

目 录

厦门市第十四届人大常委会第五次会议议程	(1)
厦门市第十四届人大常委会第五次会议日程安排表	(2)
厦门市人民代表大会常务委员会公告(第四号)	(5)
厦门经济特区中小企业促进条例	(5)
厦门市人民政府关于《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》 的说明	柯志敏(10)
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于《厦门经济特区中小企业 促进条例(草案)》的初审报告	黄清河(13)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区中小企业促进 条例(草案)》修改情况的汇报	郭晓芳(15)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区中小企业促进 条例(草案)》审议结果的报告	郭晓芳(18)
关于《厦门经济特区中小企业促进条例(草案表决稿)》的说明	郭晓芳(19)
厦门市人民政府关于两岸区域性金融服务中心建设情况的报告	郭金炼(21)
厦门市人民代表大会常务委员会台胞工作委员会关于两岸区域性 金融服务中心建设情况的调查报告	(25)
厦门市人民政府关于我市公立医院改革情况的报告	杨叔禹(28)
厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于厦门市公立 医院改革情况的调查报告	(34)
厦门市人民政府关于厦门翔安航空港新城规划情况的报告	赵燕菁(38)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于厦门翔安航空港 新城规划情况的调查报告	(42)
厦门市中级人民法院关于涉台审判工作情况的报告	黄小民(45)

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2012 年
第 6 号
(总第 145 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

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2012 年
第 6 号
(总第 145 号)

厦门市人民代表大会内务司法委员会关于涉台审判工作情况的 调查报告	(53)
厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《厦门市 会计人员条例》实施情况的报告	杨金兴(57)
厦门市人大常委会 2013 - 2017 年立法规划	(65)
厦门市人民代表大会法制委员会关于厦门市人大常委会 2013 - 2017 年立法规划(草案)编制情况的报告	(67)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“2011 年市本级财政决算的 报告”审议意见研究处理情况的报告	(70)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“2011 年市本级预算执行 和其他财政收支的审计工作报告”审议意见研究处理情况的 报告	(71)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“2012 年厦门市地方政府债券 发行及预算变更草案的报告”审议意见研究处理情况的报告	(74)
厦门市人民政府关于市人大常委会对“我市新城建设进展情况” 审议意见研究处理情况的报告	(77)
厦门市人民政府关于对《厦门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》 及审议意见研究处理情况的报告	(81)
厦门市中级人民法院关于对《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告	(84)
厦门市人民检察院关于对《厦门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》 及审议意见研究处理情况的报告	(87)
厦门市人民政府关于对《厦门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》及审议意见 研究处理情况的报告	(88)
厦门市人民代表大会常务委员会决定任免的政府组成人员名单	(90)
厦门市人民代表大会常务委员会任免的审判人员名单	(91)
厦门市人民代表大会常务委员会任命的检察人员名单	(92)

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

厦门市第十四届人民代表大会常务委员会 第五次会议议程

(2012年10月23日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

- 1、审议《厦门经济特区中小企业发展促进条例(草案)》(三审)；
- 2、审议《厦门经济特区城乡规划条例(草案)》(二审)；
- 3、审议《厦门经济特区文化市场条例(草案)》(二审)；
- 4、听取和审议市政府关于两岸区域性金融服务中心建设情况的报告；
- 5、听取和审议市政府关于我市公立医院改革情况的报告；
- 6、听取和审议市政府关于厦门翔安航空港新城规划情况的报告；
- 7、听取和审议市中级人民法院关于涉台审判工作情况的报告；
- 8、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《厦门市会计人员条例》实施情况的报告；
- 9、专题询问：我市公立医院改革情况；
- 10、人事任免；
- 11、书面报告：
 - ①市人大常委会 2013 - 2017 年立法规划；
 - ②市政府关于市人大常委会对“我市新城建设进展情况的报告”审议意见研究处理情况的报告；
 - ③市政府关于市人大常委会对“2011 年市本级财政决算的报告、2011 年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告、2012 年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告”审议意见研究处理情况的报告；
 - ④市政府、市中级人民法院、市人民检察院关于对《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告；
 - ⑤市政府关于对《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告。

厦门市第十四届人大常委会第五次会议日程安排表

时 间	主 要 议 题	主 持 人	报 告 人	一府三院领导	列 席 单 位
10月23日 (星期二)	<p>第一次全体会议 (8:30-12:00 国际会议厅)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、听取市人大常委会关于《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》审议结果的报告; 2、听取市人大常委会关于《厦门经济特区文化市场条例(草案)》修改情况的汇报; 3、听取市政府关于两岸区域性金融服务中心建设情况的报告; 4、听取市人大常委会关于《厦门经济特区城乡规划条例(草案)》修改情况的汇报; 5、听取市政府关于我市公立医院改革情况的报告; 6、听取市政府关于厦门翔安航空港新城规划情况的报告; 7、听取市中级人民法院关于涉台审判工作情况的报告; 8、听取市人大常委会执法检查组关于检查《厦门市会计人员条例》实施情况的报告; 9、听取市政府关于人事任免议案的报告; 10、听取市委组织部关于人事事项的说明; 11、听取市中级人民法院关于人事任免议案的报告; 12、听取市检察院关于人事任免议案的报告。 <p>上 午</p>	郑道溪	郭晓芳 郭晓芳 郭金炼 郭晓芳 杨叔禹 赵燕菁 黄小民 杨金兴 康 涛 石牵助 陈国猛 黄延强	康 涛 陈国猛 黄延强 周内金	市府办、法制局、发改委、经发局、财政局、工商局、人社局、统计局、审计局、规划局、人行厦门市支、科技局、商务局、文广新局、公安局、通信管理局、消防支队、医改办、卫生监督、执法局、质监局、药监局、编办、公务员局、国土房产局、海洋渔业局、环保局、台办、国税局、地税局、金融办、市法院、市检察院、海事法院、银监局、保监会、证监会、思明区政府、湖里区政府、翔安区政府、各区财政局、市会计行业协会、文化市场综合执法支队、金圆投资集团、机场建设指挥部。 (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
	<p>分组审议 (3:00-5:30 湖里厅(一组), 同安厅(二组))</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》; 2、市人大常委会执法检查组关于检查《厦门市会计人员条例》实施情况的报告。 <p>下 午</p>	各组召集人			<p>第一议题: 市府办、法制局、经发局、财政局、工商局、人社局、统计局、规划局、人行厦门市支、银监局、科技局、商务局、质监局、国税局、地税局。 第二议题: 市府办、财政局、审计局、工商局、国税局、地税局、各区财政局、市会计行业协会。 (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</p>

时间	主要议题	主持人	报告人	一府三院领导	列席单位
10月24日 (星期三)	<p>分组审议(8:30-12:00 湖里厅(一组), 同安厅(二组))</p> <p>1、《厦门经济特区文化市场条例(草案)》;</p> <p>2、市政府关于我市公立医院改革情况的报告。</p>	各组召集人			<p>第一议题: 市府办、法制局、文广新局、工商局、公安局、通信管理局、消防支队、财政局、文化市场综合执法支队。</p> <p>第二议题: 市府办、医改办、卫生局、药监局、财政局、人社局、编办、公务员局。</p> <p>(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。)</p> <p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>
	上午	陈紫莹		黄强	<p>市政府分管领导, 市府办、医改办、卫生局、药监局、财政局、人社局、编办、公务员局。</p> <p>(以上单位须来1名主要领导)</p> <p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>
10月25日 (星期四)	<p>专题询问(3:00-5:30 思明厅)</p> <p>我市公立医院改革情况。</p>	陈紫莹			<p>第一议题: 市府办、法制局、规划局、执法局。</p> <p>第二议题: 市府办、规划局、国土房产局、海洋渔业局、环保局、翔安区政府、机场建设指挥部。</p> <p>(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。)</p> <p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>
	下午	郑道溪			各区人大、市人大机关副局以上领导
10月25日 (星期四)	<p>一、分组审议(8:30-11:20 湖里厅(一组), 同安厅(二组))</p> <p>1、《厦门经济特区城乡规划条例(草案)》;</p> <p>2、市政府关于厦门翔安航空港新城规划情况的报告;</p> <p>3、人事任免。</p>	各组召集人			<p>第一议题: 市府办、法制局、规划局、执法局。</p> <p>第二议题: 市府办、规划局、国土房产局、海洋渔业局、环保局、翔安区政府、机场建设指挥部。</p> <p>(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。)</p> <p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>
	上午	郑道溪			各区人大、市人大机关副局以上领导
	<p>二、主任会议(11:30-12:00 海沧厅)</p> <p>听取各组召集人汇报拟提交全体会议表决的有关议题审议情况的汇报, 决定提请本次常委会会议表决的事项。</p>				

时间	主要议题	主持人	报告人	一府三院领导	列席单位
	<p>一、分组审议（3:00-4:40 湖里厅（一组），同安厅（二组））</p> <p>1、市政府关于两岸区域性金融服务中心建设情况的报告；</p> <p>2、市中级法院关于涉台审判工作情况的报告。</p>	<p>各组召集人</p>			<p>第一议题：市府办、金融办、发改委、规划局、人行厦门市支、银监局、保监局、证监局、财政局、思明区政府、湖里区政府、金圆投资集团。</p> <p>第二议题：市府办、市法院、市检察院、海事法院、公安局、台办。</p> <p>（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。）</p> <p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>
<p>下午</p>	<p>二、第二次全体会议（4:50 国际会议厅）</p> <p>表决：</p> <p>1、《厦门经济特区中小企业促进条例（草案）》；</p> <p>2、人事任免。</p>	<p>郑道溪</p>		<p>林国耀 陈国猛 黄延强 周内金</p>	<p>各区人大、市人大机关副局以上领导</p>

厦门市人民代表大会常务委员会 公 告

第四号

《厦门经济特区中小企业促进条例》已于2012年10月25日经厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过,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10月31日

厦门经济特区中小企业促进条例

(2012年10月25日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了改善中小企业经营环境,促进中小企业健康发展,遵循《中华人民共和国中小企业促进法》等法律、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 本条例所称中小企业,是指在本市依法设立,符合国家中小企业划型标准规定的各种所有制和各种组织形式的企业,包括中型企业、小型企业和微型企业。

第三条 市、区人民政府应当把发展中小企业纳入国民经济和社会发展规划,并制定促进中小企业发展的政策措施。

第四条 市人民政府负责中小企业工作的部门(以下简称市主管部门),对全市中小企业工作进行指导、综合协调和服务,并履行下列职责:

(一)组织实施有关中小企业发展的法律、法规、政策;

(二)研究中小企业发展现状,拟订促进中小企业发展的具体措施,协调解决中小企业发展中的重大问题;

(三)指导、协调中小企业创业、融资、创新、培训等工作,引导中小企业转型升级,提升企业经营管理水平,推进建立现代企业制度;

(四)会同市有关部门,负责市中小企业发展专项资金的使用管理;

(五)定期发布有关中小企业发展的产业政策、行业动态等信息;

(六)依法维护中小企业合法权益的其他职责。

区人民政府负责中小企业工作的部门在市主

管部门指导下对中小企业进行指导和服务。

其他有关部门在各自职责范围内对中小企业进行指导和服务。

第五条 中小企业促进工作应当纳入政府绩效评估的内容,进行评估和考核。

第六条 行业协会、商会等社会组织应当加强对中小企业的行业指导和自律管理,积极开展宣传培训、政策建议等活动,促进中小企业发展。

鼓励和支持融资服务、技术支持、管理咨询、技能培训、创业指导、法律服务等各类中介服务机构为中小企业提供专业化服务。

第二章 公共服务

第七条 市、区人民政府建立中小企业服务体系,健全中小企业综合服务机构,完善中小企业公共服务平台网络,设立中小企业服务专线。

第八条 市人民政府及其有关部门推进中小企业信用制度建设,建立信用信息征集体系和评级发布、信用信息共享制度,推行守信受益、失信惩戒机制。

鼓励中小企业参与信用评级,对参与信用评级的中小企业依照规定予以资助。

第九条 市、区人民政府设立中小企业发展专项资金,并根据年度财政收入增长情况适度增加,专项用于促进中小企业成长、融资服务、服务体系建设项目。

市、区人民政府扶持企业发展的其他专项资金,除另有规定外,用于中小企业的资金比例不得低于三分之二。

市人民政府应当统筹规划扶持中小企业发展的各类资金和基金的使用,加强对各类资金和基金使用效益的评估和监管。

各类资金和基金重点扶持成长型小型、微型企业技术创新、经营创新、服务创新及循环经济、节能减排和清洁生产等活动。

第十条 市、区人民政府及其有关部门应当通过集中宣讲、媒体发布、咨询服务等方式,加强相关法律、政策的宣传贯彻。

市、区人民政府及其有关部门应当定期组织中小企业管理者及从业人员参加提升中小企业经营管理水平和业务技能等方面的免费培训。

第十一条 市统计部门会同市主管部门、工商等部门,定期对本市中小企业进行统计调查、分析监测并按规定发布相关信息。

第十二条 市人力资源和社会保障部门应当完善中小企业人力资源和用工信息网络,建立健全中小企业用工需求预测和发布制度。

第十三条 市、区人民政府及其有关部门可以采取购买服务等方式委托行业协会、商会、中介服务机构等为中小企业提供公共服务。

第三章 创业扶持

第十四条 市、区人民政府每年安排创业扶持专项资金,扶持本市户籍人员创办中小企业。

符合条件的本市户籍人员在本市创办中小企业的,可以申请小额担保贷款,并享受创业扶持、创业奖励等有关优惠政策。

第十五条 市人民政府设立创业投资引导基金,通过参股和提供融资担保等方式扶持创业投资企业的设立与发展。

第十六条 市、区人民政府及其有关部门应当统筹规划、合理安排中小企业建设用地,加强中小企业创业园区和创业孵化基地的规划和建设,并采取引导中小企业进入工业园区和利用原有存

量建设用地、闲置厂房等形式,为中小企业提供生产、经营场所。

对社会资金投资建设的创业基地依照规定予以资助。

第十七条 对吸纳应届高校毕业生、本市户籍的就业困难人员,并签订一定期限的劳动合同、缴纳社会保险费的中小企业,给予有关社会保险费补贴。

第十八条 对小型、微型企业减征、免征部分管理类、登记类、证照类以及其他有关行政事业性收费。具体项目由市人民政府制定并公布。

第四章 市场开拓

第十九条 市、区人民政府制定支持中小企业参与政府采购的有关制度。在满足政府自身运转和提供公共服务基本需求的前提下,专门面向中小企业采购货物、工程和服务的比例应当不低于年度政府采购项目预算总额的百分之三十。

规定预算金额内的政府采购项目,中小企业能够提供并符合采购要求的,采购人应当从中小企业采购;超出规定预算金额的政府采购项目,在同等条件下,采购人应当优先从中小企业采购。

第二十条 在政府采购评审中,对小型、微型企业产品按规定给予一定比例的价格扣除。小型、微型企业与大中型企业组成联合体共同参加政府采购且占联合体份额达到百分之三十以上的,按规定给予联合体一定比例的价格扣除。

第二十一条 对参加政府采购的中小企业,应当降低政府采购保证金、履约保证金和招标代理服务费的交纳比例,并按照合同约定按时足额支付采购资金。

第二十二条 市、区人民政府及其有关部门

和有关社会组织应当定期组织中小企业开展产品推介和展览展销活动。在政府主办的展览展销活动中,应当为中小企业提供适当比例的展位或者专门展馆,并减免参展费用。

鼓励中小企业举办产品订货会、产品发布会和参加国内或国际展览展销活动,对符合条件的予以资助。

第二十三条 中小企业开拓国际市场符合条件的,由中小企业国际市场开拓资金及其他有关资金予以资助。

第二十四条 鼓励中小企业创立品牌,实施品牌发展战略。对获得市级以上名优产品、驰(著)名商标的中小企业,依照规定予以奖励和扶持。

第五章 融资促进

第二十五条 市人民政府应加强与金融监管机构的沟通与协调,引导金融机构创新产品、减少环节、简化程序、提高效率、改革和完善服务机制,为中小企业的发展营造良好的金融生态环境。

第二十六条 建立中小企业融资工作联席会议制度,负责协调解决中小企业融资问题。

第二十七条 鼓励金融机构增加对中小企业的信贷投入,开发适应中小企业发展的金融产品。

第二十八条 设立小型、微型企业还贷应急周转资金,为符合国家产业政策和贷款政策、发展前景良好、贷款即将到期而资金周转暂时出现困难的小型、微型企业按期还贷、续贷提供短期资金周转服务。

第二十九条 建立中小企业信贷风险补偿机制,对金融机构因中小企业信贷产生的风险,依照规定予以补偿。

第三十条 建立中小企业融资担保机构风险补偿机制,鼓励融资担保机构为中小企业融资提供服务。

第三十一条 市人民政府设立政策性中小企业融资担保机构,为中小企业提供融资担保等服务。

设立中小企业融资再担保机构,为中小企业的融资担保提供再担保服务。

第三十二条 市、区人民政府加强中小企业上市资源培育和分类指导,引导和支持符合条件的中小企业上市融资。

对进入拟上市企业资源库的上市后备企业和在境内外资本市场上市的企业,依照规定予以奖励。

第三十三条 支持中小企业发行集合债券、集合票据、短期融资券、私募债券或者通过集合信托、融资租赁等方式进行融资。

第三十四条 支持建立服务非上市公众公司的股权交易市场,为中小企业股权托管、股权交易、股权融资等提供服务。

第三十五条 鼓励小额贷款公司及其他新型非银行业金融组织为中小企业提供金融服务。为中小企业提供金融服务的小额贷款公司及其他新型非银行业金融组织,由市主管部门会同其他有关部门依照规定实行风险补偿及奖励。

第三十六条 鼓励典当行业为中小企业融资提供服务,对促进中小企业发展成绩显著的典当企业予以奖励。

第六章 创新推动

第三十七条 鼓励中小企业实施技术改造和创新。对符合条件的中小企业技术改造项目,

予以贷款贴息或项目补助;对科技型中小企业及其项目,依照有关规定给予贷款贴息、无偿资助或资金投入;对为科技型中小企业实施科技性项目贷款提供担保的担保机构,予以担保奖励或风险补偿。

第三十八条 中小企业建立或者合作建立的研发机构,经有关部门认定为市级以上研发机构的,予以资助。

第三十九条 政府全额出资建设的公共技术服务平台应当为中小企业提供免费服务。

政府资助建设的公共技术服务平台为中小企业提供服务的,按照保本微利原则收费。

企业自主建设的技术服务平台向中小企业开放的,有关部门依据其开放程度和收费标准予以资助和奖励。

第四十条 管理专利工作的部门应当对中小企业申请专利加强指导,为中小企业办理专利检索提供便利。

中小企业申请专利的,依照规定予以资助。中小企业以专利权质押贷款的,依照规定予以贴息。

第四十一条 市主管部门会同教育、科技等部门,每年组织中小企业与高等院校和科研机构开展产学研项目交流合作。

第四十二条 市主管部门每年应当举办中小企业创新推荐会,向创业投资企业、金融机构和融资担保机构推荐中小企业自主知识产权项目、产学研合作项目、科技成果产业化项目等,推动创新成果产业化。

第四十三条 市主管部门每年定期组织中小企业开展交流研讨、咨询辅导等活动,引导中小企业管理模式实行制度创新。对成绩显著的,市主

管部门予以奖励。

第七章 成长推进

第四十四条 市主管部门根据企业的销售收入、利润的增长以及信用等级状况等要素,每年在符合国家、省、市产业导向的领域确定一批成长型中小企业,在管理咨询、科技创新、市场开拓、资金需求等方面予以优先支持。

第四十五条 市主管部门会同有关部门建立健全中小企业信息化应用服务平台,支持和引导各类中介机构开展中小企业信息化服务,加快信息技术在中小企业的普及推广和深化应用。

第四十六条 鼓励中小企业开展标准化工作,参与国内外标准化活动。对从事标准研制、承担标准化科研项目、承担标准化专业技术组织秘书处工作、建设标准化示范项目和获得标准化荣誉等项目的中小企业,依照规定予以资助或奖励。

第四十七条 中小企业开展质量管理体系认证、环境管理体系认证、产品质量认证、社会责任标准认证以及测量管理体系认证等有关国际标准认证的,依照规定予以资助。

中小企业获得市级以上政府质量奖、被评为市级以上质量管理先进企业的,予以奖励。

第四十八条 中小企业组织在职职工参加职业培训的,可以根据培训项目等申请相应职业培训补贴。

第四十九条 市主管部门应当根据我市产业发展需要,制定中小企业急需人才培养计划。

中小企业引进的专业人才,在住房、落户和子女入学等方面依照规定享受本市有关优惠政策。

第八章 权益保护

第五十条 市、区人民政府及其有关部门应当履行职责,落实法律、法规和有关政策对中小企业的优惠措施,并建立和完善中小企业咨询、投诉和举报制度,依法查处各类侵犯中小企业合法权益的行为。

第五十一条 市、区人民政府及其有关部门在制定有关市场准入、收费等涉及企业利益的重大决策时,应当召开听证会或者以其他形式听取中小企业、行业协会、商会的意见和建议,并以适当形式反馈。

第五十二条 禁止下列干扰中小企业正常生产经营活动或者其他侵害中小企业合法权益的行为:

- (一)强制或者变相强制参加考核、评比、评优、达标、升级、排序等活动;
- (二)强制或者变相强制参加指定培训、指定服务、购买指定产品或者法律、法规规定以外的保险;
- (三)强制或者变相强制接受有偿新闻、征订报刊;
- (四)强制或者变相强制参加各类社会团体、提供赞助或者捐赠;
- (五)越权收费、超标准收费、对同一收费项目在法定期限内重复收费;
- (六)在政府采购活动中,限制参与公平竞争;
- (七)缺乏法律、法规、规章依据或者没有明确监督检查事项的检查。

对前款所列行为,中小企业有权向市主管部门或者其他有关部门举报、投诉。对前款第(一)项至第(五)项和第(七)项行为,中小企业有权拒

绝。

市主管部门及其他有关部门应当在法律、法规、规章规定的期限内,对中小企业的举报、投诉予以受理并答复。

第五十三条 市主管部门、有关部门及其工作人员有下列行为之一,由上级部门或者监察机关责令改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究法律责任:

- (一)不履行本条例规定职责的;
- (二)贪污、截留、挪用专项资金或者其他财政扶持资金的;

(三)不按规定发放或者故意拖延发放专项资金或者其他财政扶持资金的;

(四)违反本条例第五十二条规定的;

(五)其他侵犯中小企业合法权益的行为。

第九章 附则

第五十四条 本条例规定的鼓励、奖励事项,由市、区人民政府及其有关部门制定具体的措施。

第五十五条 本条例自 2013 年 1 月 1 日起施行。

厦门市人民政府关于 《厦门经济特区中小企业促进条例》(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

厦门市经济发展局局长 柯志敏

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《厦门经济特区中小企业促进条例》(草案)的说明,请予审议。

一、制定《厦门经济特区中小企业促进条例》的必要性

2003 年 1 月 1 日,我国颁布实施了《中小企业促进法》,从资金支持、创业扶持、技术创新、市场开拓和社会服务等五个方面提出支持中小企业发展的措施。近年来,厦门市委、市政府先后出台了《关于扶持中小企业经营发展的实施意见》、《关于进一步支持中小企业融资的实施意见》等一系列促进中小企业发展的政策性文件,为我市

中小企业的发展起到了积极促进作用。但是,由于我市长期以来主要依靠吸引外资和“大项目拉动”的经济增长方式,人们对发展中小企业的重要性认识不足,加之中小企业行业众多,数量庞大,情况复杂,而与之相适应的相关管理职能部门不够健全,扶持措施存在局限,使得在体制机制上缺乏促进中小企业发展的制度保障。因此,有必要通过制定《厦门经济特区中小企业促进条例》(以下简称《条例》),进一步推动我市营造一个扶持、引导、保护中小企业健康发展的良好氛围。一是可以明确地方政府在中小企业工作中的职责,设立促进中小企业发展的议事协调机构,加强对中小企业工作的统筹规划和政策协调。二是可以从

立法层面对我市近年来出台的一系列扶持中小企业发展的财政、金融等政策措施予以固化和提升。三是可以进一步加快我市中小企业社会化服务体系的建设,为中小企业提供优质快捷服务。四是可以有针对性地赋予中小企业一些特殊政策,为中小企业发展营造公平竞争的环境。总之,《条例》的出台和实施,必将成为我市中小企业发展的强劲推动力,对中小企业发展产生积极深远的影响。

二、起草过程

2011年,《条例》被市人大立法计划列为当年备选法规项目后,起草单位市经发局会同相关部门认真完成了相应的课题调研工作。今年年初,市人大和市政府立法计划将《条例》列为2012年正式法规项目。2月,在深入调研,广泛征求意见基础上,市经发局将起草的《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、市财政局、市商务局等政府相关职能部门的意见,同时分别在市政府网站、市法制局网站和厦门中小在线网站刊登《条例》(征求意见稿),广泛征求社会各界的意见和建议,并召开了相关部门征求意见会、中小企业代表座谈会和专家论证会。市法制局在综合各方面意见的基础上,会同市经发局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《条例》(草案),报市人民政府常务会议审议。4月16日,市人民政府第4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)关于议事协调机构和中小企业主管部门

促进中小企业发展工作涉及多个政府部门,

研究和解决中小企业发展存在的问题,更多的是宏观层面的问题,也需要有多个政府部门配合,为此,《条例》(草案)规定:市人民政府设立促进中小企业发展的议事协调机构,加强对中小企业工作的统筹规划和政策协调(第四条)。

目前市政府已成立厦门市中小企业管理办公室挂靠在市经发局,鉴于《厦门市人民政府办公厅关于印发市经济发展局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(厦府办〔2012〕6号)中已明确市经发局是我市负责中小企业工作的部门,因此,《条例(草案)》规定:市人民政府负责中小企业工作的部门,对全市中小企业工作进行综合协调、指导和服务(第五条)。

(二)关于中小企业服务体系建设

中小企业服务体系建设是促进中小企业发展的重要环节。由于我市在这方面的建设相对滞后,已不能很好地满足中小企业发展日益增长的服务需求,因此,《条例》(草案)作出规定:市、区人民政府建立中小企业服务体系,健全中小企业综合服务机构,完善中小企业服务平台网络(第八条)。

(三)关于财政扶持

通过资助的方式对中小企业进行扶持和引导是促进中小企业发展的一个重要途径。为此,《条例》(草案)将以往散见于各类文件中的资助政策进行了固化和提升。一是规定市、区人民政府设立中小企业发展专项资金,用于促进中小企业发展。市、区人民政府支持企业发展的其他资金,除另有规定外,用于中小企业的资金比例不低于三分之一(第十三条)。二是明确市人民政府按照国家规定设立创业投资引导基金,通过参股和提供融资担保等方式扶持创业投资企业的设立与发展

(第十五条)。同时,《条例》(草案)还在资助企业参与信用评级、扶持本市户籍人员创业、建设创业基地、支持中小企业参加展览展销活动、开拓国际市场、鼓励中小企业创立品牌、实施信贷风险补偿、担保补偿、鼓励研发、申请专利、制定标准等方面作了规定。这些规定,实践中大部分都已在运作,都已安排有相关资金来源,个别尚未明确相关资金来源的资助事项,可以从中小企业发展专项资金中支出。

(四)关于融资保障

中小企业融资难是当前中小企业发展中所面临的突出问题,《条例》(草案)在这方面也作了相应制度设计,一是借鉴外地立法经验,规定市人民政府应当建立政策性中小企业融资担保机构,为中小企业提供相关服务(第二十六条)。二是中小企业发行集合债券、集合票据或者通过集合信托、股权融资、融资租赁等方式融资的,依照相关规定予以贴息或者奖励(第二十八条)。三是为扩大中小企业融资渠道,同时充分利用我市民间资本,参考温州金融改革试验区的做法,通过奖励、风险补偿等办法鼓励小额贷款公司及其他金融组织为中小企业提供金融服务(第二十九条)。

(五)关于政府采购

对中小企业开放政府采购市场是促进中小企业发展的一个重要手段。我国《政府采购法》和《中小企业促进法》对政府采购必须向中小企业倾斜作出了明确规定。作为具体措施,2011年12月财政部、工业和信息化部联合下发《政府采购促进中小企业发展暂行办法》(财库〔2011〕181号),要求将年度政府采购项目预算总额的百分之三十以上的项目面向中小企业采购。为此,《条例》(草案)在吸纳相关国家政策性规定的同时,

进一步明确:市、区人民政府制定支持中小企业参与政府采购的有关制度。规定预算金额以内的政府采购项目,中小企业能够提供并符合采购要求的,采购人应当从中小企业采购;超出规定预算金额的政府采购项目,在同等条件下,采购人应当优先从中小企业采购(第十九条)。

(六)关于扶持小型、微型企业的特别措施

近年来,在严峻的国内外经济形势下,我市中小企业特别是小型、微型企业受到较大冲击,生产经营困难,因此有必要从制度层面加大对小型、微型企业的扶持力度,帮助小型、微型企业解决困难、开拓市场,促进其健康发展。为此,《条例》(草案)专门针对小型、微型企业设计了若干特别规定:一是对吸纳本市户籍的就业困难人员、应届高校毕业生,并签订一定期限的劳动合同、缴纳社会保险费的小型、微型企业,给予培训费和有关社会保险费补贴(第十七条)。二是对小型、微型企业减征、免征部分管理类、登记类、证照类以及其他有关行政事业性收费,具体项目另行制定并公布(第十八条)。三是为小型、微型企业提供信贷服务工作成绩显著的金融机构和人员,由市人民政府予以表彰和奖励(第二十三条)。

(七)关于监督制约机制

为使我市中小企业促进工作真正能够落到实处,《条例》(草案)还通过一系列监督制约机制的建立,使法规更具有可操作性。一是将中小企业促进工作纳入政府绩效评估的范畴,以督促促进中小企业发展的各项制度的落实(第六条)。二是效能监察制度,即对不履行《条例》规定职责及有关侵犯中小企业合法权益的行为依法予以行政处分或者追究其他法律责任(第四十三条)。

厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》的初审报告

——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主任委员 黄清河

厦门市人民代表大会常务委员会:

2012年5月3日,厦门市人民政府向市人大常委会提出关于审议《厦门经济特区中小企业促进条例(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2012年5月9日同时在厦门日报、厦门人大网站及“厦门中小在线”网站全文刊登《草案》,公开征求修改意见和建议。5月22日、23日,市人大财经委分别召开了由有关行政管理部门及36家各类中小企业负责人参加的三场征求意见座谈会,还征求了财经委专家咨询组成员的意见。此后,财经委结合针对该法规的前期调研、论证情况,对收集到的意见和建议进行归纳整理,并就修改内容与市经发局、法制局、财政局、市人大法制委进行沟通协调,达成共识。6月20日,市人大财经委召开第二次全体会议,对《草案》进行了审议,形成《厦门经济特区中小企业促进条例(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

截止2011年底,我市中小企业总数约9万户,占全市企业数的99.5%,创造的增加值约占全市GDP的60%,提供就业岗位约占全市就业总数的80%。此外,全市65%的技术创新成果、50%的税收和40%的出口也是中小企业做出的

贡献。由此可见,我市中小企业在增加就业、促进经济发展、科技创新与社会和谐稳定等方面具有不可替代的作用,对我市国民经济和社会发展具有重要的战略意义。继2003年《中小企业促进法》颁布实施后,国务院及有关部门先后多次出台支持、促进中小企业发展的政策、意见和措施,国家工信部将2012年定为“中小企业服务年”,充分体现了国家对中小企业发展的高度重视,也说明当前促进中小企业发展的特殊重要性和紧迫性。

受近年来国内外复杂多变的经济形势影响,当前我市中小企业经营压力较大,普遍存在融资难、用工难、创新能力较弱、管理水平不高等突出问题。在融资方面,约有80%的小型微型企业无法取得银行信贷支持,在用工方面,2012年我市中小企业春节后平均复工率仅为80%左右。我市各级政府年几年来逐步重视中小企业的发展,在政策引导、产业结构优化、拓宽融资渠道、强化服务体系等方面做了许多卓有成效的工作。但是,我市在促进中小企业发展工作中仍存在缺乏协调工作机构和机制,受政策稳定性、时效性制约较为明显,促进手段有待创新、力度仍需进一步加大等诸多不足。因此,迫切需要制定适合厦门经济特区中小企业发展要求,总结、提升和创新我市促进中小企业发展优惠政策的地方性法规,以法制手段进一步保障和促进本地区的中小企业发

展。

二、对《草案》的基本评价

市人大财经委审议认为,《草案》借鉴了国内其他省市促进中小企业发展立法方面的先进经验,将我市多年来促进中小企业发展方面的成功做法和相关政策进行归纳、整合,针对当前形势下中小企业发展所面临的主要问题和困难,进行了立法规范。《草案》明确规定,市人民政府设立促进中小企业发展的议事协调机构,并对市主管部门的职责进行了明确和细化,有利于在强调主管部门责任的同时,加强对中小企业工作的统筹规划和政策协调,提升我市促进中小企业发展工作的层次和力度。《草案》将散见于各类文件中的资金扶持政策进行了归纳、固化和提升,明确了各类资金(基金)的资助对象和扶持目的,便于中小企业援引和适用,《草案》还进一步加大了对中小企业的资金支持,明确中小企业发展专项资金的增长机制,并对其他支持企业发展的资金用于中小企业设定了不低于三分之一的比例。《草案》为破解当前中小企业发展融资难、用工难、创新能力弱等难题规定了许多具体举措,将我市促进中小企业发展的主要方法进行了规范和提升,针对性和可行性较强,内容基本可行。同时,根据在征求意见过程中收集到意见建议,对《草案》提出一些修改完善建议。

三、对《草案》的几点修改建议

(一)《草案》的第七条后移作为第四十条,本条要求政府在制定涉及企业利益的重大决策时,应当听取中小企业意见,其出发点和目的是维护企业权益,因此建议移到“权益保护”一章。

(二)建议将《草案》第十二条前移,与第八条合并,作为该条第二款。因为《草案》第八条与第

十二条都是关于向中小企业提供公共服务的相关规定,第十二条与第七条还有前后承接和递进的关系,前移、合并后逻辑关系更强。

(三)草案第十四条第二款修改为“符合条件的本市户籍人员在本市创办中小企业的,可以申请小额担保贷款,并享受创业、创业带动就业奖励等有关优惠政策。”即具体指明享受“创业、创业带动就业奖励”,根据相关文件的规定,本条所指情形享受的优惠政策目前主要是创业、创业带动就业奖励,作此修改有利于指明政策,方便适用,同时也为增加其他优惠政策留有余地。

(四)《草案》第十九条增加一款作为第二款,具体表述为:“在政府采购评审中,对小型、微型企业产品按规定给予一定比例的价格扣除。小型、微型企业与大中型企业组成联合体共同参加政府采购且占联合体份额达到百分之三十以上的,按规定给予联合体一定比例的价格扣除。”国务院“进一步支持小型微型企业健康发展的意见”中,专条规定了政府采购在价格方面对小型微型企业倾斜,而且具有较强的可操作性,增补至法规中能够突出对小型、微型企业的特别扶持。

(五)《草案》第二十六条增加一款:“设立中小企业信用再担保机构,为中小企业的融资担保提供再担保服务。”设立和发展再担保机构是今年国务院、财政部和我省在促进扶持中小企业及促进融资性担保机构发展的多个相关文件中都明确提出的要求,法规草案增补相关的规定有利于中小企业融资担保的持续良性的发展。

(六)《草案》第二十八条建议修改为“中小企业发行集合债券、集合票据、短期融资券、私募债券或者通过集合信托、融资租赁等方式融资的,依照规定予以贴息或者奖励”,即增加“短期融资

券”和“私募债券”的中小企业融资方式,删除“股权融资”的方式。由于“短期融资券”是较适宜中小企业的快捷融资方式,符合国家政策导向,“私募债券”是根据今年5月深圳证券交易所出台的《中小企业私募债券业务试点办法》,为中小企业新增的融资方式,所以建议进行补充规定。对“股权融资”建议在“建立股权交易市场”条款中规定,此处删去。

(七)建议《草案》增加一条作为第二十七条,表述为:“建立服务非上市公众公司的股份交易市场,为中小企业股权托管、股份交易、股权融资提供服务。”理由是在“融资保障”一章中,已有间接融资、直接融资及其配套政策等规定,但缺少厦门本地中小企业股份交易市场的规定。《国务院关于厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案的批复》中提出“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。”省委、省政府关于实施总体方案的若干意见(闽委

[2012]18号)中提出:“依托厦门市股权托管交易中心,建设辐射海西、服务两岸的股份交易市场。”因此建议补充此条规定。

(八)《草案》第四十一条修改为:“市、区人民政府及关部门应当履行职责,落实法律、法规和有关政策对中小企业的优惠措施,加强法规、政策的宣传、解释,并建立和完善中小企业咨询、投诉和举报制度,依法查处各类侵犯中小企业合法权益的行为。”即增加和强调市、区政府对法规、政策的宣传、解释和接受咨询的职责。由于在征求意见过程中,多数中小企业代表都反映对法规、政策的信息知晓渠道少,咨询难的现象比较普遍,以致无法享受到相应的优惠政策,所以,建议增加相应的内容。

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 《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》 修改情况的汇报

——2012年8月28日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第四次会议上

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6月27日,市十四届人大常委会第三次会议对《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》进行了第一次审议。会后,法制委在财经委

初审意见的基础上,会同人大财经委、法制局、经发局等单位对草案进行了认真研究和初步修改。同时,法制委工作机构还结合立法中涉及的有关问题制发“厦门市中小企业立法调查问卷”在网

络上征求各界意见,并向部分中小企业,单位寄发近二百份。在其后开展的调研工作中,法制委邀请相关常委会委员、专委会委员参加征求意见会,并赴海沧区听取区政府组成部门和部分中小企业对本次立法的意见建议。在此基础上,法制委会同有关单位再次对草案进行修改完善,形成了《厦门经济特区中小企业促进条例(草案修改稿草稿)》。8月16日,法制委召开全体会议,对草案进行统一审议,通过了《厦门经济特区中小企业促进条例(草案修改稿)》,提请市人大常委会进行审议。

一、统一审议的修改思路

(一)在调研中,法制委注意到,除解决融资困难依旧是大部分中小企业的诉求外,要求加强法律政策宣传和贯彻执行力度、明确行政管理部门职责及提高办事效率、强化业务技能培训、完善人才引进与保障等方面的呼声较为强烈,是五大主要诉求(详见参阅材料二),修改应在这些方面予以扩充完善。

(二)在审议中,法制委注意到,近几年市政府及其相关部门对促进中小企业发展工作已引起相应重视,仅2010年以来出台的政策文件达四十多件,鼓励、优惠、补助等扶持措施涵盖中小企业发展的各个层面。本次法规议案的主要目的和作用是把散见在各类文件中对中小企业扶持的各种措施、做法,进行归纳整理,使之规范化和法制化。在我市尚无相关法规的前提下,对我市促进中小企业政策措施的统领和提升,并为今后相关政策的贯彻实施和监督推动提供有力的法制保障。因此,本次法规制定的更主要意义在于表明我市对中小企业这一市场主体充分肯定的价值取向和积极推进的工作态度,并根据新情况增加、扩充、修

改相应内容。

二、增加、扩充、修改的内容

草案修改稿遵循上述立法思路并根据常委会组成人员、财经委和各方面的意见建议,对草案的相关规定作了完善,相关情况如下:

(一)关于中小企业工作部门的职责

为使中小企业工作部门职责更加明确,法制委建议增加“监测、研究中小企业发展现状,协调解决中小企业发展中的重大问题;指导、协调中小企业创业、融资、创新、培训等工作,引导中小企业转变发展方式、产业结构调整和提升企业管理水平,推进建立现代企业制度”等方面内容,并对一些重复条款进行删减(草案修改稿第五条)。

(二)关于充分发挥社会组织、中介机构的作用

在审议中,部分常委会组成人员建议草案应对发挥行业协会等社会组织及中介机构的作用做进一步明确和规定。问卷调查和征求意见过程中,也有多家企业提出类似建议。法制委建议将草案第八条第二款调整到草案修改稿第七条,作为第一章总则性条款,并将条款内容扩充为二个层次:一是强调协会、商会等社会组织的权利义务,规定在依法进行监督管理的同时,注重培训、服务等促进企业发展活动的开展;二是明确政府要鼓励和引导融资、技术、技能、创业、法律服务等中介机构为中小企业提供专业化的服务。

(三)关于信用制度建设

草案第九条对《中华人民共和国中小企业促进法》关于建设中小企业信用制度的规定进行了适当细化。法制委经研究认为,该条规定仅突出了“信用信息共享”的立法意图,对信用制度的核心价值还可拓展,建议将草案第九条第一款修改

为：“市人民政府及其有关部门推进中小企业信用制度建设,建立信用信息征集体系和评级发布、信用信息共享制度,推行守信受益、失信惩戒机制。”

(四)关于扶持中小企业发展的资金和基金

有常委会组成人员在审议中提出,草案第十三条关于中小企业发展专项资金使用范围表述不全,并且应当将政府为扶持中小企业发展设立的各项资金和基金进行整合,统筹使用,尤其要重点用于小微企业技术创新、经营创新、服务创新及循环经济、节能减排和清洁生产等活动。据此,法制委参考了《厦门市中小企业发展专项资金使用管理办法》(厦财企〔2010〕21号)的规定,建议将草案第十三条往前调整,作为第十条,规定内容按照资金管理使用办法作原则性表述,避免出现外延上的遗漏,同时根据常委会组成人员的审议意见增加了第三款和第四款,对整合和统筹使用各项资金和基金作相应规定(草案修改稿第十条)。

(五)关于宣传与培训

审议中有常委会组成人员建议草案应对宣传工作做相应规定,调研中众多中小企业也强烈呼吁政府部门强化法律、政策的宣传讲解,并希望适时组织培训学习,提高中小企业的经营管理水平。法制委建议并认为,宣传培训是政府工作寓公共服务于行政管理的重要体现,是提高依法行政实效的基础性工作,应该在“公共服务”一章作专门的规定。据此,草案修改稿将草案第三十七条、第三十八条关于信息培训、管理者培训的条款及初审部门关于法律宣传的修改建议予以合并和扩充,调整至草案修改稿第十一条,在“公共服务”一章作专条规定(草案修改稿第十一条)。

(六)关于中小企业用地保障

在审议中,有常委会委员认为草案第十六条

关于“在城乡规划中安排必要的中小企业建设用地”的表述与城乡规划工作不相吻合。法制委建议,删除该内容;同时为突出强调政府部门保障中小企业用地的职责,将该条第一款作相应修改。

(七)关于政府采购

为加强政府采购工作对中小企业开拓市场的支持,法制委赞同修改建议稿根据国发〔2012〕14号文对草案第十九条的修改,增加了关于中小企业产品“按规定给予一定比例的价格扣除”的规定。但鉴于本条内容过于繁杂,法制委建议将该条规定做适当梳理,将“价格扣除”和“费用减免”二款单列二条规定;其次,根据《政府采购促进中小企业发展暂行办法》及有关通知的规定,建议对“费用减免”一款作适当扩充,将扶持资助内容由“采购保证金”扩展到“履约保证金”、“招标代理服务费用”及“按时足额支付采购资金”等共四个方面。

(八)关于创新推动

科技创新是中小企业保持生机活力、提高竞争力的重要环节,也是政策扶持和推动的重要抓手。常委会审议中,部分组成人员建议应加大创新扶持条款的比重,突出地方特色。法制委参照《厦门市技术改造资金管理办法》、《中小企业技术创新资金项目管理暂行办法》等规定,在草案“创新推动”一章增设一条,从技术改造、项目资助、贷款担保三个环节入手,对中小企业的创新活动及扶持政策予以立法归纳和肯定(草案修改稿第三十四条)。

(九)关于中小企业标准化工作推动

草案第三十九条规定对参加国际、国家、行业和地方标准制定的中小企业给予资助。经征求有关部门意见并参照相关政策规定,法制委建议将

该条内容进行扩充,将参加标准研制,承担标准化有关工作和获得相关标准化荣誉的中小企业纳入到资助或奖励范畴。草案修改稿第四十二条第二款作相应修改。

(十)关于完善人才保障机制

根据部分常委会组成人员的意见,众多中小企业也呼吁加强中小企业人才培养,并提供相应保障。法制委建议增加一条为第四十六条,对人才的培训计划,以及引进人才,在相关方面享受本市的优惠政策作了原则规定。

三、关于解决中小企业融资困难的规定

草案和财经委的修改建议中,在法规中设了“融资促进”专章,从“鼓励金融机构提供金融服务”、“建立中小企业信贷和融资担保机构风险补偿机制”、“设立政策性融资担保和再担保机构”、

“鼓励中小企业上市融资和发行债券”、“支持建立股权交易市场”、“鼓励小额贷款公司及其他非银行业金融组织为中小企业服务”等六大方面八个条款作了规定。统一审议中,法制委反复与有关部门研究、探讨,希望有更多的突破。常委会分管领导还与政府领导共商,但鉴于目前国家的金融体制,也鉴于地方立法权限,未作更多的规定。二审中,常委们有具体修改意见,再加以完善。

此外,根据常委会组成人员的意见和其他各方面的建议,还对草案个别文字和条款顺序等作了一些修改和调整。

草案修改稿已按上述意见作了修改,法制委员会建议提交本次常委会会议再次审议。

草案修改稿及以上汇报是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区中小企业促进条例(草案)》 审议结果的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

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8月29日,市人大常委会对《厦门经济特区中小企业促进条例(草案修改稿)》(以下简称“草案修改稿”)进行了审议。会后,根据常委会组成人员的审议意见,市人大法制委进行了认真的研究,征求了有关部门的意见,并会同财经委、市法制局、经发局,对草案修改稿进行了讨论、

修改,形成了草案修改二稿草稿。10月12日,法制委召开全体会议,对条例草案进行了统一审议,通过了条例草案修改二稿。现将审议结果报告如下:

一、关于议事协调机构

根据常委会组成人员提出不宜在法规中增设议事协调机构的审议意见,建议删除条例草案修

改稿第四条的规定。

二、关于主管部门的职责

根据常委会组成人员的审议意见,建议将条例草案修改稿第五条第一款的有关文字表述作相应修改,并恢复条例草案第五条第一款第五项关于主管部门定期发布有关中小企业发展的产业政策、行业动态等信息的规定。

三、关于中小企业服务专线

根据常委会组成人员的审议意见,为更好地服务中小企业,建议在条例草案修改稿第八条中增加“设立中小企业服务专线”的规定。

四、关于中小企业扶持发展资金和基金

根据常委会组成人员提出关于提高扶持中小企业发展资金比例的意见,建议将条例草案修改稿第十条第二款中的用于中小企业的资金比例由不得低于三分之一,调整到不得低于三分之二;另外,根据常委会组成人员的审议意见,为更好地规范使用各类中小企业发展资金和基金,建议将第三款修改为:“市人民政府应当统筹规划扶持中小企业发展的各类资金和基金的使用,加强对各类资金和基金使用效益的评估和监管。”

五、关于紧缺人才的培训计划

根据常委会组成人员提出制定我市紧缺人才培训计划不属于中小企业主管部门职责的审议意见,建议删除草案修改稿第四十六条第一款中的相应表述。

六、关于信用制度建设

审议中有常委会组成人员提出,建议交由社会中介组织开展中小企业信用制度的建设。法制委研究后认为,草案修改二稿第八条是根据国家中小企业促进法的相关规定作出的,法规规定由市人民政府及其有关部门推进中小企业信用制度建设,制度建设是全方位的,亦包括推进社会中介组织参与信用制度的建设,另外,为了保证信用信息征集体系建设和评级发布的公平、公正、公开,法制委建议在法规实施后,市政府及其有关部门也应健全完善相应的配套管理制度。

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、条序进行了修改和调整。

《条例草案修改二稿》和以上报告是否妥当,请予审议。

关于《厦门经济特区中小企业促进条例 (草案表决稿)》的说明

——2012年10月25日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

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:

10月23日,市第十四届人大常委会第五次

会议对《厦门经济特区中小企业促进条例(草案修改二稿)》(以下简称“草案修改二稿”)进行了

分组审议。会后,法制委工作机构会同市法制局、经发局等单位,根据常委会组成人员的审议意见对草案修改二稿作了进一步的完善,形成了草案表决稿。现将相关修改情况说明如下:

一、关于融资促进

根据常委会部分组成人员的审议意见,法制委结合我市正在完善及即将开展的中小企业融资保障工作,对融资促进一章作了较大幅度的改动:1、明确市人民政府的融资工作职责。为进一步营造良好的中小企业融金融生态环境,保证该工作的健康、可持续发展,根据部分常委会组成人员的审议意见,建议在融资促进一章将市人民政府的法定职责作为第一条规定,具体内容为:“市人民政府应加强与金融监管机构的沟通与协调,引导金融机构创新产品、减少环节、简化程序、提高效率、改革和完善服务机制,为中小企业的发展营造良好的金融生态环境。”2、建立中小企业融资工作联席会议制度。为强化部门沟通和力量整合,促进中小企业融资过程中各类问题的协调解决,建立由各相关职能部门共同参加的联席会议制度,具体内容为:“建立中小企业融资工作联席会议制度,负责协调解决中小企业融资问题。”3、设立还贷应急周转金。根据部分常委会组成人员的审议意见及目前广大中小企业关于帮助解决还贷关口的短期资金周转需求,经与市经发局反复研究,建议设立还贷应急周转金,服务对象主要为符合相应条件的小微企业,具体内容为:“设立小型、微型企业还贷应急周转资金,为符合国家产业政策和贷款政策、发展前景良好、贷款即将到期而资金周转暂时出现困难的小型、微型企业按期还贷、续贷提供短期资金周转服务。”4、鼓励典当行业为中小企业融资提供服务。为使条例内容尽量覆盖到各类型融资服务企业、尽

量满足全方位促进中小企业融资服务的现实需要,建议在第三十六条增设鼓励典当行业为中小企业融资服务的条款,具体表述为:“鼓励典当行业为中小企业融资提供服务,对促进中小企业发展成绩显著的典当企业予以奖励。”5、删除对金融机构表彰奖励的规定。根据多位常委会组成人员的意见,并考虑到该政策措施的必要性、效益性及政策施行的阶段性,建议将第二十五条第二款对金融机构的表彰奖励规定予以删除。

二、其他修改内容

1、根据部分常委会组成人员的审议意见,将草案修改二稿第四条第一款第(二)项的“解决中小企业发展中的重大问题”修改为“协调解决中小企业发展中的重大问题”;在第(三)项中增加“推进建立现代企业制度”的规定;对第(四)项的文字表述作了相应调整。

2、根据部分常委会组成人员的审议意见,建议将草案修改二稿第十三条中的“相关机构”明确为“行业协会、商会、中介服务机构等”。

3、为使规定内容更加明晰,建议将草案修改二稿第三十九条中的“开展交流”修改为“开展交流研讨、咨询辅导等活动”。

4、为使规定表述更严谨,建议将草案修改二稿第四十八条第一款第(六)项“在政府招标采购活动中,限制参与公平竞标”的规定修改为:“在政府采购活动中,限制参与公平竞争。”

三、关于本条例的施行日期

经与市法制局及经发局研究,建议本条例的施行日期为2013年1月1日,在尽量使推进中小企业发展的各项立法决策及早付之实践的同时,又为市人民政府及相关部门制定相应配套政策以及宣传学习预留有一定时间。

厦门市人民政府关于 两岸区域性金融服务中心建设情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民政府副秘书长 郭金炼

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我向市人大常委会报告两岸区域性金融服务中心建设情况，请予以审议。

继2010年6月国务院批准厦门建立两岸区域性金融服务中心后，2011年3月，推进两岸区域性金融服务中心建设又分别被写入十一届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《海峡西岸经济区发展规划》，被正式确立为国家战略。2011年12月国务院批准的《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》和2012年4月《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》中，将两岸区域性金融服务中心作为重大建设平台之一，赋予厦门多项先行先试政策。今年8月，省委常委、市委书记于伟国和省委常委、省政府副省长张志南在厦主持召开专题会议，研究部署支持厦门两岸区域性金融服务中心建设等相关问题。今年9月，省政府制定出台了《关于支持厦门建设两岸区域性金融服务中心的若干意见》，为厦门建设两岸区域性金融服务中心注入了强大动力，提供了强有力政策支持。

市委、市政府高度重视两岸区域性金融服务中心建设，将其作为实施岛内外一体化、推进厦漳

泉同城化战略的重大举措，作为发挥对台优势、促进两岸交流合作的重要平台，作为转方式、调结构，优化本岛、增强城市核心竞争力的重要抓手。为贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府的决策部署，市政府制订出台了《关于推进两岸区域性金融服务中心建设的工作方案》，同时多次召开会议，专题研究推动“两岸金融中心”开发建设，并已取得了阶段性成效。今年6月，全国政协贾庆林主席来厦视察时，对“两岸金融中心”建设给予充分的肯定与鼓励。省委、省政府拉练检查组来厦检查时，省委、省政府主要领导也对“两岸金融中心”建设给予了高度评价。

一、两岸区域性金融服务中心建设初见成效

（一）高标准进行规划建设

1、创新开发建设体制机制。2011年4月，我市成立了“两岸金融中心”建设指挥部，同时分别成立“两岸金融中心”思明区建设指挥部和湖里区建设指挥部，下设征地、拆迁、招商、宣传等七个工作小组，全面启动“两岸金融中心”的开发建设。今年9月14日，市委常委会研究决定进一步加强各新城片区指挥部建设，并选派了一名正处（副局）级干部到“两岸金融中心”指挥部任副总指挥兼办公室主任，主持日常工作。通过市、区联动，探索建立开发建设、投资、财税、招商等服务

“一条龙”管理体制。整合市属国有金融资源,成立净资产目标为 100 亿元的金圆投资集团,作为“两岸金融中心”开发建设的主体、投融资的主渠道和开展金融招商引资、产业对接的平台。

2、科学编制开发建设规划。聘请美国 HOK 公司编制了《厦门两岸金融中心城市设计概念方案》。“两岸金融中心”规划范围东至环岛路,南到会展中心,西临金山路,北至五缘湾湿地公园,涉及思明区和湖里区两个行政区,规划范围总占地面积约为 22 平方公里。“两岸金融中心”在空间布局上分为“一片一带一核多节点”。“一片”: 22 平方公里的两岸金融中心区;“一带”: 6.5 公里长的金融大道作为贯穿中心南北的金融产业带;“一核”: 以 3.5 平方公里的东宅及周边观音山国际商务营运中心、金融监管区作为金融核心区;“多节点”: 以五缘湾商务营运中心、高林五通金融国际服务区、国际会展中心为节点,沿金融大道向内陆辐射出仙岳路产业带、吕岭路产业带、莲前路产业带,成为集办公、商务、休闲、旅游等功能于一体的金融产业聚集区。

3、全面推进片区开发建设。编制完成《厦门两岸区域性金融服务中心核心启动区控制性详细规划》。按照规划,“两岸金融中心”片区开发将先期启动金融核心启动区(东宅)的征地拆迁与市政配套工程建设,随后再推进高林、何厝、开元工业园的征地拆迁工作,实现片区滚动开发。按照“高起点、快启动、早见效”的要求,“两岸金融中心”各项开发建设工作正快速有序推进。截至 2012 年 9 月 30 日,“两岸金融中心”累计完成征地 861.1 亩,拆迁 165.6 万平方米,挂牌出让土地 22.5 万平方米。厦门金融中心大厦、建发国际大厦、厦门国贸金融中心、台商总部大厦、思明金融

大厦等 37 栋高楼相继动工建设。其中,厦门金融中心大厦和建发国际大厦已进入全面装修阶段。

(二)大力度开展招商引资

1、招商工作成效显著。按照“高站位、高品位、高效率”的原则,确定了两岸金融机构、非银行金融机构、金融要素交易平台等为重点招商方向,抽调精干力量成立招商小分队,针对重点区域和意向项目进行密集走访。截至 2012 年 9 月 30 日,“两岸金融中心”已落户项目 84 个,正在办理落户项目 37 个,在谈项目 253 个,总投资额预计超过 440 亿元。恒生银行、海翼集团财务公司、厦门软件信息产业投资有限公司、京道联萃创业投资基金、赛富创业投资基金、建信金圆(厦门)股权投资基金等经国家有关部门批准的机构相继落户“两岸金融中心”;台湾宏泰集团、永丰金控、华南银行、元大证券、康和期货;美国飞利凯睿证券;澳大利亚麦格理投资;香港大中华金融国际投资公司、中通汇银资产管理公司等众多境内外金融机构纷纷前来“两岸金融中心”考察调研,寻找合作商机。目前,“两岸金融中心”招商势头良好。

2、招商环境日益优化。自“两岸金融中心”建设指挥部揭牌以来,台湾、香港等境内外金融机构纷纷组团来厦考察,通过举办座谈会、研讨会等形式寻找合作商机。先后接待香港特区金融代表团、台中市金融主管经理人协会参访团、台湾金融财经海西参访团等多批港台金融界参访考察团。举办一年一度“两岸经济暨金融研讨会”。厦门大学成立“两岸金融研究中心”。2012 年 4 月,举办了首届台港厦“两岸三地”金融联席会议暨金融交流合作研讨会,建立了台港厦“两岸三地”金融交流合作的促进机制。2012 年 6 月,在第四届“海峡论坛”期间,又成功举办了首届“海峡金融

论坛”。

驻厦各金融监管部门加强金融监管,规范金融秩序,打击非法活动,防范金融风险,维护辖区金融安全稳定。设立“两岸金融中心建设展馆”,加大金融宣传力度,中央、省和港台驻厦新闻媒体和本地各新闻单位大篇幅报道“两岸金融中心”建设的新进展、新成效,为两岸区域性金融服务中心建设营造了良好舆论氛围。

(三) 多层次完善政策措施

1、密集出台配套政策。2010 年底以来,市政府先后制定出台了《厦门市人民政府关于鼓励金融业发展的若干意见》及其实施细则,《厦门市人民政府关于促进股权投资类企业发展的若干规定》及其实施细则,为推动金融招商引资、培育金融要素市场、促进金融产业与人才集聚、引导股权投资机构健康发展、加快两岸区域性金融服务中心建设营造良好政策环境。同时,着手起草制定《贯彻落实〈福建省人民政府关于支持厦门建设两岸区域性金融服务中心的若干意见〉的实施意见》、《厦门市高层次紧缺型金融人才计划实施办法》、《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例》、《关于促进融资租赁业发展的若干意见》等,为两岸区域性金融服务中心的建设营造良好的政策环境。

2、着力争取先行先试。为推进两岸区域性金融服务中心建设,我市积极向中央和国家有关部委争取先行先试政策支持。2010 年 6 月,国务院将厦门列为第二批跨境贸易人民币结算试点城市,2217 家厦门企业被列入试点出口企业名单。中国银行厦门市分行为台湾地区企业——国宾国际股份有限公司,开立首个人民币 NRA 基本存款账户。2010 年 10 月,中国保监会与厦门市政府

签署了《关于建设厦门保险改革发展试验区合作备忘录》,将厦门确定为全国保险改革发展试验区。在海峡两岸人民币进口代付方面,民生银行厦门分行与台湾永丰商业银行合作,率先成功办理厦门辖区 4 笔跨海峡人民币进口代付业务;农业银行厦门市分行与台湾兆丰银行合作,成功办理信用证下人民币的海外代付业务。此外,国家开发银行厦门分行授信支持华天集团两笔陆资赴台投资项目,在金融支持大陆赴台项目投资方面开了先河。经国家外汇管理局批准,厦门银行获得开办人民币与新台币双向兑换业务资格;经国家外汇管理局厦门分局批准,厦门宇鑫投资有限公司成为福建省首家试点个人本外币兑换业务的企业,国家外汇管理局厦门分局也成为全国首家获得总局授权具有企业从事新台币兑换业务审批权限的监管分局。2012 年 4 月,台北富邦银行在厦门银行开立闽台首个人民币同业往来账户,实现人民币在闽台的直接结算和清算。中国银行厦门市分行、中国农业银行厦门市分行、厦门银行、东亚银行厦门分行、汇丰银行厦门分行等也分别与台湾有关银行机构签署了人民币结算代理协议或跨境人民币业务合作备忘录,成为大陆首个提出建立两岸跨境人民币结算清算群的城市。在《海峡两岸货币清算合作备忘录》框架下,争取中国人民银行支持厦门作为台湾人民币业务清算行在大陆地区的接入点,在建设两岸货币清算机制中发挥重要作用。

二、存在问题

(一) 政策突破问题

金融业作为一种特许经营行业,其政策制定权和审批管理权集中在北京的“一行三会”,两岸区域性金融服务中心建设离不开上述部门的指

导、关心和大力支持。同时,按照国务院批示精神,金融政策先行先试在具体操作上需要采取“一事一报”的办法,加上涉及海峡两岸的金融政策复杂敏感,因而短期内取得多项重大政策突破的难度较大。

(二) 资金平衡问题

“两岸金融中心”征地拆迁工作启动以来,为加快项目推进力度,思明区、湖里区已分别投入一定数额征地拆迁款。由于“两岸金融中心”规划多为办公等公建项目,商住项目少,且目前思明、湖里在“两岸金融中心”范围内的拆迁多为旧村,征拆难度大,所需资金多,区级财政压力大。

(三) 招商引资问题

从“两岸金融中心”引进项目情况看,落地的企业以股权投资类企业、融资租赁企业、货币兑换企业等准金融类项目居多,银行、证券期货和保险等金融机构不多。同时,尽管“两岸金融中心”思明区、湖里区指挥部以及厦门金圆投资集团等都设立了专门的招商部门,但是在招商力量统筹、人员配备和资金倾斜等方面还有待加强。

三、下一步工作思路和举措

(一) 细化专项规划。在完成《厦门两岸金融中心城市设计概念方案》、《厦门两岸区域性金融服务中心核心启动区控制性详细规划》和《两岸金融中心市政专项规划》编制基础上,抓紧编制“两岸金融中心”城市设计导则和交通影响分析的专项规划设计。

(二) 加快开发建设。完善拆迁补偿、开发建设和投融资机制,推行房屋征收包干办法,加快征地拆迁进度,为“两岸金融中心”建设创造良好条件;按照“四高”要求,启动金融核心区东宅片区的征地拆迁和补偿安置工作;处理好“两岸金融中

心”“点、线、片”的关系,对金融核心区的东宅片区由市金圆投资集团作为开发建设主体,实行统一规划、统一开发、统一建设、统一运营。

(三) 争取政策支持。抓紧落实《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》和《福建省人民政府关于支持厦门建设两岸区域性金融服务中心的若干意见》中已经赋予厦门的先行先试金融政策措施,争取政策早日落地。同时,利用《海峡两岸货币清算合作备忘录》生效的有利时机,积极争取我市作为台湾人民币业务清算行在大陆地区的接入点,在建立两岸货币清算机制中发挥重要作用。

(四) 推进金融招商。对已办理注册的招商项目要争取尽快投入运营;正在办理注册登记的项目要抓紧办妥相关手续;在谈的项目要争取早日落地;有意向的项目要明确专人跟踪对接。同时,结合“三维”招商,争取引进更多境内外实力雄厚的金融或类金融企业总部落户厦门。同时,配合厦漳泉大都市区同城化建设,牵头开展《厦漳泉金融区域同城化可行性研究》,研究设立厦漳泉区域产业投资基金,鼓励和支持辖区金融机构“走出去”,到周边城市设立分支机构,推进厦漳泉金融服务同城化。

(五) 完善财政体制。结合市、区财政体制的调整,完善金融招商引资项目市、区税收分成体制,调动市、区积极性,为加快“两岸金融中心”建设提供体制保障和配套政策支持。

(六) 营造良好环境。通过“请进来”和“走出去”,利用“海峡论坛”、“台交会”、“9·8”投洽会等交流平台,发挥好台港厦“两岸三地”金融交流

合作促进机制,通过举办金融研讨会、两岸金融论坛等方式,加强“两岸三地”金融交流合作。同时,积极推动辖内金融机构和金融行业协会组织

赴台参访,为两岸区域性金融服务中心建设营造良好外部环境。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会常务委员会台胞工作委员会 关于两岸区域性金融服务中心建设情况的调查报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会台胞工作委员会

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据市人大常委会2012年工作计划安排,为贯彻落实《综改方案》,加快推进两岸区域性金融服务中心(以下简称金融中心)建设,市人大常委会在去年听取和审议市政府关于金融中心建设专项工作报告的基础上,今年继续安排此项工作,旨在全力推动金融中心建设。为配合常委会审议工作,今年8至10月份市人大常委会台胞工作委员会继续开展“加快推进金融中心建设”调研,8月中旬组织两场座谈会,分别与27家厦门金融机构(主要是银行、保险、证券、期货、股权基金等)负责人代表进行座谈,听取相关单位对金融中心建设的意见和建议;8月下旬市人大常委会台胞工作委员会组织市人大常委会部分组成人员、市人大侨外委部分委员和部分市人大代表深入思明区、湖里区集中视察金融中心建设情况;9月份继续向市政府金融办了解金融中心建设进展情况。在综合代表集中视察和两场座谈会收集的意见建议的基础上,研究讨论形成了调查报告。现将情况报告如下:

一、主要情况

金融中心作为贯彻落实《综改方案》的重大建设平台之一,其建设事关我市经济社会的发展,市委、市政府高度重视,在市人大的持续跟踪推动下,金融中心建设积极推进,已初见成效。主要体现在以下三方面:

1、规划层次比较高,征、拆、建工作取得新的进展。市政府聘请美国HOK公司编制了《厦门两岸金融中心城市设计概念方案》,规划范围总占地面积由原来的18平方公里扩大到22平方公里,结合厦门金融中心发展的实际,在空间上形成“一片一带一核多节点”布局。各项开发建设有序推进,截至2012年9月30日,金融中心累计完成征地861.1亩,拆迁165.6万平方米,挂牌出让土地22.5万平方米。其中,厦门金融中心大厦、建发国际大厦、厦门国贸金融中心、台商总部大厦、思明金融大厦等37栋高楼已相继动工建设,已竣工19栋,落成并投入使用11栋。

2、建立初步建设和招商的体制,招商取得较好成果。市、区各成立了金融中心建设指挥部,建立市、区联动开发、建设、投资、财税、招商等服务一条龙管理体制。整合市属国有金融资源,成立金圆投

资集团,作为金融中心开发建设的主体、投融资的主渠道和开展金融招商引资、产业对接的平台。今年9月,市委还选派了一名正处(副局)级干部到金融中心指挥部任副总指挥,进一步加强各片区指挥部建设。对外招商呈现良好势头,截至2012年9月30日,金融中心已落户项目84个(去年同期27个),正在办理落户项目37个(去年同期20个),在谈项目253个(去年同期187个),总投资额预计超过440亿元(去年同期255亿元)。恒生银行、海翼集团财务公司、京道联萃创业投资基金、赛富创业投资基金、建信金圆(厦门)股权投资基金等机构相继落户。台湾、香港、美国、澳大利亚等众多境内外金融机构纷纷前来金融中心考察调研,寻找合作商机。

3、营造良好金融发展环境,先行先试取得新的突破。一是在去年制定的扶持金融业发展一系列政策措施基础上,市政府又起草了《贯彻落实〈福建省人民政府关于支持厦门建设两岸区域性金融服务中心的若干意见〉的实施意见》、《厦门市高层次紧缺型金融人才计划实施办法》、《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例》、《关于促进融资租赁业发展的若干意见》等法规,努力营造良好法制环境。二是搭建研讨会、论坛、展馆等平台开展金融中心对外宣传交流。今年先后举办了“两岸经济暨金融研讨会”、首届台港厦“两岸三地”金融联席会议暨金融交流合作研讨会、首届“海峡金融论坛”,设立了“两岸金融中心建设展馆”,同时,厦门大学成立“两岸金融研究中心”。三是先行先试取得新进展。如,厦门成为大陆首个提出建立两岸跨境人民币结算清算群的城市;国家外汇管理局厦门分局为全国首家获得其总局授予的“企业从事新台币兑换业务审批权限”,厦门宇鑫投资有限

公司成为福建省首家试点个人本外币兑换业务的企业;台北富邦银行在厦门银行开立闽台首个人人民币同业往来账户,实现人民币在闽台的直接结算和清算;国家开发银行厦门分行授信支持华天集团两笔陆资赴台投资项目,在金融支持大陆赴台项目投资方面开了先河。

二、存在问题

去年市人大常委会审议市政府关于金融中心建设报告时指出的问题主要有财税体制、经济规模、金融资源、政策突破、金融人才短缺和招商引资质量等方面,市政府和有关部门高度重视,努力争取解决,但一些问题和困难仍然存在。主要包括以下三方面:

1、金融中心专项规划有待完善,功能定位有待明确。目前,《厦门两岸金融中心城市设计概念方案》、《厦门两岸区域性金融服务中心核心启动区控制性详细规划》和《两岸金融中心市政专项规划》已经编制,但金融中心城市设计导则和交通影响分析的专项规划设计等专项规划还未编制,金融中心的建设规模、建筑风格和基础配套设施有待结合其“周边环境承载力”进一步科学论证。同时,“两岸区域性金融服务中心”的功能定位还有待进一步明确。

2、市区财税体制待明确,招商引资层次质量待提高。现行财税体制规定金融、保险、证券等行业上缴的税收属于市级财政,区级财政不参与分成,区、街积极性不高。思明、湖里区政府垫付金融中心巨额的征地拆迁款,区级征地拆迁周转资金不足,两区均出现资金短缺问题,将影响后续拆迁工作。同时,思明、湖里区金融中心指挥部和市金圆集团各自招商,缺乏统一协调规范,造成招商引资同质化现象。从招商项目的情况看,与区、街税收

分成密切关联的非金融类项目居多,金融招商项目的质量和层次受到影响。

3、金融生态环境基础薄弱,金融政策自行突破较难。一是厦门的基础金融生态环境比较滞后,存在金融业总体规模偏小、业务辐射能力有限、金融人才紧缺等基础金融方面的不足。台资金融机构进驻厦门较少,大陆对台资金融机构准入的限制较多。目前有14家台湾银行在大陆设立分支机构,厦门仍没有。二是厦门及所在海西区域经济规模、腹地纵深受限,区域经济总量相对较小,台资企业较少,特别是大型台资企业偏少。三是政策自行创新突破较难。金融业政策制定权和审批管理权主要集中在国家的“一行三会”,金融政策自行突破较难。

三、意见建议

1、细化规划明确定位,理顺相关体制,调动各方积极性。一要立足于对台优势,抓准“两岸”和“服务”的内涵,明确金融中心的功能定位,通过科学统筹安排,编制金融中心各个专项规划,降低开发强度,提高建设水平,强化服务配套,确保金融中心的建设规模、建筑风格和配套设施与周边环境承载力相适应,避免金融中心建设沦为房地产开发。二要抓紧理顺相关体制,调动各方积极性。要强化对金融中心建设的组织领导,建立强有力的领导机构和办事机构,充实办事力量,完善工作制度;要理顺市、区财税体制和开发建设体制,制定财权与事权相一致的财税激励政策,调动各个开发建设单位的积极性。

2、用足与创新政策并重,改善金融环境,提高招商层次。一要用好、用足、用活现有政策。要自查现有政策的落实情况,确保政策贯彻落实到位。二要分层次制定好各项政策。要结合厦门市情,先

行先试出台具有前瞻性的鼓励金融机构发展奖励措施和扶持办法,加大力度扶持本地金融机构尤其是法人金融机构壮大规模,既扶持新引进的,也鼓励现有的。三要注重利用地方人大立法优势,适时出台《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例》,优化金融生态环境,提升服务水平,支持金融机构发展壮大。四要着力争取政策突破。深层次考虑厦门金融需求,制定好特区权限内的金融新政策。要建立与“一行三会”等部门的常态联系机制,积极主动向上沟通交流,利用对台优势积极争取更多优惠政策。五要努力提高招商引资的质量和档次,有计划地引进大型优质两岸金融服务机构、优质金融产品入驻,优化金融资源配置。市政府要加大对招商引资工作的协调力度,防止招商工作出现无序恶性竞争和招商同质化现象。

3、发展实体经济,培养引进人才,夯实金融发展基础。金融要服务实体经济,金融中心的发展是建立在实体经济发展的基础上,没有繁荣的实体经济,没有成熟的第三产业聚集,金融业难以做强做大。因此,要卯足干劲发展经济,撑大经济总量,为建设金融中心打造坚实经济基础。一要积极创造条件,主动对接台湾第四次产业转移,优化产业结构,大力发展实体经济,扩大金融服务需求。二要按照“大厦门、大闽南”的格局,加快推进同城化进程,实现产业互补共赢,构建厦漳泉经济共同体。三要重视培养引进金融人才。人才是建设金融中心的要素之一,针对金融人才紧缺尤其是高层次金融人才“一将难求”问题,要出台优惠政策和扶持措施,营造良好的创业发展环境留住和引进高端金融人才。同时,依托厦大、集大等高校,加强培养金融人才,组织金融人员赴台湾学习其丰富的金融管理经验。

厦门市人民政府关于我市公立医院改革情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市卫生局局长 杨叔禹

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我向市人大常委会报告我市公立医院改革情况，请予以审议。

我市是国家联系的17个公立医院改革试点城市之一。2010年被确定为全国公立医院改革试点城市以来，我市认真贯彻落实中央和省关于深化公立医院改革的意见要求和安排部署，始终以体现公立医院公益性，调动医务人员积极性为主题，以切实解决群众“看得起病、看得好病、看得上病”为目标，以区域卫生信息化为技术支撑，以推行预约诊疗服务为鲜明特征，以建立完善公立医院与基层医疗卫生服务机构上下一体化联动机制为重要抓手，以鼓励和引导社会资本举办医疗机构、形成多元化办医格局为亮点，把作用直接和易于操作的任务作为公立医院改革前期工作重点，着力做好“上下联动、内增活力、外加推力”三项工作，在推动提高公立医院服务效率和运转效能，加强内部管理，提高医疗服务质量，方便群众看病就医等方面进行了积极探索，取得了明显的阶段性成效。特别是今年以来，重点围绕四个方面，加快推进公立医院管理体制改革、改革公立医院运行机制、补偿机制和监管机制、调动医务人员积极性，努力巩固和拓展改革成效，我市公立医院各项改革工作稳步推进。

一、三年来我市公立医院改革取得的主要成效

公立医院是群众看病就医的主要场所，承担

了90%以上的诊疗任务，在卫生体系中地位重要、影响重大，直接涉及千家万户的切身利益，直接关系到人民群众的健康福祉，因此，公立医院改革是最关键、最艰巨、也最受关注的一项医改任务。公立医院改革在医改中承担着重要的角色，关乎医改全局，影响医改成败，对其他“四项基本”任务有重要的制约和支撑作用，关系到整个医改目标的实现和体现。医疗保障制度的发展释放的群众看病就医的需求，需要医疗服务体系的发展予以满足。没有公益性的恢复和费用的控制，基本医疗保障制度给群众带来的好处就会稀释，就难以可持续发展。同时，明确公立医院功能定位，与基层医疗卫生机构建立分工协作机制，是促进基层医疗服务体系建设和发展的重要前提。因此，公立医院改革取得重大进展，老百姓就能体验到医改带来的巨大实惠。

公立医院改革是一个长期的过程，必须分阶段、有重点推进。我市按照国务院《关于公立医院改革试点的指导意见》精神，明确提出公立医院改革要坚持公立医院的公益性和社会效益，提高医疗服务质量和效率，控制医疗服务成本，调动医务人员的积极性，促使公立医院切实履行公共服务职能，从而实现为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务的目标。在改革的内容方面，按照国家确定的“三大领域（完善服务体系、创新体制机制、加强内部管理）、九项任务（改革公立医

院服务体系、改革公立医院管理体制、改革公立医院法人治理机制、改革公立医院内部运行机制、改革公立医院补偿机制、加强公立医院内部管理、改革公立医院监管机制、建立住院医师规范化培训制度和加快推进多元化办医格局)”的顶层设计，提出了一系列带有方向、原则的重大改革内容。按照“保基本、强基层、建机制”的基本原则，紧密结合医改近期重点任务，重点做好“上下联动、内增活力、外加推力”三项工作，建立公立医院与基层机构分工协作机制、公立医院有激励有约束的内部运行机制、多元办医的市场竞争机制，推动提高服务效率和运转效能。

(一)转机制，增公立医院活力

一是完善三级医院与基层医疗机构的联动机制。在岛内社区卫生服务中心实行“院办院管”，岛外基层卫生服务机构实行“对口帮扶”，促进资源纵向流动和服务上下联动，有效分流门诊患者，缓解大医院“三长一短”问题，基层医疗机构门诊量超过20%。下一步，我们将赋予基层医疗机构更多的自主权限，并增加用药品种、实行弹性工作制、推行慢病一体化防治。

二是完善公立医院内部运行机制。依托市民健康信息系统，在公立二级以上医院实施22个专业、112个病种的临床路径管理试点，构建以成本和质量控制为中心的管理模式；鼓励医院转变观念，节支增效，实行后勤服务市场化管理；加紧完善绩效工资制度，医务人员收入将更多地与医疗服务的数量、质量、技术难度和群众满意度挂钩。

三是提升公立医院医疗服务能力。重视医技研发和重点专科建设，制定完善引进人才的特殊政策；加速“医疗云”开发和软硬件资源整合，推动“市民健康信息系统”向全面综合的卫生信息

化平台转化；鼓励做强做大优势专科医院，打造区域性品牌医疗中心，提升医疗行业综合实力和核心竞争力。

(二)增投入，促公立医院发展

1、大力加快医院建设。随着“厦漳泉同城化”和“岛内外一体化”的逐步铺开，我市医疗服务体系正在经受巨大考验，加快医院建设仍是当务之急。今年我市调整了公立医院建设投入机制，市财政对公立医院基建补助比例从1/3提高到2/3(2012年市财政基建补助约3亿元)，翔安医院、第二医院集美分院和海沧分院等建设项目即将启动，现有其他医院改扩建计划正在加紧制定。市政府与复旦大学签署战略合作协议，将在医学发展方面加强合作。

2、大幅增加卫生投入。基本公共卫生服务经费标准从去年的30元提高到今年的不低于40元(2010年为17.5元)，提前两年达到中央要求；对政府办基层医疗机构经费予以全额核拨，基层医务人员工资水平按照包括中小学教师在内的事业单位平均工资水平核定；结合绩效工资改革及降低药品加成政策因素，财政对公立医院工作量平均补助标准从2010年的18元提高到36元，年补助总额达到1.6亿元(按照现有床位6617张计算，相当于每个病床每年补助2.42万元，为青岛、大连等地的2.4倍)。

3、大胆推动多元办医。坚持准入门槛，引进确有实力和能力的民营医疗机构；探索建立法人基金制度，引导社会医疗机构良性发展；支持现有民营医院释放潜能，形成公立医院的有益补充和外推力；引导社会资本向高端医疗布局，支持保健疗养、健康咨询、旅游医疗、休闲医疗的发展，更好地满足多样化的就医需求(我市社会医疗机构

占医疗机构总数的 74.8% ;非公立医院占全市医院总数的 64.8% ,核定床位数占 27.5% ;合资医院门诊量占社会医疗机构的 50% ,住院人数占 25.6%)。

(三)解民忧,让市民共享公立医院改革成果

1、减轻就医负担。参保人员在实施基本药物制度的基层医疗机构门诊就医,可享受基药 500 元社会统筹医疗基金全额报销政策,今年扩大到一般诊疗性项目;城乡居民基本医疗保险筹资标准从去年的 380 元提高到 460 元,政府补助从 300 元提高到 360 元;城乡居民住院报销比例从 70% 提高到 75%、门诊医疗费报销比例从 45% 提高到 50% 以上;公立医院药品加成率从 15% 下调为 10% ,目前正在加紧研究破除以药补医机制、取消药品加成的一揽子解决方案,并力争尽快实施;实行总额付费、按病种付费的办法,实现合理用药、适度用药,公立医院门诊和住院费用增速控制在 5% 以下,低于全国 7% 的平均水平。

2、改善就医感受。坚持以“服务为导向、病人为中心”,深入推进科学化、制度化、精细化管理,全面推广流程再造、方便结算、预约门诊、优质护理、“无假日门诊”、“无红包医院”等便民惠民措施,财政对医院改善、优化环境给予补助或奖励,为群众带来舒适、便利的就医感受。公立医院门诊预约量全部超过 50% 以上,其中第一医院实现 100% 预约诊疗,市民挂号排队时间、平均住院天数、次均就诊费用持续下降。

(四)加动力,调动医务人员改革积极性

医务人员是医改的主力军。特别是当前医改进入公立医院改革的攻坚阶段,更需要调动医务人员的积极性,发挥主力军作用。一是完善内部激励机制,教育和动员广大医务人员切实增强紧

迫感和忧患意识,把精益求精作为行医治学的准则,不断学习新知识、钻研新技术、掌握新本领,不断提高医疗质量和服务水平。二是加强医学人文建设,鼓励广大医务人员把个人发展融入医改实践之中,满腔热情地为人民群众健康服务。不断提高医德修养,秉承优良传统,加强人文素养。三是提高人员经费占业务支出的比例。适当提高公立医院收支结余提取绩效奖金的比例。逐步提高医务人员获得与其劳务价值相当的合理的收入,并且向关键岗位、骨干岗位和做出突出贡献的人员倾斜,体现多劳多得、优绩优酬。四是为医务人员创造良好的职业发展空间。建立全科医生、住院医师培训、专科护士等培训制度,加强与国内外知名医学高等院校、知名医院的战略合作,加大合作办医力度,着力引进一流的医学专科和专家名医,探索建立海内外医学人才培养基地,为医务人员提供合理的职业规划,调动其积极性。五是树立医务人员正面形象。加大宣传医务人员中的先进典型和感人事迹,在全社会形成一种尊医重卫的氛围。

二、充分发挥公立医院在解决群众看病就医难题中的主力军作用

当前,我国公立医院改革以解决群众“看病贵、看病难”问题为目标。而解决“看病难”问题,就是要扩充资源总量、优化资源配置、缓解供需矛盾,其核心是破解人才瓶颈,同时通过调动医务人员积极性,确保人尽其才。解决“看病贵”问题,既要不断完善基本医疗保障制度,强化费用分担,又要加强医疗保障体系对医疗服务体系的引导和制约,促进两大体系协同发展,保证以社会可承受的成本提供高质量的医疗卫生服务。

当前,我市“看病难”呈现新的特点。概括起

来是六大“双重叠加效应”：一是医疗资源总量不足与优质医疗资源短缺并存，看病难，看专家更难。二是大医院急需分流患者与基层医疗卫生机构因基本药物种类不足等因素导致患者返流大医院的现象并存。三是医院人满为患与均次诊疗费用控制政策导致的门诊量虚高现象并存。四是医务人员超负荷工作与市民群众日益提高的医疗服务质量要求并存。五是本市居民看病难与外地患者看专家难并存。六是鼓励扶持发展社会资本办医与群众对社会医疗机构信任度不高并存。

近期，市委、市政府组织开展“医食住行”专题调研，“医”的调研是其中非常重要的一个课题。在专题解决群众看病就医难中，我们以深化公立医院改革为抓手，充分发挥公立医院主导作用，采取了以下几项重点举措：

（一）加快扩增我市医疗资源。加快推进市第一医院上古街项目、中山医院内科病房楼、中山医院湖里分院、市口腔医院、翔安同民医院改造提升等在建项目进度，争取早日竣工投入使用。积极推进翔安医院、五缘医院建设前期工作，翔安医院已经完成初步设计，正在与厦门大学加紧沟通协商，在明确用地规划等工作的基础上，争取年内动工兴建。市第二医院集美三期、海沧二期争取年内动工。将市第一医院内科大楼、中山医院门诊综合楼、市中医院康复楼列为明年重点前期项目。同时修订基层医疗卫生机构布局规划，根据城市发展和人口集聚特点，相应增加基层医疗卫生机构网点，继续提升社区卫生服务中心的建设水平。同时将采用吸引社会资本举办，政府购买服务的方式，在居委会、大型社区开设社区卫生服务站。加强规划引导，本市新建社区要规划预留配套的医疗场所用地、用房。

（二）挖掘现有资源潜力。在公立医院开展以缩短平均住院天数为核心的挖潜提效工程，提高现有资源利用率。开放“择日住院手术”服务，术前检查在门诊完成，2012年三级甲等综合医院平均住院日比上一年再缩短一天。探索建立全市共享的医学检验、影像、病理检查诊断中心，破除医技检查制约“瓶颈”。

（三）调扩基层医疗机构基本药物用药目录，方便患者在基层医疗机构就诊。充分运用市级对基本药物临时用药目录20%的增补权限，调整基层医疗卫生机构48种临时用药品种，重点补充一批慢性病、常见病、多发病及疗效好、群众信任的药品，初步缓解基层医疗卫生机构缺药状况。

（四）探索实施“慢性病人全程关照计划”，分流大医院专科慢性病人。实施慢性病人“医院——社区一体化管理”。慢性病患者由大医院专科医生明确诊断、制定治疗方案，交由社区全科医生定期进行随访，进行后续治疗。并借此探索推进建立全科医生签约服务制度。

（五）加强医疗费用监管控制，减轻群众就医负担。将次均费用和总费用增长率、住院床日以及药占比等控制管理目标纳入公立医院目标管理责任制和绩效考核范围，加强对费用增长速度较快疾病诊疗行为的重点监控。及时查处为追求经济利益的不合理用药、用材和检查及重复检查等行为。加强医疗服务收费和药品价格监督检查。着力建立健全防控医药购销领域商业贿赂的长效机制，进一步规范医药购销和医疗服务行为，纠正医疗服务中不正之风。

（六）扩大由社会统筹基金报销500元的政策适用范围，引导参保人员到基层医疗机构就诊。将公立基层医疗机构门诊就医使用国家基本药

物,不超过 500 元部分由社会统筹医疗基金全部报销,扩大到一般诊疗费、三大常规、心电图、X 光检查等常规医疗检查,进一步发挥基层医疗机构服务功能,引导患者分级就诊。

(七)增强基层医疗卫生服务能力,发挥基层医疗卫生机构功能。日前,已在福建(厦门) - 新加坡社区卫生服务中心开设中医药特色服务区,推进中医药适宜技术进社区。近期,还将陆续开展组织调研部分疾病社区首诊制实施办法;探索建立全科医生(团队)与居民建立契约服务关系;鼓励和推动各大医院中医科医师到社区卫生服务中心“坐堂”门诊;鼓励大医院医生到社区坐诊;将医院退休的高职称医务人员返聘到社区工作,带动和提高基层医疗服务水平,进一步有效缓解群众“看病难、看病贵、看病烦”问题。

(八)加强全市号源统一管理,提高卫生系统信息化水平。加大医疗服务信息和床位资源公开公示工作力度,积极推进启动医疗云项目建设,进一步实现医技检查等资料信息互通共享。依托我市区域卫生信息化优势,发挥全市统一预约诊疗平台作用,实行预约诊疗服务精细化管理,通过预约诊疗,加强医疗资源的合理利用。

各位委员、各位代表! 我市公立医院改革试点工作取得了一定进展,但距离社会各界的期待还有较大差距。在回顾我市公立医院改革取得重要的阶段性成效的同时,我们也清醒地认识到当前我市公立医院改革还存在着一些困难和问题,主要是建立健全管办分开的管理体制尚需进一步推进;与国内外先进医院相比,我市公立医院平均住院日还较长、效率还有提升空间、学科发展不平衡、医务人员薪酬制度尚待进一步完善等问题。特别是如何主动适应支付方式改革,推动医院转

变发展方式,从规模扩张型转向质量效益型;转变管理模式,从粗放的行政化管理转向精细的信息化管理;转变投资方向,公立医院支出从投资医院发展建设转向扩大分配、提高医务人员收入水平。并在“三个转变”的基础上实现“三个提高”,即提高效率,通过资源纵向流动提升服务体系整体绩效;提高质量,以临床路径管理为抓手加强医疗质量管理;提高待遇,通过改善医务人员生活待遇切实调动医务人员积极性,最终更好地为广大患者提供优质医疗服务等方面还有大量的工作要做。

三、下一步我市公立医院改革工作重点

下一步,我市公立医院改革将按照国家和省公立医院改革的总体部署和要求,认真贯彻落实市委、市政府的重点工作部署,认真借鉴兄弟城市的先进经验,进一步加大改革创新力度,加快推进深化公立医院改革,为缓解群众“看病难、看病贵、看病烦”不懈努力。

(一)逐步推进公立医院管理体制改革。

按照管办分开的要求,在明确市公立医院发展管理中心主要领导的基础上,加快市公立医院发展管理中心组建,有效加强公立医院资产、投资、财务管理,推进建立公立医院“管办分开”体制。与此同时,进一步健全“上下联动”机制,重点抓好岛外基层医疗机构和大医院建立上下联动机制的建立工作。

(二)完善公立医院运行机制、补偿机制改革。

——改革公立医院的机构编制管理办法。在制定和完善相关编制标准的前提下,逐步实行机构编制备案制,探索建立理事会等多种形式的公立医院法人治理结构。

——完善公立医院绩效考核制度。建立以公益性质和运行效率为核心的公立医院绩效考核体

系和评价体系,健全以服务质量、数量和患者满意度为核心的内部考核机制。探索建立调动医务人员积极性的薪酬制度。

——加快综合补偿机制改革,破除“以药补医”。重点抓好研究制定取消药品加成、破除“以药补医”机制的改革方案,进一步理顺医疗服务价格体系,继续对医疗服务项目价格进行合理调整。适当提高体现医务人员技术和劳务价值的手术类和中医诊疗医疗服务价格,降低大型医疗设备检查治疗费用,医疗技术服务收费按规定纳入医保支付范围。2012年11月争取完成取消公立医院药品加成并整合诊查费方案,2012年底前完成第二批医疗服务价格调整,并提出第三批医疗服务价格调整方案。

——完善财政投入机制。统筹提出“十二五”后三年公立医院基本建设项目安排计划。深化医保支付方式改革。继续扩大单病种付费种类,完善总额预付等结算方式,科学制定门诊医疗费总额控制指标及住院医疗费结算定额标准,增强医保对公立医院改革的服务保障能力。

(三)进一步提升公立医院服务水平。

——在巩固完善预约诊疗、优质护理、节假日门诊等便民惠民举措的基础上,出台《厦门市公立医院优质护理达标验收办法》,继续加强医院内部管理、优化诊疗流程、规范诊疗行为,提高医疗服务质量和效率。

——降低平均住院天数。通过落实医保支付、在基层医疗卫生机构设置康复床位等环节的配套支持措施,促进平均住院日在2011年基础上再缩短1天。

——加强重点学科建设。结合区域疾病谱和我市医学发展目标,再建设一批重点医学专科,提

高医院整体服务水平和能力。

(四)进一步推进多元办医。

——加大力度引导社会资本办医。重点加快五缘医疗园区招商工作,尽快明确投资方案,加快项目进度。

——贯彻落实厦门市综合配套改革方案,积极推进两岸医药卫生交流合作以及相关政策研究。

(五)推进以“医疗云”为重点的卫生信息化建设。

启动公立医院为核心的“医疗云”项目建设,通过信息化手段来提高效率、节约资源和优化管理。抓住福建省委、省政府实施厦漳泉大都市区同城化战略的有利契机,加快推进厦漳泉医疗卫生信息资源共享平台建设,拓展厦门“医疗云”平台作用,在更高层次、更大范围、以更集约方式促进厦漳泉医疗卫生信息资源共享。

公立医院在医疗服务体系中占主导地位,是基本医疗服务的提供主体,深化公立医院改革作用明显,意义重大。我们将以这次市人大专题询问为推动,坚持公立医院的公益性质,按照“保基本、强基层、建机制”的根本原则,围绕“上下联动、内增活力、外加推力”的基本思路,进一步解放思想,进一步强化改革意识,进一步突出改革创新,在重大体制机制改革上迈出实质性步伐,不断深化公立医院改革,正确把握好维护公立医院公益性与调动医务人员积极性、坚持政府主导与发挥市场机制作用、调动医务人员积极性与让群众得实惠等关系。在具体工作中注意把握好改革的方向、发展的速度和稳定的程度,确保改革不走弯路、回头路,以公立医院改革试点的实践成果和成功经验,迎接党的十八大召开。

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会 关于厦门市公立医院改革情况的调查报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会工作安排，教科文卫委近期组织部分常委会委员及教科文卫委委员对我市公立医院改革情况进行了专项调查。现将调查情况报告如下：

一、我市医疗卫生事业基本情况

(一)医疗机构数。2011年底，全市共有医疗机构1231个，其中医院38个、基层医疗卫生机构1193个。38所医院中，公立医院14所，部队医院1所，非公立医院23所。全市共有三级医院13所，其中三甲综合性医院3所，三甲中医院1所，三甲专科医院3所，三乙综合性医院2所，未定级三级医院4所。全市二级综合医院共5所；二级中医院1所，二级专科医院4所。全市一级医院15所。

(二)床位数。2011年底，全市医疗机构实有床位总数11533张，其中公立医疗机构床位9715张，占总床位的84.24%；民营医疗机构床位1818张，占总床位的15.76%，每千人拥有病床数约3.2张(全国平均每千人拥有医疗床位3.81张)。

(三)医务人员数。2011年底，全市卫生人员26105人。其中：卫生技术人员20547人，执业(助理)医师8554人、注册护师(士)8105人，全市平均每千人拥有卫生技术人员5.69人、执业(助理)医师2.37人、注册护师(士)2.25人。

二、我市公立医院改革进展情况

2010年我市被确定为全国17个公立医院改革试点城市之一。近三年来，市政府遵循“上下联动、内增活力、外加推力”的原则，围绕政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开的改革要求，制定了《厦门市公立医院改革试点实施方案》及多项配套政策文件，积极推进公立医院改革试点工作。

(一)完善多层次医疗服务体系，促进上下联动。市政府制定《厦门市基层医疗卫生机构综合改革方案》，进一步完善了三级医院与基层医疗机构的联动机制。一是在岛内思明、湖里两区实施三级医院与社区卫生服务中心一体化管理，建立紧密型分工协作机制。二是在岛外集美、海沧、同安和翔安四个区建立三级医院与基层医疗卫生机构的对口帮扶机制。这些措施，促进了医疗资源纵向流动和医疗服务的上下联动，分流了部分门诊患者。

(二)改革公立医院管理体制，推进管办分开。2011年7月，省委编委会批复同意我市设立厦门市公立医院发展管理中心，为市政府直属事业单位，机构规格为相当副厅级，履行政府举办公立医院的职能，对纳入改革试点的厦门市第一医院、市中山医院等8所三级公立医院的人、财、物实施独立管理。目前该中心的主要领导已确定，

并开展了组建工作。

(三)改革公立医院补偿机制,推动医药分开。一是降低药品加成比例。从2011年7月1日起,市、区属各公立医院药品加成率由15%降至10%。二是调整医疗服务价格。首批价格调整从2011年12月起执行,调整手术、护理和大型医用设备检查、治疗及耗材价格237项,其中调高205项,降低31项,取消1项。三是增加政府补助。截至2011年底,对纳入公立医院建设发展规划的基本建设项目的补助比例由原来的1/3提高到2/3,将医务人员工作量定额补助标准由原来的18元提高到36元,财政年补助总额达1.6亿元。同时,还增加了对重点专科建设、医学科研、医学创新等投入,全年投入达2400万元。

(四)加强公立医院内部管理,提升服务水平。一是以信息化技术为支撑,提升医院管理水平。依托市民健康信息系统,在公立二级以上医院实施22个专业、112个病种的临床路径管理试点,构建以成本和质量控制为中心的管理模式,试行总额付费、按病种付费的办法,公立医院门诊和住院费用增速控制在5%以下,低于全国7%的平均水平。同时,进一步加强医疗质量监管体系建设,首批建立急诊急救等11个关键环节医疗质量监测控制中心,具体实施对医疗质量的外部监管与控制。二是优化服务流程,开展便民惠民服务。目前,全市公立二级甲等以上医院均已建立预约诊疗平台,全市二级以上公立医院全部开展优质护理服务并覆盖50%以上的病房,全市各医院所有上岗的护理员实现持证上岗。三是完善医患纠纷处置机制。一方面,以统保方式积极推进全市医疗机构参加医疗责任保险。截至2011年底,完成全市共37家公立医疗机构全部参保工作,总投

保保费800多万元,单例最高可获赔30万元;另一方面,设置医院调解室、警务室,缓解医患矛盾,推进“平安医院”建设。同时,成立市医调委,积极推进医患纠纷第三方调解工作,减少医患矛盾的激化和升级。

(五)改革公立医院人事分配制度,调动医务人员工作积极性。一是完善内部激励机制,提高人员经费占业务支出的比例,并且向关键岗位、骨干岗位和做出突出贡献的人员倾斜,体现多劳多得、优绩优酬。二是加强医学人文建设,为医务人员创造良好的职业发展空间。三是加大宣传医务人员中的先进典型和感人事迹,树立医务人员正面形象,在全社会营造尊医重卫的氛围。

(六)优化社会资本办医环境,推动多元办医。市政府出台《关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的实施意见》、《厦门市高端医疗服务项目专家申报及评估管理办法》等政策,明确新增医疗资源优先考虑社会资本,鼓励和支持境外资本以合作或合资等形式举办医疗机构,鼓励和支持港、澳、台地区资本设立独资医院,鼓励非公立医疗机构发展高端医疗。2011年,在市政府的支持下,台资安宝医院、民营新开元医院等2家非公立医疗机构建成并投入使用。

三、存在的主要问题

近年来,市政府及卫生部门贯彻落实中央及省医改精神,积极推进公立医院改革,取得了一定的成效。但是随着我市经济社会的发展,特别是同城化迅速推进,群众“看病难、看病贵、看病累”的问题日益凸显,主要表现在:

(一)医疗资源总量不足,医疗供需矛盾突出。一是人口快速增长造成医疗资源总量不足。我市现有医疗资源总量是依据“十一五规划”期

间到 2010 年底我市常住人口 252 万人匹配的,而截止 2011 年底,我市常住人口已达到 361 万,以每千人病床数为例,全市目前仅 3.20 张/千人,低于全国 3.81 张/千人的平均水平。二是优质医疗资源短缺且配置不合理。由于历史原因,岛内与岛外、城区与乡镇、老城区与新城区之间医疗资源配置依然存在较大差距,为数不多的公立三级甲等医院都集中在岛内,导致患者过度集中,大医院负荷过重。三是外来患者大量涌入,加剧了原本已十分突出的医疗供需矛盾。随着厦漳泉同城化的推进,各大医疗机构接诊的外地患者比例已达 40% - 70%。目前,全市各大医院都在超负荷运转,病床使用率均超过 100%,部分专科高达 120%,远远超过卫生部规定的 93% 的上限,群众“看病难”问题突出。

(二)基层医疗机构在分流患者、缓解“看病难”方面的作用还没有得到充分发挥。一是基层医疗机构由三级医院管理、政府全额拨款,缺少办医自主权,影响了其办医积极性。二是基层医疗机构在用药上受政策限制,特别是疗效好、群众信任的药品不多,导致患者返流大医院。三是基层医疗机构在实行弹性工作制、推行慢性病一体化防治方面没有针对性措施,难以发挥其在分流常见病、慢性病、多发病患者方面的作用。四是参保人在基层医疗机构门诊每人每年可报销 500 元的医保政策还不够完善,存在着参保人冲着 500 元可抵统筹医疗基金起付线到基层医疗机构开免费药品等现象,造成资源的极大浪费和基层医疗机构门诊量的虚高,并没有真正起到缓解“看病难”的作用。

(三)取消药品加成困难重重。破除“以药补医”机制,将公立医院补偿由服务收费、药品加成

和财政补助三个渠道改为服务收费和财政补助两个渠道,是公立医院改革中的最大难题。目前我市仅是将药品加成比例降低 5%,市里虽已宣布今年底完全取消药品加成,但目前还没有制定出具体的补偿方案。

(四)医疗专业技术人才紧缺,总体医疗水平不高。由于高等医学院数量少、规模小,知名度和办学层次不高,我市医疗人才培养和储备能力有限。而医务人员收入待遇不高,人才引进政策优势不明显,又进一步影响到我市医学人才的引进和医务人员队伍的稳定。长期以来,我市医疗专业技术人才尤其是高级医疗技术人才紧缺,医务人员一直处于高强度超负荷工作状态,今年全市公立医院新增编制床位 1980 张,但医务人员还没有得到相应增加。高级医疗技术人才的缺乏,使我市的医疗水平与一些城市相比,仍有相当大的差距。

(五)医院就医环境仍不尽如人意,服务水平有待提高。近年来,医疗系统加强信息化建设,在实行预约诊疗,优化服务流程上做了一些具体工作,一定程度上方便了群众就医,但总体而言,我市公立医院的就医环境仍不尽如人意,群众对医德医风的满意度还不高,一些便民惠民措施,如各医院检查结果共享互认、医保卡充值预付费通存通用等,尚未落实或实行。

(六)高端医疗服务业不发达,多元办医格局尚未形成。一是民营医疗机构大多规模小、等级低,床位数仅占全市总床位数的 15.76%,我市多元办医格局尚未形成,民营医疗机构发展、上升的空间还相当大。二是高端医疗服务还基本处于空白状态,不能满足经济社会高速发展、人民生活水平普遍提高后,市民对多层次、多样化医疗保健服

务,特别是对现代高端医疗保健服务的需求。

四、进一步推进公立医院改革的建议

公立医院改革是医改的重点,也是难点,事关医改全局。市政府及卫生部门应认真借鉴兄弟城市的先进经验,进一步加大改革创新力度,加快推进深化公立医院改革,努力缓解群众“看病难、看病贵、看病累”问题。为此,教科文卫委提出以下几点建议:

(一)加大公立医院建设力度,优化资源配置,逐步解决医疗服务供需矛盾。要按照优质医疗资源均衡配置的原则,完善医疗设施空间布局规划,加大财政投入,加快公立医院建设步伐,推进公立医院建设向岛外、向新城区等医疗资源薄弱地区倾斜,向薄弱专科医院倾斜,不断增加医疗资源供给,使我市医疗资源规模与经济发展水平相适应,缓解“看病难”。

(二)创新体制机制,建立现代医院管理制度。一是要进一步深化公立医院管理体制机制改革,合理区分医疗服务监管职能与医疗机构举办职能,理顺公立医院所有者和管理者责权。二是落实公立医院经营管理自主权和用人自主权,探索建立理事会等多种形式的公立医院法人治理结构,推进院长专业化、职业化建设,建立健全对公立医院的绩效考核制度。

(三)进一步加强基层医疗机构建设,推进分级医疗,优化医疗服务体系。一是要根据城市发展和人口集聚情况,及时调整基层医疗机构布局规划,加大改造提升力度。在完善与三级医院联动机制的同时,进一步扩大基层医疗机构的自主权,调动其积极性。二是推进分级医疗,制定基层医疗卫生机构绩效考核指标体系,增强基层医疗机构服务能力。三是要进一步完善医保政策,调

整扩大基层医疗机构基本药物用药目录,引导参保人合理用药、按需开药,提高医保基金的使用效益。

(四)尽快取消药品加成,完善公立医院补偿机制。以改革“以药补医”机制为契机,按照“本市居民不增加医疗费用负担,医疗机构收入不因此减少,医保和财政能够承担”的原则,推进公立医院尽快取消药品加成。取消药品加成后,要及时理顺医疗服务价格体系,适度加大财政投入,完善公立医院补偿机制。同时,要发挥医保基金的统筹作用,确保医疗服务价格调整后,本市居民不增加医疗费用。

(五)加大医学人才培养和引进力度,提升我市医疗技术水平。一是加强与国内外知名医学高等院校、知名医院的战略合作,加大合作办医力度,设立卫生系统特殊的人才引进政策和项目计划,着力引进一流的医学专科和专家名医。二是设立“厦门市医学领军人才培养和引进”专项基金,提供启动资金,接受社会捐赠,建立健全严格的遴选机制和评选程序,培养和引进我市急需的医学领军人才,增强我市对国内外高端医学人才的吸引力。

(六)进一步改善医院就医环境,提升医院服务水平。一是继续加强医院内部管理,优化诊疗流程、规范诊疗行为,提高医疗服务质量和效率。二是加快推进卫生信息化建设,落实各医院检查结果共享互认、医保卡充值预付费通存通用等便民措施。三是加强医德医风教育,健全以服务质量、数量和患者满意度为核心的内部分配机制,提高公立医院的 service 水平和运行效率。

(七)加快推进现代医疗服务业的发展,形成多元办医格局。进一步完善社会资本办医引导政

策,落实价格、税收、医保定点、土地、重点学科建设、职称评定等方面鼓励政策,建立政府提供基本医疗卫生服务、市场提供个性化高端服务的多元办医政策体系。要加快五缘国际医疗园区的建设步伐,鼓励支持社会资本举办高端医疗服务产业,发展特需服务和特色专科项目,有效提高我市优

质医疗资源的供给量,满足多层次、多样化医疗服务需求。同时,要发挥我市地缘优势和对台交流合作综合配套改革政策优势,积极创造条件,提升对台医疗卫生交流合作层次,进一步提升我市对台交流合作地位,提升厦门辐射和服务海峡西岸的能力。

厦门市人民政府关于 厦门翔安航空港新城规划情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市规划局局长 赵燕菁

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人民政府委托,我向市人大常委会报告厦门翔安航空港新城规划情况,请予以审议。

一、翔安机场规划概况

(一)功能定位:我国重要的国际机场、区域性枢纽机场、国际货运口岸机场、两岸交流门户机场。

(二)机场选址:位于大嶝岛、小嶝岛之间的海域,规划用地面积约25平方公里。

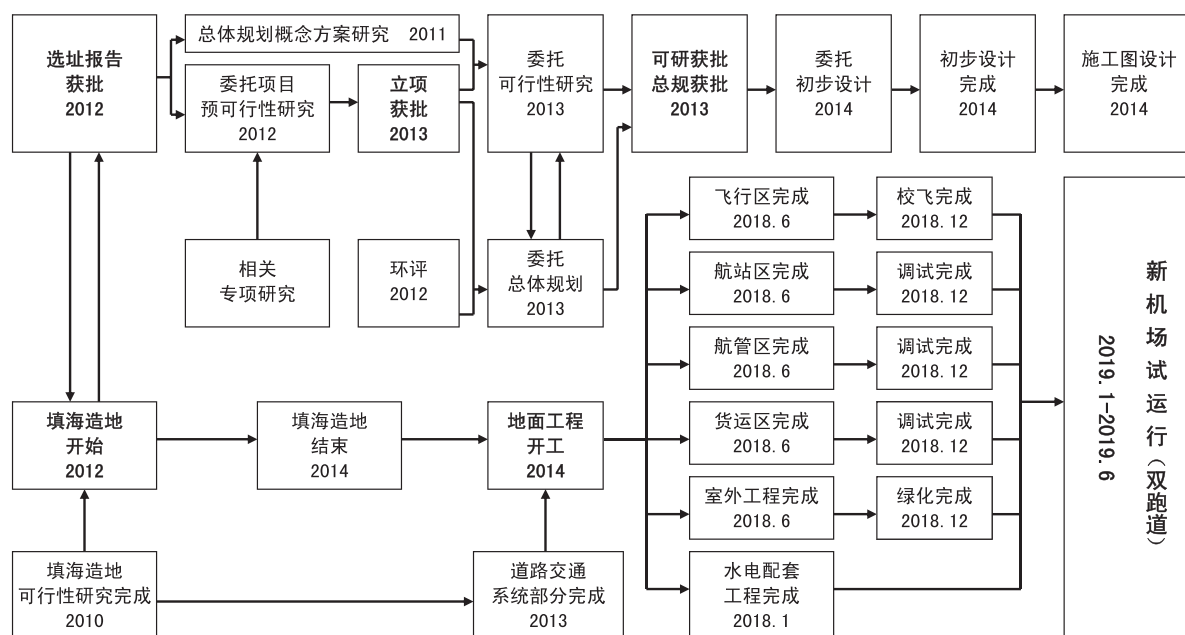
(三)飞行区等级:4F(跑道长度3800米,属最高等级),能满足A380、波音747等大型飞机的起降要求。

(四)近期规划(目标年2030年):建设两条远距平行跑道,航站楼面积53万平方米,预测年旅客吞吐量4500万人次、货邮吞吐量70-80万吨的运输需求。

(五)远期规划(目标年2040年):在两条远距平行跑道外侧各增加一条近距平行跑道。届时,翔安机场将有四条跑道,航站楼面积达85万平方米,可满足年旅客吞吐量7000-7500万人次、货邮吞吐量160-200万吨的运输需求。

(六)建设目标:力争于2018年建成,2019年投入使用。

厦门翔安机场建设时间安排 (2010-2019年)



厦门市机场建设指挥部

二、翔安机场前期工作情况

(一) 建设新机场的必要性

高崎机场是东南沿海地区重要的枢纽和口岸机场,也是国内繁忙机场之一。去年高崎机场旅客吞吐量达 1575 万人次,预计今年旅客吞吐量将达 1700 万人次。据预测,到 2025 年闽南地区航空旅客年吞吐量将达 4500 万人次;到 2040 年,本地区航空旅客年吞吐量将达至 7000 万人次。目前,我市正抓紧实施高崎机场三期改扩建工程,因受周边地理环境及现有设施的限制,终端运能也只能满足年旅客吞吐量 2500 万人次的需求。因此,建设厦门新机场不仅必要,而且十分紧迫。

(二) 选址工作开展情况

2007 年初夏,市委、市政府从保持闽南地区经济社会各项事业可持续发展的战略需要出发,做出尽快选址建设新机场的决策。

随后,我市按照机场选址规范要求,在厦漳泉范围内进行实地勘察,分别在山地、平原和近海初选 6 处场址。

2011 年 3 月,福建省发改委组织专家,对所有初选场址进行了充分论证,专家组认为大嶝场址位于厦门、漳州、泉州、龙岩及金门的中心地带,对闽南地区经济社会发展有着较为显著的带动辐射作用,而且地形地势佳、净空条件好,此外在空军各级机关的支持下,军民航空域问题较易协调,空域资源可较好地利用,因此推荐大嶝场址作为厦门翔安机场首选场址。

同年 6 月 7 日,福建省政府在上述工作基础上,研究同意建设厦门翔安机场,并要求我市要加快翔安机场前期工作进度,确保能在 2018 年建成、2019 年投入使用。

同年 9 月,《厦门新机场选址报告》完成修编

并经省发改委正式上报民航华东地区管理局。民航华东地区管理局已与 2011 年底完成内部业务处室审核。

为了尽早获得空军的书面支持,省市领导多次赴空军总部或南空沟通工作。空军上级机关均表示支持建设厦门翔安机场,同时要求我们妥善处理好军航民航飞行矛盾。

为了妥善解决好厦门翔安机场与周边军用机场的空域问题,我市按照南空的建议,委托空军工程设计局编制了《拟建厦门翔安机场预选场址对周边军航影响分析报告》。该报告已报请民航华东管理局和南京军区空军司令部研究。目前,省政府、省发改委及市政府、市机场建设指挥部等一直与空军各级机关保持密切联系和协商。一旦获得空军的书面支持意见,民航华东地区管理局就将《厦门新机场选址报告》转报国家民航局进行行业审批。

(三)开展机场总平面概念规划设计

为落实市领导关于新机场规划要“高标准、高起点”的指示精神,市规划局与市机场建设指挥部、市土总联合组织开展新机场总平面概念规划设计,并邀请 NACO 公司(荷兰机场集团公司)进行咨询。目前已完成该项工作,为机场预可研等前期工作打下坚实基础。

(四)启动预可研筹备工作

根据市领导的指示,市机场指挥部正在指导翔业集团、空管站、航油公司、航空工业公司、厦航公司、山航厦门分公司等各相关单位开展各自专业的预可研筹备工作。

(五)积极配合大都市同城化建设项目

翔安机场属区域性枢纽机场,需带动辐射好周边地市经济社会的发展。为此,在翔安机场规

划研究过程中,十分注重城际轨道交通网、快速路网和区域公路网与机场的对接问题。

(六)开展鸟类研究工作

为了确保飞行安全,市机场建设指挥部与市市政园林局已于今年 4 月委托厦门大学开展《厦门新机场鸟情普查及对飞行影响咨询项目》,为大嶝场址的鸟害防治提供科学依据,同时提出科学保护、迁移鸟类活动区的措施。

(七)软基处理试验区开展试验

为解决大嶝场址 3.1 平方公里纳淤区软基处理问题,市机场建设指挥部与路桥集团通过与民航机场建设、地方岩土专家、专业设计院反复研讨,确定试验段工程的试验方案。试验段工程已于 7 月进场施工,计划 2013 年 3 月完成试验任务。

三、翔安航空港新城规划工作进展情况

为了发挥翔安机场对周边地区经济社会的带动辐射作用,2011 年 9 月,市规划局联合市机场建设指挥部、市土总开展厦门翔安空港新城概念规划国际方案征集。2012 年 1 月完成空港新城概念规划编制工作并通过专家评审,专家推荐以厦门市规划和香港大学联合体方案为基础,整合中国城市规划设计研究院的方案优点继续对项目进行优化和深化。

(一)规划定位

对台产业对接桥头堡、现代服务业中心、海西旅游集散中心、中转贸易枢纽。

(二)规划布局

空港新城核心区的用地布局可以概况为:山水交融、五片联动,策划项目、实效推进。规划以土地使用效率、用海技术要求及临空产业用地的充分预留为原则,确定采用“大岛”用地布局方

案:岛上预留临空经济、对台贸易等产业;其他产业(会展、研发、办公金融)放于岛外。

1、临空产业片:紧邻机场规划航空公司基地、航空维修基地及相应的工业预留地,满足临空产业的运营要求。

2、对台口岸片:选择共建共管区域建设海关及安检管理区、厦金自由经济区;结合对台客运码头和城际轨道站点组织综合交通枢纽、结合滨海酒店群营造旅游集散基地;整合原有大嶝对台小商品贸易市场建设对台特色贸易区。

3、会展交流片:结合城际轨道站点,在九溪口策划海西国际会展中心、九溪湿地体育公园、休闲娱乐区、台商总部区和高端居住区;沿南部海岸线策划亚洲村和游艇度假区,满足航空城国际化的需求。

4、厦门自由港试验区:结合已建深水码头区建设保税物流区、对台自由贸易区、金融服务区,并申请国家自由港政策的扶持,建设特区中的特区。

5、南安综合产业区:利用南安现有的码头及用地资源,建设高科技产业园区、物流加工区和生活配套区,形成相对独立的综合产业开发单元。

(三)交通系统规划

规划构建高效有序、分工明确、快慢结合的交通体系。空港新城集疏运系统分厦漳泉区域、厦门市域和空港新城三个层面。

1、厦漳泉区域层面:规划道路集散系统主要

依托机场高速和区域快速路网络,联系厦漳泉各区县,轨道系统主要依托城际轨道,联系厦漳泉的主要城区中心。

2、厦门市域层面:机场集散道路主要依托市域快速路系统,联系岛内外主要城区,为加强厦门岛与翔安机场联系,规划机场专用路,快速便捷联系厦门本岛。厦门市内轨道交通3号线直接接入翔安机场航站楼。

3、空港新城层面:机场对外集散道路形成“一环四射”的路网构架,“一环”为机场环线快速路,“四射”为机场高速公路、机场专用路和2条机场快速路;规划两种轨道交通系统直接衔接机场航站楼,分别为厦漳泉城际轨道和厦门轨道交通3号线。

四、下一步还需要协调的问题

(一)继续加强与空军的沟通协商,力争尽早获取空军的书面支持。

(二)继续保持与国家发改委、国家民航局、国家海洋局等部门的沟通联系,确保翔安机场前期各项工作顺利推进。

(三)继续优化完善翔安机场及翔安航空新城规划设计,确保这一片区能更好地发挥其功能作用。

(四)优化纳淤方案和施工工艺,确保纳淤区的地质条件能基本满足机场建设需要。

(五)认真做好翔安机场预可研各项准备工作。

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于厦门翔安航空港新城规划情况的调查报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会

厦门市人民代表大会常务委员会：

按照《厦门市第十四届人大常委会2012年度工作要点》的安排，市人大常委会城建环资委对翔安航空港新城规划情况进行调研，于9月18日组织部分城建环资委委员前往翔安区机场造地现场进行视察，并与市规划局、机场建设指挥部、翔安区政府等部门座谈讨论，听取相关部门关于航空港新城规划情况的报告。在此基础上，我委于10月16日召开城建环资委全体会议，对此次调查情况进行审议。现将调查情况报告如下：

一、规划建设航空港新城的必要性

（一）民航事业发展需要。随着我国民航运输业的飞速发展并进入发展黄金期，客运及货运需求也将高比例增长，各地及相关部门纷纷采取扩容增效等措施予以应对。国内2011年吞吐量前25位的机场中，目前有6个选址建设新机场、12个进行大规模扩建、7个进行小规模扩建。以我市为例，2011年高崎机场旅客吞吐量1575万人次，全国排名第11位，同比增长19.3%，跻身世界百强机场。按照年均10%的增速保守估计，高崎机场2014年吞吐量预计突破2000万人次，并将逐年增加。鉴于2014年高崎机场扩建完成后的终端容量仅为2200-2500万人次，不具备新建第二条跑道的条件，建设厦门新机场是解决厦门民航发展问题的根本性措施，而且时机已十分

紧迫。

（二）服务海西建设需要。厦门市位于长三角、珠三角之间的闽东南城市群，是海峡西岸经济区重要的中心城市，是我国沿海经济带的重要组成部分，在全国区域经济发展布局中处于重要位置。作为海峡西岸现代化综合交通的重要枢纽，厦门新机场的建设是促进海西民航现代化发展、构建对台空中直航通道、打造现代航空物流枢纽、建设海西经济区的需要，将成为区域经济发展的重要依托与支撑，关系到大型企业总部落地、重大产业布局、旅游会展及高附加值产业发展等重大经济增长点。一个建立在区域整体布局之上、以服务厦漳泉为主并辐射周边区域的厦门新机场，对于打造高效率的区域综合交通体系、促进周边地区的经济发展和产业升级作用明显，将有利助推区域经济整体快速发展。

（三）厦门产业升级需要。厦门经济面临新一轮的产业结构调整 and 升级，航空经济作为一项新兴、朝阳、高端产业，符合我市新型工业化道路。目前，我市空港经济的发展已具备一定基础，但缺乏整合升级，高崎机场周边由于地块受限，无法形成相对集中的“产业圈层”。以新机场为依托，规划建设航空港新城，有利于促进新兴航空产业布局和建设，可以提前分布各种航空产业功能区，对于做强做大航空产业颇有裨益。通过重点发展飞

机总装、飞机零部件加工制造、数控中心、维护维修、航空服务和航空物流等项目,进一步提高厦门在国内外航空领域的影响力和竞争力。

(四)闽台交流促进需要。厦门机场是两岸客运、货运空中直航的重要机场,还有大量利用厦金“小三通”便利条件,采取海空联运通过金门、厦门进入内地的台湾旅客。规划一个更加现代化、更加靠近金门岛的航空港新城,必定能带来更多的台商、游客和台企,有利于进一步发挥厦门传统对台贸易的优势,进一步促进扩大闽台空中直航和经贸交流合作,为两岸交流带来更好的经济效益和社会效应。

二、规划与建设进度

(一)机场选址正在报批。厦门新机场建设已纳入国务院批准的《海西经济区发展规划》、国家“十二五”发展规划纲要、民航“十二五”发展规划,省政府于2011年6月7日确定由厦门负责建设新机场。在国务院2011年12月批复的《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》中也明确要求“加快建设厦门翔安机场,打造东南沿海重要的国际干线机场和区域性航空枢纽港”。新机场的功能定位为区域性枢纽机场及面向东南亚、东北亚、欧美的门户机场。规划用地面积约25平方公里,规划建设4条目前国际上最高等级的跑道、年旅客吞吐量7000-7500万人次,有关部门正在对《选址报告》作最后审批。

(二)完成概念规划研究。飞行区内部的规划由中国民航机场建设集团公司负责,并邀请世界知名的荷兰NACO公司进行咨询,现已完成。为做好新机场周边相关配套产业规划,有关部门联合委托中国城市研究院、厦门城市研究院与香港大学联合体进行总体规划咨询。2012年元月9

日,空港新城概念规划完成编制工作并通过专家评审,4月9日翔安机场总体规划咨询编制工作通过专家评审。

(三)造地工程有序进展。翔安机场规划面积为31平方公里,填海造地面积约26平方公里,一期用海规划9.3平方公里,造地工程需中粗砂约2亿方、土料2500万方、开山石约1000万方,计划于2015年完成造地工作,工期紧张,工程环境复杂。目前,莲河片区造地基础性工程的建设扎实推进,蔡厝、东园和莲河三个标段已全面开展吹填工作,已完成建安投资约8亿元,已吹填淤泥3.1平方公里。

(四)配套工作稳步推进。目前,机场用海、造地等报批工作正在进行。机场建设指挥部已委托空军工程设计局完成《拟建厦门新机场预选场址对周边军航飞行影响分析报告》编制,正在协调相关机场的空域矛盾问题。空中交通管制部门、中国航空油料控股公司、航空工业公司、厦门航空、山东航空等部门已陆续开展各自的预可研筹备工作,近期将由翔业集团牵头正式开展预可研工作。

三、需要引起重视的问题

(一)规划深化问题。在现有概念规划之中,未能较好地体现保护自然海岸线、传承大小嶝对台贸易与旅游、独特的战地氛围等特色规划,继续凸显“英雄三岛”海滨风光、眺望海峡、遥看台湾的亮点。同时,对于如何分期进行建设、是否设置本岛直达机场专用通道的线位预留、翔安刘五店港区是否预留作为厦门保税物流港、如何更为合理地布局航空港新城内工业、商业、住宅及公建配套分布、拆迁安置就业等问题均需引起规划部门重视。

(二)区域对接问题。由于多种因素,毗邻航空港新城的泉州南安市目前对区域对接保持谨慎态度,双方在用地、产业、交通等方面的全面对接还不够,甚至存在一些规划理念上的分歧。例如在区域公路和快速路体系的对接、协调填海区范围、如何利用南安现有的码头及用地资源、南安在毗邻地块应规划建设住宅或是高科技产业园区等问题上有待进一步沟通协调。按照现有情况,有可能产生因路网不畅、重复建设、布局不合理等带来的资源浪费或规划无法达到预期效果的现象,大大削弱航空港新城在对接泉州方面原本应发挥的纽带与拉动作用。

(三)淤泥回填问题。由于机场地下助航管线密集,地面若积水易导致飞机漂滑,因此对场地的沉降与差异沉降要求极高,面积巨大的飞行区地基处理必须采用均质地基处理手段,确保极高的稳定性和耐久性。由于目前机场造地现场采用的吹淤方案工艺相对较为简单,在场地中形成了数量众多、情况复杂、界限不清的复杂地质。机场建设指挥部、市建设局、路桥集团等部门多次赴外地考察,并组织国内民航、岩土专家进行评审,认为:“使用淤泥大面积填海造地建设机场将会造成安全隐患,使工程质量、工期及造价不可控制,建议立即停止继续纳淤,并对已纳淤区进行研究,论证得到满足机场造地要求的处理方案”。

(四)体制机制问题。机场建设指挥部属临时机构,没有固定编制、职数,工作人员大多是从各单位抽调来的,长期借调不利于发挥这些工作人员的积极性。为充实技术力量,指挥部通过劳务派遣、非编用工形式招收一批航空相关专业的大学生,由于工作条件艰苦、待遇一般,难以吸引人才长期工作。在机场造地过程中,机场建设指

挥部和市清淤办之间也存在管理职能交叉现象。

四、几点建议

(一)及时修订,不断完善深化现有规划。要推进规划的深化与论证,进一步明晰功能定位、系统衔接和关键环节,要瞄准国际一流目标,切实做好国际新机场及配套系统的规划设计,合理布局项目,做好临空产业区、对台口岸区、会展交流区、自由港试验区、南安综合产业区等不同区域的规划衔接与联动工作,同时注重保留原有的滨海海岸线和历史文脉,继续发挥对台旅游和贸易优势。要科学合理规划机场内部便捷通道系统,构建高效有序、分工明确、快慢结合的交通系统,谨慎论证是否建设机场直接连通本岛、与周边城市的城际轨道、高速公路、机场快速路、轨道交通、海上轮渡等交通模式。对机场跑道的具体位置、占用大嶝陆域面积、对环境保护方面的影响、对噪声污染和建筑物限高等多个方面进行方案对比研究。借鉴国内外先进空港规划建设经验,集思广益,推动日后最终方案的完善,确保航空港新城的规划更加全面、更加符合厦门以及区域发展需要。

(二)加强协调,形成与泉州空间布局的深度对接。由于航空港新城规划面积的50%左右、占地面积约75平方公里的统筹区在泉州南安境内,厦门与泉州两市密切相关、互为依托、相辅相成,要通盘谋划、科学定位、同步推进。建议由市政府牵头,进一步加大与泉州方面的沟通交流,促使双方从更符合区域长远发展的角度,处理好航空港新城与厦漳泉同城化的关系,形成两地空间布局的深度对接。同时,市有关部门要拓展思路、换位思考,主动上门沟通,多听取、采纳泉州方面的意见,使两市临空区的空间布局取得协调一致,确保达到 $1+1>2$ 的效果。

人,积极发挥司法能动性,探索由在厦台企或台商协会提供担保的做法,为台籍被告人适用缓刑创造条件。在某些特殊情况下,对已决犯采用移管服刑方式,进一步体现大陆法律人性化一面。如市中院在审理冯立信走私、运输毒品一案中,因冯立信罹患晚期喉癌,经两岸有关部门协商同意,将罪犯冯立信移交台湾警方监管并执行刑罚。据了解,这是大陆自2009年4月《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》签订以来首次向台湾警方移交重症罪犯的案例。此外,市中院还为台籍家属探视被告人提供便利条件,特别是在台籍死刑犯执行前均会妥善安排家属与其见面。

——正视法律差异,做好释法宣传工作。为了克服两岸法律制度、司法文化等方面存在的差异给刑事审判带来的难题,市中院十分重视做好释法明理和法制宣传工作。如贩卖毒品氯胺酮在台湾地区仅作为治安案件处理,而在大陆则是重要的禁毒打击对象,因此在审判过程中,注重将法庭调查与政策宣传相结合,庭审释法与公众教育相结合,有针对性地利用各类媒体进行宣传、引导,震慑潜在的犯罪行为。

(二)注重司法引导,有效化解涉台民商事纠纷

全市法院坚持平等保护的和谐司法理念,不断完善涉台民商事纠纷解决机制,切实保障台胞的合法权益。

——完善诉讼引导机制。全市法院坚持以“案结事了人和”为根本目标,以“调解优先、调判结合”为基本原则,创新涉台纠纷调解思路,把调解作为一种办案理念、办案程序、办案方法,并从机制上予以引导和保障。针对大陆和台湾地区调解制度存在差异、部分台籍当事人不了解大陆法

院调解工作的情况,注重诉讼引导,从起诉到结案都进行必要的法律释明工作,通过诉讼风险提示,提供全方位诉讼指南,讲明调解的效力、性质和作用,告知当事人可以在诉讼中选择调解方式,并主动征询当事人的调解意愿,掌握当事人的调解意向,积极引导当事人自愿选择调解方式解决纠纷。

——完善“三全”调解机制。构建全面、全程、全员调解模式,充分运用审判力量和各种社会资源,形成调解合力,通过委托调解、协助调解等方式,加强诉前、立案、庭前及庭审、执行、申诉信访等环节的调解工作和力度,尽最大可能促使当事人自愿协商化解纠纷。如市中院和湖里、集美、海沧等法院共聘请了19位台胞担任涉台案件陪审员、特邀调解员,增强了台胞对大陆司法制度的信任感,发挥台胞陪审员、调解员与涉诉台商的同乡同业优势,积极妥善化解纠纷,取得了良好效果。2011年,全市法院审结的涉台民商事纠纷案件调撤率达51.32%。海沧区法院集中审理全市涉台民商事案件后,今年上半年结案121件,其中调撤107件,调撤率高达88.43%。其中,台胞陪审员积极参与调解,成效显著。

——完善诉调对接机制。针对一些台商遇到纠纷常常找台办、台商投诉中心反映情况的现象,各法院主动与台办等部门沟通,并定期走访,加强信息共享,共同做好涉台纠纷的预警、预防、疏导和协调、化解工作,建立了长效互动的纠纷解决机制;并推动台商协会参与调处一些特殊类型的案件,由台商自发组成的行会扮演专业、理性的角色,依托彼此之间互相熟悉、互相信任、互相协助的优势,促进了纠纷的有效化解。2011年市中院在市台办、台商协会的协助下,成功调处了倍受中央、省市领导关注的厦门京鼎体育文化发展有限

公司与光大恒鑫旺商贸有限公司租赁合同纠纷案。

——完善信访化解机制。积极主动与人大信访部门、台办和台商协会建立涉台纠纷信息互通和多元纠纷解决机制,妥善处理台胞信访案件,把涉及台商、台胞的涉诉信访案件列为督办案件,及时通报案件进展和审判、执行结果;并尽可能邀请党委、政府主管部门人员及人大代表、政协委员参加,通过与台胞面对面接谈释法,结合情与理答疑解惑,消弭误解偏见;把握理诉疏访工作主动权,对涉台信访信息定期收集排查、及时研判分析、适时上报沟通、防止矛盾激化。

(三)注重多措并举,有效化解涉台行政争议

根据《最高人民法院关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》的要求,全市法院把和谐司法理念贯穿于涉台行政案件审理的始终,在坚持合法性审查原则的同时,注意抓住行政争议的焦点和实质,协调和平衡各方利益关系,理顺台胞情绪,做好稳控工作,力求实现办案的政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

——推动多元合力化解行政争议。全市法院坚持与同级政府共同探索建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的行政争议多元化解新机制,推动政府各部门、社会各方面的有效参与,形成化解矛盾纠纷的合力,全方位、多渠道地化解涉台行政争议纠纷;充分发挥司法与行政良性互动机制的作用,定期参加行政与司法的联席会议,发布司法白皮书,就案件审理中发现的行政执法问题进行分析评判并提出整改建议,从源头上预防和减少行政争议的发生;拓宽协调途径,对重大、疑难案件主动争取党委、政府支持,主动邀请人大代表、政协委员参与协调,必要时争取上级法院指

导,最大限度地采取协调方式处理行政纠纷,避免矛盾进一步激化。

——因案而异,注重协调方式结案。我市涉台行政案件主要是不服行政部门工伤认定、房屋登记、土地使用权登记等纠纷。鉴于工伤认定的行政确认程序繁琐、赔偿过程冗长,因救济不及时常常引发上访、信访问题;同时,台商对大陆法律理解认知有限,而劳动者又属亟需救助的弱势群体,法院在审理此类案件时注重做好案外协调工作,对台企做好释明工作,促使双方在认定是否工伤的基础上一并解决民事赔偿问题。对于一房二卖产生的不服房屋登记、招商引资中产生的不服土地使用权转让登记等案件,注重区分不同情形因时因势引导审理。在诉前,行政机关能够处理的由行政机关消化处理,因此仅有少数行政案件进入诉讼程序;在诉中,尽量劝说双方以和解方式协调处理纠纷;在诉后,积极争取双方在执行阶段协商解决争端。

(四)注重刚柔并济,切实维护当事人的合法权益

在涉台执行案件中,全市法院在坚持依法、及时原则的基础上,加强法律释明,减少被执行人的对抗情绪,同时注重拓宽执行途径,创新执行工作方法,努力提高案件执行率和到位率。

——采取依法执行与生道执行^①相结合的执行策略。全市法院注重一方面严格依照民事诉讼法及执行工作的有关规定,查冻被执行人的相关财产,以法律的强制力督促其履行,维护生效裁判的既

^① 最高法院江必新副院长将其倡导的"力求其生、力避其死"的"放水养鱼"式人性执行方式归纳为"生道执行"。

判力和严肃性;另一方面,立足实际,不就案办案机械执行,坚持依法与灵活相结合,创新执行方法,在法律允许的前提下灵活运用强制执行措施。对暂时陷入困境的台商和台企,积极促成债权人给予合理的宽限期,帮助台商和台企度过难关,提升偿债能力,促进双方当事人利益实现的最大化。

——采取以调促和、实现双赢的执行策略。针对借款合同、买卖合同、损害赔偿等履行金钱给付义务明确的涉台纠纷,全市法院在调解中尽力促成当事人即时履行调解协议确定的义务,实现真正意义上的案结事了。对于无法即时履行的调解案件,采取一定的措施如诉讼保全、先予执行、附条件调解等,保障调解协议的履行。同时,针对执行案件大多是民事案件,且婚姻家庭、继承类占了全部执行案件七成的特点,全市法院充分运用闽台“五缘”优势,注重选配掌握闽南语、精通台湾风土人情和相关法律政策的法官,将执行工作与民俗文化、乡土文化结合起来,促进执行工作的民俗化、人性化、社会化。如运用“司法功夫茶”、“茶桌调解法”,将闽南茶文化引入执行工作中,缓和当事人对立情绪,拉近心理距离,并从人伦道德教育、家庭子女亲情等方面进行引导,尽力促成双方和解结案。

——采取培养诚信、注重和谐的执行策略。对于申请人是台胞的执行案件,全市法院注重建立应急处置和法律服务机制,急事急办、特事特办,及时为台商、台企排忧解难。如加大财产保全力度,对符合法律程序、手续完整的,尽量满足台商、台企财产保全的要求,及时采取措施,确保债权的实现,最大限度地减少经济损失。另一方面,针对部分台籍被执行人利用两岸司法合作障碍,时有转移财产、逃避执行的情况,全市法院在依法

穷尽现有执行手段的同时,积极对台籍被执行人加大法治宣传与诚信教育力度,促使其意识到诚信对其自身和台商经营环境的重要作用,再辅以“限制出境”等外部威慑措施,使其主动履行法律义务,从而达到和谐执行的目的。

三、延伸审判职能,努力优化台商投资环境

全市法院注重能动司法,不断延伸审判职能,及时回应台籍当事人的司法需求,不仅促进了各类涉台纠纷矛盾的有效化解,而且还不断拓宽司法服务领域,为两岸经贸合作营造良好的投资环境和法治环境。尤其是吸收台胞参与审判和调解,使其当好调解员、陪审员和宣传员,在更大程度上增强了台胞对大陆的亲近感、认同感,形成了辐射效应,促进了两岸的司法互信。

——简化手续,保障涉台案件快审快结。针对一些台胞反映大陆诉讼程序复杂、费时费力的情况,全市法院在不违反法律规定的前提下,简化程序和手续,畅通台籍当事人诉讼绿色通道,探索涉台纠纷远程立案、预约办案工作,尽量方便台湾当事人诉讼。首先是及时立案。如台湾当事人在法院签署起诉状、委托书,可以不必办理主体授权公证和证明手续。台商回台取证需要时间的,给予必要的举证期限。其次是灵活保全。对台商申请财产保全但又无法提供财产担保的个别案件,采取灵活措施,以证据保全的方式代替;对台资企业是财产保全被执行人的,在依法保护申请人合法权益的同时,尽量维护台企的正常生产经营,如查封企业机器设备时,一般只制作查封清单、笔录,不贴封条或只将封条贴在隐蔽处,避免影响生产经营。第三是及时审理。尽管我国民事诉讼法对涉台案件没有审限规定,但在保证案件质量的前提下尽量快审快结,缩短办案时间。对能够送

达的涉台案件,参照普通案件的审限规定,在送达后及时安排开庭。

——能动司法,力助台企应对经营危机。全市法院把涉台企业作为巡回办案、服务指导的重点,几年来先后开展“百名法官进台企”司法大走访、司法助企和召开应对金融危机专题座谈会等活动,及时收集台商、台企对法院工作的意见和建议,深入了解台企对司法工作的新要求、新期待,并有针对性地采取回应措施;同时,积极支持台办等单位联合设立法律服务站点,加强风险提示和法律指导,不定期开展涉台纠纷排查、巡回办案、法律讲座、座谈交流、庭审观摩、司法建议等活动,促进台商了解大陆法律制度,增强遵守法律、运用法律和堵塞漏洞、预防纠纷的意识与能力。如炜晨(厦门)精密机械有限公司被江、浙客商拖欠货款300余万元,因无对帐手续,欠款证据不足,法官在办案过程中及时对企业进行证据指导,依当事人申请采取证据及财产保全措施,当即追回货款100余万元,并促成案件全部调解结案。

——关注焦点,促进两岸经济文化交流。围绕建设两岸经贸合作的紧密区域,及时审理和有效防范涉及两岸产业对接、农业合作、现代服务业对接等纠纷案件,有力保障和推进台商投资项目、台商投资区、海峡两岸农业合作试验区等建设,积极促进两岸金融、物流合作。围绕“海峡旅游”主题,重视研究解决旅游业发展过程中遇到的法律问题,及时有效地化解旅游纠纷案件,维护游客正当权益,优化旅游市场环境,促进保障厦门自然和文化旅游中心建设。围绕建设两岸直接往来的综合枢纽,认真处理好涉台航运、通邮等过程中发生的纠纷案件,积极为推动两岸直接“三通”提供服务和保障。围绕建设两岸文化交流的重要基地,

加强对涉及闽台文化交流合作的知识产权司法保护,推动建设两岸文化产业园和文化产业合作中心建设,促进闽台出版物贸易与版权贸易,推进民间文化交流。3年来市中院共审结各类涉台知识产权案件50余件,其中有关“宝贝猪”案、“农友”案的裁判受到社会各界的肯定和好评,分别被中国商标协会和最高人民法院评为经典案例。

——延伸服务,引导台商规范投资行为。许多台商因对大陆法律政策不太了解,在经济活动中造成了不必要的纠纷。市中院及时通过案例报道、新闻发布会、裁判文书上网公开等形式,发布指导信息,引导台商的投资行为。如针对金融危机影响下台企劳动争议纠纷增多的情况,全市法院注重衡平劳资双方利益,指导帮助台企规范用工行为,引导劳动者依法维权,为企业发展创造良好的用工环境。全市法院还通过裁判活动,发现影响涉案台企正常经营的问题和焦点,帮助企业健全制度、改进工作,走出经营管理僵局。

四、立足司法先行,不断创新涉台审判工作机制

2011年,市中院成立了涉台司法事务指导小组,由院长亲任组长,下设涉台司法事务办公室,并指定一名熟悉且热心涉台司法事务的优秀法官作为涉台司法互助联络人,实行专人专管。此前,市中院先后于2009年11月、2010年8月二次组团走访台湾地区法院,积极推动两岸司法层面的交流与互动。

——在破解“三难”上先行先试。由于大陆和台湾地区分属不同法域,两岸司法协作关系尚不健全,在审理涉台案件时存在“三难”问题:即法律文书送达难、事实审查和证据认定难、法律适用难。对此,我们以坚持“一个中国”、符合法律

基本精神及有利审判、方便审判为原则,摸索出不少成功经验。如通过邮寄送达、亲友送达、业务代理人送达、关联案件诉讼代理人送达、“两会”代转、电话通知、传真通知等方式送达,努力解决司法文书送达难问题。2011年6月最高法院《关于人民法院办理海峡两岸送达文书和调查取证司法协助案件的规定》(以下简称《司法协助规定》)施行以来,全市法院共请求台湾地区法院协助送达文书和民事调查取证23件,协助台湾地区法院送达文书和民事调查取证58件。在事实和证据认定方面,对于台湾地区公证机关出具的公证书,全市法院采用原则性与灵活性相结合的方法,经省公证协会确认后,原则上予以采用。以上经验,在上级法院的有关会议上得到宣传和推广,也获得了台湾当事人的好评。在法律适用方面,对于涉及台商隐名投资大陆医疗机构的纠纷,因相关法律没有明确规定台资是否可以进入大陆门诊部及个体诊所,市中院依据两岸经济合作框架协议(ECFA)有关规定及厦门市地方立法、最高法院司法解释的有关精神,肯定了台商隐名投资个体诊所的效力,判决后案件当事人均未上诉,有力维护了隐名投资台商的合法权益。

——在有序推动两岸刑事司法协助方面先行先试。针对近年来涉台走私、毒品、诈骗、暴力犯罪多发和组织性强、跨境犯罪多、危害后果大等特点,为有效打击犯罪,市两级法院积极探索两岸刑事司法协助新途径。市中院在多起涉台刑事案件的审理中,对通过海协会与海基会联络渠道和两岸警方联络员渠道调取的涉案证据,在当庭质证后给予采信,取得了较好的效果。如有的台籍被告人身份情况就是通过海协会联系,并经台湾“海峡两岸人民服务中心”向相关单位查询后获取的;

又如涉台诈骗案往往缺乏台湾地区被害人的报案笔录和相关书证,市中院对于通过两岸警方联络员相互协助获取的上述证据,认真审查并予以认定,为查清全案夯实了证据基础。2011年6月《司法协助规定》施行以来,市中院进一步加大刑事司法协助力度,办理了台湾地区法院委托刑事调查取证案件8件。

——在认可台湾地区民事判决和仲裁裁决上先行先试。市中院在认可台湾地区民事判决和仲裁裁决案上创下“三个第一”,即:大陆第一件认可台湾地区仲裁裁决案——和华(海外)置地有限公司申请认可台湾中华仲裁协会仲裁裁决效力案;大陆第一件认可台湾地区刑事附带民事和解笔录案——台湾日南纺织股份有限公司申请认可台中地方法院附民字第58号损害赔偿案件的和解笔录案;福建省第一例认可台湾地区商事判决案——廖丽月申请认可台北地方法院2003年重诉字第1873号民事判决案。上述案件中,市中院在重点审查台湾司法机构的管辖权、裁判内容是否符合“一个中国”的原则、是否违反公共秩序的基础上,积极探索,先行先试,率先作出认可,为深化两岸司法协作积累了宝贵经验。

——在优化涉台司法资源配置上先行先试。市中院党组对涉台审判工作的人才储备和机构设置给予了重点倾斜。一是注重完整的机构建制和高端人才的培养。目前,专门审理涉台民事案件的民事审判第四庭有7名干警,其中2名博士、4名硕士;其中3人有因公派往英国、法国、美国留学和到香港进修的经历。二是积极探索“集中管辖”和“三审合一”工作机制。随着两岸形势的发展,为更好地适应中央对厦门在对台工作大局中的总体要求,切实从司法领域推动对台工作先

行先试,2011年以来市中院积极开展涉台审判集中管辖调研,并在市委、市政府和省法院的大力支持下,于今年4月18日正式成立了全国第一个涉台专业法庭——“海沧区人民法院涉台法庭”,集中管辖全市一审涉台民商事案件。涉台法庭从项目启动至今^①共受理涉台民商事案件405件,涉案标的额5.33亿元,案件涉及60余种类型;结案237件,判决39件,调解135件,撤诉62件,移送1件,结案率58.51%,调撤率83.12%;协助台湾地区法院送达法律文书8件,请求台湾地区法院送达和调查取证13件。下一步,市中院与海沧法院将积极探索关于全市法院涉台民商事、刑事、行政案件“三审合一”的审判工作新机制。

五、存在的问题

虽然现阶段涉台审判工作初具规模且初见成效,但从近年来审理的涉台案件看,由于两岸沟通的阻隔和两岸司法制度的差异,涉台审判工作仍然存在不少问题。

(一)执法观念问题。有的法官政治意识不强,对涉台案件的审理重视不够;有的法官未能正确理解关于台胞台商权益保护的法律法规,片面强调台胞台商权益的保护;也有的法官在遭遇难缠的台籍当事人时,缺乏足够的耐心,工作相对消极被动。

(二)案件质量问题。个别案件事实未完全查清或法律关系未完全理清就匆忙下判;个别案件证据不充分,说理不透彻;个别案件在诉讼程序上有瑕疵;个别案件法律效果与社会效果统一不够。

(三)人员配备问题。涉台案件集中管辖以来,海沧法院涉台法庭收案数激增,预计全年收案将突破600件。海沧法院涉台法庭目前配备的人

员均从该院其他部门选调,中院涉台审判庭也急需选调法官组建。与其他地市法院相比,厦门法院案多人少的矛盾尤为突出^②,亟需增加非编工作人员。

(四)法律适用问题。现有相关的涉台法律法规比较分散,有的内容已与现状不相适应。在案件审理中,及时准确查明和适用台湾地区相关法律,有效平衡两岸当事人的合法权益,存在诸多实际困难,特别是涉及两岸承包、租赁或合作经营等涉台小额投资行为的规范性文件在入世后没有及时修订,造成法律适用上的冲突。同时,如何进一步破解证据收集审查判断、罪赃移送处理、被判刑人移管执行、缓刑执行监管机构等难题,仍需进一步加强探索与实践。^③

六、下一步工作意见

下一步,市中院将以进一步贯彻落实《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》为契机,以海沧区法院涉台法庭“三审合一”工作机制的完善和中院涉台审判庭的建设为切入点,以新的理念和思维,进一步拓展司法服务保障举

^① 2012年2月14日,市中院根据最高人民法院和省法院的批复,发文《关于涉台民商事案件集中管辖的实施办法》,决定厦门市辖区内具有涉台因素的一审民商事案件由厦门市海沧区人民法院集中管辖。数据统计至10月11日。

^② 厦门法官人均办案数一直位居全省第一,去年达126件,比全省平均91件高出35件。

^③ 其中关于台籍罪犯缓刑监管问题,建议由人大牵头组织协调,由市司法局在每个行政区确定一个社区或司法所,对被判处管制、缓刑、监外执行的台籍人员进行集中监管和社区矫正,或者各区确定一个司法所,在不受台籍人员固定居住地影响的情况下,就近对其进行监管。建议司法行政机关应规范对台籍被告人的审前社会调查程序,并依法出具意见书。

措,进一步创新涉台审判工作机制,努力实现涉台审判的新突破,切实回应两岸民众对涉台审判工作的关切和期待。具体将重点抓好七项工作:

一是抓紧在中院设立专门的涉台审判庭,配齐配强审判人员,加强对海沧区法院涉台法庭的业务指导,提高办案水平。同时,争取有关部门支持,落实海沧法院涉台法庭首批非在编人员的招录工作,进一步提升涉台审判工作效率。

二是继续开展涉台刑事、民商事、行政案件“三审合一”的调研,努力把涉台集中管辖从民事案件扩展到刑事和行政案件。

三是尽快启动海沧区法院涉台法庭的规划设计和施工建设,加快思明南路涉台法庭巡回审判点建设,为台胞诉讼提供方便。

四是继续深化涉台纠纷多元化解决机制,大力加强与台办、台商协会的沟通联系,扩大台胞陪审员和调解员的聘用范围,充分发挥他们的作用,

形成经济、高效化解涉台矛盾纠纷的合力。

五是加强对两岸文书送达、调查取证等司法协作互助工作的总结调研,深化两岸司法互助协作,提高送达和调查取证的成功率。

六是深入开展“司法大走访”和“司法助企”活动,及时了解台胞和台商的司法需求,及时改进工作,依法维护好他们的合法权益,为他们投资兴业、交往交流、生活居住提供便利条件和优质服务。加大涉台法律法规和典型案例的宣传力度,指导帮助台商规范企业经营,防范经营风险,促进企业健康发展。

七是强化涉台审判的人才队伍建设,加强涉台审判理论研究和海峡两岸司法实务研讨,构筑两岸司法交流合作的前沿平台,努力破解涉台审判中的热点难点问题;进一步提升涉台审判法官的大局服务意识,不断提升我市涉台审判工作水平。

厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于涉台审判工作情况的调查报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会内务司法委员会

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据市人大常委会2012年度工作安排,内司委于9月份组织部分常委会委员、市人大代表组成调研组,对2009年以来全市法院涉台审判工作情况进行了专题调查研究。调研组先后深入市中级人民法院、市台办、市律师协会、厦门海事法院、海沧区法院,听取了相关工作汇报,旁听了涉台民事案

件庭审,并分别与市、区台办工作人员、审判人员和人大代表、台商台胞代表、涉台案件陪审员、律师代表座谈。10月16日,内司委召开全体会议,研究讨论了调查报告,并对市中级人民法院的专项工作报告稿提出了修改意见。现将调查情况报告如下:

一、涉台审判工作的基本情况

2009年以来,我市法院深入贯彻落实中央新时期对台工作方针和《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》,自觉把涉台审判摆上全局工作的重要位置,坚持能动司法、先行先试,强化涉台审判各项职能,创新涉台审判工作机制,拓宽涉台司法服务领域,为维护两岸同胞合法权益,增进两岸司法互信,推动两岸交流合作,营造了较好的司法环境。

1、优化司法资源,构建专业涉台审判平台

2003年,市中级人民法院就率先成立了专门审判机构,集中审理包括涉台民商事案件在内的“四涉”案件,并成立了由院长担任组长的涉台司法事务指导小组,下设涉台司法事务办,归口负责涉台司法事务。今年,为深入贯彻落实国务院批准的深化两岸交流合作综改方案,市中级人民法院于6月在海沧区法院设立涉台专业法庭,集中管辖全市涉台民商事一审案件,得到了最高人民法院和省高级人民法院批准;厦门海事法院也于5月在海沧港区成立了涉台案件审判庭。这在全国都是首创,有利于集约有限的司法资源,有利于统一涉台司法尺度,提升司法公信。市中级人民法院内设涉台审判庭也已获批。2009年至今年9月,全市两级法院共受理各类涉台案件2616件,审结2363件,结案率为90.33%;其中,海沧法院涉台法庭成立以来受理393件,涉案案由60多种,已结案件调撤率86.29%,办理协助台湾地区送达司法文书案件19件,完成18件,被誉为解决涉台纠纷的“专科医院”。

2、致力司法先行,开创涉台审判精品

全市法院立足厦门对台区位优势,在审判实践中勇于开拓创新,积极先行先试,构筑两岸司法交流合作的前沿平台。针对涉台审判工作调查取

证难、传唤当事人难、适用法律难、送达文书难、裁判执行难等多重困难,积极在个案审理中探索破解的有效办法,积累了许多有益经验,得到上级法院肯定和当事人的好评。为解决司法文书送达难问题,摸索出邮寄送达、亲友送达、业务代理人送达、关联案件诉讼代理人送达等不少成功经验。在涉台刑事审判方面,注重宽严相济与人文执法,重视做好释法明理与宣传教育,加强两岸司法协作共同打击刑事犯罪,积极探索两岸刑事司法互助新途径,创下大陆首例向台湾警方移交重症罪犯的案例。在认可台湾地区民事判决和仲裁裁决方面,创下“三个第一”(即大陆第一件认可台湾地区仲裁裁决案、大陆第一件认可台湾地区刑事附带民事和解笔录案、福建省第一例认可台湾地区商事判决案)。在法律适用方面,准确运用冲突规范解决好涉台民商事案件的两岸法律适用问题,根据法律和司法解释选择适用法律的规则,确定适用台湾地区民事法律的,依法予以适用,在台商隐名投资个体诊所纠纷案中援引《海峡两岸经济合作框架协议》的规定及厦门市地方法规作出判决。在事实和证据认定方面,对通过海协会与海基会联络渠道和两岸警方联络员渠道调取的涉案证据,在当庭质证后予以采信;对于台湾地区公证机关出具的公证书,经省公证协会确认后,原则上予以采用。在拓展涉台案件集中管辖机制上,海沧区法院已将本院的涉台行政、刑事案件合并由涉台法庭审理,全市范围的涉台案件“三审合一”已完成可行性调研。

3、强化司法引导,有效化解涉台纠纷

全市法院努力推进多元化纠纷解决机制在涉台审判中的运用,不断完善诉讼引导机制、全面全程全员调解机制、诉调对接机制和信访化解机制。

坚持“调解优先、调判结合”原则,创新涉台纠纷调解思路,把调解作为一种办案理念、办案程序、办案方法,并从机制上加以引导和保障。充分运用审判力量和各种社会资源,形成调解合力,通过委托调解、协助调解、类案调解等方式,加强诉前、立案、庭前及庭审、执行、申诉信访等环节的调解工作和力度,尽最大可能促使当事人自愿协商化解纠纷。聘任涉台案件特邀调解员、人民陪审员,让台商台胞依法参与到涉台民商事纠纷解决工作中,对增进互信、定纷止争起到很好效果。积极探索与台办、台商投诉中心、台商协会等机构的沟通协作机制,建立纠纷信息互通、诉前委托台办和台商投诉中心调解、涉台诉讼指导、联动开展涉台纠纷调解等机制,对涉台非诉讼调解协议的效力予以司法确认,促进涉台纠纷的快速、便捷、彻底解决。海事法院以“无讼港”建设为平台,与厦门仲裁委、港口管理局、海事局、海洋渔业局、货代协会对接共建,创建司法审判与海事仲裁、行政调解、行业和解相互衔接、良性互动的涉台海事纠纷化解新模式。

4、提升司法服务,彰显涉台审判成效

全市法院在坚持平等保护原则的基础上,充分考虑涉台案件的特殊性和台湾地区当事人的司法需求,坚持从实际出发,因地制宜,畅通涉台当事人诉讼绿色通道,努力简化程序和手续,对涉台案件予以优先立案、优先诉讼保全、优先审理、优先执行。开展“百名法官进台企”司法大走访活动,组织涉台民商事审判人员积极深入辖区范围内的台商、台企集中区域,主动走访台商、台企,掌握涉台案件审判的舆情民意,主动问政、问计、问需于台商、台企,积极回应台商、台企的司法需求。积极支持台办等单位联合设立法律服务站点,不

定期开展涉台纠纷排查、巡回办案、法律讲座、座谈交流、庭审观摩等活动,促进台商台胞了解大陆法律制度,增强遵守法律、运用法律和堵塞漏洞、预防纠纷的意识与能力。及时通过案例报道、新闻发布会、裁判文书上网公开等形式,发布指导信息,引导台商规范投资行为。海沧区法院涉台法庭坚持“最大化便民利民”原则,采取网上预约立案、夜间法庭审理案件,利用科技法庭实现了各类证据的可视化展示、远程证人作证,采取巡回审判、就近审理的方式,切实解决部分当事人庭审难题。几年来,全市法院涉台审判成效显著,亮点纷呈。海协会、省委市委、上级法院领导对此均给予了积极的评价与认可,中央、省市、台港主流媒体做了大量正面宣传与报道,中办秘书局于《每日汇报》专门刊发了市委转报的海沧区法院信息《全国首个基层涉台法庭架起海峡两岸司法信任桥梁》。

二、存在的主要问题和不足

一是法官素质与日益增长的涉台司法需求还不适应。突出的是,涉台审判法官对台湾法律文化及法律规定研究还不够深透,在事实认定和法律适用的理解和掌握上有差异。由于涉台民商事案件没有审限要求,有的案件审理周期较长,有的案件在送达、制作裁判文书等非审判用时过长,又不能及时释明,给当事人造成不必要的误解。有的法官因为一方当事人的无理取闹或一些案外因素,作为不够,拖延执行,损害另一方当事人利益。少数法官存在着孤立办案、机械执法的现象,对案件的社会影响估计不足,以致有的案件社会效果不佳。“案多人少”问题也使法官缺乏足够的时间、精力对案件进行精雕细琢。这些,都在一定程度上影响了案件质量。

二是司法环境与日益增长的涉台司法需求还不完全适应。一方面,有些涉台当事人对大陆司法体系和法律不了解,把举证不能、诉讼决策失误、不当行使诉讼权利等自身原因怪为司法不公。个别涉台当事人“信访不信法”、“上访不上诉”,希望通过行政施压的方式来改变不利自己的审判结果,造成两岸当事人权益保护的失衡,并在一定程度上伤害了大陆当事人的情感。另一方面,由于社会诚信体系还不健全,加上经济增长下滑,执行难的问题仍相对突出,实际执行率、执行标的到位率不高的现象还存在,影响了法院的公信力。

三是陪审员、调解员结构和素质与日益增长的涉台司法需求还不完全适应。现有涉台案件陪审员、特邀调解员均为行业协会、企业主要负责人,缺乏熟悉涉台法律事务人员,结构过于单一,人数也不能满足涉台审判工作需要。

三、几点建议

1、加强涉台审判配套建设,建立完善必要工作机制。市中级人民法院应尽快组建涉台审判庭,配齐配强审判人员。改善海沧区人民法院涉台法庭办公条件,尽快启用涉台审判思明巡回审判点,完善配套建设。有关部门要积极采取措施,落实涉台法庭政法专项编制和非在编工作人员的招录工作。法院要完善涉台案件陪审员、调解员结构,增加一些有法律背景、懂得司法实务人员,通过组织庭审观摩、典型案例评析等方式,加强业务培训。法院还应建立与市、区台办的常态化沟通协调机制,加强与公安、检察机关的沟通联系,建立必要的工作制度,加强信息共享、情况通报和事务会商,以适应涉台刑事、民商事、行政案件“三审合一”的工作需要。

2、加强涉台司法实务研讨,进一步提高涉台

审判质量。涉台审判人员应加强对涉台政策法律特别是台湾地区法律的学习和研究,准确把握涉台审判工作的特点和规律,提高自身综合素质。针对涉台刑事司法领域中证据收集审查判断、罪赃移送处理、已决犯移管服刑、缓刑监管等难题,要加强探索与实践,提高共同打击犯罪实效。加强对文书送达、调查取证、事实证据认定、调解艺术、法律适用、审限管理、执行等工作的实务研讨,切实提高审判执行工作质效。结合案件审理,研究探索有效平衡两岸当事人权益的方式方法,保障法院依法独立行使审判权,维护法院公信力。加强与广东、江苏、浙江及我省漳州、泉州等台商投资密集地区法院的交流学习,汲取有益的经验做法;可视情邀请台湾地区律师、司法人员、驻大陆代表处人员举办讲座,了解对台司法应注意的问题;积极争取与台湾地区法院的交流,组织从事涉台审判的法官赴台开展两岸司法交流和法学实务研讨等活动。

3、加强宣传和经验总结,努力把涉台审判打造成厦门新的司法品牌。我市法院在先行先试方面走在全国法院的前列,应再接再厉,努力实现涉台审判的新突破。要准确把握当前涉台工作面临的新形势,积极探索化解涉台纠纷的新机制,辩证处理好合法性与制度创新、平等保护与专门服务、调解与裁判等关系,透过司法的人文关怀,加深台湾地区当事人对祖国的归属感和认同感。要及时总结、推广涉台案件审判工作的有益经验,加强对涉台法律法规和典型案例的宣传。要深入研究如何提高涉台审判案件质量,如何实现案结事了,如何发挥好陪审员作用,如何既依法办案又便利当事人诉讼,如何平等保护两岸当事人合法权益等。同时,要延伸司法服务,一方面对台企的经营管理

提出切实有效可行的建议,增强台商依法经营意识,另一方面,在现行法律框架内对有关部门提出

司法建议,更好地服务两岸合作交流。

厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《厦门市会计人员条例》实施情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会副主任

杨金兴

《厦门市会计人员条例》执法检查组组长

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对《厦门市会计人员条例》(以下简称《条例》)的贯彻实施情况进行了检查,现将检查结果报告如下:

一、执法检查的主要过程

今年9月至10月初,由部分市人大常委会委员和市人大财经委委员组成的执法检查组对《条例》出台以来的贯彻实施情况进行了检查。为保证执法检查工作的顺利进行,今年9月初,市人大财经委为执法检查组拟定了执法检查方案;9月21日,执法检查组召开动员会,并组织学习了《条例》的主要内容,会上执法检查组组长就做好执法检查工作的具体要求。

在执法检查过程中,执法检查组分别听取了市政府、市会计行业协会关于贯彻实施《条例》的汇报;现场演示厦门市会计人员信用查询系统和代理记账机构信息查询系统等,并随机检查会计人员和代理记账机构的情况;视察厦门国正财会咨询有限公司和市会计行业协会;召开市、区政府相关部门及部分会计人员、代理记账机构参加的两场座谈会;从多方面了解《条例》的贯彻执行情

况,在广泛征求意见和建议的基础上,执法检查组形成了执法检查报告。

二、《条例》贯彻实施的主要情况和成效

2009年出台的《条例》是全国首部单独针对我市会计人员权益保护和管理的法规。《条例》的颁布实施在保障会计人员履行职责、规范会计行为、代理记账机构行为等方面起到了较好的促进作用。市财政局和有关部门认真履行《条例》赋予的职责,在贯彻落实《条例》上做了大量的工作,取得良好成效。主要表现在以下几个方面:

1、及时制定出台《条例》相关配套文件,积极开展执法检查。《条例》自颁布实施以来,政府和相关部门高度重视,及时开展多种形式的学习宣传活动,先后出台了一系列配套文件,进一步完善、细化《条例》。今年4月市财政局与相关部门建立会计人员和代理记账机构管理工作协调机制,为实现部门信息共享奠定基础。同时为全面了解《条例》的执行情况,各区财政部门近两年来均开展执法检查,对存在问题积极进行整改,《条例》的贯彻落实取得较好的效果。全市除同安区外各区财政部门均对辖区内相关单位和会计人员进行执法检查,集美区财政局采取的执法检查方

式方法最灵活有效,值得推广。

2、建立会计人员和代理记账机构管理系统。依据《条例》,市财政局分别建立三个管理系统:一是会计人员网上报备管理系统。财政部门可以对本市行政区域内的单位聘(任)用会计人员或委托代理记账情况实行动态管理,并定期进行分析。截止今年9月21日已有4850家单位9411名会计人员进行报备,3851家委托代理记账的单位作了报备。二是会计人员信用管理系统。通过公布会计人员诚信情况和继续教育情况、建立警示名单制度等,促进会计人员依法履职。至今年9月底已公布会计人员良好信息136条,不良信息5条。三是代理记账机构信息查询系统,既方便企业网上查询代理记账公司基本信息和信用资质,保护委托代理记账企业的权益,又促进代理记账行业的合法执业、规范经营。至今年8月底已在网站公布311家代理记账公司。

3、成立了会计人员的自律性组织——厦门市会计行业协会。2011年4月成立的厦门市会计行业协会是全国首个地方会计人员的自律性社团组织。协会以自愿形式组成,涵盖全部会计行业从业人员,现已有单位会员95个、个人会员1302人。协会成立以来,一方面加强协会内部建设,建立协会网站、开通会计业务咨询电话、成立专门委员会等。另一方面开展会计人员维权与自律工作,制定会计人员举报投诉受理制度,建立健全会计行业的自律制度。

三、执法检查中发现的主要问题

1、《条例》的宣传、教育有待加强。由于会计人员必须以单位为依托,能否依法履职与单位负责人的法制意识息息相关,虽然市区财政部门在《条例》的宣传上做了很多工作,但是对单位负责

人的宣传、教育力度还不够,《条例》的普及面还不够广。

2、会计人员信息化管理系统有待完善。执法检查发现,一是据财政部门的数据,目前全市执会计证的人员有八万多人,其中执业的有四万多人,但按《条例》第九条规定向财政部门备案的会计人员仅九千多人,尚有大部分会计人员就业的单位未报备,财政部门对会计人员执业情况难以实行较全面的动态管理。二是因部分行政事业单位实行会计集中核算或会计委派,一名会计人员要做几家单位的会计账,以致在网上报备系统内网中显示“兼职”的信息与《条例》第十条规定不符,易造成误导。

3、《条例》中关于行政事业单位设置总会计师或财务总监的规定难以执行。市政府依据《条例》,于2010年9月1日出台《厦门市行政事业单位设置总会计师或者财务总监的若干意见》,符合文件规定的行政事业单位有20家,因单位领导职数限制等原因,现仅有2家行政事业单位设置总会计师或财务总监。

4、执法力度有待加强。由于《条例》执法工作较为复杂,还面临一些困难,比如会计人员人数众多且流动性强,而区级财政部门没有专门负责本行政区域会计人员和代理记账机构的管理机构,执法力量薄弱,财政部门难以对所有不按照规定报备聘(任)用会计人员或者委托代理记账的单位责令整改或通报批评;代理记账机构设立门槛较低且信用系统还未健全,容易让不守法的人钻空子。

四、对进一步贯彻实施《条例》的几点建议

1、进一步加强对《条例》的学习和宣传力度,提高会计人员继续教育水平。一是继续结合会计

证考试和会计人员继续教育的培训,融入《条例》的具体内容,做到持有会计证的人员普遍熟悉《条例》的主要规定,从事会计岗位的人员精通法规的具体内容。二是加强部门之间协调,将《条例》内容作为相关部门和单位负责人必须学习并掌握的内容,让单位负责人从思想上重视《条例》。三是进一步开展不同层次的会计人员培训,采用灵活多样的培训形式,不断提高中高级财会人员在会计人员队伍中的比重,提升我市会计队伍的综合素质和管理能力。

2、进一步完善会计人员信息化管理系统。一是加大对单位负责人《条例》的宣传力度,使单位主动报备聘(任)用会计人员信息;从行政事业单位、国有企业、代理记账机构入手督促其积极主动报备会计人员情况,并逐步向其他类型企业拓展,力促财政部门能准确掌握会计人员从业和兼职情况等信息,有效对会计人员的从业情况进行监管。二是对会计人员报备系统内网管理,应注意区分行政事业单位会计人员对外兼职同会计集中核算制或会计委派制的差别,以利于财政部门对会计人员兼职情况的管理。三是会计人员网上报备管理系统与会计人员信用管理系统的信息现阶段无法共享,财政部门可以根据具体业务管理的需要,从内部管理网上使两个系统的信息可以共享和比对,准确掌握会计人员真实的从业信息,有助于保护会计人员的正当权益。

3、进一步发挥会计行业协会维权和自律管理的作用。一是加强宣传会计行业协会的性质和作用,不断壮大协会会员队伍,尤其是鼓励和引导外资和民营企业会计人员加入。二是努力使协会成为名副其实的“会计人员之家”,要帮助会员排忧解难,维护会员合法权益,调解会员间及会员与所

在单位间的纠纷;对会员因依法履职受错误处理的要帮助查清事实,并向行业主管部门反映,要求纠正错误处理。三是要教育、督促会员遵守法律法规的约束,实行行业自律,监督行业成员之间的正当、有序竞争,严肃行业纪律。

4、进一步提高执行力。一是《条例》中有关行政事业单位设置总会计师或财务总监的条款难以执行,政府相关部门应认真学习《条例》精神,积极作为、有效支持《条例》的执行,使《条例》落到实处。二是对于未按《条例》规定执行的单位和个人,财政部门应认真履行《条例》赋予的法定职责,督促单位和个人及时整改纠正,维护法规的严肃性。三是充分发挥会计人员和代理记账机构的管理工作协调机制,财政部门应与税务、工商、审计等相关部门之间建立良好的监督检查联动机制,这样既弥补财政部门执法力量不足,又实现信息共享,同时也避免给用人单位或代理记账机构造成不必要的负担,有效提高会计行业管理水平。

5、进一步调研新经济社会环境下《条例》适用性并适时加以完善。一是随着中小企业不断发展,企业财务管理日趋规范,代理记账机构存在较大的生存发展空间,如何进一步培育代理记账机构,有效规范代理记账业务;如何利用代理记账机构信用信息平台进一步增强代理记账机构的执业道德等都需要在今后的实践中不断摸索。二是厦门具有独特的区位、学术和对台会计合作与交流基地的优势,充分发挥厦门大学、国家会计学院等学术优势,鼓励台湾会计从业人员取得大陆会计从业资格证,使厦门成为台湾会计人才在大陆就业创业的重要集散地,提升两岸会计核心竞争力,服务两岸经济建设和发展。

以上报告妥否,请审议。

附件:

厦门市人民政府关于 《厦门市会计人员条例》实施情况的报告

厦门市人大常委会:

根据市人大常委会办公厅《关于印发〈厦门市会计人员条例执法检查方案〉的通知》(厦常办[2012]108号)要求,现就《厦门市会计人员条例》(以下简称《条例》)的贯彻执行情况汇报如下:

2009年12月3日市人大常委会第13号公告正式颁布《厦门市会计人员条例》,并于2010年3月1日正式实施。《条例》实施两年多来,总体执行情况良好,对于进一步规范会计人员行为和保护会计人员合法权益起到了很好的促进作用。

一、《条例》的贯彻执行情况

(一)全面加强《条例》宣传

围绕《厦门市会计人员条例》2010年3月1日的正式实施,市财政局大张旗鼓宣传《条例》,包括:召集市相关部门领导召开贯彻实施《条例》座谈会;会同市司法局、市依法治市办将2010年3月份确定为《条例》宣传月,将学习宣传《条例》活动纳入我市“五五”普法工作之中;通过制作《条例》电视专题片、《厦门日报》、《中国会计报》等报纸媒体以及市财政局门户网站的“会计人员条例”专栏、“处长在线访谈”栏目,制作公益广告牌,印制《条例》宣传小册子等多种形式宣传《条例》。市财政局还配合市人大组织编印了《厦门市会计人员条例释义》,组织对《条例》进行培训,并充分利用公共财政服务日等活动,对财政系统、行政事业、企业等各单位宣传讲解《条例》,对我

市7万多会计相关人员进行《条例》培训,进一步加深我市各单位会计人员及相关人员对《厦门市会计人员条例》及释义和配套文件的理解与掌握,进一步强化财务人员崇尚诚信依法理财的观念,提高了会计人员会计核算与监督的水平。

(二)有效贯彻落实《条例》

1、制定系列管理措施

为配合条例的贯彻实施,在市政府的领导下,市财政局、市公务员局等相关部门及时制定一系列管理措施,出台相关配套文件,包括:《厦门市人民政府关于印发厦门市行政事业单位设置总会计师或者财务总监若干意见的通知》、《厦门市财政局关于各代理记账机构报送相关信息的通知》、《厦门市财政局关于各单位聘(任)用会计人员或委托代理记账情况网络报备的通知》、《厦门市财政局关于促进我市会计代理记账行业有序发展的若干意见》、《厦门市财政局关于进一步加强会计人员诚信建设的若干意见》、《厦门市财政局关于印发厦门市会计人员诚信档案管理办法的通知》、《厦门市财政局厦门市人事局关于印发厦门市会计人员表彰奖励办法的通知》等。配套制度的制定出台,进一步完善了《条例》的相关条款规定,增强了《条例》在实际工作中的操作性,确保了《条例》的顺利实施。

2、进一步强化信息化

(1)启动会计人员网上报备管理系统

根据《厦门市财政局关于各单位聘(任)用会

计人员或委托代理记账情况网络报备的通知》，要求本市行政区域内的国家机关、社会团体、公司、企业、事业单位和其他组织（统称单位）通过网络报备单位聘（任）用会计人员或委托代理记账情况，同时开发了会计人员网上报备管理系统并投入运行，目前已有 8701 家单位（其中 3851 家单位报备委托代理记账情况）、9411 名会计人员进行报备。在日常工作中，市财政局定期对单位报备情况进行分析，对全市会计人员及委托代理记账情况实行动态管理。

（2）建立代理记账机构信息查询系统，强化代理记账机构监管

《条例》实施后，市财政局及时在局门户网站公布“代理记账机构信息一览表”，面向社会公布已注册登记的代理记账公司的基本信息，包括机构名称、地址、法定代表人、代理记账资格证号、批准文号、报备情况、良好信息、不良信息等，提供代理记账机构信息网上查询，对外宣传代理记账行业，接受群众监督举报。截止 2012 年 8 月，已在网站公布代理记账公司 311 家，比《条例》实施前增加了 182 家，进一步规范了代理记账公司的管理。

代理记账机构信息实行网上公开后，中小企业需聘请或委托代理记账机构进行记账，都可以到市财政局网站对代理记账机构的基本信息及信用资质进行查询，进一步方便企业；而企业所委托代理记账机构是否经财政部门许可设立、是否合规，在市财政局网站上也一查便知，有利于保护委托代理记账企业的合法权益，进一步促进代理记账行业的合法执业、规范经营。

（3）构建会计人员信用管理系统，强化会计人员诚信管理

根据《厦门市财政局关于进一步加强会计人员诚信建设的若干意见》及《厦门市财政局关于印发〈厦门市会计人员诚信档案管理办法〉的通知》，市财政局对会计人员诚信档案建设、会计人员良好及不良行为记录、警示名单制度、定期向社会公布制度、不良信用后果惩戒制度等作出规定；并建设会计人员信用查询系统，公布会计人员诚信情况，已发布包括继续教育情况（155245 条记录）、良好信息（136 条记录）、不良信息（5 条记录）等，对促进会计人员诚信从业、依法理财发挥了积极作用。

为进一步加强会计人员诚信建设，市财政局牵头，于 2012 年 4 月 24 日组织召开第一次加强会计人员管理部门联席会议，建立了由市财政、审计、监察、国税、地税、人行、银监、证监、保监、工商、公安、公务员局等十二个部门组成的会计人员和代理记账机构管理工作协调机制。联动机制的建立，进一步强化了对会计人员及代理记账机构的依法管理，规范了会计行为，进一步实现了部门与部门之间的信息共享。

3、成立厦门市会计行业协会，完善会计人员自律管理

厦门市会计行业协会于 2011 年 4 月 2 日成立，该协会为全国首个地方会计人员的自律性社会组织，其宗旨是支持会计人员依法履职、维护其合法权益，向有关方面反映其意见和建议，做好全市会计行业自律监管工作。

协会秘书处开设了维权与自律监督服务部和综合管理部，理事会成立了维权和自律委员会、教育培训委员会、专业咨询委员会、财务监督委员会等四个专门委员会，各专门委员会确定了组成人员并制定了工作规则。协会成立以来，在会计人

员维权、行业自律等方面作了大量工作,包括:开设了门户网站,给会员提供“会员维权”的申诉平台,并登报公布联系地址与电话;建立会计人员举报投诉受理制度,对会员或会计人员来人、来信、来电、投诉举报的侵害会计人员合法权益的情况安排专人接待记录,并按规定程序予以处理。行业协会制订了96个字的《厦门市会计行业自律公约》,厦门水务集团等六家单位发出《关于遵守自律公约的倡议书》,在会计界掀起一个学《公约》、用《公约》的热潮。协会还整理编辑了《厦门市会计行业协会会员手册》,积极参与厦门市法制宣传日活动,对广大市民进行《厦门市会计人员条例》以及会计法规知识的宣传与普及,同时积极筹备厦门市首届会计文化节,以加强会计文化建设、弘扬会计精神、树立会计文明形象。作为会计人员的自律性社团组织,协会还承担政府部门的委托工作,如督促单位进行聘任会计人员或委托代理记账的网上报备以及对会计人员和代理记账机构奖惩信息的汇总及整理工作,开展对台会计合作与交流等活动。

行业协会积极发展壮大会员队伍,协会成立以来已发展单位会员95个,个人会员1032人,目前拟在教育和卫生系统筹建行业分会。成立厦门市会计行业协会、尝试会计人员自律管理的做法得到财政部的充分肯定。

4、召开全市会计工作会议,开展会计先进表彰活动

2012年2月16日,厦门市会计工作会议暨“双先”表彰大会隆重召开,这是我市首次以市政府名义召开的全市会计工作会议。会议对未来一段时间的会计工作进行了全面部署,隆重表彰2006—2010年度厦门市会计工作先进集体30个

和先进会计工作者50名,并广泛宣传会计工作者依法理财、崇尚诚信的先进事迹,推动会计工作更好地为建设海峡西岸经济区中心城市服务。

5、推动行政事业单位设置总会计师或者财务总监

根据《厦门市人民政府关于印发〈厦门市行政事业单位设置总会计师或者财务总监若干意见〉的通知》,规定一定规模的行政事业单位(近三年总资产均在三亿元以上且总收入均在一亿元以上)设置总会计师或财务总监,并对总会计师或财务总监的规范管理作出规定;同时,为规范审核程序,市财政局出台内部执行标准文件《厦门市财政局关于明确行政事业单位设置总会计师(财务总监)财政内部审核同意标准与格式的通知》,推动各符合条件的行政事业单位积极申报设立总会计师或者财务总监。目前,市编办已批复确定厦门市工商局、厦门市市容环境卫生管理处的总会计师、财务总监的职数。另外,市卫生局管理的3家符合设立条件的市属三级医院正在申报中。

(三)持续开展《条例》执法检查

为全面了解《条例》的执行情况,进一步推动《条例》的贯彻实施,2011年,市财政局下发《厦门市财政局关于组织开展〈厦门市会计人员条例〉执法检查的通知》,组织各区、各单位开展自查自纠工作。全市共有529家单位进行自查并上报自查报告,其中:机关46家、事业单位104家、国有企业及其子公司282家,社团6家、会计师事务所53家,其他企业单位38家。市财政局于2011年3月份抽取95家行政事业单位及6家国有集团公司及其所属企业进行实地检查。通过检查发现,大部分单位能积极组织开展全面自查工作,落实工作责任,围绕检查重点,认真自查。但也发现

有部分在会计岗位的人员尚未取得会计从业资格的现象,市财政局要求各单位认真对照《条例》要求,对存在问题积极进行整改,特别是单位尚未进行聘任会计人员网上报备的,要求其尽快进行网上报备;对未持证会计人员敦促其尽快参加考试取得会计证等。

2012年,市财政局发出《厦门市财政局关于开展〈厦门市会计人员条例〉执法重点检查的通知》,对2011年度未进行执法检查自查的单位、各区及市属国有企业在2011年度《条例》执法检查中发现问题的单位开展重点检查。

一是在2012年3月份开展的2011年度预算管理综合考评中,对我市90家市属行政事业单位进行《条例》执行情况检查,并对存在问题的7家单位(10名未持证上岗会计人员)发出整改通知书,单位反馈对无证人员调离工作岗位或督促其参加会计从业资格证考试。

二是在市财政局门户网站“厦门市财政局—会计之窗”开设“《厦门市会计人员条例》执法自查申报平台”,要求2011年度未进行执法检查自查的单位开展自查并上网申报自查情况,上网申报自查情况的单位有1402家。

三是对2011年自查时存在问题的单位逐一跟踪,要求整改,如2011年存在个别会计人员未持证的5家集团公司,均能反馈整改情况,该几家单位(含下属子公司)原未持证会计人员共89人,现在44人已通过考试并已持证,30人正在考证,15人现已离开会计工作岗位。

四是市、区财政局组织开展重点检查。6个区均已报送了执法重点检查报告。市财政局视各单位整改情况抽取部分2011年度《条例》执法检查中发现问题的市属国企及2011年度未进行执

法检查自查的单位进行重点检查。市属25家国企及其下属子公司大部分已报备,市财政局对尚未报备的单位发出催报函,通知其限期报备。另外,市财政局还抽查部分会计师事务所进行重点检查,未发现会计师事务所办理的代理记账业务由原所及其人员进行审计的现象。同时,对网上报备显示兼职会计人员进行跟踪追查,抽查部分兼职会计人员,发现有的已与聘用单位签定非全日制劳动合同,有的尚未签定劳动合同,市财政局要求其与聘用单位签定非全日制劳动合同,或者进入代理记账公司执业,杜绝以个人名义承接代理记账,规范会计人员兼职。

开展执法检查工作,一方面使各单位及其会计人员更进一步熟悉《条例》的相关规定,在实际工作中能更自觉地遵守和运用《条例》,推动了《条例》的进一步实施;另一方面通过查找问题并不断完善,使单位的会计行为更加规范,会计人员的合法权益得到有效保护,有利于《条例》的顺利实施。

两年多来,通过《条例》的贯彻实施工作,我市会计工作得到全社会更多的理解与关心,会计代理记账行业得到有序发展,会计人员诚信意识得到加强,会计行为得到进一步规范,会计工作社会地位得到提高,有力地促进了会计行业发展及服务海西经济建设,《条例》的实施取得了良好效果。

二、存在的问题

(一)《条例》学习宣传尚待进一步加强

《条例》实施两年多来,仍有部分单位和个人对《条例》的具体规定还不够了解,学习还不够具体、深入,特别是对单位聘任会计人员网上报备及要求会计人员持证上岗和建立会计人员诚信档

案等的规定尚未完全理解,导致实际工作中不能自觉按照法规规定办事;会计人员的自律和维权意识还不是很强,需要进一步加大贯彻《厦门市会计人员条例》的宣传力度。

(二)《条例》的执行力度还有待进一步加强

在检查中发现部分单位的个别会计人员从业资格证书没有及时办理换证手续,个别新聘任从事会计工作的员工尚未持有会计从业资格证,部分单位尚未进行网上报备,缺乏报备主动性,部分会计人员未能按时完成继续教育培训,部分单位未能及时报送会计人员受奖励或处罚信息等,《条例》的执行力度尚待进一步加强。

目前进行网上报备的单位主要是行政事业单位及国有企业,民营企业等其他组织还有相当部分未进行网上报备,其一,因《条例》只规定“由财政部门责令限期改正,逾期不改正的,予以通报批评”,处罚力度与手段不够,该项工作开展难度较大;其二,对于非行政事业单位及国有企业之外的单位准确信息财政部门目前难以取得,财政部门正与厦门市质量技术监督局进行协商,拟建立代码数据应用交换制度,以取得更多的企业单位信息。

(三)《条例》规定的部分工作事项尚待进一步推动

《条例》提出总资产和总收入达到一定规模的行政事业单位经批准应设置总会计师或者财务总监等规定,《厦门市人民政府关于印发〈厦门市行政事业单位设置总会计师或者财务总监若干意见〉的通知》第六条规定:“经机构编制部门审核后按程序报批,在部门领导职数限额内设置”。因存在职数限制,这项工作进展较为缓慢,尚待进一步推动。

三、进一步贯彻《条例》的意见和建议

(一)进一步加强《条例》的宣传贯彻工作

继续采用多种途径加大对《条例》的宣传力度:一是继续以市财政局门户网站的《厦门市会计人员条例》专栏为平台,对《条例》及其相关配套制度进行宣传;二是通过市财政局门户网站,以“处长在线访谈”的形式对《条例》及其相关配套制度进行政策解读并进行宣传;三是继续通过会计人员继续教育培训等途径对全市会计人员加强《条例》的培训宣传;四是利用公共财政服务日等机会,通过知识问答及咨询解答等形式向社会公众宣传《条例》,继续编印发放《条例》宣传读本,扩大《条例》的学习宣传效果。

《条例》是规范会计人员工作的基本法律,搞好法律宣传是贯彻实施《条例》的前提和基础。为此,各区政府和单位要把《条例》的宣传贯彻工作摆在重要议事日程,纳入普法计划。

(二)加大执法力度,纠正违法行为

要敦促未按规定执行《条例》的单位和个人,抓紧整改,逐条落实,依法办事。一旦发现聘用会计人员但未进行网上报备的单位,以及聘任不具备会计从业资格人员从事会计工作的单位,将要求其马上整改纠正,以维护《条例》的严肃性。各区政府及相关部门要认真履行法定职责,探索完善会计执法监督的有效机制,采取程序化、规范化措施,提高执法效率。

(三)促进符合条件的行政事业单位申报设立总会计师或者财务总监

按照《厦门市人民政府关于印发〈厦门市行政事业单位设置总会计师或者财务总监若干意见〉的通知》(厦府〔2010〕330号)要求,协调市委编办等有关部门解决符合条件的单位设置总会计

师或者财务总监问题,促进各符合条件的行政事业单位申报设立总会计师或者财务总监,进一步规范行政事业单位财务管理。

(四)继续加强与各相关管理部门的常态联动机制

市财政局拟在与审计、税务、人民银行、监察、人事、工商、公安等十二部门建立会计人员和代理记账机构的管理工作协调机制的基础上,继续加强与各部门的联系,请相关部门及时通报会计人员和代理记账机构的良好信息或违反会计法律、法规、规章等不良信息,以便及时录入会计人员诚信档案,强化对会计人员的依法管理。

(五)强化厦门市会计行业协会维权自律职能的发挥

积极探索厦门市会计行业协会作为会计人员自律组织的运行机制,力图通过行业自律组织来加强对会计人员的管理,进一步转变职能,把适宜于行业协会行使的职能委托或转移给行业协会,如会计人员网上报备、对会计人员和代理记账机构奖惩信息的汇总及整理工作等;推动协会制定会计行业自律管理规范,做好行业自律监管;同时推动协会支持会计人员依法执行业务,反映会员的合理要求及建议,维护会计人员的合法权益,促使会计行业健康和谐发展。

厦门市人大常委会 2013—2017 年立法规划

- 1、厦门经济特区推进两岸区域性金融服务中心建设条例
- 2、厦门经济特区推进东南国际航运中心建设条例
- 3、厦门经济特区促进两岸文化交流合作规定
- 4、厦门经济特区促进两岸教育合作规定
- 5、厦门经济特区促进两岸医疗合作规定
- 6、厦门经济特区鼓励企业赴台湾地区投资管理办法
- 7、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
- 8、厦门经济特区科技体制改革与创新体系建设促进条例
- 9、厦门经济特区社会管理创新条例
- 10、厦门经济特区促进城乡公共服务均等化条例
- 11、厦门经济特区促进海洋经济发展条例
- 12、厦门经济特区促进旅游发展条例
(修订或废止厦门经济特区旅游管理条例)
- 13、厦门经济特区保税区条例
- 14、厦门经济特区信息化促进条例

- 15、厦门经济特区创业投资条例
- 16、厦门经济特区企业登记管理条例(修订)
- 17、厦门市农村集体财务审计条例(修订)
- 18、厦门经济特区出租汽车营运管理条例(修订)
- 19、厦门经济特区公共交通安全管理条例
- 20、厦门经济特区消费者权益保护条例
- 21、厦门经济特区地方标准管理若干规定
- 22、厦门经济特区气象灾害防御条例
- 23、厦门经济特区电力保护与服务条例
- 24、厦门经济特区清洁生产促进条例
- 25、厦门经济特区农民工权益保护条例
- 26、厦门经济特区人才条例
- 27、厦门经济特区社区服务与管理条例
- 28、厦门经济特区养老服务业促进条例
- 29、厦门经济特区慈善事业促进条例
- 30、厦门经济特区志愿者条例
- 31、厦门经济特区社会救助条例
- 32、厦门经济特区大型活动安全管理条例
- 33、厦门经济特区行业协会条例
- 34、厦门经济特区信访条例
- 35、厦门市居住证管理条例
- 36、厦门经济特区建筑节能条例
- 37、厦门经济特区风貌建筑保护若干规定
- 38、厦门经济特区建筑条例(修订)
- 39、厦门经济特区污水排放管理条例
- 40、厦门经济特区生态保护条例
- 41、厦门市环境保护条例(修订)
- 42、厦门经济特区环境教育条例
- 43、厦门经济特区机动车停车场建设与管理规定
- 44、厦门经济特区城市园林绿化条例(修订)
- 45、厦门经济特区垃圾分类管理办法
- 46、厦门经济特区餐厨废弃物管理条例

- 47、厦门经济特区国有土地上房屋征收与补偿若干规定
- 48、厦门经济特区集体土地上房屋征收与补偿若干规定
- 49、厦门经济特区人民防空条例
- 50、厦门经济特区高新技术产业园区条例(修订)
- 51、厦门经济特区科学技术普及条例
- 52、厦门经济特区文化产业促进条例
- 53、厦门经济特区非物质文化遗产保护条例
- 54、厦门经济特区社会医疗机构管理条例
- 55、厦门经济特区实施《中华人民共和国食品安全法》办法
- 56、厦门经济特区学前教育条例
- 57、厦门经济特区实施《中华人民共和国民办教育促进法》办法
- 58、厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例(修订)

厦门市人民代表大会法制委员会 关于厦门市人大常委会 2013 - 2017 年 立法规划(草案)编制情况的报告

——2012 年 10 月 23 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定和常委会年度工作计划安排，市人大法制委编制了《厦门市人大常委会 2013—2017 年立法规划(草案)》，现将有关情况汇报如下：

一、编制立法规划的指导思想

坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕市委的重大战略决策部署，围绕贯彻实施综合配套改革，围绕人民群众普遍关心的热点难点问题，统筹

兼顾，突出重点，科学、合理选择立法项目，努力为推进综合配套改革试验区建设提供强有力的法制保障。

二、编制立法规划的基本原则

一是围绕中心、突出重点。紧紧围绕我市经济社会发展的大局和工作重点，根据综合配套改革方案的要求，深化两岸经济文化产业交流合作，促进岛内外一体化建设，深化体制改革，加强环境保护，推动文化建设大繁荣大发展。

二是以人为本，关注民生。优先考虑人民群众关心的热点难点，把实现好、维护好、发展好最

广大人民群众的根本利益作为选择规划项目的根本出发点和落脚点,努力通过立法解决与人民群众切身利益密切相关的问题。

三是先行先试,开拓创新。进一步发挥特区立法的试验创新优势,在创新社会管理模式、完善公共服务体制、推动经济转型促进结构调整、促进两岸交流等方面积极进行立法探索。

四是可行性和前瞻性相结合。立足当前,着眼长远,增强立法的可行性和前瞻性,坚持法规制定、修改、废止并重,提高立法质量,注重立法实效。

三、立法规划的编制过程

1、动员部署。市人大法制委在本届人大常委会成立之初即开始着手立法规划编制的筹备工作,成立工作班子,撰写工作方案,明确工作要求。3月20日,常委会召开2012年立法暨五年立法规划编制会议,就立法规划编制工作做动员部署,对编制的原则、步骤等作出具体安排。

2、开展对综改方案调研。一是工作班子对综改方案提出的各项要求和优惠政策进行认真研究,提高对方案精神的领会和具体内容的全面把握;二是科学筹划选项思路,常委会分管领导及工作班子专程赴全国人大常委会、国台办、省人大常委会请示汇报,与中国社会科学院、厦大台湾研究院进行探讨,努力开阔视野,启发思路;三是对综改方案的各项要求汇总梳理和分解细化,从中选取拟纳入立法保障的36个项目开展研究论证。

3、意见征集。一是3月中旬向市政府各工作部门和工、青、妇及民主党派、工商联发出报送规划建议项目的通知。二是向市人大代表、市政协委员等寄发征求规划建议的函件共900多份。三是在《厦门日报》上刊登公告,面向社会各界征集

规划建议项目。

4、分析论证。5月初,法制委就征集到的100多项建议项目进行分类整理,分送各专委会研究论证,召开有各部门及专家、台胞代表参加的征求意见会三场,并赴厦门大学台湾研究院听取意见建议;在海峡论坛期间,法制委专门拜访国台办的有关部门领导,征求与综改方案有关的规划建议项目的意见。7月19日,法制委将规划征求意见稿登报征求社会各界意见。8月初,根据市委全会精神,并参考北京、上海等地的立法项目,在综合吸纳各界意见的基础上,经会同市人大各专委会、法制局研究论证,市人大法制委于9月初拟定了《厦门市人大常委会2013-2017年立法规划(草案)》。

四、立法规划的主要内容

规划拟定项目58项,其中新制定的50项,修订的8项。规划中还包括十四届人大一次会议期间代表议案提出的5项建议项目。主要内容和项目如下:

一是完善经济领域立法。研究制定和完善推动我市经济体制改革、经济结构调整、促进新兴产业发展、加强资源节约和环境保护、促进东南国际航运中心建设等方面的立法,为推动我市经济转型创造有力的法治条件。主要有《厦门经济特区推进东南国际航运中心建设条例》、《厦门经济特区促进海洋经济发展条例》、《厦门经济特区促进旅游发展条例》、《厦门经济特区保税区条例》、《厦门经济特区创业投资条例》、《厦门经济特区企业登记管理条例(修订)》、《厦门经济特区公共管理条例》、《厦门经济特区出租汽车营运管理条例(修订)》、《厦门经济特区清洁生产促进条例》等。

二是推进涉台领域立法。研究制定和完善推动两岸产业合作、贸易合作、金融服务、文化交流合作、便利直接往来等方面的立法,为推进改革创新和深化两岸交流合作提供有力保障。主要有《厦门经济特区推进两岸区域性金融服务中心建设条例》、《厦门经济特区促进两岸文化交流合作规定》、《厦门经济特区促进两岸教育合作规定》、《厦门经济特区促进两岸医疗合作规定》、《厦门经济特区鼓励企业赴台湾地区投资管理暂行办法》、《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》等。

三是强化民生领域立法。研究制定和完善推进劳动就业、社会保障、食品安全保障和深化教育、文化、医疗卫生体制改革方面的立法,保障和改善民生,为促进公共服务均衡化、促进社会和谐提供良好的法治环境。主要有《厦门经济特区社会医疗机构管理条例》、《厦门经济特区实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》、《厦门经济特区学前教育条例》、《厦门经济特区实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》、《厦门经济特区消费者权益保护条例》、《厦门经济特区农民工权益保护条例》等。

四是加强社会管理立法。研究制定和完善我市推动行政管理体制改革、基层社区建设、社会组织管理、网络信息管理等方面的立法,为加强和创新社会管理、维护社会公平正义提供有力保障。

主要有《厦门经济特区社会管理创新条例》、《厦门经济特区社区服务与管理条例》、《厦门经济特区志愿者条例》、《厦门经济特区养老服务业促进条例》、《厦门经济特区社会救助条例》、《厦门经济特区慈善事业促进条例》、《厦门经济特区大型活动安全管理条例》、《厦门经济特区行业协会条例》、《厦门经济特区信访条例》等。

五是推进生态环境保护立法。研究制定和完善加强资源节约和环境保护、园林绿化、风貌建筑保护、推动新城建设和旧城改造、污水排放和垃圾分类等方面的立法,扎实推动营造宜居的生活环境。主要有《厦门市环境保护条例(修订)》、《厦门经济特区城市园林绿化条例(修订)》、《厦门经济特区建筑节能条例》、《厦门经济特区风貌建筑保护若干规定》、《厦门经济特区建筑条例(修订)》、《厦门经济特区污水排放管理条例》、《厦门经济特区垃圾分类管理办法》等。

六是加强科学、文化领域立法。研究制定和完善科技进步及创新、推广科技普及、文化产业发展、文化遗产保护等方面的地方性法规,促进科技发展、推进文化繁荣。主要有《厦门经济特区科技体制改革与创新体系建设促进条例》、《厦门经济特区高新技术产业园区条例(修订)》、《厦门经济特区信息化促进条例》、《厦门经济特区科学技术普及条例》、《厦门经济特区文化产业促进条例》、《厦门经济特区非物质文化遗产保护条例》等。

厦门市人民政府关于市人大常委会 对“2011 年市本级财政决算的报告” 审议意见研究处理情况的报告

——2012 年 10 月 23 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据厦门市人大常委会办公厅《关于印发〈厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于 2011 年市本级财政决算的报告〉和〈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〉的审议意见〉的通知》(厦常办〔2012〕81 号)要求,市政府领导高度重视,由市财政局牵头进行整改落实。经报经市人大财经委审议同意,现将研究处理情况报告如下：

一、关于进一步优化市区两级财力分配

为进一步理顺市区两级的收入分配关系,激发区级增收节支、自主发展经济的主动性,今年,我市将对财政体制进行调整。调整方案主要从市区收入分配关系、土地出让收入分成机制和征地拆迁补偿机制、跨区成片开发区收入分成、企业搬迁的利益分配和税收征管机制等方面进一步完善。通过体制调整,市级将下放一部分财力,进一步提高区级财政保障能力,促进岛内外均衡发展,提高基层公共服务水平。同时,将进一步加大转移支付力度,完善市与区之间的转移支付制度,采取有效措施解决区级社会事业发展中存在的问题。目前,已提出了《新一轮市对区财政体制调整方案》并已征求市人大、市政协的意见。下一阶段,将在

征求各区政府意见和进一步完善的基础上,报市委、市政府研究后正式出台。

二、关于财政资金的使用效率

近年来,我市积极探索绩效财政管理模式,逐步建立全过程、多角度、立体化的财政支出管理体系,努力提高财政资金的使用效率。

(一)在教育经费方面。在确保教育经费投入达到法定增长要求的基础上,着力优化支出结构,加大向岛外区和教育薄弱地区扶持力度,推进岛内外教育均衡发展。主要措施有:实施义务教育标准化学校建设;通过加大对区转移支付缩小城乡义务教育办学条件差距,加强农村义务教育体系建设;将教育费附加及土地基金用于教育的资金向农村地区、学前教育等倾斜,加大对教育薄弱地区和环节扶持力度;实施农村义务教育学生营养改善计划等。

(二)在科技经费方面。近年来,我市按照《厦门经济特区科学技术进步条例》规定足额确保科技投入。一是市财政用于科技经费的年增长幅度均高于市本级财政经常性收入的年增长幅度;二是科技经费支出达到本级财政可供安排财力支出的 4% 以上,其中,科技创新与研发资金高于 2.5%。与此同时,科技经费除了用于重大产业项目和科技创新与研发支出项目外,也将逐步

加大对中小企业的扶持。主要措施包括:建立健全科技投融资机制和平台,拓宽科技型中小企业的融资渠道;设立科技成果转化引导基金、成果转化风险补偿资金,促进中小企业科技成果产业化;设立政策性科技担保基金,搭建政企银服务平台,帮助科技型中小企业担保,切实发挥财政资金的引导作用。

三、关于强化预算意识

(一)关于预算变更。2011年,由于当时国际金融市场出现急剧动荡,国内宏观经济走势比较复杂,我市经济运行的不确定性因素增多,给下半年的财政收入测算带来一定困难。为更加科学组织我市财政收支,市政府办公厅专门行文市人大常委会办公厅,建议将我市2011年预算变更草案

调整至2011年11月份提交市人大常委会审批,并获得市人大常委会主任会议同意。今后,我们将严格按照《厦门市预算审查批准监督条例》有关规定和各位委员提出的建议,在规定的时限内将预算变更草案提交市人大常委会审议批准。

(二)关于试编社保基金预算。近年来,我市积极建立健全政府预算体系,已基本建立一套较为完整的体系,包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、政府采购预算等。下一步,将根据财政部的统一部署,结合我市的实际情况,进一步规范和完善各项制度,强化社会保险基金的收支监管,并积极研究社保基金预算纳入政府预算体系的可行性。

专此报告。

厦门市人民政府关于市人大常委会 对“2011年市本级预算执行和其他财政收支的 审计工作报告”审议意见研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据《厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于2011年市本级财政决算的报告〉和〈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审计工作报告〉的审议意见》(厦常办〔2012〕81号)有关要求,现将办理情况报告如下:

一、关于审计报告的内容

委员们认为审计报告透明度不够,很多问题

没有点到具体部门,报告对存在问题没有明确处理意见。市政府认真采纳委员意见,进一步完善审计工作报告,从明年起,对审计中发现问题的具体部门用附件形式提供给常委会委员,使委员们更加了解问题的细节,增加审计透明度。对于审计报告提出的四个加强管理的意见,市政府非常重视,6月29日下午,市第十四届人大常委会第三次会议刚闭幕,黄强副市长即召集市直相关部门召开专题会议,对人大常委会审议审计工作报

告所提出的意见和人大财经委关于 2011 年财政决算报告审查意见的整改落实工作进行专项部署,并要求各项整改工作一定要迅速有力,审计报告提出的加强管理的四点意见,要求市财政局、人社局、国资委抓紧研究,提出可行的整改意见和制度性措施,在最短的时间内完成整改工作,对于审计报告指出的问题及市人大审议、审查意见,能马上纠正的,要在 7 月底前整改到位,需要以制度形式加以规范的,原则上 9 月底前完成,在针对性解决存在问题的同时,要注重通过制度性措施,从根本上堵塞漏洞,规范操作,实现财政财务管理水平的新跃升。

二、关于国有企业和企业化管理的事业单位问题

审计后,市审计局向市政府提交了《企业化管理事业单位监管缺失国企负责人薪酬制度有待完善》的审计专报,提出两条审计建议:一是建议市财政局、市国资委贯彻落实《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》的有关规定,将企业化管理事业单位纳入国有资本经营预算编制范围,并尽快出台相关管理办法,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、职务消费等予以规范。二是建议市国资委应进一步完善国有企业负责人薪酬管理制度,扩大基本年薪综合调节系数的区间,拉开不同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和创造经济效益上贡献的差异;同时根据企业性质、经营目标等方面的差异,制订不同的薪酬管理办法,有效遏止垄断型企业、政策扶持型企业薪酬过高的现象,促进社会分配的公平公正。市政府对专报很重视,黄强副市长做了批示,要求市国资委、

市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。

(一)关于企业化管理事业单位薪酬管理问题。目前,市国资委已对企业化管理事业单位负责人薪酬进行摸底调查,经市财政局与市国资委协商,初步确定企业化事业单位的薪酬管理由各单位提出初步方案,报各主管部门初审后,再报市国资委审批。市国资委将研究制定企业化管理事业单位的薪酬管理制度,与市财政局协商后,报市政府审批。

(二)关于现行国有企业薪酬分配不够合理问题。市国资委反馈,由于市国资委刚于 2011 年底出台新的国有企业负责人薪酬管理办法和业绩考核办法,对 2011 年的考核目前正在进行,下一步将按照审计有关建议,在实际考核执行过程中不断完善分类考核办法。

(三)关于国有企业不良资产亟待清理的问题。市国资委组织人员对相关不良资产进行全面了解,指导并督促企业多方采取措施,尽可能将空壳公司清理注销,由于不良资产清理涉及税务注销、债权债务清理、法律诉讼、土地房产权属关系的延续、离退休人员的安置问题,注销难度大,需根据空壳公司的实际情况逐步加以清理。

三、关于政府采购问题

审计后,市审计局向市政府提交了《政府采购管理亟待加强》的审计专报,提出完善现有的大宗货物政府采购运行机制、进一步完善政府采购配套制度、加大监管力度等审计建议,向司法、纪检部门移送案件 2 件。市政府对政府采购制度执行过程中存在问题高度重视,刘可清市长亲自批示要求认真抓整改,完善制度,堵塞漏洞。目前,对部分工作人员在政府采购制度执行过程中涉嫌违

法违规的问题,司法、纪检监察机关加大查处力度,11人已被司法机关立案查处,其中5名犯罪嫌疑人已移送审查起诉;5名政府采购专家被市纪检立案查处。对大宗货物政府采购制度不够完善,部分采购项目效率较低、部分政府采购项目存在倾向性中标、评审专家人数不足、专家评分不够规范等问题,市政府很重视,多次组织市财政局等主管部门召开专题会议,逐个问题分析原因,积极采取措施进行整改,完善相关制度。市财政局根据市领导批示积极落实整改,已牵头拟定了《关于进一步加强政府采购管理工作的若干意见》,将进一步完善大宗货物政府采购运行机制,强化内部控制和外部监管,确保规范透明和安全高效。

四、关于充实审计力量的问题

委员们建议我市应进一步充实审计力量,加强审计队伍建设,加大政府性投资等领域的审计力度。随着厦门建设的不断发展,对政府投资建设项目的跟踪审计迫在眉睫,但目前我市审计力量明显不足,影响了审计职能的充分发挥,对此,我市拟成立全额拨款事业单位市政府投资审计中心,配置相应审计人员。该中心主要职责是受市审计局委托,依法对以财政资金、政府设立的专项资金、政府统一借贷的资金、国债资金、政府专项补助资金等为主要资金来源的项目,以政府及其部门为投资主体的项目,政府在土地、市政配套、融资等方面依法给予优惠政策的公共公益性项目,接受、使用社会捐赠,并委托政府部门实施管理的社会公益性项目进行审计监督;依法对市属国有企事业单位及国有资本占控股或主导地位的企业投资的建设项目进行审计;对上级部门交办的其他投资项目进行审计;配合监督财经制度落实情况,查处重大损失浪费和严重违规违纪行为,

保障工程项目顺利开展,为经济建设保驾护航。

五、关于社保资金的问题

针对审计中发现的一些问题,6月26日,市政府副秘书长林粟如召集市财政局、人社局、民政局、地税局等部门和单位有关负责人,专题研究我市社保资金使用与管理中存在的问题,要求各区和各相关部门高度重视,切实按照审计报告要求做好整改工作,确保整改到位。关于部分不符合低保条件的人员享受低保待遇的问题,相关部门积极整改,各相关区民政部门已从5月份开始,对岛外四区低保人员拥有车辆的51人、近五年内非拆迁原因购房的24人、具有企业法人或企业股东身份的9人取消低保待遇,并按照《厦门市最低生活保障办法》,对相关骗保人员已领取的低保金予以追回。另外死亡后仍继续领取低保金的362名低保人员,相关民政部门已对其重新入户核对,对收入高于低保标准的家庭已取消低保待遇。为进一步规范低保工作,市政府已批转市民政局等14个部门共同制定的《厦门市低收入家庭认定实施办法》,将建立多部门协查机制,健全低保人员审核考核机制,民政部门已牵头建立低收入家庭审核信息系统,提高低保信息化管理水平,为城乡低保等社会救助提供更为准确的认定依据,防止此类问题再次发生。

六、关于财政投资项目问题

关于财政投资项目中的部分工程未经招投标直接承包和开工等问题,要求市发改委、市建设局等部门进一步完善措施,要求审计部门严格把关。关于部分部门、单位的基建项目未办理竣工决算手续的问题,根据审计意见,市妇幼保健医院和人社局已将基建资料报送市审核所审核,市质监局和下属市计量院正在抓紧办理相关手续。对政

府性基建项目未及时办理竣工决算的问题,市政府很重视,积极采取措施,推动政府基建项目加快办理竣工决算:一是按照各自职能严格项目审批管理,避免出现前期手续不全的项目;二是督促相关建设单位加强内部控制,严格按照纪检项目有关规定办理报批手续;三是市财政局、市监察局、市发改委、市审计局和市国土局等部门定期举行财政投融资建设项目竣工财务决算联席会议,共同研究工程竣工财务决算方面存在的问题和清理解决的办法,并严格按照联席会确定的要求,组织相关工程人员和财务人员抓紧资料报送,尽快完

成历史遗留项目的竣工财务决算审核任务;四是正在研究我市财政投融资建设项目预决算管理办法,通过制度约束督促相关建设单位依法办理基建项目竣工决算。今后,我市将进一步加大对政府性投资建设项目的审计力度,加强工程建设中的预决算、招投标、物资采购、土地出让和置换、征地拆迁资金的审计监督,加大对重大违法、违规问题和经济犯罪线索的查处力度,为政府投资项目资金合法、安全、有效提供有力的保障,充分发挥审计预警、揭露、抵御功能。

专此报告

厦门市人民政府关于市人大常委会对“2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告” 审议意见研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据厦门市人大常委会办公厅《关于印发〈厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于2012年厦门市地方政府债券发行及预算变更草案的报告〉的审议意见〉的通知》(厦常办〔2012〕82号)要求,市政府领导高度重视,由市财政局牵头研究落实。经报市人大财经委审议同意,现将研究处理情况报告如下:

我市历届政府高度重视加强政府债务管理和防范政府债务风险,全市政府债务规模占可支配财力比一直处于较低水平,债务风险总体可控,全市政府性债务保持长期可持续良性运转。

一、加强地方政府债务管理

(一)加强地方政府债务管理规章制度建设

根据我市地方政府规章条法建设计划,市财政局在对全市政府性债务总量、期限结构情况进行全面摸底的基础上,借鉴部分省市的经验和做法,广泛征求各方面意见,初步拟定了《厦门市政府债务管理暂行办法》,通过制定和完善地方政府融资管理相关制度法规,把全市各级政府债务管理的范围、程序等标准确定下来,强化风险预警控制的制度约束,切实有效防范和化解政府债务风险。该办法现已提交市政府,目前正征求各方面意见并加以修改完善,即将进入我市地方政府规

章研究审议程序。该办法的出台,将使我市地方政府债务管理工作有法可依,有章可循。

(二) 严格地方政府债务管理执行程序

1. 明确地方政府债务管理部门职责。市级地方政府债务由市财政局统一进行归口管理,除市政府批准外,全市各机关事业单位不得单独举借债务。市财政局负责编制、执行全年政府债务计划,落实偿债资金来源,并做好债务规模及收支情况的统计分析工作,为市委市政府重大决策提供依据

2. 做好年度地方政府债务计划安排。从2004年开始,我市在全国率先开始有序规范编制政府债务计划并报市委市政府审定。2008年起,我市本级政府债务计划开始向市人大常委会主任会议专题报告,充分发挥了市人大对地方政府债务计划执行情况的监督职能。2009-2012四年间我市共获批中央代发地方政府债券32亿元,按照中央代发债券的有关要求,我市都将债券发行及预算变更情况报送市人大常委会审议通过,然后由市财政局落实具体代发工作。

3. 严格地方政府债务执行。一是落实项目贷款。市财政局根据建设项目资金需求,牵头各区、各融资平台与我市各商业银行,本着平等互惠的原则落实建设项目融资额度。二是规范贷款资金的提取和使用。项目贷款落实后,各融资平台根据经财政部门审核的项目建设进度进行分次提款,将贷款资金转入财政部门与融资平台的共管账户,确保债务资金根据项目专款专用。

4. 及时足额偿还到期债务。我市把确保债务不逾期放在地方政府债务管理的首要位置,一是将“量力而行,尽力而为”的原则贯穿于政府债务管理工作始终,切实算好举债建设投入产出账;

二是编足当年还本付息计划,确保落实还款资金来源;三是督促各融资平台按期及时足额还本付息,维护政府良好信用和形象,保持了与各银行金融机构长期的合作关系。

二、注重发挥资金使用效益

(一) 确保债务资金安全使用

1. 设立债务资金共管户。只要是使用了债务资金的财政投融资建设项目,无论是向银行贷款取得的债务资金、还是通过财政部代理发行的地方政府债券资金,均需对债务资金开设财政部门与融资平台共管的专用账户。债务资金只能通过共管户进出并专门用于建设项目,从而确保财政部门对地方政府债务资金专款专用的绝对控制。

2. 根据项目建设进度核拨债务资金。各建设单位申报项目资金均需经财政审核部门审核工程进度,由市、区财政部门据以核拨资金。对于使用地方政府债务资金的,根据项目贷款剩余额度和建设项目资金需求进度安排提款并转入共管户,加强对贷款发放节奏的把握,最大限度节约贷款资金成本。

(二) 切实降低债务资金成本

1. 合理安排贷款期限利率结构。市财政局统一对政府性债务进行归口管理,综合考虑项目建设期限和全市债务资金盘子,合理规划各项目债务融资期限和偿债计划,同时要求贷款银行执行我市财政投融资建设项目优惠利率。一是在制定年度债务计划时即考虑贷款期限,注意期限的长、短搭配,并以中长期为主,以平滑偿债曲线,降低集中偿债压力。二是在与银行商定贷款利率时,充分发挥政府债务信用高、风险低、额度大的优势地位,压低贷款利率,节约地方政府债务资金

成本,目前市级财政融资项目的商业贷款利率基本控制在同期人民银行基准利率下浮 10% 的水平。

2. 积极利用财政部代理发行地方政府债券融资渠道。地方政府债券是以省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府作为债务人承担按期支付利息和归还本金责任,由财政部代理发行或地方政府自行发行、由财政部代为办理还本付息和拨付发行费的可流通记账式债券。地方政府债券同时具有期限结构合理(财政部代理发行地方政府债券一般分为 3 年、5 年两种期限)和利率低(如我市 2012 年 3 年期地方政府债券的中标利率为 2.98%,比同期人民银行 3 年期贷款基准利率 6.65% 下浮了 55%)的优点。2009 - 2012 四年间我市共获批中央代发地方政府债券 32 亿元,节约了大量融资成本。

(三)发挥债务资金使用效益

1. 严格把握债务资金投向。目前,我市“岛内外一体化”的发展战略快速推进,特别是城市轨道交通工程和海沧隧道等重大项目即将上马,通过举债解决重大项目开发资金问题成为现实选择。《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》下发后,地方政府债务举借的方向被限制在具备充足现金流覆盖的项目上。我市通过创新现金流覆盖方式、增加土地抵押担保、做实融资平台资本、落实企业联保和互保工作手段,有效清理了地方融资平台,将地方政府债务资金投向现金流量充足、偿付能力强、收益好的市政交通基础设施建设等类型的项目。

2. 提升债务资金运用效益。在项目资金支出中优先使用债务资金。对于资金来源中既有财政性资金,又有建设单位自筹资金和银行贷款或

地方政府债券等债务资金的拼盘项目,首先考虑使用债务资金,充分发挥债务资金服务于经济建设、民生保障(如保障房建设)的重要功能和杠杆作用,引导资金的合理流向。如 2009 年中央代发地方政府债券 8 亿元安排用于东部固废处理中心等 5 个项目,2010 年中央代发地方政府债券 6 亿元安排用于莲花水库等 7 个项目,2011 年中央代发地方政府债券 8 亿元安排用于小城镇建设等 5 个项目,在财政部代理发行的地方政府债券资金到位后就全部拨付到项目,通过低成本的融资资金使用,加快各个工程项目的建设进度,有力地提升了债务资金的综合运用效益。

三、密切跟踪项目建设效果

我市长期致力于完善包含债务资金在内的资金使用效率管理体系建设,目前已基本建立了一整套资金使用效率管理体系。这些年来,市政府先后制定了《厦门市财政性投融资建设项目工程预决算审核管理暂行办法》(厦府〔1997〕综 132 号)、《厦门市建设项目竣工决算审计监督办法》(厦审投〔1999〕65 号)、《厦门市市级财政专项支出预算绩效考评试行办法的通知》(厦府办〔2005〕312 号)、《厦门市政府投资项目后评价管理办法(试行)》(厦发改稽核〔2009〕1 号)等制度办法。通过制度规范了从项目立项审核、资金年度预算安排、资金拨付审核、直至资金投资平衡、项目后评价及支出绩效评价、竣工财务决算后的资产移交、专项资金检查、工程竣工审计等几乎所有的基建流程,做到财政资金使用到哪里,管理制度就延伸到哪里,实行了基建资金管理制度上的“无缝衔接”。

(一)通过资金审核拨付跟踪建设项目进展情况

市、区财政审核部门在工程监理单位意见的基础上,对建设项目工程进展加以审核签证,市、区财政部门据以核拨包括已安排债务资金在内的项目资金,从资金拨付管理的角度及时了解工程进展情况、工程停滞原因等,从而掌控建设项目进度情况。

(二)对建设项目的财政专项检查、支出绩效评价和竣工财务决算审核

市、区财政部门通过每年安排的财政专项检查、财政专项支出预算绩效考评和对已竣工项目的工程竣工财务决算审核及批复,分析建设项目的工程实施情况、资金使用情况、项目执行情况、对项目的绩效评价、对项目存在问题加以分析和建议。重点是审查工程资金结算过程中的工程量、定额、签证、费用计取等行为、避免建设资金的流失和浪费。

(三)政府投资项目后评价

政府投资项目后评价工作是市发改委、监察局、财政局等部门对政府投资项目在竣工验收、投

入使用后,运用科学、系统的分析评价方法,对项目的前期准备、实施过程、运营情况以及效益和影响等方面情况进行综合评价。通过政府投资项目后评价,可以认真总结分析项目建设成功经验、教训和原因,将成果提供给相关部门和机构参考,不断完善政府投资项目的管理。

(四)政府投资建设项目跟踪审计

审计机关及其授权委托组织对被审计政府投资建设项目实施全过程的实时动态的审计监督,由过去的事后审计变为事前、事中审计,对准备和正在发生的行为和资金支出进行及时有效的监督,包括对建设项目前期工作、对招投标和合同、对施工过程、对竣工决算各个环节的跟踪审计。

通过以上措施,政府各部门多层次、全方位监控财政投融资建设项目的建设效果,并依据检查评价成果作为编制投资规划、项目审批、项目资金安排、考核建设单位工程项目绩效管理以及行政问责的重要依据。

专此报告。

厦门市人民政府关于市人大常委会 对“我市新城建设进展情况”审议意见 研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据《关于印发〈厦门市人大常委会组成人员对〈厦门市人民政府关于我市新城建设进展情况的报告〉的审议意见〉的通知》(厦常办〔2011〕

183号)的要求和《厦门市人大城市建设环境资源委员会关于我市新城建设进展情况的调查报告》,市政府高度重视,立即召集有关单位和部门、四个新城指挥部逐项研究,并提出整改落实措施,

处理情况具体如下：

一、关于“建立全市一体的新城建设体制机制”问题

一是进一步加强领导,强化组织保障。2012年9月14日市委常委会研究决定进一步完善新城开发建设体制机制、加快推进岛内外一体化建设。为统筹协调新城区建设中的规划设计、征地拆迁、开发建设、融资招商、运营管理工作,全市将成立厦门市新城区开发建设领导小组,组长由市委主要领导担任,副组长由市政府相关领导担任,成员由市相关部门及各区委、区政府主要领导组成。领导小组主要职责是统一领导新城区开发建设,加快推进岛内外一体化建设,研究确定新城的建设规划、年度投资计划、土地出让计划、开发平衡机制、征地拆迁包干机制等重大事项,协调新城区与片区外重大公建配套衔接、重大招商项目等重大问题。领导小组的工作制度采用会议制度,每月由领导小组组长或授权主持召集会议,对新城区开发建设中的重大事项和重大问题进行研究和决策。领导小组下设办公室,由市政府分管副市长兼任办公室主任,办公室挂靠市政府办公厅,负责领导小组日常工作,落实领导小组的各项决策,对各指挥部的工作进行协调、督办、考评和考核,承办领导小组交办的其他工作。

二是优化调整新城建设指挥部,发挥指挥部体制优势。根据9月14日市委常委会关于统一全市各新城开发建设指挥部设置的精神,集美、海沧、同安、翔安四个区各成立一个新城开发建设指挥部,各新城开发建设指挥部均由市委常委、副市长林国耀同志担任总指挥。各指挥部由市委组织部从市直部门选派一名正处(副局)级干部担任常务副总指挥兼指挥部办公室主任主持指挥部日

常工作,并从市直部门中抽调一定数量的干部到指挥部挂职。目前,各新城开发建设指挥部的常务副总指挥兼办公室主任已到位开展工作。同时,对相邻的开发片区及其指挥部进行归并,以实现基础设施建设、公建配套布局等的统筹安排,具体为:集美辖区内的新站片区并入集美新城片区,新站片区开发建设指挥部撤并至集美新城开发建设指挥部;环东海域综合整治建设工程总指挥部撤并至同安新城开发建设指挥部;固废处理项目建设指挥部、海峡论坛会址项目建设指挥部撤并至翔安新城开发建设指挥部。各指挥部整合工作目前正在有序进行中。

二、关于“加大对新城建设的统筹协调力度”问题

经研究,为充分发挥国有企业在新城投资开发建设中的主力军和投融资主渠道的作用,2012年10月8日上午市重大项目领导小组会议研究明确:住宅集团作为集美新城开发建设主体、海投集团作为海沧新城开发建设主体、特房集团作为同安新城开发建设主体、建发集团作为翔安新城开发建设主体,承担所在新城的部分项目投融资、公建配套等具体实施工作。四家国有企业已与各新城建设指挥部对接开展工作。市土总继续作为新城开发建设业主单位及其建设用地的收储主体;路桥集团、市政建设开发总公司、百城建设投资有限公司等单位继续作为新城片区的基础设施代建主体。根据各新城的实际情况和平衡要求,我市将进一步研究明确各新城开发范围、开发时序和投资计划,探索创新融资方式,为新城建设提供有力支持。

三、关于“重视配套基础设施建设”问题

今年我市把完善配套、集聚人气作为新城建

设的重点工作来抓,进一步加大四大新城道路、环保、市政基础设施建设进度,尽快完善四大新城教育、医疗、文化、卫生等公共配套设施建设。一是新城在规划过程中贯彻“市政设施一体化”与“低碳环保”理念。大力推广采用市政共同管沟,雨水、生活污水就地或就近深度处理后作为市政绿化用水,并实行垃圾分类收集等;新城单体建筑将大量使用节能环保材料,推广使用太阳能,LED灯具;规划中注重慢行系统的交通组织,将规划形成与车行道完全分离的自行车及人行系统,引导绿色出行;将充分利用地下空间配备停车设施;注重岛外新城的绿化建设,降低项目的开发容积率和建筑密度,提高绿化率。二是树立安全意识。将新城项目地下空间和人防工程建设相结合,充分利用公园、广场等空旷地规划设置灾害应急避难场所,在市政管网铺设中预埋治安防控信息管线,为今后新城公共安全、治安防控体系建设打下良好基础。三是加强公共设施配套。相关部门已制定两级社区(基层社区、街道)公建配置标准,包含教育、医疗卫生、文化娱乐、体育、社会福利与保障、行政管理与社区、社区商业、市政公用及其它服务设施。该标准是规划管理的直接依据。同时,在“公共设施均等化”原则的指导下,新城在规划过程中高起点地配置公共配套设施,如集美新城将配套市民中心、第二科技馆、书城、剧院等项目;翔安新城将配套市级体育中心、区级文化馆、图书馆;同安新城将建设市民广场、图书馆、博物馆、市体育训练基地;海沧新城已建成文化中心,在建体育中心、滨海公园等。未来政府将会考虑整合教育与医疗资源,将优质的教育医疗资源延伸至岛外,提升岛外生活配套水平。四是加大招商引资力度,特别突出“三维招商”,国奥、

中航技、中海等大型央企对投资新城兴趣浓厚,部分项目已进入实质性商谈阶段;此外,今年市国资委还牵头开展市属国有企业与各新城进行招商项目对接,部分新城招商项目已签约。下阶段将进一步统筹全市新城招商工作,提升招商水平和招商成效。

四、关于“新城建设要突出特色,防止同质化”问题

为按“四高”要求建设新城,市政府高度重视新城特色定位问题,坚持各具特色、差异发展,近期根据市人大的审议意见对新城规划做了进一步的优化。一是关于新城发展定位问题。集美新城规划目标为“活力新城,生态湾区”,主要构建商务服务、特色旅游、文化综合和信息软件服务等主导产业;翔安新城规划定位为健康宜居滨海生态新城;同安新城定位为“宜居之城、活力之城”,主要构建滨海旅游、体育休闲等产业,为集休闲、游憩、商务、度假、居住和文化体验为一体的生态新城区;海沧新城规划定位为东南航运中心,主要构建航运、商贸、物流等产业。二是新城的风貌特色问题。目前,四个新城正抓紧建设各自的核心区,是新城公共服务、商业办公之中心,规划人口密度较新城其他区域高。核心区内均规划有中央公园、市民广场、滨海步道、慢行系统等,大大提升了新城核心区的城市品质和人居环境。市规划局正根据人大的审议意见,抓紧制定各新城城市设计导则,引导在不同新城形成不同的风貌景观(如集美采用嘉庚风格),提升新城的人居环境,建设特色新城。四是提升交通系统层次。市规划局已根据岛外新城建设需求,提出了岛外新城之间、新城与本岛的路网建设规划。根据审议意见,将尽快规划建设各新城交通场站及BRT链接线路,加

大力度对城市公共交通和城市轨道的规划研究。五是认真研究论证马銮湾片区的开发工作,要求规划要做深做细,反复论证,力争突出特色,不留遗憾,坚持在条件成熟和科学决策的前途下慎重开发马銮湾片区。

五、关于“严格依规划建设新城”问题

一要协调原有规划。市规划局认真落实人大审议意见,对原有规划进行梳理,统筹协调新城与旧城、新城与新城之间空间布局联系和功能对接,加强新城与旧城规划建设的延续性与整体性。二要严肃规划。新城规划编制完成后,市规划局将按程序将新城规划报审,未经法定程序不得随意变更规划。同时,市规划局将进一步完善规划审批与调整程序,并充分利用规划展览馆这个平台,加大市民参与,推进“阳光规划”。

六、关于“继续加快征地拆迁工作的进展”问题

为进一步理顺征收工作机制,简化程序,有效破解征收资金拨付、有效利用问题,充分调动各级政府积极性,提高土地房屋征收工作效率,加快推进我市市级财政投融资项目提速提效,2012年8月30日市重大项目领导小组第75次会议研究同意实行“事前审核、总额包干、超支不补、节余留

用”的事前审核包干机制。市、区现行补偿安置的有关政策标准保持不变,具体补偿安置协议等由各区相关征收审核部门审核确认,作为终审凭据,市级财政审核部门不再进行终审决算。市财政部门根据房屋征收进度分期拨付总包干费用,包干费用专款专用,超支市级财政不补,节余各级政府留用,自行平衡。目前各区正在新城规划区内按征收包干机制开展征地拆迁工作,将有效地加快征地拆迁工作进度。

七、进一步作好新城建设年度投资任务的分解和落实

一是在明确新城定位和建设目标的基础上,根据四大新城建设进度,逐年细化分解各个新城的年度投资目标和任务,并落实到项目具体责任单位和责任人。二是对下达的新城年度投资任务逐月进行跟踪落实和通报,开展督查督办工作,年底对新城计划完成情况进行考核,确保新城年度投资目标的完成。三是每季度对新城建设进展情况跟踪分析,新城指挥部及时协调解决项目推进过程中的重点、难点问题,确保项目建设顺利推进。

专此报告。

厦门市人民政府关于对《厦门市人大常委会 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》及 审议意见研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会：

2012年5月至6月，厦门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。6月27日至29日，市十四届人大常委会第三次会议听取和审议了《厦门市人大常委会执法检查组关于检查〈中华人民共和国预防未成年人犯罪法〉实施情况的报告》，并提出《审议意见》。对《检查报告》、《审议意见》中提出的问题及建议，市政府及其相关部门高度重视，将相关问题、意见和建议进行梳理归类，按照“谁主管，谁负责”的原则，逐项分解，认真落实。现将有关情况报告如下：

一、关于“从国家和民族未来的战略高度，把预防未成年人犯罪工作摆上重要议事日程”的意见

未成年人是祖国的未来、民族的希望，更是“五个厦门”建设的人才之源。要站在为“五个厦门”建设储备后备力量的高度，充分认识到保护未成年人既是促进经济发展、维护社会稳定的需要，又是培养接班人、建设美好未来的需要。把优化未成年人成长环境、保障未成年人健康成长作为政治任务来领、作为希望工程来抓，不断强化工作

措施，充分调动社会资源，依靠志愿者等社会工作队伍，形成全社会关注、全社会参与保护青少年健康成长的良好环境。

二、关于“抓紧制定规划，健全完善有关工作机制”的意见

制定我市预防未成年人犯罪的五年工作规划，并围绕工作规划制定检查方案，建立健全会议制度、报告制度、信息制度、检查制度等工作制度，及时研究工作中的重大事项，加强信息沟通和协调配合，加强区域联动和行业联动，针对涉及多个部门的突出问题开展联合行动，运用协调机制，形成工作合力。充分发挥成员单位各自的优势和职责，更加科学地做好督促检查，更加科学地做好考核评比，切实推动工作措施落实，实现工作方式和内容的创新。建议由市人大牵头，从立法的层面推动预防未成年人犯罪工作的进一步落实。

三、关于“抓好教育引导，发挥学校、家庭、社区的作用”的意见

一是加强爱国主义、理想道德和传统美德教育。通过开展具有区域文化内涵和学校文化内涵的系列主题活动和班队社团活动，营造继承优良传统、弘扬主旋律的校园文化氛围。

二是加强学生良好的行为习惯和基本道德素

质为主要内容的养成教育。以培养学生“做一个有道德的人”为目标,将每学期第一个月定为“学生行为规范养成训练月”,落实好《中小学生守则》和《中小学生日常行为规范》。

三是推动建设“道德讲堂”。结合全国文明城市指数测评工作,在全市教育系统推动建设“道德讲堂”,教育广大未成年学生做事先做人。宣传部门则利用健康向上的精神产品鼓舞人、引导人。公安、检察院、法院、司法、团委、教育等各有关部门结合自身的职能特点有针对性、有重点地开展宣传、教育、帮扶工作,提高教育的实效性。

四是开展“法纪进校园进课堂”活动。增强法纪教育的针对性,全面开展“法纪进校园进课堂”活动,强化遵纪守法教育。召开学生违纪违法预警工作座谈会,研究构建学生管理的预警机制,开办中学生法制教育集训班,重点教育转化行为偏差的学生,预防和减少学生不良行为发生。

五是发挥工读教育在预防青少年违法犯罪方面的重要作用。在招生、管理、升学、就业等方面出台相关政策,如落实义务教育阶段“三免”政策(免学费、课本费和簿籍费)、贫困生助学金制度(每生每学期400元)等,逐步保障所有适应学校教育、有严重不良行为和轻微违法犯罪的未成年人都能接受到相应的好教育。根据人大代表关于减免工读学生食宿收费的建议,我们将积极协调相关部门研究具体补助办法和标准(建议参考特教每生每学期补贴1000元)。

六是积极构建家校社沟通新平台。创新“进社区进家庭”活动,设立“家访日”、“社区活动周”,每学期根据学校工作重点和学生教育实际开展专题家访,集中走访社区、与社区签订共建协议,成立学生社区帮扶小组、建立学生社区实践基

地。

四、关于“强化源头治理,切实解决网吧管理问题”的意见

一是在社区推广和普及“四点钟学校”。利用社区活动中心,依托社区家庭教育学校,通过提供未成年学生托管服务、传授家庭教育知识、举办小小公民道德实践活动等开展未成年人思想道德建设工作。

二是开展“‘五老’网吧监督员在行动”活动。充分发挥“五老”志愿者网吧监管监督员、宣传员和信息员的作用,开展网吧义务监督行动,净化社会文化环境;协助网吧主管部门搞好网吧日常监督,引导行业经营者守法经营和网民“文明上网”,规范网吧健康发展,为广大青少年健康成长创造良好的社会环境。

三是强化文化、公安、工商等部门对网吧等经营场所的监管和清理。严把市场准入关,加大巡查力度,实施动态监管,指导企业、商家守法经营,促进企业、商家加强自律,提高其责任意识。7、8月,为确保暑期网吧、游戏厅有序经营,杜绝违规接纳未成年人情况的发生,组织开展网吧、游戏厅等文化经营场所监管专项稽查工作,共检查495家次,出动检查人员1087人次(其中“五老”网吧监督员200多名),查处违规经营23家,罚款1.7万元,取缔黑网吧34家、无证游戏机室2家,收缴电脑762台,悬挂宣传标语、横幅237条,媒体宣传6次。

四是开展校园及周边治安综合治理,净化校园周边环境。认真组织开展学校及周边治安综合治理督导检查,做到早部署、早预防、早落实。9月4日,由市综治委校园及周边治安综合治理专项组组长黄强副市长带队,现场察看了集美文

教区、十一中校园及周边安全环境,就有关问题进行现场办公研究,提出具体明确的整治思路、措施,限期解决,并在随后进行跟踪督办。秋季开学前后,文化、执法等部门加强对校园及周边网吧、游戏厅和流动摊点的排查整治,及时消除安全隐患,确保师生安全。文化执法部门检查各类图书代办点 8 个,对校园周边的商店、书店、文具店、报刊亭、音像店等进行规范管理,查处文化市场各类违法违规经营行为 12 起,查处恐怖、色情、暴力等含有不健康文化内容的非法图书 80 余册、光盘 100 多片,查缴各类非法教辅教材 200 余册,取缔校园周边方圆 200 米内的网吧 1 个。城管部门纠正占道经营、流动摊贩 780 起。公安部门检查学校周边的游戏机、网吧、小店铺、娱乐场所等复杂场所 560 余家,整治校园周边治安乱点 97 处,取缔流动小摊点 65 个。据不完全统计,共组织检查组 188 个,1221 人次参与检查,排查隐患 638 处,已整改 599 处,其余正在整改中,接受群众举报 113 次,发放宣传资料 54235 份。10 月 11 日下午,由市委常委、政法委书记詹沧洲带队对校园及周边治安综合治理和平安校园创建工作进行调研,现场察看了湖里区康乐小学校园周边环境情况、思明区十一中平安先行学校创建及校园周边店铺改造问题。根据詹书记调研指示精神,从 10 月 15 日至十八大召开前夕,再次组织对学校及周边治安综合治理工作进行督导检查。

五、关于“加强正面引导,加大公益性未成年人活动场所的投入”的意见

办好 70 个乡村学校少年宫,建设 10 个城市学校少年宫,组织中小学生在课余及节假日开展丰富多彩的文体活动。扩建竹坝青少年综合实践基地,组织中学生分期分批到基地参加农业生产

和社会调查等实践活动。研究制定中小学社会实践课程教学指导意见,将社会实践纳入综合实践课程,让学生走进社会大课堂。召开校外社会实践基地建设工作会议,积极整合社会资源,建设品德教育馆、科普活动中心、法制教育基地和安全训练营等一批社会大课堂,编印校外社会实践基地课程开发一览表。做好“小志愿者”网上注册工作,组织“学生志愿服务队”和“学生社会实践团”,促进校内外服务活动、社区实践活动、寒暑假社会实践活动的开展。

六、关于“深化政策研究,做好特殊未成年人群体保护工作”的意见

一是持续推进关爱农民工志愿服务。组织志愿者积极为青年农民工提供就业技能培训和信息服务,提高他们的就业竞争力。组织专业志愿者积极宣传有关法律法规,开展法律援助和法律服务,增强农民工的维权意识和能力。组织志愿者到农民工子弟学校开展支教活动,为农民工子女提供学习辅导,宣传普及文明礼仪知识和法律知识等,帮助他们尽快适应和融入城市生活,大力营造理解、尊重和关爱农民工的浓厚氛围。

二是全面实施“关爱未成年人志愿服务‘牵手行动’计划”。组建未成年人课(校)外活动管理志愿服务网络,开展“未成年人提升”课(校)外活动;组建未成年人心理健康志愿服务网络,组织“健康成长直通车”活动,提供未成年人心理健康咨询,疏导和法律援助服务;组建未成年人特殊群体志愿服务网络,开展“爱心相伴,携手成长”活动。

三是开展农村送温暖志愿服务行动。以贫困户、未成年人、外出务工人员家庭为服务对象,大力推进农村志愿者队伍建设,拓展服务项目,倡导

农村志愿者致力于开展互帮互助等活动,致力于关爱“留守儿童”等特殊群体,推动农村精神文明建设。

四是完善特殊未成年学生教育帮扶制度。完善行为偏差学生、学习困难学生、贫困家庭学生、心理障碍学生、单亲家庭子女、农民工子女、农村留守儿童、残疾儿童等特殊群体学生的教育帮扶

制度,建立特殊群体学生档案,做到一人一档,实施个性化的人文关怀,落实“一对一”帮扶。

预防青少年违法犯罪是一项系统的社会工程,需要全社会形成合力。今后,我市预防青少年违法犯罪工作将立足实际,发挥优势,形成机制,为未成年人健康成长添砖加瓦。

专此报告。

厦门市中级人民法院关于对 《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会:

在收到《厦门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》及《审议意见》后,我院党组高度重视,认真研究和传达了《报告》及《审议意见》的精神,并将上述精神积极地贯彻落实到全市两级法院的涉少审判工作中。现将有关研究处理情况报告如下:

一、立足审判,着力夯实预防未成年人犯罪工作基础

关于《审议意见》提出的“要从国家和民族未来的战略高度,把预防未成年人犯罪工作摆上重要议事日程”的要求。我院要求全市两级法院务必高度重视预防未成年人犯罪工作,严格履行法律规定的职责和义务,不断夯实人民法院参与预

防未成年人犯罪的工作基础。

一是注重宽严相济,依法审理各类未成年人犯罪案件。认真贯彻落实《预防未成年人犯罪法》、新修改的《刑事诉讼法》及相关司法解释,依法审理涉少刑事案件;同时,注重充分发挥和实现刑罚的特殊预防功能,认真贯彻宽严相济的刑事政策,当严则严,该宽则宽,准确把握“区别对待”的根本原则,既做到“雷霆万钧”,又能够“春风化雨”,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,认真贯彻“教育、感化、挽救”方针,充分考虑未成年人的犯罪动机与目的等情节,依法对未成年被告人从轻、减轻处罚,实现治病救人、预防重犯的目的。

二是注重公正司法,依法保护未成年被告人等的合法权益。在审理未成年人犯罪案件的过程

中,注重保障未成年被告人充分行使各项诉讼权利。全面告知未成年被告人及其法定代理人各项诉讼权利,依法通知法定代理人出庭,对未委托辩护人的未成年被告人依法为其指定辩护人,严格执行涉少刑事案件不公开审理、依法审查未成年被告人年龄等制度,全面保护未成年人的合法权益。同时,认真做好未成年被害人、证人等合法权益的保护工作。

三是注重寓教于审,切实提高涉少审判工作实效。坚持“教育为主、惩罚为辅”的原则,把教育感化工作贯穿于涉少刑事审判的全过程。结合未成年被告人的身心特点,在查明案件相关事实及未成年被告人成长经历的基础上,帮助未成年被告人剖析走上犯罪道路的原因,帮助法定代理人寻找家庭教育的缺失点,提高涉少审判的工作实效。

二、能动司法,积极参与预防未成年人犯罪综合治理

关于《审议意见》中“强化部门间的协作,推进各方面资源的整合,努力形成工作合力”的意见。我们深刻意识到,预防未成年人犯罪是一项系统的工程,需要全社会的共同努力,人民法院在这个过程中,除了依法审理各类涉少案件外,还应当主动作为,能动司法。全市两级法院要从三个方面积极参与预防未成年人犯罪的综合治理。

一是注重判后帮教,有效帮助未成年被告人早日回归社会。全市两级法院在涉少案件宣判后要及时做好非监禁刑少年犯的执行文书、人员转接等工作,建立少年犯档案,密切与基层司法所联系,加强对未成年缓刑犯的跟踪帮教。对于监禁刑少年犯,要定期到少管所、少年犯生活的家庭、社区等了解情况,对少年犯进行思想教育改造。

通过不定期的回访考察,了解少年犯改造表现及思想动态,肯定其成绩,指出其不足,协调帮助解决生活中的困难,帮助其早日回归社会,防止其走上重新犯罪的道路。

二是注重宣传引导,着力增强青少年的法治意识。在当前中国特色社会主义法律体系已经形成、“六五”普法规划已经展开的大背景下,全市两级法院要充分利用案例资源优势,根据青少年的特点和接受能力,有针对性地开展法律宣传教育活动,通过送法进社区、进校园等多种形式,广泛深入宣传加强青少年权益保护、预防未成年人犯罪等有关法律法规,促使青少年学法、懂法、守法。

三是注重沟通合作,积极参与预防未成年人犯罪的“司法一条龙”工作体系。全市两级法院要积极参加政法委牵头举办的未成年人司法保护工作联席会议,及时研究协调解决未成年人司法保护工作中存在问题和困难,总结推广成熟有效的工作经验。主动加强与关工委、公安局、检察院、司法局、劳动保障、团委、学校、社区以及社会团体的联系与合作,充分调动家庭、学校、社会等各方的积极性,共同创造未成年人健康成长的良好环境。

三、创新思路,不断提升预防未成年人犯罪工作水平

关于《审议意见》提出的“深化政策研究,提高预防特殊群体犯罪的工作水平”的要求。我院要求全市两级法院少年审判工作未雨绸缪,不断创新工作思路,结合“推进社会管理创新,努力构建青少年社会管理长效机制”的新形势、新任务和新要求,在巩固原有创新成果的基础上,注重经验总结,积极探索,努力从四方面把预防未成年人犯

罪工作提高到一个新的水平。

一是强化人文关怀,推进和完善适合未成年人身心特点的审判机制。全市两级法院要继续推行圆桌法庭审理未成年人犯罪案件,积极营造符合未成年人心智和承受能力的宽松型审判环境;进一步规范完善未成年人案件社会调查制度,逐步统一社会调查制度的程序,提升社会调查制度的实效;继续探索未成年人心理干预机制,对未成年人进行有效的心理评估、干预、引导;继续推行“合适成年人”^①出庭、在判决书后附上“法官寄语”以及未成年人案件刑事和解等,切实巩固和提升涉少审判工作原有的创新成果。

二是淡化不良记录,建立和完善未成年人轻罪犯罪记录封存制度。根据新修订的《刑事诉讼法》以及最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合出台的《关于建立犯罪人员犯罪记录制度的意见》有关未成年人犯罪记录封存的规定,结合我市未成年人保护工作的实际,我院将加强与检察院、公安机关、司法局等相关部门的协调配合,探索建立和完善未成年人轻罪犯罪记录封存制度,对于犯罪时不满十八周岁、被判处有期徒刑以下刑罚的未成年人犯罪记录予以封存,并对犯罪记录的查询、保密事宜作出配套规定,保障未成年犯罪人员的合法权利,消除犯罪记录“标签”效应对未成年人回归社会的不利影响,帮助其顺利回归社会。

三是探索社区挂点,推进和完善防控未成年人违法犯罪体制。做好社会闲散青少年的预防犯罪工作是预防未成年人犯罪工作的重点。下一步,全市两级法院将以此为突破点,结合我市正在开展的“无讼社区”创建工作,组织社区法官、退休法官联合社区工作人员,帮助社区对重点青少年

群体制定相应的结对帮扶计划,并对闲散青少年实施动态跟踪,及时帮助他们解决生活和学习困难,防止他们走上犯罪道路。

四是规范缓刑监管,健全完善社区矫正制度。刑法修正案(八)出台后,对于未成年被告人适用非监禁刑的力度将会加大,对社区矫正工作也提出更高的要求。我市法院审理的未成年犯大多为外地流动人口,但由于存在外地籍未成年犯缓刑监管难等问题,一定程度上影响了缓刑的适用。全市两级法院下一步将积极推动社区矫正制度的完善,努力解决外地籍未成年犯的缓刑监管问题。

预防未成年人犯罪,保障青少年健康成长,事关千家万户的福祉利益,事关国家前途和民族命运。市人大常委会的《审议意见》增强了我市法院认真审理涉少案件、积极参与预防未成年人犯罪工作的决心和信心。我院将以认真落实《审议意见》为契机,充分发挥审判职能作用,勇于实践,积极探索,不断建立和完善适合未成年人的身心特点的审判机制和工作方式,不断提升预防未成年人犯罪工作水平,为未成年人健康成长、家庭幸福和社会和谐、稳定营造良好的法治环境。

专此报告。

^① 合适成年人制度是指,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、挽救未成年被告人的制度。

厦门市人民检察院关于对 《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告

——2012年10月23日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会：

2012年6月27至29日，市十四届人大常委会第三次会议听取、审议了《厦门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》。常委会充分肯定了我市各级政府、相关部门、法院、检察院重视预防未成年人犯罪法的贯彻实施，采取有效措施，加强法制教育，加大执法力度，强化维权服务，取得明显成效。常委会也对执法检查中发现的问题提出了有针对性的意见和建议。市检察院对此高度重视，认真梳理、分析常委会提出的意见和建议，结合召开全市检察长座谈会，深入学习贯彻修改后刑诉法，进一步加强对未成年人权益的保护，把落实审议意见工作认真部署落实到今年下半年及今后的检察工作中去。今年7月份以来，全市检察机关共批捕未成年犯罪嫌疑人70人，起诉89人，同比分别下降34%和5.3%。

一、进一步加强未成年人刑事检察工作机构建设。在总结实践经验的基础上，认真落实新刑诉法关于未成年人刑事案件诉讼程序的规定，不断健全完善未成年人检察工作机构。市检察院设立了“厦门市人民检察院未成年人刑事检察工作办公室”（挂靠公诉处），负责办理由市检察院管

辖的未成年人犯罪或被害人是未成年人的一审刑事案件；指导全市未成年人犯罪检察工作，监督落实未成年人犯罪检察工作有关的法律、法规、政策在全市的有效执行；开展法律援助、社会调查、帮教回访、心理咨询、法制宣传；承担与教育、挽救、预防青少年违法犯罪相关组织的联络工作。同时，积极争取市委市政府支持，在两级检察院都成立有独立编制的未成年刑事检察专门机构。选配好未成年人刑事检察干部，挑选业务精通，熟悉未成年人身心特点的女检察官充实未检工作队伍。

二、认真做好实施修改后刑事诉讼法的准备工作，最大限度维护未成年人合法权益。修改后的刑诉法对未成年人犯罪嫌疑人采取一系列特别保护措施，全市检察机关认真做好新旧刑诉法的衔接，对“尊重和保障人权”、“不得强迫自证其罪”和非法证据排除等原则性规定，在执法办案中立即贯彻执行；对修改后刑诉法有关限制司法权力、有利于保障当事人权利的规定，现在即参照执行，以保障犯罪嫌疑人、被告人，特别是未成年犯罪嫌疑人、被告人的合法权益。严格限制适用逮捕强制措施，立足教育、感化、挽救，最大限度地降低未成年人犯罪的批捕率、起诉率和监禁率，减少交叉感染，使之能尽快回归社会。7月份以来共

对 13 名未成年犯罪嫌疑人做出不捕决定。严格把握起诉条件,依法开展附条件不起诉工作。认真做好社会调查报告,深入未成年人犯罪嫌疑人的所在学校、家庭、社区,通过走访、会见当事人等方式,调查未成年犯罪嫌疑人性格特点、家庭情况、社会交往、成长经历、精神状态、健康状况、受教育程度、实施犯罪前后表现等非涉案情况,为法庭判决提供参考。

三、加强未成年人刑事检察工作制度化建设。继续探索完善有针对性的工作方式方法,不断健全完善践行“捕、诉、监、防”一体化工作机制。继续深入开展青少年维权岗活动,积极推动合适成年人在场制度,法律援助和听取律师意见制度,社会调查制度,继续推行羁押必要性审查制度、分案起诉制度、亲情会见制度和犯罪记录封存制度。同时,继续探索新的工作机制,争取在对外来未成年人犯罪嫌疑人开展有效帮教等方面建立新的工作机制。结合 9 月份辖区学校开学的时机,派出

综治副校长、辅导员深入学校广泛开展法制宣传,以青少年维权网、微博、维权热线等形式,构建检察机关维权宣传网络,增强学生的法制意识和自我保护意识。

四、积极参与未成年人犯罪社会化帮教预防体系建设。会同有关部门严厉打击教唆、引诱、组织、胁迫未成年人进行违法犯罪活动等侵害未成年人身心健康和合法权益的违法犯罪活动,加强对未成年人犯罪的动向和发展趋势的分析研究,积极提出对策建议。加强与公安机关、人民法院和司法行政机关的联系沟通,争取在需要配合的问题上达成一致意见。在党委政府的统一协调下,继续加强与综治、共青团、妇联、关工委、民政、学校、社区、企业等有关方面的联系配合,整合社会力量,共同构筑预防未成年人犯罪的管控和教育体系,为青少年健康成长创造安定和谐、积极向上的社会环境。

专此报告。

厦门市人民政府关于对 《厦门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》及审议意见研究处理情况的报告

——2012 年 10 月 23 日在厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会:

2012 年 4 月至 5 月,厦门市人大常委会执法检查组对我市贯彻实施《中华人民共和国义务教育

法》(以下简称《义务教育法》)情况进行了检查。6 月 27 日至 29 日,市十四届人大常委会第三次会议听取和审议了《厦门市人大常委会执法检查组关于

检查〈中华人民共和国义务教育法〉实施情况的报告》，对进一步贯彻落实《义务教育法》，推进我市义务教育均衡发展，提出了意见和建议。对《检查报告》、《审议意见》中提出的问题及建议，市政府及其相关部门高度重视，认真学习研究提出解决问题的措施和办法，并落实到责任单位积极组织整改。现将有关情况报告如下：

一、关于“以完善经费保障机制促均衡发展”的意见

2010年，为加强城乡教育统筹，加快岛内外一体化建设，促进全市义务教育均衡发展，市教育局、财政局认真贯彻落实市政府关于2011年、2012年分两年实现全市城乡统一的义务教育公用经费定额标准的要求，制定了《关于统一城乡义务教育公用经费定额标准的通知》（厦教财〔2010〕31号），提出2012年实现全市城乡统一的义务教育公用经费定额标准，即小学730元、初中1110元。有关区提高义务教育公用经费定额标准所增加的经费原则上由各区自行解决，市财政在2011年和2012年予以一次性适当补助。其中，2011年集美区提高标准新增经费，市财政从农村义务教育体系建设专项资金给予一次性补助25%；同安、翔安两个区2011年和2012年提高标准所新增经费，市财政从农村义务教育体系建设专项资金给予一次性补助50%。目前，2012年全市城乡统一的义务教育公用经费定额标准所需资金，市、区两级财政已经按时拨付到位，实现了全市统一义务教育生均公用经费定额标准的目标。

关于实行义务教育公用经费全市“统一标准、统一拨付”制度、土地资金的教育提成及教育附加应向岛外农村倾斜等，事关市、区两级财政体制问题，有待于市、区两级政府共同商定。

二、关于“以合理规划资源布局促均衡发展”的意见

（一）重新调整中小学布局规划。根据厦门市2010年第六次全国人口普查的现状，市教育局会同市发改委、规划局对厦门市中小学布局规划进行修编，并于2011年11月完成《厦门市中小学布局规划》（调整版）。对全市中小学校建设用地进行规划预留，市规划局以内部办理业务规定程序的方式，对全市中小学校预留用地实施“黄线”保护，确保中小学校建设用地在取得“红线”之前不被侵占。

（二）加快义务教育学校建设步伐。2010年完成湖里实验小学、寨上中学、梧侣学校等7个中小学建设项目，新增学位1.1万个。2011年完成思明小学、东海一小等8所中小学新、扩建工程，启动厦门五中莲前校区、汀溪学校等15所中小学建设，年度投资3.4亿元，新增学位1.1万个。2012年确定槟榔小学、祥店小学等13个中小学建设，开工实施五中莲前校区、新亭小学等18个中小学建设项目，年度投资5.1亿元。新增学位1.2万个。2013年将开工实施中小学项目37个，年度投资计划6亿元，新增公办义务教育学位1万个。

（三）优化调整农村义务教育学校布局。（1）开展小城镇教育综合改革试点。根据《厦门市小城镇教育综合改革试点工作指导意见》，2012年开始在同安汀溪、翔安新圩、集美灌口、海沧东孚等四个镇实施小城镇教育综合改革，实行“高位对接战略”，采取委托管理、合作办学等方式，由名校输入先进办学理念、优质办学资源和成功管理经验，带动农村学校在办学特色、校园文化、教师队伍建设等方面的创新，探索优质名校和农村学校合作发展的新路子，提升农村学校办学水平；同时在同安汀溪、翔安新圩两个镇开展十年免费教育试点，优化

整合小城镇教育资源,探索初中、小学和学前一年教育一体化,总体提升小城镇义务教育的教育教学质量和办学水平,引领农村学校教育发展。(2)开展学校用地红线确权工作。全市共完成 86 所中小学用地确权。(3)实施义务教育阶段学校标准化验收工程,在全省率先实现全市义务教育学校 100% 标准化建设。

(四)提高新建、改扩建农村学校的建设标准。根据《中共厦门市委市政府关于破解“就学难”促进教育事业又好又快发展的若干意见》(厦委〔2007〕50 号)要求,为缩小城乡办学差距,实现城乡义务教育均衡发展,至 2012 年下半年,我市将把所有普通高中(含初中部)建成二级以上达标学校。新建、改扩建农村学校,建设标准也都适当高于省定标准,逐步缩小农村学校与城市学校的差距。根据《福建省中小学校舍安全工程总体规划》要求,我市自 2009 年以来规划加固按照 78 抗震设计规范、89 抗震设计规范设防的中小学校舍 462 幢,建筑面积 102.23 万平方米,投资 6.71 亿元,今年底将全面完成中小学校舍安全工程。

三、关于“以加强教师队伍建设促均衡发展”的意

见

(一)加大教师补充力度,按编配足教师。今年补充义务教育阶段学校教师 600 多名,为历年最高,基本按编制配足义务教育阶段教师。并严格编外教师聘任,学校不得自行聘请代课教师,确属应急需要,必须按程序报主管部门批准。

(二)适度增加“完小”教师编制。积极与各级政府沟通,适度增加“完小”教师编制,解决农村学校特别是“完小”教师超编、缺人问题。今年结构性失衡较严重的学科,如体育、美术、音乐、心理健康教育、科学、综合实践等专业教师补充 200 多人。近几年新增教师编制也主要用于解决农村学校教师结构失衡问题。

(三)优秀人才向薄弱地区流动。(1)在尝试区域间教师流动试点 1-3 年后,将扩大流动区域。(2)出台评聘中、高级教师职称前,城镇学校教师需到农村学校支教一年政策。(3)加大农村教师专业发展培训力度,从 2010 年起,每年至少组织 2 次规模较大的农村教师培训,不断提高农村教师的整体素质。

专此报告。

厦门市人民代表大会常务委员会 决定任免的政府组成人员名单

(2012 年 10 月 25 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

任命:

洪春火为厦门市农业局局长。

免去:

陈灿煌的厦门市商务局局长职务。

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10月25日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

任命：

李增祥为厦门市中级人民法院执行庭庭长；
王小兰为厦门市中级人民法院立案二庭庭长；
郭福全为厦门市中级人民法院刑事审判第一庭庭长；
黄冬阳为厦门市中级人民法院刑事审判第二庭庭长；
刘新平为厦门市中级人民法院民事审判第二庭庭长；
邱一帆为厦门市中级人民法院民事审判第三庭庭长；
陈朝阳为厦门市中级人民法院民事审判第五庭庭长；
李 桦为厦门市中级人民法院涉台案件审判庭庭长；
陈锦清为厦门市中级人民法院行政审判庭庭长；
林常红为厦门市中级人民法院审判监督庭庭长；
叶炳坤为厦门市中级人民法院民事审判第二庭副庭长；
柯雅玲为厦门市中级人民法院民事审判第四庭副庭长；
曹发贵为厦门市中级人民法院涉台案件审判庭副庭长；
陈锦聪为厦门市中级人民法院审判员。

免去：

李增祥的厦门市中级人民法院审判监督庭庭长职务；
王肖东的厦门市中级人民法院执行庭庭长职务；
郭福全的厦门市中级人民法院行政审判庭庭长职务；
刘新平的厦门市中级人民法院民事审判第三庭庭长职务；
邱一帆的厦门市中级人民法院刑事审判第一庭庭长职务；
李 桦的厦门市中级人民法院民事审判第二庭副庭长职务；
陈锦清的厦门市中级人民法院民事审判第四庭庭长职务；
柯雅玲的厦门市中级人民法院民事审判第一庭副庭长职务；
曹发贵的厦门市中级人民法院民事审判第四庭副庭长职务。

厦门市人民代表大会常务委员会 任命的检察人员名单

(2012年10月25日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

任命：

郑国钦为厦门市人民检察院检察委员会委员、检察员；

徐进发为厦门市人民检察院检察员；

陈剑玲为厦门市人民检察院检察员；

巫旭丹为厦门市人民检察院检察员；

黄 威为厦门市人民检察院检察员；

蔡兆伟为厦门市人民检察院检察员；

陈霓曼为厦门市人民检察院检察员；

张辉煌为厦门市人民检察院检察员；

侯昌路为厦门市人民检察院检察员。