队伍建设，尤其是基层行政执法人员的配备和专业化水平，着力培养行政执法人员的法治意识和行政执法素能。严格依照法定程序履行监管职责，规范行政执法程序和自由裁量权，特别是加强行政处罚后的执行监管和重点领域的日常监管力度。

三是进一步加大宣传，营造全民参与氛围。加强水资源保护的宣传。通过“两微一端”、发放宣传手册等方式，多方位宣传水污染防治，特别要面向群众，面向社区居委会村委会等基层组织，以群众身边的案件、教育身边的群众。发动全民参与，凝聚起同心共筑美丽宁波的磅礴力量。

# 关于贯彻实施水污染防治法律法规 情况报告的审议意见

(2019年8月19日宁波市第十五届人大常委会  
第四十六次主任会议通过)

2019年7月23-24日，市十五届人大常委会第二十二次会议听取和审议了市政府关于贯彻实施水污染防治法律法规情况的报告和市人大常委会执法检查组关于检查水污染防治“一法一条例”及相关地方性法规实施情况的报告，并举行联组会议对水污染防治工作开展专题询问。

常委会组成人员认为，近年来市政府及有关部门高度重视水污染防治工作，认真落实水污染防治法律法规要求，强化顶层设计，加大工作力度，完善体制机制，全市水污染防治取得了阶段性成效，水环境质量总体向好。在充分肯定成绩的同时，常委会组成人员也指出，我市水污染防治工作仍然任重道远，水污染防治法律法规贯彻实施中还存在不少问题，如水污染防治规划制度落实不够到位，污水处理设施和能力亟待提升，水污染监督管理制度执行存在差距，一些领域水污染防治仍存在薄弱环节，水污染防治体制机制尚待健全。常委会组成人员提出，市政府及有关部门要深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚决打好碧水保卫战；严格实施水污染防治法律法规，加快推进依法治水；牢牢把握治水规律，着力提高水污染防治的系统性科学性；坚持改革创新、增强工作合力，不断健全水污染防治保障体系。根据会议审议和专题询问情况，提出如下审议意见：

**一、强化水污染防治规划编制和实施。**落实水污染防治法第16条、17条和省水污染防治条例第4条、8条等规定，建立健全水污染防治规划体系，提高规划的科学性、前瞻性，做好规划上下对接、实施情况评估、修编完善等工作，强化规划执行刚性，发挥规划对水污染防治工作的引领作用。

**二、加强城镇污水处理设施规划、建设与管理。**全面落实水污染防治法第49条规定，优化城镇污水处理设施布局配置，加快江北区污水处理厂等落地建设，推进城镇污水处理厂出水水质提标改造；加强污水处理厂与配套管网建设的统筹衔接，提高污水收集率和处理率；加快地下污水管网的排查工作，摸清管网“健康”状况，建立细化问题清单，分类做好维修改造。

**三、落实排污排水许可制度。**按照水污染防治法第21条、23条，城镇排水与污水处理条例第21条和省水污染防治条例第31条等规定，严格实施排污排水许可制度，加大对“散乱污”企业偷排漏排等违法行为查处力度，加强对沿街餐饮店、洗车店等涉水行业排水行为日常监管，做到应领尽领、应发快发。

**四、深化工业水污染防治。**落实水污染防治法第44条、45条等规定，加强镇、村老旧工业小区和“六小行业”排污整治，健全金属表面处理、有色金属、农副产品

加工、砂洗水洗、废塑料等重点涉水行业深化整治长效机制，推进工业水循环利用、减量排放。

**五、完善农业农村水污染防治。**按照水污染防治法第 52 条、省水污染防治条例第 35 条等规定，推进农村生活污水处理设施提质增效，加强日常运维，提高设施使用率、管网接户率、处理达标率；持续推进化肥农药无害化、减量化使用，减少农业面源污染；加强水产养殖富营养化尾水治理，加快推进养殖用水循环使用、达标排放。

**六、实施河道生态治理。**落实水污染防治法第 3 条等规定，实行河道流域化系统性生态式治理，加大生态补水，促进水体流动，提升河道水质；加强对涉水工程建设的监管，加大对建筑工地等违法排污排水行为查处和打击，维护天然水系，保障区域水面率；深入推进入河排污口整治，加强船舶排污监督管理，防止污染水体。

**七、做实“污水零直排区”。**扎实做好治污方案设计前的调查和摸底工作，增强工程项目的科学性系统性针对性，有序有效推进“污水零直排区”建设，提升创建区域污染源截污纳管率；加强对已建成达标区域的“回头看”督查，及时做好查漏

补缺，真正实现全覆盖、全收集；明确住宅小区排水监管部门职责，加快推进老旧小区污水管网改造和“污水零直排区”建设。

**八、重视污泥处置。**抓紧编制全市性污泥处置专项规划，加快推进污泥堆放场地和处理能力建设；提升城镇污水处理厂污泥处置规范化水平，加强农村生活污水处理终端污泥处置管理，严格执行污泥处置登记制度；健全河道常态化清淤机制，探索河道淤泥处置利用的有效办法。

**九、筑牢饮用水安全保障。**落实水污染防治法第五章规定，加大对水库周边乱堆、乱占、乱建、乱排现象的查处和整治，加强小散污染源管理，巩固饮用水水源地保护成果；完善饮用水突发安全事件处置应急预案，加强日常应急演练。

**十、健全管理体制机制。**加强机构改革后水污染防治相关部门法定职能细化落实和对接磨合，推进市、县两级管理体制有效衔接；落实好城市排水管网建设、运维、监管各层级、各主体职责，强化部门之间、区域之间的有效协同；强化财政资金导向和保障作用，建立资金绩效评估机制。

# 关于市十五届人大常委会第十六次会议 对市级行政事业单位国有资产管理情况 审议意见研究处理情况的报告

市政府

市人大常委会：

2018年12月，市十五届人大常委会第十六次会议听取和审议市政府关于2017年度市级行政事业单位国有资产的报告，主任会议研究通过了《关于市级行政事业单位国有资产管理情况的审议意见》（甬人大常办函〔2019〕2号），提出了四方面的主要问题清单。市政府对此高度重视，组织市级相关部门认真研究，进一步加强和规范国有资产管理，提高资产使用效率。

现将办理情况报告如下：

## 一、加强组织领导，夯实管理基础

### （一）领导高度重视

市政府认真贯彻市委、市政府主要领导的批示精神和工作要求，切实推进各项工作。2019年4月9日，市政府召开市行政事业单位房地产清查整顿工作动员部署会议，强调要管好用好行政事业单位国有资产，推进国有资产报告工作，打造廉洁型、节约型政府，维护国有资产安全完整，提升国有资产使用效益，要求各单位要统一思想，提高认识，坚决贯彻中央文件精神，严格落实省委、市委决策部署，高度重视并协同推进国有资产管理。

### （二）成立专项工作小组部署协调工作开展

一是成立市级行政事业单位房地产清

查整顿工作领导小组（以下简称清查整顿小组）。2019年3月，市政府制定印发《宁波市人民政府办公厅关于开展行政事业单位房地产清查整顿工作的通知》（甬政办明电〔2019〕7号），成立工作领导小组，由常务副市长陈仲朝担任组长，清查整顿领导小组研究制定行政事业单位房地产管理的配套政策，协调解决清查整顿过程中的有关困难和问题，批准房地产统筹整合和处置方案。

二是成立市级国有资产管理情况报告工作协调小组。2019年3月，市政府制定印发《宁波市人民政府办公厅关于做好全市国有资产管理情况报告工作的通知》（甬政办明电〔2019〕6号），成立工作协调小组，由常务副市长陈仲朝担任组长，工作协调小组组织实施报告工作，拟订相关办法和配套措施，为切实做好全市国有资产管理情况报告工作提供有力保障。

### （三）扎实开展国有资产管理能力建设

今年4月以来，各部门对内部制度建设、管理人员配备等基础工作情况进行认真清查排摸，督促下属单位完善内部资产管理制度，构建内部工作机制，将国有资产管理重大事项纳入本部门本单位领导集体决策。加强内部控制管理，明确资产管

理的内部流程、内部机构和人员，严格按照决策、执行和监督相互分离原则，科学设置资产管理岗位，合理分配权责，通过岗位相互制衡和把关，规范国有资产管理。据统计，市本级 414 家行政事业单位均落实了专门的内部资产管理部门，321 家单位形成了书面内控管理制度，共配备资产管理 1025 人，其中专职管理人员 240 人，兼职管理人员 785 人。

#### （四）加强资产管理培训指导

一是组织开展资产管理业务培训，搭建学习交流的平台。2019 年 4 月 11 日，市财政局会同市机关事务局、市自然资源规划局、市消防救援支队组织房地产清查业务布置会议，各单位资产管理相关负责人、具体经办人员和中介机构人员近 600 人参加。会上，各职能部门就国有资产管理、资产卡片录入、清查报表填报、办公用房使用、权证办理工作流程以及消防手续办理等工作进行了详细讲解和具体布置。二是加强日常沟通交流和业务辅导。通过电话、微信等方式向单位宣传资产管理背景，讲解资产管理相关制度，及时解决单位日常资产管理中遇到的疑难问题，帮助单位理顺资产管理流程，切实提高资产管理干部队伍的素质和能力，提升资产管理水平。

## 二、坚持问题导向，督促管理规范

### （一）清产核资，摸清家底

按照甬政办明电(2019)6 号文件要求，对市本级各行政事业单位的所有土地、房屋开展清查摸底，各部门按照“谁管理，谁负责”原则，组织本级和下属单位从土地、房屋、产权登记情况、资产管理基础

工作等方面入手，对房地产进行全面摸底和清查登记。

据统计，截至 2019 年 2 月底，市级行政事业单位共占有土地 51 项，面积 334.5 万平方米，账面价值 1.1 亿元，其中盘盈土地 26 项，面积 62.9 万平方米；市级行政事业单位占有房产 3131 项，面积 698.3 万平方米，账面价值 172.2 亿元，其中：已投入使用的在建工程未转固房屋 188 项，面积 145.4 万平方米，账面价值 22.3 亿元；盘盈房屋 191 项，面积 54.9 万平方米，账面价值 2.6 亿元。

目前，清查阶段工作已结束，市财政局将指导各部门单位认真抓好资产核算基础，严格按照政府会计制度要求，准确完整登记资产卡片信息，确保“一卡一物”，不重不漏。对清查发现的账外盘盈、盘亏和未转固房产按规定办理调账手续。

### （二）理顺权属，完善权证

针对房地产权属不全、不顺问题，清查整顿领导小组在开展工作中专门设置了权证管理小组，由市自然资源规划局牵头，市住建局、市综合执法局、市人防办和市消防救援支队等权证管理职能部门参与，协助各产权单位解决权属问题，完善权证管理。截至 2019 年 2 月底，市级行政事业单位经查发现问题权属房地产 1626 项，面积 351.5 万平方米，包含土地 13 项，面积 55.1 万平方米；房屋 1613 项，面积 296.4 万平方米，其中权证不顺的房产 290 项，面积 53.9 万平方米；权证不全房地产 1323 项，面积 242.5 万平方米。另外尚有部分房产因权证不全，权证面积尚待进一步核实。

市清理整顿小组拟在全面清查摸底的基础上，汇总权属不全不顺房地产情况，组织各部门及下属单位逐项分析形成原因，研究提出完善方案，力求理顺权属关系，补齐相关权证。对初始产权登记资料不全但具备补充完善条件的，督促单位抓紧完善相关资料并尽快办理权属登记，确保在8月底前完成；对权属关系难以明确、历史资料不齐全、情况复杂的，研究制定专项措施，积极协调权证管理职能部门妥善落实处理。

### （三）严格管理，规范处置

进一步严格行政事业单位国有资产管理，加强资产配置、使用、处置等全过程的监督制约，落实主管部门组织管理和行政事业单位具体管理主体责任。严格资产日常使用行为，抓好制度组织实施工作，监督各部门单位严格执行资产管理制度，履行审批程序，确保国有资产安全完整。督促各部门妥善处置前期巡察、专项审计发现的违规出租出借行为，严格执行资产出租出借和处置制度，先审批后处置，先评估后交易，规范收益管理，落实收支两条线管理办法。截至2019年2月底，市级行政事业单位出租出借土地13项，面积53.7万平方米，涉及租金169.7万元；出租出借房产共计794项，建筑面积33.4万平方米，涉及租金8000.5万元。

市国资委牵头相关职能部门着手拟订《推进全市国有资产统一监管攻坚工作方案》，按照“政企分开、政资分开、稳妥推进、做优做强”原则，积极稳妥推进我市经营性国有资产集中统一监管工作。市级主管部门在清产核资的基础上，分类清理、

脱钩、规范所属经营性国有资产，对符合移交条件的国有资产，划转市国资委监管，至2020年底全市经营性国有资产实现集中统一监管。

### （四）统筹调配，处置盘活

一是根据甬政办明电(2019)6号要求，对市级行政事业单位按照“集中办公、集约使用”原则腾退的房地产，至清查基准日止已连续出租出借2年（含2年）以上给非行政事业单位的房地产，以及占有使用的公有住房和商业用房，纳入统筹调剂范围，由各部门和市机关事务局拟订统筹调配方案，并于2019年8月底前报清查整顿领导小组办公室，力求加大跨系统、跨层级统筹调剂力度，合理调剂各类超标准配置、低效运转房产土地。

二是对不适合行政事业单位履职保障要求的闲置房地产和调剂使用后多余的房地产，将采取转换用途、置换、充实国有经营资本、向社会转让等多种方式积极盘活，严格按照国有资产处置程序加强管理。从2018年12月26日至今，已批准处置房产34宗，面积3554.85平方米，其中已完成处置2宗，面积470.37平方米，收益共计2007.62万元，扣除相关税费后上缴财政1395.69万元。市财政局将会同市机关事务局根据全市行政事业单位房地产清查整顿情况制定下一步处置方案，拟于2019年10月底前报清查整顿领导小组审批后执行。

## 三、推进整体优化，完善长效机制

（一）基本形成全口径全覆盖的国有资产报告工作制度

市政府高度重视国有资产报告工作，

按照《中共宁波市委关于建立市人民政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（甬党发〔2018〕45号）要求，建立了国有资产管理情况报告制度。明确报告形式、内容、方式及政府相关部门职责，细化准备、起草、报批、整改各环节工作流程，并成立市级国有资产管理情况报告工作协调小组，建立报告工作机制。

市财政局会同市国资委、市自然资源规划局拟订《关于做好功能区国有资产管理情况统一并入市政府向市人大常委会报告。市财政局成立国有资产报告工作领导小组，部署安排内部各职能处室及各区县（市）财政局国有资产布置、编报、报送等各项工作，实现工作指导全覆盖。

### （二）加快《宁波市党政机关办公用房管理办法》修订工作

市机关事务局牵头组织修订《宁波市党政机关办公用房管理办法》，规范全市各级党政机关办公用房管理，推动办公用房资源合理配置和节约集约使用，保障各级党政机关正常运行，促进党风廉政建设和节约型机关建设；建立健全党政机关办公用房集中统一管理、统一规划、统一权属、统一配置、统一处置，“五统一”制度，落实市级监管机制；建立跨部门房产信息互通和处置协调机制，自然资源和规划部门、住建部门办理涉及党政机关办公用房事项，要求产权部门提供同级财政部门的资产处置意见，规范工作流程；建立办公用房巡检考核制度等专项监督机制，形成监管合力，及时发现和纠正违规问题。

相关文件目前正征求各部门意见，拟

于近期发文。

### （三）进一步落实行政事业性国有资产管理的相关办法

市财政局按照相关文件要求，督促各部门单位切实承担起资产管理的主体责任，按照财政部相关管理办法和政府会计制度，认真抓好盘盈资产入账、盘亏资产下账、在建工程转固等基础工作，加快做好行业协会商会脱钩及机构改革中的国有资产管理，抓紧做好公共基础设施、保障性住房、政府储备物资、文物文化等资产分类登记入账工作。

上半年，围绕市人大常委会提出的强化规范管理、形成监管合力、提高使用效益等意见建议开展了一些工作，取得了一定成效。但是，加强和改进我市行政事业资产管理，提高资产使用效益非一日之功，下一步仍需咬定目标，落实计划，创新举措，切实做好以下各项工作：

#### 一、认真落实既定的工作部署

在清查整顿领导小组领导下，以推进行政事业单位房地产清查整顿工作为抓手，把握关键环节时间节点，妥善完成各项任务，确保按时保质完成后续权证完善、统筹调配及分类处置工作目标；以完善资产管理长效机制为主线，完善资产管理制度体系，提高资产管理信息化水平，落实各项国有资产有序管理。

#### 二、研究破解资产管理难点痛点

一是结合经济社会发展、技术进步、产品更新及各单位实际需求等因素，适时更新和调整资产配置标准，强化资产管理与预算管理的有机结合。二是探索完善长期低效运转、闲置资产的共享共用机制，

推动各部门单位间的共享共用和资产调剂，切实盘活资产存量，提高资产使用效率。三是加快推进市级行政事业单位资产集中统一管理，由机关事务管理会同发展改革、财政等部门负责配置调剂，加大资产调控力度，优化资产配置。

### 三、积极探索行政事业性资产管理

研究探索将各级主管部门和行政事业单位代表政府管理的公共基础设施、政府储备资产等行政事业性资产纳入资产管理范畴。积极探索行政事业性资产的范围，逐步建立资产的登记、核算、统计等管理制度体系。

## 关于市十五届人大常委会第十六次会议 对加大技改投入推进产业转型升级情况 审议意见研究处理情况的报告

市政府

市人大常委会：

2018年12月，市十五届人大常委会第十六次会议听取和审议市政府关于加大技改投入推进产业转型升级情况的报告，主任会议研究通过了《关于加大技改投入推进产业转型升级情况的审议意见》（甬人大常办函[2019]05号）。市政府对此高度重视，组织市级相关部门认真研究处理。现将办理情况报告如下：

### 一、聚焦重点领域，增强发展能级

一是聚焦培育“246”产业集群。出台了《关于实施“246”万千亿级产业集群培育工程的意见》（甬党发〔2019〕38号），并召开了动员大会，提出：到2025年培育形成绿色石化和汽车等2大万亿级产业集群，高端装备、新材料、电子信息、软件与新兴服务等4大5000亿级产业集群，关键基础件、智能家电、时尚纺织服装、生物医药、文体用品、节能环保等6大千亿

级产业。围绕这一目标，重点组织实施产业平台提质、动能培育提升、创新驱动提效和制度改革提速四大行动，并确定了相关保障措施；制订发布了12个产业集群发展规划，明确每个产业的发展目标、重点和路径；研究制订支持“246”产业集群建设，推动制造业高质量发展的总体政策以及重点产业扶持政策，形成“1+X”政策支撑体系。1-5月，全市5582家“246”万千亿级产业集群规上企业，实现工业总产值5505.1亿元，同比增长4.2%，高于全部规上工业产值增速0.5个百分点。

二是聚焦培育重点企业、重点项目。在前期着力培育千亿级企业、行业骨干企业、高成长企业、单项冠军企业等企业主体基础上，“246”产业集群发展规划和政策体系着重在产业链上进一步聚焦深化，以重点企业带动产业链上下游配套协作，加速推动优势产业集聚集群发展。研究制

定《关于开展企业“增资扩产”专项行动的实施方案》，梳理排摸四类重点企业、四类项目信息，进行分类施策。强化重点企业在建和新开工 1000 万以上技改项目、5000 万以上工业投资项目的跟踪管理。2019 年，1000 万以上技改项目共计 1847 个，1-6 月计划完成投资 595.1 亿元，5000 万以上工业投资项目共计 625 个，1-6 月完成投资 216.5 亿元。此外，以“246”产业集群发展规划为依据，积极开展“十四五”期间重大项目的谋划和布局，为“246”产业集群培育壮大奠定更加坚实的基础。

三是聚焦重点区域建设。研究编制新一轮工业集聚区发展规划，引导各工业集聚区围绕“246”产业集群中本区域优势产业精准发力，引导各工业集聚区积极融入长三角一体化发展和浙江大湾区战略。按照“一链一镇一风格”要求，在工业集聚区内积极推进特色产业园、特色小镇建设。高水平规划建设前湾新区，启动研究制定前湾新区发展规划，谋划前湾浙沪合作发展区工作。推进园区整合提升，制定《宁波市工业平台（开发区、园区）整合提升工作实施方案》。加快小微企业园高质量发展，制定出台《中共宁波市委办公厅 宁波市人民政府办公厅关于小微企业园高质量发展的实施意见》（甬党办〔2019〕6 号）、《宁波市小微企业园工业地产发展管理细则》（甬工强办〔2019〕4 号）等系列政策文件，明确小微企业园建设标准、厂房分割转让等各项规定。开展小微企业园用地需求排摸，编制《宁波市小微企业园高质量发展规划》，统筹用地空间布局。组织召开全市小微企业园建设提升暨“低散乱”

整治推进大会，鼓励小微企业园采取政府主导开发、工业地产开发、龙头企业开发等多种模式，积极推广制造研发、电子商务、仓储物流、生产生活配套、金融服务和智慧园区管理为一体的新型园区建设模式。截止 6 月，我市新建小微企业园 14 个，改造提升 22 个。

## 二、聚焦创新驱动，加快转型升级

一是深化创新载体建设。高标准建设国家自主创新示范区，市委、市政府制定出台《关于推进科技争投高质量建设国家自主创新示范区的实施意见》（甬党发〔2018〕52 号），提出了极具含金量的 46 条支持政策。初步编制了《宁波国家自主创新示范区发展规划纲要（2019-2025 年）》。大力推进重大创新平台建设，成立甬江科创大走廊指挥部，基本完成甬江科创大走廊发展规划纲要和空间规划编制工作，规划建设甬江科创大走廊研究院集聚区。大力实施“科技创新 2025”重大专项，形成“企业出题、政府立题、全球创新资源协同破题”机制，面向全国发布“科技创新 2025”重大专项 142 个项目（课题）的申报公告。以企业技术中心和技术创新示范企业培育为抓手，引导和支持企业提升技术创新能力，目前全市累计拥有国家级企业技术中心 24 家、国家级技术创新示范企业 6 家。制定制造业创新中心建设年度工作计划，力争各区县（市）年内各组建 1 家以上，并积极争创省级创新中心。扎实推进石墨烯制造业创新中心争创国家级中心相关工作，推动智能成型技术和磁性材料应用技术制造业创新中心实质性运行，积极筹建智能网联汽车以及超级电容

储能、密封材料等领域创新中心。加快建设新材料测试评价平台区域中心、国家级汽车检测中心等公共平台建设。

二是增强科研院所支撑。创新提出“高校院所与企业合作引才模式”，针对性推荐海外产业高端人才与我市高校院所合作，促进产学研资深度融合，提升人才在推动产业转型升级方面的作用。全力推进产业技术研究院建设，重点推进2018年以来新引进的12家产业技术研究院落地建设，其中，9家已启动实质性建设，3家即将签署落地合作协议。启动精准引进建设新一轮产业技术研究院计划，目前在谈项目10余家，已完成签约1家（英国诺丁汉大学），即将签约3家（北京大学、天津大学、荷兰国家应用科学院）。

三是加速科技成果转化。充分发挥科技大市场的纽带作用，开展科技成果与技术需求双向对接发布系列活动，今年已成功举办产业技术研究院首场科技成果推介会、首场企业技术需求对接会及新材料、磁性材料领域推介对接会等4场活动，现场达成合作意向项目19项、意向金额1980万元。开展重点自主创新产品应用示范计划，为自主创新产品首次应用提供示范平台。建立自主创新产品推荐目录和本地优质产品目录，有31个产品纳入2018年度宁波市重点自主创新产品推荐目录。组织召开自主创新产品供需对接会，鼓励自主创新产品首购首用。

四是加速汇聚高端人才。在连续8年实施“3315计划”的基础上，2018年首次同步实施“3315资本引才计划”和“泛3315计划”，首创市场鉴才新模式、首涉城市经

济新领域。2018-2019年共吸引包括1名诺贝尔奖获得者、28名国内外院士、196名国家重点人才计划专家在内的2752个海外高端人才团队项目申报，申报项目数年均增长32%，集聚高端人才项目的数量和质量连创新高。根据“3315”系列计划的不同特点，分类制定专项评审工作方案，确保评审流程规范、方式科学。2018年，共有20个团队、25名个人入选“3315计划”，31个团队入选“3315资本引才计划”，30个团队、40名个人入选“泛3315计划”，带动全大市引进高端人才团队424个，全市海外高层次人才突破1.3万人。大力推进“甬智回归”工程，通过以情感为纽带、共赢为目标、服务为抓手，更大力度集聚甬籍院士、校友乡贤、甬籍学子等“甬智”人才资源，推动广大“甬智”人才感情回归、智力回归、技术回归、项目回归、团队回归。持续在“甬智”资源密集的国内重点城市设立人才联络服务站，2019年新增天津、中国工程院、中国科学院3个站点，累计已达12个；今年已走访高层次人才540余名，对接联络项目近200个，牵头或协助引进人才项目54个，引导申报“3315”系列计划87个。

五是构建开放创新体系。鼓励企业与国内高水平科研机构开展合作，以委托开发、研发外包、合作开发等方式探索政产学研合作的提升路径，全市50%以上的规上工业企业与国内外高校院校建立了产学研合作关系。深入开展“一带一路”科技创新合作行动，推进国际技术对接、产业联合研发，促进科技创新开放融合，国家级国际科技合作基地达9家。深入实施长三

角区域一体化战略，推进长三角城市合作建立科技飞地，目前，我市企业已在上海、杭州、南京等地建立了多家高水平科创中心，涵盖了人工智能、高端医疗、先进制造、新材料等领域。

### 三、聚焦要素保障，提振投资信心

一是优化扶持政策。深化规上工业企业技术改造和智能化诊断“两个全覆盖”，上半年推进 937 家规上工业企业实施技术改造项目，完成年度任务的 65.3%，在去年提前一年完成 2481 家有智能化诊断需求企业诊断全覆盖基础上，今年开展了新一轮诊断需求调研，目前已有 702 家企业提出了诊断需求，下步将继续做好诊断工作。加大技改扶持力度，今年，共对 28 个市级技改项目进行了竣工验收，下达市财政补助资金 5431.8 万元，下达诊断补助资金 1031 万元。强化企业研发投入主体作用，制订提高全社会研发投入专项行动方案，深入实施企业研发投入后补助。据税务部门初步测算，2018 年度高新技术企业所得税优惠和研发费用加计抵扣两项政策合计为企业减负 85.6 亿元，同比增长 19.5%。强化社会与金融资本对创新的支持作用，针对原产业基金管理办法中存在的不足，组织开展《宁波市市级政府投资基金管理办法》和《宁波市市级产业发展基金管理实施细则》修订工作，以利于更好发挥政府性产业基金的引领、吸附、杠杆作用。开展拟投项目排查，建立产业基金投资项目储备库，为宁波市工信产业基金寻找项目提供方向。修订《宁波市天使投资引导基金管理办法》，市天使投资引导基金规模扩大至 10 亿元，单次最高投资额增至 300

万元。截至 6 月底，市天使投资引导基金累计跟投项目 233 项、跟投金额 2.26 亿元，撬动社会资本投资 28.3 亿元。以保险创新综合试验区建设为契机，推进保险创新，加快装备首台（套）保险、新材料首批次保险等产品推广应用，今年上半年共有 7 家企业的 18 台（套）产品获得 2018 年度市级智能装备首台（套）保险补贴资金，涉及合同金额合计 6836.38 万元，保费金额合计 205.09 万元，获得市级财政保费补贴金额合计 164.07 万元；2018 年共有 23 家新材料企业参保市级新材料首批次应用保险，保险金额约 22.49 亿元，保费金额 6746 万元，获得市财政补贴 5397 万元。结合全国普惠金融综合示范区建设，发挥宁波市普惠金融信用信息服务平台作用，促进涉企信息整合、共享，推动企业融资需求精准对接。定期通报在甬各银行业金融机构制造业贷款投放情况，评定年度金融支持制造业优秀银行，力争制造业企业贷款余额占比超过 30%。

二是强化用地保障。严格落实市、县两级年度新增建设用地指标中工业项目不少于 30%、小微企业不少于 5%的政策要求，2018 年，市、县两级共计完成新增建设用地土地供应 6.87 万亩，其中，工业用地 2.62 万亩，占比 38.1%；小微企业园用地 0.37 万亩，占比 5.4%。严格落实谋划项目用地五年保障方案，全面排摸 2018-2022 年重大建设项目用地需求。全力支持“中国制造 2025”试点项目用地，2018 年，供应工业仓储用地 2.62 万亩，较上一年增长 53.5%，创 2012 年以来新高，为杭州市的 220.9%；对 65 宗 0.37 万亩产业用地实施

差别化地价政策，有力支持了重大产业项目落地。深化“亩均论英雄”和标准地工作改革，市政府出台了《关于深化“亩均论英雄”改革的实施意见》（甬政发〔2018〕55号），着力推动经济高质量发展。2018年，全市7602家规上工业企业亩均税收约42万元/亩（增长11.1%），保持全省第一；亩均工业增加值约136.5万元/亩（增长6.3%），居全省前三。2019年上半年，我市规上工业亩均税收、亩均增加值同比分别增长13.2%、7.4%。

三是提升服务质量。研究制订《关于扎实推进宁波市一般企业投资项目审批“最多90天”改革工作的通知》，进一步推进我市投资项目审批提速争效。扎实推进排污权有偿使用和交易工作，排污权交易纳入我市公共资源市场化配置拓展目录，实现进场交易。2018年以来，共有82个项目进场，38家企业参与交易，实现交易总额2823.9万元。深入开展“三联三促”

企业服务专项行动，市本级组建了29个由局级领导领衔的企服小分队和90个由处级领导带队的企服工作小组。1-5月，市领导带头深入走访服务企业，市各企服小分队、工作小组累计进企服务695家次，发现问题（需求）151件，已流转解决68件。各区县（市）企服责任人累计进企服务近3万家次。以“8718”为枢纽，推进建设“一十百千”企服大网络，实现对规上企业点对点 and 中小微企业服务全覆盖。截止5月底，市平台网络推动实现奉化区、江北区等8个区县（市）8718子平台实体化运营，累计整合服务机构近千家，提供服务项目1007项，组织各类服务活动1081场，服务企业20.8万家次；受理企业各类问题（需求）4536件，已办结3633件。建立“企情快报”制度，针对政策落实新障碍、企业发展新诉求等问题，进一步畅通信息渠道，推动困难问题及时解决。

## 在市十五届人大常委会 第二十二次会议结束时的讲话摘要

市人大常委会主任 余红艺  
(2019年7月24日下午)

本次常委会会议是根据宁波市人大常委会会议事规则的规定，适应工作需要，增开的一次会议。会议审议了1件法规草案，听取和审议了3个专项工作报告和1个执法检查报告，开展了水污染防治专题询问，还安排了关于国土空间规划立法和实践工

作的法制讲座。在大家的共同努力下，圆满完成了各项议程。

一是初审了全民阅读促进条例。常委会组成人员一致赞同制定本条例，认为宁波“书藏古今、港通天下”，全民阅读基础良好，通过制定条例，对从制度上解决阅

读公共资源不均衡问题，更好地保障公民基本阅读权利，满足人民群众精神文化需求，提高市民思想道德修养和科学文化素养，推动书香宁波建设，具有重要意义。组成人员和列席人大代表认为，条例草案有不少亮点，比如规定全民阅读工程成为基本公共服务内容，由市县人民政府科学合理设置公共阅读服务设施，统筹安排补助资金，逐步增加经费投入；比如明确未成年人、老年人、残障人士等重点群体和特殊人群的阅读保障和服务等规定；比如要求建立全民阅读调查评估制度，并定期向社会发布全民阅读指数，促进全民阅读向标准化、科学化发展；以及设立书香宁波日和天一书香月等，体现宁波地域特色。审议中委员、代表提出一些修改完善建议，主要包括：一是要进一步突出重点，进行完整的制度设计，推动市民特别是未成年人养成良好的阅读习惯，爱读书、多读书、读好书、善读书、乐分享；二是在坚持政府主导的同时，要鼓励发展社会推广队伍，鼓励支持社会力量参与设立全民阅读公益基金，开展公益性阅读推广活动及服务，实现阅读资源优化整合，促进全民阅读服务社会化、专业化发展。请常委会相关工作机构认真汇总和梳理有关意见建议，进一步扩大开门立法，抓紧修改完善，适时提请二审。

**二是听取审议了关于上半年计划执行情况的报告。**常委会组成人员和列席代表认为，今年以来，全市经济运行总体平稳，这是在上半年经济形势错综复杂多变情况下取得的成绩，来之不易。但也要清醒地看到随着外部经济环境变中趋紧，经济下

行压力加大，完成市人代会确定的全年目标任务十分艰巨，必须付出更大努力。常委会组成人员原则同意报告提出的下阶段九方面主要工作措施，希望政府及部门进一步把思想和行动统一到中央决策和省市委部署上来，精准分析、精准施策，强化政策供给，稳住微观主体；突出招大引强，持续扩大投资；专注苦练内功，提升产业能级；全力开拓市场，拓展发展空间；服务国家战略，增创竞争优势，推动经济稳走向好。

**三是听取审议了关于上半年预算执行情况的报告。**常委会组成人员和列席代表充分肯定政府及部门的努力，认为在全面落实减税降费措施、激发微观主体活力、提高资金配置效率等方面取得了积极成效。大家表示同意报告提出的下半年完成预算任务的三方面主要举措，同时希望政府和部门把面临的困难和问题估计得更加充分一些，加力提效实施好积极的财政政策，抓开源、重节流，严规范、精管理，强监督、防风险。要把政府性债务管理放在突出位置，规范举债行为，守住债务安全底线。要加强财政收支管理和预算执行管理，一方面过紧日子，另一方面要对上半年预算执行进度滞后的部门督查，提高资金使用绩效。

**四是开展了水污染防治工作专项审议和专题询问。**水污染防治执法检查，是市人大常委会围绕宁波贯彻落实习近平生态文明思想、打好污染防治攻坚战而开展的重大监督事项。监督中注重用好“组合拳”，上个月检查组分赴6个区县19个点位实地检查，还对10个区县（市）和有关功能区

组织暗访，同时要求各区县（市）人大开展联动检查，实现了执法检查全覆盖。昨天下午，分别听取了市政府专项工作报告和我代表检查组所作的执法检查报告，并进行分组审议，刚刚又召开专题询问会。询问会上，一共有 14 位委员和代表提出了问题，每一个问题都很有针对性，问的是点上，但实际是面上存在，请常委会相关工作机构在会后形成问题清单。这次执法检查 and 专题询问，各方高度重视，组织领导有力，全市各级人大、政府同心同力、同向而行，人大寓监督于支持，政府借人大监督再发力，形成了纵向联动与横向互动相结合的工作格局，营造了全市上下共同打好水污染防治攻坚战的强大合力。

审议中常委会组成人员认为，近年来，全市各级政府和有关部门认真实施水污染防治法律法规，大力推进各项工作，取得阶段性成效，水环境质量总体向好、持续改善。同时指出，我市水污染防治工作仍然任重道远，对照法律法规，还存在不少薄弱环节。委员和代表提出，各级政府和部门要深入学习贯彻习近平生态文明思想，严格落实水污染防治法律法规，推进依法治水、科学治水、高效治水，推进突出问题整改，推进补齐基础设施短板。常委会有关工作机构要汇总梳理审议和询问形成的问题、意见和建议，加强跟踪监督，确保取得实效。

各位组成人员，同志们，今年是新中国成立 70 周年，也是地方人大设立常委会 40 周年。习近平总书记高度重视，7 月 17 日专门作出重要指示：“县级以上地方人大设立常委会，是发展和完善人民代表大会

制度的一个重要举措。40 年来，地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，履职尽责，开拓进取，为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。新形势新任务对人大工作提出新的更高要求。地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。要自觉接受同级党委领导，密切同人民群众的联系，更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉。要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效。”

本月以来，全国人大也相继举行纪念地方人大设立常委会 40 周年座谈会和全国省级人大常委会秘书长工作交流会，栗战书委员长出席会议并作重要讲话，对进一步做好新时代人大工作提出了明确要求。

为深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，落实好全国人大常委会有关会议要求，市人大常委会党组已经召开会议进行了专题传达学习和研究部署。在这里，我再简要讲三点意见：

**一要不断强化行权履职的政治自觉。**习近平总书记在重要指示中，充分肯定地方人大及其常委会 40 年来的工作成就，对坚持和完善人民代表大会制度，特别是按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好地方人大立法、监督、代表工作和自身建设等提

出明确要求，为做好新时代人大工作特别是地方人大工作指明了方向、提供了遵循。我们要认真学习、深刻领会、全面贯彻。要深刻理解必须坚持围绕中心、服务大局，发挥好地方国家权力机关在贯彻党中央决策部署、推动地方发展方面的职能作用；必须在同级党委领导下，履行好政治责任，结合人大工作实际落到实处；必须把宪法法律赋予的职责担当起来，对中央决策部署、同级党委提出的工作任务，不折不扣确保完成；必须把党的群众观点、群众路线深深植根于思想中、具体落实到行动上，只要是改革发展需要、人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项，都应依法积极参与和推进。

**二要不断增强改革创新的思想意识。**总书记在重要指示中说，要“创造性地做好立法、监督等工作”。这个“创造性”应该是首次提出，是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想创新发展。坚持改革创新，必将成为人大工作的鲜明特色。我们要练就与新时代人大工作要求相匹配的创造力，不能说过去怎么

样，现在还是怎么样；不能说过去没有做，我们就不能做，不能有惯性思维、惰性思维。要在宪法和法律的框架内，立足实际，积极探索，勇于实践，着力在地方立法、监督求效等方面取得创新突破，推动人大各项工作更好地体现时代性、把握规律性、富于创造性。

**三要不断提升善做善成的能力水平。**本届以来，全市各级人大积极把握新时代人大工作特点，在实践中探索了许多行之有效的好经验、好做法，比如立法“双组长”制、闭环监督新模式、代表专业小组、“走进人大”活动、街道预算监督“阳光三审制”、民生小事代表督办制等工作，取得积极成效，受到代表群众肯定和点赞。我们要坚持善谋善为、善做善成，对履职实践中形成的体现时代要求、符合人大规律、具有鲜明特色的工作原则、工作模式、工作机制和方式方法，要及时梳理、归纳、提炼、总结，以制度规则甚至是地方立法的形式固化下来，指导推动全市人大工作和建设不断向前发展。

## 宁波市第十五届人民代表大会常务委员会 第二十二次会议出缺席名单

出席：（45人）

余红艺（女）	翁鲁敏（女）	王建康	王建社	俞雷
李谦	王霞惠（女）	王爱民（女）	王乐年	王梅珍（女）
方晓红（女）	孔萍（女）	卢叶挺	朱金茂	朱哲生
伊敏芳（女）	刘必谦	那雁翎（女）	杨小朵（女）	邱海燕（女）
邱智铭	宋汉平	宋吉林	张松才	陈卫中

陈德良	郑雅楠（女）	赵永清	胡望真	俞 进
姚志坚	顾卫卫（女）	钱 政	董国君	钱建康
徐卫民	曹德林	崔 平（女）	梁 丰	董学东
韩利诚	焦 剑	童文俊（女）	蔡申康	潘一红（女）

缺席：（5人）

吴国平	何乐君	沙忠明	娄国闻	熊续强
-----	-----	-----	-----	-----