

## 目 录

海南省第七届人民代表大会常务委员会举行第七次会议 .....	(1)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议议程 .....	(2)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议日程 .....	(3)
全国人大常委会立法工作会议和2023年全国地方立法工作 座谈会精神传达提纲 .....	(6)
海南省人民代表大会常务委员会公告(第17号) .....	(9)
海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定 ..	(9)
关于《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒 若干规定(草案)》的说明 .....	铁 刚 (11)
海南省人民代表大会财政经济委员会关于《海南自由贸易港 违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定(草案)》 的审议意见 .....	(13)
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港违反市场准入 承诺即入制失信惩戒若干规定(草案)》审议结果的报告 .....	(14)
海南省人民代表大会常务委员会公告(第18号) .....	(15)
海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例 .....	(15)
关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例 (草案)》的说明 .....	曹献坤 (18)
海南省人大常委会教科文卫工作委员会关于《海南自由贸易 港陵水黎安国际教育创新试验区条例(草案)》的审查 意见 .....	(23)
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港陵水黎安国际 教育创新试验区条例(草案)》审议结果的报告 .....	王崇敏 (24)
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港陵水黎安国际 教育创新试验区条例(草案二次审议稿)》修改意见的 报告 .....	(26)
海南省人民代表大会常务委员会公告(第19号) .....	(27)
海南省综合行政执法条例(试行) .....	(27)
关于《海南省综合行政执法条例(试行)(草案)》的说明 .....	李向明 (30)
海南省人大常委会内务司法工作委员会关于《海南省综合行 政执法条例(试行)(草案)》的审查意见 .....	(32)
海南省人大法制委员会关于《海南省综合行政执法条例(试行) (草案)》审议结果的报告 .....	王崇敏 (33)

# 海南省人民代表大会常务委员会公报

2023年  
第7、8号

主办单位：海南省人大常委会  
办公厅  
地 址：海口市国兴大道69  
号海南广场  
邮政编码：570203

# 海南省人民代表大会常务委员会公报

2023年  
第7、8号

主办单位：海南省人大常委会  
办公厅  
地 址：海口市国兴大道69  
号海南广场  
邮政编码：570203

海南省人大法制委员会关于《海南省综合行政执法条例（试行）（草案二次审议稿）》修改意见的报告 .....	（34）
海南省人民代表大会常务委员会公告（第20号） .....	（35）
海南省湿地保护条例 .....	（35）
关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》的说明 .....	刘钊军（39）
海南省人大常委会环境资源工作委员会关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》的审查意见 .....	（41）
海南省人大法制委员会关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》审议结果的报告 .....	张东斌（42）
海南省人大法制委员会关于《海南省湿地保护条例（修订草案二次审议稿）》修改意见的报告 .....	（44）
海南省人民代表大会常务委员会公告（第21号） .....	（44）
海南省人民代表大会常务委员会关于修改《海南省红树林保护规定》的决定 .....	（45）
海南省红树林保护规定 .....	（48）
关于《海南省红树林保护规定修正案（草案）》的说明 .....	刘钊军（52）
海南省人大常委会环境资源工作委员会关于《海南省红树林保护规定修正案（草案）》的审查意见 .....	（54）
海南省人大法制委员会关于《海南省红树林保护规定》修正案（草案）审议结果的报告 .....	张东斌（55）
海南省人大法制委员会关于海南省人民代表大会常务委员会关于修改《海南省红树林保护规定》的决定（草案）修改意见的报告 .....	（56）
海南省人民代表大会常务委员会公告（第22号） .....	（57）
海南自由贸易港企业国有资产条例 .....	（57）
关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》的说明 .....	马咏华（60）
海南省人民代表大会财政经济委员会关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》的审议意见 .....	（63）
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》审议结果的报告 .....	邓云秀（65）
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案二次审议稿）》修改意见的报告 .....	（66）
海南省人民代表大会常务委员会公告（第23号） .....	（67）
海南自由贸易港市场主体登记管理条例 .....	（68）
关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》的说明 .....	铁刚（74）
海南省人民代表大会财政经济委员会关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》的审议意见 .....	（76）
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》审议结果的报告 .....	张东斌（78）

# 海南省人民代表大会常务委员会公报

2023年  
第7、8号

海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案二次审议稿）》修改意见的报告	（79）
海南省人民代表大会常务委员会公告（第25号）	（80）
海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定	（81）
关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》的说明	何琼妹（84）
海南省人大常委会农村工作委员会关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》的审查意见	（86）
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》审议结果的报告	张东斌（87）
海南省人大法制委员会关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案二次审议稿）》修改意见的报告	（88）
海南省人民代表大会常务委员会关于批准《海口市农村人居环境整治规定》的决定	（89）
海口市农村人居环境整治规定	（89）
关于《海口市农村人居环境整治规定》的说明	（93）
海南省人大法制委员会关于《海口市农村人居环境整治规定》审议意见的报告	吴彦（95）
海南省人大法制委员会关于《海口市农村人居环境整治规定》审议结果的报告	（96）
海南省人民代表大会常务委员会关于批准《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》的决定	（96）
乐东黎族自治县人民代表大会关于修改《乐东黎族自治县自治条例》的决定	（97）
乐东黎族自治县自治条例	（99）
关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》的说明	（106）
海南省人大法制委员会关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》审议意见的报告	吴彦（108）
海南省人大法制委员会关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》审议结果的报告	（109）
海南省人民代表大会常务委员会关于批准《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》的决定	（109）
乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定	（110）
关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》的说明	（111）
海南省人大法制委员会关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》审议意见的报告	吴彦（114）
海南省人大法制委员会关于《乐东黎族自治县饮用水水源保	

主办单位：海南省人大常委会  
办公厅  
地 址：海口市国兴大道69  
号海南广场  
邮政编码：570203

# 海南省人民代表大会常务委员会公报

2023年  
第7、8号

护区管理若干规定》审议结果的报告 .....	(115)
海南省人民政府关于《海南省国民经济和社会发 展“十四五”规划〈纲要〉》实施中期评估报告 .....	顾 刚 (115)
海南省人民政府关于《海南自由贸易港进一步 优化营商环境行动方案(2022—2025年)》实施 进展情况的报告 .....	顾 刚 (117)
海南省人民政府关于2022年度国有自然资源 资产管理情况的专项报告 .....	顾 刚 (123)
海南省人民政府关于2022年度国有资产管理 情况的综合报告 .....	(132)
海南省人民政府关于“六水共治”工作情况的 报告 .....	顾 刚 (145)
海南省人大常委会办公厅关于省七届人大一 次会议代表议案办理情况的报告 .....	江 南 (150)
海南省人民政府关于省七届人大一次会议代 表建议办理情况的报告 .....	符宣朝 (153)
海南省人大常委会办公厅关于省七届人大一 次会议以来代表建议、批评和意见办理情况 的报告 .....	(157)
海南省高级人民法院关于省七届人大一次会 议有关代表建议办理情况的报告 .....	(162)
海南省人民检察院关于省七届人大一次会 议代表建议办理情况的报告 .....	(173)
海南省第七届人民代表大会常务委员会公告 (第24号) .....	(180)
海南省第七届人民代表大会常务委员会代表 资格审查委员会关于个别代表的代表资格 的报告 .....	江 南 (180)
海南省人民代表大会常务委员会关于接受 林泽锋辞去海南省第七届人民代表大 会常务委员会秘书长职务的决定 .....	(181)
海南省人民代表大会常务委员会免职名单 .....	(181)
海南省人民代表大会常务委员会任职名单 .....	(182)
海南省人民代表大会常务委员会任免名单 .....	(182)
海南省人民代表大会常务委员会任免名单 .....	(183)
海南省人民代表大会常务委员会任职名单 .....	(183)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第七 次会议出(缺)席人员名单 .....	(184)
*****	
海南省第七届人民代表大会常务委员会举行 第八次会议 .....	(185)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第八 次会议议程 .....	(185)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第八 次会议日程 .....	(186)
海南省人民代表大会常务委员会任职名单 .....	(187)
海南省第七届人民代表大会常务委员会第八 次会议出(缺)席人员名单 .....	(187)

主办单位：海南省人大常委会  
办公厅  
地 址：海口市国兴大道69  
号海南广场  
邮政编码：570203

# 海南省第七届人民代表大会常务委员会 举行第七次会议

海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月22日—24日在海口召开。

省人大常委会副主任李军、刘星泰、符彩香、孙大海、过建春及常委会委员共54人出席了会议。副主任李军、刘星泰主持了第一、第二次全体会议。

会议通过了《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定》、《海南自由贸易港市场主体登记管理条例》、《海南省湿地保护条例》、《海南省人民代表大会常务委员会关于修改〈海南省红树林保护规定〉的决定》、《海南省综合行政执法条例（试行）》、《海南自由贸易港企业国有资产条例》、海南省人民代表大会常务委员会关于提请审议《海南省制定与批准地方性法规条例修正案（草案）》的议案（代拟稿），提交省七届人大三次会议审议、海南省人民代表大会常务委员会关于提请审议《海南省人民代表大会关于实施民生实事项目人大代表票决制的决定（草案）》的议案（代拟稿），提交省七届人大三次会议审议、《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定》、海南省人民代表大会常务委员会关于批准《海口市农村人居环境整治规定》的决定、海南省人民代表大会常务委员会关于批准《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》的决定、海南省人民代表大会常务委员会关于批准《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》的决定、海南省人民代表大会常务委员会关于召开海南省第七届人民代表大会第三次会议的决定、海南省第七届人民代表大会第三次会议列席人员范围、海南省第七届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告，任免案。

会上审议了《海南省制定与批准地方性法规条例修正案（草案）》《海南省人民代表大会关于实施民生实事项目人大代表票决制的决定（草案）》，提请省七届人大三次会议审议、《海南省乡村振兴促进规定（草案）》、《海南自由贸易港国土空间规划条例（草案）》。

会上听取了省人民政府副省长顾刚同志作了海南省人民政府关于《海南省国民经济和社会发展规划“十四五”规划〈纲要〉》实施中期评估报告、海南省人民政府关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施进展情况的报告、海南省人民政府关于2022年度国有自然资源资产管理情况的专项报告和海南省人民政府关于“六水共治”工作情况的报告，省人大常委会副秘书长江南同志作了海南省人大常委会办公厅关于省七届人大一次会议代表议案办理情况的报告，省人民政府秘书长符宣朝同志作了海南省人民政府关于省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告。

会议结合审议海南省人民政府关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—

2025年)》实施进展情况的报告和海南省人民政府关于“六水共治”工作情况的报告进行了专题询问。顾刚副省长代表省政府到会应询。

省人民政府副省长顾刚、谢京同志，省高级人民法院院长戴军同志，省人民检察院检察长张毅同志，省监察委员会副主任陈笑波同志，省人大常委会机关党组书记，省纪委监委派驻省人大常委会机关纪检监察组负责同志，省人大法制委员会、财政经济委员会、社会建设委员会委员，省人大常委会副秘书长、各工作机构和办事机构负责同志，相关省人大常委会专家咨询委员会委员，部分省人大代表，各市、县、自治县人大常委会负责同志，以及有关部门的负责同志。

## 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第七次会议议程

- 一、传达学习全国人大常委会立法工作会议和2023年全国地方立法工作座谈会精神（书面）
- 二、审议《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》
- 三、审议《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》
- 四、审议《海南省湿地保护条例（修订草案）》
- 五、审议《海南省红树林保护规定修正案（草案）》
- 六、审议《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》
- 七、审议《海南省综合行政执法条例（试行）（草案）》
- 八、审议《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》
- 九、审议海南省人民代表大会常务委员会主任会议关于提请审议《海南省制定与批准地方性法规条例修正案（草案）》的议案
- 十、审议海南省人民代表大会常务委员会主任会议关于提请审议《海南省人民代表大会关于实施民生实事项目人大代表票决制的决定（草案）》的议案
- 十一、审议海南省人民政府关于提请审议《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》的议案
- 十二、审议海南省人民政府关于提请审议《海南省乡村振兴促进规定（草案）》的议案
- 十三、审议海南省人民政府关于提请审议《海南自由贸易港国土空间规划条例（草案）》的议案
- 十四、审议海口市人民代表大会常务委员会关于报请审查批准《海口市农村人居环境整治规定》的报告
- 十五、审议乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会关于报请审查批准《乐东黎族自治县人民

代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》的报告

十六、审议乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会关于报请审查批准《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》的报告

十七、审议《海南省人民代表大会常务委员会关于召开海南省第七届人民代表大会第三次会议的决定（草案）》

十八、审议《海南省第七届人民代表大会第三次会议列席人员范围（草案）》

十九、审议海南省人民政府关于“十四五”规划纲要实施情况中期评估的报告

二十、审议海南省人民政府关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施进展情况的报告

二十一、审议海南省人民政府关于2022年度国有自然资源资产管理情况的专项报告

二十二、审议海南省人民政府关于2022年度国有资产管理情况的综合报告（书面）

二十三、审议海南省人民政府关于“六水共治”工作情况的报告

二十四、审议海南省第七届人民代表大会第一次会议代表议案办理情况的报告

二十五、审议海南省人民政府关于省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告

二十六、审议海南省第七届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十七、审议任免案

## 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第七次会议日程

2023年11月22日—24日

11月22日

9:00 全体会议

- 1、传达学习全国人大常委会立法工作会议和2023年全国地方立法工作座谈会精神（书面）
- 2、听取关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》审议结果的报告
- 3、听取关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》审议结果的报告
- 4、听取关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》审议结果的报告

- 5、听取关于《海南省红树林保护规定修正案（草案）》审议结果的报告
- 6、听取关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》审议结果的报告
- 7、听取关于《海南省综合行政执法条例（试行）（草案）》审议结果的报告
- 8、听取关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》审议结果的报告
- 9、听取关于《海南省制定与批准地方性法规条例修正案（草案）》的说明
- 10、听取关于《海南省人民代表大会关于实施民生实事项目人大代表票决制的决定（草案）》的说明
- 11、听取关于《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》的说明
- 12、听取关于《海南省乡村振兴促进规定（草案）》的说明
- 13、听取关于《海南自由贸易港国土空间规划条例（草案）》的说明
- 14、听取关于《海口市农村人居环境整治规定》审议意见的报告
- 15、听取《关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》审议意见的报告
- 16、听取关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》审议意见的报告
- 17、听取《关于召开海南省第七届人民代表大会第三次会议的决定（草案）》的说明
- 18、审议《海南省第七届人民代表大会第三次会议列席人员范围（草案）》
- 19、听取关于“十四五”规划纲要实施情况中期评估的报告
- 20、听取关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施进展情况的报告
- 21、听取关于2022年度国有自然资源资产管理情况的专项报告
- 22、审议关于2022年度国有资产管理情况的综合报告（书面）
- 23、听取关于“六水共治”工作情况的报告
- 24、听取关于海南省第七届人民代表大会第一次会议代表议案办理情况的报告
- 25、听取关于省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告
- 26、听取关于个别代表的代表资格的报告
- 27、听取关于提请审议有关人事任免的报告

14：30 分组审议

- 1、海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）（二审法规）
- 2、海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）（二审法规）
- 3、海南省湿地保护条例（修订草案）（二审法规）
- 4、海南省红树林保护规定修正案（草案）（二审法规）

- 5、海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）（二审法规）
- 6、海南省综合行政执法条例（试行）（草案）（二审法规）
- 7、海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）（二审法规）
- 8、海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）

11月23日

9：00 分组审议

- 1、海口市农村人居环境整治规定
- 2、《关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》
- 3、乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定
- 4、海南省制定与批准地方性法规条例修正案（草案）
- 5、海南省人民代表大会关于实施民生实事项目人大代表票决制的决定（草案）
- 6、关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施进展情况的报告
- 7、关于“六水共治”工作情况的报告

14：30 联组会议

- 1、结合审议海南省人民政府关于《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施进展情况的报告开展专题询问
- 2、结合审议海南省人民政府关于“六水共治”工作情况的报告开展专题询问

11月24日

9：00 分组审议

- 1、关于召开海南省第七届人民代表大会第三次会议的决定（草案）
- 2、海南省第七届人民代表大会第三次会议列席人员范围（草案）
- 3、关于个别代表的代表资格的报告
- 4、任免案
- 5、海南省乡村振兴促进规定（草案）
- 6、海南自由贸易港国土空间规划条例（草案）
- 7、关于“十四五”规划纲要实施情况中期评估的报告
- 8、海南省第七届人民代表大会第一次会议代表议案办理情况的报告
- 9、关于省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告

15：00 分组审议

- 1、关于2022年度国有自然资源资产管理情况的专项报告

2、关于2022年度国有资产管理情况的综合报告

16:00 全体会议

1、表决有关事项

2、进行宪法宣誓

闭会

注：1、分组审议的内容、时间必要时可作适当调整

2、分组审议地点见分组名单

3、全体会议地点和联组会议设在海南广场9号楼省人大常委会会议厅

## 全国人大常委会立法工作会议和 2023年全国地方立法工作座谈会精神传达提纲

海南省人民代表大会常务委员会：

全国人大常委会立法工作会议于9月6日在北京市召开，2023年全国地方立法工作座谈会于9月19日至20日在山东省济南市召开。

### 一、会议情况

#### （一）全国人大常委会立法工作会议情况

会议主要任务是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想，全面贯彻党的二十大精神，研究部署十四届全国人大常委会立法规划贯彻落实工作，进一步加强和改进立法工作。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长赵乐际出席会议并讲话。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李鸿忠主持会议。副委员长王东明、肖捷、郑建邦、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华、铁凝、彭清华、张庆伟、洛桑江村出席。全国人大社会建设委、常委会法工委、司法部、交通运输部负责同志作了发言。中央和国家机关、人民团体、有关行业组织及各省（区、市）人大常委会负责同志等参加会议。海南省人大常委会党组书记、副主任刘星泰参加会议。

#### （二）2023年全国地方立法工作座谈会情况

会议主要任务是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想，全面贯彻党的二十大精神，认真实施新修改的立法法，总结交流地方立法工作成果和经验，稳中求进推动新时代地方立法工作高质量发展。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长赵乐际出席会议并讲话。全国人大宪法法律委、全国人大常委会法工委有关负责同志和各省（区、市）人大常委会有关负责同志、中国人大制度理论研究会有关负责同志参加会议。各省（区、市）人大常委会共提交书面交流材料31篇，12个省（区、市）的同志作了大会交流发言。与会同志分成四个小组，围绕会议主题议题，结合学习赵乐际委员长重要讲话精神进行了研讨交流。海南省人大常委会党组副书记、副主任刘星泰参加会议并作了大会交流发言，海南省人大法制委员会主任委员张东斌参加会议。

## 二、会议主要精神

### （一）全国人大常委会立法工作会议精神

会议精神主要体现在赵乐际委员长的重要讲话中。

赵乐际委员长指出，在新时代伟大实践中，习近平总书记坚持把马克思主义法治理论同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，提出了关于全面依法治国的一系列具有原创性、标志性的新理念新思想新战略，形成了习近平法治思想。这是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代推进全面依法治国、法治中国建设的根本遵循和行动指南。

赵乐际委员长强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深刻领会把握习近平法治思想的核心要义，领会把握习近平总书记关于完善法律体系、提高立法质量的重要论述要求，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持稳中求进推动立法工作高质量发展，推动中国特色社会主义法律体系更加科学完备、统一权威，为推进中国式现代化建设夯实法治基础。一是坚持党对立法工作的全面领导。立法必须旗帜鲜明讲政治，始终坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导，牢牢把握立法工作正确政治方向。坚持党的全面领导，必须具体地、现实地落实到立法工作全过程各环节。要通过行使国家立法权，确保党的主张通过法定程序成为国家意志，成为全社会一体遵循的行为规范和准则。要围绕党和国家事业全局统筹谋划立法工作，认真编制立法规划和计划。要突出重点、集中力量，抓好党中央确定的重大立法任务的贯彻落实。要严格执行请示报告制度。二是坚持立法为了人民、依靠人民。必须牢记初心使命，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法律制度中，依法保障人民群众对美好生活的向往和追求。立法必须关注和回应人民群众所思所盼所愿，问计于民、问需于民，运用法治方式推动解决人民最关心最直接最现实的利益问题。要坚持民主立法、开门立法。要完善人大代表参与立法工作的制度机制。三是坚持从国情和实际出发做好立法工作。立足新时代中国特色社会主义的基本国情，立足中国式现代化建设的伟大实践，立足推进国家治理体系和治理能力现代化的现实要求，坚持稳中求进、守正创新做好新时代立法工作。认真贯彻实施立法法，严格依照法定权限和法定程序开展立法工作。坚持系统观念，统筹立改废释纂，丰富立法形式。坚持“立修并重”，加快补齐法律制度短板弱项。坚持立法和改革决策相衔接。坚持“两个结合”的重大原则和科学方法，坚守立法的中国特色社会主义方向。四是坚持人大在立法工作中的主导作用。完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，发挥好人大及其常委会在确定立法选题、组织法律起草、重大问题协调、审议把关等方面的主导作用，在党的领导下与各有关方面形成工作

合力，共同做好立法工作。立法要坚持民主集中制，做到多谋善断。在维护国家法治统一前提下，鼓励地方结合实际创造性开展立法工作，落实落细上位法的规定，突出地方特色，解决实际问题。五是坚持把立法同普法、法律监督结合起来。加强立法全过程宣传解读，增进各方面对立法的认同、对法律核心内容的了解。要做好舆情应对工作，解疑释惑，强化引导，为法律出台实施营造良好氛围。要参与和推动普法工作，制定并监督实施有关法治宣传教育的决议。要加强对法律实施的监督，提升执法检查、听取审议工作报告、专题询问、专题调研的针对性、实效性，查找法律制度本身存在的缺漏和不足，及时做好相关立法修法工作。

## （二）2023年全国地方立法工作座谈会精神

会议会议精神主要体现在赵乐际委员长的重要讲话中。

赵乐际委员长指出，党的二十大擘画了强国建设、民族复兴的宏伟蓝图，对新时代坚持全面依法治国、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系作出战略部署，国家立法和地方立法的任务艰巨、责任重大、使命光荣。

赵乐际委员长强调，地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，具有实施性、补充性、探索性等重要功能。要适应新时代新征程新要求，进一步加强和改进地方立法工作、提高地方立法质量。一是把握好地方立法工作正确政治方向。坚持党的领导是做好地方立法工作的根本保证。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把坚持党的全面领导贯彻落实到地方立法工作全过程各方面，从法律制度上保证党的理论和路线、方针、政策得到全面贯彻和有效执行。二是把握好提高地方立法质量这个关键。始终把立法质量放在第一位，确保每一项立法都经得起历史和实践的检验。要坚持实事求是、求真务实，遵循和把握客观规律、立法规律。立法数量不是越多越好，而是要看是否有效管用，坚持成熟一个、出台一个。立法效果必须放到实践中去检验。要把质量评估、风险评估贯穿立法全过程。三是把握好地方立法的问题导向、实践导向、目标导向。地方立法一定要坚持因地制宜、因时制宜，把立法同本地实际具体地、历史地结合起来，着力解决实践中需要通过立法加以规范的问题。要牢牢把握实施性、补充性、探索性的功能定位，坚持不抵触、有特色、可操作的原则，防止照抄照转、大而全、小而全，努力提高立法的针对性、精准度、实效性，保证制定修改的法规立得住、行得通、真管用。四是把握好地方立法践行全过程人民民主要求。地方人大要坚持人民主体地位，进一步健全民主立法的机制和平台，充分听取意见和建议，及时回应社会关切，广泛凝聚立法共识，使立法过程成为满足人民需要、扩大人民参与、接受人民监督的生动民主实践。五是把握好人大在地方立法工作中的主导作用。发挥人大在立法工作中的主导作用，是党中央的部署要求，是立法法的明确规定。人大发挥主导作用，不是“单打独斗”，不是唱“独角戏”，而是在党的领导下，担当起、行使好立法职权，在确定立法选题、组织法律法规起草、重大问题协调、审议把关等方面发挥主导作用，加强与有关方面的协同配合，形成立法工作合力，共同提高立法工作质量和效率。六是把握好维护国家法治统一的宪法原则。我国实行单一制的国家结构形式，维护国家法治统一不仅是法治建设中的重大问题，更是一个严肃的政治问题。地方人大要在职责范围内做好监督法律实施、备案审查、法规清理等工作，对一切违反宪法法律的法规、

规范性文件必须坚决予以纠正和撤销。七是把握好地方立法能力建设的重要任务。要认真贯彻落实习近平总书记提出的“政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责”要求，加强地方立法工作队伍和人才队伍建设。希望地方人大在同级党委领导下，把提升立法能力作为一项重要任务，研究采取有效措施，切实加以解决。其中，在讲到地方人大注重发挥“外脑”“智库”作用时，特别提到“海南成立由16位经济、法律专家组成的海南自由贸易港立法咨询委员会。”

## 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第17号

《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会  
2023年11月24日

### 海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制 失信惩戒若干规定

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

**第一条** 为了预防和惩戒违反海南自由贸易港市场准入承诺即入制的严重失信行为，根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》《海南自由贸易港社会信用条例》等法律、法规和国家有关规定，结合海南自由贸易港实际，制定本规定。

**第二条** 县级以上人民政府有关部门应当按照各自职责对适用市场准入承诺即入制的经营者实施信用监管，依法对其严重失信行为予以信用惩戒。

**第三条** 经营者违反市场准入承诺即入制管理规定，有下列情形之一的，由县级以上人民

政府有关部门将其列入市场准入承诺即入制严重失信主体名单（以下简称严重失信主体名单）：

（一）未办理备案或者提交虚假材料办理备案开展投资经营活动，经有关部门责令改正而拒不改正，受到行政处罚的；

（二）办理备案后，在约定的期限内未提交材料或者提交的材料不符合要求，开展投资经营活动，经有关部门责令改正而拒不改正，受到行政处罚的；

（三）其他违反市场准入承诺即入制管理规定，依照法律、法规和国家有关规定应当列入严重失信主体名单的。

**第四条** 县级以上人民政府有关部门应当自作出列入严重失信主体名单决定之日起二十个工作日内，将严重失信主体名单通过信用中国（海南）、国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公示。

**第五条** 县级以上人民政府有关部门对列入严重失信主体名单的经营者实施以下失信惩戒措施：

（一）禁止从事所违反市场准入承诺即入制领域的经营活动；

（二）列为重点监管对象，加大日常监管和查验力度，提高随机抽检比例和检查频次，依法严格监管；

（三）在行政管理和公共服务中，不适用告知承诺制等便利措施；

（四）在公共资源交易中予以信用减分、降低信用等级；

（五）限制参与政府投资或者政府与社会资本合作的建设项目，或者予以提高保证金比例；

（六）限制享受政府优惠政策支持，限制申请财政性资金项目；

（七）限制参与表彰奖励，取消参加评先评

优资格，撤销相关荣誉；

（八）法律、法规规定的其他措施。

被列入严重失信主体名单的经营者，在移出严重失信主体名单前，其法定代表人、负责人和其他直接责任人不得新任适用市场准入承诺即入制的经营者的法定代表人、负责人、董事、监事、高级管理人员。

**第六条** 征信机构可以依法采集违反市场准入承诺即入制的严重失信行为信息，并向金融机构提供查询。

商业银行、保险公司和证券公司等金融机构可以按照风险定价原则，对违反市场准入承诺即入制的严重失信主体提高贷款利率、财产保险费率和交易佣金，或者依法限制向其提供贷款、保险、保荐、承销等服务。

**第七条** 经营者被列入严重失信主体名单满三年的，由作出列入严重失信主体名单决定的县级以上人民政府有关部门移出，并解除相关失信惩戒措施。依照法律、法规实施限制开展经营活动、限制从业等措施超过三年的，按照实际限制期限执行。

**第八条** 经营者被列入严重失信主体名单满一年，且符合下列条件的，可以依照本规定向作出列入严重失信主体名单决定的县级以上人民政府有关部门申请提前移出：

（一）已经自觉履行行政处罚决定中规定的义务；

（二）已经主动消除危害后果和不良影响；

（三）未再因违反市场准入承诺即入制管理规定，或者因违法从事市场准入承诺即入制领域经营活动受到较重行政处罚。

依照法律、法规规定，实施相应失信惩戒措施期限尚未届满的，不得申请提前移出。

**第九条** 本规定自2024年1月1日起施行。

# 关于《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》的说明

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省市场监管局局长 铁 刚

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现就《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》（以下简称草案）作如下说明：

## 一、立法背景

《中华人民共和国海南自由贸易港法》第二十条明确提出：“海南自由贸易港实行以过程监管为重点的投资便利措施，逐步实施市场准入承诺即入制。具体办法由海南省会同国务院有关部门制定。”《海南省人民代表大会常务委员会关于在海南自由贸易港取消乙级水利工程质量检测单位资质认定等六项行政许可事项的决定》明确要求：“对适用市场准入承诺即入制的市场主体，加强信用监管，依法对其严重违法失信行为予以失信惩戒”。《海南自由贸易港实施市场准入承诺即入制管理规定》对市场主体未办理备案或者提交虚假材料办理备案开展投资经营活动的行为，规定了相应的行政处罚措施，但因立法权限问题，对《海南省人民代表大会常务委员会关于在海南自由贸易港取消乙级水利工程质量检测单位资质认定等六项行政许可事项的决定》所要求的“加强信用监管，依法对其严重违法失信行为予以失信惩戒”，只

规定了“将市场主体失信违法行为记入信用记录，依法实施失信惩戒”，没有规定具体明确且可操作的惩戒措施。因此，由省人大常委会制定出台《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定》，对适用市场准入承诺即入制的经营者加强信用监管，构筑“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制，有利于保障市场准入承诺即入制的顺利实施。

## 二、起草过程

草案历经收集资料、域外信用惩戒制度梳理借鉴、起草、调研座谈、征求意见、专家论证和修改完善等阶段。其中专家论证阶段，省市场监管局联合海南大学，邀请司法部全面依法治国研究中心、中央党校、兰州大学、首都师范大学、湘潭大学等单位专家以及省人大常委会法工委、财经工委和省司法厅相关处室负责人参加。起草过程中，省市场监管局共3次征求省直相关部门意见，1次征求各市县意见，1次征求社会各界意见，共收到相关单位12条反馈意见，采纳10条，未采纳2条；未收到社会公众反馈意见。

## 三、主要内容

草案共9条，主要内容有：

(一) 明确实施信用监管和失信惩戒的部门。

规定县级以上人民政府有关部门应当按照各自职责对适用市场准入承诺即入制的经营者实施信用监管，对其严重失信行为予以信用惩戒。

(二) 规定列入严重失信主体名单的情形。

一是未办理备案或者提交虚假材料办理备案开展投资经营活动，经有关部门责令改正而拒不改正，受到行政处罚的；二是办理备案后，在约定的期限内未提交材料或者提交的材料不符合要求，开展投资经营活动，经有关部门责令改正而拒不改正，受到行政处罚的；三是其他违反市场准入承诺即入制管理规定，依照法律、法规和国家有关规定应当列入严重失信主体名单的。

(三) 关于信息公示。

规定县级以上人民政府有关部门应当自作出认定严重失信主体名单决定之日起二十个工作日内，将严重失信主体名单通过信用中国（海南）、国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公示。

(四) 关于对列入严重失信主体名单经营者的惩戒措施。

具体包括：禁止从事所违反市场准入承诺即入制领域的生产经营活动；列为重点监管对象，加大日常监管和查验力度，提高随机抽检比例和检查频次，依法严格监管；在行政管理和公共服务中，不适用告知承诺制等便利措施；在公共资源交易中予以信用减分、降低信用等级；限制参与政府投资或者政府与社会资本合作的建设项目，或者予以提高保证金比例；限

制享受政府优惠政策支持，限制申请财政性资金项目；限制参与表彰奖励，取消参加评优资格，撤销相关荣誉；法律、法规规定的其他措施。同时规定，被列入严重失信主体名单的经营者，在移出严重失信主体名单前，其法定代表人、负责人和其他直接责任人不得担任适用市场准入承诺即入制的经营者的法定代表人、负责人、董事、监事和高级管理人员。

(五) 关于移出严重失信主体名单的条件。

一是经营者被列入严重失信主体名单满一年，且符合一定条件的，可以向作出列入严重失信主体名单决定的县级以上人民政府有关部门申请提前移出，同时规定，依照法律、法规规定，实施相应管理措施期限尚未届满的，不得申请提前移出。二是经营者被列入严重失信主体名单满三年的，由作出认定严重失信主体名单决定的县级以上人民政府有关部门移出，并解除相关管理措施。

#### 四、需要说明的问题

(一) 我省是全国首个在违反市场准入承诺即入制失信惩戒方面进行立法探索的省份，目前在国家和地方层面均没有可以参考借鉴的经验。

(二) 实行市场准入承诺即入制取消行政许可后，现行法律法规中有关通过吊销许可证等方式将有严重失信行为的经营者强制退出市场的条款已无法适用，为此，特在草案第五条中规定，对列入严重失信主体名单的经营者，禁止从事所违反市场准入承诺即入制领域的生产经营活动，形成管理闭环。

草案及以上说明是否妥当，请审议。

# 海南省人民代表大会财政经济委员会关于 《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制 失信惩戒若干规定（草案）》的审议意见

海南省人民代表大会常务委员会：

根据调整后的省人大常委会2023年立法工作计划，省人大财经委对省人民政府提请省人大常委会审议的《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》（以下简称草案）进行了初步审议。现将审查情况和审议意见报告如下。

为做好草案的审查修改工作，省人大财经委、常委会财经工委自今年8月起提前介入法规起草工作，主动加强与省人大常委会法工委、省司法厅、省市场监管局的沟通，及时跟踪立法进展情况；参加立法专家论证会、立法沟通会，对草案进行逐条研究论证；召开立法协调会，开展立法调研，征求部分市场主体、省人大财经（预算）工作代表专业组成员和省人大常委会专家咨询委员会财经预算专家组成员的意见。在草案起草修改工作中提出的，要以优化营商环境为导向规范市场行为，做到既放得开又管得住的指导性意见，以及对草案名称、严重失信主体列入情形、惩戒措施、提前移出严重失信主体名单等内容的具体修改意见，基本被采纳。11月14日，省人大财经委召开全体会议对草案进行审议。

省人大财经委认为，海南省是全国首个在市场准入承诺即入制失信惩戒方面进行立法探

索的省份，对适用市场准入承诺即入制的经营者加强信用监管，构筑“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制，有利于保障市场准入承诺即入制的顺利实施。因此，在《海南自由贸易港社会信用条例》《海南自由贸易港实施市场准入承诺即入制管理规定》的基础上，制定出台《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定》是必要的。

草案共九条，遵循“可操作、小切口”的立法原则，对实施主体和范围、列入严重失信主体名单的情形、信息公示、惩戒措施、移出严重失信主体名单的条件等内容作了较为具体的规定。省人大财经委认为，草案符合法律、行政法规的基本原则，具有较强的针对性，总体可行。建议提请省七届人大常委会第七次会议审议。同时，提出以下修改意见：

一、草案第五条第二款规定，被列入严重失信主体名单的经营者，在移出严重失信主体名单前，其法定代表人、负责人和其他直接责任人不得担任适用市场准入承诺即入制的经营者的法定代表人、负责人、董事、监事和高级管理人员。为了企业的稳定经营，建议将“担任”修改为“新任”。

二、为明确条款中“严重失信主体名单”的指向，建议在第三条第一款“由县级以上人

民政府有关部门将其列入市场准入承诺即入制严重失信主体名单”后加上“（以下简称严重失信主体名单）”。

三、为统一表述，建议将第四条和第八条

中“认定严重失信主体名单”修改为“列入严重失信主体名单”。

以上意见，请予审议。

## 海南省人大法制委员会关于 《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制 失信惩戒若干规定（草案）》审议结果的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案）》（以下简称草案）分组进行了审议。常委会组成人员普遍认为，为保障市场准入承诺即入制的顺利实施，加强对适用市场准入承诺即入制经营者的信用监管，制定出台《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定》是必要的，草案可行。同时，也提出了一些修改意见，建议进一步修改后提请本次会议通过。法制委员会、法工委积极提前介入草案的起草修改工作，提出的修改意见基本已被采纳。法制委员会于11月23日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。省人大常委会财经工委、省司法厅、省市场监督管理局等部门的负责同志列席了会议。法制委员会认为，草案是可行的，同时提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，草案第七条第一款第三项关于列入严重失信主体名单的经营者申请提前移出的条件表述不够全面，应

一并考虑经营者在准入后开展相关经营活动的环节，以加强对经营者的信用监管。法制委员会经研究，建议将该项修改为：“（三）未再因违反市场准入承诺即入制管理规定，或者因违法从事市场准入承诺即入制领域经营活动受到较重行政处罚”。

二、有的常委会组成人员提出，草案第八条规定被列入严重失信主体名单满三年的经营者由有关部门移出名单，并解除相关管理措施，未充分考虑个别惩戒措施可能超过三年的例外情形。法制委员会经研究，建议在该条增加以下内容：“依照法律、法规实施限制开展经营活动、限制从业等措施超过三年的，按照实际限制期限执行。”

三、关于法规的施行时间。法制委员会经研究，建议该规定自2024年1月1日起施行。

此外，还对草案的部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出了《海南自由贸易港违反市场准入承诺即入制失信惩戒若干规定（草案建议表决稿）》，建议提请本次常

委会会议审议通过。

审议。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请

# 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第18号

《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

## 海南自由贸易港陵水黎安国际教育 创新试验区条例

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

**第一条** 为了促进海南陵水黎安国际教育创新试验区（以下简称试验区）高质量发展，遵循有关法律、行政法规的基本原则，结合海南自由贸易港和试验区实际，制定本条例。

**第二条** 试验区应当围绕海南自由贸易港建设需要，建立健全具有国际竞争力的教育开放政策和制度，打造中国教育开放发展新标杆、中国教育改革创新试验田、中外教育交流互鉴集中展示窗口、承接国际教育消费回流的重要

平台。

**第三条** 省人民政府应当加强对试验区建设的组织领导，决定试验区建设中的重大事项，建立考核评估机制。

省人民政府推进试验区建设领导机构负责试验区建设的指导、督导、推进和协调工作，研究试验区建设中的重大问题。

省人民政府发展和改革、教育、财政、自然资源和规划等有关部门按照职责分工负责试

验区建设的具体指导、协调和服务工作。

**第四条** 在试验区设立管理机构。管理机构是在试验区履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构，具体负责试验区综合协调、规划建设、办学保障、运营管理、产业发展、投资促进、制度创新、企业（机构）服务等工作，依照授权或者委托行使相应的行政管理权限。

省和陵水黎族自治县人民政府及其有关部门、试验区管理机构应当明确在试验区的管理权限，依法编制权责清单，经批准后向社会公布。

**第五条** 试验区管理机构可以依法设立或者引进开发运营企业。开发运营企业具体承担试验区内的土地开发、资金融通、基础设施建设以及试验区运营管理等。

试验区应当建立业界共治机制，按照需要设置业界协商共治平台和咨询机构。

**第六条** 省和陵水黎族自治县人民政府及其有关部门应当依法保障试验区教学、科研、产业等项目的土地和海域使用需求。

**第七条** 省和陵水黎族自治县人民政府结合实际情况，按照规定统筹资金支持试验区发展。

试验区应当探索多层次、多渠道的投融资新模式，加强与海南自由贸易港建设投资基金以及其他基金合作，根据自身特点推动设立相关产业基金。

**第八条** 陵水黎族自治县人民政府和试验区管理机构应当建立健全开发建设协调机制，统筹试验区与周边地区基础设施、公共服务设施和其他配套设施的建设与管理，促进县区各项民生资源共享，推动县区一体化融合发展。

支持试验区利用周边土地、住宅等为师生提供生活配套服务，引导试验区内交通、餐饮、

娱乐等商业配套入驻企业优先为当地居民创造就业岗位。

**第九条** 试验区管理机构负责组织编制试验区详细规划、片区城市设计以及产业发展、教育创新等专项规划，经依法批准后实施。

试验区周边地区相关规划应当与试验区详细规划以及产业发展规划等保持充分衔接。

经过依法批准的规划，应当严格执行，任何单位和个人不得擅自修改。

**第十条** 试验区应当支持办学机构高质量办学，聚焦国际教育服务，发挥教学空间布局和共享设计优势，统筹考虑教学科研设施以及配套设施的规划和开发建设。

**第十一条** 试验区应当完善新型数字基础设施，提高运营管理的数字化水平，推动集产学研资源共享服务、生活便捷服务和试验区专项管理应用服务于一体的数字平台建设，探索数字化园区发展新模式。

**第十二条** 支持国内重点高校引进境外知名院校在试验区举办具有独立法人资格的中外合作办学机构。境外高水平大学、职业院校可以在试验区独立设立理工农医类学校。允许境外高水平企业依法在试验区独资办学。

支持具有国际先进水平的知名教育培训机构在试验区开办专业化培训机构或者开展联合培训项目。

支持与国际教育机构的交流合作，推动国际教育机构、国际大型教育类企业在试验区设立总部、区域总部或者研究中心等。

**第十三条** 在试验区内依法办学的境内外高等教育机构（以下简称办学机构）依法享受国家和海南自由贸易港规定的优惠政策，依法自主办学。

**第十四条** 试验区管理机构和办学机构应

当对试验区入驻办学机构及其教学、科研和管理等活动进行动态监督和评估，试验区管理机构和办学机构可以通过引入第三方评估机构等方式进行评估。

试验区建立健全办学机构的准入、评估和退出机制，具体办法由省人民政府制定。

**第十五条** 鼓励在试验区推行多途径、创新型招生模式改革，探索基于高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制。

支持试验区适度增加留学生数量，优化留学生生源结构，提高学历留学生比例。

鼓励办学机构招收留学生，招生比例不受限制。

支持开展中外合作办学的境外高等教育机构进行单学位自主招生。

试验区管理机构应当与办学机构就年度招生工作会商，支持办学机构按照审批的年度招生计划足额招生。

**第十六条** 试验区推进中外互鉴、学科互融、文理互通、课程互选、学分互认和管理共商，开展教育教学模式创新，实行“大共享+小学院”办学模式，办学机构共享使用公共教学楼、公共科研楼、图书馆、运动场所等设施，相对独立使用专享学院楼。

**第十七条** 试验区应当引导办学机构加强学科专业建设，定期发布专业设置信息指南，推动学校间学科交叉融合和新兴交叉学科发展，积极打造符合海南自由贸易港建设需求的学科专业体系。

**第十八条** 在试验区建立书院，遴选知名教授担任院长，为学生配备校内外导师，实现通识教育、专才教育和实践教育相结合。

**第十九条** 试验区探索实行高等教育机构

完全学分制以及学分制收费管理模式。

办学机构收取费用的项目和标准应当向社会公示，并接受有关主管部门的管理和监督。

**第二十条** 试验区重点发展教育信息化和教育服务贸易产业，文化、体育、旅游、设计产业和以通信技术、云计算、大数据、人工智能、物联网和虚拟现实等为主的科技产业。

**第二十一条** 试验区应当支持办学机构、科研机构、企业等围绕产业发展开展协同创新，促进高等教育融入科技、产业创新体系，推动科技成果孵化、转化和产业化，实现“教科产城”融合发展。

支持设立高校各类科研成果转化基地。高校、科研机构可以自主决定科技成果转化收益分配和奖励办法，职务科技成果转化净收入可以按规定用于奖励个人和团队。

支持在试验区开通国际人才职称评审绿色通道。对引进的符合海南自由贸易港高层次人才分类标准和条件的国际人才，可以依据其贡献和实际水平，破格申报评审高级职称。

**第二十二条** 试验区应当完善知识产权保护制度，鼓励知识产权的创造和运用，建立知识产权管理服务体系，有效促进教育科研创新。

支持试验区引入境外知识产权服务机构，培育知识产权运营机构，加速知识产权市场化运营。

试验区应当创新和完善知识产权价值评估制度，引导行业组织制定知识产权评估标准，培育具有公信力和市场认可度的知识产权评估机构。

**第二十三条** 试验区应当创新服务理念，营造便捷、高效、舒适的学习和工作环境，推动育才、引才、用才、留才、聚才一体化服务模式创新。

试验区应当建立健全国际学生就业创业促进机制，支持获得学士及以上学位的优秀国际学生在海南自由贸易港就业创业。

**第二十四条** 试验区应当配合公安出入境等管理部门做好国际学生、外籍人才和外籍访问人员的服务和管理，为试验区国际学生、外籍人才和外籍访问人员等提供更加便利、开放的出入境以及停居留服务。

试验区应当按照有关规定为境内外高层次人才落户、纳税、配偶就业、子女入学、住房和社会保障等提供便利。

**第二十五条** 办学机构应当遵守中国法律，

遵循公益性原则，不得损害中国的国家主权、安全和社会公共利益。

办学机构应当按照规定开设包括中国宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程，教育学生遵守中国法律法规、尊重中国风俗习惯、遵守学校规章制度。

试验区管理机构、办学机构应当建立健全国家安全教育培训机制，建立风险预警防控体系，防范和化解重大风险。

**第二十六条** 本条例自2024年1月1日起施行。

## 关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》的说明

——2023年5月23日在海南省第七届人民代表大会  
常务委员会第四次会议上

海南陵水黎安国际教育创新试验区管理局局长 曹献坤

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现就《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》（以下简称《条例》）起草情况报告如下：

### 一、立法必要性

一是贯彻落实习近平总书记和党中央国务院关于海南自由贸易港教育开放要求，为试验区发展提供坚强法治保障。2018年4月11日，中共中央、国务院印发《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》，提出“鼓励海南引进境外优质教育资源，举办高水平中外合作办学

机构和项目”。2020年6月，公开发布的《海南自由贸易港建设总体方案》提出“允许境外理工农医类高水平大学、职业院校在海南自由贸易港独立办学，设立国际学校；推动国内重点高校引进国外知名院校在海南自由贸易港举办具有独立法人资格的中外合作办学机构。”试验区是海南国际教育创新岛建设的重要平台，制定《条例》，为试验区发展提供坚强法治保障，是贯彻落实习近平总书记和党中央国务院关于海南自由贸易港教育开放要求的重要举措。

二是对明确试验区发展的战略目标、治理

体制、运行管理机制，促进“教科产城”融合发展、县区一体化发展，以及明确各方职责、凝聚各方力量共同推动试验区高质量发展，有重要意义。按照省委省政府决策部署，在两年多的实践中，试验区的战略目标、治理体制和运行管理机制初步成型，逐步形成了省统筹领导，各厅局和陵水黎族自治县大力支持，试验区管理局作为法定机构承担具体开发建设管理职责的推进机制，2022年秋季学期实现正式招生，“教科产城”融合发展、县区一体化发展开始启动，试验区发展态势良好。《条例》的制定将进一步明确在实践中形成的共识，统一思想，为下一步发展提供强有力保障。

三是为更好落实国际教育创新岛制度集成创新实施方案提供有力保障。推动国际教育制度集成创新是海南国际教育创新岛建设的灵魂。2018年习近平总书记“4·13”重要讲话以来，经过反复论证和实践探索，2022年省委深改委专门审议通过了《海南国际教育创新岛制度集成创新实施方案》，明确了改革创新任务和要求。试验区是承接国际教育创新岛制度集成创新的最重要平台之一，“大共享+小学院”“五互一共”等改革创新已经开始实施，并取得初步效果。通过《条例》的制定，将试验区已经取得改革创新成果予以固化，并明确进一步改革创新的方向，对试验区更好落实制度集成创新实施方案具有重要意义。

## 二、立法经过和立法思路

在省教育厅指导下，试验区管理局高度重视，专门委托相关专家组成课题组承担《条例》的起草工作。课题组对试验区进行了数次实地调研，并就深圳大学城、天津海河教育园区等国内教育园区相关立法和管理规定，卡塔尔多哈等国外教育园区相关立法情况，以及博鳌乐

城国际医疗旅游先行区、三亚崖州湾科技城、海口江东新区等省内重点园区的相关立法进行了重点研究，召开了试验区入驻高校、陵水黎族自治县相关部门参加的调研座谈会。在前期调查、研究的基础上，课题组形成了《条例》的专家建议稿。

此后，省教育厅、试验区管理局共组织课题组召开立法专题会4次，专家评审会1次，先后征求了省委组织部、省委编办、省委深改办（自贸港工委办）、省委直属机关工委、省发展改革委、省财政厅、省交通运输厅、省公安厅、省科技厅、省自然资源和规划厅、省生态环境厅、省住房和城乡建设厅、省审计厅、省税务局、省工业和信息化厅、省知识产权局、省市场监管局、省大数据管理局、省发展控股有限公司、陵水黎族自治县委县政府以及省教育厅相关职能处室的意见，并在省人大常委会相关工作委员会和省司法厅的指导下，形成了《条例》送审稿。随后，省司法厅先后组织召开了2次专题讨论会，省人大常委会教科文卫、法工委先后组织了相关调研会和讨论会。2023年5月5日，分管副省长主持召开省政府专题会进行了审议并原则通过。会后，省司法厅与试验区管理局按照会议要求进行了修改完善，补充书面征求了省委外办、省国家安全厅意见，形成了《条例（草案）》。《条例》起草主要遵循以下立法思路：

一是在指导思想上，强调特色立法。特色是地方立法的原则和目标，也是地方立法的生命力所在。一方面，《条例》紧紧围绕试验区国际教育创新特色，尤其是中外合作办学和境外理工农医类高校独立办学两种办学方式，以及试验区“大共享+小学院”的办学模式而展开，特色鲜明。另一方面，海南已先后为博鳌乐城

国际医疗旅游先行区、三亚崖州湾科技城、海口江东新区等重点园区制定了地方性法规、形成了立法特色，这些特色和规律值得借鉴。

二是在立法形式上，强调“小切口”而非“大而全”。习近平总书记曾在中央全面依法治国工作会议上强调，地方立法需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”。《条例》聚焦试验区建设中的重点事项，包括管理体制运行机制的明确，规划引导和用地、资金等要素的保障，引进办学、共享办学、招生创新、评估激励等教育创新举措的支持，深化产教融合推动教育产业化的鼓励，以及教学科研所需的服务保障措施等，为试验区高质量发展保驾护航。

三是在立法模式上，坚持功能区立法与促进型立法的统一。一方面，试验区作为教育创新的特殊功能区，具有功能区立法特点，条文应围绕教育园区这一特定功能展开，既要满足教育创新功能，又要兼顾相关配套服务功能建设。另一方面，试验区因其教育创新的特质又具有促进型立法特点，强调政府的扶持、引导作用，突出鼓励性、引导性和促进性。

### 三、《条例》的主要内容

《条例》采用“小切口”“小而精”立法方式，共二十七条，不设章节，主要内容如下：

#### （一）明确试验区定位。

试验区承担着党和国家赋予的进一步深化教育改革开放的历史重任。试验区应致力于打造中国教育开放发展的新标杆、中国教育改革创新试验田、中外教育交流互鉴集中展示窗口和承接国际教育消费回流的重要平台。

（二）明确机构与职责，推动治理结构优化变革。

一是明确领导体制及其职权职责，分工协

作、形成合力。省政府应加强对试验区建设的组织领导、建立考核评估机制，省政府推进试验区建设领导机构负责试验区建设的督导、推进和协调工作，省政府有关部门按照职责分工负责试验区建设的指导、协调和服务工作。二是明确试验区管理机构负责履行相应行政管理和公共服务职责，省和陵水黎族自治县政府及其有关部门、试验区管理机构应当明确在试验区的管理权限、依法编制权责清单。三是试验区管理机构可以依法设立或引进开发运营企业，负责试验区开发建设及运营等事项。四是建立业界共治机制，按照需要设置业界协商共治平台和咨询机构。

（三）强调“教育驱动”，推动试验区规划开发建设有序进行。

一是省和陵水黎族自治县政府应当依法保障试验区教学、科研、产业等项目的土地和海域使用需求。二是省和陵水黎族自治县政府按照规定统筹资金支持试验区发展。试验区应当探索多层次、多渠道的投融资新模式，加强与海南自由贸易港建设投资基金以及其他基金合作，推动设立相关产业基金。三是陵水黎族自治县政府和试验区管理机构应当建立健全开发建设协调机制，推动县区一体化融合发展。试验区详细规划、专项规划由试验区管理机构负责编制，并与陵水黎族自治县相关规划充分衔接。四是试验区应当以国际教育为核心，聚焦教学空间合理布局和共享设计，统筹考虑教学科研设施以及配套设施的规划和开发建设。五是试验区应当完善新型数字基础设施，提高运营管理的数字化水平，探索数字化园区发展新模式。

（四）多措并举，打造中国教育改革开放的新标杆和试验田。

一是明确在试验区内依法办学的境内外高等教育机构是试验区招生办学的主体，依法享受国家和海南自由贸易港规定的优惠政策，依法自主办学。二是试验区应当建立健全入驻办学机构的准入、评估和退出机制。三是探索推行多途径、创新型招生模式，探索基于高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制，鼓励试验区入驻办学机构招收国际学生，支持开展中外合作办学的境外高等教育机构进行单学位自主招生。四是推进中西互鉴、学科互融、文理互通、课程互选、学分互认和管理共商，开展教育教学模式创新，实行“大共享+小学院”办学模式。五是引导办学机构加强学科专业体系建设，推动高校间学科交叉融合和新兴交叉学科发展，积极打造符合国家和海南自由贸易港建设需求、特色鲜明、优势突出的学科专业体系。六是探索建立特色书院制，推行新型导师制，探索实行学分制收费管理。

（五）深化产教融合，强化试验区教育产业支撑。

一是重点发展教育信息化和教育服务贸易等国际教育产业，文化、体育、旅游、设计产业以及以通信技术、云计算、大数据、人工智能、物联网、虚拟现实等为主的科技产业。二是促进高等教育融入科技、产业创新体系，推动“教科产城”融合发展。三是探索建立符合试验区建设需求的知识产权创造、运用、保护、管理和服务等机制，有效促进教育科研创新。

（六）建立健全服务和监管机制，确保试验区高效顺畅运行。

一是健全人才培养、引进、使用、评价和激励机制，加快建设根植海南、师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化

创新型新时代教师队伍，推动育才、引才、用才、留才、聚才一体化服务模式创新，建立健全国际学生就业创业促进机制。二是建立出入境及停居留便利服务机制，为试验区国际学生、外籍人才和外籍访问人员等提供更加便利、开放的出入境及停居留政策。三是按照规定开设包括中国宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程，建立健全国家安全教育培训机制，建立风险预警防控体系，防范和化解重大风险。四是建立健全市场主体纠纷投诉处理机制，保障试验区健康持续发展。

（七）《条例》的主要创新点。

一是试验区招生模式改革方面，探索基于高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制，支持开展中外合作办学的境外高等教育机构进行单学位自主招生。

二是试验区教育教学模式创新方面，着力推进中西互鉴、学科互融、文理互通、课程互选、学分互认和管理共商。

三是试验区的“大共享+小学院”办学模式，办学机构共享使用公共教学楼、公共科研楼、图书馆、运动场所等设施，相对独立使用专享学院楼。

四是试验区的国际学生就业创业促进机制，支持获得学士及以上学位的优秀国际学生在试验区就业创业。

五是明确办学机构招收国际学生时不受招生比例限制，该创新属于对法律或者行政法规的规定作变通规定的情形，将在下面专门说明。

#### 四、《条例》的变通说明

《条例》第十五条第一款存在“对法律或者行政法规的规定作变通规定”的内容，特作以下说明：

（一）变通规定。

按照《中外合作办学条例》第二条规定，中外合作办学应当以中国公民为主要招生对象。《条例》第十九条对此做出变通，规定“鼓励试验区入驻办学机构招收国际学生，招生不受比例限制”，即所招收的国际学生比例可以高于国内学生。

### （二）变通目的依据。

一是对习近平总书记有关重要讲话和指示精神、对党和国家有关政策文件的进一步贯彻落实。习近平总书记在《庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话》中提出，“允许在中国高等院校获得硕士及以上学位的优秀外国留学生在试验区就业创业，扩大海南高校留学生规模。”中共中央、国务院《关于支持海南全面深化改革的指导意见》也有同样规定。

二是落实教育部等有关规定、打造“留学海南”品牌的要求。教育部、海南省人民政府《关于支持海南深化教育改革开放实施方案》规定，要打造“留学海南”品牌；在规范管理、提高质量前提下，支持海南创新留学生奖学金管理模式，适度增加留学生数量，优化生源结构，提高学历留学生比例，完善学习生活的配套服务体系，打造“留学海南”品牌学校。

三是落实国家发展改革委、商务部有关放开教育市场准入措施的要求。国家发展改革委、商务部《关于支持海南自由贸易港建设放宽市场准入若干特别措施的意见》提出，中科院有关院所对口支持学院建设，鼓励创新方式与国

际知名高校开展合作办学和学术交流；初期招生规模每年300至500人，招生以国际学生为主；教育部通过中国政府奖学金等方式对海南省有关高校高质量来华留学项目予以积极支持等。

### （三）风险防控。

一是加强对国际学生的教育管理。教育部、外交部、公安部联合制定的《学校招收和培养国际学生管理办法》第二十五条规定，学校应当加强对国际学生的中国法律法规、校纪校规、国情校情、中华优秀传统文化和风俗习惯等方面内容的教育。

二是建立国际学生突发事件应急机制。《海南省学校招收和培养国际学生管理实施细则》第三十九条规定，学校建立国际学生突发事件应急处理预案，做好突发事件的善后处理工作。如国际学生违反我国法律、法规相关规定、从事非法宗教活动等的，应及时向所在地教育、外事、公安主管部门报告。

三是严肃国际学生违法聚会的责任追究。《海南省学校招收和培养国际学生管理实施细则》第三十七条规定，国际学生经学校批准，可以在校内指定的地点和范围举行庆祝本国重要传统节日的活动，但不得有反对、攻击国家的内容或违反公共道德的言行，校内严禁进行传教及宗教聚会活动。一经发现，应立即责令停止其活动，并追究组织者责任。

草案及以上说明是否妥当，请审议。

# 海南省人大常委会教科文卫工作委员会 关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育 创新试验区条例（草案）》的审查意见

海南省人民代表大会常务委员会：

根据《海南省制定和批准地方性法规条例》的规定，教科文卫工委对省人民政府提请审议的《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》（以下简称草案）进行了初步审查，现将审查情况和审查意见报告如下。

根据省人大常委会2023年立法工作计划安排，教科文卫工委提前介入草案的起草工作，多次与陵水黎安国际教育创新试验区管理局进行沟通，对草案的体例和主要内容提出了指导意见。3月23日，教科文卫工委邀请省人大常委会法工委、省司法厅赴陵水县开展立法调研，对园区建设、县域统筹规划、项目引进、招生指标、办学模式、风险防控等方面进行了重点了解，并召开座谈会就草案主要内容和其他需要立法解决的问题进行了探讨；4月24日，教科文卫工委主要领导再次召开座谈会，听取陵水黎安国际教育创新试验区管理局和省司法厅关于草案的修改情况，并针对境外高等教育机构设立实施理工农医类学科专业教育高等学校的校长和试验区办学机构招收国际学生比例等问题进行了重点研究；教科文卫工委按照《海南自由贸易港总体方案》和《海南自由贸易港法》精神，坚持改制创新，在起草阶段针对草案的体例、园区定位、招生比例、校长人选、

产学研融合、风险防控等方面提出了12条指导性建议。

5月5日、5月11日教科文卫工委先后参加了省政府专题会议、省政府常务会议研究草案初稿。省政府常务会议研究决定将该草案提交省人大常委会审议。需要说明的是，关于“外籍人员担任独立办学高等学校校长”存在不同意见，教科文卫工委研究认为，可保留“外籍人员担任独立办学高等学校校长”的规定。其理由有：一是自由贸易港法规制定应用好用足用活自由贸易港立法权赋予的变通权，以适应实际需要；二是贯彻落实自由贸易港法第七条授权规定，“国务院及其有关部门根据海南自由贸易港建设的实际需要，及时依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权”。依据教育部在起草《境外高等教育机构在海南自由贸易港办学暂行规定》时说明，就独立办学聘任外籍校长的事宜，海南省人大可根据《海南自由贸易港法》对相关法律做出变通规定并报全国人大常委会和国务院备案；三是贯彻落实《海南自由贸易港总体方案》第13条规定：“允许符合条件的境外人员担任海南自由贸易港内法定机构、事业单位、国有企业的法定代表人”。

经审查认为，草案是贯彻落实“一本三基

四梁八柱”战略框架和省第八次党代表大会部署要求的重要举措，对海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区发展建设具有重要意义。草案按照“小快灵”“小切口”的立法理念，采取不分章节的体例模式，对园区定位、管理体制、开发建设、办学模式、产教融合、服务监管等方面做了规定，尤其是对试验区采取“大

共享+小学院”“五互一共”的教育模式等行之有效的做法经验通过立法予以固化，并对中外合作办学条例的相关条款进行变通，鼓励试验区办学机构招收国际学生，招生比例不受限制。草案总体上是可行的，建议提请省人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育 创新试验区条例（草案）》审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 王崇敏

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第四次会议对《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入草案的起草修改工作；会后，将草案在海南人大网站上公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对草案进行了研究修改，征求了省人大常委会教科文卫工委、省司法厅、省教育厅、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对草案进行了审议，省人大常委会教科文卫工委、省司法厅、省教育厅的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为促进海南

陵水黎安国际教育创新试验区的高质量发展，制定本条例是必要的，草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于试验区管理机构的具体职责。有的常委会组成人员提出，草案应当根据《海南省人民代表大会常务委员会关于海南自由贸易港洋浦经济开发区等重点园区管理体制的决定》，明确管理机构的具体职责。法制委员会经研究，建议将草案第四条第一款修改为：“在试验区设立管理机构。管理机构是在试验区履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构，具体负责试验区综合协调、规划建设、办学保障、运营管理、产业发展、投资促进、制度创新、企业（机构）服务等工作，依照授权或委托行使相应的行政管理权限。”（草案二次审议稿第

四条)

**二、关于促进试验区与地方融合发展。**有的常委会组成人员提出，试验区建设应当惠及当地居民，加快便民配套基础设施建设，助力当地居民就业和收入增加。法制委员会经研究，建议在草案第九条增加一款规定：支持试验区利用周边地区集体建设用地或者现有居民住宅，为师生提供生活配套服务，引导试验区内交通、餐饮、娱乐等商业配套入驻企业优先为当地居民创造就业岗位。(草案二次审议稿第八条)

**三、关于支持试验区开展国际教育创新。**有的常委会组成人员提出，草案应当根据国家有关政策，增加在试验区内开展国际教育的创新性规定。法制委员会经研究，建议在草案中增加规定：一是支持国内重点高校引进境外知名院校在试验区举办具有独立法人资格的中外合作办学机构。二是境外高水平大学、职业院校可以在试验区独立设立理工农医类学校。允许境外高水平企业依法在试验区独资办学。三是支持具有国际先进水平的知名教育培训机构在试验区开办专业化培训机构或者开展联合培训项目。四是支持与国际教育机构的交流合作，推动国际教育机构、国际大型教育类企业在试验区设立总部、区域总部或者研究中心等，服务“一带一路”建设。(草案二次审议稿第十二条)

**四、关于入驻办学机构及其教学等活动的评估管理。**有的常委会组成人员提出，应当进一步完善办学机构的评估和退出机制。法制委员会经研究，建议在草案第十四条中增加一款，作为第一款：“试验区管理机构和办学机构应当对试验区入驻办学机构及其教学、科研和管理等活动进行动态监督和评估，试验区管理机构和办学机构可以通过引入第三方评估机构等方

式进行评估。”(草案二次审议稿第十四条)

**五、关于优化生源结构，提高国际学生招生比例。**有的常委会组成人员提出，应当将海南自贸港总体方案关于招收留学生的政策写入法规，保障政策落地。法制委员会经研究，建议在草案第十五条中增加一款，作为第二款：“支持试验区适度增加留学生数量，优化留学生生源结构，提高学历留学生比例。”(草案二次审议稿第十五条)

**六、关于探索完全学分制及收费管理。**草案第十九条规定试验区探索实行高等教育机构学分制收费管理，有的常委会组成人员提出，应当在探索实行完全学分制的基础上才能实行学分制收费，且收费标准应当对外公示并接受监督。法制委员会经研究，建议将该条修改为：“试验区探索实行高等教育机构完全学分制以及学分制收费管理模式。办学机构收取费用的项目和标准应当向社会公示，并接受有关主管部门的管理和监督。”(草案二次审议稿第十九条)

**七、关于完善“教科产城”融合发展。**有的常委会组成人员提出，草案第二十一条关于“教科产城”的内容缺乏操作性，应当予以完善。法制委员会经研究，建议增加两款，作为第二款、第三款：一是支持设立高校各类科研成果转化基地。高校、科研机构可以自主决定科技成果转化收益分配和奖励办法，职务科技成果转化净收入可以按规定用于奖励个人和团队。二是支持在试验区开通国际人才职称评审绿色通道。对引进的符合海南自由贸易港高层次人才分类标准和条件的国际人才，可以依据其贡献和实际水平，破格申报评审高级职称。(草案二次审议稿第二十一条)

**八、关于完善知识产权保护制度。**有的常委会组成人员提出，草案第二十二条关于知识

产权保护的内容过于笼统，应当予以完善。法制委员会经研究，建议将该条进行修改并增加两款规定：一是应当完善知识产权保护制度，建立知识产权管理服务体系，促进教育科研创新。二是引入境外知识产权服务机构，培育知识产权运营机构，加速知识产权市场化运营。三是创新和完善知识产权价值评估制度，引导行业组织制定知识产权评估标准，培育具有公信力和市场认可度的知识产权评估机构。（草案二次审议稿第二十二条）

**九、关于试验区办学风险防控问题。**有的常委会组成人员提出，应当加强办学中的意识形态风险防控。法制委员会经研究，建议将草案第二十五条第二款修改为：“办学机构应当按

照规定开设包括中国宪法、法律、公民道德、国情等内容的课程，教育学生遵守中国法律法规、尊重中国风俗习惯、遵守学校规章制度。”（草案二次审议稿第二十五条第二款）

此外，删除了应当由办学机构自主决定的人才培养和激励机制，建设营商环境问题受理平台等内容，并对部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案二次审议稿）》，建议提请本次常委会会议审议通过。

草案和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港陵水黎安国际教育 创新试验区条例（草案二次审议稿）》 修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例（草案二次审议稿）》（以下简称草案二次审议稿）进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟，建议提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案二次审议稿进行了审议，省人大常委会教科文卫工委、

省司法厅、省教育厅的有关负责同志列席会议。法制委员会认为，草案二次审议稿可行，建议该条例自2024年1月1日起施行。

此外，还对草案二次审议稿的部分条文作了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第19号

《海南省综合行政执法条例（试行）》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

## 海南省综合行政执法条例（试行）

（2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过）

**第一条** 为了推进综合行政执法工作，促进严格规范公正文明执法，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律法规，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 本省综合行政执法改革遵循统一领导、统筹协调、权责一致、稳步推进的原则，坚持寓监管于服务、以服务促监管，开展跨部门、跨区域、跨层级综合执法，推动监管、服务和执法整体联动、一体协同，构建职责明确、集约高效、运作协调、规范有序的综合行政执法体系。综合行政执法改革具体范围由省人民政府决定，并以目录清单形式向社会公布。

市、县、自治县人民政府在综合行政执法改革范围内，统筹配置执法资源，整合精简执法队伍，由一个部门依法行使相对集中行政处罚以及与之相关的行政检查、行政强制等职权。

**第三条** 省和市、县、自治县人民政府应当建立综合行政执法工作联席会议制度，确定具体部门负责联席会议办公室日常工作。

省综合行政执法工作联席会议办公室（以下简称省联席会议办公室）负责统筹推进和综合指导全省综合行政执法改革工作。

市、县、自治县综合行政执法工作联席会议办公室负责本行政区域综合行政执法的统筹协调、规范指导等工作。

**第四条** 市、县、自治县人民政府综合行政执法部门（以下简称综合行政执法部门）负责本行政区域综合行政执法具体工作。

设区的市人民政府综合行政执法部门的派出机构，以自己的名义行使相应的综合行政执法职权，独立承担法律责任。

乡镇人民政府、街道办事处（以下简称乡镇、街道）按照规定整合执法力量，组建统一的综合行政执法队伍，在法律法规规定和承接的执法事项范围内，以乡镇、街道名义开展执法活动。

**第五条** 省人民政府业务主管部门（以下简称省级业务主管部门）是综合行政执法部门对应执法事项的业务指导部门，负责各自领域综合行政执法的执法依据、执法标准和自由裁量权基准等业务规范建设，组织查处和督办各自领域重大疑难行政执法案件，组织协调开展跨区域综合行政执法以及法律、法规、规章规定的其他工作。

市、县、自治县人民政府业务主管部门（以下简称业务主管部门）应当加强行业管理和监督，履行政策指导、行业监管、风险研判等职责，负责行业日常监管工作。

**第六条** 省联席会议办公室应当会同有关部门，编制全省综合行政执法事项指导目录，提请省人民政府批准后公布实施。

**第七条** 市、县、自治县人民政府应当根据全省综合行政执法事项指导目录，编制本行政区域综合行政执法事项清单并公布实施，同时报省人民政府备案。

海口市、三亚市、三沙市、儋州市和各自治县人民政府编制的本行政区域综合行政执法事项清单，在全省综合行政执法事项指导目录基础上增加执法事项的，应当报省人民政府批

准后公布实施。

市、县、自治县人民政府可以在全省综合行政执法事项指导目录中，选择基层管理迫切需要且高频多发、易发现易处置的执法事项，确定本市、县、自治县的乡镇、街道执法事项清单。

**第八条** 省和市、县、自治县人民政府应当对综合行政执法事项指导目录和清单的实施情况定期组织评估，并根据执法依据的变动以及评估结果、部门职责调整等情况，按照编制程序对目录和清单进行动态调整。

**第九条** 省联席会议办公室应当会同有关部门，统一执法办案程序和文书格式，统一执法制式服装、标志以及车辆和办公场所等标识，推进综合行政执法规范化建设。

**第十条** 本省推行包容审慎行政执法。省级业务主管部门结合执法实际，编制本领域从轻行政处罚、减轻行政处罚、不予行政处罚、不予行政强制事项清单，及时向社会公布。

有关部门对当事人决定从轻、减轻、不予行政处罚和不予实施行政强制措施，应当加强教育，通过责令改正、提醒、告诫等措施，引导当事人及时改正。

**第十一条** 综合行政执法部门应当遵守法定的行政执法程序，执行行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核等制度，严格规范公正文明执法。

综合行政执法人员应当具备行政执法资格并取得行政执法证件，依照执法事项清单列明的法律、法规、规章，按照法定权限和程序，开展执法活动；可以根据执法协作工作需要，参加跨部门、跨区域、跨层级的行政执法活动。

**第十二条** 综合行政执法部门可以根据工作需要，按照规定聘用辅助人员，实行额度管

理。配置额度由综合行政执法部门会同机构编制、财政、人力资源和社会保障等部门提出，报同级人民政府审批。

**第十三条** 县级以上人民政府及相关部门应当协调解决综合行政执法重大问题，建立健全改革履职过程中的容错纠错机制，支持和推进综合行政执法改革的实施。

县级以上人民政府应当建立健全综合行政执法协作机制，推进综合行政执法部门与其他部门间的业务衔接和协同管理，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

**第十四条** 业务主管部门应当依法履行行业日常监督管理职责，采取“双随机、一公开”监管、信用监管、重点监管等方式，加强日常监督管理。

综合行政执法部门依法对城市管理、生态环境保护等领域多发易发违法行为事项进行重点巡查。

业务主管部门、综合行政执法部门对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并，在同一时间开展检查、调查。

**第十五条** 业务主管部门在行业日常监督管理中发现职责范围内违法行为的，应当予以制止，依法下达责令停止违法行为通知书，要求当事人限期改正或者补办相关手续；需要给予行政处罚的，应当在十日内将涉嫌行政违法问题线索移送综合行政执法部门；情况紧急或者认为可以适用简易程序当场作出行政处罚决定的，应当即时移送。

为防止证据可能灭失或者以后难以取得的，业务主管部门可以依法采取先行登记保存、查封扣押、全过程录音录像等措施固定证据。

**第十六条** 业务主管部门移送线索时，应当出具线索移送函，并附有载明涉嫌行政违法

行为发生或者发现时间、地点、基本事实的说明和相关证据材料。

综合行政执法部门收到业务主管部门移送的涉嫌行政违法问题线索，应当依法开展核查，并将是否立案意见和案件处理结果在决定作出后五个工作日内反馈业务主管部门。情况紧急或者不及时核查将造成严重后果的，应当即时进行核查。

业务主管部门依法获取的证据材料，综合行政执法部门经查证属实，符合证据效力要求的，可以作为行政执法证据使用。

综合行政执法部门查处案件的证据材料涉及技术鉴定等专业意见，属于相关业务主管部门职责范围事项的，可以向相关业务主管部门提出协助请求，相关业务主管部门应当自收到请求函之日起十五日内出具专业意见并附相关依据；不能按时提供的，应当书面说明理由并明确答复期限。

**第十七条** 综合行政执法部门和业务主管部门应当畅通投诉举报渠道，健全投诉举报处理机制。收到投诉举报事项，按照首问负责制的规定，依法及时处理。

**第十八条** 省联席会议办公室和省级业务主管部门应当对综合行政执法部门的行政执法工作进行指导监督，规范执法行为。综合行政执法部门应当建立与省联席会议办公室、省级业务主管部门的沟通汇报工作机制，发现跨区域违法行为可以提请省联席会议办公室协调省级业务主管部门组织开展跨区域行政执法。

属于社会影响重大、案情复杂或者可能涉及犯罪的重大违法案件，省联席会议办公室和省级业务主管部门可以采取发函督办、挂牌督办、现场督办等方式，督促综合行政执法部门调查处理。承办案件的综合行政执法部门应当

及时调查处理，并按要求反馈查处进展情况和结果。

**第十九条** 综合行政执法部门根据工作需要，可以向执法频率高、专业性强且监管与执法协同要求高的领域业务主管部门和乡镇、街道派驻执法队伍。具体管理办法由省联席会议办公室会同有关部门制定。

**第二十条** 综合行政执法部门、业务主管部门之间发生职责分工争议的，应当协商解决，协商不成的，由本级综合行政执法工作联席会议协调；协调仍未达成一致意见的，提请本级人民政府决定。

综合行政执法部门之间发生职责分工争议的，应当协商解决，协商不成的，由省综合行政执法工作联席会议协调；协调仍未达成一致意见的，由省综合行政执法工作联席会议提请省人民政府决定。

**第二十一条** 综合行政执法部门应当与公安机关、检察机关、审判机关等建立健全案件移送、案情通报、信息共享、工作协助等制度机制，加强行政执法与刑事司法有效衔接。

**第二十二条** 省人民政府司法行政部门会同大数据管理机构组织建设和管理全省综合行政执法平台，运用数字信息技术，实现综合行政执法全流程网上执法办案、全过程线上执法监督和全领域跨层级指挥调度。

省人民政府应当统筹推进全省综合行政执法平台与政务服务、社会管理、社会信用以及其他业务信息平台的互联互通和信息开放共享，实现行政审批、行业监管、行政处罚、信用评价一体联动。

**第二十三条** 县级以上人民政府应当建立健全行政执法责任制、过错责任追究和执法评议考核制度，将综合行政执法工作纳入法治建设考核，加强评议考核结果的运用。

县级以上人民政府司法行政部门会同有关部门，通过开展督查检查、案件评查，定期发布典型案例等方式，加强对综合行政执法工作的监督指导。

**第二十四条** 本条例自2024年1月1日起施行。

## 关于《海南省综合行政执法条例（试行）（草案）》的说明

——2023年7月20日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第五次会议上

海南省司法厅副厅长 李向明

海南省人民代表大会常务委员会：

现就《海南省综合行政执法条例（试行）

（草案）》（以下简称《草案》）作如下说明。

一、起草背景和过程

党的十八大以来，党中央、国务院多次提出深化行政执法体制改革。海南省委、省政府积极探索，对我省市县“一支队伍管执法”综合行政执法改革作出重要部署。在国家尚未出台综合行政执法专门法律法规的情况下，急需通过立法，固化我省综合行政执法改革实践的措施和经验，确保重大改革于法有据。

《草案》在广泛征求意见、充分调研、反复研究论证，多次与省人大相关工委沟通对接和修改完善基础上起草完成，于7月3日经八届省政府第11次常务会议审议通过。

## 二、主要内容

(一) 明确综合行政执法概念。将我省综合行政执法界定为市县政府在综合行政执法改革范围内，统筹配置执法资源，整合精简执法队伍，由一个部门依法行使相对集中行政处罚以及与之相关的行政检查、行政强制等职权的行政执法活动。

(二) 建立健全联席会议统筹协调机制。建立综合行政执法工作联席会议制度，明确联席办的主要职能，为解决综合行政执法工作重大问题提供组织机制保障。

(三) 确定综合行政执法主体资格。一是明确市县综合行政执法具体工作由市县综合行政执法部门负责。二是授权设区市的区一级综合行政执法部门独立行使相应综合行政执法职权并承担法律责任，为推动执法权限向区一级下沉创造条件。三是明确乡镇、街道以自己名义在法律法规规定和承接的执法事项范围内开展执法活动。

(四) 规范执法目录清单制定调整程序。明确和规范全省综合行政执法事项指导目录、市县和乡镇、街道综合行政执法事项清单的编制主体、批准备案和动态调整程序。

(五) 注重执法规范化建设，促进规范文明执法。一是统一全省综合行政执法事项指导目录、办案程序、文书格式、服装标识等，促进执法规范化建设。二是推行包容审慎行政执法。三是规范执法人员和辅助人员管理。

(六) 加强执法协作配合，提高执法效能。一是建立健全综合行政执法协作机制，推进综合行政执法业务衔接和协作联动。二是对涉嫌行政违法问题线索移送标准和程序等作出规定，推行“综合查一次”制度。三是创设“派驻执法”，加强综合行政执法部门与业务主管部门的监管与执法协同以及对乡镇、街道执法工作的指导。

## 三、需要重点说明的问题

(一) 在立法体例上，体现“小快灵”立法。我省实行市县“一支队伍管执法”综合行政执法改革，在全国独一家，没有先例可循，没有经验可借鉴，且改革仍在不断探索完善之中，《草案》按照“小快灵”立法要求，不分章节，用二十四条对改革实践中的原则性问题和急需解决的突出问题作出规定，不求面面俱到。

(二) 在立法依据上，坚持与省委、省政府改革决策部署相衔接。近年来，省委、省政府相继出台系列改革文件，已对改革过程中出现的相关部门职责边界不清、协作配合不畅等问题作出明确规定。《草案》将省委、省政府改革决策部署上升为地方立法，既保证了立法与改革相衔接，又利于求同存异，最大程度凝聚共识。

(三) 在立法技术上，做到稳中求进。前不久，中央编办决定在我省开展“监管、服务、执法”三位一体综合行政执法体制改革试点，省委编办正在牵头制定改革试点方案。为了给下一步改革预留空间，《草案》对综合行政执法

人员编制和经费保障、信用监管、信用修复等需要改革探索的一些具体问题暂不作规定，待新的改革试点方案批复实施后，再适时修订完

善。

以上《草案》及说明是否妥当，请审议。

## 海南省人大常委会内务司法工作委员会 关于《海南省综合行政执法条例（试行） （草案）》的审查意见

海南省人民代表大会常务委员会：

省人大常委会内务司法工作委员会对省人民政府提请省人大常委会审议的《海南省综合行政执法条例（试行）（草案）》（以下简称草案）进行了审查。

内务司法工委认为，为贯彻落实中央、省委关于深化行政执法体制改革决策部署，巩固改革实践经验，增强改革措施的规范性和约束力，推动我省综合行政执法改革取得新成效，制定综合行政执法地方性法规十分必要。

为做好草案审查修改工作，内务司法工委自今年3月起即提前介入法规起草，充分研究中央、省委关于深化行政执法体制改革相关文件和兄弟省市出台的地方性法规，多次与法工委、省司法厅就立法目的、法规体例、法规条款的可操作性等充分沟通，全程参与草案修改工作，以多种方式广泛征求意见，对草案文本提出修改建议。

草案共24条，不分章节，聚焦我省综合行政执法改革实践中的原则性问题和急需解决的突出问题进行规定，符合“小快灵”立法要求。主要包括：一是明确综合行政执法概念和

范围。明确市县政府在综合行政执法改革范围内，整合执法队伍，由一个部门依法行使相对集中行政处罚以及与之相关的行政检查、行政强制等职权。具体改革范围由省政府决定并以目录清单形式向社会公布。二是建立省和县综合行政执法工作联席会议制度。三是确定综合行政执法主体资格。明确市县综合行政执法具体工作由市县综合行政执法部门负责；授权设区市的区一级综合行政执法部门独立行使相应综合行政执法职权并承担法律责任；明确乡镇、街道以自己的名义在法律法规规定和承接的执法事项范围内开展执法活动。四是明确省级业务主管部门、市县业务主管部门与综合行政执法部门的关系及职责划分。省级业务主管部门是综合行政执法部门对应执法事项的业务指导部门，市县业务主管部门负责行业日常监管工作。五是规范全省、市县、乡镇（街道）综合行政执法目录清单编制调整程序。六是建立健全综合行政执法协作机制。明确业务主管部门和综合行政执法部门协作职责，规定涉嫌行政违法问题线索移送标准和程序，设立“派驻执法”模式。七是执法规范化建设。

内务司法工委审查认为，在法规起草审查过程中，充分征求和吸收了有关部门特别是综合行政执法部门和业务主管部门的意见建议，

草案基本成熟，建议提请省人大常委会会议审议。

以上审查意见和草案请予审议。

# 海南省人大法制委员会 关于《海南省综合行政执法条例（试行） （草案）》审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 王崇敏

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第五次会议对《海南省综合行政执法条例（试行）（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入草案的起草修改工作；会后，将草案在海南人大网站上公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研；根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对草案进行研究修改，征求了省人大常委会内司工委、省司法厅、省编办、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对草案进行了审议，省人大常委会内司工委、省司法厅、省编办的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为推进综合行政执法工作，促进严格规范公正文明执法，制定本条例是必要的，草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

## 一、关于综合行政执法改革的基本原则。

有的部门提出，草案应当根据党中央和省委关

于深化行政执法体制改革精神以及中央编办有关要求，明确改革的基本原则。法制委员会经研究，建议在草案第二条中增加规定：“本省综合行政执法改革遵循统一领导、统筹协调、权责一致、稳步推进的原则，坚持寓监管于服务、以服务促监管，开展跨部门、跨区域、跨层级综合执法，推动监管、服务和执法整体联动、一体协同，构建职责明确、集约高效、运作协调、规范有序的综合行政执法体系”（草案二次审议稿第二条第一款）

## 二、关于省级业务主管部门的具体职责。

有的常委会组成人员提出，草案第五条第一款关于省级业务主管部门职责的表述过于笼统，应当根据工作实际予以细化。法制委员会经研究，建议在该款增加省级业务主管部门“负责各自领域综合行政执法的执法依据、执法标准和自由裁量权基准等业务规范建设，组织查处和督办各自领域重大疑难行政执法案件”的内容。（草案二次审议稿第五条第一款）

三、关于行政执法行为规范。有的常委会组成人员提出，针对实践中存在不文明执法问题，草案应当增加规范行政执法行为的相关内容。法制委员会经研究，建议在草案中增加一条规定：“综合行政执法部门应当遵守法定的行政执法程序，执行行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核等制度，严格规范公正文明执法。”（草案二次审议稿第十一条第一款）

四、关于“即时”移送、核查。有的常委会组成人员提出，无论是业务主管部门移送线索还是综合行政执法部门收到线索开展核查，遇情况紧急或者认为可以适用简易程序当场作出行政处罚决定的情形，应当即时进行。法制委员会经研究，建议：一是将草案第十四条第一款“情况紧急的，应当在二十四小时内移送”修改为“情况紧急或者认为可以适用简易程序当场作出行政处罚决定的，应当即时移送。”二

是将第十五条第二款“在四十八小时内”修改为“即时”。（草案二次审议稿第十五条第一款、第十六条第二款）

五、关于健全投诉举报处理机制。有的常委会组成人员提出，为加强事中事后的监管工作，执法部门和业务主管部门都应当畅通投诉举报渠道。法制委员会经研究，建议增加一条规定：“综合行政执法部门和业务主管部门应当畅通投诉举报渠道，健全投诉举报处理机制。收到投诉举报事项，按照首问负责制的规定，依法及时处理。”（草案二次审议稿第十七条）

此外，还对部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南省综合行政执法条例（试行）（草案二次审议稿）》，建议提请省人大常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南省综合行政执法条例（试行） （草案二次审议稿）》修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南省综合行政执法条例（试行）（草案二次审议稿）》（以下简称草案二次审议稿）进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟。同时，也提出了

一些修改意见，建议进一步修改后提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案二次审议稿进行了审议，省人大常委会内务司法工委、省司法厅、省编办的有关负责同志列席会议。法制委员会逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案二次审议稿提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，草案二次审议稿第十条第二款的规定缺少实施主体，应当予以明确。法制委员会经研究，建议在该款增加“有关部门”作为实施主体。

二、关于法规的施行时间。法制委员会经研究，建议该条例自2024年1月1日起施行。

此外，还对草案二次审议稿的部分条文作了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第20号

《海南省湿地保护条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日修订通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

### 海南省湿地保护条例

(2018年5月29日海南省第六届人民代表大会常务委员会第四次会议通过 2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议修订)

**第一条** 为了加强湿地保护，维护和增强湿地生态、碳汇功能及生物多样性，保障生态安全，促进国家生态文明试验区建设，实现人与自然和谐共生，根据《中华人民共和国湿地保护法》等有关法律、行政法规的规定，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 在本省行政区域内从事湿地保护、利用、修复及相关管理等活动，适用本条例。

本条例所称湿地，是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。

本省湿地包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、沿海滩涂、内陆滩涂、沼泽地、河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沟渠和浅海水域等湿地。

本省红树林湿地的保护和管理除适用本条例规定外，还应当依照《海南省红树林保护规定》执行。

**第三条** 县级以上人民政府林业主管部门负责湿地资源及其开发利用的监督管理、湿地相关标准拟定和湿地生态保护修复工作。

县级以上人民政府自然资源和规划主管部门负责本行政区域内滨海湿地的管理、保护和修复等工作。

县级以上人民政府水务主管部门负责本行政区域内河流、湖泊、水库范围内湿地的管理、保护和修复等工作。

县级以上人民政府住房和城乡建设（城市公园）主管部门负责本行政区域内城市公园湿地的管理、保护和修复等工作。

县级以上人民政府生态环境主管部门负责本行政区域内湿地污染防治和生态环境保护等工作。

县级以上人民政府其他有关部门按照各自职责做好湿地保护相关工作。

湿地保护管理机构负责所管理湿地的具体保护管理。主要履行下列职责：严格执行有关湿地保护规划；开展日常巡护和监测，预防、制止和依照有关规定调查处理破坏湿地的行为；组织实施或者参与组织实施湿地修复；开展湿地保护宣传教育等工作。

**第四条** 县级以上人民政府应当建立健全由政府主导，林业、自然资源和规划、水务、住房和城乡建设、生态环境、农业农村、发展和改革、财政、旅游文化、交通运输以及其他

有关部门参与的湿地保护协调机制，协同推进湿地保护与管理，日常工作由同级人民政府林业主管部门负责。

**第五条** 每年2月为本省湿地保护宣传月。

各级人民政府及县级以上林业、自然资源和规划、水务、住房和城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门应当加强湿地保护宣传教育和培训，提高公众湿地保护意识。

**第六条** 省人民政府自然资源和规划主管部门应当会同林业等有关部门，定期组织开展全省湿地资源调查评价工作，对湿地类型、分布、面积、生物多样性、保护与利用等情况进行调查，建立湿地资源管理档案及统一的信息发布和共享机制。

**第七条** 省人民政府林业、自然资源和规划主管部门应当会同有关部门，根据国家下达的本省湿地面积总量管控目标，确定市、县、自治县湿地面积总量管控目标，报省人民政府批准。

县级以上人民政府林业主管部门应当会同有关部门，依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划编制本行政区域内的湿地保护规划，报同级人民政府批准后实施。

**第八条** 湿地依法实行分级管理、名录管理。

湿地分为国家重要湿地、省级重要湿地和一般湿地。国家重要湿地的名录、范围及调整按照国家规定执行。省级重要湿地名录、范围及调整由省人民政府林业主管部门会同有关部门提出并发布，依法向国务院林业草原主管部门备案。一般湿地的名录、范围及调整由市、县、自治县人民政府发布，并报省人民政府林业主管部门备案。

湿地名录应当包括湿地的名称、类型、四

至范围、面积、管护责任单位、主管部门等信息。

省级重要湿地的认定标准由省人民政府林业主管部门、标准化主管部门会同有关部门依法制定并备案。

**第九条** 禁止向湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。

县级以上人民政府有关部门和湿地保护管理机构应当对外来物种进行跟踪监测，对湿地可能造成或者已经造成危害的，应当及时采取有效措施预防或者消除危害。对湿地可能造成或者已经造成较大危害的，应当报告上一级主管部门。

**第十条** 县级以上人民政府应当在重要湿地周边显著位置设立保护标志，标明湿地名称、类型、保护级别、保护范围、管护责任单位、监督电话等内容。

任何单位和个人不得擅自移动或者破坏湿地保护标志。

**第十一条** 县级以上人民政府可以根据湿地生态保护需要，制定湿地周边产业布局、建设强度等方面的管控措施，保障湿地生态功能的完整性和可持续性。

**第十二条** 本省严格控制占用湿地，禁止违法占用湿地。

国家重要湿地的占用按照国家有关规定执行。确因国家重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目、省重点建设项目或者经依法批准的公益项目需要占用省级重要湿地的，应当征求省人民政府林业主管部门的意见。占用一般湿地的，应当征求市、县、自治县人民政府林业主管部门的意见。

**第十三条** 省人民政府林业主管部门应当

建立健全湿地资源监测体系，统筹规划设置湿地监测站（点），按照监测技术规范开展省级重要湿地动态监测，及时掌握省级重要湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息，依据监测数据对湿地生态状况进行评估，按照规定发布预警信息。

省人民政府林业主管部门应当与自然资源和规划、水务、住房和城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门共享监测数据，发现异常状况的，应当督促相关部门按照职责分工及时采取有效措施保护、修复湿地。

市、县、自治县人民政府林业主管部门应当加强一般湿地的动态监测，并及时向省人民政府林业主管部门报告监测数据。

任何单位和个人不得毁坏湿地保护监测设施及场地。

**第十四条** 县级以上人民政府应当采取措施保护湿地水资源，对因水资源缺乏导致功能退化的自然湿地，应当通过工程和技术措施补水，恢复湿地生态功能。

**第十五条** 省和市、县、自治县人民政府应当分别对省级重要湿地、一般湿地利用活动进行分类指导。

湿地利用应当符合湿地保护规划要求，与湿地资源的承载能力和环境容量相适应，不得破坏野生动植物的生存环境、改变湿地生态功能、超出资源的再生能力，或者对野生动植物物种造成永久性损害。

经批准利用湿地开展经营活动的单位和个人，应当承担湿地保护责任，对进入湿地的人员进行有关湿地保护方面的科普知识和法律、法规的宣传教育；发现违反本条例的行为，应当予以劝阻；对不听从劝阻的，应当向湿地所在地相关主管部门报告，主管部门应当及时处

理。

**第十六条** 在允许旅游的湿地范围内开展生态旅游的，建设旅游设施、确定旅游线路应当符合湿地保护规划要求，减少对湿地生态系统的影响。

县级以上人民政府旅游文化主管部门应当会同林业主管部门根据湿地承载能力和对资源的监测评估结果，合理确定游客最大承载量并予以公布。旅游人数超过或者接近最大承载量时，应当及时发布相关信息或者采取必要措施，引导游客错峰旅游，控制游客数量。

**第十七条** 县级以上人民政府及其农业农村主管部门应当鼓励、引导湿地周边区域单位和个人发展生态农业，指导农业生产者适度控制种植养殖规模，科学、合理地施用化肥、农药、兽药、饲料等农业投入品，防止湿地生态环境污染。

对农用薄膜、农药包装物、捕捞网具等不可降解或者难以腐烂的废弃物，使用者应当及时清除或者回收。造成湿地环境污染的，使用者应当采取治理措施，并承担治理费用。

**第十八条** 湿地保护和管理应当妥善处理与当地经济建设和村（居）民生产生活的关系，对因湿地保护需要实施搬迁或者限制生产的村（居）民应当做好补偿、安置等相关工作。

**第十九条** 因气候变化、自然灾害、历史原因或者公共利益等造成湿地生态功能退化或者破坏，经科学论证需要恢复的，县级以上人民政府应当采取封育、禁牧、退耕、截污、恢复植被等措施，进行重建或者修复改造，逐步恢复湿地生态和碳汇功能。

修复或者建设湿地，应当符合国家和本省有关湿地保护的规范和技术规范，并采取下列措施：

（一）采用自然恢复或者符合环保要求的人工促进措施。

（二）根据野生动植物的生物特性，营造有利于野生动植物繁衍生长的环境。

（三）根据本地水资源状况，充分利用雨洪水和再生水，禁止使用地下水。

（四）其他经科学论证的保护措施。

**第二十条** 县级以上人民政府应当定期组织检查和评估湿地保护规划执行情况，加强对湿地保护管理工作的监督。

县级以上人民政府林业、自然资源和规划、水务、住房和城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门应当对湿地保护和管理工作进行监督检查，督促和指导湿地管护责任单位做好湿地保护管理工作，并定期向本级人民政府报告。

**第二十一条** 县级以上人民政府应当建立湿地保护目标责任制，将湿地面积总量管控目标等湿地保护情况纳入同级人民政府综合绩效评价内容。

湿地的保护、修复和管理情况，应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

**第二十二条** 违反本条例第十条第二款规定，擅自移动或者破坏重要湿地保护标志的，由市、县、自治县人民政府有关部门责令改正，处五百元以上二千元以下罚款；情节严重的，处二千元以上五千元以下罚款；造成损失的，应当予以赔偿。

**第二十三条** 违反本条例第十二条规定，建设项目擅自占用省级重要湿地和一般湿地的，由市、县、自治县人民政府有关部门按照职责分工责令停止违法行为，限期拆除在非法占用的湿地上新建的建筑物、构筑物和其他设施，修复湿地或者采取其他补救措施，按照违法占用湿地的面积，对占用省级重要湿地的违法行

为人，处每平方米五百元以上五千元以下罚款；对占用一般湿地的违法行为人，处每平方米二百元以上一千元以下罚款。对自然湿地造成破坏的，依照《中华人民共和国湿地保护法》的有关规定处罚。

**第二十四条** 违反本条例第十三条第四款规定，破坏湿地保护监测设施及场地的，市、县、自治县人民政府有关部门应当责令停止违法行为，限期恢复原状，并按设施及场地实际

受损价值处一倍以上三倍以下罚款。

**第二十五条** 违反本条例的行为，根据国家和本省规定已实施综合行政执法管理的，从其规定。

违反本条例的行为，本条例未设定处罚，相关法律、法规另有处罚规定的，从其规定。

**第二十六条** 本条例自2024年1月1日起施行。

## 关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》的 说 明

——2023年9月14日在海南省第七届人民代表大会  
常务委员会第六次会议上  
海南省林业局局长 刘钊军

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现将《海南省湿地保护条例（修订草案）》（以下简称草案）有关起草情况说明如下。

### 一、修订的必要性

湿地是生态系统的重要组成部分，具有涵养水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维护生物多样性等重要生态功能。我省湿地具有生态区位重要、类型多样、生态功能突出、生物物种丰富、湿地景观优美等特点。《海南省湿地保护条例》自2018年实施以来，对湿地保护和修复发挥了重要作用，全省湿地保护态势总体向好。但是，随着经济社会的发展，湿地保护管理出现许多新情况、新问题，湿地修复、

湿地保护考核和监督检查等制度尚需完善，存在着擅自占用湿地、湿地利用不合理、自然修复投入不足等问题。2022年6月，《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称《湿地保护法》）正式实施，对湿地资源调查评价、面积总量管控、分级管理、湿地占用批准、湿地修复等基本制度作出规定，但这些规定内容过于原则，迫切需要通过修改地方性法规进行补充细化，增强可操作性和地方特色，为我省湿地保护管理工作提供重要法律保障。

### 二、起草过程

2023年2月，我局成立立法起草小组，制定立法工作计划，积极向省司法厅、省人大常委会相关工委汇报沟通，明确立法方向和重点，

并邀请省司法厅、省人大常委会环资工委、法工委承办处室人员提前介入，指导湿地立法修改相关工作。3—6月间，我局起草人员在深入海口、文昌、陵水等市县调研基础上，经多次修改完善后形成修订草案征求意见稿，并发送市县和相关厅局征求意见，同时在全省林业局网站上公开征求意见。组织专家论证，经多次修改完善，形成修订草案初稿。7月11日和7月28日，分别经局专题会和党组会集体讨论通过。8月21日，省政府召开专题会进行研究，根据专题会的意见进行修改和完善，形成草案。该草案已经2023年8月24日八届省政府第15次常务会议审议通过。

### 三、主要修改内容

草案对上位法《湿地保护法》已作出具体规定的内容，从其规定执行，不照搬照抄，对与《湿地保护法》相同的内容作了删除，修改保留和补充增加具有本省地方立法特色的条款。草案共29条，不设章节，对湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复等内容作了规定。主要修订的内容如下：

（一）落实湿地面积总量管控目标要求。草案根据国家湿地面积总量管控制度，细化落实我省湿地面积总量管控目标。新增省人民政府林业、自然资源主管部门应会同有关部门根据国家下达的湿地面积总量管控目标，确定各市县湿地面积总量管控目标，报省人民政府批准。同时将湿地面积总量管控目标等湿地保护情况纳入同级人民政府综合绩效评价内容。

（二）细化湿地分级分类管理制度。《湿地保护法》将湿地类型划分为“国家重要湿地、省级重要湿地和一般湿地”，草案按照上位法的规定删除了市县级重要湿地，与国家规定的湿地类型保持一致，对湿地依法实行分级管理、

名录管理。省级重要湿地名录、范围及调整由省人民政府林业主管部门会同有关部门提出并发布，依法向国务院林业草原主管部门备案；一般湿地的名录、范围及调整由市、县、自治县人民政府发布，并报省人民政府林业主管部门备案。

（三）严格控制建设项目占用湿地。为了保护我省湿地面积总量不减少，草案严格控制占用湿地，禁止违法占用湿地。国家重要湿地的占用按照国家有关规定执行。新增禁止占用省级重要湿地的规定，确因国家重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目、省重点建设项目或者经依法批准的公益项目需要占用的，应当征求省人民政府林业主管部门的意见。占用一般湿地的，应当征求市、县、自治县人民政府林业主管部门的意见。

（四）加强湿地生态功能保护。一是规定县级以上人民政府应当采取措施保护湿地水资源，对因水资源缺乏导致功能退化的自然湿地，应当通过工程和技术措施补水，恢复湿地生态功能；二是规定县级以上人民政府及其农业农村主管部门应当指导湿地周边区域单位和个人适度控制种植养殖规模，科学、合理地施用化肥、农药、饲料等农业投入品，防止湿地生态环境污染。

（五）科学合理利用湿地资源。科学合理地利用湿地资源，是实现湿地高水平保护和高质量发展的有效方式。草案规定县级以上人民政府对湿地利用活动进行分类指导。增加湿地利用应当符合湿地保护规划要求，与湿地资源的承载能力和环境容量相适应，不得破坏野生动植物的生存环境、改变湿地生态功能等。经批准利用湿地开展经营活动的单位和个人，应当承担湿地保护责任。在允许旅游的湿地范围内

开展生态旅游的，应当按照湿地保护规划确定旅游线路，合理确定游客最大承载量并予以公布。

（六）加强湿地保护教育和宣传。加强湿地宣传教育，普及湿地知识，有利于提升广大群众的湿地保护意识。草案结合世界湿地日，规定每年2月为我省湿地保护宣传月，要求各部门要加强湿地保护宣传教育和培训，利用广播、电视、报纸以及互联网、移动媒体等手段普及湿地保护知识，提高公众湿地保护意识。同时增加公益诉讼的规定，对破坏、污染湿地生态环境的行为，检察机关、法律规定的其他机关和符合条件的社会组织，可以依法提起公益诉讼。

#### 四、社会稳定风险评估

本次修订主要是按照上位法的规定，对我省湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复等内容作了细化规定，增强法规的可操作性，内容符合法律、行政法规的基本原则。在修订草案的过程中，省林业局组织调研组深入开展调研，多次召开立法座谈会，听取与会人员的修改意见。草案初稿形成后，征求省级相关单位、市县人民政府的意见，并面向社会公开征求意见。截至目前，网络上未出现对草案的反对意见，社会舆情和网络舆情风险可控。

综上，草案内容是在广泛凝聚社会共识的基础上形成的，其出台和实施对社会稳定影响较小，风险等级为低风险。

草案及以上说明是否妥当，请审议。

## 海南省人大常委会环境资源工作委员会 关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》的 审查意见

海南省人民代表大会常务委员会：

根据省人大常委会2023年立法工作计划，省人大常委会环资工委对省人民政府提请省人大常委会审议的《海南省湿地保护条例（修订草案）》（以下简称条例草案）进行了审查。

湿地是生态系统的重要组成部分，具有涵养水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维护生物多样性等重要生态功能。《海南省湿地保护条例》自2018年实施以来，对湿地保护和修复发挥了重要作用，全省湿地保护态势总体较

好。但是，随着经济社会的发展，湿地保护管理出现许多新情况、新问题，比如擅自占用湿地、湿地利用不合理等，湿地修复、湿地保护考核和监督检查等制度尚需完善。2021年，国家出台《中华人民共和国湿地保护法》，对湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复、监督检查等作出全面规定。广东、福建、陕西、山西等省市已先后修订了湿地保护地方性法规，为我省湿地保护条例的修改提供了可借鉴的经验。补充细化法规条款，增强可操作性和地方

特色，为我省湿地保护管理工作提供重要法律保障，是必要的，也是可行的。

为做好条例草案初审工作，环资工委提前介入，充分研究湿地保护法、土地管理法，以及国家林业和草原局、自然资源部联合印发的《全国湿地保护规划（2022—2030年）》，学习借鉴广东、陕西、福建等兄弟省市出台的地方性法规，组织召开立法座谈会，多次与法工委、省林业局、省司法厅就法规体例、法规条款的可操作性、部门职责的明确性等充分沟通。环资工委提出五个主要方面的修改意见，条例草案均予以采纳和吸收：一是明确条例草案的整个体例为综合性立法，对相关条款的删除、修改等要遵循统一的处理原则，不照搬照抄上位法；二是明确禁止占用湿地的例外情形、严格控制占用湿地的审批程序，删去法规规定的具体工作层面的程序；三是不将为处理污水所建设的人工湿地纳入条例草案的适用范围，以避

免与上位法禁止向湿地排放污水的规定冲突；四是红树林湿地作为海南的主要湿地类型，应在条例草案中有所体现；五是精炼使用法言法语，对内容重复的条款进行整合，进一步规范条文表述。另外，还对草案中一些文字性表述提出意见建议。

环资工委审查认为，条例草案落实湿地面积总量管控目标要求，细化湿地分级分类管理制度，严格控制建设项目占用湿地，加强湿地生态功能保护，科学合理利用湿地资源，细化完善湿地保护与修复制度，体现了海南自由贸易港建设高质量发展与高水平保护相统一的立法方向，符合国家相关文件规定，符合我省实际。条例草案比较成熟，具有较强的针对性和可操作性，总体上是可行的，建议提交省人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南省湿地保护条例（修订草案）》 审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会主任委员 张东斌

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第六次会议对《海南省湿地保护条例（修订草案）》（以下简称修订草

案）进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入修订草案的起草修改工作；会后，将修订草案在海南人大网站上

公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研；根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对修订草案进行研究修改，征求了省人大常委会环资工委、省司法厅、省林业局、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对修订草案进行了审议，省人大常委会环资工委、省司法厅、省林业局的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为了加强湿地保护，保障生态安全，根据新制定的湿地保护法修改本条例是必要的，修订草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

**一、关于湿地的概念和类型。**有的常委会组成人员提出，湿地实行分级分类管理，应当根据上位法的规定明确湿地的概念和类型。法制委员会经研究，建议在修订草案第二条中增加一款规定：“本条例所称湿地，是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。本省湿地包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、沿海滩涂、内陆滩涂、沼泽地、河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沟渠和浅海水域等湿地。”（修订草案二次审议稿第二条第二款）

**二、关于有关部门对湿地的监管职责。**有的常委会组成人员提出，修订草案第三条对湿地管理部门的职责仅作了原则性规定，应当根据工作实际予以细化。法制委员会经研究，建议将该条第二款修改为：“县级以上人民政府自然资源和规划主管部门负责本行政区域内滨海湿地的管理、保护和修复等工作。”“县级以上

人民政府水务主管部门负责本行政区域内河流、湖泊、水库范围内湿地的管理、保护和修复等工作。”“县级以上人民政府住房和城乡建设（城市公园）主管部门负责本行政区域建成区内城市公园湿地的管理、保护和修复等工作。”“县级以上人民政府生态环境主管部门负责本行政区域内湿地污染防治和生态环境保护等工作。”“县级以上人民政府其他有关部门按照各自职责做好湿地保护相关工作。”（修订草案二次审议稿第三条）

**三、关于擅自占用和破坏湿地的法律责任。**有的常委会组成人员提出，修订草案第二十六条的处罚应当与上位法衔接。法制委员会经研究，建议：一是提高对擅自占用省级重要湿地的处罚上限，将该条中“对占用省级重要湿地的违法行为人，处每平方米五百元以上二千元以下罚款”修改为“对占用省级重要湿地的违法行为人，处每平方米五百元以上五千元以下罚款”，二是对破坏自然湿地的行为加一兜底条款，即：“对自然湿地造成破坏的，依照《中华人民共和国湿地保护法》的有关规定处罚。”（修订草案二次审议稿第二十三条）

此外，按照“小切口”立法要求，删除了湿地修复、投诉举报、公益诉讼等与上位法重复的内容，并对部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南省湿地保护条例（修订草案二次审议稿）》，建议提请省人大常委会会议审议通过。

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 海南省人大法制委员会 关于《海南省湿地保护条例（修订草案二次 审议稿）》修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南省湿地保护条例（修订草案二次审议稿）》（以下简称修订草案二次审议稿）进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，修订草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟。同时，也提出了一些修改意见，建议进一步修改后提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对修订草案二次审议稿进行了审议，省人大常委会环资工委、省司法厅、省林业局的有关负责同志列席会议。法制委员会逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修订草案二次审议稿提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，修订草案

二次审议稿应当明确湿地保护规划编制的主体和程序。法制委员会经研究，建议在第七条增加一款：“县级以上人民政府林业主管部门应当会同有关部门，依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划编制本行政区域内的湿地保护规划，报同级人民政府批准后实施”。

二、关于法规的施行时间。法制委员会经研究，建议该条例自2024年1月1日起施行。

此外，还对修订草案二次审议稿的部分条文作了一些文字修改。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第21号

《海南省人民代表大会常务委员会关于修改〈海南省红树林保护规定〉的决定》已由海南省第七

届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

## 海南省人民代表大会常务委员会 关于修改《海南省红树林保护规定》的决定

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议决定对《海南省红树林保护规定》作如下修改：

一、将第一条修改为：“为了加强对红树林资源的保护管理，保护生物多样性，抵御海潮、风浪自然灾害，促进沿海生态环境改善，根据《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等有关法律、法规，结合本省实际，制定本规定。”

二、将第二条修改为：“本省行政区域内红树林资源的保护管理，适用本规定。其保护范围包括：

“（一）红树林自然保护区、湿地公园等红树林自然保护地；

“（二）红树林自然保护地以外的红树林湿地，含生长红树林的滩涂和县级以上人民政府规划用于恢复、发展红树林的滩涂、湿地；

“（三）在红树林栖息、觅食和过往停留的候鸟及各种野生动物。

“红树林湿地应当列入重要湿地名录；符合国家重要湿地标准的，应当优先申报列入国家重要湿地名录。”

三、将第三条第三款修改为：“红树林资源所在地乡镇人民政府、街道办事处应当协同做好辖区内红树林资源的保护工作，预防、制止和协助调查破坏红树林资源的行为，调解红树林和湿地相关权属纠纷。”

四、将第七条改为第六条，修改为：“省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府有关部门组织编制红树林资源保护专项规划，报同级人民政府批准后执行。红树林资源保护专项规划应当符合省和所在地市、县、自治县国土空间规划。

“任何单位和个人不得擅自变更红树林资源保护专项规划；确需变更的，应当依照法定程序报经同级人民政府批准。

“省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当定期对红树林资源保护专项规划的实施情况进行监督检查，指导相关部门做好红

树林资源保护工作。”

五、将第八条改为第七条，修改为：“省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当加强红树林资源的产权管理，对依法属于国家所有和集体所有的林木、湿地，个人依法所有的林木和使用的湿地，依法登记造册，确认所有权或者使用权。”

六、将第九条改为第八条，增加一款作为第二款：“红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当开展珍稀濒危红树植物调查、监测和评估，加强对红榄李、海南海桑、卵叶海桑等珍稀濒危物种的抢救性保护修复，扩大珍稀濒危红树物种面积。”

七、将第十三条改为两条，作为第十二条和第十三条，修改为：

“第十二条 在红树林自然保护地内按照国家有关规定允许的区域开展参观、旅游活动的，应当由红树林自然保护地管理机构编制方案。方案应当符合红树林自然保护地管理目标和红树林资源保护专项规划，并充分考虑当地村（居）民的参与及利益。

“在红树林自然保护地的外围建设项目，不得损害红树林自然保护地内的环境质量；已造成损害的，应当限期治理。

“第十三条 在红树林湿地内按照国家有关规定允许的区域开设的参观、旅游项目，不得影响红树林资源的保护和可持续利用，并依法办理相关审批手续。严禁开展与红树林湿地保护方向不一致的参观、旅游项目。旅游设施应当达到国家或者行业的安全和环保标准。”

八、将第十四条修改为：“禁止采伐、采挖、移植红树林或者过度采摘红树林种子。因科研、医药或者红树林湿地保护等需要采伐、采挖、移植、采摘的，应当按照审批权限经县

级以上人民政府林业等主管部门批准。经批准采伐、采挖、移植、采摘的，必须在指定的种类、数量、时间、地点内进行，并接受县级以上人民政府林业等主管部门的监督检查。

“禁止在红树林自然保护地及其他水鸟重要栖息地内捕鱼、挖捕底栖生物、猎捕鸟类等野生动物、捡拾鸟卵和雏鸟、毁巢，禁止以鸣笛、追赶等方式惊吓野生水禽，干扰鸟类觅食、繁殖。

“禁止在红树林湿地内进行放牧、过度捕捞或者灭绝式捕捞、挖塘、填海造地、围堤、开垦、采石、烧荒、采矿、采砂、挖沙、取土及其他毁坏红树林资源的行为。国家和本省对自然保护地另有禁止规定的，从其规定。”

九、将第十五条第一款修改为：“禁止占用红树林湿地。经省级以上人民政府有关部门评估和开展不可避让性论证，确因国家重大项目、防灾减灾等需要占用的，依法办理审批手续，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。”

第二款修改为：“用地单位应当根据工程建设项目占用或者征收红树林湿地对生态环境的影响，采取必要的海岸防护和绿化措施；经批准占用或者征收红树林湿地上的林木可以移植的，应当采取措施进行异地移植，提高成活率，确保红树林数量及红树林湿地面积不减少，移植费用由用地单位承担。”

增加一款作为第三款：“省和市、县、自治县人民政府林业等主管部门应当加强对红树林湿地范围外的红树林保护，确需移植的，应当按照国家和本省的相关规定执行。占用生长红树植物的林地、耕地等其他地类的，按照有关规定办理审批手续。”

十、将第十六条修改为：“禁止在红树林湿地内排放有毒有害物质，排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物，或者设置排污口。”

十一、将第十七条第一款修改为：“禁止向红树林湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。”

增加一款作为第二款：“市、县、自治县人民政府和红树林自然保护地管理机构应当采取措施逐步清除拉关木、无瓣海桑、互花米草等对我省红树林造成损害的外来物种。”

十二、将第二十条改为第十九条，第一款修改为：“违反本规定，非法采伐红树林或者其他违法行为造成红树林毁坏的，由县级以上人民政府林业等主管部门或者红树林自然保护地管理机构按照职责分工责令停止违法行为，没收非法采伐的红树林或者违法所得，对树木造成毁坏的，责令限期补种成活毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，无法确定毁坏株数的，按照相同区域同类树种生长密度计算株数。对红树林湿地造成破坏的，按照国家有关规定处罚。”

十三、将第二十三条改为第二十一条，修改为：“违反本规定，在红树林自然保护地及其他水鸟重要栖息地内以鸣笛、追赶等方式惊吓野生水禽或者干扰鸟类觅食、繁殖的，由县级以上人民政府林业主管部门或者红树林自然保

护地管理机构责令停止违法行为，根据情节轻重，处一千元以下罚款”。

十四、删去第六条、第十九条、第二十二、第二十四条、第二十五条、第二十六条、第二十七条、第二十九条、第三十条、第三十三条。

十五、将第三十一条改为第二十三条，修改为：“违反本规定的行为，根据国家和本省规定已经实施综合行政执法管理的，从其规定。”

十六、将第三十二条改为第二十四条，修改为：“违反本规定第十二条、第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第十七条的行为，依照国家和本省关于湿地管理、自然保护区管理、野生动物保护管理、森林管理、土地管理、海域使用管理、排污管理、生物安全管理等有关法律法规的规定从重处罚。

“违反本规定的行为，本规定未设定处罚但其他法律法规已设定处罚规定的，依照有关法律法规的规定处罚。

“对红树林资源保护，本规定未作规定的，依照《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国森林法》和其他法律法规的规定执行。”

十七、除第十二条、第二十一条，将本规定中的“自然保护区”修改为“自然保护地”。

本决定自2024年1月1日起施行。

《海南省红树林保护规定》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

# 海南省红树林保护规定

(1998年9月24日海南省第二届人民代表大会常务委员会第三次会议通过 根据2004年8月6日海南省第三届人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈海南省红树林保护规定〉的决定》第一次修正 2011年7月22日海南省第四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议修订 根据2017年11月30日海南省第五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议《关于修改〈海南省红树林保护规定〉等八件法规的决定》第二次修正 根据2020年6月16日海南省第六届人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈海南省红树林保护规定〉等四件法规的决定》第三次修正 根据2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈海南省红树林保护规定〉的决定》第四次修正)

**第一条** 为了加强对红树林资源的保护管理,保护生物物种多样性,抵御海潮、风浪自然灾害,促进沿海生态环境改善,根据《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等有关法律、法规,结合本省实际,制定本规定。

**第二条** 本省行政区域内红树林资源的保护管理,适用本规定。其保护范围包括:

(一) 红树林自然保护区、湿地公园等红树林自然保护地;

(二) 红树林自然保护地以外的红树林湿地,含生长红树林的滩涂和县级以上人民政府规划用于恢复、发展红树林的滩涂、湿地;

(三) 在红树林栖息、觅食和过往停留的候鸟及各种野生动物。

红树林湿地应当列入重要湿地名录;符合国家重要湿地标准的,应当优先申报列入国家重要湿地名录。

**第三条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府林业主管部门负责本行政区域

红树林资源的保护管理工作。红树林自然保护地由《中华人民共和国自然保护区条例》等规定的主管部门进行管理。

发展和改革、财政、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、农业农村、水务、交通运输、旅游文化、公安等部门按照各自的职责,共同做好红树林资源的保护管理工作。

红树林资源所在地乡镇人民政府、街道办事处应当协同做好辖区内红树林资源的保护工作,预防、制止和协助调查破坏红树林资源的行为,调解红树林木和湿地相关权属纠纷。

红树林资源所在地村(居)民委员会应当结合当地实际,在村规民约或者居民公约中规定红树林资源保护措施,协助人民政府和相关部门做好红树林资源的保护管理工作。

**第四条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当将红树林资源保护工作纳入当地国民经济和社会发展规划,将红树林资源的保护、建设和管理经费纳入本级财政预算,加强对红树林自然保护地的建设和管理,理顺

管理体制，落实红树林自然保护地管理机构、人员和经费。

**第五条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当采取各种措施扶持红树林育种、育苗和造林，恢复和适当扩大红树林面积。

鼓励公民、法人和其他组织以投资、捐资、认种、认养等方式参与红树林的保护和建设。

鼓励开展有关红树林资源保护和利用的科学研究、科普宣传、技术开发和国际合作，推广应用先进技术。

**第六条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府有关部门组织编制红树林资源保护专项规划，报同级人民政府批准后执行。红树林资源保护专项规划应当符合省和所在地市、县、自治县国土空间规划。

任何单位和个人不得擅自变更红树林资源保护专项规划；确需变更的，应当依照法定程序报经同级人民政府批准。

省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当定期对红树林资源保护专项规划的实施情况进行监督检查，指导相关部门做好红树林资源保护工作。

**第七条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当加强红树林资源的产权管理，对依法属于国家所有和集体所有的林木、湿地，个人依法所有的林木和使用的湿地，依法登记造册，确认所有权或者使用权。

**第八条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府林业主管部门应当对本行政区域内的红树林资源进行定期调查和监测，建立红树林资源档案，并定期公布红树林资源状况。

红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当开展珍稀濒危红树植物调查、监测和评

估，加强对红榄李、海南海桑、卵叶海桑等珍稀濒危物种的抢救性保护修复，扩大珍稀濒危红树物种面积。

**第九条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当依照国家有关法律、法规和本省的有关规定，在红树林资源集中分布地建立红树林自然保护地，划界立碑，设置保护标志，并向社会公布。

对红树林自然保护地以外的红树林湿地，县级以上人民政府应当设置保护标志，按照属地管理，加强保护和管理。

确定红树林自然保护地和其他红树林湿地的范围和界线，应当兼顾保护对象的完整性和适度性，以及当地经济建设和居民生产、生活的需要。

任何单位和个人不得破坏或者擅自移动红树林湿地界碑、保护标志。

**第十条** 红树林自然保护地管理机构应当建立巡护检查制度，加强对红树林自然保护地内各项活动的管理和监督，及时发现和制止破坏红树林资源的行为。经红树林自然保护地行政主管部门批准，可以在红树林自然保护地范围内根据红树林自然保护地建设规划，科学建设管护设施。

对红树林自然保护地以外的红树林资源，市、县、自治县人民政府林业主管部门应当和乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会订立护林公约，落实护林人员、经费和责任，组织群众护林。

县级以上人民政府林业等主管部门和红树林自然保护地管理机构应当对因自然原因被损坏的红树林采取拯救恢复措施。

**第十一条** 禁止在红树林自然保护区内从事畜禽饲养、水产养殖等活动。已在红树林自

然保护区内从事畜禽饲养、水产养殖等活动的，由当地人民政府采取措施，限期迁移。具体办法由红树林资源所在地市、县、自治县人民政府制定。

**第十二条** 在红树林自然保护地内按照国家有关规定允许的区域开展参观、旅游活动的，应当由红树林自然保护地管理机构编制方案。方案应当符合红树林自然保护地管理目标和红树林资源保护专项规划，并充分考虑当地村（居）民的参与及利益。

在红树林自然保护地的外围建设项目，不得损害红树林自然保护地内的环境质量；已造成损害的，应当限期治理。

**第十三条** 在红树林湿地内按照国家有关规定允许的区域开设的参观、旅游项目，不得影响红树林资源的保护和可持续利用，并依法办理相关审批手续。严禁开展与红树林湿地保护方向不一致的参观、旅游项目。旅游设施应当达到国家或者行业的安全和环保标准。

**第十四条** 禁止采伐、采挖、移植红树林或者过度采摘红树林种子。因科研、医药或者红树林湿地保护等需要采伐、采挖、移植、采摘的，应当按照审批权限经县级以上人民政府林业等主管部门批准。经批准采伐、采挖、移植、采摘的，必须在指定的种类、数量、时间、地点内进行，并接受县级以上人民政府林业等主管部门的监督检查。

禁止在红树林自然保护地及其他水鸟重要栖息地内捕鱼、挖捕底栖生物、猎捕鸟类等野生动物、捡拾鸟卵和雏鸟、毁巢，禁止以鸣笛、追赶等方式惊吓野生水禽，干扰鸟类觅食、繁殖。

禁止在红树林湿地内进行放牧、过度捕捞或者灭绝式捕捞、挖塘、填海造地、围堤、开

垦、采石、烧荒、采矿、采砂、挖沙、取土及其他毁坏红树林资源的行为。国家和本省对自然保护地另有禁止规定的，从其规定。

**第十五条** 禁止占用红树林湿地。经省级以上人民政府有关部门评估和开展不可避免性论证，确因国家重大项目、防灾减灾等需要占用的，依法办理审批手续，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。

用地单位应当根据工程建设项目占用或者征收红树林湿地对生态环境的影响，采取必要的海岸防护和绿化措施；经批准占用或者征收红树林湿地上的林木可以移植的，应当采取措施进行异地移植，提高成活率，确保红树林数量及红树林湿地面积不减少，移植费用由用地单位承担。

省和市、县、自治县人民政府林业等主管部门应当加强对红树林湿地范围外的红树林保护，确需移植的，应当按照国家和本省的相关规定执行。占用生长红树植物的林地、耕地等其他地类的，按照有关规定办理审批手续。

**第十六条** 禁止在红树林湿地内排放有毒有害物质，排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物，或者设置排污口。

**第十七条** 禁止向红树林湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。

市、县、自治县人民政府和红树林自然保护地管理机构应当采取措施逐步清除拉关木、无瓣海桑、互花米草等对我省红树林造成损害的外来物种。

**第十八条** 省和红树林资源所在地市、县、自治县人民政府应当加强对红树林分布地的环境保护，防治滩涂、湿地污染。

在红树林湿地外围建设的项目，不得损害红树林生态环境。

**第十九条** 违反本规定，非法采伐红树林或者其他违法行为造成红树林毁坏的，由县级以上人民政府林业等主管部门或者红树林自然保护区管理机构按照职责分工责令停止违法行为，没收非法采伐的红树林或者违法所得，对树木造成毁坏的，责令限期补种成活毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，无法确定毁坏株数的，按照相同区域同类树种生长密度计算株数。对红树林湿地造成破坏的，按照国家有关规定处罚。

拒不补种红树林树木或者补种不符合国家有关规定的，由县级以上人民政府林业等主管部门或者红树林自然保护区管理机构代为补种，所需费用由违法者支付。

非法采伐、毁坏红树林，情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第二十条** 违反本规定，在红树林自然保护区从事畜禽饲养、水产养殖的，由红树林自然保护区管理机构责令停止违法行为，未对红树林造成毁坏的，处五百元以上一万元以下罚款；对红树林造成毁坏的，依照本规定第十九条处理。

**第二十一条** 违反本规定，在红树林自然

保护地及其他水鸟重要栖息地内以鸣笛、追赶等方式惊吓野生水禽或者干扰鸟类觅食、繁殖的，由县级以上人民政府林业主管部门或者红树林自然保护区管理机构责令停止违法行为，根据情节轻重，处一千元以下罚款。

**第二十二条** 违反本规定，在红树林湿地外围建设的项目对红树林造成毁坏的，由县级以上人民政府林业等主管部门或者红树林自然保护区管理机构责令改正或者限期治理，并依照本规定第十九条处理。

**第二十三条** 违反本规定的行为，根据国家和本省规定已经实施综合行政执法管理的，从其规定。

**第二十四条** 违反本规定第十二条、第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第十七条的行为，依照国家和本省关于湿地管理、自然保护区管理、野生动物保护管理、森林管理、土地管理、海域使用管理、排污管理、生物安全管理等有关法律法规的规定从重处罚。

违反本规定的行为，本规定未设定处罚但其他法律法规已设定处罚规定的，依照有关法律法规的规定处罚。

对红树林资源保护，本规定未作规定的，依照《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国森林法》和其他法律法规的规定执行。

**第二十五条** 本规定自2011年9月1日起施行。

# 关于《海南省红树林保护规定修正案（草案）》的 说 明

——2023年9月14日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第六次会议上

海南省林业局局长 刘钊军

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现将《海南省红树林保护规定修正案（草案）》（以下简称草案）有关起草情况说明如下。

## 一、修改的必要性

一是做好与新制定法律的衔接一致。2021年12月24日，第十三届全国人大常委会第三十二次会议审议通过并公布《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称《湿地保护法》），自2022年6月1日起施行。这是一部新制定的法律，该法律把湿地同耕地、林地作为单独地类，放在同等重要位置进行立法保护，并将红树林纳入湿地保护范围，对红树林湿地作出具体规定。为维护国家法制统一，确保与《湿地保护法》的规定保持一致，迫切需要对现行的《海南省红树林保护规定》进行补充修订完善。

二是继续保留对红树林资源单独立法。《海南省红树林保护规定》自1998年率先在全国立法以来，全省红树林资源得到全面有效的保护，成效显著，已进行了三次修正，规定内容已较为全面具体，保护红树林资源的意识和法制观念，已深入人心，家喻户晓。对此，我局结合本省实际，并经评估论证，与省人大常委会法

工委沟通，达成保留《海南省红树林保护规定》单独立法的意见，不改变法规名称，与《海南省湿地保护条例》并行实施，体现海南地方立法特色。

## 二、起草过程

2023年2月，我局成立立法起草小组，制定立法工作计划，积极向省司法厅、省人大常委会相关工委汇报沟通，明确立法方向和重点，并邀请省司法厅和省人大常委会环资工委、法工委承办处室人员提前介入，指导红树林立法修改相关工作。3—6月间，我局起草人员在深入海口、文昌、陵水等市县调研基础上，经多次修改完善后形成修正案征求意见稿，并发送沿海市县和相关厅局征求意见，同时在省林业局网站上公开征求意见。组织专家论证，经多次修改完善，形成修正案（草案送审稿）。7月11日和8月8日，分别经局专题会和局党组会集体讨论通过。8月21日，省政府专题会审议后，修改完善形成修正案（草案）。8月24日，省政府常务会审议通过修正案（草案）。

## 三、主要修改内容

这次对现行《海南省红树林保护规定》的修订，主要依据《湿地保护法》《自然保护区条

例》等相关法律法规，采取小改动原则，对与上位法规定不一致的个别条款进行补充修改完善，同时坚持问题导向，结合调研情况，对《海南省红树林保护规定》实施过程中存在的问题和专家意见，补充修改完善相关内容。主要修订内容有以下几个方面：

一是补充增加法规制定和处罚的法律依据。在第一条、第三十二条中补充增加《湿地保护法》作为上位法的法律依据。

二是修改红树林地的表述。《湿地保护法》将湿地作为单独地类，并将红树林资源纳入红树林湿地范围，为与《湿地保护法》的表述保持一致，将各条款中的“红树林地”修改为“红树林湿地”。

三是修改调整规划名称和编制主体。依据《湿地保护法》第三十四条规定，将第七条第一款中的规划名称“红树林资源保护发展规划”修改为“红树林湿地保护专项规划”，并将规划编制主体“省人民政府有关部门组织编制红树林资源保护发展规划”调整为“省和红树林湿地所在市、县、自治县人民政府组织编制红树林湿地保护专项规划。”

四是补充湿地保护法的禁止性行为。对照《湿地保护法》第二十一条、第三十四条的禁止性行为，对第十四条、第十五条、第十六条、第十七条补充相关禁止性行为。

五是修改占用红树林湿地的规定。依据《湿地保护法》第二十一条、第三十四条第二款的规定，将第十五条第一款修改为：“除国家重大项目和防灾减灾等外，禁止占用红树林湿地；确需占用或者临时占用的，应当开展不可避让性论证，依法办理审批手续，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。占用生长红树植物的林地、耕地等其他地类的，按照有关规定办理审批手续。”

六是修改违法行为的处罚标准。依据《自然保护区条例》对第二十五条中的处罚标准进行修改，与现行法规保持一致。

#### 四、社会稳定风险评估

本次修正主要是与《湿地保护法》作好衔接，改动较小，内容符合法律、行政法规的基本原则。在修改的过程中，省林业局深入调研，多次召开立法座谈会和专家论证会，反复研究。修正案草案初稿形成后，征求省级相关单位、市县人民政府的意见，并面向社会公开征求意见。截至目前，未出现对草案的反对意见，社会舆情和网络舆情风险可控。

综上，修正案草案出台和实施对社会稳定影响较小，风险等级为低风险。

草案及以上说明是否妥当，请审议。

# 海南省人大常委会环境资源工作委员会 关于《海南省红树林保护规定修正案 (草案)》的审查意见

海南省人民代表大会常务委员会：

根据省人大常委会 2023 年立法工作计划，省人大常委会环资工委对省人民政府提请省人大常委会审议的《海南省红树林保护规定修正案（草案）》（以下简称修正案草案）进行了审查。

红树林是一种非常重要的生态系统，红树林湿地也是海南的主要湿地类型。1998 年，海南出台《海南省红树林保护规定》，率先在全国立法，全省红树林资源得到有效的法律保障。2021 年，国家出台《中华人民共和国湿地保护法》，将红树林湿地定为重要湿地，纳入湿地保护范围。为维护国家法制统一，进一步强化我省对红树林资源的法律保障，对现行的《海南省红树林保护规定》进行补充修订完善，是必要的，也是可行的。

为做好修正案草案初审工作，环资工委提前介入，充分研究湿地保护法、自然保护区条例等法律法规，以及中办、国办印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》和自然资源部、国家林业和草原局印发的《红树林保护修复专项行动计划（2020—2025 年）》，学习借鉴广东、广西、福建等兄弟省市出台的相关法规，组织召开立法座谈会，

多次与法工委、省林业局、省司法厅就保护范围、法律责任、法规条款的可操作性等充分沟通。环资工委提出三个主要方面的修改意见，修正案草案均予以采纳和吸收：一是理清红树林、红树林资源、红树林湿地、红树林自然保护区的概念、内涵和外延，确定红树林保护规定的保护范围；二是将湿地保护法中规定的“红树林湿地应当列入重要湿地名录；符合国家重要湿地标准的，应当优先列入国家重要湿地名录”体现在修正案草案中，与上位法保持一致；三是明确对海南生态环境影响较大的拉关木、无瓣海桑等外来物种应采取措施逐步清除。另外，还对草案中一些文字性表述提出意见建议。

环资工委审查认为，修正案草案进一步明确了红树林资源的保护范围，将红树林地修改为红树林湿地，修改调整规划名称、编制主体，以及占用红树林湿地的规定等，补充湿地保护法的禁止性规定并修改违法行为的处罚标准，与上位法保持一致，符合国家相关文件规定，符合我省实际。修正案草案比较成熟，总体上是可行的，建议提交省人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

# 海南省人大法制委员会 关于《海南省红树林保护规定》修正案（草案） 审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会主任委员 张东斌

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第六次会议对《海南省红树林保护规定》修正案（草案）》（以下简称修正案草案）进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入修正案草案的起草修改工作；会后，将修正案草案在海南人大网站上公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对修正案草案进行了研究修改，征求了省人大常委会环资工委、省司法厅、省林业局、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对修正案草案进行了审议，省人大常委会环资工委、省司法厅、省林业局的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为加强对红树林资源的保护管理，保护生物多样性，促进沿海生态环境改善，对《海南省红树林保护规定》（以下简称《规定》）进行局部修改是必要的，修正案草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于保护修复珍稀濒危红树林物种。有的常委会组成人员提出，应当加强对我省特

有珍稀濒危红树林物种的恢复及保护，法规应当对此予以明确。法制委员会经研究，建议增加一款规定，对红树林资源所在地政府应当加强珍稀濒危红树植物进行保护修复，扩大珍稀濒危物种面积做作了规定。（修改决定草案第六条）

二、关于外来物种管理。有的常委会组成人员和部门提出，针对互花米草损害我省红树林的问题，应当依照国家法律的规定，加强对外来物种的管理。法制委员会经研究，建议增加一款规定，对禁止向红树林湿地引进和放生外来物种及确需引进情形的评估批准作了规定。同时，将该条第二款修改为：“市、县、自治县人民政府和红树林自然保护区管理机构应当采取措施逐步清除拉关木、无瓣海桑、互花米草等对我省红树林造成损害的外来物种。”（修改决定草案第十一条）

三、关于法律责任。有的常委会组成人员提出，应当对破坏红树林湿地的行为依照国家法律的规定加大处罚力度。法制委员会经研究，建议：一是将现行规定法律责任部分第十九条、第二十二條、第二十四條、第二十五條删除。

同时，增加一款规定，明确对违反相关规定的行为依照国家和本省关于湿地管理、自然保护区管理、野生动物保护管理、森林管理、土地管理、海域使用管理、排污管理、生物安全管理等有关法律法规的规定从重处罚。二是对造成红树林毁坏及对红树林湿地造成破坏的行为的处罚与国家法律的规定进行衔接。（修改决定草案第十二条、第十六条）

此外，为落实“小切口”立法要求，删除

了修正案草案中与上位法重复的条款，并对修正案草案的部分条文作了一些文字修改和顺序调整。

法制委员会已按上述意见提出了海南省人民代表大会常务委员会关于修改《海南省红树林保护规定》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会 关于海南省人民代表大会常务委员会 关于修改《海南省红树林保护规定》的决定 （草案）修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南省人民代表大会常务委员会关于修改〈海南省红树林保护规定〉的决定（草案）》（以下简称草案）进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，草案比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟，建议提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案进行了审议，省人

大常委会环资工委、省司法厅、省林业局的有关负责同志列席会议。法制委员会认为，草案可行，建议该决定自2024年1月1日起施行。

此外，还对草案的部分条文作了个别文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 海南省人民代表大会常务委员会 公告

第22号

《海南自由贸易港企业国有资产条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

## 海南自由贸易港企业国有资产条例

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

**第一条** 为建立与海南自由贸易港开放型经济新体制相适应的国有资产监督管理体制，推动国有经济布局优化和结构调整，实现国有资产保值增值，维护国有资产安全，根据《中华人民共和国企业国有资产法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国海南自由贸易港法》等法律法规，结合海南自由贸易港实际，制定本条例。

**第二条** 县级以上人民政府国有资产监督管理机构根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责，依法对企业国有资产进行监督管理；未设立国有资产监督管理机构的，应当授权一个部门或者

机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责，依法对企业国有资产进行监督管理。

县级以上人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。

代表本级人民政府履行出资人职责的机构、部门，以下统称履行出资人职责的机构。

本条例所称的国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。

**第三条** 县级以上人民政府应当对经营性国有资产实行集中统一监管，坚持政企分开、政资分开，实行所有权与经营权分离。

**第四条** 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司（以下统称国有企业）中中国共产党的组织，按照中国共产党章程的规定发挥领导作用，研究讨论企业重大经营管理事项，支持企业的组织机构依法行使职权。

**第五条** 履行出资人职责的机构应当以管资本为主，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

履行出资人职责的机构应当优化履职方式，界定权责边界，制定监管权力和责任清单、分类授权放权清单，并实行动态调整。

**第六条** 履行出资人职责的机构应当健全完善国有企业信息公开制度，在官方网站等渠道公布并每年更新企业名单，依法向社会公布国有资产状况和国有资产监督管理工作情况，提高企业透明度，接受社会公众监督。

**第七条** 国家出资企业应当遵守海南自由贸易港公平竞争秩序，建立以章程为核心，权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的法人治理机制，依照商业规则从事经营活动。

**第八条** 国有企业应当建立与经营效益相关联、与市场水平相适应、与行业特点相符合、与工作业绩和实际贡献相匹配的内部薪酬分配机制，定期评估调整内部薪酬策略和水平。

**第九条** 国有企业应当建立健全内部监督管理制度，科学配置各岗位主体权利、义务和责任，明晰履职程序和要求，完善岗位授权、逐级审批等内部控制机制。

国有企业应当加强企业法律事务机构、企业法律顾问和公司律师队伍建设，建立健全合法合规性审查制度，将合法合规性审查和风险评估作为重大事项决策的必经前置程序。

国有企业应当建立健全内部审计工作制度，强化内部监督，防范债务风险、投资风险等经

营风险。

**第十条** 国有企业应当建立企业经营风险报告制度，出现重大投资损失、发生安全生产事故、出现重大法律纠纷等影响企业正常经营的重大事件，应当及时向履行出资人职责的机构报告。国有资本参股公司发生上述重大事件的，履行出资人职责的机构委派的股东代表应当及时向履行出资人职责的机构报告。

**第十一条** 履行出资人职责的机构应当依照有关规定建立健全外部董事选聘和管理制度，建立跨行业、跨区域、多元化的外部董事人才库，完善外部董事评价和激励约束机制，提升外部董事的履职能力。

国有独资公司的董事会成员中，应当过半数为外部董事，并应当有公司职工代表。国有资本控股公司应当有一定比例的外部董事。

**第十二条** 履行出资人职责的机构应当依照有关规定向国有资本参股公司委派股东代表、董事或者重要岗位人员，加强对委派人员的管理，有效行使股东权利，规范产权管理。

**第十三条** 履行出资人职责的机构应当建立符合市场经济规律和企业家成长规律的企业负责人管理机制，按照企业功能性质、经营业绩等，完善国有企业负责人分类分层管理制度。

履行出资人职责的机构应当推行国有企业经理层成员任期制和契约化管理，依照有关规定建立职业经理人制度。

经履行相关程序，符合任职条件的境外人员可以担任国有企业的法定代表人和高级管理人员。

**第十四条** 国有企业依照有关规定，可以对符合条件的科技人才、高级管理人员、关键核心骨干人才等采取股权激励、分红激励、超额利润分享、员工持股等方式开展中长期激励。

支持国家出资企业引进高端科技人才，对作出突出贡献的团队和个人，依照国家和本省有关规定，给予特别激励，落实住房、医疗、户籍、子女教育等方面的待遇保障。

**第十五条** 履行出资人职责的机构应当建立国有企业主责主业动态管理制度，通过强化战略规划和主业管理、制定投资负面清单、核定非主业投资控制比例等方式，引导企业整合非主业资产，做强主业，培育发展前瞻性战略性新兴产业。

国有企业依照国家有关规定聚焦主业，严控非主业投资，严格甄选合作对象，合理确定参股方式，完善参股投资审核决策机制。

**第十六条** 履行出资人职责的机构可以依照有关规定组建、改组国有资本投资、运营公司。

国有资本投资、运营公司应当依照有关规定以资本为纽带、以产权为基础依法开展国有资本运作，按照责权对应原则承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现国有资产保值增值等责任。

**第十七条** 履行出资人职责的机构应当深化混合所有制改革，支持国有资本采取股权转让、增资扩股、重组等方式引入非国有资本，鼓励国有资本以多种方式入股非国有资本。

鼓励国有企业以资产证券化作为混合所有制改革的重要方向，积极培育混合所有制改革企业上市。

鼓励国有企业作为战略投资者开展股权投资，支持国有企业发起设立股权类母基金和直投基金，探索股权投资激励机制和跟投机制。

国有企业应当根据法律法规和企业章程，对其出资的相对控股混合所有制企业实施更加市场化的差异化管理。

**第十八条** 鼓励国有企业加大科技研发投入，并建立稳定增长机制。国有企业科技研发投入按照规定程序认定后，可以在年度经营业绩考核中视同利润。

支持国有企业探索赋予科学技术人员职务科技成果所有权或者长期使用权制度、职务科技成果单列管理制度，完善科技成果转化的市场化机制和收益分享机制，促进科技成果转化和推广应用。

**第十九条** 履行出资人职责的机构应当推动国有资本向以下行业和领域合理流动和优化配置：

(一) 提供公共服务、城乡基础设施建设、应急保障等行业和领域；

(二) 旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业等海南自由贸易港重点产业；

(三) 其他关系海南自由贸易港发展和安全的重要行业和关键领域。

**第二十条** 履行出资人职责的机构支持有条件的国家出资企业依法依规参与对外投资、国际合作，参与区域协调发展的国家战略，服务海南自由贸易港建设。

**第二十一条** 履行出资人职责的机构应当优化考核评价体系，统筹管资本要求，以价值创造为导向，突出全员劳动生产率、净资产收益率、经济增加值率、研发经费投入强度等指标，对不同功能定位、行业领域、发展阶段的国有企业实行差异化分类考核，促进企业提升核心竞争力。

**第二十二条** 履行出资人职责的机构应当健全薪酬监督管理机制，加强对国有企业执行工资收入分配政策和企业负责人薪酬制度的监督管理。

履行出资人职责的机构应当加强对国有企业实施中长期激励措施的监督检查。

**第二十三条** 履行出资人职责的机构应当建立健全境外国有资产监督管理制度，规范国有企业境外经营行为，加强境外投资项目管理，实施企业境外重大投资项目后评价机制，强化风险防控和责任追究。

**第二十四条** 履行出资人职责的机构应当建立健全国有企业违规经营投资责任追究制度。

国有企业管理者违反法律、法规和有关规定，未履行或者未正确履行职责，在经营投资中造成国有资产损失或者其他严重后果的，经调查核实和责任认定，依法承担赔偿责任，对相关责任人依法采取组织处理、禁入限制、扣减或者追索薪酬、纪律处分、移送监察机关或者司法机关等处理方式追究责任。

**第二十五条** 县级以上人民政府应当建立容错纠错机制。对国有企业管理者在企业发展中所出现的失误或者偏差，符合规定条件的，可以予以免责或者减轻责任。

**第二十六条** 违反本条例规定，发生影响企业正常经营的重大事件，国有企业以及国有资本参股公司的股东代表未及时报告的，由履行出资人职责的机构予以通报批评；情节严重的，对直接负责的企业管理者、股东代表和其他直接责任人员依法给予处分。

**第二十七条** 金融、文化企业国有资产的管理和监督，国家另有规定的，从其规定。

**第二十八条** 本条例自2024年1月1日起施行。《海南经济特区企业国有资产条例》同时废止。

## 关于《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》的说明

——2023年9月18日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第六次会议上

海南省国有资产管理委员会主任 马咏华

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现就《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案）》（以下简称《草案》）作如下说明：

### 一、制定的必要性

一是贯彻落实党中央关于深化国资国企改革发展决策部署的需要。党的二十大、十八届

三中全会、十九届四中全会，以及党中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》以及《国企改革三年行动方案》等文件，对推进国资国企改革发展作出决策部署。制定《条例》是贯彻落实党中央关于深化国资国企改革发展新要求新任务的需要，同时，也是巩固深化我省国有企业改革成果、完善中国特色现代企业

制度、促进国有经济高质量发展的必然要求。

二是对标高水平经贸规则、建设海南自由贸易港的需要。在建设海南自贸港的大背景下，国有企业作为重要的市场主体，既要主动对标国际高水平经贸规则，又要遵循国有企业改革发展的基本原则，在坚持对外开放、推动高质量发展的过程中发挥主导作用。制定《条例》不仅是营造市场化、法治化、国际化营商环境的需要，更是支持鼓励国有企业深度参与国际竞争，更好激发国有企业动力和活力的客观需要。

三是做强做优做大国有经济和推动国有企业高质量发展的需要。我省面临国资国企“小散弱”等突出问题，国有经济和国有企业在全省经济发展大局中贡献不大。制定《条例》，从制度层面支持帮助解决突出问题，对于加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升企业核心竞争力，更好服务海南自由贸易港建设具有重大现实意义。

四是原有条例已不适应新形势新任务的要求。1995年施行的《海南经济特区企业国有资产条例》在促进国资国企改革发展中发挥了重要作用，但随着经济社会的快速发展和国资国企改革的进一步深化，已不适应国资国企改革发展的新形势和任务需要，迫切需要制定《条例》，在制度集成创新上为国资国企改革提供支持和保障。

## 二、起草过程

《草案》历经征集需求、开展调研、起草初稿、征求意见、修改完善五个阶段。于8月24日经八届省政府第15次常务会议审议通过，形成了现在的《草案》。

## 三、主要内容

《条例》共28条，主要内容包括：

一是明确起草目的和适用范围。

二是国资监管机构方面。规范国资监管机构的设置、职责定位、权利和履职方式。明确国有资产出资人职能与政府公共管理职能分开。坚持政企分开、政资分开原则。

三是国家出资企业方面。包括建立章程为核心的制度体系，加强董事会建设，内控制度建设和公平参与市场竞争等内容。

四是国家出资企业管理人员方面。包括建立符合市场经济规律的企业领导人员管理机制，推行企业负责人任期制和契约化管理，建立职业经理人制度，选聘境外人员。建立健全市场化用工和薪酬分配机制，鼓励国有企业开展中长期激励。

五是国有经济布局优化和结构调整方面。包括国资监管机构管资本的原则和方向，推动国有资本向海南特色产业集中。加强国家出资企业主业管理，优化考核评价体系、实行分类管理、分类考核。发挥海南独特优势开展国际化经营。设立国有资本投资运营公司，推进混合所有制改革、培育上市公司，实施科技创新战略等内容。

六是国有资产监督管理方面。包括加强境外国有资产监管，落实重大事项报告制度，健全薪酬监督管理机制，建立以商业判断规则为基础的容错纠错机制。

七是法律责任方面。建立健全企业违规经营责任追究制度。

八是明确本条例施行时间以及同时废止原条例。

## 四、需要说明的问题

(一) 突出问题导向。

本《条例》主要聚焦四个方面的突出问题，

制定有针对性的条款。

一是针对国资监管体制机制不完善的问题。主要通过明确出资人与国资监管机构的职责定位，加快形成科学系统、精简高效的以管资本为主的国资监管体制机制和制度体系；国资监管机构基于出资关系，依据公司章程参与企业治理，改变过去更多依靠行政手段监管企业的模式；立足出资人职责和企业国有资产监管职责，以权力和责任清单、放权授权清单形式列示国资监管机构行权履职的工作事项，进一步厘清职责边界，规范行权履职。

二是针对中国特色现代企业制度存在短板弱项、市场化经营机制不健全的问题。主要通过建立完善规范的公司治理机制，强化国有企业市场主体地位、积极推进经理层成员任期制和契约化管理、全面推进市场化用工、特殊人才引进、完善市场化薪酬分配机制、灵活开展多种方式的中长期激励机制。

三是针对国资国企“小散弱”问题。主要通过加大重组整合，推动各类资源向海南特色产业集中。推动国有企业加大主业投资，建立完善主业和投资项目负面清单动态调整机制。以国有资本投资运营公司为主体，坚持市场化导向开展资本运作，持续调整优化国有资本布局结构，提高国有资本配置效率。积极稳妥深化混合所有制改革，促进各类资本取长补短、相互促进、共同发展。实施科技创新战略，加大科技创新投入，发挥科技创新在布局结构调整优化的引领带动作用。

四是针对国有企业经营风险频发、存在国有资产流失风险问题。主要通过建立健全内部监督管理制度、合规审查制度，加强境外国有资产管理，建立重大事项报告制度、国有资产损失责任追究制度和以商业规则为基础的容错

纠错机制等方式予以解决。

(二) 关于创新性问题。

一是创新市场选人用人机制。建立区别于党政领导干部、符合市场经济规律和企业家成长规律的国有企业家培养、选拔、考核、评价、任用机制。经履行程序，符合任职条件的境外人员可以担任国有企业法定代表人或者高级管理人员。

二是丰富和拓展市场化激励机制。国有企业建立职业经理人市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出机制，职业经理人按照市场化原则确定薪酬。对关键岗位的核心人才，依照规定可以采取股权分红、超额利润分享、员工持股等方式开展中长期激励。

三是创新混合所有制企业管理模式。国资监管机构根据法律、行政法规和公司章程，对国有相对控股混合所有制企业实施更加市场化的差异化管理。

四是明确企业创新投入支持制度。建立健全科技投入、人才引进、考核激励、容错纠错等科技创新体系，建立科技投入稳定增长机制。国有企业科技研发投入经认定，在年度经营业绩考核中视同利润。

五是建立以遵循商业规则为基础的国有企业经营人员责任追究机制。学习借鉴相关司法实践判例，按照国家和海南省有关容错机制规定，客观公正定责，鼓励经营管理人员大胆创新、锐意创新。

六是体现海南自由贸易港特色。优化国有经济布局，推动国有资本向旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业等海南特色产业合理流动。发挥海南自贸港独特优势，支持国家出资企业积极参与对外投资、国际合作。

《草案》及以上说明是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会财政经济委员会 关于《海南自由贸易港企业国有资产条例 (草案)》的审议意见

海南省人民代表大会常务委员会：

制定《海南自由贸易港企业国有资产条例》(以下简称《条例》)，是省人大常委会2023年立法计划项目。在法规起草过程中，省国资委、省司法厅等政府相关部门做了大量工作。《条例(草案)》已经8月24日省政府第15次常务会议讨论通过，拟提请9月份省人大常委会审议。为了做好《条例(草案)》的初审工作，省人大财经委、常委会财经(预算)工委坚持提前介入的原则，在2022年参与《条例(草案)》立法调研和相关征求意见座谈会的基础上，今年又召开专题座谈会，听取了部分省属国企和中央驻琼企业的立法意见建议；赴市县开展实地调研，听取了部分市县人大常委会、司法局、市属国有企业对《条例(草案)》的修改意见建议；发挥省人大常委会专家咨询委员会财经预算专家组委员的作用，征求有关专家的立法建议。8月31日，省人大财经委召开全体会议，对《条例(草案)》进行了审议。现将审议意见报告如下：

### 一、制定《条例》的必要性

国有经济是我省经济的重要支柱，是促进我省经济社会健康发展的重要力量。党的十八大以来，特别是2018年4月13日，习近平总书

记宣布支持海南全面深化改革开放，逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设以来，我省国资国企敢闯敢试，开拓创新，大胆改革，国资监管职能逐渐转变，国有资本结构得到优化，国有资产保值增值责任得到进一步落实，在加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港建设中发挥了重要作用。但是，随着国资国企改革进入攻坚阶段，企业国有资产监督管理存在的一些困难和问题不容忽视，国资监管体制机制不完善，国有资产监督管理机构履行出资人职责的定位还不够准确；中国特色现代企业制度存在短板弱项、市场化经营机制不完善，国有企业管理者的选任、考核激励机制有待进一步健全；国资国企“小散弱”问题，国有企业经营风险频发、存在国有资产流失风险，实现国有资产保值增值面临压力。虽然《中华人民共和国企业国有资产法》《中华人民共和国公司法》和国务院《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规对企业国有资产监督管理做了一些规定，但比较原则，需要进一步细化。为进一步明确国有资产出资人的职责定位，促进国有资产保值增值，更好地发挥国家出资企业在海南自由贸易港建设中的作用，根据我省实际制定《条例》很有必要。

## 二、关于《条例（草案）》的合法性和可行性

《条例（草案）》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央关于国资国企改革重大决策部署，立足本省实际，坚持以问题为导向、注重实用管用的原则，巩固深化国资国企改革成果，重点对完善国资监管体制机制、推动完善企业治理机制和市场化经营机制、优化国有经济布局 and 结构、强化国有资产监督管理等几个方面进行了规定。省人大财经委认为，《条例（草案）》符合国家法律法规的要求，总结和吸收了地方国资国企改革工作中行之有效的经验和做法，具有较强的针对性和可操作性，总体可行。

## 三、对《条例（草案）》的修改意见和建议

（一）为进一步把加强党的领导和完善公司治理统一起来，建议《条例（草案）》增加一条：“国家出资企业坚持党的领导，应当依照《中国共产党章程》《中华人民共和国公司法》的规定，设立党的组织，开展党的活动，研究讨论公司重大经营管理事项，支持公司的组织机构依法行使职权。”

（二）将《条例（草案）》第八条第一款“科学配置各岗位主体权利、义务和责任”修改为“科学配置各岗位主体职责权限”。将本条第二款“建立健全合规审查制度”修改为“建立健全合法合规审查制度”。

（三）将《条例（草案）》第十九条第一款

“县级以上人民政府国有资产监督管理机构应当积极稳妥深化混合所有制改革，支持国有资本采取股权转让、增资扩股等方式引入非国有资本”修改为“县级以上人民政府国有资产监督管理机构应当按照市场化、法治化原则，积极稳妥深化混合所有制改革，支持国有资本采取股权转让、增资扩股、债务重组等方式引入非国有资本”。

（四）根据《国有企业改革深化提升行动方案（2023—2025）》关于“支持国有企业对作出突出贡献的团队和个人，按规定给予特别激励，落实住房、医疗、户籍、子女教育等待遇保障”的规定，建议将《条例（草案）》第二十一条第二款“落实相关待遇保障”修改为“落实住房、医疗、户籍、子女教育等待遇保障”。

（五）将《条例（草案）》第二十五条“依法综合运用禁入限制、扣减薪酬、移送监察机关或者司法机关等方式，对违规经营投资的有关责任人员进行处理。”修改为“依法综合运用禁入限制、扣减薪酬，对违规经营投资的有关责任人员进行处理。涉嫌违纪或职务违法、犯罪的问题或线索，移送纪检监察机关或者司法机关。”

综上，建议将《条例（草案）》提请省人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

2023年8月31日

# 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港企业国有资产条例 (草案)》审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 邓云秀

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第六次会议对《海南自由贸易港企业国有资产条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入草案的起草修改工作，对立法重点问题多次进行沟通协调；会后，将草案在海南人大网站上公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研；根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对草案进行研究修改，征求了省纪委监委、省人大常委会财经工委、省司法厅、省国资委、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对草案进行了审议，省纪委监委、省人大常委会财经工委、省司法厅、省国资委的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为了建立与海南自由贸易港开放型经济新体制相适应的国有资产监督管理体制，推动国有经济布局优化和结构调整，实现国有资产保值增值，维护国有资产安全，制定本条例是必要的，草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于坚持党对国有企业的领导。有的

常委会组成人员和部门提出，草案应当加强党对国有企业的领导，把加强党的领导和完善企业治理统一起来。法制委员会经研究，建议增加相关规定：“国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司(以下统称国有企业)中中国共产党的组织，按照中国共产党章程的规定发挥领导作用，研究讨论企业重大经营管理事项，支持企业的组织机构行使职权。”(草案二次审议稿第四条)

二、关于履行出资人职责的机构。有的常委会组成人员和部门提出，我省除了国资委代表政府履行出资人职责外，还存在政府依法授权其他部门、机构履行出资人职责的情形。法制委员会经研究，建议增加两款规定：“县级以上人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”“代表本级人民政府履行出资人职责的机构、部门，以下统称履行出资人职责的机构。”并将条例中“县级以上人民政府国有资产监督管理机构”都修改为“履行出资人职责的机构”。(草案二次审议稿第二条)

三、关于提高国有企业透明度。有的常委

会组成人员和部门提出，草案应当进一步对标 CPTPP 等国际规则，明确提高国有企业透明度的方式。法制委员会经研究，建议在草案第十条中增加“在官方网站等渠道公布并每年更新企业名单”的规定。（草案二次审议稿第六条）

**四、关于中长期激励措施。**有的常委会组成人员和部门提出，草案应当进一步细化国有企业开展中长期激励的范围和具体措施，并加强监管。法制委员会经研究，建议：一是将草案第十二条第二款修改为：“国有企业依照有关规定，可以对符合条件的科技人才、高级管理人员、关键核心骨干人才等采取股权激励、分红激励、超额利润分享、员工持股等方式开展中长期激励。”二是增加一款规定“履行出资人职责的机构应当加强对国有企业实施中长期激励措施的监督检查。”（草案二次审议稿第十四条、第二十二條）

**五、关于职务科技成果。**有的常委会组成人员和部门提出，草案应当鼓励国有企业深化职务科技成果权属和管理改革，激发国有企业科研人员创新积极性，推动科技成果转化和应用。法制委员会经研究，建议增加支持国有企业“探索赋予科学技术人员职务科技成果所有

权或者长期使用权制度、职务科技成果单列管理制度”方面的内容。（草案二次审议稿第十八条）

**六、关于未及时报告影响企业正常经营的重大事件的法律責任。**有的常委会组成人员和部门提出，草案规定了国有企业以及国有资本参股公司中被委派的股东代表及时报告重大事件的义务，应当对此设置相应的法律責任。法制委员会经研究，建议增加一条规定：“违反本条例规定，发生影响企业正常经营的重大事件，国有企业以及国有资本参股公司的股东代表未及时报告的，由履行出资人职责的机构予以通报批评；情节严重的，对直接负责的企业管理者、股东代表和其他直接責任人员依法给予处分。”（草案二次审议稿第二十六条）

此外，还对部分条文作了一些文字修改和顺序调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南自由贸易港企业国有资产条例（草案二次审议稿）》，建议提请本次省人大常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港企业国有资产条例 （草案二次审议稿）》修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南

自由贸易港企业国有资产条例（草案二次审议稿）》（以下简称草案二次审议稿）分组进行了

审议。常委会组成人员普遍认为，草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟。同时，也提出了一些修改意见，建议进一步修改后提请本次会议通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案二次审议稿进行了审议。省纪委监委、省人大常委会财经工委、省司法厅、省国资委的有关负责同志列席了会议。法制委员会逐条研究了常委会组成人员的审议意见，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，草案二次审议稿第九条第三款关于“内部审计工作制度”的规定不够完善。法制委员会经研究，建议在上述条款中增加“强化内部监督”的内容。

二、有的常委会组成人员提出，应当将研发投入经费强度作为国有企业考核评价指标，鼓励企业加强科技创新。法制委员会经研究，建议在草案二次审议稿第二十一条中增加“研发经费投入强度”作为考核评价指标的内容。

三、关于法规的施行时间。法制委员会经研究认为，法规的颁布实施需要一定时间的准备，建议该条例自2024年1月1日起施行。

此外，还对草案二次审议稿的一些文字作了修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 公 告

第23号

《海南自由贸易港市场主体登记管理条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2024年5月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

# 海南自由贸易港市场主体登记管理条例

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 登记事项
- 第三章 登记规范
- 第四章 监管和服务
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范市场主体登记管理活动，维护市场主体合法权益，营造法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境，根据有关法律、行政法规的基本原则，结合海南自由贸易港实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于海南自由贸易港内的市场主体登记以及相关的管理、服务活动。

海南自由贸易港实行市场主体登记确认制。登记机关依据法定的权限和程序，对市场主体的主体资格和登记事项予以确认并公示。

**第三条** 本条例所称市场主体，是指以营利为目的从事经营活动的自然人、法人及非法人组织，包括公司、非公司企业法人及其分支机构；个人独资企业、合伙企业及其分支机构；农民专业合作社（联合社）及其分支机构；个体工商户；外国公司分支机构；法律、行政法规规定的其他市场主体。

**第四条** 省人民政府市场监督管理部门是市场主体的登记机关，负责海南自由贸易港内的市场主体登记以及相关的监督管理和服务工作。

市、县、自治县人民政府市场监督管理部门负责本辖区内市场主体登记相关的监督管理和服务工作。

**第五条** 海南自由贸易港实行市场主体自主申报登记制度，施行全程电子化登记。申请人应当对自主申报信息和提交材料的真实性、合法性和有效性负责。

申请人通过登记机关的电子化登记平台，在网上向登记机关申请市场主体设立、变更、注销等相关事项，登记机关在网上受理、审查、确认、发照和存档。

县级以上人民政府市场监督管理部门应当为市场主体提供登记咨询、引导、协助办理等服务。

**第六条** 海南自由贸易港实行全岛通办的注册专员制度。注册专员在市场主体登记中依法独立行使受理、审查、确认等职责，并承担相应的法律责任。

前款所称注册专员，是指市场监督管理部门具体负责市场主体登记的工作人员。

**第七条** 省人民政府应当建立和完善市场主体登记平台、行政审批信息管理平台和国家企业信用信息公示系统（海南），加强市场主体

登记机关、有关行政审批机关、监管部门以及有关单位信息共享，健全信息公示制度，推动业务协同办理。

县级以上人民政府应当建立监管执法协作配合机制，实现对市场主体的许可、监管等方面的执法联动。

## 第二章 登记事项

**第八条** 市场主体应当登记下列事项：

- (一) 名称；
- (二) 类型；
- (三) 住所；
- (四) 注册资本或者出资额；
- (五) 法定代表人、执行事务合伙人或者负责人姓名。

除前款规定外，还应当根据市场主体类型登记下列事项：

- (一) 有限责任公司股东、股份有限公司发起人、非公司企业法人出资人的姓名或者名称；
- (二) 个人独资企业的投资人姓名及居所；
- (三) 合伙企业的合伙人名称或者姓名、住所、承担责任方式；
- (四) 个体工商户的经营场所，经营者姓名、住所；
- (五) 分支机构的经营场所。

**第九条** 市场主体下列事项应当向登记机关办理备案，登记机关存档备查并按照规定公示：

- (一) 章程或者合伙协议；
- (二) 经营范围中的许可经营项目；
- (三) 经营期限或者合伙期限；
- (四) 有限责任公司股东或者股份有限公司发起人认缴的出资数额，合伙企业合伙人认缴或者实际缴付的出资数额、缴付期限和出资方

式；

- (五) 农民专业合作社（联合社）成员；
- (六) 参加经营的个体工商户家庭成员姓名；
- (七) 公司、合伙企业等市场主体受益所有人相关信息；
- (八) 歇业。

**第十条** 市场主体应当在设立时或者下列事项变动之日起二十个工作日内通过国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公示：

- (一) 公司董事、监事、高级管理人员；
- (二) 市场主体登记联络员；
- (三) 外商投资企业法律文件送达接受人；
- (四) 经营范围中的一般经营项目。

**第十一条** 申请人可以通过市场主体登记平台以自主申报、事先承诺的方式办理名称登记。

登记机关应当运用现代信息技术，对申请人申报的名称是否与他人相同或者近似等情形进行自动比对，实时导出比对结果，及时提示申请人可能存在的法律风险。

**第十二条** 申请人自主申报住所或者经营场所信息。

电子商务平台内的自然人经营者可以根据国家有关规定，将电子商务平台提供的网络经营场所作为经营场所。同一经营者有两个以上网络经营场所的，应当一并登记。

市场主体之间有控制关系、有共同投资方或者隶属于同一集团的，可以将同一地址作为住所登记。

在县级以上人民政府、产业园区管理机构指定的集中办公区域内，同一地址可以登记为多家市场主体的住所，营业执照上载明该住所为“集中办公区”。

登记机关应当对申报的住所或者经营场所与相关部门提供的信息在线进行核对。

**第十三条** 海南自由贸易港推行住所和经营场所分离改革。市场主体需要在住所以外开展经营活动的，可以办理分支机构设立登记，也可以备案多个符合条件的经营场所。

**第十四条** 省大数据管理机构应当会同省人民政府自然资源和规划、住房和城乡建设、公安、民政等部门建立标准地址库。登记机关推动实现登记平台与标准地址库对接。

县级以上人民政府应当制定、公布住所和经营场所的禁设区域目录，并实行动态调整。禁设区域目录内容包括项目类别、禁设区域、禁设依据、相关法律责任以及主管部门等内容。市场主体不得以禁设区域目录所列的场所作为住所或者经营场所。

登记机关对申请人申报的住所和经营场所，不审查其法定用途和使用功能，但应当告知禁设区域目录的内容。

**第十五条** 市场主体从事电子商务、咨询、策划等经营活动，无需固定住所的，可以委托具备条件的律师事务所、会计师事务所、税务师事务所、商务秘书企业等单位进行住所托管，以受托单位住所或者经营场所作为该市场主体的住所。

### 第三章 登记规范

**第十六条** 申请人可以委托其他自然人或者中介机构代其办理市场主体登记。受委托的自然人或者中介机构代为办理登记事宜应当遵守有关规定，不得提供虚假信息 and 材料。

**第十七条** 申请人应当配合登记机关通过实名认证系统，采用人脸识别等方式对下列相关人员进行实名验证：

(一) 法定代表人、执行事务合伙人、负责人；

(二) 有限责任公司股东，股份有限公司发起人，公司董事、监事及高级管理人员；

(三) 个人独资企业投资人、合伙企业合伙人、农民专业合作社（联合社）成员、个体工商户经营者；

(四) 市场主体登记联络员、外商投资企业法律文件送达接受人；

(五) 指定的代表人或者委托代理人。

因特殊原因，当事人无法通过实名认证系统核验身份信息的，可以提交经依法公证的自然人身份证明文件，或者由本人持身份证件到现场办理。

**第十八条** 登记机关应当在服务窗口、政务网站和一体化在线政务服务平台，公布市场主体设立、变更、注销登记及备案需要提交的申请材料目录及文书格式规范。

申请人免于提交决议、决定、相关人员任免职文件、股权转让协议、住所或者经营场所使用证明、清算报告等材料，但是市场主体应当留存备查。

**第十九条** 申请登记、备案事项前需要审批的，在办理登记、备案时，未提交有关批准文件或者许可证书的，不予登记、备案。

申请登记、备案事项需要办理后置许可的，登记机关应当一并告知申请人。

海南自由贸易港推行证照联办。申请人可以一次申请市场主体登记和相关许可，填写一套表单，进行一次验证。

**第二十条** 登记机关对申请材料进行形式审查。对填报的格式化信息，由登记平台自动审查；对申报的非格式化电子文件，由登记机关随机选派注册专员依法审查。

对申请材料齐全、符合法定形式的予以确认并当场登记。不能当场登记的，应当在三个工作日内予以登记；情形复杂的，经登记机关负责人批准，可以延长三个工作日。

申请材料不齐全或者不符合法定形式的，登记机关应当一次性告知申请人需要补正的材料。

**第二十一条** 依法设立登记的市场主体，由登记机关签发营业执照，取得主体资格和一般经营资格。营业执照签发日期为市场主体成立日期。

营业执照应当载明名称、类型、法定代表人、执行事务合伙人或者负责人姓名、住所、登记机关、成立日期、统一社会信用代码。

营业执照应当设置提示栏，标明市场主体经营范围、注册资本或者出资额和许可经营项目等有关事项的查询方法。

**第二十二条** 市场主体变更登记、备案事项，应当自作出变更决议、决定或者法定变更事项发生之日起三十日内向登记机关申请。农民专业合作社（联合社）成员发生变更的，应当自本会计年度终了之日起九十日内向登记机关办理备案。

**第二十三条** 人民法院或者县级以上人民政府市场监督管理部门认定市场主体名称应当停止使用的，市场主体应当自收到人民法院生效的法律文书或者县级以上人民政府市场监督管理部门处理决定之日起十五日内办理名称变更登记；名称变更前，以统一社会信用代码代替其名称。

人民法院或者仲裁机构的生效法律文书涉及投资人变更的，市场主体应当办理投资人变更登记。人民法院依照执行程序通知登记机关协助执行的，登记机关应当办理相应登记手续，

并记载公示。

**第二十四条** 市场主体的注销登记，依照《海南自由贸易港市场主体注销条例》有关规定办理。

#### 第四章 监管和服务

**第二十五条** 省人民政府市场监督管理部门负责建设和管理国家企业信用信息公示系统（海南），建立服务保障机制，为社会公众提供方便快捷的市场主体信息查询服务。

省人民政府相关部门应当按照规定的归集路径、方法和内容，将市场主体的登记、行政许可、行政处罚等监管信息以及其他相关信息统一归集到国家企业信用信息公示系统（海南），记于市场主体名下，供社会公众查询。

**第二十六条** 市场主体应当通过国家企业信用信息公示系统（海南）依法公示其出资、行政许可、股权变更等信息。有限责任公司应当依法公示股东认缴和实缴的出资额、出资方式 and 出资日期，股份有限公司应当依法公示发起人认购的股份数。

市场主体应当按照有关规定通过国家企业信用信息公示系统（海南）报送上一年度报告，并向社会公示。歇业的市场主体应当按时公示年度报告。个体工商户、农民专业合作社（联合社）可以自主选择填报、公示年度报告信息。

市场主体和有关单位可以按照有关规定申请查询电子档案。

**第二十七条** 县级以上人民政府市场监督管理部门应当根据市场主体的信用风险状况实施分级分类监管，对信用风险低的市场主体，适当降低抽查比例和频次；对信用风险高的市场主体，提高抽查比例和频次，根据需要实施现场检查。

县级以上人民政府市场监督管理部门应当采取随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员等方式，对市场主体的登记备案事项、公示信息情况、留存备查材料等进行抽查，并通过国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公示抽查检查结果。必要时可以委托会计师事务所、税务师事务所、律师事务所等专业机构开展审计、验资、咨询等相关工作，依法使用其他政府部门作出的检查、核查结果或者专业机构作出的专业结论。

市场主体在市场监督管理部门开展检查过程中应当配合询问调查，如实反映情况，并根据检查需要，提供会计资料、审计报告、行政许可、行政处罚决定书、留存备查材料等相关材料。

**第二十八条** 公司股东应当根据自身的实际出资能力、公司的主营项目和规模，合理认缴出资额和确定缴付期限，不得违反法律、行政法规有关最长缴付期限和注册资本实缴、注册资本最低限额等规定，不得虚报注册资本。

市场监督管理、金融监管等部门应当依法加强对公司股东履行认缴出资额和缴付期限情况的监管。

对于公司出资期限、出资额明显异常的，市场监督管理部门可以依据相关法律法规规定责令其限期改正。

**第二十九条** 县级以上人民政府市场监督管理部门应当将有下列情形之一的市场主体列入经营异常名录，并在国家企业信用信息公示系统（海南）上予以公示：

（一）未按照规定期限公示年度报告或者未按照规定公示有关信息的；

（二）公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假的；

（三）通过登记的住所或者经营场所无法联系、地址不存在或者违反法律、法规禁止性规定的；

（四）对于公司出资期限、出资额明显异常，经市场监督管理部门责令限期改正而拒不改正的；

（五）自收到人民法院生效的法律文书或者县级以上人民政府市场监督管理部门处理决定之日起十五日内，未办理名称变更登记；

（六）法律法规规定的其他情形。

因前款第一、二、三、四项规定情形被列入经营异常名录的市场主体，在完成整改并移出经营异常名录前，其直接责任人不得再次申请市场主体登记。

**第三十条** 被列入经营异常名录的市场主体按照有关规定履行了相关义务的，可以向作出列入决定的市场监督管理部门申请移出经营异常名录。

因本条例第二十九条第一款第一、二、三、四项规定情形被列入经营异常名录满三年的市场主体，未按照规定履行相关义务的，由县级以上人民政府市场监督管理部门列入严重违法失信名单，并通过国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公示。

**第三十一条** 因本条例第三十条第二款规定情形被列入严重违法失信名单的市场主体，自被列入严重违法失信名单之日起满一年并按照规定完成整改、未再受到市场监督管理部门较重行政处罚的，可以通过国家企业信用信息公示系统（海南）向社会公告其履行公示义务和拟申请移出严重违法失信名单等信息，公告期为三十日。

市场主体可以在公告期届满次日起三十日内，向作出列入决定的市场监督管理部门申请

移出严重违法失信名单，市场监督管理部门应当自查实之日起三个工作日内作出移出决定。

公告期间，任何组织和个人可以向市场监督管理部门提出书面异议申请。经核实，异议成立的，市场监督管理部门应当终止移出程序，不予以信用修复。

**第三十二条** 因本条例第三十条第二款规定情形被列入严重违法失信名单的市场主体在移出名单前，其法定代表人、执行事务合伙人、负责人不得担任其他市场主体的法定代表人、执行事务合伙人、负责人、董事、监事和高级管理人员。

**第三十三条** 提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实，取得市场主体登记的，县级以上人民政府市场监督管理部门可以撤销市场主体登记。

因虚假市场主体登记被撤销或者营业执照被吊销的市场主体，其直接责任人自市场主体登记被撤销或者营业执照被吊销之日起三年内不得再次申请市场主体登记。

对虚假市场主体登记负有责任的受委托办理市场主体登记的自然人或者中介机构三年内不得再代办市场主体登记。

县级以上人民政府市场监督管理部门应当将前三款规定的相关监管信息通过国家企业信用信息公示系统（海南）予以公示。

**第三十四条** 托管机构应当按照登记机关要求建立托管服务工作台账，配合协助有关部门开展对市场主体的监督管理，督促市场主体履行相关义务；发现入驻市场主体出现异常及违法情况时，及时向有关部门报告。

托管机构违反前款规定的，县级以上人民政府市场监督管理部门可以暂停办理以该托管机构住所或者经营场所为住所的市场主体登记

业务，并通过国家企业信用信息公示系统（海南）予以公示。

## 第五章 法律责任

**第三十五条** 提交虚假材料或者采取其他欺诈手段故意隐瞒重要事实，取得市场主体登记的，由县级以上人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法所得，并处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，处二十万元以上一百万元以下的罚款，依法吊销营业执照。

市场主体为单位、有前款规定行为的，对其直接责任人处五千元以上五万元以下的罚款。法律法规另有规定的，从其规定。

**第三十六条** 市场主体未按照本条例规定公示有关信息或者公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假，未留存相关材料或者留存虚假材料的，由县级以上人民政府市场监督管理部门责令限期改正，可以处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，处五万元以上二十万元以下的罚款。

市场主体为单位、有前款规定的行为情节严重的，对其直接责任人处五千元以上五万元以下的罚款。法律法规另有规定的，从其规定。

**第三十七条** 市场主体违反本条例规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府市场监督管理部门处五千元以上五万元以下的罚款，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法予以处罚：

（一）拒绝检查人员或者其委托的专业机构进入被检查场所的；

（二）拒绝向检查人员或者其委托的专业机构提供相关材料的；

（三）提供虚假材料的；

(四) 其他阻扰、妨碍检查工作的行为，致使检查工作无法正常进行的。

**第三十八条** 托管机构违反本条例规定的，由县级以上人民政府市场监督管理部门责令限期改正，拒不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款。

**第三十九条** 受委托办理市场主体登记的自然人或者中介机构违反本条例规定的，由县级以上人民政府市场监督管理部门没收违法所得，处一万元以上十万元以下的罚款。

**第四十条** 市场主体在登记管理活动中的违法行为，由市场主体住所或者经营场所所在地县级以上人民政府市场监督管理部门予以查处；已经实施综合行政执法管理的，从其规定。

## 第六章 附 则

**第四十一条** 本条例自2024年5月1日起施行。2018年12月26日海南省第六届人民代表大会常务委员会第八次会议通过的《中国（海南）自由贸易试验区商事登记管理条例》同时废止。

# 关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》的说明

——2023年9月18日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第六次会议上

海南省市场监督管理局局长 铁 刚

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现就《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》（以下简称草案）作如下说明：

### 一、立法背景

《中华人民共和国海南自由贸易港法》提出，持续优化法治化、国际化、便利化的营商环境和公平统一高效的市场环境。《中华人民共和国市场主体登记管理条例》于2021年7月27日公布，自2022年3月1日起施行。为服务海南自由贸易港建设，营造更加宽松便捷的准入环境，有必要在《中国（海南）自由贸易试验区商事登记管理条例》（以下简称《商条》）的基

础上，制定出台《海南自由贸易港市场主体登记管理条例》，深化市场主体登记确认制改革，规范市场主体登记管理行为。

### 二、起草过程

为做好立法工作，我局委托中国政法大学共同研究，先后赴深圳、天津、北京、上海、浙江、江苏、安徽等地开展立法调研，邀请省人大常委会法工委、财经工委和省司法厅提前介入指导，征求了市县、省直相关部门、国家市场监督管理总局，以及社会公众的意见。遵循《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国市场主体登记管理条例》等有关法律、行政法规的基本原则，参考上海浦东、深圳、珠海、

香港等地的立法经验和做法，在《商条》的基础上，起草形成草案。

### 三、主要内容

草案共6章，43条，主要内容如下：

第一章“总则”，明确了立法宗旨、适用范围、适用对象、登记机关、登记原则等基本事项，规定施行全程电子化登记、全岛通办、联络员等基本制度。

第二章“登记事项”，明确了登记事项、备案事项、自行公示事项，并对住所（经营场所）申报、住所托管、住所和经营场所改革等作了规定。

第三章“登记规范”，明确了设立、注销以及变更相关事项的程序及材料要求。

第四章“监督管理”，规定了市场监管部门的管理职责和要求，以及对市场主体、代理机构的事中事后监管措施。

第五章“法律责任”，对市场主体虚假登记、未按照规定公示信息或者公示虚假信息，未留存备查材料或者留存虚假材料，阻碍或者妨碍检查工作等违法行为，设置了相应的法律责任，还对住所托管机构、代理机构的违法行为设置了相应的处罚措施。

第六章“附则”，规定市场主体在登记管理活动中的违法行为，由市场主体住所（经营场所）所在地县级以上人民政府市场监督管理部门予以查处；已经实施综合行政执法管理的，从其规定。

### 四、主要亮点

（一）推行市场主体登记确认制。由登记机关依据法定的权限和程序，确认市场主体的主体资格和登记事项并予以公示，最大限度将企业经营自主权交还企业和市场，准入制度性交易成本大幅降低。

（二）继续施行“全岛通办”制度。“全岛通办”制度为全国首创，截至目前，仍是全国唯一。“全岛通办”制度将省市场监管部门作为唯一市场主体登记机关，对申请人通过“海南e登记”平台申报的非格式化电子文件，登记机关从海南自由贸易港范围内随机选派注册专员依法审核，有效统一了登记标准、集中了注册专员资源、防止了权力寻租。

（三）全国首创将经营范围一般经营事项由登记改为自主公示。登记机关不再登记经营范围，改为一般经营项目自主公示、许可经营项目实行备案，减少登记事项，简化登记程序，赋予市场主体更多经营自主权。

（四）率先将高频备案事项改为自主公示。将有限责任公司董事、监事、高级管理人员和市场主体登记联络员、外商投资企业法律文件送达接受人等高频备案事项，改为自主公示。

（五）进一步简化申请材料。登记备案免于提交决议、决定、相关人员任免职文件、股权转让协议、住所（经营场所）使用证明、清算报告等材料，由市场主体自行留存备查，充分还权于企业。

（六）减少营业执照记载事项。营业执照不再记载注册资本或者出资额、经营范围和许可项目等事项，改为设置查询提示。

（七）实行住所托管制度。允许律师事务所、会计师事务所、税务师事务所、商务秘书企业、产业园区管理机构等专业服务机构和集中办公地提供托管服务，明确托管机构权责，发挥托管机构共治功能，切实防范市场风险。

（八）创设住所（经营场所）无法联系列入经营异常名录后处理制度。规定通过登记的住所（经营场所）无法联系、地址不存在或者违反法律、法规禁止性规定，被列入经营异常名

录的市场主体，在依法办理住所（经营场所）变更登记前，其直接责任人不得再申请市场主体登记。

（九）创设对虚假登记被吊销营业执照的市场主体的直接责任人实施资格罚。直接责任人自市场主体被吊销营业执照之日起三年内不得再次申请市场主体登记。

（十）进一步缩减被列入严重违法失信企业名单市场主体的信用修复时间。被列入严重违法失信企业名单的市场主体，申请信用修复时间由3年压缩至1年（国家规定为5年，《商条》缩短至3年）。

（十一）全国首创个体工商户、农民专业合作社自主年报制度。允许个体工商户、农民专业合作社自主选择填报、公示年度报告信息，降低其经营管理成本。

草案及以上说明是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会财政经济委员会 关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案）》的审议意见

海南省人民代表大会常务委员会：

制定《海南自由贸易港市场主体登记管理条例》（以下简称《登记条例》）是省人大常委会确定的2023年立法计划项目。今年4月以来，省人大财经委、常委会财经工委（预算工委）提前介入开展立法调研和初审工作，与省市场监管局（起草单位）、省司法厅多次沟通对接，参与法规研讨；就法规草案送审稿专门征求省人大常委会专家咨询委员会财经预算专家组委员意见；赴湖北、山西等6省及省内有关市县调研；与法工委、省市场监管局、省司法厅、省营商环境厅等10个部门及有关产业园区和中介机构代表召开立法调研座谈会。前期初审工作中对此项立法提出的支持改革创新，注重经济和社会效益，注重管用有效，精简条款、避免重复上位法规定等意见，以及专家组委员的修

改意见，基本已得到采纳。8月21日，财经工委（预算工委）、法工委受邀参加省政府专题会议研究《登记条例（草案初稿）》，与会单位原则上达成一致意见。8月24日，省政府召开政府常务会议讨论通过《登记条例（草案）》。8月31日，省人大财经委召开全体会议，对《登记条例（草案）》进行审议，现将审议意见报告如下：

### 一、关于《登记条例》制定的必要性

《中华人民共和国海南自由贸易港法》提出，持续优化法治化、国际化、便利化的营商环境和公平统一高效的市场环境。《中华人民共和国市场主体登记管理条例》于2021年7月27日公布，自2022年3月1日起施行。随着新上位法的出台，为更好服务海南自由贸易港建设，营造更加宽松便捷的准入环境，深化市场主体

登记确认制改革，规范市场主体登记管理行为，维护良好市场秩序和市场主体合法权益，在《中国（海南）自由贸易试验区商事登记管理条例》（2019年1月1日起施行）的基础上，制定出台《海南自由贸易港市场主体登记管理条例》是必要的。

## 二、关于《登记条例（草案）》的合法性和可行性

《登记条例（草案）》遵循有关法律、行政法规的基本原则制定，对现行《中国（海南）自由贸易试验区商事登记管理条例》的特色和亮点予以延续，参考借鉴上海浦东、深圳、珠海等地的有益经验和做法，结合海南自由贸易港实际，加强制度创新，坚持宽严相济，设计了市场主体准入便利化和加强事中事后监管配套措施。《登记条例（草案）》共六章四十三条，包括总则、登记事项、登记规范、监督管理、法律责任和附则。省人大财经委认为，《登记条例（草案）》与现行法律、行政法规的基本原则不抵触，有利于推进市场主体登记便利化，优化营商环境，符合我省实际，具有较强的针对性和可操作性，总体合法可行。

## 三、对《登记条例（草案）》的修改意见和建议

（一）建议按照“小快灵”立法的工作要求，适当合并部分条款，如第三条和第四条、第三十一条和第三十三条的内容可以衔接，可以考虑合并，争取把法规条款数量精简到四十条以内。

（二）关于第十五条，对会同建立标准地址库和负责审批相关经营活动许可的自然资源和规划等部门层级的表述不明确，建议根据职责权限明确表述是“省”或“县级以上”。

（三）关于第三十九条第二款“县级以上人民政府市场监督管理部门可以暂停办理以该托管机构住所或者经营场所为住所或者经营场所的市场主体登记业务”，表述不够清晰，建议修改为“县级以上人民政府市场监督管理部门可以暂停该托管机构的住所托管服务”。

（四）关于第十七条“申请人可以委托其他自然人或者中介机构代其办理市场主体登记、备案事项”，把可以委托的业务限定为了登记事项和备案事项，表述不准确，建议修改为“申请人可以委托其他自然人或者中介机构代其办理市场主体登记”。

综上，建议将《登记条例（草案）》提请省人大常委会会议审议。

以上报告，请予审议。

# 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例 (草案)》审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会主任委员 张东斌

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第六次会议对《海南自由贸易港市场主体登记管理条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入草案的起草论证工作；会后，将草案印发各市县人大常委会、基层立法联系点以及在海南人大网站等媒体上公开征求意见，并就草案涉及的重点问题赴部分市县调研；根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见建议对草案进行了研究修改，并征求省人大常委会财经工委、省司法厅、省营商环境建设厅、省市场监管局等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对草案进行了审议，省人大常委会财经工委、省司法厅、省市场监管局等部门的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为进一步推行市场主体登记确认制，规范市场主体登记管理活动，营造自贸港法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境，制定本条例是必要的，草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于市场主体登记便利措施。有的常

委会组成人员提出，深化市场主体登记确认制改革，应当对市场主体登记涉及的事项实施更多的便利措施，加强登记过程中的服务。法制委员会经研究，建议在草案中增加以下内容：一是名称登记方面，明确申请人可以通过自主申报、事先承诺的方式办理名称登记，要求登记机关运用现代信息技术对申请人申报的名称进行自动比对，及时提示申请人可能存在的法律风险。二是住所登记方面，增加了在政府、园区管理机构指定的集中办公区域内，同一地址可以登记为多家市场主体住所的规定；同时完善了住所和经营场所禁设区域目录需要明确的项目类别、禁设区域等内容，并要求登记机关应当告知申请人禁设区域目录的内容。三是证照联办方面，增加了申请人可以一次申请市场主体设立登记和相关许可，填写一套表单，进行一次验证的内容。(草案二次审议稿第十一条、第十二条、第十四条、第十九条)

二、关于市场主体信用监管。有的常委会组成人员提出，应当进一步细化市场主体信用风险分级分类监管，增强可操作性。法制委员会经研究，建议将草案第二十九条第一款修改

为：“县级以上人民政府市场监督管理部门应当根据市场主体的信用风险状况实施分级分类监管，对信用风险低的市场主体，适当降低抽查比例和频次；对信用风险高的市场主体，实行严格监管，提高抽查比例和频次，根据需要主动实施现场检查。”（草案二次审议稿第二十七条）

三、关于加强对注册资本认缴的监管。有的常委会组成人员提出，针对三亚巨额资金注册引发关注的问题，应当加强对认缴注册资本行为的规范和监管，防止滥用公司注册资本认缴制，影响交易安全。法制委员会经研究，建议在草案中增加一条规定：“公司股东应当根据自身的实际出资能力、公司的主营项目和规模，合理认缴出资额和确定缴付期限，不得违反法律、行政法规有关最长缴付期限和注册资本实缴、注册资本最低限额等规定，不得虚报注册资本。”“市场监督管理、金融监管等部门应当

依法加强对公司股东履行认缴出资额和缴付期限情况的监管。”（草案二次审议稿第二十八条）

四、关于加强对虚假登记的惩戒。有的常委会组成人员提出，针对市场主体虚假登记的突出问题，应当加大对直接责任人的处罚。法制委员会经研究，建议增加一款为：“市场主体为单位、有前款规定的行为情节严重的，对其直接责任人处以五千元以上五万元以下的罚款。”（草案二次审议稿第三十五条）

此外，对部分重复上位法表述的条款进行了删减，对登记事项特别情形、托管机构报告义务等内容进行了修改完善，还对草案的部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案二次审议稿）》，建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会

# 关于《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案二次审议稿）》修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南自由贸易港市场主体登记管理条例（草案二次审议稿）》（以下简称草案二次审议稿）进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟。同时，也提

出了一些修改意见，建议进一步修改后提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案二次审议稿进行了审议，省人大常委会财经工委、省司法厅、省市场监督管理局的负责同志列席会议。法制委员会逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案二次审议稿提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，针对三亚巨额资金注册引发关注的问题，还应当进一步对公司出资额、出资期限异常情况加强监管。法制委员会经研究，建议：一是要求有限责任公司应当依法公示股东认缴和实缴的出资额、出资方式 and 出资日期，股份有限公司应当依法公示发起人认购的股份数。二是规定对于公司出资期限、出资额明显异常的，市场监督管理部门可以依据相关法律法规规定责令其限期改正。三是对拒不改正的，规定将其列入经营异常名录，满三年未整改的列入严重违法失信名单。

二、有的常委会组成人员提出，应当进一步加大对市场主体未按照规定公示有关信息或公示虚假信息等违法行为的处罚，同时与公司法做好衔接。法制委员会经研究，建议将草案

二次审议稿第三十六条中“可以处一万元以上十万元以下的罚款”的处罚改为“可以处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，处五万元以上二十万元以下的罚款。”“市场主体为单位、有前款规定的行为情节严重的，对其直接责任人处五千元以上五万元以下的罚款。法律法规另有规定的，从其规定。”

三、关于法规的施行时间。法制委员会经研究，考虑到法规实施需要一定时间的准备，建议该条例自2024年5月1日起施行。

此外，还对草案二次审议稿的部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 公 告

第 25 号

《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议于2023年11月24日通过，现予公布，自2023年12月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023年11月24日

# 海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

**第一条** 为了有效治理“三无”船舶，维护水域安全和管理秩序，防范利用“三无”船舶实施走私、偷渡、非法捕捞等违法活动的风险，根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》等有关法律法规，结合海南自由贸易港实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称“三无”船舶，是指具有无船名船号、无船舶证书、无船籍港等情形，在水上航行、停泊、作业的各类机动、非机动船舶以及其他按照船舶管理的水上移动或漂浮设施、装置。

前款所称的船舶证书，是指船舶检验证书和船舶登记证书以及从事相关活动的船舶依法应当持有的其他证书证件。

**第三条** 省人民政府应当依托社会管理信息化平台，建立全省船舶信息综合管理平台及数据库，并实时更新，实现资源整合、信息共享。

市、县、自治县人民政府应当组织农业农村、海事、海警、公安、交通运输、旅游和文化等有关部门和单位对本行政区域内的“三无”船舶进行统计，统一建立船舶档案，并将船舶信息录入全省船舶信息综合管理数据库。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对本行政区域内“三无”船舶综合治理工作的领导，建立与海事、海警、海关等单位的协作沟通机制，做好“三无”船舶综合治理经费、看管场

所和人员等相关保障工作，协调有关部门将“三无”船舶综合治理工作纳入平安建设考核。

乡镇人民政府、街道办事处应当支持和配合有关部门开展“三无”船舶综合治理工作，并指导村民委员会、居民委员会做好“三无”船舶综合治理的相关工作。

**第五条** 县级以上人民政府渔业渔政主管部门负责机动渔船底拖网禁渔区线内侧海域内“三无”船舶涉渔活动的监督管理工作。

海事管理机构负责对辖区内影响水上交通安全的“三无”船舶依法实施监督检查。

海警机构负责对机动渔船底拖网禁渔区线外侧海域和特定渔业资源渔场内“三无”船舶涉渔活动的监督检查。

海警机构、公安机关负责本行政区域内“三无”船舶的治安管理工作。

县级以上人民政府交通运输主管部门负责本行政区域内“三无”船舶违法经营水路运输业务的监督管理工作。

县级以上人民政府旅游和文化主管部门负责本行政区域内从事水上旅游项目经营活动“三无”船舶的监督管理工作。

县级以上人民政府工业和信息化部门负责本行政区域内船舶修造行业的管理工作。

县级以上人民政府市场监督管理部门负责本行政区域内无营业执照经营船舶修造厂点的查处工作。

海关、应急管理等有关部门和单位按照各自职责，共同做好“三无”船舶的监督管理工作。

**第六条** 农业农村、海事、海警、公安、交通运输、海关等有关部门和单位应当按照职责对“三无”船舶进行认定，具有以下情形之一的，认定为“三无”船舶：

（一）船舶未依法取得船名船号、船舶证书和船籍港的；

（二）所有船舶证书均已被注销、撤销、撤回、吊销或者有效期届满未依法延续的；

（三）船舶所有权登记已注销，且注销原因为船舶灭失、失踪、沉没、拆解、销毁或者自行终止生产的；

（四）船舶系未经审批或者未经建造检验擅自非法建造的；

（五）伪造、变造、套用其他船舶的船名船号、船舶证书、船籍港的；

（六）船舶主尺度、船体结构、重要机电设备等与船舶证书记载严重不符的；

（七）其他依法可以认定为“三无”船舶的情形。

情况复杂、认定困难，确需联合认定的，由需要认定的部门和单位提出申请，市、县、自治县人民政府组织实施。“三无”船舶的联合认定标准和程序按照国家和本省相关规定执行。

**第七条** 任何单位和个人不得有下列行为：

（一）非法制造船舶或者更新改造“三无”船舶；

（二）维修“三无”船舶，因海上紧急救援情况除外；

（三）向“三无”船舶供油、供水、供冰、供电，因海上紧急救援情况除外；

（四）代冻、转载、收购、加工、销售“三

无”船舶捕捞的渔获物和其他物品；

（五）买卖、转让、租借“三无”船舶。

**第八条** “三无”船舶有下列情形之一的，由有关执法机关按照下列职责予以没收，并依照相关法律法规处罚：

（一）“三无”船舶在机动渔船底拖网禁渔区线内侧海域从事涉渔活动的，由县级以上人民政府渔政监督管理机构查处；

（二）“三无”船舶在海上从事走私，违反治安管理、入境出境管理活动，或者在机动渔船底拖网禁渔区线外侧海域和特定渔业资源渔场从事涉渔等活动的，由海警机构查处；

（三）“三无”船舶在海事管理机构辖区内违反水上交通安全相关法律法规的，由海事管理机构查处；

（四）“三无”船舶在水上从事其他活动的，由市、县、自治县人民政府综合行政执法部门查处。

有关执法机关为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等，可以对违反本规定的“三无”船舶采取扣押、强制拖离等措施。

**第九条** 船舶所有人或者实际使用人未依法取得制造、更新改造手续，自行或者委托他人制造、更新改造船舶的，由县级以上人民政府渔政监督管理机构、海事等有关部门和单位按照职责没收制造、更新改造的船舶，并可以处二万元以上十万元以下罚款。

**第十条** 船舶修造厂点有下列行为之一的，由市、县、自治县人民政府指定的部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处十万元以上二十万元以下罚款：

（一）制造、更新改造未取得法律法规规定相关手续的船舶的；

(二) 未按照船舶检验机构审查批准或者签发的检验证书、设计图纸、技术文件制造、更新改造船舶的；

(三) 更新改造、维修“三无”船舶的；

(四) 有其他非法制造、更新改造船舶行为的。

船舶修造厂点未取得营业执照从事经营活动的，由县级以上人民政府市场监督管理部门依照《中华人民共和国市场主体登记管理条例》的有关规定予以处罚。

**第十一条** 单位或者个人知道或者应当知道船舶属于“三无”船舶，违法向其供油、供水、供冰、供电或者代冻、转载、收购、加工、销售其捕捞的渔获物和其他物品的，由县级以上人民政府渔政监督管理机构等部门没收违法所得、渔获物和其他物品，并处十万元以下罚款。

**第十二条** 村（居）民家庭自用且符合相关条件的船舶，可以申请备案，实行过渡期管理。具体办法由省人民政府制定。

**第十三条** 县级以上人民政府应当统筹推进现有“三无”船舶综合治理中的就业促进工作。在研究制定减船转产政策方案时，因地制宜发展海水养殖、海水产品加工和休闲渔业等产业，鼓励、引导、支持相关从业人员就业创

业，将符合享受社会救助条件的减船转产人员纳入当地社会救助保障范围。

鼓励企业吸纳相关从业人员，对吸纳相关从业人员超过一定比例的企业，市、县、自治县人民政府应当出台相关政策和措施予以支持。

县级以上人民政府农业农村、人力资源和社会保障等部门，应当指导职业技能培训机构对相关从业人员开展职业技能培训和就业指导援助服务，鼓励和引导相关从业人员转产转岗、就业创业。

**第十四条** 下列船舶、载具适用有关法律、法规和国家、本省有关规定，不适用本规定：

(一) 城市园林水域水上船舶；

(二) 水上摩托艇、橡皮艇、香蕉船、皮划艇、帆船、帆板、冲浪板、水上飞机、拖伞等用于水上体育运动和旅游经营活动的各类载具；

(三) 法律法规未明确应当持有证书证件的其他船舶。

**第十五条** 违反本规定的行为，根据国家和本省规定已实施综合行政执法管理的，从其规定。

违反本规定的行为，本规定未设定处罚而相关法律法规另有处罚规定的，从其规定。

**第十六条** 本规定自2023年12月1日起施行。

# 关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》的说明

——2023年9月18日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第六次会议上

海南省农业农村厅厅长 何琼妹

海南省人民代表大会常务委员会：

受省政府委托，现就《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》（以下简称《草案》）作如下说明：

## 一、立法背景和必要性

（一）是防范化解自贸港贸易风险，保障顺利封关运作的需要。近年来，不法分子利用“三无”船舶走私冻品、毒品和各类货物的现象屡禁不止，给我省反走私工作带来很大压力，给自由贸易港封关运作带来极大挑战。制定“三无”船舶综合治理地方性法规，清理取缔走私工具，可以有效地消除影响封关运作的不确定因素，为自由贸易港顺利封关运作提供有力的法治保障。

（二）是保护海洋渔业资源，建设国家生态文明试验区的需要。长期以来，部分涉渔“三无”船舶不遵守伏季休渔制度，使用“绝户网”或使用炸鱼、毒鱼、电鱼等违禁方式进行过度捕捞或破坏性捕捞，严重破坏渔业管理秩序，加剧了海洋渔业资源的衰退。制定“三无”船舶综合治理地方性法规，可以有效地遏制非法捕捞行为，保障渔业高质量发展，助推国家生态文明试验区建设。

（三）是预防控制海上安全风险，促进平安海南建设工作的需要。“三无”船舶多为非法建造或改造的船舶，未经船舶检验，安全隐患风险极大，扰乱正常通航秩序，危及海上通行安全；一些“三无”船舶违法进入他国领海从事捕捞活动，引发不少的涉外事件，造成不良国际影响。制定“三无”船舶综合治理地方性法规，可以有效地预防和控制海上安全风险，促进平安海南建设工作。

（四）是完善现行法律体系，为清理取缔“三无”船舶提供法治保障的需要。目前，国家层面在“三无”船舶立法方面不够完备，《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海上交通安全法》等相关法律虽然规定了一些可以没收“三无”船舶的条款，但这些条款适用性不强，无法满足我省清理取缔“三无”船舶工作的实际需求，导致行政执法机关在清理取缔“三无”船舶时缺乏充分的法律依据，亟需通过制定地方性法规为清理取缔“三无”船舶提供坚实的法律保障。

## 二、起草过程

《草案》历经征集需求、开展调研、起草初稿、征求意见、修改完善五个阶段，于2023年

8月15日经八届海南省人民政府第14次常务会议审议通过。

### 三、主要内容

草案共15条，不分章节。聚焦我省在“三无”船舶清理取缔过程中亟需解决的痛点、难点和堵点问题，制定相关规定，力求务实管用。主要内容有：

（一）明确“三无”船舶认定标准和程序。明确“三无”船舶的概念、认定标准和认定程序，规定海关、公安、交通运输、农业农村、海事、海警等有关部门和单位应当按照职责对“三无”船舶进行认定；情况复杂、认定困难，确需联合认定的，由需要认定的单位提出申请，各市县人民政府组织实施。（《草案》第二条、第六条）

（二）明确“三无”船舶监管和执法主体。明确规定渔业渔政、海事、海警、公安、交通运输、旅游和文化、工信、市场监督管理等单位“三无”船舶监督管理职责，明确规定查处各类“三无”船舶的执法主体，解决监管与执法相脱节的问题，从根源上解决“三无”船舶综合治理工作中长期存在的“职权分散、多头监管”的弊端。（《草案》第五条、第九条）

（三）确定“三无”船舶分类处置制度。草案结合我省实际情况，对“三无”船舶进行分类处理。一是对不符合安全评估标准的“三无”船舶一律没收拆解；二是对村（居）民家庭自用且符合安全条件的船舶，实行备案过渡期管理；三是引导“三无”船舶从业人员转产转业。（《草案》第八条、第九条、第十三条）

### 四、主要特点

（一）建立“三无”船舶信息综合管理平台，实现自动化“智慧监管”。“三无”船舶监督管理涉及多个部门，长期以来，各部门职能

交叉、职责边界不清、数据统计不一致，无法形成监管合力。草案规定建立全省船舶信息综合管理平台及数据库，实现资源整合、信息共享，通过智慧平台实行自动化监管，可以有效地提升综合治理效果。

（二）建立船舶备案过渡期制度，兼顾基层民生和社会风险。全省12米以下的小型“三无”渔船基本属于“生计船”“夫妻船”，量大面广；12米以上的“三无”船舶有2800多艘，全部拆解可能引发社会问题。草案参考广东、广西、福建、贵州等地做法，按照存量过渡、只减不增、过错淘汰原则，对村（居）民家庭自用且符合相关条件的船舶，实行备案过渡期管理，确保“三无”船舶在过渡期内不发生重大安全风险，平稳实现“三无”船舶清零目标。

（三）弥补船舶修造厂监管空白，从源头遏制“三无”船舶的产生。船舶修造厂点非法制造、改造船舶是产生“三无”船舶的主要原因，但现行法律法规在船舶修造厂生产经营环节存在监管漏洞，对船舶修造厂维修、制造、改造“三无”船舶的行为缺乏处罚依据。为了从源头堵住“三无”船舶生产建造环节监管漏洞，草案对船舶修造厂点和非法修造船舶的违法行为，进一步明确执法监管主体，同时设定了严格的法律责任。

（四）完善“三无”船舶相关利益主体法律责任。“三无”船舶所有人、提供油冰水电以及渔获物转运服务的单位和个人均是“三无”船舶相关责任主体，不同程度地为“三无”船舶存在提供了帮助，但现行法律法规只规定了船舶所有人的法律责任，对其他相关责任主体未作规定。草案完善各方主体法律责任，对“三无”船舶相关利益主体设定了严格的法律责任，切断“三无”船舶利益链条。

《草案》及以上说明是否妥当，请审议。

## 海南省人大常委会农村工作委员会 关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理 规定（草案）》的审查意见

海南省人民代表大会常务委员会：

省人大常委会农村工作委员会对省人民政府提请审议的《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》（以下简称《规定草案》）进行了初步审查。自2022年起，农村工委就提前介入该法规的起草工作，安排专人全程参加省委政法委、省农业农村厅等法规起草单位组织的调研和座谈，根据七届省政府第111次常务会议的意见，并经省人大常委会领导同意，法规推迟至今年审议。今年以来，按照孙大海副主任要求，工委多次与法工委及法规起草单位有关同志沟通协调，对有关问题进行研究并形成一致意见。还组织省人大常委会专家咨询委员会农业农村组委员和工委全体同志对法规进行研究，提出的23条意见建议有部分得到采纳。现将审查情况报告如下：

《规定草案》共十五条，聚焦“规范认定、信息整合、职责分工、分类处置”等重点问题设计主要制度和措施，力求务实管用。主要内容：一是明确“三无”船舶认定标准和程序。明确“三无”船舶的概念、认定标准和认定程序，规定海关、公安、交通运输、农业农村、海事、海警等有关部门和单位应当按照各自职责对“三无”船舶进行认定，特殊情况实施联合认定。二是建立“三无”船舶信息综合管理平台。规定省人民政府应当依托社会管理信息化平台，建立全省船舶信息综合管理平台及数据库，并实时更新，实现资源整合、信息共享。县级以上人民政府组织有关部门建立本区域“三无”船舶档案。三是明确“三无”船舶监管和执法主体。明确规定渔业渔政、海事、海警、公安、交通运输、旅游和文化、工信、市场监督管理等单位“三无”船舶监督管理职责，明确规定查处各类“三无”船舶的执法主体，解决监管与执法相脱节的问题。四是确定“三无”船舶分类处置制度。草案结合我省实际情况，对不同条件的“三无”船舶进行没收拆解、实行备案过渡期管理、引导从业人员转产转业分类处理。

农村工委认为，为了防范化解自贸港贸易风险、保护海洋渔业资源、预防控制海上安全风险，平稳解决“三无”船舶这一长期性历史性遗留问题，制定海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定是十分必要的。考虑该法规特殊性，建议政府尽快出台《海南省“三无”船舶清理整治工作“三个一批”实施方案》，与法规配套实施。《规定草案》总体上是可行的，没有与宪法、法律和行政法规相抵触的内容。建议提请省人大常委会会议审议。

以上意见，请予审议。

2023年9月5日

# 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理 规定（草案）》审议结果的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会主任委员 张东斌

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大常委会第六次会议对《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。法制委员会、法制工作委员会在会前积极提前介入草案的起草修改工作；会后，将草案在海南人大网站上公开征求意见，并就有关问题赴部分市县开展调研；根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见对草案进行研究修改，征求了省委政法委、省人大常委会农村工委、省政协办公厅、省司法厅、省农业农村厅、省公安厅、各市县人大常委会、基层立法联系点等有关单位的意见。法制委员会于10月31日召开会议，对草案进行了审议，省委政法委、省人大常委会农村工委、省司法厅、省农业农村厅、省公安厅的负责同志列席了会议。法制委员会认为，为有效治理“三无”船舶，维护水域管理秩序，防范利用“三无”船舶实施走私、偷渡、非法捕捞等违法活动的风险，制定本规定是必要的，

草案可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于禁止性行为的例外。有的常委会组成人员提出，草案第七条第三项规定任何单位和个人不得向“三无”船舶供油、供水、供冰、供电，没有充分考虑海上紧急救援的例外情况。法制委员会经研究，建议在草案第七条第三项禁止向“三无”船舶供油、供水、供冰、供电的情形中，增加“因海上紧急救援情况除外”的内容。（草案二次审议稿第七条）

二、关于违法制造、更新改造船舶的法律责任。有的常委会组成人员提出，为从源头上遏制“三无”船舶的产生，应当对未取得合法手续委托他人制造、更新改造船舶的行为设定法律责任。法制委员会经研究，建议：一是增加一条规定，对船舶所有人或者实际使用人未依法取得制造、更新改造手续，委托他人制造、更新改造船舶的行为设定行政处罚。二是增加一项内容，对船舶修造厂点制造、更新改造未取得法律法规规定相关手续的船舶的行为设定

行政处罚。(草案二次审议稿第九条、第十条)

三、关于处罚与相关法律法规的衔接。有的常委会组成人员提出，草案第九条关于“三无”船舶在水上从事违法活动的处罚和第十条关于船舶修造厂点未取得营业执照从事经营活动的处罚，与国家有关法律法规规定不一致。法制委员会经研究，建议：一是将草案第九条第一款中“可以对船舶所有人或者实际使用人处三万元以上三十万元以下罚款”修改为“依照相关法律法规处罚”，并删除该条第二款。二是将草案第十条第二款关于船舶修造厂点未取得营业执照从事经营活动的处罚标准修改为

“依照《中华人民共和国市场主体登记管理条例》的有关规定予以处罚”。(草案二次审议稿第八条、第十条)

此外，还对草案的部分条文作了一些文字修改和顺序的调整。

法制委员会已按上述意见提出《海南自由贸易港“三无”船舶

综合治理规定(草案二次审议稿)》，建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理 规定(草案二次审议稿)》修改意见的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月22日下午对《海南自由贸易港“三无”船舶综合治理规定(草案二次审议稿)》(以下简称草案二次审议稿)进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，草案二次审议稿比较全面吸收了一审时常委会组成人员及有关方面的意见，较为成熟。同时，也提出了一些修改意见，建议进一步修改后提交本次常委会会议表决通过。法制委员会于11月23日上午召开会议，对草案二次审议稿进行了审议，省委政法委、省人大常委会农村工委、省司法厅、省农业农村厅、省公安厅的负责同志列席会议。法制委员会逐条研究了常委会组

成人员的审议意见，对草案二次审议稿提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，草案二次审议稿第七条第二项规定任何单位和个人不得维修“三无”船舶，没有充分考虑海上紧急救援的例外情况。法制委员会经研究，建议在草案二次审议稿第七条第二项禁止维修“三无”船舶的情形中，增加“因海上紧急救援情况除外”的内容。

二、有的常委会组成人员提出，草案二次审议稿第九条应当对未取得合法手续自行制造、更新改造船舶的行为设定法律责任。法制委员会经研究，建议在草案二次审议稿第九条中增

加对船舶所有人或者实际使用人未依法取得制造、更新改造手续，自行制造、更新改造船舶的行为设定行政处罚。

三、关于法规的施行时间。法制委员会经研究，建议该规定自2023年12月1日起施行。

此外，还对草案二次审议稿的部分条文作

了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法制委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会关于批准 《海口市农村人居环境整治规定》的决定

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议决定：批准海口市人民代表大会常务委员会报审的《海口市农村人居环境整治规定》，由海口市人民代表大会常务委员会公布施行。

### 海口市农村人居环境整治规定

(2023年10月29日海口市第十七届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过 2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议批准)

**第一条** 为了改善农村人居环境，建设宜居宜业和美乡村，推进乡村振兴战略实施，根据《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称农村人居环境整治，是指以村庄规划管理、农村厕所建设和改造、生活污水和垃圾治理、村容村貌提升等为主要内容，对农村人居环境进行规划、建设、管护和监督的活动。

**第三条** 农村人居环境整治应当与现代产业发展和精神文明建设相结合，坚持政府引导、村民主体、社会参与，遵循科学规划、系统治理、绿色发展、共建共享的原则。

**第四条** 市人民政府应当加强对农村人居环境整治工作的组织领导，建立统筹协调和督促检查工作机制，及时处理农村人居环境整治中的重大事项。

区人民政府应当组织落实本行政区域内农

村人居环境整治工作。

海口桂林洋经济开发区管理委员会根据授权或者委托，承担本辖区内农村人居环境整治的相关职责。

镇人民政府负责本辖区内农村人居环境整治的具体工作，指导和支持村民委员会开展农村人居环境整治。

**第五条** 市、区人民政府农业农村主管部门负责农村人居环境整治的综合协调和监督管理工作。

园林和环境卫生、水务、生态环境、自然资源和规划、住房和城乡建设等有关部门按照各自职责做好农村人居环境整治相关工作。

**第六条** 村民委员会应当发挥村民自治作用，完善村规民约，组织和引导村民开展农村人居环境整治，加强对影响农村人居环境行为的监督和教育。

村民应当依法依规履行人居环境整治义务，共享人居环境建设成果。

**第七条** 市、区人民政府应当将农村人居环境整治经费纳入本级财政预算，建立财政投入、村民委员会和村民自筹、受益主体付费、社会资金支持的农村人居环境整治多元化投入机制。

**第八条** 市、区人民政府及有关部门，镇人民政府应当加强农村人居环境整治宣传教育，增强公众参与意识，树立良好社会风尚。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当对农村人居环境整治开展公益宣传和舆论监督。

**第九条** 村庄规划的编制应当体现乡土文化、地域特色和乡村风貌，合理划定各类空间管控边界，保障农村人居环境整治基础设施建设，明确人居环境整治目标、具体内容、措施和要求。

村庄规划不符合农村人居环境整治实际需求的，村民、村民小组、村民委员会可以提出修改建议，镇人民政府认为确有必要修改，可以依法对村庄规划进行修改，并报区人民政府批准。

**第十条** 市、区人民政府应当统筹规划、因地制宜、合理布局，按照国家、省有关标准和技术规范，加强下列农村人居环境整治基础设施建设：

(一) 生活饮用水、电力、通信、排水、燃气设施；

(二) 公共厕所、黑臭水体治理设施和生活垃圾、建筑垃圾、污水处理设施；

(三) 道路、桥涵、绿地、园林绿化设施；

(四) 农药包装废弃物和化肥包装废弃物、农膜、秸秆、畜禽粪污、病死畜禽处理设施；

(五) 文化、体育、娱乐、防灾设施；

(六) 其他与农村人居环境整治有关的基础设施。

市、区人民政府应当建立健全政府主导、多方参与、市场运作的农村人居环境整治基础设施管护机制，有关部门按照职责分工对基础设施建设、运行、管护进行技术指导和监督检查。

**第十一条** 区人民政府应当推进全面普及农村卫生厕所，按照村民接受、经济适用、维护方便、绿色环保的要求，科学选择农村户用卫生厕所改造模式，并按照有关技术标准有计划地推进改造工作，引导新改户用卫生厕所入院入室，推行农村新建住房同步配套建设户用卫生厕所。

区人民政府应当推进农村社区综合服务中心、文化活动中心、学校、集贸市场等公共场所厕所建设，加快建设特色小镇、旅游村、红

色村庄、历史文化村落等旅游公共厕所。

区人民政府应当加强农村厕所建设、改造与生活污水治理的衔接，因地制宜推进厕所粪污分散处理、集中处理或者接入污水管网统一处理。鼓励联户、联村或者村镇一体化治理，推动厕所粪污资源化利用。

**第十二条** 区人民政府应当根据农村自然环境、经济社会发展水平和生产生活习惯，科学确定农村生活污水治理模式。

毗邻城镇及污水处理厂的村庄应当优先建设污水收集管网，将生活污水纳入城镇污水处理厂集中处理；远离城镇及污水处理厂、人口密集且不具备资源化利用条件的村庄可以建设集中式污水处理设施；居住分散、地形条件复杂、人口较少的村庄，可以因地制宜对生活污水进行分散处理和资源化利用。

农村污水处理设施应当稳定运行，出水水质应当符合国家和地方规定的排放标准。

**第十三条** 市人民政府有关部门、区人民政府应当采取控源截污、清淤疏浚、生态修复、水体净化等综合性、系统性措施，治理农村黑臭水体。

支持村民委员会通过栽植水生植物、建设植物隔离带或者小微湿地，对农田沟渠、堰塘等排灌系统进行生态化改造。

鼓励村民定期开展房前屋后清淤疏浚，合理利用菜园、果园、花园就地消纳生活污水。

**第十四条** 农村生活垃圾应当纳入城镇垃圾分类收运处理系统，实行户分类投放、村分类收集、镇分类运输、区分类处置。鼓励农村生活垃圾收运处置市场化。

区人民政府应当推进农村生活垃圾源头分类减量和资源化利用，确定符合农村特点和村民习惯、简便易行的分类处理模式，减少垃圾

外运处理量。

农村生活垃圾分类处置按照《海南省生活垃圾分类管理条例》《海口市生活垃圾分类管理办法》的规定实施。

**第十五条** 市、区人民政府应当建立农药、化肥包装废弃物和不可降解农膜等农业废弃物回收利用体系，推进秸秆等有机废弃物资源化利用。

农业生产经营者应当科学合理使用农药、化肥、农膜等，及时清理回收农药、化肥包装废弃物和废弃农膜，并采取有效措施防止其污染环境。

鼓励企业或者其他经营者运用市场化模式参与农业废弃物综合回收利用。

**第十六条** 实行农村垃圾清扫、投放管理责任人制度，由责任人负责责任区域内垃圾的清扫和投放管理。责任人按下列规定确定：

（一）村民的宅基地和居住地，村民或者使用人为责任人；

（二）农村承包地，承包者或者经营者为责任人；

（三）村范围内的道路、沟渠、堰塘等公共区域，村民委员会为责任人；

（四）集市、农贸市场，管理者或者经营者为责任人；

（五）旅游、餐饮、娱乐、商店、广场、公共绿地等场所，管理者或者经营者为责任人；

（六）村范围内的机关、企事业单位、社会团体以及其他组织的工作、生产经营场所，该单位为责任人；

（七）节庆、文体、喜庆、丧葬等活动产生的垃圾，活动组织者或者实施者为责任人；

（八）施工现场，建设业主或者施工主体为责任人。

按照前款规定无法确定责任人的，由所在地镇人民政府确定责任人。

**第十七条** 村民委员会应当定期组织村民清洁村庄环境，清理私搭乱建、残垣断壁，清扫住宅庭院、房前屋后，清除杂物、垃圾和其他废弃物，整齐堆放生产工具、农用物资、生活用品、秸秆等，规范有序停放车辆，保持庭院内外卫生、整洁、有序，保持畜禽养殖设施整洁、卫生。

**第十八条** 市、区人民政府有关部门和镇人民政府应当将农村人居环境整治与绿色生态家园建设相结合，指导村民委员会实施乡村绿化美化行动，依法保护山体田园、河湖湿地、原生植被、古树名木，充分利用荒地、废弃地、边角地等开展村庄小微公园和公共绿地建设，引导鼓励村民通过栽植果蔬、花木等开展庭院绿化、美化。

镇人民政府应当推进村组道路、田间机耕道与农村公路的衔接，做好村组道路、田间机耕道维护和路肩铺装、绿化美化。

**第十九条** 电力、通信、广播电视等杆架和管线，应当规范设置、标识产权，不得影响安全和村容村貌。

市、区人民政府信息化主管部门应当统筹推进电信设施共建共享，协调监督电信业务经营者对杆架和管线定期维护，及时对有安全隐患或者影响村容村貌的管线进行整改、清理。

**第二十条** 禁止实施下列影响农村人居环境的行为：

- (一) 随处便溺、堆放杂物；
- (二) 随处张贴、悬挂、喷涂广告；
- (三) 在村庄内主要道路两侧和公共绿地、广场及周边搭建禽畜围栏（网）；
- (四) 侵占、损毁公共绿地、广场、道路及

其配套设施；

(五) 向河道、水库、沟渠等水体违法排放水污染物；

(六) 随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧生活垃圾；

(七) 擅自倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾；

(八) 法律、法规规定的其他影响农村人居环境的行为。

**第二十一条** 镇人民政府、村民委员会可以聘请义务监督员，从事农村人居环境整治的宣传教育、巡查、违法行为劝阻等工作。

鼓励开展美丽庭院评选、环境卫生评比等活动，通过公布优秀、积分奖励等激励手段，引导村民积极参与农村人居环境整治。

**第二十二条** 市、区人民政府应当建立农村人居环境整治工作目标责任制，对农村人居环境整治工作进行定期督导、检查，并将其纳入本级人民政府有关部门和下级人民政府实施乡村振兴战略实绩考核内容。

**第二十三条** 随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧生活垃圾的，由综合行政执法部门责令改正，没收违法所得，对单位处五万元以上五十万元以下的罚款，对个人处一百元以上五百元以下的罚款。

**第二十四条** 工程施工单位擅自倾倒、抛撒或者堆放工程施工过程中产生的建筑垃圾的，由综合行政执法部门责令改正，没收违法所得，处十万元以上一百万元以下的罚款。

**第二十五条** 违反本规定的行为，本规定未设定处罚但其他法律、法规已作出处罚规定的，依照有关法律、法规的规定处罚。

**第二十六条** 本规定自2024年1月1日起施行。

# 关于《海口市农村人居环境整治规定》的说明

现就《海口市农村人居环境整治规定》（以下简称《规定》）作如下说明。

## 一、制定本法规的必要性

改善农村人居环境，是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署，是实施乡村振兴战略的重点任务，事关广大农民根本福祉，事关农民群众健康，事关美丽中国建设。省委第八次党代会提出，全面实施乡村建设行动，高标准制定和落实村庄规划，加强农村建筑风貌管控，加快补齐基础设施和公共服务短板，持续开展农村人居环境整治提升五年行动。市委十四届四次全会强调，要以推动乡村全面振兴为目标，加快建设宜居宜业和美乡村。近年来，我市农村人居环境整治取得了一定成绩，但仍存在整治范围和责任不明确、资金投入不足、村庄规划和基础设施建设滞后、基层组织和村民主体作用发挥不够等问题。目前，国家、我省没有出台农村人居环境整治的专门法律、法规。为建立健全我市农村人居环境整治的机制，规范农村人居环境整治活动，进一步改善农村人居环境，建设宜居宜业和美乡村，推进乡村振兴战略实施，提升广大农民的幸福感和获得感，有必要制定本法规。

## 二、制定本法规的主要依据和过程

（一）制定本法规的主要依据。制定主要依据和参考规定有：《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华

人民共和国固体废物污染环境防治法》《海南省城乡容貌和环境卫生管理条例》《海南省水污染防治条例》《海南省生活垃圾管理条例》《海南省村庄规划管理条例》以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》等。同时，参考了龙岩市、肇庆市、眉山市、济宁市等地的法规。

（二）《规定》起草和审议的主要过程。按照市人大常委会2023年立法计划的安排，市园林环卫局制订调研起草工作方案，成立调研起草小组，完成了市内和省外调研、起草《规定》初稿、征求意见、召开座谈会等工作，起草形成《规定》送审稿报送市司法局审查。市司法局经审查和征求意见后，形成了《规定》草案。2023年5月9日《规定》草案经十七届市政府第42次常务会议审议并原则通过。

2023年6月28日召开的市十七届人大常委会第十二次会议，对市政府提请的《规定》草案进行了初次审议。会后，市人大常委会法制委、常委会法工委会同城建与环资工委将草案全文公布，公开征求社会各界的意见。组织召开立法调研座谈会，分别听取市、区有关部门，部分镇人民政府、村民委员会，市人大常委会基层立法联系点的意见建议。前往大万村、昌学村、保明村、东和村，对我市村庄规划、农村厕所建设和改造、生活污水和垃圾治理、村容村貌提升等工作进行实地调研。在长泰村、尔裕村

与部分省、市、区、镇人大代表，村民代表等“对话榕树下”，面对面听取来自基层一线的立法诉求。依托琼山区人大常委会、人大代表联络站书面征求区政府及相关职能部门、部分人大代表和基层群众的意见建议。征求省人大常委会法工委、省司法厅和相关厅（局）的意见建议。赴眉山市、肇庆市考察学习农村人居环境整治立法经验。在认真学习借鉴浙江“千村示范、万村整治”工程经验的基础上，形成了《规定》草案修改稿。在法规草案审查修改过程中，省人大法制委、常委会法工委提前介入，提出了一些具体的修改意见、建议，已被采纳。10月24日，市委常委会听取法规草案修改情况的汇报，并原则同意法规草案修改意见。10月29日，市十七届人大常委会第十五次会议第二次审议后表决通过了《规定》。

### 三、主要内容说明

（一）明确规定农村人居环境整治的范围和基本原则。在立法中规定农村人居环境整治的范围和基本原则，明确整治的内涵与外延，有利于形成全面系统整治的统一认识。《规定》一是明确农村人居环境整治是指以村庄规划管理、农村厕所建设和改造、生活污水和垃圾治理、村容村貌提升等为主要内容，对农村人居环境进行规划、建设、管护和监督的活动，科学确定了整治范围；二是提出农村人居环境整治应当与现代产业发展和精神文明建设相结合，坚持政府引导、村民主体、社会参与，遵循科学规划、系统治理、绿色发展、共建共享的原则。（第二条、第三条）

（二）建立农村人居环境整治的工作责任体系和多方参与投入机制。农村人居环境整治点多面广，涉及整治的主体和领域较多，建立整治的工作责任体系和多方参与投入机制，有利

于理清职责关系，形成工作合力。《规定》充分考虑农村人居环境整治工作的系统性、综合性，一是明确市统筹协调、区组织实施、镇属地管理的工作责任体系；二是规定农业农村部门综合协调、监督管理与有关部门各司其职、密切配合的分工协作机制；三是提出建立财政投入、村民委员会和村民自筹、受益主体付费、社会资金支持的多元化投入机制，以及政府主导、多方参与、市场运作的基础设施管护机制；四是要求市、区政府建立工作目标责任制，实行农村人居环境整治工作定期督导、检查和考核机制。（第四条至第七条、第十条、第二十二條）

（三）强化农村人居环境整治的基层组织和村民主体作用。农村人居环境整治既是政府的责任，也是农民自己的事情；要厘清政府干和农民干的边界，调动农村基层组织和农民群众参与整治的积极性。《规定》多措并举，一是明确村民委员会应当完善村规民约，组织和引导村民开展农村人居环境整治，加强对影响农村人居环境行为的监督和教育；二是要求村民依法依规履行农村人居环境整治义务，共享人居环境建设成果；三是对村民、村民委员会参与村庄规划修改、农村污水治理等作出具体规定；四是建立农村垃圾清扫、投放管理责任人制度，要求村民委员会定期组织村民清洁村庄环境，实施乡村绿化美化行动；五是提出村民委员会可以聘请人居环境整治义务监督员，并鼓励开展美丽庭院评选、环境卫生评比等活动，实行激励手段，激发村民的主人翁意识。（第六条、第九条、第十三条、第十六条至第十八条、第二十一条）

（四）确定农村人居环境整治的目标要求和具体措施。良好的环境是业兴人和的前提，要

率先从农村人居环境整治领域取得突破，继而扩展到乡村建设、乡村发展、乡村治理等更广泛领域。要根据不同发展阶段确定整治重点，制定针对性解决方案，既不刮风搞运动，也不超越发展阶段提过高要求。《规定》立足我市发展水平、财政承受能力和农民接受程度，一是强调村庄规划编制应当体现乡土文化、地域特色和乡村风貌，保障农村人居环境整治基础设施建设，明确农村人居环境整治目标、具体内容、措施和要求；二是规定加强农村人居环境基础设施建设与管护；三是对农村厕所建设和改造、粪污处理、生活污水治理模式及设施运行提出具体要求；四是规定农村黑臭水体治理、生活垃圾和农业废弃物处置的目标举措；五是明确“三线”管理维护义务，并对影响农村人居环境

的主要行为作出禁止性规定。（第九条至第十五条、第十九条、第二十条）

（五）关于法律责任。《规定》针对农村人居环境整治中较为突出的生活垃圾、建筑垃圾相关违法行为，依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的相关规定设定了罚则。此外，需要说明的是，对规定中的其他禁止性行为没有再设罚，只是明确其他法律、法规已作出处罚规定的，依照有关规定处罚，主要考虑是在农村人居环境规范整治的前期，更需注重发挥立法的教育、指引作用，不宜全罚重罚。（第二十三条至第二十五条）

《规定》和以上说明是否妥当，请予以审查批准。

## 海南省人大法制委员会关于 《海口市农村人居环境整治规定》审议意见的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 吴彦

海南省人民代表大会常务委员会：

根据《海南省制定与批准地方性法规条例》的规定，省人大法制委员会于10月31日召开会议，对海口市人大常委会报请批准的《海口市农村人居环境整治规定》（以下简称《规定》）的合法性进行了审查，省司法厅、海口市人大常委会等单位的负责同志列席了会议。现将审查情况汇报如下：

省人大法制委员会、省人大常委会法制工作委员会提前介入《规定》的起草工作，提出了修改意见，并被海口市人大常委会采纳。法制委员会经审查，认为《规定》与宪法、法律、行政法规和本省地方性法规不抵触，根据《中华人民共和国立法法》第八十一条“省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，认为同

宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准”

的规定，建议提请常委会会议审查批准。

以上报告是否妥当，请予审议。

## 海南省人大法制委员会关于 《海口市农村人居环境整治规定》审议结果的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月23日上午对海口市人大常委会报请审查批准的《海口市农村人居环境整治规定》（以下简称《规定》）进行了分组审议。常委会组成人员认为，《规定》与宪法、法律、行政法规和本省地方性法规不抵触，建议本次常委会会议予以批准。

法制委员会于11月23日上午召开会议，根据常委会组成人员的审议意见，提出了《海南省人民代表大会常务委员会关于批准〈海口市农村人居环境整治规定〉的决定（草案）》，建议本次常委会会议审议通过。

批准决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 关于批准《乐东黎族自治县人民代表大会 关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的 决定》的决定

（2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过）

海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议决定：批准乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会报审的《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》，由乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会公布施行。

# 乐东黎族自治县人民代表大会 关于修改《乐东黎族自治县自治条例》的决定

(2023年10月14日乐东黎族自治县第十六届人民代表大会第四次会议通过 2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议批准)

乐东黎族自治县第十六届人民代表大会第四次会议决定对《乐东黎族自治县自治条例》作如下修改：

一、将第四条修改为：“自治县各族人民在中国共产党的领导下，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以铸牢中华民族共同体意识为主线，践行社会主义核心价值观，增进各民族对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，加强各民族交往交流交融，贯彻新发展理念，把自治县建设成为经济发展、文化繁荣、民族团结、社会安定、生态良好、人民幸福的民族自治地方。”

二、将第十条第二款修改为：“自治县人民代表大会及其常务委员会有权依法撤销本级人民政府作出的与本条例相违背的决定、决议、命令和规定。”

三、删去第十三条。

四、将第三章章名修改为“自治县的监察委员会、人民法院和人民检察院”。

五、将十八条改为第十七条，修改为：“自治县监察委员会是自治县的国家监察机关，依法独立行使监察权。自治县监察委员会的工作

受上级监察委员会的领导。

自治县人民法院是自治县的国家审判机关，依法独立行使审判权。自治县人民法院的审判工作，受上级人民法院的监督。

自治县人民检察院是自治县的国家法律监督机关，依法独立行使检察权。自治县人民检察院的工作，受上级人民检察院的领导，并对上级人民检察院负责。

自治县监察委员会对自治县人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，接受其监督，自治县人民代表大会常务委员会听取和审议自治县监察委员会的专项工作报告。自治县人民法院和自治县人民检察院对自治县人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。

自治县的人民法院院长或者副院长，人民检察院检察长或者副检察长应当有黎族公民担任。审判委员会委员、检察委员会委员和工作人员中，应当合理配备黎族和其他少数民族人员”。

六、将第二十二条改为第二十一条，第二款中的“省人民政府土地行政主管部门”修改为“省人民政府自然资源和规划主管部门”。

七、将第二十三条改为第二十二条，其中的“家庭联产承包责任制”修改为“家庭承包

经营”。

八、将第二十四条改为第二十三条，第四款中的“自治机关依法征收的林业规费和植被恢复费”修改为“自治机关依法征收的森林植被恢复费”。

九、将第二十六条改为第二十五条，删去第二款；第三款改为第二款，其中的“并自主安排”修改为“除按规定上缴部分外，由自治县自主安排”。

十、将第二十九条改为第二十八条，删去第三款。

十一、将第三十一条改为第三十条，删去第二款。

十二、将第三十三条改为第三十二条，删去第二款。

十三、将第三十四条改为第三十三条，第一款修改为：“自治机关制定乡村振兴统一规划，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，加强产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”；第二款中的“对口援助贫困乡镇”修改为“对口援助脱贫乡镇”。

十四、将第四十一条改为第四十条，删去第一款中的“和贫困乡村”。

十五、将第四十二条改为第四十一条，第一款中的“每年对教育资金投入的增长幅度应当高于财政经常性收入的增长幅度”修改为“确保一般公共预算教育支出逐年只增不减、按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减”。

十六、将第四十三条改为第四十二条，第二款修改为：“自治县优化科技投入结构，做好科技经费资金保障工作，促进科技事业发展。”

十七、将第四十六条改为第四十五条，删去第四款中的“和贫困乡镇”。

十八、将第四十七条改为第四十六条，修改为：“自治机关依法制定且实施积极应对人口老龄化国家战略，调控人口数量，提高人口素质，推动实现适度生育水平，优化人口结构，实施三孩政策及配套支持措施。建立健全计划生育服务网络，并纳入区域卫生规划，提高计划生育服务水平，保障公民的生殖健康。降低生育、养育、教育成本，推动出生人口性别比趋于正常。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。评先、评优不再进行计划生育鉴定。”

加强政策调整有序衔接，县人民政府维护好计划生育家庭合法权益。继续实行二孩、三孩生育政策调整前各项计划生育奖励扶助制度和各项优惠政策。

自治机关加强本辖区人口监测和人口家庭工作，推动建立完善普惠托育服务体系，鼓励和引导社会力量兴办托育机构提供托育服务，落实3岁以下婴幼儿照护服务的支持和指导”。

十九、将第五十一条改为第五十条，第二款中的：“自治县积极推广普通话，保障各民族都有使用和发展自己的语言的自由”修改为“自治县积极推广国家通用的普通话和规范文字，保障各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”。

二十、对部分条文中的有关表述作以下修改：

（一）将第二条中的“乐东黎族实行区域自治”修改为“黎族依法实行区域自治”。

（二）将第七条第二款中的“保障正常的宗教活动”修改为“依法保护正常的宗教活动”。

（三）将第十四条改为第十三条，第一款中的“大量培养少数民族各级干部”修改为“大力培养少数民族各级干部”。

(四) 将第二十条改为第十九条,第一款中的“制定国民经济规划”修改为“制定国民经济发展规划”。

(五) 将第三十五条改为第三十四条,第二款中的“保证基础教育正常经费支出”修改为“保证基础教育等民生项目经费正常支出”。

(六) 将第四十二条改为四十一条,第二款中的“少数民族贫困学生”修改为“少数民族经济困难学生”。

本决定自公布之日起施行。

《乐东黎族自治县自治条例》根据本决定作相应调整,重新公布。

## 乐东黎族自治县自治条例

(1999年3月18日乐东黎族自治县第十一届人民代表大会第二次会议通过 1999年5月20日海南省第二届人民代表大会常务委员会第七次会议批准 2006年2月23日乐东黎族自治县第十二届人民代表大会第五次会议修订 2006年12月29日海南省第三届人民代表大会常务委员会第二十七次会议批准 根据2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议批准的《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》修正)

### 目 录

#### 第一章 总 则

#### 第二章 自治县的自治机关

#### 第三章 自治县的监察委员会、人民法院和人民检察院

#### 第四章 自治县经济建设和财政管理

#### 第五章 自治县的社会事业建设

#### 第六章 自治县的民族关系

#### 第七章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》和有关法律法规的规定,结合乐东黎族自治县(以下简称自治县)的政治、经济和文化的特點,制定本条例。

**第二条** 自治县是黎族依法实行区域自治的地方。自治县境内还居住有汉族、苗族等民族。

**第三条** 自治县的自治机关(以下简称自治机关)是自治县人民代表大会和自治县人民政府。

自治机关依法行使县级地方国家机关的职权,同时行使自治权。

自治机关驻抱由镇。

**第四条** 自治县各族人民在中国共产党的领导下,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以铸牢中华民族共同体意识为主线,践行社会主义核心价值观,增进各民族对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同,加强各民族交往交流交融,贯

彻新发展理念，把自治县建设成为经济发展、文化繁荣、民族团结、社会安定、生态良好、人民幸福的民族自治地方。

**第五条** 自治县维护民族团结、祖国统一、国家安全、社会稳定，保证宪法、法律和法规在本地方的遵守和执行。

**第六条** 自治县维护和发展各民族平等、团结、互助、和谐的新型社会主义民族关系，禁止任何民族歧视、制造民族分裂、破坏民族团结的行为。

**第七条** 自治县保障各民族公民的宗教信仰自由，依法保护正常的宗教活动。任何组织和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信教的公民或者不信教的公民。

不信教公民和信教公民、信仰不同宗教的公民应当相互尊重、和睦相处，任何组织和个人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度，以及其他损害国家利益、社会公共利益和公民合法权益的活动。

自治县宗教团体和信教公民应当依法进行宗教活动，宗教事务不受外国势力的支配。

**第八条** 自治县依法保护各民族公民合法的私有财产不受侵犯。保障国内外投资者的合法权益。

## 第二章 自治县的自治机关

**第九条** 自治县人民代表大会是自治县地方国家权力机关。自治县人民代表大会常务委员会是自治县人民代表大会的常设机关，对自治县人民代表大会负责并报告工作。

自治县人民代表大会的代表中，黎族和其他少数民族代表的名额和比例，依照法律和有关规定确定。

自治县人民代表大会常务委员会的组成人

员中，黎族和其他少数民族人员应当占适当比例，并应当有黎族公民担任主任或者副主任。

**第十条** 自治县人民代表大会在不违背宪法、法律和行政法规基本原则的前提下，结合当地民族的政治、经济和文化特点，修改自治条例，制定和修改单行条例，报省人民代表大会常务委员会批准。

自治县人民代表大会及其常务委员会有权依法撤销本级人民政府作出的与本条例相违背的决定、决议、命令和规定。

自治县人民代表大会及其常务委员会依法作出的决定、决议和规定，本级人民政府及其所属部门应严格遵守和执行，并接受其监督。

**第十一条** 自治县人民政府是自治县人民代表大会的执行机关，是自治县的地方国家行政机关，对自治县人民代表大会和上一级人民政府负责并报告工作，在自治县人民代表大会闭会期间，对自治县人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

自治县人民政府在经济、政治、文化、社会事业等方面的重大事项，须报经县人民代表大会或常务委员会讨论决定。

自治县人民政府实行县长负责制。自治县县长由黎族公民担任。

自治县人民政府的其他组成人员，应当合理配备黎族和其他少数民族的人员。

**第十二条** 自治机关根据自治县的实际情况，在不违背宪法和法律的原则下，可以采取特殊政策和灵活措施，加速自治县的经济和社会各项事业的发展。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合自治县实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。

**第十三条** 自治机关根据国家的干部政策

和民族政策，采取措施，大力培养少数民族各级干部和各类专业技术人才，使少数民族干部的比例不低于其人口所占的比例，并注重培养妇女干部。

自治县的国家机关及其工作部门在公开选拔、竞争上岗配备领导干部时，应当划出相应的名额和岗位，定向选拔黎族和其他少数民族人员。

**第十四条** 自治县的国家机关招考录用国家工作人员时，由自治县自治机关提出招录名额和少数民族人员所占的比例，报请上级有关部门核准。

**第十五条** 自治机关根据社会经济发展需要，制定优惠政策，引进各种专业技术人才参加自治县的建设。对引进的各类高级专业技术人才提供住房和生活补助补贴，并照顾其配偶就业，其子女在教育方面享受少数民族的优惠政策。

**第十六条** 自治县建立民族地区生活补助和津贴制度，逐步提高干部职工的生活福利待遇。

自治县实行退休补助制度。凡工龄达到三十年以上的国家机关、社会团体、事业单位的工作人员退休时，按工资发放渠道一次性给予本人退休前的三个月实发工资补助。

自治县对因公死亡的本县的国家工作人员和各类专业技术人员，在发放国家规定的一次性抚恤金的基础上，再增发30%的抚恤金。

自治县各类企业可以参照前两款的规定执行。

### 第三章 自治县的监察委员会、 人民法院和人民检察院

**第十七条** 自治县监察委员会是自治县的

国家监察机关，依法独立行使监察权。自治县监察委员会的工作受上级监察委员会的领导。

自治县人民法院是自治县的国家审判机关，依法独立行使审判权。自治县人民法院的审判工作，受上级人民法院的监督。

自治县人民检察院是自治县的国家法律监督机关，依法独立行使检察权。自治县人民检察院的工作，受上级人民检察院的领导，并对上级人民检察院负责。

自治县监察委员会对自治县人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，接受其监督，自治县人民代表大会常务委员会听取和审议自治县监察委员会的专项工作报告。自治县人民法院和自治县人民检察院对自治县人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。

自治县的人民法院院长或者副院长，人民检察院检察长或者副检察长应当有黎族公民担任。审判委员会委员、检察委员会委员和工作人员中，应当合理配备黎族和其他少数民族人员。

**第十八条** 自治县人民法院和人民检察院保障各民族公民都有使用本民族语言文字进行诉讼的权利，对不通晓当地通用语言文字的诉讼参与人，应当免费为他们提供翻译。

### 第四章 自治县的经济建设和财政管理

**第十九条** 自治机关根据本地方的实际情况，制定国民经济发展规划以及相应的政策措施，依法自主安排和管理本地方的经济建设事业。

自治机关根据本县经济发展的特点，遵循国家产业政策和全省经济社会发展规划，在不破坏资源、不污染环境、不低水平重复建设的前提下，依法自主安排固定资产投资项目，管

理建设项目资金，调整产业结构，大力发展社会主义市场经济。

**第二十条** 自治机关积极推进农业产业化，发展高产、优质、高效、生态、安全农业，加快调整农业产业结构。加强农业基础设施建设，改善农业生产条件，建立和完善农业社会化服务体系，提高农产品市场竞争能力。

自治县每年对农业总投入的增长幅度应当高于地方财政经常性收入的增长幅度。

自治机关注重科技兴农，推广应用农业技术，建立健全农业科技服务网络，提高农业科学技术水平。

自治机关鼓励国内外投资者到自治县投资发展各类农产品加工和运销业，促进农业产业化经营。

**第二十一条** 自治机关依法保护、管理和开发土地资源，提高土地利用率。

自治机关在上级国家机关核定的年度国有建设用地计划内，按照省政府批准的供地方案，依法自主安排建设用地。如需增加建设用地计划，报请省人民政府自然资源和规划主管部门追加。

自治机关依法缴纳的新增建设用地有偿使用费，除上缴中央部分外，由自治县自主安排使用，专项用于耕地开发管理和土地资源管理保护。

**第二十二条** 自治机关继续稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。依法保护农民土地承包经营权的流转，建立既有利于发展又充分照顾农民利益的征地、征用制度，保护农村集体经济组织和农业经营者的合法权益。

**第二十三条** 自治机关加强林业建设，依法保护管理和合理开发利用森林资源，提高森

林覆盖率。

自治机关依法维护国家、集体、其他经济组织和个人合法的森林、林木所有权、经营权，国家及集体经济组织的林地所有权、使用权以及其他经济组织和个人合法的林地使用权、经营权。国家和集体所有的森林、林木和林地，其他经济组织和个人所有的林木和使用的林地可以依法流转、抵押和继承。

自治机关依法对自然保护区、自然风景区和野生动植物进行保护和管理，维护生态平衡，提高生态效益。

自治机关依法征收的森林植被恢复费，由自治县自主安排，专项用于发展林业和维护森林生态环境。

**第二十四条** 自治县充分利用本地资源，大力发展渔业生产，重点发展深海捕捞业、近海水产养殖业、淡水养殖业、热带水产苗种产业，加快渔业发展。

**第二十五条** 自治机关依法保护管理水资源，实施取水、采砂、采石许可制度，推行节约用水，提高水资源的综合利用率。防治水害，实施水土保持工程，防止水土流失。严禁砍伐水源林和在河道里炸鱼、毒鱼、电鱼等行为。

自治机关依法征收自治县内的水资源费。除按规定上缴部分外，由自治县自主安排，专项用于水资源的开发和保护。

**第二十六条** 自治机关立足本地资源，大力发展新兴工业。重点发展电力工业、天然气、盐化工业、采矿、矿产资源加工、农副产品加工、旅游产品和机械维修业。

自治机关采取多种形式大力发展民营工业企业和非公有制企业，扶持产品质量好、竞争力强、经济效益高的民营企业 and 非公有制企业。

自治机关鼓励国内外投资者在自治县投资

兴办工业项目。

**第二十七条** 自治县加快发展具有本地特色和民族特点的旅游业。根据省旅游总体规划，对自治县境内旅游资源具体规划、依法保护、科学管理、有序开发，使旅游业成为自治县的重要产业。

自治机关鼓励国内外投资者以各种方式投资开发旅游资源，建设旅游设施，经营旅游项目。

**第二十八条** 自治机关在上级国家机关的帮助下，大力发展交通运输业，加快农村公路建设。逐步加大农村公路建设和养护的投入，提高农村公路等级标准。鼓励企业、农村集体经济组织和个人兴修公路和兴办交通运输业。

自治县农村公路的建设和养护，享受上级国家机关的专项资金扶持和政策照顾。

**第二十九条** 自治机关鼓励和支持民营资本进入基础设施投资领域。对从事基础设施建设和兴办生产性企业的，依照国家和本省的规定，给予税收优惠。

**第三十条** 自治机关坚持可持续发展战略，加强环境保护和生态建设，防治污染和其他公害，实现人与自然的协调发展。

**第三十一条** 自治县积极促进商业贸易活动的发展，繁荣城乡贸易市场，对符合国家民族贸易政策的各类企业给予扶持。

**第三十二条** 自治机关依法保护和管理本地方的矿产资源，对矿产资源实行有偿使用制度。除应由国家和省管理、勘探和开发的矿产资源外，自治县可以自主决定合理开发利用。开采矿产资源应当防止对生态环境的污染和破坏。

**第三十三条** 自治机关制定乡村振兴统一规划，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效

衔接，加强产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。

自治机关鼓励国家机关、企业、事业单位采取多种形式，对口援助脱贫乡镇村庄发展经济。

自治机关结合本地实际，编制城乡建设总体规划，加快以中心城镇为重点的小城镇建设，提高城镇化水平。

自治机关编制农村发展总体规划，建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。

**第三十四条** 自治机关依法享有管理自治县财政的自主权。依法自主编制和调整自治县的地方财政预算，自主安排和合理使用财政收入的超收和支出的结余资金。

自治机关通过国家实行规范的财政转移支付制度，享受一般性财政转移支付、专项财政支付、民族地区财政转移支付和中央及海南省确定的其他方式的财政转移支付的照顾，保证党政机关正常运转，保证财政供养人员工资按时足额发放，保证基础教育等民生项目经费正常支出。

自治机关依照有关规定享受上级财政的各种补助。地方财政收入不敷支出时，可报请上级财政机关依照有关规定给予补助。

自治机关依法设立少数民族发展资金和民族工作经费。

**第三十五条** 自治县年度财政预算经自治县人民代表大会审查批准后，必须坚决执行。因特殊情况需要部分调整或者变更的由自治县人民政府报经自治县人民代表大会常务委员会审查批准。

**第三十六条** 自治县上划中央增值税环比增量税收返还部分，按现行分税制财政管理体制

制有关规定，返还给自治县自主安排使用。

**第三十七条** 自治县根据本地方的经济和社会发展需要，可以依法设立地方城乡信用合作组织和融资公司。设在自治县的金融机构应当根据国家对于民族自治地方的信贷政策，对自治县符合信贷条件的建设项目给予照顾和扶持。

自治县依法设立各类基金会筹集资金，用于发展自治县的各项社会公益事业。

自治机关鼓励和提倡企业、事业单位、社会组织和个人对自治县设立各类基金会提供扶持赞助。

## 第五章 自治县的社会事业建设

**第三十八条** 自治机关根据民族和地方特点，自主制定本地方的教育、科技、文化、艺术、卫生、体育等事业的发展规划，并负责实施。

**第三十九条** 自治机关根据国家的教育方针，结合自治县的实际，依法自主决定自治县各级各类学校的设置、办学形式和招生办法。

自治县巩固提高九年义务教育和扫除青壮年文盲成果。大力发展和普及高中教育，积极发展幼儿教育、职业教育、成人教育、特殊教育和远程教育，提高全民素质。

自治机关采取灵活有效的措施，发展民族教育，办好民族中学、寄宿制少数民族班。

自治县内的各级各类学校在招收学生时，对少数民族考生应适当放宽录取分数线。

**第四十条** 自治机关加强教师队伍建设和管理，加强教师道德素质教育和业务培训，提高教师的教学水平。鼓励教师到边远少数民族聚居地区支教任教。

自治机关倡导尊师重教，保护教师的合法权益，改善教师的工作和生活条件。

**第四十一条** 自治机关加大对教育经费的投入，确保一般公共预算教育支出逐年只增不减、按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。

自治县设立少数民族教育的专项补助资金，对少数民族高中班、高级中学和中等职业技术学校少数民族经济困难学生给予生活补助；奖励考取普通高等院校的少数民族本科生和研究生，对考取普通高等院校的少数民族经济困难学生给予生活补助。

自治机关鼓励企业、事业单位及其它社会力量出资或者捐助办学，加强学校危房改造和新校舍的建设，逐步改善学校的教学条件。

**第四十二条** 自治机关坚持科教强县战略，结合本县的特点自主制定本地区的科学技术发展规划，加强科学技术队伍建设。采取有效措施积极引进国内外先进技术和科技人才，建立健全各类科学技术机构，开展群众性科普活动，加强科技成果的推广应用，推动产业的技术升级。

自治县优化科技投入结构，做好科技经费资金保障工作，促进科技事业发展。

自治机关依法设立科技进步基金，对在科技研究推广和应用先进技术方面成绩显著的单位和个人给予表彰和奖励。

**第四十三条** 自治县加快文化事业发展，加强文化基础设施建设和公共文化服务体系建设，扶持具有民族形式和民族特点的公益文化事业，培育和发展民族文化产业。

自治县挖掘、收集、整理、研究民族民间传统文化，继承、发扬民族民间优秀文化，宣传和保护民族民间文化遗产，切实加大对民族文化机构、文化艺术团体、体育运动队伍和传统文化活动的支持和扶持，继承和发展优秀的

传统文化。

自治机关鼓励民营资本进入文化领域，依法兴办文化事业，繁荣文化市场。

**第四十四条** 自治县积极发展体育事业，加强体育基础设施建设，广泛开展全民健身运动和民族传统体育活动，培养体育人才，提高体育竞技水平，提高各民族人民的身体素质。

自治机关对在全运会、亚运会、奥运会取得奖牌的本县运动员给予奖励。

**第四十五条** 自治县积极发展医疗卫生事业，加强公共卫生体系、医疗服务体系建设，提高应对突发公共卫生事件的预警和处置能力，保护公众身体健康和生命安全。

自治机关建立健全各级医疗卫生机构和网络，推行新型的农村合作医疗制度，逐步实行农村医疗保险，进一步加强农村药品的监督和供应网络的建设，确保农民用药安全、有效、经济。

自治机关采取措施预防传染病、地方病和做好妇幼保健工作，广泛开展爱国卫生运动，大力推进改水改厕工作，改善城乡环境卫生。开展健康教育，普及卫生科普知识。

自治机关加强卫生专业人才的培养和引进，加强基层医疗队伍建设，采取优惠政策鼓励医务人员到边远少数民族聚居地区的卫生院工作。

自治县大力发展地产药材和保护少数民族传统医药，对挖掘、研究和开发利用少数民族传统医药的企业、事业单位、其他社会组织和个人，应当给予扶持和帮助。

自治机关依法加强医疗机构和药品市场的管理和监督，严禁非法行医，严禁制售假冒伪劣药品。

**第四十六条** 自治机关依法制定且实施积极应对人口老龄化国家战略，调控人口数量，

提高人口素质，推动实现适度生育水平，优化人口结构，实施三孩政策及配套支持措施。建立健全计划生育服务网络，并纳入区域卫生规划，提高计划生育服务水平，保障公民的生殖健康。降低生育、养育、教育成本，推动出生人口性别比趋于正常。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。评先、评优不再进行计划生育鉴定。

加强政策调整有序衔接，县人民政府维护好计划生育家庭合法权益。继续实行二孩、三孩生育政策调整前各项计划生育奖励扶助制度和各项优惠政策。

自治机关加强本辖区人口监测和人口家庭工作，推动建立完善普惠托育服务体系，鼓励和引导社会力量兴办托育机构提供托育服务，落实3岁以下婴幼儿照护服务的支持和指导。

**第四十七条** 自治机关加强对劳动力市场的管理，依法保护劳动者的合法权益。

自治机关积极深化劳动体制改革，采取政府促进就业、劳动者自主择业和市场调节就业等方式提高社会就业率。

**第四十八条** 自治机关加快建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系。逐步完善城镇职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险制度。逐步建立和完善城乡居民最低生活保障制度。

## 第六章 自治县的民族关系

**第四十九条** 自治县各民族应当互相尊重、互相学习、互相合作、互相帮助，和睦相处、和衷共济、和谐发展，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。

**第五十条** 自治机关保护少数民族的合法权益，妥善处理影响民族团结和少数民族合法

权益的问题，在处理涉及民族的特殊问题时，必须与各民族代表充分协调，尊重其合理意见和要求。

自治县积极推广国家通用的普通话和规范文字，保障各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由，都有制作和穿戴自己的民族服饰的自由。

**第五十一条** 自治县开展促进民族团结进步的各项活动，对为民族团结进步事业做出贡献的单位和个人，应当给予表彰和奖励。

各民族的传统节日应当受到尊重。

每年的农历三月三日为黎族苗族传统节日，

全县放假两天。每年十二月二十八日为乐东黎族自治县设立纪念日。

## 第七章 附 则

**第五十二条** 自治县的一切国家机关和武装力量、各事业、企业单位和各民族公民都必须遵守本条例。

**第五十三条** 自治县人民政府可以根据本条例的规定，制定属于政府职权范围内的实施办法。

**第五十四条** 本条例解释权属于自治县人民代表大会常务委员会。

**第五十五条** 本条例自公布之日起施行。

# 关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》的说明

现就《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》作如下说明。

## 一、修改的必要性

《乐东黎族自治县自治条例》（以下简称《条例》）自1999年制定并颁布施行，特别是自2006年修正公布施行以来，对保障我县依法行使自治权，发展各民族平等、团结、互助、和谐的新型社会主义民族关系，促进全县改革、发展和稳定，加快经济发展、社会进步和民主法治建设等方面发挥了应有的法治保障作用。但自党的十八大以来，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断健全完善，中国特色社会主义进入新时代，我县政治、经济、社会

发展各方面已经发生了巨大而深刻的变化，《条例》中一些条款内容与上位法、新形势已经不相适应，因此有必要对《条例》部分内容进行修正，为我县高质量发展提供法治保障。

## 二、修改的过程

乐东黎族自治县人大常委会把《条例》的修正工作列入2022年的立法工作计划，并成立《条例》修正专班，多次组织专题讨论、实地调研、向社会各界征求意见。在此基础上，专班主动对接省人大有关工委请求给予专业指导，对草案进行11次修正完善，并经县十六届人大四次会议审议通过，力求修正后的自治条例充分体现人民群众的意愿。

## 三、修改的指导思想和法律依据

《条例》修正工作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、二十大精神为指导，依据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国资源税法》《中华人民共和国人口与计划生育法》《海南省人口与计划生育条例》等有关法律法规，使修正后的《条例》与上位法保持一致，更加符合我县实际情况和自贸港建设发展要求。

#### 四、修改的主要内容

##### （一）完善条例指导思想的表述

参照宪法的表述，根据党和国家对新时代民族工作的新要求，提出了自治县的发展战略和奋斗目标，完善条例的指导思想。条例增加了“科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以铸牢中华民族共同体意识为主线，践行社会主义核心价值观”等内容（第四条）。

##### （二）深化国家监察体制改革，增加监察委员会的职权内容

依据宪法和监察法对于监察委员会的规定，增加了监察委员会的内容，使其与法院、检察院一样明确职责，行使权力（第十八条）。

##### （三）结合新形势、新任务、新要求，对部分内容作出调整

随着改革的不断深入和经济社会的快速发展，《条例》的一些条款已不符合现行发展的实际需要，因此，对相关条款进行了修改完善。

结合各行业部门的实际情况，对新调整或已取消的政策条款进行修改删减：一是林业部门现阶段除森林植被恢复费以外已无其他事业性收费项目，对自治机关依法征收的相关费用重新进行明确（第二十四条第四款）；二是目前

已禁止新建火力发电中的燃煤发电、水利发电中的小水电项目，比照自治机关的审批权限进行删除（第二十六条第二款）；三是根据财政、发改、水利部门的相关规定，明确了自治机关依法征收的水资源费的使用方式（第二十六条第三款）；四是当前已取消征收排污费和矿产资源补偿费，将排污费纳入环境保护税，矿产资源补偿费纳入资源税进行管理，因此删去征收排污费、矿产资源补偿费的条款（第三十一条第二款，第三十三条第二款）；五是脱贫攻坚工作方面已完成历史任务，对条文内关于贫困的表述进行删减或修改（第三十四条第一、二款，第四十一条第一款，四十二条第二款，第四十六条第四款）；六是修改了自治机关对教育和科技工作经费投入的规定（第四十二条第一款，第四十三条第二款）；七是依据《中国共产党机构编制工作条例》的规定，删去自治机关自主调整编制权限的内容（第十三条）。

##### （四）衔接上位法，对现行条款进行修改完善

针对上位法的修改，调整条例中部分内容。一是依据《中华人民共和国立法法》的规定，明确地方人民代表大会常务委员会对本级人民政府制定的不适当规章的处理权限（第十条第二款）；二是依据《中华人民共和国人口与计划生育法》《海南省人口与计划生育条例》的规定对现行计划生育等方面的条款进行修改（第四十七条）；三是依据《中华人民共和国国家通用语言文字法》的规定，调整条例中对于国家通用的普通话以及语言文字的表述（第五十一条第二款）。

此外，对部分条文作了一些文字的修改。

《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》及以上说明是否妥当，请予以审查批准。

# 海南省人大法制委员会 关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改 〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》 审议意见的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 吴彦

海南省人民代表大会常务委员会：

根据《海南省制定与批准地方性法规条例》的规定，省人大法制委员会于10月31日召开会议，对乐东黎族自治县人大常委会报请批准的《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》（以下简称《决定》）的合法性进行了审查，省司法厅、乐东黎族自治县人大常委会等单位的负责同志列席了会议。现将审查情况汇报如下：

省人大法制委员会、省人大常委会法制工作委员会提前介入《决定》的起草工作，提出了修改意见，已被乐东黎族自治县人大常委会

采纳。法制委员会经审查，认为《决定》符合宪法和民族区域自治法的原则和精神，与国家有关法律、行政法规不抵触，根据《海南省制定与批准地方性法规条例》关于“省人大常委会审查认为报请批准的自治条例、单行条例不违背法律或者行政法规的基本原则，与宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定不抵触的，应当予以批准”的规定，建议提请常委会会议审查批准。

以上报告是否妥当，请予审议。

# 海南省人大法制委员会 关于《乐东黎族自治县人民代表大会关于 修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》 审议结果的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月23日上午对乐东黎族自治县人大常委会报请批准的《乐东黎族自治县人民代表大会关于修改〈乐东黎族自治县自治条例〉的决定》（以下简称《决定》）进行了分组审议。常委会组成人员认为，《决定》符合宪法和民族区域自治法的原则和精神，与国家有关法律、行政法规不抵触，建议本次常委会会议予以批准。

法制委员会于11月23日上午召开会议，根据常委会组成人员的审议意见，提出了《海南省人民代表大会常务委员会关于批准〈乐东黎族自治县人民代表大会关于修改《乐东黎族自治县自治条例》的决定〉的决定（草案）》，建议本次常委会会议审议通过。

批准决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

# 海南省人民代表大会常务委员会 关于批准《乐东黎族自治县饮用水水源 保护区管理若干规定》的决定

（2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过）

海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议决定：批准乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会报审的《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》，由乐东黎族自治县人民代表大会常务委员会公布施行。

# 乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定

(2023年10月14日乐东黎族自治县第十六届人民代表大会第四次会议通过 2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议批准)

**第一条** 为加强饮用水水源保护区管理，保障公众饮用水安全，促进经济社会高质量发展，依据《海南省饮用水水源保护条例》等有关法律法规，结合本自治县实际，制定本规定。

**第二条** 自治县人民政府生态环境主管部门应当在饮用水水源一级保护区外围设置必要的隔离网、隔离墙等隔离设施，逐步对一级保护区实行封闭式管理。

自治县人民政府公安、水务、交通运输等主管部门应当依法在穿越、经过饮用水水源保护区的主要道路、桥梁设置交通标志或者警示标志，建设减速、防撞等装置。公安机关应当加强对经过饮用水水源保护区的车辆运输物品的巡查和监管。危险化学品运输穿越保护区，应当采取限制运载重量和物资种类、限定行驶线路、限定通行时间、开展视频监控等管理措施，并完善应急处置设施。

**第三条** 自治县人民政府水务主管部门应当加强饮用水水源保护区范围内生活污水处理设施建设，确保饮用水水源地周边居民生活污水全部接入污水处理设施统一处理，禁止随意排放生活污水。

自治县人民政府环境卫生主管部门应当加强饮用水水源保护区内生活垃圾收集、转运基础设施建设，合理设置生活垃圾集中收集点，对生活垃圾实行定点存放、统一收集、定时清

运，并建立巡查、监管长效机制。

自治县人民政府住房城乡建设主管部门应当加强饮用水水源保护区内户厕化粪池防渗漏改造工作，防止粪污未经处理直接排入自然环境。

**第四条** 饮用水水源保护区所在镇人民政府应当引导依法开展畜禽养殖的单位、个人改变畜禽零散养殖方式，鼓励分散式畜禽养殖户修建化粪池、硬化圈养地面，将畜禽粪便运至饮用水水源保护区外综合处置利用，防止养殖废水和粪便直接排入饮用水水源保护区。

自治县人民政府农业农村主管部门应当指导饮用水水源保护区内农业生产者科学种植，加强推广生态农业、生态施肥、保护性耕作等措施，引导企业、农户对农用塑料薄膜、农药包装物、农作物秸秆等农业废弃物进行综合处置，同时加大对农业废弃物处置的监督管理，防止农业面源污染。

饮用水水源保护区所在镇人民政府应当鼓励村民委员会、居民委员会将防治农业面源污染、保护饮用水水源纳入村规民约、居民公约。

**第五条** 自治县人民政府应当组织相关部门编制饮用水水源保护区农业种植和商品林退出的工作方案，对影响饮用水水源安全的农业种植和商品林依法逐步退出。

自治县人民政府按照整体保护、系统修复、

综合治理的要求，对饮用水水源保护区、生态修复及建设工作进行统筹指导，组织自然资源规划、生态环境、林业、水务等主管部门对饮用水水源相关流域进行生态修复及建设工作，并进行修复效果评估，提升饮用水水源保护区生态服务功能。

**第六条** 自治县人民政府应当将饮用水水源保护区纳入生态保护补偿范围，生态保护补偿对象包括：

（一）因饮用水水源保护造成合法权益受损的单位、个人；

（二）承担饮用水水源保护区生态保护责任的有关单位、个人；

（三）法律、法规规定的其他对象。

自治县人民政府财政主管部门应当将饮用水水源生态保护补偿相关资金列入年度预算。自治县人民政府自然资源规划、生态环境、林业、水务等主管部门根据各自生态保护补偿职责，负责向财政主管部门提出饮用水水源生态保护补偿资金分配方案，组织开展生态保护补

偿工作，并依法对生态保护补偿资金使用情况绩效评价。

对于未完成饮用水水源保护工作，或者污染饮用水水源保护区生态环境、阻挠饮用水水源保护工作的，暂停生态保护补偿资金发放，依法追究责任。

**第七条** 自治县人民政府水务主管部门应当对饮用水水源保护区内的水资源使用情况加强监督、检查。

依法办理取水许可的取水单位和个人应当在取水口装置取水计量设施，实行计量取水，并保证取水计量设施正常使用。

取水活动危害到饮用水水源安全的，水务主管部门应当及时处理并采取应急措施。

**第八条** 本自治县行政区域内饮用水水源保护区的管理工作适用本规定，本规定未作规定的事项，依照有关法律、法规规定办理。

违反本规定的，适用有关法律、法规的规定进行处罚。

**第九条** 本规定自公布之日起施行。

## 关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》的说明

现就《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》作如下说明。

### 一、《规定》的起草背景

2013年5月，省人大出台了《海南省饮用水水源保护条例》，要求县级以上人民政府要划定饮用水水源保护区，并就一级、二级保护区

和准保护区的管理工作分别提出明确要求。经省政府批准，我县饮用水水源共15个，其中在用的10个，停用的5个。每个饮用水水源都划定了保护区，明确了边界。目前，我县在用饮用水水源一级保护区10个，二级保护区5个，准保护区1个。从县人大组织调研发现的情况来

看，我县的饮用水水源保护工作存在一些问题，主要是：一级保护区基本没有按要求设置隔离防护设施，穿越饮用水水源保护区的危险化学品运输管控不到位，生活污水、垃圾、农药以及化肥污染比较普遍，种植户存在不同程度的无序取水、过量漫灌等等。针对当前现状，我们认为有必要用好民族自治立法权，通过立法，切实加强对我县饮用水水源保护区的管理，让人民身体健康和生命安全得到保障。

## 二、《规定》的起草过程

县人大与海南大学法学院建立了立法协作机制，邀请海大教授到我县会同相关职能部门，深入全县各饮用水水源地开展立法调研，起草了《规定》草案。草案完成后，县人大多次召开会议，征求了县直相关单位和各镇的意见。在此基础上，将草案上报省人大法工委，通过省人大法工委征求了省政府相关部门的修改意见。先后召开三次县委常委会议进行审议，两次提请县委常委会议进行研究审议，在网上广泛征求意见，最终根据各方面的汇总意见对《规定》草案进行修改完善，并于2023年10月14日召开乐东黎族自治县第十六届人民代表大会第四次会议表决通过。

## 三、《规定》的参考依据

《规定》草案主要依据《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国森林法》《农药管理条例》《海南经济特区水条例》《海南省饮用水水源保护条例》《海南省生态保护补偿条例》《海南省环境保护条例》《海南省生活垃圾管理条例》等法律法规，参考了海口市、三亚市、长春市、大连市、北京市、内蒙古自治区等不同省市的饮用水水源保护办法的相关内容。结合我县实际，在实地调研和深入研究的基础上，形成草案。

## 四、《规定》的主要内容

根据省人大“小切口”“小快灵”立法要求，基于我县饮用水水源保护面临的农业面源污染、生活垃圾与生活污水威胁、隔离设施不到位等主要困难与问题，立法课题组针对性地起草了《规定》，共9条，主要内容如下：

（一）规定了有关饮用水水源保护区隔离设施建设及道路桥梁运输的污染风险管控、应急、隔离等内容。针对我县饮用水水源保护区隔离设施建设普遍不到位的现状，强调了生态环境主管部门应当在饮用水水源一级保护区外围设置必要的隔离网、隔离墙等隔离设施，逐步对一级保护区实行封闭式管理；针对我县三曲沟水库等饮用水水源保护区临近道路、桥梁的实际情况，规定公安、水务、交通运输等主管部门应当依法在穿越、经过饮用水水源保护区的主要道路、桥梁设置交通标志或者警示标志，建设减速、防撞等装置。特别强调要加强巡查，抓好危险化学品的运输管控。（《规定》第二条）

（二）明确水务、环卫、住建等部门在生活垃圾、生活污水处理等方面的工作职责。规定水务主管部门应当加强饮用水水源保护区范围内生活污水处理设施建设，确保饮用水水源地周边居民生活污水全部接入污水处理设施统一处理，禁止随意排放生活污水。环境卫生主管部门应当加强饮用水水源保护区内生活垃圾收集、转运基础设施建设，合理设置生活垃圾集中收集点，对生活垃圾实行定点存放、统一收集、定时清运，并建立巡查、监管长效机制。住房和城乡建设主管部门应当加强饮用水水源保护区内户厕化粪池防渗漏改造工作，防止粪污未经处理直接排入自然环境。（《规定》第三条）

（三）根据我县饮用水水源保护区范围内农

业种植面积较大，农业面源污染威胁饮用水水源安全的问题，规定了农业面源污染防治的禽畜粪便处理、农资废弃物回收监管等具体措施。

在畜禽养殖污染防治方面，根据自治县具体情况，要求基层镇政府引导依法开展畜禽养殖的单位、个人改变畜禽零散养殖方式，鼓励分散式畜禽养殖户修建化粪池、硬化圈养地面，将畜禽粪便运至饮用水水源保护区外综合处置利用，防止养殖废水和粪便直接排入饮用水水源保护区。该部分内容相比较于其他地区饮用水水源保护立法更为详尽、具体，操作性强。

在农资废弃物回收监管方面，规定农业农村主管部门应当指导饮用水水源保护区内农业生产者科学种植、养殖；大力推广生态农业、生态施肥、保护性耕作等措施；引导企业、农户对农用塑料薄膜、农药包装物、农作物秸秆等农业废弃物进行综合处置，同时加大对农业废弃物处置的监督管理，防止农业面源污染。鼓励村民委员会、居民委员会将防治农业面源污染、保护饮用水水源纳入村规民约、居民公约。（第四条）

（四）关于农业种植退出和生态修复问题，由于上位法并未明确禁止饮用水水源保护区内从事农业种植，仅禁止使用农药、化肥等农业投入品，根据我县饮用水水源保护区内普遍存在的农业种植面积过大的情况，《规定》采用由政府编制工作方案，并与相关单位、个人进行协商等方式，对影响饮用水水源安全的农业种植和商品林实行依法退出。按照整体保护、系统修复、综合治理的要求，对饮用水水源相关流域进行生态修复及建设工作，并进行修复效果评估，提升饮用水水源保护区生态服务功能。（《规定》第五条）

（五）规定了饮用水水源生态保护补偿的具体内容。《规定》明确要求自治县人民政府应当将饮用水水源保护区纳入生态保护补偿范围，生态保护补偿对象包括：1.因饮用水水源保护造成合法权益受损的单位、个人；2.承担饮用水水源保护区生态保护责任的有关单位、个人；3.法律、法规规定的其他对象。财政主管部门应当将饮用水水源生态保护补偿相关资金列入年度预算。自治县自然资源和规划、生态环境、林业、水务等主管部门根据各自生态保护补偿职责，负责向财政主管部门提出饮用水水源生态保护补偿资金分配方案，组织开展生态保护补偿工作，并依法对生态保护补偿资金使用情况进行绩效评价。对于未完成饮用水水源保护工作，或者污染饮用水水源保护区生态环境、阻挠饮用水水源保护工作的，暂停生态保护补偿资金发放，依法追究。主要强调实行生态保护补偿。（《规定》第六条）

（六）我县抱由等主要饮用水水源保护区内都存在农业灌溉无序取水的现象，对饮用水水源安全带来严重隐患。为此，《规定》要求水务主管部门应当制定饮用水水源保护区水量分配方案和年度水量调度计划，合理配置水资源，优先保证饮用水的供应。依法办理取水许可的取水单位和个人应当在取水口装置取水计量设施，实行计量取水，并保证取水计量设施正常使用。水务主管部门应当加强对饮用水水源保护区内的水资源使用情况监督、检查，对危害到饮用水水源安全的单位和个人，应当及时处理并采取应急措施。（《规定》第七条）

《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》及以上说明是否妥当，请予以审查批准。

# 海南省人大法制委员会 关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区 管理若干规定》审议意见的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大法制委员会副主任委员 吴彦

海南省人民代表大会常务委员会：

根据《海南省制定与批准地方性法规条例》的规定，省人大法制委员会于10月31日召开会议，对乐东黎族自治县人大常委会报请批准的《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》（以下简称《若干规定》）的合法性进行了审查，省司法厅、乐东黎族自治县人大常委会等单位的负责同志列席了会议。现将审查情况汇报如下：

省人大法制委员会、省人大常委会法制工作委员会提前介入《若干规定》的起草工作，提出了修改意见，已被乐东黎族自治县人大常

委会采纳。法制委员会经审查，认为《若干规定》符合宪法和民族区域自治法的原则和精神，与国家有关法律、行政法规不抵触，根据《海南省制定与批准地方性法规条例》关于“省人大常委会审查认为报请批准的自治条例、单行条例不违背法律或者行政法规的基本原则，与宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定不抵触的，应当予以批准”的规定，建议提请常委会会议审查批准。

以上报告是否妥当，请予审议。

## 海南省人大法制委员会 关于《乐东黎族自治县饮用水水源保护区 管理若干规定》审议结果的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月23日上午对乐东黎族自治县人大常委会报请批准的《乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定》（以下简称《若干规定》）进行了分组审议。常委会组成人员认为，《若干规定》符合宪法和民族区域自治法的原则和精神，与国家有关法律、行政法规不抵触，建议本次常委会会议予以批准。

法制委员会于11月23日上午召开会议，根据常委会组成人员的审议意见，提出了《海南省人民代表大会常务委员会关于批准〈乐东黎族自治县饮用水水源保护区管理若干规定〉的决定（草案）》，建议本次常委会会议审议通过。

批准决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

## 海南省人民政府 关于《海南省国民经济和社会发展“十四五” 规划〈纲要〉》实施中期评估报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人民政府副省长 顾 刚

海南省人民代表大会常务委员会：

按照省委、省政府决策部署，省发展改革委组织开展“十四五”规划《纲要》（以下简称《纲要》）实施中期评估。受省政府委托，现将主要评估结果和建议报告如下，请审议。

### 一、《纲要》实施总体进展情况

《纲要》实施以来，省委、省政府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

习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示精神，团结带领全省人民，推动自贸港建设和国民经济社会发展取得新成就。

#### （一）主要指标完成情况

《纲要》提出了26个主要目标指标，70%指标达到预期进度，实现程度总体平稳向好。其中：8个约束性指标全部完成预期进度，分别为：劳动年龄人口平均受教育年限、单位地区生产总值能源消耗降低、单位地区生产总值二氧化碳排放降低、市县空气质量优良天数比例、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例、森林覆盖率、粮食综合生产能力、能源综合生产能力等。

18个预期性指标中，10个完成预期进度，分别为：实际利用外资总额、贸易进出口增长、研发经费投入强度、每万人口发明专利拥有量、新增高层次人才总量、城镇调查失业率、每千人口拥有执业（助理）医师数、基本养老保险参保率、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）浓度等10个预期性指标完成预期进度；8个指标滞后于时序进度，分别为：地区生产总值增长、全员劳动生产率增长、数字经济增加值增长、旅游业增加值占地区生产总值比重、常住人口城镇化率、居民人均可支配收入增长、人均预期寿命、安居型商品房建设套数等。

#### （二）重点任务完成情况

一是自贸港建设取得重大进展。以“零关税、低税率、简税制”“五自由便利、一安全有序流动”为重点的自由贸易港政策制度体系基本形成；聚焦封关运作任务清单、项目清单、压力测试清单，封关运作准备有序推进；累计发布134项制度集成创新案例，营商环境持续优化。二是经济结构不断优化。四大主导产业增加值占地区生产总值比重由2020年的57.9%提高到今年上半年的73.8%；现代服务业占服务业增加值比重由2020年的48.0%提高到2023年上半年的51.3%；重点园区保持良好发展态势，石化新材料产业集群突破千亿元，商务服务、消费精品贸易与加工等产业集群初具规模，一批重大项目落地实施。三是科技创新取得重大突破。崖州湾实验室等一批重大创新平台实体化运作；高新技术企业增长较快，两年新增高新技术企业714家、累计达1552家。四是区域城乡发展协调性增强。2022年三大经济圈经济总量占全省78.5%；新型城镇化稳步推进，全省进城务工随迁人员子女在公办学校就读比例由2020年的89.8%提高到2022年的97.0%；乡村振兴全面推进，城乡收入比由2020年的2.28：1缩小至2023年三季度末的2.04：1。五是民生福祉不断改善。教育、健康海南、就业、社会保障等专项民生行动取得实效；4家国家区域医疗中心获批落地海南；抗击“0801”新冠肺炎疫情取得胜利。六是生态环境质量巩固提升。海南热带雨林国家公园等生态文明标志性工程取得显著成效；空气、水、土壤环境质量优中有升；海南国际碳排放权交易中心成立并完成首单跨境碳交易。七是安全保障能力持续增强。启动自贸港风险防控三年行动；粮食和能源安全保障能力持续提升；切实防范和及时稳妥处置金融、房地产等重点领域风险。

总的来看，《纲要》实施取得阶段性成效，同时也面临着不少的困难和挑战。主要是：自贸港政策效应需充分释放；投资、消费等有效需求需大力拓展；实体经济动能需加速积聚；市场预期需着力增强；民生保障需加大力度；防范化解风险隐患需进一步加强。

## 二、综合施策推进《纲要》实施

“十四五”下半程，继续锚定《纲要》提出的目标任务，全力推进自由贸易港建设和经济社会高质量发展。

一是扎实推进自贸港建设。全力打赢封关大会战，持续推进政策落地见效，持续推进制度集成创新。二是着力扩大有效需求。落实宏观调控政策，推动投资驶入“高速公路”，持续打造消费新热点，加速“大开放”步伐。三是加快构建现代化产业体系。推动四大主导产业快速发展，持续增强自贸港重点园区产业集聚功能，强化科技创新驱动。四是加强区域和城乡协调发展。加快推进“三极一带一区”区域协调发展新格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设，推进乡村全面振兴。五是高位推动生态文明建设。滚动建设标志性工程，持续打好污染防治攻坚战，争创低碳发展“优等生”。六是切实保障和改善民生。在就业、教育、医疗、养老托育、社会保障、文化等方面迈出新步伐。七是守牢安全发展底线。防范化解重点风险隐患，坚持不懈抓好安全生产，坚决守住不发生系统性、颠覆性风险底线，加强风险预警和妥善处置。

推进《纲要》实施是一项重大任务，我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实“一本三基四梁八柱”战略框架，全力推进《纲要》各项目标任务落实，谱写中国式现代化海南篇章。

## 海南省人民政府关于 《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案 (2022—2025年)》实施进展情况的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人民政府副省长 顾 刚

海南省人民代表大会常务委员会：

按照党中央、国务院关于海南自由贸易港建设和优化营商环境的决策部署，我省围绕最低市场准入、最简权力清单、最优审批服务、最有效监管“四最”目标，聚焦优化政务服务环境、市场环境、贸易投资环境、法治环境、人文生态环境，强化经营主体生产经营要素保障，推动营商环境不断改善。根据《海南省人大常委会2023年监督工作计划》安排，结合聚焦强化市场主体生产经营要素保障情况的专题询问要求，现将《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施以来，我省优化营商环境工作开展情况、存在的主要问题、下一步工作安排有关情况报

告如下：

### 一、主要工作开展情况

(一) 建立健全体制机制，开创营商环境建设新格局。一是推动完善工作组织机构。成立全国首个省级营商环境建设厅，作为省政府组成部门，统筹推进营商环境、政务服务、数据共享、社会信用“一体四面”建设。全省18个市县（除三沙市外）均已成立营商环境建设局。二是坚持高位推动工作机制。省委成立优化营商环境领导小组，由省委书记、省长担任双组长。通过例会协调、“赛马打擂”“病例问诊”以及重大课题“揭榜挂帅”等工作机制，构建高位推动、上下联动、左右协同的工作格局，以刀刃向内的勇气开展创一流营商环境大会战。三是建立健全考核评价机制。研究制定具有自贸港特色的营商环境评价体系，对标世界银行新版营商环境评估体系B-READY和国家发展改革委营商环境评价指标，实施重要量化指标赶超国内一流计划，发布4批37个营商环境示范案例，推动示范市县（园区）建设，推动以评促优、以评促改。

(二) 优化政务服务，政务服务更加高效便捷。一是全面推行“一枚印章管审批”改革。今年以来，推动海口市、三亚市审批和服务事项划转，全省基本实现“一个大厅办事、一个部门审批、一枚印章出件”以及政务服务事项标准化全覆盖。二是深化“极简审批”改革。印发深化工程建设项目领域“极简审批”制度改革若干措施，制定“一件事一次办”“机器+审批”等配套制度方案，工程建设审批时间较前两年压缩50%，首次位居全国第9。在16个园区推行“极简审批”，项目落地审批提速90%以上。三是大力实施政务服务“零跑动”改革。省级累计推出“零跑动”事项2108项，可办率89.8%、使用率94.6%，全省政务服务事项的网办率超过90%。在政务服务大厅等10多个场景“免证办”，办事超10万件。四是建立“审管法信”联动机制。在万宁、琼中、五指山等8个市县开展试点，形成“审批、监管、执法、信用”闭环。海口市成功创建全国信用示范区，实现我省示范区零的突破。万宁“信用+免审”政务服务新模式、海南税务创新实现“信用承诺制”荣获2023年度全国信用承诺优秀案例。五是全面推行“店小二”服务。建立企业首席服务专员制度，常态化开展省领导“政企面对面”早餐会、外资企业座谈会、“营商环境老爸茶”、“我陪群众走流程”等政企沟通交流活动，“我陪群众走流程”活动得到国务院办公厅肯定并在全国推广。持续完善“海易兑”惠企政策兑现平台，发布政策1600多项并兑现资金16亿元。整合营商环境问题受理平台和12345政务服务便民热线打造海南自由贸易港“总客服”，截至9月底共受理营商环境问题线索5563件，办结率92.8%，今年以来兑付政府欠款约5.7亿元，盘活土地面积约0.4万亩。

(三) 立足最低准入门槛，市场环境更加公平有序。一是进一步放宽市场准入。落实放宽市场准入特别措施，文昌商业航天发射场、海南电子处方中心、充换电“一张网”等一批重点事项相继落地。深化证照分离改革，直接取消审批事项83项，审批改为备案35项，实行告知承诺事项拓展至121项，保持全国领先。上线运行“证照联办”系统，实现食品经营许可、药品经营许可与营业执照合并办理。二是推进开办企业便利化。依托“e登记”平台推行商事登记“一网通办”“跨省通办”，企业开办申请材料压减75%，时间压减80%。推行企业注销便利化一网专区办理，简易注销公告期压减至7天，全国最短。三是强化公平竞争政策实施。推动出台全国首部公平竞争地方性法规《海

南自由贸易港公平竞争条例》，建立全国首个公平竞争委员会，全省19个市县全面建立公平竞争委员会工作制度，常态化开展市场准入限制的显性和隐性壁垒排查清理。2021年以来，全省修订、废止妨碍统一市场和公平竞争的政策措施251件。四是推进招投标和政府采购公开公平公正。在全省全面推行“机器管招投标”，实现全流程电子化交易，涉及交易金额约54.4亿元，规范透明、无人干预的评审机制逐步推开。五是强化知识产权保护和运用。设立知识产权法院，加快建设三亚崖州湾科技城知识产权特区，成立海南国际仲裁院崖州湾种业国际仲裁中心，打造知识产权司法保护“海南样板”。截至今年9月底，全省经营主体超过335万户，增速连续43个月保持全国第一。今年前三季度，我省GDP同比增长9.5%，全省规模以上工业增加值同比增长19.1%，增速位居全国前列。

（四）锚定最高开放水平，贸易投资更加自由便利。一是推动海南自由贸易港政策落地见效。鼓励外商投资产业目录在全国通用目录基础上增加72条，条目总数继续保持全国首位。出台三张“零关税”清单，动态调整原辅料、自用生产设备“零关税”政策，推动扩大适用商品范围和适用主体，据海口海关统计，截至今年9月底，累计进口货值188.74亿元，减免税款35.25亿元。二是完善优化国际贸易、国际投资“单一窗口”。国际贸易“单一窗口”特色应用数量位居全国前列，上线RCEP关税查询平台，帮助进出口企业共享RCEP关税减让红利。上线空港口岸物流服务系统，实现空港口岸通关作业全流程单证电子化改造。搭建外贸信息公共服务应用，免费为重点外贸企业及新培育的中小外贸企业提供市场信息服务。国际投资“单一窗口”整合招商项目库、投资资源库和新型离岸国际贸易等功能，已为外资企业线上办理了2.4万件投资相关业务。三是提升通关便利化水平。加快建设“中国洋浦港”船籍港，累计登记国际船舶42艘，国际航行船舶总吨位跃居全国第二。采取“一线”进出境径予放行、“二线”进出区单侧申报等通关便利化举措，2022年海南口岸进口和出口整体通关时间分别为31.04小时、0.89小时，均优于同期全国平均水平。今年前三季度海南货物贸易进出口总额达1715.3亿元，增速位居全国第四。

（五）聚焦公平透明可预期，法治环境更加公平公正。一是加快完善营商环境配套法规体系。以“急需先立”“小切口”为原则，先后颁布24部营商环境相关法规，其中公平竞争条例、“承诺即入制”立法等为全国首创。二是构建多元化国际商事纠纷解决机制。设立海南第一、二涉外民商事法庭，在海口和三亚分别设立国际商事调解中心，海南国际仲裁院（仲裁委员会）被最高法院纳入第二批“一站式”国际商事纠纷多元化解机制的仲裁机构。三是规范执法监管。生态环境、市场监管等24个省级行业主管部门公布257项包容免罚事项，基本涵盖各行政执法领域。出台进一步提高政府监管效能实施方案，在市场监管16个领域实现“双随机、一公开”监管与企业信用风险分类结果结合，根据企业信用风险分类结果实施差异化监管。

（六）提升公共服务供给，人文生态环境更加和谐友好。一是保持生态环境一流水平。成立省碳达峰碳中和工作领导小组，印发实施碳达峰、节能减排、可再生能源发展等工作方案和规划。截至2022年底，全省清洁能源装机比重约74%，博鳌亚洲论坛年会期间全部场馆用电100%由“绿电”保障。在全国率先建成运行新能源汽车充换电“一张网”，高速公路服务区和乡镇充电桩100%覆盖。二是提升基本公共服务供给水平。积极推进省会城市公共文化设施重点项目建设，省图书馆二期已

完成项目交付，省非物质文化遗产展示中心、科技馆正在抓紧施工建设。深化“三医联动”改革，持续完善分级诊疗制度和“互联网+医疗体系”，着力打造高效便捷的健康服务圈。三是创新驱动成效明显。高新技术企业连续五年保持40%以上增速，“国家制造业单项冠军”培育实现零突破。2022年全年研发投入强度历史性突破1%，投入规模较“十三五”末提高近1.4倍。完善科技评价、开放合作、成果转化等机制，全省技术交易额增长28%。

(七) 解决经营主体急难愁盼，要素保障水平不断提升。一是推动获得信贷便利化。深入实施“万泉河金融畅通工程”，促进金融和实体经济良性循环。截至2023年9月底，各项贷款余额11730亿元，同比增长7.4%；高新技术产业、数字经济核心产业、知识产权密集型产业贷款保持两位数增长；完善“海南省智慧金融综合服务平台”，平台累计注册企业45.6万家，实际放款71.84亿元，推广“琼科贷”“海知贷”等知识产权质押特色产品，累计发放贷款超过5.2亿元，支持创新型民营和中小微企业融资发展。二是促进资金流通便利化。研究形成资金“电子围网”建设方案，推进多功能自由贸易账户体系建设。在洋浦经济开发区启动跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点。成功发行全国首单离岸人民币地方政府债券50亿元。截至2023年第三季度，已有103支QFLP股权投资基金落地海南，跨境流入14.81亿美元，12家QDLP基金管理企业完成外汇登记，跨境流出4.37亿美元。三是加强用地要素保障。在全国率先建立的“土地超市”，上架国有储备土地4.3万亩，成交2.2万亩，实现土地出让收入484亿元。深化标准地改革，将标准地拓展至省级、市县产业园区以及其他具备条件的成片开发区域，实现新增工业项目全部标准地供给。四是聚天下英才建设海南自由贸易港。出台海南自由贸易港高层次人才分类标准，研究制定外国人工作许可特别管理（负面清单）以及外籍配偶、父母和子女申请在华永久居留受理审核工作暂行规定，创新推进外国人工作许可和居留许可“两证”合一。持续实施“百万人才进海南行动计划”，目前全省已引进各类人才近60万人。五是持续降低企业成本。印发实施水电气网联动报装便利化工作方案，通过“一张蓝图、一网办理、一体勘探、一次验收”，为企业提供一站式服务。目前海口、三亚用水用气环节压减至2个，实现用户红线外“0投资”。2023年上半年我省社会物流成本同比下降0.38个百分点。

## 二、存在的主要问题

《海南自由贸易港进一步优化营商环境行动方案（2022—2025年）》实施以来，全省上下对优化营商环境建设日益重视，营商环境逐步改善，市场主体满意度和获得感持续提升。但是，土地、资金、人才等要素保障以及经营成本等问题仍较为突出，与自贸港一流营商环境建设目标要求、与企业 and 群众的期盼相比还有差距，主要存在以下几个方面问题：

(一) 规划用地遗留问题突出。全省超3个月未办结投诉件中，涉及土地3.1万亩。包括“非净地”出让、土地规划调整没有充分考虑企业合法权益、土地置换拖延、农垦历史遗留问题等，受地方财政和政策瓶颈影响解决进度缓慢。目前全省尚有2.7万亩闲置土地、1.7多万户不动产登记和7万亩农垦土地历史遗留问题，量大面广，时间跨度长，企业反映较为强烈。比如，海口市2002年将未完成征收的土地招拍挂出让后，未完善手续并兑现对土地权利人的交地承诺，于2020年将该宗土地二次出让给他人；文昌市2021年将位于生态保护红线范围且没有控规覆盖的宗地挂牌出让，导致企

业无法开发形成闲置土地。

(二) 生产经营及物流要素成本高。企业反映,和内地大部分省市相比,海南物价、物流成本都比较高。2022年13个重点园区企业平均电价为0.79元/千瓦时,同比上涨11.9%。2022年,我省社会物流成本为20.9%,比全国高6.2个百分点;2023年上半年,我省社会物流成本为18.48%,仍比全国高3.98个百分点。调研发现,海南港口口岸收费基本与广西钦州、广东湛江等港口标准持平,但受市场规模影响,海南船舶公司服务性收费平均约为2165元,分别高出上海、广州、宁波40%、140%、106%。

(三) 民营及小微企业融资难问题依然存在。商业银行贷款门槛仍然较高,小微企业无法达到准入条件,以知识产权、半成品、车辆等动产权利以及信用进行担保融资的方式来缓解小微企业融资难的力度仍需加强。比如,某科技公司反映,金融机构对专利抵押贷款设置的门槛高且产品少,只能利用个人房产抵押贷款缓解企业资金压力。此外,部分市县仍存在首贷中银企信息不对称的问题,金融机构难以准确识别判断企业状况和风险,导致此类企业获得贷款困难。

(四) 企业用工难、招工难问题反映强烈。随着海南自由贸易港建设加快推进,高新技术产业逐步增加,但海南现有技术专业的毕业生生源较少,IT、金融、医药等领域人才不足。比如,中广核能源公司提出海南高校基本没有开设新能源相关专业,没有专业对口人才。此外,供需对接不精准造成“用工难”。我省陆续开发上线的海南公共招聘网、自贸港人才网、“海南好就业”小程序整体信息较为分散,自动精准匹配能力有待提升,亟需进一步打造关注度高、信息统一的公益就业服务平台。

(五) 创业创新动能有待加强。我省高新技术企业普遍规模较小,经营效益欠佳,科技整体研发能力偏弱,行业内标杆企业缺乏,尚未形成以领军科技企业带动产业集群式发展的态势。根据中国科学技术发展战略研究院发布的《中国区域科技创新评价报告(2022)》,我省2022年高新技术产业化指数(50.49%)低于全国平均数(69.87%)。各市县国家级和省级创新创业载体相对较少,整体缺乏备案众创空间、科技企业孵化器和小型微型企业创业创新示范基地。

(六) 政府数字化治理水平需进一步提升。对标浙江、广东、上海等先进省市,我省电子证照归集、数据互通共享等基础工作仍有不少差距,部分事项仍然存在办理时间长、重复跑、反复跑问题。比如我省政务服务事项办件数据覆盖率仅52.8%,与全国最高水平(最高90.1%)差距大,使用国家部委系统制证的数据无法回流等。

### 三、下一步工作安排

下一步,我们将紧盯法治化、国际化、便利化一流营商环境目标,以推动高质量发展为主线,以公平、透明、可预期为切入点,以经营主体的实际感受为标准,持续推进营商环境建设各项任务落实落细。

(一) 强化改革创新,大力打造营商环境改革标杆。一是加快自贸港政策落地见效。对接国际高标准经贸规则,推动自贸港核心政策动态优化调整,加快实施货物贸易零关税、服务贸易“既准入又准营”、市场准入承诺即入制、加工增值税收政策,促进将自贸港政策优势转化为发展优势。二是

推动制度集成改革创新。聚力打造“问题库、点子库、项目库、案例库”“四库”闭环改革工作机制，围绕经营主体全生命周期和产业全链条，深入实施“信用+免审”“一件事一次办”“机器+”智能服务和极简审批等一批跨部门、跨层级、跨区域的集成创新项目，形成具有海南特色的标志性改革成果，实现“开道超越”。三是大力推进营商环境示范市县（园区）建设。选取营商环境评价排名领先、具有特色产业或优势领域的市县和园区，加大海南自由贸易港特色改革力度，探索先行先试国际高标准经贸规则，推动“小环境”“小切口”领域打造一批全国一流营商环境标杆。

（二）强化企业服务，着力构建亲清政商关系。一是开展效能政府建设。全面落实《海南省建设效能政府行动方案》，全力打造高效便捷的政务服务环境、诚信政府，构建公正公开透明的市场环境，深化政府数字化转型工作。二是推动规上企业高质量发展大调研大服务专项行动。结合第二批主题教育，坚持问题导向、目标导向，围绕“六问六帮”在全省范围部署开展推动规上企业高质量发展大调研大服务专项行动，“一对一”包联为企业生产、项目建设等提供全生命周期服务。三是完善“自贸港请您来投诉”“自贸港为您来服务”机制，加快攻坚历史遗留问题，建立服务企业全流程跟踪评价机制，推动存量问题逐步清零、增量问题基本遏制。

（三）强化需求导向，统筹建立多层次要素保障协调机制。一是加强用地保障。持续深化“多规合一”改革，推进“机器管规划”，完善“土地超市”制度，落实好“项目策划+产业招商+土地超市+极简审批”全流程服务管理机制。加快完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，促进闲置土地和低效用地盘活利用。二是努力降低企业经营成本。通过简流程、压时限等一系列举措，进一步提升水电气网报装便利化水平。加快建设省级物流园区，推动物流项目向园区集中，促进物流业降本增效。三是加强资金要素保障。完善智慧金融综合服务平台，继续引导强化金融对实体经济的支持。深入开展“信易贷”服务，试点支持审慎合规的银行在为信用优良企业办理贸易收支时，实施更加便利的措施。积极推进FT账户系统改造建设，丰富账户功能，优化资金跨境流动管理政策。四是精准解决企业“用工难”。探索打造智能化公共就业服务平台，以大数据分析分析和智能化管理，实行用工人才“精准画像、精准供需、精准培育”。推动校企合作，做好人力资源管理与教育的部门协同，推动省内各院校与省内对口企业合作。五是支持企业创新发展。深入开展高质量市场主体培育和提升“四大行动”，积极培育更多上市公司。打造以企业为主体的科技创新体系，新增科技型中小企业、高新技术企业各500家，有研发活动的规上工业企业占比超50%。

（四）强化数字赋能，积极推进政府数字化转型。一是深入开展政府数字化转型“强基提能”五项攻坚行动，实现归集共享数据准确率达到99%以上，省级数据共享需求满足率超过95%，形成5个以上在全国有一定影响力的数字政府建设典型案例。二是加快“一网通办”建设，优化数字化服务。持续建设“海易办”平台，实行政务服务线上线下标准统一，支撑全省政务服务一网通办。三是完善“一网协同”功能，推动数字化治理。升级完善“海政通”平台，推动跨部门、跨层级的信息互通、业务流程优化，提升监督、效能分析能力。四是提高“一网监管”能力，大力推行智慧监管。创新“审批、监管、执法、信用”闭环联动机制，大力推行“互联网+监管”，推动监管信息资源互认共享，促进审批、监管、执法、信用有效衔接和协同联动。

(五) 强化法治建设, 优化法治化营商环境建设。一是加快建立与《中华人民共和国海南自由贸易港法》相配套的法规体系。用足用好海南自由贸易港立法权, 结合 2025 年前全岛封关运作任务, 重点推动贸易投资自由便利、民生保障、生态保护、风险防范等方面立法工作。二是健全国际化多元化商事纠纷解决机制。打造“一站式”解纷平台, 利用国际商事调解、仲裁等多种非诉讼方式解决纠纷, 完善国际商事纠纷案件集中审判机制。三是完善综合执法体制机制。大力推行行政柔性执法和包容审慎监管, 促进全省执法规范、执法平台、执法标识、考试考核、机构人员管理“五个统一”, 推动执法智能化、数字化、协同化。四是深入推进诚信海南建设。建立全省统一的公共信用信息“数据池”, 全面推行“审管法信”一体联动制度, 实现重点行业领域信用应用和监管全覆盖。加快离岛免税“套代购”走私等场景信用监管和风险控制, 实现年内信用应用场景达到 100 个。完善政府诚信履约, 建立健全政务失信惩戒和信用修复制度机制。

(六) 对标国际一流, 推动高水平对外开放。一是加快推动制度型开放。用好海南自由贸易港政策和 RCEP 等政策的叠加效应, 加快打造“两个基地”“两个网络”“两个枢纽”。主动对接 CPTPP、DEPA 等国际高标准经贸规则, 加快推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。深入开展“一线放开、二线管住”压力测试, 以项目化清单化推进封关运作“一号工程”。二是高标准建设国际贸易、国际投资“单一窗口”。拓展国际贸易“单一窗口”地方特色应用, 同步完善线下国际投资“单一窗口”, 开展“投资一件事”服务。三是继续发展外向型经济。在跟踪服务好重点外资企业和项目的同时, 精准面向重点领域、重点国别开展招商, 丰富外资来源地, 不断优化外资行业结构。加快发展跨境服务贸易、新型离岸国际贸易、数字贸易等外贸新业态新模式, 壮大海南自由贸易港流量经济。

海南省人民政府

2023 年 11 月 8 日

## 海南省人民政府关于 2022 年度 国有自然资源资产管理情况的专项报告

——2023 年 11 月 22 日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人民政府副省长 顾 刚

海南省人民代表大会常务委员会:

根据《中共海南省委关于建立县级以上人民政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度

的实施意见》(琼发〔2018〕19号)和省人大常委会有关要求,现将2022年度国有自然资源资产管理情况报告如下:

### 一、国有自然资源资产情况

#### (一) 主要国有自然资源资产总量情况。

##### 1. 建设用地。

截至2022年底,全省国有建设用地14.07万公顷(211.05万亩),占全省国有土地总面积的8.11%。其中,城市用地3.32万公顷(49.8万亩),建制镇用地5.72万公顷(85.8万亩),村庄用地1万公顷(15万亩),采矿用地0.57万公顷(8.55万亩),风景名胜及特殊用地0.57万公顷(8.55万亩),交通运输用地2.70万公顷(40.5万亩),水工建筑用地0.19万公顷(2.85万亩)。主要分布在海口市、三亚市、儋州市、澄迈县、万宁市等市县。

截至2022年底,我省入库储备土地0.55万公顷(8.25万亩),入库省级储备土地总面积约0.12万公顷(1.8万亩)。其中,文昌木兰湾省级土地储备项目入库面积为0.08万公顷(1.2万亩);屯昌县屯城镇城北新区省级土地储备项目入库面积约为0.008万公顷(0.12万亩);乐东县滨海旅游度假区省级土地储备项目入库面积约为0.016万公顷(0.24万亩);环岛高铁沿线省级土地储备项目入库面积约为0.01万公顷(0.15万亩);文昌东环铁路省级储备项目入库面积约为0.0004万公顷(0.006万亩);环岛旅游公路驿站项目入库面积约0.003万公顷(0.045万亩);农垦省级土地储备项目0.004万公顷(0.06万亩)。

##### 2. 耕地。

截至2022年底,全省国有耕地6.85万公顷(102.75万亩),占全省国有土地总面积的3.95%。其中,水田3.8万公顷(57万亩),水浇地0.15万公顷(2.25万亩),旱地2.9万公顷(43.5万亩)。主要分布在澄迈县、儋州市、东方市、临高县等市县。

##### 3. 园地。

截至2022年底,全省国有园地63.81万公顷(957.15万亩),占全省国有土地总面积的36.79%。其中,果园7.68万公顷(115.2万亩),茶园0.16万公顷(2.4万亩),橡胶园42.20万公顷(633万亩),其他园地13.77万公顷(206.55万亩)。主要分布在琼中黎族苗族自治县、儋州市、万宁市、澄迈县、三亚市等市县。

##### 4. 森林。

截至2022年底,全省国有林地64.79万公顷(971.85万亩),占全省国有土地总面积的37.35%。其中,乔木林地59.43万公顷(891.45万亩),竹林地0.3万公顷(4.5万亩),灌木林地3.08万公顷(46.2万亩),其他林地1.98万公顷(29.7万亩)。主要分布在琼中黎族苗族自治县、白沙黎族自治县、三亚市、东方市、昌江黎族自治县等市县。全省国有森林蓄积量1.61亿立方米。

##### 5. 草地。

截至2022年底,全省国有草地0.64万公顷(9.6万亩),占全省国有土地总面积的0.4%,其中人工牧草地0.04万公顷(0.6万亩),其他草地0.6万公顷(9万亩)。主要分布在海口市、澄迈县、三亚

市、儋州市等市县。

#### 6. 湿地。

截至 2022 年底，全省国有湿地 10.99 万公顷（164.85 万亩），占全省国有土地总面积的 6.34%。其中，红树林地 0.45 万公顷（6.75 万亩），灌丛沼泽 0.01 万公顷（0.15 万亩），沿海滩涂 9.88 万公顷（148.2 万亩），内陆滩涂 0.65 万公顷（9.75 万亩）。主要分布在三沙市、儋州市、文昌市、海口市等市县。

#### 7. 海洋。

截至 2022 年底，海南省管辖海域面积约 200 万平方千米。根据 2022 年海岸线调查与统计结果，海南本岛海岸线总长 1910.11 千米（不含海岛岸线），其中自然岸线长度约 1204.24 千米，占海南本岛岸线总长的 63.05%，海南岛周边有海岛 600 余个。

#### 8. 矿产。

截至 2022 年底，全省发现各类矿产 89 种，查明资源储量的有 68 种。除建筑用砂石土类矿产外，保有资源储量达矿产地规模的有 40 种，矿产地 244 处。查明资源储量位于全国前列的矿产有天然气、玻璃用砂、锆英石砂矿、钛铁矿砂矿、富铁矿等。已查明玻璃用砂矿产地主要分布于文昌、儋州、昌江、东方等市县；已查明锆英石砂矿矿产地主要分布于海南岛东海岸；已查明钛铁矿砂矿矿产地主要分布于海南岛东海岸；已查明黄金矿产地主要分布于东方、昌江、乐东等市县；富铁矿保有资源储量 2.49 亿吨，分布于昌江石碌镇，是国内少有的富铁矿之一；医疗热矿水、饮用天然矿泉水主要分布在海口、琼海、万宁、儋州、三亚、保亭、陵水、白沙等市县。

#### 9. 能源。

海南省油气和天然气水合物资源丰富，陆域油气主要集中在福山凹陷，地质资源量约 3.6 亿吨油当量。海南省陆域和海域太阳能、风能、波浪能和温差能等可再生能源资源数量巨大，暂无准确数据。

#### 10. 水。

2022 年，海南省水资源总量 363.8 亿立方米，全省总供水量 45.58 亿立方米。其中，地表水源供水量 43.78 亿立方米，占总供水量的 96.1%；地下水水源供水量 1.21 亿立方米，占总供水量的 2.6%；其他水源供水量 0.59 亿立方米，占总供水量的 1.3%。

#### 11. 自然保护地。

全省现有各级各类自然保护地 101 个，面积 715.97 万公顷，扣除重叠后面积为 711.76 万公顷。按保护类型分有国家公园 1 个，面积 42.69 万公顷，占自然保护地总面积的 6.00%；自然保护区 39 个（国家级 5 个、省级 19 个、市县级 15），面积 645.93 万公顷，占 90.80%；自然公园 61 个（含风景名胜区），面积 22.88 万公顷，占 3.20%。自然公园中含有的风景名胜区（国家级 1 个、省级 18 个）、森林公园（国家级 5 个、省级 12 个、市县级 3 个）、地质公园（国家级 3 个、省级 4 个）、湿地公园（国家级 7 个、省级 5 个）和海洋公园（国家级 2 个、省级 1 个），面积分别为 15.00 万公顷、2.12 万公顷、4.13 万公顷、0.87 万公顷和 0.77 万公顷。

## 12. 野生动植物。

全省陆栖脊椎动物有 698 种，其中两栖类 46 种、爬行类 113 种、鸟类 455 种、兽类 84 种，23 种为海南所特有。海南省列入国家一级、二级重点保护的陆生野生动物有 162 种，其中一级保护动物 30 种、二级保护动物 132 种，列入国家重点保护野生动物海南特有种有 11 种。全省本土野生维管束植物有 4689 种，其中乔木 723 种、灌木 1246 种、草本 2315 种、藤本 405 种、491 种系海南特有种。海南省列入国家一级、二级重点保护野生植物有 127 种，其中一级重点保护植物 10 种、二级重点保护植物 117 种。

13. 海南热带雨林国家公园保护和建设情况。一是创新国家公园执法派驻双重管理体制。明确由森林公安继续承担海南热带雨林国家公园区域内的涉林执法工作，其他行政执法工作实行属地综合行政执法，由涉及的 9 个市县综合行政执法局承担，通过设立海南热带雨林国家公园执法大队统一负责国家公园区域内的综合行政执法工作。二是积极推进规划编制工作。《海南热带雨林国家公园总体规划（试行）》获国家林草局批复，国家公园保护和发展的有法可依、有规可循。组织编制国家公园保护、交通基础设施、生态旅游等专项规划。三是启动实施国家公园勘界立标工作，进一步划清管护边界。四是创新运用集体土地与国有土地置换模式，稳步推进国家公园核心保护区 470 户生态移民搬迁，搬迁完成率达到 98%。小水电站整治工作进展顺利。五是制定人工林年度处置方案，将空间让给雨林的诺言正在逐步兑现。六是着力构建生态管护新模式，在海南热带雨林国家公园管理局建设省级智慧管理中心、智慧雨林大数据中心平台，在海南热带雨林国家公园霸王岭片区、吊罗山片区建设“电子围栏”，推进管护智慧化。七是探索开展海南热带雨林国家公园生态产品总值（GEP）核算和生态产品价值实现工作，已形成了较为完善的能够呈现海南热带雨林资源特色的核算方法和指标体系。印发《海南热带雨林国家公园原生态产品认定管理办法（试行）》，指导国家公园生态产品开发。依托国家公园生态环境资源和黎族特色文化优势，在五指山市毛纳村、昌江黎族自治县王下乡，做足黎族文化、热带雨林、茶旅融合三篇文章。引进“云享自然”等专业团队，探索在吊罗山、霸王岭、五指山、尖峰岭等分局设计具有市场竞争力的自然教育项目，为开展特许经营积累经验。

### （二）国有自然资源资产配置收入及支出情况。

2022 年，全省国有建设用地供应 6.25 万亩，以划拨方式供应土地 758 宗，面积 4.77 万亩，以招拍挂方式出让土地使用权 310 宗，面积 1.48 万亩，总成交价款 326.11 亿元。

2022 年，全省出让采矿权 2 个，采矿权出让收益 20.02 亿元。现有探矿权 18 个，勘查面积 30.67 平方公里；现有采矿权 90 个，矿区面积 70.49 平方公里。

2022 年，全省新审批海域使用权项目 119 个，批准海域使用面积 1693 公顷，征收海域使用金 1.29 亿元。

2022 年，全省总用水量 45.58 亿立方米。其中，农业用水量 33.94 亿立方米，占总用水量的 74.5%；工业用水量 1.38 亿立方米，占总用水量的 3.0%；生活用水量 9.08 亿立方米，占总用水量的 19.9%；生态环境用水量 1.18 亿立方米，占总用水量的 2.6%。征收水资源费 1.01 亿元。

2022年，共安排生态保护修复财政资金5.5亿元。其中，海洋生态保护修复资金5亿元，三亚市铁炉港红树林生态修复项目等生态修复项目0.5亿元。

## 二、国有自然资源资产管理情况及成效

(一) 优化国土空间开发保护格局，着力构建高质量发展的国土空间支撑体系。编制实施国土空间规划，完成“三区三线”划定经自然资源部审核通过并正式启用，省级国土空间总体规划已经国务院批复，海口市国土空间总体规划已报国务院待批，儋州市、陵水黎族自治县、昌江黎族自治县3个市县级国土空间总体规划已经省政府批准，三亚市等14个市县国土空间总体规划近日也即将批复。环新英湾地区国土空间规划、省海岸带综合保护与利用规划成果已经省规委会审议通过，编制形成博鳌特别规划区核心区概念规划、海南热带雨林国家公园生态旅游和交通基础设施专项规划成果。按照“急用先批”原则，截至目前，批复实施实用性村庄规划1300余个，占比59%；农房报建“零跑动”系统线上报建总数较2021年增长10倍，办结数增长8.5倍。推进国土空间智慧治理化3.0体系建设。持续推动“机器管规划”数字化转型，实现国土空间基础信息平台由二维向三维转变。印发加强控制性详细规划调整管理办法和“三把钥匙”协同监督操作实施细则，规范控规调整审批，建立规划调整审批和数据管理全留痕、可追溯的机制。启用国土空间规划一体化平台市县基础版和“三把钥匙”数据防篡改功能。

(二) 建立健全自然资源资产产权制度体系，切实维护国家所有者权益。一是构建自然资源统一调查监测体系。顺利完成2022年度国土变更调查并建立数据库；统筹完成森林、草原、湿地调查监测和2022年城市国土空间监测工作；开展自然资源调查监测体系构建试点，为建立统一的自然资源产权制度夯实基础。二是稳步推进全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点工作。编制省级与试点市县自然资源清单。构建了全民所有自然资源资产清查省级价格体系，并报自然资源部备案。完成2021年度海南省土地、林木、水、矿和海洋自然资源实物量资产负债表编制工作，全省除三沙市外，其余市县同步完成年度负债表编制工作。三是稳步推进不动产统一确权登记改革。完成海南热带雨林国家公园自然资源确权登簿工作，成为全国首个登簿的国家公园。不动产登记实现“线上线下”共同办理，大多数事项可3日内办结，部分事项立等可取，更加便民利民。解决不动产登记遗留问题项目945个，解决率74.47%。在乐东抱邱村颁发了第一本土地经营权不动产权证及土地经营权抵押不动产登记证明，农村土地“三权分置”改革迈出坚实步伐。印发《关于全面推进“交地即交证”“交房即交证”的通知》，海口市“交房即交证”落地实施。

(三) 扎实推进国家生态文明试验区建设。一是滚动推进标志性工程，海南热带雨林国家公园、清洁能源岛和清洁能源汽车、禁塑、装配式建筑四项标志性工程已陆续出台“十四五”期间推进工作方案或规划，明确进一步提质增效、争先创优的目标和路径，启动“六水共治”和博鳌零碳示范区2项新的标志性工程。“六水共治”2021年谋划成型、2022年全面启动，主要目标、工作机制、职责分工等均已明确，系列配套文件陆续出台实施。博鳌零碳示范区部省共建顺利实施，并确立为第六项标志性工程。推进生态文明领域制度创新。生态环境部近日发布自贸试验区（自贸港）加强生态环境保护推动高质量发展的制度创新推广清单，我省8个案例入选，数量居全国前列。二是争当

“双碳”工作优等生。打造全国首个政企合作省域“应对气候变化智慧管理平台”，碳排放研判时效性大幅提升。积极探索海南特色碳普惠试点，从零跑动、新能源车入手，打造碳普惠平台全流程项目。挂牌成立海南国际蓝碳研究中心，开展红树林碳汇方法学和碳汇交易公共政策研究，建设海南首个海洋负排放研究基地，成功实现全省蓝碳首单交易，我省蓝碳资源价值转化实现实质性突破。三是推动“两山”转化先行先试。制定体现海南特色的生态产品总值（GEP）核算地方标准《生态产品总值核算技术规范》。出台“两山”转化路径先行先试工作方案，着力以试点形式在GEP核算应用、市场主体引导、生态产品交易、生态品牌建设、绿色金融支持等方面争取突破。开展赤田水库流域生态补偿机制创新试点，形成“资金补偿—流域治理—监测评价—动态评估—监管考核—督察整改”闭环工作机制，打造水库型生态综合补偿示范工程，实现群众获益和水质改善“双赢”。

（四）强化自然资源保护和监管，提升资源安全保障能力。一是深入打好污染防治攻坚战，加强生态环境保护监管，不断提升生态环境质量，加强环境治理体系建设；二是落实最严格的耕地保护制度。大力实施耕地垦造行动，新增耕地5.69万亩，创我省历年最高记录。国家下达我省721.75万亩耕地保护责任目标和644.88万亩永久基本农田划定任务，已通过“海南省田长制监测监管系统”带位置下发市县，建立了3000余人组成的市县、乡镇、村三级田长和网格员体系。三是实施最严格的节约集约用地制度。出台因公共利益收回闲置土地补偿标准、土地节约集约利用办法、产业用地控制指标等政策，规范土地节约集约管理。累计处置闲置土地5.15万亩，处置率65.8%，超额完成省委、省政府确定的60%处置目标任务。四是一体推进生态系统保护和修复。修订海南省生态保护红线管理规定和准入目录，制定了湿地、红树林和珊瑚礁等生态保护修复规划与行动方案。制定27.4%的陆域和35.2%的近岸海域生态保护红线以及海岸带利用和保护实施细则，并建立“生态保护红线电子围栏”提醒机制。出台《海南省全域土地综合整治试点管理办法（试行）》，完成13个全域土地综合整治国家级试点和7个省级试点实施方案审批。出台《关于以全域土地综合整治为抓手推进垦地融合制度集成创新工作方案》，制定《关于深化农垦土地制度改革促进垦地融合三年行动实施方案（2023—2025年）》已上报省政府审定，启动11个垦地融合土地综合整治项目实施，促进城乡和垦地融合发展。加强矿产资源绿色勘查开发。进一步规范工程建设项目采挖砂石土资源管理，部署开展矿产资源开发治理监管突出问题专项整治工作，全面推进绿色矿山建设。五是持续加大对水资源节约和管理力度。最严格水资源管理制度考核成绩保持良好，均满足国家下达的“三条红线”控制指标。六是严格执行森林限额采伐管理制度。2022年全省林木采伐蓄积量为234.92万立方米，占年森林采伐限额总量400万立方米的58.73%。

（五）提高自然资源利用效率，促进自然资源永续利用。一是大力提升用地用林用海用矿审批效率。面对疫情防控形势，出台一揽子超常规自然资源要素保障政策，跑出规划与要素保障服务“加速度”。2022年全年批准征转用地约5.6万亩，同比增长37%；供地6.25万亩，同比增长4%；新增审批用林3.99万亩，同比增长40.5%；新增审批出让用海3.01万亩，同比增长41%；新增省级储备土地1690亩；新增海砂资源量6.97亿立方米（其中建筑用砂1.71亿立方米），新增建筑用石料资源储量0.46亿立方米，“净矿”出让0.64亿立方米。基本完成环岛旅游公路8个驿站的土地收储，高标准形

成8个驿站的大师设计方案。二是合理开发利用海洋资源。出台《高质量发展海洋经济推进建设海洋强省的实施意见》，修订海域使用权审批出让管理办法，在全国率先出台支持海洋渔业、旅游业用海政策文件。陵水黎族自治县率先完成首宗海域立体分层确权出让审批。积极推动南海油气勘查开采管理改革试点，完成5个海洋油气勘查区块优选评价，其中两个区块已纳入国家油气探矿权出让计划。2022年海洋生产总值2136亿元，同比增长7.4%。三是创新建立“土地超市”制度，促进要素市场化配置。2022年6月6日，“土地超市”信息平台正式上线运行。通过“土地超市”制度改革，各类土地资源信息在“土地超市”平台上公开发布、精准配对、依法交易，对营造自贸港公平、透明、可预期的市场环境起到积极促进作用。截至2022年底，“土地超市”货架累计上架土地455宗、1531公顷（2.3万亩）。“土地超市”上线后当年累计出让成交土地232宗、878.14公顷（1.32万亩），成交总价款272.96亿元。“土地超市”全生命周期管理模式被纳入第十五批海南自贸港制度（集成）创新案例发布。四是持续深化“放管服”改革。先后分四批，将20多项省级自然资源和规划审批事项委托下放市县实施。推行土地市场竞买保证金可使用银行保函制度，降低企业资金成本。规范建设用地使用权招拍挂出让管理，进一步推进土地矿产网上交易，实施商服用地、住宅用地和矿业权全流程网上交易。

（六）严格自然资源督察执法。一是从严从实抓好督察整改和专项整治。中央环境保护督察整改按期完成率全面实现100%。自然资源部南海局跟踪核查的全省国家海洋专项督察83项整改措施、263个整改任务，截至2022年底，完成183个，完成率69.58%，督察组转办我省37件群众质疑件已办结，办结率100%。组织开展耕地保护督察整改工作，2021年度耕地保护督察问题整改完成率75%。深入开展土地和规划领域专项整治，其中：土地领域突出问题整改完成率76.8%，规划领域突出问题整改完成率99.32%。继续开展土地矿产卫片执法，建立“增违挂钩”机制。持续开展农村乱占耕地建房“双零”专项整治，累计发现新增农村乱占耕地建房问题669宗，已处置618宗。开展“洗洞”盗采金矿专项整治，共摸排金矿废弃矿井（洞）133个并已处置完毕。二是稳步推进省级生态环境保护例行督察，对儋州等6个市县开展省级生态环境保护例行督察，曝光生态环境负面典型案例6个，受理群众来信来电举报问题1067件，目前已办结1010件，办结率94.6%。三是强化海洋执法监察。开展护缆执法，共开展专项护缆行动9次，累计巡护海底电（光）缆104条次，派出执法船舶25艘次，巡护人员304人次，航行2622海里，航行340.7小时，观察过往船舶68艘次，驱离渔船18艘次，发放护缆宣传单400余份，确保重要时期琼州海峡海底电缆的安全稳定，保障我省通信及电力安全。保持高压态势打击非法盗采海砂行为，全省开展涉砂执法检查1464次，查处9宗违法案件。开展海域海岛巡查，共出动执法车1280次，执法船艇航程2367海里，航空巡查58.6小时，检查无居民海岛586个次和涉海项目242个次，核查63个疑似区图斑并完成整改处置工作。积极开展海洋维权巡航执法，驱离一批外籍侵渔渔船，维权巡航执法报告得到省政府主要领导批示，取得较好成效。四是开展“绿盾行动”自然保护地强化监督工作。“绿盾2022”自然保护地监督检查专项行动累积建立整改销号台账问题331个，已完成整改328个，整改销号率99%。五是扎实推进森林督查违法图斑整改和挂牌督办案件查处及打击毁林专项行动。

在取得以上成效的同时，自然资源管理中仍存在以下问题。一是守底线任务艰巨，耕地“非农化”“非粮化”形势不容乐观，耕地垦造进展不平衡，生态修复任务比较繁重，地质灾害和海洋灾害防治能力有待进一步提升；二是资源保障能力和节约集约利用水平还有待提高，批而未供和闲置土地还需要下大力气处置，不动产登记还有不少堵点痛点需要解决；三是国土空间治理能力还有待提升，违法违规用地用矿用海问题屡禁不止，涉河建设项目未批先建、越权审批、超项目类别审批等问题时有发生，破坏森林资源形势还较为严峻，案件数量居高不下。部分中央环保督察整改和海洋督察整改任务需加大推进力度。

### 三、下一步工作思路和举措

全省自然资源管理系统将围绕海南自贸港建设和高质量发展要求，牢牢把握“严守资源安全底线，优化国土空间格局，促进绿色低碳发展，维护资源资产权益”的工作定位，坚定不移履行好“两统一”职责。

(一) 全面夯实自然资源安全基础，严守资源安全底线。一是守住耕地保护红线。坚决落实好海南省耕地“非粮化”“非农化”突出问题专项整治五年行动方案，全面摸清底数并严肃整改，有效解决耕地“非农化”“非粮化”突出问题。严格耕地用途管制，全面落实“两平衡一冻结”制度，实施耕地电子身份证及电子围栏制度，完善田长制工作机制。对耕地和永久基本农田保护任务实行严格考核，重大问题一票否决、终身追责。二是筑牢海南自贸港生态安全屏障。坚决抓好国家海洋专项督察整改，确保真整改、改到位、不反弹。建立自然岸线占用生态补偿制度，坚决守住自然岸线保有率管控目标。实施海南南部典型热带区域山水林田湖草沙一体化保护和生态修复工程、珊瑚礁生态保护修复三年行动和海洋生态修复项目，持续推动围填海、历史遗留问题和闭坑矿山生态修复，全面构建“增绿护蓝”生态安全体系。三是进一步强化森林资源管理。科学合理利用森林资源，完善林长制林业机制，加强林业宣传教育。提高现有自然保护区管理水平。四是落实好最严格水资源管理制度。进一步强化水资源刚性约束，大力推进农业节水增效、工业节水减排和城镇节水降损，鼓励再生水资源利用，推动海岛型水网骨干工程规划建设，加快智慧水务建设。

(二) 持续深化“多规合一”改革，优化国土空间格局。一是完善国土空间规划体系。围绕构建“三极一带一区”的区域协调发展新格局，加快市县国土空间总体规划审批和实施。推进海岸带、环新英湾国土空间规划等专项规划报批。二是将“多规合一”改革向政策、法规、机制等纵深领域推进。研究制定《海南自由贸易港国土空间规划条例》。将永久基本农田和高标准农田数据纳入省国土空间基础信息平台，落实“一张图”管理。争取自然资源部支持部省合作推进国土空间规划与土地制度集成创新。以“机器管规划+土地超市”赋能国土空间智慧治理全国领跑行动，构建国土空间智慧化治理3.0体系，持续提升“多规合一”制度集成创新能级水平。三是扎实推进全域土地综合整治。持续推动我省全域土地综合整治20个国家试点和12个省级试点，以“垦地融合”土地综合整治为抓手，大力推进山水林田湖海岛矿一体化保护和生态修复、集中连片造大田、美丽乡村建设，在总体格局稳定的前提下，稳步推进“耕地下山、林地上山”“小田变大田”，集中解决垦区职工住房差、报建难等问题，优化调整国土空间格局。

(三) 大力推进资源节约集约利用, 促进绿色低碳发展。一是全力做好自然资源要素保障。深化“土地超市”制度改革, 拓展“土地超市”应用场景向二级土地市场、海域、矿产、集体农用地经营权以及“绿碳”、“蓝碳”、自然资源数据等领域延伸, 着力构建“土地超市”一二三级市场体系, 将“土地超市”打造成自然资源资产资本的价值实现平台。建立并实施“项目策划+土地超市+极简审批”供地全流程制度, 拓展“承诺制+标准地”为核心的极简审批, 实现新增工业项目“标准地”供给全覆盖。二是大力推进资源节约集约利用。加强产业用地对赌协议履约监管, 持续推动批而未供和闲置土地处置, 2023年底批而未供土地处置率达到25%以上, 闲置土地处置率达到75%。在全省深化集体经营性建设用地入市试点, 促进乡村振兴。全力推进绿色矿山建设, 实施新老矿“增减挂钩”机制。三是陆海兼修加快海洋强省建设。推动国家海洋综合试验场(深海)等重大平台建设, 推动深海高端装备产业、油服基地与南海资源开发融合发展, 打造海洋产业融合创新发展样板。继续实施油气勘查区块优选评价, 实现海南省本级海上油气勘查区块出让零的突破。四是提高矿产资源节约和高效利用水平。积极推进绿色矿山建设, 以绿色矿山建设为抓手, 不断加强科技创新, 支持和鼓励矿山企业大力研发并积极采用先进适用技术, 不断提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率指标。进一步加强矿产资源综合利用, 根据《自然资源部关于规范和完善砂石开采管理的通知》(自然资发〔2023〕57号)要求, 推进尾矿、废石的综合利用。

(四) 健全自然资源资产产权制度, 维护资源资产权益。一是开展自然资源确权登记, 推动省级自然保护地、水资源和海口、三亚、文昌、昌江等4个全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点市县自然资源公告登簿工作。二是构建统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的体制机制。深入推进全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点, 有序推进资产清查统计核算, 完善国有自然资源资产报告制度。三是深化农村集体经营性建设用地试点, 构建城乡统一建设用地市场。

(五) 加快推动中央环保督察整改任务“清零收官”, 深入落实“党政同责, 一岗双责”。从严、从实、从快落实中央环保督察整改, 紧盯目标任务和整改时限, 加强跟踪督办, 靠前督导帮扶, 推动第二轮中央环保督察整改早日收官。进一步加强督察整改制度建设, 制定出台中央和省级环保督察整改有关工作细则。持续开展2023年度省级环保督察, 落实18部委《关于推动职能部门做好生态环境保护工作的意见》, 进一步压实生态环境保护“党政同责, 一岗双责”。

海南省人民政府

2023年11月15日

# 海南省人民政府

## 关于2022年度国有资产管理情况的综合报告

海南省人民代表大会常务委员会：

2022年，海南省各有关部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻党的二十大精神，不断完善体制机制，加强国有资产监管，促进国有资产保值增值，充分发挥国有资产在服务经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面的积极作用。根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》《中共海南省委关于建立县级以上人民政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》要求，现将我省2022年度国有资产管理相关情况报告如下：

### 一、国有资产总体情况

#### （一）企业国有资产（不含省属一级金融企业）。

截至2022年底，全省国有企业资产总额10194.5亿元，负债总额6233.5亿元，所有者权益总额3961亿元（其中：少数股东权益384亿元，归属母公司所有者权益总额3577亿元），较年初分别增长9.4%、6.7%、14%；实现总营业收入977.6亿元，利润总额54.1亿元，净利润41.5亿元，实际缴交税费91亿元，分别同比增长19.8%、-6.9%、12%和52.8%。

截至2022年底，省级企业国有资产总额5338亿元，负债总额3054.4亿元，所有者权益总额2283.6亿元，较年初分别增长13.7%、8%、22.4%；实现营业总收入829.3亿元，同比增长25.1%，占全省国有企业营业总收入的84.8%；利润总额43.2亿元，同比增长14.6%，占全省的79.9%；净利润33.4亿元，实际缴交税费71.4亿元。

截至2022年底，全省各市县企业国有资产总额4856.5亿元，负债总额3179.2亿元，所有者权益总额1677.4亿元，较年初分别增长5.1%、5.4%和4.3%；2022年全年实现营业总收入148.3亿元，利润总额10.9亿元，净利润8.1亿元，较年初分别减少3.1%、46.6%和35.8%；实际缴交税费19.7亿元，较年初增长12.5%。

#### （二）金融企业国有资产。

截至2022年底，全省国有金融企业资产总额2817.05亿元，负债总额2540.02亿元，所有者权益总额277.03亿元，国有资本应享有权益总额154.07亿元，较上年同期增长43.97亿元，增幅39.94%。营业收入66.12亿元，归属母公司净利润16.91亿元。按经营类型分，全省国有金融企业包括：银行类公司13家，担保类公司16家，证券类公司3家，金融控股类公司7家，金融资产管理公司1家，其他金融机构15家。按组织形式划分，国有独资企业8家，国有全资企业23家，国有绝对控股企业

16家，国有参股企业8家。

截至2022年底，省级国有金融企业34家，资产总额2795.57亿元，负债总额2535.58亿元，所有者权益总额259.99亿元。营业收入65.28亿元，归属母公司净利润16.65亿元。其中，按组织形式划分，国有独资企业4家、国有全资企业14家、国有控股企业10家、国有参股企业6家。

截至2022年底，市县级国有金融企业21家，资产总额21.48亿元，负债总额4.43亿元，所有者权益总额17.05亿元。营业收入0.84亿元，归属母公司净利润0.26亿元。其中，按组织形式划分，国有独资企业4家、国有全资企业9家、国有控股企业6家、国有参股企业2家。

### （三）行政事业性国有资产。

截至2022年底，全省行政事业性国有资产总额7344.06亿元，负债总额685.13亿元，净资产6658.93亿元，同比分别增长7.39%、1.96%、7.98%。其中，行政单位资产总额5308.49亿元，占比72.28%；事业单位资产总额2035.57亿元，占比27.72%。2022年，配置固定资产和无形资产330.61亿元，出租出借资产0.52亿元，对外投资1.46亿元，处置资产22.63亿元，资产收益1.08亿元。

截至2022年底，省直行政事业性国有资产总额3127.19亿元，负债总额91.88亿元，净资产3035.31亿元，同比分别增长1.60%、-2.00%、1.72%。其中，行政单位资产总额2600.58亿元，占比83.16%；事业单位资产总额526.61亿元，占比16.84%。2022年，配置固定资产和无形资产115.15亿元，出租出借资产0.25亿元，对外投资0.88亿元，处置资产10.17亿元，资产收益0.58亿元。

截至2022年底，市县行政事业性国有资产总额4216.87亿元，负债总额593.25亿元，净资产3623.62亿元，同比分别增长12.13%、2.60%、13.86%。其中，行政单位资产总额2707.92亿元，占比64.22%；事业单位资产总额1508.95亿元，占比35.78%。2022年，配置固定资产和无形资产215.46亿元，出租出借资产0.27亿元，对外投资0.58亿元，处置资产12.46亿元，资产收益0.5亿元。

截至2022年底，我省公共基础设施等国有资产入账2804.62亿元，其中市政基础设施374.42亿元，交通基础设施1464.55亿元，水利基础设施812.29亿元，其他基础设施153.36亿元；政府储备物资5.39亿元；文物文化资产0.41亿元；保障性住房82.17亿元。

### （四）国有自然资源资产。

截至2022年底，全省国有建设用地14.07万公顷，占全省国有土地总面积的8.11%。全省国有耕地6.85万公顷，占全省国有土地总面积的3.95%，主要分布在澄迈县、儋州市、东方市、临高县等市县。全省国有园地63.81万公顷，占全省国有土地总面积的36.79%，主要分布在琼中黎族苗族自治县、儋州市、万宁市、澄迈县、三亚市等市县。全省国有林地64.79万公顷，占全省国有土地总面积的37.35%，主要分布在琼中黎族苗族自治县、白沙黎族自治县、三亚市、东方市、昌江黎族自治县等市县。全省国有森林蓄积量1.62亿立方米。全省国有草地0.64万公顷，占全省国有土地总面积的0.4%，主要分布在海口市、澄迈县、三亚市、儋州市等市县。全省国有湿地10.99万公顷，占全省国有土地总面积的6.34%，主要分布在三沙市、儋州市、文昌市、海口市等市县。入库储备土地总面积约0.55万公顷。

海南省管辖海域面积约200万平方千米，根据最新海南省海岸线修测成果，海南本岛海岸线总

长 1910.11 千米（不含海岛岸线），其中自然岸线长度约 1204.24 千米，占海南本岛岸线总长的 63.05%，海南岛周边有海岛 600 余个。

截至 2022 年底，海南省水资源总量 363.8 亿立方米，全省总供水量 45.58 亿立方米。全省总用水量 45.58 亿立方米。

截至 2022 年底，全省发现各类矿产 89 种，查明资源储量的有 68 种。除建筑用砂石土类矿产外，保有资源储量达矿产地规模的有 40 种，矿产地 244 处。查明资源储量位于全国前列的矿产有天然气、玻璃用砂、锆英石砂矿、钛铁矿砂矿、富铁矿等。

根据 2020 年开展森林资源二类调查成果，全省森林面积 219.76 万公顷。全省森林蓄积量 1.61 亿立方米，相比 2010 年的 1.50 亿立方米，增加了 0.11 亿立方米。我省“多规合一”共划定林地面积 211 万公顷，湿地 44.62 万公顷。根据“国土三调”的 12 类湿地（不含浅海水域）数据显示：全省 12 类湿地（不含浅海水域）总面积为 30.15 万公顷。浅海水域 14.47 万公顷，海南 13 类型湿地总面积为 44.62 万公顷。全省现有各级各类自然保护地 101 个，面积 715.97 万公顷，扣除重叠后面积为 711.76 万公顷。

（五）其他相关资产。

1. 社保基金有关情况。截至 2022 年底，全省社保基金本年收入 682.9 亿元，本年支出 556.6 亿元，本年收支结余 126.3 亿元。滚存结余 893.7 亿元。

2. 政府投资基金有关情况。截至 2022 年底，全省政府投资基金共有 11 支，基金总规模为 161.1 亿元，基金累计投资项目 32 个，其中投资设立市场化子基金 10 支，直接投资项目 22 个。

3. 政府和社会资本合作项目有关情况。2022 年，我省新增纳入全国 PPP 综合信息平台管理库的项目共 11 个，总投资 186.61 亿元，较 2021 年全年入库项目数量增加 4 个，总投资增加 142.09 亿元。新增入库项目覆盖市政工程、生态环保、交通运输、医疗卫生、教育等领域。截至 2022 年底，在库项目累计落地率 87.62%，比全国平均水平高 5.2 个百分点。

二、国有资产管理工作情况

（一）企业国有资产（不含省属一级金融企业）。

1. 国有资本保值增值情况。扣除客观影响因素后，全省国有资本保值增值率 102.7%，同比增加 0.6 个百分点。按隶属关系和行政区划保值增值情况：

企业名称	本年国有资本保值增值率 (%)	上年国有资本保值增值率 (%)
海南省国有企业汇总	102.7	102.1
海南省省级企业	105.1	102.4
海南省省直部门监管企业	108.2	104.5
海南省国资委重点监管企业	104.7	102.1
海南省国资委其他监管企业	0	88.9
海南省市县级国资监管企业汇总	100.4	101.8
海南省属经营性国有文化资产监督管理办公室监管企业汇总	102.5	102.6

2. 项目投资再创新高。省属企业落实“将投资油门踩到底”的工作要求，推动复工复产，加速实现满产达产。2022年年中，各企业落实全省稳大盘要求，自加压力、追加投资到330.7亿元。全年完成投资354.8亿元，完成率107.3%。海南省发展控股有限公司等9家企业达成或超额完成年度投资任务。琼海博鳌机场封关运作项目顺利封顶。南渡江迈湾水利枢纽工程进入主体工程建设高峰期，天角潭水利枢纽工程主坝工程基本封顶，琼西北供水工程全线动工。环岛旅游公路超额完成年度投资计划，省属企业投资3个驿站陆续启动建设。环热带雨林国家公园旅游公路、海口羊山大道至定安母瑞山公路（定安至琼海段）两个2023年省重点（重大）项目提前开工建设。2022年省文资办监管的文化类企业申报备案投资项目10个，计划投入资金约4.06亿元，涉及项目投资、金融理财、新公司设立等。

3. 国有经济战略支撑作用进一步彰显。海南省发展控股有限公司紧紧围绕“三大定位”，机场板块岛内外航线规模恢复至2019年疫情前水平，区域综合开发板块加快向市场化转型，免税销售额同比增长119%，贸易业务同比增长14倍。海南省农垦投资控股有限公司采取市场化手段对职工自营种植端营收进行整合，夯实热带特色高效农业产业基础，实现资产总额1125亿元，同比增长30%，成为省属企业中第二家资产规模突破千亿元企业。海南旅投旅游商业板块迅速崛起，营业收入同比增长73%。海南省建设投资集团有限公司围绕建筑施工、建筑产业化、城市更新三大主业提质降本增效。海南海钢集团有限公司加快构建绿色建材产业链。海南省金林投资集团有限公司在儋州、白沙等地通用机场建设取得阶段性成果，通航主业实力持续增强。海南金城国有资产经营管理有限责任公司等省属企业抓住机遇大力发展安居房产业，开工建设安居房超过6500套。海南国际商业航天发射有限公司是中央领导亲自关注和推动成立、体现国家战略性科技力量和海南自贸港高新技术产业未来的一家公司，成立以来各项工作加快推进。海南省物流集团有限公司正在谋划新海陆岛物流园、全省物流管理信息系统等重大项目。海南省交通投资控股有限公司成为全省高速公路及附属设施项目业主，海南省路桥投资建设集团有限公司成为全省国省道项目业主，待开工项目总投资1459亿元，未来三年年均投资486亿元。海南省信息产业投资有限公司成为省信创工程的主要承接单位，参股的航芯半导体和通航飞机项目，成为海南战略新兴产业破局性、引擎式项目。这些都充分体现了省属国资国企在全省发展大局中的战略支撑作用。

#### 4. 全力推动国有经济布局优化和结构调整。

(1) 布局结构进一步优化。推动国有资本向自贸港建设四大主导产业、重要基础设施、民生保障等重点领域聚焦，推动海南国际商业航天发射有限公司、海南省物流集团有限公司挂牌运营。省属企业参股的航芯半导体、通航飞机制造、海底数据中心等高新技术产业项目等正抓紧谋划推进。

(2) 资本运作取得突破。支持省属国资国企把资本运作作为做强做优做大的重要抓手，海南发展股份完成首轮定向增发，海南省发展控股有限公司续发全国首单省级人才租赁住房REITs，获得1.56倍超额认购。海南天然橡胶产业集团有限公司成功收购新加坡合盛农业控股权，成为全球最大的天然橡胶全产业链集团。海南海汽运输集团股份有限公司已公告注入海旅免税板块。各企业共备案债券融资人民币257亿元（含中期票据）、美元5亿元，实际使用债务融资人民币64亿元、美元3

亿元。海南省农垦投资控股有限公司成功发行全国首单自由贸易港专项公司债8亿元，海南省旅游投资发展有限公司注册发行首期公司债10亿元，并创造全省主体“AA+”信用债票面利率2.89%的历史最低纪录。

(3) 存量资产盘活取得突破。统筹国资系统资源，向亟待扶持的企业注入资产，提高企业注册资本金，帮助降低资产负债率、增强融资能力。将省国资委所持海南港航控股有限公司26.9%股权无偿划转给海南省路桥投资建设集团有限公司。将近年来国有资产收益、国有资本金预算向海南金城国有资产经营管理有限责任公司倾斜，将省国资委所持监狱集团和欣升公司整体产权无偿划转海南金城国有资产经营管理有限责任公司，支持其收回海口港集团公司、海南省海运总公司及马村港管理权。海南联合资产管理有限公司增资扩股工作基本完成，海南省农垦投资控股有限公司将增资10亿元。通过上述注入资产举措，海南省路桥投资建设集团有限公司注册资本从3亿元增加到30亿元，负债率从85%降到50%以下。海南金城国有资产经营管理有限责任公司开发建设能力显著增强，在建安居房规模超过3000套。各企业签订合作协议71份、合作项目67个，涉及项目总投资金额超过200亿元。出台支持国有闲置存量土地建设安居房、“安居房+安置房”等政策。

(4) 历史遗留问题加快解决。依法依规、动真碰硬开展省属托管企业处置，将1126家托管企业集中到海南华盈投资控股有限公司集中攻坚，完成处置核销80%，预计挖掘资产超10亿元。持续开展“两非”“两资”清理，全面完成17家省属二级及以下企业“处僵治困”年度工作，涉及资产7.3亿元、负债1.1亿元。开展亏损子企业专项治理，分类明确减亏措施和计划。开展账外资产专项清理，通过排查清理出账外资产55.5亿元，尚未评估定价、金额暂不明确的房产、车位和土地资产面积超过1000万平方米。

#### 5. 全力打好国企改革三年行动收官战。

(1) 三年行动任务全面完成。实施“百日攻坚计划”，召开64场次改革推进会，国企改革三年行动43项主体任务全部完成，4家“双百企业”、3家“科改示范企业”、8家对标提升行动企业改革任务均完成年度目标。入选国务院国资委标杆企业1家，新增科改示范企业1家。

(2) 中国特色现代企业制度建设更加完善。19家省属一级企业及31家重要子企业董事会建设取得实质性进展，董事会应建尽建、专职外部董事占多数，从试点探索进入全面推进阶段。各级企业全面制订党委前置研究讨论重大经营管理事项清单。全面完成公司制改革。

(3) 市场化经营机制不断健全。17户省级国资委所监管一级企业建立了对所属各层级子企业经理层成员任期制和契约化管理的制度。纳入有关试点和专项工程的企业均已建立市场化用工机制，新进员工公开招聘率100%。出台超额利润分享实施意见、中长期激励指导意见，25家具备条件的企业探索“3+2”中长期激励制度。19家重点监管企业职工人均工资达到8.2万元，同比增长18.5%，超额完成增幅不低于11%的目标。

(4) 科技创新取得突破。推动省属企业加大科技创新力度，海南省金林投资集团有限公司、海南省发展控股有限公司在海南省设立2家省级实验室，积极鼓励引导省属企业申报高新技术企业，其中海南省建设投资集团有限公司、海南省水务集团有限公司、海南省工程咨询设计集团有限公司、

海南省农垦投资控股有限公司下属4家子企业获批。22家省国资委重点监管企业共投入研发经费2.54亿元，同比增长52%。

(5) 各企业、各市县改革成果亮点纷呈。海南省发展控股有限公司在核心业务领域引进职业经理人，下属5家子企业实施员工持股。海南省发展控股有限公司获国务院国资委颁布的“公司治理示范企业”称号，海南海控能源股份有限公司入选国改办“双百行动”典型案例。海南省农垦投资控股有限公司以清理退出方式处置16家三级及以下子企业，重组整合海垦实业21家三级及以下子企业。海南省旅游投资发展有限公司层层制定差异化的决策事项和权限清单。海南省建设投资集团有限公司建立健全全员绩效考核体系。海南海汽运输集团股份有限公司推行干部能上能下机制。海口市开展企业瘦身健体提质增效专项行动。三亚市8家市属国企对外市场化融资19亿元，成功发行全省首单供水收费收益权绿色资产支持专项计划（ABS）。儋州市加快推进国企改革，推动与洋浦国企整合重组。保亭黎族苗族自治县专门组建海南保发控股集团，促进国有资产资源盘活开发。琼中黎族苗族自治县对县属国企进行整合。

#### 6. 全面加强国资监管。

(1) 法治国企建设深入推进。研究《海南自由贸易港企业国有资产条例》。印发《海南省政府性收购重大资产管理办法》。出台省属企业合规管理办法、董事会工作规则、公司章程指引等基本制度。规范和完善企业内部审计监督、财务决算审计、违规经营投资责任追究问题线索管理等制度。推进11家省属企业配备总法律顾问。协调24宗涉国企重大案件，涉案标的额19.8亿元，挽回经济损失7.4亿元，避免4.2万亩国有土地被收回、被征用、被执行等风险。

(2) 省属经营性国有资产集中统一管理取得重大突破。2022年16家单位移交企业260家，涉及总资产311.8亿元，占清查摸底总资产98.1%。

(3) 监管能力不断增强。持续上线国资国企在线监管系统，目前已实现24家国资监管机构和739家各级国有企业全覆盖，数据采集交换等15个系统已经上线。

#### 7. 落实国有资本收益上缴和分配任务。

经省人大常委会审定的2023年度国有资本经营预算收支规模为4.7亿元，其中，调入公共财政预算资金1.4亿元。组织省属企业及时足额上缴收益，截至2023年9月已完成上缴任务的91.6%。已完成预算支出2.8亿元，完成全年支出任务的84.8%。

#### (二) 金融企业国有资产。

1. 做强做优做大国有金融资本。2022年全省国有金融企业资产总额2817.05亿元、营业总收入66.12亿元、归属母公司净利润16.91亿元，较2017年分别增长78.45%、72.94%、38.83%；年均增长率分别为12.28%、11.58%、6.78%。

2. 完善国有金融资本管理制度。一是强化我省国有金融资本管理顶层设计。印发《关于完善国有金融资本管理的实施意见》《海南省地方国有金融资本出资人职责实施暂行规定》，加强全省统一部署，明确国有金融资本出资人职责。二是不断健全国有金融资本配套管理制度。印发《海南省财政厅关于进一步做好国有金融资本基础管理工作的通知》，加强国有金融资本产权流转管理。印发

《海南省政府性融资担保、再担保机构绩效评价办法》，完善绩效评价管理。印发《海南省财政厅关于加强海南省财金集团有限公司国有金融资本管理工作的通知》，切实履行海南省财金集团有限公司出资人职责。

3. 推动国有金融资本管理提质增效。一是加强国有金融资本产权管理。完成全省国有金融机构产权占有登记和年度监督检查，核发省级国有金融企业产权登记证，进一步明晰产权关系。二是开展国有金融机构财务监管和绩效评价工作。组织国有金融企业填报财务季报和决算，依托财政部决算报表和绩效评价系统开展国有金融机构绩效评价。根据中央文件要求，2021年起，组织全省政府性融资担保机构报送当年经营目标值，并依据确定的目标值开展绩效评价工作。三是成功组建国有金融资本投资管理平台。印发《海南自由贸易港建设投资基金管理办法》，规范基金管理。组建海南省财金集团有限公司，打造集政府投资基金管理、金融股权投资和金融创新服务三位一体的平台。由海南省财金集团有限公司全额出资，组建规模为100亿元的海南自由贸易港建设投资基金，支持海南省重点产业、重点园区和重大项目高质量发展，撬动社会资本助力海南自贸港建设。2022年1月，海南省财金集团有限公司和海南自由贸易港建设投资基金正式注册成立。四是进一步规范政府投资基金管理。对我省目前5支存量省本级政府投资基金进行优化整合，统一纳入海南自由贸易港建设投资基金管理体系。五是构建政府性融资担保体系，发起组建省农业信贷担保有限责任公司、省融资担保基金有限责任公司，均已投入实质性运营。

4. 增强金融支持实体经济力度。担保行业积极为中小微企业和“三农”提供融资担保。如海南省农业信贷担保有限责任公司持续专注农业和新型农业经营主体，并积极引导合作银行降低贷款利率，有效降低农业主体综合融资成本。海南海金控融资担保有限公司大力支持民营小微企业、三农客户健康经营，致力打造“海南省中小企业融资解决服务商”。海南省融资担保基金有限责任公司坚守支小支农主业，持续推进“琼科贷”“琼旅保贷”“信贷通”“雏鹰保”等业务发展，为“专精特新”企业提供多元化、低费率的专项融资担保服务，业务发生额和支持企业户数在全省50余家担保机构中均列第一。

5. 加强金融风险防控。目前我省地方国有金融企业风险处在可控范围内，在防范化解房地产领域重大金融风险方面取得一定成效。担保类金融机构制定了较为全面的监督管理制度，从股权设置到业务范围进行规定，在风险识别与监测方面也制定了具体指标和措施，对已到期逾期项目采取风险缓释措施，及时化解逾期担保贷款风险，担保风险得到有效控制。按时足额计提相关准备金，担保费率符合国家、省级相关规定。严格按照营业执照规定的范围经营，未参与代客理财、非法集资等超经营范围及违法业务。银行类金融机构坚持合规经营，出台完善管理制度，加强全面风险管理，积极配合监管部门开展专项检查，各项监管指标均保持在监管要求的范围内。金融控股公司、资产管理公司等均积极加强内控体系建设，强化风险防控和风险处置能力。

### （三）行政事业性国有资产。

1. 建立健全行政事业单位国有资产管理体制。修订印发《海南省省直行政事业单位国有资产管理办法》，强化国有资产配置、使用、处置等关键环节的管控，提升资产管理的质量和水平。印发

《海南省省直行政事业单位不动产管理暂行办法》，进一步规范和加强我省省直行政事业单位不动产管理和监督。

2. 加强资产管理绩效考核工作。为推动我省省直机关单位和市县加强财务管理，提升绩效管理水平，印发《海南省财政厅关于印发海南省省直机关预算和绩效管理考核方案的通知》和《海南省财政厅关于印发市县财政管理绩效考核暂行办法的通知》，首次将行政事业单位国有资产基础管理、行政事业国有资产报告报送情况等有关资产管理指标纳入考核范围。

3. 继续提升资产管理信息化水平。启动预算管理一体化系统建设，完成行政事业性国有资产管理信息系统纳入预算一体化系统。我省行政事业性国有资产管理信息系统于2022年4月建设完成并投入使用，充分结合行政事业资产管理特点，集不同层级单位的管理需求于一体，以资产动态数据库为核心，围绕行政事业单位资产管理业务，实现与核算系统和预算一体化系统对接，进行精细化、过程化管理，实现上下级部门间的信息共享、业务协同。

4. 推动公共基础设施登记入账。印发《海南省财政厅 海南省交通运输厅关于组织开展2021年公路资产专项清查的通知》，全面摸清我省公路资产实物量和价值量。积极推动政府会计制度实施，规范政府会计核算，并积极制定公共基础设施入账操作办法，以点带面全面推进我省公共基础设施等国有资产入账和长期已使用在建工程转固等资产管理工作，多举措大力持续推动公共基础设施等国有资产入账工作取得突破性成果，并得到财政部肯定。印发《海南省财政厅关于市县公共基础设施、保障性住房和政府储备物资入账工作情况的通报》，推动市县公共基础设施等国有资产入账工作。截至2022年底，我省负有管理维护职责的公路数量32555.72公里，期末入账数量32124.21公里，入账转化率98.67%；负有管理维护职责的水库工程数量1384座，期末入账数量1332座，入账转化率96.24%；负有管理维护职责的水力发电工程、水土保持工程、水文基础设施等数量与期末入账数量一致，入账转化率达到100%；负有管理维护职责的市政基础设施入账转化率均在60%以上。

#### （四）国有自然资源资产。

1. 建立健全自然资源资产产权制度体系，切实维护国家所有者权益。一是构建自然资源统一调查监测体系。顺利完成2021年度国土变更调查并建立数据库。统筹完成森林、草原、湿地调查监测和2022年城市国土空间监测工作。开展自然资源调查监测体系构建试点，为建立统一的自然资源资产产权制度夯实基础。二是稳步推进自然资源资产所有权委托代理和统一确权登记改革。开展所有权委托代理机制试点，制定了省级与试点市县责任清单。构建了全民所有自然资源资产清查省级价格体系，并报自然资源部备案。完成了海南热带雨林国家公园自然资源确权登簿工作，成为全国首个登簿的国家公园。不动产登记实现“线上线下”共同办理，大多数事项可3日内办结，部分事项立等可取，更加便民利民。解决不动产登记历史遗留问题945宗，解决率74.47%。海口市“交房即交证”落地实施。

2. 优化国土空间开发保护格局，着力构建高质量发展的国土空间支撑体系。一是编制实施国土空间规划。完成“三区三线”划定经自然资源部审核通过并正式启用，省级国土空间规划已经国务院批复实施，海口市国土空间总体规划已履行报国务院审批程序。环新英湾地区国土空间规划、省

海岸带综合保护与利用规划成果已经海南省国土空间规划委员会审议通过，编制形成海南热带雨林国家公园生态旅游和交通基础设施专项规划成果。按照“急用先批”原则，截至目前，批复实施实用性村庄规划1290个，占比59%；2022年农房报建“零跑动”系统线上报建总数较2021年增长10倍，办结数增长8.5倍。二是推动建立耕地年度进出平衡制度，全省18个市县均编制2022年度耕地进出平衡总体方案，落实耕地进出平衡。三是推进国土空间智慧治理3.0体系建设。持续推动“机器管规划”数字化转型，实现国土空间基础信息平台由二维向三维转变。出台《海南省城镇开发边界内控制性详细规划调整管理办法（试行）》和《海南省控制性详细规划调整“三把钥匙”协同监督操作实施细则（试行）》，规范控规调整审批，建立规划调整审批和数据管理全留痕、可追溯的机制。启用国土空间规划一体化平台市县基础版和“三把钥匙”数据防篡改功能。

3. 强化自然资源保护和监管，提升资源安全保障能力。一是落实最严格的耕地保护制度。大力实施耕地垦造行动，新增耕地5.69万亩，创我省历年最高纪录。国家下达我省721.75万亩耕地保护责任目标和644.88万亩永久基本农田划定任务，已通过“海南省田长制监测监管系统”带位置下发市县，建立了3000余人组成的市县、乡镇、村三级田长和网格员体系。二是实施最严格的节约集约用地制度。出台因公共利益收回闲置土地补偿标准、土地节约集约利用办法、产业用地控制指标等政策，规范土地节约集约管理。累计处置闲置土地5.15万亩，处置率65.8%，超额完成全省确定的60%处置目标任务。三是一体推进生态系统保护和修复。修订海南省生态保护红线管理规定和准入目录，制定了湿地、红树林和珊瑚礁等生态保护修复规划与行动方案。制定了27.4%的陆域和35.2%的近岸海域生态保护红线以及海岸带利用和保护实施细则，并建立“生态保护红线电子围栏”提醒机制。我省共开展20个全域土地综合整治国家级试点和10个省级试点。国家级试点中1个试点实施方案已经自然资源部审核备案，6个已经市县政府审批；省级试点中，3个试点实施方案已经市县政府审批。出台《关于以全域土地综合整治为抓手推进垦地融合制度集成创新工作方案》，促进城乡和垦地融合发展。加强矿产资源绿色勘查开发。进一步规范工程建设项目采挖砂石土资源管理，部署开展矿产资源开发治理监管突出问题专项整治工作，全面推进绿色矿山建设。四是持续加大对水资源节约和管理力度。最严格水资源管理制度考核成绩保持良好，均满足国家下达的“三条红线”控制指标。儋州新英湾超采区地下水位整体呈逐年上升趋势。五是严格执行森林限额采伐管理制度。2022年全省林木采伐蓄积量为234.92万立方米，占年森林采伐限额总量400万立方米的58.73%。

4. 提高自然资源利用效率，促进自然资源永续利用。一是大力提升用地用林用海用矿审批效率。面对反复的疫情，出台一揽子超常规自然资源要素保障政策，跑出规划与要素保障服务“加速度”。批准征转用地约5.6万亩，同比增长37%；供地6.25万亩，同比增长4%；新增审批用林3.99万亩，同比增长40.5%；新增审批出让用海3.01万亩，同比增长41%；新增省级储备土地1691.37亩；新增海砂资源量6.97亿立方米（其中建筑用砂1.71亿立方米），新增建筑用石料资源储量0.46亿立方米，“净矿”出让0.64亿立方米。基本完成环岛旅游公路8个驿站的土地收储，高标准形成8个驿站的设计方案。在全国率先建立“土地超市”制度，“土地超市”全口径营收411亿元。“土地超市”全生命周期管理模式纳入第十五批海南自贸港制度（集成）创新案例发布。二是合理开发利用海洋资源。

印发《高质量发展海洋经济推进建设海洋强省的实施意见》，修订海域使用权审批出让管理办法，在全国率先出台支持海洋渔业、旅游业用海政策文件。陵水黎族自治县率先完成首宗海域立体分层确权出让审批。积极推动南海油气勘查开采管理改革试点，完成5个海洋油气勘查区块优选评价，其中两个区块已纳入国家油气探矿权出让计划。2022年海洋生产总值2136亿元，同比增长7.4%。三是持续深化“放管服”改革。将9项省级自然资源和规划审批事项委托下放市县实施。推行土地市场竞买保证金可使用银行保函制度，降低企业资金压占成本。规范建设用地使用权招拍挂出让管理，进一步推进土地矿产网上交易，实现商业、住宅用地和矿业权全流程网上交易。

5. 严格自然资源督察执法。一是从严从实抓好督察整改和专项整治。自然资源部南海局跟踪核查的全省国家海洋专项督察83项整改措施、263个整改任务，截至2022年底，完成183个，完成率69.58%；督察组转办我省37件群众质疑件，办结率100%。严肃开展耕地保护督察整改，2021年度耕地保护督察问题整改率72%，配合自然资源部广州督察局完成2022年耕地保护和矿产资源督察工作。深化土地和规划领域专项整治，土地领域突出问题整改率78.4%；规划领域突出问题整改率99.57%。深入开展土地矿产卫片执法，建立“增违挂钩”机制。持续开展农村乱占耕地建房“双零”专项整治，累计发现新增农村乱占耕地建房问题760宗，已处置656宗。圆满完成国家部署的养老诈骗专项行动，得到全国打击整治养老诈骗专项行动办公室的肯定。开展“洗洞”盗采金矿专项整治，共摸排金矿废弃矿井（硐）133个并已处置完毕。二是强化海洋执法监察。保持高压态势打击非法盗采海砂行为，开展海域岸线海岛巡查和疑点疑区核查，非法用海用岛行为得到有效遏制；积极开展海洋维权巡航执法，驱离一批外籍侵渔渔船，维权巡航执法报告得到省政府主要领导批示，取得较好成效。三是开展“绿盾行动”自然保护地强化监督工作。“绿盾2022”自然保护地监督检查专项行动累计建立整改销号台账问题331个，已完成整改328个，整改销号率99%。四是扎实推进森林督查违法图斑整改和挂牌督办案件查处及打击毁林专项行动。

### 三、上年度审议意见整改落实情况

2022年11月，海南省六届人大常委会第三十九次会议听取和审议了省政府提交的《关于2021年度国有资产管理情况的综合报告》，认可省政府及省有关部门近年来在国有资产管理领域做了大量工作，取得了很大进步，同时提出了存在问题和意见建议。省财政厅联合省有关部门、市县财政局等对审议意见及问题建议认真研究，细化措施，压实责任，积极整改，整改工作取得了一定成效，并已向省人大常委会书面报告相关整改落实情况。

比如，在国有企业（不含金融企业）管理方面，进一步推进省属企业国有资产重组整合工作，“2家投资运营主体+7家龙头产业集团+9家专业化特色企业”国资新格局雏形初现；推动国有企业发展，做强做优做大，支持海南天然橡胶产业集团股份有限公司并购新加坡上市公司HAC和海南海汽运输集团股份有限公司重大资产重组；融资工作取得成效，完成首轮定向增发，海南省发展控股有限公司续发全国首单省级人才租赁住房REITs，获得1.56倍超额认购等；积极推动全省经营性国有资产集中统一监管，加强建章立制基础性工作，出台了《关于政府性收购重大资产管理办法》《省属企业合规管理办法》《省属企业董事会工作规则》《省属企业公司章程指引》等制度。在金融企业资产

管理方面，不断加强国有金融资本集中统一管理，积极出台《关于完善国有金融资本管理的实施意见》《海南省地方国有金融资本出资人职责实施暂行规定》等，建立出资人管理和行业监管等沟通协调机制，组建海南省财金集团有限公司，打造我省国有金融资本投资管理平台，做强做大我省国有金融资本，优化国有金融资本布局，并由海南省财金集团有限公司全资设立规模为100亿元的海南自由贸易港建设投资基金，创新财政资金投入模式，放大财政资金杠杆效应，推动实现“一园区、一基金”，支持海南省重点产业、重点园区和重大项目高质量发展。在行政事业国有资产管理方面，加强制度建设，规范国有资产管理，修订印发《海南省省直行政事业单位国有资产管理办法》，贯彻落实“过紧日子”要求；多举措推动我省各级行政事业单位开展入账及转固工作，印发《关于进一步做好省直行政事业单位房屋及土地产权确权登记历史遗留问题处理工作的通知》《关于加快推进省直行政事业单位房屋及土地权属登记工作的通知》，妥善解决省直行政事业单位不动产历史遗留产权规划验收联审及确权登记问题。在国有自然资源资产管理方面，实施最严格的节约集约用地制度，下大力气盘活建设用地，出台因公共利益收回闲置土地补偿标准、《海南省土地节约集约利用办法》，修订产业用地控制指标，规范土地节约集约管理等。

#### 四、全省国有资产报告制度覆盖情况

根据《中共海南省委关于建立县级以上人民政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》（琼发〔2018〕19号）的要求，2022年，除了三亚市天涯区、海棠区、崖州区以外，省本级、19个市县以及海口市4个区和三亚市吉阳区均已向同级人大上报了国有资产管理情况综合报告。

#### 五、国有资产管理存在的问题

四大类国有资产管理还面临着一些问题。一是国资国企“小散弱”状况没有根本改变，大部分省属企业主业不强、市场规模小、营业收入和利润低，很多企业发展能力低下，至今还没有一家企业进入中国500强；市场化机制改革有待深化，企业管理体制、薪酬分配考核体制有待完善，个别省属企业改革意愿不强、力度不大、发展动力不足，很多企业谋划项目能力欠缺，自营项目较少，融资渠道不畅；托管企业中大部分是存在欠税、债务纠纷、涉案涉诉的“空壳”企业、“僵尸”企业，注销或破产难度较大。二是我省地方国有金融资本体量较小，国有金融机构牌照不齐全，聚集金融资源效应不明显，支持实体经济发展能力不足；国有金融资本主要为国有实体企业集团体系内的二级金融企业，对海南自贸港建设背景下的金融创新和风险管控响应能力有待提升；相关部门对出资人职责和委托管理认识尚未达成一致，对国有金融资本三年委托管理落地及到期后的国有金融资本划转将造成较大阻碍。三是需进一步夯实行政事业单位资产基础管理，部分单位资产清查不彻底，存在账外资产，导致账实不符；由于资料缺失、税费欠缴等历史遗留问题，行政事业单位和高校还有大量房产未办理权属证明，导致资产产权不清、权证不齐，管理责任主体不明确；需进一步推进在建工程转固工作，由于一些历史遗留问题，造成预算文件、价值资料、竣工资料等相关信息缺失，补办相关转固资料存在一定难度，单位主观上对补办转固手续存在畏难情绪，积极性不高，造成在建工程转固工作难度较大、转固工作推进较慢的问题。四是自然资源管理中仍存在一些问

耕地红线管理问题突出，耕地垦造进展不平衡，生态修复任务比较繁重，地质灾害和海洋灾害防治能力有待进一步提升；国土空间规划体系尚不完善，存在规划与土地权属二元不融合造成的图实不符、图证不符等空间错位问题；批而未供和闲置土地还需要下大力气解决，不动产登记还有不少堵点痛点需要解决；国土空间治理能力还有待提升，违法违规用地用矿用海问题屡禁不止，涉河建设项目未批先建、越权审批、超项目类别审批等问题时有发生，破坏森林资源形势还较为严峻，案件数量居高不下。

## 六、下一步工作安排

### （一）深化国有企业改革。

一是坚定不移深化国资国企改革。推进市场化经营机制改革。健全完善中长期激励等正向激励政策。修订省属企业负责人经营业绩考核评价实施细则。积极稳妥深化混合所有制改革。加强对市县新一轮国企改革的组织领导。二是坚定不移加快省属企业进退整合。实施交通系统、地质系统国有企业整合重组，研究制定2023年各省属企业主业清单，加大“两非”“两资”清退力度，常态化开展亏损子企业治理，支持国企加大科技创新力度，推动海南省演艺集团有限公司整合省内演艺资源，推进海南省出版发行集团、海南省传媒集团组建工作，持续加大对海南省文化投资管理有限公司支持。三是坚定不移扩大有效投资。各省属企业今年共谋划安排358个项目，总投资2056.6亿元，年度计划投资434.9亿元，同比增加30.6%。重点聚焦安居房、“六水共治”、封关运作、城市更新等领域，谋划布局实施一批有市场空间、有规模体量、有竞争优势、有显示度的项目。围绕专项债、政策性开发性金融工具、中央预算内投资等系列政策，指导企业更加精准策划包装项目，提高项目谋划质量和申报成功率。提升项目闭环运作能力，形成“储备一批、开工一批、续建一批、竣工一批”的项目滚动接续推进机制。四是坚定不移推动资源统筹利用。支持现有5家国有控股上市公司“一企一策”开展资本运作。全面梳理省属企业土地、房产、股权，全面清理托管企业、僵尸企业、账外资产，盘活省属企业长期闲置的土地、厂房等存量资产。继续推动省属企业闲置土地资源归集，支持保障性住房产业发展。五是坚定不移防范化解风险。全面贯彻落实《海南省属企业合规管理办法》。做好省属经营性国有资产集中统一监管“后半篇”文章。加快海南省国资财务共享云平台建设，提升企业财务数据上报效率和质量。大力推行监管事项清单化管理，结合实际逐步授权放权，减少审批事项，加强事中事后监管，针对已核准备案的事项，适时开展专项监督检查。

### （二）以管资本为主加强金融企业国有资产管理。

一是不断完善国有金融资本管理，提升金融服务实体经济和国有金融企业对全省重点工作的响应力度。二是做好国有金融资本直接管理和委托管理，形成直接管理、委托管理常态化工作内容和机制。三是通过公司治理程序参与国有金融企业重大事项决策，切实履行出资人职责。进一步完善制度体系，建立健全绩效、薪酬、经营预算、股权董事议案审议管理制度，开展产权登记、绩效考核、工资总额、负责人薪酬等具体管理工作。四是做大做强国有金融资本投资战略布局。积极推动海南自由贸易港建设投资基金正常运营，依托海南省财金集团有限公司探索国有金融资本投资运营管理，优化我省国有金融资本战略布局。

(三) 进一步提升行政事业性国有资产管理水平。

一是提高对国有资产管理重要性的认识。省有关部门应进一步提高国有资产全口径、全覆盖监管的思想认识，增强责任感、紧迫感和使命感，认真落实党中央加强国有资产管理 and 治理的重大决策部署，健全国有资产监管体制，努力补齐短板，压实管理责任，全面加强国有资产管理，合理配置和有效利用国有资产，提高社会效益和经济效益，使国有资产更好地服务发展、造福人民。二是加强对国有资产管理的监督指导。加强对省级预算单位、市县财政部门资产管理方面的监督指导，提高各级资产管理工作人员和财务会计人员执行政策和处理业务的能力，进一步提升全省国有资产管理水平。三是加快推进在建工程转固工作进度。根据相关业务部门研究制定的已投入使用在建工程结转固定资产的具体操作规范文件，指导推动各单位加快办理具备转固条件的竣工项目转固手续，做好竣工财务决算编制等转固基础工作，积极推动长期已使用在建工程转固。四是积极推动海口市、三亚市开展国有资产数字化管理改革试点工作。以“摸清家底、集成数据、动态监管、有效盘活”为目标，探索建设智慧型国有资产动态管理大数据平台，集成各类资产数据信息，科学分析管理，可视化动态监管，努力解决当前国有资产管理底数不清、系统分散、重复配置、闲置浪费等突出问题。

(四) 推进国有自然资源资产管理。

一是全面夯实自然资源安全基础。制定海南省耕地“非粮化”“非农化”突出问题专项整治五年行动方案，全面摸清底数并严肃整改。认真落实耕地和永久基本农田保护任务。严格耕地用途管制，全面落实“两平衡一冻结”制度，实施耕地电子身份证及电子围栏制度，完善田长制工作机制。坚决抓好国家海洋专项督察整改。建立自然岸线占用生态补偿制度。实施海南南部典型热带区域山水林田湖草沙一体化保护和生态修复工程、珊瑚礁生态保护修复三年行动和海洋生态修复项目。以林长制为抓手，抓好森林违法案件的查处工作。建立和完善林业机制，加强林业宣传教育。提高现有自然保护区管理水平。大力推进农业节水增效、工业节水减排和城镇节水降损，推动海岛型水网骨干工程规划建设，加快智慧水务建设。二是持续深化“多规合一”改革。加快国土空间总体规划编制实施，跟踪做好省级和海口市国土空间规划审批。推进海岸带、环新英湾国土空间规划等专项规划报批。以“机器管规划+土地超市”赋能国土空间智慧治理全国领跑行动，构建国土空间智慧化治理3.0体系。持续推动我省全域土地综合整治20个国家试点和12个省级试点，以“垦地融合”全域土地综合整治为抓手，大力推进山水林田湖海岛矿一体化生态修复、集中连片造大田、美丽乡村建设。三是大力推进资源节约集约利用。计划供应建设用地6万亩以上，保障新增建设用地5万亩以上，林地定额指标3万亩以上。协调做好马村港三期、海上风电示范项目用海报批。深化“土地超市”制度改革，拓展“土地超市”应用场景向二级土地市场、海域、矿产、集体农用地经营权等领域延伸，建立并实施“项目策划+土地超市+极简审批”供地全流程制度。拓展“承诺制+标准地”为核心的极简审批。加强产业用地对赌协议履约监管，持续推动批而未供和闲置土地处置，2023年底批而未供土地处置率达到25%以上，闲置土地处置率达到75%。在全省深化集体经营性建设用地入市试点。全力推进绿色矿山建设，实施新老矿“增减挂钩”机制。推动国家海洋综合试验场（深

海)等重大平台建设,推动深海高端装备产业、油服基地与南海资源开发融合发展。继续实施油气勘查区块优选评价,实现海南省本级海上油气勘查区块出让零的突破。四是健全自然资源资产产权制度。开展自然资源确权登记,推动省级自然保护地、水资源和海口、三亚、文昌、昌江四个委托代理试点自然资源公告登簿工作。构建统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的体制机制。深入推进全民所有自然资源资产所有权代理机制试点,有序推进资产清查统计核算,摸清全民所有自然资源资产家底,履行好所有者职责。

海南省人民政府

2023年11月15日

## 海南省人民政府 关于“六水共治”工作情况的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会  
常务委员会第七次会议上  
海南省人民政府副省长 顾 刚

海南省人民代表大会常务委员会:

2022年1月打响“六水共治”攻坚战以来,全省上下坚决贯彻落实省委、省政府决策部署,将“六水共治”作为海南生态文明试验区建设的第五项标志性工程,高位推动,稳步推进,取得阶段性成效。省、市县建立健全治水工作机制,摸清治水工作家底,横向统筹各部门治水职责。2022年完成“六水共治”投资192亿元,2023年1—10月完成投资149亿元。

### 一、主要做法

(一)持续高位推动,完善工作机制。2022年以来,省委常委会每季度听取1次汇报,2次召开现场会,省政府多次召开专题会。一是形成“2+5+5”顶层设计体系。印发《海南省治水攻坚工作方案》《海南省“六水共治”实施方案(2023—2026)》作为总方案,明确5年“三步曲”治水总体工作安排。每年编制任务要点,对年度任务细化形成5张清单表,即:各市县治水指标排名清单、年度指标目标分解清单、项目月计划清单、任务季度安排清单、专项项目清单(专项工作倒排工期表)。二是联合工作机制逐步完善。压实“四个一”监督机制,建立省人大、省政协、省纪委监委联合监督机制,不断压实属地党委、政府和河湖长工作责任。开展例行督查、专项督查和联合监督20余次,下发督办单49份,对海洋督察整改滞后的市县、水质超标的水体给予红黄牌警示,对2022年

度“六水共治”考核后2名市县、2023年1—9月份超标水体所在市县治水办和河湖长进行公开约谈。三是推动治水办、河长办深度融合。建立《河流湖库水质督查工作机制》，每月对不达标水体水质进行研判，运用提醒、督办、通报、约谈措施，推动河湖长与属地、部门协同推进岸上治理和水里保护修复工作。

(二) 坚持项目为王，强化协同治理。一是建立项目管理库。坚持项目为王，完成18个市县项目梳理和指导服务全覆盖，建立了“调度库+储备库+专项清单”的项目管理库，调度库项目按月调度，储备库项目梯次接续，专项清单针对突出专项任务独立成库，全面形成了工作底盘。二是转变治水思路。项目谋划逐步由“小散”到“组合”，水污染治理逐步由“一域”到“流域”。省级层面，结合饮水提升工程、流域综合治理等，打包生成海口经济圈村镇供水项目、中西部地区水资源配置及西部地区供水工程等8个重大项目。各市县将原来小、散项目或组合或打包，市县储备项目中，总投资3000万元以上的项目（纳入财政重点项目库，作为各项资金支持的重点）占比达55%。三亚市、海口市、儋州市、文昌市、东方市、五指山市、万宁市、定安县、乐东黎族自治县等市县策划实施一批流域综合治理项目。海口市和文昌市、三亚市和保亭黎族苗族自治县、儋州市和白沙黎族自治县积极推进跨区流域治理。

(三) 强化技术支撑，探索海南模式。聘请中国工程院院士、同济大学教授徐祖信，全国勘察设计大师、上海市政设计总院总工程师张辰，中华环保联合会海南工作机构负责人沈仲韬等担任海南省“六水共治”技术总师、副总师，先后到海口市、三亚市、儋州市、文昌市、乐东黎族自治县、东方市、万宁市等13个市县调研“六水共治”工作，针对城市污水管网、农村生活污水技术路径以及万宁市小海、文昌市珠溪河、东方市罗带河、乐东黎族自治县佛罗溪等水体治理提出咨询意见8份，支持三亚市、儋州市、文昌市等市县开展农村生活污水和水产养殖尾水治理、畜禽养殖粪污资源化利用试点，提出的“三大模式、六条路径”治理模式为海南农村生活污水治理破题，被生态环境部收录进《农村生活污水治理模式和工艺文件汇编》并向全国推广。

(四) 推进投融资改革，开门招商引资。一是以项目为载体推进投融资改革突破。传统模式和EPC+O、EOD、REITs、配建等模式齐头并进。三亚藤桥河“流域保护性开发EOD+全域土地综合整治”项目9月底开工，我省水利领域首个EPCO模式项目牛路岭灌区主体工程9月底开工。将昌化江水资源配置、海口经济圈村镇集中供水等项目作为投融资改革试点项目。定安县、琼海市、文昌市、陵水黎族自治县等市县组建水务投资公司，探索投融资路径。二是公开推介项目吸引社会主体。召开招商推介及引资大会，与国开行海南分行等金融机构签订战略合作协议，初步在政银企之间搭建“公开、公平、公正、共商、共建、共赢”的平台。召开深化“政银企”合作座谈会，持续指导市县引导企业、金融机构参与治水项目。

## 二、主要工作成效

(一) 河湖水生态环境持续改善。2023年1—10月，全省地表水总体水质为优，193个断面水质优良率为95.4%，同比上升0.6%，优于国家、省级考核目标。塔洋河、半岭水、石门水库、牛路岭水库水质有所好转。88个城镇内河（湖）水体104个断面水质达标率为93.3%，同比上升2.9个百分

点。全省19条城市黑臭水体，已完成治理16条，其中7条已销号，6条已申请销号，3条计划申请销号；剩余3条黑臭水体按序时推进。全省建成127处幸福河湖。海口市美舍河、五源河先后入选“全国黑臭河流生态治理十大案例”，美舍河被水利部评为2022年度“最美家乡河”。三亚市三亚湾入选全国第二批美丽海湾优秀案例名单。

(二) 主要任务指标大幅提升。截至2023年10月，农村生活污水治理率53.6%，较2021年底提高23.8个百分点，高于全国平均水平；城市（县城）生活污水集中收集率63.4%，较2021年底提升12.5%；城市（县城）生活污水平均进水BOD浓度为75.2mg/L，较2021年提升4.28mg/L；建制镇生活污水处理设施覆盖率为89%，较2021年底提高31%。

(三) 治水项目库建设取得实效。建立了“调度库+储备库+专项清单”的项目管理库，打牢了工作基础，梯次接续格局已经形成。截至2023年10月底，全省在库项目1545个，总投资约2800亿元。其中，2023年度按月调度项目607个（续建313个、新开工228个、计划四季度开工66个），总投资约930亿元，累计落实资金约430亿元，资金缺口约500亿元；储备项目938个，总投资约1870亿元，已完成可研批复项目356个，总投资约390亿元。

(四) 供水安全更有保障。一是骨干水网加快建设。红岭枢纽工程完成竣工验收正式蓄水，迈湾水利枢纽工程移民安置点启动搬迁，天角潭水利枢纽工程下闸蓄水，三亚西水中调工程主隧洞全线贯通，龙塘大坝枢纽改造工程较序时进度提前6个月，松涛东干渠改线工程完成年度投资目标1.4倍，琼西北供水工程、南渡江水系生态廊道生态保护修复工程、白沙西部地区供水工程加快建设，牛路岭灌区工程主体开工，昌化江水资源配置工程、海口经济圈农村规模化供水项目可研审查审批提速，南渡江流域综合治理、万泉河流域水生态修复及综合治理、迈湾灌区、南繁灌区、琼西北水资源配置及中部市县饮水提升工程5个重大项目加快前期工作。二是饮水提升工程加快实施。三亚市南山景区、大小洞天景区、海口市云洞图书馆3个直饮水示范点项目建成，海口市永庄水厂、儋州市那大水厂、三亚市西部水厂3个城市水厂推进工艺升级改造，琼海博鳌东屿岛公共区域高品质供水工程投入使用，文昌国际航天城、临高金牌港经济开发区、海南陵水黎安国际教育创新试验区、三亚崖州湾科技城4个重点园区高品质供水工程加快建设。2023年全省已建成投入使用农村饮水提升工程27处，受益人口20.99万人；在建工程66处，完成年度投资16.5亿元。农村自来水普及率93.53%，比2021年底提高3.93%；规模化供水工程服务农村人口比例达56.88%，比2021年底提高3.68%。各市县均采用政府购买服务的方式委托专业（专门）公司对农村供水工程进行统一管护，管护水平显著提升。三是水源地整治力度加大。开展县级以上城市集中式饮用水水源地环境状况评估35个，完成乡镇级及以下集中式饮用水水源地基础信息调查更新489个，对儋州市、临高县共65个典型地区乡镇级及以下饮用水水源地环境问题整治、水质超标等状况开展专项研究，累计推动705个饮用水水源环境问题完成整治。

(五) 防洪排涝能力进一步提升。完成清除易涝积水点8个，新增及改造排水管渠60公里，建设城市排涝除险通道15公里。8个设市城市已完成海绵城市自评估工作。博鳌乐城国际医疗旅游先行区防洪防潮排涝工程、临高百仞滩项目开工建设。

(六) 宣传引导和节水意识增强。一是着力推进“六水共治”宣传发动向基层延伸。省治水办会同省水利厅、生态环境厅和部分市县赴浙江省专题调研“五水共治”宣传发动和群众参与工作,学习借鉴验水亭经验做法,向全省各市县推送了杭州市富阳区宣传发动工作做法、“五水智治”平台建设运行情况、浙江省“全民护水”平台和绿水币体系等经验做法。同步在海口市、三亚市等7个市县10个点位启动了“六进”宣传示范点创建活动,加大基层“六水共治”宣传力度。截至目前,中央、省内外主流媒体刊发“六水共治”稿件4650篇。二是实施用水总量和强度双控行动。全省用水总量控制在53亿立方米,万元GDP用水量较2020年下降7.2%,万元工业增加值用水量较2020年下降4.8%,农田灌溉水利用系数完成任务目标。三是节水型社会建设有成效。完成3个市县节水型社会、79家节水型机关、146家省级节水型事业单位建设。儋州市通过国家水权交易平台顺利完成我省首单水权交易。发布《海南省二次加压与调蓄供水工程技术规程》,规范二次供水建设运营管理。加强供水管网漏损管控,完成全省城市供水管网评定后漏损率控制在9.6%以内的工作目标。

### 三、存在困难和问题

(一) 资金供给与需求差距大。截至2023年10月底,仅在建项目及完成可研批复项目,资金缺口就达约890亿元,年底前将超1000亿元,财政资金及专项方面的支持不足40%,筹资压力大。从项目谋划情况来看,部分市县还是以水务部门为主,农业农村部门、自然资源和规划部门、生态环境部门等参与度不高。市县统筹力度不足,尚未形成跨部门、跨行业联动融资的良性机制,“流域综合治理+产业导入+土地综合整治”、片区综合开发等关联领域整体策划没有全面铺开。

(二) 投融资体制机制改革尚待破局。存量水务资产发挥作用不明显,融资主体市场化融资能力弱。我省除海口市水务集团有限公司、三亚环境投资集团有限公司外,其他市县涉水投资公司发挥投融资作用较弱。省属企业海南省水利电力集团有限公司、海南省水务集团有限公司亦未发挥较大作用。同时,与投融资体制相适应的水价形成机制尚不完善。在原水价格形成机制层面,水利工程原水水价总体偏低,全国水利工程供农业的水价仅为成本的33%,供非农业的水价仅为成本的46%,大部分水利工程水费收入无法弥补成本,需要财政补贴;在自来水价格层面,海口市在全国36个重点城市中,自来水价格水平排名靠后;在污水处理收费方面,全省城镇污水处理收费标准为0.85—1.10元/吨,与全国平均持平,但价格不能覆盖处理成本,更无法覆盖管网运维成本,农村生活污水治理尚未建立收费机制。

(三) 部分水体水质出现反弹。2023年,万宁市小海9月单月水质为极差,正在实施的7个小海治理项目中,有6个滞后于计划进度;文昌市珠溪河5月份后持续返劣,1—10月水质为劣V类。万宁市小海、文昌市珠溪河年底完成《军令状》目标存在很大风险。

### 四、下一步工作安排

(一) 强化多元筹资。一是将项目的建设重心转移到由“有”到“优”上,优化省级、市县两级项目库,提高各类专项资金申报“命中率”。二是充分用好即将下达的增发国债资金,做好2024年地方政府专项债券项目储备,通过挖掘各项目之间的联系,采取项目搭配等方式进行合并申报,扩大融资规模。三是搭建银项合作平台,用好优惠金融政策,将金融机构参与治水项目前置到项目谋

划阶段，提高落地效率。四是按政府与社会资本合作新机制要求，积极稳妥推进政府与社会资本合作模式发展。

（二）加快推动治水投融资体制机制改革。一是做强做大融资平台。加快组建省级市场化主体，同步以昌化江水资源配置工程、海口经济圈村镇集中供水工程、南渡江流域综合治理工程等重大项目为投融资改革试点，做强省属国有企业。大力支持市县优化整合升级现有平台，以供排水等存量和增量项目为载体，逐步实现资产统管，并不断拓展业务范围，实现良性运行。二是深化水资源价格改革。加快出台相关水价改革省级方案，推动市县参照省级出台价格管理制度，逐步建立与“六水共治”工程投融资改革相适应的价格机制，吸引更多社会资本、银行贷款参与。继续深化水费收缴。在省管大型灌区和典型中型灌区启动一批现代化灌区建设试点，把水利工程投融资、现代化灌区建设与推进农业水价综合改革统筹起来。进一步完善污水处理收费机制。三是促进“资源融通”。利用具有收费机制的供排水项目，统筹城乡一体、供排一体收费，以规模化效应探索使用者付费新通道。以南渡江、昌化江、万泉河流域综合治理为试点，探索河砂资源开采利用的政策制度。充分释放水库资源，探索实施“水利风景区+”商业模式，优先在水利风景区的开发利用上取得突破，让“水生态”催生“水效益”。联合谋划跨部门的EOD、“治水+全域土地综合整治”等项目，肥瘦搭配，促进“资源融通”。

（三）集中力量攻坚顽固水体治理。健全完善“六水共治+河湖长制”工作机制，坚持“督帮一体”“督服一体”，切实发挥河湖长在流域综合治理、上下游系统治理、多污染源协同治理等方面的作用，推进顽固水体、黑臭水体、劣Ⅴ类水体综合治理。一是加大万宁市小海、文昌市珠溪河等顽固水体督导帮扶力度，多部门联合对《军令状》目标和徐祖信院士咨询意见落实情况开展驻点督导、帮扶，务必压实市县主体责任。督促生态环境、农业农村、水务、自然资源和规划等部门联合行动，对养殖污水直排等问题进行专项整治。二是联合各职能部门，多措并举，推进城市县城、乡镇、农村黑臭水体治理，2023年底前全面消除城市黑臭水体。三是全面启动纳入国家和省级地表水监测的劣Ⅴ类水体治理，2024年底前全部剿灭Ⅴ类水体。

海南省人民政府

2023年11月15日

# 海南省人大常委会办公厅关于 省七届人大一次会议代表议案办理情况的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人大常委会副秘书长 江 南

海南省人民代表大会常务委员会：

省七届人大一次会议期间，代表团和代表联名提出议案23件，省人大常委会主任会议交由省人大有关专委和常委会有关工委、室办理。其中，社会建设委办理1件，法制工委办理3件，内司工委办理3件，教科文卫工委办理4件，农村工委办理4件，环资工委办理5件，选任联工作室办理3件。各承办单位按照代表议案办理的有关规定和全国人大“既要重结果，也要重过程”的要求，从深入践行全过程人民民主、推动人大工作高质量发展的高度，认真研究议案内容，积极与代表沟通，精心做好代表议案办理工作。23件议案已于今年9月办理完毕并提交主任会议审议，现将办理情况报告如下：

**一、6件议案提出的立法项目，已列入省人大常委会2023年立法工作计划，经常委会会议审议通过或提交本次常委会会议审议**

（一）关于修改《海南省乡镇人民代表大会工作条例》的议案（第711002、711008、711023号）。三件议案所涉法规草案已由省七届人大常委会第五次会议于2023年7月21日修订通过，自2023年8月1日起施行。议案所提修改意见已被充分研究吸纳。

（二）关于修订《海南省红树林保护规定》的议案（第711017号）。议案所涉法规草案已经省七届人大常委会第六次会议一审，本次常委会会议将进行二审。议案所提意见建议已被充分采纳。

（三）关于制定《海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例》的议案（第711020号）。议案所涉法规草案已经省七届人大常委会第四次会议一审，本次常委会会议将进行二审。该法规被列为重点向省委报告的法规项目之一，草案充分吸纳了议案所提意见建议。

（四）关于制定《海南省乡村振兴促进条例》的议案（第711016号）。本次常委会会议将对议案所涉法规草案进行审议，议案所提意见建议已被研究采纳。

**二、2件议案提出的立法项目，已列入2023年立法工作计划中的“研究起草、条件成熟时适时安排审议的法规项目”**

关于制定《海南省城乡网格化服务管理条例》的议案（第711007号）、关于制定《海南自由贸

易港老城一区三园条例》的议案（第711015号）。省人大常委会相关工委已认真研究两件议案提出的建议，并指导督促相关单位做好起草论证工作，待条件成熟时，适时提请省人大常委会审议。

### 三、7件议案提出的立法项目，已列入省人大常委会五年立法规划

（一）关于制定《海南省文物保护条例》的议案（第711001号）。议案提出的立法项目，已列入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，并已经省七届人大常委会第六次会议一审。鉴于目前全国人大常委会正在修改《中华人民共和国文物保护法》，待上位法修改完毕后，再结合议案所提建议对《海南省文物保护条例》进行修改，适时提请省人大常委会二审。

（二）关于修订《海南省城镇园林绿化条例》的议案（第711006号）、关于修改《海南经济特区禁止一次性不可降解塑料制品规定》的议案（第711009号）、关于修改《海南经济特区集体林地和林木流转规定》的议案（第711022号）。三件议案提出的立法项目已列入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，拟于2024年提请审议。届时，省人大常委会相关工委将对照议案所提建议积极做好法规审查工作。

（三）关于制定《海南自由贸易港突发公共卫生事件应急条例》的议案（第711012号）。议案提出的立法项目已列入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》。鉴于国家《突发公共卫生事件应急条例》即将进行修改，故议案所涉法规安排在2025年提请审议。届时，省人大常委会相关工委将加强与相关部门的沟通协调，充分研究吸收代表提出的意见建议，共同推动立法进程。

（四）关于制定《海南自由贸易港国家南繁科研育种保护区条例》的议案（第711003号）、关于修改《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》的议案（第711018号）。两件议案提出的立法项目已列入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，拟于2026年提请审议。省人大常委会相关工委将结合议案所提建议做好法规审查工作。

### 四、2件议案提出的项目，将研究纳入省人大常委会2024年立法、监督工作计划

（一）关于修订《海南经济特区安全生产条例》的议案（第711011号）。省政府有关部门正在积极准备，拟将该条例的修改报送2024年省人大常委会立法工作计划项目，现已就草案初稿广泛征求各方面意见和开展省内外调研。省人大相关专委工委将对照议案所提建议积极推动法规修改，做好法规审查相关工作。

（二）关于将听取和审议省政府关于推进综合执法体制改革情况工作报告列入2023年省人大常委会监督工作计划的议案（第711013号）。经调研了解，我省正在推行的跨领域跨部门综合行政执法体制改革，确实存在议案中提到的人员身份未定导致空编严重、公务员职级晋升、事业编岗位设置难以推进等问题。省人大常委会相关工委将积极推动听取和审议省政府相关报告纳入2024年监督工作计划。

### 五、5件议案提出的立法项目有立法必要，将加强调研，待条件成熟时，适时列入省人大常委会立法工作计划

（一）关于尽快修订《海南省多元化解纠纷条例》的议案（第711004号）。鉴于议案所提修改意见在省高院、省司法厅联合印发的《关于开展在线诉调对接工作的指导意见》《海南省多元化解工作

补贴发放标准的指导意见》等文件中已有相关规定，且该条例颁布实施距今只有3年，具体措施尚未完全落地实施，省人大常委会相关工委将推动检查《条例》实施情况纳入常委会监督工作计划，根据立法评估结果研究决定是否修订。

（二）关于修订《海南省河道采砂管理规定》的议案（第711005号）。水利部已将《河道采砂管理条例》的颁布实施列入《水法规建设规划（2020—2025年）》，目前已将法规草案提交国务院法制机构进行审查。待条例颁布实施后，省人大常委会再依法对《海南省河道采砂管理规定》进行修订。

（三）关于制定《热带雨林国家公园一般控制区发展康养产业条例》的议案（第711014号）。由于《国家公园法》等顶层设计尚未出台，目前在国家公园一般控制区内发展康养产业条件尚未成熟，建议待条件成熟后再制定该条例。省人大常委会相关工委将督促有关部门加强协调合作，推动我省康养产业协同发展。

（四）关于制定《海南省个人信息保护公益诉讼司法协作管理条例》的议案（第711019号）。省人大常委会相关工委将着力推动检查《中华人民共和国个人信息保护法》实施情况纳入常委会监督工作计划。同时，将积极开展立法调研论证，适时将制定该条例提请纳入省人大常委会年度立法计划。

（五）关于制定《海南自由贸易港公共卫生条例》的议案（第711021号）。省人大常委会已将制定《海南自由贸易港突发公共卫生事件应急规定》列入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，拟于2025年提请审议。省人大常委会相关工委将在法规审查时研究吸纳议案所提建议。待国家相关上位法出台后，及时推动《海南自由贸易港公共卫生条例》的立法进程。

#### 六、1件议案提出的立法项目，拟通过出台相关政策予以解决

关于制定《海南省槟榔制品管理条例》的议案（第711010号）。经调研论证，并与全国人大常委会法工委沟通，鉴于槟榔属于药材，且被列入一类致癌物等客观原因，目前推进槟榔产业立法的条件尚不具备，建议先由政府出台有关政策解决。省人大常委会相关工委将继续会同有关部门加强对槟榔产业立法的必要性和可行性进行研究论证。

# 海南省人民政府关于 省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告

——2023年11月22日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省人民政府秘书长 符宣朝

海南省人民代表大会常务委员会：

现将省政府系统办理省七届人大一次会议代表建议、批评和意见（以下简称代表建议）工作情况报告如下，请予审议。

## 一、总体情况

省政府系统主办代表建议316件，占代表建议总数366件的86.3%，其中承办件数（含主办、会办）前5名的单位为省财政厅（107件）、省自然资源和规划厅（103件）、省发展改革委（101件）、省农业农村厅（68件）、省交通运输厅（48件），牵头主办件数前5名的单位为省农业农村厅（40件）、省发展改革委（33件）、省交通运输厅（25件）、省自然资源和规划厅（22件）、省教育厅（21件），内容涵盖工交城建、科教文卫、农林水渔、财经商旅等九大类别，反映了人民群众对加快海南自由贸易港建设、改善和保障民生的迫切愿望，对于促进海南经济社会发展、宏观决策和长远规划有重要参考价值。2023年9月底前已全部办结，其中A类（已经解决）137件、B类（正在解决或列入计划逐步解决）142件、C类（因条件限制或其他原因暂不能解决）37件，代表“满意”率100%，除不公开件外，全部复文均上传省人大代表履职网络平台。省政府网站“互动交流”模块将从该平台提取数据，按照“应公开尽公开”原则，将代表建议和答复函向社会公开，回应社会关切，提升政府公信力。

## 二、主要做法

（一）进一步强化高位推动。省政府高度重视代表建议办理工作，作为重要的政治任务，每年都将“严格执行人大及其常委会决议决定，认真办理人大代表建议，自觉接受各方面监督”写入《政府工作报告》，问政于民、问计于民、问需于民。3月21日，省人大常委会、省政府、省政协联合召开建议提案交办会，李荣灿、李军、倪强、蒙晓灵同志出席会议并作部署。5月5日，刘小明同志主持召开省政府常务会议，专题研究部署建议提案办理工作，强调要坚持守正创新，以更高标准、更大力度、更强举措、更实作风，实现由“办理”向“办好”转变，努力开创新局面。进一步强化省政府领导重点督办制度，省长、副省长每人确定1件代表建议作为重点督办件，亲自部署、亲自督

办、亲自审定答复函，并关注分管部门的办理工作。

(二) 进一步强化机制建设。省政府办公厅作为政府系统代表建议办理的交办、督办、指导、考核部门，确定了“会办件5月底前办结、主办件8月底前办结”的时间节点和“5个100%”（按时办复率100%、答复函件规范率100%、沟通走访率100%、应公开复文公开率100%、代表满意率100%）的目标要求。各承办单位健全“主要领导负总责、分管领导具体抓、业务部门具体承办、办公室归口督办管理”和“办理前沟通、办理中调研、办理后交流”的工作机制，主要负责同志亲自审定重要答复函，逐级压实办理责任，并将办理工作纳入重要议事日程，与本部门中心工作同步研究、同步安排、同步落实、同步有机融合，以代表建议办理来推动中心工作，以点带面推动一批问题解决。各承办单位还结合学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，普遍把办好代表建议与大兴调查研究有机结合，视情邀请代表参加，实地推动，真正把情况摸清、把问题找准、把对策提实，使办理过程成为联系群众、改进工作作风的过程。工作专班在省“两会”期间集中办公，对代表建议进行交办，会后省政府办公厅对承办有异议的继续协调，必要时主动征求代表意见，2月上旬全部协调确定承办单位，比往年提前了近3个月，交办效率大大提速，并做到无一争议、无一分办，同时及时印发《关于做好2023年省“两会”建议提案办理工作的通知》（琼府办函〔2023〕71号）明确具体工作要求。省交通运输厅等部门及时召开交办会，对代表建议进行交办。省住房城乡建设厅建立了厅办公室兜底制度，对于难度大、情况复杂、涉及多处室职责的代表建议，由厅办公室直接办理。

(三) 进一步强化代表满意。把代表满意作为办好代表建议的出发点和落脚点，对2023年代表初步评价为“基本满意”或“不满意”的建议进行清理，责成重新办理，确保100%“满意”。“基本满意”件从2019年37件、2020年33件、2021年15件、2022年7件，降到2023年0件。对2018年以来的满意率开展“回头看”，共2件“不满意”（2019年主办件623002号、2022年会办件652171号），责成主办单位主动上门沟通并重新办理，代表已全部表示“满意”。根据省政府常务会议要求，对2018年以来代表当年评价“满意”但未体现真实满意，次年仍继续提出的“年年提、年年答、年年未解决”的建议进行梳理，共27件（留作参考2件、计划解决3件、基本解决4件、已解决18件），要求主办单位对计划解决事项建立台账，采取有力措施，实现年内基本办结销号，并及时向代表反馈，同时对产生的原因深入剖析，举一反三，避免“年年提”现象。对于因政策或资金等原因留作参考的2件“硬骨头”建议，刘小明同志批示由分管副省长研究、相关部门报告情况并提出意见建议，目前已部分解决，代表已表示满意。

(四) 进一步强化沟通协商。省政府常务会议高标准提出“力争面对面沟通协商”的新要求。主办单位积极落实全过程沟通要求，把沟通协商作为必经程序，采取登门走访、调研座谈、电话沟通等形式，听取意见建议，通过“人来人往”“常来常往”，增强办理工作的针对性、实效性，避免“闭门造车、文来文往”，真正让建议办理过程成为发扬民主、集思广益、科学决策、有效施策的过程。2023年“面对面”沟通率，比往年大大提升。

(五) 进一步强化答复函质量。对答复函的公文文种、办理期限、答复类别、公开属性、意见征

询表进行规范，制定答复函规范模板，提供答复范文，要求答复函须使用单位公函纸、编文号，加盖单位印章，抄送各会办单位。要求承办单位对代表所提建议，要逐一回应，切实做到民有所呼、我有所应，把办理的重心放在问题解决、推动工作落实上，避免文不对题、答非所提。有条件解决的，应明确答复并尽快解决；对已列入工作计划的，应明确答复解决方案、路线图和时间表；因条件所限一时难以解决的，要耐心细致地做好解释说明，争取代表理解。答复函文稿须经代表审阅同意后方可答复。2023年答复函质量，比往年大大提升。

（六）进一步强化跟踪落实。答复不等于最终办结，许多工作需久久为功、长期持续推进，从2023年起，凡是答复类别标注为B类的，各承办单位均建立答复计划解决事项台账，共建立台账211个，继续采取有力措施，与代表密切联系，持续跟踪落实，2024年8月底将在省人大代表履职网络平台上继续填写台账中的“解决情况”，进一步提高解决率，继续接受代表监督和满意评价，努力畅通建议落地见效“最后一公里”，做好建议办理“后半篇”文章，切实避免重答复轻落实、一答了之现象。同时，推动省人大代表履职网络平台提质升级，完善优化台账录入、统计、导出等功能。

（七）进一步强化成果转化。各承办单位以办理建议为契机，认真研究吸纳代表真知灼见，吸收转化为做好政府工作的实招硬招，切实提升政府决策和履职水平，持续推动建议变成决策、变成办法、变成实际成果，不断增强人民群众和市场主体的获得感、幸福感、安全感。每年10月份，省政府办公厅和各牵头主办单位及时总结，提炼经验做法，查找工作短板，形成书面工作总结，不断提高办理水平和办复成效。

（八）进一步强化督查考核。加强建议办理工作的统筹协调、跟踪调度和督促指导，在年初对省《政府工作报告》责任分解时，细化年度主要成果、季度节点目标，并对办复情况开展第三方评估，与各部门年度综合绩效考核紧密挂钩。特别是将省领导重点督办建议作为重中之重，强化督办考核，专人全过程跟踪，及时从网上督查室平台对牵头主办单位实行倒计时督办，对超时限未办或低质量办理的，系统自动扣分并发短信给该单位主要负责人，有效发挥了督查“利器”作用。海口市、三亚市政府将建议办理工作作为年度目标考核和公务员考评的重要内容。省农业农村厅、省财政厅、省教育厅、省住房城乡建设厅等部门建立常态化督导检查机制，落实周跟踪、月汇报、季督查制度。

### 三、突出重点，务求实效

（一）强化监督，高质量办好省人大常委会重点督办建议。省林业局高度重视李军同志重点督办的《关于海南发展黄花梨产业“一树一证”与黄花梨交易的建议》（第712228号），推动《海南经济特区集体林地和林木流转规定》修订工作纳入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，拟提请审议时间为2024年。建立海南黄花梨交易平台并探索开展认购交易，在省不动产登记系统增加“林地经营权/林木所有权”权利登记类型，完成“省不动产登记系统与海南黄花梨交易系统对接”升级改造。推动东方市探索实施《海南黄花梨树种养交易制度集成创新方案》，吉利集团已在东方市投资1亿多元打造珍贵人工林木数字林示范区。省农业农村厅认真办理孙大海同志重点督办的《关于支持海南省天然橡胶产业健康可持续发展的建议》（第712297号），起草了天然橡胶产业高质量发展行动方案，召开了天然橡胶产业发展研讨交流会，成立了天然橡胶产业创新联盟。会同省发

展改革委、省财政厅研究完善天然橡胶产业扶持政策，推动国家发展改革委出台天然橡胶产业扶持政策、财政部将完善天然橡胶收入保险政策纳入年度重点工作。2023年，成功争取中央预算内投资天然橡胶生产能力建设项目资金2.51亿元、弃割弃管胶园能力提升项目资金0.45亿元和良种良法补助资金0.99亿元。省卫生健康委十分重视过建春同志重点督办的《关于加强全省院前急救服务体系的建议》（第712130号），将“15分钟医疗救治急救圈”“开展应急救护知识普及及培训”纳入2023年为民办实事项目，省、市县财政投入1.17亿元配备到位131辆救护车，省财政已投入1002.3万元建设100个急救安全屋、开展急救技能知识持证培训不少于3万人、普及培训不少于8万人。省教育厅认真落实林泽锋同志重点督办的《关于海南基础教育发展与改革的十条建议》（第712001号），组织6个专项调研组赴130多所学校开展实地调研，形成了“1+6”调研报告，组织召开全省基础教育高质量发展专项工作会议，出台了《关于促进基础教育高质量发展 构建优质均衡基本公共教育服务体系实施方案》《海南省公办中小学教师优化配置工作指导意见》等，加快推进义务教育优质均衡发展。

（二）强化督办，省政府重点督办建议成效明显。刘小明同志率先垂范，亲自督办《关于对我省法治政府建设工作的建议》（第712323号），组织省司法厅全力推进全省法治政府建设示范市区创建工作，向中央依法治国办推荐三亚等3个综合示范候选地区和5个单项示范候选项目。持续深化综合行政执法改革，推动出台《海南省综合行政执法条例（试行）》，出台《海南省综合行政执法体制改革提质增效三年行动方案（2023—2025年）》等6项制度文件，进一步建立健全省综合行政执法平台，全面夯实法治政府建设基础工作。巴特尔同志高度重视《关于加快农村集体经营性土地入市试点，支持全面乡村振兴的建议》（第712330号），组织省自然资源和规划厅出台入市试点工作方案，召开动员部署会议，明确重点任务、时间安排。初步建立入市土地后备资源数据库，加快审批有入市需求的村庄规划。梳理63宗1141.9亩入市条件较为成熟的土地重点聚焦推进。倪强同志十分重视《关于支持将G98环岛高速波莲互通立交纳入省道S251建设的建议》（第712015号），要求省交通运输厅积极与代表沟通对接，共同现场研讨项目初步建设方案，实现省道与环岛高速公路的互联互通，拟将波莲互通纳入到G98环岛高速公路排浦至白莲互通段改扩建工程中一并实施。谢京同志十分重视《关于支持万宁打造冲浪产业的建议》（第712072号），要求省旅游和文化广电体育厅会同省商务厅，将冲浪设备加工制造纳入省级招商计划，用好招商“六条途径”，指导万宁市做好项目包装、策划、招商，择时举办专场招商活动。陈怀宇同志十分重视《关于提升境外人员跨境支付便利化水平，提高消费便利的建议》（第712238号），组织中国人民银行海南省分行认真研究吸纳。目前，涉及境外人员主要支付场景的商户均已开通受理外卡功能。创新推出全国首创的境外人员移动支付服务便利化试点项目，境外人员只需注册成为微信用户，在线申请支付账户，并在光大银行任一网点完成充值（充值限额为1万元/年），即可享受移动支付便利化。蔡朝晖同志十分重视《关于加大对市县公安办案场所监督力度保障嫌疑人合法权益的建议》（第712153号），组织省公安厅将执法办案管理中心建设使用管理工作纳入各市县公安机关“一把手”工程，19个执法办案管理中心建成投用。省公安厅执法监督管理平台汇集全省执法办案管理中心使用管理数据，实现省市县执法办案场所互联互

通、24小时系统精准预警监督，保障嫌疑人合法权益。顾刚同志十分重视《关于推动预制菜产业园区建设，助力农业发展和乡村振兴的建议》（第712324号），多次主持召开专题会议研究，指导省农业农村厅起草农业全产业链发展规划，推动研究制定产业相关标准，规范产业发展，强化质量监管，确保农产品领域食品安全。

2023年，省政府系统代表建议办理工作虽然取得了一些成绩，但离市人大常委会要求、离各位代表的期望仍有差距，仍需继续提升。一是有的承办单位对办理工作不够重视，存在畏难情绪和推诿扯皮现象；二是有的承办单位与代表沟通不够顺畅；三是有的承办单位答复质量有待提升，跟踪落实不够；四是有的承办单位将办理工作与本部门中心工作有机融合、进一步强化成果转化的力度有待加强。

下一步，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大和省第八次党代会精神，在省委的坚强领导和省人大常委会的监督指导下，完善工作机制，加强队伍建设，提高工作标准，不断提高办理质量和实效，为推进政府治理体系和治理能力现代化、高质量高标准建设海南自由贸易港作出新的更大贡献。

海南省人民政府  
2023年11月4日

## 海南省人大常委会办公厅关于 省七届人大一次会议以来代表建议、批评和 意见办理情况的报告

人大代表向人大及其常委会对各方面工作提出建议、批评和意见，代表着人民的利益和意志，是代表执行代表职务，参加管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的一项重要工作，也是积极践行全过程人民民主的重要体现。省人大常委会高度重视建议办理工作，推动代表建议工作更好接地气、察民情、聚民智、惠民生，更好地服务海南自由贸易港建设。

### 一、总体情况

海南省七届人大一次会议期间及闭会期间，省七届人大代表对我省各方面工作提出建议、批评和意见366件，数量创历年新高。经梳理分析，代表建议主要有以下特点：一是重点突出。代表们紧扣当前自由贸易港建设、经济社会发展重点工作和存在的薄弱环节，提出工交城建、农林水渔、财经商旅等领域的建议216件，占建议总数的59%。二是聚焦民生。代表们紧紧抓

住人民群众最关心最直接最现实的利益问题提出建议102件，其中：39件涉及办好人民满意的教育，33件涉及推进医疗卫生体系建设，18件涉及保障老人妇女儿童合法权益，12件涉及住房出行等问题。三是质量较高。90%以上的建议都是代表通过收集大量资料、结合调研实践提出的，对加快推进海南自由贸易港建设具有重要的意义。

按照代表建议办理“既要重结果，也要重过程”的要求，各单位全力以赴办好代表建议。截至2023年10月，366件代表建议已经全部办理完毕。办理工作取得了重大突破，实现了“三个高”：一是高答复率。所有建议都在规定期限内书面答复代表，按期答复率100%。二是高解决率。366件建议中，所提问题得到解决的（A类）161件，占总件数的44%，同比增长40.8%，创历年新高；所提意见建议正在解决或列入计划逐步解决的（B类）163件，占总件数的44.5%。三是高满意率。代表对办理过程与结果的满意率首次达到100%。

## 二、主要做法

（一）在高效交办上做文章。一是高位部署推动。首次联合省政府、省政协召开建议提案交办会，省人大常委会党组书记、副主任李军同志出席会议，对办好代表建议作出全面部署、提出具体要求。二是提高交办效率。省七届人大一次会议期间，大会议案组对代表建议及时分析研究，现场通过海南省人大代表履职网络平台进行审核和初步交办，对承办有异议的建议，会后及时协商调整。356件大会建议全部在2月落实承办单位，比往年提前了近3个月。10件闭会建议也如期交办。三是交办更加准确。根据建议内容明确承办单位，使责任更加明晰，以往分办协办建议多、推诿扯皮现象多的问题

得到了根本解决，首次实现零分办。366件建议交由101家承办单位研究办理。其中，向省委有关部门、省人大常委会工作机构和省级人民团体交办41件，向省政府部门交办316件，向省监察委交办1件，向省高级人民法院交办6件，向省检察院交办2件。

（二）在强化责任上出实招。省领导同志高度重视，承办单位主要负责同志亲自部署过问，推动建议办理深入开展。刘小明省长在主持召开省政府常务会议时，专题研究部署建议办理工作，强调以更高标准、更大力度、更强举措、更实作风，坚持守正创新，实现由“办理”向“办好”转变，努力开创新局面。省人大常委会党组书记、副主任李军同志要求承办单位务必以高度的政治责任感认真办好代表的每一件建议，将代表建议办理作为践行全过程人民民主的重要体现，进一步密切与代表的沟通联系，进一步推动群众关注问题的解决。省监察委、省高院、省检察院领导均及时作出批示，对建议办理工作提出要求，作出部署。为进一步加强和规范代表建议办理工作，省政府督查室全力以赴交办催办，对建议办理工作开展第三方评估，将评估结果与各部门年度综合绩效考核紧密挂钩；省高院专门出台了《海南省高级人民法院代表建议、政协提案办理工作规定》，对代表建议交办、办理、沟通、答复、考核各环节工作进一步规范。各承办单位均建立健全“主要领导负总责、分管领导具体抓、业务部门具体办、办公室归口督办管理”的工作机制，逐级压实办理责任，将建议办理工作纳入重要议事日程，主要负责同志亲自审定建议答复函，通过建议办理推动重点工作开展，以点带面推动一批问题解决。

（三）在深化督办上强机制。省人大构建了

“省人大常委会主任会议成员牵头督办、专工委具体督办、代表机构常态督办”的三级责任机制。一是领导亲自督办。省人大常委会主任会议确定7件代表建议作为2023年省人大常委会重点督办件，由7名主任会议成员分别督办。主任会议成员通过召开协调会、组织办理工作座谈会、实地调研等方式充分听取代表意见，督促有关承办单位直面代表所提问题，协调有关方面加以解决，亲自听取或审阅办理报告，推动建议高质量办理。二是专工委具体督办。相关专委工委把重点督办建议办理与立法监督工作有机结合，认真制定督办工作方案，深入相关单位调研座谈，多次与提出建议代表、承办单位沟通联系，确保建议办理取得实实在在的效果。三是代表机构常态督办。省人大常委会代表联络机构紧盯建议办理工作各个环节，及时掌握办理进度，在每个时间节点通过网上督办、电话催办等方式，做好提前告知、逾期预警、进度评估，做到事前有部署、事中有指导、事后有监督，确保办理工作整体有序。与此同时，省政府进一步强化省政府领导重点督办制度，省长、副省长每人确定1件代表建议作为重点督办件，省长、副省长亲自部署、亲自督办、亲自审定答复函，以高质量的督办引领推动分管部门的办理工作。

（四）在办理质量上求实效。一是重沟通。建立人大代表、承办单位和代表联络机构三方沟通的服务保障机制。承办单位采取登门走访、调研座谈、电话沟通等形式，听取代表意见建议，与代表“面对面”沟通率较往年大幅提升，增强了建议办理工作的针对性、实效性；省人大常委会代表联络机构积极与代表和承办单位沟通，了解建议办理过程中遇到的困难和问题，及时协调处理。二是回头看。对2018年以来

“年年提、年年答、年年未解决”的27件代表建议进行梳理，要求主办单位对计划解决或正在解决的事项建立台账，采取有力措施，年内办结销号。同时要求对产生此类现象的原因深入剖析，查找症结，举一反三，减少“年年提”现象。三是建台账。首次要求各承办单位对B类建议答复中正在解决或列入计划逐步解决的事项建立台账，次年8月底在省人大代表履职网络平台上填写台账解决情况。据统计，163件B类答复共建立台账211个。

（五）在代表满意上下功夫。代表建议凝结代表心血，承载人民期盼，对办理情况进行满意度测评，既是对承办单位办理工作的检验，也是对人大代表和人民群众关切的回应。省人大常委会代表联络机构以代表满意、群众受益为出发点，主动作为，将全过程人民民主贯穿于代表建议工作始终。一是满意度测评更加全面。改变以往只对建议答复进行测评的做法，要求代表从办理态度、沟通情况、办理方式、答复内容四个方面进行满意度测评，真正做到把“代表满意”贯穿代表建议办理全过程。二是建议测评率迅速提升。省人大常委会代表联络机构以信息、电话等方式反复提醒代表完成建议测评，或根据代表意见协助其完成测评。经各方努力，代表参与建议测评率达到97.5%，创历年新高。三是首次实现满意率100%。对代表初次表示“基本满意”的31件建议和“不满意”的2件建议，省人大常委会代表联络机构认真研究，责成承办单位重新办理，直至代表满意为止。

### 三、办理成效

各承办单位坚持把建议办理与主题教育相结合、与推进工作相结合、与改进作风相结合，推动人大建议有效转化为具体的政策举措，做

到了办理一件建议、推动一项工作、解决一类问题。

(一) 助推自贸港建设。《关于深化企地联动机制助力清廉自贸港建设的建议》，省纪委监委认真研究，推动省国资委制定并印发全面推动清廉国企建设工作的实施方案，围绕加强党的政治建设、持续抓好党的作风建设、创建清廉文化阵地等 11 个主要任务精准施策，以清廉国资国企建设助力清廉自贸港建设；省工信厅认真研究办理《关于推动数据安全有序跨境流动，培育发展自贸港数字经济的建议》，在重点园区部署国际互联网数据专用通道，国际互联网访问性能明显提升，目前已开通企业数据专线 20 多条；在办理《关于支持海南自贸港职业教育国际园区建设的建议》中，省教育厅、儋州市政府与德国比勒费尔德应用科学大学签署了举办大学合作框架协议，2023 年 3 月海南比勒费尔德应用科学大学永久校区奠基仪式在洋浦举行；《关于打好“侨”金字招牌，让“侨”创新创业和投资兴业的幸福感和获得感更加充实的建议》，省侨联梳理汇总了 100 多个招商项目向侨商推送，联合中国侨商会共同主办了“2023 世界侨商海南行暨创业中华·侨商论坛”活动，引导海内外侨商侨企参与海南自贸港建设。

(二) 助推经济发展。《关于进一步优化营商环境服务实体经济的建议》，省营商环境建设厅印发实施《海南省 2023 年营商环境制度集成创新重点任务》，推动“9+13”项跨领域系统集成创新和重点环节改革任务；《关于支持海南省天然橡胶产业健康可持续发展的建议》，省农业农村厅起草了天然橡胶产业高质量发展行动方案，召开了天然橡胶产业发展研讨交流会，成立了天然橡胶产业创新联盟，会同省发展改革

委、省财政厅研究完善天然橡胶产业扶持政策，推动国家发改委出台天然橡胶产业扶持政策，财政部将完善天然橡胶收入保险政策纳入年度重点工作；《关于统筹资金资源支持园区更好发挥经济发展“主阵地”作用的建议》，省财政厅今年已下达园区发展资金 30 亿元，统筹用于支持相关园区重大项目建设及产业发展，另安排自贸港重点园区债券资金 222.5 亿元，大力支持重点产业园区基础设施建设；省林业局对办理《关于海南发展黄花梨产业“一树一证”与黄花梨交易的建议》高度重视，推动《海南经济特区集体林地和林木流转规定》修订工作纳入《海南省七届人大常委会立法规划（2023—2027）》，建立海南黄花梨交易平台，完成“省不动产登记系统与海南黄花梨交易系统对接”升级改造，推动东方市探索实施《海南黄花梨树种养交易制度集成创新方案》。

(三) 助推城市建设。《关于建设基于网格社群的基层社会服务体系的建议》，省委政法委牵头建设的省社管平台群防群治综合管控系统目前已基本建成，可有效处理对于多个单位分散管理缺乏协同的问题，基层治理体系进一步完善；《关于推进省道 S202 云文线（旧州段）至 G98 高速新坡互通跨江道路贯通工程修建的建议》，省资规厅已指导海口市编制《海口市国土空间总体规划（2021—2035 年）》，并将该工程项目纳入规划；《关于推动城市亮化工程提升城市品质的建议》，省住建厅定期组织专家对市县道路公共照明设施安全运行情况开展抽查，配合省发改委印发《关于加强我省全社会节约用电管理的通知》，进一步加强和优化城市照明管理；《关于加快构建城市智慧交通体系的建议》，省交通运输厅正在筹划建设省级综合交通信息平台，从基础条件、数据资源、集成开发等方

面统一规范信息平台建设标准，规范新建系统上线和现有系统整合的技术要求，实现信息平台全面整合，为群众出行提供便捷信息服务。

（四）助推乡村振兴。《关于壮大集体经济推动乡村振兴的建议》，省委人才发展局会同省农业农村厅等部门出台了推进海南自由贸易港乡村人才振兴的十条措施，着重围绕培养、引进、使用、激励、评价以及搭建干事创业平台、提供服务保障等方面给予乡村人才大力支持；《加快农村集体经营性土地入市试点 支持全面乡村振兴的建议》，省资规厅起草了《海南省深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案》并报省政府常务会议审议通过，全省24个试点县、市、区已起草了具体推进方案；《关于推动海南黎苗族传统手工技艺产业 助力乡村振兴的建议》，省旅文厅今年4月在意大利米兰组织举办中国海南黎族文化展示交流活动，受到了意大利方面的高度赞扬，此外还组织新闻媒体对今年“三月三”各项活动特别直播报道，为黎锦等海南民族手工业产品提供了全方面、多角度的展示平台；《关于推动预制菜产业园区建设 助力农业发展和乡村振兴的建议》，省农业农村厅起草了《关于推进全省预制菜产业高质量发展的指导意见》，已报省政府审定并印发，并编制了《海南省预制菜产业发展规划（2023—2027）》。

（五）助推法治建设。《关于加快推进综合行政执法改革的建议》，省委编办牵头起草综合行政执法体制改革试点方案，统筹解决机构性质不清、人员编制不足、协作机制不畅、保障力度不够等问题，拟报中央编办审批；省高院高度重视《关于三亚分设基层法院的建议》，在推进分设工作的同时，着力加强对三亚城郊法院的支持保障力度，持续推进解决“案多人少”

的矛盾，同时推动海南自贸港知识产权法院挂牌设立三亚崖州湾科技城特区审判庭；《关于修订〈海南省行政机关负责人出庭应诉办法〉的建议》，省高院根据前期调研及征求意见情况，对该办法进行修改，现已按程序报批；《关于省检察院加大对全省监狱、公安机关在押人员场所监督的建议》，省检察院印发《关于推荐报送保障被监管人员合法权益案事例的通知》，指导全省各级检察院刑事执行检察人员依法监督，更好保障被监管人员合法权益。

（六）增进民生福祉。《关于建设社区“一老一小”场所的建议》，省发改委研究制定了《海南省托育服务发展三年行动计划（2023—2025年）》，推动出台《海南省养老服务条例》，以法规的形式对社区配建养老服务设施的面积进行了明确；省教育厅认真办理《关于海南基础教育发展与改革的十条建议》，组织6个专项调研组赴130多所学校开展实地调研，组织召开全省基础教育高质量发展专项工作会议，出台了《关于促进基础教育高质量发展 构建优质均衡基本公共教育服务体系实施方案》《海南省公办中小学教师优化配置工作指导意见》等文件；省卫健委高度重视《关于加强全省院前急救服务体系的建议》，将“15分钟医疗救治急救圈”“开展应急救护知识普及及培训”纳入2023年为民办实事项目，省、市县财政投入1.17亿元配备131辆救护车、投入1002.3万元建设100个急救安全屋，开展急救技能知识持证培训不少于3万人、普及培训不少于8万人；《关于进一步提高残疾人社会保障水平的建议》，省民政厅、省财政厅、省残联联合印发了《关于加强残疾人两项补贴精准管理的实施意见》，推动残疾人“不见面审批”和“一次都不用跑”两项补贴系统发放率和全程网办处理率达到100%。

总的来看，今年代表建议办理工作有了重大突破，取得了新的成效。但我们也清醒地认识到，建议办理工作还存在一些问题，与代表的期望还有差距。如个别单位调查研究不够深入，“重答复、轻落实”的现象依然存在，对建议答复类别界定还不够准确等等。下一步，省

人大常委会将进一步完善代表建议办理工作机制，特别是强化对B类建议答复计划解决事项落实情况的跟踪检查，努力让每一件建议办理都落到实处，真正做到“民有所呼，我有所应”。

## 海南省高级人民法院 关于省七届人大一次会议有关代表建议 办理情况的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

根据贵委通知要求，现将我院关于省七届人大一次会议有关代表建议的办理情况报告如下，请予审阅。

### 一、代表建议办理的基本情况

省七届人大一次会议上，贵委交由我院办理的代表建议共7件，其中贵委重点督办建议2件。7件代表建议中我院主办6件、会办1件。接到贵委交办通知后，我院高度重视，党组书记、院长戴军同志第一时间作出批示，要求务必以高度的政治责任感认真办好代表的每一件建议，确保所有建议按时高质量办结。目前，7件代表建议我院已全部按时办结，代表们均对办理结果表示满意。

（一）省人大常委会重点督办的儋州团符冠贝代表《关于修订〈海南省行政机关负责人出庭应诉办法〉的建议》（第712268号）

本建议由省高院主办、省司法厅会办。省高院由党组书记、院长戴军同志亲自督办。符

冠贝代表认为，在司法实践中，根据行政机关负责人出庭应诉情况来看，即使行政机关负责人出庭参加诉讼活动，也并未真正发挥“应诉”作用，建议：修改《海南省行政机关负责人出庭应诉办法》（以下简称《出庭应诉办法》）第四条、第七条、第八条、第十五、十六条，对行政机关负责人不出庭的监督机制进行完善补充。对该建议，我院办理情况如下：

1.关于代表建议《出庭应诉办法》第四条应增加规定“除庭审活动外，行政机关负责人在行政诉讼中应当积极参加其他诉讼活动”的采纳情况。我院采纳了该条建议，将第十三条（现为第十六条）修订为：“被诉行政机关负责人在一审、二审和申诉复查、审判监督等诉讼程序中，除出庭应诉外，应积极参与由人民法院主持的询问、听证、协调、座谈、现场勘察、现场办公等诉讼活动。对于人民法院组织调解、建议和和解的案件，行政机关负责人应当积极参与，力求实质性化解行政争议，实现

案结案了。”对该条的修订，将进一步促进行政机关负责人积极参与各种诉讼活动，尤其是发挥组织协调能力，实现行政争议实质性化解。

2.关于代表建议在《出庭应诉办法》第七条、第八条外增加规定行政机关负责人必须出庭应诉的案件范围的采纳情况。2021年，我院在起草《出庭应诉办法》初稿时也参照《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》以及其他省、市、自治区类似规定中列举正面清单的做法，规定了哪些案件行政机关负责人必须出庭应诉。此后经省政府召开专题会议提出修改建议，考虑到我省行政机关出庭应诉的基础比较薄弱，行政机关负责人大多不擅长在出席庭审时应诉应对，我院将此条更改为列举负面清单的方式，规定哪些案件行政机关负责人可以不出庭应诉，除此之外所有案件行政机关负责人一律应出庭应诉。这样规定的目的是以庭代训，尽快提升行政机关领导干部的司法应诉能力，在接受庭审锻炼的同时也可以提高行政机关领导干部“依法行政”的意识，促进我省法治政府建设。该条是否需修改，可由省政府进行研判。

3.关于代表建议《出庭应诉办法》第十五条应增加规定人民法院将司法建议抄送司法行政部门的采纳情况。我院部分采纳了该条建议，将第十五条（现为第十八条）修订为：“被诉行政机关负责人未出庭不说明理由或理由不成立的，人民法院应当如实记录，并提出司法建议，同时抄报上级主管部门。”另外，《出庭应诉办法》第十七条规定了定期通报机制，我省各基层法院、各中级法院、海口海事法院、海南自贸港知识产权法院每年7月和次年1月要向上一级人民法院报送行政机关负责人出庭应诉情况，并向辖区市县反馈。省高院每年7月和次年

1月向省政府反馈上述情况，由省政府办公厅对全省行政机关负责人出庭应诉情况进行通报。省高院还可以就此定期向省人大常委会报告，向省纪委监委、省检察院通报。

4.关于代表建议本办法第十六条第二款应将“人民法院发送司法建议的”修改为“人民法院对案件中发现行政行为中存在的问题发送司法建议的”的采纳情况。我认为第十五条、第十六条不应割裂来理解，第十六条中的司法建议不仅包括人民法院对行政行为存在问题提出的建议，也包括人民法院对行政机关负责人应出庭而未出庭提出的建议。对于这些司法建议，行政机关负责人均应组织相关部门认真研究处理并在60日内作出回复。

5.关于代表建议应增加规定人民法院向监察机关、被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议的采纳情况。初稿中我院参照《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》第十二条，规定了哪些情形应由人民法院向监察机关、被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议。但此后我院删除了该条内容，主要考虑实际操作中如果人民法院发现行政机关负责人有违法违纪行为会向纪检监察部门提出司法建议，纪检监察部门会根据具体情况作出处理。且《出庭应诉办法》第十八条、第二十条、第二十一条规定将行政机关负责人出庭应诉情况列入政府督查范围、负责人年终述职内容和法治政府建设指数评估考核体系。这些监督方式比人民法院提出司法建议更加具有操作性、可行性、有效性。同时，《出庭应诉办法》虽未规定相关内容，但《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》已有相关规定，其法律效力层级更高，人民法院在出现相关情形时可以依照该规定向监察机

关、被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议。

6. 修订进展。根据前期调研及征求意见情况，我院起草了修改后的《海南省行政机关负责人出庭应诉办法（审议稿）》，经8月25日省高院党组审议通过，9月7日已发送省司法厅由其履行报送省政府会议讨论程序，目前省司法厅正在研究中。

（二）省人大常委会重点督办的三亚团陈晓昕代表《关于三亚分设基层法院的建议》（第712254号）

本建议由省高院主办，三亚市政府、省委政法委会办。省高院由党组书记、院长戴军同志亲自督办。陈晓昕代表建议：三亚市各行政区均设置对应的人民法院，并合理配置内设机构、增加政法专项编制。对该建议，我院办理情况如下：

#### 1. 已开展的有关工作

高度重视，认真听取代表意见。党组书记、院长戴军同志要求政治部认真办理、办公室跟踪督办。每月15日前，省高院向省人大法工委书面报告该建议办理进展情况。4月3日，我院参加了由省人大法工委主持，我院、省委政法委等参加的调研座谈会。在办理过程中，我院与陈晓昕代表视频连线，听取代表提出建议的背景和办理意见，及时向代表通报办理进展情况。

快速成立分设工作专班。2月底，我院成立分设工作领导小组，党组书记、院长为组长，分管组织人事工作和审判事务管理等工作的两名院领导为副组长，省高院组织人事、审判事务管理等部门骨干力量和参与过海南自由贸易港知识产权法院设立工作的有关人员，以及三亚城郊法院具体经办人员为组员，为推进分设

工作奠定良好基础。

全面了解分设程序要求。我院与最高人民法院政治部和省委编办等部门沟通了解了分设基层法院所需程序及审批权限问题。根据《最高人民法院政治部关于因特殊需要设置人民法院相关问题的意见》等规定，因特殊需要设立基层人民法院的，在呈报最高人民法院的请示时应附有省级机构编制委员会、所在地党委和人大常委会等部门同意设置的意见。

深入开展前期调研论证。结合省人大法工委在调研座谈会上所提的意见，我院深入开展分设必要性、可行性调研。分设必要性方面：一是加强完善国家基层政权建设的迫切需要。三亚市现有吉阳、天涯、海棠、崖州四个市辖区，各区四套班子、公安分局及区司法局均已设立，但只有三亚市城郊人民法院一家基层审判机关。建立与行政区划发展相适应的基层法院，将有利于加强三亚基层政权应对风险能力和社会管控能力，促进加快提升基层政权治理能力现代化；二是服务保障海南自由贸易港建设的迫切需要。三亚作为海南“南北两极”的重要“一极”，是“大三亚”经济圈的领头羊，经济活跃、旅游发达、纠纷众多。设立三亚市辖区人民法院，充分发挥司法职能作用，能有效提升司法服务保障三亚国际旅游消费中心、崖州湾科技城、国家南繁科研育种基地等重大战略项目建设的精准性和实效性；三是积极助推法治政府建设的迫切需要。目前三亚市辖区的刑事类、行政类案件和执行案件均集中于三亚城郊法院本部。分设三亚市辖区法院，建立健全辖区法院审判、执行职能，将有效减轻当事人诉累，进一步畅通法院与地方党委政府的沟通协调渠道；四是不断提升人民群众司法获得感的迫切需要。2015年至2022年，三亚城郊

法院法官人均办案量从 234 件上升至 704 件。随着海南自由贸易港建设的加快推进，可预见此后三亚城郊法院的受案量仍将保持高位运行的态势。人、案增速不同步，人、案配比不合理，影响了审判质效。设立三亚市辖区人民法院可更好满足基层司法需求，贴近回应民生热点，加快推进三亚法治化、国际化、便利化营商环境建设，提升人民群众的司法获得感。分设可行性方面：我院提出，分设三亚市辖区法院有充分的法律依据、有足够的案件支撑、有较好的设施基础，援引《宪法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》有关条文，预先测算案件分设后的分流情况，预计分流后各院案件量基本相当，同时研判了三亚两级法院现有基础设施等情况。此外，我院增强法检协同联动，与省检察院进行了沟通探讨，省检察院提出了有关分设思路。

不断完善具体分设思路。我院结合前期调研情况和工作实际，不断调整完善分设思路。其中，机构名称方面，考虑根据三亚各辖区名称进行命名；机构编制方面，以三亚城郊法院现有编制（政法专项编制 159 名，核定法官员额 64 名；分设后拟各院编制 55 名、法官员额 22 名）进行分流难以完全满足分设需求，拟采取从全省法院系统内部调剂和申请从全省机动编制中划拨等方式统筹解决；内设机构设置方面，考虑参照海口市辖区法院进行设置，同时吸收陈晓昕代表的建议，分别在海棠区法院、崖州区法院设置专业旅游法庭、知识产权法庭集中管辖全市对应案件。

积极争取党委政府等支持。我院就分设工作向最高人民法院进行了汇报，最高人民法院对此表示支持，并强调要积极与省委等部门进行汇报沟通。此外，我院和三亚中院、三亚城

郊法院就分设涉及的办公场所和经费保障等事项，多次与三亚市委市政府沟通并获支持。三亚市人大常委会出具《三亚市人大常委会关于支持分设市辖区人民法院请示的复函》，三亚市政府发来会办意见函，全力支持分设工作。省委政法委作为会办单位，也表示予以支持推进。

着力加强基层倾斜保障。在推进分设工作的同时，我院多措并举，着力加强对三亚城郊法院的支持保障力度。在人力资源配置方面持续推进解决“案多人少”矛盾，一是协调将 6 名 2020 年选调生两年下村任职调整为第二年到基层法院挂职，其中三亚城郊法院 1 名；二是结合最高人民法院张军院长有关要求，选派高、中级法院近 20 名干警到办案量较大的三亚城郊法院、海口市辖区法院挂职；三是开展全省法院第五次员额法官遴选，预计三亚城郊法院新增入额法官 10 名，其中三亚城郊法院本院 8 名、从三亚中院调剂 2 名，召开法官遴选委员会研究。在服务保障自贸港建设方面，推动海南自贸港知识产权法院挂牌设立三亚崖州湾科技城特区审判庭，着力服务崖州湾科技城知识产权特区建设大局。在提升人民群众司法获得感方面，省高院结合主题教育开展长期未结案件清理、上诉案件移送慢专项治理等活动，持续提升各级法院审判执行工作质效。

## 2. 目前进展和存在的主要困难

为切实推动分设工作稳步向前，我院党组书记、院长戴军同志近期就分设工作整体情况向省委主要领导进行了汇报，省委主要领导指示，分设工作还须结合“小政府、大社会”的改革思路和海南实际，进一步加强调研论证，目前不宜进入实操层面。

假设分设工作予以继续推进，面临的主要困难，除法检两家联动所涉及的办公场所等问

题之外，还包括人员编制的来源问题。单就法院系统而言，以三亚城郊法院现有中央政法专项编制进行分流难以完全满足分设的基本需求，仍有不小缺口。目前，三亚城郊法院共有中央政法专项编制 159 名，法官员额 64 名，实有人员 139 人，其中员额法官 54 人。三亚分设 4 家基层法院后拟各院配备中央政法专项编制 55 名，即共需中央政法专项编制 220 名、法官员额 88 名。比照分设后的编制需求，目前尚缺中央政法专项编制 61 名、法官员额 24 名。目前，全省法院剩余可用编制较少，三亚分设 4 家基层法院法院内部调剂中央政法专项编制难度较大，存在“拆东墙补西墙”的困境，还需依靠外部划拨等方式统筹解决。此外，如三亚市分设基层法院，三亚市基层检察机关也须配套分设，所需编制量亦不小。在目前机构改革的背景下，难以获得外部划拨编制的有力支持。

### 3. 下一步工作打算

下一步，我院将进一步加强分设必要性、可行性调研论证，排查梳理其他省份城市设置市辖区法院的经验做法，不断完善分设思路和工作方案，并积极与省委、省人大、省委编办、最高人民法院、三亚市委市政府等部门保持沟通联系，密切关注国家机构改革进展情况，以及省委、最高人民法院有关工作部署，结合工作实际及时请示汇报，适时推动分设工作。同时，继续加大对三亚城郊法院的支持保障力度，通过支援办案力量、强化审判事务管理等手段进一步缓解“案多人少”问题。

（三）儋州团黄桂提代表《关于海南每名法官年办案量不超过 230 件防止劳累引起判决不公的建议》（第 712172 号）

本建议由省高院主办，省编办会办。省高院由党组副书记、副院长陈文平同志具体督办。

黄桂提代表建议：省编办为案件人均数量长期过多的法院增加编制，满足每名法官每年办案数量不超过 230 件的标准，防止劳累引起判决不公；省高院完善案件调配机制，在保证当事人权益前提下，将案件在法院之间合理调配，让各法院之间人均审理案件数量均衡。对该建议，我院办理情况如下：

面对司改实施法官员额制后法官减少 28%，近三年案件量平均增长 15.76% 的新形势，海南法院严格贯彻“最大限度激发全面推开司法责任制改革的内生动力”的要求，在法官调配、信息化建设、诉讼机制改革创新等方面齐下功夫，全力提升审判质效。

#### 1. 优化法官员额配置

我院坚决落实省级统筹的主要责任，推动法官员额配置向基层和办案一线倾斜，促进三级法院人案事平衡、协调发展。一是坚持总比例不变与向案件量大法院倾斜的统一，合理确定三级法院法官员额比例，实现法官员额“量”上的统筹。在 2021 年员额法官遴选工作中，高、中、基三级法院核定比例分别为 37%、38%、42.6%。较改革之初，基层法院法官员额比例平均提高了 2.6 个百分点，符合三级法院案件量差别的客观规律。海口四个区法院、儋州及三亚城郊法院的案件量占全省法院案件量的 50.32%，核定员额法官数占全省法院核定员额法官数的 28.36%。二是探索建立员额法官省级人大常委会备案制度，提高调配效率，推动法官员额“任”上的统筹。深入调研，主动与省人大等探索建立员额法官省级人大常委会备案制度，即法官经任命并经省人大备案后，动态调整时不必经地方各级人大常委会重新任命即可履职，提高调配效率。

#### 2. 激活办案主体活力

针对案多人少的现实矛盾，摒弃增编增员的传统思维，深挖法院内部潜力。落实院庭长领导的办案责任，实现院庭长办案常态化。2022年，全省法院院庭长办理案件共176140件，占全省法院案件总量的47.53%。协助相关单位制定《海南省法官和检察官延迟退休办法（试行）》，使优质审判资源持续发挥作用，缓解办案力量不足现状；推进人民陪审员工作，有效缓解案多人少矛盾，把好培训关，提高人民陪审员审判业务素质。2022年，全省法院人民陪审员陪审案件47930件。

### 3. 深化分调裁审机制改革

坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，通过行业调解、民间调解等非诉方式化解矛盾，从源头减少案件增量。推进立案环节的甄别分流，科学制定简单案件与复杂案件的区分标准和分流规则。完善速裁团队、专业化审判团队和执行员队伍建设，实现简案快办、难案精办，进一步提升审执效率。建立调解激励机制，把调解率作为绩效考核、评定法官司法能力的重要指标，并探索调解工作的各类奖励措施，切实提升法官的积极性。

### 4. 强化诉调对接推动案件诉前化解

深化“一站式”多元解纷和诉讼服务体系建设。继续加强诉讼服务中心标准化、规范化、信息化建设，确保符合最高人民法院规定的功能要求。推进全省法院全部建成“24小时自助法院”，在诉讼服务中心广泛配置便民利民设施，实现硬件、软件双提升。坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极争取党委的支持，贯彻落实《海南省多元化解纠纷条例》，充分发挥“万人成讼率”在多元化解纠纷工作中的杠杆作用。完善诉调对接机制，加强与行政机关、仲裁机构、公证机构和调解组织的协调配合、有机衔

接。完善便利律师参与诉讼机制，为律师提供一站式诉讼服务，更好发挥律师在法治建设中的重要作用。创新、拓展保护残障人士等弱势群体的司法举措，开通绿色通道，提供轮椅、上门立案、减免诉讼费用、手语翻译等便利诉讼服务。海南法院民事一审案件分流调解成功率为39.49%，同比提升35.14个百分点。

### 5. 向现代信息技术要办案效率

大力推进提升执法办案科技应用水平。强化智慧法院建设顶层规划，提出“12446”发展战略，规划得到时任最高人民法院周强院长等领导批示肯定，并将海南法院确定为全国“智慧法院”建设试点法院。强化智慧审判，注重应用突破，升级改造全省法院科技法庭，精心打造了具有“十个一键”功能的智慧审判系统，信息化应用有了明显进展。研发数据中心、裁判文书上网纠错、电子送达等审判辅助办案系统，实现文书自动生成、系统自动纠错和同步上网，大大提高了办案效率。2023年1月至今，全省法院共受理各类案件434179件（含五指山贷后金融案件143189件），同比上升64.96%；审结329303件，同比上升92.98%；法官人均办案396件，同比增加154件，比全国法官人均办案数高出107件。今年全省法院“审判执行质效提升年”专项行动开展以来，海南法院的生效发改率0.05%，全国排名第1；生效服判息诉率98.75%，全国排名第3；一审被发改率1.35%，全国排名第4；上诉率10.60%，全国排名第8。7个正向指标实现提升。

### 6. 动态调整编制、优化编制资源

海南省政法编制总量由中央编办统一核定并下达，实行单列管理，省里没有增加的权限。为妥善解决“案多法官少”问题，省编办将积极配合法院工作，研究探索在全省法院编制总

量内以办案量、服务人口数等为基本依据的编制动态调整机制，以优化编制资源，提高编制使用效益。

（四）海口团翁春雷代表《关于在押人员的羁押表现作为定罪量刑参考情节的建议》（第712260号）

本建议由省高院主办，省检察院、省公安厅会办。省高院由党组副书记、副院长陈文平同志具体督办。翁春雷代表建议：公安、检察院、法院共同研究，将在押人员的羁押表现作为定罪量刑参考情节。经研究，我院主办意见如下：

看守所在押人员的表现，直接关系到在押人员涉嫌犯罪后的主观恶性、人身危险性和认罪悔罪态度，具有较强的《刑法》评判意义。审判实践中，根据我国《刑法》及最高人民法院《关于常见犯罪的量刑指导意见》的规定，看守所在押人员的表现已经作为重要的量刑情节在审判实践中予以考量。具体情况如下：

1. 在押人员在看守所存在如实供述司法机关尚未掌握的本人其他罪行，检举揭发或提供重要线索从而得以侦破其他案件及阻止他人行凶、逃跑、自杀和其他违法犯罪活动等积极表现的，可以按照“自首”或“立功”情节予以考量量刑；

2. 在押人员在看守所的羁押期间内接受教育管理，确有悔改的积极表现的，可以作为认罪悔罪情节予以考量量刑；

3. 在押人员在看守所存在越狱、脱逃，煽动、组织哄闹，殴打、侮辱民警或他人，策划、唆使、煽动、实施对抗审讯，教唆犯罪、传授犯罪方法，以自杀、自残等手段扰乱管理秩序，故意破坏监所设施、危害监所安全等违法犯罪行为的，可以移送有关部门予以处置，法院也

将在量刑中作为不认罪、不悔罪的从重情节予以考量。

综上，《刑法》及相关司法解释对看守所在押人员的表现情况已经作出具体明确的量刑规定，海南法院将严格依法适用该量刑情节。司法实践中，需要各看守所向公安机关、检察机关、人民法院及时提交在押人员表现的相关材料，确保办案机关及时掌握相关量刑情节，共同促进审判的三个效果。

（五）琼海团傅平江代表《关于设立海南自由贸易港金融法院的建议》（第712303号）

本建议由省高院主办，省委政法委员会办。省高院由党组成员、副院长皮修雁同志具体督办。傅平江代表建议：在海口市设立专门的金融法院，增加司法资源，提高服务金融的专业力量，解决当前金融案件“立案难、审判慢、执行难”等问题。经研究，我院主办意见如下：

根据海南自由贸易港建设总体方案和《海南自由贸易港法》规定，海南自由贸易港应坚持金融服务实体经济，实现贸易投资自由化便利化，推进金融改革创新，率先落实金融业开放的有关要求。海南自由贸易港金融法院作为金融基础设施和金融法治环境的重要组成，将对提升海南自由贸易港在国际金融领域的影响力具有重要意义。这也是落实海南自由贸易港建立以自贸港法为核心，与国家法律体系相配套、与国际惯例相接轨、与海南自由贸易港建设相适应的法律法规制度体系的要求，省高院对于推动设立海南自由贸易港金融法院事项持支持态度。

根据《中华人民共和国人民法院组织法》精神，金融法院属专门法院，属于副厅级单位，其设置、组织、职权和法官任免，需要由全国人民代表大会常务委员会决定。增设一个专门

法院涉及中央和省级层面司法、金融、人员编制等诸多部门的沟通协调，在设置程序、机构编制增配等方面难度很大，单靠省高院难以单独推进，最好由省里牵头向中央报告推动设立更为妥当。

今年5月底，我院召集中国人民银行海口中心支行、海南省银保监局、各银行金融机构代表召开座谈会，就金融案件集中管辖事宜进行研讨。根据座谈会研讨的情况，我认为，从目前海南法院金融审判工作情况来看，设立海南自由贸易港金融法院还存在以下问题和困难：

一是我省尚未设立专门的金融审判专业机构。海口市美兰区人民法院虽于去年在该院立案庭挂牌设立金融审判庭，但仍不是正式编制机构。至今我省尚未设立有正式机构编制的金融法庭，金融案件“立审执一体化”运行的实践探索仍然欠缺，全省各中级人民法院亦尚未设立金融审判庭，打造金融专业化审判团队仍需时日。

二是尚无足够金融案件数量支撑。金融法院审级与中级人民法院相同，专门管辖本省应由中级人民法院管辖的金融案件，目前全省各中级人民法院受理金融案件数量偏少。2022年全省各中级人民法院共受理金融民商事案件864件，其中海口中院受理金融民商事案件366件，三亚中院受理金融民商事案件42件。按照目前案件量测算，如设立海南自由贸易港金融法院，其全年收案千余件左右，案件规模与法院级别不相匹配。

三是我省金融案件类型单一。2022年全省新收一审金融纠纷案件70541件，大部分集中在包括五指山法院在内的全省各基层人民法院。在所受理一审金融纠纷案件中，金融借款合同纠纷49924件、信用卡纠纷14082件、保险纠纷

2491件、小额借款合同纠纷1279件，这四类传统金融民商事案件占全省金融民商事案件的96.08%，而证券纠纷、期货交易纠纷、信托纠纷、信用证纠纷、保理合同纠纷等新类型金融民商事案件收案仅160件，因案件类型相对单一，我省新类型金融案件审判经验不足。

鉴于傅平江代表和银行金融机构均反映美兰法院金融纠纷案件存在立案难问题，导致金融机构在化解和压降不良贷款方面面临巨大压力等情况，我院经研究决定，自2023年8月1日起调整包括海口市金融纠纷案件在内的四类案件集中管辖范围，金融纠纷案件将依据《中华人民共和国民事诉讼法》有关地域管辖规定执行，回归各法院管辖。

虽然海口市对金融案件集中管辖作出调整，但省高院将结合海南法院金融案件的审判实践情况，对海南金融审判专业机构设置的情况进行综合研判，并不断积累金融审判经验，大力推进金融司法体制改革和制度创新，待条件成熟时启动设立海南自由贸易港金融法院前期准备工作。

（六）琼海团岳松代表《关于制定〈关于在民事诉讼和执行程序中主动告知当事人及其代理人事项清单的规定〉的建议》（第712304号）

本建议由省高院主办。省高院由党组副书记、副院长陈文平同志具体督办。岳松代表建议：依法应当告知和书面送达的，严格依法办理即可。法律没有明确规定的事项，对于一般性事务，则采取电话告知，如案件是否已经分配，承办法官是谁，是否已经在制作财产保全裁定，大概何时外出采取保全措施等。对于重大事项，如已经采取的财产保全措施、保全结果、保全日期等，要采取书面送达方式。案件发回重审后，多长时间通知立案，诸如此类等

等。对于一般性事务告知和重大事项的送达事项清单制定工作，建议根据人民法院从诉讼立案和审理终结，从执行立案到终本执行或终结执行进行全链条调研、梳理，并在具体实施时明确相应的时限。经研究，我院主办意见如下：

1.关于“依法应当告知和书面送达的事项，严格依法办理即可”的建议

目前，全省法院严格按法律规定和最高人民法院相关工作要求，向当事人及委托诉讼代理人告知、送达相关事项，如立案通知书、当事人诉讼权利义务告知书、应诉通知书、举证通知书、开庭传票、合议庭组成人员通知书、上诉费缴费通知书等。

2.关于“法律没有明确规定的事项，对于一般性事务，则采取电话告知，如案件是否已经分配，承办法官是谁”以及“案件发回重审后，多长时间通知立案”的建议

为进一步深化司法公开，打造阳光司法工程，最高人民法院于2013年统建审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大司法公开平台。根据最高人民法院要求，我省已整合各类审判流程信息，全面完成并实现三大司法公开平台信息提取工作。为方便当事人快速查阅审判流程节点信息，当事人和代理律师只需在“人民法院在线服务”小程序、“人民法院在线服务”公众号和“中国审判流程信息公开网”进行实名认证，即可接收本人案件的常规审判流程节点消息，如：（1）案件名称、案号、立案日期等立案信息；（2）合议庭成员信息；（3）庭审时间、审理期限、审限变更、诉讼程序变更等审判流程节点信息。综上，常规的审判流程节点信息已通过人民法院审判流程信息公开渠道向当事人自动推送，该举措既提高司法效率，又节约司法资源和当事人诉讼成本，无需

再由当事人电话联系办案法官询问。

3.关于“对于重大事项，如已经采取的财产保全措施、保全结果、保全日期等，要采取书面送达方式”及“办案法官应当主动告知当事人及其代理人是否已经在制作财产保全裁定，大概何时外出采取保全措施”的建议

一是关于书面告知保全措施、保全结果、保全日期等信息。2021年11月11日，我院印发《海南省高级人民法院关于加强立案、审判与执行工作一体化协调运行的意见（试行）》（以下简称《意见》）。《意见》第38条规定：执行部门采取保全措施后，应当及时将财产保全情况通报作出财产保全裁定的部门，并书面告知申请保全人保全财产的具体情况、保全期限、申请续保的要求及未申请续保的法律后果。该条已对岳松代表的建议进行明确规定，并要求全省法院遵照执行，下一步我院将加大对全省各级法院落实《意见》情况的监督。

二是关于办案人员告知当事人及其代理人是否已在制作财产保全裁定和何时采取保全措施的问题。根据法律规定，保全案件立案后，法官会依法审查、作出保全裁定，并向当事人送达。而关于何时制作裁定，何时外出采取保全措施，这类事务涉及法官具体办案计划和日程安排，不属于法律规定人民法院向当事人主动告知或送达的事项。

4.关于海南省高院制定《关于在民事诉讼和执行程序中主动告知当事人及其代理人事项清单的规定》的建议

经调研，目前无法律规定要求人民法院制定该类规定，最高人民法院及外省法院也尚未出台该类规定，岳松代表的此项建议我院将进行研究论证。

（七）儋州团黄桂提代表《关于加大对法院

民告官行政案件判决监督力度的建议》(第712150号)

本建议由省检察院主办,省高院、省委政法委会办。省高院由党组副书记、副院长陈文平同志具体督办。黄桂提代表建议:省检察院要加大对各级法院民告官行政案件判决的监督力度,确保每一个案件都能够得到公正的审判,消除老百姓的担心,保障人民权益及体现司法公正。经研究,我院会办意见如下:

1.进一步加强两院在行政诉讼监督工作中的协调配合。深化法检定期工作协商和联络制度,建立常态化日常信息共享、案件情况通报、联合会商制度,互通案件数据,协商解决协作工作中存在的问题。双方互相邀请对方派人参加相关会议和组织的业务培训等重大活动,以增进理解,形成共识,更加有效地发挥司法权威与功能。

2.认真做好行政抗诉案件个案办理中的沟通交流工作。对社会影响大、敏感性强的案件、涉及人数众多的群体性案件以及适用法律争议较大的案件,人民检察院决定抗诉前应当与人民法院加强沟通交流,就案件事实认定和法律适用、抗诉的法律效果和社会效果等情况和问题交换意见。

3.相互配合做好行政抗诉案件行政争议的协调和解工作。法院、检察院建立行政争议实质性化解工作联席会议机制,会商重大、敏感、疑难行政争议案件化解手段,研究积极争取地方党委政府支持的工作措施。对具有化解可能行政案件,在作出检察法律监督决定前可主动邀请相关法院共同参与化解。

4.重视和发挥检察建议在行政诉讼监督工作中的作用。检察院在行政检察工作中如发现行政行为存在违法或瑕疵等情形的,应当及时

向行政机关发出相应的检察建议。

## 二、我院办理代表建议的主要做法

### (一)党组高度重视代表建议办理工作

今年以来,省高院党组书记、院长戴军同志多次对人大代表联络工作提出要求。省高院将省人大交办代表建议的办理工作列为“一把手”工程,由院长亲自主抓、亲自部署、亲自研究,并亲自督办省人大常委会重点督办的代表建议。2月13日,戴军院长主持召开省高院承办代表建议、政协提案交办会,相关承办部门负责人参会。会议通报了2022年省高院建议提案办理情况,肯定了办理工作取得的成绩,分析了存在的问题和不足,对2023年办理工作作出部署。戴军院长在会上要求,各部门要高度重视、认真办理代表建议,确保全部按期保质办结,把支持和服务人大代表依法履职作为海南法院践行全过程人民民主的重要实践,推动海南法院各项工作取得新进展。8月25日,经省高院党组会审议通过,出台了《海南省高级人民法院代表建议、政协提案办理工作规定》,进一步加强和规范代表建议办理工作,明确“加强领导、充分沟通、注重质量、务求实效”的工作原则。

### (二)加强组织领导

针对往年我院个别部门办理代表建议工作中存在的答复针对性不强、沟通不到位、办理效率不高等问题,我院进一步强化了领导责任,建立“主要领导负总责、分管院领导负主责、办公室总协调、承办部门具体办、专人负责抓落实”的办理代表建议分级责任制。

一是院、庭领导带队办理。每件省人大交办的代表建议,均安排省高院一名分管院领导督办。在办理符冠贝代表《关于修订〈海南省行政机关负责人出庭应诉办法〉的建议》(第

712268号)过程中,4月18日,省高院审判委员会专职委员李庆同志带领行政庭庭长吴佳敏、代表建议承办人及办公室联络办同志赴儋州市雅星镇,与符冠贝代表及儋州市人民法院、儋州市人大常委会、儋州市雅星镇人大、儋州市雅星镇政府的领导进行调研座谈。3月至5月,李庆专委带领行政庭庭长吴佳敏专门到儋州市、澄迈县、定安县、文昌市、海口市、三亚市两级政府进行了调研,就行政机关负责人出庭应诉制度征求当地市县政府领导及相关部门负责人的修改意见。5月9日,省高院与省司法厅领导进行了座谈,对《出庭应诉办法》的修订交换了意见。5月15日—6月15日,省高院党组副书记、副院长陈文平同志带领吴佳敏庭长等人到万宁市政府、陵水黎族自治县政府、五指山市政府、琼中黎族苗族自治县法院、琼海市政府和法院、临高县政府、海口市琼山区法院等地进行调研,征求了对《出庭应诉办法》的相关修改意见。

二是院、庭领导加强对办理工作全过程的指导。院、庭领导严格审核把关,加强对代表建议调研、沟通、复文等全过程的指导,及时听取办理情况汇报,确保在认真研究论证的基础上提出答复意见。在办理陈晓昕代表《关于三亚分设基层法院的建议》(第712254号)过程中,省高院党组成员、政治部主任符铁虎同志多次带领分设工作专班向戴军院长汇报办理工作进展情况及存在的困难问题,加强请示协调,戴军院长对该建议办理的各阶段报告亲自审核、把关。

### (三) 完善工作机制

省高院《代表建议、政协提案办理工作规定》共六章30条,对代表建议交办、办理、沟通、答复、考核各环节工作进一步规范。

一是完善交办、督办机制。我院办公室在办前认真分析代表建议涉及的工作与部门,及时与本院相关部门进行沟通,听取交办意见,确保交办准确,提高交办质量。建立工作台账,办公室及时跟踪了解代表建议办理进度,通过电话、通报和现场督办等方式加强督办。如,7月初,下发2023年上半年代表建议办理情况通报,督促相关部门加快办理进度;8月初,办公室向本院4个部门下发督办函,督促严格按照省人大规定期限办复代表。

二是健全沟通机制。坚持“办前联系、办中沟通、办后反馈”工作方法。办理前,承办部门主动联系代表,了解其提出建议的背景目的。办理中,通过调研、座谈、走访等方式听取代表意见。办结后,及时跟踪代表的评价。今年省人大交由我院主办的6件代表建议,承办部门均通过座谈、电话沟通等方式及时听取代表意见。如,办理第712268号符冠贝代表建议时,赴儋州市雅星镇走访代表听取意见;办理第712304号岳松代表建议时,邀请代表走进省高院座谈听取意见;办理第712254号陈晓昕代表建议时,充分考虑代表的实际情况,创新沟通方式,通过腾讯会议与代表视频连线听取意见,受到代表好评。

三是提高复文质量。我院要求承办部门按统一格式起草复文,要求观点明确、表述清晰、数据准确、言简意赅,正面回应代表提出的问题和建议,重点对建议中主要问题的处理情况、采纳建议改进工作情况进行回复。建立严格的复文审批流程,规定复文经承办部门主要负责人审核、代表联络机构复核、分管院领导审签后,方可加盖院印答复代表。省人大重点督办的代表建议,提交院长审签后方可答复代表。

### (四) 注重成果转化

我院将代表建议办理作为解决问题、推动发展的重要方式，针对代表建议提出的问题下大功夫调研，推动成果转化。如，在办理第712268号符冠贝代表建议过程中，我院经深入调研起草了《海南省行政机关负责人出庭应诉办法（审议稿）》，并经省高院党组会审议通过；在办理第712254号陈晓昕代表建议过程中，针对代表反映三亚城郊法院“案多人少”的困难，10月9日，我院下发《关于选派王芸芸等同志挂职锻炼的通知》，从省高院、省二中院、海口海事法院选派第一批4名同志到三亚城郊法院挂职锻炼两年，缓解该院案多人少的压力；

在办理第712303号傅平江代表建议过程中，针对代表和银行金融机构均反映美兰法院立案难问题，8月1日，我院下发《关于调整海口辖区法院四类案件管辖的通知》，2023年8月1日起对海口市金融纠纷依据《中华人民共和国民事诉讼法》有关地域管辖规定执行，回归各法院管辖。

特此报告。

海南省高级人民法院

2023年11月1日

## 海南省人民检察院关于 省七届人大一次会议代表建议办理情况的报告

海南省人民代表大会常务委员会：

根据《关于做好2023年省“两会”建议提案办理工作的通知》（琼府办函〔2023〕71号）要求，2023年共有5件省人大代表建议交省检察院办理。省检察院高度重视，认真研究制定《2023年人大代表建议办理工作方案》，及时召开代表建议交办会，将建议转交相关部门办理、落实、反馈，由办公室加强督办管理，形成“检察长亲自抓、分管副检察长具体管、承办部门具体落实、办公室协调督办”的工作闭环，确保逐级压实责任、建议办理到位。其中，2件建议由省检察院主办（第712149号《关于省检察院加大对全省监狱、公安机关在押人员场所监督的建议》、第712150号《关于加大对法院民告官行政案件判决监督力度的建议》），均已如

期办结并反馈代表，代表对办理结果表示满意；3件建议由省检察院会办（第712153号《关于加大对市县公安办案场所监督力度保障嫌疑人合法权益的建议》、第712260号《关于在押人员的羁押表现作为定罪量刑参考情节的建议》和第712269号《关于对企业合规先行先试进行立法及完善配套措施的建议》），均已如期办结并反馈主办单位。具体如下：

### 一、关于第712149号建议办理答复情况

黄桂提代表在省七届人大一次会议上提出《关于省检察院加大对全省监狱、公安机关在押人员场所监督的建议》。该建议交由省检察院主办，省公安厅、省司法厅会办。经认真组织研究，在汇总各会办单位反馈意见基础上，结合检察工作实际，办理答复如下：

(一) 加强检察监督履职,切实保障犯罪嫌疑人、罪犯的合法权益。尊重和保障人权是我国的宪法原则,也是刑事执行检察的重要原则。犯罪嫌疑人、罪犯也有人权,也有合法的权益需要得到法律的保护,其在押期间的人权问题是检察监督保障的重点。省检察院近年来逐渐完善监管场所检察监督模式,加大检察监督力度,通过“派驻检察+巡回检察+专班整治”工作相结合的方式,加大对犯罪嫌疑人、罪犯合法权益保护。一是通过派驻检察的日常工作如设置检务公开栏、与在押人员谈话、开启检察官信箱、列席狱情分析会、实地检察等方式,及时了解监管场所相关情况,对发现侵犯犯罪嫌疑人、罪犯合法权益行为进行监督纠正。二是组织不定期的巡回检察,对各监狱、看守所进行交叉巡回检察。2022年省检察院共对全省监狱开展巡回检察9批次,同时实现对全省23个看守所的巡回检察全覆盖,对侵犯犯罪嫌疑人、罪犯合法权益行为监督纠正也是巡回检察的一项重要内容。三是最高检近年来多次开展保障犯罪嫌疑人、罪犯合法权益专项活动,省检察院积极调研,拓展维权渠道,将维权行为延伸至超期羁押、教育改造、生活卫生、医疗健康、劳动保护等方面,依法纠正侵犯犯罪嫌疑人、罪犯合法权益的违法行为,取得良好效果。四是认真研究案件办理中存在的问题,联合省高院、省司法厅出台相关规定,维护罪犯在刑罚执行变更、日常管理等方面合法权益,进一步监督监管场所做好罪犯管理,维护监管场所安全稳定。

省检察院将进一步发挥各种检察监督模式的优势,充分履职,加大对监管场所日常派驻检察监督力度,利用巡回检察的优势,进一步保障犯罪嫌疑人、罪犯的合法权益。今年,省

检察院已印发《关于推荐报送保障被监管人员合法权益案事例的通知》,拟编发相关优秀案事例下发全省,指导全省各级院刑事执行检察人员更好保障被监管人员合法权益。

(二) 完善监管场所监控设置,用好监管场所监控联网优势。黄桂提代表提出的2、3、5条建议均与监管场所监控设施有关,一并答复如下:

海南全省派驻监狱检察室8个,看守所检察室23个,共有派驻监管场所检察室31个。各监管场所均设置有监控,有的监管场所的确存在监控设施老旧、监控画面不清晰等问题。在日常检察监督及巡回检察中发现此类问题,检察人员均采用口头纠正、书面纠正的方式进行监督,要求监管场所及时维修、更换,情况严重的要求及时向相关派出单位报告,并建议尽早立项、尽快完善。2022年9月,最高检办公厅、司法部办公厅联合印发《关于进一步加强监狱与检察机关监控、执法信息联网建设工作的通知》,进一步明确了要按照管用必要、分步实施的原则,做好监狱和驻监检察室监控联网工作,驻监检察室可以对监狱的监控视频进行实时浏览、回放、下载等操作。检察机关高度重视,逐个监管场所排查,现在全省监狱、看守所等监管场所监控联网也均已完成。今年上半年,省公安厅对全省公安监管场所开展排查,除琼中县拘留所外(现正做升级改造),其余监所监室内均已安装无死角监控视频,且监控视频均能存储90天,省公安厅监管总队视频巡查中心每天24小时对全省公安监所进行实时视频督导检查。下一步,检察机关将主动加强与财政、信息化管理部门的沟通协调,积极争取支持,在提高监控质量、推动形成抓实抓好监控联网工作的合力。

监管场所如果出现在押人员伤残、死亡等事故，看守所、监狱均有相关规定指引，检察机关检察监督工作如何开展亦有明确规定。如最高检、民政部、司法部于2011年联合印发了《看守所在押人员死亡处理规定》，其中第七条规定：“在押人员死亡后，对初步认定为正常死亡的，公安机关应当立即开展以下调查工作：（一）封存、查看在押人员死亡前十五日内原始监控录像，对死亡现场进行保护、勘验并拍照、录像；……”；第二十七条规定：“在调查处理在押人员死亡工作中，人民警察、检察人员以及从事医疗、鉴定等相关工作人员应当严格依照法律和规定履行职责。对有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等违法违纪行为的，依法依规给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”2015年印发的《监狱罪犯死亡处理规定》中，也有类似的规定。而《最高人民法院关于监管场所被监管人死亡检察程序的规定（试行）》中第十二条规定：“担负派出、派驻或者巡回检察任务的人民检察院接到监管场所发生被监管人死亡报告后，应当立即派员赶赴现场，进行下列工作：……（二）监督监管场所对现场进行妥善保护并拍照、录像，或者根据需要自行对现场进行拍照、录像；（三）协同有关部门调取或者固定被监管人死亡前十五日内原始监控录像，封存死亡的被监管人遗物；……”。且经与省公安厅协商，其将全力配合检察机关，建立公安监所监控视频故障报告、被监管人员出现致伤致残监控视频封存制度，确保监所出现安全事故能提供出完整录像。

（三）完善约见检察官制度，排除非法证据，维护在押人员合法权益。关于黄桂提代表提出的建议4：规定检察官约见制度，约束可能存在的殴打或变相刑讯逼供制度。实践中，相

关法律法规中已有明确规定。《人民检察院看守所检察办法》第二十五条规定：“驻所检察室应当协助看守所对在押人员进行经常性的法制宣传教育。驻所检察人员应当每周至少选择一名在押人员进行个别谈话，并及时与要求约见的在押人员谈话，听取情况反映，提供法律咨询，接收递交的材料等。”第四十六条：“驻所检察室实行检务公开制度。对新收押人员，应当及时告知其权利和义务。”《人民检察院监狱检察办法》等也有类似规定。在实践中，各驻所检察室也是按照相关规定在执行。如海口市第一、第二看守所，均由海口市检察院派驻。新入所人员均安排谈话，发放《驻看守所检察室权利义务告知书》，明确告知在押人员依法享有的权利、义务，列明驻所检察室的职能及监督方式等，及时告知驻所检察室在每个监室均设有检务公开栏及检察信箱。在押人员写信要求约见检察官即可，无其他要求。2022年因为疫情原因，监管场所管控较严格，检察官约见受到很大影响，今年开始可正常约见。因此，在押人员约见检察官的权利可以充分保障。

关于犯罪嫌疑人在办案中可能存在被殴打或变相刑讯逼供的情况，一是新入所人员会安排体检，如犯罪嫌疑人在入所前被殴打，体检时会有所体现，且在入所后会有入所谈话，可及时向检察官反映。二是为了促进侦查讯问规范进行，防止刑讯逼供等非法讯问行为，依法及时排除非法证据，保障公民合法权益，2020年1月13日最高检、公安部、国家安全部共同出台了《关于重大案件侦查终结前开展讯问合法性核查工作若干问题的意见》，对于可能判处无期徒刑、死刑的案件或者其他重大案件，检察院在侦查终结前会对讯问合法性进行核查。2020年4月，省检察院、省公安厅、省国家安

全厅联合出台了协作配合意见，进一步明确了三机关在可能判处无期、死缓等案件如何认定，其他案件认定范围，相关法律文书的送达与接收，异地羁押案件的核查，改变管辖案件的处理，建立沟通协调机制及专用审讯室建设等方面的问题。具体核查流程简要列明如下：一是侦查机关在侦查终结前，及时制作重大案件即将侦查终结通知书，通知检察院驻看守所检察人员开展讯问合法性核查。检察院驻看守所检察人员收到侦查机关通知后，立即开展核查。二是检察人员开展重大案件讯问合法性核查工作，听取犯罪嫌疑人的辩护律师或者值班律师的意见、询问相关犯罪嫌疑人，并全程同步录音录像。主要围绕侦查阶段是否存在刑讯逼供等非法取证情形对相关犯罪嫌疑人进行核查询问。必要的时候，可以组织对犯罪嫌疑人进行身体检查。2022年全省检察机关开展重大案件讯问合法性核查案件195件，发现非法取证线索并初步出具核查意见函40件，排除非法证据5件，有力维护了在押人员的合法权益。

## 二、关于第712150号建议的办理情况

黄桂提代表在省七届人大一次会议上提出《关于加大对法院民告官行政案件判决监督力度的建议》。该建议交由省检察院主办，省委政法委、省高院会办。经认真组织研究，在汇总各会办单位反馈意见基础上，结合检察工作实际，办理答复如下：

我们认为，黄桂提代表所提的建议对推动检察机关行政检察工作，促进民告官行政案件判决监督很有价值。

（一）加强建章立制，补齐问题短板。在省委政法委统筹指导下，积极深化推进政法体制改革，在全省深化行政案件跨行政区域异地管辖改革，破解行政诉讼“立案难”“审理难”

“执行难”，促进行政案件依法公正审理。严格落实《海南省行政机关负责人出庭应诉办法》，推动完善落实行政机关负责人出庭应诉制度。推动设立行政争议调处中心，推进行政争议诉源治理和实质化解。省检察院制定印发了《关于构建全省检察机关行政检察一体化办案机制的若干规定（试行）》（以下简称《若干规定》），确保在全省检察机关构建紧密衔接的纵向横向一体化行政检察办案机制，力争形成横向协作紧密、纵向指挥有力、运转规范有序的工作格局，以破解全省行政检察力量薄弱、专业能力不足、监督作用不能有效发挥等难题。

（二）深化协作配合，形成工作合力。深化法检定期工作协商和联络制度，建立健全常态化日常信息共享、案件情况通报、联合会商制度，互通案件数据，协商解决协作工作中存在的问题，更加有效地发挥司法权威与功能。对社会影响大、敏感性强的案件、涉及人数众多的群体性案件以及适用法律争议较大的案件，检察机关决定抗诉前与法院加强沟通交流，就案件事实认定和法律适用、抗诉的法律效果和社会效果等情况和问题交换意见。检察机关在行政检察工作中如发现行政行为存在违法或瑕疵等情形的，及时向行政机关发出相应的检察建议。

（三）畅通监督渠道，广泛收集线索。省委政法委统筹加强对行政诉讼案件的协调督办，确保全省重大敏感案件依法处置办理，切实做到“三个效果”相统一。坚持做好涉法涉诉信访工作，持续推进治理重复信访、化解信访积案专项工作。巩固深化政法队伍教育整顿成果，认真做好12337、12309、12368平台线索收集、研判、转办、督办各项工作，加大对行政诉讼案件违纪违法线索的排查力度，加强办理情况

跟踪督办，推动解决群众的“急难愁盼”问题。省检察院在大数据赋能检察监督方面进行探索，联合省检察院第二分院部署开设存储行政案件裁判文书的FTP文件夹，为构建大数据行政裁判监督模型收集数据源。

（四）强化对下指导，提升监督实效。《若干规定》印发后，省检察院先后在省检察院第二分院、东方市检察院、屯昌县检察院、琼海市检察院和陵水县检察院等地召开了推进行政检察工作一体化片区座谈会，对《若干规定》进行全面细致解读，确定各片区牵头单位。目前，各片区检察院间以及上下级检察院的联系协作以及工作的活跃度明显增加。此外，省检察院通过增设“办案指引”专栏，适时发布各类行政诉讼监督案件办理指引；通过视频会议系统、实地集中培训等方式，加强行政检察业务培训；建立阅卷基础上的下级检察院个案指导制度；对下级检察院办理的案件建立办案系统巡查抽查制度，发现存在质量问题及时督促整改纠正。

下一步，省检察院将在省委政法委的统筹指导下，持续加强与省高院的沟通协调，加大行政诉讼监督案件的办理力度，采取更加有力措施，依法公正高效办理好每一起行政检察案件，切实维护好人民群众合法权益。

### 三、关于第712153号建议的办理情况

黄桂提代表在省七届人大一次会议提出《关于加大对市县公安办案场所监督力度保障嫌疑人合法权益的建议》。该建议交由省公安厅主办，省检察院会办。经认真组织研究，结合检察工作实际，办理答复如下：

我们认为，黄桂提代表提出的建议，有利于促进严格规范公正文明执法，提高办案质量，提升执法司法公信力，我们表示赞同。检察机

关作为法律监督机关，将进一步依法能动履职，对市县公安办案场所的侦查活动开展监督，具体如下：

#### （一）开展相关工作情况

1.多环节多渠道发现监督线索。一是通过群众控告举报申诉途径获取刑讯逼供等非法取证线索。二是在县市级公安机关执法办案管理中心等设立了侦查监督与协作配合办公室，通过提前介入方式，及时发现侦查取证过程中的违法问题并纠正。三是检察捕诉部门在办理审查批捕、起诉案件过程中，通过讯问犯罪嫌疑人，审查讯问笔录、提讯登记、体检记录、采取强制措施或者侦查措施的法律文书等主动发现非法取证线索。四是检察机关依法对看守所等场所监督，在重大案件侦查终结前对讯问合法性进行核查中发现非法取证线索。

2.分程度分方式精准监督。检察机关发现非法取证的线索，采取调取书证、询问办案人员、讯问嫌疑人等方式调查核实后，综合考虑违法情形的性质、程度，一是对于轻微的违法取证行为，运用侦查活动监督通知书、瑕疵案件通报等方式监督。二是对于通过伪造涂改证据、刑讯逼供等严重违法取证行为，依法运用纠正违法意见、检察建议等方式予以监督纠正。同时，严格落实非法证据规则，对非法证据坚决予以排除，不作为审查逮捕、审查起诉的依据。三是对于严重的非法取证行为，涉嫌犯罪的，依法移送检察机关侦查部门或纪委监委等单位立案查处。

3.多举措多方法提升监督能力。一是组织全省业务条线检察干警开展侦查监督业务培训。二是开展岗位练兵，在全省优秀十佳公诉人竞赛中设置侦查监督考项。三是开展全省检察机关优秀侦查监督案例评选活动。通过多种措施，

进一步提升检察干警侦查监督业务水平。

#### (二) 下一步工作打算

下一步，检察机关既要坚定不移支持公安机关依法办案，又要严肃纠正侦查中的违法行为，形成支持与监督并举、配合与制约并行的良性互动的检警关系。一是认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，主动履职，强化侦查活动监督，及时发现和纠正公安办案场所存在的刑讯逼供、非法取证等侦查违法行为，严格落实非法证据排除规则，确保严格执法，公正司法。二是深入开展调研，总结经验，发现问题，进一步完善侦查监督与协作配合办公室的配套工作机制，强化对公安办案场所侦查活动前端、动态、全面监督。三是健全和完善联席会议等工作机制，定期对在公安办案场所发现的共性问题 and 情况进行通报，引导侦查机关自觉纠正违法行为，推动执法办案规范化。

#### 四、关于第712260号建议的办理情况

翁春雷代表在省七届人大一次会议提出《关于在押人员的羁押表现作为定罪量刑参考情节的建议》。该建议交由省高院主办，省公安厅、省检察院会办。经认真组织研究，结合检察工作实际，办理答复如下：

实行在押人员的羁押表现作为量刑参考情节，是符合我国《刑法》《刑事诉讼法》《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》相关法律法规精神的，是贯彻落实宽严相济刑事司法政策的具体体现，是顺应检察机关对法院刑事判决的量刑建议权需要的。

实行在押人员的羁押表现作为量刑参考情节，一是有利于维护监管秩序。教育引导在押人员遵守监规，可以有效预防破坏监管秩序的违法犯罪行为发生，对维护监管场所的安全稳

定起到积极作用；二是有利于精准量刑。随着认罪认罚制度的贯彻落实，检察机关在开展认罪认罚时，将在押人员在羁押期间的表现一并纳入量刑建议，可以有效的保障认罪认罚制度的进一步落实，使量刑建议更为精准；三是有利于教育感化在押人员、促进监管执法的规范文明。监管场所是特殊场所，在押人员在监管场所遵守监规是最基本的义务，在押人员在监管场所遵守监规才有可能在社会活动中遵纪守法，对遵守监规的在押人员给予一定的积极评价可以更好地教育感化其持续遵守监规，形成人人遵守监规的良好局面；四是有利于贯彻打击刑事犯罪和保障人权并重的原则，凸显了人性化执法的新理念。

2023年，省检察院批准了陵水县检察院申报的《犯罪嫌疑人在看守所羁押期间表现纳入认罪认罚量刑建议》改革创新项目，正在指导陵水县检察院积极开展调研、探索和实践。下一步，省检察院将根据提案的建议，督促、指导陵水县检察院积极稳妥推进制度的贯彻落实，促进刑事执行检察工作健康发展。

#### 五、关于第712269号建议的办理情况

符冠贝代表在省七届人大一次会议提出《关于对企业合规先行先试进行立法及完善配套措施的建议》。该建议交由省工商联主办，省发改委、省市场监督管理局、省司法厅、省人大常委会法工委、省检察院会办。经认真组织研究，结合检察工作实际，办理答复如下：

(一) 关于企业合规相关部门协同度不高的问题。涉案企业合规改革是一项社会性的系统工程，涉及执法机关、司法机关、行政管理部门、行业协会等多个单位和部门，需要加强协作配合、形成工作合力。为此，2022年6月，省检察院、省工商联主动会同省国资委、省司

法厅等其他7家单位共同组建省级涉案企业合规第三方监督评估机制管理委员会（以下简称第三方机制管委会），加强省级层面协作机制建设，引领、带动市县层面加强协同协作。截至目前，全省除了三沙市，其他地级市、县（市、区）均已建立第三方机制管委会。另外，我省检察机关在办理企业合规案件过程中，不仅注重引导帮助涉案企业构建有效合规组织体系、抓好个案治理，还注重从案件背后深挖涉案企业所属行业存在的共性问题，并及时向相关行政管理部门提出检察建议，以“检察+行政”的方式促进某一行业健康规范发展。比如，省检察院第一分院在办理某一公司非法占用农用地案中，向某市政府制发以加强企业合规改革为主题的检察建议书，建议当地政府加强企业合规宣传及培训、犯罪预防等工作，促进加强企业合规建设。下一步，根据检察机关办理的企业合规新型案件所涉及的行政管理部门，省检察院将视情联合省工商联推动省级第三方机制管委会吸收更多的行政管理部门作为新成员，扩增省级第三方机制管委会成员单位，进一步加大涉案企业合规改革部门间的协同力度，同时推动各级检察机关结合司法办案，积极参与诉源治理，探索开展相关工作，以个案治理推动行业治理。

（二）关于加强地方性立法工作的建议。对于涉案企业改革，目前并没有全国性的立法文件明确规定，但有国家部委的指导性文件和规范性文件进行了规定。2021年6月以来，最高检联合全国工商联等8家部委先后制定印发《关

于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）实施细则》《涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法（试行）》涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）等文件，构成了涉案企业合规改革政策依据体系。为了加强涉案企业合规改革和第三方机制地方性立法工作，进一步推进涉案企业合规改革规范化、制度化，2022年10月，根据省人大常委会法工委《关于征集省人大常委会立法规划（2023—2027）和2023年立法工作计划项目建议的通知》，省检察院向省人大常委会建议将《海南省涉案企业合规第三方监督评估规定》（以下简称《规定》）列入立法规划。下一步，省检察院将主动跟进，积极配合做好《规定》的立法调研、立项论证等相关工作，争取将《规定》列入2023年—2027年立法规划。

做好人大代表建议办理工作，是发展全过程人民民主，维护人民代表大会制度，保障人大代表依法履职的重要举措。下一步，省检察院将进一步深化思想认识，提高政治站位，切实增强代表建议办理工作的责任感和使命感，细化办理措施，强化协同配合，提升答复质量，加强沟通联系，高质效办好每一份代表建议，奋力推动海南检察工作高质量发展，以检察工作现代化更好服务保障中国式现代化和海南自贸港建设。

2023年10月25日

# 海南省第七届人民代表大会常务委员会 公告

第 24 号

万宁市选出的省七届人大代表贾炳军调离本省。依照代表法的有关规定，贾炳军的省七届人大代表资格终止。

海口市选出的省七届人大代表李刚因病去世。李刚的代表资格自然终止，其省人大常委会委员职务相应终止。

截至目前，海南省第七届人民代表大会实有代表 382 人。

特此公告。

海南省第七届人民代表大会常务委员会  
2023 年 11 月 24 日

## 海南省第七届人民代表大会常务委员会代表资格 审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

——2023 年 11 月 22 日在海南省第七届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

海南省第七届人民代表大会常务委员会

代表资格审查委员会委员

江 南

海南省人民代表大会常务委员会：

我受省七届人大常委会代表资格审查委员会主任委员李军委托，现就个别代表的代表资格报告如下：

万宁市选出的省七届人大代表，大唐海南能源开发有限公司原董事长、党委书记贾炳军调离本

省。依照代表法的有关规定，贾炳军的省七届人大代表资格终止。

海口市选出的省七届人大代表，中国旅游集团有限公司原副总经理、党委委员李刚，于2023年10月14日因病去世。李刚的代表资格自然终止，其省人大常委会委员职务相应终止。

以上代表资格变动事宜报请省人大常委会审议通过并予以公告。

本次个别代表的代表资格变动后，海南省第七届人民代表大会实有代表382人。

以上报告，请审议。

## 海南省人民代表大会常务委员会 关于接受林泽锋辞去海南省第七届 人民代表大会常务委员会秘书长职务的决定

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

根据林泽锋的请求，按照《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》第三十二条的规定，海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议决定：接受林泽锋辞去海南省第七届人民代表大会常务委员会秘书长职务，报海南省人民代表大会备案。

林泽锋的海南省人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会副主任委员职务相应终止。

## 海南省人民代表大会常务委员会 免职名单

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

决定免去：

倪强的海南省人民政府副省长职务。

## 海南省人民代表大会常务委员会 任职名单

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

### 任命:

陈祥军为海南省监察委员会委员。

## 海南省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

### 任命:

林芝静为海南省第一中级人民法院立案庭副庭长;

卢静华为海南省第一中级人民法院刑事审判第一庭副庭长;

陈玫伊为海南省第一中级人民法院刑事审判第二庭副庭长;

未锋为海南省第一中级人民法院民事审判第一庭副庭长;

吴美为海南省第一中级人民法院民事审判第一庭副庭长;

吴罗南为海南省第一中级人民法院民事审判第二庭副庭长;

傅萍为海南省第一中级人民法院民事审判第二庭副庭长;

蔡莹为海南省第一中级人民法院行政审判庭副庭长;

王海刚为海南省第一中级人民法院审判监督庭副庭长;

林琳、简畅、罗勇为海南省第一中级人民法院审判员。

### 免去:

于泓的海南省高级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务;

盖曼的海南省高级人民法院审判委员会委员、刑事审判第一庭庭长、审判员职务;

刘嘉的海南省第一中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务；  
孔繁鸿的海南省第一中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务；  
未锋的海南省第一中级人民法院审判监督庭副庭长职务；  
王好的海南省第一中级人民法院海南第一涉外民商事法庭副庭长、审判员职务；  
陈海珍、周永高的海南省第二中级人民法院审判员职务。

## 海南省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

### 任命：

冯孝科为海南省人民检察院第一分院副检察长、检察委员会委员、检察员。

### 免去：

李昊昕的海南省人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员职务。

## 海南省人民代表大会常务委员会 任职名单

(2023年11月24日海南省第七届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

### 任命：

鲍颖焱为海南自由贸易港知识产权法院审判第一庭副庭长、审判委员会委员、审判员；  
刘小倩为海南自由贸易港知识产权法院审判员。

## 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第七次会议出（缺）席人员名单

### 出席（57人）

李 军 刘星泰 苻彩香 孙大海 闫希军 过建春 万才胜 马 飞 王长仁 王秀美  
王艳萍 王晓成 王崇敏 毛志华 孔令德 邓云秀 邓贤祝 邓泽永 邓爱军 艾轶伦  
卢国纲 司海英 吕 勇 刘心红 江 南 麦正华 李 萍 吴 明 吴建东 吴 彦  
吴 斌 吴慕君 宋新明 张东斌 张 军 张 耕 张震华 陈 凡 陈丕森 陈冬霞  
陈 彤 陈金文 陈海平 林英姿 周安伟 周承志 郑渊培 赵建农 钟业昌 种润之  
袁小龙 高淑红 高瑞峰 符之冠 董书剑 谢雄峰 褚昕恬

### 请假（10人）

冯 飞 闫希军 林泽锋 牛 军 刘 耿 李云庄 李 刚 周耀柒 黄三文 傅平江

# 海南省第七届人民代表大会常务委员会 举行第八次会议

海南省第七届人民代表大会常务委员会第八次会议于2023年12月19日在海口召开。

省人大常委会主任冯飞，副主任李军、刘星泰、苻彩香、孙大海、过建春及常委会委员共53人出席了会议。副主任李军、苻彩香主持了第一、第二次全体会议。

会议通过了海南省人民代表大会常务委员会工作报告（稿），提交海南省第七届人民代表大会第三次会议审议，任职案。

省人民政府副省长谢京同志，省监察委员会副主任宋健同志，省高级人民法院副院长陈文平同志，省人民检察院副检察长邱利军同志，省人大常委会机关党组书记，省纪委监委派驻省人大常委会机关纪检监察组负责同志，省人大法制委员会、财政经济委员会、社会建设委员会委员，省人大常委会副秘书长、各工作机构和办事机构负责同志，各市、县、自治县人大常委会负责同志。

# 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第八次会议议程

- 一、审议《海南省人民代表大会常务委员会工作报告（稿）》
- 二、审议任职案

# 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第八次会议日程

2023年12月19日

12月19日

10:10 全体会议

- 1、审议《海南省人民代表大会常务委员会工作报告（稿）》
- 2、听取关于提请审议有关人事任职的报告

10:25 分组审议

- 1、《海南省人民代表大会常务委员会工作报告（稿）》
- 2、任职案

11:00 全体会议

- 1、表决有关事项
- 2、进行宪法宣誓
- 3、闭会

注：1、分组审议的内容、时间必要时可作适当调整

2、分组审议地点见分组名单

3、全体会议地点设在海南广场9号楼省人大常委会会议厅

# 海南省人民代表大会常务委员会 任职名单

(2023年12月19日海南省第七届人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

决定任命:

尹丽波为海南省人民政府副省长。

## 海南省第七届人民代表大会常务委员会 第八次会议出(缺)席人员名单

出席(53人)

冯 飞 李 军 刘星泰 苻彩香 孙大海 过建春 万才胜 马 飞 王长仁 王秀美  
王艳萍 王晓成 王崇敏 毛志华 司海英 邓云秀 邓贤祝 邓泽永 邓爱军 艾轶伦  
卢国纲 吕 勇 刘心红 刘 耿 江 南 麦正华 李 萍 吴 明 吴建东 吴 斌  
吴慕君 宋新明 张东斌 张 军 张震华 陈 凡 陈冬霞 陈 彤 陈金文 陈海平  
林英姿 周安伟 周承志 周耀柒 郑渊培 赵建农 钟业昌 种润之 高淑红 符之冠  
董书剑 谢雄峰 褚昕恬

请假(10人)

闫希军 牛 军 孔令德 李云庄 吴 彦 陈丕森 袁小龙 高瑞峰 黄三文 傅平江