

# 目 录

## 市九届人大常委会第二十七次会议

- 1.关于淮安市 2025 年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告 ..... 蒋继贵 1
- 2.关于 2024 年度财政科技类专项资金使用绩效情况的报告  
..... 胡长青 7
- 3.关于淮安市 2025 年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的调研报告 ..... 市人大财经委 11
- 4.关于 2024 年度财政科技类专项资金使用绩效情况的调研报告  
..... 市人大财经委 14
- 5.关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》起草情况的说明  
..... 市人民政府 17
- 6.关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》审查意见的报告  
..... 市人大常委会环资城建委 19
- 7.关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》审议结果的报告  
..... 市人大法制委 21
- 8.淮安市第九届人民代表大会常务委员会公告第 14 号 ..... 24
9. 淮安市人民代表大会常务委员会关于修改《淮安市湿地保护条例》的决定 ..... 25

# 淮 安 市 人 民 代 表 大 会 常 务 委 员 会 公 报

市九届人大常委会  
2025 年第 4 期  
(总第 26 期)  
2025 年 9 月 8 日  
出版

主管单位:淮安市人大常委会  
主办单位:淮安市人大常委会研究室  
地 址:淮安市翔宇南道 1 号  
邮政编码:223001  
承印单位:淮安市市级机关文印中心  
准印证编号:苏新出准印:JS-H124 号

# 淮安市人民代表大会 常务委员会公报

市九届人大常委会  
2025年第4期  
(总第26期)  
2025年9月8日  
出版

10.淮安市湿地保护条例 .....	29
11.关于接受戴元湖辞去江苏省第十四届人民代表大会代表职务的 请求的决定 .....	33
12.淮安市人民代表大会常务委员会任命名单 .....	34
13.淮安市人民代表大会常务委员会决定任免名单 .....	35
14.淮安市人民代表大会常务委员会任免名单 .....	36

主管单位:淮安市人大常委会  
主办单位:淮安市人大常委会研究室  
地 址:淮安市翔宇南道1号  
邮政编码:223001  
承印单位:淮安市市级机关文印中心  
准印证编号:苏新出准印:JS-H124号

# 关于淮安市2025年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告

——2025年8月25日在市九届人大常委会第二十七次会议上

市发改委主任 蒋继贵

各位主任、秘书长,各位委员:

现将2025年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况与下半年工作建议报告如下,请予审议。

## 一、上半年国民经济和社会发展计划执行情况

今年以来,在市委市政府的坚强领导和市人大及其常委会的监督支持下,全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,对标落实习近平总书记对江苏工作重要讲话精神和对淮安殷切嘱托,全面落实省委十四届九次全会部署要求,锚定省考“三连冠”目标追求,全力以赴稳就业、稳企业、稳市场、稳预期,统筹做好惠民生、防风险、保稳定等各项工作,全市经济运行总体平稳、稳中有进,经济回升向好态势不断巩固。

(一)坚持扩需求提信心,经济运行稳中向好。积极应对外部风险挑战,打好落实中央和省一揽子稳经济政策“组合拳”,大力发展枢纽经济、县域经济、园区经济,推动发展稳中快进。上半年,全市地区生产总值增长6.8%、全省第1,可获取全省排名的20项主要指标中,18项增速前3,5项第1。有效投资拉动有力。25个省重大项目、15个省民间投资重点产业项目、403个市重

大产业项目投资完成率分别为67.95%、51.04%和60.07%,均超序时进度。抢抓用好上级重大政策机遇,争取“两重”“两新”国债资金33.27亿元、全省第3。上半年,规上固定资产投资、规上工业投资、民间投资分别增长5.3%、17.2%和5.1%,均为全省第1。消费潜力持续释放。实施“幸福满淮·安心消费”提振消费专项行动,在苏北率先开展汽车、电动自行车、家装家居以旧换新活动,向上争取消费品以旧换新补贴资金6亿元,拉动消费95.1亿元。文旅市场持续升温,全市接待境内外游客人次、旅游业总收入分别增长13.2%、12.8%。上半年,社会消费品零售总额增长6%、增速高于全省平均1个百分点。房地产市场承压企稳。实施房票3.0版、推进存量房化解、推动“好房子”建设等措施,不断释放刚性和改善性住房需求。上半年,新开房票2439张、带动房屋销售1153套,新建商品住房成交128.68万平方米、二手住房成交156.92万平方米,42个老旧小区项目开工建设,首个高品质改善型住宅凤起潮鸣上市销售。对外贸易稳中有升。积极应对美加征关税挑战,支持企业参加境外展会开拓新兴市场、中间品市场,全力推进内外贸一体化。全市上半年进出口总额增长14.9%、全省第2、III类地区第1。加快跨境电商发展,大坂航线前置集货仓实现试运营,综保区首单1210保税出口顺利

开通,实现跨境电商进出口 18.3 亿元、同比增长 151.6%。财税金融总体稳健。上半年,全市完成一般公共预算收入 184.8 亿元,同比增长 3%、全省第 3、III类地区第 2;税占比 76%,全省第 5、III类地区第 1。信贷需求较为旺盛,6 月末全市本外币存贷款余额分别为 7698.52 亿元和 9538.96 亿元,同比分别增长 7.9%、12.4%。

(二)坚持攻项目抓创新,产业质效显著提升。项目攻坚势头强劲。强化精明招商、精准选商,成功举办淮河华商大会和浙江、广东投资环境说明会以及系列境外经贸招商活动,全市上半年新签约亿元以上项目 576 个、协议引资额 2740.5 亿元,其中工业项目 485 个。强化项目“五新”全生命周期管理,全市在建 30 亿元以上工业项目达 51 个、其中首期竣工投产 26 个,库比森轮胎、台华染整及织造等重大项目竣工投产。先进制造业提速增效。上半年,规上工业增加值、工业开票销售、工业用电量分别增长 8.9%、8.8%和 7.5%,分别位居全省第 1、第 3、第 3。着力培育“7+3”先进制造业和“353”战略性新兴产业集群,新一代信息技术、新能源、汽车及零部件等产业保持两位数较快增长,仪器仪表等 4 条产业链入选全省质量认证服务重点产业链清单。深入实施新一轮“智改数转网联”三年行动计划,新获评省先进级智能工厂 103 家、III类地区第 2,新增基础级以上智能工厂 200 家。机械制造系统中试平台入选工信部首批重点培育名单、苏北唯一。科技创新步伐加快。上半年,全社会研发投入、技术合同交易额等核心科技指标同比增幅均保持在 20%以上,新增省专精特新企业 17 家、创新型中小企业 378 户,新创成省级创新联合体 1 家。成功获批江苏省首批“区域创新引擎计划”试点城市,获批国家海外知识产权纠纷应对指导地方分中心。汉邦科技顺利在科创板上市,实现我市该板块首发。

(三)坚持抓改革促开放,发展活力不断增强。营商环境集成改革全面推进。迭代实施 5.0 版《淮安市持续优化“四最”营商环境推进产业高质量发展若干措施》,双随机监管工作被《人民日报》头版头条推介,获批高效办成“个转企”一件事省级试点、有关做法被市场监管总局信息专报推介,深化证照改革“1+X+N”新模式等 5 项改革创新获省级以上表彰推广。重点领域改革纵深突破。开发园区省考排名连续 3 年实现整体进位,人事薪酬、招商体制、资源盘活、放权赋能改革深入推进。完善“地等项目”多元供地体系,新盘活闲置低效用地 1.9 万亩。新一轮国企改革成效提升,组建市产业投资发展集团,推动淮安区组建翔宇集团。国有企业主体信用评级再上台阶,实现所有县区(园区)AA+ 评级全覆盖。开放合作空间不断拓展。深化淮昆台资经济协同发展,全市新签约台资项目 22 个、总投资 12.96 亿美元,主要台资利用指标位居全省前列。加快建设宁淮智能制造产业园,新招引亿元以上项目 11 个、总投资超 30 亿元。创新利用外资方式,全市上半年实际使用外资增长 20.7%、全省第 3、苏北第 1。

(四)坚持强功能提质效,城乡融合步伐加快。城市能级有新提升。总投资 117.2 亿元的 5 大类 62 个中心城市建设重点项目进展顺利,国联第一污水处理厂投入运行,城南水厂扩建工程进展良好。新建改造供水管网 51.4 公里、污水管网 25.8 公里、燃气管道 9.95 公里,供热“多源一网”市场整合有序开展。实施菱陵一站引河上游排涝能力提升等 10 个防洪排涝建设项目,“不淹不涝”工程体系更加健全。新化解存量安置房 2359 套、25.9 万平方米,惠及群众 1500 余户。在全省率先完成保交楼、保交房(80 个项目、20745 套)任务,实现问题楼盘动态清零。强化城市长效精细管理,综合利用闲置土地 174 万平方米,新增公共停车泊位 2407 个。枢纽工程有新进展。淮

河入海水道二期、宁淮城际铁路、长深高速扩建、264省道、金宝航道整治、淮安港三期、机场三期等重点工程进展顺利,黄码港、淮安港化工港区主体建成,新扬高速、淮河入海水道二期配套通航工程、京杭运河淮安四线船闸、盐河航道杨庄朱码船闸扩容改造等项目前期工作加快推进。新辟淮安至日本大阪全货机航线,开拓淮安至韩国蔚山港海江联运 CCA 业务,集装箱海铁联运量增长一倍以上。乡村振兴有新成效。严守耕地和永久基本农田红线,高标准农田建成率达 86.6%,实现夏粮面积 477.45 万亩、总产 37.08 亿斤,全市农产品加工业实现营收 525.13 亿元。淮安区车桥镇获批创建国家级农业产业强镇,69 个行政村获批省第二批宜居宜业和美乡村。农村改革动能不断激发,淮安区成功入选省级农村综合性改革试验区。

(五)坚持治源头固本底,环境质量持续改善。持续打好治污攻坚战。中央和省生态环境保护督察反馈问题、长江经济带生态环境警示片披露问题整改工作高效推进,总投资 35.4 亿元、57 个生态环境基础设施项目加快实施。持续深化“五源共治”,全市 PM2.5 浓度 41.8 微克/立方米。顺利完成生态碧水三年行动建设计划,淮河入江水道三河段通过省级美丽河湖成效评估,国省考断面水质优Ⅲ比例 89.5%。积极推进土壤、地下水污染防治,7 个地下水国考点位水质全面达标。扎实推进绿色低碳发展。印发实施《淮安市加快经济社会发展全面绿色转型重点任务清单(2025—2027 年)》,玻璃纤维、白酒、合成纤维等 3 个产品入选全省碳标识认证重点产品清单。大力发展新能源,截至 6 月底,全市可再生能源发电装机 746.4 万千瓦,占比 66.35%,其中,风电装机 250.2 万千瓦,光伏装机 473.1 万千瓦。

(六)坚持惠民生防风险,社会大局和谐稳定。稳就业措施扎实有力。深化拓展乐业淮安保

障机制,全市城镇新增就业 2.44 万人,失业人员再就业 2.09 万人。深入实施“技能兴淮”行动,新培育数字技能人才 4230 人次、高技能人才 4056 人次。社保体系不断完善。企退人员养老金稳步上调。国家医保经办服务标准化试点高分通过验收,成功入选国家基本医疗保险参保长效机制创新综合试点地区。高效实施全国第四批居家和社区基本养老服务提升行动,淮阴区被民政部确定为“救助通”推广使用试点地区。公共服务持续优化。县中振兴取得新成效,14 所重点高中一本达线率在前两年提升 15.1 个百分点的基础上又提升 5.1 个百分点。市疾控中心成功入选省区域公共卫生中心建设单位,市一院连续四年稳居全国三级公立医院绩效考核前 10%、A+ 等级。成功举办 2025 淮安马拉松暨大运河马拉松系列赛(淮安站)，“苏超”赛事持续火热。安全形势平稳向好。深化市县区党政领导干部“双挂钩一领办”制度,扎实推进治本攻坚、一件事全链条治理等重点工作,上半年全市生产安全事故起数、亡人数分别下降 12%和 13.3%。

在肯定上半年经济发展成绩的同时,我们也清醒地看到,国际形势和外部环境变化更加复杂,区域竞争态势更加激烈,部分行业、重点企业受宏观形势和市场波动的影响较深,内需动力不强、投资节奏趋缓的现象较为明显,县域经济实力不强、科技创新浓度不足等问题较为突出,就业、公共服务领域还存在一些短板弱项,安全生产、生态保护和房地产等重点领域风险防范不容忽视。对此,我们要坚定信心、加倍努力做好下半年工作。

## 二、下半年重点工作建议

今年下半年,国内外发展环境依然复杂严峻,但全市经济回升向好、长期向好的基本面没有改变,上级重大改革举措、超常规逆周期调节政策等“组合拳”效应的加速释放,为我们做好下

半年工作、决胜“十四五”收官创造了更好条件。为确保全面完成人代会确定的各项目标任务,建议重点抓好以下五个方面工作:

(一)更强大力推进工业强市,进一步夯实发展根基。一是打造现代化产业集群。聚焦“353”战略性新兴产业融合集群建设,以千企技改、大规模设备更新、绿色创建、低效用地清理为重要抓手,加快推动食品、装备、轻工等传统产业蝶变发展,确保新一代信息技术产业集群产值超千亿。积极推进传统产业焕新,完成重点技改项目300个以上。精准引育人工智能、低空经济、零碳负碳等未来产业,积极推进新型储能等产业加快发展。二是培育壮大企业主体。强化梯次培育、靶向扶持,深入实施“智改数转网联”、百亿企业、上市企业、专精特新企业培育等行动计划,促进大中小企业融通发展。全年新增智能工厂300个,实施5G+工业互联网项目20个以上。三是着力培强创新主体。加大瞪羚、独角兽、科技领军企业培育力度,全年力争组建市级以上创新联合体3个以上,新增培育入库市级以上创新型领军企业100家以上,有效期内高新技术企业总数达到1000家以上。

(二)更实举措扩大有效需求,进一步增强发展动能。一是强化项目攻坚。积极构建高水平招商选资新模式,精心办好第十九届台商论坛、淮安金秋经贸恳谈会,更大力度走出去、请进来,全市新签约亿元以上工业项目不少于1000个,30亿元以上项目不少于50个。深化项目“五新”全生命周期服务机制,加大全要素市级统筹,确保年内完成工业投资超1500亿元,新开工亿元工业项目500个以上,新竣工300个以上。强力推进省市重大项目建设,力争9月底前完成年度投资计划。科学谋划一批“两重”“两新”、科技创新、基础设施、民间投资等领域项目,争取更多项目进入国家和省“盘子”。二是促进消费提升。持续

推进消费品以旧换新,争取撬动更多汽车、家电家居、智能终端等消费,力争全年带动消费超170亿元。以“苏超”效应为契机,精心谋划组织好“幸福满淮·安心消费”提振消费专项行动,深入推进文商旅体消费、绿色消费、时尚消费等创新发展,不断探索多样化、沉浸式、体验式消费场景。丰富完善政策工具箱,巩固拓展房票安置成效,在抓好9个改善型住宅建设的同时,全力加快12个“好房子”项目落地,确保四季度全部开工建设,努力让不同收入群体都能住上心仪的好房子。三是着力稳外资稳外贸。放大新版外资准入负面清单等政策利好,积极开展外资项目招引,力争新设外资项目100个以上。深化与台资密集地区招商合作,确保全年新签约千万美元以上台资项目50个。抓好“跨境电商+重点产业带”融合发展,打造10个特色产业带和自主品牌。积极拓展东盟、中亚、拉美、非洲等新兴市场,巩固欧美等传统市场,促进外贸扩规模、优结构。

(三)更大力度深化改革开放,进一步拓宽发展空间。一是大力发展枢纽经济。加快推进宁淮城际铁路、长深高速扩建、机场三期、淮安港三期、金宝航道等重点交通工程实施,力争尽快开工建设新扬高速扩建、淮河入海水道二期配套通航工程、京杭运河淮安四线船闸等项目,加快推进新淮铁路、宁淮二通道高速公路金湖段等项目前期工作。加快研究编制西南化工片区、盐河等重点区域产业空间布局规划,推动枢纽偏好型、科技型项目和企业串点成链、集聚成群。二是统筹重点领域改革。进一步深化开发园区管理运行和招商机制改革,实现开发园区新招引、新开工亿元以上工业项目占全市80%以上。深化空间要素改革,深入推进低效用地盘活利用,进一步提升土地综合利用效益。纵深推进国资管理十项重点工作,进一步提升经营发展质效和核心竞争力。坚定不移推进县中振兴,促进淮中“高峰”引

领、县中“高原”隆起。三是优化提升营商环境。完善落实“两个毫不动摇”体制机制,持续压降企业制度性交易成本、物流成本、融资成本、能源成本。深入开展营商服务效能提升“十项行动”,扎实开展规范涉企执法专项行动,健全发现问题、纠正偏差、建章立制的闭环机制。更加主动尊崇礼敬企业家,真正把“做的要比说的好、服务要比需求早”理念落到实处。四是深化区域协同发展。大力对接实施长三角区域一体化发展战略,积极复制上海市场规则体系建设成果,深度参与长三角产业分工。全面融入南京都市圈,以打造宁淮智能制造产业园为重点,高效推进实施一批优质产业、科技、教育、医疗等合作项目。充分发挥大运河文化带、淮河生态经济带、江淮生态经济区纽带作用,进一步提高与沿海沿江等地区互联互通水平。

(四)更高品质统筹城乡建设,进一步厚植发展优势。一是做强中心城市功能。深入践行人民城市理念,积极转变发展方式,着力打造宜居韧性智慧城市。抓住国土空间总体规划实施评估省级试点契机,深化拓展“一地三用”成果,促进城乡布局优化提升、功能衔接互补。强化城市生命线安全工程风险场景和“城市体检”结果应用,持续推进“不淹不涝”城市建设,开展燃气管道“带病运行”专项治理,加快地下管网管廊改造建设,守牢城市安全防线。二是激活乡村振兴动能。坚决扛起粮食和重要农产品稳定安全供给政治责任,全力推进20万亩生态农产品基地建设,绿色优质农产品比重提升至83%以上。加快以农产品精深加工为载体的一二三产业融合发展,力争全市新增规上企业40家以上,农产品加工业收入突破1050亿元。扎实推进宜居宜业和美乡村建设,因地制宜发展产业带动型、资源开发型、资产增值型集体经济,以“集体强”带动“农民富”。三是厚植绿色发展优势。认真落实中央和省生态环

境保护督察反馈问题、长江经济带生态环境警示片披露问题整改方案,举一反三整治突出环境问题,确保整改成效经得起检验。更高标准打好蓝天碧水净土保卫战,强化PM2.5和臭氧浓度“双控双减”,深入实施“五源共治”,确保完成省考目标。扎实开展江北运河沿线生态环境综合治理三年行动,深入推进“无废城市”建设,加快推进生态环境基础设施年度重点项目建设,坚决守牢“生态环境质量只能更好、不能变坏”的底线。

(五)更严要求保障改善民生,进一步擦亮发展底色。一是全力以赴稳就业。加大惠企稳岗力度,更好发挥重大项目带动就业作用,精准帮助高校毕业生等重点群体实现高质量充分就业,确保城镇新增就业3.5万人。二是优化公共服务供给。高质量推进省市民生实事项目,确保全面完成。放大县中振兴政策改革效应,逐步把县中振兴制度性成果和经验复制推广到初中、小学,进一步夯实基础教育质量基础。扎实推进健康淮安建设,提升紧密型县域医共体、农村区域性医疗卫生中心运行质效,打造市域一体化整合型医疗卫生服务体系。精准配置养老托育服务资源,健全三级养老服务体系,更好关心呵护“一老一小”。积极打造高质量户外运动目的地,不断满足广大人民群众多层次、多样化体育需求。深化城乡精神文明建设,完善基层公共文化服务供需对接机制,推动优质文化资源直达群众身边。三是织密兜底保障网络。健全低收入人口动态监测机制,完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制,切实巩固拓展脱贫攻坚成果。持续扩大社会保险、生育保险覆盖面,优化生育津贴免申即享、住院分娩医疗待遇政策。推进国家基本医疗保险参保长效机制创新综合试点和特例单议标准化试点建设,建立健全与经济社会发展水平相适应的社会救助保障标准动态调整机制。加强困境儿童福利保障,完善残疾人两项补贴制度,把好事

实事办到群众心坎上。四是守牢安全生产底线。全面做好省安全生产巡查反馈问题整改,扎实推进安全生产治本攻坚三年行动,深化电动自行车、化工和危化品、高层建筑消防隐患等“一件事”全链条治理。持续推进“打非治违”专项行动,动态排查整治“厂中厂”、城镇燃气、道路交通等重点领域安全隐患,坚决防范遏制重特大事故发

生。持续开展“安企护淮”行动,大力推行“白名单”制度、“邀约式”服务,进一步提高精准监管服务水平。统筹做好中央巡视、省委巡视和上合组织峰会、抗战胜利 80 周年、二十届四中全会等信访保障工作,扎实抓好中央、省委巡视交办信访事项办理工作。切实防范金融等重点领域风险,确保社会大局和谐稳定。

# 关于2024年度财政科技类专项资金 使用绩效情况的报告

——2025年8月25日在市九届人大常委会第二十七次会议上

市科技局局长 胡长青

各位主任、秘书长,各位委员:

现将2024年度市级财政科技类专项资金使用绩效情况报告如下,请予审议。

## 一、关于资金安排及使用

2024年,市工业强市发展专项引导资金(科技创新类)合计安排9416万元,主要分为认定类奖励、非认定类奖励、科技计划项目资金和重大科技活动资金四大部分。

1.认定类资金3557万元。主要用于兑现国家高新技术企业、省级企业工程技术研究中心、省级众创空间等奖补。

2.非认定类奖励资金2500万元。主要用于企业研发投入奖补,新型研发机构绩效评价、省科技创新券配套和市大仪共享补贴奖补,科技金融贴息贴保和技术转移奖补等。

3.科技计划项目类3159万元。主要包括当年立项当年拨付项目的资金1149万元,涉及重点研发、产学研合作、创新能力建设、基础研究、社会发展等五大计划,部署立项重大研发和前沿技术项目15项,产学研重点项目和面上项目15项,重点实验室项目8项,自然科学研究项目100项。往年立项项目分年度拨款及验收后补助2010万元,涉及重点研发、成果转化、重点实验室及公共服务平台、工业双碳、创新服务能力建设、创新挑战赛等分年度拨款和验收后补助项目

等。

4.重大科技活动类200万元。主要用于牵头全市科技招商,承办创新创业大赛和科技金融路演等。

## 二、关于资金管理

工业强市发展专项引导资金管理遵循“权责清楚、程序规范、公开透明、强化监督”的原则,紧紧围绕市委市政府重大决策部署,不断优化经费投向投量,加强全过程全链条闭环管理,切实提高财政资金使用效益。2024年工业强市引导专项资金中科技类资金绩效目标总体完成。

一是健全制度体系。依据市委市政府《关于推动制造业高质量发展的实施意见》(淮发〔2022〕4号)文件精神,以及市财政局、制强办关于《淮安市工业强市发展专项引导资金管理办法》相关要求,市科技局先后出台《淮安市科创载体绩效评价工作细则》《市级科技计划项目管理工作有关操作口径》《淮安市科技计划项目信用管理办法》等近10项管理制度,不断强化财政科技资金的顶层设计,明确资金支持范围、使用管理、绩效监督等内容,完善资金全过程管理,实现以制度促规范,以规范强绩效。

二是强化过程管理。坚持把绩效导向贯穿资金管理全过程。在组织申报环节,认定类项目采取免申即补的方式减轻企业负担;非认定类项目

采取集中申报受理的方式,同一企业不得重复申报,近三年存在重大环境违法行为、较大安全生产事故或严重失信的企业不得申报,进一步提高资金使用绩效。在审核环节,依托淮安市政府办事大厅财政奖补集成服务公开透明运行平台,严格限定各个环节办理时限,全程对企业公开透明,保障审核质量。资金拨付环节,在集成奖补平台全流程操作,压实各级主管部门和财政部门责任,提高资金预算执行效率。

三是注重绩效导向。市科技局根据市财政关于绩效目标与部门预算同步申报、同步审核、同步批复、同步公开管理机制要求,严格执行重大政策、重大项目事前绩效评估制度,逐步建立与部门职能相适应的分类评价机制,如及时调整相关政策,对企业研发投入奖补更加突出增量,对高企奖补削减复审奖励,对市级科创资质不再奖励等;在计划项目中,探索“揭榜挂帅”“赛马”等机制,逐步建立产业导向的项目筛选机制等,不断提高财政科技资金使用的针对性和有效性。

### 三、关于资金实施成效

近年来,我市认真贯彻落实习近平总书记关于科技创新的重要论述和市委重要决策部署,深入实施创新驱动发展战略,以培育创新主体为关键,以集聚创新资源为支撑,推动经济结构调整和产业转型升级,聚力推动长三角北部重要产业科技创新高地建设,因地制宜加快发展新质生产力,圆满完成各项目标任务。2024年,全社会研发投入同比增长15.5%,增速全省第一;全市国家高新技术企业数同比增长22%,苏北第一;新入选国家科技创业领军人才2人、省双创团队2个,苏北第一;淮安高新区全国综合排名进位12位,全省第一;入选国家HJ计划2人,历史首次;科技招商评价体系获全省试点推广,研发准备金制度获全省改革案例推广,全市科技创新水平实现整体性跃升,如期创成国家创新型城市。在省

对市高质量考核中,科技部门承担的4项指标,在Ⅲ类地区获得1项第一、3项第二,为全市省考第一等次做出积极贡献。资金绩效主要体现在以下五个方面:

一是创新资源加速汇聚。完善市县联动招商、联合服务机制,深度对接大湾区、长三角等,2024年市财政支持100万元用于科技招商活动,全年新招引科技型项目468个、新竣工高科技工业项目130个。支持80万元打造“诚意满淮·创赢未来”淮安创新创业大赛精品招牌,其中高端人才精英赛签约项目32个、注册企业31家;创新创业选拔赛团队组10个获奖项目完成注册企业8家;技术难题挑战赛遴选发布重点难题16项,6项难题揭榜成功。科技型项目和人才项目成为产业转型升级的重要力量,全市高新技术产业产值占比首次突破35%。

二是企业活力全面释放。2024年市财政发放高企奖补资金3427万元,全市有效期高新技术企业数量达940家,同比增长22%,其中327家企业当年获高企认定,通过率75.2%,全省第2。出台并完善企业研发投入财政奖补政策,发放企业研发奖补1930万元,撬动规上企业研发投入156亿元,同比增长22%。获得奖补的97家企业中有28家主导产品销量全国领先,有16家产品销量国内前三,有5家产品销量在国际领先。2024年,全市企业研发投入超1亿元、5亿元的企业数均实现三年翻一番,全市研发投入超亿元的企业达20家。

三是载体平台日益完善。谋划出台《关于加快建设科教产业园全市“创新之核”的意见》和《淮安市科创载体绩效评价工作细则》,2024年发放研发机构绩效奖补240万元,加大驻淮高校和大院名校成果转化、项目落地等引导力度,建成高端生物智造中试平台,推动东华大学院士团队创新研究院、天合光能中央研究院淮安分院等

6个重大创新平台落地建设。强化与长三角国创中心深度合作，建设淮安市产业技术研究院，为苏北首家。推动南师大人工智能研究院落户宁淮智能制造产业园，东南大学国家技术转移淮安分中心、南理工淮安研究院建成运营。全市新建省级企业联合创新中心建设3家，苏盐井神成功创成江苏省盐穴能源储备创新联合体。

四是成果转化提质增效。2024年市财政拨付后补助计划项目经费2010万元，支持汉邦科技、共创草坪、麒祥新材料等重点企业实施成果转化项目。在持续多年支持下，汉邦科技也成为我市今年科创板上市第一股。拨付当年立项计划项目经费1149万元，支持高路复合材料、正大清江、西派集团等开展重点技术攻关；支持金象传动、瑞洋安泰等开展产学研合作；支持中天钢铁、捷泰新能源等组建企业重点实验室。发放技术转移奖补74万元，培养科技专员313人。全市技术合同登记额215亿元，该项指标在省对市高质量考核中也获得Ⅲ类地区第一。探索制定《淮安市产学研合作项目常态化“不见面”登记办法》，实施产学研项目清单化管理。2024年，全市新增“科技副总”129个，累计建成省级校企联盟1452家。

五是创新生态持续优化。2024年为企业发放“苏科贷”9.99亿元，“淮科贷”38亿元，科技贷款贴息285万元，有效缓解科技型企业融资难融资贵问题。打造淮安科技云“一站式”服务平台，2024年发放大型仪器共享补贴91万元，入网大型科研仪器874台套，为中小科技型企业服务超2000家次。在市级自然科学基金计划中增设青年科学基金项目，支持101个青年科技人才领衔或参与科技项目，培育国家和省级科技项目73项，其中入选企业国家重大人才工程34人，入选国家海外人才计划2个；入选省“双创计划”创新团队2个，创新个人3个。全年争取省级及以上

科技项目奖补资金4763万元。

#### 四、关于不足和差距

虽然我市财政科技资金在管理和绩效方面取得一定成绩，但我们也在积极对标找差，与习近平总书记关于“推动科技创新和产业创新融合上打头阵”的重大使命要求相比，与建设长三角北部重要产业科技创新高地，成为江苏“打造发展新质生产力重要阵地”生力军的决策部署相比，与先进发达地区相比，我市科技创新工作和财政科技资金使用绩效还存在一些差距和不足。2024年，全社会研发投入强度、高新技术产业产值等主要指标仍然远低于全省平均水平。

一是资金支持方向仍需更加聚焦。虽然淮安财政科技资金中直接支持产业发展的资金已达85%以上，但仍有进一步聚焦的空间。在直接支持产业发展的资金中，对食品加工、纺织等传统产业的投入仍占有较高比例，而对新一代信息技术、新能源等战略性新兴产业的支持力度还有待加强，可进一步提高资金对产业支持的精准度。另外，财政科技资金后补助的比例较大，“投早、投小”体现不明显。

二是资金管理机制仍需更加优化。自2022年科技类资金整合至工业强市引导资金以来，管理使用涉及工信、科技、金融监管、市场监管等多个职能部门，当前主要由市制造业强市建设领导小组办公室牵头，各部门按各自职能进行统一立项和申请，导致资金审批链条长、整体拨付慢，管理体制机制亟需进一步完善。同时资金拨付过程中部分县区还存在财政压力大、科技配套资金到位不及时的现象，降低了企业获得感。

三是资金绩效评价体系仍需更加完善。现行资金绩效评价体系较为“重显绩”而“轻潜绩”，过度依赖于企业税收、产值、开票等工业产出数据，忽略了企业研发投入、知识产权、研发平台、科技人才等科技类指标的评价，导致一些初创期科技

型企业无法获得及时支持。同时部分科技计划项目绩效评价目标设置过于简单,需加大目标设置的科学性。绩效评价结果在下一年度优化专项资金支持方向中的应用还不够,未充分发挥财政资金的引导激励作用。

## 五、关于下一步工作举措

下一步,我们将认真贯彻省市关于对科技创新工作的决策部署要求,聚焦“在推动科技创新和产业创新融合上打头阵”重大使命任务,加快建设长三角北部重要产业科技创新高地,不断提升财政科技资金使用效能。

一是聚焦资金支持方向。围绕主导产业,突出产业创新和科技创新融合,重点安排高新技术企业和瞪羚企业奖励、企业研发投入奖补、科技计划项目支持等方面的资金,开展计划项目立项制度改革,突出产业导向的筛选机制,提高与产业相关的资金占全部资金预算的比例达90%以上。建立动态调整机制,进一步厘清产业扶持政策引导方向,动态调整政策支持内容,使资金奖补与经济社会贡献和科技创新目标挂钩,提高财政资金扶持的精准性。

二是优化资金管理机制。进一步完善工业强市引导资金管理机制,根据市政府主要领导“以后各类财政引导资金要在编制预算时,同步研究明确申报指南并提早公布,以真正有效发挥引导撬动作用”的批示要求,主动对接制强办,在预算

编制工作结束后,按照“成熟一批、申报一批、拨付一批”的原则,提高项目组织申报、资金拨付等各个环节的执行效率。进一步简化资金项目申报流程,利用大数据手段抓取企业数据,部分项目可由企业申报改为免申直补,减轻企业负担,提高资金拨付效率。

三是完善绩效评价体系。构建“双螺旋”评价体系,在保留工业产出指标(如税收贡献、工业产值)的同时,增加研发投入强度、发明专利数量、科技人才等科技类指标的设置。同时,优化科技计划项目管理机制,合理设置绩效目标,加强重复项目立项筛查,提高资金使用绩效。强化评价结果应用,将绩效评价结果作为调整优化专项资金支持方向的重要依据,对绩效评价不佳的资金预算适当压减,使专项资金精准投向科技创新的目标企业和领域。

四是营造创新投入氛围。完善多元化创新投入机制,着力发挥财政资金杠杆作用,引导带动全市各级财政加大对科技创新的投入力度,保持财政科技资金只增不减。市级层面设立战略性新兴产业母基金和科创基金,各县区设立科技创新子基金,引导社会资本“投早、投小、投长期、投硬科技”。强化科技金融支撑,开展创新积分贷试点,优化“苏科贷”“淮科贷”“淮知贷”等金融供给,撬动银行信贷加大对科技创新的投入,不断健全全社会支持科技创新投入的良性生态。

# 关于淮安市2025年度上半年国民经济和社会发展计划执行情况的调研报告

——2025年8月25日在市九届人大常委会第二十七次会议上

市人大财经委

各位主任、秘书长,各位委员:

按照市人大常委会2025年度工作安排,市人大财经委围绕上半年全市主要经济指标实现进度,运用人大分析评价经济运行指标体系,结合经济运行观察点位运行情况,对我市上半年经济运行及国民经济和社会发展计划执行情况进行调研分析。现将有关情况报告如下:

## 一、基本情况

今年以来,全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的二十大精神、二十届三中全会精神和习近平总书记对江苏的重要讲话精神,牢记嘱托、感恩奋进,围绕市九届人大五次会议确定的目标任务,以“开局即冲刺、起步即加速”的奋进姿态,积极应对复杂多变的内外部环境挑战,经济运行延续稳中向好态势,计划总体执行良好。

三次产业协同推进,发展根基持续筑牢。上半年,全市实现地区生产总值2759.01亿元,同比增长6.8%,分别快于全国、全省1.5个和1.1个百分点,增幅全省第一;实现税收收入325.8亿元、增长3.2%,一般预算税收收入140.9亿元、增长4.3%,增幅分别高于全省0.1、2个百分点,一般预算税收收入增幅首次跃居全省第一。农业生产运行总体平稳。全市农林牧渔业增加值增长5.4%,增幅位于全省第三,夏粮播种面积稳中有

增,总产保持稳定。工业经济保持高速增长。全市规模以上工业增加值增长8.9%,规上工业投资增长17.2%,增幅位居全省第一,全部工业开票销售、工业用电量增幅全省第三,各类新增长点累计贡献产值增量超170亿元。新兴产业快速发展,全市“353”战略性新兴产业融合集群产值同比增长9.1%,其中新一代信息技术、新能源、汽车及零部件3个千亿目标产业集群均保持两位数增长,比亚迪、中天新材料、南高齿(淮安)等龙头企业产值同比增长均超20%。汉邦科技成功登陆科创板,实现我市该板块首发突破。淮阴工学院机械制造系统中试平台入选工信部首批重点培育名单,苏北唯一。服务业发展趋势向好。在“苏超”赛事带动下,全市服务业增加值增长7.6%,批发零售业、其他服务业增加值分别增长12.1%、9.9%,全市社会消费品零售总额同比增长6%,消费需求加快释放。

项目攻坚蹄疾步稳,发展后劲显著增强。招商选资成效显著,聚焦项目招引“4155”目标,全市新签约亿元以上项目576个,协议引资额2740.5亿元;其中工业项目占比84.2%,工业项目协议引资额占比91%。10亿元以上项目92个,同比增加6个;30亿元以上项目31个,同比增加3个。2024年新签约亿元以上工业项目800个转开工472个、开工率59%,招商成果转化保

持较高水平。重特大项目建设稳步推进,围绕传统产业焕新、新兴产业壮大、未来产业培育,制定《2025年全市重特大项目攻坚实施方案》,锚定项目建设“1533”目标,聚焦项目投入质量、产出效率和发展情况,深化项目全生命周期管理服务,不断提升项目审批质效、要素保障水平,全力做大做强“龙头”企业、“链主”企业,持续夯实全市经济稳中向好根基。全市在建30亿元以上工业项目51个,其中首期竣工投产26个。全市25个省重大项目、15个省民间投资重点产业项目、403个市重大产业项目投资完成率分别为67.95%、51.04%和60.07%,均超序时进度。营商环境持续优化,全市上下深入践行“做的要比说的好、服务要比需求早”理念,着力推动《淮安市优化营商环境条例》全面实施,涉企行政执法工作先后被评为省优化营商环境改革创新典型案例、全国优化营商环境典型做法,以更加高效的审批服务、更加强烈的重商意识、更加用心的服务态度,持续打造“四最”一流营商环境。

创新驱动势能强劲,发展活力持续释放。科技策源能力显著提升,推动研发管理规范化建设,全面推行研发准备金制度,制定基础研究支出规集规范,全社会研发投入呈现较好增长态势,纽泰格等重点企业建成市级重点实验室,上半年新建企业工程技术研究中心48家。龙头企业培育成效凸显,38户百亿(50亿)培育企业实现产值798.8亿元,同比增长9.5%;深入实施瞪羚企业、独角兽企业培育计划,支持在培企业争取承担省级重大科技项目,苏盐井神成功创成省盐穴能源储备创新联合体。科技成果转化步伐加快,完善“四个一”技术合同登记机制,构建“市场+机构+团队+供需库”服务体系,全市技术合同累计成交额128.3亿元。深化与南京理工大学、南开大学等大院名校合作,启动6家省级重点实验室重组,布局建设7个联合创新中心。

民生保障切实加强,发展底色愈加鲜明。民生类支出保障持续增长,民生领域保障支出288.1亿元,增幅17%,城乡居民养老、居民医保财政补助不断提高,社会保障体系日益完善。民生实事项目扎实推进,全市政府民生实事推进进度总体达序时,县中振兴、基层医疗卫生服务能力提升、基本保障水平提质等十项人大代表重点助推项目均达序时,民生保障网持续织密筑牢。社会大局和谐稳定,更好统筹发展和安全,精准防范化解各领域风险隐患,生态环境质量持续改善。

总的来看,我市上半年国民经济计划执行情况总体良好,但部分实体企业运营比较困难、重特大项目后劲不足、县域经济发展不够平衡、营商环境还需持续优化等问题仍需高度重视。

## 二、下步工作建议

下半年,要认真落实市委八届十一次全会工作部署,聚焦以先进制造业为骨干的现代化产业体系建设,坚持新型工业化不动摇,坚定不移走好工业强市之路,推动县域经济协调发展,持续优化营商环境,确保“十四五”圆满收官,统筹做好“十五五”规划编制,为全市经济高质量发展提供坚实保障。

深耕工业强市,持续锻造发展硬核。进一步重视项目招引,聚焦发展新质生产力,推动“353”战略性新兴产业融合集群发展强链补链延链,从源头上强化产业链精准招商;健全重大项目全生命周期服务机制,力促签约项目早落地、落地项目早投产、投产项目早达效。进一步重视企业梯度培育,实施企业梯队成长计划,精准服务骨干企业,支持龙头企业增资扩产、做优做强;加大“专精特新”企业培育力度,推动更多中小微企业底盘持续扩容;加强对民营企业的精心呵护和到位扶持,持续厚植发展后劲。进一步重视产业生态优化,加大政策支持,强化精准滴灌,提高各类

产业扶持资金使用绩效,重点向高成长性、高附加值、高贡献率企业倾斜;统筹推进产业链供需服务、政策服务、资源整合、向上争取等工作,切实降低企业制度性交易成本,增强市场主体活力。

聚焦县域振兴,合力激发板块动能。特色产业再壮大,立足县域资源禀赋和产业基础,聚力打造“一县一特”升级版,重点支持特色主导产业向价值链高端攀升。产业集群再跃升,全力攻坚实现500亿级特色产业集群培育目标,做大做强各类开发园区,实现更多的全国百强县、百强区。城乡融合再提速,扎实推进乡村全面振兴,加快基础设施和公共服务向县域、乡村延伸覆盖,加强农村人居环境整治工作;强化县域就业、教育、医疗、养老等民生服务保障能力,促进城乡要素平等交换、双向流动,让发展成果更好惠及城乡居民。

擦亮“四最”名片,厚植营商沃土。全面加强宣传引导,持续开展营商环境和涉企政策宣传解读,把各项惠企政策及时送达每个市场主体,为企业解难题、强信心、降成本、增效益。推动惠企政策落地见效,聚焦市场主体反映强烈的堵点难点痛点,建立全方位、多层次的政企沟通机制,推进政策落实、问题解决、服务升级;打通惠企政策兑现“最后一公里”,进一步推动“免申即享”“即申即享”扩面提质;强化督查问效,确保各项惠企

政策直达基层、直接惠及市场主体。深度优化政务服务,在持续提升政务服务大厅标准化、智慧化水平的同时,更加注重打造人文软环境建设,发挥“办不成事”窗口综合协调兜底作用,畅通投诉跟踪督办及时反馈机制,提升政务服务温度,助力构建人民满意的“四最”营商环境。

强化“十五五”规划引领,擘画高质量发展蓝图。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,要紧扣市委提出的“三步走”策略,引领枢纽经济高质量发展。深入开展“十四五”执行评估,全面开展“十四五”规划及专项规划实施情况终期评估,分析短板弱项,明确追赶方向,为“十五五”规划编制打好基础。科学谋划“十五五”规划编制,与2035年基本实现现代化的战略目标紧密衔接、梯次推进,前瞻性、系统性规划“十五五”时期发展目标、重点任务和重大工程;深入研究国家、省重大战略布局和政策导向,围绕长三角一体化等战略机遇,力争将更多事关淮安长远发展的重大事项、重大项目、重大平台纳入国家和省级规划“盘子”。建立规划实施保障机制,健全“十五五”规划实施监测评估、动态调整和监督考核机制,强化规划执行刚性约束,提升规划引领作用,确保规划确定的目标任务落到实处,为谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章贡献淮安力量。

# 关于2024年度财政科技类专项资金使用 绩效情况的调研报告

——2025年8月25日在市九届人大常委会第二十七次会议上

市人大财经委

各位主任、秘书长,各位委员:

听取和审议财政专项资金使用绩效情况并开展专题询问是一项创新性的监督工作。加强财政重点资金使用绩效监督,既是深入贯彻预算审查拓展改革的内在要求,也是推进我市高水平科技自立自强的重要举措。根据市人大常委会2025年度工作计划,市九届人大常委会第二十七次会议听取和审议市政府关于2024年度财政科技类专项资金使用绩效情况的报告,并开展专题询问。为做好审议准备工作,财经委制定了工作方案并与科技、财政、工信、发改等部门就专题询问的具体事项进行了沟通和商讨,同时征求了部分常委会委员的意见建议。8月上旬,调研组赴部分单位、地区进行了专题调研,听取相关部门情况汇报,征求人大代表意见建议,并实地座谈有关企业,深入了解财政科技类专项资金的预算安排、使用管理及绩效评价等情况。现将有关情况报告如下:

## 一、基本情况及工作成效

近年来,我市坚持以建设长三角北部重要产业科技创新高地为目标,深入实施创新驱动发展战略,围绕培育壮大“353”战略性新兴产业融合集群、推动科技创新和产业创新融合发展等课题,积极向新兴工业强市迈进,科技创新实践不断取得新的突破。市财政会同科技、发改、工信等

部门,着力加强资金绩效管理,为科技强市建设提供了坚实支撑。

(一)政策体系持续完善,措施力度不断加大。市委市政府出台《关于加快建设长三角北部重要产业科技创新高地的若干政策》,进一步加大企业研发和首次获批高企的奖补力度,鼓励企业开展研发管理规范化建设;面向全市规模以上企业宣传、推广企业研发准备金制度,获批全省改革案例;对通过省研发管理体系贯标的企业给予补贴,支持行业头部企业在淮安建设全球研发中心、区域研发总部。同时,财政科技类专项资金支持力度不断增大,2024年市工业强市专项资金预算安排29000万元,其中科技资金支出9416万元,同比增长28.42%。

(二)资金支持方式创新,有效扶持科技企业。探索财政支持科技企业的新方式,积极向改革要动能,不断挖掘科技潜力。在创新推进科技招商中,将新招引科技项目、新竣工高科技工业项目纳入全市高质量发展考核,树立新招引科技项目“重知识产权轻资产”的评价导向,连续三年安排100万元用于科技招商活动,科技招商评价体系获全省试点推广。在创新创业大赛办赛中,市财政支持80万元,举办中国·淮安创新创业大赛,采取人才团队精英赛、创新创业选拔赛、技术难题挑战赛“三赛合一”的模式,多个院士团队参

赛并获奖落地,获批国家科技创新和创业领军人才2名,位列苏北地区第一。在创新生态环境打造中,积极做好“财政+”科技金融文章,引导社会资本加大创新创业投融资,为企业发放科技贷款贴息285万元,“淮科贷”1090笔,苏科贷放款231笔;突出事先资助项目引导投入,事先资助项目引导投入和事后奖补资金比例由2022年的1:2.21逐渐调整为1:0.66,更加侧重于“前端引导”,凸显对项目初期的培育和扶持。

(三)科创产业协同发展,创新驱动得以强化。在制度建设上,探索制定《淮安市产学研合作项目常态化“不见面”登记办法》,实施产学研项目清单化管理,组织企业参与全省产学研合作大会等,加强校地合作、校企联姻,新增“科技副总”129个。在体系建设上,一方面实施对技术转移双方财政奖补机制,推动技术产权交易市场对接省统筹中心,发放技术转移奖补74万元,技术合同登记额超215亿元。另一方面积极向上争取,推动企业申报上级科技创新专项资金,国信苏盐储能发电有限公司《300MW级高温绝热压缩空气储能集成与智能运行关键技术研发》项目成功立项,获得500万元省财政资金支持。在载体打造上,出台《关于加快建设科教产业园全市“创新之核”的意见》,编制产业发展和空间布局规划,2024年市财政支持科技产业园大院名校合作资金合计680万元,招引落地东华大学孙以泽院士团队高性能纤维复合材料全产业链技术与装备创新平台,建成盱眙宁淮科创走廊软件基地、金湖(南京)协同创新中心省级科创飞地2个。

## 二、存在的主要问题

(一)专项资金投入不够精准。虽然近年来市财政科技类资金投入总量不断增加,但在资金投向上仍有待进一步聚焦。在区域方面,部分县区由于经济基础相对薄弱,财政科技投入受限,导致区域间科技创新发展差距逐渐拉大。在产业方

面,对一些传统产业的科技改造升级支持力度不足,而新兴产业虽然受到重点关注,但在产业链上下游环节的资金分配不够合理,部分关键环节投入短缺。在分类方面,对于中小企业,尤其是初创期的科技型中小企业,财政资金的扶持力度有待进一步提高。

(二)绩效管理使用不够精细。财政科技类资金的绩效管理体系尚不完善,在绩效目标设定、绩效监控和绩效评价等环节存在一些问题。绩效目标设定方面,部分项目的绩效目标不够精准,过度依赖于企业税收、产值、开票等工业产出数据,难以准确反映项目的预期产出和效果。绩效监控过程中,缺乏有效的动态跟踪机制,对项目实施过程中的资金使用进度、项目进展情况等监控不到位,难以及时发现和解决问题。绩效评价环节,评价指标体系不够科学合理,多以定性评价为主,定量评价不足。

(三)成果转化链条存在梗阻。科技成果转化是科技创新实现价值的关键环节。一方面,科技成果供给与市场需求之间存在脱节现象,高校、科研机构的一些科研成果在研发过程中未能充分考虑市场需求,导致成果实用性不强,难以转化为现实生产力。另一方面,科技成果转化不足,尤其是在成果转化的中试阶段,风险较大,社会资本参与度不高,财政资金对中试环节的支持力度也有待加强,虽已建成天合光能新一代高效太阳能电池中试研究院淮安分院、淮安生物健康产业创新中心高端生物制剂中试平台、中关村硬创空间·淮安创新港公共技术服务平台等载体,但中试平台资质一般、作用发挥不够,难以有效服务企业研发。

(四)企业主体地位仍需强化。尽管在推动企业创新方面取得了一定成效,但企业作为创新主体的地位仍不够突出。部分企业创新意识淡薄,对科技创新的重要性认识不足,缺乏自主创新的

动力和能力,过于依赖传统的发展模式和技术路径。企业在研发投入方面,虽然整体研发投入呈现增长趋势,但与发达地区相比,仍有较大差距,一些中小企业由于资金紧张、市场竞争压力大等原因,难以持续加大研发投入。此外,企业创新人才短缺问题较为严重,高端创新人才和创新团队的引进和培养难度较大,制约了企业创新能力的提升。同时,企业与高校、科研机构之间的产学研合作还不够紧密,合作机制不够完善,存在信息沟通不畅、利益分配不合理等问题,影响了产学研协同创新的效果。

### 三、下一步工作建议

(一)优化资金投向结构,强化重点领域与薄弱环节保障。

围绕“353”战略性新兴产业融合集群,优化财政科技资金投入结构,加大对重点区域、重点产业和关键环节的支持力度;加大对产业链核心技术研发、关键零部件制造、产业公共服务平台建设等方面的投入,突破产业发展瓶颈;增加对中小企业创新的扶持资金,为初创期科技型中小企业提供资金支持,拓宽其融资渠道。同时,加强对传统产业科技改造升级的资金投入,推动传统产业向高端化、智能化、绿色化转型。

(二)健全多元支持机制,放大科技类资金引导撬动效应。

进一步完善财政科技资金支持政策,提高政策的精准性和有效性。细化企业研发奖补政策,根据企业研发投入强度、研发项目创新性等因素,制定差异化的奖补标准,提高奖补资金的使用效益。加大对科技金融的支持力度,完善“苏科贷”“准科贷”等科技金融产品的风险补偿机制,鼓励金融机构加大对科技企业的信贷投放。加强

对“创新之核”等科技创新创业载体的扶持,对科技企业孵化器、众创空间等给予一定补贴等,降低企业创新创业成本,营造良好的创新创业环境。

(三)构建系统监管体系,全面提升科技类资金使用效益。

建立健全财政科技类资金全过程绩效管理体系。在绩效目标设定环节,要求项目申报单位明确、具体、可衡量的绩效目标,涵盖经济效益、社会效益、科技创新成果等多个方面。加强绩效监控,建立定期跟踪和动态监测机制,及时掌握项目进展和资金使用情况,对出现的问题及时预警和纠正。完善绩效评价指标体系,引入定量评价方法,提高评价结果的科学性和客观性。强化绩效评价结果应用,将评价结果与项目资金安排、项目单位信用评级等挂钩,对绩效优秀的项目给予表彰和奖励,对绩效不佳的项目减少资金支持或责令整改,对严重违规的项目单位依法依规追究责任。

(四)推进体制机制改革,破除创新要素流动与转化障碍。

持续深化科技体制改革,进一步优化科技计划项目管理体系,简化项目申报、评审和验收流程,提高项目管理效率。完善科研经费管理制度,扩大科研项目经费使用自主权,充分调动科研人员的积极性和创造性。深化科技人才发展体制机制改革,制定更加优惠的人才政策,加大高端创新人才和创新团队的引进力度,同时加强本土人才的培养和使用,建立健全人才激励机制,提高人才待遇和科研条件保障水平。完善科技成果评价机制,建立以市场为导向、科学合理的科技成果评价标准,促进科技成果的有效转化和应用。

# 关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》 起草情况的说明

——2025年6月26日在市九届人大常委会第二十六次会议上

市人民政府

各位主任、秘书长,各位委员:

受市人民政府委托,现就《淮安市湿地保护条例(修正草案)》(以下简称《条例(修正草案)》)的起草情况作以下汇报:

## 一、立法目的和背景

《淮安市湿地保护条例》(以下简称我市《条例》)自2021年9月1日实施以来,有力推动了全市湿地保护事业发展,我市湿地保护立法实践也为全国湿地保护立法贡献了淮安经验。近年来,湿地保护的新情况新挑战不断涌现,党的二十大报告中指出:“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”习近平总书记在《湿地公约》第十四届缔约方大会开幕式致辞时强调:“中国将建设人与自然和谐共生的现代化,推进湿地保护事业高质量发展。”2022年6月国家出台了《中华人民共和国湿地保护法》,2024年5月修订后《江苏省湿地保护条例》颁布施行,我市《条例》出现了一些与上位法律法规规定不相一致的地方:一是《条例》与《中华人民共和国湿地保护法》和新修订的《江苏省湿地保护条例》在内容表述、职责划分等方面存在不一致。二是《条例》在实施过程中出现一些新情况新问题,如发展和保护的关系,湿地管护的投入机制问题,部门合力形成等问题。三是市委市政府对湿地保护工作提

出了新的更高要求,我市于2024年12月10日在全省率先编制印发了《淮安市湿地保护规划(2021-2035)》,开启了我市湿地保护工作全局性、纲领性的规范指引,我市湿地保护具体实践也更丰富,经验更为成熟。这些内容都需要通过对我市《条例》进行修改完善,予以固化。

## 二、草案起草过程

自《条例》(修正)被列入2025年立法项目后,市政府高度重视,责成市资规局组建工作专班,统筹推进立法工作开展。经过意见征集、实地调研、组织起草、研究论证等程序,2024年12月形成《条例(修正草案)》初稿;2025年2月,赴金湖县、盱眙县、洪泽区、清江浦区、市白马湖办等地开展实地调研,掌握湿地保护、修复、利用和管理工作的实际情况及存在的主要问题;5月,经充分征求各县区人民政府、市各有关部门及社会公众意见,完成立法风险评估及公平竞争审查,市司法局进行合法审查后,形成了提交市政府常务会议审议的《条例(修正草案)》。5月29日,市政府九届第42次常务会议讨论通过了《条例(修订草案)》,现提请本次常委会审议。

## 三、主要规定事项及亮点

《条例(修正草案)》共6章36条,坚持问题导向和守正创新,重点规定了以下内容:

(一)强化资源管理,注重湿地修复。在总则

部分规定“湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则”；设立“湿地资源管理”专章，对湿地资源调查评价、湿地面积总量管控、湿地占用管控、湿地资源监测网络等作出规定。在第三章增加规定湿地修复原则，进一步明确湿地修复责任。

(二)强化责任落实,注重合力形成。进一步明确各级人民政府、政府部门和湿地管护单位职责,重点明确湿地资源主管部门以及住建、水行政、农业农村等有关部门的职责,强化了责任落实。同时规定,市、县(区)人民政府应当建立湿地保护联合执法机制,依法查处破坏、侵占湿地的违法行为,促进湿地保护合力的形成。

(三)强化制度创新,彰显淮安特色。前者主要体现在湿地资源保护评估、湿地生态用水补水、湿地生态保护补偿以及联合执法、公益诉讼等规定之中;后者主要体现在古淮河、白马湖等自然公园,市级湿地,湿地保护小区以及小微湿地等规定之中。例如,第十九条规定:“对生态区位重要、生态功能明显,尚不适宜设立自然保护区和自然公园的湿地,县(区)人民政府可以因地制宜,建立湿地保护小区。”第二十条规定:“本市

各级人民政府应当按照国家和省有关规定、技术规范因地制宜,加强对小微湿地的保护,开展退化小微湿地修复工作,改善和提升小微湿地生态功能。”

(四)强化宣传教育,推动成果转化。提倡通过多种方式鼓励社会力量参与保护,支持各类科研、科普活动,强化多渠道多层次宣传教育工作,不断提升公众湿地保护意识。如:第六条规定:“市、县(区)人民政府及其有关部门、新闻媒体应当开展湿地保护宣传教育活动,普及湿地知识,提高全社会湿地保护意识。市、县(区)人民政府及其有关部门应当组织开展湿地保护科学研究,推广应用科研成果,提高湿地保护水平。”在第五条镇街职责中增加规定“镇人民政府(街道办事处)……加强湿地保护宣传和科学知识普及工作”。同时注重价值转化,在坚持保护第一基础上,鼓励单位和个人合理利用湿地资源。如:第二十一条规定:“鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动。”通过构建“宣传—保护—利用”体系,实现保护与发展的良性循环。

# 关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》 审查意见的报告

——2025年6月26日在市九届人大常委会第二十六次会议上

市人大常委会环资城建委

各位主任、秘书长,各位委员:

根据市人大常委会立法工作安排,我委对市政府提请市人大常委会审议的《淮安市湿地保护条例(修正草案)》(以下简称《条例(修正草案)》)进行了审查,现将审查意见报告如下:

为深入贯彻习近平生态文明思想,全面落实《中华人民共和国湿地保护法》以及新修订的《江苏省湿地保护条例》,进一步加强我市湿地保护工作,市人大常委会2024年将《淮安市湿地保护条例》(修正)列入立法调研项目,并开展执法检查,今年列入正式立法计划。我委主动提前介入,全程参与各项准备工作,密切跟踪《条例(修正草案)》起草进展,共同参与考察调研、征求意见以及讨论修改等工作,实现了条例修正过程与审查工作的有机结合。主要做了四项工作:一是通过函询方式,征求市有关部门和单位对《条例(修正草案)》的意见建议;二是组织召开专题座谈会,听取各县区人大常委会、部分市人大代表、资深律师和立法咨询专家的意见建议;三是结合开展执法检查,走访了解湿地周边居民、相关管理部门的意见建议;四是会同法工委邀请相关专家开展研讨修改。

在《条例(修正草案)》审查中注意把握四项原则,力求条例修正版更加“有特色、可操作、真管用”。一是应修尽修原则。对与上位法不一致的

内容进行全面修改。二是最小修改原则。对可改可不改的内容尽量不做修改。三是删繁就简原则。《条例(修正草案)》由原来的38条精简为36条。四是有利操作原则。《条例(修正草案)》中涉及湿地管理保护内容力求表述准确,处罚内容力求减少弹性。

总体来看,我认为市政府提交市人大常委会审议的《条例(修正草案)》主要内容合法,规定的制度和措施合理、可行,文字表述较为规范,体例结构符合要求,已具备提交市人大常委会审议的基本条件。综合审查过程中各方提出的修改意见,建议作进一步修改完善。

一是突出有特色,增强湿地保护法规地域适配。针对《条例(修正草案)》第十一条关于分级管理和名录管理的规定,建议进一步明确我市重要湿地和一般湿地的界定。针对《条例(修正草案)》第二十八条第七项关于农业农村部门职责的规定,根据《淮安市创建国际湿地城市工作方案》中市农业农村局的职责,建议增加农村小微湿地的建设、保护和修复等职责。

二是突出可操作,增强湿地保护法规执行效能。针对《条例(修正草案)》第十七条、第十八条关于设立自然保护区和自然公园的规定,涉及省级以上人民政府的职权,地方性法规不宜对此做出一般性规定,建议明确自然保护区和自然公园

均需要申请设立。针对《条例(修正草案)》第二十四条关于湿地生态保护补偿制度的规定,建议按照上位法的表述,将“相关权利人”改为“所有者或者使用者”。

三是突出真管用,增强湿地保护法规刚性约

束。针对《条例(修正草案)》第三十五条关于工作人员违反职责责任的规定,缺少部门和主管人员的法律责任,建议与《江苏省湿地保护条例》第五十五条规定保持一致。

# 关于《淮安市湿地保护条例(修正草案)》 审议结果的报告

——2025年6月26日在市九届人大常委会第二十六次会议上

市人大法制委

各位主任、秘书长,各位委员:

本次常委会会议对市政府提请审议的《淮安市湿地保护条例(修正草案)》(以下简称修正草案)进行了分组审议。常委会组成人员认为,湿地保护涉及面广、关注度高,事关生态文明建设和群众切身利益。2021年9月施行的《淮安市湿地保护条例》(以下简称条例)对规范我市湿地保护、利用与修复等发挥了重要作用。实践证明,条例确立的湿地保护制度总体是符合市情、行之有效的。2021年11月,国家出台了湿地保护法;2024年1月,省人大常委会修订了《江苏省湿地保护条例》(以下简称省条例),对湿地保护工作作出了更加科学、完善的制度安排。为了解决条例相关条文与上位法的规定不一致、不衔接、不配套的问题,对条例进行修正非常有必要。常委会组成人员还提出了一些具体的修改意见和建议。

法制委员会召开会议对常委会组成人员的审议意见、市人大常委会环资城建委所作的审查意见,以及相关各方提出的意见建议进行了统一审议,现将审议结果报告如下:

一、有意见提出,上位法中均明确林业主管部门为湿地保护的主管部门,建议条例与上位法保持一致。法制委认为,我市管理实践中,资规局是湿地保护的主管部门,林业局为挂牌单位,湿

地保护的机构、人员在三定方案中均明确在资规局,且在去年的议事协调机构清理中,市湿地保护管理委员会已明确不再保留,相关工作由资规局会同相关部门按职责分工承担。此外,考虑到湿地是一种自然资源,条例所称自然资源主管部门并无歧义。法制委建议,仍将资规部门作为湿地保护主管部门。

二、有意见提出,修正草案第一条中,对条例第二条第一款增加了湿地修复的内容,但在条例第三条中未体现相应的工作原则。法制委建议,采纳该建议,将条例第三条修改为“湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。”

三、有意见提出,条例第二条第三款对“湿地资源”进行定义没有必要。法制委认为,上位法对“湿地资源”未作定义,而本款对“湿地资源”的定义包含了湿地本身及依附湿地的生物资源,但条例中所有有关“湿地资源”的表述均未涉及生物资源,对“湿地资源”作专门定义缺乏必要性。法制委建议,采纳该建议,删去条例第二条第三款。

四、有意见提出,修正草案第八条中,将条例第十条、第十一条的内容合并,但未列明“一般湿地”的分级依据。法制委认为,根据湿地保护法和省条例,重要湿地分为国家级和省级两种,其他湿地均为一般湿地,条例中关于“市级重要湿地”

的表述已与上位法不相一致。为保持湿地分级保护工作的连续性、一致性,结合实际管理需要,可以将一般湿地分为“市级湿地”和“其他湿地”,并明确市级湿地产生依据。法制委建议,将修正草案第八条第三款修改为“本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。”

五、有意见提出,条例第十四条、第十五条关于设立自然保护区和自然公园的规定,表述不够严谨,容易对设立主体、权限产生误解。法制委认为,根据《中华人民共和国自然保护区条例》第十二条、《国家级自然公园管理办法(试行)》第七条、《江苏省省级自然公园管理办法(试行)》第七条的规定,自然保护区和自然公园的设立,涉及省级以上人民政府的职权,作为设区市的地方性法规,不宜对此做出一般性规定。法制委建议,明确自然保护区和自然公园均需依申请设立。

六、有意见提出,条例第二十五条第一款中“责任主体”的表述不够准确,建议修改为“违法行为人”;第二款关于市、县(区)人民政府组织实施修复的情况,缺少“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力”和“湿地修复责任主体灭失或者无法确定”的情形,建议增加。法制委建议,采纳该建议,将该条第一款修改为:“因违法活动导致湿地破坏的,违法行为人应当负责修复。违法行为人逾期不修复或者修复不符合要求的,由市、县(区)人民政府有关部门依法自行或者委托他人修复,所需费用由违法行为人承担。”第二款修改为:“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。”

七、有意见提出,湿地保护法第三十六条第四款规定“因生态保护等公共利益需要,造成湿地所有者或者使用者合法权益受到损害的,县级

以上人民政府应当给予补偿。”省条例第三十三条第一款规定“本省建立湿地生态保护补偿制度,逐步实现重要湿地生态保护补偿全覆盖。因生态保护等公共利益需要,造成湿地所有者或者使用者合法权益损害的,县级以上地方人民政府依法给予补偿。”条例第二十六条中“相关权利人”的表述,可能存在对上位法相关规定的扩大解释。法制委建议,将“相关权利人”修改为“湿地所有者或者使用者”,与上位法表述保持一致。

八、有意见提出,修正草案第十八条中,在条例第二十七条增加市自然资源主管部门负责拟定湿地相关标准的规定不妥,市自然资源主管部门没有相应权限。法制委认为,根据《自然资源标准化管理办法》第四条第四款的规定,自然资源地方标准由省级自然资源行业主管部门制定。法制委建议,删去条例第二十七条中关于市自然资源主管部门负责拟定湿地相关标准的内容。

九、有意见提出,根据《淮安市创建国际湿地城市工作方案》中市农业农村局的职责,建议在条例第二十八条第七项关于农业农村部门职责中,增加农村小微湿地的建设、保护和修复等职责。法制委认为,根据我市湿地保护工作实际,农村小微湿地的建设、保护和修复均由资规部门牵头,农业农村部门予以配合。法制委建议,将农业农村部门职责修改为:“(七)农业农村部门负责渔业资源保护、农田农村基础设施建设中涉及的湿地保护修复,配合开展农村小微湿地的建设、保护和修复”。

十、有意见提出,条例第三十七条对部门和主管人员法律责任的规定,建议与省条例相关规定保持一致。法制委建议,将该条修改为:“本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;给当事人造成

损失的,依法承担赔偿责任。”

此外,根据各方面的意见,还对部分条款作了一些文字修改和技术调整,对有关条款顺序作了相应调整。

根据上述修改意见,法制委形成了《淮安市

人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定(草案)》(以下简称决定草案),提请本次常委会会议审议。

以上报告和决定草案是否妥当,请予审议。

# 淮安市第九届人民代表大会常务委员会 公 告

第14号

《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》已由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议于2025年6月26日通过，经江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议于2025年7月30日批准，现予公布，自公布之日起施行。

淮安市人民代表大会常务委员会

2025年8月8日

# 淮安市人民代表大会常务委员会 关于修改《淮安市湿地保护条例》的决定

(2025年6月26日淮安市第九届人民代表大会常务委员会  
第二十六次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十六次会议批准)

淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议决定对《淮安市湿地保护条例》作如下修改：

一、将第二条第一款修改为：“本市行政区域内湿地的保护、利用、修复以及相关管理活动，适用本条例。”

第二款修改为：“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，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。”

删去第三款。

二、将第三条修改为：“湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。”

三、将第四条修改为：“市、县(区)人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，加大湿地保护投入，加强湿地保护协调工作，研究解决湿地保护工作中的重大问题，并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算。”

四、将第五条第一款修改为：“镇人民政府(街道办事处)组织群众做好湿地保护相关工作，加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作，根据本区域内湿地保护需要配合有关部门开展湿地巡护工作。村(居)民委员会依法予以协助。”

删去第二款。

五、将第七条修改为：“鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等形式参与湿地保护活动。”

“对在湿地保护工作中做出显著成绩的单位和个人，按照国家 and 省有关规定给予表彰、奖励。”

六、增加一条，作为第八条：“市人民政府应当按照国家和省规定的湿地面积总量管控制度，确定各县(区)湿地面积管控目标。”

“本市各级人民政府应当依法落实湿地面积总量管控目标要求，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。”

七、将第九条第一款修改为：“市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门，根据国家有关规定组织开展湿地资源调查评价工作，并按照要求将调查结果纳入省湿地资源数据库。”

八、将第八条改为第十条，第一款修改为：“市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门编制本行政区域湿地保护规划，报同级人民政府批准后实施。”

第三款修改为：“市、县(区)人民政府应当对湿地保护规划的实施情况定期组织检查、评估，督促有关部门依照规划做好湿地保护工作。”

九、将第十条、第十一条合并，作为第十一

条,修改为:“本市对湿地实施分级管理和名录管理。

“湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地。重要湿地以外的湿地为一般湿地。

“本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。

“市级湿地名录、范围及其调整,由市自然资源主管部门会同有关部门提出,报市人民政府批准后发布。发布时,应当确定湿地管护责任单位。

“其他湿地名录、范围及其调整,由所在地县(区)自然资源主管部门会同有关部门提出,报县(区)人民政府批准后发布。”

十、将第十二条修改为:“市自然资源主管部门应当在市级湿地设立保护标志,保护标志应当注明湿地名称、保护级别、保护范围、管护责任单位等。国家重要湿地和省级重要湿地保护标志的设立,按照国家和省有关规定执行。

“禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志。”

十一、将第二十三条改为第十三条,修改为:“本市严格控制占用湿地。

“国家重要湿地和省级重要湿地的占用管控,按照国家和省有关规定执行。

“建设项目选址、选线应当避让湿地,确实无法避让的,应当尽量减少占用,并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

“建设项目规划选址、选线审批或者核准时,涉及市级湿地的,应当征求市自然资源主管部门的意见;涉及其他湿地的,应当征求县(区)自然资源主管部门的意见。自然资源主管部门应当在十个工作日内出具相关意见。”

十二、将第二十四条改为第十四条,修改为:“建设项目确需临时占用湿地,或者因抢险救灾、防洪等紧急情形需要临时占用湿地的,依照有关

法律、法规规定执行。”

十三、将第十八条改为第十五条,修改为:“市、县(区)自然资源主管部门应当建立健全湿地资源监测网络,按照监测技术规范开展湿地动态监测,及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。”

十四、将第十六条改为第十九条,修改为:“对生态区位重要、生态功能明显,尚不适宜设立自然保护区和自然公园的湿地,县(区)人民政府可以因地制宜,建立湿地保护小区。

“湿地保护小区保护方案,由县(区)自然资源主管部门会同有关部门以及镇人民政府(街道办事处)确定。”

十五、将第十七条改为第二十条,修改为:“本市各级人民政府应当按照国家和省有关规定、技术规范因地制宜,加强对小微湿地的保护,开展退化小微湿地修复工作,改善和提升小微湿地生态功能。

“本条所称小微湿地,是指面积在八公顷以下的湿地。”

十六、增加一条,作为第二十二条:“市、县(区)人民政府应当将水资源利用与湿地保护紧密结合,加强湿地生态用水补水和流域水环境综合治理。

“水行政等主管部门在保障防汛抗旱以及应急抢险的前提下,应当维持河流、湖泊、水库等的合理水位,维护湿地生态功能。”

十七、将第二十条改为第二十三条,修改为:“禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为:

(一)开(围)垦、排干自然湿地,永久性截断自然湿地水源;

(二)擅自填埋自然湿地,擅自采砂、采矿、取土;

(三)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；

(四)过度放牧或者滥采野生植物,过度捕捞或者灭绝式捕捞,过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为；

(五)其他破坏湿地及其生态功能的行为。

“禁止破坏鸟类和水生生物的生存环境。禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。

“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。”

十八、将第二十六条改为第二十四条,修改为:“市、县(区)人民政府应当建立湿地生态保护补偿制度,对因湿地保护致使合法权益受到损害的湿地所有者或者使用者依法给予补偿。”

十九、增加一条,作为第二十五条:“市、县(区)人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则,通过湿地植被恢复、栖息地修复营造、生态廊道建设、湿地环境整治等措施,进行综合整治和修复,优先修复生态功能严重退化的重要湿地。”

二十、将第二十五条改为第二十六条,第一款修改为:“因违法活动导致湿地破坏的,违法行为人应当负责修复。违法行为人逾期不修复或者修复不符合要求的,由市、县(区)人民政府有关部门依法自行或者委托他人修复,所需费用由违法行为人承担。”

第二款修改为:“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。”

二十一、将第二十七条修改为:“自然资源主管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理,负责湿地保护规划的拟定和组织实施、湿地开发

利用的监督管理、湿地生态保护修复工作,会同有关部门加强湿地保护协作和信息共享,推进跨区域湿地保护协作和交流。”

二十二、将第二十八条第一项修改为:“(一)发展改革部门负责将湿地保护工作纳入国民经济和社会发展规划;按照审批权限,负责本级财政预算安排的政府投资重大湿地保护项目的审批;配合编制湿地保护规划”。

第三项修改为:“(三)生态环境部门在生物多样性保护、工业污水治理、排污口设置、监督指导农业面源污染治理等工作中,与湿地保护工作相衔接,保护湿地生物多样性,维护湿地生态质量”。

第四项修改为:“(四)住房和城乡建设部门负责职责范围内城市小微湿地的建设和管理,以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理”。

第五项修改为:“(五)交通运输部门负责公路、航道、港口等交通设施建设中的湿地保护相关工作”。

第六项修改为:“(六)水行政主管部门负责职责范围内河流、湖泊、水库以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理,开展湿地生态补水、水域生态清淤等工作”。

第七项修改为:“(七)农业农村部门负责渔业资源保护、农田农村基础设施建设中涉及的湿地保护修复,配合开展农村小微湿地的建设、保护和修复”。

二十三、将第三十五条改为第三十四条,修改为:“违反本条例第十二条第二款规定,擅自移动湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处五百元以上二千元以下罚款;破坏湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处二千元以上五千元以下罚款。”

二十四、将第三十七条改为第三十五条,修改为:“本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。”

二十五、删去第十三条、第二十二条、第三十

条、第三十六条。

此外,对部分条款作文字、技术修改,并对条文顺序作相应调整。

本决定自公布之日起施行。

《淮安市湿地保护条例》根据本决定作相应修改,重新公布。

# 淮安市湿地保护条例

(2021年4月30日淮安市第八届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过 2021年5月27日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准 根据2025年6月26日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准的《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》修正)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 湿地资源管理
- 第三章 保护、利用与修复
- 第四章 监督管理
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强湿地保护,维护湿地生态功能和生物多样性,保障生态安全,推进生态文明建设,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内湿地的保护、利用、修复以及相关管理活动,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,但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。

**第三条** 湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。

**第四条** 市、县(区)人民政府对本行政区域内的湿地保护负责,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,加大湿地保护投入,加强湿地保

护协调工作,研究解决湿地保护工作中的重大问题,并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算。

**第五条** 镇人民政府(街道办事处)组织群众做好湿地保护相关工作,加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作,根据本区域内湿地保护需要配合有关部门开展湿地巡护工作。村(居)民委员会依法予以协助。

**第六条** 市、县(区)人民政府及其有关部门、新闻媒体应当开展湿地保护宣传教育活动,普及湿地知识,提高全社会湿地保护意识。

市、县(区)人民政府及其有关部门应当组织开展湿地保护科学研究,推广应用科研成果,提高湿地保护水平。

**第七条** 鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等形式参与湿地保护活动。

对在湿地保护工作中做出显著成绩的单位和个人,按照国家和省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 湿地资源管理

**第八条** 市人民政府应当按照国家和省规定的湿地面积总量管控制度,确定各县(区)湿地面积管控目标。

本市各级人民政府应当依法落实湿地面积

总量管控目标要求,将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。

**第九条** 市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门,根据国家有关规定组织开展湿地资源调查评价工作,并按照要求将调查结果纳入省湿地资源数据库。

湿地资源调查数据应当作为编制或者调整湿地保护规划、采取湿地保护和利用措施的重要依据。

**第十条** 市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门编制本行政区域湿地保护规划,报同级人民政府批准后实施。

编制湿地保护规划应当突出本市北河中湖南库塘湿地特色,明确湿地保护的目标任务、总体布局、保护重点、保障措施和保护投入等内容。

市、县(区)人民政府应当对湿地保护规划的实施情况定期组织检查、评估,督促有关部门依照规划做好湿地保护工作。

**第十一条** 本市对湿地实施分级管理和名录管理。

湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地。重要湿地以外的湿地为一般湿地。

本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。

市级湿地名录、范围及其调整,由自然资源主管部门会同有关部门提出,报市人民政府批准后发布。发布时,应当确定湿地管护责任单位。

其他湿地名录、范围及其调整,由所在地县(区)自然资源主管部门会同有关部门提出,报县(区)人民政府批准后发布。

**第十二条** 市自然资源主管部门应当在市级湿地设立保护标志,保护标志应当注明湿地名称、保护级别、保护范围、管护责任单位等。国家重要湿地和省级重要湿地保护标志的设立,按照

国家和省有关规定执行。

禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志。

**第十三条** 本市严格控制占用湿地。

国家重要湿地和省级重要湿地的占用管控,按照国家和省有关规定执行。

建设项目选址、选线应当避让湿地,确实无法避让的,应当尽量减少占用,并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

建设项目规划选址、选线审批或者核准时,涉及市级湿地的,应当征求市自然资源主管部门的意见;涉及其他湿地的,应当征求县(区)自然资源主管部门的意见。自然资源主管部门应当在十个工作日内出具相关意见。

**第十四条** 建设项目确需临时占用湿地,或者因抢险救灾、防洪等紧急情形需要临时占用湿地的,依照有关法律、法规规定执行。

**第十五条** 市、县(区)自然资源主管部门应当建立健全湿地资源监测网络,按照监测技术规范开展湿地动态监测,及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。

**第十六条** 市、县(区)自然资源主管部门应当定期开展湿地资源保护情况评估,并将评估结果报告市、县(区)人民政府。

### 第三章 保护、利用与修复

**第十七条** 对生态系统典型、生物多样性丰富、珍稀物种分布集中或者具有其他特殊保护价值的湿地,应当根据保护需要申请设立自然保护区。

**第十八条** 对古淮河、白马湖等生态特征典型、自然景观独特,适宜开展生态展示、科普教育、生态旅游等活动的湿地,可以根据保护需要申请设立自然公园。

**第十九条** 对生态区位重要、生态功能明显,尚不适宜设立自然保护区和自然公园的湿地,县(区)人民政府可以因地制宜,建立湿地保护小区。

湿地保护小区保护方案,由县(区)自然资源主管部门会同有关部门以及镇人民政府(街道办事处)确定。

**第二十条** 本市各级人民政府应当按照国家和省有关规定、技术规范因地制宜,加强对小微湿地的保护,开展退化小微湿地修复工作,改善和提升小微湿地生态功能。

本条所称小微湿地,是指面积在八公顷以下的湿地。

**第二十一条** 鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动,适度控制种植养殖等湿地利用规模。

利用湿地资源应当符合湿地保护规划,不得超出湿地承载能力、改变湿地生态功能、破坏野生动植物生存环境。

**第二十二条** 市、县(区)人民政府应当将水资源利用与湿地保护紧密结合,加强湿地生态用水补水和流域水环境综合治理。

水行政等主管部门在保障防汛抗旱以及应急抢险的前提下,应当维持河流、湖泊、水库等的合理水位,维护湿地生态功能。

**第二十三条** 禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为:

(一)开(围)垦、排干自然湿地,永久性截断自然湿地水源;

(二)擅自填埋自然湿地,擅自采砂、采矿、取土;

(三)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;

(四)过度放牧或者滥采野生植物,过度捕捞

或者灭绝式捕捞,过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为;

(五)其他破坏湿地及其生态功能的行为。

禁止破坏鸟类和水生生物的生存环境。禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。

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。

**第二十四条** 市、县(区)人民政府应当建立湿地生态保护补偿制度,对因湿地保护致使合法权益受到损害的湿地所有者或者使用者依法给予补偿。

**第二十五条** 市、县(区)人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则,通过湿地植被恢复、栖息地修复营造、生态廊道建设、湿地环境整治等措施,进行综合整治和修复,优先修复生态功能严重退化的重要湿地。

**第二十六条** 因违法活动导致湿地破坏的,违法行为人应当负责修复。违法行为人逾期不修复或者修复不符合要求的,由市、县(区)人民政府有关部门依法自行或者委托他人修复,所需费用由违法行为人承担。

违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。

市、县(区)人民政府可以按照谁修复、谁受益原则,通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式,激励社会投资主体参与湿地修复。

## 第四章 监督管理

**第二十七条** 自然资源主管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理,负责湿地保护规

划的拟定和组织实施、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作,会同有关部门加强湿地保护协作和信息共享,推进跨区域湿地保护协作和交流。

**第二十八条** 有关主管部门在湿地保护中分别履行下列职责:

(一)发展改革部门负责将湿地保护工作纳入国民经济和社会发展规划;按照审批权限,负责本级财政预算安排的政府投资重大湿地保护项目的审批;配合编制湿地保护规划。

(二)财政部门会同自然资源部门根据湿地保护规划,研究制定湿地保护投入政策。

(三)生态环境部门在生物多样性保护、工业污水处理、排污口设置、监督指导农业面源污染治理等工作中,与湿地保护工作相衔接,保护湿地生物多样性,维护湿地生态质量。

(四)住房和城乡建设部门负责职责范围内城市小微湿地的建设和管理,以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理。

(五)交通运输部门负责公路、航道、港口等交通设施建设中的湿地保护相关工作。

(六)水行政主管部门负责职责范围内河流、湖泊、水库以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理,开展湿地生态补水、水域生态清淤等工作。

(七)农业农村部门负责渔业资源保护、农田农村基础设施建设中涉及的湿地保护修复,配合开展农村小微湿地的建设、保护和修复。

(八)文广旅游部门负责指导湿地文化宣传和湿地生态旅游,提高公众湿地生态保护意识。

**第二十九条** 名录确定的湿地管护责任单位对其管护的湿地履行下列职责:

(一)负责湿地日常管护工作;

(二)实施湿地资源调查和动态监测;

(三)开展湿地资源保护科普教育;

(四)配合有关部门进行湿地科学研究;

(五)防治湿地有害生物;

(六)制定湿地保护应急预案,设置安全设施,发生事故时及时采取救援措施;

(七)劝阻、报告并配合有关部门查处破坏湿地的违法行为;

(八)开展其他湿地管护活动。

**第三十条** 市、县(区)人民政府应当建立湿地保护联合执法机制,依法查处破坏、侵占湿地的违法行为。

**第三十一条** 对污染湿地环境、破坏湿地生态系统,损害公共利益的行为,检察机关或者法律规定的组织依法向人民法院提起公益诉讼。

**第三十二条** 湿地的管理、保护和修复情况,应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

## 第五章 法律责任

**第三十三条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第三十四条** 违反本条例第十二条第二款规定,擅自移动湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处五百元以上二千元以下罚款;破坏湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处二千元以上五千元以下罚款。

**第三十五条** 本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。

## 第六章 附 则

**第三十六条** 本条例自 2021 年 9 月 1 日起施行。

# 关于接受戴元湖辞去江苏省第十四届人民代表大会代表职务的请求的决定

(2025年8月26日淮安市第九届人民代表大会  
常务委员会第二十七次会议通过)

根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第五十四条和《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》第五十九条的规定,淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议决定:接受戴元湖辞去江苏省第十四届人民代表大会代表职务的请求。

# 淮安市人民代表大会常务委员会 任命名单

(2025年8月26日淮安市第九届人民代表大会  
常务委员会第二十七次会议通过)

任命张培刚为淮安市人大常委会教科文卫工作委员会主任；

任命唐川为淮安市人大常委会研究室副主任；

任命倪里为淮安市人大常委会代表工作委员会副主任。

# 淮安市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2025年8月26日淮安市第九届人民代表大会  
常务委员会第二十七次会议通过)

决定任命高进锋为淮安市人力资源和社会保障局局长；  
决定免去曹曙春的淮安市人力资源和社会保障局局长职务。

# 淮安市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2025年8月26日淮安市第九届人民代表大会  
常务委员会第二十七次会议通过)

任命闵小立、张峰、刘雨濛、董蒙、陈政宇为淮安市中级人民法院审判员(挂职);  
任命王海忠为淮安经济技术开发区人民法院副院长;  
任命满冬青为淮安经济技术开发区人民法院审判监督庭副庭长;  
任命伏健、纪石平为淮安经济技术开发区人民法院审判委员会委员;  
任命刘薇为淮安经济技术开发区人民法院审判员(挂职);  
免去王亚林的淮安市中级人民法院审判委员会委员、审判员职务;  
免去胡丽芳的淮安市中级人民法院审判员职务;  
免去王惠芹的淮安经济技术开发区人民法院副院长职务;  
免去左康红的淮安经济技术开发区人民法院立案庭庭长职务。