



梅州市人民代表大会常务委员会  
公 报

2020年  
第2期（总第17期）

# 目 录

梅州市第七届人大常委会第三十七次会议议程  
..... (7)

梅州市第七届人大常委会第三十七次会议日程  
..... (8)

梅州市第七届人大常委会第三十七次会议审议意见  
..... (10)

梅州市人民政府关于提请审议《梅州市红色文化  
资源保护条例(草案)》的议案..... (15)

关于《梅州市红色文化资源保护条例(草案)》  
的说明.....梅州市文化广电旅游局(16)

梅州市红色文化资源保护条例(草案).....(20)

关于《梅州市红色文化资源保护条例(草案)》  
的初步审查意见.....梅州市人大常委会教育科  
学文化卫生工作委员会.....(31)

关于我市环境状况和环境保护目标完成情况的报  
告.....梅州市生态环境局(35)

关于我市环境状况和环境保护目标完成情况的调  
研报告.....梅州市人大常委  
会城乡建设与环境资源保护工作委员会(42)

全市法院深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度  
改革工作情况报告...梅州市中级人民法院(48)

关于全市法院深入推进以审判为中心刑事诉讼制  
度改革工作情况的调研报告.....梅  
州市人大常委会监察和司法工作委员会(55)

## 梅州市人民代表大会常务委员会公报

### 编委会

主任：黄立强  
副主任：李志钧  
          余红辉  
          曾志军  
          钟夏彬  
          郭琪营  
          曾光  
          张奎  
          陈文  
          林健雄  
          何海燕  
          郭文烈  
          廖海文  
          陈伟建  
          张戈  
          钟雄浩  
          钟尚平  
委员：王秋兰  
          钟宇鸣  
          曾如松  
          刘冬竹  
          陈丽金  
          邱卫平  
          杨苏艳  
          张明媚  
          李万庆  
          黄海波  
          林海彦  
          吴小芳  
          李燕霞  
          何剑亮  
          钟宇亮

2020年第2期

(总第17期)

2020年10月31日出版

主管：

梅州市人大常委会

主办：

梅州市人大常委会办公室

梅州市人大常委会研究室

关于我市医疗保障工作情况的报告  
.....梅州市医疗保障局（60）

关于我市医疗保障工作情况的调研报告...梅州市  
人大常委会教育科学文化卫生工作委员会（73）

关于我市贯彻实施《广东省安全生产条例》情况  
的报告.....梅州市应急管理局（74）

关于我市贯彻实施《广东省安全生产条例》情况  
的调研报告.....  
梅州市人大常委会社会建设工作委员会（82）

关于梅州市2018年度市级预算执行和其他财政收  
支审计查出突出问题整改落实情况的报告  
.....梅州市审计局（87）

关于2018年度审计查出突出问题整改情况跟踪调  
研的报告.....  
梅州市人大常委会财政经济工作委员会（99）

梅州市人大常委会关于接受黄建固辞去梅州市监  
察委员会主任职务请求的决定.....（104）

于提请审议蒋万军副主任代理梅州市监察委员会  
主任职务的议案.....（106）

梅州市人大常委会关于蒋万军副主任代理梅州市  
监察委员会主任职务的决定.....（107）

梅州市第七届人大常委会第三十八次会议议程  
.....（108）

梅州市第七届人大常委会第三十八次会议日程  
.....（109）

梅州市第七届人大常委会第三十八次会议审议意  
见.....（111）

梅州市人民政府关于2020年市级财政预算调整方案的报告……………（114）

关于2020年市级财政预算调整方案的审查结果报告……………梅州市人大财政经济委员会（118）

梅州市人大常委会关于批准2020年市级财政预算调整方案的决议……………（120）

关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》修改情况的报告…梅州市人大法制委员会（121）

梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）…（124）

梅州市红色文化资源保护条例（草案修改对照稿）……………（134）

关于梅州市2020年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告…梅州市发展和改革局（146）

关于梅州市2020年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的初步研究意见……………梅州市人大常委会财政经济工作委员会（153）

关于梅州市2020年上半年预算执行情况的报告……………梅州市财政局（156）

关于梅州市2020年上半年预算执行情况的初步研究意见……………梅州市人大常委会财政经济工作委员会（169）

关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选议案的说明……………梅州市人大常委会选举人事任免工作委员会（172）

梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员名单……………（173）

梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届  
人大个别代表的代表资格审查报告… ( 174 )

梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届  
人大个别代表的代表资格审查情况说明… ( 175 )

梅州市人民代表大会常务委员会决定任免名单  
…………… ( 177 )

梅州市人民代表大会常务委员会免职名单… ( 178 )

梅州市人民代表大会常务委员会免职名单… ( 179 )

梅州市第七届人民代表大会常务委员会公告 ( 第  
17 号 ) …… ( 180 )

梅州市第七届人大常委会第三十九次会议议程  
( 草案 ) …… ( 181 )

梅州市第七届人大常委会第三十九次会议日程  
( 草案 ) …… ( 182 )

梅州市第七届人大常委会第三十九次会议审议意  
见…………… ( 185 )

关于《梅州市红色资源保护条例 ( 草案 ) 》审议  
结果的报告…梅州市人大法制委员会 ( 189 )

梅州市红色资源保护条例 ( 草案修改二稿 )  
…………… ( 192 )

梅州市红色资源保护条例 ( 草案修改二稿对照  
稿 ) …… ( 203 )

关于《梅州市红色资源保护条例 ( 草案修改二  
稿 ) 》表决前评估情况的报告……………  
梅州市人大常委会法制工作委员会 ( 215 )

梅州市人民政府关于 2019 年市级决算草案的报告  
……………梅州市财政局 ( 219 )

梅州市人民政府关于2019年度市级预算执行和其他  
    财政收支的审计工作报告…梅州市审计局（237）  
关于2019年市级决算草案的审查结果报告  
    ……………梅州市人大财政经济委员会（254）  
梅州市人民代表大会常务委员会关于批准梅州市  
    2019年市级决算的决议……………（258）  
关于我市全面推行河长制工作情况的报告  
    ……………梅州市水务局（259）  
关于我市全面推行河长制工作情况的调研报告  
    …梅州市人大常委会农村农业工作委员会（267）  
关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况  
    的报告…梅州市人大常委会执法检查组（272）  
梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七  
    届人大个别代表的代表资格审查报告…（278）  
梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届  
    人大个别代表的代表资格审查情况说明（280）  
梅州市人民代表大会常务委员会关于开展政府民生  
    实事项目人大代表票决制工作的决定…（282）  
关于《梅州市人民代表大会常务委员会关于开展  
    政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定  
    （草案）》的说明……………梅州市  
    人大常委会选举人事任免工作委员会（284）  
梅州市人大常委会关于接受刘思彬辞去梅州市中  
    级人民法院院长职务请求的决定……（287）  
梅州市人大常委会关于林秀雄副院长代理梅州市  
    中级人民法院院长职务的决定……………（289）

梅州市第七届人民代表大会常务委员会公告（第18号）……………（290）

梅州市人民代表大会常务委员会任免名单…（291）

梅州市人民代表大会常务委员会任免名单…（292）

梅州市人民代表大会常务委员会任免名单…（293）

梅州市人民代表大会常务委员会任免名单…（294）

梅州市人民政府关于黄塘河和周溪河城市黑臭水体整治工程第三方评价结果报告审议意见的研究处理情况报告……………（295）

关于落实市七届人大常委会第三十七次会议对审计查出突出问题整改情况报告审议意见的研究处理情况报告……………（298）

梅州市人民政府关于我市少数民族工作情况调研报告审议意见的研究处理情况报告…（302）

梅州市人民政府关于我市全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村工作情况视察报告的研究处理情况报告……………（308）

梅州市人民政府关于贯彻实施广东省安全生产条例情况报告审议意见的研究处理情况报告…（312）

关于“推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革”工作审议意见的研究处理情况报告……………梅州市中级人民法院（315）

# 梅州市人民代表大会常务委员会公报

## 编辑部

主编：

余红辉

副主编：

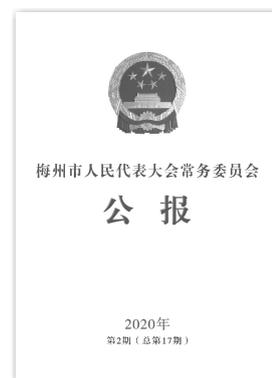
钟雄浩

钟尚平

编辑：

李燕芳

钟宇亮



本刊地址：

梅州市梅江大道88号

电子邮箱：

mzrdxx@126.com

编辑部电话：

0753—2251092

传真：

0753—2251092

邮政编码：

514021

准印证号：

（粤M）L0180012

印刷：

梅州市强鑫印务有限公司

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十七次会议议程

1. 审议人事任免事项；
2. 审议黄建固辞去梅州市监察委员会主任职务的报告及有关决定（草案）；
3. 决定梅州市监察委员会代理主任；
4. 审议市政府关于提请审议《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的议案；
5. 听取和审议市人大常委会教科文卫工委关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的初步审查意见；
6. 听取和审议市政府关于我市环境状况和环境保护目标完成情况的报告；
7. 听取和审议市人民法院关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》情况的报告；
8. 听取和审议市政府关于我市医疗保障工作情况的报告；
9. 听取和审议市政府关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况的报告；
10. 听取和审议市政府关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改落实情况的报告。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十七次会议日程

5 月 27 日（星期三）

9：00 第一次全体会议

1. 提请人事任免名单、集中审议、表决任命名单；

2. 提请审议黄建固辞去梅州市监察委员会主任职务的报告、集中审议报告及决定草案、表决决定草案；

3. 提请审议关于梅州市监察委员会代理主任的议案、集中审议议案和决定草案、表决决定草案；

4. 提请审议市政府关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的议案；

5. 听取市人大常委会教科文卫工委关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的初步审查意见；

6. 听取市政府关于我市环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告；

7. 听取市法院关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制

度改革的意见》情况的报告；

8. 听取市政府关于我市医疗保障工作情况的报告；

9. 听取市政府关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况的报告；

10. 听取市政府关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改落实情况的报告。

10：25（全体会议后） 分组审议

1. 审议市政府关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的议案；

2. 审议市人大常委会教科文卫工委关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》的初步审查意见；

3. 审议市政府关于我市环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告；

4. 审议市法院关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》情况的报告；

5. 审议市政府关于我市医疗保障工作情况的报告； 审计查出突出问题整改落实情况的报告。

6. 审议市政府关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况的报告； 11：25 第二次全体会议

7. 审议市政府关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支 各讨论组汇报审议情况。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十七次会议审议意见

5 月 27 日，梅州市第七届人大常委会召开第三十七次会议。会议审议了《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》；听取和审议了市政府关于我市环境状况和环境保护目标完成情况的报告、关于我市医疗保障工作情况的报告、关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况的报告、关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改落实情况的报告以及市中级人民法院关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》情况的报告。会议还审议通过了关于接受黄建固辞去梅州市监察委员会主任职务的报告及相关决定，任命蒋万军为梅州市监察委员会副主任，并代理梅州市监察委员会主任职务。现将会议的审议意见综合如下：

### 一、关于《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》

会议认为，我市是广东省唯一全域原中央苏区市，红色文化资源丰富，制定《梅州市红色文化资源保护条例》，对于加强红色文化资源保护、管理和利用，填补非文物类红色文化资源保护的法律空白，对于传承红色基因，弘扬苏区精神，促进梅州振兴具有重要意义，制定这个法规很有必要、非常迫切；条例草案结合我市实际，对红色文化资源保护的立法依据、适用范围、基本原则和相关职责作了具体规定，基本可行。会议建议，要结合历史和我市实际，从时间外延、保护范围等方面更加科学精准地定义红色文化资源；进一步明确政府责任和执法主体，明确各级政府对红色文化资源既要充分挖掘、广泛宣传、加强保护，又要活化利用；继续调研论证，征求各方意见，在保护标准、执法操作性等问题上予以考究，使条例更具针对性和可操作性。

## 二、关于我市环境状况和环境保护目标完成情况的报告

会议认为，去年，我市认真贯彻落实中央和省的决策部署，聚焦聚力打好污染防治攻坚战，狠抓中央和省的环保督查问题整改，环保目标任务完成良好，全市环境状况持续改善。但也还存在环保督查问题整改进度偏慢、环境质量形势依然严峻等困难和问题。为此，会议建议：

一要紧盯薄弱环节，强化综合治理。进一步加大水环境综合治理、大气污染专项治理力度，加强基层污水处理配套管网建设，继续完善和实施“河长制”，从严管控城市空气污染、道路扬尘等行为，统筹推进生活垃圾分类收集和终端处理设施建设。

二要压实工作责任，提高监管水平。层层压实各级政府及职能部门的环保责任，专案专班推进中央和省环保督察问题整改落实；要加大环保执法力度，强化日常监管督促，确保污染物达标排放。

三要加大宣传力度，提高环保意识。多渠道、多形式深入开展生态环保法规政策宣传教育，广泛普及生活垃圾分类知识，发挥好舆论的监督推

动作用，不断提高全民环保意识，营造人人爱护环境、全民参与环保浓厚氛围。

## 三、关于我市医疗保障工作情况的报告

会议认为，我市高度重视医疗保障工作，把医疗保障作为重大民生事业来抓，通过深化改革，强化务实举措，医疗保障能力不断增强，群众的获得感和满意度不断提升。但也还存在需求与保障能力矛盾、医保发展不够均衡、经办体制不够顺畅、监督管理不够精细等困难和问题。为此，会议建议：

一要着力补长工作短板。加大医保政策法规宣传解读力度，加强稽核检查，更好地实现应保尽保；加大人才引进、硬件配套、技术培训、财政投入力度，提升基层医疗服务能力，统筹推进分级诊疗和养老事业发展，促进医养结合，努力实现“小病不出村、常见病不出镇、大病不出县”目标；加强医保经办和医疗机构内部专业化、精细化管理，提升服务水平，提高参保群众的满意度。

二要持续深化医保改革。结合梅州实际完善医保政策，加大对中医药

发展扶持力度；继续深化待遇保障、筹资运行、医保支付、基金监管等机制改革，推进医药服务供给侧改革；加强医保基金统筹能力建设，严查严惩医保领域违法违规行为，尽量减少医院过度检查、重复检查，促进医保基金安全高效运行。

三要尽快理顺体制机制。尽快设立市、县（市、区）两级医疗保障事业管理中心，将原委托社保局的经办业务移交至该中心负责；进一步明确部门职责，建立完善部门之间沟通协调、工作联动机制，加强信息共享，形成医疗保障工作合力。

#### 四、关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况的报告

会议认为，我市高度重视安全生产工作，坚持依法决策、依法行政，统筹做好促改革、防风险、保安全各项工作，全市安全生产形势持续平稳向好。但也还存在全民安全意识有待提升、企业主体责任不够落实、行业监管人员比较缺乏、基层应急管理合力不够等困难和问题。为此，会议建议：

一要加大宣贯力度，提高安全意识。加大《条例》宣传力度，使安全生产法律法规、知识进企业、进校园、

进社区、进家庭、进农村，不断提高全民安全生产意识和安全生产技能。

二要加强监管执法，落实主体责任。创新监管方式，突出对安全管理人员、专业技术人员配置和安全设施建设、防护用品配备等重点领域加强监管，落实企业主体责任，加大处罚问责力度，确保隐患排查整改到位。

三要加强队伍建设，形成工作合力。加强安全监管的学习培训、应急演练，增强安全生产意识和安全管理技能、应急处置能力；加强应急预案编制，推进各县（市、区）、镇应急管理建设，全面提升基层应急保障能力；进一步整合基层应急、监管执法资源和救援力量，建设一支“一专多能”“一岗多能”强有力的综合应急救援队伍。

四要加大资金投入，促进科技兴安。加大对安全生产监管装备和技术改造投入，加快应急指挥中心建设，加强工厂、基层农村安全生产网络建设，促进安全信息的互联互通、资源共享。

#### 五、关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改落实情况的报告

会议认为，市政府及其工作部门不断加强对审计整改工作的督导和检查，有效发挥了审计在推进国家治理体系和治理能力现代化中的职能作用，审计整改成效明显。但也还存在财政收支管理问题一时难以整改到位、部分项目资金管理绩效不佳、财经法律法规执行不够到位等困难和问题。为此，会议建议：

一要提高政治站位，增强责任意识。整改单位要牢固树立责任意识，完善责任链条，落实具体责任人，主要负责同志要严格落实整改第一责任人职责，建立部门间整改协调联动机制，形成工作合力，达到“审计-整改-规范-提高”的效果。

二要坚持问题导向，深化整改落实。对未整改完成的问题要提出具体措施，持续跟踪落实，尽快完成整改；要加强财政收支监管，强化预算执行约束，防止虚增收入和虚列支出现象再次发生；持续开展财政资金挂账清理消化工作，严格控制新增对外借款和无预算拨款，积极稳妥地处理存量债务，坚决防范化解地方政府债务风险；要增强财经纪律意识，加强对部门预算单位和下级财政的业务指导，规范财政财务管

理，提高依法理财水平。

三要推动建章立制，严格规范管理。不断完善审计整改长效机制，进一步健全相应的管理制度，从源头上防范和减少类似的问题重复发生；要依法规范细化预算编制，规范项目资金管理，完善资金绩效管理体系，对项目事前、事中、事后全方面进行绩效评价，努力实现财政资金效益最大化。

四要强化结果运用，提升监督实效。发挥审计“治已病、防未病”的作用，把审计和整改结果作为安排部门预算和项目预算、工作考评、绩效考核、干部任免选拔的重要参考依据，促进整改落实；强化审计刚性监督，对审计整改不重视、整改不力、屡审屡犯的，要对被审计单位主要负责人进行约谈，追究有关人员责任。

## 六、关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》情况的报告

会议认为，全市各级法院认真贯彻落实中央和省的有关改革部署，有步骤、分层次持续推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作，取得了较好工作成效。但也还存在思想认识有待提高、庭审实质化工作有待加强、

审判繁简分流有待深化、人员专业能力有待提高等困难和问题。为此，会议建议：

一要深化对改革的认识。要吃透中央改革精神，把准改革方向，更新司法观念，将推进改革作为落实市委决策部署，加快法治梅州、平安梅州建设的一项重要工作抓紧抓实、抓出成效。

二要推进庭审实质化。围绕解决“庭审走过场、先定后审”“重视书面审理、轻视法庭审理”等突出问题，切实发挥庭审查明事实、解决争议等方面的功能作用，严格规范庭前程序，规范法庭调查程序，全面落实非法证据排除规则，完善对侦查起诉的程序制约，推进控辩对抗实质化，深入开展案件繁简分流，努力实现法律事实与客观事实相一致，切实维护司法公正。

三要提升法官司法能力。加强法官队伍的教育培训，全面提高法官廉洁意识和综合素质；积极向省争取员额法官编制，缓解“案多人少”矛盾；加大对跨部门大数据办案平台、智能辅助办案系统的运用，为提高审判质量奠定基础。

四要完善改革配套制度。强化法律援助机构在法院、看守所派驻法律援助值班律师制度，出台法律援助律师办理案件考核细则，完善法律援助经费保障体制，避免出现“刑事辩护”变为“形式辩护”；建立健全证人拒不出庭作证的法律责任和制裁措施，完善作证人员及其家属的保护制度和司法救济制度，提高证人出庭率；探索完善认罪认罚从宽制度、量刑建议考核机制，与“以审判为中心”的诉讼有机对接，确保改革向更好方向推进。

五要发挥法院主导作用。充分发挥法院庭审的“一锤定音”的功能和作用，推动侦查机关、公诉机关强化证据意识，联合制定刑事犯罪证据标准指引，不因认罪认罚降低证据要求，保证法律的严肃性和公信力；联合公安、检察机关建立联席协商机制，定期召开相关工作交流会，主动加强沟通，共同协商解决突出问题，提高刑事诉讼的质量和效率；加大宣传力度，主动征询律师、人民陪审员等群体的意见建议，争取社会各界广泛支持。

# 梅州市人民政府关于提请审议《梅州市红色 文化资源保护条例（草案）》的议案

梅州市人民代表大会常务委员会：

为了加强红色文化资源的保护、管理，传承和弘扬苏区精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》等法律法规，市政府拟订了《梅州市红色文化

资源保护条例（草案）》。该草案已经市政府常务会议讨论通过，现提请审议。

梅州市人民政府

市长：张爱军

2020 年 4 月 28 日

# 关于《梅州市红色文化资源保护条例 (草案)》的说明

梅州市文化广电旅游局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府的委托，现对《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》（以下简称“《条例》”）作如下说明：

## 一、制定《条例》的必要性

（一）红色文化资源保护立法具有重要意义。梅州作为地处粤闽赣三省交汇处的广东省重点革命老区，是全国七个之一、广东省唯一全域属于原中央苏区的地级市，为中国的新民主主义革命和社会主义建设作出了重要贡献和巨大牺牲。在新民主主义革命时期，中国共产党领导梅州人民进行了长期艰苦卓绝的革命斗争。在这片红色的土地上，叶剑英、周恩来、朱德、陈毅、罗荣桓、聂荣臻、李坚真、古大存等革命先辈进行了长时间的革命斗争实践，既留下了许多可歌可泣、荡气回肠、弥足珍贵的光辉事

迹，也留下了诸如八一起义军三河坝战役、红四军前委机关和军部驻地、中国工农红十一军军部、中央红色交通线和梅南九龙嶂革命斗争根据地等众多的战斗旧址、革命旧址、遗址等红色文化资源。这些红色文化资源承载了丰富、鲜活、生动的革命传统和革命精神，是我们党的宝贵财富。加强我市红色文化资源的保护、管理，对于传承红色基因，弘扬苏区精神，促进梅州原中央苏区经济社会全面振兴发展具有重要意义。

（二）红色文化资源保护立法具有迫切需要。一是我市红色文化资源量大、点多、面广，需要加强管理和修缮保护。目前，梅州全市登记在册的红色革命旧址、遗址、纪念设施等共有 366 处，革命史迹数量居全省前列。其中，重要革命历史事件和重要

机构旧址 157 处、重要革命历史人物活动纪念地 76 处、革命领导人故居 50 处、烈士墓 6 处、纪念设施 77 处。虽然我市的红色文化资源众多，但在红色文化资源保护开发利用中仍存在认识重视不够、整体规划缺乏、活化挖掘不深、修缮经费不足等现实问题。二是非文物类的红色文化资源保护力度不够。对已登记公布为文物的革命旧址、遗址、纪念设施等红色文化资源，按照《文物保护法》等相关法律法规进行保护。但是，对为数不少、尚未登记公布为文物的革命旧址、遗址、纪念设施等红色文化资源，其保护利用工作则缺乏直接的法律法规依据。因此，通过地方立法，可以填补非文物类革命旧址、遗址、纪念设施等红色文化资源保护的空白，有助于对现有的红色文化资源实施全面保护。

## 二、制定《条例》的主要依据

(一)《中华人民共和国文物保护法》

(二)《中华人民共和国英雄烈士保护法》

(三)《中华人民共和国文物保护法实施条例》

(四)《烈士褒扬条例》

(五)《广东省促进革命老区发展条例》

(六)《国务院办公厅关于进一步加强文物安全工作的实施意见》(国办发〔2017〕81 号)

## 三、《条例》的主要内容

《条例》共分为六章，共计四十二个条文，主要包括：

(一)明确了立法依据、适用范围、工作原则和相关责任等。

一是第一条、第二条明确了立法的目的和依据，并对适用范围和排除对象进行了规定。明确本条例适用于本市行政区域内红色文化资源的认定、保护、管理和传承，同时规定相关法律法规具体对象另有规定的，从其规定。二是第三条明确了红色文化资源的定义，同时列举了包括旧址和可移动实物等在内的具体种类。三是第四条规定了红色文化资源保护应当遵循的原则和要求等。四是第五条、第六条规定了各级人民政府、相关部门以及村民委员会、居民委员会等在红色文化资源保护方面的职责。五是第七条规定了专家咨询委员会设置的相关要求和程序等。六是第八

条对相关单位和个人依法保护红色文化资源的义务及享有的相关权利等进行了明确。

(二) 规定了对红色文化资源进行名录管理的相关内容。

一是第九条、第十条明确了实行名录管理的原则要求并对列入名录需履行的相关申报认定程序等进行了规定。二是第十一条规定了通知申报与建议申报的有关程序。三是第十二条规定了红色文化资源升级为珍贵文物、文保单位的相关要求。四是第十三条、第十四条对设置保护单位标志以及损毁或者消失的遗址、遗迹立碑纪念的相关要求等进行了规定。五是第十五条、第十六条对红色文化资源信息档案管理和保护名录调整的相关工作进行了明确。

(三) 明确了红色文化资源保护管理的相关具体要求。

一是第十七条规定了红色文化资源保护利用规划编制的相关要求。二是第十八条、第十九条对保护专项资金、保护范围和建设控制地带划定等进行了相应规定。三是第二十条规定了红色文化资源原址保护的要求以及确需迁移时应当履行的程序等。

四是第二十一条、第二十二条明确了保护范围和建设控制地带内工程建设与作业的相关要求以及对违法建筑物、构筑物的处理措施等。五是第二十三条、第二十四条、第二十五条明确了红色文化资源保护责任人以及保护责任人的相关职责，并规定了签订保护协议的相关要求等。六是第二十六条、第二十七条规定了红色文化资源的修缮要求、修缮责任以及修缮资助等内容。七是第二十八条规定了红色文化资源征集、收购的相关内容。八是第二十九条对相关禁止行为进行了具体列举。

(四) 明确了红色文化资源传承与弘扬的相关内容。

一是第三十条明确了红色文化资源合理利用的相关要求。二是第三十一条、第三十二条、第三十三条规定了红色文化资源免费开放、开展革命传统教育、理论和应用研究的相关内容。三是第三十四条、第三十五条、第三十六条对开展红色文化资源旅游开发以及宣传推介的相关内容等进行了规定。四是第三十七条规定了红色文化资源开展对外交流合作的相关工作要求。

(五)规定了相关违法行为的法律责任。

一是第三十八条规定了国家机关及其工作人员违反本条例规定的相关行为应当承担的责任。二是第三十九条规定了破坏保护名录内的红色文化资源应当承担的责任。三是第四十条规定了涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色文化资源保护单

位标志等违法行为应当承担的责任。

四是第四十一条明确了违规排放污染物、存放危及红色文化资源安全的物品以及擅自设置广告设施等违法行为，按照有关法律法规进行处罚。

最后，第四十二条对本条例的施行日期作出具体规定。

以上说明和决定草案，请予审议。

# 梅州市红色文化资源保护条例

## (草案)

### 目 录

第一章	总则
第二章	保护名录
第三章	保护管理
第四章	传承与弘扬
第五章	法律责任
第六章	附则

### 第一章 总 则

**第一条【目的依据】** 为加强红色文化资源的保护、管理，传承和弘扬苏区精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《烈士褒扬条例》等有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内红色文化资源的认定、保护、

管理和传承，适用本条例。

已经被公布为文物、历史建筑、烈士纪念设施以及被列入非物质文化遗产代表性项目名录的红色文化资源，法律法规另有规定的，从其规定。

**第三条【立法定义】** 本条例所称红色文化资源是指新民主主义革命时期，中国共产党团结带领各族人民在本行政区域内进行革命活动所形成的具有纪念、教育意义或者史料价值的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑和代表性可移动实物以及与新民主主义革命有关的纪念设施、以信息为载体的非物质文化资源。包括：

- (一) 重要机构、重要会议旧址；
- (二) 重要革命人物故居、旧居、墓地、活动地、纪念设施及其遗物；
- (三) 具有重要影响的烈士事迹发生地或者烈士纪念设施；
- (四) 与重要历史事件、革命运

动、重要战斗有关的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑和代表性可移动实物；

（五）反映革命历史、革命精神的重要文献资料和代表性可移动实物；

（六）以信息为载体的重要事迹、小说戏剧和童谣歌曲等。

（七）新中国成立后兴建的与红色文化相关的纪念设施。

**第四条【总体要求】** 红色文化资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则，按照政府主导、社会参与的要求，正确处理经济建设、社会发展与红色文化资源保护的关系，保持红色文化资源历史真实、风貌完整和文化延续。

**第五条【政府责任与基层组织协助】** 市、县级人民政府应当加强对本行政区域内红色文化资源保护工作的领导和统筹协调，将红色文化资源保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，将红色文化资源保护、管理、修缮等经费列入本级财政预算。

镇人民政府、街道办事处在县级人民政府文化主管部门、退役军人事

务主管部门和方志部门的指导下，配合做好本辖区内红色文化资源保护工作。

村民委员会、居民委员会协助做好本区域内红色文化资源保护工作，及时发现、报告红色文化资源相关情况。

**第六条【部门职责】** 市人民政府文化主管部门负责指导、协调和监督全市红色文化资源的保护管理工作。县级人民政府文化主管部门具体负责本行政区域内红色文化资源的规划、保护、管理和传承等工作。

市人民政府退役军人事务主管部门负责指导、协调全市烈士纪念设施类红色文化资源的建设、保护和管理的工作。县级人民政府退役军人事务主管部门具体负责本行政区域内烈士纪念设施类红色文化资源的建设、保护和管理的工作。

发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、档案、方志、应急管理等部门和党史研究机构，按照各自职责做好红色文化资源保护相关工作。

**第七条【专家咨询委员会】** 市、县级人民政府设立红色文化资源保

护专家咨询委员会，为红色文化资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。

专家咨询委员会由文化、退役军人事务、规划、建设、旅游、环保、教育、档案、方志等方面专业人士和党史、文物、法律等方面专家组成。

专家咨询委员会的组成办法和议事规则，由市、县级人民政府制定。

专家咨询委员会设置在文化主管部门，日常工作由文化主管部门负责。

**第八条【权利义务】** 任何单位和个人都有依法保护红色文化资源的义务，不得破坏、损毁、侵占或者非法利用红色文化资源，并有权检举和制止破坏、损毁、侵占或者非法利用红色文化资源的违法行为。

鼓励公民、法人或者其他组织以捐赠、资助、认护、技术支持和志愿服务等方式，参与红色文化资源的保护工作。

市、县级人民政府对红色文化资源保护管理工作中作出突出成绩和贡献的单位和个人，应当按照有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 保护名录

**第九条【名录管理】** 本市行政区域内的红色文化资源保护实行名录管理。

红色文化资源保护名录应当载明红色文化资源的名称、类型、产权归属、文化内涵、历史价值等内容；不可移动红色文化资源应当载明地理坐标、保护范围、建设控制地带等信息。

**第十条【申报认定】** 已公布为文物保护单位和历史建筑、已认定为烈士纪念设施和珍贵文物的红色文化资源直接列入保护名录。

除第一款外的红色文化资源，需列入保护名录的，按下列程序进行申报认定：

（一）所在地的县级人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务主管部门和当地党史研究机构经调查研究后拟定保护名录建议名单；

（二）征求红色文化资源所有权人、使用权人、管理人以及其他利害关系人和社会公众的意见；

（三）县级人民政府文化主管部门组织专家进行论证。论证通过后，

向社会公示不少于三十日；

（四）公示期满后，无异议或者异议不成立的，由县级人民政府文化主管部门向本级人民政府提出申报建议；

（五）县级人民政府审核同意后，报市人民政府批准确定保护名录并向社会公布。

红色文化资源保护名录经市人民政府批准后，县级人民政府文化主管部门应当及时告知红色文化资源所有权人、使用权人、管理人以及其他利害关系人。

**第十一条【通知申报与建议】** 市人民政府文化主管部门发现符合本条例第三条规定的红色文化资源没有列入保护名录的，应当通知县级人民政府文化主管部门依法组织申报。

其他单位或者个人认为有价值的红色文化资源应当列入保护名录的，可以向所在地的县级人民政府文化主管部门提出申报建议，并提供相关依据。

**第十二条【升级为珍贵文物、文物保护单位】** 保护名录内具有重要价值的红色文化资源，尚未核定公布为文物保护单位或者尚未认定为珍贵文

物的，市、县级人民政府应当根据其历史、艺术、科学价值，依法启动相关认定程序。

**第十三条【保护标志】** 县级人民政府文化主管部门应当在红色文化资源保护名录公布之日起九十日内，对列入保护名录的不可移动红色文化资源，设置红色文化资源保护单位标志。

保护单位标志制作标准由市人民政府文化主管部门统一规定。保护单位标志内容应当包括红色文化资源名称、史实说明、公布机关、公布日期、保护范围和建设控制地带等。

任何单位和个人不得涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色文化资源保护单位标志。

**第十四条【立碑纪念】** 县级人民政府应当对本行政区域内已经完全损毁或者消失的红色文化资源遗址、遗迹立碑纪念，并建立档案。因特殊情况需要在原址重建的，应当依法办理手续。

**第十五条【信息档案】** 市、县级人民政府文化主管部门应当组织开展红色文化资源的调查，会同所在地的党史研究机构做好红色文化资

源的认定、记录、建档工作，运用信息技术对红色文化资源进行文字、数据、图片、视频等资料的收集整理，建立以数字技术为基础的红色文化资源档案，实现红色文化资源动态管理，推进红色文化资源信息共享。

**第十六条【名录调整】** 因不可抗力导致红色文化资源灭失、损毁或者因法定事由需要对红色文化资源保护名录进行调整的，由县级人民政府文化主管部门提出调整意见，经市人民政府文化主管部门组织专家论证、向社会公示等程序，报市人民政府批准后予以调整。

### 第三章 保护管理

**第十七条【保护利用规划】** 红色文化资源所在地的县级人民政府应当自保护名录公布之日起一年内，组织文化等主管部门编制红色文化资源保护利用规划，并报市人民政府批准，自批准之日起三十日内向社会公布。

红色文化资源保护利用规划应当与当地的土地利用、城乡规划建设、环境保护和旅游发展等相关专项

规划相协调。

**第十八条【保护专项资金】** 市、县级人民政府设立红色文化资源保护专项资金。专项资金包括：

（一）上级财政专项补助的资金；

（二）本级财政预算安排的资金；

（三）社会捐赠的资金；

（四）其他依法筹集的资金。

专项资金实行专款专用，分账核算，接受财政、审计监督。

**第十九条【保护范围】** 县级人民政府文化主管部门应当根据列入保护名录的不可移动红色文化资源的类别、内容、规模以及历史和现实情况，会同本级自然资源、住房城乡建设等主管部门提出保护范围和建设控制地带的划定方案，经本级人民政府批准后公布实施。

红色文化资源的保护范围和建设控制地带一经划定，任何单位或者个人不得擅自改变；确需调整的，应当按照原划定批准的程序办理。

**第二十条【原址保护】** 列入保护名录的不可移动红色文化资源应当实施原址保护，未经市人民政府同

意，任何单位和个人不得擅自迁移或者拆除。

列入保护名录的不可移动红色文化资源，因特殊情况进行建设活动而无法实施原址保护需要迁移的，除应当依法办理手续外，由建设单位会同所在地县级人民政府文化、自然资源等主管部门制定迁移异地保护方案，并由县级人民政府文化主管部门报告市人民政府文化主管部门。迁移所需费用，由建设单位列入建设工程预算。

重要事件和重大战斗遗址、遗迹，具有重要影响的烈士事迹发生地等，不得异地迁建。作为历史文化名城（镇、村）、街区和中国传统村落关键节点、地标的不可移动红色文化资源不得异地迁建、拆除。

**第二十一条【工程建设与作业要求】** 严格控制红色文化资源保护范围和建设控制地带内的工程建设和爆破、钻探、挖掘等作业。确因特殊需要进行工程建设和作业的，相关设计方案应当征求同级文化主管部门意见。

建设、施工单位进行工程建设和作业时，应当保证红色文化资源的安

全性和完整性，不得破坏其历史风貌。

**第二十二条【依法改造或者拆除】** 县级人民政府可以根据红色文化资源保护的实际需要，对保护范围和建设控制地带内与红色文化资源历史风貌不相协调的建筑物、构筑物等依法进行改造，并给予公平、合理的补偿。

对不可移动红色文化资源保护范围内的违法建筑物、构筑物及其他设施，所在地县级人民政府应当及时调查处理。必要时，依法予以拆除。

**第二十三条【保护责任人】** 红色文化资源按照下列规定确定保护责任人：

（一）列入保护名录的红色文化资源所依存的建筑物、构筑物为国有的，其实际管理人或者使用人为责任人；

（二）列入保护名录的红色文化资源所依存的建筑物、构筑物为非国有的，其所有权人或者合法使用人为责任人；

实际管理人、所有权人、使用人不明确的，由红色文化资源所在地的县级人民政府文化主管部门指定责

任人。

#### **第二十四条【保护责任人职责】**

红色文化资源保护责任人应当履行下列职责：

（一）进行日常保养、维护和修缮，保持红色文化资源整洁；

（二）落实防火、防盗、防范自然灾害等安全措施，发现危害红色文化资源安全险情时，立即采取抢救措施并向有关部门报告；

（三）保持红色文化资源原状，不得损毁或者擅自改建、拆除红色文化资源所依存的建筑物、构筑物及其他设施；

（四）配合有关部门开展日常检查、宣传教育、保护利用；

（五）法律、法规、规章规定的其他职责。

#### **第二十五条【保护协议】**

县级人民政府文化主管部门应当与保护责任人签订红色文化资源保护协议，督促责任人履行保护责任。保护协议应当载明红色文化资源的保护措施、维护修缮和安全防范要求，以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。

市、县级人民政府文化主管部门

应当为保护责任人提供指导和帮助，组织专业培训，提高责任人的保护管理水平。

#### **第二十六条【修缮维护要求】**

不可移动红色文化资源的修缮维护应当遵循不改变原状、不破坏历史风貌、最小干预的要求，不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

不可移动红色文化资源修缮设计方案应当以勘察鉴定意见为依据，并充分听取所有权人和使用权人的意见。承担修缮的单位，应当依法具备相应资质。

县级人民政府文化主管部门对不可移动红色文化资源的修缮进行指导和监督。

#### **第二十七条【修缮费用】**

国有不可移动红色文化资源由实际管理人或者使用人进行修缮；非国有不可移动红色文化资源由所有权人负责修缮。

非国有不可移动红色文化资源所有权人不具备修缮经济能力的，可以向县级人民政府文化主管部门申请修缮资助，县级人民政府文化主管部门应当给予适当资助，或者通过产权置换、购买等方式予以保护。

**第二十八条【征集、收购】** 因陈列展览、科学研究和宣传教育需要，县级人民政府文化主管部门可以对红色文化史料和可移动历史实物进行征集、收购。征集、收购应当遵循公平、自愿的原则。

鼓励单位和个人将收藏的红色文化史料、可移动历史实物捐赠给文化主管部门或者红色文化资源保护管理机构。

**第二十九条【禁止行为】** 红色文化资源本体及其保护范围内不得从事下列行为：

- (一) 违规排放污染物；
- (二) 生产、存储或者经营危害红色文化资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等；
- (三) 安装影响红色文化资源安全的设施设备；
- (四) 刻划、涂污、损毁红色文化资源；
- (五) 损毁红色文化资源保护设施或者擅自设置广告设施；
- (六) 开展与红色文化资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动；
- (七) 其他破坏红色文化资源环境和危害红色文化资源安全的行为。

## 第四章 传承与弘扬

**第三十条【一般规定】** 鼓励对红色文化资源进行合理利用。不可移动红色文化资源的合理利用应当与其历史价值、结构特点相适应，不得擅自改变主体结构 and 外观，不得危害红色文化资源的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式使用红色文化资源。

**第三十一条【免费开放】** 具备开放条件的红色文化资源，应当免费向公众开放，所需经费由所在地县级人民政府统筹安排。

**第三十二条【革命传统教育】** 市、县级人民政府根据需要建立红色文化教育培训基地，利用红色文化资源及其相关联的纪念设施和革命史料，开展爱国主义和革命传统教育。

各类学校和干部培训机构应当将红色文化资源所承载的革命历史、苏区精神融入教育教学环节。

**第三十三条【理论和应用研究】** 鼓励社会各界开展与红色文化资源有关的理论研究、学术交流以及文化创意产品的研究开发。

与红色文化有关的博物馆、纪念馆和研究、教育等机构，应当加强对红色文化资源的革命历史价值和苏区精神内涵发掘、研究，编纂、出版红色文化知识读本、理论书籍，制作影视作品，推进数字化保护利用。

**第三十四条【旅游开发】** 鼓励和支持社会资本参与红色文化资源的保护与利用，投资建设红色文化资源保护设施，打造红色文化多元传播平台，与扶贫开发、乡村振兴和旅游发展相结合，培育、设计和推广红色文化特色的旅游景区、旅游线路和旅游服务产品，推进红色文化资源与旅游产业融合发展。

**第三十五条【宣传推介】** 市、县级人民政府文化主管部门应当加大红色文化资源的宣传推介力度，利用陈列展览、影像宣传、历史情境再现等多种方式，展现不可移动红色文化资源的风貌，促进苏区精神的弘扬。

交通运输、旅游、自然资源等部门制作辖区地图、开发公共服务平台、建设公共交通站台、设置旅游交通标志和设施标牌时，应当包含红色文化资源相关内容。

新闻媒体应当加强对红色文化资源保护利用的公益宣传。

**第三十六条【宣传推介要求】** 利用红色文化资源举办陈列展览或者在不可移动红色文化资源的保护范围内进行影视拍摄等大型活动的，除应当依法办理相关手续外，应当事先征求红色文化资源所在地县级人民政府文化主管部门的意见。

利用红色文化资源开展各类革命传统教育、爱国主义教育 and 党史教育的，其展览展示的内容、史料以及讲解词，应当征求所在地党史研究机构和宣传部门的意见。

旅游经营者或者旅游从业人员开展旅游业务，需要提供红色文化资源介绍、讲解等服务的，应当尊重历史、用词准确；歪曲、贬损红色文化资源或者谣传红色文化资源不良信息的，红色文化资源的管理机构应当及时制止，造成恶劣影响的，提请旅游主管部门依法处理。

**第三十七条【对外交流合作】** 市、县级人民政府文化主管部门应当立足红色文化资源，打造红色文化品牌，开展对外交流与合作，推动红色文化资源的保护、传承和弘扬。

## 第五章 法律责任

**第三十八条【法律责任一】** 国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，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）违法决策或者滥用权限造成列入保护名录的红色文化资源及其历史风貌损毁的；

（二）对发现的违法行为不及时查处或者有其他不依法履行职责行为，造成列入保护名录的红色文化资源损毁或者灭失等严重后果的；

（三）违法使用红色文化资源专项保护资金的。

**第三十九条【法律责任二】** 违反本条例规定，有下列行为之一，破坏保护名录内的红色文化资源的，由所在地的县级人民政府文化主管部门或者相关主管部门责令改正；造成严重后果的，处一万元以上十万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）擅自迁移、拆除红色文化

资源的；

（二）擅自修缮红色文化资源，明显改变其原状的；

（三）擅自在红色文化资源的保护范围内进行工程建设或者爆破、钻探、挖掘等作业的；

（四）在红色文化资源保护范围内进行工程建设或者作业，对红色文化资源的历史风貌造成破坏的。

**第四十条【法律责任三】** 违反本条例规定，有下列行为之一，由所在地县级人民政府文化主管部门给予警告，责令改正；造成严重后果的，对单位处五千元以上二万元以下的罚款，对个人处五百元以上五千元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色文化资源保护单位标志的；

（二）刻划、涂污、损毁红色文化资源的；

（三）损毁红色文化资源保护设施的；

（四）歪曲、贬损等方式使用红色文化资源的。

**第四十一条【法律责任四】** 违

反本条例规定，向不可移动红色文化资源本体及其保护范围内违规排放污染物的，由生态环境主管部门依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例规定，在红色文化资源本体及其保护范围内，存放危害红色文化资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等的，由公安机关依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例规定，擅自在红色文化资源本体及其保护范围内设置广

告设施，对红色文化资源本体或者其历史风貌造成破坏，或者在保护范围内开展与红色文化资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动的，由市场监督、文化、公安等相关主管部门依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第四十二条【实施日期】** 本条例自 年 月 日起施行。

# 关于《梅州市红色文化资源保护条例 (草案)》的初步审查意见

梅州市人民代表大会常务委员会：

《梅州市红色文化资源保护条例(草案)》(以下简称条例草案)是我市人大常委会 2020 年立法工作计划制定项目,市人大常委会高度重视,为做好立法相关工作,确保立法质量,教科文卫工委、法工委与政府相关职能部门密切配合,积极介入立法前期工作。市人大常委会相关工委于 2019 年 9 月会同市司法局、市文化广电旅游局和市地方立法研究基地等单位就条例起草工作召开了立法协调会,市司法局召开了有关专家学者、相关单位人员参加的论证会。市人大常委会还组织有关人员到兴宁市、平远县、梅县区、大埔县及江西省赣州市开展实地调研和座谈,了解本市红色文化资源保护工作的基本情况和存在问题,借鉴外市的有关经验和做法。市人大常委会相关工委建议市政府有关部门根据调研、论证

和征求意见中收集的意见建议,对条例草案稿的条文作进一步修改后,呈市政府常务会议讨论通过。

2020 年 4 月 28 日收到市政府报送《关于提请审议〈梅州市红色文化资源保护条例(草案)〉的议案》后,市人大常委会就条例草案向部分本市人大代表、立法咨询专家、相关职能部门、各县(市、区)人大常委会、基层立法联系点等征求意见,教科文卫工委还会同法工委召开条例草案研讨会,邀请相关单位人员,对条例草案逐条逐款进行研讨、修改。我们根据前期调研,研讨会、论证会意见及结合学习考察成果,对条例草案进行初步审查,提出了初步审查意见,经 5 月 19 日常委会主任会议研究,决定提请本次常委会会议审议。现根据《梅州市制定地方性法规条例》第三十八条的规定,初步审查意见报告如下:

## 一、关于制定《梅州市红色文化资源保护条例》的必要性

(一) 红色文化资源保护立法具有重要意义。梅州是全国七个之一、广东省唯一全域属于原中央苏区的地级市，在这片红色的土地上，众多革命先辈进行了长时间的革命斗争实践，既留下了许多可歌可泣的光辉事迹，也留下了众多的革命旧址、遗址、珍贵文物等红色文化资源。这些红色文化资源承载了丰富、鲜活、生动的革命传统和革命精神，是见证中国共产党、中国人民解放军、中华人民共和国建立成长的宝贵财富。加强我市红色文化资源的保护、管理，对于传承红色基因，弘扬苏区精神，促进梅州原中央苏区经济社会全面振兴发展具有重要意义。

(二) 红色文化资源保护立法具有迫切需要。一是我市红色文化资源量大、点多、面广，需要加强管理和修缮保护。目前，梅州全市登记在册的红色革命旧址、遗址、纪念设施等共有 366 处，革命史迹数量居全省前列，但在保护开发利用中仍存在认识重视不够、整体规划缺乏、活化挖掘不深、修缮经费不足等现实问题。二

是非文物类的红色文化资源保护力度不够，对为数不少、尚未登记公布为文物的革命旧址、遗址、纪念设施等红色文化资源，其保护利用工作则缺乏直接的法律法规依据。因此，通过地方立法，可以填补非文物类革命旧址、遗址、纪念设施等红色文化资源保护的法律空白，有助于对现有的红色文化资源实施全面保护。

目前，省内汕尾及周边龙岩、赣州等兄弟市已开展了红色文化资源保护方面的立法实践，作为同类地区的梅州，红色文化资源保护立法非常迫切。

## 二、关于条例草案的合法性和可行性

条例草案根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《广东省促进革命老区发展条例》等法律法规的规定，在总结我市红色文化资源保护工作经验的基础上，借鉴其他省、市先进做法，经过归纳、提炼和多方征集意见后研究制定，经市政府有关部门和我们初步审查，与宪法和有关法律法规不相抵触。条例草案结合我市实际，明确了立法依据、适用范围、基

本原则和相关职责，规定了对红色文化资源进行名录管理和传承利用的相关内容，明确了保护管理的相关具体要求，规定了相关违法行为的法律责任，具有针对性和可操作性，基本可行。

### 三、对条例草案的修改意见

#### （一）关于规范立法技术方面

根据广东省人大常委会的立法实践，建议删去条例草案第一条的《中华人民共和国文物保护法实施条例》以及第二条第二款。

#### （二）关于立法目的

为更明确立法目的和科学表述，建议将条例草案第一条的“为加强红色文化资源的保护、管理”修改为“为了加强红色文化资源的保护、管理和利用”，将第四章章名修改为“传承与利用”。

#### （三）关于红色文化资源的定义

为准确表述红色文化资源定义，并增强条例可操作性，条例草案第三条“中国共产党团结带领各族人民在本行政区域内进行革命活动所形成的……”建议修改为“在本行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结带领各族人民进行革命活动

所形成的……”，并删去非物质文化遗产的相关表述。

#### （四）关于基本原则

为更简洁规范表述，建议将条例草案第四条修改为“红色文化资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则”。

#### （五）关于保护利用规划

为增强条例严谨性和简洁规范表述，建议条例草案第十七条第一款增加关于未设置自然资源主管部门的市辖区编制保护利用规划的内容，并将草案第十九条【保护范围】合并到本条作为第三款。

#### （六）关于建设控制地带

考虑到建设控制地带在上位法中仅适用于文物保护单位，且须经省级人民政府批准划定，为避免与上位法相冲突，建议删去条例中出现的“建设控制地带”及相关内容。

#### （七）关于原址保护

为避免与上位法相抵触和增设行政许可，建议删去条例草案第二十条第二款，并对异地迁移保护的程序进行完善。

#### （八）关于法律责任

为避免随意新设行政处罚，更好

地与上位法相衔接及简洁规范表述，  
建议对第五章法律责任部分进行修  
改，明确违法行为和处罚实施主体，  
并对条文顺序作相应修改。

此外，还对草案作了一些文字修  
改，对条文顺序作了相应调整。

以上意见，请予审议。

梅州市人大常委会教育科学  
文化卫生工作委员会  
2020 年 5 月 27 日

# 关于我市环境状况和环境保护目标 完成情况的报告

——2020 年 5 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议上

梅州市生态环境局局长 姚铠滔

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市人民政府委托，现由我向市人大常委会报告我市 2019 年度环境状况和环境保护目标完成情况，请予审议。

## 一、2019 年全市环境状况和环境保护目标完成情况

2019 年，在市委的坚强领导下，在市人大的有力监督指导下，全市上下深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真贯彻落实上级关于生态环境保护决策部署，践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，积极作为、真抓实干，高位推动生态环境保护工作，坚决打好污染防治攻坚战，圆满完成了年度各项目标任务，全市生态环境质量稳中有升、稳中向好，

水环境质量优良比例 100%，空气质量优良率 98.9%，城市各功能区声环境质量达标率为 91%。环境保护目标具体完成情况如下：

（一）省对市环保责任考核目标完成情况。据省 2019 年 12 月 19 日通报结果，2018 年我市被评为良好等次，全省排名第 4。目前，我市正按省生态环境厅要求做好省对市 2019 年考核的迎考工作。

（二）省对市主要污染物总量减排考核目标完成情况。此项考核结果省里还未正式反馈，经测算，2019 年化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物比 2015 年分别下降 11%、11.5%、22.2%、7.7%，超额完成约束性指标任务。

(三) 省对市环境空气质量考核目标完成情况。2019 年, 梅州城区环境空气质量优良率为 98.9%, 连续四年居全省第一, 城市环境空气质量综合指数为 3.19, 全省综合排名第六, 消除了中度以上污染天气, 环境空气质量主要考核指标年均浓度均达到考核要求, 其中 PM2.5、PM10、NO2 的平均浓度分别比 2018 年同比下降 7.1%、6.7%、3.8%。

(四) 省对市水环境质量考核目标任务完成情况。县级及以上饮用水源地水质均达到或优于Ⅲ类, 达标率 100%, 10 个省考(含 3 个国考)断面平均水质达标率、优良率均为 100%, 均比去年提升了 10%; 26 个市考断面平均水质达标率、优良率分别为 92.3%和 100%, 比去年分别提升了 11.5%和 7.7%, 梅州与潮州交界的韩江赤凤断面水质保持Ⅱ类标准。

(五) 省对市土壤污染防治考核目标任务完成情况。全市受污染耕地安全利用类完成比例 46.6%、严格管控类完成比例 53.3%, 达到省下达完成比例 25%的目标; 全市工业危险废物安全处置率达到 100%, 医疗废物安全处置率达到 99%; 城市生活垃圾无

害化处理率、农村生活垃圾有效处理率为 100%。

## 二、2019 年生态环境保护重点工作情况

### (一) 坚决打好污染防治攻坚战

1. 碧水保卫战情况。书记、市长签发了梅州市污染防治攻坚战指挥部 2019 年第 1 号令, 开展丰顺县榕江北河揭丰交接断面及梅州城区城市黑臭水体全面攻坚行动取得明显成效, 榕江北河龙溪断面年平均水质达到Ⅲ类考核要求; 黄塘河、周溪河水水质净化厂已通水运行, 黄塘河黑臭水体整治初见成效。五华县上坝老河床排水渠黑臭水体已完成治理; 松源河流域、兴宁宁江、平远柚树河和石正河整治取得阶段性成效。污水处理设施建设加快推进, 梅州城区、县城污水处理率均达到 95%以上, 全市新增县城以上污水管渠 130.71 公里, 完成总任务的 105.4%, 全市已建成镇级生活污水处理设施 74 座, 纳入其他污水处理设施的镇 12 个, 已覆盖梅州市 81 个建制镇, 覆盖率为 77.88%。“清四乱”“五清”专项行动取得明显成效, 513 个河流“四乱”问题全部完成销号, 171 个非法入河

排污口整改任务完成了 95.3%。334 座加油站 1150 个地下油罐完成防渗改造任务 90%。县级饮用水源地 29 个问题整治任务已于 2019 年 9 月底提前完成。如期完成 8 个省考断面水质自动监测站建设任务，大麻水站成功创建为“全国最美水站”。成功举办了 2019 年汀江-韩江跨界流域突发性水环境污染事件应急演练，得到了生态环境部应急与事故调查中心和省生态环境厅的充分肯定。

2. 蓝天保卫战情况。充分发挥市大气办统筹协调作用，组织了专项检查 38 次，发出问题移送函 6 个、检查情况通报 11 份，组织开展了冬春季大气污染防治重点管控、2019 梅州马拉松赛空气质量保障等专项行动，梅江区、梅县区等县（市、区）加强联合执法检查，有力推动了扬尘治理等大气污染防治工作的落实。全市 826 家散乱污工业企业（场所）综合整治完成率达 99.3%，完成省下达的序时进度要求。完成了 106 台生物质成型燃料锅炉和 17 家省重点 VOCs 监管企业“一企一策”综合整治任务。发布实施了《关于划定禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》；建

成了机动车遥感监测平台，实现柴油货车安检、综检、环检“三检合一”，公交电动化比例达 88.88%（超过 80% 的目标任务）。修订了梅州市重污染天气应急预案。完成再扩大梅州城区烟花爆竹禁放区域约 41.55 平方公里，加强烟花爆竹禁燃管控，2019 年春节、元宵期间全市环境空气质量大幅改善。

3. 净土保卫战情况。农用地详查取得阶段性成果，初步查明了全市农用地土壤污染面积和分布情况，组织各县（市、区）开展受污染耕地安全利用工作。稳步推进重点行业企业用地土壤污染状况调查工作，完成了全市 176 个地块和 3 个工业园区基础信息填报、空间信息整合和风险筛查等工作。加强农村养殖污染治理，畜禽粪污综合利用率为 77.02%，规模养殖场粪污处理设施装备配套率为 98.06%，达到广东省市级畜禽养殖废弃物综合利用年度目标要求。74 座镇级生活垃圾填埋场已全部完成整治验收销号。编制了《梅州市“无废城市”建设实施方案》《梅州市固体废物污染防治规划》，推动梅州金川医疗废物集中处置公司备用生产线升

级改造。防疫期间，督促金川医疗废物集中处置公司采取“六专”（即专人、专车、专桶、专线运输、用专炉焚烧、建立专门台账）措施收运处置新冠肺炎医疗废物，做到日产日清。

（二）狠抓环保督察整改落实。市委、市政府印发实施了《梅州市贯彻落实中央环保督察“回头看”及固体废物环境问题专项督察反馈意见暨省级环境保护督察反馈意见整改方案》，明确了 50 项具体整改工作任务，目前，已完成 18 项，逾期未完成 9 项，其余 23 项按时序进度要求全力推进中。省环保督察交办的 497 宗案件已于 2019 年全部办结。同时，强化环境执法监管，2019 年全年共检查企业 5582 家，立案处罚 87 宗，罚没金额约 300 万元，关闭淘汰企业 12 家。认真做好环境信访调处和“邻避”风险防控工作，2019 年全市共受理环境信访案件 4189 宗，办结 4125 宗，年度结案率 98.47%，目前已全部办结。

（三）坚持推动绿色发展。“三线一单”编制取得阶段性成果，初步建立了我市“三线一单”生态环境分区管控体系。在严把生态环境准入关

的同时，持续推进生态环境领域“放管服”改革，不断优化环保审批服务，跟进指导“梅龙铁路”、“西气东输三线闽粤支干线梅州段”和兴宁、五华生活垃圾焚烧发电等省、市重点项目通过环评审批。积极推进全市 7 个省级工业园区（集聚地）完成了规划环评。指导服务 27 家企业完成清洁生产改造。全年完成了 251 家企业排污许可证核发任务。第二次污染源普查进入总结验收阶段。

（四）不断强化生态环境宣传教育。成功举办了“客家讲坛·生态文明建设”、“客家讲坛·防范化解环境社会风险”专题报告会。组织了纪念“六·五环境日”专题文艺晚会、“走进自然学院，保护生态环境”社会实践等系列活动。加强与市以上媒体的沟通对接，累计刊登宣传我市生态环境保护类新闻报道 295 篇。利用新媒体平台制作推广了客家话版《让中国更美丽》MV、《打好污染防治攻坚战》小视频。创建了“梅州市绿色学校”11 家，不留白色污染示范村 2 个。积极听取人大、代表意见建议，按时高质办结人大代表建议、政协委员提案 15 件。

### 三、存在的主要问题和挑战

对照十三五生态环境保护规划和污染防治攻坚战目标任务，我市打好污染防治攻坚战时间紧、任务重，工作中仍有不少困难和挑战，压力仍然十分大，突出表现在：

#### （一）环境质量形势依然严峻

一是水环境质量方面不容乐观。国考断面中韩江大麻断面和西阳电站断面，省考断面中石窟河新铺（白渡沙坪）断面、宁江水口水洋断面、榕江北河龙溪断面断面水质还未能全面稳定达标。个别支流监测断面部分时段仍会出现超标情况，周溪河、黄塘河、程江渡江津断面水质较差，榕江北河甲溪水、龙车溪和南礮水 3 个支流水质以Ⅳ类为主。二是空气质量方面面临较大挑战。受城区建筑施工扬尘、机动车排放污染、燃放烟花爆竹污染、城乡结合部露天焚烧和不利气象条件等因素影响，近期全省臭氧浓度升高，我市 2020 年已出现 5 天不达标天气（4 天因臭氧超标），第一季度臭氧浓度为  $106 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ，同比（ $103 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ）上升 2.9%。

（二）部分重点工程进度相对滞后

一是污水处理设施及其配套管网建设未达到序时进度要求。新建（扩建）5 座县城生活污水处理厂还有 3 座仍在建设。现运行的 11 座城市（县城）生活污水处理厂进水化学需氧量平均浓度和运行负荷率偏低，污染减排效益不明显。镇级污水处理设施还有 29 座未建成。建制镇已建配套管网 336.84 公里，完成三年总任务的 69.25%，除平远县、五华县已超额完成建设任务外其余均未达到序时进度要求。

二是黑臭水体治理进度相对缓慢。黑臭水体治理未达到省下达 90% 的消除比例。黄塘河、周溪河污水处理厂配套管网等整治工程还未全面落实到位，兴宁市宁江东岸排水总沟黑臭水体未完成治理，蕉岭县蕉城镇环东河黑臭水体正在验收。农村黑臭水体治理工作按要求刚刚铺开。

（三）现代环境治理体系建设正处于起步阶段。生态环境垂直管理制度改革和生态环境综合行政执法改革亟需加快深入推进，基层执法监管体制机制还需进一步优化完善。环保督察整改 50 项任务中还有 9 项逾期未完成。

#### 四、2020 年工作打算

2020 年是“十三五”生态环境保护规划的收官之年，也是打好污染防治攻坚战三年行动的决胜之年。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻 2020 年全国、全省生态环境保护工作会议要求和市委七届八次全会精神，坚持目标导向、结果导向、过程导向、问题导向，紧盯目标任务、紧盯短板弱项，突出重点，破解难点，干出亮点，以决战决胜的信心和决心，坚决打赢污染防治攻坚战，全面完成污染防治攻坚战任务，努力推动我市生态文明建设走在全省前列，为全面建成小康社会提供有力保障。重点抓好六项工作：

（一）突出抓好水环境综合治理。聚焦国、省考断面，加强研判预警，持续推进榕江北河综合整治，着力改善宁江、石窟河、松源河、程江等流域水质；系统推进控源截污和雨污分流，积极补齐镇村污水处理设施和配套管网能力短板，有效提升干流、支流断面月水质达标率。大力推进入河排污口排查整治工作，全面消除城区及县城黑臭水体，加快完成地

下油罐防渗改造和“清污”整治任务。统筹推进农村污水处理设施建设工作，80%以上行政村达到干净整洁村标准，村庄生活污水治理率达到 35%。强化农业面源污染源头减量管理，进一步规范畜禽养殖禁养区划定和管理，协同推进畜禽养殖污染治理。继续加强跨界上下游联防联控，有效解决鹤市河、横水水库、载田河、象洞溪等入境断面水质达标问题。通过努力，力争 2020 年国、省考断面水质达标率 100%，市考断面水质优良率 100%。

（二）突出抓好大气污染专项治理。开展冬春季大气污染综合治理攻坚行动和夏秋季臭氧污染重点防控，从严管控道路扬尘、燃放烟花爆竹、露天焚烧污染，对未落实扬尘防治“6 个 100%”措施单位纳入企业信用档案管理，建立露天焚烧市级领导包县、县级领导包镇、镇干部包村、村干部包地块的网格化管理责任制。大力开展工业窑炉整治和燃煤锅炉超低排放改造。开展油品质量专项整治行动和柴油车污染专项治理，建立用车大户管理，基本消灭黑烟车。推进工业园区、产业聚集区 VOCs 排放集中整

治，确保完成挥发性有机物减排工作任务。强化不良天气预警预报和应对，确保空气质量优良率达到 96%以上，完成省下达的目标任务。

（三）突出抓好土壤安全利用。建立耕地优先保护类、安全利用率和严格管控类分类清单，推进受污染耕地安全利用与治理修复，确保到 2020 年受污染耕地安全利用率达到 90%左右。加强土壤污染重点监管单位污染防治和涉重金属行业污染管控。加快完成重点行业企业用地土壤污染状况调查，加强污染地块管理工作，严格建设用地准入，确保到 2020 年污染地块安全利用率不低于 90%。

（四）突出抓好“无废城市”建设。积极开展省级“无废城市”试点建设工作，科学推行垃圾分类，增强固体废物处理处置能力，强化危险废物规范化管理督查考核，推动辐射环境信息化管理，进一步提升固体废物环境风险防控水平。切实抓好环保“邻避”项目管控，稳步推进五华县

循环经济产业园和兴宁市静脉产业园项目建设，加快推进梅州城区餐余垃圾终端处理设施、建筑废弃物资源化综合利用等项目建设。

（五）突出抓好现代环境治理体系构建。积极构建源头严防、过程严管、损害严惩、责任追究的生态环境保护体系，以及党委领导、政府主导、企业主体、社会组织、公众共同参与的生态环境治理体系。编制完成“三线一单”并公布成果；强化国土空间环境管控，推进绿色发展。尽快出台并实施生态环境损害赔偿制度改革实施意见。大力推动完成固定污染源排污许可全覆盖任务。加快推进生态环境垂直管理制度改革和生态环境综合行政执法改革，制订生态环境保护责任清单，强化生态环境执法能力建设。同时，积极创建一批生态环境示范区，引导社会各方积极主动参与治污攻坚，全面打赢污染防治攻坚战。

# 关于我市环境状况和环境保护目标 完成情况的调研报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据《梅州市人大常委会 2020 年监督工作计划》的安排，为协助做好市人大常委会 5 月份听取和审议市政府关于我市环境状况和环境保护目标完成情况报告，4 月 10 日，市人大常委会城建环资工委组织部分常委会组成人员、市人大代表及市生态环境局、市住房和城乡建设局等相关单位同志在市生态环境局召开了座谈会，到梅州粤海水务有限公司江南第一水质净化厂和梅州市生活垃圾焚烧发电厂开展了实地调研，广泛听取了各方面意见建议。现将调研情况报告如下：

## 一、主要现状和做法成效

一年来，市政府高位推动生态环境保护工作，以习近平生态文明思想为指导，认真贯彻落实中央和省的决策部署，努力践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，聚焦聚力

打好污染防治攻坚战，狠抓中央和省的环保督察问题整改，全市环境状况持续改善，较好完成了 2019 年度各项目标任务。

一是环境状况和环境保护目标完成情况良好。2019 年，全市生态环境质量保持稳中有升、稳中向好，水环境质量优良比例 100%，空气质量优良率 98.9%，城市各功能区声环境质量达标率为 91%。

省对市考核目标完成情况：1. 对市环保责任考核情况；据省通报结果，2018 年我市被评为良好等次，全省排名第四。目前，我市正按要求做好省对市 2019 年考核的迎考工作；2. 对主要污染物总量减排考核情况：经测算，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物比 2015 年分别下降 11%、11.5%、22.2%、7.7%，超额完成 2019 年度约束性指标任务；3. 对市环境空气质量考核情况：梅州城区环境空气

质量优良率为 98.9%，连续四年居全省第一，城市环境空气质量综合指数为 3.19，全省综合排名第六，消除了中度以上污染天气，环境空气质量主要考核指标年均浓度均达到考核要求；4. 对市水环境质量考核情况：县级及以上饮用水源地水质均达到或优于Ⅲ类，达标率 100%，10 个省考（含 3 个国考）断面平均水质达标率、优良率均为 100%，均比去年提升了 10%；26 个市考断面平均水质达标率、优良率分别为 92.3%和 100%，梅州与潮州交界的韩江赤凤断面水质保持Ⅱ类水标准；5. 对市土壤污染防治考核情况：全市受污染耕地安全利用类完成比例 46.6%、严格管控类完成比例 53.3%，达到省下达完成比例 25%的目标。

二是全力以赴打好污染防治攻坚战。1. 水环境治理情况：开展丰顺县榕江北河揭丰交接断面及梅州城区城市黑臭水体全面攻坚行动取得阶段性成效，榕江北河龙溪断面年平均水质达到Ⅲ类考核要求；黄塘河、周溪河水质净化厂已通水运行，黄塘河黑臭水体整治初见成效已通过省验收。五华县上坝老河床排水渠黑臭

水体已完成治理；污水处理设施建设加快推进，梅州城区、县城污水处理率均达到 95%以上，全市新增县城以上污水管渠 130.71 公里，完成年任务的 105.4%，全市已建成镇级生活污水处理设施 74 座，纳入其他污水处理设施的镇 12 个，已覆盖梅州市 81 个建制镇，覆盖率为 77.88%。县级饮用水源地 29 个问题整治任务已于去年 9 月底提前完成。如期完成 8 个省考断面水质自动监测站建设任务，成功举办了汀江-韩江跨省界流域突发性水环境污染事件应急演练。大麻水站成功创建为“全国最美水站”。

2. 大气污染防治情况：组织了专项检查 38 次，发出问题移送函 6 个、检查情况通报 11 份，组织开展了冬春季大气污染防治重点管控、2019 梅州马拉松赛空气质量保障等专项行动。全市 826 家散乱污工业企业（场所）综合整治完成率达 99.3%，完成省下达的序时进度要求。完成了 106 台生物质成型燃料锅炉和 17 家省重点 VOCs 监管企业“一企一策”综合整治任务。发布实施了《关于划定禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》；建成了机动车遥感监测平

台。修订了梅州市重污染天气应急预案。完成再扩大梅州城区烟花爆竹禁放区域，禁燃放面积共约 41.55 平方公里。

3. 土壤污染防治情况：编制了《梅州市“无废城市”建设实施方案》《梅州市固体废物污染防治规划》。农用地详查取得阶段性成果，初步查明了全市农用地土壤污染面积和分布情况，组织各县（市、区）开展受污染耕地安全利用工作。推进重点行业企业用地土壤污染状况调查工作，完成了全市 176 个地块和 3 个工业园区基础信息填报、空间信息整合和风险筛查等工作。加强农村养殖污染治理，全市畜禽粪污综合利用率为 77.02%，规模养殖场粪污处理设施装备配套率为 98.06%，达到省下达畜禽养殖废弃物综合利用年度目标要求。全市工业危险废物安全处置率达到 100%，医疗废物安全处置率达到 99%。城市生活垃圾无害化处理率、农村生活垃圾有效处理率为 100%。

三是强力推进环保督察整改落实。市委、市政府印发实施了《梅州市贯彻落实中央环保督察“回头看”及固体废物环境问题专项督察反馈

意见暨省级环境保护督察反馈意见整改方案》，明确了 50 项具体整改工作任务，目前，已完成 18 项，逾期未完成 9 项，其余 23 项按时序进度要求全力推进中。省环保督察交办的 497 宗案件已于 2019 年全部办结。同时，强化环境执法监管，2019 年全年共检查企业 5582 家，立案处罚 87 宗，罚没金额约 300 万元，关闭淘汰企业 12 家。

四是积极推动绿色发展。“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）编制取得阶段性成果，初步建立了我市“三线一单”生态环境分区管控体系。在严把生态环境准入关的同时，持续推进生态环境领域“放管服”改革，不断优化环保审批服务，跟进指导“梅龙铁路”、“西气东输三线闽粤支干线梅州段”和兴宁、五华生活垃圾焚烧发电等省、市重点项目通过环评审批。积极推进全市 7 个省级工业园区（集聚地）完成了规划环评。指导服务 27 家企业完成清洁生产改造。全年完成了 251 家企业排污许可证核发任务。第二次污染源普查进入总结验收阶段。

五是深入开展生态环境宣传教育。举办了“客家讲坛·生态文明建设”、“客家讲坛·防范化解环境社会风险”专题报告会、纪念“六·五环境日”专题文艺晚会、“走进自然学院，保护生态环境”社会实践等系列活动。在市以上媒体累计刊登宣传生态环境保护类新闻报道 295 篇，利用新媒体平台制作推广了客家话版小视频。创建了“梅州市绿色学校”11 家，不留白色污染示范村 2 个。

## 二、存在的主要问题

一是中央环保督察“回头看”和省级环保督查问题整改还不够彻底，整改进度相对滞后。1. 污水处理设施及其配套管网建设未达到序时进度要求。新建（扩建）5 座县城生活污水处理厂还有 3 座仍在建设。现运行的 11 座城市（县城）生活污水处理厂进水化学需氧量平均浓度和运行负荷率偏低，污染减排效益不明显。镇级污水处理设施还有 29 座未建成。建制镇已建配套管网 336.84 公里，仅完成三年总任务的 69.25%，除平远县、五华县已超额完成建设任务外其余均未达到序时进度要求。2. 黑臭水体治理未达到省下达 90%的消除比

例。黄塘河、周溪河污水处理厂配套管网等整治工程还未全面落实到位，兴宁市宁江东岸排水总沟黑臭水体未完成治理，蕉岭县蕉城镇环东河黑臭水体正在验收。农村黑臭水体治理工作按要求刚刚铺开。环保督察整改 50 项任务中还有 9 项逾期未完成。

二是环境质量形势依然严峻。1. 水环境质量方面：国考断面中韩江大麻断面和西阳电站断面，省考断面中石窟河新铺（白渡沙坪）断面、宁江水口水洋断面、榕江北河龙溪断面断面水质还未能全面稳定达标。个别支流监测断面部分时段仍会出现超标情况，周溪河、黄塘河、程江渡江津断面水质较差，榕江北河甲溪水、龙车溪和南礞水 3 个支流水质以 IV 类为主。2. 空气质量方面：PM<sub>2.5</sub> 年平均浓度未达到 25 μg/m<sup>3</sup> 以下，近期全省臭氧浓度升高，我市 2020 年已出现 5 天不达标天气（4 天因臭氧超标），第一季度臭氧浓度为 106 μg/m<sup>3</sup>，同比（103 μg/m<sup>3</sup>）上升 2.9%。

## 三、意见和建议

一是提高政治站位，全力推进生态环境建设。加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战是党和国家

的重大决策部署，今年是污染防治攻坚战决胜之年，各级政府及相关部门要全面贯彻和深化认识习近平总书记生态文明思想，坚定不移贯彻绿色发展理念，切实担负起生态文明建设的政治责任、领导责任和监管责任，坚决贯彻落实好党中央和省、市关于环境保护工作的部署和要求，坚持“党政同责、一岗双责”的原则，全力推进梅州生态文明建设。

二是紧盯薄弱环节，坚决打赢污染防治攻坚战。1. 强力推进水环境综合治理。聚焦国、省考断面，加强研判预警，持续推进榕江北河综合整治，强力推进宁江、石窟河、等流域综合整治，系统推进控源截污和雨污分流，督导全面消除城区及县城黑臭水体，全力推进农村污水处理设施建设工作，力争 2020 年国、省考断面水质达标率 100%，市考断面水质优良率 100%。2. 加强大气污染专项治理。开展冬春季大气污染综合治理攻坚行动和夏秋季臭氧污染重点防控，加快城市空气污染治理。从严管控道路扬尘、露天焚烧污染，对未落实扬尘防治“6 个 100%”措施单位纳入企业信用档案管理等。强化不良天气预警

预报和应对，确保空气质量优良率达到 96%以上，完成省下达的目标任务。

3. 积极推进固体废物专项治理。加快推进生活垃圾分类处理，统筹推进生活垃圾分类收集和终端处理设施的建设，增强固体废物分类处理处置能力，加快固体废物处置基础设施建设，夯实污染防治基础，补齐设施短板。

三是压实工作责任，全面完成环保督察整改任务。进一步夯实各级政府及相关部门的环境保护工作责任，认清当前生态环境工作的形势，进一步厘清职责，压实工作责任；要坚持目标导向、问题导向，针对环境督察要求整改的重、难点环境问题，实行清单管理，定期调度、及时督办，实行专案专班制度推进整改落实；加快推进黑臭水体治理整改力度，确保如期达到省下达的目标；加快推进镇级污水处理设施建设进度，攻坚镇级生活污水处理设施建设任务，确保 2020 年年底完成省定的设施数量、处理能力和管网建设任务。

四是严格执法，提高生态环境监管水平。要紧紧跟上国家推进治理体系和治理能力现代化的步伐，加强生

生态环境监管体制建设和管控能力建设，建立健全规章制度，完善实施细则。要加大行政执法力度，对污染治理中的不作为、乱作为的责任人依法追究。要深入推进生态环境垂直管理制度改革和生态环境综合行政执法改革。强化责任考核，不断压实生态环境保护责任。加快“三线一单”的编制工作，并严格执行。加大对自然保护区、风景名胜区、湿地和重点流域等重要生态系统保护力度，统筹山水林田湖系统治理按要求统一建设生态环境“大平台、大数据、大系统”，推动生态环境保护信息化、精细化管理。

五是加大宣传力度，提高全社会环境保护意识。生态环境保护是一项系统工程，环保工作永远在路上。要

深入贯彻习近平总书记生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”发展理念，深入开展生态环境保护法规宣传教育，在全社会营造学法尊法守法用法的良好法治氛围，特别是中小学生的生态环保法规科普教育，在推进生活垃圾分类工作时，要着力加大宣传教育工作，多渠道、多形式加强环保法规政策宣传、生活垃圾分类工作的知识普及和政策要求，充分发挥好舆论导向的监督和推动作用，不断提高全民共同参与的主动性和自觉性，扎实推进生活垃圾分类处理工作。

梅州市人大常委会城乡建设  
与环境资源保护工作委员会  
2020 年 5 月 27 日

# 全市法院深入推进以审判为中心的 刑事诉讼制度改革工作情况报告

——2020 年 5 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议上

梅州市中级人民法院院长 刘思彬

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

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

近年来，全市法院在省法院指导和市委领导、市人大监督下，严格按照党中央、中央政法委、上级法院的工作部署，深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，确保有罪的人受到公正惩罚、无罪的人不受刑事追究，切实夯实人权司法保障，取得了阶段性成绩。主要情况是：

## 一、主要做法

2018 年 1 月至 2019 年 12 月，全市法院共受理各类一审刑事案件 4082 件 6347 人，审结 4063 件 6309 人，结案率 99.53%。在生效判决中，对 341 名严重刑事罪犯依法判处五年有期徒刑以上刑罚直至死刑，对 1890 名轻微刑事罪犯依法判处非监禁刑，切实防止冤假错案发生，有效维护司法公正。

一是坚持党的领导，精心组织落实。全市法院始终坚持在党的集中统一领导下开展改革工作，紧紧依靠市委领导统筹推进，确保改革落到实处。全市两级法院均成立以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作领导小

组，选派法官到最高法院、省法院学习培训，及时召开动员大会，提出改革目标和具体工作要求，并将任务进行分解，抽调专人负责督促和检查。自觉接受市人大监督指导，在市政法委的领导下加强沟通协调，加强与公安、检察、司法等相关部门沟通联系，广泛征求意见建议，剖析存在问题，提出解决对策。主动选派法官到公安局、检察院、律师协会开展专项业务交流，为全市推进量刑规范化、统一裁判尺度、解决同案不同判等问题奠定良好基础。

二是大胆探索创新机制，切实提升改革实效。全市法院紧紧围绕“司法为民公正司法”工作主线，抓住长期以来刑事审判工作“重书面审、轻法庭审”等突出问题，准确把握改革精神内涵和目标要求，确定规则，夯实基础，蹄疾步稳谋划和推进改革。结合全市法院审判工作实际，出台《梅州市中级人民法院关于落实〈全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见〉》，提出刑事诉讼的证人出庭率、律师辩护率和当庭宣判率等要有明显提高，庭审实质化要取得切实有效改革成效的目标。市中

院建立刑事发改案件书面分析通报和个案发函机制，统一两级法院裁判尺度。推进简易类案同时开庭集中审理机制，将相同或类似案件集中进行审理，实现一次庭审解决多个案件的目标。建立刑事法官联席会议制度，加强刑事案件专业研讨，切实解决同案不同判问题。全面落实司法责任制，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保刑事审判工作优质高效。

三是推进繁简分流，优化司法资源配置。坚持程序公正原则，坚持证据裁判、非法证据排除原则，坚持疑罪从无原则，确保判决的每一个案件都经得起法律的检验。推进简案快办，对案件事实清楚、证据充分的轻微刑事案件，或者犯罪嫌疑人、被告人自愿认罪认罚等符合法定条件的案件，依法适用速裁程序、简易程序审理。2018 年以来，全市法院刑事审判适用简易程序审理案件 2063 件。大力推进当庭宣判，全市法院速裁案件基本实现当庭宣判、当庭送达判决书。规范普通庭审程序，对影响定罪量刑的关键证据和控辩双方存在争议的证据，要求单独质证，杜绝对关

键证据和争议证据“打包质证”“捆绑质证”的做法。确保难案精审，对适用普通程序审理的刑事案件，采取随机分案为主、指定分案为辅的方式，建立复杂案件专业审判团队或者由院庭长、资深法官审理新型、疑难、复杂案件，发挥示范引领作用，集中精力研判难案，保障大要案质量，圆满完成梁义章涉黑案等一系列重大案件的审理。

四是完善司法服务举措，保障改革顺畅运行。健全当事人、辩护人和其他诉讼参与人的权利保障制度，依法保障当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩论辩护权、申请权、申诉权，充分保证犯罪嫌疑人、被告人获得辩护权，依法保障辩护人会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论辩护等权利。完善便利辩护人参与诉讼的工作机制，开通律师专用通道，推行卷宗电子化、庭审智能语音转换录入系统，设立律师阅卷室、休息室（更衣室），为律师阅卷、更换律师袍、开庭、查看或者拷贝庭审录音录像等提供场所和设备。升级改造数字法庭，所有刑事案件庭审全程同步录音录像，重大刑事案件向社会公

众同步庭审直播，切实保障刑事审判公开透明。

## 二、主要工作成效

全市法院深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作取得明显成效，人民群众对审判工作的满意度不断提升。在 2019 年全省群众安全感和政法工作满意度第三方调查中，全市法院工作得分 87.51 分，位居全省法院第一。

一是冤假错案有效防范机制逐步完善。全市法院严格按照法律规定的证据裁判要求，没有证据不得认定犯罪事实。法院作出有罪判决，对于证明犯罪构成要件的事实，综合全案证据排除合理怀疑，对于量刑证据存疑的，作出有利于被告人的认定。坚持疑罪从无原则，严格执行法定证明标准，坚决做到有罪则判，对于证据不足、不能认定被告人有罪的案件，按照疑罪从无原则，依法作出无罪判决，保障无罪的人不受刑事追究。2018 年以来，全市法院共依法宣告 10 名被告人无罪。

二是庭审实质化效果更加凸显。严格按照庭审实质化的要求，确保证据质证在法庭、案件事实查明在法

庭、控辩意见发表在法庭、裁判理由和裁判结果形成在法庭，使庭审真正成为解决罪、责、刑问题的核心环节。规范庭前程序，对庭前会议达成一致意见的证据简化质证，全市法院召开庭前会议 19 次，确保法庭审理集中持续，提高庭审质量和效率。全面落实非法证据排除规则，严格证据审查，全市法院刑事审判中启动非法证据排除 4 次，完善对侦查起诉的程序制约，防范冤假错案。规范法庭调查程序，全市法院刑事案件中“四类人员”（证人、鉴定人、侦查人员、有专门知识的人）出庭接受控辩双方质询的案件 13 件，推进控辩对抗实质化，保障法庭辩论充分到位。

三是认罪认罚从宽制度有序推进。全面贯彻宽严相济刑事政策，对自愿如实供述、真诚悔罪认罚的被告人依法从宽处理，全市审结认罪认罚案件 1136 件 1576 人，切实减少诉累，保障人权。建立认罪认罚从宽案件流转和审判绿色通道，对公诉机关移送的适用认罪认罚从宽程序的案件优先收案、录入，优先排案分案，优先开庭审理。坚持证据裁判规则，决不因认罪认罚降低证据要求，严格审查

被告人是否理解认罪认罚的性质和可能导致的法律后果，律师、辩护人是否提供有效法律帮助或者辩护，是否在场见证具结书签署等，严格审查检察机关提交的证据材料和提出的量刑建议，确保法庭查明案件真相的责任没有减少，认定犯罪的证明标准没有降低，维护被告人合法权益的正义要求没有改变。

四是刑事案件律师辩护全覆盖得到全面落实。建立值班律师制度，推动法律援助机构在两级法院设立法律援助工作站。扩大法律援助和法律帮助范围，除被告人自行委托辩护人外，其余被告人均在接到起诉书副本当日获得法律援助机构派驻律师提供的法律援助或法律帮助服务。2018 年以来，全市法院为 1316 名被告人指定辩护律师，为 1045 名被告人提供法律帮助。重视被告人及其辩护人的辩解、辩护意见，要求在庭审中不得随意打断律师发表辩护意见。加强裁判文书说理，对被告人及其辩护人提出的辩解、辩护意见未采纳的，在裁判理由说理部分作出针对性的分析。

### 三、存在的问题和困难

全市法院深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作，还存在以下问题和困难：

一是改革认识有待提高。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革事关司法方式改进、职权配置优化乃至诉讼程序重构的革命性变革。但个别干警对这项改革的重要性认识不足，观念仍然停留在以前“以侦查为中心”上，造成个别案件庭审形式化，难以从书面证据中核实真实情况，使得刑事诉讼通过法庭审理发现事实真相和保障人权的价值打折扣，不利于有效打击犯罪。

二是证据标准有待确立。目前，全市法院尚未制定刑事犯罪证据标准指引。证据是诉讼的核心，对证据标准的理解不一致、认识不统一、执行不严格，是司法实践中疑罪从无难以落实、超期羁押难以禁绝、冤假错案难以防范的重要原因。完善证据制度，制定统一的证据标准，才能从根本上解决证据标准不统一、办案程序不规范等问题。

三是庭审实质化有待完善。个别法官仍习惯于“案卷中心主义”，容易先入为主，造成“未审先定”的审

前格局。证人出庭制度不完善，出庭率低，证人及其家属的保护制度和司法救济制度不完善，自愿出庭作证困难。庭审辩护功能不够彰显，公职律师资源不足，社会律师因法律援助补贴低，参与辩护的积极性不高，刑事辩护变成“形式辩护”，有效辩护难以保障。

四是繁简分流改革有待深化。刑事审判资源紧张，全市各基层法院刑事审判员额法官大多数只有 2 人，如果没有人民陪审员参与，基本无法组成完整的合议庭，更难以组建速裁团队。庭前会议启动率偏低，普通程序案件经常受制于解决程序性事项，庭审效率不高，当庭宣判率低。

五是部门协作有待加强。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，涉及政法各部门、刑事诉讼各环节，是一项牵一发而动全身的综合改革，需要公检法司监等部门相互配合，相互制约，才能形成合力。目前，各政法部门各自为战的情况依旧不同程度地存在，造成个别案件证据收集不合法、证据达不到证明标准，直接制约改革成效。

#### 四、下一步工作设想

一是大胆更新改革理念。全市法院要充分认识到以审判为中心的刑事诉讼制度改革在司法体制改革中具有“四梁八柱”的重大意义，切实将思想认识统一到中央改革决策上来，增强改革的使命感和责任感，抓住难得的改革契机，按照上级法院的工作部署，狠抓改革任务的细化和落实，切实转变刑事诉讼制度理念，不断开创刑事审判工作新局面。

二是尽快制定证据标准指引。建议由市委政法委牵头组织政法各部门，最好包括监察委相关案件侦办部门，联合起草《刑事案件证据标准及指导意见》，引导侦查机关、公诉机关按照裁判的要求和标准收集、固定、审查、运用证据，从源头上提高办案质量，切实防范冤假错案。建立跨部门办案平台，充分运用大数据、人工智能辅助分析证据，引导刑事诉讼各阶段依法、规范收集、审查和使用证据，为提高审判质量奠定基础。

三是加快完善庭审实质化。要加大对法官的培训力度，培养刑事审判专家型法官和学者型法官，提高法官的司法能力。要强化庭审功能，健全证人拒不出庭作证的法律责任和制

裁措施，完善作证人员及其家属的保障保护制度和司法救济制度，提高证人出庭率。建议司法部门出台法律援助律师办理案件考核细则，适当调整法援律师办案补助标准，提高法援辩护的积极性，达到充分有效辩护的效果。

四是深化繁简分流改革。要继续完善繁简分流机制，推进速裁程序和认罪认罚制度。要积极争取省法院和市委、市人大支持，增加员额法官编制，在全市基层法院普遍建立速裁团队，提高简案快审实效。要提高庭前会议启动率，重点对疑难复杂案件召开庭前会议，充分听取控辩双方争议焦点，推动解决非法证据排除等问题，使庭审集中解决控辩双方争议问题，充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用，逐步促使当庭宣判成为司法常态。

五是形成整体合力协力推进。要加强与政法各部门的协作配合，进一步凝聚改革共识，形成推进改革的整体合力。要健全公检法司监等部门联席会议制度，及时研讨解决存在的问题，细化完善法庭审判规程，最大限

度保障实体公正。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，是党中央部署的重大改革任务。今后，全市法院将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断推进以审判为中心

的刑事诉讼制度改革向纵深发展，用汗水浇灌收获，以实干笃定前行，加快建设名副其实、声名远扬的“平安之乡”，为打造宜居宜业宜游“世界客都·长寿梅州”提供更有力的司法服务！

# 关于全市法院深入推进以审判为中心 刑事诉讼制度改革工作情况的调研报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据《梅州市人大常委会 2020 年监督工作计划》安排，为做好听取和审议市中级人民法院关于贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》情况报告的准备工作，市人大常委会副主任曾小华率领调研组，先后深入梅江区、梅县区、丰顺县三地法院和梅州市中级人民法院开展调研，通过现场旁听法院法庭案件审理、召开座谈会等形式，听取了市县两级法院和有关部门推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的情况汇报，以及人大代表意见建议，现将调研情况报告如下：

## 一、主要做法和成效

全市各级法院高度重视以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作，认真贯彻落实中央和省的有关改革部署和工作要求，有步骤、分层次、持续推进相关改革措施，取得了一定的

工作成效，在 2019 年全省群众安全感和政法工作满意度第三方调查中，全市法院工作得分 87.51 分，位居全省法院第一。

（一）吃透改革精神，精心组织落实。全市各级法院始终坚持在党的领导下推进改革工作，认真落实市委七届八次全会关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的部署，准确把握改革精神内涵和目标要求，有序推进改革工作。一是市县两级法院均成立改革工作领导小组，选派法官到最高法院、省法院学习培训，及时召开动员大会，提出改革目标和具体工作要求，并将任务进行分解，抽调专人负责督促和检查。二是自觉接受市人大监督指导，在市政法委的领导下加强沟通协调，加强与公安、检察、司法等相关部门沟通联系，广泛征求意见建议，剖析存在问题，提出解决对策。三是主动选派法官到公安局、

检察院、律师协会开展专项业务交流，着力解决量刑规范化、统一裁判尺度、解决同案不同判等突出问题，为有效推进改革打下良好基础。

（二）完善机制制度，有力推进改革。紧紧围绕“司法为民、公正司法”工作主线，紧扣刑事审判工作中“重书面审、轻法庭审”等突出问题，结合梅州实际，制定出台了一系列推进改革的制度机制。一是出台《关于落实〈全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见〉的意见》，健全当事人、辩护人和其他诉讼参与人的权利保障制度，完善便利辩护人参与诉讼的工作机制，刑事诉讼的证人出庭率、律师辩护率和当庭宣判率等有明显提高。二是建立刑事发改案件书面分析通报和个案发函机制，统一两级法院裁判尺度。三是推进简易类案同时开庭集中审理机制，将相同或类似案件集中进行审理，实现一次庭审解决多个案件的目标。四是大力推进速裁案件当庭宣判，规范普通庭审程序，确保难案精审，建立复杂案件专业审判团队，保障大要案质量。五是建立刑事法官联席会议制度，加强刑事案件专业研讨，切实解决同案

不同判问题。六是全面落实司法责任制，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保刑事审判工作优质高效。

（三）落实改革举措，工作成效明显。2018 年至 2019 年，全市法院共受理各类一审刑事案件 4082 件 6347 人，审结 4063 件 6309 人，结案率 99.53%，未发生冤假错案，有效维护了司法公正。一是冤假错案有效防范机制逐步完善。全市法院严格按照法律规定的证据裁判要求，真正做到没有证据不得认定犯罪事实。两年来，全市法院共依法宣告 14 名被告人无罪。二是庭审实质化效果更加凸显。严格规范庭前程序，全面落实非法证据排除规则，规范法庭调查程序。全市法院召开庭前会议 19 次，启动非法证据排除 4 次，刑事案件中“四类人员”（证人、鉴定人、侦查人员、有专门知识的人）出庭接受控辩双方质询的案件 13 件。大力推进案件繁简分流，2018 年以来，全市法院刑事审判适用简易程序审理案件 2063 件，速裁程序审理案件 165 件。升级改造数字法庭，所有刑事案件庭审全程同步录音录像，重大刑事案件

向社会公众同步庭审直播，切实保障刑事审判公开透明。三是认罪认罚从宽制度有序推进。全面贯彻宽严相济刑事政策，不因认罪认罚降低证据要求，坚持证据裁判规则，全市审结认罪认罚案件 1136 件 1576 人。四是刑事案件律师辩护全覆盖全面落实。建立值班律师制度，推动法律援助机构在两级法院设立法律援助工作站。2018 年以来，全市法院为 1316 名被告人指定辩护律师，为 1045 名被告人提供法律帮助。

## 二、存在的困难和问题

全市法院深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作虽然取得了一定成绩，但也还存在一些问题和困难。一是对改革重要性的认识有待提高，“以侦查为中心”的司法观念不同程度存在，证据意识有待强化，刑事犯罪证据标准指引尚未制定。二是庭审实质化工作有待加强，证人出庭制度不完善、出庭率低；庭审辩护功能不够明显，公职律师资源不足，社会律师因补贴偏低积极性不高，有效辩护难以保障。三是繁简分流有待深化，刑事审判资源紧张，“案多人少”矛盾依然突出，难以组建速

裁团队。四是办案人员专业能力、信息化建设水平仍有待提高，司法部门协作机制有待完善，等等。

## 三、意见和建议

### （一）着力深化对改革的认识。

一要增强改革重要性的认识。从讲政治的高度，旗帜鲜明、坚定不移贯彻落实中央改革决策部署，进一步吃透中央改革精神和要求，将推进改革作为落实市委决策部署，加快法治梅州、平安梅州建设的一项重要工作，抓紧抓实、抓出成效，以高质量司法助推梅州经济社会高质量发展。二要把牢改革的总体方向。紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，认真研究解决改革工作中存在的突出问题，坚决防范冤假错案，确保每一宗案件经得起法律检验，努力彰显新时代司法公正，增强人民群众获得感，维护社会和谐稳定。三要更新司法观念。按照改革《意见》的精神，认真处理好“惩罚犯罪与保障人权”、“实体公正与程序公正”等关系，摒弃传统的“重打击、轻保护”、“重实体、轻程序”、“侦查为中心”等落后的司法观念，确保改革稳步有序推进。

(二)着力推进庭审实质化。围绕解决“庭审走过场、先定后审”“重视书面审理、轻视法庭审理”等突出问题,切实发挥庭审查明事实、解决争议等方面的功能作用,努力实现法律事实与客观事实相一致,切实维护司法公正。一要严格规范庭前程序,对庭前会议达成一致意见的案件简化质证,提高庭审质量和效率。二要全面落实非法证据排除规则,完善对侦查起诉的程序制约,坚决防止冤假错案。三要规范法庭调查程序,推进控辩对抗实质化,确保法庭辩论充分到位,保障诉讼主体的合法权益。四要深入开展案件繁简分流,推进速裁程序,在全市基层法院普遍建立速裁团队,提高简案快审实效。

(三)着力提升法官司法能力。一要加强队伍教育培训。围绕推进改革工作,加大对法官的培训力度,培养刑事审判专家型法官和学者型法官,全面提高法官廉洁意识和综合素质,确保审判更加科学、更加精准。二要解决“案多人少”问题。围绕“简案快审、繁案精审”的目标,通过推进繁简分流、类案同审、简易速裁程序等工作举措,积极向省争取员额法

官编制,缓解“案多人少”的矛盾。三要加强信息化建设。结合梅州实际,加大对跨部门大数据办案平台、智能辅助办案系统的运用,充分借助大数据、人工智能辅助分析证据,用现代科技手段引导各诉讼阶段依法、规范收集、审查和使用证据,为提高审判质量奠定基础。

(四)着力完善改革配套制度。一要完善法律援助制度。要深入推进刑事案件律师辩护全覆盖,强化法律援助机构在法院、看守所派驻法律援助值班律师制度,司法部门出台法律援助律师办理案件考核细则,完善法律援助经费保障体制,适当提高援助补贴,调动援助律师办案积极性,达到充分有效辩护的效果。从根本上避免出现“刑事辩护”变为“形式辩护”。二要完善出庭作证制度。建立健全证人拒不出庭作证的法律责任和制裁措施,完善作证人员及其家属的保护制度和司法救济制度,提高证人出庭率。积极争取财政支持,切实解决出庭作证经费问题。三要完善认罪认罚从宽制度。基于审判为中心的视角,进一步探索完善认罪认罚从宽制度、量刑建议考核机制,明确“认罪”“认

罚”“从宽”的统一标准，实现诉讼程序之间的有效衔接，从而与“以审判为中心”的诉讼有机对接，确保改革向更好方向推进。

（五）着力发挥法院主导作用。推进以审判为中心的刑事诉讼改革，核心在于保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。一要充分发挥法院庭审的“一锤定音”的功能和作用。积极主动担当作为，严格依法履行职责，推动侦查机关、公诉机关强化证据意识，联合制定刑事犯罪证据标准指引，全面贯彻宽严相济刑事政策，不因认罪认罚降低证据要求，保证法律的严肃性和公信力。二要联合公安、检察机关建立联席协商机制，定期召开相关工作交流会，主动加强沟通，共同协商解决量刑规范化、统一裁判

尺度、同案不同判等突出问题，提高刑事诉讼的质量和效率。三要及时主动地向市委全面深化改革领导小组、市人大、市委政法委汇报改革情况，紧紧依靠党委领导和人大监督推进改革，总结推广先进经验，认真研究解决困难问题，确保各项改革任务有效推进。四要加大对改革各项制度机制和工作成效的宣传力度，主动征询律师、人民陪审员等群体的意见建议，努力营造改革良好氛围，争取社会各界的广泛支持，让改革成果惠及人民群众，切实取得良好的社会效果。

梅州市人大常委会监察和  
司法工作委员会  
2020 年 5 月 27 日

# 关于我市医疗保障工作情况的报告

——2020 年 5 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议上

梅州市医疗保障局局长 黎红英

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市人民政府的委托，由我向会议报告我市医疗保障工作情况，请予审议。

近年来，在市委的正确领导下，在市人大的监督下，在市人大代表的关心关注下，我市始终坚持以人民为中心的发展思想，高度重视医疗保障工作，把医疗保障作为重大民生事业来抓，每年市政府工作报告均对医疗保障工作提出工作要求，连续多年将医疗保障惠民内容列入市十件民生实事，并克服财政紧张等种种困难，优先将医疗保障地方配套资金列入预算予以安排，持续加大对医疗保障的投入，不断提高群众获得感和满意度。

2019 年 1 月，按照机构改革部署，

市县两级成立了医疗保障局。市医疗保障局核定行政和执法编制 13 名，领导一正两副，内设机构 4 个；各县（市、区）医保局分别设立 2-3 个内设机构，人员编制 6-10 人不等；医保经办业务委托社保部门；通过边组建、边运行、边建设、边完善，做到工作不断、思想不乱、队伍不散、干劲不减，实现了工作有序过渡、全面铺开、扎实推进。

## 一、医疗保障工作基本情况

新整合后的医疗保障主要有基本医疗保险和生育保险、医疗救助、药品耗材和医疗服务价格管理，以及药品医用耗材招标采购和监督管理等职责，职能内涵丰富，涵盖医疗服务和保障的全链条，具体有“四大”特征：一是覆盖范围大。医疗保障制

度体系覆盖城乡、保障全民，与全市干部职工和城乡居民息息相关、密不可分。至 2019 年底，全市基本医疗保险参保人数达 460.64 万人，职工生育保险参保人数 34.83 万人。二是资金规模大。2019 年基本医疗保险和生育保险基金总收入 51.81 亿元，总支出 52.92 亿元；全市医疗救助资金收入 1.9 亿元，支出医疗救助资金 1.69 亿元。至 2020 至 3 月底，全市职工医保基金（合并生育保险）累计结余 10.43 亿元、城乡居民医保基金累计结余 33.03 亿元、医疗救助资金结余 3.34 亿元。三是管理难度大。医保部门服务着全市 400 多万参保人，监管着全市 1300 多家定点医药机构，是医疗供需双方的交汇点、医疗资源配置的聚焦点、构建和谐医患关系的平衡点，政策性强，工作量大，事务繁多，矛盾集中，医疗保障的政策制订、经办服务、基金管理、医疗监管等方面的难度较大。四是职责使命大。医疗保障改革任务重，重点工作多。一要发挥杠杆作用，完善医保制度，撬动医药卫生体制改革，提升保障水平；二要发挥兜底作用，落实脱贫攻坚等任务，解决好因病致贫返贫的问

题；三要发挥攻坚作用，推进药品耗材招标采购改革，完善医疗价格调节机制，斩断不合理的利益链条，提升群众获得感；四要发挥服务作用，围绕市委市政府的中心工作，争先补短，开拓进取，促进健康梅州建设，服务好梅州经济社会发展。

## 二、医疗保障工作开展情况及成效

2019 年，全市各级各部门以机构改革为契机，推改革、抓落实、提服务、强监管、保安全，推动医保工作再上新台阶。

（一）办好人大代表建议，确保办理质量。2019 年，市政府及时将两份涉及医保方面的人大代表建议交承办单位办理。承办单位积极主动与提出建议的代表进行沟通联系，采取先协商、先调研、后办理的方式，及时研究办理意见，落实工作措施，做到“办前有沟通，办中有联系，办后有反馈”，提出建议的代表对建议办理答复表示满意。

（二）深化医疗保障改革，提高统筹层次。一是提高了统筹层次。2019 年修订了《梅州市城乡居民基本医疗保险办法》，完善我市医疗保险

制度体系，并出台了《城乡居民基本医疗保险市级统筹方案》，提高基金抗风险能力，为基本医疗保险省级统筹打下坚实基础。二是推进生育保险和职工医保合并实施。2019 年底实现了两险统一的参保登记、基金征管、监督管理、经办服务、待遇保障和风险管控。三是深化医保支付方式改革。建立起以按病种分值付费为主，定额补助、按床日结算为辅的复合式付费制度，并修订了新版病种分值库和诊治编码表，实施按病种分值付费基层病种。通过医保付费改革，合理控制费用增长、合理配置医保资源等积极作用逐步显现。

（三）扎实办好民生实事，增强保障能力。一是 2019 年 3 月提高了部分医疗保障待遇水平。职工医保基金年度累计最高支付限额从 10 万元提高至 11 万元；职工补充医保基金年度累计最高支付限额从 28 万元提高至 30 万元。城乡居民大病保险起付标准从 8000 元降为 7000 元，年度最高支付限额从 16 万元提高至 20 万元。城乡居民医疗保险符合计划生育政策分娩的生育医疗费，顺产补助从 1000 元提高至 1300 元，剖宫产补助

从 1300 元提高至 1500 元。二是 2019 年 3 月开通了城乡居民大病保险省内异地直接结算服务，让群众异地就医大病保险报销实现了“无需垫资、无需等待、无需材料”。三是 2019 年 6 月实现困难群众就医“基本医疗保险+大病保险+医疗救助”一站式结算，减轻困难群众就医费用垫付压力，实现应救尽救。

（四）巩固全民医保成效，推进应保尽保。全面实施全民参保计划，健全完善扩面征缴联动工作机制，加大医保政策宣传力度，推进执法检查制度化常态化，压实主体责任，巩固全民医保成果。至 2019 年底，全市基本医疗保险参保人数达 460.64 万人职工生育保险参保人数 34.83 万人。

（五）开展医保精准扶贫，助力脱贫攻坚。通过开通扶贫对象等困难群众中途参加医保的“绿色通道”，积极落实政府全额资助个人缴费的参保政策，严格执行基本医疗保险、大病保险、医疗救助待遇方面的倾斜政策，实现了困难群众参保“一个不少”、政府资助“一分不少”、保障内容“一项不少”。据统计，2019 年，

全市 147735 名建档立卡贫困人员实现政府 100%资助参保,并通过“基本医保+大病(补充)保险+医疗救助”三重保障,为贫困人口医疗费用进行兜底保障。

(六)推进药品集团采购,实现降价保供。公立医院跨区域药品集团采购全面铺开。在省平台履约采购的基础上,依托深圳 GPO 平台、广州 GPO 平台,通过“带量采购”、“量价挂钩”的形式进行跨区域联合集团采购。全市参与医疗机构共 173 家,上线用药目录采购金额综合降幅达 20.08%,一年减轻群众用药负担 1 亿多元。协调深圳平台在梅县区恩华工业区投入 9000 多万元,建设 4500 平方米的药品物流配送中心,增强药品供应保障能力,助推地方经济发展。此外,积极参与国家 4+7 药品招采,我市参与采购“4+7”试点扩围的药品品种有 25 个,药品价格综合降幅预计可达 57%以上。

(七)优化医保经办服务,提高便民水平。一是进一步扩大异地就医直接结算范围,省内异地就医方面,全省 1048 家上省平台医院均可和我市直接结算,其中我市上线医院 117

家;跨省异地就医方面,全国上跨省平台 21598 家医院可和我市直接结算,其中我市上跨省平台医院 111 家。二是推进减证便民,取消 18 项参保人办理业务需提交的材料,对涉及待遇支付的 10 个事项办结时限平均压缩 5 个工作日。三是丰富城乡居民医保缴费渠道,新增微信缴费、电子税务局、自助办税终端等自助缴费的方式,新增缴费合作银行,方便群众缴费。四是开通并推广医保电子凭证。目前全市医保定点药店已升级扫码设备,市民可依托手机通过医保电子凭证支付购药,下来将普及至定点医疗机构。

(八)调整医疗服务价格,确保科学合理。2019 年 1 月起,我市实施《梅州市取消医用耗材加成后基本医疗服务价格调整方案》。根据省的评估结果,我市取消耗材加成后的医疗服务价格调整基本补偿到位。新的医疗服务价格实施后,促使医院合理使用耗材,降低医院收入药品和耗材(材)占比,解决“以药补医”、“以械补医”问题。

(九)加强基金监督管理,确保运行安全。一是加强预算管理。市医

保、财政、税务、社保等部门年初研究部署全市年度基金预决算编制工作，全市基金预算编制经审核后上报市人大审议，确保按规定的标准和范围使用基金。二是加强经办管理。严格实行基金“收支两条线”管理，由税务部门负责征收，财政部门进行专户管理，医保经办部门负责待遇发放。三是加强监督管理。主动接受人大监督，市、县人大均可通过联网监督系统实时查询医保基金收支相关报表、基金运行等情况。同时，在全市范围内开展打击欺诈骗保集中宣传月活动，公布举报投诉电话，招募医疗保障社会义务监督员参与监督。充分运用智能审核系统、药品采购监管平台等，加强医疗服务行为、药品采购行为的在线实时监控。建立打击欺诈骗保部门联动机制，深入开展专项检查，对欺诈骗保行为保持高压态势。

（十）筑牢疫情医保防线，稳固防控后方。一是夯实疫情防治“医保后盾”。拨付疫情防控专项医保资金 2400 万元、年度医保预付金 2.03 亿元，保障医疗机构及时开展救治。组织全市医保定点药店开展购买药品

感冒发热药品实名登记，织密联防联控网。实行特殊医疗保障政策，对于确认疑似、确诊新冠肺炎和符合胸部 CT 工作方案的患者因救治该疾病在定点医院发生的医疗费用，以及省防控指挥办明确排查范围内人员的核酸检测费用，全部纳入医保基金支付范围。通过医疗保障和财政补助，目前已治愈出院 17 名新冠肺炎患者全部实现“零负担”。二是划出医保服务“安全距离”。疫情期间大力推行“网上办”“电话办”“邮寄办”等非接触式办理方式。将医保特门处方用量延长至 3 个月，减少患者到医院配药次数。三是畅通物资渠道“保供稳价”。加强与药品采购平台、生产和配送企业的沟通联系，完善临时备案采购政策，积极争取上级支持，为抗击疫情提供充足药品保障。争取社会各界捐赠了一大批口罩、手套、酒精等物资，并加强价格监测和预警，确保疫情防控期间药品和医用耗材价格稳定。四是助力复工复产“减负加油”。从 2020 年 2 月至 6 月实行阶段性职工基本医疗保险单位缴费部分减半征收，预计可为企业减负 2.25 亿元。对疫情期间无法按时缴纳职工

医疗保险费的可按缓缴政策执行，原则上不超过 6 个月，免收滞纳金。

### 三、存在困难

近年来，我市通过积极推进“全民医保”，人人享有基本医疗保障的目标全面达成；通过办好医保民生实事，群众看病负担进一步减轻，实现“敢看病、看得起病”的目标；通过药品招采改革，降低药价让百姓受益；通过开展打击欺诈骗保行动，守护好了群众“看病钱、救命钱”；通过开展医疗救助，对困难群体患病就医有了兜底保障；通过优化经办服务，群众办理医保业务更加快捷。同时，在医保制度和基金的有力保障和撬动下，医疗技术水平和管理服务能力得到提升，医疗卫生事业得到了蓬勃发展。但是，医保是国际公认的难题，我市在解决一些问题、取得一定成绩的同时，仍然还有不少矛盾和问题需要进一步解决。

（一）医疗需求与保障能力之间的矛盾。医保是“保而不包”，制度设计主要从适应普遍性的角度出发，满足基本医疗保障需求，但是现实中，参保人、医生、医疗机构会各自角度对医保制度提出一些个性化、

特殊化的需求，而医保制度设计往往难以做到面面俱到。与此同时，随着群众的健康意识的不断提高和医疗技术的不断发展，医疗费用也不断增长，医保基金收支矛盾逐步加大，保障供应和医疗需求之间存在失衡的矛盾。

（二）医保护面征缴难度加大。职工医保方面，个别企业和员工法律意识不强，再加上受经济下行压力大、企业经营困难等因素影响，一些企业未实现全员参保、足额缴费；城乡居民医保方面，近年来，按国家和省部署，城乡居民医疗保险个人缴费标准逐年增多，2020 年度每人每年提高到 250 元，家庭缴费压力较重，影响了群众参保积极性。

（三）医疗保障均衡化发展还有差距。近年来，医保充分发挥引导和杠杆的作用，通过降低起付线、提高报销比例等方式，积极引导群众基层首诊、分级诊疗，但是由于医疗资源分布不够平衡，基层医疗服务供给不足，导致群众对基层卫生机构医技水平的信任度和满意度还不高，分级诊疗推进效果与预期目标还有一定差距。

(四) 经办体制不够顺畅。参照省的做法, 我市医疗保障部门将医保业务委托社保部门经办。在机构改革之初, 这种方式是可行的, 社保部门也积极支持配合。但经过一段时间运行, 还是遇到了权责不清、职能弱化等问题, 从长远来看不利于医保事业的健康发展。对此我市也多次向省提出建议尽快理顺经办体制。去年 12 月, 省编办正式复函省医疗保障局同意设立广东省医疗保障事业管理中心。目前, 市医疗保障局已向市编办提交了设立梅州市医疗保障事业管理中心的申请。

(五) 医保改革任务重压力大。随着全面深化改革进入深水区, 医保改革面临着不少困难和问题, 比如基金支付压力不断加大, 药品招标采购改革上级政策支撑不足, 医疗机构药品回款不够及时, 医疗机构医保违规行为仍有发生, 部门数据未互通不对称带来的监管难度加大, 市本级制订医保政策事权空间越来越小等, 这些都给下来做好医疗保障工作带来较大挑战。

#### 四、下一步工作打算

当前, 我市正处于决胜全面小

康、决战脱贫攻坚的关键时期, 我们将在市委正确领导下, 市人大的有力监督下, 大力推进医疗保障事业高质量发展, 使广大群众共享改革发展成果。

(一) 着力完善医疗保障制度体系。一是完善多层次的医疗保障制度体系, 建立健全“基本医疗保险+补充险+医疗救助+商业健康险”医疗保障制度, 提高待遇保障水平。二是完善科学的医疗保障支付体系, 优化医保支付制度, 提升医保结算的科学性和合理性。三是完善高效的医疗保障服务体系, 让信息多跑路、百姓少跑腿、报销少垫资, 优化医疗保障服务质量。四是完善合理的医疗保障价格体系, 科学调整医疗服务价格, 确保医疗服务价格处于合理区间; 推进药品跨区域联合集团采购改革, 实现“降价保供”的目标。五是完善长效的医疗保障基金监管体系, 对欺诈骗保行为保持高压态势, 守好护好百姓“看病钱、救命钱”。

(二) 着力加大医保民生投入力度。坚持“尽力而为、量力而行”, 加大对医疗保障的投入力度, 保障城乡居民基本医疗保险等地方财政配

套资金按时足额配套到位，为医疗保障事业健康发展提供足够的资金保障。

（三）着力理顺医保经办机构体制。支持市、县（市、区）两级医疗

保障部门成立医疗保障经办机构，理顺经办机构体系，做好经办职能移交、业务衔接、场所设置和队伍建设等工作，进一步优化医疗保障管理和服务，更好地推进工作落实。

## 关于我市医疗保障工作情况的调研报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会 2020 年监督工作计划安排，为做好 5 月份听取和审议市政府关于我市医疗保障工作情况报告的前期准备工作，在征求部分单位及市、县、镇级医疗部门意见的基础上，4 月 16 日，市人大常委会组织部分常委会组成人员和市人大代表，由伍德凤副主任带队，先后到梅县区恩华工业区全药网梅州物流配送中心、中山三院粤东医院、南口镇中心卫生院等地，调研我市医疗保障工作情况，并召开座谈会，听取汇报和意见。张晨副市长参加座谈。现将调研情况报告如下：

### 一、医保改革成效：事非经过不知难，事非比较不知好

医疗保障是世界性难题。2019 年 1 月，市县成立医疗保障局以来，能够克服人少事多的困难，实现工作有序过渡。特别是通过这次新冠肺炎“疫情大考”，更加凸显中国医保改革的显著优势，医保惠民的务实举

措，医疗保障的超强能力，全面提升了人民群众的获得感和满意度。

一是保障百姓敢看病。党的十八大以来，全民医疗保障制度改革持续推进，在破解看病难、看病贵问题上取得了突破性进展。通过建立“医疗保险、生育保险、医疗救助”为核心的医疗保障体系，实现覆盖城乡、保障全民目标。至 2019 年底，全市基本医疗保险参保人数达到 460.64 万人，职工生育保险参保人数 34.83 万人。2019 年基本医疗保险和生育保险基金总收入 51.81 亿元，总支出 52.92 亿元。全市医保待遇水平不断提高，职工医保基金年度累计最高支付限额从 10 万元提高至 11 万元。职工补充医保基金年度累计最高支付限额从 28 万元提高至 30 万元，城乡居民大病保险起付标准从 8000 元降为 7000 元，年度最高支付限额从 16 万元提高至 20 万元。强化基本医疗保险、大病保险与医疗救助三重保障功能，在解决应保尽保和保障基本方面

取得显著成效，大幅减轻了患者负担。通过扎实开展医保精准扶贫，贫困人口实现参保“一个不少”、政府资助“一分不少”、保障内容“一项不少”，贫困群众基础性、兜底性保障得到充分保障。

二是保障医疗服务好。通过发挥医保基金杠杆作用，发挥医保基金战略性购买作用，扎实推进医疗保障领域一系列改革，修订了《梅州市城乡居民基本医疗保险办法》，出台了《城乡居民基本医疗保险市级统筹方案》，建立管用高效的医保支付机制，立足基金承受能力，适应群众基本医疗需求、临床技术进步，调整优化医保目录，将临床价值高、经济性评价优良的药品、诊疗项目、医用耗材纳入医保支付范围，规范医疗服务设施支付范围，职工医保、城乡居民医保、生育保险实现市级统筹。并通过建立复合式付费制度，全省 1048 家上省平台医院均可和我市直接结算，提升了结算科学性和合理性，促进了医疗资源优化和合理配置，促进了医疗服务水平的全面提升。

三是保障医药能配送。药品流通领域改革进一步深化，公立医院跨区

域药品集团采购全面铺开。在省平台履约采购基础上，依托深圳、广州 GPO 平台，通过“带量采购”、“量价挂钩”的形式进行跨区域联合集团采购。全市 173 家医疗机构参与，采购金额综合降幅达 20.08%。协调深圳平台（全药网公司）在梅县区恩华工业区建设药品物流配送中心，保障了药品能够及时供应配送。同时，我市还参与国家“4+7”药品招采，启动国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围工作，预计 25 个试点扩围药品品种价格综合降幅可达 57%以上。通过实施“药品集团采购、优化经办服务、异地直接结算、调整医疗服务价格”等一系列惠民便民举措，大大方便了群众就医。

四是保障基金管得住。市政府和医保、财政、税务、社保等职能部门注重加强预算管理，严格执行基金“收支两条线”管理，由税务部门负责征收，财政部门进行专户管理，医保经办部门负责待遇发放。实现了跨省、省内、市内联网直接结算，不符合直接结算条件的待遇严格按三级审批制度审核发放。注重加强基金监管，通过医保审核系统、就医结算系

统、人大联网监督系统、药品采购在线监管平台等，对医保基金、医疗服务和药品采购行为加强实时监控，大力打击欺诈骗保行为，形成了全社会共同维护社保基金安全的良好氛围。

五是保障疫情快处理。为打赢这次新冠肺炎疫情防控阻击战，市政府及时拨付疫情防控专项医保资金 2400 万元、年度医保预付金 2.08 亿元，保障医疗机构及时开展救治。组织全市医保定点药店开展购买药品感冒发热药品实名登记，织密联防联控网。通过实施疫情防控临时特殊医保政策、推行“网上办”“电话办”“邮寄办”、放宽处方用药量、完善临时备案采购政策、加强医药机构巡查、争取社会捐赠物资、对企业减收或缓缴部分保费等措施，全力保障和支持抗击疫情，推动疫情快处理，得到及时有效的控制。

## 二、医保存在问题：并非制度性结构性难题，是技术性管理性问题

从调研情况看，我们存在医疗保障问题，四梁八柱都没有问题，现在出现的问题，都不是制度性结构性难题，都是可以通过努力协调解决的技术性管理性问题。

一是供给需求矛盾问题。目前，医疗服务与医药市场虽然快速发展和质量向好，但是随着经济发展和人民生活水平的提高，群众对医疗保障期盼越来越高，受地方财力、基金运行压力和政策调整权限等因素影响，目前的医疗保障主要还是保障基本为主，在平衡群众诉求和保障基金平稳方面难度越来越大，一些技术措施和管理措施还需要认真协调、认真平衡。

二是发展平衡均衡问题。一方面，我市医疗资源分布不平衡问题。基层医疗机构特别是镇卫生院服务供给不足，难以独立承接基层首诊任务，群众信任度和满意度不高，分级诊疗推进效果与预期目标差距较大，病人往上走、往外流现象未得到有效改观。另一方面是政策不均衡问题。基层卫生院药品受基药配比需达 60% 的考核指标、用药范围限制等方面原因影响，造成非基药药品不敢采购，无法完全满足临床用药需求；年老体弱患者普通门诊医疗保险限额偏低，普通门诊医疗保险跨镇就诊无法报销；部分住院病种分值设置不够合理；部分定额报销待遇标准（白内障、

剖腹产等) 偏低。

三是机构编制理顺问题。由于医疗保障局是新机构新部门, 参照省的做法, 目前我市医疗保障部门将医保业务委托社保部门经办, 存在权责不清、职能弱化、工作抓手少、效率不高、行政与经办脱节等问题。需要市级尽快理顺机构、编制、平台问题, 尽快理顺完善医保体制体系。

四是精细精准管理问题。医保扩面征缴难度加大, 一些企业未实现全员参保、足额缴费, 城乡居民医保缴费标准逐年增加, 影响了群众参保积极性。城乡居民基本医保基金累计结余逐年减少, 存在一定的支付风险:

2018 年除五华县以外, 其余 7 个县(市、区) 均出现当期收支赤字, 梅江区、梅县区、蕉岭县出现历年结余不足支付; 2019 年全市收支赤字 3.30 亿元。医保改革面临不少困难和问题, 基金支付压力不断加大, 药品招标采购改革上级政策支撑不足, 医疗机构药品回款不够及时, 医疗机构医保违规行为时有发生, 部门数据未互通不对称带来监管被动问题, 市本级制订医保政策事权空间越来越小。另外, 医疗机构过度检查变相增加群众

负担现象仍然存在, 特殊门诊好的药品供应不足等问题有待解决, 需要认真对待, 精准精细化管理解决。

### 三、医保工作建议: 世上无难事, 只要肯攀登

医疗机构、医药采购、百姓看病中遇到的困难和问题, 建议医保部门、医疗机构要主动适应医疗、医药、医保改革, 广泛听取意见, 全面沟通协调, 及时做好整改, 精益运营管理, 提升服务水平。

(一) 及时争取理顺体制。借鉴省的做法, 积极争取市委和编办的支持, 及时设立市、县(市、区) 两级医疗保障事业管理中心, 将原委托社保局的经办业务移交至该中心负责, 使权责更清晰, 更有利于工作开展。同时, 要进一步明确部门职责, 建立完善部门之间沟通协调机制、工作联动机制, 加强信息共享, 形成医疗保障工作合力。

(二) 着力补长工作短板。针对医保发展不均衡、分级诊疗推进难、扩面征缴难等问题, 及时收集梳理群众意见建议, 积极向上反映问题, 完善医保政策措施, 加强精细化管理, 着力补长工作短板。一是要补长宣传

短板。多渠道、多形式大力开展政策宣传解读，使医保政策法规家喻户晓、深入人心，特别是对用工多的重点企业、新办企业，以及“零参保”的“难点”企业、农村基层，更要健全信息管理，做实做细宣传，推行便民措施，加强稽核检查，实行目标管理，让企业、群众愿意参保，做到应保尽保，增加医保基金收入基数。要将基本医疗保险扩面征缴计划完成情况列入政府有关考核指标内容，提升工作力度。二是要补长医疗短板。通过发挥医保基金杠杆作用，全面提升医疗服务水平。一方面，着力加强基层卫生机构能力建设，在人才引进、硬件配套、技术培训、财政投入等方面加大力度，切实提升基层医疗服务能力，引导病人在基层首诊。另一方面，要真正推动分级诊疗，发挥好医保支付的引领作用，加大向基层医疗机构或医共体支付倾斜，优化城乡医疗资源配置，完善普通门诊统筹政策，激励做实公共卫生工作，倒逼大医院下基层，提高县域住院率，使常见病、多发病在社区、在乡镇医疗机构救治，疑难杂症在大医院救治，实现群众“小病不出村、常见病不出

镇、大病不出县”的目标。三是要补长服务短板。强化经办业务培训，完善科学合理的考核评价体系、绩效激励机制，加强医保经办和医疗机构内部专业化、精细化管理，优化提升医保管理、医疗医药服务水平，让信息多跑路、百姓少跑腿、报销少垫资，提升参保群众的满意度。

（三）持续深化医保改革。坚持以人民健康为中心，全面贯彻落实中共中央、国务院《关于深化医疗保障制度改革的意见》，重点推动三项改革深化：一是围绕问题深化改革。要及时针对医疗、医药和百姓诉求，在医保政策范围内，及时结合梅州实际完善调整医保政策。及时加大中医药扶持力度，推进医养融合发展，出台支持中医药发展的倾斜政策，促进我市创建中医药综合改革试验区。二是围绕制度深化改革。继续深化待遇保障、筹资运行、医保支付、基金监管等机制改革，坚持“公卫与医疗”并重，建立健全门诊共济保障机制，统筹医保基金和公共卫生服务资金使用，提高对基层医疗机构的支付比例，实现公共卫生服务和医疗服务有效衔接。协同推进医药服务供给侧改

革，优化医疗保障公共管理服务，促进医保制度公平普惠，不断提高医疗保障能力。三是围绕能力深化改革。围绕巩固提高统筹层次，加强医保基金统筹能力建设，全面做实基本医保市级统筹。立足基金承受能力，健全医保目录动态调整机制，加强医院运营绩效管理设计。围绕加强基金监

管，全面提升医保职能局基金管理、使用、监管能力水平，严查严惩医保领域违法违规行为，切实维护基金安全、提高基金使用效率。

梅州市人大常委会教育科学  
文化卫生工作委员会  
2020 年 5 月 27 日

# 关于我市贯彻实施《广东省安全生产条例》 情况的报告

——2020 年 5 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议上

梅州市应急管理局局长 温勇登

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市政府委托，由我向市人大常委会报告我市贯彻实施《广东省安全生产条例》（下称《条例》）情况，请予审议。

2002 年 10 月 13 日，广东省第九届人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过《条例》，2006 年 9 月 28 日、2013 年 9 月 27 日、2017 年 11 月 30 日三次对《条例》进行了修改和修订。《条例》颁布实施以来，在市委的正确领导下，在市人大常委会的监督下，我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，强化安全发展理念，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，坚持

依法决策、依法行政，确保安全生产的每一项决策、每一个行动都在安全生产法律法规的框架和轨道上运行，统筹做好促改革、防风险、保安全各项工作，各类生产安全事故和死亡人数逐年下降，2019 年度亿元 GDP 生产安全事故死亡率 0.04，同比 2015 年下降 75.8%，事故总量控制在全省各地级市中位居前列，确保了全市安全生产形势持续稳定，为梅州苏区振兴发展提供了安全稳定的社会环境。2018 年度我市安全生产责任制考核被省安委会评定为“优秀”等次，2019 年我市加强基层应急管理“四个一”建设经验在全省推广。

## 一、主要工作及成效

(一) 压实三大责任，推进齐抓共管

一是压实各级党委政府领导责任。我市作为推行“党管安全”的发源地，一直以来党政主要领导高度重视，把安全生产工作列入国民经济和社会发展规划，摆上党委、政府的重要议事日程。2019 年 9 月市委陈敏书记、爱军市长同时担任市安全生产委员会主任，推进市县镇三级党政一把手同时担任安委会主任，实现全覆盖。市委常委会、市政府常务会研究安全生产工作成为常态，2014 年以来，市政府常务会议每月研究解决重大事故隐患等安全生产重大问题。市领导每逢重要时节亲自带队深入检查调研督办安全生产工作。三年来，市领导带队检查调研 200 多次，作出批示指示 400 多次。市委市政府重视安全生产长效机制建设，先后出台了《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》《关于完善安全生产责任体系的通知》《梅州市党政领导干部安全生产责任制实施意见》《关于推进城市安全发展的实施意见》等制度。

二是压实部门履职责任。出台

《梅州市安全生产“十三五”规划》，提出“十三五”期间全市安全生产规划目标、主要任务、重点工程和工作措施，指导全市的安全生产工作。制定《梅州市部门安全生产工作职责》，落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管、谁负责”“谁审批、谁负责”的原则，明确各级各部门职责分工，厘清安全生产综合监管与行业监管的职责和界限，形成齐抓共管、标本兼治的工作格局。实施安全生产网格化管理，构建市、县、镇、村四级安全生产监督管理网络，建立安全生产监管工作行业包线、区域包干的责任制，确保各行业、各环节不漏管、不失控。发挥安全生产考核指挥棒作用，强化考核结果在社会管理综合治理等各类考核和领导干部考核中的运用，以考核指导推进“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”安全生产责任体系的落实。

三是压实企业主体责任。市委、市政府印发《关于全面落实企业主体责任的意见》，落实生产经营单位的主体责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社

会监督的机制。明确企业党委书记、董事长、总经理等法定代表人和实际控制人是安全生产第一责任人。2019 年安全生产培训进党校，组织全市重点企业主要负责人集中四天封闭培训。三年来组织对生产经营单位各类人员的培训达 10 万人次。全面实行安全生产责任书制度，共签订各类安全生产责任书 30 多万份。推行安全生产主体责任承诺公示制度，在 5110 家重点企业建立安全生产主体责任承诺及安全风险公告公示制度，强化安全监管的“三个转变”和“安全三问”考试。建立企业主动向行业主管部门定期报备培训、演练、风险隐患排查等情况的制度，切实改变全盘包办的“保姆式”监管。全面实施高危行业安全生产责任保险制度，共有 570 家企业投入保费 734 万元，发挥保险机制强化事故防范。积极推进安全生产诚信体系建设，强化信用惩戒导向作用，促进企业安全生产主体责任落实。

## （二）强化三大抓手，有效化解风险

一是强化双重预防。制定实施《关于建立完善安全生产风险管控

和隐患排查治理双重预防机制》《梅州市安全风险分级管控实施细则（试行）》《梅州市重大生产安全事故隐患挂牌督办办法》，从源头上防范安全风险，建立起全市 1761 处风险点危险源信息（其中：红色风险 8 处，橙色风险 89 处，黄色风险 410 处，蓝色风险 1254 处），形成监测预警“一张图”，完善分级管控和各级责任主体、岗位管控清单，强化源头治理。坚持“一月一排查、一月一汇报、一月一研究、一季度一防范”的重大事故隐患排查研判督办工作制度。市政府常务会每月研究安全生产重大事故隐患排查、整改工作。三年来市政府共挂牌督办 300 多项重大事故隐患，如 2019 年度解决了梅州花园（26 层高层住宅）重大火灾隐患，解决了五华县足球小镇、移民安置区、工业园影响兴华高速公路的路基、排洪等重大隐患和突出问题，拆解 200 多艘“三无”船舶，确保了汛期的安全度汛。

二是强化重点行业综合监管。扎实开展道路交通、水上交通、消防、建筑施工、危险化学品的烟花爆竹、大型群众性活动、旅游、非金属地下

矿山、有限空间作业等九类重点行业领域安全生产专项整治。积极推动钢铁煤气、城镇燃气、民爆物品、特种设备、运输船舶等 16 个行业领域行业监管责任的落实。危险化学品和烟花爆竹行业实现零事故，预防和遏制了城市较大以上火灾事故的发生，工矿商贸、有限空间有效整治和治理，水上交通、道路交通专项整治卓有成效，水上交通零事故，道路交通事故起数、死亡人数实现双下降。三年来，市安委办充分发挥综合协调、牵头抓总的的作用，以大概率思维应对小概率事件，努力把问题解决在萌芽之时、成灾之前。共召开 22 次专题研判会，分别对非煤矿山、危险化学品、建筑施工、城镇燃气、火灾隐患等重点行业领域进行专题研判，解决了一批突出的问题和隐患。全市查处各类安全领域违法行为 70 多万起，共排查治理隐患 11.5 万项。

三是强化安全监管执法。真正发挥监管执法的“拳头”、“利器”的作用，深入推行“双随机、一公开”监管，推进“四不两直”暗查暗访方式，加强事前执法，严格事故查处，实行“一案双查”“三责同追”执法制度。

落实以县级为主的执法主体，坚决打通执法监察“最后一公里”的问题。8 个县（市、区）执法监察标准化全部达标。强化依法监管，坚决查处安全生产责任不落实、安全管理机构不健全、安全教育培训走过场、安全投入不到位、安全条件不达标、隐患排查不彻底等违法违规行为。三年来，全市应急管理系统共实施行政处罚 849 宗，处罚 1711 万元，实施停产停业整顿 60 家次，移送司法机关追究刑事责任 17 人，行政处分 29 人，问责 11 家单位。对每一起较大事故，全部由市政府成立事故调查组，展开事故调查、责任追究。依法依规开展行政许可工作，从源头上严防安全风险。进一步规范安全培训机构监管，严把安全培训考核发证关，有效提升安全培训质量。2019 年按时办结行政审批事项 3746 件，退回行政审批事项 13 件。开展特种作业人员资格审查 139 期 3874 人，制证发证 1108 人。

（三）加强三大基础，提升保障能力

全市把加强安全生产队伍建设、宣传培训演练、科技信息化作为基础，不断提升安全生产保障能力。

一是加强安全生产队伍建设。市委市政府印发《关于加强基层应急管理建设的指导意见》，推进基层应急管理建设，进一步延伸安全生产执法触角，明晰了乡镇一级的安全生产职责，各镇（街）和工业园区均按省市要求配备专职安全员。市政府每年列入 300 万元安全生产专项资金，确保监管执法队伍建设、安全宣传等经费保障。市、县两级重视应急队伍建设，目前共建成综合应急救援队伍、专业应急救援队伍、志愿者救援队伍和专家应急救援队伍共 85 支 3200 多人；组建起市级专家库（专家 97 人）。梅州矿山救护队质量标准化水平达到国家一级队伍标准。支持鼓励应急管理干部参加国家注册安全工程师执业资格考试，目前全市应急管理系统有国家注册安全工程师 20 多人。

二是加强宣传培训和应急演练。深入开展安全生产“七进”活动。在梅州日报开设安全生产专栏；在梅州电视台开设“应急之窗”栏目，累计登出播出 100 多期，在国家、省、市各类媒体报道安全生产信息 1520 条；通过 193 个邮政视频机播出安全科普知识近 7 万次；组织宣讲团和文艺队

开展巡回宣讲和演出 30 多场次。印发《习近平总书记关于安全生产系列重要论述摘编》《安全在身边》等安全宣传资料，免费发放至有关单位、企业和市县镇村公共服务窗口。在各县（市、区）建设安全文化主题公园。与此同时，采用“走出去、请进来”相结合的培训模式，邀请国家、省应急专家、学者作《条例》宣讲和专题辅导报告，组织应急干部到重庆大学、上海交通大学开展业务学习，组建讲师团深入基层和企业开展安全教育培训，组织三届“百人百场”应急安全教育，实现安全培训全员覆盖。三年来，共组织各类培训近 4800 多场次，参加人员达 50 万人次。此外，进一步完善应急预案，大力加强应急演练。共修订各类应急预案 381 个，开展应急演练 1800 多场次。其中，市政府组织开展大面积停电、生产安全事故、食品药品安全、危化品道路运输等大型专项应急演练 21 场次。如 2018 年“大丰华高速公路鸿图嶂隧道坍塌事故应急救援联合演练”活动，被省交通运输厅当作隧道坍塌事故应急救援演练的模板。

三是加强科技兴安和信息化工

作。通过政策扶持、经济激励、技术服务等措施，加大先进科学技术在安全生产中的推广力度，推动安全监管手段从传统方式逐步迈向智能化。强化“机械化换人、自动化减人”科技强安工作，推进智能化视频监控系统，全市 114 家持证矿山全面完成视频信息采集前端设备建设，并入省平台。在 18 家非煤矿山推广使用激光位移探测仪、气象色谱仪、凿岩台车、撬毛机等先进设备，实现地下矿山减员 46%。深入推进全市应急系统执法信息化建设，在《信用信息双公示》平台上公示行政许可、行政处罚、恢复企业信用，实行执法设备、数据、流程、文书标准“四统一”和全程留痕管理。同时，加快推进应急指挥平台建设，有效整合原安监、三防、应急、国土、林业、气象等应急资源数据，形成“扁平化”的高效指挥网络，建成纵向贯通国家、省、市、县、镇、村联动的“一体化”指挥平台。

## 二、存在主要问题和挑战

全市各级各部门贯彻实施《条例》，统筹做好安全生产方面做了大量卓有成效的工作，但是一些源头性、基础性问题仍未根本解决，影响

和制约安全生产的因素大量存在，仍然面临诸多问题和挑战。

（一）经济发展与安全管理力量薄弱的矛盾突出。随着全市建设项目不断增加，经济发展不断推进，安全管理的任务繁重，安全监管压力越来越大。特别是我市矿产资源丰富，非煤矿山、建材、冶金企业数量多，地下矿山占全省 40%。此外，危险化学品、特种设备、民爆、道路交通、高层建筑、大型商业综合体、油气管道等产业安全风险增大。机构改革后，应急管理部门应对“全灾种、大应急”，职能增多，责任加大，但编制人员不相适配，尤其是基层编制少、专业人才缺乏，安全监管力量不足。

（二）企业重生产轻安全现象仍不同程度存在。部分生产经营单位对《条例》的落实不到位，安全生产意识总体上仍较淡薄，重生产轻安全的现象仍然存在。特别是一些企业投资人对安全生产认识不足，履行法定义务不到位，投入不足，措施不力，安全管理制度不规范、不健全。

（三）“一岗双责”的安全生产责任制有待进一步落实。基层党政责任有待加强，个别县（市、区）对安

全生产投入、队伍建设、装备建设重视不够，未按经济社会发展同步水平，逐年增加安全生产预算资金。镇级专职安全员工资待遇低，部分乡镇应急队伍分散、兼职多、装备差、流动大，村级安全生产巡查员的履职能力低。管行业管安全、管业务管安全的部门行业监管责任有待进一步强化。

### 三、下一步工作设想

2020 年是全市应急管理抓基层打基础之年。我们将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产系列重要讲话精神，全力以赴防风险、除隐患、遏事故、保稳定，全面推进应急管理体系和能力现代化，全力防范化解重大安全隐患，有效遏制较大以上生产安全事故的发生。

（一）以贯彻实施《条例》为主线，全面推进安全生产责任制的落实。我市将持续深入贯彻实施《广东省安全生产条例》，推动“一岗双责”、齐抓共管的安全管理责任落实，促进党政领导专题研判、专题解决安全生产领域突出问题和重点难点问题。出

台《梅州市党政部门及中央、省驻梅有关单位安全生产工作职责》，进一步理清机构改革后各部门安全生产职责分工，全面压实各行业各部门安全监管职责。深入组织开展安全风险排查，把行业的最大风险找准、抓实、遏制住。持续开展道路交通、建筑施工、消防、危化品、有限空间、非煤矿山、大型群众性活动、旅游等重点行业领域生产安全专项整治。从安全培训入手，推动企业落实法定职责，履行主体责任，加大安全执法力度，推动企业“要我安全”向“我要安全”转变。

（二）以夯实基层基础为根本，全面提升应急管理保障能力。加快应急指挥中心建设，实现信息互联互通、资源共享，构建形成监测预警“一张图”、指挥协调“一体化”、反应联动“一键通”。建立完善“一个指挥中心、一个前方指挥部、一套工作机制、一个窗口发布”的应急处置机制。持续加大安全技术和装备投入，加强危化品企业、非煤矿山等重点行业领域风险点、危险源的实时监测、研判预警。推进“互联网+监管”“互联网+执法”系统投入应用。加强专业救

援队伍和装备建设，政企联动，多部门协调配合，加强应急预案实战演练，全面提高各类事故救援能力和应急处置水平。大力推进市委市政府《关于加强基层应急管理建设的指导意见》的落实，按照“四个一”的标准（即“有一个健全的应急管理组织体系、有一支应急救援队伍、有一个应急指挥平台、有一个应急救援物资仓库”），全面加强基层应急管理建设，确保在上半年每个县（市、区）完成中心镇基层应急管理建设试点工作，年底实现全覆盖，全面提升基层应急保障能力。

（三）以创建国家安全发展示范城市为载体，提升城市本质安全。全面启动国家安全发展示范城市创建工作，完善城市运行管理机制，健全公共安全体系，打造共建共治共享的

城市安全社会治理格局，促进建立综合性、全方位、系统化的城市安全发展体系，全面提高城市安全保障水平。市政府专门成立由张爱军市长担任组长的创建领导小组，市、县联动，部门配合，按照“2020年打基础，2021年提申报，2022年实现目标”的工作要求，全力推进创建工作，把我市建设成为全省最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的地区之一。

（四）以宣传《条例》为契机，提升全民安全意识。我们将深入学习宣传《条例》和安全生产法律法规，充分利用各种媒体，采取多种形式，使安全法律法规、安全知识进企业、进校园、进社区、进家庭、进农村，增强广大市民的安全知识和安全技能，营造人人关注安全、关爱生命、关心健康的社会氛围。

# 关于我市贯彻实施《广东省安全生产 条例》情况的调研报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

按照《梅州市人大常委会 2020 年监督工作计划》的安排，为做好市人大常委会 5 月份听取和审议市政府关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况报告的前期准备工作，在收集各县（市、区）相关材料的基础上，4 月 21 至 22 日，市人大常委会组织部分常委会组成人员、社会委委员和市人大代表，由蓝伟东副主任带队，先后深入到梅江区西阳镇政府、梅江区政府，中石化梅州分公司、梅县区程江镇政府、梅县区政府、梅州市应急管理局进行调研，并召开座谈会，听取汇报和意见建议。现将调研情况综合如下：

## 一、主要成效

《广东省安全生产条例》（以下简称《条例》）2017 年修改颁布实施以来，特别是机构改革组建应急管理局以后，梅州市各级政府坚持以习近平

新时代中国特色社会主义思想为指导，强化安全发展理念，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，坚持依法决策、依法行政，安全生产态势平稳向好。2018 年度我市安全生产责任制考核被省安委会评定为“优秀”等次，2019 年我市加强基层应急管理“四个一”建设经验在全省推广。

（一）领导重视。市委陈敏书记、市政府爱军市长同时担任市安全生产委员会主任，并推进市县镇三级党政一把手全部落实“双主任”制度，实现全覆盖。市先后出台了《梅州市党政领导干部安全生产责任制实施意见》《关于推进城市安全发展的实施意见》等一系列制度。张爱军市长在检查安全生产时对企业多次强调，履行安全生产主体责任事关企业生死存亡，如果企业不消灭安全隐患，安全隐患就将消灭企业。

（二）职责明确。制定了《梅州

市部门安全生产工作职责》，落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管、谁负责”“谁审批、谁负责”原则，明确各级各部门职责分工，厘清安全生产综合监管与行业监管的职责和界限。实施安全生产网格化管理，构建市、县、镇、村四级安全生产监督管理网络，建立安全生产监管工作行业包线、区域包干的责任制。

（三）监管有力。制定实施《关于建立完善安全生产风险管控和隐患排查治理双重预防机制》《梅州市安全风险分级管控实施细则（试行）》《梅州市重大生产安全事故隐患挂牌督办办法》；我们从市应急指挥中心看到全市大中型水库实时水位监控，全市 1761 处风险点危险源全部实行实时监测，强化源头防范；全面落实分级管控、岗位管控清单，实行挂牌督办重大事故隐患工作制度，强化源头治理。初步建立起道路交通、水上交通、消防、建筑施工、危险化学用品和烟花爆竹、大型群众性活动、旅游、非金属地下矿山、有限空间作业等重点行业领域安全生产监测信息网。

（四）科技强安效果好。通过政

策扶持、经济激励、技术服务等措施，加大先进科学技术在安全生产中的推广力度，推动安全监管手段从传统方式逐步迈向智能化。强化“机械化换人、自动化减人”科技强安工作，推进智能化视频监控系统，全市 114 家持证矿山全面完成视频信息采集前端设备建设，并入省平台。在 18 家非煤矿山推广使用激光位移探测仪、气象色谱仪、凿岩台车、撬毛机等先进设备，实现地下矿山减员 46%。深入推进全市应急系统执法信息化建设，在国家安全生产综合统计直报系统录入检查企业 12802 家，实现执法设备、数据、流程、文书标准“四统一”和全程留痕管理。同时，加快推进应急指挥平台建设，有效整合原安监、三防、应急、国土、林业、气象等应急资源数据，初步形成“扁平化”的高效指挥网络和纵向贯通国家、省、市、县、镇、村联动的“一体化”指挥平台，有效及时指挥处置各类突发事件。

（五）队伍建设得到加强。市政府《关于加强基层应急管理建设的指导意见》明确每年拨出安全生产专项资金，用于基层应急队伍建设，采取

“走出去、请进来”相结合的培训模式，抓好全市安全教育培训；把严安全培训考核发证关，提高培训质量；加强应急演练，修订各类应急预案 381 个，建立专业应急救援队伍 200 多支，调整充实省轻舟机动五大队等防汛专业队伍。

## 二、存在问题

（一）《条例》宣传不够到位。《条例》宣传形式、内容不够丰富，宣传进机关、乡村、社区、学校、单位不够深入；群众对安全生产的认知停留在对较大事故的关注上，对国家安全法律法规知晓不多；从业人员安全意识不够强，安全技能和自我保护意识有待提高。

（二）企业主体责任不够落实。一些生产经营单位安全管理人员配置不到位，缺乏专业技术人员，开展安全生产自查不到位，安全设施建设不到位，部分生产经营单位为压低生产成本，对安全生产投入少，设备和工艺陈旧落后，劳动卫生防护用品配备不全等等。

（三）行业监管人员尤其是技术人员不足。机构改革后，有些部门职能合并，行业安全监管职能增加，人

员编制不足，如市应急管理局增加了三防、森防、地质、地震等八大职责，安全生产监管科室和人员编制较少，县级、乡镇人员不足问题更为突出。监管工作专业性强责任重，矿山、危险化学品等高危行业的专业技术人才十分缺乏，基层工作人员不愿从事安全监管工作。

（四）基层安全应急管理队伍形成合力不够。现有基层防火、防洪、防自然灾害等各种安全队伍，存在机构重叠、职责交叉、协调困难的情况，这些队伍兼职多、装备差、流动大，应急演练不足，在应急救援抢险中，不能有效发挥最大合力。

（五）安全生产资金投入不够。个别县（市、区）未按经济社会发展同步水平，逐年增加安全生产预算资金。有的企业对安全生产监管装备和安全生产技术改造投入不足。

## 三、意见建议

要坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，围绕创建国家安全发展示范城市目标要求，坚持问题导向和目标需求导向，突出重点、抓住要点，全力补齐安全生产工作短板和薄弱环节。

(一) 加强《条例》的宣传贯彻力度,提高全社会重视安全生产的意识。全市各级宣传媒体、机构要广泛宣传《条例》和安全生产法律法规,采取多种形式,使安全法律法规、安全知识进企业、进校园、进社区、进家庭、进农村,提高广大市民的安全知识和安全技能水平,营造人人关注安全、关爱生命、关心健康的社会氛围;要大力宣传安全生产的先进典型和经验,加大对安全生产事故和违法行为的曝光力度,吸取重特大事故教训。

(二) 加强行业监管执法,推动企业切实履行安全主体责任。行业主管部门要进一步创新监管方式,针对企业生产经营单位安全管理人员、专业技术人员配置不到位,安全设施建设不到位,设备和工艺陈旧落后,劳动卫生防护用品配备不全等问题加强监管,要突出企业隐患排查整改,推动信息化监管,着力改革创新,抓早抓小提前防范安全风险。要加强执法规范化建设,健全安全生产监管执法机制,提高监管执法科学化水平,启动安全生产“亮剑行动”,进一步加大企业履行安全主体责任不力的处罚问责力度。

(三) 加强培训演练和专业人才引进,补齐应急技能和人才不足的短板。要组织市、县、镇各级领导干部、行业主管部门领导参加《条例》知识培训,明确履职内容;组织企业主要负责人、安全管理人员进行业务知识培训,增强安全生产意识;要开展多种形式的安全应急演练,做好防汛、防灭火及安全生产预防、避险演练,增强应急处置能力,做到“防风险、除隐患、遏事故”。针对各行业安全监管人员和矿山、危险化学品等高危行业的专业技术人才不足的问题,通过教育培训,提高现有人才的能力和水平,做好人才的引进和培养,补齐人才不足的短板。

(四) 加强预案和队伍建设,整合发挥有限资源形成整体合力。要按照市委市政府《关于加强基层应急管理建设的指导意见》,各县(市、区)要加强“一个健全的应急管理组织体系、一支应急救援队伍、一个应急指挥平台、一个应急救援物资仓库”的“四个一”应急管理建设要求,在推进每个县(市、区)中心镇基层应急管理建设试点基础上,尽快实现全覆盖,全面提升基层应急保障能力。要

重视做好各种应急预案编制工作，针对安全生产类、自然灾害类突发事件总体预案和安全生产、三防、森林防灭火、地震、地质灾害、铁路安全等专项预案加强演练。要进一步整合应急资源和救援力量，基层各镇党委政府要树立大应急的思想，通过大培训将各种安全监管执法资源整合起来，把各自分散的应急预案和应急队伍有机结合起来，把安全生产与防灾减灾救灾结合起来，依托现有的消防救援力量，把安全生产中防洪、森林防灭火、地震、地质灾害等队伍训练成为一支一专多能、一岗多能的强有力的综合应急救援队伍。

（五）加大资金投入，提高信息

化和科技兴安水平。

要加大对安全生产监管装备和技术改造投入，实现安全生产“互联网+监管”、“互联网+执法”；要运用信息化新技术、新装备，对危化品企业、非煤矿山等安全风险点、危险源实行实时监测；要加快应急指挥中心建设，构建监测预警“一张图”、指挥协调“一体化”、反应联动“一键通”；要加强工厂、基层农村安全生产网络建设，促进安全信息的互联互通、资源共享。

梅州市人大常委会社会建设  
工作委员会

2020 年 5 月 27 日

# 关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政 收支审计查出突出问题整改落实情况的报告

——2020 年 5 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议上

梅州市审计局局长 刘鸿涛

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市政府委托，我向市人大常委会报告 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题的整改情况，请予审议。

市委、市政府深入贯彻落实习近平总书记对审计整改工作的重要批示精神，高度重视审计查出问题的整改工作，市委常委会会议、市委审计委员会会议提出明确要求，市政府常务会议专题研究部署审计整改工作。陈敏书记多次强调，各级各部门要把审计监督与纪检监察、组织人事、巡视巡察等监督贯通起来，健全被审计单位整改、政府主导、人大监督、主管部门监管、审计机关跟踪督促、纪

检监察巡察协同的审计整改工作长效机制，加强审计整改、结果运用、追责问责，坚决杜绝审计发现问题整改不到位和屡审屡犯等问题，切实做好审计整改落实“后半篇文章”。张爱军市长主持召开全市 2018 年度审计查出问题整改工作会议研究部署整改工作，要求各级各部门要高度重视审计整改工作，坚持问题目标进度导向，全力抓好审计问题整改，同时要深入挖掘问题背后的制度“短板”，形成发现问题、解决问题、预防问题的闭环。有关县（市、区）、部门单位落实了对相关审计查出问题的整改责任和监督管理责任，扎实推进审计查出问题的整改工作，自觉接受审

计跟踪检查，并且以审计整改为契机，建立健全相关长效机制，切实提高管理水平。市审计局强化整改监督责任，建立审计整改监督机制，加大审计整改监督力度，促进审计整改有效落实。

### 一、整改工作总体推进情况

(一) 被审计单位认真落实整改主体责任。相关县(市、区)、部门单位认真落实市七届人大常委会第三十一次会议有关审议意见，通过建立审计项目整改台账，认真整改审计查出的问题，按时报告整改情况。有的县(市、区)制定了整改工作方案，将整改任务逐项分解到有关部门单位落实整改；有的部门单位通过召开党组会、业务会等研究部署整改工作；有的部门单位完善相关管理制度，举一反三，堵塞管理漏洞，如市扶贫局通过与财政等相关部门联合出台《关于进一步加强和规范产业扶贫资金使用管理的指导意见》等制度，促进扶贫政策落到实处。

(二) 主管部门进一步加强监督管理。相关部门将整改工作与加强管理、完善机制、健全制度紧密结合，提升整改效能。如对审计查出的市属

国有企业监管未统一、治理结构和内部控制制度不完善等问题，市国资委按照市委、市政府的改革部署，履行第一批市属国有企业出资人职责，拟定监管权力清单和责任清单，进一步理顺国资国企监管体制，对直接监管的 26 户市场竞争类国有企业进行整合，组建工业、建设、文旅和国有资本投资运营等“3+1”市管集团(公司)，进一步落实法人治理结构，制定出台《梅州市国资委监管企业负责人经营业绩考核及薪酬管理办法(试行)》等制度，着力推动市属国有企业的规范化管理。

(三) 审计机关持续推进审计查出问题整改落实。一是严格落实整改督促机制，通过定时向被审计单位发送整改督促文书，促进被审计单位明确责任，按照整改时限要求逐条逐项落实好整改任务，2019 年共发送整改督促文书 77 份。二是扎实开展整改检查工作，2019 年 12 月，市审计局派出 4 个整改检查小组，对被审计单位开展整改工作情况进行现场核实检查和指导，进一步推动相关单位整改工作质量的提升。三是不断加强审计整改监督工作制度建设，促进审计

整改工作规范化。

## 二、审计查出突出问题的整改情况

梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计工作报告反映的问题共 7 大类 45 项 282 个,至 2020 年 3 月底已完成整改 205 个,整改完成率 72.70%。据统计,相关部门单位通过整改已上缴财政资金 6386.95 万元,已归还原渠道资金 136.98 万元,已调账处理 741.96 万元,促进资金统筹(使用)152,357.09 万元,清理长期挂账资金 344,956.62 万元,清理拖欠民营和中小企业欠款 852.47 万元,建立健全规章制度 65 项。市审计局按照市委、市政府的部署要求,配合市人大常委会财政经济工委,确定市人大重点关注的 32 项审计查出突出问题,加大审计整改监督力度,促进审计整改有效落实。

### (一) 财政收支管理审计查出问题的整改情况

#### 1. 市级财政预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况

(1) 关于预算编制方面的问题。市财政局按照预算法要求,不断推进细化支出预算编制;承诺在向市人大

报送预算草案时,把能确定的结余结转资金列入一般公共预算收支计划,进一步提高预算编报的完整性;从 2020 年起已将市高新区政府性基金预算列入市本级政府性基金预算草案。

(2) 关于预算执行方面的问题。一是市财政局通过督促相关单位加快项目进度,逐步消化结存的省级专项资金 10,324.77 万元。二是市财政局已按规定将属于国有资本经营预算范围的国有企业利润、股利、股息、产权转让收入列入国有资本经营预算核算。三是市高新区通过推进项目实施、调整相关项目等措施进行整改,对 2018 年形成的存量资金已消化清理完毕,合计 10,017.73 万元。

(3) 关于财政支出方面的问题。一是市级 2018 年下达的按原项目继续使用指标 80,562.44 万元已拨付使用。二是市财政局会同市工业和信息化局通过加大上市挂牌融资项目资金支出力度、向全市中小微企业发放服务券等措施不断促进民营经济及中小微企业发展专项资金的分配使用,目前已支出 449.92 万元,对结余资金 1014.08 万元,市工业和信息

化局已向省工信厅申请统筹使用，待省批复后办理相关手续。

(4) 关于财务管理方面的问题。一是市财政局通过催收借出款项、压减一般性支出、盘活存量资金等方式筹集资金，清理消化历年已拨付未列支资金 133,039 万元；清理应付款项 170,176 万元；对 2016 年及以前年度借出财政资金 1910 万元已全额收回。二是市财政局进一步规范财政资金国库支付行为，正在推进一般公共预算结转资金超出规定比重问题的整改。

## 2. 部门预算执行及其他财政财务收支审计查出问题的整改情况

(1) 关于预算执行方面的问题。3 个部门单位 5 个项目已执行预算资金 114.37 万元，财政收回统筹安排 122.35 万元。

(2) 关于“三公”经费和会议费、培训费等方面的问题。一是对公务接待费支出未附有公函或接待清单的问题，相关部门单位已在 2019 年进一步规范和完善了公务接待报销依据。二是对 1 个单位违规长期占用下属单位和其他单位 2 辆车的问题，该单位按规定划拨移交指定单位

使用 1 辆，归还相关单位 1 辆。

(3) 关于财务管理方面的问题。一是 3 个单位已按规定纳入市级财务核算集中监管系统进行会计核算。二是相关单位已按规定上缴非税收入 89.12 万元；收回违规发放的津贴补贴 1.85 万元，余额正采取分月缴款的方式进一步追缴中。

(4) 关于资产管理方面的问题。一是相关单位通过组织业务人员加强政府采购相关法律法规的学习，进一步规范政府采购行为。二是 1 个部门已按规定全额上缴了财政项目结余资金 53.77 万元。

(5) 关于公务卡使用方面的问题。相关部门单位已按照规定建立了公务卡结算制度，加强公务卡结算执行力度，逐步规范资金结算行为。

## 3. 县镇财政管理审计查出问题的整改情况

(1) 梅江区、兴宁市财政决算审计查出问题的整改情况

一是关于财政收入方面的问题。除兴宁市原已直接拨付 1 家公司 1593.99 万元外，2 个县（市、区）已分别将应缴未缴的行政事业性收费等非税收入上缴同级财政，合计

5603.68 万元。

二是关于财政支出方面的问题。兴宁市通过督促用款单位加快资金使用进度，不断消化原虚（多）列的财政支出，已拨付相关单位资金 6322.33 万元。对无收入来源安排预算支出形成财政缺口的问题，兴宁市承诺今后将坚持量入为出的原则，规范财政支出管理，如实反映财政支出情况。对历年无预算拨款累计挂账、采取“以拨作支”方式将国库资金拨到财政专户的问题，梅江区目前已清理消化无预算拨款挂账资金 3746 万元，同时，加强了专户资金的清理，将未拨付使用的累计结余 2111.72 万元缴回国库。

三是关于财政管理方面的问题。对未按规定及时拨付使用上级专项转移支付资金的问题，梅江区、兴宁市通过加强沟通协调，督促各部门单位加快项目审核和资金支付，不断消化和压缩上级转移支付结余结转资金规模，通过拨付使用、盘活收回统筹等方式整改问题金额合计 71,719.38 万元。对兴宁市历年无预算超预算拨款累计挂账未清理消化的问题，已清理消化了挂账金额

36,085.62 万元。对部分一般公共支出预算未按规定编列到具体单位和项目、未严格执行国库集中支付的问题，梅江区、兴宁市在执行过程中逐步细化，并承诺将进一步细化预算编制，规范资金结算方式。对审批程序不规范出借的财政资金 1300 万元，梅江区现已收回 200 万元，余额尚未收回。

（2）8 个镇级财政财务管理方面审计查出问题的整改情况

一是对部分费用未按规定取得发票或依据不充分的问题，相关镇通过补开发票、加强支出依据审核等措施进行整改。二是对非税收入未按规定及时上缴财政的问题，兴宁市新圩镇、丰顺县汤南镇等 6 个镇已分别将应缴未缴的非税收入 640.38 万元全额上缴所属县级财政。

（二）“三大攻坚战”审计查出问题的整改情况

1. 精准扶贫精准脱贫审计查出问题的整改情况

一是对扶贫资金滞留的问题，市县扶贫、财政部门通过加快产业扶贫项目建设进度、调查核实发放补助资金等措施加快资金使用进度，其中广

东扶贫济困日活动捐赠资金 655.77 万元、贫困归侨补助资金 96.25 万元已全部安排使用。二是对未取得公司抵押、扶贫资金存在潜在风险的问题，相关县通过办理产权证质押手续、修改合作社章程等措施对产业扶贫资金存在的安全隐患问题进行整改。三是对部分建档立卡贫困学生未享受学生惠民资助政策的问题，市县教育部门经进一步核实后，对符合发放政策的已足额发放到位，合计 591.90 万元。对部分贫困人员未按规定享受应有保障的问题，相关部门加强贫困人员最低生活保障及医疗、养老保障，落实相关人员的养老保险参保缴费、残疾贫困人员的“两项补贴”及城乡养老保险待遇的申领，将民政部门核实后符合政策的全户无劳动能力的建档立卡人员纳入了农村低保、五保范围，实现政策性兜底保障。四是对违规领取危房改造补助的问题，相关县（市、区）已追回不合规发放的危房补助资金 30.45 万元。五是对新农村示范村项目建设进度慢的问题，丰顺县按照 2018 年省定贫困村的建设目标，加快了项目资金的支出进度。

## 2. 自然资源资产审计查出问题的整改情况

（1）关于农村生活垃圾处理专项资金管理和使用方面问题的整改情况。梅县区、兴宁市 2 个县已基本将滞留的省级农村垃圾处理专项资金下拨至具体用款单位。

（2）关于茶阳镇未按规定时间完成养猪场污水直排问题整治、二期污水处理设施建设滞后导致城镇污水直接排入小靖河的问题，该镇通过加强跟踪督促，剩余 4 家养猪场已按规定完成了环保整治工作；与大埔县水务部门加强沟通，督促施工单位加快二期污水处理工程施工进度。

## （三）重大政策措施落实跟踪审计查出问题的整改情况

1. 关于减税降费政策措施落实方面问题的整改情况。一是相关部门通过采取政府购买服务、开放测绘市场等方式对下属单位违规开展与本单位行政审批相关中介服务的问题进行整改。二是平远县对违规收取的政府性基金和行政事业性收费通过退还资金或上缴财政的方式进行了整改。

## 2. 关于加强基层医疗卫生服务

能力建设政策落实方面问题的整改情况。一是对丰顺县留隍镇中心卫生院等 3 个基层医疗卫生机构项目建设进度滞后的问题，丰顺县留隍镇中心卫生院门诊楼已基本完成装修建设，住院大楼进行了内部装修和设备运行调试；兴宁市中医医院于 2018 年 11 月底开工建设，现主体工程已经完成；蕉岭县妇幼保健院于 2018 年 11 月开工，公共卫生服务大楼主体结构已封顶。二是部分基层医疗机构全科医生特设岗位缺额、省级财政补助资金未使用的问题，因我市县级医院本身人才紧缺、难于选聘下派，基层卫生院工作工资待遇不高、难以吸引人才留住人才等原因，至 2020 年 3 月，全科特岗共招聘 142 人，完成任务的 51%。蕉岭、丰顺、五华 3 个县已对工作满一年的全科特岗人员进行考核并发放补贴合计 597.50 万元。

3. 关于“放管服”改革推进方面问题的整改情况。一是市公安局主动协调、指导督促辖区内各居民身份证照相馆（点）经营者，倡议他们承诺为群众提供居民身份证相片“多拍优选”服务并签订承诺书。二是市生态环境局通过修改相关事项的办事指

南和统一申办受理平台，对“建设项目环境影响评价文件审批”等行政审批事项的流程进行了优化。三是梅州中燃公司与梅州政务服务网对接，在该线上平台设立燃气申报窗口，于 2019 年 7 月开通用气网上报装申请，进一步打通线上和线下办事渠道，优化了业务环节，压缩了办理时限；梅州粤海水务有限公司于 2018 年 10 月进驻梅州市政务服务中心，实行用水报装“一站式”服务，同时重新制定报装用水办事指南，公开报装用水的报装流程、时限和收费标准，将用水报装接入梅州政务服务网政务服务平台，实现市政公用服务“互联网+线上办理”。四是市自然资源局已在广东省政务服务网对“建设项目选址意见书核发”“建设项目用地预审”“国有建设用地供地审核”等业务事项进行梳理调整并完善办事指南，现可支持预约办理和物流快递申请，其中“国有建设用地供地审核”事项目前可支持网上办事和窗口办事。

4. 关于清理拖欠民营和中小企业账款方面问题的整改情况。一是兴宁市 3 个学校已归还教学楼工程欠款 314.90 万元；1 个学校新校建设工程

欠款 57.20 万元，债权人已出具书面声明放弃债权；1 个学校财政投资审核中心正在审核中，待核定结算价格后即还清欠款。二是梅县区、平远县已还清教育强镇工程欠款合计 470.37 万元。三是大埔县已还清截污管网工程补充设计费欠费 10 万元。

#### （四）重点民生项目和专项资金审计查出问题的整改情况

1. 关于教育体制机制方面问题的整改情况。蕉岭县教育部门 2019 年已按规定向财政部门提交了教育费附加统筹安排分配方案及资金使用安排方案。

2. 关于教育资金筹集管理和使用方面问题的整改情况。2019 年，蕉岭县安排桂岭幼儿园前期财政预算建设经费 2000 万元，县财政根据教师培训情况统筹安排了教师培训经费 510 万元，印发了《蕉岭县教育系统事业单位奖励性绩效考核指导意见》。

3. 关于教育规范管理和办学水平方面问题的整改情况。蕉岭县通过合理划片配置班额、引导热点学校生源有序流动到其他学校就读等措施，有效缓解大班额问题，并于 2018 年 8

月印发了《蕉岭县未来五年（2018-2022）幼儿园和中小学校建设专项规划》，将对照广东省义务教育标准化学校标准不断加大校园建设力度。

#### （五）公共投资项目审计查出问题的整改情况

关于高陂水利工程方面问题的整改情况。市建管处按照审计意见落实整改工作：一是通过加强统计数据采集管理和统计人员培训，统一数据采集口径，落实数据报送审核监督责任；二是会同项目公司完善了共管账户资金管理办法，规定贷款账户资金比照共管账户进行管理；三是已扣回多计付的主材补差价款 40.23 万元。

#### （六）国有企业审计查出问题的整改情况

1. 关于企业未实现统一监管方面问题的整改情况。市国资委按照市委市政府有关规定，着力推进市属国有企业集中统一监管，明确了广东金雁工业集团有限公司、广东嘉城建设集团有限公司、广东嘉应控股集团有限公司、广东客都文旅有限公司“3+1”市管集团（公司）组织架构。2019 年 6 月，市政府授权市国资委履

行第一批市属国有企业出资人职责，拟定监管权力清单和责任清单，进一步理顺国资国企监管体制。

2. 关于治理结构和内部控制制度不完善方面问题的整改情况。对部分市属在营国有企业未按规定建立企业党组织、公司章程和董事会、监事会等治理机构，未建立“三重一大”决策制度和工资薪酬制度等问题。一是市国资委按照市委组织部《关于理顺部分基层党组织隶属关系的通知》（梅市组通〔2019〕35 号）相关规定，召开了国有企业党建工作推进会议，并设立了广东金雁工业集团有限公司党委等 4 个企业基层党委。二是“3+1”市管集团成立后，已分别建立了集团公司章程并经市国资委备案，按照市委、市政府的改革部署，落实了党委会、董事会、经理层等领导人员人选，进一步完善法人治理结构和现代企业管理制度。三是通过制订《梅州市国资委监管企业负责人经营业绩考核及薪酬管理办法（试行）》等制度，不断规范和明确工资薪酬管理。

（七）促进领导干部担当作为和规范权力运行审计查出问题的整改

情况

关于遵守中央八项规定及其实施细则精神方面问题的整改情况。一是对公务接待费用支出凭证未附接待函和接待清单的问题，相关镇、部门单位在 2019 年基本能够按照公务接待规定完善报销原始凭证，在公务接待费用支出凭证中附有接待函和接待清单，但仍有个别镇存在以公务用餐申请表等代替接待函和清单的情况。二是对 3 个镇、1 个部门单位违规发放津贴补贴、值班补助、乡镇补贴等问题，相关单位已通过收回违规发放的补贴、立即停止违规发放补助等措施进行整改，共收回违规发放补贴 29.11 万元。

### 三、市人大常委会审议意见的落实情况

市政府高度重视市七届人大常委会关于 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计工作报告的审议意见，组织有关部门认真研究，制定改进措施。

（一）关于加强政策落实跟踪审计，助推高质量发展审议意见的落实情况

全市审计机关认真学习贯彻习

近平总书记对审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，坚持把推动中央和省、市重大决策部署贯彻落实作为审计工作的重中之重，紧紧围绕当地党委政府中心工作和上级审计机关的工作部署，确定跟踪审计重点，围绕“三大攻坚战”“六个稳”“优化营商环境”“乡村振兴”“减税降费”等方面，通过专题式、结合式的审计方式，不断加大跟踪审计力度，持续关注重大政策部署、项目执行进度、资金实际效果等情况，及时揭示反映政策措施落实、项目实施进度效果、资金使用效益等方面问题，深入分析问题产生的原因，研究提出解决问题的对策，着力发挥审计在促进梅州经济高质量发展中的重要作用。

（二）关于拓展审计广度深度，提升审计质量效率审议意见的落实情况

全市审计机关认真贯彻落实“努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”和“坚持科技强审，加强审计信息化建设”的要求，创新审计管理模式和组织方式，加快建设大数据审计分析室，打破原有科室构架，选取财政和计算机审计专业

人才组建大数据审计团队，大力推进大数据审计，将审计监督范围向纵深拓展，2020 年首次组织全市审计机关对市、县一级预算单位开展部门预算审计全覆盖。坚持宏观着眼、微观入手，进一步加强预算支出总量与结构、支出重点与政策拓展、转移支付与政府债务、公共资金与资产资源等审计，按照总结问题、广泛分析的步骤，及时揭示和反映了经济社会的新情况、新问题、新趋势，不仅揭示违规行为，还反映制度缺陷，真正用审计成果促进体制机制优化升级，从源头上防止同类问题的反复发生，充分发挥审计在党和国家监督体制中的职能作用。

（三）关于完善审计整改机制，加大追责问责力度审议意见的落实情况

按照审计不仅要查病，更要“治己病、防未病”的工作要求，一是夯实整改责任。各级各有关单位按照“谁主管谁负责，谁的问题谁整改”的原则，压实整改责任，逐条逐项落实整改。二是加强督查督办。市政府对重要审计事项不断加强督办力度；审计机关对审计查出问题逐条逐项

跟踪整改，做到解决一个、“销号”一个。三是严肃整改问责。把审计结果及整改情况作为部门单位年度绩效考核的重要依据；对多次督促仍整改不力、不到位的，或者是拖延整改、敷衍整改、虚假整改、拒不整改的，坚决严肃追责问责。

近年来特别是今年以来，市审计局持续拓宽工作思路，细化工作措施，形成了“1 月召开全市审计整改推进会、4 月配合市人大常委会财政经济工委开展整改调研、9 月向市政府常务会议报告整改持续推进情况、12 月组织现场整改检查”的常态化、高压闭环审计整改工作机制，强化了与外部监督协调贯通、与审计业务协同开展、与内部机制同步完善等措施，不断提升审计的权威性和执行力。

#### 四、尚未整改到位问题、原因分析及下一步安排

除上述情况外，还有部分问题未完全整改到位，有一些问题的整改措施还不够具体、层次不深、力度不够等。主要原因是：

（一）部分问题客观情况较复杂，整改工作需持续统筹推进。如

财政部门消化历史欠账、基层医疗机构全科医生特设岗位缺额等方面的问题，需要综合协调各方面因素，分阶段推进才能有效解决。

（二）部分问题涉及部门间沟通协调，需要一定时间履行必要程序。如部分上级专项资金未及时拨付使用的问题，项目涉及招投标、政府采购等多个环节，需要统筹各方合力推进，项目资金支出需根据项目进度统筹安排。

（三）历史遗留问题的整改工作难度较大。如往来款长期挂账未清理消化的问题，部分往来款因形成时间较长，资料不够完善且经办人员更换，有些往来单位经查已不存在无法取得联系，核实清理工作需要一定的时间才能完成。

（四）个别地区和部门单位对审计查出问题的整改力度不够，措施不到位。在整改检查过程中，发现少数单位对审计指出的问题在后续年度依然存在，屡审屡犯；一些部门单位对一些问题以已成事实无法回归原状为由，未采取任何具体措施进行整改。

对这些问题的整改，相关部门单

位和地区已作出安排和承诺，对涉及多部门协调、历史遗留等整改难度大的问题，加强与相关主管部门的沟通，有针对性地制定整改计划和措施，加快整改进度；对需要逐步消化的历年挂账等问题，通过积极争取资金支持、发展经济提高财政收入水平等措施稳步推进整改；同时通过不断完善相关制度，进一步堵塞管理漏洞，严防同类问题再次发生。市审计局将对后续整改情况进行跟踪督促。

下一步，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，更加深入学习贯彻习近平总书记对广东、对审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，在市委和上级审计机关的坚强领导下，自觉接受市人大的监督和指导，建立健全审计整改联动机制，提升审计整改质量。一是提高政治站位。进一步增强政治意识，把审计整改工作作为强化“四个意识”、

坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”的具体体现，切实在“治已病、防未病”上下功夫，加强管理、防患未然。二是强化审计监督。坚持科技强审，充分运用大数据审计技术方法，不断提高审计发现问题、揭示问题的能力，做好常态化“经济体检”，增强监督的严肃性、协同性、有效性，充分发挥审计推进国家治理体系和治理能力现代化的重要作用。三是扎实推进整改。明确分工、分类施策、细化措施、狠抓落实，推动审计发现问题逐条逐项整改到位，并注重从体制、机制、制度层面，织密“笼子”，打牢“补丁”，砌好“防火墙”。不断建立健全被审计单位整改、政府主导、人大监督、主管部门监管、审计机关跟踪督促、纪检监察巡察协同的审计整改工作长效机制，进一步加大督促整改的合力，提升审计整改效果。

# 关于 2018 年度审计查出突出问题 整改情况跟踪调研的报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

为贯彻落实全国人大常委会办公厅《关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见》精神，做好市人大常委会听取和审议市政府关于 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改情况报告的准备工作，市人大常委会财政经济工委根据《梅州市人大常委会 2020 年监督工作计划》的安排，于 2020 年 4 月 14 日至 17 日组织专题调研组，重点围绕审计查出的“市级财政预算管理”“县级财政挂账”“县级农村生活垃圾处理”“县级基础教育投入专项资金管理使用”等突出问题的整改情况，先后到市财政局、商务局和兴宁市政府、蕉岭县政府进行了跟踪调研，通过查阅相关资料、召开座谈会、反馈意见等方式，详细了解 2018 年度我市审计查出突出问题的整改相

关情况，现将调研情况报告如下：

## 一、整体情况

（一）市政府高度重视审计整改。市政府及其工作部门认真学习贯彻习近平总书记关于审计整改工作的重要批示精神，深入贯彻落实中央关于改进审计查出突出问题整改情况向人大常委会报告机制的有关部署。市政府张爱军市长在 2020 年 3 月主持召开了全市审计整改工作会议，强调各级各部门要按照市委市政府的部署要求，坚持问题、目标和进度导向，深入查找问题根源，分解整改任务，形成方案立行立改，对违纪违法行为要严肃追究处理，全力抓好审计查出突出问题整改工作。

（二）审计部门扎实推进整改。市审计局建立了审计整改监督机制，持续推进审计查出问题整改落实。一是严格落实整改督促机制。通过定时向被审计单位发送整改督促文书，促

进被审计单位明确责任，按照整改时限要求逐项逐条落实好整改任务，2019 年共发送整改督促文书 77 份；二是扎实开展整改检查工作。市审计局于 2019 年 12 月期间，派出 4 个整改检查小组，对被审计单位开展整改工作情况进行现场核实检查和指导，进一步推动相关单位整改工作质量的提升；三是不断加强审计整改监督工作制度建设，促进审计整改工作不断规范。

（三）责任单位认真落实整改。从调研情况看，被审计单位重视审计整改工作，压实领导责任，通过召开专题会议，制定整改方案，明确整改措施和时限要求，做好责任分解，建立台账，对账销号，逐项逐条落实整改，认真研究采纳审计建议，完善相关管理制度。如蕉岭县专门成立基础教育投入审计整改落实工作领导小组，制定详细整改方案，完善落实各项制度，取得较好整改效果。

（四）整改工作取得明显成效。市政府及其工作部门不断加强对审计整改工作的督导和检查，强化整改监督责任，推动财政财务管理、权力运行、重大政策措施落实等方面审计

查出突出问题的整改落实，有效发挥了审计在推进国家治理体系和治理能力现代化中的职能作用，审计整改取得明显成效。梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计工作报告反映的问题共 7 大类 45 项 282 个，至 2020 年 3 月底已完成整改 205 个，整改完成率为 72.70%，比上年同期提高了 11.29 个百分点。据统计，相关单位通过整改已上缴财政资金 6386.95 万元，已归还原渠道资金 136.98 万元，已调账处理 741.96 万元，促进资金统筹（使用）152,357.09 万元，清理长期挂账资金 344,956.62 万元，清理拖欠民营和中小企业欠款 852.47 万元，建立健全规章制度 65 项。

## 二、主要问题

根据调研情况，2018 年度审计整改工作虽然取得了一定成效，但也存在一些问题，主要表现在：

（一）财政收支管理问题整改困难。从调研和整改情况看，财政收支管理方面存在问题较多，一时难以整改到位，整改效果不够理想。一是财政预算编制不够精准、不够细化的问题整改难度较大，如兴宁市 2017 年

一般公共预算支出计划不够精准细化金额占年初一般公共预算支出计划的 55.11% 的问题；二是部分县级虚增财政收入、虚列财政支出和不合规调整支出，无法恢复原状，只能在以后年度加强财政收支管理，防止同类问题发生；三是县级追加预算支出占用上级专项资金的问题整改难，如兴宁市 2017 年本级追加预算支出 5.76 亿元，主要占用上级专项资金；四是财政挂账资金清理消化难，如截至 2020 年 3 月底，市财政总预算会计账暂付款挂账仍有余额 56.91 亿元。究其原因，主要有：一是财政收支矛盾凸显，受经济下行和减税降费等因素影响，财政收入减少，支出刚性增加，“三保”资金压力大，清理消化债务难；二是为完成考核指标，人为调整收支科目；三是财政管理水平有待提升，部分单位预算编制不科学，未严格执行国库集中支付制度，会计核算不够规范；四是涉及历史遗留问题，挂账资金时间长，财力有限影响清理消化工作。

（二）部分项目资金管理绩效不佳。部分项目资金拨付进度缓慢，项目资金结转规模大，影响资金效益发

挥。主要原因：一是项目前期准备不足，项目库未完善，储备项目质量不高，同上级专项资金的要求契合度不高，部分重点项目由于政策原因导致资金未及时拨付；二是部分项目资金到达后，相关单位对项目建设推进缓慢，资金拨付需要多部门沟通协调，程序较多，支付时间长，拨付程序有待优化；三是资金绩效管理不足，对项目资金的效益缺乏有效的评估，重视短期效益，缺乏长远规划。

（三）财经法律法规执行不够到位。部分单位对审计查出的扩大支出范围、违规从零余额账户支付到单位实有资金账户、超限额使用现金、资产管理不规范等方面问题不够重视、整改不够到位。截至 2020 年 3 月，仍有部分单位存在“违规从零余额账户支付到单位实有资金账户”“超限额使用现金”的问题未整改到位。主要原因是有些单位政治站位不高，预算管理不规范，财经法规意识不强，整改责任认识不够，财务制度执行不够严格，对整改措施不力的追责问责不到位。

### 三、意见建议

为扎实有效推进审计查出问题

整改工作，建议市政府及有关部门要高度重视审计整改工作，针对存在的问题，严格对标对表，采取有力举措，全面完成整改工作：

（一）提高政治站位，增强责任意识。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于审计整改工作的重要批示精神，全面贯彻落实中央、省委、市委审计委员会会议精神，进一步加大整改力度，抓实抓细整改措施，确保整改到位。要牢固树立责任意识，完善责任链条，落实具体责任人，整改单位主要负责同志要严格落实整改第一责任人职责，建立部门间整改协调联动机制，形成闭环整改落实的合力，达到“审计-整改-规范-提高”的效果。

（二）坚持问题导向，深化整改落实。要以严肃认真的态度，积极对待审计整改工作，对还未整改完成的问题要继续跟踪落实，找准“病灶”、分类施策、对症下药，提出具体整改方案和整改措施，做实做细审计整改工作，始终保持检查督导力度不减，落实好整改清单销号制度，跟踪推进已拟定整改措施尚未完成的问题，尽

快完成整改：一是进一步加强财政收支监管，强化预算执行约束，认真分析评估经济形势和各种不利因素影响，合理制定收支预算，防止虚增收入和虚列支出现象再次发生；二是持续开展财政资金挂账清理消化工作，财政部门要严格控制新增对外借款和无预算拨款，要主动开展债务情况摸底，积极稳妥地处理存量债务，坚决防范化解地方政府债务风险；三是增强财经纪律意识，加强对审计法、预算法、会计法等法律法规及各项财经制度的学习，市财政局要加强对部门预算单位和下级财政的业务指导，规范财政财务管理，提高依法理财水平。

（三）推动建章立制，严格规范管理。要不断完善审计整改长效机制，督促各被审计单位对审计查出的问题要做到举一反三、标本兼治，坚持发现解决问题与促进完善制度并重，进一步健全相应的管理制度，提高政府治理水平，从源头上防范和减少类似的问题重复发生。一是提高财政预算管理水平和，扎实推进信息化监管手段，依法规范细化预算编制，提升预算编制的科学性和准确性；二是

规范项目资金管理，完善财政项目库建设，优化资金拨付流程；三是强化绩效管理，完善资金绩效管理体系，牢固树立“用钱必有效，无效必问责”的理念，对项目事前、事中、事后全方面进行绩效评价，把该花的钱花好，花在刀刃上，努力实现财政资金效益最大化。

（四）强化结果运用，提升监督实效。要强化审计成果的转化运用，及时总结好经验、好做法，巩固整改成果，发挥审计“治已病、防未病”的作用，把审计结果和整改结果作为安排部门预算和项目预算的参考依据。要健全审计与组织人事、纪检监

察、公安、检察以及其他有关主管部门的工作协调机制，把审计整改情况作为工作考评、绩效考核、干部任免选拔的重要参考依据，促进整改落实。要强化审计刚性监督，对审计整改不重视、整改不力、屡审屡犯的，以及未严格执行审计决定的，要对被审计单位主要负责人进行约谈，严格追究有关人员责任，发挥好震慑和警示作用，提升审计监督实效。

梅州市人大常委会财政经济  
工作委员会

2020 年 5 月 27 日

# 梅州市人大常委会关于接受黄建固辞去 梅州市监察委员会主任职务 请求的决定

(2020 年 5 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议通过)

根据《中华人民共和国监察法》  
和全国人大常委会法制工作委员会  
《关于监察委员会主任职务调整有  
关问题的答复意见》，参照《中华人  
民共和国地方各级人民代表大会和  
地方各级人民政府组织法》的有关规

定，经梅州市第七届人民代表大会常  
务委员会第三十七次会议审议，决定  
接受黄建固辞去梅州市监察委员会  
主任职务的请求，并报梅州市人民代  
表大会备案。

## 辞 呈

梅州市人民代表大会常务委员会：

因工作职务变动，本人申请辞去梅州市监察委员会主任职务。

申请人：苏建国

2020 年 5 月 23 日

## 关于提请审议蒋万军副主任代理梅州市 监察委员会主任职务的议案

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据中共梅州市委的提名，依照《中华人民共和国监察法》和全国人大常委会法制工作委员会《关于监察委员会主任职务调整有关问题的答复意见》，参照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，经梅州市第七届人民代表大会常务委员会

第 53 次主任会议研究，现提请决定蒋万军副主任代理梅州市监察委员会主任职务。

请予审议。

梅州市人民代表大会  
常务委员会主任会议  
2020 年 5 月 27 日

# 梅州市人大常委会关于蒋万军副主任 代理梅州市监察委员会主任 职务的决定

(2020 年 5 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十七次会议通过)

根据《中华人民共和国监察法》  
和全国人大常委会法制工作委员会  
《关于监察委员会主任职务调整有  
关问题的答复意见》，参照《中华人  
民共和国地方各级人民代表大会和

地方各级人民政府组织法》的有关规  
定，梅州市第七届人民代表大会常务  
委员会第三十七次会议决定，蒋万军  
副主任代理梅州市监察委员会主任  
职务。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十八次会议议程

1. 听取和审议市政府关于 2020 年市级财政预算调整方案的报告；
2. 审议《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》；
3. 听取和审议市政府关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；
4. 听取和审议市政府关于梅州市 2020 年上半年市级预算执行情况的报告；
5. 审议关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选的议案；
6. 审议梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；
7. 审议人事任免事项。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十八次会议日程

7 月 29 日（星期三）

案）；

8. 提请审议人事任免名单；

9：00 第一次全体会议

1. 听取市政府关于 2020 年市级财政预算调整方案的报告；

2. 听取市人大财经委关于 2020 年市级财政预算调整方案的审查结果报告；

3. 提请审议《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》；

4. 听取市政府关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；

5. 听取市政府关于梅州市 2020 年上半年市级预算执行情况的报告；

6. 提请审议关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选的议案；

7. 提请审议梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草

10：00（全体会议后） 分组审议

1. 审议市政府关于 2020 年市级财政预算调整方案的报告；

2. 审议市人大财经委关于关于 2020 年市级财政预算调整方案的审查结果报告及市人大常委会有关决议（草案）；

3. 审议《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》；

4. 审议市政府关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；

5. 审议市政府关于梅州市 2020 年上半年市级预算执行情况的报告；

6. 审议关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选的议案；

7. 审议梅州市人大常委会代表

资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；

8. 审议人事任免名单；

11：00 第二次全体会议

1. 各讨论组汇报审议情况；

2. 表决《梅州市人大常委会关于批准 2020 年市级财政预算调整方案

的决议（草案）》；

3. 表决关于梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员的名单（草案）；

4. 表决梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；

5. 表决人事任免名单。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十八次会议审议意见

7 月 29 日上午，梅州市第七届人大常委会召开第三十八次会议。会议听取和审议了市政府关于 2020 年市级财政预算调整方案的报告并表决通过了相关决议；审议了《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》；听取和审议了市政府关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告、关于梅州市 2020 年上半年市级预算执行情况的报告；审议了《关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选的议案》，表决通过了梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员名单；审议通过了《梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告》。会议还表决通过了一批人事任免名单，决定任命孙春明为梅州市人民政府副市长。现将会议的审议意见综合如下：

### 一、关于 2020 年市级财政预算调整方案的报告

会议认为，市级财政预算调整方案提出及时，主要用于民生项目，符合相关法律法规，总体可行。会议建议，为确保债券资金早使用、早见效，更好地推进“六稳六保”工作，市政府要加大资金监管力度，加快项目建设，提高资金使用的安全和效率，努力完成年度投资任务，确保债券资金发挥良好的经济和社会效益。

### 二、关于《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》

会议认为，我市红色资源丰富，保护任务繁重，制定这个法规很有必要；《条例（草案修改稿）》经过公开征求意见、专家论证和调研审议修改，各种法律表述和用词更加准确、规范，条例更加科学、更有针对性和可操作性。会议建议，要牢固树立保护就是发展的理念，坚持在保护中发

展、在发展中保护；要学习借鉴周边省、市的经验做法，对《条例（草案修改稿）》作进一步修改完善，加快《条例》的颁布实施，实现红色资源依法保护、科学管理。

### 三、关于梅州市 2020 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，上半年，市政府及其有关部门深入贯彻落实习近平总书记关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的重要讲话和重要指示精神，全面贯彻落实中央、省委决策部署和市委的工作安排，着力构建“5311”绿色产业体系，全力落实“六争六补”工作举措，全市疫情防控形势持续向好，复工复产全面推进，全市国民经济和社会发展规划执行情况总体平稳，呈现恢复性增长势头。但也还存在经济指标下降明显、经济发展动力不足、重点项目进度较慢、消费需求仍显低迷等困难和问题。为此，会议建议：

一要着力稳定经济运行，扎实推进复工复产。积极跟踪国家和省政策动态，用好、用足各项优惠政策；优化提升工业园区发展平台，加快国家

跨境电子商务综合试验区和综合保税区建设运营，充分发挥其最大效益；深化“放管服”和投融资体制改革，全面落实减税降费政策，积极主动做好援企、稳企、安企工作，大力扶持实体经济发展，扎实推进复工复产工作。

二要着力做好项目申报，加快推进项目建设。以“十四五”规划编制为契机，积极争取中央投资、专项债券和应急专项贷款项目，加大土地和项目筹备力度，谋划策划推动一批好项目、大项目进入国家和省重大建设项目库；加快新开工、续建项目建设进度，谋划推进铁路、机场、高速公路等交通基础设施和现代农业产业项目落地建设，尽快形成有效投资，为经济发展提供有力支撑。

三要着力挖掘消费潜力，强化民生兜底保障。落实国家促进消费升级政策，积极开展各类线上线下促进消费活动，推动消费扶贫提质增效，助推市场加快复苏；集中精力办好民生实事，加大教育、卫生、医疗保障投入，加快补齐公共卫生短板，构建功能完善的公共卫生和重大疫情防控体系；把稳就业摆在更加突出位置，

促进重点行业、重点人群优先就业，强化民生兜底保障。

#### 四、关于梅州市 2020 年上半年市级预算执行情况的报告

会议认为，上半年，市政府及其相关部门认真贯彻落实中央、省委的决策部署和市委的工作安排，紧紧围绕市七届人大七次会议确定的财政预算目标任务，加强财政收支管理，强化预算执行，全力保障疫情防控和民生重点支出，全市预算执行情况总体平稳。但受新冠疫情和经济下行等因素影响，全市财政收入指标下降明显、进度慢，非税收入占比较高，收支矛盾突出，财政平衡难度大。对下半年的预算执行工作，会议建议：

一要拓宽收入渠道，助力复工复产。进一步树立发展信心，利用好中央和省财税支持和发债政策，深化财税体制改革，全面盘活存量资产，多渠道拓宽财政收入；落实落细各项减税降费、援企稳岗政策措施，持续推

动“5311”绿色产业体系发展，全力支持企业复工复产，培育后续新税源，提高财政收入质量。

二要提升执行效率，优化支出结构。依法加强税收征缴，加强政府性基金和国有资本经营收入征管，确保应收尽收；加快项目实施进度，严格审核拨付专项资金，提高预算支出执行率；继续压减一般性支出和不必要的项目支出，兜牢“三保”底线，强化资金绩效评价和结果应用，提高财政资源配置效率和使用效益。

三要加强资金管控，防范债务风险。统筹用好转移支付资金和自有资金，加强财政库款管理，严格预算约束，提升财政资金动态监控水平；合理评估项目财政可承受能力，加大对项目成本管控，科学研判不利因素，摸清债务规模，提前应对财政可能存在的风险，依法依规举债，严格债务限额管理。

# 梅州市人民政府关于 2020 年市级 财政预算调整方案的报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

今年以来，市级财政根据《预算法》要求，不断规范和加强预算管理，严格执行市七届人大七次会议通过的年初预算。在预算执行中，由于新增加债券资金、县上解收入、上年结余等转移性收入，致使一般公共预算和政府性基金预算总收入增加，必须相应调整增加一般公共预算和政府性基金预算总支出。具体调整方案如下：

## 一、新增资金来源情况

(一) 2020 年新增地方政府债券转贷资金。截至 2020 年 5 月底，省分两批次共下达我市（含财政省直管县）2020 年新增债券资金 68.1 亿元

（一般债券 12 亿元、专项债券 56.1 亿元），其中：提前批 53.2 亿元（一般债券 12 亿元、专项债券 41.2 亿元），第一批 14.9 亿元（均为专项债券）。

(二) 2020 年再融资债券资金。

省下达我市（含财政省直管县）2020 年再融资债券资金 16.18 亿元（一般债券 14.54 亿元、专项债券 1.64 亿元）。

(三) 县上解收入。2019 年省提前下达我市 2020 年省级涉农专项转移支付资金 29.85 亿元（其中：市级 0.74 亿元，县级 29.11 亿元）。根据我市涉农资金统筹整合方案以及市政府领导批示，按省下达县级涉农资金的 4% 上划市级统筹，市级因此增加县上解收入 1.16 亿元。

(四) 上年结转收入。2019 年度教育费附加结转 0.1 亿元。

## 二、项目安排建议

(一) 2020 年新增地方政府债券转贷资金 68.1 亿元安排项目。根据债券资金使用规定，结合市、县两级债务风险、融资需求及项目实施进度等因素，以及经济社会发展状况，拟订

了新增债券资金分配方案，该方案已经市委、市政府审议通过。其中：

1.全市新增债券资金分配方案。

(1) 提前批新增债券资金。全市共 53.2 亿元，其中：市级 12 亿元（一般债券 2.5 亿元、专项债券 9.5 亿元），梅江区 3.7 亿元（一般债券 1.5 亿元、专项债券 2.2 亿元），梅县区 7.7 亿元（一般债券 1.5 亿元、专项债券 6.2 亿元），蕉岭县 3 亿元（一般债券 1 亿元、专项债券 2 亿元），平远县 2.8 亿元（一般债券 1 亿元、专项债券 1.8 亿元），兴宁市 7 亿元（一般债券 1 亿元、专项债券 6 亿元），五华县 8 亿元（一般债券 1.5 亿元、专项债券 6.5 亿元），丰顺县 5 亿元（一般债券 1 亿元、专项债券 4 亿元），大埔县 4 亿元（一般债券 1 亿元、专项债券 3 亿元）。

(2) 第一批新增债券资金。全市共 14.9 亿元，其中：市级 1.2 亿元、梅江区 0.8 亿元、蕉岭县 1.7 亿元、平远县 1.4 亿元、兴宁市 0.5 亿元、五华县 5.6 亿元、丰顺县 2.1 亿元、大埔县 1.6 亿元。

2.市级新增债券资金分配方案。

市级新增债券资金共 13.2 亿元，其

中提前批 12 亿元，第一批 1.2 亿元。

(1) 提前批新增债券资金 12 亿元安排项目：

①剑英湖片区改造（资本金）及市妇幼保健计划生育服务中心配套设施建设工程 1.4 亿元；

②梅县东山中学体育馆建设项目 0.5 亿元；

③“四好农村路”建设、城东至扶大路段改造、梅城至畲江段改线及嘉应大桥维修工程 0.6 亿元；

④梅州市人民医院新住院大楼建设项目 0.5 亿元；

⑤梅州市人民医院附属基础设施建设项目（即新峰路“生命通道”项目）0.7 亿元；

⑥梅州市妇幼保健计划生育服务中心迁建项目 1 亿元；

⑦梅州市中医医院门诊综合大楼建设项目 0.3 亿元；

⑧嘉应学院医学院附属医院住院大楼建设项目 0.3 亿元；

⑨梅州市第三人民医院整体搬迁建设项目 0.2 亿元；

⑩梅州职业技术学院建设项目 1.2 亿元；

⑪芹洋内环路建设项目 2 亿元；

⑫芹洋 18 条路网建设项目 1 亿元；

⑬江南新城地下综合管廊建设项目 1.82 亿元；

⑭罗乐大桥西端（芹洋）连接线道路建设项目 0.2 亿元；

⑮梅州市自来水厂及管网改造项目（资本金）0.28 亿元。

（2）第一批新增债券资金 1.2 亿元安排项目：

①梅州市人民医院新住院大楼建设项目 0.5 亿元；

②梅州市妇幼保健计划生育服务中心迁建项目 0.5 亿元；

③芹洋 18 条路网建设项目 0.2 亿元。

（二）2020 年再融资债券资金 16.18 亿元安排项目。根据再融资债券资金的使用要求，结合各县（市、区）偿还到期债务本金情况，拟订了再融资债券资金分配方案，其中：

市级 8.08 亿元（一般债券 6.82 亿元、专项债券 1.26 亿元），梅县区 2.24 亿元（一般债券 1.98 亿元、专项债券 0.26 亿元），蕉岭县 0.18 亿元（一般债券），平远县 1.67 亿元（一般债券 1.61 亿元、专项债券 0.06 亿

元），兴宁市 2.29 亿元（一般债券），五华县 0.94 亿元（一般债券 0.91 亿元、专项债券 0.03 亿元），丰顺县 0.42 亿元（一般债券），大埔县 0.36 亿元（一般债券 0.33 亿元、专项债券 0.03 亿元）。

（三）县上解收入 1.16 亿元安排项目。根据市涉农资金统筹使用方案，拟安排支出 1.16 亿元，主要用于我市农村人居环境整治、农业产业发展、精准扶贫精准脱贫、生态林业、农业救灾应急等市委、市政府确定的农业农村工作任务，涉及市直 8 个单位、12 个涉农项目。上述项目已按省涉农资金管理要求向省报备。

（四）上年结转 0.1 亿元安排项目。根据教育费附加使用有关规定，结合我市义务教育阶段学校建设情况，拟安排梅江区 0.1 亿元用于梅州市实验小学教育现代化和智慧校园建设。

### 三、预算总收入和总支出调整情况

（一）一般公共预算。根据相关规定，2020 年市级新增地方政府一般债券转贷资金 2.5 亿元、再融资一般债券 6.82 亿元、县上解收入 1.16 亿

元、2019 年教育费附加结转 0.1 亿元，四项合计 10.58 亿元列入一般公共预算收入，拟安排的支出 10.58 亿元列入一般公共预算总支出，其中：一般公共预算支出 3.66 亿元、转移性支出 0.1 亿元、债务还本支出 6.82 亿元。调整后，2020 年一般公共预算总收入和总支出均增加 10.58 亿元，即由 55.07 亿元调整为 65.65 亿元；

（二）政府性基金预算。根据相关规定，2020 年市级新增地方政府专项债券 10.7 亿元、再融资专项债券 1.26 亿元，两项合计 11.96 亿元列入政府性基金预算收入，拟安排的支出 11.96 亿元列入政府性基金预算总支

出，其中：政府性基金预算支出 10 亿元、转移性支出 0.7 亿元、债务还本支出 1.26 亿元。调整后，2020 年政府性基金预算总收入和总支出均增加 11.96 亿元，即由 40.31 亿元调整为 52.27 亿元。

根据《中华人民共和国预算法》、《广东省预算审批监督条例》等法律法规的规定，现将 2020 年市级预算调整方案提交市人大常委会，请审议。

梅州市人民政府  
2020 年 6 月 24 日

# 关于 2020 年市级财政预算调整方案的 审查结果报告

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议上

梅州市人大财政经济委员会主任委员 郭琪莹

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

6 月 17 日，市人大财经委员会召开全体会议，听取了市财政局《关于 2020 年市级预算调整初步方案的报告》，对预算调整初步方案进行了审查并提出了初审意见。经 7 月 21 日市人大常委会第 55 次主任会议讨论，决定将市政府预算调整方案提请市人大常委会第 38 次会议审查批准。现将审查结果报告如下：

本次预算调整涉及市级一般公共预算和政府性基金预算。市级一般公共预算总收入拟增加 10.58 亿元，总额从年初预算的 55.07 亿元调整为 65.65 亿元，总支出相应从 55.07 亿元调整为 65.65 亿元，收支平衡；市级

政府性基金预算总收入拟增加 11.96 亿元，总额从年初预算的 40.31 亿元调整为 52.27 亿元，总支出相应从 40.31 亿元调整为 52.27 亿元，收支平衡。

市人大财经委员会认为，市政府能够根据上级债券资金使用要求和我市经济社会发展情况，结合市县两级债务风险、融资需求及项目实施进度等因素安排使用债券资金；县上解收入能够按照涉农资金统筹使用方案要求安排用于我市农村人居环境整治、农业产业发展、精准扶贫精准脱贫等民生项目；上年结转教育费附加资金能够根据我市义务教育阶段学校建设情况安排使用。市政府提出

的预算调整方案符合预算法有关规定，方案总体可行。建议市人大常委会批准市政府提出的 2020 年市级财政预算调整方案。

为更好地做好“六稳”工作，落实“六保”任务，确保债券资金早使用、早见效，市人大财经委员会提出以下建议：

（一）强化预算约束，确保专款专用。要依法依规使用财政资金，严格按照预算调整方案要求使用资金，确保资金落实到具体项目，项目实施单位必须做到专款专用，不得挤占和挪用，不得擅自扩大资金使用范围。

（二）加快项目进度，提高资金使用效益。新增债券资金批准后，要加强对债券资金使用的指导，督促主

管部门及项目单位落实项目管理责任，加快项目建设进度，尽早形成实物工作量，不得将资金滞留国库或沉淀在项目单位，确保债券资金发挥经济效益和社会效益。

（三）加大监管力度，确保资金安全。加快建立市政府向市人大常委会报告地方政府性债务管理情况制度，财政部门要积极配合做好人大预算联网监督工作，及时完善预算调整方案的线上数据更新，确保预算联网监督取得实效。政府及其有关部门要加强债券资金使用管理和监督，严格实行债务限额管理，健全偿债管理机制，防范化解债务风险，确保资金使用安全。

以上报告，请予审议。

# 梅州市人大常委会关于批准 2020 年 市级财政预算调整方案的决议

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

梅州市第七届人民代表大会常  
务委员会第三十八次会议，审议了  
《梅州市人民政府关于 2020 年市级  
财政预算调整方案的报告》。会议同

意市人大财经委员会提出的审查结  
果报告，决定批准 2020 年市级财政  
预算调整方案。

# 关于《梅州市红色文化资源保护条例 (草案)》修改情况的报告

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议上

梅州市人大法制委员会副主任委员 廖海文

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

市七届人大常委会第三十七次会议对市政府提请审议的《梅州市红色文化资源保护条例（草案）》（以下简称草案）和市人大常委会教科文卫工委关于该草案的初步审查意见进行了审议。常委会组成人员认为制定这个法规很有必要，同时也提出了一些修改意见和建议。会后，法委、法工委根据常委会组成人员的审议意见对草案进行了修改，并将修改后的文本征求本市各级人大代表、立法咨询专家以及各县（市、区）人大常委会、地方立法研究基地、基层立法联系点、市直各有关单位的意见，同时在梅州人大网向社会公开征求意见。

4 月中旬至 6 月中旬，市人大常委会组成调研组先后到梅县区、大埔县和平远县开展立法调研，实地察看和了解红色资源保护现状。7 月 3 日，省人大组织有关专家通过网络视频会议形式召开了条例论证会，省人大及专家充分肯定了条例的必要性和重要条款的设置，并对条例提出了修改建议。7 月 10 日，市人大法制委员会召开会议，对条例修改和征集意见建议情况进行了研究讨论。在认真研究征求到的意见、调研和论证会意见的基础上，法委、法工委对草案再次作了修改，提出了《梅州市红色资源保护条例（草案修改稿）》（以下简称草案修改稿）。经 7 月 21 日常委会主任

会议讨论决定，提请本次常委会会议审议。现将主要修改情况报告如下：

一、关于条例名称，省专家认为“红色资源”概念外延更加丰富，更注重客观描述，既包括硬资源也包括软资源，“红色文化资源”的表述仅偏重宣传意义，范围相对狭窄，可以被“红色资源”所囊括。且《广东省促进老区发展条例》也是使用这个表述（第六章“红色资源保护与利用”，第二十六条 县级以上人民政府应当建立红色资源保护制度，实行红色资源名录管理，加强对革命遗址遗迹的保护、管理和研究）。因此将条例名称“梅州市红色文化资源保护条例”修改为“梅州市红色资源保护条例”，并对条文中相应内容进行修改。

二、关于立法定义，为更规范和全面表述，在草案第三条增加一项“法律、法规规定需要保护的其他红色资源”作为第七项。

三、关于经费保障，为建立更加长效的财政保障机制以适应经济社会发展，在草案第五条第一款增加一句“建立与经济发展相适应的经费保障机制”。

四、关于专家咨询委员会，为更

规范专家咨询委员会的运作，将草案中的专家咨询委员会由县级修改为市级。

五、关于申报认定程序，根据专家咨询委员会由县级修改为市级的变化，对草案第十一条的申报认定程序作相应修改。

六、关于名录调整，省专家认为草案第十六条中“不可抗力”表述不够完善，实际操作中可能出现非因不可抗力而需要进行名录调整的情况，因此参考《广州市海上丝绸之路史迹保护规定》的表述，删去“因不可抗力导致红色文化资源灭失、损毁或者因法定事由”。

七、关于禁止行为，为更综合、简洁表述，将草案第十四条第二款关于破坏保护标志的禁止行为规定移到第二十二条【禁止行为】作为第五项。

八、根据前期实地调研发现的情况，在草案第三章“保护与管理”中增加一条【安全措施】作为第二十三条，对红色资源的消防、安防措施进行规范。

九、关于保护责任人职责，省专家认为草案第二十四条第一项“进行

日常保养、维护和修缮，保持红色文化资源整洁”表述不妥，修缮是专项的工程项目而非日常工作，因此将此项修改为“进行保养、维护和修缮，并保持红色资源整洁”。

十、为更规范简洁表述，对草案法律责任部分进行修改，将损毁、擅自迁移、拆除红色资源行为的法律责任单列一条，将法律责任后果相同的破坏保护标志和刻划涂污损坏红色

资源这两种行为合并为一条进行表述，并对歪曲贬损等方式利用红色资源行为的法律责任作出规定。

此外，还对草案作了一些文字修改，对条文顺序作了相应调整。

法制委员会认为，草案修改稿与法律、行政法规不抵触，建议本次常委会会议作进一步审议。

以上报告和草案修改稿，请予审议。

# 梅州市红色资源保护条例

## (草案修改稿)

### 目 录

第一章	总则
第二章	保护名录
第三章	保护与管理
第四章	传承与利用
第五章	法律责任
第六章	附则

### 第一章 总 则

**第一条【目的依据】** 为了加强红色资源的保护、管理和利用，传承和弘扬苏区精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《烈士褒扬条例》等有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内红色资源的认定、保护、管理、

传承和利用，适用本条例。

**第三条【立法定义】** 本条例所称红色资源是指新民主主义革命时期，在本行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结带领人民进行革命活动所形成的具有纪念、教育意义或者史料价值的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑和代表性可移动实物以及与新民主主义革命有关的纪念设施。包括：

- (一) 重要机构、重要会议旧址；
- (二) 重要革命人物故居、旧居、墓地、活动地、纪念设施及其遗物；
- (三) 具有重要影响的烈士事迹发生地或者烈士纪念设施；
- (四) 与重要历史事件、革命运动、重要战斗有关的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑；
- (五) 反映革命历史、革命精神的重要文献资料和其他代表性可移动实物；

(六) 新中国成立后兴建的与红色资源相关的纪念设施;

(七) 法律、法规规定需要保护的其他红色资源。

**第四条【基本原则】**红色资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则。

**第五条【政府责任与基层组织协助】**市、县级人民政府应当加强对本行政区域内红色资源保护工作的领导和统筹协调,将红色资源保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划,将红色资源保护、管理、修缮等经费列入本级财政预算,建立与经济发展相适应的经费保障机制。

镇人民政府、街道办事处配合做好本辖区内红色资源保护工作。

村民委员会、居民委员会协助做好红色资源保护工作,及时发现、报告红色资源相关情况。

**第六条【部门职责】**市人民政府文化主管部门负责指导、协调和监督本市行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。县级人民政府文化主管部门具体负责本行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。

市人民政府退役军人事务主管

部门负责指导、协调本市行政区域内烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理的工作。县级人民政府退役军人事务主管部门具体负责本行政区域内烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理的工作。

发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、旅游、档案、地方志、应急管理、消防等部门和党史研究机构,按照各自职责做好红色资源保护、研究工作。

**第七条【信息档案】**市、县级人民政府文化主管部门应当会同退役军人事务主管部门、党史研究机构及时做好红色资源的调查、认定、记录、建档等工作。

**第八条【专家咨询委员会】**市人民政府设立红色资源保护专家咨询委员会,为红色资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。

专家咨询委员会由文化、退役军人事务、规划、建设、旅游、环保、教育、档案、地方志、党史、文物、法律等方面专业人士组成。

专家咨询委员会的组成办法和议事规则,由市人民政府制定。

专家咨询委员会日常工作由市

人民政府文化主管部门负责。

**第九条【权利义务】**任何单位和个人都有依法保护红色资源的义务，不得破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源，并有权劝阻和检举破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源的违法行为。

鼓励公民、法人或者其他组织以捐赠、资助、认护、技术支持和志愿服务等方式，参与红色资源的保护工作。

市、县级人民政府对红色资源保护管理工作中作出突出贡献的单位和个人，给予表彰、奖励。

## 第二章 保护名录

**第十条【名录管理】**本市行政区域内的红色资源保护实行名录管理。

红色资源保护名录应当载明红色资源的名称、类别、产权归属、文化内涵、历史价值等内容；不可移动红色资源应当载明地理坐标、保护范围等信息。

**第十一条【申报认定】**已公布为文物保护单位、珍贵文物和已确定公布为历史建筑、已认定为烈士纪念设

施的红色资源直接列入保护名录。

除第一款外的红色资源，需列入保护名录的，按下列程序进行申报认定：

（一）所在地的县级人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务主管部门和当地党史研究机构经调查研究后拟定保护名录建议名单；

（二）征求红色资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人和社会公众的意见，并向社会公示，公示时间不少于三十日；

（三）公示期满后，无异议或者异议不成立的，由县级人民政府文化主管部门向本级人民政府提出申报建议，县级人民政府审核同意后报市人民政府，由市人民政府文化主管部门组织专家咨询委员会专家进行论证；

（四）论证通过后，由市人民政府批准确定保护名录并向社会公布。

红色资源保护名录经市人民政府批准后，县级人民政府文化主管部门应当及时告知红色资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人。

**第十二条【通知申报与建议】**任

何单位或者个人认为有价值的红色资源应当列入保护名录的，可以向所在地的县级人民政府文化主管部门提出申报建议，并提供相关依据。

**第十三条【升级为文保单位、珍贵文物】**保护名录内具有重要价值的红色资源，尚未核定公布为文物保护单位或者尚未认定为珍贵文物的，市、县级人民政府应当根据其历史、艺术、科学价值，依法启动相关认定程序。

**第十四条【保护标志】**县级人民政府文化主管部门应当在红色资源保护名录公布之日起九十日内，对列入保护名录的不可移动红色资源，设置红色资源保护单位标志。

保护单位标志制作标准由市人民政府文化主管部门统一规定。

**第十五条【立碑纪念】**县级人民政府应当对本行政区域内已经完全损毁或者消失的红色资源遗址、遗迹立碑纪念，并建立档案。因特殊情况需要在原址重建的，应当依法办理手续。

**第十六条【名录调整】**需要对红色资源保护名录进行调整的，按原申报列入红色资源保护名录的程序

予以调整。

### 第三章 保护与管理

**第十七条【保护专项资金】**市、县级人民政府设立红色资源保护专项资金。专项资金包括：

- (一) 上级专项补助的资金；
- (二) 本级财政预算安排的资金；
- (三) 社会捐赠的资金；
- (四) 其他依法筹集的资金。

专项资金实行专款专用，分账核算，接受财政、审计监督。

**第十八条【保护利用规划】**红色资源所在地的县级人民政府应当自保护名录公布之日起一年内，组织文化、自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。未设置自然资源主管部门的市辖区，由市人民政府文化主管部门会同本级自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。

红色资源保护利用规划应当与当地的土地利用、城乡规划建设、环

境保护和旅游发展等相关专项规划相协调。

市、县级人民政府文化主管部门应当会同相关主管部门根据列入保护名录的不可移动红色资源的类别、内容、规模以及历史和现实情况，依法提出保护范围的划定方案，经本级人民政府批准后公布实施。

**第十九条【原址保护】**列入保护名录的不可移动红色资源应当实施原址保护，任何单位和个人不得损毁、擅自迁移、拆除。除文物保护单位、历史建筑、烈士纪念设施外，列入保护名录的不可移动红色资源无法原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当事先征求市人民政府文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

重要事件和重大战斗遗址、遗迹，具有重要影响的烈士事迹发生地等，不得异地迁建。作为历史文化名城（镇、村）、街区和中国传统村落关键节点、地标的不可移动红色资源不得异地迁移、拆除。

**第二十条【工程建设与作业要求】**严格控制列入保护名录的红色资源保护范围内的工程建设和爆破、钻

探、挖掘等作业。确因特殊需要进行工程建设和作业的，相关设计方案应当征求红色资源所在地文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

建设、施工单位进行工程建设和作业时，应当保证红色资源的安全性和完整性，不得破坏其历史风貌。

**第二十一条【依法改造或者拆除】**县级人民政府可以根据红色资源保护的实际情况，对保护范围内与红色资源历史风貌不相协调的建筑物、构筑物等依法进行改造，并依照相关规定给予公平、合理的补偿。

对不可移动红色资源保护范围内的违法建筑物、构筑物及其他设施，所在地县级人民政府应当及时调查处理。必要时，依法予以拆除。

**第二十二条【禁止行为】**列入保护名录的红色资源本体及其保护范围内不得从事下列行为：

（一）违规排放污染物；

（二）生产、存储或者经营危害红色资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等；

（三）安装影响红色资源安全的设施设备；

（四）刻划、涂污、损坏红色资

源;

(五) 涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色资源保护单位标志;

(六) 损毁红色资源保护设施或者擅自设置广告设施;

(七) 开展与红色资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动;

(八) 其他破坏红色资源环境和危害红色资源安全的行为。

**第二十三条【安全措施】** 根据实际需要科学布设红色资源消防、安防、防雷、防范地质灾害等安全措施,设施外观应当与红色资源和周边环境相协调。

村落、街区中的红色资源消防设施建设宜与村、社区消防整体设计相统筹,做到合理布防、简便实用。

**第二十四条【保护责任人】** 红色资源按照下列规定确定保护责任人:

(一) 红色资源所依存的建筑物、构筑物为国有的,其使用人或者实际管理人为责任人;

(二) 红色资源所依存的建筑物、构筑物为非国有的,其所有权人或者使用人为责任人;

所有权人、使用人、实际管理人不明晰的,由红色资源所在地的县级

人民政府文化主管部门指定责任人。

**第二十五条【保护责任人职责】** 红色资源保护责任人应当履行下列职责:

(一) 进行保养、维护和修缮,并保持红色资源整洁;

(二) 落实防火、防盗、防范自然灾害等安全措施,发现危害红色资源安全险情时,立即采取抢救措施并向有关部门报告;

(三) 保持红色资源原状,不得损毁或者擅自改建、拆除红色资源所依存的建筑物、构筑物及其他设施;

(四) 配合有关部门开展日常检查、宣传教育、保护利用;

(五) 法律、法规、规章规定的其他职责。

**第二十六条【保护协议】** 县级人民政府文化主管部门应当与保护责任人签订红色资源保护协议,督促责任人履行保护责任。保护协议应当载明红色资源的保护措施、维护修缮和安全防范要求,以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。

市、县级人民政府文化主管部门应当为保护责任人提供指导和帮助,

组织专业培训，提高保护责任人的保护管理水平。

**第二十七条【修缮维护要求】**不可移动红色资源的修缮维护，按照规定必须履行批准手续的，报有关部门审批。修缮维护应当遵循不改变原状、不破坏历史风貌、最小干预的要求，不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

不可移动红色资源修缮设计方案应当以勘察鉴定意见为依据，并充分听取所有权人和使用人的意见。承担修缮的单位，应当依法具备相应资质。

县级人民政府文化主管部门对不可移动红色资源的修缮进行指导和监督。

**第二十八条【修缮费用】**国有不可移动红色资源由使用人或者实际管理人进行修缮；非国有不可移动红色资源由所有权人负责修缮。

非国有不可移动红色资源所有权人不具备修缮经济能力的，可以向县级人民政府文化主管部门申请修缮资助，县级人民政府文化主管部门可以给予适当资助，或者通过产权置换、购买等方式予以保护。

**第二十九条【征集、收购】**因陈列展览、科学研究和宣传教育需要，县级人民政府文化主管部门可以对红色文化史料和可移动历史实物进行征集、收购。征集、收购应当遵循公平、自愿的原则。

鼓励单位和个人将收藏的红色文化史料、可移动历史实物捐赠给文化主管部门或者红色资源管理机构。

#### 第四章 传承与利用

**第三十条【一般规定】**鼓励对红色资源进行合理利用。不可移动红色资源的合理利用应当与其历史价值、结构特点相适应，不得擅自改变主体结构和外观，不得危害红色资源的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式使用红色资源。

**第三十一条【免费开放】**具备开放条件的红色资源，应当免费向公众开放，所需经费由市、县级人民政府统筹安排。

**第三十二条【革命传统教育】**市、县级人民政府根据需要建立红色文化教育培训基地，利用红色资源及其

相关联的纪念设施和革命史料，开展爱国主义教育、革命传统教育和党史教育。

各类学校和干部培训机构应当将红色资源所承载的革命历史、苏区精神融入教育教学环节，并可视情况设立现场教学点开展现场教学。

**第三十三条【理论和应用研究】**宣传部门、党史研究机构和市、县级人民政府文化主管部门应当深入挖掘和展示红色资源的内涵和价值。

鼓励社会各界开展与红色资源有关的理论研究、学术交流以及文化创意产品的研究开发。

与红色文化有关的博物馆、纪念馆和研究、教育等机构，应当加强对红色资源的革命历史价值和苏区精神内涵发掘、研究，编纂、出版红色文化知识读本、理论书籍，制作影视作品，推进数字化保护利用。

**第三十四条【旅游开发】**鼓励和支持社会资本参与红色资源的保护与利用，投资建设红色资源保护设施，打造红色文化多元传播平台，与扶贫开发、乡村振兴和旅游发展相结合，培育、设计和推广红色文化特色的旅游景区、旅游线路和旅游服务产

品，推进红色资源与旅游产业融合发展。

**第三十五条【宣传推介】**宣传部门、党史研究机构和市、县级人民政府文化主管部门应当加大红色资源的宣传推介力度，利用陈列展览、影像宣传、历史情境再现等多种方式，展现红色资源的风貌，促进苏区精神的弘扬。

交通运输、旅游、自然资源等部门制作辖区地图、开发公共服务平台、建设公共交通站台、设置旅游交通标志和设施标牌时，可以包含红色资源相关内容。

新闻媒体应当加强对红色资源保护利用的公益宣传。

**第三十六条【宣传推介要求】**利用红色资源举办陈列展览或者在不可移动红色资源的保护范围内进行影视拍摄等大型活动的，除应当依法办理相关手续外，应当事先征求红色资源所在地县级人民政府文化主管部门的意见。

利用红色资源开展各类爱国主义教育的，其展览展示的内容、史料以及讲解词，应当征求所在地宣传部门和党

史研究机构的意见。

旅游经营者或者旅游从业人员开展旅游业务，需要提供红色资源介绍、讲解等服务的，应当尊重历史、用词准确；歪曲、贬损红色资源或者谣传红色资源不良信息的，红色资源的管理机构应当及时制止。

**第三十七条【对外交流合作】**市、县级人民政府文化主管部门应当立足红色资源，打造红色文化品牌，开展对外交流与合作，推动红色资源的保护、传承和利用。

## 第五章 法律责任

**第三十八条【法律责任一】**国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，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）违法决策或者滥用职权造成列入保护名录的红色资源及其历史风貌损毁的；

（二）对发现的违法行为不及时查处或者有其他不依法履行职责行为，造成列入保护名录的红色资源损

毁或者灭失等严重后果的；

（三）违法使用红色资源专项保护资金的；

（四）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

**第三十九条【法律责任二】**违反本条例规定，损毁、擅自迁移、拆除列入保护名录的不可移动红色资源的，由文化或者相关主管部门依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十条【法律责任三】**违反本条例第二十二条第一、二、三、六、七项规定的，由生态环境、公安、市场监督管理、文化等相关主管部门依照各自职责分工，依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条【法律责任四】**违反本条例第二十二条第四项规定尚不严重的，或者违反本条例第二十二条第五项规定的，由文化主管部门责令恢复原状或者采取其他补救措施，可以处二百元以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十二条【法律责任五】**违反

本条例第三十条第二款规定，以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式利用红色资源，扰乱公共秩序，损害公共利益，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第四十三条【实施日期】**本条例自 年 月 日起施行。

# 梅州市红色文化资源保护条例

(草案修改对照稿)

(斜体下划线为删除内容，黑体为增加和调整内容)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 保护名录
- 第三章 保护与管理
- 第四章 传承与利用
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总 则

**第一条【目的依据】** 为了加强红色文化资源的保护、管理和利用，传承和弘扬苏区精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《烈士褒扬条例》等有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内红色文化资源的认定、保护、管理、传承和利用，适用本条例。

**第三条【立法定义】** 本条例所称红色文化资源是指新民主主义革命时期，在本行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结带领人民进行革命活

动所形成的具有纪念、教育意义或者史料价值的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑和代表性可移动实物以及与新民主主义革命有关的纪念设施。包括：

- (一) 重要机构、重要会议旧址；
- (二) 重要革命人物故居、旧居、墓地、活动地、纪念设施及其遗物；
- (三) 具有重要影响的烈士事迹发生地或者烈士纪念设施；
- (四) 与重要历史事件、革命运动、重要战斗有关的遗址、旧址、遗迹、代表性建筑；
- (五) 反映革命历史、革命精神的重要文献资料和其他代表性可移动实物；
- (六) 新中国成立后兴建的与红色文化资源相关的纪念设施。
- (七) 法律、法规规定需要保护的其他红色资源。

**第四条【基本原则】**红色文化资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则。

**第五条【政府责任与基层组织协助】**市、县级人民政府应当加强对本行政区域内红色文化资源保护工作的领导和统筹协调，将红色文化资源保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，将红色文化资源保护、管理、修缮等经费列入本级财政预算，**建立与经济发展相适应的经费保障机制。**

镇人民政府、街道办事处配合做好本辖区内红色文化资源保护工作。

村民委员会、居民委员会协助做好红色文化资源保护工作，及时发现、报告红色文化资源相关情况。

**第六条【部门职责】**市人民政府文化主管部门负责指导、协调和监督本市行政区域内红色文化资源的保护、管理和传承等工作。县级人民政府文化主管部门具体负责本行政区域内红色文化资源的保护、管理和传承等工作。

市人民政府退役军人事务主管部门负责指导、协调本市行政区域内烈士纪念设施类红色文化资源的建设、保护和管理的工作。县级人民政府退役军人事务主管部门具体负责本行政区域内烈士纪念设施类红色文化资源的建设、保护和管理的工作。

发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、旅游、档案、地方志、应急管理、消防等部门和党史研究机构，按照各自职责做好红色文化资源保护、研究工作。

**第七条【信息档案】**市、县级人民政府文化主管部门应当会同退役军人事务主管部门、党史研究机构应当及时做好红色文化资源的调查、认定、记录、建档等工作。

**第八条【专家咨询委员会】**市县级人民政府设立红色文化资源保护专家咨询委员会，为红色文化资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。

专家咨询委员会由文化、退役军人事务、规划、建设、旅游、环保、教育、档案、地方志、党史、文物、法律等方面专业人士组成。

专家咨询委员会的组成办法和议事规则，由县级市人民政府制定。

专家咨询委员会日常工作由县级市人民政府文化主管部门负责。

**第九条【权利义务】**任何单位和个人都有依法保护红色文化资源的义务，不得破坏、损毁、侵占或者非法利用红色文化资源，并有权劝阻和检举破坏、损毁、侵占或者非法利用红色文化资源的违法行为。

鼓励公民、法人或者其他组织以捐赠、资助、认护、技术支持和志愿服务等方式，参与红色文化资源的保护工作。

市、县级人民政府对红色文化资源保护管理工作中作出突出贡献的单位和个人，给予表彰、奖励。

## 第二章 保护名录

**第十条【名录管理】**本市行政区域内的红色文化资源保护实行名录管理。

红色文化资源保护名录应当载明红色文化资源的名称、类型别、产权归属、文化内涵、历史价值等内容；不可移动红色文化资源应当载明地理坐标、保护范围等信息。

**第十一条【申报认定】**已公布为文物保护单位、珍贵文物和已确定公布

为历史建筑、已认定为烈士纪念设施的红色文化资源直接列入保护名录。

除第一款外的红色文化资源，需列入保护名录的，按下列程序进行申报认定：

(一) 所在地的县级人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务主管部门和当地党史研究机构经调查研究后拟定保护名录建议名单；

(二) 征求红色文化资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人和社会公众的意见，**并向社会公示，公示时间不少于三十日**；

(三) 县级人民政府文化主管部门组织专家咨询委员会专家进行论证。论证通过后，向社会公示不少于三十日；

(四) (三) 公示期满后，无异议或者异议不成立的，由县级人民政府文化主管部门向本级人民政府提出申报建议，县级人民政府审核同意后报市人民政府，由市人民政府文化主管部门组织专家咨询委员会专家进行论证；

(五) (四) 论证通过后，由县级人民政府审核同意后，报市人民政府批准确定保护名录并向社会公布。

红色文化资源保护名录经市人民政府批准后，县级人民政府文化主管部门应当及时告知红色文化资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人。

**第十二条【通知申报与建议】**任何单位或者个人认为有价值的红色文化资源应当列入保护名录的，可以向所在地的县级人民政府文化主管部门提出申报建议，并提供相关依据。

**第十三条【升级为文保单位、珍贵文物】**保护名录内具有重要价值的红色文化资源，尚未核定公布为文物保护单位或者尚未认定为珍贵文物的，市、县级人民政府应当根据其历史、艺术、科学价值，依法启动相关认定程序。

**第十四条【保护标志】**县级人民政府文化主管部门应当在红色文化资源保护名录公布之日起九十日内，对列入保护名录的不可移动红色文化资源，设置红色文化资源保护单位标志。

保护单位标志制作标准由市人民政府文化主管部门统一规定。任何单位

和个人不得涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色文化资源保护单位标志。

**第十五条【立碑纪念】** 县级人民政府应当对本行政区域内已经完全损毁或者消失的红色文化资源遗址、遗迹立碑纪念，并建立档案。因特殊情况需要在原址重建的，应当依法办理手续。

**第十六条【名录调整】** 因不可抗力导致红色文化资源灭失、损毁或者因法定事由需要对红色文化资源保护名录进行调整的，按原申报列入红色文化资源保护名录的程序予以调整。

### 第三章 保护与管理

**第十七条【保护专项资金】** 市、县级人民政府设立红色文化资源保护专项资金。专项资金包括：

- (一) 上级专项补助的资金；
- (二) 本级财政预算安排的资金；
- (三) 社会捐赠的资金；
- (四) 其他依法筹集的资金。

专项资金实行专款专用，分账核算，接受财政、审计监督。

**第十八条【保护利用规划】** 红色文化资源所在地的县级人民政府应当自保护名录公布之日起一年内，组织文化、自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色文化资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。未设置自然资源主管部门的市辖区，由市人民政府文化主管部门会同**本级**自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色文化资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。

红色文化资源保护利用规划应当与当地的土地利用、城乡规划建设、环境保护和旅游发展等相关专项规划相协调。

市、县级人民政府文化主管部门**应当**会同相关主管部门应当根据列入保

护名录的不可移动红色文化资源的类别、内容、规模以及历史和现实情况，依法提出保护范围的划定方案，经本级人民政府批准后公布实施。

**第十九条【原址保护】**列入保护名录的不可移动红色文化资源应当实施原址保护，任何单位和个人不得损毁、擅自迁移、拆除。除文物保护单位、历史建筑、烈士纪念设施外，列入保护名录的不可移动红色文化资源无法原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当事先征求市人民政府文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

重要事件和重大战斗遗址、遗迹，具有重要影响的烈士事迹发生地等，不得异地迁建。作为历史文化名城（镇、村）、街区和中国传统村落关键节点、地标的不可移动红色文化资源不得异地迁移、拆除。

**第二十条【工程建设与作业要求】**严格控制列入保护名录的红色文化资源保护范围内的工程建设和爆破、钻探、挖掘等作业。确因特殊需要进行工程建设和作业的，相关设计方案应当征求红色资源所在地文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

建设、施工单位进行工程建设和作业时，应当保证红色文化资源的安全性和完整性，不得破坏其历史风貌。

**第二十一条【依法改造或者拆除】**县级人民政府可以根据红色文化资源保护的实际需要，对保护范围内与红色文化资源历史风貌不相协调的建筑物、构筑物等依法进行改造，并依照相关规定给予公平、合理的补偿。

对不可移动红色文化资源保护范围内的违法建筑物、构筑物及其他设施，所在地县级人民政府应当及时调查处理。必要时，依法予以拆除。

**第二十二条【禁止行为】**列入保护名录的红色文化资源本体及其保护范围内不得从事下列行为：

- （一）违规排放污染物；
- （二）生产、存储或者经营危害红色文化资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等；
- （三）安装影响红色文化资源安全的设施设备；

- (四) 刻划、涂污、损坏红色文化资源；
- (五) 涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色资源保护单位标志；
- (五六) 损毁红色文化资源保护设施或者擅自设置广告设施；
- (六七) 开展与红色文化资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动；
- (七八) 其他破坏红色文化资源环境和危害红色文化资源安全的行为。

**第二十三条【安全措施】** 根据实际需要科学布设红色资源消防、安防、防雷、防范地质灾害等安全措施,设施外观应当与红色资源和周边环境相协调。

村落、街区中的红色资源消防设施建设宜与村、社区消防整体设计相统筹,做到合理布防、简便实用。

**第二三四条【保护责任人】** 红色文化资源按照下列规定确定保护责任人:

(一) 列入保护名录的红色文化资源所依存的建筑物、构筑物为国有的,其使用人或者实际管理人为责任人;

(二) 列入保护名录的红色文化资源所依存的建筑物、构筑物为非国有的,其所有权人或者使用人为责任人;

所有权人、使用人、实际管理人不明晰的,由红色文化资源所在地的县级人民政府文化主管部门指定责任人。

**第二四五条【保护责任人职责】** 红色文化资源保护责任人应当履行下列职责:

(一) 进行日常保养、维护和修缮,并保持红色文化资源整洁;

(二) 落实防火、防盗、防范自然灾害等安全措施,发现危害红色文化资源安全险情时,立即采取抢救措施并向有关部门报告;

(三) 保持红色文化资源原状,不得损毁或者擅自改建、拆除红色文化资源所依存的建筑物、构筑物及其他设施;

(四) 配合有关部门开展日常检查、宣传教育、保护利用;

(五) 法律、法规、规章规定的其他职责。

**第二五六条【保护协议】** 县级人民政府文化主管部门应当与保护责任人签订红色文化资源保护协议，督促责任人履行保护责任。保护协议应当载明红色文化资源的保护措施、维护修缮和安全防范要求，以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。

市、县级人民政府文化主管部门应当为保护责任人提供指导和帮助，组织专业培训，提高保护责任人的保护管理水平。

**第二六七条【修缮维护要求】** 不可移动红色文化资源的修缮维护，按照规定必须履行批准手续的，报有关部门审批。修缮维护应当遵循不改变原状、不破坏历史风貌、最小干预的要求，不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

不可移动红色文化资源修缮设计方案应当以勘察鉴定意见为依据，并充分听取所有权人和使用人的意见。承担修缮的单位，应当依法具备相应资质。

县级人民政府文化主管部门对不可移动红色文化资源的修缮进行指导和监督。

**第二七八条【修缮费用】** 国有不可移动红色文化资源由使用人或者实际管理人进行修缮；非国有不可移动红色文化资源由所有权人负责修缮。

非国有不可移动红色文化资源所有权人不具备修缮经济能力的，可以向县级人民政府文化主管部门申请修缮资助，县级人民政府文化主管部门可以给予适当资助，或者通过产权置换、购买等方式予以保护。

**第二八九条【征集、收购】** 因陈列展览、科学研究和宣传教育需要，县级人民政府文化主管部门可以对红色文化史料和可移动历史实物进行征集、收购。征集、收购应当遵循公平、自愿的原则。

鼓励单位和个人将收藏的红色文化史料、可移动历史实物捐赠给文化主管部门或者红色文化资源管理机构。

## 第四章 传承与利用

**第二十九三十条【一般规定】**鼓励对红色文化资源进行合理利用。不可移动红色文化资源的合理利用应当与其历史价值、结构特点相适应，不得擅自改变主体结构和外观，不得危害红色文化资源的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式使用红色文化资源。

**第三十一条【免费开放】**具备开放条件的红色文化资源，应当免费向公众开放，所需经费由市、县级人民政府统筹安排。

**第三十一二条【革命传统教育】**市、县级人民政府根据需要建立红色文化教育培训基地，利用红色文化资源及其相关联的纪念设施和革命史料，开展爱国主义教育、革命传统教育和党史教育。

各类学校和干部培训机构应当将红色文化资源所承载的革命历史、苏区精神融入教育教学环节，并可视情况设立现场教学点开展现场教学。

**第三十二三条【理论和应用研究】**宣传部门、党史研究机构、宣传部门和市、县级人民政府文化主管部门应当深入挖掘和展示红色文化资源的内涵和价值。

鼓励社会各界开展与红色文化资源有关的理论研究、学术交流以及文化创意产品的研究开发。

与红色文化有关的博物馆、纪念馆和研究、教育等机构，应当加强对红色文化资源的革命历史价值和苏区精神内涵发掘、研究，编纂、出版红色文化知识读本、理论书籍，制作影视作品，推进数字化保护利用。

**第三十三四条【旅游开发】**鼓励和支持社会资本参与红色文化资源的保护与利用，投资建设红色文化资源保护设施，打造红色文化多元传播平台，与扶贫开发、乡村振兴和旅游发展相结合，培育、设计和推广红色文化特色的旅游景区、旅游线路和旅游服务产品，推进红色文化资源与旅游产业融合发展。

**第三十四五条【宣传推介】**宣传部门、党史研究机构、宣传部门和市、县级人民政府文化主管部门应当加大红色文化资源的宣传推介力度，利用陈列展览、影像宣传、历史情境再现等多种方式，展现红色文化资源的风貌，

促进苏区精神的弘扬。

交通运输、旅游、自然资源等部门制作辖区地图、开发公众服务平台、建设公共交通站台、设置旅游交通标志和设施标牌时，可以包含红色文化资源相关内容。

新闻媒体应当加强对红色文化资源保护利用的公益宣传。

**第三十五六条【宣传推介要求】**利用红色文化资源举办陈列展览或者在不可移动红色文化资源的保护范围内进行影视拍摄等大型活动的，除应当依法办理相关手续外，应当事先征求红色文化资源所在地县级人民政府文化主管部门的意见。

利用红色文化资源开展各类爱国主义教育、革命传统教育和党史教育的，其展览展示的内容、史料以及讲解词，应当征求所在地宣传部门和党史研究机构和宣传部门的意见。

旅游经营者或者旅游从业人员开展旅游业务，需要提供红色文化资源介绍、讲解等服务的，应当尊重历史、用词准确；歪曲、贬损红色文化资源或者谣传红色文化资源不良信息的，红色文化资源的管理机构应当及时制止。

**第三十六七条【对外交流合作】**市、县级人民政府文化主管部门应当立足红色文化资源，打造红色文化品牌，开展对外交流与合作，推动红色文化资源的保护、传承和利用和弘扬。

## 第五章 法律责任

**第三十七八条【法律责任一】**国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，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）违法决策或者滥用职权造成列入保护名录的红色文化资源及其历史风貌损毁的；

（二）对发现的违法行为不及时查处或者有其他不依法履行职责行为，

造成列入保护名录的红色文化资源损毁或者灭失等严重后果的；

(三) 违法使用红色文化资源专项保护资金的；

(四) 其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

**第三十八条【法律责任二】**违反本条例规定，涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色文化资源保护单位标志的，由市、县级人民政府文化主管部门责令恢复原状或者采取其他补救措施，可以处二百元以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

**第三十九条【法律责任二】**违反本条例规定，损毁、擅自迁移、拆除列入保护名录的不可移动红色资源的，由文化或者相关主管部门依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十九四十条【法律责任三】**违反本条例规定，损毁、擅自迁移、拆除不可移动红色文化资源的，由市、县级人民政府文化主管部门或者相关主管部门依照有关法律、法规的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例第二十二条第一、二、三、五、六、七项规定的，由生态环境、公安、市场监督管理、文化等相关主管部门依照各自职责分工，依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条【法律责任四】**违反本条例规定，刻划、涂污、损坏红色文化资源的，由市、县级人民政府文化主管部门责令恢复原状或者采取其他补救措施，可以处二百元以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

违反本条例第二十二条第四项规定尚不严重的，或者违反本条例第二十二条第五项规定的，由文化主管部门责令恢复原状或者采取其他补救措施，可以处二百元以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十二条【法律责任五】**违反本条例第三十条第二款规定，以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式利用红色资源，扰乱公共秩序，损害公共利益，

构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

第四十一三条【实施日期】本条例自 年 月 日起施行。

# 关于梅州市 2020 年上半年国民经济 和社会发展规划执行情况的报告

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议上

梅州市发展和改革委员会局长 张劲龙

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市人民政府委托，现将 2020 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况报告如下，请予审议。

## 一、上半年国民经济和社会发展规划执行情况

上半年，我市深入学习贯彻习近平总书记关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作系列重要讲话和重要指示批示精神，按照中央和省、省政府的决策部署，坚持疫情防控和经济社会发展两手抓、两手硬，果断有力采取一系列针对性政策措施，全市疫情防控形势持续向好，复工复产全面推进，经济运行呈现恢复性增长势头。

（一）加快推进复工复产，经济运行逐步复苏。为应对新冠肺炎疫情的冲击，我市高度重视，专题研究部署复工复产工作，认真落实“省 20 条”，积极出台“市 18 条”等促进复工复产政策措施，督导各县（市、区）、重点企业、项目的复工复产工作，着力协调解决复工复产堵点问题，规上工业和重点项目实现全面复工复产，为全市经济平稳运行提供了重要支撑。上半年，全市地区生产总值 543.73 亿元，同比下降-1.9%，降幅比一季度收窄 4.1 个百分点，低于预期目标 5.9 个百分点。

（二）突出抓好产业发展，增长动能逐渐回升。加快构建“5311”绿

色产业体系，通过召开政企“双月”沟通座谈会、落实援企稳岗和阶段性降低税费等政策措施，提振企业发展信心。今年来，落实减税降费约 11 亿元，11 个项目获省第一、二批应急专项贷款授信 40.79 亿元，经过多方努力，工业经济稳步回升。上半年，全市规模以上工业增加值 104.81 亿元，同比下降 6.0%，降幅比一季度收窄 1.9 个百分点，低于预期目标 11 个百分点。五大支柱产业增加值 89.62 亿元，同比下降 2.3%，降幅比一季度月收窄 2.3 个百分点。8 个省级工业园区（含集聚区）实现工业增加值 38.37 亿元，同比下降 7.8%，降幅比一季度收窄 7.2 个百分点。伟光汇通文旅小镇、丰顺万洋众创城、圣戈班高端汽车玻璃、景田矿泉水等一批项目落户梅州。

（三）强力推进项目建设，增长后劲稳步增强。坚持“项目为王”理念，成立市重点项目复工开工工作专班，建立“三个一”机制，采取在线审核、告知承诺等非现场方式开展项目前期和审批工作，积极组织项目单位申报专项债、中央投资、应急专项贷款等资金支持，取得良好成效。上

半年，固定资产投资 257.29 亿元，同比下降 4.1%，低于预期目标 9.1 个百分点；282 项重点项目投资 165.5 亿元，完成年度投资计划 38.5%，进度逐月上升。储备发行两批专项债 56.1 亿元，资金总量居全省（除深圳）第 12 位，粤北山区五市第 2 位。储备发行特别国债 15.17 亿元，资金总量居全省（除深圳）第 7 位。储备“新基建”项目 34 个、总投资 34.1 亿元，列入省公共服务领域补短板项目共 34 个，总投资 79.7 亿元。

（四）努力释放内外需求，市场预期逐步向好。积极发挥政府对消费的引导和促进作用，开展“乐享五千万礼包，共促市场复苏”等主题促消费活动，通过政策促动、政企联动、促销拉动、网络推动，刺激消费市场复苏，努力对冲疫情影响。上半年，全市社会消费品零售总额 273.01 亿元，同比下降 16%，降幅比一季度收窄 5.2 个百分点，比预期目标低 23 个百分点；居民消费价格指数同比上涨 4.3%，涨幅比一季度回落 1.2 个百分点，低于预期目标-0.8 个百分点。大力实施稳外贸政策措施，外贸进出口 42.38 亿元，同比下降 33%，低于预

期目标 38 个百分点；其中外贸出口 36.25 亿元，同比下降 29.5%，低于预期目标 34.5 个百分点。获国务院批复设立综合保税区、国家跨境电子商务综合试验区。

（五）支撑指标持续向好，经济恢复步伐加快。上半年，全市一般公共预算收入完成 44.66 亿元，同比下降 5.6%，降幅比一季度收窄 4.3 个百分点，低于预期目标 8.6 个百分点。全市工业用电量 48.8 亿千瓦时，同比增长 2.6%，增速比一季度提高 9.8 个百分点。6 月末，金融机构本外币各项存款和贷款余额分别为 2426.92 亿元、1495.1 亿元，分别增长 4.9%、15.9%；贷存比 61.6%，比去年同期高 5.9 个百分点。

（六）积极推进社会建设，民生福祉持续改善。上半年，26 项市十件民生实事扎实推进，基本实现“时间过半、任务过半”，其中 7 项已提前完成。全市民生支出 176.96 亿元，占一般公共预算支出的 81.09%，比一季度提高 1.09 个百分点。居民人均可支配收入 12116 元，同比名义增长 0.6%，高于经济增速。及时发放价格临时补贴 8988.5 万元，惠及困难群众 814077

人次。

## 二、存在的主要问题

今年上半年我市主要经济指标均大幅下降，和年初预期目标差距较大，主要是由于受新冠肺炎疫情影响和冲击，各项经济社会活动停滞或放缓，加剧了经济下行，造成的增长缺口在复工达产后，仍需要一段时间进行盘整修复和填充弥补。主要面临如下突出问题：一是工业增长乏力。虽然规上工业增加值降幅逐月收窄，但全球疫情的持续蔓延，给我市工业经济带来的用工短缺、资金不足、订单减少等压力依然存在，加上我市工业发展依赖烟草拉动的局面仍未改变，下半年工业增长后劲不足。二是稳投资压力大。受疫情影响，全市重点项目进度大约落下 1 个半月，重点项目进度慢于时序进度 11.5 个百分点，固定资产投资增速自 1-5 月起由正转负，且 1-6 月下降幅度环比扩大 1.5 个百分点。同时，基建项目对稳投资的支撑力进一步减弱，去年梅汕高铁、梅平高速相继竣工，今年上半年除梅龙高铁外未有大型基建项目开工建设，造成较大投资缺口。上半年，基建投资同比下降 16.8%，降幅大于

整体投资 12.7 个百分点，拉低整体固定资产投资增速。三是疫情对内外需求影响较大。因疫情造成流动性受限、放缓，对消费需求，尤其是对餐饮、交通、旅游、文化娱乐、酒店住宿等消费性服务业的冲击最为明显，全面恢复尚需时日。在疫情全球蔓延和中美贸易摩擦的双重叠加下，外需更为疲软，陶瓷、家具等重点外贸企业进出口总额分别同比下降 42%、62%。四是财政收支压力大。上半年，收入增长压力持续增加，而保基本民生、保工资、保运转等财政支出继续呈刚性增长，财政收支平衡压力进一步加大。

### 三、下半年工作措施

下半年，我市将紧扣全面建成小康社会目标任务，进一步加大“六稳”“六保”工作力度，扎实推进“双统筹”，奋力夺取“双胜利”，确保如期全面建成小康社会。重点是强化“四支撑一保障”。

（一）强化产业支撑，不断增强经济发展动能。大力实施实体经济大振兴战略和“三进一出”工程，着力打造新的经济增长点。一是实施“立柱工程”。全力打造“铜箔和高端电

路板、绿色建材、电声、新基建互联网、汽车零部件”等五大产业集群，以创建国家中医药综合改革试验区为契机壮大生物医药产业，争取融入省重点打造的“双十产业集群”。落实“一企一策”，跟踪对接好 107 个“三个一批”重点工业项目及 90 家新开展技改企业，做大工业基本盘。二是提升发展平台。认真实施《梅州市推进绿色发展平台优化提升实施方案》，依托梅兴华丰产业集聚带建设，借力广梅对口帮扶，扎实推进国家经开区、国家高新区申报工作。实施“个十百千万”工程，推动工业园区标准厂房建设，提升园区发展水平。推进国家知识产权试点城市建设。推动特色小镇主导产业培育，力争今年新增省级以上研发平台 8 个以上、高新技术企业 15 家以上。三是支持企业发展。落实政企双月沟通座谈机制，进一步深化投融资体制改革、社会信用体系和“数字政府”建设，着力优化营商环境，千方百计解决疫情给企业带来的经营困难。四是狠抓招商引资。积极主动融入“双区”建设，深化穗梅产业共建，充分发挥全市 12 支驻外专业招商队作用，重

点跟踪中骏集团城市更新、伟光汇通文旅小镇、太平洋建设集团区域总部等项目，力促尽快落地。

（二）强化项目支撑，精准发力推动有效投资。抢抓国家加大逆周期调节力度的政策窗口期，积极谋划推进一批大项目、好项目，对冲疫情对经济的影响。一是努力完成年度投资任务。充分发挥市重大工程建设项目总指挥部作用，严格落实重点项目工作目标责任制和“三个一”工作机制，继续开展项目集中签约、开工、投产活动，补充新增投资计划，实行项目建设半年督查和年度评估，争取计划新开工的 75 个重点项目开工率三季度达 90%以上，力争 282 个重点项目完成投资 430 亿元，努力实现固定资产投资增长 5%的目标。二是积极申报专项债、中央投资和应急专项贷款。按照“资金跟着项目走”的原则，加强项目谋划策划指导服务，组织协调建立行业项目库，及时将符合条件的项目推送到国家重大建设项目库，加快入库项目前期工作，确保有一大批开工条件成熟、可随时拿得出来的项目，为申请中央预算内投资、新增中央投资、地方政府专项债、应急专

项贷款等国家和省级资金打好基础、做好准备。三是抓好项目谋划储备工作。在推动 34 个“新基建”、119 个“补短板”项目的同时，围绕“两新一重”项目投资方向，地方政府专项债 9 大方向和中央新增投资方向，以及县城城镇化补短板强弱项 17 项建设任务，谋划储备一批项目。积极争取梅州至汕尾高铁、厦门经梅州至昆明高铁、梅州梅县机场迁建工程、粤电大埔电厂二期、五华抽水蓄能电站二期等一批重大产业、基础设施项目纳入国家和省“十四五”规划。

（三）强化消费支撑，综合施策扩大市场需求。顺应服务消费、线上消费、个性化消费快速增长的新趋势，依托综合保税区国家平台，统筹抓好促销费、稳外贸工作。一是积极释放消费需求。深入实施《梅州市促消费活动工作方案》，扩大汽车、餐饮、文旅消费需求，预计撬动消费超过 3 亿元，增加税收约 3000 万元。积极开展汽车消费节、客都梅州赴圩节、“梅州之夜”消费季等促销活动，开展汽车、家电下乡专项行动，加快推动各类补贴政策落地实施，千方百计推动消费市场复苏。二是促进消费

升级。紧抓中国（梅州）跨境电子商务综合实验区获批契机，鼓励实体零售加快数字化转型，促进教育培训、医疗保健、养老服务等服务消费线上线下融合发展。打响“客家菜师傅”、“客家大嫂”品牌，扩大电商进农村覆盖面，加强梅州柚、客都米、嘉应茶、寿乡水等名优特新农产品线上线下展销。三是抓好稳外贸工作。统筹推进综合保税区和松棚铁路货运物流无水港联动建设，进一步降低园区物流成本；加快招商引资，瞄准产业特点，引进先进外贸加工企业，抓好本市企业进出口业务归类归口，做大综合保税区体量和规模；抓住广梅对口帮扶机遇，探索引进南沙保税港区专业人才和先进管理模式，做好用地、资金、人才、技术等要素保障，努力把综合保税区打造成为全市对外开放的新引擎。

（四）强化空间支撑，多措并举推进城乡融合发展。拓展城市发展空间，探索城乡融合发展道路，建设“三宜”城市范例。一是完成国土空间规划。加快《梅州市市县两级国土空间总体规划》编制进程，积极争取扩大

城市边界和建设用地规模，为项目建设提供土地保障。二是推动中心城区提质扩容。加快嘉应新区起步区江南新城、芹洋半岛、梅县新城建设，启动江南新城二期征地拆迁工作，建成绿轴广场、红色文化公园等公共服务项目，推进保利、商会大厦、珠宝小镇等产业项目，推动老旧小区和江北老城的提升改造，促进产城融合。同步推进各县县城扩容提质，加快中心镇发展。三是推进乡村振兴。依托 1 个国家级、13 个省级现代农业产业园，大力发展“一村一品、一镇一业”特色经济，实施“提升百家新型农业经营主体”、“两美行动”等乡村振兴工程，全面盘活农村资源。

（五）强化民生保障，千方百计守住底线。完成十件民生实事工作任务，加快补齐民生短板。落实援企稳岗、就业培训、鼓励创业等政策，确保重点人群就业。加快补齐公共卫生短板，构建平战结合、功能完善的公共卫生和重大疫情防控体系。实施梅州教育振兴五年行动计划，扎实推进现代职业教育综合改革示范市创建工作。

附件

## 梅州市 2020 年上半年经济发展 主要指标完成情况

序号	指标名称	2020 年预期目标		2020 年 1-6 月完成情况			
		绝对值	增长率 (%)	绝对值	增长率 (%)	完成进度 (%)	与预期目标相比
1	地区生产总值 (亿元)	——	4-4.5%	543.73	-1.9%	——	低于预期目标 5.9 个百分点 2.1 个百分点
2	地方公共财政预算收入 (亿元)	94.93	3%	44.66	-5.6%	47.04%	低于预期目标 8.6 个百分点 11.3 个百分点
3	规模以上工业增加值 (亿元)	——	5%	104.81	-6%	——	低于预期目标 11 个百分点 6.1 个百分点
4	固定资产投资 (亿元)	664	5%	257.29	-4.1%	38.75%	低于预期目标 9.1 个百分点 21 个百分点
5	社会消费品零售总额 (亿元)	830	7%	273.01	-16%	32.89%	低于预期目标 23 个百分点 1.4 个百分点
6	外贸进出口 (亿元)	126.7	5%	42.38	-33%	33.45%	低于预期目标 38 个百分点 5.2 个百分点
7	居民消费价格指数 (%)	103.5 以内	3.5 以内	104.3	4.3%	——	低于预期目标 -0.8 个百分点 (反向指标)

# 关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会 社会发展计划执行情况的初步研究意见

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据《监督法》的规定和市人大常委会 2020 年监督工作计划安排，市人大常委会财政经济工委对市政府《关于梅州市 2020 年上半年国民经济和社会社会发展计划执行情况的报告》进行了研究，并提出以下初步意见：

## 一、国民经济和社会社会发展计划执行情况

今年以来，市政府及其有关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的重要讲话和重要指示精神，全面贯彻落实中央、省委决策部署和市委的工作安排，着力构建“5311”绿色产业体系，全力落实“六争六补”工作举措，全市疫情防控形势持续向好，复工复产全面推进，全市国民经济和社会社会发展计划执行情

况总体平稳，呈现恢复性增长势头。

上半年主要经济指标完成情况如下：

全市生产总值完成 543.73 亿元，同比下降 1.90%，低于预期目标 5.9 个百分点；规模以上工业增加值完成 104.81 亿元，同比下降 6%，低于预期目标 11 个百分点；固定资产投资总额完成 257.29 亿元，占年度计划的 38.75%，同比下降 4.10%；社会消费品零售总额完成 273.01 亿元，占年度计划的 32.89%，同比下降 16%；全市居民消费价格上涨 4.30%；外贸进出口总额完成 42.38 亿元，占年度计划的 33.45%，同比下降 33%；一般公共预算收入完成 44.66 亿元，占年度计划的 47.04%，同比下降 5.60%。

## 二、存在的主要问题

（一）经济指标下降明显，经济发展动力不足。今年上半年，受新冠肺炎疫情和国内外经济下行的影响，各项主要经济指标全面回落。GDP、

工业、投资等增速分别低于年初预期目标 5.9 个百分点、11 个百分点、9.1 个百分点，地方公共财政预算收入同比下降 5.60%，外贸进出口同比下降 33%。虽然各项指标随着复工复产的推进有逐步回稳趋势，但指标仍处于下降区域，市场需求仍未完全恢复，投资意愿不强，经济发展动力不足。

（二）重点项目进度较慢，大型基建项目缺乏。全市重点项目进度慢于时序进度 11.5 个百分点，基建投资同比下降 16.80%，降幅大于整体投资 12.7 个百分点，拉低整体固定资产投资增速。282 项重点项目投资 165.50 亿元，完成年度投资计划 38.50%，上半年仅有梅龙高铁这一大型基建项目全面开工建设，基建投资缺口加大。

（三）消费需求仍显低迷，民生保障仍需加强。我市消费市场受新冠肺炎疫情冲击影响，消费需求不旺，拉动内需动力不足。全市社会消费品零售总额比预期目标低 23 个百分点，居民消费价格指数同比上涨 4.30%。上半年，企业面临不少挑战和困难，对就业和困难群体的保障压力进一步加大，公共卫生等领域短板仍需补

齐。

### 三、意见建议

下半年，市政府及其相关部门要把统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作贯通起来，坚持稳中求进工作总基调，全力做好“六稳六保”工作，围绕市七届人大七次会议确定的国民经济和社会发展规划目标任务，扎实推进“双统筹”，夺取“双胜利”，推动梅州经济平稳健康发展。

（一）着力稳定经济运行，扎实推进复工复产。积极跟踪国家和省政策动态，把各项优惠政策用实、用好、用到位。扎实抓好减税降费政策的落实和“放管服”改革，高标准严要求建好用好国家跨境电子商务综合试验区和综合保税区两个平台，优化提升工业园区发展平台，深化投融资体制改革、社会信用体系和“数字政府”建设，积极主动解决疫情给企业带来的经营困难，做好援企、稳企、安企工作，扶持实体经济发展，扎实推进我市复工复产工作。

（二）着力做好项目申报，加快推进项目建设。以“十四五”规划编制为契机，立足北部生态发展区定位，认真贯彻市委“六争六补”

“123456”思路举措，围绕构建“5311”绿色产业体系，积极争取中央投资、专项债券和应急专项贷款项目，加大土地和项目筹备，推进铁路、机场、高速公路等交通基础设施建设，引进互联网、文化旅游、现代农业、中医药、健康养生等龙头引领产业，谋划一批好项目、大项目进入国家重大建设项目库；以问题为导向，压实项目建设责任，抓好新开工、续建项目建设进度，尽快形成有效投资，确保项目引得进、落得下、发展得好，为经济发展提供有力支撑。

（三）着力挖掘消费潜力，强化民生兜底保障。落实国家促进消费升

级政策，积极开展各类促消费活动，促进消费线上线下融合发展，推动消费扶贫提质增效，落实好汽车、家电下乡专项行动，助推市场加快复苏。集中精力办好民生实事，加大教育、卫生、医疗保障投入，加快补齐公共卫生短板，构建功能完善的公共卫生和重大疫情防控体系，把稳就业摆在更加突出的位置，促进重点行业、重点人群优先就业，强化民生兜底保障。

梅州市人大常委会财政经济  
工作委员会

2020 年 7 月 29 日

# 关于梅州市 2020 年上半年预算 执行情况的报告

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议上

梅州市财政局局长 张志锋

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市政府委托，现由我向市人大常委会报告 2020 年上半年预算执行情况，请予审议。

## 一、预算执行基本情况

上半年，全市各级各相关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真贯彻省委、市委全会精神 and 《政府工作报告》部署，落实市七届人大七次会议关于预算的决议，努力克服新冠肺炎疫情疫情影响，积极抢抓“双区”建设、全省推动老区苏区振兴发展、实施乡村振兴战略等重大机遇，扎实做好“六稳”工作，落实“六保”任

务，努力补齐各项短板，为经济平稳运行和社会大局稳定提供了有力支撑。在此基础上，预算执行情况总体较好。

### （一）一般公共预算执行情况

#### 1. 一般公共预算收入完成情况

上半年，全市一般公共预算收入完成 44.66 亿元（税收 26.36 亿元，非税 18.3 亿元），占年初预算的 47.04%，同比减收 2.65 亿元，负增长 5.6%。其中：市级完成 9.71 亿元（税收 6.71 亿元，非税 3 亿元），占年初预算的 42.75%，同比减收 1.49 亿元，负增长 13.33%。主要收入项目完成情况如下：

（1）增值税完成 8.26 亿元，占

年初预算的 40.86%，同比减收 1.31 亿元，负增长 13.66%，主要是受疫情和减税降费政策影响，叠加部分企业申请延迟缴纳税款。其中：市级完成 2.31 亿元，占年初预算的 46.65%，同比减收 0.26 亿元，负增长 10.02%。

(2) 企业所得税完成 3.7 亿元，占年初预算的 50.45%，同比减收 0.13 亿元，负增长 3.31%。其中：市级完成 0.79 亿元，占年初预算的 59.1%，同比减收 181 万元，负增长 2.23%。

(3) 个人所得税完成 1.04 亿元，占年初预算的 48.36%，同比减收 0.35 亿元，负增长 25.37%，主要是受去年上半年多笔大额一次性个人所得税抬高基数的影响。其中：市级完成 0.2 亿元，占年初预算的 42.36%，同比减收 569 万元，负增长 22.56%。主要是受分红所得和偶然所得减收明显以及办理汇算清缴退税影响。

(4) 土地增值税完成 3.05 亿元，占年初预算的 39.21%，同比减收 0.47 亿元，负增长 13.38%。其中：市级完成 0.59 亿元，占年初预算的 45%，同比减收 901 万元，负增长 13.3%。

(5) 城市维护建设税完成 3.56 亿元，占年初预算的 44.78%，同比减

收 0.43 亿元，负增长 10.64%。其中：市级完成 1.93 亿元，占年初预算的 47.41%，同比减收 0.12 亿元，负增长 5.68%。

(6) 耕地占用税完成 2.27 亿元，占年初预算的 57.83%，同比增收 0.15 亿元，增长 6.83%，其中：市级暂无此项税收收入，与去年同期持平。

(7) 契税完成 2.08 亿元，占年初预算的 31.15%，同比减收 1.24 亿元，负增长 37.28%，主要是受疫情影响春节返乡置业行情消失，复工复产后房地产市场回升缓慢，增量房交易缴纳契税同比减收 0.65 亿元，下降 39.11%；二手房交易缴纳契税同比减收 495 万元，下降 10.4%。其中：市级完成 0.4 亿元，占年初预算的 28.54%，同比减收 0.37 亿元，负增长 47.8%，主要受去年同期（保利地产以及奥创置业有限公司两家共缴纳土地使用权转让款 0.4 亿元带来契税增收）基数高以及房地产市场低迷造成增量房交易量减少等因素影响。

(8) 资源税完成 0.37 亿元，占年初预算的 24.86%，同比减收 0.11 亿元，负增长 22.62%，主要是中重稀土资源税收入同比减收 0.22 亿元。

其中：市级完成 41 万元，占年初预算的 52.56%，同比增收 10 万元，增长 32.26%。

(9) 专项收入完成 2.5 亿元，占年初预算的 40.09%，同比减收 0.38 亿元，负增长 13.07%。其中：市级完成 1.12 亿元，占年初预算的 49.34%，同比增收 822 万元，增长 7.91%。

(10) 行政事业性收费收入完成 1.45 亿元，占年初预算的 33%，同比减收 2.71 亿元，负增长 65.14%，主要是上半年全市自然资源行政事业性收费收入减收 2.11 亿元，负增长 82%。其中：市级完成 0.26 亿元，占年初预算的 30.54%，同比减收 0.29 亿元，负增长 52.93%，主要是受疫情影响减收。

(11) 罚没收入完成 0.78 亿元，占年初预算的 41.01%，同比减收 0.41 亿元，负增长 34.37%。其中：市级完成 0.27 亿元，占年初预算的 39.23%，同比减收 0.15 亿元，负增长 35.58%，主要是受去年同期（市纪委上缴违纪款 0.24 亿元）基数高影响。

(12) 国有资源（资产）有偿使用收入完成 12.23 亿元，占年初预算的 83.86%，同比增收 4.95 亿元，增

长 67.89%，主要是受拆旧复垦指标交易增收 4.44 亿元的影响。其中：市级完成 1.06 亿元，占年初预算的 34.31%，同比减收 0.16 亿元，负增长 12.99%。

(13) 其他收入完成 0.16 亿元，占年初预算的 9.44%，同比减收 0.31 亿元，负增长 65.91%。其中：市级完成 12 万元，占年初预算的 38.71%，收入与去年持平。

## 2. 一般公共预算支出完成情况

上半年，全市一般公共预算支出完成 218.23 亿元，占支出总指标的 46.05%，同比减支 11 亿元，负增长 4.8%。其中：市级一般公共预算支出 19.21 亿元，占支出总指标的 28.28%，同比减支 6931 万元，负增长 3.48%。主要支出项目完成情况如下：

(1) 一般公共服务支出 30.79 亿元，占该指标的 52.76%，同比减支 2.94 亿元，负增长 8.72%。其中：市级支出 3.06 亿元，占该指标的 22.55%，同比减支 1.01 亿元，负增长 24.77%，主要是因体制改革市市场监督管理局下划到梅县区、梅江区管理，人员及公用经费相应减少。

(2) 公共安全支出 8.16 亿元，

占该指标的 43.17%，同比增支 611 万元，增长 0.75%。其中：市级支出 1.83 亿元，占该指标的 36.88%，同比增支 3114 万元，增长 20.48%。

(3) 教育支出 40.71 亿元，占该指标的 48.81%，同比减支 2.59 亿元，负增长 5.97%，主要是受梅县区本年度城乡义务教育公用经费补助资金 0.84 亿元暂未下达，叠加去年同期教育现代化大额支出的影响。其中：市级支出 2.53 亿元，占该指标的 31.42%，同比增支 0.29 亿元，增长 13.05%，主要是今年 5 月拨付嘉应学院教育发展专项资金 0.51 亿元。

(4) 科学技术支出 2.34 亿元，占该指标的 99.78%，同比增支 0.84 亿元，增长 55.59%，主要是丰顺县拨付 2020 年省工业和信息化厅经管专项资金 0.15 亿元和总部企业奖励资金 0.22 亿元、五华县拨付产业园区科技中心建设资金 0.14 亿元形成大额支出。其中：市级支出 277 万元，占该指标的 4.93%，同比减支 451 万元，负增长 61.95%，主要是今年 6 月根据省厅清算要求收回工业和信息化厅有关资金 0.21 亿元。

(5) 社会保障和就业支出 39.9

亿元，占该指标的 51.27%，同比增支 0.45 亿元，增长 1.13%。其中：市级支出 2.74 亿元，占该指标的 38.95%，同比增支 804 万元，增长 3.02%。

(6) 卫生健康支出 33.19 亿元，占该指标的 61.26%，同比增支 0.28 亿元，增长 0.84%。其中：市级支出 2.12 亿元，占该指标的 52%，同比增支 1.41 亿元，增长 196.73%，主要是拨付梅州市人民医院 2020 年市属高水平医院重点建设医院省级补助资金 1 亿元。

(7) 节能环保支出 3.91 亿元，占该指标的 38.98%，同比减支 1.45 亿元，负增长 27.05%，主要是去年平远县拨付拆旧复垦项目收益分配资金 2.18 亿元形成基数较大。其中：市级支出 843 万元，占该指标的 2.52%，同比增支 0.15 亿元，增长 219.74%，主要是去年同期收回高新区存量资金冲减支出 921 万元，形成基数较低。

(8) 城乡社区支出 18.33 亿元，占该指标的 68.65%，同比减支 4.78 亿元，负增长 20.68%。其中：市级支出 0.82 亿元，占该指标的 19.95%，同比减支 1.77 亿元，负增长 68.32%，

主要是受去年同期（债券资金安排拨付嘉应新区江南新城棚改区地下综合管廊等市政基础设施建设项目资金 0.77 亿元、城区芹洋棚户区改造配套基础设施内环路建设项目资金 1 亿元以及剑英湖片区改造项目建设资金 0.23 亿元）基数高影响。

（9）农林水支出 17.13 亿元，占该指标的 24.2%，同比增支 803 万元，增长 0.47%，支出进度较慢主要是疫情影响工程进度，资金拨付较慢。其中：市级支出 0.64 亿元，占该指标的 7.02%，同比减支 1.9 亿元，负增长 74.88%，主要是去年同期拨付大埔韩江高陂水利枢纽建设工程管理处水利工程中央基建投资资金 1.05 亿元形成基数较高。

（10）交通运输支出 6.8 亿元，占该指标的 29.42%，同比增支 8 万元，增长 0.01%，支出进度较慢主要是疫情影响工程进度，资金拨付较慢。其中：市级支出 0.23 亿元，占该指标的 14.09%，同比减支 0.28 亿元，负增长 54.75%，主要是去年同期下达城市公交车成品油价格补助资金 0.29 亿元形成基数较高。

## （二）政府性基金预算执行情况

### 1. 政府性基金收入完成情况

上半年，全市政府性基金收入完成 14.26 亿元，占年初预算的 11.33%，同比减收 12.68 亿元，负增长 47.08%。其中：市级收入完成 2.24 亿元，占年度预算的 9.53%，同比减收 14.72 亿元，负增长 86.82%。主要收入项目完成情况如下：

（1）国有土地使用权出让收入完成 12.4 亿元，占年初预算的 10.43%，同比减收 11.92 亿元，负增长 49%，主要是受疫情影响，市级土地出让成交额下滑明显。其中：市级完成 1.63 亿元，占年度预算的 7.72%，同比减收 14.2 亿元，负增长 89.72%，拉低全市国有土地使用权收入增幅 58.39 个百分点。

（2）城市基础设施配套费收入完成 1.09 亿元，占年初预算的 26.28%，同比减收 0.63 亿元，负增长 36.39%。其中：市级完成 0.3 亿元，占年度预算的 34.47%，同比减收 0.37 亿元，负增长 55.8%，主要是受疫情影响，房地产企业缴交基础设施配套费同比减少。

（3）彩票公益金收入完成 0.2 亿元，占年初预算的 32.69%，同比减

收 0.1 亿元，负增长 33.6%，主要是受疫情影响彩票销售收入减少。其中：市级完成 0.12 亿元，占年度预算的 32.19%，同比减收 714 万元，负增长 37.48%，拉低全市彩票公益金收入增幅 23.8 个百分点。

## 2. 政府性基金预算支出完成情况

上半年，全市政府性基金预算支出 67.69 亿元，占支出总指标的 51.72%，同比增支 16.72 亿元，增长 32.79%。其中：市级支出 14.88 亿元，占支出总指标的 50.76%，同比增支 4.08 亿元，增长 37.82%。主要支出项目完成情况如下：

(1) 国有土地使用权出让收入安排的支出 28.7 亿元，占该指标的 37.6%，同比减支 12.1 亿元，负增长 29.66%，主要是受疫情影响，国有土地使用权出让收入安排的支出同比减少。其中：市级支出 7.14 亿元，占该指标的 50.78%，同比增支 4768 万元，增长 7.15%。

(2) 城市基础设施配套费安排的支出 1.06 亿元，占该指标的 39.04%，同比减支 0.19 亿元，负增长 15.06%。其中：市级支出 233 万元，

占该指标的 1.9%，同比增支 148 万元，增长 174.12%。

(3) 彩票公益金安排的支出 792 万元，占该指标的 7.22%，同比减支 0.32 亿元，负增长 80.25%，主要是受疫情影响，彩票公益金收入下降，安排的支出相应减少。其中：市级支出 88 万元，占该指标的 2.33%，同比增支 11 万元，增长 14.29%。

(4) 债务付息支出 2.74 亿元，占该指标的 50.77%，同比增支 0.44 亿元，增长 19.07%。其中：市级支出 0.96 亿元，占该指标的 48.07%，同比增支 0.25 亿元，增长 35.7%。

## (三) 国有资本经营预算执行情况

上半年，全市国有资本经营预算收入 52 万元，占年初预算的 1.98%，同比减支 165 万元，负增长 76.04%，主要是受疫情和市新组建集团公司的影响，今年我市国有资本经营预算收入缴库时间比较滞后。其中：市级国有资本经营预算收入 0 万元。全市国有资本经营预算支出 176 万元，完成支出计划的 13.05%，同比增支 176 万元，增长 100%。其中：市级国有资本经营预算支出 0 万元。

#### （四）社会保险基金预算执行情况

上半年，全市社会保险基金（包括企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、职工基本医疗保险（含生育保险）、失业保险、工伤保险、城乡居民基本医疗保险和城乡居民基本养老保险七项社会保险基金）总收入 100.10 亿元（含上级补助收入 19.15 亿元），总支出 78.14 亿元（含上解上级支出 1.06 亿元）。全市社会保险基金完成收入预算 57.56%，同比增收 10.92 亿元，增长 12.24%。全市社会保险基金完成支出预算 44.60%，同比减支 1.80 亿元，减少 2.26%。基金滚存结余 110.21 亿元，同比增加 3.44 亿元，增长 3.22%。

##### 1. 社会保险基金预算收入完成情况

企业职工养老保险基金收入 14.45 亿元，完成收入预算的 38.40%；机关事业单位养老保险基金收入 16.49 亿元，完成收入预算的 48.49%；失业保险基金收入 0.35 亿元，完成收入预算的 47.95%；职工医疗保险（含生育保险）基金收入 9.58 亿元，完成收入预算的 50.79%；工伤保险基

金收入 0.17 亿元，完成预算收入的 45.99%；城乡居民养老保险基金收入 17.06 亿元，完成收入预算的 107.70%；城乡居民医疗保险基金收入 22.83 亿元，完成收入预算的 63.71%。

##### 2. 社会保险基金预算支出完成情况

企业养老保险基金支出 26.35 亿元，完成支出预算的 39.15%；机关事业单位养老保险支出 17.37 亿元，完成支出预算的 47.54%；失业保险基金支出 0.29 亿元，完成支出预算的 46.01%；职工医疗保险基金支出 8.60 亿元，完成支出预算的 45.96%；工伤保险基金支出 0.32 亿元，完成支出预算的 33.59%；城乡居民养老保险基金支出 7.15 亿元，完成支出预算的 48.14%；城乡居民医疗保险基金支出 17 亿元，完成支出预算的 47.45%。

#### （五）主要特点和问题

1. 税收收入进度较慢，减收明显，但税收降幅收窄。上半年，受疫情和减税降费等因素叠加影响，税收收入进度较慢，全市税收完成 26.36 亿元，占税收年初预算的 40.36%，慢于序时进度 9.64 个百分点，全市仅

五华县（55.74%）快于序时进度，其余各县（市、区）均慢于序时进度。但随着全市主要经济指标降幅持续收窄，尤其是工业、消费、用电量、商品房销售面积、商品房销售额等指标持续收窄，税收降幅开始收窄。上半年全市税收降幅比去年同期（-15.28%）收窄 1.68 个百分点，比 1-5 月份收窄 6.05 个百分点，比一季度（-21.76%）收窄 8.16 个百分点，税收降幅收窄明显。分税种看，有 9 个税种降幅比 1-5 月收窄，其中与企业活跃度直接相关的增值税负增长 13.66%，降幅比 1-5 月收窄 3.59 个百分点，比 1-4 月收窄 5.47 个百分点，降幅持续收窄，企业生产经营活动逐步恢复常态。

2. 非税收入拉动作用凸显，持续增长，但增速有所回落。上半年，受拆旧复垦指标交易增收影响，非税继续保持增长态势，全市非税增收 1.5 亿元，增长 8.93%，拉动一般公共预算收入增长 3.17 个百分点。但受行政事业性收费减收和拆旧复垦指标交易款增收额有所下降的影响，非税收入增速回落，增幅比去年同期（11.97%）回落 3.04 个百分点，比

1-5 月（24.48%）回落了 15.55 个百分点，比一季度（15.22%）回落 6.29 个百分点，造成非税收入拉动力有所减弱。其中，上半年全市自然资源行政事业性收费收入完成 0.47 亿元，减收 2.11 亿元，负增长 82%；全市累计入库拆旧复垦指标交易款 9.59 亿元，增收 4.44 亿元，增长 86.11%，低于上月增收额 0.51 亿元，增速较 1-5 月（207.28%）回落了 121.17 个百分点。

3. 民生支出占比高，保障到位，但收支平衡压力大。上半年，市县两级财政部门坚决贯彻落实中央和省、市的决策部署，切实优化支出结构，大力压缩一般性支出，有调有压有保有有力抓好支出工作，确保重点支出保障到位，加快民生资金拨付，着力向民生领域倾斜，上半年全市民生支出完成 176.96 亿元，占一般公共预算支出的 81.09%，省十件民生实事支出 3.78 亿元，完成进度 57.54%，快于序时进度 7.54 个百分点，在全省排名第 10 位，全市民生支出和省十件民生实事得到保障；全力做好疫情防控保障，将疫情防控工作作为当前最重要、最紧迫的任务，全面应对疫情

防控，全力筹措安排资金，全心做好服务保障，截至 6 月底，全市财政累计安排疫情防控资金 2.36 亿元。

虽然重点支出保障到位，但受疫情和减税降费等综合因素影响，上半年全市一般公共预算收入持续负增长，收入进度慢于序时进度，收入增长压力大，而保基本民生、保工资、保运转等财政支出继续呈刚性增长，有限的财力难以满足不断增大的支出需求，财政收支平衡压力进一步加大。

## 二、重点财政工作情况

上半年，我市全面落实疫情防控和民生重点支出资金保障，加快重点领域支出拨付，积极做好与省的对接，大力争取上级支持，扎实推进财政各项重点工作。

（一）推进六稳六保工作方面。我市围绕“六稳”“六保”工作任务，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，全力打好实体经济企业降本增效“组合拳”，兜实兜牢“三保”支出底线，为全市经济社会平稳运行提供了有力保障。一是持续释放降成本政策红利。今年 1-5 月累计为企业减税

降费达 12.6 亿元，助力企业“轻装上阵”。为积极应对新冠肺炎疫情，落实国家、省市有关帮助企业共渡难关的政策措施，支持企业复工复产稳定岗位，全市上半年减免各类企业社保费负担约 7 亿元；发放失业保险稳岗返还资金 886.91 万元，惠及 309 家企业 39427 名职工。二是持续加大基本民生投入。强化财政民生投入导向，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。持续健全脱贫攻坚财政投入保障机制，大力推进实施产业扶贫、就业扶贫、消费扶贫、低保兜底扶贫等政策措施，确保现行标准下相对贫困人口和相对贫困村全部脱贫出列。上半年，全市民生支出完成 176.96 亿元，占一般公共预算支出的 81.09%。三是持续加强基层运转保障。从“三保”保障情况来看，由于受疫情等因素影响，市县两级收支矛盾突出，应拨未拨刚性支出数额大，但各级各部门加强研判，强化库款合理调度，优先足额保障“三保”支出，目前没有出现“三保”问题。从债务化解情况来看，2020 年上半年全市各级均无新增隐性债务。从暂付款挂账消化情况来看，截至 6 月底，全市暂

付款挂账余额 170.3 亿元，比 2018 年末减少 6.53 亿元，减幅 3.69%。

（二）预算管理改革方面。进一步巩固和扩大预算编制执行监督管理改革成果，在去年出台《关于深化市级预算编制执行监督管理改革的实施意见》的基础上，推动改革向县级延伸，实现预算改革全面铺开，整体提升理财管财水平。一是加强项目库建设管理。积极对接省级财政资金项目库管理办法的相关规定，着手研究修订我市财政资金项目库管理办法，按照财政部关于“全部预算支出以预算项目的形式纳入项目库”的要求，争取尽快实现将所有省级财政资金纳入项目库管理，包括部门预算基本支出和项目支出、专项资金、其他事业发展性支出。根据省财政厅的通报，截至 6 月底，我市 2021 年项目入库金额在全省排名中上游。二是深化财政“放管服”。加大力度推广“大专项+任务清单”管理模式，推动预算执行主体归位预算单位，重构权责清晰、设置合理、操作顺畅的预算执行流程。推进政府采购制度改革，进一步提高采购限额标准，扩大采购自主权，将集中采购目录以外的货物、

服务和工程项目的采购限额标准提高至 100 万元，将公开招标数额标准提高至 400 万元。三是加快“数字财政”建设。以预算管理一体化规范为契机，积极配合推进我省“数字财政”建设。认真学习研究《广东省预算管理一体化规范（试行）》，提前做好业务配套准备，优化业务流程，为 2021 年 1 月“数字财政”系统全面铺开预算执行、会计核算、决算和政府财务报告等上线做好准备。

（三）涉农资金统筹整合改革方面。按照中央、省、市的有关要求，我市积极牵头开展推进全市涉农资金统筹整合改革，抓好跨县域和公共项目实施，科学安排涉农项目资金，着力打造涉农资金统筹整合亮点任务，最大限度地调动县级的主动性、积极性，集中财力办大事，为推动我市乡村振兴和脱贫攻坚走在全省前列打下了坚实的基础。2020 年，我市申报省级涉农项目总数 1667 个，申报总额 277.55 亿元。省下达我市涉农资金总额 29.85 亿元，比 2019 年增加 5853 万元，占省下达各市涉农资金总量的 11.83%，共支持实施项目 431 个（含考核任务）。截至今年 6 月

底，全市省级涉农资金支出 7.61 亿元，占省下达我市涉农资金总额的 25.5%。一是坚持分级统筹，聚焦跨县域和公共项目实施。在市本级获得省涉农资金 7347 万元的基础上，统筹 4%的县级资金 1.16 亿元，合计安排 1.9 亿元用于支持梅州柚及嘉应茶品牌建设、“四好农村路”、脱贫攻坚、美丽乡村连片示范建设、高陂水利枢纽工程以及湖长制、河长制等跨县域和公共项目的实施。全市共统筹省级涉农资金 4.81 亿元，着力在 8 个县（市、区）分别打造 1 个涉农资金统筹整合亮点任务，并在项目建设现场统一设置“梅州市涉农资金统筹整合项目示范点”公告牌。二是坚持农姓农，聚焦涉农项目科学安排资金。严格按照涉农资金的用途和方向，围绕农业产业发展、农村基础设施建设、农村人居环境整治、脱贫攻坚等重点投入方向，聚焦项目建设落地，推动将多个部门管理、性质相同、用途相近的涉农资金统筹安排用于“三农”领域，充分体现集中财力办大事，全力打造涉农资金统筹整合的亮点工程。三是坚持“四个到县”，聚焦压实县级主体责任。创新推进目标到

县、任务到县、资金到县、权责到县的“四到县”工作机制，压实县级主体责任，促进涉农资金使用由分散到集中、从低效到高效转变，保障我市乡村振兴和脱贫攻坚任务落实。

### 三、下一步财政工作思路和措施

今后，我市财政部门将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会以及中央经济工作会议、省委十二届九次全会、市委七届八次全会等精神，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，促进经济社会平稳健康发展，为梅州苏区振兴发展提供坚强的财政保障。按照市委、市政府的工作部署，紧紧围绕年初预算计划，狠抓财政收支管理，加强财政绩效管理，着力防范化解政府债务风险，提高财政治理能力水平。

（一） 狠抓财政收入管理。一是进一步健全部门联动、信息共享的综合治税格局。加强各部门的沟通协调，争取支持股权变更、土地出让、用地批复等涉税信息，确保相关税收及时足额入库。二是着眼重点项目，实行台账式跟踪管理。主动跟踪梳理

重点项目，认真整理分析第一手资料，加强与企业对接，实施台帐式管理，提供精准纳税服务，依法依规征收税款。三是加强主要税种管理。大力开展土地增值税清算，充分运用住建、自然资源等部门的涉税信息，进行全面调查摸底。加强对建安、房地产企业进行重点分析比对，促进企业所得税征管入库。充分利用大数据分析，加大房产税、城镇土地使用税征收力度。积极开展增值税票检查，加强增值税管理。加强与市场监管部门的沟通，督促企业和个人及时申报股权转让，加快所得税征缴进度。加强年度税款清理欠税，确保应征尽收。四是加大土地拍卖和国有资产资源盘活力度，加强非税收入管理，促进收入增长。

（二）保障民生重点支出。一是强化民生重点支出资金保障。全力支持企业复工复产，积极推动企业扩大产能；加强疫情防控资金调度，确保疫情防控资金及时到位，加快民生重点支出资金拨付。大力优化支出结构，严控非刚性非重点支出，把过紧日子的要求落实落细，坚决压减低效无效、标准过高的支出和非必需的项

目支出，严格控制新增财政支出。二是积极盘活财政存量资金。加大对各预算部门实有账户资金的清理力度，督促如实上缴结余结转资金。三是着力消化财政暂付款挂账。通过盘活存量资金、调账冲销、收回历年企事业单位借款以及争取上级支持等方式，多渠道消化暂付款挂账。

（三）加强财政绩效管理。深化预算编制执行监督管理改革，积极推动改革向县级延伸，实现预算改革全面铺开，整体提升理财管财水平。加快推进全面预算绩效管理，加强绩效管理标准化体系建设，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。强化预算执行管理，加大县级绩效考核力度。积极盘活存量资金，加强国库库款管理，夯实预决算公开基础。针对财政绩效管理薄弱环节，加强管理，克服困难，建立督导督办机制，强化主体责任，加大督导督查力度，确保财政绩效管理工作取得较大进展。

（四）加大积极财政政策实施力度。一是进一步落实减税降费政策。加强与税务部门的沟通协作，密切关注各行业税负变化，及时研究解决企

业反映的突出问题，持续发挥减税降费政策效应，2020 年 1-5 月，全市累计新增减税降费 12.6 亿元。其中：一是 2020 年出台的支持疫情防控 and 经济社会发展税费优惠政策新增减税降费 6.2 亿元；二是 2019 年年中出台政策在今年翘尾新增减税降费 6.4 亿元。二是大力争取上级政策、资金支持，充分用好上级各类转移支付以及地方政府新增债券、抗疫特别国债等资金，积极推进项目建设，加快资金支出进度，加强资金监督管理，加大后续债券项目谋划力度。

（五）强化重点民生领域资金保障。一是推动实施乡村振兴战略。落实强农惠农富农各项财政政策措施，进一步加大涉农资金统筹整合力度，提升财政支农政策效果和涉农资金使用效益。二是支持打赢脱贫攻坚战。强化财政扶贫投入，加强财政扶贫资金监管，确保现行标准下相对贫困人口和相对贫困村全部脱贫出列。三是推动实现污染防治攻坚战阶段性目标。支持抓好节能减排“双控”、

水污染防治以及垃圾分类处理和资源化利用等工作。四是积极保障和改善基本民生。支持稳定和促进就业，支持教育优先发展，支持提升医疗健康服务能力，推动补齐人均公共文化支出短板；切实把十件民生实事资金落实到位，确保支出进度快于序时进度。

（六）着力防范化解政府债务风险。一是加快化解存量隐性债务。围绕省定“五四一”分阶段化解时间表的目标任务，通过“压降一部分、转化一部分、偿还一部分、置换一部分”等方式化解隐性债务。对于已纳入隐性债务统计的 PPP 项目，通过地方政府合法合规与社会资本合作的方式来化解隐性债务。二是坚决遏制新增隐性债务。加强源头管控，硬化预算约束，严格控制无资金来源的项目上马建设，坚决遏制新增隐性债务。三是认真抓好省债券审计发现问题的整改工作，对接问题清单，进行动态管理，确保整改取得实效。

以上报告，请予审议。

# 关于梅州市 2020 年上半年预算 执行情况的初步研究意见

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据《监督法》的规定和市人大常委会 2020 年监督工作计划安排，市人大常委会财政经济工委对市政府《关于梅州市 2020 年上半年预算执行情况的报告》进行了研究，并提出以下初步意见。

## 一、总体情况

上半年，市政府及其相关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实中央、省委的决策部署和市委的工作安排，紧紧围绕市七届人大七次会议确定的财政预算目标任务，加强财政收支管理，强化预算执行，全力保障疫情防控和民生重点支出，全市预算执行情况总体平稳。

上半年，全市预算收支执行情况：一般公共预算收入完成 44.66 亿元，占年初预算的 47.04%；一般公共预算支出完成 218.23 亿元，占支出

总指标的 46.05%。政府性基金预算收入完成 14.26 亿元，占年初预算的 11.33%；政府性基金预算支出完成 67.69 亿元，占支出总指标的 51.72%。国有资本经营预算收入完成 52 万元；国有资本经营预算支出完成 176 万元。社会保险基金预算收入完成 100.10 亿元，占年初预算的 57.56%；社会保险基金预算支出完成 78.14 亿元，占年初预算的 44.60%。

市级预算收支执行情况：一般公共预算收入完成 9.71 亿元，占年初预算的 42.75%；一般公共预算支出完成 19.21 亿元，占支出总指标的 28.28%。政府性基金预算收入完成 2.24 亿元，占年初预算的 9.53%；政府性基金预算支出完成 14.88 亿元，占支出总指标的 50.76%。国有资本经营预算无收支。

## 二、存在问题

（一）财政减收因素凸显，非税

收入占比较高。受新冠疫情和经济下行等因素影响，工业下滑，房地产市场低迷，叠加减税降费政策实施，全市财政收入指标下降明显，如增值税负增长 13.66%，契税负增长 37.28%，政府性基金收入负增长 47.08%。一般公共预算收入中非税收入占比为 40.95%，超过全省平均水平，仅国有资源（资产）有偿使用收入（拆旧复垦一次性收入）12.23 亿元，占一般公共预算收入 27.38%，税收来源增长乏力，收入可持续性差。

（二）收入进度较慢，部分项目执行率较低。全市“四本预算”中一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算收入进度均慢于序时进度，全市政府性基金收入仅占年初预算的 11.33%。受疫情影响，部分项目支出进度较慢，国有资本经营预算执行较差，一般公共预算支出、政府性基金预算支出结构不均衡，其中，农林水支出占该指标的 24.20%，交通运输支出占该指标的 29.42%，彩票公益金安排的支出占该指标的 7.22%，国有土地使用权出让收入安排的支出占该指标的 37.60%，预算执行率有待进一步提升。

（三）收支矛盾突出，财政平衡难度大。上半年全市一般公共预算收入持续负增长，收入增长压力大，而“三保”、疫情防控、“三大攻坚战”、重点项目、偿债等支出继续呈刚性增长，有限的财力难以保障不断增大的支出需求，财政收支平衡压力进一步加大，债务风险有所提高。

### 三、意见建议

下半年，市政府及其有关部门要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记关于统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作的重要讲话和重要指示精神，扎实做好“六稳六保”工作，持续抓好财政管理，扎实推进预算执行，为推动梅州苏区振兴发展提供财政保障。

（一）拓宽收入渠道，助力复工复产。积极的财政政策要更加积极有为，利用好中央、省出台的财税支持和发债政策，加强项目库建设，深化财税体制改革，全面盘活存量资产，多渠道拓宽财政收入。不折不扣落实落细各项减税降费政策措施，持续推动“5311”绿色产业体系的发展，落实援企稳岗政策，畅通政企沟通渠

道，全力支持企业复工复产，培育后续新税源，提高财政收入质量。

（二）提升执行效率，优化支出结构。依法加强税收征缴，加强政府性基金和国有资本经营收入的征管，加快收入进度。督促项目单位加快实施进度，严格按照预算和上级专项资金要求审核拨付资金，提高预算支出执行率。建立健全过“紧日子”的常态机制，继续压减一般性支出和不必要的项目支出，兜牢“三保”底线，做好涉农资金统筹工作，强化资金绩效评价和结果应用，提高财政资源配置效率和使用效益。

（三）加强资金管控，防范债务风险。统筹用好转移支付资金和自有资金，加强财政库款管理，严格预算约束，提升财政资金动态监控水平。合理评估项目财政可承受能力，加大对项目成本管控，科学研判不利因素，摸清债务规模，提前应对财政可能存在的风险，依法依规举债，严格债务限额管理。

梅州市人大常委会财政经济

工作委员会

2020 年 7 月 29 日

# 关于提名市七届人大常委会代表资格审查 委员会部分组成人员人选议案的说明

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议上

梅州市人大常委会选举人事任免工作委员会主任 何海燕

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受常委会主任会议的委托，现就提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选议案说明如下：

2019 年 7 月 30 日梅州市第七届人大常委会第二十九次会议后，市七届人大常委会代表资格审查委员会组成人员共有 6 名。以后，因工作变动，代表资格审查委员会委员邹玲辞去市七届人大常委会委员职务，其所担任的代表资格审查委员会委员职务相应终止，据此，现有代表资格审查委员会组成人员 5 名。

根据地方组织法第五十条关于

“代表资格审查委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选，由常务委员会主任会议在常务委员会组成人员中提名，常务委员会会议通过”的规定，参照我市惯例，考虑工作和结构需要，经主任会议研究，提名市人大常委会委员、市妇联主席蔡雪嫦，市人大常委会委员、民建梅州市副主委古广胜为代表资格审查委员会委员人选，提请本次常委会会议表决。

主任会议《关于提名市七届人大常委会代表资格审查委员会部分组成人员人选的议案》已印发常委会各位组成人员，请连同以上说明一并审议。

# 梅州市第七届人大常委会代表资格审查 委员会部分组成人员名单

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

委 员 (按姓名笔划顺序排列): 古广胜 蔡雪嫦

# 梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于 市七届人大个别代表的代表资格审查报告

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

梅州市第七届人民代表大会常务委员会:

梅江区第八届人大常委会第二十六次会议,接受了叶春荣辞去梅州市第七届人大代表职务的请求;

兴宁市第十五届人大常委会第四十二次会议,接受了唐亚东辞去梅州市第七届人大代表职务的请求;

丰顺县第十五届人大常委会第三十次会议,接受了刘耿灵辞去梅州市第七届人大代表职务的请求;

梅江区选出的梅州市第七届人大代表杜敏琪,蕉岭县选出的梅州市第七届人大代表黄建固,丰顺县选出的梅州市第七届人大代表廖建华,五华县选出的梅州市第七届人大代表黄昌隆,96715 部队选出的梅州市第七届人大代表龙柯宇因工作变动调离梅州市行政区域。

梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会于 2020 年 7 月 14 日召开第十二次会议,对梅江区接受叶春荣,兴宁市接受唐亚东,丰顺县接受刘耿灵辞去梅州市第七届人大代表职务依法进行了审查。会议认为:接受代表辞职的程序符合有关法律规定,确认叶春荣、唐亚东、刘耿灵的梅州市第七届人大代表资格终止。杜敏琪、黄建固、廖建华、黄昌隆、龙柯宇的梅州市第七届人大代表资格自行终止。

现在,梅州市第七届人民代表大会代表共有 417 名。

以上报告,请予审议。

梅州市第七届人大常委会  
代表资格审查委员会

2020 年 7 月 29 日

# 梅州市人大常委会代表资格审查委员会

## 关于市七届人大个别代表的 代表资格审查情况说明

——2020 年 7 月 29 日在梅州市第七届人民  
代表大会常务委员会第三十八次会议上

梅州市人大常委会代表资格审查委员会副主任委员 何海燕

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受代表资格审查委员会黎健平主任委员的委托，我就市七届人大个别代表的代表资格审查情况作如下说明。

梅州市第七届人大常委会第三十四次会议后，梅州市七届人大代表共有 425 名，预留机动名额 3 名，出缺 1 名。

梅江区第八届人大常委会第二十六次会议，接受了叶春荣辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；

兴宁市第十五届人大常委会第四十二次会议，接受了唐亚东辞去梅

州市第七届人大代表职务的请求；

丰顺县第十五届人大常委会第三十次会议，接受了刘耿灵辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；

梅江区选出的梅州市第七届人大代表杜敏琪，蕉岭县选出的梅州市第七届人大代表黄建固，丰顺县选出的梅州市第七届人大代表廖建华，五华县选出的梅州市第七届人大代表黄昌隆，96715 部队选出的梅州市第七届人大代表龙柯宇因工作变动调离梅州市行政区域。

根据选举法和代表法的有关规定，梅州市第七届人大常委会代表资

格审查委员会于 2020 年 7 月 14 日召开第十二次会议，对梅江区接受叶春荣，兴宁市接受唐亚东，丰顺县接受刘耿灵辞去梅州市第七届人大代表职务依法进行了审查。会议认为：接受代表辞职的程序符合有关法律规定，确认叶春荣、唐亚东、刘耿灵的梅州市第七届人大代表资格终止。杜敏琪、黄建固、廖建华、黄昌隆、龙柯宇的梅州市第七届人大代表资格

自行终止。

现在，梅州市第七届人民代表大会代表共有 417 名，留有机动名额 3 名，出缺 9 名。

《梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告(草案)》和《市七届人大个别代表资格审查名单》已印发各位，请连同以上说明一并审议。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

任命孙春明为梅州市人民政府副市长；

任命刘彩波为梅州市政务服务数据管理局局长；

任命谢钦文为梅州市文化广电旅游局局长；

免去谢钦文的梅州市退役军人事务局局长职务。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 免职名单

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

免去陈建新的梅州市中级人民法院执行一庭副庭长、审判员职务；  
免去余银芳的梅州市中级人民法院立案庭副庭长职务。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 免职名单

(2020 年 7 月 29 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十八次会议通过)

免去钟新英的梅州市人民检察院检察员职务。

# 梅州市第七届人民代表大会常务委员会

## 公 告

( 第 17 号 )

梅江区第八届人大常委会第二十六次会议，接受了叶春荣辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；

兴宁市第十五届人大常委会第四十二次会议，接受了唐亚东辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；

丰顺县第十五届人大常委会第三十次会议，接受了刘耿灵辞去梅州市第七届人大代表职务的请求。

梅江区选出的梅州市第七届人大代表杜敏琪，蕉岭县选出的梅州市第七届人大代表黄建固，丰顺县选出的梅州市第七届人大代表廖建华，五华县选出的梅州市第七届人大代表黄昌隆，96715 部队选出的梅州市第

七届人大代表龙柯宇，因工作变动调离梅州市行政区域。

依照选举法和代表法的有关规定，叶春荣、唐亚东、刘耿灵的梅州市第七届人大代表资格终止；杜敏琪、黄建固、廖建华、黄昌隆、龙柯宇的梅州市第七届人大代表资格自行终止。

梅州市第七届人民代表大会现有代表 417 名。

特此公告。

梅州市人民代表大会

常务委员会

2020 年 7 月 29 日

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十九次会议议程

1. 审议《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》；
2. 听取和审议市政府关于梅州市 2019 年市级决算草案的报告；
3. 听取和审议市政府关于梅州市 2019 年度市级预算执行及其他财政收支的审计工作报告；
4. 听取和审议市政府关于我市全面推行河长制工作情况的报告；
5. 审议市人大常委会执法检查组关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况的报告；
6. 审议市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；
7. 审议市人大常委会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定（草案）；
8. 审议人事任免事项；
9. 审议刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务的报告及有关决定（草案）；
10. 决定市中级人民法院代理院长职务。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十九次会议日程

9 月 27 日（星期日）

9:00 第一次全体会议

1. 听取市人大法制委关于《梅州市红色资源保护条例（草案）》审议结果的报告；

2. 听取市政府关于梅州市 2019 年市级决算草案的报告；

3. 听取市政府关于梅州市 2019 年度市级预算执行及其他财政收支的审计工作报告；

4. 听取市人大财政经济委关于 2019 年市级决算草案的审查结果报告；

5. 听取市政府关于我市全面推行河长制工作情况的报告；

6. 提请审议市人大常委会执法检查组关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况的报告；

7. 提请审议市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；

8. 提请审议市人大常委会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定（草案）；

9. 提请审议人事任免名单；

10. 提请审议刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务的报告及有关决定（草案）；

11. 提请审议关于梅州市中级人民法院代理院长职务的议案及有关决定（草案）。

10:15（全体会议后）

第一次分组审议

1. 审议《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》及市人大法制委的审议结果报告；

2. 审议市政府关于梅州市 2019 年市级决算草案的报告；

3. 审议市政府关于梅州市 2019 年度市级预算执行及其他财政收支的审计工作报告；

4. 审议市人大财政经济委关于 2019 年市级决算草案的审查结果报告；

5. 审议市人大常委会关于批准梅州市 2019 年市级决算的决议（草案）；

6. 审议市政府关于我市全面推行河长制工作情况的报告；

7. 审议市人大常委会执法检查组关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况的报告；

8. 审议市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；

9. 审议市人大常委会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定（草案）；

10. 审议人事任免名单；

11. 审议刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务的报告及有关决定（草案）；

12. 审议关于梅州市中级人民法院代理院长职务的议案及有关决定（草案）。

11:00 第二次分组审议

审议《梅州市红色资源保护条例

（草案表决稿）》。

11:15 第二次全体会议

1. 各讨论组汇报审议情况；

2. 表决《梅州市红色资源保护条例（草案表决稿）》；

3. 表决市人大常委会关于批准梅州市 2019 年市级决算的决议（草案）；

4. 表决市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告（草案）；

5. 表决市人大常委会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定（草案）；

6. 表决人事任免名单；

7. 表决关于接受刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务请求的决定（草案）；

8. 表决关于梅州市中级人民法院代理院长职务的决定（草案）。

**注：**1. 上午 10：40 时，召开法委会会议，地点：五楼会议室。

**参加人员：**法委会组成人员。

**议题：**审议《梅州市红色资源保护条例（草案表决稿）》

2. 上午 10:50 时, 召开第 60 次主任会议, 地点: 五楼会议室。      **议题:** 审议《梅州市红色资源保护条例(草案表决稿)》。

**参会人员:** 主任会议组成人员。

# 梅州市第七届人大常委会

## 第三十九次会议审议意见

9月27日上午，梅州市七届人大常委会召开第三十九次会议。会议听取了市人大法制委员会关于《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》审议结果的报告，审议了《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》和《梅州市红色资源保护条例（草案表决稿）》，表决通过了《梅州市红色资源保护条例（表决稿）》；听取和审议了市政府关于梅州市2019年度市级决算草案的报告、关于梅州市2019年度市级预算执行及其他财政收支的审计工作报告，市人大财政经济委员会关于2019年市级决算草案的审查结果报告，通过了有关决议；听取和审议了市政府关于我市全面推行河长制工作情况的报告；审议了市人大常委会执法检查组关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况的报告；审议通过了市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别

代表的代表资格审查报告和市人大常委会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定。会议还表决通过了一批人事任免名单和关于接受刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务请求的决定，以及关于林秀雄副院长代理梅州市中级人民法院院长职务的决定。现将会议的审议意见综合如下：

### 一、关于梅州市2019年市级决算草案的报告

会议认为，2019年，市政府及其财税部门和各预算执行单位坚持稳中求进，强化底线思维，实施积极的财政政策，加强财政预算管理，强化财政风险管控，较好完成了市人大批准的市级预算。但也还存在部分项目预算执行不够到位、收支矛盾突出、部分单位项目资金使用效率不高等问题。为此，会议建议：

一要继续推动重大政策落地落

实。全面贯彻落实党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的决策部署，把“六保”作为“六稳”工作的着力点，用足用好债券资金，加大基础设施和园区建设，推进绿色发展平台优化升级。不折不扣落实减税降费、稳岗援企、帮扶企业复工复产等政策措施，加强政策效应的跟踪监督。做好项目储备和前期准备工作，尽快形成有效投资，促进我市经济社会平稳健康发展。

二要不断提高财政预决算管理水平。严格按照预算法及其实施条例规定加强财政管理工作，持续推进预决算编制和预算项目库规范化建设，提高预决算编制的准确性，提高预算执行率。深化预算绩效改革，推进绩效评价标准建设，建立健全绩效评价结果与完善政策、预算安排和改进管理相挂钩的考核机制，提高预算绩效评价质量。

三要继续强化财政收支管控。大力挖掘财政增收潜力，重点培植税源，强化税收征管，持续盘活各类存量资金和资产，确保财政收入应收尽收。加强资金统筹整合力度和财政收支动态监测，持续优化支出结构，优

先保障重大政策实施、重点领域建设。完善转移支付制度，及时下达专项资金，提高重点支出的执行效率。加强全口径债务监管，稳妥化解隐性债务存量，积极整改债券资金使用中出现的问题，完善债券资金管理制度，防范化解债务风险。

## 二、关于梅州市 2019 年度市级预算执行及其他财政收支的审计报告

会议认为，审计工作报告实事求是地反映了 2019 年度市本级预算执行和其他财政收支的情况，敢于揭示和披露审计中发现的问题，并提出了审计建议，为促进财政资金提质增效、推进重要领域和关键环节的政策落实发挥了审计监督和保障作用。为进一步加强审计工作，维护预算法规和财经纪律的严肃性，会议建议：

一要强化审计监督职能。推广大数据审计等方法，推进审计全覆盖，加大审计揭示问题、查处问题力度，完善审计查出问题清单、整改责任清单，并对整改情况进行跟踪检查，增强审计的震慑力和权威性。

二要强化审计结果运用。健全审计查出问题整改的长效机制，对审计

发现的突出问题要加强源头治理，明确责任主体，督促问题整改到位。把审计结果及整改情况作为优化财政资源配置和完善政策的参考，更好地发挥审计在国家治理体系中的重要作用。

### 三、关于我市全面推行河长制工作情况的报告

会议认为，我市高度重视，坚持高起点谋划、高标准推进、高质量落实全面推行河长制工作的决策部署，通过完善工作机制，开展专项治理，全力打好水污染防治攻坚战，全市水安全、水生态、水环境持续向好。但也还存在工作合力有待加强、河长履职不够到位、公众参与氛围不浓等问题。为此，会议建议：

一要强化组织领导，健全管理机制。严格履行河长制工作主体责任，严格落实属地管理责任，建立部门联动、流域统筹协调机制，协同推进水情复杂河段的系统治理、联防联控。

二要狠抓重点难点，推进综合整治。突出加强工矿企业、城镇生活、畜禽养殖、水产养殖、农业面源等污染的防治，从源头上杜绝河湖水体污染。加快推进农村生活垃圾分类处

理，常态化、规范化推动“五清”“清四乱”工作。精准实施森林碳汇工程，加强水土流失预防监督和综合治理。

三要加大执法力度，强化执法监管。建立健全政府牵头、多部门参与、运转高效的执法综合协作机制和基层部门河湖日常巡查监管机制，常态化开展巡河、护河、治河行动，严厉打击、坚决查处破坏生态、非法排污、非法采砂、侵占水域岸线等涉河湖违法行为，形成河湖监管保护合力。

四要加强宣传引导，畅通社会监督。充分利用各种媒体，强化保护河湖舆论宣传，畅通社会监督渠道，提高全民环保意识，营造全社会支持、参与河湖管理保护的良好氛围，形成全社会共建共治共享的治水格局。

### 四、关于检查《广东省未成年人保护条例》实施情况的报告

会议认为，我市高度重视未成年人保护工作，认真贯彻落实《条例》，多措并举推动未成年人在家庭、学校、社会和司法层面各项保护法律责任落到实处，为未成年人提供了良好成长环境，保障了未成年人的合法权益。但也还存在法律宣传不够全面深入、残疾人预防康复体系不够健全、

涉罪未成年人成年后就业存在困境等问题。为此，会议建议：

一、要提升全民关爱保护未成年人的意识。进一步提高未成年人保护工作重要性的认识，加强《条例》宣传普及教育力度，增强全社会对未成年人保护和预防青少年违法犯罪的法制意识，着力构建家庭、学校、社会、司法紧密结合的保护未成年人身心健康网络。

二、要加强对特殊未成年人群体的关爱。政府及相关工作部门要结合工作实际，加强统筹联动、资源共享，研究出台救助和优抚政策措施，做到排查、救助、治疗、保护四位一体，加大对留守儿童、单亲家庭青少年、困难家庭青少年、孤残儿童等特殊困

难群体的关爱保护。特别要全面摸清我市 0-6 岁残疾儿童底数，切实做好残疾儿童筛查、转介、评估、治疗、康复等各环节工作，最大限度地降低新生儿出生缺陷率，促进残疾儿童康复，减轻家庭和社会负担。

三、要加大涉罪未成年人跟踪帮教和成年后的就业扶持力度。建立完善涉罪未成年人社会帮教体系，积极整合政府、司法、社会、家庭等各方资源，共同加强涉罪未成年人帮教工作，帮助他们解决成年后的就业问题，引导他们进行科学的职业规划，提供相应的工作培训和工作岗位，让他们更快更好地融入家庭、回归社会，减少二次犯罪。

# 关于《梅州市红色资源保护条例（草案）》

## 审议结果的报告

——2020年9月27日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市人大法制委员会副主任委员 廖海文

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2020年7月29日，市七届人大常委会第三十八次会议对《梅州市红色资源保护条例》进行了第二次审议，常委会组成人员提出了一些修改意见和建议。会后，根据常委会组成人员的审议意见，法委、法工委对草案修改稿进行了修改，并将修改后的文本再次征求本市人大代表、政协委员、立法咨询专家以及有关部门、各县（市、区）人大常委会、嘉应学院地方立法研究基地的意见，同时在梅州人大网及梅州日报全文刊登条例草案，向社会广泛公开征集意见，并征求省人大常委会法工委及省直有关部门的意见。在前期调研的基础

上，8月6日和9月10日，法工委还分别深入到蕉岭县和梅江区开展立法调研，召开座谈会征求有关部门和人大代表、镇（街道）、村（社区）干部群众的意见建议。8月12日，法工委主持召开了表决前评估会，结合实际对条例出台的时机及具体内容进行了评估，专家及代表们认为条例基本成熟，出台时机合适，条例的通过将会加大我市红色资源的保护力度，提升活化利用水平，促进梅州原中央苏区经济社会全面振兴发展。

8月17日，法制委员会召开全体会议对条例进行了审议，对收集到的意见建议作了认真研究并对条例进行修改，形成了《梅州市红色资源保

护条例（草案修改二稿）》（以下简称草案修改二稿）。8 月 28 日，草案修改二稿经市委研究批复同意，要求按法定程序办理。9 月 16 日常委会主任会议讨论，决定提请市七届人大常委会第三十九次会议审议，现将审议结果报告如下：

一、为更加严谨表述红色资源的立法定义，草案修改二稿第三条对旧址和纪念设施的表述进行了完善。

二、为明确部门职责，草案修改二稿对党史研究机构和文化、退役军人事务等主管部门的职责进行了细化和规范。

三、为完善名录认定程序并与上下文衔接，草案修改二稿第十一条对直接列入保护名录的程序作出了规定。

四、根据省财政厅和表决前评估会的建议，为更加规范红色资源保护资金的筹集和使用，草案修改二稿第十七条对保护资金的表述进行了修改，并增加一条【资金使用支出】作为第十八条，明确保护资金的十个主要用途。

五、根据机构改革职能和相关上位法的变动，草案修改二稿第十九条

第二款将“土地利用、城乡规划建设”修改为“国土空间规划”，另根据省交通运输厅的建议，增加了与交通运输规划相协调的内容。

六、根据省消防救援总队的建议，草案修改二稿第二十四条对红色资源消防安全措施进行了细化。

七、为加强可移动红色资源的保护，草案修改二稿对保护责任人职责、修缮修复费用、征集收购等条款进行修改，增加了可移动红色资源修复以及非物质红色资源保护的相关内容。

八、为进一步明确红色资源修缮修复责任，草案修改二稿第二十九条对修缮修复职责的承担方式进行了修改，并增加了开展抢救性保护的规定。

九、为避免与上位法冲突，草案修改二稿第四十二条对刻划、涂污、损坏红色资源行为的法律责任，根据红色资源的类别进行了细化分类，并增加了警告和承担民事赔偿责任等处罚内容。

此外，还对草案修改稿作了一些文字修改，对条文顺序作了相应调整。

法制委员会认为，草案修改二稿                    以上报告和草案修改二稿，请予  
与法律、行政法规不抵触，建议本次            审议。  
常委会审议通过。

# 梅州市红色资源保护条例

## （草案修改二稿）

### 目 录

第一章	总则
第二章	保护名录
第三章	保护与管理
第四章	传承与利用
第五章	法律责任
第六章	附则

### 第一章 总 则

**第一条【目的依据】** 为了加强红色资源的保护、管理和利用，传承和弘扬苏区精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《烈士褒扬条例》等有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内红色资源的认定、保护、管理、

传承和利用，适用本条例。

**第三条【立法定义】** 本条例所称红色资源是指新民主主义革命时期，在本行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结带领人民进行革命活动所形成的具有纪念、教育意义或者史料价值的旧址、遗址、遗迹、代表性建筑、纪念设施和代表性可移动实物，以及新中国成立后兴建的与新民主主义革命有关的纪念设施。包括：

- （一）重要机构、重要会议旧址；
- （二）重要革命人物故居、旧居、墓地、活动地、纪念设施及其遗物；
- （三）具有重要影响的烈士事迹发生地或者烈士纪念设施；
- （四）与重要历史事件、革命运动、重要战斗有关的旧址、遗址、遗迹、代表性建筑、纪念设施；
- （五）反映革命历史、革命精神的重要文献资料和其他代表性可移

动实物；

（六）法律法规规定需要保护的其他红色资源。

**第四条【基本原则】**红色资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则。

**第五条【政府责任与基层组织协助】**市、县级人民政府应当加强对本行政区域内红色资源保护工作的领导和统筹协调，将红色资源保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，将红色资源保护、管理、修缮等经费列入本级财政预算，建立与经济发展相适应的经费保障机制。

镇人民政府、街道办事处配合做好本辖区内红色资源保护工作。

村民委员会、居民委员会协助做好红色资源保护工作，及时报告红色资源相关情况。

**第六条【部门职责】**市人民政府文化主管部门负责指导、协调和监督本市行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。县级人民政府文化主管部门具体负责本行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。

市人民政府退役军人事务主管部门负责指导、协调本市行政区域内

烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理等工作。县级人民政府退役军人事务主管部门具体负责本行政区域内烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理等工作。

发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、交通运输、档案、地方志、农业农村、应急管理、消防等部门和宣传部门、党史研究机构，按照各自职责做好红色资源保护、研究等工作。

**第七条【红色资源档案】**市、县级党史研究机构应当会同本级文化、退役军人事务等主管部门及时做好红色资源的调查、认定、记录、建档等工作。

**第八条【专家咨询委员会】**市人民政府设立红色资源保护专家咨询委员会，为红色资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。

专家咨询委员会由文化、退役军人事务、规划、建设、旅游、环保、教育、档案、地方志、党史、文物、法律等方面专业人士组成。

专家咨询委员会的组成办法和议事规则，由市人民政府制定。

专家咨询委员会日常工作由市

人民政府文化主管部门负责。

**第九条【权利义务】**任何单位和个人都有依法保护红色资源的义务，不得破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源，并有权劝阻和检举破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源的行为。

鼓励公民、法人或者其他组织以捐赠、资助、认护、技术支持和志愿服务等方式，参与红色资源的保护工作。

市、县级人民政府对红色资源保护管理工作中作出突出贡献的单位和个人，给予表彰、奖励。

## 第二章 保护名录

**第十条【名录管理】**本市行政区域内的红色资源保护实行名录管理。

红色资源保护名录应当载明红色资源的名称、类别、产权归属、保护责任人、文化内涵、历史价值等内容；列入保护名录的不可移动红色资源还应当载明地理坐标、保护范围等信息。

**第十一条【申报认定】**已公布为文物保护单位、珍贵文物和已确定公

布为历史建筑、已批准公布为烈士纪念设施的红色资源应当列入保护名录，由市人民政府确定并向社会公布。

除第一款外的红色资源，需列入保护名录的，按下列程序进行申报认定：

（一）所在地的县级人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务主管部门和党史研究机构经调查研究后拟定保护名录建议名单；

（二）征求红色资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人和社会公众的意见，并向社会公示，公示时间不少于三十日；

（三）公示期满后，无异议或者异议不成立的，由县级人民政府文化主管部门向本级人民政府提出申报建议，县级人民政府审核同意后报市人民政府，由市人民政府文化主管部门组织专家咨询委员会专家进行论证；

（四）论证通过后，由市人民政府批准确定保护名录并向社会公布。

红色资源保护名录经市人民政府批准后，县级人民政府文化主管部门应当及时告知红色资源所有权人、

使用人、实际管理人以及其他利害关系人。

**第十二条【申报建议】**任何单位或者个人认为有价值的红色资源应当列入保护名录的，可以向所在地的县级人民政府文化主管部门或者党史研究机构提出申报建议，并提供相关依据。

**第十三条【升级为文保单位、珍贵文物】**保护名录内具有重要价值的红色资源，尚未核定公布为文物保护单位或者尚未认定为珍贵文物的，市、县级人民政府应当根据其历史、艺术、科学价值，依法启动相关认定程序。

**第十四条【保护标志】**县级人民政府文化主管部门应当在红色资源保护名录公布之日起六十日内，对列入保护名录的不可移动红色资源，设置红色资源保护单位标志。

保护单位标志制作标准由市人民政府文化主管部门统一规定。

**第十五条【立碑或者立牌纪念】**县级人民政府应当对本行政区域内已经完全损毁或者消失的红色资源遗址、遗迹立碑或者立牌纪念，并建立档案。因特殊情况需要在原址重建

的，应当依法办理手续。

**第十六条【名录调整】**需要对红色资源保护名录进行调整的，按原申报列入红色资源保护名录的程序予以调整。

### 第三章 保护与管理

**第十七条【保护资金】**市、县级人民政府应当加强红色资源保护资金保障，统筹利用好上级专项补助资金、本级财政预算安排资金、社会捐赠资金和其他依法筹集的资金。

**第十八条【资金使用支出】**红色资源保护资金应当重点保障列入保护名录红色资源的保护利用，并主要用于以下支出：

- （一）红色资源保护规划编制；
- （二）红色资源调查、认定、档案管理；
- （三）保护单位标志制作、设置；
- （四）不可移动红色资源的修缮、保养和抢救性保护；
- （五）可移动红色资源的征集、收购、修复等；
- （六）聘请红色资源保护管理人员；

(七) 促进红色资源传承利用的项目申报;

(八) 红色资源的理论和应用研究;

(九) 对红色资源保护作出突出贡献的单位和个人的奖励;

(十) 红色资源保护方面的其他支出。

保护资金实行专款专用, 分账核算, 接受财政、审计监督。

**第十九条【保护利用规划】**红色资源所在地的县级人民政府应当自保护名录公布之日起一年内, 组织文化、退役军人事务、自然资源等主管部门编制红色资源保护利用规划, 报市人民政府批准并向社会公布。未设置自然资源主管部门的市辖区, 应当自保护名录公布之日起一年内, 由市人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务、自然资源等主管部门编制红色资源保护利用规划, 报市人民政府批准并向社会公布。

红色资源保护利用规划应当与当地的国土空间规划、生态环境保护、交通运输和旅游发展等有关专项规划相协调。

市、县级人民政府文化主管部门

应当会同相关主管部门根据列入保护名录的不可移动红色资源的类别、内容、规模以及历史和现实情况, 依法提出保护范围的划定方案, 经本级人民政府批准后公布实施。

**第二十条【原址保护】**列入保护名录的不可移动红色资源应当实施原址保护, 任何单位和个人不得损毁或者擅自迁移、拆除; 无法原址保护, 必须迁移异地保护或者拆除的, 除不可移动文物、历史建筑、烈士纪念设施按照有关法律法规的规定执行外, 应当事先征求市人民政府文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

重要事件和重大战斗遗址、遗迹, 具有重要影响的烈士事迹发生地等, 不得迁移。作为历史文化名城(镇、村)、街区和中国传统村落关键节点、地标的不可移动红色资源不得迁移、拆除。

**第二十一条【工程建设与作业要求】**严格控制列入保护名录的红色资源保护范围内的工程建设和爆破、钻探、挖掘等作业。确因特殊需要进行工程建设和作业的, 相关设计方案应当征求红色资源所在地文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

建设、施工单位进行工程建设和作业时，应当保证红色资源的安全性和完整性，不得破坏其历史风貌。

**第二十二条【依法改造或者拆除】**市、县级人民政府可以根据红色资源保护的实际需要，对保护范围内与红色资源历史风貌不相协调的建筑物、构筑物等依法进行改造，并依照相关规定给予公平、合理的补偿。

对红色资源保护范围内的违法建筑物、构筑物及其他设施，所在地人民政府应当及时调查处理。必要时，由市、县级人民政府依法予以拆除。

**第二十三条【禁止行为】**列入保护名录的红色资源本体及其保护范围内不得从事下列行为：

- (一) 违规排放污染物；
- (二) 生产、存储或者经营危害红色资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等；
- (三) 安装影响红色资源安全的设施设备；
- (四) 刻划、涂污、损坏红色资源；
- (五) 涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色资源保护单位标志；

(六) 损毁红色资源保护设施或者擅自设置广告设施；

(七) 开展与红色资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动；

(八) 其他破坏红色资源环境和危害红色资源安全的行为。

**第二十四条【安全措施】**市、县级人民政府相关主管部门根据实际需要科学布设红色资源消防、安防、防雷、防范地质灾害等安全措施,设施外观应当与红色资源和周边环境相协调。

村落、街区中的红色资源消防设施建设应当与村、社区消防整体设计相统筹,做到合理布防、简便实用。

红色资源保护范围内的消防设施、消防通道，应当按照消防技术标准设置。确因红色资源保护需要，无法按照标准和规范设置的，由市、县级人民政府消防救援机构会同自然资源、住房城乡建设主管部门制订相应的防火安全保障方案。

**第二十五条【保护责任人】**红色资源按照下列规定确定保护责任人：

- (一) 红色资源为国有的，其使用人或者实际管理人为保护责任人；
- (二) 红色资源为非国有的，其

所有权人或者使用人为保护责任人；

（三）所有权人、使用人、实际管理人不明晰的，红色资源所在地的镇人民政府或者街道办事处为保护责任人。

### **第二十六条【保护责任人职责】**

红色资源保护责任人应当履行下列职责：

（一）进行保养、维护、修缮和修复，并保持红色资源整洁；

（二）落实防火、防盗、防范自然灾害等安全措施，发现危害红色资源安全险情时，立即采取抢救措施并向有关部门报告；

（三）保持红色资源原状，不得损毁或者擅自改建、拆除红色资源所依存的建筑物、构筑物以及其他设施；

（四）配合有关部门开展日常检查、宣传教育、保护利用；

（五）法律、法规、规章规定的其他职责。

**第二十七条【保护协议】**县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当与保护责任人签订红色资源保护协议，督促保护责任人履行保护责任。保护协议应当载明

红色资源的保护措施、维护修缮修复和安全防范要求，以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。

市、县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当为保护责任人提供指导和帮助，组织专业培训，提高保护责任人的保护管理水平。

**第二十八条【修缮维护要求】**不可移动红色资源的修缮维护，按照规定必须履行批准手续的，报有关部门审批。修缮维护应当遵循不改变原状、不破坏历史风貌、最小干预的要求，不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

不可移动红色资源修缮设计方案应当以勘察鉴定意见为依据，并充分听取所有权人、使用人和实际管理人的意见。承担修缮的单位，应当依法具备相应资质。

县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当对不可移动红色资源的修缮进行指导和监督。

**第二十九条【修缮、修复】**红色资源的修缮、修复费用由保护责任人

承担或者筹集。红色资源保护责任人不具备修缮、修复经济能力的，可以向市、县级人民政府申请修缮、修复资助，市、县级人民政府应当给予适当资助，或者依法通过产权置换、购买等方式予以保护。

列入保护名录的红色资源存在坍塌、损毁、灭失等重大安全隐患的，市、县级人民政府应当及时开展抢救性保护和修缮、修复。

**第三十条【修复、征集、收购】**可移动红色资源的修复、复制、拓印，应当遵守法律法规的规定和相关技术规范。

因保护、陈列展览、科学研究和宣传教育需要，市、县级人民政府文化、退役军人事务主管部门可以对红色文化史料和代表性可移动实物进行征集、收购。征集、收购应当遵循公平、自愿的原则。

鼓励单位和个人将收藏的红色文化史料、代表性可移动实物捐赠给市、县级人民政府文化、退役军人事务主管部门或者红色资源管理机构。

市、县级人民政府文化、退役军人事务主管部门和党史研究机构应当及时收集和保存红色资源相关事

件亲历者、幸存者、见证者的采访和口述资料，以及以信息为载体的重要事迹、民间故事、小说戏剧和诗词歌谣等。

#### 第四章 传承与利用

**第三十一条【一般规定】**鼓励对红色资源进行合理利用。红色资源的合理利用应当与其历史价值、结构特点相适应，不得擅自改变主体结构和外观，不得危害红色资源的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式使用红色资源。

**第三十二条【免费开放】**具备开放条件的红色资源，应当免费向公众开放，所需经费由市、县级人民政府统筹安排。

**第三十三条【革命传统教育】**市、县级人民政府根据需要建立红色文化教育培训基地，利用红色资源及其相关联的纪念设施和革命史料，开展爱国主义教育、革命传统教育和党史教育。

各类学校和干部培训机构应当将红色资源所承载的革命历史、苏区精神融入教育教学环节，并可视情况

设立现场教学点。

### **第三十四条【理论和应用研究】**

宣传部门、党史研究机构 and 市、县级人民政府文化、退役军人事务等主管部门应当深入挖掘和展示红色资源的内涵和价值。

鼓励社会各界开展与红色资源有关的理论研究、学术交流以及文化创意产品的研究开发。

与红色文化有关的博物馆、纪念馆和研究、教育等机构，应当加强对红色资源革命历史价值和苏区精神内涵的发掘、研究，编纂、出版红色文化知识读本、理论书籍，制作影视作品，推进数字化保护利用。

### **第三十五条【旅游开发】**

鼓励和支持社会资本参与红色资源的保护与利用，投资建设红色资源保护设施，打造红色文化多元传播平台，与扶贫开发、乡村振兴和旅游发展相结合，培育、设计和推广红色文化特色的旅游景区、旅游线路和旅游服务产品，推进红色资源与旅游产业融合发展。

### **第三十六条【宣传推介】**

宣传部门、党史研究机构 and 市、县级人民政府文化、退役军人事务等主管部门应

当加大红色资源的宣传推介力度，利用陈列展览、影像宣传、历史情境再现等多种方式，展现红色资源的风貌，促进苏区精神的弘扬。

交通运输、旅游、自然资源等部门制作辖区地图、开发公共服务平台、建设公共交通站台、设置旅游交通标志和设施标牌时，可以包含红色资源相关内容。

新闻媒体应当加强对红色资源保护利用的公益宣传。

### **第三十七条【宣传推介要求】**

利用红色资源举办陈列展览或者在红色资源的保护范围内进行影视拍摄等大型活动的，除应当依法办理相关手续外，应当事先征求红色资源所在地的县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门的意见。

利用红色资源开展各类爱国主义教育、革命传统教育和党史教育的，其展览展示的内容、史料以及讲解词，应当征求所在地宣传部门和党史研究机构的意见。

旅游经营者或者旅游从业人员开展旅游业务，需要提供红色资源介绍、讲解等服务的，应当尊重历史、用词准确；歪曲、贬损红色资源或者

谣传红色资源不良信息的，红色资源的管理机构应当及时制止。

**第三十八条【对外交流合作】**市、县级人民政府应当立足红色资源，打造红色文化品牌，开展对外交流与合作，推动红色资源的保护、传承和利用。

## 第五章 法律责任

**第三十九条【法律责任一】**国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，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）违法决策或者滥用职权造成列入保护名录的红色资源及其历史风貌损毁的；

（二）对发现的违法行为不及时查处或者有其他不依法履行职责行为，造成列入保护名录的红色资源损毁或者灭失等严重后果的；

（三）违法使用红色资源保护资金的；

（四）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

**第四十条【法律责任二】**违反本条例规定，损毁或者擅自迁移、拆除列入保护名录的不可移动红色资源的，由文化或者相关主管部门依法给予处罚；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条【法律责任三】**违反本条例第二十三条第一、二、三、六、七、八项规定的，由生态环境、公安、应急管理、市场监督管理、文化等相关主管部门依照各自职责分工，依法给予处罚；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十二条【法律责任四】**违反本条例第二十三条第四项规定，刻划、涂污、损坏文物、历史建筑、烈士纪念设施类红色资源的，由文化或者相关主管部门依法给予处罚；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例第二十三条第四项规定，刻划、涂污、损坏除文物、历史建筑、烈士纪念设施以外的红色资源的，由文化主管部门给予警告，责令恢复原状或者采取其他补救措施，

可以并处二百元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

违反本条例第二十三条第五项规定的，由文化主管部门给予警告，责令恢复原状或者采取其他补救措施，可以并处二百元以下罚款。

**第四十三条【法律责任五】**违反本条例第三十一条第二款规定，以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式利用

红色资源，扰乱公共秩序，损害公共利益，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第四十四条【实施日期】**本条例自 年 月 日起施行。

# 梅州市红色资源保护条例

(草案修改二稿对照稿)

(斜体下划线为删去内容,黑体为增加和调整内容)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 保护名录
- 第三章 保护与管理
- 第四章 传承与利用
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总 则

**第一条【目的依据】** 为了加强红色资源的保护、管理和利用,传承和弘扬苏区精神,培育和践行社会主义核心价值观,根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《烈士褒扬条例》等有关法律法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内红色资源的认定、保护、管理、传承和利用,适用本条例。

**第三条【立法定义】** 本条例所称红色资源是指新民主主义革命时期,在本行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结带领人民进行革命活动所形成的具有纪念、教育意义或者史料价值的**旧址、遗址、旧址、遗迹、代**

代表性建筑、**纪念设施**和代表性可移动实物，以及**新中国成立后兴建的**与新民主主义革命有关的纪念设施。包括：

- (一) 重要机构、重要会议旧址；
- (二) 重要革命人物故居、旧居、墓地、活动地、纪念设施及其遗物；
- (三) 具有重要影响的烈士事迹发生地或者烈士纪念设施；
- (四) 与重要历史事件、革命运动、重要战斗有关的旧址、遗址、旧址、遗迹、代表性建筑；
- (五) 反映革命历史、革命精神的重要文献资料和其他代表性可移动实物；
- (六) 新中国成立后兴建的与红色资源相关的纪念设施；
- (七六) 法律、法规规定需要保护的其他红色资源。

**第四条【基本原则】**红色资源保护应当遵循保护为主、科学规划、属地管理、合理利用的原则。

**第五条【政府责任与基层组织协助】**市、县级人民政府应当加强对本行政区域内红色资源保护工作的领导和统筹协调，将红色资源保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，将红色资源保护、管理、修缮等经费列入本级财政预算，建立与经济发展相适应的经费保障机制。

镇人民政府、街道办事处配合做好本辖区内红色资源保护工作。

村民委员会、居民委员会协助做好红色资源保护工作，及时发现、报告红色资源相关情况。

**第六条【部门职责】**市人民政府文化主管部门负责指导、协调和监督本市行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。县级人民政府文化主管部门具体负责本行政区域内红色资源的保护、管理和传承等工作。

市人民政府退役军人事务主管部门负责指导、协调本市行政区域内烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理等工作。县级人民政府退役军人事务主管部门具体负责本行政区域内烈士纪念设施类红色资源的建设、保护和管理等工作。

发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、**交通运输**、旅游、档案、地方志、**农业农村**、应急管理、消防等部门和宣传部门、党史研究机构，按照各自职责做好红色资源保护、研究等工作。

**第七条【红色资源档案】**市、县级**党史研究机构**人民政府文化主管部门应当会同**本级文化**、**退役军人事务**等主管部门、党史研究机构及时做好红色资源的调查、认定、记录、建档等工作。

**第八条【专家咨询委员会】**市人民政府设立红色资源保护专家咨询委员会，为红色资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。

专家咨询委员会由文化、退役军人事务、规划、建设、旅游、环保、教育、档案、地方志、党史、文物、法律等方面专业人士组成。

专家咨询委员会的组成办法和议事规则，由市人民政府制定。

专家咨询委员会日常工作由市人民政府文化主管部门负责。

**第九条【权利义务】**任何单位和个人都有依法保护红色资源的义务，不得破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源，并有权劝阻和检举破坏、损毁、侵占或者非法利用红色资源的行为。

鼓励公民、法人或者其他组织以捐赠、资助、认护、技术支持和志愿服务等方式，参与红色资源的保护工作。

市、县级人民政府对红色资源保护管理工作中作出突出贡献的单位和个人，给予表彰、奖励。

## 第二章 保护名录

**第十条【名录管理】**本市行政区域内的红色资源保护实行名录管理。

红色资源保护名录应当载明红色资源的名称、类别、产权归属、保护责任人、文化内涵、历史价值等内容；**列入保护名录**的不可移动红色资源还应当载明地理坐标、保护范围等信息。

**第十一条【申报认定】**已公布为文物保护单位、珍贵文物和已确定公布

为历史建筑、已批准公布为烈士纪念设施的红色资源应当直接列入保护名录，由市人民政府确定并向社会公布。

除第一款外的红色资源，需列入保护名录的，按下列程序进行申报认定：

（一）所在地的县级人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务主管部门和当地党史研究机构经调查研究后拟定保护名录建议名单；

（二）征求红色资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人和社会公众的意见，并向社会公示，公示时间不少于三十日；

（三）公示期满后，无异议或者异议不成立的，由县级人民政府文化主管部门向本级人民政府提出申报建议，县级人民政府审核同意后报市人民政府，由市人民政府文化主管部门组织专家咨询委员会专家进行论证；

（四）论证通过后，由市人民政府批准确定保护名录并向社会公布。

红色资源保护名录经市人民政府批准后，县级人民政府文化主管部门应当及时告知红色资源所有权人、使用人、实际管理人以及其他利害关系人。

**第十二条【通知申报建议】**任何单位或者个人认为有价值的红色资源应当列入保护名录的，可以向所在地的县级人民政府文化主管部门或者党史研究机构提出申报建议，并提供相关依据。

**第十三条【升级为文保单位、珍贵文物】**保护名录内具有重要价值的红色资源，尚未核定公布为文物保护单位或者尚未认定为珍贵文物的，市、县级人民政府应当根据其历史、艺术、科学价值，依法启动相关认定程序。

**第十四条【保护标志】**县级人民政府文化主管部门应当在红色资源保护名录公布之日起九六十日内，对列入保护名录的不可移动红色资源，设置红色资源保护单位标志。

保护单位标志制作标准由市人民政府文化主管部门统一规定。

**第十五条【立碑或者立牌纪念】**县级人民政府应当对本行政区域内已经完全损毁或者消失的红色资源遗址、遗迹立碑或者立牌纪念，并建立档案。因特殊情况需要在原址重建的，应当依法办理手续。

**第十六条【名录调整】**需要对红色资源保护名录进行调整的，按原申报

列入红色资源保护名录的程序予以调整。

### 第三章 保护与管理

**第十七条【保护专项资金】** 市、县级人民政府设立红色资源保护专项资金。专项资金包括：

- （一）上级专项补助的资金；
- （二）本级财政预算安排的资金；
- （三）社会捐赠的资金；
- （四）其他依法筹集的资金。

专项资金实行专款专用，分账核算，接受财政、审计监督。

市、县级人民政府应加强红色资源保护资金保障，统筹利用好上级专项补助资金、本级财政预算安排资金、社会捐赠资金和其他依法筹集的资金。

**第十八条【资金使用支出】** 红色资源保护资金应当重点保障列入保护名录红色资源的保护利用，并主要用于以下支出：

- （一）红色资源保护规划编制；
- （二）红色资源调查、认定、档案管理；
- （三）保护单位标志制作、设置；
- （四）不可移动红色资源的修缮、保养和抢救性保护；
- （五）可移动红色资源的征集、收购、修复等；
- （六）聘请红色资源保护管理人员；
- （七）促进红色资源传承利用的项目申报；
- （八）红色资源的理论和应用研究；
- （九）对红色资源保护作出突出贡献的单位和个人的奖励；
- （十）红色资源保护方面的其他支出。

保护资金实行专款专用，分账核算，接受财政、审计监督。

**第十八九条【保护利用规划】** 红色资源所在地的县级人民政府应当自保

护名录公布之日起一年内，组织文化、退役军人事务、自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。未设置自然资源主管部门的市辖区，应当自保护名录公布之日起一年内，由市人民政府文化主管部门会同本级退役军人事务、自然资源、退役军人事务等主管部门编制红色资源保护利用规划，报市人民政府批准并向社会公布。

红色资源保护利用规划应当与当地的土地利用、城乡规划建设国土空间规划、生态环境保护、交通运输和旅游发展等相关专项规划相协调。

市、县级人民政府文化主管部门应当会同相关主管部门根据列入保护名录的不可移动红色资源的类别、内容、规模以及历史和现实情况，依法提出保护范围的划定方案，经本级人民政府批准后公布实施。

**第十九二十条【原址保护】**列入保护名录的不可移动红色资源应当实施原址保护，任何单位和个人不得损毁、或者擅自迁移、拆除；除文物保护单位、历史建筑、烈士纪念设施外，列入保护名录的不可移动红色资源无法原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，除不可移动文物、历史建筑、烈士纪念设施按照有关法律、法规的规定执行外，应当事先征求市人民政府文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

重要事件和重大战斗遗址、遗迹，具有重要影响的烈士事迹发生地等，不得迁移。作为历史文化名城（镇、村）、街区和中国传统村落关键节点、地标的不可移动红色资源不得迁移、拆除。

**第二十一条【工程建设与作业要求】**严格控制列入保护名录的红色资源保护范围内的工程建设和爆破、钻探、挖掘等作业。确因特殊需要进行工程建设和作业的，相关设计方案应当征求红色资源所在地文化主管部门和自然资源主管部门的意见。

建设、施工单位进行工程建设和作业时，应当保证红色资源的安全性和完整性，不得破坏其历史风貌。

**第二十二二条【依法改造或者拆除】**市、县级人民政府可以根据红色资源保护的实际需要，对保护范围内与红色资源历史风貌不相协调的建筑物、

构筑物等依法进行改造，并依照相关规定给予公平、合理的补偿。

对红色资源保护范围内的违法建筑物、构筑物及其他设施，所在地人民政府应当及时调查处理。必要时，由市、县级人民政府依法予以拆除。

**第二二三条【禁止行为】** 列入保护名录的红色资源本体及其保护范围内不得从事下列行为：

- (一) 违规排放污染物；
- (二) 生产、存储或者经营危害红色资源安全的易燃、易爆、腐蚀性物品等；
- (三) 安装影响红色资源安全的设施设备；
- (四) 刻划、涂污、损坏红色资源；
- (五) 涂污、损毁或者擅自设置、移动、拆除红色资源保护单位标志；
- (六) 损毁红色资源保护设施或者擅自设置广告设施；
- (七) 开展与红色资源环境氛围不相协调的经营、娱乐等活动；
- (八) 其他破坏红色资源环境和危害红色资源安全的行为。

**第二三四条【安全措施】** 市、县级人民政府相关主管部门根据实际需要科学布设红色资源消防、安防、防雷、防范地质灾害等安全措施,设施外观应当与红色资源和周边环境相协调。

村落、街区中的红色资源消防设施建设宜应当与村、社区消防整体设计相统筹,做到合理布防、简便实用。

红色资源保护范围内的消防设施、消防通道，应当按照消防技术标准设置。确因红色资源保护需要，无法按照标准和规范设置的，由市、县级人民政府消防救援机构会同自然资源、住房城乡建设主管部门制订相应的消防安全保障方案。

**第二四五条【保护责任人】** 红色资源按照下列规定确定保护责任人：

- (一) 红色资源所依存的建筑物、构筑物为国有的，其使用人或者实际管理人为保护责任人；
- (二) 红色资源所依存的建筑物、构筑物为非国有的，其所有权人或者

使用人为保护责任人；

(三) 所有权人、使用人、实际管理人不明晰的，由红色资源所在地的县级人民政府文化主管部门指定保护责任人镇人民政府或者街道办事处为保护责任人。

**第二十五六条【保护责任人职责】** 红色资源保护责任人应当履行下列职责：

- (一) 进行保养、维护和、修缮和修复，并保持红色资源整洁；
- (二) 落实防火、防盗、防范自然灾害等安全措施，发现危害红色资源安全险情时，立即采取抢救措施并向有关部门报告；
- (三) 保持红色资源原状，不得损毁或者擅自改建、拆除红色资源所依存的建筑物、构筑物以及其他设施；
- (四) 配合有关部门开展日常检查、宣传教育、保护利用；
- (五) 法律、法规、规章规定的其他职责。

**第二十六七条【保护协议】** 县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当与保护责任人签订红色资源保护协议，督促保护责任人履行保护责任。保护协议应当载明红色资源的保护措施、维护修缮修复和安全防范要求，以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。

市、县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当为保护责任人提供指导和帮助，组织专业培训，提高保护责任人的保护管理水平。

**第二十七八条【修缮维护要求】** 不可移动红色资源的修缮维护，按照规定必须履行批准手续的，报有关部门审批。修缮维护应当遵循不改变原状、不破坏历史风貌、最小干预的要求，不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

不可移动红色资源修缮设计方案应当以勘察鉴定意见为依据，并充分听取所有权人、使用人和实际管理人的意见。承担修缮的单位，应当依法具备相应资质。

县级人民政府文化主管部门或者退役军人事务主管部门应当对不可移动红色资源的修缮进行指导和监督。

**第二八九条【修缮、修复】** 国有不可移动红色资源由使用人或者实际管理人进行修缮；非国有不可移动红色资源由所有权人负责修缮。

红色资源的修缮、修复费用由保护责任人承担或者筹集。非国有不可移动红色资源所有权人保护责任人不具备修缮、修复经济能力的，可以向市、县级人民政府申请修缮、修复资助，市、县级人民政府应当给予适当资助，或者依法通过产权置换、购买等方式予以保护。

列入保护名录的红色资源存在坍塌、损毁、灭失等重大安全隐患的，市、县级人民政府应当及时开展抢救性保护和修缮、修复。

**第二十九三十条【修复、征集、收购】** 可移动红色资源的修复、复制、拓印，应当遵守法律法规的规定和相关技术规范。

因保护、陈列展览、科学研究和宣传教育需要，市、县级人民政府文化、退役军人事务主管部门可以对红色文化史料和代表性可移动实物进行征集、收购。征集、收购应当遵循公平、自愿的原则。

鼓励单位和个人将收藏的红色文化史料、代表性可移动实物捐赠给文化、退役军人事务主管部门或者红色资源管理机构。

#### 第四章 传承与利用

**第三十一条【一般规定】** 鼓励对红色资源进行合理利用。红色资源的合理利用应当与其历史价值、结构特点相适应，不得擅自改变主体结构和外观，不得危害红色资源的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化、低俗化等方式使用红色资源。

**第三十二二条【免费开放】** 具备开放条件的红色资源，应当免费向公众开放，所需经费由市、县级人民政府统筹安排。

**第三十二三条【革命传统教育】** 市、县级人民政府根据需要建立红色文化教育培训基地，利用红色资源及其相关联的纪念设施和革命史料，开展爱国主义教育、革命传统教育和党史教育。

各类学校和干部培训机构应当将红色资源所承载的革命历史、苏区精神融入教育教学环节，并可视情况设立现场教学点开展现场教学。

**第三十三四条【理论和应用研究】**宣传部门、党史研究机构和市、县级人民政府文化、**退役军人事务等主管部门**应当深入挖掘和展示红色资源的内涵和价值。

鼓励社会各界开展与红色资源有关的理论研究、学术交流以及文化创意产品的研究开发。

与红色文化有关的博物馆、纪念馆和研究、教育等机构，应当加强对红色资源的革命历史价值和苏区精神内涵的发掘、研究，编纂、出版红色文化知识读本、理论书籍，制作影视作品，推进数字化保护利用。

**第三十四五条【旅游开发】**鼓励和支持社会资本参与红色资源的保护与利用，投资建设红色资源保护设施，打造红色文化多元传播平台，与扶贫开发、乡村振兴和旅游发展相结合，培育、设计和推广红色文化特色的旅游景区、旅游线路和旅游服务产品，推进红色资源与旅游产业融合发展。

**第三十五六条【宣传推介】**宣传部门、党史研究机构和市、县级人民政府文化、**退役军人事务等主管部门**应当加大红色资源的宣传推介力度，利用陈列展览、影像宣传、历史情境再现等多种方式，展现红色资源的风貌，促进苏区精神的弘扬。

交通运输、旅游、自然资源等部门制作辖区地图、开发公众服务平台、建设公共交通站台、设置旅游交通标志和设施标牌时，可以包含红色资源相关内容。

新闻媒体应当加强对红色资源保护利用的公益宣传。

**第三十六七条【宣传推介要求】**利用红色资源举办陈列展览或者在红色资源的保护范围内进行影视拍摄等大型活动的，除应当依法办理相关手续外，应当事先征求红色资源所在地的县级人民政府文化主管部门**或者退役军人事务主管部门**的意见。

利用红色资源开展各类爱国主义教育、革命传统教育和党史教育的，其

展览展示的内容、史料以及讲解词，应当征求所在地宣传部门和党史研究机构的意见。

旅游经营者或者旅游从业人员开展旅游业务，需要提供红色资源介绍、讲解等服务的，应当尊重历史、用词准确；歪曲、贬损红色资源或者谣传红色资源不良信息的，红色资源的管理机构应当及时制止。

**第三十七八条【对外交流合作】**市、县级人民政府文化主管部门应当立足红色资源，打造红色文化品牌，开展对外交流与合作，推动红色资源的保护、传承和利用。

## 第五章 法律责任

**第三十八九条【法律责任一】**国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，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）违法决策或者滥用职权造成列入保护名录的红色资源及其历史风貌损毁的；

（二）对发现的违法行为不及时查处或者有其他不依法履行职责行为，造成列入保护名录的红色资源损毁或者灭失等严重后果的；

（三）违法使用红色资源保护专项资金的；

（四）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

**第三十九四十条【法律责任二】**违反本条例规定，损毁、或者擅自迁移、拆除列入保护名录的不可移动红色资源的，由文化或者相关主管部门依法给予处罚；**造成损失的，依法承担赔偿责任**；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条【法律责任三】**违反本条例第二十二三条第一、二、三、六、七、八项规定的，由生态环境、公安、应急管理、市场监督管理、文化等相关主管部门依照各自职责分工，依法给予处罚；**造成损失的，依法承担赔偿责任**；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一二条【法律责任四】** 违反本条例第二十二條第四項規定尚不严重的，或者违反本条例第二十二條第五項規定的，由文化主管部門責令恢復原狀或者採取其他補救措施，可以處二百元以下罰款；構成違反治安管理行為的，由公安機關依法給予治安管理處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

違反本條例第二十三條第四項規定，刻劃、塗污、損壞文物、歷史建築、烈士紀念設施類紅色資源的，由文化或者相關主管部門依法給予處罰；造成損失的，依法承擔賠償責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

違反本條例第二十三條第四項規定，刻劃、塗污、損壞除文物、歷史建築、烈士紀念設施以外的紅色資源的，由文化主管部門給予警告，責令恢復原狀或者採取其他補救措施，可以並處二百元以下罰款；造成損失的，依法承擔賠償責任。

違反本條例第二十三條第五項規定的，由文化主管部門給予警告，責令恢復原狀或者採取其他補救措施，可以並處二百元以下罰款。

**第四十二三條【法律責任五】** 違反本條例第三十一條第二款規定，以歪曲、貶損、丑化、低俗化等方式利用紅色資源，擾亂公共秩序，損害公共利益，構成違反治安管理行為的，由公安機關依法給予治安管理處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

## 第六章 附 則

**第四十三四條【實施日期】** 本條例自 年 月 日起施行。

# 关于《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》表决前评估情况的报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

为增强立法的科学性、民主性、依法性，提高立法质量，根据《梅州市制定地方性法规条例》的要求，2020 年 8 月 12 日上午，法委、法工委组织召开了《梅州市红色资源保护条例（草案修改二稿）》（以下简称条例送审稿）表决前评估会，邀请 6 名市级立法咨询专家、2 名市人大代表，对条例送审稿进行了表决前评估，市委宣传部、市委党史研究室、市司法局、市自然资源局、市文化广电旅游局、市退役军人事务局有关负责同志参加评估会并听取了评估意见。现将表决前评估的情况综合报告如下：

## 一、总体评估意见

评估一致认为，梅州是全国七个之一、广东省唯一全域属于原中央苏区的地级市，留下了众多的革命旧址、遗址、珍贵文物等红色资源，是开展爱国主义教育和革命传统教育

的生动教材，是珍贵的革命历史文化遗产和重要精神财富。近年来，市委、市政府抢抓全省推动老区苏区振兴发展的重大机遇，保护和传承利用并举，大力焕发红色资源的时代价值，用心用情用功推动梅州老区苏区振兴发展。出台这个条例既可以总结前期工作经验，又可以规范今后红色资源的保护活动，条例的制定必要且迫切，与我市的经济社会发展水平相适应，对改革发展稳定能够产生积极的影响。

条例送审稿体例成熟，条例制定合法、必要、可行，措施有力，内容全面合理，用语规范严谨，结合了梅州的实际，吸收了省内外红色资源保护的有益经验和好的做法，具有较强的可操作性、适度的前瞻性。条例的制度设计充分体现发挥红色资源价值，在保护中发展，在发展中保护。条例送审稿坚持科学立法、民主立

法、依法立法，拓宽开门立法的渠道和形式，广泛收集了各级人大代表及有关单位，立法咨询专家，镇（街道）、村（社区）干部和人民群众的意见建议，并通过在梅州日报、梅州人大网等媒体上公开立法进展情况并征求意见，扩大了民众的立法知情度，调动了民众参与立法的热情，条例的制定建立在广泛的社会共识之上，值得肯定和发扬。条例的通过将会加大我市红色资源的保护力度，提升活化利用水平，真正把红色资源保护好、弘扬好、传承好、利用好，促进梅州原中央苏区高质量发展。

## 二、主要问题的评估意见

### （一）关于出台时机和条件

评估普遍认为，条例出台的时机是适宜的，能够顺应我市促进原中央苏区经济社会全面振兴发展需要的趋势，具备相应的实施条件和配套措施。一方面，条例注重学习借鉴外地保护利用红色资源的好经验，又注重总结梳理本地的好方法，条例的制度设计和条文规定充分体现了本地特色。另一方面，条例体例合理，语言流畅，制度设计成熟完善。结合我市红色资源点多面广量大的特点，通过

立法全面做好红色资源的排查和记录，对可能出现灭失风险的资源加大保护力度，加大财政投入，不仅能够加强红色资源的管理和传承利用，更能够发挥红色资源铸魂育人的社会功能。条例的出台，具备充足的实践基础条件，对争取老区苏区政策倾斜具有重要作用，必将更加有效地指导和规范我市的红色资源保护工作，擦亮梅州“红色名片”。

### （二）关于出台后对改革发展稳定的影响

评估普遍认为，梅州的红色资源数量位居全省前列，但在保护开发利用中存在认识重视不够、整体规划缺乏、活化挖掘不深、修缮经费不足等现实问题，尤其是对非文物类的红色资源保护力度不够，对为数不少、尚未登记公布为文物的革命旧址、遗址等红色资源缺乏直接的法律法规依据。

因此，通过立法对现有的红色资源进行全面保护，可以有效弥补法律空白：一是条例通过系统而细致的行政责任设定，强化了政府及相关单位部门的职责，条文规定明确具体，有助于部门协同发挥合力；二是条例明

确了保护名录制度及申报认定程序，规定了保护资金的来源和用途，规定了严格的原址保护、工程作业要求、安全设施、禁止行为等保护措施，条文内容准确性和效益性都比较高；三是条例设定了保护责任人职责以及修缮修复要求；四是条例明确了革命传统教育、理论应用研究、旅游开发、宣传推介等传承利用方式。

### （三）关于实施可能遇到的问题

评估普遍认为，条例出台之后实施应该比较顺畅，同时表达了一些顾虑。例如，财政保障方面可能存在客观困难，具体的业务主管部门人员配备不足，处罚措施不够有力，相关措施落地可能会存在差距，对于地处偏远红色资源的保护管理和传承利用效果也有可能存在困难，这将使条例的执行力有所减弱。

### （四）关于具体章节条文规定

评估普遍持认同赞成意见，认为条例送审稿总结了梅州市在红色资源保护实践中积累的经验，着力解决保护管理不到位、权责不明确、处罚无依据等现实难题。同时，与会评估人员对具体章节条文提出了一些修改意见。会后，法委、法工委专门对

评估意见进行了认真整理和研究，对具体修改意见能够吸收的均融入到条例中去。例如：

1.为更加明确部门职责，对党史研究机构和文化、退役军人事务等主管部门的职责进行了细化和完善；

2.为更加完善名录认定程序，将第十一条第一款修改为“已公布为文物保护单位、珍贵文物和已确定公布为历史建筑、已批准公布为烈士纪念设施的红色资源应当列入保护名录，由市人民政府确定并向社会公布”，并将保护单位标志的设立期限从九十日修改为六十日；

3.为更加规范红色资源保护资金的使用，在第三章增加一条“资金使用支出”作为第十八条，明确保护资金的十个主要用途；

4.根据机构改革职能和相关上位法的变动，将第十九条第二款的“土地利用、城乡规划建设”修改为“国土空间规划”。

5.为加强可移动红色资源的保护，对保护责任人职责、修缮修复费用承担、征集收购等条款进行修改，增加可移动红色资源修复的相关内容。

6.为更加明确红色资源修缮修复责任,草案修改二稿第二十九条对修缮修复职责的承担方式进行了修改,并增加了开展抢救性保护的规定。

7.为避免与上位法冲突,对刻划、涂污、损坏红色资源行为的法律责任,根据红色资源的类别进行了细化分类,并增加了民事赔偿责任的规定。

最后为更加规范立法用语,对部分条文中的用语进行适当调整及增删。

以上报告,请予审议。

梅州市人大常委会法制

工作委员会

2020 年 9 月 27 日

# 梅州市人民政府关于 2019 年 市级决算草案的报告

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市财政局局长 张志锋

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

梅州市 2019 年预算执行情况已向市七届人大七次会议报告并经审议同意，现按预算法规定编制 2019 年市级财政决算草案，并已经市审计部门审计。受市人民政府的委托，我向市人大常委会报告 2019 年市级财政决算草案，请予审议。

2019 年，面对各种风险挑战明显上升的复杂局面，全市各级各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，按照省委全会、市委全会等部署要

求，坚持稳中求进，强化底线思维，增强忧患意识，依法理财、优化服务、强化监管，全力以赴保基本民生、保工资、保运转，在落实预算监督改革要求、实施积极财政政策、加强财政预算管理、强化财政风险管控等方面取得了新进展，有力地服务和支持了经济社会持续健康稳定发展，为梅州苏区振兴发展提供了有力的财政支撑。在各部门的共同努力下，市七届人大六次会议通过的预算及市七届人大常委会第二十九次、第三十二次会议通过的调整预算完成情况总体良好，市级财政实现收支平衡，财政运行平稳。

## 一、2019 年市级一般公共预算

## 收支决算草案情况

2019 年，市级一般公共预算收入 22.06 亿元，加上上级补助收入 89.12 亿元、上年结转结余 7.62 亿元、调入资金 13.5 亿元（政府性基金预算调入 8.07 亿元，国有资本经营预算调入 0.13 亿元，其他资金调入 5.3 亿元）、债务（转贷）收入 6.7 亿元、县级上解收入 1.08 亿元，调入预算稳定调节基金 3.74 亿元，收入总计 143.82 亿元。比预算增加 84.23 亿元，主要是 2019 年上级补助收入决算数 89.12 亿元比预算数 11.69 亿元增加 77.43 亿元（包括在预算执行中增加省临时救助 28 亿元、省级专项补助资金 48.47 亿元，以及批复决算核增的卷烟所得税、消费税等资金 0.96 亿元）。

2019 年，市级一般公共预算支出 55.94 亿元，加上补助县支出 6.68 亿元、上解上级支出 66.01 亿元、债务还本支出 4.7 亿元、安排预算稳定调节基金 2.49 亿元，支出总计 135.82 亿元。比预算增加 76.23 亿元，主要是 2019 年上解上级支出决算数 66.01 亿元比预算数 8.84 亿元增加 57.17 亿元（包括增加专项上解归还 2018

年省给予我市临时救助 30 亿元，补助省管县的各类资金 27.17 亿元）。

收支相抵，2019 年市级一般公共预算结转结余 8 亿元（主要是省新能源汽车推广应用补贴资金、中央财政农业保险保险费补贴资金、卷烟消费税补助以及卷烟工业企业所得税返还等上级专项补助资金），全部按规定结转下年安排使用，净结余为 0。

### （一）一般公共预算收入决算情况

2019 年，市级一般公共预算收入 22.06 亿元，完成预算的 101.11%，同比增收（下称增收）0.12 亿元，增长 0.55%。其中：税收收入 15.22 亿元，完成预算的 100.33%，增收 0.12 亿元，增长 0.8%；非税收入 6.84 亿元，完成预算的 102.9%，同比减收（下称减收）7 万元，负增长 0.01%。主要税收项目完成情况如下：

1. 增值税 4.81 亿元，完成预算的 97.51%，减收 0.35 亿元，负增长 6.82%。主要是受增值税税率下调影响，建筑物、卷烟和工程服务三大类品目减收较大。

2. 企业所得税 1.27 亿元，完成预算的 98.67%，减收 143 万元，负增

长 1.12%。主要是受经济下行和中美贸易摩擦影响，制造业和批发零售业的企业效益下滑明显。

3. 个人所得税 0.45 亿元，完成预算的 77.61%，减收 928 万元，负增长 16.98%。主要是受个人所得税专项附加扣除政策等因素影响，工资薪金所得、个人房屋转让所得、劳务报酬所得、经营所得等品目减收。

4. 城市维护建设税 4 亿元，完成预算的 103.87%，增收 0.34 亿元，增长 9.3%。主要是受 2019 年梅州卷烟厂补缴 2018 年底缓交的城市维护建设税入库影响。

5. 房产税 0.75 亿元，完成预算的 126.75%，增收 0.13 亿元，增长 20.35%。主要是税务部门清理以往年度欠税含滞纳金 0.19 亿元（其中广东富源科技股份有限公司清理入库 732 万元、梅州万达广场投资公司清理入库 137 万元）。

6. 土地增值税 1.34 亿元，完成预算的 117.87%，增收 0.16 亿元，增长 13.25%，主要是税务部门加大清算力度，梅州万达广场投资公司、鸿艺公司、金利来房地产公司等企业清算缴库增收。

7. 契税 1.36 亿元，完成预算的 83.89%，减收 0.17 亿元，负增长 11%。主要是受房地产市场销售下滑的影响。

## （二）一般公共预算支出决算情况

2019 年，市级一般公共预算支出 55.94 亿元，完成支出总指标的 87.48%，增支 1.46 亿元，增长 2.68%。

主要支出项目完成情况如下：

1. 一般公共服务支出 9.94 亿元，完成该指标的 100%，减支 0.94 亿元，负增长 8.61%。主要是落实过“紧日子”要求，进一步压减非刚性、非重点的一般性支出。

2. 公共安全支出 4.44 亿元，完成该指标的 99.74%，减支 0.6 亿元，负增长 11.83%。主要是受上年（2018 年拨付公安“智慧公安”和无线管控系统项目经费 0.3 亿元以及补发人民警察 2016 年 7 月执行的执勤岗位津贴以及 2017 年 1 月执行的加班补贴）基数高的影响。

3. 教育支出 5.91 亿元，完成该指标的 81.38%，增支 1.15 亿元，增长 24.26%。主要是拨付省 2019 年教育发展专项资金（高等教育冲一流、

补短板、强特色) 0.62 亿元及教育费附加安排支出比去年增加 0.19 亿元。

4. 社会保障和就业支出 5.62 亿元, 完成该指标的 95.58%, 增支 3.64 亿元, 增长 184.27%。主要原因: 一是受 2018 年清算划转基本养老保险金 3.2 亿元冲减支出形成基数低的影响; 二是受 2019 年提高机关养老保险的财政统发退休人员住房维修和物业补贴标准以及机关事业单位职业年金缴费增加的影响。

5. 卫生健康支出 3.21 亿元, 完成该指标的 97.74%, 减支 1.84 亿元, 负增长 36.45%。主要是受上年(新增债券资金安排用于中医院综合大楼建设资金 1.3 亿元、第三人民医院整体搬迁项目资金 0.7 亿元以及省安排市人民医院高水平医院建设“登峰计划”2018 年第二批项目资金 1 亿元等) 基数高影响。

6. 城乡社区支出 3.44 亿元, 完成该指标的 65.8%, 减支 2.23 亿元, 负增长 39.31%。主要是受上年(拨“广东梅兴华丰产业聚集带基础设施建设项目”资金 3.7 亿元) 基数高影响。

7. 农林水支出 9.2 亿元, 完成该指标的 91.74%, 增支 2.08 亿元, 增

长 29.17%。主要是拨付高陂水利枢纽管理处水利工程中央基建投资资金 1.05 亿元。

8. 交通运输支出 3.92 亿元, 完成该指标的 85.1%, 增支 2.1 亿元, 增长 114.9%。主要是拨付区域协调发展战略省级专项资金(普通公路水路建设) 1.6 亿元。

9. 住房保障支出 1.61 亿元, 完成该指标的 99.64%, 增支 933 万元, 增长 6.13%。主要是高新区拨付梅县公和安置区 BT 项目棚户区改造等支出 0.25 亿元。

10. 债务付息支出 2.15 亿元, 完成该指标的 100%, 增支 0.29 亿元, 增长 15.4%。主要是 2019 年度新增债券资金比去年增加 12 亿元, 因此当年付息支出也相应增加。

### (三) 2018 年结转资金使用情况

2018 年, 市级一般公共预算结转结余资金 7.62 亿元(含高新区结转 755 万元), 包括卷烟工业企业所得税返还、卷烟消费税补助资金等批复决算核增共 1.15 亿元、省专项补助资金 5.4 亿元以及其他资金 1.07 亿元。截至 2019 年底已使用 6.18 亿元, 主要用于一般公共服务、教育、科学技

术、城乡社区、交通运输、住房保障等方面的支出。

#### （四）财政转移支付安排及执行情况

2019 年，市级年初预算安排财政转移支付各县（市、区）8.94 亿元，通过预算调整增加 5.68 亿元，调整后的预算数为 14.62 亿元。全年完成支出 14.02 亿元，执行率 95.92%。分区域看：梅江区 4.16 亿元，梅县区 2.6 亿元，蕉岭县 0.54 亿元，平远县 0.39 亿元，兴宁市 2.03 亿元，五华县 2.3 亿元，丰顺县 1.15 亿元，大埔县 0.85 亿元。分科目看：一般公共服务支出 3.72 亿元，教育支出 1.08 亿元，社会保障和就业支出 3.93 亿元，城乡社区支出 1.96 亿元，农林水支出 0.93 亿元，交通运输支出 0.84 亿元等。

#### （五）预备费使用情况

2019 年，市级预算安排预备费 0.57 亿元。年中经市人大常委会审议批准通过预算调整压减 0.5 亿元，余额 700 万元年终按规定用于补充预算稳定调节基金。

#### （六）预算调整及执行情况

根据市七届人大常委会第二十

九次、第三十二次会议通过的预算调整方案，市级 2019 年一般公共预算收支进行了两次调整。总收入及总支出均由年初预算的 54.36 亿元调整为 59.59 亿元，共调增 5.23 亿元，调整资金已按市人大常委会审议通过的预算调整方案予以执行完毕。新增收入主要是地方政府一般债券资金和再融资债券资金、上年结余、省财力补助和县上解收入共 10.93 亿元；同时，因受减税降费、土地出让减少等因素影响，一般公共预算收入和政府性基金调入一般公共预算资金共减少 5.7 亿元，增减相抵后一般公共预算新增收入为 5.23 亿元。新增支出主要是债券资金安排的芹洋内环路建设、江南新城地下综合管廊建设、江南新城剑英湖片区改造、偿还 2019 年到期地方政府一般债券本金等支出，以及省市财权事权划分改革上解支出等共 12.35 亿元。新增收支相抵后，仍有缺口 7.12 亿元，为保证财政收支平衡，相应压减了年初预算市直专项资金支出 7.12 亿元，增减相抵后的新增支出为 5.23 亿元。

## 二、2019 年市级政府性基金预算收支决算草案情况

2019 年，市级政府性基金预算收入 20.18 亿元，加上上级补助收入 1.23 亿元、县级上解收入 5.12 亿元、上年结余 13 亿元、债务（转贷）收入 8.98 亿元，收入总计 48.51 亿元；市级政府性基金预算支出 20.56 亿元，加上补助县支出 5.42 亿、上解上级支出 2.62 亿元、调出资金 8.07 亿元，支出总计 36.66 亿元。收支相抵，结转结余 11.85 亿元，全部结转下年安排使用（主要包括国有土地使用权出让相关结余 11.02 亿元、城市基础设施配套费结余 0.37 亿元等）。

#### （一）政府性基金预算收入决算情况

2019 年，市级政府性基金预算收入 20.18 亿元，完成预算的 89.22%，增收 5.37 亿元，增长 36.31%。主要收入项目完成情况如下：

1. 国有土地使用权出让收入 17.23 亿元，完成预算的 88.06%，增收 5.94 亿元，增长 52.65%。主要是 2019 年 4 月至 11 月共拍卖了七宗土地，土地出让收入大幅增加。

2. 彩票公益金收入 0.37 亿元，完成预算的 85.67%，减收 459 万元，负增长 11.08%。主要是中福在线游戏

限购和快乐十分游戏时间调整等原因导致福利彩票销量下降，公益金相应减收。

3. 城市基础设施配套费收入 1.61 亿元，完成预算的 134.22%，减收 0.51 亿元，负增长 24.03%。主要是 2019 年房地产市场低迷，房屋报建面积减少，征收的城市基础设施配套费相应减少。

4. 污水处理费收入 0.64 亿元，完成预算的 79.21%，减收 0.17 亿元，负增长 21.44%。主要是 2019 年工业园区企业生产用水量大量减少，相应上缴污水处理费收入减少。

#### （二）政府性基金预算支出决算情况

2019 年，市级政府性基金预算支出 20.56 亿元，完成支出总指标的 63.43%，增支 4.34 亿元，增长 26.80%。主要支出项目完成情况如下：

1. 社会保障和就业支出 0.16 亿元，完成该指标的 100%，增支 844 万元，增长 112.83%。主要是拨付梅西水库省下达 2019 年中央大中型水库移民后期扶持资金 0.11 亿元。

2. 城乡社区支出 14.37 亿元，完成该指标的 55.15%，减支 0.22 亿元，

负增长 1.53%。

3. 其他支出 4.59 亿元，完成该指标的 96.49%，增支 4.12 亿元，增长 868.65%。主要是其他地方自行试点项目收益专项债券收入安排的支出增加 3.98 亿元。

### （三）2018 年结转结余资金使用情况

2018 年，市级政府性基金预算结转结余资金 13 亿元（含高新区 0.1 亿元），主要是国有土地使用权出让收入、农业土地开发资金、污水处理费、彩票公益金等，截至 2019 年底已全部安排使用。

### （四）预算调整及执行情况

根据市七届人大常委会第二十九次、第三十二次会议通过的预算调整方案，市级 2019 年政府性基金预算收支进行了两次调整。市级 2019 年政府性基金总收入和总支出均由年初预算 62.62 亿元调整为 48.6 亿元，共调减 14.02 亿元。调整资金已按市人大常委会审议通过的预算调整方案予以执行完毕。新增资金主要是新增省发行地方政府专项债券资金 8.98 亿元，安排用于江南新城和西郊新峰路征拆补偿等支出。由于土

地出让收入短收 23 亿元，新增收入与减收相抵后，仍减收 14.02 亿元，因此相应压减征地拆迁支出。

## 三、2019 年市级国有资本经营预算收支决算草案情况

2019 年，市级国有资本经营预算总收入 0.16 亿元，其中：国有资本经营预算收入 0.16 亿元，完成预算的 329%，增收 0.14 亿元；市级国有资本经营预算总支出 0.16 亿元，完成支出总指标的 100%。其中：国有资本经营预算支出 367 万元，调出资金平衡一般公共预算 0.13 亿元。收支相抵，年终结转结余为 0。

### （一）国有资本经营预算收入决算情况

2019 年，市级国有资本经营预算收入 0.16 亿元，完成预算的 329%。主要收入项目完成情况如下：

1. 利润收入 0.12 亿元，增收 0.11 亿元，增长 867.97%。主要是市金雁铜业公司补缴往年收益 862 万元。

2. 股利、股息收入 406 万元，增收 334 万元，增长 463.89%。主要是财政经营性股权收益增收（市基础设施投资公司和市企信融资担保投资有限公司上缴股利、股息分别上缴

144 万元和 262 万元)。

## (二) 国有资本经营预算支出决算情况

2019 年, 市级国有资本经营预算支出 0.16 亿元(调出资金平衡一般公共预算 0.13 亿元, 国有资本经营预算支出 367 万元), 支出增长 722.5%。主要支出项目完成情况如下:

1. 国有资本经营预算支出 367 万元, 增支 240 万元, 增长 188.97%。主要是拨付梅州市环境监测中心站等安排生态环保支出 139 万元以及拨付原粮食直属分局归还省粮食挂帐借款的保障国家经济安全支出 225 万元。

2. 调出资金(调入一般公共预算) 0.13 亿元, 增支 0.12 亿元, 增长 1650.68%。

## 四、2019 年市级社会保险基金预算收支决算草案情况

2019 年, 市级社会保险基金预算收入(包括企业职工基本养老保险、机关事业单位基本养老保险基金、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、城乡居民基本医疗保险七项社会保险基金, 下同) 合计

119.75 亿元(市级社会保险基金收入 101.05 亿元, 上级补助收入 18.7 亿元), 支出合计 134.64 亿元。收支相抵, 本年收支结余-14.89 亿元, 上年滚存结余 80.92 亿元, 年终滚存结余 66.04 亿元(主要是企业职工基本养老保险基金 29.67 亿元、机关事业单位基本养老保险基金 4.32 亿元、职工基本医疗保险基金 9.2 亿元、工伤保险基金 2.29 亿元、失业保险基金 3.48 亿元、生育保险基金 0.59 亿元、城乡居民基本医疗保险基金 16.5 亿元)。

## (一) 社会保险基金预算收入决算情况

2019 年, 市级社会保险基金(七项) 收入 101.05 亿元, 完成预算的 110.30%, 减收 8.5 亿元, 负增长 7.76%。加上上级补助收入 18.7 亿元, 收入合计 119.75 亿元。主要险种收入完成情况如下:

1. 企业职工基本养老保险基金收入 37.47 亿元, 完成预算的 110.44%, 减收 10.32 亿元, 负增长 21.60%。加上上级补助收入 17.55 亿元, 收入合计 55.03 亿元。主要是上年(2018 年征缴收入中包含 14.97 亿

元灵活就业人员一次性补缴收入数额，该政策已在 2018 年 11 月 1 日停止执行）基数高影响。

2. 机关事业单位基本养老保险基金收入 10.23 亿元，完成预算的 199.26%，减收 1.56 亿元，负增长 13.21%。加上上级补助收入 0.65 亿元，收入合计 10.88 亿元。主要是 2018 年补征机关养老保险准备期（2014 年 10 月-2017 年 8 月）收入形成基数高以及 2019 年 5 月起降低缴费费率等因素影响。

3. 职工基本医疗保险基金收入 17.51 亿元，完成预算的 109.39%，增收 2.53 亿元，增长 16.88%。主要是缴费工资和缴费人数增加。

4. 工伤保险基金收入 0.64 亿元，完成预算的 84.51%，减收 0.24 亿元，负增长 26.80%。加上上级补助收入 0.49 亿元，收入合计 1.13 亿元。主要是 2019 年工伤保险缴费基数下降以及缴费费率阶段性下调 50%。

5. 失业保险基金收入 0.93 亿元，完成预算的 124.13%，增收 0.13 亿元，增长 16.58%。加上上级补助收入 81 亿元，收入合计 0.94 亿元。主要是失业保险基金定期存款到期、利息到

账所致。

6. 生育保险基金收入 0.89 亿元，完成预算的 116.11%，增收 0.17 亿元，增长 22.89%。主要是缴费工资和缴费人数增加。

7. 城乡居民基本医疗保险基金收入 33.37 亿元，完成预算的 97.93%，增收 0.79 亿元，增长 2.41%。

## （二）社会保险基金预算支出决算情况

2019 年，市级社会保险基金预算（七项）支出 133.58 亿元，完成预算的 109.25%，增支 19.44 亿元，增长 17.03%，加上上解上级支出 1.06 亿元，支出合计 134.64 亿元。主要险种支出完成情况如下：

1. 企业职工基本养老保险基金支出 67.55 亿元，完成预算的 107.54%，增支 11.39 亿元，增长 20.29%。主要是领取待遇的离退休人数增加以及待遇调增。

2. 机关事业单位基本养老保险基金支出 11.43 亿元，完成预算的 222.65%，增支 3.53 亿元，增长 44.60%。加上上解上级支出 0.42 亿元，支出合计 11.86 亿元。主要是 2019 年机关事业单位养老保险启动准备期清

算，以及领取待遇的离退休人数增加和待遇调增。

3. 职工基本医疗保险基金支出 15.38 亿元，完成预算的 96.76%，增支 1.34 亿元，增长 9.56%。

4. 工伤保险基金支出 0.96 亿元，完成预算的 122.08%，增支 0.26 亿元，增长 36.45%。加上上解上级支出 0.61 亿元，支出合计 1.58 亿元。主要是工伤保险待遇水平提高和享受工伤保险待遇人数增加。

5. 失业保险基金支出 0.76 亿元，完成预算的 42.21%，增支 0.34 亿元，增长 79.52%。加上上解上级支出 220 万元，支出合计 0.78 亿元。主要是领取失业保险金人数增加以及失业保险基金支出范围拓宽、补助标准提高。

6. 生育保险基金支出 0.83 亿元，完成预算的 90.29%，减支 514 万元，负增长 5.82%。

7. 城乡居民基本医疗保险基金支出 36.67 亿元，完成预算的 104.99%，增支 2.64 亿元，增长 7.75%。

## 五、2019 年市级部门决算草案情况

2019 年，市级部门共 165 个预算

单位，比上年减少 7 个。市级部门决算财政拨款收入 68.94 亿元、支出 71.52 亿元，支出比收入多主要是支出包含了年初结转结余资金安排的支出。其中，一般公共预算财政拨款收入 50.17 亿元、支出 52.84 亿元；政府性基金预算财政拨款收入 18.77 亿元、支出 18.69 亿元。总体上，部门预算执行情况较好，全口径收支预决算编报工作不断完善，部门预决算差异逐步缩小，主要是各预算单位更加精准编制年初预算，财政部门严格控制预算追加，决算全面反映。

## 六、重点政策执行情况

### （一）重点领域支出情况

2019 年，我市财政部门深入贯彻落实省委、省政府“1+1+9”工作部署和市委、市政府“六争六补”工作要求，强化“财”为“政”服务，全力保障三大攻坚战以及基层党建、实体经济、民生事业等重点领域支出。在生态文明建设方面，坚决支持打好污染防治攻坚战，管好用好节能减排财政政策综合示范、环保等专项资金，2019 年市财政拨付污染防治等资金 3.1 亿元。在乡村振兴和脱贫攻坚方面，2019 年我市共获得省级涉农资

金 29.26 亿元，统筹用于农村人居环境整治、农业农村基础设施建设和脱贫攻坚等领域，并带动全市财政拨付农林水资金 55.95 亿元。在防范化解财政运行风险方面，全市各级各部门牢固树立过“紧日子”思想，一般性项目支出压减了 5% 以上。规范政府举债融资行为，2019 年全市政府债务余额控制在省下达的政府债务限额以内，全市各级无政府债务风险预警、无新增隐性债务。在基层党建方面，全面落实村级组织保障政策，想方设法保障党的基层组织运转经费，不折不扣落实村“两委”干部补贴，2019 年市财政拨付配套资金 2.9 亿元。在实体经济方面，积极服务我市构建“5311”绿色产业体系，全面落实“实体经济十条”“民营经济十条”以及促进先进制造业招商引资和加快互联网产业发展的扶持措施，促进全市经济高质量发展，2019 年市财政拨付扶持企业发展资金 2.1 亿元。在民生事业方面，全市民生支出 368.63 亿元，占一般公共预算支出的比重达 83.06%，与群众息息相关的教育、文化、社保、就业、卫生健康等支出得到有力保障。省十件民生实事支出

9.26 亿元，完成进度 103.63%，全市民生支出和省十件民生实事支出得到有力保障。

## （二）重点项目绩效情况

一是根据中央、省、市关于加强预算绩效管理的相关精神，于 2019 年 12 月 19 日印发实施《中共梅州市委梅州市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（梅市明电〔2019〕229 号）。该《实施意见》创新预算管理方式，更加注重绩效结果导向，将绩效评价结果与预算安排资金挂钩，实现“花钱必问效、无效必问责”，提高财政资源配置效率和使用效益，提高预算管理水平和政策实施效果。在 2020 年预算编制工作中，一律要求各预算单位申报预算同时申报绩效目标，推行绩效目标与预算编制管理同步布置、同步申报、同步审核、同步批复、同步公开。

二是全面布置开展部门整体支出绩效自评和专项资金自评工作。按照财政部将“预算绩效管理实施对象从项目为主向政策、部门整体支出拓展”的思路和要求，2019 年度部门整体支出绩效自评和专项资金自评覆盖全部市直部门。相比去年，部门整

体支出绩效自评实现了零的突破，“花钱必问效，无效必问责”的绩效理念更加深化。

三是深入开展市级财政资金重点绩效评价。2019 年对金额 100 万元以上的市级财政安排资金项目，我局遴选了 10 个规模较大的项目进行了重点绩效评价，涉及乡村振兴战略专项资金、促进就业创业发展专项资金、教育发展专项资金等；共形成评价报告 10 份，其中：评价结果为“优”4 份，占比 40%；“良”的 6 份，占比 60%。通过加强专项资金重点绩效评价，有力推进实施预算绩效管理管理工作。

四是认真做好省人大常委会开展的“省级财政专项转移支付资金支出绩效”专题调研。梳理了 2016-2018 年区域协调发展、促进就业创业、生态环境保护、乡村振兴、教育发展等省级专项资金的支出绩效情况，反映了项目进展、资金使用、制度建设及执行情况，形成了有数字有分析有质量的调研报告。

## 七、2019 年全市财政总决算汇编情况

2019 年，在市县两级人大及其常

委会的监督指导下，全市各级政府和财政部门认真执行经各级人大常委会批准的 2019 年预算，全市财政运行平稳，实现了收支平衡。

### （一）全市一般公共预算收支决算情况

根据汇编的决算，2019 年全市一般公共预算收入 91.59 亿元，完成预算的 100.97%，减收 5.5 亿元，负增长 5.67%。全市一般公共预算收入 91.59 亿元，加上上级补助收入 381.31 亿元、债务（转贷）收入 21.25 亿元、上年结余收入 19.04 亿元、调入资金 33.43 亿元、调入预算稳定调节基金 5.06 亿元，全市一般公共预算总收入 551.68 亿元。

2019 年，全市一般公共预算支出 443.84 亿元，完成支出总指标的 95.78%，减支 1.3 亿元，负增长 0.29%。全市一般公共预算支出 443.84 亿元，加上上解上级支出 75.34 亿元、债务还本支出 9.25 亿元、增设预算周转金 -0.82 亿元、安排预算稳定调节基金 4.53 亿元之后，全市一般公共预算总支出 532.14 亿元。

收支相抵，2019 年全市一般公共预算结转结余 19.54 亿元，全部按规

定结转下年继续安排，净结余为 0。

### （二）全市政府性基金预算收支决算情况

根据汇编的决算，2019 年全市政府性基金预算收入 79.33 亿元，完成预算的 93.09%。全市政府性基金预算收入 79.33 亿元，加上上级补助收入 6.02 亿元，上年结转结余收入 16.09 亿元，债务（转贷）收入 39.71 亿元，调入资金 5.09 亿元，全市一般公共预算总收入 146.23 亿元。

2019 年，全市政府性基金预算支出 112.11 亿元，完成支出总指标的 88.81%。全市政府性基金预算支出 112.11 亿元，加上上解上级支出 2.62 亿元，调出资金 17.38 亿元，全市政府性基金预算总支出 132.11 亿元。

收支相抵，2019 年全市政府性基金预算结转结余 14.13 亿元。

### （三）全市国有资本经营预算收支决算情况

根据汇编的决算，2019 年全市国有资本经营预算总收入 0.27 亿元，完成预算的 172.22%。其中：利润收入 0.23 亿元，股利、股息收入 406 万元，其他国有资本经营预算收入 35 万元。

2019 年，全市国有资本经营预算总支出 0.27 亿元，完成支出总指标的 100%。其中：解决历史遗留问题及改革成本支出 3 万元，国有企业资本金注入 364 万元，其他国有资本经营预算支出 436 万元，调出资金 0.19 亿元。

收支相抵，2019 年全市国有资本经营预算结转结余为 0。

### （四）全市社会保险基金预算收支决算情况

截至 2019 年底，全市社会保险基金预算收入 158.57 亿元，完成预算的 109.97%，增长 6.57%，加上上级补助收入 18.93 亿元，收入合计 177.5 亿元。其中：企业职工基本养老保险基金收入 37.47 亿元，完成预算的 110.44%，减少 21.60%，加上上级补助收入 17.55 亿元，收入合计 55.03 亿元。机关事业单位基本养老保险基金收入 52.1 亿元，完成预算的 119.45%，增长 33.92%，加上上级补助收入 0.88 亿元，收入合计 52.98 亿元；职工基本医疗保险基金收入 17.51 亿元，完成预算的 109.39%，增长 16.88%；工伤保险基金收入 0.64 亿元，完成预算的 84.51%，负增长

26.80%，加上上级补助收入 0.49 亿元，收入合计 1.13 亿元；失业保险基金收入 0.93 亿元，完成预算的 124.13%，增长 16.58%，加上上级补助收入 81 万元，收入合计 0.94 亿元；生育保险基金收入 0.89 亿元，完成预算的 116.11%，增长 22.89%；城乡居民基本医疗保险基金收入 33.37 亿元，完成预算的 97.93%，增长 2.41%；城乡居民基本养老保险基金收入 15.64 亿元，完成预算的 109.59%，增长 29.02%。

2019 年全市社会保险基金预算支出 184.76 亿元，完成预算的 109.79%，增长 21.68%，加上上解上级支出 1.21 亿元，支出合计 185.96 亿元。其中：企业职工基本养老保险基金支出 67.55 亿元，完成预算的 107.54%，增长 20.29%；机关事业单位基本养老保险基金支出 48.33 亿元，完成预算的 128.78%，增加 46.10%，加上上解上级支出 0.57 亿元，支出合计 48.9 亿元；职工基本医疗保险基金支出 15.38 亿元，完成预算的 96.76%，增长 9.56%；工伤保险基金支出 0.96 亿元，完成预算的 122.08%，增长 36.45%，加上上解上

级支出 0.61 亿元，支出合计 1.58 亿元；失业保险基金支出 0.76 亿元，完成预算的 42.21%，增支 0.34 亿元，增长 79.52%，加上上解上级支出 220 万元，支出合计 0.78 亿元；生育保险基金支出 0.83 亿元，完成预算的 90.29%，负增长 5.82%；城乡居民基本医疗保险基金支出 36.67 亿元，完成预算的 104.99%，增长 7.75%；城乡居民基本养老保险基金支出 14.28 亿元，完成预算的 104.80%，增长 14.02%。

收支相抵，2019 年社会保险基金预算结余-7.26 亿元，上年滚存结余 96.71 亿元，截至 2019 年底，全市社会保险基金预算年终滚存结余 88.25 亿元。其中：企业职工基本养老保险基金 29.67 亿元、机关事业单位基本养老保险基金 14.67 亿元、职工基本医疗保险基金 9.2 亿元、工伤保险基金 2.29 亿元、失业保险基金 3.48 亿元、生育保险基金 0.59 亿元、城乡居民基本医疗保险基金 16.5 亿元、城乡居民基本养老保险基金 11.86 亿元。

## 八、经批准举借债务情况

### （一）地方政府债务限额余额情

况。省政府批准下达我市 2019 年地方政府债务限额 363.86 亿元（一般债务限额 198.06 亿元、专项债务限额 165.8 亿元），比上年新增 51.71 亿元（一般债务 12 亿元、专项债务 39.71 亿元），减少 0.33 亿元（省收回一般债务 0.32 亿元、专项债务 0.01 亿元）。其中：市级债务限额 143.99 亿元（一般债务限额 86.42 亿元、专项债务限额 57.57 元）。

2019 年全市政府债务余额 311.67 亿元（一般债务余额 160.97 亿元、专项债务余额 150.7 亿元），市级政府债务余额 111.66 亿元（一般债务余额 64.82 亿元、专项债务余额 46.84 亿元），均严格控制在政府债务限额以内。

（二）地方政府债券安排使用情况。2019 年，省下达全市地方政府债券资金 60.96 亿元，包括：新增债券 51.71 亿元（一般债券 12 亿元、专项债券 39.71 亿元），再融资债券 9.25 亿元（均为一般债券）。其中：

市级安排 15.68 亿元，包括新增债券 10.98 亿元（一般债券 2 亿元、专项债券 8.98 亿元），再融资债券 4.7 亿元（均为一般债券）。新增债券主

要用于芹洋内环路建设项目、江南新城棚改区剑英湖片区改造项目、紫琳职业学院（丰顺）征地拆迁项目等；再融资债券用于偿还当年到期的省转贷政府债券本金。

各县（市、区）安排 45.28 亿元，由各县（市、区）根据国务院和省确定的债券资金使用要求，研究落实具体安排项目，按预算法规定报本级人大常委会审查批准。

（三）地方政府债券还本付息情况。2019 年全市偿还地方政府债券本息 19.53 亿元，其中偿还到期政府债券本金 10.16 亿元（一般债券 10.15 亿元，专项债券 0.01 亿元）。全市支付地方政府债券利息 9.37 亿元，其中：一般债券利息 5.12 亿元，专项债券利息 4.25 亿元。

## 九、下一步工作措施

2019 年市级决算情况总体较好，但同时仍然存在财政收入增收压力大、收支矛盾突出、管理有待完善等问题。此外，市审计也针对 2019 年预算执行中存在的不足提出了进一步深化财政体制改革、进一步提高财政预算编制及其执行的精准性、强化决算管理、高度重视防控重点领域风

险、确保经济社会健康稳定发展等建议。对这些问题和市人大、市审计提出的意见建议，我们高度重视，下一步将认真落实预算法等规定，采取有力措施加以解决，不断提高财政预算管理科学化水平。

（一）全力以赴组织财政收入。

一是抓好税收征管工作。加强与税务等部门的沟通联系，强化税收形势分析研判，围绕地方税种查缺堵漏，确保各项税收及时足额入库。二是抓好非税收入管理工作。加大土地储备力度，多渠道盘活国有资源资产，加快推进土地出让和拆旧复垦指标交易工作，促进土地出让等收入增长。三是加大对县级组织收入的督导力度。压实各县（市、区）组织收入的主体责任，督促和指导各县（市、区）积极主动做好收入组织工作，力争完成年初收入计划任务。

（二）着力加强财政支出管理。

一是坚持把“三保”放在财政支出的优先位置。及时将中央直达资金下达各县（市、区），切实兜牢基层“三保”底线，确保“三保”不出问题。二是大力优化支出结构。认真贯彻政府过“紧日子”的要求，严格压缩非

急需非刚性支出，大兴艰苦奋斗之风，厉行勤俭节约、反对铺张浪费，执守简朴、力戒浮华、精打细算、量入为出，把宝贵的财政资金用在刀刃上。三是强化民生重点支出资金保障。全力支持企业复工复产，积极推动企业扩大产能。加强疫情防控资金调度，确保疫情防控资金及时到位。强化基本民生保障，支持打好脱贫攻坚战，支持稳定和促进就业，支持教育优先发展，支持提升医疗健康服务能力，推动补齐人均公共文化支出短板。切实把十件民生实事资金落实到位，加快民生重点支出资金拨付。四是抓好涉农资金统筹整合改革。加大涉农项目建设推进力度，加快涉农资金支出进度，并谋划好 2021 年涉农项目库建设，提高涉农项目储备质量，助力乡村振兴发展。五是切实加快新增债券资金使用。加强与项目主管部门、项目单位等的统筹协调，形成加快推进项目建设合力，督促主管部门尤其是项目单位加快支出进度，切实提高债券资金使用效益，尽快形成对经济的有效拉动。

（三）强化财政管理绩效考核。

一是建立督导督办机制。按照中央、

省相关要求，对各县（市、区）和市直预算单位的各项财政管理等指标进行通报考核，并对各项考核指标较差的县（市、区）和单位进行重点督导检查，确保工作有序推进。二是深化预算编制改革。进一步巩固和扩大预算编制执行监督管理改革成果，以零基预算、项目库建设、“放管服”改革和“数字财政”建设为抓手，推动改革向县级延伸，实现预算改革全面铺开，整体提升预算编制水平。三是硬化预算执行约束。严格按照预算安排支出，严禁无预算超预算列支。加强抗疫特别国债、特殊转移支付等中央直达资金的管理使用工作，实行财政资金绩效目标和支出进度“双监控”，确保每笔资金按规定使用，所有资金在年内形成实物工作量，充分发挥资金即期效应。四是积极盘活财政存量资金。加大对各预算部门实有账户资金的清理力度，督促如实上缴结余结转资金。严格规范暂付性款项管理，通过盘活存量资金、调账冲销、收回历年企事业单位借款以及争取上级支持等方式，多渠道消化暂付款挂账。五是加强国库库款管理。做好库款使用规划，科学合理调度库款，

做细做实库款监控，提高库款防控风险能力。六是夯实预决算公开基础。进一步拓展和充实预决算公开内容。

#### （四）防范化解政府债务风险。

一是加快化解存量隐性债务。围绕省定“五四一”分阶段化解时间表的目标任务，通过“压降一部分、转化一部分、偿还一部分、置换一部分”等方式化解隐性债务。对于已纳入隐性债务统计的 PPP 项目，通过地方政府合法合规与社会资本合作的方式来化解隐性债务。二是坚决遏制新增隐性债务。加强源头管控，硬化预算约束，严格控制无资金来源的项目上马建设，坚决遏制新增隐性债务。三是认真抓好省债券审计发现问题的整改工作，对接问题清单，进行动态管理，确保整改取得实效。

#### （五）自觉接受人大审查监督。

深入贯彻落实《中共广东省委办公厅关于预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见》和市人大常委会有关要求，自觉接受预算决算审查监督。认真落实市人大及其常委会有关决议，并及时报告落实工作安排和进展情况。坚持解决问题与建立长效机制同步推进，积极配合推进预算

联网监督，做好国有资产管理情况综合报告和相关专项报告工作，积极主动回应人大代表关切，做好解释说明工作，服务人大代表依法履职。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员，2020 年，我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照省委、省政府“1+1+9”工作部署和市委“六争六补”

“123456”思路举措，在市人大及其常委会的监督及支持下，扎实做好“六稳”工作，落实“六保”任务，不忘初心、牢记使命，持续奋斗、闻鸡起舞，日夜兼程、风雨无阻，努力在新时代财政改革发展工作中取得新作为，为梅州苏区振兴发展提供坚强的财政保障，确保全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官。

# 梅州市人民政府关于 2019 年度市级预算 执行和其他财政收支的审计报告

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市审计局副局长 练清万

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告 2019 年度市级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2019 年以来，梅州市审计局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大精神以及习近平总书记对广东工作、对审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，围绕中央重大决策部署及省、市工作要求，全面落实市七届人大六次会议有关决议，依法履行审计监督职责，不断拓展审计监督的广度和深度，积极发挥审计在推进国家治理体系和治理能力现代化中的职

能作用。审计结果表明，2019 年，在市委、市政府的坚强领导下，全市各级各部门不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持稳中求进的工作总基调，认真落实高质量发展要求，深入推进市委“六争六补”“123456”思路举措，统筹做好“六稳”工作，加快推进“5311”绿色产业体系建设，全市经济平稳运行，2019 年度市级预算执行和其他财政收支情况总体良好。

——财政运行总体平稳。2019 年，全市一般公共预算总收入 551.68 亿元、同比增长 2.07%，总支出 532.14 亿元、同比增长 2.05%；来源于梅州的财政总收入 303.59 亿元，

同比增长 4.12%；省下达我市债券资金 60.96 亿元；积极对接落实上级均衡性转移支付、生态保护补偿、老区苏区振兴发展等政策，全市获得上级各类转移支付资金 381.31 亿元，有力支持了全市经济社会高质量发展。

——重点支出保障有力。坚持政府带头过“紧日子”，大力压减一般性支出，市级 2019 年压减各类支出 9 亿元，将节省出来的资金优先用于“保障重点、保障民生、保障基层”。不断优化支出结构，持续加大民生投入，全市民生支出完成 368.63 亿元，占一般公共预算支出的 83.06%。其中：教育支出 83.47 亿元，社会保障和就业支出 65.64 亿元，农林水支出 55.95 亿元、城乡社区支出 37.20 亿元，民生支出和重点支出得到有力保障。

——财政改革稳步推进。扎实推进预算管理改革，出台市级预算编制执行监督管理改革实施意见，着力推进“大专项+任务清单”资金管理、项目库建设等工作。推进梅州高新区、蕉华管理区财权事权的优化，进一步理顺市与部分县（区）的财政关系。制定出台政府性债务管理、化解

和风险控制等制度，落实各项化解措施，稳妥化解隐性债务存量，强化政府性债务管理。

——整改成效不断提升。市政府专题研究部署审计整改工作，督促有关部门单位认真落实审计整改。市审计局建立健全审计整改督促机制和与外部监督协调贯通机制，加强对突出问题的整改检查力度。截至 2020 年 7 月，2018 年度审计查出的 282 条问题，已整改到位 222 条，整改完成率 78.72%；相关单位通过整改上缴财政资金 6386.95 万元，促进资金统筹（使用）16.16 亿元，清理长期挂账资金 41.88 亿元，制定或修订制度规范 65 项。

## 一、财政管理审计情况

积极推进市级财政审计全覆盖，运用大数据审计方法，组织实施 2019 年度市级决算草案及财政管理、市级部门预算执行和县镇财政管理等情况审计。审计结果表明，各级财政等相关部门能认真落实相关财政政策措施，积极推进财政改革，优先保障基本民生和重点项目，财政预算执行总体平稳。

### （一）市级财政管理及决算草案

## 审计情况

对 2019 年度市级预算执行、决算草案编制和其他财政收支情况进行审计。市级决算草案反映,2019 年,市级一般公共预算总收入 143.82 亿元(其中一般公共预算收入 22.06 亿元)、总支出 135.82 亿元(其中一般公共预算支出 55.94 亿元),年终结转结余 8 亿元;市级政府性基金总收入 48.51 亿元、总支出 36.66 亿元,年终结转结余 11.85 亿元;市级国有资本经营预算总收入 1645 万元,总支出 1645 万元,收支持平;社会保险基金预算总收入 119.75 亿元,总支出 134.64 亿元,当年超支 14.89 亿元,年终滚存结余 66.04 亿元。审计发现的主要问题是:

1. 部分预算编制不规范。一是一般公共预算收入计划未编列上年结转结余,涉及金额 6.48 亿元。二是年初预算少编列上级提前下达转移支付指标,涉及金额 2.80 亿元。

2. 部分预算执行不到位。一是预算安排与存量资金统筹盘活衔接不够,有 31 个部门单位的 61 个支出项目,在 2018 年预算执行率低于 50% 的情况下,2019 年继续安排预算

3480.04 万元,当年执行率也未达到 50%,结转下年 2878.58 万元。二是高新区动用预算稳定调节基金用于平衡预算,未编制预算调整方案且未报市人大常委会审查和批准,涉及金额 1703 万元。三是个别项目支出超过市人大常委会批准的预算调整数,涉及金额 436 万元。

3. 部分专项转移支付资金未及时下达。截至 2019 年 9 月 30 日,市财政部门未按规定将 7 笔上级扶贫专项资金,于 30 天内及时下达至县区财政等部门和单位,涉及金额 3.77 亿元。

4. 预算绩效管理改革需进一步深化。一是市级项目库建设不够完善,未按要求修订完善相关的管理细则。二是 2019 年市级财政资金项目库中的 838 个项目未制定绩效目标、未出具评审结论等,项目总金额 33.10 亿元。

5. 社会保险基金预算执行不规范。一是有 1 个区未按规定向社保经办机构批复社会保险基金预算。二是有 2 个县社会保险基金账户未按照国家规定的优惠利率计息,少计利息 73.32 万元。三是社保部门审核把关

不严重重复发放社会保险待遇，有 233 人同时享受企业职工基本养老和城乡居民养老待遇，多发放基本养老金 108.48 万元。四是社保部门违规向不符合条件的人员发放社会保险待遇，涉及金额 44.48 万元。

## （二）部门预算执行全覆盖审计情况

市审计局运用大数据审计技术，探索采用现场审计和非现场审计结合方式，首次组织对 133 个市级部门单位预算执行情况进行全覆盖审计。审计结果表明，市级部门单位预算管理不断规范，预算执行情况总体较好。审计发现的主要问题是：

1. 部分预算编制不够细化、执行不严。一是有 36 个部门单位项目支出预算编制，未细化到经济分类科目。二是有 37 个部门单位未按市财政局批准的预算经济科目执行，科目间相互调剂使用。三是有 13 个部门单位的部分存量或沉淀资金未及时上缴财政，涉及金额 8764.37 万元。

2. “三公”经费等支出管理不规范。一是有 11 个部门单位在其他科目列支公务接待费、公务用车费、会议费、差旅费、培训费等，涉及金额

32.80 万元。二是有 16 个部门单位公务出行未租用定点服务公司车辆，涉及金额 6.84 万元。三是有 6 个部门单位差旅费报销未附出差审批单，涉及金额 43.71 万元。

3. 部分专项资金未充分发挥效益。一是部分项目实施进度较慢、资金闲置未能及时有效使用，有 45 个部门单位 136 个项目专项资金使用率低于 30%，涉及金额 1.66 亿元。二是有 9 个部门单位存在行政运行经费等费用挤占项目专项资金，涉及金额 265.70 万元。

4. 财务管理不严格。一是有 34 个部门单位零余额账户管理不严，违规从零余额账户向单位实有账户或下属单位划拨资金，涉及金额 1.09 亿元。二是有 66 个部门单位超 3 年以上往来款项长期挂账未及时清理，涉及金额 27.55 亿元。三是有 48 个部门单位超限额使用现金，涉及金额 592.82 万元。四是有 3 个部门单位未按规定及时将非税收入上缴财政，涉及金额 470.02 万元。五是有 21 个部门单位未严格执行公务卡强制结算目录，涉及金额 63.19 万元。

5. 政府采购不规范。一是有 34

个部门单位未编制政府采购预算，安排政府采购项目支出，涉及金额 5226.41 万元。二是有 10 个部门单位政府采购超预算支出，涉及金额 385.65 万元。三是有 1 个单位购买办公家具、印刷服务等未进行政府采购，涉及金额 43.68 万元。

### （三）县镇财政管理审计情况

#### 1. 县级财政管理审计情况

组织对蕉岭县 2018 年度财政决算进行审计，配合省审计厅对梅县区、丰顺县 2018 至 2019 年度财政收支管理等情况进行审计。审计发现的主要问题是：

（1）预算编制不完整。一是有 1 个县未将上年结转结余编入一般公共预算，涉及金额 1.12 亿元。二是有 2 个县未按规定单独编制国有资本经营预算。

（2）财政资金管理使用不严。一是有 1 个县政府债券和中央及省级专项转移支付资金被挤占，涉及金额 8.16 亿元。二是有 1 个县未将超过 2 年以上的上级转移支付结转结余资金及时收回统筹使用，涉及金额 2.86 亿元。

#### 2. 镇级财政管理审计情况

组织对梅县区白渡镇、兴宁市石马镇、大埔县西河镇、丰顺县埔寨镇、五华县横陂镇等 5 个镇 2016 至 2019 年度财政财务收支管理情况进行审计。审计发现的主要问题是：

（1）财务管理方面。一是有 3 个镇支付部分项目工程款审核把关不严，造成多付工程税金 89.64 万元。二是有 5 个镇部分费用支出未按规定取得发票或依据不充分，涉及金额 308.81 万元。三是有 5 个镇超限额使用现金，涉及金额 413.45 万元。四是有 2 个镇以白条单据顶替库存现金 39.01 万元。

（2）非税收入征管方面。一是有 4 个镇未按规定及时将非税收入上缴财政，涉及金额 159.78 万元。二是有 5 个镇应收未收非税收入 82.74 万元。

（3）资产管理方面。一是有 3 个镇少计固定资产，涉及金额 294.87 万元。二是有 3 个镇出租国有资产未经财政部门审核批准。

（4）基建项目管理方面。一是有 4 个镇 20 个项目建设未严格执行基本建设程序，存在未批先建、未取得施工许可证即开工建设问题，涉及

金额 2.25 亿元。二是有 4 个镇 23 项工程结算未经财政部门审核，涉及金额 2950.32 万元。

## 二、三大攻坚战审计情况

围绕中央和省、市打好“三大攻坚战”的决策部署，在省审计厅的统一组织下，重点开展了精准脱贫攻坚、污染防治攻坚战及防范化解重大风险攻坚战审计。

### （一）精准扶贫精准脱贫审计情况

按照省审计厅的统一部署，对我市 2019 年精准扶贫精准脱贫落实情况进行第 4 轮跟踪审计。审计结果表明，各级各部门认真贯彻落实中央和省市脱贫攻坚和乡村振兴战略部署，积极推动政策和项目落地落实，脱贫攻坚取得明显成效。审计发现的主要问题是：

1. 产业帮扶方面。一是有 2 个县部分扶贫投资项目决策机制不完善，将扶贫资金投入财务管理不健全的企业，且合同条款不清晰，未明确收益分配方式，存在投资风险。二是有 2 个县 9 个扶贫光伏发电项目效益较差，未能保障贫困户获得长期稳定收益。三是有 1 个扶贫项目因合作公司

亏损，无法及时兑付 2019 年上半年分红款 6.43 万元。

2. 惠民政策落实方面。一是未向 29 名建档立卡残疾人员发放残疾人生活补贴，涉及金额 2.87 万元。二是有 1 个县危房改造验收把关不严，通过验收的危房改造中有 24 户未达标。三是民政部门信息更新不及时，继续为全市 519 名实际已被取消残疾人两项补贴的特困人员发放补贴。

3. 资金管理使用方面。一是部分涉农资金支出进度偏慢，留存一年以上资金 5.12 亿元。二是违规改变资金用途。有 1 个县 3 个村将省级新农村建设资金 467.51 万元用于建设应自行解决项目所需场地的征地补偿款。

4. 乡村振兴方面。一是截至 2019 年 9 月底，有 1 个县将新农村建设资金以“复绿费”的名义变相补偿给“三清三拆三整治”农户，涉及金额 3381 万元。二是有 1 个县村巷道路硬底化建设进度缓慢。截至 2019 年 9 月底，2018 年道路硬底化任务仅完成 105.98 公里，完成率为 31.25%。三是截至 2019 年 10 月底，有 1 个县 7 宗纳入省水利厅 2016 至 2018 年建设

任务的村村通自来水工程未完工。

## （二）污染防治攻坚战审计情况

组织对全市 2017 年 1 月至 2019 年 6 月镇级垃圾填埋场整治情况进行审计，同时结合精准扶贫精准脱贫审计，重点关注农村环境整治情况。审计结果表明，各级各相关部门能按照中央、省、市的工作部署要求，推进农村人居环境整治，打好污染防治攻坚战。审计发现的主要问题是：

1. 镇级垃圾填埋场整治中存在的问题。一是目标任务未按时完成。有 2 个县（市）5 座列入中央环保督察整改任务清单需整治的镇级垃圾填埋场未按市规定的时间节点完成整治任务。二是项目建设程序不规范。全市有 5 个县（市、区）32 座填埋场整治项目未办理工程质量监督手续即开工建设，有 24 座填埋场项目未编制水土保持方案即开工建设，有 13 座填埋场复绿不到位，形成新的水土流失。三是项目后续管理不到位。有 2 个镇 2 座填埋场后续管理不到位、设备闲置，导致项目未能及时发挥效益。

2. 农村人居环境整治中存在的问题。一是推进镇级污水处理设施建

设进度缓慢。全市需在 2019 年底前实现 103 个建制镇污水处理设施全覆盖，但截至 2019 年 9 月底，还有 42 个镇、涉及 52 个污水处理设施未建成，完成率仅 49.51%；省定贫困村中 20 户以上的自然村还有 855 个未实现雨污分流、污水排放管道收集或暗渠化，341 个自然村未建设生活污水处理设施。二是农村垃圾污染治理配套不够完善。截至 2019 年 9 月底，全市有 443 个自然村未足额配备垃圾处理点，896 个自然村未配备保洁员；有 1 个县应于 2019 年底前建成并正常投入使用 63 座镇村垃圾中转站，但截至 2019 年 10 月底，仅有 36 座已建成并正常投入运营，投入运营率为 57.14%。三是农村公厕新建和改造任务进度缓慢。全市应在 2019 年底前完成自然村农村公厕新建和改造任务的 50%，但截至 2019 年 9 月底，全市仅完成农村公厕新建和改造任务的 26.11%。

## （三）防范化解重大风险攻坚战审计情况

根据省审计厅的统一部署，对我市 2019 至 2020 年第一季度政府债券资金管理使用情况开展审计调查。省

政府分配我市 2019 年债券额度 60.96 亿元，其中新增债券 51.71 亿元、再融资债券 9.25 亿元；分配我市 2020 年提前批债券额度 53.2 亿元，其中一般债券 12 亿元，专项债券 41.2 亿元。审计调查结果表明，我市各级各部门认真贯彻落实中央决策部署，加大地方政府债券管理力度，加快发行使用新增地方政府债券，加大对基础设施建设项目投入，在稳投资、促就业方面发挥了积极作用。审计发现的主要问题是：

1. 债券资金转贷不及时。2020 年，市财政局收到省下达一般债券资金后未及时转贷给梅江区，超时 32 天，涉及金额 1.5 亿元。

2. 违规调整使用债券资金。2019 年部分新增专项债券资金调整使用未报经省政府批准，涉及市本级及 2 个县 13 个专项债券项目，涉及金额 5.03 亿元。

### 三、绩效审计情况

通过市、县两级审计机关联动审计的方式，对支持工业企业转型升级专项资金、涉农资金、学前教育发展资金等重点支出及相关政策落实和资金绩效情况进行审计，涉及金额

32.23 亿元。审计结果表明，各级财政围绕中央和省、市的决策部署，优化支出结构，着力提升财政资金使用效益。审计发现的主要问题是：

（一）支持工业企业转型升级资金绩效方面。一是主管部门安排分配专项资金时，未按规定制定任务清单和绩效目标，涉及金额 4171 万元。二是由于项目前期准备不充分，项目推进缓慢，2019 年技术改造奖励专项资金 9893 万元，截至 2020 年 4 月实际支出 713.76 万元，支出率仅为 7.21%。三是评审工业企业转型升级专项资金时，事前和事后奖补的基数标准不一致。

（二）涉农资金绩效方面。一是个别市级业务主管部门和部分县未按规定制定涉农资金统筹整合实施方案。二是部分项目进展缓慢，导致省级涉农转移支付资金使用率不高、大部分结存在预算单位。如有 1 个县截至 2019 年底仍有 2.33 亿元结存在预算单位未使用。三是有 2 个县（区）部分涉农资金项目未按要求进行绩效自评。

（三）学前教育发展资金绩效方面。一是有 3 个县（区）2019 年初收

到省级学前教育发展专项资金 2718 万元，截至 2020 年 3 月底，仍有 2050.70 万元专项资金结存在县（区）财政未使用。二是有 4 个县（区）公办幼儿园在园幼儿数占比未能达到 2019 年度绩效目标，其中梅江区仅为 13.86%。

#### 四、国家和省重大政策落实跟踪审计情况

根据审计署和省审计厅关于重大政策措施落实情况跟踪审计的部署，市审计局组织全市审计机关对我市落实“稳就业”“稳投资”、降费减负、清欠民营企业账款等政策措施落实情况进行了跟踪审计。

##### （一）落实“稳就业”政策方面

组织对全市落实“稳就业”相关政策措施情况进行跟踪审计。审计抽查发现的主要问题是：

1. 稳岗补贴和稳岗返还失业保险费未实现网上申领。截至 2020 年 3 月底，市人社部门因信息系统功能不完善，尚未实现稳岗补贴、稳岗返还失业保险费网上申领，仍需线下提交资料，申领补贴不够便利。

2. 创业担保贷款对象覆盖不到位。相关部门未按规定及时将创业担

保贷款对象范围扩大至城镇登记失业人员、就业困难人员、高校毕业生等，仅将“从事自主创业和自谋职业的市直国有企业下岗失业人员”作为小额担保贷款扶持对象。2014 至 2019 年底，仅发放 2 笔贷款共 18 万元。

3. 部分项目未能有效带动贫困户就业。有 6 个资产扶贫收益类项目，简单按照贫困户人口数平均发放收益分红款，未能有效带动贫困户就业。

##### （二）落实“稳投资”政策方面

1. 我市重点建设项目推进跟踪审计调查情况

组织对我市重点建设项目推进情况进行审计调查，抽查了黄塘河、周溪河城市黑臭水体整治工程、市人民医院立体停车场等 22 个工程项目。审计发现的主要问题是：

部分省市重点项目建设进展情况不理想。一是截至 2019 年 11 月底，黄塘河、周溪河城市黑臭水体整治工程均完成年度投资计划的不到 52%。

二是大埔县党校迁建项目、省道 S225 线兴宁市火车站至水口段公路改建二期工程 2 个项目应开工项目因前期征地拆迁慢等原因，未能按时开工建

设。三是五华县妇幼保健计划生育服务中心大楼项目、丰顺县汕梅高铁丰顺站连接线新建工程（主线工程）、梅江区芹洋学校项目 3 个项目应完工未按时完工。四是市人民医院立体停车场项目建设和管理不够规范，从 2019 年 11 月开始停工，至目前一直未复工建设。

2. 2016 至 2018 年国省道项目新建和路面改造完工项目资金管理使用专项审计情况

根据省审计厅的统一组织，对我市国道 G206 线梅城至畚江段改线工程和省道 S223 线华阳坊背塘至龙村仓头村段公路工程两个项目资金管理使用进行专项审计，涉及项目总投资约 15.13 亿元。审计发现的主要问题是：

一是项目公司在施工过程中存在造价管控不到位、超付工程进度款等问题。二是有 1 个项目违规使用现金支付补偿款，涉及金额 564.77 万元。

（三）降费减负政策措施落实方面。有 2 个县自然资源局下属事业单位违规开展与主管部门行政审批相关的中介服务，涉及收费金额 311.55

万元。

（四）清欠民营企业账款政策措施落实方面。重点对 5 家市级公立医疗机构清欠民营企业账款情况进行审计发现，截至 2019 年底，有 1 个医院未支付挂账 15 年以上药品采购款 4.88 万元；有 2 个医院未支付挂账 2 年以上医用耗材采购款共 14.02 万元；有 1 个医院未退回质保金 1.48 万元。

## 五、重点民生项目和资金审计情况

（一）保障性安居工程审计情况  
根据省审计厅统一组织，对我市 2019 年保障性安居工程资金投入和使用绩效情况进行了审计。审计结果表明，各级各相关部门能够贯彻落实中央、省的相关部署，推进保障性安居工程建设，在改善困难群众居住条件、保障中低收入家庭基本住房需求等方面发挥了积极作用。审计发现的主要问题是：

1. 棚户区改造政策落实不到位。  
一是有 1 个区落实安居工程税费减免政策不到位，未按规定减免购置公租房产生的契税、印花税 167.48 万元。  
二是有 1 个区用待改建项目抵项目标

任务，未据实申报完成量，涉及计划改造房源 207 套。

2. 公租房管理使用不合规。一是对保障房资产缺乏规范化管理，截至 2019 年底，全市已建成的 4271 套公租房中，已办理不动产权证的有 2189 套，产权登记比例仅为 51.25%。二是由于缺乏完善的分配机制及盘活机制，有 1 个区 50 套经济适用房、限价房闲置时间超过 5 年，未能形成有效供应。三是有 6 个县（市、区）公租房准入条件设置不合理，未将长期稳定就业的外来务工人员纳入保障范围，未及时将人均建筑面积提高到 15 平方米。

3. 部分项目进度不理想、资金使用效率不高。一是有 2 个区（市）个别棚改项目建设进度缓慢，涉及棚改房 4509 套。二是截至 2019 年底，有 3 个县（市、区）1.53 亿元保障性安居工程专项资金结存超 2 年无法按计划使用。

## （二）困难群众基本生活保障审计情况

组织对梅州市 2018 年度困难群众基本生活保障政策落实情况进行审计。审计结果表明，各级各有关部

门能够按照上级要求，在保障困难群众基本生活、减轻群众负担等方面做了大量工作。审计发现的主要问题是：

1. 困难群众基本生活保障政策落实不到位。一是有 1 个县 9 名符合低保特困认定标准的重度残疾人未被纳入保障范围。二是有 1 个县 10 户 15 名符合保障资格的困难群众因无户籍、无身份证等原因未能享受困难群众基本生活保障待遇。三是抽查的 3 个县（区）均未将敬老院工作经费纳入财政预算。

2. 困难群众救助工作开展不严格。一是全市有 102 人死亡或退出低保后，民政部门仍向其账户发放补助，多发补助 15.57 万元。二是 4 个县（市、区）有 15 人同时享受低保和特困待遇。

## （三）基础教育审计情况

组织对兴宁市 2017 至 2018 年基础教育投入情况进行审计。审计结果表明，兴宁市能贯彻落实中央、省、市各项教育政策要求，建立各项教育管理制度，推动教育事业均衡协调发展，提升教育水平和综合实力。审计发现的主要问题是：

1. 教育政策贯彻执行不到位。一是教育费附加和地方教育附加未经教育行政部门统筹安排提出分配方案，直接由县财政预算统筹，且未安排一定比例用于幼儿园建设。二是部分小区未按规定配建小学，导致城区学校存在班级超规模、大班额等现象。

2. 资金预算安排和管理不合规。一是未相应安排农村中小学校校舍维修改造长效机制配套资金。二是财政预算未安排教师培训专项经费，涉及金额 2607 万元。三是未从残疾人就业保障金中安排一定比例的资金用于特殊教育。

3. 资金资产管理使用不严格。一是超范围使用教育费附加 210 万元。二是部分困难学生生活费补助资金发放标准低于省定标准。三是有 1 间学校违规购买理财产品，涉及金额 1000 万元。

4. 项目建设管理不规范。一是 3 所学校 4 个项目直接发包给无相应资质的单位实施，涉及金额 270.85 万元。二是有 4 所学校 7 个项目工程结算未指定相关机构审核，涉及金额 748.20 万元。

## 六、国有资产及国有资源审计情况

### （一）市属国有企业审计情况

组织对市企信融资担保投资有限公司 2019 年度资产负债损益情况进行审计。审计结果表明，市企信融资担保公司能够建立内部控制制度，参与梅州经济社会建设。审计发现的主要问题是：

一是未对应收代偿款进行资产评估，合理计提资产减值准备；未将无法收回的应收代偿款 279.67 万元认定为代偿损失；违规用抵债资产冲减应收代偿款 517.87 万元。二是风险管控及事后追偿不到位，为 4 个经营风险大的公司提供担保保证，导致发生代偿债务，涉及担保贷款金额 3200 万元。三是未建立与合作银行机构共担的风险责任比例分摊机制。

### （二）市级一级预算单位资产管理审计调查情况

组织对 133 个市级一级预算单位经营性资产管理情况进行审计调查。审计调查结果表明，市级部门单位逐步建立健全国有资产管理和监督体制，管理水平不断提升。审计调查发现的主要问题是：

1. 资产监管方面。一是 1 个单位有 1 处房产产权登记混乱，存在个别楼层未办证、部分楼层重复办证、资产未登记入账问题。二是 2 个单位有 2 座水电站（装机 395 千瓦）、4 处房产（面积 1153.15 平方米），长期未在该单位账面反映，也未在财政资产管理系统登记。

2. 资产内部管理方面。一是 2 个单位有 7 处经营性房产、土地租赁未签订合同或合同到期未续签，涉及面积 2732.08 平方米。二是有 3 个单位有 6 处经营性房产、土地出租出借合同签订不合规，出租出借期限超过合同规定的出租出借最长期限，涉及面积 300.95 万平方米。三是有 4 个部门单位少计固定资产，涉及金额 33.29 万元。

### （三）自然资源资产管理审计情况

根据省审计厅、市审计局的工作安排，组织对梅县区、丰顺县等 2 个县（区）和五华县横陂镇 2016 至 2019 年度自然资源和生态环境保护情况进行审计。审计结果表明，相关县、镇能认真贯彻落实生态文明建设决策部署要求，加大监管力度，取得了

一定成效。审计发现的主要问题是：

1. 耕地保护方面。一是有 1 个县部分耕地被违规占用，涉及面积 274.65 亩。二是有 1 个县高标准基本农田被占用未补建，涉及面积 20.09 亩。三是有 1 个镇未建立耕地保护监测系统，缺乏对耕地数量及质量变化的动态监管。2019 年有 180 亩耕地撂荒。

2. 土地出让和管理方面。一是有 1 个县违规划拨、出让国有土地 52.65 亩。二是有 1 个区未按规定对延迟缴纳的土地出让金收取利息。三是有 1 个县违规处置历史“两违”建设项目，涉及出让金额 5067 万元。

3. 矿产资源管理方面。一是有 1 个县地热资源管理开发未制定或更新地热资源规划，地热资源无序开采。二是有 1 个县未追收矿产土地复垦费 1015.36 万元。三是有 1 个镇个别石场停产取缔后未按规定采取地质环境保护措施，造成水土流失和农田损毁。

4. 森林资源管理方面。一是 2 个县（区）违规占用林地 1041.90 亩。二是有 1 个区有 57.60 亩生态公益林被毁坏。三是有 1 个区 9 个自然保护

区未制订相应管理制度。

#### （四）市属职业（技工）学校管理审计情况

组织对市职业技术学校、市技师学院 2 所职业（技工）学校财务收支及相关国有资产管理控制等情况进行审计。审计结果表明，2 所学校能贯彻落实国家教育方针，规范教育教学管理，改善学校办学条件，促进学校教育教学顺利开展。审计发现的主要问题是：

1. 财务管理方面。一是有 1 所学校 2 个项目结余资金未上缴财政统筹使用，涉及金额 90.92 万元。二是有 1 所学校非税收入 21.20 万元未按“收支两条线”规定上缴财政；少收田径运动场租金和食堂承包款共 12.10 万元。三是有 2 所学校超限额使用现金支付外聘教师课酬、购买办公设备等，涉及金额 63.74 万元。

2. 基建管理方面。一是有 2 所学校 5 个工程项目支付项目结算款未经造价咨询机构审核，涉及金额 173.39 万元。二是有 1 所学校 1 个工程项目未按合同约定收取履约保证金，涉及金额 32.53 万元。

3. 教育教学方面。一是有 1 个学

校未及时清缴退学学生国家助学金 335.63 万元，滞留资金未发挥应有效益。二是有 1 所学校未按规定将不少于 5% 的学费收入用于设立奖助学金。

#### 七、审计移送的重大违纪违法问题线索情况

2019 年 1 月至 2020 年 8 月，市审计局共移送问题线索 11 起，涉及金额 1225.11 万元，相关部门已全部受理，正在办理之中。移送问题线索主要集中在违规使用耕地、违规发放补贴补助、违规设置“账外账”、工程项目建设程序不规范、虚大“三清三拆”补偿面积，以及国有资产损失浪费等方面。

#### 八、原因分析及审计建议

以上问题，有改革推进过程中出现的新问题，也有屡审屡犯的旧问题，问题的产生有一定的代表性、隐蔽性和复杂性，究其原因主要有：

（一）预算改革还不够到位，绩效管理理念尚未牢固树立。对预算改革的政策研究不够深透，预算编制缺乏科学论证和测算，项目库、中期规划等预算改革要求落实还不够到位，对项目的组织实施及支付进展预判不足；“重进度、轻绩效”的思维模

式尚未根本扭转，未完全落实“花钱必问效、无效必问责”的工作机制，一些预算项目没有设置绩效考核指标或指标设置不科学，绩效管理的控制力和约束力有待加强。

（二）执行重大政策措施的力度还不够，政策措施落地见效有待提升。部分市、县部门对中央和省安排的政策资金项目，未提前做好立项谋划、项目储备和项目前期可行性研究等准备工作，对资金的拨付、使用监督管理不到位，影响政策落实效果。

（三）职责履行还不够到位，内部控制制度的建立和执行有待进一步强化。一些部门单位责任担当不够，相关主体责任不落实、执法监督不到位，“放管服”优化营商环境配套改革还未完全协同，政策宣传推广力度不足等，对出现的问题没有及时予以纠正，问题积少成多，导致有的问题屡审屡犯。为此，审计建议：

（一）持续深化财政管理改革，强化全面预算绩效管理。一是抓好预算编制管理改革。压实部门主体责任，强化预算编制与财政支出政策的有效衔接，财政和业务主管部门要统筹好预算编制、项目库管理、预算执

行和内部监督工作，统筹衔接上级任务清单，规范财政资金收支管理，强化预算编制执行刚性约束。二是全面实施预算绩效管理。坚持花钱必问效、无效必问责，进一步健全项目支出标准和绩效评价制度，完善预算绩效管理制度办法和业务流程，积极开展事前绩效评估，加强绩效运行监控，加大绩效评价结果应用力度。三是加强财政统筹管理。牢固树立紧日子思想，建立预算安排与存量资金盘活统筹衔接机制，确保把财政资金用在刀刃上。集中优化国有资产配置，盘活闲置资产，防止资产使用和处置中的损失浪费。

（二）建立健全机制体制，激活经济发展活力。一是继续深化改革促机制健全。继续在健全政策体系、优化运行机制上下功夫，优化事权和财权划分。完善经济决策制度及决策事项清单，强化制度约束力和执行力。继续深化国有企业改革，加强自然资源资产管理，健全国有资产管理使用及国企国资运营监管机制。二是用足政策促“六稳”“六保”。用足用好国家对冲疫情影响的政策，抢抓政策红利，围绕“新基建”领域产业，谋划

建设一批新型基础设施项目；压实责任，增强做好“六稳”“六保”工作的合力，全力推进全市经济高质量发展。三是突出抓好项目管理促落地见效。加大招商引资力度，打好暖企、稳企政策组合拳；谋划建立质量优、结构好、数量足的项目库，强化统筹和规划，优化审批流程，加快项目建设，保障项目真落地、见实效。

（三）强化重点领域监管，持续保障改善民生。一是积极推进“数字政府”建设。重视和加强数据共享工作，加快建立跨部门、跨区域的信息共享和工作衔接，形成工作合力。二是进一步保障和改善民生。把稳就业摆在更加突出的位置，推进援企稳岗、就业服务等就业优先政策落实，加强涉农政策、资金的有效监督，织密扎牢民生兜底保障安全网。加强公共卫生领域基础建设，健全公共卫生应急管理体系，提高应急管理能力。三是全力打赢三大攻坚战。密切关注疫情对经济领域带来的冲击，推动健全政府债务风险防控体系；不断巩固脱贫成果，以决战决胜之势打赢打好精准脱贫攻坚战；严格履行生态环境保护责任，推进经济发展和生态环保

双促双进。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

根据审计署的统一部署，市审计局迅速组织全市审计机关对新冠肺炎疫情防控财政资金和捐赠款物进行专项审计，及时发现问题，及时指出问题，及时督促整改，全力支持和配合疫情防控工作。截至 2020 年 3 月底，各级财政共投入全市疫情防控资金 1.96 亿元；15 家重点保障企业已申请并获得疫情防控专项贷款 3.54 亿元；审计的 19 个慈善组织和相关部门共接收社会捐赠资金 6100 万元、捐赠物资 735 万件。

从审计情况看，全市各级各部门认真贯彻党中央、国务院重大决策部署和省、市工作要求，加强组织领导，强化协同配合，积极调动各方力量，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作。全市各级审计机关查出疫情防控财政专项资金、捐赠款物、重点保障企业贴息贷款、防疫物资生产保障等 4 方面的问题共 48 条，截至 6 月底，已督促整改到位问题共 41 条，整改完成率 85.42%。

对本审计工作报告反映的具体

审计情况，市审计局已依法征求了被审计单位意见，出具审计报告，下达审计决定；报告反映的问题正在得到整改和纠正，对涉嫌违法违纪线索，已按有关规定移交相关部门进一步查处；对违反财经法规的问题，已作出处理处罚意见；对制度不完善、管理不规范的问题，建议有关部门单位建章立制，切实加强内部管理。下一步，市审计局将按照市政府的要求督促有关县（市、区）和部门单位认真整改，整改情况将按规定向市人大常委会专题报告。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

我市审计机关将在市委、市政府和上级审计机关的坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉接受市人大及其常委会的监督和指导，依法履行审计监督职责，不忘初心、牢记使命、接续奋斗，凝心聚力、攻坚克难、奋发进取，全力做好审计工作，为我市全面建成小康社会、加快振兴发展作出审计的新贡献！

# 关于 2019 年市级决算草案的审查结果报告

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市人大财政经济委员会主任委员 郭琪营

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

9 月 3 日，市人大财政经济委召开第四次全体会议，听取了市财政局关于 2019 年市级决算草案的报告，结合听取市审计局关于 2019 年度市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告，对 2019 年市级决算草案进行了初步审查；9 月 16 日，市人大常委会第 58 次主任会议听取了市人大财政经济委关于 2019 年市级决算草案的初审报告，决定将市政府提出的 2019 年市级决算草案提请市人大常委会第 39 次会议审查批准。市人大财政经济委根据主任会议的审议意见作了进一步审查，现将审查结果报告如下：

根据决算草案，2019 年市级一般公共预算收入 22.06 亿元，完成预算

的 101.11%，加上上级补助、调入资金等收入，总收入完成 143.82 亿元；市级一般公共预算支出 55.94 亿元，完成支出总指标的 87.48%，加上上解上级、市补助县级等支出，总支出完成 135.82 亿元，收支相抵，年终结转结余 8 亿元，全部结转下年继续安排使用。2019 年市级政府性基金预算收入 20.18 亿元，完成预算的 89.22%，加上上年结余、债务转贷等收入，总收入完成 48.51 亿元；市级政府性基金预算支出 20.56 亿元，完成支出总指标的 63.43%，加上调出资金、市补助县等支出，总支出完成 36.66 亿元，年终结转结余 11.85 亿元，全部结转下年继续安排使用。2019 年市级国有资本经营预算总收入完成 0.16 亿元，完成预算的 329%；市级国有资本经营

预算总支出完成 0.16 亿元，收支持平。2019 年市级社会保险基金总收入 119.75 亿元，完成预算的 99.5%；市级社会保险基金总支出 134.64 亿元，完成预算的 110.06%，收支相抵，当年超支 14.89 亿元，上年滚存结余 80.92 亿元，年终滚存结余 66.04 亿元。2019 年，省下达全市地方政府债券资金 60.96 亿元，其中新增债券 51.71 亿元（一般债券 12 亿元、专项债券 39.71 亿元），再融资债券 9.25 亿元（均为一般债券）。2019 年全市地方政府债务余额 311.67 亿元，市级政府债务余额 111.66 亿元，控制在省下达的政府债务限额以内。

市人大财政经济委认为，市政府及其财税部门和各预算执行单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻中央、省委的决策部署和市委的工作安排，认真落实市七届人大六次会议以及市人大常委会的有关决议要求，坚持稳中求进，强化底线思维，实施积极的财政政策，加强财政预算管理，强化财政风险管控，促进了经济社会持续健康

稳定发展，为梅州苏区振兴发展提供了财政保障，预算完成情况良好，财政运行总体平稳。建议市人大常委会批准市政府提出的 2019 年市级决算草案。

同时，2019 年市级决算草案报告和 2019 年度市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告反映出财政管理中仍存在一些问题，主要是：部分项目预算执行不够到位，未完成年度预算任务；财政刚性支出增加、收支矛盾突出；预算绩效管理改革需进一步深化，部分单位项目资金使用效率不高；政府债券资金管理使用机制不够完善，未充分发挥资金效益；部分县（区）预算编制不完整，仍存在财政收支不实、财政资金管理使用不严等问题。对这些问题，政府要高度重视，督促有关部门认真分析原因，落实责任，扎实做好整改工作，并在明年 5 月底前向市人大常委会报告审计查出突出问题的整改情况。

为进一步做好我市财政预决算工作，市人大财政经济委提出以下意见建议：

**一、抓好重大政策落实，做好“六稳”“六保”工作**

全面贯彻落实党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的决策部署,把“六保”作为“六稳”工作的着力点,落实积极的财政政策要更加积极有为的要求,用好抗疫特别国债和政府专项债,加大基础设施建设,加快园区建设,推进绿色发展平台优化升级,为恢复经济增长创造良好的条件。继续不折不扣抓好减税降费、稳岗援企、帮扶企业复工复产等政策的落实,加大对中小微企业的保护支持力度,增强企业创新发展能力。加强对政策措施的跟踪监督,有效发挥政策对稳定经济的积极作用,促进我市经济社会平稳健康发展。

## 二、加强预决算管理,提升绩效管理水

严格按照预算法及其实施条例规定加强财政管理工作,持续推进预决算编制和预算项目库规范化建设,探索零基预算,提高预决算编制的准确性,加强决算同预算的比对分析,找准差异,分析原因,提高预算执行率。深化预算绩效改革,推进绩效评价标准建设,用好共性绩效评价目标,明确重点项目的绩效评价目标,提高预算绩效评价的质量,落实项目

管理部门绩效责任,建立健全绩效评价结果与完善政策、预算安排和改进管理相挂钩的考核机制。

## 三、强化收支管控,防范政府债务风险

挖掘财政增收潜力,强化税收征管,持续盘活各类存量资金和资产,确保财政收入应收尽收,加强资金统筹整合力度,加强财政收支动态监测,做实财政收支,持续优化支出结构,严控预算追加,政府要大力倡导“厉行节约”,带头过“紧日子”,把有限的资金优先保障重大政策实施以及重点领域建设的需要,完善转移支付制度,及时下达专项资金,提高重点支出的执行效率。建立健全地方政府债务应急处置机制,加强全口径债务监管,稳妥化解隐形债务存量,积极整改债券资金使用中出现的问题,完善债券资金管理制度,防范化解债务风险。

## 四、加强审计监督,强化审计结果运用

紧紧围绕中央重大决策部署及省、市工作要求,强化审计监督职能,推广大数据审计等方法,不断推进审计全覆盖,加大审计揭示问题、查处

问题力度，增强审计的震慑力和权威性。健全审计查出问题整改长效机制，对审计发现的突出问题加强源头治理、举一反三，明确责任主体，督促问题整改到位。加强审计结果运用，

把审计结果及整改情况作为优化财政资源配置和完善政策的参考，更好地发挥审计在国家治理体系中的重要作用。

以上报告，请予审议。

# 梅州市人民代表大会常务委员会关于批准 梅州市 2019 年市级决算的决议

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

梅州市第七届人民代表大会常务委员会第三十九次会议听取了市财政局受市人民政府委托所作的《梅州市人民政府关于 2019 年市级决算草案的报告》和市审计局受市人民政府委托所作的《梅州市人民政府关于 2019 年度市级预算执行和其他财政

收支的审计工作报告》。会议结合审议审计报告,对梅州市 2019 年市级决算草案及其报告进行了审查。会议同意梅州市第七届人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告,决定批准 2019 年市级决算。

# 关于我市全面推行河长制工作情况的报告

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市水务局局长 陈海燕

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

我受市政府委托，现将关于我市全面推行河长制工作情况报告如下，请予审议。

## 一、基本情况

近年来，在市人大的监督支持下，我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，贯彻落实中央、省关于全面推行河长制工作的工作部署，坚持绿色发展理念，从北部生态发展区定位出发，将辖区内 844 条（集雨面积 50 平方公里以上 106 条）有名录的河流、3 宗大型水库、18 宗中型水库、693 宗小型水库和 2 宗湖泊，纳入全面推行河长制湖长制管护范围，进一步压实各级党政主体责

任，建立健全相关工作机制，高起点谋划、高标准推进、高质量落实河长制湖长制工作，建管并重、标本兼治、统筹各方力量协同推动“河长制”向“河长治”转变，河湖管理保护工作进展顺利，全市水安全、水生态、水环境持续向好，取得明显成效。近年来，梅州主要地表水水质保持优良，饮用水水源达标率保持 100%，与潮州交接跨市的赤凤断面水质常年达到 II 类以上标准，韩江成功入选 2017 年度全国 10 条“最美家乡河”；梅州市获得“2018 美丽山水城市”称号，是全省唯一获此殊荣的城市；2018、2019 年度省对市考核获评良好等次。

## 二、主要做法及成效

### （一）高位推动、措施有力

自党中央、国务院和省委、省政

府部署全面推行河长制以来，梅州市委、市政府高度重视，把落实河湖长制工作作为贯彻习近平生态文明思想的重要抓手，高位推动，压实责任。市委主要领导亲自担任市第一总河长和市河长制工作领导小组组长，市政府主要领导担任市总河长和市领导小组常务副组长，并多次召开专题会议，研究部署重点工作任务，经常现场调研督导河长制湖长制工作，以上率下，为各级河长湖长作出表率。市委、市政府相关领导担任副总河长，其中市分管领导兼任市河长办主任，提升了规格，强化了部门协调联动。市主要领导签发 2 条总河长令，领导小组制定督查、考核办法、任务分工方案等，加快推进河长制湖长制各项工作的落实。同时统筹各方力量，全力推进河长制湖长制从“有名”到“有实”，得到人民群众的广泛好评。

1. 河湖长体系实现全覆盖。市、县、镇、村四级河湖长体系全面建立，覆盖范围直达行政村，打通了河湖管理“最后一公里”。目前全市共有各级河长湖长 2628 名，加上村小组设立的 1551 名河段长，河湖（段）长

总人数共 4179 名。全市镇级以上全面落实党政双总河长制，各级党委、政府主要负责同志以上率下，带头履行河湖治理责任，形成“头雁”效应。截至 2020 年 8 月，市、县、镇、村四级河湖长巡河督导 214061 人次，发现问题 7199 宗，整改落实问题 7196 宗，整改率 99%，有效解决了影响河湖生命健康的重点难点问题，全市河湖实现从“没人管”到“有人管”，从“管不住”向“管得好”的转变。

2. 立足有效运行，建立健全工作机制。印发《梅州市全面推行河长制工作方案》《关于在全市湖泊实施湖长制的意见》《梅州市全面推行河长制工作领导小组工作规则》《河长制工作述职机制》等文件，逐步建立起一整套科学、高效、有力的工作机制。在领导小组工作规则中，设立了市级总河长专题会议制度，及时解决协调工作中遇到的问题；设立考核制度，倒逼责任和工作落实；建立多层次（市、县、镇等各层级）、多角度（河长、企业专家及民间河长、河长办、各职能部门、第三方）的明督暗查机制，及时发现问题并督促整改；建立了“河长+检察长”“河长+警长”

工作机制，把生态损害公益诉讼与落实河湖长制结合起来，维护全市江河湖库治理稳定，形成河湖监管保护合力，共同守护河湖生态安全。同时，还建立重点河流整治情况督办制度、年度重要工作月通报制度，编制河长手册，制订“一河一策”、建立完善“一河一档”，通过不断完善制度，建立健全“党政领导、部门联动、系统治理、齐抓共管”的工作机制，有力保障河长制湖长制各项工作有章可循、高效推进。

3. 各部门协同推进，形成强大工作合力。在市领导的“头雁”效应下，各级河长办充分发挥统筹协调作用，各级党委、政府和各部门群策群力，合力推进，重点在重要河流治理、重点任务落实、专项督查、联合执法、信息共享等方面加强协作推进，抓好治污水、保净水工作，实现生态共治、成果共享。2017 年以来，我市积极推进生态公益林效益补偿工作，划定水源涵养林面积 631 万亩，新增湿地公园 3 个；在开展全市土地利用总体规划调整完善工作时，为河湖治理类项目预留充足的用地空间，并优先保障项目建设用地需求；大力开展畜禽养

殖污染防治，关停或搬迁畜禽养殖场 838 家；中小河流治理河长 1816 公里，有效防御了台风、龙舟水等 12 次强降雨和洪水过程，确保水库、山塘、堤围、水电站等水利水电工程和高陂水利枢纽等在建工程的防洪安全，最大程度降低了灾害损失。全市治水工作实现了从部门分治向部门联治转变，河湖管理保护力度不断加大，水生态环境持续改善。

#### （二）持续深入开展专项治理

市、县分别制订“一河一策”和全面推行河长制三年行动计划（2018—2020 年），系统开展防治水污染、改善水环境、修复水生态、保护水资源、保障水安全、管控水空间、提升水景观、弘扬水文化八项重点任务。深入持续推进“五清”“清四乱”专项行动。坚决贯彻落实省、市总河长令，认真组织深入持续推进“五清”（清理非法排污口、清理水面漂浮物、清理底泥污染物、清理河湖障碍物、清理涉河湖违法违建）“清四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建）等河湖专项治理行动并取得明显成效。“清四乱”专项行动方面：我市流域面积在 1000 平方公里以上的河流“四乱”

问题共 513 个，经省水利厅认定于 2019 年 7 月底已全部完成销号，销号率为 100%；今年 4 月起，全市深入推进河湖“四乱”问题整治常态化规范化，对新发现和已销号的“四乱”问题进行滚动摸排和“回头看”，坚决遏增量、清存量。“五清”专项行动方面：强力推进“清污”整治工作，至今年 7 月，省下达我市的 171 个“清污”整治任务已全面完成。“清漂”工作从 2018 年起每年在全市河湖范围内开展集中清理水面漂浮物专项行动并建立河道保洁长效机制，实现了主要江河无成片漂浮物的目标。今年 1—8 月，全市共投入 2212 万元，清理河道约 921 公里，清理水面漂浮物 10.3 万吨。“清淤”工作以黑臭水体为重点，加强底泥淤积调查和清淤、疏浚、处置等工作，2019 年共投入 3636 万元完成全市 10 宗底泥污染物清理项目，清理淤积河道长度 91 公里，完成率为 100%。船舶安全隐患专项整治行动方面：陈敏书记、爱军市长共同签署了《梅州市总河长令》（第 2 号），在全市江河湖库开展船舶安全隐患专项整治行动，加强闲置船舶、“三无”船舶的安全管理，全

市共拆解“三无”船舶 276 艘，整治完成率 98%，并建立长效安全管理机制，坚决遏制水上安全事故的发生。

### （三）助力水污染防治攻坚战

强力推进重点水污染问题的治理。各县（市、区）及市直相关部门扎实做好水污染防治、水生态保护和饮用水安全保障工作，抓好生活源、工业源、农业源共治，全力补齐水污染治理短板，稳定提升地表水优良水体水质特别是国考、省考、市考断面水质状况，全力推进水污染防治攻坚战。一是大力开展水环境综合整治，坚守生态保护红线和生态功能区建设要求，预防水环境污染和生态破坏。大力开展畜禽养殖污染防治，推行生态绿色种养，推进畜禽养殖废弃物资源化利用和主要农作物化肥、农药使用量负增长行动，至今年 8 月，全市畜禽粪污综合利用率达 79%，较 2017 年同期减少不合理施肥 0.7 万吨；2019 年全市农药使用量约 0.5 万吨，较 2017 年减少 2.8%。二是加快推进污水设施建设，完善配套污水管网，提高污水收集率。2017 年以来，全市镇级污水处理设施共建成 93 座，新增配套管网近 500 公里。其中，正

式运行 58 座，通水试运行 35 座；共建成处理能力 12.1 万吨/日；全市已建村级污水处理设施 544 座，在建 322 座，共建成污水处理能力 3.8 万吨/日。三是强力推进重点水污染问题的综合治理。黄塘河、周溪河水质净化厂分别于今年 6 月 30 日和 7 月 20 日投产试运行，梅州城区污水日处理产能由 15 万吨/日提升至 25 万吨/日，出水水质执行一级 A 标准，大大提高梅州城区污水处理能力和节能减排水平。强力推动松源河流域综合整治，断面水质由原劣 V 类上升到 III 类，扎实推进榕江北河水体达标整治工作，2019 年全年揭丰交界龙溪断面平均水质达到 III 类，全面完成攻坚目标任务。加快推进江南第一污水处理厂和梅县区新城水质净化厂一、二期提标改造项目。四是推进跨界河流污染联防联控。我市分别与邻近的省市签订了《跨界河流水污染联防联控协作框架协议》《共建“最美家乡河”韩江合作框架协议》《韩江流域片水面漂浮物清理合作框架协议》等。同时会同潮州市、福建龙岩市开展汀江——韩江跨界流域突发水环境污染事故应急演练活动，与福建龙岩市、

江西赣州市生态保护区区域协作机制，强化市际合作，开展韩江上游跨界流域综合整治，韩江水质稳定达标，实现韩江水资源有序利用，全流域人民群众与韩江和谐共生。2019 年我市水环境质量排名全省第 5 名，比 2018 年上升 2 位，综合指数同比改善 6.28%；3 个国考断面、10 个省考断面和 26 个市考断面水质均值优良率均为 100%。

#### （四）高标准规划建设碧道

省委十二届四次全会作出高标准规划建设万里碧道重大决策部署以来，全市各级党委政府、各有关部门积极响应，高位推动碧道规划建设工作。市政府于 2020 年 4 月印发实施《梅州市碧道建设总体规划（2019—2035 年）》，其中今年全市计划投入 3.52 亿元规划建设碧道 66.5 公里，至今年 8 月底，全市共投入资金 1.7 亿元完成碧道建设 19.7 公里。

省碧道试点梅县区丙雁大堤景观提升工程一期工程已完成，结合客都人家康养文旅项目，串联沿线文化旅游景点，初步呈现水岸联动发展的经济效益。兴宁市以水为媒，结合乡村振兴发展，打造“两镇五村”麻岭

河碧道。蕉岭县深度挖掘和利用寿乡深厚的生态资源禀赋，以水为轴，打造石窟河“寿乡画廊”特色碧道。平远县石正河、河头河碧道工程结合河道综合整治，打造成老百姓假日出行首选的“网红景点”，助力乡村振兴发展。

#### （五）全民治水格局初步形成

一方面，我市于 2019 年 3 月研发运用“梅州河长”信息管理平台 and 微信公众号，同时兼容防汛抗旱管理相关应用信息平台。服务市、县、镇、村四级河长和河长制工作人员，构建掌上治水圈，利用平台指挥调度、河湖信息查询、河长巡河和业务处理等功能开展河长制相关工作，促进各级河长科学高效履职，形成全社会支持参与河湖保护治理的良好氛围。截至 2020 年 8 月底，各级河长利用平台巡河发现问题 808 个，已处理 803 个，处理率达 99.4%，平台收到公众投诉 228 个，已处理 225 个，处理率达 98.7%，满意度为 94.4%。另一方面，强化宣传报道，注重鼓励和发动群众、企业参与巡河护河治河，深入开展河湖保护宣传教育及公益实践、护河志愿者活动，推动各方力量积极参

与治水护水工作。2017 年以来，全市共成立护河志愿组织 91 个，聘用了企业河长、专家河长及民间河长等 30 名，注册护河志愿者 23854 人，开展护河志愿服务活动 221 场，参与活动志愿者 8500 多人次。同时，强化社会监督，建立群众举报和执法反馈等机制，形成全社会支持参与河湖保护治理的良好氛围。

### 三、主要存在问题

虽然我市在河湖综合治理、保护管理方面取得了一定成效，但河湖管护工作与上级的要求及群众对美好生活的期盼还有一定差距。一是部分基层河长履职不够到位。部分基层河长思想认识不够到位，对河长责任不清楚，履职不够到位，巡河次数不足，存在表面巡河现象，没有解决问题的实招硬招。二是城乡污水设施建设进度仍需加快。目前我市镇村污水处理设施及配套管网建设进度偏慢，需加快推进项目的建设，同时，已建设好的设施需加强运营管理，确保发挥效益。

### 四、下一步重点工作

今后，我市将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十

九大精神为指导，全面贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示精神批示精神，按照省委“1+1+9”和市委“123456”工作部署，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，紧盯工作重点，夯实工作基础，大力弘扬苏区精神，焕发干事创业精气神，全面加强河湖管理保护，促进河湖管理提质增效。

一是压实工作责任，加强工作统筹。河长制的关键在于落实党政领导责任制。要坚持问题导向，真刀真枪解决问题，做到守河有责、护河尽责、治河有方。各级河长办要加强统筹协调，强化监督考核，领导小组各成员单位要落实职能清单，各司其职、各尽其责，强化工作合力，突出抓好河长制工作任务的落实。

二是坚持以人民为中心，高质量推进碧道建设。高质量建设万里碧道是我省贯彻落实习近平生态文明思想的重大创新举措，是全面推行河长制湖长制、统筹山水林田湖草系统治理的重要抓手。要加强组织领导，落实主体责任，坚持规划引领、因地制宜，高质量规划，分阶段推进建设，将其打造成为造福人民的幸福河和

梅州靓丽的水生态名片。

三是着力抓好污水处理设施建设，开展入河排污口清理。继续推进全市 29 座镇级污水处理设施建设，新增污水处理能力 3.37 万 m<sup>3</sup>/d，今年年底前全市村庄生活污水治理率将提高至 35%以上。抓好入河排污口规范化管理，形成权责清晰、监控到位、管理规范的内河排污口监管体系，确保入河排污口排放达标。同时，全面加强水源水质保护工作。重点抓好养殖业、种植业污染防治工作，减少养殖废弃物、农药化肥对水体的污染，推动人居环境整治和推进“厕所革命”，开展水源地的“划、立、治”专项行动，确保饮用水水源地水质达标。

四是夯实基础工作，完善河湖管护长效机制。进一步完善河湖名录、“一河（湖）一档”，加快完成河湖管理范围划定、全面开展河道采砂规划、河湖水域岸线保护与利用规划编制工作，进一步夯实河湖管护基础工作。深入持续推进“清四乱”“五清”常态化规范化，建立健全河湖保洁和执法监管长效机制，明确管理主体、责任，落实人员、经费，确保每条河

湖有人管、管得住、管得好。

五是加强宣传引导，营造共建共治共享治水格局。充分利用现代化信息平台，持续深入开展河长制和河湖健康宣传教育，积极推广各地好的经验做法、创新机制，引导全社会深入

了解、支持河长制湖长制工作，广泛发动社会公众参加巡河护河活动，厚植爱河护河意识，营造全社会共建共治共享的治水格局，共同守护美丽河湖。

# 关于我市全面推行河长制工作情况的 调研报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会 2020 年监督工作计划安排，为做好市人大常委会听取和审议市政府关于我市全面推行河长制工作情况报告的前期工作，市人大常委会张映平副主任带领调研组，于 8 月 20 日先后深入到大埔县茶阳镇易涝区、高陂镇防洪堤建设现场、高陂水利枢纽工程建设现场进行实地调研，认真听取全面推行河长制工作情况汇报，分析存在的困难和问题，提出相关的意见建议。现将调研情况报告如下：

## 一、主要做法和成效

近年来，我市坚持把落实河湖长制工作作为贯彻习近平生态文明思想的重要抓手，认真贯彻落实中央、省关于全面推行河长制工作的决策部署，将辖区内 844 条（集雨面积 50 平方公里以上 106 条）有名录的河流、3 宗大型水库、18 宗中型水库、693

宗小型水库和 2 宗湖泊，全部纳入全面推行河长制湖长制管护范围，压实各级党政主体责任，建立健全相关工作机制，高起点谋划、高标准推进、高质量落实河长制湖长制工作，取得明显成效。全市水安全、水生态、水环境持续向好，主要地表水水质保持优良，饮用水水源达标率保持 100%，与潮州交接跨市的赤凤断面水质常年达到Ⅱ类以上标准，2018、2019 年度省对市考核获评良好等次。

（一）坚持高位推动，组织体系逐步完善。一是领导重视亲自推动。市委主要领导亲自担任市第一总河长和市河长制工作领导小组组长，市政府主要领导担任市总河长和市领导小组常务副组长，并多次召开专题会议和现场督导，研究部署河长制工作。全市镇级以上全面落实党政双总河长制，各级党政主要负责同志带头履行河湖治理责任，形成“头雁”效

应。二是建立组织协调机构。设立河长制办公室，由市政府分管副市长兼任主任，提升了规格，强化了部门协调联动。各县（市、区）参照设置本级河长制办公室和相应机构，负责制定河长制管理制度和考核办法，组织、协调、监督、指导河长制各项工作任务落实。三是河湖长体系实现全覆盖。市、县、镇、村四级河湖长体系全面建立，覆盖范围直达行政村，打通了河湖管理“最后一公里”。目前，全市共有各级河长湖长 2628 名，加上村小组设立 1551 名河段长，河湖（段）长总人数共 4179 名。

（二）注重完善机制，工作运行有序。建立“党政领导、部门联动、系统治理、齐抓共管”的工作机制，保障河长制、湖长制各项工作有章可循、高效推进。一是加强部门协同推进。各级各部门在重要河流治理、重点任务落实、专项督查、联合执法、信息共享等方面加强协作推进，抓好治污水、保净水工作，实现生态共治、成果共享。二是加强政策制度配套。印发了《梅州市全面推行河长制工作方案》《关于在全市湖泊实施湖长制的意见》《梅州市全面推行河长制工

作领导小组工作规则》《河长制工作述职机制》等配套文件，出台了河长会议、信息公开、信息共享、工作督察、河长巡查、工作考核、工作验收和信息报送一系列制度，同时编制河长手册，制订“一河一策”、建立完善“一河一档”。三是创新建设管理平台。建立“梅州河长”信息管理平台 and 微信公众号等一套智慧河长制综合管理业务平台业务系统，服务市、县、镇、村四级河长和河长制工作人员，构建掌上治水圈，促进各级河长科学高效履职。

（三）持续开展专项治理，水环境持续改善。深入推进清理非法排污口、水面漂浮物、底泥污染物、河湖障碍物、涉河湖违法违建等“五清”专项行动，以及清理乱占、乱采、乱堆、乱建等“清四乱”河湖专项治理行动，全市江河湖泊水环境、水生态明显改善。一是狠抓“清四乱”。我市流域面积在 1000 平方公里以上的河流“四乱”问题共 513 个，经省水利厅认定于 2019 年 7 月底已全部完成销号，消耗率为 100%。二是大力推进“五清”。至今年 7 月，省下达我市的 171 个“清污”整治任务已全面

完成。今年上半年，全市投入 2027 万元，清理河道约 921 公里，清理水面漂浮物 9.7 万吨。三是开展船舶安全隐患专项整治。加强闲置船舶、“三无”船舶的安全管理，全市共拆解“三无”船舶 273 艘，整治完成率 97%，并建立长效安全管理机制，坚决遏制水上安全事故的发生。

（四）打好防治攻坚战，水污染有效控制。一是大力开展水环境综合整治。坚守生态保护红线和生态功能区建设要求，预防水环境污染和生态破坏。大力开展畜禽养殖污染防治，推行生态绿色种养，推动畜禽养殖废弃物资源化利用，主要农作物化肥、农药使用量实现负增长。二是加快推进污水设施建设。2017 年以来，全市镇级污水处理设施共建成 93 座，新增配套管网近 500 公里。其中，正式运行 58 座，通水试运行 35 座；共建成处理能力 12.1 万吨/日；全市已建村级污水处理设施 544 座，在建 322 座，共建成污水处理能力 3.8 万吨/日。三是强力推进重点流域治理。大力推进黄塘河、周溪河城市黑臭水体整治，黄塘河、周溪河水质净化厂已于今年投产试运行，提高了梅州城区

污水处理能力和节能减排水平。强力推动松源河、榕江北河等流域综合整治，全面完成攻坚目标任务。四是推进跨界河流污染联防联控。与邻近的省市签订《跨界河流水污染联防联控协作框架协议》等一系列跨界河流联防联控协议，建立生态保护区协作机制，开展韩江上游跨界流域综合整治，实现韩江水质稳定达标，韩江水资源有序利用，全流域人民群众与韩江和谐共生。

## 二、存在的主要困难和问题

（一）工作合力有待进一步加强。一些部门对河长制工作任务、目标、措施和内容等还没有全面很好地掌握，在管水治水过程中，部门之间互相扯皮现象仍有发生。部分地区部门、区域、层级之间缺乏有效沟通，配合不够紧密，整体协调的长效机制有待建立完善。

（二）部分基层河长履职不够到位。部分基层河长思想认识有差距，重视程度不够，工作积极性、主动性不够强，对河长职责不够清楚，责任落实不够到位，工作还停留在敷衍应付的状态，没有解决问题的实招硬招。

(三) 社会公众参与氛围不够浓厚。河(湖)长制工作宣传方法和手段不够丰富,未能充分调动群众对河湖保护的主动性和积极性,群众对河长制的认知广度和参与深度不够高,沿河沿溪部分群众不同程度存在违法占用河道、乱倒垃圾、乱排污水行为。

(四) 河湖治理“老、大、难”问题依然存在。农村生活垃圾未实现常态化处理,农村垃圾入河现象仍然存在。一些流域生态环境脆弱,局部水土流失严重、泥沙入河问题突出,治理恢复难度大。镇村污水处理设施及配套管网建设进度偏慢,已建设好的设施需加强运营管理,效益有待进一步发挥。

### 三、意见和建议

全面推行河长制是贯彻新发展理念、推进生态文明建设的重要战略部署,是加强河湖管理保护、保障国家水安全的重要举措,建议政府和相关职能部门切实提高政治站位,加强组织领导,进一步完善制度、压实责任,形成推动工作的强大合力。

(一) 强化组织领导,健全管理机制。一要严格履行河长制工作主体

责任。建立一把手定期研判制度,及时研究解决实行河长制工作的突出问题,聚焦重点难点和关键环节,精准发力,综合施策,补齐工作短板。

二要严格落实属地管理责任。压实各级河长、河长办、成员单位、联系部门的责任,实现压力有效传导,责任逐级落实,实现上下游、左右岸、干支流、江河交汇处等水情复杂河段的系统治理、联防联控。三要建立长效管控机制。建立部门联动、流域统筹协调机制,健全完善河长会议、信息共享、工作督察及工作验收等制度,协调解决河湖管理保护的重点难点问题,协同推进各项工作。

(二) 狠抓重点难点,推进综合整治。一要加强主要污染防治。突出加强工矿企业、城镇生活、畜禽养殖、水产养殖、农业面源等污染的防治,加强镇村基层污水管网建设,落实防治措施,从源头上杜绝河湖水体污染。二要进一步推动“五清”“清四乱”常态化规范化。加强治理网格化和信息化建设,建立健全水环境风险评估排查、预警预报与响应机制,持续推进黑臭水体整治工作,优化入河湖排污口布局,强化排污口专项整

治。以生活污水处理、生活垃圾处理、农村河道治理为重点，对农村水环境进行综合整治。三要推进农村生活垃圾分类处理。切实加强农村生活垃圾转运系统建设，建立日常保洁长效机制，实现农村生活垃圾常态化治理。四要加强水土流失预防监督和综合治理。精准实施森林碳汇工程，提高水源涵养能力，修复水生态。

（三）加大执法力度，强化执法监管。一要强化日常巡查。建立健全基层部门河湖日常巡查监管机制，运用“智慧河长”等平台，常态化开展巡河、护河、治河行动。加强河湖执法设施设备、执法队伍能力建设，切实解决人员编制、执法装备、执法经费等方面存在的问题。二要强化督查考核。全方位实施对河长、河长办和河长制工作相关职能部门的监察考核。三要强化执法监管。建立健全政府牵头、多部门参与、运转高效的执法综合协作机制，实现联合监测、联合执法、应急联动、信息共享。推行“河长+检长”“河长+警长”制度，严厉打击、坚决查处破坏生态、非法

排污、非法采砂、侵占水域岸线等涉河湖违法行为，形成河湖监管保护合力，共同守护河湖生态安全。

（四）加强宣传引导，畅通社会监督。一要强化舆论宣传。充分利用报刊、广播电视、网络等媒体，推广各地河湖管理保护先进经验，树立先进典型，提高全民环保意识。充分发挥媒体的监督作用，对性质严重、影响恶劣、群众反映强烈的突出问题和典型案例，要加大监督曝光力度。二要发动群众参与。广泛发动群众参与巡河护河活动，充分调动全社会参与治水的积极性，努力营造全社会关心、支持、参与河湖管理保护的良好氛围。三要加强社会监督。拓宽社会监督范围，畅通社会监督渠道，及时公开发布河湖管理保护相关信息，接受社会监督，营造全社会共建共治共享的治水格局。

梅州市人大常委会农村  
农业工作委员会  
2020 年 9 月 27 日

# 关于检查《广东省未成年人保护条例》

## 实施情况的报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

根据《梅州市人大常委会 2020 年监督工作计划》安排，市人大常委会成立了由市人大常委会副主任、市总工会主席蓝伟东任组长的执法检查组，于 7 月至 9 月对我市贯彻实施《广东省未成年人保护条例》（以下简称《条例》）情况进行了检查。

在 4 月下发通知要求市、县（市、区）政府和市直有关部门围绕执法检查重点内容做好自查工作，填报《未成年人保护方面法律法规相关条文落实情况对照表》的基础上，7 月 24 日上午，执法检查组召开自查情况汇报会，听取市政府及有关部门汇报贯彻实施《条例》情况。8 月 20 日，执法检查组深入丰顺县进行实地检查，并听取了相关情况汇报。现将执法检查的情况报告如下：

### 一、主要做法和成效

从检查情况看，我市各级政府、

各有关单位高度重视未成年人保护，为贯彻实施《条例》做了大量工作，《条例》实施总体情况是好的。

（一）各级高度重视，形成齐抓共管的工作格局。我市党政领导高度重视未成年人保护工作，市委、市政府主要领导多次听取相关工作汇报，对未成年人保护工作作出批示指示。市政府多次召开专题会议，推动解决影响未成年人安全、健康、残疾人入学等未成年人权益保障等的热点问题。全市各级政府积极将未成年人保护工作及对困境、残障儿童合法权益保障和救助纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，相关经费纳入本级政府预算。教育、公安、检察院、民政局、卫健局、妇联、团委 7 部门建立联动机制，构筑了未成年人保护的制度保障，促进多部门齐抓共管，全方位保障未成年人健康成长。民政、公安等部门认真落实困境未成年

人监护问题专项整治，着力解决困境儿童合法权益受到侵害等问题，形成预防、发现、报告、处置和关爱帮扶工作机制。

（二）健全完善制度，实现未成年人保护全覆盖。市政府及时制定实施《梅州市儿童发展规划（2011—2020 年）》，先后印发《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施方案》

《关于梅州市加强困境儿童保障工作的实施方案》《梅州市贯彻落实男女平等基本国策保障妇女儿童合法权益工作实施方案》等相关文件，落实落细未成年人保护方面的目标任务。全市相关部门共出台 11 个保护未成年人方面的具体落实文件，实现了未成年人保护工作全覆盖。如市公安局制定了《梅州市公安机关打击性侵害及校园欺凌违法犯罪专项行动工作方案》《涉未成年人刑事案件专门工作机制》，为严打性侵和校园欺凌违法犯罪提供工作指南；市民政局制订《关于加强全市孤儿保障工作的意见》，突出困境儿童和留守儿童保障机制建设；市检察院与市妇联共同签订了《共同推动保护妇女儿童权益工作意见》，推动未成年人司法保护

社会支持体系建设；市残联制定实施了《梅州市进一步落实出生缺陷干预措施加强地中海贫血防控工作实施方案》《梅州市出生缺陷综合防控项目管理方案（2018-2020 年）》等 5 个文件，建立完善出生缺陷综合防控的政策体系和防控网络。

（三）创新特色宣传，营造《条例》实施的良好氛围。我市创造性地开展了许多具有梅州特色的宣传教育模式，构建了学校、家庭、社会、司法四位一体的宣传教育网络，使《条例》家喻户晓、深入人心，营造了全社会保护未成年人健康成长的良好社会氛围。全市各级政府、各职能部门把未成年人保护法律条例的学习宣传纳入普法工作规划，通过系列法律进学校、进课堂活动和“预防青少年违法犯罪”主题法治宣教活动，大力开展法律条例的宣传教育。市妇联、团委、教育局等相关单位明确对未成年人法治宣传教育的责任清单及工作内容，司法、公安、检察、法院等部门到各学校举办巡回法制讲座活动，开展青少年法治教育巡展、主题班会、征文、演讲、模拟法庭等活动，丰富青少年学生的学法形

式。中小学校法制副校长、法制辅导员“法律进校园”活动持续开展，效果明显。丰顺县普法办将未成年人保护法编成歌曲在中小學生中传唱，并与华南师范大学合作编制丰顺乡土教材，将该县杰出人物、传统乡土文化、红色基因与法律法规相结合，加强未成年人相关法律法规宣传教育。

（四）完善救助体系，保障困境儿童合法权益。我市成立了智力残疾和精神残疾女童救助帮扶和关爱服务工作领导小组，建立了以市政府分管领导为总召集人的农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议制度；市妇联联合 8 个部门共同制定并实施《梅州市指导推进家庭教育的五年规划（2016-2020 年）》；民政部门将符合条件的困境儿童分别纳入最低生活保障、特困供养和临时救助范围，建立了孤儿基本生活最低养育标准的自然增长机制；市残联将符合条件的残疾儿童落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策；医疗保障部门积极做好“两项补贴”审核发放和医疗参保工作，对符合条件的未成年残疾人，做到应补尽补、应发尽发、应保尽保；教育部

严格落实特殊教育保障机制，对随班就读的残疾学前儿童发放补助，在全市范围内实施高中阶段残疾学生免收学费；全市实现人口 30 万以上县（市、区）均设立一所特殊教育学校，适龄残疾儿童入学率达 99.03%；市妇联创建儿童之家 2018 个，覆盖全市 90%城乡社区。持续开展“广东省雁洋公益基金助学”“爱心父母牵手困境儿童大联盟”行动，援助贫困孩子读书 9304 人；团市委 2019 年共筹集 480.02 万元资助 309 位贫困学生圆梦大学，通过“梅州会亲”筹集近 20 万元结对帮扶 105 名贫困农村家庭留守儿童。全市各县（市、区）都相继出台《困境儿童“合力监护 相伴成长”专项关爱行动实施方案》，全面实施事实无人抚养儿童保障制度。

（五）严厉打击犯罪，保护未成年人人身安全。公安、司法机关坚持依法严厉打击各类侵害未成年人人身安全的违法犯罪活动。市公安局召开专题会议部署实施“护苗行动”，严厉打击侵害未成年人犯罪，严打性侵和校园欺凌违法犯罪。全市各级认真落实最高人民检察院“一号检察建

议”，进一步健全完善预防性侵害的制度机制，加强对校园预防性侵害相关制度落实情况的监督检查，依法严肃处理有关违法违纪人员，切实维护好校园安全和儿童、学生合法权益。

（六）注重教育感化，加强未成年人司法保护。各级公安、司法机关认真贯彻“教育、感化、挽救”的方针，依法办理未成年人犯罪案件，逐步建立健全适合未成年人刑事案件特点的办案制度，注意维护未成年犯罪嫌疑人名誉及其他合法权益。市公安局采取对涉案未成年人建档管控、运用警务大数据多维分析的方式，提升对未成年人发案态势的监测和快侦快破，对未成年违法犯罪嫌疑人进行有效管控和针对性地帮教。全市检察机关共设立“青春之帆”“向阳树”“繁星”等 9 个未成年人工作区，以“捕、诉、监、防、教”五位一体的工作模式，办理好涉未成年人案件，切实落实涉罪未成年人特殊保护制度，最大限度教育、感化、挽救涉罪未成年人。市法院在办理未成年人犯罪案件时，坚持寓教于审、惩教结合、重在教育的原则，在审理时注意做好庭前、庭中、庭后教育，在量

刑上注意正确适用刑法，依法多适用缓刑，为大多数误入歧途的未成年人提供了教育挽救的重生机会，实现了法律效果和社会效果的有机统一。

## 二、存在的主要问题

（一）《条例》宣传力度不够平衡。有的学校和有的地方对《条例》的宣传教育不够深入，一些未成年人的法律观念、法律意识淡薄，一些家庭对未成年人的身心健康发展不够关注，存在重智不重德、重智不重法、唯分数论的现象。

（二）残疾人预防康复体系不够健全。0-6 周岁残疾儿童筛查机制不够健全，公众对出生缺陷防控知识的知晓率有待提高，残疾人康复机构覆盖率不高，康复治疗专业机构不足，康复专业人才短缺，运用动态更新数据不够充分，无法满足残疾人的康复、托养实际需求。

（三）全民保护未成年残疾、留守儿童的意识还不够强。全社会扶助未成年残疾儿童的氛围还不够浓厚，对困境女童、残障女童的关爱保护存在一些盲区，歧视未成年残疾儿童、损害其权益的事还时有发生。残疾儿童少年义务教育在农村地区普及水

平仍然偏低，有的残疾儿童少年入读特殊教育学校仍存在困难。

（四）涉罪未成年人成年后就业存在困境。涉罪未成年人成年后大多选择到社会上去求职，但求职就业资源有限，就业途径狭窄，多数人无一技之长，难以通过公开招聘就业。而且帮教对象自行就业后，由于办案单位、帮教社工未能与就业企业形成联动机制，难以了解到帮教对象在工作中的真实表现，只能通过其本人及其家人的侧面了解，不利于矫正其行为和认知，影响帮教成效。

### 三、意见和建议

（一）提高政治站位，强化责任担当。各级政府要从讲政治的高度加强《条例》的贯彻实施，坚持对标对表，按照《条例》条文想尽千方百计补齐工作短板，把责任履行到位。要进一步提升宣传教育的温度、广度和深度，切实做好未成年人保护学校、家庭和社会全方位的宣传教育，增强未成年人的法律观念、法律意识。

（二）压实工作责任，完善工作举措。各职能部门要勇担职责，落实责任，用心用情用功推动工作不断落到实处。一是建议市妇儿工委年初为

各部门列出落实清单，年终进行检查。要设定量化指标，确保数量，提高质量，确保《条例》责任落实。二是建议各级政府要切实做好 0-6 岁儿童残疾筛查工作，全面摸清我市 0-6 岁残疾儿童底数，实现残疾儿童筛查、转介、评估、治疗、康复等各环节的无缝衔接。三是建议相关部门要加大涉罪未成年人成年后就业扶持和跟踪帮教力度，积极整合各方资源，帮助他们解决就业问题，引导他们进行科学的职业规划，提供相应的工作培训和工作岗位，让他们更快更好融入社会，减少二次犯罪。

（三）加强统筹联动，形成工作合力。要坚持政府牵头抓总，职能部门统筹联动，推动法律实施，提高良法善治的效果。一是要进一步加强青少年心理教育。针对青少年心理问题、初高中女学生特殊年龄阶段的心理生理问题等等，妇联、共青团、教育、卫生等职能部门要统筹联动，组织一些符合未成年人心理需求的课进校园。二是要进一步加强打击性侵害及校园欺凌违法犯罪。针对性侵害及校园欺凌违法犯罪，市直相关单位要按照《条例》的要求，多措并举形

成工作合力，把法律法规的要求落实到位。三是要进一步加强未成年残疾、留守儿童保护和教育。财政、残联、民政、教育等部门要通力合作，建立稳定的残疾人事业经费保障机制，加大对未成年残疾儿童、留守儿

童保护经费投入，加强特殊教育学校硬件和软件建设，不断提高残疾儿童少年入学率。

梅州市人大常委会执法检查组

2020 年 9 月 27 日

# 梅州市人大常委会代表资格审查委员会

## 关于市七届人大个别代表的代表

### 资格审查报告

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

梅州市第七届人民代表大会常务委员会:

中国人民解放军 96715 部队军人大会,补选了康长意为梅州市第七届人大代表。

丰顺县第十五届人大常委会第三十一次会议,接受了吴恩培辞去梅州市第七届人大代表职务的请求;兴宁市第十五届人大常委会第四十五次会议,接受了何柏东辞去梅州市第七届人大代表职务的请求;中国人民解放军梅州军分区军人大会,接受了张国术辞去梅州市第七届人大代表职务的请求。

平远县选出的梅州市第七届人大代表刘思彬因工作变动调离梅州市行政区域。

五华县选出的梅州市第七届人大代表彭延虎因退休迁出梅州市行政区域。

兴宁市选出的梅州市第七届人大代表王清波去世。

梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会于 2020 年 9 月 15 日、25 日先后召开第十三次、十四次会议,对 96715 部队补选康长意为梅州市第七届人大代表;对丰顺县接受吴恩培,梅州军分区接受张国术,兴宁市接受何柏东辞去梅州市第七届人大代表职务依法进行了审查。会议认为:补选和接受代表辞职的程序符合有关法律规定,当选的代表符合宪法、法律规定的代表的基本条件,确

认康长意的梅州市第七届人大代表资格有效。吴恩培、张国术、何柏东的代表资格终止。彭延虎、刘思彬的代表资格自行终止。王清波的代表资格自然终止。

现在，梅州市第七届人民代表大

会代表共有 412 名。

以上报告，请予审议。

梅州市第七届人大常委会

代表资格审查委员会

2020 年 9 月 27 日

# 梅州市人大常委会代表资格审查委员会

## 关于市七届人大个别代表的

### 代表资格审查情况说明

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市人大常委会代表资格审查委员会副主任委员 何海燕

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受代表资格审查委员会黎健平主任委员的委托，我就市七届人大个别代表的代表资格审查情况作如下说明。

梅州市第七届人大常委会第三十八次会议后，梅州市七届人大代表共有 417 名，预留机动名额 3 名，出缺 9 名。

中国人民解放军 96715 部队军人大会，补选了康长意为梅州市第七届人大代表。

兴宁市第十五届人大常委会第四十五次会议，接受了何柏东辞去梅

州市第七届人大代表职务的请求；丰顺县第十五届人大常委会第三十一次会议，接受了吴恩培辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；中国人民解放军梅州军分区军人大会，接受了张国术辞去梅州市第七届人大代表职务的请求。

平远县选出的梅州市第七届人大代表刘思彬因工作变动调离梅州市行政区域。

五华县选出的梅州市第七届人大代表彭延虎因退休迁出梅州市行政区域。

兴宁市选出的梅州市第七届人

大代表王清波去世。

根据选举法和代表法的有关规定，梅州市第七届人大常委会代表资格审查委员会于 2020 年 9 月 15 日、25 日先后召开第十三次、十四次会议，对 96715 部队补选康长意为梅州市第七届人大代表；对丰顺县接受吴恩培，梅州军分区接受张国术，兴宁市接受何柏东辞去梅州市第七届人大代表职务依法进行了审查。会议认为：补选和接受代表辞职的程序符合有关法律规定，当选的代表符合宪法、法律规定的代表的基本条件，确认康长意的梅州市第七届人大代表

资格有效。吴恩培、张国术、何柏东的代表资格终止。彭延虎、刘思彬的代表资格自行终止。王清波的代表资格自然终止。

梅州市第七届人民代表大会现有代表 412 名，留有机动名额 3 名，出缺 14 名。

《梅州市人大常委会代表资格审查委员会关于市七届人大个别代表的代表资格审查报告(草案)》和《市七届人大个别代表资格审查名单》已印发各位，请连同以上说明一并审议。

# 梅州市人民代表大会常务委员会关于 开展政府民生实事项目人大代表 票决制工作的决定

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会常务委员会  
第三十九次会议通过)

为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九届四中全会精神，更好地发挥人民代表大会制度优势，推动重大决策民主化、科学化、法治化，使政府民生实事项目更加符合民需、贴近民意、惠及民众，根据有关法律法规的规定，按照省委、省人大常委会的有关工作要求，现就梅州市开展政府民生实事项目人大代表票决制工作作出如下决定。

一、民生实事项目人大代表票决制（以下简称代表票决制），是指市政府在广泛征求人民群众意见建议基础上提出民生实事候选项目，报请市委常委会会议研究同意后，在市人民

代表大会全体会议上以票决方式选择正式项目，再交由市政府组织实施并接受市人大代表和人民群众监督的制度。

二、纳入人大代表票决的民生实事项目，主要是以市政府财政性资金投入为主，具有普惠性、公益性和社会效益较为突出的重大民生类公共事业项目，原则上当年应办结，确需跨年度分步实施的项目，应有明确的年度阶段性目标。

三、代表票决制工作要坚持党的领导，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，市人大常委会要主动向市委汇报民生实事项目票决制工作实施过程中的重大问题，确

保市委有关工作要求得到认真的贯彻落实。

四、市政府要通过报纸、电视、广播、网络等多种途径发布征集民生实事项目公告,召开专题座谈会广泛听取社会各界和市人大代表的意见。对征集到的项目进行整理初选和可行性论证,按程序提出候选项目建议方案,经市政府常务会议、市委常委会研究后,再将候选项目提请市人民代表大会审议并进行差额票决。

五、项目审议和票决环节要充分发扬民主,发挥市人大代表主体作用,审议充分、程序规范。

(一)会议报告。市政府应当将候选项目的基本情况(包括项目名称、主要内容、实施主体、投资额度、相关要求等)印发与会代表,并作简要说明。

(二)会议审议。要安排充分的时间让代表对候选项目进行认真的审议。主席团会议听取各代表团审议情况的汇报,依法将候选项目提交全体会议差额票决。

(三)会议票决。代表以无记名投票表决方式选择决定正式项目。票决前由全体会议通过票决办法,票决结果当场宣布,并以公告形式向社会公开。

六、项目实施要充分发挥人大监督作用。市人大常委会要将民生实事项目实施工作列入年度监督工作计划,通过听取和审议专项工作报告、专题询问、组织代表视察以及调研等多种形式,加强对项目实施情况的监督。每年初的市人民代表大会会议上要听取和审议市政府关于上年度民生实事项目完成情况报告,必要时可以对实施情况进行满意度测评,测评结果要进行公布。

七、加强对代表票决制和民生实事项目实施工作的宣传报道,进一步凝聚共识,营造良好社会氛围,合力推进民生实事项目的全面实施。

八、在代表履职培训中增加民生实事项目代表票决制工作方面的内容,提高代表参与民生实事项目征集、调研、审议和监督的能力。

# 关于《梅州市人民代表大会常务委员会 关于开展政府民生实事项目人大代表 票决制工作的决定（草案）》的说明

——2020 年 9 月 27 日在梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议上

梅州市人大常委会选举人事任免工作委员会主任 何海燕

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受常委会主任会议的委托，现对《梅州市人民代表大会常务委员会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定（草案）》（以下简称“决定草案”）作如下说明：

## 一、起草决定草案的依据。

宪法规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。地方组织法、广东省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项规定等法律法规，对地方各级人大及其常委会行使重

大事项决定权都有具体规定。2019 年 5 月出台的《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》中要求“探索实施重大民生实事项目代表票决制”，同年 12 月市人大常委会办公厅下发了《关于推进民生实事项目人大代表票决制工作的指导意见》，对市、县（市区）、乡（镇）实施票决制工作提出了时间上的要求；据此，市人大常委会把积极探索推进民生实事项目人大代表票决制列入了 2020 年的工作计划。

## 二、民生实事项目人大代表票决制的重要意义。

民生实事人大代表票决制工作是新时代社会主义民主政治建设的实践创新，是坚持人民当家作主，推进决策民主化、科学化、法治化的实际需要，也是人大依法行使重大事项决定权和监督权、发挥人大代表为民代言作用的有力举措。实行代表票决制，对于全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以人民为中心，保障人民权益，增进民生福祉；对于更好发挥人民代表大会制度优势，保障人大依法行使讨论决定重大事项职权，都具有重要意义。

### 三、决定草案的起草过程。

市人大常委会高度重视决定的起草工作，分管领导黎健平同志亲自部署，选任工委具体负责。在认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九届四中全会精神，认真学习《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》和省人大常委会《关于推进民生实事项目人大代表票决制工作的指导意见》后，着手研究决定草案的起草工作。

为做好决定草案的起草工作，有关工作机构主动跟已经开展该项工作的兄弟市联系，学习借鉴他们的经

验做法；书面征求市政府办公室，本机关各委、办、室等部门的意见建议，对决定草案稿反复进行修改完善，形成了现在的决定草案。

### 四、决定草案的主要内容。

决定草案共八条，主要包括以下内容：

（一）代表票决制的定义。民生实事项目人大代表票决制（以下简称代表票决制），是指市政府在广泛征求人民群众意见建议基础上提出民生实事候选项目，报请市委常委会会议研究同意后，在市人民代表大会全体会议上以票决方式选择正式项目，再交由市政府组织实施并接受市人大代表和人民群众监督的制度。

（二）代表票决制的内容。主要是以市政府财政性资金投入为主，具有普惠性、公益性和社会效益较为突出的重大民生类公共事业项目。原则上当年应办结，确需跨年度分步实施的项目，应有明确的年度阶段性目标。

（三）代表票决制的原则。一是坚持党的领导原则。草案要求要充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，市人大常委会要主动向市

委汇报民主实事项项目票决制工作实施过程中的重大问题。二是坚持以人民为中心的原则。草案规定市政府要通过多种途径发布征集民生实事项项目公告并召开专题座谈会，广泛听取社会各界和市人大代表的意见。三是差额票决的原则。规定对征集到的项目进行整理初选和可行性论证，按程序提出候选项目建议方案，经市政府常务会议、市委常委会议研究后，再将候选项目提请市人民代表大会审议并进行差额票决。

考虑我市实际情况和提高决定的可操作性，决定草案对民生实事项项目的数量和差额比例没有作硬性规定，具体要求在当次的人民代表大会会议民生实事项项目票决办法上再予以明确。

（四）票决制的会议程序：会议报告、会议审议、会议票决。首先，市政府要将候选项目的基本情况印发与会代表，并作说明。其次，要安

排充分的时间让代表对候选项目进行认真的审议。第三，代表以无记名投票方式选择决定正式项目，票决结果当场宣布，并以公告形式向社会公开。

（五）充分发挥人大监督作用。一是要将民生实事项项目列入市人大常委会的年度监督工作计划加强监督。二是每年初的市人民代表大会会议要听取和审议市政府关于上年度民生实事项项目完成情况报告。三是必要时可以对实施情况进行满意度测评并公布测评结果。

（六）加强项目实施工作的宣传报道，合力推进民生实事项项目的全面实施。

（七）在代表履职培训中增加民生实事项项目代表票决制工作方面的内容，提高代表参与民生实事项项目的能力。

决定草案已印发各位组成人员，请连同以上说明一并审议。

# 梅州市人大常委会关于接受刘思彬 辞去梅州市中级人民法院院长 职务请求的决定

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，经梅州市第七届人民代表大会常务委员会第三十

九次会议审议，决定接受刘思彬辞去梅州市中级人民法院院长职务的请求，并报梅州市人民代表大会备案。

## 辞呈

梅州市人大常委会：

因工作岗位调整，请求辞去梅州市中级人民法院院长职务。

请予批准。

签名：刘国彬  
2020年9月3日

# 梅州市人大常委会关于林秀雄副院长 代理梅州市中级人民法院 院长职务的决定

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和  
地方各级人民政府组织法》的有关规定，梅州市第七  
届人民代表大会常务委员会第三十九次会议决定，林  
秀雄副院长代理梅州市中级人民法院院长职务。

# 梅州市第七届人民代表大会常务委员会

## 公 告

(第 18 号)

中国人民解放军 96715 部队军人大会，补选了康长意为梅州市第七届人大代表。梅州市人大常委会第三十九次会议同意代表资格审查委员会的审查报告，确认康长意的梅州市第七届人大代表资格有效。

兴宁市第十五届人大常委会第四十五次会议，接受了何柏东辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；丰顺县第十五届人大常委会第三十一次会议，接受了吴恩培辞去梅州市第七届人大代表职务的请求；梅州军分区军人大会，接受了张国术辞去梅州市第七届人大代表职务的请求。

平远县选出的梅州市第七届人大代表刘思彬因工作变动调离梅州市行政区域；五华县选出的梅州市第

七届人大代表彭延虎因退休迁出梅州市行政区域。

兴宁市选出的梅州市第七届人大代表王清波去世。

依照代表法的有关规定，吴恩培、张国术、何柏东的梅州市第七届人大代表资格终止。彭延虎、刘思彬的代表资格自行终止。王清波的代表资格自然终止。

梅州市第七届人民代表大会现有代表 412 名。

特此公告。

梅州市人民代表大会  
常务委员会

2020 年 9 月 27 日

# 梅州市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

任命侯通传为梅州市人大常委会监察和司法工作委员会主任。

免去钟夏彬的梅州市人大常委会监察和司法工作委员会主任职务。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

任命丘加悦为梅州市审计局局长；  
任命张军为梅州市金融工作局局长。  
免去刘鸿涛的梅州市审计局局长职务；  
免去丘加悦的梅州市金融工作局局长职务。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

任命林秀雄为梅州市中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员；

任命李永平为梅州市中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员；

任命陈立民为梅州市中级人民法院刑事审判庭庭长、审判委员会委员；

任命曾园芳为梅州市中级人民法院刑事审判庭副庭长；

任命张孟棋为梅州市中级人民法院民事审判一庭副庭长；

任命黄伟玲为梅州市中级人民法院民事审判第二庭副庭长；

任命曾柳青为梅州市中级人民法院民事审判第二庭副庭长；

任命柯彬为梅州市中级人民法院民事审判第三庭副庭长；

任命黄云华为梅州市中级人民法院立案庭副庭长；

任命张晓峰为梅州市中级人民法院执行一庭副庭长。

免去李常青的梅州市中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务；

免去周展明的梅州市中级人民法院审判委员会委员、审判员职务；

免去黄碧辉的梅州市中级人民法院刑事审判庭庭长职务；

免去柯彬的梅州市中级人民法院刑事审判庭副庭长职务；

免去陈立民的梅州市中级人民法院民事审判一庭副庭长职务。

# 梅州市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020 年 9 月 27 日梅州市第七届人民代表大会  
常务委员会第三十九次会议通过)

任命李常青为梅州市人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员。  
免去李永平的梅州市人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员职务；  
免去张润芳的梅州市人民检察院副检察长职务。

# 梅州市人民政府关于黄塘河和周溪河城市黑臭水体整治工程第三方评价结果报告审议意见的研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

市人大常委会主任会议审议通过了《关于黄塘河和周溪河城市黑臭水体整治工程（河道清淤部分）专项资金管理使用情况委托第三方评价结果的报告》，并提出了审议意见。市政府高度重视第三方评价结果内容，结合评价反馈问题，组织市住房城乡建设局等部门扎实推进项目整改工作，现将研究处理情况报告如下：

## 一、项目背景

我市黄塘河、周溪河黑臭水体作为地级及以上城市黑臭水体，被列入住房城乡建设部 2016 年公布的城市黑臭水体整治清单。黄塘河发源于平远县长田镇阿基障，由北方向南流入城区，在黄塘水闸和排涝泵站汇入程江，并于城区寨中汇入梅江，河流长

度 27 公里，集雨面积 72 平方公里。

据有关部门联合调查与认定，从黄塘陂“老桥”至黄塘电排站，全长 1.5 公里的河段为轻度黑臭水体。周溪河发源于梅县石扇长排官，由东北方向流入城区，在东山中学附近汇入梅江，河流长度 36 公里，集雨面积 118 平方公里。据有关部门联合调查与认定，从嘉应学院饶公桥至东山中学状元桥，全长 4.1 公里的河段为轻度黑臭水体。

为着力解决我市水污染突出问题，加快补齐水环境短板，打好碧水保卫战，全面推进生态文明建设，2019 年 5 月 30 日，我市以梅州市污染防治攻坚战指挥部令（2019 年第 1 号）的形式，发布了《关于开展丰顺县榕江北河揭丰交接断面及梅州城区城市黑臭水体全面攻坚行动

的命令》，要求梅州城区城市黑臭水体黄塘河、周溪河要在 2019 年 6 月底完成河道清淤工作。

## 二、问题主要原因及整改措施

(一) 针对“项目实施进度偏慢，统筹规划不够到位”问题，加快工程进度和做好统筹规划。

1. 黄塘河黑臭水体整治工程(河道清淤部分)。该工程估算总投资约 1330.2 万元，包含河道清淤工程和河岸景观提升工程两部分，河道清淤工程已于 2019 年 6 月底完成。河岸景观提升工程目前正在紧张实施中，工程形象进度约完成 87%。

工期延误主要原因：一是 2019 年上半年降雨较多，河流径流量大，不利于清淤工作开展。二是为确保黄塘河水质净化厂于 2019 年 12 月底前如期通水，优先保障“水质净化厂配套污水管网建设”，河道清淤工程与水质净化厂配套污水管网建设、河岸景观提升工程存在交叉作业现象。

整改措施：一是 2019 年下半年通过针对性制订赶工措施，千方百计加快工程进度，工程施工进展明显加快；二是在项目实施过程中，努力协调好水质净化厂配套污水管网、河岸

景观提升工程施工时序，确保了项目顺利推进。

2. 周溪河黑臭水体整治工程(河道清淤部分)。该工程估算总投资 1427.5 万元，河道清淤工程已于 2019 年 6 月底完成。河岸景观提升工程目前正在紧张实施中，工程形象进度约完成 80%。

工期延误主要原因：原定纳入周溪河“十里梅花长廊”项目实施的部分河道清淤工程内容，再次重新调整到周溪河河道清淤部分一并实施，工作量增加导致工期相应延长。

整改措施：协调相关部门，对新增段进行工程实施工作安排，包括河道测量、设计、施工组织等，目前已基本实施完成。

(二) 针对“财政资金使用率低”问题，加快项目资金支付。

“财政资金使用率低”原因主要是工期有所滞后，截止 2019 年 12 月 30 日止，黄塘河黑臭水体整治工程(河道清淤部分)总共支付资金 384.35 万元，占项目投资总额的 28.9%；周溪河黑臭水体整治工程(河道清淤部分)总共支付资金 427.75 万元，占项目投资总额的 30%。

整改措施：已要求测量、设计、监理、施工单位符合支付条件的款项抓紧申报支付，有的款项需完工后才能支付，目前部分款项正在加快申请支付中。

### 三、工作计划

（一）加快工程进度。对照目标任务，紧盯“时间表”，绘制“作战图”，倒排工期，采取科学的赶工措施，确保施工各个环节齐头并进，互为促进，力争早日完工。

（二）统筹规划施工。积极协调市自然资源局、梅江区政府、梅州粤

海水务有限公司做好黄塘河和周溪河水质净化厂、“十里梅花长廊”、黄塘河和周溪河城市黑臭水体整治工程（河道清淤部分）等项目的施工统筹工作，确保施工工序合理安排。

（二）做好资金支付。要求各参建单位及时申请款项支付，缩短付款流程时间，积极会同财政部门加快资金拨付进度，提高财政资金使用率。

梅州市人民政府

2020 年 6 月 24 日

# 关于落实市七届人大常委会第三十七次会议 对审计查出突出问题整改情况报告审议 意见的研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

2020 年 5 月 27 日，市七届人大常委会第三十七次会议听取和审议了《关于梅州市 2018 年度市级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改落实情况的报告》，并提出审议意见。对此，市政府高度重视，市长张爱军多次听取审计整改情况汇报并作出指示批示，要求各级各部门要以问题为导向，全力抓好审计发现问题的整改，形成持续联动刚性的审计整改工作机制，认真落实人大审议意见，推动审计整改工作落到实处。现将研究落实审议意见的情况报告如下：

## 一、提高政治站位，压实整改责任

（一）提高认识，落实整改责任。各级各部门切实强化思想认识，增强

抓好审计整改工作的政治自觉和行动自觉，把审计整改工作成效作为增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”的具体体现。加大整改主导力度，建立了市分管领导对分管领域审计查出问题协调解决机制，明确分管领导对分工领域审计查出的重点问题要召开专题会，重点协调解决整改的难点、堵点问题。各主管部门履行主管责任，督促下级单位严格落实整改措施。被审计单位压实整改主体责任，明确整改问题清单、整改责任清单和整改结果清单，对审计查出问题逐条逐项进行整改，认真采纳审计意见建议，自觉接受审计跟踪检查，确保做到真整改见真效。审计机关切实履行跟踪督促责任，从 2020 年起探索建立审计组，审计组所在业务科室和整改监督科

室相互协调，合力推动整改的日常整改督查机制，加大整改跟进力度，持续推进落实整改，成效显著。2020 年 1 至 6 月，对 2019 年度开展的市级审计项目，已向 18 个部门单位发送整改督促文书 30 份，推动相关部门单位上缴同级财政资金 2064.3 万元，归还原渠道资金 2207.43 万元，促进资金拨付到位 267.95 万元，调账处理金额 6992.72 万元，挽回（避免）损失浪费金额 39.24 万元，其他方式落实整改金额 68,103.42 万元；制定或完善有关规章制度 53 项。

（二）加强联动，形成整改合力。坚持全市“一盘棋”，建立健全纪检监察、组织人事、巡视巡察等与审计监督贯通机制，协调解决需要多个职能部门共同参与完成的难度较大的整改事项，确保审计整改提质增效。积极配合市人大常委会财政经济工委就突出问题审计整改开展调研，靶向发力，强化人大监督与审计监督的有效结合，以提高监督的针对性、实效性，自觉接受人大的监督和指导。积极探索“巡审联动”的双向监督机制，协同市委巡察办将被巡察对象对审计发现问题的整改落实情况列为

重要巡察内容，发挥巡察审计监督的叠加效应。多措并举，增强整改的刚性约束，推动审计整改从“单打独斗”到多部门“群策群力”的转变，合力提升审计整改质量。

## 二、坚持问题导向，持续跟进整改

（一）加强跟踪督促。审计机关坚持问题、目标和进度导向，持续加大跟进整改力度，一是按照市人大常委会有关持续跟踪落实整改的审议意见要求，市审计局党组建立和完善相关机制，对尚未整改到位的有关问题，向 8 个县（市、区）和相关市直部门单位再次发送督促整改函，持续跟进整改进展情况，逐条逐项推动整改。二是认真落实有关扶贫审计项目整改批示要求，突出重点加大对精准扶贫精准脱贫和乡村振兴等审计项目的整改督促力度，建立整改督查台账，认真核查整改材料，及时反馈审核意见，加强整改指导，推动有关地区和部门单位按照审计意见建议落实整改。

（二）深化财政审计。全力构建市、县财政“横向到边、纵向到底”审计全覆盖格局。围绕政府带头“过

紧日子”和财政资金提质增效，践行科技强审理念，充分利用信息化、大数据手段，认真组织市、县审计机关开展同级财政审计和预算单位部门预算审计全覆盖。通过审管理、审制度、审资金、审效益，既加强对重点部门和重点领域关键环节的审计监督力度，又关注体制机制障碍和管理漏洞，督促各部门解决好资金沉淀问题，盘活各类存量资金和资产，管住“钱袋子”、真过“紧日子”，确保每一分钱都用在刀刃上。

（三）严格防控风险。坚持底线思维，及时揭示虚增收入和虚列支出、无预算拨款及政府隐性债务等财政运行中存在的问题和潜在风险，有序分阶段化解隐性债务，有效遏制隐性债务增量，积极消化暂付款挂账，着力防范化解财政金融领域风险。

### 三、推动建章立制，提升监管效益

（一）建立健全审计整改长效机制。审计机关努力探索、积极实践审计整改的方式、方法，不断完善审计整改工作制度，理顺审计整改工作机制，推动审计整改工作规范化、制度化、常态化。督促相关地区部门和单

位在整改审计发现问题的基础上，进一步分析问题原因，关注机制体制障碍和管理漏洞，加强标本兼治，以审计整改为契机，完善内部管理制度，加强规范管理，推动形成长效机制，防止同类问题再次发生。

（二）全面推进预算绩效管理。坚持花钱必问效、无效必问责，进一步健全项目支出标准和绩效评价制度，完善预算绩效管理制度办法和业务流程，积极开展事前绩效评估，加强绩效运行监控，加大绩效评价结果应用力度，将绩效评价结果作为政策调整、预算安排和改进管理的重要依据。审计机关按照 2020 年 5 月爱军市长在全市财税审计工作会议提出的预算编制执行监督管理改革有关要求，认真组织对全市财政预算编制执行监督管理改革情况调研，摸清情况，找准问题，深入分析原因，充分发挥审计建设性作用，着力推动我市财政预算编制执行监督管理改革进一步深化，政府行政效率效能与财政资金使用效益进一步提升。

### 四、加强结果运用，提升整改实效

（一）强化整改结果共享与运

用。推动相关部门将审计结果及整改情况作为部门单位年度绩效考核、预算安排、工作考评和领导干部考核、任免、奖惩的重要参考依据；把领导干部经济责任审计整改情况作为领导班子民主生活会和述职述廉的重要内容，促进整改结果的充分有效运用，倒逼审计整改落实。

（二）加大追责问责力度。把审计监督与党管干部、纪律检查、追责问责结合起来，探索运用审计管理系

统，加强整改结果分析，对整改不到位、屡审屡犯或者拒不整改、拖延整改、弄虚作假的部门单位，市分管领导、有关主管部门要对单位主要负责人进行约谈，并在一定范围内进行通报批评。切实把审计“后半篇文章”，审计整改“最后一公里”抓紧、抓好。

梅州市人民政府

2020 年 7 月 20 日

# 梅州市人民政府关于我市少数民族 工作情况调研报告审议意见的 研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

梅州市人大常委会主任会议审议通过了《关于我市少数民族工作情况的调研报告》，会议提出了明确定位，打造特色村寨；挖掘内涵，弘扬特色文化；突出实效，推动产业发展；落实政策，提升服务管理等方面的意见建议。根据市人大常委会对梅州市少数民族工作情况调研报告的审议意见，市政府高度重视，迅速组织有关单位部门认真研究落实。现将审议意见研究处理情况报告如下：

## 一、关于明确定位，打造特色村寨方面

丰顺县凤坪畲族村以创建国家级和省级少数民族特色村寨、打造“中国畲族故里”为发展定位，在“特”字上下功夫，科学规划、量力而行、集中投入、有序推进，着力打

造少数民族特色村寨。市委书记、市人大常委会主任陈敏，市委常委、政法委书记陈俊钦等市领导先后到凤坪畲族村专题调研，为畲族村的发展把脉定向。市委统一战线工作领导小组会议和全市统战部部长会议，全市民族宗教局长会议研究部署畲族村发展定位，打造特色村寨工作。

一是加强调查研究，科学规划论证。先后邀请国家民委政法司，省、市民族宗教部门等有关领导，以及中南民族大学民族学与社会学院有关专家、教授到凤坪畲族村实地考察调研，编制了凤坪畲族村特色村寨建设总体规划。与中南民族大学民族学与社会学学院签订《凤凰山中的畲族故里》项目合作合同书，根据调研工作计划，2020年7月中旬至8月初，中南民族大学民族学与社会学学院方

清云教授组织调研团队到凤坪畬族村开展为期 14 天的调研活动，对该村创建中国畬族故里的合理性与可行性、传统畬族文化传承与发展的现状、存在的问题等进行详细调研。2020 年 8 月 3 日下午，在丰顺县召开了“潭江镇凤坪村创建中国畬族故里工作研究成果座谈会”。来自中国社会科学学院、中南民族大学民族学与社会学学院、人民日报社民生周刊的有关专家、学者，丰顺县县领导以及潭江镇、凤坪畬族村相关负责人参加了会议。与会人员听取了方清云教授关于打造“中国畬族故里”调研情况介绍，进行了充分的交流，提出了许多宝贵的意见建议。畬族村创建“中国畬族故里”研究取得阶段性成果。

二是注重畬族特色，村寨原貌得到有效保护。在特色村寨保护工作中，按照“保护一批、维修改造一批、新修一批”的思路和注重民族特色、保持原有风貌、彰显个性风格、适当加固修复的原则，对村寨特色民居进行保护和修建，无论是保护的、维修改造的还是新建的，均融入畬族特色文化元素、符号，集中体现畬族建筑特色。对畬族祖先留下的太子洞、石

屋石寨，以及畬族图腾、服饰等列出清单，进行“原汁原味”抢救保护。同时，广泛发动群众收集展示畬族文化的生活用品、艺术用品、民俗用品等老物件，丰富和充实民俗展厅内涵，充分展示和传承独具特色的畬族文化。

三是加大财政投入，村寨基础设施明显改善。认真贯彻落实中央、省、市关于扶持民族地区发展相关政策和《广东省促进民族地区发展条例》，积极主动加强对接，争取各级在政策、项目、资金、技术等方面更大力度支持村寨建设。先后投入 1500 多万元（其中，今年国家财政拨款专项资金 300 万元），完善了畬族文化广场、生态停车场、凤凰图腾村标、环村观景路、茶园观景台、古驿道、村委大楼等设施建设，配套完善了污水处理站、旅游公厕、垃圾屋、园林绿化、路灯等市政设施。行路难、脏乱差现象得到改善，居住环境明显变化，村容村貌整体改善，为特色村寨建设增强了发展后劲。

## 二、关于挖掘内涵，弘扬特色文化方面

坚持保护、挖掘和传承少数民族

传统文化是建设少数民族特色村寨的重要工作之一。凤坪畬族村重视保护、挖掘和弘扬畬族文化，组织两委干部和村民代表到广州市增城区正果畬族村等地参观考察，学习借鉴外地乡村振兴、产业化发展、打造少数民族特色村寨等方面的成功经验和先进理念，开拓视野，解放思想，采取有效措施，加大对畬族文化的挖掘、保护和开发利用及品牌建设力度，不断提高畬族优秀传统文化的美誉度和知名度。

一是开展畬族文化资源的普查调研、挖掘提升工作。组织专业团队积极挖掘畬族的起源传说、畬族祭祖仪式、畬族山歌、畬族语言、服饰饮食以及招兵节等，建立完整的畬族资料库，对其进行深度整理、提升，打造一批具有浓郁地方特色、较强时代精神和艺术感染力的民族文化品牌。较具特点的是畬族招兵节，它集凤凰山畬族文化之大成，被列为省级非物质文化遗产名录，蓝金炮为项目代表传承人。该村在每年春节前举办一次招兵节，活动从多个方位展示凤凰山畬族原生形态文化的面貌，场面十分热闹。

二是加强畬族文化人才队伍建设。丰顺县文化部门组织专业人员先后到福建、浙江等地采风学习，曾多次参加省举办的有关文艺演出，创作排演的畬族歌舞、服饰表演等节目获得好成绩。充分利用学校作为传承民族文化的重要场所，将畬族语乡土教材、畬族舞蹈、图腾文化、畬族传统手工技艺等引入小学课堂，不断开拓民族文化传播渠道，引导少数民族群众加深对本民族文化的认知认同，激发畬族人民的文化自信和发展自信。大力推广先进实用技术，加强各类实用技术培训，培养有文化、懂技术、会经营的少数民族实用人才。

三是采取多种形式广泛宣传党的民族政策和畬族文化。积极开展多种形式的少数民族特色村镇团结进步创建活动，大力宣传党的民族政策、民族知识和民族法律法规，提高各族群众的法制意识、公民意识，增强各族群众维护民族团结的自觉性，促进各民族交往交流交融。通过发动村民组建文艺团队、新建畬族民俗文化展厅、举办民族节庆活动等形式，广泛宣传畬族优秀传统文化，发展民族风情旅游，促进民族文化保护与传

承。

### 三、关于突出实效，推动产业发展方面

加快少数民族特色村寨经济发展，培育特色产业，增加群众收入，是实现少数民族特色村寨可持续发展的重要保障。凤坪畲族村立足长远，坚持特色村寨建设与特色产业发展、旅游资源开发有机结合起来，整体谋划，统筹推进，不断发展壮大茶叶特色产业，打造高山生态茶品牌，培育群众增收内生动力，增强自我发展能力，使村寨经济发展起来、村民富裕起来。

一是发展特色产业，持续增加村民收入。凤坪畲族村充分利用畲族村海拔高、昼夜温差大，生态环境优美等自然条件和优势资源，走“公司+基地+农户”的模式，大力培育市场主体，因地制宜引导群众发展壮大茶叶特色产业，发展茶叶深加工，提高产品附加值和市场竞争力，做强做优茶叶特色产业，打造高山生态茶特色品牌，提高村集体和村民收入水平。目前，全村共有茶叶专业合作社 5 家、茶叶公司 1 家。全村每家每户均种植茶叶，种植面积达 1.3 万亩，年产量

达 41 万斤，产值 4 千万元，人均茶叶收入 4 万多元。该村独特的制茶工艺产出的高山茶具有“香、甘、滑、柔、醇”的特点，其中“金凤玉露”茶叶被广东省茶叶协会评为“十大好春茶”。种植茶叶已成为该村群众增收致富的支柱产业。

二是发展特色旅游，推动乡村振兴发展。认真落实中央关于“积极发展休闲农业、乡村旅游、森林旅游”的要求，重视将旅游工作与农业产业化、新农村建设紧密结合，以发展乡村旅游为突破口，推进农村文化旅游产业发展。按照国家级少数民族特色村寨、“中国畲族故里”的定位，加大社会宣传力度，发挥政府引导、推动和财政资金的杠杆作用，引入市场机制，拓宽资金筹集渠道，广泛吸纳和鼓励社会力量参与乡村旅游开展建设。通过引进有经济实力和市场营销能力的企业、公司，进行旅游公共基础设施、主要景点建设和环境改善，提升乡村旅游发展规模、发展质量和服务水平。指导镇村居民开发住宿、餐饮、购物接待设施，鼓励开发民族特色旅游商品、纪念品，组织开展民俗风情、文化旅游活动，形成具

有浓郁特色和吸引力强的乡村旅游产品，推动当地经济社会发展，促进社会主义新农村建设。探索加强与周边兄弟县（区）的旅游协作机制，把周边区域景区“串珠成链”，打造农旅结合、文旅融合的“畲乡风情游”民族特色文化生态旅游线路，促进产业经济发展，提高民族聚居村农民收入。

#### 四、关于落实政策，提升服务管理方面

以铸牢中华民族共同体意识为主线，进一步加强党的民族方针政策宣传教育，全面贯彻落实少数民族政策，扎实开展民族团结进步创建活动，促进各民族交往、理解和团结。

一是强化宣传教育，营造民族团结良好氛围。为切实加强民族团结进步宣传教育，紧密结合创建全国文明城市工作，市委统战部、市委宣传部、市教育局、市民族宗教局 4 个单位联合印发了关于开展 2020 年全市民族团结进步宣传月活动的通知，指导各县（市、区）各有关单位深入开展民族团结进步宣传教育和创建活动，主动把民族工作融入到机关、企业、社区、乡镇和学校。各县（市、区）各

有关单位充分利用报纸、广播电视、政务互联网等新闻媒体和网络平台，通过新闻报道、开设专题栏目、发放宣传资料、张贴宣传标语、悬挂宣传横幅，走访慰问少数民族群众等多种形式，大力宣传党的民族方针政策，努力营造“中华民族一家亲、同心共筑中国梦”，自觉维护民族团结和社会稳定的良好氛围。在创建活动中，注重发挥嘉应学院等 4 个省级民族团结进步创建活动示范单位和千佛塔寺民族团结进步教育基地的示范带动作用，共同推动民族团结进步创建活动深入开展。

二是加强部门联动，认真做好服务管理工作。突出“共建共治共享”理念，以城市民族工作理念与创新为主题，着力开展少数民族流动人口服务管理体系建设。认真落实市民族宗教局《关于推进民族事务治理体系和治理能力现代化工作的意见》，发挥市、县两级统战工作领导小组和民族宗教工作协调领导小组的协调抓总作用，健全完善县（市、区）、镇（街道）、村（社区）民族宗教工作网络，加强与公安、国安、工商、城管、人社等部门的沟通联系，加大涉及民族

因素矛盾纠纷排查力度，及时了掌握解在梅少数民族人员情况，认真做好外来流动少数民族群众来信来访工作，及时消除各种隐患，把问题解决在萌芽、化解在基层。坚持以人为本，切实保障少数民族群众合法权益，尊重他们的风俗习惯和宗教信仰，尽力帮助他们解决就业、就医和子女就学、涉民族矛盾纠纷等困难和问题。市、县两级民宗部门定期和不定期到新疆籍人员居住地、流动摊档、餐饮店走访，了解他们的日常生活情况，对他们嘘寒问暖，与他们交朋友，及时宣传党的民族政策法规和提供必

要的生产生活服务。每逢穆斯林传统开斋节、古尔邦节，市、县两级民宗部门和有关社区（居委）都以慰问、走访等形式对辖区流动穆斯林群众开展慰问，及时将党和政府的关怀送到穆斯林群众当中。近几年来，在相关成员单位的配合下，及时妥善处理了涉及民族因素引发的一些矛盾纠纷，有效维护了民族领域的和谐稳定。

梅州市人民政府

2020 年 9 月 3 日

# 梅州市人民政府关于我市全域推进农村 人居环境整治建设生态宜居美丽 乡村工作情况视察报告的 研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

针对《关于我市全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村工作情况的视察报告》提出的意见建议，我们进行了研究处理，具体落实情况汇报如下：

## 一、坚持以上率下推动落实

我市建立市、县两级乡村振兴联席会议制度、考核制度，探索实行“六个一”工作机制，开展“擂台比武”，晒成绩、亮经验、找差距、补短板，有效实现工作压力传导，推动各地各部门动起来、干起来。2020 年 5 月 26 日至 27 日，我市用两天的时间，组织召开了 2020 年全市农村工作暨实施乡村振兴战略和决战决胜脱贫攻坚现场推进会。其中，一天半时间

为现场考察，由市委、市政府、市政协主要领导同志分别带队分三组开展现场考察；最后半天召开大会，参会人员为市领导同志、市直有关单位和各县（市、区）党政主要负责同志、分管负责同志、农业农村局（农办）主要负责同志以及各镇（街道、场）党委主要负责同志。在疫情防控常态下，召开如此大规模的会议，彰显了梅州市委、市政府对乡村振兴工作的高度重视和推动乡村振兴工作走在全省前列的坚定决心。

## 二、开展农村人居环境整治

聚焦农村人居环境突出问题，结合“美丽梅州·美好家园”城乡环境大提升行动，在全市范围内组织开展村庄清洁行动，全面改善农村人居环境。

境，今年以来，全市 2050 个行政村均开展村庄清洁行动，共清理农村生活垃圾 140734.09 吨，清理村内水塘 93029 口，清理村内沟渠 4320.55 公里，清理畜禽养殖粪污等农业生产废弃物 65272.21 吨。全市 2050 个行政村、11522 个自然村全域铺开进行农村人居环境整治工作，目前全市“三清三拆三整治”完成率为 100%。加快推进农村“厕所革命”，抓好农村户厕无害化改造，目前，全市农村无害化卫生户厕普及率达 99.9%。

### 三、抓好农村基础设施建设

一是积极推进“四好农村路”建设，强力推进“四好农村路”重点建设任务，全力助推乡村振兴发展，截止 2020 年 6 月底，全市 1625 条项目（1998 公里）的攻坚任务，动工建设 528 条，完成里程 208.5 公里。通 200 人以上自然村完成村道路面硬化 89.7 公里，全市农村公路路面铺装率达到 81%，农村公路列养率达到 100%。二是深入推进村庄集中供水，统筹推进县镇村集中供水设施及配套管网建设，加快推进全域自然村集中供水，至 2020 年 6 月，全市已有 2025 个行政村 10868 个自然村实现集中供

水，分别占行政村总数的 99%和自然村总数的 82.3%，349 个省定贫困村 2010 个自然村已实现全部行政村自然村通集中供水。三是加快推进农村电网改造，大力实施新一轮农村电网改造升级工程，推进城乡供电服务均等化，2020 年 1 至 6 月农村电网改造完成投资 3.18 亿元。四是推进“四网整合”试点工作，印发《梅州市农村“四网整合、多杆合一”试点工作方案》，全市共遴选出 50 个试点村，积极推进试点村整治。五是扎实推进省级新农村示范片建设。7 个省级新农村示范片共覆盖 35 个行政村 162 个自然村 17056 户 73740 人，截止至 2020 年 6 月 30 日，全市 7 个示范片累计已投入 90689.63 万元，启动项目 555 个，其中已竣工的项目 442 个，占 79.64%。

### 四、推进农房风貌管控提升

坚持政府统筹与农民主体相结合，紧紧围绕“望得见山、看得见水，记得住乡愁”的发展思路，大力推进农房管控风貌提升。一是围绕打造具有客家元素的乡村建筑，实施村屋建设或立面改造，提倡白墙黛瓦或粉墙红瓦，逐步“消灭”未批荡的房屋。

二是坚持依法依规管理农房建设，严格做好源头管控，农村村民个人建房推行一户一宅，做到“减增量”和“消存量”并重。三是选取省界接壤的平远县和蕉岭县，作为全域推进农房管控和风貌提升的试点县，分别投入债券基金 1 亿元，将风貌提升和省际廊道建设有机结合，连线连片打造独具“世界客都·长寿梅州”特色的美丽乡村风景画廊。

### 五、全面推进乡村文化建设

一是全面细化文明村镇达标创建实施方案，对已经创建达标的镇村继续抓好巩固和提升，对规划 2020 年达标的镇、村要求按标准全面推进创建工作。二是全面抓好村规民约的修订完善，至目前，全市 2042 个村和 194 个社区 100%完成了村规民约和居民公约的修订工作，今年 6 月我市大埔县枫朗镇大埔角村村规民约入选广东省民政厅第三批优秀村规民约和居民公约汇编。三是全力推进系列评选表彰活动，积极开展“文明户”、“十佳乡风文明镇、百佳乡风文明村”、“客都好乡贤”等评选和活动内容，以文明乡风助力乡村振兴。四是充分发挥新时代文明实践中心

（所、站）阵地作用，大力宣扬客家优秀传统文化和红色革命文化，推动乡村文化振兴，以文化人激发乡村振兴内生动力。五是积极推进 100 所梅州市“文化祠堂”和 2238 个村（居）民代表议事场所建设，不断健全党组织领导下的村（居）民自治机制、民主协商机制、群团和社会组织参与机制。

### 六、健全完善乡村治理体系

健全和完善梅州“枫桥经验”，加快推进我市基层社会治理现代化，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。一是深入开展平安乡村建设，把平安和谐作为发展的前提和保障，继续纵深推进农村扫黑除恶专项斗争，健全农村矛盾纠纷排查调处机制。据统计，今年 1 至 6 月，全市各类人民调解组织通过开展本辖区内矛盾纠纷隐患日常排查，全市共排查纠纷 1719 次，在排查中预防纠纷 837 宗，受理矛盾纠纷 7029 宗，成功调处 6996 宗，成功调处率为 99.53 %。二是开展“民主法治村创建”，按要求落实一村（社区）一法律顾问制度，推进公共法律服务进基层。充分发挥媒体引导作用，全面宣

传与疫情防控相关法律法规。开展送法进乡村活动，积极编制、印制新冠肺炎疫情防控普法手册等宣传海报宣传资料，强化法治宣传。

### 七、注重营造全民参与氛围

结合目前开展的疫情防控、“美丽梅州·美好家园”和“第 32 个爱国卫生月”宣传活动，采取村庄“大喇叭”广播、流动宣传车、微信、短信等群众喜闻乐见的方式，广泛深入开展村庄清洁行动与疫情防治知识宣教，提高群众的环保卫生意识，引导广大农民群众和其他社会力量积极参与到村庄清洁行动中来。据统计，行动以来，全市共动员社会力量投入村庄清洁行动资金 3553.04 万元，发动农民群众投工投劳 67.73 万人次，开展进村入户宣传教育 1.47 万场次，

发放宣传资料 67.17 万份，张贴宣传标语 2.36 万条。

### 八、大力开展“万企帮万村”行动

召开“万企帮万村”工作推进会暨消费扶贫启动仪式，着力引导牵线搭桥，深化村企结对帮扶，积极推进消费扶贫。截至 6 月 30 日，我市在省乡村振兴“万企帮万村”系统注册的企业达 901 家，企业对接帮扶村庄数 919 个，其中有意向帮扶村庄数为 303 个、正在对接帮扶村庄数为 596 个、已结束对接帮扶村庄数为 20 个，总体帮扶位居全省前列。

梅州市人民政府

2020 年 9 月 4 日

# 梅州市人民政府关于贯彻实施广东省 安全生产条例情况报告审议意见 的研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

2020 年 5 月 27 日，市第七届人大常委会第三十七次会议听取和审议了关于贯彻实施《广东省安全生产条例》情况报告，并提出了相关审议意见。市政府高度重视，组织相关单位专题研究落实。现将有关情况报告如下：

## 一、加大宣贯力度，提高安全意识

以安全宣传“五进”活动为契机，加大对《广东省安全生产条例》的宣贯力度，推进安全生产法律法规、知识进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。专门编印下发了《安全宣传“五进”企业篇》《安全宣传“五进”农村篇》《安全宣传“五进”社区篇》《安全宣传“五进”学校篇》《安全宣传“五进”家庭篇》等系列宣传册，

扎实推进安全宣传“五进”工作。目前，全市开展安全宣传进企业活动 42 场次、进农村活动 80 场次、进社区活动 33 场次、进学校活动 29 场次、进家庭活动 105 场次，进一步提升了公众安全生产意识和应急技能水平。

## 二、加强监管执法，落实主体责任

印发《梅州市安全生产专项整治三年行动实施计划》《2020 年度安全生产监督检查计划》《安全生产“双随机一公开”监督检查实施细则（暂行）》《随机抽查事项清单（2020 年）》，进一步推行“双随机一公开”和“四不两直”监督检查，以“从根本上消除事故隐患”目标，压实责任，强化执法检查，筑牢安全防线。深入开展安全生产专项整治，危险化学品专项整治方面，排查治理隐患 174 项，发

出整改指令书 104 份；交通运输整治方面，查处涉摩交通违法 17579 起，查处酒驾醉驾 1305 起，查处大货车交通违法 476 起，其中查获“百吨王”11 辆；精准整治非煤矿山方面，实施“一矿一策、一库一策”精准监管，排查整治隐患 451 项；建筑施工整治方面，共排查整治隐患 1187 项；消防安全专项整治方面，排查整治隐患 1320 项。

### 三、加强队伍建设，形成工作合力

出台《关于加强基层应急管理建设的指导意见》，各县（市、区）大力推进基层“四个一”应急管理建设，全市 114 个镇（街）中有 34 个已完成组织体系建设，6 个县（市、区）组建了救援队伍共 8487 人，8 个县（市、区）均完成指挥平台建设，均筹备了物资仓库，进一步夯实了基层应急管理基础。全市已制订市级专项预案 31 个，部门预案 180 多个，大型活动等其他预案 170 多个，操作手册 70 多个。开展安全生产应急演练 60 场次，参与人员 1.2 万人，提升了应急救援能力水平。通过线上、线下相结合方式，持续推进危险化学品、

非煤矿山、烟花爆竹等行业领域安全监管专业人员培训，大力推进执法信息化建设，强化安全生产基层执法力量。

### 四、加大科技投入，促进科技兴安

印发《梅州市应急管理科技支撑能力提升工作方案》，成立

信息化建设工作领导小组，提出全市应急指挥中心建设的若干意见，明确建设目标和要求。市应急指挥综合平台投入 470 多万元，囊括了应急指挥、融合通信、政务办公等业务系统，纵向能实现上下级应急管理部门平台互联互通，横向能实现与同级相关部门平台互联互通。8 个县（市、区）已完成“两网贯通”工作，应急指挥网已能实现部、省、市、县四级对接。同时，在全市推广使用梅州市“天翼大喇叭”智能广播平台，逐步成为我市推进基层应急处置、防灾减灾救灾等“村村享”信息化宣传大平台，打通了信息传递最后一公里。推进“机械化换人、自动化减人”科技强安工作，目前全市已实施机械化换人工作的企业井下作业人员同比减员 55%。持续推进“广东应急一键通”

的安装使用，目前，全市录入“广东 打通安全生产监督管理“最后一公  
应急一键通”系统企业共有 1668 家， 里”。

目前已激活 852 家，以信息化技术推  
动实施安全生产精准监管执法，提升  
安全生产工作智能化、精细化水平，

梅州市人民政府  
2020 年 9 月 3 日

# 关于“推进以审判为中心的刑事诉讼 制度改革”工作审议意见的 研究处理情况报告

梅州市人民代表大会常务委员会：

5月27日，市七届人大常委会第三十七次会议听取和审议了市中级人民法院关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革情况的报告，提出了5条意见建议。我院党组高度重视市人大常委会的审议意见，召开会议研究处理意见，着力治本、务实求效，扎实推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革相关工作。深化改革意识，加强队伍及信息化建设，完善法律援助制度，建立健全证人出庭作证制度，完善认罪认罚制度，积极探索建立公检法司联席会议长效机制，努力开创我市司法体制改革新局面。

## 一、提高政治站位，深化改革认识

一是始终坚持在党的领导下推进改革。我市两级法院从讲政治的高

度，旗帜鲜明、坚定不移贯彻落实中央改革决策部署，吃透中央改革精神和要求，准确把握习近平总书记亲自主持的中央深改组第25次会议要求，认真学习《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》等相关文件，坚持问题导向、需求导向、目标导向，强化责任担当，确保各项改革措施落地见效。

二是提升改革重大意义的认识。认真领悟今年年初市委七届八次全会精神，加快创建“平安之乡”和苏区社会治理现代化样板城市，认真落实好以审判为中心的刑事诉讼制度改革工作。进一步提高思想认识，将推进改革作为落实市委决策部署，加快法治梅州、平安梅州建设的一项重要工作，抓紧抓实，以高质量司法助推梅州经济社会高质量发展。

三是牢牢把握改革的总体方向。围绕“建立更加符合司法规律的刑事诉讼制度”的改革目标，从公正司法、人权保障、提高司法公信力的高度，准确把握、全面理解以审判为中心诉讼制度改革的基本精神和总体方向。

①坚持人民性。落实以人民为中心的发展思想，认真研究解决改革工作中存在的突出问题，促进公正司法、司法为民，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。②突出实效性。通过深入推进改革，实现“诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭”的工作模式成为常态，确保每一宗案件经得起法律和历史的检验。③彰显公信力。充分发挥审判特别是庭审的重要作用，实现惩治犯罪与保障人权高度统一，坚决防范冤假错案，彰显新时代司法公正，维护社会和谐稳定。

## 二、提升法官司法能力，加强信息化建设。

一是加强队伍培训，提高综合素质。有针对性地加强法院干警队伍的培训工作，积极参加上级法院组织各种形式的业务理论学习和执行技能

讲座，切实提升审判人员的庭审驾驭、裁判业务能力和综合素质，确保审判更加科学、更加精准。健全监督制约机制，加强队伍廉政建设，建设一支忠诚可靠、执法为民、务实进取、公正廉洁的法院队伍。

二是加强信息化建设，提升审判效率。现代科技创新对司法体制改革具有重要的助推作用。我院将结合审判工作实际，加大对跨部门大数据办案平台、智能辅助办案系统的运用，充分借助大数据、人工智能辅助分析证据，用现代科技工具协助诉讼各阶段依法、规范、审查证据，不断提升审判质量。

## 三、协调司法行政机关，完善法律援助相关制度。

一是扩充法律援助制度的内涵。除进一步加强刑事诉讼律师辩护全覆盖外，要配合司法行政机关，探索建立法律援助参与申诉案件代理制度，逐步为不服司法机关生效刑事裁判、决定的经济困难申诉人提供法律援助，逐步建立法律援助参与刑事和解、死刑复核案件办理工作机制，并且对刑事被害人也要进行法律援助，依法为更多的刑事诉讼当事人提供

法律援助，不断加强法律援助的覆盖性和深度。

二是进一步优化我国刑事法律援助资金供给保障制度。要积极推动司法行政等部门建立办案补贴标准动态调整机制，针对办案补贴标准水平总体不高的现状，积极协调财政等部门进行调整，合理确定承办法律援助案件补贴标准。同时，完善制度，联合相关部门加大监管力度，严格执行国家有关法律、法规和财务规章制度，确保法律援助业务经费专款专用。对违法违规使用法律援助经费的，要严肃追究有关人员和单位的责任。

三是导入激励机制，根据实际情况提高补贴。

我国刑事法律援助的责任主要是由社会律师承担，虽然律师办理刑事法律援助案件有一定的补贴，但是这种补贴是按案件数量发放，这就无法满足不同的案件对经费的不同需求。对于较复杂的案件，如果承担刑事法律援助的律师尽职尽责的完成援助任务的话，很可能不仅得不到任何收益，甚至还要倒贴。因此，对律师办理刑事法律援助案件产生的费

用进行实报实销的同时还能给予律师适当的补贴，使刑事法律援助能以市场机制运作，将会大大改善我国现在律师办理刑事法律援助案件积极性不高的问题。

四是加强对法律援助人员的培养。要想将我国的基层法律援助服务真正得以落实下去，就必须要有了一支理论功底深厚、实践经验丰富、服务质量良好的专业法律援助人士。因此我们将积极建议和配合有关部门要定期组织援助律师进行培训学习，更新法律知识和司法理念，切实提高专业素养和职业道德，并充分调动社会团体的力量，使其广泛参与到基层法律援助服务中去。

#### 四、建立健全出庭作证制度，提高庭审实质化。

一是建立健全证人保护制度。建立证人保护制度，对证人及其家属的安全，提供全方位的法律保护；明确证人的保护范围，只要是依法履行作证义务的证人，不论该证人属于控方还是辩方，就应受到保护；细化保护证人的具体内容，不但要突出证人人身安全的保障，而且要切实保护财产安全等合法权益，切实消除后顾之

忧。

二是建立经济补偿制度。建议对证人的出庭补偿，可限定在交通费，误工费、住宿费、必要生活费等直接损失范围内。同时规定证人受法院传唤出庭作证期间，其工作单位不得因此扣发证人工资和其他正常收入。

三是规定证人不履行出庭作证义务的法律后果。在加强证人的保护，落实对证人经济补偿的基础上，增加对证人拒绝作证的处罚力度，如规定经法院传唤无正当理由拒不出庭作证，妨碍正当诉讼的，可视情节轻重予以训诫、拘传等，因延迟诉讼造成经济损失，还应当追究赔偿责任。

## 五、完善认罪认罚从宽制度，优化司法资源配置。

一是加强沟通协商，进一步规范统一量刑标准、提升效率。积极探索建立认罪认罚案件快捷联动机制，贯彻落实两高三部《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》，严格执行最高人民法院发布的《关于常见犯罪的量刑指导意见》；对于疑难、复杂、新类型及不常见罪名案件，应坚持“同案同建议”、“类案类建议”的原

则，及时与检察院沟通会商，规范统一“认罪”“认罚”“从宽”的量刑标准，完善量刑建议考核机制，切实保障诉讼主体的合法权益，从而与“以审判为中心”的诉讼构造有机对接。

二是严格落实制度，依法惩处被告人不诚信行为。对于在签署具结书以后，犯罪嫌疑人、被告人出现了反悔行为，应该在法律层面予以否定和惩罚，检察院原则上应提出抗诉，法院也将不受限于“上诉不加刑”的限制。当然，若存在“违背意愿认罪认罚”等法定情形的，犯罪嫌疑人、被告人可依法提起上诉。

三是切实保障被告人获得律师的法律帮助。进一步贯彻落实《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》，保障值班律师的辩护人地位，使值班律师在充分了解事实和证据的基础上为被告人提供程序解读，利用专业技能就量刑问题与控方进行协商，提高参与度，最大程度地发挥值班律师制度在诉讼监督和量刑协商方面的功能，从根本上避免出现“刑事辩护”变为“形式辩护”。

四是建立健全法官对自愿性的综合审查制度。要注重内在的自愿性

和外在的自愿性相结合。既要关注到客观的、外在的因素，也不能忽视主观的、内在的因素。通过结合阅卷、讯问和释明，综合被告人的案后表现、前科情况、被告人意见和性格特点等，衡量其认罪认罚的动机，切实推动主客观相统一。

#### 六、积极探索建立公检法司联席会议长效机制，统一证据标准。

一是加强与公安、检察、司法行政部门之间协同配合，对司法实务中遇到的难题，通过公检法司联席会议进行讨论解决，并定期组织召开相关工作交流会、讲座等，定期通报工作情况和交流工作经验，强化侦查、公诉工作面向审判、服务审判的意识，提升刑事诉讼的质量和效率。

二是从统一证据规则的角度，对形成的共识进行汇总，通过联合会签“证据标准意见”等形式，统一规范基本原则、相近罪名的法律适用、移

送与立案、证据与指引等司法办案依据，加强司法证据力，促进了相关工作标准化、规范化。及时主动向市人大、市委深化司法体制改革领导小组汇报改革情况，紧紧依靠党委领导和人大监督推进改革，形成强大工作合力，有效推进“以审判为中心”的刑事诉讼改革，全力维护社会的公平正义。

全市法院将认真贯彻落实市人大常委会的审议意见，紧紧依靠党委领导，在人大监督、政府支持、政法委组织协调和联动单位配合下，攻坚克难，真抓实干，深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，进一步提高司法质量、效率和公信力，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

梅州市中级人民法院

2020 年 9 月 9 日

## 《梅州市人民代表大会常务委员会公报》简介

《梅州市人民代表大会常务委员会公报》是梅州市人大常委会正式出版刊物，由梅州市人大常委会主管，梅州市人大常委会办公室、研究室主办，是梅州市人大及其常委会颁布地方性法规标准文本的途径，也是我市宣传民主与法治建设、宣传人民代表大会制度的重要刊物。

本公报主要刊登由梅州市人民代表大会及其常务委员会通过的法规、决定、决议、公告、任免名单；梅州市人大常委会、梅州市人民政府、梅州市监察委员会、梅州市中级人民法院、梅州市人民检察院的工作报告等应当公报的文本文稿；梅州市人大常委会听取的法律法规实施情况报告及检查报告、专项工作报告和审议意见及“一府一委两院”对审议意见的研究处理情况报告、调研报告等适宜公报的文本文稿，其它。

本公报于2017年3月创刊，为不定期刊物，原则上每次市人民代表大会会议或市人大常委会会议后出版一期。