

## 目 录

|                                                                   |         |
|-------------------------------------------------------------------|---------|
| 厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议议程 .....                                  | (1)     |
| 厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议日程安排表 .....                               | (2)     |
| 厦门市人民政府关于厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告 .....                   | 黄晓舟(5)  |
| 厦门市人民代表大会财政经济委员会关于《厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告》的调查报告 .....   | (18)    |
| 厦门市人民政府关于厦门本岛提升环境品质降低建设容量情况的报告 .....                              | 赵燕菁(21) |
| 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于厦门本岛提升环境品质降低建设容量情况的调查报告 .....               | (26)    |
| 厦门市人民政府关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况的报告 .....                               | 杨叔禹(30) |
| 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况的调查报告 .....                | (33)    |
| 厦门市人民检察院关于查办和预防职务犯罪工作情况的报告 .....                                  | 黄延强(35) |
| 厦门市人民代表大会内务司法委员会关于我市检察机关查办和预防职务犯罪工作情况的调查报告 .....                  | (43)    |
| 厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》实施情况的报告 .....        | 陈昭扬(46) |
| 厦门市人民政府关于市人大常委会对“2012 年度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 ..... | (53)    |
| 厦门市人民政府关于市人大常委会对“2012 年市本级财政决算的报告”审议意见研究处理情况的报告 .....             | (56)    |

## 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2013 年  
第 7 号  
(总第 152 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  
联系电话:0592 - 5359527  
邮政编码:361018

# 厦门市人民代表大会常务委员会公报

2013 年  
第 7 号  
(总第 152 号)

|                                                              |      |
|--------------------------------------------------------------|------|
| 厦门市人民政府关于市人大常委会对“2013 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 … | (57) |
| 厦门市人民政府关于市人大常委会对“法治政府建设情况的报告”审议意见研究处理情况的报告 …                 | (59) |
| 厦门市人民政府关于市人大常委会对“检查《厦门经济特区公园条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告 …       | (62) |
| 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 …                                | (65) |
| 厦门市人民代表大会常务委员会任命的审判人员名单 …                                    | (65) |
| 厦门市人民代表大会常务委员会任命的检察人员名单 …                                    | (66) |

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  
联系电话:0592 - 5359527  
邮政编码:361018

# 厦门市第十四届人民代表大会常务委员会 第十二次会议议程

(2013 年 10 月 23 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

- 1、审议《厦门经济特区高新技术产业园区条例》修正案(草案)(一审);
- 2、审议《厦门经济特区大型活动安全管理条例(草案)》(二审);
- 3、审议《厦门经济特区机动车停车场管理条例(草案)》(二审);
- 4、审议《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例(草案)》(三审);
- 5、听取和审议市政府关于厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告;
- 6、听取和审议市政府关于厦门本岛提升环境品质降低建设容量情况的报告;
- 7、听取和审议市政府关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况的报告;
- 8、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》实施情况的报告;
- 9、听取和审议市检察院关于查办和预防职务犯罪工作情况的报告;
- 10、人事事项;
- 11、书面报告:
  - ①市政府关于市人大常委会对“2012 年度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;
  - ②市政府关于市人大常委会对“2012 年市本级财政决算的报告”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“2013 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市政府关于市人大常委会对“法治政府建设情况的报告”审议意见研究处理情况的报告;
  - ⑤市政府关于市人大常委会对“检查《厦门经济特区公园条例》实施情况的报告”审议意见研究处理情况的报告。

厦门市第十四届人大常委会第十二次会议日程安排表

| 时 间                           | 主 要 议 题                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 主持人 | 报告人                                                                                                                        | 一府三<br>院领导               | 列 席 单 位                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10月23日<br>(星期三)<br><br>上<br>午 | 第一次全体会议（8:30-12:00 国际会议厅）<br>1、听取市政府关于提请审议《厦门经济特区高新技术产业园区条例》修正案（草案）议案的说明；<br>2、听取市人大常委会关于《厦门经济特区高新技术产业园区条例》修正案（草案）的初审报告；<br>3、听取市人大常委会关于《厦门经济特区大型活动安全管理条例（草案）》修改情况的汇报；<br>4、听取市人大常委会关于《厦门经济特区机动车停车场管理条例（草案）》修改情况的汇报；<br>5、听取市人大常委会关于《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例（草案）》修改情况的汇报；<br>6、听取市政府关于厦门市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告；<br>7、听取市政府关于厦门本岛提升环境质量降低建设容量情况的报告；<br>8、听取市政府关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况的报告；<br>9、听取市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》实施情况的报告；<br>10、听取市检察院关于查办和预防职务犯罪工作情况的报告；<br>11、听取市政府关于人事议案的报告；<br>12、听取市委组织部关于人事事项的说明；<br>13、听取市中级人民法院关于人事议案的报告；<br>14、听取市检察院关于人事议案的报告。 | 郑道溪 | 黄 杰<br><br>杨益坚<br><br>郭晓芳<br><br>李本年<br><br>李本年<br><br>黄晓舟<br><br>赵燕菁<br>杨叔禹<br>陈昭扬<br><br>黄延强<br>林国耀<br>陈秋雄<br>陈国猛<br>黄延强 | 林国耀<br>陈国猛<br>黄延强<br>黄勇民 | 市府办、发改委、教育局、科技局、经发局、公安局、监察局、财政局、人社局、公务员局、国土房产局、建设管理局、交通运输局、商务局、卫生计生局、审计局、工商局、质监局、安监局、旅游局、规划局、物价局、市政园林局、法制局、执法局、火炬管委会、检察院、市中院、医改办、金融办、人行厦门市支行、证监局、银监局、保监局、地税局、厦门海关、思明区政府、湖里区政府。<br><br>(以上单位须来 1 位领导列席全体会议，请准时到会。)<br><br>各区人大一位领导，市人大常委会以上领导 |

| 时 间             | 主 要 议 题                                                                                                            | 主持人       | 报告人 | 一府三<br>院领导 | 列 席 单 位                                                                                                                                           |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 下<br>午          | 分组审议〈3:00-5:30 湖里厅（一组），同安厅（二组）〉<br>1、《厦门经济特区大型活动安全管理条例（草案）》（二审）；<br>2、市检察院关于查办和预防职务犯罪工作报告及市人大内司委的调查报告。             | 各组<br>召集人 |     |            | 第一议题：市府办、法制局、公安局、建设管理局、安监局、质监局、执法局、卫生局。<br>第二议题：市府办、检察院、市中院、监察局、审计局。<br>（以上单位须来 2 位领导列席分组审议，并按第一议题时间到会。）<br>各区人大一位领导，市人大机关副局以上领导                  |
|                 | 上<br>午                                                                                                             | 各组<br>召集人 |     |            | 第一议题：市府办、火炬管委会、法制局、发改委、科技局、财政局、工商局、建设管理局、国土房产局。<br>第二议题：市府办、卫生局、医改办、财政局、人社局、规划局、公务员局。<br>（以上单位须来 2 位领导列席分组审议，并按第一议题时间到会。）<br>各区人大一位领导，市人大机关副局以上领导 |
| 10月24日<br>(星期四) | 分组审议〈8:30-12:00 湖里厅（一组），同安厅（二组）〉<br>1、《厦门经济特区高新技术产业园区条例》修正案（草案）（一审）；<br>2、市政府关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况的报告及市人大教科文卫委的调查报告。 | 各组<br>召集人 |     |            | 第一议题：市府办、法制局、建设管理局、规划局、交通管理局、物价局、国土房产局、执法局、财政局、思明区政府、湖里区政府。<br>（以上单位须来 2 位领导列席分组审议。）<br>各区人大一位领导，市人大机关副局以上领导                                      |
|                 | 下<br>午                                                                                                             | 各组<br>召集人 |     |            | 第一议题：市府办、法制局、建设管理局、规划局、交通管理局、物价局、国土房产局、执法局、财政局、思明区政府、湖里区政府。<br>（以上单位须来 2 位领导列席分组审议。）<br>各区人大一位领导，市人大机关副局以上领导                                      |

| 时 间             | 主 要 议 题                                                                                                                                                                                                                                                     | 主持人                          | 报告人 | 一府三<br>院领导                         | 列 席 单 位                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10月25日<br>(星期五) | <p>上午</p> <p>一、分组审议〈8:30-11:30 湖里厅（一组），同安厅（二组）〉</p> <p>1、市政府关于厦门市国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告及市人大财经委的调查报告；</p> <p>2、市政府关于厦门本岛提升环境质量降低建设容量情况的报告及市人大城建环资委的调查报告。</p> <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> | <p>各组<br/>召集人</p> <p>郑道溪</p> |     |                                    | <p><b>第一议题：</b>市府办、发改委、财政局、经发局、商务局、科技局、教育局、规划局、人社局、卫生局、旅游局。</p> <p><b>第二议题：</b>市府办、发改委、规划局、市政园林局、建设管理局、国土房产局、公安局、思明区政府、湖里区政府。</p> <p>（以上单位须来2位领导列席分组审议，请准时到会。）</p> <p>各区人大一位领导，市人大常委会以上领导</p> <p>各区人大一位领导，市人大常委会以上领导</p>                     |
|                 | <p>下午</p> <p>一、分组审议〈3:00-5:00 湖里厅（一组），同安厅（二组）〉</p> <p>1、《厦门经济特区促进两岸区域性金融服务中心建设条例（草案）》（三审）；</p> <p>2、市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》实施情况的报告。</p> <p>二、第二次全体会议（5:00-5:30 国际会议厅）</p> <p>表决：<br/>人事事项。</p>                                                | <p>各组<br/>召集人</p> <p>郑道溪</p> |     | <p>林国耀<br/>陈国猛<br/>黄延强<br/>黄勇民</p> | <p><b>第一议题：</b>市府办、法制局、金融办、人行厦门市支、证监局、银监局、保监局、财政局、发改委、经发局、公务员局。</p> <p><b>第二议题：</b>市府办、公务员局、公安局、火炬园管委会、财政局、科技局、建设管理局、人社局、地税局、教育局、工商局、人行厦门市支、厦门海关。</p> <p>（以上单位须来2位领导列席分组审议，请准时到会。）</p> <p>各区人大一位领导，市人大常委会以上领导</p> <p>各区人大一位领导，市人大常委会以上领导</p> |

# 厦门市人民政府关于厦门市 国民经济和社会发展第十二个五年 规划纲要实施情况中期评估报告

——2013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十二次会议上

厦门市发展和改革委员会副主任 黄晓舟

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市政府委托，现将厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告如下，请予审议。

## 一、“十二五”期间发展环境评估

国际经济形势发生较大变化。“十二五”期间，世界经济由危机前的快速发展期进入转型调整期。全球经济在2010年出现短暂回升，但在“十二五”开局的两年中又明显下滑，2011和2012年分别仅增长4%和3.2%，比2010年分别下降1.2和2个百分点。预计在“十二五”后半段，世界经济运行环境依然严峻复杂，仍将面临发达经济体和新兴经济体双双经济下行的风险，全球经济复苏缓慢而艰难。国际市场的争夺更加激烈，贸易投资保护主义日益多样化。世界经济增长动力不足、外需下降，对外向度、开放度较高的我市经济将带来较大影响。

国内经济企稳回升的基础尚不稳固。发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，消费内生增长动力不足、企业盈利能力减弱、投资能力和意愿有所下降、要素成本上升和创新能力不足等问题并存。我国整体经济在“十二五”期间及今后一段时期内，将从高速增长阶段进入中速增长阶段。产能过剩问题突出，资源环境约束增强，东部地区劳动力等要素成本上升，迫使我市必须加快产业转型升级步伐。国家加大对地方政府融资平台管控，使我市融资压力加大。

有利于厦门发展的机遇依然存在。尽管两年多来，国内外经济形势发生了一些不利变化，但厦门发展仍具备难得的机遇和有利条件。经济全球化和区域合作深入发展、新技术革命和产业转移，有利于我市发展新兴产业参与国际竞争，更好地“走出去”和“引进来”。国家宏观调控重点转向结构性减税和扩大内需，更加重视城镇化和公共服务均等化，注重发展绿色经济和低碳经济，为我市加快转型升级和促进经济健康发展提供了良好机遇。中央支持海西经济发展、海峡两岸关系明显改善和发展，使我市对台交流合作的有利因素增多。2011年国务院批准厦门实施《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》，赋予厦门一系列重大平台、重大政策，为厦门再创特区新优势、实现科学跨越发展注入强劲动力。

## 二、“十二五”规划执行情况总体评估

两年半来，在市委的坚强领导下，全市干部群众以科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大精神，抓住海西建设加快推进和综合配套改革深入实施提供的重大机遇，深入实施跨岛发展战略，推动厦门科学发展跨越发展。“十二五”规划实施取得明显成效，经济实力进一步增强，产业结构进一步优化，和谐社会建设进一步加快，改革开放水平进一步提升，城市功能进一步完善，经济社会健康协调发展。

《纲要》提出的我市“十二五”期间经济社会发展的21项指标，其中18项为努力争取实现的

预期性指标,3项为确保实现的约束性指标。从两年半来执行情况看,有14项指标完成情况较好,其中包括3项约束性指标,即万元GDP能耗和主要污染物排放量;有6项指标与规划预期目标尚有一定差距;另有1项指标(高新技术和新兴产业产值占规模以上工业总产值比重)由于无年度统计数据,暂时无法评估。

#### (一)完成情况较好的指标

——人均GDP。2012年我市人均地区生产总值达到77340元,达到规划提出的“保持我国东部地区先进城市行列”的预期目标。

——财政收入。2012年全市财政总收入739.5亿元,前两年年均增长19.6%,高于15%的规划预期4.6个百分点;2013年上半年全市财政总收入437亿元,同比增长13.6%,总体达到时间过半任务过半的要求。2012年地方级财政收入422.9亿元,前两年年均增长23%;2013年上半年,地方级财政收入257亿元,同比增长18.6%,增幅均高于15%的规划预期。

——对外贸易。2012年外贸进出口总额744.9亿美元,前两年年均增长14.3%;2013年上半年外贸进出口总额408.53亿美元,同比增长19%,增幅均高于14%的规划预期。

——城市化率。至2012年,我市城市化率达到88.6%,已超过85%的规划预期目标。

——就业水平。2011、2012和2013年上半年我市城镇登记失业率分别为3.19%、3.49%和3.7%,均控制在4%的规划预期以内。

——居民收入。2012年全市城镇居民人均可支配收入37576元,农民人均纯收入13455元,前两年年均增幅分别为13.3%和15.8%,均达到“保持我国东部地区先进城市行列”的规划预期。

——教育普及。2012年全市学前三年入园率达到96.1%,已超过95%的规划预期目标。

——社会保障。至2012年,全市基本养老保险参保人数达到210.5万人,已超过176万人的规划预期目标。

——科技贡献。2012年科技进步贡献率62%,比2010年提高2个百分点,达到序时进度要求。

——人口素质。至2012年,全市每万人大专以上学历人数达到1865人,达到序时进度要求。

——节能减排。2012年万元GDP能耗为0.493吨标准煤,比2010年下降5.79%,累计完成“十二五”节能目标进度56.2%,超额完成序时进度。万元GDP二氧化碳排放量比2010年下降6%,主要污染物化学需氧量和SO<sub>2</sub>排放量分别下降6%和56%,达到序时进度要求。

#### (二)完成进度不够理想的指标

——经济总量。2012年全市实现地区生产总值2815.2亿元,前两年年均增长13.6%,完成规划预期目标的35.3%,落后序时进度4.7个百分点。2013年上半年实现地区生产总值1273.2亿元,同比增长11.3%。

——投资规模。截至2013年6月30日,累计完成固定资产投资3089亿元,完成五年累计8800亿规划预期的35.1%,落后序时进度14.9个百分点。

——消费水平。前两年全市社会消费品零售总额年均增长13.3%,2013年上半年全市社会消费品零售总额478.52亿元,同比增长7.4%,均未达到年均增长16%的规划预期。

——吸引外资。截至2013年6月30日,全市累计实际利用外资46亿美元,完成规划预期100亿美元(五年累计)的46%,落后序时进度4个百分点。

——医疗资源。至2012年全市千人病床数为3.35张,距5%的规划预期目标要求有一定差距。

——科研投入。2012年全社会科研投入占地区生产总值比重为2.8%,距4%的规划预期目标要求有一定差距。

### 三、战略任务执行情况的评估

#### (一)着力岛内外一体化



两年半来,以“全域厦门”理念,大力推进岛内外一体化发展,加快岛内功能优化提升,推进岛外新城建设,城市综合承载能力和对外辐射能力不断提升。

### 1. 岛内外一体化城市框架基本构建

新城建设加速推进。海沧、集美、同安、翔安新城建设全面启动,两年半来四大新城累计完成固定资产投资 973.64 亿元。岛外地区产业加快集聚发展,2012 年岛外地区生产总值占全市比重达到 44.5%,软件园三期、科技创新园、泰地海西中心等产业项目加快建设。汀溪、新圩、灌口、东孚等四个试点小城镇改革建设全面展开,两年半时间累计完成投资 330.1 亿元。

岛内提升步伐加快。后埔、枋湖等“三旧改造”加快推进,火车站改造工程启动;两岸金融中心、国际邮轮母港等重大片区开发顺利推进,会展三期投入使用,金融中心大厦顺利封顶。岛内居住环境进一步提升,加快实施筓筓湖综合整治、环岛路污水截流等工程。

### 2. 岛内外一体化基础设施网络进一步完善

岛内外一体化路网体系加快构筑。海翔大道一期工程改造基本完成,地铁 1 号线开工建设,东渡路改造等干线交通路网建成通车。城际轨道交通等一批重大项目的前期工作加快推进。

岛外市政设施配套进一步完善。本岛与翔安供水干管互通工程岛内段基本建成,集美新城建成国内首个主市区共同管沟。在全省率先实施农村客运公交化改造,乡镇和行政村公交线路率达 100%。

### 3. 岛内外一体化的基本公共服务体系加快形成

教育方面。在全省率先统一学前及中小学生均公用经费定额标准,基本实现办学条件均衡、师资水平均衡、教育质量均衡、入学机会均等。

卫生方面。统一城乡居民基本医疗保险的筹资标准和岛内外公共卫生服务经费标准,翔安医院、海沧医院二期、市第二医院(集美)三期扩建

工程顺利推进,实现岛外每个区都至少有一所三级综合医院的目标。

文化体育方面。初步形成市、区、镇、村四级综合性文化服务设施网络,建成翔安青少年校外体育活动中心、海沧体育中心一期。

社会保障方面。在全省率先建立起覆盖城乡所有人群的基本养老保险体系和基本医疗保险体系,各项保险待遇水平居全国前列。

## (二)着力二三产共推进

两年半来,我市全力扶持先进制造业做大做强,加快培育发展战略性新兴产业,大力发展海洋经济,现代服务业竞争力稳步提升。

### 1. 先进制造业进一步壮大

工业规模化程度持续提高。2012 年工业总产值 4720.2 亿元,亿元以上工业企业达 473 家,产值占规模以上工业总产值的 90.3%,2012 年平板显示产业链产值近千亿元,宸鸿、冠捷等 7 家企业产值超百亿,引进天马微电子等一批龙头企业。电子行业支撑作用增强,2012 年产值占规模以上工业总产值的 39.8%,比 2010 年提高 3.5 个百分点。

工业高端化水平持续提升。高新技术企业发展提速,2012 年全市规模以上高新技术企业 336 家,较 2010 年增加 231 家,完成工业产值 1877.4 亿元,占规模以上工业总产值的 42.4%。

### 2. 现代服务业加快发展

前两年第三产业增加值年均增长 12.3%,增速居全省首位。建发、国贸、象屿等 19 家企业进入中国服务业企业 500 强。

航运物流。2012 年港口货物吞吐量 1.72 亿吨,集装箱吞吐量 720.2 万标箱,位居全国第 8 位、世界第 19 位;空港旅客吞吐量 1735.4 万人次,年增长 13.3%,成为全国第六大口岸机场。空港货邮吞吐量 27.2 万吨,跃居全国第八位。

旅游会展。2012 年接待境内外游客、旅游总收入年均分别增长 16.7% 和 18.5%,入境游客、旅游外汇收入年均分别增长 18.9% 和 20.8%,经

厦门口岸赴台旅游人次占全国总人次的 8.3%，稳居全国各城市首位，方特梦幻王国等项目投入运营；会展业蓬勃发展，展览业居全国第七位，展览面积、参会人数年均分别增长 12.8% 和 13.5%；会议业跃居全国第五位，2012 年举办国际会议 32 场，是 2010 年的 4.6 倍。

金融商务。2012 年金融业增加值增长 12.5%，增幅高出 GDP 0.4 个百分点。获批建设全国首个两岸区域性金融服务中心，在两岸货币兑换、贸易结算等方面率先试点。截至 2013 年 6 月底，两岸金融中心已落户项目 159 个，正在办理落户项目 26 个，在谈项目 158 个，总投资额超过 584 亿元；初步形成以厦门岛东部滨海带为主的总部企业聚集区。

软件与信息服务。2012 年全市软件和信息服务业实现销售收入 461 亿元，占全省的 44%。园区集聚效应明显，2012 年软件园二期实现销售收入 264 亿元，占全市的 57.2%，获批国家新型工业化产业示范基地（软件和信息服务）。

### 3. 战略性新兴产业加速成长

引进中船重工第 725 研究所、中科院海西研究院稀土材料研究所等 10 家研发机构入驻。一批关键项目实现产业化，万泰海沧全球首支戊肝疫苗上市，美亚柏科建成海西运算速度最快的超级计算中心。新增 5 家国家规划布局重点软件企业。

### 4. 海洋经济发展态势良好

2012 年海洋经济增加值 318.4 亿元，占全市 GDP 的 11.3%，厦门南方海洋研究中心挂牌，会展中心岸线人造沙滩工程、集杏海堤开口改造顺利完工。

### 5. 都市农业稳步发展

农业品牌化建设成效明显，全市拥有 7 个全国“一村一品”示范村镇。2012 年全市农副产品与食品加工产业链实现产值 289.6 亿元，成为我市重点打造的百亿产值产业集群之一。

### （三）着力内外需齐拓展

两年半来，我市努力拓展消费市场，优化投资结构，加快转变外贸发展方式，提高利用外资质量，以厦漳泉大都市区建设为重点推进区域合作，对内对外双向开放水平全面提升。

### 1. 扩大内需力度加大

消费需求进一步拓展。2012 年城镇居民可支配收入与农村年人均纯收入分别为 37576 元和 13455 元，年均增幅分别为 13.3% 和 15.8%，总量始终居全省首位。涌现出万翔商城、名鞋库、斯波蒂卡等知名电子商务平台，淘宝特色厦门馆投入运营。

投资需求进一步扩张。2012 年岛外投资占比达 64.6%，比 2010 年高 3.1 个百分点。“三维招商”成效显著，与中航工业、中国移动等 40 多家央企签订合作协议，20 多个在建央企项目完成投资 320 多亿元。2011、2012 年共计签约民企项目 357 个，两年签约项目开工率分别为 80.4% 和 69.6%；

### 2. 对外开放层次和水平进一步提升

转变外贸增长方式有新成效。外贸规模保持全省优势地位，2012 年进出口总额占全省的 47.8%。民营企业成为引领全市外贸发展的生力军，占全市出口总额的比重达到 45.3%，较 2010 年提高 6.1 个百分点。服务贸易加快发展，两年累计服务贸易出口 83 亿美元，服务外包离岸合同金额年均增长 74%。

利用外资结构有新提升。新增世界 500 强项目 15 个，利用外资产业结构进一步优化，2012 年服务业合同利用外资占全市总量的 72.2%，比 2010 年提高 1.8 个百分点。

### 3. 区域合作实现新突破

厦漳泉大都市区加快建设。联合编制《厦漳泉大都市区同城化发展总体规划》，共同策划推进两批共 57 个项目，有关部门签订合作协定 10 多项。厦漳跨海大桥、厦安高速公路建成通车，城际轨道交通等项目前期工作加快推进。产业合作步伐加快，积极推进海投（长泰）科技园等项目。

闽西南五市、闽粤赣十三市区域合作不断加强。逐步完善区域交通网络,龙厦铁路通车,厦深铁路 2013 年底即将全线通车。深化产业合作,共筑“海峡旅游景区大联盟”,开展民营企业产业项目推介活动,推动陶瓷、卫浴、物流等行业交流合作。

对口帮扶和山海协作不断深化。长泰枋洋水利枢纽工程开工建设,九龙江流域水环境综合治理与生态保护工作机制不断完善。扩大对口支援和帮扶领域,优先做好开发式扶贫、产业援疆工作,两年累计拨付对口支援资金达 2.86 亿元。

#### (四) 打造对台交流合作前沿平台

两年半来,我市全面实施深化两岸交流合作综合配套改革,积极推进对台先行先试,对台交流合作取得积极成效。

##### 1. 建设两岸经贸合作最紧密区域

力促厦台经贸合作。截至 2013 年 6 月,我市累计批准台商投资项目 4076 个,合同利用台资 112.3 亿美元,实际利用台资 84.6 亿美元,对台进出口贸易额达 563.6 亿美元。

力促 ECFA 实施。2012 年厦门市 ECFA 项下商品对台出口首次突破 1 亿美元,达 1.14 亿美元,同比增长 25.4%,出口额占同期全市对台出口比重为 7.7%,厦门承担了福建省 67.6% 的原产地证签证量和 56.4% 货值的贸易量。

力促重大平台建设。两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、东南国际航运中心、两岸区域性金融服务中心和两岸贸易中心的规划、建设和招商工作有序推进。台湾绿色环保、生物科技、文化创意、云计算和电子商务等新兴产业加快进入厦门;一批台资金融企业落户两岸区域性金融服务中心,截至 2013 年 6 月,总落户项目已达 159 个,预计总投资额超过 584 亿元;两岸贸易中心总部一期揭牌营运,吸引台北商业会等近 20 家台湾商协会和企业签约入驻。

##### 2. 建设两岸直接往来综合枢纽

厦台海上通道更加便捷。启用五通码头新候

船楼,开通厦金海上客运直航双向夜航,促进厦金“一日生活圈”形成。截至 2013 年 6 月,厦台海上集装箱货运直航累计吞吐量为 154 万标箱,厦台客货滚装船搭载出入境旅客达 13.6 万人次,厦金航线直航客船共运行 83062 航次,出入境人数 918 万人次。

厦台空中直航更为顺畅。厦航与台湾华信航空、复兴航空签订航班共享代号合作协议,航班资源得到有效整合;中国货运航空公司正式开通两岸直航全货运航线,货运吞吐量大幅提高;开通厦门至台南、澎湖直航包机。截至 2013 年 6 月,厦台空中定期客运航班执行 11894 个往返航班,运载出入境旅客 159 万人次。

厦台通邮更加优惠。开通两岸速递业务,厦台间邮件交换速度更快,费用更低;厦门邮件处理中心一期投产;开通海峡两岸海运快件(厦门-基隆、厦门-台中)业务,客货滚装船运载快件迈入双向运营阶段。

赴台旅游更为活跃。相继启动省外来厦暂住人员赴金门旅游、厦门市居民赴台湾地区个人旅游、福建居民赴金马澎地区个人旅游。截至 2013 年 6 月,经厦门口岸赴台、金、澎旅游达 74 万人次,其中,赴台旅游 56.4 万人次,赴金澎旅游 17.6 万人次。

##### 3. 建设两岸交流交往重要基地

厦台交流交往最为活跃。率先实现厦台基层政党、政府以及其它机构间的交流互访,并建立常态交流机制。积极开展基层交流,全市 37 个镇(街道)已有 34 个与台湾乡镇建立以项目合作为主题的对口交流合作关系,签订一系列涉及农产品采购、民俗文化交流等各领域的合作协议。

厦台民间交流形成品牌。海峡论坛已成为规模最大、参与人数最多、内容最丰富的两岸民间交流盛会,成为两岸民间交流的重要平台。交流基地建设有力推进,两岸有关部门在厦设立了青礁慈济宫“海峡两岸交流基地”、厦门市中华文化联谊会“海峡两岸文化交流基地”等 40 多个两岸交

流合作基地或办事机构。

先行先试平台作用凸显。两岸交流方面的先行先试政策逐步落实。率先为部分公务和商务人员(目前为 200 名)办理“一年有效多次赴台签注”;率先启动台湾居民来往大陆签注自助受理业务;率先实施文化部赋予的对台文化交流项目审批权;公安部批准厦门市暂住居民赴金门旅游天数由 1 日延长至 2 日。

#### 4. 建设两岸同胞融合示范区

积极推进“法治厦门”建设。设立大陆首个涉台专业基层法庭,遴选 10 名台商担任人民陪审员。协同选聘 12 名台商出任厦门市中级法院特邀调解员,选聘 11 名台胞出任厦门海事法院陪审员,推进涉台案件办理工作。率先成立涉台湾地区案件办公室,开展涉台刑事案件实行集中管辖改革试点工作。进一步完善律师顾问团工作机制,为在厦台商台胞投资置业打造法律咨询服务平台。

积极推进“宜居厦门”建设。推进企事业单位聘用台湾人才工作,推进医学等领域的台湾人士专业职称评审试点工作,积极延揽台湾专才来厦发展。促成厦门至金门两条海底光缆的顺利铺设,为在厦两岸同胞通讯提供便利和优惠。在厦停留不超过 1 年的台湾居民,可根据需要申请 1 年多次来往签注。来厦投资、就业、置产、就学的台湾居民及其配偶或未成年子女,可以根据需要申请办理 5 年的居留签注。

积极推进“温馨厦门”建设。在 8 所优质高中开设台生班,方便台胞子女在厦就学。促成 7 家在厦银行为在厦台企提供 1400 亿元的授信贷款额度,拓展了台企融资渠道,为台企转型升级、增资扩产提供了有力支持。多家卫生医疗机构先后与翔鹭石化、明达塑胶等多家台资企业签署“绿色通道”协议,实行危急重症患者“先救治、后结算”。

#### (五)构建海峡西岸体制机制创新试验区

两年半来,以获批深化两岸交流合作综合配

套改革试验区为契机,各项改革试点不断推向深入,改革成效逐步显现,体制机制新优势持续增强。

#### 1. 综合配套改革全面推开

全面推进《综改方案》各项任务,编制完成了综改三年行动计划及十个重要领域 33 项具体专项改革任务。国家和省相继出台支持我市航运、金融、口岸通关等综改重点领域的意见。成立两岸合资金融机构、发布海峡航运指数、便利两岸交流交往等 30 多项重点领域的先行先试政策获国家批准。

#### 2. 经济体制改革进一步深化

实施新一轮市对区财政体制改革。建立厦台跨境人民币清算机制,建成厦门市股权托管交易中心、碳和排污权交易中心、石油交易中心等要素市场。组建了信息集团、金圆集团等 4 家国有企业集团,优化整合了港口码头、公共交通等领域国有资源。

#### 3. 社会领域改革不断加快

完成全市公办义务教育学校标准化建设,推动义务教育优质均衡发展。率先建立覆盖全民、城乡统一的基本医疗保障制度,不断提高保障水平,开展基层医疗卫生机构的标准化建设,建立基层医疗卫生机构运行新机制。完成全市事业单位清理规范工作,基本完成国有文艺院团改革和文化市场综合执法机构改革。

#### 4. 城乡区域协调发展的体制机制着力构建

出台推进农村社区股份合作制改革实施意见,截至 2012 年,39 个村(居)完成集体资产改制。制定了土地综改专项方案,出台促进集约利用土地等政策,推动土地利用制度持续创新。推进“村改居”社区管理体制向城市社区服务体制过渡。

#### 5. 行政体制改革稳步推进

全面推进依法行政,连续 7 年获得全省各设区市市政府行政行为合法率绩效评估第一名,2012 年蝉联全国服务型政府第一名。成立市行

政服务中心,97个审批服务部门统一进驻市政务服务中心,为市民提供600多项“一站式”服务。完成市政府机构改革,实行聘任制公务员试点。

#### (六)完善中心城市现代基础设施体系

两年半来,围绕跨岛发展战略,全面推进基础设施和公共服务设施一体化建设,中心城市承载和综合服务能力明显提升。

##### 1. 综合交通枢纽城市建设稳步推进

海空港中心枢纽地位得到强化,完成厦漳港口一体化整合,高崎机场三期扩建工程进展顺利,翔安国际机场和厦门北站动车运用所前期工作推进有序。对外通道加快建设,龙厦铁路、厦安高速、厦漳跨海大桥建成通车。城市交通便捷圈加快构建,海翔大道二期、滨海东大道和莲岳隧道等项目加快推进。

##### 2. 城市公共设施保障能力稳步增强

供水、供电、供气能力显著提高,长泰枋洋水利枢纽工程、莲花水库建设有序推进。污水、垃圾处理能力提升,全市生活垃圾无害化处理率达99.5%。城乡防灾减灾体系更加完善,加快水库水闸加固和河流湖泊治理,加强42处地震应急避难场所的管理。

##### 3. 智慧城市加快建设

启动4G无线城市建设,云计算服务创新发展试点示范工作取得新进展,智能交通系统进入实施阶段。完成《厦漳泉大都市区信息化发展规划》,厦漳泉三地同城公共交通智能管理系统使用同一平台,实现三市交通信息化管理互联互通。

#### (七)低碳生态城市建设持续推进

国家低碳城市试点建设稳步推进,《厦门市低碳城市建设规划》全面实施。国家级生态市创建进展顺利,人居环境持续提升。

##### 1. 城市低碳发展取得积极成效

产业发展低碳化,全面实行重点用能企业“三色”节能监管制度,依法淘汰完成11家水泥生产企业273吨水泥粉末落后产能。城市建设低碳化,低碳生态新城加快建设,集美新城、翔安新城

公建设施率先采用节能模式,推广使用太阳能、海水源热泵等可再生能源。交通出行低碳化,岛外四个新城和岛内筓筓湖、五缘湾和湖边水库规划建设城市慢行交通系统。开展“十城千辆”节能与新能源汽车示范推广试点工作,两年共推广各类节能与新能源汽车共458辆,其中混合动力公交车386辆。生活垃圾低碳化,全力推进后坑、东部、西部三个垃圾发电厂建设,全市生活垃圾日处理能力达3100吨。

##### 2. 生态环境质量稳步提升

主要污染物减排任务顺利完成,城乡污水集中处理率、垃圾无害化处理率分别达93%和99.5%。污染整治与生态修复力度加大,完成湖里新丰水库截流、清淤和护岸绿化工程。环境保护与治理成效明显,完成北溪引水左干渠“明改暗”工程,开展重金属污染防治,重点对皮革、电镀行业的废气废水进行分类收集和分质处理。人居环境更加优美,推进国家森林城市创建活动,实施滨海西大道等城市主干道的景观整治和绿化美化,两年造林绿化约5.2万亩,新增公园绿地面积298公顷。

#### (八)实施科教兴市和人才强市战略

两年半来,自主创新力度进一步加大,教育优先发展切实落实,人才强市战略深入实施,“创新厦门”步伐不断加快。

##### 1. 海峡西岸自主创新基地初步形成

企业创新主体地位进一步强化。两年财政性科技创新与研发资金投入26.4亿元。2012年新认定4家省级企业技术中心。博士后工作站20家。2012年申请并授权专利7477件,其中发明专利919项,国内发明专利授权量较2010年增长一倍。产业创新平台进一步做强做大,核心技术攻关能力进一步提升。目前,我市共有国家工程实验室1个,国家工程技术研究中心2家,43个项目获得国家创新基金支持。各类科技研发机构超过200个,产业技术创新战略联盟11个。厦门火炬高新区获批建设国家创新型科技园区。

## 2. 教育保障水平不断提升

两年新增幼儿园学位 1.3 万个,建立了民办幼儿园分级收费管理和财政补助制度,2012 年学前三年入园率达 96.1%。义务教育阶段巩固率 99.9% 以上,率先在全省全面实现“双高普九”。在全国率先设立了专门接收残疾儿童的医教结合的特殊幼儿园,在城市职业学院设立残疾人大专班和本科班,实现特殊教育向“两头延伸”。在全省率先实行中等职业教育免学费。

## 3. 人才强市战略深入实施

高素质人才队伍建设加快推进。截至 2012 年,厦门市人才总量超 60 万,其中两院院士 12 人,国家有突出贡献中青年专家 27 人,国家“千人计划”专家 47 名,省级优秀专家 50 人,享受国家院特殊津贴 600 多人。人才环境进一步优化。制定“海纳百川”人才计划 2013-2020 行动纲要,出台《厦门市重点产业紧缺人才计划暂行办法》等具体优惠政策措施,100 多项举措全国领先。

## (九)着力惠民生促和谐

两年半来,岛内外、城乡和群体间基本公共服务均等化加快推进,社会更加和谐稳定,生活质量和水平不断提高。

充分就业目标基本实现。两年累计城镇新增就业 38.51 万人,城镇登记失业率控制在 4% 以内,劳动合同签订率达 96%,基本搭建了覆盖城乡的劳动保障监察网格化管理网络。

全民社保城市基本建成。加大待遇调整力度,2012 年企业退休人员基本养老金比 2010 年月人均提高 454 元。统一城乡居民基本医疗保险的筹资标准,2013 年起城乡居民医保每人每年财政补助标准提高到 390 元,提前三年完成国家下达财政补助标准的要求。统一城市、城镇最低生活保障标准,2012 年城市、农村低保标准每人每月分别比 2010 年上调 85 元和 120 元。

基本住房保障型城市初步建立。两年开工建设 76 个保障性安居工程项目,房源 69765 套/间,超额完成省政府下达的保障性安居工程建设任

务,9338 户家庭完成选房。

物价稳定保障机制进一步完善。在全市设立 57 个“平价商店”,成为调控市场民生价格的有力手段。开展公交票制改革,实行岛内外票价一体化。

普惠型社会福利加快推进。两年新建 254 家社区居家养老服务中心(站),立项、动工 4 个社会福利中心,实现每千名老人拥有养老床位 22.9 张。

人民健康事业进一步发展。将基本药物实施范围扩大到基层卫生服务机构,将门诊基药统筹基金的报销范围扩大到一般诊疗和常规检查项目。广泛开展群众性体育活动,截至 2012 年,全市公共体育设施人均达 1.4 平方米,城市社区 100% 建有公益性体育健身设施。

## (十)城市文化软实力明显增强

两年半来,以建设文化强市为目标,加强对外文化交流,弘扬闽南文化,繁荣文化事业,发展文化产业,实现特区文化新跨越。

文明创建常态发展。出台《厦门市创建全国文明城市 2012-2014 年工作规划》,推动文明创建常态长效,实现全国文明城市“三连冠”。大力发展志愿服务,截至 2012 年,全市注册志愿者 34.7 万人,占全市常住人口的 11%。

文化事业健康发展。国家公共文化服务体系示范区通过验收,群众性文化活动广泛开展,推进博物馆、美术馆、公共图书馆免费开放。农村有线电视入户率达 99%,《蝴蝶之恋》荣获全国“五个一工程”奖,鼓浪屿申遗进入我国预备名单。两年来,全市艺术表演团体共演出 1536 场,其中赴台交流演出 79 场。

文化产业稳步发展。2012 年实现文化产业增加值 217 亿元,占 GDP 的比重达 7.7%。闽台(厦门)文化产业园一期建成并投入运营。

社会管理创新发展。完善社区治理结构,实现城市社区工作站建设全覆盖。启动综合警务改革,路面见警率、管事率明显提高。出台食品安全

考核评价办法,实行餐饮服务食品安全监督量化分级管理。

#### 四、城市空间布局优化情况评估

从两年多来的实施情况看,我市城市空间布局执行情况良好,与《纲要》提出的空间布局基本相符,五大城市组团城市功能和空间布局分工初显:

##### (一) 岛内城市功能逐步提升

岛内功能持续提升,岛内文教、交通、工业逐步迁往岛外。本岛东部总部经济和金融集聚区初步形成,城市历史风貌街区和风景名胜区得到有效保护,城市绿化和慢行系统日益完善。岛内功能以现代服务业和高新技术研发中心为主的功能布局基本形成。

##### (二) 岛外发展空间快速拓展

两年多来,岛外新城已初具规模,岛内外一体化框架基本构建。其中:

集美组团。依托大学城和厦门(集美)机械产业园区,西亭中心区、北站片区和软件园三期已初具规模,形成了陆路交通枢纽及物流基地、以机械为主的先进制造业基地和文教区等组团功能。

海沧组团。重点推进海沧新城和东南国际航运中心核心区建设,依托海沧港区、新阳工业区等,形成了国际航运物流中心、生物与新医药产业基地、临港产业基地的组团功能。

同安组团。重点建设滨海新城核心区、滨海酒店群、新城公建环和科技创新园区。依托生态、旅游和传统制造业优势,形成了以轻工食品为主的优势特色制造业基地、滨海温泉文化旅游中心和城市主要生态屏障区。

翔安组团。依托火炬翔安产业园区、厦大翔安校区等载体,形成了对台先行试验区、以平板显示为主的高新技术产业基地和文教区的城市功能。

##### (三) 生态环境保护有力有效

森林公园、自然保护区、风景名胜区的核心区、水源保护区、基本农田、地质灾害重点防治区、

市政交通走廊控制带、50 米等高线以上山体等禁建区,能严格按照相关法规规章进行管制。一般农田保护区、历史风貌街(片)区、生态缓冲地带等限建区,能严格限定开发行为。完成十条水系整治规划。

#### 五、“十二五”规划实施过程中存在的问题

##### (一) 经济保持较快增长压力较大

两年半来,世界经济总体呈现低速复苏态势,国内经济增速呈逐渐放缓趋势,对外向型经济特征明显的我市经济影响较大。受国内部分行业产能过剩和生产要素成本上升影响,我市部分行业和中小企业生产经营困难加剧。经济发展的后劲不足,工业投资占比长期处于较低水平,能够带动经济快速发展的新产业项目不多,房地产业在整个固定资产投资中的比重偏高,征地拆迁日渐成为制约项目落地和投资推进的难题。从两年半的情况看,地区生产总值、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额等指标均呈现增速明显下降趋势,完成规划提出的目标任务压力较大。

##### (二) 产业发展有待进一步转型

随着原材料、劳动力、资金等要素成本的不断上升,劳动资金密集型产业的转型升级压力日趋加重。部分产业的核心技术研发能力还不强,拥有自主知识产权的工业企业仍然偏少,平板显示等发展较快的高新技术产业多处于代工生产和加工组装环节,附加值较低。区域产业集聚效应不明显,配套能力较弱,与周边城市产业关联度有待提高。

中介、信息、技术研发等体现中心城市功能的生产性服务业发展相对滞后。物流业、金融业等产业偏重传统业态,对周边城市的辐射能力有待增强。旅游业、商贸业等产业高端化和特色化不突出,区域性消费中心城市地位有待提高。

##### (三) 城市功能布局有待进一步优化

岛内外发展不平衡,以厦门本岛为中心的格局还未得到根本改变,岛内城市功能过度集中,高等级的服务功能大多集中在本岛,岛外新城承接

岛内功能转移效果还不明显,造成岛内人口密集,交通拥堵的情况日益严重。岛外虽然工业、交通基础设施发展迅速,但公共服务未能及时跟进,新城人气聚集较慢。

受人口快速增长、跨岛发展进程加快、基本公共服务标准提高以及周边地区对厦门优质公共服务资源需求增加的影响,我市公共服务供给还存在较大缺口,供需矛盾突出,公共服务资源空间布局不均衡,无法适应跨岛发展的要求。人口的快速增长造成我市人均 GDP 在东部先进城市排位有所下滑,千人病床数等人均指标完成压力较大。

#### (四)生态环境有待进一步改善

随着经济社会发展及城市化进程的快速推进,生态环境建设保护的要求不断提高。土地、水资源等自然资源的稀缺性日益凸显,2012 年全市地表水环境功能区达标率仅为 9.6%,近岸海域四类以上海水水质类别仅占 15.6%。城市建设占用自然山水空间,临海湿地和河道生态退化加剧,城市可持续发展面临诸多挑战。

### 六、下阶段工作措施

我们将紧紧围绕“十二五”规划提出的各项任务目标,深入贯彻落实“美丽厦门”战略规划,全面加快产业转型升级,不断提升城市综合承载能力,着力加强民生保障,实现经济社会又好又快发展。

#### (一)落实指标责任制,确保各项规划目标完成

将指标任务分解落实到相关责任单位。各责任单位要结合当前国际国内形势变化,深入分析影响和制约指标任务完成的深层次原因,及时采取有力措施,确保完成“十二五”规划各项指标。

#### (二)全面加快产业转型升级

按照“相对优势、差异发展、适度目标”的原则,大力发展现代服务业,继续推动发展先进制造业,优化提升传统产业,加快培育战略性新兴产业,积极推动信息消费,不断提升城市工业化、信息化、现代化水平,加快产业转型升级。

大力发展现代服务业。重点发展总部经济、特色商业、旅游会展、航运物流、特色金融、高端医疗等特色产业,实现生产性服务业层次水平不断提升,生活性服务业特色优势更加明显,区域辐射和带动能力显著增强。

继续推动发展先进制造业。重点发展平板显示、航空工业、输配电及控制设备、汽车和工程机械、现代照明、计算机和通讯设备等基础优势突出、发展前景良好,科技含量和产品附加值较高的产业,着力打造海峡西岸先进制造业基地。

优化提升传统产业。重点发展农副产品及食品深加工、水暖厨卫等产业。

加快培育战略新兴产业。重点发展软件和信息服务业、文化产业、新材料、生物医药等产业。

实施创新驱动战略。以建设国家创新型城市为引领,构建以企业为主体、市场为导向、产学研结合的区域创新体系。支持企业投资核心技术和重大装备的研发。

大力发展信息消费。推动面向生产、生活和管理的信息消费快速增长。以推动移动互联网应用、电子商务、云计算等信息平台建设为重点,改善信息消费环境,培育信息消费需求,加快信息基础设施升级,增强信息产品供给能力,提升公共服务信息化水平。

强化项目策划招商。加大项目策划储备力度,生成一批能带动地方经济社会发展,符合我市发展导向的重大产业项目。建立全市统筹的招商机制,完善“三维”招商工作机制,强化产业链招商,注重项目跟踪推进,推动项目尽快落地和开工建设。

完善产业发展环境。加大政策扶持力度,完善重点产业的财政、税收、土地、人才等政策保障机制。探索建立全市一盘棋的土地供应机制和“飞地”工业园模式,发展壮大创新载体园区,推进工业园区整合。合理放宽市场准入条件和范围,鼓励和引导民营经济快速发展。不断加强市场监管,大力整顿和规范市场秩序。



### (三) 努力提高城市综合承载能力

进一步优化城市空间形态,科学划分功能区域,打造不同区域特色发展优势,构建科学合理的城市空间功能布局。

打造“一岛一带多中心”的城市空间格局。加快建设东部市级中心,形成分工明晰、特色鲜明的产城一体化功能布局。厦门岛重点发展综合商圈、金融总部、旅游会展、文化创意等高端服务业;海沧区加速发展临港产业、航运物流和生物医药产业;集美区全面发展教育科研、机械制造和软件信息等产业;同安区重点发展生态旅游、文化休闲、轻工食品等产业;翔安区侧重临空产业、高端服务、光电子信息等新兴产业发展。

推进区域交通基础设施一体化。构建湾区导向、贯通组团的城市交通系统。推进城市轨道交通建设,形成全市骨干线网。加快建设城际轨道,形成厦漳泉都市区同城化复合交通网络,实现“一小时交通圈”。加大“海、陆、空”多头并进的交通基础设施建设力度,形成以翔安机场、邮轮母港、海沧港区、铁路客运站和物流园区为主的区域客货运枢纽。

加快市政基础设施一体化。加大岛外市政基础设施建设力度,提高岛外水、电、气、网供给保障水平。加大岛外供水输配管网建设和改造力度,完善新城垃圾集疏运体系,加快推进共同管沟的规划建设,不断提高城市市政基础设施一体化水平和服务水平。

提升城市综合防灾减灾能力。加强城市防灾减灾能力建设,构建城市三维防灾减灾地理信息系统,加强监测预警、应急救援、恢复重建等能力建设,全面提升综合减灾能力和风险管理水平。

合理引导人口均衡分布。快速推进岛外组团人口集聚,适度放宽岛外组团及小城镇落户条件,严格控制岛内人口规模增长,引导岛内居民向岛外迁移,加紧疏解岛内人口压力。

### (四) 高度重视解决民生问题

加大民生投入,着力缓解公共服务供需矛盾

紧张状况。推动岛内优质公共服务资源向岛外转移,引导公共服务资源全市合理布局。

努力推动教育均衡工程。推动岛外新建、改扩建一批公办幼儿园和中小学,积极引导社会力量办学,提高进城务工人员随迁子女就读公办学校比例,优化中等职业教育体系,提高高等教育办学质量。

积极实施就业创业工程。完善积极的就业政策,支持创业促进就业。落实市委、市政府关于保障企业用工的政策帮扶措施,开展校企对接活动,为企业招工搭建平台,着力做好企业用工服务。

切实做好社保提升工程。在基本养老保险制度、基本医疗制度已实现城乡居民全覆盖的基础上,进一步完善统筹城乡的多层次社保体系,稳步推进社会化,提高社会保障水平。

全面实施医疗康体工程。构建结构完整、职责清晰、衔接顺畅的医疗卫生整体服务体系;新增医疗资源重点布局新城区、新开发区以及岛外等医疗资源相对不足的区域和专业领域,促进医疗卫生资源合理布局、科学配置;鼓励社会资本兴办不同主体、不同形式的医疗卫生服务机构,应对快速增长的区域医疗卫生服务需求。

认真落实住房安居工程。做好住房用地供地规划,加快保障性安居工程的建设,增加保障房源供给;加快岛外保障性住房小区配套公共服务项目建设,在岛外规划建设一批功能齐全、使用便利、质量过硬的保障房综合体。根据经济社会发展的实际情况,逐步放宽收入、住房面积等社会保障性住房准入的控制标准,鼓励岛内申请户选择岛外保障性住房。

### (五) 加强城市生态文明建设

加强生态城市建设。以生态文明建设引领城市发展,加快实施中心城区绿化工程、生态风景林工程、绿色景观生态长廊工程等城乡绿化工程,建设生态文明高度发展的绿色宜居城市。

深化生态保育和修复。推进人居环境建设,多渠道拓展城市绿色空间。打造陆域绿色“森

林”生态屏障和沿海蓝色“海洋”生态安全屏障,构建沿河流、山体和交通干线的三类生态廊道。加快推进各类保护区、公园的规划建设,加大水土保持力度,推行雨水利用系统。

加强生态环境综合整治。以控制能耗、机动车尾气和扬尘为重点,加快建设以“公交+慢行”主导的绿色交通系统。加大岛外环境保护基础设施建设投入,高标准建设岛外水、电、环卫、排污、排涝等市政设施。积极推进十大流域溪流综合整治。

积极建设美丽海洋。强化海陆一体的海岸带综合管理体制,推动实施陆源入海污染物总量控制制度,加强海域综合治理,推进海洋生态修复、近岸海域保护和岸线整治,建设国家级海洋生态文明示范区。

#### (六)全面深化改革创新

积极转变改革思路,拓宽改革内涵,推动重点领域和关键环节先行先试。

创新主体功能拓展的体制机制。科学确定全市各区域主体功能,突出差异化发展,建立全市统筹的招商机制、科学合理的财税分成机制和 GDP

考核机制,促进跨岛发展。

创新两岸交流合作的体制机制。以台湾新兴中小企业为抓手,促进两岸产业深度合作,带动各领域交流合作,促进两岸深度融合。

创新对外开放的体制机制。探索自由贸易园区发展模式,创新市场开拓机制,培育自主出口品牌,加强对外交流,提升城市国际化水平。

创新社会管理的体制机制。以共谋、共建、共管、共享的理念和办法,建立健全纵向到底、横向到边、纵横交互的社会管理体系,共建和谐社会,促进幸福城市建设。

创新生态文明建设的体制机制。共建美好环境,促进国际花园城市建设,共同缔造美丽厦门。

创新行政管理的机制体制。推进政府机构改革和职能整合,建立精简高效的行政管理体制,为参与国际、国内竞争和密切两岸交流合作营造优越的政府服务环境。

附件:厦门市“十二五”规划纲要指标中期完成情况表

附件:

厦门市“十二五”规划纲要指标中期完成情况表

| 类别    | 指标                      | 单位   | 规划目标         |                |           | 进展情况         |      |                 |       |          |      |                  |        |
|-------|-------------------------|------|--------------|----------------|-----------|--------------|------|-----------------|-------|----------|------|------------------|--------|
|       |                         |      | 2010年        | 2015年<br>目标    |           | 2011年        |      | 2012年           |       | 2013年上半年 |      | 前两年<br>平均增<br>长率 | 进展评价   |
|       |                         |      | 完成数          | 完成数            | 年均增<br>长率 | 完成数          | 增长率  | 完成数             | 增长率   | 完成数      | 增长率  |                  |        |
| 经济发展  | 地区生产总值                  | 亿元   | 2060         | 4200           | —         | 2539.3       | 15.1 | 2815.2          | 12.1  | 1273.2   | 11.3 | 13.6             | 未达规划预期 |
|       | 人均地区生产总值                | 元    | 58337        | 保持我国东部地区先进城市行列 |           | 70832        | 10.1 | 77340           | 10.4  |          |      | 10.2             | 达到规划预期 |
|       | 财政总收入                   | 亿元   | 526          | >1000          | 15        | 651.8        | 26.2 | 739.5           | 13.4  | 436.99   | 13.6 | 19.6             | 达到规划预期 |
|       | 地方级财政收入                 | 亿元   | 289          | >550           | 15        | 370.8        | 32.6 | 422.9           | 14.1  | 256.96   | 18.6 | 23               | 达到规划预期 |
|       | 五年累计全社会固定资产投资额          | 亿元   | 1010         | >8800          | 20        | 1128.1       | 30.4 | 1332.6          | 18.1  | 628.3    | 8.8  | 24.1             | 未达规划预期 |
|       | 社会消费品零售总额               | 亿元   | 685          | 1400           | 16        | 800.3        | 16.4 | 881.9           | 10.2  | 478.5    | 7.4  | 13.3             | 未达规划预期 |
|       | 外贸进出口总额                 | 亿美元  | 570          | 1100           | 14        | 701.7        | 23   | 744.9           | 6.2   | 408.5    | 19   | 14.3             | 达到规划预期 |
|       | 五年累计实际利用外资              | 亿美元  | 17           | 100            | —         | 17.3         | 1.7  | 15.95           | -7.6  | 12.7     | 2.9  | -3.1             | 未达规划预期 |
|       | 城市化率                    | %    |              | 85             | —         | 88.5         |      | 88.6            |       |          |      |                  | 达到规划预期 |
| 民生发展  | 城镇登记失业率                 | %    | 3.33         | ≤4             | —         | 3.19         |      | 3.49            |       | 3.7      |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 城乡居民收入                  | 元    | 城镇：<br>29253 | 保持我国东部地区先进城市行列 |           | 城镇：<br>33565 | 14.7 | 城镇：<br>37576    | 11.9  | 20620    | 8.3  | 13.3             | 达到规划预期 |
|       |                         |      | 农民：<br>10033 |                |           | 农民：<br>11928 | 18.9 | 农民：<br>13455    | 12.8  | 9480     | 13.1 | 15.8             | 达到规划预期 |
|       | 千人病床数                   | 张    | 3.05         | 5              | —         | 3.19         |      | 3.35            |       |          |      |                  | 未达规划预期 |
|       | 学前三年入园率                 | %    |              | 95             | —         |              |      | 96.1            |       |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 基本养老保险参保人数              | 万人   | 158.61       | 176            | —         | 194.14       |      | 210.5           |       | 212.4    |      |                  | 达到规划预期 |
| 科教发展  | 每万人大专以上学历人数             | 人    |              | 2000           | —         |              |      | 1865            |       |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 科技进步贡献率                 | %    |              | 65             | —         |              |      | 62              |       |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 全社会科研投入占地区生产总值比重        | %    | 2.7          | 4              | —         | 2.9          |      | 2.8             |       |          |      |                  | 未达规划预期 |
|       | 高新技术和新兴产业产值占规模以上工业总产值比重 | %    |              | 60             | —         |              |      |                 |       |          |      |                  | 无数据    |
| 可持续发展 | 万元生产总值能耗                | 吨标准煤 |              | 完成国家、省下达任务     |           | 0.507        |      | 0.493           | -5.79 |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 万元生产总值二氧化碳排放量下降         | %    |              | 完成国家、省下达任务     |           |              |      |                 | -6    |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       | 主要污染物排放量下降              | %    |              | 完成国家、省下达任务     |           |              |      | COD             | -6    |          |      |                  | 达到规划预期 |
|       |                         |      |              |                |           |              |      | SO <sub>2</sub> | -56   |          |      |                  | 达到规划预期 |

# 厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 《厦门市国民经济和社会发展的第十二个五年 规划纲要实施情况中期评估报告》的调查报告

——2013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十二次会议上

厦门市人民代表大会财政经济委员会

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第二十一条的规定，市政府对我市国民经济和社会发展的第十二个五年规划的实施情况进行了全面评估，形成《厦门市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要实施情况中期评估报告》（以下简称评估报告），提交本次常委会审议。为了提高审议质量，发挥各专门委员会的作用，此次评估调查由财经委牵头，各专委会分工配合进行。财经委按照“十二五”规划纲要的内容，根据对口调研、分析、评价的工作原则，拟定了“市人大常委会听取审议‘十二五’规划实施情况中期评估报告任务分解方案”，经市人大常委会秘书长办公会议研究，对任务进行了分工。市人大各专门委员会根据方案分解的任务，对所涉及的部门和行业的“十二五”规划实施情况进行了深入、认真的调查研究。市人大财经委分别走访了市发改委、经发局、商务局等部门，并围绕“优化提升产业结构转变经济增长方式”召开政府相关部门专题座谈会，围绕“‘十二五’规划实施中期存在问题及对策建议”召开专家座谈会；市人大城建环资委、内司委结合日常工作中关注的问题，对各相关部门进行了走访调研，分别提出了对“‘十二五’规划执行情况相关方面问题及完善建议的报告”。财经委在充分吸收各专委会调研成果的基础上，形成关于我市“十二五”中期评估报告的调查报告。财经委还就调查报告向本委委员们书面征求

意见。现将调查结果报告如下：

## 一、市政府“十二五”规划中期评估工作及基本评价

五年规划中期评估是《监督法》规定的法定监督事项，市政府及有关部门对此高度重视。今年四月市政府就下发通知，对评估工作进行了全面的部署。7月初，各相关部门完成各自领域和专项规划的评估，在此基础上，市发改委完成规划纲要的中期评估报告并上报市政府提交市人大常委会审议。财经委认为，市政府提出的评估报告，全面反映了“十二五”前半段我市经济社会发展所取得的成就，分析问题较为客观和实事求是，提出的工作建议具有针对性，符合我市实际。

“十二五”规划实施以来，市政府以十七届三中、四中、五中全会及十八大精神为引领，深入贯彻落实科学发展观，抓住加快海西建设和深入实施综合配套改革方案的重大机遇，深入实施跨岛发展，加快推进岛内外一体化和厦漳泉同城化，坚持稳增长、调结构、促转型、惠民生的工作思路，认真组织实施国民经济和社会发展的“十二五”规划，努力推进经济社会发展。

“十二五”前半段，在国际经济形势复杂多变、国内经济增速继续放缓的情况下，我市经济继续保持了平稳较快发展，规划确定的21项经济社会发展主要目标（其中一项由于尚无统计数据暂时无法评估），有14项完成情况较好，其中财政收入、科技进步贡献率等指标完成把握较大；万元

GDP 能耗等事关可持续发展的三项约束性指标得到有效实施;城市化率、教育普及、社会保障等民生事业类指标已提前完成规划总任务。但是,包括地区生产总值、投资规模、社会消费品零售总额等重要指标在内的 6 项指标完成的情况不理想。总体上看,“十二五”规划上半段实施情况有喜有忧,经济社会发展较好的方面有:

1、经济结构调整取得一定进展,战略性新兴产业亮点凸显。先进制造业规模进一步扩大,企业转型升级积极性较高,技改投入较快增长,规模以上高新技术企业占规模以上工业总产值 42.4%。现代服务业加快发展,第三产业占比超过 GDP 的 50%,增速居全省首位。信息技术、生物医药、新材料等战略性新兴产业加速发展,增势良好。

2、岛内外一体化快速推进,经济社会发展的空间得到一定拓展。岛内外一体化发展加速推进,四大新城建设全面铺开,轨道交通等基础设施规划建设瞄准一体化蓝图推进,岛内外公共服务差距不断缩小,岛外各区创业环境、宜居水平不断提高,“大厦门”城市框架基本成形。

3、社会事业发展较为迅速,民生保障力度持续加大。在全省率先建立标准统一的城乡全覆盖的社会保障体系,保障性住宅建设和分配有序推进,率先在全省实现“双高普九”和中等职业教育免学费,义务教育阶段学、杂费全免,医保财政补助标准提前三年完成国家要求,城镇就业较为充分,城乡居民收入稳步提升,城市整体向幸福厦门的目标不断迈进。

## 二、当前我市经济社会发展中存在的主要问题

1、制约增长的矛盾逐步凸显,经济发展后劲堪忧。地区生产总值、投资规模和消费水平的增长明显低于预期,拉动经济的三驾马车表现乏力。工业增加值占 GDP 比重不断下降,新增大项目、好项目少,支撑后续经济发展的能力减弱。企业整体经营效益降低,研发投入不足,人才不足,本

土民营和中小企业发展缓慢,规模偏小。经济总规模偏小,对资金和高等级人才吸引力弱,工业投资长期处于较低水平、财税收入结构不合理、粗放型的外延增长方式、产业链条短、集群效应不明显等造成制约作用已然显现,全面完成“十二五”既定目标面临重大挑战。

2、结构调整步伐缓慢,转型升级压力加大。信息化与工业化、制造业与服务业相融合程度不高,产业核心竞争力薄弱。原有的支柱产业中光伏、工程机械等由于产能过剩问题突出,造成效益下滑。总部经济和高端服务业比较竞争优势不强,缺乏新增亮点。国际经济复苏态势缓慢,需求减弱,我市两头在外的加工贸易为主的外向型经济面临的困境加大。旅游产业业态僵化、品种老化、环境恶化,游客数量增长未带来消费收益提高。消费市场疲软,电子商务等新兴领域份额较小,消费增长与人口增加不相匹配。

3、城市空间规划布局仍需要大的调整。本岛一般性功能占比较大,环境容量与承载能力超负荷运转,已经成为制约品质提升的主要瓶颈。岛外新城安排建设和引进具有带动效应的优质公共配套资源进度缓慢,难以形成抗衡本岛的反磁力中心。受征地拆迁等因素影响,新城建设进度均不同程度滞后,阻碍了岛内功能向外转移的进程。有的工业园区产业集群效应不强,集约化发展水平较低。推动厦漳泉同城化建设空间布局规划和产业发展对接实质性成效尚未显现,尚未形成互利共赢的发展局面。

4、人口的快速增长给社会管理服务带来新挑战。岛内人口聚集程度过高,人口增长快于经济增长,供水、排水、燃气、市政管网、城市道路、停车空间、环卫等市政设施扩容能力和空间面临更大挑战。教育、医疗、卫生、养老等社会事业财政投入的压力不断增大,可用于新建、扩建的空间与增长需求差距较大。机动车数量高速增长,大气、水源等治理进程缓慢。

## 三、关于实现“十二五”规划既定目标的

## 几点建议

二年多来,世界经济复苏动力不足,国内经济既有增长动力,也有下行压力。“十二五”后半段我市经济社会发展面临更加严峻的形势,希望政府有关部门深入分析前半段经济社会发展落后于“十二五”规划进度的各方面指标,研究查摆问题,正视困难和挑战,围绕经济运行中出现的新情况、新问题,积极采取有效措施,争取在“十二五”规划实施的下半段时限内实现经济社会发展提速增效,圆满完成“十二五”规划各项指标。

1、调结构促转型,力争经济发展速度和质量相统一。要正确判断厦门经济社会发展层级和阶段,正视经济总量不足对我市经济社会发展造成的系列影响,始终坚持抓经济、保增长,把实现经济提速增效、扩大经济整体实力放在更加突出的位置。坚持二三产共同推进的原则,以工业增长为主力,抓增量,强存量,推进工业结构优化升级。要通盘考虑全市的招商引资工作,按产业导向和产业链缺失情况进行定向招商。优化工业产业布局,推动资源集约科学配置。继续鼓励引导企业加大研发投入,提高自主创新能力,对我市扩大经济总量和增加财政收入做出突出贡献的企业原始创新成果,要加大奖励力度。对发展周期较长的生物医药、新材料等战略性新兴产业要采取“放水养鱼”,引导社会资金注入,支撑其落地生根、发展壮大。要优先发展休闲度假、旅游会展、高端商业、航运物流、软件信息等高附加值、高增长的现代服务业,抢占电子商务市场份额,积极发展异地结算、物流配送等延伸业态,保持三产增长势头。

2、用好用足政策,发挥区位优势。要切实发挥国家在《厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验总体方案》中赋予厦门的政策优势,研究具体贯彻落实方案,围绕“一区三中心”谋求新发展;要在深化两岸交流合作上作新文章,为中央对台政策的实施做出新贡献,体现厦门的对台区位

优势;要紧跟特区范围扩大到全市的形势,解放思想、先行先试,积极向上争取扩大生产性用地,扩容发展空间;要抓住省委、省政府支持厦漳泉同城化发展的机遇,要加快建立区域间有效协调机制,推动可行事项的先行对接,继续推进三市制造业融合发展,推动三市开展工业园区共建,共同推进产业升级。真正化优惠为优势,变政策为政绩。

3、科学调整空间布局,挖掘城市发展潜力。要深入预测和评估下阶段我市经济社会发展与人口规模增长的趋势,科学调整发展规划,优化城市空间布局,按照经济发展更加集约高效,人口分布适度宜居的原则,制定各种政策和措施加以引导。一要严格控制本岛开发,一般性功能搬迁至岛外,严控低端商贸和新增住宅用地供应。二要加快拓展岛外,推动工业园区资源整合,企业按行业集聚发展,将更多优势公共配套和商业设施规划建设到岛外,实现要素均衡分布,带动人口聚集。三要加快同城化步伐,协调统一认识,推动三地空间布局规划合理对接,为推动区域长远发展预留空间。

4、抓住社会热点难点,着力提升政府管理服务水平。要积极研判当前民生社会事业发展面临的主要矛盾,聚焦群众反映的热点问题,在创新社会管理思维,更新社会服务举措上下功夫,求实效。特别要重视解决好城市基础设施扩容和改造,加大排水系统、治污设施等的规划和投入;借鉴先进,吸取教训,按照适度超前的原则,以更高的标准规划、设计、建设岛外基础设施;加大对社保、教育、医疗、卫生、养老等社会事业政策的事前论证和事后评估,按照我市财力等各项条件,合理配置资源,及时调整不适应需求的政策和措施,保障市民得实惠,确实发挥社会事业反哺经济发展的积极作用。在工业化、城市化加快的同时,要关注“三农”热点难点,维护和实现好广大农民群众的眼前利益和长远利益,让广大农民真正享受经济社会发展的成果。

# 厦门市人民政府关于厦门本岛 提升环境品质降低建设容量情况的报告

——2013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十二次会议上

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，由我向市人大常委会第十二次会议报告关于提升本岛环境品质、降低本岛建设容量的情况，请予以审议。

过去几年，本岛开发建设主要以高强度开发的新建和大面积的拆除新建为主，本岛开发建设重加法轻减法，导致本岛开发强度过大，交通拥堵，环境品质和宜居性下降，城市风貌特色和风景旅游资源保护面临困难。“人口稠密、交通拥堵、景观恶化”已经成为本岛问题的普遍共识；本岛主中心功能不断强化，而岛外建设又相对分散，岛外新中心培育缓慢，厦门呈现典型的以本岛为单中心的空间结构，使得本岛功能疏解阻力大。

2010年以来，在市委的坚强领导下，在市人大及其常委会的有力监督下，市政府坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大精神和习近平总书记系列讲话，按照“美丽中国”、“中国梦”、“岛内外一体化”、“提升本岛、拓展岛外”的跨岛发展战略部署，特别是今年以来，重点围绕“美丽厦门”战略规划要求，加强控制本岛开发强度，保护提升本岛生态环境和城市风貌，不断改善人民生活品质，创造宜居环境，有力促进本岛提升取得明显成效。

## 一、强化本岛规划专题研究，明确本岛发展战略思路

2011年，组织编制《本岛整合提升规划研究》，分析本岛整合提升功能、思路，提出本岛提升目标与方案。2012年，开展《厦门本岛开发建设控制策略研究》，对本岛未来开发情景进行模拟，

按照基础设施承载容量及宜居城市标准，设定本岛合理的目标体系，包括人口规模、建筑容量、交通目标等；提出实行“岛内外一体化，减量优质”的开发建设控制总体要求，“不开发”、“小开发”、“慢开发”分区域分类控制策略，以及“控地”、“严批”、“疏解”、“保护”、“改善”等相关配套政策。主要研究结论纳入“总体规划年度检讨报告”，定期聘请国内知名规划专家，为厦门城市发展战略思路把脉，理清本岛发展战略导向与工作思路。

2013年编制了《降低本岛建设容量、提升环境品质的管理策略研究》，进一步细化降低本岛建设容量、提升环境品质的管理策略及相关措施。特别是近期在广泛深入开展调研，充分汲取各方意见，组织专家反复论证的基础上编制的“美丽厦门”战略规划，明确了本岛主导功能为高端服务、金融商务、文化创意、旅游会展，全市拓展形成“一岛一带多中心”的空间结构，构筑本岛与岛外东部市级中心，改变本岛单中心的发展格局。

市政府常务会多次专题研究和部署降低本岛建设容量、提升环境品质工作，统一本岛发展认识，每年提出提升本岛、拓展岛外的工作要点，对提升本岛、岛外新城建设年度目标任务进行分解落实，有力地推动本岛容量控制、环境品质提升持续深入有序开展。

## 二、控制本岛改造开发强度，降低本岛建设容量

力促旧工业、仓储改造项目降低开发强度。贯彻落实《福建省人民政府关于加快推进旧城镇旧厂房旧村庄改造的意见》（闽政〔2009〕27号）

及《厦门市人民政府批转市国土房产局等部门关于推进工业仓储国有建设用地自行改造实施意见的通知》(厦府〔2012〕399号)精神,2013年拟研究出台《关于推进工业仓储国有建设用地自行改造实施意见的补充规定》,要求岛内项目容积率上限原则按现行《厦门市城市规划管理技术规定》容积率上限指标的70%控制。目前三旧自行改造项目已开始按此规定控制。

改变旧城、旧村“就地平衡”整体改造模式。划定本岛旧城保护区,明确保护区内不再进行成片的拆迁改造,保护旧城区历史风貌特色;调整本岛一号轨道线线路规划方案,避免轨道一号线穿越中山路旧城区,轨道站点高强度开发破坏旧城区历史风貌;开展《旧城危房自我更新改造政策研究》,研究旧城渐进式自主改造更新相关政策,以湖滨一里到四里、营平、厦港旧城片区为试点,推进旧城区按“原基地、原规模、原层数、原高度”标准实施小规模、渐进式的有机更新。编制《厦门城中村(旧村)整体改造开发模式研究》,研究本岛旧村改造模式和实施策略,借鉴广州、深圳、武汉“城中村”改造经验,明确旧村改造后建筑容量原则上不得大于改造前建筑容量,严格控制旧村改造开发强度,改变传统就地平衡旧村改造模式导致改造片区高强度开发的局面。贯彻落实《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》(国发〔2013〕25号)》,争取旧城、旧村政策与资金支持。

推动存量项目减少开发容量。根据本岛控制要求,对已批未建历史遗留项目进行逐个梳理,力促降低项目容量。自行车厂地块由5.2降为3.8,降容9万平方米;农科所地块由2.41降为1.85,降容3万平方米。

控制新增项目开发容量。针对大型综合开发项目或高强度开发地块进行专门的容量分析,通过对邮轮母港、两岸金融中心进行交通容量、市政容量、航空限高和景观影响分析,将邮轮城建筑规模由200万平方米下调至70万平方米,两岸金融中心由700万平方米下调至360万平方米,仅此

两项就为本岛降容470万平方米。对湖滨中路公交总公司地块、卷烟厂地块、夏商地块进行容量分析,明确片区地块容量控制要求,避免单个地块高强度开发叠加导致突破片区容量过高。控制本岛轨道沿线及站点开发强度,本岛与岛外采取差别化强度开发策略,本岛轨道沿线及站点开发强度适度控制,岛外轨道沿线及站点开发强度适度增高。

实行建筑高度分区控制。维护“山海相连、城景相依”的海上花园城市空间格局,对本岛中山路旧城、厦港、南普陀、曾厝垵和黄厝等景观敏感区进行高度控制规划研究,划定本岛建筑高度控制区;明确环岛路黄厝片区建筑高度控制在15米以下,曾厝垵片区控制在24米以下;除高层建筑区外,其余区域建筑高度均控制在50米以下。本岛尤其是环岛路沿线区域新建建筑高度得到了有效控制。

### 三、优化本岛发展功能,完善本岛配套设施

疏解本岛制造业、一般服务业和交通基础设施功能。一是“退二进三”,加快本岛工业仓储搬迁改造,本岛除保留火炬园和航空工业园外不再设立工业区,集中在岛外设立工业集中区,规划建设产业集群;印发实施《厦门市促进岛内工业企业搬迁岛外暂行办法》(2013),出台多项奖励措施,鼓励岛内工业企业迁往岛外发展,奖励金额最高可达1000万元。二是转移本岛低端批发商贸功能,岛内除发展农产品(蔬菜和水果、水产品、肉制品)专业市场,不再新增各种类型的工业消费品市场,大型工业消费品专业批发市场向岛外发展。三是搬迁本岛部分行政办公、科研教育功能,建成集美文教区、翔安文教区和厦门大学翔安校区,推动市劳动力大厦及人才市场、市档案馆项目等机关事业单位迁移至岛外。四是加快重大交通、物流设施迁到岛外,推进东渡港区外迁、翔安机场、杏林前场物流园区建设;把跨省动车、普通火车到发站外移至厦门北站,增加厦门北站火车到发列车数;推进高崎站货运功能外迁改为客运站,成为



本岛重要交通枢纽。

控制本岛居住及其配套功能。严格控制本岛居住用地供给,特别是经营性商品房用地供给,加快岛外建设步伐,在新城大力建设保障房、城市综合体。2013年厦门上半年出让土地中,本岛土地出让成交6宗,规划建筑面积23.4万平方米,均为办公酒店用地,成交建筑面积占全市比为28%;岛外土地出让成交7宗,规划建筑面积60万平方米,全市占比72%,以商住功能为主,控制本岛居住功能取得初步成效。明确为本岛居民生活配套的公共服务设施,在满足标准的前提下,不再扩张,大力推进岛外大型文、教、体、卫公共服务设施,将原规划于本岛的五缘湾医疗园调整至岛外进行选址建设,除预留一家综合医院和一家专科医院外,其余功能医院搬迁至岛外,逐步缩小岛内外公共服务设施水平差距。

拓展本岛现代高端服务业功能,完善基本生活服务配套设施。优化、提升本岛职能,发展高端第三产业,主要包括高端服务、金融商务、文化创意、旅游会展等功能,提升中山路商圈,编制《中山路及周边商业改造和业态提升策划方案》,升级中山路商业功能,建设中山路“美丽商圈”;改造湖里老工业区,编制《闽台文化产业试验园(核心区)总体策划及启动区概念规划方案》,发展文化创意功能,建设厦门闽台文化产业试验园。结合旧工业、仓储国有建设用地的改造,切出不少于20%的用地用于公益性项目,以改善环境完善服务配套。不断改善人民生活品质,本岛建设用地优先用于增加中小学、幼儿园、社区医疗等基本公共服务设施和绿地广场,将鹭江影剧院拆除改造为公共服务设施,提高营平片区居民生活品质,维护修缮人民体育场,翻新体育设施,满足老城区市民健身需求。提高本岛宜居性,开展厦门本岛新增公园选址规划,对厦门市绿地系统规划进行修编,做好本岛公园绿地规划控制预留,提高本岛绿地率水平。

#### 四、实施本岛美丽行动计划,提升本岛环境品质

质

贯彻落实《美丽厦门战略规划》“三大战略”、“十大行动”总体部署,针对“美丽厦门”十大行动计划,市政府各部门已拟订三年行动计划方案,明确了2014年度行动计划与项目安排;按照“美丽厦门”共同缔造精神,转变执政理念,与市民共谋、共建、共同推进,建立科学民主决策机制,通过接待群众来访、多渠道征集市民意见等方式,对市民反馈意见进行逐一梳理和落实,满足老百姓的实际需求,共建厦门美好家园。对应“美丽厦门”建设,结合本岛实际,本岛已开展、落实多项美丽行动计划和项目,有力地提升了本岛环境品质。

一是着力提高本岛排水防涝能力。出台《加强建设项目排水防涝能力规划指引》(试行)规定,对新建、改扩建项目的排水防涝能力提高标准,要求已建项目要进行积涝点排查,地下车库须设置防水挡板,重要积涝隐患点应按规划指引提出近期改造方案,并在2014年汛期前完成具体改造工程,通过对防涝标准、地下通道、地下空间、水系开发、旧城改造等一系列措施对策,提高本岛排水防涝能力。

二是着力提升本岛城市道路景观品质。高标准编制城市道路景观整治设计方案,通过城市道路景观综合整治工程,打造本岛靓丽街道景观。本岛年底将完成金尚路和仙岳路景观整治(含夜景)、人才中心景观整治、中兴路口景观整治。

三是努力改善本岛社区人居环境。思明区以中华街道镇海社区、筓筓街道振兴社区、嘉莲街道莲花五村社区、莲前街道前埔北社区和滨海街道曾厝垵社区等五个社区作为试点,从社区公共空间、社区服务体系、社区公共文化、社区管理体制、社区自治能力等五个方面入手,对社区进行优化提升;以建设“美丽社区”为落脚点,重点对群众反映强烈、有实际需求的项目登记造册,因地制宜设计提升改造计划,整合前埔健身公园、青少年校外活动中心等资源,完善周边监控、路灯等基础设施,打通连接形成环形慢行道,方便周边居民休闲

健身;结合民办二小开学前准备工作,对学校周边三个小区进行围墙改造、绿化景观提升并增设石桌石椅等休闲设施,提升学校周边环境。湖里区以群众参与为核心,从“房前屋后”着手,围绕改善人居环境、提升生活品质,从群众身边具体事情做起,让群众动手参与,看到成效,主要从九个方面的具体工作入手:1、实施老旧小区改造,力争年底前完成源泉山庄、兴隆新村等7个老旧小区改造验收;2、完善“村改居”市政设施,年内投入800万元在“村改居”社区新建和改造15座清垃圾、公厕,加快实施钟宅、围里等“村改居”社区自来水管网改造;3、实施道路和绿化改造,年投入3亿元加快悦华路、海天路等道路改造;4、加快公园景观建设;5、用好社区边角空地;6、实施屋顶绿化工程;7、开展占道经营专项整治活动;8、规划建设慢行系统,建设五缘湾、湖边水库、忠仑公园等3条绿廊,把五缘湾——湖边水库——忠仑公园连成一片,打造市民休闲健身的步行环境;9、开展“洁净家园”活动。

四是极力破解本岛交通拥堵。全面启动旨在缓解城市拥堵和提升道路管理水平的畅通工程,十余年来,畅通工程经历了启动推广、全面展开、深化提升三个发展阶段,逐步建立了科学的城市交通管理体系,交通规划、建设、管理之间协调发展,曾先后六次获评全国畅通工程“城市道路交通管理一管理等(模范管理)水平城市”。结合“美丽厦门”发展战略规划,提出了有关厦门交通建设的一系列新思维、新变革:1、规划先行,调整和优化交通发展战略,明确今后本岛交通发展以轨道交通为主体的公共交通,发展高品质慢行交通和旅游交通,高效调控和引导交通需求;加快建设岛外重大交通枢纽,岛外建设六处大型换乘枢纽中心。2、加强对公共交通运输服务体系的建设,拟建立以轨道交通和BRT为骨架、常规公交为主体、其他公共交通为补充的多层次、合理衔接的公共交通运输服务体系。3、今年,将先行推动实施金山路、金尚路、仙岳路、湖里大道“两纵两

横”公交专用道建设,总里程约32公里,交叉口处配套公交优先专用信号。

五是全力推进本岛慢行系统建设。2012年编制完成《厦门市绿道和慢行系统总体规划》,对本岛仙岳山—火车站步行系统,禾祥西路步行系统,纪念碑片区步行系统,松柏湖、台湾街至观音寺步行系统,以及海湾公园至老铁路至厦大滨海步行系统等首批五条步行道,进一步编制概念性规划深化设计,逐步构建本岛“环形+放射形”、“点线面完美衔接”的完善的慢行系统网络。目前本岛正在推进或完成的慢行系统工程有:1、建设岳阳西里通往仙岳山公园步道,根据市民反馈意见,增加沿线路灯和休闲设施。2、建设松柏湖环湖步行系统,包括修建环湖步道、观景平台、跨湖人行桥及周边景观绿化提升、照明等工程;步行道全长3135米,步游道平均宽度3米,局部设置休息平台,平台总面积约2850平方米;打造成为功能多变、空间多样化的景观廊道,集生态、文化、休闲、娱乐为一体的现代城市公共开发空间;其中300米左右的松柏湖环湖步道示范段已于2011年建成,成为附近居民休闲健身的好去处。3、提升环筲箕湖步道,“美丽设计师”与居民面对面,将意见建议纳入方案中,一是道路拓宽,步道拓宽至3米,修建自行车道;二是路段连接,250米跨湖桥通往海湾公园,连接筲箕公园和海湾公园;三是完善配套设施,增设公厕、座椅,提升照明;四是植物彩化,增加开花、色叶类植物;五是设置景观节点,转角处增设休息小广场。4、重点建设湖里高新园区周边片区自行车道系统,在已建步行与自行车道路网络基础上,进一步打通自行车通道断头路,完善园区周边道路自行车系统,构建厦门市示范性的自行车系统。

各位委员、各位代表!本岛提升环境品质、降低建设容量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。在回顾阶段性成效的同时,我们也清醒地认识到当前提升本岛环境品质、降低本岛建设容量还存在着一些困难和问题,主

要表现在:在目前本岛单中心结构作用下,本岛高强度开发改造的压力巨大;多方力量博弈有可能导致本岛开发失控,如部分用地尤其是部队用地中非军事用途的开发难以进行有效控制;提升本岛环境品质、降低本岛建设容量的政策协同力及约束力还有待进一步增强;以“车”为导向的道路与交通设施建设将使本岛更为拥堵。如本岛大力推动公共停车场(楼)建设,近期已建公共停车场(楼)16处,泊位约11000个,在建及已明确建设停车场(楼)23处,泊位约11500个,将进一步刺激汽车增长和出行需求。此外,跨海通道的建设将诱使大量车流集聚本岛,本岛交通压力将进一步增加,跨海通道交通压力也将持续增强,本岛有可能成为一座“堵岛”和一个巨大的停车场。这些问题需要我们在今后的工作中,采取更加有力的措施,努力探索和创新提升本岛环境品质、降低本岛建设容量的思路 and 办法,着力解决工作中存在的问题和困难,不断推进本岛提升建设取得更大成绩。

### 五、下一步工作重点

下一步,我们将认真贯彻落实国家、福建省对厦门市发展战略要求以及“美丽厦门”规划建设要求,按照市委、市政府的重点工作部署,以及这次市人大常委会的审议意见和要求,借鉴兄弟城市的先进经验,进一步解放思想,勇于创新,努力提升本岛环境品质,为建设美丽鹭岛不懈努力。重点将抓好以下几方面的工作:

一要加快推进本岛品质提升和降低建设容量立法。尽快出台《“美丽厦门”规划建设若干规定》,在此基础上,专门针对本岛建设尽快形成和

出台《关于提升本岛环境品质、建设美丽厦门的决定》,通过立法,将本岛各项控制与提升要求上升至地方法规层面,强化本岛发展约束力,实现对本岛开发建设的有效把控。

二要强化各部门协作,形成部门政策合力。提升本岛品质、降低建设容量需要综合协调各部门和各方的力量,有赖于规划部门规划政策、公安部门人口政策、土地部门供地政策、交通部门交通政策、经济部门产业发展政策等的协调统一,使本岛用地性质、建筑容量、人口规模、交通导向、环境景观等满足提升本岛品质、降低建设容量要求。

三要统筹岛内外土地出让与产业招商。建立全市一盘棋的土地供应机制和全市统筹的产业布局预审机制,对本岛不符合提升环境品质、降低建设容量要求的项目进行清理,逐步形成本岛与岛外各区产业优势互补、联动发展的格局。

四要倡导社区居民自治管理。探索建立社区居民参与规划、建设、监督管理的体制机制,通过设立与市民的对接平台,快速应对、处理市民意见需求,共同缔造美丽鹭岛。

五要提高本岛建筑与景观设计水平。对重要地段建筑与景观设计进行国际招投标,打造“设计厦门”城市品牌,提升城市景观品质与建筑特色,按照“政府主导、专家领衔、群众参与、科学规划”的原则,建立“设计厦门”公开评审平台。

六要完善“美丽厦门”战略规划十大行动计划方案。进一步深化和细化2014年度项目安排,并对涉及本岛的美丽厦门建设项目进行有序落实。

以上报告有不当之处,请批评指正。

# 厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于厦门本岛提升环境品质降低建设容量 情况的调查报告

——2013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十二次会议上

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2013年度工作要点》的安排，市人大城建环资委结合“关于限制和控制厦门本岛开发的议案”督办，对厦门本岛提升环境品质、降低建设容量情况进行了专题调查研究，并先后至市规划局、国土房产局、建设管理局、市政园林局等部门开展座谈讨论，听取相关工作报告。在此基础上，我委于10月12日召开全体委员会议，对此次调查情况进行审议。现将有关情况报告如下：

## 一、厦门本岛提升环境品质、降低建设容量的基本情况

近年来，市政府高度重视厦门本岛提升环境品质、降低建设容量工作，尤其是去年市人大常委会将“关于限制和控制厦门本岛开发”的议案列入常委会议程以来，相关部门结合“美丽厦门”战略规划实施以及议案办理，落实相应责任、采取系列措施，推动厦门本岛提升环境品质、降低建设容量工作有序开展。经过各有关部门的共同努力，取得一定成效，主要有以下五个方面：

（一）开展控制策略研究。开展《厦门本岛人口增长及分布与土地功能关系的研究》，深入分析现有土地利用状态下我市人口的分布状态，评估本岛土地、公共配套设施与环境的承载力水平，总体上框算本岛建设规划容量，为限制和控制本岛开发强度做好基础性研究工作。编制《厦门本岛开发建设控制策略研究》和《降低本岛建设容量、

提升环境品质的管理策略研究》，提出严格控地、减量建设、疏解旧城功能、增加公建配套等管理策略及相关措施。

（二）出台规划控制措施。落实“美丽厦门”战略规划发展要求，出台“规划建设八项规定”，内容涵盖户籍、生态、交通、高度、景观等内容。维护“山海相连、城景相依”的海上花园城市空间格局，对本岛中山路旧城、厦港、南普陀、曾厝垵和黄厝等景观敏感区进行高度控制规划研究，划定本岛建筑高度控制区，本岛尤其是环岛路沿线区域新建建筑高度得到了有效控制。划定本岛旧城更新政策区，区内不再进行成片的拆迁改造。出台旧厂房改造相关政策补充规定，要求本岛旧厂房自行改造项目的容积率按技术规定上限指标的70%控制。

（三）降低本岛开发强度。严格控制本岛居住用地供给。明确本岛除湖里高新技术园区、航空物流园区等少数片区外，不再批准工业项目增资扩容和改扩建。调整轨道一号线原设计线路，避免轨道穿越中山路旧城区，破坏旧城历史风貌。通过进行交通容量、市政容量、航空限高和景观影响分析，下调国际邮轮城、两岸金融中心、轨道一号线站点综合开发项目、自行车厂地块、农科所地块等近期建设项目的开发容量，如将国际邮轮城建筑规模由200万平方米下调至70万平方米，两岸金融中心建筑规模由700万平方米下调至360万平方米，两个项目共降容470万平方米。积极

推进本岛工业、仓储、港口、高校等功能疏解到岛外。推动市劳动力大厦及人才市场、市档案馆项目等机关事业单位迁移至岛外。

(四) 变更旧城改造模式。改变旧城、旧村“就地平衡”整体改造模式。开展《旧城危房自我更新改造政策研究》,以湖滨一里到四里、营平、厦港旧城片区为试点,推进旧城区按“原基地、原规模、原层数、原高度”标准实施小规模、渐进式的有机更新。例如厦港片区在保持旧城肌理不变的基础上,以发展文创、旅游产业的形式进行更新。编制《厦门城中村(旧村)整体改造开发模式研究》,研究本岛旧村改造模式和实施策略,以思明区岭兜村、湖里区湖边水库古地石、上湖、洪塘村为试点,在严格控制改造强度的前提下,推动旧村进行一、二级捆绑开发或村集体组织自主改造。

(五) 提升本岛环境品质。调整建设用地结构,增加公共绿地和开敞空间,设置景观节点,转角处增设休息小广场,并进行植物彩化。对原有街心公园进行提升的同时,又新增 12 座街心公园,建设五缘湾、湖边水库、忠仑公园等 3 条绿廊。全力推进本岛慢行系统建设,开展了环松柏湖、筓筓湖提升改造和湖里高新园区周边片区自行车道系统建设等工作。完成白城—五通岸线修复,预计明年启动厦门大桥至集美大桥间岸线修复。提升本岛城市道路景观品质,加快防洪排涝、停车场(楼)、截污设施等基础设施建设与改造。全面启动“畅通工程”,缓解城市拥堵、提升道路管理水平。选取岛内不同类型的部分社区作为改造试点,完善公共配套,共同缔造“美丽社区”。

## 二、需要引起重视的几个问题

虽然,市政府对厦门本岛提升环境品质、降低建设容量采取了大量措施,跨岛发展战略实施也取得了一定成效,但本岛人口日益增长、开发强度过大、环境品质下降等问题仍未得到根本性的解决。

### (一) 人口规模不断突破

本岛城市建成区面积仅占全市的 37%,但约

65% 的就业岗位却集中在本岛,本岛极化作用仍非常突出。岛内外面积之比虽然为 1:11,但人口密度却为 11:1,而且本岛人口规模仍然处于快速增长状态。由于原规划控制人口规模在 130 万人以内,但实际已达 200 万人,直接导致了公共服务设施和市政基础设施配套的不足。按照建设部标准,宜居城市人口密度应在 1 万人/平方公里以内,但本岛人口平均密度已经超过 1.82 万人/平方公里,部分街道人口如鹭江、中华、厦港等超过 3 万人/平方公里,本岛的宜居性已被逐步弱化。

### (二) 开发强度仍然过大

在目前单中心结构作用下,本岛仍然面临高强度开发改造的巨大压力。例如近期正在实施的两岸金融中心、湖边水库等项目以及湖滨中路的好清香、烟厂、自行车厂地块,都要求高强度改造,正在研究的农科所、外贸仓库片区等也大多为高强度开发改造模式。大量已有用地单位都要求在原地上进行高强度改建,单个地块的拆迁、部分“三旧”改造等项目也均为高强度开发建设。因此,随着轨道交通、本岛东部开发建设的推进,若无强有力的体制政策保障和积极的规划引导,本岛开发强度将会进一步增大。

### (三) 城市特色风貌破坏

近年来,市民和外地来厦人员对“海上花园”厦门美丽、精致、优雅、宜景的认同感均有不同程度下降。一是开放空间景观特色破坏。开发用地“上山下海”,未“增景”而是“争景”,轮渡一带的滨海开敞空间受高层建筑影响,一些以自然山体、湖面为依托的开放空间变私家花园,许多开放空间的“天际线”和“景观视线”被破坏。二是旧城与周边环境不够协调。政府在积极致力于旧城保护的同时,忽略了旧城周边环境的协调与综合治理。新建建筑大多是“国际式的方盒子”,破坏了厦门所承载的历史、文化传统。一些商家未经许可,违规对风貌建筑进行装饰装修、改变其使用用途,也破坏了旧城原有风貌。三是城中村处于无序建设状态。由于土地房屋征收困难,城中村改

造难以推进,村民违章抢建行为造成了大多数城中村内的建筑密度过高、市政设施不足、生活环境不佳。此外,还存在着一些其他问题:如钟宅社安置房建设后迟迟难以搬入;曾厝垵社自发形成了夜市休闲区,但无法进行房屋产权确认、无法满足消防要求,导致许多家庭旅馆处于无证经营状态。

#### (四)基础设施配套不足

本岛大部分市政设施是按 100 万人口的规模进行规划、建设,由于人口大大突破原有规划,亟需对供水、排水、燃气、城市道路、停车空间、环卫设施、市政管网等进行扩容,满足使用需求。几个比较突出的问题有:一是给排水及污水处理设施不足。今年以来多次发生的城市内涝问题,充分暴露了部分区域排水系统存在的薄弱环节。此外,岛内部分路段供水压力不足,筓筓污水处理厂已接近饱和且没有扩容空间;随着本岛东北部的开发,湖里区急需新建一座污水处理厂;本岛仍有约 48 个排洪沟没有进行污水截流,污水直排入海。二是部分区域高峰期交通拥堵。中心城区城市交通环境恶化已有逐渐向全岛蔓延的趋势。岛内道路空间供给有限,主干道高峰期阻塞常有发生,吕岭路江头段、莲岳路莲花路口、湖滨南路和湖滨北路部分路口等成为相对常态化的交通拥堵路段。三是停车空间严重不足。随着我市机动车保有量的不断增加,需求集中点及公共服务设施周边普遍存在“停车难”的问题,停车占道现象严重。截止 2013 年 9 月,全市机动车已经突破 100 万辆,其中小汽车约 60 万辆,而本岛各类停车泊位仅约 17.5 万个,其中公共停车泊位数为 9.8 万个,缺口十分巨大。

### 三、几点建议

#### (一)结合“美丽厦门”,研究发展规划

要结合“美丽厦门”建设,进一步摸清现状、深入研究,制定更适宜居住、更符合实际的本岛环境容量规划,提出本岛人口规模和用地的控制目标,出台提升本岛环境品质、降低建设容量的管理办法,明确本岛空间发展控制要求,并据此做好各

专业规划。保护提升本岛生态环境和城市风貌,划定本岛基本生态控制区、旧城保护区和建筑高度控制区,具体控制区线由市人民政府批准后,报市人民代表大会常务委员会备案。探索建立广大市民积极参与城市规划、建设、管理的体制机制。同时,提升规划理念,充实城市内涵,始终把自然生态、景观特色、城市历史文化和风貌特色贯穿于城市规划建设的全过程,将厦门岛建设成为继鼓浪屿之后的又一个现代化的“海上大花园”,进一步提高厦门城市品质、凸显城市特色、提升城市魅力。

#### (二)控制开发强度,降低建设容量

以环境容量和承载力为基础,提出本岛各片区的强制性规划控制要求,任何单位及个人均不得突破,切实维护规划的严肃性和权威性。成片大型的综合开发项目原则上不再在本岛选址建设,原工业、仓储国有建设用地原则上不再进行自行改造。限制本岛低端商贸批发功能的扩张,严格控制本岛居住用地供给。零星建设用地不得以“见缝插针”式新建办公、酒店等经营性项目。大型综合开发项目,应在选址或出具规划条件之前进行交通影响评价,满足交通容量控制要求。建筑高度实行分区控制,除少量的高层建筑区之外,其余区域建筑高度均应控制在 50 米以下。

#### (三)调整开发策略,做精已批项目

虽然轨道交通沿线及站点周边将不可避免地出现高强度开发,但仍应坚持本岛与岛外差别化的强度开发策略,对本岛轨道沿线及站点开发强度进行适度控制,岛外再根据实际情况进行适度增高。对于已批的轨道交通、邮轮母港、两岸金融中心等成片综合开发项目,应严格按照片区开发总量控制要求,明确各个项目的开发强度,避免单个地块高强度开发叠加导致突破片区容量过高。对于已批未建的历史遗留项目,进行逐个梳理,与项目业主单位协调,降低项目容量,或者进行异地置换,减轻部分中心区域的开发压力。项目施工过程中,应充分考虑各专业规划需求,给排水、通

讯等管线一步实施到位,避免反复开挖。此外,在轨道施工过程中,还应采取各项有力措施,尽可能将施工对市民生活、出行等造成的影响降到最低。

#### (四)保持旧城风貌,推动有机更新

进一步研究、完善旧城渐进式自主改造更新的相关政策,在旧城改造中应避免“大拆大建”、为达到就地平衡而增加容积率、提高开发强度,增加已不堪重负的基础设施负荷,使本岛的城市环境质量更趋下降。保护旧城整体历史风貌特色,划定旧城历史风貌核心区,保护旧城肌理和建筑风貌,对闽南骑楼、红砖建筑等进行保护性修缮,在提升旧城功能、优化环境品质的同时,充分展现厦门悠久的闽南文化底蕴以及独特的自然风貌。探索研究可操作的城中村改造安置模式,明确分批、分类改造的政策和思路,但应严格控制改造开发强度,明确改造后的建筑容量不得高于改造前。同时,对一定时期内已确定不进行土地房屋征收的城中村,进行配套设施改造,重点对进出社区道路、排水排污设施、路灯等基础设施进行改造,花小钱办大事。

#### (五)加强生态保护,提升环境品质

优化本岛土地空间开发格局,加大自然生态系统和环境保护力度,不断提升岛内环境品质。结合本岛山体公园、滨海、滨湖岸线、环岛路沿线等地理地貌特征,合理划定绿线、生态敏感区等生态环境保护控制范围,明确禁止和限制开发建设区块,注意区域生态绿地的整体保护控制。大幅度增加公园、绿地和广场等开敞空间,对全市绿地

系统规划进行修编,做好本岛公园绿地规划控制预留,增加社区公园的覆盖率,提高绿地率水平。为避免破坏城市景观,本岛原则上不得建设立交桥、高架路等交通设施,鼓励建设地下连接通道,统筹地下空间综合开发。应大力发展公共交通,完善慢行系统建设,控制交通需求。加大财政投入,对一些低洼易涝路段进行系统改造。探索通过增收交通拥堵费、提高停车费用、错时上下班等做法,缓解交通压力。

#### (六)加快跨岛发展,疏解本岛压力

进一步加快本岛现有工业、仓储向岛外搬迁,推动东渡港区功能调整、岛内工业厂房“退二进三”。本岛除保留火炬园和航空工业园外不再设立工业区,集中在岛外设立工业集中区,规划建设产业集群。加快岛外新城建设的土地房屋征收工作,明确阶段建设目标,优化产业布局,做好配套设施和环境建设,完善新城综合服务功能,增强岛外宜居性。加快推进轨道交通建设,完善翔安航空港新城规划,形成服务和辐射周边的引擎作用,将更多大型优质的科、教、文、体、卫等公建设施规划在岛外,推动本岛劳动密集型产业、科研机构、事业单位和部分专业性行政机关搬迁到岛外新城。本岛购买住房不再入户口,引导本岛人口向岛外新城集聚,降低本岛人口密度,从而缓解岛内开发建设的压力。构筑岛外东部市级中心,形成岛外“反磁力”中心,构筑“一岛一带多中心”的城市空间格局。

# 厦门市人民政府关于增加优质医疗资源 缓解群众看病难情况的报告

——2013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十二次会议上

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：

受市政府委托，由我向本次常委会报告我市增加优质医疗资源缓解群众看病难情况，请审议。

近年来，我市高度重视增加优质医疗资源缓解群众看病难工作，刘可清市长多次听取汇报并做出重要指示，黄强副市长多次组织专题调研进行研究，协调推进相关工作。市卫生局、发改委、财政局、人社局、国土房产局、规划局、建设管理局等市直部门和各区人民政府密切配合，积极推进具体项目建设。今年9月27日市人大代表对我市增加优质医疗资源缓解群众看病难工作情况进行了视察，听取工作汇报并提出许多富有建设性的意见。我市通过着力加快公立医院改扩建项目建设，积极引进社会资本举办医疗机构，大力引进高层次人才和现代化医学技术，在增加优质医疗资源，缓解人民群众“看病难”工作取得了一定成效。现将具体情况报告如下：

## 一、基本情况

### （一）医疗机构情况

截止2012年12月，厦门市共有医疗卫生机构1233家（不含部队医疗机构），其中医院38所，社区卫生服务中心25所、卫生院13所、村卫生室297个、门诊部102家、诊所或卫生所728家，妇幼保健机构7家，急救中心、急救站各1家，采供血机构1家等。全市三级综合医院共7所（其中三甲综合性医院2所，三乙综合性医院2所，未定等三级综合医院3所），三级甲等中医院1所，三级专科医院4所（其中三甲专科医院3所），二级综合医院共4所，二级中医院1所，二级专科医院3

所，一级医院18所。

目前我市医院实际开展床位数已达1.2万张，其中公立医院床位超过1万张，社会办医院床位2千张，每千人拥有病床数3.35张。

### （二）诊疗工作情况

2012年，全市医疗卫生机构总诊疗人次数达2630万人次。其中，医院诊疗人次数超过1485万人次；基层医疗卫生机构947万人次，专业公共卫生机构近197万人次，其它卫生机构0.83万人次。按经济类型分：公立医疗卫生机构总诊疗人次数超过1950万人次，社会办机构近680万人次。全市医疗卫生机构出院人数达42万人。其中公立医疗卫生机构出院人数约34万人，社会办机构近8万人。

### （三）医务人员情况

目前全市共有卫生技术人员2.14万人，其中执业（助理）医师8664人、注册护士8928人；每千人拥有医师数2.33人，每千人拥有护士数2.21人，每千人拥有卫生技术人员数5.60人。

## 二、主要措施

### （一）优先增加岛外医疗资源

一是制定《厦门市医疗机构设置规划（2010-2015年）》，对各区医疗资源进行了合理分类和布局，将全市分为资源控制区、资源稳定区和资源发展区。资源控制区为思明区，资源稳定区为湖里、海沧、集美区，资源发展区为同安、翔安区。二是改善医疗资源布局不平衡情况，截至目前，思明区、湖里区因门诊部、诊所自然淘汰医疗机构有所减少，翔安区、同安区医疗机构有所增加。三是推



进同民医院、第二医院、第三医院、海沧医院等一批医疗资源项目建设。

### (二) 优化岛内医疗资源

一是继续优化和完善岛内优质医疗资源。市第一医院门急诊综合楼、中山医院内科病房、市口腔医院(总院)一批重点建设项目均已完工并投入使用;厦门大学附属眼科中心迁建项目已开工。二是对国家级重点专科建设单位厦门大学附属中山医院心脏中心实行独立建制,加大人财物投入,实行各种激励和优惠政策,拟建成三级心血管专科医院;三是由政府全额投入将湖里医院迁建项目调整为高水平政府举办的市儿童医院(500床位,未来定位为三级甲等专科医院),组建方案正在制定当中;已建成医养结合模式专门为老年人服务的厦门市爱心护理院(床位设置293张)。

### (三) 发展高端医疗服务

一是为满足市民及周边地区居民不同层次的医疗需求,出台《厦门市高端医疗服务项目申报及评估管理办法(修订)》,规范高端医疗服务项目审批;二是在五缘湾规划建设1所1000张床位的高水平综合医院,发展高端医疗。

### (四) 加大财政投入力度

我市财政对医院基建补助比例从1/3提高到2/3,重点优化岛内优质医疗资源和支持岛外建设三级综合医院,力争我市医疗资源总量较快扩增,缓解群众看病难问题。

### (五) 鼓励社会资本办医

按照“积极鼓励、规范引导、公平竞争、做优做强”的原则,加大对社会办医疗机构的扶持力度,着力推进形成以公立医院为主导,社会力量办医为辅的医疗卫生服务体系框架。在2011年5月发展改革委、卫生局等部门联合出台23条鼓励扶持和规范管理社会资本办医的具体政策基础上,市卫生局今年又出台了八项措施进一步引导和鼓励社会办医。

### (六) 大力引进高层次人才

一是制定《厦门市高层次人才引进培养

暂行办法》,将引进高层次卫生人才纳入全市“海纳百川”引进人才计划。二是编制《厦门市2013年高层次卫生领军人才引进目录》。全市15家医疗卫生单位共提出139名高层次卫生领军人才引进计划。三是制定了《三级医院试行双主任制实施办法》,积极创新机制,解决高层次人才引进难题,在加快刚性引进培养高层次人才的同时,以推行重点专科“双主任制”为突破口,突出柔性引进高层次人才。

## 三、具体成效

### (一) 医疗资源不断增加

一是—批新建医疗卫生项目投入使用。总投资2.59亿元的中山医院内科病房楼已投入使用,新增床位300张;投入近2亿的翔安区同民医院改造提升项目已完工,目前该院经省卫生厅核准为500张床位的三级综合医院;市口腔医院新院区于去年12月开诊,增加牙椅100张,新增床位50张。二是在建卫生项目建设不断加快。上古街公共停车楼项目目前已有400个车位投入使用,有效缓解第一医院“停车难”问题;第一医院门诊大厅扩建工程预计12月底竣工;中山医院湖里分院异地迁建项目(厦门市儿童医院)已进入内部装修阶段,该项目建成后将新增500张儿童床位,有利于缓解我市儿童看病难问题,填补我市儿童医院空白;市第二医院三期工程建设进展顺利,住院综合楼主体结构10月份封顶,该项目建成后将新增500张床位;海沧医院独立建制后拟建成500张床位的三级综合医院,二期工程(300床)已开工建设;翔安医院(首期500床位,规划1000床位)正在进行前期准备工作。

### (二) 社会办医工作取得进展

依照我市高端医疗服务项目评估办法,一年来已经有1家高端口腔医院(厦门天使口腔医院)和4家门诊部(瑞尔口腔专科门诊部、美莱医疗美容门诊部、爱心口腔门诊部、州信医疗门诊部)通过了我市高端医疗服务项目评估并获批准设置,将有利于满足我市群众多样化医疗服务需

求。其中,厦门天使口腔医院,引进台湾 ABC 牙医联盟高端技术和先进管理团队,其五合一种植牙技术及舒眠治疗技术处于国际领先水平,学科带头人谢尚廷是国际知名种植牙专家,黄纯德曾获“十佳华人口腔医生”称号。瑞尔口腔专科门诊部投资 1000 多万,资金雄厚,国内有 22 家连锁门诊部,引入国外先进牙科设备和完善的医疗风险控制体系,IPSOFT 电脑辅助诊疗和美国个性化托槽达到国内先进水平,学科带头人赵美英、郭航是全国口腔正畸专家。美莱医疗美容门诊部在全国有多家连锁门诊部,在厦投资 2000 多万,引进国际先进的美容整形设备如 PLASMA、雷霆大 Q 皮肤整形设备,具有优秀管理团队,学科带头人李建宁是中国中医结合学会医学美容专业委员会主任委员,擅长整形美容和体表器官再造)。新设置的齐安中医院已报省卫生厅审批。该院拟定床位 500 张,将进一步扩增翔安区医疗资源。

(三)公立医院与社会医疗机构合作交流不断创新

在鼓励社会办医同时,我市积极支持社会医疗机构错位发展,做强做大。今年市卫生局推进厦门长庚医院与厦门大学附属第一医院合作,双方为发挥各自优势卫生资源,签订了《协作共建医院框架协议》,5 月份双方签订了《门诊协作协议书》,进一步加强合作。双方的合作为探索公立医院与社会办医院的合作模式,为进一步做大做强社会办医疗机构提供了很好的借鉴。

(四)引进高端技术和高层次人才初显成效

一是积极引进现代医学技术。加强与解放军

总医院和军事医学科学院联系,建立会诊、转诊机制;与解放军总医院联合建立了远程会诊平台,目前设备调试已完成,并确定在第一医院的神经内科、心电图、放射科、眼科、重症医学、肿瘤等科室先行开展合作试点。通过双方合作,将高端技术引入厦门,让患者在厦门就能享受到国内高水平的医疗服务,短时间内提高我市医疗服务水平,借助外力扩增优质医疗资源。二是着力引进高层次医学人才。目前,第一医院、中山医院、中医院等医院积极与上海、北京大医院重点一流学科的带头人联系,已与约 20 名专家达成了初步意向。国内外知名医疗专家来厦工作,将进一步提高我市医疗服务水平,提升我市优质医疗资源。

#### 四、下一步工作思路

(一)加快在建项目建设进度,促进项目早日完工投入使用,尽快形成服务能力。抓紧规划拟建项目,推动市第一医院内科综合大楼、中山医院门急诊综合楼、市中医院康复楼等项目尽快开工建设。

(二)提升鼓励社会办医优惠政策的实效性,引导社会资本举办医疗机构走差异化发展路子,与公立医院形成功能互补、良性有序的市场竞争格局;促进社会办医疗机构做强做大,力争 2015 年社会办医疗机构床位及工作量达 25%。

(三)进一步加大人才引进力度,提升我市医疗服务水平;推进与国内外知名医疗机构合作,引进高端医疗技术。

专此报告。

# 厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会 关于增加优质医疗资源缓解群众看病难情况 的调查报告

——2013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十二次会议上

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会

厦门市人民代表大会常务委员会：

2012年10月23日至25日，市十四届人大常委会第五次会议听取和审议了市政府关于我市公立医院改革情况的报告，并进行了专题询问。会上，常委会组成人员针对我市医疗资源总量不足且配置不合理问题，提出了加大公立医院建设力度、加快推进多元办医等审议意见。为了跟踪检查审议意见落实情况，市人大常委会进一步将听取和审议市政府关于“增加优质医疗资源缓解群众看病难”情况报告，列入2013年工作要点。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，对我市增加优质医疗资源缓解群众看病难情况进行了视察调研。现将调查情况报告如下。

## 一、基本情况

我市现有医疗卫生机构1233个（不含部队医疗机构，下同），其中医院38个，基层医疗卫生机构1195个。全市共有12所三级医院，其中三级甲等医院6所（综合性医院2所，中医院1所，专科医院3所），三级乙等医院6所。全市医疗机构实有床位总数12299张，每千人拥有病床数3.35张。与去年专题询问时的数据相比，全市扩建提升了3所三级医院，引进了5家社会办高端医疗机构，总床位数增加了766张，每千人拥有病床数增加了0.15张。一年来，市政府及相关部门在增加优质医疗资源缓解群众看病难方面做了一些具体的工作，主要有：

（一）加大公立医院建设力度。市财政加大投入，建设完成并投入使用了一批新建的医疗资源，如中山医院内科病房楼、翔安区同民医院改造提升项目、市口腔医院新院区等；加快推进了一些在建项目，如市第一医院门诊大厅扩建和停车场建设、市第二医院三期工程、市级儿童医院建设、市第二医院海沧分院扩建为独立建制的三级综合医院等。此外，筹建中的翔安医院也在进行动工前的征地拆迁工作。

（二）推动社会资本举办医疗机构。在国家相关政策和市政府《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》基础上，市卫生局今年又出台了八项具体措施，进一步引导和鼓励社会办医。一年来，已经有1家高端口腔医院和4家医疗门诊部通过了我市高端医院服务项目评估并获准设置，另有1家新设置的齐安中医院已报省卫生厅审批。这在一定程度上满足了群众对多元化医院服务的需求。目前，我市社会办医院床位已达2003张，占全市总床位数的16.29%，较去年的15.76%有所提高，远高于全国9%的平均水平。

（三）引进高端技术和高层次人才。一是加强与国内知名医院的合作，建立会诊、转诊机制，让患者在厦门就能享受到国内高水平的医疗服务，借力增加优质医疗资源。二是编制《厦门市2013年高层次卫生领军人才引进目录》，吸引国内外知名专家来厦工作，进一步提升我市医疗服

务服务水平,提升优质医疗资源。

## 二、存在的主要问题

(一)医疗资源配置规划滞后,布局不够合理。一是总量不足。我市现有医疗资源总量是依据“十一五规划”期间我市常住人口 252 万人匹配的,而根据第六次人口普查,我市常住人口已达到 367 万。虽然“十二五”期间进行了一些建设,但医疗资源总量依然远远不足,全市每千人口病床数仅 3.35 张,低于全国 3.81 张的平均水平。二是配置不合理。目前我市依然存在着岛内与岛外、城区与乡镇、老城区与新城区医疗资源配置不均衡问题,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。而外来患者的大量涌入,加剧了原本已十分突出的医疗供需矛盾。三是规划落实难。为了填补岛内东部地区没有综合性医院的空白,我市早在 2007 年就规划建设综合性五缘医院,但时至今日仍未动工。

(二)便民措施还不够完善,医疗服务水平有待提高。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,医保卡充值预付费通存通用等一些便民措施,尚未落实或实行。

(三)人才培养和引进效果还不大明显。一是人才培养力度不够。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,面对这种情况,我市在拓宽培养、培训渠道方面的办法还不多。二是人才引进政策优势不明显。目前我市对医疗人才还没有特殊的政策,无法解决医疗人才引进后的身份认定、职称评定等问题,医疗人才难以在公办与民办医疗机构间合理流动,收入待遇也不高。因此,有些人才引进了也留不住。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。

(四)社会办医空间还有待进一步提升。目前我市民营医疗机构大多规模小、等级低,近一年虽然引进了一些高端医院、门诊部,但床位数也仅占全市总床位数的 16.29%,与《厦门市“十二五”期间深化医疗卫生体制改革规划暨实施方案》提出的“到 2015 年,全市非公立医疗机构床位数和服务量达到全社会的 30% 左右”的目标要求,还有一定的差距,还不能满足市民对多层次、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。非公立医疗机构发展、上升的空间还相当大。

## 三、进一步增加优质医疗资源的建议

(一)科学规划,合理配置优质医疗资源。一是要以我市最新人口数及未来发展趋势为依据,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,推进优质医疗资源向岛内东部地区、向岛外地区、向新城区等医疗资源薄弱地区倾斜,不断增加优质医疗资源供给,如期实现《厦门市“十二五”期间深化医疗卫生体制改革规划暨实施方案》提出的到 2015 年“全市每千人口床位数达到 4 张”的目标要求,使我市优质医疗资源规模与经济发展水平相适应。二是要认真落实医疗资源配置规划,抓紧建设五缘医院、翔安医院,让群众能就近享受优质医疗服务,缓解优质医疗资源配置不均衡带来的就医难问题。

(二)改进便民措施,提升医疗服务水平。加强医院内部管理,优化诊疗流程,规范诊疗行为,落实挂号、看病、拿药、缴费等便民措施,解决好各医院间医保卡充值预付费通存通用问题,提高医疗服务质量和效率。本地居民就诊应在收费上、通道上有别于外地患者,切实缓解本地居民看病难问题。

(三)创新体制机制,加大医疗人才培养和引进力度。要加强与国内外知名医学高等院校、知名医院的战略合作,加大合作办医和人才培养、培训力度。要制定卫生系统特殊的人才引进政策和项目计划,特别是引进高层次人才的政策。

要着力研究解决影响人才队伍稳定的身份、待遇、职称评聘等问题,营造良好的工作氛围,使这些人才真正静心做事,共同提高我市的医疗水平。

(四)进一步推进现代医疗服务业发展,尽快形成多元办医格局。要根据今年10月14日新出台的《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》的规定,进一步向社会资本开放医疗服务领

域,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、社会提供个性化医疗服务的多元办医政策体系,多渠道吸引社会资金,加大社会办医力度,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。

## 厦门市人民检察院关于 查办和预防职务犯罪工作情况的报告

——2013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十二次会议上

厦门市人民检察院检察长 黄廷强

厦门市人民代表大会常务委员会:

我代表市人民检察院,向市人大常委会报告2012年以来全市检察机关查办和预防职务犯罪工作开展情况,请予审议。

### 一、查办和预防职务犯罪工作主要情况

2012年以来,全市检察机关在市委和上级检察院的领导、人大及其常委会的监督支持下,认真贯彻市人大常委会《关于加强人民检察院法律监督工作的决议》、《关于加强预防职务犯罪工作的决定》,紧紧围绕我市经济社会发展大局,全面履行法律监督职责,查办和预防职务犯罪工作保持了健康、平稳发展态势。

#### (一)保持查案力度,突出查案重点

2012年以来,全市检察机关共立案侦查职务犯罪案件①108件123人,其中贪污贿赂犯罪案件87件101人,渎职侵权犯罪案件21件22人,提起公诉75人,法院已审结作出有罪判决52人,为国家挽回直接经济损失1100余万元。

一是集中精力查办大案要案。坚决查办发生在领导机关、领导干部中以权谋私、失职渎职犯罪案件,重点领域和关键环节中的职务犯罪案件,重

大责任事故和群体性事件涉及的职务犯罪案件。2012年以来立案侦查职务犯罪大案要案116人,占办案总人数94.3%,查处处级以上领导干部14人,其中市管干部1人;查办党政机关工作人员3人、行政执法人员24人、司法工作人员4人。

二是抓住社会关注的热点,深入开展专项工作。组织开展治理商业贿赂、查办涉农职务犯罪、“两违”②背后职务犯罪、危害能源资源和生态环境职务犯罪、治理工程建设领域突出问题等专项工作。分别查办商业贿赂犯罪案件70人、涉农职务犯罪案件12人,“两违”背后职务犯罪案件33人,危害能源资源和生态环境职务犯罪案件23人,工程建设领域职务犯罪案件52人。开展查办发生在群众身边、危害民生民利渎职侵权专项工作,立案侦查全市首例食品安全监管领域渎职犯罪,取得良好的社会效果。

三是加大惩治渎职侵权犯罪力度。不断完善检察机关同步介入重大责任事故调查、对司法活动中渎职行为调查等机制,完善行政执法与刑事司法相衔接机制,深挖重大责任事故和执法、司法不公背后的渎职犯罪案件,着力解决渎职侵权犯

罪发现难、立案难、查证难、处理难等问题。推行上下级检察院办案联动工作机制,集中力量,突破案件、培养锻炼队伍,促进基层检察院反渎工作均衡发展。2012年,全市两级检察院首次消灭办案“空白点”,今年1至9月,反渎立案件、人数均已超过去年全年总数,开创了反渎工作新局面。

(二)贯彻《刑事诉讼法》,严格依法规范办案

一是完善线索举报和初查机制。利用新闻媒体、举报宣传周等形式,深入宣传发动,提供网上、信访、电话等举报途径,完善举报线索奖励和举报人保护制度。注重线索初查工作,一如既往把牢初查关,强化秘密初查,注重信息的收集研判,办案模式实现了“由证到供、以证促供、供证互动”的转变。2012年以来,共受理职务犯罪举报线索307条,从中立案侦查92件103人。

二是实行侦查一体化机制。建立案件线索和侦查信息集中统一管理制,对本区域内有重大影响、涉案人员多、涉案金额大、社会反映强烈的职务犯罪案件的侦查,两级检察院反贪反渎部门实行统一组织、指挥协调、调配力量等,形成了整体作战、上下联动、区域互动的“大侦查”工作格局,有效提高办案效率。2012年以来,全市两级检察院共查处窝串案55件65人,占立案总件数的50.9%。

三是推进侦查信息化和装备现代化建设。树立“信息引导侦查”的办案理念,加强与相关职能部门沟通协调,建立包括案件线索、侦查谋略、典型案例等案件信息分析系统,提高线索分析评估和领导决策的准确性和有效性。积极推进科技强侦,配备了多媒体心理测谎仪、手机取证系统、电脑取证系统、话单分析软件等设备。选派干警参加专门技术培训,提高科技装备和技术的实战应用效果。

四是讲究办案策略。坚持理性、平和、文明、规范执法,对涉及企业的举报线索认真分析和审查,慎重选择办案时机;慎用拘留、逮捕等强制措施,对关键岗位犯罪嫌疑人采取强制措施的,及时

通报发案单位或其主管部门做好工作衔接;不轻易查封账目、不轻易扣押资金、不轻易冻结银行账户,确保执法办案尽量不影响经济建设、不影响正常的生产经营活动,不损害企业的声誉和品牌。

五是落实各项监督制约机制。建立集立案、办案、审批、查询、监督于一体的执法办案管理监督系统,坚持案件评查、精品案件评选、办案工作通报、案件质量统计分析等制度,引导办案工作健康发展。按照“全面、全部、全程”要求,积极推进讯问犯罪嫌疑人同步录音录像工作,认真落实办案工作区管用分离、看审分离和审录分离,建立与医疗机构间的办案医疗保障协作机制,细化律师会见制度。多年来,查案工作做到零投诉、零事故、零错案。主动接受外部监督,积极向市委、市人大汇报工作,深化检务公开,推行人民监督员和特约检察员制度,广泛征求社会各界意见建议,以公开促公正、赢公信。

六是完善内外协调联动机制。严格执行逮捕职务犯罪嫌疑人由上一级检察院审查决定等制度,对重大复杂案件,实行侦监、公诉部门提前介入引导侦查,把好案件的事实关、证据关和法律适用关。加强与纪检监察、审计、法院等有关部门的联系配合,有效形成办案合力。近年来,当年立案的职务犯罪案件侦结率、起诉率都在80%以上。

(三)惩防并举,充分发挥预防工作的服务保障功能

在加大查办职务犯罪案件力度的同时,大力推进职务犯罪侦查、预防一体化建设,完善“宣教预防、个案预防、行业预防、专项预防”四结合的工作做法。

一是加强宣教预防。开展预防“五进”<sup>③</sup>活动,对国家工作人员进行经常性的廉政守法教育。2012年以来,先后在全市党政机关、行政执法机关、国有企事业单位、基层组织等开展各类预防法制讲座450场次。整合检察机关的专业资源和党校的教育资源,将预防职务犯罪和廉政教育纳入市委党校教学计划。制作《检察视点》电视专栏

90 期,在厦门电视台定期播放,借助网络、户外电子屏等载体和平台,开展廉政公益短片、广告展播,营造良好的舆论氛围。

二是开展个案预防。实行“五个一”的个案预防方法,达到“办理一案、教育一片、治理一方”的效果。如针对近年来政府采购招投标领域职务犯罪开展预防调查,与市财政局联合发文,将大宗货物政府采购项目纳入行贿犯罪档案查询范围;针对沿海渔港设施法律责任及相关问题开展预防调查,向海洋行政综合执法大队发出检察建议,该部门积极整改,对我市沿海岸线开展了为期半个月的集中排查。此项预防调查报告获评全省精品预防调查报告。

三是抓好行业预防。围绕海洋经济建设,与国家海洋三所等 6 家涉海单位举行“服务海洋经济、预防职务犯罪”活动,与厦门海关驻海沧办事处、厦门港引航站等七家单位共建廉洁平安港,实行预防职务犯罪年度综合报告制度,对全年查处职务犯罪进行综合分析并提出对策建议,为党委、政府部署反腐倡廉工作提供参考。

四是强化专项预防。先后开展服务和保障基层组织换届选举、食品安全监管环节职务犯罪、保障政府投资安全等专项预防工作,深入调查了解重点工程建设项目分布、投资管理和建设等情况,与有关单位共同分析探讨可能存在的管理漏洞和职务犯罪隐患,提出防控对策建议。2012 年以来,对 4 个投资亿元以上的政府重点工程建设项目开展预防工作。海沧区检察院开展的东南国际航运中心总部大厦工程同步预防职务犯罪工作,被最高人民检察院列为重点督办项目。

五是开展行贿犯罪档案查询。对 1997 年以来经各级检察院立案侦查并经法院判决生效的行贿犯罪案件进行编辑建档,与全国检察机关行贿犯罪档案数据库联网,为社会各界提供查询提供服务。与市建设局、招投标中心等部门建立协作配合机制,将查询有无行贿犯罪记录作为投标人资格预审的必经程序,推动社会诚信体系建设。

2012 年以来,共受理查询申请 3716 批次,涉及被查询单位 20867 家,被查询个人 1812 人。

(四)加强素质能力建设,着力打造过硬队伍  
重视干警的政治思想和纪律作风建设,认真组织和落实每年度主题教育实践活动的内容,采取深入学习、查摆剖析、督促整改等方式,增强干警履职的自觉性和主观能动性。通过回访案发单位,开展检务效能监察,分析队伍现状,及时掌握干警的思想动态,帮助干警解决实际困难,切实关心和保护干警。多年来,未发生干警因违纪违法办案受处分等情况。加强业务培训,组织开展法律、心理、信息技术等综合知识学习,提高业务能力和办案技巧。创新岗位练兵方式,开设干警讲坛、“小教员”授课、一案一总结等活动,在实战中提升队伍整体能力和水平。

## 二、工作中面临的困难和存在的不足

全市检察机关查办和预防职务犯罪工作虽取得了一些成绩,但也存在一些问题和困难。主要表现在:

(一)随着反腐倡廉形势的不断变化和我市经济社会的深入发展,市人大常委会 2002 年制定并于 2006 年修订的《关于加强预防职务犯罪工作的决定》,已不能很好地适应目前工作的需要,需修改和完善。建议市人大常委会将修改《决定》列入 2014 年立法计划,对修法工作进行深入调研,明确预防工作的组织领导机构,确立行贿犯罪档案查询制度,规定预防的重点措施,更加细化各单位、各部门的预防职责,完善责任追究的事项和程序等,使《决定》更加科学、更具时代性、更有操作性。

(二)社会民众对渎职侵权犯罪的危害性认识不足,尚未形成严惩渎职侵权犯罪的社会共识。由于渎职侵权从表象上看不像贪污贿赂犯罪那样直观。因此,人民群众对渎职侵权犯罪的危害性认识不足,容易把它当成一般的工作失误,“不把违法当违法、不把犯罪当犯罪”的现象较为普遍。“不装腰包论”、“功过相抵论”、“影响稳定发展

论”等模糊错误认识在一些单位和少数领导干部中不同程度地存在,给反渎工作带来较大的阻力和困难。

(三)执法理念和办案能力还不能完全适应新形势新任务的要求。有的办案干警发现犯罪、侦破案件、收集固定证据、运用法律政策尤其是做好群众工作、化解社会矛盾的能力有待提高。

(四)侦查设备相对落后,侦查手段科技化程度不高。随着反腐败斗争的不断深入,办案难度越来越大,犯罪分子的作案手段更加狡猾、隐蔽、多样和智能化,反侦查能力也越来越高,这对我们的工作提出了新的更高的要求。而我们现有的侦查技术设备、侦查手段相对落后,科技含量较低,也制约了整体办案水平的提高。

(五)预防工作力度和成效与党委的要求和人民群众的期待还有差距,制度预防的深度和广度还不够,在促进地方党委、政府和有关部门机制改革、制度创新等方面还需要进一步探索和实践。

对上述问题,我们将继续依靠市委和上级检察院的领导,市人大常委会的监督支持,加强与有关方面的沟通协调,积极采取措施,不断推动解决。

### 三、加强和改进查办和预防职务犯罪工作的意见

下一步,全市检察机关将深入学习习近平总书记一系列重要讲话精神特别是关于反腐倡廉的重要指示精神,贯彻执行中央《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年总体规划》,积极参与“美丽厦门、共同缔造”,着重抓好五个方面工作:

(一)加大查办案件力度。按照市委惩治与预防腐败体系的总体部署,突出查办重点,集中精力查办人民群众关注的,发生在重点行业、重点部门,特别是国家机关工作人员利用职权进行权钱交易、损害国家和群众利益、社会影响恶劣的各类职务犯罪大案要案,保持对贪污、贿赂、渎职等职务犯罪严厉打击的高压态势,有效遏制和减少职务犯罪案件的发生。要完善工作机制和联席会议

制度,注重部门工作协调,形成查办职务犯罪的合力,走出一条办案力度大、质量优、效果好、效率高的良性发展之路。

(二)扎实做好预防职务犯罪工作。围绕“美丽厦门”战略规划,及时调整预防工作重点,继续完善侦防一体化工作机制,不断探索开展预防工作的新方法、新途径;进一步加强对民生领域的预防工作,深化对涉及公共权益、公共项目、公共资金管理中职务犯罪的预防;加强对典型案件发案原因、特点的剖析,完善检察建议制度,积极配合做好防控治理;与市纪委共同推进警示教育基地建设,多层次、多渠道地开展预防宣传,全面落实个案预防、专项预防和系统预防措施,进一步发挥预防工作在减少犯罪、化解矛盾、促进和谐中的积极作用。

(三)强化侦查能力建设。坚持以岗位技能训练为抓手,进一步提高干警初查、审讯突破、调查取证等业务能力。加强对侦查业务干警和新进干警的培养,有步骤地培养侦查审讯、谋略运用、审计查账、侦查信息等专门技术人才,力争形成梯队式人才队伍。认真推行“一案一总结、一讲评”制度,加强侦查理论研究,切实提高干警经验总结、理论研究等综合业务素质。

(四)进一步健全执法办案监督制约机制。认真执行检察人员执法过错责任追究和执法绩效综合考评制度,强化各办案部门之间的监督制约,加强对重点执法办案岗位和执法环节的监督,坚守“三条底线”<sup>④</sup>。自觉接受人大对执法办案工作的监督,适时向人大及其常委会报告人民群众关注、社会影响较大的案件的办理情况,认真落实人大及其常委会的决议和要求,不断加强查办和预防职务犯罪工作。

(五)积极推进侦查信息化和装备现代化建设。主动与有关部门沟通协调,加快通信、房产、金融、公安、法院等公共信息快速查询平台的建设;积极争取党委、政府支持,加大侦查现代化装备投入力度,坚持建设与应用并举,有力提升职务



犯罪侦查“两化”的建设水平。

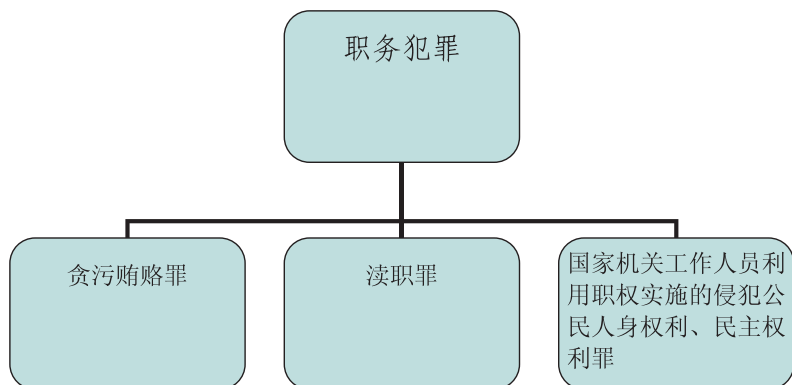
主任、副主任、各位委员,此次人大常委会对我市检察机关查办和预防职务犯罪工作的审议,既是对我们检察工作的检验和监督,也是支持和鞭策。我们将以此为契机,认真落实审议意见,切实制定整改方案,全面推进该项工作。在今后的

各项检察工作中,我们将认真落实市委和上级检察院的工作部署,更加自觉地接受人大监督,争取社会各界支持,恪尽职守、锐意进取,不断开创检察工作新局面,努力为“美丽厦门”建设作出新的贡献!

附 1:

## 有关解释

### 1. 职务犯罪分类



#### (1) 贪污贿赂罪

贪污罪,挪用公款罪,受贿罪,单位受贿罪,行贿罪,对单位行贿罪,介绍贿赂罪,单位行贿罪,巨额财产来源不明罪,隐瞒境外存款罪,私分国有资产罪,私分罚没财物罪

#### (2) 渎职罪

滥用职权罪,玩忽职守罪,故意泄露国家秘密罪,过失泄露国家秘密罪,徇私枉法罪,民事、行政枉法裁判罪,执行判决、裁定失职罪,执行判决、裁定滥用职权罪,枉法仲裁罪,私放在押人员罪,失职致使在押人员脱逃罪,徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行罪,徇私舞弊不移交刑事案件罪,滥用管理公司、证券职权罪,徇私舞弊不征、少征税款罪,徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税罪,违法提供出口退税凭证罪,国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪,违法发放林木采伐许可证罪,环境监管失职罪,食品监管渎职罪,传染病防治失职罪,非法批准征用、占用土地罪,非法低价出让国有土地使用权罪,放纵走私罪,商检徇私舞弊罪,商检失职罪,动植物检疫徇私舞弊罪,动植物检疫失职罪,放纵制售伪劣商品犯罪行为罪,办理偷越国(边)境人员出入境证件罪,放行偷越国(边)境人员罪,不解救被拐卖、绑架妇女、儿童罪、阻碍解救被拐卖、绑架妇女、儿童罪,帮助犯罪分子逃避处罚罪,招收公务员、学生徇私舞弊罪,失职造成珍贵文物损毁、流失罪

#### (3) 国家机关工作人员利用职权实施的侵权公民人身权利、民主权利罪

非法拘禁罪,非法搜查罪,刑讯逼供罪,暴力取证罪,虐待被监管人罪,报复陷害罪,破坏选举罪

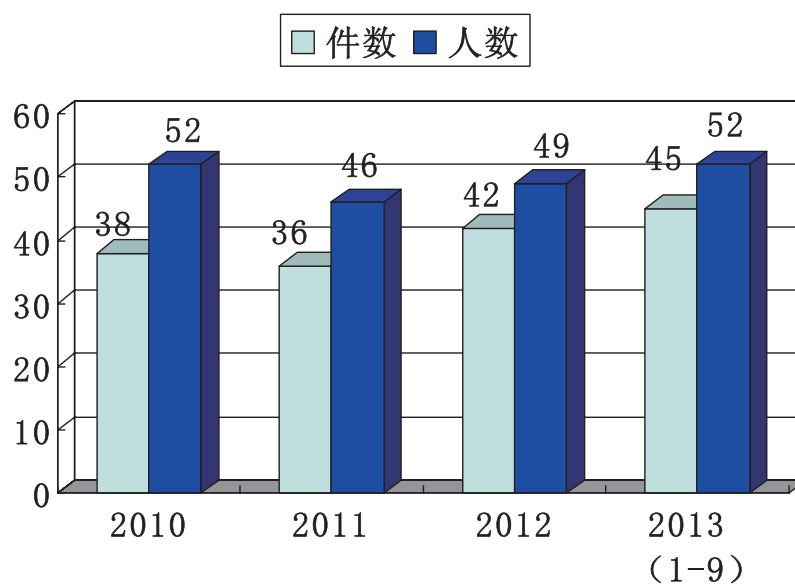
### 2. “两违”:违法占地、违法建设

### 3. 预防“五进”:进机关、进企业、进乡村、进学校、进社区

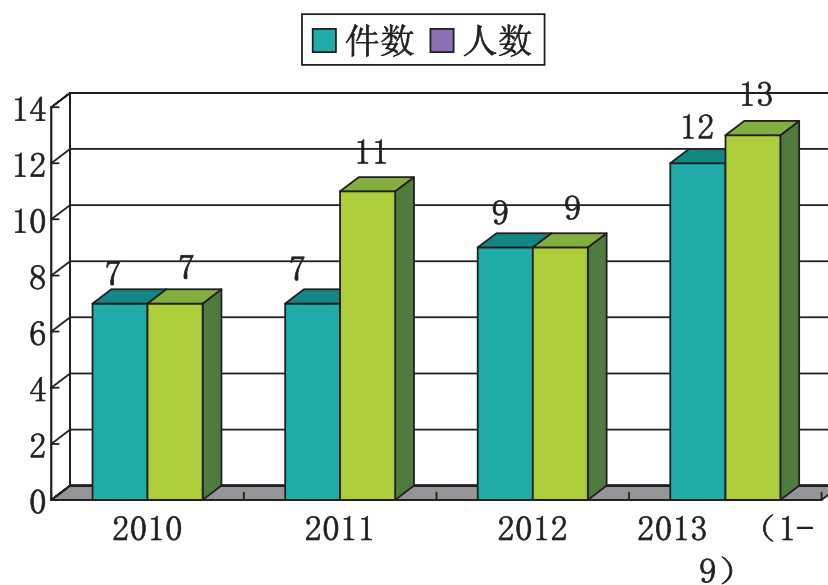
### 4. “三条底线”:坚守防止冤假错案的底线、坚守防止办案安全事故的底线和坚守廉洁自律的底线

附 2:图表

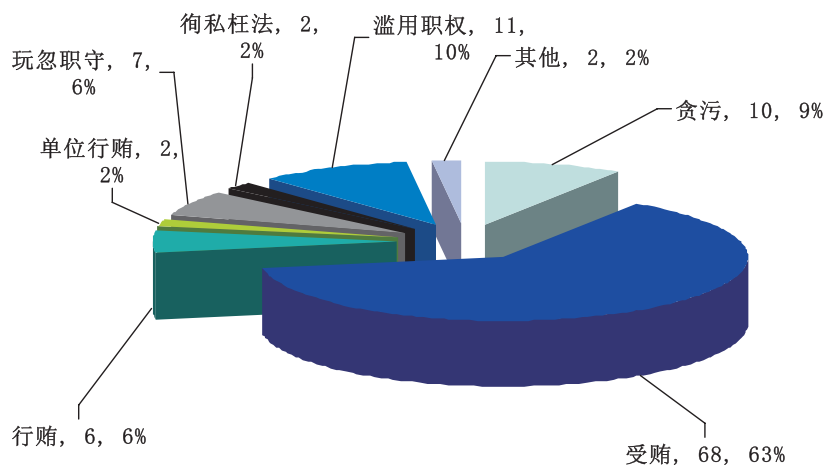
全市检察机关反贪部门近四年查办案件数、涉案人数柱状图



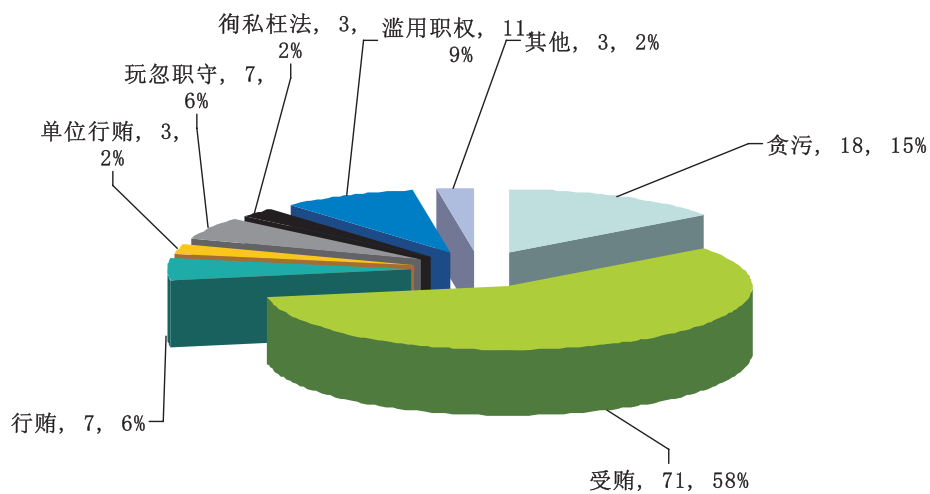
全市检察机关反渎部门近四年查办案件数、涉案人数柱状图



2012 年至 2013 年 9 月全市检察机关  
查办各类职务犯罪案件类型构成



2012 年至 2013 年 9 月全市检察机关  
查办各类职务犯罪案件涉案人数构成



# 厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于我市检察机关查办和预防职务犯罪 工作情况的调查报告

——2013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十二次会议上

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：

按照市人大常委会工作安排，根据监督法有关规定，内司委于9到10月间组织部分市人大代表对我市检察机关查办和预防职务犯罪工作情况进行了专题调研。先后赴市检察院、思明区检察院调研，与各区检察院相关部门座谈，并召开由市中级人民法院、公安局、监察局、审计局、卫生局等十几个单位参加的征求意见座谈会。市人大常委会郑道溪主任还带部分市人大常委会组成人员到市检察院视察，同时参加了“检察开放日”活动。之后，内司委汇总各方面意见，交由市检察院研究并在专项工作报告中作出回应。10月14日，内司委召开全体会议研究讨论了调查报告，并对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、主要工作情况

全市检察机关把查办和预防职务犯罪工作放在全市工作大局中谋划和推进，放在更加突出的位置来抓，坚持以执法办案为中心，采取有效措施，加大工作力度，查办了一批社会关注、影响较大的案件，逐步完善侦查和预防一体化机制，为推动反腐倡廉建设、促进经济社会发展作出了积极贡献。

1、加强组织领导，不断强化工作措施。推行侦查一体化机制，加强对查办重大复杂案件的统一组织、指挥协调，建立案件线索和侦查信息集中统一管理制度。推动成立我市惩治和预防渎职侵

权违法犯罪工作协调小组，强化对反渎职侵权工作的组织协调。完善预防职务犯罪联席会议机制，实行惩治和预防职务犯罪年度报告制度，提高预防整体效能。扎实推进装备现代化、侦查信息化建设，整合全市侦查信息和装备资源，促进市、区两级院形成上下良性互动的格局。

2、突出办案重点，查办了一批有影响的案件。抓住社会热点，集中力量查办了一批大案要案，深入开展治理商业贿赂、查办涉农职务犯罪、工程建设领域贪污贿赂犯罪、“违法占地、违法建设”背后职务犯罪、危害民生民利渎职侵权犯罪等专项工作。2012年以来，立案侦查贪污贿赂案件87件101人、渎职侵权犯罪案件21件22人，其中大案要案116人，占办案总人数的94.3%，查处处级以上领导干部14人，为国家挽回直接经济损失1100余万元。特别是加大惩治渎职侵权犯罪力度，促进基层检察院反渎工作均衡发展，2012年全市两级检察院首次消灭反渎办案“空白点”。

3、坚持规范执法，提高办案质量和效率。推进执法规范化建设，用制度规范各项执法办案工作，严格办案流程管理。严格执行修改后的刑事诉讼法和刑事诉讼规则，杜绝刑讯逼供、暴力取证，保障犯罪嫌疑人、证人、律师的诉讼权利。全面实行讯问犯罪嫌疑人全程同步录音录像制度。执行线索报备、撤案和不起诉报批、职务犯罪审查逮捕上提一级等制度，落实内外部监督制约机制。当年立案的职务犯罪案件侦结率、起诉率都在

80%以上。起诉的职务犯罪案件有罪判决率达100%。

4、注重惩防并举,积极推进侦防一体化建设。坚持关口前移,加强预防职务犯罪工作,通过开展预防宣传教育、预防调查、提出检察建议,努力从源头上预防和减少职务犯罪的发生。结合查办案件,针对发案单位存在的管理漏洞和隐患,2012年以来向发案单位、有关主管部门提出预防建议79件。完善行贿犯罪档案查询系统,向社会提供查询服务,将查询有无行贿犯罪记录作为投标人资格预审的必经程序。积极与重点单位、重点行业建立预防协作关系。思明、湖里区院分别与区税务部门签订协议,细化协作配合措施,推动了行业治理和职务犯罪预防。

## 二、存在的主要问题

当前,反腐败斗争形势依然严峻,职务犯罪在一些领域仍然易发多发,并呈现出一些新情况、新特点。我市检察机关查办和预防职务犯罪工作取得了新的进展,但与中央的部署和人民群众的期待还有差距,还不能完全适应新形势新任务的要求。

1、执法理念方面。有的检察机关和检察人员对查办案件存在畏难情绪,攻坚克难的勇气不足,等案上门现象依然存在。对预防职务犯罪工作的重视程度还需要加强,个别存在着“重打击、轻预防”的倾向,认为打击是硬任务,预防是软指标,制度预防的深度和广度还不够。对行贿犯罪打击力度不够,2012年以来仅查办8件10人。

2、办案能力方面。有的检察机关办案力量还比较薄弱,人员配备不足,技术装备建设相对滞后,不能满足刑事诉讼法修改后技术侦查职责的需要。证据意识、收集固定证据的能力还有待提高,个别存在讯问笔录与录音录像不吻合的问题。渎职侵权犯罪案件发现难、取证难、处理难、阻力大的问题尚未得到根本解决。主动发现案件线索,突破新领域和新罪名案件的能力有待加强。

3、工作机制方面。对于宣传发动群众举报、

加强案件线索管理、增强查办案件合力,相关工作机制需要进一步完善。以侦查指挥中心为依托的侦查一体化机制还没有充分发挥其排除地方干扰、集中优势力量、整体协同作战的效果。行政执法与刑事司法相衔接的工作机制还需要进一步落实,公共信息查询平台的对接尚未实现。

## 三、几点建议

查办和预防职务犯罪是检察机关的重要职能,是党风廉政建设和反腐败斗争的重要组成部分。我市检察机关要全面贯彻落实中央的决策部署,坚持运用法治思维和法治方式反对腐败,努力把查办和预防职务犯罪工作提高到新水平,促进干部清正、政府清廉、政治清明,努力为美丽厦门共同缔造提供有力司法保障。

1、充分发挥检察机关在惩治和预防腐败体系建设中的职能作用。检察机关作为查办和预防职务犯罪的专门机关,在反腐败斗争中有着不可替代的地位和作用。我市检察机关要不断深化对反腐倡廉极端重要性的认识,始终保持惩治腐败的高压态势,坚持“老虎”、“苍蝇”一起打,努力把权力关进制度的笼子里,推进形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。要始终坚持查办和预防两手抓,立足检察职能,发挥查办案件治本功能,推动深化腐败问题多发领域和环节的改革,最大限度减少体制缺陷和制度漏洞,通过深化改革不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤,给权力涂上防腐剂。

2、着力完善侦查工作机制。坚持以改革创新为动力,进一步完善工作机制,着力解决影响反贪反渎工作深入开展的机制性、制度性障碍。建立健全案源信息收集管理机制,加强线索集中管理、不立案线索事后审查,推动与行政执法机关执法行为信息衔接、信息共享,积极探索同步介入重大事故、案件的调查工作,完善反腐举报机制,高度重视举报工作以及网络、新闻舆情,拓宽案件线索来源渠道。完善检察机关内部协作机制,侦查监督、公诉、民事行政检察等部门要加强与反贪反渎

部门沟通协作,健全完善职务犯罪案件线索审查、移送、查处的衔接配合机制,加强办案各环节相关人员的协作,形成法律监督合力。完善侦查一体化工作机制,进一步探索整合侦查资源机制,优化职务犯罪侦查职权的配置,加强市院对区院办案工作的统一领导,强化办理重大疑难复杂案件、跨区域案件的指挥协调,提高排除干扰、侦破案件的能力。推动完善刑事司法与行政执法、执纪有效衔接机制,加强与有关部门的协调配合,加强监察成果的应用,建立健全联席会议、情况通报、信息共享、线索移送、协作办案等制度,形成强大合力。

3、结合办案深化职务犯罪预防工作。加强预防一体化机制建设,建立侦查和预防信息交流共享、预防部门介入侦查活动等机制,促进预防工作与侦查工作紧密衔接,增强预防工作的科学性和实效性。要进一步明确职务犯罪预防工作的重点,深入到权力集中的要害部门、重要岗位开展针对性更强的宣教预防和警示教育,加强重点领域、关键环节职务犯罪预防的专题研究和报告,加强重大典型案件剖析,提出源头治理防范的对策建议,推动完善反腐倡廉制度建设。要发挥检察职能优势,与行政执法、教育、卫生、金融等职务犯罪易发多发的重点行业和部门,建立常态化的联系机制,指导帮助有关单位开展预防教育,加强廉政

风险防控,完善制度管理,主动服务、跟踪监督重大项目建设。检察建议、职务犯罪案件查办情况,要及时向发案单位上级主管部门通报。要研究完善行贿犯罪档案查询工作机制,缩短查询时间,放宽查询条件,更好地为社会公众查询提供便利。

4、加强自身建设。打铁还须自身硬。要适应职务犯罪日趋隐蔽化、智能化、复杂化的新形势,着眼执法办案实战,按照“两提升(亲和力、执法公信力)、三过硬(政治、业务、作风)”的要求,大力加强专业化建设,有针对性地开展业务培训和岗位练兵,着力提高执法办案能力。坚持用比监督别人更严的要求监督自己,按照修改后刑事诉讼法的要求,严格执行内部监督工作制度,全面加强案件管理机制改革,不断提升执法规范化水平。探索建立办案效果评估机制,通过问卷调查、走访发案单位、征求当事人和群众意见等方式,充分了解社会各界对检察机关执法办案活动的评价。加大侦查信息化和装备现代化建设的投入,加快公共信息快速查询平台的建设。积极推进门户网站、检察微博等新媒体建设促进检务公开,适时公布办理的重大职务犯罪案件,及时回应社会关注的热点问题,推进检察权运行公开化。

以上报告,供常委会审议参考。

# 厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于 检查《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》 实施情况的报告

——2013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十二次会议上

厦门市人大常委会副主任  
厦门市人大常委会执法检查组组长 陈昭扬

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会2013年工作计划，市人大常委会组成执法检查组于8月至10月，对《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》（以下简称《规定》）实施情况进行了执法检查。

本次执法检查的主要内容包括：《规定》的宣传、贯彻和实施情况；鼓励留学人员来厦创业工作机制的建立和完善情况；《规定》规定的各项鼓励和保障措施落实情况；《规定》实施过程中存在的主要问题等。

执法检查工作采取部门自查与执法检查相结合的方法，从今年8月开始，市人大侨务外事委员会开展了前期调研工作，制定检查方案，并通知市政府及相关部门就贯彻落实《规定》的情况开展自查，8月下旬在厦门留学人员创业园召开了在厦创业留学人员代表座谈会，走访了市公务员局、留学人员服务中心、留学人员创业园管委会及部分留学人员企业等。9月，执法检查组分别与留学人员、政府相关部门召开了两场座谈会，听取各方面的意见和建议。10月11日，执法检查组实地视察了厦门留学人员创业园及安特诺生物医药（厦门）有限公司、厦门烯成新材料科技有限公司等留学人员创业企业，听取了市政府关于贯彻实施《规定》情况的汇报。执法检查组还收到市公安局、火炬高新区、教育局、人力资源和社会保障局、科技局、地税局、财政局、工商局、建设局、中国

人民银行厦门中心支行、厦门海关等11个部门和单位的自查报告。在此基础上，执法检查组对检查情况进行了综合分析，形成执法检查报告。现在，我代表执法检查组，将检查情况报告如下：

## 一、《规定》贯彻实施的总体情况

### 1、明确分工，落实责任

2011年法规修订以来，市政府对贯彻实施高度重视，法规修正案通过后，市政府迅速召开了各相关部门座谈会，研究部署法规的宣传、贯彻落实工作，并就法规具体条款内容，根据各业务部门的职责进行任务分解，加强工作指导，明确责任分工。市公务员局作为留学人员来厦创业工作综合管理的职能部门，牵头制定法规的宣传工作计划，深入开展法规的学习宣传工作，建立留学人员工作网络体系和沟通交流平台，开展招才引智工作，完善留学人员工作激励机制；财政局保障留学人员各类扶持资助资金的落实，并在预算中安排留学人员专项资金；建设局根据人才住房需求，筹集房源，办理购房、交房入住等手续；市公安局负责留学人员涉及出入境、户口等问题。

### 2、出台配套措施，改善创业工作环境

《规定》修订出台后，市公务员局根据《规定》的要求，为做好留学人员身份认定工作，制定了《厦门市留学人员身份认定办法》；教育局发出了《关于引进人才（留学人员）子女入学工作有关事项的通知》，落实留学人员子女就学；科技局和财



政局联合制定了《厦门市留学人员创业扶持资助办法》，建立留学人员创业扶持资助的管理机制，鼓励和扶持留学人员来厦创业。等等。这些配套措施的出台，为留学人员来厦创业工作营造良好的环境提供了具体制度保障。

### 3、创新服务方式，提高服务水平

政府相关部门从各自职能出发，从创新服务入手，贯彻落实《规定》，率先建立了“厦门留学人才网”，开通了全省第一家留学人才网站与网上办事大厅；火炬园搭建了科学仪器设备资源共享平台、光电产业中小企业孵化及公共服务平台；市工商局在火炬园分局配备专门人员，具体负责为进驻留学人员创业园的留学人员提供服务；市留学人员服务中心推行“一站式”个性化服务。

### 4、创新创业机制，打造知名创业园品牌

厦门留学人员创业园自 2000 年 5 月创建以来，制定了以企业孵化为基础、以产业孵化为导向的发展战略，构建了独具特色的八大支撑体系，为留学人员创业提供服务，打造知名的创业园品牌。厦门留学人员创业园已成为国家科技部重点扶持、海峡西岸最大的国家级科技企业孵化集群。

## 二、《规定》贯彻实施中存在的问题

1、留学人员来厦创业工作机制不够健全，影响了法规及相关配套政策的落实

自去年 6 月 1 日法规实施以来，政府相关职能部门虽出台了配套政策，但由于相应的工作机制不健全，影响了法规及相关配套政策的落实。如高层次留学人员的身份认定工作，至执法检查期间才完成第一批 116 人的认定工作。由于身份认定不及时，相关的政策落实如创业扶持资金申请及补助、高层次留学人员生活津贴发放、留学人员子女入学政策的享受、保障性人才住房的申请等工作都无法跟进。留学人员政策评估与动态调整机制尚未建立。有关优惠政策申请至实施周期较长。

2、政府部门办事效率有待提高，主动服务意识有待增强

在执法检查中了解到，除高层次留学人员身份认定工作不及时外，留学人员申请保障性住房的时间太长，且申请流程不公开、不透明，不清楚申请的进展情况，有的等了二、三年仍无结果，以至留学人员无法决定是购买商品住房还是继续等待申请保障性住房；一些窗口单位一次性告知不到位，服务意识不强，个别创业企业为办理企业变更登记跑了 10 趟；一些窗口单位服务不到位，致有的创业留学人员因签证问题，每个月都要出境一次；有一家企业给引进人才的配偶（外籍）发放 7000 元的生活补助费，被要求每月都要重复打报告作情况说明等。这些问题的存在，不同程度地挫伤了留学人员创业的积极性，损害了厦门的形象。

### 3、人才引进政策政出多门，不规范、不完善

目前，有关人才引进的文件繁多，有的文件相互矛盾，人才称谓名目不一；对人文社会科学领域人才引进、评定重视不够；区与区之间引进人才存在相互竞争现象，出台优惠政策各异，竞争日益激烈，容易造成政策的攀比、资源的浪费，导致人才落地的不稳定；同时，市、区人才引进政策不一致，工作不协调；此外，引进人才的年龄限制、编制限制等问题有待进一步完善。

4、留学人员创业园孵化器功能未得到充分发挥

留学人员创业园作为创业企业的孵化器，要始终把孵化功能作为它的第一要求。现有的考核机制把纳税作为考核指标，客观上造成了一些孵化成熟的企业“出不去”，一些有意来厦创业的留学人员因创业园无法为其提供场所，又“进不来”，创业园的孵化器功能未能得到充分发挥。

## 三、进一步做好《规定》贯彻实施的建议

1、规范人才引进政策，立足厦门长远发展，制定优惠政策，努力形成人才洼地

要梳理现有的人才引进政策，对不合时宜的要及时予以废止，对尚不完善的要抓紧修正，发挥人才政策的吸引、激励、推动和保障作用。要综合

分析我市人才引进的现状和影响人才引进的各种因素,将人才引进与厦门经济社会发展战略、产业发展规划合起来,制定科学的人才引进优惠政策,保证人才引得进,留得住。同时要建立市、区人才引进协调机制,保持政策的连续性、协调性和公平性。

2、加强法规宣传,规范落实人才优惠政策工作流程,建立和完善工作机制

要通过各种有效宣传方式和途径,提高全社会对实施《规定》重要性的认识。尤其要强化相关职能部门和单位的工作人员的法规培训,特别是单位窗口工作人员。健全和完善留学人员工作机制,规范落实人才优惠政策的工作流程,确保各类优惠政策兑现的工作程序规范、公开、透明,形成制度化,做到办事流程公开、工作过程公开、结果透明。

3、进一步明确职责,建立统一协调的服务机构

要增强服务意识,提高办事效率,为留学人员创业工作提供优质服务。要建立健全留学人员投诉受理机制,明确统一协调的服务机构,指定专门

机构集中统一受理留学人员诉求,解决留学人员投诉无门问题。要强化各职能部门工作职责。市公务员局要及时做好来厦创业留学人员身份认定,为相关扶持政策的兑现奠定基础;财政局、科技局要协调解决好创业扶持资金落地园区配套经费以及投资主体问题,及时足额兑现各项财政扶持政策;其他相关职能部门也要按法规要求,做好相关优惠政策的落实工作。

4、创新工作体制,进一步发挥创业园孵化器功能

厦门留学人员创业园已开办十余年,政府应全面总结创业园的运营经验,客观评估工作成效,发现存在问题,完善体制、机制,确保留学人员创业企业“进得来、出得去”。建议从体制创新出发,改革考评机制,尽快建立适合充分发挥留学人员创业园孵化器功能的运作机制和考评机制,为更多留学人员创业发展提供空间,使之成为更多留学人员创业的乐土,为推动厦门经济社会发展输送更多的生力军。

以上报告,请予审议。

附件

## 厦门市人民政府 关于贯彻实施《厦门经济特区鼓励 留学人员来厦创业工作规定》情况的报告

(2013 年 10 月)

根据市第十四届人大常委会第十二次会议的安排,现将我市贯彻实施《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》(以下简称《规定》)的情况报告如下:

### 一、贯彻实施《规定》的基本情况

《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》(以下简称《规定》)是全国首部、也是目前

唯一的以人大立法形式颁布实施的关于留学人员政策的地方性法规,自 2002 年正式施行。十多年来,《规定》为广大留学人员来厦创业工作提供了法律依据和制度保障,不仅推动了留学人员工作科学化、规范化、制度化,从法规层面上保障并解决留学人员回国创业、工作、生活等方面问题,而且为厦门实施“人才强市”战略,大力吸引海外高

层次留学人才,打造海峡西岸人才创业港,营造了良好环境,奠定了坚实的基础。

《规定》实施十多年来,我市累计引进海外留学人才 4945 人、台湾学者 65 人,其中博士占 23%、硕士占 59%。有 200 多位留学人才分别入选国家“千人计划”、省“百人计划”、厦门市“双百计划”等,7 人获得省级、20 人获得市级优秀留学回国人员称号。此外,还有 10 余名留学人员及创业团队获得中组部、中宣部、国侨办等国家有关部门的表彰。十多年来,累计举办各类留学人才与项目对接洽谈会 43 场,吸引 5000 余名海外人才携带 3300 多个项目来厦参会对接。有 460 位海外留学人员进驻留学人员创业园创业,300 多家留学人员企业落户各类园区。市财政累计投入超过 5 亿元的留学人员专项资金。其中,有 316 家留学人员企业获得 10 万元的专项资金无偿资助,7 家获得市留学人员创业扶持资金 100 万元的股权投资支持,为引进到市财政拨款事业单位工作的高层次留学人才发放留学人员生活津贴、安家费累计达 359.25 万元等。另外,有 600 多个留学人员项目分别获得国家、省、市各级科技立项与专项无偿资助 2 亿多元,银行与社会资本等股权投资 5 亿多元。共有 1083 位留学人员及其配偶、子女来厦落户,优惠的政策、良好的投资环境、工作氛围,使厦门成为中国十大海归创业热门城市 and 外籍人才眼中最具吸引力的十大城市之一。

#### (一) 深入开展新《规定》的学习宣传工作

在 2002 年颁布的《规定》实施近十年后,2011 年,根据形势的变化和要求,我市有关方面着手对《规定》进行修改完善。当年底,《厦门经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定》修订稿通过市人大常委会审核,并于 2012 年 6 月 1 日起施行。新法规从政策、制度、资金等方面进一步加大对留学人员的扶持力度,为引进留学人员来厦创业工作提供了更为有力的政策支持和法制保障。一年多来,市委、市政府及相关部门为实施新《规定》做了不少有益的工作,也取得了一定成效。

新《规定》修订后,市人大当即发出了《关于做好〈厦门市经济特区鼓励留学人员来厦创业工作规定〉宣传贯彻工作的通知》,要求各相关部门做好宣传贯彻《规定》的工作。市政府迅速召开了各相关部门领导座谈会,研究部署《规定》的宣传贯彻落实工作。并重点抓了以下几项工作。

一是由市公务员局牵头,召开全市留学人员工作会议。会上宣讲新《规定》的精神,并结合我市实际,进行座谈研讨,以会代训,达到学习宣传《规定》的目的。

二是市人大侨委和市公务员局联合召开《规定》实施十周年座谈会。市委常委、组织部长陈秋雄、市人大常委会副主任陈昭扬、市政协副主席黄世忠等市领导出席会议并讲话,会上总结了《规定》颁布实施十周年以来的情况,交流了经验,对如何贯彻新《规定》提出了目标要求。这次会议进一步统一了思想,提高了认识,明确了方向,既是总结会,也是动员会。

三是利用新闻媒体广泛进行宣传。如市公务员局、市留学人员管理中心领导通过接听市长热线、厦门市人民政府网站“在线访谈”、厦门日报社嘉宾接热线“一问一答”、海峡导报专家接听热线等,广泛宣传新《规定》的优惠政策。在中新社、《人民日报》海外版等 10 多家报刊杂志及福建电视台等多家中外电视媒体进行宣传报道,并通过网站新闻、电子邮件、市留学人员管理中心与 200 多家我国驻外使领馆、海外留学生组织的联系网络,广泛宣传新《规定》,反响很好。新《规定》的精神和有关内容先后被海内外 100 多个网站转载。此外,市留学人员管理中心通过印发宣传册,依托交流会、留学人员联谊活动等,开展现场宣传与咨询,发放宣传材料,一年多来,累计发放宣传资料近万册。

#### (二) 完善法规配套政策体系

多年来,我市十分注重完善留学人员来厦创业工作的相关法规配套政策体系。在新《规定》修订出台后,市政府多次召开专题会议,召集各个

相关职能部门,制定《规定》的配套实施细则和相关规定,使《规定》具有可操作性。一年多来,政府有关部门先后制定了五个配套实施细则。如市科技局与财政局联合印发了《厦门市留学人员创业扶持资助办法》。在原有 10 万元的留学人员专项资金资助的基础上,加大了市级创业扶持资金的扶持力度,从单项投资额一般不超过人民币 100 万元提高到 500 万元,并且把扶持的对象从原仅限于入驻市留学人员创业园,扩大覆盖到所有入驻全市各类开发区、科技工业园的留学人员创业创新基地;市教育局出台了《关于引进人才(留学人员)子女入学有关事项的通知》,进一步细化了留学人员子女入学享受优惠政策的具体做法。新《规定》实施后,已有 8 位高层次留学人员子女享受择校或加分政策;市公务员局出台了《厦门市留学人员身份认定办法(试行)》,进一步规范了留学人员认定工作。首批 116 位留学人员被认定为高层次留学人员。市公务员局还与市财政局联合出台了《厦门市留学人员科研项目与交流经费资助管理办法(试行)》。该办法首次对留学人员科研项目交流活动实行分类和资助,受到留学人员及单位的欢迎;在多方征求意见的基础上,《厦门市高层次留学人员生活津贴发放暂行办法》也即将施行。特别是新《规定》实施后,留学人员反映的社保、入境签证、户口入厦、申请人才住房等一系列问题,已基本得到妥善解决。

### (三)健全留学人员工作机制

在多年来努力为留学人员来厦创业工作建立健全良好工作机制的基础上,以新《规定》实施为契机,近一年多来,市委、市政府努力构建全方位、多渠道、多层次、符合留学人员特点的工作机制和服务体系,形成政府部门与用人单位密切配合、社会力量广泛参与的留学人员回国服务工作新格局。

一是加强留学人员工作机构建设。将市留学人员服务中心更名为管理中心,赋予行政职能,加强了对全市留学人员工作的统筹管理、指导协调;

专门成立了“厦门市高层次人才发展中心”,特批 15 个编制,为我市入选国家“千人计划”、省“百人计划”、市“双百计划”等海外高层次人才提供贴身周到的个性化服务;市留学人员创业园充分发挥所属厦门高新技术创业中心的作用,2013 年又新设立了专业创投子公司——厦门高新科创天使创业投资有限公司,着力帮助在孵企业融资;市科技局的厦门产业技术研究院与海沧生物医药港的海沧科创中心等,近年来也发挥了主要作用,成为留学人员来厦创业工作的重要服务机构。

二是建立留学人员工作网络体系。近年来,我们在留学人员需求较大、工作较集中的高校、企事业单位、留学生社团组织设立了 14 个留学人员工作联络点,聘请 15 位留学人员工作联络员,协助开展引进海外留学人员的宣传、咨询、指导、服务等工作;与热心为我市引进海外高层次人才工作服务的海外华人专业社团、留学生社团组织及有关热心人士建立协作关系,分别在厦门大学美洲校友会与德国阔博工业服务贸易公司设立了厦门市海外人才工作站,聘请了林昇恒等 18 位海外人才工作顾问,发挥海外留学生社团组织特别是闽籍留学生社团组织负责人热心服务家乡的积极性,为我市的招商引资、招才引智工作服务。

三是搭建留学人员沟通交流平台。市留学人员管理中心积极开展创建“留学人员之家”活动,并和市留学生联谊会等部门共同举办留学回国人员中秋联欢会、迎春茶话会、海归看厦门、专题研讨会等,举办青年海归单身派对等各种联谊活动,推荐优秀留学人员参加人大、政协有关活动,推进“厦门市留学人员家园”微信平台建设,建立创业服务、工商服务、青年海归等 QQ 群,为留学人员建言献策、参政议政、交友联谊提供支持,使之成为党和政府联结海内外留学人员的“桥梁”和“纽带”。

四是完善留学人员工作激励机制。依据《规定》精神,首次以市委、市政府名义表彰了我市优秀留学回国人员和留学人员工作先进单位及先进

个人,共有 20 名优秀留学人员、11 名留学人员工作先进个人与 10 家留学人员工作先进单位受到奖励。对在我市引才工作中做出贡献的 8 位海外人才工作顾问及 1 个海外人才工作站给予重奖,共发放奖金 120 万元。市主要领导还亲自接见了海外人才工作顾问林昇恒等,极大地调动了海外人才工作顾问(站)的工作积极性,进一步健全了留学人员工作激励机制。

#### (四)推进留学人员创业园建设

市委、市政府历来高度重视留学人员创业园建设。在 2002 年颁布实施《规定》的近十多年来,我市相继投入了 2.279 亿元,建成了一期、二期、三期,面积达 38 万多平方米的留学人员创业园孵化基地,改善留学人员企业创业孵化硬件环境。在重视硬件投入的同时,也重视软件建设。留学人员创业园构建了独具特色的八大支撑体系,即良好的政策法规环境、独有的轮次孵化模式、完善的创新服务体系、全功能的孵化基地、高效的公共技术支撑平台、高素质的创业服务团队、知名的孵化器品牌、特色鲜明的创新创业文化,还制定了以企业孵化为基础、以产业孵化为导向的“空间驱动”、“项目驱动”、“资本驱动”、“技术驱动”、“品牌驱动”、“人才驱动”六大战略,努力营造了留学人员创业发展的良好环境。现留学人员创业园已形成电子信息、生物医药、光机电、节能环保与资源再利用等优势产业方向和产业集群,涌现了一批在厦门乃至全国具有较强行业影响力和产业竞争力的高科技企业。经过十多年的精心培育,如今已有 255 家留学人员企业“飞”出创业园区,成功实现企业发展道路上的一次重要“蝶变”。这些毕业的留学人员企业中,产值超亿元的留学人员企业有三达膜、清源科技等 8 家,产值超千万元的有斯坦道、爱芯环保等 20 多家。

#### (五)加大创业扶持资金投入

多年来,我市不断加大对留学人员来厦创业的扶持资金投入,在致力打造创业孵化平台、建设好孵化场地的同时,针对创业过程资金短缺的普

遍问题,各部门想方设法筹措扶持资金、出台政策,协助留学人员企业融资,并从办公场地租金、个人所得税奖励、贷款贴息等方面给予扶持。仅新《规定》实施以来,市财政直接投入扶持留学人员企业的资金就超过 2.5 亿元,其中财政资金累计发放 2 亿元扶持 100 多位“双百计划”留学人才获得 100—500 万元不等的创业启动资金与生活补助;30 家留学人员企业获得 10 万元的专项资金无偿资助;发放留学人员生活津贴、安家费共计 67.35 万元;21 个留学人员项目获得国家、省择优资助与创业启动支持无偿资助 263 万元。这些举措,为留学人员来厦创业提供了丰饶的创业土壤,为留学人员企业插上腾飞的翅膀,使留学人员企业得到健康发展。

#### (六)积极开展招才引智工作

市公务员局致力于打造人才—技术—项目—资本等一系列的对接交流服务平台,每年开展面向海内外招聘高层次人才活动,协办中国留学人员广州科技交流会并配套举办厦门海外留学人才与项目对接会,与中国国际贸易投资洽谈会组委会合作举办“留学人员项目专场对接会”,定期举办海外留学博士海西行等活动,引导和组织海外留学人员携带我市急需的高新技术项目来厦创办企业,协助留学人员及其企业寻找投融资渠道与合作伙伴,促进留学人员项目成果产业化。近年来,为落实新《规定》,推进两岸的合作与交流,实施省委厦漳泉同城化战略部署,先后邀请台湾地区、厦漳泉龙岩等地组团参加留学人才与项目对接洽谈会等,在全省引进留学人员工作中起到了示范引领作用。如今“厦门海外留学人员与项目对接洽谈会”已成功举办了九届,不仅是福建省第一个引进海外留学人才与项目对接交流平台,更是宣传我省我市引进海外高层次人才的重要抓手,其影响力已辐射到海内外。而“中国国际投资贸易洽谈会——留学人员项目专场对接会”已经成功举办了五届,规模不断扩大,内容不断创新,成为中国国际投资贸易洽谈会的“投资项目对接

会”常设的系列活动之一,是留学人员及其企业寻找合作伙伴与融资渠道、拓展市场的重要平台。

### (七)做好留学人员服务工作

一是提供一站式服务。市公务员局所属留学人员管理中心推行“一站式”个性化的贴心服务,把涉及留学人员回国需要办理的户口、人事关系录用、档案、子女入学、出入境签证、国(境)外学历学位认证、创办企业等事项一次性告知,并协助办理相关手续,提供无偿服务。高层次人才发展中心在市政务服务中心开设办事窗口,精心为高层次留学人才提供全程、保姆式服务。工商、地税、公安、人社、教育、建设、海关等各职能部门也都各尽其责,精心服务。如火炬高新区内的工商、国税、地税、银行等部门以及律师事务所、会计师事务所、风险投资机构、人才中介服务等机构配套提供一条龙服务,为留学人员提供创业、落户、出入境、人事关系录用、学历学位认证等等一系列服务,方便留学人员创业工作。厦门市良好的服务环境,受到留学人员的高度评价。

二是提供公共技术服务。市留学人员创业园除了提供良好的物业和生活配套服务外,还提供专利申报、技术合同认定等公共服务,并引进和搭建了各类公共技术平台,包括国家 LED 技术应用产品质量监督检验中心,厦门市科学仪器设备资源共享平台,厦门光电产业中小企业孵化及公共服务平台、厦门大学电化学技术教育部工程研究中心、厦门大学分子诊断教育部工程中心等公共技术服务平台和高校科研机构,为留学人员企业提供了强有力的技术支撑。

三是提供网络信息服务。市公务员局强化现代科技手段的推广应用,推进网络信息化建设,建立了福建省第一个留学人员工作网络化管理与服务的工作平台“厦门留学人才网”,开通了全省第一家留学人才网站与网上办事大厅,建立全市留学人员数据库、海外留学人才资源库、留学人员项目库和留学人员网上求职、对接交流会等网络服务平台。今年市政府又投入 20 万元的专项资金,

用于改版“厦门留学人才网”,使其功能更加齐全,办事更加便捷。

## 二、存在的问题与不足

我市贯彻实施《规定》的工作,虽然取得了一定成绩,但仍存在一些问题。

一是政策优惠力度不大,吸引力不足。虽然我市的《规定》是全国唯一的一部引进留学人员的地方性法规,但随着国家“千人计划”、省“百人计划”、市“双百计划”与“海纳百川”人才计划的不断推出,相比,《规定》的优惠力度不大,吸引力不够,在本市乃至全国都失去其原本的优势。

二是《规定》有关内容落实不够,执行不到位。比如留学人员创新创业基地尚未得到有效拓展,留学人员创业园的骨干、示范和辐射作用存在局限性;《规定》有关配套实施办法的制定还未完成,留学人员政策评估与动态调整机制尚未建立;留学人才有关优惠政策实施周期较长,第二批人才住房等至今还未兑现。

三是留学人员工作面临新情况、新问题。目前全市都非常重视高层次人才的引进工作,市和各区出台的人才优惠政策的力度越来越大,花样越来越多,但容易造成政策的攀比、资源的浪费、人才的浮动。政出多门使得引进单位和引进人才无所适从。此外,引进到事业单位的高层次人才多,到企业工作的少,顶尖的留学人才回国更少,人才结构布局不尽合理。留学人才引进后跟踪管理、培养提升、后续服务还不到位。

## 三、下一步工作打算

市政府要以此次人大的执法检查为契机,针对《规定》贯彻执行存在的突出问题,认真整改,并抓好以下三个方面的工作。

(一)加大《规定》学习宣传力度。不但要进一步加强海外的宣传工作,提高《规定》在留学人员中的认知度与影响力,也要加大力度,通过各种形式,在全市各区、各部门做好《规定》的学习宣传工作,使《规定》的内容深入人心,优惠政策人人皆知,使我市成为福建省乃至海西引进服务海外

留学人才的桥头堡。

(二)先试先行,不断创新留学人员工作体制机制。围绕厦门市委市政府“美丽厦门”战略规划,充分发挥厦门市地方立法的区位优势,推动各区、各部门敢于充当领先、率先、抢先、争先、当先的领头羊,在不违背国家宏观政策的前提下,敢于先行先试,推动留学人员工作的科学化、规范化、制度化建设,保障并解决留学人员回国创业、工作、生活等方面问题,增强厦门市引进海外留学人才的集聚辐射带动作用。

(三)进一步健全完善留学人员回国服务体

系。建立留学人员回国服务体系,定期召开留学人员工作联席会,研究解决留学人员工作中的困难和问题。要以各区、各部门留学人员服务机构为主体,充分发挥本市各类留学人员组织、社会团体的作用,形成政府主导、社会参与、相互配合、上下互动的留学人员回国服务网络,健全留学人员回国服务工作部门间的协调机制,努力为留学回国人员提供高水平的公共服务、高水准的生活环境、高品质的精神文化,为厦门吸引更多的留学人员回国工作创业提供有力保障。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“2012 年度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

——2013 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十二次会议上

厦门市人民政府

厦门市人民代表大会常务委员会:

2013 年 6 月 26 日至 28 日,厦门市第十四届人大常委会第十次会议听取和审议了《厦门市人民政府关于 2012 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(以下简称《审计报告》),市人大常委会组成人员对《审计报告》提出了很好的审议意见。市政府高度重视市人大常委会委员们的审议意见,积极吸收采纳委员们的意见和建议,积极采取措施,强化落实整改,建立长效机制,充分发挥审计职能在保障经济社会持续健康发展中的重要作用。现将处理情况报告如下:

**一、高度重视委员们的意见和建议,积极开展整改工作,切实提高整改工作实效**

市政府高度重视委员们提出的意见和建议。刘可清市长专门作出重要批示:“请各部门对人大

审议要求整改的问题,要专人负责,抓紧整改,落到实处”。市政府就落实人大审议意见召开专题会议,要求各部门、各单位认真按照市人大常委会的要求抓好整改落实,认真分析产生问题的根源,从制度体系上解决管理中的薄弱环节,杜绝违纪违规问题的再次发生,以同级审为契机,推动管理水平上台阶,真正达到以审计促管理提升水平的目的。为切实加强审计整改工作的力度,落实整改责任,市政府办公厅下发《厦门市人民政府办公厅关于做好 2012 年度审计整改工作的通知》(厦府办[2013]165 号),要求各部门、各单位提高认识,对审计发现的问题要深入查找原因,及时纠正问题,堵塞漏洞,举一反三,完善体制机制,避免屡查屡犯,同时加大督促检查,由市政府督查室全程督办,确保整改成效。目前,各部门、单位已按要

求进行整改,完善相关管理制度。市财政局在督促预算单位做好审计整改工作的基础上,结合财政财务管理工作实际,按照现行财政预算管理制度要求,督促各预算单位加强专项经费支出管理,严格执行政府采购制度,严格履行结余动用和专项变更报批手续,严控各项支出;严格按照有关专项资金管理办法和项目预算开支规定使用,确保专款专用;加大各预算单位财务规范性检查力度,严格财务会计制度执行,真实反映财政支出。市政府将就审计发现的问题具体整改情况于今年底向市人大常委会提交书面整改报告。

## 二、加强国有企业监管体制建设,严防滋生国有企业腐败

市政府各相关部门认真研究委员们针对国有企业内部管理漏洞提出的意见和建议,积极采取有效措施进行整改落实,切实加强国有企业监管体制建设,努力防止国有企业滋生腐败行为。

(一)关于国有企业房地产项目销售代理问题的整改情况。市国资委从制度建设着手,进一步完善国有企业房地产项目管理制度,制定出台《厦门市人民政府国有资产监督管理委员会关于规范所出资企业商品房项目服务采购管理的指导意见》,指导推动所出资企业加强对与本企业开发建设的商品房项目有关的广告、策划、委托中介机构销售等服务采购的规范管理,同时加强采购的监督检查和职工民主监督。

(二)关于供销集团钢材贸易损失问题的整改情况。一是加强审计力度。市审计局已就供销集团钢材贸易损失问题向市政府上报审计专报,并移送市纪委处理;并根据市政府领导要求,由市委组织部委托,对供销集团负责人开展任中经济责任审计;下半年将对多年未审企业重点加强审计监督,并对市属部分国有企业大宗贸易情况开展专项审计调查,明年将继续加大对国有企业的审计力度。二是加强供销集团企业内部规范管理工作。市商务局召开专门会议,进一步加强供销集团班子建设和财务、业务经营的管理;三是加强

大宗贸易风险管控力度。针对部分企业2012年以来因市场环境影响,大宗钢材贸易法律纠纷案件多、金额大等情况,市国资委积极组织力量协调有关部门,帮助企业解决大宗钢材贸易法律纠纷案件,并组织召开所出资企业大宗贸易风险管控座谈会,指导督促企业进一步增强大宗贸易风险防控意识,完善风险管控制度和机制。下一步,市国资委还将根据市审计局关于大宗钢材贸易专项审计调查的报告情况,进一步采取措施指导监督企业完善大宗贸易风险管控制度和奖罚机制。

(三)关于国有企业资产出租管理问题的整改情况。一是加强整改。市国资委对一些国有企业资产对外出租未公开招标问题发出书面整改通知,要求相关企业建立健全资产出租管理制度,完善资产出租程序及奖惩机制,并加强对下属企业资产出租情况的监督检查。二是加强审计监督。为规范国有企业资产出租行为,市国资委正在组织对国贸控股、住宅集团、特房集团和公交集团的资产出租情况进行专项审计调查,市国资委将根据专项审计调查情况,继续完善企业资产出租管理制度,加强对所出资企业资产出租情况的监督检查,指导督促所出资企业不断完善资产出租管理制度,严格资产出租管理。

## 三、开展国有资产出租管理专项调查,切实加强行政事业单位国有资产管理

市财政局积极采纳委员们的意见和建议,已着手对国有资产出租管理不规范的问题开展专项摸底调查,重点检查相关资产的出租出借是否按规定履行审批手续,是否通过统一平台公开招租,是否实行专项登记和专项考核。对于调查发现的问题(包括未经财政部门审批擅自出租公房场地、无产权无规划房产场地的出租、部分单位改变房产用途等),在督促有关主管部门抓好整改的基础上,结合公共资源市场配置监管条例执法检查等工作,探索建立法人问责等长效机制,切实防止国有资产流失。

(一)关于市政园林局部分单位存在问题的



整改情况。一是切实整改存在的审计问题。市市政园林局对存在问题较多的市政工程管理处、市筲箕湖管理中心的主要领导进行了约谈,下发《关于认真整改 2012 年度审计存在问题的通知》。二是开展资产的清理整顿工作。对包括房产、土地在内的所有国有资产进行全面的调查摸底和清理,对出租不规范的立即整改,合同到期的收回,近几年陆续到期的及时收回。三是规范资产出租经营管理。对新拟出租的经营性资产,要严格按照公共资源管理的有关规定进行公开市场配置。下发了《关于进一步加强规范公园经营场所的通知》,要求公园经营场所必须实行“三公开”,即场所向公众公开、名称公开、服务项目和价格公开。四是加强对已出租资产的监管工作。定期不定期组织对经营性项目进行检查,违规的发现一起查处一起,并追究管理单位相关责任人和领导的责任,确保经营性资产的管理健康有序。

目前,相关单位已对公园出租资产进行清理,合同到期的已收回 7 处,未公开招标的 4 处已收回,对忠仑公园部分土地被无偿占用问题,由于涉及到忠仑公园的拆迁问题,市委、人大、市政府很重视,已成立忠仑公园征地拆迁指挥部,目前征地拆迁方案正在制定中,土地被无偿占用问题将在拆迁中一并解决。

(二)关于公房出租存在问题的整改情况。一是规范市直管非住宅用房管理和租金缓调审批手续。市国土局已会同市财政局、物价局联合发布《关于调整市直管非住宅用房租金标准的通知》,进一步调整规范全市直管非住宅用房实行市场评估租金标准及核定程序,使直管非住宅用房租金定价与市场接轨;拟定了《厦门市直管非住宅用房租赁管理有关问题的处理意见》,对历史遗留租赁问题进一步理顺和调整。截止 2013 年 8 月 20 日,直管非住宅用房合同签订率已达到了 93%,有效地提高了公房租金收入,推动了公共资源的市场化配置管理水平。二是积极催收欠交的公房租金。市公房管理中心采用多种催缴方式,

建立多部门联动机制,加大催缴力度,《审计报告》中反映的欠交 989.78 万元,目前已收回 270.11 万元,对欠缴的租金,在反复催缴无效的情况下,将通过法律诉讼给予坚决追缴;三是加大宣传惩治力度,重点整治影响恶劣欠租行为,加大宣传力度,营造良好的法制环境和舆论氛围。

#### 四、完善政府采购管理制度,建立健全政府采购监管机制

市政府积极采纳委员们提出完善政府采购制度的意见和建议,认真查找政府采购中存在的问题,进一步完善政府采购的规范管理。市财政局专门就此进行调研,努力从制度建设上、专项治理上进行规范整改。

(一)针对部分采购商品存在的价高质次问题。一是要求大宗货物采购平台逐步建立特殊货物产品及政府采购中标价格信息库,加强同类项目采购价格的比较、控制和监督。二是与供应商开展约谈协商,要求其出具政府采购承诺函,承诺确保其产品的政府采购价比市场价优惠、承诺政府采购价格及时调整等,确保采购价格不高于市场价。三是加强大宗货物质量检测。对大批量采购的大宗货物实施第三方质量检测,保障大宗货物政府采购的质量。四是将联合市监察局、市审计局开展政府采购专项治理,包括政府采购中标价是否高于市场平均价等内容。

(二)针对部分商品采购周期长的问题。一是明确政府采购各个环节的时限,切实加快政府采购工作进度。二是进一步梳理优化采购流程,提高采购效率。三是督促大宗采购平台提高服务质量,提高货物配送效率。

#### 五、加强财政投资项目招投标管理,严格规范运作和监督检查

针对市人大委员们提出的财政投资项目中存在问题,市政府责成相关部门对部分工程未经招投标直接承包和开工的项目切实整改,从体制、机制入手,对存在问题分析深层次的原因,进一步加强政府投融资项目的招投标管理,严格

按照招标投标制度的要求规范运作,进一步完善建设工程的招标投标制度,以公开公平公正的方式进行处置,形成相互牵制、相互监督的有效内控制度,强化监督检查,最大限度压缩自由裁量权。市审计局将进一步继续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,为政府投资项目资金的合法、安全、有效提供有力的保障。目前,市审计局正在根据 2012 年市人大常委会委员要求,对工程未经招投标直接开工的项目进行审计调查,将于今年 12 月底前向

市人大常委会报告审计结果。市审计局已和市委政法委、市检察院建立督查协调制度,加强部门合作,发挥各自职能作用,加强法律监督与审计监督的资源整合,共同推动政府投资项目的监管检查工作,防止滋生腐败。

市政府正在积极根据市人大常委会组成人员的审议意见,切实整改审计过程中发现的问题,防微杜渐,不断健全完善预算执行和财政管理中的相关制度,努力促进我市经济社会持续稳定发展。

特此报告

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“2012 年市本级财政决算的报告” 审议意见研究处理情况的报告

——2013 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十二次会议上

厦门市人民政府

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 年厦门市本级财政决算的报告〉和〈厦门市人民政府关于 2012 年度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〔2013〕84 号)的要求,市政府领导高度重视,明确由市财政局牵头立即组织整改落实。经报市人大财经委审议同意,现将研究处理情况报告如下:

### 一、关于继续加大对民生的投入

近年来,市委、市政府高度重视民生保障工作,对就学就业和“医食住行”等民生领域的投入逐年加大。按照财政部有关口径,经统计:我市民生支出占公共财政预算支出的比重由 2006 年的 58.1% 上升到 2012 年的 67.8%;2013 年上半年,

我市公共财政预算支出中民生支出为 150.4 亿元,占公共财政支出的比重达 68%,继续保持对民生领域的较高投入。在今年预算调整中,进一步加大了教育、保障性住房、岛内排洪设施提升改造等民生方面的投入。下一步,我市将紧紧围绕“美丽厦门”战略规划和“五个城市”发展目标,把更多的财力投向教育、卫生、社保、就业、住房及其他各项社会事业领域,继续完善基本公共服务均等化财政投入机制,不断提升公共服务水平。

### 二、关于提高市对区财力性的转移支付比例

近年来市财政高度关注统筹城乡发展,逐步完善市区转移支付制度。一是根据区级人均财力的高低、区级财政收入自给能力强弱等因素,转移支付资金重点向较为困难的区倾斜;二是根据下达资金涉及的相关客观因素,合理分配各区转移支付资金,如我市按照学生数量的比重分配教育

附加经费,使资金向学生数量较多、教育负担较重的地区倾斜;三是适当考虑区级财政投入和配套资金比例等因素安排转移支付资金,引导区级加大对公共服务领域的投入。下一阶段,结合新一轮市区财政体制实施,市财政将继续完善市与区之间转移支付制度,对用途相似、性质相同的专项转移支付进行清理整合,简化专项转移支付的项

目,增强专项转移支付资金的统筹力度;对具有一般性转移支付性质的专项转移支付调整为一般性转移支付,逐步提高一般性转移支付规模和比例,以更好发挥转移支付在平衡区域公共服务差距方面的积极作用。

专此报告。

## 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“2013 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

——2013 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十二次会议上

厦门市人民政府

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 2013 年度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[2013]85 号)的要求,市政府领导高度重视,明确由市财政局、市发改委、市审计局立即组织整改落实。经报市人大财经委审议同意,现将研究处理情况报告如下:

### 一、加大地方政府债券争取力度,有效降低融资成本

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 2013 年 3 年期地方政府债券的中标利率为 3.

92%,比同期人民银行 3 年期贷款基准利率 6.15% 下浮了近四成)的优点。

经积极争取,2009 至 2013 年五年间我市共获批中央代发地方政府债券 46 亿元,其中:2009 年 8 亿元,2010 年 6 亿元,2011 年 8 亿元,2012 年 10 亿元,2013 年 14 亿元,呈逐年增加的趋势。今后我市力争在此前较好工作基础上,继续保持与财政部的良好沟通渠道,紧紧抓住中央支持加快海西建设的重大历史机遇,把握两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、两岸金融中心建设的有利时机,积极向上争取继续扩大我市代发地方政府债券额度,拓展我市财政投融资渠道,更好服务于美丽厦门共同缔造战略。

### 二、加强债券资金使用管理,确保专款专用

通过不断摸索总结,我市已基本建立了符合地方实际,“借用还”与“权责利”相统一的政府性债务管理体制,并通过制度建设加以固化保障。2013 年以市政府令形式颁布出台了《厦门市政府性债务管理暂行办法》,并已于 8 月 1 日正式实

施。在加强包括债券资金在内的债务资金使用管理方面,主要措施有:

(一)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,财政部门与融资平台共同管理和监督共管户,并按照批准的用途合理使用,不得挪作他用。

(二)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。

### 三、加强监督检查,跟踪项目建设效果

近年来,我市先后出台了《厦门市财政性投融资建设项目预决算管理办法》(市政府令第150号)、《厦门市市级财政专项支出预算绩效考评试行的通知》(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)进行政府投资项目后评价工作。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。

此外,根据委员们的建议要求,市发改委主任、地铁办主任熊衍良受市人民政府委托,已于2013年8月28日正式向第十四届人大常委会第十一次会议专项报告厦门市轨道交通1号线一期工程前期工作进展情况。关于对债券使用情况专项审计调查,审计部门拟于明年对2011至2012年中央代厦门地方政府发行的债券资金开展绩效审计调查,必要时延伸以前年度,重点审计项目资金使用情况 and 资金效益,让委员们了解债券资金使用效果。

专此报告。

# 厦门市人民政府关于市人大常委会 对“法治政府建设情况的报告” 审议意见研究处理情况的报告

——2013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十二次会议上

厦门市人民政府

厦门市人民代表大会常务委员会：

2013年6月26日至6月27日，市第十四届人民代表大会常务委员会第十次会议听取、审议了《厦门市人民政府关于法治政府建设情况的报告》，常委会组成人员对我市法治政府建设工作提出了一些具体的意见和建议。市政府对常委会组成人员所提的意见和建议高度重视，分管市领导及时作出批示，专题研究部署，要求市政府各有关部门认真贯彻落实市人大常委会审议意见，提出具体整改落实措施。根据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〈厦门市人民政府关于法治政府建设情况的报告〉的审议意见》的通知（厦常办〔2013〕75号）要求，现将市政府研究处理的情况报告如下：

## 一、严格依法行政，强化法治意识

进一步完善学法用法制度建设。围绕经济工作热点问题，紧密结合我市实际，建立完善政府常务会议会前学法制度，举办法制讲座和领导干部依法行政专题研讨班，对拟任政府部门领导职务的干部推行任前依法行政情况考察和法律知识测试制度，通过加强对制度落实情况进行监督检查，进一步增强行政机关及工作人员特别是各级领导干部学法、遵法、守法、用法的意识，牢固树立依法治国、依法行政理念，自觉养成依法办事的习惯，切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力。

加快建立行政机关负责人出庭应诉长效机

制。针对市中级人民法院发布的行政审判白皮书所反映的行政管理和行政执法中存在的问题，市政府要求各级行政部门负责人要带头遵守法律法规，严格依法行政。市政府近期将研究部署各行政部门对照行政审判白皮书提出的当前市行政管理和行政执法中存在的问题，举一反三开展自查自纠，逐步进行整改落实。积极采纳市中级人民法院关于促进依法行政的各项建议，加强立法和应诉工作，加快建立和完善行政机关负责人出庭应诉长效机制。加强与法院的沟通联系，建立健全矛盾纠纷多元化化解机制，切实提高行政管理和行政执法水平。

## 二、完善决策制度，健全监督机制

强化依法民主决策意识。全市各级政府及其部门要树立依法决策意识，对政策公共权力运行中涉及到的重大事项、决策要加强公众参与、落实专家咨询论证、听证、风险评估、合法性审查、集体决定、实施后评估、跟踪反馈和纠错等制度，在财政投融资项目建设上要严格执行招投标制度，严格遵守相关法律和制度规定。在重大决策、重大项目等重大事项上要依法向人大报告，接受人大监督。

大力推行政务公开。按照“组织机构标准化、公开内容标准化、公开形式标准化、公开时间标准化、公开程序标准化、监督保障标准化”要求，加大政务公开建设力度，依法建立和完善行政决策的公开听证和社会公示制度，对涉及群众利益的重

要改革方案、重大政策措施、重点工程项目以听证会、新闻发布会等形式及时发布信息,广泛听取公众意见,让行政决策权透明运行。

加强监督检查。加大力度对重大决策听证、论证、问责、纠错制度落实情况的监督检查,加速行政权力网上运行和电子监察平台建设,构建好权责清晰、流程规范、预警及时的廉政风险防控体系。进一步拓宽畅通群众参与行政决策的途径和渠道,以厦门日报《监督在线》、厦门网《纠风在线》平台等为载体,搭建政府与群众沟通桥梁,使各级领导机关在行政决策时能充分考虑民众的意见,推动民主决策。

### 三、推进简政放权,加快职能转变

精简审批提速提效。一是积极向省里争取下放审批权限。各审批部门主动与上级业务部门对接,梳理出一批需要省里下放我市审批权限的审批项目,向省政府和省发改委(省审改办)申请。8月29日省政府发文《关于授权厦门市行使部分省级行政职权的通知》(闽政〔2013〕37号文),下放16项职权给我市。二是推动各审批部门下放审批权限。年底前争取市级审批事项在去年基础上再压缩25%;并根据区里的实际情况及履职能力,将10%左右的市级审批事项的审批权限下放或部分下放区级部门实施。三是全面落实“马上就办”工作制度,将审批时限进一步压缩至平均法定时限的35%以内,加快市、区统一的网上审批系统电子政务平台建设,探索推行网上联合会审制度,实现审批提速提效。

认真研究审批权下放的配套措施。市政府将组织相关职能部门加强行政审批窗口单位的人员编制和隶属关系管理,研究解决审批权力向下级政府机构放权过程中的责任与能力配套建设问题,结合政府机构改革,通过对部门设置、职责、编制、人员重新核定,整合部门之间、部门内设处室之间的审批职能,确保各进驻单位做到“两集中,四到位”,做到人财物配置与事权相匹配。

加快推进政府职能转变。进一步厘清政府行

政权力边界,正确处理好政府与社会、政府与市场的关系,发挥市场调节机制和社会中介组织作用。建立统一规范的公共资源交易市场,实现“政府主导、管办分离;集中交易、规范运行、部门监管、行政监察”。加强对政府采购的监督管理,建立价格信息收集反馈机制,维护政府采购市场的公平公开公正。继续深化工程建设领域突出问题专项治理,研究打击围标串标、资质挂靠、加强标后监管的方式和手段,建立工程建设项目信息公开和诚信体系,积极推行电子招标、远程异地评标。规范中介机构发展,推动事业类中介机构改革,完善中介机构信用体系建设。

积极探索向社会组织职能转移机制。一是加大对社会组织的培养力度。继续推进行业协会民间化、市场化改革,进一步推进社会组织登记管理体制,并在人才培养、专项经费资助、办公场地等方面予以大力扶持。二是逐步推进事权向社会组织转移。在社会组织逐步发展壮大过程中,结合政府新一轮机构改革,在各部门“三定”规定中,有计划地将原由政府承担的事务性、专业性职责逐步转移给社会组织承担。三是积极探索政府购买公共服务。凡可通过适度竞争实行购买方式提供的公共服务,均采取政府“购买服务”、“养事不养人”的办法,用市场化的方式组织生产;对凡可以量化的公共服务项目逐步实行“以事定费”、“以费养事”拨付经费。

### 四、规范行政执法,提升执法水平

加强违法行为源头治理工作。各级行政执法部门要进一步加强违法占地、违章建筑等违法行为的日常执法检查 and 巡查工作,切实提高整改落实力度,尽可能将违法行为制止在萌芽和初发状态。建立健全“纵横式”执法协调协作机制,切实形成执法合力,提高执法效果。

加强行政执法规范制度建设。一是规范行政自由裁量权运用。今年重点安排了市级行政机权力梳理工作,根据“三定”方案及相关法律法规,对行使权力的法定依据、权限和程序进行梳

理,核定权力清单,并制定适用规则和裁量基准,向社会公开,接受社会监督。二是完善行政执法程序。强化行政执法程序建设,建立和完善行政执法信息公开、告知和说明理由、回避和听证、执法时限、重大或复杂裁量事项集体讨论等相关执法程序制度。三是加强执法检查。切实落实“有法可依、有法必依、违法必究、执法必严”要求,依法妥善处理社会热点、难点问题,敢于碰硬、善于较真,严肃查处执法过程的不作为和乱作为现象,追究相应的行政执法责任。

加强行政执法队伍建设。一是实行严格的行政执法人员执法资格审查制度,坚持实行行政执法人员持证上岗和申领执法证件培训考试制度,对不符合持证要求及经培训考试不合格的人员,不予发放行政执法证件。二是创新和改革行政执法人员法律知识培训和考试方式,严格禁止无行政执法资格的人员从事行政执法活动,把好辅助岗位人员的入口关,加强辅助岗位人员的业务培训,规范辅助岗位人员的使用和管理。三是健全行政执法纪律约束机制,增强行政执法人员的思想作风建设和自律意识,做到严格执法、公正执法、文明执法。

### 五、完善绩效考评,强化行政监督

进一步完善绩效评估体系。一是完善评估指标设置。将依法行政工作作为对区级政府和政府部门绩效评估的重要内容,进一步细化考核指标,增大考核分值权重。2013年,对区级政府绩效考核中,依法行政方面共设9个考核指标,与2012年比,增加了3个考核指标,分值权重从6分提高至7.5分。对政府部门绩效考核中,依法行政方面共设6个考核指标,与2012年比,加大了“推进依法行政工作”的分值权重,考核分值由2分提高至4分。二是改进评估办法。制定《厦门市政府组成部门和区级政府绩效评估察访核验办法》、

《厦门市政府组成部门和区级政府绩效评估公众评议办法》,进一步规范绩效评估察访核验和公众评议工作。实行政府内部考核与公众评议、专家评议、察访核验相结合,增强评估结果的客观性、公正性和科学性。三是强化绩效考评评估结果的运用。对绩效考评评估结果实行内部通报和奖惩,建立考评结果与选人用人、评先评优等挂钩,形成争先创优激励机制,充分发挥绩效考评评估促进作用。

加强依法行政监督检查。一是加强政府内部层级监督和专门监督。通过行政复议委员会试点和审计工作,加强对政府各部门具体行政行为的法律监督和专业监督;坚持开展依法行政综合监察,对财政系统依法行政情况的综合监察,并对林业、环境保护、建设、国土资源4个系统依法行政综合监察问题整改情况进行“回头看”,推动依法行政工作水平提高。二是加强督促整改。对年度绩效评估中察访核验和审计中发现的问题,督促有关部门强化责任意识,严格依法依规抓好整改和责任追究工作。三是加强行政执法电子监察。加快市级网上行政执法平台建设,逐步推进市级行政处罚网上运行系统的部署应用,拓展电子监察视频监控系统,使行政执法、行政处罚全过程置于电子监察范畴。

加大责任追究力度。认真贯彻实施《厦门市人民政府机关工作人员行政过错责任追究暂行办法》,建立健全行政首长问责制度,把行政问责与行政监察、审计结合起来,贯穿于行政决策、执行、监督的全过程。深挖行政责任、行政过错背后的腐败问题,有责必问,有错必究。严肃查处行政不作为、乱作为特别是失职渎职、徇私枉法行为,发现一起,查处一起。进一步完善和落实“一案一整改”机制,发挥查办案件的监督功能。

专此报告

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

——2013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十二次会议上

厦门市人民政府

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〈厦门市人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查“厦门经济特区公园条例”实施情况的报告〉的审议意见》的通知要求，市政府高度重视，立即组织进行认真学习，按照职责分工对照审议意见，积极落实整改工作。现将贯彻落实情况报告如下：

## 一、开展专项整治，规范公园管理

（一）开展公园内经营性建筑的专项整治工作。根据《厦门经济特区公园条例》第十九条、第四十五条规定，制定了《关于开展公园建设情况摸底调查的工作方案》。6月底完成了第一批公园名录中市级公园和园林植物园、园博苑的经营性建筑的摸底调查工作。7月4日，市市政园林局会同市规划局研究提出了对市级公园经营性建筑的处理意见：一是对于年代久远的建筑，在符合公园功能的前提下，通过改建、翻建等方式重新报批取得相关手续；二是对于不符合公园功能、影响公园景观的建筑，对照《公园设计规范》，原则上以做减法为主，在经营合同期满后予以拆除；三是加快白鹭洲公园总体规划和修建性详细规划的编制工作，推进海湾公园总体规划的修编，明确公园的功能布局，确保公园建设在规划指引下有序实施。在这期间，公园内建筑物经营合同到期的不再续签，待明确建筑物功能定位后再作处理。下一步将按照《厦门经济特区公园条例》的规定，督促各

公园管理单位按时限组织清理。

（二）针对人大视察及市纠风办明察暗访反映的问题进行整改。一是市园林植物园内四处四个服务点的整改情况。园内滴水岩服务点已拆除了违规扩建建筑；藤萝榭服务点，已拆除铁门，恢复对公众开放；花卉园两个服务点，全面恢复对公众开放服务，硬铺地调整为绿地。二是市筓筓湖管理中心管理的公园出租项目的整改情况。松柏公园：已拆除西侧停车场，恢复为绿地。西堤公园：已向西堤牛排红酒酒庄的承租方发出告知函，提出中止合同；8月22日，由市行政执法局向筓筓湖管理中心及经营方发出《行政强制执行决定书》，逾期将按程序启动执法程序；西堤牛排红酒酒庄门前的停车场已于8月10完成拆除工作，并恢复绿地。南湖公园：茶室已到期停止营业，并于8月31日由筓筓湖管理中心管理收回。对租约即将到期的五个经营点（江头公园的面包行、码头游船、地湖茶室，松柏公园北门临街1-5号店面，白鹭洲小木屋），已要求到期终止合同，由筓筓湖管理中心收回管理。三是白鹭洲公园内出租项目的整改情况。针对白鹭洲公园内“公园木屋”的经营合同已于2013年8月31日到期，白鹭洲建设开发公司已对经营者下发终止经营行为的书面通知，要求9月20日前交还场地，目前市市政园林局已会同市行政执法局联合督促商家终止经营。

（三）进一步加强公园建设管理。市市政园林局转发了住建部《关于进一步加强公园建设管



理的通知》,要求各相关部门、单位,立即组织开展专项检查,内容包括:公园运营管理中存在的出租公园房屋及设施设备给私人经营,违规建立为少数人服务的餐馆、会所、茶楼等的类型、数量(面积)、发生时间、发生经过等情况,并填写公园违规建立为少数人服务的餐馆、会所、茶楼情况表,同时提出处理意见,责令限期整改。市市政园林局负责对各公园管理单位专项检查情况实施跟踪督查。目前,全市公园管理单位已完成公园内经营情况的专项检查工作。经过深入细致的检查,发现全市公园内绝大部分的商业服务设施均能按照市、区两级政府制定的公共资源市场化配置规定进行配置,基本符合公园的规划和功能配套,主要为游人服务的快餐店、茶座、咖啡厅、小卖部、游乐等商业服务设施,都能对公众开放。但在检查过程中,也发现了厦门园林植物园有两处服务点疑是为少数人服务的茶楼,分别为藤萝榭服务点、花卉园服务点,厦门园林植物园已对这两处服务点发出整改通知,要求各服务点立即纠正违规违约行为。目前,两处服务点已整改完毕。今后,市市政园林局将加强对公园内的经营场所的管理和巡查,不定期地明察和暗访,督查整治经营者的变相经营和违规行为,确保公园的公益性。

(四)加强公园经营场所的规范管理。市市政园林局下发了《关于进一步加强规范公园经营场所的通知》,要求各公园内的经营场所必须实行“三公开”制度:一是公园内的经营场所场地要向公众开放,不得设置围墙和门禁,不得限制市民和游客进出;二是公园内所有经营场所的名称要向社会公开,不得冠以“会所”以及和公园经营服务内容无关的名称;三是所有经营场所的经营项目和价格要向社会公开,经营场所的营业执照等相关的合法证件要公开张挂上墙,接受社会的监督。目前市属公园的经营单位已签订“三公开”的承诺书。下一步将加强对经营场所的监管,公园内各经营场所除值守人员外,不得留宿;除必要的生产用车外,与公园管理无关的私人车辆禁止进入

及停在园区内;禁止在经营场所放养与公园功能无关的犬只等宠物;落实门前“三包”制度等。

## 二、完善建管制度,加快推进公园建设

(一)着手理顺公园管理体制。白鹭洲公园和海湾公园是我市岛内中心区重要的城市综合性公园,由国有企业进行管理,出现了公园内会所、餐饮、酒吧、游乐场等过度经营的现象,成为社会各界反映的焦点问题。按照《条例》要求,抓紧制订公园保护规划,对两个公园内的经营性临时建筑进行清理整治,对符合公园功能的经营项目及其使用的临时建筑物给予保留,并补办建设审批等相关手续;对不符合公园功能的项目及其临时建筑,待经营合同期满后给予拆除。国有企业将逐步退出公园的经营管理,将白鹭洲公园和海湾公园逐步回归公益功能。

(二)健全公园建设方案和经营项目的审批制度。一是严把公园方案设计审查关。设计方案必须经市市政园林局组织相关专家进行科学论证和审查。对新建、改建、扩建公园的设计要严格遵照相关法规标准,严格控制公园内建筑物、构筑物等配套设施设备建设,严禁在公园内设立为少数人服务的餐馆、会所、茶楼等,确保有足够的绿地面积。二是规范公园资产出租行为。公园主管部门要按照公共资源管理的有关规定,严格审核公园经营场所的经营项目是否与公园的规划和功能相符,是否与《厦门经济特区公园条例》的相关条款相符,经营内容和形式核对无误后,再通过市产权交易平台公开招标。三是进一步加强后续监管。各公园管理单位加强了对后续经营活动的动态监管,不定期地组织专项检查,重点检查经营内容、场地范围、服务水平等,一旦发现经营者有变相经营或违规行为,立即督促整改,确保公园内的经营项目不变味,推进公园经营性资产的健康有序管理。

(三)加强公园用地保护。开展厦门市岛外公园绿地专项规划的编制工作,将把岛外北部大型山体规划成为若干郊野公园,明确郊野公园的

具体范围和名称,拟纳入城市公园体系统一进行管理;在郊野公园内部,划定核心区范围,严禁各种建设活动;其余区域,策划城市主体类公园项目;郊野公园与规划城市建设区之间的绿楔部分,划定为发展备用地。今后,除了城市的主题公园以外,其它山地公园,可以先不涉及土地征用,先命名公园再将公园规划范围保护起来,按公园的理念和要求分期进行保护性建设,实现永续利用。

(四)加快推进公园建设。按照美丽厦门战略规划,同时结合跨岛发展和岛外新城建设,加快岛外后山岩公园、佛祖山公园等市级公园建设步伐。加快推进忠仑公园的征地拆迁进度,完善忠仑公园儿童园一期的后续建设,抓紧推进儿童园二期建设。积极推动园博苑儿童园的前期工作。加快推进厦门市岛外公园绿地专项规划的编制工作。今后,除城市主题公园以外,其它山地公园,可在尚未实施土地征用时,先命名公园再将公园规划范围保护起来,按公园的规划和要求分期进行保护性建设,实现永续利用。

(五)完善已建公园的用地手续。为了更加有效地保护现有公园,对于列入公园名录的公园,要全面掌握公园建设和管理现状。对于用地手续不完整的公园,督促公园管理单位尽快完善公园用地手续,力争早日办理用地红线,为今后的公园建设留下必要的空间,确保公园用地的完整性。

### 三、加大宣传力度,提升公园管理和服务水平

(一)加强《条例》的宣传力度。按照构建“美丽厦门”的战略规划,以创建国家生态园林城市为契机,按照高起点、高标准、高层次、高水平的要求,以“学条例、讲公德、做文明游园人”为主题,结合“同在一方热土、共建美好家园”活动,坚持阶段性集中宣传和长期性日常宣传相结合,新闻媒体宣传和社会群众宣传相结合,综合运用报纸、电视台、网络、图片、电台等公众传播载体和群众性宣传阵地,全方位、多角度、多形式地宣传《条例》,营造良好的舆论氛围,使广大市民群众熟悉《条例》相关内容,规范自身行为,自觉维护公园

管理秩序。同时广泛动员全社会方方面面的力量,区文明办、团区委、区教育局、街道办事处等部门广泛开展“学法、懂法、守法”及法规宣传“进社区、进学校、进家庭”活动,号召市民参与到《条例》宣传活动中来,充分发挥志愿者队伍的作用,引导大家自觉参与公园的管理,提高公园的服务水平和全社会的文明素质。

(二)不断完善公园的配套设施。对于市民反映公园增加公园内的配套设施等问题,下一步将完善公园内的标识、标牌等配套建设,规范园区标识牌的设置,对可能发生危险的区域设置警示标志,对丢失的标识牌及时补设,对设置不规范、表述不清晰、内容不完整的标示牌及时进行更换;适当增加公园内的公共厕所,新增的公共厕所要充分考虑到女性入厕的需求,增设无性别比例的厕位,方便广大妇女使用;进一步优化公园的服务内容,提升公园管理水平,为广大群众提供环境优美的休憩场所。目前,各公园管理单位均已行动起来,规范了园区标识标牌的设置、增加公厕与健身器材等公园配套设施,提升了园区的绿化景观,公园的园容园貌有了较大的提升。

(三)提升公园管理和服务水平。按照《条例》要求,进一步完善各项制度规范,加强公园事业的行业管理。积极督促各区市政园林局(旅游园林局、建设局)进一步优化公园服务内容,提升公园管理水平;同时加强检查指导,督促各公园管理单位提高公园服务管理水平,为广大群众提供环境优美的休憩场所。植物园设计制作手绘游览图,新版游览图采用牛皮纸材质,以手绘形式生动展现各景点特色;在游客服务中心免费提供应急药品、针线包、雨伞和行李寄存等服务,受到游客和旅游业界的广泛认可。园博园对景区内商家、施工单位用车进行规范,制定了车辆管理方案,要求商家写下《承诺函》并签订责任状,对商家车辆的行驶时间、速度和路线进行了严格规定;严格监管景区内施工用车,尽量避开旅游高峰时间作业,避免影响旅游环境。海湾公园在公园各个主要路

口设置了不锈钢护栏,电动车进入公园的现象大大减少,并且在护栏做温馨提示牌,使行动不便的障碍人士进入公园得到更多的帮助,对公园内植株进行彩化项目整改,补植品种多样的大花乔木和常绿乔木,给市民增添更多休闲纳凉的地方。进一步规范园区内摊点的经营范围,规定经营运输、垃圾清运等车辆的入园时间,有效治理脏、乱、差现象,确保为市民提供环境优美、秩序优良、清心安静的休闲场所。

《厦门经济特区公园条例》的出台,明确了政府、社会、管理机构、游人等各个层次的责任和义

务,使之有法可依,使公园的规划、建设、保护和管理走上法制化的道路。下一步,我们将继续加大《厦门经济特区公园条例》的宣传力度和贯彻落实,规范公园管理,不断完善各项规章制度,清理历史遗留问题,提升公园文化品位和内涵,营造更多特色明显、文化内涵丰富、具有厦门特色的主题公园。同时,按照“美丽厦门”战略规划部署,不断加快岛内外公园绿地建设,提高公园服务半径覆盖率,达到“300 米见绿,500 米见园”的要求,使全市人民享受到园林事业发展带来的生态文明。

## 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

(2013 年 10 月 25 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

### 任命:

陈 津为厦门市人民政府秘书长;  
林 锐为厦门市公安局局长;  
韩景义为厦门市财政局局长。

### 免去:

李伟华的厦门市人民政府秘书长职务;  
王小洪的厦门市公安局局长职务;  
黄 强的厦门市财政局局长职务。

## 厦门市人民代表大会常务委员会 任命的审判人员名单

(2013 年 10 月 25 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

### 任命:

王向明(女)为厦门市中级人民法院审判员;  
徐勇进为厦门市中级人民法院审判员;  
朱南红(女)为厦门市中级人民法院审判员。

## 厦门市人民代表大会常务委员会 任命的检察人员名单

(2013 年 10 月 25 日厦门市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

**任命：**

裴丽珍(女)为厦门市人民检察院检察员；

卢云祥(女)为厦门市人民检察院检察员；

陈 文(女)为厦门市人民检察院检察员；

颜丽萍(女)为厦门市人民检察院检察员。