

目 录

省十三届人大常委会第二十一次会议议程…………… (3)

广东省人民代表大会常务委员会关于批准《深圳市生活垃圾分类
管理条例》的决定…………… (4)

关于《深圳市生活垃圾分类管理条例》的审查报告
……………广东省人大法制委员会 (5)

广东省人民代表大会常务委员会关于批准《茂名市烟花爆竹安全
管理条例》的决定…………… (6)

关于《茂名市烟花爆竹安全管理条例》的审查报告
……………广东省人大法制委员会 (7)

广东省人民代表大会常务委员会关于批准《清远市村庄规划建设
管理条例》的决定…………… (8)

关于《清远市村庄规划建设管理条例》的审查报告
……………广东省人大法制委员会 (9)

广东省人民代表大会常务委员会关于批准《深圳市人民代表大会常
务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定》
的决定…………… (10)

关于《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理
条例〉等十三项法规的决定》的审查报告
……………广东省人大法制委员会 (11)

广东省人民代表大会常务委员会关于批准《汕头市人民代表大会常
务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治
生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》的决定
…………… (12)



广东省人民代表大会常务委员会公报

2020 年
第四号
(总第 91 号)

2020 年 8 月 6 日出版

主管主办：广东省人大常委会办公厅
编辑出版发行：人民之声杂志社
发行范围：国内公开发行
国内统一连续出版物号：CN44-1331/D
编 审：王堂明
编辑：李军 陈婷 林丹纯 潘颖怡
包珊玮

关于《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》的审查报告广东省人大法制委员会（13）

广东省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国人民调解法》《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》实施情况的报告广东省人大监察和司法委员会（14）

广东省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》实施情况的报告广东省人大环境与资源保护委员会（20）

广东省人大常委会执法检查组关于检查未成年人保护方面法律法规实施情况的报告广东省人大社会建设委员会（25）

广东省人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2019年备案审查工作情况的报告广东省人大常委会法制工作委员会（32）

广东省人民代表大会常务委员会免职名单（38）

广东省人民代表大会常务委员会决定任免名单（39）

广东省人民代表大会常务委员会免职名单（40）

广东省人民代表大会常务委员会任免名单（41）

广东省人民代表大会常务委员会批准任免名单（42）

广东省人民代表大会常务委员会关于接受张虎辞去广东省人民政府副省长职务请求的决定（43）

常委会公报编委会

主任：王波
副主任：余立钢
刘牧

委员：付德辉
陈晓明
汤黎明
严标登
袁峻
陈永康
杨跃平
张文青
张伟坚
李小夏
祝伟豪
赵东航
陈春荣
王耀东
王堂明

■本刊地址：
广州市中山一路64号
■网址：[Http://www.rd.gd.cn](http://www.rd.gd.cn)
■邮政编码：510080
■印刷：
广东省人大常委会办公厅印刷厂
■编辑部电话：
020-37866666 37866916
37866667 37866669
传真：020-37866670
电子邮箱：rmzs@gdrd.cn
rmzs@vip.163.com

省十三届人大常委会第二十一次会议 议程

(2020年6月23日上午第一次全体会议通过)

一、审议《广东省高危险性体育项目经营活动管理规定(修订草案)》。

二、审查《深圳市生活垃圾分类管理条例》。

三、审查《茂名市烟花爆竹安全管理条例》。

四、审查《清远市村庄规划建设管理条例》。

五、审查《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定》。

六、审查《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》。

七、听取和审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国人民调解法》《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》实施

情况的报告。

八、听取和审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》实施情况的报告。

九、听取和审议省人大常委会执法检查组关于检查未成年人保护方面法律法规实施情况的报告。

十、听取和审议广东省人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2019年备案审查工作情况的报告。

十一、审议人事任免事项。

十二、审议《广东省人民代表大会常务委员会关于接受张虎辞去广东省人民政府副省长职务请求的决定(草案)》。

广东省人民代表大会常务委员会关于批准 《深圳市生活垃圾分类管理条例》的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审查了深圳市人民代表大会常务委员会报请批准的《深圳市生活垃圾分类管理条例》，该条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，决定予以批准，由深圳市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《深圳市生活垃圾分类管理条例》的 审查报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大法制委员会副主任委员 郭 杰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将法制委员会对《深圳市生活垃圾分类管理条例》（以下简称“条例”）的审查情况报告如下：

深圳市人大常委会在审议《深圳市生活垃圾分类管理条例（草案）》的过程中，征求了省人大常委会法制工作委员会的意见。法制工作委员会将该草案送省人大有关专门委员会，省司法厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅等二十三个单位征求意见，并对反馈意见进行研究后提出了修改建议。深圳市人大常委会对有关条文内容作了修改完善。5月8日，法制工作委员会收到深圳市人大常委会报送省人大常委会

《关于报请批准〈深圳市生活垃圾分类管理条例〉的报告》后，再次研究，提出了初步审查意见。5月28日，法制委员会全体会议对条例的合法性进行了审查。经6月9日常委会主任会议讨论决定，将条例提请常委会第二十一次会议审查。

法制委员会认为，条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，建议常委会本次会议审查批准。

以上报告，请予审议。

附件：关于《深圳市生活垃圾分类管理条例》的审查要点（略，编者注）

广东省人民代表大会常务委员会关于批准 《茂名市烟花爆竹安全管理条例》的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审查了茂名市人民代表大会常务委员会报请批准的《茂名市烟花爆竹安全管理条例》，该条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，决定予以批准，由茂名市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《茂名市烟花爆竹安全管理条例》的 审查报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大法制委员会副主任委员 郭杰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将法制委员会对《茂名市烟花爆竹安全管理条例》（以下简称“条例”）的审查情况报告如下：

茂名市人大常委会在审议《茂名市烟花爆竹安全管理条例（草案）》的过程中，征求了省人大常委会法制工作委员会的意见。法制工作委员会在该条例草案一审后，会同省公安厅、省交通运输厅、省应急管理厅等有关单位和立法咨询专家召开座谈会进行研究讨论，并将该条例草案二审后的修改稿送省司法厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省应急管理厅等二十六个单位征求意见，对反馈意见进行研究后提出了修改建议。茂名市人大常委会对有关条文内容作了修改完善。4

月29日，法制工作委员会收到茂名市人大常委会报送省人大常委会《关于报请批准〈茂名市烟花爆竹安全管理条例〉的报告》后，再次研究，提出了初步审查意见。5月28日，法制委员会全体会议对条例的合法性进行了审查。经6月9日常委会主任会议讨论决定，将条例提请常委会第二十一次会议审查。

法制委员会认为，条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，建议常委会本次会议审查批准。

以上报告，请予审议。

附件：关于《茂名市烟花爆竹安全管理条例》的审查要点（略，编者注）

广东省人民代表大会常务委员会关于批准 《清远市村庄规划建设管理条例》的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审查了清远市人民代表大会常务委员会报请批准的《清远市村庄规划建设管理条例》，该条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，决定予以批准，由清远市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《清远市村庄规划建设管理条例》的 审查报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大法制委员会副主任委员 郭杰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将法制委员会对《清远市村庄规划建设管理条例》（以下简称“条例”）的审查情况报告如下：

清远市人大常委会在审议《清远市村庄规划建设管理条例（草案）》的过程中，征求了省人大常委会法制工作委员会的意见。法制工作委员会将该条例草案送省人大环境资源委、农村农业委，省司法厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅等三十个单位征求意见，对反馈意见进行研究提出了修改建议。清远市人大常委会对有关条文内容作了修改完善。4月28日，法制工作委员会收到清远市人大常委会报送省人

大常委会《关于报请批准〈清远市村庄规划建设管理条例〉的报告》后，再次研究，提出了初步审查意见。5月28日，法制委员会全体会议对条例的合法性进行了审查。经6月9日常委会主任会议讨论决定，将条例提请常委会第二十一次会议审查。

法制委员会认为，条例与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，建议常委会本次会议审查批准。

以上报告，请予审议。

附件：关于《清远市村庄规划建设管理条例》的审查要点（略，编者注）

广东省人民代表大会常务委员会 关于批准《深圳市人民代表大会常务委员会 关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项 法规的决定》的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审查了深圳市人民代表大会常务委员会报请批准的《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定》，该决定与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，决定予以批准，由深圳市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《深圳市人民代表大会常务委员会 关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项 法规的决定》的审查报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大法制委员会副主任委员 郭杰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将法制委员会对《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定》（以下简称“决定”）的审查情况报告如下：

深圳市人大常委会在审议《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定（草案）》的过程中，征求了省人大常委会法制工作委员会的意见。法制工作委员会将该决定草案送省人大有关专门委员会、省司法厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅等三十三个单位征求意见，并对反馈意见进行研究后提出了修改建议。2019年11月，法制工作委员会收到深圳市人大常委会报送省人大常委会《关于报请批准〈深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定〉的报告》。2019年11月中旬，法制委员会全体会议对决定的合法性进行了审查，建议深圳市对十三项法规中仍存在的

与上位法不一致的内容作进一步修改。深圳市人大常委会根据省人大法制委员会的意见对决定草案作了修改完善。2020年5月8日，法制工作委员会收到深圳市人大常委会重新报送省人大常委会《关于报请批准〈深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定〉的报告》后，再次研究，提出了初步审查意见。5月28日，法制委员会全体会议对决定的合法性进行了审查。经6月9日常委会主任会议讨论决定，将决定提请常委会第二十一次会议审查。

法制委员会认为，决定与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，建议常委会本次会议审查批准。

以上报告，请予审议。

附件：关于《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市安全管理条例〉等十三项法规的决定》的审查要点（略，编者注）

广东省人民代表大会常务委员会关于批准 《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审查了汕头市人民代表大会常务委员会报请批准的《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》，该决定与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，决定予以批准，由汕头市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》的 审查报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大法制委员会副主任委员 郭杰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将法制委员会对《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》（以下简称“决定”）的审查情况报告如下：

2020年5月6日，法制工作委员会收到汕头市人大常委会报送省人大常委会《关于报请批准〈汕头市人民代表大会常务委员会关于废止《汕头市文化市场管理条例》和《汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例》的决定〉的报告》后，征求了省人大教育科学文化卫生委，省司法厅、省文化和旅游厅、省市场监管局等十一个单位的

意见，提出了初步审查意见。5月28日，法制委员会全体会议对决定的合法性进行了审查。经6月9日常委会主任会议讨论决定，将决定提请常委会第二十一次会议审查。

法制委员会认为，决定与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触，建议常委会本次会议审查批准。

以上报告，请予审议。

附件：《汕头市人民代表大会常务委员会关于废止〈汕头市文化市场管理条例〉和〈汕头市惩治生产销售伪劣商品违法行为条例〉的决定》的审查要点（略，编者注）

省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国人民调解法》《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》实施情况的报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大监察和司法委员会副主任委员 方健壮

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

《中华人民共和国人民调解法》于2010年通过,2011年施行;《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》于2016年通过并施行。根据《广东省人大常委会2020年监督工作计划》,省人大常委会今年对《中华人民共和国人民调解法》《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》(以下简称“一法一办法”)实施情况进行检查。执法检查组由常委会罗娟副主任担任组长,监察司法委、社会委有关负责同志任副组长,成员包括部分常委会组成人员、监察司法委委员和省人大代表。检查组认真贯彻落实栗战书委员长对执法检查的要求,紧扣法律规定开展检查,研究制作“一法一办法”落实情况对照表和问卷调查表,分别委托省司法厅以及21个地级以上市组织相关部门和全省105家人民调解委员会填写。适应疫情防控新情况,及时调整检查方式,选取珠海市及其高新区等6个地级以上市及6个县(市、区)开展书面检查,认真梳理分析各方面报送的材料,加强与有关方面的沟通联系,研究找准存在的突出问题,提出有针对性的意见建议,切实把案头工作做细做实,确保疫情防控和执法检查两手抓、两不误。4月8日,检查组召开第一次全

体会议,听取省司法厅、省法院等有关部门及单位的情况汇报。5月12日,罗娟副主任率检查组赴佛山市南海区开展检查。5月21日,检查组召开第二次全体会议,讨论修改执法检查报告稿。6月9日,常委会主任会议讨论了该执法检查报告,同意提请本次常委会会议审议。现将执法检查情况报告如下。

一、贯彻实施“一法一办法”的基本情况及其成效

“一法一办法”颁布实施以来,我省各级政府及有关部门、各类人民调解组织坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实党中央决策部署和省委工作要求,认真履行“一法一办法”规定的职责,主动适应新形势新任务新要求,坚持和发展新时代“枫桥经验”,积极发挥人民调解作用,推动矛盾纠纷多元化解机制建设,努力将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态,为把我省建设成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的地区之一作出了积极贡献。

(一)人民调解体制机制不断健全

我省实施办法第4条规定,各级人民政府应当加强人民调解工作,将人民调解工作纳入社会治理体系,推动人民调解组织的建设和工作机制

的健全。一是高度重视。各级政府及有关部门高度重视人民调解工作，将人民调解工作纳入民生实事和平安广东、法治广东建设等有关重点工作任务，不断健全体制机制，推动人民调解工作创新发展。2018年6月，李希书记在省委十二届四次全会第一次全体会议上指出，要学习和创新“枫桥经验”，健全社会矛盾纠纷预防和多元化解机制，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”；同年省政府将人民调解工作纳入省民生实事，从2018-2020年，省财政每年拨付5000万元，用于促进粤东西北地区镇（街）人民调解工作。二是政策体系不断完善。省政府出台《广东省医疗纠纷预防与处理办法》，进一步规范医疗纠纷人民调解工作，推进医疗纠纷多元化解；省委政法委、省司法厅印发《关于打造新时代广东“枫桥经验”进一步提升基层社会治理水平的意见》等指导性文件，省司法厅制定《关于坚持发展“枫桥经验”实现矛盾不上交三年行动实施方案》等规范性文件，加强对全省人民调解工作的统筹指导。三是人民调解组织建设不断强化。截至2019年底，全省共有各类人民调解委员会31666个，其中村（居）人民调解委员会26287个，镇（街）人民调解委员会1637个，村（居）、镇（街）人民调解委员会实现全覆盖；行业性专业性人民调解委员会1801个；企业事业单位人民调解委员会1941个。另外，全省共有派驻有关部门及企业事业单位人民调解工作室2296个，个人调解品牌工作室278个。

（二）人民调解职能作用有效发挥

“一法一办法”对人民调解委员会的职责任务作了明确规定。全省各类人民调解组织依法履职，切实发挥人民调解在化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定的“第一道防线”作用。人民调解法施

行以来，我省通过人民调解方式化解矛盾纠纷共367万件，调解案件量从2016年的32.4万件增加到2019年的46万件，年均增长13.96%。2019年，村（居）人民调解委员会调解案件206394件；镇（街）人民调解委员会调解案件177288件；行业性专业性人民调解委员会调解案件90571件，其中劳动争议人民调解委员会调解案件54638件，交通事故人民调解委员会调解案件15144件，物业纠纷人民调解委员会调解案件8572件，医疗纠纷人民调解委员会调解案件2762件。2019年全省人民调解成功率为97.6%。疫情发生以来，各类人民调解组织积极参与疫情防控工作，排查化解涉疫情矛盾纠纷，截至4月底共化解涉疫情矛盾纠纷案件80791件。实践中涌现出一批人民调解广东品牌，如深圳宝安区创新人民调解工作机制，发动社区乡贤、“五老”、律师等社会力量，推进法治、德治、自治融合，形成西乡“说事评理”工作模式；湛江市积极发挥退休法官化解纠纷的专业优势，每年落实市级经费250万元用于聘请退休法官担任人民调解员，2019年退休法官共调解成功378件，其中死亡赔偿案件38件，信访积案11件，10人以上群体性纠纷16件。个人调解品牌工作室化解纠纷成效显著，如佛山南海区的“苏志敏‘创熟’调解工作室”、中山石岐区的“干志峰律师医疗纠纷调解工作室”等一批个人调解工作室走出一条践行新时代“枫桥经验”的新路子，在当地群众中有较高声誉和影响力。

（三）人民调解队伍力量逐步增强

“一法一办法”对人民调解员作了专章规定，同时明确各级政府应当鼓励和支持人民调解委员会设置专职人民调解员等内容。截至2019年底，全省在册人民调解员172265名，其中村（居）人民调解员129158名，专职人民调解员13045名，

政府购买服务 4540 名。全省镇（街）人民调解委员会实现 2 名以上专职人民调解员全覆盖。省有关部门联合印发《关于加强人民调解员队伍建设的实施意见》等规范性文件，在发展兼职人民调解员队伍的同时，明确专职人民调解员配备标准，推进人民调解员队伍改革发展。深圳福田区以政府购买律师服务方式，为镇（街）及驻部门人民调解工作室设立专职调解员；佛山基本达到一村（居）1 名专职人民调解员、派驻有关单位和部门人民调解工作室 2 名以上专职人民调解员、行业性专业性人民调解委员会 3 名以上专职人民调解员的配置标准。多数地级以上市与驻地高等院校合作，建立或跨市联合建立人民调解培训基地，通过集中授课、案例评析、现场观摩、网络培训等方式，加强对人民调解员的业务培训，提高人民调解员化解矛盾纠纷的能力和水平。

（四）矛盾纠纷多元化解工作不断推进

“一法一办法”对基层法院、公安机关或者其他国家机关移送调解、委托调解等内容作了规定。近年来，各地各有关单位积极加强对接联动，进一步完善矛盾纠纷多元化解机制。省法院与省司法厅联合下发加强诉讼调解与人民调解衔接意见，就健全人民调解制度、规范诉调对接流程等方面建立工作标准和规范，健全人民调解参与诉前、诉中矛盾化解工作机制，积极推动设立独立或附属在法院的调解中心，实现诉调对接。2017 年以来全省法院通过诉调对接平台受理诉前调解案件近 80 万件，达成调解协议 50 余万份；完善调解协议司法确认制度，2017 年以来全省法院共受理司法确认案件 10.2 万件。省司法厅与省信访局联合印发《关于建立人民调解参与信访矛盾化解工作机制的实施意见》，建立联席会议制度，在工作模式、工作流程、工作制度等方面实现访

调对接。省司法厅与省人力资源社会保障厅等 7 个部门联合出台《关于进一步加强劳动人事争议调解仲裁完善多元处理机制的实施意见》，推动构建多主体、多方式、多层次和相互协调、有序衔接的劳动人事争议多元处理格局，实现劳动仲裁与人民调解对接。建立 12348 广东法律服务网与 110 报警服务台联动联调协作机制，在全省派出所设立 57 个人民调解委员会、602 个人民调解工作室，实现警调对接。在广州、东莞、茂名等市开展试点，设立行政复议与人民调解对接工作站，探索建立行政复议工作机构为主导，人民调解、行政调解协调配合的衔接机制，实现行政复议与人民调解对接等。

二、存在问题

“一法一办法”在我省贯彻实施以来，对于化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定发挥了积极的作用，但同时也存在一些问题，主要体现在以下几个方面。

（一）群众对人民调解的知晓率和认可度有待提高。对人民调解工作的宣传不够扎实有力，仍有相当部分群众不了解“一法一办法”，遇到矛盾以选择诉讼和信访为主，“有纠纷找调解”的社会意识和法治氛围还未全面形成；受人民调解员能力、专业水平等因素影响，部分地区及行业专业领域矛盾纠纷调解成功率较低，一定程度上影响了群众对人民调解工作的认可度。

（二）人民调解员队伍整体素质不适应新形势发展要求。“一法一办法”对担任人民调解员的条件作了规定，明确人民调解员应当具有一定文化水平、政策水平和法律知识，担任行业性专业性人民调解委员会的调解员还应当具备相关专业知识。随着经济社会发展，医疗卫生、知识产权、金融消费等行业专业领域新型纠纷数量日益增

长,对人民调解员的能力水平提出新的更高要求,而当前我省人民调解员队伍总体知识层次偏低、专业人才和法律专才欠缺,人民调解员以兼职为主、队伍不稳定、结构较为单一,其整体素质水平与新形势发展要求不相适应。

(三)人民调解工作不够规范。“一法一办法”对开展人民调解工作的具体程序规范作了专章规定。实践中,部分人民调解组织和调解员没有全面贯彻落实相关程序规范。如有的人民调解组织没有依法推选委员或换届,没有依法公示调解员情况,统计报送及档案管理等工作制度不健全;部分人民调解员制作调解协议书不规范,调解结束后没有告知当事人向法院申请司法确认等。另外,当前全省人民调解工作信息系统尚未实现动态管理,相关数据统计相对滞后,不利于人民调解工作的有效开展,也不利于第一时间掌握矛盾纠纷信息,及时采取应对措施。

(四)人民调解指导保障措施不够到位。“一法一办法”对人民调解工作有关指导保障制度作了规定,我省实施办法还就“指导与保障”作了专章规定。当前,我省人民调解工作指导保障机制还不健全。一是经费保障力度不足。财政投入不能完全适应新形势下人民调解工作的需要,粤东西北地区人民调解工作经费欠缺,人民调解员补贴经费落实不到位,专职人民调解员的实际配置没有达到要求标准等。二是培训和指导工作有待加强。培训工作的针对性和实效性有待进一步提高,法院对人民调解组织的业务指导还不全面,行业主管部门对行业性专业性人民调解工作的指导和支持力度有待加大。三是人民调解员保障激励机制不完善。人民调解员待遇水平较低,“以案定补”和等级评定制度还未建立健全;人身保护和抚恤政策缺乏相应的具体保障规定,未落到实处。

“一法一办法”规定县级以上政府对有突出贡献的人民调解组织和人民调解员给予表彰奖励,但实践中没有得到落实。

(五)矛盾纠纷多元化解衔接机制不够完善。“一法一办法”对移送调解、委托调解以及司法确认等制度作了规定。检查中发现,矛盾纠纷多元化解衔接工作中还存在一些问题,如移送和委托调解工作不规范、机制不完善;相关部门缺乏联调联动的积极性,联调联动合力不强,“联而不动”现象相对较多;部分群众不愿意接受移送或委托调解;司法确认制度适用不平衡,部分地区存在社会认知度较低,申请数量偏少,审查标准不统一等问题。

三、意见建议

(一)深化认识,进一步加大对“一法一办法”的宣传力度

党的十九届四中全会对坚持和完善共建共治共享的社会治理制度作出部署,明确提出要坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。当前,受新冠肺炎疫情影响,经济社会运行受到冲击,由此带来的矛盾纠纷和不稳定因素增加。面对新情况新问题,各级政府及有关部门、各单位要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,不断深化认识,更加注重发挥人民调解制度在促进矛盾纠纷多元预防调处化解、防止矛盾激化、促进社会和谐稳定中的作用和优势,进一步加大对“一法一办法”的宣传力度,切实提升群众对人民调解的知晓率和认可度,积极引导群众通过人民调解方式化解矛盾纠纷,大力营造“有纠纷先找调解”的良好氛

围。

(二) 强化队伍建设, 进一步提升人民调解员队伍整体素质

贯彻落实“一法一办法”关于人民调解员的制度规定以及国家和我省关于加强人民调解员队伍建设的部署要求, 加快推进人民调解队伍改革, 在发展壮大兼职人民调解员队伍的同时, 大力加强专职人民调解员队伍建设, 提高专职人民调解员比例。鼓励人大代表、政协委员、法律和法学工作者、社会工作者以及退休的政法干警、人力资源社会保障和工会工作人员、劳动人事争议仲裁员等社会力量积极参与人民调解工作, 不断优化人民调解员队伍结构。进一步完善人民调解员业务培训制度, 建立人民调解专家库, 加强对人民调解工作的理论研究和智力支持, 提高人民调解员队伍整体素质和专业化水平。

(三) 完善组织建设, 进一步健全人民调解组织网络

贯彻落实“一法一办法”关于人民调解委员会的制度规定, 在巩固充实村(居)、镇(街)人民调解委员会的同时, 积极在矛盾纠纷多发的制造、餐饮、商贸服务以及民营高科技等行业和开发区、工业园区等区域加大调解组织资源配置, 引导企业和职工主动选择、自愿接受调解服务, 充分发挥人民调解服务依法防控疫情、助力企业复工复产的积极作用。针对矛盾纠纷易发多发的道路交通、医疗、劳动争议、物业、消费、旅游等行业专业领域, 积极建设完善覆盖城乡的行业性专业性人民调解组织, 依法规范其设立单位、人员组成、工作制度等, 确保其权威性和公信力。进一步完善派驻有关部门人民调解组织建设, 支持打造个人调解品牌工作室, 建立健全多层次、多类型的人民调解组织网络。

(四) 落实法定职责, 进一步提高人民调解工作规范化水平

贯彻落实“一法一办法”关于开展人民调解工作的制度规范, 提高人民调解工作规范化水平。建立完善社情民意分析、重大疑难纠纷报告以及统计报送、档案管理等各项工作制度, 形成有效预防和化解矛盾纠纷的人民调解工作制度体系。完善人民调解受理方式, 规范开展人民调解活动, 对适宜通过人民调解方式解决的矛盾纠纷, 及时受理调解, 依法引导当事人达成调解协议并适时进行回访; 调解不成的, 依法及时分流处置。加快人民调解工作信息化建设, 积极推行人民调解网上申请、网上办理和服务, 为人民群众提供更为便捷高效的调解服务; 健全人民调解信息管理系统, 实现对人民调解组织、队伍和案件信息等动态管理, 提升调解工作信息化、智能化水平。

(五) 加大保障力度, 进一步完善人民调解指导保障制度

贯彻落实“一法一办法”关于人民调解工作指导保障的制度规定, 进一步强化经费保障, 着力解决人民调解工作经费不足和办案补贴不到位的问题。省财政要加大对粤东西北地区人民调解工作的资金扶持力度, 各级政府要切实加大财政保障, 将人民调解工作指导经费列入财政预算, 落实人民调解委员会、人民调解专家库补助经费和人民调解员、人民调解咨询专家补贴经费等, 建立健全政府购买人民调解服务机制。建立健全人民调解员“以案定补”和等级评定制度, 落实人民调解员抚恤政策和表彰奖励制度。司法行政部门和法院要进一步履行好人民调解工作指导及培训职责, 建立完善培训质量评估体系, 提高培训工作的针对性和实效性; 相关行业主管部门要进一步支持和促进行业性专业性人民调解组织的设立

和有效运作。

（六）加强衔接联动，进一步健全矛盾纠纷多元化解机制

进一步完善人民调解与行政调解、司法调解衔接联动机制，加强人民调解与信访、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等纠纷解决方式的衔接联动。大力加强行业性专业性人民调解工作，积极培育社会调解力量，探索特定领域人民调解工作的专业化、社会化、职业化发展路径。坚持把

非诉讼纠纷解决机制挺在前面，健全完善诉前联调工作机制，充分发挥司法确认功能，进一步推动诉调对接、访调对接、警调对接等工作，形成矛盾纠纷多元化解的合力，构建以人民调解为基础，人民调解、行政调解、行业性专业性调解、司法调解优势互补、有机衔接、协调联动的大调解工作格局。

以上报告，请予审议。

省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》实施情况的报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大环境与资源保护委员会 苏一凡

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据省人大常委会2020年监督工作计划，省人大常委会执法检查组于4月下旬至5月上旬对《中华人民共和国土壤污染防治法》《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》（以下简称“土壤污染防治法”、“实施办法”）的实施情况进行检查。4月20日，执法检查组听取了省政府及省生态环境厅、省自然资源厅、省农业农村厅、省住房城乡建设厅等有关部门的汇报。4月27日至5月9日，分三个组赴广州、韶关、中山、阳江、湛江、清远市开展实地检查，听取各市政府贯彻实施法律法规的情况汇报及意见建议，并现场调阅核查贯彻实施法律法规的文件及数据资料。同时，委托珠海、汕尾、江门、潮州、揭阳市人大常委会对本行政区域内实施法律法规的情况进行检查，请深圳市书面汇报法律实施情况。这次检查还对12个市开展了法律法规实施情况问卷调查（见附件），对6个实地检查的市开展了法律法规知识问卷调查。为增强执法检查的针对性和实效性，执法检查组委托省农业科学院农产品公共监测中心开展受污染耕地土壤及农产品样品采样检测。经6月9日常委会主任会议讨论决定，

提请本次常委会会议审议。现将检查情况综合报告如下：

一、贯彻实施法律法规的总体情况

省政府和各地各部门以习近平生态文明思想为指导，全面落实党中央、国务院关于生态环境保护决策部署及省委工作要求，认真贯彻实施土壤污染防治法及实施办法，大力推进土壤污染防治工作，稳步有序摸排土壤污染底数，加强农用地和建设用土壤污染风险管控，全省农产品质量和人居环境安全总体稳定。

（一）省级配套政策正在逐步完善，各地积极落实标准规范。依据土壤污染防治法、实施办法的相关要求，在落实《广东省土壤污染防治行动计划实施方案》《广东省打好污染防治攻坚战三年行动计划（2018-2020年）》的基础上，逐年制定年度工作方案，编制《广东省土壤污染状况详查实施方案》《广东省受污染耕地安全利用工作总体方案》等，指导各地开展土壤污染防治工作。各市结合实际出台配套规范，广州市率先编制《广州市农用地转为建设用地土壤污染状况调查工作技术指引（试行）》等技术规范，深圳市编制全国首个《土壤环境背景值》标准。

(二)农用地详查基本完成,重点行业企业用地调查取得进展。全面完成农用地详查工作,基本摸清全省农用地土壤环境质量状况,全省安全利用类耕地面积332.68万亩,严格管控类耕地面积14.09万亩。全面开展重点行业企业用地调查工作,共调查企业9472家,已完成第一阶段工作,第二阶段调查预计2020年底完成。同时,逐步开展土壤环境监测工作,建立了7826个点位的覆盖全省所有县(市、区)的土壤环境监测网络。

(三)系统开展工业、农业、生活污染源头管控和整治工作。一是强化工业源头管控。建立全口径涉重金属重点行业企业整治清单2479家,推进57家涉镉等重点行业企业污染源排查整治(23家已完成)。二是依法公布土壤污染重点监管单位名录。全省公布土壤环境重点监管企业共447家,377家已开展或完成自行监测,354家已开展或完成隐患排查。三是实施化肥、农药减量增效。2019年,全省实现化肥、农药使用量三年连续负增长。四是推行农业废弃物回收。2019年,全省回收农药包装废弃物近1000吨,回收农膜约1.7万吨,农膜回收率为71.3%。五是加强畜禽养殖废弃物处理与综合利用。2019年,全省畜禽粪污综合利用率达到82.4%,规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到94.7%。六是整治非正规垃圾堆放点。我省非正规垃圾堆放点共344个,截至2020年3月,完成整治任务并提交销号申请294个,占比为85.5%。

(四)稳步推进受污染耕地安全利用和土壤环境质量类别划分工作。截至2020年5月,分别完成安全利用、严格管控类耕地面积242.62万亩和10.45万亩,为国家考核目标的78%和74.1%。2019年,完成9市25个县的农用地土壤环境质量类别划分工作,其余计划2020年底前完成。4月

23日至5月8日,执法检查组委托省农业科学院农产品公共监测中心在广州、韶关、清远、湛江4市抽检采集了8对安全利用类耕地土壤及对应农产品样品。受检的8个土壤样品中,3个合格,5个污染物超标,对应的8个农产品样品质量安全均合格,总体达到安全利用要求。

(五)加大建设用地污染地块管控力度,积极探索监管模式。截至2020年3月,我省已将1687个地块纳入全国污染地块土壤环境信息系统监管,其中已完成调查的地块中有1168个未超标、78个超标。目前,我省已公布建设用地土壤污染风险管控和修复名录2期共计31个地块,在广州、佛山、惠州市积极开展污染地块安全利用率考核试点工作。珠三角各地市积极探索污染地块监管模式,广州、深圳市制定配套技术规范文件,打通土地整备、城市更新等关键环节,逐步建立污染地块准入管理机制。

(六)加强土壤污染防治资金和技术保障,加大执法监管力度。2016-2020年,中央和省级共安排土壤专项资金约18.6亿元,并开展省级土壤污染防治基金设立前期研究。全省推动建设土壤污染防治领域3个省级重点实验室、1家环保重点实验室和1个土壤修复验证基地。韶关市依托土壤污染综合防治先行区建设,形成了以大宝山矿区为代表的一系列技术管理模式。各市加大土壤污染防治的执法监管力度,2019年广州市查处土壤污染防治案件2宗,2018年以来深圳市审理涉土壤污染刑事案件5宗。

二、贯彻实施法律法规存在的主要问题

(一)法律法规学习贯彻和宣传普及不够深入。据法律法规知识问卷调查,一些政府部门工作人员对土壤污染防治法律法规不熟悉,对法律的理解认识和依法办事的能力不足。公众对土壤

污染防治法律知识的知晓率不高,一些企业土壤保护意识不强,主体责任落实还不到位。据法律法规实施情况问卷调查,汕尾、阳江、湛江3市未开展经常性的土壤污染防治宣传教育和科学普及。

(二)政府部门履职能力和联动协作有待加强。一是部门间权责关系有待理顺、工作协调联动有待加强。农业农村部门承担受污染耕地安全利用等大量工作,但各级土壤污染防治资金均统一划拨至生态环境部门,财权与事权不相匹配,自然资源、住房建设、林业草原等部门也遇到类似问题。污染地块修复深基坑安全问题尚未进入住房建设部门监管环节。现场检查发现,中山市污水和固废处理设施污染土壤监测分属生态环境部门和住建部门,未能做到信息共享。二是基层土壤污染防治工作能力薄弱。全省特别是粤东西北地区县、镇两级土壤污染防治工作体系和行政管理机制尚未完全建立。三是土壤污染防治资金投入不足。目前的资金投入主要是详查经费和工作经费,并主要由国家和省两级安排。三年攻坚战期间,部分市级配套资金投入明显不足,如,潮州、清远市未安排市级配套资金。韶关等历史遗留问题较多的地区存在大量的污染地块无法认定土壤污染责任人,土地使用权人无能力实施土壤污染风险管控和修复,需要政府兜底承担相关责任和费用。

(三)部分法律制度和工作机制落实不够到位。一是土壤污染防治规划有待进一步完善。虽然2019年已经完成全省农用地土壤污染状况详查,但建设用地污染状况正在调查中,土壤污染底数尚未全部摸清,省及各地需制定新的土壤污染防治规划。此外,部分地市土壤污染防治规划没有列入或者作为重要内容列入当地有关上位规划或专项规划。广州、深圳、韶关、汕尾、阳江5市需在

土地利用总体规划中加强和充实有关土壤污染防治规划内容,潮州、清远、湛江3市未将土壤污染纳入土地利用总体规划。二是建设用地调查、监测及综合治理工作需加快推进。重点行业企业用地调查工作未完成,法律法规明确的建设用地污染地块重点监测尚处于初步阶段,除韶关外其他地市未划定土壤污染防治重点区域,疑似污染地块调查和风险评估工作偏慢,建设用地土壤污染风险管控和修复名录有待及时补充和适时更新。韶关、汕尾、揭阳、潮州4市未对土壤污染重点监管单位周边土壤进行定期监测上报。三是多数地市农业废弃物处理机制不完善。中山、揭阳、江门、韶关、清远、汕尾6市虽已采取相关措施加强对农业投入品使用的指导和监管,但效果不理想,废弃农膜、农药瓶长期得不到回收处理。广州、中山没有建立农业废弃物处理设施,没有农业废弃物处理专业资质的企业。四是土壤污染地块治理修复工作处于初步阶段,未建立易推广、成本低、效果好的技术模式。广州、揭阳、阳江、清远、潮州、湛江6市虽已开展治理修复试点示范工程和项目,但治理修复技术不完善、效果不够理想。五是省级土壤污染防治基金目前仍未设立。

(四)完成净土保卫战目标任务有一定差距。一是完成受污染耕地安全利用率^①达90%左右的目标尚有一定差距。全省受污染耕地安全利用尚有22%的差距,受污染耕地严格管控尚有25.9%的差距。部分地市差距较大,如中山市受污染耕地安全利用有47.5%的差距。二是完成污染地块

^① 依据农业农村部、生态环境部《关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》(农办科〔2019〕13号),受污染耕地安全利用率=(实施了安全利用类或治理修复类措施且其农产品质量达标的轻中度污染耕地面积+实施了严格管控类措施的重度污染耕地面积)/(轻中度污染耕地面积+重度污染耕地面积)×100%。

安全利用率达 90% 以上的目标存在不确定性。目前, 在全省纳入全国污染地块土壤环境信息系统监管的 1687 个地块中, 仍有 441 个地块暂未调查, 而且国家对建设用地安全利用的考核办法也正在制定中^②。三是重点行业企业用地调查工作任务繁重。我省重点行业企业用地调查工作任务量排在全国第三位, 按期保质完成任务存在一定难度。实地检查发现, 中山市第二阶段 40 个重点行业企业和 3 个重点工业园区地块均未开展调查。广州市第二阶段 162 个重点行业企业地块中, 仅完成 62 家企业布点方案的评审。四是完成重点重金属污染物排放量控制目标尚有一定差距。国家考核要求是 2020 年比 2013 年下降 12%, 至 2018 年下降 7% (2019 年数据未核定), 目前尚有 5 个百分点的差距。

(五) 配套实施细则和技术规范不够完善。一是土壤污染重点监管单位筛选原则、法定义务纳入排污许可证管理的实施细则, 自行监测和隐患排查、周边土壤定期监测的技术规范等相关管理要求尚未出台, 致使土壤重点监管单位履行义务缺乏必要的、有效的指导和监管。二是《土壤污染防治法》中有关企业事业单位规范化拆除、土地发表土收集以及税收优惠等条款尚无配套实施措施, 致使缺乏有力抓手推动相关工作的落实。三是暂无可行的土壤污染责任人认定办法, 难以妥善处理历史遗留及过渡期间的土地安全利用实际问题。四是现行的《土壤污染防治行动计划》及《污染地块土壤环境管理办法(试行)》《农用地土

壤环境管理办法(试行)》和《工矿企业用地土壤环境管理办法(试行)》, 在土壤污染重点监管单位自行监测、土壤环境应纳入调查的范围及疑似污染地块的定义等方面, 与《土壤污染防治法》存在不一致的现象, 需要尽快修改。

(六) 法律法规存在一些不完善的地方。《土壤污染防治法》方面, 主要有: 第七条只列明负有监督管理职责的部门, 但未规定各部门的具体监督管理职责, 实操中不利于各相关部门权责关系理顺和工作协调联动; 第六十八条没有明确已收回污染地块的土壤污染风险管控和修复的具体政府主管部门; 第三十条规定农业投入品废弃物回收和无害化处理具体办法由国家农业农村部门和生态环境部门制定, 但目前仍未出台, 不利于此项工作的推进。《实施办法》方面, 主要是新一轮机构改革后, 各相关部门的名称、职责、执法主体等已作了调整, 需要通过修订《实施办法》加以确定。

三、对贯彻实施法律法规的意见建议

(一) 加强普法宣传, 推动全社会联防联控。结合世界土壤日、全国土地日等主题宣传活动, 通过各种媒介和形式向全社会广泛宣传普及土壤污染防治法律法规知识。加大对土壤污染重点行业企业法律宣传贯彻的力度, 落实企业污染防治主体责任。调动社会公众参与的积极性, 推动建立政府、企业和社会共同监督的体系机制。

(二) 压实政府责任, 建立联动协作监管体系。各地各部门要全面履行法定职责, 依法推进土壤污染防治。进一步压实防治责任, 强化考核问责, 严格落实“党政同责”“一岗双责”。进一步明确部门职责, 加强部门联动协作和信息共享, 建立全省土壤污染防治监管联动机制和工作体系。进一步加强业务培训、工作指导和人才队伍建设,

^② 依据生态环境部《关于开展污染地块安全利用率核算试点工作的函》(环办土壤函〔2020〕145号), 生态环境部会同自然资源部在北京、辽宁、上海等 6 个省、市开展污染地块安全利用率核算试点工作, 试点采用的核算方法为: 污染地块安全利用率=再开发利用污染地块总面积中符合规划用途土壤环境质量要求的面积(生态环境部门核定)/已获取建设工程规划许可证的疑似污染地块、污染地块的面积(自然资源部门核定)×100%。

切实提高土壤污染防治工作能力和水平。进一步加大土壤污染防治资金投入,拓宽市、区(县)两级政府资金筹措渠道,完善各部门之间的资金保障制度。

(三) 抓好制度落实,全面贯彻法律法规。一是结合土壤污染防治“十三五”工作情况,做好土壤污染防治“十四五”规划编制工作。二是推动各地加快建立农业废弃物处理设施,扶持专业资质企业,健全农业废弃物回收处理体系。三是推进土壤治理修复试点示范工程项目建设,加大科技攻关力度,加快形成适合我省土壤环境、易推广、成效好的技术模式。四是贯彻落实国家法律要求,适时启动设立省土壤污染防治基金。

(四) 聚焦目标任务,坚决打好净土保卫战。2020年是污染防治攻坚战收官之年,要坚决完成净土保卫战硬指标硬任务。一是加快推进农用地分类管理工作,尽快完成耕地土壤环境质量类别划分工作,加强受污染耕地的安全利用和严格管控,确保实现“受污染耕地安全利用率达到90%左右”的目标。二是加强建设用地土壤污染风险管控和修复,抓住疑似污染地块名单建立、暂不开发地块风险管控、污染地块再开发利用准入管理、土地征收回收收购监管等环节,完成建设用地土壤污染风险管控和修复名录公布,有序推进建设用地地块重点监测、土壤污染防治重点区域划定及制定综合治理方案等工作,确保完成“污染地块安全利用率达到90%以上”的目标。三是加快推进重点行业企业用地调查,加强对各地市重点行业企业用地调查督促和帮扶指导,对任务重或工作进度慢的地市

重点关注、加强调度,确保按照国家要求的时限完成调查。四是大力开展重金属污染物排放治理,确保完成重金属污染物排放量控制任务目标。

(五) 健全配套制度,指导规范工作落实。建议国家尽快出台农业投入品包装废弃物回收处理具体办法及法定义务纳入排污许可证管理的实施细则。我省尽早制定土壤污染重点监管单位筛选原则及自行监测和隐患排查、周边土壤定期监测的技术规范;制定企业事业单位规范化拆除、土地开发表土收集以及税收优惠等的实施细则和工作指引。

(六) 完善法律法规,夯实土壤污染防治法治基础。一是建议国家在修订《土壤污染防治法》时完善:第七条第二款,明确规定各部门具体的监督管理职责;第六十八条,明确规定负责已收回污染地块的土壤污染风险管控和修复的政府主管部门;第五章,增加一条有关土壤污染防治资金分配的规定,保障各部门协调联动、形成合力。二是省人大常委会适时修订《实施办法》,明晰机构改革后各相关部门土壤污染防治法定职责。三是省政府及其相关部门及时清理与《土壤污染防治法》不一致的现行政府规章及规范性文件,维护国家法制统一性。

以上报告,请予审议。

附件:《中华人民共和国土壤污染防治法》
《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》实施情况调查问卷情况统计(略,编者注)

省人大常委会执法检查组关于检查 未成年人保护方面法律法规实施情况的报告

——2020年6月23日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大社会建设委员会主任委员 许光

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为加强未成年人保护和残障、困境儿童保障工作，省人大常委会组织开展未成年人保护方面法律法规的检查，制定了工作方案，成立由常委会副主任罗娟为组长，部分常委会委员、社会委组成人员以及省人大代表组成的执法检查组，对《中华人民共和国未成年人保护法》《广东省未成年人保护条例》《广东省实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》中涉及未成年人合法权益保护的26条规定、五个方面重点内容的贯彻落实情况进行检查。4月1日，执法检查组召开汇报会，听取省政府及省直有关单位和茂名市政府贯彻实施未成年人保护方面法律法规的情况汇报，5月8日、21日，执法检查组分赴肇庆、茂名市开展检查，深入未成年人救助保护机构、儿童福利机构、残疾人康复中心、村居社区等调研了解情况。同时，委托汕头、韶关、阳江、清远、揭阳市人大常委会对本行政区域内未成年人保护方面法律法规实施情况进行检查。执法检查报告经6月9日常委会主任会议讨论决定，提请本次常委会会议审议。现将执法检查情况报告如下：

一、法律法规贯彻实施的主要情况和成效

近年来，我省各级政府及相关单位深入贯彻习近平总书记关于未成年人保护的重要论述，高

度重视未成年人保护方面法律法规的实施工作，依法履职，积极作为，采取完善政策、健全机制、优化环境、加大救助、宣传教育等一系列举措，保护未成年人合法权益，促进未成年人健康成长，相关法律法规的26条规定、五个方面重点内容总体上得到有力贯彻实施。

（一）构建未成年人保护工作长效机制（未成年人保护法第七条、第八条，未成年人保护条例第四条，残疾人保障法实施办法第三条、第四条）。一是完善机构。省、市、县三级设有妇女儿童工作委员会，个别市设有未成年人保护委员会，民政部门、检察机关均设有未成年人专门保护机构，各级教育行政部门设立安全管理机构，配备专兼职人员，80%基层法院建有少年法庭，各级各部门、群团组织在各自职责范围内做好未成年人保护工作。二是落实经费。各级政府将未成年人保护工作相关经费纳入本级财政预算，团省委推动省市两级财政共投入4127万元，专项用于未成年人保护及预防犯罪工作。2011—2019年省发改委积极争取中央资金15.58亿投入我省172个青少年教育领域项目。三是建立制度。今年4月，省十三届人大常委会第二十次会议表决通过《广东省学校安全条例》，《广东省实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉办法》已提交省人大

常委会会议二审。在全国率先印发《关于建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度的通知》《关于推动违法犯罪未成年人复学工作的意见》，制定《关于加强中小学生欺凌综合治理方案的实施办法（试行）》《广东省公安机关严厉打击整治性侵害未成年人犯罪指导意见》《广东省残疾儿童康复救助实施办法》，印发《关于进一步做好儿童安全保护工作的通知》等。四是齐抓共管。省妇儿工委和未保委加大统筹协调力度，各成员单位各司其职，形成合力关爱未成年人健康成长良好社会氛围。省民政厅联合省教育厅、公安厅等 11 个部门开展“合力监护相伴成长”专项行动，下发《关于做好智力残疾和精神残疾女童救助帮扶的关爱服务工作的通知》。

（二）建立健全校园安全管理机制（未成年人保护法第二十二条、第二十四条，未成年人保护条例第二十八条、第二十九条）。一是加强学校安全防范。教育部门建立校园“联防”“人防”“物防”“技防”“巡防”工作机制，加大对涉校违法行为的整治力度，消除各类涉校安全隐患。各中小学校建立校园安全工作制度，坚持常态化、全天候安全防范机制，基本实现校园安全工作的“零时差报警”“零距离报警”和“零损失处置”。二是加强学生安全教育。将学生安全教育纳入教学课程，列入教职员工工作职责。定期组织学生开展预防安全事故、防灾害应急避险、疫情防控的演练，拓展学生安全防范教育的“第二课堂”，推动应急避险知识“进校园、进课堂、进学生头脑”。三是发挥法治副校长作用。各级各类学校配备法治副校长，定期开展法制教育和心理健康教育与辅导。全省公安机关选派法制副校长（辅导员）近 3 万名，每年到校开展法制宣传教育活动超过 4 万场次。全省检察机关 256 名检察长、副检察长担任

中小学法治副校长，开展校园法治巡讲 6094 场次。四是加强师德教育。教育部门组织开展经常性师德教育活动，将每年 9 月份定为师德建设主题教育月，严肃查处师德违规行为，严格落实师德表现“一票否决”制度。五是加强预防校园性侵工作。教育部门联合检察机关开展预防性侵害学生工作专项督查。省教育厅出台《关于进一步加强中小学（幼儿园）预防性侵害学生工作的通知》，压实预防性侵害工作责任，加强教职工队伍管理，制定和完善预防性侵应急预案，落实及时报告制度和校园日常管理制度。六是加强学生欺凌综合治理。省教育厅等十三部门出台《关于加强中小学生欺凌综合治理方案的实施办法（试行）》，明确欺凌治理的职责和任务分工，细化有关工作内容，健全预防、处置学生欺凌的工作体制和规章制度，加强学生欺凌事件监测处置，强化工作考核问责，全省初步形成部门协作、上下联动的学生欺凌综合治理格局。2018 年以来，检察机关共批准逮捕校园欺凌犯罪案件 272 人，起诉 160 人。

（三）完善困境、残障儿童保护和救助体制机制（未成年人保护法第十六条、第四十三条，未成年人保护条例第四十一条、第四十二条、第四十三条，残疾人保障法实施办法第八条、第二十四条、第二十五条、第四十九条）。一是健全困境儿童关爱服务和救助体系。省和大部分市县已建立农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议制度。全省村（居）、镇（街）基本指定儿童主任、儿童督导员。全省建立儿童福利机构 106 家、未成年人救助保护机构 100 家。孤儿基本生活保障自然增长机制得到落实，2020 年孤儿基本生活费全省最低标准集中供养 1820 元，分散供养 1110 元。2019 年，享受残疾人生活补贴

和护理补贴的残疾儿童达到 10.7 万人次。义务教育阶段农村留守儿童入读公办学校的比例达 98.87%。受疫情影响造成监护缺失儿童得到及时救助保护。二是落实儿童监护制度。深入开展“合力监护相伴成长”专项行动，摸排困境和农村留守儿童监护状况，依法明确困境儿童监护人，压实监护责任，强化流浪乞讨儿童的临时监护和救助，建立困境儿童监护干预和延伸处理、救助保护等工作机制。三是持续扩大残疾儿童教育和康复服务覆盖面。全面实施残疾儿童康复救助、残疾学生 12 年免费教育，全省建立残疾儿童康复服务机构 716 个、特殊教育学校 141 所，2019 年特殊教育在校学生达 52869 人，残疾儿童义务教育入学率达 93% 以上。四是积极引导社会力量参与关爱服务。持续开展“雨露计划”、走近农村留守和困境儿童牵手行动，2018 年以来，400 多家社会组织投入帮扶资金 1000 多万元惠及 1.5 万多名困境儿童。近三年全省 391 个社工站累计服务留守儿童 25148 人次、困境儿童 6936 人次。

（四）依法打击侵害未成年人合法权益违法犯罪行为（未成年人保护法第四十一条、第四十二条，未成年人保护条例第五十二条）。一是严厉打击拐卖儿童犯罪。公安机关落实“一长三包制”，运用打拐 DNA 系统和联席会议机制，开展拐卖妇女儿童犯罪的打击、救助工作。2017 年至 2019 年，全省通过全国打拐 DNA 系统比中被拐或失踪儿童约 230 人。2018 年以来，侦破拐卖儿童积案共 20 宗。对拐卖多名儿童造成重大社会影响的被告人张某某、周某某（“梅姨”案）一审依法判处死刑。二是开展“护苗”专项行动。公安机关重点打击以未成年人特别是智残儿童为侵害对象的强奸、猥亵、强迫引诱卖淫等性侵害违法犯罪，打击在校园及其周边针对未成年人实施的故

意伤害、寻衅滋事、敲诈勒索、殴打、恐吓等校园欺凌违法犯罪，依法查办未成年人监护不当案件。2017 年至 2019 年，检察机关批准逮捕侵害未成年人犯罪 11924 件 16743 人，起诉 12157 件 17959 人。三是建立高效工作机制。全省公安机关建立打击性侵未成年人犯罪“快受理、快立案、快侦办、快破案”和“专班、专人、专业、专区”工作机制。检察机关建立涉未成年人重大敏感案件快速反应机制，提前介入侦查工作，2017 年以来，检察机关就加强未成年人密切接触行业和领域的行政管理共发出检察建议 272 份。各级法院积极发挥审判职能，严厉打击强奸、绑架、拐卖、虐待、遗弃以及胁迫、诱骗、教唆未成年人犯罪等刑事犯罪。茂名信宜十二岁智力残疾女童性侵怀孕案，茂名市中级人民法院分别依法判处两名被告人无期徒刑和有期徒刑十五年。

（五）多措并举加强未成年人司法保护（未成年人保护法第五十一条、第五十三条、第五十五条、第五十六条，未成年人保护条例第四十五条）。一是加强法律援助。全省各地普遍建立青少年法律与心理咨询服务中心、妇女儿童法律援助分支机构等社会化服务组织，全省现有为未成年人服务的法律援助机构共 1958 个，2013 年至 2018 年累计受助未成年人 87533 人。二是建立未成年被害人“一站式”工作机制。大力推行未成年被害人“一站式询问”、未成年犯罪的“一站式取证”机制建设，全省共建立 53 个未成年被害人“一站式”办案区，一站式完成对未成年被害人心理疏导、人身检查、伤情鉴定、物证提取、询问记录、辨认指证等工作，避免二次伤害。三是积极探索适合未成年人生理特点和心理特征的审理方式。各级法院在审判中注重保护未成年被害人隐私，积极探索适合未成年人生理特点和心理特征的审

理方式，建立健全了社会调查、心理干预、绿色通道、法庭教育、特邀陪审员等富有特色的未成年人司法保护程序性制度。

二、法律法规实施中存在的主要问题

总体上看，各级政府和相关单位在贯彻实施未成年人保护方面法律法规上做了大量工作，取得了较好成效，但也存在一些问题和薄弱环节，需要引起重视。

(一) 未成年人保护工作协调机构和机制不健全。未成年人保护法第七条规定：“中央和地方各级国家机关应当在各自的职责范围内做好未成年人保护工作。国务院和地方各级人民政府领导有关部门做好未成年人保护工作”；我省未成年人保护条例第四条规定：“县级以上人民政府应当建立健全未成年人保护工作协调机制，依法设立未成年人保护工作协调机构”。一直以来，我省负责未成年人保护工作的机构较多，有群团组织、有政府部门也有司法机关，但未成年人保护工作的协调机构和机制未得到全面落实。由于缺乏强有力的集中统一领导协调机构，导致未成年人保护工作缺乏长远统一规划，统筹协调力度不够，工作交叉重叠，职责边界不清，资源重复投入，日常管理难以形成合力，影响了法律法规的贯彻落实效果。

(二) 侵害未成年人合法权益的犯罪呈上升态势。近年来，我省侵害未成年人合法权益的重大刑事案件时有发生，校园欺凌、性侵未成年人案件逐年上升。2019 年全省检察机关受理侵害未成年人合法权益的案件中，性侵害未成年人案件约占 40%，其中校园性侵案件又占未成年人性侵案件较大比例。究其原因，有法律制度不完善的因素，但主要还是各相关部门和组织在防范打击侵害未成年人合法权益行为方面工作力度不够。

如校园安全管理制度未能有效落实，基层村居社区日常排查防控处于空白断档，家庭监护防范欠缺，网络不良信息侵蚀危害，未成年人自护意识不足，社会道德和法制宣传不到位，司法打击侵害未成年人合法权益行为不够迅速有力，预防性侵害未成年人再犯机制缺失等。

(三) 困境儿童兜底保障和农村留守儿童关爱服务工作力度不够。截至 2019 年底，全省共有孤儿 20995 名，福利院集中供养 7521 名，社会散居孤儿 13474 名，全省现有农村留守和困境儿童 26.4 万名。目前，我省各级政府在困境儿童和农村留守儿童工作方面还存在基本生活兜底保障不够精准、监护兜底能力不足、关爱服务体系不健全、帮扶救助机制和接受教育保障体系不完善等问题，导致农村留守和困境儿童日常生活缺乏照顾、生理心理缺乏关怀、人身安全缺乏保护、成长教育缺乏指导，特别是对残障女童的关爱保护存在盲区，时有发生严重伤害的极端事件。

(四) 未成年人司法保护不足。公安、司法机关在办理涉未成年人权益保护的案件中，未能依照未成年人保护法律法规，充分照顾未成年人心身发展特点，设立专门机构，办理涉未成年人案件人员专业化水平有待进一步提升。在法律援助、公益诉讼、避免对未成年被害人二次伤害、社会调查和心理评估制度等方面还存在短板和薄弱环节。

(五) 未成年人保护法律法规滞后于形势发展。未成年人保护法和我省的未成年人保护条例在监护制度、校园安全管理、学生欺凌及性侵害的预防和处置、密切接触未成年人行业从业人员管理、网络保护、司法保护方面存在制度漏洞和立法空白，缺乏有效管用的措施规定，不适应新形势下未成年人保护工作的需要，亟待尽快修订

完善。

三、进一步贯彻实施未成年人保护方面法律法规的意见建议

(一) 提高政治站位，深刻认识新时期做好未成年人保护工作的重要性。少年儿童是祖国的未来，是中华民族的希望。十八大以来，习近平总书记对未成年人保护工作多次作出重要指示，党中央、国务院对加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作作出了一系列决策部署，明确了政策措施和工作要求。未成年人保护法第六条规定：“保护未成年人，是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。”各级政府及相关单位要把贯彻落实习近平总书记关于未成年人保护工作的重要论述与未成年人保护法律法规的贯彻实施工作结合起来，提高政治站位，坚持未成年人权益优先和利益最大化原则，依法全面加强新时期未成年人保护工作，切实将关爱和保护未成年人工作纳入各级党委政府工作职责，将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全未成年人保护工作制度体系，积极推进农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作，切实维护未成年人合法权益。

(二) 注重协作配合，健全优化未成年人工作协调机制。未成年人保护事务涉及民政、教育、公安、司法机关以及群团和社会组织等多个部门和机构，各级各部门要提高对未成年人保护工作的思想认识，着力建立分工明确、互相配合、协调联动的未成年人权益保障体系。一是进一步完善未成年人的工作机构和协调机制。各级政府要在切实发挥农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议作用的基础上，进一步健全未成

年人保护工作协调机制，明确承担具体工作的牵头部门，建立健全常态化统筹协调制度，细化各成员单位职责任务，加强机制协同、政策协同和资源协同，落实未成年人保护日常工作。要配齐配好所有乡镇街道和村居儿童督导员和儿童主任，将关爱保护政策落实到基层。二是进一步提高部门联动工作效能。各级政府要建立健全监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等工作机制，通过联席会议、定期通报、资源共享、任务分解等形式，加强部门联动和工作协调沟通，提升保护工作效能。三是进一步完善社会协同帮扶机制。要建立社会协同帮扶机制，鼓励社会力量配合政府推动建立集救助、帮扶、保护、维权等一体化的社会关爱环境。要将农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障纳入政府购买服务项目目录，做好社会力量参与儿童保障工作的服务供给。要引导社会资金投入，开展儿童领域公益慈善项目，加强困境儿童关爱保障和帮扶救助。

(三) 加大保护力度，依法严惩侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为。一是落实侵害未成年人案件强制报告制度。严格执行未成年人保护法律法规和最高检等九部委《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，健全和落实侵害未成年人案件强制报告制度，强化有关国家机关和密切接触未成年人行业的各类组织及工作人员发现未成年人遭受不法侵害的报案和报告义务。二是完善预防性侵害未成年人的各项制度机制。教育部门和学校要依法落实校园安全管理规定，深入开展预防校园欺凌和校园性侵安全教育，切实加强教职员工队伍管理，规范教师职业行为，落实校园性侵及时报告制度，加强应急处置。公安机关要健全完善与学校、村（居）

委会的信息通报、应急处置机制，加强信息分析研判，及时发现倾向性、苗头性线索，做到提前预警、提前防范、提前处置。要建立侵害未成年人犯罪案件易发多发行业和领域的日常监管制度，建立性侵未成年人违法犯罪信息库和入职查询制度。妇联和共青团组织要积极为未成年被害人提供法律援助和心理辅导。三是加大依法严惩力度。针对性侵害未成年人、校园欺凌等突出问题，司法机关要常态化联合开展专项打击和治理行动，有效遏制犯罪高发态势。针对性侵害未成年人案件取证难、指控难、认定难问题，司法机关要建立快速反应和一体化办理工作机制。落实今年4月“两高两部”《关于依法严惩利用未成年人实施黑恶势力犯罪的意见》，斩断伸向未成年人的“黑手”。四是加强网络治理。加强网络不良信息的管控治理，加强未成年个人信息网络保护，建立网络沉迷防治制度，建立网络欺凌及侵害的预防和应对机制，打击利用网络实施侵害未成年人犯罪，实现对未成年人的线上线下全方位保护。五是加强司法保护力度。司法机关应当设立专门机构、配备专业人员，负责办理涉未成年人案件，健全完善适合未成年人生理特点和心理特征的司法保护程序性制度。完善侵害未成年人犯罪案件证据标准，推进未成年被害人“一站式”工作机制，建立“一站式”办案区。建立侵害未成年人合法权益的公益诉讼制度。加强社会调查和心理评估工作。

（四）加强兜底保障，提高困境儿童和农村留守儿童关爱服务水平。各级政府及相关部门要聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，抓好困境儿童保障和农村留守儿童关爱保护工作。一是落实困境儿童兜底保障。省民政厅要尽快出台加强儿童保障体系建设方面的政策文件，

完善孤儿基本生活保障制度，加强事实无人抚养儿童基本生活保障，落实并稳步提高残疾儿童困难生活补贴和重度护理补贴。完善残疾儿童康复服务网络和服务体系，加强0-6岁残疾儿童的抢救性康复工作。二是加强困境儿童监护保障。各级民政部门要加强困境儿童监护状况摸底排查，切实履行兜底监护职责。持续开展困境儿童“合力监护相伴成长”专项关爱行动，做好智力残疾和精神残疾儿童救助帮扶和关爱服务工作。三是夯实基层关爱服务保障基础。乡镇和村居要加大对农村留守和困境儿童家庭走访摸排力度，建立工作台账，帮助解决实际困难。加大对学校、幼儿园、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务机构、儿童福利机构、救助管理机构等强制报告主体的指导和培训力度。加强儿童主任、儿童督导员全员培训。依托各级综治中心、“护童之声”困境儿童服务热线、12349民政热线、共青团12355热线电话，建立健全未成年人心理服务网络。加强未成年学生托管服务以及监管工作，积极为留守和困境儿童提供假期和课后看护照料服务。

（五）完善法规制度，加快推进未成年人保护法治建设。一是推进我省未成年人保护地方法规的修订工作。全国人大常委会正在对未成年人保护法和预防未成年人犯罪法修订草案进行审议，待该“两法”出台后，省人大相关委员会要及早谋划部署启动我省未成年人保护条例和预防未成年人犯罪条例的修订工作，及时把我省未成年人保护工作中实践证明可行有效的经验上升为法规制度。二是完善配套规章制度。“一府两院”及相关部门要加强对未成年人保护工作和儿童福利保障体系的法治研究，落实中央和省委的决策部署，配套完善促进未成年人健康成长的规章制度，切实为未成年人保护工作提供政策依据和法治支

撑。三是积极营造全社会重视关爱保护未成年人的良好氛围。要加强民法典及未成年人保护方面法律法规的宣传工作，把“未成年人优先原则”“未成年人利益最大化原则”等政策措施宣传到千家万户，开展法律知识、公共卫生知识、安全保护知识进农村、进学校、进家庭、进社区、进单位、

进网络的宣传教育活动，构建政府、学校、家庭、社会、司法五位一体的宣传教育网络，扩大宣传覆盖面和实效，形成全社会关心和保护未成年人、促进未成年人健康成长的良好氛围，确保未成年人保护法律法规落到实处。

以上报告，请予审议。

广东省人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2019 年备案审查工作情况的报告

——2020 年 6 月 23 日在广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

广东省人大常委会法制工作委员会主任 李柏阳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将 2019 年我省开展规范性文件备案审查工作的情况报告如下。

备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要职权，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。根据宪法、立法法、监督法和《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》（以下简称“备案审查条例”）的规定，省人大常委会对省政府制定的规章和发布的行政决定、命令，省法院、省检察院制定的规范性文件，经济特区所在地的市制定的经济特区法规，地级以上市人大及其常委会作出的决议、决定，地级以上市政府制定的规章等进行备案审查，对与法律法规相抵触的规范性文件依法予以纠正。2019 年，省政府、省法院、省检察院，各地级以上市人大及其常委会、市政府等制定机关，认真贯彻全面依法治国的要求，依法制定有关规范性文件。从备案审查工作情况看，规范性文件总体上是符合法律法规规定的。

在省人大常委会领导下，法工委与常委会办公厅、有关委员会按照职责分工认真履职，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实党中央有关决策部署和全国人大常委会、省委的工作要求，以宣传贯彻实施新制定的

备案审查条例为抓手和推力，扎实推进工作落实，备案审查各项工作取得新的成效。

一、组织宣传贯彻实施备案审查条例的情况

省人大常委会主动适应新时代要求，于 2018 年 11 月在全国率先出台备案审查条例，自 2019 年 1 月 1 日起实施。条例规定了立法宗旨、工作体制、规范性文件的备案范围、审查方式、审查标准、审查程序和保障与监督等制度规范，为做好全省备案审查工作提供了有力法治保障。2019 年 1 月，李玉妹主任在省十三届人大二次会议所作的常委会工作报告中提出，要认真贯彻实施备案审查条例，推进全省备案审查工作的制度化规范化信息化。常委会分管领导具体组织推动条例宣贯工作，先后在省人大常委会召开的有关会议和专门举办的条例宣贯暨信息平台使用学习培训班上作出部署、提出要求。法制委、法工委同常委会办公厅和有关委员会，认真落实常委会工作部署，将抓好条例宣传贯彻实施、督促各地各单位落实条例规定的各项制度，作为推进备案审查工作的关键，着力抓实抓细。注重将学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略、党中央有关决策部署和宣传与实施宪法贯彻到条例宣传贯彻实施的全过程和各方面。注重采取多种形式，增强条例宣贯实效。通过撰写条例

释义、解读文章、宣讲课件和组织骨干力量宣讲、协调新闻报道等多种方式，大力开展条例宣贯工作。组织省“一府两院”和省市县三级人大有关人员进行条例宣贯专题培训，在省人大举办的县乡人大负责同志培训班上安排条例宣贯课程，派员赴 21 个地级以上市开展条例宣讲，并指导推动各市抓好县（区）的条例宣贯工作，从而实现了条例宣贯全覆盖。截至 2019 年底，组织对全省各级人大和制定机关的同志共 4000 多人次进行了条例宣贯培训，有力推动了全省各级备案审查工作的规范有序开展，促进了规范性文件制定质量的提高，全省备案审查工作整体上了一个新台阶。

二、开展备案工作的情况

2019 年，全省有关制定机关向省人大常委会报备规范性文件共 389 件，其中，省政府规章 50 件，省政府决定、命令 48 件，省法院规范性文件 7 件，省检察院规范性文件 3 件，经济特区法规 132 件，地级以上市人大及其常委会决议、决定 26 件，设区的市政府规章 123 件。省人大常委会向全国人大常委会、国务院报备我省地方性法规共 72 件，其中，省级法规 23 件，设区的市法规 49 件。

按照“有件必备”的要求，各报备机关通过全省统一的备案审查信息平台进行规范性文件报备，自觉接受省人大常委会的监督，基本做到了报送及时、材料齐全、格式规范，报备率、规范率、及时率分别为 100%、100%、98%，对比上一年，报备率、规范率均保持了 100%，及时率提高了 1%。法工委会同办公厅通过信息平台对报备的规范性文件进行登记和备案，印发了 2018 年度备案工作情况简报。落实备案审查条例规定，印发通知，加强指导，推动将地方各级法院、检察院制定的规范性文件纳入同级人大常委会备案范

围。

三、开展审查工作的情况

法制委、法工委与有关委员会进一步加强规范性文件审查工作，提出审查研究意见或督促制定机关纠正存在与宪法法律规定和精神相抵触、不一致、不适应问题的规范性文件 46 件，有力维护了国家法制统一和公民、组织的合法权益。

（一）做好依申请审查工作。2019 年，法工委收到公民和组织对有关规范性文件提出的审查建议共 19 件，均通过信息平台逐一进行登记、研究、处理和反馈。其中，属于省人大常委会审查范围的有 7 件，建议人提出审查的对象包括省政府规范性文件 3 件、省法院规范性文件 3 件、设区的市政府规章 1 件。法工委加强与有关建议人联系和与制定机关沟通，会同省人大监察司法委、教科文卫委、社会委等有关委员会认真研究，提出审查研究意见，积极稳妥作出处理。例如：

有公民提出，某政府规范性文件规定，独生子女死亡或伤、病残达三级以上并改享计划生育家庭特别扶助金的，取消或终止其独生子女奖励金，与上位法规定相抵触。经审查认为，该规定与省计划生育条例关于独生子女父母奖励金和失独伤残家庭扶助金两种待遇享受的规定不一致。经沟通，制定机关已将修改相关规范性文件列入其工作计划。

有公民提出，某设区的市政府规章规定，用人单位按照是否本市户籍为职工参加不同档次的基本医疗保险，非户籍职工没有选择权，与宪法法律规定相抵触。经审查认为，该规定与社会保险法关于由用人单位和职工按照国家规定共同缴纳基本医疗保险费的规定不一致。经沟通，制定机关研究提出了修改计划。

有公民提出，某法院规范性文件规定，用人

单位自用工之日起超过一个月不满一年未与劳动者签订劳动合同应支付二倍工资的情形，适用一年的一般仲裁时效，与上位法规定相抵触。经审查认为，该规定与劳动争议调解仲裁法、劳动合同法等法律法规关于上述二倍工资的法律性质属于赔偿金应适用一般仲裁时效的规定相一致，没有违反上位法规定。法工委依法向审查建议人和制定机关作了反馈。

对不属于省人大常委会审查范围的12件审查建议，法工委通过备案审查衔接联动机制分别移送有关机关研究处理，其中，移送省委办公厅2件，移送省司法厅3件，移送相关市人大7件。

（二）加强主动审查工作。常委会办公厅将备案的所有规范性文件按照职责分发有关委员会审查。法制委、法工委主动与有关委员会会商研究，采取运用信息平台进行智能辅助审查、委托专业机构开展审查研究等多种方式，对规范性文件进行有重点的主动审查。按照全国人大常委会法工委的要求，重点加强对地方政府规章的审查，并将规章的规定是否与行政许可法、行政处罚法、行政强制法等法律的规定和精神相抵触、是否违法设定公民、组织的权利和增加其义务作为重点审查内容。对审查中发现的问题，提出审查研究意见，或者向制定机关指出并推动其研究和处理。例如：

某地方政府规章规定，对施工单位在施工工地未设置硬质密闭围挡或者未采取覆盖、洒水抑尘有效防尘措施等违法行为的处罚幅度为1万元以上10万元以下。经审查认为，该规定与省环境保护条例关于该类违法行为的处罚幅度为5万元以上10万元以下的规定，存在抵触情形。

某地方政府规章规定，村（居）民委员会发现违法建设行为的应当予以劝阻、制止，不履行

该职责的，由有关街道办事处、镇政府予以通报批评和责令限期改正。经审查认为，该规定与居民委员会组织法、村民委员会组织法等法律法规关于基层群众性自治组织的法定义务及行政监督的规定不一致。

某地方政府规章规定，除特定情形外，行政执法部门不得在国家法定节假日前七日内到企业实施行政执法检查。经审查认为，该规定与行政处罚法、省行政执法监督条例等法律法规关于行政执法部门法定职责履行的规定不一致。

对上述问题，法工委已向制定机关指出并要求其研究处理。

（三）认真落实纠正工作。按照“有错必究”的要求，法制委、法工委对备案审查中发现存在问题的规范性文件，实行分类纠正。对属于省人大常委会审查范围的，依法提出审查研究意见，探索通报、函询、约谈等多种方式，加强与制定机关的沟通，督促其采取研究修改、停止执行等方式进行纠正，增强备案审查制度的刚性和权威。例如：

有2件地方政府规章，规定对违反企业内部管理制度的从事瓶装燃气运送服务人员给予行政处罚，与城镇燃气管理条例等上位法的有关规定不一致。法工委向省司法厅和2个市的人大常委会通报了审查研究意见，督促制定机关作出了修改并重新报备。对属于其他有权机关审查范围的，通过备案审查衔接联动机制进行移交，促请有关机关研究处理并反馈处理情况。

有3件设区的市政府规范性文件，规定医保定点零售药店不得出售日用品等非药品，与社会保险法等法律法规关于医保定点零售药店经营行为的有关规定不一致。经移送和协调，省司法厅和有关市人大依法监督纠正，3件规范性文件的有

关规定已停止执行。

四、开展专项清理工作的情况

规范性文件专项清理是备案审查工作的重要内容。为贯彻党中央关于加强生态环保和食品药品的决策部署，以及全国人大、省人大关于生态环保和食品药品安全领域地方性法规等规范性文件专项清理工作要求，法制委、法工委会同省人大有关委员会和省政府有关部门，及时制定工作方案推进各项工作，于2019年组织开展和推进落实上述两个领域规范性文件的专项清理工作。

在2018年8月启动并开展初步清理的基础上，2019年3月至12月继续深化对生态环保领域规范性文件的专项清理工作，在全面排查核准情况基础上，对存在与法律规定、中央精神、时代要求不符合、不衔接、不适应问题的，组织或督促有关单位予以废止或修改。经全面清理，我省涉及生态环保方面的地方性法规和决议共173件，其中，省级法规40件，经济特区法规29件，设区的市法规83件，自治县单行条例6件，有关决议15件；经研究拟废止13件，修改63件。涉及的政府规章、规范性文件共1184件，其中，省、市政府规章73件，省市县3级政府及其有关部门规范性文件1111件；经研究需废止697件，修改446件。至2019年底，我省已按照全国人大常委会的部署要求基本完成了该领域规范性文件的专项清理及后续废止、修改工作。

2019年11月至12月，组织开展了食品药品安全领域规范性文件的专项清理工作。经初步清理，我省涉及食品药品安全方面的地方性法规共19件，其中，省级法规12件，需修改2件；设区的市法规5件，需废止1件、修改1件；经济特区法规2件，需修改1件。按照全国人大常委会

法工委要求，已组织有关单位提出推进落实工作计划，将于2020年内完成后续废止、修改工作。

五、加强备案审查制度和能力建设的情况

法工委会同常委会办公厅和有关委员会，采取多种措施认真落实党中央和全国人大常委会关于加强备案审查制度和能力建设的部署要求，并努力把制度能力建设的优势转化为工作效能。

(一)加强全省统一的备案审查信息平台升级建设。2019年3月，栗战书委员长在全国人大常委会工作报告中提出，各省要将省级人大备案审查信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。法制委、法工委会同常委会办公厅，将信息平台建设作为加强备案审查制度和能力建设的重要抓手，加快统筹规划、先行先试和全面授权，已将信息平台延伸至全省所有的县和镇人大使用，着力打造了功能更加强大、使用更加便捷的信息平台2.0版，平台升级建设基本完成。优化了电子备案、智能审查、意见征集、统计分析等备案审查主要功能和业务流程标准，拓展了智能辅助立法、立法计划、意见征集等立法服务功能。探索人工智能新技术的运用，开发了法律法规知识图谱功能，建立了全省法规规章规范性文件数据库。强化全面授权使用和培训，落实新制定的信息平台使用管理办法，信息平台纵向联通五级人大，横向联通“一府两院”，实现了全省“一张网”。在2019年7月全国人大常委会法工委召开的备案审查工作座谈会上，我省作为先进典型就信息平台建设及向下延伸等工作作了专题发言，获得与会领导和同志们的充分肯定。

(二)推动落实听取审议备案审查报告制度。全国人大常委会法工委在2019年7月召开的备案审查座谈会上提出，各省要在年内指导1至2个设区的市进行备案审查工作报告，2020年起逐步

覆盖全部市。我省于 2018 年就开始推动此项工作，在备案审查条例中作出了专门规定，并纳入广东法治考评的范围，加强示范指导，推进报告工作的制度化常态化。法工委在连续两年向省人大常委会会议报告备案审查工作的同时，提出工作指引，大力推动市县两级人大常委会参照省的做法推进，在 2019 年实现了全省所有地级以上市和 42 个试点县人大常委会会议听取备案审查工作报告。省的备案审查信息平台还设置了“备案审查报告”栏目，省市县三级的备案审查工作报告都上传到该栏目中，既展示各地的工作成果，也可供全省有关同志交流学习。

（三）健全备案审查指导培训机制。采取组织学习贯彻重要会议精神、定期举办培训班和通过备案审查信息平台、业务微信群加强工作交流指导等多种形式，健全指导培训机制。组织对 2019 年召开的两次全国性备案审查会议的精神进行传达和学习贯彻。提出审查标准指引，组织撰写我省第一批审查案例 37 件并印送各市县人大，发挥指导性审查案例的规范审查、统一尺度等作用，指导市县“怎么审”。将备案审查工作内容纳入县乡人大负责同志培训班和立法工作培训班，促进市县人大常委会领导对备案审查工作的了解和重视支持，推动各级人大和有关制定机关提高工作队伍的能力素质。

（四）探索建立引入专业力量有序参与备案审查机制。为增强备案审查的科学性、民主性，创造性地落实“有备必审”的要求，采取委托研究、征求意见和加强成果转化运用等措施，在全国率先探索建立了引入专业力量有序参与备案审查的工作机制。2019 年首次委托有关立法基地、省律师协会对 223 件规范性文件进行研究、对 37 件生态环保领域的省政府规章进行专项研究，提出审

查研究意见。就备案审查中的重点难点问题，征求立法基地、人大代表、立法咨询专家等方面的意见，提高备案审查科学性、公信力。加强对上述意见的研究和转化运用，为备案审查提供决策参考。

六、下一步工作考虑

党的十九届四中全会对规范性文件备案审查工作作出重要决策部署。法工委将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚决贯彻党中央决策部署和全国人大、省委、省人大工作要求，进一步加强同常委会办公厅和有关委员会的协作，努力推动我省备案审查工作继续走在全国前列。

（一）认真贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”工作总要求。紧紧围绕保证党中央决策部署、宪法法律贯彻落实和我省中心工作，进一步加强和改进备案审查工作，切实把“三必”要求贯彻落实到位。

（二）严把“三关”持续加强备案审查工作。严把备案关，督促制定机关及时、规范报备规范性文件。严把审查关，综合运用依申请审查、主动审查、专项审查和委托审查等多种方式，对公民和组织提出的审查建议，做到件件有研究、有处理、有反馈；对公共卫生、食品药品安全、生态环境保护、野生动物保护和营商环境优化等领域的规范性文件，开展有重点的主动审查；与专项清理工作有序衔接，开展有关专项审查。严把纠正关，发现存在违反法律法规问题的，坚决依法予以纠正。

（三）认真落实推进合宪性审查工作部署。深入学习贯彻习近平总书记关于宪法的重要论述精神，落实党中央和全国人大常委会推进合宪性审查工作部署，保证宪法法律在我省得到遵守和

执行。将备案审查作为贯彻合宪性审查部署的重要抓手，充分发挥衔接联动机制作用，发现可能存在合宪性问题的，及时组织会商研究，依法提请全国人大常委会审查，监督和促进规范性文件符合宪法规定、原则和精神。

（四）进一步健全备案审查制度机制。持续推动备案审查条例贯彻实施，落细落实各项制度规范。推进各级人大常委会听取审议备案审查工作报告制度化、常态化。强化指导培训，举办专题培训班，加强对制定机关和地级以上市有关人

员的培训。制定工作方案，推进全省创建备案审查示范单位建设。继续将备案审查纳入县乡人大建设重要内容，增强人大工作整体实效。推动健全备案审查工作机构，充实专业人员。

（五）继续推进全省统一的备案审查信息平台升级优化和有效使用。完善备案审查主要功能，拓展立法服务功能，加快建成并不断完善全省法规规章规范性文件数据库，推进地方立法和备案审查工作的规范化、数字化、智能化。

以上报告，请予审议。

广东省人民代表大会常务委员会 免职名单

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

免去林秀玉的广东省人大财政经济委员会副主任委员、省人大常委会预算工作委员会主任职务。

广东省人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

免去刘小涛的广东省人民政府秘书长职务。

免去王瑞军的广东省科学技术厅厅长职务。

任命叶牛平为广东省人民政府秘书长。

任命龚国平为广东省科学技术厅厅长。

广东省人民代表大会常务委员会 免职名单

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

免去张永明的广东省高级人民法院审判监督第一庭副庭长、审判员职务。

广东省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

任命陈岑、彭章波、许建枫、易坚为广东省人民检察院检察委员会委员。

任命李青为广州铁路运输检察院检察员。

免去游维维的广州铁路运输检察院检察员职务。

广东省人民代表大会常务委员会 批准任免名单

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

批准免去袁怀宇的汕尾市人民检察院检察长职务。

批准任命沈丙友为汕尾市人民检察院检察长。

广东省人民代表大会常务委员会 关于接受张虎辞去广东省人民政府 副省长职务请求的决定

(2020年6月23日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第二十七条规定，广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定：接受张虎辞去广东省人民政府副省长职务的请求。