

目 录

厦门市第十五届人大常委会第五次会议议程	(1)
厦门市第十五届人大常委会第五次会议日程表	(2)
厦门市第十五届人民代表大会常务委员会公告第1号	(3)
厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法	(3)
厦门市人民政府关于《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法 (草案)》的说明	龚建阳(9)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于《厦门经济特区 城市地下综合管廊管理办法(草案)》的初审报告	余江河(11)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区城市地下综合 管廊管理办法(草案)》修改情况的汇报	李本年(14)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区城市地下综合 管廊管理办法(草案)》审议结果的报告	李本年(17)
厦门市人民代表大会常务委员会任免的审判人员名单	(18)
厦门市人民代表大会常务委员会任免的检察人员名单	(18)
厦门市第十五届人大常委会第六次会议议程	(19)
厦门市第十五届人大常委会第六次会议日程表	(20)
厦门市第十五届人民代表大会常务委员会公告第2号	(23)
厦门经济特区生活垃圾分类管理办法	(23)
厦门市人民政府关于《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法 (草案)》的说明	龚建阳(31)
厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会关于《厦门经济特区 生活垃圾分类管理办法(草案)》的初审报告	余江河(34)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区生活垃圾分类 管理办法(草案)》修改情况的汇报	郭晓芳(37)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区生活垃圾分类 管理办法(草案)》审议结果的报告	李本年(39)

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2017 年
第 4 号
(总第 177 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:0592-2891283
邮政编码:361018

厦门市人民代表大会常务委员会公报

2017 年
第 4 号
(总第 177 号)

主办单位:厦门市人大常委会办公厅
地 址:厦门市湖滨北路 61 号
邮政编码:361018

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会公告第 3 号	(42)
厦门经济特区促进社会文明若干规定	(43)
厦门市人民政府关于《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》 的说明	丁贤志(49)
厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于《厦门经济特区 促进社会文明若干规定(草案)》的初审报告	李 虹(51)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区促进社会文明 若干规定(草案)》修改情况的汇报	郭晓芳(53)
厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区促进社会文明 若干规定(草案)》审议结果的报告	郭晓芳(56)
厦门市人民政府关于厦门市 2017 年 1-6 月国民经济和社会发展 计划执行情况的报告	张志红(58)
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于厦门市 2017 年 1-6 月 国民经济和社会发展计划执行情况的调查报告	(66)
厦门市人民政府关于厦门市 2017 年 1-6 月预算执行情况的报告	黄珠龙(68)
厦门市人民代表大会财政经济委员会关于厦门市 2017 年 1-6 月 预算执行情况的调查报告	(81)
厦门市中级人民法院关于我市法院执行工作情况的报告	王成全(83)
厦门市人民代表大会内务司法委员会关于我市法院执行工作情况 的调查报告	(91)
厦门市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区实施〈中华 人民共和国教师法〉若干规定》实施情况的报告 ...	陈紫萱(94)
厦门市人民代表大会常务委员会公告	(100)
厦门市人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表 的代表资格的审查报告	刘绍清(101)
厦门市人民代表大会常务委员会任免的审判人员名单	(101)
厦门市人民代表大会常务委员会免职的检察人员名单	(102)

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会 第五次会议议程

(2017 年 7 月 27 日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

- 1、审议《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(二审)；
- 2、审议《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》(三审)；
- 3、人事事项。

市十五届人大常委会第五次会议日程安排表

时 间	主 要 议 题	主持人 召集人	报告人	一府三 院领导	列 席
7 月 27 日 (星期四)	一、第一次全体会议<3:15—3:45 国际会议厅> 1、听取市人大常委会关于《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》修改情况的汇报; 2、听取市人大常委会关于《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》审议结果的报告; 3、听取市检察院关于人事议案的报告; 4、听取厦门海事法院关于人事议案的报告; 5、听取市委组织部关于人事事项的说明。	陈家东	郭晓芳 李本年 张尚清 夏先鹏 郑岳林	张毅恭 王成全 张尚清 夏先鹏	市府办、教育局、规划局、环保局、建设局、交通运输局、商务局、文广新局、旅发委、市园林局、法制局、港口管理局、行政执法局、交警支队,思明区政府、湖里区政府主要领导;市人大机关副局以上领导。 (请按第一议题时间到会并全程列席)
	二、分组审议<3:45—5:20 湖里厅(一组) 同安厅(二组)> 1、《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》(三审); 2、《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(二审); 3、人事事项。	第一组 余江河 第二组 李 虹			第一议题:市府办、规划委、市园林局、法制局、行政执法局; 第二议题:市府办、教育局、环保局、建设局、交通运输局、商务局、文广新局、旅发委、市园林局、法制局、港口管理局、行政执法局、交警支队,思明区政府、湖里区政府; (以上单位主要领导和分管领导请按第一议题时间到会并全程列席)
	三、主任会议<5:20—5:30 海沧厅> 听取各组召集人汇报拟提交全体会议表决的有关议题审议情况的汇报,决定提请本次常委会会议表决的事项。	陈家东			市人大机关副局以上领导。
	四、第二次全体会议<5:30—5:40 国际会议厅> (一)表决: 1、《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》; 2、人事事项; (二)宪法宣誓仪式。	陈家东		张毅恭 王成全 张尚清 夏先鹏	市人大机关副局以上领导。

厦门市人大常委会办公厅 2017 年 7 月 27 日印发

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会公告

第 1 号

《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法》已于 2017 年 7 月 27 日经厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过,现予公布,自 2017 年 10 月 1 日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会
2017 年 8 月 1 日

厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法

(2017 年 7 月 27 日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划与建设
- 第三章 运营与维护
- 第四章 老城区管廊特别规定
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

第一章 总 则

第一条 为了规范城市地下综合管廊的规划、建设、运营和维护,保障城市安全,完善城市功能,美化城市景观,促进城市集约高效和转型发展,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合本经济特区实际,制定本办法。

第二条 本办法所称的城市地下综合管廊(以下简称管廊),是指建于城市地下用于容纳两类及以上城市工程管线的构筑物以及附属设施,包括干线管廊、支线管廊和缆线管廊。

前款规定的城市工程管线(以下简称管线),是指城市范围内为满足生活、生产需要的给水、雨水、污水、再生水、天然气、电力、通信等市政公用管线,以及其他可以纳入管廊的管线;附属设施包括用于维护管廊正常运行的消防、通风、供电、照明、监控与报警、排水、标识等设施。

第三条 管廊的管理应当遵循政府主导、规划先行、有偿使用、安全运行的原则。

第四条 市、区人民政府是管廊工作的责任主体,应当加强对管廊工作的领导,统筹协调管廊建设和管理工作。

市市政行政管理部门是本市管廊管理的主管部门。

发展改革、财政、规划、建设、公路、公安、质监、安监、城市管理行政执法等部门按照各自职责协同做好管廊的相关管理工作。

第五条 鼓励科研创新,推广新技术、新材料和新工艺,提高管廊的规划、建设和管理水平。

鼓励推动管廊智能化管理,促进管廊信息资源的即时交换、共建共享和动态更新。

第二章 规划与建设

第六条 市市政行政管理部门应当会同市规划行政管理部门以及其他相关行政管理部门组织编制全市管廊专项规划。管廊专项规划由市市政行政管理部门按照规定程序报市人民政府批准实施。

管廊专项规划的编制应当符合城市总体规划,并与“多规合一”相融合,坚持因地制宜、远近兼顾、全面规划、分步实施的原则,充分考虑区域开发与改造时公用设施容量的预期需要,为管廊内管线的新建、改建、扩建预留足够空间。

市市政行政管理部门编制管廊专项规划应当征询管线单位意见,管线单位应当配合管廊专项规划的编制工作。

第七条 编制管廊专项规划应当遵循下列要求:

- (一)新区建设和新建、改建、扩建城市道路,应当按照国家标准同步规划、同步设计、同步建设管廊;
- (二)在交通流量较大和地下管线密集的城市道路、地下综合体等地段,城市高强度开发区、重要公共空间、主要道路交叉口、道路与铁路或者河流的交叉处,以及道路宽度难以单独敷设多种管线的路段,优先建设管廊;
- (三)给排水以及其他市政管网改造项目的规划建设,应当同步规划、同步建设管廊;
- (四)地下轨道交通的规划建设,应当统筹规划、建设管廊。

有条件的区域,可以适当预留管廊空间和容量,兼顾海绵城市建设、人防以及其他特殊需要。

第八条 道路、隧道以及地下管线建设应当符合管廊专项规划,凡不符合管廊专项规划的,相关行政管理部门不得准予其建设。因特殊情况确需建设的,建设单位应当报市市政行政管理部门审核,经市人民政府批准后方可建设。

第九条 市、区人民政府应当加强管廊建设资金的统筹,在年度预算和建设计划中合理安排管廊项目。

社会资本参与建设、运营和维护管廊的,应当按照国家、省、市有关规定,由市政行政管理部门或者市人民政府指定的项目实施机构与其签订协议,明确管廊建设规范、运营维护期限和要求、价格形式、收益和风险分担方式以及退出机制等内容。

第十条 城市规划区范围内的各类管线原则上敷设于地下空间。

已建设管廊的区域,管廊专项规划规定的所有管线必须按照要求入廊。在管廊以外的位置申请新

建管线的,规划行政管理部门不予规划许可,建设行政管理部门不予施工许可,市政、公路行政管理部门不予掘路许可。

市政行政管理部门应当根据实际情况统筹推进既有管线逐步有序迁移至管廊。相关行政管理部门和管线单位应当配合市政行政管理部门做好各自管线入廊工作。

第十一条 市市政行政管理部门应当编制管廊建设五年项目滚动规划和年度建设计划,并征求管线单位的意见,报市人民政府批准后实施。

第十二条 对已建设管线但是未建设管廊的城市道路,管线单位申请挖掘道路建设管线的,市政、公路行政管理部门在受理申请后,按照建设管廊的原则要求通知有关管线单位可以一并申请,并依法审批。管线建成后五年内,不得批准挖掘道路建设管线;因特殊情况确需建设的,管线单位应当报市市政、公路行政管理部门审核,经市人民政府批准后方可建设。

经批准挖掘道路建设管线的,应当按照规定确定有关施工围挡的区域、期限等;建设单位在竣工后应当及时拆除围挡、恢复原状。

第十三条 管廊建设单位应当按照建设程序办理管廊建设工程的相关手续,在设计方案评审时应当通知管线单位参加。

管廊建设需穿(跨)越或者利用城市道路、人防设施、河道以及堤防设施,或者涉及消防安全、文物古迹保护、军事用地、树木保护等,建设单位应当依法办理相关手续。

第十四条 管廊建设工程的勘察、设计、施工、监理等单位的确定,应当依照有关法律、法规和规章规定进行。

管廊建设工程的勘察、设计、施工、监理等,应当符合有关技术规范 and 标准。

第十五条 管廊建设工程竣工后,建设单位应当按照规定组织竣工验收,并通知有关管线单位参加,验收合格后方可交付使用。

管廊建设工程竣工后,建设单位应当及时办理工程竣工结算,编制项目竣工财务决算。

建设行政管理部门或者其他行政管理部门发现管廊建设单位竣工验收违反有关规定的,应当依法责令其限期整改、重新组织竣工验收。

第十六条 建立管廊工程质量终身责任永久性标牌制度,接受社会监督。

第十七条 除法律、法规、规章另有规定外,管廊建设单位应当自管廊工程竣工验收合格后三十日内,将管廊移交市市政行政管理部门委托的管廊运营维护单位统一管理维护,并在竣工验收后三个月内,向城建档案管理机构报送符合规定的建设工程档案。

管廊运营维护单位应当与管廊建设单位办理管廊交接手续,发现管廊不符合质量要求的,应当书面报告相关行政管理部门依法处理。

第三章 运营与维护

第十八条 管廊运营维护单位是管廊运营维护的责任主体,负责管廊的日常运营维护工作;管线单位负责所属入廊管线的设施维护工作。

管廊运营维护单位应当与管线单位签订协议,明确入廊管线种类、时间、费用 and 安全管理职责等双

方的权利和义务。

第十九条 管廊实行有偿使用制度。管线单位应当缴纳入廊费和日常维护费。

入廊费和日常维护费的价格形式和收费标准按照有关规定予以确定。

管廊运营维护单位在运营维护初期不能通过收费补足成本的,市、区人民政府根据实际情况给予补贴。

第二十条 管廊运营维护单位应当建立健全维护管理制度,并履行下列职责:

- (一)保持管廊内的整洁和通风良好;
- (二)建立二十四小时值班制度,做好监控和巡查等安全保障工作;
- (三)统筹安排管线单位日常维护管理,配合和协助管线单位的管线入廊施工、巡查、养护和维修;
- (四)负责管廊内共用设施设备养护和维修,建立工程维修档案,保证设施设备正常运转;
- (五)组织制定管廊管理应急预案,管廊内发生险情时,采取紧急措施并及时通知管线单位进行抢修;
- (六)定期对管廊的运行状况进行检测评定和安全评估;
- (七)对管廊及其周边区域的施工作业进行安全监督,发现影响管廊安全的施工行为予以制止,并及时报告市市政行政管理部门;
- (八)法律、法规规定和保障管廊安全运行应当履行的其他职责。

第二十一条 管线单位在管线施工与维护过程中应当履行下列职责:

- (一)建立健全安全责任制,配合管廊运营维护单位做好管廊的安全运行;
- (二)制定管线应急预案,并抄送管廊运营维护单位;
- (三)施工时对管廊以及管廊内已有管线采取有效的保护措施;
- (四)负责组织管线入廊敷设、竣工验收、迁移、变更、废弃;
- (五)管线使用和维护时执行相关安全技术规程;
- (六)建立管线定期巡查记录,记录内容包括巡查人员(数)、巡查时间、地点(范围)、发现问题与处理措施、报告记录以及巡查人员签名等;
- (七)编制实施管廊内管线维护和巡检计划,并接受管廊运营维护单位的监督检查;
- (八)在管廊内实施明火作业的,应当取得管廊运营维护单位的同意,并制定符合相关要求的施工方案;
- (九)法律、法规规定和保障管廊安全运行应当履行的其他职责。

管廊运营维护单位发现有违反前款规定行为的,应当督促管线单位整改;未整改的,及时将情况报告市市政行政管理部门。

第二十二条 管廊内管线发生事故时,管廊运营维护单位和管线单位应当按照管廊应急预案开展应急抢险工作,并及时向市市政行政管理部门报告,同时告知所在区人民政府。

管廊紧急抢修需要挖掘城市道路的,管廊运营维护单位应当及时报告市政、公路和公安机关交通管理部门,并在发生故障三日内按照规定补办道路挖掘手续。

第二十三条 城市建设工程施工需要移动、改建管廊以及管廊内管线的,建设单位应当经市市政行政管理部门同意后方可建设,所需费用由建设单位承担。

经市市政行政管理部门同意后,建设单位应当及时将设计图纸报送管廊运营维护单位,管廊运营维护单位认为可能对入廊管线造成影响的,应当及时通知管线单位。

第二十四条 市市政行政管理部门应当会同市相关行政管理部门,按照管廊建设单位提供的管廊信息,依据相关技术标准规范,在管廊及其周边区域划定安全保护范围,向社会公布,并设置安全警示标识。

在安全保护范围内,从事下列可能危害管廊安全活动的,应当向市市政行政管理部门提供施工安全保护方案,经书面同意后方可实施,并承担所需费用:

- (一)建设与管廊无关的建筑物、构筑物或者实施钻探、爆破、机械挖掘、种植深根植物等;
- (二)挪移管廊;
- (三)移动管廊的安全警示标识;
- (四)接驳入廊管线;
- (五)法律、法规规定的其他可能危害管廊安全的行为。

第二十五条 在管廊安全保护范围内,禁止从事以下行为:

- (一)损坏、占用管廊;
- (二)覆盖、涂改、拆除、损坏管廊的安全警示标识;
- (三)倾倒污水、建筑泥浆、排放腐蚀性液体或者气体;
- (四)堆放易燃、易爆或者有腐蚀性的物质;
- (五)擅自开启、通过各类孔口盖板进入管廊;
- (六)法律、法规规定的其他危害管廊安全的行为。

第四章 老城区管廊特别规定

第二十六条 市市政行政管理部门应当会同相关行政管理部门编制老城区管廊规划,并纳入全市管廊专项规划。

区人民政府应当根据全市管廊专项规划,结合本区实际组织编制辖区内老城区管廊详细规划,协调相关职能部门推进辖区内老城区管廊建设和管理工作。

第二十七条 老城区管廊规划编制应当遵循下列要求:

- (一)结合地下轨道交通建设、旧城更新、道路整治、河道治理、棚户区改造、地下空间开发等要求,因地制宜、统筹安排管廊建设;
- (二)主要道路交叉口、道路与铁路或者河流的交叉处,以及道路宽度难以单独敷设多种管线的路段,统筹规划建设管廊;
- (三)电力、通信等架空线路入地改造同步规划建设管廊;
- (四)新建、改建、扩建地下管线项目应当根据实际,同步建设管廊;
- (五)其他适合建设管廊的区域,应当规划建设管廊。

第二十八条 老城区管廊建设具备条件的,应当规划建设干线管廊、支线管廊;不具备条件的,应当根据实际,统筹规划建设缆线管廊。

第二十九条 市、区人民政府应当统筹和安排老城区管廊建设资金。

市政行政管理部门应当根据管廊规划统筹建设老城区管廊项目。

第三十条 老城区地下管线应当结合管廊建设五年项目滚动规划和年度建设计划,逐步有序入廊。

发展改革部门在策划地下管线建设项目时,应当征求市政行政管理部门的意见。

第五章 法律责任

第三十一条 违反本办法第十条第二款规定,管线单位应当入廊而未入廊的,由市市政行政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,市市政行政管理部门应当通知城市管理行政执法部门,由城市管理行政执法部门处以十万元以上二十万元以下罚款。

第三十二条 违反本办法第十二条第一款规定,未经批准擅自挖掘城市道路建设管线的,由市市政、公路行政管理部门责令限期改正。属市政行政管理部门管理职责的,通知城市管理行政执法部门,由城市管理行政执法部门处以十万元以上二十万元以下罚款;逾期不改正的,由城市管理行政执法部门按照挖掘面积每平方米二千元处以罚款。属公路行政管理部门职责的,由公路行政管理部门依法处理。

第三十三条 违反本办法第十七条第一款规定,管廊建设单位未按照规定向城建档案管理机构报送工程档案,或者报送的档案不真实、不准确、不齐全的,由建设行政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,由建设行政管理部门处以五万元以上十万元以下罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下罚款。

第三十四条 违反本办法第二十条规定,管廊运营维护单位未履行相应职责的,由市市政行政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,市市政行政管理部门应当通知城市管理行政执法部门,由城市管理行政执法部门处以五万元以上十万元以下罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下罚款。

第三十五条 违反本办法第二十一条第一款规定,管线单位未履行相应职责的,由市市政行政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,市市政行政管理部门应当通知城市管理行政执法部门,由城市管理行政执法部门处以五万元以上十万元以下罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下罚款。

第三十六条 违反本办法第二十四条第二款规定,未经同意从事可能危害管廊安全活动的,市市政行政管理部门应当责令停止违法行为,并通知城市管理行政执法部门。未造成严重后果的,由城市管理行政执法部门处以一万元以上五万元以下罚款;造成严重后果的,处以五万元以上二十万元以下罚款。

第三十七条 违反本办法第二十五条规定,从事危害管廊安全行为的,市市政行政管理部门应当责令停止违法行为,并通知城市管理行政执法部门。未造成严重后果的,由城市管理行政执法部门处以一万元以上五万元以下罚款;造成严重后果的,处以五万元以上二十万元以下罚款。

第六章 附 则

第三十八条 本办法自 2017 年 10 月 1 日起施行。

关于《厦门经济特区城市地下综合管廊 管理办法(草案)》的说明

——2017年4月27日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市市政园林局局长 龚建阳

厦门市人民代表大会常务委员会：

我受市政府委托，现就《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》作如下说明。

一、制定法规的必要性

建设地下综合管廊是提高城市综合承载能力的必然要求。随着我国新型城镇化的推进，城市建设“只重地上、不重地下”的弊端逐渐暴露出来，现有管道老化严重，城市内涝问题频繁；厦门作为人口、建筑高密集型城市，又是地震、台风多发地区，保障市政管线安全运营、地下综合管廊建设尤为重要。我市是国内较早启动地下综合管廊建设的城市之一，从2007年湖边水库综合管廊建设至今，本市已建成投用的干支线综合管廊长达27.58公里，缆线管廊50.46公里，在建干支线综合管廊32.7公里，“十三五”期间计划新建干支线综合管廊70公里。厦门地下综合管廊建设在市委市政府的推动下，已逐步形成网络化、系统化，规范地下综合管廊的建设、运营、管理越来越紧迫。

为了使我市地下综合管廊管理更加制度化、规范化，2011年以政府规章的形式出台了《厦门市城市综合管廊管理办法》(2016年修正，以下简称现行《办法》)。该规章的实施对规范城市地下综合管廊规划建设、保障地下综合管廊正常运营维护、促进城市经济和社会发展发挥了重要作用。2015年我市被国家住建部确定为全国地下综合管廊试点城市，按照试点方案中有关制定相应地方性法规的要求，结合国家对地下综合管廊建设的规范，今年市立法计划立足问题导向，针对现行《办法》中存在的一些亟待解决的问题进行全面梳理，并安排上升为特区法规，以加快推进我市地下综合管廊试点工作健康有序发展。

第一，现有制度不适应当前管廊建设运营维护需要。一是现行《办法》部分概念与《城市综合管廊工程技术规范(GB 50838-2015)》等当前国家规范文件、政策中专业术语不相一致；二是管廊建设、运营、维护过程中相关部门职责不明确，相关审批程序不完整；三是随着管廊覆盖面的扩大，可能影响管廊的行为增多，有必要进一步界定管廊的安全范围，保障管廊安全。

第二，管廊相关单位的行为规范亟待补充和完善。由于现行《办法》实施时，管廊建设、运营、维护处于探索阶段，对管廊建设、运营、维护相关单位和管线单位的责任义务规定不完善。实际运营中，出现新的影响管廊安全生产的破坏行为，需要加强对管廊建设、运营、维护相关单位和管线单位的行为，以及危及管廊安全行为的规范，以保障管廊可持续运营。

第三，相应处罚范围、标准有待进一步扩大和提高。一是囿于规章权限，现行《办法》总体处罚力度偏弱；二是对于在管廊运营维护中新出现的一些违法行为，需要设定相应处罚措施。

二、法规草案的起草过程

根据市人大、市政府2017年立法计划的安排，《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法》作为今

年法规正式项目,由厦门市园林局负责起草。我局按照要求,针对当前我市管廊建设、运营、维护中存在的问题,结合当前管廊发展趋势,借鉴深圳、珠海等城市的经验做法,立足我市实际,组织开展了大量的调研、考察和论证,充分听取管廊相关建设、运营单位的意见,草拟了法规草案送审稿,于1月上旬报送市法制局审查。市法制局按照相关立法程序及时开展审查工作:一是书面征求了市人大、政协相关专委会,各区政府和市政府相关部门以及各管线单位的意见;二是专门召开了部门征求意见会暨相对人座谈会,集中听取了各区、发改、规划、财政、建设、交通、公安、城市管理行政执法等市政府相关部门,以及部分管线单位、管廊运营维护单位的意见和建议;三是深入到我市集美新城核心区综合管廊和湖边水库片区综合管廊开展实地调研,直接听取管廊一线管理人员的立法需求;四是通过市政府网站和“厦门市法规规章草案意见征集系统”公开向社会征求意见,广泛听取民意;五是采取书面咨询的方式征求了部分市政府立法咨询专家的意见。在综合各方面意见和建议的基础上,市法制局会同我局对该草案送审稿、征求意见稿等进行了认真研究和反复修改,形成法规草案报送市政府审定。2月20日,第2次市政府常务会议研究通过了该法规草案,现提请市人大常委会审议。

三、《办法(草案)》主要内容的说明

(一) 关于管廊建设管理投资模式

随着国家对管廊建设的推广,同时激活社会建设力量,由政府出资投建逐渐拓展至向社会开放,采用政府和社会资本合作(PPP)模式,成为当前管廊建设主要形式之一。对此,《办法(草案)》对管廊的建设管理单位、投资模式作出规定,明确管廊的建设和维护管理由市政行政管理部门主管,发改、财政、规划等部门协调管理,资金由市、区人民政府每年统筹安排。同时,贯彻《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》(国办发〔2015〕61号)中“创新投融资模式,推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式”的文件精神,鼓励社会资本参与管廊的建设、运营和维护,对其参与形式作出规定(第五条)。

(二) 关于强化入廊要求

为了使管廊利用更加具有刚性约束,从而推进管廊建设发展,《办法(草案)》进一步强化了入廊要求。一是明确规定除特殊情况以外,“已建设管廊的城市道路,所有管线应当纳入管廊”,并对挖掘道路建设管线行为予以严格限制(第九条);二是对违反规定的行为规定了处罚责任,即“管线单位应当入廊而未入廊的,由市政行政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,市政行政管理部门应当通知城市管理行政执法部门,由城市管理行政执法部门处以三万元以上十万元以下罚款”(第二十二条),以加大管线入廊的制度保障。

(三) 关于管廊有偿使用

随着管廊建设的大力推行,国务院、住建部明确提出“有偿使用制度”,国家发改委、住建部联合发文《关于城市地下综合管廊实行有偿使用制度的指导意见》(发改价格〔2015〕2754号),进一步提出市场化收费机制。为贯彻国家政策,保障管廊稳定发展与市场化推广,《办法(草案)》明确规定“管廊实行有偿使用制度。管线单位应当缴纳入廊费和日常维护费”(第十六条),以保障管廊建设、运营、维护的稳定性,调动社会资本投入积极性,实现管廊市场化可持续发展。

(四) 关于管廊运营维护单位和管线单位职责

为强化管廊运营维护单位和管线单位职责,《办法(草案)》一是明确“管廊运营维护单位是管廊运营维护的责任主体,负责管廊的日常运营维护工作;管线单位负责所属入廊管线的设施维护工作”(第十五条);

二是细化管廊运营维护单位和管线单位的职责(第十七条、第十八条),以保障管廊、管线运行安全。

(五) 关于法律责任

《办法(草案)》在现行《办法》的基础上,进一步加大了处罚力度。一是参照国家《安全生产法》和《建设工程质量监督条例》等法律、法规,对危害管廊安全以及管廊运营维护单位、管线单位未履行相应义务等违法行为创设了“双处罚”,即在对单位处以罚款的同时,还对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款(第二十四条、第二十五条、第二十六条);二是大幅提高了处罚力度,将原先对擅自破路建设管线的处罚标准由每平方米 100 元提高到 2000 元(第二十三条)等。

《办法(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于《厦门经济特区城市地下综合管廊 管理办法(草案)》的初审报告

——2017 年 4 月 27 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会主任委员 余江河

厦门市人民代表大会常务委员会:

2017 年 3 月 1 日,厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定,市人大常委会在 3 月 8 日的厦门日报和厦门人大网站全文刊登《草案》,公开征求社会各界的修改意见和建议。市人大常委会副主任林德志率城建环资委和相关部门赴甘肃、贵州考察兄弟城市综合管廊建设和管理情况及成功做法。此外,市人大城建环资委还分别召开了管廊主管部门和管廊运营维护单位、市级有关行政管理部门、相关管线单位和管廊设计单位等参加的三场征求意见座谈会,认真听取相关部门及从业人员的意见。在对征集来的意见和建议进行整理和吸纳的基础上,经市人大城建环资委全体委员审议通过,形成《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(建议修改稿)》,现将有关情况报告如下:

一、制定法规的必要性

推进城市地下综合管廊建设,是解决反复开挖路面、避免架空线网密集影响景观、提高管线抗灾能力的有效途径,是加强城市基础设施建设和提升城市公共服务水平的重要举措。我市高度重视地下综合管廊的建设工作,从 2007 年起至今已建设了湖边水库、集美新城、集美大道片区的地下综合管廊工程,目前正大力推进翔安新城、翔安新机场片区地下综合管廊建设工作。2015 年我市被住建部确定为第一批全国地下综合管廊试点城市,并获评试点城市绩效评价第一名。为了加强对综合管廊规划、建设、管理工作的规范,市政府于 2011 年制定出台了《厦门市城市综合管廊管理办法》(以下简称《管理办法》)这一政府规章。但是,随着近年来国家对综合管廊建设工作的日益重视,国务院办公厅、发改委、住建部、财政部对此项工作相继提

出了一些新标准和新要求,如出台了综合管廊建设的国家标准、支持和鼓励管廊建设采取政府和社会资本合作的 PPP 模式、要求雨水管道要因地制宜纳入管廊建设等,需要依此对我市现行规定做必要的调整。同时,我市综合管廊建设、管理中也出现了一些新情况和新问题,如相关管理部门的职责不够明确、管廊运营单位与管线单位的责任义务规定不够完善、保障管廊安全的措施还不足,需要通过立法进行规范。此外,受政府规章处罚权设定的限制,《管理办法》对一些破坏管廊的行为处罚力度偏轻。因此,根据国家关于综合管廊管理的新精神、新要求,总结我市多年来管廊规划、建设、管理的经验,制定出台经济特区法规——《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法》是十分必要的。

二、《草案》的基本评价

《草案》主要有四个方面的内容:一是在“总则”部分明确了综合管廊及管线的概念、部门职责划分、管廊管理原则、投资模式等重要问题;二是在“规划与建设”这一章中规定了管廊专项规划的编制主体、程序、原则、要求,以及管廊建设的要求及相关程序;三是设“运营与维护”专章对管廊收费、运营维护单位与管线单位的义务、管廊安全保护等进行了规范;四是通过“法律责任”这一章对违反管廊管理的行为设定了相应的罚责。城建环资委审议认为,《草案》按照国务院及相关部委大力推进城市地下综合管廊建设的要求,根据我市实际情况,在总结《管理办法》多年来实施经验的基础上,对管廊规划、建设、管理的各个环节进行制度设计和立法规范,具有较强的针对性和可操作性,是可行的。

三、几点修改建议

根据在征求意见过程中收集到的合理立法意见和建议,对《草案》提出一些修改建议。

(一)关于管廊投资协议的签订主体

据相关部门反映,实际操作中与社会投资方签订协议的是市人民政府指定的项目实施机构,而并非只是“市政行政管理部门”,因此建议将《草案》第五条第二款的“市政行政管理部门”修改为“市人民政府指定的项目实施机构”。

(二)关于管廊规划的布局要求

《草案》第七条的内容是编制管廊规划时应当遵循的布局原则,为了开宗明义,建议增加“编制管廊专项规划,应当遵循下列布局原则”,作为该条第一句;同时在该条各款前分别增加(一)、(二)、(三)、(四)、(五)、(六),进行分项表述,相应删除该条第一款中的“按照管廊专项规划应当建设管廊的”。为了推进综合管廊建设,建议在该条中增加规定:“(四)高压架空线路入地改造优先考虑建设管廊;(五)结合新建、改造给排水等市政管网合理建设管廊”。此外,建议将第(六)项的“地铁线网”修改为“地下轨道交通线路”。

(三)关于管廊专项规划的效力

管廊建设应当严格按照管廊专项规划进行,相关部门对已规划建设管廊的区域不应再批准其他管线的建设。因此,建议在《草案》第八条中增加第一、二款规定,即:“管廊专项规划是管廊建设的依据”、“道路、隧道以及地下管线不符合管廊专项规划的,除经市市政行政管理部门审核、市人民政府批准外,其他相关行政管理部门不得准予其建设”。此外,为了防止管线单位以管线不经过管廊所在道路为由归避入廊,建议将《草案》第八条及第九条第一款、第二款中的“城市道路”修改为“区域”。

(四)关于管廊竣工财务决算

管廊竣工财务决算是指编制从项目筹建到竣工验收、交付使用全过程中费用支出的文件,办理工程

竣工结算后方可进行编制。从时间顺序的角度考虑,建议删除《草案》第十三条中的“及时编制项目竣工财务决算”,并增加规定:“管廊建设工程竣工后,建设单位应当及时办理工程竣工结算,编制项目竣工财务决算”,作为该条第二款。

(五)关于管廊收费

管线单位对入廊费和日常维护费的缴纳比较关注,担心收费过高会增加企业运营成本。管廊作为市政基础设施,政府对其收费进行管理是必要的。据了解,我市目前的管廊收费实行的是政府定价,有些城市则是采取政府协调下的协商定价机制。为了避免《草案》第十六条第二款中的笼统表述造成误解,建议将其修改为:“入廊费和日常维护费的价格形式和收费标准按照有关规定执行,实行政府定价或者在政府协调下协商确定”。

(六)关于挖掘道路的报批

《草案》第十九条第二款规定,因管廊抢修需挖掘道路的,要报市市政、交通管理部门和市公安局交通管理部门。随着行政审批制度改革的推进,不少审批事项已经从市级逐步下放,法规对此不宜规定过细,因此建议删除该条款中的两处“市”字。

(七)关于管廊的安全保护

首先,为了让广大市民及建设单位更好地遵守管廊安全保护要求,要让公众知晓管廊安全保护范围,设置安全警示标识。因此,建议在《草案》第二十一条第一款后增加规定:“并设置安全警示标识”。其次,为了方便当事人,减少不必要的层层报批,建议删除该条第二款中的“管廊运营维护单位认可的”。最后,对可能危害管廊安全的活动应区分为两类,一类是禁止行为,一类是采取必要的施工安全保护后可以从事的行为。建议根据管廊安全管理的需要,对两类行为进行分别规范,将该条第二款修改为两款,分别是:“在安全保护范围内,从事下列可能危害管廊安全活动的,应当向市市政行政管理部门提供施工安全保护方案,经同意后方可实施,并承担所需费用:(一)建设与管廊无关的建筑物、构筑物或者实施钻探、爆破、机械挖掘、种植深根植物等;(二)挪移管廊;(三)移动管廊的安全警示标识;(四)接驳地下管线;(五)法律、法规规定的其他危及管廊安全的行为”、“在安全保护范围内,禁止从事以下行为:(一)损坏、占用管廊;(二)覆盖、涂改、拆除、损坏管廊的安全警示标识;(三)倾倒污水、建筑泥浆、排放腐蚀性液体或者气体;(四)堆放易燃、易爆或者有腐蚀性的物质;(五)擅自开启、通过各类孔口盖板进入管廊;(六)法律、法规规定的其他危及管廊安全的行为”。同时,对相应的罚责部分进行修改,将《草案》第二十七条中“违反本办法第二十一条第二款规定,未经同意从事可能危害管廊安全活动的”,修改为“违反本办法第二十一条第二款、第三款规定,从事危害管廊安全活动的”;将“造成管廊损失的”修改为“造成管廊、入廊管线损失的”。

(八)关于档案报送的法律责任

对档案报送不真实、不准确、不齐全的行为,应当追究法律责任。因此,建议将《草案》第二十四条修改为:“违反本办法第十四条第一款、第三款规定,管廊建设单位、管线单位未按照规定向城建档案管理机构报送工程档案、管线档案,或者报送的档案不真实、不准确、不齐全的,由建设行政管理部门责令其限期报送、改正;逾期未报送、未改正的,由建设行政管理部门处以二万元以上十万元以下罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下罚款”。

此外,还对个别文字进行了修改,在此不一一说明。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》 修改情况的汇报

——2017年6月28日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 李本年

厦门市人民代表大会常务委员会：

4月27日，市第十五届人大常委会第三次会议对《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案)》(以下简称“草案”)进行了第一次审议。会后，法制委根据常委会组成人员的审议意见，会同市人大城建委、市法制局、市政园林局、执法局、规划委等相关部门，对草案进行了认真研究和修改，形成了草案修改稿初稿。5月初，法制委将草案修改稿初稿分发给市政府办、市政协相关专委会、市直相关部门、各区人大常委会、各区人民政府、相关管理单位、管线单位、市人大法制委以及城建委全体委员等共计八十多个单位和个人书面征求意见。法制委还召开了有市直相关部门、管廊建设运营维护相关单位和管线单位参加的两场征求意见座谈会，广泛听取各方面意见，了解立法需求。此外，常委会分管领导带领法制委赴珠海、长沙等地学习考察，实地调研了翔安新城、集美新城、湖边水库地下综合管廊以及老城区湖滨南路、大同路口地下管线的规划建设和管理情况。根据各方面的意见建议，结合我市管廊管理的实际，法制委会同相关部门集中对法规草案进行多次修改完善。6月16日，法制委召开全体会议，对草案进行统一审议，通过了草案修改稿，现将主要修改情况汇报如下：

一、关于立法目的

有常委会组成人员提出，草案的立法目的应当强化关于安全方面的要求，全面体现国家有关推进城市地下综合管廊建设的主要精神。法制委经与相关部门共同研究，建议根据国务院办公厅“关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见”(以下简称“国务院指导意见”)的规定，将草案第一条中的“促进城市经济社会发展”修改为“保障城市安全，美化城市景观”。(草案修改稿第一条)

二、关于管理原则

有常委会组成人员提出，草案第四条关于管廊管理原则的表述不够严谨，重点不够突出，建议予以修改。法制委经与相关部门共同研究，根据国务院指导意见提出的“先规划、后建设”的原则，参考其他城市的相关规定，并考虑本条内容需要发挥对管廊工作的全面指导作用，建议将草案第四条调整为草案修改稿第三条，表述为：“管廊的管理应当遵循政府主导、规划先行、有偿使用、安全运行的原则”。(草案修改稿第三条)

三、关于市、区政府的管理职责

有意见提出，地下管廊是城市重要的基础设施，建设城市地下管廊，功在当代，利在千秋，但由于涉及多级政府及多个部门，管线单位央企占比大，统筹协调较为复杂，投资规模大，回收时间长，需要加强顶层设计和统筹协调力度，为此，建议增加市、区政府在管廊管理中的职责。

法制委会同有关部门共同研究认为,管廊建设属于重要的民生项目,且厦门属于多台风地区,建设管廊能够有效减轻台风灾害的影响,对建设旅游城市、美化城市环境也有积极作用。为此,根据国务院指导意见关于城市人民政府是地下综合管廊建设管理工作责任主体的规定,建议将草案第三条调整为第四条,增加一款作为第一款,表述为:“市、区人民政府是管廊工作的责任主体,应当加强对管廊工作的领导,统筹协调管廊建设和管理工作。”(草案修改稿第四条第一款)

四、关于建设资金统筹

有常委会组成人员提出,管廊作为城市基础设施,不同于一般的投资项目,根据本市财政状况和历史上其他基础设施建设运营的经验,管廊建设应当以市、区政府投入为主,在财力许可的情况下承担主要的建设管理责任,为此需要对草案第五条关于管廊投资模式的规定作相应修改,同时由于该条属于具体规定,不宜放在总则中,建议调整位置。法制委经与相关部门共同研究认为,管廊是重要民生项目,建设工期长、资金投入大、影响范围广,应当强化政府的主导作用,由市、区人民政府为主负责管廊建设、运营和维护,在立法中体现强化政策和资金的扶持力度,保障管廊建设管理资金来源和足够的预算安排。根据国务院指导意见,经综合考虑,建议将草案第五条调整为草案修改稿第九条,第一款修改表述为:“市、区人民政府应当加强管廊建设资金的统筹,在年度预算和建设计划中合理安排管廊项目”。

另外,根据常委会组成人员的审议意见,法制委建议删除草案第五条第二款中“鼓励社会资本参与管廊的建设、运营和维护,通过特许经营、投资补贴、贷款贴息等形式,推进政府和社会资本合作”的规定。对实际工作中按照国家相关政策,采用政府和社会资本合作(PPP)等模式建设运营管廊的,法规需要提供相应的支持依据,即要求政府应当通过签订协议的形式,规范社会资本参与机制。因此,有必要在法规中明确与社会资本签订协议的主体。在广泛征求各方面意见的基础上,法制委建议保留草案原有表述,并按照城建委修改建议稿方案,增加“市人民政府指定的项目实施机构”,目前具体是指市市政园林局下属的事业单位厦门市市政工程管理处,作为社会资本合作的协议方。这样规定符合我市现行的实际做法,也与国家相关政策要求相一致。(草案修改稿第九条)

五、关于新增一章对老城区管廊管理作特别规定

有多位常委会组成人员提出,现有的管廊建设主要集中在岛外新城,规划建设管理已经较为规范,但目前我市的问题主要存在于老城区。老城区马路破路开挖,“拉链”现象不断,街巷中“空中蛛网”严重影响市容市貌,台风、暴雨等自然灾害造成管线事故多发,安全隐患多,广大市民意见特别集中,需要给予重点关注,本法规案修改时,应当重视对老城区管廊的规划建设,制定相应规范,保障老城区管线改造和管廊建设的有序推进。

法制委会同有关部门研究认为,老城区既是居民的主要聚集区,也是城市基础设施隐患和问题的主要集中区,考虑到老城区现有的规划、可利用空间、人流、交通影响等实际状况,在短期内全面建设地下综合管廊面临诸多实际困难,需根据具体情况,因地制宜,全面规划,立足长远,统筹安排,逐步、有序、全面推进老城区的管廊建设。为此,建议增加一章作为第四章,章名为“老城区管廊特别规定”,针对老城区管廊规划建设的特殊情况,从四个方面进行规定:一是明确责任主体。市市政行政管理部门、区人民政府编制实施老城区管廊规划的职责,保证老城区管廊的规划建设有责任主体。按照目前市与区关于城市市政道路管理责任分工,路幅24米宽度以下的,属于区政府管理,24米宽度以上的,属于市市政行政管理部门管理。为此需要市区两级共同承担老城区管廊规划建设管理职责;二是坚持实事求是,规划

先行,明确对老城区管廊规划建设的具体要求;三是加强老城区管廊建设的资金保障及计划安排;四是保障入廊工作的有序推进,从而提升老城区的基础设施功能,促进管廊建设与我市城市远期目标定位相协调。(草案修改稿第四章)

六、关于法律责任

有多位常委会组成人员提出,草案法律责任部分的有关规定存在较多问题,需要修改完善,如对应当入廊未入廊的行为处罚数额起点较低,有的处罚标准自由裁量的幅度过大,有些禁止性行为未设置相应的处罚条款等。法制委经与相关部门共同研究后,建议对法律责任一章作以下几方面的修改:一是缩小自由裁量权,保障执法行为的公正、公平(草案修改稿第三十一条、第三十三条、第三十四条、第三十五条);二是提倡教育与处罚相结合的立法精神,责令行政管理相对人限期改正违法行为,对逾期未改正的,给予罚款处罚(草案修改稿第三十三条、第三十五条);三是对未经批准擅自挖掘城市道路的行为予以处罚(草案修改稿第三十二条);四是增加对从事危害管廊安全的行为给予相应处罚的规定(草案修改稿第三十七条);五是对国家法律法规已有规定的,不再重复(删除草案第二十八条)。

七、其他需要说明的问题

1、关于统筹协调地下轨道和管廊的规划建设。有多位常委会组成人员提出,目前我市正全方位开展地下轨道交通建设,政府应当利用好地下轨道规划建设这一契机,借鉴新加坡、香港以及境内广州等城市的经验,统筹协调,在规划建设地下轨道时同步考虑管廊的规划建设,以节约地下空间资源和投资。法制委经与相关部门共同研究,根据国务院指导意见关于管廊建设“要结合地下空间开发利用、各类地下管线、道路交通等专项建设规划”的要求,建议在草案修改稿第七条第一款中增加一项作为第四项,表述为:“地下轨道交通的规划建设,应当统筹规划、建设管廊”。(草案修改稿第七条第一款第四项)

2、关于入廊要求。有意见提出,草案第九条关于要求所有管线入廊的规定,与实际情况不符,会造成法规难以有效执行,如超高压输电线路等一些特殊管线,因技术问题不适合入廊,建议修改完善。法制委会同有关部门共同研究,根据国务院指导意见提出“城市规划区范围内的各类管线原则上应敷设于地下空间”的精神,以及要求相关行政部门在已建设管廊的区域,在管廊以外的位置申请新建管线的,不予行政许可的规定,建议在草案修改稿第十条中增加两款,作为第一款和第三款。该条具体表述为:“城市规划区范围内的各类管线原则上应当敷设于地下空间”;“已建设管廊的区域,所有管线必须按照管廊专项规划要求入廊。在管廊以外的位置申请新建管线的,规划行政管理部门不予规划许可,建设行政管理部门不予施工许可,市政、公路行政管理部门不予掘路许可”;“既有管线应当根据实际情况逐步有序迁移至管廊。各相关行政管理部门和有关企业应当配合市市政行政管理部门做好各自管线入廊工作”。(草案修改稿第十条)

3、关于管廊的建设计划。有多位常委会组成人员提出,管廊建设不是短时期能够完成的,要有中长期计划,有序分步安排,建议增加保障管廊建设规划、计划实施的规定。据此,法制委经与相关部门共同研究,根据国务院指导意见的精神以及有关管线单位关于与各自单位年度建设计划相衔接的要求,建议增加一条作为草案修改稿第十一条,表述为:“市市政行政管理部门应当编制管廊建设五年项目滚动规划和年度建设计划,并征求管线单位的意见,报市人民政府批准后实施”。(草案修改稿第十一条)

4、关于管廊安全保护范围禁止行为的规定。有常委会组成人员提出,明确列举管廊安全保护范围区域内“禁止从事的行为”是正确的,但其内容与草案第二十一条调整的范围不同,建议另设一条。法制

委建议采纳该意见,将管廊安全保护范围内“禁止从事的行为”的规定单列一条,作为草案修改稿第二十五条。(草案修改稿第二十五条)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议,法制委还对草案的一些文字和条序作了相应的修改和调整。

草案修改稿及以上汇报,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区城市地下综合管廊管理 办法(草案)》审议结果的报告

——2017年7月27日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 李本年

厦门市人民代表大会常务委员会:

6月29日,市第十五届人大常委会第四次会议对《厦门经济特区城市地下综合管廊管理办法(草案修改稿)》(以下简称“草案修改稿”)进行了审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同市人大城建环资委、市法制局、市政园林局、城市管理行政执法局等部门,对草案进行了认真研究和修改,形成了草案修改二稿草稿。此后,法制委将草案修改二稿草稿书面征求了市直相关部门、各区政府等二十多个单位的意见。根据各方面的意见建议,法制委再次对草案修改二稿草稿进行了修改完善。7月21日,法制委召开全体会议,对草案进行统一审议,通过了草案修改二稿。现将主要修改情况汇报如下:

一、关于立法目的

有常委会组成人员提出,法规的立法目的应与国务院有关文件精神相一致。法制委经与有关部门共同研究,建议将草案修改稿第一条的表述修改为:“为了规范城市地下综合管廊的规划、建设、运营和维护,保障城市安全,完善城市功能,美化城市景观,促进城市集约高效和转型发展,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合本经济特区实际,制定本办法”。(草案修改二稿第一条)

二、关于管廊智能化、信息化建设

有常委会组成人员及相关部门提出,应加强管廊管理的智能化、信息化建设,推动资源整合、信息共享。法制委经与有关部门共同研究,建议在草案修改稿第五条增加一款作为第二款,表述为:“鼓励推动管廊智能化管理,促进管廊信息资源的即时交换、共建共享和动态更新”。(草案修改二稿第五条新增第二款)

三、关于社会资本参与管廊投资

有常委会组成人员提出,应当按照国家、省及本市的相关规定,规范社会资本参与管廊建设、运营和维护。法制委经与相关部门共同研究认为,建议在草案修改稿第九条第二款中增加相应的表述(具体见

草案修改二稿第九条第二款)。

四、关于入廊要求

有常委会组成人员提出,在已建设管廊的区域,应当根据实际情况排除因技术原因等不能入廊的管线。法制委会同有关部门共同研究,建议将管廊专项规划以外、因技术原因等不能入廊的管线排除在外,将草案修改稿第十条第二款有关表述修改为:“已建设管廊的区域,管廊专项规划规定的所有管线必须按照要求入廊”。(草案修改二稿第十条第二款)

五、关于管廊事故处理

有常委会组成人员提出,管廊发生事故时管线运营维护单位和管线单位除及时向市市政管理部门报告外,还应当向管廊所在区人民政府报告。法制委经与有关部门共同研究,建议将草案修改稿第二十二条第一款修改表述为:“管廊内管线发生事故时,管廊运营维护单位和管线单位应当按照管廊应急预案开展应急抢险工作,并及时向市市政行政管理部门报告,同时告知所在区人民政府”。(草案修改二稿第二十二条第一款)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面的意见建议,法制委还对草案修改稿的部分文字作了相应修改和调整。

草案修改二稿及以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会常务委员会 任免的审判人员名单

(2017年7月27日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

任命许俊强为厦门海事法院副院长;

免去许俊强的厦门海事法院宁德法庭庭长职务。

厦门市人民代表大会常务委员会 任免的检察人员名单

(2017年7月27日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

任命郑国钦为厦门市人民检察院副检察长;

免去饶志鹏的厦门市人民检察院检察员职务。

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会 第六次会议议程

(2017 年 8 月 23 日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

- 1、审议《厦门经济特区园林绿化条例(草案)》(一审)；
- 2、审议《厦门市海上交通安全管理条例(修订草案)》(二审)；
- 3、审议《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(三审)；
- 4、审议《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(三审)；
- 5、听取和审议市政府关于 2017 年 1 - 6 月国民经济和社会发展规划执行情况的报告；
- 6、听取和审议市政府关于 2017 年 1 - 6 月预算执行情况的报告；
- 7、听取和审议市中级人民法院关于我市法院执行工作情况的报告；
- 8、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》实施情况的报告；
- 9、听取和审议市人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的审查报告；
- 10、人事事项。

市十五届人大常委会第六次会议日程安排表

时 间	主 要 议 题	主持人 召集人	报告人	一府三 院领导	列 席
8 月 23 日 (星期三)	第一次全体会议<8:30—11:00 国际会议厅> 1、听取市政府关于《厦门经济特区园林绿化条例(草案)》的说明; 2、听取市人大常委会关于《厦门经济特区园林绿化条例(草案)》的初审报告; 3、听取市人大常委会关于《厦门市海上交通安全管理条例(修订草案)》修改情况的汇报; 4、听取市人大常委会关于《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》审议结果的报告; 5、听取市人大常委会关于《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》审议结果的报告; 6、听取市政府关于 2017 年 1-6 月国民经济和社会发展规划执行情况的报告; 7、听取市政府关于 2017 年 1-6 月预算执行情况的报告; 8、听取市中级人民法院关于我市执行工作情况的报告; 9、听取市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》实施情况的报告; 10、听取市人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的审查报告; 11、听取市中级人民法院关于人事议案的报告; 12、听取市检察院关于人事议案的报告; 13、听取厦门海事法院关于人事议案的报告。	陈家东	龚建阳 余江河 李本年 李本年 郭晓芳 张志红 黄珠龙 王成全 陈紫萱 刘绍清 王成全 黄延强 夏先鹏	张毅恭 王成全 黄延强 夏先鹏	市府办、海事局、国税局、地税局、编办、文明办、发改委、经信局、教育局、公安局、财政局、人社局、规划局、国土房产局、环保局、建设局、交通运输局、水利局、海洋渔业局、商务局、审计局、体育局、安监局、统计局、旅发委、市政园林局、法制局、港口管理局、行政执法局主要领导及各区政府一位领导; 各区人大一位领导、部分市人大代表、市人大机关副局以上领导。 (请按第一议题时间到会并全程列席)
	分組审议<3:30—5:30 湖里厅(一组), 同安厅(二组)> 1、《厦门市海上交通安全管理条例(修订草案)》(二审); 2、《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(三审)。	第一组 吴再阳 第二组 郭晓芳			第一议题:市府办、法制局、海事局、港口管理局、海洋渔业局、安监局、体育局、旅发委, 各区政府; 第二议题:市府办、法制局、文明办、公安局、行政执法局; (以上单位主要领导分管领导请按第一议题时间到会并全程列席) 湖里、海沧、翔安区人大在湖里厅; 思明、集美、同安区人大在同安厅; 部分市人大代表、市人大机关副局以上领导。

时 间	主 要 议 题	主持人 召集人	报告人	一府三 院领导	列 席
8 月 24 日 (星期四)	分组审议<8:30—11:30 湖里厅(一组)同安厅(二组)> 1、《厦门经济特区园林绿化条例(草案)》(一审); 2、《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(三审); 3、市人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的审 查报告; 4、人事事项。 上 午	第一组 余江河 第二组 王伟文			第一议题: 市府办、法制局、市政园林局、发改委、财政局、规划局、国土房产局、建设局、交通运输局、水利局、行政执法局; 第二议题: 市府办、法制局、市政园林局、商务局、建设局; (以上单位主要领导 and 分管领导请按第一议题时间到会并全程列席) 湖里、海沧、翔安区人大在湖里厅; 思明、集美、同安区人大在同安厅; 部分市人大代表、市人大常委会副局以上领导。
	一、分组审议<3:30—5:20 湖里厅(一组), 同安厅(二组)> 1、市政府关于 2017 年 1-6 月国民经济和社会发展规划执行情况的报 告; 2、市政府关于 2017 年 1-6 月预算执行情况的报告。 下 午	第一组 陈鸿萍 第二组 郑慧丽 陈家东			第一议题: 市府办、发改委、经信局、商务局、统计局; 第二议题: 市府办、财政局、国税局、地税局、审计局; (以上单位主要领导 and 分管领导请按第一议题时间到会并全程列席) 湖里、海沧、翔安区人大在湖里厅; 思明、集美、同安区人大在同安厅; 部分市人大代表、市人大常委会副局以上领导。 市人大常委会副局以上领导。

时 间	主 要 议 题	主持人 召集人	报告人	一府三 院领导	列 席
8月25日 (星期五)	一、分组审议<8:30-11:00 湖里厅（一组），同安厅（二组）> 1、市中级人民法院关于我市执行工作情况的报告； 2、市人大常委会执法检查组关于检查《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》实施情况的报告。	第一组 林丽玲 第二组 李 虹			第一议题：市府办、中级法院、检察院、发改委、公安局、行政执法局、国土房产局、海洋渔业局、环保局； 第二议题：市府办、教育局、财政局、人社局、编办，各区政府； （以上单位主要领导 and 分管领导请按第一议题时间到会并全程列席） 湖里、海沧、翔安区人大在湖里厅；思明、集美、同安区人大在同安厅；部分市人大代表、市人大机关副局以上领导。
	二、第二次全体会议<11:00—11:20 国际会议厅>（主持人：陈家东） （一）表决： 1、《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法（草案）》； 2、《厦门经济特区促进社会文明若干规定（草案）》； 3、市人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的审查报告； 4、人事事项。 （二）宪法宣誓仪式。			卢 江 王成全 黄延强 夏先鹏	各区人大一位领导、市人大机关副局以上领导。

厦门市人大常委会办公厅 2017年8月21日印发

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会公告

第 2 号

《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法》已于 2017 年 8 月 25 日经厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,现予公布,自 2017 年 9 月 10 日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2017 年 8 月 28 日

厦门经济特区生活垃圾分类管理办法

(2017 年 8 月 25 日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 分类投放
- 第三章 分类收集、运输与处理
- 第四章 促进措施
- 第五章 监督管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强生活垃圾分类管理,提升生活垃圾减量化、资源化、无害化水平,改善生活环境,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合厦门经济特区实际,制定本办法。

第二条 本办法所称生活垃圾,是指单位和个人在日常生活中或者为日常生活提供服务的活动中产生的固体废弃物,以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废弃物。

第三条 生活垃圾分类管理遵循政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的原则。

第四条 市、区人民政府应当把生活垃圾分类工作纳入本级国民经济和社会发展规划,制定生活垃圾分类管理措施,建立生活垃圾分类工作协调机制,保障生活垃圾分类管理的人员配置、设施建设运营的资金投入,落实生活垃圾分类管理目标。

市、区人民政府应当促进生活垃圾收集、运输、处理的产业化发展,建立和完善生活垃圾污染环境防治社会服务体系,提高生活垃圾利用率和无害化处理率。

第五条 市市容环境卫生行政主管部门是本市生活垃圾分类管理的主管部门(以下简称市主管部门),负责组织编制生活垃圾分类管理专项规划以及处理设施建设专项规划,拟定生活垃圾分类标准和管理目标,以及对生活垃圾分类工作的指导、考核和监督。

区市容环境卫生行政主管部门(以下简称区主管部门)负责本辖区内生活垃圾分类工作的指导、培训、考核和监督。

市、区生活垃圾分类管理机构负责生活垃圾分类的具体工作。

第六条 商务行政主管部门负责对可回收物的回收和综合利用进行监督管理。

环境保护行政主管部门负责对有害垃圾的运输、处理等进行监督管理。

建设行政主管部门负责对物业服务企业实施生活垃圾分类的情况进行监督管理,指导农村生活垃圾分类工作。

规划行政主管部门负责将建设工程配套生活垃圾分类设施建设规范中的有关内容纳入建设项目公共服务设施配套的规划设置要求。

教育行政部门负责将生活垃圾分类相关知识纳入本市中学、小学、幼儿园以及其他教育机构环境教育内容,普及生活垃圾分类知识,培养生活垃圾分类习惯。

交通运输、港口、旅游、文化广电新闻出版等行政主管部门负责督促相关单位在其服务和管理的范围内做好生活垃圾分类的宣传和督导工作。

其他部门按照各自职责和本办法的规定,做好生活垃圾分类的相关工作。

第七条 街道办事处(镇人民政府)在区主管部门和相关部门的指导下,负责组织本辖区内生活垃圾分类工作。

居(村)民委员会应当做好生活垃圾分类宣传、指导工作,协助组织辖区内的单位和个人参与生活垃圾分类工作。

业主委员会、物业服务企业应当在所在小区开展生活垃圾分类宣传工作,动员小区居民分类投放生活垃圾,督促小区保洁人员做好生活垃圾分类收集工作。

第八条 单位和个人应当遵守生活垃圾分类与减量的规定,减少生活垃圾产生,分类投放生活垃圾,履行生活垃圾产生者的责任。

第九条 鼓励和支持生活垃圾处理科技创新,促进生活垃圾处理先进技术、工艺的研究开发和转化应用,提高生活垃圾处理的科技水平。

第二章 分类投放

第十条 本市生活垃圾分为可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾,具体按照以下标准分类:

- (一)可回收物,是指废弃的纸张、塑料、金属、纺织物、电器电子产品、玻璃等可资源化利用的物质;
- (二)厨余垃圾,是指废弃的剩菜、剩饭、蛋壳、瓜果皮核、茶渣、骨头等在日常生活中产生的易腐性垃圾;

(三)有害垃圾,是指废弃的充电电池、扣式电池、荧光灯管(日光灯管、节能灯等)、温度计、血压计、药品、杀虫剂、胶片及相纸等生活垃圾中对人体健康或者自然环境造成直接或者潜在危害的物质;

(四)其他垃圾,是指除可回收物、厨余垃圾和有害垃圾之外的生活垃圾。

市主管部门可以根据生活垃圾管理实际,提出生活垃圾分类标准调整方案,经市人民政府批准后实施,并向社会公布。

市主管部门应当会同商务、环境保护等行政管理部门制定生活垃圾的具体分类目录并向社会公布,编制生活垃圾分类投放指南,指导生活垃圾分类投放。

第十一条 单位和个人应当按照规定的时间、地点,用符合要求的垃圾袋或者容器分类投放生活垃圾,不得随意抛弃、倾倒、堆放生活垃圾。

生活垃圾分类投放应当符合以下规定:

(一)可回收物投放至可回收物收集容器;

(二)厨余垃圾滤出水分后投放至厨余垃圾收集容器,不得混入贝壳类、木竹类、废餐具等不利于后期处理的杂质;

(三)有害垃圾投放至有害垃圾收集容器或者交给有资质的有害垃圾处理企业;

(四)其他垃圾投放至其他垃圾收集容器。

体积大、整体性强或者需要拆分再处理的家具、家电等大件垃圾,应当预约或者委托物业服务企业预约再生资源回收经营者或者环境卫生作业服务单位上门收集搬运。再生资源回收经营者或者环境卫生作业服务单位应当按照规定公布预约电话和收费标准。

第十二条 实行生活垃圾分类投放管理责任人(以下简称管理责任人)制度。

实行物业管理的区域,物业服务企业为管理责任人。物业服务合同对管理责任人的责任归属有约定的,从其约定。

未实行物业管理的区域,管理责任人按照下列规定确定:

(一)机关、团体、学校、企事业单位以及其他组织自行管理的办公或者生产经营场所,本单位为管理责任人;

(二)业主自行管理物业的住宅区,业主或者业主委员会为管理责任人;

(三)住宿、娱乐、商场、商铺、集贸市场、展览展销等经营场所,经营管理单位为管理责任人;

(四)机场、火车站、长途客运站、公交场站、地铁站、港口码头、文化体育场所、公园、旅游景(区)点等公共场所,管理单位为管理责任人;

(五)建设工程施工现场,施工单位为管理责任人;

(六)城市道路、公路、人行天桥、地下通道等,清扫保洁单位为管理责任人。

按照第二款、第三款规定不能确定管理责任人的,由所在地街道办事处(镇人民政府)负责确定管理责任人。

业主、业主委员会与物业服务企业签订物业服务合同时,应当约定生活垃圾分类投放的要求。实行清扫保洁卫生外包的物业管理单位,应当将生活垃圾分类投放要求纳入清扫保洁服务合同,并监督实施。

第十三条 管理责任人应当遵守下列规定:

(一)按照本办法规定设置生活垃圾分类收集容器或者垃圾分类收集点,并保持生活垃圾分类收集容器齐全、完好、整洁;

(二)明确不同种类生活垃圾的投放时间、地点;

(三)对生活垃圾分类投放工作进行宣传、指导,对不符合分类投放要求的行为予以劝告、制止;

(四)及时制止翻拣、混合已分类投放的生活垃圾的行为;

(五)将分类投放的生活垃圾分类收集到垃圾收集点、清洁楼或者交由有资质的单位收集;

(六)指导、督促保洁人员按照生活垃圾分类标准进行分类工作,处理保洁人员反映的有关问题;

(七)按照规定及时报送生活垃圾分类投放的相关数据。

街道办事处(镇人民政府)根据需要与管理责任人签订责任书。

旅行社在本市组织、接待旅游者游览的,应当履行第一款第三项职责。

第十四条 机关、事业单位、社团组织、公共场所管理单位等公共机构以及学校、国有企业,应当在生活垃圾分类工作中起示范带头作用。

公共机构以及学校、国有企业应当落实生活垃圾分类工作的主体责任,完善本单位生活垃圾分类制度,明确内部管理岗位和职责,建立垃圾分类督导员以及志愿者队伍,督促其所在区域内的物业服务企业落实管理责任人职责。

第十五条 管理责任人发现生活垃圾投放不符合分类标准的,应当要求投放人按照规定重新分拣后再行投放;投放人不重新分拣的,管理责任人应当报告城市管理行政执法部门,并同时告知主管部门。

生活垃圾收集、运输单位发现收集、运输的责任区域交付的生活垃圾不符合分类标准的,应当及时告知该区域管理责任人,要求其按照规定重新分拣;管理责任人不重新分拣的,生活垃圾收集、运输单位应当报告城市管理行政执法部门,并同时告知主管部门。

生活垃圾处理单位在接收生活垃圾收集、运输单位交付的生活垃圾时,发现不符合分类标准的,应当要求生活垃圾收集、运输单位按照规定重新分拣;生活垃圾收集、运输单位不重新分拣的,生活垃圾处理单位应当报告城市管理行政执法部门,并同时告知主管部门。

对公共机构以及企业生活垃圾投放不符合分类标准的,生活垃圾收集、运输单位可以拒绝接收。

第十六条 园林绿化养护过程中产生的枝条、树叶、枯树等垃圾,应当进行资源化利用,不得混入生活垃圾投放。

医疗垃圾、建筑垃圾等不得混入生活垃圾投放。

第三章 分类收集、运输与处理

第十七条 市主管部门应当会同相关部门制定本市生活垃圾分类收集容器设置规范,并向社会公布。

前款规定的设置规范应当包括收集容器的类别、规格、标志色、标识以及设置要求等内容。

第十八条 住宅区,以及单位的办公和生产经营场所应当设置可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾四类收集容器。

其他公共场所应当设置可回收物、其他垃圾两类收集容器,但厨余垃圾产生量较多的公共场所,应

当增加设置厨余垃圾收集容器。

住宅区应当设置有害垃圾固定回收点或者专门容器分类收集,独立储存。

第十九条 生活垃圾应当分类收集,禁止将已分类投放的生活垃圾混合收集。

可回收物和有害垃圾应当按照相关规定和要求定期收集。厨余垃圾和其他垃圾应当在分类投放后及时收集转运,日产日清。

第二十条 从事生活垃圾分类收集的单位应当遵守下列规定:

- (一)按照生活垃圾收集量、分类方法、作业时间等,配备收集设备以及符合要求的人员;
- (二)按时分类收集生活垃圾至规定场所,不得混装混运、随意倾倒、丢弃、遗撒、堆放;
- (三)收集车辆保持密闭、完好和整洁;
- (四)清理作业场地,保持生活垃圾收集设施和周边环境干净整洁;
- (五)建立管理台帐,记录生活垃圾来源、种类、数量、去向等,并向区生活垃圾分类管理机构报告;
- (六)国家、省和本市有关生活垃圾分类管理的其他规定。

第二十一条 分类收集的生活垃圾应当分类运输,禁止将已分类收集的生活垃圾混合运输。公安机关交通管理部门应当指导生活垃圾分类运输工作,支持生活垃圾分类运输安全、高效、有序进行。

可回收物依法由运输单位或者再生资源回收单位运输。

厨余垃圾和其他垃圾按照市、区主管部门指定的时间、路线和要求,运输至规定场所。

有害垃圾按照相关法律、法规的规定和要求,运输至环境保护行政主管部门指定的贮存点。

第二十二条 从事生活垃圾分类运输的单位应当遵守下列规定:

- (一)经过转运站转运的生活垃圾,应当密闭存放、及时转运,存放时间最长不超过二十四小时;
- (二)制定生活垃圾分类运输应急预案,报区主管部门备案;
- (三)按照要求设置车载在线监测系统,并将信息传输至生活垃圾分类管理信息系统。

第二十三条 生活垃圾应当按照有关规定和技术标准分类处理。

可回收物应当进行分拣,由再生资源利用企业进行利用处理,促进再生产品直接进入商品流通领域。

厨余垃圾应当通过生物处理技术进行资源化利用或者其他无害化方式处理。

其他垃圾可以采取分拣等方式进行综合利用。

第二十四条 市、区人民政府应当完善有害垃圾处理设施,建立健全非工业源有害垃圾收集运输处理系统。

分类收集后的有害垃圾应当按照国家污染控制标准的要求贮存。收集、运输、处理过程中,有关单位应当采取有效污染防治措施,防止产生二次污染。

市主管部门应当定期委托专业环境影响评价机构,对生活垃圾分类处理单位的运行情况进行环境影响评价。

第二十五条 从事生活垃圾分类处理的单位应当遵守下列规定:

- (一)按照规定配置处理设施以及合格的管理人员和操作人员;
- (二)建立处理台帐,记录每日生活垃圾的运输单位、种类、数量,并按照规定报送数据、报表等;
- (三)按照规定处理生活垃圾处理过程中产生的污水、废气、废渣、粉尘等,定期进行水、气、噪声、土壤

等环境影响监测,防止污染周边环境;

- (四)制定应急预案,应对设施故障、事故等突发事件;
- (五)按照要求建设在线监测系统,并将信息传输至生活垃圾分类管理信息系统;
- (六)国家、省和本市有关生活垃圾分类管理的其他规定。

第二十六条 市主管部门应当制定生活垃圾处理项目管理规范。

生活垃圾处理设施的建设应当符合或者高于国家有关标准、技术规范。生活垃圾处理设施所采用的技术、设备、材料,应当符合或者高于国家标准。

第四章 促进措施

第二十七条 市、区人民政府应当建立涵盖生产、流通、消费等领域的生活垃圾源头减量工作机制,制定激励措施,引导、鼓励单位和个人参与生活垃圾分类与减量工作。

市人民政府应当按照谁产生、谁付费,多产生、多付费的原则,建立生活垃圾计量收费制度。

落实生活垃圾处理税收优惠政策,鼓励企业投资生活垃圾资源化和再生产品应用项目。

第二十八条 市、区人民政府应当发挥市场机制作用,制定激励措施,鼓励社会资本参与生活垃圾分类投放、收集、运输、处理设施的建设和运营。

第二十九条 市发展和改革委员会、财政、经济和信息化、建设、质量技术监督、商务、市场监督管理、旅游、农业、机关事务管理等行政管理部门,应当根据各自职责,制定有利于生活垃圾减量的措施。

公共机构应当优先采购可以循环利用、资源化利用的办公用品,推行无纸化办公。

第三十条 市、区人民政府有关部门应当推行净菜上市、洁净农副产品进城,鼓励果蔬批发市场、集贸市场果皮菜叶就地资源化处理。

鼓励家庭、社区利用新技术、新设备对厨余垃圾采取粉碎、生化等方式进行就地处理。

第三十一条 各类商品的生产者和销售者应当严格执行国家、省和本市对限制产品过度包装的标准和要求,减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。对列入国家强制回收目录的产品和包装物按照规定予以标注并进行回收。对其中可以利用的,由生产企业负责利用;因技术或者经济条件不适合利用的,由生产企业进行无害化处理。

鼓励采用以旧换新、网购送货回收包装物、押金返还等方式回收再生资源。

第三十二条 市商务行政管理部门应当建立与再生资源利用相协调的回收体系,制定措施鼓励企业对塑料、玻璃等低附加值可回收物以及大件垃圾进行回收处理。

鼓励在公共机构、社区、企业等场所设置专门的分类回收设施。商场、超市应当在其经营场所内设立便民回收点。

鼓励建立再生资源回收利用信息化系统,提供回收种类、交易价格、回收方式等信息。

第三十三条 市、区主管部门应当会同有关部门建立生活垃圾分类激励机制。

有关单位可以通过可兑换积分奖励等方式引导个人正确分类投放生活垃圾。

第三十四条 市容环卫、餐饮、旅游、再生资源回收利用等相关行业协会应当制定本行业生活垃圾分类和减量工作方案并组织实施,督促会员单位落实工作方案的相关要求。

物业管理协会应当将生活垃圾分类和减量有关要求纳入物业服务企业年度考核或者物业管理示范住宅小区、优秀住宅小区评定的标准以及评分细则。

家政服务企业应当将生活垃圾分类和减量纳入岗位培训的内容。

第三十五条 市、区人民政府应当对在生活垃圾分类工作中成绩突出的单位和个人予以表彰奖励,对管理责任人可以采用以奖代补等方式给予支持。

鼓励单位和个人通过捐资、捐赠、义务劳动、志愿服务等方式参与生活垃圾分类、回收利用、无害化处理工作,推动企业和社会组织开展生活垃圾分类服务。

物业服务企业因履行管理责任人职责增加费用支出的,可以与业主或者业主委员会协商解决并在物业服务合同中确定。

第三十六条 市、区主管部门应当采用多种方式向公众普及生活垃圾分类知识,增强公众的分类意识,组织生活垃圾分类收集、运输、处理设施的公众开放活动,建立生活垃圾分类管理宣传教育基地。

本市报刊、广播、电视、互联网等媒体应当根据相关规定,进行普及生活垃圾分类知识的公益宣传。

户外广告发布者应当按照规定将生活垃圾分类公益广告纳入户外广告发布内容。

第五章 监督管理

第三十七条 街道办事处(镇人民政府)可以招募督导员、志愿者或者委托社区工作者、物业服务人员承担下列职责:

- (一)生活垃圾分类入户宣传、指导;
- (二)对生活垃圾分类投放情况进行检查;
- (三)对违反分类规定投放和收集生活垃圾的行为进行劝阻;对不听劝阻的,报告城市管理行政执法部门。

第三十八条 单位和个人发现违反生活垃圾分类规定的行为,有权向市、区主管部门和辖区执法部门投诉举报。有关部门应当畅通投诉举报渠道,向社会公布投诉举报的方式、处理流程和时限,并及时将处理结果告知投诉举报人。

对经查证属实的投诉举报,按照规定给予奖励。

第三十九条 市主管部门会同有关部门定期通过报刊、广播、电视、互联网等媒体,对违反生活垃圾分类规定的行为予以曝光。

第四十条 违反本办法规定,有下列情形之一的,由市主管部门或者有关部门依法将相关信息纳入本市社会信用信息共享平台:

- (一)不履行生活垃圾分类义务且拒不改正,造成严重不良影响的;
- (二)阻碍执法部门履行职责,造成严重后果的;
- (三)打击、报复投诉举报人,造成一定后果的;
- (四)法律、法规、规章规定的其他情形。

前款规定的违法行为人可以申请通过参加生活垃圾分类志愿服务活动,提前将相关信息移出本市社会信用信息共享平台。具体办法由市人民政府制定。

第四十一条 市、区人民政府应当建立和完善生活垃圾分类管理的考核制度,并按照规定将考评结果纳入政府绩效考核体系。具体考核工作由市、区生活垃圾分类管理机构组织实施。

文明单位、文明村镇、文明家庭、文明校园等精神文明创建活动应当将生活垃圾分类与减量的实施纳入评选标准。

市、区主管部门可以向社会公开聘请社会监督员,对有关部门开展生活垃圾分类工作的落实情况开展监督。社会监督员中应当有人大代表、政协委员、市民、志愿者等。

第四十二条 市主管部门应当建立和完善生活垃圾分类全过程监管制度,建立统一的生活垃圾分类管理信息系统,定期向社会公开相关信息,并与商务、环境保护、建设等部门实现信息共享。

街道办事处(镇人民政府)应当建立生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理台帐,汇总辖区内管理责任人报送的相关信息,并按照规定向区主管部门报送。

第六章 法律责任

第四十三条 对违反本办法规定的行为,由城市管理行政执法部门或者其依法委托的管理公共事务的事业组织实施行政处罚。

相关执法人员有权要求行为人提供姓名、住址、所在单位、联系方式等基本信息。行为人拒不配合的,现场执法人员可以依照有关规定通知公安机关进行现场查验。

第四十四条 违反本办法第十一条第一款规定,随意倾倒或者堆放生活垃圾的,责令改正,对单位处以一万元以上五万元以下罚款;对个人处以五十元以上二百元以下罚款,拒不改正的,处以一千元罚款。

第四十五条 违反本办法第十一条第二款、第三款规定投放生活垃圾的,责令改正;拒不改正的,对单位处以一万元以上五万元以下罚款,对个人处以五十元以上五百元以下罚款。

第四十六条 管理责任人违反本办法第十三条第一款、第十五条第一款规定的,责令限期改正;逾期未改正的,处以一万元以上五万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款。

第四十七条 违反本办法第十九条、第二十一条规定,混合收集、运输分类投放的生活垃圾的,处以一万元以上五万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款。

第四十八条 违反本办法第二十三条第三款、第二十四条第二款规定处理生活垃圾的,责令限期改正;逾期未改正的,处以五万元以上二十万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款。

第四十九条 从事生活垃圾分类收集、运输、处理的单位违反本办法第二十条、第二十二条、第二十五条规定的,责令限期改正;逾期未改正的,处以一万元以上五万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款。

第五十条 根据本办法规定对个人处以五十元罚款的,当场作出行政处罚决定,并出具行政处罚决定书。

第七章 附 则

第五十一条 法律、法规和规章对一般工业固体废物、建筑垃圾、市政污泥、医疗废物、危险废物等废弃物的管理有规定的,从其规定。

餐饮业经营者、单位食堂产生的餐厨垃圾,以及大件垃圾的分类管理办法,由市人民政府另行规定。

第五十二条 本市思明区、湖里区的生活垃圾分类管理自本办法施行之日起实施;集美区、海沧区、同安区、翔安区的生活垃圾分类管理实施区域和日期,由区人民政府按照城市社区、农村地区不同情况分步推进的原则确定,并向社会公布。

第五十三条 本办法自 2017 年 9 月 10 日起施行。

关于《厦门经济特区生活垃圾分类 管理办法(草案)》的说明

——2017 年 6 月 28 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

厦门市市政园林局局长 龚建阳

厦门市人民代表大会常务委员会:

我受市政府委托,现就《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》作如下说明。

随着经济社会发展和物质消费水平大幅提高,我国生活垃圾产生量迅速增长,环境隐患日益突出,成为城市发展的制约因素。为此,《国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知》(国办发〔2017〕26 号)明确,在直辖市、省会城市、计划单列市以及第一批生活垃圾分类示范城市的城区范围内先行实施生活垃圾强制分类,并应于 2017 年底前制定出台办法,细化垃圾分类相关要求。当前,我市正强力推行生活垃圾分类,适时制定颁布生活垃圾分类管理办法是非常必要和有益的。

一、制定法规的必要性

(一)是破解生活垃圾围城危机的重要措施

我市生活垃圾年增长率约为 10%,2016 年达 4760 吨/日,估算 2020 年达 7500 吨/日,目前我市三座焚烧厂、一座填埋场、一座分类处理厂、一座餐厨垃圾处理厂开足马力,仍感受到处理的巨大压力,为此,规划大规模扩建垃圾处理厂。若继续按照“产生多少,处理多少”的被动模式,势必出现“垃圾围城”。因此,只有转变管理方式,通过立法,从源头上减少生活垃圾产生,提高资源回收和有效利用率,强制推行分类收集、运输、处置,实现生态文明城市的建设要求。

(二)是生活垃圾分类强制推进的保障

通过立法促进生活垃圾分类,是国际社会通行的做法。2000 年,我市作为建设部八个分类试点城

市,进行生活垃圾分类试点,最终因无生活垃圾分类法规的协助等原因而终止。2014年以来,重新试点推行生活垃圾分类工作,并计划2017年在我市岛内全面开展,迫切需要用法律的形式来保障强制实施。

(三)是实现生活垃圾分类依法治理的基石

生活垃圾分类是一项需要人人参与,多部门共同推进的综合性系统项目,当前,我省、我市均无相应的生活垃圾分类管理办法,而生活垃圾管理办法或市容环境卫生管理办法均很少涉及生活垃圾分类的具体内容,以至于如何开展,如何规范分类行为,如何协同监管,对各类不规范的分類行为如何处罚均无明确有效的法律具体规定。因此,需要一部系统性的生活垃圾分类管理法规,对相关内容、行为、要求进行规范,并对违法行为采取强制处罚等严格措施,为最终实现全民生活垃圾分类保驾护航。

二、《办法(草案)》的起草过程

《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法》(以下简称《办法》)是2017年市人大常委会立法计划确定的法规正式项目,也是今年我市重点推进的立法项目之一。根据市委、市政府的统一部署,自今年元月起我局会同市法制局,邀请市人大相关专委会,采取立法工作者、实际工作者和专家学者“三结合”的模式成立立法工作小组,积极开展《办法》的前期调研起草工作,并形成《办法》草案送审稿,于3月上旬报送市法制局审查。市法制局按照相关立法程序及时开展审查工作:一是书面征求了市人大、政协相关专委会,各区人民政府以及市政府相关部门的意见;二是分别召开了由各区人民政府和市发改、环保、建设、商务、旅游、市政园林、城市管理行政执法等单位参加的部门征求意见会,由思明区和湖里区的部分街道办事处、社区居委会、物业服务企业以及业主委员会参加的基层代表座谈会,由市政府立法咨询专家等参加的专家论证会,广泛听取各方意见和建议;三是通过市政府网站和市法制局“法规规章草案意见征集系统”公开向社会征求意见,听取民意、汇集民智。在综合各方面意见和建议的基础上,市法制局会同我局对该草案进行了认真研究和反复修改,吸纳了大部分的意见和建议。3月28日市政府张毅恭副市长专门召开专题会议,就法规审查中的相关问题进行协调和明确。会后,市法制局根据专题会议意见,并结合《国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知》(国办发〔2017〕26号)精神,会同我局再次进行了修改和完善,形成法规草案报送市政府审定。4月11日,市政府第6次常务会议研究通过了该法规草案。现提请市人大常委会审议。

三、《办法(草案)》主要内容的说明

《办法(草案)》按照立足顶层设计,力求“立得住、行得通、管得了”的思路进行相应制度设计:

(一)关于适用范围

考虑到推行生活垃圾分类工作的长期性和艰巨性,按照“因地制宜、循序渐进”的要求,《办法(草案)》明确:思明区、湖里区自法规施行之日起即实行生活垃圾分类管理,岛外四个区实行生活垃圾分类管理的区域和日期,由区政府按照分步推进的原则确定,并向社会公布(第二条第二款)。同时,需要说明的是,根据国家要求,到2020年底前在全国重点城市城区范围内的公共机构和相关企业实施生活垃圾强制分类,对居民则采取鼓励、引导的方式。《办法(草案)》在这方面已大大高于国家要求,即对公共机构、企业和居民均实施生活垃圾强制分类。

(二)关于管理机制

生活垃圾分类管理环节众多,牵涉面广,是一个涉及民生的系统项目,因此,实行生活垃圾分类管理需要一整套行之有效的管理机制。《办法(草案)》注重政府推动和社会共治、行业管理和属地管理相结

合模式的构建。首先,在政府推动和社会共治相结合方面:一是明确市、区政府建立生活垃圾分类工作协调机制,保障生活垃圾分类管理的人员配置和资金投入(第五条),对在生活垃圾分类工作中成绩突出的单位和个人予以表彰和奖励(第九条第二款);二是规定生活垃圾分类减量化的鼓励措施(第八条),鼓励单位和个人通过捐资、捐赠、义务劳动、志愿者服务等方式参与生活垃圾分类工作(第九条第一款)。其次,在行业管理和属地管理相结合方面:一是明确市、区两级市容环境卫生行政管理部门是生活垃圾分类管理的主管部门,教育、商务、环保、建设等部门在各自职责范围内做好生活垃圾分类的相关管理工作(第六条);二是明晰街道办事处(镇人民政府)、居(村)民委员会所应承担的生活垃圾分类属地管理职责(第七条、第二十三条等)。

(三)关于生活垃圾分类

根据我市生活垃圾的组成、利用价值、环境影响以及我市生活垃圾处理能力和建设情况,《办法(草案)》将我市生活垃圾分为可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾四大类。生活垃圾分四类同我国其他城市分类方式及我市生活垃圾处理现行要求基本吻合,主要考虑如下:1. 可回收物是可再利用资源,不应进入生活垃圾最终处置末端;2. 居民日常生活中产生的如废旧充电电池、荧光灯管、过期药品等有害垃圾,对环境存在危害性,有必要分类收集;3. 厨余垃圾约占生活垃圾总量的40%,厨余垃圾是生活垃圾臭味的主要发生源,厨余垃圾从生活垃圾分类出来后,其他垃圾更易于焚烧利用且收运过程对环境的污染将极大降低;厨余垃圾焚烧处理不利于资源的再生利用,且我市已建设餐厨垃圾处理厂及生活垃圾分类处理厂,目前具有处理厨余垃圾的技术等。

(四)关于分类管理

生活垃圾分类包括分类投放、分类收集、分类运输和分类处置四个环节,其中分类投放事关千家万户,也是整个生活垃圾分类管理的基础。为此,《办法(草案)》规定:一是明确分类标准,结合我市实际,将可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾分别做了细化,方便相对人了解和掌握。同时,还规定分类标准调整的程序等(第十一条)。二是规定分类投放要求,强调生活垃圾必须分类投放、不得随意抛洒、倾倒或者堆放,做到垃圾不落地(第十二条);三是实行分类投放管理责任人制度,规定其相应义务(第十三条、第十四条)。同时要求,业主委员会等应当及时与物业服务企业补充完善物业服务合同(第十三条),并由街道办事处(镇人民政府)与责任人签订责任书,明确奖惩措施,可以“以奖代补”体现权利义务一致。此外,《办法(草案)》还对分类收集、分类运输和分类处置等环节做了相应要求和规定(第十六条至第二十二条)。

(五)关于制度保障

《办法(草案)》借鉴先进国家和地区在生活垃圾分类上的成功经验,基于“严管重罚”的思路,充分运用全国人大有关决定及《立法法》赋予我市的经济特区立法权,多措并举,切实做好制度保障工作。一是强化执法力量,规定对违反生活垃圾分类的行为由城市管理行政执法部门或者其委托的辖区内具有管理公共事务的事业组织实施(第三十条);二是加大处罚力度,对个人违法行为处300元罚款,且可以当场处罚,拒不改正的,处1000元罚款;对单位违法行为处1万元以上20万元以下罚款,且对一些特定违法行为采取“双罚制”,即在对违法单位实施处罚的同时,还对其直接负责人和相关责任人员实施处罚(第三十一条至第三十六条);三是拓展监管措施,实行生活垃圾分类督导员制度,规定街道办事处(镇人民政府)应当采取政府购买服务或者其他方式聘请督导员,并赋予督导员相应职责(第二十三条);实行举

报奖励制度,对经查证属实的举报投诉按规定给予奖励(第二十四条);实行违法行为曝光制度,定期通过新闻媒体对生活垃圾分类违法行为予以曝光(第二十五条);实行信用监管制度,对有严重违法行为或者造成不良后果的,纳入社会信用信息共享平台,列入严重违法名单并向社会公示(第二十六条);实行考核制度,建立和完善生活垃圾分类工作的考核制度,并将考评结果纳入政府绩效考核体系(第二十七条)。

(六)关于生活垃圾减量

为推动生活垃圾减量工作,《办法(草案)》规定了包装物减量、设立便民回收点、开展商业回收、推行厨余垃圾家庭粉碎处理等一系列鼓励措施(第八条)。考虑到生活垃圾减量的措施大多处于探索阶段(如厨余垃圾家庭粉碎处理)或单一层次难以实现(如包装物减量)等,故未做强制性规定。

《办法(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会城市建设环境资源委员会 关于《厦门经济特区生活垃圾分类 管理办法(草案)》的初审报告

——2017年6月28日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

厦门市人民代表大会城市建设
环境资源委员会主任委员 余江河

厦门市人民代表大会常务委员会:

2017年4月19日,厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定,市人大常委会在4月27日的厦门日报和厦门人大网站全文刊登《草案》,公开征求社会各界的修改意见和建议。市人大常委会主任陈家东带队实地调研我市垃圾分类试点工作,召开专题座谈会了解立法进展情况,提出具体指导意见。此外,市人大城建环资委还分别召开了市级有关行政管理部门、区政府、街道办、居委会,以及物业公司、旅行社、公园管理单位、垃圾处置企业等相关单位和企业参加的两场征求意见座谈会,认真听取相关部门、社区代表及从业人员的意见,对征集来的意见和建议进行整理和吸纳。在此基础上,于6月13日召开市人大城建环资委全体委员会议,对《草案》进行审议。与会成员进行了充分讨论,发表许多意见和建议,对《草案》进行修改和完善,形成《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(建议修改稿)》,现将有关情况报告如下:

一、制定法规的必要性

生活垃圾分类管理可以促进垃圾的减量化、资源化和无害化,是破解垃圾围城问题、改善城乡居住环境、提高城市文明程度的重要举措。中共中央、国务院十分重视垃圾分类工作,去年12月,习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上提出要普遍推行垃圾分类制度。今年3月,国务院办公厅转

发国家发改委、住建部《生活垃圾分类制度实施方案》,明确要求 2020 年底前重点城市的城区范围内先行实施生活垃圾强制分类。推行生活垃圾强制分类关系到市民日常生活习惯的改变,是一项涉及千家万户的复杂工作,市民及相关单位增加了垃圾分类的义务和责任,违反相关规定的要接受惩处,这就需要通过立法予以保障。当前,我市上下一心、强力推行生活垃圾分类,机关、社区、学校、企业及居民都积极参与垃圾分类的知识学习、舆论宣传与具体行动,形成了较好的舆论氛围与社会环境。因此,按照党中央、国务院的号召和要求,根据我市具体情况,制定经济特区法规——《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法》是十分必要的。

二、《草案》的基本评价

《草案》共有六章。第一章“总则”,明确了立法目的、适用范围、基本原则以及市、区政府和相关部门职责等问题。值得一提的是,国家要求的垃圾分类实施主体是公共机构和相关企业,我市将范围扩大至居民,高于国家要求。第二章“分类投放与分类收集”,对生活垃圾的分类标准、投放原则、管理责任人及其义务、垃圾收集容器的设置、分类收集要求等问题进行规范。第三章“分类运输与分类处置”,规定了生活垃圾分类运输及处置的要求及规范。第四章“监督管理”中设计了督导员、监督员、举报奖励、违法曝光、信用监管、考核及信息管理等七项制度,对个人及单位的垃圾分类行为加强监管,督促其履行相关的垃圾分类义务。第五章“法律责任”对违反生活垃圾分类管理的行为设定罚责,运用特区立法权加大处罚力度,对个人乱扔垃圾的可以当场处以 300 元罚款,拒不改正的处 1000 元罚款。第六章“附则”对例外情形及法规实施日期作了规定。

城建环资委审议认为,《草案》积极响应党中央的号召,根据我市垃圾分类试点工作推进情况,按照国家要求并高于国家要求,对生活垃圾分类投放、收集、运输、处置的各个环节进行制度设计和立法规范,具有较强的针对性和可操作性,是基本可行的。

三、几点修改建议

根据在征求意见过程中收集到的合理立法意见和建议,对《草案》提出一些修改建议。

(一)关于部门职责

《草案》第六条明确了垃圾分类管理的主管部门及相关部门的各自职责,由于建设部门只对相关的、而非对所有的建设施工单位和行业协会都进行监管,且该条第一款明确规定:市市容环境卫生行政管理部门是生活垃圾分类管理的主管部门,所以在农村生活垃圾分类工作中建设部门的职责应是“配合指导”。因此,建议将该条第五款修改为:“建设部门负责对物业服务企业及相关建设施工单位实施生活垃圾分类的情况进行监督管理,督促相关行业协会开展行业自律,配合指导农村生活垃圾分类工作”。

(二)关于厨余垃圾就地处理

厨余垃圾就地处理有利于从源头上减少生活垃圾数量,应当进行提倡和鼓励。随着科技的发展,厨余垃圾的就地处理方式也在不断提升和拓展,除了家庭粉碎外,还可以在家中或社区进行生化处理等。因此,建议将《草案》第八条第四款修改为:“鼓励家庭、社区利用新技术、新设备对厨余垃圾采取粉碎、生化等方式进行就地处理”。

(三)关于生活垃圾分类标准

《草案》第十一条第一款规定了生活垃圾的分类标准,据有关主管部门反映,对居民生活产生的玻璃,目前我市还未形成回收利用体系,建议删除第(一)项可回收物中的“玻璃”,待将来条件具备时再进

行回收利用;由于饮食生活习惯等原因,居民常将贝壳、牙签、餐巾纸等混入厨余垃圾,增加了末端处理的难度,为了便于大家更直观、准确地进行分类,建议在第(二)项后增加规定“贝壳类、木竹类(牙签、筷子)、纸类(餐巾纸、纸杯)等应当剔除”;日用化学品的概念过于宽泛,所含物品种类太多,并非全是有害垃圾,且国家相关规定中也无类似表述,建议删除第(三)项的“日用化学品”。此外,为了更好地指导居民按标准和要求进行垃圾分类投放,建议在该条第三款后增加规定:“编制生活垃圾分类投放方法的手册,指导生活垃圾分类投放”。

(四)关于居民责任

分类投放是垃圾分类工作的关键环节,直接影响并决定垃圾分类的成效。居民作为生活垃圾的产生者,应当树立环境保护的意识,履行相应的义务,在家中对生活垃圾进行分类,按要求将分类的垃圾投放至指定的容器中。因此,建议增加一条关于居民责任的规定,在《草案》第十一条后增加规定:“居民应当树立环境保护的意识,减少生活垃圾的产生,履行生活垃圾产生者的义务”、“居民应当学习生活垃圾分类知识及方法,在家中配置相应的垃圾分类容器,按要求对生活垃圾进行分类”、“居民应当根据生活垃圾分类投放的要求,按规定的时间、地点,用符合要求的垃圾袋或容器将家中已分类的生活垃圾分类投放到指定的生活垃圾分类收集容器中”。

(五)关于分类投放要求

厨余垃圾若含有较多水分,则更容易腐败发臭,不利于后续的收集、运输和处理,应沥干水分后再投放,建议将《草案》第十二条第二款第(二)项修改为:“厨余垃圾沥干水分后投放至厨余垃圾收集容器”。

《草案》第十二条第三款规定,大件垃圾应当预约上门收集搬运。为了给居民提供更多便利,应有多种预约方式,或是居民自己预约,或是委托物业服务企业进行预约,实践中也多是如此操作的。因此,建议在该条第三款中增加规定“应当预约或者委托物业服务企业”。

(六)关于保洁人员

保洁人员处在收集生活垃圾的第一线,能及时发现违反规定分类投放垃圾的行为,有权进行劝阻和制止。因此,建议在《草案》第十六条后增加一条规定:“保洁人员有权对不符合分类投放要求的行为进行劝阻和制止,督促投放人按要求进行分拣后再行投放”。

(七)关于危险废物与有害垃圾

国家实行严格的危险废物管理制度,对收集、运输、贮存、处置危险废物行为都有明确的规定。《国家危险废物名录》规定,家庭源危险废物未进行分类收集的,全过程不按危险废物管理;已进行分类收集的,收集过程不按危险废物管理。《草案》中的有害垃圾与《国家危险废物名录》中的家庭源危险废物,二者的分类并不完全一致。因此,不宜将有害垃圾的收集、运输按照危险废物进行监管,建议将《草案》第十七条第四款修改为:“有害垃圾的收运单位应当按照相关法律、法规的规定和要求定期收集有害垃圾”;将第十九条第四款修改为:“有害垃圾按照相关法律、法规的规定和要求进行运输”。

(八)关于法律责任

未按照规定分类处置垃圾的行为,与混合收集、运输已分类垃圾的行为一样,是难以改正的,不必责令其限期改正,而应直接对其进行处罚。故建议参照《草案》第三十四条,对第三十五条进行修改,删除其中的“责令限期改正,逾期未改正的”。

《草案》第二十条、第二十二条对生活垃圾的分类运输及处置提出要求,却没有相对应的法律责任。

建议分别在第三十四条、第三十五条后增加规定:“违反本办法第二十条规定,生活垃圾分类运输单位未遵守相应规定的,责令限期改正,逾期未改正的,处以一万元以上五万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款”、“违反本办法第二十二条规定,未按照规定处置生活垃圾的,责令限期改正,逾期未改正的,处以一万元以上五万元以下罚款,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以单位罚款数额百分之十罚款”。

此外,还对个别文字进行了修改,在此不一一说明。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法 (草案)》修改情况的汇报

——2017年7月27日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

6月29日,市十五届人大常委会第四次会议对《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(以下简称“办法草案”)进行了第一次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同市人大城建委、市法制局、市政园林局、城市管理行政执法局等单位,对办法草案进行了修改,形成草案修改稿征求意见稿,书面征求了相关市直部门、各区人大常委会、各区政府、街道、社区、有关协会、企业等单位以及部分市人大代表的意见,召开了两场有市人大代表、市人大常委会、区政府相关部门、街道、社区、业委会、物业服务企业、生活垃圾分类相关企业等参加的征求意见座谈会。常委会主要领导、分管领导还带队进行实地调研,常委会分管领导会同市政府分管领导,召集相关部门进行专题研究协调。通过研究借鉴全国各地和国外先进理念与经验,在汇总各方面意见以及城建委修改建议稿的基础上,法制委于7月21日召开全体会议,对办法草案进行了统一审议,通过了草案修改稿。现将主要修改情况汇报如下:

一、关于篇章结构的调整

1、对第二章与第三章结构进行调整

在审议和征求意见过程中,都有意见建议对草案第二章“分类投放与分类收集”与第三章“分类运输与分类处置”的结构进行调整。法制委会同有关部门研究后认为,分类投放是生活垃圾分类的基础,面对的是千家万户,属于每位居民应当普遍遵守的行为规范,而分类收集、运输、处置则属于生活垃圾分类的中、末端处理环节,主要针对相关单位和企业,因此,对收集、运输和处置单位的行为在同一章中进行规范更为合适。据此,建议将草案第二章“分类投放与分类收集”修改为“分类投放”,将其中与分类收集有关的条款调整至第三章,章名修改为“分类收集、运输与处置”。

2、新增“促进措施”一章

多位常委会组成人员在审议中提出,生活垃圾分类的目的是提升减量化、资源化、无害化水平,需要增加源头减量以及促进资源化利用的内容。同时,解决生活垃圾分类问题,必须全民有效参与,需要以机制调动社会各方面参与生活垃圾分类的积极性。法制委经与有关部门研究,建议新增第四章“促进措施”,增加相关规定,强化源头减量的部门责任及促进措施;推进生活垃圾分类体系化建设,建立与垃圾分类投放要求相匹配、与垃圾分类收运体系相协调的资源化回收利用机制,通过政府引导、市场运作,提高生活垃圾资源化利用率;建立正面激励机制,争取广泛的社会认同,为促进生活垃圾分类落地实施营造良好的社会氛围。

二、关于分类投放管理责任人制度

有意见提出,办法草案第十三条、第十四条规定了分类投放管理责任人制度,这是实施垃圾分类的重要抓手,如果管理责任归属不清晰,可能会导致推诿扯皮,同时,管理责任人的确定,也需要考虑与办法草案第十四条要求的六项管理职责相匹配。鉴此,法制委经与有关部门研究,借鉴外地的经验,建议对分类投放管理责任人的确定作如下调整:实行物业管理的区域,区域内的物业服务企业为管理责任人;未实行物业管理的区域,负有管理职责的相关单位为管理责任人;按照前述规定不能确定管理责任人的,由所在地街道办事处(镇人民政府)负责确定管理责任人。(草案修改稿第十二条、第十三条)

三、关于公共机构示范带头作用

在常委会审议和调研中均有意见提出,根据国务院办公厅转发的《生活垃圾分类制度实施方案》要求,公共机构和相关企业应当起示范带头作用,率先实施生活垃圾强制分类。据此,法制委经与有关部门研究,建议增加规定,强化公共机构以及国有企业的责任。(草案修改稿第十四条)

四、关于完善投放管理机制

有常委会组成人员提出,应当妥善解决前端投放与中端清运、末端处置环节的衔接问题,避免混合收集、运输与处置。法制委经与有关部门研究,建议增加规定,对于生活垃圾投放不符合分类标准的,各环节实施主体应当对前端进行督促,并负有向主管部门报告的义务。此外,还特别规定了公共机构及企业生活垃圾投放不符合分类标准的,收集、运输单位可以拒绝接收。(草案修改稿第十五条)

五、关于强化末端处置环节的规定

有意见提出,实施生活垃圾分类,末端处置是关键,关系到“三化”目标的最终实现,需要增加这方面的内容,强化政府责任。鉴此,法制委会同相关部门研究,建议增加规定:一是明确政府要保障设施建设和运营的资金投入;二是规范处置设施的建设和运营;三是鼓励科技创新和运用先进处理技术。(草案修改稿第四条、第九条、第二十五条)

六、关于法律责任

在审议和征求意见过程中,有相当一部分意见认为,实施生活垃圾分类具有复杂性和长期性,在起步阶段,对违规投放的个人,应当坚持教育为主,处罚为辅。经调研,其他已经立法对生活垃圾进行强制分类管理的城市,处罚的数量也都相对较少。鉴此,法制委会同有关部门研究,建议对处罚幅度进行调整。(草案修改稿第四十二条、第四十三条)

七、其他需要说明的问题

1、根据常委会组成人员的意见,为便于居民熟悉和掌握生活垃圾分类标准,建议对其表述方式调整为先列举后概括。(草案修改稿第十条)

2、根据常委会组成人员的意见,建议增加规定:园林绿化养护过程中产生的枝条、树叶、枯树等垃圾,应当进行资源化利用,不得混入生活垃圾投放;诊所、门诊部的医疗垃圾不得混入生活垃圾投放。(草案修改稿第十六条)

3、根据常委会组成人员对督导员制度提出的意见,建议删除办法草案第二十三条第一款,并对第二款进行修改,规定街(镇)可以聘请督导员、招募志愿者或者委托社区工作者、物业服务人员承担相关宣导等职责。(草案修改稿第三十五条)

4、根据常委会组成人员对信用监管提出的意见,建议删除办法草案第二十六条有关“列入严重违法名单并向社会公示,通知所在单位,实行信用监管”的内容。(草案修改稿第三十八条)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议,法制委还对草案一些文字和条序作了相应修改和调整。

草案修改稿及以上汇报,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会 关于《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法 (草案)》审议结果的报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会副主任委员 李本年

厦门市人民代表大会常务委员会:

7月27日,市十五届人大常委会第五次会议对《厦门经济特区生活垃圾分类管理办法(草案)》(以下简称“草案”)进行了第二次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同市法制局、市政园林局等单位,对草案进行了认真修改,形成了草案修改二稿征求意见稿,并以此稿书面征求了市中级人民法院、市政府办、市直相关部门、各区人大常委会、各区人民政府、街道、社区、企业等40多个单位的意见。市人大常委会主要领导高度重视此项立法,召开务虚会进行专题研究,分管领导多次听取汇报,协调解决难点问题。8月11日,法制委召开全体会议,对草案进行了统一审议,通过了草案修改二稿。现将审议结果报告如下:

一、草案修改二稿的主要特点

根据常委会组成人员一审和二审的意见,以及通过座谈会、基层调研、书面征求意见、领导专题协商会等形式形成的意见,在充分研究国家关于推行生活垃圾强制分类政策、了解我市推进生活垃圾分类工作实际情况的基础上,法制委会同各方面共同努力形成了草案修改二稿,共七章五十二条,分为总则、分类投放、分类收集、运输与处理、促进措施、监督管理、法律责任和附则。其主要特点是:

1、明确管理体制。一是明确规定市、区政府和街道办(镇)领导责任。市、区政府领导生活垃圾分类工作,建立协调机制,纳入计划,制定措施,提供保障,落实目标。二是明确规定市、区、街道三级主管部

门主管职责以及各相关部门法定职责。三是明确规定属地管理责任。要求街道办(镇)、居(村)委会应承担属地管理责任。在此基础上增加两条,专门规定绩效考核机制、文明单位评选和问责机制,保障相关责任条款的落实。

2、落实“三化”措施。生活垃圾减量化、资源化、无害化是立法的重要目的,为了促进“三化”落地,修改过程中对这方面增加了较多条款。一是源头减量。规定园林垃圾、玻璃制品、集贸市场果皮菜叶、大件垃圾、建筑垃圾等专项处理措施,实现大分流。细化分类规定,逐步建立生活垃圾计量收费等系列制度,促进源头减量。二是着力推进资源化。经过反复沟通和有关领导协调,草案修改二稿规定市商务行政管理部门负责组织建立回收体系,依托市场机制,力求在我市尽快建立与垃圾分类投放要求相匹配、与垃圾分类收运体系相协调的低价值可回收物资源化回收利用机制,通过政府引导、市场运作,提高生活垃圾资源化利用率。三是严格落实无害化要求。草案修改二稿专门针对有害垃圾的处理增加了多个条款,对分类投放、收集、运输、处理各环节实行全流程管控,提升生活垃圾无害化处理水平。

3、细化对各环节要求。生活垃圾分类投放、收集、运输、处理各环节环环相扣,草案修改二稿对每个环节进行细化,力求增强立法的有效性、针对性、系统性和可操作性。一是着力生活垃圾分类的全链条管理、全过程控制,完善分类投放、收集、运输和处理体系,对每个环节进行具体规定,增加相应的法律责任,力求制度设计的全覆盖,保障分类投放、收集、运输和处理各环节的有效有序运行。二是突出强化前端分类投放。分类投放是一切后续工作的基础,也是难点和重点。为此,草案修改二稿调整了分类标准,增加规定了部门、居委会、物业服务企业的服务要求,细化了宣传、激励政策。三是注重加强能力建设。草案修改二稿在资金投入、人力保障、设施配备等方面,均作了较为全面的考虑,着力于可持续发展,保障生活垃圾分类在我市长期有效运行。

4、建立管理责任人制度。生活垃圾分类投放管理责任人制度是本法规案的重点问题,也是难点,各方面分歧较大。根据常委会一审、二审的意见和各方面的意见,草案修改二稿的设计是:实行物业管理的区域,物业服务企业是管理责任人,未实行物业管理的区域,按照草案修改二稿第十二条第三款的规定确定管理责任人,主要是指业主为管理责任人,按照这两种途径还不能确定管理责任人的,由街道办(镇)确定。同时,草案修改二稿还根据有关法律的精神,规定物业服务企业可以与业主协商确定管理责任人职责的划分和增加的费用负担等事宜,各级政府可以采用以奖代补等方式,对承担管理责任人职责的物业服务企业予以支持。

草案修改二稿还对机关、事业单位、社团组织、公共场所管理单位等公共机构以及国有企业开展生活垃圾分类工作提出了特殊要求,即:起示范带头作用,落实生活垃圾分类工作的主体责任,完善本单位生活垃圾分类制度,明确内部管理岗位和职责,建立垃圾分类督导员以及志愿者队伍,督促相关的物业服务企业履行管理责任人责任等六项职责。期望以公共机构的带头作用来推动我市生活垃圾分类工作的全面开展。

5、完善促进措施,引导全民参与。一是专设一章规定促进措施。垃圾分类工作由于其复杂性、长期性、艰巨性,在制度设计方面,需要考虑突出重点、立足长远、保障有力、习惯养成,为此,草案修改二稿在第四章将原来散见于各章的鼓励促进措施进行归总梳理并补充完善。二是加强宣传引导。构建单位带头、社会响应的宣传教育体系,普及生活垃圾分类知识,促进习惯养成和意识提升,营造良好的社会氛围。三是探索市场运作。将生活垃圾处理成效与各相关主体的经济利益联系起来,鼓励社会资本积极

参与生活垃圾分类投放、收集、运输和处理的各个环节,特别是低价值可回收物的回收工作。

6、严格管理监督,从严追究责任。一是拓展监管措施。建立督导员、志愿者队伍,实行举报奖励制度、违法行为曝光制度,发动社会力量参与生活垃圾分类宣导与监督。二是实行生活垃圾分类管理信息记录与共享。规定市主管部门应当建立统一的生活垃圾分类管理信息系统,定期向社会公开相关信息,并与商务、环境保护、建设等部门实现信息共享。街道办(镇)应当建立生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理台帐,汇总辖区内生活垃圾分类投放管理责任人报送的相关信息,并按照规定向区主管部门报送。三是强化执法力度。规定由城市管理行政执法部门负责对违反本法规定的行为人实施处罚,并赋予其相应的执法措施。在处罚种类和处罚幅度的设置方面,比国家相关规定和我市有关城市管理方面法规的规定更细更严,对一些特定违法行为采取“双罚制”,即在对违法单位实施处罚的同时,还对其直接负责人和相关责任人员实施处罚,体现了严管重罚的精神。

二、主要修改情况

1、关于提升生活垃圾减量化、资源化、无害化水平。根据常委会领导的意见以及常委会组成人员的审议意见,法制委会同有关部门研究,建议增加或修改了第二十七条第三款、第三十条第三款等,规定有关减量化的内容;增加或修改了第二十三条第二款第三款、第三十一条第一款、第三十二条第三款等,规定有关资源化的内容;增加或修改了第十八条第三款、第二十四条等,规定有关无害化的内容。

2、关于分类投放管理责任人的确定。有常委会组成人员及相关部门提出,生活垃圾分类投放管理责任人的确定,需要进一步明确,以更符合实际工作需要。法制委会同有关部门研究,建议对草案修改稿第十二条进行相应修改。(草案修改二稿第十二条)

3、关于章名及相关内容的调整。有常委会组成人员提出,“处置”与“处理”的概念需要进一步斟酌。法制委会同有关部门研究,根据《生活垃圾分类制度实施方案》的表述,建议对草案修改稿第三章章名和相关条款中的表述进行统一修改,将“处置”改为“处理”。

4、关于发挥市场机制作用。有关意见提出,应当重视生活垃圾分类投放、收集、运输和处理设施的建设和运营,可以引入市场机制推动生活垃圾处理市场化运作。法制委会同有关部门研究,建议增加一条作为草案修改二稿第二十八条,表述为:“市、区人民政府应当发挥市场机制作用,制定激励措施,鼓励社会资本参与生活垃圾分类投放、收集、运输、处理设施的建设和运营。”(草案修改二稿第二十八条)

5、关于果皮菜叶的就地处理。有常委会组成人员及相关部门提出,目前要求果蔬、集贸市场配置果皮菜叶的就地处理设施,可能在实践中面临难以操作的问题。法制委经研究,参照外地立法的相关规定,建议将草案修改稿第二十八条修改为:“市、区人民政府有关部门应当推行净菜上市、洁净农副产品进城,鼓励果蔬批发市场、集贸市场果皮菜叶就地资源化处理。”(草案修改二稿第三十条)

6、其他需要说明的问题

第一、关于生活垃圾的定义。有常委会组成人员提出,草案对生活垃圾的定义不够周延,建议进一步修改完善。法制委会同有关部门研究,建议将草案修改稿第二条修改为:“本办法所称生活垃圾,是指单位和个人在日常生活或者在为日常生活提供服务活动产生的固体废弃物,以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废弃物”,同时将“包括可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾”的表述移至内容相关的第十条第一款。(草案修改二稿第二条、第十条)

第二、关于编制专项规划。有意见提出,专项规划是生活垃圾分类管理工作的重要指引,应当明确

主管部门编制分类专项规划的职责。法制委建议采纳该意见,将草案修改稿第五条第一款修改为:“市容环境卫生行政主管部门是本市生活垃圾分类管理的主管部门(以下简称市主管部门),负责组织编制生活垃圾分类管理专项规划以及处理设施建设专项规划,拟定生活垃圾分类标准和管理目标,以及对生活垃圾分类工作的指导、考核和监督。”(草案修改二稿第五条第一款)

第三、关于教育行政部门的职责。有常委会组成人员提出,生活垃圾分类相关知识的普及任务并不局限于中小学和幼儿园,所有教育机构都应承担。法制委建议采纳该意见,将草案修改稿第六条第五款修改为:“教育行政部门负责将生活垃圾分类相关知识纳入本市中学、小学、幼儿园以及其他教育机构环境教育内容,普及生活垃圾分类知识,培养生活垃圾分类习惯。”(草案修改二稿第六条第五款)

第四、关于统一生活垃圾分类标准。有常委会组成人员提出,为体现《生活垃圾分类制度实施方案》的要求,生活垃圾的分类标准应当一致,不宜授权区政府对农村生活垃圾分类标准再作调整。法制委会同有关部门研究,建议采纳该意见,删去草案修改稿第十条第三款。

第五、关于餐饮垃圾、大件垃圾的管理,授权市人民政府另行规定。有常委会组成人员提出,餐饮业经营者、单位食堂产生的餐厨垃圾以及大件垃圾,在分类投放、收集、运输和处理方面存在特殊性,应当要求市人民政府另行制定管理办法。法制委会同有关部门研究,建议在草案修改稿第四十九条增加一款作为第二款,表述为:“餐饮业经营者、单位食堂产生的餐厨垃圾,以及大件垃圾的分类管理办法,由市人民政府另行规定。”(草案修改二稿第五十条)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面的意见建议,法制委还对草案修改稿的部分文字和条序作了相应修改和调整。

草案修改二稿及以上报告,请审议。

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会 公 告

第 3 号

《厦门经济特区促进社会文明若干规定》已于 2017 年 8 月 25 日经厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,现予公布,自 2017 年 10 月 1 日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2017 年 8 月 28 日

厦门经济特区促进社会文明若干规定

(2017年8月25日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

目 录

第一章 总 则
第二章 机制建设
第三章 社会文明倡导
第四章 社会陋习治理
第一节 重点治理清单
第二节 保障措施
第三节 法律责任
第五章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了倡导社会文明,治理社会陋习,弘扬社会主义核心价值观,提升公民文明素质和社会文明程度,遵循有关法律、行政法规的基本原则,结合厦门经济特区实际,制定本规定。

第二条 社会文明促进工作应当坚持法治和德治相结合,发挥群众主体作用,遵循政府主导、社会参与、重在养成、奖惩并举的原则。

第三条 市、区人民政府应当将社会文明促进工作纳入国民经济和社会发展规划,对属于公共财政支出范围的社会文明促进工作给予财政保障。

市、区人民政府相关部门、镇人民政府(街道办事处)应当按照各自职责做好社会文明促进工作。

第四条 市、区精神文明建设指导委员会统一领导、统筹推进本区域内的社会文明促进工作。

市、区精神文明建设工作指导机构具体负责本区域内社会文明促进工作的指导协调和督促检查。

第五条 国家机关、群团组织、企事业单位、社会组织、基层自治组织等应当积极参与社会文明促进工作。

国家工作人员、教育工作者、人大代表、政协委员应当在社会文明促进工作中起表率作用。

第二章 机制建设

第六条 市、区人民政府及有关部门应当将社会主义核心价值观融入法治建设,在制定经济社会政策、重大改革措施以及与众群众利益密切相关政策时应当符合社会文明进步的要求。

市、区人民政府及有关部门制定公共政策,对涉及未成年人、老年人、残疾人、妇女权益的重大问题,应当听取相关群团组织的意见。

第七条 市、区人民政府及有关部门应当建立健全社会文明教育宣导和表彰奖励制度,完善诚信激励和失信惩戒机制。

鼓励开展文明村镇、文明单位、文明行业、文明家庭、文明校园、文明服务品牌等文明创建活动。

第八条 市、区人民政府应当建立健全社会文明促进工作目标责任制和考核制度。

市、区精神文明建设工作指导机构根据市、区人民政府确定的工作目标,对相关责任单位社会文明促进工作进行检查、考核。考核结果纳入文明单位和绩效目标考评内容,并向社会公布。

市精神文明建设工作指导机构应当确定年度社会文明促进主题,制定相应的工作计划并组织实施。

第九条 实行文明行为记录制度,记录单位和个人参加慈善公益、志愿服务等文明行为或者受到行政处罚的不文明行为。文明行为记录及相应异议、消除程序由市精神文明建设工作指导机构会同有关部门制定。

对前款规定的信息,有关部门和单位应当依法纳入本市社会信用信息共享平台。市、区精神文明建设工作指导机构负责进行督促检查。

第十条 实行文明积分制度。文明积分作为单位或者个人评先评优、获得政府各项优惠待遇的重要依据。具体办法由市人民政府制定。

第十一条 实行社会文明促进工作责任区制度。

国家机关、企事业单位以及其他组织、个人对其工作或者营业场所内的不文明行为,从事物业服务、保安服务的企业对其服务区域内的不文明行为,应当予以劝阻。

第十二条 镇人民政府(街道办事处)组织辖区内有关责任人签订“门前三包”管理承诺书,应当纳入社会文明促进工作的内容,明确相应的奖惩措施,对管理承诺书的履行情况进行检查,并将有关情况告知所在区精神文明建设工作指导机构,列入相关监管体系。

村(居)民委员会应当协助镇人民政府(街道办事处)督促责任人按照管理承诺书的要求履行相应的职责。

第十三条 市、区人民政府及有关部门可以招募志愿者或者委托社区工作者、物业服务人员等,对社会文明进行宣导;对不听劝阻的违法不文明行为,报告有关行政执法部门。

第三章 社会文明倡导

第十四条 推进无障碍环境建设、老年宜居环境建设,为保障残疾人、老年人等社会成员平等参与社会生活提供便利。

符合相关标准条件的机场、车站、码头、医疗机构、大型商场等公共场所,以及女职工集中的国家机关、企事业单位,应当按照有关规定配备独立的母婴室。

公共场所应当依照规定的标准配套建设公共厕所并保持开放。新建公共厕所女厕位与男厕位的比例不应小于三比二,在人流集中的场所该比例不应小于二比一;对现有公共厕所进行改造时,应当按照上述比例增加女厕位。在二级及以上的医院、商业区、重要的公共设施及交通枢纽,按照相关标准为老、幼及行动不便者设置第三卫生间。

第十五条 鼓励和支持国家机关、企事业单位以及其他组织利用本单位场所、设施设立爱心服务

点,为环卫工人、园林工人和其他户外工作人员提供饮用茶水、加热饭菜、遮风避雨等便利服务。

第十六条 鼓励在制定文明公约、业主公约、行业服务规范、团体章程、乡规民约时纳入社会文明的内容。

国家机关、企事业单位以及其他组织应当将社会文明规范纳入本单位入职培训、岗位培训内容。

第十七条 普法机构应当加强对法治宣传教育工作的指导,推进法治教育和道德教育相结合,把社会文明纳入法治教育,促进实现法律和道德相辅相成。

第十八条 教育行政部门和教育机构应当将社会文明的内容纳入学生德育教育、行为规范,弘扬良好校训校风,引导学生养成良好行为习惯,提升道德素质和文明素养。

第十九条 交通运输、旅游等行政部门应当在机场、车站、码头、景区等公共场所,采取多种方式宣传、倡导文明出行、文明旅游。

第二十条 市、区精神文明建设指导委员会应当制定道德模范帮扶和礼遇办法,采取措施帮助其维护合法权益,解决实际困难,提供相应礼遇。

第二十一条 弘扬见义勇为精神,尊重和保护见义勇为人员,完善见义勇为人员权益保障的政策措施。被授予“见义勇为模范”、“见义勇为英雄”荣誉称号的,享受同级劳动模范待遇;因见义勇为为伤残、牺牲的,享受相应生活补助和抚恤待遇。

鼓励单位和个人对正在实施见义勇为的人员,在能力范围内予以援助和保护。医疗机构对负伤的见义勇为人员,应当无条件及时组织救治,不得拒绝或者拖延,并适当减免医疗费用。

第二十二条 鼓励单位和个人履行社会责任,开展扶贫济困、助残救孤、救灾捐赠等慈善活动。鼓励单位为开展慈善活动提供场所和其他便利条件。

个人开展慈善活动表现突出,其本人或者家庭遇到困难的,慈善组织在开展慈善活动时依照规定优先给予帮助。

第二十三条 鼓励单位和个人开展志愿服务活动,支持和发展各类志愿服务组织,加强专业能力建设,拓宽志愿服务领域。

有关单位应当为志愿者、志愿服务组织开展志愿服务活动提供必要的便利和保障。

积极参加志愿服务活动的,有困难时可以依照规定优先获得志愿服务。

第二十四条 鼓励无偿献血和自愿捐献造血干细胞、骨髓、遗体或者遗体器官。

献血者、捐献者及其配偶、父母、子女可以在血液使用、造血干细胞移植、骨髓和器官移植方面获得优先或者优惠待遇。

第二十五条 倡导在社会交往中遵循公共礼仪,尊重公序良俗,文明使用网络,在涉外活动中尊重其他国家礼忌。在公共场所按照秩序排队,不大声喧哗。

第二十六条 倡导尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦、勤俭持家、邻里团结的家庭美德,培育并传承优良家风家训。

鼓励关爱空巢老人、留守儿童和外来人员子女。父母或者其他监护人应当教育、引导未成年人遵守文明行为规范。

第二十七条 旅游观光应当尊重本地风俗习惯、传统文化和宗教信仰,爱护旅游资源,保护生态环境,遵守旅游文明行为规范。

旅行社、导游应当向旅游者告知和解释旅游文明行为规范,引导旅游者健康、文明旅游。

第二十八条 报刊、广播、电视、互联网等媒体应当刊播公益广告,传播美德善行,曝光不文明行为,营造全社会促进社会文明的氛围。

第四章 社会陋习治理

第一节 重点治理清单

第二十九条 下列不文明行为列入重点治理清单:

- (一)驾驶机动车不按规定避让行人;
- (二)行人通过路口或者横过道路不按规定通行;
- (三)违规停车;
- (四)乱扔垃圾、随地吐痰;
- (五)在公共场所吸烟;
- (六)不文明旅游;
- (七)占道经营;
- (八)携带犬只户外活动违规;
- (九)违禁燃放烟花爆竹。

第三十条 市人民政府可以根据本市社会文明促进工作的现状和目标,确定依照本规定实施重点治理的时段和区域,并制定相应的工作方案向社会公布。

区人民政府以及有关行政管理部门应当根据前款规定的工作方案,制定相应的工作计划并组织实施。

第三十一条 市人民政府可以根据社会文明促进工作需要,确定需要列入重点治理清单的其他不文明行为,报市人民代表大会常务委员会备案后适用本规定相关规定。

第二节 保障措施

第三十二条 公安、卫生、旅游、城市管理等行政执法部门应当健全联合执法机制,针对列入重点治理清单的不文明行为,开展联合执法、重点监管等工作,并将有关情况告知精神文明建设工作指导机构。

第三十三条 属于重点治理清单的不文明行为,行政执法部门可以依法委托相应的管理公共事务的事业组织实施行政处罚。

第三十四条 属于重点治理清单的不文明行为,行政执法部门可以依法采用拍照、录像、视频监控、笔录等方式予以取证。

第三十五条 在查处属于重点治理清单的不文明行为时,行政执法人员有权要求行为人提供姓名、住址、所在单位、联系方式等基本信息。行为人拒不配合的,现场执法人员可以依照有关规定通知公安机关进行现场查验。

第三十六条 单位、个人发现属于重点治理清单的不文明行为,有权予以劝阻;对不听劝阻的,可以向有关行政执法部门举报。举报内容明确具体的,受理举报的行政执法部门应当依法及时处理以及告知举报人处理结果,并对举报人身份信息等予以保密。未作处理或者未及时处理的,举报人可以向精神文明建设工作指导机构投诉。精神文明建设工作指导机构应当督促有关行政执法部门及时处理。

有关行政执法部门应当向社会公布举报的方式、流程和办理时限,方便单位和个人的举报。

第三十七条 对举报列入重点治理清单的不文明行为,经查证属实并且依法实施行政处罚的,有关行政执法部门可以给予举报人奖励。

第三节 法律责任

第三十八条 驾驶机动车未按规定避让行人,由公安机关交通管理部门按照下列规定处罚:

- (一)行经人行横道未减速行驶的,处以一百元罚款;
- (二)行经没有交通信号的道路时,遇行人横过道路未避让的,处以二百元罚款;
- (三)通过没有交通信号灯、交通标志、交通标线或者交通警察指挥的交叉路口时,未减速慢行,并让行人先行的,处以三百元罚款;
- (四)行经无交通信号灯控制的人行横道,遇行人正在通过时未停车让行的,处以三百元罚款。

第三十九条 行人通过路口或者横过道路未按规定通行,由公安机关交通管理部门按照下列规定处罚:

- (一)通过没有交通信号灯、人行横道的路口,或者在没有过街设施的路段横过道路,在车辆临近时突然加速横穿或者中途倒退折返的,处以警告或者五十元罚款;
- (二)在人行横道上坐卧、停留、嬉闹,妨碍车辆合法通行的,处以警告或者五十元罚款;
- (三)在有设置人行横道或者过街设施的路段,不从上述设施通行的,处以五十元罚款;
- (四)通过有交通信号灯或者交通警察指挥的人行横道,违反交通信号指示通行的,处以一百元罚款;
- (五)跨越道路隔离设施的,处以一百元罚款;
- (六)进入高速公路、城市快速路或者其他机动车专用道的,处以二百元罚款。

第四十条 停放机动车违反法律、法规规定,妨碍其他车辆、行人通行的,依照《中华人民共和国道路交通安全法》、《厦门经济特区道路交通安全若干规定》、《厦门市物业管理若干规定》等规定从重处罚。

违反道路交通安全法律、法规规定,非机动车未在规定地点停放,或者在未设停放地点的区域停放,妨碍其他车辆、行人通行的,由公安机关交通管理部门处以五十元罚款。

租赁自行车等运营企业应当落实对车辆停放管理的责任,采取综合措施,有效规范用户停车行为,及时清理违规停放的车辆。对乱停放问题严重的,有关行政管理部门应当责令限期整改,依照规定限制其投放。具体办法由市人民政府制定。

第四十一条 一个人在道路或者公共场所随地吐痰,抛弃有害垃圾、厨余垃圾或者其他污秽物质、口香糖残渣等难以清理的垃圾的,由城市管理行政执法部门予以警告,并责令当场清理;拒不清理的,可以

代为清理,所需费用由违法行为人承担,并处以一百元罚款。

个人在道路或者公共场所抛弃纸屑、烟蒂、食品容器、物品包装袋等其他垃圾的,由城市管理行政执法部门予以警告,并责令当场清理;拒不清理的,可以代为清理,所需费用由违法行为人承担,并处以五十元罚款。

第四十二条 个人在室内公共场所、公共交通工具以及市、区人民政府划定的禁止吸烟区域,吸烟或者携带正在燃烧的烟草制品的,由卫生行政管理部门或者市人民政府确定的有关行政管理部门责令改正,并可以处五十元罚款;拒不改正的,处以二百元罚款。

第四十三条 对在禁止吸烟场所吸烟的,禁止吸烟场所的经营者、管理者应当予以劝阻;对不听劝阻的要求其离开,可以拒绝为其提供相关服务且不予退还已经支付的相关费用;对不听劝阻且不离开的,应当向有关行政管理部门报告。

禁止吸烟场所的经营者、管理者有下列情形之一的,按照下列规定处罚:

- (一)未设置明显的禁止吸烟标志和举报投诉电话号码标识的,处以二千元罚款;
- (二)提供烟具和附有烟草广告的物品,处以五千元罚款;
- (三)对吸烟者未予以劝阻,或者未向有关行政管理部门报告的,处以五千元罚款。

第四十四条 旅游者在旅游活动中有下列行为的,由有关行政执法部门依法予以处罚,旅游行政管理部门可以将其相关信息进行记录:

- (一)扰乱车船等公共交通工具秩序的;
- (二)破坏文物古迹、旅游设施、生态环境的;
- (三)违反旅游场所规定,严重扰乱旅游秩序的;
- (四)依照本规定列入重点治理清单的其他不文明行为。

对前款规定的旅游者,旅行社、景区等旅游经营者可以拒绝为其提供旅游服务或者采取其他措施。具体办法由市旅游行政管理部门会同有关部门制定。

第四十五条 旅行社提供旅游服务,未书面告知旅游者不得有本规定第四十四条列举的行为的,由旅游行政管理部门予以警告并责令改正;拒不改正的,处以五千元罚款。

导游在导览过程中,未告知旅游者不得有本规定第四十四条列举的行为,对旅游者的此类行为未予以劝阻,或者未及时向有关行政管理部门报告的,由旅游行政管理部门予以警告并责令改正,相关情况通报所在旅行社;拒不改正的,处以二百元罚款。

旅行社、导游有前两款行为的,由旅游行政管理部门录入旅游经营者及其从业人员信用档案,实施信用评价和惩戒。

第四十六条 单位或者个人违反市容环境卫生规定,有下列情形之一的,由市容环境卫生行政管理部门、城市管理行政执法部门予以警告并责令改正;拒不改正的,由城市管理行政执法部门没收违法经营财物,并按照占用面积每平方米五百元处以罚款:

- (一)占用城镇地区桥梁、人行天桥、地下通道设摊经营、兜售物品,影响市容环境卫生的;
- (二)擅自占用城镇地区道路、广场、海滩等公共场所的;
- (三)经批准临时使用城镇地区道路、广场、海滩等公共场所,但破坏周围市容环境卫生整洁的;
- (四)城镇地区街道两侧和公共场所周围建筑物、构筑物内的经营者,超出门窗和外墙设摊经营的。

第四十七条 携带犬只到户外活动,未按规定做好相应的安全措施,或者未及时清除犬只粪便的,依照《厦门经济特区养犬管理办法》规定从重处罚。

第四十八条 单位或者个人在思明区、湖里区或者其他区人民政府划定的禁止燃放烟花爆竹地区内,有燃放烟花爆竹等禁止性行为的,依照《厦门市禁止燃放烟花爆竹规定》以及其他有关法律、法规规定从重处罚。

第四十九条 行人有本规定第三十九条规定行为,自愿接受交通安全教育的,交通警察可以安排其协助维持交通秩序后,免予处罚。具体办法由公安机关交通管理部门制定。

第五十条 个人有列入重点治理清单的不文明行为受到罚款处罚的,可以申请参加并按要求完成有关行政执法部门安排的社会服务以折抵全部、部分罚款。参加社会服务应当由违法行为人本人完成,他人代替或者有其他弄虚作假行为的,有关行政执法部门应当恢复执行原罚款决定。具体办法由市人民政府制定。

第五十一条 属于重点治理清单的不文明行为,有下列情形之一的,按照该行为最高罚款额度的两倍处罚;有关行政执法部门应当告知行为人所在单位或者社区,并依法纳入本市社会信用信息共享平台:

- (一)一年内被依照本规定行政处罚五次以上且情节严重的;
- (二)提供虚假材料、隐瞒真实情况,侵害社会管理秩序和社会公共利益的;
- (三)拒不履行处罚决定的。

违法行为人谩骂、威胁、推搡或者公然侮辱劝阻人,或者妨碍公务,构成违反治安管理行为的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》规定追究其法律责任。

第五章 附 则

第五十二条 本规定自 2017 年 10 月 1 日起施行。

关于《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》的说明

——2017 年 4 月 27 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市法制局局长 丁贤志

厦门市人民代表大会常务委员会:

我受市政府委托,对《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(以下简称《若干规定(草案)》)作如下说明。

一、制定《若干规定(草案)》的必要性及草案拟定过程

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》,提出“注重把一些基本道德规范转化为法律规范,把实践中行之有效的政策制度及时上升为法律法规”。去年12月,全国人大常委会万鄂湘副委员长在我市进行“精准立法促进社会文明”调研时提出,希望厦门在精准立法促进社会文明方面先行一步。我市在文明城市创建过程中,在管理体制、工作机制、方法载体等方面积累了较丰富的实践经验,开展促进社会文明立法,建立健全文明城市创建长效工作机制的时机和条件已基本成熟。市人大常委会将《厦门经济特区社会文明促进条例》列为今年立法计划法规正式项目。

2017年1月3日,市人大常委会办公厅向市政府办公厅发函,要求市府办协调相关部门落实有关起草工作,并向市人大常委会报送相应的法规草案,市政府抓紧部署,由市委文明办、市法制局开展法规起草、审查工作。鉴于有关社会文明立法在国内尚属首例,各方面对法规立法思路分歧较大。市政府对此高度重视,成立了由国桂荣副市长任组长,市人大法制委、市人大教科文卫委、市委文明办、市法制局等主要领导及相关部门领导为成员的法规起草领导小组,并抽调相关部门人员和有关专家组成法规草案起草小组,开展了相关立法工作。领导小组就立法名称、立法框架、法规内容等问题先后四次召开专题会议研究并达成共识,明确法规名称确定为“若干规定”,立法思路为“完善机制+重点治理”,将本市文明创建工作的有效经验进行总结提升,建立完善有关制度,同时强调运用法治思维和法治方式加大对突出不文明行为进行重点治理的力度。为进一步提高法规草案的精准性,领导小组还专门邀请民革中央有关文明立法研究团队来厦召开咨询论证会议,指导法规草案的起草工作。起草小组对法规草案进行了反复研究和修改,形成了《若干规定(草案)》,经领导小组研究同意后,报市政府常务会议研究。3月30日,市政府第5次常务会议研究并通过了《若干规定(草案)》。现提请市人大常委会审议。

二、《若干规定(草案)》主要内容

(一)建立与完善工作机制

草案从建立有效工作机制促进社会文明的思路出发,作了如下规定:一是强化责任,建立健全社会文明促进工作考核机制(第六条);二是创新制度,探索建立社会文明信息平台、文明档案和文明积分制度,将文明与否与单位和个人的利益挂钩(第七条、第八条);三是点面结合,推行社会文明促进工作责任区和责任人制度以及督导员制度,制定相应的监督措施,强化社会各界在促进社会文明工作中的责任(第十条、第十一条、第十二条、第十三条)。

(二)倡导文明行为

草案关于倡导文明行为主要分为倡导方式和倡导内容两方面。倡导方式主要有确定年度倡导主题、机关工作人员起表率作用(第十四条);按规定开展各项文明创建活动(第十五条);鼓励单位和个人在制定自治规范时重视文明工作(第二十五条);赋予各类公共媒体相应的职责和义务(第二十六条)。在倡导内容方面,社会文明规范范围广、内容多,需要从中选择部分作出规定。根据各方意见,目前草案主要集中在倡导公共场所的文明行为、交通文明行为、社区文明行为、家庭文明行为以及垃圾分类、文明旅游、扶危济困等方面作了规范(第十六条至第二十四条)。需要说明的是,倡导的文明行为规范,有的属道德规范,表述与法律规范不尽一致;有的与法律规范竞合,违者依法予以处罚。

(三)重点治理不文明行为

按照突出重点,先行在一定区域内着力治理部分社会反映强烈的不文明行为的立法思路,草案规定

由市政府确定一段时期、一定区域内对不文明行为的治理重点,并制定相应的工作方案向社会公布;各相关部门制定相应的工作计划组织实施(第二十七条)。在重点治理区域内,对机动车不礼让行人、行人乱穿马路、燃放烟花爆竹、违章搭建、占道经营、乱丢垃圾等不文明行为规定了相应的行政处罚(第二十八条至第三十五条)。这些行政罚款标准大多在现行法律、法规规定的基础上予以较大幅度提高,部分属于新设定处罚。为了适应市政府调整治理不文明行为重点的需要,草案还规定市人民政府可以根据社会文明促进工作需要,确定需要进行重点治理的其他不文明行为,报市人大常委会备案后适用本规定;需要对违法不文明行为加重处罚的,报市人大常委会作出决定(第三十六条)。起草过程中,对重点治理的内容存在一定分歧。经协调,考虑到治理内容可根据实际适时调整,目前着重规范了九种不文明行为的处罚。

(四)强化制度保障

为了保障重点治理措施得以实施,草案作了如下规定:一是一揽子授权委托执法,允许相关执法部门委托相应的事业单位实施行政处罚(第三十七条);二是适应执法需求,提升《行政处罚法》规定的对公民可以当场作出行政处罚的罚款额度,由“五十元以下”提高到“三百元”(第三十八条);三是突出教育为主,规定文明志愿行为折抵罚款的措施(第三十九条);四是鼓励全民参与,规定了奖励举报制度(第四十二条、第四十三条);五是强化社会监督,规定了曝光制度(第四十四条)。

《若干规定(草案)》及以上说明是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于 《厦门经济特区促进社会文明若干规定 (草案)》的初审报告

——2017年4月27日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第三次会议上

厦门市人民代表大会教育科学文化卫生委员会主任委员 李虹

厦门市人民代表大会常务委员会:

2017年3月31日,厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定,市人大常委会办公厅在4月2日的厦门日报和厦门人大网站全文刊登《草案》,公开征求修改意见和建议。此外,市人大教科文卫委还分别召开了市相关部门及六个区政府、相关行业协会及部分人大代表参加的两场征求意见座谈会,广泛听取各方意见,对收集到的意见和建议进行整理和归纳。在此基础上,于4月20日召开市人大教科文卫委全体会议,对《草案》进行审议,并表决通过了《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案修改建议稿)》。现将有关情况报告如下:

一、制定法规的必要性

近年来,我市社会文明建设取得了显著进步,市民文明素质和城市文明程度不断提升。2015年我市

蝉联了全国文明城市四连冠殊荣,全市六个区也全部进入省级文明县(区)行列。近年来,我市相继就市容环境卫生管理、禁止燃放烟花爆竹、养犬管理、道路交通安全等出台了有关文明行为规范的地方性法规,对文明城市创建发挥了重要作用。随着社会文明建设的深入开展,社会文明在公众舆论中的关注热度不断上升,社会文明程度已经成为城市综合实力和人民幸福指数的重要内容,提升社会文明程度日益成为广大市民新的期待。毋庸置疑,文明城市是厦门一张烫金的名片,也是厦门人的骄傲。但随地吐痰、不排队、不走斑马线、乱停车等不文明的行为仍实实在在地存在我们身边。因此,为促进市民文明行为,提高市民社会公德意识,让文明成为一种生活方式,通过特区立法来促进和鼓励我市社会文明行为的进一步提升是十分必要的。

二、《草案》的基本评价

委员们认为,《草案》具有五个方面的特点:一是坚持问题导向。把真正成为社会问题的不文明行为、群众反映强烈的问题列入《草案》内容,为精准立法找准方向。二是强化了价值引领。对倡导和鼓励的文明行为作了明确和肯定,贯穿了社会主义核心价值观要求,为社会树立起文明标尺。三是突出了重典整治的领域。对八种不文明行为进行重点治理,用足特区立法空间,增强法规的惩戒力度,能够有效释放“不敢违、不可违、不愿违”的效应,力促解决过去处罚“不痛不痒”、“法不责众”的问题。四是明确了法律责任。对工作机制、执法部门以及法律责任作出了界定,使《草案》能够更加有效地得以落实和实施。五是纳入了诚信管理。探索整合社会文明信息平台,建立文明档案和文明积分制度,将个人文明行为和不文明行为记入个人档案或个人信用记录,并纳入公共信用信息平台,实现数据共享。同时对属于国家机关、国有企事业单位工作人员的不文明行为予以通报和曝光,并纳入单位文明考评指标体系,成为《草案》实施的一条硬措施。总之,《草案》符合我市实际,具有较强的针对性和可操作性,是基本可行的。

三、几点修改建议

我委根据在征求意见过程中收集到的立法意见和建议,对《草案》提出如下修改建议。

(一)关于立法目的与定义。委员们审议认为,在全社会倡导良好的文明行为,并对不文明行为进行治理,是本次立法的主要目的。一个地方的社会文明程度是以每个公民在社会活动中的行为表现,而使人得到的客观评价和感受。

委员们认为,《草案》的名称是社会文明,其内涵、外延所涉及的领域宽广,但主体内容仅规范社会文明行为,两者不相一致,容易产生混淆。建议《草案》第一条增加一款“本规定所指社会文明是公民在公共场所的社会文明行为”。同时增加“规范和引导公共文明行为”的表述。

(二)关于工作机制。《草案》中第十四条第一款和第十五条,均属于工作机制范畴内应予以说明的内容。因此,建议将该两项条款分别调整为《草案》第六条的第二款、第三款。

志愿服务和志愿者精神是城市文明程度的重要标志。建议在《草案》第二十三条第二款后增加“建立志愿服务记录、评价和时间储蓄制度”。

根据行业代表的建议,因与合同法等相关法律规定不一致,建议将第十条“(一)实行物业管理的区域,物业服务企业为责任人”修改为“居(村)民委员会为本辖区责任人,有物业服务的企业应在所服务的区域配合居(村)民委员会开展工作”。

(三)关于文明倡导与鼓励。《草案》第三章规定了现阶段我市社会文明行为促进工作倡导和鼓励的

主要内容。因此,建议将第三章的标题“文明倡导”修改为“文明倡导与鼓励”,并对该章中相应条款的文字表述作个别补充。同时,委员们认为,国家机关、国有企事业单位工作人员更应带头示范,严格执行《草案》倡导的文明行为。因此,建议将《草案》的第十四条,修改为“国家机关、国有企事业单位工作人员应当在促进社会文明行为工作中发挥示范和表率作用”。

委员们建议对公民在日常社区生活中的文明行为和文明观看体育比赛等内容也应予以明确,因此,在相应的条款中也作了适当补充。

(四)关于重点治理与处罚。将惩治不文明行为“入法”,既需要明确重点治理的不文明行为,也需要明确处罚的力度和机制,才能确保法规的有效执行。委员们认为,为体现出《草案》所规定的重点治理的力度,同时能够一目了然,便于宣传和执法,一是建议将第四章的标题“重点治理”修改为“重点治理与处罚”。二是建议对本章中各条款所列出的重点治理的不文明行为及其对应的处罚条款按顺序列出,使治理与处罚的表述更加清晰。

针对社会反映强烈的大量非机动车(含电动自动车、共享单车、自行车等)不按规定行驶、逆行、乱穿马路、随意乱停等不文明行为,在《草案》第四章第二十七条中作了补充明确。

(五)其它补充、调整、修改的条款。委员们认为,法律的权威性关键在于实施。因此建议在《草案》第六章附则中增加“市人民政府应当根据本规定制定具体实施细则”条款。同时,建议将《草案》的第三十六条调整为《草案》的第四十三条。此外还对《草案》中的个别文字和条款顺序作了部分修改、调整,这里不作一一说明。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区促进社会文明若干规定 (草案)》修改情况的汇报

——2017年6月28日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

2017年4月27日,市十五届人大常委会第三次会议对《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(以下简称“规定草案”)进行了第一次审议。常委会组成人员提出了很多很好的审议意见,市政府、市人大教科文卫委在此前做了大量工作,为规定草案的修改完善奠定了基础。常委会分管领导多次与法制委一起研究立法思路,带队赴京与民革中央调研部及“精准立法促进社会文明”课题组专家座谈,还就我市社会信用信息共享平台建设问题,召集市委文明办、市发改委、市法制局进行专题研究。法制委提前介入立法调研,多次参加有关立法框架讨论以及市政府分管领导召集的专题会议,一审后组成专门工作班子,集中力量对规定草案进行反复修改,数易其稿,形成了草案修改稿征求意见稿。与此同时,

向 120 余名市人大代表和政协委员,以及市政府办、市政协办、市直有关部门、群团组织,以及各区人大常委会和政府发函,书面征求意见;召开 2 场座谈会,邀请相关行政执法部门以及部分区政府、街道办参加;走访市城市管理行政执法局、市交警支队,征求对修改稿的意见。考虑到学校在文明养成教育中至关重要,还专门向 20 多所中小学和幼儿园征求意见。在汇总各方面意见的基础上,法制委再次会同市人大教科文卫委、市法制局、市委文明办,对规定草案进一步修改完善。6 月 16 日,法制委召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,通过了草案修改稿。现将主要修改情况说明如下:

一、关于修改思路

在修改规定草案过程中,法制委坚持“四个结合”:一是坚持法治和德治相结合。落实中央关于把社会主义核心价值观融入法治建设的要求,以法治体现道德理念,强化法治对道德建设的促进作用。把社会主义核心价值观入法,在立法目的中开宗明义弘扬社会主义核心价值观,直接写入基本原则、公共政策制定、法治宣传教育等条款,将文明、法治、平等、诚信、友善等价值观基本内容的精神内核外化为具体规范要求予以表述。二是坚持教育和惩罚相结合。注意综合运用警告、责令改正、易科等教育手段,遵循过罚相当原则,根据行为危害性大小设定不同的处罚幅度,重点打击屡教不改、拒不配合等主观恶性较大的行为,以更好地发挥法的教育作用,引导人们作出正确的价值判断和行为选择,自觉守法。三是坚持正向激励与反向约束相结合。对规定草案第三章、第四章进行重新梳理,奖罚分明,以彰显立法的鲜明态度,真正起到行为导向作用。第三章建立正面清单,突出“反哺”理念,加大对美德善行的褒奖力度,实现自觉为、积极为的倡导目的;第四章建立负面清单,多措并举治理陈规陋习,实现不敢为、不想为的施策效果。四是坚持立足厦门实践与借鉴域外法治文明成果相结合。一方面,注意总结和提升厦门在全国文明城市创建中的成功经验,把实践中行之有效的政策制度上升为法规。另一方面,专门委托厦门大学收集、整理、翻译了包括新加坡、日本、德国、美国等国家,以及香港、台湾地区的相关立法资料,吸收借鉴了相关法例的制度设计及立法技术。

二、关于法规名称和调整范围

一些常委会组成人员在审议中提出,社会文明内涵十分丰富,而规定草案的调整对象主要指向公共行为文明,内容比较单薄,与法规名称不匹配,建议予以调整。鉴此,法制委在修改规定草案过程中,一方面,有增有减,删除有关行为规范的表述,大幅度扩展调整范围。通盘考虑制度设计,增加促进社会主体文明、社会制度文明、社会观念文明、社会关系文明等方面的内容。另一方面,有所为有所不为,坚持问题导向,兼顾当前与长远。社会文明立法是一项系统工程,不可能毕其功于一役,一步到位。采用“若干规定”这种开放式立法体例,先易后难、以点带面、循序渐进,统筹考虑立法的价值取向和现实情况。

三、关于第一章总则

第一章的修改,主要是根据常委会组成人员及有关方面意见,对一些条款的表述进行调整。立法目的修改为:“为了倡导社会文明,治理陈规陋习,弘扬社会主义核心价值观,提升公民文明素质和社会文明程度”(草案修改稿第一条)。在基本原则中增加“坚持法治和德治相结合,发挥群众主体作用”的内容(草案修改稿第二条)。增加社会参与的表述:“国家机关、群团组织、企事业单位、基层自治组织等应当积极参与社会文明促进工作。国家工作人员、教育工作者、人大代表和政协委员应当在社会文明促进工作中起表率作用。”(草案修改稿第五条)

四、关于第二章机制建设

第二章的修改,立足于构建“政府主导、全民参与”的社会文明促进工作格局,明确政府职责,完善制度建设,强化社会协同,调动各方参与,从机制建设上保障社会文明促进工作持续有效开展。在修改过程中加强组织协调,统筹安排,兼顾不同法规规定。根据常委会委员的意见,经常委会分管领导召集有关部门专题研究,删除规定草案有关建设社会文明信息平台的内容,把文明行为记录、对不文明行为的信用惩戒等功能整合到本市已有的社会信用信息共享平台上(草案修改稿第九条)。综合考虑相关立法,对社会文明、垃圾分类责任区制度、督导员制度进行统筹设计,与我市市容环境卫生管理条例规定的责任区制度衔接,统一纳入“门前三包”责任制(草案修改稿第十二条、第十三条)。

五、关于第三章社会文明倡导

对本章进行重新梳理,建立正面清单,从公共环境、社会促进、褒奖善行、行为倡导几个维度,强化价值导向和利益引导,发挥表彰奖励制度的引领作用和礼仪制度的教化作用,正面激励美德善行,向社会传递向上向善的力量,推动形成崇尚好人、好人好报的价值取向,树立社会文明新风尚。规定了一系列较具体、能落地的措施,例如从配备母婴室、男女厕位比例、第三卫生间、爱心服务点等方面照顾特殊群体需求;把社会文明入规,纳入法治教育、学校教育、公共场所宣导;对道德模范,以及见义勇为、慈善活动、志愿服务、无偿献血等善行,明确优待政策、“反哺”机制等。

六、关于第四章社会陋习治理

根据常委会组成人员及各方面意见,把规定草案第四章、第五章整合为“社会陋习治理”一章,与第三章的正面清单形成鲜明对照。具体修改思路是,按照“有牙齿”、“能落地”的要求,以重点治理清单制度为主线分作三节,内容涵盖清单的内容、清单的实施及调整、法律责任及其适用规则、保障清单制度实施的配套措施等。主要修改内容如下:

第一节为重点治理清单。在规规定草案基础上,建立“重点治理清单”制度,把进行重点治理的九项不文明行为摘要概括,分项表述(草案修改稿第三十一条)。授权市政府根据本市社会文明促进工作的现状和目标,可以对实施重点治理清单进行调整:一是确定依照本规定实施重点治理的时段和区域,并制定相应的工作方案向社会公布(草案修改稿第三十二条);二是确定需要列入重点治理清单的其他不文明行为,报市人大常委会备案后适用本规定相关规定(草案修改稿第三十三条)。

第二节为法律责任。对列入重点治理清单的九项不文明行为,分别设定相应的法律责任。按照“假定、处理和制裁”的法律规范逻辑结构,在一个条文中就对行为模式及相应法律后果进行表述,便于遵守和执行。在对行为模式表述上尽量细化,注意与原有罚则体系平衡,注意把握过罚相当原则,按照行为的社会危害性设定不同罚款数额。对于驾驶机动车不按规定避让行人的,根据道路交通安全法规定的避让义务,按照危害程度由轻到重细分为四种情形,并且按照道路交通安全法及《厦门经济特区道路交通安全若干规定》规定的罚款幅度,取上限分别设定一百元至三百元罚款(草案修改稿第三十四条)。对于行人乱穿马路的,根据道路交通安全法、道路交通安全法实施条例及《厦门经济特区道路交通安全若干规定》规定的通行规则及罚款幅度,细分为六种情形,分别设定警告、五十元到二百元不等的罚款(草案修改稿第三十五条)。对于乱扔垃圾、随地吐痰的,分别设定警告、责令当场清理,以及拒不清理应当承担相应费用并处以一百元或者二百元罚款的法律后果(草案修改稿第三十六条)。对于公共场所吸烟的,参考上海、北京控烟条例,明确禁烟场所的基本范围,以及违反规定的吸烟者、经营者的法律责任(草案修改稿第三十七条、第三十八条)。对于不文明旅游的,参照旅游法、省旅游条例,明确列举四项不文

明旅游行为,建立不文明旅游黑名单制度(草案修改稿第三十九条),设定旅行社及导游的法律责任(草案修改稿第四十条)。

本节还增设了两个法律责任适用规则。一是重典治恶。根据行为人主观恶性程度区别对待,规定对屡教不改、拒不配合、拒不履行行政处罚决定等五项情形,实施加重处罚及信用惩戒(草案修改稿第四十五条)。二是易科制度。增加规定行人有本规定第三十五条交通违法行为的,通过接受交通安全教育折抵罚款,促使其改过从新,突出法的行为教化功能(草案修改稿第四十六条)。参考香港社会服务令制度,对社会服务折抵罚款制度进行完善,增加了对参加社会服务弄虚作假行为的责任规定(草案修改稿第四十七条)。

第三节为保障措施。考虑到执法资源的有限性以及社会陋习的多发性,需要综合施策,精准发力,进行相应的制度设计。尽量为便利执法提供手段,规定委托执法、简化执法程序等;积极调动社会力量参与,规定举报奖励制度、表率责任等,形成高压态势和良好社会氛围。根据常委会组成人员提出的在法规中直接明确举报奖励幅度的意见,参考台湾地区废弃物清理法有关规定,设定了30% - 75%的奖励比例幅度(草案修改稿第五十三条)。

此外,规定草案将违法建设列入此次立法重点治理的事项,在统一审议中,法制委多数委员对此有不同看法。他们认为,违法建设问题复杂,治理难度大,将其与重点治理清单的其他八项不文明行为并列,不甚妥当;省人大常委会今年将继续审议《福建省违法建筑查处条例》,可以考虑在该条例出台后,再进一步研究。建议常委会对此问题进行重点审议。

法制委还根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议,对规定草案文字和条序进行了相应的修改和调整。

草案修改稿及以上汇报,请予审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》审议结果的报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

6月30日,市第十五届人大常委会第四次会议对《厦门经济特区促进社会文明若干规定(草案)》(以下简称“规定草案”)进行了第二次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,逐条进行了研究、讨论和修改,形成了草案修改二稿征求意见稿,向市政府办、市政协办、市中级人民法院、市公安局等20多个单位书面征求意见,并送市人大常委会立法顾问、部分专家学者以及市人大代表征求意见。市人大常委会主要领导高度重视,多次召开会议听取立法进展情况汇报,并召开立法工作务虚会进行专题研究,提出指导意见;分管领导多次召集相关部门进行专题研究。8月上旬,法制委根据各方面意见建议作

进一步修改。8月11日,法制委召开全体会议,对规定草案进行了统一审议,通过了草案修改二稿。现将审议结果报告如下:

一、关于法规框架及亮点

在二审中,有常委会组成人员提出,草案修改稿的整体篇幅太长,倡导性、宣示性条款较多,建议进行一定的缩减,常委会组成人员还提出,社会文明内涵十分丰富,而规定草案的内容比较单薄,建议进行调整充实。为此,法制委在修改过程中,在保留草案总体框架的基础上,根据常委会组成人员的意见,一方面,有增有减,删除有关行为规范的表述,大幅度扩展调整范围,增加促进社会主体文明、社会制度文明、社会观念文明、社会关系文明等方面的内容,作为一个有机整体看待并加以规制。另一方面,有所为有所不为,考虑到社会文明立法是一项系统工程,不可能毕其功于一役,一步到位,需要采用“若干规定”这种开放式立法体例,先易后难、以点带面、循序渐进,统筹考虑立法的价值取向和现实情况。经常委会两次审议后,法规文本已按“完善机制+正面清单+负面清单+保障措施+法律责任”的立法体系,完成比较系统的框架梳理。

2017年7月,市委、市政府专门向全国人大常委会有关领导报告我市社会文明立法工作进展情况,概括本法规文本有四个方面的亮点:一是坚持法治与德治相结合。认真贯彻落实习近平总书记关于坚持依法治国和以德治国相结合的重要论述,既注重运用法治手段解决道德领域的突出问题,又强化道德对法治的支撑作用,把社会主义核心价值观的精神内涵外化为法律规范的具体要求。二是坚持正向激励与反向惩戒相结合。在正向激励上,从公共环境、社会促进、褒奖善行、鼓励参与等多个维度,强化价值导向和利益引导,发挥表彰奖励制度的引领作用和礼仪制度的教化作用,推动社会主义核心价值观深植人心。在反向惩戒上,针对违法不文明行为,一方面,运用警告、责令改正、以公益劳动替代一定的行政处罚等教育手段督促改正;另一方面,遵循过罚相当和比例原则,根据危害程度设定不同行政处罚,进行重点治理。三是坚持精准施策与动态调整相结合。专门设立重点治理清单制度,根据厦门实际,将机动车不礼让行人、行人乱穿马路、违规停车、乱丢垃圾、占道经营、不文明旅游等不文明行为纳入清单,并配套实行依法纳入与文明相关的社会信用信息平台、简化执法程序等制度,精准提高执法的针对性和有效性;同时,赋予市政府结合不同时期发展变化需要,对重点治理清单进行动态调整的权力,提高执法效果。四是坚持地方特色与域外经验相结合。在总结和提升我市全国文明城市创建中积累的管理体制、工作机制、方法载体等成功经验的同时,还注重拓宽立法视野,深入研究全国各地乃至域外相关规定,吸收借鉴相关法例的制度设计及立法技术,增强规定的刚性和可操作性。

二、根据常委会审议意见进行的其他修改

1、关于重点治理清单增加“违规停车”。根据常委会组成人员的审议意见,法制委建议将“违规停车”增设为重点治理清单第三项,并在“法律责任”一节相应增设一条为第三十九条,分两款设计。第一款针对机动车违规停放问题,并作相应处罚规定。第二款针对包括电动自行车、互联网租赁自行车等各类非机动车的违规停放问题,按照道路交通安全法规定的罚款幅度上限设定处罚。(草案修改二稿第二十八条、第三十九条)

2、关于督导员制度。根据常委会组成人员的审议意见,法制委建议对草案修改稿第十三条作相应修改,表述为:“市、区人民政府及有关部门可以招募志愿者或者委托社区工作者、物业服务人员等,对社会文明进行宣导;对不听劝阻的违法不文明行为,报告有关行政执法部门。”(草案修改二稿第十三条)

3、关于纳入社会信用信息共享平台。有常委会组成人员对纳入社会信用信息共享平台的规定提出修改建议。法制委经研究认为,纳入社会信用信息共享平台,是纳入与文明有关的平台库内,主要是提供基础性的信用信息,与具体实施信用惩戒以及纳入失信被执行人名单制度不等同。法制委根据常委会组成人员建议,学习外地经验,将三类较为严重的情形纳入,并作依法纳入之规定。(草案修改二稿第四十九条)

4、其他方面修改。根据常委会组成人员意见,建议删除草案修改稿第五条第二款、第五十四条关于特定主体表率作用、表率责任的条款;删除草案修改稿第十条关于文明积分作为外来人员享受本地市民待遇以及积分入学、积分落户重要依据的表述;在草案修改稿第二十四条第一款增加有关扶持志愿服务组织发展、加强专业能力建设的内容。(草案修改二稿第五条、第十条、第二十二条)

还有一个需要说明的问题。为适应执法需求,政府草案第三十八条提升行政处罚法规定的对公民可以当场作出行政处罚的罚款额度,由“五十元以下”提高到“三百元”。这突破了行政处罚法的五十元上限规定。法制委在统一审议时就已注意到这个问题,虽然草案修改稿将当场处罚的上限调整为二百元,但对纳入重点治理清单的八项不文明行为,除前三项属于交通违法行为,可以适用道路交通安全法有关当场处罚二百元的规定外,另五项如果也照此规定,与行政处罚法规定不一致。建议常委会对此问题重点审议。

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面的意见建议,法制委还对草案修改稿的部分文字和条序作了相应修改和调整。

草案修改二稿及以上报告,请审议。

厦门市人民政府关于厦门市 2017 年 1 - 6 月国民经济和社会发展 计划执行情况的报告

——2017 年 8 月 23 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市发展和改革委员会主任 张志红

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人民政府委托,我向市人大常委会汇报我市 2017 年 1 - 6 月国民经济和社会发展计划执行情况,请予以审议。

一、2017 年 1 - 6 月国民经济和社会发展计划执行情况

今年以来,我市深入贯彻落实中央和省委、省政府各项决策部署,深化供给侧结构性改革,加快产业转型升级,实施创新驱动发展战略,积极促进有效投资,扎实推进 2017 年金砖国家领导人厦门会晤筹备及灾后重建工作,努力克服去年同期较高基数等不利因素影响,狠抓各项目标任务落实,推动稳增长取得实效,全市经济运行呈现稳中向好、稳中有进的发展态势。全市上半年实现地区生产总值 1865.8 亿

元,增长 8%。

(一) 主要指标完成情况

1. 相比全年预期目标情况

3 项指标增速高于年度目标:社会消费品零售总额(13.2%)、实际利用外资(13.9%)、地方级财政收入(13.3%)。

6 项指标增速低于年度目标:地区生产总值(8%)、固定资产投资(12.3%)、规模以上工业增加值(8.0%)、外贸出口总额(1.2%)、城镇居民人均可支配收入(7.2%)、农村居民人均可支配收入(8.1%)。

2 项指标控制在年度预期以内:居民消费价格指数(1.7%)、城乡登记失业率(3.26%)。

2. 相比全省及副省级城市情况

4 项指标增速在全省排名靠前:规模以上工业增加值(第 4)、社会消费品零售总额(第 2)、实际利用外资(第 3)、地方级财政收入(第 4)。

5 项指标增速在副省级城市排名靠前:地区生产总值(第 5)、固定资产投资(第 5)、规模以上工业增加值(第 6)、社会消费品零售总额(第 1)、地方级财政收入(第 6)。

(二) 主要特点

1. 产业转型步伐加快。1-6 月规模以上高新技术企业增加值占全市规上工业比重达 67.8%,比上年末提高 8.4 个百分点。第三产业增长 8.7%,高于 GDP 增速 0.7 个百分点,服务业比重比去年同期提高 0.4 个百分点。产业链进一步发展壮大,集成电路、计算机与通信设备分别增长 26.1%、18.3%。新兴产业、新兴业态增势良好,生物医药、软件信息服务业分别增长 15%、16.7%。重点企业加快发展,天马、联芯、电气硝子等企业新生产线投产后产值增幅超过 50%;美图移动、亿联网络等企业转型“互联网+工业”、“制造+服务”,分别增长 113.1%、63.3%。一批高新技术项目取得突破,通富微电、长塑超高阻隔高性能双向拉伸薄膜等产业项目落户我市,芯光润泽、华天恒芯、九星天翔无人机、美日丰创光罩等项目开工建设,佳格葵花油、法拉薄膜电容器等项目投产运营。推动 36 项重点技改项目,发放技改基金 1.1 亿元。

2. 跨岛发展加快推进。岛外四区固定资产投资、规上工业增加值占全市比重分别比去年同期提高 0.4、0.3 个百分点。“新城+基地”全面推进,马銮湾新城、环东海域新城上半年合计完成投资 310.8 亿元,占全市固投比重 25.2%,完成年度计划的 60%;一批重大道路、管廊、电力迁改、给水管网、污水处理设施项目集中落地、加快推进,环东海域滨海旅游浪漫线一期工程、马銮湾片区生态修复一期工程等项目全面提速。同翔高新产业基地完成投资 15.7 亿元,完成年度计划 52.3%;落地产业项目 16 个,总投资超过 160 亿元。美峰、丙洲现代服务基地进展顺利,基础工程和项目招商同步推进。优质公共资源加速向岛外布局,外国语中学集美校区、双十中学翔安校区、翔安医院、环东海域医院等重大社会事业项目加快推进。

3. 质量效益持续提升。大力推进“降成本”工作,上半年累计为企业减税降负超 150 亿元;发放增产增效等各类专项资金 4.5 亿元,惠及工业企业 1486 家。工业经济效益综合指数 236.9,比去年末提高 11.9 个点;工业利润总额增长 43.9%,利税总额增长 26.4%;大中型企业亏损企业数、亏损额分别下降 16.3%、32.4%。实现财政收入 664.4 亿元,增长 11.2%。其中地方级财政收入 400.8 亿元,增长 13.

3%,总量保持全省首位,增速全省排名靠前。城镇新增就业 9.8 万人,城镇登记失业率 3.26%,控制在预期目标以内。城乡居民人均可支配收入增幅预计与经济增长基本同步。物价水平保持稳定,居民消费价格指数上涨 1.7%,控制在预期目标以内。上半年空气质量优良率在全国 74 个重点城市中位列第 9,相比一季度大幅回升,其中 6 月当月位列第 6。

4. 改革开放成效显著。鼓浪屿成功列入世界遗产名录。持续推动一流营商环境建设,围绕商事登记、施工许可等多项关键要素,对照一流标准加快补齐短板,依托第三方机构对照世界银行评价体系对我市营商环境建设情况进行总体评估,初步显示我市 2016 年排名全球第 40 位,比上年上升 9 位。实施市场准入领域审批制度改革和工程建设项目审批制度改革,自贸试验区社会资本投资项目及财政性投融资项目施工许可审批时限大幅缩短。海沧保税港区汽车整车进口口岸获国家批复。加快落实国家“一带一路”倡议,中欧(厦门)班列累计发运 40 列,累计货值 5.6 亿元人民币;启动第二批中国-东盟海上合作基金项目;与“海丝”36 国贸易额达 680 亿元,增长 15.1%;对金砖国家出口增长 27.3%;新开通厦门-洛杉矶等 8 条空中航线。深化对台交流合作,持续开展对台跨境人民币贷款试点,我市业务量占国内三个试点地区业务总量的 85%;开展两岸人民币现钞调运,推动厦门银行与台湾银行上海分行签署新台币清算协议,成为全国首家新台币现钞清算参加行。扶持台湾创业馆等众创空间发展,全市两岸青创基地 22 个,入驻台湾创业团队 400 多个。

(三) 主要领域运行情况

1. 工业经济平稳运行

实现规模以上工业产值 2881.7 亿元,增加值累计增长 8%。全市 35 个工业行业中,28 个实现增长。规模以上工业企业增产面达到 64.1%,比去年同期提高 11.8 个百分点。部分关联指标态势良好,水运总周转量、铁路货物发运量分别增长 10.9%、11.4%;规上工业企业用工 59.2 万人,比年初净增 1.9 万人。支柱产业支撑作用明显,电子、机械两大行业合计完成产值 1963.1 亿元,占规上工业比重 68.1%,增长 9.5%。工程机械、计算机与通讯设备等产业链增长较快,1-6 月分别增长 29.6%、12.4%。

2. 第三产业加快发展

第三产业增长 8.7%,对 GDP 的贡献率达 56.9%。规模以上重点服务业营收增长 28.6%,增速全省第 2。金融机构本外币贷款余额增长 15.2%,增速全省第 2。地方法人银行业金融机构资产总额 8160 亿元,增长 19.2%。交通运输业较快增长,水运总周转量增长 10.9%,增速排名全省第 3;港口集装箱吞吐量增长 7.1%,空港旅客吞吐量增长 9.6%,分别比去年同期提高 4.4、7 个百分点。促进房地产市场平稳健康发展,商品房销售面积下降 12.5%,商品住宅成交均价稳定在去年 10 月份以来水平。

3. “三农”工作扎实推进

1-6 月,农村居民人均可支配收入 12589 元,增长 8.1%。现代都市农业实现产值 350 亿元,增长 1.3%;45 家农业龙头企业预计实现销售收入 266 亿元,增长 1.5%。厦门海峡农业技术高新园、翔安区省级农民创业园、同安区莲花镇省级农民创业示范基地等农业园区项目进展顺利。开展 52 个村的美丽乡村建设和 2 条美丽乡村景观带建设。“以奖代补”政策实施范围不断扩大,新型农业经营主体发展壮大。农村产权制度改革稳步推进,同安区被认定为全国全省农村集体产权制度改革试点。累计发放涉农补贴 1.6 亿元,组织各级农业技术员、农民共 4000 人次参加农村实用技术远程培训。

4. 扩大投资成效显著

完成固定资产投资 1234.9 亿元,增长 12.3%。从重点领域看,基础设施投资 522.6 亿元,增长 36.3%。其中,市政基础设施投资完成 340.7 亿元,增长 92.1%。主要是轨道交通及周边开发、大小嶝造地(约 15 平方公里)陆域形成及地基处理工程、第二西通道等重大项目拉动。从投资主体看,民间投资保持平稳增长,完成投资 351.6 亿元,增长 11%。其中,项目投资 146.1 亿元,增长 19.2%。从投资领域看,工业投资完成 201 亿元,增长 11.3%,其中,技改投资 113.1 亿元,增长 11.4%,占工业投资比重 56.3%,联芯、三安光电 LED、天马二期等重点项目投资完成情况良好。

省重大、重点在建项目分别完成年度计划 75%、74%,均大幅超序时进度。21 个省下达投资工程包建设任务完成投资 54 亿元,完成省下达计划任务数的 73.7%,20 个工程包超序时进度,10 个工程包投资进度高于全市水平。新增“五个一批”项目 1144 个,排名全省第 2;总投资 5497.6 亿元,排名全省第 3。

5. 外贸出口逐步回暖

外贸进出口总额 2820.9 亿元,增长 16.4%。其中:进口额 1298.1 亿元,增长 41.1%;出口额 1522.9 亿元,增长 1.2%,扭转了 2016 年以来出口负增长的态势。工业地产品出口保持较快增长,增长 9.9%,主要是友达、冠捷、戴尔等企业拉动。对美国、日本出口分别增长 16.8%、12.2%;对重点新兴市场、“一带一路”重点国家出口分别增长 6.7%、5.8%。

上半年,实际利用外资 104.8 亿元,增长 13.9%;合同利用外资 213.1 亿元,下降 28.8%。实际利用外资、合同利用外资分别占全省比重 38.1%、33.2%。制造业实际利用外资增长较快,累计 61.2 亿元,增长 1.2 倍,占同期实际利用外资比重 61%。联芯集成电路、银鹭食品、安固强石墨烯科技等大项目拉动制造业利用外资快速增长。

6. 消费市场较快增长

社会消费品零售总额 727.5 亿元,增长 13.2%,比去年同期提高 2.9 个百分点,增幅位居全省第 2。互联网零售额增长 83.1%,拉动社会消费品零售总额增长 9.9 个百分点。限额以上批发零售贸易业销售额 5286 亿元,增长 19%,比去年同期提高 3.6 个百分点。42 家重点企业拉动作用显著,销售额累计 2380.5 亿元,增长 26.7%,国贸、信达、京东、象屿等企业增量均超 50 亿元。

7. 财政金融运行稳健

财政总收入 664.4 亿元,增长 11.2%。其中,地方级收入 400.8 亿元,同口径增长 13.3%。现代服务业发展态势良好,商务服务、软件信息、文化创意税收分别增长 54.7%、33.3%、24.1%。一般公共预算支出 383.1 亿元,增长 23.7%。金融业增加值增长 12.8%,拉动 GDP 增长 1.4 个百分点。金融机构本外币存、贷款余额分别增长 9.4%、15.2%。金融机构不良贷款率 1.76%,比年初下降 0.1 个百分点,优于全省平均水平。

8. 社会事业全面加快

民生保障投入加大,财政八项支出增长 31.5%,主要投向城乡社区事务、教育和交通运输等领域。医药卫生体制改革工作全面深化,医联体建设、医管中心建设、分级诊疗、组建市医保局等重点领域改革工作协调推进。实验小学改扩建工程、复旦中山厦门医院等项目建设加快,马銮湾医院前期工作抓紧开展,新增梧村万寿北、莲前西林、筭筭湖滨一里等一批基层卫生服务站。规划 4 个地铁社区项目,规划建设保障性住房约 6.8 万套,目前全市在建保障性住房超过 3.2 万套,翔安新店和同安祥平地铁社区一期

工程开工建设。

9. 生态文明建设持续推进

印发实施《生态环境损害赔偿工作实施方案》、《关于健全生态保护补偿机制实施意见》、《全面推行河长制工作方案》等系列文件。制定“水十条”年度计划,在全省率先推行流域水质自动监测。完成 80 个园林绿化重建提升项目、51 个宜居环境建设项目,新增公园绿地 38 公顷,改造提升 119 公顷。推进垃圾减量分类工作,建立 20 个生活垃圾分类示范点和 45 个示范校,岛内生活垃圾分类达标小区 147 个,岛外示范点 23 个。

(四)存在的主要困难问题

上半年我市发展态势总体良好,但在错综复杂国际国内经济环境下,同时受到去年同期较高基数和房地产下滑等不利因素影响,我市经济保持平稳较快增长存在较大压力,地区生产总值、固定资产投资、规模以上工业增加值、外贸出口总额、城乡居民人均可支配收入等指标与年初确定的目标仍有一定差距。一些困难和问题还比较突出:

一是稳增长压力较大。工业生产仍较困难,融资难、用工难等问题没有根本缓解。29 家企业减产超亿元,合计减产 108.8 亿元。房地产因素影响仍在持续,1-6 月房地产业增加值下降 6.1%,并将压力传导至投资、金融、财政等领域。需求总体偏弱,外贸出口增速尽管由负转正,但仍低于全国、全省水平。内贸方面,扣除京东项目拉动因素,上半年我市社会消费品零售总额仅增长 4.8% 左右。新增长点支撑不足,主要由存量企业拉动增长,新投产营运的产业项目偏少。

二是投资增长后劲不足。大项目接续不足,2017 年市在建重点项目计划完成投资数占全社会固定资产投资比重 44%,比 2016 年下降 6 个百分点。其中,重点工业项目数与 2016 年持平,年度计划投资少 22.1%,难以对后续投资增长形成有力拉动。房地产投资持续下降,上半年房地产施工面积、新开工面积同比分别下降 2.6%、4.3%,月均建安投资额已从 2016 年的 41.5 亿元减少到 38 亿元,预计后续投资规模还将进一步缩减。合同利用外资增速下滑,连续两个月负增长,在谈优质项目储备不足。

三是城市发展还存在短板。岛外水、电、道路、公共交通等配套还不够完善,岛外新城建设、产城融合还需大力推进。民生保障需进一步改善,教育、医疗、养老、文体等公共服务供给仍难以满足人口快速增长和城市快速拓展的需求。经济和城市快速发展,生态环境保护面临的压力越来越大。

二、下半年工作计划

下半年,按照国家、省、市工作部署,进一步抓好细化落实,力争完成全年预期目标任务。

(一)加大稳增长工作力度

强化经济运行综合协调。要紧盯投资、工业、房地产、金融等关键环节,做好重点企业跟踪服务工作,梳理问题、精准施策,提高服务精准性和有效性。统筹安排力量,把工作任务和责任落实到人,逐月抓好落实。

全力稳定工业生产。扶持实体经济发展,及时兑现鼓励企业加强研发创新和技术改造等政策、资金。加大帮扶企业力度,梳理一批重点龙头企业,力促巩固壮大;及时对接困难企业,“一企一策”扶持产品研发、推动转型升级。深入开展降成本优环境工作,滚动制定出台降成本政策,进一步梳理“一趟不用跑”和“最多跑一趟”办事清单。全力促成一批企业规下转规上。

推动服务业加快发展。加快现代服务业综合改革试点建设。持续推进“促升级扩消费十大行动”,

加快发展健康、体育、养老等新兴消费热点。加快推动物流标准化试点大力发展冷链物流。引导企业用足用好国家、省、市关于促进外贸回稳向好的政策措施；深入挖掘出口增量，力促建发－海铁联捷俄罗斯物流项目、酒龙网集拼分拨项目等尽快落地；支持重点骨干外贸企业拓展异地货源新业务。力促房地产健康发展，加快土地出让进度，稳定市场预期。

（二）加快推进产业转型升级

深入实施创新驱动发展战略。加快推进国家自主创新示范区建设，争取年内新增 200 家高新技术企业。加强技术创新体系建设，加快突破战略性新兴产业领域核心技术和共性技术，提升基础材料、核心零部件和先进工艺水平，支持第三代半导体、工业机器人、新能源电池材料等研发和产业化。推进创新平台建设，推动中科院海西研究院厦门稀土所、厦大石墨烯研究院等机构建设。深入推进信息化与工业化深度融合，支持条件成熟的行业和企业先行启动实施“智能一代”试点。

持续推进千亿产业链培育工程。坚持培育壮大与改造提升并重策略，做大做强集成电路、生物医药等产业集群，改造提升机械装备、轻工制造等传统优势产业。加快培育高成长型企业，按照“侧重突出创新发展型企业、侧重突出我市重点培育的千亿产业链（群）龙头企业”的筛选原则，及时增补符合条件的企业。大力推动政银企对接，及时帮助高成长型企业解决资金问题。

强化项目带动。加快推动 296 个亿元以上 2017 年在建、年内计划开工的产业项目。重点促进天马 5.5 代 AMOLED、恒力盛泰石墨烯、特宝生物二期等优质项目尽快落地；推动弘益进、泰伟智科、通达三期等项目早日开工；加快盈趣科技创新产业园、清华紫光科技园、金旻新材料产业园等在建项目建设进度。力促三安集成电路、贝姆勒精密机电、宏发海沧工业园等项目建成投产；力促企业增资扩产，鼓励引导长塑薄膜、通达三期等重点企业运用新技术进行改造提升、增资扩产。

做大做强新兴产业。加快发展生物医药、新材料等战略性新兴产业，培育发掘大数据产业、石墨烯等新增长点；用好国家信息消费示范城市的平台，加快发展软件信息服务业，推动软件园二期、三期建设运营。推进“互联网＋制造”和“互联网＋服务”跨界发展，强化产业链核心环节。优化人才发展环境，培育集聚创新创业人才，引进海内外高端人才服务机构，对顶尖人才、重点团队给予更大力度支持。

（三）大力促进有效投资

抓好正向激励、民间投资等措施落实。抓好我市促进有效投资正向激励机制以及促进民间有效投资等相关政策落实，立足抓项目、抓招商、抓落地、抓重点、千方百计扩大有效投资。及时协调、跟踪政策落实情况，并做好考核奖励等工作。

持续推进项目建设。强化“五个一批”工作机制，继续组织、补充一批符合条件的项目入库。加大投资工程包建设推动力度。加快推动 97 个在建省重大项目、55 个在建省重点项目、279 个市重点项目建设。加强新机场填海造地等重大项目向上跟踪汇报，争取早日获批。做好要素保障和施工组织，千方百计解决交地难、交地慢问题，尽快出台代建单位考核办法。

大力推进“新城＋基地”建设。集美新城重点加快软件动漫、文化旅游等产业集聚，完善医院、学校、文体等公共服务配套。环东海域东部新城、翔安南部新城、马銮湾新城重点加快主干路网、供水供电、污水处理、绿化景观等设施建设，推动新城连片成势。加快同翔高技术产业基地和美峰、丙洲现代服务业基地建设。

稳定房地产投资。加快已出让地块跟踪管理，加快前期审批手续办理，加强地价入统工作。加大征

地拆迁力度,加快已完成征拆和净地收储的成熟地块特别是商住地块公开出让,力争第三季度前完成全年出让计划的80%以上。

加大招商引资力度。进一步完善央企招商的全市统筹协调工作机制,用好我市重大开发区域、重大建设项目等招商平台。重点针对长三角、珠三角地区高端外向型制造企业、大型外贸综合服务企业、知名跨境电商企业开展招商工作。把握厦门会晤契机,加大招商推介力度,推动外资企业在我市设立贸易平台、采购中心和区域总部。

(四)持续深化改革开放

加强营商环境建设。加快推动落实营商环境评估报告28条具体改进措施。加快推进自贸试验区厦门片区2017年79项试验任务,加快推进市场准入领域审批制度改革和工程建设项目审批制度改革。积极采取“一平台一协议一政策”,加快打造跨境电商、游艇等11个重点发展平台,力促航空维修、进口酒、机电等平台尽快建成投用,用好平行汽车进口许可证发证权,推动一批标志性支撑项目落地。

提高城市国际化水平。建设一批国际化社区、外籍人员公寓,完善教育、医疗、信息等服务保障体系。深入推进“一带一路”合作机制建设,完善境外投资服务平台,推动设立“海丝”投资基金。加快建设厦门国际航运中心和贸易中心,助推与“海丝”沿线国家经贸合作、便利往来。

推动重点领域改革。进一步加大企业投资项目审批改革力度,研究和改进投资管理模式,加快投资项目在线审批监管平台二期建设。积极创建全国社会信用体系建设示范城市,在垃圾分类、知识产权、食品药品安全等重点领域开展信用建设示范工程。建立健全跨部门协同监管和联合惩戒机制,建立行业和区域信用监测制度,提升失信预警及危机处理能力。

深化两岸交流合作。加快实施综改方案和自贸试验区实施总体方案中尚未实施的对台开放措施、两岸学历执业资质和技能等级对接互认、电信金融服务领域的单边开放等。

持续推进区域同城化。推进产业合作发展,加快厦门泉州(安溪)经济合作区、海投(长泰)科技园、厦门龙岩山海协作经济区建设。强化基础设施对接工作,重点推进翔安机场高速北段、滨海东大道(大嶝大桥至莲河段)等项目前期工作。积极推进区域环境污染联防联控,探索和创新山海协作区共建生态文明示范区,构建区域生态安全格局。

(五)切实增进民生福祉

加快健全岛内外均衡发展、覆盖城乡的基本公共服务体系。力争完成社会民生领域年度投资100亿元、新增2.6万个中小学幼儿园学位的目标,推动实验小学翔安校区、同安机构养老设施等一批项目开工建设,力促复旦中山厦门医院等建成投入运营,开工建设马銮湾医院和环东海域医院。加大教师招聘、引进力度。

强化社会保障力度。加快保障性住房项目建设,抓紧推动地铁社区项目建设,加快马銮湾保障房地铁社区等一批项目早日动建。按照“一市一区一中心”的基本布局,投资5.2亿完成6家规模大、质量高、设施全的市、区社会福利中心建设。

全面推进文化繁荣。按照世界文化遗产地保护标准,做好鼓浪屿管理保护工作。深入实施“531”文化产业发展战略,重点发展我市数字内容、新媒体、创意设计、高端艺术品、演艺娱乐和文化旅游。重点推进文化保税平台建设,大力开展“全城影城”建设。依托时尚周平台,以时尚产业为引领,推动文化、体育等产业融合发展,满足群众日益变化的新消费需求。

强化生态文明建设。积极推动生态文明体制改革六大专项行动,加快推进生态系统价值核算试点等重点改革。强化大气污染防治主体责任,全面落实清洁空气行动计划9大任务和42项重点工作。加快推进河长制力争完成污水处理厂提标改造工程、埭头溪和新阳主排洪渠黑臭水体整治。大力发展循环经济,复制推广生活垃圾分类模式。

主任、副主任、秘书长、各位委员,下半年,我市经济社会发展各项工作任务仍较繁重,我们要在市委的坚强领导下,在市人大常委会的监督下,凝心聚力、扎实工作,积极适应把握引领经济发展新常态,贯彻新发展理念,加快推进供给侧结构性改革,力争完成年初市人大确定的各项目标任务,为全面建设“五大发展示范市”打下坚实基础。

附件:2017年上半年主要经济指标完成情况表

附件

2017年上半年全市主要经济指标完成情况表

	指标名称	单位	1-6月		2017年预期 增幅(%)	全省排名	与全年预期比较
			总量	增幅(%)			
1	地区生产总值	亿元	1865.8	8.0	8.6	3	低于预期0.6个百分点
2	规模以上工业增加值	亿元	706	8.0	8.5	4	低于预期0.5个百分点
3	固定资产投资	亿元	1234.9	12.3	16	8	低于预期3.7个百分点
4	社会消费品零售总额	亿元	727.5	13.2	11	2	高于预期2.2个百分点
5	外贸出口总额	亿元	1522.9	1.2	2	6	低于预期0.8个百分点
6	实际利用外资	亿元	104.8	13.9	2	3	高于预期11.9个百分点
7	地方级财政收入	亿元	400.8	13.3	8.3左右	4	高于预期5个百分点
8	居民消费价格指数	%	101.7	1.7	3	1	控制在预期目标内
9	城镇居民人均可支配收入	元	26000	7.2	8.5	7(总量第1)	低于预期1.3个百分点
10	农村居民人均可支配收入	元	12589	8.1	8.5	8(总量第1)	低于预期0.4个百分点
11	城镇登记失业率	%	3.26	——	3.8	——	控制在预期目标内

厦门市人民代表大会财政经济委员会 关于厦门市 2017 年 1 – 6 月国民经济和 社会发展计划执行情况的调查报告

——2017 年 8 月 23 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

为配合市人大常委会审议 2017 年 1 – 6 月国民经济和社会发展规划执行情况,根据《厦门市国民经济和社会发展规划审查批准监督条例》的规定,市人大财经委近期走访了市发改委、经信局、农业局、统计局等政府相关部门,对今年上半年国民经济和社会发展规划执行情况进行了调查研究。现将调查情况报告如下:

一、基本情况与评价

上半年,面对错综复杂的国内外经济形势,市政府深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,认真贯彻落实中央和省、市委的决策部署,紧紧围绕创新驱动发展,推进供给侧结构性改革,统筹抓好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作,经济社会发展保持了稳中向好、稳中有进的良好态势。主要特点有:

1、多项指标在副省级城市中排名靠前。其中,地区生产总值增幅位居第五,社会消费品零售总额增幅排名第一,固定资产投资、规模以上工业增加值、地方级财政收入的增幅以及外贸进出口总额实绩等指标均处于前列。投资、财政收入等在上年同期高速增长的基础上,今年仍保持了两位数增长,且在全省排名靠前。

2、创新转型持续推进。加快推进国家自主创新示范区建设,产业创新能力增强,转型升级步伐不断加快。一是高新技术企业增加值占全市规模以上工业比重达 67.8%,比上年末提高 8.4 个百分点。二是各类技术平台加快建设,拥有国家级企业技术中心 17 家,占全省的 43%。三是做大产业链和产业集群取得进展,新投产企业效益增长较快,新兴产业发展势头良好,企业竞争力和新产品市场占有率明显提高。

3、减税降费成效显著。随着“营改增”的全面推进及减负政策的逐步实施,企业负担进一步减轻,其中,规模以上工业企业 1 – 5 月销售费用、管理费用、财务费用的增幅分别低于营业收入增幅 7.6、6.7 和 0.1 个百分点,税金总额下降 4.0%;规模以上服务业企业的三项费用增幅分别低于营业收入增幅 24.3、19.0 和 33.6 个百分点,税金总额下降 20.1%。企业盈利能力逐步增强,效益大幅度提升,1 – 5 月规模以上工业利润总额增长 43.9%,规上服务业利润增长 1 倍。

4、内、外需保持稳定增长。社会消费品零售总额增长 13.2%,健康、信息等消费升级类商品零售增长良好,消费热点保持较快增长势头,消费价格总指数保持稳定。外贸稳增长政策措施效应初显,全市出口增势由负转正,进口保持高速增长,对“金砖四国”出口增长 27.3%。

5、城市美化和文明创建大步提升。上半年,市政府在城市绿化美化、景观改造、市政基础设施完善等方面大手笔投入、高水平建设,城市面貌有了明显改观。强化文明创建工作,实施垃圾分类和减量化处理,居民环保意识不断增强,加强社会治安防控,社会秩序和谐稳定,城市文明素质进一步提高。

二、主要问题

1、工业稳增长基础相对薄弱。一是新增工业企业数偏少,2015、2016 年全市仅分别新增规上工业企业 8 家和 10 家,今年上半年入库仅 2 家,工业新增长点开源不足。二是高新技术产业规模虽有所扩大,但其增加值增长慢于全市平均水平 0.3 个百分点。三是规上工业企业减产面达 35.9%,工业用电、用水等指标放缓。四是工业投资缺乏新的大项目,总量较小,后劲不足。

2、投资活力尚待激发。民间投资增速滞后于全社会固定资产投资增速,占比仅为 28.5%,投资领域比较局限,隐形门槛依然存在。工业投资受供地不足的影响,大项目难以落地。房地产投资受宏观政策调控,下降 1.6%,在建施工面积、新开工面积均出现下降。

3、民生事业“补短板”任重道远。虽然上半年我市对社会事业等民生工程的投入加大,但民生事业仍存诸多短板,表现在:入幼、入小学学位不足,医疗机构床位不足,人才住房政策落实难,养老服务覆盖面不全,居民小区周边文体设施建设难以满足需求等。此外,贴近城市居民休闲娱乐需求的休闲农业与乡村旅游发展状况与先进地区相比差距较大,相关扶持政策落实不到位。

三、建议

1、大力支持实体经济发展,巩固稳增长基础。落实好政府已经出台的推动工业企业增产增效的政策措施,细化激励政策,从鼓励规下企业转规上、增产错峰用电、企业技术改造、发展智能制造、发展服务型制造等方面加大支持力度,进一步提高惠企政策的效应,增强针对性。完善市领导挂钩服务企业机制,切实解决企业反映的中高层管理人员及专业人才难招难留、员工生活成本高、员工流动性大等问题。加强制造业项目跟踪管理,继续做好项目在前期审批、要素保障、施工组织等方面的协调保障工作,促进工业有效投资。围绕产业链群发展,加大招商引资力度,把引进内资纳入考核内容,抓紧“补短板”项目建设,做好项目储备,培育一批行业龙头企业。

2、深化投资领域改革,激发全社会投资活力。认真落实国家和本市出台的鼓励、促进民间投资的各项政策,进一步完善市场准入,消除隐形门槛,扩大基础设施、市政公用设施和社会事业项目 PPP 模式,推动形成市场化、可持续的投入机制和运行机制,调动民间投资积极性。强化工业投资尤其是产业研发投入工作力度,进一步细化鼓励企业加大研发和技改投入的具体措施,增强可操作性,并督促落实。密切跟踪房地产市场趋势,认真研究房地产投资下滑对相关行业的影响,增加供给与抑制投机相结合,适当增加土地供应,稳定新开工面积,防止调控政策到期后购房需求对整个市场的冲击,保持房地产市场长期稳定、健康发展。

3、加强民生社会事业“补短板”工作,促进社会协调发展。认真贯彻市委十二届五次全会精神,进一步梳理教育、卫生、文化、体育、养老、住房保障、休闲娱乐、民生基础设施等方面存在的“短板”,精准发力,不断完善。要着力增加学前教育和义务教育资源供给,落实政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制,加大义务教育公办校投入力度,改善民办学校教育设施,增加学位供应。落实人才引进的各项政策,解决好各类人才住房、家属随迁、子女入幼入学等实际问题,保证人才引得进、留得下,为厦门发展提供源源不竭的智力支撑。要不断满足广大市民休闲娱乐等精神需求,大力发展休闲农业和乡村旅游产业,从推进跨岛发展战略和深化农业供给侧结构性改革的高度,提升“三农”工作水平,增加农民收入,实现城乡融合发展。

厦门市人民政府关于厦门市 2017 年 1 - 6 月预算执行情况的报告

——2017 年 8 月 23 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市财政局局长 黄珠龙

厦门市人民代表大会常务委员会：

受市人民政府委托，我向本次常委会报告 2017 年 1 - 6 月预算执行情况，请予审议。

一、2017 年 1 - 6 月预算执行情况

(一) 一般公共预算

全市一般公共预算总收入 664.4 亿元，增长 11.2%，为预算的 57%，其中：地方级收入 400.8 亿元，同口径增长 13.3%，为预算的 58.9%；上划中央“四税”263.6 亿元，同口径增长 8.2%。全市一般公共预算当年支出 370.9 亿元，完成预算的 53.9%。

市本级一般公共预算收入 284.9 亿元，为预算的 59.3%，同口径增长 12.6%。市本级一般公共预算当年支出 188.2 亿元，完成预算的 47.7%。

收入方面：1 - 6 月，得益于我市经济平稳增长，全市财政收入完成情况良好。一是工业税收稳中向好。1 - 6 月工业实现税收 171.6 亿元，增长 9%，增幅比 2016 年同期提高了 15.3 个百分点；全市 1200 余家高新技术企业税收增长 11.3%，财源结构进一步优化。二是所得税增量贡献大。“营改增”等减税降费成效初显，企业整体盈利能力有所提升，企业所得税增长 17.3%；得益于居民收入以及财产转让所得稳定增长，个人所得税增长 33.9%，两项所得税合计增收 40.7 亿元，占财政增量的六成。三是新兴财源税收贡献加大。软件信息、商务服务、航空维修、文化创意等现代服务业税收增长 30% 以上，贡献了税收增量的一半，有力支撑了财政增长。四是房地产业税收增幅下滑。受房地产调控政策影响，房地产业实现税收 163.4 亿元，增长 6.3%，增幅比去年同期下降 34.3 个百分点，预计下半年房地产调控减收效应将进一步凸显。

支出方面：有效落实积极财政政策，突出保重点、惠民生、补短板，支出进度进一步加快，比去年同期提高 7.3 个百分点。分领域看，全市民生事业支出较快增长，其中，教育支出增长 28.2%、社会保障与就业支出增长 22.9%、文化体育与传媒支出增长 41.7%、农林水支出增长 19.9%。产业发展支出 59 亿元，主要用于推进重大产业项目建设、兑现产业扶持政策和打造产业园区载体，增强经济增长动能。基建投资支出 128 亿元，主要用于轨道交通、翔安机场、岛外新城、灾后恢复重建、城市提升改造等重点项目建设，保障部门用款需求，持续扩大有效投资。

(二) 政府性基金预算

全市政府性基金收入 116.2 亿元，为预算的 31.9%，其中，土地出让收入 111.9 亿元，为预算的 31.5%。全市政府性基金预算当年支出 179.8 亿元，完成预算的 49.4%。

市本级政府性基金收入 77.1 亿元，为预算的 35.8%，其中：土地出让收入 72.8 亿元，为预算的 35.

2%。市本级基金预算当年支出 122.1 亿元,完成预算的 51.6%。

(三)国有资本经营预算

全市国有资本经营预算收入 8.2 亿元,为预算的 64.2%。全市国有资本经营预算支出 3 亿元,完成预算的 33.1%。

市本级国有资本经营预算收入 7.8 亿元,为预算的 69%。市本级国有资本经营预算支出 1.3 亿元,完成预算的 15.8%。

(四)社会保险基金预算

全市社会保险基金收入 123.7 亿元,为预算的 45.3%。全市社会保险基金支出 90.4 亿元,完成预算的 43.3%。

二、上半年落实市人大预算决议情况

今年以来,全市各级各部门认真贯彻市委市政府的决策部署,按照市人大预算决议要求,主要做好以下工作:

(一)精准施策培植产业财源

有效落实“营改增”、高新技术企业等税收优惠政策,取消、停征、免征各类涉企收费 47 项,主动降低社保缴费、工会经费、残疾人就业保障金,1-6 月累计减轻企业税费负担超 150 亿元。围绕“三补三贴”精准发力,提高企业研发、技改设备补助标准,制定工业增产增效、促进物联网产业发展、加快发展服务型制造等扶持政策,促进实体经济发展。发挥产业引导基金的作用,新设三支产业子基金,加大文化创意、集成电路和软件信息业支持和引导力度。出台跨区域招商奖励政策,完善招商引荐人奖励办法,突出正向激励,增强招商引资实效。

(二)强化统筹保障重点支出

建立盘活存量资金的长效机制,全市各部门按不低于 5% 的幅度压减一般性支出,对各级、各部门 2017 年第一季度仍未使用的历年结转资金予以收回并统筹使用。用足用好地方政府债券和各类政策性资金,推动设立资金池,保障重大基础设施、城市提升改造等重点领域资金需求。做好金砖厦门会晤服务保障,加强金砖项目资金审核把关,简化资金审批拨付流程,确保财政资金安全有效。加强存量资产管理,编制行政事业单位年度资产报表,努力盘活闲置资产。

(三)补齐短板提升民生福祉

完善财政投入机制,全市民生事业支出占比保持在七成以上,加快建设一批中小学、医疗卫生、垃圾污水等公共服务基础设施,着力补齐民生事业发展短板。完善惠民政策体系,研究制定名师奖励、小学生课后服务保障、巨灾保险等政策,实施困难群众基本生活救助标准动态调整,增强人民群众获得感。发挥财政引导职能,提高民办幼儿园学位补助标准,出台社会资本举办养老机构财政扶持政策,积极引导社会资本投入社会事业领域。提前下达对区转移支付,建立农业转移人口市民化奖补机制,提高基层财力保障水平。

(四)推进改革强化预算管理

改进项目库管理,加强项目立项评估、储备,进一步做实项目库。推进专项资金精简整合,归并政策目标相似、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项资金,提高资金使用效益。落实预算执行通报、约谈制度,推动部门加快支出进度。深化预决算公开,细化机关运行经费、政府采购预算、国有资产占有

使用等公开内容,进一步提升预算透明度。完善预算绩效管理制度,开展财政重点评价工作,强化结果运用,选取部分绩效评价报告作为参阅材料提交市人大常委会审阅。

三、下阶段财政工作安排

总体来看,上半年各项财政工作有序推进,预算完成情况较好,但在运行中仍然存在一些问题和困难。一是受经济下行压力仍然较大、减税降费力度进一步加大、房地产调控效应持续显现等因素叠加影响,财政增收压力较大;二是促进经济平稳较快增长、推动城市转型发展、补齐民生事业短板等支出刚性增长,需进一步用好增量、盘活存量,优化财政资源配置;三是财政改革进入攻坚期,需进一步理顺财政与主管部门的预算管理责权、完善财政管理体制机制。下一阶段,我们将贯彻落实市委、市政府决策部署和市人大有关决议要求,真抓实干,锐意进取,重点做好以下工作:

(一)促发展、扩财源,增强财政增长持续性

落实好各项减税降负政策,积极兑现产业扶持资金,助力企业降本增效。突出正向激励,完善总部经济、股权投资等政策,大力引进总部企业及域外税源。强化财政资金和政策保障,加快培育带动性强、效益好的支柱型项目,做大做强集成电路、生物医药、新材料等产业集群。抢抓金砖厦门会晤机遇,强化自贸区示范带动效应,促进旅游会展、港口物流等现代服务业发展。挖掘增收潜力,强化重点税源、重点企业的跟踪服务,促进依法征收、应收尽收,努力完成全年收入任务。

(二)强统筹、优结构,集中财力保障重点

盘活财政沉淀资金,有效保障地铁、新机场、快速路网等交通基础设施投资需求,确保不因资金问题影响项目进度。支持实施第二轮城市提升改造,加快新城新区基地建设,完善市政、生活等配套设施,提升城市宜居度。优化民生支出结构,着力补齐教育、医疗等民生基础设施短板,推广竞争性分配、运营补助、以奖代补等资金分配方式,提升公共服务质量。强化社会保障力度,加快保障性住房建设供应,扩大保障覆盖面。

(三)建机制、促改革,提升财政管理效力

进一步理顺预算管理权责,增强部门预算统筹能力,强化财政部门的预算审核和监督管理职能。改进预算管理方式,健全项目立项决策机制,扩大中期财政规划编制范围,推动绩效管理与预算编制有机结合。完善专项资金管理办法,实施专项资金目录管理。建立代建总承包、代建激励约束机制,推动实施“五个一批”、补短板投资工程包。优化公用事业的财政投入机制,提升市场化经营水平。

各位委员,当前我市正处于转型发展的关键期,我们将在市委的坚强领导下,在市人大及其常委会的依法监督下,抢抓机遇,锐意进取,扎实工作,努力完成全年财政收支预算,为建设“五大发展”示范市提供坚实的保障!

附件1

厦门市2017年1-6月一般公共预算收入执行情况表

单位: 万元

预算科目	2017收入预算		1-6月实际完成数		完成预算%		比上年同期增长%	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
一、税收收入	5,552,580	3,877,670	3,061,903	2,138,019	55.1	55.1	11.2	9.5
(一) 增值税	1,976,800	1,372,500	960,221	699,410	48.6	51.0	-4.7	-5.8
(二) 企业所得税	1,118,000	761,300	688,062	456,856	61.5	60.0	17.3	15.3
(三) 个人所得税	441,260	313,090	242,906	169,511	55.0	54.1	33.9	33.6
(四) 资源税	160		75		46.9		59.6	
(五) 城市维护建设税	312,000	205,600	148,698	97,002	47.7	47.2	-3.0	-3.6
(六) 房产税	259,200	161,360	117,707	74,073	45.4	45.9	5.3	4.9
(七) 印花税	107,600	68,700	59,435	38,088	55.2	55.4	16.1	16.5
(八) 城镇土地使用税	51,260	34,620	23,961	14,717	46.7	42.5	-11.7	-12.7
(九) 土地增值税	819,500	496,200	579,636	348,462	70.7	70.2	36.0	35.3
(十) 车船税	38,300	38,300	20,528	20,528	53.6	53.6	10.4	10.3
(十一) 耕地占用税	2,500		1,302		52.1		375.2	
(十二) 契税	426,000	426,000	219,372	219,372	51.5	51.5	15.4	15.4
二、非税收入	1,247,800	922,690	945,944	710,960	75.8	77.1	20.9	22.9
(一) 专项收入	458,600	375,800	458,008	375,091	99.9	99.8	80.7	76.7
(二) 行政事业性收费收入	132,800	97,500	68,291	45,131	51.4	46.3	24.4	13.7
(三) 罚没收入	69,500	62,590	48,488	43,934	69.8	70.2	58.7	55.5
(四) 国有资产(资产)有偿使用收入	497,600	311,600	333,785	229,619	67.1	73.7	-18.0	-16.3
(五) 政府住房基金收入	41,000	41,000	16,960	16,960	41.4	41.4	-16.2	-16.2
(六) 其他收入	48,300	34,200	20,412	225	42.3	0.7	24.4	-93.7
地方级财政收入合计	6,800,380	4,800,360	4,007,847	2,848,979	58.9	59.3	13.3	12.6

附件2

厦门市2017年1-6月一般公共预算支出执行情况表

单位: 万元

科目	1-6月支出				2017年支出预算	当年预算支出 完成预算%
	中央、省专款支出	上年结余支出等	当年预算支出	支出合计		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)		
一、一般公共服务支出	368	279	325,413	326,060	663,522	(6)=(3)/(5) 49.0
二、国防支出	51	0	3,945	3,996	9,838	40.1
三、公共安全支出	30	936	305,406	306,372	543,090	56.2
四、教育支出	0	6,086	632,187	638,273	1,094,062	57.8
五、科学技术支出	0	0	135,777	135,777	227,652	59.6
六、文化体育与传媒支出	104	209	72,108	72,421	138,096	52.2
七、社会保障和就业支出	343	451	255,441	256,235	564,143	45.3
八、医疗卫生支出	1,157	720	252,282	254,159	476,428	53.0
九、节能环保支出	4,203	8,754	69,781	82,738	197,724	35.3
十、城乡社区支出	42	67,282	908,262	975,586	1,131,065	80.3
十一、农林水支出	40	760	65,603	66,403	156,414	41.9
十二、交通运输支出	15,617	6	282,542	298,165	459,578	61.5
十三、资源勘探电力信息等支出	12,193	1,081	198,841	212,115	543,346	36.6
十四、商业服务业等支出	1,790	100	71,720	73,610	195,146	36.8
十五、金融支出	0	0	8,529	8,529	19,480	43.8
十六、援助其他地区支出	0	0	5,639	5,639	19,966	28.2
十七、国土海洋气象等支出	0	0	30,093	30,093	112,514	26.7
十八、住房保障支出	0	0	19,177	19,177	32,199	59.6
十九、粮油物资储备支出	0	0	16,862	16,862	20,501	82.2
二十、预备费	0	0			94,177	
二十一、其他支出	0	54	41,658	41,712	102,308	40.7
二十二、债务付息支出	0	0	7,437	7,437	80,306	9.3
二十三、债务发行费用支出	0	0	-		400	0.0
支出合计	35,938	86,718	3,708,703	3,831,359	6,881,955	53.9

说明: 因《2017年厦门市地方政府债券发行及预算调整草案》系2017年6月30日经市第十五届人大常委会第四次会议审议通过, 本表2017年支出预算暂未将2017年新增一般债券18亿元列入。

附件3

科目	1-6月支出				中央、省专款支出	2017年支出预算			当年预算支出完成预算%
	上年结余支出	当年预算支出	支出合计	市本级当年预算支出		支出预算合计			
				下达区级支出预算					
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)=(3)/(5)		
一、一般公共服务支出		187,635	188,003	391,305	10,226	401,531	48.0		
二、国防支出		613	664	1,210		1,210	50.7		
三、公共安全支出	600	211,624	212,224	458,026	1,000	459,026	46.2		
四、教育支出		163,699	163,699	330,273		330,273	49.6		
五、科学技术支出		90,640	90,640	141,826	707	142,533	63.9		
六、文化体育与传媒支出		53,482	53,537	88,087		88,087	60.7		
七、社会保障和就业支出		82,749	82,783	205,942	31,226	237,168	40.2		
八、医疗卫生支出	70	155,766	156,605	290,195	2,520	292,715	53.7		
九、节能环保支出		40,353	44,526	132,842	26,874	159,716	30.4		
十、城乡社区支出	65,300	287,882	353,224	426,842	2,740	429,582	67.4		
十一、农林水支出		17,552	17,552	35,674	41,446	77,120	49.2		
十二、交通运输支出		277,343	292,960	445,779	1,193	446,972	62.2		
十三、资源勘探电力信息等支出		150,955	162,062	429,693	2,962	432,655	35.1		
十四、商业服务业等支出		68,662	70,452	185,089	2,228	187,317	37.1		
十五、金融支出		8,529	8,529	19,480		19,480	43.8		
十六、援助其他地区支出		3,609	3,609	14,896		14,896	24.2		
十七、国土海洋气象等支出		27,486	27,486	106,169		106,169	25.9		
十八、住房保障支出		6,872	6,872	23,099	10	23,109	29.8		
十九、粮油物资储备支出		16,862	16,862	20,501		20,501	82.2		
二十、预备费		-		60,000		60,000			
二十一、其他支出	46	22,813	22,859	59,813		59,813	38.1		
二十二、债务付息支出		7,002	7,002	80,000		80,000	8.8		
二十三、债务发行费用支出		-		400		400			
支出合计	66,016	1,882,128	1,982,150	3,947,141	123,132	4,070,273	47.7		

说明：1. “节能环保支出”“资源勘探电力信息等支出”“商业服务业等支出”进度较慢，主要是安排重大产业项目需按照协议于下半年拨付。

2. “援助其他地区支出”进度较慢，主要是援疆援藏资金根据省政府任务下达情况于7月份拨付。

3. “国土海洋气象等支出”进度较慢,主要是安排地质灾害治理等经费,通常在下半年支出。

4. “住房保障支出”进度较慢，主要是上半年保障房建设从政府性基金支出较多。

5. “粮油物资储备支出”进度较快，主要是按照规定一次性拨付粮食风险基金。

6. “其他支出”进度较慢，主要是安排驻厦部队共建及慰问等经费，通常是在下半年支出。

7. “债务付息支出”进度较慢，主要是按照政府债券协议等集中在下半年付息。

8. “债务发行费用支出”尚未支出，主要是2017年地方政府债券于7月份发行。

附件4

厦门市2017年1-6月政府性基金预算收入执行情况表

单位：万元

预算科目	2017年收入预算		1-6月实际完成数		完成预算%	
	全市	本级	全市	市本级	全市	市本级
一、港口建设费收入	5,800	5,800	2,852	2,852	49.2	49.2
二、新型墙体材料专项基金收入	3,500	3,500	240	240	6.9	6.9
三、土地类基金收入	3,551,260	2,068,360	1,119,216	728,182	31.5	35.2
四、城镇公用事业附加收入	18,000	18,000	12,930	12,930	71.8	71.8
五、彩票公益金收入	20,600	20,600	9,850	9,850	47.8	47.8
六、污水处理费收入	39,000	39,000	16,560	16,560	42.5	42.5
收入合计	3,638,160	2,155,260	1,161,648	770,614	31.9	35.8

附件5

厦门市2017年1-6月政府性基金支出执行情况表

单位：万元

科目	1-6月支出				2017年 支出预算	当年预算支出 完成预算%
	中央、省 专款支出	上年结余 支出	当年预算 支出	支出合计		
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5)	(6) = (3) / (5)
一、社会保障和就业支出	0	549		549		
二、城乡社区支出	0	139,557	1,768,287	1,907,844	3,511,327	50.4
三、交通运输支出	43,252	0	3,070	46,322	5,800	52.9
四、资源勘探信息等支出	0	0	836	836	3,500	23.9
五、商业服务业等支出	0	100	0	100		
六、其他支出	10	55	4,023	4,088	20,600	19.5
七、债务付息支出	0	0	21,766	21,766	96,533	22.5
八、债务发行费用支出	0	0	0	0	400	0.0
支出合计	43,262	139,712	1,797,982	1,980,956	3,638,160	49.4

说明：因《2017年厦门市地方政府债券发行及预算调整草案》系6月30日经市第十五届人大常委会第四次会议审议通过，本表2017年支出预算暂未将2017年新增专项债券79亿元列入

附件6

厦门市本级2017年1-6月政府性基金支出执行情况表

单位：万元

科目	1-6月支出				2017年支出预算			当年预算支出完成 预算%
	中央、省专款 支出	上年结余支出	当年预算 支出	支出合计	市本级当年支 出预算	下达区级支出 预算	支出预算合计	
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5)	(6)	(7) = (5) + (6)	(8) = (3) / (5)
一、城乡社区支出		132,000	1,194,483	1,326,483	2,253,749	49,198	2,302,947	53.0
二、交通运输支出	43,252		3,070	46,322	5,800		5,800	52.9
三、资源勘探信息等支出			836	836	3,500		3,500	23.9
四、其他支出			3,312	3,312	19,432	1,168	20,600	17.0
五、债务付息支出			19,454	19,454	82,013		82,013	23.7
六、债务发行费用支出					400		400	
支出合计	43,252	132,000	1,221,155	1,396,407	2,364,894	50,366	2,415,260	51.6

说明：1. 因《2017年厦门市地方政府债券发行及预算调整草案》系6月30日经市第十五届人大常委会第四次会议审议通过，本表2017年支出预算暂未将2017年新增专项债券79亿元列入。

2. “资源勘探信息等支出”主要是工程竣工经验收合格后按规定退还建设单位缴纳的墙改基金，支出进度较慢主要是符合办理退条件的建筑工程竣工较少。

附件7

厦门市2017年1-6月国有资本经营预算收入执行情况表

单位：万元

预算科目	2017年收入预算		1-6月实际完成数		完成预算%	
	全市	本级	全市	市本级	全市	市本级
一、利润收入	123,000	111,870	81,578	77,310	66.3	69.1
二、其他国有资本经营收入	4,280	380	196	196	4.6	51.6
收入合计	127,280	112,250	81,774	77,506	64.2	69.0

附件8

厦门市2017年1-6月国有资本经营预算支出执行情况表

单位：万元

科目	2017年支出预算		1-6月支出		完成预算%	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
一、国有企业资本金注入	63,684	60,000	17,500		27.5	0.0
二、其他国有资本经营预算支出	28,596	22,250	12,999	12,999	45.5	58.4
支出合计	92,280	82,250	30,499	12,999	33.1	15.8

附件9

厦门市2017年1-6月社会保险基金预算收入执行情况表

单位：万元

项目	2017年收入预算	1-6月实际完成数	完成预算%
一、企业职工基本养老保险基金收入	1,485,960	658,192	44.3
其中：保险费收入	1,178,469	638,654	54.2
二、机关事业单位基本养老保险基金收入	176,990	92,924	52.5
其中：保险费收入	176,337	92,924	52.7
三、失业保险基金收入	106,813	42,857	40.1
其中：保险费收入	80,970	42,749	52.8
四、城镇职工基本医疗保险基金收入	725,811	348,274	48.0
其中：保险费收入	619,679	340,615	55.0
五、工伤保险基金收入	34,014	13,571	39.9
其中：保险费收入	26,603	13,550	50.9
六、生育保险基金收入	46,731	22,790	48.8
其中：保险费收入	45,116	22,734	50.4
七、城乡居民社会养老保险基金收入	19,696	16,081	81.6
其中：保险费收入	1,900	1,808	95.2
财政补贴收入	16,349	6,872	42.0
八、城乡居民基本医疗保险基金收入	134,945	42,063	31.2
其中：保险费收入	22,719	17,461	76.9
财政补贴收入	107,190	25,000	23.3
收入合计	2,730,960	1,236,752	45.3
其中：保险费收入	2,151,793	1,170,494	54.4
财政补贴收入	123,539	31,872	25.8

附件10

厦门市2017年1-6月社会保险基金预算支出执行情况表

单位：万元

项目	2017年支出预算	1-6月支出	完成预算%
一、企业职工基本养老保险基金支出	845,044	386,465	45.7
其中：基本养老金支出	815,678	363,386	44.6
二、机关事业单位基本养老保险基金支出	167,076	79,447	47.6
其中：基本养老金支出	167,076	79,447	47.6
三、失业保险基金支出	101,925	41,928	41.1
其中：失业保险金支出	32,943	11,948	36.3
四、城镇职工基本医疗保险基金支出	711,408	272,838	38.4
其中：基本医疗保险待遇支出	657,328	269,091	40.9
五、工伤保险基金支出	44,746	22,812	51.0
其中：工伤保险待遇支出	36,244	18,261	50.4
六、生育保险基金支出	68,556	31,119	45.4
其中：生育保险待遇支出	68,556	31,119	45.4
七、城乡居民社会养老保险基金支出	15,374	8,060	52.4
其中：基本养老金支出	15,374	7,806	50.8
八、城乡居民基本医疗保险基金支出	134,882	61,682	45.7
其中：基本医疗保险待遇支出	133,529	61,682	46.2
社会保险基金支出合计	2,089,011	904,351	43.3
其中：社会保险待遇支出	1,926,728	842,740	43.7

厦门市人民代表大会财政经济委员会 关于厦门市 2017 年 1-6 月预算执行情况的 调查报告

——2017 年 8 月 23 日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会：

为配合市人大常委会听取和审议《厦门市人民政府关于厦门市 2017 年 1-6 月预算执行情况的报告》，市人大财经委近期开展专题调研。收入方面，主要走访了市财政局、市国税局、市地税局等部门，调查了解上半年财税收入结构及下半年收入任务预计完成情况。支出方面，借助预算联网监督进行静态分析，走访了上半年支出进度慢的市旅发委、市知识产权局等部门，了解分析支出进度慢的原因；与支出重点部门市建设局、市市政园林局、市交通运输局等部门进行座谈，详细了解各部门预算执行情况。现将调查情况报告如下：

一、基本情况

（一）预算执行总体情况

根据市政府提出的 1-6 月的预算执行数，全市一般公共预算总收入 664.4 亿元，完成预算的 57%，增长 11.2%，其中地方级收入 400.8 亿元，完成预算的 58.9%，增长 13.3%；全市一般公共预算当年支出 370.9 亿元，完成预算的 53.9%。市本级一般公共预算收入 284.9 亿元，完成预算的 59.3%，同口径增长 12.6%；市本级一般公共预算当年支出 188.2 亿元，完成预算的 47.7%。

全市政府性基金收入 116.2 亿元，完成预算的 31.9%；全市政府性基金当年支出 179.8 亿元，完成预算的 49.4%。市本级政府性基金收入 77.1 亿元，完成预算的 35.8%；市本级基金当年支出 122.1 亿元，完成预算的 51.6%。

全市国有资本经营预算收入 8.2 亿元，完成预算的 64.2%；全市国有资本经营预算支出 3 亿元，完成预算的 33.1%。市本级国有资本经营预算收入 7.8 亿元，完成预算的 69%；市本级国有资本经营预算支出 1.3 亿元，完成预算的 15.8%。

全市社会保险基金收入 123.7 亿元，完成预算的 45.3%；全市社会保险基金支出 90.4 亿元，完成预算的 43.3%。

（二）预算执行主要特点

1. 财政收入指标平稳增长

从进度看，1-6 月份全市财政总收入和地方级收入分别完成年初预算的 57% 和 58.9%，快于序时进度 7 个和 8.9 个百分点，高于去年同期 1.8 个和 1 个百分点。

从增速看，1-6 月份全市财政总收入、地方级收入增幅高于全省平均水平，在全省九地市排名均为第 4 名。其中，地方级收入增幅 13.3%，分别高出全国（10%）和全省（9.3%）平均水平 3.3 个和 4 个百分点，在全国 15 个副省级城市中位列第 5，在 36 个省级财政中排名第 10 位。

从税性收入占比看,1-6月税收总收入569.8亿元,占财政总收入比重为85.8%,高出全省平均水平2.6个百分点,反映我市财政收入质量较好。

2. 主要税源支撑收入持续增长

从各税种贡献看,增值税、企业所得税、个人所得税和土地增值税等四个主体税种实现税收收入482.7亿元,增长10.7%,占税收总收入的85%。其中,企业所得税和个人所得税合计增收40.7亿元,占税收总收入增量的八成。

从产业税收贡献度看,实体经济稳中向好,新兴税源加速发展。1-6月第二产业累计实现税收193.4亿元,增长6.4%,占税收总收入比重的33.9%。其中,工业实现税收171.6亿元,增长9%,占税收总收入比重的30.1%,增幅较去年同期(-6.3%)提高了15.3个百分点;第三产业实现税收376亿元,增长10.8%,占税收总收入比重的66%。其中,软件信息、商务与租赁服务、文化创意等新兴现代服务业实现税收近百亿元,增长30%以上,贡献了税收总收入增量的一半;房地产业实现税收163.8亿元,增长6.3%,占税收总收入比重的28.7%,增幅较去年同期(40.6%)下降了34.3个百分点,受调控政策影响减收明显。

3. 支出进度比往年明显改善

1-6月,一般公共预算当年支出370.9亿元,完成年度预算的53.9%,快于序时进度3.9个百分点。

重点支出较快增长。教育支出、社会保障和就业支出、文化体育与传媒支出、农林水事务支出等民生支出增幅分别达到28.2%、22.9%、41.7%和19.9%。重大产业项目、重点基建投资项目资金需求得到有效保障。

市级89个一级预算单位支出进度比去年同期大幅提高。其中,支出进度低于40%的部门有6家,比去年同期减少15家;支出进度大于40%且低于50%的部门有20家,比去年同期减少20家;支出进度高于50%的部门有63家,比去年同期增加35家。

总的来看,上半年财税部门认真落实各项结构性减税降费政策,注重财源培植,强化支出管理,确保我市财政运行的平稳增长,上半年收支预算执行情况总体良好。但也存在一些困难和问题:一是受房地产市场调控政策影响,商品房销售面积及成交量的不断萎缩,房地产税收大幅下降;二是政府性基金收入预算完成进度不理想,国有资本经营收入预算未按规定时限及时收缴入库且支出进度慢;三是市本级国土海洋气象、住房保障、节能环保、资源勘探电力信息等支出项目进度偏慢。

二、建议

(一)全力完成好年度收入预算任务。一是加强征管与帮扶企业并重。要坚持依法征收,强化税收征管,根据发展形势和产业调整情况,动态掌握税源变动趋势,强化收入分析、预测和管控,确保全年收入任务圆满完成。要落实好已经出台的减税降费政策,深入开展重点纳税企业服务保障工作,帮助企业用足用好现有政策,切实减轻企业负担,激发市场主体活力。二是提高财政政策的前瞻性和针对性,在体制机制上为我市经济结构调整和产业转型升级提供更有力的支持。要聚焦经济转型升级的重点领域和关键环节,提高支持经济发展财税政策的精准度,培育壮大集成电路等战略性新兴产业,改造提升机械装备、轻工制造等传统优势产业,进一步加大对现代服务业综合改革试点的支持力度,促进产业结构调整 and 税源结构优化,通过做大经济总量,来做大财政“蛋糕”。三是认真研究国家宏观经济政策,不断完善招商引资的激励措施。要抓住金砖会晤有利契机,围绕产业链群加强招商,制定出台相关招商奖励

政策,大力引进总部经济等域外财源。

(二)强化预算执行力度。一是规范部门预算执行。财政部门要加强部门预算跟踪督查,对支出进度慢的部门单位或目前尚未开工项目要加大力度组织实施,提高预算执行严肃性。二是对于预算执行进度缓慢或预计年内难以执行的项目资金,要及时按规定调整用途,统筹用于发展急需的重点领域和重点支出,提高财政资金使用效益。三是各预算单位要严格落实部门预算安排,强化部门预算主体责任,保障我市经济社会健康持续发展。

(三)深化预算管理改革。一要提高部门预算编制的科学性。当前正是财政部门布置明年预算编制工作时间,要强化部门项目库的科学管理,坚持项目资金先论证后安排的编制原则,完善项目库管理制度。二要坚持放管结合。近年来,财政部门为落实部门预算主体责任,将基建项目资金拨付、政府采购以及资产报废报损等一系列管理权限下放部门,但在执行中出现财政部门“放”得下与预算单位“接”不住的问题。财政部门应做好放权后的指导工作,使预算单位能及时有效承接审核事项,确保放而不乱。三要拓展预算绩效评价领域。要树立“花钱问效”理念,进一步拓展预算绩效评价领域,重点做好教育费附加、基本公共卫生服务支出、街区自助图书馆以及公共自行车公司运行经费补贴等项目预算绩效评价工作,强化绩效评价结果的运用,并将绩效评价报告及时报送市人大。

厦门市中级人民法院关于 我市法院执行工作情况的报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市中级人民法院院长 王成全

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据市人大常委会的安排,现在我代表市中级人民法院报告2016年以来全市法院执行工作情况,请予审议,并提出意见。

一、2016年以来全市法院执行工作的主要情况及成效

2015年8月,市十四届人大常委会听取和审议了我院关于2012年以来全市法院执行工作情况报告。两年来,全市法院在党委领导、人大及其常委会监督和上级法院指导下,持续抓好市人大常委会《审议意见》的贯彻落实。特别是2016年最高法院部署用两到三年基本解决执行难攻坚战行动以来,全市法院以改革、科技、创新、责任“四轮驱动”为抓手,持续攻坚克难,推动基本解决执行难取得实质性进展。

2016年,全市法院受理执行案件30324件(其中实施类案件24702件),执结22096件(其中实施类案件19578件);清理历年积案66983件。累计执行新旧案件到位金额51.84亿元,是2015年的3.36倍。今年上半年,累计受理执行案件21814件(其中实施类案件19196件),执结10048件(其中实施类案件7678件),同比上升27.63%和44.78%;清理积案9712件。累计执行到位标的21.04亿元。“三升四降”指标中的关键数据总体向好,实际执行率45.93%,同比上升15.83%;执行标的到位率46.18%,上升14.83%;终本率49.04%,同比下降17.05个百分点;执行信访率下降0.52个百分点。我市做法得

到最高法院、省委政法委的肯定和推广。

(一) 坚持党委领导、人大监督,推动建立具有厦门特色的执行联动工作格局

紧紧依靠党委领导协调和人大监督支持,推动建立“党委领导、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与”的基本解决执行难工作格局。一是在市委领导、市委政法委牵头协调下,成立厦门市“执行难”专项治理行动领导小组,研究确定用两年左右基本解决执行难的时间表和路线图,召开全市“执行难”专项治理行动推进会、全市执行联动机制建设工作会议,制定印发《责任清单》《行动方案》等系列文件,扎实推进执行难治理深入开展。二是强化法院主办责任,积极推动中办、国办以及省“两办”关于失信联合惩戒机制《意见》《实施意见》在我市落地见效。今年4月,市“两办”出台我市《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的实施细则》,创新“限制对台经贸交流、限制自费供子女出国留学、将失信被执行人信息加载到市民卡信息系统、协助执行货币化补贴”等多项具有厦门特色的信用惩戒措施,全市执行联动单位由12家拓展到65家。三是在市委重视支持下,执行联动和联合惩戒工作纳入文明创建和综治、绩效考评。中院与市综治办、效能办共同制定《厦门市执行工作综治考评办法》《厦门市失信联合惩戒绩效评分规则》,并于6月开展了第一次工作检查。四是在市人大常委会的支持推动下,执行工作列入2017年度地方立法项目,将失信联合惩戒机制建设纳入法治化轨道推进。今年7月,中院与厦大法学院联合举办“执行难”治理与执行地方立法专题研讨会,邀请全国20余名专家学者与实务人员对立法文本进行讨论完善。通过制度、考核和立法三大抓手,全市执行联动工作格局初步形成。

(二) 大力推进执行信息化建设,实现执行工作模式的根本转变

持续推进信息化建设与执行工作的深度融合,通过科技的力量不断提升执行工作质效。一是升级网络执行查控系统,努力破解查人找物难题。继2016年10月“点对点”网络执行查控系统二期上线运行,今年初又成功推动市国土局在全国率先接入最高法院“点对点”房产查控系统。在全省率先实现对被执行人银行存款查冻扣一步到位的基础上,进一步实现对失信被执行人身份、住宿、航空、出入境及土地、房产、车辆等信息全方位联动管控功能。2016年至今年上半年,全市法院运用该系统查询到失信被执行人车辆95249辆、房地产92007处,冻结银行存款3.29亿元,实际扣划到位1.56亿元。二是建立失信联合惩戒平台,努力破解规避执行难题。严格落实失信被执行人名单制度,2016年以来依法将54867名失信被执行人纳入失信被执行人名单库并予以信用惩戒。在市发改委、市信息中心支持下,今年4月,厦门市失信被执行人联合惩戒平台上线,依托“信用厦门”网站,初步实现失信联合惩戒信息化应用。截至6月,各联动单位应用该平台查询失信信息8334人次,查询到79人并予以信用惩戒。三是健全网络司法拍卖机制,努力破解财产处置难题。在全省率先开展网络司法拍卖,实现网络拍卖常态化、制度化,网拍率保持100%。为解决网拍看样难问题,中院积极引入司法拍卖线下服务机构,为网络拍卖竞买人提供线下服务,得到当事人的欢迎和好评。2016年至今年上半年,全市法院挂网标的1717件,成交605件,成交率35.24%,成交金额27.46亿元,溢价率22.23%。四是加强执行指挥中心建设,强化对执行工作的统一管理、指挥、协调。改造执行指挥中心硬件设施,升级执行单兵远程指挥系统,完善执行指挥中心的数据归集、信息交换等功能,依托中心对执行办案、接访、协调等工作进行管理和督办,提升执行工作质效。

(三) 开展规范执行行为专项整治活动,提升执行规范化水平

将建章立制作为加强执行规范化建设的重要抓手,强化执行工作的依法依规开展,有效维护当事人

合法权益。一是规范终结本次执行案件管理。认真落实最高法院司法解释,严格把握认定无财产可供执行案件的实质条件和程序条件,并保障当事人不服认定提出救济的权利。今年上半年,全市法院办结终本案件 3765 件,终本案件数、终本率同比分别下降 16.9%、17.05%。二是规范强制腾房行为。针对带租约拍卖和不动产强制腾退难,以及长期以来“现状拍卖”引发的问题,从 2016 年 5 月起实行“净房拍卖”原则,即对租赁合同经审查后不具有对抗执行效力的一律清空拍卖,依法维护申请执行人和买受人的合法权益。与高校、银行合作,创新出台《关于执行程序中审查租赁合同问题的指导意见》《关于执行工作中不动产强制腾退的指导意见》,规范两级法院强制腾退行为,被省法院转发全省法院参考实施。三是规范执行案款管理。与银行合作,在全省率先推行“一案一账户”执行款管理,形成案件账号自动绑定、到账信息同步推送、逾期未发放自动警示、执行案款清晰可控的长效管理机制。四是建立依法打击拒执罪机制。与公安机关创建“网络联动、预警布控、微信指挥、就近拘捕”联动工作平台,2016 年以来司法拘留 235 人。与公安、检察机关联合出台《依法打击拒执犯罪的工作意见》,规范拒执犯罪的办理规则,提升打击实效。2016 年全市法院共向公安机关移送拒执罪 77 件,获刑 10 人。今年以来进一步加大力度,目前已移送查究拒执罪 97 件 114 人,获刑 11 人。五是大力推动规范非诉强制执行。持续抓好市人大常委会对全市法院行政审判工作审议意见的整改落实,牵头起草《关于全市法院非诉行政案件实施“裁执分离”的意见》,积极争取市委政法委协调推动,认真收集相关行政部门意见建议,目前正在进一步修订完善。大力推动各区法院以府院合作、部门联合等形式建立“裁执分离”机制。目前,除湖里区外,其他五个区都在实践中落实“裁执分离”。其中思明区以地铁一号线建设为契机,由法院裁定将国有土地上房屋征收非诉案件及“两违”非诉案件交行政机关执行,2016 年思明区“两违”非诉执行案件有效执结率提升近 30%,且收案数明显下降,取得良好成效。

(四)深化执行工作机制改革,不断提升执行工作水平

以改革的思维努力破解制约执行工作的体制机制难题,多项工作走在全省法院前列。一是深化执行工作团队改革。建立“法官+执行员+书记员+法警”的新型执行团队,强化执行能力。打破传统“一竿子到底”的执行模式,实施“分段执行、适度集约”和“内务分段、外勤集约”,层层分解目标任务,将责任落实到团队和个人。二是推行执行案件繁简分流改革。由执行指挥中心统一办理财产查控、执行公开、集中送达、执行统计、案件督办、失信名单审核等执行事务,并集中办理简易案件。自推行繁简分流机制以来,为实施团队分流了 60% 的新收案件。三是建立执行转破产工作机制。2016 年 5 月,中院设立民六庭集中审理破产、清算案件,制定执行转破产移送具体细则,在全省率先建立“执转破”机制。一年来,262 件资不抵债涉企执行案件被移送破产程序,有效化解了一批执行不能案件。四是首创“执行+公证”工作机制。在执行工作领域推广思明法院与鹭江公证处合作开展的司法辅助事务集约外包机制。今年以来,中院及部分区法院建立了“执行+公证”协同执行机制,委托公证机关集中开展执行文书送达、财产简单查控等辅助事务,以及扣押财产见证等,努力缓解案多人少难题。五是创新执行公开机制。开通“厦门中院执行信息公开网”,将今年所有新收案件节点信息上传,以公开倒逼公正。创新悬赏公告、微信微博曝光、执行现场网络直播等手段,全方位敦促被执行人主动履行义务。2016 年 12 月,中院联合最高人民法院网、腾讯网开展强制执行大型网络直播活动,对三个强制腾房案件执行现场进行实时直播,126 万人次在线观看。今年上半年在省电视台“执行风暴”开展 4 期宣传,中院 3 篇微文被“中国执行”公众号采用,扩大了执行工作的社会效应。

(五)抓实“一把手”工程,强化执行工作保障

一是强化组织领导。中院先后召开六次专项会议进行部署、动员、推进,“一把手”靠前指挥,坚持扑下身子抓部署、抓难点、抓协调、抓督察,对落实不力的进行约谈乃至公开批评。今年以来还建立了分管执行的院领导每周、院长每半个月、党组每个月听取全市法院执行工作汇报的工作机制。加强执行局班子建设和人力资源保障,调用法警派驻执行局配合,强化执行威慑。目前,全市法院共有执行干警 148 人,占全市法院干警的 15.74%。其中员额法官 39 名,占 26.35%。二是强化素质提升。加强执行队伍思想政治建设、法官职业道德教育和司法廉洁教育,定期举办“执行大讲堂”,加强执行工作业务培训,多篇执行工作论文在全国法院学术研讨会获奖,并被最高法院《执行工作指导》刊用。三是强化作风建设。大力开展“执行规范化专项整治”活动,着力解决不规范执行和消极执行问题。开展对执行款管理、执行流程节点公开等制度落实情况的督促检查,组织对长期未执结案件专项评查和二次查控,对执行不力、整改不到位的给予通报批评,并适时进行岗位交流。加强对执行领域先进典型的培树宣传,中院、思明、同安三个法院执行局获评全省法院执行工作先进集体,7 名执行法官获评全省法院执行工作先进个人。

二、当前执行工作存在的问题和困难

我市法院执行工作虽然取得了明显成效,但从总体上看,“执行难”还没有从根本上得到解决,不少案件申请执行人的权益无法实现或无法完全实现。截至上半年,全市法院仍有 11824 件案件尚未执结,再加上逐年逐月新受理的执行案件,未结执行案件总量仍居高不下。案件未执结的主要原因,除了无财产可供执行外,还由于一些长期制约执行工作发展的体制机制障碍和深层次问题没有根本解决,需要凝聚各方合力,齐心协力推动解决。

(一)从法院自身看,仍存在亟需解决的问题和短板

一是思想认识不到位、工作开展不平衡的问题仍然存在。有的区法院对基本解决执行难工作的重要性、艰巨性、复杂性的认识还不到位,执行保障还不够有力,执行指挥中心建设进展偏慢,立审执协调机制落实还不够到位。借助外力推动执行工作的成效还不够明显,拘留、拒执罪移送得多、追究得少,未充分发挥强制性措施的威慑作用等,检查、督导、问责机制需要进一步落实。

二是距离基本解决执行难“四个基本”目标还有差距。如消极执行、选择性执行仍未根本消除,无财产可供执行案件终结本次执行程序标准把握不严的问题仍然存在,人民群众对执行工作的满意度还有待进一步提升。引入第三方评估考核的“三升四降”指标中,裁判自动履行率、异议复议和执行监督撤改率仍存在短板,实际执行率、执行标的到位率、终本率持续优化的工作压力依然较大。

三是执行队伍的素质能力仍需提高。法院执行部门的职责管理和人员分工还不够合理,统筹协调各项工作均衡发展的能力还不足。面对案多人少矛盾日益突出,有的执行干警存在畏难情绪,拖案、压案等执行不规范问题仍然存在;有的执行干警不能适应当前执行工作新理念、新系统、新规则的要求,工作思维、方法、能力存在短板,工作质效不高;个别干警违规违纪办案被查处。

(二)从外部环境看,也面临制约法院执行工作发展的问题和困难

一是执行联动工作机制还未完全落地。区级失信联合惩戒工作机制尚未全面建立;因经费未落实,全市失信联合惩戒系统尚未能嵌入各联动单位的业务系统并实现信用惩戒的自动化;面对当事人规避、抗拒执行的行为,法院和相关联动单位对被被执行人进行惩罚的手段和力度还不够大,尚未在全社会营造出“一处失信、处处受限”的诚信氛围,一定程度上影响了执行工作的实效。如银行机构对网络查控被执行人银行存款的自动化反馈程度还不高,对律师持调查令到银行调查相关事宜的配合工作需要加强;法院与公安机关在采取拘留、扣车等强制措施方面的常态化协助机制仍需大力推进;水电管理部门对法院

依法强制腾房的协助配合需要加强,等等。各联动单位的责任落实和工作措施仍需加大推进力度。

二是相关立法存在一定滞后性。如被执行人通过租赁、离婚、关联交易等方式规避执行的问题仍无法根本解决;由于我国尚未实现不动产信息全国联网,一些异地财产线索的调查需耗费较多人力物力;小微企业的机器设备等动产变现难导致资产闲置浪费且动产安置难问题十分突出;被执行人滥提异议等阻碍不动产拍卖及腾退的问题日益凸显,严重影响案件执行进度;由于我国缺乏强制管理制度,对农村宅基地、小产权房无法执行,当事人因此投诉法院有财产不执行的现象时有发生。此外,非诉执行案件裁执分离因缺乏立法依据,相关行政部门对最高法院司法解释规定还未能形成共识,需要进一步加大沟通协调推动力度。

三是当事人风险意识还比较薄弱。大量执行不能案件,不少系申请执行人应自行承担的市场风险、法律风险,而社会公众尚未能正确理解“执行难”与“执行不能”的区别,对执行工作的宣传和舆论引导需要加强。

三、下一步工作打算

下一步,我们将以市人大常委会对民事执行立法和本次省市县三级人大常委会对执行工作联动监督为契机,进一步认真研究分析执行工作存在的突出问题,制定切实可行的整改措施。紧紧依靠党委领导、人大监督,以法治化、市场化、社会化的思维和路径方法推进基本解决执行难。

(一)强化目标导向,以更强烈的担当推进基本解决执行难。围绕“四个基本”目标,紧紧依靠党委总揽全局、协调各方的优势,汇聚全社会力量,形成解决执行难的合力。对照基本解决执行难第三方评估指标体系,逐项制定责任清单,成立专门督导组,建立“三升四降”指标月通报、强制措施周通报、节点录入日通报等制度,强化督查问责,一级抓一级,层层抓落实,确保工作实效。

(二)强化外部联动,大力推动失信联合惩戒机制精准落地。深入贯彻落实市“两办”《实施细则》,不断完善失信联合惩戒工作机制,优化升级失信被执行人联合惩戒平台。加强与公安、检察机关的协调,加大拒执犯罪案件的筛选和移送力度,集中宣判和执行一批拒执罪案件。加强与媒体、宣传部门等合作,加大对拒不履行、抗拒执行等违法行为的公开曝光力度,引导社会公众正确认识执行难与执行不能的区别,树立理解执行、尊重执行、支持执行的良好社会风尚。

(三)强化自身规范,切实将执行权关进“制度铁笼”。持续开展执行规范化专项整治活动,研究制定《终本案件管理执行细则》,为终本案件适用提供更加规范的指引。进一步强化立审执相协调,引导民事调解案件当事人当场履行,规范裁判文书制作,加强裁判文书说理,有效提升裁判自动履行率。开展执行规范化专项督查,对异议、复议撤改率中被撤改的不规范执行行为进行通报整改。对消极执行、拖延执行、选择执行、滥执行、乱执行等失范行为,执行中吃拿卡要、冷硬横推等现象,以及作风不实、工作不廉等行为,采取责令整改、约谈、通报、追责问责等方式,一查到底,依纪依规严肃处理。

(四)强化改革创新,进一步破解执行难题。充分利用执行地方立法的有利机遇,积极探索推广执行繁简分流、悬赏执行保险、执行+公证协同创新、执行调查令、执转破等制度机制创新,通过执行工作创新为破解执行实践中的工作难题提供解决方案。探索对执行工作实行单列考核,积极完善以法官为主导的执行团队模式,建立法官、执行员、法官助理、书记员、司法警察责任清单,充分发挥执行考核体系的导向作用。

(五)强化工作保障,为基本解决执行难夯实基础。深化执行信息化建设,加快推进执行指挥中心改造升级,进一步提升全市法院执行工作的统一管理、指挥、协调能力。进一步配齐配强执行队伍,强化执

行队伍的人才保障。积极争取有关部门在资金、设备、技术等方面的支持,为干警规范执行、强制执行、用信息化模式执行提供有力物质保障。

四、几点建议

近年来我市法治建设取得显著成就,但仍存在公民尊法守法意识、诚信意识还不强,规避执行、抗拒执行、信访不信法、不执行生效裁判、缠诉缠访等问题。解决执行难是一项系统工程,需要政府部门、行业组织等社会各界大力支持和协作配合。为此,建议:一是以法治化的方式固化执行联动成果。以加强和规范民事执行工作立法为契机,进一步明确各联动单位职责,发挥各自职能优势,形成更大的工作合力,推动全市执行联动机制落地生根。二是以市场化的路径推进执行联动考核。探索引入第三方考核的形式实现执行联动考核的常态化、专业化、精细化,定期开展对全市各部门落实失信联合惩戒机制的执法检查 and 考评,以便在年底考核中对每一个联动单位配合执行工作的情况作出全面准确评价。三是社会化的手段凝聚执行联动合力。帮助推动解决全市失信联合惩戒平台优化升级的经费问题,将失信被执行人名单信息嵌入有关部门的管理、审批、工作系统,对相关信息实现自动比对、自动拦截、自动监督、自动惩戒,真正做到“一处失信,处处受限”。结合我市推进法治厦门建设、打造一流营商环境的目标要求,发挥立法机关优势,牵头做好法治宣传工作,提高全社会法治素养,营造良好法治氛围,提高社会对履行生效裁判的自觉性,在全社会广泛形成支持执行、配合执行的良好氛围。

全市法院将以此次专项报告为契机,在市委领导、市人大及其常委会监督下,认真落实市人大常委会审议意见,持续提升全市法院执行工作水平,坚决打赢两年基本解决执行难攻坚战,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

以上报告,请予审议。

附件一

有关用语说明

清理执行积案:2016年以来,全市法院集中开展对2015年以前未结执行案件和终结本次执行程序的总计82233件旧案进行全面清理,对发现财产线索的立即恢复执行,对经清理仍查无可供执行财产的予以结案处理。目前已清理77106件,清理率93.77%,累计执行到位标的48.37亿元。

终本率:终本是指人民法院对确无财产可供执行的案件,暂时终结本次执行程序并做结案处理,待发现财产后继续恢复执行的一项制度。执行案件包括执行实施类案件、执行裁决类案件、保全类案件、监督类案件等。根据上级法院统计口径,终本率=终本案件数/执行实施类案件的结案数。

“四个基本”:根据最高法院要求,衡量基本解决执行难的标准,是要达到以下“四个基本”:一是被执行人规避执行、抗拒执行和外界干预执行现象基本得到遏制;二是人民法院消极执行、选择性执行、乱执行情形基本消除;三是无财产可供执行案件终结本次执行的程序标准和实质标准把握不严、恢复执行等相关配套机制应用不畅的问题基本解决;四是有财产可供执行案件在法定期限内基本执行完毕。

“三升四降”:指裁判自动履行率、实际执行率、执行标的到位率明显提升;终本率、异议复议和执行监督撤改率、执行申诉率、执行人员违法违纪率明显下降。

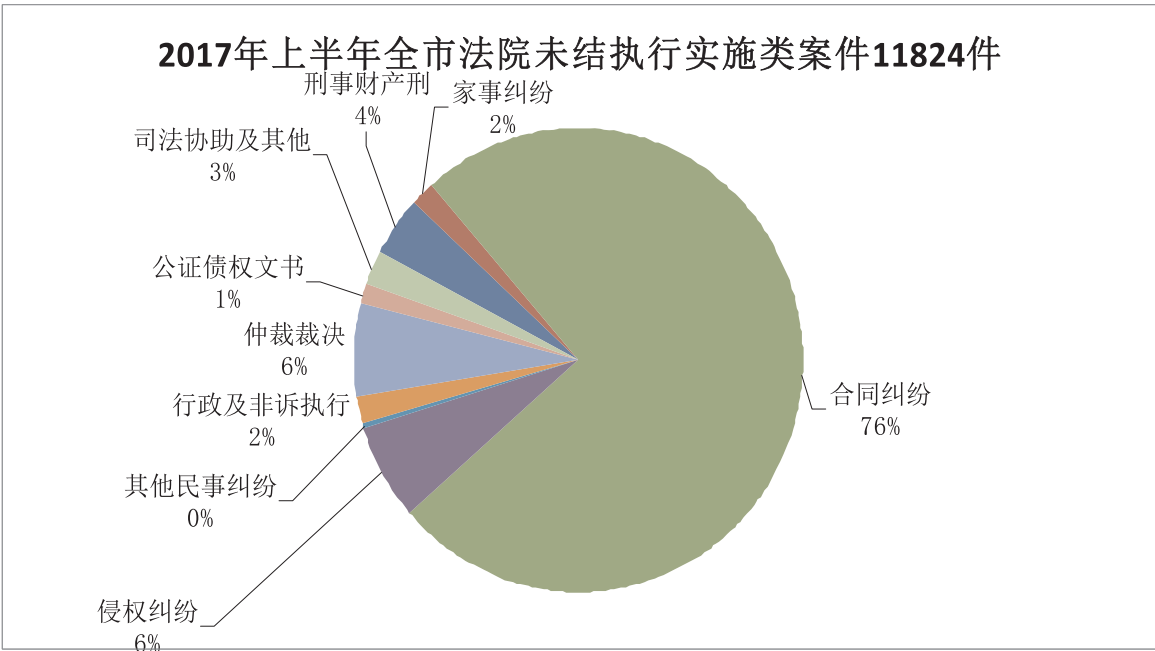
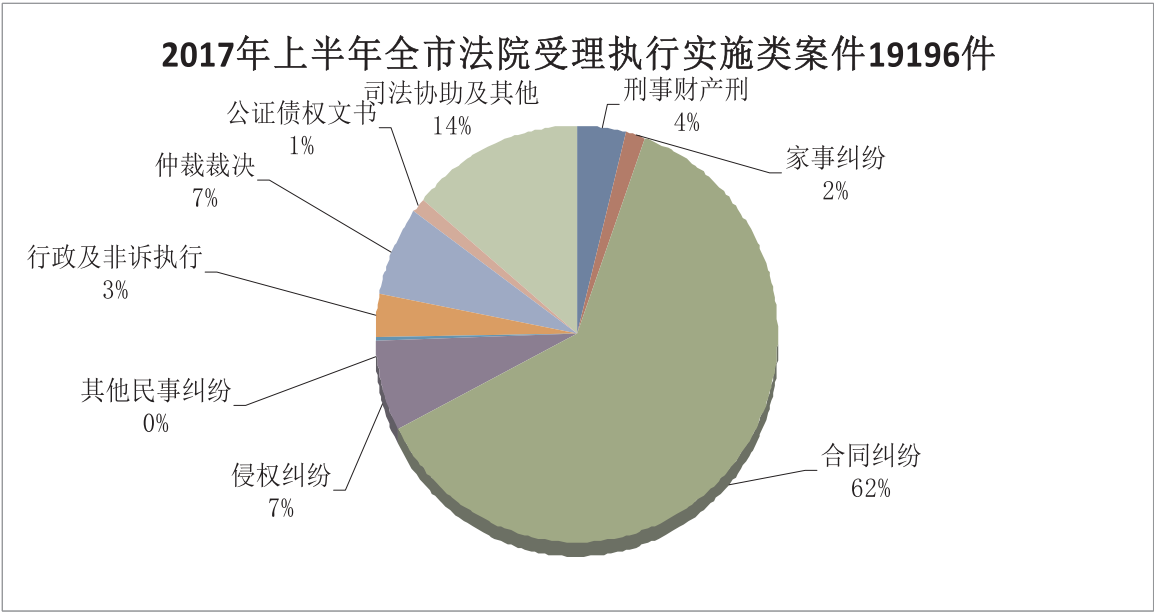
全市法院2015年至2017年上半年执行实施类案件基本数据

附件二

	受理案件数	执结案件数	实际执结数	实际执行率	收案申请标的	结案申请标的	执结到位标的	执行标的到位率	清理旧案数	清理旧案到位标的	执行到位标的总额
2015年	22651	14698	5147	35.02%	300.42亿元	41.88亿元	15.42亿元	36.81%			
2016年	24702	19578	6035	30.82%	467.23亿元	68.69亿元	21.35亿元	31.08%	66983	42.5亿元	51.84亿元
2016年上半年	17089	6856	2126	31%	356.24亿元	22.04亿元	6.91亿元	31.34%	12370	14.64亿	18.93亿元
2017年上半年	19196	7678	3541	46.11%	460.99亿元	35.64亿元	16.46亿元	46.18%	10123	5.87亿元	21.04亿元

指标说明：1、受理案件数=当年新收案件数+上年旧存案件数；2、执结案件数=实际执结数+终结本次执行程序案件数+其他结案方式结案数；3、实际执结数即实际执行完毕案件数；4、实际执行率=实际执结数/执结案件数，本指标系最高法院“三升四降”指标之一；5、收案申请标的的即当年受理案件申请执行的标的总额，含新收案件和旧存案件的申请标的；6、结案申请标的的即当年已执结案件申请标的的总额；7、执行到位标的的即当年已结案件实际执行到位的标的总额，包括执结新收案件标的的金额和执结旧存案件标的的金额；8、执行标的到位率=执结到位标的/结案申请标的，本指标系最高法院“三升四降”指标之一；9、清理旧案数即2016年开始清理的2015年以前立案但尚未执结的案件和历年终本案件的数量；10、清理旧案到位标的的即对第9列旧案全面排查和再攻坚后执行到位的金额；11、执行到位标的的总额=执结新收案件标的的金额+执结旧存案件标的的金额+清理历年终本案件标的的金额。
特别说明：一个执行案件一般无法一次执行完毕，往往需要反复执行甚至几年才能全部执行到位，或部分执行到位后通过执行和解、终本等方式结案。但根据最高法院统计口径，第4列实际执行率与第8列执行标的到位率均以结案为基数计算，因此以下两方面数值无法体现：一是对历年终本案件等旧案进行全面排查清理后执行到位的标的金额，即第10列的清理旧案到位标的的金额；二是尚未结案但已部分执行到位的标的金额，因未结案而无法进入系统予以统计。

附件三



厦门市人民代表大会内务司法委员会 关于我市法院执行工作情况的调查报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市人民代表大会常务委员会：

根据市人大常委会《省市县(区)人大常委会三级联动听取和审议法院执行工作情况报告的实施方案》要求,按照市人大常委会工作安排,市人大内司委于7、8月间对厦门市人民法院执行工作情况进行了专题调研,各区人大常委会也同步听取和审议同级人民法院执行工作。市人大常委会副主任陈昭扬先后主持召开6场专题座谈会,征求对法院执行工作的意见和建议。8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

2016年以来,厦门市中级人民法院认真贯彻落实中央、省委和上级法院关于“解决执行难”的决策部署,紧盯目标任务,扎实有序推进,取得了一定成效。2016年以来,全市法院共受理执行实施类案件35781件,收案申请标的578.56亿元;结案27256件,结案申请标的104.33亿元;实际执结案件数9576件,执结到位标的37.81亿元。

(一)市委重视,强化联动

市委高度重视和关心法院执行工作,省委常委、市委书记裴金佳专题听取了贯彻全省执行联动机制建设工作会议精神的汇报,提出了明确要求。市委政法委牵头成立厦门市“执行难”专项治理行动领导小组,研究确定用两年左右基本解决执行难的时间表和路线图。市综治办、效能办将执行联动和联合惩戒工作纳入综治、绩效考评。今年4月,市委办、市政府办出台《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的实施细则》(以下简称“《实施细则》”),执行联动单位由12家拓展到65家。市公、检、法联合制定《依法打击拒执犯罪的工作意见》,公安机关与法院创建打击拒执犯罪联动工作平台,规范拒执罪的办理规则和衔接机制。

(二)落实责任,积极作为

厦门市中级法院认真贯彻落实上级法院关于“基本解决执行难”问题的系列工作部署,2016年以来,先后六次召开执行专项会议,分析问题,动员部署。市、区两级法院“一把手”靠前指挥,抓难点、抓协调、抓督察。两级法院推行执行干警全员化办案、执行事务集约化办理、执行查控一体化运作和执行惩戒责任化联动,为实现“两年基本解决执行难”提供机制保障。

(三)专项整治,突破难点

一是集中清理积案。2016年全市法院开展对往年查无可供执行财产、执行中止或终结本次执行程序案件的清理,截至今年第一季度清积活动结束后,共清理历年积案76695件,清理率93.27%。二是规范终本案件程序。认真把握认定无财产可供执行案件终结本次执行程序的实质标准和程序标准,建立终本案件财产定期查询和恢复执行机制。今年上半年,全市法院终本率49.04%,同比下降17.05个百分点。

点。三是推行案件繁简分流改革。由执行指挥中心集中办理简易案件和基础性、程序性执行事务,分流新收案件达 60%。四是加大失信联合惩戒力度,2016 年以来,将 54867 人纳入失信被执行人名单库,司法拘留 235 人,移送追究拒执罪 174 人。

(四)科技助力,提升质效。

升级网络执行查控系统,进一步实现对失信被执行人信息全方位联动的管控功能。建立厦门市失信被执行人联合惩戒平台,依托“信用厦门”网站,初步实现失信联合惩戒信息化应用。全面实现司法拍卖网络化,提升拍卖透明度和公正性。开通“厦门中院执行信息公开网”,上传案件节点信息,以公开促进公正。利用悬赏公告、微信微博曝光、执行现场网络直播等手段,敦促被执行人主动履行义务,扩大执行工作社会效应。

二、存在的主要问题

一是执行不规范现象仍然存在。消极执行、选择性执行的情形仍有发生,执行信息的公开还存在不及时和不规范。对拖案、压案、办案时限长、执行裁定书等法律文书未依法送达的情况反映较多。在实施查封或实体处理不动产前,对其权属的查询不全面,出现有的协助执行通知书中的执行标的的存在或不相符等情形,导致执行不能。

二是执行措施还不够到位。有的案件执行中,过多依赖网络查询,没有穷尽财产调查措施。对涉土地使用权、房屋所有权等不动产财产的查封、拍卖存在处置措施不够及时到位的现象。有的案件对失信被执行人的惩戒措施还不够有力,打击拒执犯罪的合力仍需加强。

三是执行信息化步伐需要加快。法院执行指挥中心的组织架构和建设现状与最高法院对其功能定位和要求有较大差距,信息交换、监督管理、指挥调度等功能有待进一步完善。运用信息技术手段查人找物的智能化程度有待加强,网络查控系统与对接单位在信息资源共享、互联互通等方面自动化程度不高。要实现《实施细则》中提出的 2017 年底前建成覆盖全市范围及土地、房产、存款、金融理财产品、证券、股权、车辆等主要财产形式的网络化、自动化执行查控体系的目标,还需下大力气。

四是非诉行政案件执行模式有待完善。相关执法部门普遍反映,非诉行政案件实行“裁执分离”后,行政执法部门申请法院强制执行行政决定和行政处罚的案件,法院裁定仍由原申请部门执行,执结率低,往往导致行政决定和处罚实质落空,需协调解决。

三、几点建议

(一)健全机制,强化监督,促进执行规范化。要努力提升执行工作规范化水平,梳理并建立起统一的执行操作流程,实现执行工作的科学化、规范化、标准化。要强化监督管理,健全和落实执行公开制度,保障当事人的知情权和监督权。要进一步建立和完善反消极执行和执行约谈等相关制度。对发现的不规范行为,责任到人,处置到位。

(二)凝聚共识,形成合力,构建执行联动大格局。各相关部门进一步明确职责,落实责任,顺畅协调配合,形成“基本解决执行难”的整体合力。两级法院要强化与联动部门的沟通协作,发挥联动优势,遏制规避执行。要加大执行工作宣传力度,营造守法光荣、违法可耻的社会氛围,促进社会诚信体系建设。

(三)加大投入,多措并举,强化执行保障。要加强执行指挥中心建设,配齐、配强人员力量,完善制度规范,发挥统一管理、统一协调、统一指挥作用。要加快推进网络查控系统建设,完善对不动产、金融理财产品等的网络查控功能,运用科技手段拓宽查人找物渠道。要在办案人员、办案经费、设施装备等

方面加大投入力度,为执行工作的顺利开展提供有力的物质保障。

(四)加大力度,扎实推进,确保工作目标实现。今年是“两年内基本解决执行难”的关键之年、攻坚之年、见效之年,要进一步振奋精神、再接再厉,努力开辟破解执行难的新途径,把“两年内基本解决执行难”工作推向深入和决胜,并把有效经验和做法转化成常态化的执行工作机制。

以上报告,供常委会审议参考。

附:

厦门市人大常委会组成人员 对《厦门市中级人民法院关于我市法院 行政审判工作情况的报告》的审议意见

2016年8月29日至31日,市第十四届人民代表大会常务委员会第三十七次会议听取和审议了市中级人民法院院长王成全所作的《厦门市中级人民法院关于我市法院行政审判工作情况的报告》。现将常委会组成人员的审议意见综合如下:

一、总体评价

2012年以来,我市法院坚持“公平正义”理念,依法积极履行行政审判职能,保护行政相对人合法权益,监督行政机关依法行政,努力妥善化解行政争议,行政审判工作取得了较好成效,为我市建设法治中国典范城市做出积极贡献,成绩应予肯定。

二、意见和建议

1、要增强行政审判的社会效果。我市法院要积极践行多元化纠纷解决机制,坚持行政案件依法裁判和协调和解相结合,搭建沟通平台,加强与行政复议、调解、仲裁等纠纷解决方式的有机衔接,努力协调解决确有困难的当事人的合理诉求,力争做到案结事了,扭转行政审判“三高一低”现象。要持续推动落实行政机关负责人出庭应诉制度,按照最高院新出台的相关规定,不断提高行政首长出庭率,进一步强化依法行政意识,树立法治理念,规范行政执法程序。要尽快适应行政案件管辖机制改革,促进司法、行政的良性互动,既要保护行政相对人的合法权益,也要维护良性执法,在维护司法公正的同时促进依法行政。要继续完善立案服务机制,加强诉讼指导,建立既要维护当事人合法诉权,也要注重防止恶意缠诉、滥诉现象的产生。

2、要加强协调,统一认识,尽快建立全市适用的“裁执分离”模式。市中级法院要正视问题,切实承担起主导责任,抓紧牵头推动协调工作,要加强与市政府的沟通,努力争取各方面支持,在适用实施“裁执分离”方面形成统一的认识;要深入分析总结“裁执分离”案件的可行做法,依法确定适用“裁执分离”的非诉执行案件类型和执行主体,提出切实可行的“裁执分离”具体实施方案。市政府要积极配合,共同开展研讨和论证,通过共同努力,尽快确立我市统一的行政案件“裁执分离”模式,提高非诉行政案件实际执行率,保障依法行政,维护司法权威。

3、要进一步发挥行政审判白皮书的作用。要更加重视行政审判白皮书的编制和运用,及时总结我市行政管理存在的问题,分析原因,针对性地提出司法建议,不断提升白皮书的含金量和权威性,扩大发布范围,充分发挥行政审判白皮书和典型案例的指导、示范作用,督促政府规范行政行为,完善行政管理制度。

4、要加强行政审判队伍和审判能力建设。要充实行政审判队伍力量,补齐配强行政审判人员。通过加强行政法官业务素质培训,推行实训制培训模式,建立审判业务专家指导机制和专家咨询论证制度,不断提升法官司法能力。建立与检察院、高等院校、律师协会的常态化沟通交流机制,总结和提高行政审判工作。探索建立“繁案精审、简案快审”机制,缩短案件审理周期,提高人均办案数量,提升办案效率。

厦门市人大常委会执法检查组 关于检查《厦门经济特区实施〈中华人民共和国 教师法〉若干规定》实施情况的报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦 门 市 人 大 常 委 会 副 主 任 陈紫萱
《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》执法检查组组长

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据2017年市人大常委会工作安排,7月至8月市人大常委会执法检查组对《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》(以下简称《规定》)的实施情况进行了执法检查,现将检查的主要情况报告如下:

一、执法检查的基本情况

7月初,市人大常委会成立了由部分市人大常委会委员、市人大教科文卫委委员和市人大代表组成的执法检查组,对《规定》的贯彻实施情况开展检查。此次检查采取部门自查与实地检查、听取汇报与调查研究相结合的办法,通过前期调研、听取汇报、实地考察、召开座谈会等方式,深入基层与学校开展执法检查工作。

6月下旬,市人大教科文卫委着手开展执法检查前期调研工作。7月上旬,拟订了执法检查方案,明确了执法检查的重点对象是我市公办中小学、幼儿园,重点内容是“师资均衡配置情况、教师聘用交流情况、师资培训考核情况、教师收入待遇情况”等,同时明确了执法检查的主要方法和步骤。7月份,执法检查组先后深入到六个区的11所中小学、幼儿园和教师进修学校进行现场考察调研;召开了7场座谈会,听取各区人大、区政府,以及区教育局、编办、财政、人社等部门贯彻《规定》情况的汇报,听取了部分教师代表对《规定》落实情况的看法和意见。8月1日,召开了执法检查汇报座谈会,听取市政府和相关部门汇报《规定》的执行情况,执法检查组提出了具体的意见建议。在此基础上,执法检查组对检查情况进

行了综合分析,形成了执法检查报告。

二、《规定》贯彻实施的基本情况 & 主要成效

教师是强教之本。《规定》修正实施以来,市、区政府及相关部门把贯彻《教师法》和《规定》作为做好教育工作的重要基础工作来抓,在加强师资队伍建设、提高教师地位和待遇、维护教师合法权益等方面,依法管理和建设教师队伍,教师学历水平、职称结构、生活条件和工作条件等方面不断改善,教师队伍整体素质得到不断提升,教师合法权益和社会地位得到有效保障和提高,全市教育事业健康快速发展。

(一) 师资整体素质不断提升

截至 2016 年底,全市各级各类公办中小学校(含中职)在编教职工 25889 人,其中,高中阶段(含中职)5304 人,义务教育阶段 18338 人,学前教育阶段 2081 人,特殊教育 166 人。非在编教职工 10122 人,其中,高中阶段(含中职)1173 人,义务教育阶段 4771 人,学前教育阶段 4178 人。学前教育和小学阶段的教师队伍中具有本科以上学历的分别占 24% 和 65%,初中、高中以及中职教师队伍中具有研究生及以上学历的分别占 7%、12%、12%。全市共有省中小学教学名师 23 人,省学科带头人 197 人,市专家型教师 232 人,市学科带头人 651 人,市骨干教师 2823 人。在全市形成了一支具有较高学历层次、高学历比率的师资队伍,有力保障了全市教育事业的发展。主要做法有:

1. 严格教师资格准入制度。全面实行了编内中小学、幼儿园教师“凡进必考”制度,建立教师招聘精细化管理制度,开展中小学教师资格定期注册试点工作,对教师聘用资格作出硬性规定,严把教师“入口关”。

2. 推动师资均衡配置。一是实行义务教育阶段教师统一招聘、随机安排工作单位。二是实现了义务教育阶段教师校际交流常态化、制度化,在同一所学校工作满 6 年的教师都列为区域交流对象,且每年交流人数不少于应交流数的 10%。三是落实乡村教师支持计划。落实城镇教师评聘高级职称需有农村学校一年或薄弱学校三年的任教经历的政策,每年组织农村教师参加市级及以上教学能力提高培训,建立城镇教师到乡村学校走教交流制度。

3. 深化教师职称制度改革。在教师职称评聘方面建立了以师德、业绩、能力为导向的量化评价机制与岗位竞争机制。建立岗位设置管理制度,推动职称制度改革,2013 年以来,全市重新审核了 247 所学校的岗位设置方案并完成了 17286 人中小学教师职称过渡手续办理,共有 2409 名中小学教师按新改革办法进行评聘。

4. 加强师德师风建设。将师德师风考核作为教师招聘、职称评聘和评优评先的重要前提条件,实行师德“一票否决制”。率先在全省建立新入职教师宣誓制度。每年市、区都开展优秀教师评选表彰活动,形成有效激励机制。

(二) 师资培训力度不断加大

1. 保障教师继续教育经费。市、区两级在编教师继续教育经费都不低于在职教师工资总额的 2%。此外,每年都安排专项培训经费,为教师的继续学习和深造提供了有力保障。

2. 创新教师专业发展体系。建立由“新教师—骨干教师—学科带头人—专家型教师—卓越教师”构成的“金字塔”式的中小学教师专业发展体系,构建了“理论研修—行动研究—反思提升—成效跟踪”的培训考核机制。发挥名师示范带动作用,成立“青年教师成长工作坊”,创新特级教师、专家型教师带动

青年教师的工作机制。

3. 加强教师培训基地建设。市、区两级政府采取有效措施加强教师进修学校建设与管理,围绕基础教育课程改革,坚持按需施教、研训一体、学用结合,不断提高教师队伍的业务能力。

(三) 教师工资收入待遇和社会地位不断提高

1. 在编教师收入待遇不断提高。近年来,市、区政府及相关部门高度重视在编教师收入待遇问题,加大财政投入力度,逐步改善教师待遇和工作生活条件。一是自 2009 年起基本实现同城同薪,统一岛内外教师工资标准。二是教师工资收入全额纳入财政预算,保证教师工资按时足额发放。三是提高了教师的部分专项待遇。采取适当提高年终绩效额度、设立班主任专项补助、学生晚自习辅导和午托管理专项补助,提高教师节慰问金标准等办法,不断提高在编教师待遇,有效调动广大教师的积极性。

2. 非在编合同教师工资收入显著提高。目前全市聘用非在编教师年度平均工资从 4.5 万元提高到 6 万元,其中思明、湖里、海沧三个区下半年将标准提高到 10 万元上下。市属学校对非在编教师参与顶岗的则按 8000 元/月/人标准予以包干补助。海沧区在北师大海沧附校、双十海沧附校等 8 所试点学校实现同工同酬。

3. 落实校务公开制度。健全教职工代表大会制度,凡涉及教师切身利益的事项都需要经过教师大会或教代会讨论通过,保障教职工依法有序参与学校重大事项决策。每届省、市、区人大政协安排一定比例的优秀教师代表和委员。

三、存在的主要问题

随着城市化进程的推进和教育均衡化的发展,作为人口净流入地和人口净增加的城市,我市生源增速过快与师资不足的矛盾、城乡之间与岛内外教育资源不均衡的矛盾、优质教育资源不足与群众期望值高的矛盾越来越突出,主要表现在以下几个方面:

1. 师资紧缺日趋严重。随着我市城市化快速发展,随迁子女大量涌入,导致生源激增,教师需求量大。近五年,我市新增学校 43 家,各级各类学校总数达 476 家,新增学生 11 万人,学生总数达 506149 人。由于国家实行机构编制总量控制,大部分中小学校未能实际核编,仍维持在 2012 年年底的编制总量,目前全市教师编制缺口达 5000 多名,现有在编教师额度指标满足不了教学需求,师资紧缺已成为教育教学的主要矛盾。

2. 师资交流培训机制有待完善。市属学校师资力量强、办学效益高、管理模式优质,但鉴于我市目前的教师校际交流工作,主要以市属校和各区为模块分开进行内部交流,导致市属学校无法发挥优秀团队的传、帮、带作用,无法体现同城内校际交流的最大效益化。

3. 教师工资收入有待提高。《规定》提出“教师工资收入应比本市的相当类型公务员的工资收入高百分之十。”但目前我市在编教师的人均总收入与公务员相比还有一定的差距。非在编教师工资收入偏低,且各区差异大,导致非在编教师队伍不稳定,一定程度上影响了教育质量。

四、进一步贯彻实施《规定》的建议

为认真贯彻落实市委十二届五次会议《关于加快补齐民生短板,确保全面建成小康社会的决定》,进一步加快我市教育事业的发展,不断提高师资素质,推动我市教育增量提质,实现学有优教,有效保障人民群众日益增长的教育需求,结合我市教育事业的实际情况以及本次执法检查中发现的问题和不足,进一步贯彻落实好《教师法》及其《规定》,提出以下意见与建议。

(一)要着力解决师资紧缺问题

1. 继续加强在编教师招聘工作。要积极向上级相关部门反映我市基础教育阶段教师编制紧缺问题,同时继续用足用好现有编制,加大教师招聘力度,缓解师资紧缺的压力。要研究出台顶岗教师聘用办法,解决编内教师由于产假病休增多等原因造成的非缺编性减员问题。

2. 重视和加强非在编教师队伍建设。非在编教师占全市公办学校教师总量的 29.3%,承担着大量的教学任务,非在编教师队伍的建设和管理应引起高度重视,切实采取有效措施,尽快研究出台统一的管理办法。一要健全和完善全市非在编教师总额管理和统一考录制度,严控数量,确保质量。二要加强非在编教师教学工作的考核管理和业务培训,保障教学质量。三要建立全市统一的非在编教师资源库,记录其教学档案和师德师风表现,作为教师聘用依据。

(二)要持续推动教育均衡发展

1. 要合理配置教师资源。要坚持问题导向,坚持需求导向,创新教师编制机构管理和保障机制,建立全市事业编制基数和机构数统筹管理机制,把现有的事业编制基数和机构数优先保障教育。要研究出台提升农村基础教育质量的政策措施,重点加强农村校和薄弱校教师队伍建设。

2. 要进一步推动教师交流。一要完善师资交流机制。要打破市属、区属体制篱笆,推动市属学校与区属学校间的教师全方位交流,充分发挥优质学校和优秀教师专业示范引领作用,提高师资薄弱校教学水平。二要加强教师交流效果评估。加强教师交流工作的绩效考核和评估,着力在提升交流的实际效果上下功夫,防止为交流而交流、为职称而交流现象的发生。

3. 要继续鼓励教师学习成长。一要鼓励教师提高学历层次,提升综合素质。二要进一步为教师培训创造条件,支持教师走出去,学习国内外先进教育理念,拓展视野。三要建立非在编教师的培训机制,提升教学能力。

(三)要进一步提高教师收入待遇

1. 要提高在编教师收入待遇。从津贴、绩效、补贴、奖励等方面进一步研究提高教师收入的办法,落实《规定》的有关要求,增加教师的获得感,稳定师资队伍。

2. 要统一非在编教师薪资标准。要研究出台非在编教师工资待遇的政策办法,实现同城同酬,解决当前各区之间工资标准差异带来的非在编教师流动性过大的问题。

以上报告妥否,请审议。

附件

厦门市人民政府关于厦门经济特区实施 中华人民共和国教师法若干规定实施情况的报告 (2017 年 7 月 21 日)

厦门市人民代表大会常务委员会:

根据《厦门市人大常委会关于〈厦门经济特区实施中华人民共和国教师法若干规定〉实施情况执法检查方案的通知》(厦常办〔2017〕51号)要求,现将厦门市人民政府落实的总体情况报告如下:

《厦门经济特区实施〈中华人民共和国教师法〉若干规定》(以下简称《规定》)自1998年10月27日颁布实施以来,市、区两级政府按照要求推动实施,全市教育体制改革不断深化,教师业务能力和专业发展水平不断提升,教师工作条件和生活条件不断改善,教师合法权益和社会地位得到有效保障和提升,有力地促进了全市教育事业的发展。

一、基本情况

目前,全市纳入机构编制统计的各级各类学校476家,比2012年增加43家。截至2016年底,全市各级各类公办中小学校(含中职)在编教职工25889人,其中,高中阶段(含中等职业教育)5304人,义务教育阶段18338人,学前教育阶段2081人,特殊教育166人。非在编教职工10733人,其中,高中阶段(含中等职业教育)1173人,义务教育阶段4771人,学前教育阶段4178人,高等教育阶段611人。

近年来,全市各级各类教师学历层次、高学历比率均有较大提升。2016年,我市学前教育和小学阶段的教师队伍中具有本科以上学历的分别占24%和65%,初中、高中以及中职教师队伍中具有研究生及以上学历的分别占7%、12%、12%。

二、主要做法和成效

(一)加大投入,切实保障和提高教师待遇

一是把教师工资全额纳入财政预算,保证教师工资按时足额发放。二是逐步加大教师待遇投入。2008年起,全市教育系统实行教师绩效工资制度,根据所聘任的岗位和学校绩效分配方案兑现工资待遇。2016年开始,我市采取适当提高中小学教师年终追加一次性绩效工效额度的办法,逐步提高教师待遇。2017年4月开始,我市设立班主任专项补助、学生晚自习辅导和午托管理专项、提高教师节慰问金,进一步提高了教师的待遇水平和工作积极性。三是不断提高非在编合同教师工资标准。全市聘用非在编合同教师平均工资从每年4.5万元提高到6万元,其中思明区、湖里区和海沧区正着手将非在编合同教师工资标准提高到10万元。市属学校对非在编合同教师参与顶岗的按8000元/月/人标准予以包干补助。四是依法落实教师继续教育经费。市财政按市直属学校教职工工资总额2%的比例足额拨付教师继续教育经费,同时平均每年按需另行安排专项培训经费约800万元,为教师的继续学习和深造提供了有力保障。

(二)抓好落实,依法提高教师社会地位

我市始终坚持把学习宣传《教师法》和《规定》作为教育工作的重要抓手。每年教师节前后,我市在教育系统开展“中小学杰出教师”、“十佳优秀班主任”、“优秀教师优秀教育工作者”评选表彰活动。全市中小学全面落实校务公开制度,健全教职工代表大会制度,广大教师通过校务委员会、教职工代表大会参与学校重大事项决策,凡涉及教师切身利益的事项都需要经过教师大会或教代会讨论通过。每届市、区人大代表、政协委员,均有一定比例的优秀教师代表,保障了教师参与管理地方事务、代表教师权益、参政议政、建言献策的政治权利。

(三)改革创新,不断提升教师队伍整体素质

1.持续开展师德师风建设。深入开展“四有好老师”主题学习活动,组织开展“身边的好老师”专题报道,编印师德建设材料汇编,将师德师风考核作为教师招聘、职称评聘和评优评先的重要前提条件。

建立完善宣传、教育、考核、监督与奖惩相结合的工作机制,实行师德“一票否决制”。2014年,在全省率先建立新入职教师宣誓制度。

2.深化教师人事制度改革。一是推进教师资源均衡配置。2008年我市率先在全省实行同城同编,2009年实现同城同薪;2012年起,实行义务教育阶段教师统一招聘随机安排工作单位;2014年11月,我市印发《关于进一步推进义务教育阶段教师校际交流的实施意见》,将在同一所学校工作满6年的教师列为区域交流对象,每年交流人数不少于应交流数的10%,实现了义务教育阶段教师校际交流常态化、制度化。二是建立岗位设置管理制度。制定出台《厦门市教育局关于直属学校(单位)岗位设置管理实施意见(试行)》《厦门市教育局关于学校岗位设置管理有关问题的通知》等文件,完善了《厦门市中小学教师职称岗位竞聘指导意见》,加强对全市教育系统岗位设置工作的指导。三是深化教师职称制度改革。2013年,我市率先参加了全省深化中小学教师职称制度改革首批扩大试点工作,建立了以师德、业绩、能力为导向的量化评价机制与岗位竞争机制。全市共完成247家学校岗位设置方案的重新审核和17286人中小学教师职称过渡手续办理。2013年至今,全市共有2409名中小学教师通过新的改革办法进行评聘,正高级教师18人,其中1位是全省首位幼儿园正高级教师,高级教师628人,一级教师1765人。

3.加大教师招聘工作力度。最大限度盘活现有事业机构编制资源,加大教师招聘工作力度。2012年以来,全市共招聘教师7639名,其中幼儿园教师1146名、小学教师3607名、中学教师2099名、大中专院校教师750名、特殊教育教师37名。全面实行中小学、幼儿园教师“凡进必考”制度,严格编制管理,定期核编,坚持按编进岗。建立教师招聘精细化管理制度,严把教师“入口关”,进一步完善公开、民主、择优的选人用人机制。创新优秀高校毕业生的选聘任教机制,加强教育“双高”人才引进工作。加强职业教育技能人才的招聘工作,积极引进双师型教师和特聘教师,同时根据社会经济发展需要招聘紧缺专业的优秀毕业生,不断拓宽企业和行业技能型人才进入中职学校的通道。严格执行《教师法》关于教师资格认定的相关规定,按规定和程序组织教师资格考试和认定,没有取得相应教师资格的不予聘用。2014年,我市开展中小学教师资格定期注册试点,严格按标准组织注册和审核,严格执行教师定期注册后不合格或逾期不注册的人员,不得从事教育教学工作的政策。

4.建立人才分类培养体系。一是建立了由“新教师—骨干教师—学科带头人—专家型教师—卓越教师”构成的“金字塔”式的中小学教师专业发展体系。2007年开始,我市启动了“131”名师培养工程(即通过5年的努力,培养100名专家型教师、300名学科带头人、1000名骨干教师)。2011年开始,我市先后升级启动了“252”培养工程(培养200名专家型教师、500名学科带头人、2000名骨干教师)和“2313”培养工程(即2000名市骨干教师,300名市学科带头人,100名专家型教师,30名卓越教师)。二是创新构建了“理论研修—行动研究—反思提升—成效跟踪”的培训考核机制。与部属师范大学建立良好合作培训关系,采用集中培训与在职学习、自主研修与导师指导、课题研究与教改实验相结合的方式。三是推进名师动态管理。组织市级学科带头人和专家型教师深入学校、深入课堂,深入教学一线,带动普通学校的校本教研建设,发挥名师的示范和引领作用。建立“青年教师成长工作坊”,创新特级教师、专家型教师带动青年教师的工作机制。截止2016年9月,我市省中小学教学名师23人;省学科带头人197人,市专家型教师232人,市学科带头人651人,市骨干教师有2823人。

5.落实乡村教师支持计划。实施城镇教师支教服务期制度,落实城镇教师评聘高级职称需有农村学校一年或薄弱学校三年的任教经历。印发了《厦门市乡村教师支持计划实施意见》,通过对乡村教师

实行差别化认定和补助、每年组织农村教师参加市级及以上教学能力提高培训、在职称评聘政策和名师培训上向乡村教师倾斜、建立城镇教师到乡村学校走教交流制度等措施,进一步加强农村教师队伍建设,促进城乡师资水平均衡。

三、下一步重点推进的工作

(一)进一步提升教师工资待遇水平。虽然近年来我市教师待遇水平不断提升,但是与《教师法》的要求相比,仍然存在一定差距。特别是教师的教龄补贴仍较低。下一步,我市将进一步研究提升教师工资待遇水平,逐步缩小教师与同等级公务员的收入差距。

(二)推动解决中小学教师编制不足问题。根据中编办关于严格控制机构编制的通知精神,我市以2012年底教育事业机构编制总量为基数,实行“只减不增”的政策。但是,随着我市户籍人口的自然增长和常住人口的快速增加,学位和教师编制不足的矛盾日益突出。目前,全市教师编制缺口达5000多名。同时,受全面二孩政策的影响,女教师保胎、生育比例不断提升,教师不足问题更加突出。下一步,关于教师编制问题我们将重点开展三项工作,一是请求省政府考虑我市省内外来务工人员流入性强的特点,核减省内人口流出市的教师编制,相应划入我市,对我市基础教育阶段学校教师编制实行单列计算,或从省级事业编制总量调剂补充我市教育编制缺口;二是探索建立更加科学合理的教师编制动态管理制度,提高现行中小学的编制标准;三是进一步提高对编外教师的保障力度,增大编外代课教师的归属感和安全感,确保教育教学质量的提升和教师队伍的稳定。

我们将根据市人大常委会此次执法检查的要求和各位人大代表的建议意见,进一步贯彻落实《教师法》和《规定》,将教育摆在优先发展的战略地位,创新教师管理体制,着力加强师德建设,努力提高教师队伍素质,办好人民满意的教育,为厦门经济社会发展作出新的更大的贡献。

专此报告。

厦门市人民代表大会常务委员会公告

市十五届人大代表李国防涉嫌严重违纪,思明区人大常委会依法罢免其市十五届人大代表职务。依照代表法和选举法的有关规定,李国防的代表资格终止。现在,厦门市第

十五届人民代表大会实有代表299名。

特此公告。

厦门市人大常委会

2017年8月25日

厦门市人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的审查报告

——2017年8月23日在厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议上

厦门市人大常委会副主任 刘绍清
厦门市人大常委会代表资格审查委员会主任委员

厦门市人民代表大会常务委员会：

由思明区选出的市十五届人大代表、厦门市二轻集体企业联社主任李国防，因涉嫌严重违纪，思明区人大常委会于2017年7月27日依法罢免其市十五届人大代表职务。依照代表法、选举法的有关规定，李国防的代表资格终止。

现报请厦门市人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

本次个别代表的代表资格变动后，市十五届人民代表大会实有代表299名。

以上报告，请予审议。

厦门市人民代表大会常务委员会 任免的审判人员名单

(2017年8月25日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

一、免去李增祥的厦门市中级人民法院执行庭庭长职务。

二、任命郭福全为厦门市中级人民法院执行庭庭长；

免去郭福全的厦门市中级人民法院刑事审判第一庭庭长职务。

三、免去林强的厦门海事法院海商审判庭庭长职务。

四、任命陈延忠为厦门海事法院海商审判庭副庭长，白羽为厦门海事法院宁德法庭副庭长。

厦门市人民代表大会常务委员会 免职的检察人员名单

(2017 年 8 月 25 日厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

免去张和先的厦门市人民检察院检察员职务。