

目 录

1. 苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议议程……………（）
2. 在苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议上的讲话
……………李亚平（）
3. 苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议纪要……………（）
4. 关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况的报告
……………钱 宇（）
5. 关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况的调研报告
……………（）
6. 关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况报告的审
议意见……………（）
7. 关于苏州市 2024 年度国有资产管理情况的综合报告……（）
8. 关于苏州市 2024 年度国有资产管理情况综合报告的审议意见
……………（）
9. 关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况的专项报告
……………施嘉泓（）
10. 关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况的调研报告
……………（）
11. 关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产审计情况的专项报告
……………（）
12. 关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告的
审议意见……………（）
13. 关于全市法院涉外审判工作情况的报告……………刘建功（）
14. 关于全市法院涉外审判工作情况的调研报告……………（）
15. 关于全市法院涉外审判工作情况报告的审议意见……………（）
16. 关于《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》
的说明……………卢 宁（）
17. 关于《苏州市湿地保护条例（修订草案）》的说明
……………曹光树（）
18. 关于《苏州市湿地保护条例（修订草案）》审查意见的报告
……………朱建春（）

苏州市人民代表大会常务委员会公报

2025 年
第三号
（总第 314 号）
7 月 31 日出版

主管单位：苏州市人大常委会
主办单位：苏州市人大常委会办公室
地 址：苏州市三香路 998 号
邮 政 编 码：215004

苏州市人民代表大会常务委员会公报

2025 年
第三号

(总第 314 号)
7 月 31 日出版

- 19. 关于《苏州市低空经济促进条例（草案）》审议结果的报告
.....陈雪珍（）
- 20. 关于《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》的说明.....陈雪珍（）
- 21. 关于检查《苏州市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施情况的报告
.....（）
- 22. 苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议组成人员出席、请假情况.....（）
- 23. 苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第 28 号公告
.....（）

主管单位：苏州市人大常委会
主办单位：苏州市人大常委会办公室
地址：苏州市三香路 998 号
邮政编码：215004

苏州市第十七届人大常委会 第二十二次会议议程

(2025年6月25日苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议第一次全体会议通过)

1. 听取和审议关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况的报告；
2. 审议关于苏州市 2024 年度国有资产管理情况的综合报告；
3. 听取和审议关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况的专项报告；
4. 听取和审议关于全市法院涉外审判工作情况的报告；
5. 审议《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》；
6. 审议《苏州市湿地保护条例（修订草案）》；
7. 审议《苏州市低空经济促进条例（草案修改稿）》；
8. 审议《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》；
9. 审议关于检查《苏州市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施情况的报告；
10. 审议人事任免案；
11. 举行《代表法》讲座。

在苏州市第十七届人大常委会 第二十二次会议上的讲话

（2025年6月25日）

苏州市人大常委会主任 李亚平

各位组成人员：

在与会同志的共同努力下，除稍后举行的《代表法》讲座外，本次会议其他议程已经完成。

本次会议听取审议了关于2024年全市高质量发展监测指标体系完成情况的报告。组成人员认为，2024年，我市高质量发展绩效评价考核指标综合得分位居全省第一，连续七年在年度综合考核中位列全省第一方阵，在推动经济实现质的有效提升和量的合理增长方面取得积极进展。组成人员指出，在肯定成绩的同时，也要看到当前经济持续回升向好的基础仍面临不少挑战，推动我市经济高质量发展任务依旧艰巨而紧迫。组成人员要求，要加快构建高质量发展新格局，加快培育新质生产力，持续扩大高水平开放，更好统筹发展和安全，努力推动我市高质量发展继续走在前列。

本次会议听取审议了关于苏州市2024年度国有自然资源资产管理情况的专项报告，审议了关于苏州市2024年度国有资产管理情况的综合报告。组成人员认为，近年来，市政府及相关部门以加强自然资源资产保护和合理利用为目标，积极推动国有自然资源资产保值增值，国有自然资源资产管理工作取得一定成效。组成人员指出，我市国有自然资源资产在管理中存在资产管理体制改革有待进一步深化、资产管理基础工作有待进一步加强、资源集约利用水平有待进一步提高等需要解决的问题。组成人员要求，要加强国有自然资源保护和利用，做好“十五五”自然资源保护和利用规划编制工作，

健全长效监督机制，不断提高国有资产管理质效。

本次会议听取审议了关于全市法院涉外审判工作情况的报告。组成人员认为，近年来，全市各级法院站在政治全局高度谋划涉外审判工作，为我市加快构建新发展格局、打造更高水平对外开放新高地提供了高质量司法保障。组成人员指出，全市法院涉外审判工作中仍存在与国际一流争议解决机构交流不足、涉外法治协同工作机制有待优化、涉外法治人才培养有待加强等矛盾问题，需要在下一步工作中解决。组成人员要求，要持续深化涉外审判体系和审判能力现代化建设，完善涉外法治协同工作机制、强化涉外法治人才培养体系建设、营造更优法治化营商环境，积极推进涉外审判工作高质量发展。

本次会议审议了《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》。组成人员认为，为适应议案工作新要求，更好地与上位法以及有关法规相衔接，根据我市工作实际，对2001年制定的《条例》进行修订，十分必要。组成人员指出，《条例（修订草案）》在体例框架、重点环节、内部工作运行模式等方面进行了修改完善，具有较强的可操作性。组成人员要求，市人大常委会相关工作机构要认真吸收组成人员一审时提出的意见和建议，对《条例（修订草案）》进行修改完善后，再提请市人大常委会会议审议。

本次会议审议了《苏州市湿地保护条例（修订草案）》。组成人员认为，为了细化落实上位法要

求，进一步提升我市湿地保护管理水平，更好协调城市发展和湿地保护的关系，开展《条例》修订十分必要。组成人员指出，《条例（修订草案）》对湿地资源管理、湿地保护利用与修复、法律责任进行了明确，对上位法未涉及的部分进行了延伸、细化和创新，具有一定的苏州特色。组成人员要求，市人大常委会相关工作机构要认真吸收组成人员一审时提出的意见和建议，对《条例（修订草案）》进行修改完善后，再提请市人大常委会会议审议。

本次会议审议了《苏州市低空经济促进条例（草案修改稿）》。组成人员认为，《条例（草案修改稿）》认真吸收了组成人员审议意见和各个方面的意见建议，修改的内容符合我市实际情况。组成人员指出，《条例（草案修改稿）》对条例内容和文字以及顺序作了相应修改、调整，同宪法、法律、行政法规和省地方性法规不相抵触。会议经过表决，通过了这件《条例》。组成人员要求，会后，市人大常委会相关工作机构要认真做好《条例》的报批工作。省人大常委会批准后，要认真做好《条例》实施的宣传和准备工作，切实保障法规有效实施。

本次会议审议了《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》。组成人员认为，为贯彻落实《江苏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》精神，及时完

善备案审查制度，适应备案审查工作新要求，制定《办法》十分必要。组成人员指出，《办法（草案）》对备案审查工作指导思想、备案范围、报备责任单位、工作时限等进行了明确，符合我市工作实际。会议经过表决，通过了这件《办法》。组成人员要求，全市有关机关和部门要按照《办法》要求，实行有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序开展备案审查工作，保障宪法和法律、法规实施。

本次会议审议了关于检查《苏州市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施情况的报告。组成人员指出，执法检查报告认真总结了《苏州市生活垃圾分类管理条例》在我市贯彻实施的情况，客观分析了存在的问题，提出的意见建议有较强的针对性。组成人员要求，全市有关机关和部门要按照执法检查报告要求，进一步增强法治观念，切实加强自身建设，依法行政，严格执法，要针对执法检查报告所指出的问题和建议，认真加以整改，不断提高相关法律法规实施水平。

本次会议还审议通过了有关人事任免案。被任命的国家机关工作人员进行了宪法宣誓。组成人员要求，被任命人员要忠于宪法、遵守宪法、维护宪法；增强宪法意识，弘扬宪法精神；恪尽职守，公正清廉，勤勉工作，不辜负党和人民的期望。

苏州市第十七届人大常委会 第二十二次会议纪要

2025年6月25日，市十七届人大常委会举行第二十二次会议。市人大常委会主任李亚平主持会议，市人大常委会副主任吴晓东、沈国芳、黄靖、陈嵘，秘书长陈正峰及委员共54人出席会议。市政府副市长施嘉泓、刘博，市中级人民法院院长刘建功，市检察院检察长韩震龙、副检察长王勇，市监委副主任王辉斌、委员魏险峰，市人大常委会各工委室副主任、各级调研员列席会议。

会议听取审议了关于2024年全市高质量发展监测指标体系完成情况的报告。会议认为，2024年，我市高质量发展绩效评价考核指标综合得分位居全省第一，连续七年在年度综合考核中位列全省第一方阵，在推动经济实现质的有效提升和量的合理增长方面取得积极进展。会议指出，在肯定成绩的同时，也要看到当前经济持续回升向好的基础仍面临不少挑战，推动我市经济高质量发展任务依旧艰巨而紧迫。会议要求，要加快构建高质量发展新格局，加快培育新质生产力，持续扩大高水平开放，更好统筹发展和安全，努力推动我市高质量发展继续走在前列。

会议听取审议了关于苏州市2024年度国有自然资源资产管理情况的专项报告，审议了关于苏州市2024年度国有资产管理情况的综合报告。会议认为，近年来，市政府及相关部门以加强自然资源资产保护和合理利用为目标，积极推动国有自然资源资产保值增值，国有自然资源资产管理工作取得一定成效。会议指出，我市国有自然资源资产在管理中存在资产管理体制改革有待进一步深化、资产管理基础工作有待进一步加强、资源集约利用水平有待进一步提高等需要解决的问题。会议要求，要加

强国有自然资源保护和利用，做好“十五五”自然资源保护和利用规划编制工作，健全长效监督机制，不断提高国有资产管理质效。

会议听取审议了关于全市法院涉外审判工作情况的报告。会议认为，近年来，全市各级法院站在政治全局高度谋划涉外审判工作，为我市加快构建新发展格局、打造更高水平对外开放新高地提供了高质量司法保障。会议指出，全市法院涉外审判工作中仍存在与国际一流争议解决机构交流不足、涉外法治协同工作机制有待优化、涉外法治人才培养有待加强等矛盾问题，需要在下一步工作中解决。会议要求，要持续深化涉外审判体系和审判能力现代化建设，完善涉外法治协同工作机制、强化涉外法治人才培养体系建设、营造更优法治化营商环境，积极推进涉外审判工作高质量发展。

会议审议了《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》。会议认为，为适应议案工作新要求，更好地与上位法以及有关法规相衔接，根据我市工作实际，对2001年制定的《条例》进行修订，十分必要。会议指出，《条例（修订草案）》在体例框架、重点环节、内部工作运行模式等方面进行了修改完善，具有较强的可操作性。会议要求，市人大常委会相关工作机构要认真吸收一审时提出的意见和建议，对《条例（修订草案）》进行修改完善后，再提请市人大常委会会议审议。

会议审议了《苏州市湿地保护条例（修订草案）》。会议认为，为了细化落实上位法要求，进一步提升我市湿地保护管理水平，更好协调城市发展和湿地保护的关系，开展《条例》修订十分必要。会议指出，《条例（修订草案）》对湿地资源管理、

湿地保护利用与修复、法律责任进行了明确，对上位法未涉及的部分进行了延伸、细化和创新，具有一定的苏州特色。会议要求，市人大常委会相关工作机构要认真吸收一审时提出的意见和建议，对《条例（修订草案）》进行修改完善后，再提请市人大常委会会议审议。

会议审议了《苏州市低空经济促进条例（草案修改稿）》。会议认为，《条例（草案修改稿）》认真吸收了会议审议意见和各个方面的意见建议，修改的内容符合我市实际情况。会议指出，《条例（草案修改稿）》对条例内容和文字以及顺序作了相应修改、调整，同宪法、法律、行政法规和省地方性法规不相抵触。会议经过表决，通过了这件《条例》。会议要求，会后，市人大常委会相关工作机构要认真做好《条例》的报批工作。省人大常委会批准后，要认真做好《条例》实施的宣传和准备工作，切实保障法规有效实施。

会议审议了《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》。会议认为，为贯彻落实《江苏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》精神，及时完善备案审查制度，适应备案审查工作新要求，制定《办法》十分必要。会议指出，《办法（草案）》对备案审查工作指导思想、备案范围、报备责任单位、工作时限等进行了明确，符合我市工作实际。会议经过表决，通过了这件《办法》。会议要求，全市有关

机关和部门要按照《办法》要求，实行有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序开展备案审查工作，保障宪法和法律、法规实施。

会议审议了关于检查《苏州市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施情况的报告。会议指出，执法检查报告认真总结了《苏州市生活垃圾分类管理条例》在我市贯彻实施的情况，客观分析了存在的问题，提出的意见建议有较强的针对性。会议要求，全市有关机关和部门要按照执法检查报告要求，进一步增强法治观念，切实加强自身建设，依法行政，严格执法，要针对执法检查报告所指出的问题和建议，认真加以整改，不断提高相关法律法规实施水平。

会议审议通过了有关人事任免案。被任命的国家机关工作人员进行了宪法宣誓。

会议举行了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》专题法制讲座。会议指出，要进一步强化政治理论学习，深入学习领悟习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想。会议要求，要进一步提升依法履职能力，全面系统学深悟透习近平总书记对代表工作提出的新理念、新论断、新要求，模范遵守宪法和法律，自觉接受人民监督，履职尽责、担当作为。会议强调，要深刻学习领悟新修改的代表法条文，做到学法、知法、懂法，并把学习融入工作实际，深入代表和群众中学习，增强发现问题、分析问题和解决问题能力，不断提升依法履职能力。

关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况的报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市统计局局长 钱 宇

各位组成人员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况。

2024 年，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，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入学习习近平总书记对江苏、苏州工作重要讲话精神，贯彻落实党中央、国务院、省委省政府和市委市政府决策部署，完整准确全面贯彻新发展理念，全市经济持续回升向好，“进”的态势延续，“优”的特质彰显，“新”的动能增强，“暖”的民生改善，高质量发展取得新进展。

一、2024 年度苏州高质量发展成效

2024 年我市高质量发展绩效评价考核得分居全省 I 类地区第一位，连续七年位居年度综合考核全省第一方阵。其中综合质效、创新发展、开放发展、共享发展分项得分均居 I 类地区首位，协调发展居第二位，绿色发展居第四位。28 项省考指标中近八成指标综合得分居 I 类地区前两位，其中超五成指标居首位。

高质量发展全市各县级市（区）迈出坚实步伐，虎丘区、吴江区荣获全省高质量发展先进县（市、区）。工业园区、吴江区、虎丘区、相城区、昆山位居全市高质量发展绩效评价考核前五位。

（一）聚力推动经济回升向好，实体经济根基更加坚实。全市积极应对各种困难挑战，主动求变、综合施策，制定出台稳经济促发展 26 条，促进民营

经济发展壮大 20 条等政策举措，全力提信心、稳发展。一是经济实力稳步增强。2024 年全市实现地区生产总值 2.67 万亿元，稳居全国第六位，比上年增长 6%，增速居全国 GDP 万亿级城市前列。其中昆山地区生产总值 5380.2 亿元，工业园区、常熟、吴中区、姑苏区分别首次超四千亿、三千亿、两千亿和千亿。全市完成一般公共预算收入 2459.1 亿元，居全国第六位。国内贸易额 4.69 万亿元，国内贸易额增量 3152 亿元，均居全省首位。二是工业经济量质齐升。规模以上工业总产值迈上 4.7 万亿新台阶，保持全国第二位。制造业增加值占地区生产总值比重达 41.1%，居全省首位。高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重达 54.7%，比上年提高 2.0 个百分点。全市新增高端科技仪器、苏南特钢材料、长三角大飞机 3 个国家先进制造业集群，累计达 6 个。三是现代服务业能级提升。全市实现服务业增加值 1.4 万亿元，占地区生产总值的比重达 52.4%。获批建设生产服务型国家物流枢纽。本外币存贷款余额突破 11 万亿元。年末共有境内 A 股上市公司 219 家，居全国第五位，全市亿元地区生产总值企业股权融资额 178.5 万元，居全省首位，其中高新区和工业园区分别达 556.6 万元和 366.3 万元。

（二）着力打造科创策源地，新质生产力培育加速推进。始终把创新作为引领发展的第一动力，加快实施科技创新“八大工程”，打造具有全球影响力的产业科技创新中心主承载区。一是载体平台功能持续提升。强化源头供给，推进苏州实验室“去

筹攻坚”，中国科学院苏州纳米所获批半导体显示材料与芯片全国重点实验室。揭牌成立上交大、哈工大等一批苏州高等研究院。规上工业企业研发机构建有率达到 80.6%。研发支出占地区生产总值比重达 4.21%，基础研究支出增速达 56.2%，均居全省首位。二是创新主体不断壮大。年末国家高新技术企业达 1.75 万家，保持全国第四。科技型中小企业超 2.43 万家，保持全国第一。新增国家级专精特新“小巨人”企业 206 家、总数 607 家，均列全省第一。招引科创项目超万个。三是数实融合加快推进。数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重达 16.6%，居全省首位，其中昆山、工业园区、高新区均超 20%。获批建设人工智能赋能新型工业化先导区。入选国家首批智能网联汽车“车路云一体化”应用试点城市、全国首批“5G+工业互联网”融合应用试点城市、5G 应用“扬帆”行动重点城市。

（三）统筹推进城乡深度融合，区域发展能级稳步提升。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略，把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合，加快构建优势互补、高质量发展的区域发展格局。一是乡村振兴战略深入实施。村级集体总收入达到 160 亿元，总资产达到 1300 亿元，均保持全省首位。新建高标准农田 3.5 千公顷，粮食总产量达到 95.7 万吨。新增特色康居乡村 300 个、特色精品乡村 40 个。发布全国首个高素质农民培养地方标准。二是城乡一体化融合发展。全市常住人口城镇化率 82.7%，同比提高 0.22 个百分点。城乡收入差距缩小至 1.77 : 1。三是区域协调纵深推进。积极融入长三角一体化、省内区域协调发展和上海大都市圈建设。虹桥国际开放枢纽北向拓展带深化建设。苏州城市航站楼成功申请国际航空三字代码。“东数西算”长三角算力调度中心正式投用。

（四）坚定守护生态高颜值，美丽苏州底色更加鲜明。坚定不移走生态优先、绿色发展之路，以产业“含绿量”提升经济发展“含金量”，绿色发展能级不断提升。一是绿色低碳转型加快。ESG 产

业创新中心建成投用。新增国家级绿色工业园区 3 家、国家级绿色工厂 16 家。全市可再生能源发电总装机达 653.8 万千瓦，比上年增长 37.6%。二是生态环境质量不断向好。实施年度大气治理工程 1103 项、“一湖一策”治理项目 50 个。市区空气质量优良天数 84.2%，比上年提升 3.4 个百分点。张家港、姑苏区、太仓分别达 86.1%、85.8%和 85.2%。国省考断面水质优Ⅲ比例 97.5%，比上年提高 2.5 个百分点。太湖连续 17 年实现安全度夏。三是美丽苏州建设不断推进。全市累计提升改造绿廊绿道 60 公里，新建及改造城市公园、口袋公园和小微绿地 220 个。年末全市人均公园绿地面积 15.25 平方米，建成区绿化覆盖率达 44.6%。完成营造林 2.05 千公顷，湿地保护率达 72.8%。

（五）纵深激发改革强动能，开放发展优势巩固拓展。积极推动深层次改革与高水平开放互促共进，释放改革红利，增创开放优势。一是重点领域改革成效显著。国家出台《支持苏州工业园区深化开放创新综合试验的若干措施》。苏州作为唯一地级市入选金融资产投资公司股权投资试点。数字人民币试点服务企业入选国办优化营商环境专项督查唯一金融典型经验，数字人民币累计交易金额达 7 万亿元。中荷（苏州）产业合作创新园入选省级国际合作园区。二是营商环境持续提升。出台营商环境“苏十条”。实现企业服务中心全覆盖，举办“助企直通”政企恳谈会和“1030”产业沙龙。深化“高效办成一件事”改革，“一件事”事项达 74 项；持续打造“免证苏州”，“免证办”事项达 800 多项。连续五年获评全国工商联“万家民营企业评营商环境”最佳口碑城市。三是对外贸易提质。全年实现货物进出口总额 2.62 万亿元，其中出口 1.64 万亿元，分别居全国第四位和第三位。发布跨境电商高质量发展三年行动计划，跨境电商进出口额同比增长 86.3%。知识密集型服务进出口额占服务进出口额的比重达 58.8%，居全省首位。举办“2024 苏州全球招商大会”。博世、强生、罗氏

等一批优质外资项目签约落地。17家外资企业获评省级外资总部机构、占全省60%以上，累计获评227家、占全省一半以上。昆山经开区获评省外资总部经济集聚区。工业园区在国家经开区综合考评中实现“九连冠”。

（六）用心绘就幸福新图景，民生福祉更加优质均衡。采取更多惠民生、暖民心举措，回应多层次多样化民生需求，做精做优公共服务，蝉联中国最具幸福感城市。一是多措并举稳就业促增收。全市城镇新增就业41.75万人，提供高校毕业生就业岗位27.05万个。发放各类就业政策补贴56.2亿元，连续五年荣获中国年度最佳促进就业城市。居民人均可支配收入稳步提高到7.75万元。二是精神文化生活更加充实。规模以上文化产业营业收入3943亿元。“君到苏州”文旅总入口成为地级市首个成交金额破亿的文旅消费平台。人均接受文化场馆服务次数7.8次，居全省第二位。三是社会保障提档升级。健康苏州建设成效明显，新增三甲医院2家、三级医院5家。持续做好困难人群的基本生活保障，困难群众服务保障覆盖率98.6%，居全省第二位。严重精神障碍患者服务管理率95.7%，居全省首位。四是安全形势持续好转。牢牢守住安全稳定底线，促进高质量发展和高水平安全良性互动。常态整治城中村、集宿区、动迁安置小区等重点地区突出治安问题。深化安全生产“六化”建设，全市事故起数、死亡人数比上年分别下降12.2%和10.9%。

在看到成绩的同时，我们也清醒认识到，对标高质量发展目标，经济社会发展中仍然存在一些薄弱环节，主要表现在：一是经济发展综合质效有待进一步提升。苏州制造业“大而不强”问题依旧存在，传统产业偏高、产品附加值偏低，高技术制造业产值占比为37.6%，低于深圳20个百分点左右，新兴产业的规模仍待培育壮大。此外苏州作为开放型经济强市，外贸依存度高，2024年外贸依存度达到98%。苏州对美贸易占全国的9%，相对其他城市而言，在中美关税战中受到的冲击面更广。制造业

订单外流、产能转移压力加大。二是科技成果转化亟待加速。尽管近年来苏州科技创新成效明显，但在科技成果转化方面还存在短板。苏州完成技术合同成交额1080.3亿元，同比增长6.8%，增速低于全省平均8.2个百分点。技术合同成交额规模远低于北京、上海、武汉、深圳、杭州等城市。每十亿地区生产总值发明专利拥有量59.9件，低于南京（85.7件）。三是绿色低碳发展任重道远。单位地区生产总值化石能源消耗、PM2.5年均浓度排名均在Ⅰ类地区靠后。资源集约节约利用、节能减排力度仍需加大，生态环境治理长效化管理、持续性改善仍需加力。四是优质公共服务供给仍有提升空间。作为特大城市，苏州服务人口超1600万，民生领域优质供给面临更大挑战，苏州每千人口基层医疗机构医师数居全省第十位。居民人均可支配收入水平居前，但增速居全省第十二位。

二、2025年苏州对县级市（区）高质量发展评价考核方案初步修订情况

（一）修订原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，对标对表党中央、国务院、省委省政府对高质量发展的总体要求，对2025年苏州高质量发展指标体系和考核办法进行优化调整，引导各地各部门坚定不移推动高质量发展。

一是体现新要求。全面贯彻市委全会精神，把服务全省落实“经济大省要挑大梁”和“四个着力点”要求贯穿在2025年高质量指标体系中。

二是坚持目标导向。在设置指标体系时，统筹衔接我市“十四五”规划目标，以高质量发展考核评价导向来推动“十四五”规划目标的全面完成。

三是强化固强补弱并重。在权重设置导向上，坚持重点指标重点权重，同时瞄准薄弱指标突出补短补软补缺。

（二）指标初步设置

一是全面压实责任，落实“省考”要求。按照“能落尽落”原则，将推动科技创新和产业创新融

合，推进深层次改革和高水平开放，统筹推动新型城镇化和乡村全面振兴，保障和改善民生等方面的省考指标纳入到苏州高质量指标体系。

二是突出重点任务，体现苏州特色。根据市委市政府重点工作，结合苏州实际，围绕新质生产力培育、“1030”产业体系和服务业“1840”体系、薄弱短板等方面设置苏州特色指标，切实发挥指标体系的风向标、指挥棒、助推器作用，推动苏州高质量发展向新向好。

三是实施差异化考核，强化分类指导。为体现考核合理性科学性，延续去年做法，继续对姑苏区进行差异化考核，降低工业指标权重，剔除农业指标权重，增加体现城市经济发展的指标，从培育招引首店经济、数字经济发展、文旅融合质效、城市更新等方面设置差异化考核内容，以推动姑苏区强

化实体产业发展。

三、下一步工作重点

（一）坚持目标导向，夯实工作责任。对照高质量发展要求，围绕考核内容和监测重点，逐级逐项分解任务，早谋划、早启动、早准备，以扎实的工作成效推动苏州高质量发展继续走在全省前列。

（二）坚持问题导向，全力补短补软。深入剖析苏州高质量发展过程中存在的短板弱项，分析研究制约发展的瓶颈，找到差距的症结所在，全力以赴强化薄弱环节，推动高质量发展取得新突破。

（三）坚持结果导向，提升监测质效。加强高质量发展指标动态跟踪，全面掌握高质量发展进展情况。加强横向比较，及时开展城市对比分析，切实做到以数据找差距，以监测推落实，以考核促实效。

关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况的调研报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大常委会财经工委

为做好市十七届人大常委会第二十二次会议听取和审议市政府关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系完成情况报告的准备工作，3 月至 6 月初，在市人大常委会副主任吴晓东带领下，我工委结合相关工作，先后走访调研经济运行观察点、相关部门及板块，并于 6 月 5 日、6 月 19 日分别召开专题座谈会和财经委会议，听取全市 2024 年度高质量发展指标体系完成情况汇报，并对相关工作提出要求。现将有关情况报告如下。

一、高质量发展监测指标体系完成总体情况

2024 年，我市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和二十届二中、三中全会精神，深入学习习近平总书记对江苏、苏州工作重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署和省委省政府工作安排，面对复杂多变、挑战众多的外部环境，我市以高度的政治自觉和行动自觉，坚决扛起推动经济高质量发展的重大责任，坚持完整、准确、全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，在推动经济实现质的有效提升和量的合理增长方面取得积极进展。2024 年，我市高质量发展绩效评价考核指标综合得分位居全省第一，连续七年在年度考核中位列全省第一方阵。虎丘区、吴江区荣获全省高质量发展先进县（市、区）。工业园区、吴江区、虎丘区、相城区、昆山市在苏州对县级市（区）高质量发展绩效评价考核中位居前五。主要成绩如下：

（一）经济发展稳中向好。全年实现地区生产总值 2.67 万亿元，位居全国第六。全市规模以上工

业总产值 4.7 万亿元，保持全国第二，其中高技术制造业产值占比 37.6%，创近五年新高。一般公共预算收入 2459.1 亿元，位居全国第六。全市金融机构本外币存贷款规模突破 11 万亿元。年末境内 A 股上市公司达 219 家，位居全国第五。全市亿元地区生产总值企业股权融资额 178.5 万元，位居全省第一。

（二）创新驱动动力强劲。全市研发支出占地区生产总值比重为 4.21%，基础研究支出增速达 56.2%，均位居全省第一。国家高新技术企业达 1.75 万家，保持全国第四。科技型中小企业超 2.43 万家，保持全国第一。入围中国独角兽企业 18 家、潜在独角兽企业 108 家，分列全国第六、第三。新增国家级专精特新“小巨人”企业 206 家，总数达 607 家，均位列全省第一。数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重达 16.6%，居全省首位。

（三）区域协调能级跃升。“东数西算”长三角算力调度中心正式投入使用。苏州城市航站楼成功申请国际航空三字代码。沪苏湖高铁开通运营，苏州南站、盛泽高铁站同步启用。新开通地铁 6、7、8 号线，实现“九线联运”。连续五年获评省乡村振兴实绩考核第一等次。吴江东太湖生态旅游度假区成功入选国家级旅游度假区。

（四）生态颜值焕新升级。ESG 产业创新中心建成投用。新增国家级绿色工业园区 3 家、国家级绿色工厂 16 家。实施年度大气治理工程 1103 项、“一湖一策”治理项目 50 个。全市省考以上断面水质优Ⅲ比例达到 97.5%，比上年提升 2.5 个百分点。太湖连续 17 年安全度夏，长江干流苏州段水质稳定

保持在Ⅱ类。全市湿地保护率达72.8%。

（五）改革深化优势拓展。国家出台《支持苏州工业园区深化开放创新综合试验的若干措施》。苏州作为唯一地级市入选金融资产投资公司股权投资试点。连续5年获评全国工商联“万家民营企业评营商环境”最佳口碑城市。全市实现进出口总额2.62万亿元，其中出口1.64万亿元，分别位居全国第四和第三。工业园区在国家经开区综合考评中实现“九连冠”。

（六）民生福祉均衡提质。累计建设“家门口”就业服务站333个，全市城镇新增就业41.75万人，连续五年荣获中国年度最佳促进就业城市。居民人均可支配收入稳步提高到7.75万元。新增三甲医院2家、三级医院5家。困难群众服务保障覆盖率达到98.6%。全市事故起数、死亡人数同比分别下降12.2%和10.9%。

二、需要引起重视的几个问题

在肯定成绩的同时，我们也要清醒认识到，当前经济持续回升向好的基础仍面临不少挑战，推动我市经济高质量发展，使命艰巨、时间紧迫。具体表现如下：

（一）内生增长动能有待加强。一是外部风险挑战叠加，我市经济深度融入全球经济体系，2024年外贸依存度达98%，远高于全国平均水平，对美贸易额占全国对美贸易总额的9%。地缘政治紧张局势加剧，逆全球化趋势突出，尤其是中美贸易摩擦冲击，给苏州经济稳定发展带来前所未有的压力和挑战。二是传统增长模式承压，从投资看，大型项目储备不足，项目建设进度放缓。2024年全市5亿元以上新开工项目数比上年下降17.5%，完成投资下降5.2%；列省重大项目清单项目建成度指标综合得分排名Ⅰ类地区靠后。从消费看，2024年消费增长政策效应明显，限上新能源汽车类和家用电器和音像器材类商品零售额对全市社会消费品零售总额贡献率达59.5%。

（二）产业竞争能级有待提升。一是制造业“大而不强”特征依然明显，2024年全市规模以上工业总产值4.7万亿元，位居全国第二，而规上工业增加

值率仅为17.6%，低于上海（23%左右）、深圳（20.5%左右），重点行业中电子、化纤、钢铁等行业增加值率低于全市平均水平，全要素生产率有待进一步提升。二是新兴产业体量能级不足，2024年全市数字经济核心产业增加值占GDP比重为16.6%，占比居全省第一，但与深圳（29.6%）、杭州（28.8%）仍有差距，信息传输、软件和信息技术服务业增加值首次突破千亿，占GDP比重达3.8%，但总量和占比在经济总量前十强城市中均排名靠后，数字经济核心产业结构的均衡性与软化度有待提升。

（三）科技创新效能有待增强。一是创新成果转化效率与市场价值实现存在瓶颈，2024年全市技术合同成交额完成1080.3亿元，同比增长6.8%，增速低于全省平均水平8.2个百分点，金额远低于北京、上海、武汉等城市，技术合同成交额与地区生产总值之比综合得分排在Ⅰ类地区最后一位。二是高价值知识产权创造能力亟待提升，作为衡量创新质量和核心竞争力的关键指标，我市万人高价值发明专利拥有量为52.19件，不足北京的1/3、深圳的1/2、南京的3/4，差距十分显著，反映出我市在突破“卡脖子”技术、培育高价值专利组合、构筑核心技术壁垒方面还要下更大功夫。

（四）绿色转型成效有待巩固。2024年，全市单位地区生产总值化石能源消耗综合得分在全省靠后，PM_{2.5}年均浓度为29微克/立方米，虽纵向对比治理有成效，但横向对比仍落后于南京（28微克/立方米）、无锡（27微克/立方米）。近年来，我市生态环境治理成效显著，但面对工业企业多、能耗总量大的现状，在提高能源资源利用效率、深化污染防治、巩固生态治理成效等方面仍有较大压力。

（五）民生优质供给有待优化。对照先进城市 and 人民群众对美好生活的需求，我市在优质公共服务供给方面仍有提升空间。2024年，全市每千人口基层医疗机构医师数为1.67人，位居全省第十，在老龄化程度加深的背景下，基层医疗服务能力建设亟待加强。居民人均可支配收入、人均接受文化场馆服务次数等指标增速分别位居全省第十二和第十，这表明我市在民生领域的先发优势面临挑战。

如何在保持现有发展水平的基础上，实现更高质量、更可持续的增长，是亟待解决的问题。

三、有关意见和建议

（一）强化评价导向，加快构建高质量发展新格局。要进一步明确各级各部门在高质量发展指标体系中的主体责任，把“经济大省挑大梁”的政治担当和“四个着力点”的核心要求深度融入 2025 年高质量发展监测评价体系的顶层设计。要突出问题导向，深化对标找差，聚焦补短赶超计划攻坚，推动关键指标争先进位、实现突破。要坚持目标导向，立足“十四五”收官之年这一关键节点，在设定年度高质量发展综合绩效评价指标体系时，围绕规划确定的核心指标和约束性目标做好衔接，以高质量发展综合绩效的评价导向推动“十四五”规划目标全面完成。

（二）深挖内外潜能，全力稳固经济增长基础。要优化外贸结构，推动传统产业向全球价值链中高端跃升，积极应对全球产业链供应链重构挑战，大力发展服务贸易、跨境电商、海外仓等新业态新模式，稳住美国市场、拓展多元市场、开拓内销市场，构建更富韧性的国际市场布局。要提速提效项目建设，推进“两产两进”，狠抓在建项目进度和优质项目招引，强化投资关键作用。要把握节日契机举办促消费活动，繁荣本地游、假日游、入境游等旅游业态，扩容升级服务消费，打造首店首发经济、直播电商、夜经济等消费新场景。要精准施策稳定楼市，用好专项债等资源，满足刚性和改善型住房需求。

（三）加快培育新质生产力，着力构建现代产业体系。要推动科技创新与产业创新融合发展，统筹实施科技创新“八大工程”和“苏州智造十大行动”，强化企业创新主体地位，打造高水平创新人才集聚高地，加速科技成果转化。要以产业为导向加强技术攻关，建好用好苏州实验室、“一区两中心”等重大平台，引进高水平科研院所，争创国家重点实验室。要加快构建“1030”产业体系和服务业“1840”体系，推动传统优势产业转型升级，壮

大新兴产业集群，布局未来产业新赛道。要把生产性服务业纳入制造业培育体系，加强服务业主体培育，打造新的经济增长点。

（四）全面深化改革，持续扩大高水平开放。要深化要素市场化改革，畅通资源配置渠道，通过优化土地管理制度和投融资体制改革等盘活传统要素，通过建设新型生产要素供给体系助力新兴产业发展。要深化营商环境改革，激发市场主体活力，构建全国统一大市场，优化服务体系，畅通政企沟通渠道，推进“高效办成一件事”改革。要健全“走出去”综合服务，加快海外商务服务网络布局，发展“跨境电商+产业带”模式，融入全球产业链、创新链、供应链，服务构建新发展格局。

（五）增进民生福祉，不断优化公共服务。要完善“家门口”就业服务体系，针对高校毕业生等重点群体精准施策，优化就业服务和市场环境，强化企业用工保障与风险防范，从多维度拓宽居民增收渠道。要增强教育、医疗等基本公共服务的均衡性和可及性，开展基础教育扩优提质行动和健康苏州“培优强基”行动，完善城乡居民大病保险和医疗救助制度。要聚焦“一老一小”“一病一残”“一困一弱”等重点社会群体，完善分层分类社会救助和社会福利体系。要优化文化产品供给，提升公共文化服务效能，推动优质文化资源下沉基层，实现从“有形覆盖”向“有效覆盖”转变。

（六）统筹安全发展，坚决筑牢风险防线。要将安全发展理念深度融入发展新质生产力的全过程和各环节，系统推进安全生产“六化”建设，全面排查并整治重点领域风险隐患，坚决守住不发生重特大事故的底线。要完善“535”基层社会治理工作体系，化解矛盾纠纷，加强对重点人群管理服务，强化对大型活动监管。要深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，抓好环保督察整改，加强重点区域生态保护，保障粮食安全，守住耕地红线。要加强综合风险监测预警，筑牢政治、意识形态、金融、能源、食品药品等重点领域风险防线，确保社会大局平安稳定。

关于 2024 年全市高质量发展监测指标体系 完成情况报告的审议意见

市人大常委会组成人员认为，2024 年外部环境持续变化，市政府及有关部门坚决贯彻中央和省委、市委决策部署，紧扣高质量发展首要任务，着力强化政策创新供给，加速培育壮大新兴动能，推动经济运行延续回升向好态势；同时，坚持发展民生同步推进、持续改善，保障和增进民生福祉取得实效，助力苏州在高质量考核中连续七年位居全省第一方阵，成效显著，值得充分肯定。

在肯定成绩的同时，组成人员指出当前地缘政治局势复杂，逆全球化趋势加剧，经济持续回升向好的基础仍面临不少挑战，主要表现是：内生增长动能不足，制造业“大而不强”问题依旧突出，新兴产业规模与能级有待提升，科技创新效能较弱，绿色发展成果尚未充分巩固，公共服务质量与群众期待仍有差距。

为进一步推动我市经济高质量发展，组成人员建议：

一是优化评价体系，引领高质量发展方向。要进一步明确各级各部门在高质量发展指标体系中的主体责任，把“经济大省挑大梁”的政治担当和“四个着力点”的重大要求深度融入 2025 年高质量发展监测评价体系的顶层设计，更多关注质量效益指标，探索引入创新经济、民生领域事项等相关指标，同时进一步完善地区差异化考核指标设置。要突出问题导向，深化对标找差，聚焦补短赶超计划攻坚，推动关键指标争先进位、实现突破。要坚持目标导向，立足“十四五”收官之年这一关键节点，在设定年度高质量发展综合绩效评价指标体系时，围绕规划确定的核心指标和约束性目标做好衔接，以高质量发展综合绩效的评价导向推动“十四五”规划

目标全面完成。

二是激发发展动能，夯实经济增长根基。要优化外贸结构，推动传统产业向全球价值链中高端跃升，积极应对全球产业链供应链重构挑战，大力发展服务贸易、跨境电商、海外仓等新业态新模式，稳住美国市场、拓展多元市场、开拓内销市场，构建更富韧性的国际市场布局。要提速提效项目建设，推进“两产两进”，狠抓在建项目进度和优质项目招引，强化投资关键作用。要把握节日契机举办促消费活动，繁荣本地游、假日游、入境游等旅游业态，扩容升级服务消费，打造首店首发经济、直播电商、夜经济等消费新场景。要精准施策稳定楼市，用好专项债等资源，满足刚性和改善型住房需求。

三是聚焦创新驱动，构建现代产业体系。要推动科技创新与产业创新融合发展，统筹实施科技创新“八大工程”和“苏州智造十大行动”，强化企业创新主体地位，打造高水平创新人才集聚高地，加速科技成果转化。要以产业为导向加强技术攻关，建好用好苏州实验室、“一区两中心”等重大平台，引进高水平科研院所，争创全国重点实验室。要加快构建“1030”产业体系和服务业“1840”体系，推动传统优势产业转型升级，壮大新兴产业集群，布局未来产业新赛道。要把生产性服务业纳入制造业培育体系，加强服务业主体培育，打造新的经济增长点。

四是深化改革开放，释放市场发展活力。要深化要素市场化改革，畅通资源配置渠道，通过优化土地管理制度和投融资体制改革等盘活传统要素，通过建设新型生产要素供给体系助力新兴产业发展。要深化营商环境改革，激发市场主体活力，构

建全国统一大市场，优化服务体系，畅通政企沟通渠道，推进“高效办成一件事”改革。要健全“走出去”综合服务，加快海外商务服务网络布局，发展“跨境电商+产业带”模式，融入全球产业链、创新链、供应链，服务构建新发展格局。

五是提升民生品质，优化公共服务供给。要完善“家门口”就业服务体系，针对高校毕业生等重点群体精准施策，优化就业服务和市场环境，强化企业用工保障与风险防范，从多维度拓宽居民增收渠道。要增强教育、医疗等基本公共服务的均衡性和可及性，开展基础教育扩优提质行动和健康苏州“培优强基”行动，完善城乡居民大病保险和医疗救助制度。要聚焦“一老一小”“一病一残”“一困一弱”等重点社会群体，完善分层分类社会救助和社会福利体系。要优化文化产品供给，提升公共

文化服务效能，推动优质文化资源下沉基层，实现从“有形覆盖”向“有效覆盖”转变。

六是统筹安全发展，筑牢风险防控屏障。要将安全发展理念深度融入发展新质生产力的全过程和各环节，系统推进安全生产“六化”建设，全面排查并整治重点领域风险隐患，坚决守住不发生重特大事故的底线。要完善“535”基层社会治理工作体系，化解矛盾纠纷，加强对重点人群管理服务，强化对大型活动监管。要深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，抓好环保督察整改，加强重点区域生态保护，保障粮食安全，守住耕地红线。要加强综合风险监测预警，筑牢政治、意识形态、金融、能源、食品药品等重点领域风险防线，确保社会大局平安稳定。

关于苏州市 2024 年度国有资产管理情况的综合报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上
苏州市财政局

各位组成人员：

根据《中共苏州市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》（苏委发〔2018〕34 号）《苏州市人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》（苏人办〔2023〕32 号）文件要求，现将我市 2024 年度国有资产管理情况报告如下：

一、国有资产总体情况

（一）企业（不含金融企业）国有资产情况

2024 年末，全市国有企业资产总额 34708.98 亿元，负债总额 23540.8 亿元，所有者权益 11168.18 亿元，平均资产负债率 67.82%。2024 年实现营业收入总额 2246.71 亿元，利润总额 143.1 亿元，归母净利润 33.84 亿元。

2024 年末，市级国有企业资产总额 5961.48 亿元，负债总额 3310.18 亿元，所有者权益 2651.3 亿元，平均资产负债率 55.53%。2024 年实现营业收入总额 508.08 亿元，利润总额 33.57 亿元，归母净利润 11.43 亿元。其中，市国资委监管企业资产总额 5808.13 亿元，负债总额 3282.43 亿元，所有者权益 2525.7 亿元，平均资产负债率 56.51%。营业收入 487.77 亿元；利润总额 34.19 亿元；归母净利润 12.35 亿元。

（二）金融企业国有资产情况

2024 年末，全市国有金融企业资产总额 17824 亿元，负债总额 15491 亿元，所有者权益 2333 亿元。2024 年实现营业收入总额 606 亿元，利润总额 202

亿元，净利润 169 亿元。

2024 年末，市级国有金融企业资产总额 10791 亿元，负债总额 9228 亿元，所有者权益 1563 亿元，国有资本及权益 791 亿元。2024 年实现营业收入总额 419 亿元，利润总额 119 亿元，净利润 98 亿元。

（三）行政事业性国有资产情况

1. 行政事业性国有资产总体情况

2024 年末，全市行政事业性国有资产总额 6676.15 亿元，负债总额 497.64 亿元，净资产 6178.51 亿元。其中：市级行政事业性国有资产总额 994.08 亿元，负债总额 48.04 亿元，净资产总额 946.04 亿元。

2. 行政事业性国有资产分类情况

2024 年末，全市行政事业性国有资产中，流动资产总额 807.82 亿元，固定资产 1069.93 亿元（净值，下同），无形资产 74.88 亿元（净值，下同），长期投资 32.07 亿元，在建工程 1547.62 亿元，公共基础设施 3065.41 亿元（净值，下同）。其中，市级流动资产总额 75.80 亿元，固定资产 232.96 亿元，无形资产 17.95 亿元，长期投资 0.74 亿元，在建工程 64.24 亿元，公共基础设施 585.36 亿元。

3. 行政事业性国有资产配置情况

2024 年，全市共配置行政事业性国有资产（非流动资产）658.08 亿元。市级配置行政事业性国有资产 75.89 亿元，其中固定资产 47.35 亿元，无形资产 5.01 亿元，在建工程 23.53 亿元。

4. 行政事业性国有资产处置情况

2024 年，全市共处置各类行政事业性国有资产

(原值,下同)80.21 亿元,其中:无偿划转 51.89 亿元,转让 13.44 亿元,报废 13.21 亿元,损失核销 0.19 亿元,其他 1.48 亿元。

市级处置各类行政事业性国有资产 12.78 亿元,其中:无偿划转 10.44 亿元,转让 0.05 亿元,报废 2.15 亿元,其他 0.14 亿元。

5. 行政事业性国有资产收益情况

2024 年,全市通过出租出借、对外投资、资产处置等方式共实现国有资产收益 14.81 亿元。其中:市级取得国有资产收益 0.76 亿元。

(四) 国有自然资源资产情况

1. 国有土地资源资产情况

全市国土总面积 1298.6 万亩,国有土地面积 788.8 万亩。其中,国有湿地 6.4 万亩、国有耕地 16.3 万亩、国有园地 3.1 万亩、国有林地 13.5 万亩、国有草地 6.5 万亩、国有城镇村及工矿用地 275.0 万亩、国有交通运输用地 24.9 万亩、国有水工建筑用地 4.3 万亩、国有水域 437.2 万亩、国有其他土地 1.7 万亩。

2. 国有矿产资源资产情况

全市共探明各类矿产 39 种,已查明储量并列入省储量统计表的矿产有 18 种。在采矿种 2 种,设立矿业权 20 个。

3. 国有水资源资产情况

2024 年,全市地表水资源总量 57.55 亿立方米,其中地表水 53.45 亿立方米、地下水 10.38 亿立方米、重复计算量 6.28 亿立方米。全市入境水量为 230.4 亿立方米,出境水量为 251.8 亿立方米。全市平均降水量为 1424.4 毫米。

4. 国有森林和湿地资源资产情况

2024 年,全市森林覆盖总面积 191.94 万亩,林木覆盖率上升至 20.58%。全年完成营造林 3.07 万亩,湿地面积 478.02 万亩,新建湿地保护小区 7 个,新增受保护湿地 4 万亩,全市湿地保护率提升至 72.8%。

二、国有资产管理工作情况

2024 年,全市各级政府及财政、国资、自然资

源和规划、水利、林业等相关部门扎实开展工作,优化国有资产布局,提升自然资源和资产配置效率、国有资产收益率和社会效益,取得了良好的成效。

(一) 全面推进国有资产清查利用工作

2024 年 12 月,启动全市国有资产清查利用工作,通过建立专班运行机制和旬月报制度、开展实地调研督导、探索资产盘活路径等措施,坚持“边清查、边督导、边攻坚、边盘活、边提升”的总体思路,全面推动行政事业性国有资产、企业国有资产、国有自然资源资产清查利用各项工作落实落细,形成资产底数、问题资产、盘活利用等“三张清单”。

(二) 企业(不含金融企业)国有资产管理

一是国企改革深化加快推进。2024 年,全市持续推动国企改革深化提升行动,实施方案确定的 182 项改革任务完成率约 90%。全年共新设混合所有制企业 63 户,注册资本 84.84 亿元,社会资本出资占比达到 62.39%。

二是国资布局进一步优化。完成城投集团与水务集团资产重组合并,组建航产集团、苏检集团、安保集团等。同时,压缩四级及以下企业 26 户,退出低效无效投资和劣势企业 45 户。

三是国企科创效能持续释放。研究制定《苏州市属国有企业加快推进“人工智能+”发展行动方案》,全年全市国企研发经费支出 11.92 亿元,新增 4 家国家科技型中小企业,新增研发机构平台 2 个,参与 8 个创新联合体的建设,新建产业园(科技园) 5 个。

四是企业稳产扩投加速见效。全市国企全年新增投资 2499.65 亿元,其中市属国企新增投资 894.66 亿元。全年市属国企合计新增开工项目 95 个,总投资额 447.2 亿元;新增投产项目 130 个,总投资额 468.4 亿元。

五是优质文化产品不断涌现。持续推动文化强市“811”计划任务建设,市属各院团、剧场上座率持续攀升,2024 年度获全国性奖项 8 个,省级奖项 12 个。

六是国资监管质效持续提升。2024 年市级国资监管机构向市属国企委派 19 名财务部门负责人。推进国资监管机构专项检查，对 2023 年度纳入闭环管理的 142 个问题进行现场验收，已有 135 个问题通过验收，7 个问题跟踪整改。

七是国企社会责任实践全面升级。2024 年共举办各类公益文化活动共 560 场，全市国资监管机构对各级国企滚动开展 182 轮次安全生产检查，发现并整改问题隐患 1296 个。

八是党建引领作用有效发挥。市级国资监管机构印发《市属国有企业党支部（党总支）参与企业重大问题决策工作指引（试行）》，实施专业化青年人才“定岗特选计划”。

九是有关问题整改实现严格落实。全市审计部门在对 80 家国有企业经济责任审计中，发现问题 708 个，已整改 593 个，剩余问题持续跟踪整改中。

（三）金融企业国有资产管理

一是整合优化国有金融资本布局。推进国发集团剥离非金融资产，并通过转让、置换等方式有序推动金融资产集中；推进市属金融国企拓展业务、丰富牌照，全面护航金融“新成员”；深化金融国企服务本地功能，加大科技创新投入力度。

二是着力深化金融国企改革。完善企业业主主责制度，坚持“一主多元”优化业务发展布局，推进国有金融企业内部薪酬改革和集团总部组织架构调整优化，结合企业功能定位和行业特点建立“一企一策”个性化高质量发展综合考核体系。

三是构建科学监管和风控体系。完善“三重一大”决策管理制度，对企业投资项目履行审核把关程序；以财务监管、内部审计为抓手落实日常监管；加大监督检查力度，将对金融国企的监督检查纳入财政监督检查工作计划。

四是积极服务经济发展。2024 年市属金融国企提供就业岗位近 1200 个，新增直投科技型企业超 75 家、初创型企业超 45 家等。

（四）行政事业性国有资产管理

一是健全制度体系。通过修订《苏州市市级行政事业单位通用办公设备及家具配置标准》、出台《苏州市市级行政事业性国有资产管理绩效评价办法》等文件进一步完善国有资产配置、使用、处置、绩效评价等工作流程，筑牢资产管理基础。

二是推动资产管理与预算一体化融合。优化资产云系统功能，健全国有资产报告工作机制；深化数字财政建设，推动预算管理与资产管理系统数据互通；强化公物仓资源调配功能，在预算审核环节建立“存量优先”机制。

三是构建绩效考评体系。继续将行政事业性国有资产管理情况纳入市级党政机关高质量发展绩效评价考核范畴；建立健全绩效评价工作机制，精准衡量单位国有资产管理效能。

四是强化对行政事业单位的指导监督职能。印发《苏州市市级行政事业性国有资产管理范围和职责清单》，划定管理边界、细化职责分工；通过加强制度建设、推动资产清查利用、强化绩效管理等工作认真落实人大常委会 2023 年度行政事业性国有资产管理情况专项报告的审议意见。

（五）自然资源国有资产管理

一是夯实基础支撑，助力自然资源资产精细高效管理。持续开展自然资源统一调查监测工作，持续开展自然资源资产确权登记工作，深入开展自然资源资产清查统计工作。

二是强化规划引领，优化国土空间开发保护格局。加快构建国土空间规划体系，深入实施自然资源保护和利用规划，有序开展新一轮林地保护利用规划编制，持续强化湿地、矿产和水资源规划落地实施。

三是聚焦美丽苏州，推动生态保护整体保护系统修复。强化耕地资源保护，加强山水林田湖草矿系统治理和修复。

四是强化配置利用，显化自然资源资产价值。促进土地资源要素高效配置，推动土地资源节约集约利用，创新林水湿有偿使用方式。

五是健全治理体系，提升自然资源综合监管效能。抓严土地资源监管，抓牢矿产资源监管，抓细水资源监管，抓紧森林和湿地资源监管，抓实生态环境损害赔偿。

三、国有资产管理面临的问题和不足

近年来，我市积极强化国有资产管理，取得了一定的成绩，也清醒地认识到工作中仍然存在薄弱环节和不足之处，主要有以下几个方面：

一是国有企业功能效益有待提升，国企市场化转型尚不充分，国有企业科技创新基础相对薄弱，国资监管机制仍需进一步完善。

二是金融国企总体规模、综合竞争能力有待提升；服务全市经济社会发展大局的功能作用有待增强；企业风险防控能力有待持续巩固。

三是行政事业性低效闲置资产需要进一步盘活利用，行政事业单位资产日常管理需要进一步规范。

四是自然资源资产管理体制有待完善，自然资源资产市场化配置有待深化，自然资源紧缺和低效利用现象依然存在。

四、2025 年重点工作安排

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，在市委市政府正确领导下，坚持稳中求进的工作原则，全面完善国有资产管理体制，不断提升资产管理水平。

（一）切实推动清查利用落地见效

在全市国有资产清查见底的基础上，做好资产

清查“后半篇”文章。狠抓问题整改，坚决守住管理底线；突出盘活利用，持续释放资产潜力；加强组织实施，确保任务稳定推进；立足长远长效，构建科学管理体系。

（二）全面提升企业国有资产管理水平

纵深推进国企改革，持续做强国有经济，聚焦聚力重点项目，加快推进“人工智能+”，持续健全国资监管，进一步加强党的领导。

（三）扎实推进国有金融资产管理

紧握考核“风向标”，纵深推进高质量发展；筑牢安全“防护网”，不断夯实风险防控壁垒；抢抓数治“金钥匙”，全面提升监督管理效能；重塑发展“新优势”，统筹优化国有金融资本布局。

（四）持续完善行政事业性国有资产管理体制

聚焦主业主责，夯实资产管理日常运营基础；健全制度体系，完善资产管理支撑框架；运用清查成果，深化问题整改与盘活利用攻坚；强化数字化管理，赋能资产管理能力现代化跃升；开展数据资产研析，赋能数字经济高质量发展；践行节约高效理念，压实过紧日子主体责任。

（五）统筹抓好自然资源管理工作

进一步深化自然资源资产产权制度改革，进一步发挥国土空间规划基础作用，进一步加强自然资源资产保护利用，进一步加强自然资源生态保护修复，进一步提升自然资源综合治理能力。

以上报告，请予审议。

关于苏州市 2024 年度国有资产管理情况 综合报告的审议意见

市人大常委会组成人员认为，市政府及有关部门根据中央和省委、市委的工作要求，持续深化国有资产管理体制改革，依法履行国有资产管理职责，完善各类国有资产监管体系，在优化国有资产布局，提升国有资产配置效率等方面做了大量工作，推动国有资产治理能力不断提升，有效发挥了国有资产服务发展、保障民生的积极作用。报告总结了各类国有资产管理情况和管理成效，梳理了国有资产管理过程中存在的问题，并提出了进一步改进和加强管理工作的思路、措施，符合实际，切实可行。

在肯定成绩的同时，组成人员指出我市国有资产管理方面还存在一些不足，主要是：企业功能效益有待提升，国企市场化转型尚不充分，国有企业科技创新基础相对薄弱；金融国企总体规模、综合竞争能力有待提升，服务全市经济社会发展大局的功能作用有待增强；行政事业性低效闲置资产需要进一步盘活利用，行政事业单位资产日常管理需要进一步规范；自然资源资产管理体制有待完善，自然资源紧缺和低效利用现象依然存在。

为进一步做好国有资产管理工作的，组成人员建议：

一要深化国有企业改革发展。聚焦发展、提升能力，不断深化国有企业市场化改革。进一步优化国有资本布局，抓牢主责主业，切实提高核心竞争力，精准对接发展所需，积极发挥国有企业在培育和发展新质生产力中的中坚作用，推动国有资本向前瞻性战略性新兴产业集中。抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇，积极搭建跨行业、跨学科合作平台，加大国有资本在人工智能、生物技术、高端装备、新能源、新材料等产业投资力度，加快转型，扩大行业影响力，实现自身发展与产业发展的双向

赋能。对国有企业知识产权的创立、培养、保护、管理和运用予以关注。

二要强化国有资本风险防范。严守底线、多措并举，强化国有资本各类风险防控。要优化国有资本收益管理，促进国有资本保值增值，不断增强抗风险实力。严守高质量发展底线，加强对重点领域国有资本和国有企业风险的防控，对投资、债务、金融业务以及对外投资经营业务所涉及不可避免的风险进行及时有效化解，严守不出现重大风险的底线。完善国有企业内控制度，通过国有企业合规管理体系建设，对外部董事、监事会、派驻财务总监等监督力量统筹优化，发挥其对企业合规经营、高质量发展的促进作用。

三要加大国有资本盘活力度。在看好家底的同时，积极盘活家底。推动四类国有资产清查利用各项工作落实落细，完善资产底数、问题资产、盘活利用“三张清单”，优化全市层面资产分类盘活策略，加大国有资本市场化盘活力度，探索引入社会资本和专业机构参与国有资本盘活工作。进一步提升行政事业性资产集中统一管理效能，健全共享调剂机制，提高使用效率。进一步加强国有资本管理与预算管理、债务管理的统筹衔接，加强项目全周期管理，避免资产低效无效运行，充分发挥财政资金和国有资本使用效益。

四要压实政府部门监管职责。明晰权责、强化管理，全面压实国有资本监管责任。夯实政府监管责任，明确国资、审计等部门职责，强化能力建设，形成各司其职、齐抓共管、运行顺畅的国有资本监管体系，努力实现“管少、管精、管好”目标。加快完善数据资产管理制度，及时出台有针对性、实

效性的配套管理政策，加强行政事业单位数据资产管理，因地制宜探索数据资产管理模式，充分实现数据要素价值。进一步完善国有企业经营管理机制，尊重和遵守市场规则，高度重视和研究企业非经营

性资产占比较高的问题。加强新设立国有企业功能定位和发展方向的科学论证。要主动接受人大监督，落实好向人大常委会报告国有资产管理情况制度要求，提升报告质量。

关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况的专项报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人民政府副市长 施嘉泓

各位组成人员：

根据《中共苏州市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》（苏委发〔2018〕34 号）《关于印发〈苏州市人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定〉的通知》文件要求，现将我市 2024 年度国有自然资源资产管理情况报告如下。

一、国有自然资源资产基本情况

（一）国有土地资源资产情况

根据 2023 年国土变更调查结果〔注：目前启用的是 2023 年国土变更调查数据〕，全市 1298.6 万亩国土总面积中国有土地共 788.8 万亩。其中，国有湿地 6.4 万亩、国有耕地 16.3 万亩、国有园地 3.1 万亩、国有林地 13.5 万亩、国有草地 6.5 万亩、国有城镇村及工矿用地 275.0 万亩、国有交通运输用地 24.9 万亩、国有水工建筑用地 4.3 万亩、国有水域 437.2 万亩、国有其他土地 1.7 万亩。

（二）国有矿产资源资产情况

截至 2024 年底，全市共探明各类矿产 39 种，已查明资源储量并列入省矿产资源储量统计表的矿产 18 种，其中非金属矿产 7 种、金属矿产 10 种、能源矿产 1 种。矿产地 62 处，矿床规模以中、小型为主，占总数的 90.32%。全市主要矿产资源集中分布在吴中区和高新区的低山丘陵地区。钽、铌矿全省仅在苏州有分布，分别为一处超大型钽铌矿床和一处小型铌矿床。全市在采矿种 2 种，分别为地热和矿泉水，相较上年减少 1 种（高岭土），共设立

矿业权 20 个。

（三）国有水资源资产情况

2024 年全市地表水资源总量 57.554 亿立方米。其中，地表水资源量 53.453 亿立方米、地下水资源量 10.383 亿立方米、重复计算量 6.282 亿立方米。全市入境水量 230.4 亿立方米、出境水量 251.8 亿立方米。全市平均降水量 1424.4 毫米。

（四）国有森林和湿地资源资产情况

2024 年全市林木覆盖面积 191.94 万亩，林木覆盖率上升至 20.58%（根据土地面积 8657 平方公里计算），全年完成营造林 3.07 万亩。湿地面积 478.02 万亩，新建湿地保护小区 7 个，新增受保护湿地 4 万亩，全市湿地保护率提升至 72.8%。

二、国有自然资源资产管理工作情况

围绕“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”的所有者职责，我市不断强化国有自然资源资产管理工作，取得了一定成效。

（一）夯实基础支撑，助力自然资源资产精细高效管理

1. 持续开展自然资源统一调查监测工作。一是高质高效开展国土变更调查。高质量完成 2023 年度国土变更调查，在全国国土变更调查总结会上，苏州作为唯一地级市代表进行了工作汇报和经验交流，得到部、省一致认可。常态化开展日常变更工作，同时序时高质组织开展 2024 年度变更调查工作。二是深入推进各类调查监测评价。因地制宜开展水资源基础调查，完成地表水域空间和储存量调

查。深入推进城市国土空间监测，完成覆盖全市的首轮城市国土空间监测任务，监测成果第一批次通过自然资源部检查。在省内率先完成林草湿普查地类对接工作，图斑区划调查进度和质量均位于全省前列，普查成果顺利通过国家质检入库。稳妥完成张家港、工业园区地下空间资源调查省级试点，成果顺利通过省级验收。三是持续开展各项专题监测。连续 5 年对全市耕地开展动态监测，助力耕地变化图斑早发现、早制止、早整改，主要做法入选自然资源部典型案例。持续开展饮用水源地、骨干河道、环太湖等重要河湖水资源监测，及时掌握水量水质变化情况，对于突发性污染事故和重要饮用水源区水质突变等适时增加监测和编报频次，2024 年共取得监测数据 3 万余个，编制报告 442 期。持续开展自然保护地遥感监测工作，以第三轮中央环保督察为契机，深入核查涉及风景名胜区各级遥感监测变化图斑，大力推动问题图斑整改，我市风景名胜区内历史遗留图斑得到基本销号、违法违规建设行为得到初步遏制、监管水平得到有效提升。

2. 持续开展自然资源资产确权登记工作。一是全面铺开、分阶段推进自然资源资产确权登记工作。2024 年实施完成 25 个市级确权登记项目，总确权登记面积 24441 公顷。在春申湖、沙家浜国家湿地公园公告登簿的基础上，完成万千湖、西塘河自然资源确权登记工作，实现河流、湖泊、自然公园自然资源登记类型全覆盖。探索开展春申湖等 8 个项目水流三维登记，形成支撑确权登记、生态产品价值实现、河湖生态修复等地籍调查成果及三维数据成果。二是持续跟踪、有序开展自然保护地整合优化等重点工作。密切跟踪全国自然保护地整合优化方案批复进展，适时开展自然保护地撤销归并、有序退出、落界上图、勘界立标等工作。全面完成重点公益林优化落界工作，我市省级公益林优化落界成果今年 2 月获省林业局正式批复。

3. 深入开展自然资源资产清查统计工作。根据自然资源部、省自然资源厅工作部署，我市于 2024

年 11 月启动全民所有自然资源资产清查工作，着眼清查清实物量、核算价值量、理清使用权状况，形成清晰的资产“一张图”。制定出台《苏州市国有自然资源资产清查利用工作实施方案》，明确工作任务、时序安排、实施要求，指导清查工作有序推进。目前我市已完成全域范围内全民所有土地、矿产、森林、草地、湿地、水资产实物量清查，并配合省自然资源厅建立各类自然资源的价格体系，待价格体系下发后，将抓紧开展价值量核算。

（二）强化规划引领，优化国土空间开发保护格局

1. 加快构建国土空间规划体系。市国土空间总体规划今年初正式获国务院批复，明确国土空间开发保护总体格局和引导控制要求。主动参与长三角国土空间规划编制。分层分级分类开展详细规划编制，基本实现市域全覆盖。动态调整镇村布局规划，组团式、片区化编制村庄规划，出台乡村地区“通则式”规划管理规定，全市 467 个村庄规划成果全部完成报批。建立专项规划目录清单管理制度，将 6 大类 48 个专项规划纳入清单管理。

2. 深入实施自然资源保护和利用规划。聚焦攻坚“十四五”，稳步推进实施自然资源保护和利用规划，有效指导资源规划部门在资源保护、国土空间规划、生态修复、要素保障、产权制度、治理能力等方面工作，统筹推进各类自然资源有效保护、科学开发和集约高效利用。

3. 有序开展新一轮林地保护利用规划编制。首次启动苏州市级林地保护利用规划编制，在省内率先上报林地管理“一张图”数据库，林地保有量指标 74.12 万亩全部落地上图。指导全市 9 个省级以上森林公园规划完成编制（修编）上报工作，其中西山国家森林公园总规已获省林业局批复。

4. 持续强化湿地、矿产和水资源规划落地实施。按照苏州市湿地保护规划要求，加强湿地保护管理，积极创建国际湿地城市。落实矿产资源保护规划要求，不断提升矿产资源保护和利用质效。根

据苏州市水资源综合规划等要求，规范化、制度化推进节水型城市创建和城市非常规水资源利用。

（三）聚焦美丽苏州，推动生态保护整体保护系统修复

1. 强化耕地资源保护。一是严守耕地保护红线。高质量完成耕地保护“首考”，超额完成省级下达的耕地保有量（193.77 万亩）和永久基本农田保护任务（172.81 万亩），获评全省优秀等次第一名。全市耕地总量实现“三连增”，累计净流入 10.5 万亩。七都镇、张浦镇入选省级耕地保护激励镇。深入开展“耕地保护进万村”主题宣传活动，面向社会公众开放“i 苏耕”小程序，营造耕地保护人人参与的浓厚氛围。二是推进高标准农田建设。我市 2023 年度中央财政补助高标准农田建设项目 20 个、面积 4.23 万亩，均已完成市级验收。承建 2023 年增发国债项目 5 个、面积 1.78 万亩，以及 2024 年度中央财政补助项目 4 个、面积 0.9 万亩。在坚持优选项目申报省级任务的同时，序时推进自筹自建项目落实，提高建成比例。2024 年度永久基本农田新建任务 5.13 万亩，实际完成 5.29 万亩。截至 2024 年底永久基本农田建成高标准农田面积 124.79 万亩，建成比例 74%。

2. 加强山水林田湖草矿系统治理和修复。一是推进全域土地综合整治和山水示范工程。黄桥街道、张浦镇入选全国首批镇域试点典型案例，其中黄桥街道已实施完成并通过综合验收。全面启动吴江全域土地综合整治县域试点。吴中东太湖工程入选省级山水示范工程，获省财政补助 1 亿元。二是强化水资源保护和污染防治。深化河湖长制，开展水边四化整治，动态清零问题，构建 8 大湖泊群。推进“一湖一策”治理攻坚，累计建成幸福河湖 2524 条。系统推进控源截污、处理能力提升、管网修复，建成 34 个污水处理提质增效达标区，住宅小区低楼层倒溢反水整治工作获市委主要领导批示肯定。结合两重两新、城市生命线安全工程和公共供水管网漏损治理全国试点，统筹排水防涝、污水收集、污水

处理等项目建设，持续推进老旧供排水管网改造，6 座污水处理厂建成投产。加快推进新一轮太湖治理，退圩环湖和太湖清淤开工建设。太湖连续 17 年安全度夏，连续 11 年在省最严格水资源考核中获评优秀。三是强化森林和湿地资源系统管护。重点实施造林绿化工程 37 项，超额完成省林业局下达的营造林任务。湿地城市创建取得新突破，获国家林草局向湿地公约组织提名参加国际湿地城市认证推荐，受邀在 2024 国际湿地城市市长圆桌会议上向世界展示湿地保护的“苏州经验”。成功入选全国首批 5 个湿地面积总量管控试点研究城市。在长三角一体化示范先行区开展章湾荡小微湿地群修复，成功入选山水自然保护中心 OECCMs 案例，为小微湿地保护修复提供实践经验。四是加强矿产科学开采和绿色矿山建设。2024 年矿产年开采量 9.6 万吨，远低于矿产资源规划设定的年开采量 140 万吨，未发生违规开采、禁采区偷采、擅自开山采石的情况。目前全市共建成 5 家省级绿色矿山，建成比例达到“十四五”规划要求。

（四）强化配置利用，显化自然资源资产价值

1. 促进土地资源要素高效配置。一是抓好土地供应保障。全市完成土地供应 6.37 万亩，累计成金额 780.9 亿元，其中产业用地供应 2.02 万亩，同比增长 11.4%，顺利完成市下达的 2 万亩目标任务。二是推行“数据得地”。对符合条件的企业应保尽保，全年共 96 家企业取得土地，合计供地 3552.8 亩，保障了先进制造业优质企业发展空间需求。三是推动“工业上楼”。2024 年新开工“工业上楼”项目 169 个、建设面积 1408 万平方米，对 28 个项目贴息下达奖补资金 1547 万元。

2. 推动土地资源节约集约利用。一是强化改革试点牵引。积极推动自然资源部土地管理制度改革试点，目前正抓紧编制完善试点方案。深入实施低效用地再开发试点，制定 15 项支持政策，首批试点已有 20 个项目开工。二是推动住宅用地处置。用足用好上位政策，“一地一策”处置闲置存量房地产

用地 2058 亩；落实“盘供平衡”动态管理要求，盘活存量商品住宅用地 8681 亩，助推房地产市场止跌回稳。三是积极盘活存量用地。全年共实施低效用地再开发 4 万亩，更新产业用地 1.9 万亩，新增产业载体约 1140 万平方米，亩均税收从 16.4 万元提高到 56.2 万元。全年消化批而未供土地 2.84 万亩，处置完成率达 117.4%，超额完成 0.4 万余亩；完成处置闲置土地 0.81 万亩，存量盘活主要考核指标位居全省前列。三是强化储备土地临时利用。2024 年共为 27 个地块办理租用手续，面积约 5 万平方米，累计租金收入 2300 余万元。

3. 创新林水湿有偿使用方式。一是积极推动水权交易和水资源费改税试点。2024 年全市完成水权交易 11 例（包括区域水权交易 3 例），交易水量 1.2 亿立方米，交易金额 201.24 万元，有效促进了水资源的优化配置和高效利用。二是加强再生水综合利用。顺利完成张家港国家再生水配置利用试点。建立全市再生水利用项目库，加强再生水利用项目培育，重点关注扶持印染行业循环集成园区建设和工业园区桑田岛片区再生水综合利用项目。三是积极培育苗木产业。加大种苗新品种保护力度，加强种苗基地建设管理。探索碳汇交易，苏州工业园区与泰州海陵区达成跨地区林业和湿地碳汇交易意向。四是以重要节事活动带动生态旅游发展。持续扩大品牌影响力，全市森林旅游康养接待人数和收入均稳定增长。

（五）健全治理体系，提升自然资源综合监管效能

1. 抓严土地资源监管。一是科技赋能强化源头防控。健全完善执法动态巡查制度，推动各乡镇严格执行涉土项目会商。指导高新区探索搭建低空政务巡查“综合飞一次”自然资源执法监管应用场景。加强卫片图斑市级审核，2024 年共完成图斑核实 1.3 万个、面积 11.47 万亩。二是积极稳妥推进存量整改。切实平衡好整改销号和社会稳定的关系，一案一策稳妥推进问题整改。目前，我市 2023 年以前督察反

馈违法用地问题均已整改销号，2024 年督察销号率达到 98.66%，“清零行动”销号率达到 96.51%，均居全省前列。三是高位推动建立问题清单。牵头建立市委“1+7 自然资源问题清单”管理机制，对全市范围内全口径发现尚未整改到位问题建立“问题库”，并将其中重大疑难问题纳入清单管理，借助各级党委政府力量统筹推进整改。

2. 抓牢矿产资源监管。落实“双随机、一公开”要求，全面完成矿业权人勘查开采信息公示和实地核查工作。加强矿山动态监管，充分发挥基层自然资源所“前哨”作用，定期检查是否存在越层越界开采、无证开采、以探矿权替代采矿证开采，全力维护矿产资源管理良好秩序。

3. 抓细水资源监管。实施用水全过程监管，动态调整市级重点监控用水单位名录，落实“一企一档”监管，全市开展水平衡测试 276 家、用水审计 129 家。建立用水定额常态补充修编机制，制定发布 4 项产品、8 个用水定额值，涵盖 3 个大类、4 个中类。在长三角一体化示范区实行涉水事项联合办理，在全省水利系统率先建立执法“观察期”制度。

4. 抓紧森林和湿地资源监管。从严从实推进森林督查，在全省率先完成 2023 年森林督查案件查处整改工作，销号率达 100%。高质量完成 2024 年森林督查变化图斑自查，截至 2024 年底，全市调查进度、数据质检进度、佐证质检进度均达 100%。持续开展全市重要湿地和湿地公园动态监测，依托湿地感知系统对疑似图斑核实、整改进行全流程监管，形成闭环管理。

5. 抓实生态环境损害赔偿。持续推进落实生态环境损害赔偿制度，积极探索生态环境损害赔偿修复新路径。截至 2024 年底，全市累计启动生态环境损害赔偿案件 1163 件，涉案金额 1.3 亿元。生态环境损害赔偿示范基地替代性修复项目清单“双向匹配”机制获生态环境部转发推广。2 件案例入选全国典型案例，1 件案例入选长三角区域典型案例，连续四年共 15 件案例入选全省典型案例或提名表

扬案例。

三、国有自然资源资产管理存在的问题

在各部门共同努力下，我市国有自然资源资产管理机制日渐成熟，但还存在一些实际问题和困难。

（一）自然资源资产管理体制有待完善

近年来，自然资源部就自然资源资产产权制度改革开展了一系列试点工作，取得了一定成效，但全国层面的共性问题依然存在：一是所有权人不到位。通过委托代理机制试点虽明确了全民所有自然资源所有者职责的代理履行主体，但在实际工作中，所有者职责由相关管理部门代为行使，所有者职责不清晰，产权虚置或弱化，所有权人权益难以落实。二是自然资源管理职责交叉问题突出。目前各类自然资源分属不同职能部门管理，存在交叉重叠、多头管理或“三不管”现象。三是自然资源认定标准不一。目前资规、林业、农业等部门对耕地、林地、湿地等定义、统计口径不同，部分数据差异较大，加之各部门信息系统又相对独立，进一步增加了实际管理工作难度。

（二）自然资源资产市场化配置有待深化

目前国有土地资源资产已形成较为完整的市场化配置制度，但依然面临国有建设用地续期、地上地下地表空间配置操作办法不明晰等一系列问题。同时对森林、湿地、水等其他自然资源普遍没有开展有偿使用，资源资产效益没有充分显化，收益管理机制也尚未健全，资产所有者、占有使用者、经营管理者之间的收益分配关系有待进一步明确。

（三）自然资源紧缺和低效利用现象依然存在

一是耕地后备资源不足。我市尚有约 100 万亩的耕地保护任务缺口 [注：100 万亩的耕地保护任务缺口归还主要是通过实施增减挂钩、占补平衡平衡项目等方式产生新增耕地，新增耕地产生前地块的权属主要是集体（镇、村、组集体）。]，占全省近 12%。若按照全部缴纳经济补偿的方式计算，不仅需缴纳 900 元/亩的经济补偿费用，还会在耕地保护考核时被扣分，再加上 5 万亩的永久基本农田

异地代保费用，我市将面临算好“政治账”和“经济账”的双重压力。二是高标准农田建设难度进一步加大。随着先易后难的项目建设，高标准农田待建地块零碎化现象突出，问题主要表现为用地难（耕地“进出平衡”、永久基本农田“调整补划”）、受限多（生态空间管控区域、河道管理范围、自然保护区等）、资金紧（连片规模小、建设成本高、资金压力大）。三是工业用地产出效益偏低。相较于深圳、上海等先进城市，我市工业用地产出效益仍有较大差距，不同区域的工业用地利用水平也不均衡，“二八效应”明显。

四、下一步工作安排

围绕党的二十大和二十届三中全会关于国有自然资源资产管理改革的决策部署，我市将始终坚持目标导向、问题导向，下阶段重点做好以下几方面工作：

（一）进一步深化自然资源资产产权制度改革

按照部、省统一部署，在前期各项试点实践的基础上，继续为全国自然资源资产产权制度改革探路，贡献苏州经验。加快统一自然资源基础调查和各类专项调查监测数据，逐步形成国土空间用途管制统一的数据基础。结合各类调查成果开展资源资产变动分析，在上级部署下探索编制自然资源资产负债表，推动自然资源资产由实物量报告为主向变动部分实物量价值量共同报告有序规范拓展。强化部门协同和信息共享，以国土空间基础信息平台 and “一张图”为基底，打破自然资源管理信息孤岛，推动数据跨层级、跨部门、跨系统有序流动和共享应用，并将相关数据纳入“数字人大”平台系统，实现对自然资源资产的全面化、动态化、精细化监管。

（二）进一步发挥国土空间规划基础作用

牢固树立“存量规划”理念，切实加强规划编制、实施和监督管理，全面促进多层次、各领域规划高效衔接、协同融合，更好实现空间整体优化和资源高效配置的有机统一。全方位开展市县国土空间规划成果宣传，加快姑苏区分区规划报批，按需编制乡镇国土空间规划，协同开展太湖风景名胜区

详细规划修编，探索城镇开发边界外零星城镇建设用地详细规划编制，助推城乡融合发展。高水平编制“十五五”自然资源保护和利用规划。

（三）进一步加强自然资源资产保护利用

一是突出耕地保护。严格落实耕地占补平衡改革要求，强化总量管控和以补定占。加快编制耕地保护专项规划，合理有序优化耕地空间布局。加强高标准农田建后管护，推进 2025 年度中央财政补助高标准农田建设项目落地实施。二是优化土地供应。把握“严控增量、优化存量、提高质量”要求，加大核心板块、优质地块出让力度，“一片区一方案”推动存量住宅多的片区加快去库存，支持高品质住宅规划建设，助力构建房地产发展新模式。确保完成产业用地供应 2 万亩目标任务，保障优质项目用地需求。三是深化提质增效。一体推进土地管理制度改革、低效用地再开发，持续推动工业上楼、数据得地，实现有限资源的最优供应。动态更新批而未供、闲置土地问题清单，深入分析问题成因，精准分类、“一地一策”推进处置，提升土地节约集约利用水平。四是强化资源管护和利用。全力推进新一轮林地保护利用规划编制，加强重点公益林“占一补一”监管，探索公益林生态效益评价体系，全面完成“树线矛盾”隐患排查整治任务。深化集体林权制度改革省级试点，为全省提供可复制推广经验。促进森林可持续经营，鼓励支持林下种植等林业生态产业创新发展，积极培育生态旅游、森林康养新业态。强化水资源刚性约束，推进水权交易、水资源管理集成创新、再生水配置利用等试点，积极跟进水资源费改税改革。

（四）进一步加强自然资源生态保护修复

一是推动全域土地综合整治增点扩面。发挥吴

江试点先行示范作用，指导更多条件成熟的板块以县域为单位开展全域整治。加快实施东太湖省级山水示范工程，为人与自然和谐共生的现代化提供典型示范。二是强化矿山安全。巩固拓展绿色矿山建设成果，进一步扩大创建范围，指导地热、矿泉水等企业积极申报省级绿色矿山。三是持续推进湿地保护修复。强化湿地公园、湿地保护小区建设管理。依托太湖湿地国家定位研究站，开展长期科研监测，指导湿地公园制定鸟类栖息地修复方案，逐步提升生物多样性。

（五）进一步提升自然资源综合治理能力

一是强化执法监管质效。积极稳妥推进自然资源督察整改工作，力争实现历年督察反馈“非农非粮”问题全部清零。严格耕地用途管制，落实“动土必问、动土必巡”机制。制定出台土地行政处罚裁量权实施细则和基准，推动行政执法更加精准规范。发挥“行刑衔接”“综合查一次”“检源行”等外部监管机制作用，形成执法监管合力，共同防范新增问题发生。二是持续深化河湖长制。完善多主体协同参与的“河湖长制+”工作机制，推进污水处理提质增效和“一湖一策”等治理攻坚。三是守牢林业安全防线。强化涉林行政事项全流程监管，落实“双随机、一公开”检查及重点领域监管。组织开展林业执法专项行动，严厉打击涉林违法犯罪行为，加快推进违法案件查处整改。打造高效能、全方位执法监管体系。四是强化部门统筹协调。合力推进生态环境损害赔偿制度改革纵深发展，加大案件线索筛查与核查力度，推进案件分级分类办理，进一步提升案件办理质效，努力实现对生态环境具有实效性、持续性、示范性的立体修复。

附件

专用名词解释

林草湿普查地类对接：按照《自然资源部 国家林业和草原局关于开展全国森林草原湿地荒漠化普查工作的通知》（自然资发〔2024〕78号）要求，为解决国土调查与森林、草原、湿地调查中分类标准不统一、地类不一致的问题，自然资源部、国家林业和草原局逐图斑套合比对提取不一致图斑，地

方自然资源主管部门和林草主管部门依据《国土调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的统一标准，按照国土调查以实地现状认定地类原则，开展地类对接工作，共同形成双方认定一致的林地、草地、湿地地类对接成果。

关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况的调研报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上
苏州市人大常委会预算工委

为进一步贯彻落实《关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》以及《关于加强国有资产管理情况监督的决定》相关要求，在市人大常委会副主任吴晓东带领下，我委围绕 2024 年度国有自然资源资产管理情况开展了系列调研工作，赴广东、福建学习考察国有自然资源资产管理经验，召集市资规局、市生环局、市园林局、市水务局、市农业农村局调研国有自然资源资产管理总体情况，赴姑苏区开展全民所有自然资源资产保护和使用规划编制试点工作调研，并组织召开市人大财经委会议对相关报告进行初审，现将有关情况报告如下。

一、基本情况

近年来，市政府及相关部门深入学习贯彻习近平生态文明思想，以加强自然资源资产保护和合理利用为目标，积极推动国有自然资源资产保值增值，国有自然资源资产管理工作取得一定成效。

（一）突出规划引领制度建设。加快构建国土空间规划体系，制定《苏州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》；推进高标准农田建设，制定《苏州市高标准农田建设规划（2021—2025 年）》；推进生态保护修复和生物多样性保护，制定《苏州市自然生态保护修复专项规划（2023-2025 年）》《苏州市生物多样性保护战略与行动计划（2024-2035 年）》《苏州市大运河生态环境保护修复规划》；强化水资源节约保护管理，制定《苏州市水资源综合规划（2021-2035）》。通过“规划+制度”加强

顶层设计，不断规范资产管理。

（二）强化资源节约集约利用。促进土地要素高效配置，2024 年全市供应产业用地 2.02 万亩，同比增长 11.4%。通过“数据得地”满足 96 家企业 3552.8 亩用地需求。新开工“工业上楼”项目 169 个（1408 万平方米）。成功争取自然资源部土地管理制度改革试点，实施低效用地再开发 4 万亩，更新产业用地 1.9 万亩，新增载体 1140 万平方米，亩均税收从 16.4 万元提高到 56.2 万元。探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用，盘活宅基地超 3600 宗，年度收益约 2.8 亿元。建立水资源管理考核机制，2024 年我市万元 GPD 用水量、万元工业增加值用水量较 2020 年分别下降 23.04%、22.24%。

（三）加强生态环境保护修复。严守耕地保护红线，超额完成省级下达的耕地保有量（193.77 万亩）和永久基本农田保护任务（172.81 万亩），截至 2024 年底永农建成高标准农田面积 124.79 万亩，建成比例 74%；推进长江、大运河流域水生态保护修复，2024 年长江干流随州段达到Ⅱ类，大运河干流省考断面全部达到Ⅲ类；高标准建设太湖生态岛，推进环太湖湿地生态修复，太湖连续 17 年安全度夏，连续 11 年在省水资源考核中获评优秀；加强自然保护地和湿地保护力度，新增受保护湿地面积 4 万亩。

（四）提升资产监督管理水平。持续开展自然资源统一调查监测工作，完成 2023 年度国土变更调查，完成覆盖全市的首轮城市国土空间监测任务。

持续开展自然资源资产确权登记工作，2024 年实施完成 25 个市级确权登记项目，总确权登记面积 24441 公顷。深入开展自然资源资产清查统计工作。抓严自然资源资产监管，健全完善执法动态巡查制度，抓实生态环境损害赔偿，截至 2024 年底，全市累计启动生态环境损害赔偿案件 1163 件，涉案金额 1.3 亿元。

二、存在问题

我市在国有自然资源资产管理与改革中取得了一定成绩，但从调研情况看，存在一些必须引起高度重视、迫切需要解决的问题，主要表现在：

（一）资产管理体制改革有待进一步深化。一是集中统一履行全民所有自然资源资产所有者职责还没有完全理顺。苏州是省内开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的三个试点城市之一，方案明确由市政府代理履行全民所有自然资源资产所有者职责。实际工作中所有者职责由相关部门代为行使，且部门更多履行的是管理职责，造成所有人权益落实困难。二是资源配置利用制度有待完善。自然资源资产交易市场还不够成熟，产权交易规则还不够完善，评估方法手段缺乏，价格形成机制存在缺陷，导致资产所有者、占有使用者、经营管理者之间的收益分配缺少明确标准，市场化配置程度还有提升空间。

（二）资产管理基础工作有待进一步加强。一是资产底数需进一步摸清。由于各类国有自然资源资产属性不同，不同部门管理基础、统计口径、分类标准不一致等因素，自然资源资产统计数据存在交叉重叠或漏报漏统问题。部分自然资源数据监测周期长、即时性不够，资产家底的动态变化难以被全面及时掌握。二是资产价值体系尚未建立。由于上级部门未出台统一的计价、量化标准和会计处理方式，资源量化为资产缺乏数据和技术支撑，目前政府专项报告基本是反映国有自然资源资产实物量情况，资产负债表架构尚未搭建，价值总量难以体现，难以客观反映自然资源的经济效益、生态效益

和社会效益。三是监督管理有待健全。国有自然资源资产管理部门较多，有时存在交叉管理、多头管理或者“三不管”现象，部门之间信息系统相对独立，增加了管理工作的难度。各类自然资源资产管理制度虽有所建立，但贯彻落实效果有待提升，审计发现个别地区有基本农田和耕地抛荒、个别基本农田被占用等情况发生。

（三）资源集约利用水平有待进一步提高。一是土地资源供需矛盾有待化解。近年来，我市土地资源需求呈刚性扩张趋势，但受生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线边界等约束，国土空间用途管制趋紧，土地资源要素保障面临挑战，当前我市国土开发强度已经超过 30%警戒线，人均城镇建设用地近 200 平方米，高于南京、杭州、东莞、深圳等，但地均产出水平仅相当于上海的 1/2，深圳的 1/4，重大项目推进用地需求持续加大，土地供需矛盾较为突出。二是高标准农田建设难度加大。基本具备条件、暂不具备条件的地块实际上难以配套灌溉、排水等基础设施，在平整土地、打通连片存在困难，建设后也难达到较具规模、机械耕作和种植粮食等国家高标准农田建设管理要求。且高标准农田项目选址还受到林地湿地、自然保护地、水源保护地、风景名胜区、河湖保护等管控限制，存在建设风险。

（四）生态环境保护力度还需进一步加大。一是生态安全风险不容忽视。我市人口密度大、能源消耗大、排放强度大、结构性环境风险仍然突出，中央、省环保督察中发现我市多起生态破坏事件，反映出个别地区对生态保护认识不到位，管理不到位。全市土壤污染重点监管单位风险隐患排查“回头看”工作仍需进一步加强，国省考断面水质保障达标还需继续努力，城乡污水收集处理能力和支流支浜消劣整治工作有待加强。二是监管队伍力量相对薄弱。自然生态保护工作专业性强，对林业、水、土地等自然资源的法规、政策都需要深入了解，当前相关部门的专业人员相对缺乏，生态环境保护综

合执法力量比较薄弱，对区域生态问题主动、及时、精准发现问题的能力还不强。审计发现部分地区有危废监管不到位、环评手续监管不够严格、重点管理排污单位未联网检测的情况发生。

三、对策建议

加强国有自然资源保护和利用，维持良好生态环境，是保障经济社会永续发展的重要基础和内在要求，政府及职能部门应高度重视，进一步加强和规范管理工作，不断提高管理质效。

（一）树立绿色发展理念，强化规划引领作用。深入贯彻落实习近平生态文明思想，牢固树立新发展理念，坚持生态优先、绿色发展，不断优化资源利用结构，积极倡导绿色经济、低碳经济、循环经济，逐步构建绿色发展建设新格局。结合长三角一体化发展、长江经济带建设，切实加强规划编制、实施和监督管理，全面落实多规合一，加大全域统筹力度，建立统一的空间规划体系和协调有序的资源开发保护格局。做好“十五五”自然资源保护和利用规划编制工作，着力破解制约经济社会发展的土地瓶颈，发挥国土空间规划对自然资源配置的引领约束作用。

（二）完善体制机制建设，夯实资源管理基础。涉及国有自然资源资产管理工作的相关职能部门及各属地政府要建立健全衔接有序、措施有力、配合顺畅的联动监管机制，形成工作合力。借助物联网、大数据等信息技术，完善自然资源数据库和信息共享机制，打破自然资源管理信息孤岛，推动数据有序流动和共享应用，实现对资产全面化、动态化、精细化的监督管理。按照全口径、全覆盖的要求，加强自然资源调查监测、确权登记等工作，全面摸

清国有自然资源家底，探索编制自然资源换资产由实物量报告为主向变动部分实物量价值量共同报告拓展。

（三）坚持保护利用并重，实现资产保值增值。妥善处理自然资源资产保护和利用的关系，注重资产利用产出效益，不断优化资源利用配置和结构。提升批而未供和闲置土地处置率，加强存量建设用地挖潜。推进耕地和永久基本农田动态监测监管，加强补充耕地后备资源储备。深挖农业节水潜力、强化工业节水技改、细化生活节水引导，推进地区水域及其岸线生态修复，提升江河湖水源涵养和洪涝调蓄等水生态功能。开展国土绿化，有序改造低效林、修复退化林。深入推进国有自然资源资产产权制度和有偿使用制度改革，逐步完善国有自然资源有偿使用市场化定价机制，促进自然资源资产合理开发、公平交易、高效利用。稳步推进农村建设用地入市改革，促进农村土地集约利用。

（四）持续强化统筹协调，健全长效监督机制。政府要建立健全职能部门分工明确、监管有力、相互配合的国有自然资源资产联动管理机制。加强自然资源领域执法能力建设，依法严惩违法用地、非法采矿、乱砍滥伐、违法取水等行为，加强执法检查、督察发现问题整改，强化对违法行为全过程监管、全流程监督，确保违法必究、执法必严。贯彻落实政府向人大报告国有资产管理情况制度，促进报告工作规范化、制度化运行，主动接受人大和全社会监督，推进国有自然资源资产公开透明。扎实推进领导干部自然资源资产离任审计工作，引导干部算好经济账、生态账和绩效账。

关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产 审计情况的专项报告

——2025 年 6 月 25 日在市十七届人大常委会第二十二次会议上
苏州市审计局

根据《中共苏州市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》（苏委发〔2018〕34 号）文件精神，现将 2024 年度苏州市自然资源资产审计情况报告如下：

2024 年全市审计机关开展自然资源资产审计项目 11 个，其中首次安排对本级部门苏州市水务局开展自然资源资产审计，委托各县级市（区）审计局分别对常熟高新技术产业开发区、昆山市旅游度假区等有关地区和部门开展了自然资源资产审计，并根据各地资源禀赋的特点，重点审计了水、土地等自然资源开发利用和生态环境保护政策落实情况。审计结果表明，各级党政机关和领导干部能够贯彻落实党和国家关于生态文明建设、环境保护政策的各项要求，落实“党政同责”和“一岗双责”，积极采取举措并取得一定成效，但在水、土地等自然资源资产开发利用和生态环境保护工作中存在着个别土地供而未用、新增耕地后续管护不到位、污染防治目标未完成等问题。

一、国有自然资源资产基本情况

（一）国有土地资源资产情况

根据 2023 年国土变更调查结果，全市 1298.6 万亩国土总面积中国有土地共 788.8 万亩。其中，国有湿地 6.4 万亩、国有耕地 16.3 万亩、国有园地 3.1 万亩、国有林地 13.5 万亩、国有草地 6.5 万亩、国有城镇村及工矿用地 275.0 万亩、国有交通运输用地 24.9 万亩、国有水工建筑用地 4.3 万亩、国有水域 437.2 万亩、国有其他土地 1.7 万亩。

（二）国有矿产资源资产情况

全市共探明矿产 39 种，已查明储量并列入省储量统计表的矿产 18 种。矿产地 62 处，90.32%为中小型矿床，主要分布于吴中、高新区低山丘陵。钽、铌矿为全省独有（超大型钽铌矿、小型铌矿各 1 处）。在采矿种 2 种（地热、矿泉水）。设立矿业权 20 个。

（三）国有水资源资产情况

2024 年全市地产水资源总量 57.554 亿立方米。其中地表水资源量 53.453 亿立方米、地下水资源量 10.383 亿立方米、重复计算量 6.282 亿立方米。全市入境水量 230.4 亿立方米，出境水量 251.8 亿立方米。全市平均降水量 1424.4 毫米。

（四）国有森林和湿地资源资产情况

2024 年全市林木覆盖面积 191.94 万亩，林木覆盖率为 20.58%（根据土地面积 8657 平方公里计算），全年完成营造林 3.07 万亩。湿地面积 478.02 万亩，新建湿地保护小区 7 个，新增受保护湿地 4 万亩，全市湿地保护率为 72.8%。

以上资料分别由市资规、水务以及园林绿化局提供。

二、审计发现的主要问题和情况

（一）资源环境相关政策执行及目标任务完成方面

1. 未完成空气质量目标任务。部分地区空气质量优良天数比率未达考核任务。对此，审计要求属地党委、政府应持续打好大气污染防治攻坚战，采取有效措施开展大气整治工作，推动空气质量改善。

2. 部分水体水质不达标。部分地区断面水质未达到考核目标。对此，审计要求属地党委、政府应当加强水污染防治工作，确保各断面水质稳定达标。

3. 个别年度规模以上工业单位增加值能耗下降率未完成目标。某镇 2021 年和 2023 年规模以上工业单位增加值能耗下降率分别为 6%和 2.7%，低于该镇降幅目标要求。对此，审计要求属地党委、政府应当督促相关企业重视资源使用效益，持续优化能源结构，降低综合能耗，助力绿色生产。

（二）自然资源资产监管职能履行方面

1. 部分地块闲置抛荒。审计抽查发现，部分地区存在基本农田和耕地闲置抛荒的情况，涉及地块 43 处，共计面积 393.21 亩。对此，审计要求属地政府应当加大耕地管护力度，切实采取措施，及时进行整改。

2. 个别基本农田被占用。审计抽查发现，个别地区存在基本农田被坑塘占用的情况，涉及地块 2 处，共计面积 11.26 亩。对此，审计要求属地政府应当加强土地用途管理，强化基本农田后期监管。

3. 部分地块违规占用国家级公益林。审计抽查发现，截至 2024 年 9 月，个别地区存在 6 处违规占用国家级公益林的情况，面积共计 9.03 亩。对此，审计要求属地政府应当加强对林地的管护力度，切实采取措施，及时进行整改。

4. 部分河湖存在水质为劣Ⅴ类的情况。审计抽查发现，多个地区部分河湖个别时间段水质检测呈劣Ⅴ类。对此，审计要求属地政府应当加强水环境治理力度，采取有针对性的措施，及时整治，加强后续管护。

（三）自然资源资产开发利用及生态保护修复方面

1. 部分土地长期批而未供。个别地区存在土地两年以上批而未供情况，涉及地块 13 宗，面积共计 186.02 亩。对此，审计要求属地政府应当加强对征而未供土地的清理和处置工作，强化土地批后监管，不断提高土地利用效率。

2. 部分闲置土地未及时处置。少数地区存在土地供而未用情况，涉及地块 10 宗，面积共计 673.54 亩。审计指出后，其中 4 个用地项目已开工建设。对此，审计要求属地政府应当进一步加强对已供地项目督促和监管，分类处置，提升土地集约利用水平。

3. 部分临时用地使用监管不到位。少数地区存在临时用地超期，且未及时恢复等情况，涉及土地 15 宗，面积共计 145.05 亩。对此，审计要求属地政府应当严格按照规定，加强对临时用地监管，督促用地单位落实临时用地恢复责任。

4. 违法违规用地问题未整改到位。截至 2024 年 6 月，个别地区卫片执法发现的问题中，尚存 7 宗违法违规用地未完成整改，涉及问题面积共 31.43 亩，其中耕地面积 11.47 亩。对此，审计要求属地政府应严格落实土地管理主体责任，推进违法违规用地问题整改到位。

5. 环境调查评估管理不到位。个别地区 12 宗国有建设用地回购环境调查评估管理不到位，其中 3 宗未进行环境调查评估，9 宗未经环保部门审核备案。对此，审计要求属地政府应当严格实施国有建设用地回购环境调查评估，督促被回购方做好环境调查评估并完成环保部门备案。

6. 水土保持行政许可监督存在薄弱环节。部分地区水土保持政策落实不到位，存在部分建设项目在未审批水土保持方案的情况下先开工建设，以及个别建设项目水土保持方案应编未编的情况。对此，审计要求属地政府应当督促水行政主管部门加强水土保持监督管理工作，严格执行水土保持行政许可审批制度，做好生产建设项目水土保持全周期管理。

7. 排水监管存在薄弱环节。审计抽查发现，部分地区排水许可管理不严，存在部分排水户尚未办理城镇污水排入排水管网许可证，部分排水户排水证到期仍在排水，以及未对排水户进行分级分类管理等情况。对此，审计要求属地政府应当督促水行政主管部门切实履行排水证管理职责，依法对排水户的污水排放情况进行监督检查，指导监督排水户

申领排水许可证。

（四）生态环境保护监管职能履行方面

1. 危废监管不到位。审计抽查发现，个别地区 14 家产废单位的共计 3.78 吨库存危废超一年未处理，个别产废企业未进行危废备案且未纳入管理系统。对此，审计要求属地党委、政府应当加强对危险废物贮存设施、场所的监督管理，督促企业严格按照相关规定做好危废处置工作。

2. 环评手续监管不够严格。审计抽查发现，个别地区相关企业尚未办理环评审批手续。对此，审计要求属地党委、政府应当进一步提升对企业开展建设项目依法落实环评手续的监管力度。

3. 重点管理排污单位未联网监测。个别地区未将重点管理的企业纳入监测平台进行联网监测。对此，审计要求属地党委、政府应当切实加强对排污单位的监管，确保重点管理的排污单位依法开展污染物排放联网监测。

（五）资源环境相关资金项目管理绩效方面

1. 个别工程建设程序不规范。个别地区防洪提升工程项目开工日期早于取得环境影响评价报告批复资料日期。对此，审计要求属地政府应当责成有关单位严格执行基本建设程序，工程项目取得环评文件后方可开工建设。

2. 个别生态环保专项资金超范围使用。审计抽查发现，个别地区将 23.80 万元的太湖蓝藻相关专项资金用于支付地块的复耕费用。对此，审计要求属地政府应当严格按照专项资金管理办法中规定的适用范围使用，确保专项资金发挥效益。

3. 水资源费征收监管存在不足。审计抽查发现，个别地区所辖 4 家企业部分水资源费征收不及时，未督促取水企业按规定时限缴纳水资源费，涉及金额 2.10 万元。对此，审计要求属地政府应当督促相关单位加强水资源费征收工作，提高征缴力度。

4. 部分自备水源用户污水处理费未应征尽征。审计抽查发现，某地 14 家自备水源用户，2020 至 2023 年以定额方式取用地下水量，未按规定征缴污

水处理费，涉及金额为 3.03 万元。对此，审计要求属地政府和属地水行政主管部门应当进一步落实污水处理费相关政策，切实加强自备水源用户污水处理费征收工作。

5. 生活垃圾处理费征收管理不规范。审计抽查发现，某镇环卫所未及时向 12 家单位征收 2023 年度生活垃圾处理费 17.97 万元，同时未向辖区内的 9 家学校收取 2023 年的生活垃圾处理费。对此，审计要求属地党委、政府应当责成镇环卫所建立完善生活垃圾处理费缴费对象清单，及时收费。

6. 生态补偿资金拨付不到位。审计抽查发现，某街道 2022 年、2023 年应承担的镇级生态补偿资金为 136.64 万元，截至 2024 年 6 月，剩余 101.24 万元尚未拨付至各村（社区）。对此，审计要求属地街道应当按照相关规定，及时足额将生态补偿资金拨付到位。

7. 生活垃圾处理设施闲置。审计抽查发现，某街道于 2016 年至 2020 年购置的 11 套垃圾处理设备，截止 2023 年 7 月均处于关停、闲置状态。截至 2024 年 6 月，仍有 7 套设备处于闲置，涉及资金 514.72 万元。对此，审计要求属地政府应当按规定处置生活垃圾处理设施。

8. 个别项目手续不完整，造成资金浪费。审计抽查发现，某街道实施的高标准农田建设工程在竣工后，个别泵站被资规部门认定为违章建筑并拆除，涉及金额 5.09 万元。对此，审计要求属地政府应当做项目前期调研工作，避免资金浪费。

三、审计建议

（一）压实污染防治攻坚责任，推动生态环境监管效能提升。坚持人与自然和谐共生，践行绿水青山就是金山银山理念，提高政治站位，强化责任担当，继续全力以赴完成污染防治攻坚战各项工作任务；坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，以生态环境质量持续改善推动高质量发展。

（二）加强自然资源保护利用，提高资源节约集约利用水平。严格审查资源开发审批流程，从源

头把控开发合理性；重点监督资源利用强度与效率，督促提升利用效率，完善耕地管护机制，严守耕地“非农化”“非粮化”红线，协同推进资源开发与生态保护，实现自然资源可持续利用。

（三）强化相关资金监督管理，切实提升资金使

用效益。严格执行各项资金管理制度，切实做好资金分配、使用、调整和监督管理各项工作；认真落实资金预算的审核下达和资金拨付工作；对费用支出进行跟踪化管理，合理调整项目预算，加强预算管理能力，完善对资金使用的监督检查和绩效考评。

关于苏州市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告的审议意见

市人大常委会组成人员认为，市政府及有关部门贯彻落实市委有关实施意见要求，积极履行国有资产管理职责，管理工作提质增效，与人大常委会监督工作同向发力，总体做到有法可依、依法规范。国有自然资源资产管理工作坚持从理清家底、保护优先、合理利用等方面入手，不断健全制度体系，提高管理水平。制定《苏州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》等规划，不断加强顶层设计；成功争取自然资源部土地管理制度改革试点，探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用，建立水资源管理考核机制，不断强化资源节约集约利用；严守耕地保护红线，推进长江、大运河流域水生态保护修复，高标准建设太湖生态岛，不断加强生态环境保护修复；持续开展自然资源统一调查监测、自然资源资产确权登记、自然资源资产清查统计工作，不断提升资产监督管理水平。

在肯定成绩的同时，组成人员指出我市国有自然资源资产管理方面还存在一些不足，主要是：资产管理体制改革有待进一步深化，集中统一履行全民所有自然资源资产所有者职责还没有完全理顺。资产管理基础工作有待进一步加强，自然资源资产统计数据依然存在交叉重叠或漏报漏统问题，有时存在交叉管理、多头管理或者“三不管”现象。资源集约利用水平有待进一步提高，土地资源供需矛盾有待化解。生态环境保护力度还需进一步加大，监管队伍力量相对薄弱。

为进一步做好国有自然资源资产管理工作，组成人员建议：

一要树立绿色发展理念，强化规划引领作用。深入贯彻落实习近平生态文明思想，牢固树立新发

展理念，坚持生态优先、绿色发展，不断优化资源利用结构，积极倡导绿色经济、低碳经济、循环经济，逐步构建绿色发展建设新格局。结合长三角一体化发展、长江经济带建设，切实加强规划编制、实施和监督管理，全面落实多规合一，加大全域统筹力度，建立统一的空间规划体系和协调有序的资源开发保护格局。做好“十五五”自然资源保护和利用规划编制工作，着力破解制约经济社会发展的土地瓶颈，发挥国土空间规划对自然资源配置的引领约束作用。

二要完善体制机制建设，夯实资产管理基础。涉及国有自然资源资产管理工作的相关职能部门及各属地政府要建立健全衔接有序、措施有力、配合顺畅的联动监管机制，形成工作合力。借助物联网、大数据等信息技术，完善自然资源数据库和信息共享机制，打破自然资源管理信息孤岛，推动数据有序流动和共享应用，实现对资产全面化、动态化、精细化的监督管理。按照全口径、全覆盖的要求，加强自然资源调查监测、确权登记等工作，全面摸清国有自然资源家底，探索编制自然资源换资产由实物量报告为主向变动部分实物量价值量共同报告拓展。

三要坚持保护利用并重，实现资产保值增值。妥善处理自然资源资产保护和利用的关系，注重资产利用产出效益，不断优化资源利用配置和结构。提升批而未供和闲置土地处置率，加强存量建设用地挖潜。推进耕地和永久基本农田动态监测监管，加强补充耕地后备资源储备。深挖农业节水潜力、强化工业节水技改、细化生活节水引导，推进地区水域及其岸线生态修复，提升江河湖水源涵养和洪

涝调蓄等水生态功能。开展国土绿化，有序改造低效林、修复退化林。深入推进国有自然资源资产产权制度和有偿使用制度改革，逐步完善国有自然资源有偿使用市场化定价机制，促进自然资源资产合理开发、公平交易、高效利用。稳步推进农村建设用地入市改革，促进农村土地集约利用。

四要持续强化统筹协调，健全长效监督机制。

政府要建立健全职能部门分工明确、监管有力、相互配合的国有自然资源资产联动管理机制。加强自然资源领域执法能力建设，依法严惩违法用地、非

法采矿、乱砍滥伐、违法取水等行为，加强执法检查、督察发现问题整改，强化对违法行为全过程监管、全流程监督，确保违法必究、执法必严。增加生态损害赔偿资金使用，通过制度创新提升资金管理水平。贯彻落实政府向人大报告国有资产管理情况制度，促进报告工作规范化、制度化运行，主动接受人大和全社会监督，推进国有自然资源资产公开透明。扎实推进领导干部自然资源资产离任审计工作，引导干部算好经济账、生态账和绩效账。

关于全市法院涉外审判工作情况的报告

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市中级人民法院院长 刘建功

各位组成人员：

下面，我代表市中级人民法院报告涉外审判工作，请予审议。

人民法院涉外审判主要审理当事人、标的物、法律事实等具有涉外因素的案件，并办理外国法院判决、外国仲裁裁决的承认和执行等国际司法协助案件。因涉港澳台案件一般参照涉外审判程序处理，故一并报告有关工作情况。

近年来，全市法院在市委坚强领导、市人大及其常委会有力监督和上级法院监督指导下，深入贯彻习近平法治思想，不断完善涉外审判机制，提升专业化审判能力和水平，为扩大高水平对外开放提供有力司法保障。先后成立苏州国际商事法庭、苏州工业园区法院自贸区法庭，集中审理涉外民商事案件；对于涉外刑事、知识产权、行政等案件，分别明确集中管辖法院或归口审判部门，形成“特定管辖法院、专门审判机构、专业审判人员”的涉外审判工作格局。2019年以来，全市法院共审理各类涉外、涉港澳台案件11247件，当事人涉及德国、瑞士、新加坡、巴西、沙特阿拉伯、埃塞俄比亚等全球57个国家和地区。

一、发挥涉外审判职能，服务保障高质量发展高水平安全

营造市场化法治化国际化营商环境。树立“案案都是营商环境”理念，全面贯彻外商投资法等涉外法规，努力以公正高效司法裁判，为市场主体提供明确稳定法律预期。英国BURBERRY（博柏利）、日本普利司通、荷兰VMI等跨国公司向法院送来感

谢信，表示案件的公正裁判增强了他们在华投资信心。加强对过渡期内原三资企业组织形式调整等法律问题研究，妥善办理公司变更登记、解散、决议纠纷等案件。在某新材料公司解散案中，认定公司根据新法要求将权力机构由董事会调整为股东会，可以破解公司僵局、恢复经营秩序，驳回小股东解散公司的诉讼请求，为企业存续发展赢得机会。在某生物医药公司解散案中，促成中外投资者达成标的额10亿多元的和解协议，当事人撤回其余关联诉讼，一揽子解决全部纠纷，实现投资者和外商投资企业多赢、共赢。坚持依法平等保护原则，确保中外当事人诉讼地位和诉讼权利平等、法律适用和法律保护平等。在涉德国知名家居品牌“德禄”商标侵权及不正当竞争案中，依法适用惩罚性赔偿，全额支持德禄公司5000万元赔偿请求。德禄公司盛赞中国司法环境，在江苏追加2亿美元投资。

服务国家重大战略实施。依法审理跨境贸易、服务外包、投资合作等案件，保障高质量共建“一带一路”。在一起国际货物买卖纠纷案件中，妥善处理双方争议，使得瓶装水生产线顺利出口乌干达，促进了当地饮用水产业发展。出台工作意见，保障《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）实施。制定服务保障苏州自贸片区建设实施意见，推进自贸区法庭专业化发展，持续完善自贸区司法服务机制。涉外商事多元纠纷解决机制入选最高法院发布的服务保障自贸区建设亮点举措，企业破产预重整、案件执行“标准化+数字化”等工作，入选省自贸办发布的典型案例。

助力企业“走出去”。妥善审理“走出去”企业在经贸往来、产业投资、货物运输等方面的案件，主动分析案件中反映的法律风险，通过制发风险防范指引、司法建议等方式，帮助企业应对风险挑战。在一起跨境电商货物损失赔偿案中，发现企业存在自建海外仓的现实需求，向苏州跨境电商协会发送司法建议，推动有关部门整合仓储服务商资源，建立海外仓综合服务平台。积极参与“自贸区客厅 跨境月月谈”活动，召开服务保障跨境贸易专题座谈会，帮助解答有关法律问题，助力企业更好参与国际竞争。

维护国家安全和利益。严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动，判处打着爱国幌子、危害国家安全的美国“功勋”间谍梁成运无期徒刑。严惩跨境电信网络诈骗、网络赌博等犯罪，一起涉缅北电诈案入选全国惩治跨境电诈犯罪典型案例；在两起重大跨境网络赌博案件中，判处罪犯108人，追缴违法所得5亿多元。用好涉外法律斗争“工具箱”，加强与外事、商务、公安、外汇管理等部门的协作，保障反外国制裁法、对外关系法、外国国家豁免法等法律实施，加大反制裁、反干涉、反“长臂管辖”工作力度。华为等知名企业选择苏州法院，作为其与国际行业巨头间有关标准必要专利诉讼的管辖法院。

二、准确适用法律规则，提升涉外司法公信力

依法适用国际条约。在19起案件中适用国际条约作出裁判，展现善意履行条约义务、开放包容良好形象。在一起国际货物买卖合同纠纷案中，准确把握《联合国国际货物销售合同公约》关于合同成立的规定，并适用当事人协商选择的法律填补公约未规定事宜，入选江苏法院涉外商事典型案例。在一起承认和执行乌克兰仲裁裁决案中，根据《承认及执行外国仲裁裁决公约》有关规定，认定文书送达中的轻微瑕疵不影响仲裁裁决效力，入选江苏法院商事仲裁司法审查典型案例。

准确适用准据法。坚持尊重当事人意思自治，

严格依照涉外民事关系法律适用法确定准据法，在11起案件中确定域外法律为准据法。准确查明域外法律内容是适用准据法的重要环节，也是长期制约涉外审判工作的实践难题。全市法院在充分运用最高法院域外法查明平台的基础上，探索通过生效裁判文书等方式补充查明域外法律，并与华东政法大学外国法查明中心等专业机构合作，拓宽查明渠道，提升审判质效。在某公司股权代持纠纷案中，适用埃塞俄比亚法律认定股权变更登记事项，判决得到埃塞俄比亚政府的认可与实施，入选新时代推动法治进程年度十大提名案件和全省法院年度十大典型案例。

深化司法协助互助。着眼互利共赢，积极开展国际、区际司法协助，办理协助境外法院送达文书和调查取证案件19件，审结申请承认和执行境外仲裁裁决、境外法院民事判决案件11件。在一起协助香港仲裁保全案中，充分考虑财产保全紧迫性，以及当时转递材料不便的客观情况，灵活采用邮件方式核实情况，及时进行保全，保障香港仲裁裁决在内地顺利执行，入选全国法院支持香港仲裁典型案例。

三、健全纠纷解决机制，更好满足中外当事人多元司法需求

强化诉讼与非诉讼衔接。建立“一站式”国际商事纠纷多元解决平台，与中国国际经济贸易仲裁委员会、上海经贸商事调解中心等专业机构实现线上对接，方便中外当事人根据自身需要，选择高效便捷的非诉解纷方式。建立涉外商事纠纷中立评估调解机制，引入知名专家学者、资深涉外律师等担任中立评调员，为涉外纠纷处理提供专业评估意见，引导当事人接受调解或协商和解。在17起案件中开展中立评调，7起案件成功调解。

加强涉台纠纷多元化解工作。与市台办签署合作备忘录，引入台胞担任纠纷联调员、人民陪审员，发挥“同乡之情、同业之谊”的“润滑剂”作用，提升涉台纠纷化解效果。昆山法院针对辖区台企台

胞密集的情况，设立“公道伯”涉台调解工作室，邀请 19 名台胞担任特邀调解员，成功调处涉台纠纷 161 起。在涉某台企 6 家关联公司的劳务合同纠纷中，台胞调解员协助查阅台企原始账目材料，推动纠纷在诉前高效化解、欠款及时兑付。

完善涉外诉讼服务。探索简化涉外认证流程，在 68 起涉外案件中，为身处世界各地的外籍当事人提供身份在线验证、委托代理视频见证等服务。梳理涉外商事审判中起诉、举证、庭审等 12 类常见问题，编写中英文双语诉讼指引，建立集在线诉讼、司法公开、域外法查明等功能于一体的中英文网站，为中外当事人提供线上线下相衔接、诉讼流程全覆盖的双语服务。

四、加强涉外人才培养，打造高素质涉外审判队伍

突出政治统领。坚持党对涉外审判工作的绝对领导，健全理论学习长效机制，强化“涉外无小事”意识，不断提升政治判断力、政治领悟力和政治执行力。苏州国际商事法庭青年理论学习小组获评全省示范。市中院法官参加某次国际会议时，敏锐发现一名美国法官的发言材料有抹黑中国的内容，及时向代表团汇报，经交涉删除了相关内容，有效维护了国家利益。

锤炼业务素质。加大涉外审判人才培养力度，选拔 10 名政治素养、业务水平、外语能力较好的干警进入涉外审判人才库，成立“求臻研译社”，定期开展外文文献研习、涉外案例翻译、法律外语培训等活动。承办中欧知识产权司法论坛，参加国际商事法院常设论坛等学术研讨活动，拓宽涉外法官国际视野。1 名涉外法官获评全省审判业务专家，2 人获评全国法院涉外商事海事审判工作先进个人。积极配合涉外审判人才跨省交流工作，接收 3 批 6 名外省干警到苏州国际商事法庭学习锻炼。

深化精品战略。设立国际商事专家委员会，聘请国际贸易、跨境投资、争端解决等领域的 14 位一流专家学者担任专家委员，就规则查明、法律适用、

纠纷化解等疑难问题提供咨询意见。围绕涉外审判实践中的热点难点问题，深入开展调查研究，与多家高等院校、科研机构建立合作机制，争取中国法学会案例法学研究会在苏州国际商事法庭设立调研基地，形成一批有影响力的典型案例。1 篇裁判文书和 1 场庭审入选全国百优，14 起涉外商事案件入选全国、全省典型案例。

在总结成绩的同时，我们也清醒认识到，全市法院涉外审判工作还存在一些问题和不足：**一是**涉外审判质效还需进一步提升。当前，涉外案件仍存在文书送达渠道不畅、域外调查取证困难、域外法查明效率偏低、外文翻译成本较高等问题，部分案件因此审理周期较长，影响纠纷解决效果。**二是**涉外审判的规则引领作用有待加强。全市法院办理的涉外商事案件，以国际货物买卖、外商投资纠纷等传统案件类型为主，对数字贸易、跨境电商等新兴领域的法律问题研究、裁判规则提炼相对不足，司法的示范、引领、规范作用尚未充分发挥。**三是**涉外人才培养还有短板弱项。随着新类型和疑难复杂案件不断涌现，部分涉外法官应对新情况新问题的能力仍显不足，复合型国际化审判人才较为紧缺。**四是**涉外审判的国际影响力有待提高。参与国际司法交流的机会较少，涉外法治宣传效果还需提升，有较大影响力的典型案例还不够多。

下一步，我们将在市委领导、上级法院指导、市人大及其常委会监督和社会各界支持下，进一步健全完善涉外审判机制，深化涉外审判专业化建设，扎实推进涉外审判精品战略，努力以高质量司法服务保障高水平对外开放。

一是提升涉外审判服务大局精准度。深入学习贯彻习近平法治思想，自觉站在党和国家工作全局的战略高度，谋划和推进涉外审判工作。践行积极管辖权理念，准确把握重要涉外法律的立法精神和实践要求，加强涉外审判在反制裁、反干涉、反“长臂管辖”中的作用。积极参与海外利益保护机制建设，立足司法实践，指引企业更好应对“走出去”

法律风险。

二是持续优化涉外审判质效。针对“涉外送达难”问题，积极探索拓宽涉外诉讼文书送达途径，着力缩短诉讼期限、提高诉讼效率。推进涉外审判工作与智慧法院建设深度融合，加强人工智能等前沿技术应用。进一步健全涉外审判人才培养、选拔、使用、管理机制，常态化开展与高等院校、科研机构交流合作，立足长远、加强统筹，提升涉外审判队伍能力水平。

三是增强涉外审判国际公信力影响力。完善域外法查明和适用机制，发挥国际商事专家委员会“智库”作用，妥善办理涉国际条约、国际惯例、新型商事规则认定等案件。积极参与国际司法交流合作，

开展国际、区际司法协助，推动增进司法互信。加强精品案件全周期培育，实现案件办理和案例培育有效融合，努力推出更多有影响力的典型案例，讲好中国涉外法治故事。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，市人大常委会本次专门听取工作报告，充分体现了对全市法院涉外审判工作的高度重视和关心支持。我们将认真贯彻落实市人大常委会的有关意见和要求，持续深化涉外审判体系和审判能力现代化建设，奋力推进涉外审判工作高质量发展，为苏州在中国式现代化走在前、做示范中当好排头兵提供有力司法服务和保障。

关于全市法院涉外审判工作情况的 调研报告

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大常委会监察和司法工委

习近平总书记指出：“加强涉外法治建设既是
以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业
的长远所需，也是推进高水平对外开放，应对外部
风险挑战的当务之急。”习近平总书记多次对苏州
工作作出重要指示，特别是要求苏州工业园区“在
开放创新、综合改革方面发挥试验示范作用”。苏
州是外向型经济大市，2024年全市外贸进出口总值
3681亿美元，随着企业“走出去”步伐加快，面临
的国际法律风险、技术壁垒、摩擦纠纷日益增多，
加强涉外法律服务是保障经济社会高质量发展的现
实要求和应然担当。

根据市人大常委会年度工作安排，3月10日、
31日，市人大常委会副主任、党组副书记吴晓东率
监察司法工委至太仓市、高新区、工业园区对全市
法院涉外审判工作进行了调研。调研期间，调研组
实地考察了中欧班列运行操作流程、高新区综合保
税区东区、跨境电商生态创新中心、苏州国际商事
法庭和园区法院自由贸易区法庭，听取了市中级法
院、园区法院和昆山法院涉外审判工作的情况介绍，
听取了市商务局、市外办、市工商联、市律师协会
涉外与海商海事专业委员会、信达生物等多个部门、
企业关于涉外审判的相关情况和建议。现将调研情
况报告如下。

一、涉外审判工作的基本情况

2024年全市实际使用外资51.75亿美元，境外
投资项目628个，协议投资额30.67亿美元，均据全
国大中城市前列。2024年167家苏州企业应对国际

贸易摩擦案件51起，国际贸易摩擦案件数量持续在
高位。无论跨境贸易还是投资，苏州有着庞大的市
场主体和巨大的市场规模，涉外商事法律服务需求
较多，诉讼已经成为国际商事争议解决的主要方式
之一。近年来，在市委的坚强领导下，在市人大及
常委会的统筹推动下，全市各级法院站在政治全局
高度谋划涉外审判工作，通过精准把握司法服务保
障的切入点与着力点，平等保护中外当事人合法权
益、营造稳定公平透明的法治营商环境，为我市加
快构建新发展格局、打造更高水平对外开放新高地
提供了高质量司法保障。

（一）审判数据方面

系统显示，2019年~2024年，全市法院共受理
涉外刑事、行政、民商事、知产和国际司法互助等
各类涉外案件1698件，审结1694件；受理各类涉
港澳台案件2494件，审结2450件；受理与开放型
经济密切相关案件7297件，审结7103件，涉及的
当事人覆盖德国、瑞士、新加坡、巴西、沙特、卡
塔尔、埃塞俄比亚等57个国家和地区，案件类型涵
盖跨境投资、生产、服务、贸易、金融等多个领域。
其中，园区法院、苏州国际商事法庭等在涉外审判
方面成效明显。2019~2024年，园区法院受理各类
涉外及涉港澳台案件445件，结案率95.28%，结收
案比103.92%。苏州国际商事法庭自2020年成立至
2025年3月底，受理涉外商事等案件5099件，审
结4681件，涉案标的总额达121亿元。在案件审理
过程中，各级法院积极推进司法公开，常态化发布

涉外商事审判白皮书及典型案例，明确裁判规则，提升以案释法效果。多起案件受到央视等媒体报道，部分案例入选最高人民法院典型案例，多篇裁判文书和庭审获评全国优秀。

（二）服务大局方面

调研了解到，近年来，全市各级法院主动融入大局、服务大局，积极护航地方经济社会发展。一是**助力维护国家主权、安全和发展利益**。依法严厉打击危害国家安全犯罪以及跨国跨境毒品、电信网络诈骗、赌博等犯罪，案件办理中加强对外籍、港澳台人员释法说理工作，保证其对中国法律的准确理解，做到一般预防与特殊预防有机统一。强化裁判规则的精细化构建与类型化指引，吸引中外当事人优先选择我国法院管辖并适用我国法律。在涉外知识产权审判领域，华为、三星等国际知名企业主动将其与亚马逊等行业巨头之间的重要标准必要专利纠纷，提交至苏州法院管辖，彰显了我国司法的专业性和权威性，以及国际市场主体对中国法治环境的高度认可。二是**助力自贸区发展**。园区法院紧扣园区发展需求，制定出台《关于建设中国（江苏）自由贸易试验区苏州片区司法保障机制的实施方案》，为自贸区高质量发展提供司法保障，其中，“企业破产预重整机制”“案件执行‘标准化+数字化’机制”等在全省复制推广。三是**助力“一带一路”建设**。苏州国际商事法庭制定出台《关于发挥审判职能作用 服务保障区域全面经济伙伴关系协定>（RCEP）高质量实施的工作意见》等专项司法文件，妥善办理涉“一带一路”案件。在国际货物买卖纠纷等案件中，积极促成交易，保障项目顺利推进，促进当地产业发展，为推动高质量共建“一带一路”贡献了司法力量。

（三）纠纷化解方面

进一步用好新时代“枫桥经验”，通过“诉”与“非诉”相结合的争议解决范式，助力苏州成为国际商事纠纷解决优选地。一是**提供便利化的诉讼服务**。其中，苏州国际商事法庭打造了线上诉讼服

务体系，加强简化涉外认证流程的实践探索，通过在线方式办理委托见证等手续，在 68 起涉外商事案件审理中为身处世界各地的外籍当事人提供身份在线验证、委托代理视频见证等服务。园区法院自主研发“数字智慧仓”“融 e 审”全流程在线诉讼平台，为跨境当事人提供在线委托见证、证据交换等服务。昆山法院围绕全国唯一以“两岸”为主题的昆山市“金融支持深化两岸产业合作改革创新试验区”建设发展，联合昆山市金融办、苏州银行业协会、苏州保险业协会等打造金融纠纷线上调解平台“金 e 站”，开通“涉台金融纠纷化解绿色通道”，实现纠纷“立案+委派+调解+司法确认”一体化在线办理。2021 年 9 月运行以来，累计在线化解涉台金融纠纷 79 件，完成司法确认 24 件，纠纷调处平均用时 29.86 天。被省法院表彰为“全省法院类型化纠纷诉调对接工作先进集体”。二是**提供多元化的纠纷路径**。推动建立调解、仲裁、诉讼等有机衔接的多元纠纷解决机制，与多家专业调解和仲裁机构合作，实现调解、仲裁、诉讼服务“一键直达”，为当事人提供更多解纷选择，降低解纷成本。创设中立评估调解机制，引入院校专家学者、行业专业人员、资深涉外律师等作为中立评调员，为争议处理提供专业评估意见并参与调解。已在 17 起案件中引入中立评调员，成功调解 7 起案件。比如在 1 起涉高科技生物医药公司解散纠纷案中，引导当事人同意引入知名法学专家担任中立评调员参与调解，最终促成当事人达成标的额十多亿元的和解协议。三是**提供高效化的送达服务**。针对涉外案件送达难问题，积极探索合同签订与送达地址确认并行制度，特别是对案件占比较大的涉港澳台地区融资租赁案件，通过融资租赁协会推动订立融资租赁合同的同时确认送达地址，该项举措实施后，涉外商事案件的平均审理周期缩短了 30%。

（四）延伸触角方面

一方面，在审判中，平等保护中外当事人合法权益，增强外资企业在华投资信心。如，在一起涉

外保险合同纠纷中，韩国当事人在案件审结后特意寄来感谢信。另一方面，在审判外，积极助力企业提升风险防控能力。市中院与数据服务企业研讨跨境数据交易风险防范，发布白皮书和典型案例，以实际行动“护”商前行。在江苏（苏州）国际铁路物流中心、苏州跨境电子商务协会、“对德合作”产业园区等地设立司法服务工作室，就对外投资、对外贸易等方面开展法律指导，定期举办法庭“开放日”活动，通过与企业、企业家座谈交流等方式，为中外市场主体提供更优司法服务。太仓法院联合苏州劳动法庭、知识产权法庭、破产法庭、国际商事法庭和互联网法庭以及太仓人社、市场监管等部门共同签订对德合作服务协议，建立“对德合作司法服务工作站”，聚焦德企司法服务需求，推动相关部门单位定期开展法治宣传，助力德企提升管理水平，防范企业经营法律风险。

二、需要继续关注的几个问题

在调研中，我们也了解到全市法院涉外审判工作中仍存在一些矛盾问题，需要在下一步工作中解决。

（一）与国际一流争议解决机构交流不足

与国际一流争议解决机构的交流尚处于初级阶段或临时阶段，未建立起长期稳定的合作框架、沟通机制以及人才交流机制，借鉴国际先进经验的渠道较为局限，一定程度上限制了涉外法治能力的提升。另外，具有中国特色的涉外商事纠纷解决经验，如诉调对接机制等，由于国际交流不足，难以获得国际认可，也在一定程度上影响了苏州在全球商事纠纷解决领域的话语权和司法创新融入国际规则制定的进程，削弱了吸引跨境纠纷当事人的能力。

（二）涉外法治协同工作机制有待优化

虽已与相关部门建立了初步交流机制，但沟通渠道不够灵活高效，大多依赖于临时会议或项目合作，缺乏固定联络员制度和定期例会机制。尚未建立统一的涉外法治数据共享平台，各部门数据较为分散，在案件审理中难以快速获取企业背景信息，一定程度上制约了风险研判和司法效率。

（三）涉外法治人才培养有待加强

现有的涉外法治人才难以满足高复杂性跨境纠纷的司法需求。培训资源不足，缺乏综合性的培训机制，未将涉外法治人才培养纳入全市干部队伍长期规划。涉外法治人才沟通交流机制不健全，人才的内部跨行业、跨部门交流多为临时性安排，缺乏固定平台和有效机制。外部沟通方面，法官参与国际法律论坛和研修机会也较为有限。

三、几点建议

（一）加强与国际一流争议解决机构的交流合作

建立常态化的交流机制，如，利用苏州与新加坡的城市合作优势，探索苏州法院与新加坡国际商事法庭等国际一流争议解决机构的交流合作，通过签订双边合作协议，定期组织互访活动等，不断提升对国际法的理解与适用能力。积极推广特色经验，组织全市各级法院通过参加国际会议、学术交流等方式，分享苏州涉外审判的特色经验和典型案例，提升苏州司法的国际能见度和影响力。

（二）完善涉外法治协同工作机制

建议由市委牵头，成立由市中院、司法局、商务局、外事办等部门组成的跨部门协调委员会，定期召开会议，统筹重大涉外案件处理工作。国际商事法庭、自贸区法庭根据本地区涉外商事审判工作情况，定期发布针对性的涉外法律风险报告或典型案例。建立联合培训机制，提升各部门人员涉外法律素养和协作能力。社科部门要支持实务部门开展理论研究。推动建立信息共享平台，整合商务、司法、市场监管等部门数据资源，实现信息实时更新、安全共享。

（三）强化涉外法治人才培养体系建设

优化培养选拔机制，鼓励人才持续学习深造，为涉外审判工作提供动态化的高素质人才储备。加强挂职交流与国际研修，促进司法、商务、企业法务等不同领域人员在法律适用和程序衔接方面的协同合作。加强国际组织法治人才储备，推荐优秀涉

外法治人才到国际组织任职，参与国际规则制定，提升中国在国际法治领域的话语权。

（四）营造更优法治化营商环境

随着“一带一路”的国际合作越来越多，需要涉外法律纠纷的处理做到更高效、快捷，帮助企业降低纠纷拉锯战带来的损失、影响和成本，更好地兑现生效判决或诉讼中的保全，这样才有利于吸引更多的国际合作交易合同管辖放在苏州、更多的核心知识产权留在苏州。本地司法部门要推动企业自身的本地救济，更好地防范国外的“长臂管辖”、防范涉事企业利用国外法院仲裁程序实现不正当的竞争目的。市中院、知识产权、海关、出入境、外办、司法局、商务等部门要协同建立全方位的涉外商事法律服务保障机制，尽可能前置化解国际商事纠纷。

（五）构建涉外法律职业共同体

苏州目前涉外律师约 270 人，全市共有 50 家律所入选省首批涉外法律服务重点机构培育对象名单，目前这些律所虽然参与涉外诉讼和仲裁，但涉外业务的能力和水平仍需进一步提升。参照退休法官、检察官等法律工作者担任人民调解员进法院参与调解工作、实习律师进法院等有效做法，建议遴选资深涉外律师进法院从事涉外法律审判工作，协助法院处理部分简单的涉外案件，涉外法官和涉外律师进行同堂培训、同案审理、常态化地交流行业最新动态。涉外法官也可以到涉外律师事务所跟班体验处理案件并考察遇到的种种现实问题。通过双向奔赴，共享涉外法律纠纷处理经验，提升法律职业共同体处理涉外法律纠纷的整体水平和能力。

关于全市法院涉外审判工作情况报告的 审议意见

市人大常委会组成人员认为，实施涉外审判工作是服务国家高水平对外开放战略、维护国家主权安全与发展利益、提升国际法治话语权的必然要求和关键支撑，也是营造市场化、法治化、国际化营商环境，保障本土企业“走出去”的基石。全市各级法院站在政治全局高度谋划涉外审判工作，通过精准把握司法服务保障的切入点与着力点，平等保护中外当事人合法权益、营造稳定公平透明的法治营商环境，为我市加快构建新发展格局、打造更高水平对外开放新高地提供了高质量司法保障。

为进一步做好全市法院涉外审判工作，组成人员建议：

一要强化涉外法治人才培养体系建设。优化培养选拔机制，鼓励人才持续学习深造，为涉外审判工作提供动态化的高素质人才储备。加强挂职交流与国际研修，促进司法、商务、企业法务等不同领域人员在法律适用和程序衔接方面的协同合作。加强国际组织法治人才储备，推荐优秀涉外法治人才到国际组织任职，参与国际规则制定，提升中国在国际法治领域的话语权。

二要构建涉外法律职业共同体。苏州目前涉外律师约 270 人，全市共有 50 家律所入选省首批涉外法律服务重点机构培育对象名单，目前这些律所虽然参与涉外诉讼和仲裁，但涉外业务的能力和水平仍需进一步提升。参照退休法官、检察官等法律工作者担任人民调解员进法院参与调解工作、实习律师进法院等有效做法，建议遴选资深涉外律师进法院从事涉外法律审判工作，协助法院处理部分简单的涉外案件，涉外法官和涉外律师进行同堂培训、同案审理、常态化地交流行业最新动态。涉外法官

也可以到涉外律师事务所跟班体验处理案件并考察遇到的种种现实问题。通过双向奔赴，共享涉外法律纠纷处理经验，提升法律职业共同体处理涉外法律纠纷的整体水平和能力。

三要完善涉外法治协同工作机制。根据市委要求，建议由市委政法委牵头，成立由市中级人民法院、司法局、商务局、外事办等部门组成的跨部门协调委员会，定期召开会议，统筹重大涉外案件处理工作。国际商事法庭、自贸区法庭根据本地区涉外商事审判工作情况，定期发布针对性的涉外法律风险报告或典型案例。建立联合培训机制，提升各部门人员涉外法律素养和协作能力。社科部门要支持实务部门开展理论研究。推动建立信息共享平台，整合商务、司法、市场监管等部门数据资源，实现信息实时更新、安全共享。

四要加强恶意诉讼行为的源头防控与全程管控。必须强化政治担当，坚持源头治理与全程严管并重，构建覆盖诉讼全链条的高压态势。着力提升风险识别能力，在立案前端精准把关。深化智慧法院技术应用，强化对异常、重复及动机存疑起诉的穿透式识别与源头过滤。同步加强诉前风险提示与诉讼诚信引导，培育理性健康的诉讼文化。建立高效动态监测与快速处置机制，对诉讼行为实施严密监控，深化协同联动，凝聚打击合力，对查实的恶意诉讼，坚持零容忍，依法从严追究民事赔偿、经济处罚等，形成强大震慑。建立恶意诉讼行为人信用惩戒机制，将其纳入诉讼诚信黑名单，提高违法成本。以在案多人少的情况下降低司法成本，提高司法审判效率。

关于《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》的说明

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大常委会代表议案建议工委主任 卢 宁

各位组成人员：

我受市人大常委会主任会议委托，现对《苏州市人民代表大会代表议案工作条例（修订草案）》（以下简称《修订草案》）作如下说明：

一、修订法规的必要性

做好代表议案处理工作既是贯彻落实以人民为中心的发展思想、践行全过程人民民主的重要抓手，也是国家机关履行法定职责、尊重人民主体地位的重要体现。2001年，苏州市第十二届人民代表大会第四次会议审议通过《苏州市人民代表大会代表议案工作条例》（以下简称《条例》），并于当年4月江苏省第九届人大常委会第二十三次会议上获得批准，这是全省13个地市中在代表议案工作方面唯一的一部地方性法规，有效提升了议案处理的法治化、规范化水平。但随着形势的不断发展和人大制度法律法规体系的日益完善，《条例》的条文规范已经不适应当前工作实际，与上位法以及其他有关法规也不相一致、不相衔接。为了适应新形势、新任务、新要求，根据我市实际，有必要加以修订，以更加完善的法规制度，为代表议案处理工作提供更加有力的法治保障。

二、修订的具体过程

2024年5月以来，利用《江苏省人民代表大会代表议案处理办法》制定这一契机，市人大常委会代表议案建议工委在常委会领导下，在陈嵘副主任带领下，认真梳理分析二十多年来《条例》贯彻落实情况及其执行中的问题与矛盾，深入研究全国人

大、省人大最新办法要求，学习借鉴上海、重庆、广州、大连、厦门等二十多个省市先进经验，聚焦议案“提、审、办、督”全链条，起草了《修订草案》的征求意见稿。2024年10月至2025年2月，在全市范围内向市人大各专委、常委会各工委（室）、全体市人大代表和各承办系统开展了两轮意见征询，并组织了相关调研。3~5月，经进一步修改后，再次形成新的征求意见稿在全市征求修改意见，并先后赴姑苏、吴江、张家港、昆山等板块进行专题调研。根据各方面提出的意见建议，经集中修改，提出了《修订草案建议稿》，并经市十七届人大常委会第40次主任会议讨论通过。会后，工委赴深圳、广州、重庆等地进行了考察交流，现根据主任会议和其他方面的意见，又对《修订草案建议稿》作了集中修改，形成了提请本次人大常委会会议审议的《修订草案》。

三、修订的主要内容

《修订草案》共三十条，主要对体例框架、重点环节、内部工作运行模式等方面进行了修改完善。

一是关于《修订草案》的体例框架。本《修订草案》在结构框架上采用大半省市所沿用的分章设置，并结合本市特点进行了部分增加。当前共计6章30条：总则（3条）、代表议案的提出（6条）、大会会议期间代表议案的审查审议（8条）、大会闭会期间代表议案的审查审议（5条）、代表议案实施办理和监督检查（6条）、附则（2条）。通过分章，清晰界定代表议案工作的各个环节，明确各

环节的重点工作内容。通过增设相关章节，一是对大会与闭会分别涉及的两种处理模式进行细化确定；二是对监督类与重大事项类议案的交付实施办理和监督检查进行补充与强化；三是对代表议案工作的奖惩事项与公开事宜进行概略明确。

二是关于《修订草案》的重点环节。对《条例》修订的着眼点有两个，一个是保障好代表依法行使提出议案并监督议案处理落实的权利，另一个就是规范规制代表议案提出与处理的程序与内容。就此，一方面围绕“提什么”“何时提”“怎么提”“代表如何监督”等，修订形成第二章“代表议案的提出”的6条和其他章的第十四条、第十六条第二款。另一方面围绕“谁来处理”“怎么处理”“处理到什么程度”“人大如何监督”等，修订形成“大会会议期间代表议案的审查审议”“大会闭会期间代表议案的审查审议”“代表议案实施办理和监督检查”等3章，同时努力与现行的《苏州市人民代表大会会议事规则》《苏州市制定地方性法规条例》等形成有效互补。

三是关于《修订草案》的内部工作模式构建。

调整完善与规范规制的主要内容，一是细化确定大会期间代表议案审查审议的组织运作模式，即大会秘书处初步审查并作说明——议案审查委员会审查研究形成处理意见——主席团审议决定处理方式——需上会的交代表团审议并由有关专委会汇总研究后提出报告及相关决定草案——主席团提请大会会议审议表决并形成决定；二是逐步健全闭会期间代表议案审查审议的组织运作模式，即代表议案建议工委初步审查——有关专工委审查研究形成处理意见——主任会议讨论——常委会会议审议并形成决定；三是持续完善不同类型代表议案实施办理的机制模式，即将大会或常委会关于代表议案的相关决定，根据其内容交付不同机关、组织实施办理，其中法律监督与工作监督类议案，主要是交付人大专委会、常委会工委实施办理；重大实事类议案，主要是交付政府及其工作部门或者法院、检察院等机关组织承接办理；法规类议案则参照相关法规执行。通过修订完善，构建起更科学、更合理、更高效的代表议案提出与处理组织运作模式及其相关机制。

《修订草案》和以上说明，请予审议。

关于《苏州市湿地保护条例（修订草案）》 的说明

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市园林绿化局局长 曹光树

各位组成人员：

受市人民政府委托，我就《苏州市湿地保护条例（修订草案）》（以下简称《条例（修订草案）》）作如下说明：

一、《条例》修订的必要性

《苏州市湿地保护条例》于2012年2月2日公布施行，先后作了两次修正，为我市湿地保护事业发展提供坚实的法治保障。《中华人民共和国湿地保护法》于2022年6月1日正式施行，新修订的《江苏省湿地保护条例》也于2024年5月1日施行。为了细化落实上位法，进一步提升全市湿地保护管理水平，更好协调城市发展和湿地保护的关系，充分彰显国际湿地城市生态品牌，开展《条例》修订十分必要。

二、《条例》修订重点关注的几个问题

本次《条例》修订重点协调好湿地保护与经济社会发展、资源利用的关系。一是与上位法保持一致。从湿地定义上将我市的永久性水稻田等人工湿地调出湿地管理范围，保障了种植、养殖等农业生产活动。原《条例》关于湿地公园、湿地生态红线等内容根据上位法进行了删除，按照自然保护地的规定管理。二是调整了占用湿地条件。原《条例》规定国家和省重点建设项目才能占用湿地，现调整为除15块省级以上重要湿地外，只要达到市级以上重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目以及符合县级以上国土空间规划的线性基础设施均可占用，进一步为市级项目和其

他民生项目做好要素保障。三是简化了占用管理流程。因防洪、航道、港口以及水工程占用湿地不需要落实“占补平衡”，依照水法、航道法、港口法等规定开展相关工作。

三、起草过程

一是成立起草小组。2024年12月，启动《条例》修订工作，成立了起草工作领导小组，制定立法工作方案，汇总梳理相关法规、规章和政策文件30余部。二是广泛征求意见。先后组织开展了2轮立法调研，召开了4次专题座谈会，征求各地各部门和公众意见建议3次，联合市司法局开展立法参与活动，为湿地保护建言献策。三是集中修改论证。对征集到的意见和建议逐一梳理研究，先后对《条例》作了3轮集中修改，经市司法局的合法性审查及市场监管局的公平性竞争审查，形成了提交市政府常务会议审议的《条例（修订草案）》。2025年6月13日，市人民政府第86次常务会议审议通过了《条例（修订草案）》。

四、主要修订内容

本次采用全面修订的方式，对上位法未涉及的部分进行了延伸、细化和创新。《条例（修订草案）》共5章34条，包括总则、湿地资源管理、湿地保护利用与修复、法律责任、附则等内容。

一是明确保护职责。充分发挥多方主体在湿地保护中的重要作用，第四条明确市、县级市（区）和镇（街道）三级政府的职责；第五条明确林业及各相关部门湿地保护、修复、管理等职责；第二十

二条、第二十三条明确了河湖湿地保护、城市湿地保护的部门职责；第二十九条创新将湿地保护纳入基层网格治理，提高监管效能。

二是细化分级管理。上位法未对一般湿地作具体规定，第十四条将一般湿地细化为市级一般湿地和县级一般湿地，第十五条规定了市级、县级一般湿地的认定标准，与现行的分级管理体系充分衔接，增强可操作性。

三是强化科普宣传。为进一步突出我市湿地自然教育的特色亮点，第七条第三款明确每年 2 月为本市湿地保护宣传月，集中开展湿地保护宣传；第八条创新增加了自然教育与学校教育融合等内容；第九条鼓励公众参与湿地保护活动。

以上说明连同《条例（修订草案）》，请一并予以审议。

关于《苏州市湿地保护条例（修订草案）》 审查意见的报告

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大常委会环资城建工委主任 朱建春

各位组成人员：

根据《苏州市制定地方性法规条例》的规定，我工委对市人民政府提请本次会议审议的《苏州市湿地保护条例（修订草案）》（以下简称《条例（修订草案）》）进行了审查，现将有关情况报告如下：

湿地被誉为“地球之肾”“物种基因库”“物产宝库”，与森林、海洋并称为全球三大生态系统，具有涵养水源、净化水质、蓄洪抗旱、调节气候和维护生物多样性等重要生态功能。习近平总书记强调，“我们要凝聚珍爱湿地全球共识，深怀对自然的敬畏之心，守住湿地生态安全边界，为子孙后代留下大美湿地”，并多次考察湿地保护工作，作出了一系列决策部署。

湿地是苏州重要的生态本底，作为一个被湿地浸润、并赖以繁盛起来的城市，拥有湖泊400多个、河流2万多条、长江岸线158公里，京杭大运河82公里，太湖大部分水面、景区在苏州境内，湿地率超38%，内陆湖泊湿地面积占比全省第一。我市在全省率先、全国较早制定湿地保护的地方性法规，并于2012年2月2日公布施行，为加强湿地保护，有效遏制湿地面积减少、功能下降的趋势，发挥了不可替代的重要作用。随着近年来国家层面将湿地碳汇、推进绿色低碳发展作为生态文明建设的重要组成部分，并将湿地保护纳入国家应对气候变化战略，湿地保护被赋予了新的重大意义。2022年6月1日起施行的《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称湿地保护法）科学全面系统规定了湿地的定

义范围、总量管控、资源基础管理、调查检测评价、利用保护修复等制度。2024年，依照湿地保护法，《江苏省湿地保护条例》（以下简称省条例）也进行了修订。我市《条例》已施行13年，虽于2018年进行了两次小幅修正，但与上位法在湿地的定义等多处存在不一致的地方，上位法明确的总量管控等重要规定也需要在地方性法规中细化落实；同时我市获评“国际湿地城市”更对湿地保护提出了新的更高要求，现行《条例》已难以满足实际工作的需要。修订《苏州市湿地保护条例》势在必行且较为迫切。

今年3月，我工委提前介入起草过程，深度参与法规修订草案的调研与修改工作。6月中上旬，由沈国芳副主任带队，我工委会同法制工委、司法局和园林绿化局，深入开展调查研究，赴吴江区、虎丘区等地实地调研，召开座谈会听取市级有关部门、相关县级市区人大和政府及相关部门的意见建议，并征求人大代表、工委委员的修改意见。

在认真梳理研究各方意见后，我们认为，《条例（修订草案）》深入贯彻中央和省、市委决策部署，立足本市实际，依照上位法，围绕湿地保护分级分类管理、总量控制、保护利用等方面作了比较可行的制度安排，总体内容基本成熟，具备提交市人大常委会审议的基础条件。同时，根据调研情况，我们就《条例（修订草案）》修改完善提出以下建议：

一、关于湿地保护规划

湿地保护是一项长期而艰巨的任务，存在周

期长、见效慢的特点，必须抓好规划编制工作，促进湿地保护事业健康发展。《条例（修订草案）》第十三条简要规定了编制主体、程序和要求，其中涉及水务、生态环境、农业农村等多个部门，而上述部门条线都有专项规划，且各规划之间存在相互交叉重叠。为提高法规可操作性，建议在《条例（修订草案）》第十三条中，一是补充完善“有关部门”的表述，列明涉及的部门，以明确湿地保护规划编制主体；二是要强调湿地保护规划与其他规划相衔接，避免出现规划之间相互冲突矛盾；三是补充细化规划编制程序，如“编制或者修改湿地保护规划，应当进行环境影响评价，并通过座谈会、论证会、听证会等形式公开征求专家和公众的意见”；四是参考借鉴西安、福州、大连等城市的湿地保护条例，补充规定湿地保护规划具体内容，尤其是要增加合理利用湿地的内容，以平衡好保护和开发利用的关系。

二、关于湿地名录

名录管理是湿地保护一项重要抓手如同“保护地图”，既为湿地保护提供精准靶向，也通过法律、政策、技术的整合形成长效机制，同时公开发布也能够提升公众认知，吸引社会力量参与保护，形成“政府主导+公众参与”的良性模式。因此建议细化名录管理相关内容，一是规定一般湿地名录发布时应当向社会公布，明确湿地的名称、类型、保护级别、保护范围、土地权属、主管部门、管护责任单位等重要事项。县级一般湿地发布后，还应报市林业主管部门备案。二是补充名录调整的规定。明确因湿地面积、类型、级别或者湿地生态功能丧失且不可恢复和修复的，确需调整一般湿地名录及保护范围的，应当依法进行及时调整。三是依据省条例第十四条，明确规定一般湿地名录的具体管理办法，由市人民政府制定。

三、关于湿地的占用

关于湿地的占用，上位法均表述为“严格控制占用湿地”，湿地保护法明确规定“禁止占用国家

重要湿地”，省条例规定“禁止占用省级重要湿地”，均未对一般湿地的占用作出规定。《条例（修订草案）》第十七条第三款“禁止占用一般湿地”是以上位法的模式做的延伸规定。一般湿地分为市级一般湿地、县级一般湿地。调研中，有的板块提出第十七条第三款的例外情形“市级以上重大项目……”表述涵盖范围较小，规定过严，可能会影响项目建设和当地经济社会发展。因此建议进一步深入征求县级市（区）意见建议，根据我市湿地总量管控要求，结合基层实际管理和利用需求，对该项例外情形进行修改完善。

同时，《条例（修订草案）》第十九条针对临时占用进行了相应规定。有的同志提出，按照湿地不同类型，涉及的水务等多个部门各有审批权限，该条款中规定向林业部门提出临时占用申请的表述，不够严谨准确，为此建议明确依照相关法律法规规定，由职能主管部门受理，林业部门可以通过征求意见的方式参与审批，既符合省条例第二十一条的“依据有关法律法规的规定办理”要求，也与《条例（修订草案）》第十九条对应的第三十二条中的处罚表述一致。

四、关于湿地利用

合理利用湿地能够将生态优势转化为发展动能，为区域发展提供新的增长点，助力乡村振兴与生态产品价值的实现。当前，社会对生态产品需求激增，推动湿地的合理利用、可持续利用成为必然选择。《条例（修订草案）》第二十七条的表述较为宽泛，建议一是增加“有关部门对湿地利用应进行科学指导”的表述；二是拓展湿地可持续利用的形式，如水质净化、濒危物种繁育基地、候鸟迁徙停歇地、科学捕捞、有机农业、农耕文化、碳汇交易、科教研学、科研监测等；三是增加“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”，通过一系列差异化的利用形式，实现湿地的生态效益、社会效益、经济效益。

五、关于湿地修复

随着城市化、农业开发等人为活动高强度干扰以及自然因素的叠加影响，湿地的生态功能也会有所退化，湿地修复应当从“被动应对”到“主动保护”。近几年，苏州紧紧围绕湿地生态功能修复，针对湖泊湿地、河流湿地等不同湿地类型，完成了阳澄湖、尚湖等较多修复创新案例，积累了宝贵的经验。建议《条例（修订草案）》补充相关内容，明晰修复具体要求，增加修复方案的内容、修复方案的批准程序、修复验收等。同时，鉴于农业面源污染是导致湿地退化的重要诱因之一，而湿地生态系统能通过自然净化功能缓解污染，二者的协调平衡是实现农业可持续发展和生态保护的关键。建议参考杭州市湿地保护条例第二十三条增加“市、县级市（区）人民政府应当加强面源污染管控。在湿地范围内依法开展农耕渔事活动，应当采取绿色环保的综合防治措施，控制化肥、农药、饵料的使用”。

六、关于小微湿地保护

近年来，国际上越来越关注小微湿地的保护，认为数量庞大的小微湿地，对于区域生物多样性和维持大型湿地生态系统的健康，至关重要。为此，省条例第四十九条专门就小微湿地的保护和修复做出了规定。据统计，我市 8 公顷以下的小微湿地共有 15 万块，占整个湿地总面积的比例为 17.1%，是江南水乡风貌的自然基底，也是乡村和城市的重要生态空间。为此建议结合苏州实际，就小微湿地的保护和修复做出相关规定，加强小微湿地保护，以

体现地方特色。

七、关于宣传教育

湿地的宣传教育对提升公众认知，推动保护行动及实现生态可持续发展意义重大，也是凝聚全社会保护力量的关键纽带。《条例（修订草案）》对湿地的宣传教育着墨较少，建议参考《湿地保护管理规定》第五条的规定，明确“结合世界湿地日、世界野生动植物日、爱鸟周和保护野生动物宣传月等开展宣传教育活动”。同时，在《条例（修订草案）》中应增加更多公众参与的相关内容和表述，如积极鼓励公众参与湿地保护监测、监督破坏行为，从而将保护理念转化为实际行动，助力国际湿地城市的可持续发展，实现生态与人文融合。

八、关于配套措施

湿地保护是一项系统工程，地方立法对原则和方向问题作出的规定，仍需市政府及主管部门依照条例要求和实际需要同步制定配套措施来细化落实。如湿地保护的标准、一般湿地名录的具体管理办法等，建议要抓紧制定，争取与《条例》同步颁布实施。

此外，调研中各方对《条例（修订草案）》还提出了一些很有价值的修改建议。如有意见提出，第十七条第三款“水源涵养区和饮用水水源地”的排序，第二十九条监督检查不应放在法律责任一章中，建议在修改中一并完善。

以上报告，请予审议。

关于《苏州市低空经济促进条例（草案）》 审议结果的报告

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大法制委员会主任委员 陈雪珍

各位组成人员：

市十七届人大常委会第二十次会议于2月26日对《苏州市低空经济促进条例（草案）》（以下简称草案）进行了第一次审议。一审后，在市人大常委会党组成员蔡绍刚，市人大常委会副秘书长、市人大社会委主任委员尤忠敏带领下，法工委会同环资城建工委、财经工委、市司法局、市交通局、市发改委、市工信局等，深入开展草案调研论证和集中修改工作。

一是多渠道多形式开展调研。3月19日、21日，先后赴昆山市、相城区、常熟市开展立法调研，听取有关部门和单位、基层立法联系点、人大代表、政协委员、企业等方面的意见和建议，并函请其他县级市（区）人大组织征求相关部门和单位、企业的意见和建议。4月初，组织赴珠海专题调研低空经济立法情况。5月中旬，再次组织县级市（区）人大征求相关方面的意见和建议。5月22日，组织召开市级机关部门座谈会。**二是**组织专题论证。4月22日，市人大常委会召开《苏州市低空经济促进条例（草案修改二稿）》论证咨询暨立法评估座谈会，市人大常委会主任李亚平出席会议。挂钩联系这部法规的市人大常委会组成人员、该法规重要问题论证咨询委托的第三方专家、民航华东管理局专家以及部分市人大常委会立法专家顾问，对修改完善法规提出了意见和建议。**三是**开展协同立法。5月7日，邀请无锡市人大常委会来苏开展低空经济协同立法活动，5月23日，省人大常委会法工委在

无锡对我市和无锡市的低空经济立法共性问题进行了指导。通过座谈交流互动，深入探讨立法中共性的重点难点问题，相同或者相似内容和条款占据较大篇幅，取得了深度协同的成效。**四是**委托中国民航管理干部学院对草案中八个方面重要问题进行论证咨询。**五是**坚持全程公开征求意见。通过苏州人大网、苏州人大微信公众号，对法规草案和每一次修改稿公开征求意见。**六是**充分征求省人大常委会法工委意见。按照规定及时向省人大常委会法工委报请预审，并报告每一稿修改情况，征询其意见。**七是**不断修改完善法规。根据常委会组成人员和调研收集到的410多条意见和建议，利用了20个工作日对草案进行了五次集中修改，采纳或者部分采纳了240多条。

6月4日，市人大常委会党组对草案的修改情况进行了专题研究。6月13日，市人大常委会对草案进行了统一审议，并原则通过了《苏州市低空经济促进条例（草案修改稿）》（以下简称修改稿）。6月16日，市委常委会审议并原则通过了修改稿。现将法制委员会统一审议结果报告如下：

一、总体情况

根据常委会组成人员和有关方面的意见和建议，按照立法技术规范要求，对草案作了相应修改和调整：将第四章“基础设施”调整到第三章；将第二章产业发展中有关低空经济促进措施，整合为单独一章；为了规范和促进低空飞行活动，增加了第四章飞行服务；为了体现促进力度，将“应用场

景”改为“应用推广”。考虑到各地法规中的法律责任一章，大部分是通用条款或者重复上位法有关处罚规定，同时我市低空经济尚处于促进发展阶段，因此，修改稿未增设法律责任一章。经梳理，修改稿新增了十六条，删除了十一条，拆分增加了一条。草案六章五十条，现修改稿八章五十六条。

二、主要内容

修改稿设总则、产业发展、基础设施、飞行服务、应用推广、促进措施、安全保障、附则等八章。修改稿贯彻落实了最新的国家有关低空经济高质量发展文件精神，在政府和部门职责、空域管理、飞行服务等方面作了前瞻性、衔接性的规定，既体现了低空经济改革发展方向，又与当前工作实际相结合。

（一）关于政府和部门职责（第四条、第五条）。根据常委会组成人员和有关方面的意见和建议，修改稿进一步完善了政府和部门职责。一是第四条第二款规定，市人民政府应当依托省低空空域协同管理机制，加强与空中交通管理机构、民用航空管理部门的对接，推动解决低空空域划设、飞行服务保障、飞行活动监管等重大问题。二是第五条明确发改负责统筹指导低空经济发展促进工作，交通负责推进基础设施建设、依法负责低空运输、飞行服务保障等工作，工信负责产业发展相关工作，公安负责依法查处相关违法行为，其他部门按照各自职责做好相关工作。

（二）关于产业发展（第二章）。一审意见提出，要促进产业链的高效构建，有效发挥低空经济产业服务平台作用，为此，修改稿将低空经济产业服务平台建设拆分为独立一条，作为第十一条，明确由市发改部门牵头，会同工信、交通等部门建设这一平台。有意见提出我市十个板块的低空经济发展要体现差异化、特色化。同时，根据有关文件明确不得新建低空经济产业园区的规定，新增修改稿第十二条第二款，明确：“县级市（区）人民政府应当结合区域资源禀赋和产业发展需求，加强低空产业园区的配套设施和综合服务建设，推进低空经

济产业差异化、特色化发展。”有意见提出，要为企业交流合作搭建平台，为此，新增第二十条，明确：“支持低空经济行业协会、企业等通过举办博览会、展会、学术会议、赛事活动等，搭建低空经济产业展示、交流、合作平台，促进低空经济上中下游产业要素集聚。”

（三）关于基础设施规划、计划（第二十二条）。从当前市、县两级工作实际出发，修改稿第二十条第一款将低空基础设施建设由市政府统筹推进改为市县两级政府统筹推进。根据一审审查意见，参考深圳、广州、珠海的经验和做法，第二十二条第二款明确由交通运输部门会同相关部门编制低空基础设施规划和设施年度建设计划。

（四）关于气象设施建设（第二十四条）。为了促进我市低空气象设施建设和服务发展，根据一审审查意见，新增第二十四条，明确：“气象部门应当加强低空气象监测基础设施规划和建设，会同有关部门建立气象监测预报预警服务体系，组织低空气象监测预报预警技术研发，为低空飞行提供气象服务保障。”

（五）关于低空数字底座（第二十六条）。为了更好地服务保障低空飞行活动，参考深圳、广州、珠海等地的经验和做法，新增第二十六条，明确市人民政府应当组织发改、资规、住建、交通、数据等部门，汇聚实景三维、低空空域等数据，构建本市低空数字底座。

（六）关于空域管理（第二十八条）。为了与我市正在积极争取的中央空管委城市空中交通管理试点工作衔接，新增第二十八条，规定：“本市低空空域应当按照法律、法规的规定和授权范围进行使用和管理。”“市人民政府应当按照国家有关规定公布划设的低空空域，并动态调整。”

（七）关于公共航路（第三十条）。调研了解到，目前企业根据需要申请航路后，需自行布设航路上的通信、导航、监视等设施。由于布设这些设施成本较高，设置公共航路，有利于节约集约利用

资源，减轻企业负担。为此，新增第三十条明确：“本市统筹规划、科学设置低空公共航路。经批准设置的低空公共航路应当向社会公布。”

（八）关于低空飞行服务平台（第三十一条）。根据一审审查意见和调研意见，按照政府统筹、部门落实的原则，第三十一条第一款将由市政府统筹建设的低空飞行服务平台改为由市交通运输部门组织建设全市统一的低空飞行服务平台，县级市（区）将不需要建设平台。在第二款明确平台提供飞行活动协助、航空情报、告警提示、协助救援等服务的基础上，第三款明确有关部门、企业、行业协会等建设运行的低空飞行相关平台和低空飞行通信、导航、监视、气象等设施的数据或者信息，应当接入市低空飞行服务平台。

（九）关于应用推广（第五章）。根据常委会组成人员和有关方面的意见和建议，为了形成可持续、可复制、可推广的低空经济场景应用模式，积极发挥政府引导作用，修改稿第五章明确市县两级政府及其有关部门应当制定政策措施培育市场需求，推动低空飞行在公共管理和服务、客运服务、物流配送、文体旅游、生产作业等方面的创新应用。根据一审审查意见，考虑到无人机在农业方面应用较为成熟，新增第四十条第一款，明确：“农业农村部门应当推动低空航空器在农情监测、播种施肥投饵、病虫害防治、农产品搬运等农业生产作业活动中的应用。”同时规定“鼓励产业园区、大型工厂、建筑工地、港口等将低空航空器用于分拣、吊装、配送、巡检等生产作业活动。”

（十）关于促进措施（第六章）。根据常委会

组成人员和有关方面的意见和建议，进一步完善了有关条款的表述，新增第四十一条，明确：“市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当综合运用财政、金融、土地、科技、人才、知识产权等措施，制定推动低空经济发展的政策，并进行定期评估、动态调整。”新增第四十六条，规定：“市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当建立健全低空航空器报废拆解、回收处置工作机制，促进低空航空器及其零部件的回收利用。”

（十一）关于安全保障（第七章）。根据一审工委审查意见，对安全保障一章作了进一步的完善。第四十七条第一款、第二款明确：“市、县级市（区）人民政府应当加强对低空飞行活动的监督管理，建立低空飞行安全风险防控和应急处置机制，将低空飞行安全应急管理纳入突发事件应急管理体系。”

“市、县级市（区）人民政府应当组织公安、交通运输等部门，建立健全低空违法飞行跨部门联动处置与执法机制。”为了加强对低空飞行的安全管控，根据调研意见，参照珠海条例，新增第五十二条，明确：“公安机关应当根据公布的管制空域具体范围，对低空航空器在管制空域及其周边飞行时实施分级管控，采取预警、警告、限制飞行等措施。”

除以上主要修改内容外，根据常委会会议审议意见和有关方面的建议，还对草案中一些条款的内容和文字以及顺序作了相应修改、调整。

法制委员会认为，修改稿的内容符合我市实际情况，同宪法、法律、行政法规和省地方性法规不相抵触，建议经本次常委会会议审议后通过。

修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

关于《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》 的说明

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上

苏州市人大常委会法工委主任 陈雪珍

各位组成人员：

按照市人大常委会2025年度工作计划安排，现就《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法（草案）》（以下简称《草案》）有关情况说明如下：

一、起草背景和过程

近年来《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国监督法》相继修订，2024年《江苏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《省条例》）也进行了全面修订，将于今年7月1日起施行。为及时完善备案审查制度，适应备案审查工作新要求，市人大常委会将制定《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》列入常委会2025年度工作计划。

按照市人大常委会领导的要求，法工委从3月上旬开始《草案》起草工作，在认真学习《省条例》以及《规范性文件备案审查程序规定》的基础上，结合常委会2019年制定的《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查程序规定》、2021年制定的《苏州市人大常委会关于贯彻实施〈江苏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〉的若干规定》研究起草了草案征求意见稿。3月下旬，法工委进行了第一次集中修改。3月底，书面征求市人大各专委、常委会各工委室、县市区人大常委会、市有关部门意见。4月，先后召开各县市区人大常委会征求意见座谈会、市有关部门及

市人大各专委、常委会各工委室征求意见座谈会，法工委根据各方意见进行了第二次集中修改。5月，征询省人大常委会法工委有关领导的意见和建议，并再次书面征求市人大各专委、常委会各工委室、县市区人大常委会、市有关部门意见，召开了立法专家顾问征求意见座谈会，进行了第三次集中修改。6月4日，市十七届人大常委会第40次主任会议讨论通过了《草案》，提请本次常委会会议审议。

二、主要内容

《草案》共三十四条，设总则、备案、审查建议、审查、处理、其他规定、附则七章，着重在以下方面进行了规定：

1. 明确备案审查工作的指导思想、原则和目标（《草案》第三条）。一是明确坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。二是实行有件必备、有备必审、有错必纠的原则，依照法定权限和程序开展备案审查工作。三是明确保证党中央决策部署贯彻落实，保障宪法和法律、法规实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益的目标。

2. 关于践行全过程人民民主（《草案》第四条、第十九条）。《草案》将全过程人民民主体现在备案审查工作中，在总则第四条规定“坚持和发展全过程人民民主”，在审查一章第十九条规定“可以通过书面征求意见、座谈会、论证会、听证会、委

托研究等方式，听取有关国家机关、社会团体、企业事业组织、人大代表、立法专家顾问和其他相关领域专家学者以及利益相关方等方面的意见”。

3. 关于备案范围（《草案》第六条）。根据《省条例》的规定，《草案》第六条将市人民政府办公室制定的行政规范性文件纳入应当向市人大常委会备案的范围。

4. 关于报备责任单位（《草案》第七条）。在《省条例》第九条备案工作的报备责任单位规定的基础上，《草案》结合本市实际细化明确了规章、行政规范性文件、“一委两院”和县级市（区）人大及其常委会制定的规范性文件的具体报备责任单位或者机构。

5. 关于明确工作时限（《草案》第九条、第十六条、第十七条、第二十八条）。为了规范备案审查工作程序，《草案》在《省条例》规定的基础上，结合市人大常委会现行的两份备案审查工作制度和实际工作需要，明确了补充报送备案材料、提出拟办意见、向审查建议提出人或者移送机关反馈等环节的具体工作时限。

6. 关于对上级人大常委会移送审查的处理（《草案》第十一条）。根据《监督法》第四十五条和《省条例》第四十六条的规《草案》明确了上级人民代

表大会常务委员会对移送处理审查建议提出研究处理意见、建议的，法工委应当根据要求及时办理和反馈。

7. 关于备案审查工作报告（《草案》第二十九条）。根据《监督法》第四十五条和《省条例》第四十六条的规定，《草案》第二十九条明确了“市人大常委会应当每年听取和审议法工委关于备案审查工作的报告”，并明确了备案审查工作报告的具体内容。

8. 关于与法院行政案件衔接（《草案》第三十三条）。结合近两年常委会相关备案审查工作的经验，《草案》第三十三条对《省条例》第五十一条规定进行了细化，对于法院抄送给法工委的处理建议，按照审查建议的有关规定处理。

9. 关于与现行相关制度的衔接（《草案》第三十四条）。《草案》一是在内容上吸收了《苏州市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查程序规定》《苏州市人大常委会关于贯彻实施〈江苏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〉的若干规定》的相关规定；二是在时间衔接上规定 2025 年 7 月 1 日施行时，上述两项制度同时废止。

以上说明连同《草案》，请予审议。

关于检查《苏州市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施情况的报告

——2025年6月25日在市十七届人大常委会第二十二次会议上
苏州市人大常委会《苏州市生活垃圾分类管理条例》执法检查组

各位组成人员：

在《苏州市生活垃圾分类管理条例》（以下简称《条例》）实施五周年之际，为全面了解《条例》实施的基本情况，切实发挥人大法律监督作用，督促市政府及相关部门持续有力贯彻落实《条例》要求，不断优化完善生活垃圾全程分类体系，提升垃圾分类的实际效果和人民群众的感受度，保障《条例》全面有效落实，经主任会议研究决定，5月26日市人大常委会组织部分组成人员和市人大代表，对《条例》的贯彻实施情况进行了检查，并委托各县级市人大同步开展执法检查。在为期一天的检查中，分成三个检查小组到市区六个板块进行了实地检查，分别查看了姑苏区三元二村居民小区生活垃圾分类设施、吴中区七子山餐厨厂、工业园区唯亭生活垃圾转运站等10个点位。在随后召开的座谈会上听取了市政府施嘉泓副市长关于《条例》贯彻实施情况的专题汇报和市住建局的补充汇报，以及姑苏区、常熟市政府分别就生活垃圾分类提质增效作的汇报，并进行了座谈。最后，市人大常委会主任李亚平作了总结讲话。现将执法检查情况综合报告如下。

一、《条例》得到了有力地贯彻实施

五年来，全市认真践行习近平生态文明思想，深入贯彻落实习近平总书记关于生活垃圾分类系列重要指示批示精神以及《条例》要求，全力构建党建引领、政府推动、部门联动、全面发动、全民互动的“一领四动”组织体系，打造全方位推动、全

社会参与、全链条闭环、全要素监管的工作模式，建成分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的生活垃圾分类体系。在住建部工作评估中，我市得分持续增长，排名稳定在全国所有大城市第三名；在全省工作评估中，持续保持第一名。常熟市继成为国家级农村生活垃圾分类示范县后，今年成为全国首批生活垃圾分类试点县级市。

（一）加强组织领导，工作机制不断完善

市委市政府每年印发行动方案，指导全市工作有序开展，将生活垃圾分类工作作为文明城市建设、物业示范小区评定、节约型机关建设、无废城市建设等专项工作的重要内容。各地上下联动、同向发力，形成了工作推进和资源要素保障机制。围绕《条例》贯彻落实，各部门配套制定政策、标准、规范等文件60余部，不断完善规范化制度保障体系，让垃圾分类从“要我分”到“我要分”，依法促分能力不断增强。如制定《关于进一步加强住宅区生活垃圾分类工作的指导意见》，通过压实物业服务企业垃圾分类投放责任人职责，指导各地提升源头分类质效。建立“教育+执法”专项执法机制，《条例》实施以来，累计教育劝阻159.4万起、行政处罚64.7万起。完善生活垃圾分类综合管理平台，基础数据建档入库，有序接入视频监控，建立视频巡查机制，形成全市垃圾分类工作“一张图”“一网管”。

（二）城乡全域覆盖，分类体系逐步健全

全市建成“三定一督”（定时定点定人督导）居民小区5614个，实现全覆盖。建立了“不同队伍、

不同车辆、不同频次、不同去向”的“四不同”收运体系，配备四类专业车辆近 1.1 万辆。全市 910 个行政村，12960 个自然村，农村生活垃圾分类和资源化利用工作实现全覆盖，行政村生活垃圾分类处理率、农村生活垃圾集中收运率均达到 100%，共有 22 个乡镇入选江苏省级全域农村生活垃圾分类试点镇，数量全省第一，并全部被评为优秀等次。同时，秉持“末端保前端”工作理念，按照“规划引领、适度超前”原则，目前已建成垃圾焚烧设施 6 座，处理能力 1.8 万吨/日；厨余（餐厨）垃圾大型集中处理设施 12 座，处理能力 5357 吨/日。生活垃圾回收利用率为 41.1%，生活垃圾资源化利用率为 86.1%，居全国领先水平。

（三）创新基层治理，分类习惯逐渐养成

坚持党建引领，发挥基层党组织和党员在推行生活垃圾分类工作中的作用。太仓市通过组织开展“社区书记讲分类”系列主题活动，将垃圾分类工作纳入基层民主议事活动，有效提升基层社会治理能力。常熟市发动 5000 余名党员、志愿者组建“小蜜蜂”服务联盟，常态化走进学校、机关、企业开展政策宣传、环境清洁、志愿督导。全市 750 余支垃圾分类志愿服务团队、4.5 万名志愿者活跃在工作一线，建成垃圾分类宣教基地 180 余处，2 处入选全国“生活垃圾分类宣传教育基地”，形成了“跑楼天团”“蒲公英计划”等一批垃圾分类宣教品牌。不断优化投放举措，按需设置过时投放点、延长投放时长、周末及节假日增开午间投放时段，努力满足多样化投放需求，广大市民的生活垃圾分类习惯逐步养成。

（四）坚持纵深推进，分类成效日益显现

《条例》实施以来，各类垃圾分类更加细致、清晰，2024 年全市日均收运处置“厨余垃圾”4685.3 吨，较《条例》实施前增长 190.9%，收集“有害垃圾”1.7 吨/天，增长 96.3%，收集可回收物 4552.2 吨/天，增长 403.9%， “其他垃圾”年均增长率由 5.7%（2015～2019 年）下降至 0.5%（2020～2024

年）。消除了垃圾围城困扰。全市厨余垃圾分出处置率稳定保持在 25%以上，位列全国第一方阵，相应减少了进入焚烧终端的垃圾量，持续实现了原生生活垃圾“全量焚烧，零填埋”，垃圾处理不出市。2024 年，焚烧生活垃圾发电量达 30.3 亿度，相当于节约标煤 100 万吨，相当于 110 万户家庭一年用电量。强化生活垃圾回收体系建设，优化“苏周到”垃圾分类预约回收便民服务，可回收物预约上门回收 313 万单，回收量达 50 万吨；开展大件垃圾免费清运惠民活动，大件垃圾预约 5 万余单，免费清运近 7 万吨，其中吴中区、姑苏区、工业园区已实现全时段免费清运。新建高新区狮山低值可回收物专业化分拣中心，作为长三角地区首批低值可回收物分类回收利用项目，标志着我市生活垃圾精细化分出和资源化利用迈上了新台阶。

二、《条例》的贯彻实施还存在的问题和不足

在肯定《条例》贯彻实施取得成绩的同时，我们也要清醒地看到，尽管我市垃圾分类管理工作取得了较为显著的成绩，各项工作也在积极稳步推进，但生活垃圾分类工作还存在一些问题和不足，主要表现在：

（一）重视程度有所下降

在生活垃圾分类工作启动阶段，全市上下高度重视，社会各界广泛发动；但随着时间推移，各方面重视程度有所下降，逐渐呈现出城管部门“小马拉大车”的趋势。与此相对应，相较于《条例》实施前两年集中大规模宣传，近三年来全市垃圾分类宣传热度明显下降，社会活动的吸引力有所降低，整体氛围的不足影响了工作效果。此外，由于苏州流动人口数量较大，部分小区外来人员较多，针对家政人员、装修人员、临时租户以及“新入住、新入职、新入学”等人群的宣传引导内容缺乏针对性和吸引力。

（二）推进力度有所减弱

随着垃圾分类工作领导小组和工作专班普遍撤销，统筹推进力度下降明显。少数部门在主管行业

的垃圾分类工作推动上不够有力，缺乏具体指导和推动措施。推进绿色节能生活方式、减少一次性塑料制品使用、限制过度包装等源头减量工作成效不明显，交通枢纽、道路广场等公共场所垃圾分类实施率较低。

（三）分类投放出现滑坡

居民垃圾分类习惯还未彻底养成，少数居民不认可、不配合垃圾分类工作，垃圾分类的源头参与率和分类准确率还需不断提高。定时定点投放模式有待优化，部分居民投放时间需求矛盾较为突出。根据今年4月城管部门开展的全市垃圾分类体检报告，存在过时投放、零散垃圾包等乱丢乱扔问题的居民小区占到总数的26%。部分居民小区物业服务企业投放管理责任人职责履行不到位，缺乏持续跟踪、教育指导等后续举措，易造成不分类、乱丢弃的“破窗效应”。特别是一些动迁安置老旧小区，物业费收缴率低，物业服务企业畏难怕烦，管理职责落实不到位，对不分类行为不督不导，一些小区甚至存在投放时段无人督导的情况。

（四）回收体系仍需健全

由于邻避效应，中转站、集散场等场所不够长期稳定，部分场地只能以租赁或临时用地等形式取得用地，导致主体企业不愿或不敢投入，制约了中转站和集散场的建设质量和运营水平提升。同时，可回收物回收主体企业虽有向集约化、规模化方向发展的趋势，但与游击队式的个体回收队伍相比，存在运营成本相对偏高、竞争优势不明显等问题，导致主体企业服务水平参差不齐。

三、深入贯彻实施《条例》，切实提高垃圾分类工作的质量和水平

垃圾分类不是简单的举手之劳，而是一个需要全社会参与的综合体系和一场生活方式的深刻变革，体现了社会的文明程度，城市的管理水平，民众的素质高低。经过这些年的不懈努力，我市垃圾分类已经从“攻坚战”转向“持久战”，在这个关键时刻更不能松劲歇脚，而是要咬紧牙关、迎难而

上，以久久为功的决心恒心和毅力，坚持不懈地推进垃圾分类工作，贯彻落实《条例》各项规定，促进垃圾分类从“新时尚”真正成为广大市民的“好习惯”。

（一）提高政治站位，凝心聚力打好“持久战”

习近平总书记高度重视垃圾分类工作，近年来多次作出重要指示批示。为此，**一是要**认真学习领会习近平总书记的重要指示批示精神，深刻认识垃圾分类工作的重大现实意义和深远历史意义，进一步增强深入推进垃圾分类工作的使命感、责任感、紧迫感，着力解决思想上钝化、行动上弱化等问题，坚决落实好市委部署要求和《条例》各项规定，以久久为功的决心和定力，坚决打好生活垃圾分类“持久战”。**二是要**强化领导、强力推进。面对垃圾分类工作新形势新问题，市政府要继续高度重视、高位协调、高效推动，健全垃圾分类联席会议制度，在工作机制、组织力量、资金保障上加强支撑，尤其是建议增加垃圾分类工作在城市高质量发展和基层治理等方面考核的权重，督促各级政府和相关部门将生活垃圾分类管理工作摆上重要工作日程。**三是要**强化联动、全力推行。各级政府要进一步建立健全垃圾分类部门协作联动机制，按照“管行业就要管垃圾分类”总体要求，共同做好垃圾分类行业监督管理工作。市城管部门要根据住建部生活垃圾分类工作评估办法要求，建立定期体检和评估机制，督促指导问题突出区域和单位落实问题整改和巩固长效要求。**四是要**强化监督、奋力推动。全市各级人大要坚持上下联动，通过组织开展执法检查、专题调研、代表视察等方式，认真查找《条例》执行中遇到的难点、痛点、堵点，研究提出针对性的意见建议，共同支持和促进政府切实把《条例》严格执行到位，助力垃圾分类工作走深走远，确保垃圾分类管理工作见真见细。

（二）强化责任落实，严把前端促进“减量化”

一是要夯实工作基础。完善街道（镇）、社区（村）党组织领导下的生活垃圾分类多方参与机制，

尤其是要压实分类投放管理责任人的责任。通过“苏e分”信息码向社会公示全市所有居民小区生活垃圾分类投放管理责任人信息，扩展监督评价功能，接受社会监督。**二是要**着重发挥物业服务企业的作用。针对居民小区“前端分”这个当前最大薄弱环节，通过加强业务培训、考核引导和奖励激励，进一步指导物业服务企业结合小区保洁积极参与到垃圾分类工作中，做好小区垃圾分类投放的指导和管理工作。同时住建部门要重点推动将垃圾分类纳入物业相关政策文件，及时修订我市《物业服务合同示范文本》，明确将垃圾分类纳入物业服务范围，相关费用纳入物业收费。**三是要**提升公共场所分类实效。不断提高公共场所垃圾分类精细化管理水平，持续推动打造精细化分类样板区域。针对人流量、废弃物产生量较大的路段、公共广场等场所动态调整、优化设置废物箱数量，加强告知引导，提高市民和游客公共环境保护意识，提高分类投放准确率。**四是要**加强监督执法。在优化投放时段，合理调整投放点开放时间，推行双休日、节假日午间开放常态化的同时，执法部门也要敢于“打板子”，重点检查包括物业企业在内的各类垃圾分类责任人开展生活垃圾分类情况，重点查处生活垃圾源头混堆混放、收运企业混装混运等行为；对于个别居民屡教不改的违法行为，也要敢于碰硬较真，维护法律尊严。**五是要**大力推进源头减量。要全力落实好流通、消费等领域的源头减量政策措施，深入开展“光盘行动”，加大净菜上市力度，推动快递包装设计生产、销售使用、回收处置全链条治理。继续推进本市可循环快递包装试点，扩大循环包装应用规模，持续落实旅游住宿业不主动提供一次性日用品、餐饮服务提供者不主动提供限制使用的一次性餐具等措施。支持培育二手商品线上线下多元交易渠道，引导社会公众践行绿色低碳生活方式。

（三）聚焦常态长效，持续展现分类“新质效”

一是要持续开展宣传引导。将《条例》宣贯纳入全市法制宣传重要内容，以长期性、针对性、有效性为目标，保持垃圾分类宣传的持续热度和社会关注度。重点针对流动人员、家政服务人员、装修人员、租户等人群，研究建立专项宣传教育制度，提高这些人群的垃圾分类参与度。结合低碳日、环境日、志愿者服务日等活动，在农贸市场、交通枢纽、旅游景区等场所，多范围、多渠道、多层次地开展形式多样的主题宣传，营造更具引导力的垃圾分类宣传氛围。巩固中小学以及在苏高校垃圾分类教育，开展“家校社”联动及“小小督导员”等特色活动，带动更多家庭积极参与垃圾分类，养成垃圾分类习惯。**二是要**探索建立处理收费制度。《条例》第十一条明确按照生产者付费原则，建立生活垃圾处理收费制度。受大环境的影响，近年来各级政府在垃圾分类上的持续投入面临不小的挑战。建议市政府及有关部门要直面问题，加快对垃圾处理收费的政策研究，依照《条例》规定，争取在年内出台相关具体收费办法。**三是要**强化回收体系建设。持续推动可回收物中转站、集散场以市政用地形式保障，持续支持符合条件的中转站、集散场及其运营主体纳入本市资源循环利用企业发展名单。大力建设惠民回收服务点，完善可回收物回收公共服务平台建设，实现可回收物回收物质流、信息流的全链条管理、数字化集成。加快出台低值可回收物回收利用扶持政策，试点在居民小区、学校、党政机关等区域开展低值可回收物分类投放。引导各类市场主体积极参与低值可回收物设施建设和运营，进一步提升我市城市生活垃圾分类管理的水平，实现生活垃圾资源利用最大化。

以上报告，请予审议。

苏州市人民代表大会常务委员会任免名单

（2025 年 6 月 25 日苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议通过）

任命史华松为苏州市中级人民法院审判员、民事审判第四庭（苏州劳动法庭）副庭长；

任命孙丹丹为苏州市中级人民法院审判员。

免去蔡绍刚苏州市中级人民法院审判委员会委员、审判员职务；

免去钟毅苏州市中级人民法院审判委员会委员、审判员职务；

免去赵荣祖苏州市中级人民法院审判委员会委员、审判员职务。

苏州市第十七届人大常委会第二十二次会议 组成人员出席、请假情况

一、应出席会议：58 人

二、出席（54 人）

李亚平	吴晓东	沈国芳	黄 靖 _(女)	陈 嵘 _(女)	陈正峰
万为民 _(女)	马九根	王 侃	王友良	王亚方	王红星
王建国	韦国岭	尤忠敏	方伟军	卢 宁	冯正功
玄振玉	吕 瑾 _(女)	朱 江	朱小龙	朱建军	朱建春
刘 勇	李远延	杨 辉	杨 新 _(女)	吴 磊	吴永明
邱建平	沈 丹 _(女)	沈 玲 _(女)	宋 青 _(女)	陈苏宁	陈雪珍 _(女)
陈燕颜 _(女)	范 力	林 红 _(女)	金伟康	柯 勤	酆小萍 _(女)
赵晓红 _(女)	姜朋明	姚文蕾 _(女)	夏 文 _(女)	钱 斌	徐海明
高晓东	崔庆军	蒋 妍 _(女)	傅菊芬 _(女)	管凤良	潘春华

三、请假（4 人）

沈 觅	蔡绍刚	张 涛	陆丽瑾 _(女)
-----	-----	-----	--------------------

苏州市第十七届人民代表大会常务委员会 公 告

第 28 号

《苏州市人民代表大会常务委员会关于废止〈苏州国家高新技术产业开发区条例〉的决定》已由苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议于 2025 年 4 月 25 日通过,并经江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十五次会议于 2025 年 5 月 30 日批准,现予公布,自公布之日起生效。

2025 年 6 月 9 日

苏州市人民代表大会常务委员会 关于废止《苏州国家高新技术产业开发区条例》 的 决 定

(2025年4月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过
2025年5月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十五次会议批准)

苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定，废止《苏州国家高新技术产业开发区条例》。

本决定自公布之日起生效。

关于废止《苏州国家高新技术产业开发区条例》 的 说 明

——2025 年 5 月 30 日在省十四届人大常委会第十五次会议上
苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市人民代表大会常务委员会关于废止〈苏州国家高新技术产业开发区条例〉的决定》，已由苏州市十七届人大常委会第二十一次会议于 2025 年 4 月 25 日审议通过，提请本次省人大常委会会议批准。现作如下说明：

《苏州国家高新技术产业开发区条例》于 1994 年 7 月 7 日通过，2004 年、2011 年先后进行了两次修正。考虑到该法规的相关制度规定已被《中华人

民共和国外商投资法》、《中华人民共和国预算法》、《江苏省开发区条例》、《江苏省发展高新技术条例》等国家、省有关高新技术产业开发区发展的相关法律、法规、规章所覆盖，部分条款与上位法规规定不一致，部分内容已不符合实践工作需要，进行全面修改的必要性不强、立法空间不大。同时，该法规废止后不会对实践工作造成影响。因此，决定废止该法规。

以上说明，连同《决定》，请一并予以审议。