

李剑文为商洛市生态环境局局长；  
王河为商洛市住房和城乡建设局局长；  
王璟为商洛市农业农村局局长。

**决定免去：**

王河的商洛市工业和信息化局局长职务；  
赵嘉安的商洛市司法局局长职务；  
周波的商洛市自然资源局局长职务；  
王湘的商洛市生态环境局局长职务；  
王浩的商洛市住房和城乡建设局局长职务；  
闫亚军的商洛市农业农村局局长职务；  
王旭光的商洛市退役军人事务局局长职务。

**(三)**

**任命：**

刘妍为商洛市中级人民法院审判员。

**免去：**

殷本明的商洛市中级人民法院副院长、审委会委员、审判员职务。  
周世安的商洛市中级人民法院审委会专职委员、审判员职务。

# 商洛市人民代表大会常务委员会 关于商洛市人民代表大会常务委员会人事 代表选举工作委员会和商洛市人民代表 大会常务委员会财政经济预算工作委员会 更名的决定

(2024年4月23日商洛市第五届人民代表大会常务委员会  
第十三次会议通过)

根据党中央关于机构改革的决策部署和《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》相关规定,按照省委省政府关于商洛市机构改革方案的批复和  
市委工作要求,商洛市第五届人民代表大会常务委员会第十三次会议决定:将商洛市人  
民代表大会常务委员会人事代表选举工作委员会和商洛市人民代表大会常务委员会  
财政经济预算工作委员会更名为商洛市人民代表大会常务委员会代表工作委员会和商洛  
市人民代表大会常务委员会预算工作委员会。

# 关于发展乡村民宿的考察报告

专题调研考察组

近期，市人大常委会主任陈宁、市政府副市长璩泽涛带领市乡村振兴局、市文旅局、市发改委、市财政局、市资源局等7个市直部门和7县（区）人大常委会、政府主要负责同志，赴西安市蓝田县、汉中市留坝县，通过现场观摩、体验、座谈等方式，就乡村民宿发展工作进行了考察。现将考察情况报告如下。

## 一、经验做法

近年来，蓝田县、留坝县坚持把发展乡村民宿作为促进产业融合、带动农民增收、壮大集体经济、推动乡村发展的重要抓手，不断优化顶层设计，强化要素保障，创新运营机制，全力推进乡村民宿高质量发展。目前，蓝田县已发展民宿430家，创建市级等级民宿32家、县级星级民宿31家。留坝县已发展民宿172家、改造提升农家乐122家，创建国家甲级民宿1家、国家丙级民宿1家，评定县级等级民宿34家。

**（一）坚持政府引导，强化政策支持。**两县均成立了以县委、县政府主要领导任组长，相关镇（办）和职能部门为成员的民宿发展领导小组，围绕集群打造、等级评定、资金奖补、规范管理、人才培养等方面出台了一系列政策文件。蓝田县制定了《加快民宿发展的实施意见》《民宿量化考核机制》《民宿审批管理实施办法》《促进文化旅游产业发展扶持奖励办法》等文件，县财政每年列支1000万，专项支持民宿产业项目建设。留坝县出台了《民宿分类管理办法》《民宿发展扶持奖励办法》等文件，从2021年开始全面实施“四个一百”工程，即到2023年底培训100名管家、提升100家农家乐、新发展100家民宿、带动100人创业，县财政设立2000万元专项基金，并开发“民宿贷”“农家乐经营贷”等金融产品，撬动社会资本2.85亿元投入民宿发展。

## （二）坚持生态优先，统一规

**划建设。**认真落实《秦岭生态环境保护条例》，引进头部民宿企业、专业规划团队，充分盘活利用群众闲置宅基地、农房，集体建设用地，废弃学校、工厂等国有资产三类资源，进行统一规划、建设、运营，做到了开发与保护并重。留坝县在坚决守好绿水青山、当好秦岭生态卫士的前提下，制定了旅游“一业突破”发展战略，编制了《民宿产业发展规划》，按照“秦岭原乡·宿在留坝”品牌定位，规划建设了秦岭宿集、楼房沟、营盘、最美乡村路、留侯、厅城老街、火烧店等十大特色民宿集群。蓝田县聘请专业团队规划设计，融入文化元素、突出地域特色，打造了温泉养生、慢城生活等8大类主题民宿。同时，以“五乱”问题为重点，对农家乐、民宿开展多轮“拉网式”排查整治，明确整改标准，限定整改时间，形成工作闭环。

## （三）坚持示范带动，推进多

元发展。按照“抓高端、树品牌，抓两头、带中间”的思路，先由政府主导建设一批高品质民宿，引入人流、物流、信息流，再带动群众发展大众民宿，满足不同需求，推动多元发展。留坝县采取“政府提供资源+企业投资建设和运营”“企业设计+政府投资+专业团队运营”“政府金融支持+企业投资建设+租赁运营”等多种合作开发模式，引进携程、隐居乡里等头部民宿企业，建成道班宿、楼房沟、携程农庄、咏归川等项目，支持返乡青年建成留坝书房、云溪·阿凌客棧、书与田等民宿，迅速带动了马家小院、老房子客棧、明月山庄等数家农家乐的发展。蓝田县推行“国资+”“集体+”“社会资本+”“企业+”等多元投入模式，培育了方若·桃花源、澗涧凡尘、姥姥家、将军故里疙瘩村等品质民宿，示范引领关中环线精品民宿集群发展。

**(四)坚持利益共享,持续稳定增收。**统筹发挥企业、村集体、村民三方主体作用,通过股份联结、劳务联结等方式,建立利益联结机制,形成了运营公司有钱可赚、集体经济持续壮大、农民群众稳定增收的多赢局面。蓝田县明确规定凡财政衔接资金投资的民宿,每年按照不低于项目投入资金5%的比例向村集体分红;社会资本投资的民宿,按照不低于营业流水20%的比例向村集体或群众分红;村集体自建自营的民宿,按照不低于收入的80%的比例向群众分红,全县430

家民宿辐射带动就业创业1200余人,户均增收2000余元。留坝县探索创新“政府引导+村集体提供资源+企业建设运营”模式,支持企业与村集体合作经营,按经营流水30%分成,共享乡村民宿发展红利,仅隐居乡里运营的楼房沟民宿,两年来共向小留坝村村集体分成330余万元,全县172家民宿辐射带动就业创业1100余人,户均增收1600余元。

**(五)坚持规范管理,注重品牌营销。**始终把管理和营销拿在政府手中,成立行业协会,发挥部门作用,打造专业团队,保障民宿健康运营,不断提升服务质量。在服务管理上,蓝田县建立领导包抓、部门主抓、网格管理体系,主动为投资者在场地选址、空间管控、开办条件、经营管理等方面提供全方位服务,公布投诉举报电话,强化部门监管和社会监督。留坝县开发线上民宿评价系统、查询系统和举报系统,建立电子围栏,打击非法民宿,全力构建规范法治的民宿市场。在品牌营销上,蓝田县围绕打造“秦岭山居·蓝舍乡情”区域品牌,拍摄“爱在蓝田恋上民宿”系列宣传视频,依托微信、微博、抖音等新媒体,邀请网红直播营销,不断提升知名度和影响力。留坝县围绕打造“秦岭原乡·宿在留坝”区域品牌,举办“留坝民宿论坛峰会”“乡村旅游(民宿)发展大会”等,推出“秦岭旅居在留坝”专属IP,打开了更多元、更生动的宣传模式。

**(六)坚持人才培养,打造专业队伍。**把常态化的学习培训作为提升民宿品质的重中之重,采取走出去、引进来的方式,学习借鉴外地成功经验,积极培养当地乡村民宿经营管理和技能人才,有效提升了乡村民宿的服务水平。蓝田县制定了民宿经营主体能力素质提升计划,每年组织全县星级民宿经营者赴浙江嘉兴、湖州、丽水等地参观学习、研学观摩,提升经营能力。依托蓝田厨师学校、蓝田家政学校,开设现代“民宿管家”、乡土民宿厨师等培训课程,提高专业技能。邀请携程网、抖音官方对民宿从业人员进行房务、茶艺、咖啡制作、餐饮摆台、网络宣传等技能培训,为民宿发展提供线上运营支持。留坝县与莫干山民宿学院和北方民宿学院共同成立秦岭民宿学院,开设餐饮管理、市场营销、技能实操等培训课程,培养民宿管家140名,培训土专家、田秀才800余人次,全县90%以上的民宿经营者都参加了为期21天的培训。

## 二、体会启示

**(一)发展乡村民宿必须严守生态红线。**秦岭地区发展乡村民宿,最大的优势是良好的生态环境,最大的卖点是绿水青山、蓝天白云,但在发展过程中如何做到坚守生态红线与科学开发利用相统一,做到在保护中开发、在开发中保护?蓝田县、留坝县在发展乡村民宿过程中,严格落实《秦岭生态环境保护条例》,严禁在秦岭核心保护区、饮用水水源保护区等

范围内开办民宿,严禁占用耕地、林地、河道,引导支持各类市场主体依托原有村落、自有房屋,充分利用闲置宅基地、集体建设用地、废弃国有资产发展民宿,集中配建阳光房等垃圾污水处理设施,实现了生态保护与绿色发展的良性互动。

**(二)发展乡村民宿必须依托优势资源。**乡村民宿是乡村旅游的重要业态,是为游客提供体验当地自然、文化与生产生活方式的小型住宿设施。民宿发展必须依托景区景点等优势资源,以配套的形式出现,不能无中生有、脱离实际、独立存在。留坝县所有民宿都布局在紫柏山景区、中国最美乡村公路、营盘足球小镇、古街古镇、原始村落等周边,蓝田县所有民宿都布局在莽麦岭景区、白鹿原影视城、水陆庵、关中环线、美丽乡村等周边,将文化、体育、康养、音乐、美食等元素相融合,培育“民宿+”新业态,为游客提供参与式、沉浸式、体验式服务,通过发展壮大乡村民宿,促进了农文旅体融合发展。

**(三)发展乡村民宿必须制定规范标准。**民宿发展必须在符合国家规定标准的前提下,结合地域特色,制定符合当地实际的规范标准,分类建设、有序开发,确保有章可循、有规可依。蓝田县、留坝县明确规定,民宿建筑不能超过4层、客房不能超过14间、建筑面积不能超过800平方米,划清了民宿与酒店的界限。同时,蓝田县将民宿

划分为五星级、四星级、三星级、准三星级四个等级,留坝县将民宿划分为精品民宿、优品民宿、大众民宿三个类型,分类制定标准,定期验收评定,推动了高、中、低端民宿同步发展。

**(四)发展乡村民宿必须加大政策扶持。**乡村民宿在发展初期,都面临社会主体不愿投、农民群众不敢投的困境,这就要求政府必须发挥主导作用,带头建设一批高端民宿,出台一系列扶持政策,激励引导方方面面投身民宿建设。蓝田县、留坝县首先利用财政衔接资金,以集体经济名义,把一批学校、厂房、道班等闲置国有资产改建成高端民宿,交由第三方运营,然后出台扶持政策,引导各方发展民宿。蓝田县对评定的四类星级民宿分别给予25万、15万、10万、5万元的资金奖补,留坝县对评定的三类等级民宿分别给予5万、3万、2万元的设计补贴和0.5万、0.3万、0.2万元每间的建设奖励,群众贷款开办民宿的给予一定贴息补贴,撬动了更多社会资本,促进了乡村民宿蓬勃发展。

**(五)发展乡村民宿必须实行集群发展。**乡村民宿在布局上,必须着眼于全域的资源和区位,兼顾大众多层次、个性化、品质化的消费需求,整合优势资源,完善基础设施,融合多种业态,走串珠式、特色化、集群化发展之路。蓝田县、留坝县在每个区域布局民宿时,基本都按照“1+2+N”的比例进行规划建设,就是建设1家高

端民宿,同步配建2家左右中端民宿,带动发展和改造提升多家大众民宿、农家乐。如蓝田县莽麦岭景区,通过建成湫涧凡尘、忆间悠居2家精品民宿,带动发展“微民宿”19家。留坝县小留坝村,通过建成楼房沟1家国家甲级民宿,带动发展大众民宿13家,最终形成了集群效应。

**(六)发展乡村民宿必须坚持联农带农。**农民是发展乡村民宿的主体,在发展民宿过程中,必须通过自建自营、入股联营、务工就业等方式,将老百姓的利益与民宿产业紧密联结起来,实现社会主体、集体经济、农民群众三方共赢。蓝田县、留坝县在充分尊重农民意愿的前提下,依法盘活群众闲置农房和宅基地,通过租赁、流转的方式,让群众挣到租金;对农民群众进行系统技能培训,稳定在民宿务工就业,让群众挣到薪金;引导群众以资金、房屋等形式入股民宿企业,合作经营,让群众挣到股金;鼓励群众自建自营,就地创业当老板,让广大农民群众在民宿发展过程中增长了技能、增加了收入。

### 三、意见建议

**(一)加强组织领导,强化顶层设计。**一是成立领导小组。建议市、县两级分别成立由党委、政府主要领导担任组长的乡村民宿发展领导小组,统筹乡村振兴、文旅、自然资源、农业农村、生态环境、林业等部门力量,聚力推动乡村民宿高质量发展。二是制定指

导意见。建议由乡村振兴部门牵头,文旅、发改等部门配合,尽快出台《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》,进一步明确当前和今后一个时期的发展思路、目标任务和推进举措。三是出台支持政策。建议由乡村振兴部门牵头,文旅、财政等部门配合,尽快研究出台《支持政策》和《奖补办法》,市县分别设立乡村民宿发展基金,激励引导社会各方参与民宿建设。

**(二)依托优势资源,科学规划布局。**一是摸清资源底数。建议由乡村振兴部门牵头,各县(区)政府负责,全面摸清群众闲置宅基地和农房、集体建设用地、废弃工厂、学校等国有资产,研判梳理出适宜发展乡村民宿的具体点位。二是优化项目布局。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,各县(区)政府负责,按照靠近城区、靠近景区、靠近园区的原则,结合和美镇区建设、秦岭山水乡村建设,统筹布局民宿建设项目,制定年度建设计划。三是编制发展规划。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,各县(区)政府负责,引进头部民宿企业和专业设计团队,依据一县一品牌、一村一特色、一家一主题的要求,尽快编制市县民宿总体《发展规划》和年度项目规划,错位发展、多元推进、彰显特色。

**(三)明确规范标准,加快项目建设。**一是制定规范标准。建议由文旅部门牵头,自然资源、生态环境等部门配合,进一步修订完善

《商洛市民宿评定标准》,制定《分类管理办法》,加强业务指导,定期达标验收。二是坚持抓点示范。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,各县(区)政府负责,加快推进张峪沟、五峰山等10个野奢帐篷民宿和携程农庄、“北斗七星”等20个村寨农庄特色民宿建设,以点带面,整体推进。三是统一改造提升。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,各县(区)政府负责,对现有民宿和农家乐进行集中改造提升,增加等级民宿数量。同时,每县(区)按照不少于100户农户的要求,培育新建100家大众民宿,尽快形成民宿集群。

**(四)健全体制机制,强化运营管理。**一是建立联审联批机制。建议由文旅部门牵头,行政审批、市场监管、生态环保、自然资源、卫健、消防等部门配合,建立联审联批制度,推行一站式服务,进一步简化手续办理流程,优化营商环境。二是建立联农带农机制。建议由农业农村、乡村振兴部门牵头,各县(区)政府负责,建立企业、村集体和村民之间的利益联结机制,明确分红方式和分红比例,不断壮大集体经济和联农带农经济。三是建立日常监管机制。建议由文旅部门牵头,民政部门配合,成立市县乡村民宿产业发展协会,加强行业交流和日常监管,提高民宿行业自我管理、自我发展能力。

**(五)注重学习培训,培养专业人才。**一是组建民宿学院。建

议由市职业教育管理办公室牵头,文旅、教育、人社部门配合,积极对接莫干山民宿学院、北方民宿学院等院校,争取成立商洛民宿学院,自主培养更多乡村民宿人才。二是强化技能培训。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,在康养高技能人才培训基地和商洛职业技术学院,定期举办乡村民宿经营管理、房务、烹饪、茶艺等专题培训,不断提高从业人员业务技能。三是学习先进经验。建议由乡村振兴、文旅部门牵头,每年组织全市等级民宿经营者赴北京、浙江、四川等省市考察,学习先进经验,拓宽发展视野,实现追赶超越。

**(六)加大宣传营销,打造区域品牌。**一是培育特色品牌。建议由文旅部门牵头,各县(区)政府负责,持续提升“秦岭山水人家”市级民宿品牌,培育一批“终南宿集·共享村庄”式的县级民宿品牌,统一评定、统一授牌,努力形成品牌效应。二是策划节会活动。建议由文旅、体育部门牵头,各县(区)政府负责,分季节策划一批乡村音乐节、美食节、露营节、红叶节等主题活动,举办一批乡村排球、自行车、马拉松等体育赛事,积聚人气、吸引人流。三是强化对外宣传。建议由文旅部门牵头,各县(区)政府负责,充分利用抖音、小红书、微视频等平台,多渠道推介乡村旅游线路及乡村民宿产品,不断提高我市乡村民宿的影响力和知名度。

# 关于对全市道路交通安全管理工作开展情况的视察调研报告

王向阳 杨莉霞 李 华 张荣荣

道路交通安全涉及千家万户、事关民生福祉，责任重于泰山、安全高于一切。为全面了解我市道路交通安全管理过程中的矛盾和问题，进一步强化交通管理，优化交通秩序，提高通行效率，预防和减少交通事故，营造安全有序、舒心顺畅的交通环境，切实保障人民群众生命财产安全。近日，市人大常委会组成视察调研组，深入商州区、山阳县和市直相关单位，采取座谈走访、明察暗访、查阅资料、听取汇报等方式，对全市近三年来道路交通安全管理工作开展情况进行了视察调研，指出存在的问题和不足，提出了针对性的意见建议，供参考。

## 一、工作成效

近三年来，市政府及相关部门能够牢固树立安全发展理念，坚守交通安全红线，坚持源头治理、综合治理和系统治理，扎实推进《中华人民共和国道路交通安全法》等法律法规的贯彻实施，在维护交通秩序、预防和减少交通事故、缓解城市交通拥堵、保护人民群众生命财产安全，提高群众的满意度和幸福感等方面采取了一系列措施并

取得明显成效。

## （一）完善工作机制，协同共治水平不断提高。一是强化组织领导。

市、县区政府根据机构改革及时补充调整道路交通安全管理委员会成员单位，将在商洛的省交控集团5家分公司和陕西省高速公路路政执法总队第十支队，增加为市交安委成员单位，协调解决道路交通安全综合治理工作中的具体问题，形成多部门联动协作的工作合力。二是健全制度机制。市交安办紧扣道路交通事故预防和安全管理的重点，先后建立完善了《全市重点车辆交通安全协同治理机制》《全市酒驾醉驾源头预防机制》《恶劣天气联席办公和应急响应机制》等多项工作机制。交安委与相关职能部门签订道路交通安全目标责任书，确保安全责任落到实处。三是建立农村交通安全劝导站。积极发挥基层镇办牵头作用，在重要时间节点、路段、节假日和恶劣天气时段开展交通安全劝导工作。全市共建成使用农村劝导站172个，落实专兼职交通安全劝导员350人。市交警支队协调商洛人保财险保险公司在农村道路人

流车流较多的交叉路口建设了“警保合作”劝导站，不断夯实事故预防的基础。

## （二）强化交安宣传，文明出行意识不断提升。

一是充分发挥宣传阵地作用。建成覆盖全市的市交通安全宣传基地，在1141个行政村、620个农村学校建立宣传栏，在18个高速公路服务区建立了宣传阵地，常态化开展道路交通安全宣传教育工作。二是开展文明交通志愿服务。组织志愿者对交通违法行为进行劝导和纠正，加大对违反道路交通安全和城市管理违法行为曝光力度，以重大节假日和重要活动为载体，动员社会组织及更多单位积极参与引导市民自觉遵守交通规则，着力打造文明交通安全教育多元化格局。三是丰富宣传方式方法。市、县区政府及有关部门坚持将道路交通安全法律知识纳入“八五”普法教育和“平安单位”“文明城市”创建活动之中，深入开展交通安全宣传“七进”活动。市、县区公安交警部门依托“交管12123”平台，发布交安宣传文章、曝光典型交通违法案例、发送提示

短信、直播执法过程,为 39.6 万注册人员开展重点宣传活动,促进了广大交通参与者的交通安全意识和交通文明意识明显提升。

**(三) 狠抓设施建设,道路交通基础不断改善。**一是提升改造城市道路。各县区政府以城市道路“白改黑”为切入点,紧盯“治堵、治乱、治违”目标,大力改善各类道路交通安全设施设备,全市道路解堵保通暨安全管理能力明显提升。三年来,中心城区共施划各类标志线 21.8 万平方米,完善各类道路交通安全设施 46 处、239 套,优化提升市区路口智能化交通信号灯 62 组,增设人行横道灯 178 个、交通安全提示标志标牌 75 面。城市道路通行环境显著改善。二是推进农村道路交通安全基础设施建设。市、县政府高度重视农村公路安全隐患排查治理,不断加大投入,通过完善标志、标线、加强农村公路安全生命防护工程建设、专项治理提升等举措,消除道路交通安全隐患,有效保障了农村群众的出行安全。三是全面排查交通安全隐患。坚持部门联合排查、分别建立台账,开展挂牌督办、逐项治理销号,全面排查治理各类道路交通安全隐患。三年来,共完成治理部、省、市督办的 323 处事故多发路段和隐患突出点段,治理率 100%。对全市 3.38 万名 AB 证重点驾驶人、278 个“两客一危一货一校”重点运输企业及其 3659 名驾驶人建立台账,实行常态管理。四是有效解决群众停车难问题。按照“应划尽划、便民利民”的原则,市、县区交警部门会同城管部门全面排查可增设机动

车停车泊位、非机动车停车区域的点位,对符合施划停车泊位的地点、路段进行记录上报,最大限度地盘活存量泊位空间利用率。目前,中心城区路面机动车停车泊位达到 7139 个,非机动车停车区 22006 个,有效缓解主城区“停车难”问题。

**(四) 依靠科技赋能,交通安全管理不断精准。**一是公安交管科技信息化建设成效显著。市、县政府大力推进交通管理科技化、信息化、智能化建设,基本做到对市县际路口和事故多发点段的可视化监管。目前,全市共建成执法取证设备 60 处、闯红灯抓拍设备 17 处、道路区间测速设备 5 个、联网重点卡口 521 个、联网重点视频 3258 个,共享“雪亮工程”城乡主干道视频 3748 个,全部接入公安交通集成指挥平台,实现信息共享。二是交通管理更加精准高效。全市公安交警以推动道路治理模式向科技靠拢为导向,充分利用交通监控、指挥调度一体化的综合指挥管理平台,对辖区车流、人流较大路段进行实时监控,建成“绿波带”,提高了路口通行效率。交通运输管理部门将班线客运、公交、出租车等数据纳入交通大数据中心,并与路网监测、交通应急指挥同步联网联控,实现数字化管理和融合分析,创立交通运输管理服务的新模式。三是推进数字化中队建设。全市在商州牧护关、夜村、丹凤商镇、铁峪铺和商南富水等 5 个中队试点建设了集视频监控、高清卡口、电子警察、交通违法记录、指挥调度、交通信号控制等多项功能

于一体的数字警务室,逐步完善辖区卡口视频建设、交警执法站建设,强化研判和科技应用,精准加强路面管控。

**(五) 严处违法行为,交管执法能力不断增强。**一是加强教育培训。公安交管部门能够把文明执法、提升素质、从严治警摆到突出位置,抓教育提素质,建制度促管理,通过开展一系列行之有效的措施,有力的提升队伍的良好形象。各级交管部门在源头管理、路面管控、依法打击、应急处置、事故调处等方面积极推出新举措,不断创新管理方式。二是规范执法行为。各县区交警部门基本完成了警务功能区建设,安装音视频同步监控设备,对道路交通违法行为处理实施“罚缴分离”和“一站式”服务,进一步提升了执法办案质效。全面推广使用执法执勤记录仪,严格规范执法行为和执法礼仪。坚持“刚柔并济”的执法理念,结合实际,做到严格执法与柔性执法相结合,让执法有法度更有温度。三是强化交通秩序管理。市公安交管部门集中开展专项行动和集中整治,采取定点查缉与流动执法、滚动巡逻、精准拦截相结合,近三年来共查纠各类道路交通违法行为 136.5 万余起,受理各类交通事故案件 36093 起,及时消除了路面动态风险隐患,实现了整治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

## 二、存在问题

**(一) 交通道路参与者安全意识有待进一步提高。**部分市民道路交通安全意识不强,机动车违章停车、随

意停靠、掉头、抢道行使等不文明交通现象时有发生；摩托车、电动车、残疾人助力车违规载人；行人、非机动车随意横穿马路、闯红灯现象屡禁不止，严重影响道路交通安全。

**(二)基础设施建设有待进一步完善。**城区部分路段以及县镇道路的交通标志、标牌、标线尚未完备。城区部分路段交通信号灯配置不到位、配时不合理。公共停车位较少，六县城区和中心城市停车难问题依然突出。部分路段交通疏导手段滞后，城市过街天桥等设施作用发挥不够，造成学校、医院、商场、农贸市场周边乱停乱放现象普遍，交通拥堵现象还没有彻底根治。

**(三)管理中的薄弱环节有待进一步改进。**交通安全管理体制不够顺畅，个别部门之间联系配合不紧密，综合执法效果差。个别道路绿化带建设与交通疏导和安全的要求不一致，部分路段交通拥堵问题未能有效解决。镇村道路安全隐患突出，镇村公路建设质量监管留有死角，镇村车辆种类较多且安全系数较低，农用车违法载人、无牌无证的问题突出，面包车、摩托车、接送学生车辆漏管现象不同程度存在。城市中大量涌现的老年代步车、电瓶车、助力三轮车没有得到有效监管。

**(四)交通执法能力有待进一步加强。**公安交警警力不足问题突出，全市公安交警警力1438名中授衔民警只有292名，警务工作力量远远不足。聘用的辅警和交通协勤人员，由于没有执法权，工资待遇低，人员流动频繁，影响办案质量和执法水平。个别执法人员综合素质有

待提高，工作方法简单，存在以罚代管思维，执法不规范、程序不到位，引发群众意见。据统计，近三年来，涉交警部门行政复议案件共计27件，其中，维持7件，撤销8件，终止9件，维持率仅25.9%。交警部门规范执法行为还要不断努力。

### 三、工作建议

**(一)加大宣传教育，增强安全意识。**公安交管部门要始终把提升人民群众交通安全意识和文明交通素质作为重要抓手，善于运用新的载体和手段，持续性地宣传道路交通安全知识，着力扩大宣传覆盖面，不断增强全民交通安全意识。要坚持正反两个方面的宣传，一手抓正确引导，将“尊法守规明礼、安全文明出行”的理念宣讲透彻，做到家喻户晓、深入人心；一手抓典型曝光，通过曝光一批感触深的典型案例，触发广大交通参与者的强烈共鸣和心灵震撼，教育感化广大交通参与者珍惜生命、守法出行。

**(二)完善设施建设，坚持管治并重。**市、县区政府及相关部门要高度重视交通基础设施建设，切实解决道路交通管理中存在的问题，进一步完善城镇道路交通标志标线、信号灯及电子监控等设备。要加快公共停车场等公共服务设施建设，合理规划路边停车位，延长公共停车位免费停车时间，引导有条件的商业综合体、单位对外开放商业有偿停车服务，缓解城区停车难问题。要进一步完善交通智能管理系统，科学设置红绿灯，合理配置时间。要加大农村道路基础设施建设和维护力度，做好隐患排查，

提升安全通行能力。

**(三)加强协作配合，优化通行环境。**要发挥好交安委组织协调领导作用，加强联系沟通，不断形成强大工作合力。要加强联合执法，不定期开展各类联合执法活动，突出对学校、医院、商场周边等重点场所、重要路段综合治理，对重点建设路段及时增设临时执勤点，全力确保道路交通安全有序。加大农村道路安全监管力度，重点整治接送学生车辆、低速货车、三轮汽车和拖拉机无牌无证、违法载人等违法行为，维护农村道路交通秩序。针对无牌无证的摩托车、老年代步车、电动自行车、助力三轮车、工程车要加强源头管理，加大执法力度，杜绝安全隐患。

**(四)加强队伍建设，提高执法水平。**政府要采取措施切实解决警力不足、协警待遇偏低等问题，建立科学合理的工资增长机制，逐步提高协警待遇。要认真开展道路交通安全相关培训，通过学习法律法规、分析典型案例和研讨疑难问题等多种方式，不断提升执法队伍交通违法行为查处、突发事件应急处突、沟通与协调等能力，进一步提高执法队伍综合能力。要全面梳理行政处罚程序，优化现场执法、调查取证、案件审核、违章处理等流程，规范行政处罚裁量标准，进一步规范执法行为，保证执法公平公正。要定期开展执法互评自评，自觉接受社会监督，进一步规范执勤执法行为，树立良好的执法队伍形象。

(作者系市人大常委会监察和司法工委主任、专职委员、副主任、办公室主任)

# 关于 2023 年度全市环境状况和环境保护目标完成情况的视察调研报告

倪晓燕 段文涛 祝东坡

为全面了解我市 2023 年度环境状况和环境保护目标完成情况，排查问题，研究对策，推动全市生态环境保护工作持续加力，促进生态环境质量持续向好，近期，市人大常委会组建视察调研组，深入各县区和有关市直部门，通过听取汇报、实地察看、查阅资料、随机抽查等方式，对 2023 年度全市环境状况和环境保护目标完成情况进行比较深入的视察调研，发现了一些问题，并提出了针对性的意见建议，供有关方面在工作中参考。

## 一、全市 2023 年环境基本情况

2023 年，市政府及有关部门深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央关于生态文明建设各项决策部署和省委、市委工作要求，始终胸怀“国之大者”，坚定践行绿色发展理念，持续用力推进生态文明建设和生

态环境保护工作，较好地完成了年度环境保护目标任务，为全市经济社会高质量发展注入了新动能、塑造了新优势。

**（一）环境质量稳中改善。**一是大气环境质量保持稳定。2023 年我市中心城区空气质量优良天数 334 天，优良率 91.5%；PM2.5 年平均浓度为 26 微克/立方米，同比改善 7.1%；两项指标均位居全省第二，连续第七年进入国家空气质量达标城市行列。二是水环境质量持续为优。全市 11 条主要河流 23 个国家省考监测断面水质均达到功能区划标准，9 个城市集中式饮用水源地和 16 个“万人千吨”农村集中式饮用水源地水质 100% 达标，丹江出境断面水质达到国家地表水 II 类标准。三是土壤环境安全稳定。布设耕地土壤监测加密点 76 个，经检验检测，全市受污染耕地

安全利用率稳定在 93% 以上。

**（二）秦岭保护持续加力。**一是高压整治“五乱”。坚持“零容忍”态度，强化监管与监督联动，动态排查整治秦岭“五乱”。2023 年，拆除违建 30 栋 5.8 万 m<sup>2</sup>；公安机关侦办涉秦岭刑事案件 127 起，刑事拘留 28 人，取保候审 112 人，批捕 4 人，移送起诉 88 案 93 人；纪检监察机关查处环境保护领域违规违纪违法问题 135 件 159 人，其中给予党纪政务处分 126 人。二是有力整改问题。常态化开展明察暗访，对问题整改实行专题交办、限时督办，省市审核确认问题图斑 782 个，完成整改 772 个，整改率达 98.7%。三是强化生态修复。深入推进绿色矿山建设，一手抓矿山边生产边治理工作，一手抓历史遗留矿山恢复治理，共恢复治理矿山地质环境 3551.4 亩；加大尾矿库综合治理，

强化在线动态监测;造林绿化 67.4 万亩,全市森林覆盖率达 70%。

### (三)污染防治向纵深推进。

一是纵深推进大气污染防治。持续加大挥发性有机物、道路运输、建筑施工扬尘管控力度,开展汽修企业挥发性有机物源头替代、工业炉窑综合整治、新能源汽车推广、扬尘在线监控、水泥等重点行业超低排放改造等工作。二是纵深推进水污染防治。对全市水源地、丹江、金钱河干流 1114 个疑似排污口进行排查整治,实施工业废水污染治理、畜禽养殖污染治理、饮用水水源保护、小流域综合治理等 7 类 51 个碧水保卫战项目,污水处理能力进一步提升。三是纵深推进土壤污染防治。开展土壤污染环境风险隐患排查整治和土壤污染状况调查,加快中轻度受污染耕地市级农产品加密监测点建设,巩固提升受污染耕地安全利用成果,动态调整耕地土壤环境质量类别,农用地和建设用土壤环境安全得到基本保障,土壤环境风险得到基本管控。四是纵深推进固废污染防治。以生活垃圾和建筑垃圾规范处置为重点,建设生活垃圾分拣中心和建筑垃圾资源化利用中心,建成市生活垃圾焚烧发电厂,推动固体废物资源化能源化利用。将 191 家危险废物产废企业、8 家经营单位、139 家医疗机构纳入系统监管,监督规范处置危废。开展塑料污染协同治理,全链条治理塑料污染取得阶段性成效。

### (四)绿色产业稳健发展。一

是生态农业发展壮大。以木耳产业撬动“菌果药畜茶酒”特色产业发展,成为全国首批 4 个国家农产品质量安全市之一。二是绿色工业不断发展。围绕打造“3+N”产业集群,启动建设抽水蓄能电站集群等高质量项目,矿业产值占比逐年下降,绿色发展动能更加强劲。三是“两山”转化推进有力。率先在全省开展生态产品价值实现机制试点,“GEP 自动核算”“生态茶文旅”等入选国家经典案例。推行“生态贷”,10 万吨 CCER 林业碳汇和商洛电厂碳排放配额实现交易。围绕打造中国康养之都,大力发展生态康养产业,101 个康养项目启动建设。

### (五)财力保障持续增强。一是

争取中省资金力度更大。全市共争取中省各类环保资金 15.9 亿元,同比增长 12.2%,为全市污染防治和环境保护提供了有力支撑。二是同级专项资金逐年增加。市级财政设立年度环保专项资金 2000 万元,较上年增长 600 万元,全市预算安排环保专项资金 1.52 亿元。三是政府绿色采购推动有力。2023 年,货物类采购完成 21 亿元,绿色采购产品占 17.22 亿元,绿色环保产品达到采购总额的 82%。

## 二、存在的主要问题

### (一)环保基础设施短板明显。

各县区不同程度存在城镇生活污水处理设施建设滞后、污水处理设施运行管理不到位、管网不配套、污水处理厂超负荷运行等造成污水直排、漏排和溢流现象。全市污水处理 PPP 项目建设进展缓慢,

镇村污水收集处理能力严重不足,农村生活污水直排现象较为普遍。有的县餐厨垃圾和建筑垃圾处理设施建设进展缓慢。部分县没有危废收集转运暂存站等设施,医疗等危废处理不够及时,产生二次污染风险较大。

### (二)污染防治措施执行不够

到位。建筑扬尘、道路施工扬尘、烟花爆竹燃放、餐饮油烟排放、散煤使用、沙土堆场等管控不够有力,导致 2023 年市中心城区环境空气质量优良天数较上年下滑较为明显。有的河流垃圾清漂不及时。农药、化肥等农业投入品使用不够科学合理、农膜回收不及时、规模以下畜禽养殖企业粪污露天排放等农业面源污染现象依然存在。有的城镇餐厨垃圾、建筑垃圾处理不规范,有随意倾倒现象。过期药品、废弃电池等危废分类投放、规范处置不够到位。建筑施工、广场娱乐等领域噪声污染群众反映强烈。

### (三)环境整治不够均衡。

环境整治普遍存在城区好于农村、主街道好于城中村、集镇好于村社、正规市场好于农贸市场的现象。农村环境整治参差不齐,有的村社路边、场院、沟渠、河岸、坡底、田间地头的塑料垃圾随处可见,离“干净商洛”创建目标还有较大差距。

### (四)绿色低碳全民行动氛围

不够浓厚。简约适度、绿色低碳的理念还未深入人心,公民在生产生活中践行环保节约的意识还不够强,垃圾分类不够自觉,水、电、暖、纸张、餐饮等浪费现象比较普遍,消费攀比一定程度存在。

### 三、对策建议

**(一)加速推进环保基础设施建设。**加大县区中心城区污水处理设施及配套管网提标改造力度,做到雨污分流、污水全量规范化处置。加强县城餐厨垃圾、建筑垃圾处理设施建设,推动垃圾分类规范处置。强力推进全域污水处理 PPP 项目建设,完善建成的镇村及移民搬迁安置点污水处理设施配套管网,健全运维机制,确保常态化运行。因地制宜建设危废暂存设施,源头防治危废污染。

**(二)严格落实污染防治措施。**强化大气污染防治,紧盯建筑扬尘、道路施工扬尘、烟花爆竹燃放、餐饮油烟排放、散煤使用、沙土堆场、排污企业等重点领域,加强行业监管,有效遏制空气污染。强化水污染防治,扎实推进丹江流域、涉黄河流域等重要干支流域、饮用水源等污染治理,常态化开展河库清漂行动和城乡“黑臭

水体”排查整治,加大工业园区和城镇污水处理监管,确保达标排放。强化土壤污染防治,加大土壤环境隐患排查和土壤环境质量监测力度,及时发现隐患及时管控风险。加强农业科管宣传,推广轻简高效精准施肥用药技术,推动转变农民施肥用药观念和习惯,确保科学合理施用化肥、农药。推广加厚高强度农膜使用,激励农膜及时回收、规范处置。加大畜禽养殖粪污规范处置引导与监管,推动畜禽粪污资源化利用。加强固废污染防治,进一步完善生活垃圾分类机制,探索全民积极参与垃圾分类的引导激励模式,加强垃圾分类投放、收集、运输、处理,提高垃圾规范化处置和资源化利用水平;加强餐厨垃圾和建筑垃圾规范化处置和资源化利用。加强噪声污染防治,认真履行噪声污染防治监管责任,加强宣传引导和处罚,有效减轻各类噪

声扰民。

**(三)全域推进“干净商洛”创建。**坚持问题导向,紧盯农村地区、城中村及老旧城区、农贸市场、边远村社等环境脏乱差区域和村社路边、场院、河岸、沟渠、田间地头等具体点位,加强环境整治,真正打造“干净街路、干净公园、干净院落、干净市场、干净河湖”。

**(四)广泛开展绿色低碳全民行动。**开展全民节能低碳宣传教育,大力倡导勤俭节约、绿色低碳的社会风尚。开展节约型机关及垃圾分类示范单位、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑创建行动,把绿色低碳观念普及到千家万户。健全完善村规民约,杜绝人情攀比,反对奢侈浪费和过度消费,推进移风易俗,逐步培育起文明乡风、良好家风、淳朴民风,努力形成全民崇尚节约低碳的浓厚氛围。

(作者系市人大常委会城环工委主任、副主任、办公室主任)



# 商洛市海绵城市建设管理条例

(2023年8月24日商洛市第五届人民代表大会常务委员会第九次会议通过  
2023年11月30日陕西省第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议批准)

## 第一章 总则

第一条 为了规范海绵城市建设管理,增强城市防涝能力,保护和改善城市生态环境,根据有关法律法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于本市城市规划区域内海绵城市的规划建设、运营维护及其监督管理等活动。

本条例所称海绵城市,是指通过加强城市规划建设管理,保护和利用城市自然山体、河湖湿地、耕地、林地、草地等生态空间,发挥建筑、道路、绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用,有效控制雨水径流,实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方式。

第三条 海绵城市建设管理应遵循政府主导、社会参与,生态优先、自然循环,规划引领、统筹推进的原则。

第四条 市、县(区)人民政府是海绵城市建设管理的责任主体,应当将海绵城市建设管理工作纳入国民经济和社会发展规划,统筹区域内海绵城市建设管理工作,建立健全海绵城市建设管理体制和考核考评体系,协调解决海绵城市建设管理工作中的重大问题。

市人民政府应当组织相关部门,根据国务院、住房和城乡建设部和省人民政府关于推进海绵城市建设的相关要求,制定具体办法,指导全市海绵城市规划建设管理工作。

第五条 住房和城乡建设部门是海绵城市建设管理工作的主

管部门,负责海绵城市建设管理的统筹协调、规划编制、技术指导、监督考核等工作。

发展和改革、公安、财政、自然资源、生态环境、城市管理、交通运输、水利、应急管理、林业、国防动员、行政审批、气象等部门依照各自的职责分工,共同做好海绵城市建设管理工作。

第六条 市、县(区)人民政府及其相关部门应当通过报刊、广播、电视、网络等媒体,加强海绵城市建设宣传,引导全社会积极参与海绵城市建设管理相关活动。

## 第二章 规划与建设

第七条 市、县(区)住房和城乡建设部门应当会同自然资源、生态环境、城市管理、水利等部门编

制市、县(区)海绵城市建设专项规划,并广泛听取专家和社会公众意见,报本级人民政府批准后实施。

海绵城市专项规划应当符合国土空间总体规划。

雨水年径流总量控制率等海绵城市技术指标应当纳入控制性详细规划,在规划设计条件中予以明确。

第八条 海绵城市规划、设计、建设应当符合国家和省级相关技术标准要求。

市人民政府可以组织有关部门制定本市海绵城市建设技术标准。

第九条 建设单位的项目建议书、可行性研究报告、初步设计、设计招标文件应当明确海绵城市建设内容和指标要求。

建设项目的方案设计、施工图设计应当设置海绵城市建设专篇,明确海绵城市设施位置、类别、面积、计算方式等。

第十条 建设单位对海绵城市建设工程质量承担首要责任,应当组织勘察、设计、施工、监理等相关单位,全面执行海绵城市建设相关技术标准和规范。

勘察、设计单位应当按照海绵城市技术标准和规范开展勘察、设计,并对勘察、设计质量负责。

施工单位应当按照批准的海绵城市设计图纸进行施工,对使用的建筑材料、建筑构配件和设备进行检验,并建立、健全海绵城市建设施工质量检验制度,做好隐蔽工程的质量检查和记录。隐蔽工程在隐蔽前,施工单位应当通知建设单

位和建设工程质量监督机构。

监理单位应当依照法律法规以及海绵城市相关技术标准和规范、设计文件、工程监理合同等实施监理,对施工质量承担监理责任。

市、县(区)住房和城乡建设部门应当会同有关部门对建设项目中海绵城市设施的原材料、施工工艺、施工质量等进行监督检查,将海绵城市建设内容纳入建设工程质量监管范围。

第十一条 新建、改建、扩建城市建设工程项目,应按照下列规定配套建设海绵城市设施:

(一)海绵城市建设应当优先使用屋顶绿化、透水铺装、下沉式绿地、生物滞留带等绿色设施。不具备使用绿色设施条件的,可以使用雨水调蓄池等设施,但是应当在设计文件中予以说明;

(二)道路与广场建设应当改变雨水快排、直排方式,增强道路绿化带对雨水的消纳功能,在非机动车道、人行道、停车场、广场等使用透水铺装,推行道路与广场雨水的收集、净化和利用;

(三)城市公园和绿地建设应当采取雨水花园、下凹式绿地、人工湿地等低影响开发措施,结合公园浇洒用水需求合理开展雨水回用,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能,消纳自身雨水,并为滞蓄周边区域雨水提供空间;

(四)城市排水防涝设施建设应当改造和消除城市易涝点,实施雨污分流,控制初期雨水污染,排入自然水体的雨水应当经过岸线

净化,沿岸截流干管建设和改造应当控制渗漏和污水溢流;

(五)城市坑塘、河湖、湿地等水体整治应当注重恢复和保护水系的自然连通,改造河道,培育水生植物,恢复河流的自我净化、自我修复功能,开展河床、护坡整治作业时,应当采用促进水生态修复的技术措施,改善城市水环境质量。

第十二条 符合下列条件之一的城市建设工程项目,对配套建设海绵城市设施不做强制性要求:

(一)投资额在三十万元以下或者建筑面积在三百平方米以下的市政、建筑工程;

(二)文物保护工程、抢险救灾工程、临时性建筑、军用房屋建筑等特殊工程;

(三)已正式交付使用的建筑小区、学校、医院、办公场所等区域配建养老、健身、停车、变配电室、水气热力加压站、食堂等配套公共建筑;

(四)不涉及室外工程的旧建筑物的翻新、改造、加固、加层等工程。

第十三条 市、县(区)人民政府应当按照国家海绵城市建设目标以及本市海绵城市专项规划和建设技术标准对老旧城区分期分批进行改造。老旧城区雨污分流、易积易涝点治理、管线入地、建筑节能、绿化硬化综合整治、停车场建设等工程应当同步进行海绵城市设计与建设。

第十四条 建设单位应当组织对建设工程项目中海绵城市建

设内容进行专项验收,专项验收未通过的,不得竣工验收。

建设项目竣工验收时,应当将海绵城市建设相关强制性标准作为重点审核和监督内容,竣工验收报告中应当载明海绵城市建设工程措施的落实情况,提交市、县(区)住房和城乡建设部门备案。

未按施工图设计建设海绵城市设施或建设质量不达标的,市、县(区)住房和城乡建设部门不予受理验收备案申请。

第十五条 建设项目竣工验收合格后,建设单位应当按照有关规定将海绵设施的竣工资料纳入工程档案,并移交档案管理机构,将海绵设施以及相关资料移交海绵设施运营维护责任主体。

### 第三章 运营与维护

第十六条 海绵城市设施的运营维护责任主体按照下列规定确定:

(一)市政设施、公园绿地、道路广场等基础设施项目的海绵城市设施应当由各项目管理单位或者各相关行业管理部门负责维护运营管理;

(二)公共建筑、住宅小区等建设项目的海绵城市设施由产权人或者其委托的物业服务单位负责维护运营管理;

(三)运营维护责任主体不明确,按照“谁使用、谁维护”的原

则确定运营维护责任主体。

第十七条 市、县(区)人民政府应当建立海绵城市监测管控平台,对海绵城市设施进行监测评估,提升海绵城市建设管理信息化水平。

海绵城市设施建设单位和运营维护责任主体应当及时将海绵城市项目规划、设计、建设、管理等基本信息接入海绵城市监测管控平台。

第十八条 海绵城市设施运营维护责任主体应当建立海绵城市设施维护管理制度和操作规程,配备专人管理,定期对海绵设施进行巡查、维修和养护,确保设施正常运行。

因运营维护不当造成海绵城市设施损坏或者无法发挥正常功能的,运营维护责任主体应当按照海绵城市建设标准予以恢复。

第十九条 海绵城市设施运营维护责任主体应当在城市雨水行泄通道、易发生内涝的路段、下沉式立交桥、城市绿地中湿塘、雨水湿地等特殊区域,设置警示标识、预警系统,建立应急预案,制定应急处理措施。

任何单位和个人不得损坏或者擅自移动海绵城市设施的警示标识标牌。

第二十条 任何单位和个人不得危害海绵城市设施及其配套监测设施安全,禁止实施下列行为:

(一)向海绵城市设施倾倒厨余垃圾、渣土、施工泥浆、粪便等易

堵塞物;

(二)向海绵城市设施排放、倾倒剧毒、易燃易爆、腐蚀性废液和废渣;

(三)未经批准擅自挖掘、改动、迁移、占用或者拆除海绵城市设施;

(四)其他危害海绵城市设施的行为。

第二十一条 因工程建设等需要,挖掘、拆除、改动、占用海绵城市设施及其配套监测设施的,应当报经相关行业主管部门审批,并承担包括相应恢复、改建和采取临时性措施在内的全部费用。

不能恢复的,应当在同一地块或者项目内新建效果不低于原有同类功能的海绵城市设施,且不得新增不透水硬化地面。

### 第四章 保障与监督

第二十二条 市、县(区)人民政府应当保障海绵城市建设资金投入,统筹安排海绵城市建设资金,将海绵城市建设管理资金列入本级财政年度预算,设立引导、奖励和补助资金机制,鼓励和支持海绵城市建设。

市、县(区)人民政府应当建立多元化海绵城市建设投融资机制,鼓励、吸引社会资本参与海绵城市投资、建设和运营管理。

第二十三条 市、县(区)住房和城乡建设部门应当按照国家规定,将具有先进、适用、可行的新工艺、新材料、新技术纳入海绵城市