

# 目 录

厦门市十三届人大常委会第二十五次会议议程 .....	(1)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第十九号) .....	(2)
厦门市人民代表大会常务委员会关于修改《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》的决定 .....	(2)
厦门经济特区暂住人口登记管理规定 .....	(3)
厦门市人民政府关于提请审议《厦门经济特区暂住人口登记管理规定修正案(草案)》的议案的说明 .....	卢士钢(5)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》修正案(草案)审议结果的报告 .....	张善美(6)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第二十号) .....	(7)
厦门经济特区台湾同胞投资保障条例 .....	(7)
厦门市人民政府关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》的说明 .....	吴明哲(12)
厦门市人民代表大会侨务外事委员会关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》的初审报告 .....	陈玉东(15)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》修改情况的汇报 .....	张善美(18)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案)》修改情况的汇报 .....	张善美(20)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案)》审议结果的报告 .....	张善美(21)
厦门市人民代表大会常务委员会关于加强厦门环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护的決定 .....	(23)
厦门市人民代表大会常务委员会主任会议关于《厦门市人民代表大会常务委员会关于加强厦门环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护的決定(草案)》的说明 .....	黄诗福(24)
厦门市人民代表大会常务委员会关于加强人民检察院法律监督工作的决议 .....	(26)
厦门市人民代表大会常务委员会主任会议关于《厦门市人民代表大会常务委员会关于加强人民检察院法律监督工作的决议(草案)》的说明 .....	何清秋(28)

## 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2010 年  
第 7 号  
(总第 131 号)

主办单位:厦门市人大常委会办公厅  
地 址:厦门市湖滨北路 61 号  
邮政编码:361012

# 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2010 年  
第 7 号  
(总第 131 号)

主办单位:厦门市人大常委会办公厅  
地 址:厦门市湖滨北路 61 号  
邮政编码:361012

- 厦门市人民政府关于厦门市城市总体规划修订工作情况的报告  
..... 赵燕菁(31)
- 厦门市人民政府关于“加强我市饮用水源管理与建设,确保城市  
供水安全”的议案办理情况的报告..... 蔡允嘉(33)
- 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于“加强我市  
饮用水源管理与建设,确保城市供水安全”的议案办理结果  
的审议报告..... 边经卫(38)
- 厦门市人民政府关于我市促进经济发展方式转变工作情况的报告  
..... 康 涛(40)
- 厦门市人民代表大会财政经济委员会关于我市促进经济发展方式  
转变工作情况的调查报告..... (44)
- 厦门市人民政府关于我市文化产业发展情况的报告... 罗才福(46)
- 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于厦门市文化产  
业发展情况的调查报告..... (50)
- 厦门市人民政府关于我市对台交流合作先行先试情况的报告  
..... 吴明哲(52)
- 厦门市人民代表大会常务委员会台胞工作委员会关于我市对台  
交流合作先行先试情况的调查报告..... (59)
- 厦门市中级人民法院关于加强刑事审判工作,促进刑事司法  
规范化的报告..... 李志远(61)
- 厦门市人民代表大会内务司法委员会关于我市法院加强刑事  
审判工作,促进刑事司法规范化情况的调查报告..... (67)
- 厦门市人民检察院关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护  
司法公正的报告..... 林永星(71)
- 厦门市人民代表大会内务司法委员会关于我市检察机关加强  
刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正情况的调查报告.....  
..... (76)
- 厦门市人民政府关于市人大常委会对“检查《厦门市环境保护  
条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告..... (79)
- 厦门市人民政府关于市人大常委会对“加强流动人口服务管理  
工作的报告”审议意见研究处理情况的报告..... (85)
- 厦门市人民政府关于市人大常委会对“检查《厦门经济特区无偿献血  
条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告..... (88)
- 厦门市人民政府关于市人大常委会对“检查《中华人民共和国  
归侨侨眷权益保护法》实施情况的报告”审议意见研究处理  
情况的报告..... (89)
- 厦门市人民代表大会常务委员会关于接受陈玉东辞去厦门市  
第十三届人民代表大会常务委员会委员、侨务外事委员会  
主任委员职务的决定..... (93)
- 厦门市十三届人大常委会任免名单..... (93)

# 厦门市十三届人大常委会 第二十五次会议议程

(2010年11月29日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

1、审议《厦门市物业管理若干规定(草案)》(五审)；

2、审议《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案)》(四审)；

3、审议《厦门经济特区公共资源市场化配置监管条例(草案)》(二审)；

4、审议《厦门经济特区暂住人口登记管理规定(修正案)》；

5、听取市政府关于厦门市城市总体规划修订工作情况的报告；

6、听取和审议市政府关于“加强我市饮用水源管理与建设,确保城市供水安全”的议案办理情况的报告；

7、听取和审议市政府关于我市促进经济发展方式转变工作情况的报告；

8、听取和审议市政府关于我市文化产业发展情况的报告；

9、听取和审议市政府关于我市对台交流合作先行先试情况的报告；

10、听取和审议市中级人民法院关于加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化的报告；

11、听取和审议市人民检察院关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告；

12、审议《厦门市人大常委会关于加强人民检

察院法律监督工作的决议(草案)》；

13、审议《厦门市人大常委会关于加强厦门环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护的决议(草案)》；

14、专题询问：

①关于“加强我市饮用水源管理与建设,确保城市供水安全”的专题询问；

②关于“加强管理,优化鼓浪屿旅游环境”的专题询问。

15、人事任免。

16、书面报告：

①市政府关于市人大常委会对“检查《厦门市环境保护条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告；

②市政府关于市人大常委会对“加强流动人口服务管理工作的报告”审议意见研究处理情况的报告；

③市政府关于市人大常委会对“检查《厦门经济特区无偿献血条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告；

④市政府关于市人大常委会对“检查《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》等涉侨法规实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告。

# 厦门市人民代表大会常务委员会 公 告

第十九号

《厦门市人民代表大会常务委员会关于修改〈厦门经济特区暂住人口登记管理规定〉的决定》已于2010年12月2日经厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过,现予公布,自公布之日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2010年12月7日

## 厦门市人民代表大会常务委员会 关于修改《厦门经济特区暂住人口登记 管理规定》的决定

(2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议对《厦门市人民政府提请审议的〈厦门经济特区暂住人口登记管理规定〉修正案(草案)的议案》进行了审议,决定对《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》作如下修改:

一、**第七条第三款修改为:**“探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员,按照规定申请暂住人口登记或者旅客登记,不申办暂住证,但因工作、生活等需要申请办理暂住证的,公安机关应当给予办理。”

二、**第十一条第二款修改为:**“办理暂住证应提交暂住人员身份证或其他身份证明及近期标准照片三张。按本规定第七条第二款规定应当办理暂住证的育龄人员,还应交验常住户口所在地乡(镇)、街道计划生育部门出具的婚育节育证明或厦门市外来人员婚育节育审检证。”

本决定自公布之日起施行。

《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》根据本决定作相应修改,重新公布。

# 厦门经济特区暂住人口登记管理规定

(1998年8月4日厦门市第十一届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

根据2002年3月29日厦门市第十一届人民代表大会常务委员会第四十二次会议《关于修改〈厦门象屿保税区条例〉等十三件法规的决定》第一次修正

2010年7月29日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议《关于修改〈厦门市城市园林绿化条例〉等二十部经济特区法规名称的决定》第二次修正

根据2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议《关于修改〈厦门经济特区暂住人口登记管理规定〉的决定》第三次修正)

第一条 为加强暂住人口登记管理,保障暂住人员的合法权益,维护社会治安秩序和社会稳定,促进厦门市经济发展,遵循《中华人民共和国户口登记条例》和其他有关法律、行政法规的基本原则,结合本市实际情况,制定本规定。

第二条 本规定所称暂住人口是指没有本市常住户口,到本市行政区域内居住的中华人民共和国公民。

港澳台同胞、侨胞在本市的暂住管理,按国家有关规定办理。

第三条 公安机关是暂住人口登记管理的主管机关,履行下列职责:

(一)办理暂住人口的暂住登记,发放、变更、收缴、注销暂住证;

(二)定期核对、查验暂住人员的登记情况和有关证件,对暂住人员进行法制宣传教育;

(三)建立健全暂住人口的各项管理制度,建立本辖区内暂住人口档案,定期进行暂住人口统

计,完善对本辖区内暂住人口的管理。

劳动、工商、民政、计划生育等部门按照各自职责做好暂住人口管理工作。

街道办事处、镇人民政府、居(村)民委员会、企事业单位应协助公安机关做好暂住人口管理工作。

第四条 公安派出所根据需要设立暂住人口管理站,聘用户口协管员。

暂住人口管理站和户口协管员接受公安派出所的委托,协助做好暂住人口的登记、发证和日常工作。

公安机关应加强对暂住人口管理站的管理和对户口协管员的培训。

第五条 公安机关和暂住人口管理站在履行暂住人口管理职责时,应坚持公开、便民、高效、文明的管理原则。

公安机关和暂住人口管理站工作人员在暂住人口登记管理工作中,应当遵纪守法,优质服务,文明执法,秉公办事,自觉接受监督。

第六条 暂住人员应遵守法律、法规和厦门市的有关规定,遵守厦门市市民文明公约。

暂住人员的合法权益受法律保护。任何单位和个人不得歧视暂住人员。暂住人员合法权益受到侵害时,有关部门应及时依法处理。

第七条 拟在本市暂住七日以上的暂住人员,应在到达暂住地后七日内申报暂住登记。

拟在本市暂住一个月以上年满十六周岁的暂住人员,应于到达暂住地后一个月内办理暂住证。

探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员,按照规定申请暂住人口登记或者旅客登记,不申办暂住证,但因工作、生活等需要申请办理暂住证的,公安机关应当给予办理。

第八条 正在劳动改造、劳动教养或少年管教的人员,获准回家暂住的,应在到达暂住地二十四小时内,由本人持监管机关的证明,向所在地公安派出所申报登记。

第九条 住宿在旅馆的暂住人员的登记管理,按旅馆业治安管理规定办理。

第十条 申报暂住登记或办理暂住证,按照下列规定到暂住地公安派出所或暂住人口管理站申报办理:

(一)单位招用暂住人员并提供住宿的,由招用单位申报办理;

(二)个人招用暂住人员并提供住宿的,由雇主申报办理;

(三)暂住人员租房居住的,由房屋出租人申报办理;

(四)暂住人员留住居(村)民家中的,由户主申报办理;

(五)其他暂住人员,由本人申报办理。

前款第(一)、(二)、(三)、(四)项所列暂住人员,应配合招用单位、雇主、出租人或户主履行暂住登记和暂住证申报义务。

第十一条 申报暂住登记,应交验暂住人员身份证或其他有效身份证明。

办理暂住证应提交暂住人员身份证或其他身份证明及近期标准照片三张。按本规定第七条第二款规定应当办理暂住证的育龄人员,还应交验常住户口所在地乡(镇)、街道计划生育部门出具的婚育节育证明或厦门市外来人员婚育节育审检证。

第十二条 对申报暂住登记或办理暂住证的,公安派出所应认真审核,符合本规定的,应当立即予以办理,并发给暂住登记凭证或暂住证;不符合本规定的,不予办理并说明理由。

暂住登记凭证和暂住证由市公安局统一印制。

第十三条 暂住证实行一人一证,有效期限

最长为一年。期满需继续暂住的,应当在期满前办理延期或换领手续。

第十四条 暂住人员在本市范围内变更暂住地址的,应当向变更后暂住地公安派出所或暂住人口管理站办理暂住证变更登记手续。原暂住证有效期未届满的,变更登记后可继续使用。

第十五条 为暂住人员提供住宿的单位、个人发现暂住人员死亡,应立即向暂住地公安派出所报告,暂住地公安派出所应注销死者暂住登记,并及时通知其常住户口所在地的公安机关。

第十六条 暂住证是暂住人员在本市合法居住的有效证明,不得伪造、变造、转借、转让。

暂住人员应当随身携带和妥善保管暂住证,以备查验。暂住证遗失或残缺不能辨认的,应及时向原发证机关申请补发,受理机关应当立即补发。

第十七条 公安机关执行公务可依法查验暂住证,对有违法或犯罪嫌疑的暂住人员可扣留暂住证。扣留暂住证应当开具扣留凭证。扣留暂住证的理由消除后,应及时退还暂住证。

其他单位和个人不得扣押暂住证。

第十八条 房屋出租人不得将房屋出租给无身份证或无其他有效身份证明的暂住人员,发现暂住人员有违法犯罪嫌疑的,应及时报告公安机关。

房屋出租人委托他人管理出租房屋的,被委托人应履行前款规定的义务。

第十九条 为暂住人员提供住宿的单位和个人应接受公安机关的指导、检查、督促,居住暂住人员二十人以上的单位或个人,须建立暂住人员管理制度,并指定人员负责暂住人员管理工作。

第二十条 违反本规定第十条第一款规定,有下列情形之一的,由公安机关责令限期改正,拒不改正的,对申报义务人给予以下处罚:

(一)不申报暂住登记的,按未报人数每人处以五十元罚款;

(二)不办理暂住证的,按未报人数每人处以一百元罚款。

根据前款规定对单位进行处罚时,并可对单位负责人处以二百元以上一千元以下罚款。

暂住人员违反本规定第十条第二款规定的,由公安机关处以五十元以上一百元以下罚款,对申报义务人不予处罚。

第二十一条 以欺骗手段取得暂住证的,由公安机关收缴暂住证,并按所办暂住证的数量,每份处以二百元罚款。

第二十二条 伪造、变造、转借、转让暂住证的,由公安机关收缴暂住证,处以五百元以下罚款或者警告,行为人有非法所得的,除没收非法所得外,处以非法所得一至三倍的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

明知是伪造、变造的暂住证而使用的,由公安机关予以收缴,并处以一百元以上三百元以下罚款。

第二十三条 违反本规定第十七条第二款规定非法扣押暂住证的,由公安机关处以五十元以上三百元以下罚款。

第二十四条 当事人对行政处罚决定不服的,可以依法申请行政复议或提起行政诉讼。当事人逾期不申请复议、不提起诉讼、又不履行行政处罚决定的,由作出处罚决定的机关向人民法院申请强制执行。

第二十五条 公安机关和暂住人口管理站工作人员在暂住人口登记管理工作中,徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守、索贿受贿、侵犯暂住人员合法权益的,依法给予行政处分或处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第二十六条 本规定的具体应用问题由厦门市人民政府负责解释。

第二十七条 本规定自1998年10月1日起施行。厦门市人民政府1994年7月9日发布的《厦门市暂住人口登记管理规定》同时废止。

## 厦门市人民政府关于提请审议 《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》 修正案(草案)的议案的说明

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市公安局局长 卢士钢

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市政府委托,我就《〈厦门经济特区暂住人口登记管理规定〉修正案(草案)》(以下简称《修正案》)的说明,向市人大常委会报告,请予审议。

### 一、制定《修正案》的必要性

《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》实施以来,为维护我市社会治安秩序和社会稳定、促

进特区经济发展发挥了重要的作用。随着经济、文化的发展,我市暂住人口管理水平有了长足的发展和进步,对暂住人口管理已经从单纯的管理逐渐发展到管理与服务并重。近年来,我市对申办暂住证的暂住人口出台了一系列与市民享受同等待遇的政策,如办理旅游年卡、公交IC卡等;同时,对外来人员办理社保、子女就学和暂住落户

等,要求以办理暂住证为条件。在本市探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员按照目前规定只办理暂住人口登记或者旅客登记,不办理暂住证,而这些人员因工作生活等需要,有的也向公安机关提出申办暂住证。由于《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》立法时基于管理需要的考虑,仅对应当申办暂住证的情形作了规定,而对部分暂住人员因工作、生活需要,自愿主动申办暂住证的,公安机关是否应予办理并无明确规定。为切实保障暂住人员合法权益,进一步提高暂住人口管理与服务水平,有必要对《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》的有关规定及时予以修改。

## 二、制定《修正案》的过程

为了做好《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》的修订工作,市公安局在调查研究的基础上拟定了初步修改建议和意见,先后多次组织专题会议进行认真研究,并就有关问题请示市政府和公安部。11月12日市政府召开专题会议进行了研究,就修订主要问题形成了共识。修订工作得到了市人大常委会和市法制局等相关部门的有力指导,市人大常委会、市法制局有关人员参与了《修正案》的起草。11月16日,市政府第117次常务会议听取了市法制局和市公安局关于《修正案》的有关情况的报告,决定《修正案》提请市人大常委会审议。

## 三、关于《修正案》主要内容的说明

(一)关于暂住人员自愿申办暂住证的问题。目前,在本市探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员按照规定申请暂住人口登记或者旅客登记,不办理暂住证。由于我市出台针对暂住人口的一系列政策,均以暂住人员依法办理暂住证为前提,上述人员出于工作、生活需要,自愿向公安机关申办暂住证的,以发放暂住证纳入暂住管理为宜,故建议第七条第三款修改为:“探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员,按照规定申请暂住人口登记或者旅客登记,不申办暂住证。但暂住人员因工作、生活等需要申请办理暂住证的,公安机关应当给予办理。”

(二)关于申办暂住证需交验的有关材料问题。考虑到探亲、访友、旅游、就医、就学、出差等暂住人员自愿申办暂住证的,有其特殊性,与在本市长期居住的暂住人员有所区别,要求其交验婚育节育证明材料没有必要且不合理,故建议将第十一条第二款相应修改为:“办理暂住证应提交暂住人员身份证或其他身份证明及近期标准照片三张。按本规定第七条第二款规定应当办理暂住证的育龄人员,还应交验常住户口所在地乡(镇)、街道计划生育部门出具的婚育节育证明或厦门市外来人员婚育节育审检证。”

说明完毕。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》 修正案(草案)审议结果的报告

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 张善美

厦门市人民代表大会常务委员会:

2010年11月22日,《厦门经济特区暂住人

口登记管理规定》修正案(草案)提请市人大常委会审议后,根据《立法条例》的规定,法制委对修

正案草案进行了统一审议。此前,在酝酿《厦门经济特区暂住人口登记管理规定》修订过程中,按照市人大常委会的安排,法制委已会同市法制局、公安局等单位对规定的修改形式及修改内容作了研究讨论。

11月24日,法制委召开全体会议对议案进行了审议。法制委认为,随着经济社会的发展,来厦人员的构成和形式也在发生改变。近几年来,除务工人员以外,探亲访友、旅游休闲等短期居留人员大为增加,我市的城市管理和社会保障工作应对该类人员予以适当关注。把该类人员纳入暂住人口管理和相关保障措施范畴符合和谐社会的

构建,对于改善城市软环境、提升城市品质具有一定的现实意义。修正案草案关于法规第七条第三款的修改内容,赋予来厦短期居留人员申办暂住证的权利和管理部门予以办理的义务,第十一条第二款的修改内容对办理程序予以简化,体现了暂住人口管理工作从行政管理向提供服务的转变思路。

法制委经统一审议认为,修正案草案条文简洁明确,修改内容基本可行,建议提交本次常委会审议,并交付表决。

以上报告及决定草案妥否,请审议。

## 厦门市人民代表大会常务委员会 公 告

第二十号

《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》已由厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2010年12月2日通过,现予公布,自2011年1月1日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2010年12月7日

## 厦门经济特区台湾同胞投资保障条例

(2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会

第二十五次会议通过)

### 第一章 总 则

第一条 为了鼓励台湾同胞在本市投资,保障台湾同胞投资者合法权益,促进海峡两岸经济合作与交流,遵循《中华人民共和国台湾同胞投资

保护法》等有关法律、行政法规的基本原则,制定本条例。

第二条 本条例所称台湾同胞投资是指台湾地区的公司、企业、其他经济组织或者个人作为投资者在本市投资。

台湾同胞以其在港澳地区和外国投资的公司、企业、其他经济组织或者个人名义在本市的投资可视为台湾同胞投资。

第三条 台湾同胞在本市投资,享受居民待遇,并依照有关法律、法规和本条例规定享受优惠待遇。

第四条 台湾同胞投资者的投资、投资收益和其他合法收益受法律保护,任何机关、单位或者个人不得侵占、损害。

第五条 市、区人民政府应当加强对台湾同胞投资保障工作的领导,建立工作制度,完善协调机制,提供高效优质服务。

市、区人民政府台湾事务工作机构应当做好台湾同胞投资的法律宣传与咨询、投诉受理和纠纷解决等工作。

各有关部门应当按照各自职责,依法做好台湾同胞投资保障工作。

## 第二章 投资创业

第六条 台湾同胞投资者可以采取下列形式进行投资:

(一)设立合资经营企业、合作经营企业、独资经营企业、合伙企业(以下统称台湾同胞投资企业);

(二)设立个体工商户;

(三)以他人名义委托或者信托方式投资;

(四)开展补偿贸易、加工装配、合作生产;

(五)购买股票、债券;

(六)购买、承包、租赁企业;

(七)购置房产;

(八)依法取得土地或者无居民海岛使用权,并按照规定开发经营;

(九)以租赁、股份合作等方式取得农村集体土地承包经营权,发展现代农业;通过土地市场依法受让取得农村集体经营性建设用地使用权,开发经营;

(十)参与基础设施项目建设并取得经营特许权;

(十一)法律、法规和规章规定的其他投资形式。

第七条 鼓励台湾同胞投资者对下列领域进行投资:

(一)先进制造业;

(二)现代物流业;

(三)金融保险业;

(四)旅游业;

(五)软件与信息服务业;

(六)服务外包业;

(七)商贸业;

(八)环保产业;

(九)现代农业;

(十)文化创意产业;

(十一)国家政策鼓励投资的其他产业。

第八条 台湾同胞投资者可以在下列领域,设立机构,开展活动:

(一)台湾地区的银行、证券、保险等金融机构可以申请设立分支机构或者代表处,投资入股金融机构以及合资、合作设立金融机构,从事两岸区域性金融业务活动;

(二)设立创业投资公司、担保公司、技术转移中心和会计服务等中介机构,从事投资、技术培训和管理咨询、会计服务等活动;

(三)建设、改造和经营饭店、餐饮设施,可以设立旅行社,开展两岸旅游合作,推动、建立旅游消费者的权益保障机制;

(四)台湾地区的科研机构、大专院校可以设立科研分支机构和科研示范基地,台湾地区的职业教育、学前教育机构可以申办设立职业教育、学前教育学校;

(五)台湾地区的经济行业公会以及公司、企业和其他经济组织,可以设立办事机构;

(六)台湾同胞投资者以及台湾同胞投资企业

业,可以参与台湾产品交易市场的经营活动。台湾地区的公司、企业、其他经济组织以及台湾同胞投资企业,可以组织举办台湾产品展览、展销活动;

(七)开展货代、仓储、海运、道路运输服务等投资活动;

(八)试点设立为厦门至台湾航线船舶经营者提供船舶代理服务机构;

(九)台湾同胞投资企业可以设立保税工厂、保税仓库。

第九条 台湾同胞投资者可以设立建筑设计服务、工程服务、城市规划和风景园林设计服务等专业服务企业,其出资比例不受限制。

第十条 台湾同胞投资者可以设立职业介绍所和人才中介机构,提供职业介绍和人才中介服务。

第十一条 台湾同胞投资者可以设立环保服务企业,提供环境保护服务。

第十二条 台湾同胞投资者可以设立汽车维修、驾驶培训企业,投资客货运场站项目。

第十三条 台湾同胞投资者可以设立医疗机构。

第十四条 台湾同胞投资者可以设立提供体育活动推广、组织和体育设施经营服务等企业。

第十五条 台湾同胞投资者可以新建、改建电影院,经营电影放映业务,发行国产影片,合拍电视剧,提供有线电视网络的专业技术服务。

第十六条 台湾同胞投资者设立企业,除法律法规规定应当取得批准文件和相关前置行政许可证之外,可以直接向工商行政管理部门办理设立登记。

台湾同胞投资者在本企业内部设立研发中心,有关部门可以按照增设分支机构或者增加经营范围的形式予以核准登记。

第十七条 台湾同胞投资者申办合伙企业、个体工商户,可以直接向工商行政管理部门办理

设立登记。

第十八条 台湾同胞投资者在本市进行投资,属于本市审批权限范围的,有关部门应当按照规定予以审批;依照法律法规规定需要报国家、省有关部门审批的,有关部门应当予以支持和帮助。

### 第三章 保障与优惠

第十九条 对台湾同胞投资者的投资不实行国有化和征收;在特殊情况下,根据社会公共利益的需要,须进行征收的,应当经市人民政府批准,并依法给予相应补偿。

对台湾同胞投资者通过市场与公开竞价方式取得的土地使用权及其附着物进行征用、征收的,应当依法给予补偿,维护被征用人、被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。

第二十条 除法律、法规、规章及省人民政府和市人民政府明文规定外,任何部门或者单位不得对台湾同胞投资企业另立收费项目或者提高收费标准。

违反前款规定的,台湾同胞投资企业有权拒交和举报。

第二十一条 除法律、法规、规章及省人民政府和市人民政府明文规定外,任何部门或者单位不得对台湾同胞投资企业进行检查,不得强制台湾同胞投资企业参加各类培训、评比活动。

第二十二条 依法设立的厦门市台商投资企业协会,其合法权益受保护。

支持台湾地区经贸社团在本市设立办事机构,依法开展活动。

第二十三条 市人民政府设立各类扶持资金,应当积极支持台湾同胞投资企业的发展。

对台湾同胞投资的项目,在同等条件下予以优先提供所需的水、电、运输条件和通讯设施。

第二十四条 台湾同胞投资者来本市创业的,享有下列优惠条件:

(一)以其拥有的专利、专有技术等科技成果作价出资入股的,科技成果作价金额占注册资本的比例不受限制,但他方出资为国有资产的,应当按照国家有关国有资产管理的规定办理;

(二)经认定进入厦门留学人员创业园(台湾学者创业园)、厦门软件园孵化基地和厦门台湾科技企业育成中心创业的,享受厦门留学人员创业园的各项优惠待遇。符合条件的项目可以从财政专项资金中获得与留学人员创办项目相同的资助,享受一定面积的经营场地租金减免,获得留学人员创业扶持资金的股权投资支持;

(三)在本市设立工程技术研究中心、企业技术中心、工程研究中心、技术转移中心、重点实验室等技术研发、科技中介服务机构以及文化创意设计中心,经认定可以按照相关规定给予扶持;

(四)进入本市所属企事业单位博士后科研工作站从事博士后科研工作的博士,经人事行政部门核准享受相关补助经费;

(五)从事科研、技术改造、技术创新、高新技术成果产业化和产业化活动,以及本市鼓励发展的新兴产业、具有技术领先和良好市场潜力的项目,可以申请科技创新与研发、技术改造等专项资金支持;

(六)符合本市优惠政策规定条件的,按照规定可以申请享受人才优惠待遇;

(七)银行等金融机构应当积极提供符合台湾同胞投资企业特点的多种信贷支持,逐步提高贷款比重。支持银行业金融机构增加台湾投资中小企业贷款,并享受本市中小企业贷款风险补偿政策。向银行等金融机构申请中小企业信贷融资时,符合担保条件的,在同等条件下可以优先获得信用担保机构的担保支持。对生产性企业和贸易性企业提供融资担保的信用担保机构,可以按照规定享受财政给予的风险补偿;

(八)依法享有市、区人民政府的其他创业优惠政策。

第二十五条 加强海峡两岸经贸文化往来与信息交流,促进相关产业协会、科研机构和科技园区的合作,鼓励多种形式开展产业交流与合作。

第二十六条 台湾同胞投资企业应当遵守劳动法律法规,保障企业员工的合法权益,支持企业员工依法组织和参加工会,为工会工作提供必要的条件。

#### 第四章 入出境便利

第二十七条 市人民政府及其相关部门应当积极协调海关、检验检疫、边防检查、海事等口岸管理部门,为台湾同胞依法提供通关便利和优质服务。

第二十八条 台湾同胞凭《台湾居民来往大陆通行证》或者有效签注来往厦门。未办妥上述证件或者签注到达厦门口岸的,可以向口岸签证机关申请办理一次有效的《台湾居民来往大陆通行证》或者签注。台湾同胞需要延长停留期限的,可以按照规定申请办理延期手续。

第二十九条 在本市投资创业或者就业等需要长期居住的台湾同胞,可以向公安机关出入境管理部门申请五年有效的《台湾居民来往大陆通行证》及五年内有效的居留签注。

第三十条 台湾同胞需要多次从厦门口岸入出境的,可以向公安机关出入境管理部门申请办理多次有效的入出境签注。

第三十一条 厦门海关对厦门和台湾海运直航、空运直航采取便捷通关措施,完善台湾鲜活产品进口通关服务,加快台湾水果、农产品等货物的通关速度,为重大涉台经贸活动提供一站式、直通式等便捷通关服务。

第三十二条 支持厦门出入境检验检疫机关与台湾地区相关部门建立沟通协调工作机制,推进进出口货物流通的便捷化。

对台湾同胞投资按照同等优先、适当放宽的原则,建立便捷的检验检疫监管模式。

第三十三条 台湾渔民、船员随服务船舶进入本市,凭台湾地区渔民(船员)证及有效证件,在省人民政府批准的台湾船舶停泊点向公安边防或者公安边检部门申请办理登陆许可。因疾病等特殊原因不能随原船返台的,应当向出入境检验检疫机关申报,并向公安机关出入境管理部门申请办理《台湾居民来往大陆通行证》或者签注。

## 第五章 居民待遇

第三十四条 获得本市居留签注的台湾同胞,在生活消费与公共服务等领域享有与本市居民同等待遇。

第三十五条 在本市投资、就业的台湾同胞可以按照本市城镇职工标准参加社会保险。

第三十六条 在本市投资、就业的台湾同胞及其家属享有与本市居民同等的医疗卫生服务待遇。

医疗机构在按照规定书写和保存医疗文书的同时,还应当为就诊的台湾同胞提供符合台湾地区健保机构核退费用要求的医疗文书。

第三十七条 台湾同胞可以在本市申请职称评审和报名参加相关从业资格考试,有关部门应当为台湾同胞提供便利服务。

第三十八条 台湾同胞和台湾同胞投资公司、企业可以获得本市授予的荣誉称号。

在本市就业的台湾同胞可以参加劳动模范等称号的评选。

第三十九条 台湾同胞获得的合法收益及其他合法收入,可以依法汇回台湾或者汇往境外。

第四十条 台湾同胞投资者投资的财产、工业产权、股权和其他合法收益,可以依法转让和继承。

第四十一条 居住本市的台湾同胞,可以申请旁听市人大常委会常务会议。

经市人大常委会常务委员会决定,可以邀请台湾同胞列席市人大常委会。

居住本市一年以上的台湾同胞,在区、镇两级人民代表大会代表选举期间在本市的,可以依照选举法参加选举。

第四十二条 符合条件的台湾同胞可以受聘为厦门仲裁机构仲裁员。

第四十三条 居住本市的台湾同胞,可以按照程序受聘为本市行风评议代表。

第四十四条 台湾同胞学生在市、区教育部门的指导下进入本市所属各级各类学校就近入学就读。

在部分市属一级达标学校初中部每年预留一定名额用于招收台湾同胞学生。

台湾同胞学生在本市参加中考,经市人民政府台湾事务办事机构确认其身份后,可以享受教育部门规定的优惠政策。

第四十五条 在大陆高等院校就读毕业的台湾同胞学生以及取得大陆医师、律师等相关执业资格的台湾同胞,可以按照规定在本市就业,并按照规定办理就业手续。

第四十六条 持有台湾地区有效机动车驾驶证的台湾同胞,申请大陆机动车驾驶证,经市公安交通管理部门确认,可以核发大陆机动车准驾车型的驾驶证。

第四十七条 台湾同胞持台湾地区及其他国家、地区卫生检疫机关或者公立医院取得的有效健康证明,经厦门口岸出入境检验检疫机构确认,在其证明有效期内,可以免于健康检查;检查项目不齐全的,予以补检所缺项目。

第四十八条 台湾同胞捐赠公益事业实行自愿原则,任何单位和个人不得借捐赠名义向台湾同胞及其投资企业摊派、募捐。

台湾同胞及其投资企业的公益性捐赠,可以依法在个人所得税、企业所得税税前列支。

## 第六章 投诉受理

第四十九条 台湾同胞或者台湾同胞投资企

业合法权益受到侵害的,可以依法选择下列途径解决:

- (一)协商和解或者调解解决;
- (二)向有关部门或者机构举报、投诉;
- (三)申请行政裁决、行政复议;
- (四)提交仲裁机构仲裁;
- (五)向人民法院提起诉讼;
- (六)向人民检察院提出申诉。

人民法院、仲裁机构及有关部门在处理涉台纠纷时,可以委托市台商投资企业协会协助调解。

第五十条 市人民政府设立台湾同胞投诉受理机构,受理台湾同胞的投诉,其日常工作由市人民政府台湾事务工作机构负责管理。

台湾同胞投诉事项重大或者投诉事项需由几个部门共同处理的,市人民政府应当及时组织协调处理。

第五十一条 市人民政府台湾同胞投诉受理机构应当履行下列职责:

- (一)对投诉的事项进行调查;
- (二)对侵害台湾同胞合法权益的行为,具体组织协调处理;
- (三)对侵害台湾同胞合法权益的行政行为,建议监察部门或者有关主管部门依法对直接负责的主管人员和其他直接人员追究行政责任;
- (四)对侵害台湾同胞合法权益行为涉嫌犯罪的,应当为受侵害的台湾同胞提供必要的支持

和帮助。

第五十二条 市人民政府台湾同胞投诉受理机构受理投诉后,对涉及有关部门的投诉,可以与有关部门协调,依法办理;也可以交由有关部门依法办理,负责办理的有关部门应当在规定时间内将办理情况报市人民政府台湾同胞投诉受理机构。

各有关部门应当建立投诉处理制度,处理台湾同胞的投诉。

对台湾同胞的投诉应当在三十日内办结,并将处理结果答复投诉人。有关部门直接受理的投诉还应当将处理结果报市人民政府台湾同胞投诉受理机构备案。

投诉事项复杂,确需延长期限的,应当向投诉人说明情况。

第五十三条 行政部门及其工作人员违反本条例规定,监察机关或者有关主管部门应当依法追究有关直接负责的主管人员和其他直接责任人员的责任。

## 第七章 附 则

第五十四条 市人民政府根据本条例制定实施细则。

第五十五条 本条例自2011年1月1日起施行。

# 厦门市人民政府

## 关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》的说明

——2008年12月3日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第十二次会议上

厦门市人民政府台湾事务办公室主任 吴明哲

厦门市人民代表大会常务委员会:  
我受市政府委托,向市人大常委会报告关于

《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》的说明,请予审议。

### 一、《条例》修订的必要性

《厦门市台湾同胞投资保障条例》(以下简称《条例》)是1994年9月29日厦门市第十届人民代表大会常务委员会第十次会议通过,自1995年1月1日起施行。《条例》施行以来,对改善厦门特区投资环境,保护和鼓励台湾同胞来厦投资,促进厦台经济交流合作发挥了重要作用,受到了两岸各界的好评。但《条例》自颁布至今从未进行修订,这期间出现了许多新的情况,修订《条例》显得十分必要。一是国家和福建省相继出台了《台湾同胞投资保护法》的实施细则和实施办法,《条例》有些条款已与现行法律、法规和政策不相适应,部分条款已无法落实,需要对《条例》内容做相应的调整;二是随着两岸关系的改善和发展,来往厦门投资创业及依法从事其他活动的台湾同胞越来越多,海协会和“海基会”恢复商谈后,今后两岸经贸合作和人员往来将会更加密切,《条例》保障的范围已经不能涵盖在厦台湾同胞投资的行为与活动,需要对《条例》进行补充修订;三是近年来我市相关部门陆续出台一系列惠台政策,为增强可操作性,需要适时地将政策提升为法规;四是随着我市经济社会的发展,《条例》原有的个别条款已与实际情况不符,存在一些不够完善的地方,也需要做出相应调整和补充完善。

近几年来,我市“两会”期间均有人大代表、政协委员提出修订议案和提案,积极献计献策,为《条例》修订提供了有利的条件。厦门经济特区处在改革开放前沿,在建设两岸人民交流合作的先行区中发挥先行先试作用,对《条例》进行修订,更好地吸引台湾同胞来厦投资创业,更有效地保障台湾同胞投资权益,是对台形势发展的需要,也是做好对台工作的要求。

### 二、《条例》修订的经过

今年市人大常委会把《条例》修订列入年度制定法规计划的备选项目。3月6日市委对台工作领导小组会议研究确定对《条例》进行修订,明确修订工作由市台办负责牵头起草,要求抓紧修订,尽快上报。鉴于对台工作的实际需要及前期

调研准备工作进展情况,8月份市人大常委会主任会议决定将《条例(修订)》由备选项目调整为正式项目。

为落实市委对台工作领导小组会议精神,完成市人大常委会年度制定法规计划,市台办作为《条例》修订工作牵头单位,与市相关单位密切配合,积极开展工作。一是成立修订工作小组,拟定工作计划,明确分工。二是组织修订工作。召开《条例》修订工作会议,展开修订工作,形成《条例(修订草案)》初稿。三是广泛征求意见。为使《条例(修订草案)》更具有操作性和前瞻性,6月中旬召集21个职能部门座谈会,对修改的初稿进行讨论;同时又将第二稿发给38个相关部门和单位再次征求意见。四是请专家和律师论证。6月底邀请在厦具有一定法律工作经验的4名专家和律师对修改稿进行论证和作技术性修改。7月份将修订草案报送市法制局审查。

市法制局在审查过程中,将《条例(修订草案)》再次发给各相关部门征求意见,先后召开市台商投资企业协会负责人和部分台商座谈会以及有关部门座谈会,广泛征求各方面的意见。在此基础上,市法制局会同市台办等部门对《条例(修订草案)》进行了反复修改,并邀请市人大有关专委会派员提前介入指导法规草案的修改工作。

10月9日,市政府召开第45次常务会议研究通过《条例(修订草案)》。

### 三、《条例》修订的主要内容

本次《条例》修订,以党的十七大精神、科学发展观和构建社会主义和谐社会为指导,遵循有关法律和行政法规的基本原则,将《条例》所涉及的台湾同胞投资保障延伸至创业、就学、就业和居民待遇等方面权益的保障,借鉴和吸收过去在保障台湾同胞权益方面的经验,充分考虑台湾同胞的具体诉求,力求使《条例》修订具有“实用管用”和“先行先试”的特点,在我市构建“科学发展先行区”与“两岸人民交流合作先行区”中发挥积极作用。

根据有关修改建议和意见,对《条例》作了较

大幅度的删减和补充,主要包括:

(一)关于删除的相关内容

鉴于《条例》第二章投资、第三章优惠待遇和第四章企业设立中的部分内容已不适应当前社会和经济发展要求,在台湾同胞代表征求意见会上,也反映台湾同胞投资企业的一些优惠政策实际上没有兑现,某些无法执行的条款应及时作调整,以维护法规的严肃性,修订草案删除了《条例》第二章优惠待遇的部分内容,如提供配套生活设施用地、免征营业税等;同时还删除了鼓励投资项目、外汇调剂等实际意义不大或者与现行规定不符的条款,使之与现有的法律、法规和管理制度相衔接。

(二)关于新增的相关内容

1、鼓励台湾同胞投资者在厦设立物流业。发挥港口城市优势,做大做强港口物流业是厦门市新一轮跨越式发展的要求,因此在修订时增加了物流业的内容,如修订草案第十四条关于“市人民政府制定优惠措施鼓励台湾同胞投资者在本市设立物流企业,鼓励利用台湾地区的资金、设备和技术参与本市物流设施的建设或经营。”

2、鼓励台湾地区专业人士来厦创业。修订草案将我市已实行的鼓励台湾地区专业人士来厦创业的政策,用法规的形式明确固定下来(第二十一条)。

3、入出境新举措。修订草案本着符合现有入出境管理规定,尽可能方便台湾同胞办理相关证件、签注以及通行的原则,在保留原法规条文和精神的前提下,增加了对投资、创业等需要长期居住的台湾同胞办理《台湾居民来往大陆通行证》及五年有效的居留签注的规定,方便了台湾同胞的往来(第二十三条)。

4、台湾同胞参政议政。修订草案在保留《条例》原第三十九条“居住本市一年以上的台湾同胞,在区、镇两级人民代表大会代表选举期间在本市的,可以依照选举法参加选举”的基础上,根据目前市人民代表大会及其常务委员会会议有关旁听的规定,作了“居住本市一年以上的台湾同胞,

可以申请旁听市人大常委会常务委员会会议;在市人民代表大会召开期间,可以邀请对本市作出突出贡献的台湾同胞到会旁听”的规定;同时增加了住厦台湾同胞可以担任市、区政协委员。第三十条可以按程序被聘任为本市行风评议代表和第三十一条可以受聘为仲裁员的规定等。

5、台湾同胞权益的维护。修订草案第三十八条增设了第二款,明确了人民法院、仲裁机构及有关部门在处理涉台纠纷时,可以委托市台商投资企业协会协助调解,借助台商投资企业协会的协调功能,拓展涉台纠纷的处理渠道。同时,对行政部门及其工作人员违反本条例规定的行为,监察机关或有关主管部门应当依法追究有关直接负责的主管人员和其他直接责任人员的责任(第四十一条)。

6、其他增加内容。修订草案对经批准合资、合作设立旅行社(第九条),设立科研分支机构和科研示范基地(第十条),行业公会以及公司、企业和其他经济组织设立办事机构(第十一条),以及在大陆高等院校就读毕业的台湾同胞学生就业(第三十四条)等予以明确。对台湾同胞的公益性捐赠,坚持自愿原则,任何单位和个人不得借捐赠名义向台湾同胞及其投资企业摊派、募捐,公益性捐赠可在税前列支(第三十七条),以保护台湾同胞的合法权益。

(三)关于完善的相关内容

1、投资形式。根据国家、省的法律法规规定,同时结合本市实际,修订草案第五条对台湾同胞投资者投资形式作了九个方面的规定,增加了设立个体工商户等形式。同时第六条第二款规定“台湾同胞申办个体工商户,除法律、法规规定应当取得相关前置行政许可证之外,可以直接向工商行政管理部门申请办理设立登记。其申请登记的经营范围,参照国家允许港澳居民在内地设立个体工商户的经营范围办理”,从而进一步明确了台湾同胞申办个体工商户程序和要求。

2、设立金融分支机构。修订草案第七条对《条例》原第九条的规定作了修改,进一步明确了

经批准可设立银行、证券、保险等机构。

3、台湾同胞参与台湾产品贸易经营与展销。修订草案第十二条第一款明确台湾同胞投资者以及台湾同胞投资企业,可以参与本市台湾产品交易市场的经营活动;第二款明确规定台湾地区的公司、企业、其他经济组织以及台湾同胞投资企业经批准可以举办台湾产品展览、展销活动。

4、台湾同胞学生就学。修订草案第三十三条

在《条例》原有“台湾同胞在本市各级各类学校就学”规定的基础上进行了补充,规定了对台湾同胞学生在本市中考享有照顾、一级达标学校初中部可以设立台生班等政策,用法规的形式固定下来。

此外,修订草案还对原《条例》章的名称进行删除和整合,对一些内容进行归并、调整,对一些文字也作了删减、修改,不再一一说明。

## 厦门市人民代表大会侨务外事委员会 关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》的 初审报告

——2008年12月3日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第十二次会议上

厦门市人大侨务外事委员会主任委员 陈玉东

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据市人大常委会2008年度的立法计划及工作安排,我委承担了《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》(以下简称《修订草案》)的初审任务。10月中旬,收到《修订草案》后,我委制定了初审方案,向政府有关部门、涉台单位、社团组织、研究机构及有关专家学者等寄发征求意见函126份,分别召开了相关部门、涉台单位、台商参加的三场征求意见座谈会及一场专家论证会,走访了市工商局、民政局、劳动和社会保障局、卫生局、教育局、农业局等单位,并将《修订草案》全文在10月25日的《厦门日报》和厦门人大网站上刊登,广泛征求市民和社会各界意见。在认真调查论证、广泛征求意见的基础上,于11月13日召开专委会,对市政府提交的《修订草案》进行了审议,现将审议意见报告如下:

### 一、修改的必要性

1994年出台的《厦门市台湾同胞投资保障条例》,对进一步扩大我市对外开放,繁荣特区经济,鼓励台胞来厦投资,开创我市对台工作新局面,发挥了积极作用。今年以来,两岸形势朝着积极方面发生重大变化,省、市委作出把海峡西岸经济区建设成为两岸人民交流合作先行区的重要部署,今年初,市委对台工作领导小组会议要求“抓紧修订《厦门市台湾同胞投资保障条例》,提请市人大审议”,市人大常委会在《关于海峡西岸建设两岸人民交流合作先行区中发挥先行先试作用的决定》中提出:“市人民代表大会及其常务委员会要根据宪法和法律赋予的职责,从建设两岸人民交流合作先行区的实践和需要出发,适时制定和完善有关涉台地方性法规”。经过十余年的实践,法规本身有些内容有待进一步完善,如法规有的条款与国家有关法律政策不相适应,有的在当时具有超前性,但超越了厦门市的审批权限,难以操作

等等,此外,实践中一些行之有效、操作性强的内容需总结、提升后,补充进法规。

因此,有必要对法规进行修订,进一步改善厦门投资环境,维护台湾同胞的合法权益,做好台湾人民的工作,推动两岸人民交流合作先行区的建设,努力为建设海峡西岸经济区和促进祖国和平统一大业作贡献。

经过认真审议,委员们认为,《修订草案》吸收了台湾同胞投资保障工作实践中行之有效的做法,并予以明确化;增加了鼓励台湾地区专业人士来厦创业内容,将今年人大会议期间,人大代表所提的“关于制定《厦门经济特区鼓励台湾学者来厦创业规定》的议案”的主要内容一并纳入;对法规中一些难以操作的条款作了调整,使法规更加完善,更具地方特色,可操作性更强。

## 二、主要修改建议及说明

### 1、关于立法目的问题

在审议中委员们认为,涉台立法应充分发挥厦台“五缘”优势,积极拓展“六求”作为,体现我市在海峡西岸建设两岸人民交流合作先行区中发挥先行先试作用,因此,我委建议《修订草案》第一条修改为:“为了鼓励台湾同胞在本市投资,保障台湾同胞投资者合法权益,推进两岸人民交流合作先行区的建设,促进海峡两岸经济的发展,遵循《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》和其他法律、行政法规的基本原则,制定本条例”。

### 2、关于执法主体问题

在征求意见中,有意见认为,作为一部法规应有明确的执法主体,以确保法规的实施,鉴于我市台湾事务办事机构即市台办是市委、市政府对台工作的职能部门,在全市对台工作事务中行使组织、指导、管理、协调的职能。且台湾同胞投资权益保障涉及各相关部门,如企业登记涉及工商部门,社会保险涉及劳动和社会保障部门等等,无法同其他法规一样确定具体哪一个部门作为执法主体,因此,建议将《修订草案》第四条表述为三个

层次的内容,具体修改为:“市、区人民政府应当加强对台湾同胞投资保障工作的领导,建立和完善工作机制及协调机制。市、区人民政府台湾事务办事机构应当做好台湾同胞投资的法律宣传与咨询、投诉受理和纠纷解决等工作。各有关部门按各自职责,依法为台湾同胞提供优质高效服务,做好台湾同胞投资保障工作”。

### 3、关于租赁农村集体土地问题

有意见认为,党的十七届三中全会为推进农村改革发展,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。台湾在农业方面有其优势,在实践中也有台湾同胞通过租赁等形式租赁农村集体土地从事农业生产,中央在促进两岸交流合作,惠及台湾同胞的15项政策措施明确提出“进一步加强两岸农业合作”,国家也批准设立了海峡两岸农业合作试验区和台湾农民创业园,为贯彻十七届三中全会精神,发挥特区先行先试优势,扩大两岸农业合作,我委建议在《修订草案》第五条中增加一项,即“(八)租赁农村集体土地,从事农业生产”。

### 4、关于合资合作兴办医院问题

有意见认为,作为地方性法规,应将实践中行之有效的做法以法规的形式确定下来。欢迎和鼓励台湾医疗机构与大陆合资合作兴办医院是中央促进两岸交流合作,惠及台湾同胞的15项政策措施之一,它不仅有利于发挥台湾在医疗卫生方面的优势,促进两岸医疗卫生文化的交流合作,也有利于我市破解就医难,提高我市医疗卫生水平,惠及我市人民的身体健康,因此,建议在《修订草案》中增加一条,即草案修改稿第十一条“鼓励台湾地区的医疗机构在本市合资合作兴办医院”。

### 5、关于居民待遇问题

给予台湾同胞居民待遇是本次修订的重点,随着形势的发展变化,在税收、土地等方面给予优惠已不可能,台商对此表示理解,他们更多希望给

予与居民同等待遇。结合我市实际,我委建议在医疗卫生保健、社会保险等方面增加给予台湾同胞居民待遇的条文,即草案修改稿第二十九条“在本市投资就业的台湾同胞及其家属在医疗、卫生和保健等方面享有与本市居民同等待遇。医疗机构在按规定书写和保存医疗文书的同时,应当据实给就诊的台湾同胞提供符合台湾核退费用要求的医疗文书”,和第三十条“在本市投资就业的台湾同胞可按照本市城镇职工标准参加社会保险”,以及第四十一条“符合法律援助条件的台湾同胞,可申请并获得法律援助”。

此外,有意见认为对70岁以上台湾同胞应与本市同龄居民一样,给予免费乘坐公交车、免费进入本市旅游景点、公园等同等待遇,我委在审议中认为,《修订草案》第二十六条已规定台湾同胞生活消费享有与本市市民同等待遇,上述内容均属《修订草案》第二十六条规范的内容,无须在法规中一一列举。

#### 6、关于参评劳动模范等荣誉称号问题

在征求意见中,有意见认为,在厦就业的台湾同胞已融入厦门经济社会生活范畴,他们为厦门经济社会事业作出的贡献及取得的成绩,理应予以肯定,在调研中,我委也了解到在广东东莞已有台湾同胞被评为广东省劳动模范。因此,为更好体现台湾同胞作为普通劳动者在我市建设中的作用,建议在《修订草案》第二十七条增加一款,作为第二款,即“在本市就业的台湾同胞可参评劳动模范等荣誉称号”。

#### 7、关于列席市人民代表大会问题

在征求意见中,有专家提出,对作出突出贡献的台胞可邀请列席市人民代表大会,《厦门市人民代表大会会议事规则》第十八条规定:“市人民代表大会选出的或市人民代表大会常务委员会补选的省人民代表大会代表,不是市人民代表大会代表的市人民政府组成人员和市中级人民法院院长、

市人民检察院检察长、厦门海事法院院长,列席市人民代表大会会议;其他有关机关、团体的负责人和有关人员,由市人民代表大会常务委员会决定,可以列席市人民代表大会”,根据上述规定,市人大常委会常务委员会可以决定有关人员列席市人民代表大会,为体现我市对台特色,进一步做好台湾人民的工作,我委建议将《修订草案》第二十九条第一款分为二款表述,即第一款为“居住本市一年以上的台湾同胞,可以申请旁听市人民代表大会常务委员会会议”,第二款为“在市人民代表大会召开期间,经市人大常委会常务委员会决定,可以邀请对本市作出突出贡献的台湾同胞列席”。

#### 8、关于对台胞投诉处理问题

在审议中委员们认为,从明确政府职责,防止相互推诿拖延,提高效能入手解决投诉处理问题,在调研中也了解到,昆山、东莞等地注重从服务上下功夫,努力为台商提供高效优质的服务,因此,我委建议对《修订草案》第三十九条、第四十条作修改,修改为草案修改稿的第四十四条、第四十五条、第四十六条,明确市人民政府处理台湾同胞投诉受理的机构,与市台湾事务办事机构的关系,以及对台湾同胞投诉事项重大,或者投诉事项需由几个部门共同处理的,市人民政府应当及时组织协调处理等内容。为确保投诉处理能落到实处,增加了各有关部门建立投诉处理制度及规定办理投诉期限的内容,即第四十七条“各有关部门应当建立投诉处理制度,处理台湾同胞的投诉。对台湾同胞的直接投诉,应在三十日内将处理结果答复投诉人,并报市人民政府台湾同胞投诉受理机构”。

此外,我委还对《修订草案》中的文字和个别条款排序作了修改,这里不再一一说明。

以上报告,当否,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》 修改情况的汇报

——2009年5月26日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第十六次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 张善美

厦门市人民代表大会常务委员会：

2008年12月4日,市人大常委会第十二次会议对《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》(以下简称“修订草案”)进行了一审。在分组审议时,常委会组成人员对法规条文提出了很好的修改建议和意见。一审后,法制委组织召开七场专家论证会、政府部门协调会,两次书面征求十五个涉台工作单位的意见,参加了国台办法规局“关于台胞权益保护工作中的难点和重点问题”在厦的专项调研,以及省人大法工委“关于促进‘两岸人民交流合作的先行区’建设若干规定”在厦的立法调研活动,走访了大嶼对台小额商品交易市场。在此基础上,法制委先后两次会同侨委、市法制局、台办、经发委、外资局,对修订草案进行修改。5月11日,法委召开了全体会议,对修订草案进行了统一审议,形成了《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案修改稿)》(以下简称“修订草案修改稿”)。现将主要修改情况汇报如下:

**一、增加第三条关于给予台湾同胞投资者本市居民待遇的规定。**

根据常委会审议意见和有关方面的意见,参照省人大正在审议的《福建省促进闽台农业合作条例(草案)》的精神,法制委建议增加这条规定。

**二、关于第四条政府及有关部门的职责。**

法制委建议按三个层次,分别规定市和区人民政府、台湾事务工作机构及政府相关部门的职责,做好对台湾同胞投资保障工作,提供高效优质

服务。

**三、关于第二章投资创业。**

1. 根据十七届三中全会对农村土地使用权流转的精神,建议在第五条增加了第(八)项,即台湾同胞投资者可以多种形式取得农村土地使用权进行农业生产,发展现代农业;通过土地市场依法受让取得农村集体经营性建设用地使用权,开发经营。该项规定是给予台湾同胞市民待遇的具体体现。

2. 第六条是法制委建议增加的内容。依据我市经济社会发展的需要和产业政策引导方向,鼓励台湾同胞对我市急需的产业和领域进行投资。这些领域是我市经济社会发展的支柱和优势所在,增加这方面的规定体现了立法服务于经济发展大局的要求。

3. 第七条是根据常委会一审意见,对原法规条文涉及的八个“批准”进行调整和修改。其修改思路:一是删除所有“批准”的提法,修改为“支持台湾同胞投资者”在这些领域“设立经营机构,开展营业活动”;二是该条所列的9项内容,依照法律、行政法规规定需要国家、省有关部门审批的,在第十五条中要求“市相关部门应当予以支持和帮助”。而凡是市相关部门自行审批的,全市各相关部门应当对所列9项内容予以批准;三是在此条文中新增了第(三)项、第(七)项、第(八)项。其内容主要包括:支持台湾同胞投资者从事经营饭店、旅行社、货代、仓储、海运、道路运输服务、船舶代理服务等领域的投资,投资的形式多以

鼓励独资的形式为主。这些内容是本法规具有突破性的规定。

4. 在第二章中,法制委还新增了第八条至第十四条共7条规定。这7条规定主要是对台湾同胞投资者投资领域进行扩展,规定投资的方式可以灵活多样。主要内容是台湾同胞投资者可以合资、合作形式设立建筑设计服务、工程服务、城市规划和风景园林设计服务(城市总体规划服务除外)等专业服务企业,举办医院;台湾同胞投资者可以独资形式设立门诊部,职业介绍所、人才中介服务机构,环保服务企业,汽车维修、驾驶培训企业,提供体育活动推广、组织和体育设施经营服务等的企业;台湾同胞投资者可以独资形式新建、改建电影院,经营电影放映业务,发行国产影片,提供有线电视网络的专业技术服务,合拍电视剧。这些内容的来源主要是参照《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(简称CEPA)补充协议四、补充协议五的规定,也是台湾同胞投资者希望开放的投资领域。

#### 四、关于第三章优惠与保障。

法制委统一审议时,考虑到条文内容安排的合理性,建议将第二章后半部分从第十八条至第二十五条的内容独立设为第三章,标题为“优惠与保障”。

#### 五、关于第二十条加强海峡两岸经贸往来与信息交流的规定。

鉴于两岸关系发展的良好势头,特别是海峡论坛在厦门举行,为突出我市在两岸关系中的重要地位和作用,法制委建议增加第二十四条规定“加强海峡两岸经贸往来与信息交流,促进相关产业协会、科研机构和科技园区的合作,鼓励以论坛等多种形式广泛开展产业交流活动”。

#### 六、关于第五章居民待遇。

根据各方面的意见和建议,法制委建议增加第三十二条至第三十四条以及第三十七条的内容。

1. 第三十二条规定体现了给予台湾同胞本市居民待遇的精神。本条对医疗、卫生等内容进行

了具体规定,同时要求我市医疗机构按台湾同胞要求提供符合台湾健保机构核退费用要求的医疗文书,从而为台湾同胞在我市生活提供方便。

2. 第三十三条规定即对本市就业的台湾同胞可按本市标准参加社保,其保险种类和标准与本市职工一视同仁。这样规定还为将来与国家社保法的顺利衔接留有余地。

3. 第三十四条是鉴于国家已对台湾同胞开放医生、律师等从业资格的考试,将来可能会开放更多的领域,为此规定凡是国家开放的从业资格考试,在我市可以办理的都应当办理,有关部门应为台湾同胞的参考提供便利。

4. 专家论证会时有意见提出,随着台湾同胞投资者在我市的投资、置业规模的不断扩大,积累的资产总量不断增加,随着时间的推移,逐步出现了转让、赠与和继承的问题,建议对这方面的内容予以体现与补充。据此,法制委依照“台湾同胞投资保护法”第五条增设第三十七条的规定。

5. 随台湾同胞投资的医院在厦门的开业和国家开放台湾同胞报考内地律师资格,台湾同胞的医生、律师执业问题需要予以明确。为此法制委根据有关方面提出的意见,建议在第四十三条规定凡取得大陆医生、律师等相关执业资格的台湾同胞,可以按照规定在本市就业。

#### 七、关于第六章投诉受理。

为了使台湾同胞投诉受理和处理逐步规范化和制度化,法制委建议对法规原条文第四十条结构进行重新调整:一是进一步明确了台湾同胞投诉受理机构和有关部门的职责划分;二是要求各有关部门应当建立投诉受理制度;三是对台湾同胞投诉要在三十日内办结,并将处理结果答复投诉人;四是对台湾同胞投诉的事项复杂,确需延长期限的,应当向投诉人说明情况。以此保证为台湾同胞提供优质高效的服务。

此外,法制委还根据常委会组成人员的审议意见以及各方面的意见,对修订草案的一些条文顺序和文字作了调整和修改。

修订草案修改稿和以上汇报否妥,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例 (修订草案)》修改情况的汇报

——2010年9月25日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十四次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 张善美

厦门市人民代表大会常务委员会：

2009年5月27日，市人大常委会第十六次会议对《厦门市台湾同胞投资保障条例(修订草案)》(以下简称“修订草案”)进行了二审。审议过程中，部分常委会组成人员提出，《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》已于当月初发布，建议有关部门结合该文件精神，对修订草案进一步修改完善。经主任会议决定，修订草案交由修改小组，根据常委会审议意见进行有关修改工作。此后，修改小组按照要求，征求了各方面的意见和建议，对照国家有关规定，结合我市实际，对修订草案进行了修改。2010年9月13日，法制委召开全体会议，审议并通过了《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案修改二稿)》。现将修改过程和主要修改情况汇报如下：

## 一、修订草案的修改过程

1. 修改小组修改工作的基本情况。为做好修订草案的修改工作，由市法制局、台办以及市人大侨台委、法制委的工作人员，组成修改小组。主要工作是：一是将常委会二审稿发往78个单位征求意见；二是在学习《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》的基础上，结合各单位反馈的意见，对修订草案进行了初步修改。对其中涉及到需要市政府协调的问题，以及需要向国家有关部委请示的问题，进行了汇总列表；三是将初步修改情况以及需要请示的问题，报有关

领导进行协调；四是将初步修改稿以及需要进一步明确的问题，先行书面报送国台办。

2. 向国台办请示的有关情况。5月下旬，市人大常委会杜明聪副主任带队，市人大法制委、侨台委以及市法制局、台办等单位人员参加，向国台办就修订草案初步修改稿征求意见。国台办法规局领导以及有关司局同志一起听取了汇报，并就修改稿提出了意见。主要精神是：厦门市的修改稿基本可行，能够定下来的，建议先定下来，难以确定的，将来可以进一步修改完善。关于具体的投资领域和投资方式，有把握的，可以写到法规中，有的可以在实践中进行探索，将来条件成熟后，可以对法规进行修改、补充、完善。国家关于台湾同胞投资保障法及其实施细则目前也在修改，修改方向是坚持以保障台湾同胞投资权益为主，其他方面的权益保护基本不再涉及，原细则中与投资关系不大的内容，可能还要删除，厦门市可以参考这个修改思路。

3. 2010年7月，市人大常委会办公厅发函至20个有关单位，征集各单位对口的国家部委以及省有关部门发布的关于支持海西发展的有关文件，其中11个单位的对口上级部门出台了专门的政策规定。

4. 市政府分管副市长于8月26日就修订草案初步修改稿有关问题，召开了专题协调会。

修改小组根据市人大常委会的审议意见以及向国台办请示的精神和市专题协调会的内容，再

次进行了修改。法制委全体会议对修订草案修改稿进行了审议,委员们一致认为,草案修改稿体现了常委会审议意见的精神,符合我市实际,建议主任会议将其列入常委会议程进行三审。

## 二、修订草案的主要修改情况

1. 将二审稿原第三条分拆为第三条和第四条。新的第三条专门规定投资待遇,表述为:“台湾同胞在本市投资,享受居民待遇,并依照法律、法规和本条例规定享受优惠待遇。”原第三条第二款改为新的第四条。

2. 对第六条关于投资形式进行了调整。一:在第一项中增加“合伙企业”的形式;二:增加一项作为第三项,表述为:“以他人名义委托或者信托方式投资”。这是根据最高人民法院有关司法解释,为保护实践中部分台湾同胞隐名投资而规定的;三:删除第五项“企业的”三字,扩大了可以购买股票、债券的范围;四:在第八项中增加“无居民海岛使用权”,可以作为投资对象。

3. 在第七条关于投资领域中增加一项关于“服务外包业”,作为第六项。

4. 关于直接吸收 ECFA 协议条款的有关内容。根据 ECFA 协议关于“推动两岸经贸社团互设办事机构条款”,将第八条第五项修改为“台湾地区经贸社团,经市主管部门备案,可以设立办事

机构,依法开展活动”;根据 ECFA 协议附件关于“允许台湾服务提供者在大陆设立合资、合作医院;允许台湾服务提供者在上海市、江苏省、福建省、广东省、海南省设立独资医院”,将第十条修改为“台湾同胞投资者可以在本市设立医疗机构。”医疗机构包括了医院、门诊部和诊所,因此删除该条第二款关于台湾同胞投资者可以独资形式设立门诊部,提供医疗服务的内容。

5. 在第二十二条增加一款作为第一款,表述为:“市人民政府设立扶持资金,支持台湾同胞投资企业的发展。具体办法由市人民政府制定”。现在市财政已有关于扶持各类别企业发展的专项资金,根据各方面的意见,建议市财政在扶持企业发展资金中,专项安排支持台湾同胞投资企业资金。

6. 建议删除第二十九条第二款关于台湾同胞可以申请办理“中国公民护照”的规定。根据有关方面的意见以及实际工作情况,地方法规对此不做明确规定为宜。

7. 关于第三十九条台湾同胞担任政协委员问题。原法规有此规定,二审稿作删除处理。征求意见过程中,对于这一点分歧较大。现暂列为第三十九条,建议予以再次审议。

修订草案二稿及以上汇报妥否,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例 (修订草案)》审议结果的报告

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 张善美

厦门市人民代表大会常务委员会:

2010年9月26日,市人大常委会第二十四次

会议对《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案修改二稿)》(以下简称“修订草案修改二稿”)进行了审议。法制委根据常委会组成人员对法规的修改意见和建议,会同市人大常委会台工委、市法制局、市台办对条例“修订草案修改二稿”进行了修改,形成了《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例(修订草案修改三稿)》(以下简称“修订草案修改三稿”),并就该稿召开了专家座谈会,书面征求了二十个相关部门的意见,还就个别条款分别征求厦门进出口检验检疫局、厦门海关、市政协社法委的意见。在此基础上,法制委再次会同市人大常委会台工委、市法制局、市台办对法规进行修改。11月5日,法制委召开全体会议,对修订草案修改三稿进行了统一审议。法制委审议认为,修订草案几经修改基本可行,建议本次常委会予以审议通过。现将主要修改情况报告如下:

#### 一、关于总则

对第一条立法宗旨,有意见认为,法规立法目的应当明确、具体,不应太宽泛,建议删除“推进两岸人民交流合作先行先试区域的建设”,将“促进海峡两岸经济的发展”修改为“促进海峡两岸经济的合作”,法制委建议依照上述意见表述。

#### 二、关于第八条第(一)项台湾同胞投资金融领域的问题

对第八条第(一)项有相关部门提出,原条文表述的台湾地区银行、证券、保险等金融机构“经营外币和人民币业务”的面过窄,建议修改为“参与两岸区域性金融服务中心建设”,法制委建议依照上述意见表述。

#### 三、关于第二十三条第一款市政府设立扶持资金的问题

有委员、专家和政府相关部门提出,市政府目前对台湾同胞投资企业没有设立专项扶持资金,

而市政府的各类扶持企业发展资金都可以适用于台湾同胞投资企业。因此,法制委建议根据市政府分管副市长专题协调会的精神及相关部门的意见,将该款修改为“市人民政府设立各类扶持资金,应当积极支持台湾同胞投资企业的发展”。

#### 四、关于第二十六条台湾同胞投资企业应当维护企业员工的合法权益问题

有专家提出,作为企业应当严格遵守劳动法律法规,保障企业员工的合法权益,而不仅限于“维护”员工合法权益。法制委建议,为建立企业和员工和谐、稳定的社会关系,将条文修改为“台湾同胞投资企业应当遵守劳动法律法规,保障企业员工的合法权益,支持企业员工依法组织和参加工会,为工会工作提供必要的条件”。

#### 五、关于新增第三十一条、第三十二条的规定

有意见提出,在给予台湾同胞通关便利方面应增加相应内容。法制委在征求厦门海关意见的基础上,经研究建议新增一个条款为第三十一条,表述为:“厦门海关对厦门和台湾海运直航、空运直航采取便捷通关措施,完善台湾鲜活产品进口通关服务,扶持台湾水果、农产品等货物快速通关,为重大涉台经贸活动提供一站式、直通式等便捷通关服务”。

为保障台湾同胞投资者在检验检疫方面获得便捷服务,根据国质检办[2009]152号“关于进一步支持海峡西岸经济区建设的意见”文件精神,法制委经与相关部门共同研讨,建议新增一个条款为第三十二条,表述为:“鼓励和支持出入境检验检疫机关与台湾地区相关部门建立沟通协调工作机制,推行进出口货物流通的便捷化”。

此外,法制委还对修订草案的个别条文顺序和文字作了调整和修改,在此不一一说明。

修订草案修改三稿和以上报告妥否,请审议。

# 厦门市人民代表大会常务委员会关于 加强厦门环岛路沿线规划建设控制与 环境资源保护的決定

(2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

为加强厦门环岛路沿线的城市规划建设控制,有效保护环岛路沿线环境资源,根据有关法律、法规,结合本市实际,特作如下决定:

第一条 本决定所称的环岛路是指环岛南路和环岛东路,起点为厦大白城,终点为五缘湾。环岛路沿线是指环岛路临海一侧至沙滩岸线、环岛路非临海一侧宽度不小于50米的控制绿带,具体范围由环岛路沿线专项规划确定。

第二条 环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护应遵循严格管理、保护为主、合理利用的原则。

第三条 市人民政府应明确环岛路沿线管理责任主体,各有关部门在各自职责范围内依法做好环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护。

第四条 环岛路沿线作为城市重点地段进行规划和管理,以形成带状滨海公园为目标,规划部门应编制环岛路沿线专项规划,报市人民政府批准,并报市人大常委会常务委员会备案。

经批准的环岛路沿线专项规划,任何单位和个人不得擅自变更,确需变更的应报原审批机关批准。

第五条 环岛路沿线临海一侧,总体上规划建设为公园绿地、沙滩及为公众提供服务的小型设施,建筑高度应控制在7米以下;部分未划入公园的用地,应严格界定用地范围、明确用地性质、控制建筑高度和建设容量。

第六条 环岛路沿线非临海一侧的控制绿带,规划建设为公园绿地及市政公用设施,禁止建设其他项目。

第七条 环岛路沿线建设项目的布局、造型、风格、色调应与滨水空间和环境相协调。

第八条 黄厝片区为与环岛路沿线景观相依托的重要旅游休闲区及景观协调区,建筑高度一般应控制在15米以下,特殊情况下建筑高度应控制在20米以下。建筑屋顶形式为坡屋顶,屋顶主色彩为低彩度砖红色。

第九条 加强环岛路沿线绿地和沙滩的保护,禁止占用、破坏绿地和沙滩的行为,任何单位和个人不得向其倾倒垃圾或其他污染物。

第十条 加强环岛路沿线海洋生态系统的保护,禁止任何改变环岛路滨海沙滩岸线的活动。

第十一条 环岛路临海一侧除城市污水处理厂排污口之外,不得新建排污口。已有的排污口由市人民政府组织整治,不需保留的,予以拆除;决定保留的,必须进行截污处理。所有的排水管渠应深水排放。禁止私设暗管或采取其他方式向海域排放污染物。

第十二条 环岛路沿线的建设,必须严格按照批准的规划进行管理,禁止擅自新建、改建及扩建各种建(构)筑物或改变其使用功能。环岛路沿线不得建设破坏景观、污染环境、危害安全、妨碍游览的项目、设施及商业广告。

第十三条 环岛路沿线临时建设和临时用地应实施严格的规划管理。环岛路沿线临海一侧禁止新建餐饮等各类临时建筑,现有已审批的餐饮等临时建筑,不得办理延期审批,在原批准的使用期限届满后应予以拆除。

第十四条 各有关部门应当加强环岛路沿线

监督检查管理,严肃查处违法建设行为。对在建的违法建设应责令停止,采取强制措施予以拆除;对已有的违法建设应责令限期拆除。

第十五条 环岛路沿线部队用地上的非军事设施建设应遵守本决定;环岛路沿线建设涉及军事设施的,建设单位应主动与部队协商解决。

第十六条 市人民政府应参照本决定做好本市其它滨海岸线的规划建设控制与环境资源保护工作。

第十七条 本决定自 2011 年 1 月 1 日起施行。

# 厦门市人民代表大会常务委员会主任会议 关于《厦门市人民代表大会常务委员会关于加强 厦门环岛路沿线规划建设控制与环境 资源保护的决定(草案)》的说明

——2010 年 11 月 29 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会副主任 黄诗福

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人大常委会主任会议的委托,现将《厦门市人民代表大会常务委员会关于加强厦门环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)起草情况和主要内容作如下说明:

## 一、制定“决定”的必要性

厦门市是著名的风景旅游城市,环岛路沿线是我市最优美的滨海风景岸线,现已成为我市著名的游客参观浏览之地和重要的景观标志。随环岛路沿线基础设施的不断完善,环岛路沿线开发建设也日益加速,由于有关法规执行不严,环岛路沿线规划建设存在一些问题。一是环岛路沿线临海一侧临时建设和违法建设量大,据统计厦大白城至观音山段的环岛路临海一侧已有建设项目 28 项,其中经批准建设的仅有 11 项,批准临时建设 5 项,属部队用地上的建设 7 项,违法建设 3

项,已批未建 2 项;在曾厝垵一带,新建建筑多用于餐饮服务,侵占书法家广场和音乐家广场等公共活动空间,导致车满为患。二是由于市政管网和泵站建设滞后,导致生活污水通过排洪沟直接排海,影响周边海域水质。为加强环岛路沿线滨海环境资源保护,提升城市形象,增强城市规划的严肃性,通过市人大常委会出台决定是十分必要的,对加强环岛路沿线规划建设控制,强化沿线环境资源保护具有重要意义。

## 二、“决定”的起草过程

2010 年 9 月,市人大城建环资委接受起草任务后,即开展调研准备工作,并委托市城市规划设计研究院研究环岛路沿线规划控制指标和提出草案,之后市人大城建环资委、市规划局、市规划院的领导和相关同志多次进行讨论和修改,起草形成《决定(草案)》初稿。并将有关草案初稿分送市规划局、国土与房产局、环保局、建设局、市政

局、海洋局、执法局、法制局、思明区政府、湖里区政府和厦门警备区等,召开相关部门征求意见座谈会,收集修改意见。此外,市人大城建环资委还组织专家座谈会专门征求有关专家的意见,对草案进行修改和完善。在此基础上,2010年11月11日,市人大城建环资委召开全体会议讨论《决定(草案)》,经进一步修改完善后提请市人大常委会主任会议研究。2010年11月15日第五十八次主任会议决定提请市人大常委会审议。

### 三、“决定”的主要内容说明

《决定(草案)》以《城市规划法》等相关法律、法规为依据,内容主要包括总体要求、规划建设控制、环境资源保护和加强管理等,具体说明如下:

#### (一)关于环岛路沿线的范围

《决定(草案)》第一条规定本决定所称环岛路是指厦大白城至五缘湾的环岛南路和环岛东路,环岛路沿线是指环岛路临海一侧至沙滩岸线、环岛路非临海一侧宽度不小于50米的控制绿带,具体范围由环岛路沿线专项规划确定。

#### (二)关于保护原则

环岛路沿线是我市不可多得的宝贵资源,开发建设应以保护为前提,因此《决定(草案)》第二条明确环岛路沿线规划建设控制与环境资源保护的工作原则是“严格管理、保护为主、合理利用”。

#### (三)关于管理机制

由于环岛路沿线存在多头管理的现象,管理责任不够落实和明确,为加强管理,《决定(草案)》第三条明确要求市政府及有关部门要建立综合管理机制,监督有关部门在各自职责内依法做好管理工作。

#### (四)关于规划建设控制

规划建设控制是本“决定”的核心内容,环岛路沿线是我市环境资源集中地段,应作为城市重点地段进行规划和管理,应以形成带状海洋公园为目标,制定环岛路沿线专项规划,严格按规划进行管理控制。为加强规划的严肃性,环岛路沿线

专项规划应由市政府批准,并报市人大常委会备案(《决定(草案)》第四条)。《决定(草案)》第五条对环岛路沿线临海一侧的建设提出规划控制要求,除绿地和沙滩外,只能建设为公众提供服务的小型设施,建筑高度应控制在7米以下。为保持环岛路沿线景观风貌的协调统一,环岛路沿线非临海一侧的开发建设也要从严控制,除必需的市政公用设施和公园绿地外,禁止建设其他项目(《决定(草案)》第六条)。对环岛路沿线临海一侧部分未划入公园的地块建设,应严格界定用地范围、明确用地性质、控制建筑高度和建设容量(《决定(草案)》第七条)。《决定(草案)》第八条规定环岛路沿线建设项目的布局、造型、风格、色调应与滨水空间和环境相协调。

#### (五)关于黄厝片区的规划控制

黄厝片区是与环岛路相依托的重要旅游休闲和景观协调区,为保持环岛路沿线的景观协调一致,对黄厝片区建筑高度、屋顶形式进行规划控制是完全必要的,因此《决定(草案)》第九条规定“建筑高度一般应控制在15米以下,特殊情况下建筑高度应控制在20米以下。建筑屋顶形式为坡屋顶,屋顶主色彩为低彩度砖红色。”

#### (六)关于环岛路沿线的环境资源保护

绿地、沙滩等都是环岛路沿线风景旅游资源的重要组成部分,要加大保护力度。因此,《决定(草案)》第十、十一条规定“禁止占用、破坏绿地和沙滩的行为,任何单位和个人不得向其倾倒垃圾或其他污染物”、“禁止任何改变环岛路滨海沙滩岸线的活动”等内容。为了保护环岛路近岸海域水质,严控陆源排污,《决定(草案)》第十二条对环岛路沿线排污口整治、设置提出了具体要求。

#### (七)关于加强管理

为加强环岛路沿线环境资源的保护,为广大市民和游客保留充足的公共休闲空间,要严格控制环岛路沿线的开发建设。《决定(草案)》第十三条规定“环岛路沿线的建设,必须严格按照批准

的规划进行管理,禁止擅自新建、改建及扩建各种建(构)筑物或改变其使用功能。环岛路沿线不得建设破坏景观、污染环境、危害安全、妨碍游览的项目、设施及商业广告”。由于环岛路沿线临时建设的管理存在不足,临时建设过多影响沿线环境,为严格对临时建设的管理,《决定(草案)》第十四条规定“环岛路沿线临时建设和临时用地应实施严格的规划管理。环岛路临海一侧禁止新建餐饮等各类临时建筑,现有已审批的餐饮等临时建筑,在批准的使用期限届满后应予以拆除”。市政府及有关部门要加大查处违法建设的力度,对在建的违法建设应责令停止,采取强制措施予以拆除;对已有的违法建设应责令限期拆除(《决定(草案)》第十五条)。由于环岛路沿线部队用地

较多,部队用地上的非军事设施建设也应服从规划管理要求,依法办理相应建设手续,《决定(草案)》第十六条规定“环岛路沿线部队用地上的非军事设施建设应遵守本决定”。

#### (八)关于加强全市滨海岸线保护

厦门市作为海滨城市,滨海岸线是我市特有和宝贵的资源,是我市建设港口风景城市的基础。随着我市统筹城乡科学发展、全面推进岛内外一体化建设战略的实施,我市其他滨海岸线开发建设大大加速,加强规划控制引导,保护滨海岸线是一项重要的任务,因此《决定(草案)》第十七条规定“市人民政府应参照本决定做好本市其它滨海岸线的规划建设控制与环境资源保护工作”。

以上说明,连同《决定(草案)》,请一并审议。

## 厦门市人民代表大会常务委员会 关于加强人民检察院法律监督工作的决议

(2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十五次会议通过)

几年来,厦门市人民代表大会常务委员会相继听取和审议了厦门市人民检察院关于诉讼监督、预防职务犯罪、反渎职侵权、公诉、侦查监督、刑罚执行和监管活动监督等专项工作报告。会议认为,随着社会主义民主法制建设的深入发展,人民检察院作为国家法律监督机关,应当切实履行宪法和法律赋予的职责,进一步加强法律监督工作,维护司法公正,保障人民群众的合法权益。为贯彻中央关于深化司法体制改革的精神,监督和支持人民检察院依法履行法律监督职责,促进严格执法和司法公正,保证国家法律的统一正确实施,服务和保障厦门经济特区建设,依照宪法和法律的规定,特作以下决议:

**一、人民检察院应当始终坚持国家法律监督机关的宪法定位,把强化法律监督、维护公平正义作为检察工作的根本任务。**以群众反映强烈的影响执法和司法公正的突出问题作为监督重点,忠实履行法律监督职责,进一步增强监督意识和工作主动性。积极探索法律监督工作的新途径,改进监督方式,完善监督机制,强化监督措施,提高监督实效。

**二、人民检察院应当加强对刑事诉讼活动的法律监督。**坚决纠正刑事案件有案不立、违法立案、违法采取强制措施和强制性侦查措施等问题,加强对以罚代刑、漏罪漏犯、另案处理等案件的监督,健全立案后侦查工作的跟踪监督机制,严格执

行非法证据排除制度。加强刑事审判监督,积极推行量刑建议制度。加大对换押、收押环节的监督力度。进一步规范监管场所管理,完善刑罚执行同步监督机制,防止和纠正刑罚执行和监管活动中体罚虐待被监管人以及违法减刑、假释和违法采取暂予监外执行措施等问题。探索对社区矫正进行法律监督的方式和措施。

**三、人民检察院应当加强对民事、行政诉讼活动的法律监督。**畅通申诉渠道,完善民事、行政申诉案件的审查机制,实现审查程序的公开、公平、公正,完善办案流程管理,缩短办案周期。重点做好对涉及民生的、对损害国家和社会公共利益、有重大影响的确有错误案件的审查抗诉工作,加大审查抗诉力度。综合运用抗诉与检察建议等监督手段,保证监督力度和效果。加强检察机关代表公益提起刑事附带民事诉讼的工作,探索对民事执行、民事调解等活动进行法律监督的范围、途径和措施。

**四、人民检察院应当把查办职务犯罪作为加强法律监督工作的重要途径和措施,坚决查处执法不严、司法不公背后的贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪。**积极参与惩治和预防腐败体系建设,完善职务犯罪侦查和预防一体化机制。加大预防职务犯罪的工作力度,改革和完善行贿档案查询制度,结合执法办案积极开展预防调查、检察建议、警示教育等预防工作,促进行政执法机关、司法机关完善制度、强化管理,从源头上预防和减少职务犯罪。

**五、人民检察院应当全面加强自身建设,提高法律监督能力,强化依法接受监督制约意识,保障检察权正确行使。**自觉把法律监督活动置于党的领导和人大及其常委会的监督之下,依法接受侦查、审判等机关的制约。加强检察队伍思想政治建设、专业化和职业道德建设,完善考评激励机制,不断提高检察人员依法履行法律监督职责的能力和水平。创新法律监督工作机制,完善法

律监督职权在人民检察院各内设机构之间的优化配置,加强内部衔接配合,形成监督合力。继续推进执法规范化建设,完善和落实检察机关内部监督制约机制,深入推进检务督察,健全和落实检察人员执法过错责任追究制度。深入推进人民监督员制度规范化,深化检务公开,增强执法透明度,保障人民群众对检察工作的知情权、参与权和监督权,提高执法公信力。

**六、人民检察院应当正确处理与人民法院、侦查机关、司法行政机关以及行政执法机关的监督制约与协调配合关系,建立健全联席会议、信息共享等制度。**建立协调配合的操作规范,明确和规范检察机关调阅卷宗材料、调查违法、建议更换办案人、纠正违法、提出检察建议等监督程序,形成长效工作机制。对人民检察院提出的纠正违法通知、检察建议等监督意见,有关机关应当在规定的期限内依法处理并反馈;对未在规定时间内反馈的,人民检察院应当向同级人大常委会报告或向其上级机关通报;对无正当理由拒不纠正或拒不采纳检察建议的,由其上级机关或者同级行政监察机关依照有关规定对直接负责的主管人员和直接责任人员给予处理。

**七、侦查机关、刑罚执行机关应当建立完善与人民检察院的信息通报制度,定期向人民检察院通报刑事发案、立案、破案、撤案、刑事拘留、刑罚执行和监管等情况,支持和配合人民检察院的即时查询,逐步实现刑事案件、监管信息网上衔接、信息共享。**侦查机关对刑事案件做刑事和解处理的,应当向人民检察院通报;对人民检察院提出的纠正违法搜查、查封、扣押、冻结的意见,应当及时处理并反馈。探索建立侦查人员、鉴定人出庭制度。刑罚执行机关应当积极配合人民检察院对刑罚执行的同步监督,对提请减刑、假释、暂予监外执行的,应当及时将相关材料报送人民检察院。司法行政机关对社区矫正活动中的重大事项应当及时向人民检察院通报,并会同人民检察院建立

完善相关制度。

八、人民法院应当依照法定程序及时审理人民检察院提起的抗诉案件,原判决、裁定确有错误的,应当依法纠正。对人民检察院建议再审的案件,应当及时审查决定并反馈是否启动再审程序。对刑事公诉案件中决定以不开庭方式审理的上诉案件和自行提起再审的案件,应当及时通知同级人民检察院并及时送达裁判文书。对采取听证或开庭审理的减刑、假释案件,应当提前通知人民检察院并及时送达裁定书。积极推进量刑规范化建设,会同人民检察院进一步完善将量刑纳入法庭审理的操作规范。落实检察长列席同级人民法院审判委员会会议的制度,会同人民检察院规范列席会议的职责、范围和程序。

九、人民政府应当支持人民检察院开展法律监督工作,切实保障检察经费,改善执法条件。行政执法机关应当与人民检察院建立完善案件移送、配合调查等工作制度,促进落实行政执法与刑事司法的有效衔接。行政执法机关对人民检察院查询涉嫌违法犯罪案件情况、要求提供有关案件材料、介入调查的,应当予以配合,对检察机关要求其移送刑事案件的意见,应当认真研究并反馈处理情况。行政监察机关应当与人民检察院加强

信息沟通和工作配合,完善相互移送案件线索机制。

十、金融、电信等部门应当积极配合人民检察院开展法律监督工作,指定专门机构或人员配合人民检察院依照法定程序进行的调查取证,及时提供相关信息、材料。

广播、电视、报刊等新闻媒体应当加强对人民检察院法律监督工作的宣传和舆论监督,提高法律监督的社会认知度,营造良好社会氛围。

十一、人大常委会应当通过听取审议专项工作报告、对法律法规实施情况的检查、询问和质询等方式,加强对人民检察院法律监督工作的监督,拓宽监督渠道,提高监督实效。人大常委会交由同级人民检察院办理的人民群众反映的涉诉问题,人民检察院应当及时办理,并在规定的期限内报告结果。人民检察院应当将法律监督的重要工作部署和事项报告同级人大常委会,将通知立案书、抗诉书、纠正违法通知书和检察建议书等法律监督文书报送同级人大常委会。

十二、市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院应当根据本决议分别或共同制定具体实施办法,并报市人大常委会备案。

## 厦门市人民代表大会常务委员会主任会议 关于《厦门市人民代表大会常务委员会关于加强 人民检察院法律监督工作的决议(草案)》的说明

——2010年11月30日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会副主任 何清秋

厦门市人民代表大会常务委员会:

受主任会议委托,现在我就《厦门市人民代表

大会常务委员会关于加强人民检察院法律监督工作的决议(草案)》(以下简称《决议(草案)》)作

如下说明。

### 一、作出决议的重要性和必要性

随着我国社会主义民主法治建设的深入发展,人民群众对社会公平正义的要求越来越高,利益诉求和权益保障的双重愿望越来越迫切。特别是近年来,涉法涉诉信访日益增多,其中不少是反映执法不严、司法不公问题。人民检察院作为国家法律监督机关,肩负着强化法律监督、保障国家法律统一正确实施的法定职责。全面加强人民检察院法律监督工作,促进司法公正,既是中国特色社会主义司法制度的内在要求,也是中央的明确要求和人民群众的迫切愿望,对于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,维护社会公平正义、促进社会和谐稳定具有重要意义。据了解,全国已有包括我省在内的14个省、自治区、直辖市人大常委会通过了加强人民检察院法律监督工作或对诉讼活动的法律监督工作的决议或决定,我省福州、莆田市人大常委会也出台了相关决议。

这些年来,全市检察机关围绕强化“法律监督、维护公平正义”的工作主题,积极开展法律监督工作,取得了较好的法律效果和社会效果。但是,与宪法和法律的职能定位相比,与新形势新任务和人民群众的新期待相比,检察机关的法律监督仍有一定的差距。现行法律规定不尽完善、检察工作机制不够健全、部分检察人员法律监督意识不强,以及与法院、公安和司法行政等有关机关的协调配合有待进一步加强等问题,在一定程度上制约着检察机关法律监督职能的有效发挥,法律监督难的问题在司法实践中依然存在。因此,全面加强人民检察院法律监督工作是十分必要的。

市人大常委会就加强人民检察院法律监督工作作出决议,一方面可以为检察机关开展法律监督工作提供强有力的支撑,有利于支持检察机关履行法律监督职责,督促有关行政、司法机关加强

协调配合、接受监督,共同维护司法公正、司法权威;另一方面也为人大监督司法工作找到一个切入点,人大常委会可以通过监督“监督者的监督工作”,发挥司法系统内部监督制约的优势,有利于把人大常委会的监督与检察机关的法律监督有机结合,形成监督合力,推动解决司法不公的问题。

### 二、决议的起草过程

这些年来,市人大常委会两次听取和审议了市检察院诉讼监督工作报告,并就预防职务犯罪、反渎职侵权、公诉、侦查监督等工作,听取和审议了市检察院的专项工作报告。今年又安排听取和审议市检察院“关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正”专项工作报告。这些议题,涵盖了检察机关法律监督各个方面的工作。今年4月,市人大常委会分管领导率内司委和市检察院有关同志赴北京、山东学习考察,建议市人大常委会就加强人民检察院法律监督工作作出决议。5月27日福建省人大常委会作出了《关于加强人民检察院对诉讼活动的法律监督工作的决定》之后,市人大常委会杜明聪副主任批示,要求市人大内司委认真开展调查研究,借鉴外地和省里的经验,我市人大常委会在今年内也可作出相关决议。此后,市人大内司委着手收集相关资料,对决议涉及的有关问题进行研究,制订了调研准备方案,考虑到决议的实施需要得到市委的支持和其他政法部门的配合,还专题向市委副书记、政法委书记陈炳发作了汇报。市人大常委会分管领导还率内司委有关同志,先后与市检察院、市中级人民法院进行沟通,达成共识。参照外地和省人大的做法,由市检察院起草决议(草案)代拟稿。

7至9月间,市人大内司委会同市检察院开展调研,多次召开市、区两级检察机关征求意见座谈会。市检察院高度重视,党组认真研究,林永星检察长亲自抓,丁丽贞副检察长具体负责,组织相关处室认真起草修改,经九易其稿,于10月9日将《决议(草案)》(代拟稿)报送市人大内司委。

10月中下旬,市人大内司委组织调研组先后赴市公安局、思明区法院、集美区法院、市律师协会、厦门监狱开展调研,与部分人大代表、政协委员、法官、公安干警、管教干警、律师、部分专家学者开展座谈,并书面征求市委政法委、市中级人民法院、厦门海事法院、市司法局、监察局、厦门通信管理局、人民银行、厦门银监会等有关单位对《决议(草案)》(代拟稿)的意见。在广泛征求意见的基础上,市人大内司委对代拟稿多次作了修改,形成《决议(草案)》(讨论稿),召开全体会议进行了讨论,并书面征求了市人大常委会组成人员的意见,经进一步修改后提请市人大常委会主任会议研究。11月15日市十三届人大常委会第五十八次主任会议决定提请本次常委会会议审议。

### 三、决议草案的主要内容

《决议(草案)》共十二条,主要有以下五个方面内容:

一是规定了对检察机关开展法律监督工作的总体要求。《决议(草案)》第一条就检察机关坚持根本任务,履行法定职责,增强监督意识,完善监督机制,提高监督实效,对检察机关加强法律监督工作提出了原则性的要求。

二是规定了检察机关开展法律监督工作的重点。《决议(草案)》第二、三、四条针对当前法律监督工作存在的困难和问题,提出了检察机关需要进一步加强和探索的工作重点。强调了应当着力监督纠正刑事诉讼活动中突出存在的违法行为;针对民事行政案件增多、民事行政检察监督比较薄弱问题,提出了加强对民事、行政诉讼活动法律监督的要求;要求完善职务犯罪侦查和预防一体化的工作机制,规定了改革和完善行贿档案查询制度等具体措施。

三是对检察机关全面加强自身建设提出要

求。《决议(草案)》第五条从加强检察队伍建设、完善法律监督工作机制、推进执法规范化建设、强化内外部监督制约等方面对检察机关提出具体要求,强调了检察机关要自觉把法律监督活动置于党的领导和人大及其常委会的监督之下,保证法律监督工作的正确方向;完善职能配置,加强各内设部门之间的衔接配合,形成监督合力;强化对自身执法活动的监督,健全和切实落实检察人员执法过错责任追究制度;强化外部监督制约,深化检务公开,保障人民群众对检察工作的知情权、参与权和监督权。

四是规定了被监督机关接受和配合检察机关法律监督、监督机关与被监督机关共同完善法律监督工作机制的要求。《决议(草案)》第六至第九条指出检察机关应当正确处理与被监督机关之间的监督制约和协调配合关系,要求明确和规范调阅卷宗材料、调查违法、建议更换办案人等监督程序,并对侦查机关与刑罚执行机关、人民法院、人民政府及行政执法机关提出了应当依法自觉接受并积极配合检察机关法律监督的具体要求。

五是强调了人大常委会对检察机关法律监督工作的监督和支持。《决议(草案)》第十一条明确,人大常委会应当通过听取审议专项工作报告、对法律法规实施情况的检查、询问和质询等方式,加强对人民检察院法律监督工作的监督,拓宽监督渠道,提高监督实效。人大常委会交由同级人民检察院办理的人民群众反映的涉诉问题,人民检察院应当及时办理,并在规定的期限内报告结果。此外,还特别规定检察机关应将法律监督文书报送同级人大常委会,该规定既有利于人大常委会了解检察机关的法律监督工作,又能形成人大常委会和检察机关的监督合力,提高监督实效。

以上说明,连同《决议(草案)》,请一并审议。

# 厦门市人民政府关于厦门市城市总体规划修订工作情况的报告

——2010年11月30日在厦门市十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市规划局局长 赵燕菁

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我向市十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议报告厦门市城市总体规划修订工作情况：

我市于2004年开始组织编制《厦门市城市总体规划(2004-2020年)》，在广泛征求意见、专家论证并经市委、市人大和市政府研究通过后，于2006年报经省政府同意后上报国务院审批。按照城市总体规划审批工作规则，国务院交由住房与城乡建设部组织审查，住房与城乡建设部拟在完成意见征求工作后报部际联席会议进行审查。自该总体规划上报后，我市内外部环境发生较大变化，城市发展面临新形势和新要求。为适应我市城市发展需要，经市重大项目领导小组63次会议和市政府常务会109次会议研究同意，并经与住房与城乡建设部沟通协调，我市开展了厦门市城市总体规划修订工作。

## 一、修订背景

自厦门市城市总体规划上报以来，我市经济社会发展和城市建设的内外部环境发生较大变化，城市发展面临新形势和新要求，原上报的城市总体规划已难以指导厦门城乡建设与发展。

(一)开展城市总体规划修订工作，有利于更好地贯彻落实中央和省委、省政府对厦门的发展要求，统筹我市城乡发展，加快推进岛内外一体化建设。

2009年5月，国务院出台《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》，提出发挥

厦门经济特区试验区作用，促进两岸产业深度对接，整合厦门与漳州港口资源，推进轨道交通发展、形成区域性国际枢纽机场等指导意见。2010年春节期间，胡锦涛总书记在福建、厦门考察时明确提出要实现城乡经济社会一体化，做到规划一体化、基础设施建设一体化、基本公共服务一体化。2010年6月，国务院批复厦门经济特区从全岛扩大到全市域，要求进一步发挥特区在改革开放中的“窗口”和“试验田”作用，为推动海峡西岸经济区又好又快发展，促进祖国统一大业作出新的贡献。

面对新形势和新要求，市委、市政府审时度势，把握机遇，做出统筹城乡发展，推进岛内外一体化建设的战略决策，按照“提升岛内、拓展岛外”的总体要求，大力拓展城市空间，组团式推进新城区建设，破解城乡二元结构，促进城乡共同繁荣，努力形成岛内外一体化、岛外各组团各具特色又相互协调的城市新格局。

(二)开展城市总体规划修订工作，有利于落实“十二五”规划空间布局，与土地利用总体规划等协调衔接。

当前，我市正按照国家 and 全省的“十二五”规划研究制定《厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。开展城市总体规划修订工作，可以与“十二五”规划相结合，落实“十二五”规划的空间布局。2009年12月国土资源部审批通过《厦门市土地利用总体规划大纲(2006-2020年)》，对我市城市建设用地规模有较大调整。开

展城市总体规划修订工作,也可以与土地利用总体规划相协调衔接。近期,我市开展将《厦门市轨道交通规划》报送国家发改委审批的相关工作,也需要以城市总体规划为审批依据。开展城市总体规划修订工作,有利于相关规划协调衔接,为顺利报批创造条件。

(三)开展城市总体规划修订工作,有利于进一步完善城市功能布局。

原城市总体规划上报以来,随着本岛实施退二进三和岛外新城建设等城市建设发展战略的实施,城市发展速度加快,岛外新城建设全面展开,新机场、城市轨道、第二东西通道等项目相继提出,厦门港和漳州港进行资源整合、铁路等重大基础设施建设提速。城市建设用地突破原总体规划范围,城市建设规模突破原总体规划要求,城市重大基础设施项目调整变更,城市用地布局、空间结构、发展时序等方面发生新的变化,需要在城市总体规划修订工作中补充完善和更新落实。

## 二、修订工作开展情况

2010年9月,我市正式启动厦门市城市总体规划修订工作。

9月17日,分管副市长率队赴北京与住房和城乡建设部领导沟通厦门城市总体规划修订有关事宜。住房和城乡建设部领导表态,为支持厦门经济特区建设,同意按照规划年限不变、简化审批流程的“小改”原则,由厦门市政府正式向住房和城乡建设部申请开展厦门城市总体规划修订工作,争取在2011年厦门经济特区建设30周年之际获得国务院批复。同时,为确保总体规划顺利获得批复,住房和城乡建设部领导对修订工作的时间节点提出了要求:11月初将总体规划修订草案送交住房和城乡建设部规划司初审,12月初正式上报住房和城乡建设部并由住房和城乡建设部召开部际联席会议对厦门总规进行审查,厦门市按照审查意见进一步完善后形成报批稿报各部委审核,由国务院正式批复。

11月5日,市规划局提交总体规划修订草案送交住房和城乡建设部规划司初审。规划司对总体规划修订草案提出一些完善调整意见,并要求报市人大和省政府备案后,于12月5日左右将总体规划修订草案上报住房和城乡建设部。

## 三、修订主要内容

本次总体规划修订按照住房和城乡建设部的有关要求开展工作,合理确定城市规模,优化用地布局,制定规划强制性条款,补充完善城市发展职能、空间管制、城乡统筹、节能减排、重大基础设施、历史文化遗产保护、环境影响评价等内容,补充更新城市基础资料汇编内容,并对公安部、铁道部、水利部、环保总局、民航总局、旅游局、地震局、文物局等部委提出的审查意见进行了修改完善。修订主要内容为:

### (一)调整城市规模

原总体规划确定的城镇建设用地规模为:2020年,城镇建设用地共410平方公里,城市建设用地人均标准120平方米;人口规模为:2020年,城市总人口330万人,其中城市人口290万人。

根据《厦门市土地利用总体规划(2006-2020年)》,我市土建设用地指标为494平方公里,其中城镇工矿用地378平方公里、农村居民点用地19平方公里、基础设施用地116平方公里。为城镇建设用地规模和用地范围与土地利用总体规划协调一致,本次总体规划修订将用地规模调整为:2020年,城镇建设用地共440平方公里,城镇建设用地人均标准119平方米;城镇外围基础设施用地24平方公里,农村居民点30平方公里;人口规模为:2020年,城市总人口390万人,其中城市人口370万人。

### (二)补充完善重大基础设施布局

根据相关规划和实际发展需要,本次规划对重大基础设施布局补充完善。

1.港口。根据2009年9月交通运输部和省

政府对《厦门港总体规划》的联合批复、2010年8月省政府关于整合厦门、漳州两个行政区划内的沿海港口资源的有关批复,对各大港区功能进行提升和调整:一是海沧、嵩屿港区结合海沧保税港区建设提升国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等功能;二是客运港区功能由“发展海峡、海湾滚装运输、空港联运,沿海城市之间中短途客运,以及为城市生活、旅游服务”调整为“以沿海客运、旅游和对台滚装运输为主,并为大型邮轮停靠提供服务”;三是适当调整东渡港区、海沧区、嵩屿港区、刘五店港区规划陆域范围。

2. 机场。根据《厦门高崎国际机场总体规划》、《海峡西岸城市群协调发展规划》、《厦门市综合交通规划》,修订厦门航空客运规模为:预测2020年航空旅客吞吐量2000万人次,远景2040年达6000万人次;2020年货运吞吐量为80万吨,远景以后2040年达250万吨。规划厦门第二机场(翔安机场)作为厦泉漳大都市区的枢纽机场,按照国家重要枢纽机场、东南沿海地区重要的门户枢纽机场和国际货运口岸机场等要求进行建设。

3. 铁路。根据《改建铁路厦门枢纽总图规

划》、《海峡西岸城市群城际轨道交通规划》、《福建沿海综合交通走廊规划》、《厦门轨道交通网综合规划》,补充宁漳客运专线和宁漳货运专线、补充调整城市轨道交通线网等内容。

4. 其他重大基础设施。根据《厦门市综合交通规划》,为满足城市交通发展需求,补充第二东西通道、跨环东海域通道、轨道交通跨海通道等跨海通道,补充长途汽车站、公交枢纽、轨道交通车辆段等重大交通基础设施。

### (三) 设立对台特殊政策区

落实国务院《支持福建省加快建设海峡西岸经济区的意见》,发挥独特对台优势,加强产业合作和文化交流,构筑两岸交流合作的前沿平台,在翔安南部设立对台经贸交流合作区。

厦门城市总体规划是我市城市建设的法定依据,是厦门经济特区实现科学发展、跨越发展的规划蓝图。厦门城市总体规划修订报批工作是关系我市未来城市发展的一项重要任务。我们将全力以赴开展厦门城市总体规划修订报批工作,争取早日获得国务院批复,为厦门经济特区建设30周年献礼。

## 厦门市人民政府关于“加强我市饮用水源管理与建设,确保城市供水安全”的议案办理情况的报告

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市市政园林局局长 蔡允嘉

厦门市人民代表大会常务委员会:

《加强我市饮用水水源管理与建设,确保城市供水安全的议案》作为今年续办议案,市政府对议案续办工作高度重视,市政府主要领导和分管领

导多次进行实地调研并召开专题会议研究部署相关落实工作,经过努力,我市在饮用水水源的建设和管理方面取得了明显成效。现将议案办理情况报告如下:

城市供水是城市生命线和重要的民生工程,做好城市供水安全保障工作,是以人为本、执政为民的具体体现,是保持经济社会持续健康发展的需要,是保持社会安定稳定的重要工作,具有十分重要的意义。特区设立以来,历届市委、市政府高度重视城市供水安全保障工作,近年来更是加大工作力度和财政投入,开展了北溪引水左干渠改造二期工程、长泰枋洋水利枢纽工程、石兜水库除险加固及输水管工程、莲花水库工程、石兜水库水源地综合整治工作、汀溪水库水源地整治工作、湖边水库综合整治工作、本岛与翔安供水干管互通工程等项目,使我市饮用水源管理建设工作有了新的进展,城市供水安全水平得到了明显提高。

### 一、关于加强水源保护,确保城市供水安全问题

针对我市 80% 饮用水来源于九龙江的实际情况,近年来,加大与九龙江上游城市的沟通协作,推进流域整治,实施北溪引水明渠改隧道工程,努力保证九龙江供水安全。同时,全力开展我市区域内的水源地综合整治工程,努力构建水源地保护长效机制,使水源地保护工作走上了正轨。

#### (一) 深入开展九龙江水环境综合整治工作

九龙江是我市主要的饮用水来源,为保证九龙江原水水质,近年来我市积极向省政府呼吁开展九龙江流域综合整治工作,并加强同上游两城市的沟通协作,建立“三联合”工作机制,对九龙江流域进行产业规划控制和开展养殖业清理工作,使九龙江流域综合整治工作向纵深发展。

针对九龙江北溪引水左干渠尚有部分明渠,导致原水易受沿途污染的现状,市政府积极推动争取省水利厅和漳州市的支持,开展相关整治工作,一是实施了北溪引水左干渠大人庙渠段截污工程,该工程将大人庙渠段 400 亩范围内的工业和生活污水通过 4 个截污井汇入污水处理站进行处理,有效控制了污水直排问题;二是实施北溪引

水左干渠改造二期工程,该项目已于 2009 年 1 月动工,工程范围自江东进水闸 - 田边暗涵进口,采用新挖双孔无压自流隧洞供水方案,取代原来现有 6.4 公里明渠。两条输水隧洞平行间距 20 米,单洞线长 6.762 公里,设计总流量每秒 16 立方米。至 10 月份引水隧洞已挖开完成 8100 米,占总开挖工程量的 65%。该工程预计于 2011 年底完工,届时北溪引水渠道将正式告别大人庙明渠段,实现九龙江北溪引水全线暗涵化,将有效防止北引渠道原水受到污染。

#### (二) 积极推动石兜 - 坂头水库水环境综合整治工作

为进一步改善坂头 - 石兜水库水质,近年来,我市积极开展坂头 - 石兜水源地环境污染源和违法行为的整治工作。

一是开展水源地环境保护宣传工作,在库区内设立了 20 多个宣传标语和路引。印制了 5000 多份《集美区饮用水源保护手册》,多次调派人员向库区内单位村民、游客和钓鱼者等进行发放,同时宣传饮用水源保护相关法律法规。

二是完成了石兜 - 坂头水库库区环境污染源和环境违法行为的调查取证,分别对烧烤、餐饮等休闲旅游服务项目经营者等单位下达环境违法行为限期改正通知书,取缔和拆除了大部分违法经营摊位和违法建筑物。

三是开展畜禽养殖污染整治工作。将石兜 - 坂头水库饮用水源保护区划定为生猪养殖禁养区,发布了禁养通告,并成立了工作领导小组,开展了禁养区的生猪清退工作。集美区制定了按照《集美区生猪养殖污染整治工作方案》并积极推进相关工作,已于 2010 年 7 月 31 日完成了石兜 - 坂头水库饮用水源保护区的退养工作。清退工作完成后,库区污染物排放显著减少,富营养化程度得到有效控制,库区水质将进一步得到改善。

四是开展水源地范围内村庄生活污水治理工作,石兜 - 坂头水库保护区内的官地村、黄地村污

水治理工程已列入《2010年集美区区长环保目标责任书》和2010年集美区财政性建设项目。今年5月,召开了《集美区后溪镇官地村、黄地村农村生活污水处理工程》评估会,与会专家与代表就工程建设规模和标准的合理性、工程方案优化等提出了相关建议,目前整个工程方案在正进一步优化整合中。

五是开展水库底泥清除工作。为改善石兜-坂头水库水质,发挥其受水水库的调蓄功能,我市将对水库库区底部淤泥进行清除,对底泥进行安全处置,避免造成二次污染。水库清淤工程主要内容有淤泥疏挖与输送、淤泥脱水及干化、淤泥的最终处置等。目前已完成工程项目建议书的编制和报审,6月2日已对本项目建议书进行了批复,下一步将根据工程建设要求抓好委托编制工程可行性研究报告、环境影响评价报告、水土保持论证报告书和报审等工作。

经过综合整治,石兜-坂头水库水质已有所好转,8月份起恢复正常供水。

### (三)全面开展汀溪水库水环境综合整治工作

4月26日,刘赐贵市长带队到汀溪水库调研水源地环境保护工作,明确要求对包括汀溪水库在内的水源地进行综合整治,确保城市供水安全。综合整治工作主要包括以下内容:

一是开展污染源整治工作,主要工作内容是摸清污染源情,组织收购生猪,实施规模化养猪场拆除,查处、整治餐饮业,大力开展家园清洁行动。

二是开展水质治理工作,启动汀溪水库补水方案,从3月8日起,溪东水库每天向汀溪水库补充最大流量的水量(10-20万立方米不等),以提高水体含氧量,缓解藻类生长速度。组织对水库滚动稀释撒放明矾,抑制藻类繁殖,落实投放鱼苗等灭藻方案。

三是开展汀溪水库群综合整治工程,目前,汀溪水库大坝泄洪闸改造工程已竣工,汀溪水库大

坝放水涵洞改建工程正在实施,汀溪、溪东、竹坝水库除险加固的初步设计,竹坝水库应急供水工程、汀溪向翔安供水工程、汀溪水库清淤与扩容增蓄工程、支渠箱涵防渗加固与改造工程已完成可行性研究报告的编制工作。

四是大力解决民生问题,建立并不断完善水源地保护区生态保护补偿机制,实现水资源保护与农民同富裕共发展。从2009年起,我市已将从汀溪水库征收的水资源费全部拨给同安区政府,用于库区生态保护补偿;实施生猪收购保护价政策,以高于市场平均价的价格收购生猪,尽量减少村民损失;加大三个村庄环境卫生整治力度,将三个村列入区政府老区山区村建设盘子,加大基础设施投入,改善农民生产生活环境。

五是加强宣传教育引导,进村入户开展法制宣传,逐户发放《致村民朋友的一封信》、《饮用水源生态补偿协议书》、《关于调整同安区规模化畜禽养殖区划的通告》以及《同安区被征地人员基本养老保险政策问答》等宣传材料,以书面形式详尽明了地告知村民关于综合治理水库污染源的重要性、紧迫性以及整治污染后的民生保障政策,告诫村民要依法守法;组织20名干警进村进行遵法守法教育,开动“法制宣传车”进村宣传相关法规,提高宣传效果;成立专业巡查队伍,于4月16日招收水资源监督管理执法中队协管员10名,对保护区内生猪养殖情况进行定期和不定期巡查。

六是进一步加强水库库区的综合管理,在汀溪水库、古宅水库等饮用水源地保护范围设置栏栅网10公里;加强库区巡查,及时打捞库面漂浮物力度,防止污染水源;每两个月对汀溪、溪东、竹坝、古宅水库的水质进行一次检测,设置汀溪水库水质自动检测系统;制定《汀溪水库水资源保护区实施方案》;实施西源引水渠道明渠改暗涵工程,减少沿途生产生活污染;加大水库上游生态公益林建设保护力度,保护涵养水源地。

七是开展水库清淤前期论证工作。针对汀溪

水库长期未清淤、淤积问题突出状况,市政府要求水利部门开展清淤方案论证,待条件成熟后择机开展水库清淤工程。

#### (四)湖边水库水环境综合整治工作取得成效

湖边水库是厦门本岛的战略应急备用水源,水库设计正常水位 14.7 米,相应库容为 440 万立方米。自 2006 年以来,我市开展湖边水库片区综合整治工作,通过库区清淤、截污箱涵、护岸建设和补水调水等综合整治措施,根除了污染源,使湖边水库库容达到 440 万立方米,恢复了湖边水库作为应急备用水源的功能,可以保障本岛居民 20 天的用水需求,提高了厦门本岛供水安全保障水平。今年 8 月 5 日,湖边水库综合整治工程全面完成,湖边水库综合整治指挥部将湖区水库正式移交给市水务集团管理。

湖边水库补水工程包含安兜补水泵站、金山调水泵站和补调水管道,补调水管道具有双向调水和补水的功能,可把北引渠道的原水引向湖边水库及把湖边水库的原水调给高殿水厂。在今年 6 月 26 日实施的集杏海堤原水管迁改工程中,启动了湖边水库备用水源,保障了岛内市民的正常用水。目前,市政府正在优化湖边水库片区规划,按照降低开发强度、切实保护水源地的工作要求,努力使保护与开发有机协调统一。

## 二、关于加快开辟新水源,构建“多源化”供水体系问题

在改善九龙江引水、汀溪水库和石兜 - 坂头水库供水的同时,根据我市社会、经济高速发展的实际情况,我市努力开辟第二水源,新建水库,形成蓄引结合的供水体系,不断提高城市供水安全水平,以满足城市经济社会可持续发展的需求。

### (一)加快推进长泰枋洋水利枢纽工程

长泰枋洋水利枢纽工程是目前我市从行政区域外可引入的第二饮用水源,建成后水库库容约 1.2 亿立方米,每年可向我市供水 2.03 亿立方

米,将从根本上提高我市城市供水的安全性、可靠性和保障性。

我市积极推进长泰枋洋水利枢纽工程的项目报批等前期工作。今年 4 月 29 日,漳州、厦门两市联合将项目建议书上报省发改委。6 月 25 日,省发改委经省政府同意后,将项目建议书正式转报国家发改委审批。7 月 14 日,省水利厅将项目建议书正式转报水利部开展行业审查。9 月 25 日至 27 日,水利部水利水电规划设计总院对长泰枋洋水利枢纽工程项目建议书进行行业审查。水规总院基本同意通过项目建议书,认为该项目建设条件好、效益良好、意义重大,要求省水利水电设计院按专家组的意见进一步补充完善项目建议书,希望厦门、漳州两市抓紧进行协商,按照项目报批所要求的内容明确相关事项,推动项目尽快获得国家发改委审批立项。10 月 18 日,市重大项目领导小组会议对长泰枋洋水利枢纽工程的相关事宜进行研究,会议明确了我市加快推进枋洋水利枢纽工程的工作意见,要求我市相关部门加快推进工程前期各项报批工作,努力尽快实施该工程。

在项目建议书上报期间,福建枋洋水利投资公司(由厦门水务集团与长泰县国有资产营运公司合资成立)已委托省水利水电设计院按工程可行性研究的深度提前开展相关设计工作,并配合设计院开展工程可行性研究报告和初步设计的水文、造价、地质勘探、库区征地、移民安置等外业的复核和调整工作。目前,一期工程(溪口闸坝和溪口 - 许庄跨流域引水隧洞)已达到初步设计水平。11 月 8 日,市政府分管市领导带队赴漳州市进行协商沟通,两市政府就长泰枋洋水利枢纽工程建设涉及的资金、近期开工项目、项目建设协调机制等达成了一致,为项目尽快开工创造了条件。

### (二)加快推进石兜水库除险加固工程

石兜水库除险加固工程是长泰枋洋水利枢纽工程的配套项目,长泰枋洋水利枢纽工程的水将

调到石兜水库,为此需对石兜水库大坝进行加高加固,加大调蓄库容,拟定加高后石兜水库的有效库容由现在的 6206 万立方米增加到 8700 万立方米。目前已完成水库大坝、隧洞的施工招投标工作,施工单位已进场搭建临时设施。项目征地正在积极开展之中,待征地工作完成后即可全面进行施工建设。

### (三) 加快推进莲花水库项目建设

莲花水库使我市提高城市供水保障的重要工程,项目位于同安区内的西溪支流莲花溪下段的营边村,库区为同安西北山区。该工程主要任务是提高同安区城镇防洪标准、承担同安区和翔安区部分城镇供水任务,并具有改善环境的作用。莲花水库总库容 3358 万立方米,兴利调节库容 1863 万立方米,其中扩容 730 万立方米,水库建成后多年平均可供水量 8736 万立方米。莲花水库目前正在进行大坝、副坝的征地工作,预计于 2011 年开工建设。

### 三、关于推进供水配套工程,形成环状供水网络问题

在积极开辟第二水源,新建水库的同时,为提高水资源科学调度水平,我市正在努力构建蓄引结合的供水体系和环状供水网络,近年来不断推进相关供水配套工程建设,目前各项工程进展顺利,取得了一定的成效。

#### (一) 关于石兜水库输水管工程

石兜水库输水工程系从石兜水库铺设一根管径 2 米的输水管至集美原水蓄水池,每日可输送原水 50 万吨。目前该工程已完成地勘报告和初步设计审查,正进行施工图设计,其中滨水小区段已进场施工。该工程建成后,可与九龙江北溪原水同时供应岛内用水,在九龙江停止供水时,可以满足厦门岛的用水需求,从而确保岛内供水安全。

#### (二) 关于供水干管互通工程

目前,集美西水东调工程已建成并投入使用,输水能力为 12 万吨/日,原水经 21 公里长的管道

输送到翔安水厂,从而使翔安区实现了双水源供水;通过集美水厂与同安水厂清水联通工程,实现同安区与集美区两个供水管网互通;目前,本岛与翔安通过翔安隧道的供水干管互通工程及两端连接线已完成预验收,岛内段(环岛北路、环岛干道等)正加快推进工程进度,该工程完成后将实现本岛与翔安区供水管网的互通,进一步增强我市供水的安全性,该工程日互通供水能力为 10 万吨。

### 四、关于加强供水水质问题,提高供水安全应急能力问题

为保障人民群众用水安全,我市采取了一系列有效措施,通过加强水质监测力度、加强供水管道安全管理和完善供水应急预案等措施,避免饮用水二次污染,有效提高了人民群众的用水、饮水安全。

#### (一) 加强城市供水企业的水质监测力度

近年来,我市不断完善自来水水质监测工作,形成了水务部门日检,卫生、环保部门定期检查的机制。要求市政、水务部门在制度建设、管控能力、技术管理等方面加大工作力度,逐步提高管理水平;坚持三级检测制度(即原水制水在线监测、原水制水初级检测、水质检测中心全面检测);制定和完善各类水质异常处理程序;加强新建管道并网前和新建净水构筑物投产前清洗、消毒的监督管理;积极预防自来水管网输送和二次加压过程中的二次污染。

依照《传染病防治法》、《生活饮用水卫生监督管理办法》、《二次供水设施卫生规范》等法律法规的要求,每季度对集中式供水单位的进厂水、出厂水及末梢水进行监督抽检,每月对全市 70 个末梢水监测点进行常规项目的检测。

国家城市供水水质监测网厦门监测站每月对我市所有供水单位的各类水质进行抽样检测,并把检测结果报我市相关部门备案,以便发现问题及时采取应对措施。同时,在相关网站上及时公布检测结果,让广大市民了解所饮用的自来水水

质情况。

### (二)加强城市供水管道安全

目前,我市的在建工程施工前,相关部门均会要求施工单位进行报备,并提供施工工地地下管线的分布图,要求施工单位规范施工,对地下管网采取必要的保护措施或合理避让。如果地面参照物发生变化,导致地下管线位置无法立即准确定位时,施工单位要采用人工开挖探槽方式,对地下管线走向进行探测,以防对管道造成破坏。以上措施可避免一些因野蛮施工损坏地下管道,影响群众的正常用水。同时加强对重点在建工程的施工现场进行管网巡查,一经发现危害供水管道的施工行为,巡查人员会当即制止,尽可能避免人为损坏供水管道。对因野蛮施工造成地下供水管线受到破坏者,根据《厦门市城市供水节水条例》相关规定,由行政执法部门予以处罚。

### (三)完善《城市公共供水突发事件应急预案》

案》

我市高度重视突发事故应急处理,为确保城市安全供水,指导应对可能发生的城市公共供水突发事件,及时高效地开展抢险救援工作,最大限度地减少可能造成的损失,维护社会稳定,保障经济发展,结合我市城市供水实际情况,对《厦门市市政园林局城市公共供水突发事件应急预案》进行修订和完善。各供水企业在市级公共供水应急预案的框架下也制定并发布了《供水企业应急预案》,对供水各环节原水、制水、配水等发生的各类突发事件的应急处置程序进行了明确规定,并设立应急物质储备网络体系,加强宣传力度,提高社会公众对公共突发事件的防范应对能力,在去年9月份厦门岛的降压供水和今年6月集杏海堤原水管迁改期间,我市城市应急供水保障能力得到了检验、锻炼和提高。

## 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于“加强我市饮用水源管理与建设,确保城市 供水安全”议案办理结果的审议报告

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会主任委员 边经卫

厦门市人民代表大会常务委员会:

在市十三届人大四次会议期间,余兴光等代表提出的《关于尽最大努力,促进九龙江流域综合整治,确保厦门市城市供水安全的议案》、陈水源等代表提出的《关于加强全市饮用水源建设与管理的议案》、李泉佃等代表提出的《关于建立饮用水安全预警预报机制的议案》、李斯海等代表提出的《关于尽快开工建设厦门市第二饮用水源工程

的议案》,经市十三届人大常委会第15次会议审议,决定将上述四个议案合并为《关于加强我市饮用水水源管理与建设,确保城市供水安全的议案》(以下简称《议案》),列入常委会议程,交由市政府办理。

《议案》交办以来,市政府及相关部门高度重视,做了许多工作,也取得一定成效。但是,加强饮用水水源管理与建设、确保城市供水安全,是一

项系统的、复杂的、长期的工程,牵涉面广、见效周期长,《议案》交办一年来的办理成效与代表所提出的办理要求还有一定差距,经市十三届人大常委会第19次会议审议,认为该《议案》在2009年内无法办结,决定交由市政府继续办理。

为了检查和推动《议案》的办理落实,市人大城建环资委经常性地与有关部门沟通,10月27日、28日,组织《议案》提案代表和部分常委会委员对我市饮用水源的管理与建设情况进行专题视察,实地查看石兜一坂头水库、汀溪水库、莲花水库和北溪引水左干渠改造二期工程,并听取了市市政园林局关于《议案》办理情况的汇报。在此基础上,城建环资委于11月11日召开全体委员会议,对该《议案》的办理情况进行审议。城建环资委认为,市政府对《议案》的办理认真负责,主要领导多次进行实地调研、召开专题会议,投入大量人力、物力和财力,做了大量艰苦细致的工作,主要体现为:

**一、高度重视《议案》办理,各项水利工程进展顺利。**市政府对外加强与漳州市、省政府及国家相关部委的沟通协调,对内加强组织领导,督促各项水利工程加快进展。第一,大力推进北溪引水左干渠改造二期工程施工进度,目前引水隧洞开挖已完成工程量的65%,力争年内全线打通,2011年底工程完工,届时北溪引水渠道将实现全线暗涵化,彻底解决北溪引水水质受周边生产生活排污影响的问题。第二,积极开展长泰枋洋水利枢纽工程的前期工作,今年初漳州、厦门两市联合上报项目建议书,目前水利部已基本同意,两市政府就项目资金筹措、工程建设等有关问题也达成一致意见,为项目尽快开工创造了条件。第三,适时推进石兜水库除险加固工程,可将有效库容从6206万立方米增加到8700万立方米,提前为长泰枋洋引水做好蓄水准备,目前已完成水库大坝、隧洞的施工招投标工作,待项目征地工作完成后即可施工。第四,着手建设莲花水库,自2009

年3月成立建设指挥部以来加快推进各项工作,落实建设资金8.675亿元,现已到位3.3亿元;签订征地协议2292.8亩,完成交地1310亩;今年3月下旬完成施工招投标工作,现已基本具备全面施工条件。第五,推进供水配套工程建设,抓紧建设石兜水库输水管工程、本岛与翔安供水干管互通工程,工程完工后我市的水源调蓄和输水能力将大大提高,可形成“原水互补、清水互通、(岛)内外平衡、城乡一体”的供水格局。

**二、开展环境综合整治,有效改善饮用水水质。**为加强饮用水源保护,加大对石兜一坂头水库、汀溪水库饮用水源地的环境综合整治力度,对水库库区范围内的畜禽养殖、餐饮业和其他环境违法行为进行专项整治;将石兜一坂头水库饮用水源保护区划定为生猪养殖禁养区,现水库周边的养殖场已全部拆除;对许庄村进行整体搬迁并已完成90%;建设官地村、黄地村生活污水治理工程,计划年底前建成并投入使用;与此同时,对汀溪水库上游五峰、造水、汪前村8个生猪养殖场进行强制清栏和拆除;在4个行政村推进生猪退养工作,截止目前有1100多户生猪养殖农户自行退养并签定了退养协议。经过综合整治,两个水库水质都得到改善,石兜一坂头水库自今年8月起已恢复正常供水。此外,岛内备用水源——湖边水库的综合整治工程已全面完成,成效显著。在去年9月本岛临时降压供水和今年6月集杏海堤原水管迁改时,湖边水库充分发挥备用水源的应急作用,保障了岛内市民的正常用水。

**三、加强监督管理力度,提高城市供水应急能力。**相关部门认真履行职责,不断加强水质监管工作,市市政园林局监督水务集团落实三级检测制度,制定和完善各类水质异常处理程序,积极预防自来水管网输送和二次加压过程中的二次污染;市卫生局每季度对集中式供水单位的进厂水、出厂水和末梢水进行监督抽检,对全市70个末梢水监测点进行检测;市环保局定期对集中式饮用

水源水质进行监测;国家水质监测网厦门监测站每月对我市所有供水单位的各类水质进行抽样检测,并在网站上公布检测结果。为提高城市供水的应急能力,在市级供水突发事件应急预案的框架下,各相关部门和供水企业都制定了应急预案。

城建环资委认为,《议案》所提的要求市政府已基本完成或正在按计划实施,我市的水源管理与建设工作取得实质性成效,该《议案》可以办结,建议市人大常委会予以审议通过。同时指出,保障供水安全是一项长期和艰巨的任务,为确保我市长远供水安全,特提出以下几点建议:

1、加快各项水利工程进展。要加强组织领导、采用多种手段,进一步加快长泰枋洋水利枢纽工程施工前的报批工作;加快北溪引水左干渠改造二期工程的引水隧洞开挖和水工结构的施工,推动下穿铁路部分的工程施工进度,确保2011年底具备通水条件;全力推动莲花水库各项工作的开展,采取有力措施把滞后的进度补上,加大力度做好征地拆迁工作,严格制止违法抢建抢种行为;加快石兜水库输水管工程、本岛与翔安供水干管互通工程的施工进展,早日建成“多源化”供水体系。

2、巩固饮用水源整治成果。要建立饮用水源长效管理机制,继续加强饮用水水源地的环境保

护工作,全面取缔饮用水源保护区内的养殖场,以及矿产开采、餐饮娱乐和生产经营性的排污口,加大对农业面源污染的整治力度,加强对水源地涵养林的建设与保护。加快石兜一坂头水库内许庄搬迁工作,对库区内部队营区的生活污水进行截流处理。

3、加强饮用水的安全监管。市政、水利、环保、建设、卫生监督、疾病预防控制等相关部门要各司其职,密切配合,切实加强对饮用水水源和取水、制水、供水各个环节监测工作的监督管理,及时掌握饮用水水源环境、供水水质状况,及时研究和解决存在的突出问题。加强对现有供水管网的更新和改造,以避免水厂出水至用户遭受输水管道的二次污染。

4、大力营造节约用水氛围。加大节水宣传力度,增强社会公众的水环境保护意识,在全社会形成珍惜水资源、爱护水资源的良好氛围,引导广大市民在日常工作和生活中科学用水、自觉节水,提高水资源的利用率。加强对输水管网日常巡查、检查,进一步降低渗漏率。出台各种优惠政策、扶持措施,鼓励工厂、企业节约用水,加大对中水资源的开发力度。要重视对再生水、海水等非传统水资源的开发利用。

## 厦门市人民政府关于我市促进经济发展方式 转变工作情况的报告

——2010年11月30日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市发展和改革委员会主任 康 涛

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人民政府委托,我向市人大常委会汇报

我市促进经济发展方式转变工作情况,请予审议。

一、当前转变经济发展方式的工作情况

近年来,在市委的正确领导下,在市人大常委会的监督下,我市坚持在“发展中促转变、转变中促发展”,大力实施项目带动战略,把转变落实到产业上、落实到项目上,取得了积极成效。主要开展了以下工作:

#### (一) 培育优势产业,调整结构促转变

一是大力发展先进制造业。进一步壮大电子、机械两大工业支柱产业。今年1-9月,电子、机械产业产值分别增长45.3%和37.3%,高于工业平均增速8.5和0.5个百分点,占规模以上工业总产值的比重分别达到37.1%和25.5%。加快先进制造业产业链(群)发展,逐个制定细化工作措施,逐项推进落实,取得初步成效,其中计算机与通讯设备、平板显示、汽车、农副产品与食品加工4条产业链已超百亿元,工程机械、现代照明和太阳能、输配电及控制设备等3条产业链也接近百亿规模。壮大一批产业链龙头企业。培育出了友达、宸鸿、银鹭等一批有规模、高质量的重点企业。加快发展高新技术产业。全市认定高新技术企业446家,1-9月实现工业产值达868亿元,增长43.2%,高于工业平均增速6.4个百分点。

二是大力发展现代服务业。按照“发展提速、比重提高、水平提升”的要求,着力打造国际航运物流中心、文化旅游休闲中心和金融商务中心三大区域性服务业中心,重点培育港口物流、旅游、金融等现代服务业产业集群。优势服务业加快发展,1-9月港口货物吞吐量增长15.7%,集装箱吞吐量增长26.4%。接待国内外游客增长20%,旅游总收入增长18%,空港旅客吞吐量增长19.1%,举办各类展会展览面积增长超过40%。五缘湾、观音山、新站等商务营运中心建设和招商进度加快,引进一批企业的地区总部、结算中心、销售中心和研发中心。被授予国家游艇(帆船)产业基地、国家动画产业基地,国内首个国家软件与集成电路人才国际培训基地。

三是大力培育战略性新兴产业。提出了我市战略性新兴产业的发展思路和目标,并制定了太阳能光伏、LED照明、节能照明和平板显示等新兴产业规划。被国家科技部授予首批国家“十城万盏”半导体照明示范工程试点城市、“十城千辆”节能与新能源汽车应用示范城市,三个项目列入“国家金太阳示范工程”,一批国家一类新药获得国家科技重大专项“重大新药创制”立项。加快建设视听通讯、钨材料、软件、半导体照明、电力电器五个国家特色产业基地,成为全国唯一的光电显示产业集群试点。

#### (二) 建设创新型城市,依靠科技促转变

一是完善自主创新的政策环境。修订并实施出台了政策性文件32项。争取科技部设立了首个国家级“对台科技合作与交流基地”,成为中国科学院在全国重点布局的六个技术创新与成果产业化基地之一。

二是加强科技创新平台建设。投入科技创新与研发资金7亿元,重点支持20多个公共技术服务平台,带动全社会科技投入近29亿元,建成国家级集成电路(IC)设计公共服务平台等一批国家级公共技术平台,厦门产业技术研究院正式挂牌成立。

三是实施人才工程。从2010年起每年安排1.5亿元专项资金引进100名海外高层次人才和300名领军型创业人才。实施教育服务产业发展行动计划。2009年市属高校新增与产业对接专业28个,与产业对接专业的招生人数占全部招生计划数的70%以上。

通过以上工作,以企业为主体、以市场为导向、产学研结合的技术创新体系逐渐形成,被国家列为创新型试点城市、国家知识产权工作示范城市。截至目前,全市有国家级创新型企业3家、试点企业8家,省级创新型试点企业27家。2009年全市国内专利申请量、专利授权量分别增长47.3%和28.2%。主导或参与制定国家标准共118

项、行业标准战略共 108 个。

### (三) 改善民生, 扩大消费促转变

一是加快发展各项民生保障事业。今年以来免除和补助学生各类教育费用 1 亿元, 受惠学生超过 20 万人; 基本健全区、镇、村三级农村医疗卫生服务体系和网络, 全面完成社区卫生(医疗)服务中心改造任务; 推进保障性住房建设, 累计分配 3241 户; 出台城乡一体化的医疗和养老保险新制度, 实现两个保险制度城乡全覆盖。

二是促进城乡居民收入保持较快增长, 1-9 月城镇居民人均可支配收入增长 11.6%, 农民人均现金收入增长 10%。

三是进一步落实扩大消费政策, 利用动车开通契机促进旅游、会展与消费互动。1-9 月社会消费品零售总额增长 22.4%, 汽车、家电等消费热点突出, 增幅超过 30%。

### (四) 推行低碳模式, 节能减排促转变

一是促进产业节能减碳。严把产业项目准入关, 大力引进环保型、科技型产业。强化清洁生产, 工业用能比例不断下降, 万元工业增加值能耗 0.45 吨标准煤, 在全国处于领先水平。

二是实施重点节能工程。推动十大重点节能示范工程建设。启动“十城万盏”试点各项工作, 实现年节电约 1500 万度以上, 相应年减少二氧化碳、二氧化硫、氧化氮、粉尘排放 2 万吨以上。公布 4 批推荐目录和 79 项节能技术产品, 对建筑节能产品实施认定制度, 迄今有 13 批建筑节能材料 150 个产品获得厦门市建筑节能认定证书。

三是加强重点耗能企业和重点领域节能管理。对重点用能单位实行名录管理制度并开展节能目标责任制考核。实施新建建筑强制性节能标准。加强交通运输节能, 实施新能源汽车推广计划, 力争年内全市节能与新能源汽车保有量达 1000 辆。

四是开展循环经济示范试点工作。厦钨、嵩屿电厂等企业试点工作顺利, 同时积极推进目前

全省唯一的节能灯汞回收项目建设, 开展大胜窑业、顺新实业等 7 个资源综合利用项目认定。

五是加强生态环境保护。争创国家森林城市, 促进生活垃圾综合处理及资源再生利用, 实现污水排放和就地回用结合, 实施海域清淤整治等生态修复整治工程, 确保完成主要污染物总量控制和节能减排目标。2006-2009 年累计单位 GDP 能耗降低 9.79%, 完成“十一五”目标(降低 12%) 的 82%, 处于全省和全国领先水平。

六是不断完善政策法规。在全省率先出台了地方节能法规——《厦门市节约能源条例》。出台了《关于进一步加强节能减排工作的决定》和各项配套文件。今年市人代会审议通过的《政府工作报告》还对建设低碳城市进行了部署。

### (五) 加强城市建设, 提升环境促转变

一是不断提高城市综合竞争力。在 2010 年全国城市公共文明指数测评中位列全国第一。此外, 还荣获了中国城市和谐发展指数第二名、全国可持续城市建设和发展水平排序第一名等荣誉称号。

二是优化城市硬环境。按照“四高”要求, 加快岛内外一体化, 岛外重大片区的开发加快, 新城建设全面启动。厦门翔安国际机场、第二东西通道、城市轨道交通等重大项目前期工作进展顺利。福厦、厦深、龙厦三条高速铁路以及厦门至安溪、厦成高速公路、厦漳跨海大桥等对外连接通道逐步贯通。市政基础设施的保障能力和应急能力进一步加强, 城市现代化信息化水平提高。

三是优化服务环境。积极为各类市场主体营造良好的用工环境、人才环境、通关环境和生活环境。深化行政审批制度改革, 加快电子政务建设, 改进跨部门的电子政务系统, 扩大网上并联审批, 提高审批效能。目前已有 360 多个项目实行网上审批, 正在继续开展政府审批项目清理。

从总体看, 我市在推进经济发展方式转变方面取得了积极成效, 但是仍然面临着一些亟待解

决的问题:

一是产业结构有待进一步优化升级。先进制造业整体实力还不够强,产业链不够完整,龙头企业规模总体偏小,有的在产业链条中处于价值链的较低层级,核心竞争力不强。服务业比重仍不够高,服务业与制造业的融合不够;生活性服务业的档次有待提高,缺少一些具有较强带动性和知名度的品牌。

二是自主创新能力总体还不强。对创新投入不足,缺乏有竞争力的自主知识产权,中小企业的技术水平和创新能力偏弱。高端人才和专业技术人员资源短缺,总体人才结构不够合理,懂技术、经营、管理的复合型人才短缺,学科带头人和技术领军人才数量不足。

三是岛内外发展较不均衡。岛内岛外在城市建设水平、产业发展层次、投入产出效益、社会保障水平、城乡居民收入等方面仍然存在较大差距。

## 二、下阶段工作思路

下阶段,要深入贯彻落实胡锦涛总书记今年春节在闽考察的讲话和中央十七届五中全会、省委八届九次全会和市委十届十二次全会精神,抓住厦门经济特区扩大到全市的契机,全面实施“二三产共推进、岛内外一体化、内外需齐拓展、惠民生促和谐”的战略部署,加快推进经济发展方式转变,实现特区科学发展新跨越。重点做好以下工作:

(一)以实施二三产共推进为重点,着力推进产业结构优化升级。

努力在调整结构中壮大产业规模,提升产业层次和水平,形成二三产业协同拉动经济增长的格局,努力打造海峡西岸强大的先进制造业基地和最具竞争力、带动力的现代服务业集聚区。

做强做大电子、机械、物流、旅游等支柱产业,大力培育新一代信息技术、生物、新材料等战略性新兴产业,改造提升化工、食品加工、水暖及卫浴、会展等一批原有优势产业。着力打造平板显示、

汽车和工程机械、现代照明和太阳能光伏等产值百亿以上产业链,加快建设国际航运物流中心、文化休闲旅游中心和金融商务中心等区域性服务业中心,打造物流、旅游、金融等现代服务业产业集群。

大力发展以休闲农业和生态农业为主的都市型现代农业,深化对台农业合作,促进现代农业加快发展。

推动区域产业分工协作,按照厦漳泉同城化的目标和战略部署,促进闽南区域产业布局和对台,强化产业分工协作,加快形成一批区域产业集群。

(二)以建设创新型城市为重点,着力构筑海峡西岸自主创新高地。

围绕建设国家创新型城市,全力实施科教强市和人才强市战略,构建区域性科技成果转化创新体系和以企业为主体的技术创新体系。

扶持建设各类创新平台,大力推进创新型园区、研发中心示范区建设。做强做大火炬高新技术产业开发区、软件园产业基地,加快建设厦门科技创新园。

充分发挥国家级对台科技合作与交流基地等在对台科技交流、发展优势产业方面的带动作用,力争把厦门建成海峡西岸区域性研发中心和自主创新高地。

(三)以加快岛内外一体化建设为重点,着力提升统筹城乡发展水平。

按照“规划一体化、基础设施建设一体化、基本公共服务一体化”的总体要求,提升岛内,拓展岛外。

岛外坚持“高起点、高标准、高层次、高水平”加快建设集美、翔安、同安和海沧四个新城,完善新城片区基础设施和公共设施配套,促进主导产业重大项目落地。

岛内按照“两保持、两降低、两提升”要求,引入城市综合体,以一流水平推进岛内旧城旧村改

造和东部新商务区建设,优化产业结构,进一步提升城区品位。

大力推进岛内外基本公共服务均等化。与新城区开发同步规划、同步启动教育、卫生文化、体育等社会事业配套设施建设。以农村等薄弱地区为重点,推进基本公共服务均等化,提高岛外人均保障水平。进一步完善覆盖全市的基层服务网络。加强基本公共服务均等化的体制机制建设。

(四)以实施内外需齐拓展为重点,着力提高开放型经济发展水平。

加快转变外经贸增长方式,积极开拓国际市场,在更高层次、更深领域、更广范围内参与国际分工协作。充分发挥厦门作为海峡西岸经济区重要中心城市的集聚和辐射作用,积极引导企业开拓国内市场,重视培育一批扎根型民营企业,引进一批央企发展内源型经济。注重培育新的消费增长点,努力扩大消费。

(五)以建设生态城市为重点,着力构建文明

和谐的美好家园。

按照建设资源节约型和环境友好型社会的要求,加快建设国家低碳试点城市。规划建设低碳产业园区和科技园区,进行低碳生活示范区试点,切实推进节能降耗减碳,降低城市经济活动的碳排放强度,实现经济发展模式、消费理念和生活方式的低碳转变,形成具有厦门特色的低碳发展体系。

提升生态环境质量,全面建设生态文明城市,抓好主要污染物减排,推进水源水体综合整治、海域清淤整治等生态修复整治工程,创建国家森林城市,加强环境监督。

主任、副主任、秘书长、各位委员,在下一步工作中,我们将继续按照党中央、国务院,省委、省政府的决策部署,进一步发挥在海峡西岸经济区建设中的先行先试和龙头示范作用,加快转变经济发展方式,努力实现特区科学发展新跨越。

## 厦门市人民代表大会财政经济委员会 关于我市促进经济发展方式转变工作情况的调查报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

加快转变经济发展方式是党中央、国务院作出的一项重大战略决策,也是厦门实现科学发展新跨越的需要。根据《厦门市第十三届人民代表大会常务委员会 2010 年工作要点》,市人大财经委近期对我市促进转变经济发展方式工作情况进行了专题调查,现将调查结果报告如下:

### 一、我市加快转变经济发展方式的基本情况

市政府高度重视经济发展方式转变,按照市委“岛内外一体化、二产共推进、内外需齐拓展、惠民生促和谐”的战略部署,在加快经济结构和产

业结构调整,统筹经济社会发展等方面,取得了明显成效。

(一)大力发展现代服务业,初步形成二三产协调发展格局。近年来,我市服务业平稳发展,在国民经济中的地位进一步突显,对全市经济发展的贡献不断加大,2009 年第三产业增加值首次超过 GDP 半数,拉动 GDP 增长 6 个百分点,完成税收 215.44 亿元,占全部税收的 43.4%。培育形成了物流、旅游、金融、商务等支柱服务业,同时在总部经济、软件信息、会展和文化创意等方面实现了突破性增长,服务外包、电子商务、动漫游戏、第三

方物流、物联网等新兴服务业蓬勃发展,服务业内部结构进一步改善,现代服务业所占比重显著提高,第三产业与第二产业协调发展、共同推进的格局正逐步形成。

(二)加快产业结构调整步伐,先进制造业比重逐步提高。随着工业规模的不断扩大,我市的工业经济结构也正逐步优化调整,近几年来机械和电子的产业优势进一步增强,光电、计算机与通讯设备、平板显示、现代照明等行业快速成长,相关产业集聚发展,13条超百亿产业链(群)正逐步形成规模,目前产值占规上工业产值的65%,成为我市工业经济的龙头。我市正逐步成为海西先进制造业的重要基地。

(三)对外贸易和吸引投资的结构不断优化。首先在外贸结构方面,服务贸易、高附加值的机电产品出口比重提升,对新兴市场出口份额增加,市场结构进一步合理化。出口企业品牌意识增强,经营主体形成多元化格局,抗风性能力逐渐增强。进出口平衡方面,今年前3季度,进口增幅比出口高出10个百分点。招商引资由单纯重视境外投资,转向内外并举,吸引央企投资取得重大进展。

(四)社会事业取得长足进展。随着我市经济实力的快速壮大,政府对文化、教育、卫生、居民就业、社会保障、公共基础设施建设等的投入力度不断加大,各项社会事业基本保持了与经济同步发展。

## 二、存在的主要问题

(一)经济结构尚有待优化。首先在拉动经济增长的“三驾马车”中,消费的贡献度较低,2009年在出口受阻的情况下,也只有35.4%，“十一五”前4年呈现逐年下降态势。其次是投资过于集中在第三产业中的房地产业,现代服务业投资尚待加强,且用于带动经济增长的第二产业的投资比例偏低,工业固投占比及其增幅连续5年呈下滑趋势,工业发展后劲堪忧。各种经济成分中,民营经济发展滞后,对中小(民营)企业的政

策扶持以及公共服务体系建设投入不足,不利于培育多层次、多元化的经济结构。

(二)创新发展能力不强。我市工业经济对出口的依赖较大,出口交货值占到工业销售产值45%左右,但出口产品一般处于产业价值链的低端,缺乏自主品牌和核心竞争力,出口企业大多采用贴牌生产方式,产品附加值低,获利空间很小,进而影响了企业在科技研发上的投入,据统计,2009年厦门规上工业研究与试验发展(R&D)的投入强度只有3%。企业生产的重心以贴牌为主,品牌意识薄弱,创新能力不强,容易受到山寨产品、外部环境、政策变化等因素的影响。

(三)岛内外(城乡)发展不平衡。在长期发展进程中所形成的岛内城市和岛外农村的二元结构仍然存在,岛外公共事业、基础设施建设与岛内相比还有较大差距,农民收入与城镇职工收入差距不断拉大,就业和社会保障水平还比较低,城乡发展不平衡问题仍较突出。

## 三、几点建议

(一)积极落实省委关于厦漳泉同城化战略部署,拓展厦门发展空间。厦门作为海西龙头,在落实省委关于厦漳泉同城化战略部署中,应当积极推动,主动联手,提前规划,超前建设,加强与漳州、泉州在城市规划、基础设施建设方面的对接,在产业分工和布局方面的协调配合,发挥各自的比较优势,优化资源配置。结构调整、产业布局、岛内外一体化建设乃至“十二五”规划,都应站在未来厦漳泉大都市建设发展的角度加以审视,拓展发展空间,挖掘发展潜力,以适应海峡西岸经济区加快发展的需要。

(二)推动产业结构优化升级,完善现代产业体系。在项目引进中,要敢于突破思维定式,凡符合厦门做大产业链和产业集群需要、符合国家产业政策的项目,政府要舍得投入去争取。对企业自主创新、技术研发产生实质性成果的要加大奖励力度,强化技术成果转化,实现“厦门创造”与

“厦门制造”的深度结合,让更多的发明创造、专利技术 在厦门生根发芽、开花结果。要围绕建立现代制造业体系,加快发展先进生产性服务业,包括工业设计、工业软件、研发服务、电子商务、现代物流等厦门急需而又有条件发展的产业,改革国家级企业技术中心以及公共技术服务平台的运作机制,为打造 13 条百亿产业链服务。围绕建设物流、旅游、金融三大区域性服务中心,通过资本重组、兼并联合等多种形式,努力打造几家规模大、辐射力强、在全国有影响力的超大型服务型企业。

(三)扩大内需,增强消费对经济增长的贡献度。要站在构建和谐社会的 高度,不断完善社会保障体系,保持城乡居民收入水平稳步增长,加大收入分配调节力度,努力提高居民收入在国民收入中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重,让广大居民敢于消费、能够消费,让全体社会成员共享改革开放和特区发展成果。适应高铁时代来临的需要,完善旅游、商贸等发展规划和设施建设,特别是岛外商贸业要及早规划,可考虑在高速铁路、

高速公路出入口附近规划建设超大型、休闲式、一站式购物超市、超大型汽车中转站和停车场,辐射闽南乃至海峡西岸地区,吸引周边居民来厦消费。

(四)关注民生,加快岛内外一体化建设。坚持民主、法治、公平、正义的基本理念,在大力促进生产力发展的同时,不断提高社会文明程度,增强法制观念。要大力发展教育、文化、卫生事业,提高全体市民的文化素质和健康水平,以建设低碳型城市为契机,全面建设生态文明城市,构建温馨、和谐的城市生活环境。要解决好公共资源在岛内外分布不均的问题,公共财政着力向农村倾斜,改善偏远山区农民的生产、生活和经营条件,千方百计提高农民的收入水平,逐步缩短城乡居民收入差距,把保障和改善民生作为转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。进一步创新和完善多层次的社会保险体系,建立健全困难人员参保补助制度,率先实现人人享有社会保险,在海峡西岸经济区率先初步实现城乡一体化社会保障。

## 厦门市人民政府关于我市文化产业发展情况的报告

——2010 年 11 月 29 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市文化局局长 罗才福

厦门市人民代表大会常务委员会:

2008 年以来,市委、市政府进一步加大文化产业扶持力度,产业发展的氛围更加浓厚,社会各界对文化产业发展更加关注,有力地推进了我市文化产业发展。2009 年,面对国际金融危机的不利影响,我市文化产业逆势而上,实现增加值 112 亿元,比增 9%,占全市 GDP 比重 6.9%,对全市 GDP 增长的贡献率为 14.6%,拉动 GDP 增长 1.17 个百分点,成为重要的增长点、财税点和就

业点。今年前三季度,全市文化产业发展进一步提速,实现增加值 106 亿元,同比增长 29%,占 GDP 比重达到 7.4%,同比增加 0.35 个百分点。现将发展情况报告如下:

### 一、我市文化产业发展主要工作和特点

(一)在产业发展上,注重发挥优势、突出重点

文化产业包含的门类比较多,作为一个城市来讲,不可能面面俱到,必须突出发展重点。我市立足现实条件和潜在优势,把动漫网游产业、影视

产业、古玩和艺术品产业、文化会展业、演艺娱乐业、新闻出版和印刷复制业作为发展重点,扶持做强做大。

**动漫网游产业方兴未艾:**不断改善硬件设施,在软件园二期规划 16 万平方米研发楼作为动漫游区,配套建成了中国南部最大的公共数字媒体平台,包括集群渲染平台、动作捕捉平台和音频采集平台等,2008 年被国家广电总局授予国家动画产业基地称号。吸引了中国移动手机动漫平台、中国电信动漫平台以及中国动漫集团控股子公司中娱文化股份有限公司等有影响的大项目落户我市,带动了一批动漫内容提供商来厦投资,动漫、网游等数字内容产业企业数已经超过 70 家,形成了聚集发展的态势。2007 至 2009 年,厦门原创动画数量达 17 部 692 集 6097 分钟,其中有 6 部获“优秀国产动画片”,3 部在中央电视台播出,原创作品数、获奖数和央视播出数在国内城市中属领先地位。至今年第 3 季度,我市原创动画获“优秀国产动画片”数量已达 9 部,占全省 82%。

**影视产业加快发展:**市政府今年编制印发了全市影视产业发展规划,确立了打造国际性影视城和国家级数字影视产业中心的定位,力争建成影视后期基地、剧本创作基地和影视交易平台,基本形成国内重要的现代影视产业基地、两岸影视产业合作试验区和国际影视产业转移的重要承接地。作为我市影视产业龙头单位的厦门广电集团,2009 产业版块实现收入 5.4 亿元,同比增长 14.7%。2009 年全市电影业收入 6858 万元,增长 64%,比全国增长速度高了 43%。

**古玩和艺术品业聚集提升:**在政策扶持和引导下,形成了唐颂古玩城、闽台缘古玩城、裕鑫古玩城、东渡文化古玩城等 7 个有一定影响的古玩城,累计商铺近 2000 个,吸引了台湾、上海、广东及周边地区的古玩商入驻,在国内有一定知名度,使得国内外一些大拍卖行都把厦门作为他们国内拍卖巡展的少数几个主要城市之一。厦门的商品

油画产业近年发展较好,整个油画产业链年产值约 10 亿元人民币,是国内重要的商品油画基地。此外,厦门市的工艺美术行业具有较高的知名度,在乌石浦油画村、优必德工贸公司被授予国家级文化产业示范基地的基础上,2009 年又有蔡氏漆线雕、海沧油画街、惠和腾飞石业被授予福建省文化产业示范基地,并已形成油画、漆线雕、石艺、玛瑙、法蓝瓷等一大批知名企业品牌。

**文化会展业蓬勃兴起:**立足厦门优越的城市条件,大力发展文化会展业,近年来打造了海峡两岸文博会、海峡两岸图书交易会、海峡两岸民间艺术节、厦门国际动漫节、厦门国际马拉松赛、厦门国际钢琴比赛等文化会展和赛事平台。通过这些活动,提升了城市知名度、美誉度,吸引了国内外大批人员前来,取得了良好的综合效益。尤其是创办于 2008 年的海峡两岸(厦门)文博会,已成功举办了三届,规模逐年扩大、形式不断创新、功能更加完善、辐射区域逐步延伸、投资交易成果丰硕、综合成效一届比一届有提升,已成为在海峡两岸有较高影响力的文化产业交流合作平台和特色鲜明的区域性文化会展品牌。根据市统计局从第二届海峡两岸文博会开始所进行的统计,第二、三届文博会平均每届为我市相关企业带来 1.36 亿元收入。首届在厦门举办、此后台厦两地轮流举办的海峡两岸图书交易会,目前已连续成功举办了六届,成为海峡两岸图书出版发行和相关产业界加强交流与合作的又一文化盛会,被新闻出版总署、国台办列为重点对台交流项目。

**演艺娱乐业繁荣发展:**2009 年全市共举办商业性演出 266 场,其中境外来厦商演 17 场;举办了海峡摇滚音乐节、观音山沙滩文化节等演出品牌活动,成功举办了第 11 届中国戏剧节。大型旅游定点演出项目《闽南神韵》初见成效,促进了旅游演出市场的发育。特别是随着动车的开通,2 个小时以内的车程可以覆盖以厦门为中心方圆 500 公里以内的海西主要城市,这对繁荣厦门演

艺娱乐市场将是一个十分有利的条件。

新闻出版和印刷复制业快速增长:尽管受国际金融危机的不利影响,全市新闻出版和印刷复制业仍然保持了平稳较快的发展,主要指标明显高于全市平均水平,一些领域持续高增长,有效提高了全市新闻出版业和印刷复制业对经济社会发展和全省、全国行业的重要地位和贡献。从2006年初到2009年底,全市新闻出版和印刷复制业从业单位数从1294个到2407个、总资产从53.6亿元到143亿元、总产值从47.5亿元到103亿元、实现增加值从14.6亿元到32.6亿元,增长均超过1倍。其中,上市企业2家、产值超亿元企业26家、规模以上企业达278家,全市新闻出版业占全市GDP的2%,重点指标占全市文化产业近1/3、占全省同行业1/3,人均图书消费、报刊拥有量、印刷复制业竞争力等位居全国中心城市前列。数字出版等新兴出版行业多项指标增长超过2倍,至2009年末我市新兴出版行业实现增加值5.4亿元。

(二)在产业运作上,坚持市场导向、项目带动

文化产业区别于文化事业的重要特点,在于它的产业性。市政府在文化产业运作上,坚持市场导向、项目带动。积极搭建文化产业展示交易平台,积极扶持文化产业到境内外参展参会,鼓励文化企业“走出去”。在中央和省市发展文化产业政策的有力促进下,全市文化产业项目建设有大的提速,有一批文化产业项目启动、在建或建成。尤其是我市利用旧厂房等存量房产资源发展文化产业的政策出台后,有力地促进了项目建设,对我市文化产业的发展起到了明显的推动作用。如:利用滨北外贸旧仓库建设的海峡两岸文化创意城、利用宏泰工业园旧厂房建设的宏泰文化创意园、利用龙山旧工业厂房建设的龙山文创园、利用厦大旁边旧厂房建设的厦门纽新文化创意园、利用旧厂房建设的多家古玩艺术城、利用集美学村旧厂房并依托学村师生智力资源建设的集美集

文化创意城等均已开工建设或建成。

(三)在产业提升上,着力培育骨干、龙头带动

一个产业要提升发展质量,关键是要拥有一批有较强带动辐射效应的龙头骨干企业。2009年以来,我市连续两年开展市重点文化企业评选工作,积极培育文化产业龙头企业。其中,2009年共评选出首批36个市重点文化企业,今年又有18家企业通过第二批市重点文化企业的评选。对于这些评出的重点文化企业,市里给予政策上的倾斜,扶持其进一步发展壮大为行业龙头企业。一些重点文化企业已初步显现良好的发展势头,如:吉比特网络技术有限公司2009年营业收入过亿元,增长率在40%以上;厦门游家网络科技有限公司2009年收入同比增长了336%,2010年上半年同比又增长了45倍,全年将顺利实现超亿产值。

(四)在产业推动上,加大政策扶持、优化服务

我市文化产业发展目前还处在起步阶段,对其进行政策扶持,有利于其加快发展壮大。

在文化产业综合扶持政策方面:制订了《中共厦门市委、厦门市人民政府关于进一步推动厦门文化发展的实施意见》、《厦门市促进文化产业发展若干政策》等政策文件。

在文化产业配套扶持政策方面:制订了《厦门市重点文化企业认定暂行办法》、《厦门市文化产业基地和文化产业集聚区认定暂行办法》、《厦门市促进文化产业发展财政扶持政策实施细则》、《厦门市关于利用旧厂房等存量房产发展文化产业的实施办法》、《厦门市规划局关于简化利用工业旧厂房经营文化产业审批手续的通知》等政策文件。

在文化产业发展规划方面:制订了《厦门市文化产业近期发展规划》、《厦门市文化产业空间布局规划》、《厦门市影视产业发展规划》等产业规划。

在动漫产业扶持政策方面:制订了《关于推动我市动漫产业发展的若干意见》、《关于推动我市

动漫产业发展的实施意见》等政策文件。

除了这些面上的政策外,对于一些重大项目,灵活采用“一企一策”、“政策随着项目定”等方式,为项目落地制订优惠政策,有力地推进了一批大项目的落地,如中国动漫集团控股子公司中娱文化股份有限公司等项目。

我市文化产业发展在取得较大进展的同时,也还存在一些比较突出的问题。一是产业发展存在“散、小、弱”的问题。文化产业集聚不够,文化企业规模也还比较小,缺少大规模的文化企业。二是产业扶持政策还有待细化和完善。三是文化创意和高端经营管理人才还比较缺乏。

## 二、下阶段思路和打算

随着国内经济的持续高速发展和人民精神需求的日益增长,“十二五”时期将是一个文化大发展、大繁荣的阶段,文化产业将进入发展黄金期、关键期、跨越期。党的十七届五中全会明确提出“推动文化产业成为国民经济支柱性产业”。面对新形势、新机遇,我市下阶段文化产业发展的思路和打算:

### (一)明确思路目标

总体思路:把握国际文化产业发展趋势,利用厦门优越的自然人居环境和社会人文环境,发挥独特的区位优势,以重大文化产业项目为支撑,以构建两岸文化产业合作交流中心为重点,以建设“活力之城”和“创意之都”为战略目标,推动文化与旅游和科技的融合,转变文化产业的发展方式,完善文化产业的产业链和价值链,持续做强传统优势产业、培育壮大新兴文化产业、提升文化产业的生产性服务功能,重点发展数字内容、影视产业、创意设计、文化旅游等四个产业集群,充分发挥文化产业融合性高、带动辐射效应强和自然资源消耗低等特点,使文化产业成为推动我市经济社会发展的重要新兴产业,并通过文化产业的跨越式发展来促进城市功能的提升、城市环境的美化和经济结构的优化。

总体目标:力争到“十二五”期末,厦门市文化产业增加值占全市 GDP 的 10% 左右,年均增长速度保持在 20% 以上。通过“十二五”时期的跨越式发展,厦门文化产业结构明显改善,在文化产业增加值中,文化产业核心层的比重超过 50%,形成以核心文化产业门类或产业集群为主体的文化产业发展格局,实现产业的高端化,使厦门成为全国重要的文化产业中心城市和文化产业示范城市。

(二)完善扶持政策。借鉴文化产业先进城市的经验,结合本市实际,进一步细化和完善我市文化产业扶持政策。安排文化产业专项资金,制定政策资金使用管理办法;鼓励引进社会资本加大对文化产业的投入,加强探索文化产业基金和创投基金的引入机制;完善利用存量土地资源、房产资源发展文化产业的政策,修订重点文化企业、基地、集聚区评定办法;完善影视产业、创意设计、演艺娱乐、数字内容与新媒体、产业园区发展的配套政策,提高政策的“含金量”,使我市的文化产业政策富有实效,具有竞争力。

(三)发展新兴产业。重点发展数字内容和新媒体产业、影视动画游戏产业、创意设计产业、文化旅游会展业等新兴文化产业集群,充分发挥新兴产业融合性高、带动辐射效应强和自然资源消耗低等特点,促进城市功能的提升、城市环境的美化和经济结构的优化。

(四)促进产业集聚。充分发挥区域比较优势,加快文化产业基地、产业园区、产业带建设,形成富有特色和经济效益的文化产业聚集区。加快建设动漫产业园区、油画产业园区、创意设计产业园区、钢琴产业园区等文化产业园区。抓紧建成一批富有特色的文化产业街区以及琴行、石艺、字画一条街等。积极打造有区位特色的产业基地,如创意人才培训基地、两岸文化产业合作基地、闽南视听产品制作和翻译基地、两岸图书发行物流配送基地等,从而吸引相关生产要素形成聚集效应

和规模效应,有效带动文化产业的升级。

(五)培育龙头企业。采取调整结构、整合资源、引进资本、跨区域经营等方式,扶持壮大一批国有经营性文化单位和文化企业,培育成国有龙头文化市场主体。采取政府引导、政策支持、搭建平台、融资服务等措施,培育一批民营龙头文化企业。同时,积极引进一批大中型文化企业或企业集团(或地区总部)落户厦门,培育产业龙头企业。

(六)推进项目建设。以重大文化产业项目为抓手,实施项目带动战略。坚持市场导向,以企业为主体,政府加强政策和服务工作。对属于龙头带动、关键平台、薄弱环节的项目,加大政策扶持力

度;对市场主体自主运作、市场前景看好的项目,提供高效的行政服务、减轻企业负担;对于公共性、瓶颈性的项目,政府有关部门要加大前期工作力度、积极对接市场主体、落实政策配套,促进产业又好又快发展。

(七)加强人才培养。适应形势发展要求,进一步创新文化产业人才培养方式,构建一支门类齐全、结构合理、梯次分明、素质优良的文化产业人才队伍。建立和完善有利于优秀人才健康成长和脱颖而出的体制机制,最大限度地调动广大文化产业工作者的积极性、主动性和创造性,努力形成各类文化产业人才竞相涌现的生动局面,为我市文化产业发展提供强大的人力资源保障。

## 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会 关于厦门市文化产业发展情况的调查报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据市人大常委会工作安排,教科文卫委于今年11月对我市文化产业发展情况进行了专项调查。现将调查情况报告如下:

### 一、我市文化产业发展的基本情况

近年来,随着经济社会的发展,我市文化产业不断发展,在全市产业布局中的重要性日益凸显,并逐步形成了厦门文化产业自身的特色,已初具支柱产业雏形。市委、市政府对文化产业发展重视程度不断提升,全社会对文化产业在经济社会发展中的地位 and 作用的认识不断更新和深化,文化产业发展工作的系统性、计划性有所增强,发展呈现整体推进、重点突破的局面,呈现出较好的发展态势,迎来较为有利的发展机遇。

1、文化产业对我市经济的贡献稳步增长。自2006年以来,我市每年文化产业的增加值平均在

100亿元以上,2009年文化产业顶住了金融危机的巨大压力,实现增加值112亿元,占全市GDP比重继续增加,拉动GDP增长1.17个百分点。2010年全市文化产业发展速度进一步加快,前三季度增加值106亿元,同比增长29%,正在成为厦门经济发展新的增长点、财税点和就业点。

2、优势产业不断发展,品牌影响持续扩大。伴随着我市文化产业持续发展,在市委、市政府的支持和推动下,动漫网游产业、古玩和艺术品产业、文化会展业、新闻出版和印刷复制业等一些产业脱颖而出,逐步成为我市文化产业各门类中的优势产业。一批在国内甚至海外有影响的产业品牌初步形成,包括以厦门外图、光合作用、安妮股份、游家网络为代表的企业品牌,以“蔡氏”和“优必德”漆线雕等为代表的产品品牌,以乌石浦油画、软件动画产业基地等为代表的基地品牌,以厦

门国际马拉松、厦门国际动漫节等国际性品牌为代表的会展品牌,以及以沙滩文化节、搏饼节等节庆品牌。

3、文化产业发展规划和政策体系初步建立。制定了《厦门市文化产业近期发展规划》、《厦门市文化产业空间布局规划》、《厦门市影视产业发展规划》等产业规划。在政策方面制定了《关于进一步推动厦门文化发展的实施意见》、《厦门市促进文化产业发展若干政策》,并配套制定了《厦门市重点文化企业认定暂行办法》、《厦门市文化产业基地和文化产业聚集区认定暂行办法》、《厦门市促进文化产业发展财政扶持政策实施细则》、《关于推动我市动漫产业发展的实施意见》等多个具体扶持政策。

## 二、我市文化产业发展中存在的问题

经过调查发现,当前我市文化产业发展中还存在一些较为突出的问题和矛盾。具体表现在:

(一)文化产业具体内涵界定不清,缺乏统一的统计口径和标准。

目前,各地对文化产业的划分标准不统一,其具体内涵界定不一,国家对文化产业的定义也比较含糊和笼统,我市也未进行准确定义,文化产业标准化体系建设比较滞后。这种局面容易导致文化产业成为一个框,为了扩大产值,凡沾边的都往里装,直接影响着产业发展水平的有效提升和实际规模扩大。一方面直接影响了文化产业相关政策的准确制定和有效运行。另一方面是不利于确立统计口径和标准,无法准确地掌握我市文化产业发展状况,无法准确地反映行业发展的真实情况。

(二)对文化产业认识不足,文化产业在城市经济体系中的战略地位尚未真正建立。目前,由于我市的文化产业发展程度还不高,产业链不健全,不仅社会上对其作为“产业”特性的认识还比较模糊,决策部门对文化产业的研究也还不够深入,缺乏全面系统的整体规划和准确的发展目标

定位。我市目前尚把文化产业归类在其他服务业中,还未从发展理念上确立其“支柱产业”地位。虽然市、区财政对文化产业发展的投入在不断增加,但财政投入的增长与文化产业发展的需求之间仍有不小的差距,对文化投入总量仍显不足,虽然2009年出台的《市委、市政府关于进一步推动厦门文化发展的实施意见》明确提出要“安排文化产业发展专项资金”,但到目前为止仍未得到落实。

(三)体制机制存在瓶颈,制约了文化产业的发展。文化产业管理体制不顺,未将文化产业作为一项经济意义上的产业交由政府来主导,目前仍是党委、政府协调领导的模式,产业管理职能分散、职能交叉重叠、多头管理,管理主体面上到位,实际缺位。导致对文化产业发展政策制定不够及时,针对性不够强,资源配置效率不高,对文化企业的服务不具体不到位,国有文化资产管理体制不顺,缺乏专业运营主体,监管制度也不健全。

(四)文化产业体系不健全,整体发展水平还不高。从产业经济体系看,产业主体发育水平还较为薄弱,产业总量较小,多数文化企业还处于较为“散、弱、小”的状况,缺少文化领域的投资主体和融资渠道、平台。围绕重点发展的文化产业门类开发的产业链的能力不强,区域性文化市场体系不健全,新兴文化产业比重不足。缺乏有影响力的文化产业园区、产业基地及重大项目带动,聚集效应不足,骨干企业和著名品牌数量较少。

## 三、进一步推动我市文化产业发展的建议

(一)尽快明确文化产业内涵,加快建立行业统计标准。在国家对文化产业的内涵没有明确定义的情况下,我市作为经济特区,应当发挥经济特区体制机制创新的优势和作用,主动对文化产业的内涵加以准确定义,以文化产业鲜明的特点和性质为标准,明确提出文化产业的门类和行业,以便针对性制定政策,有效指导产业发展。要进一步完善我市文化产业及重点行业统计制度,建立

既科学准确、能充分反映产业水平,又创新规范、有厦门特色的统计体系。对统计范围涉及到的各产业门类,做好全面仔细的统计、检查、核实、评估工作,定期对外发布统计分析报告,推出厦门文化产业发展指数,科学指导产业决策。

(二)不断深化认识、更新观念,树立文化产业的战略地位。党的十七届五中全会提出“推动文化产业成为国民经济的支柱性产业”,明确点出了文化产业的战略地位。全市上下要充分领会这一精神,不断深化对发展文化产业重要性的认识,在“十二五”规划中,要充实和强化文化产业方面的内容,切实体现文化产业作为战略性新兴产业和支柱产业的重要地位。要根据形势发展的需求,及时出台扶持文化产业发展的相关政策措施,加大政策含金量,提高政策执行力,简化政策兑现程序,让扶持政策真正成为文化企业的“推进器”和“加油站”。条件成熟时,要推动制定《厦门市文化产业促进条例》,将我市促进文化产业发展的各项举措进一步以法规的形式加以固化和提升。

(三)努力推动文化产业管理体制变革,提高助推和服务文化产业发展的能力和水平。要深刻认识文化产业的“产业”特性和市场对文化产业发展的决定性作用,不断更新观念,开拓创新,探索文化事业和文化产业区分管理的模式,切实将文化产业发展作为经济领域的事务交由政府来主

导和管理。要重视发挥专业职能部门的作用,合理划分管理职能,建立统一、高效的服务型文化行政管理体制。深化文化体制改革,按照管办分离,政企、政事、政资分开的原则,提升文化市场主体适应市场、自我发展的能力。

(四)找准目标定位,确定发展思路,全力推动文化产业发展。要下大力气编制好《厦门市十二五文化产业发展规划》,要根据我市文化产业发展的实际情况,客观估计优势和不足,提出全面系统的整体规划和准确的发展目标定位,提出切实可行的发展方案和举措,认真付诸实施,切实将该规划制定成未来五年我市文化产业发展的“路线图”。要切实加大财政投入,吸收先进城市对文化产业发展的扶持经验,切实落实《市委、市政府关于进一步推动厦门文化发展的实施意见》,尽快设立文化产业发展专项基金,专项用于重点项目和产业聚集区的扶持、建设,并可以按细分领域设立行业发展基金,加大向新兴文化产业的倾斜。要促进文化与金融全面对接,构建文化创意产业投融资服务体系,我市可以学习北京等城市的做法,由政府与金融机构签署战略合作协议,制订系统的金融支持政策设计和安排,协调建立文化产业投融资服务平台。充分利用资本市场,促进文化企业上市融资做强做大。

## 厦门市人民政府

# 关于我市对台交流合作先行先试情况的报告

——2010年11月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民政府台湾事务办公室主任 吴明哲

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人民政府委托,我向本次会议报告我市

对台交流合作先行先试情况,请予审议。

### 一、厦门对台交流合作先行先试主要成效

国务院《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》(以下简称《意见》)颁布以来,在市委、市政府的直接领导下,在市人大的关心支持下,全市相关单位齐心协力,积极主动作为,奋力先行先试,我市对台交流合作先行先试不断取得新成效,主要成效体现在“五个更加”。

#### (一)对台前沿平台更加凸显

一是国务院批准将厦门经济特区范围扩大到厦门全市。二是国务院批准支持厦门建立两岸区域性金融服务中心,中国保监会把厦门确定为全国保险改革发展试验区。三是厦门获批成为中国服务外包示范城市。四是厦门被国台办、商务部列为“两岸食品物流合作试点城市”。

#### (二)厦台经贸合作更加紧密

一在金融保险方面。台资保险机构富邦财产保险公司在厦开业。厦门君龙人寿保险公司和厦门银行跨出厦门在福州分别设立了福建分公司和分行。二在服务外包方面。厦台合作成立首个两岸合作呼叫中心——硕泰商务科技有限公司。三在海峡旅游方面。大陆 25 个赴台旅游地省市旅游局在厦签署《打造“小三通”旅游黄金通道合作宣言》。大陆首家台资旅行社——厦门灿星国际旅行社开业。四在赴台投资方面。厦门航空、厦门华天港澳台商购物公司、厦门国贸分别赴台成立分公司、合资公司、办事处。

#### (三)厦台直接往来更加便捷

一是进一步便利人员往来。厦门市部分公务人员率先获准办理《大陆居民往来台湾通行证》一年有效多次往返签注。我市获准扩大暂住人员赴台旅游试点范围,在厦暂住人员申请赴台旅游的暂住期限由一年缩短为六个月。二是进一步拓展两岸三通。厦门“中远之星”客滚轮开通了厦门至台中、厦门至基隆定期班轮。厦门邮政局与金門邮件封发局建立邮件总包直封关系。厦门航

点成为第二轮两岸货运直航包机航点,并开通海西首条对台全货机航线。

#### (四)厦台交流交往更加密切

一是搭建了两岸民间交流重要平台——海峡论坛。成功举办两届海峡论坛,进一步凸显了厦门在两岸交流合作中先行先试、桥梁纽带和前沿平台作用,促进了两岸民间交流合作迈入大交流、大合作、大发展、大融合的新阶段。二是设立了多个对台交流合作基地。科技部、农业部、财政部、国家体育总局、新闻出版总署分别在厦成立对台科技、农业、会计、体育、新闻出版交流合作基地。海峡两岸职业教育交流合作中心、中国书法家协会海峡两岸创作交流基地等相继在厦设立。三是拓展了对台交流交往平台载体。厦门台中率先实现了两岸区级基层政党双向交流。厦门卫视实现记者赴台驻点采访,成为大陆首家入岛驻点的城市媒体。厦门广播电视集团与台湾民视联合拍摄的电视剧《神医大道公》在央视和台湾民视播出,反响热烈、广受好评。

#### (五)涉台服务环境更加优化

厦门台商首次作为列席代表参加厦门市人大会议,参与代表团和分组的审议、提出意见和建议。厦门银行在大陆率先设立台商服务部。厦门率先开展台湾地区居民专业技术职务任职资格评审试点。厦门台企飞鹏企业工会率先吸收台籍员工加入企业工会。厦门市人才服务中心率先成立了台湾人才服务部。台湾中华仲裁协会在厦设立联络处。

(详见附件:《国务院〈意见〉颁布以来厦门对台交流合作先行先试主要成效》)

### 二、厦门对台交流合作先行先试存在的主要问题

(一)对台先行先试政策来之不易,现有先行先试政策需进一步用好用足活用

落实国务院《意见》,积极开展对台交流合作先行先试,厦门积极主动作为,奋勇争先,责无旁

贷。国务院《意见》颁布以来,市主要领导多次率队赴京向国台办、海协会、国家发改委、商务部、公安部、海关总署和“一行三会”等国家相关部门汇报争取对台交流合作先行先试政策,可以说每项政策都来之不易。但,我市已争取到的一些先行先试政策用得还不够好、不够足、不够活,导致政策效应还不够凸显。

(二)赴台交流审批权限还没有下放给厦门市,赴台交流不便

自2009年11月1日起,国台办试行授权北京、上海、江苏、浙江、福建、广东等6省、市台办行使部分赴台审批管理权。但是,目前赴台审批管理权限仍未下放至我市。国务院《意见》颁布之后,以及厦门经济特区扩大以后,厦门对台交流合作先行先试的任务更加繁重,中央对厦门的要求更高,社会对厦门的期待更大。作为对台交流合作前沿平台和先行先试区域的厦门市,亟需上级赋予赴台交流审批管理权限,以更好地开展对台先行先试工作。

(三)厦门对台工作任务重、责任大,急需进一步加强加强对台工作力量

厦门对台工作任务繁重,新形势下先行先试扩大两岸交流合作责任重大。特别是国务院《意见》出台、厦门特区扩区、两岸经济合作框架协议(ECFA)签署生效以及海峡论坛落户厦门之后,厦门对台工作任务更加繁重。为确保在新的历史时期,厦门对台工作继续走在前头,急需适时加强我市涉台干部队伍建设,以保障中央、省委和市委赋予的各项对台工作任务的落实。

以上问题,市委、市政府高度重视,市相关单位按照先行先试推进对台交流合作的要求,已积极开展调研,拿出举措,在有序有力推进之中。

### 三、下一步厦门对台交流合作先行先试工作思路

新形势下,厦门对台工作要围绕建设两岸人民交流合作先行先试区域这一战略定位和目标,

充分发挥对台工作的先发优势,把握国务院支持海西建设、批准厦门经济特区扩区和建设两岸区域性金融服务中心,以及ECFA实施的重大历史发展机遇,奋力先行先试,着力建设“四最”(两岸经贸合作最紧密的区域、两岸直接往来最便捷的通道、两岸交流交往最活跃的平台、两岸同胞融合最温馨的家园),全力打造两岸交流合作的前沿平台,努力当好促进祖国和平统一大业的“排头兵”,为推进厦门特区科学发展新跨越作出积极贡献。

(一)着力建设两岸经贸合作最紧密的区域

1、稳步推进两岸区域性金融服务中心建设。积极引进台湾金融机构,加强厦台金融服务业项目对接与合作;进一步便利新台币兑换,积极开展两岸跨境贸易人民币结算试点;争取建立两岸货币清算机制,稳步发展对台离岸金融业务;争取在厦合资设立两岸产业投创基金;推动在厦台资企业境内外上市等。

2、扎实推进对台产业“十对接”,打造厦台产业深度对接集中区。积极参与两岸产业“搭桥”计划,深入推进厦台在先进制造业、现代服务业、现代农业等领域的重点产业对接,建设海峡西岸先进制造业基地、高新技术产业带。继续积极推动厦门企业开展赴台投资、融资工作。

3、积极推进台商投资区扩区工作和功能整合,继续办好台商投资区,进一步增强对接台湾产业转移的载体功能。

4、抓住ECFA实施的有利时机,扩大深化厦台经贸合作。争取进一步扩大对台贸易,推动更多有利厦台贸易投资的便利化政策、服务业市场准入等交流合作先行先试内容列入ECFA后续协议。

5、进一步做大做强厦门台湾水果销售集散中心、大嶝对台小额商品交易市场和闽台中心渔港等对台贸易市场,增强辐射力影响力。

(二)着力建设两岸直接往来最便捷的通道

1、进一步扩大口岸开放,加强口岸基础设施建设和大通关机制建设,推动厦门电子口岸率先与台湾口岸的互联互通和信息共享,加快建设两岸物流基地。

2、加强厦台旅游合作。整合优化厦台旅游资源,共推双向旅游线路,提升“海峡旅游”品牌;推动开通厦门—台湾的海峡邮轮航线,建设海峡邮轮母港;推动设立厦门市旅游协会台湾办事处;支持推动厦门旅游集团、厦门建发旅游集团等赴台投资旅游项目。

3、做好做大“小三通”。加快推进五通码头改扩建二期工程建设;积极推动大陆—厦门—金門行李直挂等。加大对“小三通”的宣传推介力度,吸引更多大陆居民和台湾民众循厦金“小三通”往返两岸。

4、做优做强“大三通”。争取进一步开放航权、优化航路、增辟航线、增加航班,打造海峡两岸海空运输综合枢纽。推进对台邮件中转地建设,建设对台邮包交换中心,打造两岸邮件往来的主要中转地和集散地。

5、用足用好已有的部分公务员“一年多次赴台签注”等便利往来两岸的先行先试政策,同时继续积极争取先行先试更加便利两岸直接往来的管理办法,特别是:(1)积极争取来厦暂住人员在厦办证赴金门旅游;(2)积极争取厦门成为首批开放赴台旅游自由行的试点城市;(3)积极推动两岸经厦门口岸客货滚装运输的车辆上岸通行;(4)积极推动厦台空中航线截弯取直;(5)积极推进厦金海底通讯光缆铺设工程建设;(6)积极争取上级下放、授权厦门市负责审批厦门赴台交流手续等。

### (三)着力建设两岸交流交往最活跃的平台

1、加快建设海峡论坛永久会址项目,努力把

海峡论坛打造成新形势下巩固、提升、拓展厦门在两岸交流合作中地位和影响的重要平台,以及两岸各界大交流、两岸同胞大融合的重大平台。

2、继续办好台交会、文博会、农渔业论坛等重大涉台盛会,全面提升厦台之间文化、教育、卫生、体育、新闻出版、民俗、宗教等领域交流的层次、水平和实效。

3、深化厦门与台中两市基层政党交流,拓展厦台之间各阶层、各领域、各行业、各部门以及社会各界的对口交流和互动合作。

4、充分发挥厦门现有对台科技、体育、农业、新闻出版和会计等交流合作基地作用,继续积极争取国家有关部委、两岸协商机构及台湾行业协会来厦设立办事机构,建设两岸事务重要协商地。

### (四)着力建设两岸同胞融合最温馨的家園

1、抓紧修订《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》,更好地依法保护台胞的正当权益,为台胞投资兴业、交流交往提供法制保障和便利服务。

2、依法保护在厦台胞的合法权益。在加快厦门岛内外一体化进程中,努力维护涉及台资企业的征地、拆迁和补偿等合法权益,持续保持台商投资兴业的积极性。

3、认真梳理现有各项惠台政策,积极主动地推进各项惠台政策的落实。研究推出新的惠台政策措施,继续支持台资企业融资;继续开展台资企业转型升级辅导,帮助台企加快发展,做大做强。

4、完善涉台突发事件应急处理工作机制,妥善处理涉台突发事件。加强与台湾方面的沟通协调,探索建立司法互助机制,共同打击犯罪。加强厦金合作,共同维护厦金海域的安全与稳定。

附件:《国务院〈意见〉颁布以来厦门对台交流合作先行先试主要成效》

## 国务院《意见》颁布以来 厦门对台交流合作先行先试主要成效

国务院《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》(以下简称《意见》)颁布以来,在市委、市政府的直接领导下,在市人大的关心支持下,全市相关单位齐心协力,积极主动作为,奋力先行先试,我市对台交流合作先行先试不断取得新成效,主要成效体现在“五个更加”。

### (一)对台前沿平台更加凸显

进一步发挥厦门经济特区在体制机制创新方面的试验区作用,围绕扩大两岸交流合作的需要,先行试验一些重大改革措施,在对台开放合作方面取得新突破。

1、2010年6月15日,国务院批准支持厦门建立两岸区域性金融服务中心,先行试验两岸金融领域的重大改革措施。2010年10月9日,中国证监会把厦门确定为全国保险改革发展试验区,并和我市签署《关于建设厦门保险改革发展试验区合作备忘录》,携手加快两岸区域性金融服务中心建设。

2、2010年6月18日,国务院批准将厦门经济特区范围扩大到厦门全市,进一步发挥特区在改革开放中“窗口”和“试验田”作用,为推动海峡西岸经济区又好又快发展、促进祖国统一大业作出新的贡献。

### (二)厦台经贸合作更加紧密

市委、市政府在全省率先提出加强厦台在先进制造业,以及软件与信息服务、金融保险、服务外包、旅游会展、商贸、航运物流、文化创意、邮政通信和农业种苗与农产品加工等十个方面的产业对接与合作,进一步密切了厦台经贸合作,取得显著成效。

1、在金融保险方面取得新突破。

① 2010年1月28日,来闽设立的第一家台资保险法人机构——厦门君龙人寿保险公司跨出厦门在福州设立了福建分公司。

② 2010年3月25日,大陆第一家台资金融机构参股的银行——厦门银行跨出厦门在福州开设了分行。

③ 2010年6月22日,厦门成为大陆跨境贸易人民币结算试点城市,为率先开展两岸跨境贸易人民币结算试点奠定了基础。

④ 2010年9月20日,台资保险机构富邦财产保险公司获准在厦设立,并于11月10日正式开业。

2、在服务外包方面取得新突破。

① 2010年2月25日,厦门获批成为中国服务外包示范城市。

② 2010年2月5日,厦门信息投资公司与台湾中华电信子公司中华投资合作成立首个两岸合作呼叫中心——硕泰商务科技有限公司。

3、在海峡旅游方面取得新突破。

① 2009年5月16日,大陆25个赴台旅游地省市旅游局在海峡旅游论坛上共同签署《打造“小三通”旅游黄金通道合作宣言》,福建省旅游协会和台湾六大旅游公会在厦签订《闽台旅游合作品质保障协议》,两岸旅游业界携手打造“海峡旅游”。

② 2009年5月16日,大陆首家台资旅行社——厦门灿星国际旅行社正式开业。

4、在赴台投资方面取得新突破。

① 2010年1月6日,厦门航空台湾分公司在

台北正式成立。

② 2010年5月27日,厦门华天港澳台商购物公司获准与台湾智明投资开发公司合资设立金门延铭有限公司,并于8月3日挂牌成立,是陆资投资台湾旅游休闲业的首例。

③ 2010年6月2日,厦门国贸获准在台设立办事处,并于8月3日挂牌成立,是福建省首家赴台投资的外贸企业。

### (三)厦台直接往来更加便捷

紧紧抓住两岸“三通”的有利契机,先行先试两岸人员和贸易往来便利化管理办法,两岸直接双向往来更加便捷通畅。

#### 1、进一步便利人员往来。

① 2010年3月16日,厦门市部分公务人员率先获准办理《大陆居民往来台湾通行证》一年有效多次往返签注。

② 2010年9月6日,我市获准扩大暂住人员赴台旅游试点范围,在厦暂住人员申请赴台旅游的暂住期限由一年缩短为六个月。

#### 2、进一步拓展两岸三通。

① 2009年6月24日、8月5日,台籍客滚轮“海洋拉拉”号、“今日之星”先后开启厦门—台中、厦门—澎湖的海上客运不定期航班。

② 2009年9月6日,厦门“中远之星”客滚轮开辟厦门—台中海上客运航线,实现大陆客轮首次直航台湾本岛;同年11月23日又开通了两岸客货滚装业务中的货运业务以及厦门至台中、厦门至基隆定期班轮;2010年5月10日,“中远之星”又开辟了厦门至高雄的厦台第3条客滚船直航航线。

③ 2009年5月16日,厦门邮政局与金门邮件封发局建立EMS、航空及水陆路邮件总包直封关系,成为大陆唯一与金门直接互发各类邮件总包的邮局。

④ 2009年6月15日,厦金航线试行单向(台

湾至厦门)行李直挂通关;2010年2月1日,厦金航线实现行李双向托运。

⑤ 2010年5月21日,两岸航空运输第三次沟通会议同意增加厦门航点成为第二轮两岸货运直航包机航点,并增加了厦门航点的两岸空中客运直航航班。2010年9月4日,厦门开通海西首条对台全货机航线。

### (四)厦台交流交往更加密切

不断创新拓展对台交流交往的平台载体,进一步密切了厦门与台湾的交流交往。

1、搭建了两岸民间交流重要平台——海峡论坛。

2009年5月15—22日、2010年6月19—25日,两岸携手在福建厦门等地成功举办了首届海峡论坛和第二届海峡论坛,进一步凸显了厦门在两岸交流合作中先行先试、桥梁纽带和前沿平台作用,促进了两岸民间交流合作迈入大交流、大合作、大发展、大融合的新阶段。

#### 2、设立了多个对台交流合作基地。

① 2009年5月17日,海峡两岸职业教育交流合作中心在厦门设立。

② 2009年5月18日,中国书法家协会海峡两岸创作交流基地在厦门设立。

③ 2009年6月15日,中华海峡两岸交流促进会厦门交流中心、中国艺术家交流中心海峡两岸创作交流基地、国际慈善研究院海峡两岸慈善比较研究中心在厦门设立。

④ 2009年8月23日,科技部在厦门挂牌成立全国首个对台科技合作与交流基地。

⑤ 2010年1月1日,国家体育总局授牌厦门为对台体育合作与交流基地。

⑥ 2010年6月8日,农业部批准在厦门市设立对台农业交流合作基地。

⑦ 2010年6月19日,新闻出版总署授牌厦门为海峡两岸新闻出版交流与合作基地。

⑧ 2010年7月5日,财政部批复支持厦门建设对台会计合作与交流基地。

### 3、拓展了对台交流交往平台载体。

① 2009年5月15日,央视网与厦门广播电视集团联合在厦创办台海宽频编辑部,开通了台海宽频。

② 2009年7月13日,大陆首家闽南语电台——闽南之声广播和台中广播联合制作的节目在台中地区落地播出,首次在台湾地区成系列、常态化地宣传推介闽南特色小吃和大陆原创闽南语歌曲等。

③ 2009年8月,两岸联合成功举办了跨越海峡的第一届海峡杯帆船赛和首届厦金海峡横渡活动,实现了两岸体育交流的新突破。

④ 2009年9月,厦门台中率先实现了两岸区级基层政党双向交流。

⑤ 2009年11月10日,以厦金航线为题材的360集电视剧《船来船往》在厦开机,现已拍摄完成首部100集并进入央视片审阶段。

⑥ 2010年4月25日,保生大帝神像继2008、2009年赴金门和澎湖巡游后首次赴台湾本岛巡游。

⑦ 2010年4月28日,经国台办批准,厦门卫视实现记者赴台驻点采访,成为大陆首家入岛驻点的城市媒体。

⑧ 2010年5月10日,大陆第一部公开赴台湾拍摄的两岸合作电视剧(由厦门广播电视集团与台湾民视联合拍摄)——《神医大道公》在央视8套播出,5月20日起在央视一套重播,8月16日起在台湾民视播出。

### (五) 涉台服务环境更加优化

不断搭建服务平台,持续提升服务水平,进一步创新涉台服务。

1、2009年5月25日,厦门银行(原厦门商业

银行)在大陆率先设立台商服务部,这是大陆商业银行中首个专门服务台商的金融事业部;同年7月9日,厦门交通银行设立了台胞服务中心;同年12月8日,厦门农行设立了台商小企业服务中心。

2、2009年6月12日,率先开展在厦台湾地区居民专业技术职务任职资格评审试点,厦门长庚医院17位台籍医师获大陆卫生专业高级技术职务任职资格。

3、2009年7月31日,厦门台企飞鹏企业工会首开先河,吸收12名台籍员工加入企业工会。2010年5月12日,厦门飞鹏企业一台籍员工获邀出席省工代会,并当选为主席团成员,在大陆工会史上开创先例。

4、2010年1月18日—21日,厦门台商首次作为列席代表参加厦门市十三届人大五次会议,参与代表团和分组的审议、提出意见和建议。

5、2010年4月9日,厦门市人才服务中心在大陆率先成立了台湾人才服务部。

6、2010年6月18日,远东动画等五家台湾动漫企业在厦门获福建省新闻出版局颁发动漫作品登记证书,成为首批在大陆获得版权登记的台湾企业。

7、2010年6月18日,大陆首个对台航运服务中心——厦门海峡航运服务中心挂牌成立。

8、2010年7月23日,台湾中华仲裁协会厦门联络处在厦门市台商协会挂牌成立。

9、2010年7月25日,厦门市知识产权创新与知识产权保护协会和台湾中华保护智慧财产权协会签订两岸(厦门—台北)知识产权联盟合作协议,成立了两岸首个知识产权联盟。

10、2010年8月23日,厦门船舶重工成为福建省首批台湾船舶维修点。

# 厦门市人民代表大会常务委员会台胞工作委员会 关于我市对台交流合作先行先试情况的调查报告

厦门市人民代表大会常务委员会：

按照《厦门市第十三届人大常委会 2010 年度工作要点》的安排，根据监督法的有关规定，市人大常委会台胞工作委员会就我市对台交流合作先行先试情况开展调研，现将有关情况报告如下：

## 一、调研的基本情况

近年来，我委走访了市台办、文化局、大嶼对台小额商品交易管委会等涉台单位和部门，了解对台交流合作先行先试的情况；整理汇编了主要涉台单位开展对台交流合作先行先试情况的汇报材料；组织市人大侨台组代表视察大嶼对台小额商品交易市场建设发展和厦台滚装运输运营情况；深入开展了“涉台文物保护”课题调研；10 月 26 日，专委会召开我市对台交流合作先行先试情况调研座谈会，部分联系侨台工作的常委和代表听取了市政府相关职能部门、市检察院、中级人民法院、厦门海关、厦门检验检疫局、海沧管委会等 19 个单位和部门开展对台交流合作先行先试情况汇报。在此基础上，通过综合分析、整理，形成该调查报告。

## 二、对台交流合作先行先试的主要情况和成效

国务院《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》（以下简称《若干意见》）颁布以来，在市委、市政府的正确领导下，全市上下紧紧围绕海峡西岸经济区建设的大局，把握“两个先行区”建设的主题，坚持以人为本、科学发展，着力先行先试，对台交流合作先行先试取得一定成效。

### （一）紧密了厦台经贸交流合作

一是对台贸易不断攀升。近年来，厦门对台

贸易呈现快速发展态势，台湾成为我市的第二大贸易伙伴。大嶼对台小额商品交易市场自开业运营至 2009 年底，共进口台湾商品 10309 万美元，实现商品交易总额 26 亿人民币。台湾水果销售集散中心连续三年位居大陆最大台湾水果进口口岸；二是推进对台招商和赴台投资互动。台湾连锁加盟业在我市发展势头较好，许多台资连锁加盟企业通过厦门起步把业务推向全国各地。同时，我市积极鼓励和支持赴台投资，已有多个赴台投资及设点项目获批并启动营运；三是率先与台湾产业对接。我市成立了对台先进制造业对接领导小组，开展产业推介及交流活动，着力引进了一批技术含量高的台资企业。

### （二）优化了涉台服务环境

一是完善投诉协调机制，努力提升服务水平。我市已建立台商权益保障工作联席会议制度、涉台案件通报制度等涉台投诉协调机制。为帮助台企解决融资问题，厦门各大银行纷纷设立了台商和台企服务机构；二是完善立法，涉台法治环境不断完善。启动了《厦门市台湾同胞投资保障条例》的修改，为更好地依法维护台胞合法权益提供坚实的法律保障。市中级法院在涉台审判执行中，落实“三优先”原则；市检察院提出了要贯彻“三个同等”和“六个严禁”的原则。三是制定了改革措施，特别是应对金融危机，市政府制定了《厦门市人民政府关于支持台资企业发展的实施意见》，从金融、财税等方面对台资企业予以支持。

### （三）扩展了厦台直接往来

一是人员往来方式更加便捷，人数逐年增长。目前，我市赴台政策趋于便利，已获准扩大暂住人

员赴台旅游试点范围,在厦暂住人员申请赴台旅游的暂住期限由一年缩短为六个月。赴台通道立体化,现已形成厦门赴台的三种交通渠道;二是两岸“三通”优势不断拓展。厦门已陆续开通了厦门至台中、基隆和高雄的客货滚装定期班轮,厦门已成为第二轮两岸货运直航包机航点,开通海西首条对台全货机航线。厦门邮政局与金门邮件封发局建立 EMS、航空及水陆路邮件总包直封关系,成为大陆唯一与金门直接互发各类邮件总包的邮局。

#### (四) 完善了厦台交流交往平台载体

近年来不断完善对台交流交往平台建设。综合性的平台载体影响扩大。台交会、投洽会等品牌活动越办越好。先后两次成功举办了海峡论坛,彰显了厦门在两岸交流合作中先行先试和前沿平台的作用;专业性的平台实效日益增强增多。食博会、农展会、旅博会等专业展活动连年举办,规模、成效和影响力不断扩大,国家级对台交流合作基地增多;基础性的平台设施更加完善,大嶝对台小额商品交易市场改扩建一期工程封顶,台湾科技企业育成中心开始运作;对台交流交往载体不断拓展。厦门卫视实现记者赴台驻点采访,成为大陆首家入岛驻点的城市媒体,央视网与厦门广播电视集团联合开通了台海宽频,在台首播由厦门广播电视集团与台湾民视联合拍摄的《神医大道公》均取得良好的社会效果。

### 三、对台交流合作先行先试存在问题

#### 1、思想有待进一步解放

对国务院《若干意见》中“先行先试”重大意义的认识有待进一步深化。《若干意见》的灵魂在于“先行先试”,要求我们在开展对台交流合作中要始终体现先行先试的精神,但是,有的部门仍然存在“等、靠、要”的思想,发挥先行先试的主动性不够,全面服务海西建设的能力有待进一步提升,鼓励、引导和保护广大干部群众先行先试的机制尚待进一步完善。

#### 2、体制机制有待进一步创新

对台交流合作资源还未有效整合,合理共享,导致行政效率不高,交流合作成果受限;对台经贸体制改革有待深化,开放度尚需不断扩大。口岸大通关管理机制有待完善,人员往来机制不够便捷,尚未争取到在厦暂住人员不受暂住期限赴金门旅游和两地车牌互认的政策;厦台文化交流合作机制有待创新,实效性有待增强。

#### 3、法治环境有待进一步完善

涉台事务的法治观念有待更新。有些部门处理涉台事务惯性地偏向于使用经济的手段,台胞投诉机构的法律专业力量还需加强;执法、司法保护不够到位的现象时有发生。许多涉台执法仍然强调行政许可、处罚、强制等管理方式,不利于行政管理中平等与合作关系的形成。在当前两岸司法不畅通的情况下,涉台案件的审理仍然存在着“送达难、传唤难、取证认证难、执行难”的问题。

### 四、建议

1、继续解放思想,发挥特区敢闯敢试的精神,充分认识对台交流合作先行先试的重要性和紧迫感

当前,海峡两岸关系朝着积极方面发展,胡锦涛总书记视察福建、厦门发表重要讲话,两岸签署经济合作框架协议,厦门经济特区扩大到全市,省委全会提出先行先试、加快转变,全力推动福建跨越发展,为厦门发展带来了重大历史性机遇,厦门与台湾交流合作空间更大、前景更广、机会更多,要继续解放思想,进一步开阔眼界、开拓思路、破除一切阻碍发展的思想观念、体制机制和思维定势,支持一切有利于发展的改革探索、创新创造,营造敢闯敢试、奋发进取、激情创业的环境氛围,在对台交流合作方面先行先试一些重大的政策措施,不断开拓对台交流合作工作新局面。

2、深化体制改革,完善软硬环境建设,推动对台交流合作先行先试

继续发挥厦门对台交流合作的既有优势,按

照国务院《若干意见》的精神要求,进一步深化体制改革,完善软硬环境建设,对所有涉台法规、政策和规定,进行清理,加大做好台胞投诉处理工作的力度,健全、完善解决台胞投诉协调机制,继续在基础设施、产业配套、人才支撑、政府服务等方面不断改善条件,提高办事效率,提升服务品质。进一步推动厦金“小三通”,尽快实现在厦暂住人员不受暂住期限赴金门旅游,做大做强厦台客滚运输、大嶝对台小额商品交易市场,充分发挥其作为两岸商贸交流前沿平台作用。

3、着力推进金融试验区建设的力度,发挥特区在海峡西岸经济区建设中龙头示范作用

国务院批准厦门“发挥体制机制创新的试验区作用,扩大金融改革试点,建设两岸区域性金融服务中心,先行先试一些金融领域重大改革措施”,厦门成为台湾金融机构“抢滩”大陆市场的门户,抓住有利时机,先行试验金融领域重大改革措施,在推动对台离岸金融业务、建立新台币清算机制、放宽台资金融机构市场准入等方面先行实验,把厦门建设成为金融体制机制创新试验区、两

岸金融服务业对接示范基地、两岸金融合作先行先试前沿平台、两岸区域经济一体化重要引擎,为加快海西中心城市建设和促进两岸经贸合作交流提供资金支持和保障。

4、不断拓展对台文化交流合作,促进两岸关系大交流、大合作、大发展

全面贯彻中央关于对台文化交流“向南移”、“向下沉”、“广交友”的要求,创新对台文化交流渠道,拓展交流合作领域,把推动文化入岛入耳入心作为抓手,着眼于影响和争取岛内民心,继续推进与台中市的全方位、多渠道、宽领域的交流,推动两市党际、人大与议会、政府、行业、社会团体和相关部门之间的交流。要从全局高度总体规划,统筹协调,运用政策、资金扶持等手段,整合资源,加强管理和引导,调动各方面的积极性,充分发挥涉台文物古迹及闽南文化连接两岸人民感情的纽带作用,进一步拓展对台文化交流合作新思路、新举措,推动两岸交流合作向更广范围、更大规模、更高层次迈进。

## 厦门市中级人民法院关于 加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化的报告

——2010年11月30日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市中级人民法院副院长 李志远

厦门市人民代表大会常务委员会:

2007年以来,全市法院在市委领导、人大监督、政府支持和上级法院的指导下,以党的十七大精神为指导,全面贯彻落实科学发展观,坚持社会主义法治理念,以维护社会稳定、打造“平安厦门”、“法治厦门”为己任,认真履行宪法和法律赋

予的职责,不断加强和改进刑事审判工作。为维护我市社会稳定,保障经济社会又好又快发展做出了积极的贡献。现将2007年以来的刑事审判工作情况报告如下,请予审议:

一、发挥职能作用,从严打击各类严重刑事犯罪

全市法院始终把维护社会稳定作为刑事审判工作的首要职能,严厉打击各类严重危害社会治安的刑事犯罪。2007年至2010年9月,受理一、二审刑事案件13794件22191人,审结13407件21465人,结案率97.19%。其中,市中院受理2361件3461人,审结2259件3271人,结案率95.68%。在全市法院生效判决中,被判处10年以上有期徒刑、无期徒刑和死刑的共1533人;判处3—10年有期徒刑2911人,3年以下有期徒刑、拘役、管制11703人(其中适用缓刑的2663人);单处罚金177人;免于刑事处罚132人;宣告无罪6人。

一是严格把关,认真审理大案要案。2007年以来,市中院先后审结了陈清河等64名被告人黑社会性质组织犯罪案、原山东省副省长、青岛市委书记杜世成受贿案(由最高法院指定审理)、罗国维等31名被告人涉外、涉毒、涉枪诈骗案以及由公安部挂牌督办、中国证监会列为2008年四大内幕交易案的上海祖龙公司内幕交易案等一批大案要案,取得良好的法律效果和社会效果。今年,市中院被最高法院确定为全国大要案指定管辖法院。

二是突出重点,严厉打击多发犯罪。故意伤害、毒品、抢劫、故意杀人、诈骗等犯罪是危害我市社会和谐稳定和群众生命财产安全的主要犯罪类型。全市法院对这些多发性犯罪始终保持高压态势,三年多来判决生效的上述一审案件共4080件6236人。其中,判处10年以上有期徒刑1004人,判处5—10年有期徒刑622人;共对3305名被告人并处或单处罚金或者没收财产,不让犯罪分子在经济上得到好处。

三是更新理念,准确把握死刑政策。市中院始终严格执行“保留死刑,严格控制和慎重适用死刑”的死刑政策,一方面更新司法理念,认真领会“严中有宽”的政策精神,对于一些论罪应判处死刑,但有立功、自首或被害人有明显过错、案系民

间纠纷引发且案发后积极赔偿并取得被害人谅解等法定、酌定从轻处罚情节的,尽可能体现政策要求,依法不判处被告人死刑立即执行。另一方面,对那些手段极其残忍、情节极其严重、社会影响极其恶劣的刑事案件,坚决判处死刑。如2007年审结的彭登强奸案1,2009年审结的徐玉建故意伤害案2,上述二被告人经过省法院和最高法院审理核准,已被执行死刑。

四是服务大局,扎实开展“打黑除恶”。三年多来,全市法院积极配合市委政法委“打黑除恶”专项斗争的整体部署,审结黑社会性质组织犯罪16件326人,审结恶势力犯罪215件689人,有效遏制了黑恶势力犯罪的嚣张气焰。市中院刑一庭被授予“厦门市社会治安专项整治工作先进集体”称号,两级法院4名审判人员荣获“打黑除恶先进个人”荣誉称号。

## 二、贯彻宽严相济,着力化解矛盾维护和谐稳定

三年多来,全市法院认真贯彻宽严相济的刑事政策,当严则严,该宽则宽,注重根据不同的犯罪性质、不同的情节区别对待。

一是宽以济严,积极适用轻罪非羁押监禁化。三年多来,全市法院依法判处缓刑2663人,免于刑事处罚132人,合计占被告人总数的16.98%。主要做法是:1、在适用对象上,范围广泛,重点突出。对于罪行较轻、不致再危害社会且具备监管条件的案件,尽可能地适用缓刑,甚至免于刑事处罚。2、在适用方法上,个案平衡,注重效果。在考虑被告人具体犯罪情况及归案后的表现外,注重宽严相济刑事政策的实际运用效果以及刑罚的人道主义关怀,对于亲属共同犯罪或群体性犯罪的,量刑时适当考虑被告人个人及其家庭困难等情况。3、在执行方式上,多方配合,社区矫正。2008年,市中院会同市检察院、公安局、司法局联合出台了《厦门市社区矫正衔接工作暂行办法》,对缓刑、监外执行、管制和单处剥夺政治权利的罪犯进

行社区矫正作出规定。两年多来,落实社区矫正制度的罪犯近 400 人,无一人重新犯罪。全市法院与各职能部门,通过分工配合和通力协作,实践出了一条有厦门特色的落实缓刑罪犯执行改造的社区矫正之路。

二是宽容谦抑,持续创新未成年人审判机制。积极贯彻“教育为主、惩罚为辅”原则及“教育、挽救、感化”方针,结合未成年人的身心特点不断探索创新未成年人刑事审判机制,通过圆桌审判、社会调查 3 等工作机制,不断提升涉少刑事案件的审判质量和社会效果。目前,我市共有 11 名涉少刑事法官,其中有 2 个法院设置涉少刑事案件合议庭,专司未成年人刑事案件的审理。市中院和思明、集美、海沧、同安法院均成为省级“青少年维权岗”。三年多来,全市法院审结未成年人刑事案件 1212 件 1378 人。其中判处 10 年以上有期徒刑、无期徒刑 53 人;判处 3—10 年有期徒刑 180 人;判处 3 年以下有期徒刑、拘役 1056 人(其中适用缓刑 295 人),管制 20 人,单处罚金 5 人,免于刑事处罚 64 人。轻刑率达到 83.09%,充分体现了刑事审判对未成年犯的宽大政策。

三、探索规范量刑,全面提升两级法院刑事司法水平

2008 年 8 月,市中院被确定为全国首批两个中级法院之一的量刑规范化试点单位。市中院将此项工作列入司法改革的重要内容,加强对试点工作的领导与协调。一是健全机构,集思广益。组织全市法院刑事审判骨干力量组成课题组,研究制订实施细则,总结试点成果,分析存在问题,明确下一步工作方向。课题组努力收集有关试点罪名的案例数据,形成了近 6000 件 9000 人的数据库资料,并通过对比研究,为试点方案的落实和试点文件的适用夯实了基础。二是实证研究,全面规范。市中院先后设计出 15 个罪名的《量刑规范一览表》,全面细化、规范量刑标准对比项目栏以及量刑步骤、基准刑的确定及调节刑的增减幅

度,并适时根据实证研究的最新成果,不断细化微调,使量刑的过程更加规范同时兼顾法官的智慧。其他区院参照执行试点方案,并积极探索在庭审中增加量刑调查和辩论程序,充分听取控辩双方量刑意见,改变了以往量刑问题仅由合议庭法官评议的模式,增加了量刑的透明度。三是加强交流,强化意识。通过联席会、座谈会等方式,加强与公安、检察、司法、律协之间的沟通协调,调动刑事诉讼各方人员参与改革的积极性,为量刑程序改革创造良好的外部环境。同时,市中院重视与基层法院、兄弟法院之间开展规范量刑的交流沟通,通过组织培训、经验推广、工作检查、编写案例等方式强化审判人员的规范量刑意识,避免审判人员对试点文本理解和适用上的偏差。四是及时总结,建言献策。市中院积极组织区院对试点工作进行经验和教训的总结,及时形成书面材料,为最高法院修改试点文件提出了大量具有建设性的意见和建议,许多建议被最高法院所认可并采纳。

三年多来,全市法院积极推进量刑规范试点工作,共审结 15 个试点罪名的一、二审案件 6617 件 9325 人,占同期刑事案件审结总数的 80% 以上,实现了司法绩效总体平稳,量刑活动日益规范和司法公信力显著提升的良好态势。主要成效体现在三方面:一是量刑观念逐步更新,量刑能力日益提高。科学量刑观念逐渐取代以往的估堆量刑观念,增强了定罪与量刑并重的意识;结合定量分析方法进行量刑的能力得到了明显提高。部分法官还将试点方法拓展运用到非试点罪名案件的量刑活动中。二是量刑结果公正均衡,审判质效稳中有升。由于统一了量刑方法和步骤、以及常见量刑情节的适用标准,有效地减少了案情相近或相似案件量刑结果的不正当差异,较大程度地实现了量刑均衡。试点期间,基层法院一审试点案件上诉率为 13.41%(以往同期为 14.56%),被告人上诉率为 18.71%(以往同期为 21.36%),二审案件发改率为 10.33%(以往同期为 12.12%),均

呈现稳中有降的态势。三是量刑活动公开透明,促进司法公正。试行量刑建议、判后释疑等制度,使事实的查明、辩论的开展及判决的说理等各量刑环节更加公开透明,既充分保障当事人的知情权、参与权,也方便人民群众和法院内部的监督与评判。

我市法院量刑规范化工作取得的成绩得到了最高人民法院的充分肯定。2009年5月,全国量刑规范化工作会议暨全国刑事审判工作会议在我市召开,厦门的一些经验和做法得到各地法院的认同和借鉴,观摩庭被最高法院制成录像作为示范庭向全国推广。同年6月,市中院李志远副院长应邀赴河南郑州为全国法院系统量刑规范化培训班授课。2009年以来,市中院王绮、黄冬阳同志被最高法院指派参与量刑文本的修订工作,并参与量刑规范化培训教材、案例的编撰工作。2010年9月,在全国法院量刑规范化改革工作会议上,市中院又为各地代表作了量刑规范化试点工作经验介绍的主题发言。

#### 四、强化人文精神,彰显刑事司法文明

一是确保被告人基本诉讼权利行使。及时告知被告人可以依法申请人民陪审员参与审理案件;有权委托辩护人,经济确有困难的,可以申请法律援助。三年多来,全市法院共为1417名被告人指定辩护人,辩护率为45.82%。其中,市中院为被告人指定辩护人的案件151件,辩护率高达91.57%。4一系列的程序性措施有效规范了我市法院刑事审判活动,有力地维护了被告人的基本权益。此外,对外籍被告人、少数民族被告人,无法使用普通话诉讼或要求用本民族语言进行诉讼的,依法为其提供翻译参与诉讼。如菲律宾籍被告人萨莉走私毒品案、新疆人麦麦提故意伤害案等,均聘请了翻译参加诉讼。

二是在审判过程中注重维护被告人人格尊严。2007年,市中院在全国率先推行被告人出庭自由着装。之后,还实行被告人在押途中戴头套、

未成年被告人和老年被告人坐着接受审判和无人身危险性的被告人免戴戒具接受审判等做法。

三是为辩护人履行职责提供有利条件。全市法院都设有律师阅卷室、休息室;在安排开庭及庭前阅卷时间时,均事先与辩护人进行沟通,了解其行程安排,协调开庭时间,为其庭前阅卷及准备工作提供充分时间;对于公诉人补充调取的证据,也充分保证辩护人阅卷和答辩准备时间。

四是改革死刑执行方式,推行家属会见制度。市中院自2005年在全省率先推行注射执行死刑以来,进一步推行死刑罪犯家属会见制度。2007年,市中院对当年我市首次执行最高法院收回死刑复核权后核准的3个死刑罪犯在行刑前与亲属见最后一面,进一步彰显了刑事司法的人文关怀。

五是积极探索被害人救助金制度。2006年11月,市中院制定了《执行救助金管理办法(试行)》及《执行救助金发放操作细则》,对包括刑事被害人在内的生活严重困难当事人实行救助。三年多来,我市两级法院共向163个刑事案件的被害人发放救助金105万元,一定程度上缓解了被害人的生活困难。

#### 五、凸显公开透明,规范减刑假释审查机制

2007年至2010年9月,市中院共办理减刑案件4993件,假释案件269件。其中,裁定予以减刑4627件,因不符合减刑条件退回366件。裁定准予假释243件,因不符合假释条件不予假释26件。在办理减刑、假释案件中,共追缴罚金或没收财产1249.89万元,敦促刑事附带民事赔偿被告人履行赔款103.46万元。

一是严格执行法定条件。坚持以法律规定为标准,以狱政考核结果为重要参考的职权法定原则,主要从罪犯的悔罪改造表现、实际执行刑期、减刑间隔和减刑幅度四个方面掌握减刑条件;假释案件则从罪犯的悔罪改造表现、实际执行刑期、假释后是否不致再危害社会,假释考验期间家庭有人管、社会有人帮、生活有着落、监控帮教有条

件七方面掌握假释条件。

二是严格审查监狱呈报减刑、假释材料。注重认真审查罪犯的月考核表、年度评审表和中队、大队直至监狱减刑、假释评审委员会集体讨论记录,发现材料不齐全、罪犯悔改表现事实不清、证据不足的坚决退回;属一般性缺、漏的,则及时通知监狱补报、更正,把好减刑、假释的事实关和证据关。

三是严格落实提审复核和案件公示、听证制度。积极探索审判方式改革,于2005年5月出台《减刑、假释案件公示听证制度》。5坚持每批减刑案件的提审复核比例在10%以上;提审复核时,除罪犯本人外,还提审同中队劳动改造小组其他罪犯,并找管教干警进一步核实印证。对假释或重大刑事犯罪的减刑案件则要求逐案听证,充分听取执行机关和检察机关的意见,全面了解和掌握被减刑、假释罪犯的思想和劳动改造表现,避免了量化考核中的随意性,确保了减刑、假释的准确性和可靠性。几年来,市中院共对102件减刑、假释案件进行听证。

四是把减刑、假释纳入审判流程管理。严格执行合议制度和文书审批签发制度,做到每个案件裁判文书、审理报告、合议笔录、送达回证等文书齐备完整,在审限内结案,确保办案程序合法、裁判文书质量高。

#### 六、践行能动司法,延伸服务职能促进社会和谐

一是积极调处刑附民纠纷,缓解争议化解矛盾。坚持每案必调,讲明相关法律知识和利害关系,缓解对立情绪,劝导被告人及其亲属积极赔偿,争取被害人谅解,促成自愿调解和自行和解;注重款物的实际支付,对于赔偿经济损失并取得被害人谅解的,综合考虑其犯罪情节和犯罪手段等因素,在刑事部分予以宽缓处理。通过上述举措,不断提高刑附民案件的调撤率。2007年以来,全市法院共受理一、二审刑事附带民事诉讼案

件2828件,调撤结案1084件,调撤率达38.33%,诉讼标的近1.51亿元。

二是加强法制宣传教育,积极参与综合治理。全市法院坚持“打防结合,重在治本”,通过落实公开审判制度、加强法制宣传教育等措施,积极参与社会治安综合治理。2007年以来,全市法院多次结合“禁毒日”、“法制宣传日”等活动的开展,对被告人进行集中宣判,并与宣传部门联系,对一些大要案进行宣传,达到宣判一案,教育一片的目的。2007年以来,全市法院刑事审判部门在《人民法院报》、《福建日报》、《福建法制报》、《厦门日报》等各类报纸、杂志上发表宣传、调研文章1200多篇。此外,2007年以来,全市法院共向相关单位发出司法建议函14份,受到了有关单位的重视,扩大了办案的社会效果。

#### 七、加强队伍管理,提升法官综合素质

一是完善制度、强化责任。全市法院严把“立案关”、“庭审关”、“合议关”、“文书关”、“审限关”,完善《刑事审判案件流程管理》、《案件质量监督评查实施办法》等管理制度,规范案件质量评查举措,从制度上确保案件审理的有序进行;注重强化审限意识,严格遵守案件审理期限的规定,积极推行被告人认罪案件简化审和简易程序审理案件,不断提高办案效率。

二是加强教育,提升素质。全市法院以社会主义法治理念教育为契机,采取切实有效的措施,进一步加强刑事法官的队伍素质建设。通过邀请领导、专家上党课,开展红色教育等活动,强化干警的大局意识、责任意识;通过深入开展警示教育,对照反面典型案例进行深刻剖析,教育干警自觉遵纪守法,做廉洁司法的表率;通过学习培训、专家授课,切实提高干警的业务水平和办案技能;通过组织调查研究,解析疑难案件,提高干警的法律适用能力;通过组织观摩庭审,相互学习,取长补短,提高庭审水平和裁判文书制作水平。2007年以来,全市法院刑事审判队伍有19个(次)集

体获得市级以上表彰,41人次受到上级法院和有关部门的表彰和嘉奖。

三是强化监督,促进廉洁。全市法院进一步增强主动接受人大监督意识,严格遵守《关于重大刑事案件自觉接受人大和社会监督的规定》,主动向人大及其常委会报告案件审判情况,接受评议,听取意见,认真整改;对人大及其常委会转、交办的案件和人大代表提出的建议,高度重视,妥善处理,并及时报送结果;主动邀请人大代表、政协委员和执法监督员视察法院工作,旁听刑事案件审理;通过法律文书备案、报告重要事项等形式,使接受人大监督工作制度化、经常化、实效化。2007年以来,全市法院邀请人大代表、政协委员等人员旁听案件62件500余人次,有154名人民陪审员参与审理刑事案件4652件,充分发挥了人民陪审员参与刑事案件审理的积极作用。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

2007年以来,全市法院刑事审判工作取得了一定的成绩,为维护我市社会和谐稳定、保障经济发展做出了积极的贡献。在工作实践中,我们深深体会到:只有坚持党的领导,主动接受人大监督,自觉加强同各部门的协调、配合,积极争取政府和社会各界的支持,刑事审判工作的职能才能得以充分发挥;只有坚持从大局出发,全面贯彻落实宽严相济的刑事政策,才能彰显刑事审判工作的活力;只有坚持严格依法办案,确保案件质量,才能保证刑事审判工作取得良好的法律效果和社会效果;只有坚持科学管理,多措并举,才能全面完成刑事审判工作任务;只有坚持以人为本,切实加强刑事审判队伍建设,才能使刑事审判工作不断取得新的进展。

全市法院刑事审判工作虽然取得了一定成绩,但仍存在不少困难和问题。主要表现在:

一是传统的司法观念和办案习惯仍不同程度影响着刑事审判工作的开展,司法能力有待进一步提高。个别审判人员未能及时转变观念,对宽

严相济的刑事政策、刑罚轻缓化、人性化等现代司法理念理解不深;对宽和严的“度”把握不准,各法院之间对“宽严相济刑事政策”的适用还不够均衡。法官的综合素质还不能很好地适应快速增长的司法需求。

二是推动刑事司法规范化工作的范围和力度还不够大。量刑规范化试点工作较多地是在法院系统内部开展,与外部的互动还不够,导致部分律师对被告人的量刑辩护力度不够。

三是个别刑事案件的审判质量不够高。有的因事实不清、证据不足被发回、改判;有的因为文书错漏被改判。

四是附带民事赔偿案件执行难度较大。有的被告人无可供执行的财产,导致受害方得不到应有的赔偿,容易引发群体上访。

五是外地人口的缓刑监管机制往往无法落实。外地人适用缓刑的几率小于我市本地人口,造成一定程度上缓刑适用的不公平。

对于以上问题,我们将高度重视,采取切实措施,认真加以改进。但有些困难仅靠法院自身难以解决,需要社会各界的理解、支持和帮助,恳请人大常委会予以关注指导。

全市法院将在今后一个时期着重抓好以下几方面的工作:

(一)继续深入学习和实践科学发展观,坚持“三个至上”,把刑事审判工作放到社会主义法治建设中总体谋划,放到不断推进三项重点工作中深化,准确把握刑事审判工作的政治方向。

(二)继续贯彻落实宽严相济刑事政策,不断完善量刑规范化制度,提高司法能力。处理好量刑规范化与刑罚个别化的关系,既注意案情相同或相近案件的量刑平衡,又充分注意体现刑罚的个别化作用,防止机械量刑;加强与公安、检察、律协的沟通协调,特别是要对辩护人如何进行量刑调查、量刑辩论进行引导,调动他们对量刑改革工作的积极性;注重在裁判文书中对未采纳的量刑

建议予以说理,促进检察机关开展诉讼监督和高质量刑建议工作的水平;加大减刑、假释案件的听证比例,不断规范减假案件的审查工作;继续调研和探索对刑事案件被害人进行司法救助。

(三)继续加强刑事审判队伍建设,提高法官素质,确保司法廉洁公正。全市法院要以规范刑事司法行为为重点,不断强化法官的自律意识,引导法官恪守职业道德,严守审判纪律;同时强化对法官的管理,建立干警廉政执法档案,设立专职党风廉政监督员,加强对干警八小时以外活动的监督。

(四)继续自觉接受人大和社会各界监督,促进刑事审判工作规范开展。要继续通过定期报告工作,认真办理交办案件,邀请人大代表旁听案件审理,主动接受人大及其常委会的法律监督;同时高度重视检察机关对法院工作的依法监督,有错

必纠,切实维护司法公正;通过认真办理政协委员提案、定期听取廉政监督员意见等形式,及时发现问题,解决问题;积极配合新闻媒体的采访活动,充分发挥新闻媒体的舆论监督作用;加强人民陪审员参与刑事案件的审理,注重发挥人民陪审员的监督作用。在社会各界的监督、支持下,共同推进刑事审判工作的新发展。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

接受人大监督,是做好各项审判工作,实现司法公正的重要保障。全市法院将以这次审议刑事审判工作为契机,振奋精神,开拓进取,求真务实,公正司法,一心为民,努力推进刑事审判工作取得新的成效,为促进社会和谐、维护社会稳定,为厦门经济社会又好又快发展提供强有力的司法保障!

以上报告,请予审议。

## 厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于我市法院加强刑事审判工作,促进 刑事司法规范化情况的调查报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

按照市十三届人大常委会今年工作安排,内司委于10月到11月间组织部分市人大常委会委员、市人大代表对2007年以来我市法院刑事审判工作进行调研,分别召开了由市、区检察机关、公安机关工作人员、人大代表、政协委员、律师和法学专家参加的座谈会;赴市中级人民法院和思明区、集美区法院调研,听取工作汇报,与审判人员开展座谈,观看量刑规范化试点庭审录像;赴厦门监狱,与管教干警、服刑人员座谈,旁听减刑、假释的听证会;还查阅了市、区两级法院部分抗诉、改判、发回重审案件裁判文书及职务犯罪罪犯的减刑、假

释案件卷宗。之后,汇总各方面意见,交由市中级人民法院研究并在专项工作报告中作出回应。11月10日,内司委召开第19次会议,研究讨论调查报告和市中级人民法院的专项工作报告,提出了修改意见。现将调查情况报告如下:

### 一、我市法院刑事审判工作情况

2007年以来,我市人民法院紧紧围绕全市工作大局,认真贯彻宽严相济刑事政策,充分发挥刑事审判职能作用,2007年至2010年9月,共审结刑事案件13407件21465人,为打击刑事犯罪、维护社会稳定,促进我市经济社会又好又快发展做出了积极贡献。

1、依法严惩各类严重刑事犯罪,维护社会长治久安。我市法院坚持“严打”方针,突出审理大案要案,积极组织审判力量,严把事实关、证据关、法律关,审结了一批在全市、全省乃至全国都有影响的重大刑事案件。突出打击多发犯罪,针对各自辖区的治安重点,有针对性地研究和部署打击辖区典型性和多发性犯罪,市中级人民法院对故意伤害、毒品、抢劫、故意杀人、诈骗等在我市多发的犯罪始终保持高压态势,三年多来判决生效的上述一审案件共 355 件 928 人,其中,判处 10 年以上有期徒刑 734 人,判处 5—10 年有期徒刑 128 人。突出“打黑除恶”,积极参与“打黑除恶”专项整治斗争,审结黑社会性质组织犯罪 16 件 326 人,审结恶势力犯罪 215 件 689 人,打击了黑恶势力犯罪的嚣张气焰。

2、贯彻落实宽严相济刑事政策,促进社会和谐稳定。我市法院重视宽严相济刑事政策,努力做到以法为据、宽严相济、宽严互补、宽严适时。着力提升未成年人审判实效,通过圆桌审判、社会调查、指定辩护人、回访帮教等工作机制,寓教于审,惩教结合,努力教育、感化、挽救未成年犯,市中级人民法院、思明法院、集美法院、海沧法院和同安法院均成为省级“青少年维权岗”。三年多来,我市法院在审结的 1378 名未成年犯中,判处 3 年以下有期徒刑、拘役、管制、单处罚金、免于刑事处罚 1145 人,轻刑率达到 83.09%,其中适用缓刑 295 人,体现了刑事审判对未成年犯的宽大政策。依法适用非监禁刑,对未成年人、在校、生、老年人、残疾人等特殊人群犯罪,对过失犯罪、因邻里纠纷引发的犯罪,罪行较轻、不会再危害社会且具备监管条件的,依法适用非监禁刑。三年多来,全市法院依法判处缓刑 2663 人,免于刑事处罚 132 人,管制 81 人,单处罚金 177 人,合计占被告人总数的 14.22%。慎重适用死刑,市中级人民法院严格执行“保留死刑,严格控制和慎重适用死刑”的死刑政策,认真领会“严中有宽”的政策精神,对于一些

论罪应判处死刑,但有立功、自首或被害人有明显过错、案系民间纠纷引发且案发后积极赔偿并取得被害人谅解等法定、酌定的从轻处罚情节的,尽可能体现政策要求,依法不判处被告人死刑立即执行。

3、持续推进刑事司法规范化,提升刑事司法公信力。大力推进量刑规范化工作,市中级人民法院抓住 2008 年 8 月被最高法院确定为全国首批量刑规范化试点单位的契机,加强领导,成立量刑规范化试点工作领导小组和课题调研组,确定思明法院、集美法院为基层试点单位,采取多种形式对两级法院刑事法官开展培训;强化实证调研,收集有关试点罪名的案例数据,形成了近 6000 件 9000 人的数据库资料,十易其稿设计出 15 个试点罪名的《量刑规范一览表》;强化庭审改革,探索在庭审中适用相对独立的量刑调查和量刑辩论程序,试行量刑建议,加强在裁判文书中的量刑说理,思明法院的观摩庭“邱杭州抢劫案”被最高法院制作录像作为示范庭向全国推广。全市法院统一量刑方法和步骤,统一常见量刑情节的适用标准,共审结 15 个试点罪名的一、二审案件 6617 件 9325 人。通过试点工作,审判人员的量刑观念逐步更新,量刑程序更加公开透明,量刑结果更加公正均衡,得到了最高法院的充分肯定,厦门模式也得到了全国各地法院的认同和借鉴。大力推进减刑、假释工作规范化,市中级人民法院三年多来共办理减刑案件 4993 件,假释案件 269 件。在减、假工作中,坚持审查罪犯的月考核表、年度评审表和中队、大队直至监狱减刑、假释评审委员会集体讨论记录;坚持每批减刑案件的提审复核比例在 10% 以上,并已对 102 件减刑、假释案件进行了听证;制定《关于办理减刑、假释案件中执行刑事附带民事赔偿和财产刑的实施意见(试行)》等文件进一步细化落实法定条件。

4、注重司法为民与能动司法,提高刑事审判实效。我市法院在刑事诉讼中,坚持司法为民,注

重发挥司法的能动作用,着力于保护刑事诉讼参与人的合法权益,落实被告人申请回避权、辩护权、申诉权等基本诉讼权利,三年多来,共为 1417 名被告人指定辩护人,辩护率为 45.82%;在全国率先推出被告人出庭自由着装的举措,推行死刑罪犯家属会见等制度;积极探索刑事被害人救助金制度,共向 163 个刑事案件的被害人发放救助金共计 105 万元,集美法院专门制定了《刑事被害人国家救助机制实施细则》;为辩护人提供阅卷便利,协调开庭时间。着力于化解矛盾纠纷,主动调处刑事附带民事诉讼案件,通过调解工作,促成自愿调解和自行和解,缓解双方对立情绪,2007 年以来,全市法院共受理一、二审刑事附带民事诉讼案件 2828 件,调撤结案 1084 件,调撤率达 38.33%。着力于社会治安综合治理,主动参与社区矫正工作,会同市检察院、公安局、司法局联合出台了《厦门市社区矫正衔接工作暂行办法》,二年多来,落实社区矫正制度的罪犯近 400 人,无一人重新犯罪;主动加强法制宣传教育,对一些大案、要案的审判进行大张旗鼓的宣传,以起到宣判一案教育一片的目的;主动强化司法建议工作,针对审理中发现社会管理存在的问题,2007 年以来,全市法院共向相关单位发出司法建议函 14 份,扩大了办案的社会效果。

## 二、存在的主要问题

1、在推进量刑规范化的过程中,有的环节与公安、检察、律协的沟通协调不足,刑事诉讼各方参与量刑规范化改革的积极性还没有完全调动起来,多数律师对如何开展量刑调查、量刑辩论还不熟悉,势必会影响庭审中对被告人的量刑辩护;有的裁判文书中对未予采纳的量刑建议没有给予说理,不利于检察机关开展诉讼监督和提高量刑建议工作的水平。对有的量刑情节考虑不够周全,在判断被告人的主观恶性、社会危害性时,对被告人在侦查阶段的反侦查行为、本辖区的打击重点考虑不足;对初犯、偶犯,《最高人民法院关于贯彻

宽严相济刑事政策的若干意见》第 19 条作出了明确的从宽规定,但在量刑规范中没有予以具体落实。在量刑结果上,有的方面还不均衡,如对被判处三年以下有期徒刑、拘役的未成年犯适用缓刑的比例,2009 年思明法院为 48.84%,湖里法院为 11.11%,集美法院为 30%,海沧法院为 9.09%,同安法院为 100%,翔安法院为 14.29%。

2、在减刑、假释工作中,市中级人民法院对减假案件听证比例只有 1.94%,大多数案件还停留在书面审查,主要以监狱对罪犯的计分考核结果和行政奖励等书面材料为依据,有流于形式之虞。从抽查的情况看,在决定减刑幅度时,虽然贯彻最高法院的相关规定,结合财产刑、赔偿责任的履行情况予以考虑,但对犯人的履行能力考察不足,难以避免地存在虽然其改造情况良好,但因经济能力缺乏未履行部分或全部财产刑、赔偿责任而少减刑或不减刑。

3、有的案件审判质量不高,从发回重审、改判的情况看,有因事实不清、证据不足、适用法律错误被发改的,有因量刑不当、定性错误被发改的,也有因未向法定代理人送达文书等程序错误被发改的,还有因刑期计算错误、漏判赃款赃物、遗漏前科、文书底稿与送达的文书内容不同等工作细节错误而被发改的。个别法院还存在实际开庭时间经常比通知开庭时间晚的情况;有的案件的裁判文书没有依法送达公诉机关或公安机关;有的法院辩护人复印材料、查询审理进度信息还不便利。

此外,由于相关法律的不完善,外来人员的缓刑监管需要由其户籍地公安机关进行监管,这在实践中往往无法落实,为避免出现这种情况,审判人员在审判中对外来人员尽量少用缓刑,也造成了外来人员与本地人员一定程度上缓刑适用的不平等。限于羁押条件,有的被告人因疾病无法收押,只能判处监外执行,思明法院 2007 年以来有 131 人因身患疾病暂予监外执行,其中在监外执

行期间犯罪的达 67 人次。

### 三、促进刑事司法规范化的几点建议

随着我国经济社会的快速发展,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,人民法院刑事审判工作所承担的打击犯罪、化解矛盾、促进和谐的任务更加繁重,人民群众对刑事审判工作的关注程度和要求愈来愈高。面对这种形势,我市法院必须进一步提升刑事司法理念,强化为大局服务、为人民司法的意识,更加注重服务全市工作的大局,最大限度地为我市经济社会又好又快发展创造良好的秩序和环境;更加注重化解矛盾促进和谐,最大限度地增加和谐因素、减少不和谐因素;更加注重维护社会公平正义,最大限度地赢得社会公众对国家法治的信任和尊重。要准确把握刑事审判的特点和规律,向调解延伸、向调研延伸、向管理延伸,在更高起点、更高层次、更高水平上做好刑事审判工作。

1、进一步落实宽严相济刑事政策。在坚持“严打”方针的同时,要注重非羁押措施、非监禁刑的适用,要针对各法院对未成年犯适用缓刑不均衡的问题,认真分析研讨,提出对策措施,统一裁判尺度;要研究外来人员适用缓刑问题,学习借鉴广东等外地法院的做法,对在厦有固定住所、能对其进行有效监管的,探索适用缓刑。要积极探索人民法庭受理轻微刑事案件的工作机制,充分发挥人民法庭便民、利民和受案、审理快捷的优势;积极运用调解的办案方式,慎重处理好附带民事诉讼案件,力争做到案结事了;对轻微刑事案件和刑事自诉案件,要探索运用刑事和解机制,尽可能化解矛盾,促进双方自行和解。

2、进一步推进量刑规范化工作。要深化对最高法院量刑规范化指导意见及省高级法院实施细则的学习理解,结合我市的打击重点、犯罪特点,研究制定更为具体、完善的实施意见。市中级人民法院要及时组织对量刑规范化工作检查指导,公布

量刑规范化示范案例,总结经验教训,逐步将量刑规范化的试点工作扩大到 15 个试点罪名以外,并为上级法院修订完善量刑规则提供有价值的建议和实证案例。要加强与公安、检察、律协的沟通,定期开展量刑改革座谈会、联席会、培训会,改进裁判文书中对量刑建议的说理,增强律师队伍对量刑规范化工作的了解,争取各方对量刑规范化工作的支持配合,巩固扩大量刑规范化试点的成果。

3、进一步改进减刑、假释工作。要建立和完善减刑、假释案件一律进行公示的制度,建立和完善所有职务犯罪罪犯减刑、假释一律实行公开听证的制度,建立和完善重大、有影响的减刑、假释案件实行陪审制度或接受人民监督员监督的制度,建立和完善假释后的监管责任落实制度。要坚持以法律规定为标准,以计分考核结果为参考,把附带民事赔偿履行和财产刑执行情况作为酌定因素,改变单纯以计分考核结果作为减刑假释唯一依据的做法。法院在审核监狱提交的罪犯考核结果基础上,要通过提审罪犯、座谈、问卷调查等手段,了解罪犯真实的改造情况和经济能力,并充分考虑罪犯原判的犯罪性质、情节、后果、主观恶性及犯罪原因等因素作出裁定。

4、进一步营造良好的刑事司法外部环境。要依法接受人大监督,通过规范性文件备案、报告量刑规范化等刑事审判方面的重要事项等形式,将接受人大监督制度化、经常化、实效化;要切实落实《关于重大刑事案件自觉接受人大和社会监督的规定》,主动向人大及其常委会报告重大案件审判情况。要加强与看守所、监狱之间的协调,统一收押标准,明确患病犯人的收押条件,对于经过一段治疗能够收监的,要坚决收监;既要取得监所部门的支持,又要主动支持监所部门改进对患病犯人的治疗、关押条件,借鉴深圳建立专门的看守所等方式,着力化解“收监难”。

5、进一步加强刑事审判管理工作。要完善以

重要节点管理为核心的审判流程管理制度,完善以案件评查管理为核心的审判质量监督系统,完善以信息反馈管理为核心的审判效果评价系统,严把案件的事实关、证据关、程序关和适用法律关,确保刑事案件审判质量,努力提高办案效率。要加大对刑事法官的教育培训,不断提升他们证据审查判断能力、驾驭庭审能力、调解案件能力、

裁判文书制作能力和适用法律的能力;深化职业道德教育,开展经常性的警示教育专题活动,促使刑事法官廉洁公正履行职责,防范“人情案、关系案、金钱案”。要加强对刑事审判工作新情况新问题的调研,及时提出有针对性的打击和防控政策、措施,不断提高刑事审判工作水平。

## 厦门市人民检察院关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告

——2010年11月30日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十五次会议上

厦门市人民检察院检察长 林永星

厦门市人民代表大会常务委员会:

我代表市人民检察院,向市人大常委会报告2007年以来全市检察机关开展监所检察工作,加强刑罚执行和监管活动监督情况,请予审议。

### 一、全市检察机关开展监所检察工作的情况

2007年以来,我市检察机关在市委和上级检察院的领导,在市人大及其常委会的监督下,全面实施监所检察“四个办法”注1,认真履行监所检察职责注2,在保障刑罚正确执行,维护监管场所正常秩序,维护在押人员合法权益,保证刑事诉讼活动顺利进行中发挥了积极作用。

(一)加强刑罚执行的检察监督,保障刑事司法公正

我们始终把对刑罚执行的监督放在监所检察工作的重要位置,全面贯彻宽严相济刑事政策,对“九类人员”注3刑罚执行和监管活动实行一人一档予以重点监督。强化刑罚执行变更的同步监督,通过审查监狱、看守所提请减刑、假释、暂予监外执行卷宗材料、列席评审会、发表检察意见、出

席听证会、审查裁定文书等,前移和延伸监督关口,保障了执行变更活动公正合法。2007年以来,共审查监督减刑、假释、暂予监外执行5323件,其中,减刑4948件、假释348件、暂予监外执行27件;纠正减刑、假释、暂予监外执行不当88件。对监狱服刑的老、病、残罪犯,根据相关规定,依法督促在减刑、假释、保外就医等方面予以从宽对待。积极创新监督方式,加强对罪犯财产刑执行情况的监督,促使绝大部分拟提请减刑、假释的罪犯主动执行财产刑。2009年以来,厦门监狱共提请办理24名职务犯罪案件罪犯假释,财产刑执行额达98%。这一做法得到上级检察院的充分肯定,并在全省范围内推广。

做好监外执行法律监督,参与社会治安综合治理。开展监外执行罪犯脱管漏管专项行动,定期派员对全市监外执行罪犯进行全面、重点检查,掌握监外执行罪犯情况。2007年以来,共考察监外执行罪犯2944人次。开展社区矫正试点工作,制定了《厦门市社区矫正衔接工作暂行办法》,将

监外执行罪犯逐步纳入社区矫正教育对象。截止今年7月,全市考核期未届满的监外执行人员为969人,其中在册矫正人员668人。加强与有关部门通力配合,关心矫正对象思想生活,着力帮助他们解决就业、学习、低保等实际问题,矫正其犯罪心理和行为恶习,促进顺利回归社会。

查办和预防职务犯罪。通过设立宣传栏、举报信箱,个别谈话,受理相关人员的举报、控告等途径,发现职务犯罪案件线索,加强与反贪、反渎等部门的协调配合,着力抓好监管场所职务犯罪案件的查办工作。2007年以来,共立案侦查刑罚执行和监管活动中职务犯罪案件3件3人,其中,玩忽职守2件2人,帮助犯罪分子逃避处罚1件1人。结合办案,积极开展预防职务犯罪工作。采取法制宣传、警示教育、以案释法、上法制课等形式,努力从源头上遏制职务犯罪的发生。

(二)加强监管活动的检察监督,确保监管场所规范管理、文明执法

加大对监管活动的监督力度。注重对收押、释放和交付执行、留所服刑情况进行专项检查,对监管活动的重点部位、重点人员、重点时期进行经常性检查,通过微机联网对监管场所实行动态监督,及时发现安全隐患和管理漏洞,依法提出纠正意见。如,针对监狱个别中队存在生产工具管理不到位,监狱食堂管理存在安全隐患;看守所监控录像范围存在死角、部分监控设施运行时有故障等问题,多次口头、书面提出检察建议。市公安局、司法局和厦门监狱高度重视,迅速整改,堵塞漏洞。完善与监管机关的联席会议、信息交流制度,对监管场所发生的被监管人员脱逃、伤残、非正常死亡等事故,及时赶赴现场,依法调查处理。2007年以来,共发现监管活动中的违法情况33人次,提出纠正意见35件,发出检察建议5份,已全部整改和纠正。

加强安全防范检查。坚持深入监区“学习、生活、劳动”三大场所进行安全检查,协助和督促监

管场所认真做好节假日和敏感时期的监管安全防范工作,及时掌握在押人员的思想动态和各种事故隐患。对检查中发现的问题及时提出书面检察建议,得到采纳和改进。2007年以来,配合监管场所开展安全检查211次。院领导也在节假日深入到驻所检察室检查、指导工作,力保监管场所不发生重大安全事故。

扎实开展专项检查活动。一是开展了“看守所监管执法专项检查活动”,认真查找看守所监管执法中存在的问题,特别是对看守所在押人员劳动情况、死亡事故、设置特审室等进行重点检查,督促看守所制定和完善监管制度措施12项,完善基础设施建设5项。同时,针对云南省晋宁县看守所发生的“躲猫猫”事件,认真剖析,吸取教训,修订完善了《关于被监管人员死亡事故检察工作若干规定》,要求驻所检察干警进一步增强法律监督意识,对发生的事故要及时深入调查,掌握事实真相,严格依法办理。二是开展了打击“牢头狱霸”专项活动,铲除牢头狱霸滋生的土壤。2007年以来,共审查起诉在押人员刑事犯罪案件46件59人,法院已作出有罪判决42件55人。三是与厦门监狱联合开展了清查事故隐患促进监狱安全监管专项活动,深入查找监狱在刑罚执行、监管活动、法律监督等方面存在的突出问题和薄弱环节,协助厦门监狱完善了《厦门监狱内岗工作职责》、《关于进一步加强进监车辆管理的有关规定》,促进了监管秩序的规范化。四是联合市综治办开展看守所安全大检查专项活动,对看守所监控设施运行情况、在押人员约见检察官制度、看守所各项规章制度落实情况进行检查,区别不同情况确定整改措施,逐项抓好落实。

(三)注重保障人权,维护在押人员合法权益有效预防和纠正超期羁押。严把“四关”,即,严把入所检查关。对每一个人所人犯进行严格的人所检查,向每人送达《被羁押人员权利、义务告知书》。严把登记关。建立收押登记台帐,定

期与看守所逐一核对,保证准确无误。严把换押关。监督办案机关执行换押制度,加大超期羁押催办力度,适时发出书面法律文书,特别是对延长羁押期限和重新计算羁押期限的案件进行重点检查,以防出现“隐性超押”注4。2007年以来,共催办隐性超期羁押2573人次。严把工作联系关。定期召开公安、检察、法院、司法工作联席会议,研究解决问题。

畅通在押人员维权渠道。深化检务公开,实行检察官接待日、在押人员权利义务告知等制度,畅通检察官与被监管人的沟通渠道,以利于及时发现并纠正对被监管人员体罚虐待、超时限、超强度的体力劳动以及不按规定对被监管人员适用禁闭、使用警械和械具的行为。加强对在押人员疾病防治工作监督力度,了解在押人员的疾病和治疗情况。针对各季节出现的不同流感症状,监督监管场所采取隔离治疗措施,避免群体性卫生事件的发生。积极协调促成了市第一、第二看守所与大型医院协作,去年10月,市医疗机构在看守所设立了驻所医疗室,选派有丰富经验的医务人员,24小时值班,具体负责看守所在押人员的日常疾病诊治、突发疾病、意外伤害的医疗急救和应急处置及新进所人员的常规体检等工作,健全在押人员医疗档案,更好地保障了在押人员的生命和健康权。

认真处理在押人员及其亲属的控告申诉。实行监所检察干警深入监管场所巡查制度,受理并处理被监管人及其近亲属的控告、举报和申诉。全市驻所检察人员共接受在押人员约见419人次,受理被监管人员及其近亲属的控告、举报和申诉122条,通过约见和调查处置,共立案查办2件2人,纠正违法行为22起,提出检察建议15条,保障了被监管人员的合法诉求及时有效处理。

(四)加强监所检察队伍建设和规范化建设,促进监所检察工作健康发展

着力提高监所检察队伍素质。扎实开展社会

主义法治理念教育和“大学习大讨论”活动,引导监所检察人员牢固树立“立检为公,执法为民”的意识,增强依法履行监所检察职责的责任感和使命感。针对监所检察业务涉及面广的特点,积极开展业务培训、岗位练兵、经验交流等活动,不断提高监所检察人员的业务素质和执法技能。

开展创建规范化检察室活动。按照最高人民检察院《人民检察院派驻监管场所检察室规范化等级标准和评定办法》的要求,从完成工作任务、执行工作制度、人员配备、办公条件等四个方面着力推进驻所检察室规范化建设。目前,全市4个派驻检察室已有2个达到规范化等级检察室标准。

完善工作机制,实行流程化管理。制定了《厦门市检察机关监所检察工作规则》、《监所检察工作流程图》、《关于初查和减刑、假释、保外就医案件办理的若干规定》等,对业务分类、受理、程序、时限等各个执法环节,一一列表图示上墙,明确了工作步骤、检察监督要求等,既促进监所检察干警规范执法,也便于当事人了解监所检察各项工作程序,自觉接受群众监督。

## 二、监所检察工作存在的问题和面临的困难

全市检察机关在加强监所检察方面采取了积极措施,工作取得了进展,同时也面临一些问题和困难。

(一)监所检察法律监督能力有待提高。个别检察人员监督意识、监督能力不强,不善于从日常监督中发现执法不严、司法不公问题;有的发现了问题,碍于情面,不敢或不愿监督;查办监管场所职务犯罪工作有待进一步加强,侦查意识和能力有待提高。监外执行和社区矫正监督检察力量需要进一步增强,大多数区院还没有专职检察人员承担监外执行和社区矫正监督工作,影响监督工作的深入开展。

(二)交付执行存在脱节现象。现有司法解释规定:判决、裁定生效后,公安机关将罪犯交付

执行,监狱不予收监的,应当书面说明理由,由公安机关将执行通知书退回人民法院。人民法院经审查认为监狱不予收监的罪犯不符合《刑事诉讼法》第214条规定暂予监外执行条件的,应当决定将罪犯交付监狱收监执行。但实际操作过程中,监狱收监时,随意性较大,对于不符合《刑事诉讼法》第214条规定的罪犯仍然拒收,以致有的罪犯长期滞留看守所,至今未得到有效解决。

(三)与监管单位之间的协调沟通需进一步加强。近年来,检察机关虽与公安、法院、监狱等部门建立了较好的工作联系制度,但主动沟通协调力度还不够。如最高人民检察院提出的对减刑、假释、暂予监外执行活动进行同步监督的要求与有关部门的规定不完全一致,有待进一步沟通加以落实;在与监管单位实行信息联网动态监督方面,因具体操作中有的监管单位协调沟通还不够,影响了该项工作的全面开展。

(四)立法滞后制约了监所检察职能的发挥。一是刑法和刑事诉讼法虽然赋予了检察机关对刑罚执行和监管活动实施法律监督的职责,但规定比较原则,缺乏刚性手段。对检察机关提出的检察建议和纠正违法通知书,个别被纠正单位不够积极回应,而法律又缺乏相应的责任追究制,影响了监督效果。二是保外就医适用范围的法律依据仍是司法部、最高人民检察院、公安部1990年颁布的《罪犯保外就医适用范围》,新的疾病种类及等级无法适用。三是闽高法〔2008〕117号文件《关于办理减刑、假释案件实施细则》试行期(一年)已过,尚未下发新规定,存在于法无据。

(五)监管人员不足,监管场所条件有待改善。由于近年来社会治安形势严峻和打击力度的加强,在押人员增多,羁押量严重超标,看守所设施设备已不适当当前监管工作需要、管教干警缺编、人员配备不足,影响和制约监管活动的顺利开展,也给监所检察工作带来一定的难度。

### 三、加强和改进监所检察工作的意见

针对当前面临的问题和困难,结合我市实际,我们将从以下四个方面进一步强化我市监所检察工作:

(一)加强领导,提升监所检察队伍的法律监督能力。要充分认识新形势下加强监所检察工作的重要意义,加强领导,强化监所检察队伍的思想政治建设和执法能力建设。教育和引导监所检察人员牢固树立社会主义法治理念,牢固树立实体法与程序法并重、打击犯罪与保障人权并重的刑事诉讼观念。根据监所检察工作的特点,加强素质教育和业务培训,着重在敢于监督、善于监督、依法监督、准确监督、勤于监督五个方面下功夫,提高监所检察人员及时发现违法、监督纠正违法的能力。要正确处理好监督与配合关系,坚持分工负责、互相配合、依法制约的原则,做到监督到位不越位,形成在监督中配合,在配合中监督的良好机制。要加强纪律作风建设,恪守检察职业道德,不断提升检察执法公信力。

(二)依法履行监所检察职责,维护刑罚执行公正,保护被监管人员的合法权益。一是加强对被羁押人员羁押期限的检查监督,通过实行换押证、羁押期限跟踪制度、羁押期限届满提示催办制度、发出《纠正违法通知书》、检察建议等,坚决预防和纠正办案中的超期羁押问题。二是加强对减刑、假释、暂予监外执行办理的监督力度,建立健全同步监督机制,实现与监管场所微机联网,信息交流互换,全面了解减刑、假释、暂予监外执行人员的基本情况,严格审查把关。三是加强对刑罚变更、监管场所安全警戒设施、管理制度落实等方面的检查。注重对重点部位、重点人员、重点时期的监督,重视抓好事故检察,对监管场所发生的被监管人脱逃、伤残以及非正常死亡等事故,及时调查取证。四是在实践探索中尽快建立和完善对社区矫正各个执法环节进行法律监督的方式、措施和程序,依法开展法律监督,及时防止和纠正脱管漏管等问题,促进社区矫正工作的制度化、规范

化。

(三)加强联系协调,搭建监督平台。要把加强执法监督与自觉接受人大监督结合起来,抓住执法中的焦点和难点问题,主动向党委和人大及其常委会报告,争取领导和支持,推进工作。加强与公安、法院、司法等部门的沟通与联系,互通信息,完善监督工作与监管工作的协调配合机制,研究解决工作中遇到的问题。健全监所检察机构与监狱、看守所信息交换机制、定期联席会议制度,完善与监管场所信息网络互联互通,实行动态监督,加强安全防范检查,共同维护监管场所的安全稳定,维护法律的统一正确实施。

(四)完善监所检察相关法律法规。现行的监所检察规定大部分是上级检察机关颁发的规

定,有的尚不具司法解释的效力。建议市人大常委会在制订《关于加强人民检察院法律监督工作的决议》时,针对监所检察工作做出规定,使其更明确并具有可操作性,以提高监所检察部门监督的效率和质量?。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,不断加强监所检察工作是一项长期而艰巨的任务,我们深感责任重大。市人大常委会专题听取全市检察机关监所检察工作汇报,是对检察工作的有力监督、支持和促进。我们将紧紧依靠人大及其常委会的监督,认真贯彻落实本次会议的专题审议意见,加强和改进法律监督工作,为维护公平正义、服务我市改革发展稳定大局发挥应有的作用!

注:

1、高检院监所检察“四个办法”:即《人民检察院监狱检察办法》、《人民检察院看守所检察办法》、《人民检察院劳教检察办法》、《人民检察院监外执行检察办法》。

2、监所检察的主要职责是:

(1)对监狱、看守所等执行刑罚和监管活动是否合法实行监督;

(2)对人民法院裁定减刑、假释是否合法实行监督;

(3)对监狱管理机关、公安机关、人民法院决定暂予监外执行活动是否合法实行监督;

(4)对劳动教养机关的执法活动是否合法实行监督;

(5)对公安机关、司法行政机关管理监督监外执行罪犯活动是否合法实行监督;

(6)对刑罚执行和监管活动中的职务犯罪案件立案侦查,并配合有关部门搞好职务犯罪预防;

(7)对罪犯又犯罪案件和劳教人员犯罪案件

审查逮捕、审查起诉;

(8)受理被监督人员及其近亲属、法定代理人的控告、举报和申诉;

(9)承办检察长交办的其他事项。

3、“九类人员”指:职务犯罪的罪犯、涉黑涉恶涉毒犯罪的罪犯;破坏社会主义市场经济秩序的侵财型犯罪的罪犯;服刑中的顽固型罪犯和危险型罪犯;从事事务性活动的罪犯;多次获得减刑的罪犯;在看守所留所服刑的罪犯;调换监管场所服刑的罪犯;其他需要重点监督的罪犯。

4、隐性超期羁押:在司法实践中,隐性超期羁押主要表现为以下几种:(1)无期羁押。由于立法上的疏漏,造成羁押期限不受约束。如有些重大复杂案件的请示协调、死刑复核案件的审理、处理管辖权异议、监狱办理服刑人员又犯罪的案件等,都没有明确的期限界定。(2)借期羁押。有的办案单位由于种种原因不能在本办案环节法定期限内结案,而借用下一办案环节的办案期限。

如公、检、法办案人员互借期限等。(3)延期羁押。有的办案单位不能在法定期限内结案时,就以种种理由延长羁押期限。如对不符合刑事诉讼法第126条、第127条规定的普通犯罪嫌疑人,提

请批准延长侦查期限,产生隐性超期羁押现象。(4)法定侦查、审判羁押期限届满而不按换押制度规定及时办理换押手续。

## 厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于我市检察机关加强刑罚执行和监管活动监督, 维护司法公正情况的调查报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

按照《厦门市第十三届人大常委会2010年度工作要点》的安排,根据监督法的有关规定,市人大常委会内务司法委员会于10到11月间组织部分市人大常委会委员、市人大代表对我市检察机关刑罚执行和监管活动监督工作情况进行了专题调研,先后赴市人民检察院、市中级人民法院、市公安局、市律师协会和厦门监狱,听取市、区两级检察院相关工作汇报,查看工作台账,征求相关部门对刑罚执行和监管活动监督工作的意见,并召开多场座谈会,与公安、法院、管教干警以及人民监督员、律师、基层群众代表座谈。之后,汇总各方面意见,交由市检察院研究并在专项工作报告中作出回应。11月10日,内司委召开第19次会议,研究讨论了调查报告,并对市检察院的专项工作报告稿提出了修改意见。现将调查情况报告如下:

### 一、我市检察机关刑罚执行和监管活动监督工作的主要情况

对刑罚执行和监管活动实行监督是法律赋予检察机关的一项重要法律监督职能,是中国特色社会主义检察制度的重要内容,是检察机关惩治和预防职务犯罪、强化法律监督、维护社会稳定的重要工作。2007年以来,我市检察机关紧紧围绕“强化法律监督,维护公平正义”的检察工作主

题,切实履行法律监督职责,全面开展各项刑罚执行和监管活动监督工作,为维护监管场所安全稳定、保护被监管人员的合法权益,保障刑事诉讼活动的顺利进行,作出了积极努力,取得了明显成效,对此应予以充分肯定。

1、加大监督力度,保障刑罚执行合法公正。全市检察机关从维护国家法律统一正确实施的高度出发,坚持以刑罚执行监督为重点,突出抓好对减刑、假释、暂予监外执行等刑罚执行情况的检察监督工作。进一步健全和规范监督措施,对职务犯罪、涉黑涉恶涉毒等“九类人员”逐人建档,进行重点监督。将过去的事后监督改进为同步全程监督,通过审查减刑、假释等卷宗材料、列席评审会、出席听证会、审查裁定文书等工作,把监督关口前移和延伸,把监督落到实处。2007年以来,共审查监督减刑案件4948件、假释案件348件、暂予监外执行案件27件,其中纠正减刑、假释、暂予监外执行不当案件88件。通过严把减刑、假释、暂予监外执行关,有效避免了在刑罚变更执行过程中的徇私舞弊行为,保障了刑罚执行依法、公正进行。

2、强化工作措施,确保监管场所持续稳定。一是做好监所安全日常检察监督。对收押、释放和交付执行、留所服刑情况开展经常性检察,通过

微机联网对监管场所实行动态监督,及时发现安全隐患和管理漏洞。二是扎实开展专项检察活动。坚持在做好日常监督工作的基础上开展专项检察,先后开展了看守所监管执法、打击“牢头狱霸”、清查事故隐患促进监狱安全监管等专项活动,深入查找监狱、看守所在监管活动中存在的突出问题,督促看守所制定和完善监管制度措施 12 项,完善基础设施建设 5 项,协助厦门监狱完善了《厦门监狱内岗工作职责》等规章制度,促进监管秩序的规范化。三是依法惩处被监管人员犯罪活动。进一步完善办案责任、提前介入等措施,加大对被监管人员犯罪活动的打击力度。2007 年以来,共审查起诉被监管人员犯罪 46 件 59 人,有力维护了监管场所的稳定。

3、落实人权保障,维护被监管人员合法权益。坚持把保障被监管人员合法权益作为基本职责,实现打击犯罪和保障人权的有机统一。一是积极预防和纠正超期羁押。认真做好羁押期限告知、收押登记等环节的监督工作,监督办案机关执行换押制度,加大超期羁押催办力度,防止出现“隐性超押”。全市办案机关已连续 7 年保持零超期羁押。二是畅通申诉控告渠道。深化检务公开,实行检察官接待日、监所检察部门负责人巡查、驻监所检察室信箱等制度,认真处理被监管人员及其亲属的控告申诉。全市驻监所检察人员共接受被监管人员约见 419 次,受理被监管人员及其亲属控告、举报、申诉 122 条,及时处理被监管人员的合法诉求。三是注重维权监督。加大对体罚虐待被监管人员、超强度劳动、违法使用禁闭等行为的监督力度,加强对被监管人员疾病防治的监督工作,积极促成监所医疗工作社会化,保障被监管人员的生命健康权。

4、查办预防并举,促进监管机关公正廉洁执法。积极预防和查处刑罚执行和监管活动中的职务犯罪,以办案促监督。通过设立宣传栏、举报信箱、个别谈话等措施,努力拓宽发现案件线索的渠

道。加强与反贪、反渎等部门的协调配合,促进查办职务犯罪工作在监管场所的深入开展。2007 年以来,共立案侦查监管场所职务犯罪案件 3 件 3 人,其中,玩忽职守 2 件 2 人,帮助犯罪分子逃避处罚 1 件 1 人。完善职务犯罪侦查和预防一体化工作机制,结合执法办案,积极在监管场所开展预防调查、检察建议、法制宣传、警示教育等预防工作,共纠正违法行为 22 起,提出检察建议 15 条,有效预防和减少职务犯罪的发生。

5、夯实工作基础,推进监所检察规范化建设。结合监所工作实际,不断健全监所检察业务流程管理制度,先后制定出《厦门市检察机关监所检察工作规程》、《监所检察工作流程图》等,明确监所检察各项业务的监督程序,实现了流程化管理,规范了监督行为,提高了监督效率和质量。开展创建规范化检察室活动,着力推进驻监所检察室规范化建设。完善工作目标管理责任制和派驻检察岗位责任制,实行监所检察职责、工作程序、办案纪律公开,接受社会监督。目前,全市 4 个派驻检察室已有 2 个达到规范化等级检察室标准。

## 二、存在的主要困难和问题

1、监所检察整体监督能力有待进一步提高。一是少数检察人员监督意识不强。有的过于注重配合,在加大监督力度上存在畏难情绪。有的碍于情面,不愿监督,不敢监督。二是人员配置有待加强。全市监所检察部门共有干警 19 人,占全市检察干警总数 2.97%,其中具有检察官法律职务的仅 8 人。目前,厦门监狱有民警职工 531 人,在押人犯 3740 人,而驻监检察室干警仅有 5 人,承担着减刑、假释和监管活动监督等大量工作。由于人员不足,容易造成部分工作没有精力去做,影响到监督职能的有效发挥。

2、监督工作仍然存在薄弱环节。一是对收押、收监环节的监督力度有待进一步加强。监管场所收押、收监存在随意性,有时以各种理由拒接收在押人员。2007 年以来,厦门市看守所交付

执行的罪犯中,被厦门监狱“拒收”的人数达 90 人,在一定程度上影响了刑事诉讼的顺利进行。二是防范隐性超期羁押的监督机制仍有待进一步完善,隐性超期羁押问题还较突出。2007 年以来,由于办案机关执行换押制度不及时,出现隐性超期羁押达 2573 人次。三是对监所安全管理监督还不够有力。据统计,2007 年以来,我市监管场所内共发生被监管人员死亡案件 11 件 11 人,其中 2 人非正常死亡。从案件调查的情况看,暴露出监管场所一些安全管理措施不到位、个别干警存在玩忽职守等问题。

3、与相关部门的沟通协调尚须加强。在减刑、假释标准、初犯、偶犯的认定、以及信息联网动态监督等问题上,检察机关与法院、公安、监狱等方面还存有分歧,有待于通过加强沟通协调,共同推动解决。监督协调力度也不够,在检察建议发出后,对执行机关采纳落实情况不到位的,有时未及时跟踪督促,有时督促不力,不利于及时有效解决监督中发现的问题。在社区矫正检察监督等工作上,存在与司法行政部门工作衔接配合不够等问题。

4、立法不完善制约了监所检察工作的监督力度。现行法律虽然赋予了检察机关对刑罚执行和监管活动实施法律监督的职责,但是规定比较原则,缺乏必要的强制手段。对检察机关提出的检察建议和纠正违法通知,被监督机关不采纳或不接受整改的,法律缺少相应的责任追究机制,不仅影响到法律的权威性,也无形中降低了检察机关监督效果。与监所检察监督配套的相关立法相对滞后,客观上给监督工作带来一定的难度。

### 三、几点建议

1、提高思想认识,切实把监所检察工作摆到重要位置。监所检察是法律监督工作中的薄弱环节,要提高监所检察工作重要性的认识,把监所检察工作作为检察机关的一项基本业务,切实加强领导。要切实转变重审前程序监督轻执行程序监

督、重其他监督轻刑罚执行监督的观念,重视和加强监所检察部门的工作,强化监督检查和业务指导,进一步充实加强监所检察力量。要研究制定加强和改进监所检察工作的具体措施,切实解决工作中遇到的困难和问题,促进监所检察工作的有力开展。

2、突出监督重点,进一步强化对重点部位和薄弱环节的监督。一要加强收押、收监等重点环节的监督,特别要加大入监(所)体检环节的监督力度,注意发现和纠正收押、管理、释放中的违法问题,防止监管机关收押、收监的随意性,避免执行交付脱节;二要加强减刑、假释、暂予监外执行的监督,努力做到底数清、情况明,要把减刑、假释的监督工作同日常检察监督工作结合起来,随时注意了解、掌握罪犯思想动态及悔罪态度,为开展减刑、假释工作打好基础。对减刑、假释的申报材料要坚持形式审查和实质审查相结合的原则,全面了解减刑、假释人员的基本情况,确保减刑、假释申报材料的真实性。三要积极预防和查办监管场所可能发生的职务犯罪。注意在纠正监管场所违法的同时,发现和查处隐藏在各种违法问题后面的职务犯罪案件。要把办案作为强化法律监督的重要手段,以办案促监督,以办案弥补一般纠正违法通知和检察建议监督力度的不足,促进监管机关规范执法。

3、加强安全防范,确保监管安全措施落实到位。监管场所的安全稳定是监管工作的重要保障和社会稳定的重要组成部分,要以监督促安全,切实维护监管场所安全稳定。一要重视被监管人员的思想道德和法制教育,对重点对象进行重点教育,促使他们服法服管,防止被监管人员重新犯罪;二要加大对监管场所安全隐患的监督检查,防止违法违规会见、送物、传递信息等问题的发生,加强对监舍和活动场所及传递的食品、衣物、用具等进行检查,及时发现和消除安全隐患。三要协助建立完善监管工作秩序,健全安全检查、重大事

故报告、网络化管理等制度,提高监管场所的防范意识,及时堵塞漏洞,增强突发事件的应对和处理能力。

4、加强沟通协调,完善刑罚执行和监管活动监督机制。要加强与法院、公安机关、司法行政部门等部门的联系,健全信息交流和情况通报机制,实现信息网络互联互通、资源共享。要立足于强化监督,完善与监狱、看守所的协调配合机制,理顺工作关系,争取配合和支持,共同维护监管场所的安全稳定。针对现行法律规定不够明确或政法部门之间存在认识分歧的问题,要加大沟通协调的力度,争取达成共识,特别是对于减刑、假释标准、初犯、偶犯的认定、以及信息联网动态监督等问题,要依据现行法律规定,加强调查研究,提出解决对策,直至出台相关指导性意见。要不断健全监外执行工作与基层组织的衔接机制,齐抓共管,形成合力,预防交付执行脱节、罪犯脱管漏管和重新犯罪。要着力在突出监督实效上下功夫,建立健全纠正违法通知、检察建议的跟踪督促机制。对于监管机关无正当理由不接受法律监督的,要通过跟踪催办、持续监督、向其上级机关反

映等方式,一抓到底,抓出成效,进一步强化监所检察的监督力度。

5、推进监所检察队伍建设,提升整体监督水平。一要进一步加强思想政治建设和执法能力建设,更新执法理念,做到敢于监督、善于监督,要正确处理好监督和配合的关系,形成在配合中监督、在监督中配合的良好机制。二要逐步优化监所检察队伍的人员结构,把综合素质好、协调能力强的业务骨干充实到监所检察部门,增强监管场所和社区矫正监督力量。要科学配置监所检察部门职能,整合侦查力量,把查办职务犯罪案件与开展执法监督有机结合起来。要建立健全派驻检察人员定期交流轮换制度。三要积极探索,深化监所检察改革。对于立法不完善、司法解释相对滞后等问题,要加强调研,提出解决的建议,通过积极向上级检察机关反映,推动相关立法。要认真总结开展监所检察工作的经验和做法,研究监所检察工作的特点和规律,深入查找自身工作中存在的薄弱环节,努力提高执法能力和执法水平,增强监所检察整体监督能力。

以上意见,供常委会审议报告时参考。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“检查《厦门市环境保护条例》实施情况的报告” 审议意见研究处理情况的报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据厦门市人大常委会组成人员对《厦门市人大常委会执法检查组关于检查“厦门市环境保护条例”实施情况的报告》的审议意见,我市针对审议意见和检查中提出的问题进行认真研究,并积极组织整改,现将有关贯彻落实情况报告如下:

### 一、重视环境规划编制,全面推进生态文明建设

#### (一)起草、修改环境规划编制

已完成《厦门市环境保护“十二五”规划(第三稿)》的修订工作,现正征求各有关部门和单位的修改意见;积极参与和推进《海峡西岸经济区重

点产业发展战略环境影响评价》，今年上半年完成了集美、同安、翔安等新城区的规划环评工作；根据环境承载能力和岛内外一体化的发展需要，重新修订环境功能区划，今年上半年已完成草稿的编制工作。

## （二）下一步工作计划

根据专家和各部门的修改意见，进一步完善《厦门市环境保护“十二五”规划》，同时加强与其他“十二五”规划衔接。启动《厦门市生态文明建设规划》和《厦门市生态文明建设实施纲要》的编制工作；重新修订环境功能区划以及《厦门市水污染物排放控制标准》、《厦门市大气污染物排放控制标准》等排放标准。

## 二、采取多项措施，确保饮用水源安全

### （一）大力整治石兜—坂头水库环境

#### 1. 认真分析坂头水库发生水华的原因

坂头水库 2009 年底到 2010 年初发生水华的主要原因为：一是库区内的山坡地、耕地种植水果、茶叶以及农作物投放化肥、农药流失造成污染；二是库区扩容加固放水后遇到去年旱情严重，水位较低，库容减少；三是库区内的畜禽养殖有所回潮，畜禽粪便排放污染水体；四是许庄搬迁未结束，上游黄地村和下游官地村还有部分部队营区生活污水无组织排放；五是部分小规模烧烤餐饮业偷偷营业，餐饮废水直接排放等。

#### 2. 积极开展水库周边环境整治工作

在水华发生后，市领导高度重视，市、区两级部门采取积极措施，开展了一系列的环境综合整治工作，主要分为以下 5 个方面的具体整治工作：

#### （1）开展水源地环境污染源和违法行为整治工作

2010 年以来，已出动人员 300 多人次，完成了库区环境污染源和环境违法行为的调查取证工作，已下达环境违法行为限期改正通知书 9 份。对坂头水库附近经营烧烤场所和畜禽养殖场进行

整治，先后依法拆除了烧烤摊点，暂扣用于经营的烧烤桌 20 张，椅子 25 把，帐篷 5 个，拆除乱悬挂的广告牌 20 个；强制拆除了距水库仅几百米远的鸡鸭养殖场 1 处，占地面积 220 平方米；督促黄地村 3 处占地面积 2800 平方米的猪舍自行拆除完毕。

#### （2）开展水源地环境保护宣传工作

精心收集相关资料并印制了 5000 份《集美区饮用水源保护手册》，多次调派人员到水库向库区内单位（林场、部队）、村民、游客和钓鱼者等进行发放，做好教育工作。

#### （3）积极开展畜禽养殖污染整治工作

将石兜—坂头水库饮用水源保护区划定为生猪养殖禁养区，发布了禁养通告，并成立了工作领导小组，开展联网禁养区的生猪清退工作。截至 2010 年 7 月 31 日，坂头水库饮用水源保护区内的养猪场已全部拆除完毕，共清退生猪养殖场 58 户，猪舍面积 31997.52 平方米，生猪存栏 10328 头，需投入补助奖励资金约 337.9 万。目前正在开展现场验收和补偿资金审核工作。

#### （4）积极推动水源地范围内村庄开展生活污水治理

坂头水库保护区内的许庄搬迁工作已在收尾阶段。截至 2010 年 6 月，许庄共搬迁 201 户，拆迁面积 3.2 万平方米，整体搬迁率达到 90% 左右。对于保护区内的其他村庄，我市将结合正在开展的“四个一案”（一村一案、一沟一案、一（排污）口一案、一（污染）源一案）生活污水整治方案，抓紧落实水源保护区内村庄的生活污水的治理工作。

#### （5）加强水质监测工作

继续加强跟踪监测，加大监测密度，实时掌控水质状况，及时反馈水质状况。

#### （二）加快推进九龙江北溪引水左干渠二期改造和北溪引水龙海段 6.38 公里明渠段“三联合”行动

北溪引水左干渠改造二期工程引水隧洞已完成工程量的 65%，至今年 10 月份引水隧洞已开挖完成 8100 米。工程预计于 2011 年底完工，届时北溪引水渠道将实现全线暗涵化，避免北引渠道原水受到污染。继续开展北溪引水龙海段 6.38 公里明渠段饮用水源保护“三联合”行动，重点对明渠沿线工业企业、各村庄畜禽养殖和角美大人庙污水处理厂运行管理进行了现场巡查，并将发现的问题及时反馈给龙海市，与之联合对发现的问题进行监管。

### （三）加强对汀溪水库集中式饮用水源地保护

集中整治汀溪水库保护区内餐饮业，一级保护区内的 5 家餐饮店已全部关停，二级保护区内的 8 家餐饮店已有 5 家完成污水“零排放”的治理；进一步规范汀溪水库保护区内的畜禽养殖，协助开展生猪收购、生猪退养等工作；继续完善保护设施建设，并在水库内实行生态修复。2010 年 10 月，第一批农村环境连片整治示范资金补助金中有 240 万元中央资金补助拨给厦门市用于汀溪水库饮用水源地内农村污染治理。

### （四）积极推进“第二水源”建设

已开工建设莲花水库工程，目前共完成土地放样 6118 亩，完成地上物清点 1775 亩，已交地 977 亩。已完成莲花水库上游污染源综合整治方案，下一步将根据要求如期完成项目各阶段的建设工作。

积极推进长泰枋洋水利枢纽工程的项目报批等前期工作，国家发改委、水利部均明确表示该项目的建设具有必要性，会尽力支持、尽快组织审批。今年 10 月 18 日，市重大项目领导小组会议对长泰枋洋水利枢纽工程的相关事宜进行研究，明确了加快推进工程建设的工作意见，要求我市相关部门加快推进工程前期各项报批工作，努力尽快实施该工程。

### （五）重视对古宅水库饮用水源地的保护工作

完善水库基础设施建设，目前水库的隔离网建设项目已完成方案设计，将进行招投标；加强巡查，严格落实水源保护区的重点流域干流、一级支流、饮用水源沿岸一重山范围内禁止矿产开采和修建水电站。

### （六）湖边水库综合整治工程基本完成

根据市环境监测中心站对今年第三季度 7 月份的监测结果表明，湖边水库水质情况较好。今年 8 月 5 日，湖边水库综合整治工程全面完成，湖边水库综合整治指挥部将湖区水库正式移交给市水务集团管理。

### （七）整治效果

根据市环境监测中心站的今年第三季度监测结果，北溪引水 7-9 月均达标；坂头水库 8 月份水质达标，7 月份和 9 月份仅总氮、总磷超标，其余项目均达标，已恢复供水；汀溪水库 7-9 月份仅总氮一项超标，其余项目均达标。

### （八）下一步工作计划

将继续加强环境监察、监测能力建设。加大动态巡查，拆除违章建筑和设施；严控各类违法违章行为，防止生猪养殖场的非法复养；继续开展饮用水源地的环境治理；继续开展黄地村、官地村生活污水治理工程建设，确保在年底前建成并投入使用；实施并完成坂头水库内的水产畜牧养殖业的清退工作，保证年底前全面清退保护区内的养牛场、养鸡场、牛蛙养殖场和鱼塘；加强饮用水源保护和宣传教育。

## 三、关于“减少陆源污染排海”的意见

为进一步改善近岸海域水环境质量，我市已投入大量资金实施了西海域、东海域、五缘湾、杏林湾、筓笪湖等片区综合整治工作。市政府主要领导 and 分管领导多次带队到环岛路沿线污染排海现场进行调研，针对近岸海域水质较差等问题，组

织有关部门认真研究整改,制定整改方案。

(一)环岛路沿岸排污口截流工程。7月14日,市政府分管副市长带队到环岛路沿线进行现场调研,明确提出开展滨海岸线排水截污工作,截止目前,环岛沿线已实施完成的污水截流口14个,建成污水泵站14座,分别为厦大、白城、曾厝安、黄厝、围头、金环、蔡坑、吕岭、江头、海滨、下忠、五通、浦口及前埔(在建)污水泵站。拟实施的截流项目有厦门港避风坞污水截流工程、龙虎山路污水截流工程、演武路污水截流工程、前埔会展截流工程等,以上4个项目正在开展项目前期工作,预计2011年建成投入运行。集杏海堤、高集海堤开口改造工程已于今年10月28日正式开工建设,为增强水动力,改善海水水质奠定了基础。筓筓湖截污、除臭工程的实施较好地改善了水质状况。

(二)提高污水处理能力。结合新城区建设和老城区改造,我市不断完善城市环境基础设施建设。截止目前,已建成城市污水干管总长度1117公里,管网基本覆盖城市建成区;各污水处理厂新、扩、改建工程基本完成,实现出水水质一级B排放要求,运行情况稳定正常;各污水处理厂的进出水基本安装在线监测系统实时监控,并与省市环保部门和省住建厅联网;继续推进再生水回用工程,提高水资源综合利用效率。

#### 四、重点加强流域综合整治工作

(一)加快推进各流域整治,重拳整治流域污染行为

东、西溪两岸日截流污水量达3万吨;东溪流域下游河道治理工程可行性研究报告已获批复,现进入监理招标和土地拆迁阶段;东溪南支流(新圩镇区段)目前已完成河道疏浚1.2公里,新建堤防2.4公里,完成投资505万元。过芸溪综合治理现已完成了第一、二、三标段约4.0公里的河道整治和护岸工程,完成工程量的45%。深青溪、

瑶山溪综合治理已开工建设4个标段,其余3个标段已完成开工手续办理,待用地问题解决后全面开工建设;现已完成工程投资5230万元,累计完成堤长6.4公里,占总堤长23%。官浔溪中上游河道治理工程可行性研究报告编制完成,已报发改委立项。埭头溪截流工程上游部分的乌涂溪、泥山溪和梧侣溪总长8.7公里河道正进行清淤工作,并建设总长390米的护岸工程。九溪、后溪和杏林湾、马銮湾两湾整治也在不断推进中。

#### (二)狠抓畜禽养殖等农业面源污染整治

结合新农村建设、环境优美乡镇和生态村创建活动,持续开展农村家园清洁行动,完善环卫基础设施建设;开展农村生活污水处理试点,推行“小型分散、以片为主、点片结合、就地回用”的治理模式;目前各区均已组织开展“四个一案”环境综合治理方案的编制工作。

#### (三)下一步工作计划

继续落实重点流域水环境综合整治工作。根据“四个一案”的调查结果,制订可行的治理方案并组织实施;深化近岸海域综合整治,全面实施杏林湾、五缘湾等区域的污水以及直排入海管沟的污水截流;鼓励实施再生水回用;加强海岸工程监管;鼓励企业实施水循环利用和“零排放”技术改造;继续实施海漂垃圾治理。

加强农村环境保护工作,落实“以奖促治”政策措施,切实加大农村环保投入;持续开展农村清洁家园行动;加快畜禽养殖污染整治,合理调整养殖区域,加快禁建区外规模化养殖场的治理达标工作,继续推行生态型“零排放”或发酵式养殖模式;加大村镇工业企业污染防治力度,防止落后工业向农村转移。

#### 五、实施机动车尾气综合整治,强化尾气监督管理

##### (一)推行机动车环保合格标志管理

目前,我市已做好机动车环保合格标志核发

的各项准备,2010年8月底,组织相关部门人员赴广州学习环保标志核发经验与相关车型鉴别办法;9月完成环保标志管理工作计划与预算,并开展了发放点位勘察,标志发放系统安装与试运行、核发人员招聘方案制定和标志印制准备等工作;11月4日召开的第115次市政府常务会议已通过对《厦门市机动车尾气污染控制规划实施工作方案》和《厦门市关于加强机动车排气污染防治的通告》的审议,明确由市环保局、市质监局、市交警支队三家联合发布通告。

## (二)发展绿色公交

加紧解决城市公交尾气冒烟等问题。对目前在营的超过6年年限的公交车辆全部予以报废更新,总计更新350辆公交车;2010年共淘汰污染较重的中巴车373辆;8月份有50辆天然气公交车投入运营,10月份又投入运营100辆,估计年底将达到300辆。争取在3到5年内全市天然气公交车达到1500辆左右,占厦门公交车总数50%左右。天然气公交车排放的颗粒物和一氧化氮含量较原有的中巴大幅下降,减轻了尾气污染。

## (三)加强排气污染监督检查,提升整治威慑力

强化路检、抽检,增派执法人员和检测人员,延长工作时间,在全市18个路段设立流动检测点开展检测;加强进行拍摄执法;加强对年检机构监督监管。

2010年7月到9月间,共派出执法及监测人员62组次,共检测车辆1325辆,检出超标车176辆,罚款7.62万元;拍摄、监控取证黑烟车232辆,罚款12.52万元;查纠各年检站违章作弊、检测设备故障、上岗检测人员不规范、规章制度不健全等问题10余起,并督促年检站逐项落实整改。

## (四)开展排气检测监控体系建设,整合执法部门力量齐抓共管

1、今年6月,市机动车排气检测中心综合楼

已预验收完毕,并完成初步验收整改;8月份,市机动车排气检测中心已与深圳市安车检测技术有限公司签订了设备采购合同;9月份已基本完成检测线的配套施工,将督促供应商尽早完成设备安装、调试;同时编制完成了《厦门市机动车排气检测中心2010年运营成本粗算表》。

2、市机动车排气检测中心已准备申请检测资质。8月已向省质监局咨询了解计量认证的流程,组织人员前往厦门环境保护机动车污染控制技术中心,实地调研学习其申请计量认证的经验。

简易工况检测法实施方案已征求相关部门意见,近期将提交市政府常务会研究。同时已准备开展标准限值研究,现立项书已报送省质监局。

3、开展简易工况检测规划现场调研。6月29日,现场查看了全市五个机动车安检机构,开展了简易工况检测规划现场调研,明确简易工况检测线规划。

## 4、抓紧建设市机动车尾气在线监控体系。

(1)建设机动车安检机构综合监督网络管理系统。完成了《厦门市机动车环保标志信息管理系统设计方案》的修订工作,明确了环保标志分类管理所需模块与功能,并已组织开展实施;已拟定机动车排气污染治理所需模块与功能,将纳入《厦门市机动车安检机构综合监督网络管理系统建设方案》中。2010年9月21日在市信息产业局组织了专家听证会,讨论项目立项相关问题。

(2)建设道路黑烟在线监控系统。已完成机动车黑烟监控扩建项目申报与建设准备;在原有基础上进行光纤网络加倍提速,摄像头高清化升级;9月已完成政府采购公开招标,力争11月30日以前完成扩建项目的全部建设并投入使用。

## (五)下一步工作计划

待政府通告实行后,正式出台环保标志管理方案,开展环保标志核发工作。持续开展联合检查工作,加强监督监管,整合执法部门力量齐抓共

管。

## 六、强化环境安全监管,提高危险废弃物处理能力

(一)强化环境安全保障,重点强化对危险废弃物的监管

深入开展重金属污染企业专项检查,全面排查涉铅、镉、汞、铬和类金属砷企业,摸清企业重金属污染物排放情况,严肃查处企业违法建设、超标排放等违法行为,确定全市共有 65 家涉铅、镉、汞、铬和类金属砷企业。

增强服务意识,加强与相关部门和单位的沟通,鼓励危险废弃物经营企业开展危险废弃物的收集、贮存、运输、利用和处置等业务,并根据《危险废物经营许可证管理办法》相关规定,向符合条件的企业颁发危险废物经营许可证。

(二)下一步工作计划

进一步强化环境安全保障,严格执行危险废物经营许可证制度和危险废物转移联单制度,对危险废物实施全过程监督管理;组织开展环境安全大检查;加强重点污染源与危险源的环境监督管理,及时消除环境安全隐患;完善环境应急预案系统建设。

## 七、解决突出环保问题

(一)不断完善环保执法的协调合作的长效机制

1. 定期开展餐饮业油烟噪声扰民执法工作联席会议,专项整治群众反映强烈的油烟、噪声等执法难题。今年 9 月,季度餐饮业油烟噪声扰民执法总作联席会议如期召开,各部门反馈 2010 年第二季度案件查处情况,调整、完善工作方案,拟定第三季度工作计划。

2. 落实“一岗双责”政策。根据省政府印发的《福建省环境保护监督管理“一岗双责”暂行对定》,起草《厦门市贯彻落实福建省环境保护监督管理“一岗双责”暂行规定的实施意见》,经 9 月

21 日经第 111 次市政府常务会议讨论并原则通过后印发(厦府办〔2010〕224 号)。

(二)研究配套政策,提高《厦门市环境保护条例》等环保法规的操作性

强化机动车排气污染整治工作被列入了 2010 年为民办实事的内容,《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》也被列为 2010 年政府立法计划中的法规备选项目(厦府办〔2010〕35 号)。组织相关部门考察了我国实施机动车环保检验合格标志较为成功的杭州、上海、深圳三市,学习了好的经验做法。根据 5 月 7 日市人大召开的《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》立法工作会议精神,组织 15 名工作人员,分成三组,历时 2 个月,上路抽检汽车尾气,并深入公交公司及有关出租车公司开展营运客车尾气检测,统计不同使用期限公交车、出租车的尾气排放水平,同时,核对达标车型目录。在此基础上,及时根据调研结果,组织起草了《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》,9 月正式报送法制部门审议;10 月,向立法机关提交报告,建议将该立法项目列为 2010 年正式立法项目。

(三)下一步工作计划

将继续深入开展解决油烟噪声扰民问题工作并探索新思路、新方法,加强部门联合执法,严格审批制度,规范餐饮娱乐业经营行为;继续推进各种类型的餐饮集中区建设;及时调处群众反映强烈的油烟噪声扰民投诉,加大对违法经营者的查处力度;加大宣传,强化群众和业主的环境保护意识。持续开展各类创建活动,继续开展创建绿色社区、绿色学校、安静小区、生态村、环境优美乡镇等工作,改善市民生活环境;加强环境教育普及工作。

强化对环境保护专项资金使用的监督管理,提高财政性环保资金的投资效益;加强“环境监测、环境监察、环境信息、环境宣教”环保能力建设,提高环境监管水平。

# 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“加强流动人口服务管理工作的报告”审议意见 研究处理情况的报告

厦门市人民代表大会常务委员会：

2010年7月28日,市十三届人大常委会第二十三次会议听取和审议了厦门市人民政府关于加强流动人口服务管理,推进社会管理创新工作的报告,并印发了《厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于我市加强流动人口服务管理,推进社会管理创新工作的报告〉的审议意见》。市政府高度重视,市政府常务会就外来员工基本养老保险和随迁子女就学等问题做了专题研究。市委常委、副市长詹沧洲专门就贯彻落实市人大常委会审议意见作出批示,要求市流动人口管理办公室(以下简称“市流管办”)、市公安局牵头会同相关部门对市人大常委会审议中提出的问题、建议和意见,认真研究,逐一提出改进措施并组织落实。市流管办在前期开展加强流动人口服务管理、推进社会管理创新调研工作的基础上,对市人大常委会审议意见和市人大内司委调查报告提出的问题和建议,逐条进行梳理,落实整改措施。现将研究处理情况报告如下:

## 一、坚持科学规划,着力形成流动人口齐抓共管新格局

市流管办坚持“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”的方针,深化社会管理创新,努力在服务、管理、方法上取得新突破。适时组织相关部门、社科界、高校开展流动人口问题的综合性研究,把流动人口服务管理工作纳入“十二五”经济社会发展总体规划,紧紧围绕经济特区扩大到全市和推动岛内外一体化建设的总体部署,逐步建

立流动人口规模和结构调控机制,科学合理引导人口向岛外流动,推动经济社会和谐发展。坚持服务管理并重,实行亲情化管理,人性化服务,加快流动人口市民化进程。加大公共事业投入力度,加快公共设施建设,提高人口吸纳能力,促进流动人口与本地居民融合。全面推行流动人口服务管理业主责任制,严格落实用工单位、经营业主的管理责任。充分发挥社区(村)的前置性、基础性作用,实现政府行政管理和社区(村)自我管理的有效衔接。适应经济特区扩大到全市的要求,尽快落实流动人口社会养老保险、医疗保险缴费基数和缴费率的同城待遇。正在制定的《厦门市中长期教育改革和发展规划纲要》中,着力保障流动人口子女平等接受教育,推进公办教育资源利用,指导民办学校规范办学,提高办学水平和教育质量。改善流动人口生活环境和居住条件,积极推行集宿式、公寓式管理,尝试将符合条件的来厦务工人员纳入社会保障性住房供给。采取措施,进一步丰富流动人口的业余文化生活,关心流动人口子女心理健康,给予充分的人文关怀。

## 二、加强组织领导,着力完善流动人口管理机制

充实流动人口领导小组及其办公室力量,将市发改委纳入成员单位,健全工作例会制度。充分发挥市、区两级流动人口领导小组及其办公室的组织领导和协调作用,整合与流动人口相关的政府各部门职能。按照闽委办〔2009〕8号文件精神和市委办公厅、市政府办公厅《关于进一步加强

流动人口服务管理工作的意见》(厦委办〔2009〕34号)等文件精神,研究具体考核意见,制订科学考评标准和方法,对各成员单位履行职责情况进行年度考核,并将其作为社会治安综合治理和平安建设的一项重要内容,形成长效机制加以推动。适时组织各成员单位到流动人口管理工作较好的浙江富阳、广东深圳、上海等地考察,进一步开拓视野,学习借鉴其他地区好的经验和做法,提升流动人口服务管理水平。

### 三、完善政策措施,着力实现流动人口服务管理新作为

今年10月27日,市政府出台《厦门市外来员工基本养老保险办法》,规定外来员工按要求参保15年以上可办理退休手续,享受养老保险金,并允许跨统筹范围、跨市办理养老保险关系转移接续,解决了一直以来制约外来员工参保的无法办理退休享受养老保险金、养老保险关系无法转移接续等问题。同时,我市还逐年提高最低工资标准和用人单位缴交养老保险费比例,切实提高外来员工养老保障水平,保障外来员工参加基本养老保险的合法权益,走在了全国前列。

为解决进城务工人员随迁子女义务教育阶段入公办学校就读难的问题,市政府常务会研究决定从2011年秋季学期开始,对在岛内实际居住两年以上、岛外实际居住一年以上,缴存社保、符合计生政策的进城务工人员的随迁子女在义务教育阶段接受教育实行免费,并逐年提高进城务工人员随迁子女就读公办义务教育学校的比例,力争到2015年,有90%以上的进城务工人员随迁子女义务教育阶段在公办学校就读。

根据治安形势的发展需要和新颁布的《治安处罚法》,重点推动《厦门市暂住人口登记管理规定》和《厦门市房屋租赁管理规定》的修订,进一步强化暂住人口和出租房屋管理,不断提升各项法规和规章的实用性和可操作性。结合户籍政策修订,颁布实施关于“在岛内连续办理暂住证满八

年、岛外五年并缴交相应年限的医保社保可以申请办理常住户口”的规定以及在厦办理暂住证可在人身意外赔偿等方面享受市民化待遇等措施,切实加大流动人口管理法规的宣传教育力度,积极引导流动人口主动办证,自愿自觉纳入服务管理。积极探索实施居住证制度,对暂住证改居住证进行充分调研论证,以特区扩大到全市和新的《厦门市户籍管理规定》实施为契机,结合厦门的实际,从更高层面谋划实施居住证制度,赋予《居住证》持有人在劳动就业、生活居住、社会保障、卫生健康、义务教育等方面享有一定的保障权利。

### 四、健全工作机制,着力搭建统一高效服务管理新平台

积极探索“一站式”、“一证式”工作机制,进一步完善服务管理措施,健全各项工作制度,整合各部门流动人口管理职能。在服务站设立常务“副站长”,具体负责指导服务管理站工作的开展,充分发挥管理站的作用。深入开展优秀服务管理站、优秀流动人口协管员和优秀流动人口专职干部评选活动,发动社区、居(村)民委员会等社区力量做好流动人口服务管理工作。由综治部门牵头,进一步整合流动人口协管力量,按流动人口500:1或出租房屋50:1的比例组建统一的协管员队伍。企事业单位招聘流动就业人员200人以上的,应配备专职申报员,纳入协管员队伍培训和管理。以流动人口服务管理站为平台,紧密依托社区,积极组织流动人口协管人员上门核查、登记房屋出租户相关信息,将流动人口、出租房屋管理纳入协管员日常工作之中,加强对协管员队伍的考核,确实发挥协管员队伍作用。深入开展社区共建活动,在流动人口相对集中的社区和企业,加强和推动工会、党团、协会等团体和社会组织的建设。大力发展流动人口互助站、治安巡逻志愿队等志愿服务组织,鼓励和支持流动人口主动参与到治安管理、城市管理和社会管理中,增强流动人口自我教育、自我管理、自我服务的能力。

## 五、完善管理模式,着力探索出租房管理路子

加强以出租房屋为重点的流动人口落脚点管理,全面推广出租房屋“旅馆式”管理模式,严格落实流动人口的登记办证制度,实行“实时、实名、实地、实情”登记,并建立出租房屋住宿人员身份证信息实时扫描录入、上传制度,确保实际居住地与实际居住人信息一致、居住人信息与登记人信息一致、登记人信息与居住地信息一致;完善出租房屋委托管理模式,按照“谁受益,谁负责,谁出资”的原则,由出租房东出资,签订协议委托服务管理站、房屋租赁公司等中介,统一聘请专职管理员对出租房屋进行管理;积极开展出租房屋星级评定活动,严格按照标准进行查验、管理和记分,根据分值浮动评定为一星、二星、三星出租房屋,对照不同的星级采取相应的管理措施;积极推行城镇“公寓型”、农村“公寓式”的暂住人口居住管理模式,积极引导外来务工人员由分散租房居住向公寓集中住宿转化,对出租房屋 20 间或暂住人员 50 人以上的,由房东出资聘请专职管理员,设立值班室,建立值班巡查、出入登记和检查制度;推行企业参与管理模式。在企业,特别是规模较大的,由企业对外来务工人员登记造册,采集信息,统一到公安机关办理暂住证,实行集中住宿、集中管理、集中服务。

## 六、加强信息管控,着力提升流动人口动态化管理新水平

进一步健全完善流动人口、出租房屋、境外人员等实有人口信息采集录入制度,以基层信息应用为切入口,把信息采集融合进各项日常工作中,提高信息采集的质量,促进工作效率的提升。逐步建立信息录入采集和应用问责制,以人户一致为切入点,做到准确采集,及时录入,实时传输,确保信息的实时性和有效性。积极推动省、市流动人口综合服务管理信息系统的建设和使用,建设统一的实有人口管理信息平台,各部门根据职责

负责做好信息的录入和维护,以实现信息跨部门查询、比对、分析和统计等功能。通过对“人、地、物、事、吃、住、行、消”等主要活动信息进行关联和整合,实现对人的活动轨迹的掌握。探索建立实有人口信息社会化采集机制,依靠政府建立一支专门负责人口登记信息采集,特别是流动人口居住登记信息采集工作的社区综合管理队伍。逐步建立以流动人口协管员队伍采集为主,各职能部门补充采集的实有人口信息社会化采集体系。积极探索社会化采集模式,以互联网为依托,研究开发流动人口、出租房屋登记、信息采集录入系统,由暂住人员、出租房东、企事业单位、物业等单位进行网上登记、录入信息,构建信息补充更新机制。

## 七、强化治安管控,着力推行重点人口管理新举措

加强出租房屋铁门、铁窗、电子磁卡技防门或电子监控系统等防范设施建设,对成幢的出租房屋要求全部安装电子磁卡技防门,对出租 30 间或租住人员 60 人以上的出租房屋动员安装视频监控系统,提高覆盖面,切实提升出租房屋安全防范管理水平。积极探索建立流动人口对接管理机制,加强流出地与流入地的协调配合,选择流动人口数量较多且来源相对集中、治安问题较突出的,开展结对子管理,主动加强与主要流入地公安机关的沟通联络,设立联络服务站,协助共同做好流动人口服务管理工作。建立健全以高危人群管控为核心的人口治安管理工作机制,在“六个必访”的基础上,将高危人群滚动排查作为社区民警的主职,进一步完善分类分层次管理制度。把管理的重点放在高危人员的管理控制上,围绕那些有意不办理暂住证、有流窜作案嫌疑的人员开展工作,逐步形成并完善民警查嫌疑、秘密力量控动向的重点滚动排查管理机制,提高发现率、在控率和处置率。强化流动人口重点管控,把管控重点调整到流动人口聚集治安复杂区域和单身租住、无

业人员租住、短期租住、多人合租、转租转借以及地处偏僻等重点出租房屋上来,实现区域动态管

理,建立长效治安管控工作机制。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“检查《厦门经济特区无偿献血条例》实施情况 的报告”审议意见研究处理情况的报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

2010年8月28日至29日,厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议听取和审议了《厦门市人大常委会执法检查组关于检查〈厦门经济特区无偿献血条例〉贯彻实施情况的报告》。在审议中,市人大常委会组成人员对厦门经济特区无偿献血条例贯彻实施中存在问题提出了许多很好的意见和建议,形成了《厦门市人大常委会对检查〈厦门经济特区无偿献血条例〉实施情况的报告的审议意见》。市政府高度重视,副市长潘世建多次召集有关部门就市人大常委会审议提出的建议意见进行认真研究,提出了改进措施,有关工作取得新的进展。现将研究处理情况报告如下:

### 一、转变宣传观念,加大宣传力度。

开展无偿献血以来,我市涌现出一大批无偿献血楷模,展现了厦门市民热心公益、无私奉献的良好形象,成为我市文明城市的缩影。为加大无偿献血宣传力度,树立我市无偿献血楷模宣传形象,经市政府办公厅协调,在我市主要交通干道两侧设置一定数量的高杆立柱和灯箱广告,以宣传无偿献血楷模为主要内容,免费长期作为公益广告,在全社会营造无偿献血光荣的氛围,使无偿献血的观念深入人心。

市卫生局加大平面媒体宣传力度,针对近期全国部分城市发生血荒的报道,及时召开新闻发

布会澄清我市采血用血情况,在厦门日报、厦门晚报、厦门商报等报纸刊物定期开展公益性无偿献血宣传,宣传普及无偿献血知识。

### 二、科学合理规划,加大建设力度。

经市政府办公厅协调,在中山路轮渡增加建设一个献血屋,目前已经完成施工图设计,有关前期手续正在办理中,计划于今年底明年初完成建设。位于厦门长庚医院的采供血点也在加紧建设中,预计近期可投入使用,届时海沧一带的市民参与无偿献血将更加便利。

市政府高度重视岛外四区设置献血屋的问题。按照岛内外一体化的原则,岛外集美区、海沧区、同安区、翔安区将结合新城建设,同步规划献血屋,采取全市统一风格、统一标识,逐步形成布局合理、功能齐全、风景亮丽,具有较强服务能力的无偿献血服务体系。

### 三、加强自身建设,提升服务质量。

市中心血站建立血站管理的质量管理体系,以血液安全为生命线,推广核酸检测技术,积极开展乙肝隐匿性感染及核酸检测研究,有效缩短血液病毒检测的“窗口期”,提高了血液病原体的检出率。依据体系文件要求加强职工的培训教育,坚持在实践中锻炼、培养和使用人才,多渠道开展教育培训,同时在不断完善激励约束机制,奖优罚劣,逐步建立符合血站发展的考评体系,努力建设一支纪律严明、务实为民的高素质干部职工队伍。

# 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“检查《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》 实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会办公厅2010年8月19日转来的《市人大常委会组成人员对〈厦门市人大常委会执法检查组关于“中华人民共和国归侨侨眷权益保护法”等涉侨法规实施情况的检查报告〉的审议意见》(厦常办〔2010〕120号,以下简称“审议意见”)的要求,市政府高度重视,分管领导作出批示,要求市政府相关部门按照通知要求认真研究,提出贯彻落实意见。一段时间来,我市各相关部门针对市人大常委会“审议意见”提出的问题和建议,逐一对照,认真研究,提出措施并狠抓落实,努力促进我市贯彻执行保护法及实施办法取得新成效。现将落实情况报告如下：

## 一、强化涉侨政策法规宣传,进一步健全依法护侨工作机制

按照执法检查提出的要求和建议,我市加大涉侨政策法规宣传力度,市、区侨务部门根据上级统一部署,制定了侨法宣传计划,以纪念《保护法》颁布20周年纪念活动和总结“五五”普法工作为契机,部署我市侨务系统广泛开展形式多样的侨法宣传活动,采取切实有效措施积极开展侨法宣传教育。相关部门把《保护法》等涉侨法规的宣传列入全市普法教育的规划和活动内容,提高全社会对涉侨法规的认知度和依法护侨的法制观念。一是加强侨法宣传工作机制建设,努力形成“五侨”及相关职能部门协调配合、分工负责的侨法宣传、贯彻落实长效机制。加强落实侨房政策方面的宣传,增强各职能部门侨务法制观念,引导各级政府和部门依法行政,自觉落实党的各项

侨务方针政策。二是结合工作实际,开展纪念《保护法》颁布20周年系列活动,回顾总结《保护法》实施以来我市侨务法制建设的成绩和经验,探讨进一步深化侨务法制建设途径,推动我市依法护侨工作再上新台阶。三是进一步加强对各区“侨法宣传角”的工作指导和活动经费支持,以点带面,鼓励社区结合辖区内重大活动开展侨法知识宣传,推动“侨法进社区、侨法进侨乡、侨法进侨场”系列活动的深入开展。四是发挥各级侨联组织作用,开展对归侨侨眷的侨法宣传工作,引导归侨侨眷自觉运用法律武器维护自身合法权益。五是在具体工作中,借助侨务信访、侨务扶贫等为归侨侨眷办实事的工作平台,开展侨法宣传工作。

通过有针对性的宣传侨法,推动侨法的贯彻实施,促进各级政府、各有关部门和社会各界深入了解、准确把握党和国家的侨务方针政策,正确理解侨法的内涵和精神实质,充分认识侨法的特殊属性,理解侨法的原则性、综合性和针对性;充分认识加强侨务法制建设,加大依法护侨工作力度,对维护侨胞正当合法权益,广泛团结海外侨胞和归侨侨眷的作用,切实把党和国家的侨务方针政策落到实处。市、区各相关部门通过进一步深入学习贯彻党和国家的侨务工作方针政策、涉侨法律法规,增强贯彻实施保护法、维护归侨侨眷和海外侨胞合法权益的自觉性和责任感,以更加扎实、细致、卓有成效的工作,维护侨益、凝聚侨心、汇聚侨智、发挥侨力,服务海西建设、服务厦门发展。各职能部门树立“大侨务”理念,完善侨务工作沟通协调机制,坚持“五侨联席会议”制度,建立侨

务部门和法院的“侨法联系”制度,增强了各涉侨部门和相关职能部门贯彻执行侨法的整体效能。

## 二、善始善终做好落实侨房政策工作

我市“已退产权未退使用权”的侨房清退工作已基本完成;侨房信托房、代管房使用权清退工作也已进入扫尾阶段,侨房使用权清退工作将纳入常态化管理,为保障今后侨房清退工作的房源,6月12日,市委常委、副市长詹沧洲主持召开专题会议,研究协调侨福城二期西侧专用房移交有关工作,并形成《关于研究侨福城二期西侧专用房移交工作的会议纪要》(厦府专〔2010〕114号),就侨福城二期西侧专用房工程移交工作明确如下意见:一是侨福城二期西侧余下的400多套专用房,以及侨福城一期、二期尚余的26套专用房移交管理之后,市国土房产局除留用一部分专用房用于安置侨房住户,解决“私改”侨房使用权清退问题外,其余交由市财政行政资产管理中心拍卖处置。具体留用套数由市国土房产局测算后与市财政局另行商定。留用房的物业管理费、公共维修金等由市国土房产局公房管理中心缴交,市财政局予以经费补助。二是上述专用房移交之后,今后“私改”侨房产权退还涉及的使用权清退问题,纳入市国土房产局正常业务工作办理。具体由市国土房产局会同市侨办制定规范的工作流程。

关于海内外侨胞关心的非住宅侨房清退问题,市委、市政府历来十分重视这一历史遗留问题的处理,多次要求市侨办等部门认真做好相关的调研工作。2005年9月,市委常委会专题听取了我市非住宅房产等涉侨房产历史遗留问题调研的工作汇报,会议强调“要严格按照中央、省里的政策规定,积极慎重地处理好涉侨房屋历史遗留问题”。几年来,市侨务部门数次向国务院侨办和省侨办请示涉侨非住宅房产历史遗留问题的信访处理意见,国务院侨办和省侨办回复,中央、省对涉侨非住宅房产历史遗留问题至今仍未有明确的处

理意见可供地方遵照执行。鉴此,市相关部门按照中央、省有关落实侨房政策规定和市委常委会的要求,耐心细致地做好侨胞的政策宣传工作,取得了海内外侨胞的理解。

## 三、加大对侨资企业的扶持力度,解决华侨在国内实际问题

(一)落实华侨在本市参加社会保障问题。为解决国内就业的华侨没有居民身份证,无法办理参保登记手续的问题,维护他们的社会保险权益,国家人力资源和社会保障部2009年下发了《关于进一步做好在国内就业的华侨参加社会保险有关工作的通知》(人社厅发〔2009〕118号),规定聘用华侨人员的用人单位,可持华侨本人的有效护照等证明材料及时到当地社会保险经办机构为其办理参保登记手续,建立社会保险关系。在国内灵活就业的华侨人员,可持本人有效护照等,按照个体身份人员参保办法到所在地社会保险经办机构办理参保缴费手续。华侨参加社会保险的各项业务办理程序与国内其他参保人员一致。根据该项政策,市地税局、市劳动保障局专门召开社保联席会议,明确在厦就业的华侨参加社会保险的身份认定办法及缴费标准,即在厦就业的华侨的身份认定应凭“护照”和侨居地我驻外使领馆的“华侨身份证明”;在厦就业的华侨参保缴费标准原则上参照港、澳、台人员标准进行参保。

(二)落实华侨子女回国就学政策。关于华侨境外子女回国内就学问题,2009年2月国务院侨办、教育部下发了《关于华侨子女回国接受义务教育相关问题的规定》,明确华侨子女在其国内监护人户口所在地就读实施义务教育学校的,应当视同当地居民子女办理入学手续,依法享受免缴学费和杂费的权力;接收华侨子女的义务教育学校,不得以任何名义和形式设立针对华侨子女的收费项目或提高收费标准。我市教育部门认真落实该项规定,目前没有接到这方面乱收费的

投诉和有关问题反映。

(三)探索完善我市侨资中小企业融资担保体系。当前中小企业融资担保存在的问题主要表现在:一是信用担保业相关的法律法规建设相对滞后。二是担保机构总体规模小,实力弱。三是担保机构运作不够规范,中小企业信用不足加大了担保机构的经营风险,制约担保行业的发展。我市将根据国家的政策法规,加强中小企业信用担保体系建设调研,探索建立符合我市实际、切实可行的担保运作模式,探索建立以中小企业为主要对象,以信用记录、信用征集、信用调查、信用评级、信用发布为主要内容的中小企业信用制度,构建企业守信褒扬、失信惩戒的长效管理机制。

(四)积极鼓励海外留学人员来厦工作。加快涉侨法制建设。目前市人事部门正在抓紧开展《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》的修订工作,为吸引更多的高层次海外留学人员参与我市经济社会建设提供更完善的法律保障。

#### 四、加大对散居归难侨的帮扶力度,落实归侨照顾政策

我市高度重视和关注散居社会归难侨特殊困难群体。按照“一视同仁,不得歧视,根据特点,适当照顾”的侨务工作方针,继续认真做好低保政策的跟踪落实,确保符合低保条件的贫困归难侨优先做到应保尽保。加强侨务扶贫救济工作,确保市、区财政侨务救助专项经费的落实。目前,厦门市的全民享受基本医疗保险和城乡居民一体化的新型养老保险,以及应保尽保的最低生活保障,基本解决了贫困归难侨的基本生活和社会保障问题。下一步将有重点的、有针对性的对重大疾病等特困群体给予更多的帮扶。

人大执法检查后,市侨办对散居社会贫困归侨中的低保对象和患重大疾病的归侨再次进行摸底造册,为下一步开展救济工作打下基础。为深化“侨帮侨”活动,促进侨界和谐稳定,市侨办、市

侨联启动了“爱心惠侨”系列活动,活动主要有三项内容:取得厦门眼科医院的支持,为思明区辖区内的归侨、侨眷免费开展眼疾检查和白内障手术;资助患重大疾病的困难归侨;资助考上大学的贫困归侨侨眷子女。首批受资助的患重大疾病归侨 20 人,每人补助 5000 元,受资助学生 10 人,每人发放助学金 5000 元,享受“光明基金”,接受免费诊治眼疾和白内障手术的归侨、侨眷 36 人。希望通过这一活动,能带动更多医疗机构、企业和社会各界爱心人士参与到“爱心惠侨”活动中来,为困难归侨、侨眷提供帮助,实现政府资助和社会慈善相结合的良好效果。

目前,我市为归侨离退休发放职工生活补贴范围和标准,执行的是省政府下发的《福建省财政厅、省侨办关于归侨退休职工增发生活补贴的通知》(闽财综〔1996〕042 号)和《关于归侨退休职工增发生活补贴的补充通知》(闽财综〔1997〕038 号)文件精神。从全省通报的情况来看,我市落实该项政策较为全面,符合条件的离退休归侨均已享受落实到位。该项生活补助不同于归侨生活困难救济,省政府出台此政策的初衷是为了照顾生活已基本有保障,但在“文革”前和“文革”初受“海外关系”影响、离退休工资待遇偏低的早期回国的老归侨。考虑到厦门总体生活水平的提高和物价上涨因素,市财政局与侨务部门已着手将 1969 年 12 月 31 日以前回国参加工作归侨的生活补助由每月 60 元提高至 100 元。

#### 五、加强涉侨涉诉案件和信访件的办理,切实维护侨胞权益

积极妥善处理涉侨涉诉案件,各相关部门高度重视涉侨涉诉涉访案件的办理,健全完善办理渠道和维权协调机制。进一步加大涉侨涉诉案件调解、审判和执行力度,特别是关注侨房拆迁、侨资企业经济纠纷等侨胞反映的热点问题,充分保障和维护归侨侨眷和海外侨胞的合法权益,营造良好的维护侨益的法治环境和公平、公正的良好

投资环境。一方面,进一步加强涉侨涉诉案件审判调解和执行和解工作。凡涉及上级部门批办件、境外来信来访、驻外使领馆转办件、外国驻厦领事馆的照会以及侨房拆迁补偿安置、侨资企业经济纠纷等敏感问题,法院与侨务部门都高度重视,主动相互联系,及时沟通协商,通过侨办、侨联与海外侨胞和归侨、侨眷搭建沟通协调平台,从而推进调解工作的开展。另一方面,进一步发挥执行联动机制作用。在执行案件的处理过程中,法院加强与政府职能部门沟通协调,争取公安、侨

办、侨联、区、街和社区的支持,共同做好当事人思想工作,解决实际问题,并在法院依法采取强制措施时相互配合,防止意外情况发生,努力实现法律效果和社会效果的统一。此外,市人大常委会侨法执法检查组在执法检查期间收到的涉侨信访案件6件,其中4件由市政府办公厅转办,市相关部门认真办理涉侨信访案件,目前除黄仲威教育基金会信访件正在协调办理外,其余已全部办结并答复信访人。

附件

### 涉侨信访案件清单

序号	案 由	办理单位	办理情况
1	黄仲威教育基金会来信请求帮助解决其厦门必利达大厦租户工商注册等手续的问题。	市工商局	正在协调办理
2	离休老干部黄金安来信反映应退还华侨侨眷非住宅侨房等问题。	市侨办	已办结
3	陈泽彬来信反映其在大同路241号、开元路260-262号侨房的有关问题(包括要求退还其非住宅侨房以及开元路260-262号侨房无楼梯进入其已退的楼层等)。	市国土房产局 市侨办	已办结
4	甘肃民盟盟员林禾杰反映其亲属(海外侨胞)位于湖里枋湖村枋湖社祖屋产权划分及拆迁的一些情况。	市侨办	已办结

# 厦门市人民代表大会常务委员会 关于接受陈玉东辞去厦门市第十三届人民代表大会 常务委员会委员、侨务外事委员会主任委员职务的决定

(2010年12月2日厦门市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十五次会议通过)

陈玉东因到退休年龄,请求辞去厦门市第十三届人民代表大会常务委员会委员、侨务外事委员会主任委员职务,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第二十七条、《厦门市各级人民代表大会常务委员会人事任免办法》第二十四条的规定,厦门市第十三

届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定:接受陈玉东辞去厦门市第十三届人民代表大会常务委员会委员、侨务外事委员会主任委员职务的请求,并报厦门市第十三届人民代表大会备案。

## 厦门市十三届人大常委会任免名单

(2010年12月2日厦门市十三届人大常委会第二十五次会议通过)

决定任命:

臧杰斌为厦门市人民政府副市长;

任命:

马启和为厦门市人民代表大会财政经济委员会副主任委员(兼);

免去:

陈玉东的厦门市人民代表大会常务委员会台

胞工作委员会主任职务;

吴明忠的厦门市人民检察院副检察长、检察委员会委员职务;

尤长兹的厦门市人民检察院检察委员会委员、检察员职务;

陈爱治的厦门市人民检察院检察员职务。

