目　　录

厦门市第十四届人大常委会第三次会议议程 ……（1）
厦门市第十四届人大常委会第三次会议日程安排表 ……（2）

厦门市人民代表大会常务委员会公告（第二号） ……（5）
厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例 ……（5）
厦门市人民政府关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》的说明 …… 黄　杰（8）
厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》的初审报告 … 杨益坚（10）
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》修改情况的报告 …… 郭晓芳（12）
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》审议结果的报告 …… 郭晓芳（14）

厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定 ……（16）
厦门市人民代表大会常务委员会主任会议关于《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定（草案）》的说明 …… 边经卫（17）

厦门市人民代表大会常务委员会关于批准厦门市 2011 年市本级财政决算的决议 ……（19）
厦门市人民政府关于 2011 年市本级财政决算的报告 …… 黄　强（20）
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 2011 年市本级财政决算的审查报告 …… 张凌云（32）
厦门市人民政府关于 2011 年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告 …… 庄志杰（34）
厦门市人民代表大会常务委员会关于批准 2012 年厦门市地方政府债券发行计划及市本级预算变更的决议 ……（41）
厦门市人民政府关于 2012 年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告 …… 黄　强（42）
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 2012 年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的审查报告 …… 张凌云（50）

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2012 年
第 4 号
（总第 143 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：361018

厦门市人民政府关于厦门市深化两岸交流合作综合配套改革
试验三年行动计划和年度工作计划情况的报告 … 熊衍良(51)
厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民
共和国预防未成年人犯罪法》实施情况的报告…… 何清秋(67)
厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民
共和国义务教育法》实施情况的报告…… 陈紫萱(89)

厦门市人民代表大会常务委员会任免的审判人员名单 ……(98)
厦门市人民代表大会常务委员会免职的检察人员名单 ……(98)

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2012 年
第 4 号
(总第 143 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:361018

厦门市第十四届人大常委会第三次会议议程

（2012 年 6 月 27 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过）

1、审议《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》（三审）；

2、审议《厦门经济特区城市管理相对集中行使行政处罚权规定》修正案（草案）（二审）；

3、审议《厦门经济特区中小企业促进条例（草案）》（一审）；

4、听取市政府关于厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划和年度工作计划情况的报告；

5、听取和审议市政府关于 2011 年市本级财政决算的报告；

6、听取和审议市政府关于 2011 年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告；

7、听取和审议市政府关于 2012 年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告；

8、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》实施情况的报告；

9、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告；

10、审议《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》（草案）；

11、专题询问：我市中小企业发展情况；

12、人事任免。

市十四届人大常委会第三次会议日程安排表

时间		主要议题	主持人	报告人	一府三院领导	列席单位
6月27日 (星期三)	上午	**第一次全体会议〈8:30-12:00　国际会议厅〉** 1、听取市政府关于《厦门经济特区中小企业促进条例（草案）》的说明； 2、听取市人大财经委关于《厦门经济特区中小企业促进条例（草案）》的初审报告； 3、听取市人大法制委关于《厦门经济特区城市管理相对集中行使行政处罚权规定》修正案（草案）修改情况的汇报； 4、听取市人大法制委关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》修改情况的汇报； 5、听取市政府关于厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划和年度工作计划情况的报告； 6、听取市政府关于2011年市本级财政决算的报告； 7、听取市人大财经委关于2011年市本级财政决算的审查报告； 8、听取市政府关于2011年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告； 9、听取市政府关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告； 10、听取市人大财经委关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的审查报告； 11、听取市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》实施情况的报告； 12、听取市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告； 13、听取市人大常委会主任会议关于《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》（草案）的说明； 14、听取市检察院关于人事任免议案的报告； 15、听取厦门海事法院关于人事任免议案的报告。	郑道溪	柯志敏 黄清河 郭晓芳 郭晓芳 熊衍良 黄　强 张凌云 庄志杰 黄　强 张凌云 何清秋 陈紫萱 边经卫 黄延强 黄勇民	黄　强 陈国猛 黄延强 黄勇民	市府办、法制局、财政局、发改委、经发局、司法局、规划局、建设局、公安局、工商局、市政园林局、环保局、文广新局、教育局、执法局、旅游局、审计局、人社局、国资委、科技局、质监局、民政局、国土房产局、交通运输局、水利局、商务局、统计局、国税局、地税局、总商会、市中院、市检察院、团市委、公务员局、编　办、人　行、银监局、鼓浪屿管委会。 **（以上单位须来1名负责人列席全体会议，请准时到会。）** 各区人大、市人大机关副局以上领导
	下午	**分组审议〈3:30-6:00　湖里厅（一组），同安厅（二组）〉** 1、市政府关于2011年市本级财政决算的报告及市人大财经委的审查报告； 2、市政府关于2011年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告； 3、市政府关于 2012 年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告及市人大财经委的审查报告； 4、《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》（草案）； 5、人事事项。	各组召集人			**第一、二议题：**市府办、审计局、财政局、人社局、发改委、国资委、科技局、质监局、民政局、交通运输局、公路局。 **第三议题：**市府办、财政局。 **第四议题：**市府办、市政园林局、环保局、水利局。 **（以上单位须来2名负责人列席分组审议，并按第一议题时间到会。）** 各区人大、市人大机关副局以上领导

时　间		主　要　议　题	主持人	报告人	一府三院领导	列　席 单 位
6月28日 (星期四)	上 午	**一、专题询问<8:30-10:00　思明厅>** 1、我市中小企业发展情况。	杨金兴		李栋梁	**第一议题：**市府办、经发局、财政局、司法局、商务局、工商局、科技局、人社局、发改委、统计局、国税局、地税局、人　行、银监局、总商会、金融办、各区政府分管领导。
		二、分组审议<10:15-12:00　湖里厅（一组），同安厅（二组）> 2、《厦门经济特区中小企业促进条例（草案）》。	各组 召集人			**第二议题：**市府办、法制局、经发局、财政局、商务局、工商局、统计局、国税局、地税局、人社局、人　行、银监局、总商会。 **（列席第一议题的单位须来1名主要领导，请准时到会；　第二议题须来2名负责人列席分组审议,并按第二议题时间到会。）** 各区人大、市人大机关副局以上领导
	下 午	**一、分组审议（3:30-5:10　湖里厅（一组），同安厅（二组）>** 1、《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》； 2、市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》实施情况的报告；	各组 召集人			**第一议题：**市府办、法制局、鼓浪屿管委会、财政局、国土房产局、建设局、公安局、工商局、市政园林局、环保局、文广新局、执法局、旅游局、编　办。**第二议题：**市府办、市中院、市检察院、公安局、司法局、教育局、民政局、文广新局、工商局、团市委。 **（以上单位须来2名负责人列席分组审议，并按第一议题时间到会。）** 各区人大、市人大机关副局以上领导
		二、主任会议<5:20-6:00　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。	郑道溪			市人大机关副局以上领导

时　间		主　要　议　题	主持人	报告人	一府三院领导	列　席 单 位
6月29日 (星期五)	上 午	**一、分组审议〈8:30-11:00　湖里厅（一组），同安厅（二组）〉** 1、《厦门经济特区城市管理相对集中行使行政处罚权规定》修正案（草案）。 2、市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告。	各组召集人			**第一议题：**市府办、法制局、执法局、规划局、国土房产局、公安局、工商局、环保局、市政园林局。 **第二议题：**市府办、教育局、财政局、发改委、规划局、公务员局、编　办。 **（以上单位须来2名负责人列席分组审议，并按第一议题时间到会。）** 各区人大、市人大机关副局以上领导
		二、第二次全体会议<11:15-12:00　国际会议厅> 表决： 1、《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》； 2、《厦门市人大常委会关于批准2011年市本级财政决算的决议（草案）》； 3、《厦门市人大常委会关于批准 2012 年厦门市地方政府债券发行计划及市本级预算变更的决议（草案）》； 4、《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》（草案）； 5、人事任免。	郑道溪		黄　强 郝　勇 黄延强 黄勇民	各区人大、市人大机关副局以上领导

厦门市人民代表大会常务委员会
公　告

第二号

《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例》已于2012年6月29日经厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过,现予公布,自2013年1月1日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2012年7月4日

厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例

(2012年6月29日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

第一条　为了加强鼓浪屿文化遗产的保护和展示,保持文化遗产的真实性和完整性,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合厦门经济特区实际,制定本条例。

第二条　本条例所称的鼓浪屿文化遗产,是指体现鼓浪屿多元文化交流融合,具有历史、艺术、科学价值的有形和无形遗产,包括:

(一)历史上遗存下来的城镇型社区结构及其形态、特有的街巷空间、市政设施;

(二)闽南传统样式、西方古典式、中西合璧式等多元风格的历史建筑及其设施遗存和周边环境;

(三)日光岩、鼓浪石、祈祷岩、升旗山、古树名木、摩崖题记以及古遗址等自然和人文景观;

(四)历史建筑装饰物、艺术品、工艺美术品、使领馆文献、图书、手稿资料等可移动文化遗产;

(五)海洋文化、华侨文化、教育文化、民俗文化、宗教文化、名人文化、钢琴文化、传统手工艺制作技艺等非物质的文化遗产;

(六)其他需要保护的文化遗产。

被认定为历史风貌建筑或者文物的文化遗产,《厦门经济特区鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》和有关文物保护方面的法律、法规对其保护另有规定的,从其规定。

第三条　鼓浪屿文化遗产的保护应当坚持保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针,确保鼓浪屿文化遗产的真实性和完整性。

第四条　市人民政府应当加强对鼓浪屿文化遗产保护工作的领导,建立统一、高效的管理机构,负责对鼓浪屿文化遗产的保护和统一管理。

市人民政府应当确定文化遗产保护机构的职责及其与其他有关部门和单位的工作关系。

第五条　市人民政府应当组织设立鼓浪屿文化遗产保护资金,其筹集渠道包括:

(一)财政拨款;

(二)利用文化遗产所获得的收入;

(三)社会捐赠;

(四)其他来源。

鼓浪屿文化遗产保护资金实行专门账户管理,专用于鼓浪屿文化遗产保护和展示所需费用以及本条例规定的相关奖励、资助。鼓浪屿文化遗产保护资金应当接受财政、审计部门的监督。

第六条　对在保护和展示鼓浪屿文化遗产中做出突出贡献的单位和个人,市人民政府给予表彰和奖励。

第七条　市人民政府应当加大对鼓浪屿文化遗产保护的投入,加强对鼓浪屿的教育、卫生和文化艺术等方面的基础设施和社会公共服务的投入与建设,改善鼓浪屿居民工作、生活条件,促进鼓浪屿文化遗产保护的可持续性。

第八条　市人民政府应当组织编制鼓浪屿文化遗产保护规划,并按照国家有关规定报批后公布实施。

市人民政府应当将鼓浪屿文化遗产保护规划的要求纳入本市国民经济和社会发展规划、城乡规划。

鼓浪屿文化遗产保护规划不得擅自变更;确需变更的,应当采取论证会、听证会或其他方式征求公众意见,并依照法定程序重新报批。

第九条　鼓浪屿岛为鼓浪屿文化遗产保护核心区(以下简称核心区),周边一定范围内的海域为鼓浪屿文化遗产保护缓冲区(以下简称缓冲区)。核心区和缓冲区的具体范围由鼓浪屿文化遗产保护规划确定。

第十条　在核心区内不得新建、改建、扩建不符合鼓浪屿文化遗产保护规划的建筑物或者构筑物。

核心区内确需新建、扩建、改建建筑物或者构筑物,以及建设市政公用设施的,必须符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求,并经文化遗产保护机构同意后依法报批。

第十一条　核心区内的园林绿化应当符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求,未取得文化遗产保护机构同意并经相关行政主管部门批准的,不得砍伐、移植树木和占用绿地。

第十二条　在核心区内从事影视摄制、举办大型群众性活动的,应当制定相应的文化遗产保护方案,并经文化遗产保护机构同意后依法报批。

第十三条　对核心区内的山地、海岸和沙滩等自然资源的合理利用,应当符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求。

第十四条　禁止在核心区和缓冲区内从事下列行为:

(一)采石、采砂、开山以及其他破坏山地、海岸、沙滩等自然环境的活动;

(二)从事易燃、易爆、剧毒、放射性等危险物品的生产和经营活动,涉及生活所用燃气的经营活动除外;

(三)使用燃煤、燃油、木材及其他高污染燃料;

(四)无证照设摊经营、兜售物品和服务、散发广告印刷品等;

(五)生产、销售假冒伪劣商品及其他欺诈消费者的行为;

（六）导游人员私自揽客、无导游证人员揽客从事导游活动。

（七）法律、法规禁止的其他行为。

第十五条　核心区内设置服务项目，应当符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求，实施服务项目应当遵循公开、公平、公正和公共利益优先的原则，并维护鼓浪屿居民的合法权益。

第十六条　在核心区实行游客总量控制。文化遗产保护机构应当按照鼓浪屿文化遗产保护规划的要求制定具体办法。

第十七条　在核心区内出租房屋供他人生活居住的，应当按照有关规定办理备案手续，并符合鼓浪屿暂住人口管理办法的规定。鼓浪屿暂住人口管理办法由文化遗产保护机构会同有关部门制定。

第十八条　文化遗产保护机构可以与鼓浪屿文化遗产的权利人就文化遗产的识别、确认、登记、管理、保养、修复、推广等方面订立协议，明确文化遗产保护的权利和义务。

第十九条　本条例第二条第二项规定的文化遗产的权利人出售、赠与、抵押、托管、出租文化遗产的，应当向文化遗产保护机构备案。

第二十条　文化遗产保护机构应当对鼓浪屿非物质文化遗产采取认定、记录、建档等措施予以保护。

第二十一条　文化遗产保护机构应当采取措施，展示文化遗产的价值，鼓励公众参与文化遗产的保护。

教育、新闻出版、广播影视、网络媒体等单位，应当加强鼓浪屿文化遗产知识的宣传和普及。

第二十二条　每年六月份的第二个星期为“鼓浪屿文化遗产宣传周”。

单位和个人在“鼓浪屿文化遗产宣传周”期间，举办展示鼓浪屿文化遗产历史、艺术和科学价值活动且成效显著的，给予奖励。

第二十三条　鼓励设立展示和传播鼓浪屿文化遗产的图书馆、博物馆、历史纪念馆、艺术馆、民俗文化演艺馆等文化场馆。

单位和个人设立前款规定文化场馆且符合相关条件的，给予资助。

第二十四条　鼓励志愿者组织依法开展鼓浪屿文化遗产的宣传、展示、推广和保护等活动。

第二十五条　单位和个人开展鼓浪屿文化遗产科学、技术、艺术研究及方法研究的，经评审认为有重要价值且符合相关条件的，给予资助。

第二十六条　违反本条例第十条规定，未经文化遗产保护机构同意从事相关活动的，由城市管理行政执法部门责令停止违法行为、限期改正，处以二万元以上十万元以下的罚款。

违反本条例第十一条、第十二条、第十九条规定，未经文化遗产保护机构同意从事相关活动或者未按照规定向文化遗产保护机构备案的，由城市管理行政执法部门责令停止违法行为、限期改正，处以三千元以上一万元以下的罚款。

违反本条例其他规定的，由城市管理行政执法部门或者其他相关行政管理部门按照各自职责依法处罚。

第二十七条　文化遗产保护机构及其他有关部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十八条　本条例自 2013 年 1 月 1 日起施行。

厦门市人民政府关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》的说明

——2011 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三十三次会议上

厦门市法制局局长　黄　杰

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《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》的说明,请予审议。

一、制定《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例》的必要性

鼓浪屿文化遗产,已成为亚太地区乃至世界范围内一个在多元文化共同影响下发展、完善的近代居住型社区的独特范例和重要的历史见证。厦门市历来重视对鼓浪屿文化遗产的保护。一是为了保护作为鼓浪屿文化遗产重要组成部分的历史风貌建筑,2000 年 1 月 13 日,市人大常委会审议通过了《厦门经济特区鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》,对历史风貌建筑加以专项保护。二是当前在全社会形成了将鼓浪屿文化遗产申报世界文化遗产(以下简称申遗)的共识,市政府及有关部门采取了对鼓浪屿文化遗产保护的一系列措施,加快了申遗步伐。同时,也应该看到我市原有的对鼓浪屿文化遗产保护的立法和措施,更多地体现为对鼓浪屿文化遗产核心要素的个体单独保护,难以完全适应鼓浪屿文化遗产近代居住型社区的特点,这不利于鼓浪屿文化遗产申遗工作的开展。因此,有必要通过立法确立对鼓浪屿文化遗产保护的一系列制度设计,提升鼓浪屿文化遗产保护的层次和水平,同时有利于推动申遗工作的开展。

二、起草经过

2010 年,《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例》(以下简称《条例》)作为市人大和市政府立法计划的备选项目,由起草单位鼓浪屿管委会委托厦门大学法学院完成相应的课题研究。今年市人大和市政府立法计划将其列为法规正式项目。6 月中旬,在深入调研,广泛征求意见基础上,鼓浪屿管委会起草了《条例(送审稿)》报送市法制局审查。市法制局及时书面征求了市人大、市政协相关专委会和市编办、政府相关职能部门以及市政府立法顾问的意见,同时分别在市政府网站和市法制局网站上刊登《条例(征求意见稿)》,广泛征求社会各界的意见和建议,并引起了社会各界的广泛讨论。市法制局在综合各方面意见的基础上,会同起草单位鼓浪屿管委会对送审稿进行了修改和完善,采纳了大部分意见和建议,形成了《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》),报市政府常务会议审议。市政府领导高度重视鼓浪屿文化遗产保护的立法工作,先后两次召开协调会,就《条例(草案)》相关问题进行协调,并形成一致意见。10 月 13 日,市人民政府第 137 次常务会议研

究通过了《条例(草案)》,现提请市人大常委会审议。

三、主要问题的说明

(一)关于鼓浪屿文化遗产的范围

《条例(草案)》第二条根据已初步确定的鼓浪屿世界文化遗产的56个核心要素,规定了鼓浪屿文化遗产的范围,包括(一)体现鼓浪屿多元文化交流融合的,历史上遗存下来的社区结构及其功能定位、市政设施和人文景观;(二)多元风格的历史建筑及其设施遗存;(三)体现鼓浪屿历史、艺术、科学价值的可移动文化遗产;(四)属于鼓浪屿文化传统组成部分的非物质文化遗产等。同时,《条例(草案)》第二十九条还规定了与历史风貌建筑及文物保护方面法律、法规相衔接的内容。

(二)关于鼓浪屿文化遗产保护规划

目前,鼓浪屿游客数量已超出其正常接待能力,加之现有的商业业态缺乏统一规划和布局,在一定程度上对鼓浪屿文化遗产保护产生不利影响,社会各界对此也十分关注。为了从根本上扭转这一不利局面,《条例(草案)》从制度设计层面作了以下规定:

一是明确了保护规划的编制主体和程序。规定市人民政府组织编制鼓浪屿文化遗产保护规划,并按规定程序报批。经批准和公布的规划,不得擅自变更。同时,在规划中明确划定文化遗产保护核心区和缓冲区,目前,初步划定的核心区为鼓浪屿全岛,缓冲区为鼓浪屿周边一定海域(第九条)。

二是强化业态布局。规定核心区内设置经营、服务项目,应当符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求,遵循公开、公平、公正和公共利益优先的原则,并维护鼓浪屿居民的合法权益(第十五条)。

三是实行游客总量控制。规定文化遗产保护机构应当按照鼓浪屿文化遗产保护规划的要求,制定参观游览文化遗产的管理办法,对核心区实行游客总量控制(第十六条)。

(三)关于鼓浪屿文化遗产保护资金

为了更好地保护鼓浪屿文化遗产,应当设立鼓浪屿文化遗产保护资金,并实行专户管理。经相关部门协调,同时参照本省武夷山、"土楼"等相应文化遗产立法经验,《条例(草案)》规定由市人民政府设立鼓浪屿文化遗产保护资金,明确了保护资金的筹集渠道,同时规定保护资金实行专门账户管理,专门用于鼓浪屿文化遗产保护和展示所需费用以及本条例规定的相关奖励、资助费用,从而从制度上保障文化遗产保护资金的专款专用(第六条)。

(四)关于文化遗产保护机构的统一管理

目前,鼓浪屿管委会行使风景名胜区管理职责,而各相关部门按照行政区域管理要求,依法行使各自职责,从而导致目前鼓浪屿存在多头管理、重复管理的现状。为了理顺各部门在鼓浪屿文化遗产保护中的职责,《条例(草案)》明确鼓浪屿文化遗产保护机构行使统一管理职责;同时考虑到鼓浪屿管委会下设的鼓浪屿信息中心拟调整为鼓浪屿文化遗产保护中心,且已经市编办核定增加相应事业编制,从加强文化遗产保护工作的实际需要出发,规定"文化遗产保护机构设立专门机构,具体负责鼓浪屿文化遗产保护和展示的相关日常工作"(第五条)。

(五)关于鼓浪屿文化遗产保护的管理手段

为了强化管理,《条例(草案)》作了以下规

定：

一是为了统一管理的需要，《条例（草案）》第十条、第十一条、第十二条分别在建设、园林绿化、从事影视摄制、举办大型群众性活动等方面规定了文化遗产保护机构的前置审批环节，要求在有关部门依法审批之前，应事先征得文化遗产保护机构同意。

二是规定在核心区内禁止破坏山地、海岸、沙滩等自然环境以及从事易燃、易爆等危险品生产和经营活动等（第十四条）。

三是加强鼓浪屿暂住人口的管理，规定在核心区内出租房屋供他人生活居住的，应当按照有关规定办理备案手续，并符合鼓浪屿暂住人口管理办法的规定。鼓浪屿暂住人口管理办法由文化遗产保护机构会同公安等有关部门制定（第十七条）。

四是加强对文化遗产的保护监督，规定部分文化遗产的权利人出售、赠与、抵押、托管、出租文化遗产的需向文化遗产保护机构备案（第二十条）。

我的说明完了。

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案）》的初审报告

——2011 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三十三次会议上

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：

2011 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《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（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 10 月 27 日在厦门人大网站全文刊登《草案》，公开征求修改意见和建议。之后，市人大教科文卫委召开征求意见座谈会，听取有关部门、单位的意见，对收集到的意见和建议进行归纳整理，并就修改内容与鼓浪屿管委会、市法制局、市人大法制委进行沟通和协调，达成共识。11 月 16 日，市人大教科文卫委召开第十六次全体会议，对《草案》进行审议，形成《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例（草案修改建议稿）》。现将有关情况报告如下：

一、制定法规的必要性

鼓浪屿是厦门的一张烫金名片，山、海、岛融为一体，自然、建筑和人居和谐相处，享有“海上花园”、“万国建筑博物馆”的美誉。鼓浪屿丰富、优良、颇具特色的文化遗产，是不可再生的珍贵资源。近年来，我市为了保护鼓浪屿文化遗产，制定出台了诸多政策措施，并于 2008 年启动了鼓浪屿申报世界文化遗产工作（以下简称“申遗工作”），

使鼓浪屿文化遗产保护工作取得了积极的成效。但是,应该看到,当前鼓浪屿文化遗产保护工作还缺乏整体性和系统性,仍存在着保护措施单一、保护范围不全、保护效果不明显等问题,亟待予以明确和规范。因此,有必要根据鼓浪屿文化遗产近代居住型社区的特点及保护工作实际,制定一部操作性较强的地方性法规,为进一步推动申遗工作,实现对鼓浪屿文化遗产的有效保护,提供法律支持和保障。

二、对《草案》的基本评价

教科文卫委审议认为,《草案》结合鼓浪屿文化遗产特点,借鉴省内外文化遗产保护经验,针对当前鼓浪屿文化遗产保护工作中存在的问题,进行了立法规范。《草案》规定了鼓浪屿文化遗产的范围,明确了鼓浪屿文化遗产保护规划的编制主体和程序,提出了设定文化遗产保护核心区和缓冲区、核心区实行游客总量控制的要求,有利于进一步优化鼓浪屿文化遗产环境。《草案》考虑了鼓浪屿文化遗产居住社区型的特点,在体现当地居民享受文化遗产保护权利、提高居民文化遗产保护意识、鼓励宣传研究鼓浪屿文化遗产方面做了规定,有助于营造全社会共同保护鼓浪屿文化遗产的良好氛围。《草案》从保护机构、保护资金、保护手段等方面确立了鼓浪屿文化遗产保护的一系列制度设计,总体框架和内容基本可行,但针对性和可操作性还有待于进一步加强。

三、对《草案》的几点修改建议

(一)关于鼓浪屿文化遗产范围

《草案》第二条从四个方面规定了鼓浪屿文化遗产的范围,其中对人文景观、历史建筑的规定较为明确,但对可移动文化遗产和非物质文化遗产的规定则显得模糊,实际操作中不易界定,建议能进一步予以明确和细化。

(二)关于鼓浪屿文化遗产保护制度的落实

教科文卫委审议认为,申遗是手段,保护是目的。本次立法不仅仅是配合申遗工作,更重要的是要实现对鼓浪屿文化遗产的有效保护。因此,法规除了要设置鼓浪屿文化遗产的保护制度,还应制定具体的落实措施。《草案》第五条虽明确了鼓浪屿文化遗产的保护机构,并规定对鼓浪屿文化遗产保护实行统一管理,但没有设置具体的落实条款,无法从根本上解决目前鼓浪屿存在的多头管理带来的保护不力问题。建议常委会能重点审议这个问题,增加法规的可操作性。

(三)关于鼓浪屿文化遗产保护规划变更程序

制定鼓浪屿文化遗产保护规划是保护工作的重要环节。维护规划的权威性,不擅自变更规划,是顺利开展保护工作的关键,因此,应对规划的变更程序做出严格的规定。建议在规划变更程序中增加采取论证会、听证会等方式向社会公开征求意见的环节,因此,将《草案》第九条第三款修改为“经批准公布的鼓浪屿文化遗产保护规划,不得擅自变更;确需变更的,应当采取论证会、听证会或其他方式征求公众意见,并依照法定程序重新报批。”

(四)关于核心区的禁止性规定

1、《草案》第十四条第(二)项规定禁止“从事易燃、易爆、剧毒、放射性等危险品的生产与经营活动”,与鼓浪屿居民的生活现状有矛盾。因为鼓浪屿目前尚未开通燃气管道,岛上居民和餐饮店均需购买生活所用燃气,这将涉嫌本条规定的“经营活动”,而立法本意并不包含此层意思。因此,建议将该项改为禁止“从事易燃、易爆、剧毒、放射

性等危险品的生产与经营活动,涉及生活所用燃气的经营活动除外。”

2、《草案》第十四条第(四)项规定禁止“无证照设摊经营、兜售物品和服务、散发广告印刷品等”,第(五)项禁止“生产、销售假冒伪劣商品及其他欺诈消费者的行为”,第(六)项禁止“导游人员私自揽客、无导游证人员揽客从事导游活动”,容易引起歧义。事实上,这些违法行为不仅在核心区禁止从事,在其他任何区域也是禁止从事的。但是,考虑到鼓浪屿环境整治的需要,上述内容又很有必要在《草案》中予以强调,因此,建议将第十四条中“禁止在核心区内从事下列行为”修改为“禁止在核心区和缓冲区内从事下列行为”。

同时,第十四条增加一条兜底条款作为第(七)项,即“法律、法规禁止的其他行为。”

(五)关于缓冲区的禁止性规定

《草案》第十八条对于缓冲区不得从事的活动予以规定,鉴于在上述修改建议中,已将核心区禁止行为的范围扩大至缓冲区,且第十八条的内容在《厦门市风景名胜资源保护管理条例》及其他法规中已有规定,建议删除第十八条。

(六)关于第二十七条的行政处罚规定

第二十七条第一款规定,未经文化遗产保护机构同意从事相关活动或未按规定向文化遗产保护机构备案的,“由城市管理行政执法部门责令限期改正或者停止违法行为”。有意见认为,在行政执法实践中,执法部门下达责令限期改正的处罚决定后,违法行为如果仍不停止,将给日后强制执行增加难度。因此,应先责令停止违法行为,再责令限期整改。建议将该款修改为“由城市管理行政执法部门责令停止违法行为,限期改正”。

此外,还对《草案》中的个别文字作了修改,个别条序作了调整,这里不作一一说明。

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《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》修改情况的报告

——2012 年 4 月 27 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第二次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员　郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

2011 年 12 月 1 日,市第十三届人大常委会第三十三次会议对《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》(以下简称“条例草案”)进行了审议。常委会组成人员认为制定该项法规十分必要,但对规范鼓浪屿管理,改革鼓浪屿的管理体制问题提出了许多意见。市人大法制委在统一审议过程中,常委会分管领导带领法制委到鼓浪屿调研鼓浪屿文化遗产保护情况,听取鼓浪屿管委会对鼓浪屿文化遗产申遗进展及管理体制、人口结构等问题的介绍和建议,并多次与市政府分管领导对管理体制等问题进行研究,还与市政府分

管领导及市政府办、市财政局、市法制局、市编办、思明区政府、鼓浪屿管委会等有关单位赴浙江调研,学习考察文化遗产保护地的管理经验。同时,市人大法制委先后组织召开了由法律专家、文史专家、各相关部门参加的三场征求意见会,还会同教科文卫委、市法制局、鼓浪屿管委会对条例草案进行了讨论、修改,形成了条例草案修改稿草稿。4 月 13 日,市人大法制委员会召开全体会议,对条例草案进行了统一审议,并通过了条例草案修改稿。现将条例草案的主要修改情况汇报如下:

一、关于鼓浪屿文化遗产保护的管理体制

在审议时,有多位常委会组成人员提出,鼓浪屿管理体制中存在的问题需解决,第五条关于鼓浪屿文化遗产保护的管理制度规定过于简单,难以实现统一管理和对文化遗产的有效保护,操作性不强,建议对统一管理制度的规定要有所细化。法制委根据常委会的意见、有关专委会的意见、各方面的意见以及外地的经验,经过反复研究,建议从四个层面对鼓浪屿文化遗产保护的统一管理体制作出细化规定。第一,明确市人民政府在鼓浪屿文化遗产保护中的职责,一是要加强领导,完善统一管理体制和协调机制;二是要授予鼓浪屿-万石山风景名胜区管理机构(以下简称文化遗产保护机构)统一管理鼓浪屿文化遗产的必要职权。第二,明确文化遗产保护机构与规划、国土、建设、公安、工商、市政园林、环境保护、安全生产、文化市场、城市管理执法以及鼓浪屿街道办事处等行政管理部门和机构的关系,一是明确由文化遗产保护机构负责统一管理和协调与鼓浪屿文化遗产保护有关的行政管理及执法关系;二是明确上述行政管理部门和机构应当服从文化遗产保护机构的统一管理和协调;三是规定市人民政府要制定出文化遗产保护机构与上述行政管理部门和机构的具体职责划分规定,明确各自的职责。第三,明确文化遗产保护机构在文化遗产保护工作中应当履行的八项职责。第四,原条例草案规定的市人民政府的职责、相关部门的职责以及文化遗产保护机构履行的其他职责。通过这四个层面的规定,共同形成鼓浪屿文化遗产保护机构统一管理体制。法制委建议将条例草案第四条、第五条修改为条例草案修改稿第四条、第五条、第六条。(具体表述见条例草案修改稿第四条、第五条、第六条)

二、关于鼓浪屿文化遗产的范围

审议时,有常委会委员提出,条例草案第二条关于鼓浪屿文化遗产的范围不够具体,尤其是可移动文化遗产、非物质文化遗产的定义比较笼统,建议修改。法制委会同有关部门进行了反复研究,结合鼓浪屿文化遗产的特点,参照文物保护法的规定,法制委从三个方面对鼓浪屿文化遗产的概念和范围作了规定,第一,明确规定了鼓浪屿文化遗产的概念,是体现鼓浪屿多元文化交流融合,具有历史、艺术、科学价值的有形和无形遗产;第二,将鼓浪屿文化遗产范围分为物质文化遗产和非物质文化遗产两个大类,其中物质文化遗产又分为不可移动文化遗产和可移动文化遗产。第三,按照文化遗产类别,将鼓浪屿文化遗产的范围具体表述为六项,为了避免概括性表述过于抽象,实践中不易操作,法制委在前五项中采用了列举的方式,对每个类别最能体现鼓浪屿特点、具有代表性的文化遗产项目进行了表述,其中第(一)、(二)、(三)项规定了不可移动文化遗产的主要内容,包括历史遗存的鼓浪屿社区结构及形态、街巷空间、市政设施,历史建筑,人文景观等;第(四)

项规定了可移动文化遗产的主要内容,包括历史建筑装饰物、使领馆文献、艺术品、工艺美术品、图书、手稿资料等;第(五)项规定了非物质文化遗产的主要内容,包括历史文化、钢琴文化、名人文化、民俗文化、宗教文化、传统手工艺制作技艺等。为了防止遗漏,增加了一项兜底条款作为第(六)项。法制委对条例草案第二条作了相应的修改。(具体表述见条例草案修改稿第二条)

三、关于鼓浪屿文化遗产保护资金

审议时,有常委会委员提出,要在条例草案第六条第二款中明确文化遗产保护资金的监管问题,保证文化遗产保护资金的规范使用。据此,法制委建议在条例草案第六条第二款中增加"接受市财政、审计部门的监督"的规定。

四、关于制定游客总量控制办法

有意见提出,鼓浪屿急需对参观游览的游客总量进行控制,并制定相应的配套管理办法。关于条例草案规定要制定参观游览文化遗产的管理办法,《世界文化遗产保护管理办法》已做了明确规定。因此,法制委建议根据实际需要,将条例草案第十六条修改为:"在核心区实行游客总量控制。文化遗产保护机构应当按照鼓浪屿文化遗产保护规划的要求制定具体办法"

五、关于法律责任

有意见提出,对未经文化遗产保护机构同意,从事相关活动的,条例草案第二十七条所规定的处罚金额过低,建议修改。法制委会同有关部门研究后认为,条例草案第二十七条所规定的违法情形有两种,分别是未经文化遗产保护机构同意从事相关活动的、未按照规定向文化遗产保护机构备案的,这两种违法行为的后果是不同的,处罚的额度应有所不同,因此,法制委建议对条例草案第二十七条第一款所规定的两种违法情形,分成两款进行表述,并对处罚幅度分别作了规定。

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

《条例草案修改稿》已按上述意见进行了修改。

《条例草案修改稿》及以上报告是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案)》审议结果的报告

——2012 年 6 月 27 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员　郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

2012 年 4 月 27 日,市第十四届人大常委会第二次会议对《厦门经济特区鼓浪屿文化遗产保护条例(草案修改稿)》(以下简称"草案修改稿")

进行了审议。市人大法制委对常委会组成人员的审议意见进行了认真的研究,并向各有关方面进行了反馈。此后,市人大常委会和市政府分管领导带领有关工作人员,对鼓浪屿文化遗产的范围和管理体制问题进行多次集中研究。5 月底,法制委会同教科文卫委、市法制局、鼓浪屿管委会,对草案修改稿进行了讨论、修改,形成了草案修改二稿草稿。6 月 19 日,法制委召开全体会议,对条例草案进行了统一审议,通过了草案修改二稿。现将审议结果报告如下:

一、关于鼓浪屿文化遗产的范围

根据常委会组成人员的审议意见,作以下修改:(一)在草案修改稿第二条第二项中增加“东南亚风格、中外合璧式”;(二)在第三项中增加“人文与自然结合的景观”;(三)在第五项中增加“海洋文化、华侨文化、教育文化”。

为明确文化遗产与历史风貌建筑和文物的关系,将草案修改稿第二十九条的表述修改后调整到第二条作为第二款。

关于鼓浪屿文化遗产中的历史建筑的起始时间,参照《厦门经济特区鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》的规定,主要是指 1949 年以前建造的以及之后建造的其他能体现鼓浪屿多元文化交融,具有历史、艺术、科学价值的建筑。

二、关于鼓浪屿文化遗产的管理体制

根据常委会组成人员的审议意见,将管理体制方面的内容进行修改,规定市人民政府应当建立统一、高效的管理机构,负责对鼓浪屿文化遗产的保护和统一管理,并确定文化遗产保护机构的职责和其与各部门、单位的关系(具体表述见草案修改二稿第四条),强调了文化遗产保护的一元化和高效管理的体制。

因本法规系文化遗产保护的单项法规,常委会组成人员对鼓浪屿风景区整个管理体制问题提出的意见和建议,已反馈给市政府及有关方面。市政府对鼓浪屿风景区的管理体制问题高度重视,已在研究之中。本法规就文化遗产保护先作统一管理的规定,以推动市政府理顺鼓浪屿风景区的整个管理体制,待政府明确具体的方案后,可对《厦门市鼓浪屿风景名胜区管理办法》进行修改和完善,使其统一管理的职责进一步法定化、规范化。

三、关于核心区和缓冲区的划定

审议时,有常委会委员提出,建议在法规中明确核心区和缓冲区的范围。根据常委会组成人员的审议意见,增加一条作为草案修改二稿第九条,表述为“鼓浪屿岛为鼓浪屿文化遗产保护核心区(以下简称核心区),周边一定范围内的海域为鼓浪屿文化遗产保护缓冲区(以下简称缓冲区)。核心区和缓冲区的具体范围由鼓浪屿文化遗产保护规划确定。”同时删除条例草案修改稿第十条第一款中“明确划定文化遗产保护核心区和缓冲区”的表述。

四、关于在核心区内新建、扩建建筑物和构筑物

根据常委会委员提出的对“核心区内的建筑物、构筑物要加强保护,不能随意新建、扩建”的意见,将草案修改稿第十条修改为:“在核心区内不得新建、改建、扩建不符合鼓浪屿文化遗产保护规划的建筑物或者构筑物。”“确需建设建筑物或者构筑物,以及建设市政公用设施的,应当符合鼓浪屿文化遗产保护规划的要求,并经文化遗产保护机构同意后依法报批、报备。”

五、关于核心区内游客总量的控制和暂住人

口的管理

在审议时,有常委会委员提出要对鼓浪屿的游客总量进行控制,对暂住人口加强管理。本法规在草案修改稿第十六条、第十七条作了规定,并要求相关部门制定出具体办法,市人民政府及相关部门已在研究制定相关方案。

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

《草案修改二稿》及以上报告妥否,请审议。

厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定

(2012 年 6 月 29 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过
2012 年 6 月 21 日漳州市第十五届人民代表大会常务委员会第三次会议通过
2012 年 6 月 28 日龙岩市第四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

九龙江是福建省第二大河流,流经龙岩、漳州、厦门三市(以下简称三市),流域面积 1.47 万平方公里,是三市的重要水源。为深入贯彻科学发展观,实施《福建省流域水环境保护条例》,落实福建生态省建设的要求,保护和改善九龙江流域水环境质量,保障流域饮用水安全,实现三市流域的保护合作、共建共享和共同繁荣,把九龙江建设成为青山绿水、人与自然和谐相处的生态优美流域,现结合流域水环境保护工作实际,特作如下决定:

一、凝聚共识,加强三市合作。九龙江是三市人民共同的母亲河,是流域发展重要的自然资源,流域水环境保护关系三市人民的共同利益,是三市政府的共同责任。三市政府要形成共识,建立政府间流域水环境保护协作和治理互助机制,研究制定流域水环境保护的应对措施,共同做好九龙江流域水环境保护工作。

二、科学规划,落实功能区划。根据流域经济社会发展要求、流域水环境保护和治理特点及流域各段的生态敏感性、环境承载力和功能区水环境保护要求,落实好生态功能区划。通过科学规划布局、优化产业结构和转变发展方式等措施,防控流域水环境污染。

三、强化措施,保障饮水安全。依法落实饮用水源保护区制度,把饮用水安全作为流域水环境保护的核心,严格饮用水水源保护区的管理。加强饮用水水源监测体系建设,健全和完善饮用水源突发事件应急反应机制,做好应急物资储备,完善饮用水水源安全保障工作报告制度,确保流域饮用水安全。

四、严格监管,控制污染总量。九龙江流域实行污染物总量控制。三市要加强工业污染防控和治理,严控新增工业污染源。继续开展畜禽养殖污染整治工作,加大整治力度,推广科学养殖技术,实现畜禽养殖的达标排放。合理调整农业产业结构,大力发展高效生态农业,减少农业面源污染。

五、加强保护,改善流域生态。优化森林资源

结构,强化森林资源的生态功能,加快生态公益林建设,促进流域生态修复。加强流域矿产资源开发的监管和矿山生态环境恢复治理,控制流域的水土流失。严格河道采砂管理,维护河道生态。坚持生态保护优先的原则,合理配置水资源,严格限制在流域内新建水电项目。

六、创新机制,完善生态补偿。按照"谁受益、谁补偿"、"谁污染、谁治理"的原则,建立流域生态补偿机制,完善生态补偿的调控手段和政策措施,制定以河流交接断面水质标准为主要考核依据的生态补偿办法,调动上下游地区共同保护流域水环境的积极性。

七、加强联动,依法监督检查。三市人大应依法加大对流域水环境保护工作的监督力度,定期听取三市政府关于九龙江流域水环境保护工作情况的报告,促进相关部门把流域整治和保护工作落到实处。三市人大要建立联合督查机制、联系协调机制和信息通报制度,形成流域水环境保护的整体合力,共同推动流域水环境保护工作。

八、广泛宣传,营造保护氛围。要大力宣传九龙江流域水环境保护的重要意义,普及水环境保护和水污染防治法律法规,倡导生态文明,认真贯彻实施《福建省流域水环境保护条例》,提高社会各界的流域水环境保护意识,营造共同关注和保护九龙江流域水环境的良好社会氛围。

本决定自 2012 年 8 月 1 日起施行。

厦门市人大常委会主任会议关于《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》(草案)的说明

——2012 年 6 月 27 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

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:

受市人大常委会主任会议的委托,我向本次常委会会议作关于《厦门、漳州、龙岩三市人大常委会关于加强九龙江流域水环境保护的共同决定》(草案)(以下简称《共同决定》(草案))的说明。

一、制定《共同决定》的必要性

九龙江流经龙岩、漳州、厦门三市,是福建省第二大河流和三市的主要饮用水源。提高流域水环境质量,保障流域数百万人的饮用水安全,是重大的民生工程,是落实温家宝总理赴闽考察重要讲话精神、习近平副主席关于福建长汀水土流失治理工作重要批示和福建生态省建设"十二五"规划的工作要求。1999 年福建省政府启动了九龙江流域水污染与生态破坏综合整治工程,十多年来,在省委、省政府的领导下,三市积极开展流域水污染防治和生态整治工作,取得了一定的成效。但随着流域经济社会等各项事业的快速发

展,流域排污总量也在不断增长,流域水质仍不稳定。流域水环境保护是一项复杂的系统工程,具有不可分割的整体性,不能因为行政区划而人为将这种整体性打破。九龙江流域水环境保护关系三市人民的共同利益,需要三市协同治理、共同行动,联手保护母亲河。作为重大事项决定权由三市人大常委会出台《共同决定》,有利于三市凝聚共识、加强协作,建立联动工作机制,将这项工作制度化、法制化、长期化,可以持续推动流域水环境保护工作。出台《共同决定》可以搭建三市人大共同监督平台,创新人大监督机制,加强联合督查和跟踪落实,推动九龙江流域水环境保护和生态修复工程的不断深入。

二、《共同决定》(草案)起草过程

2009 年 7 月 9 至 10 日,三市人大常委会领导开展了九龙江流域水环境保护工作联合调研活动,实地考察了流域生态环境整治现场和九龙江干流水质情况,并召开专题座谈会,就共同推动九龙江流域水环境保护工作达成初步共识,会后三市人大相关部门共同起草完成了《共同决定》(草案)。2012 年 5 月 2 日至 4 日,厦门市人大常委会主要领导率考察组再次赴漳州、龙岩两市考察九龙江流域水环境共同整治工作情况,召开了座谈会,并就三市人大共同推进九龙江流域水环境保护工作达成了基本共识。根据会议精神,三市人大相关部门进行了协调磋商,对《共同决定》(草案)作进一步修改完善。2012 年 6 月 10 日,三市人大常委会领导齐聚厦门,对修改之后的《共同决定》(草案)进行了座谈讨论,会议原则同意《共同决定》(草案)的内容,并要求尽快分别列入三市人大常委会的审议议程。经厦门市十四届人大常委会第六次主任会议听取《共同决定》(草案)起草情况的报告,决定将《共同决定》(草案)提交本次常委会审议通过。

三、《共同决定》(草案)的主要内容

《共同决定》(草案)以《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《福建省流域水环境保护条例》为主要依据,结合九龙江流域水环境保护工作的实际情况,对三市就共同加强流域水环境保护工作提出八点意见,主要内容说明如下:

(一)“凝聚共识,加强三市合作”。强调三市共同推进流域水环境保护工作的重要意义,要求三市建立政府间流域水环境保护协作和治理互助机制,共同推动流域水环境保护工作。

(二)“科学规划,落实功能区划”。三市要根据流域水环境保护和治理特点,落实好生态功能区划,通过科学规划布局等措施防控流域水环境污染。

(三)“强化措施,保障饮水安全”。要依法落实饮用水源保护区制度,加强饮用水水源监测体系建设,健全和完善饮用水源突发事件应急反应机制和安全保障工作报告制度,确保流域饮用水安全。

(四)“严格监管,控制污染总量”。要实行流域污染物总量控制,严控新增工业污染源,加强对畜禽养殖污染的整治,合理调整农业产业结构,发展生态农业,减少农业面源污染。

(五)“加强保护,改善流域生态”。要优化森林资源结构,强化森林资源的生态功能,加快生态公益林建设。加强流域矿产资源开发的监管,严格河道采砂管理,合理配置水资源,改善流域生态环境。

(六)“创新机制,完善生态补偿”。要建立流

域生态补偿机制,制定以河流交接断面水质标准为主要考核依据的生态补偿办法,调动上下游地区共同保护流域水环境的积极性。

(七)“加强联动,依法监督检查”。三市人大常委会要加大对流域水环境保护工作的监督力度,定期听取三市政府关于九龙江流域水环境保护工作情况的报告;建立联合督查机制、联系协调机制和信息通报制度,共同推动流域水环境保护工作。

(八)“广泛宣传,营造保护氛围”。要加大宣传工作力度,提高社会各界的流域水环境保护意识,认真贯彻《福建省流域水环境保护条例》,营造共同关注和保护九龙江流域水环境的良好社会氛围。

四、《共同决定》的通过与施行

本《共同决定》提交厦门、漳州、龙岩三市人大常委会分别审议,审议通过后向社会公告。《共同决定》自 2012 年 8 月 1 日起施行。

以上报告妥否,请予审议。

厦门市人民代表大会常务委员会关于批准厦门市 2011 年市本级财政决算的决议

(2012 年 6 月 29 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议听取了厦门市副市长、市财政局局长黄强受市人民政府委托所作的《厦门市人民政府关于 2011 年厦门市本级财政决算的报告》和市审计局局长庄志杰受市人民政府委托所作的《厦门市人民政府关于 2011 年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审计工作报告,对厦门市 2011 年市本级财政决算(草案)和《厦门市人民政府关于 2011 年厦门市本级财政决算的报告》进行了审查,同意市人民代表大会财政经济委员会提出的《厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 2011 年市本级财政决算的审查报告》和市人民政府《厦门市人民政府关于 2011 年厦门市本级财政决算的报告》,决定批准厦门市 2011 年市本级财政决算。

厦门市人民政府
关于2011年市本级财政决算的报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民政府副市长、厦门市财政局局长　黄　强

厦门市人民代表大会常务委员会：

2011年市本级决算草案已经编成，受市人民政府委托，我向本次会议提出2011年市本级决算报告。

一、公共财政收支决算

（一）结算变动情况

与向市第十四届人民代表大会第一次会议所报告的执行数比较，市本级地方级收入增加891万元，为结算调整期间中央财政分配我市的总机构预缴企业所得税收入；市本级支出减少608万元，为结算调整期间核减预算单位多列的支出。

经过积极争取，在办理财政体制结算时，中央财政增加对厦门结算补助36,575万元，省财政增加对厦门结算补助6,328万元，合计42,903万元。财政部结算时增加补助的具体项目是：出口负担专项补助29,366万元，对台合作交流经费补助4,000万元，消费税和增值税返还补助1,585万元，海岛特殊困难补助1,000万元，其他补助624万元。省财政厅结算时增加补助的具体项目是：成品油价格和税费改革转移支付补助收入4,169万元，其他补助2,159万元。

以上地方级收支变动增加结余1,499万元，加上结算补助增加42,903万元，以及上级专项补助增加和个别项目列支渠道调整等因素增加结余6,076万元，市本级年终滚存结余数为75,681万元，比向市第十四届人民代表大会第一次会议所报告的市本级年终滚存结余初步执行数25,203万元增加了50,478万元。

（二）决算平衡情况

上述因素及年终各区对账调整后，2011年全市和市本级公共财政决算情况为：

全市地方级财政收入3,707,718万元，加上中央与省补助收入648,587万元，地方发行债券收入80,000万元，上年滚存结余100,460万元，国债转贷收入及上年结余5,761万元，调入预算稳定调节基金35,267万元，调入资金11,836万元，收入总计4,589,629万元；全市财政支出3,890,726万元，加上上解上级支出396,848万元，国债转贷资金支出及当年结余5,761万元，安排预算稳定调节基金132,124万元，调出资金31,799万元，增设预算周转金5,000万元，支出总计4,462,258万元；总收支相抵，全市年终滚存结余127,371万元，扣除按政策规定应结转到下年继续使用的项目结余资金67,057万元后，全市财政净结余为60,314万元。

市本级财政收入2,557,594万元，加上中央与省补助收入648,587万元，下级上解收入44,506万元，地方发行债券收入80,000万元，上年滚存结余51,824万元，国债转贷收入及上年结余5,761万元，调入预算稳定调节基金25,657万

元,调入资金 2,384 万元,收入总计 3,416,313 万元;市本级财政支出 2,466,170 万元,加上补助下级支出 316,998 万元、上解上级支出 396,848 万元、国债转贷支出及当年结余 5,761 万元,转贷财政部代理发行地方政府债券支出 20,000 万元,安排预算稳定调节基金 111,649 万元,调出资金 23,206 万元,支出总计 3,340, 632 万元;总收支相抵,市本级年终滚存结余 75,681 万元,扣除按政策规定应结转到下年继续使用的项目结余 27,943 万元后,市本级净结余为 47,738 万元。

二、政府性基金收支决算

(一)结算变动情况

上下级财政体制结算后,省财政基金净补助增加 6,689 万元,加上个别项目列支渠道调整等因素减少结余 132 万元,市本级年终滚存结余数为 122,856 万元,比向市第十四届人民代表大会第一次会议所报告的市本级年终滚存结余初步执行数 116,299 万元增加了 6,557 万元。

(二)决算平衡情况

上述因素及年终各区对账调整后,2011 年全市和市本级政府性基金决算情况为:

全市基金收入 2,653,785 万元,加上上级补助收入 27,604 万元、上年滚存结余 295,423 万元、调入资金 45,841 万元,收入总计 3,022,653 万元;全市基金支出 2,813,430 万元,加上上解省支出 6,996 万元、调出资金 7,584 万元,支出总计 2,828,010 万元;总收支相抵,全市基金年终滚存结余 194,643 万元。

市本级基金收入 1,990,547 万元,加上上级补助收入 27,604 万元、区级上解收入 2,550 万元、上年滚存结余 151,811 万元、调入资金 23,206 万元,收入总计 2,195,718 万元;市本级基金支出 1,805,542 万元,加上上解省支出 6,996 万元、补助区级支出 257,940 万元、调出资金 2,384 万元,支出总计 2,072,862 万元;总收支相抵,市本级基金年终滚存结余 122,856 万元。

三、国有资本经营收支决算

全市国有资本经营预算收入 97,250 万元,全市国有资本经营预算支出 92,974 万元,收支相抵,年终结余 4,276 万元。

市本级国有资本经营预算收入 76,681 万元,市本级国有资本经营预算支出 73,856 万元,收支相抵,年终结余 2,825 万元。

2011 年全市和市本级国有资本经营收支及结余与市第十四届人民代表大会第一次会议所报告的执行数一致。

2011 年,在市委、市政府的正确领导和市人大的依法监督下,在全市各级各部门和社会各方面的共同努力下,我市各级财税部门深入贯彻落实科学发展观,积极促进经济发展方式转变和经济结构调整,大力推进岛内外一体化建设,进一步提升民生保障水平,圆满完成了全年各项预算收支任务,为特区经济社会平稳较快发展提供坚实的财力基础,实现“十二五”良好开局。

在看到成绩的同时,我们也清醒认识到,我市预算执行中仍存在着一些不容忽视的问题,主要是:经济发展的不确定因素和困难因素增多,财政收入进一步增长的难度加大;提高民生保障、落实重大项目和支持经济发展的支出任务繁重,收支矛盾依然突出;个别部门存在支出进度不够理想、资金使用效益不高的现象,财政财务监管仍需进一步强化。为此,我们将采取有力的应对措施,扎实推进各项工作。一是认真落实市委、市政府扶企业、促融资、稳增长的各项政策措施,深入开展

“下基层、解民忧、办实事、促发展”活动，减轻企业负担，扶持企业生产，扩大公共投资，拓展消费市场，力促财政经济稳定增长；二是以全面推进综合配套改革为契机，加快两岸新兴产业和现代服务业示范区、两岸区域性金融中心、东南国际航运中心等平台建设，扎实推进“三维”招商工作，加快产业发展转型升级，夯实经济发展后劲；三是严格控制一般性经费支出，重点保障和改善教育、文化、卫生、社保等民生领域，不断提高岛内外基本公共服务均等化水平，确保为民办实事项目的顺利实施；四是继续深化财政改革，抓紧完善市对区财政体制，防范和化解债务风险，按照全省统一部署积极推进预算信息公开，提高财政预算透明度，增强预算执行约束力。

各位委员，2012 年是国内外经济形势十分复杂的一年，我们将在市委的坚强领导下，自觉接受市人大及其常委会的指导和监督，牢牢把握稳中求进的总基调，坚定信心，开拓进取，以经济又好又快发展和社会和谐稳定的实际成效，迎接党的十八大胜利召开！

以上报告，请予审议。

附表一

厦门市2011年市本级公共财政预算收入决算表

单位：万元

	2011年年初预算	2011年变更后预算	2011年决算	完成预算%	比上年增长%
一、税收收入	1,886,366	2,097,612	2,056,864	98.1	29.8
（一）增值税	310,525	277,353	267,811	96.6	-0.4
（二）营业税	499,515	620,884	637,921	102.7	40.3
（三）企业所得税	315,314	372,282	351,258	94.4	32.6
（四）个人所得税	117,909	132,544	127,788	96.4	27.9
（五）资源税					
（六）城市维护建设税	146,509	141,716	140,498	99.1	92.4
（七）房产税	66,556	75,824	75,696	99.8	28.6
（八）印花税	37,942	38,915	40,222	103.4	29.0
（九）城镇土地使用税	22,419	23,391	22,902	97.9	14.9
（十）土地增值税	92,569	157,767	136,975	86.8	56.7
（十一）车船税	11,770	14,000	13,653	97.5	21.8
（十二）耕地占用税		-			
（十三）契税	265,338	242,936	242,140	99.7	13.0
二、非税收入	385,202	432,404	500,730	115.8	35.2
（一）专项收入	120,437	130,162	158,923	122.1	66.6
（二）行政事业性收费收入	56,643	61,643	71,376	115.8	23.2
（三）罚没收入	13,964	25,139	30,934	123.1	127.6
（四）国有资产（资源）有偿使用收入	180,493	200,495	221,181	110.3	14.1
（五）其他收入	13,665	14,965	18,316	122.4	89.9
地方级财政收入合计	**2,271,568**	**2,530,016**	**2,557,594**	**101.1**	**30.8**

说明：2011年市本级公共财政预算收入完成变更后预算101.1%，超收27,578万元，其中：26,687万元在年末转入预算稳定调节基金；891万元为结算调整期间中央分配的总机构预缴所得税收入，转作当年结余。

附表二

厦门市2011年市本级公共财政预算支出决算表

单位：万元

科目	2011年年初预算	2011年支出预算			2011年实际支出				当年预算支出完成预算%
		变更后支出预算	下达区级支出预算	当年支出预算	中央、省专款支出	上年结余支出等	当年预算支出	支出合计	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)+(7)	(9)=(7)/(4)
一、一般公共服务	201,950	217,950	1,232	216,718	2,650	2,104	212,921	217,675	98.2
二、国防	1,427	1,427		1,427	107		1,359	1,466	95.2
三、公共安全	151,751	152,617	619	151,998	9,005	100	150,843	159,948	99.2
四、教育	192,437	235,376	52,510	182,866	9,265	1,050	181,446	191,761	99.2
五、科学技术	78,014	88,014	31	87,983	2,150	27	87,608	89,785	99.6
六、文化体育与传媒	41,811	45,897	542	45,355	9,119		44,725	53,844	98.6
七、社会保障和就业	120,726	134,416	8,149	126,267	4,222	64	125,747	130,033	99.6
八、医疗卫生	101,940	116,786	4,643	112,143	7,232	3,352	110,564	121,148	98.6
九、环境保护	39,425	40,133	300	39,833	25,002	1,250	39,502	65,754	99.2
十、城乡社区事务	164,589	196,730	32,099	164,631		200	163,610	163,810	99.4
十一、农林水事务	60,914	65,869	19,771	46,098	1,926	310	45,627	47,863	99.0
十二、交通运输	361,762	416,762	1,976	414,786	34,525	2,684	414,594	451,803	100.0
十三、资源勘探电力信息等事务	334,004	360,980	82	360,898	29,717	295	359,101	389,113	99.5
十四、商业服务业等事务	73,126	77,827	3,558	74,269	9,159	1,731	74,058	84,948	99.7
十五、金融监管等事务支出	8,580	9,590		9,590			9,505	9,505	99.1
十六、国土资源气象等事务	27,880	29,117	120	28,997	6,006		28,765	34,771	99.2
十七、住房保障支出	28,358	28,358	3,656	24,702	28,249		24,702	52,951	100.0
十八、粮油物资储备管理等事务	5,575	5,655		5,655			5,635	5,635	99.6
十九、预备费	35,000	35,000		35,000			-		0.0
二十、其他支出	214,368	192,516	193	192,323	125	4,731	189,501	194,357	98.5
支出合计	**2,243,637**	**2,451,020**	**129,481**	**2,321,539**	**178,459**	**17,898**	**2,269,813**	**2,466,170**	97.8

说明：1.参照财政部统计口径，2011年市本级民生支出1,604,106万元，占公共财政支出的65%。

2.2011年市本级共安排预算稳定调节基金111,649万元(其中：市长预备费安排35,000万元、预算调整安排49,962万元、超收收入安排26,687万元),预算稳定调节基金年终累计141,649万元。

附表三

厦门市2011年市本级政府性基金收入决算表

单位：万元

	2011年年初预算	2011年变更后预算	2011年决算	完成预算%
一、港口建设费收入		1,000	1,005	100.5
二、散装水泥专项资金收入	850	1,300	1,370	105.4
三、新型墙体材料专项基金收入	300	10,300	12,444	120.8
四、文化事业建设费收入	5,300	6,000	6,606	110.1
五、地方教育附加收入	26,000	50,000	58,285	116.6
六、土地类基金收入	1,725,000	1,868,262	1,869,032	100.0
七、育林基金收入		0		
八、森林植被恢复费	150	50	38	76.0
九、残疾人就业保障金收入	14,000	17,500	17,514	100.1
十、政府住房基金收入	6,094	14,177	14,161	99.9
十一、城镇公用事业附加收入	9,000	9,000	9,902	110.0
十二、无线电频率占用费			190	
收入合计	**1,786,694**	**1,977,589**	**1,990,547**	**100.7**

附表四

厦门市2011年市本级政府性基金支出决算表

单位：万元

1	2011年年初预算	2011年支出预算			2011年实际支出				当年预算支出完成预算%
		变更后支出预算	下达区级支出预算及动用上年结余	支出预算	中央、省专款支出	上年结余支出等	当年预算支出	支出合计	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)+(7)	(9)=(7)/(4)
一、教育	26,000	50,000	30,856	19,144	55		10,827	10,882	56.6
二、文化体育与传媒	5,300	6,000		6,000	22		4,759	4,781	79.3
三、社会保障和就业	14,000	17,500	7,536	9,964			4,963	4,963	49.8
四、城乡社区事务	1,740,094	1,979,150	310,617	1,668,533	-	113,650	1,644,703	1,758,353	98.6
1、土地类基金支出	1,725,000	1,955,973	310,617	1,645,356		102,290	1,621,205	1,723,495	98.5
2、政府住房基金支出	6,094	14,177		14,177			14,026	14,026	98.9
3、城市公用事业附加安排的支出	9,000	9,000		9,000		11,360	9,472	20,832	105.2
五、农林水事务	150	22,432	50	22,382			22,241	22,241	99.4
1、水利建设基金支出		22,382		22,382			22,241	22,241	99.4
2、森林植被恢复费安排的支出	150	50	50	0			-	-	
六、交通运输		1,000		1,000			-	-	0.0
七、资源勘探电力信息等事务	1,150	11,600		11,600			780	780	6.7
八、其他支出					164	3,378		3,542	
支出合计	**1,786,694**	**2,087,682**	**349,059**	**1,738,623**	**241**	**117,028**	**1,688,273**	**1,805,542**	97.1

附表五

厦门市本级2011年国有资本经营收入决算表

单位：万元

科目	2011年年初预算	2011年变更后预算	2011年决算	完成预算%
一、利润收入	40,796	73,696	75,657	102.7
二、股利、股息收入	1,000	82	82	100.0
三、产权转让收入				
四、清算收入				
五、其他国有资本经营收入	844	956	942	98.5
收入合计	**42,640**	**74,734**	**76,681**	**102.6**

附表六

厦门市本级2011年国有资本经营支出决算表

单位：万元

科目	2011年年初预算	2011年变更后预算	2011年实际支出	完成预算%
一、资源勘探电力信息等事务	17,548	37,733	37,633	99.7
二、商业服务业等事务	25,092	37,001	36,223	97.9
支出合计	**42,640**	**74,734**	**73,856**	**98.8**

附表七

2011年市本级教育、科技、农业法定支出执行情况表

单位：万元

科目	2011年预算执行			
	2010年实际支出数	2011实际支出数	增长%	占可供安排财力%
教育支出	112,516	142,325		
教育投入	**112,516**	**142,325**	**26.5**	
科学技术创新与研发支出	42,228	55,100		**2.5**
其他科技投入	20,000	24,671		
科学支出	6,366	6,547		
科技投入	**68,594**	**86,318**		**4.1**
农林水事务	32,267	41,321		
农业投入	**32,267**	**41,321**	**28.1**	

说明：

1、2011年市本级财政经常性收入增长20.2%。

2、2011年教育投入比2010年增长26.5%，高出当年财政经常性收入增幅6.3个百分点，符合法定要求。

3、2011年科技投入占可供安排财力的4.1%，其中科学技术创新与研发支出占可安排财力的2.5%，符合法定要求。

4、2011年农业投入比2010年增长28.1%，高出当年财政经常性收入增幅7.9个百分点，符合法定要求。

附表八

2011年市本级对区补助情况表

单位：万元

项目	公共财政预算	基金预算
一、体制补助	141,743	
二、结算补助	14,058	
三、其他财力性补助	13,662	
四、专项转移支付	147,535	257,940
1、一般公共服务	1,948	
2、公共安全	3,021	
3、教育	61,413	30,856
4、科学技术	883	
5、文化体育与传媒	542	
6、社会保障和就业	10,654	7,536
7、医疗卫生	6,785	
8、节能环保	600	
9、城乡社区事务	12,087	218,726
10、农林水事务	28,581	331
11、交通运输	4,921	
12、采掘电力信息等事务	70	
13、粮油物资储备及金融监管等事务	11,371	
14、国土资源事务	121	
15、住房保障支出	4,307	
16、其他支出	231	491
市对区补助合计	316,998	257,940

附表九

厦门市2011年市本级决算情况与原向人大报告数的差异

单位：万元

项　　目	决算数	原向人大报告数	差异数	说　明
一、公共财政预算				
市本级财政收入	2,557,594	2,556,703	891	结算调整期间中央分配的总机构预缴所得税收入。
加：1、中央、省净补助	251,739	204,320	47,419	主要是：1、经积极争取，财政部增加年终结算补助36575万元；2、经与财政部对账，中央财政专项补助增加631万元，专项上解增加2544万元；3、省财政厅增加年终结算补助6328万元，4、经与财政厅对账，省财政专项补助增加4890万元，专项上解减少1539万元。
2、财政部代理发行地方政府债券收入	80,000	80,000		
3、国债转贷收入及上年结余	5,761	5,761		
4、上年结余	51,824	51,824		
5、调入预算稳定调节基金	25,657	25,657		
6、调入资金	2,384		2,384	中央专款无线电占频费2384万元，财政部下达的支出指标原列在公共财政预算科目，在办理结算时，财政部将指标变动为基金预算科目。按照财政部要求，该指标原列支科目不予调整，相关资金来源做调入资金处理（从基金预算调入到公共财政预算）。
减：1、市本级财政支出	2,466,170	2,466,778	-608	冲减部分往来款支出。
2、安排预算稳定调节基金	111,649	111,649		
3、调出资金	23,206	22,382	824	在办理结算时，按照省财政厅规定增加上解城市公用事业附加基金支出824万元，上解资金从公共财政预算调出安排。
4、转贷财政部代理发行地方政府债券支出	20,000	20,000		
5、国债转贷支出及当年结余	5,761	5,761		
6、净补助区级支出	272,492	272,492		
年终滚存结余	**75,681**	**25,203**	**50,478**	
二、政府性基金预算				
市本级基金收入	1,990,547	1,990,547		
加：1、中央、省净补助	20,608	13,919	6,689	经与省财政厅对账，省财政补助增加。
2、上年结余	151,811	151,811		
3、调入资金	23,206	22,382	824	在办理结算时，按照省财政厅规定增加上解城市公用事业附加支出824万元，上解资金从公共财政预算调入。
减：1、市本级财政支出	1,805,542	1,805,541	1	小数点四舍五入。
2、净补助区级支出	255,390	256,819	-1,429	在办理结算时，按照省财政厅规定增加上解农田水利建设资金1429万元，相应增加区级上解资金。
3、调出资金	2,384		2,384	中央专款无线电占频费2384万元，财政部下达的支出指标原列在公共财政预算科目，在办理结算时，财政部将指标变动为基金预算科目。按照财政部要求，该指标原列支科目不予调整，相关资金来源做调出资金处理（从基金预算调出到公共财政预算）。
年终滚存结余	**122,856**	**116,299**	**6,557**	

厦门市人民代表大会财政经济委员会关于2011年市本级财政决算的审查报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会财政经济委员会副主任委员　张凌云

厦门市人民代表大会常务委员会：

2012年6月20日财经委员会召开第2次全体会议，听取了市审计局庄志杰局长拟代表市政府提出的《厦门市人民政府关于2011年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》和厦门市审计局关于市发展和改革委员会、市人力资源和社会保障局、市经济发展局、市投资促进局、市环境保护局、市质量技术监督局、市食品药品监督管理局、市民族与宗教事务管理局及非政府组成部门的市中级人民法院和市港口管理局等十个部门决算审签情况报告，依法对厦门市人民政府副市长、财政局局长黄强拟代表市政府提出的《厦门市人民政府关于2011年厦门市本级财政决算的报告》和2011年决算草案进行了审查。现将审查结果报告如下：

一、根据市财政决算报告，2011年市本级公共财政预算收入2,557,594万元，完成变更后预算的101.1%，加上中央、省补助收入648,587万元，地方发行债券收入80,000万元，上年滚存结余51,824万元，国债转贷收入及上年结余5,761万元，区级上解收入44,506万元，调入预算稳定调节基金25,657万元，调入资金2,384万元，市本级收入总计为3,416,313万元；市本级公共财政预算支出2,269,813万元，完成变更后预算的97.8%，加上中央、省专款支出178,459万元，上年结余支出等17,898万元，上解上级支出396,848万元，补助区级支出316,998万元，国债转贷支出及结余5,761万元，转贷财政部代理发行地方政府债券支出20,000万元，安排预算稳定调节基金111,649万元，调出资金23,206万元，市本级支出总计3,340,632万元。收支相抵，市本级年终滚存结余75,681万元，其中：净结余47,738万元。

2011年市本级决算与市十四届代表大会第一次会议上报告的预算执行数比较，市本级滚存结余增加50,478万元。

2011年全市地方级财政收入总计4,589,629万元，支出总计4,462,258万元，收支相抵，滚存结余127,371万元，其中净结余60,314万元。决算与在市十四届代表大会第一次会议上报告的预算执行数比较，滚存结余增加50,478万元。

2011年市本级基金预算收入1,990,547万元，完成预算的100.7%，其中：土地出让收入1,869,032万元；市本级基金预算收入加上上级补助收入27,604万元、区级上解收入2,550万元、上年滚存结余151,811万元、调入资金23,206万元，收入总计2,195,718万元。市本级基金预算支出1,688,273万元，完成预算的97.1%，其中：土地基金支出1,621,205万元；市本级基金预算支出加上中央、省专款支出241万元，上年结余支

出等117,028万元,上解省支出6,996万元,补助区级支出257,940万元,调出资金2,384万元,支出总计2,072,862万元。总收支相抵,市本级基金预算年终滚存结余122,856万元,其中:土地基金滚存结余27,960万元。

2011年市本级基金决算与市十四届代表大会第一次会议上报告的预算执行数比较,市本级基金滚存结余增加6,557万元。

2011年全市基金收入总计3,022,653万元,其中:土地出让收入2,530,377万元;全市基金支出总计2,828,010万元,其中:土地基金支出2,673,013万元;总收支相抵,全市基金预算年终滚存结余194,643万元,其中:土地基金滚存结余81,658万元。决算与市十四届代表大会第一次会议上报告的预算执行数比较,滚存结余增加6,557万元。

2011年市本级国有资本经营预算收入76,681万元,市本级国有资本经营预算支出73,856万元,收支相抵,年终滚存结余2,825万元。全市国有资本经营预算收入97,250万元,全市国有资本经营预算支出92,974万元,收支相抵,年终滚存结余4,276万元。决算数与在市十四届代表大会第一次会议上报告的预算执行数一致。

二、经过调查与审议,财经委员会认为:2011年是"十二五"规划的开局之年,市政府及财税等部门深入贯彻落实科学发展观和党的十七大、十七届六中全会的精神,按照省、市加快海西建设,打好"五大战役"的各项部署,一方面着力增强经济增长的内在动力,促进经济增长方式的转变和经济结构的调整,努力构建财政收入稳定增长机制;另一方面继续优化财政支出结构,加大民生支出、重点支出的保障力度,按照上级部门的要求及时用好上级补助资金,通过对区级的转移支付,促进了市委市政府重大政策的落实,保障岛内外一体化建设,较好地完成了各项预算收支任务,收支平衡,尚有结余,预算执行情况总体良好。厦门市人民政府副市长、财政局局长黄强受市政府委托提出的2011年市本级财政决算报告符合实际情况,建议本次常委会批准市政府提出的2011年市本级财政决算草案。

财经委员会同时认为,市审计局加大对政府性投资项目、社会保障资金、政府采购、国有企业的审计力度,为规范财政预决算管理,促进各项制度的建立和进一步完善,提高财政资金使用效益做了大量工作,发挥了重要作用。从审计报告和调查结果来看,2011年度预算执行中仍然存在一些问题:预算管理还不够严格,个别部门扩大支出范围,项目论证不够充分,个别收入没有执行收支两条线,政府采购监管不到位,个别政府投资项目存在管理上的漏洞等问题。

三、根据市人大常委会的要求,市审计局对市发展改革委员会等十个部门的2011年决算进行了审签工作,从审签结果来看,总体是好的,各部门基本能按照年初人代会通过的部门预算执行,决算(草案)基本上能如实反映年度财务收支状况。但部门决算审签中也发现一些几年来审计决算审签发现的共性问题,主要表现在固定资产核算管理不规范;往来款未及时清理,出现挤占专项资金行为;会计核算不够规范;个别二级预算单位违规发放补贴等。

四、针对预算执行和决算中反映的问题,财经委员会建议:

1、要认真做好审计发现问题的督查整改工作。对《厦门市人民政府关于2011年度市本级预

算执行和其他财政收支的审计工作报告》中指出的问题,市政府已责成相关部门认真分析原因,并要求切实加以整改,对违法违纪案件也依法移送有关机关;审计工作报告中提出的意见是可行的,应当认真加以落实。市政府应根据《监督法》的规定,将纠正情况和处理结果在年底前向市人大常委会报告。市政府要进一步充实审计力量,加大审计力度,继续发挥审计机关的监督作用,加强对重点支出、重点投资建设项目、政府采购、民生工程的审计监督。

2、要进一步完善财政转移支付制度。要进一步科学界定市、区政府间的事权和财权,逐步健全科学、公开、透明的财政转移支付制度,切实保障区级政府基本的财政支配能力,进一步落实基本公共服务均等化;要通过完善市区财政体制,调整财政转移支付结构,提高一般性转移支付,特别是均衡性转移支付所占比重,压缩专项转移支付规模,有效发挥转移支付对于均衡区级财力的作用。要建立市对区转移支付资金使用情况的考评机制,每年市政府向市人大常委会报告预算执行情况时,对转移支付下达和资金拨付情况应进行专项说明。

3、要加强政府性投资的管理和监督工作。目前,我市有大量已经使用的政府性基建项目未办理竣工结算,有的项目甚至长达十几年。因此市政府应成立专门机构,全面、及时开展政府性投资项目的清理工作,严格规范工程建设行为,推动业主单位及时办理工程项目竣工结算。今后要加强政府性投资的管理和监督工作,保证工程建设项目招投标工作的严肃性,规范工程发包、合同履约、工程施工变更和竣工结算行为,严格工程施工变更审批和竣工结算审核,进一步提高工程建设质量和财政资金投资使用效益。

4、要加大预算公开的力度。要根据中央及全省的统一部署,继续加大部门预算、决算、"三公"经费向社会公开的力度,增强预算、决算公开、"三公"经费公开资料的可读性,全面接受社会监督。要严格控制"三公"经费等一般性财政支出,并增强预算执行的透明度。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民政府
关于2011年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市审计局局长　庄志杰

厦门市人民代表大会常务委员会:

我受市人民政府委托,向市人大常委会报告2011年度市本级预算执行和其他财政收支的审计情况,请予审议。

根据《中华人民共和国审计法》和《厦门市地方预算执行情况审计监督办法》的规定,市审计局

对2011年度市本级预算执行和其他财政收支进行了审计。审计中坚持以科学发展观为指导,认真履行宪法和审计法赋予的职责,加强对权力运行的监督和制约,密切关注经济运行的合规性、合法性和效益性,揭露和查处重大违法违规问题和经济犯罪案件,坚持从体制、机制层面分析问题、提出建议,更好地发挥审计"免疫系统"功能,当好公共财政的"卫士"。

审计结果表明,2011年,各部门、各单位在市委、市政府的正确领导下,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,加强财政财务管理,认真组织预算执行,较好地完成市人大批准的市本级财政预算。2011年,市本级财政收入255.76亿元,完成调整后预算的101.09%,比2010年增长30.84%;市本级当年一般预算支出226.98亿元,完成调整后预算的97.77%,加上中央、省专款和上年结余等在当年体现支出19.64亿元,市本级财政支出246.62亿元,比2010年增长22.59%。

——财政增收态势良好。2011年,财政总收入652亿元、地方级收入371亿元,分别比上年增长26.2%和32.6%,财政总收入占GDP的25.71%,地方级收入占财政总收入的56.9%。市本级税收收入206亿元,占本级财政收入的80%,比上年增长29.82%,增收贡献率78%;非税收入50亿元,占本级财政收入的20%,比上年增长35.18%,增收贡献率22%。财政收入质量更趋优化。

——重点支出有效保障。2011年,市本级财力的增强及资金统筹力度的加大,有效保证各项重点支出的资金需求。积极争取中央代发地方政府债券8亿元,发挥政府融资平台作用,岛外新城建设加快,岛内片区开发稳步推进,产业布局初具雏形。预算安排51亿元多方扶持企业发展,组建金圆、信息、轨道等国有集团公司,做大做强国有经济。优化支出结构,加大对教育、科技、文体、社保、卫生的投入,分别比上年增长32%、20%、50%、17%、34%。

——财政改革不断深化。首次独立编列国有资本经营预算,2011年国有资本经营收入7.67亿元,完成调整后预算的102.6%,国有资本经营支出7.39亿元,完成调整后预算的98.8%。调整物业、非在编等定额,基本支出标准体系更加优化。公共资源市场配置监管条例和非税收入管理办法正式实施,财政制度体系日趋完善。积极推进预算信息公开,财政透明度进一步增强。

一、市本级预算执行审计情况

2011年,市财政局在具体组织本级预算执行过程中较好地履行了职责,市本级预算编制的质量、执行的效果和管理的水平进一步提高,为我市经济社会健康发展提供了坚实的财力基础。但审计中也发现一些需要纠正和改进的问题。

(一)财政资金滞留在部门财政资金专户14,280.93万元

截至2011年底,市财政局与市科技局共同设立的科技资金专户结余7,360.42万元,与厦门海翼集团有限公司共同设立的两个财政资金专户结余5,139.41万元,与厦门航空工业有限公司共同设立的财政资金专户结余1,781.10万元。

(二)价格调节基金管理方面存在问题

截至2011年底,财政专户沉淀的价调基金共计9,833.50万元,其中:当年缴入财政专户的有918.50万元,预算列支转专户的有4,200万元,历年滚存结余4,715万元。2011年,市财政局从

价格调节基金中安排旅游发展专项支出 3,051.32 万元,不符合国家发改委关于价格调节基金应专项用于调控价格、稳定市场的规定。

市财政局对上述问题很重视,积极采取措施逐项进行整改,2012 年,已将旅游发展专项支出调整由其他渠道列支,并进一步加强预算管理,提高财政资金使用效益。

二、27 个部门、单位预算执行审计情况

市审计局共对 27 个部门、单位开展审计,延伸审计 39 个所属单位。审计结果表明,这些部门、单位重视和加强预算管理,不断完善财务管理制度,加强对财政资金使用的监督,部门预算的执行力与约束力有所增强,违纪违规问题明显减少,财政、财务管理水平进一步提高。但预算执行和预算管理中也存在一些有待改进的问题:

一是预算执行没有完全到位。5 个部门、单位超预算支出 55.93 万元,主要是交通费、车辆费用等实际支出超预算。13 个部门、单位 2011 年末专项资金结余 243.69 万元。

二是预算管理不够严格和规范。2 个部门、单位未严格执行政府采购和招投标规定,涉及金额 429.16 万元;1 个部门年初编报预算时未明确具体执行单位,涉及金额 25 万元;2 个单位预算编制不完整,部分非税收入和经营收入未纳入部门预算管理,涉及金额 132.06 万元。

三是扩大预算支出范围 156.73 万元,挤占财政专项资金 111.00 万元。10 个部门、单位未严格执行国家有关规定,扩大财政支出范围和标准 156.73 万元,主要表现在多提工会经费、提高标准或扩大范围发放津贴、补贴、加班费、在公用经费或专项经费中列支福利性费用、工会费用等。7 个部门车辆、招待、差旅、装修、购置设备、培训等费用挤占专项经费等共计 111.00 万元。

四是未按规定及时上缴财政收入 2,948.34 万元。7 个部门、单位的行政事业性收费和经营服务性收入等共计 2,948.34 万元,未及时上缴财政。主要是拆迁补偿收入、执行费、诉讼费、房租收入、保险赔偿金、罚没款收入及利息收入等。

五是基建项目未及时办理工程竣工决算。4 个部门、单位的 4 个基建项目未办理竣工决算手续,投资额 26,123.62 万元。

六是职业技能鉴定收费体制不合理。职业技能鉴定收费是行政事业性收费,目前的收费体制是由 56 家职业技能鉴定站和 17 家全国职业资格统一鉴定报名点收取职业技能鉴定费,市职业技能鉴定指导中心在发放学员资格证书时,按鉴定类型,从各职业技能鉴定站和报名点收取的职业技能鉴定费中,提取一定比例缴入市财政专户,其余留在各鉴定站和报名点。该收费体制存在的主要问题一是大部分收费机构主体不合法,无收费许可证。二是职业技能鉴定收入未纳入单位预算,以备查账进行核算,管理监督薄弱,部分职业技能鉴定收入未及时上缴财政专户。三是大部分收费未使用非税收入专用票据,而是使用文化体育业统一发票、服务业统一发票、学生收费专用票据、收款收据等。

七是部门决算(草案)编报不够准确。在对 10 个部门 2011 年度决算(草案)审计中发现,这些部门不同程度地存在决算(草案)反映的收入、支出、结余不够准确,资产和负债不够真实,涉及金额 1,015.25 万元。对这些问题,市审计局已签署《决算草案审签意见书》,要求予以纠正。

对上述问题,市政府很重视,已要求有关部门采取措施认真整改,属于管理不规范的问题,已要

求相关部门尽快纠正,并完善相关制度;属违纪违规的问题,市审计局已下达审计决定进行处理;对严重违法违纪问题已移送有关部门进一步检查。目前各单位正在认真整改中,市财政局、市人力资源与社会保障局、市物价局等部门将对市职业技能鉴定收费体制进一步规范理顺。

三、2011 年度市政府采购制度执行的审计情况

市审计局对 2011 年度市政府采购制度执行情况进行了专项审计调查,审计结果表明,近年来,市财政部门、监察部门制定一系列制度,对规范我市的政府采购起到了重要作用,提高了财政资金的使用效益,但调查也发现一些有待改进的问题:

(一)部分工作人员在政府采购过程中涉嫌受贿。部分采购单位和采购代理机构的工作人员在政府采购过程中涉嫌收受贿赂,为供应商违规中标提供便利,个别供应商甚至按照实际采购数量向采购代理机构的工作人员支付回扣,上述违法违规的问题,已移送司法机关立案调查 11 人。

(二)大宗货物政府采购制度不够完善,部分采购项目效率较低。一是不相容职能未有效区分。从目前发生的一系列采购行贿受贿案件显示,经发公司/万翔网商独自承担的职能范围过广,涵盖了采购人、采购中心、财政支付中心、供应商、后期服务等众多环节和领域,行政职能和商业行为未有效区分,缺乏有效监管,容易滋生腐败。二是采购效率不高。2011 年,经发公司共代理政府采购业务 1,094 项,其中大宗货物 617 项,当年采购周期超过三个月的项目达 312 项。

(三)部分政府采购项目存在倾向性中标现象。一是公开招标过程中,代理机构根据采购人倾向供应商的情况量身定制招标文件,导致相同的供应商在不同招标项目中的技术分和商务分得分悬殊。二是竞争性谈判中采购人倾向性评分决定采购结果,部分采购人代表作为谈判小组成员之一,给倾向供应商的评分远高于其他供应商,导致报价最高的供应商中标。

(四)评审专家人数不足,专家评分不够规范。一是截至 2011 年底,我市政府采购的评审专家共计 910 名,其中 106 名专家一年内没有参与评审,67 名专家一年内参加了超过 150 个项目的评审或论证工作;个别医疗设备类因专业划分较细,专家人数较少,个别专家一年内参加项目超过 290 个。二是有的机电项目专家集体评相同分,对参与投标供应商的技术和商务评分完全一致。三是有的专家对同一产品的技术评分倾向性明显,结果差别较大。

针对上述政府采购制度执行中存在的问题,市政府很重视,市财政局等主管部门正积极采取措施进行整改,完善相关制度,进一步加强政府采购项目特别是大宗货物采购的管理。

四、社会保障资金审计情况

今年,审计署重庆特派办对我市开展了社会保障资金审计,对我市征、管、支“三分离”的社会保险管理模式、城乡一体化的社会保险政策体系、“五合一”的社会保险业务经办管理体制及统一共享的信息系统管理平台等强化社会保险管理的四项措施,给予了充分肯定。近年来,我市以基本养老、基本医疗和最低生活保障为重点,不断健全完善覆盖城乡的社会保障体系。社会保障工作成效明显,较大程度实现了广覆盖、保基本、多层次、可持续的政策目标。但审计中也发现一些有待进一步规范的问题,主要有:

（一）新老农保衔接不到位，老农保资金10,598.11万元未并入城乡居民养老保险。截至2011年底，老农保资金仍封闭运行，未按规定并入城乡居民养老保险，涉及资金10,598.11万元、参保人员7.36万人，不利于城乡统筹一体化社会保障体系目标的实现。

（二）部分不符合低保条件的人员享受低保待遇。2009年至2011年，岛外海沧、集美、同安、翔安四区低保人员中，拥有车辆的有51人、近五年内非拆迁原因购房的有24人、具有企业法人或企业股东身份的有9人，另外还有362名低保人员死亡后未及时申报，仍继续领取低保金，最长期限达五年，不符合《厦门市最低生活保障工作实施意见》的有关规定。

市政府对社保审计发现问题高度重视，已要求相关区和主管部门健全管理制度，强化监管措施，防止问题再次发生，目前市民政局正牵头各区民政部门落实整改。市政府将以此次审计为契机，进一步加强对社会保障资金的管理和使用，着力改善民生，促进全体市民共享经济社会发展成果。

五、政府性投资建设项目审计情况

市审计局对厦门援建南平等4个工程项目进行了跟踪审计，对中山医院外科病房楼项目进行了决算审计，抽审41个建设项目，审计和审计调查资金总额19.95亿元。审计结果表明：市政府性投资建设项目基本能够按照国家相关政策规范进行，确保各项工作顺利推进。但审计也发现建设项目管理中存在一些薄弱环节，主要表现为：

（一）部分项目概算报批不及时。中山医院外科病房楼工程在初步设计阶段未向市相关部门报送总投资概算20,966.45万元，在建设过程中，又多次调整项目的建设规模，直到项目基本完工时，才按项目实施过程中的合同价报送项目总投资概算；厦门援疆“交钥匙”项目（吉木萨尔县庆阳湖乡卫生院、吉木萨尔县满城路社区和文化路社区建设项目）在建设过程中，原投资概算520万元，增加项目投资435.51万元，未及时向市相关部门申请调整投资概算。

（二）个别建设项目未公开招投标，涉及金额1,659.7万元。市交通运输局、市公路局及厦门百城建设投资有限公司将安溪龙门至同安云埔段公路的“预可”、“工可”、二阶段勘测设计直接委托福建省交通规划设计院实施，涉及金额1,659.7万元。

（三）个别项目工程造价报审不实，审计核减工程投资1,584.76万元。在中山医院外科病房楼工程审计中，因施工、设计、监理等单位工程造价报审不实，审计与财政审核中心组成的审计组共核减工程投资1,584.76万元，核减率6.99%。

市政府对上述政府性投资建设项目中存在问题很重视，要求相关部门、单位积极整改。目前，相关单位已采取相应措施进行整改，杜绝类似情况再次发生。

六、国有企业审计情况

审计局对厦门路桥集团有限公司等5户国有企业领导人经济责任履行情况和厦门港务集团物业管理有限公司（以下简称港务物业）的资产、负债和损益情况进行了审计，并对2011年国有资本经营预算执行情况进行审计调查。审计结果表明，市属国有企业不断加强企业管理，内部控制制度逐渐规范。但审计也发现存在以下问题：

（一）企业化管理事业单位国有资本经营收益未完全纳入市级国有资本经营预算，薪酬管理

亟待规范

1、企业化管理事业单位国有资本经营收益未完全纳入市级国有资本经营预算。2009 年 6 月，市财政局、市国资委下发《关于规范市属自收自支及企业化管理事业单位国有资产管理的通知》，市属企业化管理事业单位国有资产由市财政局委托市国资委按照企业国有资产监督管理有关规定实施管理。审计调查发现，我市 11 家企业化管理事业单位，除厦门日报社、厦门商报作为市属国有企业纳入预算管理外，其余 9 家单位的资本经营收益未纳入市级国有资本经营预算。2010 年，厦门市城市规划设计研究院等 7 家单位年末未分配利润合计有 20,892.41 万元，年度净利润合计 6,106.24 万元，未按规定上缴国有资本经营收益。

2、企业化管理事业单位薪酬管理亟需规范。目前，企业化管理事业单位的薪酬管理缺乏监管，各单位薪酬管理方式不规范，分别实行工效挂钩、事业单位绩效工资以及自定收入分配方案报主管部门批准等方式，部分单位负责人薪酬偏高。如：2010 年，厦门市城市规划设计研究院职工平均工资 22.91 万元（设计人员平均工资 31.80 万元），法定代表人工资 92.86 万元；厦门仲裁委员会秘书处在编人员平均工资 27.63 万元，法定代表人工资 55.94 万元，仍沿用已过期的收入分配方案；厦门市建设工程施工图审查所职工平均工资 18.60 万元，法定代表人工资 31.08 万元；厦门市土地开发总公司职工平均工资 14.52 万元，法定代表人工资 39.39 万元。上述单位有的主要依托行政资源拓展业务，甚至代行部分行政职能。

（二）部分市属企业未全额上缴国有资本经营收益

部分市属行政事业单位管理的企业未及时上缴国有资本经营收益。例如，厦门外图集团有限公司 2010 年度应缴国有资本经营收益 19.16 万元，当年上缴 10 万元；厦门日报社 2010 年度应缴国有资本经营收益 788.76 万元，当年上缴 200 万元。

（三）国有企业负责人薪酬管理有待进一步完善

现行国有企业负责人薪酬管理制度未适当区分企业性质，竞争型企业、垄断型企业以及公益型企业未进行分类管理，薪酬分配不够合理。例如，厦门公交集团有限公司 2010 年末未分配利润为 -1,651.99 万元，其企业负责人平均年薪 55.92 万元，最高 66.21 万元；厦门水务集团有限公司、厦门市燃气总公司 2010 年度净利润分别为 1,219.92 万元和 4,688.43 万元，其企业负责人平均年薪分别为 55.87 万元和 60.52 万元；厦门国贸控股有限公司 2010 年度净利润为 11,332.88 万元，其企业负责人平均年薪 53.53 万元。

（四）国有企业不良资产亟待清理

厦门水产集团公司的多家子公司已停产多年，人员已分流；厦门夏商物产有限公司的 48 家子公司已经停止经营；原厦门商业集团象屿保税品公司等 4 家企业已无数据可查；厦门特贸有限公司、厦门特贸金轮实业有限公司已严重资不抵债；厦门旅游集团有限公司下属厦门中国国际旅行社等 7 家子公司均无人员、无资金、无经营活动；厦门轻工集团有限公司下属 10 家企业、厦门国贸控股有限公司下属厦门经贸发展总公司等 12 家子公司已停业或吊销营业执照。我市有多家国有企业对厦门足球俱乐部的长期投资仍然挂账未清理，厦门足球俱乐部已停止运营。企业不良资产长期未清理，易导致国有资产的流失，容易

滋生各种腐败。

（五）部分企业经营性房产未按规定公开竞价招租，个别企业对下属企业对外投资缺乏监督，造成国有资产流失

1、1997 年至 2004 年，港务物业在与自然人签订四通公司、港龙通公司合作协议和股权转让时，未上报港务集团批准，也未遵守股权转让相关规定，造成国有股权和收益流失。2003 年至 2010 年，港务物业原法定代表人签订的资产出租合同，存在未公开竞价招租，低价出租资产，承租方转租谋利，任意减免租金等问题，造成国有收益流失 519.34 万元，其原法人涉嫌从中收受贿赂，目前已被立案调查。

2、截至 2011 年底，厦门路桥集团有限公司金星大厦八楼、侨星大厦十楼租约到期由原租户续租，未进行公开招租。

3、厦门旅游集团有限公司对投资性房产采用协议承包的方式经营，租赁合同虽每年续签，但租金长期未变，且价格偏低。

4、截至 2010 年底，筼筜开发公司下属筼筜物业公司和筼筜工贸发展公司未公开招租的投资性房产面积为 10,178.58 平方米，未公开招租率 55%。

（六）个别投资项目长期闲置，效益低

2008 年 8 月，厦门闽台中心渔港建设发展公司的农水产品物流交易中心一期项目完工，总投资 9,411.83 万元。由于资源整合，农水市场经营主体变化，公司业务拓展停滞，长期未交接，2011 年出租面积 4,320 平方米，出租率为 16.3%，租金收入仅 50 余万元，而资产每年折旧费约 250 万元，借款利息约 600 万元/年，投资回报率低。

（七）个别企业代建工程扩建部分未招投标

2011 年 12 月，厦门路桥集团有限公司承建的“大嶝航空城”仓储一期和物流一期项目原施工范围扩建 50 万平方米，合同造价 4,503.11 万元，未公开招投标，直接委托原主体中标单位施工。

（八）个别企业房产代理销售费用偏高

厦门住宅集团有限公司及其所属企业的商品房均委托给外部销售代理公司代为销售，未对外公开招投标，每年要支付大额的销售代理费用，如 2009 年至 2011 年上半年的销售代理费用为 5,154.25 万元。

市政府高度重视企业审计中发现的问题，要求市国资委、财政局等主管部门认真督促整改，完善、健全各项规章制度，提高企业管理水平。目前市财政局已督促厦门外图集团有限公司和厦门日报社补缴国有资本经营收益 607.92 万元；市财政局已督促 9 家企业化管理事业单位补缴 2010 年度和 2011 年度国有资本经营收入，纳入 2012 年国有资本经营收入预算调整，并在以后年度按规定编报国有资本经营收入预算。市财政局、国资委、公务员局等单位将联合研究制定企业化管理事业单位薪酬管理和业绩考核办法，加强对企业化管理事业单位的监管。市国资委拟督促相关企业根据审计报告抓好整改工作。

针对此次市本级预算执行和其他财政收支审计情况和发现的问题，提出以下加强管理的意见：

（一）进一步完善大宗货物政府采购运行机制和政府采购配套制度。市政府将进一步完善现有的大宗货物政府采购运行机制和政府采购配套制度，妥善处理好行政管理权的下放与监管关系，强化内部控制制度，避免权利寻租，引入规范管理下的有序竞争机制，提高政府采购效率。拟成立

政府采购监管小组,负责对政府采购职能的划分和政府采购过程的监管,加大对违法违纪行为的处罚力度,进一步提高财政资金的使用效益。

(二)进一步完善社会保障体系,加大监管力度。一是进一步完善社会保障体系,加快推进老农保与城乡居民基本养老保险的合并工作,促进社保政策城乡一体化。二是完善监管体制,严格低保资格认定,整合各部门力量,建立民政、人社、公安等多部门的居民经济状况核查机制,建立核查信息平台,共享公共软件资源,把好低保"入口关"。三是针对低保户附加过多的配套优惠待遇,易引发"骗保"和"应退不退"的现象,市政府拟牵头相关部门,改革医疗救助、教育救助、住房补贴等专项救助简单叠加在低保制度上的捆绑式救助,完善低保救助工作。

(三)加强对企业化管理事业单位的监管,进一步完善国有企业负责人薪酬管理制度,促进社会收入分配的公平、公正。有关主管部门将出台相关管理办法,将企业化管理事业单位纳入国有资本经营预算编制范围,对企业化管理事业单位的薪酬分配制度、职工工资总额、管理者薪酬水平等予以规范。市财政局对各预算单位所属企业应缴纳的国有资本经营收益,将严格按照相关文件规定的比例和计算方法予以核定。市国资委将进一步加强对国有企业负责人薪酬的管理,合理拉开不同类型国有企业负责人之间年薪的差距,合理反映不同国有企业负责人在企业经营管理与创造经济效益上的贡献差异。

(四)进一步规范企业国有资产出租和房产代理销售行为,促进国有资产的保值增值。市政府将督促有关主管部门进一步加强对国有企业资产出租的管理,规范企业资产出租行为,并加强对国有企业资产出租的动态监督检查,确保企业资产出租公开、透明;进一步规范房地产企业销售代理行为,对没有营销队伍的企业的商品房销售委托代理,采取公开招投标方式确定销售代理机构,通过公开竞争方式,降低基准代理费、合理分摊销售费用和约定溢价款分成比例,增强透明度,节约销售费用,提高企业经济效益,防止国有资产流失。

厦门市人民代表大会常务委员会关于批准2012年厦门市地方政府债券发行计划及市本级预算变更的决议

(2012年6月29日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议经过认真审议,并根据厦门市人民代表大会财政经济委员会的审查报告,同意厦门市副市长、市财政局局长黄强受市政府委托所作的《厦门市人民政府关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告》,决定批准市政府提出的2012年地方政府债券计划,批准市本级财政预算变更。

厦门市人民政府
关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民政府副市长、厦门市财政局局长　黄　强

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我向本次常委会报告我市地方政府债券发行及相应的预算变更草案，请予审议：

一、以前年度我市地方政府债券使用情况

自2009年起，为应对国际金融危机冲击，有效拉动内需，加强对地方政府性债务的管理，财政部开始代地方发行地方政府债券。我市2009至2011年三年共申请中央代发地方政府债券资金22亿元，用于环境保护、流域治理、垃圾处理以及农田水利等方面的基础设施建设，较好的支持了我市经济建设和社会发展，有效节约了资金成本，减轻了财政支出压力，降低了债务风险。

二、2012年财政部代发地方政府债券基本情况

经国务院批准，2012年财政部代发2500亿元地方政府债券，期限为3年、5年，其中3年、5年期各占全年债务规模的50%，按照现行记账式国债发行方式代理发行，利率按市场化招标方式确定。财政部核定我市2012年地方政府债券发行规模为10亿元。

本次发债将加大对改善民生和经济结构调整项目的投入力度，优先用于保障性安居工程等重点公益性项目支出及普通公路发展。严格控制安排能够通过市场化行为筹资的投资项目，不得安排经常性支出。各地制定债券资金安排使用方案报财政部核准后，据此编制预算调整方案报同级人大审查批准。结合项目建设进度制定发债计划，报财政部审核通过后办理发债事宜。

三、2012年我市地方政府债券资金支出计划

根据地方政府债券资金使用规定，经报财政部核定，我市2012年度政府债券资金拟安排用于以下项目：

1. 保障性安居工程10,000万元；

2. 厦门海堤开口及原水管渠迁改工程10,000万元；

3. 东部固体废弃物处理中心20,000万元；

4. 海翔大道20,000万元；

5. 翔安南路10,000万元；

6. 国道324线改线工程10,000万元；

7. 新一轮铁路建设资金20,000万元。

四、2012年我市预算变更草案

市第十四届人民代表大会第一次会议审查与批准的2012年全市和市本级财政支出预算分别为：全市支出预算4,235,245万元、市本级支出预算2,774,375万元。现加上财政部代发我市地方

政府债券因素,全市和市本级财力也分别增加100,000万元,相应全市和市本级支出预算将分别增加100,000万元,即全市支出预算变更为4,335,245万元,市本级支出预算变更为2,874,375万元。市本级支出预算科目变动情况如下:

1、节能环保增加30,000万元,为厦门海堤开口及原水管渠迁改工程10,000万元、东部固体废弃物处理中心20,000万元。

2、交通运输增加60,000万元,为海翔大道20,000万元、翔安

南路10,000万元、国道324线改线工程10,000万元、新一轮铁路建设资金20,000万元。

3、住房保障支出增加10,000万元,为保障性安居工程项目。

2012年有关债券利息及发行费用,我们将根据实际发生情况从偿债基金中统筹安排。

各位委员,在发行和使用地方政府债券的过程中,我们将自觉接受市人大及其常委会的监督和指导,加强地方政府债券资金的

使用管理和监督检查,切实发挥地方政府债券资金使用效益,努力防范和控制政府债务风险,及时安排债券到期还本付息,为我市统筹城乡发展、加快岛内外一体化建设发挥应有作用。

附件:

1. 厦门市2012年财力变动表

2. 厦门市2012年公共财政预算支出预算变更表

3. 厦门市2012年地方政府项目情况表

4. 厦门市2009-2011年地方政府债券利息节约情况表

附件1

厦门市2012年财力变动表

单位：万元

科目	市十四届人大一次会议批准数		变更数		变更后预算	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
地方级收入	4,263,250	2,940,380			4,263,250	2,940,380
加：1、上级补助收入	366,098	366,098			366,098	366,098
2、专项转移支付收入	60,025	60,025			60,025	60,025
3、调入预算稳定调节基金	55,000	55,000			55,000	55,000
4、财政部代理发行地方政府债券			100,000	100,000	100,000	100,000
减：1、体制上解上级省	255,565	255,565			255,565	255,565
2、出口退税专项上解中央	215,563	215,563			215,563	215,563
3、调出水利建设资金	38,000	26,000			38,000	26,000
4、补助区级支出		150,000				150,000
当年财力	**4,235,245**	**2,774,375**	**100,000**	**100,000**	**4,335,245**	**2,874,375**

附件2

厦门市2012年公共财政预算支出预算变更表

单位：万元

科目	市十四届人大一次会议批准数		变更数		变更后预算	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
一、一般公共服务	426,343	227,483	-		426,343	227,483
二、国防	7,426	1,602	-		7,426	1,602
三、公共安全	218,617	158,549	-		218,617	158,549
四、教育	670,142	277,521	-		670,142	277,521
五、科学技术	132,259	101,166	-		132,259	101,166
六、文化体育与传媒	68,916	32,931	-		68,916	32,931
七、社会保障和就业	300,702	138,175	-		300,702	138,175
八、医疗卫生	208,150	124,216	-		208,150	124,216
九、节能环保	28,767	24,659	30,000	30,000	58,767	54,659
十、城乡社区事务	489,623	259,914	-		489,623	259,914
十一、农林水事务	120,080	75,438	-		120,080	75,438
十二、交通运输	631,341	623,928	60,000	60,000	691,341	683,928
十三、资源勘探电力信息等事务	418,058	360,897	-		418,058	360,897
十四、商业服务业等事务	105,598	98,476	-		105,598	98,476
十五、金融监管等事务支出	23,000	23,000	-		23,000	23,000
十六、国土资源气象等事务	31,668	31,435	-		31,668	31,435
十七、住房保障支出	15,607	10,874	10,000	10,000	25,607	20,874
十八、粮油物资管理事务	5,639	5,639			5,639	5,639
十九、预备费	70,899	40,000			70,899	40,000
二十、其他支出	262,410	158,472			262,410	158,472
支出合计	**4,235,245**	**2,774,375**	**100,000**	**100,000**	**4,335,245**	**2,874,375**

附件 3

厦门市 2012 年地方政府债券项目情况表

单位：万元

项目名称	2012 年度资金需求	其中债券资金	说明
总计	406,300	100,000	
一、保障性安居工程	230,000	10,000	
保障性住房、公共租赁房及限价商品房等	230,000	10,000	我市保障性住房项目建设资金由市、区财政统筹安排，2012 年需建设资金约 23 亿元，2012 年度市财政承担建设资金中 1 亿元拟通过地方政府债券方式筹集，用于 2011 年续建及 2012 年新开工项目建设，其余建设资金通过中央预算内资金、市、区财政预算安排或公积金贷款解决。
二、生态建设工程	41,000	30,000	
厦门海堤开口及原水管渠迁改工程	15,000	10,000	项目包括高集、集杏海堤开口改造及原水管渠迁改工程。总投资约 22.8 亿元，截止目前争取中央预算内资金 0.45 亿元，其余建设资金由厦门市自行安排解决。此前累计完成投资 13.7 亿元，2012 年需建设资金约 1.5 亿元，拟将其中 1 亿元通过发行地方政府债券方式筹集，其余市财政承担建设资金由银行融资或预算安排解决。
东部固体废弃物处理中心	26,000	20,000	该项目位于厦门市翔安区新圩镇白云山，占地 207 公顷，建设内容包括城市生活垃圾焚烧厂、垃圾分选及堆肥厂、动物无害化处理厂、填埋场等垃圾处理设施，是一座集卫生填埋、污水处理、焚烧发电、动物无害化处理、餐厨垃圾、废旧家电、垃圾分拣、堆肥等功能为一体的环保生态园区。项目总投资约 10.18 亿元，其中 2006 及 2007 年中央国债补助 0.3 亿元，2009 年中央增投 0.5 亿元，其余资金由厦门市自行安排解决。此前累计完成投资 5.9 亿元，2012 年完成二期征地拆迁，预计投资 2.6 亿元，拟将其中 2 亿元通过发行地方政府债券方式筹集，其余市财政承担建设资金由银行融资或预算安排解决。

项目名称	2012年度资金需求	其中债券资金	说明
三、市政建设	**90,300**	**30,000**	
海翔大道	60,300	20,000	海翔大道全长45.8公里，分期建设。一期工程东起翔安香山，西至海沧东孚镇的孚莲路口，全长37.8公里，二期完善工程在一期工程基础上全线拓宽至60米（或54米）双向六个主车道、四个辅道，并完善沿线节点工程。东延伸段自香山向东延伸至泉州界，长5.7公里，西延伸段自孚莲路向西延伸至海沧东浦村，长2.3公里。项目总概算为35.83亿元，资金由厦门市自行安排解决。此前累计完成投资14.1亿元，项目2012年度资金需求6.03亿元，拟将其中2亿元通过发行地方政府债券筹集，其余市财政承担建设资金由市财政预算安排解决。
翔安南路	30,000	10,000	翔安南路（翔安大道-莲河段）是省道201线厦门段的重要组成部分，也是连接翔安海底隧道与厦门大学翔安校区、厦门第二机场的主要客、货流通道。该段路线全长约12.88公里，项目利用既有翔安南路，通过拓宽主车道、增设辅道、铺设市政管线，并对主要交叉口进行立交处理等措施，将其完善为城市快速路。项目总投资约13.8亿元，建设资金由厦门市自行解决。此前累计完成投资0.3亿元，2012年度资金需求3亿元，拟将其中1亿元通过发行地方政府债券筹集，其余市财政承担建设资金由市财政预算安排解决。
四、公路建设	**22,000**	**10,000**	
国道324线改线工程	22,000	10,000	项目起点位于同安区规划凤南七路交叉口，接在建的国道324复线（西湖-凤南段），沿线经集美后溪镇、灌口镇、海沧东孚镇，终点位于厦漳交界处，接现状国道324线，路线全长26.08公里。项目建设对推进灌口小城镇、东孚小城镇建设，分流现状国道324线过境交通，带动现状国道324线两侧用地开发均具有重要意义。项目总投资概算12.64亿元，，建设资金由厦门市自行解决。此前累计完成投资0.3亿元，本年计划完成投资2.2亿元，拟将其中1亿元通过发行地方政府债券筹集，其余市财政承担建设资金由市财政预算安排解决。

项目名称	2012年度资金需求	其中债券资金	说明
五、其他重点基础设施	**23,000**	**20,000**	
新一轮铁路建设资金	23,000	20,000	我市自2010年起至2015年共需筹集新一轮铁路建设资金13亿元，此前累计上缴省级统筹资金4亿元。2012年度需筹集2.3亿元，拟将其中2亿元通过地方政府债券资金筹集，其余市财政承担建设资金由市财政预算安排解决。

附件4

厦门市2009-2011年地方政府债券利息节约情况表

单位：万元

年份	发行规模	期限	当期债券发行利率	当期银行基准利率	利率差	年利息节约数	累计节约利息数
2009	80000	3年	1.75%	5.40%	3.65%	2920	8760
2010	30000	3年	2.77%	5.60%	2.83%	849	2547
	30000	5年	2.90%	5.96%	3.06%	918	4590
2011	40000	3年	3.93%	6.65%	2.72%	1088	3264
	40000	5年	3.84%	6.90%	3.06%	1224	6120

厦门市人民代表大会财政经济委员会关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的审查报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会财政经济委员会副主任委员　张凌云

厦门市人民代表大会常务委员会：

2012年6月20日财经委员会召开第2次全体会议，对厦门市人民政府副市长、市财政局局长黄强拟代表市政府提出的《厦门市人民政府关于2012年厦门市地方债券发行及预算变更草案的报告》进行了认真审议，现将审查结果报告如下：

一、自2009年起，经国务院批准，我市连续三年共取得中央代发地方政府债券资金22亿元，今年财政部继续代地方发行地方政府债券2500亿元，我市债券发行规模核定为10亿元。市政府计划分别用于保障性安居工程、生态建设工程、市政建设、公路建设及新一轮铁路建设等七大工程建设项目。

二、根据市政府提出的预算变更草案，市第十四届人民代表大会第一次会议批准的2012年市本级财政支出预算2,774,375万元。现加上财政部拟为我市代发的地方政府债券，市本级财力将增加100,000万元，相应市本级支出预算增加100,000万元，即市本级支出预算变更为2,874,375万元，比年初预算增长5.03%。具体科目变动情况如下：节能环保增加30,000万元。交通运输增加60,000万元，住房保障支出增加10,000万元。变更后预算收支平衡。

经过调查与审议，财经委员会认为：按照财政部的规定，本次债券发行目的主要是为了加大对保障改善民生和经济结构调整的支持力度，优先用于保障性安居工程等重点公益性项目支出及公路建设。我市这次发行的债券资金全部用于基础设施、安居工程和生态工程建设，符合财政部的要求，也符合厦门的实际，因此财经委建议常委会同意厦门市人民政府副市长、财政局局长黄强代表市政府提出的《厦门市人民政府关于2012年厦门市地方债券发行及预算变更草案的报告》，批准市政府提出的债券发行计划，批准市本级预算变更草案。

三、为更好地管理和使用债券资金，财经委员会建议：

要继续加强对政府债券资金使用的管理和监督，提高资金的使用效益。要按照财政部的规定做好债券的发行、使用、监督等工作，建立资金使用奖惩机制。对今年的10亿元的政府债券资金，要尽早完成项目前期工作，确保资金今年投入使用，让资金尽快发挥效益。市政府应尽快出台政府债务管理办法，真正做到借得来，用得好，还得起。

以上报告妥否，请审议。

厦门市人民政府
关于厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划和年度工作计划情况的报告

——2012 年 6 月 27 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市发展和改革委员会主任　熊衍良

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我就《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划》和《2012 年度重要改革事项工作计划》（以下简称《三年行动计划》和《年度工作计划》）向市人大常委会汇报如下，请予审议。

国务院批准实施《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》（以下简称《方案》）后，市委、市政府高度重视、迅速部署，要求全市将综合配套改革作为重中之重工作，狠抓落实。按照《方案》关于“编制三年行动计划和年度工作计划”的要求和市深化两岸交流合作综合配套改革试验区建设领导小组（以下简称市综改领导小组）第一次会议精神，市深化两岸交流合作综合配套改革试验区建设领导小组办公室（以下简称市综改办）牵头编制完成《三年行动计划》和《年度工作计划》）。具体如下：

一、起草过程

（一）征集素材阶段（1 月 9 日－2 月 9 日）

征集三年行动计划和年度工作计划。1 月 9 日，向各相关部门发通知，要求认真研究方案，提出本单位所承担改革任务的三年行动计划和年度工作计划。

（二）起草阶段（2 月 10 日－3 月 1 日）

市综改办根据基础素材，认真研究、组织调研，与相关部门一起梳理重点、筛选改革项目。在此基础上，完成三年行动计划和年度工作计划初稿。

（三）征求意见阶段（3 月 2 日－5 月 4 日）

先后征求各区（开发区）、市直部门，及各分管副市长的意见，修改完善后提交市综改办室务会议研究。按照市委副书记、市综改领导小组副组长、市综改办主任钟兴国在市综改办室务会议上的要求，参考各综改试验区的三年行动计划和年度工作计划，对两份计划再次进行修改完善。

（四）提交会议研究（4 月 18 日、5 月 4 日）

提交市委专题会议研究。4 月 18 日，市委召集专题会议研究三年行动计划和年度工作计划，会后根据市委于伟国书记讲话精神，市综改办组织相关部门按照“突出重点和核心政策”的要求，对年度工作计划进行梳理完善。

提交市综合配套改革领导小组第一次会议研究。5 月 4 日，召开市综合配套改革领导小组第一次会议研究，原则通过三年行动计划和年度工作计划。

二、计划目标、起草总体思路和把握的原则

（一）计划目标

到2015年，初步建立适应科学发展、深化两岸交流合作的体制机制。两岸产业对接和经贸合作进一步深化，经济转型升级初显成效，厦门岛内外一体化和基本公共服务均等化体系基本建立，厦漳泉大都市区同城化框架基本形成，对外开放的窗口作用更加显现，政府行政管理水平进一步提高，对台交流合作的前沿平台功能更加凸显。

（二）总体思路

1. 三年行动计划

认真贯彻落实国务院批准实施的《方案》、《福建省贯彻实施《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》的若干意见》（以下简称《若干意见》），三年行动计划框架以国务院批准实施的《方案》所确定的十大任务为总框架，突出重大专项改革，细化目标和任务，确保三年内取得阶段性改革成效。

2. 年度工作计划

年度工作计划根据国务院批准实施的《方案》、福建省《若干意见》，及三年行动计划，以重大专项改革为抓手，细化三年行动计划的年度目标任务。年度工作计划框架突出向上争取核心政策和重点任务，选取关系我市全局性、关键性、受益面大、带动性强、关系长远的核心政策和重点事项，确保年内取得初步成效。

（三）把握的原则

1. 对照《方案》，三年行动计划注意涵盖落实《方案》提出的改革任务。

2. 以重大平台为抓手，策划生成重大政策和重大项目，并细化计划任务。

3. 注意借鉴其它综合配套改革试验区的三年行动计划和年度计划，主动吸纳。

4. 年度工作计划，注意把握今年能实质性启动和突破的改革项目，并争取带动性强的政策。

三、主要内容

（一）三年行动计划

10项重要领域33个具体专项任务。即：

1. 创新两岸产业合作发展的体制机制

确定5个具体专项：

一是建设海峡西岸先进制造业和新兴产业基地，重点是加快厦台专业对接园区建设，按照台湾科技园区管理模式在厦开发建设创新科技产业园区等。

二是推进云计算服务创新发展试点，重点是争取列入国家试点示范，推进政务云、医疗云、交通云、教育云、旅游云、企业云项目建设等。

三是创新两岸产学研合作机制，重点是加快组织实施“5.1”创新工程，加快产业技术研究院功能建设等。

四是优先放宽对台现代服务业市场准入，重点是降低台商投资设立服务业项目准入门槛，落实台商在厦门以独资或控股方式，投资航运物流、码头经营、环境服务、建筑设计、工业设计、资产评估等服务业。

五是争取税收优惠政策措施，重点是两岸新兴产业和现代服务业合作示范区内企业、国际航运等税收优惠政策。

2. 创新两岸贸易合作的体制机制

确定3个具体专项：

一是建设两岸新兴产业和现代服务业合作示范区，重点是制定规划和产业目录，加快启动区建设，全面招商引资等。

二是加快建设大陆对台贸易中心，重点是争取包括两岸ECFA先行先试等政策，做大台湾水

果销售集散中心、大嶝小商品交易市场、闽台中心渔港等专业交易平台。

三是探索两岸通关便利化措施，重点是推进厦台两地海关、检验检疫、食品药品安全、质量标准认证的合作等。

3. 建设两岸区域性金融服务中心

确定4个具体专项：

一是加快“两岸金融中心”建设，尽快建成并投入使用。

二是加快金融产业集聚，重点是引进境内外金融机构，设立两岸产业投资基金、厦漳泉区域合作产业投资基金等。

三是大力发展金融要素市场，重点是做强做大产权交易市场，探索建立股份交易市场，建设厦门航交所、金融资产交易所和文化艺术品交易所等。

四是鼓励金融改革创新，重点是建设现代化支付系统的城市处理中心，扩大对台跨境人民币结算规模，建设对台离岸金融市场等。

4. 创新两岸文化交流合作的体制机制

确定3个具体专项：

一是深化两岸文化交流合作，重点是争取对台文化交流省级审批管理权限，建设闽台文化创意产业园等。

二是深化两岸教育交流合作，打造海峡两岸教育交流与合作基地，引进台湾职业院校来厦办学、合作培训人才等。

三是开展两岸医药卫生领域交流合作，制定鼓励台资来厦举办独资、合资或合作医疗机构的政策和实施细则，争取台湾药品、保健食品产品通过厦门口岸进入大陆等。

5. 创新便利两岸直接往来的体制机制

确定2个具体专项：

一是实施便捷人员往来的政策措施，争取赴台交流省一级审批管理权限等。

二是完善两岸“三通”机制，完善口岸基础设施和集疏运体系，提升“小三通”黄金通道等。

6. 推进社会领域改革创新

确定2个具体专项：

一是培育社会组织和推进社会组织登记制度改革，争取备案管理台湾经贸社团在厦设立办事机构的权限等。

二是探索台胞融入社区生活的社会管理体制，对台胞实行市民待遇，争取国家有关部门、两岸相关团体等来厦设立机构等。

7. 加快推进岛内外一体化

确定5个具体专项：

一是拓展岛外城市发展空间，推进岛外四大新城规划建设，引导重大产业、基础设施、社会事业等项目岛外布局。

二是优化提升岛内城市功能，制定实施旧城片区和城中村改造政策，打造本岛东部新城区等。

三是打造市域内“半小时交通圈”，加快城市轨道交通规划与建设、启动第二西通道建设等。

四是创新岛内外和城乡一体化的公共服务体制机制，推进岛内外公交、园林绿化、垃圾污水等公共服务一体化。

五是率先实现基本公共服务均等化，加快学校、医疗、文化等公共服务项目岛外布局等。

8. 推进厦漳泉大都市区建设

确定4个具体专项：

一是推进规划组织实施厦漳泉大都市区同城化总体发展规划及一批重点专项规划。

二是建立综合交通网络、信息等基础设施共

建共享机制。

三是创新厦漳泉产业融合发展、分工协作等产业合作发展机制。

四是推动区域公共服务的共建共享,建立社会保险参保信息共享机制和同城结算机制等。

9. 深化行政管理体制

确定 2 个具体专项:

一是创新行政管理制度,优化政府组织体系,建设法治型和服务型政府,完善政府绩效管理,推进事业单位分类改革等。

二是推进土地管理制度改革,编制土地综合配套改革专项方案,增加建设用地规模,核减基本农田等。

10. 创新全面开放的体制机制

确定 3 个具体专项:

一是加快东南国际航运中心建设。完善航运服务体系,建设厦门航运交易所和国际航运仲裁院,开展船舶登记制度试点等。构建便捷集疏运体系,拓展内陆腹地,研究制定实施启运港退税政策的方案,扩大国际中转规模。加快建设邮轮母港,开辟两岸海上邮轮航线,积极开展邮轮招商等。

二是创新港口管理体制机制。深化厦漳港口和口岸一体化整合改革,加快码头资源整合和海关特殊监管区域整合等。

三是建设厦门人才特区。以推动两岸人才交流和构建国际人才集聚高地为主要内涵与特色,试行建设厦门人才特区,并争取列入全国人才特区试点城市等。

(二)年度工作计划

11 项,细化为 60 项具体工作,主要是抓好重大政策争取和明确重点推动的工作。其中,向上争取政策 26 项,我市重点推动的工作 34 项。

1. 抓好重大政策争取

两岸新兴产业和现代服务业合作示范区:政策争取方向是促进新兴产业和现代服务业发展的财税优惠政策。

东南国际航运中心:政策争取方向是推动航运要素集聚,做大港口运量的财税、航运便利化政策等。

两岸金融中心:政策争取方向是能有效拓展金融市场,辐射全国,做大金融业总量的产业准入政策和便利化政策等。

大陆对台贸易中心:政策争取方向是为把厦门建设成辐射全国的两岸贸易中心的产业准入政策、贸易便利化政策及其他相应配套政策等。

土地政策:政策争取方向是有扩大城市发展空间的增加建设用地规模、核减基本农田和深化征地审批制度改革等政策。

闽台创意文化产业园、云计算应用试点示范城市等平台的工作重点是争取尽快获批,取得牌子,再研究争取政策,争取政策方向是放宽市场准入政策、突破投资股比限制等。

2. 抓好我市重点推动工作

一是抓好重大专案报批,对关系全局、长远发展的重大平台、重大政策,需要制定发展规划或专项改革方案,各牵头单位分别组织强有力的力量研究编写。目前,已明确要做发展规划或专项改革方案的有:两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、东南国际航运中心等,力争年内获批;未明确要做发展规划或专项改革方案的重大专项改革,将尽快明确争取政策事项,加快进度。

二是已明确的重大政策和项目,岛内外一体化、同城化中涉及社会事业改革等方面的政策将

抓紧落实,尽快实施;对已明确的项目,抓紧启动,加快项目前期工作。

三是未明确的事项,通过加强研究,继续策划和生成政策和项目,加快推动各重大专项改革落实。

附件1:

厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划(2012—2014年)

国务院批准实施的《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》(以下简称《方案》),是当前和今后一个时期推动厦门科学发展、跨越发展的行动纲领。按照《方案》要求和《中共福建省委福建省人民政府关于贯彻实施〈厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案〉的若干意见》,结合厦门发展实际,制定《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划(2012—2014年)》(以下简称《三年计划》),通过选择重要领域和关键环节,明确改革目标、任务和进度,扎实推动综合配套改革工作。

一、重要领域和关键环节改革主要任务

(一)创新两岸产业合作发展的体制机制

确定5个具体专项:

1.建设海峡西岸先进制造业和新兴产业基地(分管市领导:李栋梁,牵头单位:经发局、科技局)

(1)深化厦台产业链高端领域合作。加强与台湾在光电产业、电子信息(物联网)IC和嵌入式软件、汽车及零部件、数控加工设备等产业领域合作,力争与台共建集成电路设计与产业园,建设海西微电子产业基地。(2)强化厦台新兴产业合作。培育发展新一代信息技术、生物与新医药、新材料、节能环保、海洋高新产业、文化创意等战略性新兴产业,建立与台湾新兴产业领域深度合作的项目指南。(3)依托集美、杏林、海沧台商投资区、集美机械工业集中区等,以机械、电子、战略性新兴产业为重点,推动厦台共建同开发、同管理、同受益的专业产业对接园区。(4)推动火炬(翔安)产业区扩区,推进海沧生物医药港、翔安内厝工业区、同安城东工业区二期、翔安两岸产业合作园区等与台湾产业相衔接的专业对接园区建设,加快启动和推进工业设计园区、物联网产业园区建设,支持和吸引台湾投资机构按照台湾科技园区管理模式在厦开发建设创新科技产业园区。(5)推动设立两岸产业与科技合作发展对接机构,加强与台湾行业协会(学会)、同业公会、台湾主要工商团体、生产力中心等合作对接。(6)加强先行先试政策研究。研究制定厦台产业转移对接和产业发展政策。研究提出两岸互免关税过渡期内,优先考虑闽台之间部分优势互补的产业率先列入关税互免范畴,着力推动将从台湾进口到福建的面板、数控机床关键零部件、汽车关键零部件和从福建出口到台湾的纺织服装、制鞋、客车、工程机械等产品率先列入互免关税清单。

2. 推进云计算服务创新发展试点(分管市领导:林国耀,牵头单位:信息化局)

(1)争取厦门列入国家云计算服务创新发展试点示范。(2)研究制定促进厦门市云计算应用及产业发展的政策措施。(3)推进政务云、医疗云、交通云、教育云、旅游云、企业云等一批云项目建设,争取列为国家单项云计算试点示范项目。(4)加快建设云平台载体项目。在软件园三期规划一定区域,按台湾科技园管理模式,独资或合作建设台湾软件园,争取国家给予入园企业税收优惠政策。(5)积极推动离岸呼叫中心业务试点,争取在厦门开展对电信增值业务开放外资股比限制的试点,促进软件和信息服务业发展。

3. 推进产学研合作机制创新(分管市领导:李栋梁,牵头单位:科技局)

(1)加快组织实施"5.1"创新工程,加快国家创新型城市建设,打造"创新厦门"。(2)研究促进科技发展的新政策、新举措,提高科技资金使用效益,加快提高自主创新能力。(3)采取改革科技投入方式等多种途径,推动特色科技园区建设,完善科技基础设施。(4)加快产业技术研究院功能建设,充分发挥产业技术研究院提升厦门工业技术水平、推动产业升级换代、增强自主创新能力、引领战略性产业技术研发的作用。

4. 优先放宽对台现代服务业市场准入(分管市领导:张灿民,牵头单位:商务局)

(1)降低台商投资设立服务业项目准入门槛,落实台商在厦门以独资或控股方式,投资航运物流、码头经营、环境服务、与健康相关的服务和社会服务、建筑设计、工业设计、资产评估、会计、审计和簿记服务等服务业。(2)积极向国家和省环保部门申请,争取赋予厦门市审批台湾服务提供者开办环境污染治理设施运营企业资质的权限。(3)争取国家相关部门支持厦门适当放宽对台资建筑设计企业中台湾地区技术人员常驻大陆的人员数量要求,允许厦门先行先试两岸建筑设计企业、施工企业资质、从业人员执业资格认可的政策措施。(4)争取扩大两岸评估师的执业范围,实现经两岸评估主管部门或行业协会共同认可的评估师可在两岸合作设立评估机构以及合作开展评估业务。

5. 税收优惠政策措施(分管市领导:黄强,牵头单位:财政局)

(1)积极争取鼓励示范区发展的税收、金融等优惠政策。向上争取对区内符合条件的新兴产业企业、现代服务业企业,减按15%税率征收企业所得税等税收优惠政策。(2)争取注册在示范区的企业之间的交易免征增值税和消费税;争取示范区内的现代物流企业从事货物运输、仓储、装卸、搬运业务取得的收入,免征营业税;对融资租赁业务、电子商务等新型服务业务减按3%征收营业税。在示范区工作的港澳台籍人员,其个人所得税按内地与港澳台个人税负差额对其给予补贴。(3)落实服务业和高新技术产业发展的税收优惠政策。对经认定的技术先进型服务企业,减按15%的优惠税率征收企业所得税;经认定的技术先进型服务企业发生的企业职工教育经费支出,不超过工资薪金总额8%的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除,超过部分,准予在以后纳税年度结转扣除。(4)推动国际航运税收政策试点。争取对注册在厦门保税港区、保税区内的仓储、物流等服务企业从事货物运输、仓储、装卸、搬运业务取得的收入,以及对注册在厦门的保险企业为注册在厦门保税港区、保税区内的企业提供

国际航运保险业务取得的收入,免征营业税。鼓励省内外大型船舶制造企业在厦门参与组建金融租赁公司。积极争取中国保监会的支持,推动早日实现有实力、符合条件的航运企业在厦门设立专业性航运保险机构。

(二)创新两岸贸易合作的体制机制

确定3个具体专项:

1.建设两岸新兴产业和现代服务业合作示范区(分管市领导:张灿民,牵头单位:象屿管委会)

(1)组织制定和实施示范区总体发展规划,确定示范区建设发展定位、目标、产业布局和功能配套等。(2)制定鼓励类产业目录,明确用地开发主体、开发体制与管理机制。(3)加快推动启动区建设,全面启动招商,启动区开发初具形象并有产业项目入驻。(4)设立海关特殊监管区域,探索实施"一线放宽、二线管住,人货分离、分类管理"的管理模式以及争取税收、金融、市场准入等特殊政策。(5)加快基础工程建设,争取国家相关部门允许台湾建筑设计企业、营造厂商在合作示范区承接设计、监理、施工业务,对合作示范区内的台资项目,可以按照台湾的建筑规范进行设计、施工和验收。

2.加快建设大陆对台贸易中心(分管市领导:张灿民,牵头单位:商务局)

(1)积极向中央争取包括两岸ECFA先行先试等相关政策支持,并加以推动落实。(2)"大陆对台贸易中心"建设显现阶段性的成效,成为两岸贸易企业的集聚区域。(3)积极实施对台贸易重点商品的扶持和促进措施,支持台湾水果、水产品、酒类和食品等通过厦门中转分拨大陆市场。(4)继续做大台湾水果销售集散中心、大嶝对台小额商品交易市场、闽台中心渔港等专业交易平台,培育发展新的平台。(5)推动两岸会展业的对接和合作,不断丰富"台交会"等在厦门举办涉台展览及活动的内容,支持我市相关机构赴台举办展览,推动两岸的贸易发展。

3.探索两岸通关便利化措施(分管市领导:张灿民、李栋梁,牵头单位:口岸办、质监局、台办)

(1)进行综合贸易通关管理模式改革试点,完善"大通关"制度建设。(2)积极探索建立两岸共同研究制定标准的渠道和机制,推进厦台两地海关、检验检疫、食品药品安全、质量标准认证的合作,建立两岸口岸查验单位数据交换、信息共享、结果互认机制,适时启动成熟领域的互助,便捷货物通关。(3)推进质量标准认证的合作,加快推进厦门地方标准立法进度,探索和推动厦台在LED、太阳能光伏、显示器等重点领域共通标准的制定,建设厦台标准信息平台。(4)争取更多与台湾对接产业所需要的全国标准确化技术组织和国家质检中心落户厦门。(5)探索建立与台湾有关认证机构换发认证证书和互设办事机构的合作机制,率先在品牌评价、质量奖励等评优活动中采信台湾认证结果。

(三)建设两岸区域性金融服务中心(分管市领导:林国耀、国桂荣,牵头单位:金融办,思明、湖里两岸金融中心建设指挥部)

确定4个具体专项。

1.加快"两岸金融中心"平台建设

编制"两岸金融中心"控制性详规。完善两岸金融中心拆迁补偿机制、开发建设机制、市区两级税收分成机制和投融资机制,加快建设进度。完善招商机制,提高招商引资水平和质量。

2.加快金融产业集聚

(1)大力引进境内外金融机构和股权投资机

构在厦设立总部、区域性分支机构或后台服务机构。(2)加快推进厦门新设综合类证券公司、证券投资基金、产业基金等紧缺性金融项目,抓紧设立两岸产业投资基金、厦漳泉区域合作产业投资基金。推动厦门企业与台湾地区金融机构合资设立基金管理公司。(3)吸引符合条件的台湾和香港地区证券期货机构在厦门设立合资证券咨询公司、合资期货经纪公司。(4)引进全国性外资网络保险专业中介机构。争取具备条件的台湾和香港地区保险中介机构在厦门设立专业保险中介机构。

3. 大力发展金融要素市场

(1)做强做大厦门产权交易市场和股权托管交易中心。(2)借鉴台湾证券柜台买卖中心建设经验,探索建立服务非上市公众公司特别是台资企业的股份交易市场。(3)规范厦门石油交易中心、碳和排污权交易中心运作。(4)推动厦门航运交易所、茶叶交易中心、金融资产交易所和文化艺术品交易所建设。

4. 鼓励金融改革创新

(1)推进厦门市国家级高新技术园区内的非上市股份有限公司进入全国性场外股权交易市场开展股份公开转让。(2)争取尽快建设现代化支付系统的城市处理中心。(3)积极开展两岸跨境人民币业务,扩大对台跨境人民币业务结算规模。(4)推进厦门开展个人所得税递延型养老保险试点,建设全国保险改革发展试验区。(5)建立和完善适应离岸投资贸易发展的存贷款、税收、外债管理、外汇资金结算便利等制度,逐步形成对台离岸金融市场。

(四)创新两岸文化交流合作的体制机制

确定3个具体专项:

1. 深化两岸文化交流合作(分管市领导:黄强,牵头单位:文广新局、文产办)

(1)积极争取赋予厦门市对台文化交流省级审批管理权限。(2)加快推进厦门闽台文化创意产业园规划建设。(3)研究出台文化产业扶持政策,设立文化产业发展专项资金。(4)支持厦门加快规划建设两岸文化产业合作示范区,吸引台湾知名文化企业和国际知名文化企业入驻,全力打造“五大中心”。(5)建立互惠互利的人才信息平台,实现人力资源信息共享。

2. 深化两岸教育交流合作(分管市领导:黄强,牵头单位:教育局)

(1)打造“海峡两岸教育交流与合作基地”,规划、建设海峡两岸教育交流与合作基地大楼,筹办海峡两岸教育博览会。(2)引进优质台湾职业院校来厦办学,争取厦门地区与台湾地区职业教育合作办学高职以下机构项目的审批权。推动两地职业院校合作培训专业人才,与台湾知名大学或教育学院合作建立教师培训基地,鼓励与台湾企业合作创建示范性实训基地。(3)建立两岸技能鉴定工作交流平台,探索建立职业资格证书互认的工作制度。(4)加强厦台学前教育、继续教育、教科研训等领域交流合作。

3. 开展两岸医药卫生领域交流合作(分管市领导:黄强、李栋梁,牵头单位:卫生局、药监局)

(1)研究制定鼓励台资来厦举办独资、合资或合作医疗机构的政策和实施细则,鼓励投资非营利性医院和高端医疗服务机构。(2)研究制定台籍医师比照大陆医师设置个体医疗机构及台籍医师注册便利化政策,力争2014年实现台湾地区医师与在厦大陆医师在医师注册方面同等待遇。(3)积极争取对台湾药品、保健食品产品通过厦

门口岸进入大陆及企业在厦投资建厂等先行先试政策,吸引全国主要中药材市场在厦建立对台物流公司,把厦门建成为大陆中药材进入台湾、台湾中成药进入大陆的指定口岸和台湾保健食品进入大陆的主要口岸之一。(4)加快输台药材质量检测和认证中心规划建设,纳入“海峡(厦门)药品检测研究平台”。

(五)创新便利两岸直接往来的体制机制

确定2个具体专项。

1.实施便捷人员往来的政策措施(分管市领导:康涛、王小洪、国桂荣,牵头单位:台办、公安局、旅游局)

(1)积极争取赋予厦门赴台交流省一级审批管理权限,继续争取扩大办理《大陆居民往来台湾通行证》“一年有效、多次赴台签注”的适用范围和对象。(2)争取公安部同意由福建省公安厅授权或委托厦门为在厦暂住人员团队赴金门旅游制证;争取授权厦门受理闽籍在厦暂住人员参加团队赴金游的申请。争取授权将五年期台胞证受理范围扩大到台湾本岛。争取授权为厦门居民个人赴金门旅游制作证件。(3)在厦门试行促进两岸旅游深度合作的便利化措施,争取允许在厦门或福建设立的台商投资旅行社经营中国大陆居民出境旅游业务及赴金马澎和台湾本岛旅游业务,做好赴台个人游试点工作,打造厦门海峡旅游集散中心;加强与台湾旅游机构的交流合作,争取“台旅会”等台湾业界及重点县市来厦设立旅游办事处(联络处)。

2.完善两岸“三通”机制(分管市领导:康涛、李栋梁、张灿民、国桂荣,牵头单位:港口局、交通运输局、质监局、旅游局)

(1)完善口岸基础设施和集疏运体系。进一步开放航权、优化航路、增辟新航线、增加航班,做优做强两岸航空直航运输体系。(2)提升“小三通”黄金通道,吸引更多大陆居民和台湾民众循厦门至金门中转台湾本岛航线往来两岸。(3)积极推动两岸经厦门口岸客货滚装运输陆海联运,推动浏五店滚装码头实现与金门口岸客货运直航。(4)试行两岸自驾车互通,推动两岸机动车检测标准比对和结果采信,率先实施台湾车辆临时入境行驶政策。(5)建设对台邮包交换中心,把厦门打造成两岸邮件往来的主要中转地和集散地。(6)支持两岸旅游服务机构联合深度开发包括邮轮旅游在内的“一程多站”旅游产品,策划推出一批双向旅游精品线路,提升“海峡旅游”品牌的知名度和吸引力。

(六)推进社会领域改革创新

确定2个具体专项。

1.培育社会组织和推进社会组织登记制度改革(分管市领导:王小洪,牵头单位:民政局)

(1)建立健全促进社会组织发展的支持体系,争取民政部授予备案管理台湾经贸社团在厦设立办事机构的权限。(2)推进部分社会组织登记管理制度改革,在公益慈善类、工商经济类等社会组织探索实行直接登记的管理体制,对社区社会组织探索实行登记和备案双轨制。

2.探索台胞融入社区生活的社会管理体制(分管市领导:康涛,牵头单位:台办、发改委)

(1)对台胞在厦置产置业、就学就业、居住生活等实行市民待遇,依法支持在厦台商、台湾专业人士和优秀人才依法参选、担任人大代表或政协委员,加入群团组织,参评相关荣誉。加强人大、政协与台湾议会之间交流交往,进一步推动两岸民间互动、基层组织、青少年交流交往机制化、经

常化发展。(2)争取国家有关部门、两岸相关团体等来厦设立两岸交流合作基地和办事机构。(3)积极推动台湾地区县、市在厦门设立办事处,争取三年内推动10家台湾县市政府、社团组织在厦门设立办事处,争取三年内实现厦门每个街道(镇)与台湾1-2个乡镇,每个街道(镇)中有1-2个基层居民自治组织与台湾1-2个居民自治组织建立长期稳定的交流协作机制。(4)积极推进海峡论坛会址建设。

(七)加快推进岛内外一体化

确定5个具体专项。

1.拓展岛外城市发展空间(分管市领导:林国耀,牵头单位:新城建设指挥部)

(1)推进岛外新城的规划建设,以核心区建设为重点,组团式推进集美、海沧、同安、翔安等新城建设。(2)制定新城产业发展政策,培育壮大各具特色的优势产业,促进新城建设和产业发展双轮驱动。(3)加快建立岛内城市功能向岛外分流的体制机制,引导重大产业项目、重大基础设施项目、重大社会事业项目向岛外布局。(4)全面完成汀溪、新圩、灌口、东孚等试点小城镇建设任务。

2. 优化提升岛内城市功能(分管市领导:林国耀、康涛,牵头单位:规划局、国土局、发改委)

(1)完善岛内城市规划,合理划定产业区、居住区、风景名胜区、历史风貌区等,指导城市可持续发展。(2)制定实施旧城片区和城中村改造政策,有序推进旧城保护性改建和城中村提升改造。(3)打造本岛东部新城区,完善会展北片区、五缘湾片区、两岸金融中心等现代服务业集聚区规划,健全集聚区基础设施配套。

3.打造市域内“半小时交通圈”(分管市领导:康涛、张灿民,牵头单位:交通运输局、发改委)

(1)加快城市轨道交通规划与建设,完成线网规划,2012年启动1号线建设,加快推进2、3号线前期工作。(2)完善进出岛新通道规划,启动第二西隧道建设,加快推进第二东通道、厦门本岛至大嶝新机场快速通道等项目前期,构筑便捷的进出岛快速通道体系。(3)实施路网联接改善工程,完善各组团与城市快速路网及城市主干道的联接。

4.推进市政设施配套一体化(分管市领导:林国耀、张灿民,牵头单位:建设管理局、市政园林局、水利局)

(1)推进岛内外公交、路灯、园林绿化、垃圾污水、环卫保洁等公共服务一体化,推动乡镇绿化建设,探索建立污水治理机制及管理机制,逐步把农村供水、污水、垃圾、生态建设等纳入城市建设体系。(2)实行最严格的水资源管理制度,建立城乡一体化的水务管理体制,适时推进向金门供水工程建设。

5.率先实现基本公共服务均等化(分管市领导:王小洪、黄强、李栋梁,牵头单位:公安局、教育局、文广新局、卫生局、体育局、人社局)

(1)统筹规划城乡建设和学校布局,实行城市开发建设和学校建设同步规划。(2)鼓励优质医疗资源向岛外布局,确保每个区行政区域拥有一家三级医院。(3)实现全市镇(街)文化站、村(居)文化室覆盖率达到100%。(4)加快体育重大项目布局岛外。(5)进一步完善基本养老保险、基本医疗保险政策,建立健全城乡困难人员参加各类社会保险补助制度,持续提高保障水平。(6)稳步推进基本养老保险、基本医疗保险社会化服务,将镇村医疗服务一体化管理的村卫生室

纳入医保定点范围。加快推进金保工程建设,完善容灾备份体系建设。(7)完善城乡统一的户籍管理制度和相关配套政策。(8)推进流动人口服务与管理创新。

(八)推进厦漳泉大都市区建设

确定4个具体专项。

1.推进规划组织实施(分管市领导:康涛,牵头单位:发改委)

(1)组织实施厦漳泉大都市区同城化总体发展规划,力争获国家批准。(2)组织实施城市空间与市政建设对接专项规划等一批专项规划。

2.建立基础设施共建共享机制(分管市领导:林国耀、康涛、张灿民,牵头单位:交通运输局、信息化局、环保局、发改委)

(1)建立综合交通网络对接机制,加快厦漳泉城际轨道交通、翔安机场等重大交通基础设施的前期工作。推动国省道、高速路网、市政主干道等交通基础设施及快速集疏运体系的互联互通,初步形成厦漳泉"一小时"交通圈。(2)推进基础通信网、无线宽带网、数字电视网、政务信息化应用的共建共享和互联互通。(3)建立区域生态环境协同保护机制,实现环境基础设施资源共建共享。建设统一的环境预警体系;研究建立生态补偿机制;统筹环境功能区布局和环境资源开发利用,共同构建一体化绿色生态架构。

3.创新产业合作发展机制(分管市领导:李栋梁、张灿民、国桂荣,牵头单位:经发局、投促局、金融办、旅游局)

(1)建立厦漳泉三市项目联合招商、异地开发、利税共享等促进产业融合发展机制,研究制定厦漳泉大都市区同城化产业导向、投资鼓励、人口转移、土地平衡政策。(2)建立产业发展分工协作机制,联合打造大型产业集群。(3)加强三市旅游合作,共同打造"海峡旅游"品牌。(4)加强港口经济合作,推动厦门港、泉州港分工合作。(5)推进厦漳泉金融领域同城化。探索建立促进金融资源合理流动的市场机制,为重大同城化项目建设提供良好的金融服务。

4.推动区域公共服务的共建共享(分管市领导:黄强、李栋梁,牵头单位:教育局、文广新局、卫生局、体育局、科技局、人社局)

(1)完善各类社会保险转移接续制度,建立社会保险参保信息共享机制和同城结算机制,实现区域参保人员医疗保险费用实时结算。(2)加强厦漳泉大都市区教育、医疗、文化、体育合作,推动区域资源共享。(3)通过市场对接、信息对接和政策对接,统一区域内公共就业服务内容、流程和标准,促进区域劳动力合理有序流动。(4)建立科技教育资源的联网共享机制,共建工程技术研究中心等技术创新平台和公共服务平台,联合推动通用技术和应用技术创新。

(九)深化行政管理体制

确定2个具体专项。

1.创新行政管理制度(分管市领导:林国耀、黄强,牵头单位:编办、公务员局、效能办、财政局)

(1)优化政府组织体系,合理配置市、区、镇(街)事权,探索标准化、扁平化行政管理。(2)支持建立公共财政体制,重点投向公共服务领域,实现基本公共服务均等化。(3)理顺市、区财政体制,完善转移支付制度,建立健全事权、财权相匹配的财政管理体制。(4)深化行政审批制度改革,推进行政审批标准化建设,建立健全新设行政审批事项审核论证机制。(5)深化公共资源配置市场化改革,拓宽配置领域,提高配置效益,完善

大宗货物政府采购制度。(6)全面推行电子政务,加快推动行政权力全流程网上运行、审批和监察。(7)加快建立政府绩效评估指标体系,完善政府绩效管理。(8)探索公务员分类管理改革,建立公务员分类考核评价体系和相关配套管理制度,对专业性较强的职位和辅助性职位探索实行聘任制。建立高级人才进入聘任制公务员的绿色通道。(9)推进事业单位分类改革,创新事业单位管理体制和运行机制。

2.推进土地管理制度改革(分管市领导:林国耀,牵头单位:国土局)

(1)编制土地综合配套改革专项方案,上报国土资源部。(2)调整土地利用总体规划,增加建设用地规模,核减基本农田。(3)探索建立农村宅基地整理利用新机制。实施小城镇改革试点,严格规范开展城乡建设用地增减挂钩试点。(4)建立差别化的土地管理政策。(5)推进农村土地确权登记发证。(6)依法开展集体建设用地使用权流转试点,盘活集体建设用地。(7)探索鼓励盘活城市存量土地的政策措施。(8)深化征地和征地审批制度改革。(国土局)

(十)创新全面开放的体制机制

确定3个具体专项。

1.加快东南国际航运中心建设(分管市领导:康涛,牵头单位:港口局、海沧区)

(1)加强规划引导。研究制定出台《厦门东南国际航运中心建设方案》,争取省、国家批准。(2)构建便捷集疏运体系。以海沧港口为核心区,加快打造厦门至成都、昆明等连接中西部、面向台湾的综合运输通道,积极推进闽西北和中西部地区陆地港建设。(3)加大力度拓展货源。认真研究并争取落实启运港退税试点政策,扩大国际中转规模。积极开拓外贸集装箱中转和内陆腹地海铁联运业务,允许经厦门港中转的台湾货物以特殊内贸货的形式中转至内地。探索厦门港与泉州港、福州港联动协调发展措施方法,抓紧增开内支航线。(4)开辟两岸海上邮轮航线。在厦门先行先试“两岸资本、两岸公司、船籍不限”政策,争取在厦注册两岸资本邮轮公司可租赁或购买悬挂方便旗邮轮经营以厦门港为母港的对台邮轮航线,及国际邮轮可采取“两头在外、中间直航”经厦门港直航两岸等政策措施,推动厦门国际邮轮母港快速发展。(5)加快国际船舶登记制度试点。建设厦门航运交易所,鼓励海峡两岸航运服务和船舶入场交易,打造两岸航运交易服务中心。推动出台从事两岸航运船舶在厦门或高雄两地登记政策,方便两岸航线的管理及运力调控。积极开展船舶登记制度创新和高级船员(台湾船员)培训、考试和发证的政策研究。

2.创新港口管理体制机制(分管市领导:康涛、张灿民,牵头单位:市府办、港口局、海沧区、象屿管委会)

(1)深化厦漳港口和口岸一体化整合改革,以厦门海沧为东南国际航运中心核心港区和总部,建立适应一体化的口岸监管机制。(2)培育壮大航运龙头企业,鼓励引导航运企业资产重组,重点引进一批国际知名的物流企业、航运企业和跨国采购中心。推动与台湾港航企业深度合作,共同开发两岸港口,共同经营两岸航线,实现两岸船公司舱位共享等。(3)推动海沧保税港区、象屿保税区、象屿保税物流园区、厦门火炬(翔安)保税物流中心等海关特殊监管区域和保税监管场所整合,建立统一的管理体制,实现保税区域政策叠加和功能提升。

3. 建设厦门人才特区(分管市领导:林国耀、陈秋雄,牵头单位:组织部、公务员局)

(1)以推动两岸人才交流和构建国际人才集聚高地为主要内涵与特色,以争取特殊政策、打造特别环境、形成特殊机制为主要措施,试行建设厦门人才特区,并争取列入全国人才特区试点城市。(2)探索充满活力、富有效率、更加开放、与国际接轨的领军型人才政策体系。(3)加大力度实施引进高层次人才"双百计划",吸引符合产业发展导向、具有独立知识产权和自主创新能力的海内外人才来厦创业工作。(4)深化和拓展各类重大人才工程。大力引进金融、服务外包等高端人才和领军人才,打造良好的创业环境。

二、组织实施

(一)加强组织领导(分管市领导:康涛,牵头单位:综改办)

市综合配套改革领导小组办公室(以下简称综改办),负责组织推动《三年计划》的实施。成立若干专项工作领导小组,负责综合配套改革重大专项改革研究及组织实施。责任部门要坚持一把手亲自抓改革,按照《三年计划》确定的任务,制定专项实施方案,抓好落实。

(二)健全工作机制(分管市领导:康涛,牵头单位:综改办)

强化与国家部委的沟通协调,建立厦门市深化两岸交流合作综合配套改革部、省、市联席会议制度。建立由市综合配套改革领导小组、综改办、责任部门共同组成的三级联动协调推进机制。建立专家咨询委员会制度,指导开展综合配套改革工作。建立新闻媒体联动机制,扩大厦门经济特区综合配套改革的社会影响和示范作用。

(三)建立考核督办制度(分管市领导:林国耀、康涛,牵头单位:市府办督查室、效能办、综改办)

建立督办报告制度,实行领导小组每季度听取一次进展报告、协调解决重大问题制度。建立考核评估制度,实行目标管理和考核评价机制,把考评结果作为政府绩效考核的重要内容。建立专家委员会评议制度,适时组织有关方面和专家对改革成效进行评估。

(四)健全法制保障(分管市领导:张灿民、国桂荣、康涛,牵头单位:商务局、法制局、台办)

健全涉台法规、规章,制定鼓励企业到台湾投资的政策法规。积极编制市立法规划,结合实际组织实施,重点抓好《厦门经济特区城乡规划条例》、《厦门经济特区文化市场条例》、《厦门经济特区两岸新兴产业和现代服务业合作示范区条例》、《厦门综合保税区条例》、《厦门经济特区两岸区域性金融服务中心建设促进规定》、《厦门经济特区东南国际航运中心建设促进规定》等法规、规章的相应立法工作,加强对涉台法规、规章实施的监督检查,为实施《方案》提供法制保障。

附件2：

厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验 2012年重要改革事项工作计划

根据《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》、《中共福建省委福建省人民政府关于贯彻实施〈厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案〉的若干意见》、《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验三年行动计划(2012—2014年)》和市综合配套改革领导小组第一次会议精神，确定2012年重要改革事项共11项60项细化工作任务。具体如下：

一、两岸新兴产业和现代服务业合作示范区(分管市领导：张灿民，牵头单位：象屿管委会)

(一)向上争取重大政策事项

1. 向上争取税收优惠、产业发展、创新通关管理模式等3大类23项重大政策。

其中，核心政策10项，如：争取对在合作示范区内设立的符合鼓励类产业目录的企业按15%税率征收所得税。鼓励类产业目录由厦门市政府报请国家发展改革委、财政部和国家税务总局确定；合作示范区内经认定的重点高新技术企业及新兴产业项目，享受“两免三减半”的企业所得税优惠政策；对示范区内企业之间货物交易免征增值税和消费税等。

(二)我市重点推动的工作事项

2. 确定示范区选址。

3. 制定示范区总体发展规划和专项规划。

4. 启动区开发建设。加快基础工程建设进度；确定启动区选址，编制详规。

5. 着手招商引资工作，加强项目储备。(分管市领导：张灿民、李栋梁，牵头单位：象屿、火炬管委会)

二、东南国际航运中心建设(分管市领导：康涛，牵头单位：港口局)

(一)向上争取重大政策事项

6. 对注册在海沧保税港区内的企业从事国际航运、运输、仓储、装卸搬运业务取得的收入，免征营业税。(分管市领导：黄强，牵头单位：财政局、港口局、海沧区)

7. 赋予厦门港先行先试邮轮直航两岸多点挂靠基本港政策。

8. 授权厦门航运交易所作为两岸航线运价备案受理机构。争取实施台湾航线运价备案基础上编制发布“海峡航运指数”。

9. 争取对厦门港口公共航道项目建设的支持力度。

(二)我市重点推动的工作事项

10. 委托交通运输部规划院研究制定《厦门东南国际航运中心建设方案》，争取省、部批准。

11. 开工建设“东南国际航运中心总部大厦”，启动海沧临港新城建设工程，争取国内外知名海运海事专业保险等机构入驻总部大厦。(分管市领导：康涛，牵头单位：港口局、海沧区)

12. 建设邮轮母港。完成邮轮母港规划并启动一期工程建设；开展邮轮建造的项目立项工作，年内启动前期研发设计工作；积极招商引轮，争取新辟2条以厦门为母港的邮轮航线。

13. 启动远海码头自动化项目建设。(分管市领导:郑云峰,牵头单位:海沧区、港口局)

14. 挂牌运作厦门航运交易所,出台相关政策吸引两岸航运服务和船舶进场交易;与上海航交所实现信息共享;吸收一批持有大陆执业律师资格的台湾海商法律人才,设立海事仲裁委员会暨两岸海事仲裁中心,开展航运法律服务。

15. 扩大和发挥对台"小三通"优势,开通厦金海上客运夜航。

16. 推进码头资源整合,年内完成集装箱码头的整合工作。(分管市领导:康涛,牵头单位:国资委)

17. 提出海关特殊监管区域整合方案,报市委市政府研究确定后,报海关总署等国家部委批准。(分管市领导:张灿民,牵头单位:市府办,海沧、象屿、火炬管委会)

三、两岸区域性金融服务中心(分管市领导:国桂荣,牵头单位:金融办)

向上争取重大政策事项:

18. 争取允许厦门辖区包括港澳台在内的外资银行分行在福建省内设立异地支行。

19. 建设现代化支付系统的城市处理中心。

20. 争取国家外汇管理局批准将厦门列为开展合格境外有限合伙人 QFLP 制度试点城市。

21. 争取新台币在厦门率先挂牌兑换,开设账户,尝试计价结算。

四、大陆对台贸易中心(分管市领导:张灿民,牵头单位:商务局、象屿管委会)

(一)向上争取重大政策事项

22. 向中央争取相关政策,包括 ECFA 政策在我市先行先试、对台贸易企业税收优惠和设立海关原产地管理办公室等政策。

(二)我市重点推动的工作事项

23. 完成"大陆对台贸易中心"挂牌,设立商品展示厅,开展招商工作。

24. 制定和落实有关"大陆对台贸易中心"扶持政策。

25. 推进两岸冷链物流产业合作试点,构建区域性冷链物流中心,促进对台贸易发展。

26. 实行台湾水果、水产品的进口奖励政策,支持台湾水果、水产品、酒类和食品等通过厦门中转分拨大陆市场。

27. 不断丰富"台交会"、"海峡论坛"、"文博会"等在厦门举办涉台展览及活动的内容,积极支持我市相关机构赴台举办展览,推动对台贸易发展。

28. 争取中央落实大嶝市场提升旅客免税携带额政策,加大市场宣传力度,做大做强大嶝市场。

五、加快推进闽台(厦门)文化产业园规划建设(分管市领导:黄强,牵头单位:文广新局)

(一)向上争取的政策事项

29. 争取闽台(厦门)文化产业园成为国家级文化产业示范园区。

(二)我市重点推动的工作事项

30. 加快推动闽台(厦门)文化产业园核心园区建设。

31. 积极推进数字内容与新媒体产业园二期和文化旅游产业园区建设。

六、云计算服务创新发展试点示范城市(分管市领导:林国耀,牵头单位:信息化局)

(一)向上争取重大政策事项

32. 争取国家发改委、工信部正式批复我市成为国家云计算服务创新发展试点示范城市,争取

比照执行“云计算应用试点示范城市”相关发展政策。

（二）我市重点推动的工作事项

33. 加快医疗云建设整合。

34. 加快智能交通系统建设，并争取国家智能交通试点。

35. 与信息集团合作完成云计算产业合作示范区的规划。

36. 制定《厦门市促进云计算产业发展的意见》。

37. 与中国电信签署共建云计算中心合作协议，推动电信云计算中心建设。

38. 协调推进与中国联通福建公司的合作，争取中国联通全国动漫基地落户厦门。

七、建设海峡西岸先进制造业和新兴产业基地（分管市领导：李栋梁，牵头单位：科技局、经发局）

（一）向上争取重大政策事项

39. 争取园区享受火炬政策，入驻企业可申请享受国家重大科技专项支持。（分管市领导：李栋梁，牵头单位：科技局）

（二）我市重点推动的工作事项

40. 推动火炬（翔安）产业区扩区。（分管市领导：李栋梁，牵头单位：火炬管委会）

41. 加快海沧生物医药港建设。（分管市领导：郑云峰，牵头单位：海沧区）

42. 落实同安城东工业区二期、翔安内厝工业区开发项目。（牵头单位：同安区、翔安区）

八、土地政策（分管市领导：林国耀，牵头单位：国土局）

（一）向上争取重大政策事项

43. 争取核减基本农田。

44. 争取委托厦门审批征收集体土地。

（二）我市重点推动的工作事项

45. 制定盘活城市存量土地的政策措施。

46. 开展集体建设用地流转试点。

九、财税政策（分管市领导：黄强，牵头单位：财政局）

向上争取重大政策事项：

47. 争取两岸新兴产业和现代服务业合作示范区税收优惠政策。对鼓励类的企业按 15% 税率征收企业所得税；对任职于合作区企业的台籍人员，由厦门市政府按内地与境外个人所得税负差额给予补贴，纳税人取得的上述补贴免征个人所得税；在设立海关特殊监管区域的基础上，对仓储、物流、保险等企业免征营业税。

48. 争取大嶝对台小额商品交易市场有关政策，提高大嶝对台小额商品免税携带额。

49. 争取营业税改增值税试点。

50. 研究制定实施启运港退税政策的方案，积极向上争取实施。

十、深化两岸文化教育医药卫生合作（分管市领导：黄强，牵头单位：文广新局、卫生局、教育局、药监局）

（一）向上争取重大政策事项

51. 积极争取赋予厦门市对台文化交流省级审批管理权限。（分管市领导：黄强，牵头单位：文广新局）

52. 制定台资举办独资、合资合作医疗机构的政策和实施细则，争取卫生部同意台湾服务提供者在厦门可以独资或合资、合作形式设立门诊部、诊所，授权厦门市卫生行政部门负责审批和执业登记。（分管市领导：黄强，牵头单位：卫生局）

53. 制定台籍医师设置个体医疗机构及台籍

医师注册便利化政策。向卫生部争取延长《台湾医师短期行医执业证书》有效期和台湾医师在大陆医疗机构应聘的时间。(分管市领导:黄强,牵头单位:卫生局)

54. 争取国家给予台湾保健食品、化妆品通过厦门口岸进入大陆的先行先试政策。(分管市领导:李栋梁,牵头单位:药监局)

(二)我市重点推动的工作事项

55. 争取大陆中药材大型经营企业在厦设立输台物流公司。推动在海沧建立输台药材质量检测和认证中心,纳入"海峡(厦门)药品检测研究平台"。(分管市领导:李栋梁,牵头单位:药监局)

56. 争取设立台资医学高等教育机构。(分管市领导:黄强,牵头单位:卫生局、教育局)

57. 启动海峡两岸教育交流与合作基地建设。(分管市领导:黄强,牵头单位:教育局)

十一、便利两岸人员往来方面(分管市领导:康涛、王小洪、国桂荣,牵头单位:台办、旅游局、公安局)

向上争取重大政策事项:

58. 积极争取上级授予厦门市负责审批厦门厅级及以下人员赴台交流权限。(分管市领导:康涛,牵头单位:台办)

59. 做好厦门赴台湾个人旅游试点工作和赴金马澎地区个人旅游。争取公安部同意由福建省公安厅授权或委托厦门为在厦暂住人员团队赴金门旅游制证;授权厦门受理闽籍在厦暂住人员参加团队赴金游的申请。(分管市领导:王小洪、国桂荣,牵头单位:旅游局、公安局)

60. 争取新增5家以上国家有关部门、两岸相关团体等来厦设立两岸交流合作基地或办事机构。(分管市领导:康涛,牵头单位:台办)

厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》实施情况的报告

——2012年6月27日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会副主任
《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》执法检查组组长 何清秋

厦门市人民代表大会常务委员会:

5月至6月间,市人大常委会执法检查组对我市贯彻实施《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)情况进行了检查。重点检查了未成年人道德法制教育情况、社会环境净化情况、未成年人不良行为的预防和矫治情况等三个方面的内容。执法检查组听取了市政府、市中级法院、市检察院的工作汇报,到湖里区、同安区检查,视察了厦门市青少年宫、厦门市启明学校,明察暗访了8间网吧、2间电子游

戏厅,与市、区相关部门、基层执法单位、学校以及社区居委会工作人员开展座谈,还通过媒体对外公布了联系电话及电子信箱,征求社会公众的意见和建议。现将执法检查情况报告如下:

一、贯彻实施的主要做法和成效

从检查的情况看,我市各级政府及相关部门、法院、检察院对贯彻执行《预防未成年人犯罪法》是重视的,采取了许多措施,做了大量工作,取得明显成效。我市未成年人合法权益得到较好保护,未成年人违法犯罪上升趋势得到遏制。

1、重视宣传教育,未成年人法制观念得到增强。充分发挥课堂教学这一主渠道,加强理想、道德、法制和爱国主义、集体主义、社会主义教育,开展预防犯罪教育。全市中小学都已配备了综治副校长和法制辅导员、交通宣传员、消防监督员,学生的法制教育制度化、经常化。通过开展主题教育实践、红色经典诵读、主题班会、行为规范养成教育等活动,积极引导未成年人树立良好的品行。一些学校还通过发放"君子卡"、制作"法制动漫"等形式,增强学习宣传教育的效果。开展青春自护教育、心理健康教育,提高未成年人自护能力和心理素质。重视发挥家庭和社区的作用,举办各类家长学校,帮助家长改善家庭教育方式,普及法律常识。青团妇联组织和社区开展各种教育和活动,有力助推未成年人思想道德建设。

2、重视排查整治,消除诱发未成年人犯罪的社会因素。认真排查校园周边治安问题,加大对校园周边环境和网吧、电子游戏场所的整治力度,积极开展专项整治行动,为所有公办学校安装视频监控系统或周界红外报警系统,实现与110联网。加强对文化市场和校园周边商户的监管,结合"扫黄打非"和文明创建工作,打击有害卡通画册、音像制品等非法经营活动,推动净化文化环境。市妇联积极倡导、市政府积极推动,思明、湖里、海沧、集美区先后依托社区办起了111个"四点钟服务站",既为那些家中无老人、无保姆的小学生解决了下午放学后家长下班前的托管问题,又为未成年人免除不良影响筑起了一道防线,给群众办了一件实事,得到广泛欢迎。

3、重视矫治工作,对失足未成年人的教育感化效果得到提升。市政府舍得投入,从新建校舍、落实教职工特殊补贴、支持对外交流等方面,支持办好厦门市启明学校(全省唯一的工读学校)。启明学校努力加强教学管理,加强思想道德和法制教育,在矫治未成年人严重不良行为方面发挥了独特的积极作用(自1999年4月开办以来,毕业生在一年跟踪教育期内尚未发现有受到司法处理)。公安、法院、检察院在严厉打击教唆、胁迫、引诱未成年人犯罪的犯罪行为的同时,重视加强未成年人的司法保护,探索社会调查、合适成年人参与等特殊审理方式,将教育、感化、挽救方针贯穿于诉讼全过程。积极开展未成年犯跟踪回访和帮教,加强未成年犯社区矫正工作。

4、重视维权服务,未成年人合法权益得到切实保护。开辟12355青少年服务台和"心灵小屋"心理面询室,为未成年人开展法律和心理咨询。健全未成年人维权工作网络,以优秀"青少年维权岗"创建活动为载体,动员多方力量参与维权活动。实施关爱特殊青少年群体工程,发动社会力量关爱困难少年儿童。设立流浪未成年人救助保护中心,为流浪未成年人提供思想教育、心理辅导、行为矫正等服务。

二、存在的主要问题

1、在政府职责的落实方面,《预防未成年人犯

罪法》规定了各级政府的四项职责,其中两项(制定预防未成年人犯罪工作的规划、对工作规划的执行情况进行检查)还未落实(市政府和这次检查的两个区政府汇报中都没有涉及到,资料也检查不到)。政府在组织协调有关部门和其他社会组织进行预防未成年人犯罪工作方面还不够有力,部门合作、资源整合、整体推动上还存在不少问题,预防办设在团市委,抓网吧管理、学生的法制教育等还没有真正形成合力。有关方面对未成年人犯罪的数据统计标准不一,很多基本数据提供不出来。有的单位和部门对预防未成年人犯罪工作重视不够,没有提到关系国家和民族未来的战略高度,工作差距较大。对未成年人的法制教育未能很好地契合未成年人身心特点,多侧重于宣传活动,内容宽泛,效果一般。

2、在社会环境的治理方面,群众对校园周边治安、网吧、电子游戏场所、音像制品的管理仍有反映。中小学校园周边打架斗殴、清钱等案件依然多发。一些地区特别是城乡结合部,“黑网吧”为数不少,屡禁不止。(执法检查组随机检查了集美区后溪镇新村、湖里区江头街道后埔社区,当场发现3间“黑网吧”;随机暗访了思明区帝豪大厦“派士通”游艺嘉年华、明发广场“立新”欢乐天地等2间电子游戏厅,均发现不少穿校服的中小学生沉溺于电子游戏之中,“立新”电子游戏厅没有设置未成年人禁入标志)。“黑网吧”已成为未成年人犯罪的重要诱因,据启明学校统计,该校工读学生中,因沉迷网吧诱发严重不良行为的,占80%以上。同时,适合未成年人的公共文化场所和文化产品还比较缺乏,特别是农村,文体活动还不够多样化,对未成年人缺乏吸引力。早晨因校门限时开放,学生聚集在校门口等候,存在安全隐患。

3、在特殊未成年人群体的教育方面,离异家庭、进城务工家庭、特困家庭未成年子女的教育保护问题比较突出。据厦门市启明学校统计,这三年来工读学生中单亲家庭子女占40%,流动人口子女占54%。对这些特殊未成年人群体,政府关爱服务还不够到位,对他们的维权、管理、教育尚缺乏针对性,相关的对策措施研究不深不细。

三、几点建议

预防未成年人犯罪关系到祖国的未来和民族的希望,这是一项社会系统工程,是全社会的共同责任,任务艰巨,意义重大。各级政府及相关职能部门、司法机关要严格履行法律规定的职责和义务,通过全社会的共同努力,把预防未成年人犯罪工作提高到一个新的水平。

1、加强学习宣传,进一步营造法律实施的良好氛围。各级政府及相关部门要将《预防未成年人犯罪法》纳入“六五”普法的重要内容,深入宣传贯彻,使社会各方面都了解这部法律的精神实质、主要内容和各自的责任。要加强对文化市场、商业和娱乐业经营者履行《预防未成年人犯罪法》规定义务的宣传教育,加大对家庭、学校的宣传教育力度。充分发挥传播媒体的舆论引导作用和教化功能。要加强对预防未成年人犯罪工作的综合研究,加强未成年人犯罪数据、信息的汇集、统计和信息发布,提升预防未成年人犯罪工作的水平。

2、加强组织领导,进一步动员全社会力量共同参与。市政府要强化主导作用,健全完善有关工作机制,切实履行规划任务、协调工作、检查实施等职责,抓紧制定符合实际的预防未成年人犯罪工作的规划。同时要最大限度地动员社会各方

面的力量,特别是发挥好家庭、学校、社区在预防未成年人犯罪中的作用。要整合各方面资源,指导办好家长学校,帮助家长提高自身素质和家庭教育质量,督促法定监护人依法履行监护职责。对不履行监护职责的,公安机关要依法予以训诫,责令改正。要把预防未成年人犯罪的教育工作和成效作为考核学校工作和教育督导、检查的重要内容。加强中小学校德育和心理教师的配备。要把预防未成年人犯罪工作纳入社区建设的内容,引导基层群众自治组织开展有针对性的法制宣传,救助、帮教、挽救有不良行为的未成年人。加大对厦门市启明学校建设的投入,研究解决工读学生伙食补贴等问题,进一步发挥工读学校教育感化严重不良行为未成年人第一道防线的作用。

3、落实综合治理,进一步改善未成年人健康成长的社会环境。一方面,要加强日常监管和集中专项整治。切实按照《预防未成年人犯罪法》的规定,严格网吧、游乐场所、音像制品文化市场管理,在发证、验证和日常巡查过程中实施有效的监督。要高度重视"黑网吧"违法经营问题,尽快研究源头治理措施,解决"黑网吧"禁而不止、纠而复生的问题。要继续加强校园周边的治安管理,建立健全反应迅速、打击及时、保障有力的安全保卫体系。另一方面,要加大对未成年人活动场所的建设和投入,丰富未成年人的文化生活。规划建设儿童主题公园。要扶持社区办好"绿色网吧"。普及兴办"四点钟服务站"(建议列入为民办实事项目)。

4、预防保护并重,进一步为未成年人健康成长提供公共服务。要把《预防未成年人犯罪法》和《未成年人保护法》两部法律结合起来贯彻实施。政府有关部门要建立和完善中小学生校外教育保护工作制度,协调学校、社区、社会机构等各方面的资源,对中小学生的课余生活予以保障。采取措施解决学校早晨上学定时开门、下午放学限时清校带来的问题。学校应开展一些有益的课外活动,学校的体育场馆、电脑室在节假日应逐步向未成年人开放。要采取有效措施,加强未成年人的网络文化教育,帮助未成年人增强抵御不健康网络信息的能力。在中小学普遍设置投诉箱,让学生及时投诉不法侵害行为,畅通投诉渠道。要特别关注离异家庭、进城务工家庭、特困家庭的未成年子女,深化政策研究,加强针对性教育,落实帮扶措施。严厉打击侵犯未成年人权益的犯罪行为,加强未成年人司法保护,维护未成年人合法权益。

以上报告,请予审议。

附件1:

中华人民共和国预防未成年人犯罪法(节选)

(1999年6月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过　自1999年11月1日起施行)

第三条　预防未成年人犯罪,在各级人民政府组织领导下,实行综合治理。

政府有关部门、司法机关、人民团体、有关社会团体、学校、家庭、城市居民委员会、农村村民委

员会等各方面共同参与,各负其责,做好预防未成年人犯罪工作,为未成年人身心健康发展创造良好的社会环境。

第四条　各级人民政府在预防未成年人犯罪方面的职责是:

(一)制定预防未成年人犯罪工作的规划;

(二)组织、协调公安、教育、文化、新闻出版、广播电影电视、工商、民政、司法行政等政府有关部门和其他社会组织进行预防未成年人犯罪工作;

(三)对本法实施的情况和工作规划的执行情况进行检查;

(四)总结、推广预防未成年人犯罪工作的经验,树立、表彰先进典型。

第五条　预防未成年人犯罪,应当结合未成年人不同年龄的生理、心理特点,加强青春期教育、心理矫治和预防犯罪对策的研究。

第六条　对未成年人应当加强理想、道德、法制和爱国主义、集体主义、社会主义教育。对于达到义务教育年龄的未成年人,在进行上述教育的同时,应当进行预防犯罪的教育。

预防未成年人犯罪的教育的目的,是增强未成年人的法制观念,使未成年人懂得违法和犯罪行为对个人、家庭、社会造成的危害,违法和犯罪行为应当承担的法律责任,树立遵纪守法和防范违法犯罪的意识。

第七条　教育行政部门、学校应当将预防犯罪的教育作为法制教育的内容纳入学校教育教学计划,结合常见多发的未成年人犯罪,对不同年龄的未成年人进行有针对性的预防犯罪教育。

第八条　司法行政部门、教育行政部门、共产主义青年团、少年先锋队应当结合实际,组织、举办展览会、报告会、演讲会等多种形式的预防未成年人犯罪的法制宣传活动。

学校应当结合实际举办以预防未成年人犯罪的教育为主要内容的活动。教育行政部门应当将预防未成年人犯罪教育的工作效果作为考核学校工作的一项重要内容。

第二十六条　禁止在中小学校附近开办营业性歌舞厅、营业性电子游戏场所以及其他未成年人不适宜进入的场所。禁止开办上述场所的具体范围由省、自治区、直辖市人民政府规定。

对本法施行前已在中小学校附近开办上述场所的,应当限期迁移或者停业。

第二十七条　公安机关应当加强中小学校周围环境的治安管理,及时制止、处理中小学校周围发生的违法犯罪行为。城市居民委员会、农村村民委员会应当协助公安机关做好维护中小学校周围治安的工作。

第二十八条　公安派出所、城市居民委员会、农村村民委员会应当掌握本辖区内暂住人口中未成年人的就学、就业情况。对于暂住人口中未成年人实施不良行为的,应当督促其父母或者其他监护人进行有效的教育、制止。

第三十一条　任何单位和个人不得向未成年人出售、出租含有诱发未成年人违法犯罪以及渲染暴力、色情、赌博、恐怖活动等危害未成年人身心健康内容的读物、音像制品或者电子出版物。

任何单位和个人不得利用通讯、计算机网络等方式提供前款规定的危害未成年人身心健康的内容及其信息。

第三十三条　营业性歌舞厅以及其他未成年人不适宜进入的场所,应当设置明显的未成年人禁止进入标志,不得允许未成年人进入。

营业性电子游戏场所在国家法定节假日外，不得允许未成年人进入，并应当设置明显的未成年人禁止进入标志。

对于难以判明是否已成年的，上述场所的工作人员可以要求其出示身份证件。

第三十六条　工读学校对就读的未成年人应当严格管理和教育。工读学校除按照义务教育法的要求，在课程设置上与普通学校相同外，应当加强法制教育的内容，针对未成年人严重不良行为产生的原因以及有严重不良行为的未成年人的心理特点，开展矫治工作。

家庭、学校应当关心、爱护在工读学校就读的未成年人，尊重他们的人格尊严，不得体罚、虐待和歧视。工读学校毕业的未成年人在升学、就业等方面，同普通学校毕业的学生享有同等的权利，任何单位和个人不得歧视。

第四十四条　对犯罪的未成年人追究刑事责任，实行教育、感化、挽救方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。

司法机关办理未成年人犯罪案件，应当保障未成年人行使其诉讼权利，保障未成年人得到法律帮助，并根据未成年人的生理、心理特点和犯罪的情况，有针对性地进行法制教育。

对于被采取刑事强制措施的未成年学生，在人民法院的判决生效以前，不得取消其学籍。

第四十九条　未成年人的父母或者其他监护人不履行监护职责，放任未成年人有本法规定的不良行为或者严重不良行为的，由公安机关对未成年人的父母或者其他监护人予以训诫，责令严加管教。

第五十五条　营业性歌舞厅以及其他未成年人不适宜进入的场所、营业性电子游戏场所，违反本法第三十三条的规定，不设置明显的未成年人禁止进入标志，或者允许未成年人进入的，由文化行政部门责令改正、给予警告、责令停业整顿、没收违法所得，处以罚款，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款；情节严重的，由工商行政部门吊销营业执照。

附件2：

厦门市人民政府关于贯彻实施预防未成年人犯罪法工作情况的汇报

（2012年6月）

厦门市人民代表大会常务委员会：

厦门市委、市政府高度重视预防未成年人犯罪工作，注重强化青少年政治思想素养，优化未成年人成长环境，坚持构建立体化青少年权益保护网络，积极组织社会管理创新工作，营造全社会齐心协力、齐抓共管预防未成年人犯罪工作的社会氛围。现将我市贯彻实施《预防未成年人犯罪法》工作情况报告如下：

一、贯彻实施工作情况

我市现有18岁以下未成年人52.7万人，占全市实有人口的12.17%。全市现有各级各类学校986所，在校学生61.86万人，其中未成年学生

46.94 万人,占学生总数的 75.9%。

(一)夯实工作基础

1.进一步健全组织机构。为有效预防青少年违法犯罪,我市成立了市综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组,明确了各成员单位工作职责,并根据工作需要和人事变动情况及时调整和充实领导小组成员单位,将预防违法犯罪工作纳入综治考核内容,切实保障了预防未成年人犯罪工作的顺利开展。

2.进一步完善工作机制。领导小组各成员单位有方向性与针对性的运行预防青少年违法犯罪工作机制,持续深入推进重点青少年群体排查摸底工作,结合综治工作加强对社会闲散青少年的教育帮助,加强针对重点青少年群体的临界预防。各团区委通过建立社区闲散青少年档案,建立健全预防工作网络,推动预防青少年违法犯罪工作向基层进一步深化。

(二)健全工作网络

1.创新 12355 青少年服务台模式。目前,12355 青少年服务台已拥有一支专业水准较高的志愿者队伍,专家及学生志愿者队伍总人数达 260 人。12355 青少年服务台现已升级为自动转接,由专业的志愿者进行即时接听服务,还可根据咨询者的需求安排专家面谈等服务。同时,与相关职能部门、青少年维权岗单位形成直接联动,调动更多社会力量参与这项工作。“青春飞扬·维权相伴”12355 青少年法律心理咨询热线节目在厦门音乐广播播出了近 60 期,邀请律师、心理咨询师等专业人士进行有关话题的咨询,受到了广泛欢迎。

2.开展“青少年维权岗”创建活动维护青少年权益。目前我市有“国家级优秀青少年维权岗”8 家、“省级优秀青少年维权岗”51 家。以青少年法律援助中心为基点、各级优秀“青少年维权岗”为连接点,各单位优势互补、资源共享、整体部署,进一步规范了青少年维权工作,加大了对失足、困惑、罪错青少年和进城务工青年、外来民工子弟等特殊青少年群体的维权力度。特别发挥公、检、法、司等单位的牵头作用,始终坚持“教育为主、惩罚为辅”的原则,慎重办理未成年人犯罪案件,维护未成年人的合法权益,最大限度的转化消极因素,减少社会对抗。

3.开展共青团与人大代表、政协委员面对面活动。组织共青团员参与社会管理创新、预防青少年违法犯罪、新生代农民工城市融入等项目的专题调研、集中视察和面对面沟通,零距离倾听青少年群体的心声,并将座谈、调研结果反馈给有关部门,反映青少年的权益诉求和预防青少年违法犯罪工作遇到的普遍性问题,努力推动相关问题的解决。

(三)注重调查研究

1.持续深入推进重点青少年群体排查摸底工作。继续开展重点青少年群体排查摸底专项行动,进一步巩固摸清不在学无职业青少年、流浪乞讨青少年、服刑在教人员未成年子女、农村留守儿童等各类重点青少年群体的基础数据,研究其群体特征与行为特点,找出各类有犯罪行为及严重不良行为青少年违法犯罪的特点原因,形成分析报告。

2.加强社会闲散青少年教育帮助工作。摸清社会闲散青少年底数,以社区为单位采取适当方式为社会闲散青少年实施结对跟踪帮教和管理,同时发挥法院、检察院、司法局等部门的专业化辅导作用,以及 12355 青少年服务台志愿群体作用,

提高帮教工作的针对性和实效性。

3. 开展青少年生存状况调查工作。开展全市“新生代农民工生活状况调查”活动，向全市新生代农民工较集中的区域发放调查问卷，并结合访谈，深入了解我市新生代农民工生存状况和基本需求，为今后更好的维护新生代农民工权益、推动新生代农民工融入城市提供参考。

4. 定期召开预防青少年犯罪工作领导小组办公室会议。积极协调推动各有关部门落实方案和措施，协调和督促各责任部门及时分析研究各项重点工作任务的规律和特点，查找工作薄弱环节，将重点青少年群体工作落到实处。

（四）强化思想素养

1. 抓政治理论教育。始终坚持以理想信念教育为统领，教育、团委、宣传等部门以新中国成立60周年、五四运动90周年、中国共产党成立90周年、辛亥革命100周年、厦门特区建设30周年等重大纪念日为契机，挖掘历史文化和教育内涵，广泛开展以“童心向党”（小学）、“心中的歌儿献给党”（初中）、“永远跟党走”（高中）、“启航明天，争当四好少年”等主题教育实践活动，通过开展形式丰富的红色经典诵读、红歌合唱比赛、红色故事演讲比赛、征文比赛、征集核心价值观箴言等活动，切实增强广大青少年对社会主义的认识、对祖国和民族的深厚感情。通过对青少年加强形势教育、国防教育和市情教育，不断提高团员青年的政治敏锐性和政治辨别力。以创建社会主义核心价值体系教育基地学校和召开“兴国之魂——社会主义核心价值体系教育论坛”为载体，通过专家讲座、主题演讲、展板展示、课件展播、论文交流、经验介绍、主题班会课比赛和学科渗透课观摩等活动，内化社会主义核心价值观，引导青少年树立远大理想和坚定信念。

2. 抓法制意识教育。通过建立综治副校长制度和法制辅导员、交通宣传员、消防监督员（以下简称“三员”）制度，我市中小学基本上配备了综治副校长和“三员”，明确了法制副校长和“三员”参加学校依法治校、组织指导普法宣传、维护校园周边秩序和法律咨询等4个方面的职责。教育部门坚持将法制教育融入中小学思想品德教育中，将法制教育与行为规范教育相结合，开展了“12·4”全国法制宣传日活动；深化“学生带法回家”活动；邀请退休法官、关工委老同志开展“珍惜生命，别让青春在犯罪中迷失”法制教育巡回讲座；联合法院举办“小法官”夏令营；联合公安部门开展“千名民警进千所校园——校园安全法制大宣讲”活动，并由精品课程获奖民警组建校园安全法制宣讲团，深入各级各类学校开展法制宣传教育；注重学生法制教育书籍的阅读和积累，让法制观念的种子在学生心中生根发芽。团市委12355青少年服务台通过热线电话、电台节目、网络平台、现场咨询等方式，定期为广大青少年们提供相关的法律咨询服务。市检察院建立志愿者服务队，将法律服务、法制宣传融入到“检校1+1”、“贫困、留守儿童帮扶”等活动中，形成长效机制，增强志愿者服务在青少年维权活动中的实效性。海沧区开展“弘扬法治精神，推进依法治国”为主题的法制宣传日活动，组织学生“做遵纪守法小公民”宣誓活动，开展法制宣传黑板报、手抄报比赛，加强公民法律意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。

3. 抓青春自护教育。根据青少年群体不同年龄层次和各区实际情况，有针对性地开展“校园平安行”、“流动平安训练营”、“青春自护”夏令营等

形式多样的活动,通过组织专题文艺演出、专家授课、录像观摩、模拟情景训练等方式,向广大未成年人普及自我保护知识,提高未成年人的自我保护意识和能力;依托全市“消防教育示范学校”、“防震减灾科普师范学校”、“平安校园”、“平安先行学校”等创建活动,积极开展防灾避险、疏散演练、安全宣传教育等活动,提高青少年自我保护意识和技能。

4. 抓心理素质教育。2011 年是我市“心理健康知识教育宣传年”,围绕“真诚交往、和谐相处”、“感悟幸福、分享快乐”、“阳光心灵,幸福人生”等主题,开展心理健康教育活动月活动,全方位地加强对学生的心理健康教育。市、区教育部门和各级各类学校开展了各具特色的教育活动,通过宣传、普及心理健康知识,在学生中营造关注心理健康、了解心理健康、重视心理健康的氛围,磨练学生的意志品质、提高学生心理素质。集美区教育局举办“珍爱生命、感恩教育”青少年心理健康知识讲座等;集美中学通过开辟“心灵港湾”等心理健康教育网页,出版心理驿站期刊;双十中学组建学生心理协会,搭建学生创造、交流、自助、体悟、展示的平台;东孚学校实施女生导护师工作制度,对女生进行有针对性的青春期教育等,均收到了一定的成效。各级各类学校还通过建立学生心理健康档案,定期对学生心理健康状况进行分析、研究,积极化解学生的各种心理问题,监控并防范各种意外事件的发生,结合个案调查和分析,采用多种形式,提高育人效果。

5. 抓行为规范养成教育。各级教育部门和各级各类学校按照每学期第一个月份为“学生行为规范养成训练月”的规定,完善工作方案和管理制度,集中开展学生行为规范的强化教育和训练。厦门一中开展以做一个“文明有礼的一中人”为主题的系列活动。集美中中学制定了《集美中学好习惯“四十个一”》、《集美中学学生网络道德行为守则》等规范条例,把文明行为养成教育抓实、抓细、抓持久,通过学习道德模范、优秀校友事迹,培养学生的道德意识;通过各类主题班会、“十八岁成人仪式”、“入团宣誓仪式”等形式渗透道德教育;以习惯养成为抓手,培育学生的道德规范。思明区大同小学也扎实开展文明礼仪教育。2011 年 11 月,我市召开了“厦台中小学养成教育研讨会”,海峡两岸学者、教育工作者汇聚一堂,共同探讨提高学生思想道德素质和文明礼仪素养的对策。在迎接全国文明城市公共文明指数测评中,我市做好工作部署,发起了“争当文明小使者”活动,传播文明,共建厦门和谐美丽的文明城市。

(五)提升服务能力

1. 积极实施青少年家教素养提升工程。教育、文明办、团委、妇联、关工委等部门共同配合,从家庭教育入手,依托家长学校、家长委员会大力开展家庭文化建设、家庭法制建设、家庭科学育儿等宣传教育,全面提高家长和孩子的道德和法制素质。继续拓展中小学网上家长学校平台的建设,至今已开通了百来所“网上家长学校”,教师通过信息平台发布教育信息,家长通过班级主页了解孩子的在校情况,反应意见,学生可以通过班级论坛提出合理建议,建成了迅捷有效、和谐平等的沟通渠道。平台开通至今,累计发送公益短讯总量达 4700 万条,访问量达 426 万人次,家教咨讯 28000 篇。市妇联组织家庭教育讲师团成员按《全国家庭教育指导大纲》要求,汇总了我市家庭教育讲座题集共 76 题,内容涵盖 0 岁至 18 岁儿童不同成长期,为学校、社区举办家庭教育讲座提

供服务,2011 年举办讲座 400 多场,参加听讲的家长达 5 万人次。大力开展示范家长学校创建活动,召开第四届“双合格”家庭教育工作表彰会,总结我市家庭教育工作经验,表彰 10 个家庭教育先进集体,30 个示范家长学校,20 名家庭教育先进个人,97 名“为国教子、以德育人”好家长。集美区开展“呵护新苗同成长”教育活动,组织部分高校有关专家,深入全区中小学校,为一年级新生家长作《心理健康:孩子成长成才的基石》和《新生家长应作好的准备》等专题巡回讲座,使更多家长获得心理健康教育的基本知识,调整和改进教育子女的方式方法。

2. 积极实施助力青年就业创业工程。为了帮助我市青年创业就业,团市委、市青企协、青商会成立青年创业实践导师团,成员由优秀青年企业家和创业就业带头人以及专家学者担任,导师团成员以自己的亲身经历为广大创业青年提供创业指导,帮助他们制订创业规划、选择创业项目、规避市场风险,争取优惠政策、增强市场竞争力等。2011 年,团市委成立了市青年创业协会,协会综合协调各方面资源,从创业培训、资金扶持、导师辅导等多个渠道,采取多种形式,为创业青年提供全方位、多层次的服务,引导青年想干事、指导青年会干事、支持青年干成事,让更多有志青年少走弯路、走向成功。并通过深化“青年就业创业见习基地”、青年创业小额贷款、YBC 中国青年创业国际计划、“青年创业大讲坛”等项目,为青年创业搭建实训平台、融资平台、培训平台,集中青年创业专家的智慧,培养青年创业带头人。

3. 积极实施关爱特殊青少年群体工程。一是切实关爱留守儿童。妇联组织动态维护各区留守儿童数据库,认真做好“六一”节慰问少年儿童工作,捐建春蕾爱心书屋,为留守流动儿童办理重大疾病保险,组织爱心妈妈为困难儿童织毛衣,240 斤毛线几天时间就被认领编织。发动社会爱心力量关爱困难儿童,2011 年共收到捐款 81 万元。为 355 名困难儿童发放助学金 256100 元,为 56 名女大学生发放助学金 91000 元,慰问 300 名困难儿童及孤儿,奖励 100 名优秀春蕾女童。二是切实维护未成年人权益。市、区两级法院建立健全审理未成年刑事案件的专门机构,在审理未成年人犯罪案件时,充分发挥和实现刑罚的特殊预防功能,始终坚持“教育为主、惩罚为辅”的原则,秉承“教人育人”的理念,将教育、感化、挽救方针贯穿于未成年刑事审判全过程。同时严格依照刑事诉讼程序,保护未成年被告人的诉讼权利和其他合法权益,并积极开展判后回访帮教工作,促进未成年人犯罪后及时改过自新,回归社会,重塑人生。各区检察院相继成立未成年人检察室,专门负责承办未成年人犯罪案件和在校生刑事案件的批捕、起诉和犯罪预防工作,实行“捕、诉、防、矫一体化”办案方式,积极探索和尝试在现有刑事法律框架内特殊审理的方式方法,通过设置专门的谈话室(心理疏导室)、推行分案起诉制度、试行污点限制公开制度、加强对损害未成年人合法权益的违法行为的法律监督、试行附条件不起诉制度等方式,将教育、感化、挽救工作贯穿执法办案全过程。同时,加强法律援助和收押监督,切实维护在押未成年人的合法权益。建立了未成年人犯罪跟踪回访和帮教制度,根据每个人的具体情况详细制定帮教计划,结成了“一助一”、“多助一”的帮教对子,加强联络,定期到未成年犯所在社区、派出所、学校和家庭走访,及时了解他们的改造情况,把握思想和生活动态,帮助解决学习、生活、就

业等困难问题,帮助其矫正不良心理和行为习惯,鼓励他们树立重新做人的信心,有效防止失控和再犯罪现象发生。三是切实救助流浪未成年人。2006 年在市救助管理站内设立流浪未成年人救助保护中心,专门负责做好我市流浪未成年人救助保护工作。该中心成立以来,共救助流浪未成年人 2531 人,派专人护送返乡 721 人。2010 年 7 月,对原救助管理区进行改扩建,新建的管理服务区设有未成年人救助保护用房、办公室、教室、多功能厅、活动室、心理辅导室、宣泄室等。该项目投资 2776 万元,建筑面积 10787 平方米,设救助床位数 276 张,其中未成年人救助床位数 204 张,已于今年 1 月 3 日正式竣工,预计今年 6 月 1 日投入使用,建成后达到国家一类站标准。2011 年 2 月,积极配合公安机关"春蕾打拐"行动,救助未成年人 18 人,同时与公安机关建立"打拐"行动的长期合作机制。2011 年 6 月,成立社会工作站,积极为流浪未成年人提供思想教育、心理辅导、行为矫正等服务;与新疆维吾尔自治区救助管理站签订流浪未成年人救助接送协议,较好地解决新疆籍流浪未成年人护送和接收问题,防止意外发生。2011 年底,我市出台了《厦门市加强和改进流浪未成年人救助保护工作实施意见》(厦府办〔2011〕279 号),强化流浪未成年人救助保护工作。四是重视办好工读学校。厦门市启明学校是福建省唯一一家工读学校,在教育挽救失足学生方面做了大量工作,工读教育取得明显成效。为保证工读学生能顺利升学、就业,规定工读学生毕业考试合格后,由工读学校填写评语,由原学校发给毕业证书,其档案随本人转走,所犯错误的档案材料则由工读学校保存。工读学校 2007 年迁入新址办学,在校学生常年保持在 140 人左右,全部为初中生,男女生分开管理,实行半军事化管理。教学按照国家规定开设文化课,采取"低起点、缓坡度、小步走"因材施教的方法实施教学。自 1999 年 4 月开办以来,其毕业生基本上升入高一级学校(其中 5 人考入五年制大专班、2 人考入警校),10 余人参军入伍(其中 2 人入党、2 人考入军校),在一年跟踪教育期内尚未有人受到司法处理。

4. 大力实施未成年人文化建设工程。一是认真落实公共文化设施免费向未成年人开放的措施。加大检查督促力度,努力从内容、形式、服务等方面加以改进,适合未成年人的特点和需求。二是有针对性的加强文化市场整治工作。切实抓好网吧专项整治工作,加强对经营性娱乐场所的规范和管理,严肃查处危害未成年人的读物和视听产品,严格审查面向未成年人的出版物、游戏软件,努力为未成年人创造良好的文化服务环境。

(六)优化成长环境

1. 构筑帮困助学体系。一是实现城乡义务教育完全免费。免除所有城乡义务教育阶段学生学杂费、课本费、簿籍费 2452 万元,受惠学生 22.38 万人。农村义务教育寄宿生补助由每生每天 1 元提高到 3 元,其中最低生活保障家庭寄宿生小学提高到 6 元、初中提高到 9 元。免除全部中职入学新生一年级学费 3166 万元,受惠学生 1.25 万人。全面落实高中、中职、高校资助及食堂补贴政策,发放各类资助金 6270 万元。二是对幼儿园实行分级补助政策。建立民办幼儿园分级收费管理和财政补助制度,对镇(街)、村(居)等集体举办的幼儿园以及经审批的民办幼儿园进行评估定级,对愿意接受分级收费管理制度的民办幼儿园实行保教费分级最高限价,四个等级的最高限价

分别为每生每月 500 元、400 元、300 元、250 元。对经正式批办且执行最高限价规定的民办幼儿园给予财政补助,四个等级民办园每生每月分别补助 350 元、250 元、150 元和 100 元。民办幼儿园每提升一个评估等级补助给予财政补助 10 万元。三是建立挂钩农村学校、薄弱学校制度。在集美、同安、翔安各选 3 所学校,由局领导班子 8 位成员每人挂钩 1—2 所。城市优质学校向岛外农村学校、新区配套学校辐射,在农村学校加挂名校分校、附属学校的牌子,一、二级达标中学、国家级重点中等职校挂钩 1—2 所农村中小学,从资金、师资、师训、教研等方面开展实质性帮扶。根据统计,全市城镇中小学 187 所,与农村学校建立帮扶关系的有 128 所,占 68.5%。

2. 净化校园周边环境。一是加强网吧的监管。工商部门从 2009 年 5 月起持续开展黑网吧“斩网行动”,2011 年,共立案查处黑网吧 232 起,切断黑网吧互联网连接 575 条;会同公安部门查处涉嫌构成非法经营罪或传播淫秽色情罪的黑网吧案件 24 起。文化部门将校园周边的网吧作为重点整治对象,加强网吧监管平台建设,利用先进的科技手段,加强对网吧经营场所的日常监管;组织开展互联网低俗之风专项整治行动和进一步查处互联网有害信息的专项整治工作,对全市 260 家网吧和我市互联网经营单位进行了全面检查,查处违规经营单位 8 家;健全“五老”网吧义务监督员队伍,目前,全市共聘请网吧义务监督员 512 人,并组织开展了“五老”网吧志愿监督员的法规培训,指导进行现场的检查督导,使我市网络经营活动得到了进一步规范。二是加强校园周边商户的监管。工商部门认真落实段长责任制,严把市场准入关,加大巡查力度,实施动态监管,深入市场积极向企业、商家宣传相关法律法规,指导企业、商家守法经营,按照核准的经营范围、方式和地点亮照经营,督促企业、商家建立和完善购销台帐,查验进货票证及书籍、音像制品版号等内部管理制度,促进企业、商家加强自律,提高其责任意识。2011 年,思明区工商局对辖区内 53 所公办中小学、13 所民办中小学周边的 1696 家经营户逐一进行摸底,排查出无照经营户 303 户、销售“三无”产品经营户 172 户。三是加强电子游戏游艺场所的监管。针对市场上出现擅自经营电子游戏游艺的现象,文化、公安、工商等部门多次组织开展打击行动,对斗西路“城市动漫”和中华城“德润行”等两处位于校园周边的超范围经营游艺场所的违法行为进行立案查处。思明区工商局认真处理保护未成年人的举报信件,对以动漫设计、游艺场所管理等名义从事游艺经营的 13 家经营场所全部查封;集美区工商局严格落实责任制,探索建立起工商所与辖区中小学校间的信息交流机制,大力整治无照经营电子游戏机室,连查多家超范围经营电子游戏机案。四是加强非法出版物的监管。结合“扫黄打非”工作,重点开展打击盗版、淫秽、色情以及“口袋本”图书和有害卡通画册等非法出版物及经营有害青少年健康成长的图书、报刊、音像制品等违法行为。2011 年,全市检查各类文化经营场所 11000 家(次),立案 15 件,取缔无证经营户 26 家,取缔无证摊点 125 个,查缴非法出版物 112002 件。2012 年 4 月 24 日集中销毁侵权盗版音像制品及非法出版物 111000 多件,有效地打击了非法经营活动、净化了校园周边的文化环境。

3. 持续开展“三项主题”活动。从 2007 年开始,我市教育系统持续开展了“师德建设”、“岗位

大练兵”(2011 年 4 月举办了厦门市首届中小学幼儿园教师教学技能大赛)和“百名校长万名教师进社区进家庭”的“三项主题”活动,加强教师队伍建设。在活动中,广大教师秉承“强化师德,做学生喜爱的老师”、“提高师能,做业务过硬的老师”和“传播师爱,做家长信赖的老师”的信条,更加热爱本职工作,恪尽职守,用爱心呵护全体学生,尊重学生人格,促进学生在品德、智力、体质等方面全面发展,做到精教书、通育人,用自己的学识才干把学生培养成社会有用之材。同时,通过家访、学校与社区共建的方式,全面了解学生,做到家庭、社区、学校三位一体,为学生提供健康的成长环境。据不完全统计,仅 2011 年,1.1 万名青年教师参加教师教学技能大赛,1.7 万名教师家访学生 12 万人,进社区 1300 多场次,建立特殊学生档案 1.6 万份,落实帮扶措施 1.5 万人,333 人次教师分别在国家级和省级教学基本功大赛上获奖。

二、贯彻实施过程中存在的主要问题

在各有关职能部门的努力和社会各界的支持下,我市预防青少年违法犯罪工作取得了一定的成绩,但是还存在诸多困难和不足。

(一)思想认识还存在偏差。有的单位和部门还没有把预防青少年违法犯罪摆在应有的位置、提上工作的日程,更没有进行整体研究和部署;个别学校和一些家庭也存在认识上的模糊,不能从贯彻《预防青少年违法犯罪法》的高度去认识问题。

(二)整体联动还比较薄弱。当前,全市上下日益重视未成年人法制教育工作,公、检、法、司、团委、教育等单位都形成了自己的法制教育模式,但在部门合作、资源整合、整体联动上还不尽如人意。此外,当前的法制教育多侧重于举办宣传活动,分阶段、分层次、针对性强的普法教育不多。

(三)服务特殊青少年群体还不到位。目前,我市针对困难家庭未成年子女、留守儿童、农民工子女的帮扶工作已经比较成熟,但是对单亲家庭、流动家庭子女以及流动人口中闲散青少年的维权、管理、法制教育等方面,还没有形成完整、有效的工作体系。

三、下一步工作努力的方向

青少年违法犯罪预防工作是一项重大的社会课题,也是一项系统的社会工程,更是一项艰巨的工作任务。我们必须准确把握今后工作的方向,形成社会、政府、学校、家庭联动的工作格局,净化未成年人成长的社会环境。

(一)提高对预防青少年违法犯罪工作的认识。宣传、教育、政法等部门要利用各种宣传媒体,营造社会关心、关注未成年人健康成长的氛围,提升社会对预防青少年违法犯罪工作的认识度。要办好家长学校,将预防青少年违法犯罪工作纳入培训体系,让家长认识到家庭教育对于预防青少年违法犯罪的重要性,提高家长的责任感。不断加强教师特别是班主任队伍建设,提升教师素质,使他们真正树立全面育人的教育理念。

(二)加强部门及工作的整体联动。特别是在现有各单位形成的法制教育方式基础上,要进一步整合资源,由市综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室牵头,整体规划每年全市青少年法制教育工作,避免公、检、法、司等多部门重复入校开展活动的情况。

(三)加大对特殊青少年群体的关注、关心力度。要依托社区做好对我市单亲家庭、困难家庭、流动家庭等未成年子女的调查摸底工作,做到情

况清、底数明;联合辖区高校,组织大学生志愿者针对这三类群体开展调研工作,掌握这部分群体的特点和需求,尝试摸索服务这部分群体的工作规律;在充分调查研究的基础上,制定不同的服务管理流程。

附件3:

厦门市中级人民法院
关于贯彻实施《预防未成年人犯罪法》工作情况的报告

(2012年6月21日)

厦门市人民代表大会常务委员会:

《预防未成年人犯罪法》颁布实施以来,全市两级法院依法审理未成年刑事案件,打击教唆、胁迫、引诱未成年人犯罪,积极参与预防未成年人犯罪综合治理,为未成年人健康成长,为维护社会稳定、促进经济发展、促进社会和谐作出了积极贡献。中院和思明区法院分别被授予全国"优秀青少年维权岗"称号,中院刑一庭、集美区、同安区法院分别被授予福建省"优秀青少年维权岗"称号,翔安区法院被授予厦门市"优秀青少年维权岗"称号,中院刑一庭被确定为厦门市"少年司法宣传教育基地",同安区法院刑庭被评为厦门市"巾帼文明岗"。现将主要工作情况报告如下:

一、加强组织建设,强化《预防未成年人犯罪法》实施的基础保障

全市法院高度重视对未成年人的司法保护,把预防未成年人犯罪工作列入重要议事日程,摆上突出位置来抓,中院专门成立了未成年审判工作领导小组,下设综合组、刑事审判指导小组等,负责统一指导、协调全市法院未成年审判和预防未成年人犯罪工作,并建章立制,形成院长、分管院长、庭长分级负责,层层抓落实制度。两级法院建立健全审理未成年刑事案件的专门机构,调整充实未成年刑事审判队伍,挑选熟悉了解未成年人身心特点,具备丰富的法律知识,富于奉献精神的16名法官(女性10名、男性6名),负责审理未成年刑事案件,为加强未成年人司法保护,预防、矫治未成年人犯罪工作奠定了坚实的组织基础。

两级法院把贯彻《预防未成年人犯罪法》列入"四五"、"五五"、"六五"普法规划,组织全体干警,特别是与预防、打击未成年人违法犯罪密切相关的刑事审判法官认真学习《预防未成年人犯罪法》,提高对做好预防未成年人犯罪工作重要性的认识,明确人民法院在预防未成年人犯罪工作中的职责和任务,增强了责任感和自觉性。同时,两级法院通过定期培训、以会代训、经验交流、专题研讨、开观摩庭、对未成年刑事案件及法律文书进行评查等多种途径和形式,着力提高审理未成年刑事案件的能力和水平,并先后多次派员参加最高院、省高院举办的各类未成年刑事审判学习培训和交流活动以及新《刑事诉讼法》理解与适用、心理辅导等专门培训,组织干警观看詹红荔先进事迹报告会、学习詹红荔"三三九不"工作法,赴三明法院学习少年审判先进做法,及时总结和推

广预防未成年人犯罪工作经验。未成年刑事审判法官还主动利用业余时间自学生理学、心理学科学读物以及预防青少年犯罪的有关刊物,拓宽了未成年刑事审判的知识面,增强了结合具体案件,针对不同性格、不同成长经历的未成年被告人开展教育感化的能力。

二、发挥刑罚功能,惩罚和预防未成年人犯罪

根据《预防未成年人犯罪法》,人民法院在预防未成年人犯罪工作体系中的主要职责是依法审理未成年刑事案件,发挥和实现刑罚的特殊预防功能。2009 年以来,两级法院认真履行审判职能,共审理各类未成年刑事一审案件 813 件 1011 人,其中,14 周岁以上不满 16 周岁未成年被告人 102 人,16 周岁以上不满 18 周岁未成年被告人 909 人。

1. 认真贯彻宽严相济刑事政策。两级法院在未成年刑事审判工作中,坚持宽严相济、区别对待,对严重的未成年人犯罪坚决予以打击,不一味轻罚,做到该严则严;对一般未成年人犯罪特别是主观恶性较小、犯罪情节轻微的初犯、偶犯和过失犯,贯彻教育、感化、挽救方针,充分考虑未成年人的犯罪动机与目的、故意与过失、认罪悔罪态度、自首立功、退赃赔偿被害人等情况,依法对未成年被告人从轻、减轻处罚,能免予刑事处分的,不给予刑事处罚,能判处缓刑的,不判处实刑,能判处管制、拘役的,不判处有期徒刑,能判处非监禁刑的,不判处监禁刑,实现治病救人、预防重犯的目的。2009 年以来,两级法院共判处未成年被告人管制、缓刑、单处罚金、免于刑事处罚 345 人,拘役 147 人,三年以下有期徒刑 340 人,3 年以上 5 年以下有期徒刑 80 人,5 年有期徒刑以上刑罚 99 人。其中,判处三年以下有期徒刑、管制、拘役、缓刑以及免于刑事处罚计 832 人,占未成年被告人总数的 82.29%。如集美区法院在审理未成年被告人陈某某杀死其亲生父亲一案时,法官充分考虑到案件的特殊性,未成年刑事审判合议庭法官两次深入案发地,会同区人大、政法委、综治办、妇联、街镇、人民陪审员等,找到陈某某的邻居、所在村干部、妇联工作人员,了解案件事实,听取意见。查实陈某某的父亲二十年来没有工作,长期酗酒,酒后经常无故暴力殴打陈某某等母子三人。案发当日,陈父酒后两次对陈母实施殴打,陈某某忍无可忍,遂用绳子将正在殴打其母的父亲勒死。各方均普遍反映陈某某是个好孩子,平常表现良好,希望法院考虑案发背景,对被告人从宽处理。最终,法院根据案件情况,对未成年被告人陈某某从轻判决,受到社会各界好评。

2. 充分保障未成年被告人的刑事诉讼权利。严格依照刑事诉讼程序,保护未成年被告人的诉讼权利和其他合法权益。一是全面告知诉讼权利。庭前,依法向未成年被告人的法定代理人送达起诉书及出庭通知书,告知相关诉讼情况。庭审中,法官尽可能地运用通俗易懂的语言,将被告人享有的各项诉讼权利向被告人及其法定代理人解释清楚,使其知法、懂法,用法律维护自己的合法权益。二是保障未成年被告人的辩护权。对庭审时未满 18 周岁的未成年被告人的案件,均依法通知其法定代理人参加开庭;对没有委托辩护人的为其指定辩护人;在审判的全过程中坚持辩护原则,认真听取、依法采纳未成年被告人及其法定代理人、辩护人的意见。2009 年以来,两级法院共为未成年被告人依法指定辩护 776 人次。三是注重对未成年被告人身心健康的特殊保护。坚持不公开审理及不公开披露有可能推断出未成年被

告人资料的原则。对所有未成年人犯罪案件均不公开审理,一般不报道未成年人犯罪案件,对于具有典型教育意义、出于普法必要而需要公布的案例,均将被告人、受害人、相关证人的姓名采用化名,将可能猜测到未成年被告人等具体身份信息的内容如学校名称、地点也采用化名方式进行处理后再宣传。

3.严把认定未成年被告人年龄的事实、证据关。未成年被告人的年龄既涉及应否依法为其指定辩护律师以及案件应否公开审理等程序问题,也涉及到被告人有无刑事责任、刑事责任大小以及对其适用何种刑罚等实体问题。查证并准确认定未成年被告人的年龄,是审理未成年刑事案件的重要问题。由于内地户籍管理不规范,司法实践中,未成年被告人年龄不真实的情况时有发生。两级法院注意严把认定未成年人犯罪年龄的事实、证据关,发现公诉机关提供证实未成年被告人年龄的证据存在矛盾或未附有被告人有效的户籍材料的,及时建议公诉机关对被告人的年龄重新查证或进行骨龄鉴定,确保未成年被告人得到公正的判决。集美区法院在审理被告人马某强奸案时,被告人马某户籍证明上的出生时间为1988年,已满18周岁,其提出系未成年人,该问题涉及到被告人是否为未成年人及对其量刑档次问题,合议庭成员远赴被告人户籍地甘肃省积石山县,深入乡政府、村委会、小学及其亲属、邻居调查马某出生日期,综合相关证据认定被告人马某系未成年人并对其作出罚当其罪的处罚。

三、坚持寓教于审,将教育、感化、挽救方针贯穿于审判全过程

两级法院在审理未成年人犯罪案件时,始终坚持“教育为主、惩罚为辅”的原则,秉承“教人育人”的理念,将教育、感化、挽救方针贯穿于未成年刑事审判全过程,促进未成年人犯罪后及时改过自新,回归社会,重塑人生。

1.积极实施社会调查。根据未成年被告人的身心特点,通过庭前调查、辩护人提交背景调查报告、委托团委、司法所及未成年人居住地居委会、村委会、学校等调查的方式,深入调查未成年被告人的成长经历、家庭背景、心理特征、犯罪起因、学习情况等背景材料,作为量刑参考,并为做好未成年人的思想转化、司法矫治工作打下坚实的基础。2009年以来,两级法院共开展未成年刑事案件社会调查573人次,其中辩方提供的119人次,人民法院委托或自行调查的454人次。如思明区法院审理的被告人李某等3人寻衅滋事案,三被告人在犯罪时均系未成年人,且家属已代为赔偿被害人的经济损失并取得被害人谅解。考虑到有可能对三被告人适用非监禁刑,承办法官收案后第一时间发出审前调查委托函,委托被告人经常居住地司法行政机关对三被告人的个人、家庭情况及悔罪表现、矫正条件进行调查。随后,被告人张某某户籍地海沧区司法行政机关同意对其社区矫正,但被告人李某、王某暂住地思明区司法行政机关认为二被告人非其辖区居民且未办暂住证,不利于监管,不同意将二人纳入社区矫正。承办法官又分别向被告人李某、王某户籍地河南省西华县、扶沟县司法行政机关发出审前调查委托函并积极进行沟通协调,最终两地具有监管职责的西华县综治委及扶沟县公安局固城派出所积极配合,及时对被告人李某、王某作出审前社会调查报告,同意将二被告人纳入社区矫正。根据三被告人的审前社会调查报告,合议庭依法对三被告人判处拘役六个月至有期徒刑七个月不等的刑罚并

均予以适用缓刑,将本案对三被告人的影响降至最低,既保护了未成年人的合法权益,也避免了判处监禁刑而与成年罪犯交叉感染的发生。

2. 因案施教贯穿审判全程。两级法院以法庭为阵地,寓教于审,审教结合,将对未成年被告人的教育、挽救工作落实于庭前、庭中、庭后全程。庭前,利用到看守所送达起诉书的时机,提前介入,通过谈心方式了解未成年被告人的性格特点、家庭背景、犯罪前后的表现及对犯罪行为危害后果的认识,有针对性地做好庭前教育工作。庭中,积极采用圆桌审判方式进行庭审,为未成年被告人解除械具,让其坐下回答发问,用像父母对待子女、老师对待学生那样通俗的语言、温和的语气,在启发、疏导中消除未成年被告人的戒备心理,使未成年被告人能在较为宽松、和缓的气氛中消除紧张心理,适应庭审程序。庭审中,注意审查未成年被告人的成长状况、家庭背景、犯罪的主客观原因,有针对性地进行说理、释法及教育工作,并专门设置了法庭教育环节,即在法庭辩论结束后、被告人最后陈述前,充分调动公诉人、辩护人、法定代理人及人民陪审员等各方力量,从法、理、情等不同角度对未成年被告人进行教育感化,剖析未成年被告人走上犯罪的主客观原因以及家庭教育、社会管理方面存在的问题,有的放矢地阐明犯罪行为的社会危害,指出其应当吸取的教训,为其指明正确的人生道路。庭后,充分利用宣判的重要时机,通过在涉少刑事判决书上附“法官后语”等方式,再次对未成年被告人进行有针对性的教育,法理交融,促其自省自新。

3. 动员各方力量共同做好教育挽救工作。两级法院聘请来自团委、未保办、教育部门、妇联等熟悉未成年人身心特点、热心教育挽救失足未成年人工作的人民陪审员参与未成年刑事案件的审理。2009 年以来,人民陪审员参与未成年刑事案件审理共 481 人次。鉴于家庭缺乏温暖、监护人疏于管教是青少年违法犯罪的重要原因之一,两级法院注重发挥法定代理人的作用,在开庭前,想方设法通知被告人的法定代理人到庭,协助法官进行帮教工作,同时也使未成年被告人体会到家庭的关爱;对于庭审时法定代理人无法或不宜到场的,经未成年被告人同意或按其意愿通知其他关系密切的亲属、教师等合适成年人到场,合力教育、挽救未成年被告人。海沧区法院还与心灵空间(厦门)咨询有限公司合作,探索建立未成年刑事被告人“心灵救赎”机制,聘请心理咨询师对未成年被告人的成长轨迹、犯罪心理历程进行调查,向法院提交心理评估报告,供法院审理时参考,并在判后对未成年罪犯进行心理辅导,矫正其不健康的心理状态,先后帮助 150 多名未成年罪犯融入社会、避免重犯。中央电视台《今日说法》栏目对此进行了专题报道,全面介绍并充分肯定了该院开展心理辅导、重塑未成年罪犯心灵的做法。

四、延伸审判职能,积极参与预防未成年人犯罪综合治理

两级法院在审理未成年刑事案件的同时,积极延伸审判职能,采取灵活多样的方式参与预防未成年人犯罪综合治理,为未成年人健康成长营造良好的法治环境。

1. 开展判后回访帮教工作。判后对未成年罪犯进行跟踪回访、教育挽救,避免未成年罪犯重蹈覆辙再犯罪,是消除社会不稳定因素,促进社会和谐稳定的需要。两级法院积极延伸审判职能,建立未成年罪犯回访考察制度,开展对未成年罪犯的帮教工作,了解未成年罪犯改造情况,及时发

现、解决问题,预防和减少未成年犯重新犯罪。中院在制定综治工作责任分解时,明确要求承担未成年犯罪案件审判工作的刑一庭每年对未成年罪犯至少回访考察一次,所审理的未成年刑事案件无一重新犯罪。两级法院先后多次组织未成年刑事审判法官对在省少管所和省女子监狱服刑的未成年罪犯进行回访帮教,向服刑未成年罪犯作专题法制报告,召开座谈会,并赠送学习、生活用品,鼓励他们努力改造,争取减刑,走向新生。对判处非监禁刑的未成年罪犯,通过当面了解、召开座谈会、电话联络、书信来往等“你来”“我往”方式,了解改造矫治情况,进行法制教育、思想觉悟和行为规范引导,促使他们弃恶从善,改过自新。思明区法院积极规范完善未成年缓刑犯的考察工作,在公安派出所设立专门的考察监督小组负责对未成年缓刑犯的考察,考察监督小组由承办案件的法官、检察官、责任区民警、街道办司法助理员、社区组织代表及学校代表组成,通过规范考察方式、内容,强化了未成年罪犯缓刑考察的制度化、规范化。集美区法院对每个缓刑未成年罪犯建立帮教档案,落实定期汇报制度,通过未成年罪犯书面思想汇报和填写回访考察表,从其本人、家长、村(居)委会、派出所了解帮教对象的表现情况及存在问题,有针对性地进行帮教;对外来未成年犯,积极联系当地政府驻厦办事机构及其在厦亲朋协助落实帮教措施加以教育、挽救。2009 年来,两级法院共回访帮教未成年犯 646 人次。在回访帮教中,两级法院未成年刑事审判法官注意发现“闪光点”、围绕“感化点”、抓住“共鸣点”,让教育不空洞,有内容,见真情,用取得的成绩与进步鼓舞未成年犯,用父母的亲情鞭策未成年犯,用被害人的泪水融化未成年犯,帮助未成年罪犯树立起正确的人生观、价值观、生命观、财富观、法制观。在未成年刑事法官的关心帮助下,一批又一批失足青少年重新扬起生活的风帆,走上改过自新之路,成为社会的有用之才。

2. 加强对青少年法制教育。两级法院根据未成年人的生理、心理特点和犯罪情况,有针对性地进行法制教育,不断拓宽法律宣传的形式和内容,通过现场答疑、印发宣传手册、设置宣传展板、组织旁听庭审、开设模拟法庭、举办法律知识讲座、制作法庭视点及网络普法等方式,积极帮助未成年人学法、知法、守法,增强未成年人的法制观念,提高他们抵御违法犯罪的能力。选取有代表性的案例,配合媒体进行法制宣传,引发社会对预防未成年人犯罪问题的关注。与团委、教委、综治办、未保办等部门联系,先后安排多名审判经验丰富、社会责任心强的法官担任中小学校综治副校长,定期对中小学生进行法制教育,送法进课堂。通过与教育局在暑假联合举办“小法官夏令营”和选取有教育意义的真实案例开设“模拟法庭”等方式,让中小学生参与法制教育实践活动,陶冶道德情操,减少和预防青少年犯罪。如湖里法院针对当前多数未成年人犯罪团伙系在网吧中形成的现象,为湖里启泰学校 1200 余名师生开展《网吧——未成年犯罪的催化剂》专题法制讲座,以典型案例讲解法律,分析网吧成为未成年人犯罪催化剂的原因,号召同学们远离“黑网吧”,师生们反响良好。

3. 协调各方争取支持。两级法院积极加强与公安、检察、文体、工商等部门联动,依法严厉打击教唆、胁迫、引诱未成年人犯罪和针对学生的抢劫、寻衅滋事、敲诈勒索等犯罪,建立涉校涉少刑事案件快速反应机制。严厉打击网络涉黄犯罪,

净化网络文化环境,促进未成年人健康成长。开展对未成年人违法犯罪情况的调查研究,找寻未成年人教育、管理方面的漏洞和问题,及时向有关部门提出司法建议,督促改进工作,堵塞漏洞,使未成年人犯罪呈逐年下降态势。通过开通维权热线、电子邮箱、微博等沟通平台及与学校共建“青少年法制教育基地”、“平安校园”、“和谐校园”等方式,加强法院与学校、派出所、社区间沟通与联系,有意识地把法庭教育、家庭教育、学校教育、社会教育结合起来。与社会各界合力做好对未成年犯罪嫌疑人、被告人、罪犯和刑满释放未成年人的帮教及安排复学、就业等工作,推动全社会关注未成年人犯罪问题。2009 年以来,两级法院共计帮助 25 名未成年被告人重返校园。如思明区法院在审理被告人李某某等聚众斗殴案时,主审法官得知其中二名被告人被学校劝退、另有六人升学受到影响后,积极与厦门医学专科学校以及体育运动学校沟通,释明有关保护未成年人的法律法规,并做好调解工作,最终对七名未成年被告人免于刑事处罚,对一名被告人宣告缓刑,校方也同意让他们返校继续完成学业,许某某等六人顺利参加高考。

贯彻实施《预防未成年人犯罪法》,预防和挽救未成年人犯罪,为未成年人健康成长提供司法保障,是人民法院的应尽职责。但由于案多人少的压力,未成年刑事法官不但要承担未成年刑事案件的审判工作,而且要承担一部分普通刑事案件的审判任务,加上未成年刑事审判工作自身的特殊需要,既要做好审前调查,又要做好判后帮教工作,任务繁重。个别单位和部门对预防未成年人犯罪工作重视还不够,预防未成年人犯罪工作还在低层次运行,法定代理人出庭率不高,社会调查制度运用不到位,缓刑执行、判后帮教、与社区矫正机构衔接工作还不到位,尤其是对外地、流动未成年被告人的取保候审、后续帮教矫正工作还有待进一步加强。预防未成年人犯罪工作的整体水平还有待进一步提升。

今后,全市法院将进一步贯彻《预防未成年人犯罪法》和新颁布的《刑事诉讼法》,克服和解决存在的问题,求真务实,锐意进取,把预防未成年人犯罪工作继续推向深入,取得更大成效。

附件 4:

厦门市人民检察院
关于贯彻实施《预防未成年人犯罪法》情况的报告

(2012 年 6 月)

厦门市人民代表大会常务委员会:

近年来,我市检察机关认真执行《预防未成年人犯罪法》,坚持贯彻“教育、感化、挽救”的方针和“教育为主、惩罚为辅”的原则,在市委领导、人大监督下,立足检察职能,着眼于促进青少年健康成长,着力于构建预防和减少青少年犯罪工作体系,着手于建立健全“捕、诉、防、矫一体化”工作机制,努力探索和拓展未成年人检察工作的新方

法、新途径,积极开展预防和减少未成年人犯罪工作,为维护未成年人合法权益,教育挽救失足未成年人,发挥了积极作用。

一、强化领导,健全机构,构筑内部维权网络

全市检察机关把未成年人犯罪检察工作纳入检察工作全局,加强领导和协调,突出重点,认真研究制定切实可行的工作方案,从力量配备、工作安排等方面,保证此项工作的顺利开展。

(一)加强组织领导。成立以副检察长为组长,主要业务部门负责人为成员的未成年人犯罪检察工作领导小组,建立以侦查监督部门为主、由公诉、监所、控申、预防等业务部门参加的全方位内部维权网络,全面细化未成年人犯罪检察工作措施。建立志愿者服务队,将法律服务、法制宣传融入到"检校 1+1"、"贫困、留守儿童帮扶"等活动中,形成长效机制,增强志愿者服务在青少年维权活动中的实效性。

(二)健全工作机构。各区检察院相继成立未成年人检察室,专门负责承办未成年人犯罪案件和在校生刑事案件的批捕、起诉和犯罪预防工作,实行"捕、诉、防、矫一体化"办案方式,将教育、感化、挽救工作贯穿执法办案全过程。2011年思明区检察院未成年人检察室正式更名为未成年人犯罪检察科,配备 9 名从事未成年人刑事检察工作的专职干警,成为全省首个具有正式编制的未成年人检察机构。

(三)完善工作机制。对内加强侦查监督、公诉、监所、控申等部门的协调,建立协作配合的工作机制,制定完善《关于审查逮捕、审查起诉未成年人刑事案件工作细则》;对外加强与相关职能部门的协调配合,构建与司法机关、政府相关部门和社会团体联手参与社会治安综合治理的系统工程,增强了在教育、感化、挽救涉案未成年人方面的工作合力,有效提高了预防犯罪工作实效。

二、探索特殊审理方式,充分保障未成年人合法权益

坚持"教育、感化、挽救"方针,积极探索和尝试在现有刑事法律框架内特殊审理的方式方法,在诉讼各个阶段体现未成年人案件特殊审理的内容、方式和要求,把教育、感化、挽救贯穿于诉讼全过程。

(一)办案人性化。设置了专门的谈话室(心理疏导室),注重人性化的装修、摆设,缓解未成年人接受讯问、询问时的紧张情绪,进一步加强与检察官的思想交流。完善《未成年犯罪嫌疑人、被告人亲情会见制度》,进一步扩大了会见的对象,用人性关怀进行亲情感化教育。推行分案起诉制度。对未成年人与成年人共同犯罪案件,在不妨碍案件审理的前提下,进行分案审查起诉。试行污点限制公开制度。对作出不起诉决定的未成年人,由检察机关将不起诉决定书和相关卷宗封存在检察机关,尽可能减小前科对未成年人的就学、就业、生活等方面产生的一系列消极影响或不利的后果。

(二)诉讼过程透明化。借鉴国外少年司法制度中"合适成年人参与制度"的经验,在讯问未成年犯罪嫌疑人时,邀请其法定代理人、监护人、律师或未成年犯罪嫌疑人所在社区的社工共同参与,使律师和社工深入、直观了解其犯罪动机及心理状态,以进一步维护未成年人的合法权益。同安区检察院在全省率先实行此项制度,目前,该院已形成了由区人大法工委、关工委、团区委、妇联干部及律师、教师共 14 人组成的"合适成年人队伍",并在此基础上确立了"三交谈"模式。《检察

日报》、《厦门日报》等多家媒体多次做了报道。

（三）法律监督重点化。加大对侵害未成年人权利、指使未成年人犯罪的成年犯罪嫌疑人的法律监督力度，加强对损害未成年人合法权益的违法行为的法律监督，既体现打击的力度，又依法维护未成年犯罪嫌疑人的合法权益。2011 年以来，共审查逮捕抢劫、绑架、拐卖、拐骗、虐待、强奸等侵害未成年人权益案件 46 件 57 人，提起公诉 48 件 68 人。针对办案中发现的有关问题，及时向相关部门发出《检察建议》，督促纠正，依法维护了未成年犯罪嫌疑的合法权益。

（四）处置措施轻缓化。贯彻宽严相济刑事政策，严格把握批捕、起诉条件，2011 年以来，共不批准逮捕未成年犯罪嫌疑人 24 人，不起诉 17 人。试行附条件不起诉制度，对轻微刑事案件的犯罪嫌疑人，在符合适用条件时，设立一定的义务和期限对其进行帮教、考察，而后根据其在考察期间的表现和履行义务的情况，依法作出起诉或不起诉决定。2011 年以来，共对 5 件 11 人作出附条件不起诉决定。开展量刑建议试点工作，对可能判处短期监禁刑、认罪态度较好、有帮教条件的被告人在起诉书及当庭发表公诉意见时，主动建议审判机关对未成年犯罪嫌疑人从轻、减轻处罚，充分发挥非监禁刑在处置、预防未成年人犯罪中的功能。

三、利用和整合各方资源，着力推进特殊检察工作

工作中，我们注意利用和整合各方资源，从程序和实体两方面采取有别于成年人的特殊检察制度，较好地实现了对未成年人特殊的司法保护。

（一）未成年人犯罪同步法律援助。思明区检察院与区司法局签订《关于对特定未成年人刑事案件法律援助的试行办法》，率先深化未成年人法律援助工作，做到法律援助诉讼阶段的全程化、法律援助被告人与被害人的双向化和法律援助律师介入帮教的延伸化。制定了《告知未成年犯罪嫌疑人书》、《未成年犯罪嫌疑人家属告知书》、《未成年被害人及其家属告知书》，充分保障涉案未成年人诉讼权利的行使。

（二）维护在押未成年人的合法权益。加强收押监督，严格按照有关规定和工作制度，认真审查有关法律文书，从源头上杜绝违法收押未成年人情况的发生。截止 4 月底，厦门市第一看守所、第二看守所在押的未成年人犯共有 142 名。加强羁押监督，落实未成年人与成年人分开关押制度，与办案单位进行沟通协调，及时掌握未成年人犯罪案件的办理审结情况，确保有关法律文书及时到所，督促看守所依法及时解押。开展帮教转化工作。看守所、劳教所驻所检察室在“检务公开栏”内进行时事、政策、法律宣传教育，建立对涉嫌犯罪的未成年人谈心、谈话制度，有的放矢地进行帮教，促使其思想转化，悔过自新；设立“检察官接待室”，定期约请未成年犯家长到监所探视、谈话，进行亲情教育，深化思想转化。

（三）建立了未成年人犯罪跟踪回访和帮教制度。将不捕、不诉和被判处缓刑的未成年犯，全部纳入到跟踪回访的范围，根据每个人的具体情况详细制定帮教计划，结成了“一助一”、“多助一”的帮教对子，加强联络，定期到未成年犯所在社区、派出所、学校和家庭走访，及时了解他们的改造情况，把握思想和生活动态，帮助解决困难问题，帮助其矫正不良心理和行为习惯，鼓励他们树立重新做人的信心，有效防止失控和再犯罪现象发生。翔安区检察院创新“就业帮教考察制度、设

立涉案青少年就业帮教服务站、聘请帮教联络员”等帮教服务做法，先后被《福建日报》等多家报刊报道。《厦门电视台》“十分关注”栏目还以“给涉案未成年人一次改进自新的机会”为题专门报道，在社会上反响良好。

四、开展综合治理工作，多层次预防未成年人犯罪

（一）参与社区矫正试点，开展专项整治工作。在思明区嘉莲街道设立了全省首个社区矫正检察官联络室，对该辖区的不捕、不诉、被判管制、缓刑和刑释解教等未成年人建立维权管理档案，与派出所、街道、司法所一起开展未成年人犯矫正工作。针对当前未成年犯罪嫌疑人案前多沉弱于游戏厅、网吧等情况，与公安、工商、文化等部门密切配合，积极参与校园周边环境综合整治，严厉打击危害学校正常秩序，侵害青少年学生的各类违法犯罪活动，努力为未成年人学习、成长创造良好环境。

（二）开展共建文明校园活动。在全市 34 所大中小学建立了法制宣传教育基地，通过委派检察官担任学校综治副校长或法制辅导员、开办法制讲座、法律知识竞赛、法律热线、模拟法庭、情景剧、法律夏令营等丰富多彩的形式，将法制宣传融入学校的德育教育中，增强学生的法治意识。通过检务平台和校园宣传栏开设法制与心理咨询，介绍与未成年人相关的法律法规，设立心理疏导室，及时解答未成年人的法律问题和心理问题，拓展对未成年人普法教育渠道。通过案例分析，开展未成年人犯罪调研活动，适时发出检察建议督促学校规范日常管理，加强制度建设，约束学生的行为。对发生在校园中社会影响较大的案件主动介入，积极参与对涉案学生的心理疏导和法制教育，先后在槟榔中学、仙岳社区设立了“教育辅导基地”，取得良好的社会效果。

（三）构建社会宣传维权网络。深化“青少年维权岗”创建活动，与辖区内街道、乡镇、社区、爱心企业携手，以“开启青少年心结、矫正问题青少年”为工作目标，通过流动法制宣传栏、编印法律宣传材料、建立青少年维权服务联系点等方式，扩大法制宣传覆盖面，努力实现“社区未成年人零犯罪”。适应发展，创新预防机制。以青少年维权网、维权微博、维权热线、维权 QQ 等形式，构建维权宣传网络，以“青少年成长论坛”、“家长沙龙”等形式共同探讨家庭教育方式，促进青少年健康成长。

以上汇报不妥之处，请批评指正。

厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告

——2012 年 6 月 27 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会副主任
《中华人民共和国义务教育法》执法检查组组长 陈紫萱

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据《厦门市人大常委会2012 年工作要点》，市人大常委会执法检查组于 4 月至 5 月对《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）贯彻实施情况进行了检查。现将执法检查情况报告如下：

一、执法检查的主要过程

本次执法检查在全面检查我市贯彻实施《义务教育法》情况的基础上，重点突出三个方面的内容：一是建立健全义务教育经费保障机制，落实义务教育经费法定“三个增长”情况；二是合理配置教育资源，推动城乡教育一体化，促进义务教育均衡发展情况；三是配齐配足义务教育学校教师，加强教师队伍建设情况。为保证执法检查工作顺利进行，市人大常委会办公厅于 4 月初印发了执法检查方案，组建了由 8 位市人大常委会委员、7 位市人大教科文卫委委员组成的执法检查组。根据执法检查方案，4 月上旬、中旬，市、区政府对贯彻实施《义务教育法》情况进行自查，形成自查报告；4 月下旬，执法检查组开展调研，搜集相关数据材料；5 月上旬，执法检查组听取了市政府及海沧、同安区政府关于贯彻实施《义务教育法》的情况汇报，实地检查了 4 所义务教育学校的办学情况，并进行了座谈、反馈。在此基础上，执法检查组形成了执法检查报告。

二、《义务教育法》贯彻实施的基本情况

《义务教育法》是 1986 年颁布实施、2006 年重新修订施行的。2006 年以来，厦门市、区政府认真贯彻实施新修订的《义务教育法》，积极采取有效措施，努力提升全市义务教育水平，我市义务教育工作始终走在全省乃至全国前列。

（一）依法落实教育经费“三个增长”，不断加大义务教育投入。一是确保教育经费“三个增长”。2006－2011 年，我市每年预算内教育拨款增幅均高于当年财政经常性收入增幅，生均预算内教育事业费、生均预算内公用经费支出也逐年增长，较好地落实了教育经费法定“三个增长”。2011 年，我市安排财政教育支出 56.48 亿元，占公共财政支出的 14.2%，超过中央下达的 13.9% 指标要求。二是加大投入扩大公办义务教育资源。2007 年起，市政府投入 5.6 亿元，在岛内新建、扩建、改建了一批公办义务教育学校，使进城务工人员随迁子女在公办学校就学的比例从 2006 年的 34.02% 上升到 2011 年的 70.08%，较好地落实了国家的相关政策。三是建立健全义务教育经费保障机制。2006－2012 年，市区财政累计投入 5.24 亿元，陆续免除了城乡义务教育阶段学生的学杂费、课本费、簿籍费、体检费等，取消了

农村义务教育阶段学生住宿费并给予适当生活补助。

（二）加大对农村教育扶持力度，促进义务教育均衡发展。一是统一城乡义务教育生均公用经费定额标准。2012 年，统一全市城乡中小学生均公用经费定额标准，即小学 730 元/年，初中 1110 元/年，从制度上保证了城乡义务教育学校正常运转的资金需求。二是实施义务教育标准化学校建设。2010－2012 年，市、区财政累计投入 4.67 亿元，在城乡统一配置和建设义务教育学校，逐步缩小了城乡义务教育学校在硬件设施方面的差距。三是力促教育附加分配向各区倾斜。2006－2011 年，市财政累计下达各区教育附加资金 32.82 亿元，其中一半以上用于义务教育学校建设，有力促进了各区义务教育事业的发展。四是加大对农村薄弱校的扶持力度。2006－2012 年，市财政累计安排 4.4 亿元专项资金用于农村学校的新建、改扩建及购置教育设备设施，使我市农村学校的校舍校貌得到了较大改善。五是推动优质教育资源均衡配置。目前全市以分校、附属校、合作校等形式建立了 30 多个合作办学关系，强化优质教育资源向农村地区、薄弱学校的合理配置。

（三）重视教师队伍建设，着力提高队伍整体素质。一是设立教师培训专项经费，促进教师整体素质提高。2007 年开始，市区财政按教师工资总额的 2% 核拨教师培训经费，累计安排义务教育教师培训专项经费 1.41 亿元，建立培训基地，开展针对性培训。二是建立优质学校与农村学校师资帮扶制度，提升农村师资水平。2010 年以来，全市义务教育阶段教师共有 1300 多人进行校际交流，同时，在全市范围内从城区学校选派干部到农村学校、薄弱学校任职，帮助农村学校、薄弱学校提高教育质量。三是健全公办义务教育教师工资财政统发机制，落实农村教师工资待遇。2009 年，我市在全省率先实现了教师“同城同薪”。四是调整教师招聘政策，优化教师队伍。2012 年，对我市 2009 年以来实行的义务教育阶段只能招聘本市生源毕业生的政策进行调整，今年招聘小学教师 600 多人、初中教师 100 多人，全部向外地优秀毕业生和在职教师开放。

三、执法检查中发现的主要问题

（一）义务教育经费保障机制还不够完善。根据省教育、财政、统计三厅通报数据（闽教财【2011】188 号），我市 2010 年尚有 2 个区及市直本级预算内教育经费拨款增长低于财政经常性收入增长。虽然这种情况主要是由于统计口径不一致、教育经费预算调整滞后引起的，但也反映了市区政府相关部门配合不够密切、义务教育经费保障机制还不够完善的现状。

（二）义务教育均衡发展工作仍存在着城乡差异。一是办学经费存在城乡差异。长期以来，由于地区财力差异及初高中合办等原因，一些农村地区义务教育生均公用经费并没有按标准落实，全市义务教育存在着“同生不同额”问题，直接影响了义务教育的公平性。2012 年，我市开始实行城乡生均公用经费统一标准，但如何落到实处还需要具体措施保障。二是办学条件存在城乡差异。目前，我市还有相当一些农村学校仍未实现标准化建设。三是教育质量存在城乡差异。按照管理体制，农村完小的教育教学管理主要由中心小学负责，但在实际中却很难落实责任。由于农村学校规模小、布点分散、专业教师缺乏，教师多学科教学、跨年段教学现象严重，教育教学质量普遍不高。

（三）义务教育教师未能按编足额配置到位。一是教师队伍总体缺编。目前全市中小学教师缺编8%，其中小学教师缺编尤为严重，部分小学甚至缺编20%，出现代课教师数量过多，学校课程难以开足开齐，教师队伍稳定性不够等问题。二是农村教师队伍存在结构性失衡。由于历史原因及按师生比核定编制，以小规模办学为主的农村学校教师总数超编，难以补充新教师，其结果是农村教师队伍年龄老化、学科结构失衡。目前，农村学校体、音、美、信息技术等学科专任教师严重短缺。

四、进一步贯彻实施《义务教育法》的建议

（一）提高认识，推动《义务教育法》各项规定落到实处。全面贯彻落实《义务教育法》是我市实施科教兴市战略、促进教育事业又好又快发展的重要基础，是维护教育公平、实施民生工程、构建和谐社会的重要内容。各级政府要进一步提高认识，明确责任，强化措施，认真落实《义务教育法》各项规定，推动我市义务教育全面、健康、持续发展。

（二）完善义务教育经费保障机制，确保义务教育经费法定“三个增长”。要结合当前正在进行的市、区两级财政体制调整工作，根据城乡人均财力的差异，建立健全市、区两级财政按比例分担义务教育经费的保障机制，确定市财政对农村义务教育转移支付的数额，加大市、区财政对义务教育的投入，确保义务教育经费法定“三个增长”。同时，市、区两级教育和财政部门要加强配合、主动对接，财政部门在调整预算时要同步考虑教育经费，并及时按统一口径上报，避免出现统计数据与实际投入不一致的问题，维护我市作为全省义务教育先进市的形象。

（三）加强城乡教育一体化建设，进一步推进义务教育均衡发展。一是实行义务教育生均公用经费全市“统一标准、统一拨付”制度。今年开始，我市已在全市统一生均公用经费标准。为了确保农村生均公用经费按时拨付到位，从根本上解决长期以来存在的农村义务教育学校办学经费短缺问题，建议采取市、区分担，市财政统一拨付的方式落实生均公用经费。生均公用经费应专款专用，市政府应定期检查落实情况。同时，要参照这个标准，适当提高对民办义务教育学校的补助标准。二是着力缩小城乡义务教育办学条件差距。要结合区域发展规划对现有农村义务教育学校布局进行优化调整，土地资金的教育提成及教育费附加应向岛外农村地区倾斜，继续改善农村学校办学条件。应严格执行省定义务教育学校标准化建设要求，推动农村学校按照城市学校标准配齐实验仪器设备和图书资料，实现网络进校和教学现代化。新建、改扩建农村学校，建设标准应适当高于省定标准，逐步缩小农村学校与城市学校的差距。三是进一步规范农村学校办学行为。要督促农村学校严格执行中小学课程实施计划，切实开齐开足各类课程，使农村学生跟城市学生一样能上齐质量有保障的课程。

（四）配齐配足义务教育学校教师，加强教师队伍建设。一是加强教师编制管理，配齐配足义务教育学校教师。市、区政府要重视教师编制管理工作，用足用好教师编制，尽快按编配足教师，减少教师代课现象，提升队伍素质和稳定性。二是制定相关政策，有效解决教师队伍专业结构失衡问题。市、区政府要科学研究，合理布局，采取有效措施补充农村学校紧缺教师，做好富余学科教师的转岗培训和分流工作，逐步解决教师队伍

学科结构不合理、年龄老化问题。建议对分散的、规模小的学校在核定教师编制时采取班生比;对于边远、条件艰苦的农村学校,只要符合专业条件可以考虑简化招考程序等。三是适时调整教师招聘政策,加大优秀人才的引进力度。要提高教师招聘的开放度,吸引更多优秀人才进来,进一步提升我市教育教学质量。

以上报告,请审议。

附件:

厦门市人民政府关于贯彻实施义务教育法工作情况的报告

(2012 年 6 月)

厦门市人民代表大会常务委员会:

厦门市委、市政府高度重视义务教育,把全面贯彻《义务教育法》作为实施科教兴市战略、促进我市教育事业又好又快发展的重要基础,作为改善民生、构建和谐社会的重要内容,采取综合措施,以促进公平为重点,以提高质量为核心,积极推进义务教育均衡发展,努力提升义务教育工作水平。全市义务教育实现"高水平高质量"发展,2007 年我市在全省率先实现"双高普九",2009 年荣获全国"推进义务教育均衡发展先进地区"称号,2011 年被确定为推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点地区。现将我市贯彻实施《义务教育法》的工作情况报告如下:

一、《义务教育法》贯彻实施情况

(一)科学规划分步实施,大力推进义务教育均衡发展

为扎实有效地做好义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作,市政府印发了《厦门市推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作方案》和《厦门市推进义务教育均衡发展规划(2011—2015 年)》,成立厦门市推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作领导小组,统一领导全市改革试点工作。市政府和各区政府签订推进义务教育均衡发展责任书,将各项任务、责任分解落实到各区。同时,根据《福建省县域义务教育基本均衡发展评估标准》,将我市 2012 年实现区域义务教育基本均衡发展的目标、任务和责任分解到教育部门有关单位,抓好落实。

1. 周密制定年度规划,加快推进改革试点工作

围绕 2015 年实现全市区域内高水平高质量的义务教育均衡发展的目标,我市提出两期验收的工作步骤和详细的年度工作目标。一期为 2010 年 9 月至 2013 年 8 月;二期为 2013 年 9 月至 2015 年 8 月。五年工作目标是:2011 年,实现包括民办学校在内的义务教育完全免费,进一步促进城乡教育公共服务均等化,这个目标已完成;2012 年,全市六个区通过福建省县(区)域义务教育基本均衡发展的评估认定,实现区域内义务教育基本均衡发展;2013 年,全市六个区通过区域间义务教育均衡发展的评估,并实现思明区和湖里区、集美区和海沧区、同安区和翔安区区域间均

衡发展;2014 年,实现思明区、湖里区、集美区、海沧区区域间义务教育均衡发展,全市区域内义务教育基本均衡发展;2015 年,全市义务教育学校实现教学质量基本均衡,实现全市区域内高水平高质量的义务教育均衡发展。

2. 全域统配教育资源,推动城乡教育一体化

我市注重合理配置教育资源,逐步缩小城乡教育差距,推动城乡教育一体化,义务教育均衡发展取得明显成效。

一是统一城乡义务教育生均公用经费定额标准。在 2006 年秋季统一农村中小学预算内生均公用经费定额标准(小学 350 元/生·年,初中 450 元/生·年)基础上,2011、2012 年分两年实现全市城乡义务教育生均公用经费标准统一,小学、初中分别达到 730 元/生·年和 1110 元/生·年。2011 –2012 年市区财政为此增加支出 2378 万元。

二是实施义务教育标准化学校建设。2010 年开始开展义务教育标准化学校建设,至 2011 年已完成义务教育标准化学校建设评估 109 所,完成创建任务的 92%,2012 年将全面完成义务教育学校标准化建设任务,全面实现城乡义务教育学校在校园校舍、教育教学设施设备、体育运动场所、宿舍、食堂、厕所等方面的统一配置和建设。2010 –2012 年市区财政累计投入标准化学校建设专项经费 4.67 亿元。

三是统一教育附加分配方式和机制。从 2004 年起对全市的教育附加经费实行按学生人数比例平均分配的办法,使教育附加的分配向各区倾斜,促进各区教育事业发展。2006 –2011 年市财政累计下达六个区教育附加资金 32.82 亿元,其中一半以上投入用于义务教育阶段学校,有力保障了各区中小学新建和改扩建、校舍安全工程资金、义务教育标准化学校建设等资金需要。

四是加大市对区转移支付力度。除分配各区教育附加资金外,市财政从 2000 年起实施农村义务教育体系建设,不断改善农村办学条件,缩小和城市学校的差距。2006 –2012 年市财政累计安排 4.4 亿元扶持农村薄弱校建设专项资金,用于农村中小学新建、改扩建以及购置教育设备设施等,着力改善农村学校的办学条件,城乡学校差距明显缩小。

五是建立优质教育资源“全域厦门”配置机制。采取合作办学、委托管理等方式,强化优质学校与薄弱学校、农村学校长期稳定的“校对校”对口支援关系。目前全市以分校、附属校、合作校等形式共建立 30 多个合作办学关系,实行教育教学、干部调配、师资安排等方面一体化管理、统一性评价。

(二)建立健全义务教育经费保障机制,依法落实教育投入法定“三个增长”

我市落实国家、省市有关财政教育投入要求,不断加大义务教育投入,确保教育投入实现“三个法定增长”,建立健全义务教育经费保障机制,推进义务教育“高水平高质量”发展,确保义务教育等各项教育事业稳步发展。

1. 落实教育投入法定“三个增长”。

(1)2006 –2011 年每年预算内教育拨款增幅均高于当年财政经常性收入增幅。2011 年全市预算内教育拨款 59.88 亿元,比 2006 年的 19.6 亿元增长 205.51%。

(2)2006 –2011 年小学、初中生均预算内教育事业费支出逐年增长。2011 年小学、初中生均预算内教育事业费支出为 8262.84 元、11569.14 元,分别比 2006 年的 4098.18 元、4496.17 元增长

101.62%、157.31%。

(3)2006－2011 年小学、初中生均预算内公用经费支出逐年增长。2011 年小学、初中生均预算内公用经费支出为 1300.38 元、1806.08 元,分别比 2006 年的 878.52 元、1019.64 元增长 48%、77.13%。

(4)2011 年厦门市公共财政支出 396.48 亿元,安排财政教育支出 56.48 亿元,财政教育支出占公共财政支出的比重达到 14.2%,已超过中央下达的 13.9% 指标要求(按财政部考核口径计算)。如加上从基金口径安排的地方教育附加以及按规定从土地基金提取的教育资金支出,2011 年厦门市的教育财政投入达到 67 亿。

2. 建立健全义务教育经费保障机制。

一是免除城乡公办义务教育阶段学生学杂费。2006 年春季起实施农村义务教育阶段学生免收学杂费政策(小学 130 元/生·年,初中 190 元/生·年),2007 年春季起实施城镇义务教育阶段学生免收学杂费政策(小学 280 元/生·年,初中 360 元/生·年),两项政策均比全国统一要求提前一年半实施。2006－2011 年,市区财政对城乡义务教育免除学杂费补助投入累计达到 3.49 亿元。

二是免除城乡公办义务教育阶段学生课本费。2007 年秋季起免除农村义务教育阶段学生课本费(原为小学 70 元/生·年、初中 140 元/生·年,后提高到小学 100 元/生·年、初中 200 元/生·年),2011 年春季起免除城市义务教育阶段学生课本费(小学 100 元/生·年、初中 200 元/生·年)。2006－2011 年,市区财政累计投入城乡义务教育免课本费补助 1.04 亿元。

三是免除城乡公办义务教育阶段学生簿籍费。2011 年春季起免除城乡义务教育阶段学生簿籍费(小学 30 元/生·年、初中 50 元/生·年),作业本由教育部门统一购置、学校统一发放给学生。2011－2012 年,市区财政累计投入城乡义务教育免簿籍费补助 1837 万元。

四是免除民办义务教育阶段学生学杂费、课本费、簿籍费。2005 年春季起,对民办义务教育学校接收符合条件的进城务工就业农民子女,按公办学校生均公用经费定额(小学 450 元/生·年,初中 750 元/生·年)给予民办学校补助。2011 年秋季起对民办义务教育阶段符合“四证”条件的学生免除学杂费、课本费、簿籍费(财政给予补助小学 1600 元/生·年,初中 2400 元/生·年)。2011－2012 年,市区财政累计投入民办义务教育免学杂费、课本费、簿籍费补助 2544 万元。

五是免除义务教育阶段学生健康体检费。从 2008 年秋季起对所有义务教育阶段公办学校免除健康体检费。义务教育阶段学生正常体检费用每生 12 元和小学、初中新生入学必查的结核菌素实验每生 3 元,按学校隶属关系由市区两级财政按学生人数安排资金。2008－2012 年,市区财政累计安排健康体检费补助资金 1468 万元。

六是免除义务教育阶段借读费。从 2009 年 1 月起全面免除城乡义务教育借读费,2009－2012 年全市累计免除借读费 4.34 亿元,大大减轻学生家庭经济负担。

七是取消农村义务教育阶段寄宿生住宿费。从 2009 年春季起取消农村初中、小学寄宿生住宿费,所需费用按物价部门批准的住宿费标准由同级财政负担。2009－2012 年,全市累计免除农村义务教育寄宿生住宿费 162 万元,受惠学生近 13000 人。

八是实行农村义务教育阶段寄宿生生活补助制度。从 2008 年 1 月开始,对农村初中、小学寄宿生每生给予生活补助费 300 元/年,其中:对农村享受最低生活保障待遇家庭的小学寄宿生、初中寄宿生每生分别给予生活补助费 600 元/年、900 元/年,之后不断提高生活补助标准。2012 年春季起,农村初中、小学寄宿生生活补助费标准将提高到 1600 元/年,其中对农村享受最低生活保障待遇家庭的小学寄宿生、初中寄宿生每生分别给予生活补助费 1800 元/年、2700 元/年。2008 – 2012 年全市累计安排农村义务教育阶段寄宿生生活补助费 1092 万元。

(三)加强师资队伍教师,提高队伍整体素质

我市在配足配齐教师工作方面,重点放在农村小学,着力解决超编缺人,音、体、美、英语、心理健康、综合实践等专业教师不足,农村学校教师结构失衡等问题。一是增加教师编制。与各区达成共识,凡新增岗位职数和自然减员空出的编制主要用于体卫艺等学科专业教师的招聘,并逐年增加直至配足配齐。近几年,这几个学科的教师已明显增加,2012 年音、体、美、心理健康教师岗位招聘数达 222 名,人数为近年之最。另外还通过专业教师“走教”的办法解决一时之需。2012 年我市加大教师招聘力度,将补充招聘教师达 1313 名,其中小学教师达 600 多名,幼儿园教师 220 多名,均为历年之最。思明区、海沧区、同安区还将另外安排专门编制,对长期在本区内义务教育阶段担任专任教师的编外人员进行专场招聘。二是专项培训。去年开始组织农村学校“兼科”教师进行集中培训。培训学科有体、美、音、品生品社和科学等小学 5 门学科,培训时间从去年 6 月至今年 6 月,参加培训教师达 3105 人,培训方式为骨干教师集中培训、全员集中培训、教学实践指导和考核验收等 5 个环节。强化了“兼课”教师的专业认识和相关技能,取得一定的成效。今年暑假计划再进行相关培训。

为提高义务教育阶段教师,特别是农村教师的整体素质,重点开展以下几方面工作。一是优先保证义务教育学校参加省级、市级培训,在评荐专家型教师、特级教师和小中高等方面增加义务教育学校比例。二是成立农村义务教育学校学科教学指导小组,充分发挥名师讲学团和名师工作室的作用,开展教学视导、送教下乡、专题研讨、组织培训等工作,培养一批农村教学骨干,帮助农村学校提高教育质量。三是创新义务教育校长和教师交流机制。打破区域限制,在全市范围内从城区学校选派管理干部到农村和薄弱学校任职。健全完善“区管校用”管理体制,义务教育阶段教师在一个学校工作满 6 年,校长任职满 10 年必须流动。自 2010 年以来,全市义务教育阶段教师共有 1300 多人进行校际交流,教师校际交流人数均达到应交流人数的 10% 以上。四是实施中小学名师培养工程,组织 30 名中学专家型教师、99 名学科带头人和骨干教师培养对象开展有针对性的培训,选拔 20 名中小学英语教师出国培训。五是广泛发动全市义务教育学校教师积极参与具有厦门特色的“三项主题活动”,即教师岗位大练兵、师德建设、百名校长万名教师进社区进家庭活动,积极参加省级、市级教师技能大赛,对特等奖授予五一劳动奖章,促进了义务教育师资水平的全面提升。

2007 年开始,按教师工资总额的 2% 核拨教师培训经费,按学校隶属关系由市区两极财政纳入预算,专项用于中小学教师提高素质培训。

2007—2012 年市区财政累计安排义务教育教师培训专项经费达 1.41 亿。

（四）加强规范管理，提高义务教育质量

切实把深化教育教学改革、提高义务教育质量作为教育工作的重中之重，通过加强规范管理、创新教学模式等加以落实。一是推行“小片区”管理。根据区域内学校地理分布情况和办学的差异性，在全市建立 51 个小片区，以片区内的优质校为龙头捆绑周边一般校，实行“师资互派、资源共享、统一教学、捆绑考核”的管理模式。二是规范办学行为。督促学校严格执行《厦门市人民政府办公厅关于进一步规范中小学办学行为有关工作的通知》（厦府办〔2010〕58 号）要求，规范课程管理、规范学生作息时间安排、规范评价考试、规范招生行为、规范教学用书管理，坚持中小学（含普通高中）双休日、节假日和寒暑假一律不补课制度，并将优质普通高中招生名额合理分配到区域内的初中校，努力从源头做到“减负增效”和遏制择校。三是积极开展基础教育改革试点工作，在 4 个镇实施小城镇教育综合改革试点，在全市 21 所中小学推行校本作业试点工作，在 8 所中小学开展素质教育改革试点工作，在 7 所中小学开展教育教学改革试点工作，进一步推进教育质量均衡提升。四是创新德育工作模式。积极开发各学科“德育资源包”，推广和深化“文明小博客”、“网上家长学校”等具有我市特色的德育工作品牌项目。

（五）不断扩充义务教育学位，尽力满足适龄儿童接受义务教育需求

坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主，确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。2007 年开始，厦门市政府已完成投资 5.6 亿元，在岛内新建、扩建、改建一批公办中小学校，并努力挖潜扩容，尽力解决进城务工人员随迁子女进入公办学校接受义务教育的需求。至 2011 年底，在我市义务教育学校就学的进城务工人员随迁子女 15 万人，其中在公办学校就学 10.51 万人，在公办学校就学比例为 70.08%。2012 年我市将力争进城务工人员随迁子女就读公办学校比例提高到 80%。在同安汀溪、翔安新圩、集美灌口和海沧东孚四个镇开展学前一年和九年义务教育的十年免费教育试点。保障残疾儿童少年接受义务教育，除特教学校（班）招收残疾学生入学外，安排普通小学、初中接受服务区内具有接受普通教育能力的残疾儿童入学，做好轻度智障儿童的随班就读工作，积极开展为重度残疾儿童送教上门工作。

二、存在问题及下一步工作计划

目前我市在大力推进义务教育国家教育体制改革试点工作过程中，总体推进顺利、进展良好，但还存在一些问题：如农村学校存在超编缺人现象，教师结构不合理，部分区教师到编率不足，编外教师数量过多；部分学科未能开齐开足，部分课程的量与质得不到保证；区域间义务教育均衡工作推进不平衡等。我们将认真贯彻落实《义务教育法》，下大力气解决存在的不足与问题，大力推进义务教育均衡发展，确保我市义务教育工作取得新的成效。

（一）继续强化政府职责，确保教育优先发展

要进一步强化、落实政府和有关部门的义务教育责任，认真贯彻落实《义务教育法》，始终把教育摆在优先发展的战略地位，确保“五个优先”，即教育发展优先规划、教育投入优先安排、教育用地优先保障、教育用人优先补充、教师待遇优

先落实。要建立岛内外一体化义务教育经费保障机制,确保教育经费“三个增长”,教育财政支出占一般性预算支出的比例高于中央核定的比例,并逐年提高。在 2012 年全市统一生均定额标准的基础上,2013 年以后逐年增加,争取义务教育学校公用经费定额标准进入同类城市先进行列。

(二)扎实推进试点工作,确保义务教育均衡发展

义务教育均衡发展是义务教育的战略任务,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010 - 2020 年)》明确指出推进义务教育均衡发展主要有 3 项任务、主要解决 2 个热点问题。三项任务是:建立健全推进义务教育均衡发展保障机制和城乡一体化义务教育发展机制,推进义务教育学校标准化建设和均衡配置教育资源。2 个热点问题是:择校问题和保障进城务工人员随迁子女平等接受义务教育问题。国家教育中长期发展规划的意见也是我市推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作要完成的任务,应该说任务重、难度大。2011 年我市义务教育进城务工人员随迁子女就读公办学校的比例仅为 70.08%,与国家和省政府要求的 90% 的试点工作目标还有较大差距。下一步,我们将认真落实《厦门市推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作方案》和《厦门市推进义务教育均衡发展规划(2011—2015 年)》,在全市范围内重点推进办学条件均衡、投入均衡、师资均衡、就学机会均衡、质量均衡等“五个均衡”,确保完成试点任务。

(三)坚持教育改革创新,提高教育教学质量

要坚持依法行政、依法治教,积极推进教育改革创新,全面推进素质教育,提高教育教学质量。一是建立以提高教育质量为导向的管理制度和工作机制,把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来,引导学校注重内涵发展,鼓励学校办出特色、办出水平,出名师、育英才。二是积极推行校本作业试点工作,构建市、区、校三级作业资源平台,提高作业的实效性,减轻学生过重课业负担。对全面推行校本作业,不再组织向学生推荐、订购教辅材料的学校,将提供必要的经费支持,给予专项补助。三是推进学校精细化管理,引导学校以现代学校管理理念为指导,积极创新和改革学校管理模式,把学校管理做“精”做“细”,提高学校管理水平,确保学校各项工作“时时有人抓、事事有人管”。四是大力提高农村教育质量。采取有效措施补充农村紧缺学科教师,采取合作办学、委托管理等方式,强化优质学校与薄弱学校、农村学校长期稳定的“校对校”对口支援关系。加大农村教师的培训力度,发挥农村义务教育学校学科教学指导小组,开展教学视导、送教下乡、专题研讨等工作,培养一批农村教学骨干,帮助农村学校提高教育质量。五是推行“小片区”管理。在全市建立 40 多个小片区,以片区内的优质校为龙头捆绑周边一般校,实行“师资互派、资源共享、统一教学、捆绑考核”的管理模式,促进片区学校共同发展。六是做好基础教育改革试点工作。做好小城镇教育综合改革试点、中小学开展素质教育改革试点工作、教育教学改革试点工作,进一步推进教育质量均衡提升。

(四)健全督导考核机制,加大执法工作力度

要贯彻落实《义务教育法》作为政府政绩考核、教育督导的重要内容,建立健全考核机制和督导机制,加大执法工作力度。同时,进一步落实各区政府统筹承担辖区内进城务工人员随迁子女接受义务教育的主要管理责任,对各区政府落实与

市政府签订推进义务教育均衡发展责任书情况、规划建设一批义务教育公办学校的完成情况、最大化利用公办学校现有学位资源、加大对民办学校的监管等进行考核情况，大力提高我市进城务工人员随迁子女接受公办义务教育比例。继续强化教育督导工作，不断完善教育督导工作长效机制，坚持“督政”和“督学”并重，努力形成政府部门兴学重教、全社会尊师重教的良好局面。

厦门市人民代表大会常务委员会任免的审判人员名单

（2012 年 6 月 29 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过）

任命：

汪钢为厦门海事法院福州法庭庭长；

李洪为厦门海事法院行政审判庭庭长；

李涛为厦门海事法院审判监督庭庭长；

周诚友为厦门海事法院海事审判庭庭长；

林瑞云为厦门海事法院福安法庭庭长。

免去：

汪钢的厦门海事法院海事审判庭庭长职务；

李洪的厦门海事法院福州法庭庭长职务；

李涛的厦门海事法院福安法庭庭长职务；

周诚友的厦门海事法院行政审判庭庭长职务；

林瑞云的厦门海事法院审判监督庭庭长职务。

厦门市人民代表大会常务委员会免职的检察人员名单

（2012 年 6 月 29 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过）

免去：

李永军的厦门市人民检察院检察委员会委员、检察员职务。