

# 目 录

厦门市十三届人大常委会第二十八次会议议程 .....	(1)
厦门市十三届人大常委会第二十八次会议日程安排表 .....	(2)
十一届全国人大四次会议主要精神和贯彻意见 .....	杜明聪(5)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第二十二号) .....	(7)
福建省人民代表大会常务委员会关于批准《厦门市物业管理若干规定》的决定 .....	(7)
厦门市物业管理若干规定 .....	(8)
厦门市人民政府关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》的说明 .....	阮跃国(13)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》的初审报告 .....	边经卫(17)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》修改情况的汇报 .....	张善美(19)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》修改情况的汇报 .....	郭晓芳(22)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》修改情况的汇报 .....	郭晓芳(24)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》审议结果的报告 .....	郭晓芳(27)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第二十三号) .....	(28)
厦门经济特区基层卫生服务条例 .....	(28)
厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》的说明 .....	杨益坚(32)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》的初审报告 .....	郭晓芳(35)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》修改情况的汇报 .....	郭晓芳(37)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》审议结果的报告 .....	张善美(38)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第二十四号) .....	(40)
厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定 .....	(40)
厦门市人民政府关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》的说明 .....	林长树(44)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》的初审报告 .....	边经卫(48)

## 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2011 年  
第 3 号  
(总第 134 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:361013

# 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2011 年  
第 3 号  
(总第 134 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:361013

厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》审议结果的报告 .....	郭晓芳(50)
厦门市人大常委会 2011 年工作要点 .....	(53)
关于《厦门市人大常委会 2011 年工作要点(草案)》的说明 .....	胡家榕(59)
厦门市人民代表大会法制委员会关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	郭晓芳(61)
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	黄清河(62)
厦门市人民代表大会内务司法委员会关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	陈佳鹏(65)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	边经卫(67)
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第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	杨益坚(70)
厦门市人民代表大会侨务外事委员会关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	陈鸿萍(72)
厦门市人民代表大会法制委员会关于 2010 年度规范性文件备案审查工作情况的报告 .....	(73)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“关于促进经济发展方式转变工作情况报告”审议意见研究处理情况的报告 .....	(75)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“关于文化产业发展情况的报告”审议意见研究处理情况的报告 .....	(78)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“关于对台交流合作先行先试情况的报告”审议意见研究处理情况的报告 .....	(81)
厦门市人民检察院关于市人大常委会对“关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告”审议意见研究处理情况的报告 .....	(87)
厦门市中级人民法院关于市人大常委会对“关于加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化的报告”审议意见研究处理情况的报告 .....	(90)
厦门市人民代表大会常务委员会关于接受黄世忠辞去厦门市人民代表大会常务委员会委员职务的决定 .....	(94)
厦门市十三届人大常委会任免名单 .....	(95)

# 厦门市十三届人大常委会第二十八次会议议程

(2011年3月29日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

- 1、传达十一届全国人大四次会议精神；
- 2、审议《厦门市人大常委会 2011 年工作要点(草案)》；
- 3、审议《厦门市基层卫生服务条例(草案)》(三审)；
- 4、审议《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》(二审)；
- 5、听取和审议市十三届人大六次会议主席团交付有关专门委员会审议的 31 件代表议案审议结果的报告；
- 6、人事任免；
- 7、书面报告：
  - ①市人大法制委关于 2010 年度规范性文件备案审查工作情况的报告；
  - ②市政府关于市人大常委会对“关于促进经济
  - 济发展方式转变工作情况的报告”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“关于文化产业发展情况的报告”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“关于对台交流合作先行先试情况的报告”审议意见研究处理情况的报告；
  - ⑤市检察院关于市人大常委会对“关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告”审议意见研究处理情况的报告；
  - ⑥市中级人民法院关于市人大常委会对“关于加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化的报告”审议意见研究处理情况的报告。

## 厦门市十三届人大常委会第二十八次会议日程安排表

时间	主要议题	主持人	报告人	列席单位
3月29日 (星期二)	<p>第一次全体会议(8:30-12:00 国际会议厅):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>传达十一届全国人大常委会四次会议精神;</li> <li>听取市人大常委会办公厅关于《厦门市人大常委会2011年度工作要点(草案)》的说明;</li> <li>听取市人大常委会关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》审议结果的报告;</li> <li>听取市人大常委会关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》审议结果的报告;</li> <li>听取市人大常委会关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告;</li> </ol>	杜明聪	<p>杜明聪</p> <p>胡家榕</p> <p>郭晓芳</p> <p>郭晓芳</p> <p>张善美</p> <p>黄清河</p> <p>陈佳鹏</p> <p>边经卫</p> <p>杨益坚</p> <p>陈鸿焯</p> <p>何清秋</p> <p>詹沧洲</p> <p>黄笑影</p> <p>曹锦彪</p>	<p>市府办、发改委、经发局、科技局、公安局、民政局、财政局、人力资源与社会保障局、土房局、建设局、交通运输局、卫生局、物价局、海洋渔业局、旅游局、侨办、台办、法制局、规划局、执法局、公路局、市政府金融办、市中院、仲裁委、鼓浪屿管委会、集美区政府、海沧区政府、同安区政府、翔安区政府。</p> <p>(以上单位须来1名负责人列席全体会议,请准时到会。)</p> <p>市人大机关副局以上领导</p>



时间	主要议题	主持人	报告人	一府三院领导	列席单位
3月30日 (星期三)	<p>一、分组审议〈3:00-4:00 湖里厅(一组)、同安厅(二组)〉： 1、市人大教科文卫工委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 2、市人大侨务外事委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 3、人事任免议案。</p> <p>二、主任会议〈4:10-4:30 海沧厅〉： 听取各组召集人汇报拟提交全体会议表决的有关议题审议情况的汇报，决定提请本次常委会会议表决的事项。</p> <p>三、第二次全体会议〈4:30-5:30 国际会议厅〉： 表决： 1、《厦门市人大常委会2011年工作要点(草案)》； 2、《厦门经济特区基层卫生服务条例(草案)》； 3、《厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定(草案)》； 4、市人大法制委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 5、市人大财经委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 6、市人大内司委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 7、市人大城建环资委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 8、市人大教科文卫工委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 9、市人大侨务外事委关于市十三届人大六次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告； 10、人事任免事项。</p>	<p>各组召集人</p> <p>杜明聪</p> <p>杜明聪</p>	<p>詹沧洲 郝勇 林永星 周内金</p>		<p>第一议题：市府办、发改委、科技局、财政局、卫生局。 第二议题：市府办、市政府金融办、台办。 第三议题：市检察院。 (以上单位须来2名负责人列席分组审议,请按第一议题时间到会。) 市人大机关副局以上领导</p> <p>市人大机关副局以上领导</p> <p>市人大机关副局以上领导</p>

# 十一届全国人大四次会议主要精神和贯彻意见

杜明聪

(2011年3月29日)

各位副主任、秘书长、各位委员：

十一届全国人大四次会议于3月5日至14日在北京举行，来自全国35个代表团的2923名人大代表出席大会。

大会审查批准了国民经济和社会发展“十二五”规划纲要，审议通过了政府工作、计划、预算和全国人大常委会、最高法院、最高检察院工作等6项报告，圆满完成了大会的各项任务。这是一次民主、团结、求实、奋进的大会。

大会的主要特点：一是凝聚科学发展的共同意志。“十二五”规划纲要和政府工作报告，明确了今后五年的工作目标和任务。二是把握科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线。三是充分体现以人为本、民生优先，回应社会关切的民生问题。四是高度评价法律体系形成的重大意义。中国特色社会主义法律体系的形成，是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。五是体现求真务实的民主会风，基层代表有更多发表意见的机会。

会议期间，党和国家领导人温家宝、贾庆林、习近平、贺国强、王兆国、陈至立等分别到福建团看望代表。他们充分肯定了福建“十一五”取得的新成就，并提出了一系列重要要求和殷切期望。

3月17日，省委召开常委（扩大）会议传达全国“两会”精神，孙春兰书记对全省学习贯彻工作进行了部署。一是认真学习、深刻领会，切实把思想和行动统一到中央精神上来；二是牢记责任、不负重托，全力推进福建科学发展、跨越发展；三是结合实际、全面贯彻，努力把“两会”精神落到实处。3月18日，市委召开常委（扩大）会议，传达学习全国“两会”和省委常委会议精神，省委常

委、市委书记、市人大常委会主任于伟国对我市学习贯彻提出了深入学习领会，统一思想认识；把握战略关键，全面抓好落实；立足抓好当前，务求工作实效等三点重要意见。

办公厅已将全国人代会的汇报提纲、省委孙春兰书记和市委于伟国书记的重要讲话精神印发给大家。请大家认真学习贯彻。由于时间的关系，这里就不再详细传达了。

我们要按照省委、市委常委（扩大）会议的要求，结合人大工作实际，认真抓好大会精神的贯彻落实。

## 一、认真学习、深刻领会，进一步统一思想认识

这次全国“两会”是在我国进入“十二五”时期，全党全国各族人民满怀信心迎接中国共产党成立90周年的形势下召开的，内容丰富，意义重大。常委会组成人员要认真学习，深刻领会和准确把握十一届全国人大四次会议精神，深刻领会和准确把握中央对国内外形势的科学判断，深刻领会和准确把握中央领导同志看望福建代表团时的重要讲话精神，深刻领会和准确把握中央、省委、市委关于“十二五”经济社会发展的重大决策部署，深刻领会和准确把握吴邦国委员长在人大工作报告中提出的“八个确立”和“五个不搞”的重要要求，进一步统一思想认识，切实增强围绕中心、服务大局的使命感和责任感，依法有效地履行人大职能，为确保“十二五”开好局、起好步，为推进厦门科学发展新跨越提供强有力的法治保障。

## 二、牢记责任、认真履职，全力推动厦门科学发展新跨越

市人大常委会学习贯彻十一届全国人大四次

会议精神,最根本的就是要牢记责任,依法履职,在推动厦门科学发展新跨越的历史进程中发挥国家权力机关的重要作用。

一是要紧紧围绕主题主线依法履职,成为厦门加快科学发展、跨越发展的坚定推动者。对有利于打好“五大战役”、抓实“五个着力”、全面推进“五个厦门”的事情,尤其是对推动经济结构调整和创新型城市建设的事情,都要充分发挥人大大的职能作用,大力支持和推动。

二是要紧紧围绕保障民生依法履职,成为厦门改善民生维护民利的忠实保障者。要始终把关注民生、保障民生和改善民生作为依法履职的出发点和落脚点,紧紧围绕群众关心、社会关注的物价、房价、就学、就业、就医、食品卫生、环境保护、保障性住房、社会管理和创新等涉及民生的关键问题,综合运用立法、监督等职能,推动政府改善民生工作再上新台阶,让广大人民群众共享改革发展的成果。

三是要紧紧围绕对台先行先试依法履职,成为推动祖国和平统一大业的坚定促进者。要大力推动和保障对台交流合作,进一步加强与台湾地区地方议会的交流交往,大力支持政府推进对台先行先试,充分发挥厦门对台独特区位优势,为促进祖国和平统一大业作出新贡献。

四是要紧紧围绕推动改革开放依法履职,成为厦门深化改革扩大开放的坚定支持者。要以纪念特区建设30周年为契机,认真总结人大立法和民主法制建设的工作经验,进一步解放思想,开拓创新,不断开创人大事业新局面。要大力支持政府推进体制机制创新,推动对外开放向广度深度拓展,不断增创特区新优势。

五是要紧紧围绕加强民主法制建设依法履职,成为厦门推进社会主义民主法制建设的积极实践者。中国特色社会主义法律体系如期形成,这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑,也标志着依法治国、建设社会主义法治国家进

入了一个新的历史起点。为此,我们要一手抓法律实施,一手抓好新的起点上的立法工作。关于法律实施,要依法行使保证宪法、法律、行政法规在厦门行政区域内得到遵守和执行的重要职权,确保各国家机关把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。要适时作出六五普法决议,大力开展法律的宣传和教育,增强全社会的法律意识和法治观念。要进一步增强执法检查实效,推动执法问题的解决,使有法必依、执法必严、违法必究进一步得到落实。关于立法工作,坚持科学立法、民主立法,在高质量推进立法工作的同时适时修改和完善原有的法规,在重视抓好经济领域立法的同时更加重视社会领域立法,切实用好、用足较大市立法权和特区立法权。

### 三、进一步加强代表工作和常委会自身建设

关于代表工作,一是督办好议案建议。本次常委会将审议市十三届人大六次会议主席团交付有关专门委员会审议的代表议案审议结果的报告。会后,各专门委员会要加大跟踪督办力度,推动“一府两院”及政府有关部门认真办理。同时,要选择一些意见建议,作为重点督办对象。二是组织好几场集中视察活动。今年除了要抓好正常的代表视察活动外,要精心组织好打好“五大战役”、菜篮子工程、食品安全、社区建设等视察活动,切实搞出声势、搞出影响、搞出实效。三是要按照中央、省委、市委的统一部署,认真贯彻落实新修改的选举法,切实做好市、区、镇人大换届选举。要精心组织好市人大代表的换届选举,把模范遵守宪法和法律、密切联系群众、努力为人民服务、受到群众信赖的优秀分子选为国家权力机关组成人员,为坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提供坚实的组织保障。要依法加强对区、镇人大换届选举工作的指导,确保换届选举顺利圆满。

关于加强人大常委会自身建设,一是加强思想政治建设。常委会要把思想政治建设摆在首

位,始终保持正确的政治方向。二是加强能力建设。常委会组成人员既要通过参加党组中心组学习、常委会组成人员读书班和专题讲座,又要通过自己加强对人大理论与实务、法律法规、现代科学、新兴产业、现代服务业、城市规划、社会管理等知识的学习,不断提升履职能力和水平。三是加强作风建设。常委会组成人员既要立足岗位,联系与自身工作密切相关的群众,又要经常深入基层,深入实际,加强调查研究,及时、准确地收集和反映人民群众的意见和心声,使人大常委会各项工作更加符合最广大人民群众的智慧。同时,要加强专委会建设,既要充分发挥专委会驻会人员

的重要作用,又要注意发挥非驻会委员的聪明才智,高质量地把拟提交常委会审议的议题准备好、准备透。要完善机制,充实必要人员,为专委会开展工作创造良好的条件。要加强市人大常委会机关建设,充分发挥集体参谋助手作用,提升服务保障水平。

让我们在市委的正确领导下,围绕中心、服务大局、依法履职,为推动厦门科学发展新跨越,为推进祖国和平统一大业作出新贡献,以更加优异的成绩迎接中国共产党成立 90 周年和厦门经济特区建设 30 周年!

## 厦门市人民代表大会常务委员会

### 公告

(第二十二号)

《厦门市物业管理若干规定》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,于 2011 年 3 月 24 日经福建省第十一届人民代表大会常务委员会第二十一次会议批准,现予公布,自 2011 年 6 月 1 日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2011 年 3 月 30 日

## 福建省人民代表大会常务委员会

### 关于批准《厦门市物业管理若干规定》的决定

(2011 年 3 月 24 日福建省第十一届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

福建省第十一届人民代表大会常务委员会第二十一次会议对厦门市人民代表大会常务委员会报请批准的《厦门市物业管理若干规定》进行了审查,认为其内容与上位法没有抵触,决定予以批准,由厦门市人民代表大会常务委员会颁布施行。

# 厦门市物业管理若干规定

(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,2011年3月24日福建省第十一届人民代表大会常务委员会第二十一次会议批准)

## 第一章 总 则

第一条 为了规范物业管理活动,维护业主和物业服务企业的合法权益,根据《中华人民共和国物权法》、《物业管理条例》和《福建省物业管理条例》等有关法律、法规,结合本市实际情况,制定本规定。

第二条 物业管理实行业主自治、专业服务与政府监管相结合的原则。

第三条 市建设行政主管部门负责本市物业管理活动的监督管理工作,履行下列职责:

- (一)组织实施本规定以及其他关于物业管理的法律、法规;
- (二)研究拟定或者制定物业管理相关政策;
- (三)指导、协调街道办事处(镇人民政府)、行业协会等依法开展物业管理相关工作;
- (四)负责物业服务企业的资质管理;
- (五)法律、法规规定的其他职责。

区建设行政主管部门负责辖区内物业管理活动的监督管理工作,并接受市建设行政主管部门的业务指导。

第四条 街道办事处(镇人民政府)对本行政区域内物业管理活动履行下列职责:

- (一)指导、组织业主大会成立和业主委员会换届;
- (二)办理业主委员会的备案工作;
- (三)指导、监督业主大会和业主委员会依法开展活动;
- (四)法律、法规规定的其他职责。

第五条 建立物业管理联席会议制度,协调

处理业主大会成立、业主委员会换届、业主委员会不依法履行职责、物业服务企业退出等物业管理中的重大问题。物业管理联席会议的召集及具体工作由街道办事处(镇人民政府)负责。

第六条 市物业管理协会应当加强行业指导和行业自律,规范行业经营行为,维护会员合法权益,组织物业服务行业从业人员的业务培训,促进物业服务企业依法、诚信经营,促进行业健康发展。

## 第二章 业主大会和业主委员会

第七条 物业管理区域的划分应当以经批准的项目规划用地范围确定。

业主要求对物业管理区域进行调整的,应当向区建设行政主管部门提出书面申请。区建设行政主管部门应当会同街道办事处(镇人民政府)进行审查后,根据公共配套设施设备配置、物业类型及社区布局,作出决定。

第八条 建设单位应当在工程竣工验收备案之日起一年内向物业所在地的街道办事处(镇人民政府)提供业主清册、物业总建筑面积、各独立产权建筑面积、物业出售并交付使用时间及物业管理用房的位置、面积等资料。

街道办事处(镇人民政府)根据履行物业管理职责的需要,可以向房地产交易权籍登记机构查阅、复印物业管理区域内的业主姓名、各独立产权建筑面积、业主联系方式等资料。

第九条 建设单位在物业管理区域符合召开首次业主大会会议的法定条件后三十日内,应当向物业所在地的街道办事处(镇人民政府)提交

成立业主大会的书面报告;建设单位未提交书面报告的,业主可以以书面形式向物业所在地的街道办事处(镇人民政府)提出成立业主大会的请求。

建设单位应当承担首次业主大会成立所需的经费,并协助街道办事处(镇人民政府)组织召开首次业主大会会议。

第十条 街道办事处(镇人民政府)应当在收到书面报告或者请求之日起三十日内,负责组织成立首次业主大会筹备组(以下简称筹备组)。

筹备组由街道办事处(镇人民政府)、社区居民委员会、建设单位和业主代表组成。

第十一条 首届业主委员会委员候选人由业主自荐和推荐产生,并按照物业管理区域内不同物业类型、不同幢(梯)及相应建筑面积均衡分布。同一物业类型、同一幢(梯)按照推荐票多少顺序确定委员候选人。

筹备组应当将前款规定的候选人名单在物业管理区域内公示,公示时间应当不少于七日。业主有异议的,筹备组应当核实和处理,及时向业主反馈,并将处理情况向业主大会会议报告。

第十二条 业主委员会由委员五至十三人的单数组成,每名委员具有同等表决权;业主委员会委员实行差额选举,按照候选人得票多少顺序当选。

每届业主委员会委员任期不超过五年,可以连选连任;委员的条件、人数、任期等具体事项由业主大会决定。

第十三条 业主大会在选举业主委员会委员的同时,应当一次性选举产生业主委员会候补委员。候补委员人数按照不超过委员人数的百分之四十设置;候补委员实行差额选举,按照预定名额和候选人得票多少顺序当选。

候补委员可以列席业主委员会会议,但不具有表决权。业主委员会委员在任期内因故出缺时,从候补委员中按照得票多少依次递补为委员,

并在本物业管理区域内公示。

第十四条 同一个物业管理区域内分期开发的物业在分期开发期间成立业主委员会的,应当在业主大会议事规则中明确本物业管理区域的业主委员会委员总数以及按照建筑面积比例预留尚未开发物业的委员名额。

第十五条 业主大会会议表决采用记名投票的方式。专有部分建筑面积一平方米为一个投票权。

召开业主大会会议,与会业主人数应当超过全体业主人数半数,且与会业主所持有的投票权应当超过本物业管理区域内投票权半数,业主大会会议方为有效。

前款所称与会,是指业主在会议签到表签字确认或者在表决票、选举票上签字确认。

业主大会会议表决事项经与会业主表决多数通过,但不足法定票数的,可以将会议表决事项及表决情况书面送达未与会业主。未与会业主应当在规定时间内作出决定并书面回复。规定期满,应当将未与会业主回复情况进行公告。未书面回复的,视为同意与会多数业主表决意见。

第十六条 选聘和解聘物业服务企业以及决定物业服务合同期限,应当由业主大会按照法定要求表决通过,不得授权业主委员会决定。

第十七条 业主委员会应当及时受理和处理业主投诉,并将处理情况及时反馈业主。

业主委员会应当每年向业主大会会议或者全体业主报告上一年度的工作情况。

第十八条 业主委员会可以聘请专职工作人员,负责处理业主委员会日常事务,其工作职责、报酬由业主大会决定。

建设行政主管部门应当组织专职工作人员参加培训,具体办法由市建设行政主管部门制定。

第十九条 业主委员会委员有下列情形之一的,其委员职务自行终止:

(一) 收受物业服务企业或者有利害关系业

主提供利益的；

(二) 向为本物业管理区域提供服务的物业服务企业承揽、介绍相关业务或者推荐利害关系人就业的；

(三) 本人或者直系亲属在为本物业管理区域提供服务的物业服务企业中任职的；

(四) 无正当理由拒不缴纳物业管理费或者专项维修资金等不履行业主法定义务的；

(五) 无正当理由连续三次不参加业主委员会会议的；

(六) 以书面形式向业主大会提出辞职的；

(七) 根据法律、法规规定不宜继续担任业主委员会委员的。

终止委员职务的事项应当在物业管理区域内进行公示,并向街道办事处(镇人民政府)备案。

第二十条 业主委员会应当依法按时组织召开业主大会会议。业主委员会逾期不组织召开业主大会会议的,街道办事处(镇人民政府)可以责令其限期组织召开;业主委员会仍不组织召开的,街道办事处(镇人民政府)可以按照首次业主大会会议召开程序组织召开。

第二十一条 出现议事规则及管理规约中规定应当召开业主委员会的紧急情况时,业主委员会不及时召开会议的,街道办事处(镇人民政府)可以指定业主委员会委员组织召开。业主委员会无法召开会议的,街道办事处(镇人民政府)可以直接组织召开业主大会,选举产生新的业主委员会。

### 第三章 物业服务 and 物业使用

第二十二条 物业服务企业应当具有法人资格,并按照规定取得相应资质等级。

物业服务人员按照规定,取得相应资格证书。

第二十三条 物业服务企业应当在其资质等级范围内依照物业服务合同约定,提供相应服务,接受业主和业主委员会对其履行物业服务合同的

监督。

第二十四条 物业服务企业应当自物业服务合同签订之日起三十日内将物业服务合同向物业所在区建设行政主管部门备案。

第二十五条 建设行政主管部门应当加强对物业服务企业及物业服务从业人员、业主委员会聘用的专职工作人员的信用评价和监管,建立诚信档案。对违反法律、法规规定和行业规范,侵害业主合法权益的物业服务企业和人员,记入诚信档案;情节严重的,列入向社会公布的警示名单。

被列入警示名单的物业服务企业,二年内不得参加本市物业服务投标。

第二十六条 市价格行政主管部门应当会同市建设行政主管部门按照质价相符的原则,制订物业服务等级标准和收费指导价,并向社会公布。

建设单位应当在购房合同中注明前期物业管理服务的等级标准和收费标准,建设单位、物业服务企业不得擅自调高物业服务的计费标准。

第二十七条 建设单位申请房屋预售许可证、房屋所有权初始登记时,应当提交物业管理用房的位置、面积等相关资料。房地产交易权籍登记机构在办理房屋权属初始登记时,在土地房屋登记簿上载明物业管理用房位置、面积等事项。业主委员会有权向房地产交易权籍登记机构查询物业管理用房的有关情况,并将查询情况在物业管理区域内进行公示。

第二十八条 物业服务合同终止或者业主大会决定不再接受原物业服务企业的事实服务,原物业服务企业应当在合同终止之日或者业主大会作出决定之日起最长不超过六十日,撤出物业管理区域内的物业服务人员,退出物业管理区域。

原物业服务企业退出物业管理区域,同时应当履行下列义务:

(一) 移交保管的业主名册、有关物业设施设备改造、维修、更新的有关资料、代收代缴的水电分户表的读数及公摊水电费明细。实行酬金制

的,还应当移交服务期间的财务档案、物业服务费结余、专项维修资金结余、用物业服务费购置的资产及物品;

(二)清退预收、代收未缴的有关费用;

(三)法律、法规规定的其他义务。

第二十九条 房屋装修应当在开工前向物业管理区域内的物业服务企业申报登记。物业服务企业应当将本条规定和房屋装修中的其他禁止行为、注意事项书面告知业主或者使用人,并由其签字确认。

业主或者使用人不得违法建造、擅自改动房屋建筑主体和承重结构、改变建筑设计使用功能。

物业服务企业发现有前款规定的违法行为的,应当立即制止,并在二十四小时内报告城市管理行政执法部门。城市管理行政执法部门接到报告后,应当调查核实,对正在实施违法行为的,书面通知供水、供电单位。供水、供电单位应当配合城市管理行政执法部门,暂时停止供水、供电。业主或者使用人改正违法行为后,城市管理行政执法部门应当及时通知供水、供电单位恢复供水、供电。

第三十条 在物业管理区域内开挖、埋设或者维修供电、给排水、排污、燃气、电信等管道管线,除抢修等紧急情况外,应当与物业服务企业就开挖后的路面、绿地等恢复原状的事项签订协议后方可施工,并就协议内容及其履行情况在物业管理区域内进行公示。

第三十一条 在物业管理区域内停放机动车时,应当在划定的车位内按照标示停放。物业服务企业对违反规定停放机动车的,应当及时予以制止。

第三十二条 物业管理区域内,物业服务企业不得为业主指定搬运、装修等特约服务,或者采取其他方式限制业主自由选择搬运、装修等服务。

第三十三条 街道办事处(镇人民政府)、建设单位、物业服务企业、业主委员会及其工作人员

对业主相关资料应当予以保密。

#### 第四章 专项维修资金

第三十四条 一个物业管理区域有两个以上独立产权单位的,应当设立专项维修资金。专项维修资金包括首期专项维修资金和日常专项维修资金。

专项维修资金属业主所有。

第三十五条 首期专项维修资金由建设单位按照市建设行政主管部门定期公布各类建筑工程综合平米造价指标计算的投资总额的百分之二,在建设单位办理工程竣工验收备案前一次性划入专项维修资金专户,并按照幢(户)建账。

日常专项维修资金由业主按照规定缴纳,存入专项维修资金专户。

第三十六条 建设行政主管部门应当在银行设立专项维修资金专户,遵循专户存储、核算到户、专款专用、统一监管的原则,对专项维修资金的收取、存储、使用、增值和查询等进行统一监督管理。

专项维修资金专户的管理和使用实行定期审计,并将审计情况公开。

第三十七条 专项维修资金的余额不足首期专项维修资金金额百分之三十的,业主大会应当续筹专项维修资金,续筹后的资金应当不低于首期专项维修资金数额。

第三十八条 因拆迁或者其他原因造成物业灭失的,应当将专项维修资金余额退还业主。

利害关系人有权查询专项维修资金的缴交情况。

第三十九条 利用物业共用部位、共用设施设备进行经营的,经营收益归全体业主所有。

第四十条 前期物业服务企业依法利用物业共用部位、共用设施设备进行经营的,应当将扣除物业服务企业对物业共用部位、共用设施设备的经营管理费用后的经营收入,自收到之日起三十

日内存入专项维修资金专户,经营管理费用支出不得超过经营收入的百分之三十。

业主委员会成立后,可以将物业共用部位、共用设施设备委托给物业服务企业进行经营管理。扣除物业服务企业对物业共用部位、共用设施设备的经营管理费用后的经营收入存入市建设行政主管部门设立的专户,经业主大会决定,可以用于抵扣业主的物业管理费用以及业主大会决定的其他事项的支出。

第四十一条 业主委员会或者其授权管理的物业服务企业应当每半年将专项维修资金的使用明细、物业共用部位与共用设施设备经营收入和支出在物业管理区域内显著位置公示十日以上,并在市建设行政主管部门网站公示半年。

第四十二条 建筑外墙墙面采用涂料饰面的,应当按照规定定期刷新,依法由业主承担的有关费用可以从专项维修资金中支付。

## 第五章 法律责任

第四十三条 建设单位违反本规定第八条第一款规定的,由区建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改的,对建设单位予以通报批评,并处以三千元以上三万元以下的罚款。

第四十四条 物业服务企业违反本规定第二十四条规定的,由区建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改的,可以处以五千元的罚款。

第四十五条 物业服务企业违反本规定第二十八条第一款规定,拒不退出物业管理区域的,由区建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,列入向社会公布的警示名单,处以五万元以上十万元以下的罚款,并依法吊销或者提请吊销其相关资质证书。

物业服务企业违反本规定第二十八条第二款规定的,由区建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,列入向社会公布的警示名单。

第四十六条 违反本规定第二十九条第二款

规定的,由城市管理行政执法部门责令其限期改正,可以处以二万元以上五万元以下的罚款;拒不改正的,由城市管理行政执法部门依法申请人民法院强制执行。

对危及建筑物安全、改变建筑设计使用功能或者附有违法建筑并结构相连的房屋,城市管理行政执法部门应当同时通知市土地房产行政主管部门依法处理。对违法建造严重违反规划、影响市容市貌或者利用建筑物共有部分违法建造的,依法予以强制拆除。

第四十七条 物业服务企业违反本规定第二十九条第三款规定的,由城市管理行政执法部门责令其改正;造成严重后果的,可以处以一千元以上五千元以下的罚款。

第四十八条 施工单位违反本规定第三十条规定的,由城市管理行政执法部门责令改正;拒不改正的,可以处以一万元以上三万元以下的罚款。

第四十九条 违反本规定第三十一条规定,不听劝阻的,物业服务企业应当向城市管理行政执法部门报告,由城市管理行政执法部门责令其改正,可以处以一百元的罚款;造成严重影响物业管理区域管理秩序后果的,城市管理行政执法部门可以将该车辆拖至指定的地点并告知物业服务企业,有关费用由违法行为人承担。

第五十条 物业服务企业违反本规定第三十二条规定的,由城市管理行政执法部门责令改正,可以处以五千元以上二万元以下的罚款。

第五十一条 违反本规定第三十三条规定,泄露业主资料,给业主造成损失的,业主可以依法要求赔偿。

第五十二条 建设单位违反本规定第三十五条第一款规定的,由建设行政主管部门责令其限期缴纳;逾期拒不缴纳的,按照应交款逾期天数处以每日万分之五的罚款;情节严重的,依法吊销或者提请吊销其相关资质证书。

业主违反本规定第三十五条第二款规定的,

由建设行政主管部门责令其限期缴纳;逾期拒不缴纳的,通知市土地房产行政主管部门依法处理。

物业服务企业违反本规定第四十条规定,未及时将经营收入存入市建设行政主管部门设立的专户的,由市建设行政主管部门责令其限期缴纳;逾期拒不缴纳的,按照应交款逾期天数处以每日万分之五的罚款;情节严重的,依法吊销或者提请吊销其相关资质证书。

## 第六章 附 则

第五十三条 业主自行管理以及未取得产权的物业的管理,参照本规定执行。

第五十四条 市人民政府根据本规定制定实施细则。

第五十五条 本规定自 2011 年 6 月 1 日起施行。

# 厦门市人民政府关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》的说明

——2010 年 1 月 7 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十次会议上

厦门市建设与管理局局长 阮跃国

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《厦门市物业管理若干规定(草案)》的说明,请予审议。

## 一、制定《厦门市物业管理若干规定》的必要性

1998 年 10 月 29 日厦门市第十一届人民代表大会常务委员会第八次会议审议通过了经济特区法规《厦门市住宅区物业管理条例》。该条例自实施以来,在相当一段时间里有效改善了物业管理服务的法制环境。但是随着社会的进步发展,物业管理服务的新问题和新矛盾日益突出,例如业主大会召开和业主委员会选举困难、前期物业管理服务矛盾突出、公共维修金归集和使用监管不到位等,特别是,物业管理服务是业主对共有的建筑物财产进行的自治管理活动,所产生的法律关系大多是典型的民事法律关系,这与因现实中业主自治管理困难而要求强化行政干预呼声日益高涨形成了一对矛盾。什么条件下行政权应当进

行干预、可以干预到什么程度等问题不仅是现实中的矛盾焦点,也是制度设计中的难点。尽管国家法律、法规和省的地方法规对物业管理服务制定了一系列的法律规范,但并未能穷尽现实中的所有复杂问题,与现实需求还有差距。此外《厦门市住宅区物业管理条例》与其后颁布实施的《中华人民共和国物权法》、《物业管理条例》、《福建省物业管理条例》存在重大的制度差异,导致我市物业管理法规的实施困难,甚至出现物业管理服务的乱象。因此,为进一步规范我市物业管理活动,提升我市物业服务水平,更有效化解和处理物业管理服务中的矛盾和纠纷,有必要结合我市实际,制定《厦门市物业管理若干规定》以取代原条例。

## 二、起草《厦门市物业管理若干规定》的过程

《厦门市物业管理若干规定》列为我市 2009 年正式立法计划。为起草好该法规项目,市建设与管理局成立了分管局领导为组长,法规处、物业处参加的调研起草小组。在正式起草前,与厦门

晚报联合制作有关物业管理宣传专版,同时向社会广泛征求立法意见建议,约一个月左右的时间征集了两百多条的意见建议。意见建议主要集中在如何解决业主大会召开难、表决难问题;如何对业主委员会进行有效监管,防止业主委员会委员滥权;如何监管物业的公共收益;如何有效监管住宅违法装修等问题。为了进一步了解司法实践中的物业管理问题,起草小组与思明法院负责民事、行政审判的法官召开研讨会进行研讨,法官们根据其司法审判经验,提出了一系列强化业主委员会规范和监管的意见和建议。同时,起草小组调研其他兄弟城市物业管理方面的立法,尤其是认真研究并重点参考了《物权法》颁布实施后进行地方物业管理立法的深圳、上海等地的物业管理法规。此外,起草小组还召集了若干次的相关管理相对人的座谈会,沟通和听取立法意见建议。起草单位的起草工作得到了市人大常委会、城建环资委员会、市法制局的指导和支持,上述三家单位全过程派人参与指导、研讨和起草工作。经过近五个月的工作,2009年8月初完成了《厦门市物业管理若干规定(草案)》的送审稿并报市政府审查。市法制局采取书面征求意见、网上征集意见等方式广泛听取社会各界对物业立法的意见和建议;组织召开了相关行政机关和有关单位参加的征求意见会;专题召开了专家论证会。在此基础上,又进行了多次的修改。市政府常务会议研究之前,分管副市长就草案中街道办事处的物业监管职能、违法装修管理、机动车停放管理等主要问题进行了专题协调。10月12日,市政府第82次常务会议研究通过了该法规草案。

### 三、有关主要内容的说明

鉴于已有《中华人民共和国物权法》、《物业管理条例》、《福建省物业管理条例》等上位法,根据市人大常委会、城建委领导的指导意见,按照不重复国家和省已颁布的法律法规的规范,重点解决我市物业管理服务的主要矛盾问题为核心进行起

草。

#### (一)重点解决业主大会召开难、表决难的问题

我市现有1149个物业管理小区,其中530个小区成立了业主委员会,成立率只有46.13%,另有近30%小区虽成立了首届业主大会及业主委员会,但并未召开业主大会进行业主委员会的换届选举。原因是多方面的。原厦门物业条例规定由建设单位牵头组织召开首次业主大会,当建设单位不履行或者怠于履行该义务的时候,首次业主大会就无法召开;业主委员会主任不履行召开业主大会进行换届选举职责的时候,新一届业主委员会就无法产生。而往往越是矛盾多的小区,牵头召集人越是不愿意履行义务或者职责,物业小区内的矛盾就会越积越深,大多数业主的权益就无法保障。根据我市近年来的物业管理实践经验,《规定(草案)》第七条规定,由街道办事处为组长的,社区居委会、建设单位和业主代表参加的筹备小组负责组织首次业主大会并选举产生业主委员的工作,并在第十三条规定业主委员会逾期不组织召开业主大会时,街道办事处可以责令其限期组织召开,业主委员会拒不组织召开的,街道办事处可以按首次业主大会会议召开程序组织召开。同时为了确保街道办事处能够履行该职责,《规定(草案)》还规定了建设单位应当向街道办事处提供业主清册、物业总建筑面积、各独立产权建筑面积等资料的义务。街道办事处也可以向房地产权籍登记机构查阅、复印物业管理区域内的业主姓名、各独立产权建筑面积、业主联系方式等资料。

物业区域共同管理事项的表决难具有一定的普遍性,有的是业主大会召开困难,有的是业主参加业主大会的积极性不高,有的是业主意见分歧比较大,有些小区外地业主比重较大甚至占业主总数的50%以上,通知难、参会难,一些小区公共事项的表决常常无法达到法定要求,致使很多事

项议而不决,最终是业主的共同权益受到损害。根据《中华人民共和国物权法》关于物业管理区域内的公共事项和一般事项的表决,应当经专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意;筹集和使用建筑物及其附属设施的维修资金,改建、重建建筑物及其附属设施这两类重大事项的表决,应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意的规定,《规定(草案)》第十一条规定,业主大会因同意票数不足不能依法作出决定的,应当再次召开业主大会会议。第二次业主大会会议就上次业主大会会议未作出决定的议题进行投票后仍因同意票数不足不能作出决定的,业主大会决定则以经与会业主所持物业投票权二分之一且与会业主二分之一以上同意作出,但业主大会作出本物业管理区域物业专项维修资金使用和续筹方案、改建或重建建筑物及其附属设施等重大事项决定,应当经与会业主所持物业投票权三分之二以上且与会业主人数三分之二以上多数同意。

## (二)重点解决业主委员会不履行职责或乱履行职责的问题

尽管业主委员会是业主大会的执行机构,但是业主大会是一个虚设机构,业主委员会则为实设的组织,实践中业主委员会往往对小区公共事项具有主导性的影响,例如业主委员会主任拒不组织召开业主大会就会导致物业服务合同到期的物业公司无法选聘以及其他需要通过业主大会表决决定的事项议而不决等。如果业主委员会主任或者业主委员会其他成员存有私利,他可以利用职务阻止有关程序的实施而使业主的监督管理权无法实现。因业主委员会不履行职责或乱履行职责导致物业区域矛盾重重,甚至影响社会安定的事件也是时有发生,有一些小区因为业主委员会的原因已经乱了十多年,仍没有有效的解决办法。因此《规定(草案)》规定了业主委员会委员有收

受物业服务企业或者有利害关系业主提供的利益;向为本物业管理区域提供服务的物业服务企业承揽、介绍相关业务或者推荐利害关系人就业;本人或配偶或其近亲属在为本物业管理区域提供服务的物业服务企业或关联企业中任职等七种情形的,由业主委员会决定中止其委员职务,并提请业主大会会议决定终止其资格。同时设置了候补委员制度作为业主委员会委员资格终止制度的补充,一旦业主委员会委员职务中止和资格终止时,由候补委员递补,保障了业主委员会工作不因个别委员的资格终止而受影响。《规定(草案)》还明确规定了业主委员会及其委员应当按照议事规则的规定履行职责。业主委员会不按照议事规则的规定召开的,街道办事处可以责令其限期召开,逾期仍不召开会议的,可以指定业主委员会委员组织召开;业主委员会委员不履行职责的,街道办事处可以责令其限期改正,逾期仍不改正的,建议业主委员会决定中止其委员职务。业主委员会无法召开的,街道办事处及时组织召开业主大会会议,选举产生业主委员会。

## (三)重点解决物业管理区域违法装修、车辆乱停放问题

由于执法机关入户执法困难,小区机动车辆停放又非《道路交通安全法》调整范围,目前,物业管理区域内违法建造、擅自拆改房屋主体和承重结构、随意改变设计使用功能,以及乱停乱放车辆,严重影响小区秩序的情况越来越严重,已经成为纠纷和投诉的主要内容。因此《规定(草案)》有针对性的提出了解决措施和办法,从而解决了物业管理规范难的问题。主要措施有:(1)由物业服务企业进行制止违法行为并向城市管理行政执法部门报告;(2)由市城市管理行政执法部门责令改正并予以处罚;(3)对严重危及结构安全,改变规划使用性质的以及附有违法建筑并结构相连的房屋,通知市土地房产部门不予办理过户及抵押登记直至改正,对其中属独立建筑的,供水、

供电单位不予供水、供电;(4)对严重违反规划、影响市容市貌的违法建造,由城市管理行政执法部门予以强制拆除;(5)对物业管理区域内乱停车,由城市管理行政执法部门予以罚款的同时明确对严重影响物业管理区域管理秩序的,可以将该车辆拖至指定的地点并告知物业服务企业,有关费用由违法行为人承担。

(四)加强对业主委员会执行秘书、物业服务企业项目经理的管理

物业管理区域物业服务品质的优劣和物业管理区域项目负责人(管理处主任)的素质和责任心有很大的关系;业主委员会成员是否熟悉物业管理相关法律法规及物业管理的具体业务,是否和物业服务企业沟通顺畅,与物业管理区域的和谐安定休戚相关。也就是说,物业管理服务中形成的非常复杂的管理服务关系,稍微处理不慎就可能产生或者激化矛盾,甚至引发群体事件,物业管理服务关系的主导者实际上就是业主委员会成员和管理处主任。因此,加强对这两部分人的管理成为地方物业管理立法的普遍做法。由于业主委员会委员全为兼职,物业管理相关知识不足,履职时间也难有保障,特别是较大住宅区普遍聘请业主委员会的专职秘书的做法已成为一个较好的实践经验,有专业素养和职业要求的专职秘书,能够有效地沟通各方面的关系,起到化解社区矛盾,提升物业管理水平的作用。因此《规定(草案)》第十七条建立了业主委员会执行秘书、物业服务企业项目经理应当接受建设行政主管部门的专业培训并颁发岗位证书。同时规定建设行政主管部门应当加强对物业服务企业及物业服务从业人员、物业服务项目经理、业主委员会执行秘书的信用监管,建立诚信档案和信用评价制度。对违反法律、法规规定和行业规范,侵害业主合法权益的,记入不良行为记录;情节严重的,将其列入向社会公布的警示名单。被列入警示名单的物业服务企业,二年内不得参加本市物业服务招标投标。

(五)完善物业专项维修资金的筹集和管理制度

《厦门市住宅区物业管理条例》在专项维修资金的归集和使用方面,将物业专项维修资金分为由开发建设单位一次性按建设总投资的2%缴交的公共设施专用基金和日常由业主按月按建筑面积缴交的房屋公共维修金。由开发建设单位一次性按建设总投资2%缴交形成的公共设施专用基金成为我市物业区域公共设施设备维修的主要资金保障。国家《物业管理条例》和《福建省物业管理条例》均只规定物业专项维修资金,且由于实践中由物业公司代收代管的日常归集的房屋公共维修金,难以有效监督,纠纷和投诉很多,处理困难,因此,《规定(草案)》将“两金”合并为“一金”。并将由开发建设单位按工程总造价2%缴交的维修资金规定为物业专项维修资金首期归集资金。物业专项维修资金的余额不足首期归集专项维修资金金额百分之三十时,业主大会应当向全体业主续筹。

(六)重点解决旧物业服务企业退出难、移交难的问题

实践中,《物业服务合同》已到期,但物业服务企业以种种理由拒不撤出,不移交物业管理用房和相关资料的矛盾较为普遍,个别冲突还激化为群体治安事件。为了解决这类问题,《福建省物业管理条例》做了相应的规定,本《规定(草案)》则进一步明确物业服务合同期满后,业主委员会要求物业服务企业退出的,物业服务企业应当退出。同时明确规定物业服务企业退出物业管理区域时,除应当移交有关资料外,还应当撤出物业管理区域内的物业服务人员以及清退预收、代收的有关费用。物业企业拒不履行上述义务的,建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,予以通报,并处以一万元以上十万元以下的罚款。

我的说明完了。

# 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》的初审报告

——2010年1月7日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十次会议上

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:

2009年10月20日,厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门市物业管理若干规定(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定,市人大常委会于2009年10月23日在厦门日报和厦门人大网站全文刊登《草案》,公开征求修改意见和建议。10月28日至11月17日期间,市人大城建环资委分别召开了由有关行政管理部门和街道办事处、法官和律师等法律界人士、业主委员会和业主代表、物业协会和物业公司、房地产协会和房地产开发公司以及部分市政协委员参加的六场征求意见座谈会,广泛听取社会各界的意见,对收集到的意见和建议进行归纳和整理,并就修改内容与市建设局、法制局、市人大法制委等部门进行沟通和协调,达成共识。12月23日,市人大城建环资委召开全体会议,对《草案》进行审议,形成《厦门市物业管理若干规定(草案建议修改稿)》(以下简称《建议修改稿》),现将有关情况报告如下:

## 一、制定法规的必要性

《厦门市住宅区物业管理条例》(以下简称《条例》)是市人大常委会1998年制定的经济特区法规,自1999年1月1日起施行。《条例》出台对规范我市住宅区物业管理服务,保障物业管理行业有序发展发挥了良好的促进作用。随着时间的推移,我市物业管理服务中出现了一些新情况、

新问题,11年前制定的《条例》已无法有效解决当前物业管理中的各种问题和矛盾。2003年9月、2007年1月、2007年10月,国务院《物业管理条例》(以下简称国务院条例)、《福建省物业管理条例》(以下简称省条例)和《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)相继实施,《条例》的许多规定与这些法律法规不太一致,如组织召开首次业主大会的责任单位、物业管理的行政主管部门、业主大会投票权计算方式及表决、开发建设单位缴纳公共设施专用基金等方面。由于《条例》只是特区法规,这些与上位法规定不一致的条款只能在特区范围内适应,而对特区以外的四个区仍需执行上位法的相关规定,在同一个行政区域内适用不同的法规给我市物业管理带来很多不便。针对上述问题,为了与上位法相衔接,解决我市物业管理中存在的一些问题,需尽快修改《条例》。鉴于需要修改的内容较多,且法规名称、篇章体例都作较大改动,废止《条例》而重新制定较大市法规是完全必要的。

## 二、制定法规的主要过程及对《草案》的基本评价

2008年《条例》修改被列为立法调研项目,市建设管理局、法制局、市人大城建环资委立即着手开展立法前期调研工作,认真梳理《条例》与上位法不一致的条款,针对我市物业纠纷中存在的共性问题,结合日常管理工作的需要,分析相关法律法规存在的规范缺位和操作性不强等问题,并学

习借鉴深圳、上海等城市近几年物业立法的有益做法,提出《条例》修改的思路和意见。经过充分调研,从物业管理上位法较多,基本制度设计较完备的情况出发,确立了不重复上位法规定,重点解决我市物业管理中的主要矛盾,明确在法规体例上采用若干规定的形式。2009年,制定《厦门市物业管理若干规定》被列为市人大常委会立法正式项目。

为做好《草案》起草工作,市建设管理局专门成立法规起草小组,多次召开物业管理相对人参加的征求意见座谈会,与思明法院召开司法实践中物业管理问题的专题研讨会,并与厦门晚报联合制作物业管理专版,向社会广泛征求立法意见和建议。在此基础上,充分借鉴外地物业管理立法的先进经验,于2009年8月完成《草案》送审稿报市法制局。市法制局再次组织召开征求意见座谈会和专家论证会,分管副市长还对《草案》中主要问题进行专题协调,经多次修改完善,10月12日市政府第82次常务会议研究通过了《草案》。

市人大城建环资委审议认为,《草案》总结多年来我市物业管理的成功做法,借鉴外地城市物业管理立法的先进经验,具有明确的针对性,可操作性强,比较符合我市物业管理工作的实际,是基本可行的。同时,根据收集到的立法建议,对《草案》进行了修改完善。

### 三、对《草案》的几点修改建议

#### (一)关于《草案》的篇章体例

《草案》内容较多,条款不少(共有三十七条),由于不分章节,容易给人造成缺乏层次性的印象,也不便于阅读。为了使《草案》体例结构更为清晰,建议根据《草案》内容将其分为总则、业主大会和业主委员会、物业管理服务和物业使用、专项维修资金、法律责任、附则六个章节,同时根据章节名称和条文内容对原有的第二十八条、二十九条、三十条等条序做适当调整,具体不一一说明。

#### (二)关于行政管理部门的职责

《草案》关于建设行政主管部门对物业监管职责的规定比较笼统,市、区两级建设行政主管部门的职责划分不够清晰,建议分两款分别规定,同时增加关于其他行政管理部门职责的规定,将《草案》第二条修改为:“市建设行政主管部门负责本市物业管理活动的监督管理工作”、“区建设行政主管部门负责本行政区域物业管理活动的监督管理工作,并接受市建设行政主管部门的业务指导”、“市、区政府其他有关部门应当按照各自职责,依法做好与物业管理有关的监督管理工作”。

#### (三)关于筹备组成员的被选举权

国务院条例第六条规定了业主的十项权利,其中一项是“选举业主委员会成员,并享有被选举权”。被选举权是每一个业主都依法享有的基本权利,不能因其参加了首次业主大会会议筹备组,就简单地予以剥夺,而且这也会打击业主参与公共事务管理的热情和积极性,增加业主委员会的成立难度,因此建议删除《草案》第七条第三款中“筹备组成员不得担任首届业主委员会委员”的规定。

#### (四)关于分期开发物业的业主委员会选举

《草案》第十条规定,分期开发物业在分期开发期间成立业主委员会的,应当按建筑面积比例预留未开发物业的委员名额。但是,对后期物业何时选举、由谁组织选举,是补选预留的委员名额还是重新选举新一届业主委员会、选举产生委员的任期等都未做明确规定,容易引起争议,也难以操作,建议将该条修改为:“同一个物业管理区域内分期开发的物业在分期开发期间成立业主委员会的,应当在业主大会议事规则中明确整个物业管理区域的业主委员会委员总数以及按建筑面积比例预留尚未开发物业的委员名额。后期物业的首套房屋交付使用一年内,由业主委员会组织后期物业的业主召开会议,选举预留的业主委员会委员和候补委员。增补的委员和候补委员的任期

与首期其他委员相同”。

#### (五)关于专项维修资金

为了保护专项维修资金安全,维护广大业主的合法权益,国家对专项维修资金的支出使用及专项维修资金专户都有严格的管理规定。从我市物业管理实际情况看,日常收集的专项维修资金主要用于物业的日常维修,一旦纳入专项维修资金专户管理,有可能造成使用不便,导致物业服务不及时和物业服务质量下降。因此,建议将日常收取的专项维修资金交由业主委员会或物业服务企业进行管理,即将《草案》第二十一条第四款修改为“日常收取的专项维修资金由业主按规定缴纳,已成立业主委员会的存入业主委员会指定帐户或者委托物业服务企业代收代管,未成立业主委员会的,委托物业服务企业代收代管”。同理,为了保证对物业经营收益管理的便利性和灵活性,建议将《草案》第二十五条中的“存入专项维修资金专户”修改为“存入本物业管理区域日

常收取的专项维修资金帐户”。

#### (六)关于法律责任

《草案》第六条没有相对应的法律责任条款,建议参照省条例第五十七条对类似行为的处罚,增加一条规定:“违反本规定,建设单位未在规定时间内提供业主清册、物业总建筑面积、各独立产权建筑面积、物业出售并交付使用时间等资料的,由区建设行政主管部门责令限期改正;逾期不改的,对建设单位予以通报批评,并处以三千元以上三万元以下的罚款”。此外,《草案》第三十五条中“并处以一万元以上五万元以下罚款”的规定,与国务院条例第五十九条中关于不移交资料的处罚额度(一万元以上十万元以下),以及市建设管理局关于《草案》的说明第(六)点中的表述都不一致,建议将其中的“五万元”修改为“十万元”。

此外还对《草案》中的个别文字进行修改,这里不一一说明。

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《厦门市物业管理若干规定(草案)》 修改情况的汇报

——2010年5月31日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十二次会议上

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:

1月8日,市第十三届人大常委会第二十次会议对《厦门市物业管理若干规定(草案)》(以下简称“规定草案”)进行了审议。常委会组成人员认为制定该项法规十分必要,对促进社会和谐意义重大,同时对规定草案提出许多修改建议。会后,根据常委会组成人员的审议意见,市人大法制委会同城建环资委、市法制局、建设与管理局对规

定草案进行了修改。3月初,市人大法制委委托市人大常委会法工委代为组织召开由部分市人大常委会委员、省人大法制委委员和省有关部门、专家参加的两场征求意见会。3月26日,市人大法制委组织市人大常委会部分委员对我市物业管理情况进行调研。市人大法制委还组织召开专家征求意见会。4月26日、27日,市人大法制委会同城建环资委、市法制局、建设与管理局再次进行了

讨论、修改。5月17日,市人大法制委员会召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,并通过了规定草案修改稿。现将规定草案的主要修改情况汇报如下:

### 一、关于街道办事处(镇人民政府)的职责

有意见提出,规定草案第三条关于街道办事处(镇人民政府)的主要职责的规定,存在两个方面的问题,一是物业管理工作重心下移,街道办事处(镇人民政府)能否承担起法规规定的管理职责;二是将产生行政权对自治权的过多干预,因此建议修改。法制委经研究认为,目前物业管理普遍存在业主自治意识不强,业主大会成立难、召开难的问题,需要政府给予帮助,提供指导。街道办事处(镇人民政府)能更好地发挥基层工作的优势,及时了解和掌握所在辖区物业管理的具体情况,通过指导和组织业主大会、业主委员会换届等工作,帮助业主更好地行使自治权,为物业管理活动提供服务。另外,该条规定属市政府内部行政职责分工,市政府已专题研究并经市政府常务会议通过。据此,法制委建议将规定草案第三条进一步完善,具体表述为:“街道办事处(镇人民政府)为本行政区域内物业管理活动提供下列服务:(一)指导、组织业主大会成立和业主委员会换届;(二)办理业主委员会的备案工作;(三)指导、监督业主大会和业主委员会依法开展活动;(四)法律、法规规定的其它职责。”

### 二、关于业主大会会议表决

有意见提出,规定草案第十一条第三款关于第二次业主大会会议议题投票后仍因同意票数不足不能作出决定的,再次投票经与会业主所持物业投票权二分之一(重大事项三分之二)以上且与会业主人数二分之一(重大事项三分之二)以上同意作出决定的规定,与物权法、上位法规定相抵触,将可能侵犯物权人利益,违背绝大多数业主意愿。法制委与有关部门进行了研究,认为规定草案关于业主大会投票权的规定是存在合法性问题。本立法要解决现实中存在的业主大会会议开

会难、表决难的突出问题,应坚持在与上位法规定不抵触的前提下,对上位法中关于业主大会会议形式和表决制度进行补充细化。具体修改建议是:首先,明确业主大会会议召开应符合法定人数和条件;其次,规定参加业主大会会议的形式,既与会形式,可以是到会签字确认或在表决票、选举票上签字确认的方式,也就是可以采用集体讨论、书面征求意见或两种方式相结合的形式召开业主大会会议;第三,对在与会情况下,因法定票数不足,无法作出决定的,再规定采用书面征求未与会业主意见,从而达到法定票数的补充方式,通过将表决事项和表决情况书面送达未参加业主大会会议的业主,让其了解与会多数业主的意愿,并要求其在规定时间内作出书面反馈,未书面反馈的视为对与会业主多数表决意见的同意。这样的制度安排保证了业主大会会议决定的作出符合上位法要求,体现大多数业主的意愿,也能解决实际存在的会议表决难问题,保障业主大会会议决定能及时作出。规定草案修改稿第十一条据此进行了修改。

### 三、关于专项维修资金

有意见提出,规定草案第二十一条第三款规定首期归集的专项维修资金由建设单位缴交并归业主所有,这与物权法的规定相违背,也与国务院条例的规定不一致,因此建议修改。法制委会同有关部门进行了研究后认为,目前大多数城市是由业主分散缴交专项维修资金,这种缴交方式会造成专项维修资金收缴不及时,在物业需要维修时无法及时支付的问题,而厦门和深圳采用由建设单位代业主缴交首期专项维修资金的方式,保证了专项维修资金的及时收缴和使用。这一缴交方式从文字上是由建设单位缴纳,但建设单位已将其纳入了建设成本,最终仍是由业主承担的,从法律性质上看,它属于一种代缴行为。因此,与上位法规定的精神是相一致,但在法规规定的表述上要明确首期专项维修资金的属性问题。法制委建议从以下几个方面对这一条款的表述进行修

改,一是,增加“业主应当依法缴纳专项维修资金”的表述,明确业主缴交专项维修资金的义务。二是,规定首期归集的专项维修资金由建设单位代业主缴交,计入建筑工程建安成本并存入专项维修资金专户,明确专项维修资金归业主所有的属性。三是,规定建设单位应在商品房买卖合同中对这一事项进行约定,不能再向业主收取这一费用(具体表述见规定草案修改稿第二十四条)。

#### 四、关于规定草案第三十二条中的停水、停电

有意见提出,规定草案第三十二条第一款中关于在物业管理区域内违法建造,擅自改动房屋建筑主体、承重结构或者改变建筑设计使用功能的独立建筑,在给予行政处罚的同时,通知供水、供电单位不予供水、供电的规定,不符合行政处罚法的有关规定,也有可能对业主的基本生活产生影响,建议删除。法制委征求了有关部门的意见,经研究认为,对正在实施的违法行为,城市管理行政执法部门采取停水、停电的强制手段,以制止违法行为的继续实施,是一种行政强制措施而不是行政处罚形式。另外,原规定只是对实施违法行为的独立建筑采用停水、停电的强制措施,但在实际生活中,建筑物“一改多”的现象普遍,需要加以规范,因此,不仅是独立建筑还有其他的建筑也应纳入法规规范的范畴。法制委删除了规定草案第三十二条第一款的有关规定,在规定草案第十九条第三款中增加对正在实施的违法行为,由城市管理行政执法部门通知供水、供电单位不予供水、供电的表述,并将规定草案第十九条的条款表述顺序作了修改(具体表述见规定草案修改稿第二十条)。

#### 五、其他问题

1、因物业管理联席会议的具体工作属政府的内部工作安排,没有必要在规定草案中作出规定,因此,法制委建议删除规定草案第四条第二款,在第一款后增加“物业管理联席会议的具体工作由街道办事处(镇人民政府)负责”的表述。

2、法制委将规定草案第七条、第九条中与省物业管理条例不一致的规定作了相应的修改。

3、规定草案第八条第一款第二、三项中首届业主委员会委员候选人由建设单位和物业所在区的社区居民委员会推荐的规定,会对业主自治权造成干预,不应由除业主以外的单位或个人对业主委员会候选人的产生进行干预。据此,法制委建议删除草案第八条第一款第二、三项和第二款的规定。

4、规定草案第十六条第二款要求外地物业服务企业备案的规定,存在明显的差别对待,因此,法制委删除了该款规定,并将规定草案第三十一条中的相关法律责任内容作了删除。

5、规定草案第十七条关于培训的规定,涉及对从业资质管理作出规定,并与有关文件要求由省一级主管部门组织物业服务人员培训的规定不符,因此,法制委删除了该条规定。

6、规定草案第二十条关于与物业服务企业签订赔偿损失协议的规定不合适,物业管理区域内公共部分属业主所有,赔偿损失的协议应由业主委员会或业主大会签订。据此,法制委删除了有关表述,并增加了要求物业服务企业对恢复原状事项协议内容及履行情况公示的规定。

7、法制委建议在规定草案中增加对业主个人资料的保密规定,保护业主的隐私权,并在法律责任中增加对违反相关规定的单位和人员进行相应的处罚的规定(具体表述见规定草案修改稿第二十二条,第三十六条)。

此外,对规定草案个别文字和相关条序作了修改。

《厦门市物业管理若干规定(草案修改稿)》已根据上述意见作了修改。法制委员会建议本次常委会会议再次审议。

《规定(草案修改稿)》及以上汇报是否妥当,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市物业管理若干规定(草案)》 修改情况的汇报

——2010年7月28日在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上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会：

6月1日，市第十三届人大常委会第二十二次会议对《厦门市物业管理若干规定(草案修改稿)》(以下简称“规定草案修改稿”)进行了审议。在分组审议过程中，常委会组成人员对市人大法制委提交的规定草案修改稿，提出了许多的修改意见和建议。6月10日，市人大法制委将规定草案修改稿全文登报，征求市民和社会各界的意见，截止到7月1日，共征集意见、建议120多条。6月中旬，市人大法制委再次委托省人大常委会法工委代为组织召开了两场征求意见会；7月初，法制委组织召开了专家论证会。根据上述意见和建议，6月下旬和7月初，市人大法制委两次会同相关单位对规定草案进行了研究讨论和修改，形成了规定草案修改二稿草稿。7月17日，市人大法制委员会召开全体会议，对规定草案进行了统一审议，并通过了规定草案修改二稿。现将规定草案的主要修改情况汇报如下：

## 一、关于物业管理区域的调整

有意见提出，规定草案修改稿第五条第二款关于物业管理区域调整的规定不完备、程序也欠合理，建议修改。法制委会同有关单位研究后认为，新建项目和已入住的物业管理区域调整的提出主体、调整原则和批准部门不同，应作区分规定。建议在规定草案修改稿第五条中增加一款，作为第二款，规定新建项目调整物业管理区域的程序，同时将原第二款已入住物业管理区域的调

整程序作相应修改后作为第三款(具体表述见规定草案修改二稿第五条第二、三款)。

## 二、关于首次业主大会所需的经费

有意见提出，首次业主大会的经费无法落实，是造成业主大会召开难的原因之一，建议法规在经费保障上作出规定。法制委会同有关单位研究后，建议在规定草案修改二稿第七条第三款中增加建设单位应当“承担成立首次业主大会所需经费”的规定。

## 三、关于强化业主委员会服务和职责履行能力

有意见提出，建议在法规中增加业主委员会及时受理、处理业主投诉的规定，以维护物业管理小区和谐。据此，法制委建议增加一条，作为规定草案修改二稿第十条，具体表述为：“业主委员会应当及时受理业主投诉，并进行处理，将处理情况及时反馈业主。”同时，有意见提出，建议增加规定业主委员会可以聘请专职人员处理业主委员会的日常事务，以强化业主委员会的职责履行能力。据此，法制委建议增加一条，对业主委员会聘请专职工作人员以及专职工作人员可以参加培训，取得技术资格进行规定(具体表述见规定草案修改二稿第十一条)。另外，法制委建议将规定草案修改稿第十六条、第三十七条第二款中的“执行秘书”一词修改表述为“有专业技术资格的专职工作人员”。

## 四、关于选聘和解聘物业服务企业

有意见提出,选聘和解聘物业服务企业是物业小区管理的重大事项,关系到物业小区的管理质量,应当由业主大会会议作出决定,因业主大会召开难等原因确需授权业主委员会进行决定的,应由业主大会会议专题表决。据此,法制委建议增加一条,对上述内容进行规定(具体表述见规定草案修改二稿第十四条)。

#### 五、关于终止委员职务

有意见提出,规定草案修改稿第十二条规定了终止委员职务的七种情形,这七种情形属于终止委员职务的法定情形,业主委员会可以根据这七种法定情形直接终止委员职务,而不必先由业主委员会中止职务,再提请业主大会会议终止资格。法制委研究后,采纳了这一意见,但为了保证业主委员会作出的决定公正和透明,建议增加一款,作为第二款,规定对终止委员职务的决定应当进行公示和备案(具体表述见规定草案修改二稿第十五条)。

#### 六、关于召开业主委员会

有意见提出,规定草案修改稿第十四条关于召开业主委员会的规定,属于业主自治的内容,法规没有必要作出规定,建议删除。法制委会同有关单位研究后认为,在一般情况下,是否召开业主委员会,确属业主自治管理的范畴,行政部门不应进行干预,但对于议事规则及管理规约中规定的紧急情况发生时,因涉及到物业管理区域的公共利益,如果业主委员会不及时召开业主委员会会议进行处理的,行政部门应当进行干预,要求及时召开业主委员会,以保证物业管理区域的正常秩序。据此,法制委建议对草案修改稿第十四条的表述作相应修改(具体表述见规定草案修改二稿第十七条)。

#### 七、关于新旧业主委员会交接

有意见提出,在新旧业主委员会交接期间出现原来的业主委员会拒不交出公章的现象,这是导致小区物业管理矛盾的主要问题之一。法制委

经研究后,建议增加业主委员会交接期间,业主委员会公章交由街道办事处(镇人民政府)暂时保管的规定(具体表述见规定草案修改二稿第十八条)。

#### 八、关于物业服务合同期满,物业服务企业继续履行物业服务合同

有意见提出,规定草案修改稿第十八条关于物业服务合同期满,物业服务企业是否继续履行物业服务合同的规定应属民事合同关系调整,不应在法规中规定。法制委建议删除该条规定。

#### 九、关于新旧物业服务企业交接

有意见提出,新旧物业服务企业交过程产生纠纷,易造成物业管理区域内秩序混乱。法制委会同有关单位研究后,建议在以下几方面做出规定,一是对新旧物业服务企业交接时限上做出规定,要在六十日内完成交接;二是对原物业服务企业拒不退出的,由区建设行政主管部门责令限期撤出,并在法律责任部分增加了相关的处罚规定;三是规定新物业服务企业不得强行进入;四是规定对发生群体性事件,不能维持正常物业管理秩序时,区建设行政主管部门可以进行行政干预,作出处理(具体表述见规定草案修改二稿第二十二条、第三十七条第二款)。

#### 十、关于物业服务企业计费标准

有意见提出,应当对物业服务企业计费的标准作出规定,体现质价相符的原则,并加强对前期物业服务的监管。据此,法制委建议增加一条,对上述内容进行规定(具体表述见规定草案修改二稿第二十三条)。

#### 十一、关于专项维修资金

专项维修资金已经多次的研究,法制委建议,维持我市现有首期专项维修资金由建设单位一次性按建设总投资的2%缴交的作法。同时,将首期专项维修资金和日常专项资金的缴交合并同一条中作出规定(具体表述见规定草案修改二稿第二十八条)。

## 十二、关于物业小区公共部分的经营收入和收益

有意见提出,应当对物业管理区域内的公共部分经营收益如何处置,特别是防止由此产生物业服务企业、业主委员会成员的利益关联问题,应做出规范。法制委会同有关单位研究后认为,物业管理区域内的公共部分的经营收益,其所有权归全体业主,这是毫无疑问的。它既可以分配给全体业主,也可以用于补充专项维修资金。如果分配给全体业主,能更好激发业主参与物业管理的热情,但可能随之出现两个问题,一是现实情况比较复杂,有可能因分配不均,而引发新的矛盾;二是随着小区物业年代的增加,公共维修的开支将增加,在原有专项维修资金不足时,再经由业主个人交纳来续筹会面临很多困难。因此,法制委建议:业主委员会成立前,由前期物业服务企业将经营收入的百分之七十存入专项维修资金专户;成立业主委员会后,公共部分的经营收益存入街道办事处(镇人民政府)设立的专户;经营收益的使用由业主大会决定,用于补充专项维修资金、业主委员会工作经费或者物业管理的其他需要;业主委员会应当组织对小区公共部分经营收入进

行审计(具体表述见规定草案修改二稿第三十二条)。

## 十三、关于业主不缴交专项维修资金

有意见提出,业主不缴交专项维修资金的,法规要增加相应的处罚规定。据此,法制委建议增加一款,对上述内容进行规定(具体表述见规定草案修改二稿第四十一条第二款)。

## 十四、关于参照管理

有意见提出,对于小产权房、未办产权以及业主要求自行管理的物业小区,法规应对这些小区的管理加以规范。法制委经研究后认为,在专项维修资金、业主大会等方面,这些小区可以参照本规定进行管理,从而保证小区的正常管理秩序,维护社会的和谐,因此,法制委建议增加一条,对上述内容进行规定(具体表述见规定草案修改二稿第四十二条)。

此外,对规定草案个别文字和相关条序作了修改。

《厦门市物业管理若干规定(草案修改二稿)》已根据上述意见作了修改。

《规定(草案修改二稿)》及以上汇报是否妥当,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市物业管理若干规定(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副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

7月29日,市第十三届人大常委会第二十三次会议对《厦门市物业管理若干规定(草案修改

二稿)》(以下简称“规定草案修改二稿”)进行了审议。在分组审议过程中,常委会组成人员对市人大法制委提交的规定草案修改二稿,提出了许

多的修改意见和建议。根据常委会的审议意见,法制委会同有关单位对规定草案修改二稿进行了修改;之后,法制委工作机构还从文字表述、条文逻辑关系等立法技术方面对规定草案修改二稿进行了研究和修改,形成了规定草案修改三稿征求意见稿。8月30日,市人大法制委将规定草案修改三稿征求意见稿全文登报,再次征求市民和社会各界的意见;8月底,法制委还走访了市规划局、市建设与管理局,征求他们对部分争议条款的修改意见;9月3日,市人大法制委第三次委托市人大常委会法工委代为组织召开征求意见会。9月上旬,市人大法制委再次会同相关单位对规定草案进行了研究讨论和修改,形成了规定草案修改三稿草稿。9月13日,市人大法制委员会召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,并通过了规定草案修改三稿。现将主要修改情况汇报如下:

#### 一、关于物业管理应实行的基本原则

有意见提出,增加物业管理活动应实行的基本原则。据此,法制委建议增加一条,作为规定草案修改三稿第二条,明确物业管理实行业主自治、专业服务和政府监管三者相结合的原则。

#### 二、关于市、区建设行政主管部门的职责

审议时有常委会委员提出,规定草案修改二稿第二条关于市、区建设行政主管部门职责的规定过于笼统,与街道办事处(镇人民政府)在物业管理中的关系不明确,建议对市、区建设行政主管部门在物业管理活动中的主要职责作出规定。法制委经研究后,作如下修改:一是将规定草案修改二稿第二条的表述修改为二款,分别对市、区建设行政主管部门的职责作出规定,其中对市建设行政主管部门在物业管理活动中的主要五项基本职责作出规定,并明确其对街道办事处(镇人民政府)的指导、协调关系;二是关于市、区建设行政主管部门的具体管理职责,规定草案修改二稿第十九条、第二十条、第二十三条、第二十九条等,分别

规定了建设行政主管部门要承担物业服务合同的备案管理、物业服务企业和相关人员的信用监管、物业服务等级标准和收费指导价的制订、专项维修资金的管理等具体职责;三是规定草案对街道办事处(镇人民政府)在物业管理活动中的具体职责作了规定,除这些职责以外的物业管理监管职责由建设行政主管部门承担;四是因涉及机构改革和事权下放等因素,对区建设行政主管部门的职责除在条文中作具体规定外,还作了概括性规定。(具体表述见规定草案修改三稿第三条)

#### 三、关于物业管理协会

审议时有常委会委员提出,建议增加物业管理协会的有关规定,通过行业自律,规范经营,提高服务水平。据此,法制委建议增加一条,对物业管理协会作出规定。(具体表述见规定草案修改三稿第六条)

#### 四、关于新建项目调整物业管理区域

根据常委会委员的审议意见,法制委建议删除规定草案修改二稿第五条第二款关于新建项目建设单位要求调整物业管理区域的相关规定。

#### 五、关于选聘和解聘物业服务企业

有意见提出,选聘和解聘物业服务企业是属于业主大会决定的事项,不应授权业主委员会决定。据此,法制委建议将规定草案修改二稿第十四条中,由业主大会专题表决授权业主委员会选聘和解聘物业服务企业的规定作相应修改,不再授权给业主委员会决定。(具体表述见规定草案修改三稿第十六条)

#### 六、关于业主委员会报告工作

有意见提出,业主享有对业主委员会工作的知情权,法规应作出相应规定。据此,法制委建议在规草案修改二稿第十条中增加一款,作为第二款,规定业主委员会应当在每年的第一季度向业主大会报告上一年工作情况。(具体表述见规定草案修改三稿第十七条第二款)

#### 七、关于业主委员会公章

根据常委会委员的审议意见,法制委建议删除规定草案修改二稿第十八条关于业主委员会换届期间公章交由街道办事处(镇人民政府)保管的规定。

#### 八、关于新旧物业服务企业交接

在审议中有常委会委员提出,规定草案修改二稿第二十二条第三款关于原物业服务企业未退出前,新物业服务企业不得强行进入的规定不合适,要防止小区内秩序混乱的情况发生;另外还有常委会委员提出,要对物业服务企业采用信用管理,将拒不退出的物业服务企业列入向社会公布的警示名单,二年内不允许其参加本市物业服务投标,在根本上产生威慑作用,杜绝新旧物业服务企业交接纠纷的发生。据此,法制委建议删除规定草案修改二稿第二十二条第二款和第三款,在法律责任部分,对逾期不改正的物业服务企业,规定加重罚款处罚和列入向社会公布的警示名单。(具体表述见规定草案修改三稿第二十五条、第四十三条)

#### 九、关于专项维修资金审计

审议时有常委会委员提出,建议对专项维修资金实行定期审计,加强专项维修资金的管理。据此,法制委建议在規定草案修改二稿第二十九条中增加一款,规定对专项维修资金实行定期审计,并公开审计情况。(具体表述见规定草案修改三稿第三十四条第二款)

#### 十、关于前期物业公共收入

有意见提出,规定草案修改二稿第三十二条第二款的规定不够合理,前期物业服务企业对共用部位和共用设施设备进行管理的,可以按照实际支出,从公共收入中扣除经营管理费用,但不能简单“一刀切”,同时也要防止经营管理费用支出过高,应对其支出的上限要加以规定。据此,法制

委建议作相应修改。(具体表述见规定草案修改三稿第三十八条第一款)

#### 十一、关于公共收益管理

审议时有常委会委员提出,规定草案修改二稿第三十二条第三款中关于利用共用部位、共用设施设备进行经营的收益,存入街道办事处(镇人民政府)设立的账户的规定不合适。法制委会同有关单位研究后认为,规定交由街道办事处(镇人民政府)设立的账户管理的初衷,是为了保证这部分收益的管理安全、规范使用,同时也为了切断物业服务企业与业主委员会之间的利益关联。将公共收益交由街道办事处(镇人民政府)设立的账户管理,确实有可能会产生管理难度大等问题,但如果交由业主委员会进行管理,又有可能因缺乏监管,发生管理和使用不规范的情形。因此,法制委综合考虑,建议借鉴“村财镇管”的管理模式,采用会计委托代理制,即由业主委员会设立公共收益账户,由街道办事处(镇人民政府)委托会计对物业公共收益账户进行账务管理。通过第三方监管,保障经营收益规范管理和使用。采用会计委托代理制的具体管理办法由市人民政府另行制定。据此,法制委建议增加一款,作为规定草案修改三稿第三十八条第三款,对公共收益实行会计委托代理制作了规定。(具体表述见规定草案修改三稿第三十八条)

此外,法制委从简化文字表述和理顺逻辑关系等方面对规定草案修改二稿的文字作了修改,对相关条序作了调整。

《厦门市物业管理若干规定(草案修改三稿)》已根据上述意见作了修改。

《规定(草案修改三稿)》及以上汇报是否妥当,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市物业管理若干规定(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副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会：

9月26日,市第十三届人大常委会第二十四次会议对《厦门市物业管理若干规定(草案修改三稿)》(以下简称“规定草案修改三稿”)进行了第四次审议。在分组审议过程中,常委会组成人员对市人大法制委提交的规定草案修改三稿,提出了修改意见和建议。根据常委会的审议意见,市人大法制委同城建环资委、市建设局和法制局对规定草案修改三稿进行了修改,形成了规定草案修改四稿征求意见稿;之后,市人大法制委征求了市人大常委会部分委员、有关专家对规定草案修改四稿征求意见稿的修改意见,同时还委托厦门大学中文系对规定草案修改四稿征求意见稿的文字表述进行修改。10月初,市人大法制委走访了我市部分住宅小区,对物业共用部位、共用设施设备的经营收益的管理情况进行了调研。根据征求意见和调研情况,市人大法制委多次进行研究和修改,形成了规定草案修改四稿草稿。11月5日,市人大法制委员会召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,并通过了规定草案修改四稿。现将主要修改情况汇报如下:

## 一、关于物业服务企业的资质和服务

有意见提出,应加强对物业服务企业的资质管理,提高物业服务企业的服务水平。法制委经研究后,建议增加两个条款,加强对物业服务企业规范管理,一是规定物业服务企业应当取得相应资质,物业服务人员按照规定取得资格证书;二是规定物业服务企业应当按合同约定提供相应服

务,并接受业主和业委会监督。(具体表述见规定草案修改四稿第二十二、第二十三条)

## 二、关于因违法行为被停水、停电

有意见提出,草案修改三稿第二十七条第三款关于业主或者使用人因实施违法建造、擅自改动房屋建筑主体和承重结构、改变建筑设计使用功能等装修违法行为而被停水、停电的规定应慎重。法制委进行了研究认为,业主或者使用人实施上述装修违法行为时,采用停水、停电措施予以制止,在实践中是较为有效的,但程序上可进一步完善。法制委建议分三个层次加以规定,一是将实施房屋装修违法行为会被停水、停电的事项事先告知业主或者使用人,并让业主或者使用人签字确认,通过签订契约,让业主或者使用人在装修时遵守约定;二是当业主或者使用人违约时,物业服务企业可以按照约定,报告有关行政执法部门,行政执法部门经过调查核实,对正在实施违法行为的,采取强制措施,书面通知供水、供电单位配合执法,暂停供水、供电,制止违法行为的进行;三是待业主或者使用人停止违法行为后,行政执法部门应当及时通知供水、供电单位恢复供水、供电。因此,法制委建议将规定草案修改三稿第二十七条第一款修改为规定草案修改四稿第二十九条第三款,并对条款内容作了相应修改。(具体表述见规定草案修改四稿第二十九条)

## 三、关于利用物业共用部位、共用设施设备经营的收益

在审议时,有常委会组成人员提出,规定草案

修改三稿第三十八条第三款规定将利用物业共用部位、共用设施设备经营的收益交由街道办事处(镇人民政府)实行会计委托代理制的规定,难以操作,建议修改。对此,法制委进行了进一步的调研。对利用物业共用部位、共用设施设备经营的收益的管理,既要考虑保障该经营收益的安全,又要考虑支出使用的方便,法制委建议参照市建设行政主管部门对专项维修资金的管理,将经营收益存入市建设行政主管部门设立的专户,由建设行政主管部门进行管理,具体的管理办法可以在制定实施细则时作出规定。据此,法制委建议删除规定草案修改三稿第三十八条第三款、第四款,并将规定草案修改三稿第三十八条第二款修改为:“业主委员会成立后,可以将物业共用部位、共用设施设备委托给物业服务企业进行经营管理。经营收益存入市建设行政主管部门设立的专户,经业主大会决定,可以用于抵扣业主的物业管理

费用以及业主大会决定的其他事项。”

#### 四、关于街道办事处(镇人民政府)泄露业主资料的法律责任

有意见提出,规定草案修改三稿第四十九条第一款关于街道办事处(镇人民政府)泄露业主资料的法律责任的规定,公务员法等有关法律法规对行政机关及其工作人员的相关法律责任作了规定,法规可不再重复,据此,法制委建议删除规定草案修改三稿第四十九条第一款的规定。

此外,法制委还根据市人大常委会的审议意见,对规定草案的一些文字和条序进行了修改和调整。

《规定草案修改四稿》已按上述意见进行了修改,市人大法制委认为该法规案已经比较成熟,建议本次常委会会议审议通过。

《规定草案修改四稿》和以上报告是否妥当,请予审议。

## 厦门市人民代表大会常务委员会 公 告

(第二十三号)

《厦门经济特区基层卫生服务条例》已于2011年3月30日经厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过,现予公布,自2011年5月1日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2011年3月31日

## 厦门经济特区基层卫生服务条例

(2011年3月30日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

### 第一章 总 则

第一条 为规范基层卫生服务管理,保障人

人享有基本公共卫生服务和基本医疗服务,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本条例所称基层卫生服务机构包括:

- (一)社区卫生服务中心;
- (二)社区卫生服务站;
- (三)镇卫生院;
- (四)村卫生所。

第三条 市、区人民政府应当保障城乡居民获得基本公共卫生服务和基本医疗服务。

市、区人民政府应当支持和保障基层卫生事业的发展,坚持基层卫生事业公益性质,促进城乡基本公共卫生服务均等化,为城乡居民提供安全、有效、方便、价廉的基本医疗服务。

第四条 市、区人民政府应当制定基层卫生服务发展规划,纳入本辖区国民经济和社会发展规划,并组织实施。

市卫生行政部门应当会同市规划主管部门依据城乡总体规划,制定基层卫生服务机构空间布局专项规划。

市、区卫生行政部门编制的医疗机构设置规划,应当包含基层卫生服务机构的设置规划。

第五条 基层卫生服务机构由市、区人民政府根据基层卫生服务机构设置规划设置。

三级医院可以设立社区卫生服务中心。

社区卫生服务中心和社区卫生服务站实行一体化管理,镇卫生院和村卫生所逐步推行一体化管理。

第六条 每个街道办事处行政区域内设置一所社区卫生服务中心。但服务人口规模超过十万人或者服务区域较大的,可以增设社区卫生服务中心或者社区卫生服务站。

每个镇设置一所卫生院。每个行政村设置一所村卫生所。人口或者自然村较多的,可以增设村卫生所。

第七条 基层卫生服务机构的业务用房面积、设备配置及人员配置数量应当不低于国家有关标准。

第八条 市卫生行政部门负责全市基层卫生服务工作的监督和管理,统筹协调基本公共卫生服务和基本医疗服务。

区卫生行政部门对本辖区内基层卫生服务工作进行监督和管理。

发展和改革、财政、规划、人力资源和社会保障、国土房产、价格、民政、食品药品监督管理等行政部门及有关社会团体、组织应当在各自职责范围内,共同做好基层卫生服务工作。

第九条 基层卫生服务机构应当按照国家有关规定,开展健康教育、预防、保健、康复、计划生育服务和一般常见病、多发病诊疗等服务。

第十条 市卫生行政部门应当对在基层卫生服务工作中做出突出贡献的基层卫生服务人员定期给予表彰。

## 第二章 基层卫生服务机构及人员管理

第十一条 社区卫生服务中心和镇卫生院应当根据服务功能、服务人口的需要,按照精干、效能的原则设置卫生专业技术岗位,配备相应学历与职称层次的、具有法定执业资格的执业医师和护士,药剂、检验等其它有关卫生技术人员根据需要合理配置。

第十二条 承担预防接种任务的基层卫生服务机构应当建立规范化预防接种门诊。

第十三条 公立基层卫生服务机构录用工作人员应当面向社会公开招聘,但国家另有规定的除外。

公开招聘的临床医师必须取得医学院校本科及以上学历或者取得中级以上卫生专业技术职称。

第十四条 市卫生行政部门应当建立基层卫生技术人员培训和全科医生的培养制度。

在公立基层卫生服务机构工作的护士必须经过全科护士岗位培训,并取得合格证书。

第十五条 实行基层卫生技术人员定期免费

进修制度。具体办法由市卫生行政部门制定。

基层卫生服务机构应当支持卫生技术人员参加进修、培训、继续教育及学术交流。

市、区卫生行政部门应当按照国家基层卫生技术人员培训规划,对基层卫生技术人员参加继续教育的情况进行考核。

第十六条 建立免费为村卫生所定向培养乡村医生制度。

市卫生行政部门实施乡村医生学历教育和乡村医生规范化培训制度。村卫生所的乡村医生必须经过乡村医生规范化培训,并取得合格证书。经过培训取得中专以上医学学历的,可申请参加国家执业助理医师考试。

第十七条 在综合医院试点设立全科医学科。实行二级以上医院对口支援基层卫生服务机构,帮助提高基层卫生技术人员业务水平。

第十八条 公立基层卫生服务机构实行岗位设置管理制度和全员聘用制度。

第十九条 鼓励医学类大学本科及以上学历毕业生到基层卫生服务机构工作。

凡到镇卫生院连续工作五年的医学类本科及以上学历毕业生,由财政部门按规定给予学费补偿。

凡到社区卫生服务中心、镇卫生院工作并签订五年以上合同的医学类本科及以上学历毕业生,工作满三年并经每年考核优秀者,一次性给予应发月工资额两倍的奖励;工作满五年并经每年考核优秀者,再一次性给予应发月工资额两倍的奖励。奖励费用纳入本级财政预算管理。

鼓励医学类本科及以上学历毕业生到村卫生所工作,具体办法由市人民政府制定。

第二十条 市人民政府应当逐步提高乡村医生的养老保险待遇。区人民政府对承担公共卫生服务的乡村医生给予津贴补助。

第二十一条 在基层卫生服务机构试行基层卫生技术人员副高级职称单列评审制度。具体评

审标准由市人民政府制定。

基层卫生技术人员经卫生行政部门认定后,可以按照国家规定提前一年参加全国卫生专业技术中级资格考试。

### 第三章 基本医疗服务

第二十二条 市人民政府应当制定具体的政策措施,鼓励和引导市民首选基层卫生服务机构就医。

实行基层卫生服务机构与二级以上医院不同档次的基本医疗保险报销比例。

实行基层卫生服务机构与二级以上医院服务收费价格差别制。

一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病患者应当选择在基层卫生服务机构进行日常治疗。

第二十三条 实行二、三级医院与基层卫生服务机构定向预约、转诊制度。

分级诊疗、转诊流程与管理规范由市卫生行政部门制定。

第二十四条 实行三级医院专家在指定的基层卫生服务机构定期开设专家门诊制度。

第二十五条 执业医师从事多点执业的,应当按照规定首选基层卫生服务机构。

第二十六条 基层卫生服务机构应当建立居民健康档案,并实行信息化管理,通过市民健康信息系统实行信息共享。

基层卫生服务机构及其工作人员应当对居民健康档案保密。

二、三级医院与基层卫生服务机构之间应当通过市民健康信息系统,实现远程病理、影像会诊和双向转诊信息管理。

第二十七条 基层卫生服务机构的医务人员应当认真执行首诊负责制,准确、规范记录诊疗情况,协助危重病人及时转诊。

第二十八条 建立基层卫生服务机构技术人员责任制度,按照服务区域划分责任片区,确定责

任医务人员,建立责任医生、护士与居民之间相对固定的服务关系。责任医务人员的信息应当在责任片区内公示。

鼓励基层卫生服务机构根据自愿原则,与社区居民签订社区家庭健康服务合同,明确服务项目和服务标准,规定双方的权利和义务,提供家庭出诊、家庭护理、家庭病床等家庭医疗服务。

第二十九条 公立基层卫生服务机构应当遵守国家基本药物制度,按照规定配齐和使用国家、省基本药物目录范围内的药品。执行免挂号费以及基本药物零差率政策。

市、区卫生行政部门应当加强对执行国家基本药物制度的基层卫生服务机构的监督和管理。

支持村卫生所参照本条规定执行。

第三十条 纳入基本医疗保险定点医疗机构范围的基层卫生服务机构,应当执行医疗保险政策,并接受有关部门的监督和管理。

#### 第四章 基本公共卫生服务

第三十一条 基层卫生服务机构应当加强预防接种管理,按照国家免疫规划和疾病预防控制的要求,对辖区内儿童和其他重点人群(含流动人口)有计划、适时开展规范化的预防接种服务。

镇(街)、村(居)委会应当按照规定做好预防接种的人员组织工作和相关协助工作。

第三十二条 基层卫生服务机构应当对辖区内的孕产妇和零至三十六个月儿童进行健康管理服务。

第三十三条 基层卫生服务机构应当对辖区内六十五岁以上居民,提供每年不少于一次符合国家规范的健康管理服务。

第三十四条 基层卫生服务机构应当对辖区内高血压、糖尿病患者,按照规定进行全程性观察、评估、分类干预。

第三十五条 基层卫生服务机构应当协助专业卫生机构实施国家规定的重大公共卫生项目,

为辖区内低保对象妇女提供规定项目的健康检查。

第三十六条 基层卫生服务机构应当建立健全健康教育网络,开展公众健康宣传咨询活动,普及卫生保健常识,针对辖区重点人群和主要健康危险因素进行健康教育与行为干预。

村(居)委会应指定人员,设置专门(或共用)宣传场所协助基层卫生服务机构开展活动。

第三十七条 基层卫生服务机构应当进行疫情监测和报告,开展疾病预防控制工作和爱国卫生运动。

第三十八条 基层卫生服务机构应当履行协助处置突发公共卫生事件的职责,提高对重大疾病和突发公共卫生事件协助处置和监测预警能力。

#### 第五章 保障与监督

第三十九条 市、区人民政府应当建立基层卫生服务经费稳定增长机制,增长幅度应当高于经常性财政支出增长幅度。

第四十条 市、区人民政府应当为公立基层卫生服务机构提供业务用房,并承担设备购置、人员、公共卫生服务及人员培训和招聘等费用。

市、区财政、卫生、价格、人力资源和社会保障等相关部门应当完善基层卫生服务机构经费补偿机制,对公立基层卫生服务机构执行免挂号费、基本药物零差率等惠民政策而减少的收入,按规定足额、及时给予相应的经费补偿。任何单位不得截留、挪用。

市、区财政部门应当支持村卫生所标准化建设,对执行基本药物零差率的村卫生所参照前款规定给予经费补偿;对社会力量举办的医疗卫生机构承担的公共卫生服务,应当采取购买服务等方式给予补偿。

基层卫生服务机构财务收支的具体管理办法由市人民政府另行制定。

第四十一条 市、区卫生行政部门应当加强对基层卫生服务机构的监督和管理,完善奖惩机制。

社区卫生服务中心、镇卫生院实行全额拨款,实施绩效工资制度。社区卫生服务中心与三级医院相对分开,独立核算。

第四十二条 人力资源和社会保障部门应当将符合条件的基层卫生服务机构纳入基本医疗保险定点范围,并加强监督和管理;根据基层卫生服务机构业务发展需要,合理确定其门诊总额控制指标。

第四十三条 民政部门应当将基层卫生服务纳入社区建设规划,做好基层卫生服务的民主监督,指导村(居)委会协助基层卫生服务机构开展公共卫生服务,并将医疗救助与相关基本医疗保障制度相衔接。

## 第六章 法律责任

第四十四条 违反本条例第二十六条第二款

规定,泄露服务对象隐私的,由卫生行政部门对有关基层卫生服务机构给予通报批评,并对负有责任的主管人员和直接责任人员给予行政处分;直接责任人员是卫生技术人员的,可以责令暂停六个月以上一年以下执业活动。

第四十五条 公立基层卫生服务机构违反本条例第二十九条第一款规定,拒不执行国家基本药物制度的,由卫生行政部门予以通报批评,责令改正;拒不改正的,对基层卫生服务机构负责人给予行政处分。

## 第七章 附 则

第四十六条 本条例自2011年5月1日起施行。

# 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会 关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》的说明

——2010年5月31日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十二次会议上

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会主任委员 杨益坚

厦门市人民代表大会常务委员会:

我受市人大教育科学文化卫生委员会的委托,现就《厦门市基层卫生服务条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明。

### 一、制定《厦门市基层卫生服务条例》的意义和作用

发展基层卫生服务事业,保障人民群众享有基本医疗卫生服务,是各级政府履行社会管理和公共服务职能的一项重要内容,更是新一轮医药

卫生体制改革的重点之一。近年来,在市委、市政府强有力的领导和推动下,我市在医药卫生体制改革方面进行了一些尝试,积累了一些经验,基层卫生服务事业取得长足发展,有些经验和做法在全省乃至全国都具有创新的意义。在此前提下,制定《厦门市基层卫生服务条例》(以下简称《条例》),通过先行先试的立法,落实中央的医改精神和要求,总结我市改革实践中行之有效的经验和做法,能够为保证我市医改工作顺利进行,进一

步推动我市基层卫生服务事业健康、有序发展提供有力的法制保障。

(一)制定《条例》是落实和细化国家和省相关政策措施的现实要求。国家新一轮医药卫生体制改革提出了“把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供,努力实现全体人民病有所医”的基本改革思路,确定了包括“健全基层医疗卫生服务体系,促进基本公共卫生服务逐步均等化”在内的五项重点改革内容,并制定出台了一系列的配套政策,但是均未以法律、法规的形式加以固化和规范,执行起来显得刚性不足。《条例(草案)》将国家和省的相关政策与我市实际相结合,以法规的形式固化下来,能够有效增强其可操作性和稳定性,对于规范我市基层卫生服务发展,具有十分现实的意义。

(二)制定《条例》有利于推进我市基层卫生服务事业的持续发展。2008年以来,我市为破解“就医难”,通过进行以“卫生资源重组”为主要内容的卫生服务体系改革,在加强社区医疗服务机构建设、提升社区医疗服务水平方面取得了一定的成效,得到了社会较高的认同,形成了具有厦门特色的城乡一体化医疗保障体系和基层卫生服务体系。通过立法进一步规范基层卫生服务机构,加强其设施建设,提升其服务水平,可从根本上改变三级医院人满为患、基层卫生服务机构门可罗雀的状况,真正破解我市“就医难”问题。

(三)制定《条例》符合我市加强岛内外一体化建设的战略方向。近年来,我市在推进城乡一体化建设中,逐步加强了农村基层卫生服务体系建设,但总体而言,农村基层卫生服务水平与城市基层卫生服务水平仍有着较大的差距,城乡卫生资源的不平衡依然存在。《条例(草案)》强调对农村卫生服务的投入和保障,将对进一步规范农村基层卫生服务,扭转农村卫生基础设施建设相对滞后、医疗卫生队伍相对薄弱的局面,促进城乡卫生事业均衡发展,产生积极的作用。

## 二、《条例(草案)》的起草过程

基层卫生服务立法工作经历了调研和草案起

草两个阶段。2009年,在市人大常委会的重视下,基层卫生服务条例先后列为年度立法计划的备选项目和市委重点调研课题。为了做好立法调研工作,市人大常委会主要领导亲任课题组指导,参与了调研工作的全过程。市人大教科文卫委在市人大常委会的领导下,联合市卫生、财政、劳动保障等部门成立了课题调研组,并在近一年的调研实践中,以在全国率先开展基层卫生服务立法工作为目的,深入基层卫生服务机构调查研究,组织代表视察基层卫生服务体系运作情况,选派相关人员赴新加坡学习考察,形成了以《条例(草案)》初稿为核心的调研报告。

2010年,基层卫生服务立法项目列入《厦门市2010年制定法规计划》,同时,还作为市十三届人大五次会议代表议案列入市人大常委会会议议程。为了做好《条例(草案)》的起草工作,市人大教科文卫委作为提案单位,以2009年调研成果及代表议案为基础,开展了多种形式的调研论证和征求意见活动,包括深入基层卫生服务机构和相关单位,听取基层卫生服务机构及一线工作人员、各区、各相关单位的意见和建议;专函书面征求市政府及相关部门的意见;专门组织召开市人大常委会分管副主任主持、市政府分管副市长参加的政府相关部门征求意见座谈会,进一步听取意见等。期间,教科文卫委还多次会同市人大常委会法制委及市法制局、卫生局等单位,对《条例(草案)》进行逐条推敲和修改,不断完善《条例(草案)》。市人大教科文卫委第十一次会议审议通过了《条例(草案)》,决定提请市人大常委会会议审议。

## 三、需要说明的几个问题

教科文卫委本次提案,是以在全国率先制定出台覆盖城乡的基层卫生服务地方性法规为目标,以国家医改政策为指导,以国家医改工作目标——“保障人人享有基本医疗卫生服务”为立法宗旨,突出基层卫生服务的“全覆盖”、“公益性”和“服务性”,明确政府提供公共卫生和基本医疗服务的责任。

(一)关于本次立法与基层卫生服务未来发

展的关系

《条例(草案)》根据中央、有关部委及我省的最新政策,对即将在全国推广的医师多点执业、家庭医生、居民健康档案等一系列制度加以规定,从而为这些新举措在我市顺利推行提供了法规保障。同时,基于全国医疗制度尚处于改革探索阶段的现实情况,《条例(草案)》在坚持城乡统筹、因地制宜、协调发展原则的前提下,不具体规定基层卫生服务的模式,而是对基层卫生服务机构设置的各种形式都做出正面规定,从而为进一步探索和创新我市基层卫生服务形式预留了充足的空间。

#### (二)关于《条例(草案)》的适用范围

本着“保障人人享有基本医疗卫生服务”的立法宗旨,《条例》拟制定为服务全市城乡的较大市法规。《条例(草案)》的模式设置为:适用于全市行政区域,覆盖城乡,以规范和保障基层公共卫生和基层医疗服务工作为主旨,主要规范对象是我市由政府举办的基层卫生服务机构及村卫生所。目前,我市由政府举办的基层卫生服务机构主要有社区卫生服务中心、社区卫生服务站和镇卫生院。由于村卫生所是农村基层卫生服务的重要组成部分,《条例(草案)》也将其纳入规范的范围。

#### (三)关于基层卫生服务的公益性原则

国务院医药体制改革重点实施方案明确提出,落实医疗卫生事业的公益性质,是本阶段改革的鲜明特征,是贯彻落实科学发展观的本质要求。《条例(草案)》用多个条款,从多角度对我市基层卫生服务的公益性进行了定位。例如,将“坚持公益性质,注重公平和效率”作为发展基层卫生服务的第一项基本原则;明确规定市、区人民政府应当保障城乡居民获得基本医疗服务和基本公共卫生服务;规定社区卫生服务中心和镇卫生院执行免挂号费和基本药物零差率等政策;将培养基层的卫生服务人才及鼓励卫生技术人员从事基层卫生服务工作确定为政府职责;明确市、区财政应当完善基层卫生服务机构补偿机制,社区卫生服务中心和镇卫生院的相关经费由市、区财政承担等等。

#### (四)关于基层卫生服务的服务性特征

为突出基层卫生的服务性,提高我市基层医疗卫生的服务能力和服务水平,《条例(草案)》结合我市实际情况及未来基层卫生服务发展方向,制定了多项以服务为内容的制度:一是居民健康档案制度。通过建立市民健康信息系统,实行信息共享,方便居民就诊,推动卫生机构动态监测居民健康状况并开展针对性的健康指导。二是双向转诊制度。基层卫生服务机构与大中型综合性医院、专科医院应当建立双向转诊工作机制,方便群众就医。三是国家基本药物制度。政府举办的基层卫生服务机构应当使用国家、省基本药物目录范围内的药品,保证群众享受安全、价廉的医药服务。此外,《条例(草案)》还规定了基层卫生服务机构开展辖区健康教育服务,处置突发公共卫生事件等服务性内容。

#### (五)关于政府及相关部门在基层卫生服务中的保障责任

规范和组织开展基层卫生服务,是市、区政府服务公众、管理社会的重要职能。基层卫生服务内涵丰富,头绪繁多,涉及千家万户,不仅需要政府的强力主导,而且需要卫生、发展和改革、财政、规划、劳动和社会保障等多个部门的共同协作。因此,《条例(草案)》将“坚持政府主导”作为发展基层卫生服务的基本原则,明确了市、区政府和各有关部门在基层卫生服务管理中的职责,并对各部门间的分工和协作进行了规定。

基层卫生服务是公益性的社会事业,政府财政投入和行政保障是维持其运行和发展的必要保障。因此,《条例(草案)》设专章规定了政府及相关部门对基层卫生服务的保障责任,如规定了市、区政府应当建立稳定的财政投入增长机制;市、区财政应当承担基层卫生服务机构的建设、设备、人员等相关经费,健全相关补偿机制;卫生、劳动和社会保障、民政等各部门在各自职责范围内的保障责任等。另外,在人员配备和管理一章中还明确规定了政府及相关部门在基层卫生服务人才培养、引进、管理等方面的职责。

#### (六)关于法律责任

依循上位法有明确规定就不再重复规定的原则,《条例(草案)》在“法律责任”部分,主要针对上位法无规定,但本法规需要明确禁止的行为,规定了具体的处罚条款。如,《条例(草案)》规定了未经卫生行政主管部门批准、擅自以“基层卫生服

务机构”命名的卫生机构,以及违反国家基本药物制度和泄露服务对象隐私的基层卫生服务机构及人员应承担的法律责任等。

以上说明,连同《条例(草案)》,请一并予以审议。

## 厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门市基层卫生服务条例(草案)》的初审报告

——2010年5月31日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十二次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

4月30日,厦门市人大教科文卫委员会提请市人大常委会审议《厦门市基层卫生服务条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的相关规定,市人大常委会法制委对《条例(草案)》进行初审。我委于5月5日、6日先后组织召开了由市人大常委会委员、市政府有关部门、各级政府、第一医院、中山医院、第三医院,以及思明、同安等岛内外部分基层卫生服务机构和镇、街、居委会以及人大代表、专家等参加的三场征求意见会,听取各方面的意见和建议。在此基础上,我委将收集到的意见和建议进行了归纳整理,会同教科文卫委、市法制局、卫生局对《条例(草案)》进行讨论和修改,形成了修改建议稿。5月17日,法制委召开第二十三次全体委员会议,对《条例(草案)》及说明进行了初步审议,现将初审意见报告如下:

### 一、立法的必要性

基层卫生事业关系全体居民的健康,关系千家万户的幸福,是重大民生问题。加快基层卫生

事业发展,为广大居民提供基本的医疗和公共卫生服务,适应日益增长的医疗卫生需求,不断提高居民健康素质,是政府的基本职责,是贯彻落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展,构建和谐社会的重大任务。从总体上看,制定基层卫生服务法规,对于引导社会各界重视基层卫生服务,促进政府增加投入,推动基层卫生服务事业的发展,解决基层卫生工作中存在的体制、机制性问题,破解广大居民“看病难”、“看病贵”问题有着重要的意义。因此,有必要制定专门的法规。

### 二、立法的可行性

我市的医疗改革探索为立法奠定了实践基础。近年来,市委、市政府十分重视基层卫生工作,将其作为一项重大的民生工作去推进,2007年10月出台了《关于改革和发展医疗卫生事业,破解人民群众就医难的决定》及其配套文件,为贯彻落实决定,政府及相关部门做了大量工作,通过开展卫生人事制度改革、卫生资源重组、创新社区医疗服务模式、建设居民健康信息系统等多项改革举措积极推进基层卫生事业的发展,并得到了

国家卫生部和福建省有关方面的肯定,也得到了广大居民的认可与支持,我市在这些改革探索中有许多创新的做法,积累了一定的实践经验,对此进行归纳总结,以法规的形式固定下来可以进一步规范基层卫生服务,使其有序运作,推动我市基层卫生事业的发展。

国家有关基层卫生的政策规定为立法提供了基本依据。中央和国务院高度重视基层卫生工作,将其作为实现社会公平,贯彻落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的一项重大任务,在宏观层面出台了一系列政策,对基层卫生机构、人员配置、经费保障、运作机制、服务对象等重大问题作出了相应的原则规定。国家的政策为立法的方向、原则、制度设计提供了基本的依据。

此外,有关单位为立法做了大量的准备工作,开展了与立法有关的调研论证和征求意见,为立法奠定了一定的基础。

### 三、对法规草案中需要着重关注的几个问题和具体条文的修改说明

#### (一)基层卫生立法与公立医院改革相协调的问题

目前,我市基层卫生医疗机构举办的重要主体是公立三级医院,岛内全部15家社区医疗服务中心就是分别由第一医院、中山医院等医院举办,人、才、物由其管理,业务运作机制也受其规范。由此,基层卫生机构与公立医院改革有一定的联系。而国家和我市的医疗体制改革还在进行中,特别是我市是国家公立医院改革试点城市,有关工作刚刚启动,尚处于探索试验阶段,在具体的医改方案还未出台的情况下,应注意立法进程与公立医院改革相协调。

#### (二)强化人员、机构、经费保障与服务居民相协调的问题

在征求意见中,有关部门和基层卫生服务机

构普遍反映,尽管市政府及其有关部门非常重视基层卫生事业的发展,但由于各种原因,医疗技术人员配置、场地使用、经费投入等问题目前仍是困扰基层卫生事业发展的重要因素,在法规中应强化人员、机构、经费保障。另一方面也有专家指出,目前,基层卫生机构在提高服务水平、管理水平、医疗服务技术、扩展服务项目便利居民就医方面还比较薄弱,法规关于这方面的内容还不够具体,而体现机构设置和行政管理方面的内容偏多。现实中有这样的情况,大量的人员、机构、经费投入后,由于各种原因,广大患者更多的仍是选择到大医院就诊,基层医疗资源相对闲置,投入与产出没有形成正效应关系。因此,在立法中应注重基层卫生服务人员、场地、机构、经费保障与服务居民相协调的问题。一方面立法保障基层卫生机构人员、场地、经费;另一方面从政府责任、基层医疗机构提高服务水平、医疗技术、引导居民选择基层卫生机构就医的具体举措等方面充实服务的内容,促进投入与产出的相应平衡。

#### (三)具体条文的修改

法制委根据征求意见的情况和委员审议意见,对《条例(草案)》条文做了部分修改。主要有:在第九条中增加“基层卫生服务机构主要由市、区人民政府设置”作为第二款,将原第三款“现有一级、部分二级医院和国有企事业单位所属医疗机构可以转型或改造为社区卫生服务中心”予以删除。将《条例(草案)》第十条予以删除。此外还对其他条文做了一定的修改。

此外,法制委员会在审议时,部分委员提出,专门的关于基层卫生服务立法在全国尚属首例,厦门做为经济特区先行先试,建议采用经济特区法规形式立法。有委员还提出,基层医疗是否可以探索社区首诊试点,从制度上改变居民不愿到基层医疗机构就诊的现状。

草案修改建议稿以及以上报告妥否,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》 修改情况的汇报

——2011年1月19日在厦门市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上  
厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会：

2010年6月1日，市人大常委会第二十二次会议对《厦门市基层卫生服务条例(草案)》(以下简称“条例草案”)进行了分组审议。审议过程中，多位常委会组成人员认为，制定基层卫生服务条例，从制度、体制、机制方面着手，规范基层卫生工作，引导广大群众看病首选基层卫生服务机构，对解决群众看病难、看病贵，非常有必要。同时，常委会组成人员对条例草案提出了许多修改意见和建议。法制委会同市法制局、卫生局等单位，对常委会的审议意见逐条进行了研究，并结合征求意见座谈会以及书面征求市直各有关单位、各级政府、部分医院等各方面的意见建议，对条例草案进行了修改。2010年11月，市委专题研究了“关于完善基层医疗卫生服务体制”问题，法制委和有关单位根据市委会议纪要精神，对相关条款进行了调整。2011年1月9日，法制委召开全体会议，审议并通过了条例草案修改稿。现将主要修改情况汇报如下：

## 一、关于采用经济特区法规的立法方式

条例草案是2010年5月提请市人大常委会审议的。国务院批准从2010年7月1日起，将厦门经济特区范围扩大到全市，相应地厦门经济特区法规的适用范围也扩大到全市。在征求意见时，有关方面提出，鉴于条例草案中有部分内容突破了上位法的规定，建议采用经济特区法规的立法方式。法制委建议予以采纳，并对条例草案的标题和第一条中的立法依据作相应的修改。

## 二、关于条例草案框架结构的调整

根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，法制委会同有关部门经过认真研究，对条例草案框架结构进行了调整，将原第二章的“机构设置与登记”、第三章的“服务范围与服务行为”、第四章的“人员配备与管理”等三章，调整为新的第二章“基层卫生服务机构及人员管理”、第三章“基本医疗服务”、第四章“基本公共卫生服务”。原第二章“机构设置与登记”的相关内容并入第一章，原第三章和第四章的内容分别归并调整到相关部分中去。原第五、六、七章没有变动。

## 三、关于市、区人民政府在保障居民获得基本卫生服务方面的责任

根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，条例草案修改稿在一审稿的基础上，进一步明确了市、区人民政府在保障居民获得基本卫生服务方面的责任。主要包括四个方面：一是关于基本卫生服务总体方面的责任，在第三条明确规定“市、区人民政府应当保障城乡居民获得基本公共卫生服务和基本医疗服务”；二是关于规划方面的责任，在第四条第一款规定了政府在发展规方面规划方面的责任。市、区人民政府应当制定基层卫生服务发展规划，纳入本辖区国民经济和社会发展规划，并组织实施；三是基层医疗机构设置方面的责任，在第五条规定，基层卫生服务机构由市、区人民政府根据基层卫生服务机构设置规划设置；四是关于保障方面的责任，在第三十七条规定，市、区人民政府应当建立基层卫生服务经费稳定增长机制，增长幅度应当高于经常性财政支出增长幅度，在第三十八条规定市、区人民政府应当为

公立基层卫生服务机构提供符合标准的业务用房,并承担设备购置、人员、公共卫生服务及人员培训和招聘等费用。条例草案力图通过这些具体的条文规定,明确政府在基层卫生工作方面的责任,促进基层卫生事业的发展,充分体现基层卫生事业的公益性。

#### 四、关于基层卫生服务机构及人员管理

常委会组成人员的审议意见和各方面的意见表明,居民看病比较多地集中到大医院,而到基层卫生服务机构比较少,其主要原因是基层卫生服务机构人员、设备等方面要差于大医院,且医疗费用方面也无明显优惠。为此,根据常委会组成人员的审议意见,在条例草案修改稿中,进一步增加了一些关于基层卫生服务机构管理、人员配备及培训等具体措施,以提升基层卫生服务机构的整体水平。

为鼓励卫生技术人员到基层医疗机构工作,条例草案第十九条规定在厦门经济特区范围试行基层卫生技术人员副高级职务单列评审制度。

此外,条例草案还规定对基层医务人员实行免费进修,建立基层卫生技术人员培训和全科医生的培养制度,为基层卫生服务中心提供合格实用的全科医生。为提高村卫生所医疗水平,条例

草案还专门规定为村卫生所免费定向培养乡村医生。

#### 五、关于引导居民首选到基层卫生服务机构就诊

条例草案修改稿提出三个方面的要求。一是明确规定市人民政府应当制定具体的政策措施,引导居民首选基层卫生服务机构就诊;二是在草案中直接规定,通过医保报销政策中价格的倾斜,促进居民选择基层卫生服务机构;三是规范基层卫生服务机构与二、三级医院的定向预约、转诊制度,解除患者到基层卫生服务机构不放心的后顾之忧。

#### 六、关于基本公共卫生服务

条例草案修改稿将基本公共卫生服务单列一章,以更加突出强调其重要性。征求意见过程中,有意见认为,应当进一步强调以预防为主,充分发挥基层卫生服务机构贴近居民、点多面广的优势,建立健全基本公共卫生服务网络,提高应对突发公共卫生事件的能力,为此,法制委与有关方面共同研究,将基本公共卫生服务单列一章,并充实相关内容,增强可操作性。

草案修改稿及以上汇报妥否,请审议。

## 厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门市基层卫生服务条例(草案)》 审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

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:

1月19日,市第十三届人大常委会第二十六次会议对《厦门市基层卫生服务条例(草案修改稿)》(以下简称“条例草案修改稿”)进行了审议。

在分组审议过程中,常委会组成人员对市人大常委会法制委提交的条例草案修改稿,提出了修改意见和建议。根据常委会的审议意见,法制委会同教科文卫委、市卫生局和法制局对草案修改稿进行了

修改,形成了条例草案修改二稿征求意见稿。之后,市人大常委会办公厅专门发函给市政府办公厅,就条例草案修改二稿征求意见稿征求市政府意见,并在厦门日报、“厦门人大网”全文公布,征求社会各界的意见和建议。同时,法制委将条例草案修改二稿征求意见稿发送至厦门市全部 38 家基层卫生服务机构征求意见,并召开了专家座谈会,听取有关专家的意见。从汇总的情况看,各方面对条例草案修改二稿征求意见稿的基本框架和核心条款没有重大分歧,意见主要集中在语言文字表述方面。市政府及市医改办提出增加基层卫生服务机构职责等两点补充意见。根据各方面的意见,法制委会同有关单位对条例草案修改二稿征求意见稿多次进行研究和修改,形成了条例草案修改二稿草稿。3 月 15 日,法制委召开全体会议,对条例草案进行了统一审议,通过了条例草案修改二稿。法制委认为,草案为落实基层卫生服务的公益性质,在制度设计方面有许多厦门地方特色的规定,体现了在创新社会管理方面的有益尝试,该法规案已经比较成熟,建议本次常委会根据审议情况适时表决通过。现将主要修改情况汇报如下:

#### 一、关于基层卫生服务机构的职责

根据常委会组成人员的审议意见和市医改办的意见,法制委建议专门增加一条作为第九条,专门规定基层卫生服务机构职责,表述为:“基层卫生服务机构应当按照国家规定,开展健康教育、预防、保健、康复、计划生育服务和一般常见病、多发病诊疗等服务。”这一表述与目前国家明确规定的基层卫生服务机构的六项职责相一致,并留有将来拓展服务内容的空间。

#### 二、关于对基层卫生服务人员的表彰奖励

有常委会组成人员提出,草案第十六条规定“社区名医”不合适,应予以修改。法制委会同有

关方面研究认为,为形成全社会关心、尊重基层卫生服务人员的良好氛围,树立基层卫生服务人员的责任感、荣誉感,激励先进,鼓励认真履行职责,应形成一种制度化、规范化的表彰奖励机制。建议将社区名医的规定予以删除,改在总则中专门增加一条关于定期表彰基层卫生人员的规定。同时,鉴于基层卫生服务人员只有千余人,总数不多,建议由市卫生行政部门统一定期表彰。

#### 三、关于乡村医生的退休保障

有意见提出,草案第二十条规定为乡村医生单独制定退休保障办法不符合实际,也难以操作。法制委会同有关方面研究认为,全市统一的养老保险制度基本制度框架已经形成,乡村医生退休后的保障问题可以在全市养老保险体系的框架内解决,不宜再由市政府单独制定退休保障办法。因此,建议将草案第二十条中的“市人民政府统一制定乡村医生退休保障办法”修改为“市人民政府应当将乡村医生纳入养老保险体系,并逐步提高养老保险待遇”。

#### 四、关于鼓励居民到基层卫生服务机构首诊的措施

根据有关方面的意见,法制委会同有关方面研究建议将草案第二十二条第二款修改为“建立分级诊疗医保报销政策,制定基层卫生服务机构首诊与二级以上医院首诊不同档次的医保核销自付比例”。此外,根据有关方面的意见,法制委建议增加一款作为第三款,表述为:“实行基层卫生服务机构与二级以上医院服务收费价格差别制”。

此外,法制委还根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对条例草案的一些文字和条序进行了修改和调整。

条例草案修改二稿和以上报告是否妥当,请予审议。

# 厦门市人民代表大会常务委员会 公 告

(第二十四号)

《厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定》已于2011年3月30日经厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过,现予公布,自2011年7月1日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2011年4月4日

## 厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定

(2011年3月30日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

### 第一章 总 则

第一条 为规范土地房屋登记行为,保护权利人的合法权益,维护房地产市场秩序,遵循《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等有关法律、行政法规的基本原则,结合本市实际,制定本规定。

第二条 本经济特区范围内的土地房屋登记,适用本规定。

第三条 市土地房屋行政主管部门(以下简称登记主管部门)负责本市土地房屋登记的管理工作。

登记主管部门所属的市、区土地房屋登记机构(以下简称登记机构)负责土地房屋登记具体事务。登记主管部门所属的地籍权属调查机构负责登记前的地籍权属调查工作。

第四条 土地房屋登记应当依照申请进行,但法律、法规、规章另有规定的除外。

第五条 申请房屋登记的,应当与土地登记同时申请。土地房屋登记应当遵循房屋的所有权

和该房屋占用范围内的土地使用权权利主体一致的原则。登记主管部门应当建立统一的土地房屋登记簿,核发土地房屋权属证书或者登记证明。

### 第二章 申请与受理

第六条 申请土地房屋登记,申请人应当向登记机构提交相关的申请材料。所需具体材料目录由登记主管部门根据有关规定并结合厦门市实际,遵循便民和高效的原则,依程序制定,向社会公布。

第七条 申请土地房屋登记,申请人可以委托他人办理。委托人属自然人的,代理人应当提交经公证的授权委托书和代理人身份证明。委托人也可以和代理人共同到登记机构办理授权委托书。委托人属法人或者其他组织的,代理人应当提交委托人依法登记的证明、法定代表人身份证明、授权委托书以及代理人身份证明。委托人属境外申请人的,其授权委托书和身份证明应当按照国家有关规定办理公证或者认证。

第八条 无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的土地房屋,应当由其监护人代为申请

登记。监护人代为申请的,应当提交被监护人民事行为能力证明和监护关系证明;因处分被监护人土地房屋申请登记的,还应当提供为被监护人利益的书面保证。

第九条 申请土地房屋登记,应当由有关当事人共同申请,但有下列情形之一的,可以单方提出申请:

(一)因合法建造房屋取得土地房屋权利的初始登记;

(二)通过行政机关依法处置取得土地房屋权利的登记;

(三)因人民法院、仲裁委员会的生效法律文书取得土地房屋权利的登记;

(四)因继承、受遗赠取得土地房屋权利的转移登记;

(五)变更登记;

(六)异议登记;

(七)注销登记;

(八)土地房屋权利证书、登记证明的换发或者补发;

(九)法律、法规、规章规定的其他可以单方申请的情形。

第十条 登记机构应当查验申请登记材料,并根据不同登记申请就申请登记事项是否是申请人的真实意思表示、申请登记的土地房屋是否为共有、土地房屋登记簿记载的权利人是否同意更正以及申请登记材料中需进一步明确的其他有关事项询问申请人。询问结果应当经申请人签字确认,并归档保留。

第十一条 申请人提交的申请登记材料齐全且符合法定形式的,登记机构应当予以受理并即时出具书面受理凭证;申请登记材料不齐全或者不符合法定形式的,应当不予受理,并一次性告知申请人需要补正的内容。

### 第三章 审核与登记

第十二条 登记机构应当在规定的时限内,

完成对登记申请的审核、登记。

登记机构审核时认为确有必要,可以就登记事项进行公告,公告事项应当由登记机构在本市公开发行的报刊和登记主管部门的网站上刊登,但本规定对公告事项另有规定的除外。

登记机构审核时发现申请登记事项的有关情况需要进一步证明,或者异议内容需要查实的,可以要求申请人补充材料,必要时可以实地查看。

第十三条 登记机构将申请登记事项记载于土地房屋登记簿之前,申请人可以撤回登记申请。撤回登记申请的,申请登记材料应当退还申请人。

第十四条 登记申请符合下列条件的,登记机构应当予以登记,将申请登记事项记载于土地房屋登记簿:

(一)申请人与依法提交的材料记载的主体一致;

(二)申请初始登记的土地房屋与申请人提交的规划证明材料记载一致,申请其他登记的土地房屋与土地房屋登记簿记载一致;

(三)申请登记的内容与有关材料证明的事实一致;

(四)申请登记的事项与土地房屋登记簿记载的土地房屋权利不冲突;

(五)不存在本规定规定的不予登记的情形。

第十五条 有下列情形之一的,登记机构应当不予登记,书面告知申请人不予登记的原因,并将申请登记材料退还申请人:

(一)非法占用土地、违法建设的;

(二)临时建设的;

(三)申请人不能提供合法、有效的土地房屋权属证明文件或者申请登记的土地房屋权利与权利来源证明文件不一致的;

(四)土地房屋权属有争议的;

(五)房屋已被依法征收、没收,原权利人申请登记的;

(六)土地房屋被依法查封期间,权利人申请

相关登记的；

(七)申请登记的土地房屋不能特定或者不具有独立利用价值的；

(八)预告登记有效期间,未经预告登记的权利人书面同意,申请处分土地房屋登记的；

(九)办理更正登记、异议登记期间,权利人申请处分土地房屋登记的；

(十)未依法足额缴纳土地有偿使用费和其他税费的；

(十一)申请登记的土地权利超过规定期限的；

(十二)法律、法规、规章规定的其他不予登记的情形。

对危及建筑物安全、改变建筑设计使用功能或者附有违法建筑并结构相连的房屋,城市管理行政执法部门依法处理时可以向登记机构出具通知书,提请登记机构不予办理房屋转移登记。违法状态消除后,经当事人申请,城市管理行政执法部门应当在十个工作日内书面通知登记机构取消限制措施。

第十六条 建设用地使用权未经初始登记的,处分该土地范围内的其他土地房屋权利不予登记。

房屋所有权未经初始登记的,与该房屋有关的其他土地房屋权利不予登记,但依法可以登记的除外。

第十七条 自受理登记申请之日起,登记机构应当于下列时限内,将申请登记事项记载于土地房屋登记簿并核发土地房屋权属证书或者登记证明,或者作出不予登记的决定：

(一)国有土地范围内房屋所有权登记,三十个工作日；

(二)集体土地范围内房屋所有权登记,六十个工作日；

(三)抵押权、地役权等他项权利登记,十个工作日；

(四)预告登记,十个工作日；

(五)更正登记,十个工作日；

(六)异议登记,一个工作日。

土地房屋登记时限自登记机构出具受理凭证之日起计算,公告时间不计入前款规定时限。因特殊原因需要延长登记时限的,经登记机构负责人批准可以延长,但最长不得超过原时限的一倍,并书面告知申请人延长的登记时限。

第十八条 登记机构应当按照当事人提交的申请登记材料或者生效法律文书,将申请登记事项记载于土地房屋登记簿。土地房屋登记簿应当记载土地房屋自然状况、权利状况以及其他依法应当登记的事项。

第十九条 申请集体土地房屋初始登记的,登记机构受理登记申请后,应当将申请登记事项在房屋所在地农村集体经济组织内进行公告,经公告无异议或者异议不成立的,方可予以登记。

第二十条 因人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书、合法建造房屋、继承或者受遗赠取得土地房屋权利的,权利人转让该土地房屋或者以该土地房屋设定抵押权时,应当将土地房屋登记到权利人名下后,再办理土地房屋权属转移登记或者土地房屋抵押权设立登记。

因人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书取得土地房屋权利或者撤销部分登记事项的,人民法院协助执行通知书要求登记机构予以登记的,登记机构应当予以办理。登记机构予以登记的,应当在土地房屋登记簿上记载基于人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书予以登记的事实。

第二十一条 登记机构发现土地房屋登记簿的记载错误的,经登记主管部门批准后进行更正登记。其中不涉及土地房屋权利归属和内容的,登记机构应当书面通知有关权利人在规定期限内办理更正登记。当事人无正当理由逾期不办理更正登记的,登记机构可以依据原申请登记材料或

者有效的法律文书对土地房屋登记簿的记载予以更正,并书面通知当事人。对更正登记后涉及原土地房屋权属证书废止的,经登记主管部门批准后依职权注销登记并公告。

对于涉及土地房屋权利归属和内容的土地房屋登记簿的记载错误,登记机构应当书面通知有关权利人在规定期限内办理更正登记。办理更正登记期间,权利人因处分其土地房屋权利申请登记的,登记机构应当暂缓办理。

第二十二条 司法机关、行政机关、仲裁委员会发生法律效力文书证明当事人以隐瞒真实情况、提交虚假材料等非法手段获取土地房屋登记的,登记主管部门可以撤销原土地房屋登记,由登记机构收回土地房屋权属证书、登记证明或者公告作废。

登记主管部门撤销土地房屋登记的,应当作出书面决定,并自作出决定之日起十五日内送达原权利人。原权利人下落不明的,可以采取公告的方式送达。原权利人应当自收到决定之日起三十日内交回土地房屋权属证书或者登记证明。逾期不交回的,应当公告作废。

第二十三条 经登记的土地房屋权属消灭后,原权利人未申请注销登记的,登记机构可以依据人民法院、仲裁委员会的生效法律文书或者人民政府的生效征收决定办理注销登记,将注销事项记载于土地房屋登记簿,原土地房屋权属证书收回或者公告作废。

第二十四条 依法征收土地房屋,已签订土地房屋补偿协议的,由土地房屋征收部门收回被征收的土地房屋权属证书,统一造册后,到登记机构按照有关规定办理土地房屋权属注销登记。

第二十五条 登记机构最终审核人员的审核时间为土地房屋登记簿的记载时间,但法律另有规定的除外。

#### 第四章 发 证

第二十六条 土地房屋权属证书由登记主管

部门颁发。属城镇土地房屋的,颁发国有土地房屋权属证书;属集体土地房屋的,颁发集体土地房屋权属证书。

第二十七条 权利人凭有效身份证件、受理凭证到登记机构领取土地房屋权属证书或者登记证明。登记申请受理后权利人死亡的,其配偶或者直系亲属可以凭本人身份证明、亲属关系有效证明和权利人死亡证明领取。

第二十八条 土地房屋权属证书不得涂改、擅自添加登记内容。

土地房屋权属证书、登记证明破损的,权利人可以向登记机构申请换发。登记机构换发前,应当收回原土地房屋权属证书、登记证明,并将有关事项记载于土地房屋登记簿。

第二十九条 土地房屋权属证书、登记证明遗失、灭失的,权利人在本市公开发行的报刊上刊登遗失、灭失声明,声明满三十日无异议的,可以申请补发。登记机构予以补发的,应当将有关事项在土地房屋登记簿上予以记载并将遗失、灭失的土地房屋权属证书、登记证明在本市公开发行的报刊上公告作废。补发的土地房屋权属证书、登记证明上应当注明“补发”字样。

在补发集体土地范围内的土地房屋权属证书、登记证明前,登记机构应当就补发事项在土地房屋所在地农村集体经济组织内公告。

第三十条 申请土地房屋登记的,申请人应当按照国家有关规定缴纳登记费和土地房屋权属证书工本费。

第三十一条 登记机构应当将土地房屋登记资料及时整理归档并妥善保管。

申请查询、复制土地房屋登记资料的,应当按照规定的权限和程序办理,并按照价格主管部门规定的标准,交纳登记信息查询、复制费用。

#### 第五章 附 则

第三十二条 登记主管部门应当依据本规定

以及有关法律、法规、规章制定土地房屋登记的具体操作办法,并向社会公布。

第三十三条 本规定自 2011 年 7 月 1 日起

施行。1997 年 7 月 16 日厦门市人民政府令第 60 号公布的《厦门市土地房屋权属登记管理规定》同时废止。

## 厦门市人民政府关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》的说明

——2011 年 1 月 19 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

厦门市国土资源与房产管理局 林长树

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《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》的说明,请予审议。

### 一、修订《厦门市土地房屋权属登记管理规定》的必要性

1997 年 7 月 16 日厦门市人民政府发布了《厦门市土地房屋权属登记管理规定》(即市政府第 60 号令,以下简称 60 号令)。该规定的实施,对于加强我市土地房屋权属登记管理、维护房地产市场秩序、保护土地房屋权利人的合法权益等方面发挥了积极的重要作用。但 60 号令施行已十三年多,这段期间,随着社会经济的发展,房地产市场环境已发生了较大变化,我市的权属登记管理体制也发生了较大变动,一部分行政职能已市场化,一部分行政职能进行了调整;在土地房屋权属登记实践过程中,不断出现了一些新情况、新问题,迫切需要加以解决;特别是 2007 年以来国家先后出台了《中华人民共和国物权法》、《土地登记办法》(国土资源部第 40 号令)、《房屋登记办法》(建设部第 168 号令),这些法律和国务院部门规章对不动产登记的法律制度进行了规定,我市规章的内容与国家新出台的法律、规章规定

存在不一致的现象;同时,在推进土地房屋登记体制改革实践中取得的一些积极成果也需要通过立法补充、完善;且 60 号令颁布时间较早,一些管理措施和规定也落后于实践发展,不能满足我市实际需要。对此有必要依据国家有关土地房屋登记规定,结合我市实际,对 60 号令进行修订,解决我市土地房屋登记工作中出现的突出问题,以促进我市土地房屋登记工作的良性有序开展。

一是我市土地房屋权属登记管理体制发生了变化,部门职能进行了一些调整,职能调整后,职能主体需要法定化。60 号令是在 1997 年我市土地、房产两局合并为厦门市土地房产管理局的大背景下出台的。当时规定:“厦门市土地房产管理局负责本市土地房屋权属登记管理工作。厦门市房地产权籍登记机构受市土地房产管理局的领导和委托,承担土地房屋权属登记的具体工作”。新一轮机构改革后,原厦门市土地房产管理局更名为厦门市国土资源与房产管理局,原登记机构的职能也相应进行了调整:原厦门市房地产权籍登记中心与原厦门市房地产交易中心合并成立厦门市房地产交易权籍登记中心;此后,随着厦门市测绘与基础地理信息中心成立,城镇房屋权属调查与地籍调查及房地产测绘资料审核等职能又从厦

门市房地产交易权籍登记中心分离,转由新成立的厦门市测绘与基础地理信息中心承担。我市土地房屋权属登记的管理体制已发生的这些变化,要求对部门职能重新予以明确。

根据行政职能法定的原则,原 60 号令执法主体的规定已滞后于现实,为避免现行执法主体与行政职能法定原则相背离,有必要对 60 号令的执法主体进行相应修订,以明确行政职能,避免行政执法主体无法可依的尴尬。

二是推行测绘市场化改革对 60 号令提出了修改要求。受历史条件的限制,60 号令将房产测绘归于行政管理职能,规定:“登记机构受理土地房屋权属登记申请后,应进行土地地籍调查和房屋产籍调查,落实产权归属,确定宗地界线、宗地面积和房屋建筑面积”。但近年来,上述职能中有一部分已推向市场,不再是行政职能。建设部、国家测绘局 2000 年 12 月颁发的《房产测绘管理办法》(即 83 号令)将房产测绘推向市场,规定房产测绘应由房产测绘单位进行测绘。按照这一规定,我市相应开展了房产测绘市场化改革,厦门市国土资源与房产管理局不再行使房产测绘职能,转由民间的房产测绘专业机构承担。我市的房产测绘市场化改革,一直走在全国前列,多次得到建设部等上级领导的肯定。通过几年的努力,我市已基本实现房产测绘市场化改革目标,取得了丰硕的成果,并赢得了社会的承认。房产测绘行政职能的淡化,客观上要求对 60 号令加以修订,以避免地方规章与国务院部门规章相冲突。

三是新出台的法律、法规、规章,对不动产的法律保护增加了不少新内容、新规定,为保持与上位法的衔接,60 号令急需修订。继 2007 年 3 月《中华人民共和国物权法》出台后,国土资源部于 2007 年 12 月出台了《土地登记办法》,原建设部也于 2008 年 2 月出台了《房屋登记办法》,这些法律、国务院部门规章对不动产登记的法律制度做

出了具体规定,确立了不动产登记簿的法律地位,增加了更正登记、异议登记、预告登记、地役权登记等法律规定,所以,迫切需要通过修订 60 号令的修订、补充、完善,以保持与上位法规定相一致。

另外,60 号令实施 10 多年来,在实践中也出现了一些新情况、新问题,如不及时加以解决,既增加了部门行政成本,增加了操作难度,不利于行政效率提高,影响政府和部门形象,也不利于保障土地房屋权利人的合法权益。我市在实际工作中创造的一些便民、利民措施,也需要通过法律渠道加以固定。

基于上述考虑,对 60 号令进行修订,已迫在眉睫。

## 二、起草《厦门经济特区土地房屋登记管理规定》的过程

2009 年 60 号令规章修订列入了市政府立法修订的备选项目。为完成该项立法工作,市国土资源与房产管理局组织了立法课题调研组,调研组深入调研,起草了《厦门市土地房屋登记办法》(草案);召开专题论证会征求、听取意见、组织讨论,对草案进行多次修改,还邀请了市人大城建委、市法制局、厦大法学院、人民法院审判业务部门法官、律师、学会等专家学者对草案进行课题成果论证,几易其稿,将草案报市法制局,完成了该立法修订的备选任务。2010 年,60 号令规章修订列入了市政府正式立法计划。市国土资源与房产管理局在备选课题的基础上组织对《厦门市土地房屋登记办法(草案)》进行了反复研究、论证、修改,走民主立法路径、向社会公众发布立法征求意见,将草案上外网刊发征求意见通知,同时在《厦门日报》上刊登立法征求意见消息以便公众了解,提出修改意见;此外,还发稿书面征求相关部门专家、律师、学者对草案的修改意见。之后,市国土资源与房产管理局对社会公众、专家、学者对草案提出的意见进行梳理、加以吸收并于今年 7 月将

草案送市法制局审查。市法制局书面征求了市人大常委会、市人大城建委、市建设局、市规划局等二十多个部门和单位的意见。根据反馈意见,市法制局与市国土资源与房产管理局进行了修改,并与8月12日召开了市人大常委会、市人大城建环资委、市中级人民法院的等二十个部门和单位参加的征求意见会。会后,市法制局又会同市国土资源与房产管理局综合会上意见对该规定进行了反复研究和修改,形成了《厦门市土地房屋登记若干规定(草案)》,报经市政府分管领导审阅同意,9月29日市政府第112次常务会议研究了该规章草案,会议认为,为适应岛内外一体化建设需要,方便群众,提高行政效能,岛内外实行统一的城乡土地房屋“两证合一”制度确有必要,会议明确市法制局、市国土房产局修改完善《厦门市土地房屋登记若干规定》,作为法规草案,抓紧按程序提请市人大常委会研究审议。根据市政府常务会指示,60号令规章修订草案调整为法规草案,市法制局与市国土资源与房产管理局对草案再次进行了必要的修改完善,形成了《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》。

### 三、有关草案主要内容的说明

厦门市是全国实行城镇国有土地与房屋两证合一的试点城市之一,同时在集体土地范围内实行土地与房屋两证分开的发证制度,城镇“两证合一”与集体土地“两证分开”双轨并存的土地房屋登记制度,决定了厦门市土地房屋登记具有鲜明的地方特色;由于原建设部和国土资源部的两个《办法》,对登记作出的规定不尽相同,也决定了厦门市土地房屋登记的立法难以简单借用国土资源部的《土地登记办法》或原建设部的《房屋登记办法》的立法框架,而只能自成体系。所以这次起草《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》(以下简称“草案”)立法思路与立法框架贯穿一条主线即依据申请土地房屋登记的办事流程

“申请-受理-审核-记载于登记簿-发证”展开,整个“草案”共五章32条。分为第一章“总则”、第二章“申请与受理”、第三章“审核与登记”、第四章“发证”、第五章“附则”。

(一)关于理顺颁证主体,授权登记部门颁发土地证等

根据国土资源部《土地登记办法》第三条第二款、第十四条第二款、第二十四条、第五十八条等规定,除土地抵押权、地役权由国土资源行政主管部门登记,核发土地他项权利证明书外,其余登记事项,包括土地总登记、土地所有权和土地使用权登记、更正登记等,均需报县级以上人民政府或登记造册、或批准公告后,方能核发或更正或废止土地权利证书。但实际上早在1997年,市人民政府作为发证主体只体现为在权证上“发证机关”一栏上加盖厦门市人民政府的印章,具体发证工作由市国土房产行政主管部门承担。为了进一步提高行政效率,方便群众,2003年厦门市人民政府以《厦门市人民政府关于修订厦门市土地房屋权属证书部分栏目内容的批复》(厦府〔2003〕20号)明确“将《厦门市土地房屋权证》发证机关由厦门市人民政府改为厦门市国土资源与房产管理局”。实践表明,土地房屋权证由市国土资源与房产管理局颁发,顺应了社会经济发展的需要,明确了国土房产行政管理部门的责任权限,减少了地方政府的讼累,同时也提高了行政效能,方便了群众。鉴于原规章草案调整为法规草案,因此,草案第二十六条进一步明确授权由登记部门颁发权证,规定:“土地房屋权属证书由登记部门颁发。属城镇土地房屋的,颁发国有土地房屋权属证书;属集体土地房屋的,颁发集体土地房屋权属证书。”通过这一规定,明确土地证授权市土地房屋行政主管部门颁发;此外草案第二十一条规定“登记机构发现土地房屋登记簿的记载错误的,经登记部门批准后进行更正登记。其中不涉及土地房

屋权利归属和内容的,登记机构应当书面通知有关权利人在规定期限内办理更正登记;当事人无正当理由逾期不办理更正登记的,登记机构可以依据原申请登记材料或者有效的法律文件对土地房屋登记簿的记载予以更正,并书面通知当事人。对更正登记后涉及原土地房屋权属证书废止的,经登记部门批准后依职权注销登记并公告。”草案上述授权性条款的规定,避免了因国土资源部《土地登记办法》前述条款的规定造成行政行为程序上的瑕疵,以利依法行政。

#### (二)关于登记依申请启动,强化服务意识

60号令中,土地房屋登记的申请行政强制色彩较浓,如不少条款对登记申请设定了时限,要求无正当理由延期申请的申请人按每逾期一日依登记费千分之三缴交逾期登记费等等,这次修订摒弃了原60号令中的类似规定。草案第四条规定土地房屋登记“依照申请进行”,即依当事人自愿,不再强制性设定登记申请时限的规定。同时,从登记申请、受理、审核、登记、发证各个环节入手,加强规范化服务,将形式审查与实质审查相结合,通过强化服务意识,加强对不动产物权的保护。

#### (三)关于设置便民、人性化条款,不断创新服务机制

近几年来,通过采取不断探索服务方式、提高服务效率和质量、提升管理水平、改善服务软硬环境等一系列措施,我市土地房屋权证发放数量和质量都大幅提升,但服务无止境,土地房屋权属发证工作离群众的要求还有一定的差距。为了贯彻便民、高效的行政原则,草案立足于现实,着眼于长远,就服务的手段和时效作了一定的尝试:一是针对双方当事人在特殊情况下不能共同到场申请

的情况,专门在第九条规定了数种可单方申请土地房屋登记的情形,以方便当事人申请登记。二是不断缩短办事时效。同60号令规定的各类业务的办事时效相比,草案在第十七条中对各类土地房屋产权登记业务办事时限均作了较大幅度的压缩。三是设立便民申请、细化领证的可操作性条款。草案在第七条、第八条、第二十七条设立便民委托申请、特殊情况下领证的条款,体现了执政为民的便民立法原则,尤其是相关条款对无民事行为能力人或限制民事行为能力人以及权利人身故如何申领权证的特别规定,更体现了人性化的关怀,更具现实性与可操作性。

#### (四)关于淡化撤证条款,以避免无过错责任的承担

在以往部规章、省地方法规和60号令中,针对因当事人隐瞒真实情况或伪造有关证件、文件或采取其他欺骗手段或登记机构核准不当对权属证书给予撤销登记都有专门规定。由于《物权法》第二十一条第二款对登记机构规定了无过错责任的承担,国土资源部《土地登记办法》对撤证没有规定,原建设部《房屋登记办法》仅见于第八十一条有相关撤证的规定,且是以司法机关、行政机关、仲裁委员会发生法律效力文件证明当事人隐瞒真实情况、提交虚假材料等非法手段获取登记作为登记机构“可以”撤销原登记为前提。这类规定可能是出于避免承担无过错责任的考虑,是登记机构的一种较为有效的自我保护方式。沿用这一思路,这次修订,我们也淡化了60号令撤证条款的规定,在草案第二十二条对撤证事项作了相应规定,如果权属证书有问题,可以通过更正登记、异议登记的法律途径解决。

我的说明完了。

# 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》 的初审报告

——2011年1月19日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

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：

2010年11月，厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定，市人大常委会于2010年12月10日在厦门日报和厦门人大网站全文刊登《草案》，公开征求修改意见和建议。其后，市人大城建环资委分别召开了由有关行政管理部门、法官和律师等法律界人士、房地产中介协会和房地产中介公司以及部分政协委员参加的征求意见座谈会，广泛听取社会各界的意见，对收集到的意见和建议进行归纳和整理，并就修改内容与市国土房产局、市法制局进行沟通和协调，达成共识。1月6日，市人大城建环资委召开全体会议，对《草案》进行审议，形成《厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定(草案建议修改稿)》(以下简称《建议修改稿》)，现将有关情况报告如下：

## 一、制定法规的必要性

《厦门市土地房屋权属登记管理规定》(以下简称《管理规定》)是1997年颁布施行的政府规章，对推动我市土地房屋权属登记工作有序开展、维护土地房屋权利人的合法权益发挥了重要作用。2007年10月、2008年2月、2008年7月，《物权法》、《土地登记办法》(国土资源部第40号令)、《房屋登记办法》(建设部第168号令)相继

实施，《管理规定》的许多内容与这些法律法规不太一致，需要进行修改和完善。更关键的问题是，我市是实行城镇国有土地与房屋统一登记的试点城市，根据《物权法》的要求，《管理规定》作为政府规章不能对统一登记进行规定。因此，为了与上位法相衔接，同时解决我市土地房屋登记中存在的一些问题，废止《管理规定》而重新制定经济特区法规是十分必要的。

## 二、制定法规的主要过程及对《草案》的基本评价

修订《管理规定》是市政府2009年立法计划的备选项目，市国土房产局为此成立了立法课题调研组，经过多次征求意见、组织讨论和反复修改，形成了《厦门市土地房屋登记办法(草案)》。2010年，修订《管理规定》列入市政府正式立法计划，市国土房产局将《管理规定》草案送审稿报市法制局。市法制局经修改完善，形成了《厦门市土地房屋登记若干规定(草案)》，报市政府第112次常务会议研究。会议认为，岛内外实行统一的城乡土地房屋“两证合一”制度确有必要，明确该项目作为法规草案提请市人大常委会审议。会后，市法制局和市国土房产局对草案再次进行修改，形成了《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》。

市人大城建环资委审议认为，《草案》总结了市多年来土地房屋登记的成功做法和改革成果，可操作性强，具有鲜明的厦门特色，比较符合

我市土地房屋登记管理工作的实际,是基本可行的。同时,根据收集到的立法建议,对《草案》进行了修改完善。

### 三、对《草案》的几点修改建议

#### (一)关于《草案》名称

土地房屋登记工作较为复杂,登记类型多样,各类登记的办理程序、申请材料、登记条件都各不相同,需要立法规范的内容很多。《草案》的主要目的是确立城镇土地“两证合一”与集体土地“两证分开”的土地房屋登记制度,其他与此无关的土地房屋登记管理事项依据《土地登记办法》和《房屋登记办法》执行,《草案》中不作重复规定。因此,《草案》的条文内容并不全面和完整,属于“若干规定”的立法形式,建议将法规名称修改为《厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定》。

#### (二)关于土地房屋登记的概念

征求意见过程中,许多人认为“土地房屋登记”是《草案》的关键词,为了更好地理解和执行法规,需要对其明确概念。建议增加规定“土地房屋登记是指依法将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权、房屋所有权以及由上述权利产生的抵押权、地役权和其他依照法律法规规定需要登记的土地房屋权利及相关事项记载于土地房屋登记簿的行为”,作为《草案》第二条第二款。

#### (三)关于部门职责及名称

市土地房屋行政主管部门是登记主管部门,其主要职责应当是负责土地房屋登记的管理工作和法规的组织实施。此外,为了预防机构名称变化、职能改变等情形,法规中不宜出现“市房地产交易权籍登记中心”、“国土资源管理所”、“市测绘与基础地理信息机构”等具体机构的名称,而应当使用“土地房屋登记机构”、“地籍权属调查机构”等统称。因此,建议将《草案》第三条修改为:“市土地房屋行政主管部门(以下称“登记主管部门”)负责本市土地房屋登记的管理工作和本规

定的组织实施”、“登记主管部门所属的市、区土地房屋登记机构(以下称“登记机构”)负责土地房屋登记具体事务。登记主管部门所属的地籍权属调查机构负责登记前的地籍权属调查工作”。

#### (四)关于违法装修房屋的登记

室内违法装修现象目前越来越严重,已成为物业纠纷和市民投诉的主要内容。对此类房屋限制产权交易是一种有效的解决措施和方法,市人大常委会2010年12月2日通过的《厦门市物业管理若干规定》就有此考虑,但鉴于其只是物业管理方面的法规,不宜涉及房屋登记的具体内容,故只作粗略规定,在第四十六条第二款中规定“对危及建筑物安全、改变建筑设计使用功能或者附有违法建筑并结构相连的房屋,城市管理行政执法部门应当同时通知市土地房产行政主管部门依法处理”。为了严厉打击违法装修行为,与《厦门市物业管理若干规定》相衔接,建议《草案》第十五条关于不予登记的情形中增加一项:“(三)房屋装修危及建筑安全、改变建筑设计使用功能或者附有违法建筑并结构相连的”。

#### (五)关于会所的土地房屋登记

商品房项目附属的会所该如何办理土地房屋权属登记,目前尚无法律、法规对此做出明确规定,导致实践中许多会所的权利归属引发争议,纠纷无法解决。为了定纷止争,规范会所的土地房屋登记,借鉴上海、长沙等市做法,建议增加规定:“商品房项目附属的会所按以下情况办理土地房屋权属登记”、“建设单位与购房人在商品房预(销)售合同中对会所的土地房屋权属有明确约定的,按照合同约定办理。合同未作约定的,会所建筑面积已公摊给业主,其土地房屋权利属于全体业主;会所建筑面积未公摊给业主,其土地房屋权利属于建设单位”、“登记机构核发土地房屋权属证书时,土地用途按土地出让合同的约定注记,房屋类型和房屋用途均按“会所”注记。会所土地房屋权利属于全体业主的,只在土地房屋登记

簿上登记,不发放土地房屋权属证书”、“本条所称的会所是指满足商品房项目配套服务功能要求,并经规划部门批准,以所在物业业主为主要服务对象的配套服务用房和场所”,作为《草案》第二十二条。

#### (六)关于法律责任

《草案》缺乏法律责任的规定,应参照《物权法》和《房屋登记办法》、《土地登记办法》,对土地房屋登记中当事人、登记主管部门、登记主管部门和登记机构工作人员的违法行为设定相应的处罚条款。因此,建议《草案》增设第五章法律责任,增加规定:第三十二条“当事人提供虚假材料申请登记,给他人造成损害的,应当承担赔偿责任”、“因登记错误,给他人造成损害的,登记主管部门应当承担赔偿责任。登记主管部门赔偿后,可以向造成登记错误的人追偿。”第三十三条“非法印

制、伪造、变造土地房屋权属证书或者登记证明,或者使用非法印制、伪造、变造的土地房屋权属证书或者登记证明的,由登记机构予以收缴;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”第三十四条“登记主管部门和登记机构的工作人员有下列行为之一的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)擅自涂改、毁损、伪造土地房屋登记簿;(二)对不符合登记条件的登记申请予以登记,或者对符合登记条件的登记申请不予登记;(三)玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊。”第三十五条“当事人对登记主管部门作出的具体行政行为不服的,可依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”

此外还对《草案》中的个别文字进行修改,这里不一一说明。

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 《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》 审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

2011年1月19日市人大常委会第二十六次会议对市人民政府提请审议的《厦门经济特区土地房屋登记管理规定(草案)》(以下简称规定草案)进行了第一次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的意见,会同市人大城建环资委、市法制局及起草部门对规定草案进行了修改,并书面征求政府相关部门、市中级人民法院及厦门仲裁委的意见。3月2日、9日,法制委分别召开了有政府相关部门、市中级人民法院、房地产协会、律师

协会及专家参加的征求意见会,听取各方面对规定草案的意见和修改建议。在征求意见过程中,对规定草案的基本框架和核心条款没有重大分歧,仅就部分具体条文提出一些修改建议。在此基础上,法制委再次会同市人大城建环资委、市法制局及起草部门对规定草案进行完善,形成了《厦门经济特区土地房屋登记管理若干规定(草案修改稿)》。3月15日,法制委召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,通过了草案修改稿。

法制委经审议认为,市人民政府1997年7月

16日颁布的《厦门市土地房屋权属登记管理规定》(第60号令)经过十三年的实施,在加强我市土地房屋权属登记管理、维护房地产市场秩序、保护权利人的合法权益等方面发挥了积极重要作用。但随着经济社会的发展,我市的权属登记管理体制发生了重大变化。2007年以来国家又先后出台了《物权法》、《土地登记办法》、《房屋登记办法》等法律、规章,对不动产物权登记的法律体系进行了完善,相关内容急需地方适时出台配套措施加以落实和细化。同时,继1997年我市成为全国实行城镇国有土地与房屋两证合一试点城市之一以后,2003年我市对统一登记发证主体也进行了探索和改革,但权属证书颁证与发证主体的整合和统一尚缺少权威有效的法律依据,加之《物权法》对不动产统一登记的范围、机构和办法,规定了必须由法律、法规来规定的权限限制性要求,使得此次的经济特区法规的制定成为必需。规定草案以原政府规章为蓝本,根据近几年土地房屋权属登记法律制度的发展变化,结合我市推进和完善登记工作的实际需要,对规范发证行为、完善登记程序、提高工作效率和维护当事人权益进行了有益的探索。规定草案几经修改基本可行。法制委经统一审议,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、关于第六条申请土地房屋登记所需具体材料目录的规定

在统一审议中有委员提出,由于土地房屋登记所需材料目录关系到公民的基本权利,而本规定草案授权登记机构制定目录在原则、程序上均缺少限制性规定,自由裁量权过大。法制委参考《房屋登记办法》有关规定要求,建议对登记机构的制定权予以相应的限制和要求,将该规定修改为“所需具体材料目录由登记主管部门根据有关规定并结合厦门市实际,遵循便民和高效的原则,依程序制定,向社会公布”。

### 二、关于第十二条第三款增加对登记异议的

### 规定

在统一审议中有委员提出,规定草案缺少对公告过程中相关人员提出异议的处理程序。实际工作中,公告期间关于登记事项的异议情形是普遍存在的,这既是登记工作复杂性的反映,也是通过公告切实维护相关权利人权益的主要目的。法制委建议在第十二条第三款规定中补充增加相关规定,将该款修改为“登记机构审核时发现申请登记事项的有关情况需要进一步证明,或者异议内容需要查实的,可以要求申请人补充材料,必要时可以实地查看”。

### 三、关于第十五条新增第二款对违法装修改建房屋登记的规定

在征求意见和常委会审议过程中,有意见提出,为加强对违法建造、违法装修的打击力度,在本规定制定时应对市人大常委会已经通过、今年6月即将实施的《厦门市物业管理若干规定》第四十六条规定的相关内容加以细化;还有意见提出,城市管理行政执法部门向登记机构出具提请不予办理房屋的转移登记通知书的时段和条件应作具体限定,以便于工作的有序开展。法制委经深入研究认为,对附有违法状态的土地房屋的转移行为进行适当限制是去年常委会多次审议物业规定中形成的共识,此次的登记管理立法应予呼应和衔接;其次,物业管理中的违法行为与登记管理中的违法状态的内涵应有所区别和侧重,由于牵涉到民事权利的行使,规定中“改变建筑设计使用功能”的内容应尽量明确适用范围,根据当时的审议意见,此处“改变建筑设计使用功能”主要是指“一套改多套”等相关违法建设的情形,执法实践中应当避免人为扩大适用范围;第三,即使是出现了规定中的三种情形,应当以未履行法规的法律责任规定而导致司法强制执行为前提,从而增加了严格的前置条件,健全了操作程序;第四,为充分保护当事人的合法权益,及时恢复当事人依法处分不动产的物权权利,有必要对违法状态消除

后行政机关的作为设定相应的义务性规定。综上所述,法制委建议在第十五条新增一款为第二款,表述为:“对危及建筑物安全、改变建筑设计使用功能或者附有违法建筑并结构相连的房屋,经城市管理行政执法部门依法处理并向人民法院申请强制执行的,在执行期间城市管理行政执法部门可以向登记机构出具通知书,提请登记机构不予办理房屋的转移登记。违法状态消除后,城市管理行政执法部门应当在三个工作日内书面通知登记机构”。

#### 四、关于第十七条第(五)项更正登记的时间规定

规定草案第十七条第(五)项规定将土地房屋更正登记的时间确定为二十个工作日。法制委经比对研究相关规定,这一登记时限来自于《房屋登记办法》的“十个工作日”和《土地登记办法》的“二十个工作日”,虽然二证合一后,办事程序相对繁琐,程序相对复杂,但时限的设定上如果就高不就低,容易引起相对人对登记机构办事效率的质疑,体现不出此次立法完善程序、改进工作的宗旨目的。法制委建议将该规定二十个工作日的登记时限修改为“十个工作日”

#### 五、关于第二十二条第一款他人善意取得的规定

在第一次审议中,部分常委会组成人员认为,该条第一款规定“但土地房屋权利为他人善意取得的除外”专业性太强,不易理解;在征求意见中也有专家提出,土地房屋权利是否为他人善意取得应当由司法机关审理查明,登记机构较难进行判断。法制委采纳这一意见,建议删除该规定内容。

#### 六、关于第二十四条土地房屋征收的规定

国务院今年1月19日颁布施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》(第590号),对房屋的

征收补偿作出了新的规定,将“房屋征收”一词确定为规范的法律用语,并将实施主体明确为“房屋征收部门”,以加强统一管理。为保证法制统一和依法行政,法制委将规定草案第二十四条修改为:“依法征收土地房屋,已签订土地房屋补偿协议的,由土地房屋征收部门收回被征收的土地房屋权属证书,统一造册后,到登记机构按照有关规定办理土地房屋权属注销登记。”

#### 七、关于“会所”及“法律责任”

第一次审议及会后的多次征求意见过程中,均有对原修改建议稿中会所权属及登记活动是否予以规定的不同意见和建议。法制委经研究审议认为,会所的权属问题涉及到基本的民事权利,应由作为基本法的物权法来调整,地方立法不宜涉及;其次,本规定为房屋登记的程序性规定,解决的是权利人对所属不动产的权属确认程序,至于会所所有权的归属是实体问题,超出了本法规的调整范围;再次,目前法律法规规章均没有会所内容的规定,会所这一概念的准确性难以把握,而且在今后使用过程中难免出现产权拍卖、转让等情形,其中将牵涉到更多的法律问题,难以作出具体规定。据此,法制委建议会所的有关规定不宜在本次立法中进行规定。

另外,原修改建议稿中关于法律责任的相关条款,经征求政府法制部门及有关专家意见,认为规定内容均取自相关法律、规章,内容重复,实际意义不大,鉴于本法规标题已修改为“若干规定”,内容以实际操作为主,不必过分追求体例的完整,法制委亦建议予以删除。

此外,法制委还根据常委会的审议意见和各方面的意见,对规定草案的个别条文顺序和文字进行了调整和修改,在此不一一说明。

草案修改稿和以上报告妥否,请审议。

# 厦门市人大常委会 2011 年工作要点

(2011 年 3 月 30 日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

2011 年是中国共产党成立 90 周年,是厦门经济特区建设 30 周年,也是实施“十二五”规划的开局之年。做好今年工作,对于全面推进岛内外一体化建设,推动厦门科学发展新跨越具有重要意义。市人大常委会工作的总体要求是:在中共厦门市委的领导下,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面贯彻党的十七届四中、五中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,以推动科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,认真落实市十三届人大六次会议各项决议,忠诚履职,主动作为,扎实工作,为加快推进厦门科学发展新跨越提供有力的法治保障。

## 一、加强和改进地方立法工作

1、落实年度立法计划。安排审议水资源保护条例、消防工作若干规定、公园(管理)条例、机动车排气污染防治条例、鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)、鼓浪屿文化遗产保护管理办法、专利促进与保护规定等 7 项法规。继续完成基层卫生服务条例、道路交通安全若干规定、土地房屋登记管理条例 3 项 2010 年滚动立法项目。对城市管理相对集中行使行政处罚权规定(修订)、文化市场管理条例、消费者合法权益保护条例、志愿服务条例、城市规划条例等 5 项立法备选项目要抓紧起草、论证。同时做好市人大常委会讨论决定重大事项办法、《厦门经济特区华侨权益保护条例》等 9 项立法调研。

2、不断提高立法质量。坚持科学立法、民主立法,在提高立法质量上下功夫。充分发挥特区立法权先行先试功能,以立法创新推动体制创新、机制创新。充分发挥人大在立法中的主导作用,

完善多渠道起草法规草案的工作机制,积极吸收专家、学者、实际工作者参加起草工作,邀请代表参与论证和确定立法项目、起草和审议立法草案,防止和克服立法中的部门利益倾向。搞好立法前期论证和立法后评估,严格立法程序,不断提升立法的科学性、系统性和针对性。

3、扩大公民有序参与。坚持法规草案向社会公布,提高论证会、座谈会实效,使人大立法更好地体现人民意志。

## 二、不断增强监督实效

4、依法加强和改进监督工作。紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线,紧紧围绕人民群众关注的物价、房价、就业、上学、看病等民生热点难点问题,合理制订监督计划,精心选择监督项目。

5、听取和审议专项工作报告。安排听取和审议预算执行情况、计划执行情况、审计工作报告。听取和审议政府关于我市国有资本运营情况、发展总部经济情况、“五五”普法情况、加强人才工作情况、两岸区域性金融服务中心建设情况、新城建设进展情况、学前教育情况、对台文化交流合作情况、侨房信托房代管房清退情况以及市中级人民法院关于开展案件评查情况、市检察院关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况等 11 项专项工作报告。

6、组织开展执法检查。开展对旅游管理条例、老年人权益保障法、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、学校用地保护规定、台湾同胞投资保障条例的执法检查。

7、依法开展专题询问。对加强学前教育、缓解“交通难”、加强保障性住房建设与管理等开展专题询问。

8、组织好代表视察。就打好“五大战役”、菜篮子工程、食品安全、社区建设等与民生密切相关的议题集中组织代表视察。

9、加强调查研究。市人大各专委会、常委会各工作部门安排关于我市培育战略性新兴产业研究、厦门经济特区建设30周年民主法制建设经验总结等专题调研10项。

10、加强备案审查。按照监督法规定,依法开展对规范性文件的备案审查工作。

11、做好人大信访工作。做好信访情况综合分析和重要信访件交办督办工作,把人民群众来信来访反映强烈的热点难点问题作为监督工作的重要内容,切实抓出成效。

12、增强监督实效。一是深化课题调研。要围绕重点监督事项,深入抓好课题调研。课题调研要在选题上求“准”,分析上求“深”,措施上求“实”。监督工作既要改进方式方法,运用好调研成果,不断提升依法监督的能力,切实做到以法赢人、以理服人、以责感人,又要对法定监督范围内的问题,敢于运用询问、质询等各种监督手段,加大监督力度,提高监督质量,使监督真正有威、有为、有效。二是强化督办落实。对常委会的审议意见,在转交“一府两院”办理后,专委会要加强跟踪督办。“一府两院”要将办理结果向常委会报告。办理不到位的,要查明原因,发回重办,坚决防止督而不抓、行而无果的现象出现。三是增强透明度。常委会履职情况要通过新闻媒体和人大网站向社会公开,主动接受人民群众的监督。

### 三、更好发挥代表主体作用

13、认真贯彻实施新修改的代表法。进一步改进代表工作,搞好闭会期间的代表活动,拓展代表活动形式。

14、提高代表视察实效。坚持少而精原则,以执法检查、专题报告、议案办理和社会关注的热点难点问题为重点,集中力量组织几次影响力大的视察活动,提高视察活动的实效和针对性。

15、加强和改进代表议案、建议办理工作。抓好代表议案以及建议、批评和意见的办理工作,选择一些问题比较突出、群众反映比较强烈的事项,进行重点督办。

16、加强代表服务保障工作。加强代表培训工作,提高代表依法履职的水平。坚持常委会组成人员联系代表制度,拓宽密切联系代表的渠道,使代表更多地参与常委会的立法、监督等各项工作。密切代表与人民群众的联系,使代表更好地反映人民群众的心声。

### 四、确保市、区、镇人大代表换届选举顺利进行。

17、做好市、区、镇人大代表换届选举工作。按照中央、省委的统一部署和要求,在市委的领导下,认真贯彻实施选举法,精心做好人大代表换届选举各项工作。要根据新形势、新要求,认真谋划、安排和组织好本级人大代表的换届选举。要切实履行对区、镇人大换届选举的指导职责,认真分析和研究选举工作面临的新情况、新问题,结合实际制定解决方案,确保区、镇人大换届选举工作顺利进行。

### 五、加强常委会及其机关自身建设

18、加强思想政治建设。坚持常委会党组中心组学习、举办常委会组成人员读书班和专题讲座等集体学习制度,深入学习中国特色社会主义理论体系,坚定不移地坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持正确的政治方向,强化大局观念、为民观念、法治观念,切实增强推进厦门科学发展新跨越的自觉性和主动性。

19、加强能力和队伍建设。深入开展学习型机关建设,学习宪法法律和科学文化知识,提升常委会组成人员的履职能力。加强专门委员会工作制度 and 能力建设,积极探索加强专委会工作的新路子,进一步发挥专门委员会的职能作用。严格干部教育、管理和监督,做好培训、交流、轮岗等工作,努力建设一支忠诚党的事业、忠于宪法法律、

忠实服务人民的高素质人大干部队伍,有效发挥机关集体参谋助手和服务保障作用。

20、加强制度建设。不断健全适合地方国家权力机关特点的、充满活力的组织制度和运行机制,完善议事程序和工作规范,进一步提高常委会工作的科学化、规范化、制度化水平。

21、加强作风建设。抓住事关全局的重大问题,深入开展调查研究,充分发挥人大在体察民情、反映民意、集中民智方面的优势和作用,使常委会各项工作更加符合人民群众的意愿。深入开展“着力四个提升、推动科学发展”主题教育活动、创先争优活动、文明单位创建活动,推进机关效能和廉政建设,强化严谨细致的工作作风,不断提升机关干部的执行力,营造干事创业、风清气正的工作氛围。

22、加强和改进人大宣传与理论研究工作。

加强宣传策划,提高宣传实效,组织人大网站、刊物和新闻媒体,大力宣传人民代表大会制度,反映人大在党的领导下围绕中心、服务大局、依法履职的新作为,展示人大代表履职尽责、服务人民的新风采。要积极呼应庆祝厦门经济特区建设 30 周年,全面总结我市立法和民主法制建设的工作经验。

23、密切与各级人大常委会的联系。自觉接受全国人大常委会、省人大常委会的指导和监督,组织安排好全国人大代表、省人大代表在我市的视察和调研活动,积极配合做好有关法律、法规的征求意见和执法检查等工作。加强与兄弟地区人大常委会的联系与交流,学习借鉴工作经验。办好市区两级人大常委会主任研讨会,加强对区级人大常委会的指导和联系。

附件 1

## 第 28 次至 33 次常委会时间、主要议题安排

第 28 次会议 时间:2011 年 3 月下旬

主要议题:

1、审议《厦门市人大常委会 2011 年工作要点(草案)》;

2、听取和审议市十三届人大六次会议主席团交付有关专门委员会审议的 31 件代表议案审议结果的报告;

3、审议《厦门经济特区基层卫生服务条例》(三审);

4、审议《厦门经济特区土地房屋登记管理规定》(二审);

5、书面报告:

①市政府关于《市人大常委会“关于促进经济发展方式转变工作情况的报告”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“关于文化产业发展情况的报告”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“关于对台交流合作先行先试情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告;

④市人大常委会法制委关于 2010 年规范性文件备案审查工作情况的报告;

⑤市中级人民法院关于《市人大常委会关于“加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化的报告”审议意见》研究处理情况的报告;

⑥市检察院关于《市人大常委会“关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告”审议意见》研究处理情况的报告。

第 29 次会议 时间:2011 年 5 月中、下旬

主要议题:

1、审议《厦门经济特区道路交通安全若干规定》(四审);

2、审议《厦门经济特区公园(管理)条例》(一审);

3、听取和审议市政府关于我市国有资本运营情况的报告;

4、听取和审议市政府关于我市“五五”普法情况的报告,作出关于进一步加强法制宣传教育的决议;

5、听取和审议市人大常委会执法检查组关于《厦门经济特区旅游管理条例》实施情况的检查报告;

6、听取和审议市人大常委会执法检查组关于《厦门经济特区学校用地保护规定》实施情况的检查报告;

7、书面报告:市政府关于《市人大常委会关于“我市医药卫生体制改革情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告。

**第30次会议时间:2011年7月中、下旬**

主要议题:

1、审议《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》(一审);

2、审议《厦门市消防工作若干规定》(一审);

3、审议《厦门经济特区公园(管理)条例》(二审);

4、审议《厦门经济特区水资源保护条例》(一审);

5、审议《厦门经济特区专利促进与保护规定》(一审);

6、听取和审议市政府关于2010年市本级财政决算的报告;

7、听取和审议市政府关于2010年预算执行和其他财政收支的审计工作报告;

8、听取和审议市政府关于我市侨房信托房、代管房清退工作情况的报告;

9、审议《厦门市人大常委会关于我市区、镇两级人民代表大会换届选举问题的决定(草案)》;

10、审议《厦门市人大常委会关于厦门市第十四届人民代表大会代表选举问题的决定(草案)》;

11、听取和审议市中级人民法院关于开展案件评查情况的报告;

12、专题询问:缓解“交通难”情况。

**第31次会议时间:2011年9月中、下旬**

主要议题:

1、审议《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》(二审);

2、审议《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)》(一审);

3、审议《厦门市消防工作若干规定》(二审);

4、审议《厦门经济特区公园(管理)条例》(三审);

5、审议《厦门经济特区水资源保护条例》(二审);

6、审议《厦门经济特区专利促进与保护规定》(二审);

7、听取和审议市政府关于我市学前教育工作情况报告;

8、听取和审议市政府关于2011年1至7月国民经济和社会发展计划执行情况的报告;

9、听取和审议市政府关于2011年1至7月预算执行情况的报告;

10、听取和审议市政府关于对台文化交流合作情况的报告;

11、听取和审议市政府关于加强人才工作,建设人才强市情况的报告;

12、听取和审议市人大常委会执法检查组关于《老年人权益保障法》实施情况的检查报告;

13、专题询问:加强学前教育工作情况;

14、专题询问:加强保障性住房建设与管理工作情况;

15、书面报告:

①市政府关于《市人大常委会关于〈厦门经济特区学校用地保护规定〉实施情况的检查报告及审议意见》研究处理情况的报告；

②市政府关于《市人大常委会关于“我市五五普法情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告。

**第 32 次会议 时间:2011 年 11 月中、下旬**

**主要议题:**

1、审议《厦门经济特区机动车排气污染防治条例》(三审);2、审议《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)》(二审);

3、审议《厦门市消防工作若干规定》(三审);

4、审议《厦门经济特区水资源保护条例》(三审);

5、审议《厦门经济特区专利促进与保护规定》(三审);

6、审议《厦门鼓浪屿文化遗产保护管理办法》(一审);

7、听取和审议市政府关于我市发展总部经济情况的报告;

8、听取和审议市政府关于两岸区域性金融服务中心建设情况的报告;

9、听取和审议市人大常委会执法检查组《关于加强厦门环岛沿线规划建设控制与环境资源保护的決定》实施情况的检查报告;

10、听取和审议市人大常委会执法检查组《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》实施情况的检查报告;

11、听取和审议市人大有关专委会关于议案办理情况的报告;

12、听取和审议市检察院关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况的报告;

13、书面报告:

①市政府关于《市人大常委会关于“我市国有资本运营情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告;

②市政府关于《市人大常委会关于“我市信托房、代管房清退工作情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告;

③市政府关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况的报告;

④市中级人民法院关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况的报告;

⑤市中级人民法院关于《市人大常委会关于“开展案件评查情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告。

**第 33 次会议 时间:2012 年 1 月中、下旬**

**主要议题:**

1、审议《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)》(三审);

2、审议《厦门市鼓浪屿文化遗产保护管理办法》(二审);

3、听取和审议市政府关于市十三届人大六次会议期间代表提出的建议、批评和意见办理情况的报告;

4、听取和审议市政府关于 2010 年市本级预算执行和其他财政收支中发现问题整改情况的报告;

5、听取和审议市政府关于我市新城建设进展情况的报告;

6、听取市选举办关于我市各区人民代表大会换届选举工作情况报告。

7、审议《厦门市第十三届人民代表大会常务委员会关于召开厦门市第十四届人民代表大会第一次会议的决定(草案)》。

8、听取和审议市十三届人大常委会代表资格审查委员会关于市十四届人大一次会议代表资格审查情况的报告。

9、讨论关于召开市十四届人大一次会议的有关事项;

10、讨论市十三届人大常委会工作报告;

11、听取厦门海事法院 2011 年工作报告;

12、书面报告:

①市政府关于《市人大常委会关于“我市学前教育情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告；

②市政府关于《市人大常委会关于“对台文化交流合作情况报告”审议意见》研究处理情况的报告；

③市政府关于《市人大常委会关于“加强人才工作,建设人才强市情况报告”审议意见》研究处理情况的报告；

④市政府关于《市人大常委会关于〈厦门经济特区旅游管理条例〉实施情况的检查报告及审议意见》研究处理情况的报告

⑤市政府关于《市人大常委会关于〈老年人权益保障法〉实施情况的检查报告及审议意见》

研究处理情况的报告。

(注:市政府关于《市人大常委会关于“我市发展总部经济情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告、关于《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決定”的检查报告及审议意见》研究处理情况的报告、关于《市人大常委会关于“厦门经济特区台湾同胞投资保障条例”的检查报告及审议意见》研究处理情况的报告、关于《市人大常委会关于“我市新城建设进展情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告,和市检察院关于《市人大常委会关于“贯彻实施〈加强人民检察院法律监督工作的决议〉情况的报告”审议意见》研究处理情况的报告,滚动到下一个年度安排。)

附件 2

## 2011 年度市人大常委会制定法规计划项目

### 一、正式项目(10 项)

#### (一)2010 年滚动项目

- 1、厦门经济特区基层卫生服务条例
- 2、厦门经济特区道路交通安全若干规定
- 3、厦门经济特区土地房屋登记管理规定

#### (二)2011 年新定项目

- 1、厦门经济特区水资源保护条例
- 2、厦门市消防工作若干规定
- 3、厦门经济特区公园(管理)条例
- 4、厦门经济特区机动车排气污染防治条例
- 5、厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)

6、厦门鼓浪屿文化遗产保护管理办法

7、厦门经济特区专利促进与保护规定

### 二、备选项目(5 项)

- 1、厦门经济特区城市管理相对集中行使行政

### 处罚权规定(修订)

- 2、厦门经济特区文化市场管理条例
- 3、厦门经济特区消费者合法权益保护条例
- 4、厦门经济特区志愿服务条例
- 5、厦门经济特区城市规划条例

### 三、调研项目(9 项)

- 1、厦门市人民代表大会立法条例(修订)
- 2、厦门经济特区风险投资促进条例
- 3、厦门经济特区中小企业发展促进条例
- 4、厦门经济特区行业协会条例
- 5、厦门经济特区城市房屋拆迁管理规定(修订)

6、厦门经济特区建筑节能条例

7、厦门经济特区文化创意产业促进条例

8、厦门市人大常委会讨论决定重大事项办法

9、厦门经济特区华侨权益保护条例

附件 3

## 2011 年度市人大常委会监督工作计划项目

- |   |  |
|---|--|
| <b>一、听取和审议专项工作报告(11 项)</b>                        | <b>告</b>                                 |
| 1、我市国有资本运行情况的报告                                   | 2、市政府关于 2010 年预算执行和其他财政收支的审计工作报告         |
| 2、我市发展总部经济情况的报告                                   | 3、市政府关于 2011 年 1 至 7 月预算执行情况的报告          |
| 3、我市“五五”普法情况的报告                                   | 4、市政府关于 2011 年 1 至 7 月国民经济和社会发展计划执行情况的报告 |
| 4、加强人才工作,建设人才强市情况的报告                              | <b>三、法律法规实施情况的检查(5 项)</b>                |
| 5、市中级人民法院关于开展案件评查情况的报告                            | 1、厦门经济特区旅游管理条例                           |
| 6、市检察院关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况的报告               | 2、老年人权益保障法                               |
| 7、我市新城建设进展情况的报告                                   | 3、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            |
| 8、我市学前教育情况的报告                                     | 4、厦门经济特区学校用地保护规定                         |
| 9、我市对台文化交流合作情况的报告                                 | 5、厦门经济特区台湾同胞投资保障条例                       |
| 10、我市建设两岸区域性金融服务中心情况的报告                           | <b>四、专题询问(3 项)</b>                       |
| 11、我市侨房信托房、代管房清退工作情况的报告                           | 1、缓解“交通难”情况                              |
| <b>二、审查和批准决算,听取和审议审计报告,听取和审议计划、预算执行情况的报告(4 项)</b> | 2、加强学前教育工作情况                             |
| 1、市政府关于 2010 年市本级财政决算的报                           | 3、加强保障性住房建设与管理工作情况                       |

## 关于《厦门市人大常委会 2011 年工作要点(草案)》的说明

——2011 年 3 月 29 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人大常委会秘书长 胡家榕

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 2011 年工作要点(草案)》(以下简称“工作要点(草案)”)作如下说明:

### 一、关于起草过程

去年底,常委会主任会议在研究起草市人大

常委会工作报告时,就提出了今年市人大常委会工作的大体思路。今年初,市人大各专门委员会和常委会各工作机构根据自身工作实际,对今年的工作作了初步安排。1 月上旬,市委常委会议原则通过了市人大常委会 2011 年立法计划以及听取和审议专项工作报告、执法检查的计划。在

此基础上,常委会研究室经过反复研究、讨论,拟就“工作要点(草案)”初稿,在征求常委会领导以及各部门意见后,多次作了修改完善。3月22日主任会议再次进行了研究修改,形成了提请本次常委会讨论的“工作要点(草案)”。

## 二、关于指导思想

2011年是中国共产党成立90周年,是厦门经济特区建设30周年,也是实施“十二五”规划的开局之年。做好今年工作,对于全面推进岛内外一体化建设,推动厦门科学发展新跨越具有重要意义。市人大常委会工作的总体要求是:在中共厦门市委的领导下,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面贯彻党的十七大、十七届四中、五中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,以推动科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,认真落实市十三届人大六次会议各项决议,忠诚履职,主动作为,扎实工作,为加快推进厦门科学发展新跨越提供有力的法治保障。

## 三、关于工作任务

按照宪法、法律赋予地方人大常委会的职权,结合全市经济社会工作大局,今年常委会要着重抓好五个方面的工作:一是加强和改进立法工作;二是不断增强监督工作实效;三是更好地发挥代表主体作用;四是确保市、区、镇人大代表换届选举顺利进行;五是加强常委会及其机关自身建设。

上述五个方面的工作共划分为23项内容。其中,关于立法工作方面,今年拟安排审议水资源保护条例、消防工作若干规定、公园(管理)条例、机动车排气污染防治条例、鼓励留学人员来厦创业工作规定(修订)、鼓浪屿文化遗产保护管理办法、专利促进与保护规定等7项法规。同时继续完成基层卫生服务条例、道路交通安全若干规定、土地房屋登记管理条例3项2010年滚动立法项目。对城市管理相对集中行使行政处罚权规定

(修订)、文化市场管理条例、消费者合法权益保护条例、志愿服务条例、城市规划条例等5项立法备选项目要抓紧起草、论证。还要做好市人大常委会讨论决定重大事项办法等8项立法调研。关于监督工作方面,主要包括:听取和审议预算执行情况、计划执行情况、审计工作等报告,听取和审议市政府关于我市国有资本运营情况、发展总部经济情况、“五五”普法情况、加强人才工作情况、新城建设进展情况、学前教育情况、对台文化交流合作情况、两岸区域性金融服务中心建设情况、侨房信托房代管房清退情况以及市中级人民法院关于开展案件评查情况、市检察院关于贯彻实施《加强人民检察院法律监督工作的决议》情况等11项专项工作报告。开展对旅游管理条例、老年人权益保障法、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、学校用地保护规定、台湾同胞投资保障条例5部法律法规的执法检查。对加强学前教育、缓解“交通难”、加强保障性住房建设等3个问题开展专题询问。就打好“五大战役”、菜篮子工程、食品安全、社区建设等与民生密切相关的议题集中组织代表视察。组织有关专委会和工作部门开展关于我市培育战略性新兴产业研究、厦门经济特区建设30周年民主法制建设经验总结等专题调研10项。同时,认真做好规范性文件备案审查和人大信访工作。关于代表工作方面,主要是以执法检查、专题报告、议案办理和社会关注的热点难点问题为重点,集中力量组织几次影响力大的视察活动,提高视察活动的实效和针对性。认真办好市十三届人大六次会议期间代表提出的31件议案以及197件建议(含26件议案转建议),选择一些问题比较突出、群众反映比较强烈的事项,进行重点督办。加强代表培训工作,提高代表依法履职的水平。坚持常委会组成人员联系代表制度,拓宽密切联系代表的渠道,使代表更多地参与常委会的立法、监督等各项工作。密切代表与人民群众的联系,使代表更好地反映人民群

众的心声。关于人大代表换届选举方面,主要是做好市、区、镇人大代表换届选举工作。按照中央、省委的统一部署和要求,在市委的领导下,认真贯彻实施选举法,精心做好人大代表换届选举各项工作。要根据新形势、新要求,认真谋划、安排和组织好本级人大代表的换届选举。要切实履行对区、镇人大换届选举的指导职责,认真分析和研究选举工作面临的新情况、新问题,结合实际制定解决方案,确保区、镇人大换届选举工作顺利进行。关于加强常委会及其机关自身建设,主要是加强思想政治建设,坚持常委会党组中心组学习、举办常委会组成人员读书班和专题讲座等集体学习制度。加强能力和队伍建设,深入开展学习型机关建设,积极探索加强专委会工作的新路子,严格干部教育、管理和监督,做好培训、交流、轮岗等工作。加强制度建设,不断健全适合地方国家权力机关特点的、充满活力的组织制度和运行机制,完善议事程序和工作规范。加强作风建设,抓住事关全局的重大问题,深入开展调查研究,充分发挥人大在体察民情、反映民意、集中民智方面的优

势和作用,使常委会各项工作更加符合人民群众的意愿。加强机关党的建设,深入开展“着力四个提升、推动科学发展”主题教育活动、创先争优活动、文明单位创建活动,推进机关效能和廉政建设。加强和改进人大宣传与理论研究工作。密切与各级人大常委会的联系。

#### 四、关于会议安排

为了保障今年常委会工作的有序推进,主任会议在征求各专门委员会意见的基础上,对全年度各次常委会会议的时间和主要议题也作了大致安排,并与“制定法规计划”、“监督工作计划”一起列为“工作要点(草案)”的附件。根据上述常委会的年度工作任务,须列入常委会会议的议题共有 64 项,先按全年度召开 6 次常委会例会(即第 28 次至第 33 次)进行安排。如遇到特殊情况,由主任会议决定增加常委会会议的次数或调整有些会议的议题。

以上说明连同“工作要点(草案)”,请予一并审议。

## 厦门市人民代表大会法制委员会 关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议 主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011 年 3 月 29 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付市人大法制委员会审议的代表议案共两件。收到议案后,法制委分别走访了各议案的领衔代表,了解议案提出的背景和目的,对议案的建议内容作了进一步的沟通,并会同市经发局、市侨

办、市民革等相关单位进行了研究,还分别征求了市人大侨委、财经委对议案处理的意见和建议。3 月 15 日,市人大法制委员会召开第二十八次全体会议,对两件议案逐一进行了审议。现将审议结果报告如下:

#### 一、关于邓飏等 10 位代表提出的“关于制定

《厦门经济特区华侨权益保护条例》的议案,建议列入市人大常委会 2011 年度立法计划调研项目,不另列入市人大常委会会议议程

法制委经审议认为,厦门是重点侨乡,厦门籍华侨华人人数众多,改革开放以来,众多海外侨胞积极投资、捐赠、开展经贸合作和科技交流,对推动我市经济社会的发展发挥了重要的作用。1998 年我市出台了《厦门市华侨捐赠兴办公益事业管理条例》,对鼓励和保护华侨捐赠起了积极的作用,国家目前尚没有专门保护华侨权益方面的法律、法规。近年来,随着改革开放的不断深入,海外侨胞在我国的活动和事务日趋增多,一些华侨在投资、财产等方面的权益保护遇到了一些新问题,为了更好地推动侨务工作,适时通过立法保护华侨的权益是必要的,但由于华侨权益保护立法工作政治性强、涉及面广,需要组织多部门进行协调,对华侨权益保护中的问题和法律对策必须进行深入的调研。因此建议将该法规的制定列入市人大常委会 2011 年度立法计划调研项目,由市人民政府组织相关部门和单位根据代表提出的意见和建议,对该法规的制定提出详细的立法调研计划,进行充分的调研和论证。议案领衔人和有关主管部门也认为应当先调研,待立法时机和条件成熟时再纳入正式立法项目。

二、关于徐迪等 11 位代表提出的“加快推进《厦门市中小企业发展促进条例》立法”的议案,已列入市人大常委会 2011 年度立法计划调研项目,建议不另列入市人大常委会会议议程

法制委审议认为,当前中小企业是企业群体的大多数,在吸纳就业、缴纳税收、促进出口、技术创新诸方面发挥着重要作用,是我市社会发展的重要力量,然而它们的生存、发展也遭遇不少障碍、瓶颈。虽然 2003 年国家颁布实施了《中小企业促进法》,但在鼓励中小企业自主创业、科技创新以及中小企业权益保护等方面,需要通过地方立法做出相应的细化规定,以更好地强化各相关部门的职责,促进中小企业发展。该项目去年已列入市人大常委会的立法计划调研项目,市政府有关部门也进行了初步的调研,提出了一些初步的立法对策建议和意见,但尚需进一步的研究、论证。今年市人大常委会已将本立法项目列入 2011 年度立法计划的调研项目,因此建议市人民政府及其相关主管部门在已有工作的基础上,根据代表提出的意见和建议,加快调研进度,加强协调,尽快提出调研报告和草案稿,待立法时机和条件成熟时列入市人大常委会的立法计划正式项目,开展立法工作。

以上报告,请审议。

## 厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 厦门市第十三届人民代表大会第六次会议 主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011 年 3 月 29 日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会财政经济委员会主任委员 黄清河

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付市人大财政经济委员会审议的代表议案

共计 8 件。1、余兴光等 11 位代表提出的“关于大力推进厦门市海洋战略性新兴产业发展的议案”。2、陈宏舟等 11 位代表提出的“关于调整新一轮市

对区财政体制的议案”。3、黄素玉等 10 位代表提出的“统筹城乡发展,促进农民增收的议案”。4、廖广元等 10 位代表提出的“关于加快岛内外一体化建设财力保障的议案”。5、李延泉等 11 位代表提出的“关于加快发展我市低碳经济建设的议案”。6、林汝辉等 11 位代表提出的“关于当前促进厦门旅游加快发展的议案”。7、曾华群等 11 位代表提出的“健全管理体制、打造可持续发展的优质旅游市场的议案”。8、余洪明、苏世明等 10 位代表提出的“关于创造条件促进新生代农民工有序融入,为城市和谐发展助力的议案”。

我委收到议案后先后走访了议案领衔代表,进一步了解议案提出的主要目的和要求,对议案的内容作了进一步沟通。并就议案提出的建议分别走访了市旅游局、市财政局、市人力资源和社会保障局等相关部门和单位,对议案的必要性和可行性进行了调查了解。3月17日财经委召开第24次全体会议,对议案进行了认真审议。现将审议结果报告如下:

财经委经研究认为:上述八件议案都是代表经过认真的调查,在深入研究分析发展现状和存在问题的基础上提出的,所提出的建议针对性较强。充分体现了代表对我市经济和社会事业发展的关心和重视,体现了代表认真履职和勤于参政的态度和水平。在对 8 件议案充分征询各方意见的基础上,鉴于发展旅游产业不仅符合我市城市功能定位,而且已列入我市“十二五”规划的重点支柱产业,因此,建议将“关于当前促进厦门旅游加快发展的议案”和“关于健全管理体制,打造可持续发展的优质旅游市场的议案”合并为“关于促进我市旅游产业可持续发展的议案”,列入常委会议程,交市政府办理。其他 6 件议案作为列入常委会议程的时机或其他条件仍不充分,建议直接交市政府办理,财经委将配合有关部门加强督办工作。

#### 一、“关于促进我市旅游产业可持续发展的议

#### 案”的必要性

1、发展旅游产业是实现“十二五”战略目标的需要

发展旅游产业,符合本市“国际性港口风景旅游城市”的定位,同时也符合我市“十二五”规划所提出的“建设国际知名旅游目的地,打造海峡西岸文化休闲旅游中心”的战略目标。胡总书记视察我市时指出“厦门是一个著名的旅游城市,旅游业在厦门经济社会发展中具有重要的作用”。2010年我市实现旅游总收入 383.89 亿元,比增 16.89%。旅游业创造的增加值占全市 GDP 达到 8%,随着旅游经济总量的逐步增长,旅游产业在我市的经济生活中扮演越来越重要的角色。旅游产业的发展带动性强,对于优化我市经济结构、实现“二三产共推进”具有重大的现实意义和深远的战略意义。

2、发展旅游产业是把握“高铁经济”时代发展机遇的需要

随着福厦高铁的开通,为我市带来了大量的客流,2010年共接待国内外游客 3026.09 万人次,比增 19.85%。今年春节,我市共接待中外游客 104.38 万人次,增长 73.65%,在 2011 年春节黄金周人气内地城市排行榜中名列第一。随着厦深、龙厦高铁的开通,将为我市的旅游发展带来更大的机遇,同时也带来更大的挑战。因此,进一步完善我市旅游配套功能,提升服务品质,适应我市旅游产业的快速发展是非常必要的。

3、发展旅游产业是发挥我市对台区位优势的需要

作为海峡西岸经济区重要中心城市,我市在对台交流方面特别是对台旅游方面,具有得天独厚的优势。随着厦台旅游政策的不断调整和优化,将极大地促进厦台及海峡两岸旅游业的交流合作与发展。因此,尽快探索建立厦台旅游交流模式,构建大陆对台旅游集散中心是亟待解决的问题。

## 二、“关于促进我市旅游产业可持续发展的议案”的可行性

### 1、我市具有独特的区位优势和资源优势

厦门作为我国东南沿海的重要港口,北承长三角,南接珠三角,是祖国大陆离台湾最近的旅游交通口岸之一,区位优势。闽南及周边地区拥有丰富的自然和人文旅游资源,类型齐全,品位较高,密集度大,山、海、岛、城一体,古今中外兼熔,文化多元一炉,有着独特的文化底蕴,拥有各种名人古迹和具有特色的民俗文化乡土风情,为发展旅游产业奠定了基础。

### 2、我市旅游综合实力明显增强

经过“十一五”的努力,我市旅游产业发展得到显著提高,产业规模持续壮大,全市国家 A 级旅游景区从 5 家增至 10 家,旅游饭店、社会旅馆等住宿设施由 80 家增至 150 多家。旅游交通条件不断完善,铁路、航空、水路、邮轮等立体交通网初步形成。来厦的游客人数不断增多,实现了从数量增长向质量提升、从单一的观光型城市向集商务会展与休闲度假为一体的都市型旅游城市、从单一的旅游目的地城市向区域性、国际性旅游目的地和旅游口岸城市转变。

### 3、“海峡旅游”品牌日益突显

随着两岸双向旅游规模大幅扩展,厦门成为两岸居民直接往来人次最多的大陆口岸,2010 年经厦直接往来两岸的游客达 160 多万人次,其中大陆居民经厦赴台游为 16.5 万人次,比增 84%,经厦赴台旅游团队中,省外游客占 65%。接待台湾入境过夜游客 46 万人次,比增近两成。厦门作为海西的旅游集散中心地位更加突显。

## 三、关于办理该议案的几点建议

### 1、统筹旅游发展格局,优化综合体制环境

市政府要进一步强化我市旅游产业的协调机制,充分发挥“旅游产业发展委员会”的统筹协调功能,强化行业协会的引导作用,形成统筹协调、高效管理的运行机制,以适应旅游会展业快速发展

的需要。在景点项目开发利用上要克服条块分割的管理障碍,编制完善全市的旅游产业发展规划。在项目引进、投融资体制、企业经营管理等制度上,积极探索推进旅游产业发展的新模式,为创建国家级旅游综合改革示范城市积极创造条件。

### 2、突显海洋文化,提升“海峡”品牌

积极推动岛内外旅游产业布局均衡化,在完善岛内精品建设,提升集散功能的同时,要着重引导资金、人才等要素向岛外流动,在岛外形成一批产品特色鲜明,功能配套互补的新景点。同时,要不断丰富我市旅游内容,做好海的文章,积极探索无居民海岛保护与利用相结合的开发模式,加快推进滨海休闲、夜间旅游的项目建设步伐,推动我市旅游从以观光旅游为主、逐渐转向以休闲度假为主体,观光旅游、文化体验、康体养生、商务会议等多元化产品互为支撑的旅游新型业态。依托厦门在对台旅游方面的独特优势和前沿平台作用,深化厦台旅游产业的对接,提升“海峡旅游”品牌和海西的旅游集散中心地位。

### 3、以完善配套为抓手,提升我市旅游品质

各相关职能部门要及时总结黄金周游客高峰期所带来的矛盾和问题,尽快完善旅游配套设施的建设,提升综合服务能力。加大公共服务投入,加强旅游公共平台建设,完善旅游集散中心的综合服务功能;加强旅游服务智能体系建设,构建旅游政务网,旅游商务网两大网络平台,拓展旅游电子商务等新领域;加快经济型酒店建设,着手旧厂房改造为酒店的可行性研究,出台优惠政策,提供更多的住宿场所,满足日益增长的游客需要。构建便捷的出行环境,加快旅游景区停车场的建设步伐,解决停车难的问题;加强旅游安全保障体系建设,健全旅游安全的预警和应急机制,加强景区、轮渡、码头的安全防范措施,为游客构建和谐安全的旅游环境。

4、正确处理好利用和保护关系,推进我市旅游产业可持续发展

发展旅游产业不能简单地把旅游产业视为一种单纯的经济活动,偏重追求其经济效益,而忽略了旅游对自然环境的影响。特别是在旅游资源的开发,必须坚持与环境保护相一致,要把旅游资源的有序开发、合理利用、有效保护落实到旅游产业发展的整体规划和实践中。正确处理好开发旅游

资源和有效保护自然生态的关系,正确处理好建设现代文明与传承历史文化的关系,正确处理好广泛项目旅游和体现地方特色的关系,不断推进我市旅游产业的可持续发展。

以上报告妥否,请审议。

## 厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团 交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会内务司法委员会主任委员 陈佳鹏

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付内司委审议的代表议案共3件。收到议案后,常委会分管领导带领内司委分别走访了各议案领衔代表,了解议案提出的背景和目的,对如何更好地办理议案进行了沟通,并会同市委政法委、市综治办、公安局、民政局等相关单位进行研究,征求对议案处理的意见和建议。3月11日,市十三届人大内司委召开第20次全体会议,对3件议案进行了审议。现将审议结果报告如下:

一、关于苏世明等10位代表提出的“关于进一步加强岛外治安防控工作的议案”和余松毅等10位代表提出的“关于进一步加强我市治安视频监控系统和建设管理力度的议案”,建议合并为“关于进一步加强岛外治安防控工作的议案”,列入市人大常委会议程,交由市政府办理。

随着我市岛内外一体化建设的推进,岛外经济社会事业快速发展。一方面,岛外社会环境发生了较大的变化,新城区面积不断扩大,人力、物力、财力等社会资源快速流动,社会矛盾纠纷逐渐

增多,社会治安防控面临大量新的问题。据统计,2010年岛外实有人口达到158.7万,占全市人口总量的50.8%,其中登记在册的流动人口比2009年增加了14.5万人,占全市流动人口总量的48.5%。2010年岛外接报刑事类警情比2009年上升13.06%,占全市的39.96%。另一方面,岛外治安防控体系比较薄弱,各种物防、技防设施建设相对滞后,警力配置也不足,每万人的警力配比约5.8,不仅远低于全市万分之16的平均水平,也低于全国万分之11的平均水平。客观形势要求我们必须大力加强岛外治安防控力度,以适应岛外大开发、大建设的需要,为岛内外一体化建设提供一个稳定的社会治安环境。

内司委经审议认为,治安视频监控系统建设是加强社会治安防控工作的重要内容之一。2006年,市政府已将城市治安报警监控系统建设列为为民办实事项目,经过几年的努力,岛内已建成监控点占全市的80%,基本实现了对主次干道、重点部位和社区的覆盖,但岛外各区还处于起步阶段,监控覆盖密度较低,已建成监控点仅占全市的

20% ,尤其是一些新开发区、农村和城乡结合部,有的还是空白。当前,治安视频监控系统建设,岛内主要是完善和加强后续维护管理,提高系统的实战应用效能;岛外重点是采取积极有效措施,加大规划和建设力度,完善技防基础设施。因此,内司委认为,将两个议案合并为“关于进一步加强岛外治安防控工作的议案”办理。这样做是必要的,也是可行的。为办好该议案,内司委建议:

1、制定岛外治安防控工作的总体规划。岛外治安防控工作是一项综合性工作,涉及公安、发展改革、财政、规划、建设等市政府各相关部门和各级政府。市政府要切实发挥统一领导协调职能,组织力量开展调研,借鉴岛内社会治安防控建设的经验和教训,结合岛内外一体化建设的发展规划和岛外社会治安的特点、热点、难点以及发展趋势,制定出治安防控体系建设的总体规划,明确各有关部门的职责,分步实施。

2、加强岛外治安防控力量。市政府要根据岛外治安形势的发展,合理调配社会治安防控资源,在制定政策和配置人力、物力、财力时,要适应岛外大开发大建设的需要,体现岛内外一体化。岛外各级政府也要逐步提高本级财政对治安防控经费的投入。市公安局要认真研究调配岛内外警力部署,选派有经验的干警支援岛外防控体系建设,增加岛外基层干警数量,万人警力配比逐步达到全国平均水平。同时要充分发挥协警、协管员、志愿者、企事业单位保安等群防群治力量,构筑社会治安群防网络。

3、加大视频监控系统的建设力度。市政府要尽快制定岛外视频监控系统建设的总体规划,明确各部门在视频监控系统建设、管理和维护工作中的职责分工。分期分批逐步推进岛外城区、城乡结合部、农村的视频监控建设。紧紧抓住岛外大开发大建设的契机,把视频监控系统建设作为重点工程项目和新建住宅小区工程的配套项目进行落实,与主体工程同规划、同审批、同建设、同验

收,提高新建城区和开发区的视频监控覆盖密度。同时要严格按照技术标准实施,统一接口规范,为全市集群联网奠定基础,逐步实现全市视频资源共享,努力构建更加细密健全的“社会安全网”。

二、关于陈宏舟等 10 位代表提出的“关于加快推进社会工作人才队伍建设的议案”,建议列入市人大常委会议程,交由市政府办理。

内司委审议认为,加强和创新社会管理,是巩固党的执政地位,维护人民根本利益,保证国家长治久安的一项重大战略任务。而加强社会工作人才队伍建设,是加强社会管理创新的基础性工作。

随着社会的发展,国家对社会工作人才队伍的建设也越来越重视。党的十六届六中全会提出了要建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的社会工作人才队伍的战略任务。2010 年中央政治局审议通过了《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020 年)》,第一次将社会工作人才纳入党和国家人才发展大局,将社会工作人才与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才一起作为我国的六支主体人才队伍进行全面部署。

我市社会工作人才队伍建设已经起步,湖里区和思明区分别是全国首批和第二批社会工作人才队伍建设综合试点地区,经过初步探索取得了一些经验,得到了民政部的肯定。但目前也还存在不少问题。主要是对开展社会工作和建设社会工作人才队伍的重要性和必要性,认识比较模糊。工作体制机制不够健全,制度措施不够完善。有关社会工作人才建设的统一领导、岗位开发、登记管理、职业评价、薪酬待遇、奖励制度、民办社工机构发展等方面,还没有制定出台配套的制度措施。绝大多数在社会工作领域的从业人员,没有经过系统的专业教育和培训,在提供个性化、多样化、专业化的社会服务方面还不够广泛深入。

内司委审议认为,社会管理创新,人才队伍是关键。加快社会工作人才队伍建设对加强和创新

社会管理,构建和谐社会具有十分重要的意义。虽然目前国家关于社会工作人才队伍建设还处于试点示范阶段,具体指导性意见还在征求意见中,但我市作为经济特区,有先行先试的责任。通过议案办理,进一步推动这项工作是十分必要的。同时,内司委认为议案中提出的建议作为阶段性目标予以完成,也是可行的。因此,内司委建议:

1、建立社会工作人才队伍建设的领导机制。要尽快成立全市社会工作人才队伍建设领导小组,由市领导任组长,民政、人事、财政、劳动、教育、卫生等相关部门和工会、共青团、妇联等人民团体作为成员单位,建立常态化的工作机制,定期召开会议研究部署重要事项,指导全市社会工作人才队伍建设工作。

2、制定和出台社会工作人才队伍建设的相关政策。市政府要认真贯彻落实国家《社会工作者职业水平证书等级办法》和《社会工作者继续教育办法》,争取在年内首先启动实行已取得国家社会工作者职业资格证书者的登记制度和现有社会工作人才的专业培训制度,为今后社会工作人员持证上岗做好准备。在国家出台社会工作人才队伍建设实施意见后,要及时跟进制定我市的贯彻实施意见,配套出台社会工作人才薪酬保障机制和

人才奖励制度,逐步建立起职业水平考试、登记管理、继续教育和岗位职业资格聘任相衔接的社会工作者职业水平评价体系和社会工作者职级体系。

3、提高社会对社会工作人才队伍建设的认知度。市政府应加大宣传力度,利用广播、电视、杂志、报纸、网络等媒体,普及社会工作知识,扩大社会工作对全社会的影响,提高对社会工作人才的认知度,营造社会工作人才队伍建设的良好氛围。要认真总结湖里区和思明区的先进经验,通过召开现场会、经验交流会、开办培训班、开辟专栏等方式,发挥典型示范作用,推动各区加快社会工作人才队伍建设。

内司委在走访调研时,议案领衔代表和市政府相关部门反映,对事关全局、涉及面广的议案,要加大协调力度,市政府分管副秘书长要与议案主办单位一起研究议案办理方案,及时协调相关部门的行动,对议案办理过程中遇到的问题,要报请分管副市长召集会议,采取措施推动议案办理。内司委认为他们的意见很好,建议市政府在议案办理工作中应当予以考虑。

以上报告,请审议。

## 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团 交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

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:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主

席团交付城建环资委审议的代表议案共计12件。

为做好议案的审议工作,我委与议案领衔人进行

了沟通,了解议案的办理要求,并就议案提出的建议先后走访了市发改委,市规划、建设、国土房产、环保、市政园林、行政执法、公路局等相关部门。在此基础上,于3月18日召开城建环资委第17次全体委员会议,对议案进行审议,现将有关情况和审议结果报告如下:

### 一、议案的基本情况

交付城建环资委审议的12件代表议案按内容可大致分为3类,其中涉及环保问题的有4件(噪音治理和污水利用各1件、餐厨垃圾处理2件),涉及建设改造的有3件(“三旧”改造、老旧私房改造、厦港片区治理各1件),涉及重大项目的有5件(马銮湾开发、轨道交通建设和厦台服务业合作区各1件、同集路改造2件)。这些议案反映了人大代表对我市城市建设和环境保护工作的关心和重视,有助于提升我市城市建设管理水平和加强环境保护工作。

### 二、议案调研情况分析

1、王唯山等代表提出的“关于加快我市轨道交通建设的议案”,对于全面推进岛内外一体化进程具有重要意义。轨道交通是解决大城市交通出行的理想选择,目前我市的经济社会发展已完全符合国务院关于批准轨道交通建设的指标要求,且相关部门做了大量的前期准备工作,我市启动轨道交通建设的时机和条件已经成熟。该议案的办理有利于全市上下形成共识,凝聚智慧,形成合力,加快推进轨道交通建设的步伐。

2、黄文升等代表提出的“关于尽快实施同集路改造工程,推进岛内外交通一体化的议案”和陈水永等代表提出的“关于把同集路改造为城际高速路的议案”,其内容都是实施同集路改造工程,建议合并为“关于尽快实施同集路改造工程的议案”。同集路是连接同安和集美区之间的主要通道,近年来道路沿线工业商贸、物流业快速发展,车流、人流日益俱增,现日均交通流量已超过原设计通行能力的三倍。长期超负荷运行导致同集路

路面破损严重,且机动车、非机动车、行人人车混杂,拥堵滞留现象严重,交通事故多发。随着岛外地区的建设加快,同集路的区间联系作用将更加凸显,该议案的办理有利于加快对同集路的改造,为集美与同安之间的联系营造安全舒适的交通环境。

3、宋方青等代表提出的“关于综合治理噪音污染、提升厦门城市文明程度的议案”,其反映的车辆乱鸣喇叭等噪音污染问题,《厦门市环境保护条例》、《厦门市防治机动车辆噪声污染规定》等相关法规和规章已有明确规定。近来机动车辆乱鸣喇叭现象存在回潮,群众对此反映比较强烈,督促相关职能部门加大执法力度即可达到议案办理要求,无需列入常委会议程。

4、曾清华等代表提出的“关于重视城市生活污水开发利用的议案”,对于缓解我市水资源紧缺问题具有积极意义。市政府历来重视污水的利用,一直在积极推进污水治理、中水回用等相关工作,但这是一个系统工程,涉及面广,在短期内难以取得明显成效。

5、孙飒梅等代表提出的“关于提倡厨余垃圾家庭处理,促进垃圾减量化的议案”,建议政府采取措施鼓励居民安装厨房垃圾(粉碎)处理机,减少厨余垃圾混入城市生活垃圾,有利于从源头上实现垃圾分类处理。但是,推广使用厨房垃圾(粉碎)处理机需增加购机费和水电费等额外投入,有的家庭还需对厨房排水系统进行适当改造,市民对此事的支持和接纳程度尚不清楚。此外,千家万户产生的垃圾粉碎颗粒对污水管网会产生一定影响,也增加水体中的氮磷含量,由此是否会对我市水体的生态环境造成影响,存在不确定因素。

6、吴丽雪等代表提出的“关于规范餐厨垃圾收集与处理的议案”,其目的是为了保障餐桌安全,但是建立规范的餐厨废弃物收集和处理涉及相应的政策、法规、标准和监管体系的建立,问题比较复杂,据悉市政府已将《厦门市餐厨废弃物管

理办法》列为今年政府规章的备选项目,此外,据了解国内关于餐厨废弃物的末端处理技术还不十分成熟,餐厨废弃物资源化利用和无害化处理技术工艺路线及管理模式尚处探索之中。

7、柳春福等代表提出的“关于加快推进‘三旧’改造的议案”。“三旧”改造工作牵涉面广、政策性强。该议案提到的“三旧”改造方式及国有、集体土地上的“三旧”用地进行改造或不经招拍挂途径进入土地市场等建议,会对我市现行的土地收储及招拍挂制度产生较大影响,相关政策还需作深入研究。

8、魏晓荣等代表提出的“关于允许城乡老旧私房改造改建的议案”,对于提高市民居住质量具有积极意义。但此工作涉及维护城市规划的整体利益、土地权属划分和相邻权保护等问题,需要相关部门对以上问题做政策研究和提出可操作性的办法,才能开展此项工作。

9、薛宗辉等代表提出的“关于加快厦港片区基础设施综合治理的议案”。厦港片区是厦门港口的发祥地,人口密度大、市政基础设施落后,对其进行全面综合治理工程规模大,资金投入多,是一项复杂的系统工程,需要较长时间的策划和筹备,目前按议案要求进行综合治理的条件还不成熟,只能单个项目逐步推进。

10、邱金山等代表提出的“关于加快岛内外一体化建设,尽早启动马銮湾片区开发,推进海沧新城发展的议案”。目前我市岛外四个新城建设已全面启动,在用地指标、资金投入、开发时序等方面要进行全市统筹,城市总体规划对海沧区的规划要求是完善、提升海沧湾新城,现在启动马銮湾的全面建设开发时机还不成熟。建议政府继续推进马銮海堤开口改造、马銮湾护岸和清淤工程,为今后全面开发马銮湾片区创造条件。

11、王唯山等代表提出的“关于建立厦台现代服务业合作区的议案”,有利于我市借鉴台湾发展现代服务业的经验,深化我市的对台交流合作,需

要积极推进此项工作。建立厦台合作区涉及台湾方面的积极性以及开发建设政策、管理体制、开放领域和开放程度等许多复杂的问题,需要作进一步调研,但翔安南片区应作为战略发展用地控制预留好,为厦门与台湾合作区的建设留下用地空间。

综上分析,城建环资委审议认为,王唯山等代表提出的“关于加快我市轨道交通建设的议案”,黄文升、陈水永等代表提出的“关于尽快实施同集路改造工程的议案”(两个议案合并而成),对于推进我市岛内外一体化建设和改善交通环境具有重要作用,且年内可取得一定的阶段性成果,因此建议将这两个议案列入市人大常委会会议程,交由市政府办理;其余的9件议案作为列入常委会议程的时机和办理条件尚不充分,建议直接交由市政府办理,同时,我委将根据议案的调研情况,提出办理建议交由市政府,并跟踪督办。

### 三、列入常委会议程的议案办理建议

(一)“关于加快我市轨道交通建设的议案”的办理建议

1、抓紧轨道交通建设规划的报批工作。市发改委、规划局、环保局等相关部门应主动与国家相关部委对接,争取我市轨道交通的建设规划能尽快获得上级批复。

2、尽快组建轨道交通建设集团,作为项目业主筹划和推进轨道交通建设相关事宜。

3、积极开展建设轨道交通的前期工作。一要组织开展轨道交通BT(建设-移交)专题研究;二要深化轨道交通沿线的土地利用规划;三要抓紧开展近期3条线路可行性研究等前期工作,着手开展试验段建设方案的研究,为工程的全面开工建设做好前期准备。

(二)“关于尽快实施同集路改造工程的议案”的办理建议

1、将同集路改造工程列入市政府今年工作安排,市发改委、交通委、公路局等相关部门应尽快

立项,启动工程招投标,力促早日开工建设。

2、实施快车道路面修复工程,配套建设燃气、给排水、电力等相关的市政基础设施。

3、同集路道路两侧非机动车道应按机动车辅路要求进行扩、改建,辅路主要供公交车行驶。

4、对同集路沿线进行统一的交通和绿化设计,做好路口渠化,设置调头区,增设地下人行通道或天桥,减少红绿灯设置,提高道路通行能力。

同时,增加同集路绿量,提升绿化效果。

以上报告妥否,请审议。

# 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会 关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团 交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会主任委员 杨益坚

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付教科文卫委审议的代表议案共5件。收到议案后,教科文卫委分别走访了各议案领衔代表及相关部门,了解议案提出的背景和目的,对议案的建议内容作了进一步沟通。3月18日,市十三届人大教科文卫委召开第十四次全体会议,对5件议案逐一进行了审议。现将有关情况和审议结果报告如下:

## 一、议案的基本情况

交付教科文卫委审议的5件代表议案分别涉及教育、科技、医疗、文化、精神文明等方面,这些议案反映了人大代表对我市社会事业、民生问题的高度关注,并与我市“十二五”规划纲要的实施密切相关,有助于加强和改善我市的社会管理工作,促进群众关心的热点难点问题的解决。

## 二、议案调研情况分析

1、陈维加等代表提出的“关于推进我市品牌医学中心暨专科医院建设,打造海西医疗卫生中心的议案”,对于落实“十二五”规划纲要,发展高端医疗服务业,建设海峡西岸经济区重要医疗卫

生中心具有重要意义。首先,专科医院的发展模式有利于扩大服务半径,提升专业技术水平,精良专业设备,聚集高端人才,是国际、国内先进城市发展高端现代服务业的普遍经验。其次,以隶属于我市综合医院的部分学科中心为基础,转制建设为独立建制的品牌专科医院,能够有针对性地破解发展空间受限、制约因素较多等困扰这些学科中心发展的瓶颈问题,促使其发展成为我市高端医疗服务机构的中坚力量。第三,建设发展品牌专科医院,是满足人民群众重大、疑难疾病医疗需求,促进社会和谐稳定的重要举措。该议案的办理能够有效地推动我市的医疗卫生服务业提升层次、提高水平,为确立区域医疗卫生中心的地位提供有力支撑。

2、黄慧玲等代表提出的“关于加强厦门市科技创新公共服务平台建设的议案”,对建设国家创新型城市、打造“创新厦门”具有重要意义。2006年以来,我市围绕重点培育的制造业、服务业及企业集团进行布局,已建设35个科技平台,为服务我市科技创新,推进高新技术产业发展发挥了积极作用。但是,应该看到,我市的科技平台建设还

存在着规划相对滞后、布局有待充实和调整、运行机制不尽合理、评价指标体系不够健全等问题,科技平台在推动产业创新方面的引领作用尚未充分发挥出来。我市“十二五”规划纲要提出到2015年,将争取建成50个科技平台。因此,该议案的办理有利于全市上下进一步重视和加强科技平台建设,通过科学规划建设、规范运行模式,提高服务能力和使用效率,促使科技平台在推动企业自主创新中发挥更大的作用,扎实推进我市国家创新型城市建设,切实落实市“十二五”规划纲要做大产业创新平台,打造“创新厦门”的战略目标。

3、黄素玉等代表提出的“关于抓住机遇,突出厦门优势,大力发展学前教育的议案”,建议政府解决目前我市存在的公办园数量严重不足,入公办园难;民办园收费高,质量良莠不齐;农村学前教育发展明显滞后等一些较为突出的问题,具有较强的针对性和现实意义。该议案涉及的问题已引起市委、市政府的高度重视,《厦门市中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》已明确提出“高水平全面普及学前教育”的发展目标,并细化了发展规划、具体措施和年度任务,这与议案提出的一些建议较为吻合。今年市人大常委会将通过听取市政府关于“学前教育发展情况”的专项工作报告及开展专题询问的方式推动政府加强学前教育工作,可不再列入市人大常委会议程。

4、黄慧玲等代表提出的“关于重视厦门市动物保护工作,提高市民生态文明与尊重生命意识,促进厦门精神文明建设的议案”,其提出的理念和建议,有利于不断提高我市精神文明程度,促进人居厦门、和谐厦门、幸福厦门的建设。但该议案内容涉及面较广,层次较多,在短时间内难以取得明显成效。

5、余兴光等代表提出的“加快我市创建中国书法名城,进一步推动文化强市的议案”,对丰富我市文化内涵,提升和发展我市人文环境具有积

极作用,但申报工作牵涉到诸多外部条件,存在一些不确定因素。

综上,教科文卫委审议认为,陈维加等代表提出的“关于推进我市品牌医学中心暨专科医院建设,打造海西医疗卫生中心的议案”,黄慧玲等代表提出的“关于加强厦门市科技创新公共服务平台建设的议案”,对于落实我市“十二五”规划纲要,推动转变经济发展方式,推进我市经济社会全面发展具有较强的针对性,建议将这两个议案列入市人大常委会会议程,交由市政府办理;其余的3件议案有的政府已经开始着手相应工作,有的办理条件和时机还不成熟,建议将其直接交由市政府组织相关部门研究办理,教科文卫委将配合相关部门跟踪监督办理工作。

### 三、列入常委会议程的议案办理建议

(一)、“推进我市品牌医学中心暨专科医院建设,打造海西医疗卫生中心的议案”的办理建议:

1、立足实际,组织编制我市品牌医学中心暨专科医院建设发展规划。根据市“十二五”规划纲要关于发展高端医疗服务业的要求,从我市基础条件、医疗需求和发展前景出发,制定出专科医院布局规划及建设计划,有序推进高端医疗机构建设。

2、找准目标,尽快启动品牌专科医院建设。建议以医疗水平较高、品牌优势明显的厦门市心脏中心、肿瘤诊治中心为突破口,分别筹建独立建制的大专科小综合三级医院,并在此基础上逐步推动建设其他高端医疗服务专科医院,以满足群众多层次、多样化、延伸性的医疗服务需求。

3、拓宽渠道,积极探索高端医疗服务发展新模式。品牌专科医院应当以提供高端医疗服务为目标,并率先在投资主体、管理体制、运营模式等方面进行改革尝试,为我市引进一流医疗人才,构建优秀学科团队,加强医疗科研交流提供平台。

4、加强扶持,推动高端医疗服务业良性发展。

市政府要出台相关配套措施,鼓励、扶持和规范专科医院建设,使其成为提升厦门医疗卫生事业领先优势和辐射服务海峡西岸经济区能力的生力军。

(二)、“关于加强厦门市科技创新公共服务平台建设的议案”的办理建议:

1、加强规划,合理布局。要根据市“十二五”规划纲要,着手制定科技平台建设规划,明确全市科技平台建设的总体框架、布局、重点及目标,指导我市科技平台建设有序进行。

2、明确方向,抓紧落实。要根据我市产业发展需求,结合我市科技平台发展现状,集中力量建设一批上规模、上档次、有特色的产业共性技术服务平台、重大关键技术创新平台及科技创新创业

园区平台,强化各产业基地的公共服务平台建设,进一步放大我市产业基地的吸纳和集聚效应。

3、加大投入,保障经费。要加大财政对科技平台建设的支持力度,保障足够的建设费用。对于平台在拓展服务功能、提高服务能力、开展公共服务活动方面增加的费用,应根据绩效情况给予适当补助。

4、加强管理,提高效率。要对已建的35个科技平台运行情况进行梳理、总结,建立相应的科学评价体系,积极探索保持科技平台可持续发展的现代管理运营机制,不断提高科技平台的服务能力和利用效率。

以上报告,请审议。

## 厦门市人民代表大会侨务外事委员会 关于厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团 交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

——2011年3月29日在厦门市第十三届人民代表大会

常务委员会第二十八次会议上

厦门市人民代表大会侨务外事委员会主任委员 陈鸿萍

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市第十三届人民代表大会第六次会议主席团交付我委审议李非等11位代表提出的《关于发挥厦门对台先行先试作用,建设两岸区域性金融服务中心》的议案。为做好该议案的审议的工作,我委专门走访了市政府金融办、市银监局、人民银行厦门中心支行等相关部门和单位,并与议案领衔人进行沟通,对交付审议的议案进行了认真调研,并对议案办理工作提出意见。3月17日,侨务外事委员会召开第17次全体会议对议案进行了审议。现将审议结果报告如下:

一、建设厦门两岸区域性金融服务中心是国

家战略安排,也是厦门经济社会发展的需要

2009年5月,《国务院关于支持福建加快建设海峡西岸经济区若干意见》(以下简称《若干意见》)正式批准厦门“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”。日前,全国人民代表大会批准的国家十二五发展规划纲要也明确了这一战略部署。建设厦门两岸区域性金融服务中心是党中央、国务院把握两岸关系出现积极变化、着眼海西经济区建设大局做出的重要决策;是贯彻国务院落实《若干意见》,完善区域内对台交流合作功能分工的重要举措;

是进一步发挥厦门经济特区优势和窗口示范作用,转变经济发展方式,提升产业发展水平,加快岛内外一体化建设,实现又好又快发展的迫切需要,也是党中央、国务院对厦门在两岸金融交流合作中重要地位、特殊作用、所做贡献的充分肯定,对于实现厦门经济特区科学发展新跨越,推动两岸交流合作向更广范围、更大规模、更高层次迈进,开创两岸关系和平发展新局面具有重大意义。

## 二、厦门两岸区域性金融服务中心建设取得了初步的成效

市政府及相关职能部门紧紧围绕两岸区域性金融服务中心建设出台相关政策,不断推进两岸区域性金融服务中心建设,并取得了初步成效。根据国务院和福建省有关文件,市政府制定出台了《两岸区域性金融服务中心工作方案》,设定了总体要求、目标和任务,初步确立相关工作机制,并着手金融服务中心的实体建筑选址工作。厦门银监局也制定出台《厦门市银监局关于全面推进银行业支持两岸区域性金融服务中心建设的指导意见》,积极引导辖区银行业金融机构主动融入两岸区域性金融服务中心建设,促成厦门商业银行与台湾富邦金控战略合作,引进华夏、赣州、浦发三家分行级机构,获准筹建招商银行漳州分行和中信银行龙岩分行等 2 家二级分行,大大提升了

厦门银行业对周边地区的辐射功能。人民银行厦门市中心支行积极配合市政府研究出台了《两岸区域性金融服务中心工作方案》,向中央积极争取金融政策,中国银行厦门分行、兴业银行厦门分行、交通银行厦门分行和厦门银行等四家银行获准开办人民币与新台币双向兑换业务,中国银行厦门分行对台跨境贸易人民币结算试点工作也取得了突破。

## 三、建设厦门两岸区域性金融服务中心是一项长期的工作

区域性金融服务中心建设是一项复杂的系统工程,也是一项长期的工作。议案中提出“引进台湾金融机构来厦投资设立证券、保险、基金等公司”和“金融机构赴台湾设立办事处或盈利机构”等建议涉及事权管辖范围,需要积极向中央和省金融管理部门争取;议案中“探索金融领域的一些重大改革措施”的建议涉及面广,需要结合厦门实际进一步研究、论证。为更好地推动此项工作的开展,今年市人大常委会专题安排听取“市政府关于厦门两岸区域性金融服务中心建设情况”。因此,侨务外事委员会建议该议案不再列入市人大常委会会议程,直接交由市政府组织相关部门研究办理。

以上报告,请审议。

# 厦门市人民代表大会法制委员会 关于 2010 年度规范性文件备案审查工作情况的报告

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》和《厦门市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规程》的规定,现将 2010 年度规范性文件备案审查工作情况报告如下:

## 一、规范性文件备案审查工作的基本情况

2010 年市政府向市人大常委会报备规范性文件 62 件(其中财经类的规范性文件 30 件、城建类的规范性文件 11 件、科教文卫类的规范性文件 11 件、内务司法类的规范性文件 10 件)。2010 年,法制委没有收到有关国家机关、社会团体、企

事业单位和其他组织以及公民对规范性文件的审查要求和建议。截至2010年12月底,市人大常委会法制委工作机构已完成了对上述62件规范性文件的主动审查的初步研究工作。

## 二、开展规范性文件备案审查的几项主要工作

### 1、建立备案审查工作制度规范

法制委在2009年“规范性文件备案审查制度研究”调研课题的基础上,起草了《厦门市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规程》,对备案审查范围、备案要求、备案审查工作职责划分、审查模式等方面进行了规范,2010年6月2日经市第十三届人大常委会第五十三次主任会议通过,并印发各专门委员会、各区人大常委会。

### 2、认真开展规范性文件备案审查

2010年,法制委共收到市政府报备的规范性文件62件,法制委及时对报备的规范性文件进行了登记和存档。为了保证备案审查工作的质量,法制委工作机构按照《厦门市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规程》的规定,考虑备案审查人手不足的实际情况下,采取了聘请专家,共同进行集中研究的工作模式,对报备的62件规范性文件进行了初步研究。

### 3、积极妥善地处理审查中发现的问题

2010年上半年,法制委会同市人大相关专门委员会,对2009年报备的经初审发现可能存在问题的9件规范性文件进行了调查研究,分别与市法制部门、文件起草部门进行了座谈和研讨。在此基础上,法制委根据上位法的有关规定,对涉及到的每个可能存在的问题进行了研究,提出了初步审查意见,并召开全体会议进行了审议,提出处理建议,提请市人大常委会主任会议研究。经主任会议研究,建议市政府自行修改规范性文件2件;建议市政府全文废除规范性文件1件,自行部分废止规范性文件1件。

### 4、认真开展省规范性文件备案审查规定的执

## 法检查自查工作

2010年8月份,根据市人大常委会关于开展省规范性文件备案审查规定的执法检查要求,法制委及时开展规范性文件备案审查的自查工作,走访部分区人大了解备案审查工作开展情况,督促市政府同时开展自查,并根据自查情况形成自查报告,在省人大常委会召开的贯彻实施规范性文件备案审查规定情况汇报会上作了汇报,对自查中发现的问题和不足,法制委将在今后备案审查工作中不断规范和完善。

## 三、2011年的主要工作

为了推进规范性文件备案审查工作,更好地履行市人大常委会的法律监督职责,在2011年将继续作好以下几方面工作:

1、认真及时审查,做好备案审查工作。一是对2010年主动审查中的初步研究结果进行进一步调研,会同相关专委会走访市政府法制部门和规范性文件起草部门,听取他们的意见并进行调查研究,根据研究情况提出处理办法。二是要将规范性文件的主动审查作为一项日常工作,加大主动审查力度,及时完成报备文件的审查工作,尤其对涉及改革发展稳定大局和群众切身利益以及社会普遍关注、群众反映强烈的规范性文件,集合专家力量,探索组织进行重点审查,力争每年能够在备案审查工作中取得一些实质性成效。

2、加强沟通协调,积极稳妥地推进备案审查工作。一方面,要进一步加强与政府法制部门及其他部门的外部沟通与协作,正确处理好监督与支持的关系,对于规范性文件备案审查工作中发现的问题,要积极主动与报备机关沟通协商,共同完善规范性文件备案审查工作机制,做到衔接得当、配合有力。另一方面,要加强人大机关内部各部门间的通力合作,既要明确分工,又要注重合作,形成合力。对初步审查发现的问题,或在遇到复杂重大问题时,及时征求有关专门委员会的意见,互相配合共同作好备案审查工作。

3、强化业务素质,不断提高备案审查工作水平。要加强对从事备案审查工作相关人员的培训辅导,提高工作人员的统合业务素质。承担备案审查具体工作职责的机构要重视开展调查研究,

善于总结工作经验,不断创新工作方式方法,完善工作制度,增强工作实效。

以上报告,请审议。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“关于促进经济发展方式转变工作情况报告” 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:

根据厦常办〔2010〕185号文件《关于印发〈厦门市人大常委会组成人员对〈关于厦门市促进经济发展方式转变工作情况的报告〉的审议意见〉的通知》和厦门市人民代表大会财政经济委员会《关于促进我市经济发展方式转变工作情况的调查报告》要求,市政府高度重视,立即组织相关部门调研和整改。现将处理情况报告如下:

### 一、关于推动产业结构优化升级,完善现代产业体系的意见

2010年,我市加快转变发展方式,结构调整取得积极成效。先进制造业实力增强。全年完成工业投资204亿元,增长23.6%。电子、机械两大支柱产业产值占全市规模以上工业总产值的62%,比重提高2.3个百分点。高新技术企业产值1315亿元,增长45.3%。宸鸿科技、翔鹭石化等4家企业产值超百亿元。现代服务业发展加快。港口物流、金融保险等现代服务业产业群加速发展。港口货物吞吐量和集装箱吞吐量快速增长,全港集装箱班轮航线增加35条,集装箱国际中转量增长93.6%。社会消费品零售总额增幅创近五年新高,汽车、家电等消费热点突出,增幅均超30%。

“十二五”我市将实施二三产共推进发展战略,在优化产业结构和壮大产业规模上实现新突

破。加强科技创新与品牌建设,推动信息化与工业化、制造业与服务业互相融合,做强做大电子、机械、航运物流、旅游会展、金融与商务、软件与信息服务业六大支柱产业,重点培育新一代信息技术、生物与新医药、新材料、节能环保、海洋高新技术产业、文化创意等战略性新兴产业。建设海峡西岸高端制造业基地、自主创新基地、区域性国际航运物流中心、金融商务中心和文化休闲旅游中心,打造海峡西岸先进制造业基地和最具竞争力的现代服务业聚集区。在扶持中小企业发展方面,加大对企业自主研发、自主品牌、自主知识产权的支持力度,创新科技投融资体系,促进企业产品创新、管理创新、技术创新和质量创新。做大产业创新平台。着力建设一批国家级、省级重点实验室和公共技术服务平台,支持拓展功能和服务范围。

2011年根据“十二五”明确的发展重点,加快产业结构优化升级。

一是做强做大机械、电子两大支柱产业。重点扶持平板显示、汽车及工程机械等一批重点产业集群(产业链)扩大生产规模。加快建设一批新增长点。推动宸鸿科技(三、四期)、金桥技改、正新集美厂等项目尽快投产。促进厦门天马液晶面板、开发晶、挖掘机等龙头项目动建。力争LED外延芯片、工程机械液压件等关键件和配套项目招商取得突破。优化工业发展环境。加大科技创

新、技改等专项资金投入。加快推进低碳产业园、同安新拓展工业区等园区建设。

二是加快发展现代服务业。增强航运物流竞争力。拓展国际航线,做大国际中转业务。开辟温州、汕头等内支线,推动长沙等“陆地港”建设实质性进展。加快前场铁路大型货场等重大物流集聚区建设,进一步发挥海沧保税港区、象屿保税区、保税物流园区作用,整合码头资源。加快建设两岸区域性金融服务中心。提升旅游会展发展水平。加快建设方特欢乐世界主题公园等大型项目,大力开发“三船”滨海旅游,培育商务会展、医疗保健等高端业态,争取对台(金澎)自由行政策有新突破。提升投洽会、石材展等品牌展会影响力,扩大游艇展等专业展会规模和档次,举办好航空维修展、卫厨用品展等新展。

三是强化产业招商工作。创新招商引资奖励和考核制度,集中力量抓好大项目招商。完善快速评审、协调和决策的工作机制,优化投资服务环境。加紧推动已签约央企项目落地,进一步加强对央企和大型民企招商。有针对性地开展以商引商和产业链招商,尤其是对重点领域和产业链关键环节的招商。

四是加强创新能力建设。完善科技创新环境。加快建设科技创新园等孵化基地,建成国家科技成果转化服务(厦门)示范基地等公共服务平台。推动中电科技第三十所等科研院所所在厦设立机构。发挥618平台作用,鼓励企业、科研院所加强科技攻关与合作。落实好引进高层次创新创业人才及支持中小企业发展的政策措施,提升企业自主创新能力。

## 二、关于落实厦漳泉同城化战略部署,拓展发展空间的意见

2010年我市积极主动推进厦漳泉同城化,开展厦漳泉大都市区同城化方案研究,将厦漳泉同城化纳入“十二五”规划纲要。推进厦漳跨海大桥、枋洋水利枢纽工程等重大项目建设。

“十二五”期间,我市将进一步提升区域协作水平,推进厦漳泉大都市区建设。对接经济社会发展规划、城市建设规划,主动参与和推进区域产业分工协作,主动为周边地区做好航运物流、旅游、金融、信息、科研等方面服务,推动形成优势互补、合作共赢的区域产业发展格局。主动衔接区域重大基础设施建设,加快城际轨道交通建设,促进厦漳泉大都市区的港口、机场、信息网络等重大基础设施共建共享,完善生态补偿机制,共同推进九龙江流域生态保护。

2011年将围绕推进厦漳泉同城化,加快厦漳高速拓宽、厦漳跨海大桥等重大交通基础设施建设,争取枋洋水利枢纽工程尽快获批动工。积极推进厦漳城际轨道等共建共享基础设施规划、设计的一体化。积极参与探索研究两市公共信息平台的对接和共享。

## 三、关于落实惠民政策,加大保障民生、改善民生工作举措的意见

2010年我市民生保障持续加强,和谐厦门建设有效推进。社会保障水平不断提高。全年新增就业19万人,城镇登记失业率3.3%,下降0.7个百分点。城乡居民养老保险登记参保14万人,统一城乡基础养老金标准,水平居全国前列。企业退休人员基本养老金人均月增180元,上调金额和幅度均列十五个副省级城市第二。居民医疗保险基金实现城乡一体化管理。实施户籍新政,放宽户籍准入。有效平抑物价,采取物价上涨与补贴挂钩等措施,缓解低收入群体生活压力。

“十二五”我市将着力惠民生促和谐,在基本公共服务保障上实现新突破。坚持保基本、广覆盖、可持续原则,加快推进岛内外和城乡基本公共服务均等化,基本公共服务整体水平位居全国前列,社会更加和谐稳定,人民幸福指数不断提高。

2011年将坚持优先保障和改善民生,积极推进民生工程建设。

一是进一步扩大就业。强化就业培训和信息

服务,加快农村富余劳动力转移,加大创业扶持力度,力争全年新增就业 18 万人。推动建立企业职工工资正常增长机制,多渠道增加城乡居民收入,积极构建和谐劳动关系。

二是完善社会保障体系。制定流动就业人员基本医疗保险关系转移接续办法,逐步将符合条件的农村基层医疗卫生机构纳入基本医疗保险定点范围,方便参保农民就近就医。建立基本养老金、失业保险和最低工资标准动态调整机制,提高低保标准。大力发展社会福利事业,完善社会救助体系,支持慈善公益事业,做好扶老救孤、助残济困工作。

三是推进民生项目建设。整顿和规范房地产市场秩序,遏制投机性购房,启动公共租赁住房和限价商品房建设,新建保障性住房 1 万套以上。加强“菜篮子”工程建设,增加粮食和重要农产品储备,确保农副产品市场供应和价格稳定。继续改进改善交通,加快综合客运枢纽、公交场站、公共停车场和交通集散配套工程建设,开展城市慢行系统建设,优化公交线路,提升客运服务质量。开工建设长泰枋洋人饮用水第二水源枢纽工程。

四是深化“平安厦门”建设。健全社会治安防控体系,依法打击各类违法犯罪活动,保障人民生命财产安全。推进社会管理创新,建立健全重大项目社会稳定风险评估机制,完善社会矛盾纠纷排查、调处机制。完善应急管理机制,提高应急处置能力。加强食品药品市场监管,确保市民食品和用药安全。

#### 四、关于加强环境保护,促进生态型城市建设的意见

2010 年我市人居环境持续改善。开口改造高集、集杏海堤,海洋生态逐步修复。新建 12 个社区公园,新增园林绿地 700 公顷,城市主干道和重要节点景观整治取得成效。完成天地湖污水截流工程,扩建石胥头、同安污水处理厂,城市污水

集中处理率达 86.5%。城乡生活垃圾无害化处理率达 97%。重点整治机动车尾气、工业废气、油烟污染,空气质量优良率达 98.2%。重视改善交通,新建一批公共停车场和公交站点,荣获全国“畅通工程”模范城市称号。

“十二五”将进一步加强生态保护和生态建设,全面推进低碳城市试点,实施“蓝天、碧水、绿色、宁静、洁净”等重点环保工程,不断提升人居环境质量,巩固和提升国家环保模范城市创建水平,保持厦门生态文明水平居全国前列,基本建成生态文明示范区。

2011 年我市将进一步强化环境保护和治理,优化城市人居环境。继续开展重点流域和农村环境污染综合整治,推进汀溪水库群、同安东西溪下游河道等综合整治。加快垃圾焚烧发电厂、东部固废处理中心等一批环卫设施建设,加大环岛路、松柏湖截污治理力度。加大“一江四库”重点饮用水源保护力度。加快低碳城市建设,实施集美新城西亭中心区等试点示范工程,推进低碳示范城区规划建设。加快推进建筑节能、绿色照明等十大重点节能工程。深入创建绿色城市、森林城市,新增城市园林绿地 500 公顷,建成 12 个社区公园和一批岛外公园。

#### 五、关于“十二五”期间加强资本运作的意见

“十二五”我市将进一步深化投融资体制改革,进一步鼓励和引导社会资本进入市政公用、社会事业等领域,建立社会资本广泛参与的投资机制。创新融资方式,拓宽融资渠道,完善多层次的资本市场。

2011 年将进一步放宽社会资本投资领域,鼓励多元化办医、办学,探索在重大基础设施建设方面引入 BT(建设-移交)等模式。扩大直接融资,推动优质企业在境内外上市融资和后续融资,推进火炬高新区进入“新三板”扩容试点。

专此报告。

# 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“关于文化产业发展情况的报告”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：

《市人大常委会办公厅关于印发厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于我市文化产业发展情况的报告〉的审议意见》（厦常办〔2010〕178号，以下简称《审议意见》）收悉。

市人大常委会一直以来十分关心和支持我市文化产业发展。《审议意见》既充分肯定了2008年以来我市文化产业发展所取得的成绩，也非常客观、中肯地指出了我们工作中存在的问题，并提出了一系列富有前瞻性、针对性和建设性的意见和建议。市政府高度重视《审议意见》，对《审议意见》提出的有关建议和问题进行专题研究。现将对《审议意见》研究处理情况及改进措施报告如下：

## 一、正确认识文化事业和文化产业的关系，推动文化事业和文化产业协调发展

从2000年起，中央和国家机关各有关部委在有关涉及文化产业的文件中始终采用“文化产业”的概念，并与“文化事业”相对应，共同构成文化建设的两大板块。近年来，我市积极促进文化事业全面繁荣和文化产业快速发展，对属于文化事业的，如图书馆、博物馆、美术馆等公共文化服务体系都坚持政府主导，保证其财政投入，免费向公众开放，努力满足广大市民群众日益增长的文化生活需要；对属于文化产业的，则坚持以市场为导向，用政策引导、支持和鼓励其发展。

在具体操作中，的确也出现了对个别文化产业项目扶持力度较大但效果不明显、文化体制改革推进不平衡，有些文化机构转企改制推进缓慢等现象。此外，少数单位、部门还存在对文化产业

认识不足，定位不清晰，重视程度不够，扶持政策措施不到位等问题。今后要加大文化产业宣传力度，营造加快发展文化产业的舆论氛围，使各有关方面充分认识到发展文化产业对转变经济发展方式、调整产业结构、促进社会经济协调发展的重要意义，形成强大合力，共同将文化产业打造成我市重要新兴产业和新经济增长点。

根据《国家统计局关于印发〈文化及相关产业分类〉的通知》（国统字〔2004〕24号）的规定，我国文化及相关产业（简称“文化产业”）具体可划分为“核心层”、“外围层”和“相关层”三个层次九大类：以新闻服务、出版发行和版权服务、文化艺术服务及广播、电视、电影服务为文化产业核心层，以网络文化服务、文化休闲娱乐服务及其他文化服务为文化产业外围层，以文化用品、设备及相关文化产品生产和销售为文化产业相关层。文化及相关产业的活动主要包括：1、文化产品制作和销售活动；2、文化传播服务；3、文化休闲娱乐服务；4、文化用品生产和销售活动；5、文化设备生产和销售活动；6、相关文化产品制作与销售活动。这个界定一直延续到现在，目前国家相关部门还没有出台新的分类标准，因此我市的文化产业统计也仍然沿用这一分类标准。

由于国家统计局对于文化产业的这一分类较为宽泛，目前全国各地对文化产业的定义和范围的界定存在较大区别，造成对文化产业的划分和统计标准不统一的问题。据了解，目前国家相关部门已经着手开展文化产业统计标准的调研与研究，明确文化产业内涵，建立文化产业统计标准。

我市统计上依然采用国家统计局的统计口径,但重点鼓励推动的文化产业领域主要是属于“核心层”、“外围层”范围的文化服务业,并将着手修改调整“厦门市重点发展的文化产业门类”目录。

## 二、进一步明确我市文化产业发展重点,积极制定产业扶持政策

根据厦门文化产业的资源优势和文化产业发展的基础现状,经过近几年的实践和系列的调查研究,我市基本确定了将重点发展创意设计、影视、文化旅游和数字内容四大产业集群,具体划分为八大文化产业领域:动漫网游业、影视业、创意设计业、古玩与艺术品业、演艺娱乐业、印刷复制业、文化旅游业、网络服务与新媒体业。这些行业是根据国务院《文化产业振兴规划》和文化部《关于加快文化产业发展的指导意见》中所规定的文化产业发展方向和发展重点目录,结合我市实际情况选择确定的。这八个重点领域在我市已经具备了一定产业基础,有着较好的发展前景,同时行业的分类比较明确,便于各级政府和各有关部门理解、掌握、推动。动漫网游业在我市已有一定的发展基础,特别是中国移动手机动漫基地、华强文化科技、中国动漫集团中娱文化股份等大型企业的进入,已在我市形成全国性的动漫网游产业高地。厦门的人文与自然优势已引起国内乃至国际影视界的广泛关注,一批重量级的影视企业正在寻找时机进入厦门。厦门拥有较强的创意设计人才基础,又有对接港台及海外创意设计业和海西先进制造业的便利条件,包括工业设计、时尚设计等在内的创意设计业大有可为。厦门的当代艺术、古玩业、商品油画蜚声海内外,已具备了较强的发展优势。厦门演艺娱乐业一直是海西的龙头,加强与台湾和海内外市场的对接合作前景看好。厦门的印刷产业占据全省近半壁江山,完全可以重点打造。厦门拥有深厚的闽南文化、非物质文化遗产,文化展会节庆、文化活动丰富多彩,

品牌效应日益增强,带动旅游的作用越来越大。厦门虽然在传统的新闻出版业方面基础比较薄弱,但高新技术的发展给厦门的网络服务与新媒体业带来很好的机会,一批新媒体企业与机构已经形成全国性的影响,必须紧紧抓住大力发展。

在产业推动上,我市不断加大政策扶持力度,优化服务。在已经制定《厦门市促进文化产业发展若干政策》、《厦门市促进文化产业发展财政扶持政策实施细则》等相关政策的基础上,将从以下两个方面加大政策扶持的力度:

一是进一步制定文化产业各种专项扶持政策。去年由市文产办牵头,各有关部门协同,相继起草了《厦门市促进演艺娱乐产业发展若干政策》、《厦门市促进影视产业发展若干政策》、《厦门市促进出版发行和印刷复制产业发展若干政策》、《厦门市促进创意设计产业发展若干政策》等文件,目前正在广泛征求意见,作最后的修订。根据发展的需要,还将进一步制定出台各种专项政策。例如,国务院要求福建要打造海峡两岸文化产业合作中心,作为经济特区和海西中心城市的厦门应该先行先试,作出示范,因此不仅要制定对台文化产业专项优惠政策,还要主动与国家相关部门沟通协调,努力争取给予厦门在同台湾文化产业合作与交流及招商引资方面的特殊政策。再比如,我市虽然出台了动漫产业优惠政策,但没有覆盖网络游戏运营基地、手机动漫等范围,已不能适应形势发展的需要,也将进一步修订完善。

二是进一步抓好文化产业扶持政策的落实。近年来,我市相继出台了《厦门市促进文化产业发展若干政策》等文化产业扶持政策,对于推动文化产业发展发挥了积极作用,但也存在政策优惠幅度偏小,文化产业发展专项资金额度不明确,政策落实效果不明显等问题。要借鉴文化产业发展较好的城市的经验,结合本市实际,立足为企业服务,推动产业发展,认真抓好各项文化产业扶持政策的落实。(1)进一步加大对文化产业的投入力

度。按照《厦门市促进文化产业发展若干政策》的要求,每年投入一定数量的专项资金用于公共服务平台建设和文化产业项目、企业的补贴、补助、奖励、贴息支持等,待时机成熟,将明确市财政每年投入文化产业发展专项资金的具体额度。(2)政府各部门要充分认识《厦门市促进文化产业发展若干政策》关于利用存量房地产用于发展文化产业的政策的重要意义,进一步推动落实。(3)研究增量土地资源用于文化产业发展的具体政策,确保文化产业发展空间。(4)继续采取一个项目一个政策的灵活政策,积极引进有发展潜力的文化产业大项目。

### 三、积极推进文化体制改革,进一步理顺文化产业发展体制

由于文化产业涉及的行业门类较多,目前,我国文化产业的管理体制基本上是党委、政府统一领导,相关职能部门密切配合的模式。但在政府职能落实上,各省市又有所不同。我市也同样存在这些问题,如职能交叉分散、政出多门、决策缓慢、服务不到位等现象,影响了文化产业的健康发展。

近年来,我市积极探索文化产业管理模式,努力推动文化产业管理体制改革,提高服务文化产业发展的能力和水平。一是成立厦门市文化产业发展协调领导小组,加强对文化产业的领导。根据《厦门市人民政府办公厅关于成立厦门市文化产业发展协调领导小组的通知》(厦府办〔2009〕155号),我市于2009年5月成立了市文化产业发展协调领导小组,市政府分管副市长为领导小组组长,各区和各相关职能部门分管领导为小组成员,办公室设在市委宣传部,协调领导全市文化产业工作。二是实行“大文化”体制。随着新一轮行政管理体制改革,我市将市文化局、市广播电视局、市新闻出版局合并成立厦门市文化广电新闻出版局,形成了“大文化”的行政管理格局,减少文化内部行政系统的条块分割,进一步理顺文

化产业发展的管理体制。三是要进一步理顺市文化产业有关行政职能部门及各级政府的职能分工,充分调动和发挥各区、各职能部门抓文化产业的积极性。要进一步强化领导小组的协调领导作用,经常协调和研究解决文化产业发展进程中碰到的重大问题和困难。文产办主要负责产业调研、重大规划制定、政策起草以及日常协调等。文化广电新闻出版、信息化等行政职能部门主要负责文化产业的专项规划制定、具体运作和各项审批、服务等。其他相关职能部门密切配合,提供相关政策、空间、资金保障。各区政府要切实将文化产业列入议事日程和经济社会发展体系加以推动发展。

### 四、认真编制厦门“十二五”文化产业发展规划,树立文化产业的战略地位

2011年是“十二五”开局之年,也是我市文化产业发展提升的关键之年。去年底,由市文产办牵头,会同相关部门认真做好“十二五”文化产业发展规划起草制定工作,目前该规划已经广泛地征求了各相关部门和单位的意见,正作最后的论证修订。在规划中,确立了我市到“十二五”末文化产业增加值达到400亿元以上,占全市GDP的10%左右,年均增长速度保持在25%以上的总体目标和文化产业发展的重点领域及保障措施。

下一步,我市将积极推动设立文化产业专项资金,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。今后还将陆续制定相关文化产业专项规划和扶持政策,力争使文化产业成为厦门市经济发展的重要支柱性产业。

### 五、加大文化市场培育力度,加快推动文化产业发展

首先,要加强对文化市场的日常监管力度。大力整顿和规范网络、出版物、演艺娱乐等文化市

市场秩序,市文化市场综合执法支队成立以后,要尽快出台《厦门市文化市场管理条例》,严厉打击各种违法违规行,净化文化市场环境,规范文化市场经营秩序,营造产业发展的良好环境。鼓励创新,大力加强知识产权(版权)保护工作,逐步提高企业创造和运用知识产权的能力,为文化产业创新发展创造良好的条件。

其次,要认真做好文化市场培育工作。进一步加快推动市属国有文艺演出院团、广播电视、报业发行等经营性文化事业单位转企改制工作,培育市场主体;积极推动构建新型的国有文化资产管理体制,研究制定市属国有文化资产管理相关办法,推动成立国有控股的文化产业集团;加强文化产品和要素建设,积极打造大型龙头企业,鼓励

非公有制经济参与文化产业发展,放低民营及港台资本进入文化产业的门槛,增强文化产业发展活力,加快形成统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系。

第三,要积极探索刺激文化消费、扩大文化需求的新途径、新举措。采取各种鼓励、扶持措施,创造生产更加丰富的文化产品,满足人民群众多层次的文化消费需求;培养健康的文化产品消费习惯,引导广大市民树立正确的文化消费观,尊重知识,尊重知识权益,尊重艺术,尊重艺术家,培养有偿消费文化艺术产品的良好风气,鼓励消费更多的健康有益有趣的精神文化产品,提高生活品质,促进社会和谐。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“关于对台交流合作先行先试情况的报告” 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:

市政府高度重视《厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于对台交流合作先行先试情况的报告〉的审议意见》(以下简称《审议意见》),根据审议意见和建议,组织相关部门进行认真研究,提出了相关工作措施,有关工作取得了新的进展。现将审议意见研究处理情况报告如下:

### 一、解放思想,开拓思路,努力在推进对台先行先试上实现新突破

今年,是我市实施“十二五”规划的开局之年,也是奋力推进科学发展新跨越的关键之年,又适逢中国共产党成立90周年和厦门经济特区建设30周年。根据市人大常委会的审议意见,我市在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生效实施,两岸关系和平发展的新形势下,要立足先行先试,进一步解放思想,继续推进对台工作领域的改革创新,不断增创对台工作新优势,为“十二五”开好局,起好步,为推进厦门经济特区科学发展新跨越作出新贡献,当好促进祖国和平统一大业的“排头兵”。一是《厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《政府工作报告》突出对台先行先试,深化拓展厦台交流合作。2011年2月24日,市十三届人大六次会议批准通过了《厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称《十二五规划纲要》)。《十二五规划纲要》第三章第四节“打造对台交流合作前沿平台”,提出了对台先行先试的四个方面工作举措:建设两岸经贸合作紧密区域;建设两岸直接

往来综合枢纽;建设两岸交流交往重要基地;建设两岸同胞融合示范区,对我们在“十二五”时期进一步发挥经济特区对台交流合作先行先试作用,围绕提升两岸交流合作水平,率先先行先试,力争对台交流合作取得新突破、创造新经验,建设两岸交流合作先行区,作出了全面部署。刘可清市长在市十三届人大六次会议上的《政府工作报告》的“2011年工作建议”部分,也对我们2011年对台工作做出了具体部署,提出要着力产业对接,着力便利往来,着力载体建设,深化两岸经济文化交流,更好发挥前沿平台作用。二是围绕对台先行先试,认真研究梳理先行先试推进对台交流合作的具体举措。2011年1月,市政府办公厅专门就市人大常委会《审议意见》进行逐项工作任务分解,并印发通知给市相关单位,要求各责任单位对审议意见的工作内容进行研究,提出具体的落实举措或落实的工作设想,由市政府办公厅秘书二处进行汇总。2011年3月9日,市政府办公厅根据市主要领导的指示,专门下发了《关于上报2011年拟先行先试和重点推进、突破的对台工作和经贸、文化等交流合作项目的通知》,要求各区、市相关单位结合本区、本部门工作实际,抓紧研究,认真梳理出今年对台交流合作中拟先行先试和重点推进、突破的对台工作和经贸、文化等交流合作项目。总之,要根据市人大常委会《审议意见》,“按照‘三个有利于’的基本要求(有利于两岸和平统一、有利于厦门的发展,有利于厦门的民生),只要不违反国家法律法规和政策,不危及国家安全,都可以先行试验,努力开创对台交流合作新局面”,努力在推进对台交流合作先行先试上实现新突破。

## 二、突出重点,务求实效,努力在拓展厦台交流合作上实现新突破

市政府根据市人大常委会的审议意见,发挥对台优势,突出重点,研究提出加强厦台现代服务业合作和促进厦台便利往来等方面的具体举措,

努力在拓展厦台交流合作上实现新突破,主要有:

### (一)着力推进与台湾现代服务业的合作

1、港口物流业方面:一是积极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,建立顺畅、良好的协调合作工作机制;二是积极推进厦台港口、航运、物流信息对接,发挥“厦门海峡航运服务中心”作用,努力实现海峡两岸航运物流信息共享;三是促进两岸港口物流业合作,鼓励厦门陆资前往投资合作,积极引进台湾物流、航运和运输服务等相关物流企业到厦落户。

2、旅游业方面:一是积极争取试点开展来厦暂住人员在厦办证赴金门旅游。2011年1月,以厦门市两岸交流协会名义组织来厦暂住人员赴金旅游工作领导小组成员单位和组团社赴金商谈,形成《厦门与金门关于开展来厦暂住人员赴金门旅游事务合作的会议纪要》;2011年1月,市领导带队赴京拜会国台办、公安部等国家部委,取得国家有关部委对来厦暂住人员赴金旅游的支持;2011年2月,市台办与市公安局、市旅游局、厦门边检总站共同出台《来厦暂住人员赴金门旅游异常情况预防处置工作预案》;积极做好应对启动赴金旅游所需夜航的航班安排、码头保障等相关工作预案;积极做好各项准备工作,公安部也于3月9日来厦验收,争取在今年“4·8”台交会期间试点,6月份第三届海峡论坛期间正式启动。二是积极争取厦门成为大陆首批开放赴台旅游自由行的试点城市。此前,两岸就开放赴台旅游自由行进行了多次磋商,市政府也高度重视,积极主动、多次赴京向国台办、国家旅游局等国家有关部门汇报争取,国台办等国家相关部门给予大力支持,表示将全力争取将厦门列入首批开放赴台旅游自由行的试点城市。此事,我市相关部门将继续与国家相关对口部门密切联系,积极跟踪推动,争取早日促成。三是进一步加强对台旅游交流。认真筹备,努力办好海峡旅游博览会;加强厦门与金门、澎湖的旅游合作机制和厦门与基隆市、台中

市、南投县、台南市、高雄市等市、县的旅游合作机制,并扩大与台湾地区各县市旅游部门、相关协会的交流合作;加强与基隆市驻厦门旅游经贸文化办事处联系,通过相互招徕客源、链接旅游线路、相互推介旅游资源和产品、联合促销、参加对方举办的节庆活动、推介旅游便利化措施、建立旅游投资项目库等方式推动双方的旅游合作。四是继续开拓大陆经厦门赴台旅游市场。通过在大陆其他省的媒体宣传、参加展会,与基隆、金门、澎湖联合促销等方式继续宣传厦金澎、厦金台黄金旅游线路。

3、高端商贸业方面:一是加大招商引资力度。继续推动招商活动,拜访台湾知名商业企业,重点加大高端百货、专卖店、连锁等领域的招商引资力度。二是支持台资商业企业发展。落实各项惠及台企的扶持政策,帮助台湾商业企业协调解决选址、开业等方面需求。三是抓好载体建设。加快重点商贸项目建设,推进两岸企业的交流与合作,畅通台湾商品、商业企业进入大陆的渠道。四是办好涉台展会,包括电子商务论坛等,并鼓励企业参加台湾商业展会,如特许加盟展等,充分利用展会机遇,为大陆和台湾商业企业提供交流、采购和合作的平台。

(二)着力推进两岸区域性金融服务中心建设

1、积极争取上级支持,对台金融合作先行先试取得新成效。一是加强与人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇总局等国家相关部门的沟通,获得人民银行、外汇总局等国家相关部门领导的充分理解与支持。二是银行开办新台币兑换业务取得突破。2010年12月,厦门银行获准开办人民币与新台币双向兑换业务,成为辖区内继中国银行厦门市分行、兴业银行厦门分行、交通银行厦门分行后第四家获此资格的银行。三是对台跨境贸易人民币结算试点工作取得突破。台湾地区企业开立首个人民币 NRA 基本存款账户,为对台跨

境贸易人民币结算业务奠定了基础。

2、不断细化工作方案,逐步健全工作机制。根据国务院和福建省有关文件,制定出台了《两岸区域性金融服务中心工作方案》,修改和完善金融业政策规划,出台《厦门市“十二五”金融业发展规划》和《两岸区域性金融服务中心建设规划纲要》。初步确立相关工作机制,由市金融工作领导小组总体负责两岸区域性金融服务中心建设的组织规划和统筹协调,各有关部门也成立了主要负责人任组长的工作小组,具体负责本单位、本系统的工作推动。“两岸区域性金融服务中心”实体建筑选址工作也已在进行之中。

3、厦台金融服务业项目对接有新进展。按照《厦门与台湾金融服务业对接规划方案》,加强金融招商引资和与台湾金融项目对接。台资富邦财险公司、台湾元富证券等相继在厦门设立机构。2个项目上报监管部门待批,3个项目达成合作意向,还有多家台湾金融机构正与厦门火炬高新区、厦门国际信托、建发集团等单位就共同设立创业投资基金等积极接触、商谈合作。

(三)着力做大做强涉台贸易市场

1、大嶝对台小额商品交易市场:一是加快推进市场设施建设,大嶝对台小额商品交易市场扩建一期工程预定今年5月1日完工、开业。二是结合市场改扩建,加大市场宣传力度和招商力度,以金门酒厂为代表的金门部分中小企业与象屿集团签署合作协议,将入驻大嶝对台小额商品交易市场。三是积极向上汇报争取大嶝市场免税携带额度由3000元提高至8000元,以及放开对大嶝市场商品种类的限制,推动大嶝市场商品结构和商业业态提升。2010年,大嶝对台小额商品交易市场进口台湾商品44917.53吨,比增48.38%;进口商品货值4136.68万美元,比增40.91%。

2、台湾水果销售集散中心:2010年,厦门口岸共进口台湾水果5963吨,比增39.62%,货值570万美元,比增48.83%,台湾水果进口量连续

三年居大陆各口岸首位。

(四)着力做好做大厦金“小三通”

加快推进五通码头改扩建二期工程建设;适时增投运力,开通夜航;推行电子售票;积极推动大陆—厦门—金门—台湾行李直挂等。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。

(五)着力推动厦台两地车牌互认

此项工作,市里多次赴京向国台办、公安部等国家相关部门汇报争取支持。2011年1月29日,市分管领导向国台办王毅主任、叶克冬副主任,海协会王富卿副会长等领导建议国台办和国家有关部门在第三届海峡论坛再出台一些拓展两岸交流合作、支持海西建设和厦门对台先行先试的政策,其中包括“参照粤港两地车辆通行模式允许两岸经厦门客货滚装运输的车辆上岸通行”。国台办等国家相关部门领导对此给予肯定和支持,同时表示此项工作的难点在台湾方面,将与台湾相关部门和业界人士共同积极推动,早日促成。

(六)着力做大做强厦台客滚运输

市相关部门积极开展了以下工作:一是落实政府扶持政策,保障“中远之星”常态化运营;二是改造码头堆场,满足汽车滚装运输堆存及查验场所的条件要求;三是协调台湾方面港口完善客滚码头、客滚栈桥及汽车堆放场所改造建设;四是帮扶“中远之星”强化运营管理,加大业务推介力度,推动网上售票;五是鼓励更多客滚轮参与厦台海上运输,培育做大厦台客滚运输市场。

**三、提高效率,整合资源,努力在加强涉台工作力量上实现新突破**

(一)加强对台资源整合

2011年1月6日,厦门市两岸交流协会召开第二届会员大会,选举协会第二届理事和推选会长、副会长。市委副书记陈炳发、副市长黄菱和市台办原主任黄呈建被聘为名誉会长,市台办吴明哲主任当选新一届两岸交流协会会长。第二届两

岸交流协会会员单位共有65家,涵盖市两办、市人大、市政协、市法院、各区、工青妇和相关民主党派、管委会以及市相关单位,覆盖面广,影响力大,各种对台力量和资源更加集中,各级各部门、社会各界和广大人民群众齐心协力推进对台工作的整体合力不断强化。

(二)促进对台资源共享

1、每月重要涉台数据共享。根据市领导指示,市台办自2009年下半年开始收集、做好涉台数据统计工作,经过努力,在市十多家相关单位的协助配合下,目前市台办每月形成《厦门市重要涉台数据简表》,内容共有“经贸合作、人员往来、货物运输、投诉调处”四个方面,十六类具体涉台数据。目前,市台办每月都会将《涉台数据简表》报送市委、市政府、市人大、市政协、各区以及市各有关单位,做到重要涉台数据资源及时共享。

2、每月对台工作简报共享。市台办自2007年起,坚持每月收集涉及我市的重要涉台工作和活动,编发对台工作简报。2011年起,市台办对台工作简报在原有发放范围基础上,扩大覆盖到第二届两岸交流协会65家会员单位,努力做到对台工作全市一起做,对台工作信息大家齐共享。

(三)争取充实涉台力量

在目前对台交流合作任务繁重的情况下,积极争取进一步加强对台工作力量。市编办于2009年8月向省编办报送了《关于申请增加厦门市对台工作编制的请示》(厦委编办〔2009〕54号),今年3月全省对台工作会议期间,市台办吴明哲主任又向省台办邓本元主任汇报了此事,恳请省台办帮助推动此事。下一步,我市将继续向省里争取增加对台工作编制。为持续办好海峡论坛,根据市委于书记批示精神,市相关领导和市编办正抓紧研究提出设立海峡论坛厦门保障办公室的具体意见,争取尽快新增设海峡论坛厦门保障办公室常设机构。

(四)完善对台产业对接规划

2010年12月28日,市政府办公厅转发了由市台办牵头,市经发局等十多家单位关于厦台产业对接与合作的规划方案,确定了相关行业领域的对接重点,按照轻重缓急,有计划有步骤地稳步推进。下一步将积极参与两岸产业“搭桥”计划,进一步加强与台湾工研院等科研机构、产业研究机构、同业公会、行业协会等的合作,着重对对接的台湾产业链、人才环境、行业标准、供需市场进行研究,加强信息、生物科技、节能环保、电动车等新兴领域的合作。积极吸引台商投资资本、技术、知识密集型产业,重点发展先进制造业、现代服务业,建设海峡西岸先进制造业基地、高新技术产业带和高端服务业群,打造产业深度对接集中区。

#### (五)营造良好对台法制环境

一是继续支持、引导、管理好厦门市台商协会法律顾问团和法律“一对一”的服务台商、台资企业的机制,为在厦台商提供法律咨询与服务保障。二是争取上级批准厦门仲裁部门聘请厦台商(行业专才)仲裁员,为涉台纠纷案件提供专业领域或行业行规咨询服务,并参与仲裁案件的审理,依法保障台商的合法权益。三是在2010年海沧区法院聘请台商为涉台案件调解员的基础上,推动在厦台商成为厦门市两级法院涉台民事案件的人民陪审员。四是推动建立涉台民商事(劳动合同)纠纷调解机制,进一步落实《调解法》、《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》和提高涉台投诉、求助案件的办理效率,扎实做好台胞投诉处理工作。

### 四、创新机制,多措并举,努力在做好台湾人民工作上实现新突破

#### (一)继续办好海峡论坛等重大涉台盛会

进一步突出民间交流的特色,进一步面向台湾中南部、中下层民众,进一步创新形式和方法,全力办好办特第三届海峡论坛。充分利用海峡论坛平台,宣传厦门商贸环境,加大与台湾PIDA(光电协进会)、工研院、电工会、台北工业协会的联

系与合作,扩大宣传台资平板显示产业企业集聚投资厦门等优势,促进商贸业对接,跟踪、推动并落实具体合作项目,扩大对台招商引资成效,推动两岸经贸合作互利双赢。继续办好台交会、文博会、农渔业论坛,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。

#### (二)进一步加强与台湾各阶层的交流合作

统筹规划,协同推进,进一步加强与台湾各阶层的交流合作,特别是台湾中南部民众和中小下层人士的交流。市农业与林业局着力做好台湾省农会,以及台湾各县市农会交流合作;市海洋与渔业局做好台湾省渔会以及台湾各县市渔会的交流合作;市总工会和团市委做好台湾各县市工会和青年团体的交流合作;市妇联做好与台湾乡镇妇代会的交流合作;各区政府,以及相关镇、街道做好与台湾乡镇交流合作;市民宗局、海沧区、思明区、翔安区等做好保生大帝、郑成功、池王爷等两岸民俗交流活动;市社科联做好厦台宗亲会的交流活动;市文化广电新闻出版局、市文联做好以闽南地区地方戏剧团,如:歌仔戏团、南乐团、金莲升高甲戏团与台湾地方戏剧团的交流活动;思明区政府做好“郑成功文化节”的人岛交流活动等等。

#### (三)进一步加强厦台文化交流合作

继续办好海峡两岸保生慈济文化节、郑成功文化节、福德文化节、闽南文化论坛等闽南文化交流活动和海峡两岸青年联欢节、两岸青少年夏令营等两岸青少年交流活动。加快推进厦门海峡两岸文化创意产业园区和闽南文化生态保护实验区建设。以闽南文化为纽带,进一步拓展厦台文化交流活动的渠道和规模,促进厦台两地形成多层次、宽领域、全方位的文化交流合作,促进两岸民众情感交融。

#### (四)进一步加强对台宣传平台载体建设

支持厦门卫视做好在岛内驻点的相关工作,加强其与台湾华视、中视等媒体的合作,同时继续

推动更多厦门媒体入台设立常驻机构;继续深化闽南之声与台中广播的合作,进一步提高厦门媒体在台湾的覆盖率。进一步提升拓展海峡两岸图书交易会等涉台出版交流活动,增强出版业交流合作实效。支持《厦门日报》等厦门媒体不断深化与《金门日报》、《旺报》等台湾媒体的交流合作,不断创新两岸传媒双向交流合作的新模式。继续做好闽南语春晚《欢喜大围炉》、《两岸十大新闻评选》等一批反映“五缘”文化的新闻影视作品。进一步发挥台海宽频等网络新媒体的作用,推动网络对台宣传工作迈上新台阶。

#### (五)加强厦台人才交流与合作

充分发挥厦门市人才服务中心台湾人才服务部等部门的作用,加快厦台人才市场的合作与衔接,拓展厦台人才交流双向互动服务平台,为台湾人才来厦工作提供优质服务。大力推进人才中介平台建设,构建两岸人才信息直通车,促进人才的合理流动。探索实行更加灵活、特殊的人才政策,促进、密切厦台人才交流与合作,建设厦门“两岸人才特区”。为促进在厦高校毕业的台湾学生就业推出了具体工作举措:一是举办面向台湾地区专业人才的专场交流会,为台湾地区专业人才来厦工作提供交流平台。二是落实帮助获得国内普通高校毕业资格的台湾居民就业政策。三是首次推出市属事业单位专门岗位招聘台湾学生。

#### (六)积极争取简化赴台手续

继续在简化赴台手续上下功夫,争取赴台审批权下放我市,方便两岸人员往来,最充分地调动和汇聚促进两岸关系发展的积极因素,促进两岸同胞大交流、大合作、大发展、大融合。目前,我市积极争取的事项如下:一是积极争取增加我市“一

年有效多次赴台签注”名额。市台办在2010年3月争取国台办批准厦门市98名公务人员率先办理一年有效多次赴台签注政策基础上,继续取得国台办支持,积极争取增加我市100个“一年有效多次赴台”人员名额,目前已完成相关单位人员名单的收集,经市委、市政府研究后,以市政府名义正式行文上报国台办。二是积极争取上级授予厦门市审批厅级及以下人员赴台交流权限。市台办已正式向省台办行文,申请授权厦门审批厅级及以下人员赴台权限,目前省台办初步答应拟于2011年授权厦门市负责审批本市副厅级及以下人员赴台交流手续,但省台办还需向国台办和公安部争取。国台办对此表示支持,市台办将积极跟踪促成。

#### (七)依法保护台胞合法权益

今年重点围绕贯彻实施新修订的《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》等涉台法规、规章,加强和创新涉台执法和服务工作,积极稳妥地审理好各类涉台纠纷案件,为台胞投资兴业、交流交往提供法制保障和优质服务。为认真贯彻执行《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》,目前已着手做好以下工作:一是市台办印发《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》单行本8000册至市、区各有关部门、市台商协会及台资企业;在厦门市台商协会会刊上刊载《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》全文,面向台协会会员企业发送。二是市台办将会同市宣传部门积极开展《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》专题宣传活动。三是市台办召开在厦台商代表座谈会,对《厦门经济特区台湾同胞投资保障条例》颁发后执行情况征求意见。

# 厦门市人民检察院关于市人大常委会 对“关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正 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11月,市第十三届人民代表大会常委会第二十五次会议听取、审议了我市检察机关《关于加强刑罚执行和监管活动监督,维护司法公正的报告》。常委会充分肯定了市检察机关充分发挥监所检察职能,全面开展各项刑罚执行和监管活动监督工作,在加强刑罚执行和监管活动监督、查办预防监管场所职务犯罪和保障被监管人员合法权益等方面所取得的成绩,同时也对进一步加强和改进我市检察机关刑罚执行和监管活动监督工作提出了十分宝贵的意见和建议。全市两级检察院领导高度重视市人大常委会组成人员的意见和建议。市院党组召开党组会进行专题研究,同时召开全市检察机关监所检察工作会议,对贯彻落实市人大常委会的审议意见进行了专门部署。强调要以落实市人大常委会《关于加强人民检察院法律监督工作的决议》和听取、审议全市监所检察工作为契机,突出重点,强化措施,忠实履行监所检察职责。特别是要按照审议的要求,坚持以加强监所检察监督为核心,以解决刑罚执行和监管活动中的突出问题为重点,以加强规范化建设为载体,以提升队伍素质为根本,认真完成各项工作任务,积极把审议意见和建议落到实处。

## 一、统一思想认识,进一步提高监所检察整体监督能力

按照市人大常委会关于“提高对监所检察工作重要性的认识,进一步充实加强监所检察力量,逐步优化监所检察队伍人员结构,增强监所检察整体监督能力”的审议意见,市检察院采取多种措施,努力提高监所检察整体监督能力。

一是针对个别干警存在的“注重配合、不愿监督、不敢监督”的思想及工作作风简单、片面等问题,我院结合检察系统正在开展的主题实践活动,通过举办法治理念培训、开设内网平台理论专栏等形式,引导干警领会和把握监所检察工作的内涵和本质要求,树立“不敢监督就是失职,不善监督就是不称职”的观念。同时,加大业务培训力度,采取个人自学、集中培训、以老带新、经验交流等多种措施,促进驻监检察法律和业务的学习,特别是监所检察“四个办法”的学习和贯彻落实。下一步,我院将建立看守所、监狱、劳教、监外执行检察法规资料库,依托检察局域网,进行实用知识、实用技能和新法律、新技能的教育培训,开展监所检察理论调研,不断提升监所检察人员的法律监督能力。

二是针对驻监人员不足的问题,我院结合规范化检察室创建活动,按照高检院《关于加强和改进监所检察工作的决定》和省检察院实施意见要求,选派2名通过司法考试的青年干警充实派驻检察队伍,队伍专业化水平得到进一步加强。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。去年,共立案侦查司法机关工作人员渎职失职犯罪案件3件3人。

## 二、强化工作措施,推进监所检察公正廉洁执法

### (一)继续抓好刑罚变更执行同步监督工作

按照市人大常委会提出的“加大对减刑、假释、暂予监外执行的同步监督力度”的审议意见,我院坚持把减刑、假释、暂予监外执行的监督工作

同日常检察监督工作结合起来,通过了解被监管人员的考核评比情况、列席刑罚变更执行呈报审批会、审查罚金刑执行情况、审查案件材料、开展专项检察等方式,实行全方位、多渠道的重点监督,及时发现和督促纠正刑罚变更执行中存在的问题。去年10月份至今年2月份,全市检察机关共审查提请减刑、假释、暂予监外执行案件707人次,纠正变更刑罚不当22件。完善重点罪犯逐人建档监督制度,对列入重点监督的人员结合监督情况,定期或不定期进行动态检察,尤其是注意维护罪犯合法权益,对于符合条件却没有被减刑、假释、暂予监外执行的罪犯,及时提出检察建议。去年年底,我们在审查厦门监狱研究不通过减刑的案件中,发现7名在押人员依法已达到呈报减刑条件,向厦门监狱提出检察意见,这7名在押人员现已通过法定程序裁定减刑。下一步,我院将加强对“九类重点罪犯”减刑、假释、保外就医案件的重点监督,协调相关部门,制定检察人员列席监狱长办公会议制度和出席减刑、假释案件庭审制度,以更好履行对刑罚变更执行裁定活动的监督。

(二)强化措施,加强对收押、收监等重点环节的监督

按照市人大常委会提出的“要加大入监(所)体检环节的监督力度,防止监管机关收押、收监的随意性”的审议意见,我院从抓好“进、管、出”三个关口的检察入手,逐环节强化日常检察监督措施。在收押环节实行即时跟踪监督制度,把好监督的第一关。通过健全完善审查收押手续、新收押人员的体检制度、检察人员与被收押人员逐一谈话制度,进一步促使监管部门加强管理。去年10月份至今年2月份,共审查收押手续2804份,为1304人建立了档案,有效防止了违规收押。今年4月份,我院将会同有关部门,开展交付执行专项调研活动,着力研究解决应当羁押的老弱病残人员收押及交付执行难的困局。

(三)创新机制,加强社区矫正法律监督工作

按照市人大常委会提出的“要高度重视社区矫正工作,加强检察监督,要关心矫正对象思想生活,促进他们顺利回归社会”的审议意见,我院加大社区矫正检察力量的投入,要求各区院均应配备一名专职检察人员,以满足日常工作需要。积极推进社会管理创新。思明区检察院在嘉莲街道设立了全省首个社区矫正检察官联络室,对矫正对象采取个别约谈和集中法制教育相结合的方式,督促矫正对象接受再教育和改造。不断完善沟通协作配合机制,督促抓好信息动态管理机制的建立和落实,建立联席会议机制,进一步加强与监外执行、社区矫正相关职能部门的沟通联系,实现对监外执行、社区矫正对象的全面掌控,严防脱管漏管。协调公安机关、司法机关社区矫正的衔接工作,以及人民法院、监狱、看守所对社区被矫正人员的法律文书、档案的交接工作,协调做好有关社区矫正工作的 workflows。去年,全市累计接收社区服刑人员512人,现在册社区服刑人员739人,其中管制5人、缓刑601人、假释90人、暂予监外执行35人、剥夺政治权利8人。

(四)依法纠正和防范超期羁押

按照市人大常委会提出的“健全防范隐性超期羁押的监督机制”的审议意见,我院进一步加强与公安、法院等部门的沟通与配合,严格监督办案机关认真执行换押制度,督促看守所对即将超期的案件依法向办案单位催办,严格落实羁押期限预警制度和及时向驻所检察室报告制度。积极与上级检察院沟通,通过省检察院向省高级法院催办案件,均得到及时处理,有效遏制超期羁押的发生。去年10月份以来,共催办隐性超期羁押126人次。目前,我院正着手开展对刑事拘留未报捕情况、逮捕必要性情况的专项监督,督促办案机关进一步增强使用强制措施和办案期限的严肃性,探索建立看守所未决羁押人员表现情况纳入量刑建议制度。

三、加强安全防范,维护监管场所安全稳定

### (一)加强安全防范检察,确保监管场所安全

按照市人大常委会提出的“强化监管活动的监督,及时消除各种安全隐患”的审议意见,我院认真部署落实今年元旦、春节、“两会”期间监管场所安全防范检察,确保监管安全和社会稳定。加强日常安全检察监督,通过参加监管场所早会、加强驻所巡视检察、依托驻所检察室与监管场所监控联网平台等形式,第一时间发现监管安全隐患和漏洞,防范监管场所安全事件的发生,增强应对监管场所安全隐患应急处置能力。圆满完成监狱清理事故隐患促进安全监管专项活动,建章立制,在打击预防“牢头狱霸”、监管设施、外协人员管理、安全生产、伙食卫生及接见室设置等方面形成一系列长效机制。今年下半年,我们拟配合监督监管部门完善突发事件应急预防和演练,建立健全检察机关应对监管场所突发事件的预案,建立监所夜间(节假日)常态化巡查抽查制度,有效防范监管场所事故的发生。

### (二)切实保障和维护在押人员的合法权益

按照市人大常委会提出的“注重对被监管人员的人文关怀,继续做好权益保障工作”的审议意见,我院要求派驻检察人员要牢固树立尊重和保障人权的观念,认真履行监督职责,畅通在押人员诉求渠道。去年年底,驻第一、第二看守所检察室在监区内安装了184个检察信箱,受理在押人员“预约检察官”谈话申请和申诉举报信件。通过约见谈话,驻所检察人员深入了解在押人员的思想、心理动态,有针对性地对其进行教育,缓解对立情绪,重树生活信心。同时,也有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。全市驻所检察人员共接受在押人员约见92人次,保障了被监管人员的合法诉求得到及时有效处理。

(三)加强对在押人员疾病防治工作监督力度

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。开展对在押人员疾病治疗情况和重症病人的集中检察。驻一看、二看检察室分别与驻看守所医生筛选确定了79名重点病号,并将22名危重病人送医院治疗,对不符合关押条件的23名在押人员及时督促看守所向办案单位提出变更强制措施,均得到办案单位的采纳;驻厦门监狱检察室督促狱政科和监狱医生安排147名在押人员到省建新医院和市第三医院进行就诊;驻劳教检察室督促劳教所对12名重号病人组织治疗,保障了在押人员的生命和健康权。

### 四、加强沟通协调,保障监所检察工作稳步开展

按照市人大常委会关于“加强与被监管单位的沟通和协调”的审议意见,市检察院进一步完善与公安机关、司法行政机关(包括监狱、劳教所)等相关部门工作联系会议制度,通过工作联系互通情况、交换意见、分析问题、研究解决措施,提高法律监督实效。主动与监管场所协调配合,积极探索现代科技条件下监管场所管理和监所检察监督模式,通过实现派驻检察室与监管部门监控局部联网,建立信息资源共享机制,派驻检察人员在监管场所即可通过各种办公、办案软件,实时录入收押、出所(监)、超期羁押和当日在押人员数情况,实现了对刑罚执行和监管活动的网络化、动态化监督。针对减刑、假释标准、初偶犯的认定问题,积极与相关部门沟通,配合上级部门调研,就如何修订和正确适用减刑、假释、保外就医等相关法律法规先后多次向省检察院提出意见和建议。目前,最高人民检察院、最高人民法院正在调研出台新的统一标准。

市人大常委会对我市检察机关开展刑罚执行和监管活动监督工作专项报告的审议,增强了全市检察机关认真做好检察工作的信心和决心。全市检察机关将不断强化人大监督意识,统一思想,

强化措施,努力形成监所检察工作长效机制,使常委会的审议意见得到切实的贯彻落实,推动我市

检察工作不断取得新发展,为保障社会公平正义、推进厦门科学发展新跨越作出新的贡献!

## 厦门市中级人民法院关于市人大常委会对“关于加强刑事审判工作,促进刑事司法规范化”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11月,市第十三届人民代表大会常务委员会第25次会议听取、审议了我院《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》。常委会充分肯定了我市法院在贯彻宽严相济刑事政策,充分发挥刑事审判职能作用,大力推进刑事规范化工作,依法审理各类刑事案件,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等方面所取得的成绩,同时对刑事案件审判质量、减刑假释以及量刑规范化等工作提出了十分宝贵的意见和建议。内务司法委员会通过认真细致的调研,也对全市法院刑事审判工作提出了诸多有建设性的意见和建议。常委会要求我院对内务司法委员会调查报告提出的问题和建议一并认真研究处理。对常委会的审议意见和内务司法委员会的调查报告,我院党组非常重视,认真研究分析,查找原因,组成查纠整改工作小组,制定整改措施,分解任务,责任到部门,要求把审议意见和建议落到实处。现将我院研究处理的有关情况报告如下:

### 一、完善机制,严格落实宽严相济的刑事政策

#### (一)更新理念依法适用非羁押、非监禁刑

关于常委会审议意见及内务司法委员会调查报告提出“要注重非羁押措施、非监禁刑适用”的意见,我院要求全市刑事法官更新司法理念,认真贯彻落实宽严相济刑事政策,对于在厦门有稳定工作或者固定住所的外来务工人员及其子弟、港

澳台及外籍人员,在能够实行有效监管的情况下,依法适用非羁押措施和非监禁刑,最大限度地减少法律适用上的不平等。关于审议意见及调查报告中提出“各区法院未成年犯适用缓刑不均衡问题”的意见,我院已向各区法院通报了相关情况,要求自查未成年犯适用缓刑的情况并提交书面报告,同时组成以分管副院长李志远为组长,以刑一、二庭庭长邱一帆、廖惠敏为副组长,以未成年犯刑事审判业务骨干为成员的调研小组,对当前我市未成年犯适用缓刑的情况进行全面评查,查摆适用过程中存在的主客观问题,结合刑法修正案(八)和省公检法司《关于适用缓刑若干问题的意见(试行)》的有关规定,提出规范我市未成年犯适用缓刑的具体意见,统一缓刑适用上的裁判尺度。此项工作将在今年上半年完成。

#### (二)下大力气提升少年刑事审判的社会效果

关于审议意见及调查报告提出“进一步提升少年刑事审判社会效果”的意见,我院已着手开展相关工作:一是2月底组织少年刑事审判合议庭到省少管所开展少年犯回访帮教活动,通过物质慰问、问卷调查、谈心交流等方式了解服刑的厦门籍和厦门两级法院判决的未成年人的学习成长及与父母的联系交流情况,帮助他们进一步树立正确的世界观和人生观,加强学习,争取早日回归社会;二是改革未成年犯的刑事裁判文书,文书除体现对未成年犯成长历程的社会调查情况、剖析未

成年犯走上犯罪的社会、家庭和个人原因、结合具体案情和犯罪情节分析未成年犯的主观恶性和人身危险性大小,提出对其从重或从宽处罚的具体理由外,进一步增加教育内容,指出未成年犯走上犯罪的深层次原因,引导其加强改造,走正确的人生道路;三是着手探索刑事诉讼的合适成年人制度(合适成年人制度是指,法定代理人无法或不宜到场的,可以经未成年犯罪嫌疑人、被告人同意或按其意愿通知其他关系密切的亲属朋友、社会工作者、教师、律师等合适成年人到场,以避免因询问方式不当而可能对其身心产生的不利影响),由此完善指定辩护、社会调查、圆桌审判、判后回访帮教的多层次、立体化的未成年犯权利保护和教育改造机制;四是选拔优秀法官担任中小学校综治副校长,邀请市预防青少年犯罪办公室、市未成年人保护办公室的工作人员,对近年来发生在校内犯罪案件的学校以及适用缓刑的未成年犯开展回访活动。积极配合市教育局,帮助涉案学校及我市其他中小学校建章立制,完善未成年人法制教育和校园周边治安管理机制,发挥法院作为社会治安综合治理职能部门的积极作用。

### (三)积极探索宽严相济刑事政策的新做法

关于审议意见指出的“外来人员不应因监管问题而在适用缓刑上受到不公平对待”的问题,及内务司法委员会调查报告提出的探索人民法庭受理轻微刑事案件的工作机制,强化附带民事诉讼调解和探索轻微刑事案件、刑事自诉案件和解工作的建议,我院将与公安、检察、司法等部门积极沟通,力促统一认识,借鉴外地法院的有益尝试,逐步建立完善外来人员缓刑监管制度,实现缓刑适用的无差别化;增强刑事法官的服务意识和调解意识,提升刑事法官做群众工作的能力,将化解社会内部矛盾的能力列入评定刑事法官审判能力和综合素质的重要指标。

## 二、注重创新,推进量刑规范化工作向纵深发展

### (一)逐步扩大规范量刑的试点范围

关于审议意见及调查报告提出的“逐步扩大量刑规范化的试点罪名,研究制定更为具体、完善的量刑规范化实施意见”的意见,我院将在充分调研的基础上,力争在今年将一部分社会公众关注程度高的常见罪名纳入量刑规范化试点范围,如绑架罪、组织、容留卖淫罪、走私普通货物罪、妨害信用卡管理罪、合同诈骗罪以及即将施行的刑法修正案(八)中的“危险驾驶罪”等。我院还将选择如抢劫、故意伤害等部分罪名,积极探索此类案件适用无期徒刑或拘役等刑罚的量刑规范化工作,尝试将量刑规范化覆盖到更多刑种。

### (二)有效增强量刑程序的各方参与度

关于审议意见提出“要加强与公安、检察、律协的沟通”的建议及调查报告指出的“量刑规范化过程中有些环节与公安、检察、律协的沟通协调不足,刑事诉讼各方参与的积极性没有完全调动”的问题,我院将采取以下措施进行整改:一是加强与公安、检察机关的沟通协调,促使侦控机关进一步增强量刑证据意识,调查事实收集证据时不仅要调查、收集被告人构成犯罪的事实和证据,也要注意调查、收集影响被告人量刑的事实和证据,使得庭审中量刑控辩更具针对性;二是组织两期量刑规范化培训班(上、下半年各一期),全面提升我市法院刑事诉讼量刑活动的整体水平,并积极支持和配合检察机关、律师协会开展全员培训,加强沟通协调,适时召开量刑规范化改革座谈会,进一步增强诉讼各方对量刑规范化工作的参与意识;三是强调审判长的庭审组织、指挥作用,要求审判长积极发挥职能作用,确保量刑程序的相对独立,引导控辩双方就量刑问题充分展开调查与辩论。同时,通过个别抽查或向公诉人、律师发放调查问卷的方式进行检查落实,及时发现问题,解决问题,进一步提升量刑的程序正义。

### (三)不断强化裁判文书的量刑说理和判后答疑

关于审议意见及调查报告提出的“改进裁判文书对量刑建议的说理”的意见,我院将于近期开展以下几项工作:一是组织对2010年11月量刑规范化工作全面开展以来的刑事裁判文书进行抽样检查,并在全市刑事审判工作会议上通报检查情况;二是收集整理量刑说理透彻的优秀案例,在我院局域网上公布,供全体干警学习借鉴;三是于2011年7月份开展刑事法律文书评选活动,着力提高两级法院裁判文书的制作水平;四是对于控辩双方量刑争议较大的案件,要求开展判后答疑工作,即案件宣判后,就对量刑有疑问的,向相关诉讼参与人详细说明量刑的过程,包括量刑起点和基准刑的确定过程、量刑情节对基准刑的调节过程,以及具体的量刑步骤,通过展示量刑全过程,增强审判的透明度。

#### (四)及时总结试点经验确保量刑均衡

关于审议意见及调查报告提到“要深化对最高法院量刑规范化指导意见及省法院实施细则的学习理解,结合我市实际制定更为具体、完善的实施意见,及时组织检查指导、公布示范案例、提供修改意见”等建议。我院已采取或将采取以下整改措施:一是要求各区法院总结2010年11月量刑规范化工作全面开展以来的工作情况,自查存在的问题与不足,并就每个罪名征集二、三个典型案例;二是在各院自查的基础上,通过抽查及结合二审审判情况,对全市开展量刑规范化工作的情况进行专题调研,并结合刑法修正案(八)涉及试点罪名定罪量刑的新规定,提出对现行实施细则的修改意见;三是进一步研究量刑规范化与刑罚个别化在量刑中的关系与作用问题,强调刑事法官在归纳提炼量刑情节以及确定量刑情节对基准刑的调节作用时,要全面听取控辩双方的意见,具体案情具体分析,提高量刑能力。

### 三、积极整改,进一步完善减刑、假释工作

(一)完善减刑假释程序,进一步落实听证制度

关于审议意见及调查报告提出“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、假释案件一律实行公开听证制度”等建议,我院将认真落实最高法院《关于贯彻宽严相济刑事政策的若干意见》以及我院2005年《减刑假释案件公示听证制度》的规定,在执行机关对全部减刑假释案件呈报前进行两轮公示的基础上,对法院拟裁定变更呈报幅度的减刑案件一律再行公示;对于职务犯罪罪犯的减刑、假释一律实行听证审理,对故意杀人、抢劫等严重危害社会治安的暴力犯罪、有组织犯罪案件中的首要分子和其他主犯以及其他重大、有影响案件罪犯的减刑、假释实行听证审理。上述类型的案件约占我院减刑假释案件受理数的10%(每年约150件)。听证审理工作量大,我院将进一步配齐审判力量,通过直接审理,全面审查服刑罪犯考核期间的悔罪表现和当前的思想状况、主观恶性消减程度,以利准确适用减假奖励措施,最大限度实现公平正义,同时主动接受检察机关的法律监督。

(二)坚持减刑假释的法律标准,实现刑罚适用个别化

关于审议意见及调查报告提出“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”的建议。我院将扩大减刑、假释的考量标准,以罪犯考核为参考,在考察罪犯改造和悔罪表现的基础上,充分考虑罪犯原判的犯罪性质、情节、主观恶性及犯罪原因、原判刑罚情况、罪犯的年龄和身体状况等因素。对于未成年犯、老年犯、残疾罪犯、积极主动缴付财产执行财产刑或履行民事赔偿责任的罪犯以及其他主观恶性不深、人身危险性不大的罪犯,在依法减刑、假释时,根据悔改表现予以从宽掌握。我院在2011年执行省委政法委减刑特殊政策中,已经明确限定并指导

厦门监狱制定了书面规范,对于数罪并罚、多起犯罪的罪犯,确有经济能力而拒不履行财产判决的罪犯不予适用特殊政策,且在扫余刑(扫余刑是指罪犯最后一次减刑时减去全部剩余的刑期。如果按照罪犯本身的条件正常减刑后还剩一个月的短期,那么从人性化考虑,法院可以在法定幅度内给予加幅一个月让其当月释放。按照 2009 年省委政法委的政策,扫余刑最高可以加幅到三个月)减刑时不得超出法定幅度。在审查罪犯经济能力时,结合罪犯家庭成员情况、受教育程度、户籍所在地出具的家庭经济情况证明、判决书体现的案情、赃款去向、考核期间的收支台帐综合考虑,必要时通过提审复核、听证等形式进行审查,全面了解罪犯的改造情况和经济能力,既确保刑罚执行的严肃性,又体现刑罚的人性化,促进罪犯积极改造。

### (三) 延伸审判环节, 展现司法透明

除案件审理外, 我院将通过到监所召开座谈会、问卷调查等方式, 听取罪犯对法院审判工作的意见和要求, 宣传减刑假释的法律规定和政策, 增进罪犯对减刑假释制度的了解, 也让司法更贴近改造工作的需求, 更好地维护和服务于社会稳定大局。今年初, 我院结合“司法大走访”活动, 走访了几名假释回厦门社区考验的罪犯, 了解他们在假释期间的生活和社区矫正情况, 检验法院减刑假释裁定的社会效果。最近通过的刑法修正案(八)将“假释罪犯依法实行社区矫正”法律化, 我院将罪犯假释后可能对所居住社区的影响纳入了审理假释案件的重要考虑因素。下一步, 我院将实行人民陪审员参与减刑假释案件审理, 增加审理工作的透明度。

### 四、加强协调, 营造良好的刑事司法外部环境

关于审议意见及调查报告提出“要加强协调相关部门, 化解患病犯人收监难”的问题, 我院正在开展调查工作, 收集分析近年来患病犯人收监难的典型案例, 会同检察机关共同探寻解决办法,

适时将提请上级机关协调解决。对于已决定保外就医、监外执行的罪犯, 我院将积极与执行机关联系, 完善信息反馈机制, 督促执行机关发挥职能作用, 按规定定期对患病罪犯进行复检, 对于病情好转符合收监条件者, 及时收监执行。

关于调查报告提出“刑事审判应当依法接受人大监督, 及时做好重要事项、重大案件主动向人大报告”的建议, 我院今后将积极主动向市人大汇报刑事审判工作中的重大事项, 定期向市人大备案刑事方面的规范性文件, 定期以书面报告或专题汇报会的方式向市人大汇报量刑规范化工作的进展情况, 及时向市人大汇报重大刑事案件的审判工作情况, 主动接受人大的监督和指导。

关于审议意见和调查报告提出“要加大宣传宽严相济的刑事政策, 积极采取以案释法等群众喜闻乐见的方式, 扩大刑事审判的社会效果”的意见, 我院将结合重点案件、典型案件和新类型案件, 根据不同时期社会治安的重点问题和群众关心的热点问题, 采用以案释法、态势分析、法官讲法等生动活泼的方式, 通过报纸、电台、电视台、网络等新闻媒体进行法制宣传, 扩大刑事审判的社会效果。

### 五、提升质效, 强化审判质量管理和队伍建设

#### (一) 切实提高审判绩效管理机制

关于审议意见及调查报告提出“有些案件审判质量不高, 应完善审判流程管理制度, 完善审判质量监督系统和审判效果评价系统, 确保刑事案件审判质量, 努力提高办案效率”的建议, 我院将以全省法院审判管理系统改造升级为契机, 采取以下措施确保案件质效: 一是增强统计数据在刑事案件审判质量评价、监督体系中的作用, 建立起一套科学评估刑事案件审判质效的体系; 二是要求各区法院每月定期分析刑事上诉、抗诉案件和生效案件的发回重审、改判情况, 将案件的审判质量与部门、办案人员的个人绩效挂钩, 完善审判人员激励机制; 三是通过全市法院刑庭庭长例会, 定

期通报各区法院二审案件发改情况,总结分析在事实认定、证据分析、法律适用、量刑过程中存在的普遍性问题,加强对区法院的审判指导工作,进一步完善刑事审判质量效率评估及跟踪反馈机制,通过各种形式共同提高全市刑事审判工作水平;四是以审判流程管理为核心,推进刑事案件繁简分流,规范简易程序、普通程序简化审理的适用,加强文书送达、开庭公告、审限管理、庭审程序规范、裁判文书质量评查、当事人权利保障、裁判文书上网等工作,严格做好刑事诉讼各重要节点的流程管理。

#### (二) 大力加强刑事审判队伍建设

关于审议意见和调查报告提出“加大对刑事法官的业务培训,深化职业道德教育,加强刑事工作新情况新问题调研”的建议。我院将采取以下完善措施:一是通过庭务会专题研讨、组织专项培训、邀请学者教授开办讲座等多种形式,组织刑事审判人员专题学习《刑法修正案(八)》、《最高人民法院关于处理自首、立功问题的若干意见》、《死刑案件证据规则》和《非法证据排除规则》、《最高人民法院关于进一步加强少年法庭工作的

意见》等最新法律法规、司法解释和规范性文件,不断提升刑事审判人员的业务水平;二是结合法院系统“司法公信力建设”,“人民法官为人民”,“廉政警示教育”等活动,以“司法要增进人民群众的幸福”为工作目标,进一步强化刑事法官司法为民的理念,确保公正廉洁执法;三是对于审判工作中出现的新情况、新问题,如诈骗、信用卡犯罪高发,自首、立功最新政策的实际操作,寻衅滋事犯罪的适用困境以及涉台案件、毒品犯罪案件的新特点等课题,及时组织调研,分析原因,寻找对策,从实践到理论,以理论促实践,将刑事审判工作提升到一个更高的水平。

市人大常委会的审议意见和内务司法委员会的调查报告,增强了我市两级法院打击犯罪、公正司法的决心和信心。我院将以认真落实审议意见和调查报告的研究处理意见为契机,进一步加强刑事司法规范化建设,提升刑事审判队伍素质,突出重点,强化措施,努力形成刑事审判工作公正、规范、科学的长效机制,为保障厦门经济社会又快又好发展提供良好的司法保障!

## 厦门市人民代表大会常务委员会 关于接受黄世忠辞去厦门市人民代表大会 常务委员会委员职务的决定

(2011年3月30日厦门市第十三届人民代表大会常务委员会  
第二十八次会议通过)

黄世忠因工作变动,请求辞去厦门市人民代表大会常务委员会委员职务。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》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二十八次会议决定:接受黄世忠辞去厦门市人民代表大会常务委员会委员职务的请求,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

(2011年3月30日厦门市第十三届人大常委会第二十八次会议通过)

决定任命：	公厅主任职务
孙延风为厦门市统计局局长	林建木的厦门市人民检察院检察委员会委
任命：	员、检察员职务
洪智勇为厦门市人民检察院检察委员会委	批准免去：
员、检察员	洪智勇的厦门市同安区人民检察院检察长职
批准任命：	务
林建木为厦门市同安区人民检察院检察长	张尚清的厦门市翔安区人民检察院检察长职
洪庆福为厦门市翔安区人民检察院检察长	务
决定免去：	决定接受：
陈金标的厦门市统计局局长职务	黄世忠辞去厦门市人民代表大会常务委员会
免去：	委员职务
胡家榕的厦门市人民代表大会常务委员会办	

