『十二五』国家重点出版物出版规划项目

把握人民的意愿

政协第十二届全国委员会
提案及办理复文选

2015年卷

全国政协提案委员会 编

中国文史出版社

图书在版编目（CIP）数据

把握人民的意愿：政协第十二届全国委员会提案及办理复文选 . 2015 年卷 / 全国政协提案委员会编 . —北京 : 中国文史出版社，2015.12

ISBN 978–7–5034–7414–9

Ⅰ . ①把… Ⅱ . ①全… Ⅲ . ①中国人民政治协商会议—提案—汇编— 2015 Ⅳ . ① D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 320882 号

责任编辑：梁 洁

装帧设计：蒲 钧 翁 敏

出版发行：**中国文史出版社**

社 址：北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编：100811

电 话：010–66173572 66168268 66192736（发行部）

传 真：010–66192703

印 装：北京画中画印刷有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：710 × 1000 1/16

印 张：36

字 数：500 千字

印 数：3100 册

版 次：2016 年 1 月北京第 1 版

印 次：2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价：90.00 元

文史版图书，版权所有，侵权必究。

文史版图书，印装错误可与发行部联系退换。

把握人民的意愿

——政协十二届全国委员会提案及办理复文选

编　委　会

主　　任　孙　淦

副 主 任　田　杰

编　　委　陶建平　沈晓昭　伏双武　王　娟
　　韩淑芳　肖佩安

编　　审　陶建平　伏双武　韩淑芳

编　　辑　方翔鹰　聂红枫　申会平　陈春梅
　　张海鸿　梁磊宁　梁　原　张保杰
　　邵　炜　任　强　袁　野　王海峰
　　毕淑楠　郑童中

目　录

（2015 年卷）

一、经济建设

1　关于实施全程防控切实防范政府性投资项目廉政风险的提案　九三学社中央

9　关于进一步完善环境基础设施领域 PPP 模式的提案　全国工商联

14　关于化解我国电解铝行业产能过剩的提案　张震宇

19　关于加快发展中小企业私募债的提案　左定超

24　关于构建中小企业风险预警服务机制的提案　全国工商联

33　关于完善村级财务委托代理制度的提案　丁时勇

40　关于推进金融机构设立首席风险官制度的提案　张连起

44　关于注册制下提高信息披露质量的提案　杨绍信

52　关于进一步发展完善农村金融体系的提案　武鸿麟

58　关于尽快规范我国石墨产业发展，加强石墨资源战略性储备的提案　民进中央

64　关于在我国大中城市系统开展城市地质调查的提案　王训练等 2 人

67　关于进一步完善我国城乡气象灾害防御规划和基层气象公共服务系统的提案　骆沙鸣

73 关于对热电联产燃煤机组分类实施环保和节能改造的提案 肖凤桐
78 关于建立健全制度体系，落实企业环境责任的提案 民革中央
85 关于通过立法解决在用机动车超标排放的提案 王小兰
91 关于优化重点污染源信息实时公开的提案 万 捷
97 关于加速煤电企业实施超低排放一体化改造的提案 严慧英
101 关于进一步加强雾霾治理的提案 朱奕龙
109 关于构建农业规模经营条件下耕地保护机制的提案 九三学社中央
118 关于农药生产使用及市场管理的提案 民盟中央
123 关于加强防汛管理信息化建设的提案 李钺锋
128 关于改革完善林业政策性补贴制度的提案 罗良娟等 11 人
134 关于防止人用药流入养殖生产领域的提案 郑广台
140 关于推进畜牧业标准化生产，从源头上保证食品安全的提案 韩真发
147 关于强化制度建设，促进农村公益事业健康发展的提案 高友东
154 关于严厉整治农村问题食品的提案 何崇元
161 关于调整对困难群体资助政策实施精准救助的提案 牛广明
171 关于深化煤炭资源矿业权管理制度改革的提案 史玉波
177 关于实施“煤改电”供热工程的提案 滕卫平等 5 人
182 关于促进清洁能源发电有序发展的提案 朱共山
190 关于加快充电桩布局建设为推广新能源车创造条件的提案 吴幼英
195 关于进一步加强和完善公路收费监管的提案 杜惠平
201 关于取消京津冀长途漫游费实现通信一体化的提案 何香久
205 关于统一手机与充电器之间连接插头与端口的提案 贾庆国等 15 人

209 关于完善被征地农民的保障机制的提案 台盟中央
215 关于加快推进国有工矿棚户区改造的提案 张世平
220 关于将“行有所乘”城乡居民交通出行服务纳入国家基本公共服务体系的提案 游庆仲等 34 人
228 关于大力发展绿色建筑加快现有建筑节能改造的提案 鲍义志
235 关于推进废旧汽车绿色拆解再利用的提案 致公党中央
241 关于加快发展以信息化武装的现代物流体系助推经济转型升级的提案 徐冠巨
247 关于实施品牌战略，推动中国制造向中国创造转变的提案 全国政协经济委员会
255 关于稳定和促进对外贸易发展的提案 王珣章等 2 人

二、科教文卫体

263 关于加强工业和信息化领域标准化工作的提案 赵 韩
271 关于建立和完善科技数据共享管理制度的提案 高 抒
277 关于促进科技型中小微企业健康发展的提案 袁希钢
283 关于改革科研经费分配管理体制的提案 吴 江
293 关于提高我国建筑质量和产品质量的提案 王俊峰
301 关于加强公共文化管理人才培养以适应“文化小康”的提案 吴为山等 11 人
308 关于大力加强我国文物保护法律法规宣传的提案 单霁翔等 43 人
314 关于媒体应注意保护涉案未成年人身份信息及隐私的提案 高美琴

318 关于在“十三五”规划中强化著作权保护的提案 杨承志等 49 人
325 关于设立我国“全民阅读日”的提案 聂震宁等 6 人
331 关于准确定义互联网出版概念，尽快立法加强互联网出版管理的提案 李东东等 44 人
335 关于完善国家通用语言文字立法的提案 全国政协社会和法制委员会
339 关于鼓励和引导民营企业积极参与教育扶贫的提案 杨国强等 4 人
347 关于加强农村小学师资队伍建设的提案 九三学社中央
357 关于促进产教融合，推进我国现代职业教育发展的提案 民建中央
367 关于在全国中小学深入开展生命安全教育的提案 陈 群等 21 人
373 关于加大知识扶贫力度，切实解决贫困山区孩子看书难问题的提案 觉 醒
378 关于深化家庭教育的提案 郑慕智等 2 人
384 关于从家庭教育入手，全面提高公民素质的提案 那仓·向巴昂翁·丹曲成来
390 关于加快学前教育立法进程的提案 程群力
395 关于建立农村教育信息化新机制的提案 民进界
401 关于在中小学设立法治知识课程的提案 九三界
406 关于提高贫困地区妇幼医疗服务水平的提案 马秀珍
412 关于落实医改“强基层”部署切实加强基层医疗机构建设的提案 李 铀
420 关于加大民族地区医疗卫生服务体系建设支持力度的提案 王福耀
425 关于加快县医院人才培养的提案 尚 红

434 关于倡导家庭门诊医院的中医药医疗保健服务模式的提案 曹洪欣
440 关于以移动医疗创新为医改突破口，破解国人看病难的提案 李 兰
447 关于建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇的提案 詹思禄
456 关于发挥中医药在构建中国特色医疗保障制度中作用的提案 于文明等 6 人
462 关于着力从政府、社会、个人三个层面落实控烟的提案 杨金生等 2 人
470 关于加快竞技体育后备人才培养转型发展的提案 陈立人等 16 人

三、政治法律社会保障综合

477 关于深化行政审批制度改革的提案 民盟中央
486 关于完善公共法律服务体系的提案 王俊峰
493 关于在司法改革中力行信息公开，矫治和防抑司法不公的提案 贾 康
498 关于推进司法审判中法律适用统一的提案 胡有清
502 关于简化内地与港澳之间通行通关手续的提案 龙宇翔等 27 人
507 关于进一步完善“一签多行”政策的提案 戴德丰
510 关于深化区域合作，构建港澳深珠旅游自由合作区的提案 刘雅煌
515 关于城镇退休职工异地就医即时结算应先行的提案 龚立群
519 关于进一步落实企事业单位员工带薪休假的提案 杨元庆
523 关于调休假、促旅游、拉内需的提案 苏志刚

528 关于厘清养老和医疗边界，防控医养结合医保基金风险的提案 姚 克
534 关于加强养老服务专业人才培养的提案 司富春
542 关于加强农村留守儿童关爱服务体系的提案 吴晓礼
549 关于建立公平开放职业资格制度的提案 廖永林
556 关于加大力度推动青少年禁毒宣传教育的提案 王易鸣
563 关于强化生态文明建设政府考核约束的提案 杨鸿生等 12 人

全国政协十二届三次会议第0018号提案

案　　由：关于实施全程防控切实防范政府性投资项目廉政风险的提案

主　　办：发展改革委

会　　办：住房城乡建设部

提案形式：党派提案

第一提案人：九三学社中央

内　　容：

政府性投资项目投资巨大，牵涉利益环节多，一旦发生腐败，后果十分恶劣。例如，“高铁一姐”案，涉及铁路项目投资1858亿元，非法获利20余亿元；国家发改委窝案，11名官员被查，6人涉案金额都超过1000万元。不仅给国家造成巨大经济损失，也严重损害党和政府的形象。亟待建立有效的全程防控体系，切实防范政府性投资项目廉政风险。

目前，政府性投资项目廉政风险主要在四个环节易发多发。一是项目审批环节。前后三十多道审批程序，涉及二十多家单位，某些部门及其经办人员，为达到以权谋私目的，甚至在法定审批程序之外，擅自增加审查内容，提高审批条件。二是项目勘察设计环节。一些建设单位伙同勘察设计单位及其人员，偷工减料、做假资料，为后期工程变更“留足空间”；或是故意扩大建设规模，加大工程量，为提高工程概算、预算“埋下伏笔”；或在概算、预算中故意超标准、超规模、超范围，为后期获取超额收益“提前准备”。在评审、审核勘察设计成果及概算、预算过程中，同行之间“互不揭短”成为“潜规则”。三是项目

发包环节。有些部门和单位往往利用“变通处理”，规避招投标，如将整体项目“化整为零”，或只对项目主要工程进行招标。不少招标流于形式，实际上“明招暗定”，导致招投标缺乏公正性。例如，在招标文件上“做手脚”，为内定中标人“开绿灯”，泄露招投标信息；评标人员徇私舞弊，左右评标结果。还如，利用围标谋取中标；在施工合同订立和实施阶段通过合谋，变更招投标确定的约定内容；等等。四是项目施工建设及竣工验收环节。存在故意变更或恶意变更增加投资，使招标合同不能真正得到执行；故意不按设计图纸施工，变更工程建设内容；建设单位驻现场代表不负责任，“虚假签证”；在工程量清单结算中，故意错误理解定额、多结算多肢解合同子目等现象；工程验收不严格，对于一些偷工减料或者隐蔽工程把关不严；等等。

有必要建立健全政府性投资项目全程风险防控体系，在各环节采取有针对性的措施，为此建议：

一是加强项目审批环节廉政风险防范。加快建立政府“权力清单制度”，严格按照“权力清单”进行决策和审批，约束政府及公职人员滥权。做好政府信息公开，不仅公开权力清单，也要公开审批流程、审批要件、审批依据。进一步优化、简化审批程序，积极推动行政服务中心集中审批、并联审批等审批模式，逐步取消非行政许可。切实做好行风、政风评议，强化民主监督、社会监督等外部监督。

二是加强项目勘察设计环节的廉政风险防范。继续推广和完善项目勘察设计、施工总承包制，继续推广和完善项目代建制、设计监理制和勘察设计项目招投标制。加强勘察设计合同管理，将设计变更、索赔纳入勘察设计费用考核。建立勘察设计“双向追责”制度，既要追究政府公职人员的责任，也要追究勘察设计单位的责任。建立勘察设计评审专家监督考核制度，加强评审专家库的建设和管理。

三是加强项目发包环节的廉政风险防范。进一步完善法律、规章制度和操作规程，推进招标、投标活动规范标准体系建设，严格防范化整为零、规避招标等行为。推动招标方式创新，积极推进电子标书、远程

异地评标和电子化评标，隔断投标人与评标人之间的联系。加快推进工程建设领域市场体系建设，推进工程建设信息公开和诚信体系建设，建立投标人诚信档案，逐步形成全国互联互通的工程建设领域诚信体系，推进诚信奖惩机制。加大对招标人和投标人所涉及廉政问题的处理力度，建立“行贿企业招标黑名单”制度。

四是加强项目施工建设及竣工验收环节的廉政风险防范。严格执行工程监理、安全管理以及财务管理等制度，严格履行基本建设程序。建立健全现场收方、工程变更审批、新增单价审批等项目内控制度，并督促严格执行。强化合同管理制度，严格合同责任、权利和义务，减少合同漏洞，慎签补充合同。重视项目验收、结算、决算等建设收尾工作，强化工程审计。建立责任追究制度，对违规严重的企业，在资质审查、市场准入中“一票否决”。

五是加强对政府性投资项目的民主监督。强化制度建设，出台相关指导意见，推动各地区进一步完善政府投资性项目中如计划报告、项目审查、审计报告、责任追究等制度。充分发挥各级人大、政协作用，对于投资项目，特别是重大建设项目，各级政府应就项目计划、项目执行、项目变更等内容向人大报告、向政协通报，接受人大“合规性”审查，听取政协“合理性”建议。各级人大及其常委会在组织视察等活动的同时，可更多采取“抽检”方式，与有关部门合作，就某些特定问题展开调查，将法律赋予的权利落到实处。各级人大、政协及其代表、委员，应主动向社会公开对政府投资性项目监督的情况，广泛听取意见，接受群众监督。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第0018号（经济发展类001号）提案答复的函

九三学社中央：

你们提出的“关于实施全程防控切实防范政府性投资项目廉政风险的提案”（第0018号）收悉，经商住房城乡建设部，现答复如下：

建立有效的全程防控体系，切实防范政府性投资项目廉政风险，是推进党风廉政建设和反腐败斗争的重要内容，是规范政府投资权力运行的重要保障，是建设责任政府、廉洁政府、法治政府的必然要求。近年来，各地区、各部门认真贯彻落实党中央国务院部署，不断优化政府投资结构，提高政府投资效益，重点加大在“三农”、科技创新、文化、教育、卫生、保障性住房以及基础设施等方面的投资力度，在稳增长、调结构、惠民生中发挥了十分积极的作用。同时，正如你们在提案中所提到的，目前政府投资管理体制仍然存在一些不容忽视的问题，廉政风险防控体制还不健全，责任落实还不到位，亟须进一步改革创新投资项目管理体制，加强政府投资项目监管体系建设，加快完善廉政风险防控机制。

一、加强项目审批环节廉政风险防控

（一）建立投资管理负面清单、权力清单和责任清单制度。按照党中央国务院部署，我委正在抓紧研究起草《关于深化投融资体制改革的决定》，在文稿中提出了建立投资管理负面清单、权力清单和责任清单制度的目标任务，明确要按照“法无授权不可为”原则，建立企业投资项目管理权力清单制度，严格职权法定，规范职权行使，优化管理流程，将各级政府部门行使的企业投资项目管理职权以清单形式明确下来。

（二）建设投资项目在线审批监管平台。我委于2014年12月报请国务院印发了《国务院办公厅关于印发精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度工作方案的通知》，以下简称《工作方案》)。根据《工作方案》的要求，我委正在加快推进投资项目在线审批监管平台建设，已于2015年6月底实现了中央层面横向联通，为实现网上“并联审批”提供技术支撑。通过在线平台实现了投资项目审批事项、审批流程、审批要件、审批依据的公开化、标准化、规范化。

（三）精简前置审批，推进“并联审批”。根据《工作方案》的要求，我委会同中央编办于2014年12月31日印发《国家发展改革委中央编办关于一律不得将企业经营自主权事项作为企业投资项目核准前置条件的通知》，率先公布取消18项属于企业经营自主权范围的前置手续。同时，会同中央编办组织开展企业投资项目核准前置审批及中介服务事项清理确认工作，对核准涉及的31项前置审批和18项中介服务事项，分类逐项进行全面清理确认，并对审批事项涉及的法律法规等提出了具体修法建议，报请国务院同意后，已转请国务院法制办抓紧进行修法工作。改革后，核准前置审批将由31项精简至“两项半”，只保留规划选址、用地预审以及重特大项目的环评审批作为前置审批，其他确需保留在项目开工前完成的事项与项目核准实行“并联审批”。

（四）全面取消非行政许可。今年5月，国务院印发《关于取消非行政许可审批事项的决定》，其中我委取消11项非行政许可审批，10项调整为政府内部审批事项，1项调整为其他权力事项，不再保留非行政许可审批类别。

二、加强项目勘察设计环节廉政风险防控

（一）继续推行项目代建制等管理制度。我委在研究起草《关于深化投融资体制改革的决定》过程中，明确提出要进一步完善政府投资项目代理建设制度，并要求各类企业严格遵守城乡规划、国土资源、环境保护、安全生产等法律法规，认真执行相关政策和技术标准，依法落实项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，切实加强诚

信体系建设，自觉规范投资行为。

（二）积极推进工程总承包发展。2003 年原建设部出台了《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》，提出了工程总承包主要方式及推进工程总承包的措施，明确了工程勘察设计或施工总承包企业可以开展工程总承包业务。2014 年 7 月，住建部印发《关于推进建筑业发展和改革的若干意见》，提出加大工程总承包推行力度，倡导工程建设项目采用工程总承包模式。目前，住房城乡建设部正在研究制定推进工程总承包发展的若干意见，将在充分听取社会各界建议的基础上，尽快修改完善并发布，推进工程总承包发展。

（三）修订勘察设计合同。2015 年 3 月，住房城乡建设部联合工商总局修订并印发了《建设工程设计合同示范文本》，借鉴国内外有关工程设计方面的合同文本，对工程设计变更与索赔的依据、程序、方法作出了明确规定，明确合同当事人的权利义务，指导合同当事人的签约行为。

（四）完善建筑设计招投标办法。为进一步完善建筑设计招投标办法，健全建筑设计方案竞选制度，创造良好的勘察设计市场环境，住房城乡建设部正在进行《建筑工程设计招标投标管理办法》的修订工作。研究建立公开透明的专家评审意见公示制度。评标结束后，对评审专家名单、专家评审意见等内容，以适当形式向利益相关方以及社会公众公示，接受公众和舆论监督。

三、加强项目发包环节廉政风险防控

（一）完善工程招投标制度。依据《招标投标法》，2011 年 12 月报请国务院发布了《招标投标法实施条例》，住房城乡建设部、交通运输部等部门相继出台了具体的管理办法，各地也陆续出台了具体的实施细则，完善了招投标法律法规和规范体系。

（二）推进电子招投标。2013 年 3 月，我委会同国务院有关部门发布了《电子招标投标办法》及附件《电子招标投标系统技术规范》，从电子招投标系统架构、互联互通、信息共享和公开、交易安全，以及监

督管理等方面作出了全面规定，为电子招标投标活动提供了制度保障，为推动电子招标投标在更广范围、更深程度应用，规范招投标市场行为发挥了重要作用。目前，在房屋市政等领域，各地结合行业特点，依托有形市场，不断健全完善电子招投标系统，通过电子招投标方式开展招标工作。

（三）加快诚信体系建设。我委报请国务院印发实施了《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》和《法人和其他组织统一社会信用代码制度建设总体方案》，2015年2月，开通信用信息共享交换网站，6月开通运行“信用中国”网站，切实加快社会信用体系建设。我委于2015年3月10日报请国务院印发《国务院办公厅关于创新投资管理方式建立协同监管机制的若干意见》，明确要求依托投资项目在线审批监管平台，建立异常信用记录和“黑名单”制度，并与全国统一的社会信用信息平台对接，强化诚信意识，形成约束机制，维护投资建设市场秩序。同时，住建部出台了相关文件，启用了全国建筑市场监管和诚信信息平台。

四、加强项目事中事后廉政风险防控

（一）加强项目概算管理。为切实加强和规范中央预算内投资项目管理，经商审计署，我委印发了《关于加强中央预算内投资项目概算调整管理的通知》，在概算调整管理中首次引入了审计监督，强调“先审计，后调概”，切实加强了政府投资项目监管，提高了政府投资项目管理水平和效益，有效遏制了人为擅自超规模、超标准建设。为进一步加强中央预算内直接投资项目概算管理，我委于2015年3月印发了《中央预算内直接投资项目概算管理暂行办法》，进一步加强了对中央预算内直接投资项目的监管。

（二）积极开展事后管理。2008年，我委印发《中央政府投资项目后评价管理办法（试行）》，随后开展了4批46个项目的后评价试点工作。在总结试点经验基础上，我委对试行办法进行了修订，于2014年9月印发了《中央政府投资项目后评价管理办法》，并配套制定了《中央

政府投资项目后评价报告编制大纲（试行）》。通过开展后评价工作，有利于总结同类项目经验教训，将后评价成果作为规划制定、项目审批、投资决策、项目管理的重要参考依据，有利于推广成功经验和做法，不断提高投资决策水平和政府投资效益。另外，按照《国家重大建设项目稽察办法》的有关要求，我委积极开展并不断完善重大建设项目稽察工作，加强对项目的全过程管理。

（三）推动建立政府投资责任追究制度。责任追究是由执法执纪机关在依法认定违法行为基础上，对项目参与有关方面给予依法处理的措施，是政府投资监管体系的重要组成部分。我们将加快《政府投资条例》的制订工作，争取早日出台，为责任追究提供上位法依据。

五、下一步工作

我委将会同有关方面深入贯彻落实党中央国务院决策部署，不断深化投融资体制改革，不断完善政府投资项目决策和管理制度，不断提高政府投资项目的科学化、民主化管理水平，切实防范政府投资项目廉政风险。一是切实做好行风、政风建设，强化民主监督、社会监督等外部监督作用。二是加强和改进政府投资项目责任追究，建立综合监管体系和“双向追责”制度。三是加快建设投资项目在线审批监管平台，进一步完善相关功能，确保 2015 年 12 月底前实现中央平台与地方平台的纵向贯通，为加强项目监管提供信息技术保障。四是积极配合法制办抓紧做好相关工作，推进投资领域的立法、修法进程。五是对政府投资项目特别是重大建设项目，进一步发挥各级人大、政协的积极作用，更加广泛听取意见，接受监督。

感谢你们对国家发展改革工作的关心和支持。

欢迎登录我委门户网站（www.ndrc.gov.cn），了解国家经济和社会发展政策、经济建设和社会发展情况、经济体制改革方面的重要信息。

国家发展改革委

2015 年 8 月 24 日

全国政协十二届三次会议第2221号提案

案　　由：关于进一步完善环境基础设施领域PPP模式的提案

主　　办：财政部

会　　办：发展改革委

提案形式：团体提案

第一提案人：全国工商联

内　　容：

20世纪80年代，我国开始应用PPP（Public—Private—Partnership）模式吸收市场资金加大对基础设施领域的投资。2002年建设部发布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》等文件，促进了水务和垃圾处理领域PPP模式的应用。但由于模式不完善、配套措施不健全等多方面原因，2007年左右PPP在我国的发展遭遇瓶颈。近年，随着经济形势的转变，公用产品和服务对质量、效率的要求进一步提高，政府财政无法满足基础设施投资的需求，再次促进了PPP模式在基础设施投资建设领域的应用。

在过去的二三十年间，我国积极尝试以PPP模式来发展基础设施以及市政公共事业，但PPP模式在我国并没有得到良好的发展，其潜能没有得到充分发挥，究其原因主要如下：

1. 法律保障体系不健全。我国在PPP领域的法律法规建设还处于初级阶段，相关法规的效力层级不高，法规分散化、职能重叠、交叉适用现象严重，整个PPP行业缺乏完整的法律体系。特别是地方政府由于换届或历史遗留问题而朝令夕改，颁布、修订、重新诠释法律或规定导致项目的合法性、市场需求、产品/服务收费、合同协议的有效性发生变化等多种情况的出现，加大了PPP对法律保障体系的需求程度。

2. 项目决策机制不完善。目前我国 PPP 项目主管部门繁多、政府部门权责划分不清、决策程序不规范等问题，导致项目审批程序复杂，项目决策、管理和实施效率低下。如青岛某污水处理项目前期，政府对市场价格的了解和 PPP 模式的认识有限，频繁转变对项目的态度，最终导致合同经很长时间谈判才签署成功。

3. 政府信用风险不易控制。某些地方政府为加快基础设施建设或为了提升政绩，在短期利益的驱使下承诺缺乏承受能力的条件以吸引民间资本投资，而合同签订后，政府难以履行或不愿履行合同义务，如不按时支付项目费用等，直接危害到合作方的利益。

4. 项目收益无法得到保障。PPP 项目一般都与公众日常生活密切相关，特别容易受到舆情民意的压力，如无法根据项目情况进行价格调整等市场化行为，使项目收益无法控制。有些 PPP 项目签订合同后，政府出现“甩包袱”现象，对项目的市场化运作不予支持和配合，甚至有时新建、改建其他竞争性项目，导致项目收益受到损害。

PPP 模式强调政府在项目中的责任（提供公共产品和服务）和参与，更强调政府与企业的长期合作，双方是“利益共享、风险共担、全程合作”的共同体关系，成功推广 PPP 模式，需要建立一个行之有效的保障机制，提出相关建议如下：

1. 完善法律法规体系。建议通过立法等形式完善 PPP 法律法规体系，加快制定与法律配套的条例、指南、示范合同等，约束政府的履约行为，建立与 PPP 项目全生命周期相适应的财政预算管理体制等，从而对 PPP 项目的实施予以保障，方能吸引更多民间资本进入。

2. 明晰边界与责权分配。建议政府指定机构或部门专门负责 PPP 项目工作开展，建立权责分明的管理体系，使项目管理系统化、规范化，不仅便于公私合营双方谈判，也可避免政府部门内多头管理、工作互相推诿、项目操作程序不规范的弊端。

3. 建立风险分担机制。建议建立合理公平的风险分担机制，对经营管理问题、成本价格问题、政策导向问题等所引起的经营风险进行适当

的划分，并建立完善的监督、赔偿机制。对于支付风险问题，建议中央或地方将维持 PPP 项目正常运转的财政资金打入第三方支付账户作为保证金，及时支付服务费用。

4. 协调好各参与方利益。建议对项目的立项、投标、建设、运营管理质量、收费标准、调整机制、项目排他性、争端解决机制以及移交等环节做出全面、系统的规范性规定。PPP 模式改变不了市政公共基础设施需要资金投入以维持建设和运营的社会公益属性，通过市场机制运作基础设施项目并不表示政府全部退出投资领域，政府还需继续投入精力以维持基础设施的稳定运营，建议地方财政预算划定一定比例的资金为基础设施和公用事业的补贴资金，尽快建立补贴补助机制的具体形式及标准。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2221 号（经济发展类 135 号）提案答复的函

全国工商联：

你们提出的“关于进一步完善环境基础设施领域 PPP 模式的提案”收悉，现答复如下：

在公共服务领域推广政府和社会资本合作（PPP）模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。党中央、国务院高度重视在公共服务领域推广 PPP 工作。按照党中央、国务院部署，自 2013 年底以来，财政部、发展改革委及行业主管部门，在公共服务领域大力推广 PPP 模式，在宣传培训、制度建设、项目示范、政策支持等方面开展了大量工作，着力构建一套激励相容的制度体系，促进 PPP 模式规范、健康发展。地方各级政府高度重视、积极响应，在城市轨道交通、收费公路、流域综合治理、保障性住房、垃圾污水处

理、医疗养老设施、供暖供气等众多领域，推出了一大批拟实施的 PPP 项目，初步统计共 1860 个项目，总投资约 3.4 万亿元。这些项目对于拉动民间投资、促进经济稳定增长发挥了积极作用。

一、完善法律法规和制度体系

在推进 PPP 模式过程中，财政部作为牵头部门，高度重视完善法律法规和制度建设工作，以构建激励相容的制度体系为目标，确保项目选择的适当性、交易结构的合理性、合作伙伴择的竞争性、财政中长期可持续性和项目实施的公开性。2014 年以来，陆续印发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》。2015 年 5 月 22 日，国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。发展改革委等部门也积极加强政策指导，印发了《政府和社会资本合作项目通用合同指南》等文件，从适用领域、运作流程、操作规范等方面，对开展 PPP 项目建设提出规范性要求。

此外，财政部积极推进政府和社会资本合作法立法准备工作，做好与特许经营立法工作的衔接，保障社会资本合法权益，为 PPP 健康发展提供良好的法律环境。下一步财政部将继续会同有关部门积极推进相关立法，建立健全包括 PPP 项目财政管理办法在内的 PPP 制度体系，着力破除制约 PPP 模式健康发展的体制机制障碍。

二、建立专门机构

2014 年 11 月，利用主办亚太经济合作组织（APEC）财长会的重要历史契机，我国宣布在财政部成立 PPP 中心，鼓励亚太区域内发展中经济体建立 PPP 中心并加强交流。PPP 中心承担 PPP 政策研究、咨询培训、能力建设、信息统计、国际交流等工作。PPP 中心成立以来，按照财政

部 PPP 工作领导小组部署，积极开展各项工作，着力促进 PPP 项目管理规范化、系统化。今后，财政部 PPP 工作领导小组及办公室将进一步加强指导，确保 PPP 中心顺利开展各项工作。

三、建立风险分担机制

PPP 模式的本质是一种基于合约的政府和社会资本合作过程，双方的权利、义务、风险分担、利益补偿等均以合同明确。在这一合作过程中，政府和社会资本是平等主体，是一种“伙伴关系”。从国际经验看，政府和社会资本双方都诚实守信、认真履约，是顺利开展 PPP 项目的前提。

为建立合理的风险分担机制，《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》中明确，风险由最适宜管理风险的一方承担，项目公司一般承担设计、施工、融资、运营、财务等风险，政府部门一般承担政策、法律、需求等风险，并建立了完善的监督、赔偿机制。为确保 PPP 项目在长达二三十年的合同期内，地方政府有能力及时、足额按照合同履约，2015 年，财政部出台了《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，明确要求统筹评估和控制 PPP 项目的财政支出责任，将 PPP 项目的财政支出责任纳入预算管理，并由上级财政部门对下级财政部门进行监管，从而对政府履行合同义务形成有效约束。今后，财政部将出台 PPP 项目财政管理办法，完善相关制度规范，切实保障政府履约能力。

四、基础设施和公用事业补贴机制

党中央、国务院高度重视基础设施和公用事业建设工作，不仅在基础设施和公用事业领域大力推广 PPP 模式，还坚持加大投入力度。今后，财政部将会同有关部门积极完善投融资机制，充分激发社会资本活力，使社会投资与政府投资相辅相成，不断增加公共产品、公共服务供给，在改善民生中培育经济增长新动力。

感谢你们对财政工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

财政部

2015 年 9 月 5 日

全国政协十二届三次会议第2313号提案

案　　由：关于化解我国电解铝行业产能过剩的提案

主　　办：发展改革委

会　　办：工业和信息化部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：张震宇

内　　容：

在国际铝价持续下滑和生产成本不断上涨的背景下，我国电解铝行业亏损面巨大、产能过剩极为严重。电解铝产能过度扩张不仅威胁企业的生存，还间接造成铝土矿对外依存度不断提高，威胁着整个中国铝工业健康发展，因此，有效加快化解电解铝行业产能过剩已经刻不容缓。

一、我国电解铝行业产能过剩的五大成因

（一）产能过剩治理效果不佳。为了化解电解铝产能过剩矛盾，自2003年以来我国逐步加大对电解铝行业的调控力度，然而频频出台的禁令并没有遏制电解铝行业“大跃进”式的产能扩张，反而出现了越调控投资越猛、越调控产能越大的局面，产能过剩状况不断加剧。

（二）地方政府行为助推。由于电解铝投资体量大、投资门槛低、带动就业能力强，加之在投资拉动经济增长的传统思维和GDP政绩考核约束下，因此有些地方政府不考虑资源和能源条件，都把电解铝当作支柱产业来发展。地方政府通过各种优惠条件吸引、鼓励电解铝企业投资，并极力阻碍电解铝企业的退出，导致产能盲目扩张。

（三）经济增速放缓拖累。近几年来世界经济增速明显放缓且复苏乏力，房地产、汽车、家电、机械等产业增长缓慢，拖累铝消费持续疲

软。中国当前铝生产与消费均占全球 40% 左右，成为最大的铝生产与消费国，由于中国经济增长进入中高速新常态，国内供需形势将持续恶化，电解铝供需形势也不容乐观。

（四）区域电价不平衡。由于国内电解铝用电价格区域之间存在巨大差异，在产业转移的背景下，2010 年以来国内电解铝产能增量的 90% 以上投向了青海、新疆、内蒙古、甘肃等电价便宜的西部地区。同时，西部地区的产能形成了，而东部地区的产能却没适时退出，造成出现了“边严格调控、边新增产能”的现象。

（五）煤电铝一体化进程缓慢。从铝工业全产业链看，铝工业整体是盈利的。但是，我国铝企业没有发挥出“煤—电—铝—铝加工”一体化的整体优势，在下游高端铝产品开发上多数企业投入少，铝精深加工技术没有重大突破，造成对电解铝环节过度依赖。

二、化解电解铝产能过剩矛盾的建议

目前电解铝行业处于剧烈调整和深度转型的战略转折点，从根本上解决电解铝行业产能过剩问题，实现铝工业可持续发展，需要从多个层面多管齐下。

（一）实施总量控制政策。一要控制总量，按照铝消费增长速度引导产业发展，使产能增加与实际消费相匹配。二要严格执行国家投资管理规定和产业政策，加强电解铝行业项目管理。三要加强对地方政府的约束，遏制上马电解铝项目的投资冲动，对违规上马的项目要加强问责。

（二）充分发挥市场功能。切实发挥市场配置资源的决定性作用，理顺资源、要素价格的市场形成机制，倒逼超标产能退出、节能减排达标和自然环境改善。一要通过建立专项基金等方式给予产能退出区域以一定支持和补偿。二要切实减少对企业生产经营活动的行政干预，坚决清理废除地方政府在招商引资中采取的损害公平竞争的优惠政策。

（三）推进行业兼并重组。一要完善和落实促进电解铝企业兼并重组的财税、金融、土地等政策措施，协调解决企业跨地区兼并重组重大

问题，理顺地区间分配关系，促进行业内优势企业跨地区整合过剩产能。二要鼓励和支持兼并重组企业整合内部资源，通过优化技术、产品结构等化解过剩产能。三要支持和培育优强企业发展壮大，提高产业集中度。

（四）倒逼企业增强创新能力。一方面，加快实现“煤—电—铝—铝加工”一体化发展的产业链组合，有效降低电解铝生产成本；另一方面，电解铝企业需加快延长到高精尖、高附加值的深加工领域。利用市场机制和经济杠杆倒逼企业增强技术创新的内在动力，推动电解铝企业转型和产业升级，提升以产品质量、标准、技术为核心要素的市场竞争力，集中精力突破、掌握一批铝工业关键共性技术。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2313 号（经济发展类 148 号）提案答复的函

张震宇委员：

您提出的“关于化解我国电解铝行业产能过剩的提案”（第 2313 号）收悉，经商工业和信息化部，现答复如下：

电解铝作为一种基础原材料，对经济发展起到了重要的支撑作用。但受利益驱动，近些年我国电解铝行业产能扩张速度较快。我国电解铝产能 2001 年底为 400 万吨 / 年，到 2014 年底快速增加到 3500 万吨 / 年，全行业出现了产能严重过剩，铝价格持续低迷，连续多年亏损的局面。

一、关于遏制新增产能

2013 年 10 月，国务院发布了《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（以下简称《指导意见》）提出化解电解铝产能过剩矛盾，要坚持严格控制总量与调整优化存量相结合的原则。一要坚决遏制产能盲目扩张，严格执行国家投资管理规定和产业政策，加强产能过剩行业项目管

理，各地方、各部门不得以任何名义、任何方式核准、备案产能严重过剩行业新增产能项目，产能严重过剩行业项目建设，须制定产能置换方案，实施等量或减量置换。二要清理整顿建成违规产能，对电解铝行业建成违规项目进行全面清理，提出整顿方案并向社会公示后，报发展改革委等部门备案。三要优化产业空间布局，支持跨地区产能置换，引导国内有效产能向优势企业和更具比较优势的地区集中。四要努力开拓国内市场需求，强化需求升级导向，扩大铝型材应用，满足先进制造业发展和传统产业转型升级需要。按照《指导意见》要求，今年 6 月，我委联合工业和信息化部发布了《关于印发对钢铁、电解铝、船舶行业违规项目清理意见的通知》，指导地方政府加强对在建和建成违规电解铝项目的清理整顿工作。

二、关于充分发挥市场功能

为加快落后产能退出，国家利用中央财政淘汰落后产能奖励资金统筹支持化解电解铝过剩产能，将落后电解铝产能标准由 100kA 提高到 160kA，还将因缺乏竞争力主动退出的电解铝产能纳入奖励范围，并提高了奖励标准，近几年有近 100 万吨电解铝产能退出。为确立企业投资主体地位，2013 年、2014 年国务院发布政府核准的投资项目目录，将氧化铝和电解铝项目由核准改成备案。为营造公平环境，保障各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，坚决废除地方政府在招商引资中采取土地、资源、税收、电价等损害公平竞争的优惠政策。下一步，国家有关部门将通过提高电解铝产业准入的能耗、物耗、水耗和生态环保标准，以资源环境承载力上限，倒逼超标产能退出、节能减排达标和自然环境改善，切实发挥市场配置资源的决定性作用。

三、关于推进企业兼并重组

推进企业兼并重组，促进煤电铝一体化，对优化产业结构，提高产业集中度，化解产能严重过剩矛盾，增强综合竞争力等具有积极作用。国家高度重视电解铝企业兼并重组工作，《指导意见》提出推进企业兼

并重组，促进行业优势企业跨地区整合过剩产能，推动优强企业引领行业发展，提高产业集中度，增强行业发展的协调和自律能力。《关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》明确要求，加快推进审批制度改革、改善金融服务、落实和完善财税政策、完善土地管理和职工安置政策、加强产业政策引导、进一步加强服务和管理、健全企业兼并重组的体制机制，切实抓好组织实施，营造良好市场环境，充分发挥企业在兼并重组中的主体作用。国家有关部门将继续支持骨干电解铝企业按照市场化方式与煤炭、电力、铝加工企业进行整合重组，延伸产业链，增强企业抗风险能力。同时，进一步落实好《关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》有关要求，加强政策引导，提出更有效的措施，为煤电铝企业重组营造良好的市场环境。

四、关于增强企业创新能力

我们鼓励企业积极实施技术改造，推广应用更加节能、安全、环保、高效的电解铝工艺技术，通过发展煤—电—铝—铝加工一体化，有效降低生产成本，提高效益。积极协调推动相关领域标准、规范的制修订，研究建立鼓励包括航空用材、汽车板、货运铝材等首批次试用补贴机制，扩大铝材应用范围；进一步强化企业在技术创新中的主体地位，通过技术改造、强基工程、新材料研发等专项，支持铝加工企业与交通运输、航空等下游应用企业建立产学研协同创新机制，发展铝精深加工产品；引导铝加工企业增强创新能力，向加工部件、系列化产品延伸，减少同质化竞争，提高产品附加值，满足市场需求。

感谢您对国家发展改革工作的关心和支持。

欢迎登录我委门户网站（www.ndrc.gov.cn），了解国家经济和社会发展政策、经济建设和社会发展情况、经济体制改革方面的重要信息。

国家发展改革委

2015 年 9 月 1 日

全国政协十二届三次会议第1417号提案

案　　由：关于加快发展中小企业私募债的提案

主　　办：证监会

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：左定超

内　　容：

中小企业私募债作为中国版的高收益债券，是缓解中小企业融资难、提高资本市场直接融资比重的重要金融工具。与其他融资方式相比，主要针对未上市中小微企业发行的中小企业私募债具有发行高效、资格要求宽松、资金使用灵活、融资成本较低的明显优势。

根据Wind资讯数据，截至2014年1月15日，中小企业私募债共发行646只，私募债券发行总额为901.3496亿元，其中通过深交所发行中小企业私募债265只，发行总额277.3496亿元；其中通过上交所发行中小企业私募债381只，发行总额623.78亿元。

从区域来看，北京、上海、天津、广东、江苏和浙江等省市发行数量和金额数据前列，江苏省以190只、324.52亿元的发行规模更是遥遥领先。从利率水平来看，利率区间主要集中在8.5%到10%，发行利率最高的为15%，最低的仅6%，其差异主要取决于担保主体的担保强度。由于中小企业私募债并未强制要求主体和债券评级，因此，发行时对债券进行评级的仅141只，占总发行数量的21.83%，对主体进行评级的90家，仅占发行总数的13.93%。

分析中小企业私募债的发展障碍，主要包括：

（一）信用措施不足，信用事件不断。由于私募债不强制要求提供

信用评级，主动披露信用评级的发行人较少。一部分发行成功的企业都进行了外部评级与担保措施，单一的外部信用增级措施成本高，步骤烦琐导致发行效率慢，因此应当加快内部信用增级措施的利用，降低发行成本。另一方面，两大交易所提供私募债发行的备案工作以及非公开转让的业务，但其不承担披露发行人风险的责任。而且关于中小企业私募债的信息披露等监管体系并不完善，难以保障债券的规范和安全。

（二）市场发展的条件限制，投资者缺乏积极性。中小企业私募债投资对象为合格机构投资者，主要包括商业银行、证券公司、基金管理公司、信托公司和保险公司等金融机构，以及上述金融机构面向投资者发行的理财产品。但实际上，商业银行主要参与银行间市场交易，保险公司对评级又有较高要求，平均 8.5% 到 10% 的收益率使得中小企业私募债成为典型的“买方市场”。另外，私募债市场不成熟，缺乏风险缓释工具与对冲风险的金融衍生产品，难以降低私募债风险、增强流动性，这也导致了投资者热情度不高。

（三）发行规模小、利润低，承销商积极性不高。目前已发行的中小企业私募债规模较小，承销商一般收取不超过 1.5％左右的承销费，扣除成本费用，承销收益非常有限；再加上投资者认购的积极性不是很高，导致承销商发行的积极性低。由于中小企业私募债的高风险性，承销商有可能会成为违约责任事实上的最后承担者。因此，较少有券商会专门开发私募债业务，中小企业私募债在券商眼中正沦为“鸡肋”，多数是服务于有准备 IPO 的客户。

为加快中小企业私募债发展，提出如下建议：

一、加强政策宣传，搭建企业与承销商对接平台

（一）加强宣传力度，及时传递信息。政府应通过网站、平面媒体、宣传手册、活动培训等多种渠道向中小企业传递私募债的信息，介绍私募债的性质，明确私募债优势，公开私募债的发行情况，解释私募债的相关优惠政策等，让更多的中小企业认识、了解、认可、接受私募债，及时知晓相关支持政策。二是加强引导，搭建企业承销商对接平台。建

议由政府牵头搭建平台，帮助承销商选择条件优秀的企业，提高发债的积极性。采取分类指导扶持，探索产业集体发债。将重点发展产业领域的中小企业进行分类，支持某一类产业的企业集体发债，充分发挥示范效应，实现私募债以点带面的发展趋势。

二、完善内部信用增级措施，激发投资者的参与热情

通过分层设计和杠杆原理提高债券收益，借鉴分级基金的经验，将债券分为优先级和高收益级，优先级先于高收益级获得本息偿付；或者利用债转股的方式，使投资者参与到企业的经营中；或者开发使用浮动利率的债券产品，根据企业经营状况调整债券利率；或者将企业持有的上市公司或者有投资价值的股权作为私募债交换的股权，以提高债转股的价值，吸引更多投资者的参与。

通过制度的完善及风险的控制，积极争取银行理财产品、基金、社保、对冲基金等机构对中小企业私募债的参与，彻底改善中小企业私募债投资者单一的局面。

三、放宽交易限制，增强中小企业私募债的流动性

适度放宽对中小企业私募债交易的限制，在交易所竞价系统、银行间市场等多个市场都可进行交易，并且采取竞价交易方式，以增强债券的流动性，降低发行成本。探索引入做市商制度，以主承销商和优质的机构投资者为做市商，赋予其承担维持固定收益证券综合电子平台挂牌债券流通性职责，在约定价差幅度内进行双边现券买卖，并由做市商在第一层次的市场也即交易商间市场上相互报价，相互做市，形成竞争性做市机制，从而有效维持市场流动性。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1417 号（经济发展类 092 号）提案答复的函

左定超委员：

您提出的“关于加快发展中小企业私募债的提案”收悉。经认真研究，现就有关问题答复如下：

一、关于中小企业私募债发展情况

自 2012 年 5 月中小企业私募债启动试点以来，截至 2015 年 6 月底，共有近 900 家中小企业完成发行备案，拟发行金额 1823.6 亿元，已完成发行 1209.48 亿元。中小企业私募债在缓解中小企业融资难等方面发挥了重要作用。

为了进一步发展公司债券市场，2015 年 1 月，我会修订发布《公司债券发行与交易管理办法》（以下简称《公司债办法》），将发行主体范围扩大至所有公司制法人，全面建立非公开发行制度，并取消公开发行公司债券的保荐制和发审委制度，进一步简化发行审核流程。《公司债办法》将中小企业私募债纳入统一管理，符合条件的中小企业可以公开发行公司债券；同时将非公开发行债券（私募债）发行主体由中小企业拓宽至所有符合条件的公司。

二、关于加强政策宣传，搭建企业与承销商对接平台的问题

我会高度重视政策宣传工作。每周五召开新闻发布会，还通过我会官方网站、公众微信号、微博等多种方式宣传包括公司债券政策在内的各项法律法规和政策措施。2015 年 4 月 3 日和 5 月 29 日两次新闻发布会分别介绍了公司债券审核、配套规则等情况。近期，我会正通过联合地方政府举办培训、实地走访拟发债企业、进行巡回宣讲等多种渠道、方式宣传培训公司债券相关政策，指导培训证券公司依法合规开展公司

债券承销业务。上海、深圳证券交易所也与相关地方政府签署合作备忘录，搭建信息对接和沟通的平台，向承销商提供中小企业私募债发行企业的信息，发挥地方综合信息平台作用。

三、关于完善内部信用增级措施的问题

目前，已有采取分级设计的中小企业私募债产品，证券公司已推出以私募债为标的的结构化分级资产管理计划产品。2013 年 9 月，上海、深圳证券交易所在中小企业私募债券试点业务框架内推出了中小企业可交换私募债券（持有上市公司股权的中小企业作为发行人）。截至 2015 年 4 月底，已有 8 只中小企业可交换私募债通过深圳证券交易所备案，其中已发行 7 只，发行金额总计约 30 亿元。

四、关于增强中小企业私募债流动性的问题

我会一直在积极采取措施放宽交易限制，提高包括存量中小企业私募债在内的非公开发行公司债券的流动性。《公司债办法》颁布实施后，中小企业私募债券已并入非公开发行的公司债券中，并将非公开发行公司债券的转让场所拓宽至上海证券交易所、深圳证券交易所、全国中小企业股份转让系统、机构间私募产品报价与服务系统、证券公司柜台等 5 类场所。

下一步，我会将积极落实《公司债办法》，进一步加大政策宣讲培训力度，深入推进简政放权和监管转型，夯实债券市场创新发展基础，鼓励支持符合条件的各类企业（含中小企业）通过公开或非公开发行公司债券进行融资。

感谢您对资本市场发展的关心和支持，欢迎继续提出意见和建议。

中国证监会

2015 年 8 月 3 日

全国政协十二届三次会议第1650号提案

案　　由：关于构建中小企业风险预警服务机制的提案

主　　办：工业和信息化部

会　　办：最高人民法院 人民银行 统计局 工商总局 发展改革委

提 案 形 式：团体提案

第一提案人：全国工商联

内　　容：

近年来，受世界经济复苏缓慢的影响，国内中小企业经受着经济下行带来的压力和冲击，一部分企业的内、外部风险日益凸显。内部风险主要集中在管理水平不高、企业负债率明显上升和人才流失较为严重，外部风险突出体现在融资困难、汇兑风险加大、优质企业担保联保资金链断裂、关联企业间的债权债务风险增多等。然而令人担忧的是，大多中小企业并没有建立良好的风险预警应对体系。为帮助中小企业提升应对风险的能力，建议加快构建风险预警服务机制，帮助中小企业健康成长，促进经济社会的稳定发展。

（一）发挥政府主导作用，建立以服务中小企业为导向的预警服务机制。应发挥政府在中小企业风险预警机制构建过程中的主导作用，建立以服务中小企业发展为目标考量体系的预警机制；推动政府信息资源的公开与整合，打破地方信息资源条块分割状态，实现信息资源互联互通；加快推进相关社会中介组织的培育，通过设立项目基金等政策性支持形式，扶持引导专业的咨询公司、信用调查机构、信用征集公司、信用评价公司、信用担保公司、会计师事务所、律师事务所、数据公司等中介组织和民间组织的健康成长，发挥他们在信息加工处理、分析研

判等信息、技术、专业和资源优势，满足中小企业个性化的信息咨询需求。

（二）相关部门牵头，打造中小企业风险预警服务平台。搭建政府中小企业风险预警平台，为国内中小企业提供质优价廉的官方和民间各类预警信息服务。一是建立公共征信预警信息系统，无偿征集和发布分散在政府各职能部门的信息，让中小企业共享信用预警信息；二是分行业建立专业信用预警信息系统。通过行业协会商会约束企业提供信息义务，并及时发布经过行业准入审查和符合行业规范的社会中介信用评估机构作出的企业信用评级报告；三是建立民间征信预警系统，建立企业口碑信息采集网络，供中小企业互通和共享，形成企业之间的联合预警体系。此外，还应提供政策资讯推送服务、企业风险诊断服务、民间信用维权服务等内容。

（三）建立中小企业诊断制度，构筑社会机构与中小企业双赢模式。有条件的地区，可利用律师事务所、会计师事务所等社会组织资源，形成“诊断”专家组，分期分批地对区域内中小企业进行“巡诊”；政府给予项目补贴。条件不具备的地区，可针对中小企业量多、面广、服务需求大、付费购买意识不强、专业机构积极性不高等特点，可采取风险预警援助方式，规定专业机构一年内必须免费为中小企业提供管理咨询服务的工作量，并以此作为评级达标考核的重要内容，形成既有利于中小企业健康成长，又有利于中介机构业务拓展的双赢局面。

（四）落实破产制度，依法公正地解决破产债务关系。要完善企业破产法律机制，不断加大企业破产制度的落实力度。在加快完善社会保障体系的同时，发挥市场在资源配置中的决定作用，对符合破产条件的企业，法律部门要依法受理企业破产保护案件，妥善公正解决破产债权债务关系，尽最大力量保障债权人的合法权利，尽可能避免低清偿率的出现。此外，还要积极探索企业重整模式，通过早期诊断和介入，改进企业经营策略，及时扭转困境，使企业破产制度进入良性发展轨道。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第1650号（经济发展类102号）提案答复的函

全国工商联：

你们提出的“关于构建中小企业风险预警服务机制的提案”收悉，经商最高人民法院、人民银行、统计局、工商总局、发展改革委，现答复如下：

一、关于发挥政府主导作用，建立以服务中小企业为导向的预警服务机制建议

党中央、国务院高度重视政府信息公开和社会信用体系建设，2007年4月施行《政府信息公开条例》，提出保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，为建立中小企业风险预警机制、改进中小企业信用信息服务奠定基础。2014年6月，国务院印发了《关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）的通知》，提出到2020年，社会信用基础性法律法规和标准体系基本建立，以信用信息资源共享为基础的覆盖全社会的征信系统基本建成，信用监管体制基本健全，信用服务市场体系比较完善，守信激励和失信惩戒机制全面发挥作用。2014年7月，国务院颁布实施《企业信息公示暂行条例》，规定企业和有关行政管理部门应向社会公示企业相关信息，建立经营异常名录、严重违法企业名单和信用约束机制，在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中，将企业信息作为重要考量因素，对被列入经营异常名录或者严重违法企业名单的企业依法予以限制或者禁入。各有关部门结合各自工作职责，积极贯彻落实国务院的有关部署和要求，为各类市场主体包括中小企业提供预警信息服务。如2014年10月，发展改革委

印发了《关于贯彻落实社会信用体系建设规划纲要求加强当前社会信用体系建设的通知》，要求各地区要按照《政府信息公开条例》、《企业信息公示暂行条例》和《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》的有关要求，依法公开政府信息，同时在建立的信用信息共享交换平台上开通互联网查询服务。再如，发展改革委、人民银行会同各有关部门按照《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》和《2015 年政府工作报告》中关于“建立全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台”要求，打破地方信息资源条块分割，推动政府信息公开与整合，实现全国信用信息共享交换。

人民银行高度重视中小企业信用信息服务工作，通过持续推进征信体系建设，为中小企业风险预警提供支撑。一是积极培育信用评级机构。自 2004 年起在全国范围组织信用评级机构对借款企业开展主体信用评级，制定信用评级标准，推动信用服务市场规范发展。截至 2015 年 3 月底，全国共有 97 家信用评级机构在人民银行登记备案，专业评级人员 3000 多人，已初步形成了一批具有一定公信力和影响力的评级机构。二是推动信用体系试验区建设。推动将小微企业信用体系建设作为推进社会信用体系建设的专项工程写入《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》，并于 2014 年印发《中国人民银行关于加快小微企业和农村信用体系建设的意见》，在全国已确立 31 个市（州、区）作为小微企业信用体系建设试验区，区域性中小企业信用信息数据库建设稳步推进，为中小企业风险预警夯实基础。三是完善征信体系基础设施。2006 年建成的金融信用信息基础数据库，覆盖所有银行业金融机构及部分小额贷款公司和融资性担保公司、有条件的保险公司和证券公司等，为商业银行等金融机构判断企业信用状况、优化信贷决策提供了重要支持。截至 2015 年 3 月底，金融信用信息基础数据库收录 8.62 亿多自然人和 1981.6 万户企业和其他组织信息。

下一步，有关部门将进一步加强合作，共同探索和推动中小企业预警服务机制的建立，帮助中小企业提升应对风险的能力，促进中小企业

健康发展。

二、关于打造中小企业风险预警服务平台的建议

（一）关于建立公共征信预警系统的建议。

2013 年 1 月，国务院颁布我国首部征信业法规——《征信业管理条例》，对于征信机构的设立，企业、个人信用信息的采集、整理、保存、加工和使用，以及金融信用信息基础数据库的设立和运行作了规定。信息使用者可以按照有关规定查询企业和个人的信用信息。2013 年 11 月，人民银行出台《征信机构管理办法》，依法开展个人征信机构许可和企业征信机构备案工作。2014 年 6 月，国务院颁布的《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》要求各行业支持征信机构建立征信系统，鼓励征信机构根据市场需求，对外提供专业化征信服务，有序推进信用服务产品创新，推动银行、证券、保险、外汇等金融管理部门之间信用信息的链接，推动金融业统一征信平台建设。人民银行等有关部门积极推进企业信息在税务、环保等部门的互联共享，人民银行、最高人民法院、环境保护部、证监会等 14 个信息源单位签署信息采集合作协议，将环境执法、重大税收违法案件等信息逐步纳入金融信用信息基础数据库，为中小企业提供信用预警信息。2015 年 6 月，发展改革委、人民银行会同社会信用体系部际联席会议成员单位建设和开通了“信用中国”网站，归集发布国家和各地区、各部门信用建设的法律法规、政策动态，并向社会公众提供信用信息的查询服务。

工商部门依据《中华人民共和国政府信息公开条例》、国务院《注册资本登记制度改革方案》建立了“全国企业信用信息公示系统”，于 2014 年 2 月正式运行，公示市场主体的注册登记、许可审批、年度报告、行政处罚、抽查结果、经营异常状态等信息，目前已经能够实现企业自行公示信息、工商部门登记信息与其他部门相关信息的归集和公示，为包括中小企业在内的各类市场主体和社会公众提供了了解企业信用状况的便捷途径。2015 年 6 月 30 日，全国小微企业名录系统正式对外开通，该系统包括扶持政策集中公示、申请扶持导航、企业享受扶持

信息公示和小微企业库 4 个板块，目前已初步实现扶持政策集中公示的功能，涉及法律法规、国务院文件、部门文件、地方政策等 4 个部分，汇集了国家和各地政府部门扶持小微企业发展的要闻动态。

此外，各地区也在加快小微企业信用体系建设。如浙江省“小微企业三年成长计划”（2015—2017 年）中提出，要完善企业信息基础数据库，依托浙江省政务服务网平台和浙江企业信用信息公示系统，形成覆盖小微企业及其投资人、负责人信息的全省统一的信用信息网络。建立完善联合信用约束惩戒机制，重点建立全省统一的经营异常企业名录库和严重违法企业名单库。研究制订企业信用监管评价指标体系，探索分地域、分行业的企业信用监管评价标准。完善信息查询制度，实现企业信息共享。有针对性地组织开展保护知识产权、整治无照经营、打击合同欺诈、规范房地产市场秩序等专项行动，维护诚信守法、公平竞争的市场秩序，为小微企业健康发展营造良好的市场环境。

（二）关于分行业建立专业信用预警信息系统的建议。

近年来，许多部门、科研单位和行业协会，定期发布行业预警信息系统。如我部网站定期发布工业、通信业日常运行预测预警信息；商务部通过其门户网站和由其主办的“中国产业安全指南”对外提供各类海外市场预警信息，开展重点行业对外贸易运行情况、价格等监测，并对企业发出预警。再如，国家统计局中国经济景气监测中心和经济日报社中经产业景气指数研究中心每季度发布中经产业景气指数，该指数涵盖了工业领域的重点产业，包括装备制造、煤炭、石油、电力、钢铁、有色金属、水泥、化工、家电、服装、乳制品等 11 个指数，是国内比较权威的工业经济运行预警信息。中国机械工业联合会、中国轻工业联合会、中国纺织工业联合会等一些规模较大的行业协会或商会组织，也定期对本行业经济运行形势开展分析预警，并通过协会（商会）服务于会员企业。这些信息，较好地满足了广大中小企业了解所在产业总体发展情况并判断下一步发展形势的需求。

下一步，有关部门将进一步深化商事制度改革，建设国家企业信用

信息公示系统，实现各地方、各层级的企业信用信息归集共享，并在此基础上建立部门间联合惩戒机制，使失信者“一处违法处处受限”。培养各类市场主体的社会信用意识，引导各类市场参与者积极获取和使用企业信用信息，规避交易风险，为企业发展服务。

关于你们提出的建立民间征信预警系统等建议，有关部门将在征信体系的建设和完善中统筹考虑。

三、关于建立中小企业诊断制度的建议

开展中小企业管理咨询诊断，有助于推动中小企业提高管理水平和市场竞争力。我部把建立中小企业管理咨询诊断制度作为提升企业管理水平，推动中小企业转型升级、提质增效的一项重要手段，积极开展以下工作：一是鼓励和引导管理咨询机构开展中小企业管理诊断和管理咨询服务，将中小企业管理诊断作为中小企业服务年和扶助小微企业专项行动的重要内容。二是建立和完善中小企业管理咨询专家库，为各地区开展中小企业诊断提供智力支持和指导。中小企业管理咨询专家库已于2014 年 6 月上旬在中国中小企业信息网和中国企业联合会网站上线运行，目前入库专家已有 457 名。三是组织召开全国中小企业管理咨询工作经验交流会，交流各地开展中小企业管理诊断和咨询的有效做法和途径；举办中小企业管理咨询服务能力提升培训班，对来自全国的管理咨询专家、国家中小企业公共服务示范平台从业人员进行培训。四是组织开展建立小微企业管理咨询服务制度课题研究，为建立中小企业诊断制度提供理论依据和现实支撑。

与此同时，许多省市在开展管理咨询诊断、推动中小企业管理创新、提升中小企业管理等方面也做了不少工作，进行了有益的探索。

一是设立专项资金，引导和支持中小企业管理咨询工作。如福建省设立了企业管理提升专项资金，对开展中小企业管理咨询诊断、举办管理咨询对接等活动每年资助 1000 万元。宁波市设立了中小企业管理咨询（创新）专项补助资金，专门用于补助或奖励宁波市级管理咨询（创新）企业和优秀管理咨询机构。深圳市在民营及中小企业发展专项资金

中专门设立了管理咨询项目资助计划，对民营及中小企业为提高企业现代管理水平而委托专业服务机构实施各类企业管理咨询类项目给予资助，重点推动小企业转型升级，提高成长质量。

二是成立专家团队，指导和支撑中小企业管理咨询工作。吉林省成立中小企业发展管理咨询专家服务团，无偿或优惠为中小企业提供管理咨询服务，深入县市开展“送管理进企业”活动，帮助企业发现存在的管理问题，寻找健康良方，推动中小企业管理升级，提高企业生产效率和管理能力。陕西省成立了中小企业专家顾问团，到行业和企业会诊，帮助企业解决管理、技术、产品和市场等方面的实际问题，改善管理，指导企业管理创新。北京市 2010 年开通“管理咨询热线电话”，组建了专家服务团，创办“中小企业专家门诊”，免费为小企业提供一对一、面对面的管理咨询服务。浙江省自 2004 年起，组织以管理咨询师、创业指导师为主体的创业辅导大篷车，奔赴各市县、乡镇、工业园区，为中小企业提供免费咨询和诊断；并与一些管理咨询机构签订工作协议，根据其服务中小企业的工作绩效，给予一定的资金支持。辽宁省开展了“百名专家、百日巡诊”活动，自 2015 年 7 月 1 日开始，组织超过 100 名管理、技术、市场、融资、法律等方面的专家，用 100 天的时间，为全省中小企业提供管理咨询服务。

三是聚集服务资源，规范和提升中小企业管理咨询服务。宁波市对开展中小企业管理咨询业务的服务机构备案登记，及时跟踪了解其服务情况，以被咨询企业的评价和管理咨询机构的实绩为主要依据，综合评定，予以支持。深圳市建立了中小企业管理咨询机构备案制度，开展了中小企业示范管理咨询机构认定工作；同时建立了中小企业管理咨询项目备案制度（经过备案的项目纳入企业管理咨询项目资助计划）、跟踪检查制度，确保项目的真实性和实效性。山东省成立了全国首个省级中小企业管理咨询协会，规范和引导管理咨询机构为中小企业提供有效服务。天津市启动中小企业管理诊断咨询项目，印发了《天津市中小企业管理诊断咨询项目管理暂行办法》，规范中小企业管理诊断咨询项目组

织流程，面向全市各区县征集管理咨询机构和中小企业在管理诊断咨询方面的需求，确定了17家咨询服务机构实施2015年中小企业管理诊断咨询项目。

下一步，我部将加强中小企业管理提升工作，经济推动中小企业管理诊断和管理咨询工作，促进中小企业健康成长。

四、关于落实破产制度，依法公正地解决破产债务关系的建议

最高人民法院为加强落实破产法，依法公正地解决破产债务关系，积极推动以下工作的开展：一是加强监督和指导，督促地方各级人民法院依法受理破产案件。确保妥善公正清偿破产债务，尽可能提高清偿率，最大限度地保障债权人合法权利。对实践中存在的“假破产、真逃债”案件，加大监督力度，及时予以纠正。二是严格执行“执行转破产”制度。不久前发布实施的最高人民法院关于民事诉讼法的司法解释第513条至516条就执行程序与破产程序的衔接作出了规定，为债权人及时公平公正获得清偿提供了制度保障。今后最高人民法院将严格执行这一新的制度，对执行案件中被执行人企业已经达到法定破产条件的，力争使其进入破产程序。

感谢你们对中小企业工作的关心和支持。

工业和信息化部

2015年8月28日

全国政协十二届三次会议第4324号提案

案　　由：关于完善村级财务委托代理制度的提案

主　　办：农业部

会　　办：审计署　民政部　财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：丁时勇

内　　容：

村级财务委托代理制度是规范村级财务运行的重要手段，可以有效预防职务犯罪，防止集体资产流失，维护基层群众的根本利益，促进农村集体经济健康发展。目前我国很多地方都实行了村级财务委托代理记账制度，作用明显，但同时也暴露出了不少问题：

（一）财务公开不规范。目前财政专项补助资金，尤其是财政惠农专项资金执行情况未进行全面、系统公布。

（二）财务支出票据不规范。普遍存在白条报销、支出票据要素不齐、凭证附件资料不齐的现象。

（三）会计信息及时性有待加强。部分委代中心采取一个季度做一次账，从而造成账务处理不及时，存在跨期做账的现象。

（四）村固定资产管理混乱。许多村固定资产均未入账，从而造成村固定资产大量流失，有物无账或有账无物。

（五）工程建设管理不规范。部分村集体生产经营和建设项目的发包管理及公益事业建设项目未按规定进行招投标。需要开具工程发票的，却用其他不规范的方式进行冲兑。

造成上述问题的原因：一是管理制度不完善。农村财务委代管理改

革工作由于各地实际情况的不同，其所出台的《农村财务委代管理制度》各有差异，一定程度上造成农村财务管理工作比较混乱。二是监督管理不到位。一方面现有制度惩戒力度不大，缺乏震慑力；另一方面管理农村委代工作的上级部门的监督力度不够，群众监督意识也较淡薄。三是报账员业务素质不高。有些报账员不熟悉业务，管理意识不强，对往来款项和收入性质不分，村集体经费支出混乱，造成代理中心记账不准确。

为此提出如下建议：

一、进一步完善财务管理制度，加快农村财务管理体系建设

1. 制定统一规范的农村财务管理制度。结合《会计法》、《村集体经济组织会计制度》及《会计基础工作规范》等法律法规的要求，制定统一、全面、系统的农村财务管理制度。

2. 各地可根据当地村的实际情况和经济发展水平出台相关管理细则。在制定细则时应加强对村级财务的调研工作，与村共同制定村干部误工报酬的额度、领取途径和管理、财务公开、收益分配、村级留用财务档案的管理等方面的管理措施和办法。

3. 实行年初项目预算，明确年度投资计划。所有的基建工程项目均应编制“基建工程项目审批表”，有合同、预（决）算，并经村民代表大会通过，报会计中心审核，镇财务委代中心审批。所有基建工程项目入账必须有正式发票和合同同时入账。

二、定期开展业务培训。采取开班轮训、以会代训等多种方式，定期（每年或每届）对委托代理服务机构财会人员和村级报账员进行培训，切实提高委托代理服务机构会计人员的业务素质。

三、实行村级固定资产、物资及集体资源登记制度。每年底由村委会按照资产、资源清查的有关规定组织自查，自查结束后将结果进行公示，无异议的报村级财务委托代理中心审核，做到账实相符。

四、定期公开村级“三资”和财务信息

1. 会计委托代理服务机构要以村为单位，按财务公开制度要求，每

半年（或每年）将编制的各村财务收支情况交村委会审议，并及时在村财务公开栏公开，接受群众监督。

2. 财务公开内容从流水账明细公开，逐渐转向明细和专项相结合，将财政惠农专项补助资金和群众关注的热点问题资金执行情况进行全面、系统公布，真正做到公开、透明。

五、探索建立和完善对代理服务的监督约束机制

1. 完善民主管理制度。进一步健全村级民主理财小组，规范民主理财小组的职责、工作制度和议事规则。

2. 规范代理会计监督。会计委托代理服务机构及会计人员要切实履行会计监督职责，依据有关规定，对村集体财务活动进行有效监督。

3. 适时开展审计监督。结合农民群众反映的热点难点问题，探索开展对村干部的任期和离任经济责任专项审计。县级农业、财政、审计等部门要定期组织开展对村集体资金管理使用情况的监督检查和专项审计，确保集体资金的安全与完整。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4324 号（财税金融类 439 号）提案答复的函

丁时勇委员：

您提出的“关于完善村级财务委托代理制度的提案”收悉，经商财政部、民政部、审计署，现答复如下。

目前一些地方实行村级财务委托代理（或会计委托代理）服务是在农村会计人员素质不高情况下，管理村级财务运行的过渡性选择。这种做法，在初期产生了一定的积极效果，但是随着时间的推移，其漏洞逐渐显现，在一些地方出现了平调、挪用集体资金，越权审批、违规报销等情况，亟须进行规范完善。近年来，农业部在规范会计委托代理制度

方面不断加大力度，多措并举推进村级财务管理工作有序运行。

（一）关于落实农村财务管理制度。农业部历来高度重视农村财务管理制度的落实。2013 年，农业部、财政部、民政部、审计署联合下发的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》（以下简称“四部门文件”）指出，要切实做好村级会计工作、完善村级财务民主监督机制、加强对农村集体财务的审计监督、稳定和加强农村财会队伍建设。村级组织要按照《会计基础工作规范》的要求，开设银行账户、统一凭证账簿、规范财务流程，并按照《村集体经济组织会计制度》有关规定，全面核算反映经济活动和社区管理的财务收支、结算、分配等会计事项。意见强调村级组织只可开设一个基本存款账户，用于办理日常转账结算和现金收付，除土地补偿费专门账户外，一般不准开设其他专用或临时账户，县级（或以上）范围内统一制定会计凭证、票据和账簿，统一建立财务操作流程。

为落实“四部门文件”精神，2014 年下半年，农业部在全国范围内组织开展农村集体财务管理专项检查，督导各地乡镇会计代理中心严格执行相关财务管理制度，特别是针对会计委托代理中心存在的账务处理不及时、票据不规范、程序不合规等问题进行重点督导，切实加强代理会计对村集体财务活动的监督。各省级业务主管部门也结合当地实际，适时制定出台了一系列规章制度和政策性文件，对农村集体财务管理中的预算管理、开支审批、资金监管、资产资源台账管理、票据管理等作出具体规定，形成了“以制度管人、按制度办事”的工作机制。

（二）关于加强财会人员业务培训。扎实的业务素质是做好财会工作的基本保证。2013 年“四部门文件 ”指出，要继续加大对农村财会人员的培训和管理力度，建立完善财会人员定期培训和继续教育机制，组织做好对村级财会人员、乡镇会计委托代理中心工作人员和民主理财人员等业务培训和继续教育工作，不断提高他们的业务素质和政策理论水平；要切实加强对农村财会人员的管理，建立健全登记备案、培训考核和持证上岗制度，确保村级财会人员具备业务知识和干事能力。各省

级主管部门为了提升村级财会人员的业务水平，尝试建立了分级分层次培训制度，加大对农村财会人员的培训力度，部分省市还在培训的基础上探索对村级财会人员实行持证上岗制度，有效提升村级财会人员从业履职能力。

（三）关于强化“三资”管理和完善财务公开。2009 年，农业部制定印发《关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见》，明确提出农村集体经济组织要建立健全农村集体资产清查、资产台账、资产评估、资源登记簿等 14 项制度，逐步形成产权明晰、权责明确、经营高效、管理民主、监督到位的管理体制和运行机制。为切实摸清村集体家底，管好盘活集体资产，从 2010 年起各省（区、市）自行组织进行农村集体资产清产核资工作，2013 年农业部开展专项督导检查，29 个省份清查了 59.24 万个村，93% 的村完成清查，基本摸清了集体资产家底。此外，农业部还认定了两批共 310 个全国农村集体“三资”管理示范县，明确提出示范县要出台相应的财务公开、资产清查、资产评估等制度，资产台账、资源登记簿的内容和格式统一规范，农村集体“三资”家底清晰，以点带面推进了农村集体资产管理工作有序进行。

2011 年，农业部、监察部印发了修订后的《农村集体经济组织财务公开规定》，要求村集体经济组织财务收支情况至少每季度公开一次；财务往来较多的应坚持每月公开，对于征地补偿费、“一事一议”财政奖补、集体工程招投标及预决算、集体资产资源发包、租赁、出让等重大事项应当随时公开。对于村级重大事项的决定，必须履行民主决策程序，不能少数人说了算；要切实完善民主理财制度，坚持村级各项收支须经民主理财机构审核签章后方可入账，保障农民群众的监督权；全面实行财务公开，规范公开时间、拓展公开内容、完善公开方式，保障农民群众的知情权，对不按季（或按月）公开、公开不全面不规范的村级组织要限期整改，对因村财管理不善、收益分配不合理、财务公开不到位、群众反映强烈，引发群体性事（案）件的要坚决问责到人，绝不姑息。截至 2014 年底，全国 30 个省区市（未含西藏）实行财务公开的村

达 97.5%，比较规范的占七成以上。

（四）关于完善对会计委托代理的监督约束机制。为进一步规范村级会计委托代理，农业部着力从以下三个方面强化监督约束机制。一是完善民主理财，搞好事前监督。2013 年“四部门文件”指出，村务监督委员会或其他形式的村务监督机构要切实加强对村级财务的民主监督。村级组织发生各项财务活动、制定各项财务计划以及重大财务事项决策都必须履行民主程序，实行民主理财，理财人员要定期召开民主理财会议，开展民主理财活动，对重要财务事项要随时发生随时理财。目前全国已有 94.9% 的村建立了民主理财小组，村级财务开支事项入账前须有民主理财小组审定。二是规范委托代理，强化事中监督。“四部门文件”提出代理机构要明确岗位职责，严格操作流程，强化内部监控，落实责任追究。要以村级组织为独立会计核算主体，分村设立银行账户，要加强档案管理。三是加强财务审计，严格事后监督。2007 年农业部发布了修订后的《农村集体经济组织审计规定》，对日常农村经济管理行为作出进一步规范，指导和督促各级农村经营管理部门切实加强审计监督，规范审计程序，做好常规审计，做实专项审计，做细重点审计。2013 年“四部门文件”明确提出要加大对审计查出问题的处理力度，强化农村干部问责机制，落实审计责任追究，建立审计回访制度，及时督促整改，保证审计结果落实到位。文件还特别强调要加强农村审计队伍建设，明确工作职责，配备专职人员，确保工作质量和工作经费。各地结合自身实际情况，认真抓好贯彻落实，促使农村集体经济审计经常化、制度化。目前已有 18 个省区市出台了农村集体经济审计条例或办法。仅 2014 年度，全国 30 个省、区、市（未含西藏）县乡两级农村经营管理部门对 41.8 万个村进行了审计，查出违纪单位 0.8 万个，涉及违纪资金 5.9 亿元。

下一步，农业部将结合前段全国农村集体财务管理专项检查中发现的问题，不断强化措施，完善机制，坚持依法行政，依规监管，充分尊重集体经济组织财务管理的自主权，切实发挥好会计核算的理财功能，

结合农村集体产权制度改革，为集体财务村账自管打好基础，在有条件的村（社区）经济组织中独立配备财会人员，恢复村会计设置，实行村账自主管理，逐步实现村会计持证上岗并保持农村财会队伍的稳定性，真正发挥好村会计的“内当家”作用。继续不懈抓好“四部门文件”的贯彻落实，加大规范村级会计委托代理力度，以审计监督促进农村财务管理规范有序运行。

感谢您对“三农”工作的关注，希望今后继续支持我部工作。

农业部

2015 年 8 月 18 日

全国政协十二届三次会议第1181号提案

案　　由：关于推进金融机构设立首席风险官制度的提案

分　　办：证监会　保监会　银监会

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：张连起

内　　容：

2014年以来，宏观经济遭遇多重困境，在利率市场化背景下，随着互联网金融、民营银行开闸等新形势的冲击，各种金融创新措施和手段逐步出现，各项金融业务也在面临着调整转型，金融及相关领域的改革也正在实施过程中。

金融行业是以风险管理为盈利手段，兼具虚拟与实业特性，对社会各行业都具有重大影响的重要行业，因此，全面加强金融行业的风险管理工作，并将相关工作落实到具体岗位，从而切实推动金融创新、实现金融业再造，显得尤为必要和迫切。

中国保监会曾于2006年11月7日发布《关于加强保险资金风险管理的意见》，要求保险资产管理公司要设置独立的风险管理部门，并引入首席风险管理执行官制度，要求设立首席风险管理执行官，定期向董事会报告有关情况；中国证监会也2008年专门发布了《期货公司首席风险官管理规定（试行）》。但其他金融行业尚未做出专门规定，全面风险管理工作的职责分工较为混乱，岗位职责不清晰，全面风险管理工作较为薄弱，金融安全形势不容乐观。要在总结保险资产管理行业以及期货业过去数年行首席风险官制度相关经验的基础上，将首席风险官制度推广到全金融行业中。

首席风险官定位为金融机构高级管理人员，向董事会负责，同时也要向监管部门负责、向投资者负责，与监事制度和独立董事制度相配合，是对现有金融机构公司治理机制的进一步完善。首席风险官可根据董事会所确定的战略目标和风险偏好，对金融机构的全面风险进行识别、度量、预警，并负责制定运营层面风险应对方案。

为保障金融行业首席风险官制度的落实，要尽快组织发起设立金融机构首席风险官的行业自律管理组织，以确定金融机构首席风险官能力框架，发布相关执业准则，提供岗位资格培训，开展行业管理及自律工作。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1181 号（财税金融类 114 号）提案答复的函

张连起委员：

您提出的“关于推进金融机构设立首席风险官制度的提案”收悉。经认真研究，现就涉及我会职责的有关问题答复如下：

加强证券期货经营机构的公司治理和内部控制，是资本市场风险防范基础性制度体系的重要内容。近年来，我会制定出台了一系列监管规章和规范性文件，完善证券期货经营机构首席风险官及类似的制度安排。

（一）证券公司实行合规总监和首席风险官制度。2006 年 10 月，我会发布《证券公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理办法》，将合规负责人纳入证券公司高管人员序列，并实行任职资格管理。2008 年 7 月，我会发布《证券公司合规管理试行规定》，规定证券公司须设合规总监，其职责是对公司及其工作人员的经营管理和执业行为的合规性进行审查、监督和检查。2014 年 2 月，我会指导中国证券业协会发布

了《证券公司全面风险管理规范》，规定证券公司须设首席风险官，负责证券公司的全面风险管理工作，并明确要求证券公司须为首席风险官履职提供充分保障，推动证券公司建立健全全面风险管理体系，加强全面风险管理。目前证券公司均已按照监管要求设立了合规总监和首席风险官。从职责上看，合规总监侧重于合规管理，首席风险官侧重于风险管理，二者互为补充，共同构成了证券公司合规风控管理体系的核心内容，在促进证券公司合规运营和加强全面风险管理方面发挥了重要作用。

（二）基金管理公司实行督察长制度。在基金行业发展之初，我会就明确了基金管理公司的督察长制度安排。《证券投资基金管理公司管理办法》、《证券投资基金行业高级管理人员任职管理办法》、《证券投资基金管理公司督察长管理规定》等规章规范对督察长制度作出了明确规定。基金公司督察长是监督检查基金和公司运作的合法合规情况及公司内部风险控制情况的高级管理人员。督察长制度自实施以来，在提高证券投资基金及基金公司的合法合规运作水平，加强公司内部控制和保障基金份额持有人的合法权益等方面取得了良好成效。

（三）期货公司实行首席风险官制度。期货行业早在 2007 年就建立了首席风险官制度。2007 年 7 月，我会发布的《期货公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理办法》明确要求期货公司应当设首席风险官，并将首席风险官纳入公司高管人员序列，实行任职资格管理。2008 年 3 月，我会又发布了《期货公司首席风险官管理规定（试行）》，进一步细化了首席风险官的职责权利、履职保障和行为规范。期货公司首席风险官作为高管人员，主要负责对公司经营管理行为的合法合规性和风险管理状况进行监督检查。该项制度实施以来，在推动期货公司合规运营和促进行业规范健康发展方面发挥了重要作用，已经成为监管部门的一项重要抓手。

实践证明，上述制度在完善证券期货经营机构的法人治理和提高其合规运作水平方面发挥了重要作用。随着我国资本市场快速发展，证券

期货经营机构规模不断壮大，业务日益复杂，首席风险官或类似的制度安排也需要与时俱进，及时修订完善，确保创新发展与风险管理的动态均衡。下一步，我会将按照推进监管转型、加强事中事后监管的总体要求，引导证券期货经营机构建立与创新发展相适应的风险责任机制，完善法人治理结构和内部控制机制。同时，抓紧研究修订证券期货经营机构高管人员管理办法，强化首席风险官、合规总监、督察长的诚信责任和履职保障，完善相关职业准则，加强后续培训，督促其提高专业能力，研究探索设立首席风险官行业自律管理组织，从而进一步发挥首席风险官制度的作用。

感谢您对资本市场发展的关心和支持，欢迎继续提出意见和建议。

中国证监会

2015 年 8 月 25 日

全国政协十二届三次会议第3185号提案

案　　由：关于注册制下提高信息披露质量的提案

主　　办：证监会

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：杨绍信

内　　容：

十八届三中全会决定推进股票发行“注册制”改革，在市场化和法制化的导向下，发行审核将以信息披露为核心，监管者只对信息披露进行审核。因此，提高发行人信息披露质量在推进“注册制”改革进程中显得尤为重要。基于多年来服务资本市场的经验和研究，我认为我国资本市场的挑战在于如何增强市场各方真实、充分披露的责任心和主动性，真正做到“以信息披露为核心”。我认为这是关系到注册制改革成败的重要问题。

建议：

一、增强市场各方提高信息披露的责任心

我们观察到，在充分信息披露的责任心和主动性方面，国内资本市场与海外成熟资本市场的参与各方感受到的外部压力是不同的。究其背后原因，主要是发行人及中介各方评估市场的总体风险及责任后果不同。在成熟资本市场，各方认为上市的总体风险（尤其是法律诉讼风险）非常高，因此在编写招股书时通常对上市相关的重要事项以及不确定事项倾向于尽量多披露，以释放可能的风险。我国目前的现状通常倾向于避重就轻，更多是格式化描述，信息披露不充分不透明。

因此，我建议，国内推进注册制，应该以提高信息披露透明度为切

入点，增强市场参与各方主动充分披露的意识及责任心，推动资本市场参与各方的责任归位，即：发行人是信息披露第一责任人；中介机构承担对发行人信息披露把关的责任；监管机构负责制定透明的规则并将监管过程予以透明化，加强事中和事后的监管，严惩违法违规，依法追究相关义务人的责任，保护投资者合法权益；投资者依据公开披露信息自行作出投资决策并自担投资风险。

二、构建金字塔型的信息披露规则架构

国内上市过程的透明度近期有了很大提高，做到了 IPO 公司报送的申请材料，自证监会受理后就向社会预披露，接受社会公众监督；同时监管机构对 IPO 审核的反馈意见及发行人对反馈意见的回复进行公开。

但是，只有透明的过程是不够的。我们还需要考虑建立一套更加完备的“透明的规则”。

证监会制定的《首次公开发行股票并上市管理办法》(《首发管理办法》) 等与 IPO 相关的规定大多是原则性的，缺少操作层面和针对监管和审核过程中遇到的具体问题发布的权威性公告和解释，以及证监会出具的意见函等作为对顶层法律法规的支持。因此发行人和中介机构经常打听监管部门审核重点是什么？监管部门如何看这个问题？

证监会过去十多年来的核准制工作积累了很多宝贵的审核实务经验。目前存在的关联交易、同业竞争、资金占用等情况在将来一段时间仍然可能是审核重点。如果将这些经验加以整理提炼并公开发布，就能成为接地气的审核指引。同时加强这些经验知识的管理和传播，假以时日就会形成这方面的规则体系，并能够弥补因审核人员流动可能导致的审核质量不一致的缺陷。

我建议将证监会累积的审核实务经验制定为操作层面的具体信息披露规则（如信息披露、准则执行、审核业务、承销业务、中介机构尽职调查业务等具体指引），构建顶层为《证券法》、中间有《首发管理办法》等方向性和原则性的规定、底层有大量关于信息披露方面的权威性解释公告以及监管函的“金字塔”型规则架构。

三、加大对虚假信息披露的处罚力度

近年来，我国证券市场上频繁出现虚假信息披露和欺诈上市的案例。信息披露造假的处罚成本很低可能是导致信息造假案频繁出现的一个重要原因。例如，市场上某信息披露造假案例近日被法院认定为欺诈发行股票，该创业板上市公司被判处罚金 850 万元；公司董事长被判有期徒刑 3 年半，并处罚金 10 万元。对公司的罚金 850 万元，仅占其募资 4.25 亿元的 2%；对董事长的 10 万元罚金，仅占其所持股票市值的万分之几。该公司至今也没有退市，募集资金也没有退还投资者。同成熟资本市场相比，我国目前针对造假者的处罚力度相对较轻，震慑作用不明显。

在中共中央全面推进依法治国的大政方针下，进一步加强法制建设，完善资本市场的法制环境，已经成为市场各方的共同期待。真实性是信息披露最根本的要求，为进一步提高信息披露的真实性，我建议加大对发行人披露虚假信息的处罚力度。在修订《证券法》时，应该强化发行人对信息披露的法律责任，加大对发行人提供虚假信息的处罚力度，完善法制环境，落实依法治国的方针，用法治的严肃性对提供虚假信息披露的行为起到震慑作用，提升信息披露的质量，为以信息披露为中心的注册制改革保驾护航。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3185 号（财税金融类 344 号）提案答复的函

杨绍信委员：

您提出的“关于注册制下提高信息披露质量的提案”收悉。经认真研究，现就有关问题答复如下：

一、关于增强首次公开发行股票信息披露质量的问题

以信息披露为核心、明确市场参与各方信息披露责任是发行注册制

改革的重要内容。在近年来推进新股发行体制改革的过程中，我会基于注册制改革的要求，在发行审核改革方面不断强化以信息披露为中心的理念，落实发行人的诚信责任和中介机构的把关责任，提高首次公开发行股票（IPO）信息披露质量，重点开展了以下四方面工作：

（一）发布《关于进一步推进新股发行体制改革的意见》，突出以信息披露为中心的监管理念，强化发行人及其控股股东等责任主体的诚信义务，强化中介机构职责，加大监管执法力度。同时，发布《关于加强新股发行监管的措施》及信息披露指引，加强对报价、定价行为的管理，提高 IPO 企业信息披露质量。

（二）推进行政审批制度改革。逐步精简清理发行环节行政许可和审批备案登记事项，在各发行审核环节，强化信息披露导向，淡化行政把关和价值判断色彩，进一步理顺发行、定价、配售等环节的市场化运行机制，提高审核效率和透明度，督促发行人和中介机构做好信息披露工作。

（三）加强新股发行承销的事中事后监管。2014 年 4 月，我会发布《关于组织对新股发行承销工作进行检查的通知》，建立起常态化的新股发行承销工作检查机制，成立了由业务监管部门、稽查部门、证券业协会组成的检查工作协调小组，组织对发行承销项目进行常态化抽检。2015 年上半年，我会共对 31 家 IPO 企业信息披露质量进行了现场检查。

（四）建立信息披露追溯监管机制。发行人上市当年营业利润比上年下滑 50% 以上或上市当年即亏损，如发行人未在招股说明书中明确具体地提示业绩下滑风险的，我会将自确认之日起暂不受理相关保荐机构推荐的发行申请，并移交稽查部门查处。

下一步，我会将继续加强事中事后监管，严惩违法违规行为，进一步增强各方信息披露责任意识，提高招股说明书信息披露质量。

二、关于构建信息披露规则体系的问题

完善的信息披露规则体系，对发行人依法合规披露信息、中介机构

履行审核把关职责和便利投资者科学决策都具有重要作用。近年来，我会根据《证券法》《首次公开发行股票并上市管理办法》等相关规定，并结合企业首次发行股票审核和日常监管实践，以证券期货法律适用意见、信息披露内容与格式准则、证监会公告、监管函、监管问答等多种形式，制定和发布了一系列具体规则。2013 年 11 月以来，适应新股发行体制改革的需要，我会又进一步完善信息披露及其监管规则体系，主要包括：

（一）信息披露和申报材料方面。我会以证监会公告形式发布《关于首次公开发行股票并上市公司招股说明书财务报告审计截止日后主要财务信息及经营状况信息披露指引》及《关于首次公开发行股票并上市公司招股说明书中与盈利能力相关的信息披露指引》，明确了对 IPO 企业财务信息及时性披露及盈利能力相关信息披露的要求；以监管问答形式发布《落实首发承诺及老股转让规定》及《关于相关责任主体承诺事项的问答》，对 IPO 发行人及相关责任主体作出的股票锁定期延长、股价稳定预案股份回购等承诺的相关问题作出解答；发布《募集资金运用信息披露》、《关于调整首次公开发行股票企业征求国家发改委意见材料的要求》，明确了对 IPO 企业募集资金运用及征求国家发改委意见的申报材料的信息披露要求。

（二）发行审核流程方面。我会除在网站公开审核工作流程外，还以监管函形式发布《关于首次公开发行股票预先披露等问题的通知》；以监管问答形式发布《首发企业上市地选择》《关于首次公开发行股票中止审查的情形》《在审首发企业中介机构被行政处罚、更换等的处理》等，对发行审核各环节的常见问题进行了解答，提高审核工作公开性和透明度。

（三）中介机构监管方面。我会以监管函形式发布《关于进一步加强保荐机构内部控制有关问题的通知》，要求保荐机构完善执业全过程的风险识别、评价和管理，建立健全内部问核机制，进一步提升内部控制的执行效果。

（四）发行与承销监管方面。我会以证监会公告形式发布《关于加强新股发行监管的措施》，规定了发行人和主承销商应连续发布投资风险公告的情形，并指出将对发行人询价、路演及网下投资者报价活动进行抽查；发布《关于修改〈首次公开发行股票时公司股东公开发售股份暂行规定〉的决定》，对公司公开发售股份数量和不得超过自愿设定 12 个月及以上限售期的投资者与公开发售股份的公司及相关利益方的不当利益安排作出了限制性规定。

目前，我会正在研究起草信息披露规则制定办法。该办法将进一步规范现有审核指引及监管函，在《公司法》《证券法》等法律基础上构建完整的信息披露规范体系，提高信息披露监管的透明度。

三、关于加大信息披露违规行为监管执法力度的问题

近年来，我会按照依法行政、建设法治政府的总体要求，不断加强事中事后监管，强化稽查执法，多措并举提高违法者的违法成本，维护投资者的合法权益。

（一）加大上市公司信息披露违规行为的监管力度

近年来，我会进一步加大了对信息披露违法违规案件的查处力度，对损害投资者利益，破坏市场秩序的违法行为，用足法律赋予的各种执法权限，有效地打击了上市公司信息披露违法违规行为。2014 年，我会针对信息披露违法违规立案调查 43 起，对 16 家上市公司和 5 家中介机构，171 名上市公司董事、高管及其他责任人员作出行政处罚，21 人被市场禁入，21 名涉嫌犯罪人员被移送公安机关。

（二）推动立法修订，提高信息披露违法行为处罚幅度

现行《证券法》对上市公司和涉案人员的罚款限额分别为 30 万元至 60 万元和 3 万元至 30 万元，实践中存在信息披露违法行为成本过低的问题。为进一步加大对重大违法行为的惩处力度，提高违法者的违法成本，我会积极推动立法机关修订完善《证券法》，建议立法机关对涉及违法者违法成本的“法律责任”部分内容作出修改，将信息披露违法的罚款上限由 60 万元提高至 500 万元。

（三）细化重大违法强制退市制度，加强退市公司的信息披露监管

为进一步加大欺诈发行和实施虚假信息披露违法者的成本，2014年，我会出台《关于改革完善并严格实施上市公司退市制度的若干意见》，首次明确上市公司因收购、回购、吸收合并等活动引发的主动退市情形，并作出有别于强制退市的专门安排；细化了重大违法公司退市制度。同时，明确要求上市公司退市前应当及时、准确、完整地持续披露其股票可能被暂停或者终止上市交易的提示性公告，通过提高退市公司的信息披露频率、完善披露内容及加强披露管理方式，强化退市风险警示机制，向投资者充分揭示退市风险。截至2015年8月底，A股市场共有82家公司退市，其中主动退市32家，强制退市50家。2015年3月，上海证券交易所依法对博元投资实施退市风险警示，博元投资成为退市制度修订后首家因重大违法违规行为进入退市程序的公司。

（四）探索建立投资者损失补偿制度

我会在严格执法的同时，积极探索建立投资者损害赔偿先行赔付机制，支持违规公司的保荐机构和大股东主动补偿投资者。我会在处理万福生科欺诈发行和海联讯虚假陈述中，积极协调推动保荐机构、大股东与2万多名投资者达成和解，获偿适格投资者达到96%以上，补偿金额约2.6亿元，获偿比例超过98%，取得了良好的社会效果。同时，我会发布实施《行政和解试点实施办法》和《行政和解金管理暂行办法》，投资者可以通过行政和解渠道获得赔偿，为投资者通过行政和解金获得经济补偿提供更便捷的渠道。

（五）推动民事救济和刑事制裁

我会一直高度重视加强与司法机关的协调合作，积极配合并推动司法机关对《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》的修订工作和内幕交易、操纵市场的司法解释起草工作，明确操纵证券市场、期货市场刑事案件的定罪量刑标准。同时，我会在总结执法经验的基础上，积极研究开展《内幕交易认定办法》《市场操纵认定办法》以及《利用未公开信息交易认定办法》的制定工作。

下一步，我会将继续配合全国人大对《证券法》的修订工作，提高对发行人等信息披露责任人的违法行为的处罚力度，同时进一步加强对信息披露违法违规行为的打击，提高资本市场信息披露质量。

感谢您对资本市场发展的关心和支持，欢迎继续提出意见和建议。

中国证监会

2015 年 10 月 9 日

全国政协十二届三次会议第3171号提案

案　　由：关于进一步发展完善农村金融体系的提案

主　　办：银监会

会　　办：农业部　人民银行　财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：武鸿麟

内　　容：

农业产业化发展成为农民增收的主要途径，与传统农业相比较，发展农业产业化的地区对资金的需要已从传统的只管“种”发展到“产”甚至“销”。为促进农业产业化发展，农村金融信贷政策不断向农业产业化倾斜已经成为一种新的趋势。以“竹乡”贵州赤水市为例。赤水市拥有丰富的竹资源，从2007年开始，当地金融机构陆续发放农户贷款，截至2014年11月末，农户贷款余额18.73亿元，带动全市农户进行竹子种植，直接支持全市农户造竹面积超过了114万亩。在培育了大量的作业种植户后，金融机构的信贷开始向农业产业化企业变化，先后向赤天化纸业股份有限公司20万吨竹浆林纸一体化项目，赤水市新宇竹业有限责任公司，赤水市胶合板有限责任公司贷款近20亿元。从2亿到20亿，从支持农户到支持农业企业，赤水的情况折射出农村金融需求的巨大变化。

但在金融不断向三农倾斜的同时，当前农村金融存在的矛盾仍然突出。一是农村金融产品缺乏创新。如针对农户的贷款品种仍局限在农户小额信用贷款，投放机构仍主要是农村信用社。而农房改造等诸多新农村建设项目都缺乏对应的贷款品种。二是金融机构仍未处理好涉农贷款

项目的政策性和风险平衡。省内涉农企业规模偏小，获取贷款的难度普遍较大。三是农村金融的成本居高不下。涉农贷款具有数量多、分布广、手续烦琐、逾期清收困难等特点，金融机构服务农村金融的成本明显高于服务城市金融。一些金融机构将成本转嫁给农村金融需求者，某市农村信用社新发放的贷款品种中，三分之一利率上浮 30%—50%，三分之一甚至上浮 50%—100%。四是加强农村金融风险防范与农村金融服务需求灵活多样性的矛盾突出。贵州遵义市 2014 年初开展的春耕备耕贷款满足率调查中，76% 的农户因为没有担保和抵押而未取得贷款；88% 的农户认为贷款手续烦琐、贷款审批时间长。同期民间融资抽样数据显示，76% 的农户和 80% 的农村个体工商户参与了民间借贷。造成这种情况的原因是涉农金融机构只注重了风险的防范，而忽视了服务的提供；只注重了规范化、正规化，而忽视了农村金融自身的特点。造成农村金融改革明显落后于农村经济发展，农村金融供给不能适应需求的现象。

为进一步发展完善农村金融体系，增强涉农金融支持农民增收、农业产业发展和新农村建设的能力，建议如下：

（一）积极探索农村金融投融资机制建设，增强农村金融机构的投融资实力。

农村金融与城市金融相比，生产周期长，受自然条件影响大，收益不确定，这些问题决定了两者不在同一起跑线上，农村金融不能走纯商业化道路，而应考虑其特殊性，积极探索建立一种“市场 + 政府”模式的投融资机制，增强农村金融机构的投融资实力。

（二）尽快建立完善统一规范的农村金融服务成本补偿体制，提高涉农金融机构积极性。

近年出台的一些探索农村金融成本补偿的方式和方法，如涉农贷款奖励、农业贷款贴息、金融税收优惠政策的落实，普遍存在散（实施权分散于人行、财政、税务等部门）、乱（兑付标准各不一致甚至互相撞车）、流（流于形式或直接流产）的现象，不能真正达到完善农村金融市场的目的。建议由人行牵头，将分散于各部门的支农财政资金整合为

统一的农村金融成本补偿基金，对金融机构支农贷款进行补偿，对金融支农创新进行奖励，对金融支农的损失进行补助。组建农村金融机构行业协会，积极争取财政、税务等优惠政策，协助各项惠农政策执行贯彻到位。

（三）加快农村金融基础设施建设，优化农村金融生态环境，为农村金融改革提供有效保障。

一是要加快推进农村信用系统平台建设，为金融机构降低信贷信息的甄别成本。二是要建立完善农村产权交易市场，增强农村资产流动性。三是要建立完善农村金融中介体系，完善与农村金融服务及其创新相关的登记、评估、抵押、担保等中介服务。四是要加快农村金融风险分担体系建设，推进农业产业政策性保险。五是要完善农村金融法律法规环境，有效维护农村社会秩序和金融稳定。六是要打击农村金融违约行为，奖励诚实守信的涉农贷款企业，培育农村信用体系。

（四）进一步拓宽农村金融服务领域，创新农村金融服务方式。

农村金融既要适应传统农业生产和农民消费增长的客观事实，变动农户贷款的额度、期限、方式，继续加大农户贷款的投放，也要开发信贷品种，满足农业产业化企业的贷款需求；更要长远规划农村金融布局，高度重视培育、扶持与农村金融宏观需求相契合的农村金融机构。金融服务方式要转变过去将贷款服务作为金融服务主要方向的传统思路，在农村积极发展现代金融服务业。探索农村金融咨询顾问服务、银行卡服务、保险业务、金融租赁业务、票据融资、证券化等新兴金融及金融衍生品业务。

（五）完善农村金融布局，发展农村多元金融体系。

金融改革要正视非正规金融在农村普遍存在的事实，一方面坚持发展正规金融，通过信贷支持农业现代化的发展；另一方面主动介入非正规金融的监督管理和风险监测，引导其进行现代化改造。给予非正规金融适当的肯定与扶持，发挥其信息、成本、担保优势。形成正规金融与非正规金融的优势互补，促成农村多元金融服务环境的形成。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3171 号（财税金融类 336 号）提案答复的函

武鸿麟委员：

您提出的“关于进一步发展完善农村金融体系的提案”收悉。经商农业部、人民银行、财政部，现答复如下：

一、关于积极探索农村金融投融资机制建设，增强农村金融投融资实力的建议

近年来，党中央、国务院高度重视农村金融工作，2014 年和 2015 年的中央 1 号文件都对此提出了明确要求。2014 年，国务院办公厅印发《关于金融服务“三农”发展的若干意见》，对改进和加强农村金融服务进行全面部署，强调按照“政府引导、市场运作”原则，加大对农村金融的政策扶持力度。我们十分赞同您关于“积极探索建立一种‘市场 + 政府’模式的投融资机制，增强农村金融机构的投融资实力”的建议。财政和金融是支持、保持农业发展的两个重要杠杆，两者具有显著的协同效应。农村金融离不开财政支持，这是由我国农村的实际和农业的特点决定的。下一步，财政部门将根据党中央、国务院部署，进一步完善财政政策扶持体系，创新支持方式，引导更多信贷资金投向农村，促进农村金融体系持续健康发展。

二、关于尽快建立完善统一规范的农村金融服务成本补偿体制，提高涉农金融机构积极性的建议

近年来，根据党中央、国务院支持农村金融改革发展的有关精神，中央财政陆续出台了一系列扶持政策，通过实行县域金融机构涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴、农村金融税收优惠等多种措施，推动农村金融服务体系建设，更好地为农民、农村和农业提供金融

服务。从政策效果看，上述政策起到调动金融机构支农信贷投放的积极性，优化涉农信贷结构，加快农村金融服务体系建设，推动新型农村金融机构健康快速发展，增强县域农村金融机构发展实力的多重实效，为农村金融机构可持续经营提供了有力保障。中央财政支持农村金融或“三农”发展的有关专项资金，均有其设立依据、专项用途和专门的资金管理办法，在发展农村金融服务体系、激励涉农贷款投放、稳定农业生产、促进农民增收、推动扶贫开发、深化农村改革等方面发挥着重要作用，实施整合为统一的农村金融成本补偿基金，尚需作进一步统筹研究。

三、关于加快农村金融基础设施建设，优化农村金融生态环境，为农村金融改革提供有效保障的建议

近年来，主管部门高度重视农村信用体系建设，不断改善农村信用环境。2014 年，人民银行发布《关于加快小微企业和农村信用体系建设的意见》，确定 32 个县市为全国农村信用体系建设试验区，进一步完善农户信息征集、信用评价和应用机制。积极开展信用户、信用村、信用乡（镇）评定，加快形成良好信用环境。将小贷公司和融资担保公司信用评级工作范围扩展至全国，促进县域银担合作。截至 2015 年 3 月底，全国共为 1.56 亿农户建立了信用档案，并对其中 1.08 亿农户进行了信用评定，其中 9119 万户获得信贷支持，贷款余额近 2.3 万亿元。各地进一步深化农村产权抵押融资改革，探索推进农村产权交易市场建设，各类农村金融中介组织得到快速发展。农业险种覆盖面大幅提高，承保农作物品种超过 170 个。中央财政不断加大支持力度，将水稻、小麦、玉米等主要粮食作物等 15 个涉及国计民生的品种纳入补贴目录，各级财政对农业保险保费的补贴合计已占总保费的 80%。

四、关于进一步拓宽农村金融服务领域，创新农村金融服务方式的建议

近年来，监管部门督促引导银行业金融机构准确把握我国农业农村发展“四化同步”的新趋势，结合经济结构的新变化，大力交流和推介

各地优秀的涉农金融产品和服务方式，在出台扶持农民合作社、林权抵押、涉农信贷与保险合作等信贷政策的基础上，不断探索低成本、可复制、易推广的涉农金融产品和服务方式。一是推广信用贷款产品。大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款，满足借款人的融资需求。二是挖掘联合增信功能。鼓励和支持银行业金融机构根据当地农村经济发展实际，积极参与或者借助由农业产业化龙头企业、农民合作社、农户、保险公司、担保公司等多类农村市场经济主体组成的信用共同体，发挥其联合增信功能，进一步提高农村借款人的贷款可得性。三是推动开展涉农信贷与涉农保险合作。四是扩大担保抵押品范围。提出凡法律法规不禁止、产权归属清晰、价值评估合理的各类资产，都可以作为贷款抵（质）押物。五是提供多元化金融服务。县域的银行业机构都开办了各类财政补贴发放、汇款、缴纳通信、水电等费用等代收代付中间业务，为群众生活提供便利的服务。

五、关于完善农村金融布局，发展农村多元金融体系的建议

近年来，监管部门针对不同机构的特点和优势，分类推进各类涉农金融机构深化改革，不断丰富农村金融服务主体，为社会资本合规进入金融领域打开通道，增加农村金融有效供给，提升农村金融竞争活力。特别是，支持设立以服务“三农”为导向的金融租赁公司，引导信托公司通过多元化金融服务支持“三农”和实体经济发展，促进涉农融资性担保机构和小额贷款公司稳健发展，引导探索组建民间信贷服务组织，指导新型农村合作金融规范发展。下一步，银监会将会同相关部门进一步加大工作力度，加快形成正规金融与非正规金融优势互补、多元化农村金融服务业态，促进金融更好地为实体经济服务。

感谢您对银行业监管工作的关心与支持！

中国银监会

2015 年 7 月 28 日

全国政协十二届三次会议第0671号提案

案　　由：关于尽快规范我国石墨产业发展，加强石墨资源战略性储备的提案

分　　办：科技部　工业和信息化部　财政部　国土资源部

提案形式：党派提案

第一提案人：民进中央

内　　容：

石墨是不可再生的稀有矿产，广泛应用于现代工业，是重要的战略资源。欧盟将石墨的加工产成品石墨烯列为未来新兴旗舰技术项目，并把石墨列为14种“生死攸关”的紧缺矿产资源之一。美国将石墨资源列为高新技术产业的关键矿物原料。我国石墨储量占世界70%，是世界最大的石墨储量与出口国。但在生产过程中长期存在着开采浪费、资源利用率不高、环境破坏严重等问题，资源的稀缺性与环境的外部成本没有体现真实价值。问题主要表现在以下方面：

（一）资源税亟须调整。税率偏低：我国现行石墨资源税为每吨3元，税负过轻，未体现资源的稀缺性与环境的外部成本。与矿产稀缺性及重要性相似的稀土相比，稀土资源税改革后，不仅单列了税目，而且税率上调了10倍以上。比较而言，石墨资源税税率偏低。税率单一：现行的资源税暂行条例中石墨矿税率单一，没有按照石墨品质等级、种类等划分，不能体现资源税的调节级差收入的功能。按销量计征不科学：按销售量从量计征，而不是以实际开采的矿产数量计征，没有考虑到对环境破坏的补偿、资源的合理开发、开发成本及资源耗竭等问题。

（二）出口过于轻率。中国是世界最大的天然石墨生产国，也一直

是天然石墨产品的最大出口国。与我国对石墨资源过度开采形成鲜明对照的是，在石墨深加工产品技术上领先的发达国家对天然石墨实行“以购代采”的战略，并且进行技术封锁。作为中国最大石墨市场的日本，进口量占中国总出口量的 32.6%，并将进口的部分石墨矿沉入海底；韩国则封存了本国石墨矿山不开采，趁我国产品低价竞销之机大量进口；美国每年进口量约占中国总出口量的 10.5%，而对本国的石墨资源进行了立法保护。

（三）加工过于粗放。石墨的性能与其鳞片的大小有着十分密切的关系，不同尺寸大小的鳞片石墨具有不同的用途，加工处理方式和应用领域也就不同。目前国内对不同特征的石墨矿石工艺学研究缺乏，没有查清不同鳞片尺寸的石墨资源分布状态，也没有相应的深加工方法。石墨选矿回收率低，大鳞片石墨产率低。资源特征不清，加工方法单一，结果造成加工过程中大尺寸鳞片石墨得不到有效保护，小尺寸鳞片石墨得不到有效利用，造成了宝贵战略资源的巨大浪费。

（四）进出口价差惊人。我国生产的天然石墨产品中绝大部分是最初级的加工产品，高附加值产品研发和生产明显缺失。以高纯石墨为例，国外以其技术优势在高纯石墨方面占据领先地位，并在石墨高技术产品方面对我国进行封锁。目前我国高纯石墨技术只能勉强达到纯度 99.95%，而 99.99% 乃至以上的纯度只能全部依赖进口。2011 年，我国天然石墨均价约为 4000 元 / 吨，而进口 99.99% 以上高纯石墨的价格超过 20 万元 / 吨，价差非常惊人。

为此建议：

1. 调整石墨资源税计征方式，完善价格形成机制，让石墨生产价格体现出环境成本。现行石墨资源税采取按照销售量从量计征方式，建议调整为以开采额征税。这样企业在生产过程中势必要注重提高开采率及控制开采量对产品成本进行控制，采富弃贫、资源浪费等现象能够得到抑制。此外，石墨产品需求弹性较小，税负容易转嫁，在对石墨资源税设计税负时，要考虑到国外品级相似产品到岸价格与关税价格和不应低

于提高资源税之后国内的石墨产品价格，避免削弱我国石墨产品的国际竞争力。

2. 加强对石墨资源的管理与整合。一方面加强对优质石墨资源勘查开发的有效监管。提升管理层级，加速行业整合，提升企业的竞争力与产品定价权。参照稀土行业整合由国家工信部牵头参与，对石墨行业应该提升管理层次，从地方政府提升到省部层面，加强国家对石墨行业的有效管理与调控。另一方面提升行业集中度，提高国家对优质资源的掌控力度，限制开采，建立石墨战略储备制度，包括石墨产品储备、产能储备和优质矿产地储备。尽早对石墨实施出口配额许可制度，并逐步减少石墨出口配额，减少或者禁止原矿及初级产品出口，加强对石墨出口管控。

3. 开采要体现环境成本，提高资源利用率。石墨行业环境污染问题突出，水土流失、粉尘烟尘、废石废渣严重污染土地、地表水系及矿区的生态环境，而开发造成的环境成本并未列入现行成本。建议加大石墨开采的环境成本，将这部分资金用于后续环境治理，以此倒逼石墨企业调整产品结构，避免粗放开采，进行行业资源整治，设立生产分级制度，提高资源利用率。

4. 加快高附加、高技术石墨科技成果研发与应用。针对发达国家不断致力于提高技术水平来开发石墨新产品和新用途，形成寡头垄断的这种态势，建议制定高标准的石墨企业准入门槛，强化高附加、高技术石墨科技成果转化应用。建设国家级技术研究开发中心，培育石墨开发应用技术创新体系和自主的技术与人才培育体系。加快转变石墨企业生产经营方式，大力培育和壮大石墨乳、石墨电极、石墨烯等现代产品主体。完善石墨产品流通市场体系，拓展对外流通市场渠道。建立健全石墨行业新标准化体系和石墨产品分级和进出口监管体系。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0671 号（资源环境类 036 号）提案答复的函

民进中央：

你们提出的“关于尽快规范我国石墨产业发展，加强石墨资源战略性储备的提案”收悉，由我部与工业和信息化部、财政部、国土资源部分别办理。现将我部意见答复如下：

提案中分析了尽快规范我国石墨产业发展，加强石墨资源战略性储备对我国国民经济和社会发展的重要意义，指出了我国石墨产业发展中存在的问题，提出了加快高附加、高技术石墨科技成果研发与应用等一系列建议。提案抓住了石墨产业发展的关键，也是科技部近几年来关注和着力解决的重点问题之一，对“十三五”材料领域相关科技计划的实施具有重要的参考价值。

一、我国石墨资源利用现状与存在问题

石墨是具有多用途的非金属矿产品，是一种宝贵的战略资源。石墨具有耐高温、抗腐蚀、抗热震、抗辐射、强度大、韧性好、自润滑及导电、导热等特有的物理化学性能，广泛应用于冶金、机械、电子、军工、国防、航天航空等领域，是国防工业和现代工业技术发展不可或缺的功能性基础材料。

我国是世界石墨资源储量最丰富的国家，探明储量约为 20 亿吨，约占世界石墨储量的 70%。从我国已探明的石墨储量看，晶质石墨占 68% 左右，隐晶质石墨占 32% 左右。我国晶质石墨以大中型矿床居多，主要分布在黑龙江、山东等省区；隐晶质石墨以中小型矿床为主，主要分布在湖南、广东等省区。

我国石墨产量常年居世界首位，是第一大石墨生产国和出口国。但

长期以来，国内石墨开发企业以初级产品为主，由于缺乏石墨综合利用尖端技术，产品附加值低，同质化问题严重；产能过剩，国内低价竞争出口；采选工艺相对落后，综合利用技术水平较低，环境污染较严重。

近年来，国家高度重视优势矿产资源的开发利用，资源整合之后致力于延长产业链，依托大企业集团或产业联盟优势、资金优势、技术优势和资源优势，提高产品附加值，从销售石墨初级产品逐步向石墨高端应用产品转变。

二、科技部已开展的工作

在相关部门、地方和企业的共同努力下，我国已经初步建立了石墨资源开发和研发体系，并且在一些应用领域实现了技术突破。

将石墨产业资源开发和利用纳入规划并重点支持。《国家“十二五”科学和技术发展规划》指出：发展矿产资源高效开采、绿色选冶、高效利用等重大技术与装备，推动矿产资源绿色可持续开发。针对制约石墨产业发展的重大科技问题，通过有关科技计划，安排科技项目，推动石墨产业提升技术水平和相关重点企业提升核心竞争力。“十一五”期间，安排了国家科技支撑计划“高性能非金属矿物材料的制备技术研究”项目之课题“新型电池用天然石墨材料的制备技术研究”，国拨经费 368 万元；“十二五”期间，启动了国家科技支撑计划“高纯石墨材料开发与典型应用”项目，国拨经费 4810 万元。该项目包含 5 个课题。（1）鳞片石墨基础原料绿色制备及典型示范；（2）高纯鳞片石墨制备技术与应用；（3）低硫高抗氧化性可膨胀石墨及高导热柔性石墨板制备技术开发与示范；（4）新型负极材料制备技术及产业化研究；（5）先进金属—鳞片石墨复合材料开发及应用。目前项目的各课题进展顺利，已进入成果应用示范阶段。

推动石墨产业创新载体和平台建设。认定了黑龙江省萝北云山石墨新材料火炬计划特色产业基地，石墨产业技术创新战略联盟获批国家试点联盟，创新要素不断向产业聚集，产业集群发展态势初现，石墨新材料产业创新体系不断完善。

推动重点区域石墨产业发展。黑龙江省是中国石墨资源最丰富的省份，占全国保有矿物储量的64%以上，相当于占世界的40%以上。委托黑龙江省科技厅牵头组织，科技部战略研究院实施，编制了《石墨产业科技发展专项规划（2012—2020年）》、《黑龙江省石墨产业科技发展实施方案》，以科技创新引领和推动黑龙江省石墨产业发展，石墨资源优势转变为经济优势初见成效。

三、下一步工作考虑

目前，科技部正在组织开展“十三五”国家重点研发计划重点专项凝练工作，将按照《国务院印发关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案的通知》要求，继续支持石墨材料的科技创新工作。对于建议中提出的加快高附加、高技术石墨科技成果研发与应用等建议，我们将在“十三五”国家重点研发计划中予以统筹考虑。按照全链条设计原则，在前期研究开发的基础上，以重大基础研究为起点，以重大共性技术作为基本框架，以对基础产业和新兴产业具有战略意义的核心技术作为突破口，全面布局石墨材料研究开发任务。

感谢民进中央对科技工作的支持。衷心希望民进中央一如既往地给予科技创新关注和支持并欢迎提出宝贵意见和建议。

科技部

2015年6月15日

全国政协十二届三次会议第3636号提案

案　　由：关于在我国大中城市系统开展城市地质调查的提案

主　　办：国土资源部

会　　办：财政部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：2

第一提案人：王训练

联名提案人：刘俊来

内　　容：

中国东部的大范围雾霾已经引起全球的关注和当地人民的恐慌，给我国的社会和经济带来很大的危害。另外近年来我国连续发生多起城市地面和道路塌陷事件，不仅给人民的生命财产造成了很大损失，而且造成了很坏的国际影响，严重影响了我国改革开放的形象。

2014年，我国在治理雾霾方面取得了一些效果。但是，距离根治雾霾还有一个漫长的历程。根治雾霾，需要对雾霾的成分、产生机理、分布范围、活动规律进行深入的了解和研究。这些资料数据基本上都属于生态环境地质调查的范围。

随着城市功能的不断增加和日趋复杂化，城市地下空间的利用范围越来越广泛，而且对地下空间的利用还在迅速增加，地面建筑和地下空间利用的矛盾更加突出。近年来城市灾害性地面和道路塌陷时有发生，皆因为在城市规划中对地下空间资源的利用和规划重视不够。

城市主要环境指标和城市地下空间资源都应属于城市地质调查的范围。建议中央政府设立专项经费，由中国地质调查局牵头组织相关力

量，尽快在我国大中城市系统地开展城市地质调查，调查内容至少应该包括主要生态环境指标与地下空间资源，为生态环境治理和地下空间资源的开发利用及城市规划提供战略性、前瞻性、基础性资料。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3636 号（资源环境类 187 号）提案答复的函

王训练委员：

您提出的“关于在我国大中城市系统开展城市地质调查的提案”收悉。经商财政部，现答复如下：

一、您提出的建议十分重要

近年来，我国城市化进程加速，城市地下空间的利用范围越来越广泛，城市灾害性地面和道路塌陷时有发生，地面建筑和地下空间利用的矛盾更加突出。因此，在我国大中城市系统开展城市地质调查十分重要。

二、近年来城市地质工作进展情况

（一）查清了全国地级以上城市存在的主要地质问题及其危害。

目前，我部已经组织开展了全国 287 个地级以上城市和 19 个地（州、盟）所在地县级城市（共计 306 个城市）的摸底调查，查明了存在的主要地质问题及其危害和损失，为城市地质安全管理工作提供最基础的数据。

（二）推进了三维城市地质调查工作，大力推进地质资料信息服务集群化产业化。

围绕城市规划、建设、管理和可持续发展需求，完成了北京、天津、上海、南京、杭州、广州等 6 个特大城市的三维城市地质调查试点工作。在此基础上，通过中央和地方政府合作的方式，继续推进重庆、武汉、长沙、西安、福州、郑州、唐山、厦门等 8 个大型城市的三维城

市地质调查工作。

通过系统收集整理以往城市地质资料，加大城市地质调查精度，系统建立了城市地下三维结构，科学评价了地下空间开发利用适宜性；查明了城市地面沉降、地面塌陷等主要地质灾害和地下不良地质体的分布特征，并评价了危害性；系统调查评价了城市地质资源、城市垃圾填埋场选址、地下水应急水源地等地质资源和环境保障能力；实现了各城市多源、海量、异构地学数据的集群化管理，建立了全球首创的三维可视化城市地质信息管理决策平台和面向公众的城市地质信息服务系统。在城市规划、城市建设、城市安全、土地利用规划与资源管理、生态农业与城市环境保护等城市可持续发展中发挥了基础作用。为北京奥运会场馆、上海世博会园区、广州亚运场馆、南京火车南站等重大城市工程规划与建设提供了重要支撑。

（三）建立健全相关法律法规，为城市地质管理工作提供了制度基础。

2014 年 7 月 1 日，国土资源部正式实施《地质环境监测管理办法》，该办法的出台，将会为城市地质管理工作提供具体而规范的制度保障。同时，住建部颁布实施的《城市规划法》（2008 年）和《建设部关于加强地质灾害防治的规划管理工作的通知》（2001 年）等也要求提高城市建设的地质安全，强化城市地质防灾减灾工作。

三、下一步工作

中央财政通过地质矿产调查评价专项，已对我国重点城市地质调查和经济带地质环境调查工作给予了大力支持。下一步，相关部门将继续完善相关政策，加大城市地质调查工作投入力度，尽快实现重点城市地质环境调查全覆盖。

感谢您对国土资源管理工作的关心和支持。

国土资源部

2015 年 9 月 8 日

全国政协十二届三次会议第0697号提案

案　　由：关于进一步完善我国城乡气象灾害防御规划和基层气象公共服务系统的提案

主　　办：气象局

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：骆沙鸣

内　　容：

气候变化和气象灾害严重影响着人们的生产生活与生态生命，随着科技进步和大数据时代的来临，我国气象综合服务能力和气象防灾减灾水平进一步提升，城乡一体的基层气象公共服务体系日臻健全，产生了良好的经济社会效益与生态效益。但目前我国基层县乡的气象服务的针对性、精细性和专业性尚不强，气象信息员队伍业务能力不强与作用发挥不足并存，人们的防灾减灾意识与气象科普水平不高，气象信息渠道不畅与服务功能弱化时有发生。所以有必要进一步完善我国城乡气象灾害防御规划和基层气象公共服务系统。建议如下：

1. 在我国气象工作十三五规划中，应将围绕“气象防灾减灾”与“气象为农”、“气象为民”的核心理念，将健全完善我国城乡气象灾害防御工作作为重要内容。逐步加大资金技术人才投入，提高大数据共享运用与远程综合会商的软硬件建设水平，提高气象服务产品的准确性、针对性、时效性，不断提升气象灾害等突发事件的应急反应能力，建立有关气象灾害等突发事件发布平台，通过短信平台、乡村大喇叭广播、电子显示屏等途径发布预警信息，使气象预测、预报第一时间公之于众，为政府决策和公众及时有效避灾提供依据。

2. 要加强基层气象部门的人才培养和继续教育，为基层气象专业预报提供人才智力支撑。应为更多义务兼职气象信息员提供必要待遇与奖励。气象服务系统应不断优化升级，形成高效、低耗、优质的集成化、规范化服务和技、农、贸一体化的多样化服务，各地基层气象服务部门应以服务当地主要产业为抓手，提高服务意识，延伸服务内容，创新服务产品，增强服务效果。要针对当地农业种养业、设施农业等对气象信息的精细化需求，提供更加有针对性、精细性和专业性的农业预报和农情建议。

3. 要进一步加强气象科普知识宣传进社区、进学校、进农村、进工厂工作，提高公众运用气象服务产品的能力。建立与社会网络媒体合作开展气象防灾减灾宣传机制，拓宽宣传教育渠道与覆盖面。通过博客、播客、微博等增强气象门户网站、科普网站的互动性与传播性。

4. 多形式多渠道广泛发布气象信息。还可为公众提供气象信息查询台，实现自动和人工录入的天气警报广播。通过手机短信、新浪政务微博为公众提供气象信息快报和气象趋势预测。

5. 与智慧城市建设相结合，加强基层气象服务的数据库建设和应用。将当地气象历史资料、实时资料、参数比对、服务产品等气象信息及时收集并进行分析、加工。通过集成化软件形成图文并茂的多形式专业性气象服务产品。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0697 号（资源环境类 041 号）提案答复的函

骆沙鸣委员：

您提出的“关于进一步完善我国城乡气象灾害防御规划和基层气象公共服务系统”的提案收悉，现答复如下：

完善我国城乡气象灾害防御规划和基层气象公共服务系统，对于进一步推动基层气象防灾减灾服务融入式发展，完善“政府主导、部门联动、社会参与”的气象灾害防御机制，提高气象防灾减灾能力和水平具有重要意义。

一、关于将健全完善我国城乡气象灾害防御工作纳入“十三五”规划的建议

我局高度重视气象灾害防御工作。近年来，我局依托中央财政城市重大气象灾害监测和防御专项、“三农”气象服务专项等项目持续推进城市气象服务和气象为农服务“两个体系”建设，着力提高城乡气象防灾减灾能力，并取得明显成效。政府支持更加得力，各级政府在出台政策、部署工作、安排预算、绩效考核中包含气象工作；部门联动机制更加高效，建立了由 29 个部门组成的国家气象灾害预警服务部际联络员制度，先后与 29 个省（市、区）政府签订了省部合作协议，与农业等 20 余个部门和单位签订合作协议；社会参与范围更加广泛，气象信息服务站、气象信息员、城乡社区正逐渐成为基层气象防灾减灾的中坚力量，以气象部门直接提供为主、其他社会力量参与的防灾减灾气象服务提供机制初步形成；法制政策环境更加优化，《气象灾害防御条例》等一系列气象防灾减灾法律、法规颁布实施，气象防灾减灾工作步入法制化轨道。

我局完全同意您的建议，将继续推动把气象防灾减灾工作纳入政府责任清单、基本公共服务体系、国民经济和社会发展“十三五”发展规划以及政府购买服务指导性目录。城市气象防灾减灾方面，积极推进气象防灾减灾融入政府防灾减灾组织体系、融入政府应急预案体系、融入城市公共信息发布体系、融入城市公共服务保障体系、融入城市社会治理体系、融入政府法治化工作体系、融入国家新型城镇化标准体系，实现气象防灾减灾与城市基层管理、公共服务体系、综合信息平台的全面对接，有效提升城市气象防灾减灾和公共服务的水平。乡村气象防灾减灾方面，加强与涉灾、涉农部门的共建共享共用，将基层气象信息服务

站、气象信息员和农村气象信息发布手段建设与农村基层综合公共服务平台、农村广播电视及通信等村村通工程建设，以及农业信息进村入户试点等结合起来，建立与基层特别是偏远农村、山区实际情况相适应的气象信息传播服务渠道，提升农村公共气象服务能力和水平；积极推动基层气象防灾减灾融入城市基层网格化管理平台，推进气象防灾减灾融入城市社会治理体系；利用移动互联技术，打造气象信息员灾情上报通道、沟通交流和动态管理平台，发布现场图片采集、视频上传等有偿任务，建立信息采用补贴机制，提升信息员队伍的活跃度和实效性。

二、关于加强基层气象人才培养和促进气象服务优化升级的建议

我局已经建立了比较完善的基层气象人才教育培训机制，专门设置了面向基层的模块化培训课程体系和培训班型。2011 年以来，大规模开展了地市级预报员轮训、气象为农服务“两个体系”建设骨干人才轮训等培训，有效提升了基层气象部门人员的业务能力和综合素质，对加强基层气象部门人才队伍建设发挥了重要作用。近年来，我局通过深入推进气象为农服务“两个体系”建设，优化和升级面向基层和农业农村的气象服务。2014 年，面向新型农业经营主体的直通式气象服务对象比上年增幅达 120%，由 73 万名气象信息员、7.8 万个乡镇气象信息服务站、43.9 万个气象大喇叭等组成的气象预警发布系统逐步融入农村基层综合公共服务平台。

下一步，我局将进一步加大基层气象人才培养力度。按照《2013—2017 年气象部门干部教育培训规划》的要求，加强面向基层气象部门各类人员的培训；认真贯彻落实《教育部中国气象局关于加强气象人才培养工作的指导意见》，优化调整高校气象类专业招生规模和结构，为基层气象部门提供稳定持续的专业人才来源；通过建立基层模块化培训课程体系、完善基层系列培训教材、开展气象远程教育培训等方式，加强面向基层的培训能力建设。进一步加强基层气象服务能力。积极推动全国气象部门强化对种粮大户、家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织等新型经营主体信息的采集并建立动态修正机制，实现直通式为农

服务精准化投放；发展基于用户位置和预报请求的精细化为农气象服务业务，鼓励官方新媒体发布渠道中增加为农服务内容，提高面向农业、农村的气象预报服务的针对性和智能化水平。

三、关于加强气象科普宣传和气象信息发布的建议

我局高度重视气象科普宣传和气象信息发布工作。2014 年，气象部门组织各类宣传科普业务培训 600 余次，新建和改造校园气象站 344 个，制作图文类科普作品 2100 种，累计发放各类科普产品 474.6 万份；联合中组部在远程教育网推出科普视频节目《气象万千》，联合教育、民政、科技等部门组织“世界气象日”、“防灾减灾日”、“全国科技周”、“全国科普日”、“气象防灾减灾志愿者中国行”等活动 20 余次；依托网络和新媒体扩大科普覆盖面，气象部门已经建成官方网站 180 个、官方微博 689 个、官方微信 313 个、客户端 60 个。2014 年，气象官方微博累计发布气象信息 278 万条。

下一步，我局将建设并推广“气象科普资源共享与传播平台”，联合科技部、科协开展“十三五”期间气象科普工作思路研究和“部委科普联盟”信息共享工作；联合中国科协、中国气象学会推进《气象科普发展规划（2013—2016 年）》实施和中期检查，搭建“气象科普基地信息管理”平台，推动气象科普基地特别是校园气象站建设与运行，做到建用结合、规范开展；加强媒体运用管理，提升气象传播能力和水平，并通过制定《气象部门媒体融合实施方案》，加强整体谋划、加大资源整合力度和机制创新，打造气象部门的媒体旗舰、媒体品牌，形成传播气象声音的合力。

四、关于与智慧城市建设相结合加强基层气象服务数据库建设和应用的建议

目前，部分省份已在基层建立了气象信息服务网站，为公众提供本地气象实时数据和服务产品。最近，我局结合“十三五”气象事业发展规划的编制，明确了智慧气象的发展思路，提出通过信息化推进智慧气象与智慧城市、智慧交通、智慧农业等领域的融合，使气象现代化迈上

更高水平，为决策、为生产、为民生提供精细化、专业化、个性化的普惠气象服务。下一步，我们将加强高分辨率精细化预报、移动互联网、大数据分析、云计算等先进技术成果在城市防灾减灾和气象服务中的应用，发展基于用户位置和预报请求的精细化气象服务业务，提高气象预报服务的针对性、准确度和智能化水平，满足城市公众个性化气象服务需求。同时，在省级统一的数据环境支持下，针对各地实际需求，组织基层气象部门进一步利用本地气象历史数据、实时数据、预报产品等制作专业性的服务产品，提供给社会公众。

感谢您对气象工作的关心和支持！

国家气象局

2015 年 7 月 27 日

全国政协十二届三次会议第1145号提案

案　　由：关于对热电联产燃煤机组分类实施环保和节能改造的提案

主　　办：能源局

会　　办：工业和信息化部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：肖凤桐

内　　容：

一、为实施“煤改气”大量热电联产燃煤机组建成不久即被关停

供热是关系千家万户的民生工程，热电联产是我国北方城镇供热和发电的主要方式。我国《节约能源法》明确将热电联产作为节能技术之一，促进并推动热电联产发展应用。截至2014年底，我国供热机组总容量约2.4亿千瓦，约占火电总装机的27%，目前单机容量13.5万—30万千瓦是最主要的供热机型。近两年，各地为解决雾霾问题，大量关停或计划关停城市周边供热燃煤机组，甚至很多建成时间不长、规模较大的供热燃煤机组也被“一刀切”关停了。例如，天津陈塘庄电厂2台30万千瓦供热燃煤机组刚建成5年就关停了，1台13.5万千瓦供热燃煤机组建成仅8年就关停改建成燃气机组；2013年乌鲁木齐市启动了多个主力燃煤电厂的关停工作，其中，苇湖梁电厂已关停，淘汰的是刚完成环保改造的单机为13.5万千瓦的机组；其他很多供热城市也在积极着手关停现有供热燃煤机组实施“煤改气”。

二、主要问题

（一）造成不必要浪费。以2台30万千瓦热电联产机组为例，动态投资近27亿元，正常使用年限为30年，提前关停尚未达到设计寿命的

大中型供热机组，浪费严重。实际上，通过环保和节能改造，这些热电机组可以更加清洁高效，运行成本更低，并且不会增加居民或地方财政补贴的负担。

（二）加剧供气紧张局面。近些年，我国天然气对外依存度不断上升，2014 年我国天然气表观消费量 1830 亿立方米，对外依存度已升至 32.2%。由于许多城市集中实施煤改气工程，使得各地“气荒”现象频发，直接影响居民生活和工业生产。

（三）“避重就轻”难解雾霾之患。热电联产机组的单位污染物排放量远低于其他燃煤小锅炉，全国仍有近 50 万台燃煤小锅炉在运行，不加强这些小锅炉的整治，仅靠关停热电联产机组对于治理雾霾难以起到根本作用。因此，减排重点应放在能耗高、污染大的工业小锅炉、分散小锅炉和落后低效小火电上。

三、几点建议

（一）加强政策引导。合理安排供热燃煤机组的替代方案，指导地方和企业准确理解并执行燃煤压减政策，避免出现“一刀切”现象。

（二）分类实施环保节能改造。针对京津冀、长三角、珠三角等重点地区、满足改造条件的供热煤电机组，通过环保和节能技术改造、煤炭洗选等措施，提高能效，使污染物排放降至燃气机组排放标准；推动具备供热条件的纯凝机组实施供热改造，实现热电联产。

（三）着重治理小锅炉污染问题。对于不满足城市总体发展规划、电力和热力发展规划的小火电机组和分散小锅炉应坚决关停，发展热电联产集中供热，从根本上削减 PM2.5 形成前的主要污染物排放源。

（四）稳步实施“煤改气”工程。在气源落实和经济允许的情况下，大气污染防治重点地区的负荷中心区域内可适度建设燃气热电联产电厂，替代现有高能耗、高污染小型供热机组和分散小锅炉。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第1145号（资源环境类063号）提案答复的函

肖凤桐委员：

您提出的“关于对热电联产燃煤机组分类实施环保和节能改造的提案”收悉，我局高度重视，认真研究现答复如下：

热电联产是在电力生产过程中，同时供应热能的一种高效能源利用方式，可有效满足居民采暖和工业生产用汽需要，是国际公认的提高能效、改善环境的重要举措。我国一直高度重视热电联产工作，出台了系列鼓励政策，有效推动了热电联产持续健康发展。我局非常赞同您提出的科学开展热电联产节能环保改造的有关建议。

一、关于合理安排供热燃煤机组替代的建议。为促进大气污染防治，提高供热效率，部分能耗高、污染重的燃煤小热电机组实行有条件关停，我局不鼓励和支持对高效环保背压机组与大型热电联产机组进行关停或燃气替代。热电关停替代方向：一是北方新建大型高效采暖供热机组，替代其供热范围内低效小热电和小锅炉。二是工业园区内，整合具备条件的小热电，由高效大型热电替代。替代小热电机组，必须保障供热安全，原则上先建后关，并加强替代方案落实情况监管。

二、关于热电联产分类实施节能环保改造问题。诚如您所言，受资源禀赋限制，燃煤供暖在未来相当一段时期都将是我国的主要供暖方式。在环境保护压力不断加大，居民采暖需求不断增长的情况下，一方面，我局将继续优先对城市或工业园区周边具备供热改造条件且运行未满15年的在役纯凝发电机组实施供热改造。因厂制宜采用打孔抽汽、低真空供热、循环水余热利用等成熟适用的供热改造技术。另一方面，

按《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014—2020年）》要求，东部地区现役30万千瓦及以上公用燃煤发电机组、10万千瓦及以上自备燃煤发电机组以及其他有条件的燃煤发电机组，按燃气轮机组排放限值进行超低排放改造。有条件的地区，可以加大改造力度。2014年国家启动了800万千瓦超低排放改造示范项目，力争2020年前完成改造机组容量1.5亿千瓦以上。目前，地方政府、发电企业积极响应，大部分省份都制定了超低排放改造工作计划，落实分解目标任务。江苏、浙江、山西等省市制定了强有力的配套政策措施，如补贴环保电价、增加差别电量、优先布局新项目等。

三、关于着重治理小锅炉污染。《大气十条》明确要求全面整治燃煤小锅炉，到2017年，除必要保留的以外，地级及以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下的燃煤锅炉，禁止新建每小时20蒸吨以下的燃煤锅炉。在化工、造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉。淘汰燃煤小锅炉5万台的任务已分解落实到地方，各地严格划定城市建成区高污染燃料禁燃区，加大淘汰燃煤锅炉补贴，加快燃气管网和热力管网建设，全面推进燃煤小锅炉淘汰工作。2014年全国共淘汰燃煤锅炉5.5万台，约15万蒸吨，超额完成国务院政府工作报告确定的年度淘汰任务。环保部还修订了《锅炉大气污染物排放标准》（GB13271–2014），对锅炉大气污染物排放提出更加严格的要求。

四、关于稳步实施“煤改气”工程。天然气发电和供热具有清洁环保的优点，但考虑到近些年我国天然气对外依存度不断上升（2014年天然气表观消费量1830亿立方米，对外依存度已升至32.2%），以及价格居高不下，每年新增的天然气优先用于居民生活和替代散烧煤。在燃气发电方面，我局鼓励在经济发达、人口稠密和天然气供应充足的中心城市按小型化、冷热电三联供方式优先发展分布式电站，在调峰资源紧缺地区适度发展调峰气电，力争把天然气这种优质高价资源用活、用好。

目前，我局正在制订《热电联产管理暂行办法》，将充分吸收采纳您的宝贵建议，推动热电联产事业健康有序发展。

感谢您对能源工作的关心和理解，希望今后能得到您更多的支持和指导。

国家能源局

2015 年 9 月 2 日

全国政协十二届三次会议第0677号提案

案　　由：关于建立健全制度体系，落实企业环境责任的提案

主　　办：环境保护部

会　　办：国资委　工业和信息化部　证监会

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：民革中央

内　　容：

企业环境责任，指企业在其生产经营过程中所应承担的与其生产经营活动相关的环境保护与改善方面的责任，是企业应尽的义务。企业履行环境责任，不仅是保护生态环境的有效措施，可以减少政府监督成本，提高管理效能，扭转环境管理的被动局面，也是建设生态文明、构建和谐社会的必然要求，有利于形成政府、企业、公众共同参与的良性互动格局。

当前，落实企业环境责任主要存在两大问题：

（一）企业环境责任意识不到位。在社会环境意识普遍提升的今天，企业的环境责任意识明显不足，自觉承担环境责任的行动更是严重滞后。多数企业缺乏环保投资、监测、研发等方面的积极性，往往迫于政府处罚、社会舆论或竞争压力而被动履行环境责任，甚至消极抵制，加大了监督执法难度和成本。

（二）相关法律法规不完善，监管执法相对弱势。现行法规对企业环境责任的规定不全面，缺乏对产品生命周期全过程的环境责任追溯和界定，缺乏对治理或赔偿的范围、程度的细化规定，经济责任未能与环境污染损害成本相挂钩，企业赔偿金额远不能抵偿其造成的重大

或特大环境污染损害成本。环境保护面临执法成本高、违法成本低的情况，导致一些企业倾向于缴纳排污费或接受行政处罚，缺乏控污治污的主动性。

为此，迫切需要建立和完善企业环境责任长效机制，通过法律手段对企业责任目标、行为进行规范，并通过机制和政策，引导、鼓励、督促企业履行责任并形成长效管理模式。

一、健全相关法规，明确企业环境责任

在编制各级行政区域环境保护规划、修订环境保护及其他相关法律法规时，要将企业环境责任的原则和规定纳入其中。可制定《企业环境责任条例》与相关法规有效衔接，强化环境责任为企业社会义务。对企业环境责任体系进行界定，区分法定要求和倡导性要求，规定责任要求和标准，明确企业在整个生产周期，都应对周边环境的污染和破坏进行修复治理，超出治理能力的，按照损害和污染的成本，支付恢复生态及治理污染的费用。逐步完善关于环境损害赔偿、环境诉讼司法救济程序、公众参与的法规条例；细化环境责任，将排污费、环境费税以及环境损害赔偿与造成的环境污染和生态破坏成本相适应。

二、完善管理体系，督促企业环境责任落实

一是环境主管部门进一步加强事前防范工作力度，通过加强执法监督，严格依法制止和纠正污染行为。二是建立企业环境责任系统档案、评价体系和评估追溯机制，把企业环境绩效纳入信用体系，将之作为重要的奖惩辅助手段，如将企业环境绩效作为企业融资、上市的重要门槛，施行清洁生产企业市场准入优先等鼓励政策等。三是推动建立环境标识制度，有针对性地设立市场准入门槛，有效约束和引导企业主动转型。四是研究增加生态税种，采用罚款、保证金、排污许可、排放权交易、环境损害赔偿等多管齐下的经济措施，作为敦促企业承担环境责任的重要手段。四是积极扶持民间环保中介组织，推动政府、企业、公众信息共享，形成各种联盟、民间组织对企业环境责任的多重监督、良性互动、多元共治的责任监督机制。

三、营造良好氛围，倡导企业主动承担环境责任

一是加大政府给予企业和科研院所的污染治理技术及研发的资金支持比重，鼓励企业和高校、科研院所等加强合作，推动环保技术的产学研结合和转化应用，以新技术、新应用帮助企业降低环保成本。二是允许和引导企业多渠道履行环境责任，如可通过减少其他类型的污染物排放用于抵消成本过高的污染物排放，通过排污交易向其他企业和部门购买排放配额，投资生态环境建设项目来替代某些污染物排放等。三是逐步建立健全环境保险、基金、证券等金融体系，建议将政府的部分环保专项资金与企业融资结合，设立专项基金用于治理污染和生态恢复工作。四是加强针对生产企业的宣传教育，普及相关法规政策、传播环保意识，引导社会公众拒绝购买不保障员工利益或者污染环境的企业的产品，将环境责任承担与企业社会声誉紧密衔接，引导、督促企业自觉承担其环境责任。

四、从有条件、有影响力的企业入手，逐步扩大环境责任的履行范围

国有企业履行社会环境责任的能力和责任意识等较强，且央企在践行环境责任方面已经做出了良好的表率。上市公司在信息披露的透明度、规范运作、影响力方面具有较好的责任基础。而且，企业履行社会环境责任作为国际规范的重要内容，是企业参与全球化、国际化过程中必须面对的问题。因此，建议从国有企业、上市企业和国际化企业等有条件、有影响力的企业入手，先行先试。一是将履行环境责任情况纳入国有企业管理评价体系，从央企到地方国企、从大型企业到中小型企业，逐步扩大履行环境责任的主体范围。二是借鉴南非约翰内斯堡证券交易所、巴西圣保罗证券交易所、马来西亚证券交易所等证交所的做法，强制要求所有上市公司披露社会环境责任报告（如不披露需解释），并鼓励市场机构进行相应的评鉴工作。三是引导鼓励国际化公司严格遵守国际规范，认真履行社会环境责任，减少贸易和投资“壁垒”，有效地参与国际竞争。

五、支持和鼓励社会责任投资与消费

社会责任投资（SRI）是指投资者对社会、经济发展及环境健康的关注，再加上对传统财务指标的考察，选择绩优的投资目标，使投资者能对可持续发展有实质的影响力。需要更多的措施来建立一整套 SRI 运作机制。如推动社会投资向低能耗、低污染的行业倾斜；鼓励基金公司发起设立专门的社会责任型投资基金，鼓励发展社会责任相关的信托产品、资管计划等；大型投资基金，特别是社保基金等影响力较大的投资机构，要率先践行社会责任投资。证券监管机构可要求上市公司股东多提 SRI 的议案（如环境、平等就业、劳保、社区投资、反商业贿赂等），对能够较好地履行社会责任的上市公司给予政策倾斜；强制要求证券分析师在相关的分析报告中增加 SRI 的相关内容等。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0677 号（资源环境类 039 号）提案答复的函

民革中央：

民革中央提出的“关于建立健全制度体系，落实企业环境责任的提案”由我部会同国资委、工业和信息化部、证监会办理。经研究，现答复如下：

一、关于健全相关法规、明确企业责任的建议

“十二五”以来，国资委全面落实党中央、国务院的决策部署，把生态文明建设摆在更加突出的位置，积极推动中央企业树立绿色、低碳发展理念，切实履行社会环境责任，努力做好社会表率。

2010 年 3 月，国资委颁布实施《中央企业节能减排监督管理暂行办法》，对发生环境责任事故的、发生节能减排违法违规事件的、被国家节能减排主管部门通报的中央企业，视情节轻重给予中央企业负责人

经营业绩考核结果降级或扣分处理。中央企业多措并举持续加强环境保护，截至 2014 年已提前超额完成国家“十二五”减排目标。

2015 年 1 月 1 日实施的新修订的《环境保护法》，明确了政府、企事业单位和公众在环境保护方面的权利和义务。规定了按日计罚、限产停产、治安拘留等一系列强有力措施，全面提高违法成本，加大对违法企业的惩处力度。

二、关于完善管理体系、督促环境责任落实的建议

完善污染物排放许可制、排污权有偿使用和交易制度，是十八届三中全会确定的重要改革事项，也是完善我国环境管理制度的重要内容。新修订的《环境保护法》，进一步明确了排污许可制度的法律地位。目前，我部正在积极推进《排污许可管理条例》《排污许可证管理办法》等相关文件的研究制定工作。同时，在浙江省开展国家层面排污许可管理制度改革试点，通过衔接整合环评审批、总量控制、“三同时”验收、排污收费、排污申报等相关制度，将企业环境责任落实到位，有效促进污染物减排。排污权有偿使用和交易制度是我国环境资源领域一项重大的、基础性的制度创新，是通过市场手段实现盘活总量指标、优化经济发展、促进企业珍惜环境资源、激励企业深度减排等目标。自 2008 年以来，我部先后在江苏、浙江、天津等 11 个省开展主要污染物排污权有偿使用和交易试点工作。

三、关于营造良好合作氛围、积极承担社会责任的建议

环保投入是落实保护环境基本国策、推进可持续发展、建设生态文明的重要保障。近期，国务院印发《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》，明确要求推动环境污染治理市场化，积极开展排污权、碳排放权交易试点，建立健全政府和社会资本合作（PPP）机制，充分发挥政府投资的引导带动作用，不断改进政府投资使用方式，支持社会资本参与重点领域建设。从全国范围来看，“十二五”前三年，全社会环保分别投入 6026 亿元、8253 亿元、9037 亿元。这些投入包括政府、企业和社会的投资。从中央和地方财政投资情况来看，2011 年、

2012 年、2013 年，全国公共财政（中央和地方）节能环保支出（决算数）分别为 2641 亿元、2963 亿元、3435 亿元，2014 年预算数 3895 亿元。这些资金投入有力地推动了企业和科研院所的污染治理技术及研发，促进了环保技术产学研结合和转化应用。我部还加大与财政部、保监会、银监会等方面的沟通力度，推动建立健全环境保险、基金、绿色信贷等生态金融体系，积极推进地方开展环境污染第三方治理试点工作。

四、关于开展企业环境责任评价、公开社会环境责任报告的建议

2013 年 12 月，我部联合发展改革委、人民银行、银监会印发《企业环境信用评价办法（试行）》（以下简称《办法》），规范企业环境信用评价工作。企业环境信用评价，是根据企业环境行为信息，按照规定的指标、方法和程序，对企业遵守环保法律法规、履行环保社会责任等方面的实际表现，进行环境信用评价，确定其信用等级，并向社会公开，供公众监督的环境管理手段。针对不同环境信用等级的企业，《办法》规定了相应的激励性和约束性措施，旨在督促企业履行环保义务和社会责任，约束和惩戒企业环境失信行为。

目前，我国资本市场已经初步建立了一套包括法律、行政法规、部门规章和自律性规则等在内的多层次信息披露规则体系。关于上市公司环境责任信息披露，已要求其在相关的信息披露文件中，详细披露环境保护方面可能存在的风险，并鼓励公司披露社会责任履行情况。如《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 2 号——年度报告的内容和格式（2014 年修订）》中，鼓励公司主动披露积极履行社会责任的工作情况，包括公司在防止污染、加强生态保护等方面所采取的措施；对属于国家环境保护部门规定的重污染行业的上市公司及其子公司，要求其应当按照相关规定披露报告期内重大环境问题及整改情况等环境信息。

五、关于支持鼓励社会责任投资的建议

社会责任投资是企业通过对社会经济发展、环境影响以及传统财务指标考察的基础上，择优投资，以达到可持续发展的目标。社会责任投

资对可持续发展具有引导和带动作用，是未来资本投资的发展方向。该投资机制的运作需要建立一整套制度加以规范和引导。我部正联合相关部委积极推动此项工作的开展。

此外，我部向人民银行征信系统、银监会、商业银行等金融机构公开企业环境信用信息，作为信贷审批、贷后监管、企业融资的重要依据，积极引导社会资本参与社会责任投资领域。同时，切断一批重污染企业的资金链。

下一步，我部将会同国资委、工业和信息化部、证监会等相关部委，结合各自职能，不断完善企业环境责任长效机制，进一步健全制度体系。

感谢民革中央长期以来对环境保护的关心和支持，也希望继续对我们的工作提出宝贵意见和建议。

环境保护部

2015 年 8 月 27 日

全国政协十二届三次会议第1326号提案

案　　由：关于通过立法解决在用机动车超标排放的提案

主　　办：环境保护部

会　　办：财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：王小兰

内　　容：

雾霾天气在我国多个城市频繁出现，严重损害了人民的健康。形成雾霾的主要原因是人类大量主动的焚烧行为，如烧煤、烧气、烧垃圾、烧秸秆、烧污泥等，大量的有机物排放到空中。

汽车排放污染量大面广，流动性强，又处于人的呼吸带，对人的损害更为严重。例如解析北京市雾霾的形成，机动车排放占到近40%。更为严重的是总体上处于严重超标排放状态，超标总量估算值约为200%以上，五百多万辆车相当于千万辆以上达标车的排放总量；如果现有车辆都能达标排放，相当于每天限行近300万辆轻型车。

在我国使用燃油燃气发动机的车船、航空器、工程机械已超过四亿辆（套），其中机动车保有量已超过2亿辆，摩托车1亿多辆。其庞大数量的排放污染物对形成雾霾的分担率超过30%。其中农用航运车船，工程机械等只是极少部分采取了净化措施；而汽车的排放污染控制比较完备，汽油车的三元催化转化器，柴油车的DPF、SCR等统称净化装置（统称净化器），其转化效率可达到95%—99%。但是其使用寿命只有8万—16万公里。超期失效的净化器会使得车辆排放超过排放标准的4—10倍！由于安装净化器要多消耗10%的油耗，因而安装失效净化器的

车辆比不安装净化器的车排放更高。

当下，我国约两亿辆在用车上的净化器失效，大部分农业、工程机械车船未安装净化器，因而大体相当于 4 亿—5 亿辆达标车的污染排放值。以北京为例，若采用此措施强制更换超期限使用的净化器后，可降低约 50% 的汽车排放，相当于限行 300 万辆车的效果。急需立法强制对未安装和超期使用净化器的车辆停止使用。而不是仅仅等待数十年后新增的“清洁车辆”替换庞大的存量。我国从 1987 为北京亚运会开始实施汽车尾气排放污染控制至今，已经 27 年。历经了排放标准从国 0、国Ⅰ、国Ⅱ、国Ⅲ、国Ⅳ到国Ⅴ不断加严，油品不断相应升级，淘汰了化油器改用电喷的全过程。所有这些措施的目的只有一个：满足净化装置的工作条件，能够高效转化掉有害气体。却忽视了新车出厂时满足排放标准的净化装置，工作寿命只有 8 万（国Ⅳ标准以下）到 16 万（京Ⅴ标准）公里（在油品合格的前提下）。即使一辆达到国Ⅴ标准的出租车，一年后不更换净化器就可能达不到国Ⅱ标准。

目前，对机动车船排放污染的控制措施有重大遗漏。虽然注重了增量的清洁（如新车出厂标准不断加严，鼓励电动车的使用等），却对庞大的存量（在用车船机）管理有重大遗漏。表现为虽然不断加严排放标准，把责任大部分推给汽车生产厂，然而净化器达到寿命期失效后却没有强制更换措施。至少在几十年内，燃油气的车、船、机（械），不可能淘汰，终生达标的车辆又做不到，大量的“绿标车”不断蜕变为“隐性黄标车”；这是必须要面对的现实。况且大量农用、工程机械车船等非道路行驶车辆根本不安装净化器。

大量的试验证明，绿标车在超标排污状态下可能大于黄标车。有的车辆行驶 18 万公里后（超过催化器寿命一倍的里程）污染物超标约 10 倍，行驶 32 万公里的车（超过催化器寿命四倍的里程）污染物超标 20 倍左右，行驶 70 万公里的车（超过催化器寿命 9 倍）超标近百倍，远超过有铅汽油和化油器时代的排放。

由于汽车排放污染涉及公共利益，欧美包括我国香港地区都是由政

府立法并监督更换。这些措施比起淘汰少量老旧车辆更为急迫。

建议：

1. 从立法上解决强制更换过期净化装置。在净化器有效期内的 EFI（电喷在线检测系统）监督，而到使用期限的催化器则必须强制更换。并应强制要求回收过期催化器，提炼贵金属循环使用。

2. 在解决庞大的净化器超过使用期限车辆累积多年的“欠账”时，由政府给予鼓励性补贴。还完欠账后，则形成 5—6 年强制更换制度。大约每年全国要更换 2000 万套。

3. 所有机动车、船、机械，必须安装净化器。否则不允许生产、销售和使用。

若采取以上措施，所有在用机动车、船、机都能终生达标排放，则所有城市的 PM2.5 及其他污染物下降 20%—60%是可能的。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1326 号（资源环境类 073 号）提案答复的函

王小兰委员：

您提出的“关于通过立法解决在用机动车超标排放的提案”由我部会同财政部办理。经研究，现答复如下：

一、关于从立法上强制更换过期净化装置的建议

目前，《大气污染防治法》正在进行修订。2015 年 6 月 24 日，十二届全国人大常委会第十五次会议对《大气污染防治法（修订草案）》进行了二审，并计划于近期三审。

您提出的关于强制更换过期净化装置的建议，在《大气污染防治法（修订草案）》中拟通过“强制定期检验、不达标车辆严格管理、严厉打击维修作假”的立法思路来实现。修订草案第五十条规定“在用机动车

应当按照国家或者地方的有关规定，由机动车排放检验机构对其进行排放检验。经检验合格的，方可上路行驶。未经检验合格的，公安机关交通管理部门不得核发安全技术检验合格标志。县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的大气污染物排放状况进行监督抽测。”第五十二条规定“禁止机动车所有人以临时更换机动车污染控制装置等弄虚作假的方式通过机动车排放检验。禁止机动车维修单位提供该类维修服务。”修订草案对上述两个条款设置了严格的处罚条款。

下一步，我们将结合您的建议，继续推动机动车环保定期检验和遥感检测等抽检工作，强化监督，严格执法，积极推动不达标汽车及时更换失效净化装置。

二、关于通过鼓励性补贴推进更换净化装置的建议

（一）各地积极开展汽车净化装置改造和更换工作。

一是各地开展汽车改造试点工作。北京市对环卫、邮政和市内运输柴油车进行改造试点工作。安徽省合肥、池州等城市对公交柴油车进行净化装置更换改造试点工作。南京市对部分车况较好、行驶里程较少、残存价值较高的国Ⅴ标准柴油车，进行柴油车颗粒物净化装置更换改造试点工作。近期，贵州、山东、广东等多地正在研究开展汽车净化装置更换改造试点工作。二是多种方式推进出租车净化装置定期更换。《北京市 2013—2017 年清洁空气行动计划》要求出租车三元催化器更换周期最长不超过两年。上海市出台《上海市鼓励出租汽车更换尾气净化装置实施办法》，对符合条件更换净化装置的出租车享受 1300 元的财政补贴。

（二）国家积极鼓励汽车净化装置的研发和产业化发展。

发展改革委在《产业结构调整指导目录》（2014 年本）中，将后处理系统（包括颗粒物捕集器、氧化器、还原型催化器）等纳入鼓励条目，该目录是制定和实施财税、金融、投资、进出口等政策的重要依据。

（三）开展将汽车净化装置纳入国家危险废物名录的研究。

针对三元催化器等汽车净化装置富集燃油中的重金属、小作坊非正规提炼贵金属等存在较大环境风险的问题，我部积极研究，探讨将废弃的三元催化器列入《国家危险废物名录》，按照国家有关危险废物管理的要求规范废弃三元催化器等汽车净化装置的贮存、转移、利用、处置等活动。

下一步，我部将结合您的建议，积极协调有关部门研究制定有利于防治机动车大气污染的财政鼓励政策，支持各地出台出租车定期更换净化装置的优惠政策，推动将汽车净化装置纳入国家危险废物管理。

三、关于所有机动车、船、机械出厂必须安装净化装置的建议

您提出的关于所有机动车、船、机械出厂必须安装净化装置的建议，在《大气污染防治法（修订草案）》中拟通过“不断提升机动车船、非道路移动机械排放标准，强化生产、销售机动车舶、非道路移动机械监督检查”的立法思路来实现。修订草案第四十八条规定“任何单位和个人不得生产、销售或者进口污染物超过标准的机动车船、非道路移动机械。”第四十九条规定“机动车船、非道路移动机械生产企业应当对新生产的机动车和非道路移动机械进行排放检验。经检验合格的，方可出厂销售。省级以上人民政府环境保护主管部门应当通过现场检查、抽样检测等方式，加强新生产、销售机动车、非道路移动机械大气污染物排放状况的监督检查。”第一百零四条规定“违反本法规定，生产超过污染物排放标准的机动车、非道路移动机械的，由省级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，没收违法所得，并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款。”

下一步，我们将积极配合做好《大气污染防治法》修订工作，制定实施更加严格的机动车、船舶、非道路移动机械大气污染物排放标准，鼓励油品供应到位的地区提前实施国家下一阶段机动车污染物排放标准，加大新生产、销售机动车、非道路移动机械大气污染物排放状况

监督检查力度，从源头控制机动车、船舶和非道路移动机械大气污染物排放。

感谢您对环境保护的关心和支持，也希望继续对我们的工作提出宝贵意见和建议。

环境保护部

2015 年 8 月 6 日

全国政协十二届三次会议第3716号提案

案　　由：关于优化重点污染源信息实时公开的提案

主　　办：环境保护部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：万　捷

内　　容：

重点污染源自动监测数据实时公开已经在过去一年取得极大进展，大多地区已经建成重点污染源实时发布平台，实现自动监测数据实时公开。山东、浙江、江苏等更是走在前列，并利用重点污染源实时监测数据形成社会监督、促进环境执法的良好局面。为进一步发挥重点污染源实时公开的重要意义，需进一步优化现有的重点污染源自行监测信息公开状况。

一、尚有部分重点地区未按照要求实现实时公开

《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》显示，自2014年1月1日起国家重点监控企业应开展自行监测，并在环境主管部门统一组织建立的公布平台上公开自行监测信息，其中，自动监测数据应实时公布监测结果，废水自动监测设备为每2小时均值，废气自动监测设备为每1小时均值。

但截至2015年2月2日，广东、山西、青海等省虽搭建了统一的污染源自行监测信息发布平台，但是以上传附件等形式对公众公开自动监测历史数据，而非实时对公众公开自动监控数据。

二、部分地区重点污染源自行监测信息平台较之山东、浙江等良好案例地区尚存在明显差距，其信息发布的全面性、及时性、完整性有待

进一步优化。

当前重点污染源在线监测信息发布平台存在诸多问题，包括自动监控数据发布滞后、更新频率低、数据缺失、异常值缺少核查、发布方式查询不便等。

例如：天津、甘肃、重庆、内蒙古、湖北、广西、湖南、四川、吉林重点监控企业自行监测信息发布平台，重点污染源自动监控数据发布滞后，公众无法及时获知重点排污企业的排污现状。

而上海、天津、河南、江西、福建、陕西、宁夏、新疆、江苏、内蒙古、湖北、广西、湖南、四川、贵州、吉林、辽宁、海南等省区在公布重点污染源实时监测数据时，并未对公众公开其废水、废气流量数据，公众无法了解重点排放企业的污染物排放量信息，难以推动企业实质性减排。

三、大多地区仅实现国控重点污染源实时公开，尚未拓展重点污染源覆盖面至省控、市控等企业

当前已经建成重点污染源自行监测信息发布平台的省区，大多仅实现国控重点污染源自行监测数据公开，部分地区甚至未实现所有国控重点污染源在统一平台上公布自行监测数据。此外，众多地区未将省控、市控等重点污染源纳入已有的统一平台，对公众公开实时监测数据。而这些企业虽未列入国家重点污染源名单，但对当地的环境影响常常也是很大的，若不能实时公布这些企业的监测数据，公众将无法有效监督其污染排放状况。

分析：

一、重点污染源实时公开具备促进污染减排的巨大潜力，前提在于重点污染源实时监测数据的有效、如实公开，以及上述数据能够充分、便捷地为公众获取，进行形成社会监督力量。山东、浙江、江苏等地形成的良好实践亦印证了上述观点。

然而，广东、山西、青海等地目前的公开状况，使得企业自动监测数据不易于公众获取，公众无法有效监控自动监测数据质量及有效性，

这对于公众监督参与水、大气环境治理，以及企业污染减排均有极大影响。

二、部分地区污染源信息发布的全面、及时、完整方向均存在一定差距，比如黑龙江、吉林等地未全面公开重点污染源实时监测数据，信息发布缺失率大；天津、重庆等地污染源监测信息发布严重滞后；福建、江苏、江西等地信息发布不够完整，未公开废水、废气流量等信息，使得社会难以及时、有效参与监督企业减排。

三、除国家重点监控企业外，省控、市控企业实际上对当地的环境影响也是极大的，目前已有浙江、山东、江苏等地在已有平台上涵盖部分国控企业外的其他重点污染源，我们也了解到北京、河北在积极准备国控企业外的其他重点监控企业的自动监测数据实时公开。

建议：

重点污染源自动监测数据实时公开已经在过去一年取得极大进展，山东、浙江、江苏等地利用重点污染源实时监测数据形成社会监督、促进环境执法的良好局面。建议，环保部督促尚未实现重点污染源监测数据实时公开的地区如实向公众公开实时监测数据；督促重点污染源自行监测信息发布平台存在差距的地区优化其发布平台，具体包括：

1. 尚未实现重点污染源自动监测数据实时公开的广东、山西、青海等省尽快落实相关法规要求，在已经建成的平台上，实时公布重点污染源监测数据。

2. 督促重点污染源自行监测信息发布平台存在差距的地区尽快优化信息发布平台。

督促天津、甘肃、重庆、内蒙古、湖北、广西、湖南、四川、吉林等地改变目前的数据滞后发布现状，及时向公众如实地公开自动监测数据。

督促上海、天津、河南、江西、福建、陕西、宁夏、新疆、江苏、内蒙古、湖北、广西、湖南、四川、贵州、吉林、辽宁、海南等地，在公开重点污染企业各污染物质实时监测浓度外，还向公众公开其废水、

废气流量等数据，便于公众测算污染减排效果。

3. 拓展重点污染源覆盖面至省控、市控等企业。督促各地区除了在统一平台上实时公开国控重点污染源自动监测数据外，推动省控等其他重点监控企业在统一平台上实时公布监测数据，接受公众监督，便于公众全面监督、参与推动污染企业减排。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3716 号（资源环境类 189 号）提案答复的函

万捷委员：

您提出的“关于优化重点污染源信息实时公开的提案”由我部负责办理。经研究，现答复如下：

重点污染源自动监控是由安装在企业排放现场的自动监控仪器设备产生的原始监控数据，一方面作为企业履行环保责任开展自行监测的手段，另一方面数据经信息网络传送给当地环保部门作为加强环境监管开展现场监督检查的依据。按照《污染源自动监控管理办法》，重点污染源应当安装自动监控设施。按照“突出重点、量力而行”的原则，我部根据每年发布的国家重点监控企业名单，要求具备安装条件的国家重点监控企业安装污染源自动监控设施。在技术支撑、资金保障、人员水平等条件具备的地方，可以适当扩大污染源自动监控设施安装范围至省控、市控重点企业。

一、关于环保部门污染源环境监管信息发布的相关建议

为规范和推进污染源环境监管信息公开，保障公民、法人和其他组织依法获取污染源环境信息的权益，引导公众参与环境保护，2013 年，我部印发《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》，要求各地公开信息应包括重点污染源基本信息、污染源监测、总量控制、污染

防治、排污费征收、监察执法、行政处罚、环境应急等八大类 31 项污染源环境监管信息。信息公开的准确性、时效性都有了明显的改善和提高。其中，国家重点监控企业自动监控情况也列入污染源环境监管信息公开目录，各省级环保部门应按照要求公布国家重点监控企业污染源自动监控的企业名称、监控点、监测日期、监测项目（包括流量、监测因子）及日均值等信息。目前，所有省级、83% 设区的市级、29% 的县区级环保部门在政府网站设置了污染源环境监管信息公开专栏。

二、关于国家重点监控企业污染源自行监测信息发布的相关建议

为建立和完善污染源监测及信息公开制度，督促企业开展自行监测，2013 年，我部发布《关于印发〈国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）〉和〈国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）〉的通知》，要求国家重点监控企业通过对外网站、报纸、广播、电视等便于公众知晓的方式公开自行监测信息，并在省级或地市级环保部门的平台上公开。其中，国控企业采用自动监测的需全天连续监测并公开企业基本情况、监测点位、监测频次、监测指标、执行排放标准及其限值、监测方法和仪器、监测质量控制、监测点位示意图、监测结果公开时限等相关信息。

随着污染源监测信息公开力度的不断加大，企业履行环保职责主体意识显著提高，截至 2014 年 12 月，国家重点监控企业为 14462 家，具备自行监测条件的企业为 10670 家，实际开展监测 10597 家，全国国家重点监控企业自行监测结果公布率平均为 91.4%。全国 31 个地区（不包括西藏）均已经建立企业自行监测结果信息发布平台并实时公布结果。对于拒不开展自行监测、不发布自行监测信息、自行监测报告和信息公开过程中有弄虚作假行为等，环保部门可按照相关法律规定进行处罚，公民、法人和其他组织可以对企业不依法履行自行监测和信息公开的行为进行举报。

您提案中提到的部分地区重点污染源自行监测信息全面性、及时性以及完整性尚待优化的问题确实存在。为督促排污企业按照新修订的

《环境保护法》要求，主动履行环境保护责任和义务、公布环境信息，2014 年 12 月 19 日，我部发布《企业事业单位环境信息公开办法》，明确要求重点排污单位应当强制公开的环境信息包括企业排污信息，如主要污染物及特征污染物的名称、排放方式、排放口数量和分布情况、排放浓度和总量、超标情况，以及执行的污染物排放标准、核定的排放总量，并规定不按照本办法规定的方式公开环境信息的，责令公开，处三万元以下罚款，并予以公告。2015 年 6 月 5 日，我部印发《关于发布全国 31 个省级地区国家重点监控企业污染源监测信息公开网址的公告》，将全国除港澳台及西藏自治区外的 30 个省（区、市）以及新疆生产建设兵团的国家重点监控企业自行监测信息公开平台网址及污染源监督性监测信息公开网址向社会发布，供社会公众检索查询。同时，我部在环境监测改革过程中也在统筹考虑逐步将省控、市控重点监控企业自行监测信息纳入公开范畴。

下一步，我部将按照重点污染源环境管理要求，加快推进污染源监测及信息公开工作。一是结合《企业事业单位环境信息公开办法》，指导督促地方各级环保部门监督排污企业及时、准确、规范发布环境信息包括自行监测信息，并确保发布信息真实、可靠；二是加强重点污染源自动监控设施安装建设、运行维护规范化管理，严厉打击伪造、篡改环境监测数据的弄虚作假行为。

感谢您对环境保护的关心和支持，也希望继续对我们的工作提出宝贵意见和建议。

环境保护部

2015 年 8 月 6 日

全国政协十二届三次会议第 4702 号提案

案　　由：关于加速煤电企业实施超低排放一体化改造的提案

主　　办：发展改革委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：严慧英

内　　容：

以低能耗、低排放、低污染为特征的“低碳经济”成为全球政治经济博弈的热点。我国能源资源的特点是富煤、缺油、少气。燃煤发电量占总发电量的 70% 以上。为保护环境，提高大气质量，应采取有力措施，加速我国燃煤发电企业实施超低排放一体化改造。

目前我国燃煤发电技术、装备、管理、运营水平已经达到世界先进水平，燃煤发电的除尘、脱硫、脱硝效率能分别达到 99.9%、95% 和 80% 以上，污染控制水平远远超过其他煤炭消费行业。若进一步采取果断措施，大力加速实施超低排放一体化改造，燃煤发电的主要污染物排放可以达到甚至低于燃气发电的排放限值，环保效益将凸显。

然而，现有燃煤发电企业实施超低排放一体化改造运行的成本较高，仅脱硫厂用电率一般就在 1.2% 左右，总运行成本增加基本上在 2 分 / 千瓦时以上。目前，脱除三项污染物的综合环保电价为 2.7 分 / 千瓦时，这一标准对许多燃煤发电企业显得偏低，无法覆盖其脱除污染物的高成本，如果没有相应的激励措施，燃煤电厂不太可能使煤电机组长期稳定地实现超低排放。

为此，我们建议在大气污染防控重点地区，进一步提高脱硫、脱硝和除尘电价，以覆盖全部环保成本，并通过加强监管等方式，敦促相关

环保电价政策落实到位，大力推进燃煤发电企业实施超低排放一体化改造，解决燃煤发电排放对环境的污染。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4702 号（资源环境类 241 号）提案答复的函

严慧英委员：

您提出的“关于加速煤电企业实施超低排放一体化改造的提案”（第 4702 号）收悉，经商国家能源局，现答复如下：

一、我们赞同您提出的在大气污染防控重点地区进一步提高脱硫、脱硝和除尘电价的建议。为了鼓励燃煤电厂安装脱硫、脱硝、除尘等环保设施，减少二氧化硫、氮氧化物和烟粉尘污染物排放，近年来我委联合环境保护部先后出台了一系列环保电价政策：2004 年出台脱硫电价加价政策；2011—2013 年又出台脱硝电价和除尘电价加价政策。目前燃煤发电机组上网电价中，享受的环保电价加价为每千瓦时 2.7 分钱。其中，脱硫电价 1.5 分钱，脱硝电价 1 分钱，除尘电价 0.2 分钱。上述环保电价政策对调动燃煤电厂安装环保设施积极性、减少大气污染物排放发挥了重要作用。据环保部测算，目前全国脱硫机组装机约 7.6 亿千瓦，占全国火电总装机 90% 以上，脱硫电价对全社会二氧化硫减排的贡献率在 75% 以上，成效十分明显。在脱硝电价实施 3 年、除尘电价实施 1 年后，脱硝和除尘机组的装机容量已分别达到 6.1 亿千瓦和 5.8 亿千瓦，对完成“十二五”全国氮氧化物排放量削减 10% 的目标以及减少烟粉尘也发挥了重要作用。

此外，为了进一步支持大气污染防控重点地区减少污染物排放，2015 年 4 月，我委在现行脱硫、脱硝、除尘环保电价基础上，在江苏、天津、山西、浙江、山东、河南、陕西等 12 个省出台了超低排放电价

政策；2014 年 9 月，我委会同财政部、环保部联合发布《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》，明确实现超低排放的企业可以享受排污费减半的优惠，企业通过减少污染物排放可以减轻排污费负担，激励企业实施超低排放，对先行先试企业，还可以在上网电量调配方面给予鼓励支持。下一步，我委将进一步研究鼓励超低排放的价格、收费政策，继续支持大气污染防控重点地区大气污染物减排。

二、我们赞同您提出的通过加强监管等方式，敦促环保电价政策落实到位的建议。为了促进燃煤发电企业加快环保设施建设并有效运行，加大对环保电价的监管力度，2014 年 3 月 28 日，我委和环境保护部联合印发《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》（以下简称《办法》）。主要内容：一是要求燃煤发电机组必须按环保规定安装并运行脱硫、脱硝和除尘环保设施，实行在线监测并与环保部门和电网企业联网；二是燃煤发电机组污染物排放符合排放限值要求的，执行脱硫、脱硝和除尘电价加价等环保电价政策；三是对电厂环保设施运行按单项污染物排放浓度小时均值进行考核，达不到排放要求的，没收其环保电价款并处 5 倍以下罚款，对在线监测等数据弄虚作假的，将予以严惩。此外，还明确了发电、电网企业及政府相关部门的监管职责及责任追究办法。《办法》的印发，标志着国家运用价格政策对燃煤发电企业实行重拳治污，燃煤发电企业严重超标排放将面临巨额罚款，在调动燃煤电厂安装环保设施积极性的同时加大了监管力度，对实现主要大气污染物总量减排目标和大气质量改善发挥重要作用。

三、我们也赞同您提出的大力推进燃煤发电企业实施超低排放一体化改造，解决燃煤发电排放对环境的污染的建议。2014 年 9 月，我委、环保部、国家能源局联合印发了《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014—2020 年）》，对提升煤电高效清洁发展水平进行了工作部署，对于新建机组，提出了“东部地区新建燃煤发电机组大气污染物排放浓度基本达到燃气轮机组排放限值，中部地区新建机组接近或达到燃气轮机组排放限值，鼓励西部地区新建机组接近或达到燃气轮机组排放限值”

的具体要求；对于现役机组，要“稳步推进东部地区现役 30 万千瓦及以上公用燃煤发电机组和有条件的 30 万千瓦以下公用燃煤发电机组实施大气污染物排放浓度基本达到燃气轮机组排放限值的环保改造”。预计东部地区将实施超低改造约 2.1 亿千瓦，总投资额 500 亿元。下一步，国家有关部门还将出台政策积极支持背压式热电联产发展，以替代分散燃煤小锅炉，改善对环境的影响。

感谢您对国家发展改革工作的关心和支持。

欢迎登录我委门户网站（www.ndrc.gov.cn），了解国家经济和社会发展政策、经济建设和社会发展情况、经济体制改革方面的重要信息。

国家发展改革委

2015 年 9 月 11 日

全国政协十二届三次会议第4858号提案

案　　由：关于进一步加强雾霾治理的提案

主　　办：环境保护部

会　　办：住房城乡建设部　能源局

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：朱奕龙

内　　容：

2013年以来，以PM10和PM2.5为特征的大气污染现象备受社会关注。今年雾霾问题依旧严重。雾霾天气不仅影响了人们的正常生活，而且危害了人体健康，治理雾霾已到了刻不容缓的地步。

以宁夏为例，2015年1月以来，宁夏全区各市均出现污染天气，百姓能明显感受到天空灰蒙蒙，能见度低，呼吸也不适，数据显示作为省会城市的银川1月1日至13日共出现6天重度污染、3天中度污染、3天轻度污染。这种污染天气呈爆发态势在监测史上是很少见的。根据银川当地环保部门的解释，引起此次重污染天气的因素有三个。一是产业结构因素：宁夏以煤为主布局产业，过于集中的煤化工、电石等高耗能产业都需要煤，只要燃烧煤就会产生不同程度污染。虽然环保治理力度逐年加强，但产业的新增量大于治理的下降量。二是城市燃煤、燃煤锅炉因素：进入采暖季，仅银川市就有600多台燃煤锅炉进行供暖，年耗煤量达到1600万吨。城市进程的加快，人口的增加使耗煤量随之增长，污染程度也会增强。三是机动车快速增长造成空气污染：宁夏全区目前有160万辆机动车，其中银川市每天新增330辆机动车，每年新增15万辆机动车。

雾霾的频繁发生严重影响到了百姓的日常生活，而造成雾霾的原因是能够掌握并且可以避免的，因此我建议要通过能源体制改革、鼓励使用清洁新能源、加强城市公共基础交通设施建设、鼓励百姓绿色环保低碳出行等措施切实治理大气污染，防止雾霾天气发生。

1. 借鉴英、美等发达国家的治理措施。20 世纪下半叶，英国、美国、日本等发达国家在工业化迅速发展时期也出现过重雾霾天气，并酿成了严重苦果。如今几十年已经过去，英国“雾都”摘帽，美国洛杉矶“天使之城”再现，日本享有了“绿化王国”的美誉。发达国家在应对雾霾问题上采取了有效的应对措施，积累了很多值得我们借鉴的经验。

2. 进一步完善环保法制建设，明确环保部门的执法权利。APEC 会议期间，北京空气质量明显提高，充分说明下定决心，加强执法，雾霾是可以治理的。环保执法固然是环保部门的事，但仅靠环保部门的力量显然还不够。而是需要得到当地领导特别是主要领导的大力支持，以及有关执法部门乃至广大群众的密切配合。不能只靠环保部门单打独斗，更不能靠只是“一阵风”的环境执法解决，而必须上下联动，形成合力。

3. 加强能源体制改革，对天然气等清洁能源的使用实行政策性鼓励，加强对煤炭资源的清洁高效利用，通过强行推广使用汽车尾气过滤装置、提升车用燃油的质量等方式减少有害物质的排放。

4. 加强对餐饮企业的监管，强行推广使用油烟净化设备。加强对工地的监管，规范各类施工工地的土石方和拆迁作业、露天施工作业等。对施工现场土堆、粉状物料、裸露地面等情况，相关部门要监督施工单位采取洒水、覆盖等措施，减少扬尘污染等。

5. 治理雾霾离不开全民的参与。通过媒体宣传引导，要让每个公民都意识到雾霾面前，人人平等，每个人都是受害者，同时也都有一分责任，治理雾霾的责任不能简单地推给政府、企业，每一个公民都应该在生活的每个细节之中行动起来为治理雾霾增添力量。比如，在条件许可的情况下，尽可能采取低碳环保的出行方式；培养节约节能的生活方

式。同时，公民也有权利和义务监督与敦促相关部门与企业在治理雾霾上有所作为，及时举报违规超标企业。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4858 号（资源环境类 253 号）提案答复的函

朱奕龙委员：

您提出的“关于进一步加强雾霾治理的提案”由我部会同住房城乡建设部、国家能源局办理。经研究，现答复如下：

一、关于借鉴英、美等发达国家治理措施的建议

2013 年 9 月，国务院印发了《大气污染防治行动计划》（以下简称《大气十条》），全面部署大气污染防治工作。《大气十条》借鉴了英、美等发达国家的污染治理经验，主要表现在：一是明确空气质量改善目标，到 2017 年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比 2012 年下降 10% 以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降 25%、20%、15% 左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在 60 微克 / 立方米左右。二是突出多污染物协同控制，在深化二氧化硫减排的基础上，要求加快重点行业脱硝、除尘改造的工程建设，推进石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业的挥发性有机物综合整治。三是强调优化产业结构，将推进落后产能淘汰、严格控制新增“两高”行业产能，作为大气污染防治重要手段。四是强调了区域联防联控，提出建立“统一规划、统一监测、统一监管、统一评估、统一协调”的区域大气污染联防联控工作机制，成功保障了北京奥运会、上海世博会、广州亚运会、APEC 会议和“9・3”纪念活动期间的空气质量。

二、关于进一步完善环保法制建设的建议

（一）修订实施更加严格的《环境保护法》。新修订的《环境保护

法》突出了环境保护优先、损害担责等环境保护基本原则，并首次提出按日计罚、行政拘留等更加严厉的处罚手段，加大对环境违法行为的惩处力度，提高了企业的违法成本。

（二）推动完成《大气污染防治法》修订。2015 年 8 月 29 日，十二届全国人大常委会第十六次会议修订通过了《大气污染防治法》。修订主要内容包括全面落实政府主体责任，深化企业治污责任，充分利用市场机制推广先进技术，突出强化公众参与，明确排污许可的法律地位等。

（三）全国人大常委会组织开展了《大气污染防治法》执法检查。2014 年 5 月至 9 月，由陈昌智、沈跃跃和艾力更·依明巴海副委员长带队进行了检查，有力推动了各地大气污染防治工作。6 月 30 日，十二届全国人大常委会第十五次会议审议环境保护部部长陈吉宁受国务院委托作的关于研究处理《大气污染防治法》执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。充分体现了全国人大常委会对大气污染防治工作的关注和支持。

（四）严厉追究环境污染的刑事责任。最高人民法院、最高人民检察院出台了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，自 2013 年开始实施，为惩治环境污染犯罪提供了有效的依据。

下一步，我们将会同有关部门严格执行新修订的《环境保护法》和《大气污染防治法》，全面强化政府责任、明确企业义务、完善执法手段、提高违法成本，严厉打击环境违法行为。

三、关于加强能源体制改革的建议

近年来，有关部门按照《大气十条》要求，加快调整能源结构，增加清洁能源供应：

（一）积极推进燃煤质量提高。出台《商品煤质量管理暂行办法》，要求提高煤炭质量和利用效率，落实商品煤质量主体责任，规定对掺杂使假、以次充好等行为严肃追究责任，明确要求京津冀及周边地区、长三角、珠三角限制销售和使用灰分（Ad）≥ 16%、硫分（St，d）≥ 1%

的散煤。发展改革委修订发布《煤炭经营监管办法》，进一步规范煤炭经营行为，强化煤炭经营事中事后监管。

（二）在重点地区推行煤炭消费减量替代。经国务院同意，发展改革委、环境保护部等部门印发了《重点地区煤炭消费减量替代管理暂行办法》，明确要求上海、江苏、浙江落实煤炭消费减量目标和具体工作措施。发展改革委、环境保护部等部门印发《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014—2020年）》，提出到2020年，力争使煤炭占一次能源消费比重下降到62%以内，电煤占煤炭消费比重提高到60%以上。

（三）强化天然气供应保障。国务院办公厅转发了发展改革委《关于建立保障天然气稳定供应长效机制的若干意见》，提出到2020年天然气供应能力达到4000亿立方米，力争达到4200亿立方米。2014年，全国协调增供天然气140亿立方米，天然气消费量增长7.9%。有关部门进一步完善天然气价格形成机制，出台天然气价格调整方案，存量气与增量气价格实现并轨。

下一步，有关部门将继续推进能源结构调整。严格实施重点区域煤炭消费总量控制要求，提高生产、销售和使用环节商品煤质量，实施工业领域煤炭清洁高效利用行动计划。同时，完善保障天然气稳定供应长效机制，积极推进风能、太阳能、核能等新能源和可再生能源应用。

四、关于加减少机动车尾气排放的建议

（一）强化机动车污染防治法律要求。您提出的强行推广使用汽车尾气过滤装置的建议，在新修订的《大气污染防治法》中已采纳，并通过强化新车源头控制、强制定期检验、不达标车辆严格管理、严厉打击维修作假的思路体现。第五十二条规定，“机动车、非道路移动机械生产企业应当对新生产的机动车和非道路移动机械进行排放检验。经检验合格的，方可出厂销售。检验信息应当向社会公布。省级以上人民政府环境保护主管部门可以通过现场检查、抽样检测等方式，加强对新生产、销售机动车、非道路移动机械大气污染物排放状况的监督检查。工业、质量监督、工商行政管理等有关部门予以配合。第五十三条规定，

在用机动车应当按照国家或者地方的有关规定，由机动车排放检验机构定期对其进行排放检验。经检验合格的，方可上道路行驶。未经检验合格的，公安机关交通管理部门不得核发安全技术检验合格标志。第五十五条规定，禁止机动车所有人以临时更换机动车污染控制装置等弄虚作假的方式通过机动车排放检验。禁止机动车维修单位提供该类维修服务。新修订的《大气污染防治法》对上述两个条款均设置了对应的处罚条款。

（二）加快提高车用燃油品质。机动车污染排放已经成为我国大气污染的重要来源，而低硫车用油品的供应是影响机动车污染防治的重要因素之一。《大气十条》提出明确的油品升级时间计划表。2014 年 10 月，发展改革委会同我部发布了《加强“车油路”统筹加快推进机动车污染综合防治方案》，提出按照“标本兼治、综合施策、落实责任、限期完成”的原则，统筹推进“车、油、路”各项工作，减少机动车尾气污染。2015 年 5 月，发展改革委会同我部发布《加快成品油质量升级工作方案》，提出进一步加快国Ⅴ车用汽柴油供应，拟分别于 2016 年 1 月 1 日在东部 11 省（市）和 2017 年 1 月 1 日在全国提前供应国Ⅴ车用汽柴油。

下一步，我们将配合有关部门按照《大气污染防治法》的要求，加大机动车污染防治力度，严厉打击超标排放等违法行为，进一步提升车用燃油品质，减少机动车污染物排放。

五、关于加强对餐饮企业和工地监管的建议

（一）各地加大对餐饮大气污染防治力度。从目前北京、天津、上海、石家庄等城市 PM2.5 来源解析结果来看，餐饮、扬尘等活动对大气环境产生的影响不容忽视。《大气十条》明确要求综合整治城市扬尘和开展餐饮油烟污染治理，各地政府和有关部门积极开展治污工作，重庆市环境保护局印发了《都市功能核心区和拓展区烟熏腊肉、露天焚烧和“柴火鸡”餐饮等大气污染专项整治工作方案》；浙江省环境保护厅会同住建厅、工商局联合下发了《浙江省餐饮油烟管理暂行办法》，推进餐

饮油烟达标排放。

（二）积极推进扬尘污染防治。在扬尘污染防治方面，住房城乡建设部陆续发布了《绿色施工导则》《建筑工程绿色施工评价标准》《绿色建筑评价标准》等标准规范；严格督促建筑施工企业按照《建设工程施工现场环境与卫生标准》（JGJ146–2013）等规定作业施工。北京市自2015年3月1日起，在全市范围内开始征收建设工程施工工地扬尘排污费，实施差别化收费政策，扬尘管理不达标工地比管理达到优秀等级的工地多缴纳3倍排污费。天津市相继印发了《建设工程施工扬尘控制管理标准》《拆除房屋工程施工扬尘控制管理标准》，要求做到工地围挡、施工喷淋、地面硬化、渣土车清洗、土堆苫盖达到相应标准方可施工。

在道路交通扬尘防治方面，住房城乡建设部等有关部门积极推进道路机械化清扫，对于扬尘治理不力的，严格按照《城市市容和环境卫生管理条例》实施处罚。

下一步，我们将配合有关部门，继续按照《大气十条》要求，督促各地、各相关部门不断加大餐饮和工地扬尘污染控制力度，积极推广北京、天津的扬尘污染防治经验，努力减少施工现场的扬尘危害，改善城市环境空气质量。

六、关于积极推进公众参与的建议

我部积极推动大气污染防治宣传教育工作，两会期间开展“此次雾霾怎么看，下一步怎么办”宣传活动，安排专家接受采访、参与网络访谈，协调人民日报、新华社发表专访，系统阐述“向污染宣战”的重大意义。此外，我部通过网络和新闻媒体，按每月、每季度、每半年和全年对外公布京津冀、长三角、珠三角等重点区域及直辖市、省会城市和计划单列市共74个城市的空气质量状况，以及空气质量相对较差的10个城市和相对较好的10个城市名单。通过加强环境质量信息公开，保障人民群众的知情权、参与权和监督权，推动了全社会环境保护意识的提高。为畅通群众举报渠道，我部开通“12369”环保热线，2014年全年累计受理群众举报案件1463件。2015年6月5日，我部开通环保微

信举报平台，截至 2015 年 6 月 24 日零点，“12369 环保举报”微信公众号累计关注人数 54711 人，共收到微信举报 1588 件。

下一步，我们将继续做好环保宣传教育工作，推动环境信息公开，赢得舆论对环保事业的更多理解和支持，完善环境举报平台建设，使更多的群众参与到大气污染防治工作中。

感谢您对环境保护的关心和支持，也希望继续对我们的工作提出宝贵意见和建议。

环境保护部

2015 年 10 月 8 日

全国政协十二届三次会议第0005号提案

案　　由：关于构建农业规模经营条件下耕地保护机制的提案

主　　办：农业部

会　　办：发展改革委　国土资源部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：九三学社中央

内　　容：

中共十八届三中全会强调“加快构建新型农业经营体系”。2014年11月中央出台了《关于引导农村土地承包经营权有序流转，发展农业适度规模经营的意见》。从长远看，农村土地适度规模经营必然带来农村生产关系的深度调整和变革。我国的耕地保护压力很大，现有耕地保护机制是基于“家庭经营、统分结合”双层经营体制设计，并更多地通过行政措施实施的。土地适度规模经营要“坚持家庭经营在农业中的基础性地位”，将会形成土地所有权、承包权和经营权“三权分置”，对落实最严格耕地保护制度既是机遇又是挑战。因此，探索与农业适度规模经营相适应的耕地保护机制势在必行。实践证明，对事关某项改革发展的权责关系先行确定比搁置一段时间后加以校正或重构成本低、难度小、效果好。基于耕地保护和粮食安全的角度，应从以下几方面着手构建农业适度规模经营条件下的耕地保护机制。

（一）禁止流转土地“非农化”，遏制流转土地“非粮化”。十八届三中全会后，一些地方表现出流转农地的强烈冲动，允许或默许改变流转农用地的性质来获取超额收入。对此，必须约法三章，设置“高压线”，通过民事、行政、司法等手段保障流转土地不被“变性”。应切实

防止“为了流转而流转”，端正流转土地经营权的动机。在今后较长时期内，推进土地适度规模经营都不可遍地开花，应把重点放在耕地富集区、粮食主产区和主要经济作物产区。即便是在这些地区，对土地流转的速度、节奏也应有控有调，不可“一哄而放”。应合理调整农业产业结构，科学规划粮经比、粮食作物比重和口粮作物比重。

（二）把握好土地经营规模的“度”。农村土地承包权由家庭享有的重要社会价值之一是维护稳定。集约经营土地的规模如果过大，会给农村社会带来新的不公正；如果过小，经营者获利少，积极性会受挫。多大的土地经营规模才算“适度”，应组织有关专业机构进行深入研究，尤其要重点研究与我国国情基本类似的日本、韩国的相关做法。既要研究确定分户经营的规模水平，又要研究确定集约经营的规模水平。对此，需要从国情、地情和发展阶段出发，充分考虑当地城市务工者和务农者的收入水平及其变化趋势、地理条件、耕作效益、土地流转期限等因素的影响。

（三）支持适当改造、扩大耕地面积。应通过相关项目资金倾斜，支持新型农业经营主体对流转土地进行基础设施改造、荒地改农田、小田改大田、旱田改水田，扩大耕地面积。应对经营主体的投入、土地整治增加的耕地在流转期满后如何处分提前约定，防止日后出现权益纠纷。

（四）鼓励经营主体向上下游延伸产业链。土地规模经营主体需支付土地流转费和大量生产投资，倘若单纯从事一般种植业则增值空间有限。而产业链条在一定限度内越延长、多产业越紧密联系，经营主体抗风险的能力就越强，弱势的农业产业就有可能强起来，市场竞争力也会提升。产业市场竞争力的提升、经营者效益的增加是保护农业的有效途径，耕地也会因此得到保护。除鼓励新型农业经营主体发展传统的种植、养殖、加工和产供销经营模式外，还应重点支持发展农村电子商务和农产品物流业。

（五）谨防新的粗放式和掠夺式生产。虽然规模经营能够产生规模

效益，但规模经营也可能导致一味向规模要效益。因此有人认为，规模经营不如小户经营精细，不利于增加粮食供给目标的实现。同时，经营者为了追求短期利益最大化，也极易对土地掠夺式生产。对可能出现的这些问题都要明文规定加以防范，比如可实行耕地质量的合同管理等。

（六）对土壤进行约束性修复。虽然我国法律对“培肥地力，提高农业生产能力”规定了鼓励性条款，但效果并不理想。由于一家一户经营小规模土地，很多农民必然向“种满种足”、“高产多产”要效益，无暇顾及土地的休耕和“补养”。土地适度规模经营从客观上提供了采取技术性、环节性措施涵养耕地的条件。同时，有调研表明，一些地方农村土地重现季节性抛荒，这说明如果按现有种植规模是可以保证粮食产量的。应抓住构建新型农业经营体系的契机，出台政策，由国家给予补偿，约束和激励经营主体对规模经营的土地有计划、分轮次地进行土壤修复、地力培育，补偿标准可依经营者的额外花销、实际损失和农田地力效益等因素确定。

关于全国政协十二届全国委员会三次会议第 0005 号（农业水利 001 号）提案答复的函

九三学社中央：

“关于构建农业规模经营条件下耕地保护机制的提案”收悉。经商发展改革委和国土资源部，现答复如下。

一、关于禁止流转土地“非农化”，保障粮食安全

2014 年，国土资源部下发《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》，明确提出农村土地承包经营权流转和抵押、担保等，必须在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下进行，坚持农地农用，不得借农地流转之名违规搞农业建设，严禁在流转农地上建设旅游度假村、高

尔夫球场、别墅、农家乐、私人会所等。2015 年 5 月 26 日，国土资源部、农业部、中央农办召开了视频会，部署加强耕地保护、改进耕地占补平衡、规范农村土地流转工作，提出了更加严格和具体的要求。2015 年，农业部、中央农办、国土资源部和国家工商总局印发《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》，提出了上限控制、分级备案、审查审核、风险保障金和事中事后监管五项制度，加强对各类经营主体特别是工商资本流转土地的规范管理。发展改革委进一步落实粮食省长负责制，鼓励地方对粮食生产功能区、新增千亿斤粮食产能田间工程项目区、粮食高产创建项目区开展定期巡查，掌握本地区粮田“非粮化”情况并及时采取相应措施。支持各地根据实际情况依法确定本行政区域内单个经营主体流转耕地的规模上限，可对流转后用于粮食规模生产的适度放宽限制。

下一步，国土资源部将按照党中央、国务院关于坚决守住耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重、全面推进永久基本农田划定的要求，进一步完善省级人民政府耕地保护责任目标考核办法，督促各级政府建立完善耕地保护目标责任制度。同时，结合目前正在开展的永久基本农田划定工作，切实将优质耕地划为永久基本农田，实行严格特殊保护，夯实国家粮食安全基础，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。强化租赁农地的用途管制。采取切实有效的措施防止“非农化”，将鼓励的范围严格限定于直接从事种养业，确保农地农用。对于从事农产品加工流通和社会化服务等项目的，由于已经不属于农业范畴，所使用的土地属建设用地，因此，应严格控制占用耕地，确需占用的，应该依法办理用地审批手续。

二、关于把握好土地经营规模的“度”

近年来，土地规模经营取得积极进展，截至 2014 年底，全国土地流转面积约 4.03 亿亩，占家庭承包耕地面积的 30.4%，经营面积在 50 亩以上的规模经营农户超过 341.4 万户。通过土地流转，实现了集中连片种植和集约化、规模化经营，节约了生产成本，促进了农业发展和农

民增收。同时，实践证明，土地经营规模不是越大越好，应把握好适度原则。对此，2014 年中办国办《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》明确提出，土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路，应从我国人多地少、农村情况千差万别的实际出发，积极稳妥地推进，使农业适度规模经营发展与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集中，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率，确保农地农用，重点支持发展粮食规模化生产。江苏省提出重点扶持土地经营规模 100 亩至 300 亩的种粮农户。福建省提出支持粮食产能区建设，对产能区内流转 100 亩以上从事水稻生产的新型农业经营主体，按每亩 100 元的标准给予一次性补助，对承包耕地 30 亩以上种粮大户每亩给予 30 元以上的奖励。

下一步，农业部将指导各地采取切实有效措施促进土地适度规模经营：一是鼓励创新土地流转形式。鼓励农民以多种形式长期流转承包地，鼓励通过互换解决承包地细碎化问题，稳步推进土地经营权抵押、担保试点，允许农民以土地经营权入股发展农业产业化经营等。二是会同相关部门，推动出台专门的财政、金融、税收等扶持政策，引导土地流向家庭农场等新型农业经营主体，发展多种形式的适度规模经营。三是推动各地因地制宜，出台与当地经济社会发展水平、生产技术条件和劳动力转移规模相适应的适度规模经营标准。四是加强土地流转服务体系建设。指导各地依托农村经营管理机构健全土地流转服务平台，完善县乡村三级服务和管理网络，为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务，健全流转市场运行规范，引导土地流转双方签订书面流转合同，保护流转双方的权益。

三、关于支持适当改造、扩大耕地面积

从 2007 年起，中央分成新增建设用地土地有偿使用费（简称新增费），由财政部会同国土资源部主要参照基本农田面积和国家确定的土

地整治重点任务等因素分配给各省、自治区、直辖市、计划单列市，并向中西部地区和粮食主产区倾斜，专项用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等开支。国土资源部不再直接安排土地整治（包括土地整理复垦开发）资金和项目。自2012年起，按照“以任务定资金”的原则，国土资源部配合财政部将中央分成新增费作为中央补助资金下达各省（区、市），由省级有关部门结合地方新增费等收入情况，落实到项目，大力推进高标准基本农田建设。2010年以来，发改委结合实施《全国高标准农田建设总体规划》《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划》，已累计安排中央投资362亿元建设旱涝保收高标准农田，完善小型农田水利设施，实施土地平整、机耕道、农田林网等工程，为适度规模经营创造了有利条件。

下一步，国土资源部在下达高标准基本农田建设年度计划和分配中央补助资金时，将积极指导地方国土资源部门在安排项目和资金时，研究对新型农业经营主体给予重点支持，通过大力开展农村土地整治，提高粮食生产能力。

四、关于鼓励经营主体向上下游延伸产业链

多年来，农业部会同有关部门采取有效措施，围绕龙头企业的产业整体开发，大力促进农业产业链条延伸，强化产前、产中、产后衔接，密切生产、加工、销售等各环节链接，提高产加销一条龙、贸工农一体化程度，让广大农民分享农业产业链运作带来的效益。农业部把加强原料生产基地建设作为提升农业产业化经营水平的基础支撑来抓。2006年，农业部会同全国农业产业化联席会议成员单位联合下发了《关于加快发展农业产业化经营的意见》，明确要求各地结合优势农产品产业带建设和龙头企业加工需要，建设专业化、规模化、优质化、标准化的农产品生产基地。2010、2011和2013年中央一号文件都提出增加扶持农业产业化资金，支持龙头企业建设原料基地的要求。按照中央要求，近几年，农业部每年安排近2000万元资金，采取补贴方式支持龙头企业建设高标准原料生产基地。各省（区、市）也安排相应资金多种形式支

持龙头企业强化原料生产基地建设。2008 年以来，商务部会同农业部开展“农超对接”试点，引导大型连锁超市与农民专业合作社、农业产业化龙头企业等直接对接，建立长期、稳定的购销关系，积极支持试点企业发挥规模优势，建设配送中心、冷链物流等农产品流通基础设施，提高企业农产品贮藏、加工、运输和配送能力。在推进农业产业化发展过程中，农业部高度重视创新和完善组织带动模式和利益联结机制，引导龙头企业密切与农户的利益关系，积极推行“公司 + 农户”“公司 + 基地 + 农户”“公司 + 中介服务组织 + 农户”等多种利益联结形式，不断提高农民组织化程度。此外，农业部积极参与国务院办公厅、中央网信办、发展改革委、商务部等部门牵头的政策文件制定工作，与发展改革委等 15 个部门联合印发了《关于进一步促进电子商务健康快速发展有关工作的通知》，多次与阿里、京东、中国农业银行、中国邮政总公司等企业进行探讨交流，并已在信息进村入户试点工作中取得了一定的合作成效。

下一步，农业部将重点抓好四个方面的工作，鼓励经营主体延伸产业链。一是创新发展理念，把产业链、价值链、供应链等现代管理理念和商业模式引入农业，推动农业生产由以产品为中心转变为以市场为导向、以消费者为中心。二是创新管理机制，按照市场主体、政府引导的原则，充分发挥电商企业的作用，扶持新型农业经营主体对接电商平台。三是创新流通方式，减少流通环节、降低流通成本，把农产品、农业生产资料等农业电子商务发展成为一种新的流通模式。四是创新发展环境，加强政策创设、规划制定，健全法规、标准和监测统计体系，强化市场监管和诚信体系建设，支持经营主体向上下游延伸产业链。

五、关于谨防粗放式和掠夺式生产

中央高度重视耕地可持续发展。农业部、中央农办、国土资源部和国家工商总局印发的《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》明确提出，工商资本租赁农地要确保不损害农民权益、不改变土地用途、不破坏农业综合生产能力和农业生态环境；引导工商资本增强

社会责任，鼓励开展农业环境治理和生态修复，在生产发展中切实保护耕地等农业资源，严禁占用基本农田挖塘栽树及其他毁坏种植条件的行为。为做好土地利用管理工作，发改委密切配合国家各项调控政策，不断推进国土科学规划和有效整治。继续实行土地利用计划差别化管理，按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，提高土地利用年度计划编制的科学性。加强计划执行情况的监督与检查，提高土地利用年度计划管理的规范性，确保落实最严格耕地保护制度、节约用地制度和土地管理制度。

下一步，农业部将会同有关部门，鼓励工商资本投资开展土地整治和高标准农田建设、农业环境治理和生态修复等，定期进行监督检查，查验土地利用、合同履行等情况，会同有关部门及时查处纠正违法违规行为。

六、关于对土壤进行约束性修复

我国《农业法》《土地管理法》《基本农田保护条例》《环境保护法》《农业技术推广法》等法律法规对耕地质量保护做出了一定规定，但相关规定都比较原则，表述过于分散笼统，执法权不够清晰，操作性还不强，已成为当前深入推进耕地质量保护工作的瓶颈，亟待解决。近年来，农业部以耕地质量建设与管理专家指导组为依托，积极开展耕地质量管理立法专题研究，加强耕地质量保护和建设，实现质量和产能双提升。一是广泛开展耕地质量保护立法调研。先后参与了《农村土地承包法》起草、《土地管理法》和《基本农田保护条例》修订，开展了《耕地保养管理办法》和《耕地质量验收办法》等立法调研工作，多次组织开展耕地质量建设与管理、农村土地承包经营权流转等专题研究。二是推动地方性耕地质量法规颁布实施。目前，各地立法工作已有进展，湖南、吉林、江苏、湖北等 4 省人大出台了耕地质量管理条例，黑龙江、内蒙古、天津、辽宁、甘肃、浙江、河南等 7 省（市）政府出台了耕地质量管理办法或耕地保养办法。三是完善耕地质量标准体系。全国第二次土壤普查以来，我国已经形成了一整套土壤调查技术方案，统一了土

壤分类系统，并颁布了《中国土壤分类与代码》国家标准。2006 年起，又先后颁布实施《耕地质量监测技术规程》《耕地地力调查与质量评价》等基础性标准和《土壤检测》系列标准 25 个，初步建成耕地质量管理标准体系，为耕地质量建设与管理工作的全面开展提供了技术保障。四是严格按照《补充耕地质量验收评定工作规范》和《补充耕地质量评定技术规范》要求，组织开展补充耕地质量验收评定工作。

下一步，农业部将继续抓紧研究制定耕地质量保护法律法规，完善耕地质量保护相关制度，加快建设高标准农田，组织实施好耕地质量保护与提升行动，重点推进东北黑土地保护和重金属污染耕地治理，控制耕地酸化、盐渍化，大力推广秸秆还田、增施有机肥、种植绿肥、深松整地等技术措施，持续提升土壤肥力。

感谢贵党派对“三农”工作的关心和重视，希望今后继续对我部工作给予支持。

农业部

2015 年 7 月 3 日

全国政协十二届三次会议第0203号提案

案　　由：关于农药生产使用及市场管理的提案

主　　办：农业部

会　　办：工商总局　工业和信息化部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：民盟中央

内　　容：

改革开放30年来，我国农药行业快速发展，现农药生产量已位居世界第一。通过合理使用农药，开展生物灾害防控行动，每年挽回粮食和经济作物损失量逐年增加。但据调研，我国在农药生产、经营以及使用过程中，也出现了诸多问题，表现为：

1. 农药生产品种繁多，但种类不平衡，质量不高。除草剂发展不足、比重较弱，很多小宗作物面临无药可用的尴尬局面，部分农药产品质量不高。

2.《农药管理条例实施办法》修订后，取消了农业部门对农药经营者资格的审查，降低了农药经营的门槛，也导致农药经营户数量无序扩大，大多数经营户素质偏低，无法在正确指导农药使用中发挥应有作用。

3. 农药进入市场要经历多个流通环节，主管部门较多，给农药的监管和执法带来不便。同时，检查执法大队专业人员和执法设备缺乏，经费保障不力，很难保证检查执法质量。

4. 农民对农药使用认知不足导致低利用率，高毒农药带来的食品安全隐患以及环境污染。据统计，我国农药利用率只有30%左右，而粮食

农药检出率则高达 60.1%。

为此，建议：

1. 完善相关法律法规及规范标准体系，加强宏观层面制度管理。收紧农药经营的市场主体范围，制定《农药经营质量管理规范》，并对现有与农药有关的法律法规进行清理、整顿、补充及完善。同时，国家相关部门应按照无公害、绿色、有机农产品的生产要求，分别制定不同种类蔬菜、水果等各类农产品可以使用的农药的具体使用标准，对农药的种类、用量等各个环节进行严格的规定，这样才能从源头上杜绝乱用、滥用农药行为的出现。

2. 在生产领域，应注重产业整合和规范化、标准化生产，减少高毒农药生产使用。严格标准化生产，积极推行“国家立标，企业达标，消费者依标”，加大我国农药生产产业整合。鼓励农药企业标准化生产、经营、使用，促进标识标注规范化，在农药名称、商标登记以及相似文字、图形、包装、广告语等方面加大审查监管力度。农药标签应严格按照国家规定进行审核，农药标签的设计应该适应农民文化程度较低的前提，将该产品的使用方法以图文形式表现出来，使之通俗易懂。国家应通过在农药登记管理上实行政策倾斜，积极引导企业开发高毒农药的替代品种和研制现有高毒品种的低毒化制剂。通过补贴政策鼓励农户使用低毒农药和高毒农药的有效替代品，防止因此带来的一系列食品安全和环境污染问题。

3. 在农药流通领域，将农药专卖制度和建立农药药剂师（指导员）制度配套使用。拟定《农药药剂师制度》，对农民用药进行专业指导，减少乃至避免农药乱用、错用、滥用等造成的食物中毒、环境污染等问题。培养专业的农药药剂师并建立农药药剂师制度，解决消费者遇到的疑难杂症，避免因施药过多导致的农药残留问题以及剂量过少或用药不对导致的病虫害等问题。

4. 建立农药经营全流程联合执法机制，加大监管力度。对于农药进入市场要严格把关，增加对基层执法检查队伍的投入，包括经费保障，

配备必要的电子农药管理手册、农药监测仪器等设备。农药检验涉及各部门要建立联合执法机制，提高执法队伍专业化、专业检测市场化、农药执法刚化等，以实现对于农药这类特殊商品的严格监管。

5. 积极开展宣传，加强对农民的农药使用培训。广泛开展宣传，以《农药标签和说明书管理办法》、《规范农药名称命名》和《农药产品有效含量》等三个新规定为重点，开展对农药经营人员和广大农民群众在正确使用和防止环境污染方面的宣传培训。同时通过新闻媒体、科技下乡、法律法规和技术咨询、致信农民群众、印发明白纸和宣传资料等多种形式加强宣传。加大对于农民在农药使用方面的知识和技能培训，通过加大对农民用药知识的普及，减少农药使用不规范现象。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0203 号（农业水利类 020 号）提案答复的函

民盟中央：

“关于农药生产使用及市场管理的提案”收悉。经商工商总局、工业和信息化部，现答复如下。

农药是重要的农业生产资料，关系农业生产安全、农产品质量安全和生态环境安全。近年来，国家有关部门在农药生产、经营、使用、市场监管等方面采取了一系列措施，取得明显成效。

（一）逐步完善管理制度。1997 年，国务院颁布实施了《农药管理条例》（以下简称《条例》），使我国农药管理工作走上了法制轨道。农业部根据《条例》的规定，不断完善配套规章。针对农药登记门槛低、名称多乱杂、标签不规范等问题，2007 年集中出台了《农药标签和说明书管理办法》《农药登记资料规定》等 6 项规定。从 2007 年开始组织开展《条例》修订工作，修订草案对设立农药经营许可、高毒农药定点经

营、规范经营经营行为等做出了具体规定，并加大了对违法行为的处罚力度。目前，修订草案即将报请国务院常务会议审议。

（二）促进农药产业升级。工信部通过企业核准等行政许可手段，积极引导农药企业兼并重组，淘汰落后产能，优化资源配置，推动农药行业产业整合，实现转型升级。2014 年办理兼并重组 4 个批次，涉及 18 家企业。农业部会同相关部门禁用淘汰了甲胺磷等 33 种高毒高风险农药，降低了高毒农药比例。同时，在促进生物农药研发、登记和推广等方面制订了一系列优惠政策，鼓励生物农药发展。目前，已经登记、正在推广应用的生物农药有 100 多种，产品 3700 多个，产量超过 12 万吨，使用面积约 4 亿亩次，农药产品结构不断优化。

（三）规范农药生产经营行为。自 2009 年以来，农业部已经连续 7 年开展“农药市场监管年”活动，进一步规范农药生产经营行为，推行高毒农药定点经营制度，严厉打击非法制售禁限用高毒农药和假劣农药行为，农药产品质量稳步提升，农药市场秩序进一步好转。2014 年农药产品质量抽检合格率 85.8%，农药标签抽查合格率 76.9%。同时，吊销了违法严重的 9 家企业 11 个产品的农药登记证。2014 年全国各级工商和市场监管部门依法履行农药市场监管职责，深入开展以农资打假为重点的“红盾护农”行动，共检查农药市场 1.2 万个（次），检查各类农药经营者 17.5 万个（次）；取缔无照经营 1828 户；查处农药违法案件 6195 件，案值 2952 万元；受理农药消费投诉 263 件，为农民挽回直接经济损失 2772 万元，有力维护了农药市场秩序。

（四）强化农药科学使用指导培训。近年来，农业部不断加大安全用药培训力度，积极推进病虫害专业化统防统治，提高科学用药水平。2014 组织实施“百县万名农民骨干科学用药培训行动”，先后在陕西、江苏等 10 省举办科学用药培训班 100 多期，通过示范展示、现场观摩、技术培训、发放“明白纸”、广播电视宣传等多种方式，培训种植大户、农民合作社、农业企业等新型主体技术骨干 3000 多名，编印农药安全使用知识手册 5 万多份，引导农药施用人员树立安全、节约、高效使用

农药的理念，提高农药使用水平。

下一步，我们将针对你们提出的主要问题，深入开展调查研究，认真吸纳你们的意见和各地的实践经验，将结合《条例》修订出台，主动履行农药管理职能，创新农药管理模式，继续加强对农药生产、经营、使用环节的监管，建立农药产品可追溯管理体系，大力推广病虫害绿色防控技术，积极推进专业化统防统治，努力确保农业生产安全和农产品质量安全。

感谢贵党派对农药管理工作的关注，希望今后继续支持我部工作。

农业部

2015 年 8 月 22 日

全国政协十二届三次会议第0289号提案

案　　由：关于加强防汛管理信息化建设的提案

主　　办：水利部

会　　办：财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：李钺锋

内　　容：

我国山峦重叠、地形复杂，江河纵横交错、水网密布。国内很多河道是山溪中小河流，河道比降大，一旦遭遇暴雨，特别容易引起江河洪水猛涨猛落，导致突发性山地滑坡和洪涝灾害。大江大河多为跨多个省（直辖市）的河流，部分河流还跨越国境，洪水预见难度较大，加大了防洪风险。历史上因洪水引发的自然灾害给我国人民生命和财产安全带来太多伤害。

近年来，党中央、国务院高度重视防汛减灾工作，加大了对防汛管理信息化建设的投入，我国防汛信息化的基础软硬件及网络建设初具规模，在防汛抢险工作中发挥了重要作用。但是仍然存在信息覆盖盲点和信息资源碎片化、孤岛化现象，影响防汛工作的准确研判决策，主要表现在：

（一）存在信息覆盖盲点、数据不丰富，制约了防汛调度。据调查，在全国已建的水文、山洪灾害、水利工程及视频监测体系中，仍然存在部分重点防洪段、防洪对象的监测缺失，水利工程安全也未实现全覆盖，部分建设较早的监测设备自动化程度不高且老化严重。防汛数据丰富程度不够且未制定标准，不利于数据内外共享，不能满足专业化程度

较高的决策支持系统计算、推演需要。以重庆为例，2014 年遭遇了 5 次大的致灾暴雨，乌江流域遭遇 20 年一遇的洪水。由于防汛信息化程度较低，防汛调度尚处于“电话联系”、“车轮”战术等传统模式，传递时间长、不直观，需要决策指挥者逐一跑现场，耗时间费精力，制约了防汛调度的时效性。

（二）业务系统功能单一、数据分散，无法实现协同作战。现有防汛相关业务系统（包括防汛抗旱指挥、水雨情监测系统等）条块分割、各自为政，大多服务于单一业务。以重庆为例，有近 5000 个雨量站和近 2000 个区域气象观测站虽然充分发挥了“哨兵”作用，但与各业务系统之间尚未实现数据交换，无法为业务系统提供数据支撑。水利与气象、交通等部门之间，重庆与四川、贵州等相邻省市之间存在信息壁垒。重庆市现有数据采集和水文情势分析，对发生在重庆区域内洪水有一定预见性，但由于缺乏长距离洪水推演、过程分析和上下游水库联合调度模拟，难以共享上下游汛情和实现流域化联合调度，无法满足防汛管理实时调度、协同作战的需要。

（三）缺乏标准化、通用化业务平台，信息难以整合。全面搜集、整合和共享汛情，不仅是辖区内统筹管理、科学防汛的迫切需要，也是在更大范围整合资源、实现流域化联合调度的迫切需要。但是从目前全国水利信息化建设来看，仍然存在缺乏统筹规划的情况。一是没有采取规范化、标准化的开发模式，各业务系统的开发模式、框架、语言和环境不一致，且数据库建设零散，格式不规范，已建或在建的数据库模式多样，端口无法对接，导致各业务系统无法集成，数据难以交换和共享。二是现有系统偏重于数据采集管理和水文情势基础分析，对于各省（直辖市）区域内发生的洪水具有短时预见性，但对过境洪水的预见性较差。同时，缺乏水库调度、洪水风险评估等专业系统，防汛决策支持能力不足。

加强防汛管理信息化建设，提高防汛信息的及时性、准确性和协作性，对于保护广大人民群众生命和财产安全具有十分重要的意义。为此

建议：

1. 统筹协调各部门、行业，加快防汛信息化建设。健全水利信息资源整合与协调机制，打破部门、行业和行政区划藩篱，转变各自为阵、条块分隔、信息孤岛的建管模式，强化各类业务应用系统和水利数据的统筹整合，实现水利信息在更大范围内的共享。

2. 整合已成系统和数据，建设通用化、标准化平台。依托统一的顶层设计，整合不同系统、行业、流域之间的数据和业务，深化大数据和多系统之间的耦合、融合，建设集信息采集、实时传输、互联共享、数据演算、模拟调度、趋势分析等于一体的信息化系统，实现不同层级（市、区县）和不同部门间的协同联动，快速、准确、协同响应洪水事件。

3. 探索信息化建设新机制，发挥市场作用。在安全可靠的前提下，鼓励社会力量参与信息化建设，引入了解全国防洪形势、且能统筹协调上下游和左右省的专业技术团队，参与信息化平台的建设、运行和维护管理，挖掘和扩大信息资源应用潜力。

4. 加大对防汛管理信息化建设的投入力度。在国家已有项目经费基础上，建议对于不足部分经费纳入财政专项经费予以解决，把系统日常维护和管理经费纳入财政预算。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0289 号（农业水利类 029 号）提案答复的函

李钺锋委员：

您提出的“关于加强防汛管理信息化建设的提案”收悉，经商财政部，现答复如下。

我国水旱灾害多发、频发，特别是近年来，随着全球气候变暖和极

端气候增加，防汛抗旱压力与日俱增。党中央、国务院高度重视防洪减灾工作。国家先后开展了国家防汛抗旱指挥系统一期工程和山洪灾害防治项目等防汛信息化建设，在全国 5 个流域、19 个省（区、市）建设了 125 个水情分中心及 1893 个中央报汛站，建设了连接中央和地方异地视频会商系统，在水利部和流域机构建立了大江大河主要河段的洪水预报系统及重点地区重要河段的防洪调度系统，初步建成了覆盖全国山洪灾害防治区 2058 个县的山洪灾害监测预警系统和群测群防体系。

一、关于统筹协调各部门、行业，加快防汛信息化建设问题

目前，防汛信息化建设均由防汛业务主管部门负责，其中国家防汛抗旱指挥系统建设分中央和地方层面实施，山洪灾害防治项目均由地方实施，建设过程中着重加强了气象、水文与防汛部门的沟通和协作，实现了部分气象、水文和防汛基础信息的整合和共享。下一步，我部将加强防汛信息化建设工作的调研，认真梳理分析防汛信息资源不整合、协调机制不健全等问题，研究推进防汛信息在更大范围内共享。

二、关于整合已成系统和数据，建设通用化、标准化平台问题

为进一步提高防汛抗旱指挥决策能力，在国家防汛抗旱指挥系统一期工程的基础上，我部于 2014 年开展实施指挥系统二期工程，总工期 4 年，将重点实施防汛抗旱综合数据库、数据汇集与应用支撑平台等建设，续建防洪工程、旱情、社会经济、地理空间等数据库，新建洪涝灾情统计、实时工情数据库，实现覆盖全国县级以上防汛抗旱单位的实时工情、旱情、灾情信息的在线处理、逐级审核和汇集交换，目前正在组织各地实施。工程建成后，将全面覆盖我国所有流域的防汛抗旱相关信息的采集和各级防汛抗旱指挥部指挥信息系统建设，进一步整合已有防汛信息系统和数据，实现中央和地方、地方之间的协调联动。

三、关于探索信息化建设新机制，发挥市场作用问题

防汛信息化建设由防汛业务主管部门负责组织实施，严格执行水利工程建设项目管理的有关规定，推行项目法人责任制、招标投标制和建设监理制，并遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则依法依规选择市

场主体承担防汛信息化建设任务。防汛信息化的运行和维护管理的专业性较强，可充分发挥市场的作用，按照《政府购买服务管理办法（暂行）》的有关规定，由专业的技术公司对防汛信息化系统进行运维管理，提升信息系统的安全性和稳定性。

四、关于加大对防汛管理信息化建设的投入力度问题

近些年来，国家加大了对防汛管理信息化建设投入的力度。在国家防汛抗旱指挥系统一期工程投入 8.02 亿元的基础上，自 2014—2018 年国家将投入 12.08 亿元用于指挥系统二期工程建设，进一步提升我国防汛抗旱信息化水平。同时，中央财政 2010 年至今累计投入 247 亿元实施全国山洪灾害防治项目，加强了对山洪灾害监测预警系统、重点地区洪水风险图编制等防汛管理信息化建设。下一步，我部将继续开展山洪灾害防治项目建设。针对信息系统日常维护和管理经费问题，我部已于 2009 年正式颁布了《水利信息系统运行维护定额标准》，用于指导地方水利信息系统运行维护的规范化管理。中央本级承担的防汛抗旱指挥系统运行维护经费已经纳入我部部门预算。下一步，我部将督促地方水利部门与本级财政部门加强沟通，争取将运行维护费用纳入本级财政预算，确保系统长期发挥效益。

感谢您对水利工作的关心和支持！

水利部

2015 年 9 月

全国政协十二届三次会议第1677号提案

案　　由：关于改革完善林业政策性补贴制度的提案

主　　办：财政部

会　　办：林业局

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：11

第一提案人：罗良娟

联名提案人：朱家媛　罗茂乡　许　强　罗　琦　周学东　蓝逢辉　曾　蓉　孙朝晖　徐玖平　雷世银

内　　容：

近年来，随着林业政策性补贴制度的实施，广大林农和林业生产经营者在林业生产活动中的一些实际困难得到了解决，但随着经济社会的快速发展，林业在经济社会发展中的地位更加凸显，林业政策性补贴在实施过程中也出现了一些问题：

一、个别项目政策界限模糊

一是集体所有国家级公益林森林生态效益补偿基金既是对林农的经济补偿，又是对公益林管护的劳务补助。二是造林补贴人工营造林分为乔木林和木本油料林、灌木林、水果、木本药材等其他林木、竹林，实际木本药材也属于乔木林，补贴类型交叉。

二、补助标准偏低

一是生态效益补偿公共管护支出仅为每年每亩0.25元，可安排用于森林防火、森林病虫害防治等公共管护支出资金严重不足，对公益林公共管护造成了很大影响；二是天保工程实施以来，我省社会平均工资已

由 2008 年的 25038 元 / 人・年提高到 2013 年的 49018 元 / 人・年，增长了 95.8%；同时，全省物价也以每年 4%左右的幅度连年上涨。但天保工程二期相关补助标准仍以 2008 年工资和物价水平为基数制定，国有林管护、公益林建设、国有中幼林抚育和社会保险等补助标准明显偏低。尤其是职工“五险”补助标准过低，导致国有林业单位职工养老保险和医疗保险缺口大，严重影响职工办理退休手续和离退休人员生病住院费用报销，已成为我省新的林区不稳定因素。三是造林补贴标准每亩 100—200 元，实际造林中个别立地条件差的地区造林成本每亩可达 7000—8000 元，资金缺口较大。

三、种苗林木良种建设无持续投入

林木良种具有选育周期长、科技含量高、推广难度大的特点（选育难度因树种不同差异甚大，选育一个速生树种优良品种需要 3—5 年，而珍贵用材树种等，至少需要 10 年甚至更长的时间）。国家投资的林木良种基地建设多为一次性的建设投资，基地运营资金没有投入和来源，正常生产难以持续，抚育、施肥、辅助授粉、病虫害防治等提高良种产量的技术措施更难以开展，造成生产能力低下。《中华人民共和国种子法》规定的建立省级种子专项资金制度，一直未能得到落实，良种选育、良繁基地建设，投入仍然严重不足。

为使林业政策性补贴制度更好地实施，充分发挥政策性补贴效益，现提出以下建议：

一、建议完善生态补偿政策机制

一是国家尽快修订《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》，进一步明确集体所有国家级公益林中央财政森林生态效益补偿为对林农的经济补偿；二是国家安排专项资金用于集体所有国家级公益林专职管护，切实解决集体所有国家级公益林管护缺失等问题，切实保障集体所有国家级公益林安全，以弥补集体所有国家级公益林公共管护资金不足；三是国家将我省省级以下 140 余万亩集体地方公益林纳入省级集体公益林管护补助范围；四是国家尽快提高集体所有国家级公益林动态补

偿标准，切实保障广大林农财产收益权，为促进广大林农同步实现全面小康奠定基础。

二、建议完善造林补贴制度

一是进一步扩大造林补贴的对象范围。将除基本农田外的所有的可造林地块纳入造林补贴对象范围，形成造林补贴“普惠制”。二是进一步扩大造林补贴的覆盖面。随着集体林权制度改革的全面推进，森林经营主体呈现出多元化趋势，以业主、大户以及企业等为单位造林的中小规模经营者比例逐渐增大，且造林及管护成效较好，建议给予同样的政策支持和补助。三是简化造林补贴类型，仅区分为人工新造林、人工迹地更新两种类型，避免补贴类型交叉。

三、建议实行动态补助政策

鉴于近年来工资水平大幅增长，物价水平大幅上涨，建议国家林业补贴标准实行动态补助政策。一是将集体所有国家级和省级公益林补助标准提高到 30 元 / 亩，公益林建设人工造林补助提高到 500 元 / 亩，封山育林补助提高到 150 元 / 亩，国有中幼林抚育成本达到 300 元 / 亩，国有林管护补助提高到 10 元 / 亩・年，职工“五险”补助测算基数调整为上年社会平均工资的 100%。二是造林补贴人工造林补贴增加到 500 元 / 亩、人工迹地更新补贴增加到 300 元 / 亩。

四、建议设立林木良种专项

建议国家改革林木良种选育科研体制，设立林木良种专项资金，建立林木良种建设长效投入机制，加强林木育种基础性、公益性研究，加大林木良种基地建设投入；明确建立林木良种补贴制度，改革补贴对象和补贴机制，加快林木良种的示范及推广应用。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1677 号（农业水利类 152 号）提案答复的函

罗良娟委员：

您提出的“关于改革完善林业政策性补贴制度的提案”收悉，现答复如下：

完善林业补贴制度，有利于规范林业财政资金使用管理，提高资金使用效益，更好地支持林业改革发展和生态文明建设。您在提案中反映了林业补贴政策存在的问题，提出了相关政策建议，体现了对生态建设的关心和对财政支农工作的关注，具有很高的参考价值。

一、关于完善森林生态效益补偿机制问题

根据《中央财政林业补助资金管理办法》，森林生态效益补偿包括管护补助支出和公共管护支出两部分。集体和个人所有的国家级公益林管护补助支出，用于集体和个人的经济补偿和管护国家级公益林的劳务补助等支出。因此，您提出的明确集体所有国家级公益林中央财政森林生态效益补偿为对林农的经济补偿，和安排专项资金用于对集体所有国家级公益林专职管护的建议，已在现有政策中有所体现。

关于您提出的尽快提高集体所有国家级公益林动态补偿标准问题，近年来，中央财政逐步提高了森林生态效益补偿标准，逐步扩大了补偿范围。根据《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，从 2010 年起，中央财政依据国家级公益林权属实行不同的补偿标准：对国有的国家级公益林补偿标准为每年每亩 5 元；对集体和个人所有的国家级公益林补偿标准从原来的每年每亩 5 元提高到每年每亩 10 元。2013 年，中央财政将集体和个人所有的国家级公益林补偿标准提高到每年每亩 15 元。2015 年，中央财政将国有

的国家级公益林补偿标准从每年每亩 5 元提高到 6 元。今后，随着国家财力的增长和相关制度的完善，中央财政将进一步加大投入力度，使国家级公益林补偿标准更加科学、合理。

二、关于完善造林补贴制度问题

为推进造林绿化进程，2012 年中央财政正式建立了造林补贴制度。补贴对象为在宜林荒山荒地、沙荒地、迹地、低产低效林地进行人工造林、更新和改造的国有林场、农民和林业职工、农民专业合作社等造林主体。补贴标准为：人工营造，乔木林和木本油料林每亩补贴 200 元，灌木林每亩补贴 120 元（内蒙古、宁夏、甘肃、新疆、青海、陕西、山西等省区灌木林每亩补贴 200 元），水果、木本药材等其他林木、竹林每亩补贴 100 元；迹地人工更新、低产低效林改造每亩补贴 100 元。对于您在提案中提出的扩大造林补贴对象范围和覆盖面，以及简化造林补贴类型等建议，我部将会同国家林业局在深入调研的基础上认真研究。

三、关于实行动态补助政策问题

近年来，中央财政不断加大了对造林、抚育等林业专项转移支付的投入力度。

对于您提出的提高造林补贴和中幼龄林抚育补贴标准问题，考虑到中央财政安排的造林补贴、森林抚育补贴具有补助性质，主要是调动造林和抚育主体的积极性，因此，不宜将中央财政补贴标准定得过高。

对于您提出的提高天然林资源保护工程（以下简称天保工程）国有林管护补助和职工社会保险补助标准问题，根据国务院批准的《东北、内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程二期实施方案》、《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程二期实施方案》规定，随着社会平均工资水平的提高和物价变化，有关部门将在调查分析论证的基础上，研究调整有关补助标准。《中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》也要求提高天保工程补助标准。2015 年，我部会同国家林业局就提高天保工程补助标准问题进行了认真研究，将国有林管护费由每年每亩 5 元提高到 6 元；社会保险年缴费工资

总额由各省2008年社会平均工资的80%，提高到2011年社会平均工资的80%。今后，中央财政将继续按照有关规定，适时研究适当提高天保工程森林管护费、职工社会保险补助费等补助标准。

对于您提出的提高集体所有省级公益林补助标准问题，按照《国家林业局 财政部关于印发〈国家级公益林区划界定办法〉的通知》，纳入中央财政森林生态效益补偿范围的国家级公益林是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱，对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用，以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的的重点防护林和特种用途林。对于地方公益林，由于其生态区位比较重要或生态状况比较脆弱，可按规定纳入地方生态效益补偿范围。目前，符合条件的重点防护林和特种用途林，已经划为国家级公益林，并纳入中央财政森林生态效益补偿范围。在中央财政不断加大对国家级公益林生态效益补偿支持力度的同时，地方各级财政也应加大对地方公益林生态效益补偿的投入力度，并适当提高补偿标准。

四、关于设立林木良种专项问题

为加强林木良种培育，提高林木良种使用率，2010年，我部联合国家林业局启动了林木良种补贴试点工作。当年安排补贴资金2亿元。2015年，林木良种补贴增加到4.8亿元。林木良种补贴包括良种繁育补贴和林木良种苗木培育补贴。良种繁育补贴对象为国家重点林木良种基地和国家林木种质资源库；林木良种苗木培育补贴对象为国有育苗单位。今后，中央财政将进一步加大对林木良种培育的投入力度，完善林木良种补贴政策。

感谢您对财政工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

财政部

2015年8月28日

全国政协十二届三次会议第2950号提案

案　　由：关于防止人用药流入养殖生产领域的提案

主　　办：农业部

会　　办：食品药品监管总局

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：郑广台

内　　容：

自1990年以来，我国一直是世界最大的水产品生产国和消费国，我国的水产养殖产量每年都有不同程度的增加，养殖集约化程度也在不断提高。与此同时，水产病害问题在相当长一段时期以来，持续为发病率高、发病范围广、鱼病种类复杂的高压态势，已经成为制约我国水产行业发展的重要因素。

当前作为水产养殖预防、控制和治疗疾病的渔药及其产业，在利益的驱使下存在许多问题。关于避孕药养鱼、致癌药治鱼病等传言，以及诸如出口甲鱼检出土霉素超标、内销黄颡因使用孔雀石绿被禁售等等，已经给水产行业带来了经济效益与声誉的双重打击。在食用鱼市场禁用药抽样监测中，检出率较高的主要有孔雀石绿、硝基呋喃（痢特灵）、氯霉素等。据了解，硝基呋喃（痢特灵）和氯霉素等多从人药店中流出，对此急需杜绝。

渔药产业主要存在以下两大问题：

一、渔药含量标识普遍与实际不相符，存在违规隐性添加，隐患重重。水产药品有效成分含量不足的问题很普遍，偷减含量、以劣代优。有的为了增效，一些厂家会在产品配方内添加隐性成分，诸如三甲氧苄

氨嘧啶（TMP），甚至添加违禁成分氯霉素。在食品安全备受关注的当下，水产养殖药物隐性成分的使用，越来越受到诟病。

二、渔药新产品研发滞后，可替代的药物少之又少，人用药流入养殖生产领域。近年来国务院以蔬菜、水果、茶叶种植基地和畜禽、水产品养殖场（小区）为重点，严厉查处使用禁用农药兽药或其他违禁物质、超范围超剂量使用农药兽药、将人用药品用于动物等违法违规行为。农业部公布的禁用药有31种（见中华人民共和国农业行业标准NY5071—2002《无公害食品鱼用药物使用准则》），有的因缺少替代新药，渔农们又不能眼睁睁看着满塘鱼发病死亡，只好违心违规冒着风险用禁用渔药。常出现因渔药质量不能保障而直接引用兽用原料的情况，更甚者采用人药。就人药鱼用而言，常用造成人药积存于鱼体再传递到人，潜在人食鱼后残留毒性，还有可能产生人用药耐药问题，危害极大。

建议：

一、规范水产养殖安全用药生产、流通和使用环节的管理。

具体措施有：①加强渔药注册管理和商标、药名的管理。监督企业依法生产鱼药。②规范鱼药的销售管理。对鱼药销售进行严格的资质认定。③严格规范渔药的安全使用。对养殖单位和个人进行登记、监管、巡视，对养殖用药进行记录、审查、指导，对出池水产品进行鉴定、跟踪，杜绝非法用药行为。④加大对饲料生产企业的监控，严禁使用农业部规定以外的饲料添加剂。⑤加强渔药残留监控，完善渔药残留监控体系。加大对使用违禁药物的查处力度。⑥加大宣传力度，使全社会充分认识到渔药残留对人类健康和生态环境的危害，自觉抵制药物残留超标和有违禁药物的水产品，使药物残留水产品无存在的市场。

二、扶持鱼药产业发展，保证药品质量。

随着我国水产养殖的快速发展，农业部等有关部门对渔药行业的混乱状况做了些整顿，但渔药企业总体处在弱、散、小的状态，研发能力不足，年产值超5000万元的企业少，低水平雷同的产品充斥市场，需

要在支持积极市场竞争的同时对新药研发给予扶持。

三、扩大人用药店施行实名制购买的药品范围，防止药品流入养殖生产领域。

目前人药店实行的实名制主要是针对部分感冒药，大部分药品没有实行实名制，也导致了容易从人用药店购买到药品用于水产养殖中。建议在人用药店中，针对目前容易用于水产养殖业或畜牧业的人用药施行实名制。旨在规范药品零售行业管理，提升药店店员“标准登记，规范用药”意识，让公众购药更加安全，并呼吁消费者理性配合药品购买施行实名制，杜绝购买人用药用于水产养殖业或其他养殖业。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2950 号（农业水利类 257 号）提案答复的函

郑广台委员：

您提出的“关于防止人用药流入养殖生产领域的提案”收悉。经商食品药品监管总局，现答复如下。

一、关于兽药（含水产用兽药）质量监管

兽药事关动物产品质量安全和公共卫生安全，我部一直高度重视兽药监管工作，不断健全完善相关管理制度，切实规范兽药生产、经营和使用行为。

一是执行严格的兽药注册审批制度。所有上市的兽药均需通过严格的注册审查，确保兽药产品安全、有效、质量可控。特别是兽用抗生素，对人医重要抗生素采取限用制度，禁止用作兽用抗生素。近年来，我部批准的兽用抗生素，绝大部分属动物专用品种，并科学规定了抗生素的用法用量、休药期、残留限量。二是规范兽药生产经营活动。强制实施兽药生产质量管理规范（兽药 GMP）和兽药经营质量管理规范（兽

药 GSP），规范兽药生产经营活动，保证产品质量。对突出问题，组织开展兽药市场专项整治。其中，自 2011 年开始，已连续五年在全国范围内组织开展兽用抗菌药专项整治，重点加强兽用抗菌药生产、经营、使用监管，严厉打击非法添加标准外成分、滥用药物等违法行为。三是实施兽药质量监督抽检及检打联动制度。每年年初，制定发布全国兽药质量监督抽检计划，将兽用抗菌药作为重点监测品种。2014 年共抽检兽药 15125 批，合格率 95.3%，其中兽用抗菌药 7488 批、合格率 96.5%。对检测不合格的产品，实施检打联动。我部以发布质量抽检通报和假兽药查处通知形式，要求各级兽医部门切实履行监管职责，对抽检不合格产品和假劣兽药进行查处。四是从重从严处罚兽药违法违规行为。2014 年初发布了兽药违法行为从重处罚第 2071 号公告，对兽药产品中非法添加等六种严重违法行为，实施顶格处罚。公告实施至今，共吊销 8 家兽药生产企业的生产许可证，撤销 1 家企业的 16 个兽药产品批准文号，注销 8 家企业的兽药生产许可证和 67 家企业的 2096 个兽药产品批准文号。同时，对 10 个典型案例进行了集中曝光，以案说法，威慑不法分子，促进行业规范发展。五是组织开展风险评估工作。启动《药物饲料添加剂使用目录》修订工作，强化抗生素类饲料添加剂的安全性评价。组织开展人兽共用抗菌药风险评估，组织国家兽药残留基准实验室和相关专家对氟喹诺酮类的洛美沙星、培氟沙星、氧氟沙星、诺氟沙星等 4 种兽药开展安全评价。2015 年 5 月已完成评估工作，形成了建议禁止使用 4 种抗菌药的评估报告，目前正在面向社会征求意见。六是实施兽药产品追溯。2013 年底，我部建成国家兽药产品追溯系统。2014 年启动追溯系统运行试点以来，已有 800 多家兽药生产企业开展了兽药追溯工作，效果良好。2015 年 1 月，我部发布公告第 2210 号，决定在前期试点基础上，利用国家兽药产品追溯系统实施兽药产品电子追溯码（二维码）标识制度，逐步实现兽药生产、经营和使用全过程追溯管理。2016 年 7 月 1 日起生产的、未使用统一的兽药二维码标识和未上传产品信息的兽药产品将不得上市销售。

二、关于水产用兽药使用及残留控制

为加强兽药分类管理，我部出台了《兽用处方药和非处方药管理办法》《兽用处方药品种目录（第一批）》和《乡村兽医基本用药目录》。在全国范围内建立兽用处方药管理制度，要求必须凭执业兽医开具的处方才能购买、使用，从源头把好兽药安全使用关。同时，各级渔业渔政部门不断加强水产用兽药安全使用技术培训，一是组织开展了水产养殖规范用药科普下乡活动，并将活动作为全国农业系统深入开展“为农民服务”活动之一，举办各类渔民培训班 3000 多个，培训养殖渔民 30 万人次左右，组织专家接受咨询 20 多万人次，编发《水产养殖用药指南》50 多万册；二是开展水生动物疫病远程诊断，利用远程诊断服务网为渔民提供技术服务；三是开展水生动物主要病原微生物耐药性普查，测试各种致病菌对不同药物的敏感性程度及各地间的差异，为水产养殖科学用药提供基础。

我部多年来开展水产用兽药残留监控工作，并根据工作需要不断加大监控力度。2015 年，监控范围已覆盖了 31 个省份，监控品种为 19 种大宗水产养殖品种，抽检样品量达到 4954 个。通过残留监控，摸清了产地养殖水产品药物残留情况，并将监控工作与渔业执法紧密结合，对监督抽查不合格样品进行查处，查处率达到 100%。

三、关于人用药品购买监管

为防止人用药品流入养殖领域问题，食品药品监管总局将抗生素作为处方药与非处方药分类管理工作的重点，于 2003 年印发了《关于加强零售药店抗菌药销售监管促进合理用药的通知》，要求各级药品监管部门加强监督执法，保证抗生素凭处方销售。同时，在药品不良反应监测工作中，加强了抗菌药不良反应的监测。2010 年 12 月 15 日，原国家食品药品监督管理局与原卫生部、工业和信息化部、农业部联合开展了全国抗菌药物整治工作，药品监督部门加大了对药品零售企业的监督检查力度，对发现的问题及时整治和查处，对不合理使用抗生素的现象起到了抑制作用。

下一步，农业部将继续加大兽药监管工作力度，进一步规范兽药生产、经营和使用，保障动物产品质量安全；2015 年启动《兽药管理条例》修订工作，完善制度建设；稳步推进兽药产品追溯系统建设，2016 年 7 月底前实现所有上市兽药产品赋二维码上市销售，逐步实现我国兽药生产、经营和使用环节全程可追溯管理；自 2015 年起，在全国范围内开展兽用抗菌药综合治理五年行动，全面、系统开展兽用抗菌药整治工作；每年按计划组织开展兽用抗生素风险评估，及时淘汰存在风险的品种，限制某些用于动物促生长的药物饲料添加剂在饲料中的使用；2015 年底前，完成《兽药产品批准文号管理办法》修订发布工作，鼓励兽药研发创新，限制仿制药生产，减少产品雷同，提高产品质量；加大兽药残留限量标准及检测方法制修订力度，不断健全完善兽药残留标准体系；进一步加大动物养殖环节兽药安全使用宣传培训力度，提高养殖用药水平。食品药品监管总局将开展药品零售企业分级管理工作，在严格执行抗生素凭处方购买的同时，将可以销售抗生素的药品零售企业范围大幅度缩小，规定只有药学服务能力强的药品零售企业可以凭处方销售抗生素。

感谢您对我国食品安全和兽药监管工作的关心，希望今后继续对农业部工作给予支持。

农业部

2015 年 8 月 25 日

全国政协十二届三次会议第3416号提案

案　　由：关于推进畜牧业标准化生产，从源头上保证食品安全的提案

主　　办：农业部

会　　办：食品药品监管总局　发展改革委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：韩真发

内　　容：

发达的畜牧业是现代农业的重要标志，是农民增收的重要途径，是承工启农的中轴产业。现代畜牧业的典型特点就是高度的标准化、规模化、集约化和商品化。其中，标准化的畜牧业生产是降低技术压力、提高牧业资源转化效率的根本途径。同时，也是从源头上控制食品安全的治本之策。但是，我国畜牧业生产的商品化、标准化程度却在不同的养殖领域里存在着巨大的差异。例如，肉鸡、蛋鸡和奶牛的产业化程度较高，也是产品安全性较高的产业。但是，肉牛、肉猪和肉羊等产业却因为养殖规模参差不齐，其产品的安全性也不容乐观，也是食品安全问题多发的产业。例如，我国肉猪出栏量约占世界肉猪总出栏量的50%，是决定国家粮食安全和食品安全的重要因素。但小农户／家庭副业式养猪生产占总体出栏量的30%—40%的比例。因此，病死猪流向餐桌、向水源地抛死猪、滥用、违规使用投入品等问题严重地威胁了居民对猪肉及其产品的消费信心。

目前，根据畜牧业发达国家的产业政策、社会需求和产业发展趋势，畜牧业的标准化生产是破解困扰我国畜牧业高产、高效、优质和生

态发展问题的主要策略和技术途径。这是因为标准化模式是在集成、组装和熟化先进技术后形成的适合我国不同区域的资源特点、产业基础和社会经济等实际情况的技术体系，在提高牧业资源转化效率、降低食品安全风险中，提供成熟的模式，降低牧业的技术成本。畜牧业标准化一头关系农民增收，一头关系市民食品安全，必须加大力度推进。为此，提出如下建议：

1. 加大标准化育种体系建设的推进力度。从国家政策角度看，畜禽遗传结构的优化设计是国家的公益性工作，是关乎国家食品安全的核心问题。这一问题的有效解决，不能单纯依靠地方畜牧业职能部门的独立、片面性的工作，而必须从国家层面，进行顶层设计，合理优化不同区域的牧业资源，发挥社会发展对牧业资源的配置优势，对主要畜禽的育种体系进行标准化建设，以达到提高遗传进展的目的。另外，从技术角度看，畜禽遗传育种的技术贡献率达到了 40%。因此，应该结合不同区域的畜牧业资源特点、不同畜禽的产业发展实际，构建全国范围内的畜禽遗传改良框架体系，尤其是推进生猪遗传改良体系的建设力度，将不同区域的气候条件、饲料资源和产业基础等因素作为育种方案的主要考虑因素，不再以生长发育速度为核心指标，而是综合考虑资源转化效率、全体生物安全及环境保护等指标，培育适合我国养殖生产实际的品种，为其他行业提供切实可行的工作模式。从根本上解决在不同产业内存在的“引种—退化—再引种—再退化”的恶性循环怪图，从根本上保证国家的食品安全。

2. 加大标准化投入品供应体系的建设力度。根据一般情况的估算，投入品占生产成本的 70%。因此，在投入品领域里，出现危害食品安全的问题也是最多的。因此，在规模化程度较高、对投入品反应敏感的养殖领域，例如奶牛、蛋鸡等产业中，进行饲料的招标制度，即大型奶牛牧场、蛋鸡生产场要进行饲料的招标，对饲料原料进行备案，建立可溯源制度：在肉猪、肉牛和肉鸡等产业中，也逐步推行可溯源制度，从牧场到餐桌全程监控，达到提高食品安全的目的。另外，在饲料生产领

域，加大对中小饲料厂的监管力度，加大对无证生产、超范围生产饲料厂的打击力度，确保投入品的安全生产。同时，应当根据各地的实际，制定具有当地特色的各种畜禽饲料标准，统一规范各种饲料的各项营养、卫生指标，从根本上杜绝饲料企业各自制订企业标准、随意添加饲料成分的状况。

3. 建立标准化的疫病防治体系。这是保障畜牧业不大起大落的重要措施。针对各地畜禽高发、常发、重大的疫病，建立国家级的分子流行病学监控体系，根据爆发流行趋势，发布国家级的预警信息，减少畜禽养殖场对其他来源的技术的依赖程度。同时，加强基层“场站办所”的建设，提高其服务畜牧业的业务能力，减少养殖户对兽药、饲料、设备等生产销售人员的技术依赖，降低偏听偏信的程度。加大普及力度，指导农户掌握和会用疫病防治标准和办法，严格按照标准化预案防治、控制疫病。要实行强制免疫，强化免疫监管。

4. 以品牌体系带动标准化建设。品牌建设就是标准化建设，品牌建设最核心的就是要按照一整套科学的标准来实施、管理和认证，这样一方面能够提高产品的附加值，更重要的是实现产品的可追溯、保证质量的一个重要方式。对已经具有品牌的畜牧业综合生产经营且规模较大的龙头企业国家要予以重点扶持。

5. 加强标准化档案和信息体系建设。要完善养殖档案，做好畜牧业生产各个环节的专项信息统计基础工作，加强畜牧业信息平台建设，不断提高畜牧业管理的信息化水平，使畜牧业信息体系成为推动畜牧业标准化的重要平台。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3416 号（农业水利类 290 号）提案答复的函

韩真发委员：

您提出的“关于推进畜牧业标准化生产，从源头上保证食品安全的提案”收悉。经商食品药品监管总局和发展改革委，现答复如下。

一、关于加大标准化育种体系建设的推进力度

我部高度重视畜禽良种繁育体系建设，围绕良种繁育与推广、种畜场建设等多个环节，加强规划指导，加大支持力度，不断提升畜禽良种供应能力。一是制定实施畜禽遗传改良计划。2008 年以来，我部先后发布实施了奶牛、生猪、肉牛、蛋鸡、肉鸡和肉羊 6 个主要畜种的遗传改良计划，明确了育种、推广的主要思路、目标和重点任务，为加快建设现代畜禽种业奠定了坚实基础。二是提升畜禽良种供应能力。“十二五”期间，国家实施畜禽良种工程项目，支持建设了一批资源保护场、原良种场、性能测定中心、种公牛站、种公猪站，基本形成了以原种场和资源场为核心，扩繁场和改良站为支撑，质量检测中心为保障的畜禽良种繁育体系，大大提升了畜禽良种供应能力。三是实施畜牧良种补贴项目。2005 年起，中央财政安排资金，先后启动实施了奶牛、生猪、肉牛、羊和牦牛良种补贴政策，对养殖场户购买优质种猪或种牛精液、种公羊、牦牛种公牛给予补贴。项目的实施，对于加快家畜品种改良，提高家畜生产水平，增加农民收入发挥了重要作用。下一步，我部将不断完善畜禽良种繁育体系，组织实施好遗传改良计划，指导各地加快推进品种改良，提高畜禽生产良种化水平。

二、关于加大标准化投入品供应体系的建设力度

饲料质量安全是畜产品质量安全的源头和基础。我部一直高度重视

饲料质量安全工作，采取积极措施落实饲料企业主体责任，强化日常监管。一是立法明确企业责任。《饲料和饲料添加剂管理条例》明确规定，“饲料、饲料添加剂生产企业、经营者应当建立健全质量安全制度，对其生产、经营的饲料、饲料添加剂的质量安全负责”。二是强化日常监管。制定发布《饲料质量安全管理规范》，对企业从原料采购到产品出厂各个生产环节提出明确规定，要求各级饲料管理部门依据规范，对辖区企业进行定期检查，及时发现、查处生产中存在的不规范行为。三是开展饲料质量安全例行监测。以饲料质量指标、卫生指标和饲料中违禁、限量添加物为重点，持续加大市场产品抽检力度，对不合格产品的生产者进行严肃处理。下一步，我部将联合食品药品监管总局在加快建立食用农产品质量安全监管合作机制的基础上，共同研究构建贯通食用农产品生产、流通、消费全过程的质量安全追溯体系，建立实施进货查验记录制度，实现与食用农产品质量安全追溯体系的衔接，从而实现从牧场到餐桌食品安全全程可追溯。

三、关于建立标准化的疫病防治体系

国家一直高度重视动物疫病防控工作，加强动物防疫基础设施建设，进一步完善动物疫病预防控制、动物卫生执法监督、兽药监察和残留监控以及动物防疫技术支撑体系。基本建立了中央、省、地、县、乡五级动物疫病防控网络系统，逐步形成动物疫情信息层级报告体系；建立了由国家动物疫情测报站和边境动物疫情检测站组成的国家动物疫情直接报告系统。为进一步规范动物疫情防治工作，国家先后制修订《动物防疫法》和《重大动物疫情应急条例》等法律法规，出台防控应急预案和防治技术规范标准。下一步，我部将从动物疫病防控和畜牧产业可持续发展出发，从促进经济社会和谐发展大局出发，加强部门合作，强化科技支撑，加大科普力度，提升养殖场（户）的防疫能力和水平，进一步健全和完善动物疫病防控体系。

四、关于以品牌体系带动标准化建设

农产品品牌是现代农业、产业农业和市场农业的重要载体，我部多

措并举，大力推动实施农业品牌战略。2010 年农业部印发了《关于推进农业品牌工作的通知》，启动了品牌评选及影响力调查、相关论坛及宣传推介等工作。2011 年，我部联合国家质检总局等 7 部委印发了《关于加强品牌建设的指导意见》，文件指出“要围绕加快现代农业，完善现代农业产业体系，积极推进优势农产品、特色农产品和农产品加工的品牌建设”。近几年，农业部不断完善“三品一标”认证登记，规范品牌标准化工作，开展一村一品试点和农民合作社建设，培育优质农畜产品品牌。连续多年组织边疆民族各省区参加农业部主办的中国国际农产品交易会并参加品牌推优评选活动；在中国农业信息网“网上展厅”和“供求一站通”等网络促销平台宣传推介，不断加大边疆民族地区特色农畜产品宣传和推介力度，打造优质特色农畜产品品牌，提高产品知名度和影响力，促进产品销售。下一步，农业部将进一步统筹规划农业品牌建设，加强顶层设计，以畜产品优势区域布局为重点，培育优质畜产品品牌，加强优质畜产品品牌营销推介和监管保护，建立激励机制，营造有利于品牌发展的良好环境。

五、关于加强标准化档案和信息体系建设

《畜牧法》规定，畜禽养殖场应当建立养殖档案，明确规定以下内容应当记录在养殖档案中。一是畜禽的品种、数量、繁殖记录、标识情况、来源和进出厂日期；二是饲料、饲料添加剂、兽药等投入品的来源、名称、使用对象、时间和用量；三是检疫、免疫和消毒情况；四是畜禽发病、死亡和无害化处理情况；五是国务院畜牧兽医行政主管部门规定的其他内容。2006 年，我部印发《畜禽标识和养殖档案管理办法》，对畜牧业信息管理提出明确要求。一是国家实施畜禽标识及养殖档案信息化管理，实现畜禽及畜禽产品可追溯；二是农业部建立包括国家畜禽标识信息中央数据库在内的国家畜禽标识信息管理系统，省级人民政府畜牧兽医行政主管部门建立本行政区域畜禽标识信息数据库，并成为国家畜禽标识信息中央数据库的子数据库；三是县级以上人民政府畜牧兽医行政主管部门根据数据采集的要求，组织畜禽养殖相关信息的录入、

上传和更新工作。下一步，我部将进一步督促地方畜牧兽医行政部门加快畜禽标准化档案和信息体系的建设，提高畜牧业管理的信息化水平。

感谢您对畜牧业发展的关心，并希望今后继续对我部工作给予支持。

农业部

2015 年 8 月 25 日

全国政协十二届三次会议第4578号提案

案　　由：关于强化制度建设，促进农村公益事业健康发展的提案

主　　办：财政部

会　　办：农业部　发展改革委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：高友东

内　　容：

税费改革之后，农村公益事业主要采取“一事一议”的方式解决，同时，地方政府实行财政奖补政策予以扶持，最终形成“以财政资金为引导、以农民筹资筹劳为基础、以社会支持为补充”的村级公益事业建设新机制。调研发现，我国农村采取“一事一议”的方式发展农村公益事业，还存在不少问题，亟待引起重视。

一、认识上有误区和偏差。调研中发现，部分乡镇认为“一事一议”筹资筹劳是村民自治范畴内的事，村委会上报了才审批，基层乡镇政府不必主动作为；部分村通过“一事一议”的形式筹资筹劳，却认为没有必要按规范程序运作，只要达到目的就行；部分群众认为税费改革后的农田水利、修路架桥、校舍维修是政府的事，不是农民个人的事，对兴办公益事业无兴趣。

二、村民意愿集中难（议事难）。《村民一事一议筹资筹劳管理办法》规定：召开村民会议，应当有本村18周岁以上的村民过半数参加，或本村三分之二以上农户代表参加。目前，农村青壮年基本外出务工，议事困难，召开村民代表会也难。由于部分农民对农村公益事业建设存在着不同的看法，方案对自己有利的就同意，对自己利小或无利就不同

意，难达成协议。事实上，“一事一议”一般以自然村为单位，农民筹资的公益性项目，不可能平均给每户农民都带来均等的好处，受益的农民表现十分热情，而那些受益少或没有受益的农民则提出反对意见，议事时往往争吵不断，存在“众口难调”的现象。

三、议定事项落实难。开展“一事一议”的依据是税费改革政策和各级政府的文件，主要靠农村群众的自律和舆论压力，即便是议定事项，在其后执行中往往也有一定难度；投入大量人力、精力议定了公益事项，按政策规定筹集到的资金和劳力却非常有限，相对于农村山区兴办公益事业的高昂成本，无异于杯水车薪，从而陷入尴尬境地。特别是在建设过程中土地纠纷突出，遗留问题难处理，甚至出现议事成功项目实施时，出现村民反悔现象，软磨硬泡拒不交钱，造成“一事一议”财政奖补项目易决难行。

四、财政奖补政策落实难。农村集体财力普遍非常薄弱，即使算上“一事一议”筹集的资金和劳力，也难以达到奖补政策所要求的村级配套要求，奖补政策常常成为镜花水月。此外，农村要办的公益事项非常多，村级道路、小农桥、小型水利、环卫设施、植树造林、村级水环境治理等都需要资金，财政奖补政策所能支持的项目又非常少，农村公益事业的发展必然非常乏力。

在上述因素的综合作用下，农村公益事业建设发展非常不平衡，辖区内村域差距较大，加上自然条件、地理位置、干部素质等因素影响，村级公益事业建设和基本公共服务水平的区域差距明显拉大。县城周边、国省道附近等公益事业发展较快，而身处山区乡镇的部分偏远村公益事业发展缓慢。一些村由于乡村债务形成时间长，情况复杂，历史遗留问题较多，村级公益事业更是无从谈起。

为此，提出以下建议：

1. 注重宣传引导。首先，要提高农村广大基层干部特别是领导干部的认识，剔除可有可无的思想，使“一事一议”成为推动新农村物质基础建设的动力。其次，要通过各种媒介，不断加强“一事一议”政策宣

传，把“一事一议”政策、法规宣传到每一个村，每一户农户家中，引导和发动群众积极参与农村基础设施建设和民主管理工作，大力推广典型经验，形成良好的舆论氛围，调动农民筹资筹劳的积极性。

2. 调整政策结构。要统筹规划有限项目资源。一是将村内道路建设、扶贫开发整村推进、农村饮水安全等支农专项资金和“一事一议”财政奖补资金捆绑使用，把有限资金集中起来，花在“刀刃”上，重点解决当前农民最亟须、最现实的村级公益事业建设问题。二是要适时扩大财政奖补范围，将教科文卫体等公共设施建设、环卫设施、绿化造林等农民自愿建设且直接受益的项目纳入“一事一议”财政奖补范围。同时，积极挖掘镇村财源，增强村级组织自我发展能力。条件好的地方，应取消农村配套要求，代之以政府统一规划、统一安排项目、统一安排财力，有关部门分类分项（道路、农桥、水环境等）统一组织专业队伍实施。

3. 合理划分议事范围。农村公益事业项目按受益范围可分为多村受益、全村受益、部分农户受益等。为减少议事难度，更多地享受国家优惠政策，须合理划分议事范围。民主议事，可缩小议事范围，在村民小组或自然村范围进行议事，让每一个人都能感受到“一事一议”财政奖补是花自己的钱办自己的事。特别要注重议事会范围内群众直接受益。还要充分尊重群众意愿和切实考虑农民的承受能力。

4. 规范“一事一议”程序。一是要完善村级议事。村内公益事业如何建设、建设项目的轻重缓急，应由全体村民自行确定。二是筹资筹劳项目提出后，由村民主理财小组将公益事业建设项目在村民大会或村民代表会议召开之前进行公示。三是召开村民会议时，应向村民如实介绍村内公益事业“一事一议”筹资筹劳项目的具体情况，同时要做好村民参会签到、会议记录、表决结果、签字认可等工作，以便于村民咨询与查阅。

5. 加强监督管理。首先，村内“一事一议”筹资筹劳项目按照“先批后建、乡镇级管理”的办法实施。经核准的“一事一议”筹资筹劳项

目，由乡镇人民政府监管，村委会具体实施。其次，在“一事一议”项目实施过程中，要对项目建设情况进行全过程跟踪监管。再次，乡镇人民政府要适时组织专门人员对项目实施情况进行跟踪检查，对建设标准、建设质量进行严格监管。最后，乡镇人民政府要对所筹资金和财政奖补资金使用进行监管，专款专用，防止平调、挪用等现象发生。

6. 强化制度建设。一是建立项目审核制度。二是建立公开公示制度。三是建立项目监督制度。四是建立项目管护制度。按照要求统一做好项目资料收集归档。同时，注重项目建成后的管护，按照“谁投资、谁受益、谁所有、谁养护”的原则，由村民自己成立管护队伍，制定管护制度，切实加强管护，确保工程发挥持久效益。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4578 号（农业水利类 418 号）提案答复的函

高友东委员：

您提出的“关于强化制度建设，促进农村公益事业健康发展的提案”收悉，现答复如下：

正如您在提案中所说，一事一议筹资筹劳是农村税费改革后为解决农村公益事业建设资金与劳务投入做出的制度安排，同时由于单纯依靠农民筹资筹劳，存在“事难议、议难决、决难行”问题。为激活这一制度安排，有效改善农村生产生活条件，2008 年，中央在河北、黑龙江、云南 3 省开展了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点，以农民民主议事为前提，以民办公助为手段，以农民需求为导向，引导农民投工投劳建设村级公益事业。2011 年已全面推开，初步构建了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐赠赞助”的农村公益事业发展新机制，调动了农民群众自力更生改变农村面貌的积极性，也让基层干部找到了服务群众

的抓手，成为新农村建设的一大亮点。据统计，2008 至 2014 年，中央财政累计投入一事一议财政奖补资金 950 亿元，带动地方财政投入 1968 亿元，实现村级公益事业建设总投入 6000 亿元，建成了 180 多万个村级公益事业项目，有效改善了农村基础设施，有力改善了农村民生，促进了基层民主政治建设，得到了基层干部群众的普遍欢迎。

一、关于注重宣传引导问题

近年来，农业部门积极开展一事一议政策培训，通过解读一事一议筹资筹劳的政策界限、操作程序和监管措施，提高各级干部对一事一议的认识和基层干部组织农民议事的能力和水平；加强政策宣传，通过媒体报导，发放农民负担监督卡、明白纸等多种形式使一事一议政策进村入户到人，增强农民群众参与民主议事的主动性和执行民主决议的自觉性；强化示范引导，组织开展一事一议规范管理县创建活动，总结推广一事一议规范管理经验，充分发挥典型案例的示范带动作用。

二、关于合理划分议事范围问题

2007 年国务院办公厅转发《农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法》(以下简称《管理办法》)，对一事一议筹资筹劳的范围、对象、程序和管理作出了明确规定。一事一议筹资筹劳的范围为村内农田水利基本建设、道路修建、植树造林、农业综合开发有关的土地治理项目和村民认为需要兴办的集体生产生活等其他村内户外的公益事业项目，通乡通村道路建设、学校修缮等明确由各级财政支出的项目，不得纳入一事一议筹资筹劳范围。一事一议的议事范围为建制村，为解决农民收益不均问题，对于部分群众受益的项目，可根据受益主体和筹资筹劳主体相对应的原则，适当缩小议事范围，以自然村或村民小组为单位议事。

三、关于规范一事一议程序

根据《管理办法》，开展一事一议筹资筹劳要坚持农民自愿原则，严格民主议事程序。筹资筹劳项目要针对农民最关心、最现实的公益事业建设问题，由村委会或村民代表提出项目方案；筹资筹劳项目方案在民主表决前，需对项目的建设范围、预算情况、项目所需资金劳务筹

集计划、项目建设管理、后期管护等内容进行公示，广泛听取村民意见；村委会召开村民会议或经村民会议授权由村民代表会议对筹资筹劳项目方案进行讨论表决，并由参加会议的村民或村民代表签字认可；筹资筹劳项目方案报经乡镇人民政府初审后报县级人民政府农民负担监督管理部门复审。针对当前农村青壮年外出务工人员多，集中议事困难的情况，各地从实际出发，创造了春节集中议事、电话议事等多种议事形式，有效解决了议事难问题。

四、关于加强监督管理

一事一议筹资筹劳政策性强、涉及环节多，为确保资金和劳务合理筹集、规范使用，农业部门加强事前、事中、事后各环节全过程监管。一是严格方案审核。严格执行乡级初审、县级减负部门复审的审核程序，对不符合政策规定的方案及时提出纠正意见，防止借一事一议名义强行向农民集资、摊派、负债建设等加重农民负担的行为。二是加强资金管理。筹资筹劳项目所筹资金试行单独设立账户、单独核算、专款专用；资金劳务的筹集、管理、使用情况及奖励或补助资金拨付情况经村民民主理财小组审定后，定期张榜公布，接受群众监督；对规模较大的项目实行公开招投标制度，按照工程项目进行监管。三是加强专项检查。组织开展一事一议专项检查，重点检查筹资筹劳是否执行民主议事和审核程序，是否存在超范围、超标准筹资筹劳，强制以资代劳和捐资捐物，资金平调、挪用等违规情况，强化对一事一议筹资筹劳项目的检查监督。四是开展专项审计。2014 年，农业部在全国范围内统一部署开展一事一议专项审计，对一事一议项目农民筹资筹劳情况、其他资金来源情况、资金劳务使用情况、筹资筹劳的范围和对象情况、项目议事和方案审核情况等进行了专项审计，推动各地加强一事一议筹资筹劳规范管理。

五、关于调整政策结构问题

一是一事一议财政奖补政策坚持以县为主统筹实施的原则。鼓励县级以一事一议财政奖补政策为平台，将村内道路建设、扶贫开发整村推

进等和一事一议财政奖补资金捆绑使用，集中解决农民最急需、最现实的村级公益事业建设问题，系统解决村内基本基础设施缺失问题。二是关于一事一议财政奖补范围。您所提教科文卫体等公共设施、环卫设施、绿化造林等农民自愿建设且直接受益的项目已经属于奖补范围。一事一议财政奖补范围在坚持农民自愿、户外村内、大多数人受益以及无现有财政资金覆盖原则的前提下，只要村民议定的项目，都予以奖补支持。三是关于农村配套的要求。一事一议财政奖补是对农民办公益事业筹资筹劳不足的补充和奖励，从未要求农村配套，也不与农民筹资筹劳多少挂钩。

下一步，将结合您所提建议，进一步加大工作力度，完善政策措施，为统筹城乡发展注入新的活力。

感谢您对财政工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

财政部

2015 年 8 月 12 日

全国政协十二届三次会议第4698号提案

案　　由：关于严厉整治农村问题食品的提案

主　　办：食品药品监管总局

会　　办：农业部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：何崇元

内　　容：

多年来，我国农村和城乡结合部一直是食品安全监管的薄弱地区，大量伪劣、山寨食品流向农村，严重影响着村民，尤其是青少年、儿童的健康和成长发育。农村这个食品安全的“盲区”，到了必须重拳出击，严厉监管的时候了。

本人出生在湖南农村，对此有切身体会。每次回老家，都为当地的食品安全现状，以及村民健康感到担忧。村里和学校附近的小卖部里摆放的小食品五花八门、色彩缤纷，但包装都很劣质，它们大多出自个体小作坊。村民们喜欢聚在一起打牌，孩子哭了、饿了，家长就塞给他一两块钱。孩子们高高兴兴地拿着钱去小卖铺，买到的却很可能是过期食品、山寨食品、满是添加剂和色素的不安全、不健康食品。尽管不合格食品吃一次不至于中毒，但总买总吃，很可能给孩子身体埋下隐患。

为更多地了解全国农村食品安全现状，本人组织部分媒体同事在湖南、江西、河北、山东等地共计8个村庄进行调查，发现造假制假、违法添加、过期变质、卫生不达标等问题异常突出。

在湖南省常德市、江西省南丰县等多地农村，小卖部所售零食均以辣条、果冻、糖果等为主，售价在5毛—1元之间，深受村里孩子们的

喜爱。这些食物色彩异常鲜艳，一看就添加了过多的人工色素，有的孩子吃完糖果后，舌头立刻就变色了。过期食品、山寨食品问题也突出存在。2015 年 3 月 5 日，调查同事在湖南常德市鼎城区双桥坪镇五同庵小学门口的小卖部买到的果冻，生产日期是 2014 年 1 月 1 日，保质期为 9 个月，已过期近半年；一款打着“波力海苔”牌子的食品，配料表中并无海苔成分，而是一种裹满红油、类似炸面片的东西。

散装食品也是重灾区。在江西省南丰县某村庄小超市，散装鸡爪、鸡翅、牛肚等卤味经常滞销，有些已经缩水变干，摸上去黏黏的，店主又舍不得扔，所以明显变质了还在售卖，当地的崔女士就因为吃了这样的鸡翅引发了严重腹泻；河北省承德市平泉县某村超市，售卖的散装食品多是周边村县生产的蛋糕、饼干等，被装在透明的、非食品用塑料袋里，外面的生产日期均为手写，但大多模糊不清，难以辨认。

农村食品卫生问题同样不容忽视。在河北省涿州市城乡的各大驴肉火烧店铺内，商家从不戴手套操作，切完熟食就用手直接拿钱；在江西省南丰县菜市场，十米开外，鱼腥味、腐烂味、调料味等各种味道混杂在一起扑面而来，让人头晕恶心。市场里的猪肉都是直接放在木质平板车上售卖，旁边便是垃圾堆，净是水产宰杀后的内脏等。还有一家小餐厅，直接用铁板车装肉类食材，车体锈迹斑斑。

通过调查我们发现，过期及快过期食品泛滥、儿童食品不健康不安全、散装食品不卫生、假冒伪劣产品横行等已成为农村食品安全的主要问题。这与农村经济相对落后，村民食品安全意识淡薄，村落分散导致正规产品进不来、有关部门监管严重缺位等密不可分。

本人请教食品安全专家了解到，食品安全问题如得不到很好解决，将极大影响村民、尤其是下一代健康。

（一）滥用人工色素可能致癌。由于天然色素价格高，着色能力差，农村儿童食品过于艳丽的颜色，很可能是滥用人工色素的结果。许多人工合成色素除本身或其代谢产物具有毒性外，生产过程中还可能混进砷、铅或其他有毒中间产物。色素中的奶牛黄、碱性瑰黄、辣椒油色

素等都可能致癌。此外，多数农村食品糖分含量高，儿童常吃会营养不良，甚至厌食。

（二）散装食品易变质。农村散装食品几乎都不标生产日期、保质期等，且存储条件有限，大多无法冷藏。散装食品中的微生物和毒素达到一定剂量，很容易变质，食用后会对肝脏造成伤害。尤其是黄曲霉毒素，是世界公认的强致癌物。

（三）鲜活食品安全危害大。在农村，有小贩把卖不完的肉拉回去第二天接着卖，可鲜肉在常温下细菌繁殖很快，隔夜后很容易变质。有的肉铺卖冷冻肉，卖不完又没有专业冰柜储存，于是反复冰冻、化冻，导致细菌滋生。

对策及建议：

食品安全是关乎百姓健康和生命的大事。我国已有《食品安全法》，农村食品安全问题不应“逍遥”在法律之外，更不应徘徊在监管之外。与城市相比，农村食品生产企业“小而散”的问题更加严重，这也意味着规范监管的难度更大。以陕西省扶风县为例，该县食品生产加工企业70% 以上在农村，其中 85% 以上都是不足 10 人的家庭小作坊，生产环境恶劣、生产者素质较低、企业几乎没有自检能力。

本人认为，解决农村食品安全问题，也应从以下几方面入手：

1. 必须要有铁的制度和管理。管理食品安全问题，不能存在任何弹性，来不得半点心慈手软。各级政府应尽快在农村建立一套有效的食品安全“生产—流通—消费”制度，并长期严格执行，不能只在所谓的“专项整治行动”中一阵风式的走过场，必须形成铁一般的制度，定期不定期地抽检。

2. 狠抓批发市场的产品质量。一个不容忽视的事实是，基层负责食品安全监管的人手严重不足。以江西省南丰县某镇工商所为例，全镇共有 80 多个自然村，但工商所只有五六名工作人员，若仅依靠工商部门检查，显然无法监管出安全的食品。本人认为，农村食品几乎都是从县城的批发市场进货，这些批发市场可能又是从上一级大型批发市场进

货。因此，严管批发市场至关重要，只要守住批发市场的食品安全关，将过期、山寨、不健康等问题食品挡在门外，便能在很大程度上减少不合格食品流入农村。

3. 严格抓好两项教育工作。一方面，要加强村民食品安全意识教育，利用农村广播、整合村医兽医等资源，告诉村民如何识别假冒伪劣产品，选购安全健康食品；另一方面，要对食品生产者进行安全生产教育，提高他们的安全生产和自律意识，以及违法违规生产食品可能面临哪些处罚的“危险意识”。这也要求基层管理部门首先要对当地食品生产企业进行摸底，定期进行相关教育。

4. 人人举报人人参与。食品安全是需要人人参与的社会共治问题，这在地域广阔、居住分散的农村更显重要。应在基层建立食品安全问题网络，任何人只要发现身边有食品安全问题，都应及时举报。一旦查出，不管是生产者，还是流通者、销售者，都必须严惩。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4698 号（农业水利类 428 号）提案答复的函

何崇元委员：

您提出的“关于严厉整治农村问题食品的提案”收悉。经商农业部，现答复如下：

一、关于必须要有铁的制度和管理

2015 年 4 月 24 日全国人大通过的新修订的食品安全法主要从完善统一权威的食品安全监管机构、完善建立最严格的全过程监管制度、突出预防为主，风险防范、实行食品安全社会共治、建立严格的法律责任制度等方面对现行法律作出修改、补充。围绕食品安全法修订，我局加快推进相关配套制度建设，积极配合相关部门做好《中华人民共和国食

品安全法实施条例》的修订工作，同时依法加快制定《食品生产经营监督检查办法》《食品生产经营风险分级管理办法》《食品流通经营规范》等规章制度，着力构建从生产到消费、从田间到餐桌的食品安全全过程监管体系。

在加强建章立制基础上，针对农村食品安全存在的突出问题，加强专项治理。2014 年 9 月，我局组织开展了农村食品市场“四打击四规范”专项整治行动，各级食品药品监管部门本着依法、及时、从严、从重的原则，严厉打击无证经营，销售使用无合法来源食品和原料，生产经营无生产厂家、无生产日期、无保质期、无食品生产许可、无食品标签的“五无”食品，在食品中非法添加非食用物质以及超范围、超限量使用食品添加剂的“一非两超”等劣质食品的违法行为。专项整治行动期间，全国依法取缔无照经营 2.28 万户，吊销食品生产经营许可证 1142 户，吊销营业执照 642 户，捣毁制售假冒伪劣食品窝点 1375 个，查扣侵权仿冒食品数量 36.19 万公斤，累计查处各类食品违法案件 4.51 万件。同时，健全和完善食品安全监督抽检的风险监测制度，强化食品质量监管。2014 年，我局对 24 大类 123 个食品品种 180 个食品细类中重金属、食品污染物、微生物、致病菌、食品添加剂、食品中可能违法添加的非食用物质、农药残留、兽药残留等项目开展了抽检监测，地域覆盖广大农村地区。共抽检 14.2 万批次样品，合格率为 94.7%。其中，粮食及其制品、食用油及其制品、肉及其制品等 16 类产品的合格率超过 95%。2015 年，我局将继续针对农村地区食品市场开展抽检监测，并将及时组织抽检监测结果分析研判，依法查处违法违规行为，公布不合格食品及生产经营企业，净化农村食品市场，提高农村食品质量安全水平。

二、关于狠抓批发市场的产品质量

批发市场食品交易量大、覆盖面广，是乡镇和农村小超市、食杂店食品进货的主要源头，如果疏于监管，易成为“山寨食品”“傍名牌”等假冒伪劣食品的集散地。为保障农村食品安全，食品药品监管部门多

年来强化源头治理，将食品批发市场作为监管的重点场所，强化日常监管和专项治理。一是严格监督大宗食品批发市场、集贸市场开办者切实履行食品安全管理责任，强化大宗食品的质量监管，加大对市售大宗食品的监督检查力度，认真排查涉及大宗食品的隐患，及时控制食品安全风险，依法纠正和查处食品经营违法行为。二是重点规范县城或区域性的食品批发市场、乡镇集贸市场和集市食品进货渠道和来源，以及散装食品的经营环境和卫生条件。三是加大对食品批发市场和农村、城乡结合部等区域食品安全隐患排查力度，对检查中发现的苗头性、区域性食品安全隐患，组织开展相应的专项整治。2014 年，在农村食品市场“四打击四规范”专项整治行动期间，共检查批发市场、集贸市场等各类市场 14.29 万个次，农村食品批发市场秩序得到明显改善。

下一步，我局将继续加大对食品批发市场、农村集贸市场等重点场所的监管力度，强化农村食品安全监管能力建设，充实监管力量，优化监管装备，严格落实监管责任，严厉打击经营过期食品等不合格食品等违法行为，保障农村食品安全。

三、关于严格抓好两项教育工作

食品药品监管部门一直高度重视农村食品安全教育工作，采取多种方式加强风险交流和新闻宣传，利用广播、电视等大众媒体，以及乡村广播站等渠道，通过法律法规宣传、真假识别、发布食品安全风险提示、公布典型案例等方式，向广大农民和食品生产经营者普及食品安全法律法规、常识、假冒伪劣食品鉴别、消费维权等方面的知识，倡导安全、理性科学消费观念，强化食品安全意识，引导广大农村消费者自觉抵制假冒伪劣食品，提升农村食品生产经营者依法和按照食品安全标准、规范从事生产经营活动的意识，促进农村食品生产经营者诚信自律，主动对社会和公众负责。农业部门通过整合村医、兽医等资源，充分利用他们的专业知识和食品安全常识，在村民中开展教育宣传活动。

下一步，食品药品监管部门将继续加大农村地区食品安全知识宣传教育培训力度，切实抓好两项教育工作。

四、关于人人举报人人参与

食品安全治理需要充分发挥群众监督、舆论监督的重要作用，只有强化政府、企业、社会组织、公众等多元主体参与公共事务治理的责任，调动各方面积极性，形成监管合力，才能让食品违法犯罪分子如过街老鼠无处藏身，形成全社会维护食品安全的铜墙铁壁。我局高度重视食品安全社会共治，通过搭建平台，发挥多元主体的功能作用。一是发挥企业自律互律作用。通过建立企业信用体系、质量安全授权制度、追溯制度、企业风险信息交流制度等，增强企业主体责任意识，提高企业维护质量安全的自觉性。发挥行业协会监督教育功能，鼓励业界互相监督。二是发挥社会群防群控作用。通过有奖举报、“黑名单”、建设信息员和志愿者队伍等措施把监督网络延伸到消费者中间。把公众参与、专家论证纳入行政决策法定程序，通过听证会、通报会、咨询会等渠道，动员社会组织、公众和专家广泛参与维护食品安全。三是加强全社会宣传教育工作。利用“食品安全宣传周”等活动，搭建多种交流平台，以多种形式、多个角度、多条途径，面向贴近社会公众，有针对性地开展风险交流、普及科普知识。

下一步，食品药品监管部门将继续搭建社会共治平台，畅通投诉举报渠道，充分发挥 12331 投诉举报电话的作用，对消费者投诉举报线索认真核查，及时回应，并落实有奖举报制度，提高全社会举报食品违法生产经营行为的积极性，强化社会监督，推动社会各界积极参与社会共治。

感谢您对食品安全监管工作的关心与支持！

食品药品监管总局

2015 年 8 月 26 日

全国政协十二届三次会议第2291号提案

案　　由：关于调整对困难群体资助政策实施精准救助的提案

主　　办：民政部

会　　办：卫生计生委　教育部　扶贫办　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：牛广明

内　　容：

我国城乡低保制度作为一项普遍的、有效的社会政策，是社会救助体系的重要组成部分，对保护贫弱群体与构建和谐社会作出了巨大贡献。然而，城乡低保政策的基本原则是“有救无类”和“差额补助”，即不论身份如何，只要家庭月人均收入低于当地城乡低保标准，就可以申请享受低保待遇，反之则不行。这一政策表面上看是绝对公平的，但实践中却带来一系列难题：一是部分特别困难的家庭被排除在低保范围之外。在实际工作中，我们经常遇到类似这样的家庭，虽然人均收入高于低保标准，却因偶遇大病、大灾、人身意外伤害和支付子女高额学费等，造成收不抵支，实际生活水平远低于低保水平。由于城乡低保在申请、审核、审批过程中执行收入一元化标准，只考虑家庭收入，不考虑家庭实际支出，致使这部分特别困难的家庭被排除在低保范围之外。二是家庭收入难以准确核算。在具体工作中，城市居民家庭的显性收入和固定收入容易计算，但隐性收入和弹性收入却难以计算。农村居民家庭由于收入中粮食等实物收入占相当比重，在价值转化过程中，存在较大的随意性，收入难以货币化。除农作物收成的季节性及受自然灾害的影响较大等因素外，外出务工人员的增加，也增大了收入的不稳定性。再

加上核算家庭收入需要耗费很多时间和精力，工作成本较高。所以很多情况下，只能在工作人员和申请人都可接受的区间内估算一个“模糊收入”或者简单地以社区居民公认的贫困户、困难户作为衡量申请低保对象的标准，致使部分符合低保条件的家庭未被纳入范围。三是“差额补助”无法做到精准化。按照“差额补助”政策，理论上能够保证每个低保家庭收入均等化，但操作起来难度很大。比如，在城市低保标准每月300元，人均家庭收入299元的情况下，每人每月应享受1元的低保补助，但实际工作中无法做到这一点。对人均收入略低于低保标准的家庭来说，可能出现两种结果：要么沾光，被纳入低保，实际补助水平高于低保标准与家庭人均收入之间的差额；要么吃亏，被排除在低保之外。另外，按照现行的保障资金负担方法，县级财政对低保资金进行兜底，上级补助之外的所有资金都由县级负担，在现行财税制度条件下，县级可用财力有限。

建议：

分析致贫原因，采取对贫困对象在特定时期实施精准救助的办法，具体如下——

1. 城乡“三无人员”。无劳动能力、无生活来源、无法定赡养扶养义务人或虽有法定赡养扶养义务人，但无赡养扶养能力的老年人、残疾人和未成年人，建议分别按农村五保户供养标准、城市“三无”人员补助标准、孤儿供养标准进行救助。

2. 因子女上学致贫。建议国家逐步实施低收入家庭子女高中义务教育和读大学、大专、高职、中职给予读书期间学费和生活费资助政策。

3. 因病致贫。当前，我国全民医保体系逐步健全，2014年上半年，我国职工医保、城镇居民医保和新农合三项基本医保参保率稳定在95%以上，城镇居民医保和新农合政府补助标准提高到每人每年280元，政策范围内住院费用支付比例分别达到70%以上和75%左右，28个省份启动实施城乡居民大病保险试点，27个省（区、市）建立了省内异地就医结算平台，新农合在90%的统筹地区实现了省内异地就医即时结算。

城乡居民各类低收入家庭按照国家政策都可以享受政府给予的大病医疗救助，如大部分地区将尿毒症、儿童白血病、儿童先天性心脏病、乳腺癌、宫颈癌、重性精神病、耐药性结核、艾滋病机会感染、肺癌、食道癌、胃癌、结肠癌、直肠癌、慢性粒细胞白血病、急性心肌梗塞、脑梗死、血友病、I 型糖尿病、甲亢、唇腭裂、恶性肿瘤放化疗、肾透析、器官移植术后服抗排斥药等 20 多种大病纳入救助范围。建议将大病救助范围扩大到全体公民（因为大部分家庭摊上这种病也会暂时陷入贫困），大病的范围要继续扩大。

4. 缺乏技能导致贫困。建议对在各类正规公办、民办技校接受一年以上学习培训（烹饪、水暖、电工、汽修等）并经学校考核合格的各类学员（大专生除外）按照一定标准给予学费补助，可以整合人社部门的职业培训补贴资金，农业部门的“新型农民科技培训工程资金”，扶贫部门的“贫困青壮年劳动力转移培训资金”和“雨露计划”培训资金等。

5. 因灾致贫。通过完善社会救助机制，提高因灾致贫的救助力度。

6. 因残致贫。我国贫困残疾人基本上都享受到了低保，如果把国家对残疾人的其他救助资金进行整合使用，因残致贫问题可以得到更全面的解决。

7. 因房致贫。建议对城乡无房贫困居民，采取公共租赁保障房的办法逐步解决。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2291 号（农业水利类 202 号）提案答复的函（摘要）

党中央、国务院高度重视保障和改善民生。自 20 世纪 90 年代末城市居民最低生活保障制度建立以来，我国相继建立了城乡医疗救助、农村最低生活保障等社会救助制度。2014 年 2 月，国务院颁布《社会救助暂行办法》，第一次以行政法规的形式明确将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等 8 项制度和社会力量参与作为社会救助基本内容，从而构建了一个各有侧重、彼此衔接、分类实施，以政府救助为主体，以社会力量参与为补充的具有中国特色的社会救助制度体系。《社会救助暂行办法》对于社会救助制度统筹、社会救助对象范围确定、社会救助运行程序和规范管理、社会救助基层能力建设、社会救助考核监督和法律责任等都作出了具体规定，基本构建了一个以基本生活保障为核心，以解决困难群众医疗、教育、住房、就业等困难为重点的社会救助安全网。

一、关于城乡“三无人员”救助问题

《社会救助暂行办法》将农村五保制度与城市“三无”人员救助制度统一为特困人员供养制度，规定国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，给予特困人员供养。截至 2014 年底，全国共有农村五保供养对象 529.1 万人，其中集中供养 174.3 万人；全国平均农村供养标准为集中供养 5371 元 / 人・年、分散供养 4006 元 / 人・年；全国共有城市“三无”人员 74 万人，其中集中供养 22 万人；全国平均城市供养标准为集中供养 739 元 / 人・月、分散供养 616 元 / 人・月。城市“三无”人员则通过

纳入城市最低生活保障予以救助。按照国务院要求，民政部正在会同相关部门研究起草特困人员供养制度文件，争取于年底前以国务院名义下发，从供养对象、供养内容、供养标准、供养资金、供养形式、供养服务机构等方面实现农村五保与城市“三无”人员救助两项制度的统筹，有效保障城乡“三无”人员基本生活。

二、关于解决因子女上学致贫家庭困难问题

《社会救助暂行办法》规定，国家对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员给予教育救助。近年来，民政、教育等相关部门不断加大工作力度，在普通高中资助政策方面，建立了以政府为主导，国家助学金为主体，学校减免学费为补充，社会力量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系。在中等职业教育资助政策上，我国分别于2007年和2009年开始实施中等职业学校（含技工学校）国家助学金和免学费政策，目前，公办中职学校全日制正式学籍一、二、三年级在校生中所有农村学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生（艺术类相关表演专业学生除外），均可享受免学费政策，同时，全日制正式学籍一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生每年可得到2000元助学金。在高等教育资助政策方面，国家在普通本科高校和高等职业学校建立了国家奖助学金、国家助学贷款、学费补偿贷款代偿、新生入学资助项目、勤工助学、校内奖助学金、困难补助、学费减免等多种方式并举的资助政策体系，同时，为家庭经济困难新生开通入学“绿色通道”，在制度上保障解决好高校家庭经济困难学生的学费和生活费问题。国家资助政策的实施，对于确保每一名学生不因家庭经济困难而失学，保障所有学生平等接受教育发挥了重要作用。

此外，各地民政部门对非义务教育阶段的困难家庭在校学生也采取了积极的救助措施。内蒙古、山东、陕西等多个省份省级财政安排专项资金，对当年考取大专以上的低保家庭、低收入家庭学生给予一次性现金救助。

下一步，民政、教育等部门将不断完善教育救助政策，努力提高救

助标准，切实解决因贫弃学和因学致贫问题。

三、关于解决因病致贫家庭困难问题

为解决城乡贫困群众看病就医难题，我国从2003年开始推行医疗救助制度，并于2008年在全国普遍建立。2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，明确医疗救助是社会救助体系的重要内容，保障医疗救助对象获得基本医疗服务。目前，这项制度主要采取两种方式救助：一是对救助对象参加城镇居民基本医疗保险或者新型农村合作医疗的个人缴费部分，给予补贴；二是对救助对象经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后，个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自负费用给予补助。近年来，各地积极创新工作机制，加强制度衔接，推行“一站式”即时结算服务，医疗救助管理水平逐步提高。2014年，全国实施医疗救助9119万人次，支出医疗救助资金252.5亿元，中央财政安排补助资金141亿元。全国平均住院救助、门诊救助、资助参保参合水平分别达到人次均1628元、186元、72元。重点救助对象在年度救助限额内，住院自负费用救助比例普遍达到60%。

为破解重特大疾病保障难题，2012年民政部会同相关部委部署开展重特大疾病医疗救助试点，加大对罹患重特大疾病困难群众的救助力度。2015年4月，国务院办公厅转发民政部等部门《关于进一步完善医疗救助制度 全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》（国办发〔2015〕30号），部署全面开展重特大疾病医疗救助工作，救助对象由低保对象、特困供养人员，向低收入家庭未成年人、老年人、重度残疾人、重病患者和因病致贫重病患者拓展，根据救助对象类型、患病家庭负担能力和个人自负费用等因素，分类分段设置救助比例和最高救助限额，以梯度救助方式把有限的救助资金用于最困难的重点对象。

下一步，民政部将会同有关部门指导各地认真贯彻国办发〔2015〕30号文件精神，切实完善医疗救助制度，全面推进重特大疾病医疗救助工作，加强医疗救助与相关制度的衔接配合，有效解决困难群众因病致贫、因病返贫难题。

四、关于加强职业培训解决因缺乏技能致贫问题

《社会救助暂行办法》规定，国家对最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，通过贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴、费用减免、公益性岗位安置等办法，给予就业救助。根据《办法》要求，民政部与有关部门密切配合，积极指导困难群众就业创业。一是积极配合有关部门落实《社会救助暂行办法》中“确保低保家庭至少有一人就业”政策，免费为就业救助对象提供就业岗位信息、职业介绍、职业指导等就业服务，对吸纳就业救助对象的用人单位，按照国家有关规定享受社会保险补贴、税收优惠、小额担保等就业扶持政策。二是建立低保与就业联动机制。对有劳动能力和劳动条件的劳动年龄段内的低保对象，在享受低保之前，要求必须先到户籍所在地街道劳动保障部门进行求职登记，由就业服务机构推荐就业。对最低生活保障家庭中有劳动能力但未就业的成员，无正当理由，连续 3 次拒绝接受介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的，减发或者停发其本人的最低生活保障金。三是推行救助渐退政策。对实现就业的低保对象，并不马上中止其低保待遇，而是通过逐步减发低保金、逐月退出低保范围的渐退机制，为低保对象提供一个平稳的心理适应期和保障过渡期，增强其就业意愿。四是大力促进社区就业。一方面，发动社区居委会等基层群众性自治组织，鼓励低保对象正确对待就业岗位，激励他们依靠自身努力摆脱困难；另一方面，不断拓宽社区就业渠道和范围，为低保对象就业创造机会和条件。五是加强公共就业服务。目前，全国已建立起市、区（县）、街道（乡镇）和社区（村委会）四级公共就业服务体系，初步实现就业信息联网，免费为包括低保边缘家庭成员在内的所有劳动者提供就业信息、政策咨询、职业指导和职业介绍服务。六是鼓励自主创业。对具备一定创业意识和创业条件的包括低保边缘家庭成员在内的劳动者，组织其参加创业培训，帮助他们提高自谋职业和自主创业的能力，根据创业者的需求，组织开展政策咨询、项目开发、创业孵化、开业指导、跟踪辅导等“一条龙”服务，认真落实税费减免、小额

担保贷款、社会保险补贴等扶持政策。七是加强职业技能培训。依托技工院校和职业培训机构，大力开展职业技能培训，努力提高包括低保边缘家庭成员在内的劳动者参加职业培训，并按规定享受职业培训补贴和职业技能鉴定补贴。下一步，民政部、人力资源社会保障部将继续会同有关部门，按照《社会救助暂行办法》和《就业促进法》的有关要求，加强低保与就业、扶贫开发的衔接、配合，切实加大职业培训力度，严格执行职业培训补贴政策，切实提升困难群众的职业技能水平，解决好因缺乏技能致贫问题。

五、关于解决因灾致贫问题

《社会救助暂行办法》规定，国家建立健全自然灾害救助制度，对基本生活受到自然灾害严重影响的人员，提供生活救助。2014 年，国家减灾委、民政部共启动救灾应急响应 28 次，商财政部下拨中央救灾资金 98.73 亿元，调拨帐篷 11.4 万顶、棉衣被 16.4 万床（件）等中央救灾储备物资，全年共救助受灾群众 7500 万人次。

六、关于解决因残致贫问题

近年来，民政部门不断规范完善社会救助制度，确保符合条件的重度残疾人能够按规定享受最低生活保障、临时救助等社会救助政策。同时，对低保家庭内的重度残疾人实行分类施保，即在按照低保标准与家庭人均收入差额核定补差金额的基础上，再适当增发低保金，提高救助水平。目前，全国 31 个省（市、区）均建立了以残疾人、老年人、未成年人、重病患者为重点保障对象的分类施保制度。为贯彻落实《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》和《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》，解决残疾人特殊的生活困难和长期照护困难，民政部会同相关部门加快困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度创建工作。2014 年，民政部会同中国残联先后在东、中、西部地区召开专项调度会，推动地方先行先试。目前，全国共有 19 个省份建立困难残疾人生活补贴制度、17 个省份建立重度残疾人护理补贴制度。其中，天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、江

苏、福建、山东、广东、山西、甘肃等 11 个省份实现两项制度全覆盖。

您提出的关于“整合国家对残疾人的其他救助资金”的建议，我们非常赞同。目前，民政部会同相关部门正在研究起草《关于加强残疾人社会救助工作的意见》，对这一问题将会统筹考虑。同时，我们将指导和督促地方认真贯彻落实《社会救助暂行办法》，进一步加大工作力度，落实好各项社会救助政策，继续做好重度残疾人社会救助工作。

七、关于解决因房致贫问题

《社会救助暂行办法》规定，国家对符合规定标准的住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员，给予住房救助。2014 年 11 月，住房城乡建设部、民政部、财政部联合印发《关于做好住房救助有关工作的通知》，明确了住房救助的对象，规范了住房救助的方式。我国住房救助对象为符合县级以上地方人民政府规定标准的、住房困难的最低生活保障家庭和分散供养的特困人员。对城镇住房救助对象，采取优先配租公共租赁住房、发放低收入住房困难家庭租赁补贴实施住房救助，其中对配租公共租赁住房的，给予租金减免。对农村住房救助对象，优先纳入当地农村危房改造计划，优先实施改造。下一步，我们将指导地方落实《关于做好住房救助有关工作的通知》，确保困难家庭能有基本的住房条件。

此外，您在提案中指出当前工作中存在的“部分特别困难的家庭被排除在低保范围之外、家庭收入难以准确核算、差额补助无法做到精确化”等问题，我们也非常认同。为破解这些难题，近几年，民政部会同相关部门着力完善制度、创新机制、规范管理。一是提请国务院审议印发《关于全面建立临时救助制度的通知》，将包括低保边缘家庭在内的所有困难群众纳入救助范围，为他们遭遇临时性、突发性、紧迫性基本生活困难时及时获得救助提供了制度保障。截至目前，全国已有 25 个省份根据《通知》精神，制定出台了临时救助政策文件。据统计，2014 年，全国共实施临时救助 650.7 万户次，全年支出临时救助资金 57.6 亿元，平均救助水平为 885 元 / 户次。二是大力推进社会救助家庭经济状

况核对机制建设。2009 年起，民政部指导地方积极探索建立分类别、跨部门、多层次的救助申请家庭经济状况核对机制，利用分散在公安、人力资源社会保障、住房城乡建设、税务、金融、工商等部门和机构的户籍、车辆、住房、社会保险、养老金、存款、证券、个体经营、住房公积金等收入和财产信息，综合评估救助申请人的家庭经济状况，作出是否为社会救助家庭的认定。近年来，各级民政部门不断加大工作力度，认真贯彻落实《社会救助暂行办法》《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障的意见》《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》等法规文件的要求，积极推进核对机制建设。截至目前，全国已有超过 80% 的地区建立了核对机制，力争今年年底实现核对机制全覆盖。核对机制的建立，有效解决了申请人隐瞒收入和财产、就业单位开具虚假证明等难题，极大地提高了社会救助对象认定的准确率。三是规范管理服务。按照《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》的要求，民政部会同相关部门制定下发了《最低生活保障审核审批办法》、《关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见》，指导各地进一步规范细化了低保对象的认定条件和审核审批程序，对低保对象的收入、财产的核算方法作出规定，明确了各类型收入的计算方法和认定依据，以及家庭财产的认定方法，推动低保金发放科学化、精准化。

民政部

2015 年 8 月 18 日

全国政协十二届三次会议第3717号提案

案　　由：关于深化煤炭资源矿业权管理制度改革的提案

主　　办：国土资源部

会　　办：能源局

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：史玉波

内　　容：

煤炭是我国的主体能源，促进煤炭工业科学健康发展，推动煤炭清洁高效开采利用对保证国家能源安全有着重要的意义。近年来，煤炭矿业权管理中存在的与煤炭规划不衔接，煤炭与煤层气矿业权重叠等问题已经影响了煤炭工业的持续健康发展。

《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》要求，由国家投资完成煤炭资源的找煤、普查和必要的详查，在此基础上编制矿区总体开发规划和矿业权设置方案；依据矿区总体开发规划和矿业权设置方案，实行市场化转让；要求发展改革（煤炭行业）主管部门编制矿区总体规划、国土资源主管部门编制矿业权设置方案，必须互相征求意见。一段时期以来，对优化煤炭开发布局，促进煤炭有序开发，起到了积极作用。

但随着资源开发的逐步推进，矿业权管理与煤炭规划脱节的现象越来越突出。2006年，陕西省国土资源厅在彬长矿区尚未编制矿区总体规划的情况下，将深部的雅店、杨家坪和高家堡区块资源公开拍卖，出让给三家不同企业，使“一个矿区原则上由一个主体开发”的政策得不到落实，提前将深部资源投放市场，更是加大了矿区开发强度，不符合煤

炭开发规律。2012 年，新疆国土资源厅在地质勘探外野工作刚刚结束，地质汇编资料尚未确定，矿区总体规划尚未编制的情况下，以招拍挂形式出让条湖一号、汉水泉一号和汉水泉二号区块资源，既影响了新疆煤炭资源开发的整体布局，又给后续的煤炭资源开发带来了一系列问题，致使拍卖的资源在较长时期内不能开发，也制约了合理划分井田、优化资源开发秩序、统筹矿区公共设施建设等工作。

煤炭和煤层气为两个独立矿种，煤炭矿业权实行国家、省两级管理，煤层气矿业权实行国家一级管理。因煤炭与煤层气管理方式不同，造成煤炭与煤层气矿权重叠，是制约煤炭、煤层气产业发展的主要因素。近年来，国土资源主管部门通过注销、协调划转、鼓励合作等方式，也解决了一部分矿业权重叠问题，并在部分省区开展了矿业权审批管理改革试点，探索煤炭、煤层气统筹开发的方式，但尚未根本解决煤炭与煤层气矿业权重叠问题。淮南潘谢矿区潘四东煤矿是李嘴孜煤矿的接续矿井，是煤炭工业发展“十一五”规划重点开发项目，2008 年国家核准开工建设，2013 年已具备生产条件，但由于煤炭与煤层气矿业权重叠问题无法解决，至今仍未取得采矿权证，迟迟不能投产运行，给国家和企业带来较大损失。山西晋城地区煤层气资源丰富，开发前景广阔，是我国煤层气开发最有利的地区，但煤炭与煤层气重叠问题突出，煤炭矿业权由晋城无烟煤矿业集团等煤炭企业取得，煤层气的矿业权由中联煤层气公司、中石油煤层气公司等煤层气企业取得，同一区块上的煤炭和煤层气企业间相互制约、相互扯皮，不仅影响煤炭的正常生产建设，而且影响煤层气的勘探开发，制约煤层气产业化基地的建设。

针对上述问题，建议：

1. 深化煤炭矿业权管理制度改革，加强煤炭矿业权管理与煤炭规划的衔接。煤炭资源开发应当坚持先规划、后开发的原则，实行有序开发。由国家投资完成煤炭资源的找煤、普查和必要的详查，在此基础上编制矿区总体规划；依据矿区总体规划，编制矿业权设置方案，根据煤炭工业发展规划的布局和总量要求，有序推进煤炭资源市场化转让。已

批复总体规划的矿区，矿业权范围与矿区总体规划确定的井田范围不一致的，国土资源主管部门应按照矿区总体规划调整矿业权设置方案。国土资源主管部门在公开出让矿业权时，应征求发展改革（煤炭行业）主管部门意见，做好与国家煤炭工业发展规划、矿区总体规划、煤炭产业政策的衔接。

2. 深化煤层气矿业权管理制度改革，促进煤炭煤层气协调发展。建立健全煤炭、煤层气协调发展机制。对煤炭项目已经核准开工或正在生产的区域，注销其他企业的煤层气矿业权或调整煤层气矿业权范围，确保煤炭资源开发；对煤炭规划 5 年内开始建井开采的区域，按照煤层气开发服务于煤炭开发的原则，采取合作或调整煤层气矿业权范围等方式，优先保证煤炭资源开发需要；对煤炭规划 5 年后开始建井开采的区域，应坚持“先采气、后采煤”，做好采气采煤施工衔接。国土资源主管部门新设置煤层气矿业权时，应征求煤炭行业管理部门意见；在已设置煤炭矿业权但未设置煤层气探矿权的区域，原煤炭矿业权人具备煤层气地面开发能力的可申请煤层气探矿权，不具备能力的与具备煤层气地面开发能力的煤层气公司签订合作协议后申请煤层气探矿权。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3717 号（工交邮电类 287 号）提案答复的函

史玉波委员：

您提出的“关于深化煤炭资源矿业权管理制度改革的提案”收悉。经会同国家能源局认真研究，现答复如下：

煤炭是我国的主要能源和重要工业原料，在国民经济中具有重要的战略地位。国土资源部长期以来高度重视煤炭资源开发管理工作，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，依法加强管理，不断深化改革，

持续完善制度，确立了规划先行、市场配置、严格准入、强化监管的制度体系。2010 年以来，为进一步转变政府职能，加强煤炭矿业权宏观调控，又在黑龙江、贵州、陕西三省部署开展煤炭矿业权审批制度改革试点。目前，按照党中央、国务院关于加快转变政府职能、深化行政审批制度改革的决策部署，我部正在总结改革试点经验，研究深化矿业权审批制度改革，将进一步通过简政放权、创新管理方式，更好地促进煤炭工业健康可持续发展。

一、持续加强矿产资源规划管理，有效保障煤炭资源开发合理布局

《矿产资源法》规定，国家对矿产资源的勘查、开发实行统一规划、合理布局、综合勘查、合理开采和综合利用的方针。《国务院关于全国矿产资源规划（2008—2015 年）的批复》明确，矿产资源规划是矿产资源勘查、开发利用与保护的指导性文件，是依法审批和监督管理矿产资源勘查和开发利用活动的重要依据，涉及矿产资源开发活动的相关行业规划，应与矿产资源规划做好衔接。国土资源部认真贯彻落实矿产资源法等法律法规、制度文件的要求，持续加强矿产资源规划管理，1998 年以来已开展过两轮矿产资源规划，2014 年又启动了第三轮矿产资源规划编制工作。同时，矿产开发管理工作中将矿产资源规划作为依法审批和监督管理的重要依据，不符合规划的勘查开采项目，不予设置煤炭探矿权和采矿权。

2004 年以来，国土资源部会同发展改革委公告了 45 个煤炭国家规划矿区，并建立了矿业权设置方案制度，进一步细化煤炭资源勘查开采空间布局要求。通过编制实施矿产资源规划和矿业权设置方案，从源头上保障了新设矿业权的合理布局，煤炭资源开采的规模化集约化水平大幅提升。2015 年 5 月，《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》取消了“矿业权设置方案审批或备案”的审批事项。目前，国土资源部正在研究将矿业权设置方案相关内容纳入矿产资源规划统一管理，进一步突出和加强矿产资源规划的宏观管控能力。

《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》下发后，国土资

源部认真贯彻落实相关政策要求，建立了中央和省级地质勘查基金，出资开展了一大批煤炭资源普查和必要的详查项目，初步查明我国主要含煤区域的资源赋存状况，为编制煤炭资源开发规划提供了科学基础。中央和省级地质勘查基金出资的勘查项目，在完成煤炭资源普查和必要的详查后，要依法注销探矿权，由国土资源主管部门依据规划、根据市场需求有序向社会出让煤炭探矿权，由市场主体开展进一步的勘查。因此，一个煤炭矿区需要由地质勘查基金出资完成煤炭资源普查和必要的详查，在此基础上及时编制矿产资源规划（矿业权设置方案），之后依据规划向社会出让探矿权，待整个矿区 60% 左右的含煤面积达到详查及以上勘查程度后再编制矿区总体规划。虽然实际工作中存在少量矿业权设置方案与矿区总体规划不一致的问题，但随着两者的动态修编，并通过相互衔接能够实现协调一致，共同为煤炭资源开发合理布局提供保障。

关于您在提案中提到的一些历史上形成的煤炭资源开发布局不合理问题，我们将继续按照上述文件规定和工作要求，结合矿产资源开发整合工作逐步解决历史上已有的矿业权布局不合理问题。同时，我们将在第三轮矿产资源规划研究编制过程中，坚持开门规划，建立部门合作机制，发挥科研院所、行业协会及相关专家的作用，加强公众参与，提高规划的科学性，做好与主体功能区、土地利用、生态建设、产业发展等规划的衔接，切实发挥规划的宏观指导和监管依据作用，保障资源开发合理布局和经济社会持续健康发展。

二、加强统筹协调，综合开发利用煤炭煤层气资源

为贯彻落实《国务院办公厅关于加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的意见》等文件精神，国土资源部于 2007 年印发了《关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知》，建立了煤炭煤层气综合勘查开采制度，鼓励煤炭矿业权人在许可证范围内综合勘查、评价煤层气资源，具备规模化地面开发条件的，先采气、后采煤。同时，鼓励不具备煤层气地面开发能力的煤炭企业，与专业公司合作开采煤层气资源，合

理衔接采气采煤的关系。

之后，国土资源部又认真贯彻落实《国务院办公厅关于进一步加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的意见》精神，对煤炭规划5年内开始建井开采的区域，按照煤层气开发服务于煤炭开发的原则，优先保证煤炭资源开发需要；对煤炭规划5年后开始建井开采的区域，坚持“先采气、后采煤”，做好采气采煤施工衔接。

国土资源部还积极协调煤层气与煤炭勘查开采，总结推广两种资源相互衔接勘查开采的经验。各类企业已经逐步形成了煤层气企业与多家中小煤炭企业合作的“三交模式”、煤炭企业反哺煤层气开发的“潞安模式”和煤炭企业综合勘查开发煤炭煤层气的“晋煤模式”等，总结摸索出了煤层气与煤炭企业良性互动、深度合作、互利共赢的合作模式，初步展现了“气煤整体开发”的发展方向。

关于您在提案中提到的一些历史上形成的煤炭与煤层气矿业权重叠问题，我们将进一步加大工作力度，妥善协调解决。同时，进一步强化矿产资源规划编制，统筹协调煤层气、煤炭勘查开采布局和时序，统筹部署生产布局，落实综合勘查、综合评价、综合开发、综合利用；进一步完善勘查开采协调机制，由省级国土资源主管部门组织，相关矿业企业和地方参加，建立协调联议制度，定期召开联席会议，协商解决综合勘查开采重大事宜，及时解决出现的问题。

感谢您对国土资源管理工作的关心和支持。

国土资源部

2015年7月28日

全国政协十二届三次会议第4939号提案

案　　由：关于实施“煤改电”供热工程的提案

主　　办：能源局

会　　办：发展改革委　财政部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：5

第一提案人：滕卫平

联名提案人：孙　红　曾晓非　李晓安　马国湘

内　　容：

日前，雾霾问题引起了社会的广泛关注，并产生了强烈的社会反响。

从大气污染物的构成来看，雾霾是由煤炭燃烧的粉尘、汽车尾气、扬尘和工业废气构成，其中煤炭粉尘是雾霾污染的最主要原因。从近些年我国的能源消费结构来看，燃煤和燃油占到了我国能源消费总量的90%左右，其中：煤占近70%，石油占近20%，天然气占5%。2014年，全国煤炭消费总量是35.1亿吨，其中发电用煤约7亿吨，工业窑炉约8亿吨，直燃煤约8亿吨。直燃煤是大气污染排放的罪魁祸首。

全国污染最严重的是京津冀鲁、长三角等地区，装机容量分别超过1.3和1.4亿千瓦，占全国煤电总装机的15%和16%，单位国土面积煤电装机分别为西北地区的13倍和26倍，这一地区由于大规模钢铁、焦炉的生产和使用，污染物排放剧增。长江下游沿岸平均每30公里就建有一座发电厂，南京到镇江段电厂平均间隔仅10公里，造成长三角地区每年每平方公里二氧化硫排放量达到全国平均水平的20倍。

从北方地区来看，主要是冬季供暖。目前，我国北方地区燃煤供暖

面积达到了 100 亿平方米，燃煤供暖占到 90% 以上，平均每平方米耗煤 20—25 公斤。20 吨以下的锅炉占到总数的 80% 以上，而污染物排放却占到了 70%，所排的烟尘总量占全市总烟尘排放量的 55%，二氧化硫排放量占总排放量的 70% 左右，特别是近年来褐煤使用率的增加使污染物排放剧增。

因雾霾天气增多使环境问题越来越引起社会的广泛关注和各级政府的高度重视，纷纷采取措施开展治理，但环境问题不仅仅是一个污染和治理的问题，也是一个重要的民生问题，是能源消费结构的问题。

近几年，中央和地方政府按照“十八大”的推进能源生产和消费革命的总体要求，虽然纷纷采取一系列措施来治理，但没有明显的效果，原因就在于没有彻底地从能源消费结构上进行调整，特别在直燃煤上。从统计数来看，在大气污染物的构成中，燃煤污染占到 30%—40%，特别是在我国的北方地区，燃煤供暖占到了供暖燃料的 90% 以上，并都以褐煤为主，排放量更大。

因此要解决雾霾的问题，必须解决调整我国的能源消费结构，并应从我国北方地区的供暖和工业企业、事业单位的供热入手，这样每年可以减少约 5 亿吨以上的煤，从而可有效解决雾霾的问题。同时可有效解决电力企业机组运行率低和部分企业亏损的问题。

实施“煤改电工程”，近几年通过辽宁、北京、内蒙古、吉林的实践和国网公司组织的实验项目来看，无论是技术层面，还是经济层面上看都具有可行性和合理性。这里的关键问题就是电价的问题，而电价问题又与电力企业的生产运行，社会用电负荷及政府的相关政策切实相关。

2014 年我国的电力总装机容量 13.6 亿千瓦，发电量为 5.54 万亿，6000 千瓦以上的火电发电设备平均利用小时为 4200 多小时。整个电网供需基本平衡，略有剩余，地区差异较大，全国电网弃风弃核电约 700 亿千瓦时。火电的装机富余电量 4000 亿多度。如果实施“煤改电”工程，仅供暖一项就可实现拉动负荷 3000 多亿度，从而既能大大提高我国电力资产利润低的问题，还可以大大改善环境质量，特别是应用低谷

电，可有效解决电网平衡的问题，为此提出整体推动“煤改电”工程的建议：

一、拉动电力负荷

由环保部、住建部联合制定政策共同采取措施，制订计划，对现有的 40 吨以下的燃煤供暖供热锅炉逐步全部拆除，对新上的项目不予审批，对不具备热电联产和大能源集中供暖条件的老旧和新建小区等城市建筑及企业用热源全部采用电供热和电供暖，从而大大拉动用电负荷。

二、调整供热用电价格

实施煤改电工程的关键是电价问题，稳定的电价政策是“煤改电”工程得以推动和实施的保证。目前，北京、吉林、河北等地分别出台了一些供暖的优惠的电价政策。辽宁在 2005 年也曾出台过供暖优惠电价的政策，但 2007 年因国家相关部委《关于规范地方电价的通知》，使地方的政策夭折。

因此建议由国家发改委、能源局、国网公司及发电企业集团根据电力体制改革的要求，结合我国电力企业投资建设、电力生产和电力消费的情况，特别是结合经济增速放缓后，电力需求相对下降，机组运行率低及核电、风电等清洁能源建设的加快和电网调峰困难严重加大的实际情况，以发电企业的边际成本为依托，制定一个发电企业能承受、需求侧用户能接受、供电企业能认可的谷电供应供暖电价。可结合辽宁、北京该工程的开展情况，在上述地区先行试点。

首先可从电网内部发电侧、输电侧、供电侧之间进行利益和效益的平衡与调整，从国家层面统一对用户出台一个权威性和稳定性的供暖（供暖电价），相关部门要树立一种“调整价格不是钱的问题，而是命的问题”的思想。

三、进一步加强中央财政的政策支持

2011—2012 年为促进节能减排，加强电力需求侧管理，保证电力供求平衡，促进发展方式的转变，国家相关部委出台了有关文件，根据文件的精神，结合“煤改电”工程的开展建议，国家财政部、国家发改委

应扩大试点范围，延长政策时间，同时要求地方政府给予相应的配套资金，保证 APEC 蓝的实现。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4939 号（工交邮电类 458 号）提案答复的函

滕卫平等 5 名委员：

你们提出的“关于实施‘煤改电’供热工程的提案”收悉，现答复如下：

热能利用是能源消费的重要形式。目前，我国热能消费主要由燃煤锅炉提供，不仅能源利用效率低，而且环境污染严重。我国可再生能源资源丰富，可再生能源清洁供暖是可再生能源利用的重要方式。推广可再生能源清洁供暖对于推动我国能源结构调整，促进可再生能源消纳利用具有重要意义。

为积极推进大气污染物防治工作，近年来，我们重点在风能、地热能、生物质能供暖方面开展了相关工作，特别是通过吉林、内蒙古等地的示范项目建设，风电清洁供暖积累了丰富的经验，具备了推广应用的技术条件。目前，我们正会同环境保护部开展生物质成型燃料锅炉清洁供热示范项目建设，替代燃煤锅炉供热，减轻化石能源消费对大气环境的影响。

我们支持你们关于对不具备热电联产和大能源集中供暖条件的老旧和新建小区等城市及企业用热源全部采用电供热和电供暖的建议。但实施“煤改电”供热应该是采用可再生能源发电替代燃煤锅炉直接供热，以减少煤炭消费，增加可再生能源利用比重。如果“煤改电”是采用燃煤发电，只会增加煤炭消费量，对大气治理和环境保护是不利的。因此，实施“煤改电”供热工程，应与可再生能源特别是风力发电统筹考虑，做好规划，加强衔接，创新体制，实现可持续发展。

关于调整供热用电价格的建议。由于各地资源禀赋条件、供暖方式、电力市场情况和用户承受能力相差较大，难以从国家层面统一制定供暖电价。我们支持各地根据本地区实际情况，对供暖用电价格探索实行峰谷电价、阶梯电价等电价政策，合理制定供暖价格，促进可再生能源消纳和替代燃煤直接供热。在已开展的试点项目中主要采取由风电场与电供热站捆绑运行和峰谷电价的方式进行，通过提高风电场利用小时数补偿供热站的成本。今后还需要不断创新体制机制和运行模式，探索以可再生能源发电进行供热的可持续发展之路。

我们支持你们关于“扩大试点范围，延长政策时间，要求地方政府予以配套资金”的建议。2015 年 6 月，我局下发了《国家能源局综合司关于开展风电清洁供暖工作的通知》，计划在吉林、内蒙古等清洁供暖示范项目建设的基础上，继续在辽宁、黑龙江、河北、新疆、山西等风能资源丰富地区的省份开展风电清洁供暖工作，要求各省（区）结合风能资源特点和风电发展需求，制定风电供暖实施方案和政策措施。风电清洁供暖用以替代现有的燃煤小锅炉或解决分散建筑区域以及热力管网或天然气管网难以到达的区域的供热需求，并鼓励新建建筑优先使用风电清洁供暖技术。我们将支持地方政府加快制定有关政策措施，积极实施“煤改电”供热工程，替代燃煤消费，改善大气环境质量，实现可持续发展。

我们将认真研究你们提出的相关建议，会同有关部门研究扩大试点、政府资金支持等扶持政策，以充分发挥风电清洁供暖的节能环保作用，进一步推动拓展可再生能源供暖技术的应用范围，促进我国可再生能源产业持续健康发展。

感谢你们对国家能源工作的关心。

国家能源局

2015 年 8 月 18 日

全国政协十二届三次会议第2256号提案

案　　由：关于促进清洁能源发电有序发展的提案

主　　办：能源局

会　　办：发展改革委　财政部

提案形式：个人提案

第一提案人：朱共山

内　　容：

大力发展清洁能源是我国的基本国策，从能源格局演变看，新型的清洁能源取代传统能源是大势所趋，能源发展轨迹和规律是从高碳走向低碳，从低效走向高效，从不清洁走向清洁，从不可持续走向可持续。开发利用水能、风能、太阳能、生物质能等可再生的清洁能源资源符合能源发展的轨迹，对建立可持续的能源系统，促进国民经济发展和环境保护发挥着重大作用。大力发展天然气等清洁能源可以逐步改变传统能源消费结构，提高能源安全性，减少温室气体排放，有效保护生态环境，促进社会经济又好又快地发展。

针对当前清洁能源发电的政策支持力度不够，核心技术缺乏，自主研发能力薄弱，开发成本偏高，市场发育进程缓慢，清洁能源发展步伐缓慢的状况，特提出如下意见：

（一）明确清洁能源发电总体战略和发展目标。建议从国家层面尽快理清清洁能源概念和保护的能源类型，加强清洁能源资源的普查和科学论证，明确清洁能源发电的战略定位，提出清洁能源发电的分阶段发展目标和战略路径。

（二）制定发布清洁能源发电的发展规划。深入开展清洁能源发电

发展的规划研究，广泛征求意见，加强规划与项目的衔接，以规划来指导项目。

（三）制定公布统一的清洁能源发电产业政策和财税政策。调整风电、太阳能发电的电价补贴机制，合理提高中东部地区风电、太阳能发电的度电补贴；完善天然气发电电价的补贴机制，保障天然气发电项目的合理回报；加快建立调峰调频的电价，完善电网调峰调频辅助服务的成本补偿机制；拓宽清洁能源发电补贴资金的来源渠道，增加政府的财政拨款，建立捐赠机制，进一步完善促进清洁能源发展的价格、财税政策，稳步出台资源税、环境税、碳税，加大补贴力度，并提高补贴覆盖面和到位率；推动绿色电力交易机制，建立有利于低碳清洁能源发展的上网电价形成机制，不断推进全国碳交易市场建设；加大财政资金对科研能源的投入，推动科技创新；推进清洁能源发电的标准化相关工作。

（四）重点推进天然气清洁利用。可将天然气电厂作为清洁能源列入直供电试点，参考垃圾电厂制订天然气电厂增值税优惠政策，体现天然气电厂调峰、环保减排能力差别电价。

推广上海、长海、青岛天然气分布式能源政策经验，天然气分布式能源享受差别化天然气价格和有关投资补贴。推进天然气分布式能源产业，制定国产化装备鼓励政策细则。参考光伏分布式备案批准制度，简化天然气分布式项目核准备案程序。将天然气分布式能源列入绿色建筑选择项目，规定在城市建筑总量、较大建筑中的应用比例。创新传统能源与新能源的统一协调发展体制，制定传统能源项目审批时的清洁能源、可再生能源配额制度。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2256 号（工交邮电类 153 号）提案答复的函

朱共山委员：

您提出的“关于促进清洁能源发电有序发展”的提案，现答复如下：

大力发展可再生能源是我国实现能源结构调整、加强生态文明建设、推动能源生产和消费革命的重要举措。为应对日益严峻的环境污染和气候变化问题、顺应全球能源转型发展趋势，不断提升可再生能源在我国能源消费结构中的比重已成为我国能源发展的迫切要求。2014 年，可再生能源消费总量约 4.4 亿吨标准煤，占全国一次能源消费总量的 10.3%，同比上年提高 1 个百分点。到 2014 年底，可再生能源电力累计装机达 4.4 亿千瓦，占全国电力装机比重 32%，其中水电 3 亿千瓦（含抽水蓄能），风电 9637 万千瓦，光伏发电 2805 万千瓦，生物质发电装机容量 950 万千瓦。可再生能源发电量约 1.3 万亿千瓦时，占全国总发电量 23% 左右。近年来，我国可再生能源技术进步显著，设备制造和产业服务体系不断完善，已进入全面快速规模化发展阶段。

但正如您在提案中提到的，目前适应可再生能源规模化发展的体制机制尚未健全，可再生能源产业发展仍存在一些亟待解决的问题。为确保可再生能源产业持续健康发展，需要进一步凝聚优先发展可再生能源的共识，建立健全政策保障体系，加快电力体制改革和电力运行机制创新。

一、关于明确清洁能源发电总体战略和发展目标的建议。

加快开发利用可再生能源已成为全球各国的普遍共识、一致行动和战略方向。当前，为全面贯彻十八大、十八届三中、四中全会精神，深

入落实中央财经领导小组第六次会议的重大决策，国家能源局正积极推动清洁能源的规模化发展，不断提高清洁能源在我国能源战略发展中的定位，不断加大清洁能源在我国能源生产和消费中的比重。2014 年，我们组织开展了清洁能源发展战略研究，把大力发展可再生能源作为优化能源结构、推动能源生产和消费革命、构建清洁、高效、安全、可持续的现代能源体系的重大战略举措，明确其在我国未来能源产业发展中的战略定位。下一步，我们将结合“十三五”规划编制工作，进一步加大可再生能源发展力度，进一步凝聚发展可再生能源成为我国未来能源发展核心战略的全面共识，并协调各部门将优先发展可再生能源的共识落实到行动上。

二、关于制定发布清洁能源发电的发展规划的建议。

目前我们正在研究编制“十三五”能源发展规划和可再生能源等专项规划。“十三五”是我国全面推进深化改革的关键时期，是加快转变经济发展方式的重要战略机遇期，同时也是我国建设生态文明、能源转型发展的关键期。我们在延续“十二五”发展思路的同时，将结合产业发展不同阶段的重点问题和产业发展新趋势，进一步创新发展思路，完善市场秩序，统筹电源建设和电网规划，并加强各规划之间的衔接，为清洁能源发展创建良好的政策和市场环境。

此外，国家能源局高度重视产业信息监测体系的建立，2010 年以来，不断强化信息管理及产业监测，同时在每年年初公布产业运行数据，促进市场消纳。特别是简政放权过后，风电产业的监测已成为国家能源局风电行业管理的重要内容。一是加强风电开发建设情况监测，组织水规总院完善相关监测平台建设，督促地方能源局和项目单位按时报送项目进展。二是加强并网运行情况监测，于每年年初召开产业监测发布会，按季度发布并网运行情况，加强对重点地区弃风情况的监管，对弃风严重地区进行了质询。三是加强风电设备情况监测，组织中国风能协会加快建立风电企业产能产量和设备运行质量监测体系，及时掌握并发布设备制造企业的出货量，完善风电设备并网检测体系。下一步将继续完善

和加强光伏、生物质产业信息监测和发布体系，构建高效、透明、公正、开放的市场环境，落实完善规划实施工作。

三、关于制定公布统一的清洁能源发电产业政策和财税政策的建议。

按照《可再生能源法》要求，国家财政已设立可再生能源发展基金，主要用于支持风电、太阳能、生物质能等可再生能源的开发利用，并通过可再生能源电价附加对风电、光伏发电、生物质发电等给予“度电补贴”。所有符合条件的上网可再生能源电量，均可享受统一标准的“度电补贴”。

为促进清洁能源发电产业健康有序发展，国家发改委陆续发文制定或完善清洁能源发电上网电价政策。风电方面，2014 年底完善了风电上网标杆电价政策，全国四类资源区风力发电上网标杆电价调整为每千瓦时 0.49 元、0.52 元、0.56 元和 0.61 元，在弃风率不超过 10% 的情况下，四类资源区新建风电项目资金收益率远高于燃煤电厂 8% 的资金收益率水平。光伏发电方面，2013 年完善了光伏发电上网标杆电价政策，将全国各地根据太阳能资源条件和建设成本区分为三类太阳能资源区，相应实行不同的光伏发电标杆电价，一类资源区每千瓦时 0.9 元，二类资源区每千瓦时 0.95 元，三类资源区每千瓦时 1 元；明确光伏标杆电价高出当地燃煤机组标杆上网电价的部分，通过可再生能源发展基金予以补贴。天然气发电方面，2014 年底完善了天然气发电上网电价政策，天然气发电上网电价按最高不超过当地燃煤发电上网标杆电价每千瓦时 0.35 元执行。上述电价政策的完善，保证了新能源和燃气发电项目盈利空间，有力促进了清洁能源发电产业发展。

随着新能源发电项目迅猛发展，可再生能源电价补贴缺口不断扩大。为保障可再生能源补贴，国家 5 次提高可再生能源电价附加征收标准。附加水平从 2006 年的 1 厘 / 千瓦时逐步增加，2013 年调整至 1.5 分 / 千瓦时。下一步，国家财政和价格主管部门将结合电力体制改革进程，研究完善度电补贴相关政策，适时完善新能源发电标杆上网电价，增加

财政拨款，完善可再生能源电价附加政策，扩宽可再生能源补贴资金来源。

财税政策方面，为促进清洁能源发展，近年来，国家出台了一系列税收优惠政策，包括：对纳税人利用风能、太阳能、核能生产的电力产品实行增值税即征即退或先征后退；对国家重点扶持拥有清洁生产关键技术的高新技术企业，其从事新能源开发建设符合条件的投资经营所得，减征或免征企业所得税。下一步，将结合您所提的建议以及能源行业发展状况和现行税收政策实施效果，进一步研究完善促进清洁能源发展的税收政策。

四、关于稳步出台资源税、环境税、碳税的建议。

资源税方面，我国于 1984 年开征资源税，目前征税范围包括原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐七个品目，长期实行从量定额计征。针对资源税计税依据缺乏收入弹性、调节机制不灵活、税费关系不合理等问题，近年来，国家财政主管部门会同有关部门一直在积极研究推进资源税改革，陆续在新疆、西部地区和全国范围内实施原油、天然气、煤炭、稀土等资源税从价计征改革，同时清理规范相关收费基金。实施资源税改革有利于增强地方政府生态环境治理能力，使企业承担相应的生态恢复和环境补偿成本，促进资源节约集约利用和环境保护。

环境保护税方面，近年来，国家财政主管部门一直在积极推进环境保护税立法工作。开征环境保护税的基本思路是按照重在调控、正税清费、循序渐进、合理负担和利于征管等原则，通过实施费改税将现行排污费改为环境保护税，由全国人大立法后开征；主要内容是结合现行排污收费项目设置税目，包括大气污染物、水污染物、固体废物、噪声等；将排放量作为主要计税依据；综合考虑现行排污费收费标准、实际治理成本、环境损害成本等因素设置税率。目前，有关部门草拟了环境保护法草案，并征求了部分地区、单位意见。待进一步修改完善后，提请国务院、全国人大审议。开征环境保护税是完善环境税费制度的重要

举措，有利于进一步发挥税收在环境保护中的作用，减少污染物排放和能源消耗，促进产业升级和经济发展方式转变。

碳税方面，目前我国还没有对二氧化碳排放征收专门的税收，但消费税、资源税、车船税、车辆购置税等税种均有抑制化石燃料消耗的政策规定。今后，如确需对二氧化碳排放征税，从统一和规范税制的角度出发，应在环境保护税中增加二氧化碳税目，而不宜另行开征碳税。

总体而言，您所提的建议已经基本得到体现。下一步，将加快推进原油、天然气、煤炭、稀土、钨、钼以外其他品目资源税从价计征改革和环境保护税立法工作。

五、关于加大财政资金对科研能源投入的建议。

在保障我国能源安全、促进节能减排方面，科技发挥着重要的作用。中央财政一直十分注重对能源相关的科技工作的支持，通过 863 计划、973 计划、国家科技支撑计划及自然科学家基金等国家科技计划（专项、基金等），对能源相关领域的前沿技术研究、基础研究、应用技术研究等给予大力支持。下一步，在落实好现行政策的基础上，国家财政主管部门将根据中央、国务院关于完善财政转移支付制度的决策部署，认真考虑您所提的建议，调整完善政策措施，重点转向通过税收政策等手段加以引导，充分发挥市场和地方政府作用，促进清洁能源的开发利用。

六、关于参考垃圾电厂制定天然气电厂增值税优惠政策的建议。

为了促进资源综合利用，支持循环经济发展，国家对以垃圾为燃料生产的自产电力或者热力实行增值税即征即退的政策。天然气虽然燃烧过程比较清洁，但其属于一次性化石能源，不属于资源综合利用产品，且我国多煤少气，天然气发电是否适合在我国大规模推广，也有待慎重研究。因此天然气发电不宜比照垃圾发电享受增值税即征即退政策。

七、关于重点推进天然气清洁利用的建议。

正如您提到的，天然气分布式能源作为天然气高效利用的重要方式，与传统集中式供能方式相比，具有能效高、清洁环保、安全性好、

削峰填谷、经济效益好等优点。天然气分布式能源在国际上发展迅速，但我国天然气分布式能源尚处于起步阶段。为积极推动天然气分布式能源快速、健康、有序发展，2011 年四部委联合下发了《关于发展天然气分布式能源的指导意见》；2012 年下发了《关于下达首批国家天然气分布式能源示范项目的通知》；2014 年，三部委联合下发了《关于印发天然气分布式能源示范项目实施细则的通知》，该文件简化了项目核准程序，将天然气分布式能源项目核准权限放在地方。今后随着国家配套政策的不断完善，分布式能源在我国的发展前景广阔。

今后，我们将进一步认真研究您的意见建议，加强与各有关部门的沟通协调，及时解决清洁能源发展中出现的各类问题，完善清洁能源管理机制，推动清洁能源发电有序健康发展。

感谢您对国家能源工作的关心。

国家能源局

2015 年 8 月 10 日

全国政协十二届三次会议第2828号提案

案　　由：关于加快充电桩布局建设为推广新能源车创造条件的提案

分　　办：科技部　工业和信息化部　住房城乡建设部　能源局

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：吴幼英

内　　容：

在世界能源问题日益突出的今天，作为发展中的能源消耗大国，我国始终高度重视节能降耗工作，近年来为了落实向国际社会作出的节能降耗承诺，积极推广新能源车就是其中很重要的举措。为此，政府出台了一系列新政来推进这一项工作，据国内某网站截止到2014年12月的不完全统计，中央及各省市政府先后共出台新能源汽车相关政策127项，比如《国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》《四部委确定首批新能源汽车推广应用城市或区域名单》等，和《北京市示范应用新能源小客车财政补助资金管理细则》《上海市鼓励购买和使用新能源汽车暂行办法》等，其中国家层面出台了17项，北京、上海等23个省市层面共出台有110项。新政的内容既有补贴数万元到十几万元的，也有提出减免税负的，也有采取赠送专用牌照的，各种各样令人目不暇接，确实具有非常大的诱惑力。

与传统的燃油汽车相比，新能源车在节能降耗和防止环境污染方面的优势十分明显，一是使用过程中不会产生废气，不存在污染大气增加PM2.5的问题；二是行驶的过程中噪声低，可以有效降低马路上噪声污染问题；三是消除了汽车尾气二氧化碳等温室气体排放的困扰；四是采用电力驱动有助于更为高效地利用有限的能源。

尽管各级政府出台了有如此之多的新政，而且新能源车又具有那么多的亮点，但是从各地实际操作的情况来看，却是呈现出了叫好不卖座的尴尬局面。根据工信部日前公布的我国新能源汽车推广情况来看，从2013年的1月到2014年的9月底，在国内39个新能源车推广应用的城市（群）中，累计出售的新能源汽车才3.86万辆，其中在2014年的1月到9月间出售2.05万辆，这一数据与主管部门此前的预期之间存在着较大的差距，许多有意向购买车的人还都处在翘首观望之中。

据分析，出现大家都纷纷观望这种情况的原因，主要是纯电动车的蓄电池单位重量储存能量太少，续航能力太低；目前阶段燃料电池等制造成本过高，相当一部分的能耗被用在了承载电池上；充电桩等基础设施尚不完善，城市交通网络中新能源车的充电桩分布太少，既有的社区停车场和公共停车场鲜有充电桩；不同类型的新能源车和采用交流、直流不同方式充电的新能源车，充电接头、接口五花八门；每充一次电所需要的时间比较长（直流半小时以上，交流更是需要8到9小时）等问题。

曾经有国外媒体报道，西班牙某企业已经开发出世界首例石墨烯聚合材料电池，储电能力为目前市场上最好产品的三倍，用这种材料制作的新能源车电池最多能行驶1000公里，充电耗时才不过8分钟的时间。由此可见，提高科技创新能力是厉行节能降耗，推进新能源车普及最根本的抓手。

但是在目前这个阶段，开展节能降耗的工作不能等待，因此推广新能源车我的建议是：

1. 由于目前社会对新能源车还认为是一项新生事物，虽然国家层面与各省市都出台了不少相关新政，但总的感觉是力量分散，没有形成必要的合力。建议国家发改委会同相关部门对这些政策展开归纳梳理，进行新能源车推广政策的顶层设计，使新政更加接地气，更加具有权威性。

2. 规划建设部门应要求新开发的居住小区在规划建设停车位时，无

论是地面的还是地下的停车场，都必须为每个车位配套建设新能源车的充电桩，凡是没有这项设计的停车场都不予批准。对于新建的社会公共停车场，则应要求有一定比例的停车位必须配备新能源车的充电桩。

3. 规划建设部门应提出要求，在国内交通干线上每隔一定距离增设新能源车的充电桩。这项工作具体应由规划部门制定出总体方案，由国家和地方的相关部门分头予以实施，使新能源车无论行驶到哪里都能方便地解决动力问题，以解用车者的动力之惑。

4. 对于新能源车的充电结算问题，有关部门可以采用 IC 卡的方式解决，即把充电桩与 IC 卡的刷卡装置做成一个整体，需要充电的新能源车驾驶员可以通过自助的方式在充电桩上购买电量，按购买量予以充电。在充电桩上使用的卡，可采用专制的定额专用消费卡，也可用银联卡，关键在于方便驾驶新能源车者。

5. 有关部门应鼓励科技人员积极研究攻关，开发出具有自主知识产权储电能力更加强大、电池重量更加轻的新能源车专用电池，切实提高电池的续航能力，有效降低电池的制造成本，缩短电池的充电时间，延长电池的使用寿命。同时，有关部门应考虑统一各类新能源车的充电接头、接口，规定新能源车的充电接口无论是交流还是直流，不管哪一家生产厂商或哪一种车子型号，都必须使用国家规定的统一接头、接口，每个充电桩都要配备符合标准的交流、直流不同的充电接口，这样才真正有利于新能源车产业发展，有助于我国节能降耗工作的稳步推进。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2828 号（工交邮电类 211 号）提案答复的函

吴幼英委员：

您提出的“关于加快充电桩布局建设为推广新能源车创造条件的提

案”收悉，我局高度重视，认真研究，现答复如下：

充电设施是电动汽车推广应用的重要条件之一。电动汽车充电设施在全球都属新生事物，尚没有成熟的投资建设和运营模式。近年来，我国一些省市和企业建设了一定规模的充换电站和充电桩，取得了初步经验。

按照《国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》有关部署和要求，我局会同有关部门、企业和咨询接机构编制完成了《电动汽车充电基础设施建设指导意见》（以下简称《指导意见》）及《电动汽车充电基础设施发展指南（2015—2020年）》（以下简称《发展指南》），提出了我国未来电动汽车充电设施的发展思路、原则和目标，明确了加快充电设施发展的重点任务及相关保障措施。《指导意见》实施后，经测算，2015年至2020年各类充电基础设施累计充电电量将超过700亿千瓦时，节约替代燃油超过2900万吨，减少二氧化碳排放超过1300万吨，减少氮氧化物（NOx）、颗粒物（PM）、碳氢化合物（HC）和一氧化碳（CO）等污染物排放超过50万吨，充电基础设施建设投资超过1400亿元。总体来看，《指导意见》的实施对于促进电动汽车产业快速发展，推动能源消费革命，改善区域环境质量，促进经济转型升级具有重要的战略意义。目前，我局正在抓紧履行以上两文件的审定程序，力争于近期颁布。

关于您提出的在国内交通干线上每隔一定距离增设新能源车的充电桩的建议，我局非常赞同。在《发展指南》中，我局已考虑合理布局社会停车场所公共充电基础设施，按照适度超前原则，规划新增超过2400座城市公共充电站与50万个分散式公共充电桩，以满足临时补电需要。同时，结合骨干高速公路网，建设“四纵四横”的城际快充网络，新增超过800座城际快充站，以满足城际出行需要。

关于您提出的引入集中式的信息管理平台，建设和完善电动汽车充电计费系统的建议，我局非常支持。随着电动汽车加快进入私人领域，对充换电服务的互动化、网络化要求不断提高。我局大力推进“互联

网 +”在充换电服务中的应用。应用互联网和移动互联网技术，建成高速公路快充站运营监控系统和全网统一的跨省便捷支付系统，实现了充电服务实时支付、跨省清分结算等功能，5 月底已正式对社会车辆发卡。在北京等城市试点建设了电动汽车互动服务平台，具备充换电设施位置及状态查询、充电预约导航、支付结算和综合信息查询等功能，用户可通过手机 APP 或登录网站获得互动服务。

关于您提出的统一各类新能源车的充电接头、接口标准的建议，我局认为这是非常重要的。在《发展指南》中，我局已明确要求加快完成充电接口及通信协议等标准的修订与颁布，积极推进充电接口互操作性检测及服务平台间数据交换等相关标准的制修订，建立健全电动汽车产品与充电设备的认证与准入管理体系，完成已有充电基础设施改造，加快实现充电标准的统一，实现不同厂商充电设备与不同品牌电动汽车之间的兼容互通。同时，进一步完善充电基础设施相关工程建设标准与管理规范，完善充电基础设施建设运营相关消防安全标准。加快建立充电基础设施的道路交通标识体系和相关规范。

下一步，我局将与有关部门一起按照《指导意见》和《发展指南》的要求大力推动充电基础设施建设，并根据科技进步和市场变化情况，不断完善有关政策，促进电动汽车推广应用。

感谢您对国家能源工作的关心和理解，希望今后能得到您更多的支持和指导。

国家能源局

2015 年 9 月 18 日

全国政协十二届三次会议第1642号提案

案　　由：关于进一步加强和完善公路收费监管的提案

主　　办：交通运输部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：杜惠平

内　　容：

公路收费问题一段时间以来成为社会关注热点。不仅收费公路的数量越来越多、比重越来越大，而且收费的标准越来越高、期限越拉越长。最受公众诟病的是，关于收费的规定和用途不够透明。见诸媒体的不规范行为中，侵占、挪用所收费用的有之，贪污、浪费的有之，甚至还出现由不规范收费带来的高工资、高福利、超编吃空饷以及挪用资金建设楼堂馆所等现象。另一方面，应当偿还的贷款却一直挂在账上，作为继续收费的借口。造成以上这些现象的原因归结如下：

（一）政府部门跟踪监管滞后。当前，地方交通管理部门及其下属企业在高速路建设管理中处于垄断地位。公路建设属于先发展后规范，相关部门的监管总是事后诸葛亮，屡次发现问题，一再亡羊补牢，对于收费公路的贷款计划、资金的申请、取得、使用、支付利息、偿还本金等诸多环节跟踪监管不力，信息不够透明。

（二）制度建设存在模糊地带。交通运输部组织起草的《收费公路管理条例（修正案征求意见稿）》较之旧版条例虽有不少亮点值得肯定，但仍存在规定不够明确和处理力度不足等问题。例如，《意见》中将第十四条第二项修改为："（二）经营性公路的收费期限，按照收回投资并有合理回报的原则确定，最长不得超过25年。国家确定的中西部省、

自治区、直辖市的经营性公路收费期限，最长不得超过 30 年。国家实施免费政策给经营管理者合法收益造成影响的，可通过适当延长收费年限等方式予以补偿。”其中对于如何认定“国家实施免费政策给经营管理者合法收益造成影响”，“适当延长”是指延长多久等关键点没有进行详细说明。这些情况都给收费公路的经营者随意延长收费期留下了调整空间。

（三）公路收费存在灰色地带。部分地区交通管理部门自己制定、审批公路收费标准与收费还贷的年限，擅自提高收费标准，延长收费年限，不公开收费还贷信息，还完贷款本息继续攫取暴利，缺乏透明度与公信度。公路投资成本、收费收入与合理回报到底是多少，高速企业到底该拿出多少钱还贷，多少钱养人，多少钱用于“三公消费”，高速企业高管到底该拿多少薪酬，公众根本没有知情权与话语权。

为此建议：

1. 监管前置，政府部门要做到心中有数。各地交通部门要真正发挥好自己把关者的角色，按照《关于全面深化交通运输改革的意见》中“对于政府投资的收费公路实施收支两条线，通行费收支纳入政府预算管理；对采用政府与社会资本合作模式及社会资本全额投资建设的经营性高速公路，实行特许经营”的要求。将从前的监管后置改变为现在的监管前置。对于每一条收费高速公路的支出，要以“量入为出、开源节流”作为基本原则，严格控制其成本支出，实现成本倒逼管理模式，要对高速公路的支出成本进行严格的核实与审查，消除其间过大的水分，压缩暴利空间。必要时需要财政审计和纪监部门同期介入，将公路收费作为专项巡视的重点项目，将监督管理贯穿始终。

2. 大胆破冰，加快修订《收费公路管理条例》。修订《收费公路管理条例》不能再重演“只听楼梯响，不见人下楼”的戏码。相关部门要按照党的十八大、十八届三中四中全会精神，用全新思路和目标，加快调整和完善收费公路政策，加快《收费公路管理条例》科学修订进程，减少模糊地带，让公路收费回到法治的轨道上来，有法可依、遵法

而行、有法必依，对于违法者按规定给予纠正和处理。对于一些刚性原则，不能轻易突破和更改，对随意延期等行为要坚决叫停。

3. 账目公开，让公路收费这本账回归理性。公路姓“公”，归根到底是公共资源，事关公众的切身利益，公众对参与监督、参与整顿有热情、有需求。要使公报具有公信力，交通部门要做到有细账才有透明度、才有说服力，要主动定期公开收费金额和用途，将还本付息支出、养护经费支出、税费支出、运营管理支出（即信息工程费、收费设施设备维护费、人员工资保险、上缴社会统筹、车辆修理燃料费、通讯服务费、水电燃气费、取暖费、票据印刷费、培训费、事故清障费。）等支出分条列项公之于众。同时，对于经营性高速公路，应该厘清其中的出资比例，国有部分还清政府贷款之后，就应当让路于民、让利于民。对于民间资本部分，应遵照盈利与出资的比例确定合理的收益标准。使社会公众获得更多的知情权、表达权与监督权，让公路收费回归理性。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1642 号（工交邮电类 087 号）提案答复的函

杜惠平委员：

您提出的“关于进一步加强和完善公路收费监管的提案”收悉，现答复如下：

1984 年 12 月，国务院第 54 次常务会议出台了“贷款修路，收费还贷”的收费公路政策。在这一政策的推动下，我国逐步形成了“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”的公路交通发展投融资模式，极大地加快了我国公路基础设施的建设步伐。截至 2014 年底，全国公路总里程达到 446.39 万公里，是 1984 年的 4.8 倍。其中，高速公路从无到有，达到 11.19 万公里；一级公路达到 8.54 万公里，二级公路达到

34.84 万公里，分别是 1984 年的 260.3 倍和 18.6 倍。公路基础设施的跨越式发展，有力地支撑了经济社会的快速发展，直接拉动了经济增长，带动了现代物流、汽车工业、旅游等相关产业发展，优化了国土资源开发格局，加快了区域经济的协调发展。

我国的收费公路政策是在实践中不断探索和完善的。“贷款修路、收费还贷”政策，以政府贷款和社会投资形式筹集公路建设资金，重点解决建设资金筹措问题，现行收费公路政策的制定，主要是基于改革开放初期，以各省为主加快发展的指导思想下起步的，客观上形成了多元化投资来源多元、多模式管理主体多元，收费以项目单元为主，网络化管理协调不顺格局。同时，我国的收费公路政策也是在实践中不断探索和完善的。2004 年出台的《收费公路管理条例》(以下简称《条例》)，对促进公路事业发展、规范收费公路发展起到了重要的作用，明确规定了收费公路的收费期限、收费标准以及收费站设置，由省、自治区、直辖市人民政府审查批准；政府还贷公路的管理者收取的车辆通行费收入，应当全部存入财政专户，严格实行收支两条线管理。当时的立法理念主要是“贷款修路、收费还贷”，以政府贷款和社会投资形式筹集公路建设资金，重点解决建设资金来源问题。

但是随着国家财税体制改革的深入推进，公路交通建设实施多年的投融资模式将发生根本性改变，使得收费公路主要制度所依据的基本理念和政策基础发生了根本较大改变。同时，而且，随着我国高速公路网的逐步形成和完善，其养护和运营管理资金的来源就成为也是必须解决的现实问题，加之收费政策对调节交通需求的作用，收费公路政策需要由单纯筹措建设资金，向保障公路基础设施完好畅通、实现流量调节、优化资源配置、规范管理，实现收费公路可持续发展等综合功能扩展或转换目标发展。正如您所说，随着新情况、新问题的不断显现。因此，现行《收费公路管理条例》的一些内容已不适应经济社会发展的需求，特别是在政府监管、收费期限、补偿方式、信息公开等方面，亟须通过法规修订来进一步明确、加强和完善。

您建议要用全新思路和目标，加快调整和完善收费公路政策，加快《收费公路管理条例》科学修订进程，我部十分赞同。按照国务院关于加快修订《收费公路管理条例》的有关要求，我部起草了条例修订征求意见稿，并于7月21日发布，正式向社会公开征求意见，您提出的建议在条例修订征求意见稿中已经得到了较好体现。此次修订的总体思路是构建“两个公路体系”，统筹发展以普通公路为主的非收费公路体系和以高速公路为主的长期收费、高效通行的收费公路体系。总体原则是：用路者付费、鼓励社会资本投资、政府债务风险可控、加强政府监管和信息公开。理念是基于“谁使用、谁付费”和“用路者付费、差别化负担”，重点解决提升高效率服务、保障解决养护资金稳定来源、保障使收费公路政策可持续发展和规范管理问题。因此，在新的改革形势下，此次修订不再是局部修改，而是对收费公路的政策的理念、目标、原则都进行了根本性的变化修正，是对《条例》进行的全面修订。您所提出的建议在条例修订征求意见稿中已经得到了体现。

《条例》修订的总体思路是构建“两个公路体系”，统筹发展以普通公路为主的非收费公路体系和以高速公路为主的长期收费、高效通行的收费公路体系。把握的总体原则是：用路者付费、鼓励社会资本投资、政府债务风险可控、加强政府监管和信息公开。在收费期限的确立上，采取有保有压的政策，重点保证高速公路，其中政府债务性高速公路以路网为单位、按实际偿清债务所需时间确定偿债期。特许经营高速公路的经营收费期在特许经营协议中约定。政府债务偿清后重新核定收费标准，实行非营利性养护管理收费。对普通收费公路（非高速收费公路），则采取严格的收费期限控制，维持现行《条例》的年限规定，到期一律停止收费。您提出的建议在条例修订征求意见稿中已经得到了较好体现。

在监管前置方面，条例修订征求意见稿中一是规定了“政府收费公路的车辆通行费收入，应当及时、足额缴入国库，纳入政府性基金预算，严格实行收支两条线管理，用于养护、管理和偿还收费公路政府债务，不得挪作他用”；二是规定了“特许经营公路建设项目应当向社会

公布，采用招标投标方式选择投资者。县级以上人民政府或者由县级以上人民政府授权交通运输主管部门与确定的投资者签订特许经营协议，协议应当包括收费公路养护管理和服务质量、信息公开、经营期限、定价机制、合理回报、风险分担、争议解决等内容”；三是规定了“审计机关应当依法加强收费公路的审计监督，对随意扩大车辆通行费减免范围，挤占、挪用车辆通行费，瞒报虚报通行费收支和债务情况等违法违规行为，依法进行查处”。

在遵法而行方面，条例修订征求意见稿中规定“任何单位或者个人对在公路上非法设立收费站（卡）、非法收取或者使用车辆通行费、非法转让收费公路权益或者非法延长收费期限等行为，都有权向交通运输、价格、财政等部门举报。收到举报的部门应当按照职责分工依法及时查处；无权查处的，应当及时移送有权查处的部门。受理的部门应当及时查处”。

在信息公开方面，修订稿条例修订征求意见稿中就收费公路信息公开单列一章，明确和落实收费公路相关信息向社会公示的主体、内容、形式及相关责任，将此项工作规范化、制度化、常态化，提高公路收费的透明度规定“收费公路经营管理者应当按照国务院交通运输主管部门的要求定期向社会公布以下信息：（一）收费公路项目和属性；（二）里程规模和技术等级；（三）累计投资总额和构成；（四）债务余额；（五）年度通行费、广告、服务设施运营收入，年度财政补贴；（六）年度还本付息、养护、运营管理、税费等费用支出；（七）年度通行费减免情况”。

《收费公路管理条例》修订征求意见稿已于 8 月 20 日完成了公开征求意见工作，我部将认真梳理各界对条例修订的意见建议，充分吸收合理和建设性意见，加快《收费公路管理条例》科学修订进程。

感谢您对交通运输事业的关心与支持。

交通运输部

2015 年 8 月

全国政协十二届三次会议第3896号提案

案　　由：关于取消京津冀长途漫游费实现通信一体化的提案

主　　办：工业和信息化部

会　　办：发展改革委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：何香久

内　　容：

目前京津冀一体化的不断深入，三地之间人员联络日益密切，跨三地工作和生活的群体日益庞大，三地间通话需求大增，但三地之间存在的长途及漫游资费给一体化进程带来了一定的消极影响。通信服务的一体化是区域经济一体化的重要环节，为促进一体化进程的深入，必须打破通信服务壁垒，取消长途费、漫游费，实现通信一体化。

国内部分地区早已经开展了局部的取消“两费”。中国联通湖南公司早在1999年就将长沙、株洲、湘潭三地电话资费统一，取消了“两费”；中国移动湖南公司也在2009年在三地取消“两费”。北京市早在2001年就在城区和10个郊区县间实现了同网同价，有力地促进城乡之间的信息交流和经济发展。长、株、潭三地从2009年起采用统一区号，彻底取消固话长途费，使得三地通话成为真正意义上的市内电话。此外，广东的广州、佛山、肇庆三地，福建的厦门、漳州、泉州三市，山西的太原、晋中，陕西的西安、咸阳，河南的郑州、开封等地区都在一定程度上取消了“两费”，实现通信一体化。

随着京沪高铁、京津城铁的运营，仅去年一年，就有2500多万人次搭乘京津城际列车往来于京津之间，城铁已经将两地间的到达时间缩

短到了不足 30 分钟，但人们却要为这 30 分钟的距离支付数倍于本地通话费用的长途及漫游资费。对于始终往返京津冀地区的人们来说，呼吁取消长途及漫游费由来已久。毕竟，地理相邻、来往频繁，却仅仅因为行政区划分割，导致不得不付出额外的通信成本，不合情也不合理。

众所周知，电网的输电是有电损的，但电力的“同网同价”已实施多年。在京津冀地区取消“两费”，从技术和成本上都可以实现。长途和漫游的实现过程技术上比较简单，以漫游为例，两地电信运营商完成手机用户的数据信息交换，用户即可实现漫游，且信息交换完成后，漫游通话时，也无需进行额外的数据传输。整个漫游过程不过是由网络传送几个由计算机自动生成、比普通电子邮件还简单的信息，在目前的技术条件下，手机漫游的成本几乎为零。当然，电信企业确实存在网间结算等成本，我国各地网络建设和运营成本存在差异，在全国范围内取消“两费”，网络建设成本和运营成本会被不公平地分摊。但现实中，一次性的网络建设成本在几十年收取的高漫游费过程中已经被稀释，后续的边际成本（包含对相关网络设备的维护）比较小。取消京津冀地区“两费”，表面上会对电信行业企业利润造成一定影响，但实际上，伴随 4G 时代以及互联网 OTT 业务的不断涌现，新技术、新业务的开展，已经成为电信运营企业新的收入增长点。随着移动互联网技术的不断发展，语音业务所占收入比重日益降低，流量经营正在成为运营商争夺市场的新高地。三大运营商的 3G 业务已经取消了“两费”，来势汹汹的虚拟运营商也宣称不收“两费”。如果运营商不主动革新业务、为用户送上实惠，迟早会被消费者所抛弃。

无论从区域协同发展、维护消费者利益，还是电信运营商自身可持续发展看，取消长途、漫游费都是多赢之举。因此，建议工信部门积极协调，尽快取消长途、漫游费，实现京津冀通信一体化。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第3896号（工交邮电类331号）提案答复的函

何香久委员：

您提出的“关于取消京津冀长途漫游费实现通信一体化的提案”收悉，经商发展改革委，现答复如下：

京津冀协同发展是党中央、国务院在新时期提出的重大国家战略，对实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展具有重要意义。

按照京津冀协同发展领导小组制定的《京津冀产业协同发展率先突破工作方案》（以下简称《工作方案》）中关于“取消京津冀手机漫游费”的工作要求，我部组织电信企业，对京津冀移动通信资费情况进行了调查摸底，结合近几年其他区域一体化资费相关工作经验，以及京津冀地区电信行业发展的实际情况，综合考虑社会发展、资本市场、技术实现、企业发展等因素，在组织专家论证、征求各方意见的基础上，研究提出了具体工作方案。为加大改革推动力度、力争取得更好效果，在《工作方案》要求“取消京津冀手机漫游费”的基础上，我们将“取消三地间手机长途费”也纳入了方案中。

京津冀地区移动电话用户总数约1.2亿，占全国十分之一左右。取消手机长途漫游费不仅涉及用户众多，还涉及对网络计费系统、结算系统，以及智能网平台等的大量改造，并须确保其安全性、可靠性和稳定性，工作量大，任务艰巨。为确保工作方案按时实施，我部部署3家基础电信企业抓紧实施系统改造，同时制定用户服务预案。2015年8月1日，各基础电信企业已按照具体工作方案实施，取消了京津冀手机长途及漫游费。这一举措，体现了中央推动京津冀协同发展的决心和力度，将有效增进推动京津冀协同发展的社会共识，给三省市广大老百姓带来

看得见摸得着的实惠。

下一步，我部将继续督促各基础电信企业落实好各项工作任务，针对涉及用户服务、协议变更等方面可能出现的问题，要求企业积极妥善处理，切实维护用户的合法权益，为京津冀三地民众提供质优价廉的电信服务，更好地促进三地间的信息交流，为推动相互间的经贸往来、实现经济社会协同发展提供有力支撑。

感谢您对京津冀发展和我国通信事业的关心和支持，希望您一如既往地支持我国通信业的健康发展。

工业和信息化部

2015 年 8 月 31 日

全国政协十二届三次会议第3955号提案

案　　由：关于统一手机与充电器之间连接插头与端口的提案

主　　办：工业和信息化部

会　　办：质检总局

提案形式：个人联名

联名人数：15

第一提案人：贾庆国

联名提案人：王文娅　李　铀　李晓安　陈　旗　贺　林　鲁安怀
戴晓凤　孙丰月　李成贵　杨维刚　陈幼平　徐一帆
谢　卫　曹义孙

内　　容：

近年来，党和政府大力提倡节能减排，并采取了许多行之有效的措施，适应了时代的要求，深受人民群众的拥护和支持。但是，在现实层面上，还存在着一些与科学发展观背道而驰的现象。其中一个现象就是手机充电器之间连接插头和端口的问题，希望能引起有关方面的注意和重视。

由于各种原因，现在手机与充电器之间连接插头与端口规格不一，形状各异，结果是一个品牌的手机只能给该品牌的产品充电，甚至只能给该品牌某个型号的产品充电，这种情况带来很多问题：（1）增加了手机的购买成本，如每买一部手机就得买一个充电器，否则就可能无法给手机充电。（2）给手机使用者造成不便。如到哪里都得带着配套的充电器，否则也可能无法给自己的手机充电。（3）浪费资源。如现在每家人都有几部手机，也都有几个充电器，换手机还会有更多的充电器，生产这些充电器会对环境构成污染，废弃的充电器成为垃圾，又会对环境再

次污染，而且电子垃圾对环境造成的破坏较一般垃圾更大。（4）增加排放。生产如此巨量的手机充电器势必产生大量温室气体，这在关注气候变暖的今天是极不合时宜的。

正是由于上述原因，欧盟三年前决定将统一手机充电器标准，2009年2月18日GSM协会联合17家移动运营商和制造商也宣布，将在全球建立统一的手机。我国2006年12月曾颁布了《移动通信手持机充电器及接口技术要求和测试方法》，要求“在变压器加装USB接口”，手机充电器改为由一根USB数据线和一个带有USB母座的充电器。充电器可以不再成为手机的标准配置，只需USB数据线即可，也可以从PC接口直接充电。但是，这个办法非常不彻底。由于手机一端的接口并没有要求统一，买手机还要买充电器。

为解决上述问题，特此建议：（1）国家尽快制定统一手机与充电器之间连接插头与端口标准；（2）尽快在中华人民共和国境内强制实行上述标准；（3）严格实行手机和充电器分离销售。

这个建议我2007年就提出过了，当时收到有关单位的回复也比较积极，曾让我感到很振奋。2009年再次提出，有关单位也给予了回复。但还是没有得到解决。去年我又提出，至今也没有解决。说实话，我对有关部门很失望。据说是这个问题不是一个部门能够解决。我希望这次有关部门能够在这个问题上合作把这个问题解决了。如果做不到，请在回复中告诉我为什么。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第3955号（工交邮电类335号）提案答复的函

贾庆国委员：

您提出的“关于统一手机与充电器之间连接插头与端口的提案”收

悉。经商质检总局，现答复如下：

一、相关工作进展情况

统一手机与充电器间接口对减少用户成本、方便用户使用、避免资源浪费、减少环境污染具有重要意义。我部一贯非常关注和重视，并已经在您提出的统一手机与充电器间接口、推动手机与充电器分离销售方面开展了一些工作，取得了一定成效。

在国内标准和国际标准制定方面。正如您提到的，我部于2006年发布的YD/T 1591《移动通信终端电源适配器及充电/数据接口技术要求和测试方法》行业标准，提供了充电器可以与手机分离销售的技术依据，并于2010年启动了将YD/T 1591转化为国家标准的工作，已列入国家标准立项计划。目前，该标准已由我部组织完成制定工作，并报至国家标准委审查。考虑到当时主流手机制造企业还是国外厂商居多，为将我国的标准推向国际，促使国际主流厂商的手机与充电器分离，在我国和欧盟的共同推动下，2009年国际电信联盟采纳我国标准，批准颁布了L.1000《统一移动终端及其他ICT设备的电源适配器和充电器方案》国际标准。2011年国际电工委员会（IEC）也发布了与我国标准规定基本一致的充电接口类型国际标准。

在推动手机和充电器分离销售方面。自YD/T 1591发布后，我部于2007年6月在手机进网检测中开始执行该标准，统一了充电器侧接口，实现不同型号手机和充电器之间的互换使用。YD/T 1591于2009年修订后，推荐手机侧充电接口采用Micro USB等三种形式。经过几年的积极引导，Micro USB已经成为手机侧充电接口的主导形式，在2014年进网的手机中，已有超过90%的手机侧充电接口为Micro USB形式。2011年，为贯彻落实国务院关于治理和规范涉企收费的意见，进一步减轻企业负担，手机进网检测中不再对充电器进行检测，并鼓励新送检手机不附带充电器，进一步推动手机、充电器分离上市销售。

二、下一步工作

统一手机与充电器间接口工作虽已取得一些成果，但市场上手机产

品差异化、个性化发展仍是趋势，企业和消费者对接口统一的认识还有待进一步引导。作为行业主管部门，我部将会密切关注发展中面临的问题，创新工作思路、方法和手段，开展如下工作：

强制性标准方面。我部将积极推动《移动通信终端电源适配器及充电 / 数据接口技术要求和测试方法》推荐性国家标准的发布，并于年内结合国务院发布的《深化标准化工作改革方案》的精神，立足环保、消费者权益和产业发展现状等方面实际需求，组织专家、企业、研究机构和行业协会进行专题研究，并邀请您参与交流和讨论，共同研究分析制定强制性国家标准的可行性和工作思路，确定下一步推进方案。

手机和充电器分离销售方面。手机作为消费电子产品，销售时附送充电器、耳机、数线、贴膜、手机外壳等附件产品极其常见，也常常作为营销手段之一。下一步我部将在电信设备进网管理中继续鼓励新送检手机不附送充电器，同时会同有关部门研究制定相关标准，加强宣传，进一步引导消费者、销售企业、制造企业观念改变，促使手机和充电器分离销售。

感谢您对我部工作的关心和支持，希望您一如既往地支持我们的工作。

工业和信息化部

2015 年 8 月 31 日

全国政协十二届三次会议第0503号提案

案　　由：关于完善被征地农民的保障机制的提案

主　　办：国土资源部

会　　办：最高人民法院　人力资源社会保障部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：台盟中央

内　　容：

随着我国工业化和城市化进程的加快，工业企业、商贸服务业及公共基础设施进一步向城市外围延伸，越来越多的农村被纳入城市发展总体规划。农村集体土地被大量征用，失地农民数量和社会问题也日益增多。如何妥善解决失地农民的生存发展问题，帮助失地群体开拓新的收入渠道，分享城市化成果，促进共同富裕，是近年来政府面临的重要社会问题。目前，我国土地征收总体情况在不断进步，征地补偿标准也日趋合理，如批准征地权限在不断上收，补偿标准在逐步提高，征地程序不断趋于完善等。但客观地说，土地征收也存在诸多不足之处，具体表现在以下几个方面：

（一）征地补偿标准过低。以福建省为例，2000年前，基本上按照国家和当地政府规定，采用“产值倍数法”计算补偿标准，2000年后，根据当地实际情况和农民的要求，进行了一些有益的探索与尝试，在“产值倍数法”的基础上，采取了划给回拨地、建设店连宅等办法，提高了补偿安置标准，但与市场价格相比，还有较大的差距，且并未包括土地的增值部分。

（二）农民缺乏基本保障。现行的征地补偿安置制度，对被征地农

民普遍采用一次性货币安置的方式。这种货币安置存在两个方面的制度缺陷：一是失地农民在得到生活安置费后，就被永久地推向了劳动力市场。在当前劳动力市场机制不尽完善的情况下，缺乏非农产业工作技能的农民，实现再就业非常困难。二是货币安置着重考虑了农民眼前的生活安排，并没有与社会保障制度同步衔接。失地农民由于身份的限制，社会保障只能完全靠自己的力量解决。虽然一些地区推行了“以土地换社保”的机制，但由于缴费标准低，农民年满 60 周岁后，每月只能领取 100 元左右的保障金，与城市居民社保存在较大的距离，较低的保障水平，导致农民参保者寥寥无几。

（三）缺乏司法救济制度。近几年，对土地征收不满的纠纷屡有发生，但按现行的土地征收法律规定，人民法院一般不受理这方面的诉讼请求，农民群众只能通过上访的渠道来表达利益诉求，维护自身权益。因对征地补偿安置不满，一些农民采取各级政府上访甚至自焚的极端方式，给当地政府造成很大的维稳压力。

党的十八大报告中指出：“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。”要正确处理和解决土地征收中的农民权益保障问题，必须建立健全被征地农民的保障机制，因此建议：

1. 完善土地征收补偿制度。首先要明晰征地补偿原则，在立法层面上确立“公平补偿”制度，将“公平补偿”原则具体化，细化农村集体土地征收补偿办法，提高征地补偿的可操作性，减少农村集体土地征收过程中的各类纠纷。二要提高征地补偿标准，完善土地征收补偿定价制度。在制定标准时，要以当时的公平公正的土地市场价格为基础，让被征地农民参与土地增值部分的利益分配。此外，除了地上附着物和青苗的补偿费外，还应增加残余地补偿费的内容。三要建立城乡统一的建设用地市场交易机制。主要包括市场准入、准出、市场交易方式及交易手段、税收调控、地价公示制度等，最大限度地保证土地价格透明、公正。保障被征地农民的合法权益，促进农村社会的和谐稳定。

2. 完善农村社会保障体系。一是加快建立和完善被征地农民保障机

制，通过立法强制性将征地费首先用于支付被安置人员的社保费用，让每个农民领到的最低数额以城区居民最低生活保障金作为参考。将此举作为推进城市化进程的一个重要举措。把城镇养老、医疗、低保覆盖到失地农民，解决他们养老保障、基本医疗保障、大病统筹保障等问题。二是加强失地农民就业培训。各级财政应拨出专款，建立失地农民培训基金与培训基地，为失地农民免费职业培训提供资金保障和技术保障，以适应失地农民的就业技能需求。对于被征地农民失地后自主创业，包括经营商铺、开办工厂、创办公司等，政府在政策上应该给予大力支持，资金上给予一定的帮助。三是统筹农村社保经费。按失地农民的实际社会安置成本，由国家和地方政府支持建立失地农民的社会保险制度。积极引导农民在土地征收补偿中，拿出一部分资金，用于建立基本医疗保险，在新型农村合作医疗的基础上，建立失地农民医疗保险制度，解决失地农民“看病”的问题。

3. 完善司法救济制度。有必要对政府征收土地的行为进行司法审查，维护合法的土地征收行为，纠正违法的征收行为。通过立法明确界定“公共利益”的范畴，杜绝先将农村集体土地征收为国有，随后将土地转换成房地产、商业用地的不合法行为。加强对土地补偿金使用的监督，设立征地资金专用账户，专款专用，及时公开征地补偿金和征地安置费的发放、使用情况，及时将补偿费发放到被征地农民手中，提高资金使用的透明度，有效防止征地补偿金被截留、挪用等违法违纪问题的发生。同时，要明确规定，对于土地征收补偿引起的争议，在穷尽行政程序后，可以通过司法诉讼程序，由被征地农民提起诉讼请求，人民法院经过审查后，符合受理条件的，应当受理立案，从法律上维护保障农民的合法权益。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第0503号（城乡建设类009号）提案答复的函

台盟中央：

你们提出的“关于完善被征地农民的保障机制的提案”收悉，经商人力资源社会保障部、最高人民法院，现答复如下：

随着我国工业化、城镇化的持续推进，每年要征收一定数量的土地用于各项建设。妥善解决被征地农民生产生活问题对保障国民经济持续健康发展，维护社会和谐稳定具有重要意义。近年来，在有关部门的共同努力下，征地管理工作不断完善，征地程序逐步规范，补偿标准逐步提高，安置途径逐步多元，社会保障力度逐步加大，既保障了各项经济建设用地需求，又维护了被征地农民合法权益。

一、改进征地补偿办法，合理确定补偿标准。

为解决征地补偿标准偏低等问题，我部指导各省（区、市）制订了征地统一年产值标准和区片综合地价，综合考虑土地区位、社会经济发展水平、被征地农民社会保障需要等多种因素测算征地补偿标准，并要求结合地方经济发展情况定期进行调整，逐步提高征地补偿水平。在我部的督促指导下，全国绝大部分省份公布实施了新的征地补偿标准，一些省份已两次或三次调整提高了征地补偿标准，征地补偿水平普遍提高。我部正按照党的十八届三中全会有关要求，研究改进征地补偿测算方法，更加合理地确定征地补偿标准。

二、健全被征地农民社会保障机制，加大培训力度，促进被征地农民就业。

国家和有关部门先后出台多个文件，制定了一系列被征地农民社会保障和促进就业的政策措施。规定地方政府应将因征地失去全部或大部

分土地的农民，分别纳入相应的城乡社会保障体系，并规定社会保障费用不落实的不得批准征地。截至2014年底，全国各省（自治区、直辖市）均出台了被征地农民社会保障政策文件，并将符合条件的征地农民纳入基本养老保险范围。加大被征地农民的技能培训，提升其职业技能水平，促进被征地农民实现就业和稳定就业。要求地方各级政府将被征地农民的就业问题纳入政府经济和社会发展规划及年度计划，采取有效措施落实就业培训和社会保障资金，确保被征地农民生活水平不因征地而降低，长久生计有保障。2008年实施的《中华人民共和国就业促进法》和《国务院关于做好促进就业工作的通知》明确规定，因失去土地难以实现就业的人员可作为就业困难人员，享受就业援助和有关扶持政策，包括鼓励自主创业和企业吸纳就业、给予保险补贴、加强就业服务和职业培训等多方面。各项就业政策在帮扶就业困难人员就业中取得了明显效果，一些被征地农民已因此收益。

三、完善司法救济制度，建立和完善被征地农民保障机制。

2015年5月1日起实行的《中华人民共和国行政诉讼法》明确规定，“对征收决定及其补偿决定不服的”、“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除土地房屋征收补偿协议的”，公民、法人或者其他组织均可向人民法院提出行政诉讼。另根据《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》，土地权利人对土地管理部门组织实施过程中确定的土地补偿有异议，经行政机关裁决后仍不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。人民法院将严格按照相关规定，做到有案必立、有诉必理、切实保障被征地农民的诉权。

下一步，我部会同有关部门在继续完善政策措施、抓好现行制度规定落实的同时，按照党的十八大、十八届三中全会关于改革土地管理制度的有关精神和要求，在全国33个县（市、区）正式启动了农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革三项试点，通过试点实践和经验，从征地范围、程序、补偿、安置等多个方面改革征地制度，缩小征地范围，切实维护被征地农民权益。你们提出的关于“让被

征地农民参与土地增值部分的利益分配”，在推进试点的过程中，将调查分析改革试点对试点地区土地增值收益及其分配的影响，探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。关于“完善土地征收补偿制度”，我们将结合试点工作认真研究考虑。关于“建立城乡统一的建设用地市场交易机制”的建议，在上述改革试点工作中已有具体部署。我们将参照你们提出的“建立城乡统一的建设用地市场交易机制。主要包括市场准入、准出、市场交易方式及交易手段、税收调控、地价公示制度等，最大限度地保证土地价格透明、公正”的建议，加强对试点工作的指导。同时，积极配合国务院有关部门加快推进《土地管理法》修订工作，配套出台集体土地征收条例，建立符合社会主义市场经济发展要求、有利于维护农民土地权益的新型征地制度。

人力资源和社会保障部将继续加大被征地农民就业政策落实力度，加强政策宣传，帮助被征地农民就业。继续完善被征地农民的职业培训体系，依托技工院校、职业院校、企业培训机构、就业训练中心、民办职业培训机构等教育培训机构，坚持以就业为导向，强化被征地农民的实际操作技能和职业素质培训，着力提高培训后的就业率，进一步提升他们的收入水平。对于在审理土地征收案件中存在的问题，最高人民法院将加大调研和指导力度，适时出台有关司法解释和指导案例，依法指导人民法院审理好有关案件，维护被征地农民的合法权益，努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

感谢你们对国土资源管理工作的关心和支持。

国土资源部

2015 年 8 月 26 日

全国政协十二届三次会议第3407号提案

案　　由：关于加快推进国有工矿棚户区改造的提案

主　　办：住房城乡建设部

会　　办：发展改革委　财政部　国土资源部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：张世平

内　　容：

近年，受国际国内经济形势影响，一些地方由企业自身主导推进的国有工矿棚户区改造工程，已深深感受到改造过程中存在的诸多问题和艰难步伐，改造工程难度大、改造成本费用高、改造项目手续复杂、改造项目资金筹集难等诸多问题，加之员工收入不高，原地拆迁改造没有周转房等原因，给棚户区改造加快推进落实带来一系列影响，导致这一重大民生工程进程缓慢。突出问题：一是棚户区改造项目启动资金筹集难度大，缺乏周转资金；二是棚户区改造土地手续办理周期过长；三是土地出让资金返还和其他配套政策落实的程度和落实到位的时间不确定，致使地方财政土地出让金返还额度不明确，导致改造成本测算难度大；四是老员工和困难员工渴望住新房又无能力购置新房，企业缺少可调节的安置房，使搬迁难度大致使工作推进缓慢。如果按目前的改造速度预计，在国家棚房区改造政策期内是难以按计划完成以上改造任务的。

加快推进国有工矿棚户区改造和给予棚改项目全方位的优惠政策，是党中央、国务院改善民生的重大举措，对构建社会主义和谐社会，维护社会稳定具有十分重要而深远的意义，也体现了党和国家全心全意为

人民服务的根本宗旨。为此提出以下建议。

1. 政府应给予全方位的支持和帮助。地方政府重视城市棚户区和城中村的改造，对国有工矿棚户区改造重视程度相对较低。希望各级政府把国有工矿棚户区改造与城市棚户区改造给予同样的重视、同样的政策支持和帮助，按照“特事特办”的原则尽量简化棚户区改造项目报建相关手续，及时给予办理。建议国家在新一轮的棚户区改造中给予国有工矿棚户区更多政策倾斜和资金支持，改企业自身主导为企业、政府共同主导，解决历史遗留下的“难啃的骨头”。

2. 破解棚改项目资金难题。筹集资金难和缺乏周转资金已成为一些企业棚改面临的难题。国家对棚户区改造项目给予专项财政补助，专项用于企业保障性住房基础设施建设，但目前未明确补助标准或计算方法。希望明确建立起使用国有资本经营预算补助用于国有工矿棚户区改造的绿色通道，使资本经营预算补助及时到位以促进国有工矿棚户区改造的进程。建议国家提高改造资金补助标准特别是基础设施配套补助资金。

3. 进一步细化落实政策协调。目前一些地方政府主管部门已承诺的优惠政策有：免征城市基础设施配套费等行政事业性收费和政府性基金；土地出让金“先交后返”。需继续争取的是国家对棚户区改造项目给予专项财政补助且要进一步明确。但这些政策还不足以彻底解决国有企业工矿棚户区“只有骨头没有肉”的难题。应以政府贴息方式支持棚户区改造信贷，给予棚户区改造项目公积金贷款或专项无息、低息贷款，以保障棚改项目有足够周围资金；针对国有工矿棚户区改造缺少安置周转房的特殊问题，细化土地支持政策，解决国有工矿棚户区异地安置，以利于棚改项目资金平衡。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3407 号（城乡建设类 122 号）提案答复的函

张世平委员：

您提出的“关于加快推进国有工矿棚户区改造的提案”收悉。现答复如下：

一、关于政府给予全方位的支持帮助

中央高度重视棚户区改造工作，各地区、各部门始终把加快棚户区改造作为履行政府公共服务职责的一项重要任务，大力推进，加快实施。2014 年、2015 年国务院印发了《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》和《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》明确了棚户区改造总体要求、基本原则，并提出具体支持政策：中央继续加大对包括国有工矿棚户区在内的各类棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜；省级人民政府相应加大补助力度；各地区除按规定渠道筹集资金外，可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造；有条件的市县可对棚户区改造项目给予贷款贴息。

2014 年，针对部分国有企业棚户区未纳入改造范围，特别是一些资源枯竭型城市及独立工矿棚户区、三线企业集中地区因产业结构调整、企业改制破产等原因，面临较大困难，为做好国有工矿棚户区改造工作，支持国有企业棚户区改造，尤其是“三线”企业的棚户区改造，经国务院同意，国资委、发展改革委、财政部、国土资源部和我部联合印发《关于加快推进国有企业棚户区改造工作的指导意见》，要求各地按照属地化原则，把位于城市规划区内的国有企业棚户区纳入城市棚户区改造范围，把位于城市规划区外的国有企业棚户区纳入国有工矿棚户区

改造范围，统一组织改造。并从加强计划管理、加大资金支持、保障用地供应、落实税费优惠政策、强化组织领导等方面做了具体规定。

在具体实施时，国家有关部委加大了保障性安居工程投资补助力度，对纳入目标任务符合条件的国有工矿棚户区改造，按确定的标准优先安排中央投资，同时，在切块下达保障性安居工程配套基础设施建设中央预算内投资时予以重点支持，并要求省级有关部门在分解计划时，向财政困难地区和配套基础设施建设任务重的国有工矿棚户区改造项目倾斜。

2015 年，国资预算调入一般公共预算 230 亿元，其中部分统筹用于国有企业棚户区改造补助支出，同时，中央国有资本经营预算安排了部分资金，用于支持困难中央企业特别是独立工矿区、三线地区和资源枯竭型城市中央企业棚户区改造配套设施建设。

二、关于破解棚户区改造项目资金难题

按照现行政策规定及事权划分，棚户区改造由省级负总责，市县抓落实，中央以适当方式给予资金补助。中央补助资金分为两部分，一部分由发展改革委安排中央预算内投资补助资金支持棚户区改造及保障性安居工程配套基础设施建设；另一部分由财政部安排保障性安居工程专项补助资金，补助支持公共租赁住房建设、城市棚户区改造和租赁补贴的发放。

近年来，发展改革委、财政部逐年加大城市棚户区改造的投入力度。发展改革委安排的补助资金，从 2011 年的 189 亿元增加到 2014 年的 477 亿元；财政部安排的专项资金，从 2011 年的 230 亿元增加到 2014 年的 560 亿元。套均补助从 2011 年的 1.3 万元增加到 2014 年的 2.81 万元，积极支持了各地开展棚户区改造和保障性住房配套基础设施建设。总体上看，中央补助资金安排逐年增长，补助资金适度提高充分体现了中央对棚户区改造的支持。另外，住房城乡建设系统与国家开发银行建立了良好沟通协调机制，开发银行贷款具有贷款周期长、贷款利息低等特点，对加快推进棚户区改造发挥了积极作用。2014 年开发银行发放棚改专项贷款 4000 多亿元，2015 年计划发放 7000 亿元，以满足大

规模推进棚改的信贷资金需求。

三、关于进一步细化落实政策协调

（一）积极探索公积金贷款支持棚户区改造

2010 年，我部会同财政部、发展改革委、人民银行等 7 部委联合印发了《利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作实施意见》，开展住房公积金支持保障性住房建设试点工作，并于 2012 年适当扩大住房公积金贷款支持保障性住房建设试点范围。截至今年一季度末，全国 93 个试点城市、440 个项目中，有 82 个城市、359 个项目审批通过项目贷款，累计金额 1054.94 亿元，占试点贷款计划额度 1245.51 亿元的 84.7%，其中已发放 802.4 亿元，有力支持了试点城市保障性住房建设和棚户区改造。

（二）进一步细化土地支持政策，加大棚户区改造支持力度

《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》和关于加快推进国有企业棚户区改造工作的指导意见文件已就支持棚改项目用地的政策做了明确规定。2015 年 3 月，国土资源部会同我部联合印发《关于优化 2015 年住房及用地供应结构促进房地产平稳健康发展的通知》，就鼓励各地购买存量商品住房用于保障性住房、棚改安置房，完善配套土地政策措施，加大棚户区改造用地落实提出了具体支持政策。这些政策对加快国有工矿棚户区改造将产生积极作用。

总的看，您所提建议对做好国有工矿棚户区改造工作具有积极意义，很多建议已体现在当前的相关政策措施中。下一步，我部和有关部门将结合您所提建议加大工作力度，督促指导地方认真贯彻落实相关政策规定，做好国有工矿棚户区改造工作。

感谢您对住房城乡建设事业的关心和支持！

住房城乡建设部

2015 年 8 月 21 日

全国政协十二届三次会议第3414号提案

案　　由：关于将“行有所乘”城乡居民交通出行服务纳入国家基本公共服务体系的提案

主　　办：交通运输部

会　　办：发展改革委

提案形式：个人联名

联名人数：34

第一提案人：游庆仲

联名提案人：支建华　田玉科　许　进　孙步新　杜德志　李华栋
张亚忠　邵　鸿　罗家均　庞学光　赵　韩　赵海英
姜刚杰　贾殿赠　高　抒　黄宗洪　解士杰　巨拴科
刘滇生　孙运锋　严　俊　李　彬　张大方　张桃林
武维华　周　锋　屈　谦　赵　雯　胡万宁　骆正明
徐国权　陶夏新　曾　华

内　　容：

上学、看病、买房……这些事关百姓的民生问题年年都是两会热点，更是政府治国安民的根本，是政府服务人民的最直接最具体的体现。国务院发布国家基本公共服务体系“十二五”规划以来，在各级政府主导推动下，人民群众的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等民生服务得到了明显改善。但是，“衣食住行”中的“行”作为保障人们基本生产生活交通出行的公共服务，由于没有系统全面地纳入国家基本公共服务体系，而只是列入交通运输专项规划并由各级交通运输部门主导实施，效果不理想，主要问题是：

一、城乡居民出行公共交通服务被“另眼相待”，难以落实政府承担民生服务“兜底”责任。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》是突出体现“五有”要求来确定规划范围的，规划第一章第二节中指出“基础设施等领域的基本公共服务重点任务，包括行政村通公路和客运班车、城市建成区公共交通全覆盖等，这些内容分别纳入综合交通运输等相关‘十二五’专项规划中，不在本规划中予以阐述”。这就意味着国家基本公共服务有两类，或者说城乡居民出行公共交通等服务不是重点，被“另眼相待”。而实践中，公交服务显然不是交通运输部门孤军奋战所能做成做好的事。由于居民出行基本公共服务没有在国家层面“法定”为政府的职责，也就难以形成各级政府承担民生服务“兜底”责任。

二、一方面农村客运和公交发展严重滞后，另一方面社会又呼吁将高速公路作为交通基本公共服务。国家“十二五”综合交通规划也并未清晰定义交通基本公共服务范围和具体内容，并且国家和省交通运输部门明确的职能是对城市公交、农村客运发展仅仅承担“指导”责任，从而导致了地方各级政府、部门、社会各界在认识上的混淆，对居民出行公共交通服务是否属于、哪些属于政府公共服务范畴以及属于哪一级政府的职责形成了争议。

根据调查，多数省份由交通运输部门负责推进居民出行服务，近年来许多地区的农路得到了改善，可养护的支出日渐加重，加上农村客运和公交服务标准、工作要求都没有“小康指标”等硬性规定，也缺乏有效的政策、财力保障和必要的考核，各地农村客运服务发展总体严重滞后，不同地区之间农村居民出行服务的发展差异很大。有些地区甚至仍然把报废车、拼装车、三轮农用车等作为农村客运服务工具，危及生命安全。而形成鲜明对照的是，去年交通运输部在征求“收费公路条例（修订）”意见过程中，社会强烈呼吁取消高速公路收费，争议的本质归结到我国的高速公路是否应纳入基本公共服务？

三、财税体制改革后，欠发达地区城乡居民出行公共交通服务质量

和水平很有可能不升反降。党的十八届三中全会要求深化财税体制改革，建立事权和支出责任相适应的制度。由于居民出行公共服务具有属地性，故通常认为城市公共交通的事权和支出责任应该是城市人民政府，农村客运的事权和支出责任应该为县级、镇人民政府。事权与支出责任相适应，并不等于事权与支出能力相匹配，特别是基层政府自有财力有限，如果不将居民出行公共交通服务纳入国家基本公共服务体系，市、县政府就可以不作为法定职责来履行，财政投入就难以保证，欠发达地区的居民出行公共交通服务质量和水平很可能不升反降，不同地区的居民出行公共交通在服务质量和水平方面的差距进一步拉大。

城乡居民出行公共交通服务事关人民群众的切身利益，是全面建设小康社会的重要内容。习近平总书记最近指出，要像抓经济建设一样抓民生保障，像落实发展指标一样落实民生任务。习近平总书记特别关心农村群众出行，要求“进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好”，全面提高农村交通公共服务水平，国务院也发文要求各级政府推进城乡公交优先发展。2005 年美国颁布 SAFETEA–LU 法案，明确大幅增加联邦政府对农村公交的补贴，推动农村地区商业、旅游、医疗及交通运输的发展，方便农村居民接受高等教育及就业培训。我国有些省发展经验也表明，农村公交的发展既方便农村居民就业、受教育、就医及文化等出行，又利于增进城市地区与农村的联系，促进农村文明发展，同时能有效带动农村地区消费。为此建议：

一、将提升城乡居民出行公共交通服务列入“正册”，由政府主导。将城乡居民出行公共交通服务全面系统地纳入国家基本公共服务体系“十三五”规划，作为国家推进全面小康建设和新型城镇化建设的重要内容进行部署和实施。加快建立由各级政府负责、统一领导、统筹实施、多部门合力推进机制，创新交通出行服务基本公共服务提供主体和提供方式，形成政府主导、社会参与、公办民办并举的供给模式，明确目标、任务、具体标准和政策举措，扎实推进实施。

二、加大对城乡居民出行公共交通服务发展的政策支持力度。国家

要明确市、县政府承担主要支出责任，建立稳定的财政投入机制，对城市公交和农村公交车辆及设施装备更新、信息化建设、新能源车辆购置等实施专项补贴。国家对城市公交和镇村公交特许经营企业采取税费减免、提供贴息贷款、车辆保险金优惠等政策。借鉴美国、德国等国家的做法，在国家预算中安排城乡居民出行公共交通服务专项资金，用于农村公交的补贴和区域统筹。

三、建立城乡居民出行公共交通服务标准体系和考核机制。建议在党的十七大提出的“五有”目标基础上，将“行有所乘”这一基本民生工程列入各级政府的经济社会发展考核目标。具体来说，国家应按照建设全面小康的要求，将“行有所乘”纳入各级政府基本公共服务体系，建立城市、农村交通出行服务标准体系，建立对各级政府的考核和发布机制，定期发布包括“行有所乘”在内的“六有”等基本公共服务的考核结果，接受社会公众的监督。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3414 号（城乡建设类 123 号）提案答复的函

游庆仲等委员：

你们在全国政协十二届第三次会议上提出的“关于将‘行有所乘’城乡居民交通出行服务纳入国家基本公共服务体系的提案”收悉。经研究，并结合国家发展改革委意见，现答复如下：

正如你们在提案中所述，城乡居民出行服务事关人民群众的切身利益，是全面建成小康社会的重要内容。你们在深入调研的基础上，系统梳理了当前我国城乡居民交通出行服务体系存在的突出问题，研究提出了将城乡居民出行公共交通服务系统纳入国家基本公共服务体系“十三五”规划、加大对城乡居民出行公共交通服务发展的政策支持等

建议。这些建议具有很强的建设性和针对性，我们表示认同，并将结合自身职责认真研究借鉴。

党中央、国务院高度重视保障城乡居民交通出行服务，在《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中，将“构建综合交通运输体系”作为单独一章，并提出“统筹城乡公共交通一体化发展”的具体要求。2012 年 12 月，印发《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》，进一步确立了城市公共交通优先发展战略。

按照党中央、国务院的统一部署，交通运输部将落实公交优先发展战略、推进城乡客运一体化发展作为统筹城乡基本公共交通服务均等化的重要举措，积极会同有关部门，开展了一系列工作，并已取得初步成效。一是落实公交优先发展战略。在北京、深圳等 37 个城市组织开展公交都市建设示范工程，倡导公共交通引导城市发展，推进城市交通拥堵治理。出台《城市公共交通规划编制指南》，指导各地充分发挥公共交通规划引领作用。开展城市公共交通智能化应用示范工程建设，提升公共交通服务质量和吸引力。印发《关于加快推进新能源汽车在交通运输行业推广应用的实施意见》，加快新能源汽车在城市客运领域的推广应用。2013 年起，每年 9 月 16 日—22 日组织开展“公交出行宣传周”活动，营造低碳出行文化，鼓励公众优选公交、绿色出行。二是推进城乡客运一体化发展。2011 年，印发了《交通运输部关于积极推进城乡道路客运一体化发展的意见》，提出了统一思想、明确任务、完善体制、健全制度、落实责任、增加投入、加强引导的政策安排。印发《交通运输部关于加快推进农村客运发展有关事项的通知》，推动建立农村客运公共财政保障制度和税费扶持政策。三是落实中央财政支持政策。会同有关部委出台城市公交站场免征城镇土地使用税、新购置公交车辆免征车购税等财政支持政策，减轻城市公交企业运营成本压力。落实道路客运成品油价格补助政策，为城市公交、出租车和农村客运企业及时、足额发放油价补助资金。2015 年 5 月，联合有关部委印发了《关于完善城市公交车成品油价格补助政策加快新能源汽车推广应用的通知》，进一

步将新能源城市公交车纳入财政支持范围。四是完善城乡客运发展考核机制。将城乡客运出行服务要求纳入《全面建成小康社会交通运输发展目标和指标体系》，提出“到2020年，建制村通硬化路、通班车、通邮比例均达到100%，城区常住人口100万以上城市建成区公共交通站点500米覆盖率达到100%”。研究制定城乡客运一体化发展水平考核评价指标体系和考核评价规范，并印发了《交通运输部关于开展城乡客运一体化发展水平考核评价工作的通知》，对全国各县级行政区城乡客运一体化发展水平开展评价工作。

上述工作的开展，有力提升了城乡居民交通出行服务品质，保障了城乡道路客运的健康有序发展。截至2014年底，全国城市公共交通客运量达908亿人次，同比增长3.2%；全国共有公共汽电车运营线路4.5万条，运营线路总长度82万公里；公交专用车道里程达到6900公里；共有城市轨道交通线路92条，运营里程达到2816公里。全国乡镇和建制村通班车率分别达98.95%、93.32%，农村客运营运车辆近36万辆，农民群众出行难问题得到明显改善。

关于将城乡居民交通出行服务纳入国家基本公共服务体系的建议，国家发展改革委认为，城乡居民交通出行是公共服务的一项重要内容，国家“十二五”规划《纲要》将“基础设施”纳入基本公共服务范围，并明确“行政村通公路和客运班车，城市建成区公共交通全覆盖”等具体服务内容，“城乡居民交通出行”是国家“十二五”规划《纲要》中明确的基本公共服务范围中的重要内容。

国家发展改革委提出，在编制《国家基本公共服务体系“十二五”规划》时，为着力解决好广大人民群众最为迫切的基本生存与发展问题，重点突出人从出生到终老各个阶段生存与发展所需的基本公共服务，因此将规范范围确定在基本公共教育、就业公共服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育和残疾人基本公共服务领域。规划范围和标准的确定遵循了尽力而为、量力而行的原则，在财力可承受的前提下最大程度满足人民群

众的基本公共服务需求。同时，也明确基本公共服务的范围和标准是动态的，随着经济发展水平和政府保障能力的提高，其范围可以逐步扩大，标准可以逐步提高，各地也可以根据实际情况，适当拓展范围和提高标准。“基础设施”领域主要靠地方各级政府根据当地自然、地理、生态环境等实际情况进行综合规划和统筹安排、区域差异较大，考虑该领域内“城乡居民交通出行”服务项目的具体标准难以围绕服务对象量化，且在制度设计上要求政府加大投入，但并不承担兜底责任，所以暂时还不具备纳入国家基本公共服务规划内项目的条件。

下一步，为有效提高城市居民出行服务水平，结合你们提出的建议，我部将会同有关部门，积极开展以下工作。一是积极推动加强有关规划中城乡居民出行公共交通出行服务的内容。根据社会经济发展水平不断发展和人民群众对出行需求不断提高的实际情况，积极与国家发展改革委和相关部门加强沟通协商，研究在有关规划中加强推进城乡居民公共交通出行服务的内容，推动各地按照事权划分的职责进一步加大相关规划实施力度。二是着力做好城市公共交通十三五发展纲要编制工作。围绕“四个交通”建设总体目标，以“十三五”期交通运输发展规划为统领，深入谋划“十三五”期城市公交发展目标和任务，研究制定《城市公共交通“十三五”发展纲要》，进一步明确城市公共交通发展目标和任务。三是进一步加大对城乡居民出行公共交通服务的政策支持力度。协调有关部门，推动《城市公共交通条例》的立法进程，加快研究制定《城市公共汽电车管理规定》，为城市公交发展奠定法制基础。研究制定《关于加快集中连片特困地区农村客运发展的意见》，完善农村客运发展燃油补贴机制。积极协调有关部门，进一步完善对城市公交和农村客运的财政投入机制，加大对车辆及设施装备更新、信息化建设、基本公共服务补贴等财政补贴力度，并积极争取相关税费减免的政策措施。四是积极建立完善城乡居民出行公共交通服务的标准体系和考核机制。鼓励地方交通管理部门积极引导地方政府将城乡居民出行公共交通服务纳入政府经济社会发展考核目标。积极开展城乡客运一体化发展水

平考核工作，并将考核结果与相关政策措施挂钩。通过完善城乡居民出行公共交通服务的政策环境，积极推动城乡客运一体化发展，保障城乡居民“行有所乘”。

感谢你们对交通运输事业的关心和支持！

交通运输部

2015 年 6 月日

全国政协十二届三次会议第0260号提案

案　　由：关于大力发展绿色建筑加快现有建筑节能改造的提案

主　　办：住房城乡建设部

会　　办：发展改革委　财政部　能源局

提案形式：个人提案

第一提案人：鲍义志

内　　容：

建筑作为城市的主要载体，既是为城乡居民提供生活、工作的基本场所，也是能源消耗与温室气体排放的重点领域。绿色建筑在建筑的全寿命周期内能够最大限度地节约资源、保护环境和减少污染，为人们提供健康、适用和高效的使用空间，实现与自然和谐共生。因此，深入推进建筑节能，以绿色、生态、低碳理念指导城乡建设，不失时机地发展绿色建筑，不仅关系到全社会节能减排目标的实现，而且关系到城乡建设模式的转型升级和广大人民群众的切身利益，是推动城市转型发展的必然选择。

当前，我国正处于城镇化、工业化与新农村建设加快发展的关键时期，加快发展绿色建筑面临重要机遇。随着每年新增建筑面积的不断增加，紧紧抓住城市建筑节能及绿色建筑发展中面临的关键领域及薄弱环节，切实加大财政投入，强化组织实施，深入推进建筑节能，能够全面集成建筑节能、节地、节水、节材及环境保护等多种技术，带动建筑技术革新，推动建筑生产方式转变，促进建筑产业优化升级，进而拉动节能环保建材、新能源应用、节能服务、咨询等相关产业发展。为此建议：

1. 建立健全绿色建筑标准规范及评价标识体系，引导绿色建筑健康有序发展。第一，尽快建立完善绿色建筑标准体系。制（修）订适合我国实际情况的绿色建筑规划、设计、施工、验收、运行管理及相关产品标准、规程；研究制定绿色建筑工程定额及造价标准；编制绿色生态城区指标体系、技术导则和标准体系。第二，完善绿色建筑评价制度。住房城乡建设、财政部门要加大绿色建筑评价标识制度的推进力度，建立自愿性标识与强制性标识相结合的推进机制，对按绿色建筑标准设计建造的一般住宅和公共建筑，实行自愿性评价标识，对按绿色建筑标准设计建造的政府投资的保障性住房、学校、医院等公益性建筑及大型公共建筑，率先实行评价标识，并逐步过渡到对所有新建绿色建筑均进行评价标识。第三，加强绿色建筑评价能力建设。培育专门的绿色建筑评价机构，负责相关设计咨询、产品部品检测、单体建筑第三方评价、区域规划等。建立绿色建筑评价职业资格制度，加快培养绿色建筑设计、施工、评估、能源服务等方面的人才。第四，建立健全保障机制，积极引导绿色建筑发展。研究对不同星级绿色建筑给予适当的财政奖励，不断提高绿色建筑发展的质量和水平；鼓励绿色低碳生态城区建设，充分发挥财政资金引导作用，集中连片发展绿色建筑。优先支持在公益性行业及保障性住房发展绿色建筑，使绿色建筑更多地惠及民生。在具体执行过程中，要强化激励与约束，既要运用行政手段，从设计图纸审查、施工许可、竣工验收等环节严格把关，不达节能标准的不予开工建设、不予竣工验收，对超限额用电的公共建筑实行惩罚性电价，又要研究实施财政奖励，对超过节能标准的低能耗建筑逐步给予财政资金奖励，切实增强加快发展低能耗建筑的动力与压力。

2. 大力推进建筑领域资源综合利用，不断提高新能源推广普及程度和水平。要明确政府责任主体地位，尽快在县级及以上地区全面开展建筑垃圾资源化利用，并给予适当财政奖励。建筑是新能源应用的最主要领域，进一步完善城市及县级示范财政补贴办法，大力推进新能源在建筑领域规模化高水平应用。

3. 积极推动科技进步，大力促进绿色建筑产业发展。要大力支持绿色建筑重大共性关键技术研发，依靠技术进步与产业发展。住宅工业化是大幅度降低建筑建造过程中消耗的最有效的手段之一，要促进集设计、生产、施工于一体的工业化基地建设，切实加快城市住宅工业化进程。积极推进住宅装修一次到位，提高装修工业化、装备化水平。深入推进墙体材料革新，大力发展高强钢、高强混凝土、新型防火保温材料等，促进节能环保新型建材的市场应用。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0260 号（建设类 003 号）提案答复的函

鲍义志委员：

您提出的“关于大力发展绿色建筑，在城镇化建设进程中贯穿绿色、生态、低碳理念的建议”收悉，现答复如下：

推进建筑节能，发展绿色建筑，是建设资源节约型环境友好型社会的重要举措。《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》提出，到 2020 年我国城镇绿色建筑占新建建筑比重达到 50%。2013 年《国务院办公厅关于转发发展改革委住房城乡建设部绿色建筑行动方案的通知》，明确了绿色建筑发展的任务及措施。截至 2014 年底，全国共有 2538 个项目获得了绿色建筑评价标识，总建筑面积超过 2.91 亿平方米，其中 2014 年度有 1092 个项目获得绿色建筑评价标识，建筑面积 1.21 亿平方米。

目前，我部在促进绿色建筑发展方面的工作重点是，大力发展现代木结构、钢结构建筑，预制装配混凝土建筑等装配式建筑，着力推动建筑建造方式转型升级。装配式建筑可最大限度地利用资源能源，减少建筑垃圾产生量。预制装配式混凝土建筑可大幅度降低模板、水等用量；钢结构建筑可做钢材储备之用，拆除后还可循环利用；木材是大地生长

的可再生资源，可循环利用、自然降解、木结构建筑生产和使用过程能耗低。

您提出的建议很有参考价值，我部将在今后研究制定政策时加以借鉴。

一、关于建立健全绿色建筑标准规范及评价标识体系，引导绿色建筑健康有序发展

2006 年以来，我部先后发布《绿色建筑评价标准》《建筑工程绿色施工评价标准》《民用建筑绿色设计规范》等相关标准。很多省（区、市）针对当地资源、气候、环境、经济等特点，制定了地方性绿色建筑评价、设计等标准，在我部备案的地方性绿色建筑评价标准已超过 20 部。

为在保障性住房建设中推进绿色建筑发展，我部印发了《关于保障性住房实施绿色建筑行动的通知》及《绿色保障性住房技术导则（试行）》，对保障性住房实施绿色建筑行动的范围、实施机制、各方主体责任及技术要求等做了明确规定。完成了《公共租赁住房优秀设计方案汇编》《公共租赁住房产业化实践》《保障性住房产业化成套技术集成指南》《保障性住房套型设计及全装修指南》等系列材料，有效指导了保障性住房的产业化发展。

2012 年 4 月，财政部会同我部印发了《关于加快推动我国绿色建筑发展的实施意见》，提出鼓励规模化发展绿色建筑，启动高星级绿色建筑财政奖励工作。2012 年我部会同财政部启动了绿色生态城区示范建设工作，首批 8 个示范城区正在组织实施之中，每个绿色生态城区拨付 5000 万元中央财政奖励资金。同时，国家出台了一系列税收优惠政策支持绿色节能建筑的发展。对企业销售自产的生产原料中废渣掺兑比例不低于 30%的水泥，实行增值税即征即退政策。对企业销售自产的部分新型墙体材料产品，实行增值税即征即退 50%的政策，对符合条件的既有高耗能建筑节能改造项目，既有居住建筑供热计量及节能改造项目等可以享受相关所得税优惠。

下一步，我部将依据《绿色建筑行动方案》和《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》，完善绿色建筑推广的标准体系和法律法规体系，加快制订适合不同气候区、不同建筑类型的绿色建筑评价标准，加强绿色建筑标准的管理工作，规范绿色建筑建设的全过程管理，全面推进绿色建筑规模化发展，鼓励各地新建建筑全面执行绿色建筑标准，开展超低能耗绿色建筑工程示范，推动绿色建筑健康发展。

二、关于大力推进建筑领域资源综合利用，不断提高新能源推广普及程度和水平

我部高度重视建筑垃圾的管理工作。2005 年，我部发布了《建筑垃圾管理规定》，提出了“建筑垃圾处置实行减量化、资源化、无害化”和“谁产生、谁承担处置责任”的要求。2009 年制定了《建筑垃圾处理技术规范》，提出了建筑垃圾处理的具体技术要求。

在可再生能源利用方面财政部会同我部相继印发了《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》《可再生能源建筑应用城市示范实施方案的通知》《关于印发加快推进农村地区可再生能源建筑应用的实施方案的通知》和《关于进一步推进可再生能源建筑应用的通知》等文件，全面推进可再生能源在建筑领域的规模化应用，取得了明显成效。截至 2014 年底，全国城镇太阳能光热应用面积 27 亿平方米，浅层地热应用面积 4.6 亿平方米，太阳能光电建筑装机容量达到 2500 兆瓦。

下一步，我部将发展绿色建材，加大循环建材应用，着力提高木材、钢材等可再生、可循环建筑材料的比例。制定建筑物拆除和建筑垃圾资源化利用方面的政策措施；推行建筑物拆除、运输与建筑垃圾资源化处置相结合的管理模式；提升建筑垃圾资源化处理工艺和装备水平。继续推进可再生能源在建筑领域规模化高水平应用。鼓励拓展可再生能源建筑应用技术领域，推进深层地热能的梯度应用、光热与光电技术结合、太阳能采暖制冷等技术的研究和推广。不断完善可再生能源应用技术强制性推广政策。加快研究制定不同类型可再生能源建筑应用技术在

设计、施工、能效监测等各环节的工程建设标准。

三、关于积极推动科技进步，大力促进绿色建筑产业发展

我部会同科技部积极组织实施国家科技支撑计划项目，重点开展建筑节能、节水、节地、节材和改善室内外环境方面的新技术、新产品、新材料和新工艺的研究开发，推动技术产业化，以产业基地为载体，推广技术含量高、规模效益好的绿色建材和产品，加强集成应用，逐步扩大示范规模。同时，我部推动适应性住宅全装修的建筑产业化现代化建筑与部品技术体系关键技术的研发和应用，组织编制并印发建筑产业现代化相关的标准设计，积极开展建筑产业化现代化试点工作，加快推动建筑产业化发展。

随着技术产品水平的不断提高，我国的建筑节能标准水平也在不断提高，先后发布了覆盖不同气候区不同建筑类型的节能 50％、65％建筑节能标准，发布了绿色建筑评价标准，通过提升标准要求，将建筑节能和绿色建筑技术进行了及时总结和推广。如：为了促进可再生能源建筑的一体化应用，鼓励有条件的地区对适合本地区资源条件及建筑利用条件的可再生能源技术进行强制推广，提高可再生能源建筑应用示范城市的绿色建筑的建设比例，积极发展太阳能采暖等综合利用方式，大力推进工业余热应用于居民采暖，推动可再生能源在建筑领域的高水平应用；大力推进住宅产业化，积极推广适合工业化生产的新型建筑体系，开展住宅建筑与部品模数协调标准的编制，促进建筑工业化和标准化体系的形成，实现住宅部品通用化，加快建设集建筑设计、生产、施工于一体的工业化基地。

下一步，我部将积极稳妥推进钢结构建筑，鼓励在民用建筑、抗震地区优先采用钢结构，工业建筑和基础设施建设中大量采用钢结构，推进各类钢结构企业技术和管理模式创新；推进预制装配式混凝土结构建筑，积极推广成熟的预制装配式混凝土结构技术体系，鼓励研发适用于不同地区、不同建筑类型的新型技术体系，全面提升通用部品部件配套生产能力，提升预应力装配式建筑部品的应用水平，建立预制装配式混

凝土结构建筑实施机制；振兴发展木结构建筑，同步发展竹结构建筑，实施木结构建筑技术的公共建筑试点和示范项目，在重点特色地区推广木结构建筑；发展绿色循环建材，建立绿色建材评价标识制度，加大循环建材应用；开展装配式建筑技术创新，建立科技与产业化平台，研发装配式建筑结构、部品、施工工艺与装备技术体系，制定完善标准规范；推进装配式建筑试点示范，充分发挥市场机制作用，创新建造方式，促进建筑能效和建筑质量全面提升，推进建筑业转型发展。

感谢您对住房城乡建设事业的关心和支持！

住房城乡建设部

2015 年 8 月 24 日

全国政协十二届三次会议第0163号提案

案　　由：关于推进废旧汽车绿色拆解再利用的提案

主　　办：商务部

会　　办：发展改革委　公安部　财政部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：致公党中央

内　　容：

推进汽车绿色拆解再利用，是节约原生资源、实现环境保护的重要途径，对于发展循环经济、节约利用资源、推动社会经济环境的协调发展具有重要现实意义。发达国家非常重视废旧汽车的回收拆解与再利用。美、日、德等国家分别制定并实施相应的政策法规，推动废旧汽车绿色拆解与再利用产业的发展。

我国每年应报废车辆中，真正进入正规回收渠道的大约只有20%，有近80%的报废汽车已经达到使用年限却没有报废。这部分汽车一半进入非法拆解渠道，另一半依然在道路上继续行驶。废旧汽车进入正规回收渠道拆解的形势任务比较严峻。

一、国内废旧汽车拆解技术现状

目前，我国报废汽车拆解主要采用人工拆解分类的方法。除报废汽车拆解后的废弃有色金属作为冶金炉料回炉利用外，废油液等各种物资没有被完全回收，忽视了拆解废物的无害化处置以及拆解过程的环境污染防治，产生了严重甚至不可逆转的环境污染。

报废汽车拆解后的轮胎、玻璃、塑料、纤维、陶瓷、海绵、各种仪表等多种非金属材料，由于处置费用过高或再生材料的品质不及原材

料，其主要的处理方法就是焚烧和掩埋。据统计，我国平均每拆解一辆车，会产生 200—300kg 的残渣垃圾。

由于我国废旧汽车处理技术水平偏低，仅实现 40％的回收利用率，造成大量的资源浪费，同时也造成较为严重的环境污染。

二、我国报废汽车回收拆解目前存在的问题

（一）企业规模小，专业水平低。目前，我国有报废汽车回收拆解资质认证的企业较少，且多是手工操作，机械化程度低，拆解效率不高。同时行业内缺乏骨干企业和具备一定规模优势的破碎中心，多数企业难以适应汽车消费市场快速发展的要求。

（二）缺乏统一的汽车零部件报废产业标准和检测标准，大部分企业主要是凭经验判断。废旧汽车零部件再利用率不高。

（三）拆解技术落后，回收利用率低，环境污染严重。大多数相关企业专用设备缺乏，机械化程度低，没有对可再生的零部件进行规范管理，不能够做到精细拆解。对于废铅酸蓄电池、废油、废液等在拆解过程中操作不规范，直接渗入地下，造成环境二次污染。

（四）行业监管不力，报废汽车回收率低。我国报废汽车回收率低，大量老旧汽车、黄标车没有按规定强制报废，流向农村等偏远地区。还有一些地区和部门在汽车报废工作上缺乏严格的审批、管理制度，致使一些应当报废的汽车没有按规定报废处理。

三、对废旧汽车绿色拆解再利用的建议

（一）实施立法管理，强制报废回收。政府应采取措施，加强对报废汽车回收的立法管理，逐步完善法规标准。要严格执行汽车报废标准，提高报废汽车的回收率，提高可用零配件的利用率。出台具体政策，对达到报废标准的车，要吊销牌照，强制报废。对各种报废车除不予年审外，还要及时收缴牌照、注销车籍。对达到报废标准不缴指定地点的汽车，不给予其新车上牌，已经上牌的新车不予年检。

（二）加大补贴力度，合理回收补偿。进一步落实汽车报废更新的有关优惠政策，加大对车主的补偿力度。补偿列支渠道可以借鉴国外先

进国家经验。同时，根据各省市实际情况可以尝试报废汽车拍卖等形式，以调动积极性。另外，对拆解企业加大补贴力度，通过对报废汽车拆解行业的定额补贴，以弥补汽车拆解过程中产生的废制冷剂（氟利昂）、安全气囊、废弃物的处置费用等额外增大的成本费用。还可以建立可回收零配件的处理、销售体系，拓展正规拆车企业的利润空间。

（三）加强技术改造，提升行业水平。支持报废汽车回收拆解企业升级改造，推动拆解企业设备更新和拆解手段现代化，加快提升行业技术水平。重视环境保护，引入环境评价机制，对新设回收拆解企业和已设企业进行环评。重点扶持汽车零部件再制造产业，为科学解决报废汽车问题提供有效途径。

（四）加强行业监管，规范市场秩序。加强对报废汽车的监督管理，规范旧车交易，杜绝报废汽车进入交易市场，通过法律形式加大对报废汽车进入交易市场的处罚力度，不但要处罚售车人、购车人，还要追究交易市场的法律责任和管理责任，防止报废车、拼装车流向市场，保障旧车交易市场健康发展。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0163 号（商贸旅游类 006 号）提案答复的函

致公党中央：

你们提出的“关于推进废旧汽车绿色拆解再利用的提案”收悉，现答复如下：

2001 年，国务院发布《报废汽车回收管理办法》，推动报废汽车回收拆解行业步入法制化轨道。多年来，商务部、发展改革委、财政部、公安部等有关部门，密切配合，多策并举，积极推动报废汽车回收拆解行业健康有序发展，不断提高报废汽车资源综合利用水平。

一、关于实施立法管理，强制报废回收

2012 年，商务部、发展改革委等四部门联合发布了《机动车强制报废标准规定》，明确国家依据机动车使用、安全技术、排放检验等状况对达到报废标准的机动车实施强制报废的有关要求。公安部修订发布了《机动车登记规定》，规定达到报废标准的机动车应当及时办理注销登记，对逾期不办理注销登记的，公安机关交通管理部门公告其机动车登记证书、号牌、行驶证作废。同时，为从源头上加强管理，避免行业无序发展，提升报废汽车回收利用水平，商务部配合国务院法制办公室积极推动《报废机动车回收拆解管理条例》（以下简称《条例》）制订。目前，《条例》已列入国务院一类立法计划。

二、关于加大补贴力度，合理回收补偿

从 2002 年起，为加快全社会范围内老旧汽车淘汰力度，中央财政积极支持老旧汽车报废更新。2009 年 6 月至 2010 年底，财政部、商务部在原有老旧汽车报废更新补贴政策基础上，开展了汽车“以旧换新”补贴工作。2011 年以后，考虑到我国汽车销量、能源结构和补贴政策对车主淘汰老旧汽车积极性的撬动作用逐步减弱等实际情况，汽车“以旧换新”政策到期后不再执行，但继续安排中央财政资金用于补贴重型载货汽车等提前报废更新。

同时，发展改革委、财政部、工业和信息化部、商务部、质检总局于 2013 年启动了再制造产品“以旧换再”试点工作，对购买再制造产品并交回旧件的消费者，中央财政按照推广置换价格的一定比例给予一次性补贴。

三、关于加强技术改造，提升行业水平

2005 年，国务院批准的首批国家循环经济试点将再制造作为重要领域，2007 年，发展改革委选择 14 家整车、零部件企业及部分再制造专门企业开展了再制造试点。截至 2013 年底，试点单位已形成汽车发动机、变速箱、转向机、发电机共 50 万台套的再制造能力，产值超过 40 亿元，并在探索旧件回收、再制造生产、再制造产品流通体系建设及监

管措施等方面取得积极进展。2009 年至 2012 年，中央财政资金积极支持报废汽车回收拆解企业开展了以清洁环境、安全生产、节约资源、推进技术进步和现代化管理为重点的升级改造项目，取得初步成效。

四、关于加强行业监管，规范市场秩序

近年来，全国公安机关围绕预防和减少道路交通事故，不断加大对报废汽车上路行驶违法行为查处力度，严格执行机动车登记管理制度。公安交通管理部门积极推动地方政府划定黄标车限行区域，加大路面巡查力度，依法严查报废车、拼装车上路行驶，黄标车违反禁行标志等违法行为；通过信函、短信等方式，及时提示车主办理报废手续，并开设绿色通道，方便群众办理报废注销手续；严格执行汽车报废标准，对连续 3 个检验周期不检验的，一律强制报废。2014 年，全国共办理 662.2 万笔汽车注销登记业务，共查处 3.97 万起报废车上路行驶违法行为。

我国报废机动车回收拆解行业在发展过程中仍存在一些亟待解决的问题。下一步，商务部将从以下方面会同有关部门，积极推动报废机动车回收拆解行业健康发展。

一是完善相关政策法规，引导行业健康发展。加快《条例》制订工作，拟进一步明确回收拆解资格许可制度，提高技术准入条件，健全企业进入和退出机制。加强规划指导，引导各地统筹规划，合理布局回收拆解企业。在健全回收拆解监管机制的基础上，研究推动可用于再制造的“五大总成”交售给再制造企业。完善财税政策，研究对回收拆解达标企业实行增值税优惠，切实缓解企业税负过重压力，扶持行业发展。加大资金支持力度，促进老旧汽车淘汰进程。

二是加快报废汽车现代回收体系建设，推动行业转型升级。通过政府引导、市场化运作，推进回收拆解企业优化整合。积极探索整合资源、实现规模经营的有效途径，加大支持力度，重点培育起点高、具有规模和示范效应的回收拆解骨干企业，引导和鼓励有条件的地区建立区域性破碎示范中心，加快形成专业化分工明确，以区域性破碎中心为龙头，回收拆解骨干企业为支撑的报废汽车回收拆解行业发展格局。

三是创新管理方式，促进车辆有效回收。采用经济调节手段，提高车主交车积极性。推动企业提高服务水平，引导企业向县、乡镇延伸服务网点，拓展上门收车等服务，及时向社会公布正规回收拆解企业及其回收网点名单、地址、联系电话等信息，为车主交车提供便利。强化管理，督促车主通过正规渠道交车，推行临近报废和达到报废标准车辆公示制度，对于未按规定交售报废汽车的车主再次购买或转卖汽车不予办理登记手续。设立举报电话和电子邮箱，引导全民自觉抵制非法回收拆解、倒卖报废汽车等违法行为。

四是强化协作配合，形成部门监管合力。完善老旧汽车报废更新信息管理系统，拓展运行监控、统计分析、风险预警等功能，推动商务、公安、环保等部门建立车辆登记、注销、回收拆解等信息共享平台。探索运用信息技术实现回收拆解信息联网和全程监控，推广运用联网视频监控和监销系统，并对报废汽车回收拆解及处理实施电子化管理，确保废旧资源、废弃物流向可追溯。同时，加强经常性检查，落实相关责任，使监管工作常态化、经常化，形成长效机制，切实维护报废汽车回收拆解正常秩序。

感谢你们对我国商务事业的关心和支持。

商务部

2015 年 9 月 14 日

全国政协十二届三次会议第0579号提案

案　　由：关于加快发展以信息化武装的现代物流体系助推经济转型升级的提案

主　　办：发展改革委

会　　办：商务部　工业和信息化部　交通运输部

提案形式：个人提案

第一提案人：徐冠巨

内　　容：

我国是物流大国，但还不是物流强国。在经济新常态下，物流运行效率低下仍然是影响资源配置效率和国民经济转型发展的重要瓶颈。

近年来，我国物流业发展水平和效率提升一直较为缓慢，社会物流总费用与GDP的比率徘徊在18%左右，比欧美发达国家高一倍多，比全球平均水平高6.5个百分点。按2014年我国63.6万亿GDP测算，社会物流总费用高达11.4万亿。如果通过提高物流运行效率，将这一比率哪怕只下降1个百分点，则每年可新增6000多亿的经济效益。

从企业微观层面看，居高不下的物流成本削弱了企业的竞争力。据调查，我国工业企业物流费用占产品销售额9.1%，比日本高4个百分点。2013年，我国35万多家规模以上工业企业共实现主营业务收入102.9万亿，实现利润总额6.3万亿。按9.1%物流费用率测算，全国仅规模以上工业企业就消耗了物流费用9.4万亿。如果通过提升现代物流供应链管理水平，将企业物流费用率降低2个百分点，则可新增企业经济效益2万多亿。通过挖掘这个“第三利润源”投入研发，将大大提升企业的竞争力，推动企业自身和我国经济转型升级。

分析我国物流运行效率低下的原因，主要有：

（一）货运需求与运力资源没有得到有效的整合与匹配。比如，美国一辆货车有效行驶里程平均每天达 1000 公里，而我国货车由于找货、配货时间长，空载率高达 40% 以上，有效行驶里程平均每天只有 300 公里。

（二）企业供、产、销各环节衔接不科学，增加了仓储成本。我国生产制造企业原材料、半成品及产成品的在库周转时间平均在 3 到 6 个月，离日本优秀企业的“零库存”管理差距很大。

（三）物流基础设施网络缺少科学规划与合理布局，缺少真正意义上的城市物流中心，公路、铁路、水路、航空等多种运输方式之间的联动不协调，增加了中转成本。

由于我国幅员辽阔，生产与生活资料分布又极不平衡，这就迫切需要构建一个全国范围内集公路、铁路、空运、水运等多式联运的高效物流网络体系。其中，占货运总量 75% 以上的公路物流是主体，既要分担主动脉运输的任务，更要承担起串联各物流枢纽节点，进而实现“门到门”服务的重任。但长期以来，我国公路物流业处于“低小散乱”的运行状态，缺少功能完备的基础设施网络布局、信息化指挥调度系统、市场诚信体系以及标准化服务体系，从而导致尽管交通路网建设日新月异，但物流效率提升仍然停滞不前的现实问题。

近年来，物流行业出现了网络化、组织化、集约化和规模化发展的新趋势与新模式，其中以公路港城市物流中心为载体，以互联网、物联网、大数据为武装，线上线下融合互动的网络化平台模式最具代表性，为系统解决我国物流效率瓶颈问题带来希望。

这一模式以“资源整合、一站式服务和网络化发展”为特征，有效推动了物流企业运营从“散乱”转向“有组织”的状态，实现了集约化发展，通过平台把广大物流企业、社会车辆和货主企业有机地衔接起来，并与其他运输方式进行对接，实现物流供需高效匹配，显著降低了物流成本。同时，在集约利用土地资源、降低空载、节能减排、市场规

范化管理、改善货车司机群体的生存发展环境等方面产生了巨大的社会价值。

当前，随着国家“一带一路”、长江经济带、物流业发展中长期规划战略推进，进一步提高了公路港城市物流中心在全国发展的需要。但目前还面临以下主要问题：

（一）公路港城市物流中心的公共基础设施属性亟待明确。公路港城市物流中心是重要的公路配套设施和城市基础设施，但长期以来，各地对其公共基础设施属性认识不足、定位不清晰，普遍存在“重道路、轻节点”，重客运站和空港、海港、铁路运输场站，轻公路运输节点建设的问题，城市政府未将其纳入规划统一布局，未提供必要的场所，对投资强度、容积率要求也过高，造成落地难、发展难、复制难。

（二）“信息孤岛”依然存在，信息化发展和互联互通亟待政府支持。当前我国公路物流信息化水平仍很低，政策扶持力度仍显不足。在网络化发展阶段存在信息互联标准不统一，政务信息获取难，跨行业、跨区域、跨平台信息共享协调难度大等问题，制约了网络化发展的质量与效率。

为加快这一创新模式在全国的发展，建议：

1. 进一步明确公路港城市物流中心的公共基础设施属性，完善相关配套政策。建议把公路港作为交通基础设施纳入规划，制定明确的建设标准和规范，并按照公共基础设施项目待遇，研究制订用地、规划、财税、投融资等方面的政策，加大引导与支持力度，探索适应这一模式发展特点的、政府扶持下的市场化运营新模式。

2. 把公路港城市物流中心列入国家战略规划和城市发展规划加快推进建设。建议将其纳入国家“十三五”发展规划以及“一带一路”和长江经济带发展规划，并推动各省市纳入城市发展规划，以加快推进建设。

3. 支持公路物流信息化发展，促进互联互通。建议将具有跨区域服务能力的公路港信息平台纳入示范工程，并以此为突破口，推进大数据、云计算在公路物流领域的应用，及时研究完善相关扶持政策。充分

利用国家交通运输物流公共信息平台，加快推进物流园区互联应用，在更大范围内整合各类物流园区信息资源，实现互联互通和网络化、智能化发展。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0579 号（商贸旅游类 033 号）提案答复的函

徐冠巨委员：

您提出的“关于加快发展以信息化武装的现代物流体系助推经济转型升级的提案”收悉，经商工业和信息化部、交通运输部、商务部，现答复如下：

国家高度重视物流信息化建设。去年我委牵头编制，报请国务院印发的《物流业发展中长期规划》中，明确将“加强物流信息化建设”作为规划的主要任务之一，加强物联网、云计算、大数据等先进信息技术在物流领域的应用，加快物流公共信息平台建设，积极推进全社会物流信息资源的开发利用，整合铁路、公路、水路、民航、邮政、海关、检验检疫等信息资源，促进物流信息与公共服务信息有效对接，鼓励区域间和行业内的物流平台信息共享，实现互联互通。同时，将“物流信息平台工程”列入规划确定的十二大重点工程之一，加强物流信息平台建设，促进货源、车源和物流服务等信息的高效匹配和共享。

一、关于明确公路港城市物流中心的公共基础设施属性问题

公路港对优化城市空间布局、完善城市服务功能、改善中小物流企业服务、整合零散物流资源、提高运输组织效率、减少车辆迂回等具有重要意义，具有明显的经济和社会效益。2013 年，我委会同工业和信息化部、交通运输部、国土资源部、住房城乡建设部在深入调研基础上，联合印发了《关于推广“公路港”物流经验的通知》（发改经贸〔2013〕

811 号），要求地方各级人民政府和相关部门要进一步提高对“公路港”基础性和公益性的认识，将“公路港”作为重要的城市交通基础设施进行规划和建设。今年上半年，我们召开的全国现代物流部际联席会上也就明确公路港城市物流中心的公共基础设施属性问题进行了专题研究。交通运输部制定的“十二五”公路货运枢纽（物流园区）建设规划中，也明确重点支持公益性特征明显、面向社会公众和广大中小物流企业、辐射带动性强的货运枢纽型物流园区规划建设。近年来，我委、交通运输部也安排中央资金对苏州传化公路港、杭州富阳传化公路港、青岛传化公路港、南充传化公路港、成都传化公路港等重点项目建设给予了一定支持。

二、关于把公路港城市物流中心列入国家战略规划和城市发展规划加快推进建设问题

当前我国物流运行效率低下是影响社会资源配置效率的重要瓶颈，特别是公路货运企业小而散、回程车辆空驶率高等问题较为突出。公路港建设有利于弥补运输短板、提升运输效率。我们在起草的《长江经济带发展规划纲要》中已提出“加快发展现代物流业，加强沿江重要节点物流园区、物流中心、物流信息平台等重要基础设施布局建设，推广‘公路港’模式，推进设施互联互通和信息资源共享，构建具有区域特点，布局合理、便捷高效、竞争力强的现代物流服务体系”。“一带一路”建设具有开放性、包容性和多元性特征，是今后中国对外开放和对外经济合作的总纲领，国内各地方都是重要参与者。在“一带一路”建设顶层设计中，我们已经对地方参与“一带一路”建设问题和重点合作领域进行了深入研究。在设施联通部分，已经对交通基础设施的关键通道、关键节点和重点工程进行了统筹考虑。同时，考虑到国家“十三五”规划《纲要》框架的研究起草阶段，因此，对于公路港城市物流中心的建设问题，我们将会同有关部门在规划编制过程中认真研究、统筹考虑，支持各地公路港城市物流中心发展。

三、关于支持公路物流信息化发展问题

《物流业发展中长期规划》明确提出，要整合现有物流信息服务平台资源，形成跨行业和区域的智能物流信息公共服务平台。加强综合运输信息、物流资源交易、电子口岸和大宗商品交易等平台建设，促进各类平台之间的互联互通和信息共享。交通运输部会同我委等有关部门近年来也积极推进国家交通运输物流公共信息平台建设，不断完善信息交换标准体系，构建全国基础交换网络，着力打造物流领域的“信息高速公路”，促进不同运输方式之间、部门之间和政府与企业之间信息系统的互联交换。同时依托这一平台积极开展物流园区等互联应用，编制印发了《物流园区互联应用技术指南》等相关技术标准，指导物流园区企业开展信息交换和业务合作，实现公路港、沿海港口、机场等重要货运枢纽之间的信息交换和互联应用。商务部已将公路港物流综合信息服务平台纳入正在开展的商贸物流标准化专项行动重点推进企业，以发挥示范带头作用，探索全国物流信息平台的互联互通。工业和信息化部利用电子信息产业发展基金设立了“面向电子商务的信息技术服务平台（快递、第三方支付）研发及产业化项目”，开展工业电子商务试点，2015年重点支持湖北省孝感市孝南区建设孝感传化物流港，全面植入全新的智能公路港物流业务，以公路物流为依托，链接公铁水、打通海陆空，形成多式联运的主体物流网络集群。目前，我委正在研究启动大数据、云计算等在物流领域的试点示范工作，下一步，我们将积极推动具有跨区域服务能力的公路港信息平台进入试点示范范围，推动先进信息技术在物流领域应用。

感谢您对国家发展改革工作的关心和支持。

欢迎登录我委门户网站（www.ndrc.gov.cn），了解国家经济和社会发展政策、经济建设和社会发展情况、经济体制改革方面的重要信息。

国家发展改革委

2015 年 10 月 8 日

全国政协十二届三次会议第3743号提案

案　　由：关于实施品牌战略，推动中国制造向中国创造转变的提案

主　　办：质检总局

会　　办：工商总局　发展改革委　知识产权局

提 案 形 式：专委会提案

第一提案人：全国政协经济委员会

内　　容：

习近平总书记2014年在河南考察时强调，要推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。这“三个转变”既符合国际经济发展大趋势，又适应我国经济发展新常态的要求。

品牌是企业乃至国家核心竞争力的综合体现，也是经济全球化中重要的要素资源。一个国家或地区经济崛起的背后往往是一批品牌的强势崛起，韩国经济成功转型主要就是依赖现代、三星等一批优势品牌。

我国已经成为全球第二大经济体，200多种产品产量居世界第一，但大部分缺少核心技术和品牌优势，是典型的产品大国、品牌小国。2014年全球企业最有价值的100个品牌中，美国有59个、日本有7个、韩国有3个，我国仅有华为入围，排在全球第94位，而这还是我国企业品牌首次入围百强榜。

当前，我国经济进入新常态。从消费来看，根据国际经验，一个国家人均国内生产总值达到3000美元时，就进入品牌消费时代。我国人均国内生产总值已达7000美元，品牌消费成为居民消费的主流。从出口来看，我国传统的数量、价格竞争优势逐步弱化，亟须向以技术、品

牌、质量、服务为核心的综合竞争新优势转变。

按照国际公认的评价标准，品牌包含质量、服务、技术创新、有形资产、无形资产 5 个要素。品牌建设牵一发而动全身，具有很强的带动作用，打造品牌的过程实际上就是质量提升的过程，服务改善的过程，技术创新的过程，有形资产和无形资产增值的过程，也将是我国经济由“量变”到“质变”，由大国到强国的过程。

在这个过程中，要发挥企业在品牌建设中的主体作用，同时要发挥政府的规划、引导和扶持作用。如 20 世纪 80 年代，美国设立波多里奇国家质量奖，通过国会立法、总统颁奖，推动产品质量和品牌的提升，目前美国 90% 的出口额来自品牌产品的贡献；德国政府通过质量品牌促进政策，确立了“德国品牌、质量一流”的国家形象；日本、韩国把品牌战略作为国家战略，在国际上树立了良好的品牌声誉。

为此，我们建议：借鉴国际经验，在国家层面大力实施品牌发展战略，加快培育具有自主知识产权的品牌产品、品牌企业和具有自己特色的区域品牌，甚至国家品牌，力争经过若干年努力早日实现中国品牌强国梦。

一、将品牌发展纳入国家“十三五”规划

建议将品牌发展纳入国家“十三五”规划，明确今后一个时期实施品牌发展战略的指导思想、目标任务和政策措施，加强国家层面对品牌发展的统筹指导和综合协调，扎实推进品牌建设工程。

二、组建品牌发展指导委员会

建议由国务院协调发改委、工信部、农业部、商务部、质检总局等部门组成品牌发展指导委员会，统筹指导协调我国自主品牌发展战略各项工作的规划设计。其下设品牌发展工作委员会，由相关部委的有关部门负责人和行业协会、中介组织负责人组成，具体负责品牌发展战略的实施。

三、建立中国特色的品牌评价发布机制。

《国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导

意见》中明确指出：要建立中国特色的品牌价值评价机制。建议充分利用我国在品牌评价国际标准化技术委员会秘书国的地位，建立品牌评价标准体系和第三方独立品牌评价制度，向全社会发布评价结果，提升我国在品牌评价领域的国际话语权。坚持品牌评价的公益性，国家财政给予经费保障，建立“科学、公正、公开、公认”的品牌价值评价机制。研究制定系列品牌评价的国家标准和国际标准，形成科学的评价体系，确立我国品牌价值评价的国际主导地位。

四、营造良好的品牌发展环境

进一步转变政府职能、简政放权，将更多社会性、公益性、服务性的公共管理职能交由社会组织来履行。充分发挥行业协会在品牌建设中的作用，创新服务方式，积极反映企业品牌建设的共同诉求，为企业提供品牌推介、品牌评估和诚信评价等专业服务，完善行业自律机制。

遵循“品牌在市场竞争中产生、品牌要被消费者认可”的工作方针，指导、支持企业实现由产品向品牌的转变。对企业创建品牌提供融资、土地、税收等方面的支持，设立品牌发展专项基金，广泛动员社会资本参与品牌建设；在专利申请、商标注册、地理标识保护、知识产权诉讼等方面实施便利措施；加大质量检测、信息共享、产品展示、人才培训等公共服务支持，建议建立“品牌师”职业资格教育培训；政府搭台，构建完备的贸促体系；支持企业按照国际通行规则开展国际化经营，通过跨国并购等方式拥有一批国际知名品牌，并将其发扬光大。

完善与品牌相关的法律制度。建议从生产、市场行为、交易规则、来源地追溯及消费者保护等各个环节，完善相关法律法规，为品牌建设提供制度和法律保障。修订《专利法》，加大对假冒伪劣产品和侵犯知识产权行为的打击力度，规范市场秩序。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3743 号（商贸旅游类 141 号）提案答复的函

全国政协经济委员会：

贵委员会“关于实施品牌战略，推动中国制造向中国创造转变的提案”收悉，现答复如下：

品牌不仅是一个企业经济实力和市场信誉的集中反映，拥有知名品牌的多少，还是一个国家和地区综合实力的象征。纵观全球产业经济发展，一个发达强盛的经济体都依靠振兴质量，培育出一批国际知名品牌，从而在全球产业分工中占据优势地位。目前，我国经济总量已达世界第二，货物出口总额位居世界第一，“中国制造”遍布全球市场，也培育了一定数量的知名品牌，但在国际市场上具有显著影响力和竞争力的知名品牌屈指可数，某种程度上可以说，我国是制造大国、品牌弱国，自主品牌建设滞后于经济发展水平。大力实施品牌战略，加强中国品牌建设，是确立国际竞争新优势，推动中国品牌走出去的必然要求，是打造一批优质优价品牌，满足人民日益增长的物质文化需求的必然选择，也是引导生产要素向优势品牌集中，实现产业结构调整和经济转型升级的必由之路。党中央、国务院高度重视品牌建设工作，党的十八大明确要求，“把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来”“形成以技术、品牌、质量、服务为核心的竞争新优势”。国务院《质量发展纲要（2011—2020 年）》提出“大力实施名牌发展战略，发挥品牌引领作用，制定并实施培育品牌发展的制度措施”。2014 年，习近平总书记在河南视察时指出，要推动“中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变”。李克强总理在 2015 年的政府工作报告上强调“加强质量、标准和品牌建设。”《中国制造 2025》将“加强质

量品牌建设”列为战略任务和重点。按照党中央、国务院的要求，我局不断完善品牌建设的机制和措施，大力实施品牌战略，开展并将做好一系列工作。

一、实施品牌战略已开展的工作

（一）牵头制定政策，统筹推进品牌建设。质检总局会同发展改革委、工业和信息化部、农业部、国资委、知识产权局、旅游局等 6 部门研究制定了《关于加强品牌建设的指导意见》，就全面加强品牌建设做出了部署。明确了加强品牌建设的指导思想和基本原则，提出了加强品牌建设的重点领域，出台了加强品牌建设的一系列措施，为我国品牌建设的工作指出了方向。同时经中央批准同意，质检总局联合发展改革委、工业和信息化部等部门共同开展了中国质量奖评选表彰，树立标杆、弘扬先进，激励中国企业打造世界品牌的决心和信心，提升中国品牌的知名度和美誉度。

（二）发挥行业组织桥梁纽带作用，引导企业加强品牌建设。发起成立中国品牌建设促进会，充分发挥中国品牌建设促进会等社会中介组织的作用，广泛组织动员社会力量，搭建推进品牌建设的工作平台，发挥政府和企业之间桥梁纽带作用，推广先进的品牌管理模式和方法，为加强品牌建设提供专业服务，引导广大企业提升产品质量和信誉水平，树立品牌意识，走品牌发展之路。

（三）夯实质量基础，加大品牌培育力度。大力推进计量、标准、检验检测、认证认可等国家质量基础建设，引导和激励广大企业加快标准创新、技术创新、管理创新，提升质量水平，推动品牌建设的规范化，努力打造具有竞争力、影响力的品牌。同时，加强品牌建设领域的教育和培训，不断完善品牌从业人员培训体系，目前已经培训质量、品牌相关专业人才超过 13 万人，为品牌培育提供了专业人才支撑。

（四）开展品牌评价标准化工作，推动品牌价值提升。推动成立全国品牌价值及价值测算标准化技术委员会（SAC/TC532），制定发布了 21 项品牌价值评价国家标准，为中国品牌价值评价提供技术支撑。指导

中国品牌建设促进会联合中国资产评估协会、中国国际贸易促进会、中央电视台开展品牌价值评价和发布工作，2014 年共对全国 329 个品牌的价值进行了评价，总价值为 22118 亿元。有效宣传和推广了我国品牌建设的成果，引起社会广泛关注，提升中国品牌的影响力。

（五）积极参与国际标准制定，推动中国品牌走出去。推动国际标准化组织（ISO）成立国际品牌价值评价标准化技术委员会，并由我国担任秘书国。2014 年和 2015 年连续两年主导召开国际品牌价值评价标准化技术委员会（ISO/TC289）会议，深化和丰富品牌评价的内涵，使我国在品牌评价国际标准领域占据了关键和主导作用，强化了中国品牌评价的话语权，推进中国品牌的国际化发展。

（六）开展品牌示范区建设，打造区域知名品牌。以产业集聚区、经济技术开发区、自主创新示范区、高新技术产业园区、现代服务区、旅游景区等为重点，组织开展了“全国知名品牌创建示范区”建设活动。目前全国共有 30 个省（区、市）的 303 个园区申请创建，194 个园区获批筹建，30 个园区获得命名，有效调动了地方政府依靠质量创建知名品牌的积极性和主动性，推动打造有利于品牌发展的长效机制，促进培育区域知名品牌。

（七）加强品牌保护，优化品牌建设环境。质检总局开展“质检利剑”行动。围绕重点产品，加大打假力度，组织开展打假专项行动，保持执法打假的高压态势。认真落实全国“双打”各项工作部署，查办“双打”案件。2014 年，全国质检系统共查办“双打”案件 1.8 万起，涉案货值 10 亿元，移送公安机关 214 起，捣毁窝点 392 个。工商总局依法行使商标确权、保护商标专用权和查处商标侵权行为，处理商标争议事宜，加强驰名商标的认定和保护等职责，为实现和保护企业品牌价值提供有效途径。知识产权局积极推动实施专利申请便利措施，开通网上在线申请，实现办理注册及缴费足不出户，为品牌建设提供方便。启动《专利法》第四次全面修改，加大对假冒伪劣产品和侵犯知识产权行为的打击力度，规范市场秩序，加强品牌保护。

二、下一步工作打算

在开展以上工作的基础上，下一步我局将认真贯彻党的十八届三中、四中全会和中央经济工作会议、中国质量（北京）大会精神，按照习近平总书记提出的“三个转变”的重要指示，大力实施品牌发展战略，努力打造一批竞争力强、附加值高的知名品牌，推动中国产品向中国品牌转变。

（一）研究制定品牌建设“十三五”规划。加强品牌战略研究。会同有关部门共同研究制定《品牌建设“十三五”规划》，明确“十三五”期间加强品牌建设的指导思想、工作方针、目标、任务和措施，部署开展品牌价值提升工程。加强与发展改革委等相关部门协调，力争将品牌建设列入国家“十三五”规划，制定品牌建设专项规划，为我国品牌建设提供政策支撑。

（二）推动建立品牌建设统筹协调机制。发挥部际联席会议的作用，统筹指导协调我国自主品牌发展战略各项工作，引导联席会议各组成部门通过提升质量、打造品牌，形成品牌建设工作合力。与相关部门加强沟通协调，促进相关部门结合自身职能，共同推动我国品牌建设，打造中国品牌良好形象。

（三）建立完善科学权威的品牌评价标准体系。继续开展品牌领域国家标准研究和起草工作，建立科学、完善的品牌建设国家标准体系。同时，抓住 ISO 品牌评价国际标准化技术委员会秘书处设在中国的有利契机，牵头制定品牌价值评价国际标准，确立我国品牌价值评价的国际主导地位，推动国际品牌价值评价互认，助推中国品牌走出去。

（四）继续开展品牌价值评价发布工作。指导中国品牌建设促进会不断总结实践经验，会同相关行业协会、中央媒体等，建立并完善具有中国特色的品牌价值评价机制。继续开展品牌价值评价和发布工作，并确保品牌价值评价工作的科学、公平、公正、公开。

（五）推进各类示范区建设和管理。深入开展“全国知名品牌创建示范区”建设工作，规范区域内产业发展，促进创建知名品牌。鼓励有

条件的地区加快培育一批有特色、竞争力强的区域品牌，发挥知名品牌示范区效应，打造具有国际声誉的区域知名品牌。

（六）营造良好的品牌发展环境。深入开展质量问题集中整治行动，推动形成多元共治假冒伪劣工作格局，为品牌建设提供更多保护政策。配合中宣部开展中国品牌对内对外宣传活动，树立中国品牌的良好国际形象。发展改革委将侵权行为信息纳入社会信用记录，促进企业自我约束和自我完善，有效推动企业加强品牌建设。鼓励优势企业以多种方式“走出去”，巩固扩大国际市场，培育形成“中国制造”新品牌。

感谢贵委员会对质检工作的关心和支持，希望继续为质检事业发展出谋划策，多提宝贵意见和建议！

质检总局

2015 年 8 月 21 日

全国政协十二届三次会议第5022号提案

案　　由：关于稳定和促进对外贸易发展的提案

主　　办：商务部

会　　办：人民银行　海关总署　质检总局　财政部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：2

第一提案人：王珣章

联名提案人：陈怡霓

内　　容：

消费、投资和出口是拉动经济增长的三驾马车。根据国家统计局与有关机构研究表明，我国出口对GDP增长的贡献率，过去30年平均达到20%。对外贸易对经济的贡献不仅是出口拉动总需求，在带动就业、调剂市场余缺、保障能源资源供应、丰富消费品选择、进口先进技术、促进资本形成、促进经济结构升级、增加财政收入等多方面发挥着积极作用。

一、我国外贸发展的现状和存在问题

2014年，我国进出口总值26.43万亿元人民币，比2013年增长2.3%，若以美元计价，则增长了3.4%。这两个数字均大幅低于年初制定的7.5%目标，这已经是此项重要数据连续三年没有达标。此外，进出口贸易顺差达到2.35万亿元，扩大45.9%，也创下历史新高。外贸统计数据依然折射出世界经济复苏缓慢，外需不振，内需疲软的状况。展望2015年，商务部预测我国今年出口预计增长6.6%，进口预计增长5.5%，外贸进出口预计增长6%左右。全国外贸增速放缓已是经济“新常态”

的表现之一。在经济发展新常态下，我国外贸发展正在进入一个增长动力重构和发展方式转换的新阶段，增长动力从增加要素投入转向争创体制机制新优势，发展方式从规模速度型增长转向质量效率型增长。

二、稳定和促进我国外贸发展的几点建议

（一）切实执行国家稳定外贸增长的政策。近年来，国务院连续发出两份稳定外贸的重要文件，包括《国务院办公厅关于促进进出口稳增长、调结构的若干意见》《国务院办公厅关于支持外贸稳定增长的若干意见》。这些政策措施切实落实到位才能为外贸稳增长提供有力保障。建议有关部门组织督导组对各地、各单位支持外贸稳增长情况进行督查检查，加强外贸目标的督促检查和进度把控。建议各级外经贸主管部门对当地进出口重点企业建立台账服务制度，帮助解决企业实际困难和问题，力促外贸稳定增长。

优化国家现有支持外经贸发展的各项财政资金，调整资金项目，加强对外贸综合服务平台、新型贸易方式、扩大进口等方面的资金支持，加快资金执行进度。推动各级政府财政资金加大支持外贸稳定增长的力度，支持区域协调发展。

（二）大力发展外贸新业态，稳定外贸出口。近年出现的外贸新业态是一般贸易出口方式的亮点。浙江义乌实施“市场采购出口”的贸易方式创新，在国内市场采购和面向国际市场出口之间建立了规范化的融合通道，带动一般贸易出口大增。深圳市一达通公司构建了服务于中小企业的外贸综合服务平台，综合提供电子商务、外贸代理、金融服务等，靠商业模式创新降低外贸经营成本并返利给企业，年外贸金额超过 100 亿美元。广州等地开展跨境贸易电子商务试点，打通了跨境电商的通关、支付等瓶颈，增长前景非常广阔。这些外贸新业态代表了未来一般贸易出口的发展方向和增长点，建议政府加大对外贸新业态的支持力度。

在国内推广“一达通”等综合服务平台的服务模式，支持外贸综合服务企业为中小民营企业出口提供通关、退税、融资等服务，相关部门

为其设立“绿色通道”。对具备条件的大型商品集散地或特色专业市场给予国家内外贸结合商品市场试点，推动在内外贸结合商品试点市场内试行“市场采购”贸易方式。加快跨境电子商务发展，建立公共服务信息平台，支持培育一批重点跨境电子商务平台，推动外贸企业与跨境电子商务平台的业务对接，打造一批跨境电子商务基地和集聚区，探索建立“公共服务平台＋集中监管区”监管模式。

（三）围绕“海丝”战略，积极扩大进口。发挥进口解决国内资源、能源、技术等生产要素短缺的积极作用，实施差异化的进口战略。围绕“21 世纪海上丝绸之路”以及缔结自由贸易区协定的契机，积极与沿路国家和缔约国扩大进口贸易。鼓励进口技术设备，及时调整更新享受进口贴息的产品和技术目录，简化申报方式，滚动式接受企业申报进口贴息。以现有交易平台为基础，综合考虑进口商品的品种、规模和提供服务能力，适当放宽认定门槛，认定一大批进口商品交易中心。支持进口商品交易中心发展展示交易、电子商务、物流配送、商品检测等功能。大力发展临港进口大宗商品交易和配套服务。积极设立面向国际的大宗商品交易平台，掌握大宗商品定价权，增强议价能力。顺应消费升级趋势，结合电子商务发展，出台检验检疫宽松政策支持，扩大红酒、食品、个人护理用品、电子产品等消费热点产品的进口。

（四）转移与提升相结合，推进加工贸易转型升级。继续深入推进来料加工企业原地不停产转型为企业法人的工作，支持企业理顺土地、设备、厂房等产权关系，规范经营行为。对将总部、研发中心等留在原地的企业，加大政府对科技创新的支持力度，加大支持各类产业升级公共服务平台，鼓励企业延伸产业链和价值链。支持企业发展自主品牌和市场渠道，建立海外营销网络，支持企业积极拓展内销市场。发挥以投资促贸易的作用，吸引跨国公司投资，促进在粤外资企业增资扩产，争取其将更多的生产订单和投资投放等。

（五）加大制度创新，推动贸易便利化改革。尽快向全国复制和推广自由贸易试验区在贸易便利化制度创新方面取得的成功做法，推动金

融、航运、通关监管等方面的改革创新，为贸易发展创造良好环境。

创新贸易金融业务，发挥金融支持实体经济的作用。积极出台鼓励离岸贸易和离岸金融结算试点政策，鼓励设立面向境内和境外的管理型总部企业，大力发展转口贸易、离岸贸易和保税贸易。支持外贸综合服务平台发展赊销买断、信用证买断、无抵押融资、外汇结算风险规避、退税抵押贷款等贸易与金融结合的业务模式，为中小企业减轻资金负担。加快推进租赁贸易发展，大力发展租赁飞机业务，探索开展期货保税交割和仓单质押融资等业务，积极争取设立单机单船特殊目的公司、融资租赁货物出口退税等政策。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 5022 号（商贸旅游类 218 号）提案答复的函

王珣章等委员：

你们提出的“关于稳定和促进对外贸易发展的提案”收悉，现答复如下：

一、当前我国外贸发展面临的形势更加复杂严峻，外贸发展进入新常态

2015 年以来，我国外贸发展面临的形势比 2014 年更加复杂严峻，下行压力加大，外贸工作面临多年少有的困难。据海关统计，2015 年 1—7 月，我国进出口总额 22244.5 亿美元，同比下降 7.2%。其中，出口 12648.2 亿美元，微降 0.8%；进口 9596.2 亿美元，下降 14.6%。进出口增速是加入世贸组织以来（除 2009 年外）我国同期最低水平。

当前，我国外贸发展的国际环境和国内条件已发生深刻变化，外贸持续 30 多年高速增长的时代一去不复返，外贸发展已经进入新常态。在此情况下，观察和评价我国对外贸易增速应该在国际大背景下进

行国际比较。纵向比较，我国出口增速确实有所下滑，但横向比较，仍要显著好于其他主要经济体。据世贸组织最新统计，前 6 个月，美国（–5.2%）、欧盟（–15.6%，1—5 月）、日本（–8.1%）、韩国（–5.1%）、中国香港（–2.8%）、印度（–16%）、南非（–6.4%）、巴西（–14.7%）等国家和地区出口均为负增长，我国出口增速（1.0%）分别高出 3.8 至 17 个百分点。在全球需求不足、国际贸易下降的情况下，中国出口仍能保持增长、国际市场份额持续上升实属不易。尤为可喜的是，我国外贸结构调整趋势向好，新的竞争优势正在积累，新的增长动力正在形成，外贸发展的质量和效益进一步提升，呈现以下突出亮点：

（一）装备制造业走出去和国际产能合作带动了资本品出口。2015 年前 7 个月，大型成套设备出口同比增长 10%。铁路设备已出口到全球 80 多个国家，电力设备出口到全球 50 多个国家，并进入美欧等中高端市场。

（二）民营企业成为出口主力军。2015 年上半年，民营企业出口增长 6.9%，贡献了全部出口增量的 299%。一批民营企业在激烈的国际市场竞争中已经崭露头角。

（三）一般贸易和中西部地区出口增长贡献度提高。2015 年上半年，一般贸易出口增长 6.3%，贡献了全部出口增量的 338%，占出口总额的比重提高到 54.4%，比 2014 年同期提高 2.8 个百分点。中西部地区合计出口增长 5.2%，贡献了全国出口增量的 89.6%，占全国外贸出口比重提升 0.7 个百分点，达到 17.1%。

（四）新型商业模式快速发展。2015 年前 7 个月，跨境电子商务增长超过 30%。市场采购贸易增长超过 70%，成为新的外贸增长点，带动了大量中小微企业出口，外贸领域大众创业、万众创新的氛围已经初步形成。

（五）贸易条件改善。2015 年前 7 个月，我国出口价格与 2014 年基本持平，整体进口价格下降超过 10%，贸易条件大幅改善，仅原油、铁矿石等 8 大类大宗原材料进口价格下降就减少付汇 769.5 多亿美元（折

合人民币约 4700 亿元），大幅降低了国内企业生产成本，改善了效益。

二、坚定不移稳增长、转方式、调结构、惠民生，加快培育外贸竞争新优势

按照党中央、国务院的要求，商务部会同有关部门，紧紧围绕外贸稳增长、转方式、调结构、惠民生，狠抓政策落实，积极研究新的外贸发展支持政策，重点做了以下工作：

（一）积极推动出台新的外贸稳增长政策文件。商务部会同发展改革委、财政部等部门为企业进一步减负助力，研究提出了新的政策建议。自 2014 年 5 月份以来，国务院及国务院办公厅已先后出台了《国务院办公厅关于支持外贸稳定增长的若干意见》《国务院办公厅关于加强进口的若干意见》《国务院关于加快培育外贸竞争新优势的若干意见》《国务院办公厅关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见》和《国务院办公厅关于促进进出口稳定增长的若干意见》等 5 个国务院文件，各部门、各地方积极出台配套文件和落实举措，形成政策合力，已初步构成了支持外贸发展的政策体系。

（二）加大财税金融政策支持力度。推动完善出口退税分担机制，大大减轻地方负担，激发了地方支持外贸发展的积极性。推动税务部门完善企业分类管理制度，加快出口退税进度，纳税一类企业退税审批时间缩短至 2 个工作日内。扩大出口信用保险短期险规模，进一步扩大覆盖面，降低保费费率。积极支持大型成套设备出口融资保险，做到应保尽保。推动出台境外游客离境退税政策。

（三）积极加强进口工作。加快实施积极的进口促进战略。调整并公布《鼓励进口技术和产品目录》，支持先进技术、设备和关键零部件进口。加快推进汽车平行进口试点，增加深圳前海及天津、福建自贸试验区开展试点。合理增加一般消费品进口，稳定资源性产品进口。推动降低服装、鞋等 14 个税目进口关税，关税税率平均降幅超过 50%，引导境外消费回流。推动出台升级海南离岛免税政策，增加免税商品品种，提高免税购物额度。

（四）努力改善外贸营商环境。清理规范进出口环节收费。2014 年下半年，发展改革委、财政部、交通运输部、商务部、海关总署、质检总局等部门，在全国范围内集中开展进出口环节经营性服务收费专项整顿规范工作，减轻企业负担 200 多亿元。近期，各部门又联合下发通知，进一步加大整顿规范进出口环节收费的工作力度，推动建立目录清单制度，取消不合理收费。目前，商务部已无涉企行政事业性收费和政府性基金，无行政审批前置等具有强制垄断性的涉企经营服务性收费，无行业协会商会涉企收费。不断提高贸易便利化水平，推动海关总署降低出口查验率，配合海关总署推进“三互”大通关、国际贸易“单一窗口”建设等贸易便利化工作。加快自动进口许可管理商品无纸化通关试点。进一步下放外贸经营者备案登记，新增约 350 家备案登记机构，为企业提供便利。取消机电产品国际招标机构资格审批，加强事中事后监管。

（五）大力支持新型商业模式发展。商务部推动出台支持跨境电子商务发展的政策措施。报请国务院批复设立中国（杭州）跨境电子商务综合试验区，会同有关部门加强指导督促，推动综试区工作有序推进，先行先试，并在总结经验基础上，力争在年底启动扩大综合试点工作。扩大市场采购贸易方式试点工作，将江苏海门叠石桥国际家纺城、浙江海宁皮革城列入试点范围，并研究制订进一步扩大试点方案。会同有关部门，推动出台外贸综合服务企业支持政策。

（六）加快培育外贸竞争新优势。推动出台培育外贸竞争新优势的政策文件，会同有关部门抓紧制订落实行动计划。支持企业原始创新和引进先进技术，运用现代技术改造传统产业。加大中国品牌海外推介力度。鼓励企业加快建立出口产品服务体系，在境外建立电力、通信、轨道交通等大型成套设备的售后维修服务中心和备件生产基地，带动中国装备和服务出口。会同有关部门，研究完善相关措施，推动加工贸易转型升级和创新发展。

三、下一步工作

下一步，商务部将会同各部门、各地方，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，坚持稳中求进的工作总基调，紧紧围绕外贸发展目标，千方百计稳增长，坚定不移调结构，进一步加大工作力度，推动各项政策落实到位。同时，大力推动结构调整，加快培育以品牌、质量、技术和服务为核心的竞争新优势，增强外贸发展的内在动力和后劲，努力营造法制化、国际化的营商环境，推动外贸可持续发展。

感谢你们对我国商务事业的关心和支持。

商务部

2015 年 9 月 23 日

全国政协十二届三次会议第0552号提案

案　　由：关于加强工业和信息化领域标准化工作的提案

主　　办：工业和信息化部

会　　办：质检总局　财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：赵　韩

内　　容：

标准是企业核心竞争力的关键来源之一，也是企业保证产品质量、满足消费需求的基本保障。在工业和信息化领域，深入开展标准化工作，支持和引导企业制定标准、贯彻标准，有助于先进技术的应用和技术创新的开展，对我国工业提质增效，突破国际技术壁垒、掌握行业话语权，提升我国工业和信息化整体竞争力有着重要的现实意义。

一、当前我国工信领域标准化工作存在的主要问题

一是对标准化重视不够。由于对标准化工作的宣传和实施力度不够，导致标准的研制和应用脱节、实施程度参差不齐，企业、消费者、政府和社会没有充分认识到标准作为提高产品质量、提升企业竞争力，改善服务水平、维护自身权益的手段的重要性。二是相关法规滞后于实践。《中华人民共和国标准化法》1988年发布实施，长期未修订，其立法宗旨滞后，调整范围狭窄，与当前标准化工作体制和WTO/TBT有关要求不相协调，与当前市场在资源配置中起决定性作用的经济体制不相适应，与当前不断变化的经济发展形势不相适应。此外，工业和信息化领域也缺乏相应的配套法律文件。三是标准调整不够及时。国家标准、行业标准的制修订周期长、调整速度慢，导致标准往往滞后于市场变化

速度和产业发展形势需求，且标准的立项、制定和审查渠道单一，妨碍了企业主体积极性的发挥。四是话语权不强。大部分企业对国际标准制定的实质性参与程度低，诸多行业国际标准话语权不足，导致一些技术和产品的出口受制于人。五是基础工作薄弱。各级政府和相关机构对工业标准化工作的基础研究、资金支持、人才培养、信息化建设等支持力度不足，导致工业领域标准化工作的研产用体系和服务保障体系不够健全完善。

二、推进我国工信领域标准化工作的有关建议

1. 完善相关法制和体制机制建设

一是结合当前标准化工作实践，尽快开展《中华人民共和国标准化法》的修订工作；二是积极推进工业和信息化领域标准化法律配套文件，研究制定《工业和信息化行业标准化条例》，出台标准化工作指导意见及各行业领域实施方案；三是完善标准化管理体制，突出企业在标准化工作中的主体地位，合理划分各部门在标准化工作中的职责；四是优化各类标准的制修订程序，组建由行政机关、专业机构和行业代表共同参加的标准审查委员会，推广（行业）协会标准和联盟标准研制和实施；五是建立企业实施标准自我申明体系，规范企业对标、贯标生产的法定义务。

2. 加大政策支持力度

一是实行标准制定财政奖补政策。对主持研究制定国际标准的企业给予制后财政补助；对重点领域国家标准、行业标准给予适当奖励；对将保护期内的自主知识产权主动转化为标准并公开的技术给予适当补助。二是鼓励企业参与标准化体系建设。支持企业重点围绕智能制造、新材料、新能源汽车、节能环保、物联网等高成长、高融合产业，开展标准体系建设。对采用国际标准和国际先进标准购买生产设备、引进技术的重点行业生产线，给予设备贷款贴息、专利购买补贴等补助，推动新技术采用和产业化。三是加强标准化示范企业建设。组织创建标准化示范企业，将优秀企业的标准化流程、标准化经验、标准化方法推广应

用，以点带面提升工业企业标准化水平。创建标准化示范生产线、标准化车间、标准化工厂，组织开展一批依托标准开展的智能升级、工艺流程再造、智能工厂、机器人应用、新型显示生产线改造等重点项目，形成带动效应。

3. 加强公共服务平台建设

一是建设标准化数据库。将国内现行各类标准收集、分类，汇集到统一平台，加强信息公开，丰富多层次的查询功能，供企业和个人检索，对于强制性标准和知识产权所有人声明公开的标准，公开标准文本全文。二是开展标准化咨询服务。重点是标准查询、标准查新、标准托管、标准有效性确认以及标准编写服务，为广大企业技术创新和政府机关决策，提供标准情报信息方面的技术支撑和服务，对地方平台（节点）建设给予适当补助。三是加强标准化业务培训。每年针对重点领域和行业，组织专题性标准培训，帮助各级主管部门、研究机构及企业开阔视野，提高标准化工作水平和标准应用能力，加快标准化专业技术人员的培养。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0552 号（科学技术类 019 号）提案答复的函

赵韩委员：

您提出的“关于加强工业和信息化领域标准化工作的提案”收悉，由我部会同质检总局、财政部办理。经认真研究，现答复如下：

一、关于完善相关法制和体制机制

1989 年 4 月，《中华人民共和国标准化法》（以下简称《标准化法》）颁布实施，确立了我国现行的标准体系和标准化管理体制。从目前实际工作中看，《标准化法》已公布实施近 30 年，与当前经济社会发展存在

诸多不适应的地方。正如您在提案中所反映的相关法规滞后于实践，工业和信息化领域的标准化配套文件尚需完善。我部将积极推动《标准化法》的修订，不断完善工业和信息化领域的标准化规章制度、管理体制和工作机制。

（一）关于尽快开展《标准化法》的修订

今年 3 月，国务院印发《深化标准化工作改革方案》（国发〔2015〕13 号，以下简称《标准化改革方案》），明确要求加快推进《标准化法》修订工作，提出法律修正案，确保改革于法有据。目前，质检总局和国家标准委正在全力推动《标准化法》的修改工作，起草了《标准化法（修正案）草案》，修改了立法宗旨，扩大了调整范围，优化了标准体系，明确了团体标准的法律地位。

下一步，质检总局、国家标准委将征求有关部门、行业协会和地方的意见，并尽快修改完善，争取年内上报国务院审议。我部按照《标准化改革方案》的精神和要求，积极配合做好相关工作。

（二）关于推进工业和信息化领域标准化法律配套文件建设

我部根据《标准化法》等有关法律法规，结合工业和信息化领域标准化工作实际，先后制定印发了《行业标准制定暂行管理办法》、《标准制修订工作补充规定》等相关规定，规范了行业标准制修订工作。我部相关司局根据《行业标准制定暂行管理办法》等，结合本行业、本领域的实际情况，分别制定了《装备工业行业标准制定管理实施细则》等规范性文件，进一步细化了相关要求。

下一步，我部将根据《标准化法》修订工作的进展情况，及时对现有的规章制度进行修改完善，研究制定《工业和信息化部标准管理办法》等文件，为工业和信息化领域标准化工作的有序开展提供制度保障。

（三）关于完善标准化管理体制

在发挥企业主体作用方面，从国内标准制修订工作看，工业和信息化领域大多数行业标准由业内的企业联合起草制定，较好地发挥了企业

贴近产业、熟悉市场的作用。从国际标准化工作看，我国企业承担的国际标准化组织技术机构负责人和秘书处数量显著增加，主导制定的国际标准提案逐年增多。截至2014年，我国企业提出的国际标准提案已占我国提案总数的40%。在各部门职责划分方面，《标准化改革方案》明确提出建立高效权威的标准化统筹协调机制，既发挥好国务院标准化主管部门的综合协调职责，又充分发挥国务院各部门在相关领域内标准制定、实施及监督的作用。

下一步，我部将认真贯彻落实《标准化改革方案》的要求，积极推动构建分工合理、权责清晰的工业和信息化领域标准化管理体系和工作机制。进一步破除企业在申报和起草标准、参与标准化技术组织等方面存在的体制机制障碍，鼓励产学研用等各方联合开展标准制修订工作，更好地发挥企业的主体作用。

（四）关于优化各类标准制定程序

近年来，我部不断优化和完善行业标准制修订程序。一是通过每季度下达一批行业标准制修订计划，批准发布一批行业标准，努力提升行业标准制修订的速度，及时满足技术和产业发展、市场变化的需求。二是建立了专家评审制，对标准立项申请进行审查，强化了对标准审定会委员或专家人数的要求，进一步提升了标准制定的科学性和合理性。三是完善了标准计划公示、标准报批稿公示制度，注重广泛听取社会各界意见，提升了标准制定的公开透明度。

下一步，我部将按照《标准化改革方案》的要求，鼓励具备相应能力的社会组织和产业技术联盟自主制定满足市场和创新需要的标准，供市场自愿选用。同时，也将积极探索组建由各方代表组成的标准化专家委员会，充分发挥各方作用。

（五）关于建立企业实施标准自我声明体系

《标准化改革方案》中已明确将建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度，逐步取消政府对企业产品标准的备案管理，落实企业标准化主体责任。我部认为采用企业标准自我声明是践行“简政放权、

提高效率”的有效举措，减轻了企业负担。

下一步，我部将积极配合质检总局、国家标准委引导企业做好企业标准的自我声明工作。

二、关于加大政策支持力度

我部一直十分重视标准化工作，将标准作为推动产业发展、实施行业管理的重要手段。在工业转型升级资金中专门设立行业标准补助经费，支持行业标准制修订和复审工作的开展。但依然存在您所反映的对标准化工作政策支持力度不足的现象。我部将积极与有关部门沟通，在政策扶持、资金投入等方面进一步加大对标准化工作的支持。

（一）关于实行标准制定财政奖补政策

目前，国家标准委和我部对标准制定工作均给予一定的经费补助。以我部为例，2015 年我部行业标准制修订和复审补助经费总额为 4000 万元，每年制修订和复审行业标准约 5000 项，每项行业标准制修订平均补助 1 万元，每年支持国际标准提案约 120 项，平均补助 1 万—3 万元。

下一步，我部将积极与财政部门沟通，争取增加行业标准经费，大力支持自主创新技术标准制定、国际标准推进等重点工作的开展。

（二）关于鼓励企业参与标准体系建设

在标准体系建设方面，我部组织行业协会、标准化机构和技术组织、相关企业等编制完成了工业和通信业技术标准体系建设方案，涵盖了 19 个行业和 3 个综合性领域。从产业发展需求、标准体系梳理、国际标准转化、国内标准与国际标准水平对比分析等多个维度进行了分析研究，提出了未来 3 年标准制定的重点领域的项目。在企业采用国际先进标准购买设备、引进生产线的财政支持方面，财政部表示从 2009 年起我国全面实施增值税转型改革，允许企业抵扣其购进设备等固定资产所含的增值税，加快技术创新投入资金的周转和回收。

下一步，我部将紧密结合《中国制造 2025》、《“互联网 +”行动的指导意见》要求，组织开展技术标准体系建设方案的修订工作，支持和

鼓励行业内的龙头企业、创新型企业参与智能制造、物联网、新材料、新能源汽车等产业发展重点领域的标准体系建设方案编制，进一步强化建设方案与产业发展、市场需求的结合。

（三）关于加强标准化示范企业建设

今年 7 月，我部与国家标准委依托装备制造领域国家新型工业化产业示范基地，共同启动了国家高端装备制造业标准化试点工作。通过强化高端装备制造业标准的实施，切实发挥标准在转变发展方式中的综合效应，促进大型骨干企业和“专精特”企业配套推进，让更多的企业从中受益。

下一步，我部将扎实推进国家高端装备制造业标准化试点工作，发挥好企业的主体作用。优先选择标准化基础好、技术水平高、产品质量优、企业积极性高、预期可取得较大经济效益的示范基地开展标准化试点。

三、关于加强公共服务平台建设

标准化公共服务是做好标准化工作的重要基础。您提出的建设标准数据库、开展标准化业务培训与咨询服务等建议对夯实标准化工作基础具有重要意义。我部将进一步加强对标准化公共服务的支持力度，保障标准化工作的有效开展。

（一）关于建设标准化数据库和开展标准化咨询服务

在标准化数据库建设方面，我部已建成了涵盖 19 个行业的技术标准体系数据库，包括近 5.9 万项工业和信息化领域的国家标准和行业标准信息。在标准化咨询服务方面，大力支持相关行业协会，标准化机构和技术组织结合自身优势，为广大企业提供标准咨询、标准编写等社会化的咨询服务。在标准文本公开方面，已向社会公开了行业标准报批稿全文，供企业和个人查询。

下一步，我部将继续推进工业和信息化领域标准化数据库的建设与维护工作，鼓励相关标准化服务机构为企业和个人提供全面、及时的标准化信息服务。在标准信息资源共享等方面支持地方行业主管部门聚焦

地方产业发展需求，建立标准化综合服务平台，为辖区内的企业提供服务。同时，我部将配合国家标准委做好强制性标准文本的公开工作。

（二）关于加强标准化业务培训

我部在安徽、浙江等地与地方行业主管部门，共同举办了多场标准化培训，着力提升各级行业主管部门、企业对标准化工作的认识。同时，大力支持相关标准化机构针对锂离子电池安全等重点领域，开展标准培训工作，着力提升企业贯彻执行标准的能力和水平。在人员培养的资金支持方面，中央财政认真贯彻落实《科技规划纲要》和《人才规划纲要》，通过实施海外高层次人才引进计划、创新人才推进计划、国家杰出青年科学基金等，加大对优秀人才和高水平创新团队科研工作支持力度。

下一步，我部将紧密围绕智能制造等产业发展重点领域，支持有关单位开展标准化政策、理论和知识的培训，持续提高企业和相关管理人员的标准化意识，提升标准化工作的能力。国家标准委将牵头实施国际标准化人才培训工程，充分利用国家、行业、地方标准化人才培训机制，推动我国企业建立一批精通国际标准化程序规则、具备较强业务能力和外语水平的专家队伍。

感谢您对工业和信息化领域标准化工作的关心与支持。

工业和信息化部

2015 年 8 月 27 日

全国政协十二届三次会议第1071号提案

案　　由：关于建立和完善科技数据共享管理制度的提案

主　　办：科技部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：高　抒

内　　容：

据报道，我国2014年在科技、研发上的投入已达到一万三千亿元。如此巨大的投入，用好了，可以较好地促进经济、社会发展，但目前还存在着管理上的薄弱环节，造成了相当程度的浪费，其中一个方面是与数据采集和使用有关的。

最明显的问题是数据共享。这个问题讨论了多年，其重要性大家都明白，尤其是地球与环境科学，在相当程度上依靠现场观测、取样，代价巨大，如果数据不能共享，势必造成资源浪费。但我国过去关于数据共享的制度建设非常落后，经常采取一刀切的方式对数据采集和汇交作出一些不具备可操作性的规定，最终流于形式，单位和个人经常依然是我行我素。所以，数据共享呼吁了多年，仍然不能实现，变成为一个老难题。根据国外经验，数据共享要依靠管理制度和措施来实现；因此，提出现行管理办法的改进建议如下。

（一）对不同采集方式的数据实行分类管理。在科技活动中，人们每天都在获得大量数据，但没有必要也不可能将所有数据都纳入共享范围。一般而言，只有专门为数据采集而设计的国家投入才被要求共享，例如美国NOAA在国际水域和美国海岸带建设的两个观测网体系是属于共享范围。有些为大型研究项目而进行的数据采集则只对部分材料实施

有限范围的共享，例如 IODP 各航次中获得的样品要通过一定的申请程序才能共享。这是一种有条件共享，IODP 为此专门制定了数据共享办法。至于规模较小的研究项目，即使科技人员实施了数据采集（如现场观测、样品采集和实验室分析），也不要求他们的数据都要拿出来共享，当然这不包括事先明确的数据提交任务。科技人员被允许保留他们的私密数据，尽管其数据获得是公共投入的结果，这有利于他们进行创新性的研究活动。虽然如此，国外也有不少学者还是愿意拿出他们的数据与同行交流，或者用于合作研究，这也是管理部门所鼓励的。总之，哪些数据必须共享、哪些数据属于有条件共享、数据由谁管理（储存和提供使用）、有偿还是无偿使用、数据需求和提供的程序等，都应在管理制度中予以明确。

（二）明确界定保密数据范围。有些数据，尽管是国家专门设立的项目获得的，但由于其保密性质而不能进入共享范围。例如，一些涉及军事秘密的数据就是如此。重要的是，在数据采集之前就应明确这类数据是属于保密范畴，甚至数据采集任务本身也应该是保密的，无需向公众公开此类数据采集计划。不在保密之列的数据就按照前述的数据共享规定办理。国家应在数据保密问题上制定合理的界定标准，事先告知管理者和科技工作者，凡是不在保密之列的数据则都应是可以共享的。此外，保密应是针对特定的一部分计划或项目的，不能是针对数据的学科类型的，例如，假如把物理海洋学中的盐度和流速数据均列为保密范围，则物理海洋学的科学研究将无法进行。

（三）采取保障数据共享的措施。数据共享的日常工作涉及数据复制、发送等琐碎内容，所以应与考核方法和激励机制相联系。如果采取吃大锅饭、干好干坏都一样的办法，数据共享就难以顺利实施，这跟市场经济下的企业管理是一样的。加拿大维多利亚大学有一个海底观测网（称为 NEPTUNE），它由仪器研发、现场观测安装、数据存储、科研人员联络等各个部门组成，有几百名职工，这些职工的作为是大还是小，是由市场价值来衡量的。因此，主管部门以数据用户和共享数据数量作

为机构的考核指标。如果其规模与职工的工作量相当，说明机构的规模是有存在的必要的，否则就要考虑机构的投入是否恰当。另外一点是数据共享的发展趋势，如果呈现上升趋势，则可以增加投入。在此考核体系下，观测站的负责人必然要寻求共享数据规模扩大的途径，他们不仅不会拿着数据坐吃山空、给科技人员设置障碍，相反，他们将努力发展新的数据用户，力图扩大观测站的影响，因为这件事关系到该机构全体人员的利益。这样的经验应该被我国管理部门所吸取。数据共享的任务应与特定的机构相联系。另外，哪些机构承担数据共享的业务，其人员编制和经费从哪里来？必须要加以明确。在此基础上，要以市场经济的规律来管理这些机构，将其收益与市场需求挂钩。只要能够完成数据共享使命，挂靠一些民营企业来做也是可以尝试的。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1071 号（科学技术类 054 号）提案答复的函

高抒委员：

您提出的“关于建立和完善科技数据共享管理制度的提案”收悉，现答复如下：

科技界对科学数据共享的呼声很高，地学领域专家早在 1994 年就呼吁在地学领域开展科学数据共享。1999 年，科技部在科技基础性工作和社会公益研究专项中，启动了科技基础数据库建设。2001 年，科技部成立“科学数据共享调研组”，在基础性、公益性行业领域开展科学数据资源调研、共享机制研究，提出我国科学数据共享工程实施意见。2001 年 12 月，科技部启动了第一个共享试点——气象科学数据共享试点。2002 年 6 月，科技部等 5 部委联合下发《关于进一步增强原始性创新能力的意见》文件，提出要建立重要科研设备和科学数据资料共享机

制，实施科学数据共享工程。2002 年 12 月，科技部又启动 8 个共享试点：农业、林业、水文水资源、地震、测绘、地球系统科学、可持续发展、农村现代科技共享试点。2003 年，科技部在财政部的支持下设立了科技基础条件平台建设专项，科学数据共享工程作为重要组成部分纳入科技基础条件平台建设。2006 年发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》明确了科学数据共享对科技创新的重要支撑作用。

自 2001 年科学数据共享工程实施以来，科技部先后在资源环境、医药卫生、农业、基础与前沿、工程技术等领域启动了 18 个项目，整合和共享了大批科学数据资源，初步改变了我国科学数据资源部门独享、条块分割的局面，促进了相关行业内部数据的共享，带动了跨行业的数据交换，为科技创新和重大工程提供了大量数据共享服务，为科学数据共享工程的长期发展奠定了良好基础。

一、关于对不同采集方式的数据实行分类管理

根据《科学数据共享工程发展规划（2005—2010 年）》，对不同采集方式的数据实行分类管理，确立了针对行业部门基础科学数据和交叉领域科研项目数据等两大类型数据的科学数据共享体系。一是面向行业部门的基础科学数据整合与共享。科学数据共享工程先后启动并持续支持了气象、地震、海洋、水文水资源、测绘、国土等领域的数据共享，促进了国家行业部门长期布局的监测、观测基础科学数据资源的整合和共享。二是面向交叉领域的科学研究数据整合与共享。科学数据共享工程先后启动了农业、林业、地球系统科学、医药卫生、先进制造等领域中的科学研究数据资源共享，促进了我国科研机构长期积累的科学研究数据资源的整合和共享。

国家科技计划项目产生的科学数据是国家重要的战略资源。要实现这些数据的价值，关键在于数据的共享和使用，而数据汇交是实现数据共享的前提。在科学数据共享工程分散科学数据和研究项目数据整合和共享的实践和经验积累基础上，科技部于 2008 年 3 月正式下发了《关于开展国家重点基础研究发展计划资源环境领域项目数据汇交工作的通

知》，同时颁布了《国家重点基础研究发展计划资源环境领域项目数据汇交暂行办法》，成立了973计划资源环境领域项目数据汇交中心，从实质上推动了国家科技计划项目数据的汇交工作。目前，已汇交数据集2767个，数据量约2TB。汇交的数据已被教育部、国土资源部、住房城乡建设部、中科院、自然科学基金会等部门的多家科研、教学、管理单位使用，为相关的科研和管理决策提供了重要的支撑服务。2013年，科技部启动了科技基础性工作专项项目科学数据汇交工作，进一步提升专项项目所形成的科学数据的共享和服务水平，加快科技基础性工作成果的应用，充分发挥科技基础性工作对科技、经济和社会发展的重要支撑作用。

下一步，科技部将会同有关部门，继续完善科学数据汇交标准和工作流程，推动国家科技计划项目、国家科技重大专项、行业专项等项目形成的科学数据统一汇交，将科学数据汇交纳入项目管理流程。

二、关于明确界定保密数据范围

1995年，原国家科委根据《保守国家秘密法》和《科学技术进步法》制定了《科学技术保密规定》，该规定是科学技术领域保密工作的重要依据。正如您在提案中所说，“不在保密之列的数据就按照数据共享规定办理”。由于大量科学数据涉及的专业、类型、领域和详细程度具有复杂性，很难通过制定统一的标准来衡量是否需要保密，只能由各主管部门、数据采集单位以及该领域的同行专家共同进行判断，这样才能在保密的基础上做好数据共享工作。

下一步，科技部将继续关注科学数据保密相关工作，在科技计划管理改革等相关工作中加以落实。

三、关于保障数据共享的措施

“十二五”期间，科技部会同相关部门，积极完善科学数据汇交和共享机制，不断推进成果的共享和使用。加强科学数据共享制度建设，强化科学数据共享的制度保障。把成果共享和使用作为项目考核的重要指标，加强对成果共享和使用的监督检查。加大对成果的宣传力度，树

立共享理念并不断增强共享意识。

下一步，科技部将会同相关部门，加强科学数据共享领域的宏观管理和统筹协调，制定完善政策措施；充分发挥主管部门和地方的作用，明确中央和地方的管理职能和工作定位；推行“法人责任制”，管理单位在科学数据共享管理承担主体责任。发挥调动科技中介机构等市场力量在科学数据共享、服务环节的重要作用。

科 技 部

2015 年 8 月 30 日

全国政协十二届三次会议第2776号提案

案　　由：关于促进科技型中小微企业健康发展的提案

主　　办：科技部

会　　办：工业和信息化部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：袁希钢

内　　容：

李克强总理在十三届人大第三次全体会议上所作的政府工作报告指出："企业是技术创新的主体。……中小微企业大有可为，要扶上马、送一程，使'草根'创新蔚然成风、遍地开花。"同时还从稳增长、保就业等多个角度充分论证了中小微企业的重要作用。自党的十八大报告指出，要支持小微企业特别是科技型小微企业发展以来，党和政府针对中小微企业发展中融资难等主要问题出台了一系列政策和措施打理支持中小微企业发展，包括今年2月，国务院常务会议上确定，扩大小微企业将享受减收企业所得税优惠政策的范围。同时各地方也出台对中小微企业的优惠政策。例如天津市早在2012年出台了《关于大力支持小型微型企业发展的若干意见》，通过进一步减轻小型微型企业税费负担、建立贷款风险补偿机制等措施助力小微企业发展。可以预期在党和政府的大力支持下我国将迎来中小微企业的蓬勃发展。

科技型中小微企业应该成为我国技术创新的重要力量，对实施创新驱动、我国经济增长方式的转变将发挥重要作用。然而如果从支撑创新驱动战略、将科技型中小微企业纳入技术创新主体的高度看，目前我国科技型中小微企业的发展还应重视如下问题。

（一）科技型中小微企业的专业化发展问题。纵观国际，发达国家科技型中小微企业具有高度专业化的特征。例如生产一种燃烧尾气检测器的欧洲某小公司不过十几个人，但却是多个跨国公司的指定供应商，在我国大型国企的竞标中多次获胜。这些企业在市场上的竞争优势不在于大，而在于“专”，虽名不见经传，技术产品单一，但多年坚持做一种技术产品，并做到全球最好。然而这是我国中小微企业普遍缺乏的。一些企业虽有原始思想，但不能坚持，经营范围过宽，形不成优势产品。甚至一些企业什么赚钱做什么，变为实际上的贸易公司。

（二）科技型中小微企业技术产品的配套支撑问题。当审查发达国家小微企业在我国的投标资质时往往会发现，这些企业并不具备成规模的研发和生产能力，而是仅集中于核心技术的持有，而所需的其他配套技术则由另外的小企业提供。因此发达国家小微企业的成功所依赖的不是大而全或小而全，而是具有上下游关系的企业链支撑。在我国中小微企业本身发展理念以及用户对企业资质的评价均有大而全的倾向，因此小而专较难生存。

（三）科技型中小微企业要想做到小而专、小而精、小而强则需要长期坚持，技术研发上需要较长线的投入，但目前我国对科技型中小微企业的融资和税收优惠政策则难以支撑企业的研发投入。同时还会受到知识产权缺乏保护等因素的困扰。

（四）政府对科技型中小微企业的支持问题。欧洲一些国家政府对科技型小微企业通过各种渠道提供支持，如每年提供免费技术培训名额、对吸纳就业的资金奖励、帮助企业联合体开拓海外市场等。但在我国，科技型中小微企业尚存在融资难融资贵等问题，政府的支持渠道尚窄。

因此建议：

1. 科技部等国家以及地方的科技或技术研发主管部门增设科技型中小微企业研发基金，以长期集中从事优势、长线技术产品的研发为条件，向科技型中小微企业进行经费支持和投入。

2. 改善对科技型中小微企业的评价和考核指标体系，由经济规模指标向产品的技术水平指标转变，建立企业技术产品水平评价标准。鼓励科技型中小微企业做专、做强、做精，而不是简单地做大。

3. 在融资、减税等优惠政策之外，政府对科技型中小微企业在人员技术培训、市场开拓、奖励吸纳就业等方面增加支持力度。

4. 政府鼓励和指导科技型中小微企业建立企业协会，并在市场准入、行业标准以及健康的市场规则等方面进行服务和指导，切实加强知识产权保护，使科技型中小微企业健康发展。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2776 号（科学技术类 100 号）提案答复的函

袁希钢委员：

您提出的“关于促进科技型中小微企业健康发展的提案”收悉。经商工业和信息化部，现答复如下：

一、关于“增设科技型中小微企业研发基金，以长期集中从事优势、长线产品的研发为条件，向科技型中小微企业进行经费支持和投入”的建议

正如您在提案所述，科技型中小微企业要想做到小而专、小而精、小而强，需要持续的技术创新和研发投入，政府有必要运用财政资金直接资助科技型中小企业创新活动。科技型中小微企业量大面广，处在初创、成长、发展和成熟等不同阶段，鼓励企业技术创新和研发投入需要财政、税收、投融资等系列政策共同引导和支持。在财政资金直接资助方面，科技型中小企业技术创新基金发挥了重要作用。截至 2014 年底，中央财政资金累计安排 326 亿元，带动社会投入 2000 多亿元，资金放大比例 1：8，资助了 5 万多家科技型中小企业，培育了一大批创新能力

强、成长快的中小企业。在投融资方面，科技型中小企业创业投资引导基金通过阶段参股等方式引导社会资本对科技型中小微企业进行投资。截至 2014 年 7 月，中央财政共出资 19.8 亿元参股设立了 66 家重点投资于科技型中小微企业的创业投资机构，累计注册资本超过 133.2 亿元，杠杆放大作用达到 1：6.7。在税收优惠政策方面，有关部门和地方组织开展了研发费用加计扣除和高新技术企业认定政策宣传、培训和辅导活动，重点帮助中小微企业解决管理不规范、财务核算制度不健全、费用归集不准确等问题，不断扩大了政策影响。目前全国高新技术企业群体中，中小微企业数量超过了 80%。当前，产品和服务创新的周期越来越短，科技型中小微企业在技术创新和商业模式创新中的作用更加突出。我们将结合您的相关建议，把握科技型中小微企业成长规律，加强引导财政资金、社会资本更多地投向拥有自主知识产权和核心技术优势的科技型中小微企业。

二、关于“建立企业技术产品水平标准，鼓励科技型小微企业做专、做强、做精，而不是简单地做大”的建议

正如您在提案中所述，发达国家科技型中小微企业具有高度专业化特征，需要具有上下游关系的企业链支撑。因此，集群化是科技型中小微企业发展的重要规律，要鼓励科技型小微企业做专、做强、做精，积极构建科技型中小微企业快速成长的集群化发展环境。近年来，我们在这方面开展了一些工作。一是积极促进中小企业“专精特新”发展。2013 年工业和信息化部印发了《关于促进中小企业“专精特新”发展的指导意见》，引导中小企业做精主营业务，走专业化、精细化、特色化和新颖化发展之路。各地方把促进中小企业“专精特新”发展作为转方式、调结构的有效途径，通过专项计划、资金支持、细化标准、加强引导，改善环境、强化服务，培育和认定了一批“专精特新”中小企业、产品或技术，形成了一批具有差异化竞争优势，小而精、小而专、小而特、小而优、小而强的科技小巨人和行业排头兵。二是积极构建科技型中小微企业集群化发展良好环境。2011 年以来，科技部开展了创新型产

业集群试点建设工作，把培育科技型中小企业作为创新型产业集群试点工作的主要任务之一，积极支持科技型中小企业技术创新、参与制定标准以及参与政府采购，推动科技型中小企业与龙头企业开展配套及技术协作。目前已认定了 32 家创新型产业集群试点，并遴选了 39 家开展试点培育，一批科技型中小企业在创新型产业集群中发展壮大。

三、关于“除了融资、减税政策外，政府对科技型中小微企业在技术培训、市场开拓、奖励吸纳就业等方面增加支持力度”的建议

目前，我国支持科技型中小微企业的政策框架初步形成，除了技术创新、投融资、税收优惠等激励引导政策，在创新创业载体、公共服务平台、科技服务机构等多个方面做出了部署，不断加强对科技型中小微企业服务。2014 年，中小企业发展专项资金安排 4.07 亿元，支持了 241 个服务机构，为 9.34 万家中小企业提供了工业设计、检验检测、仓储物流、质量监督等技术服务；安排 1.82 亿元，支持了 134 个服务机构，为 129 万家中小企业提供了信息发布查询、电子商务等信息服务。今年，财政部、工业和信息化部、科技部、商务部、工商总局联合开展了“小微企业创业创新基地城市示范”工作（简称“两创示范”）。“两创示范”把小微企业创业、就业和创新作为示范工作目标，加强和改进对小微企业的人才培训、创业辅导、法律维权、管理咨询、财务指导、检验检测认证、知识产权保护、技术服务、研发设计、会展服务和重点展会参与等公共服务的财政投入。目前，“两创示范”在 15 个城市已经全面启动。

四、关于“政府鼓励科技型中小微企业建立协会，加强科技型中小微企业行业服务和指导”的建议

您的建议很有建设性。科技部主管的中国民营科技促进会、中国技术创业协会、中国生产力协会，面向科技型中小微企业开展了许多活动。发展改革委主管的中国中小企业协会作为全国性中小企业社团组织，围绕推动中小企业健康、快速发展，开展了多方面业务。目前，全国尚无统一的科技型中小微企业标准，行业协会商会与行政机关脱钩

工作正在进行，如何促进科技型中小微企业建立协会，需要大家共同探讨。

感谢您对科技工作的关心和支持！欢迎多提宝贵意见和建议。

科技部

2015 年 8 月 25 日

全国政协十二届三次会议第3520号提案

案　　由：关于改革科研经费分配管理体制的提案

主　　办：科技部

会　　办：财政部　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：吴　江

内　　容：

近年来，我国科研经费投入以每年超过20%的比例大幅增加，全社会投入已经占GDP2%，达到1.2万亿的水平，占世界研发经费的13.%之多，在世界排第二位。但科研创新活力、科研产出效率却不尽如人意，科技领域仍未取得突破性进展。根本原因是科研经费分配不公、管理混乱严重阻碍了科研成果的有效产出，抑制了科研人员的创造活力和积极性。突出反映在宏观和微观两个方面的问题：

从宏观层面看：多头管理，科研经费分配过度行政化。我国科研经费的主体由各部委的大项目构成，而科技立项，有的行政领导直接参与选择科技课题，部分行政人员能按自己的意愿来选择专家，部委的专家甚至会参与超越其专业范围的评审。习近平总书记在2013年8月18日讲话中批评道："政府过多忙于分配资金和管理项目，科研经费多头管理，花钱不少，但低水平重复。科技计划、专项、基金名目繁多、过多过滥，而且大专项又套着中小专项，像一个个俄罗斯套娃。'劣币驱逐良币'现象较为普遍。"

科研经费的分配有不少潜规则：科研经费补贴多少，按多少比例返还，这已是公开的秘密；违规干预专家评审、项目立项、经费安排等

等，更是行政部门的常态。科研投入的不合理，使科研人员忙于拉关系、跑项目，重申报，轻研究，一些科研人员甚至把课题当成“圈钱”的手段。这几年，学术腐败累累曝光，科研人员反映也强烈，但并未引起相关部门的充分重视，说是“零容忍”，实则处理普遍过轻，有法不责众的趋势，震惊全国的“汉芯”事件也只是撤了当事人的职务。

从微观层面看：科研经费使用“重物不重人”，科研人员人力资本得不到有效补偿，导致科研人员违纪贪腐案件频发，科研岗位成为“风险岗位”。不同于美国 80% 以上的科研经费花在“人”身上，我国的科研经费大多数都投到“物”上面去了，我们是二流、三流的人才用一流的设备做科研。近年来，不论是中国科协的调查还是财政部门的审计，以及许多个案研究，都说明我国的科研经费严重流失，相当一部分费用用于开会、出差、接待上。在各种科研经费管理制度中，预算开支范围只列明了“劳务费”和“专家咨询费”两项酬金性支出，这两项支出均不允许支付给包括课题负责人在内的整个有工资性收入的科研团队成员，这使得在工作一线的科研人员不能获得相应的补偿，导致科研人员铤而走险。科技界有句流行语，“吃喝拉撒睡，全都靠经费”。当前我国科研经费管理仍存在不少制度漏洞，科研经费“扩大用途”“挤占挪用”“弄虚作假”等现象在一些高校和科研单位司空见惯，套取科研经费的手段“五花八门”。近年来因挪用、贪污科研经费而“落马”的专家学者不在少数。科研经费为何被屡屡钻空子？科研领域的诸多不端、违法行为如何屡禁不止？如何让科研经费不再成为唐僧肉？我们反对科研人员在经费报销上造假，但我们也应该看到这个造假背后的问题所在。

根本原因是科研经费管理使用政策不符合客观实际，有逼良为娼之嫌。我国事业单位长期实行的是低工资政策，教师和科研人员的薪酬并没有完全体现他们的价值，而是由所在单位财政拨款和创收能力来决定。科研人员的基本工资由单位统一发放，而绩效工资则来源于各种课题经费。科研人员的基本工资太低，大部分绩效性收入来源于课题，而

课题成本中却没有这一部分开支，导致大家想方设法造假，科研领域出现一种“普遍做假、被逼做假、制度做假”现象，使得科研岗位也成为风险岗位，有逼良为娼的嫌疑。最终的结果是：要么科研人员违规作假，要么大家不再想做课题。这是科研人员目前最大的困惑。

针对我国科研经费分配和管理中的问题，借鉴国际的经验和做法，我提出 5 点改革建议：

1. 简政放权，减少行政干预，发挥科学基金组织的科学共同体作用。整合部门之间科研资源，建立统一公开的国家科研管理平台。现在所有人都说我们国家的科研经费分配体制出现了大的问题，但是没有一个部委愿意出面发起改革。在部门利益已经分割好的情况下，改革是要重新洗牌的。应加强不同部门项目之间的协调，减少项目的重复配置，根据不同研究工作的特点确定资助强度和周期，对好的研究工作采取滚动支持。逐步建立统一的项目数据库，并适时向公众开放，接受公众监督。

2. 落实科研单位自主权，探索建立现代院所经费管理制度。经费管理制度的核心目标是解决制约科研院所改革发展的经费保障和人员激励等问题。因此，要切实落实科研院所管理自主权，深化科研经费管理和收入分配制度改革，体现对科研人员的充分激励。同时，根据实际情况，适当增加经费使用灵活性，授权高水平创新团队按规定自主支配科研经费，探索顶尖人才自主使用科研经费模式。

3. 建立科研机构、项目管理机构和科研计划的绩效问责机制。建立各类科研机构、项目管理机构和科技计划的常态化、制度化的评价体系，优化配置经济资源，通过产出科技成果考评机制和市场竞争机制来促进资源的合理利用，以避免重复投入和闲置浪费，提高财政资金的使用效益。

4. 突破现有制度障碍，建立科研绩效津贴。科研立项的预算科目要合理，要符合科研人员目前实际收入分配状况，允许科研课题经费包括间接费用和人员支出，将间接费用和人员支出规定在合理的水平范围之

内，重视科研人力资本支出，提高人员绩效支出比重至少应达到30%—50%之间，解决“见物不见人”和缺乏绩效激励机制的问题。与其让科研人员冒着风险去违规作假报销各种发票，不如规范科研经费使用办法，转“隐性收入”为“显性收入”。

5. 强化激励与保障机制，让科研人才“名利双收”。习近平总书记在2014年8月18日讲话中明确指出“科研人员是创新的主力军。用好科研人员，既要用事业激发其创新勇气和毅力，也要重视必要的物质激励，使他们‘名利双收’。”建议尽快改革科研人员薪酬制度，建立产权激励制度，制定知识、技术、管理、技能等生产要素按贡献参与分配的办法。推行股权、期权等中长期激励办法，重点向创新创业人才倾斜。探索高层次人才、高技能人才协议工资制和项目工资制等多种分配形式。研究制定人才补充保险办法，支持用人单位为各类人才建立补充养老、医疗保险。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第3520号（科学技术类133号）提案答复的函

吴江委员：

您提出的“关于改革科研经费分配管理体制的提案”收悉，经研究并综合财政部、人力资源社会保障部意见，现答复如下：

一、关于简政放权、整合科研资源、建立统一公开的国家科研管理平台的建议

2014年，科技部会同财政部，共同研究起草并由国务院印发了《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（以下简称国务院11号文）和《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》（以下简称国务院64号文），对从中央财政科技资源分配到

项目资金管理的全链条进行了系统改革。

（一）建立公开统一的国家科技管理平台。各部门通过统一的科技管理平台，构建决策、咨询、执行、评价、监管等各环节职责清晰、协调衔接的新管理体系，具体内容包括：一个决策平台（联席会议制度）、三根运行支柱（专业机构、战略咨询与综合评审委员会、统一的评估和监管机制）、一套管理系统（国家科技管理信息系统）。

（二）要建设统一的国家科技管理信息系统。对中央财政科技计划（专项、基金等）的需求征集、指南发布、项目申报、立项和预算安排、监督检查、结题验收等全过程进行信息管理，并按相关规定主动向社会公开信息，接受公众监督，让资金在阳光下运行。分散在各相关部门、尚未纳入国家科技管理信息系统的项目信息要尽快纳入，不纳入的，中央财政将不予以资助。

（三）优化科技计划（专项、基金等）布局。根据国家战略需求、政府科技管理职能和科技创新规律，将中央各部门管理的科技计划（专项、基金等）优化整合为国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项（基金）、基地和人才专项等五大类。新五类科技计划（专项、基金等）既有各自的支持重点和各具特色的管理方式；又彼此互为补充，通过统一的国家科技管理平台，建立跨计划协调机制和评估监管机制，确保五类科技计划（专项、基金等）形成整体，既聚焦重点，又避免交叉重复。

（四）要规范项目立项。完善项目遴选机制和内部控制制度；加强对申请者及合作方的资质、科研能力的审核和项目查重，避免一题多报或重复资助，杜绝项目打包和“拉郎配”；全面实行网络和视频评审，减少会议答辩评审，实现立项过程“可申诉、可查询、可追溯”；反馈评审结果和意见，帮助科研人员改进工作。

目前，科技部正在会同财政部等部门积极做好国务院 11 号和 64 号文的落实工作，一是积极推进科技计划优化整合，2014 年对 47 项符合条件的科技计划进行了优化整合，有关成果已在 2015 年预算中体现，

2015 年将完成大部分科技计划的优化整合工作，有效解决资金渠道分散重复问题。二是做好国家科技管理平台建设工作，成立了部际联席会议，目前已召开了三次全体会议，并印发了联席会议议事规则；组建了战略咨询与综合评审特邀委员会，并开展了相关工作；研究了专业机构改建工作方案、监督评估工作方案，已经第一次部际联席会议研究讨论；国家科技管理信息系统建设正在积极推进。

下一步，科技部将会同财政部等部门，继续积极落实国务院 11 号和 64 号文要求，加快推进中央财政科技计划管理改革工作。

二、关于落实科研单位自主权，探索建立现代院所经费管理制度的建议

近年来，中央财政不断完善支持机制，促进科研院所发展改革。一是加大稳定支持力度。逐步提高基本运转保障水平，2015 年中央级科研院所基本运行经费是 2010 年的 2.1 倍，极大提高了运行保障水平，特别是在现有政策框架内有效缓解了人员经费不足问题。安排基本科研业务费，支持院所自主选题研究，提高科研自主权。安排修购专项，支持科研院所条件建设，提高科技支撑能力和水平。二是按照“改革先行、突出特色、绩效导向”的原则，支持中国科学院、中国社会科学院、中国农业科学院等实施科技创新工程，给予其具有一定灵活度的综合性支持，提高院所管理自主权。三是探索高端人才的经费支持模式，适当增加经费使用灵活性，如支持“顶尖千人计划”入选人才及其团队科研基础条件建设、仪器设备购置、开展自主科研工作等。

下一步，科技部将配合财政部继续完善对科研机构的支持机制，推动一流院所建设。

三、关于建立科研机构、项目管理机构和科研计划绩效问责机制的建议

近年来，科技部会同财政部等相关部门在财政科技资金绩效管理上进行了积极探索，努力将绩效理念和绩效要求贯穿于财政资金管理的全过程。

（一）开展科研院所（基地）绩效评价。会同财政部建立了国家重点实验室绩效评价制度，根据评价结果确定分类分档支持标准，并对实验室进行动态调整。研究建立了科研机构绩效拨款制度，支持中国科学院、中国农科院等科研院所建立符合自身特色的绩效评价机制，并将院所资源配置与绩效评价结果挂钩。

（二）按照深化科技计划管理改革精神，会同财政部研究制定了科技计划监督评估工作方案，规范对科技计划的实施绩效、项目管理专业机构的履职尽责情况的评价评估和监督检查。

（三）开展自然科学基金的战略性、综合性国际评估。2010—2011年，自然科学基金会对自然科学基金成立25年来的资助和管理绩效进行评估，由独立第三方设计评估框架，收集评估证据，交由国际评估委员会作出评估结论。

（四）开展项目绩效评价。按照国务院部署，科技部、发展改革委、财政部每年组织对相关科技重大专项绩效目标实施情况进行评估，并运用评估结果督促整改。同时，为深入推进预算绩效管理，科技部按照要求将本部门预算中20%以上的项目资金纳入了绩效目标管理、5%以上的项目资金开展绩效评价。

下一步，科技部将会同财政部等相关部门继续强化绩效管理理念，完善绩效管理机制，提高财政科技资金使用效益。

四、关于突破现有制度障碍，建立科研绩效津贴的建议

为进一步调动科研人员积极性、体现科研人员智力劳动的价值，2011年，科技部会同财政部共同下发了《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》，将科研项目经费分为直接费用和间接费用，在间接费用中新设立了绩效支出，用于对项目组中有工资性收入人员的绩效奖励。绩效支出按照项目经费的一定比例核定，由所在单位在对科研工作进行绩效考核的基础上，结合科研人员实绩统筹安排。国务院11号文进一步提出要结合一线科研人员实际贡献公开公正安排绩效支出，体现科研人员价值，充分发挥绩效支出的激励

作用，使其更加符合科研活动实际。

关于您提出的提高人员绩效支出比重至少达到30%—50%之间的建议。科研人员的工资和津补贴等收入，国家均有明确的政策规定，对科研院所和高等学校等事业单位的科研人员来说，其个人收入的主渠道是财政按照国家收入分配制度安排的人员经费，通过提高绩效支出比例解决人员经费问题并不是治本之策。提高科研人员的待遇，根本上还是要加快推进事业单位工资制度改革，完善科研人员收入分配政策，建立健全分配激励机制。为此，国务院11号文明确提出推进事业单位分类改革和完善科研人员收入分配政策，健全与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系的分配激励机制，这是提高科研人员个人收入水平、解决科研人员待遇问题的关键。

五、关于强化激励与保障机制的建议

近年来，中央财政不断创新机制，完善政策，促进知识、技术等生产要素参与分配。一是深化科技成果使用、处置和收益管理改革。2014年，经国务院批准，科技部会同财政部、国家知识产权局联合印发了《关于开展深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点的通知》，按照权责一致、利益共享、激励与约束并重的原则，依法将科技成果的使用权、处置权和收益权赋予单位，强化单位和相关职能部门的责任，保障成果转化各方的权益，激发科研人员转化科技成果的积极性。目前该政策正在国家自主创新示范区和合芜蚌自主创新综合试验区部分单位进行试点。同时相关改革试点政策已被写入《促进科技成果转化法修正案》，并于2015年8月29日经十二届全国人大常委会第十六次会议审议通过，将在全国范围内实行。二是实施股权和分红激励政策。2010年，科技部会同财政部在中关村开展企业股权和分红激励试点，建立有利于企业自主创新和科技成果转化的激励分配机制，此后试点政策扩大到东湖、张江国家自主示范区和合芜蚌自主创新综合试验区。考虑到该项政策实施效果较好，2014年，国务院常务会议明确将该试点政策在全国范围内推广。下一步，我们将在总结经验、进一步完善

基础上，制定在全国高新技术企业推广股权和分红激励相关政策。

关于您提出的探索协议工资制和项目工资制问题。目前，事业单位实行统一的岗位绩效工资制度，工作人员工资收入由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分组成。其中，绩效工资主要体现工作人员的实绩和贡献，由单位按照规范的程序和办法，在核定的总量内自主分配，并向关键岗位、高层次人才、业务骨干和做出突出成绩的工作人员倾斜。科研事业单位可在绩效工资中设立科研绩效津贴相关项目，在绩效工资分配上向科研人员倾斜。事业单位收入分配制度改革有关文件提出，要完善高层次人才分配激励政策，对部分紧缺或者急需引进的高层次人才，经批准可实行协议工资、项目工资等灵活多样的分配办法。目前，有关部门正抓紧起草相关政策文稿，我们将配合有关部门统筹研究您所提建议。

关于您提出的研究制定人才补充保险办法，支持用人单位为各类人才建立补充养老保险、医疗保险问题。当前，我国多层次养老保险体系由基本养老保险、企业（职业）年金和个人储蓄性养老保险构成。国家高度重视发展企业（职业）年金，不断制定完善制度政策。企业年金方面，2004 年来，国家先后制定发布了《企业年金试行办法》、《企业年金基金管理办法》等政策法规，确定了国家政策支持、用人单位自主建立、市场运营管理、政府行政监管的制度模式和运行规则，对建立企业年金的条件、决策程序、资金来源、管理办法、待遇给付、经办机构、监管规则、方案备案等作出了具体规定，较好地推动了企业年金的发展。职业年金方面，2015 年 1 月印发的《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》规定，机关事业单位在参加基本养老保险的基础上，应当为其工作人员建立职业年金。2015 年 3 月印发的《机关事业单位职业年金办法》，明确了职业年金的参加范围、资金筹集、投资运营、待遇领取、监督管理等内容。职业年金将随机关事业单位养老保险制度改革一并实施。

目前，我国已建立覆盖所有从业人员的职工基本医疗保险制度，科

研人员应按国家政策规定参加相应的保险并享受相应的待遇。在此基础上，国家鼓励企业为职工建立补充医疗保险，并配套了相应的财税优惠政策。与此相对应，各级政府作为雇主为参加基本医疗保险的公务员建立相应的公务员医疗补助，原享受公费医疗待遇的事业单位工作人员、退休人员，可参照国家公务员医疗补助办法，实行医疗补助。同时，职工大额医疗费用补助已普遍建立，将职工医保封顶线以上的政策范围内医疗费用纳入支付范围。

下一步，科技部将配合相关部门进一步研究制定和完善各类人才补充保险办法，更好地保障科研人员的养老和基本医疗需求。

感谢您对科技工作的支持！

科技部

2015 年 9 月 7 日

全国政协十二届三次会议第2042号提案

案　　由：关于提高我国建筑质量和产品质量的提案

分　　办：工商总局　质检总局　住房城乡建设部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：王俊峰

内　　容：

近年来，我国房屋建筑质量和使用寿命问题引起全社会广泛关注。按照我国《民用建筑设计通则》的规定，一般性建筑的耐久年限为50年到100年。但是很多建筑的实际寿命与设计通则的要求有巨大差距。据媒体统计：2009年8月4日，河北石家庄市一座建于20世纪80年代的二层楼房在雨中倒塌，17人遇难；2009年9月5日，宁波市锦屏街道南门社区的一幢5层居民楼突然倒塌；2013年3月28日，浙江绍兴市越城区城南街道外山新村，一幢四层楼的民房倒塌；2013年5月，福建福州市一栋建于20世纪70年代的建筑突然坍塌；2014年4月4日，浙江奉化一幢只有20年历史的居民楼突然倒塌。

2010年，住房和城乡建设部官员在第六届国际绿色建筑与建筑节能大会上曾表示："每年20亿平方米新建面积，让我国成为世界上每年新建建筑量最大的国家，而建筑的平均寿命却只能维持25—30年。反观发达国家，英国的建筑平均寿命达到132年，美国的建筑平均寿命也达到了74年。"事实上，一些小国在建筑质量和使用寿命上也做得很好。

从原因上看，至少有几个方面：缺乏超前规划、长远规划，"一届政府一套城市规划"，盲目建设、重复建设等现象普遍存在；房屋实际使用缺乏高质量的维护，存在许多破墙开店、野蛮装修、破坏结构等现

象；政府政绩观错位，片面追求 GDP，在土地出让、规划审批、土地用途转换等环节存在监管漏洞；法治意识淡薄，建筑质量标准未严格执行；房地产市场官商勾结等腐败因素。

与建筑质量相连的，还有产品质量问题。多年来，我国市场上包括互联网电子商务交易平台上存在着的各种假冒伪劣、粗制滥造产品问题，始终未能得到很好的解决。

建筑质量以及产品质量，关系经济发展和社会和谐，关系人民生活品质，关系千家万户幸福。建筑质量以及产品质量存在问题，不但会给国家造成巨大资源浪费和财富浪费，增加环境负荷，威胁人民群众的生命财产安全，还极大影响“中国制造”在国际上的声誉和品质认同，成为我国崛起和发展过程中亟待解决的重大问题。为提高我国建筑质量以及产品质量，推动中国进入“质量时代”，建议如下：

1. 建筑质量和使用寿命方面。完善土地开发、房屋建设规划立法，增强规划的前瞻性、科学性，正确处理整体利益与局部利益、眼前利益与长远利益、经济利益与资源节约和环境保护等各种关系，用科学、合理、可持续的理念引领、促进城市内涵式发展；严格拆迁、依法拆迁、规范拆迁，尊重和保障人民群众房屋不动产产权，禁止对没有质量问题房屋的拆迁；完善相关行政法规、政府规章，加强楼房监督，建立楼房使用档案，强化社区、物业、业主对房屋建筑的保养维修责任；修订相关建筑质量标准，尽快出台“百年建筑标准”，实行最严格的施工用料质量和工程设计质量标准、最严格的建筑施工监管、最严格的建筑质量责任追究，确保商品房质量不低于产权期限；改革地方政府政绩考评机制，建立更加科学的政绩评价指标体系；重点加强土地使用、房地产开发廉政建设，落实主体责任，消除房地产市场寻租空间。

2. 产品质量方面。从提升国家综合竞争力和国际影响力高度认识提高产品质量的重要性，把“质量立国”作为一项基本国策，强化企业产品质量意识；严格市场准入，淘汰落后产能，取缔小作坊式生产；建立与国际接轨的产品质量标准体系，积极采用国际标准和国外先进标准，

鼓励实行高于国际标准的产品质量标准；严格产品质量检验执法，加大处罚力度，增加违法成本；提升市场主体诚信经营意识，推行失信企业黑名单制度；加强电子商务商品质量监管体系建设，规范互联网商品交易行为和电商平台入市规则；加强电子商务商品质量监管基础性建设，在工商部门、质检部门内部增设电子商务商品质量监管机构，提高电商领域监管能力和水平；加大跨区域监管力度，形成多层次、全方位、广覆盖的电子商务商品质量监管格局。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2042 号（科学技术类 073 号）提案答复的函

王俊峰委员：

您提出的“关于提高我国建筑质量和产品质量的提案”收悉。经认真调研与总结，现答复如下：

一、质检总局坚持多措并举提高我国产品质量

质量是发展之基、兴国之道、强国之策，关乎民生福祉，关乎国家形象。作为国务院产品质量监督的主管部门，质检总局高度重视全国产品质量的提升，全力抓好以下几个方面的工作：

（一）深入推进标准化，夯实质量基础。

建立完善符合我国国情并与国际标准相协调的新型国家标准体系。一方面，完善国家标准制修订机制，强化标准制修订过程监督管理。2014 年全年共发布了国家标准 1530 项，下达国家标准制修订计划 1519 项，其中在工程建设领域，会同住建部发布 150 余项工程建设国家标准。另一方面，全力推动国际标准化工作，2014 年我国新承担 6 个 ISO、IEC 技术机构秘书处，新担任 5 个技术机构主席、副主席职务，新提出国标标准 48 项，一批涉及船舶、海洋、石油化工等领域由我国主

导制定的国际标准正式发布，为促进我国产品质量总体水平提升提供了有力保障。

（二）加强生产许可管理，淘汰落后产能。

根据《工业产品生产许可证管理条例》《关于公布实行生产许可证制度管理的产品目录的公告》的规定，我局认真贯彻落实钢筋、水泥、建筑防水卷材产品国家产业政策，提高产品准入门槛。一是依法加强不予许可的力度，淘汰落后产能和不符合国家标准要求的企业。2014 年，质检总局通过严格水泥、钢筋等涉及产业政策的产品的生产许可审批，对存在应淘汰工艺设备、不符合地方产能结构布局要求的 73 家生产企业作出不予许可决定。二是提高准入门槛，根据国家产业政策的变化情况，对涉及落后产能的钢筋、水泥等产品的生产许可证实施细则进行了修订，进一步提高了对生产设备和工艺的要求、严格了对能耗和环保的要求。三是开展建筑防水卷材产品质量提升工作，不断提高生产许可准入门槛，3 次修订生产许可证实施细则，提高对淘汰落后和节能减排的要求，深入推进建筑防水卷材企业产品质量分类监管工作，目前已向社会公告 35 家 AA 类防水企业名单。

（三）严格产品执法抽查，维护市场秩序。

2003 年以来，质检总局联合发展改革委、公安部、环境保护部、住房城乡建设部、商务部、工商总局、林业局、能源局等部门，组成全国建材市场秩序专项整治工作部际协调小组，每年联合组织开展专项整治，打击假冒伪劣，维护市场秩序。一是会同发展改革委等 9 部门印发《2014—2015 年全国建材市场秩序专项整治工作要点》，部署推动淘汰落后产能，化解钢铁、水泥、平板玻璃等行业产能严重过剩矛盾；推动保障和改善民生，加强装饰装修材料、涂料、低压电器等涉及民生产品的执法检查；推动解决劣质墙体材料、预制混凝土桩偷工减料等行业突出问题。二是连续四年组织开展“质检利剑行动”建材产品专项执法。以防水材料、墙体材料、装饰装修材料、木地板、采暖散热器为重点产品，查处无证生产、偷工减料、以次充好、以不合格品冒充合格品、甲

醛等有毒有害物质释放量超标、假冒他人厂名厂址等违法行为。其中2014年，出动执法人员103493人次，检查单位26860家，查办案件5554起，查获假冒伪劣建材产品货值金额42099万元。三是促进重大活动、重点工程建材产品质量安全。加强高速公路、高速铁路、南水北调工程、奥运场馆、亚运场馆等工程用建材质量监管。四是保持打击假冒伪劣建材高压态势。联合部署查处了一批“瘦身钢筋”问题，联合部署开展了“粉末砖头”专项整治，取得较好成效。劣质电线电缆、甲醛严重超标的人造板等得到有效打击，遏制了区域性建材产品质量问题多发频发的势头。仅质检部门就查办建材案件40.2万起，查获假冒伪劣建材产品货值139.8亿元，其中大案要案12609起。五是加强产品质量监督抽查。2014年以来，组织开展了日用及纺织品、电子电器、轻工产品、农业生产资料、机械及安防、电工及材料、建筑装饰装修材料、食品相关产品等8大类159种产品质量国家监督抽查，共抽查了24245家企业生产的25672批次产品，发现1977批次产品不合格，抽查不合格产品检出率为7.7%。针对抽查中发现的主要问题，及时通报地方政府和相关部门，责成相关地方质监部门依法进行处理，曝光不合格产品及其生产企业，并通过我局政府网站对外发布国家监督抽查结果。

（四）完善质量诚信机制，提升诚信经营意识。

按照国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》的总体部署和《质量发展纲要（2011—2020年）》的要求，加快质量诚信体系建设，努力提升市场主体的诚信经营意识，提高企业质量信用水平。一是加强质量诚信文化建设。通过电视、广播、报纸、网络等媒体大力宣传和引导，发掘、推荐、宣传可信可学的质量守信先进典型，弘扬质量诚信文化，提升企业质量诚信意识。组织开展“质量月”“质量万里行”“诚信兴商宣传月”“3·15”国际消费者权益保护日、“中国顾客满意度调查结果发布会”等形式多样的质量诚信宣传教育活动，突出质量诚信主题，营造质量诚信建设的浓厚舆论氛围。二是落实企业质量诚信主体责任。建立和落实“企业是第一责任人”的责任体系，从源头上确

保产品质量安全。推动建立企业产品质量与服务标准自我申明公开制度，开展了企业公开承诺产品和服务标准与社会监督试点。指导央企、省属企业、行业骨干企业、上市公司等企业，发挥社会第三方信用服务机构作用，定期发布《企业质量信用报告》，主动公开产品质量状况和质量承诺信息，接受社会监督，促进企业质量信用状况透明化。三是健全质量失信惩戒制度。在质量信用信息共享基础上，联合工商、海关、金融、税务等部门建立信息共享机制，在公共管理、市场准入、技术改造、融资授信、资金政策等方面共享企业质量信用信息，推动质量失信联合惩戒机制建设，配合税务总局签署了《重大税收违法案件当事人联合惩戒合作备忘录》，配合国家发展改革委、工商总局签署《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》，不断加大质量失信惩戒力度。四是建立质量失信“黑名单”制度。出台了《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》，指导各地向社会披露和曝光严重失信企业的违法、违规行为，充分利用市场机制和法律手段惩处质量失信行为。将严重失信企业名单及时通报相关部门，在政府采购、公共服务、市场审批和准入、融资授信、资金政策等工作中参考使用。对被列入严重质量失信名单的企业，除对其违法违规行为的行政处罚外，采取增加监督检查和产品质量监督抽查频次、责令定期报告质量管理情况、发布质量信用报告等措施，实施重点监管。

二、质检总局将一以贯之全力抓好产品质量提升

正如您在提案中指出的，质量问题关系经济发展和社会和谐，关系人民生活品质，关系千家万户幸福。根据您提出的建议，下一步，我局将全力做好以下工作：

（一）推动实施质量强国战略。

贯彻落实国务院《质量发展纲要（2011—2020年）》提出的“推动建设质量强国”“到2020年建设质量强国取得明显成效”要求，把质量工作作为经济社会发展的重要基础性和保障性工作，作为促进转变经济发展方式、调整经济结构的着力点，把提高质量总体水平作为国家富

强、民族振兴的基本途径，推动国家确立质量强国战略，不断完善质量发展政策，创新质量发展机制，优化质量发展环境，夯实质量发展基础，全面加强质量管理，构建“政府主管、部门监管、企业主责、行业自律、市场调节、社会监督”的质量工作格局。围绕“三个转变”，推动先导性、支柱性产业的产品质量达到国际先进水平，增强战略性新兴产业、先进制造业和现代服务业质量竞争力，建设科技含量高、品牌影响大、质量竞争力强的优势企业集群，促进我国从制造业大国向制造业强国转变，为推动实现“四个全面”提供质量保障。

（二）深化标准化改革。

贯彻落实国务院《深化标准化改革方案》提出“建立高效权威的标准化统筹协调机制，形成政府引导、市场驱动、社会参与、协调推进的标准化工作格局；整合精简强制性标准、优化完善推荐性标准、培育发展团体标准；建立政府主导制定的标准与市场自主制定的标准协同发展、协调配套的新型标准体系；提高标准国际化水平”的措施要求。围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，改革标准体系和标准化管理体制，改进标准制定工作机制，强化标准的实施与监督，提升标准的先进性、有效性和适用性，更好发挥标准化在国家治理体系和治理能力现代化建设中的基础性、战略性作用，促进经济持续健康发展和社会全面进步。

（三）加强产品质量监管。

质检总局将进一步加强产品质量监督抽查和执法打假力度。对可能危及人身健康、财产安全的产品，影响国际民生的重要工业产品以及通过产品伤害监测、舆情监测、消费投诉等发现存有质量问题的产品进行重点监督抽查。继续深入开展建材产品“质检利剑”专项行动，重点开展“地条钢”产品执法专项行动，坚决打击非法生产“地条钢”和用“地条钢”轧制建筑用钢材违法行为。继续抓好防水卷材、装饰装修材料、墙体材料等产品的执法打假工作。开展全国建材市场秩序专项整治，将继续会同发展改革委等有关部门联合推动建材市场秩序整治工

作，进一步落实国务院化解产能过剩矛盾的指导意见精神。坚决遏制有关建材产能盲目扩张，清理整顿在建和建成违规产能，推进产业结构调整。

（四）推进质量诚信体系建设。

质检总局将进一步健全质量诚信机制，加强法制教育和诚信宣传，引导企业质量自律，增强质量诚信意识。建立以企业质量信用为主要内容的社会质量诚信体系，完善质量信用评价与分类管理机制，开展质量信用评价，实施质量信用分级分类管理。继续加强与有关部门合作，建立完善质量诚信联动机制和质量诚信奖惩制度，有效惩戒失信行为。加强质量信用信息管理。建立企业质量信用信息平台和产品质量信用信息平台，完善企业及产品质量档案，整合质检系统质量信用信息资源。加强质量信用信息管理，完善质量信用信息发布机制，逐步实现质量信用信息社会共享。完善质量信用“黑名单”制度，公布失信企业名单，引导社会舆论和投资消费。推进质量信用市场建设，满足质量信用服务需求。

感谢您对质检工作的关心和支持，希望您继续为质检事业发展出谋划策，多提宝贵意见和建议！

质检总局

2015 年 8 月 31 日

全国政协十二届三次会议第4469号提案

案　　由：关于加强公共文化管理人才培养以适应“文化小康”的提案

主　　办：文化部

会　　办：教育部

提案形式：个人联名

联名人数：11

第一提案人：吴为山

联名提案人：尹　力　李　翔　陈思思　郁钧剑　施大畏　卢禹舜　何水法　范迪安　赵　卫　徐沛东

内　　容：

习近平总书记重要讲话提出，要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。这是指导我国未来各项事业全面发展的战略布局与大逻辑。“全面建成小康社会”，包含经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设、党的建设等主要方面，其中，让人民享有健康丰富的精神文化生活，文化产品更加丰富、公共文化服务体系基本建成，是全面建设小康社会的重要内容。要在“全面小康”进程中真正实现“文化小康”，让物质上富裕起来的人们更好地享受文化、舒展精神、培养情操、提升素质，离不开公共文化事业长足发展。然而，我国公共文化管理人才缺乏，成为“文化小康”实现过程中突出的问题。建议多措并举，加强公共文化管理人才培养。

一、存在问题：城乡公共文化管理人才均大幅缺乏

近年来，我国文化民生改善幅度很大，主要体现为场馆设施等“硬件建设”不断完善。但相形之下，公共文化管理人才的数量与质量等“软件建设”却难以与之匹配，严重影响和制约了公共文化事业的发展。主要情况如下：

（一）城市：本人在全国很多城市做了调研，发现博物馆、文化馆、美术馆等公共文化设施数量近年来呈增长态势，基本上能够满足市民精神文化基本需求。根据统计，仅公立美术馆，全国就有350多家；非画廊类的民营美术馆也有六七百家。一种文化熏染无处不在的生活，不再是空想。例如广东某地级市，经济发达，文化设施建设也很高端：仅造型现代、空间充足、设施完备的文化馆、博物馆、美术馆等就有好几处。但每天参观人数有多少呢？一位美术馆负责人告诉我，基本上徘徊在二三十个左右。原因何在？没有好的展览、好的宣传、合理的时间档期安排、充分的文化特色体现，换言之，管理能力、策展能力、展品收集能力、宣传推介能力等等均显不足。归结起来，离不开一点：缺乏高素质文化管理人才。

文化场馆是否具备足够的吸引力，不只取决于藏品质量。能否做好对整个场馆收藏、展陈、公共活动、艺术教育的整体设计与通盘组织？能否巧妙而充分地将地方特色寓于展览之中？是否对当地居民文化艺术趣味有总体了解与判断？是否具备与各类媒体媒介良好沟通有效传播的能力？众多难题，考验着这些“文化阵地”上的劳作者、守护者。如果其素质不够，能力欠缺，就难免陷入“有场馆无观众”，甚至文化阵地流失的尴尬。

（二）乡镇：本人于2011年曾经提交《建立坚强的乡镇文化阵地——关于乡镇文化站建设的提案》。乡镇文化站是新中国成立后为开展群众文化工作而建立起来的基层群众文化事业机构，是农村精神文明建设的重要窗口。乡镇文化站作为农村文化的主体，在新形势下充分发挥其功能作用，是社会主义新农村文化建设能否扎实推进的关键。根据

近期调研，乡镇文化站的建设与当时相比已有较大进步，特别是硬件建设普遍提升，基本的场地建设、器材配备等多已到位。然而，农村文化管理人才依然缺乏，在一些经济欠发达地区，乡镇政府抽调文化站长去为文化之外的“中心工作”打杂或兼职，文化站常年“铁将军”把门，“空壳站”越来越多，活动越来越少，造成乡镇文化站阵地流失严重。

二、高度重视，切实落实，加强公共文化管理人才培养

1. 各级文化主管部门负责人应高度重视文化管理人才重要性，以人才使用时的倾向性来带动各个学校人才培养的积极性。在各级各类公共文化场所设立专门岗位，给出合理待遇，让高素质公共文化管理人才学以致用、充分发挥自身才干与价值。

2. 在综合性高校、专业院校开设相应专业，设置科学合理的课程体系，采用理论与实践并重的教学模式，开展学历教育，培养更多优秀适用的公共文化管理人才，既拥有跨学科背景、素质综合、既懂文化艺术又擅公共管理的综合性新型人才。

3. 利用各级各类文化干部学院、文化干部学校的力量，开展非学历教育，侧重于对城乡文化单位在职人员进行深度培训，提升其素质能力。

4. 建立乡镇文化站人员准入、培训制度，建立健全农村文化人才的选拔、培养和使用机制，形成有利于优秀文化干部成长和发挥作用的良好环境。县（市）文化行政部门要对乡镇文化站的用人把关。动员和鼓励大中专院校毕业生，特别是熟悉农村生活，有一定文艺专长的青年学生投身农村文化建设。文化站新进人员必须通过文化行政部门的业务考试后才能录用，并对新进人员进行技能培训，经考核合格后，持证上岗。加强对乡镇文化站干部的后续培训。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4469 号（文化宣传类 331 号）提案答复的函

吴为山等委员：

你们提出的“关于加强公共文化管理人才培养以适应‘文化小康’的提案”收悉。我部经商教育部，现就有关问题答复如下：

加快构建现代公共文化服务体系，推动社会主义文化大发展大繁荣，队伍是基础，人才是关键。文化部长期以来高度重视公共文化队伍建设工作，自 2011 年起实施“全国基层文化队伍培训”项目，在探索建立符合当前实际的培训体系、培养现代公共文化管理人才方面积累了一定经验，取得了一定成绩。2015 年 1 月印发的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》明确提出要“加强基层文化队伍建设，稳步推进基层公共文化服务队伍培训，建立培训上岗制度，全面提高从业人员素质”。下一步，结合你们提出的建议，我们将从以下几个方面进一步加大全国基层文化队伍培训工作力度，培养更多优秀的公共文化管理人才。

（一）进一步完善基层文化队伍培训工作机制。2011 年全国基层文化队伍培训项目开始实施以来，形成了以中央文化管理干部学院为龙头，全国基层文化队伍培训基地为支点，国家图书馆、文化部全国公共文化发展中心、各省（区、市）文化厅（局）共同参与的全国基层文化队伍培训工作体系，基本建立了分级负责、分类实施、覆盖全国的培训工作机制。文化部统筹示范性培训、公共文化巡讲以及培训基地、教材和远程培训平台建设，并指导各地培训工作；中央文化管理干部学院和文化部全国公共文化发展中心负责部本级培训工作的实施；国家图书馆负责全国公共图书馆业务培训工作；全国基层文化队伍培训基地负责开

展辐射周边的区域性培训和全国性特色培训工作；省级、地市级文化行政部门负责组织培训辖区内县、乡级专业文化队伍；县级文化行政部门负责组织培训业余文化队伍。经过近 5 年的努力，在全国建立了 7 个基层文化队伍培训基地，编纂出版了第一批全国基层文化队伍培训教材共 17 种，培养了一批基层文化队伍培训师资队伍，以示范性培训、公共文化巡讲和远程培训等多种形式广泛开展培训工作。“十三五”期间，文化部将深入贯彻落实中办发〔2015〕2 号文件精神，建立健全基层文化队伍培训的长效机制，推动将公共文化服务专业人才培养纳入国民教育体系，努力造就一支符合现代公共文化服务体系建设需要的、扎根基层、服务群众的专兼职文化工作队伍。

（二）进一步扩大基层文化队伍培训工作的覆盖面和影响力。文化部除举办传统的示范性培训班，将各地的基层文化干部和文艺骨干集中到中央文化管理干部学院和 7 家全国基层文化队伍培训基地进行集中培训外，还根据各地实际需求，推出公共文化巡讲和远程培训等多种培训方式。公共文化巡讲广泛发掘师资资源，遴选国内公共文化领域专家组成巡讲组分赴全国开展巡讲，并根据各地需求情况不断丰富巡讲课程内容体系，形成课程目录，采取地方根据巡讲课程目录按需申报的方式，实现地方培训需求与巡讲课程的有效对接。2014 年全年在中央文化管理干部学院和培训基地共举办示范性培训班 31 期，共培训来自全国 32 个省（区、市）的基层文化干部和业务骨干 1344 人；在 22 个省份举办公共文化巡讲 33 期，受训学员达 7000 人次。2014 年，文化部正式启动全国基层文化队伍远程培训，“公共文化空中大课堂”共有全国各省（区、市）近 200 个接收点参与，每期受训学员约 2 万人，全年举办 6 期，受训学员达 10 余万人次。下一步，文化部将不断拓展培训渠道，丰富培训方式和内容，完善远程培训体系，通过“公共文化空中大课堂”、数字图书馆推广工程“网络书香讲坛”、全国文化信息资源共享工程“数字学习港”等项目，全方位、多角度地将优质培训资源直接推送至基层，提供面向基层文化工作者的在线学习服务，切实扩大培训工作的覆

盖面。

（三）进一步重心下移，加大农村和老少边穷地区培训工作力度。正如你们在提案中所说，当前公共文化管理人才欠缺现象在基层特别是县、乡一级公益性文化单位以及老少边穷地区尤为突出。自2014年开始，全国基层文化队伍培训示范性培训将地市社文科长作为培训重点，加大培训力度，计划用3年时间对全国所有地市文化局社文科长进行系统轮训，带动各地市公共文化服务体系建设；举办“大学生村官”和西部少数民族文化干部专题培训班，培养少数民族文化干部和大学生村官；将远程培训接收点下沉至有条件的县级公共文化单位，全国县级接收点50个，内蒙古、云南、新疆、西藏等西部省（区、市）积极组织参与远程培训活动，效果显著。全国基层文化队伍培训还与“春雨工程”——文化志愿者边疆行等重点工作有机结合，2015年上半年共组织5000多名文化志愿者赴50多个少数民族聚居区、贫困县和40多个国家公共文化服务体系示范区（示范项目）创建城市，举办各类文艺演出、辅导讲座、展览展示200多场，服务群众50多万人次。下一步，文化部将认真贯彻落实中办发〔2015〕2号文件有关要求，一方面加强对农村文化队伍的管理和使用，在现有编制总量内，落实每个乡镇综合文化站（中心）编制配备不少于1至2名的要求。设立城乡基层公共文化服务岗位，配置由公共财政补贴的工作人员。稳步推进基层公共文化服务队伍培训，建立培训上岗制度，全面提高从业人员素质。另一方面落实好与中办发〔2015〕2号文件共同印发的《国家基本公共文化服务指导标准》（2015—2020年）要求，引导各地完成“县级以上公共文化机构从业人员每年参加脱产培训时间不少于15天，乡镇（街道）和村（社区）文化专兼职人员每年参加集中培训时间不少于5天”的培训目标，切实加强农村基层公共文化人才队伍建设。

（四）进一步优化公共文化管理相关学科专业体系。目前我国高等院校学科设置体系中与文化建设的本科专业有“公共事业管理”和“文化产业管理”两个相关专业，其中全国共有143所高校开设了“文化产

业管理”本科专业，461 所高校开设了“公共事业管理”本科专业。近年来，教育部积极推动相关部门、科研院所、行业企业制定“公共事业管理”、“文化产业管理”专业教学质量标准，修订人才培养方案，建立健全符合我国国情的公共文化管理相关专业人才培养质量标准体系，加快培养既有艺术知识、又了解经营管理的公共文化管理专门人才。同时注重加强相关专业教材建设，《艺术学概论》《文物学概论》《博物馆学》《管理学》等公共文化管理相关专业教材编写工作取得重要进展。下一步，教育部将着力引导高等院校按照有关规定，科学设置支撑公共文化管理事业发展的相关学科专业，聚集人才培养机制创新，提高人才培养质量，为我国公共文化管理事业科学发展提供强有力的人才保障和智力支撑。

感谢你们对文化工作的关心和支持，希望你们今后继续为文化事业建言献策。

文化部

2015 年 7 月 30 日

全国政协十二届三次会议第4734号提案

案　　由：关于大力加强我国文物保护法律法规宣传的提案

主　　办：文物局

会　　办：司法部　中央组织部

提案形式：个人联名

联名人数：43

第一提案人：单霁翔

联名提案人：王兴东　卢禹舜　史佳华　冯小刚　朱乐耕　刘云志
李胜素　杨晓阳　吴为山　余　辉　张廷皓　阿拉泰
陈凯歌　周予援　胡宏伟　徐安碧　高培芬　董保华
覃志刚　靳尚谊　詹祥生　龙　瑞　田　青　冯　远
冯双白　刘大为　刘宇一　杨承志　励小捷　何水法
言恭达　张国立　陈　平　陈晓光　赵　卫　夏　潮
高　云　郭瓦加毛吉　董圆圆　曾成钢　雷珍民　潘鲁生

内　　容：

我国是享誉世界的文明古国，我们祖先留下了博大精深的文化遗产，使得我国成为世界上保存文化遗产最为丰富的国家之一。这些文化遗产都是我们继承优秀民族传统、创造美好生活的宝贵资源。文化遗产保护是一项以国家投入为主、动员全社会参与的事业。文化遗产事业的顺利发展需要全社会的广泛参与，特别是当前我国文化遗产保护工作正处在关键时期，迫切需要来自各个方面的理解、支持和投入，因此法制宣传教育工作亟须加强。

长期以来，对文化遗产及其环境的破坏，被认为是经济和城市发展

必须付出的代价，这种观点导致的结果，将使文化遗产及其生存环境遭到破坏，最终动摇人们生存的根基。习近平总书记曾对一些地方将经济发展和文化遗产保护对立起来的行为提出警示："如果说以前无知情况下的不重视还可以原谅，那么现在有认识情况下的不重视，那就是意识问题、政绩观问题。"时至今日，仍然有一些人谈到文化遗产保护，就认为保护工作将阻碍城市建设，阻碍经济发展，这是观念意识上的误区，必须通过宣传加以纠正。如果人人都能够明白文物保护法律法规和有关范围界限，知道"红线"和"底线"，就不会将保护与发展对立起来，而会采取更加科学的方法解决问题。

近年来，我国文物法制建设又有新的发展，文物保护法律法规体系正在逐步建立和完善，无法可依的状况逐渐改变。但是长期以来，在文化遗产保护法律法规宣传、教育和推广上，却相对薄弱或处于被动状态，不但对于已有的法律法规在宣传力度和广度方面投入不够，而且在建立持续性和效果显著的宣传机制方面亦需要大力推进。目前，从事、参与和热心于文化遗产保护工作的人员构成，还仍然以各级文物行政部门、专业机构人士和部分专家学者为主。绝大多数的社会公众对文化遗产的关注还大多停留在观光鉴赏的认识上，很少能够有意识地参与文化遗产保护的具体行动，社会广泛参与文化遗产保护的局面尚未形成。

早在 1997 年，国务院就做出了建立和完善"国家保护为主、动员全社会共同参与"的文物保护新体制的部署。但是由于受我国现阶段经济社会发展总体水平的制约，加上各级政府和文物部门宣传、动员能力的局限，这一体制至今尚未形成。一是文化遗产保护尚未成为全社会的自觉行动，全社会参与文化遗产保护的意识有待进一步提高；二是主动接受全民监督、社会舆论监督尚未成为各级政府和文物部门的自觉行动；三是社会力量投入文化遗产事业的机制尚未建立，相关优惠政策迟迟不能到位。

由此可以看出，加强文物保护法律法规宣传的极端重要性。文物保护法律法规的学习、宣传、贯彻是一项长期任务，也是今后一个时期常

抓不懈的重要工作。要使保护文化遗产成为全社会的道德规范和法律准绳，成为每个公民的精神素质。同时，宣传工作的规律是持久反复，文物保护法律法规也要靠不断的宣传，反复的宣传，持久的宣传，才能进入千家万户，人尽皆知。只有通过扎扎实实地学习和宣传，才能使广大民众了解文物保护法律法规的基本精神，各级领导干部熟悉文物保护法律法规的原则要求，各级文物部门人员能够精通文物保护法律法规的内容和各项规定。只有做到妇孺皆知、人人耳熟能详，才能真正形成全社会保护文化遗产、爱护文化遗产的良好风气，使文化遗产保护如虎添翼，达到事半功倍的新境界。

为此建议：

1. 将文物保护法律法规宣传纳入全国普法规划，结合实际，强化实施，切实加大面向各级政府部门，特别是各级领导干部的宣传普及力度。通过调研了解各级领导干部对文物保护法律法规知识掌握情况，督促各级政府部门开展文化遗产普法活动，提高文物保护意识和依法行政意识，杜绝法人违法现象发生，形成学法、知法、用法、守法的氛围，将文物法制宣传与依法行政相结合、与执法督察相结合、与解决实际问题相结合，确保文物保护法律法规的贯彻执行。

2. 加强文物系统从业人员的依法行政意识教育，对学习宣传和贯彻执行文物保护法律法规进行广泛动员，全面推进政务公开，接受社会的监督，显著增强依法保护文物的意识，提高依法行政和依法管理能力，做到在学习、贯彻文物保护法律法规的过程中，各级文物保护部门进一步明确岗位职责，正确履行法律赋予的权力与责任，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，保证文物工作健康有序发展。

3. 实施文物保护法律法规普及工程，增强广大民众参与文化遗产保护的使命感与责任感，使热爱、珍视、保存、维护和抢救文化遗产的理念深入人心，切实唤起全社会文化遗产保护意识，形成全社会广泛参与文化遗产保护的良好氛围，构建文物保护人人有责，保护成果人人共享的良好局面。同时，将文物法治教育纳入国民教育体系，作为高等院校

和中小学校的重要学习内容，在教材和课程设置中加以保证。

4. 充分发挥大众传播媒介在文物法制宣传教育中的重要作用。长期以来，媒体大力宣传文化遗产保护法规，不断加大社会公众对文化遗产事业的关注力度，抨击文物违法犯罪的行为，监督政府部门依法保护文物，有效地增强全社会文物保护意识。应进一步配合全国普法规划的实施，利用信息化传播方法和手段，将现代和传统宣传方式结合起来，进行“立体式”的推广，正确引导社会公众对文物价值的认识，使依法保护文物意识日益深入人心。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4734 号（文化宣传类 355 号）提案答复的函

单霁翔委员：

您提出的“关于大力加强我国文物保护法律法规宣传的提案”交由我局会同司法部、中央组织部办理，经商司法部、中央组织部，现答复如下：

我们非常赞同您对文物保护法制宣传教育工作方面存在问题的分析，这也是我们工作实践中的共识。加强文物保护法制宣传教育是促进文化遗产事业科学发展的有力保障，也是文化遗产事业中的一项重要任务。文物保护法律法规的学习、宣传、贯彻应当是一项长期任务，也是今后一个时期常抓不懈的重要工作。对此，司法部、中央组织部、国家文物局对文物保护法制宣传教育工作一直非常重视，积极推动有关工作的开展，采取了一些积极的措施，特别是在提高各级政府领导干部文物保护和依法行政意识方面，我们把文物法制宣传教育作为干部教育培训的重要组成部分，真正把文物保护法律法规落到实处。主要做法有：一是将文物保护和利用作为地市级领导干部任职培训的重要组成部分，开

设以文物保护为主题的研讨班、培训班，学习研讨国内外文化遗产保护的先进理念与科学做法，宣传推广文物保护法律法规。二是将文物保护法律法规作为“依法治国”教育培训的重要组成部分。在相关专题培训中，围绕文物保护专题开设文化遗产保护利用、文化资源与区域发展等课程，将文物保护法律法规作为贯彻依法治国方略，加强社会主义民主法制建设的重要内容，抓好“关键的少数”的教育培训。三是在第四批全国干部学习培训教材中设置专门章节强化文物保护意识。通过学好用好第四批全国干部学习培训教材，党员领导干部进一步提高了在新形势下做好文物保护的法治意识和法治思维，从而提高依法行政和依法管理能力。

同时，各级文物行政部门和司法行政部门一直高度重视文物保护及相关法律法规的学习宣传，并将其作为全民普法的一项重要内容，特别是“六五”普法以来，各地结合“法律六进”主题活动，向社区居民和广大群众宣读文物保护相关法律法规知识，充分利用大众传媒，向全社会普及文物保护法律知识，为文物保护营造了良好的法治环境。

针对您提出的建议，今后我们还将进一步做好以下工作：一是继续将文物保护法律法规纳入全民普法规划，提高全社会文物保护意识。针对领导干部、青少年、文物系统从业人员等重点对象的不同特点，开展多种形式的普法宣传教育活动。二是切实抓好重点内容宣传。加大对文物保护法及实施条例、文物行政处罚程序暂行规定等相关法律、法规、规范性文件的宣传力度，重点宣传文物保护法律制度，尤其是要向公众普及文物违法犯罪所应承担的相应法律责任等内容。三是组织开展好主题宣传活动。在平时积极组织各地开展文物保护法律法规进机关、进乡村、进社区、进学校等活动，在文化遗产日、博物馆日等重大时间节点，开展好文物法治宣传教育主题实践活动。四是积极创新宣传方式方法。创新报刊、广播、电视等传统传媒宣传方式，用群众喜闻乐见的方式宣传文物保护知识；更好地运用微博、微信等新媒体，丰富宣传内容和形式，将日常宣传与集中宣传相结合，与网民展开互动，扩大影响、

增强实效。五是采取有力措施，继续开展对领导干部文物保护法律法规的教育培训，加强培训的针对性和实效性，精心设计培训课程，采取灵活多样的方式方法，不断增强培训质量，将领导干部学法、懂法、用法落到实处。

感谢您长期以来对文化遗产事业的关心和支持。

国家文物局

2015 年 7 月 14 日

全国政协十二届三次会议第1710号提案

案　　由：关于媒体应注意保护涉案未成年人身份信息及隐私的提案

主　　办：新闻出版广电总局

会　　办：国家互联网信息办

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：高美琴

内　　容：

目前，未成年人的各种权益被忽视的现象较普遍，尤其在网络技术空前发达下的媒体传播造成未成年人隐私被泄露更为严重。近年来，随着校园性侵、虐童等未成年人遭受侵害事件的频发，社会公众对于未成年人权益保护的呼声日益高涨，网络媒体通过对涉及未成年人侵害新闻的争相报道、传播转载，确实引起了相关部门的重视，对于问题及时得到解决发挥了一定积极作用，但是在传播相关新闻的同时，却容易忽视对未成年人身份信息及隐私的保护，给未成年人造成负面影响，甚至终身伤害。正是基于这一现状，最高人民法院新闻发言人在2013年10月《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》及典型案例新闻发布会上特别强调，希望新闻媒体在对性侵害案件进行报道时，注意切实保护好未成年被害人、未成年犯罪嫌疑人和未成年被告人的隐私。

建议：

1. 媒体工作人员应当注意学习相关法律常识。在报道、传播、转载有关未成年人的新闻事件前，有必要了解《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》以及《刑事诉讼法》中关于未成年人隐私保护的相关规定。必须清楚任何案件及其诉讼活动都是动态的过程，报道案件一定要

客观反映案件的整体动态进展情况，避免有头无尾或掐头去尾。

2. 媒体工作人员对于涉及未成年人的新闻，要采取审慎的态度，掌握好报道的分寸和尺度。要尊重未成年被害人、犯罪嫌疑人、被告人的人格权和必要的隐私权，报道内容要符合法律的规定，比如不报道性犯罪的具体细节，不公布未成年人的姓名和图像。

3. 媒体应当对消息进行有效的识别，并依法决定是否刊播转载。换言之，即使有关人员对事件情况做出了介绍，媒体在报道时也应该审视哪些内容适宜传播，哪些信息出于对未成年人权益的保护应予模糊处理。同时，媒体作为一个特殊的社会责任主体，还应当适时在报道中告知公众涉案未成年人享有哪些法律保护，隐去其身份信息的原因何在，由此引导舆论良性互动。

4. 媒体管理机构应加强对媒体的监督与制约，规范行业操守和行为。建议由政府新闻宣传部门制定相关管理办法，通过有效指导培训和监督管控，对网络管理人员及媒体记者进行必要的法制教育，及时筛查、制止、删除披露未成年人身份信息及隐私的报道或有关网页，研究制定相应批评惩戒制度，营造维护未成年人权益的良好舆论氛围。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1710 号（文化宣传类 123 号）提案答复的函

高美琴委员：

您提出的“关于媒体应注意保护涉案未成年人身份信息及隐私的提案”收悉，现答复如下：

我局、国家网信办等部门高度重视对未成年人身份信息及隐私的保护，积极采取多项措施加强对新闻媒体涉未成年人宣传报道的管理，切实保障未成年人的合法权益。

一、加强内容监管，维护未成年人合法权益

一是通过召开工作会议、印发简报等方式要求新闻媒体及其从业人员依法维护公民个人隐私权，尤其对刊播涉及未成年人的报道，要求遵守我国对未成年人保护的法律规定，维护未成年人的合法权益，未获得未成年人的监护人同意，不能报道未成年人身份信息及个人隐私，报道违纪违法案件，要求自觉遵守案件报道的纪律，对犯罪行为、作案手段不作细节描写，不渲染凶杀、暴力等情节和场景。二是综合报刊年检、内容审读、舆情监测、核查举报等多种措施加强对报刊内容的审读管理，及时发现查处传播不利于少年儿童身心健康的有害信息、侵害未成年人合法权益的报刊。三是将未成年人的信息保护作为互联网内容管理的重要内容，坚决查处在微博、论坛、博客等互动环节贴发侵犯未成年人隐私权、人格权的信息内容。

二、开展专项行动，净化文化环境

为给青少年健康成长提供良好文化环境，针对面向青少年的报刊读物，连续两年开展专项治理行动，及时发现、从严查处了一批含有凶杀、暴力、淫秽色情等肆意宣扬社会负能量、损害青少年身心健康的报刊。2014 年，依法查处了《中华少年》等 11 种青少年报刊违法违规案件，给予《中华少年》《动动画世界》《时代漫游》停业整顿处罚，给予《奥秘》《漫画世界》等 7 种报刊警告处罚、《科海故事博览》通报批评并缓验。自 2013 年以来，开展专项治理，集中清理包括未成年人在内的网上公民个人通信方式、家庭成员情况等隐私信息以及偷拍、偷录他人隐私的图片和音视频信息。

三、加强培训，组织从业人员学习相关法律常识

编写了《新闻采编人员职业规范》《案件报道管理规定》等，并将其作为重要组成部分编辑出版了《新闻记者培训教材（2013）》，新闻伦理、采编规范、新闻法规及与新闻报道相关的《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》的部分条款均是书中重要内容。此外，以该教材为主体，成功组织全国 30 多万采编人员开展集中培训考核工作，使新闻

采编人员全面了解相关法律法规，深入理解新闻采编规定、职业规范等具体内容，切实增强自觉遵守采编秩序，保护未成年人隐私的意识。先后组织多次全国重点新闻网站、主要商业网站负责人培训班，各地也组织属地主要网站负责人，重点学习《全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定》、《未成年人保护法》等法律中关于保护公民个人隐私特别是未成年人隐私保护的内容，增强网站工作人员对保护公民个人隐私重要性的认识。

四、部署各大网站向社会做出承诺，履行主体管理责任

为督促各大网站切实履行主体管理责任，安排人民网、新华网等中央重点新闻网站，并部署各地网信部门指导属地主要网站，签署“承诺书”，向社会公开承诺，严格遵守法律规定，采取有效措施保护包括未成年人在内的公民个人信息安全，及时接受、核实、处理涉及公民个人隐私的投诉举报。各大网站通过完善“网站公约”、举报处理制度、提高人工巡视频率等有效措施，确保对侵犯隐私信息的及时清理。

下一步，我局、国家网信办将多措并举，继续加大对违法违规行为的治理力度，进一步规范新闻采编秩序，确保维护未成年人合法权益。进一步做好涉未成年人案件网上新闻的管理，督促新闻网站、商业门户网站严格依法依规采编报道，杜绝侵权行为；加大举报查处力度，对网民通过互联网违法和不良信息举报中心举报的侵犯未成年人隐私的信息，坚决进行处理。

感谢您一直以来对新闻出版工作的关心和支持。

新闻出版广电总局

2015 年 7 月 1 日

全国政协十二届三次会议第3595号提案

案　　由：关于在“十三五”规划中强化著作权保护的提案

主　　办：新闻出版广电总局

会　　办：最高人民法院　发展改革委

提案形式：个人联名

联名人数：49

第一提案人：杨承志

联名提案人：王书平　尹　力　冯　远　尼玛泽仁　成　龙　许钦松
励小捷　吴长江　何水法　言恭达　宋丹丹　张　海
张国立　陈建功　周予援　孟广禄　赵秀君　姜　昆
夏　潮　黄　宏　盛小云　覃志刚　靳尚谊　潘鲁生
王兴东　叶少兰　冯双白　巩汉林　刘兰芳　李　翔
吴　欢　吴为山　余　隆　汪国新　宋春丽　张廷皓
阿拉泰　陈维亚　单霁翔　赵长青　施大畏　袁慧琴
徐利明　梅葆玖　韩书力　曾成钢　滕矢初　魏积安

内　　容：

党的十八届四中全会将全面依法治国提高前所未有的战略高度，明确了强化法治思维、运用法治方式、提高法治能力是未来一个时期谋划我国各项事业发展的基础。2015年将要研究制定《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称“十三五”规划）。我们希望在制定《“十三五”规划》中，进一步关注依法治理文化领域侵权盗版问题，用法治思维、法治方式，加大依法保护著作权的力度，在新的历史起点上运用法治手段保障包括文艺家在内的原创作者的合法权益，推动国家文

化创新能力的稳步提升。

当前我国文艺领域的著作权保护现状不容乐观。改革开放以来，我国的知识产权保护特别是著作权保护工作取得了显著成果，但与我国文化经济社会发展不相适应。据中国文联 2012—2013 年间的专项调查，文艺家和文艺工作者遭遇著作权侵权的比例占 50% 以上，有的艺术门类高达 70%。尽管文艺界长期呼吁加强著作权保护，政府各部门和有关机构也做了大量工作，但始终无法有效遏制侵权盗版的蔓延态势。当前，文艺界面临的著作权保护三大难点：

（一）法律制度虽不断修订，但仍然明显滞后性。

目前，我国已完成了以《著作权法》为基础，《著作权法实施条例》《信息网络传播权保护条例》等 6 个条例为补充的著作权法律制度体系，但在实施中存在突出问题亟须解决。一是《著作权法》的一些规定明显滞后。我国《著作权法》自 1991 年实施至今，虽然经历了两次修订，但都是被动、局部的修订，法律主体框架和内容还停留在计划经济时代的社会状况与文化需求中，未能完全反映我国经济社会发生的深刻变化，不足以激励和保护创作者的积极性。例如，法定赔偿额的上限至今仍是 50 万元，致使侵权成本低、赔偿金额少的情况普遍出现，不少艺术家对通过诉讼维权心灰意冷而放弃维权。二是部分法律规定无法执行。《广播电台电视台播放录音制品支付报酬暂行办法》实施已五年，但除了部分中央媒体外，多数广播电台电视台仍未向著作权人支付音乐作品使用报酬，使法律制度流于形式，音乐界的词曲作者大都对此不满。三是部分领域法律缺失。例如，有关民间文艺作品著作权保护的专门法律制度已研究起草 20 多年，但至今还没能出台。总的来看，习近平总书记在党的十八届四中全会指出的“有的法律法规解决实际问题的有效性不足，针对性和可操作性不强；立法效率需要进一步提高”的问题，在我国著作权领域现实存在。

（二）著作权诉讼纠纷日益增多，举证难、审判周期长、执行难的问题普遍存在。

据司法系统统计，近年来知识产权案件一直居高不下，呈现明显递增趋势。仅北京法院系统2014年全年受理的知识产权案件就有20000件以上，其中涉及著作权的案件有近9000件。为加强知识产权保护，2014年，北京、上海、广州成立了知识产权法院。但这只是从机构的专业性上向知识产权案件作了倾斜，而困扰文艺家运用司法手段维权的三大难题——举证难、诉讼周期长、执行难的突出问题仍未得到足够重视，未能有效解决。第一，举证难。我国民事诉讼法规定了原告有举证的责任，否则有可能面临败诉的结局。但在文艺界的著作权诉讼中，艺术家群体面对网站、出版社、广播电视台甚至文化公司，都处于明显的弱势，包括违法所得等重要侵权证据一般都掌握在侵权方手中，原告或其代理人难以取证。第二，诉讼周期长。目前知识产权侵权案件的审理期限若能达到6个月就属于比较乐观的情况，而类似电影、电视剧等文艺作品，在现代商业环境下的核心收益期也就只有3至6个月，其收益周期和诉讼周期存在明显冲突，很有可能诉讼结果还没有出来，市场收益就被侵权者瓜分了。第三，执行难。文化领域的企业，普遍具有分散的特点和轻资产属性，且大多都是圈内人经营，由此造成司法判决被执行人难找，被执行财产难寻，协助执行人难求的情况时有发生。这“三难”成为著作权保护的瓶颈。

（三）著作权行政执法力度不足以震慑侵权盗版行为。

法律的生命在于实施，法律的权威在于执行。在著作权法规的执法中，各级著作权管理和文化市场管理部门虽然都做了不少工作，但有限的行政执法资源和力度，仍然难以对侵权盗版形成常态化的高压态势。实际工作中，版权行政管理部门的力量显得捉襟见肘，特别是在中西部地区，日常执法工作往往力不从心。

建议：

全面依法治国，从解决实际存在的突出问题入手，大力推进著作权保护工作。这不仅是依法维护广大文艺家等原创著作权人的合法权益，还关乎国家文化创新力、软实力的提升。落实党的十八届四中全会关于

全面推动依法治国的战略部署，在编制“十三五”规划中，切实加强著作权保护工作：

1. 在规划中强化依法保护著作权工作。建议优化依法保护著作权的相关资源配置，创新著作权保护的务实举措，强化在该领域实现有法可依、有法必依、执法必严的法制化建设目标。

2. 加速著作权领域的法制建设。建议全国人大法工委、国务院法制办等立法部门，一方面加速对现有《著作权法》的修订，抓紧出台已修订多年的《民间文学艺术作品著作权保护条例》等法规；另一方面加强对实施《广播电台电视台播放录音制品支付报酬暂行办法》、《著作权集体管理条例》等重要法律规章的有效监督检查，真正保障有关法规制度落到实处。

3. 创新著作权司法工作机制，加大执法工作力度。针对著作权诉讼取证难、周期长、执行难等问题，建议最高人民法院组织专项调研，鼓励社会创新，寻找解决对策，加大执法力度。

4. 建议加大著作权执法的人力、财力投入，切实在有法可依的基础上，实现执法必严，违法必究的法治化新常态。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3595 号（文化宣传类 280 号）提案答复的函

杨承志等委员：

你们提出的“关于在《‘十三五’规划》中强化著作权保护的提案”收悉，现答复如下：

近年来，我国文化产业迅速发展，版权保护工作不断得到加强。但由于著作权立法、司法、执法的不完善，广大文艺家和文艺工作者遭遇侵权盗版的情况还时有发生，版权保护工作亟待进一步加强。最高人民

法院、国家发展改革委和我局等有关部门，针对上述问题，采取了一系列措施加大对侵权盗版的惩处力度，积极推动文化产业的健康发展。

一、积极推动著作权法第三次修订工作。根据国务院领导指示和2011年、2012年立法工作计划，著作权法修订工作被列入国务院当年立法工作计划。我局作为国务院著作权行政主管部门，承担了起草著作权法修订草案的任务。近年来，我局秉承“集思广益、解决问题”的理念，坚持公开、透明、广泛听取社会各界意见和建议。2012年12月18日，向国务院呈报了《中华人民共和国著作权法》（修订草案送审稿）。目前，著作权法修订已列入《国务院2015年立法工作计划》预备项目，我局正在积极配合国务院法制办对送审稿进行全面审议。

就完善立法而言，送审稿分别从民事和行政法律责任两方面加大了著作权保护力度。在民事赔偿责任方面，送审稿一是将法定赔偿额从现行法的50万元提高至100万元，二是将权利交易费用的合理倍数增加为赔偿请求额的计算标准，三是增加了惩罚性赔偿的规定。在行政法律责任方面，送审稿在《著作权法实施条例》规定的基础上提高了罚款的数额，将数额从10万元提高为25万元，并增加了著作权行政管理部门的查封扣押权，以便有效遏制著作权侵权行为。

二、切实推进解决著作权诉讼中存在的瓶颈问题。近年来，最高人民法院高度重视对著作权案件的审理工作，努力加强对著作权的保护。一是充分发挥典型案例的示范作用。通过信息化手段大力推进司法公开和生效判决文书上网，每年在全国范围内推出包括著作权案件在内的重大典型案例。二是发挥行业协会和著作权集体管理组织的作用。三是研究和制定举证指引。四是积极推进以审判为中心的诉讼制度改革。法官员额、主审法官制等重大改革措施已出台或在试点中，将为法官公正高效完成审判工作提供必要的人员和资源支持。五是在知识产权诉讼中创造性地引入专业技术人员。2014年12月30日，最高人民法院发布了《关于知识产权法院技术调查官参与诉讼活动若干问题的暂行规定》，对于涉及音乐、美术、喜剧、影视等文艺作品的著作权案件，面临专业问

题时，亦将探索参照该规定由相关领域专业人员参与诉讼活动。

三、不断加大打击侵权盗版工作力度。2005 年以来，各级版权行政执法部门坚持日常监管与专项治理相结合，相继开展了盗版音像制品、软件预装、图书馆盗版、违规光盘复制企业、高校盗版盗印教材等专项治理行动，版权执法监管成效显著。据不完全统计，2005 年至 2013 年，全国版权行政执法部门共办理行政处罚案件 6.47 万件，移送司法机关案件 2656 件，收缴各类侵权盗版制品 4.39 亿件。特别是连续十年开展的“剑网行动”，针对网络文学、音乐、视频、游戏、动漫、软件等重点领域，集中强化对网络侵权盗版行为的打击力度，共查办案件 4681 起，依法关闭侵权盗版网站 2676 个，没收服务器及相关设备 1178 台，罚款人民币 1135 万元，移送司法机关追究刑事责任案件 388 件，相继查处了百度文库侵权案、360 侵权案、亚马逊销售盗版图书案等一批侵权盗版大案要案，得到国内外权利人的充分肯定和社会公众的高度评价。

四、开展网站版权重点监管工作。2009 年，针对视频网站侵权盗版高发的态势，创新工作理念，启动了网站版权重点监管工作。目前，各地版权部门实施重点监管的网站达到 3029 家，我局直接监管了包括百度、优酷、土豆在内的具有全国影响的重点视频网站 20 家。目前，版权部门重点监管的网站传播的影视作品占到全国网站传播影视作品总量的 95% 左右，彻底改变了视频网站版权混乱的局面，大幅提高了视频网站的正版率，版权资源使用有序的局面已经形成。如，腾讯视频以 2.5 亿元购买了《中国好声音》网络版权；爱奇艺以 2 亿元购买了湖南卫视五档节目，充分反映出企业对版权的尊重。

以上是版权保护工作的情况和基本成效。但如你们提案所提出的，著作权保护仍存在很多亟待解决的突出问题。下一步，我局、最高人民法院、国家发展改革委将积极借鉴你们提出的宝贵意见，在“十三五”规划编制中将著作权等知识产权保护工作放在重要位置，并考虑在规划中提出完善著作权法律法规等任务，进一步加强版权保护工作。

1. 进一步完善著作权法律制度，进一步完善人民法院对著作权案件的审理工作。加速推进《中华人民共和国著作权法》的第三次修订工作，进一步强化著作权保护工作的力度。深入开展《著作权法实施条例》《信息网络传播权保护条例》《著作权集体管理条例》等法规的修订调研工作。进一步推进《民间文学艺术作品著作权保护条例》（草案）的修改完善工作。

2. 进一步加大对侵权盗版的打击力度。开展好包括治理网络音乐、网络云存储空间、应用程序 APP、广告联盟四个方面专项整治在内的打击网络侵权盗版“剑网 2015”专项行动，在去年基础上进一步规范网络转载版权保护工作。各级版权行政执法部门将加大对网络侵权盗版案件的行政处罚力度，确定一批网络侵权盗版重点案件，集中力量、快速查办；对侵权事实严重、社会影响大的侵权盗版网站，将依法从严查处，对涉嫌构成犯罪的，根据“两法衔接”机制及时移交公安部门立案查办。

3. 进一步加强法制宣传教育工作。通过曝光一批网络侵权盗版典型案件，深入开展警示教育工作，对检查、督查中发现的违法企业、个人进行法制教育，在全社会树立保护版权、“先授权、后传播”的法律意识，使其自觉遵守相关法律法规。

感谢你们对新闻出版版权工作的关心和支持！

新闻出版广电总局

（国家版权局）

2015 年 8 月 10 日

全国政协十二届三次会议第3658号提案

案　　由：关于设立我国“全民阅读日”的提案

主　　办：新闻出版广电总局

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：6

第一提案人：聂震宁

联名提案人：欧阳常林　黄友义　黄国柱　唐　宁　黄扬略

内　　容：

党的十八大报告明确提出要“开展全民阅读活动”，充分体现了中央对这项文化民生工程的高度重视。深入开展全民阅读活动，对于践行社会主义核心价值观，提高国民科学文化素质和思想道德素质，建设社会主义文化强国，全面建成小康社会具有重要意义。

我国全民阅读活动目前已经取得了一定的进展，打下了良好基础。1997年文化部即组织开展以全民阅读为主要内容的“知识工程”建设，至今仍在实施中。中央、国务院11个部委连续9年发布开展全民阅读活动的年度通知，指导各地开展全民阅读活动。2013、2014年度，国务院法制办把《全民阅读促进条例》起草工作列入立法计划。2014年，江苏省人民代表大会常务委员会《关于促进全民阅读的决定》、湖北省人民政府《全民阅读促进办法》公布并于2015年实施。全国各地各类阅读活动广泛开展。“深圳读书月”“江苏读书节”“书香荆楚”“书香八闽”“书香岭南”“三湘读书月”“天山读书节”“三秦书月”“书香龙江”“书香八桂”“北京阅读季”“书香重庆”等各地读书节、读书周、读书月、阅读季等阅读活动逐渐成为地方开展全民阅读活动的主体平

台。与此同时，各地阅读设施建设日益完善。各类图书馆及图书馆分馆建设，农家书屋、职工书屋、社区书屋、连队书屋、寺庙书屋、城乡阅报栏（屏）等全民阅读设施数量不断增加，配套日益升级，制度不断完善，推动全民阅读服务标准化、均等化，努力满足人民群众多层次多样化的阅读需求。

尽管我国全民阅读活动取得了一定的进展，但是，由于我国经济社会发展水平制约和文化建设水平相对滞后，目前，我国国民阅读能力仍然落后于许多发达国家，全民阅读公共服务能力与人民群众日益增长的精神文化需求之间尚存在较大差距。这与拥有五千年灿烂文明的中华民族的历史地位很不相称，与社会主义文化强国建设的战略目标很不适应。全民阅读是一项长期的历史任务，需要持之以恒地开展下去。为了改善国民阅读状况，提升全民阅读水平，确保全民阅读活动广泛、深入、持久进行下去，我们建议：

1. 设立国家“全民阅读日”。

尽管 1994 年联合国教科文组织已经确定每年的 4 月 23 日为“世界读书日”，可许多国家仍然设立有本国特色的国家读书日、读书周。我国是拥有五千年文明的泱泱大国，具有独具特色的阅读传统，值得继承和弘扬，而当前，推动开展全民阅读活动的需求十分紧迫，设立具有中华文化特色的全国性读书日很有必要。我国读书节日倘若鲜明地确定为“全民阅读日”，则更能体现我国构建现代公共文化服务体系的文化建设特色。

2.“全民阅读日”可以定在每年的 9 月 28 日。

9 月 28 日是中华民族文化巨人孔子的诞辰日。把孔子诞辰日确定为我国“全民阅读日”，既体现中华文化的传统和特色，又有利于在世界上受到广泛关注和认同。每年 9 月正处于我国大中小学生新学年的开始，距离我国教师节不远，适于开展广泛深入的读书活动。

3. 由国家确定“全民阅读日”，有利于将目前全国各地自行开展的读书节、读书日、读书周、读书月等统一规范起来，形成全民阅读活动

的集聚效应。

在“全民阅读日”期间，可以由国家有关部门和社会文化团体向全国公布推荐的优秀书目，并在全国各地开展形式多样的鼓励阅读、帮助阅读、指导阅读的活动，通过广播、电视、报刊、网络等媒体进行广泛宣传，推动基层图书馆以及各类书屋建设，鼓励群众多读书、读好书、善读书，形成全民阅读热潮。与此同时，这也利于全球各地孔子学院在每年的这一天举行各种活动，纪念孔子诞辰并开展阅读中国图书的活动。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3658 号（文化宣传类 288 号）提案答复的函

聂震宁等委员：

你们提出的“关于设立我国‘全民阅读日’的提案”收悉，现答复如下：

一、全民阅读工作总体情况

自 2006 年 4 月开始，我局会同中央宣传部等部门，围绕党和国家中心工作，连续 10 年在全国范围内开展主题鲜明、形式多样、内容丰富的全民阅读活动，为培育和践行社会主义核心价值观、提高国家文化软实力发挥了重要作用。

（一）中央领导倡导阅读。党的十八大报告和 2014、2015 年政府工作报告都提出开展全民阅读活动，为深入开展全民阅读工作指明了方向。习近平总书记、李克强总理等党和国家领导人率先垂范、倡导阅读，带动阅读蔚然成风。今年 4 月 23 日“世界读书日”，刘云山、刘延东、刘奇葆同志还出席了中华书局读者开放日活动，有力营造全民阅读浓厚氛围。

（二）多出好书引领阅读。推出一大批学习宣传习近平总书记系列

重要讲话精神、加强中国特色社会主义和中国梦宣传教育、培育和践行社会主义核心价值观等重点主题图书，弘扬主旋律，传播正能量。连续12年向全国青少年推荐100种优秀少儿图书，连续5年推荐“大众喜爱的50种图书”，向全国老年人推荐优秀出版物，充分发挥优秀图书的引领示范作用。

（三）创新方式推广阅读。从2010年起连续举办4届“书香中国”全民阅读电视晚会，聘请文化名人担任全民阅读形象代言人，受到社会各界广泛好评。2014年开展首届“书香之家”推荐活动，996个家庭入选，带动全民阅读进入千家万户。开展“百社千校”阅读活动，2014年向全国3700多所中小学校捐赠4600万码洋优秀图书。

（四）品牌活动推动阅读。北京、上海、重庆、深圳、广州、苏州等400多个城市常设读书节、读书月活动，培育了“书香中国”“书香上海”“书香江苏”“书香岭南”“书香荆楚”“三湘读书月”“深圳读书月”等一大批书香品牌，每年吸引8亿多读者参与读书活动。2013年深圳市获得联合国教科文组织授予的“全球全民阅读典范城市”称号。

（五）基础工程保障阅读。充分发挥全国60多万个行政村农家书屋的平台作用，推动10亿册图书进农村。各地以农家书屋为平台开展了丰富多彩的农民读书活动，并带动社区书屋、职工书屋、寺庙书屋、连队书屋等基础阅读设施建设取得积极进展。2013—2014年，通过实体书店扶持试点重大项目安排2.1亿元，支持实体书店111家（次）。2015年4月28日，正式启动“书香中国e阅读”工程试点工作，通过中国移动、中国联通、中国电信手机阅读平台定期向北京、上海、广州、深圳等地1000万进城务工人员手机用户免费推送优质内容的电子图书和期刊，着力保障其基本阅读需求。

（六）完善机制促进阅读。2013年3月，启动《全民阅读促进条例》的立法工作。目前已起草完成《全民阅读促进条例》（草案）及其立法说明。2015年5月，正式征求了发改委、财政部、教育部、文化部的意见。此外，经过大力推动，江苏、湖北、辽宁已经先后出台了本省的全

民阅读法规。广东、福建、湖南等25个省（区、市）成立全民阅读活动组织领导机构，在整合资源、开展活动、宣传推广等方面发挥了重要作用。

二、下一步工作安排

根据你们提出的建议，我局将采取以下措施进一步深入推进全民阅读工作。

（一）积极推动设立阅读节日。目前，4月23日“世界读书日”已经在一定程度上成为广大群众读书的节日。《全民阅读促进条例》（草案）第十九条也明确提出“各级人民政府及有关部门应当在每年4月23日‘世界读书日’、9月28日‘孔子诞辰日’及其他重要节庆日期间组织开展全民阅读活动”。此外，江苏、辽宁等地已通过立法将每年的4月23日正式定为本省的“全民阅读日”，有力推动了当地的全民阅读活动。为此，我局将和中宣部、国务院法制办等部门进一步研究，广泛听取社会各方意见，在4月23日“世界读书日”和9月28日“孔子诞辰日”中选择一天，积极推动设立为我国的阅读节日。

（二）加快推进全民阅读立法。目前，《全民阅读促进条例》（草案）及其立法说明已经起草完成。按照相关立法程序，将与国务院法制办积极协商，尽快向社会公开征求意见，争取年内正式提交国务院审议。

（三）推动建立组织领导机构。与中宣部、财政部、教育部等部门进一步协商，尽快推动建立国家层面的全民阅读组织领导机构（国家全民阅读促进委员会）和工作协调机制，邀请中央领导同志担任委会员主任，推动各地各部门在各自职责范围内组织开展全民阅读工作。

（四）实施重点群体阅读工程。一是加快实施“书香·童年”阅读工程。2014年12月，邀请出版、教育、心理、儿童文学等领域一流专家学者和高水平作者组建专家团队，启动了阅读书包（0—3岁）研制工作。2015年6月，项目组赴青海、甘肃等地调研，目前正根据调研情况对阅读书包（0—3岁）产品进行改进。8月，将组织相关领域专家召开论证会。预计于10月正式向青海、甘肃等中西部贫困地区试点发放。

二是继续推进“书香中国e阅读”工程。在已有基础上，进一步扩大该工程的覆盖范围并增加推送内容，预计2016年覆盖3000万进城务工人员。

（五）认真制订全民阅读规划。结合国家“十三五”规划编制工作，加快组织编制全民阅读规划，进一步明确全民阅读的战略目标、重点任务等，就加强优质阅读内容生产供给，加大全民阅读基础设施建设力度，加强全民阅读活动宣传推广，着力保障重点人群基本阅读需求等方面作出规划。

（六）加强各类优秀图书推荐。在“六一”儿童节前，继续向全国青少年推荐百种优秀图书，并组织开展暑期少年儿童读书活动。重阳节前，做好向全国老年人推荐优秀图书活动。春节前，组织重点媒体开展年度“大众喜爱的50种图书”推荐活动，组织开展春节读书活动和文化惠民活动。做好中国优秀传统文化出版物、少数民族优秀出版物等推荐活动。

（七）引领全民阅读良好风尚。重点组织开展好“书香中国”系列活动、“书香之家”推荐活动、全民阅读公益广告投放工作、“书香中国万里行”系列宣传报道、“百社千校”阅读活动等项目。继续指导和支持各地开展“读书月”、“读书季”、“读书节”等阅读活动，努力营造良好的社会阅读氛围。

感谢你们对新闻出版工作的关心和支持！

新闻出版广电总局

2015年8月21日

全国政协十二届三次会议第4741号提案

案　　由：关于准确定义互联网出版概念，尽快立法加强互联网出版管理的提案

主　　办：新闻出版广电总局

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：44

第一提案人：李东东

联名提案人：张世平　甄　砚　杨学义　万　捷　王　求　王国庆　韦建桦　艾克拜尔·米吉提　白岩松　邬书林　刘　越　何建明　张丕民　张海涛　陈俊宏　周锡生　聂震宁　黄友义　黄扬略　崔大庸　程蔚东　翟惠生　姜　力　马德秀　于　芳　马　利　王　涛　王庚年　卞晋平　龙新南　冯丹藜　刘　春　李国华　何崇元　张晓林　张德修　欧阳常林　郝振省　唐　宁　黄书元　黄国柱　韩三平　舒安娜

内　　容：

目前，基于大数据、数字化的新媒体发展迅速，内容丰富，传播手段先进，获取信息便捷，越来越多的人放弃传统媒体转而成为新媒体的忠实受众。

实际上，这种新媒体的内容都应当属于出版内容，我们称之为网络出版。

目前我国对于网络出版的管理分散在多个部门，如公安部（涉及国家安全信息的监测）、工业与信息化部（设立网站批复）、国家互联网信

息办公室（互联网内容的管理、对网站的处罚等）、国家新闻出版广电总局（审批电子报刊、涉及色情、淫秽的网络内容的打击处罚、网络著作权的保护等）等等，各部委、机构在依法对网络出版实施管理时，存在分工缺乏相关法律依据、工作职能交叉、管理领域尚有盲区等问题，难以适应大数据时代错综复杂的局面。

而网络传播的内容存在真假混杂等多种问题，也不容忽视。在大数据时代，每个人都是信息发布源，不受时间、地域、语言的影响，海量的信息可以在最短的时间内发布到全世界。由于大数据时代到来太迅速，导致国家机构来不及应对，出现了不少问题，直接影响社会的稳定与和谐。如：网络谣言一旦传播，要花费大量的成本去澄清；对于网络上的一些“问题”言论，有关部门删除时缺乏法律依据，终将会导致被发布者告上法庭；传统报刊、出版社设立的微信公众号、网络版、微博客、iPad 版等数字出版内容，目前没有相关的法律法规明确审批与监管的部门与机构，导致内容的管理成为盲区；网络发布内容被侵权的问题十分严重。诸如此类实践中的问题都在证明，如不及时对网络出版立法，实施规范管理，将会直接影响社会安定和谐，并导致种种社会问题的爆发。

建议：

1. 全国人大与国务院有关部门尽快立法，规范网络出版的准确概念，依法设立统一归口管理网络出版的机构。

2. 由多年分管出版机构与出版活动的国家新闻出版广电总局依据《出版管理条例》对网络出版实施管理，在国家层面立法来不及的情况下尽快出台相关的规章和规范性文件，覆盖网络出版的所有内容，以规范网络出版活动，保障网络出版安全。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4741 号（文化宣传类 358 号）提案答复的函

李东东等委员：

你们提出的“关于准确定义互联网出版概念，尽快立法加强互联网出版管理的提案”收悉，现答复如下：

一、关于全国人大与国务院有关部门尽快立法，规范网络出版的准确概念，依法设立统一归口管理网络出版的机构的建议。作为党中央、国务院和相关现行法律法规明确授权的网络出版主管部门，我局采取积极措施，不断加强网络出版管理，取得了较好成效。但网络出版内涵外延不够清晰、网络信息管理职责不够明确、欠缺相关法律法规等问题仍然存在。我局赞成全国人大与国务院有关部门在充分调研基础上，加快网络出版等网络信息领域的立法工作，规范网络出版、网络信息等相关概念，明确管理机构和管理职责，以法律的形式保障网络信息内容安全。

二、关于尽快出台相关规章和规范性文件，规范网络出版活动，保障网络出版安全的建议。为适应网络出版行业发展态势，满足网络出版管理需要，自 2013 年以来，我局依据《出版管理条例》，组织启动了《互联网出版管理暂行规定》的修订工作，起草了《网络出版服务管理规定》。新起草的《网络出版服务管理规定》，从网络出版发展现状和现行管理体制层面对网络出版服务、网络出版物等概念进行了规范，进一步明确了各级出版行政主管部门的网络出版管理职责。目前，《网络出版服务管理规定》已根据《规章制定程序条例》，完成公开征求意见和定向征求意见程序，并进行了修改完善，目前，已经总局局务会议研究通过。拟于近期会签后发布。同时，在现有规范性文件基础上，我局正

在进一步研究起草网络文学、网络游戏等网络出版相关细分领域具体管理制度和规则。

感谢你们对新闻出版工作的关心和支持！

新闻出版广电总局

2015 年 8 月 27 日

全国政协十二届三次会议第0722号提案

案　　由：关于完善国家通用语言文字立法的提案

主　　办：教育部

提 案 形 式：专委会提案

第一提案人：全国政协社会和法制委员会

内　　容：

语言文字是传承中华民族优秀传统文化的主要工具，是中华文明延续五千年的重要载体。自2000年《国家通用语言文字法》实施以来，我国语言文字工作正式纳入法制化轨道，提高了广大人民群众语言文字应用能力和语言文化素养，弘扬传播了中华优秀文化。

近年来，随着经济社会高速发展，人民群众的语言文字生活日益丰富，语言文字需求日益多元，语言文字观念发生深刻而剧烈的变化。面对语言文字工作新挑战，语言文字工作法治化、制度化建设还存在一些这样那样的问题。

一、语言文字的执法体制机制还不够健全完善。《国家通用语言文字法》规定国家语委和地方语言文字工作部门行使语言文字监督管理职责，但国家语委和各省（区、市）省级语委作为议事协调机构，皆无行政执法主体资格。各有关部门在语言文字工作方面的职责也需要进一步细化。

二、现行《国家通用语言文字法》刚性不足，操作性差。《国家通用语言文字法》主要以教育、提倡为主，最高级别“处罚”仅为“批评教育”，惩戒力度不够，给执法工作带来一定困难，整体效果不佳。

三、随着经济社会发展，语言文字应用中出现一些急需规范、解

决的新问题，而现有法律手段难以有效应对。现实中，外语词、字母词使用过多、不规范，与中文夹杂使用现象比较普遍；网络语、流行语不断翻新；部分地区片面强调方言保护；随着工商注册制度改革、贸易投资便利化、综合改革试验区等重大举措的推行，一些企业提出在注册企业名称时放宽政策，允许使用外语词、数字，一些开发区、试验区希望在对台交流中能够允许使用繁体字。这些现象的出现，在一定程度上冲击了语言文字规范应用。由于现行《国家通用语言文字法》中有关规定比较原则和宏观，对于社会语言生活中出现的这些新情况、新问题，或没有对应的条文规定，或规定缺乏操作性，如不能及时通过完善立法予以解决，将对国家通用语言文字规范使用产生不利的影响。

建议：

1. 尽快启动修改《国家通用语言文字法》工作，如短期内不能修改，则应尽快制订《国家通用语言文字法》的实施办法，健全语言文字法律法规体系，促进语言文字事业健康发展。

2. 进一步明确《国家通用语言文字法》的执法主体，提高各级政府相关主管部门依法管理、严格执法的自觉性和主动性。增强相关法律法规刚性，依法依规及时纠正语言文字使用中出现的不规范现象。

3. 在下一次修改宪法时，把《国家通用语言文字法》中关于国家通用语言文字的有关规定上升为宪法规定，以便以宪法为指导完善国家通用语言文字法律体系，以便有关部门更好地依宪依法开展语言文字工作。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0722 号（教育类 070 号）提案答复的函

全国政协社会和法制委员会：

你们提出的“关于完善国家通用语言文字立法的提案”收悉，现答复如下。

关于修改《国家通用语言文字法》，2012 年发布实施的《语言文字规划纲要》“主要任务”中提出，“研究修订《国家通用语言文字法》，争取在 2020 年前完成《国家通用语言文字法》的修订工作”。我们将进一步落实纲要精神，积极与国务院法制办、全国人大等单位沟通，争取尽快将修订《国家通用语言文字法》列入国务院立法计划。因修订《国家通用语言文字法》在短时期内难以实现，2013 年以来，我们开展了《〈国家通用语言文字法〉实施办法》（拟以国务院行政法规形式公布，以下简称《实施办法》）研制工作的前期调研，在此基础上，今年启动了《实施办法》起草工作，计划于今年年底前形成《实施办法》初稿，力争明年报国务院法制办后进入立法程序。目前，教育部正在研制《国家语言文字事业发展“十三五”规划》，其中，提出了“推动《国家通用语言文字法》修订工作，制定公布《实施办法》，将语言文字规范化要求渗透、融入相关法律法规的制定修订工作”的要求。“十三五”期间，我们将按照《语言文字规划纲要》和《国家语言文字事业发展“十三五”规划》的要求，大力加强法制建设，完善语言文字法律法规体系。

关于明确《国家通用语言文字法》的执法主体，严格执法自觉性、主动性，增强相关法律法规刚性的建议，我们将在《实施办法》和《国家语言文字事业发展“十三五”规划》中进一步明确各部门职责，并利

用研制《实施办法》和《国家语言文字事业发展“十三五”规划》的契机，加强语言文字依法监管工作，“十三五”期间，我们将联合各部门开展综合执法和专项检查督导，督促各相关部门依法履行语言文字工作职责。

关于把《国家通用语言文字法》有关规定上升为《宪法》规定的建议，目前《宪法》中已有第19条规定“国家推广全国通用的普通话”，在下一次修改《宪法》的时候，我们将及时与相关部门沟通，争取将《国家通用语言文字法》的相关规定在《宪法》中予以体现。

感谢你们对语言文字事业的关心与支持！

教育部

2015年11月9日

全国政协十二届三次会议第0040号提案

案　　由：关于鼓励和引导民营企业积极参与教育扶贫的提案

主　　办：教育部

会　　办：税务总局　扶贫办　民政部　财政部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：4

第一提案人：杨国强

联名提案人：干以胜　俞敏洪　徐　辉

内　　容：

到2013年，我国贫困人口达8249万，其中绝大多数文化素质和技能水平较低，就业难、收入低。教育扶贫，是针对贫困人口进行教育投入和资助，使其掌握脱贫致富的知识和技能，是减贫脱贫根本之举。12月9日中央经济工作会议提出："让贫困家庭的孩子都能接受公平的有质量的教育，不要让孩子输在起跑线上。"近些年，有关部门不断加大教育扶贫力度，注意发挥社会力量的重要补充作用。广东碧桂园集团、新东方教育集团、北方汽车教育集团等民营企业积极参与教育扶贫，取得了较好成效。但由于历史欠账太多，教育扶贫效果仍不理想，民营企业参与教育扶贫在社会认识、参与的广度和深度、国家政策的支持等方面仍存在不足。

一、困难和问题

当前，民营企业参与教育扶贫仍未引起足够重视和广泛关注，还存在着一些困难和问题。一是重视不够、宣传不力。民营企业已经成为社会主义经济重要组成部分和社会捐助重要力量，但是一些地方和部门对

其参与教育扶贫的重要作用仍然认识不足、重视不够，对教育扶贫先进事迹宣传不力，导致民营企业参与教育扶贫热情不高。目前民营企业捐助投入教育领域的还达不到总捐助的30%，其中用于教育扶贫的更少。二是相关政策不健全，配套支持不够。抵税政策操作上手续繁杂，落实不力，其他有关政策较为原则。民营企业创办公益学校，存在办学审批程序复杂、招聘师资和学生困难、政府没有相应配套资金支持等问题。三是民营企业获取需求信息渠道不畅。政府发布教育扶贫需求信息不多、不具体、不及时，企业不知该如何参与，只能通过公益组织捐款或主动向相关部门寻求资助项目，且多为一次性捐助，很少参与教育项目的建设、管理和监督。

二、具体建议

1. 坚持政府主导、社会参与的方针。教育扶贫是一项系统性工程，必须坚持政府主导、社会参与的方针。政府要加强部门之间的协调，持续加大教育扶贫资金和师资投入，引导发达地区对口援助，县县对接、校校对接，鼓励和引导包括民营企业在内的社会力量广泛参与，形成合力。建立健全教育扶贫政策，出台专项意见，制定战略规划，明确教育扶贫重点地区、重要方面，同时防止忽视发达地区贫困人口，推动义务教育、高中教育、职业教育、高等教育扶贫工作各有侧重、科学发展。

2. 舆论上大力宣传，政策上给予激励。把教育扶贫宣传作为社会主义核心价值体系建设的一项具体内容，通过多种形式广为宣传。专设教育扶贫奖，评选“最具爱心教育扶贫民营企业和企业家”。培育和发现教育扶贫典型，宣传事迹，总结推广经验。充分发挥政策激励作用，落实税收优惠政策，简化程序，提供一站式服务或上门服务；支持企业对教育项目和基金冠名，明确冠名和取消冠名条件。

3. 建立统一的信息平台。建立国家和省、市三个层面的信息发布平台，公开政策，统一采集、发布需求信息。打造有品牌、有影响力的展示交流会、项目推介会等，扩大影响力，促进企业与慈善组织或需求地区对接。完善并丰富窗口和在线服务内容，设立教育扶贫热线或统一扶

贫热线，提供咨询和指导。公开企业捐助教育扶贫资金、项目建设运转等情况。

4. 对教育扶贫项目提供配套服务。对教育扶贫项目的土地供应、设施配套、资金配套、教师资源调剂等，提供便利条件。对于具备办学资质的全慈善、纯免费学校，在土地、师资、招生、科研项目等方面给予公办学校同等待遇，教师享受事业单位人员待遇或退休待遇。这类学校出现严重运转困难时，政府应予资金支持或接收改造。打造公信力高的非政府慈善公益组织，设立专项教育扶贫基金。

5. 重点支持民营企业创办职业技术学校。鼓励企业多形式、多领域开展教育扶贫，当前重点支持创办职业学校，给予政策支持，并放宽办学审核条件。对从事实践技术技能教学的教师，适当放宽资质要求。对符合国家资助条件的贫困学生，按标准发放补助。鼓励企业联合办学、加强在培训项目和就业渠道上的合作。政府要支持企业对贫困人口进行短期免费技术技能培训，推广“送技术技能培训下乡”活动，并适当给予财政补贴，对培训人员考取职业资格证书和就业等方面提供更多便利和支持。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0040 号（教育类 006 号）提案答复的函

杨国强等 4 位委员：

你们提出的“关于鼓励和引导民营企业积极参与教育扶贫的提案”收悉。经商民政部、财政部、国家税务总局、国务院扶贫办，现答复如下：

（一）加强教育扶贫顶层设计，实施系列教育惠民工程。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工

作的意见》把教育扶贫摆在扶贫开发的重要位置，作为当前和今后一个时期扶贫开发的10项重点工作之一。国务院办公厅转发的教育部等7部门《关于实施教育扶贫工程的意见》明确了教育扶贫的总体思路、主要任务和保障措施，是教育扶贫工作的总施工图。国务院印发的《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020年）》对集中连片特困地区（以下简称片区）从出生开始到义务教育阶段结束的农村儿童的健康和教育实施全过程的保障和干预，努力编就一张保障贫困地区儿童健康发展的安全网。在此基础上，教育部会同有关部门面向片区集中实施了一系列教育惠民、教育富民工程。农村义务教育学生营养改善计划按照每生每天4元标准使3200多万生活在片区的小朋友每天吃上营养餐。监测表明，片区学生的平均身高、体重和学习成绩都有不同程度的提高。中等职业教育学生免学费、补助生活费政策对片区农村学生实现了100%全覆盖，进一步增强了职业教育吸引力，帮助片区群众掌握脱贫致富的技术技能，提升创业就业的能力。面向贫困地区定向招生专项计划从2012年的1万人增加到2014年的5万人，农村学生上重点高校人数每年增加10%以上，大幅增加了农村学生接受优质高等教育的机会。乡村教师生活补助政策对贫困县乡、村学校和教学点教师给予生活补助，已惠及604个县的94.9万名乡村教师，有效增强了教师的职业吸引力。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件计划将用5年的时间，使贫困地区义务教育学校办学条件基本达标，至2015年，已累计安排薄改计划资金1296亿元。《乡村教师支持计划（2015—2020年）》把乡村教师队伍建设摆在优先发展的战略位置，努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍，让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育。此外，学前教育三年行动计划、农村初中校舍改造工程、教师周转宿舍项目以及国培计划、特岗计划等政策和项目的实施，均有效改善了贫困地区幼儿园、义务教育学校、普通高中基本办学条件，提高了教师队伍素质，积极推动教育扶贫工作取得实质性进展。

在全面总结国务院扶贫办和财政部在中西部地区部分国家扶贫开发

重点县实施雨露计划试点成功经验的基础上，今年 6 月，国务院扶贫办与教育部、人力资源社会保障部联合印发了《关于加强雨露计划支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育的意见》，积极探索教育扶贫精准到户到人的工作方式，大力开展职业教育、劳动力转移培训工作，提升扶贫对象创业就业技能，促进稳定就业，提高贫困人口素质。2014 年，国务院扶贫办充分发挥东西协作、定点帮扶制度优势，创新工作机制，探索开展了两项新的试点：一是丰富东西扶贫协作工作内涵，推动东部 8 市全部对口帮扶贵州省开展职业教育协作，在全省统筹实施“职校校长和教师能力提升工程”和“职教直通车试点”，开展校校合作、校企合作，借力开展“走出去”培训，提升职教培训扶贫效果，助力经济社会发展；二是启动“两广”对口帮扶职业教育协作试点，利用广东省优质职业教育资源，培训广西自治区贫困家庭子女。

民政部一直重视培育发展为教育提供服务的社会组织，积极发挥公益慈善组织的作用，支持教育扶贫工作。近年来，在民政部登记的专门从事资助教育和贫困学生方面的基金会，有公募基金会、非公募基金会和由个人或企业捐资设立的主要从事各种慈善事业的基金会。这些公益慈善组织在提升教育环境、资助贫困学生、改善教师条件、促进我国教育事业发展等方面开展了大量工作、发挥了积极作用。如中国扶贫基金会在 2014 年 10・17 社会扶贫日活动期间启动了“圆梦 832”贫困高中生关爱行动，为普通公民、民间组织、企业等各方力量搭建参与教育扶贫的平台。现在，民政部正在起草慈善法，修订基金会管理条例，都会对民办教育给予鼓励支持。

（二）加大教育扶贫宣传力度，开展形式多样的宣传活动。国家高度重视教育扶贫宣传工作，教育部将会同各有关部门充分利用电视台、报刊等传统媒体和网站、微博、微信等新媒体，加强扶贫教育，积极宣传教育扶贫的工作成就、成功经验、先进事迹和先进人物等。一方面，开展扶贫国情教育活动。结合社会主义核心价值观教育，加强对学生的国情教育，使学生关心贫困地区、贫困人群的发展，了解我国扶贫工作

取得的成就和经验、党和政府扶贫开发方针政策，弘扬中华民族扶贫济困传统美德和友善互助核心品格，激励学生关注贫困地区、关爱贫困群众、支持扶贫工作，培育和践行社会主义核心价值观。另一方面，组织各级各类学校开展形式多样的扶贫宣传活动。中小学以扶贫教育为主，通过帮助身边家庭困难学生、参加扶贫志愿活动、同贫困地区孩子结对子等多种形式，增强学生的扶贫意识。职业院校和高等学校将扶贫教育和扶贫活动有机结合，在师生中开展扶贫教育、扶贫帮困、志愿服务和捐款捐物等活动。同时，国务院扶贫办也将更加注重总结各地民营企业的典型事迹、先进经验，采用多种形式给予宣传报道；在进行社会扶贫先进表彰时，充分考虑民营企业在教育扶贫方面做出的贡献，予以表彰。

（三）完善教育扶贫信息平台，畅通社会力量参与教育扶贫的渠道。国务院扶贫办正在牵头搭建社会扶贫信息服务平台，计划在今年 10·17 社会扶贫日活动期间开通。该平台将发布贫困地区的扶贫需求、发达地区的帮扶资源，实现二者的有效对接，其中包括发布教育扶贫需求信息，帮助民营企业及时获取需求信息，更好参与教育扶贫。为做好中央赋予的定点联系滇西扶贫工作，教育部尝试建立了“滇西开发网”，利用现代信息技术，图文并茂地展示了滇西的山川风貌、民情风俗、旅游景点、特色资源和产业发展状况等，重点推介滇西各州市特色优势、招商项目、优惠政策和需求信息等，现已发展成为滇西招商引资的网络平台、滇西特色产品的广告平台和滇西对外交流的重要窗口。“滇西开发网”的成功运行为建立全国性统一的教育扶贫信息平台奠定了基础。今后，将进一步拓展网站服务范围，丰富网站服务内容，创新网站服务形式，通过开办网上产品展示交流会、网上项目推介会、设立教育扶贫热线、公开企业捐赠信息等多种形式，打造统一的、有影响力的教育扶贫信息平台。

（四）鼓励社会力量兴办教育，为民办学校发展创造良好条件。教育部高度重视民办教育发展，加强社会力量兴办教育的制度设计和政策

扶持。国家层面，不断加强顶层制度设计，推动民办教育改革和发展。一是印发了《教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》。二是起草了拟由国务院印发的《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》，目前，已经中央全面深化改革领导小组审议。三是积极推进《教育法》《民办教育促进法》等有关法律的修订，清理相关规章和规范性文件。此外，学生助学奖励政策、职业教育实习实训基地建设、国家教师培训项目的扶持政策等都已覆盖民办学校。在遴选国家高职示范校、中西部高校基础能力建设学校时，民办高校也纳入遴选范围。民办教育用电、用水、用气、用热，执行与公办教育相同的价格政策。地方层面，全国已有 25 个省市设立了民办教育发展专项资金，或拨付经费扶持民办教育发展。对于民办高校，一些地区按照公办高校生均拨款水平的一定比例（重庆、温州是 20%，内蒙古是 10%）给予财政支持。有些地区采取奖励、项目建设的方式拨付扶持资金，比如上海市、吉林省开展非营利性民办高校建设试点，陕西省开展高水平民办高校建设项目。总体上讲，对于坚持非营利性办学、发展态势好、教学质量高、服务于经济社会发展的民办学校，国家和地方的扶持力度会越来越大。

为支持职业教育发展，我国已经出台了一系列税收优惠政策，主要包括：对经省级以上人力资源社会保障行政部门批准成立的技工学校、高级技工学校、技师学院，提供教育劳务取得的收入免征营业税；对县级以上人民政府教育行政主管部门或劳动行政主管部门批准并核发办学许可证，由企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费面向社会举办的教育机构，其承受的土地、房屋权属用于教学的，免征契税；对通过中国境内非盈利的社会团体、国家机关将房屋产权、土地使用权赠与教育事业的，不征收土地增值税；对企业办的各类学校自用的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税；对县级以上人民政府教育行政部门批准成立的学历性职业教育学校，以及由国务院人力资源社会保障行政部门，省、自治区、直辖市人民政府或

其人力资源社会保障行政部门批准成立的技工院校占用耕地的，免征耕地占用税等。民办职业学校在税收方面与公办学校享受同等政策在现行政策中已得以体现，教育部将进一步跟踪政策执行情况和效果。

下一步，教育部将进一步完善鼓励和支持社会力量进入教育领域的政策和制度，将对民办教育发展现状及其遇到的问题和困难进行调研，会同财政部等有关部门，从完善财政投入机制、建立政府补贴制度、健全政府购买服务制度、落实税费优惠政策等方面，综合运用财政、税收等政策措施，促进民办教育持续健康发展。同时，加大对民营企业参与教育扶贫的宣传，培育教育扶贫典型，总结推广经验；尽快建立统一的社会扶贫信息服务平台。

衷心感谢你们对教育扶贫工作的关心与支持！我们积极创造条件，鼓励并支持民营企业积极参与教育扶贫工程，也希望民营企业对教育扶贫做出更大贡献。欢迎你们再提宝贵意见。

教育部

2015 年 11 月 10 日

全国政协十二届三次会议第0062号提案

案　　由：关于加强农村小学师资队伍建设的提案

主　　办：教育部

会　　办：中央编办　财政部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：九三学社中央

内　　容：

当前，我国城乡教育发展不均衡情况仍比较突出，农村教师队伍综合建设水平特别是农村小学师资队伍建设水平仍然比较低。这一问题不仅关系到基础教育发展、国民素质提高，甚至关系国家整体发展和社会长治久安。问题主要表现在：

1. 师资力量匮乏。目前，学校教师编制数量依据师生比，这一方法在班级学生满额情况下适用，但在一些农村，班级学生数在十几人到三十人之间不等，编制数远不能满足实际需要，“足编缺人”问题普遍。又因近10%的教师由于借调、疾病等原因不能正常履职，小学教师总量严重不足。

2. 结构不合理。第一，年龄结构不合理。据统计，农村小学教师年龄在50岁以上的比例在34.9%到41.3%之间。第二，学科结构不合理。英语、音体美等课程缺乏专业教师，一般由语文、数学老师兼任，教学质量难以保证。第三，学历总体偏低。目前，第一学历专科的占1/3左右，中专的占1/3左右，其余则是由民师转正而来（多为初高中毕业）。第四，知识老化，观念陈旧。因工学矛盾或经费问题，农村小学教师的继续教育力度不够，教师知识老化，观念陈旧，不适应时代变化的要

求。第五，从教条件差。农村教师待遇相对较低，有的学校教学功能用房尚无法保证，为教师提供午休、居住条件更难，缺乏足够的办公和生活条件。

建议：

1. 调整编制核定办法。对师生比、班师比、学科、教辅人员等情况综合核定，避免“足编缺人”，为充实农村小学师资队伍提供政策依据。

2. 调整农村小学布局和规模。在编制新农村建设规划时，各级地方政府及教育行政主管部门应综合考虑学校覆盖范围、规模适当性、长远发展等因素，对农村小学布局、规模进行调整，改变现有农村小学过于分散和规模偏小的状况，调高建设标准。对覆盖范围较大的学校，由政府投入购置校车解决学生上学的交通问题，辅以寄宿制方式。

3. 改善教师从教条件。首先，保证农村小学教师收入水平不低于城区同级教师收入水平并足额发放，对长期在农村工作的教师，在工资、职称等方面实行必要倾斜，完善津补贴标准和绩效工资评定标准。其次，学校不能为教师提供生活或休息场所的，建议以乡镇为单位，在乡镇驻地为走教教师建立生活周转房；乡镇驻地离学校较远的，应提供通勤车解决教师的交通问题。最后，荣誉表彰要向农村小学教师适当倾斜，确保每年各类表彰中农村小学教师获奖比例不低于城区小学教师获奖比例。

4. 实行城乡教师定期轮岗制度。为均衡教育资源，应建立统一的教师轮岗制度并纳入法治轨道。合理、有序、长效的城乡教师定期交流轮岗机制，辅以配套的保障措施，对缩小城乡小学教育差距，合理配置城乡教育资源具有重要作用。

5. 加大中央财政支持力度，确保农村教育经费足额投入。基础教育经费目前主要依赖于各级地方政府，中央财政投入较少。限于财力，地方政府对基础教育的投入难以完全满足基础教育的需要。加强农村小学师资队伍建设，改变现有“人员少，年龄老，条件差”现状，亟须中央财政加大投入。

6. 增加定向免费师范生名额，扩大“特岗教师”实施范围。定向培养是保障农村小学教师“下得去、留得住”的有力措施，国家应增加面向农村小学的定向免费师范生名额，主要面向农村生源，毕业后安排在家乡任教，经费由中央和地方共同承担。实施特岗教师政策，对缓解中西部地区农村教师缺乏问题起到了重要作用，但目前实施范围有限，主要侧重于初中阶段。建议扩大特岗教师实施范围至全国所有农村小学，按需设岗，以尽快缓解农村小学师资缺乏现状。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0062 号（教育类 008 号）答复的函

九三学社中央：

你们提出的“关于加强农村小学师资队伍建设的提案”收悉，经会商中央编办、财政部，现答复如下：

一、关于调整编制核定办法问题

2001 年 10 月，国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部《关于制定中小学教职工编制标准的意见》，从当时城乡经济发展水平和财政承受能力实际出发，对城市、县镇、农村中小学规定了不同的基本编制标准。同时规定，中小学校的管理工作尽可能由教师兼职，后勤服务工作应逐步实行社会化，确实需要配备职员、教学辅助人员和工勤人员的，其占教职工的比例，高中一般不超过 16%、初中一般不超过 15%、小学一般不超过 9%。2009 年 3 月，中央编办、教育部、财政部印发《关于进一步落实〈国务院办公厅转发中央编办 教育部 财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知〉有关问题的通知》，规定在县域范围内和总量控制的基础上，按照有增有减的原则，参照县镇标准核定农村中小学教职工编制。同时强调了落实增编因素，要求各地结合本地实

际，切实保障编制紧张学校特别是农村寄宿制学校、教学点分散地区教职工的基本需求。

为大力促进教育公平，统筹城乡教育资源均衡配置，2014 年 11 月，教育部会同中央编办、财政部印发《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》，将县镇、农村中小学编制标准统一到城市标准，规定学生规模较小的村小、教学点，按照教职工与学生比例和教职工与班级比例相结合的方式核定教职工编制，进一步完善中小学教职工编制动态管理机制，提高编制使用效益。同时，针对中小学编制管理中存在的县域内难以统筹调剂、部分地方“有编不补”、长期使用临聘人员、挤占挪用中小学教职工编制等突出问题，通知均提出了明确要求。

上述文件为保障农村中小学教职工编制，充实农村中小学教职工队伍提供了政策依据。下一步，我部将加大对文件落实情况的督查，指导各地加强省级统筹，完善动态管理，落实好城乡统一的中小学教职工编制标准，严禁挤占、挪用、截留教师编制，对违反编制管理的单位和责任人，依法依规严肃处理。

二、关于调整农村小学布局和规模问题

为规范农村义务教育学校布局调整，2012 年国务院办公厅印发了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，要求县级人民政府制定农村义务教育学校布局专项规划，合理确定县域内教学点、村小学、中心小学、初中学校布局，以及寄宿制学校和非寄宿制学校的比例，加强农村寄宿制学校建设和管理。各地根据不同年龄段学生的体力特征、道路条件、自然环境等因素，合理确定学校服务半径，尽量缩短学生上下学路途时间，认真落实《校车安全管理条例》，切实保障农村适龄儿童少年就近接受良好义务教育需求。2012 年出台的《教育部等 20 部门关于贯彻落实〈校车安全管理条例〉进一步加强校车安全管理工作的通知》明确要求“保障学生就近入学、寄宿制学校入学、公共交通满足入学、提供校车服务”依次优先的原则，解决学生上下学交通问题。

上述文件明确了农村义务教育学校布局调整的责任主体和基本要

求，你们提出的关于“调整农村小学布局和规模”的建议在上述文件中已有体现，下一步，我部将加强对各地农村义务教育学校布局调整工作的指导，优化教育资源配置，不断提升农村义务教育质量。

三、关于改善教师从教条件问题

在工资待遇方面，《教师法》规定，地方各级人民政府对教师以及具有中专以上学历的毕业生到少数民族地区和边远贫困地区从事教育教学工作的，应当予以补贴。国家还规定了一系列面向农村中小学教师的工资倾斜政策。主要包括：到乡（含乡）以下农村中小学工作的大中专毕业生，可直接转正定级，转正定级时薪级工资高定 1 至 2 级；艰苦边远地区中小学教师还可以享受国家规定的艰苦边远地区津贴，所需经费由中央财政负担。

2009 年起，全国义务教育学校实施绩效工资制度。各省（区、市）按照《国务院办公厅转发人力资源社会保障部、财政部、教育部关于义务教育学校实施绩效工资指导意见的通知》规定，均明确了向农村学校特别是条件艰苦学校倾斜的具体办法。例如，在绩效工资中设立专门的农村学校补贴，或者划出绩效工资总量的一定比例用于农村教师等。农村教师补贴考虑农村学校边远程度，以及自然环境、工作条件等艰苦程度，设立不同的标准，向条件最为艰苦的农村尤其是偏远地区学校倾斜。实施绩效工资后，农村中小学教师工资待遇普遍提高，稳定了农村教师队伍。

为进一步改善连片特困地区农村义务教育学校教师的待遇，增强农村教师的职业吸引力，促进义务教育均衡发展，经国务院同意，2013 年 9 月 13 日，教育部、财政部印发《关于落实 2013 年中央 1 号文件要求对在连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》，按照“地方自主实施、中央综合奖补”的原则，对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助。各地结合实际，综合考虑农村教师生活、交通等情况，积极落实乡村教师生活补助政策。截至 2014 年底，全国 22 个省份的 699 个连片特困地区县中，604 个县实施了乡村教师生

活补助，平均补助标准为每人每月 307 元，受益教师达 94.9 万人。2013 至 2015 年，中央财政累计投入综合奖补资金 43.94 亿元。从各地实施情况看，在补助标准较高的地区，乡村教师待遇得到明显改善，一些地方还出现了城镇教师主动要求到乡村学校任教的可喜局面。

2015 年 1 月 19 日，人社部、财政部印发《关于乡镇机关事业单位工作人员实行乡镇工作补贴的通知》，从 2015 年 1 月 1 日起对包括中小学教师在内的乡镇机关事业单位工作人员实行不低于月人均 200 元的乡镇工作补贴，进一步保障了农村地区中小学教师待遇。

在周转房方面，国家《教育规划纲要》明确提出“建设边远艰苦地区学校教师周转宿舍”的任务。国家“十二五”规划纲要明确把“边远艰苦地区教师周转宿舍”作为义务教育教师队伍建设的重要任务，纳入教育重点工程。教育部、国家发展改革委于 2012 年 12 月印发了《边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设规划》，《规划》范围覆盖中西部 23 个省（区、市）和新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局，纳入 1485 个县的 2 万多个项目。周转宿舍重点为“特岗”教师、支教和交流教师及离家较远的寄宿制学校管理教师提供保障条件。截至 2014 年，共下达中央预算内资金 141 亿元，建设周转宿舍 25.2 万套，建设面积 888.6 万平方米，拟入住教师 31.2 万人。到 2015 年预计建设教师周转宿舍 37 万套，受益教师 46 万人，建设规模 1296 万平方米，将有效缓解边远艰苦地区农村学校教师的基本住宿需求。

在荣誉表彰方面，为鼓励优秀教师在农村长期从教、终身从教，我部联合人力资源和社会保障部、全国总工会定期开展“全国模范教师”“全国教育系统先进工作者”“全国教育系统先进工作者”“全国优秀教师”“全国优秀教育工作者”“全国师德标兵”等表彰活动。表彰活动均要求向教学第一线的教师倾斜，尤其要向条件艰苦的农村地区、少数民族地区教师倾斜。自 2010 年开始，我部组织开展全国教书育人楷模推选与学习宣传等一系列师德主题宣传教育活动，重点推选在条件艰苦的农村地区、边远地区、少数民族地区教育教学一线做出突出贡献的

优秀教师，其中 1/3 以上楷模为农村教师。

在晋级晋职方面，2012 年，《国务院关于加强教师队伍建设的意见》提出，研究完善符合村小学和教学点实际的职务（职称）评价标准，职务（职称）晋升向村小和教学点专任教师倾斜。城镇中小学教师在评聘高级职务（职称）时，要有 1 年以上在农村学校或薄弱学校任教的经历。

2015 年 6 月 1 日，国务院办公厅《关于印发乡村教师支持计划（2015—2020 年）的通知》规定，各地要研究完善乡村教师职称（职务）评聘条件和程序办法，实现县域内城乡学校教师岗位结构比例总体平衡，切实向乡村教师倾斜。乡村教师评聘职称（职务）时不作外语成绩（外语教师除外）、发表论文的刚性要求，坚持育人为本、德育为先，注重师德素养，注重教育教学工作业绩，注重教育教学方法，注重教育教学一线实践经历。城市中小学教师晋升高级教师职称（职务），应有在乡村学校或薄弱学校任教 1 年以上的经历。

上述文件和项目充分体现了国家在工资待遇、住房保障、荣誉表彰、晋职晋级等方面对农村教师的肯定和鼓励，下一步，我部将加强督导，推动各项政策措施的落实和完善。你们关于解决农村教师交通问题的建议，我部将在今后的工作中予以统筹考虑。

四、关于实行城乡教师定期轮岗制度问题

党的十八届三中全会明确提出，“统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行校长教师交流轮岗”。2014 年 8 月，教育部与人力资源社会保障部、财政部联合印发《关于推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》，推动建立科学完善的校长教师流动机制，文件规定，校长教师交流轮岗的重点是推动优秀校长和骨干教师到农村学校、薄弱学校任职任教并发挥示范带动作用；在同一所学校连续任教达到地方教育行政部门规定年限的专任教师均应交流轮岗；城镇学校、优质学校每学年教师交流轮岗的比例不低于符合交流条件教师总数的 10%，其中骨干教师交流轮岗应不低于交流总数的 20%；在职务（职称）评聘工作中，要

将教师到农村学校任教 1 年以上的工作经历作为申报评审高级教师职务（职称）和特级教师的必备条件，在乡村学校任教 3 年以上（含城镇学校交流、支教教师）、经考核表现突出并符合具体评价标准条件的教师，同等条件下优先评聘；各地要切实保障参加交流轮岗校长教师的工资待遇，在绩效工资分配中予以倾斜，优先使用教师周转房。迄今为止，全国已有 19 个省（区、市）正式出台推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗工作的政策文件，预计今年年底之前所有省（区、市）和新疆建设兵团均会出台地方层面的指导意见。

你们提出的“关于实行城乡教师定期轮岗制度”的建议在上述文件措施中已有充分体现，下一步我部将抓好文件的贯彻落实，全面推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗工作，力争用 3 至 5 年时间实现县（区）域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化。

五、关于加大中央财政支持力度，确保农村教育经费足额投入问题

国家高度重视农村教育经费保障问题。《义务教育法》规定，农村义务教育所需经费，由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担；国务院和县级以上地方人民政府根据实际需要，设立专项资金，扶持农村地区、民族地区实施义务教育。国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》明确义务教育学杂费中央和地方分担比例，即西部地区 8：2，中部地区 6：4，东部地区除直辖市以外，按照财力状况分省确定；农村义务教育生均公用经费由中央和地方按照学杂费分担比例承担；中西部地区校舍维修改造所需资金由中央和地方按照 5：5 比例共同承担，东部地区，中央根据其财力以及校舍维修改造成效等情况，给予适当奖补；中央继续按照现行体制，对中西部及东部部分地区农村中小学工资经费给予支持。2006—2015 年，中央财政累计安排农村义务教育保障经费 6199 亿元；2010—2015 年累计安排农村义务教育阶段薄弱学校改造计划资金 1295.57 亿元；2006—2015 年，累计安排特岗计划资金 276.65 亿元。此外，中央财政还通过学生营养改善计划、国培计划等项目加大对农村中小学教育的支持力度。

上述文件和落实情况体现了农村义务教育经费保障机制和成效，你们提出的“加大中央财政支持力度，确保农村教育经费足额投入”的建议有利于农村教育水平的提高，我部将向有关部门反映。下一步，我部将加大督查力度，确保中央财政下拨经费的合理有效使用，以及地方分担经费的及时足额拨付。

六、关于增加定向免费师范生名额，扩大特岗教师实施范围问题

在增加定向免费师范生名额方面，2007 年，国务院决定在教育部直属师范大学实施师范生免费教育试点工作，通过创新培养机制，面向基层中小学培养高素质教师。8 年来，6 所部属师范大学共招收近 8 万名优秀学生攻读师范专业，2011—2014 年共有 4.4 万名免费师范生到中小学任教，到城镇学校工作的免费师范毕业生，在 10 年服务期内必须到农村中小学任教服务 2 年。在部属师范大学师范生免费教育政策示范引领下，目前，全国先后有 24 个省（区、市）采取在学免费、在岗退费等方式，实行地方师范生免费教育，每年约有 3.4 万名师范生和高校毕业生直接到农村中小学任教。下一步，我部将不断完善和推进师范生免费教育工作，进一步引导和支持免费师范毕业生到农村中小学任教；会同财政部等相关部委制定推进地方实施师范生免费教育的办法，鼓励、支持地方实行“定向招生，免费培养，定向分配”的师范生免费教育。

在扩大特岗教师实施范围方面，2006 年，教育部、财政部、人事部、中央编办联合启动实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划（以下简称“特岗计划”），公开招募高校毕业生到中西部“两基”攻坚县县以下农村义务教育阶段学校任教，引导和鼓励高校毕业生从事农村教育工作。中央财政设立专项资金，用于特岗教师工资性补助。“特岗计划”实施 8 年来，已招聘 36.1 万余名特岗教师到中西部农村学校任教，有力促进了中西部农村地区教育事业发展。下一步，我部将积极争取扩大“特岗计划”实施范围，增加中央财政投入，并向偏远乡镇学校、村小和教学点进行政策倾斜，为中西部地区农村学校培养大批“下得去、留

得住、干得好”的骨干教师。

感谢你们对农村教师队伍建设工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

教育部

2015 年 7 月 29 日

全国政协十二届三次会议第0375号提案

案　　由：关于促进产教融合，推进我国现代职业教育发展的提案

主　　办：教育部

会　　办：人力资源社会保障部

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：民建中央

内　　容：

职业教育是我国国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分。当前我国正处在经济发展方式转变及产业转型升级的关键时期，培养以市场需求、劳动就业为导向的实用型、技能型人才，是当前人力资源市场发展的必然趋势。职业教育作为支撑我国人力资源优化、推动产业升级的重要力量，其与产业行业企业互动中形成的“共生性”关系，直接影响着我国经济转型升级和新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的成败。

经过调研，民建中央认为，近年来我国各地地方政府积极推进职业教育改革发展，大幅度增加投入，加强职业教育体系建设，取得了明显成效。但同时也存在一些不容忽视的问题：一是职普结构不合理，职业教育办学条件不足。同实体经济发达国家相比，我国职业教育规模相对普教偏小，近年中职招生规模更是严重下滑，2011年至2013年，依次下滑了57万人、116万人、136万人。根据联合国教科文组织相关机构测算，职业教育办学成本应该是普通教育办学成本的2.64倍。而我国中等职业学校生均固定资产值为2836元，仅为普通高中生均固定资产的1.18倍左右。二是职业教育体系缺乏开放性。以职业学校为主的职

业教育体系，吸纳行业、企业要素参与的能力不足。人才培养通道不畅，中等和高等职业教育衔接、职业教育和普通教育沟通还不到位。三是职业教育发展的体制机制不活，民办职业教育发展不足，学校管理制度落后。2013 年，全国有民办中等职业学校 2482 所，比上年减少 167 所；招生 73.16 万人，比上年减少 10.60 万人；在校生 207.94 万人，比上年减少 32.94 万人，民办职业教育正在逐渐萎缩。行业企业参与度不高，校企合作不深入。我国现有 700 多个职业教育集团，绝大部分还是松散性的合作关系，通过产权融合实现资源整合的改革探索还不够。四是职业教育的统筹保障和监管力度不够。职业教育发展缺乏整体规划，政出多门，协调管理不足，也未形成稳定的投入保障机制。政府监管力度不够，部分中等职业学校还存在买卖生源等现象，职校生成为代工工厂“学生工”的现象也时有发生。

建议：

1. 巩固和扩大职业教育招生规模，继续优化职普结构。支持中职学校采取灵活多样的形式和机制招生，短期内在高中阶段招生中坚持指令性政策和指导性政策相结合，刚性保证普高与中职招生比例“同升同降”，确保中职学校招生的平稳，为中等职业学校留下发展空间；长期内支持中职学校采取灵活多样的形式和机制招收往届初中毕业生、未升学高中毕业生、退役士兵、青年农民等群体，进一步提高职业教育在教育体系中的比例，为经济社会持续发展提供源源不断的人才支撑，为社会公众提供多样化的教育选择。

2. 全方位推进现代职业教育体系建设。加快职业教育资源整合。推动专业课程设置改革，建立面向市场、优胜劣汰的专业设置机制。开展“职业预备教育”，将“初等职业教育”的要求在国家义务教育阶段中体现，初中教育阶段增加人生规划和职业生涯教育，为今后培养学生就业创业和继续学习的能力做好铺垫。同时，以加快推进本科转型为突破口，建立一套体现职业特点的中职、高职教育及继续教育的课程衔接体系。

3. 创新促进产教融合、校企合作的体制机制。制定促进校企合作的实施细则和具体政策，明确企业办职业院校依法享受相关优惠政策。一是明确界定企业办学资产，允许企业办院校按照一般事业单位独立核算，对企业承担社会公共实训基地建设所需用地给予划拨，对企业投入职业教育的建设经费和事业费给予减免等；二是给予职业院校更多办学自主权，鼓励中高职院校自办或与企业合作开办可进行专业技术培训的企业；三是强化行业组织在职业教育中的指导地位，将行业调研、行业规划、制定职业资格标准、技能等级考核和人才培训等事宜，纳入行业协会的职能范围；四是引导支持社会力量兴办职业教育，鼓励民办职业院校开展非营利性办学试点，探索公办和社会力量举办的职业院校相互购买服务的机制，确保社会力量举办的职业院校与公办院校具有同等法律地位；五是通过股权产权合作，建立股份制职业教育、合作制职业教育等，允许职业教育集团和民办职业院校以股份制形式上市融资。

4. 落实政府统筹管理和保障责任。从国家层面整合教育部门管理的职业院校和人社部门管理的技工院校，明确由教育行政部门负责职业教育的统筹规划、综合协调、宏观管理，人社部门负责职业资格证书制度和就业准入制度的实施与管理。建立健全职业教育财政保障的制度化框架，合理确定中央政府、省政府及市县政府的职业教育投入职责。形成适应现代职业教育发展要求的经费投入机制和生均拨款标准，切实把城市教育费附加 30% 用于职业教育的政策落实到位。职业院校生均经费标准或公用经费标准应不低于同级同类普通教育院校标准，中职学校生均财政拨款标准应不低于高职院校生均财政拨款标准的 80%，高职院校生均财政拨款标准应达到本地区普通本科院校生均财政拨款标准。对职业学校买卖生源、“学生工”等违法行为加强监管，依法惩处。

5. 改革和完善教师选聘和培养制度。制定和完善符合职业教育特点的职业院校教职工编制标准、专业技术职务（职称）评聘办法和绩效考核制度，按照学历、职业技能和职业资格并重的原则，对职业院校教师职务实行分类单独评审。改善师资队伍结构，增加职业院校高层次技术

技能人员任教比重，加强职业院校特别是面向农村职业教育和紧缺专业的师资定向培养。赋予职业院校主导招聘教师的权利，支持直接从行业企业引进特色高技能教师。加强职业技术师范院校建设，改善办学条件，创新教育模式，提高培养培训质量。推动建立“双师型”职业教育师资培养基地，加强“双师型”职业教育师资培养。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0375 号（教育类 031 号）提案答复的函

民建中央：

您提出的“关于促进产教融合，推进我国现代职业教育发展的提案”收悉。经商人力资源社会保障部，现答复如下：

一、推进现代职业教育发展的基本情况

发展现代职业教育是党中央、国务院作出的重大战略部署，对于深入实施创新驱动发展战略，服务经济社会发展具有十分重要的意义。近年来，通过深化改革创新，加快建设现代职业教育体系，我国职业教育事业取得了快速发展，为提高劳动者素质、推动经济社会发展和促进就业作出了重要贡献。

（一）巩固职业教育规模，优化职普结构。

教育部严格要求各地落实职普大体相当要求，不断扩大中职招生范围，把往届初中毕业生、未升学高中毕业生、城乡劳动者、退役士兵等纳入招生计划，实行注册入学等招生录取办法，推进高中阶段教育均衡发展；会同发展改革、财政等部门实施中职基础能力提升、中职示范校建设、实训基地建设、教师素质提高计划等项目，提升中职的办学能力；完善中等职业教育资助体系，免除了几乎所有中职全日制学历教育学生（即：除了城市非家庭经济困难家庭学生）的学费，对家庭经济困

难学生给予每年2000元的助学金。通过项目、资助等政策，增强职业院校吸引力，在促进经济发展、稳定就业、改善民生等方面发挥了重要作用。“十一五”以来，职业院校累计为国家输送了8000多万名毕业生，成为我国中高级技术技能人才的主要来源。据统计，职业院校毕业生占到新增就业人口的60%以上，就业持续向好并保持较高水平，中职学校毕业生就业率长期保持在95%以上，高职院校毕业生半年后就业率高于90%。

（二）加大职业教育财政投入。

近年来，国家高度重视职业教育发展，出台了一系列相关政策，实施重大项目，持续加大对职业教育的投入。据统计，2013年，职业教育经费总投入约为3450亿元，比2005年的939亿元增长了近3倍，年均增长率达18%；其中，职业教育财政性教育经费约为2543亿元，比2005年的426亿元增加2117亿元，增长了近5倍，年均增长率达25%。

一是中央财政进一步加大转移支付。自2014年起，按照中央引导、省级统筹、分级负责的管理方式，实施“现代职业教育质量提升计划”。中央着眼宏观，重在顶层设计。中央专项资金主要按因素分配法核定分配给各省份，不再确定具体项目。各地可根据本地教育实际情况，统筹安排中央和省份专项资金。

二是建立高职生均拨款制度。2014年10月30日，《财政部教育部关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度，加快发展现代高等职业教育的指导意见》正式印发。《意见》明确，“2017年各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12000元”。财政部、教育部将从生均财政拨款制度建立与完善、预算安排等方面，加强对各地高等职业教育投入情况的监测。

三是加快建立中职生均拨款制度。深入辽宁、宁夏、内蒙古、山西、天津等地开展专项调研，广泛召开座谈会，在广泛调研论证的基础上，起草了《关于建立和完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见（建议稿）》，目前正在征求意见。该《意见》拟于年前印发各地。

（三）积极拓展应用技术人才培养途径。

以推进中高职衔接为切入点，加强制度和机制建设，以学制和招生制度改革为基础，以人才培养模式创新为核心，以课程衔接为重点，从学制、专业、课程、教师队伍、实训装备、质量评价、办学机制等七个方面推动 18 项重点工作。积极推进高等职业教育分类考试招生改革，开展“文化素质 + 职业技能”评价方式试点，建立健全多种中高职贯通招生入学渠道。同时，贯彻落实《决定》和教育部等 6 部委《现代职业教育体系建设规划（2014—2020 年）》，引导一批地方本科高校向应用技术类型本科高校转型发展；支持各省份开展地方高校转型发展试点，支持部分试点高校先行先试，探索培养应用技术人才的道路。全面打通从中职、高职、本科职业教育的上升通道，力争全面建成上下贯通的人才培养立交桥。

（四）深化产教融合、校企合作。

一是稳步推进制度建设。教育部陆续出台《关于充分发挥行业指导作用推进职业教育改革发展的意见》《中等职业学校学生实习管理办法》《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》等文件，通过完善相关制度，推动职业院校和行业企业合作育人、共赢发展。一些地方也建立了促进产教融合、校企合作的相关规章制度，如宁波市制定了《职业教育校企合作促进条例》，河南、广西出台了《职业教育校企合作促进办法》，上海、湖南、湖北等多地也颁布了促进校企合作的文件。在总结各地实践经验、深入调研基础上，教育部着手研制了职业教育校企合作促进办法，目前正在修改完善。

二是健全校企合作机制。教育部联合行业组建了 62 个行业教学指导委员会，联合有色金属、供销、水利、石油化工等行业制定促进行业职业教育发展的指导意见，强化行业服务、指导，推动企业发挥重要办学主体作用。统筹开展职业教育与产业对话活动和现代学徒制试点，积极推进行业、企业、院校、科研机构、社会组织等多元主体参与的集团

化办学，促进教育与产业、学校与企业紧密联系。近年来，共举办近 60 次产教对话活动，全国组建职教集团近千个，覆盖 100 多个行业部门、近 2 万家企业、700 多个科研机构和 70% 以上的中职校、90% 以上的高职校。在各级政府鼓励和推动下，职业院校积极实践探索，涌现出了一批具有职业教育特色的校企合作形式，如“校中厂”“厂中校”“股份制”“订单培养”“顶岗实习”等。

三是协同推进教育改革。引导行业企业参与职业教育教学改革，共同制定培养计划，共同开发课程教材，共享师资资源，共建实训基地，共担学生就业，促进专业与产业企业岗位对接，专业课程内容与职业技能标准对接，教学过程与生产过程对接，毕业证书与职业资格证书对接，职业教育与终身学习对接。

（五）强化和规范师资管理。

一是积极推进职业院校教职工的编制标准制定。2012 年起，国家有关部门对建立健全事业单位机构编制标准体系问题进行研究，统筹考虑在哪些领域和行业应当制定机构编制标准。2014 年 6 月，国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》，提出建设“双师型”教师队伍，规定地方政府要比照普通高中和高等学校，根据职业教育特点核定公办职业院校教职工编制。目前教育部正根据中央有关精神以及《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》要求，积极配合有关部门就标准体系研究工作中的相关问题作进一步研究和论证。

二是改革职业院校教师的专业技术职称（职务）评聘和考核标准。为了制定更加契合社会发展和更加科学、完善的职称（职务）制度体系，按照分类推进职称制度改革的工作部署，2009 年，人力资源社会保障部、教育部率先启动了深化中小学教师职称制度改革，明确将职业中学纳入实施改革的对象范围。2014 年 7 月，教育部、人力资源社会保障部向国务院报送了《关于深化中小学教师职称制度改革的请示》，待国务院常务会议审议后，将同步推进中等专业学校教师、技工学校教师职称制度改革工作。2015 年，启动研制《关于推进高校教师考核评价制度

改革的指导意见》，将对包含高职院校在内的高校考核评价制度改革工作做出指导。

三是加强职业院校教师的培养。根据《教育部财政部关于实施职业院校教师素质提高计划的意见》精神，2013 年确定立项 100 个职教师资培养专业发展项目，研究开发 88 个专业的培养标准、培养方案、核心课程和特色教材；确定立项 12 个职教师资公共研究项目，重点解决职教师资培养中遇到的共性问题。2013 年印发了《职教师资本科专业培养标准、培养方案、核心课程和特色教材开发项目管理办法》，成立项目专家指导委员会，整体部署项目开发工作。2014 年印发了《教育部关于实施卓越教师培养计划的意见》，推动相关院校面向现代职业教育发展需要，建立健全高校与行业企业、中等职业学校的协同培养机制，探索高层次“双师型”教师培养模式，培养一批素质全面、基础扎实、技能娴熟，能够胜任理论和实践一体化教学的卓越中等职业学校教师。

二、下一步工作打算

下一步，将积极贯彻落实全国职业教育工作会议和《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》精神，进一步深化产教融合、校企合作，加快现代职业教育体系建设，推进职业教育健康发展。

一是加强与有关部门的沟通，配合国务院法制办等部门继续修改完善相关法律法规。在《职业教育法》前期修订基础上，根据《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》精神，2015 年教育部会同国家发展改革委、人力资源社会保障部等联合成立了《职业教育法》修订工作领导小组，正在组织推进《职业教育法》修订工作，力争于年底修订完备报国务院审议。通过《职业教育法》修订，强化关于校企合作内容的规定，进一步明确行业企业参与学校职业教育的责、权、利，强化法律条款的可操作性和约束效力。同时，加强对校企合作的理论研究与经验积累。鼓励地方先行制定校企合作促进办法，通过总结经验教训，探索对策措施，为制定国家层面的校企合作促进政策做好实践和经验储备。

二是加强职业院校专业建设和教育教学改革，以立德树人为根本，

以服务发展为宗旨，以促进就业为导向，坚持走内涵式发展道路，适应经济发展新常态和技术技能人才成长成才需要，完善产教融合、协同育人机制，创新人才培养模式，构建教学标准体系，健全教学质量管理和保障制度，以增强学生就业创业能力为核心，加强思想道德、人文素养教育和技术技能培养，全面提高人才培养质量。

三是进一步深化产教融合、校企合作，健全企业参与制度，鼓励社会力量兴办职业教育，督导企业依法履行职工教育培训和足额提取教育培训经费的责任，积极引导行业企业参与教育教学全过程，完善行业企业和职业院校协同培养技术技能人才机制，指导职业院校和职业培训机构积极面向企业职工开展职业培训，增强人才培养针对性。

四是推进现代职教体系建设。完善制度保障体系，加快推进高职院校考试招生与普通高校相对分开，推行“文化素质＋职业技能”评价方式，健全面向中等职业学校毕业生单独招生、综合评价招生和技能拔尖人才免试等考试招生办法，积极研究制订职业院校学生升入高层次学校学习的办法。积极拓展职业院校与普通院校，特别是应用技术型本科高校的对接途径，推进应用技术类型高校根据人才培养的类型、规格、质量等方面建立与普通高中教育、中高等职业教育的衔接机制。推动应用技术类型高校安排一定比例的招生指标招收中高等职业院校优秀毕业生，逐步扩大招收优秀在职技术技能人才的比例和企业定制化联合培养的比例。形成适应经济结构调整、产业优化升级需要，优势互补、分工协作、协调发展、衔接贯通的人才培养体系。

五是加强职业院校师资队伍建设。研究完善相关政策制度，深化职业学校教师培养模式改革，按照分类推进职称制度的总体要求，遵循职业院校教师成长规律和特点，以能力和业绩为导向，以分类管理为基础，不断完善现有评价体系，细化相应的评价标准，促进职业院校教师人才队伍发展。加强职业教育师资队伍培训，引导各地加大对职业院校聘请兼职教师的支持力度，加强对兼职教师的管理和培训，切实发挥好兼职教师的作用。

感谢您长期以来对职业教育事业以及教育部工作的关心和大力支持，恳请您继续关注职业教育的改革与发展，多提宝贵意见和指导性的建议。

教育部

2015 年 11 月 6 日

全国政协十二届三次会议第0913号提案

案　　由：关于在全国中小学深入开展生命安全教育的提案

主　　办：教育部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：21

第一提案人：陈　群

联名提案人：马学平　刘　巍　宇如聪　杜　卫　李　武　陈昌生
钟章队　高鹰忠　黄廉熙　蓝逢辉　王尚旭　汤　亮
许京军　李　卫　张国俊　赵宇梓　夏宇红　陶　智
董胜波　窦晓玉

内　　容：

近年来，在我国整体社会和谐和安全程度不断提高的同时，各类社会安全事故、事件仍然多发、易发，每年因各类安全事故造成的生命财产损失让人触目惊心，这种状况与国民的安全意识和相关能力的严重不足存在关联。前不久在上海发生的踩踏事件再次触发我们思考，我们该如何提高国民的安全意识和相关能力，我们学校教育中的生命安全教育是否已经做到位，是否可以进一步改进?

为了解基础教育阶段生命安全教育开展的状况，我们对9省市22所省级重点中学校长或教务主任进行了访谈。调研发现，尽管最近这些年中，从政府到学校对生命安全教育的重视程度已有所提高，采取了不少措施，也取得了一定成效，但我国开展生命安全教育的实际效果仍有较大提升空间，不同地区、不同学校对生命安全教育的重视程度也仍存在较大差异。据此，特提出以下三点建议：

1. 加强宣传，营造重视生命安全教育的浓厚氛围

尽管在我国生命安全教育的普及情况已经有所改善，但与其重要性相比，政府、学校以及社会对其重视程度仍然是不充分的，而且在应试教育的大背景下，要想让学校、家长和学生真正重视这方面教育仍存在很大难度。建议教育主管部门能够广泛动员，加强相关宣传，形成全社会重视生命安全教育的氛围和共识。

2. 加强顶层设计，系统规划生命安全教育

尽管 2006 年版《义务教育法》中有“对学生进行安全教育”相关规定，2007 年国务院办公厅转发教育部《中小学公共安全教育指导纲要》将中小学公共安全教育分为预防和应对社会安全、公共卫生、意外伤害等不同模块，纳入了中小学教育体系。但在各中小学的具体教学实践中，政策指导显得还不够系统和具体；生命安全教育仍缺乏系统规划；与日本等在这方面领先的国家相比，我国的生命安全教育尚未形成系统连贯的课程体系和明确的分级教育模式。建议教育主管部门结合世界各国先进经验，研制我国生命安全教育的系统方案，提出刚性要求，明确不同学段的任务与责任；借鉴湖北等地方的经验，将生命安全教育的内容纳入中考或者是学业水平考试的范围。

3. 追踪监测，评估生命安全教育的实施效果

建立“生命安全教育”工作开展情况的考核机制，对各地、各学校开展“生命安全教育”情况进行追踪监测，评估效果，查漏补缺，在工作中不断完善实施方案。

开展生命安全教育，提高国民的安全意识和相关能力，是一个全社会都需要参与的系统工程，除了学校应该承担重要责任之外，还应该调动社会各方力量，整合社会教育资源，形成整个社会合力推动的工作体系。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第0913号（教育类093号）提案答复的函

陈群等21位委员：

你们提出的“关于在全国中小学深入开展生命安全教育的提案”收悉，现答复如下：

培养学生终身受益的安全素养是基础教育的重要任务。近年来，教育部通过国家课程、地方课程和校本课程等实施途径，采取课程渗透、专题教育、主题活动和应急疏散演练等方式，不断加强安全教育工作的针对性和实效性，努力提高在校师生的安全意识和安全素养。

（一）完善安全工作制度体系。为推动学校安全工作不断走向法治化轨道，提升学校治理能力和安全管理水平，教育部单独或联合其他部委出台了一系列校园安全工作规章制度。安全教育类的有《中小学公共安全教育指导纲要》《中小学幼儿园应急疏散演练指南》等；安全管理类的有《中小学幼儿园安全管理办法》《中小学校岗位安全工作指南》《关于进一步加强学校幼儿园安全防范工作建立健全长效工作机制的意见》等；安全事故处理类的有《学生伤害事故处理办法》等。如2013年印发《中小学校岗位安全工作指南》，明确了学校40个工作岗位的安全职责和任务，告诉学校各岗位教职工安全工作“做什么，怎么做”，将安全教育和管理融入学校日常工作的各个环节；针对应急疏散演练落实不到位的问题，2014年印发《中小学幼儿园应急疏散演练指南》，要求组织应急疏散演练的中小学校每学期不少于5次，幼儿园每季度不少于1次，演练中学生应在2分钟内完成，小学生应在3分钟内完成，为学校更好开展针对地震、火灾、校车事故等的应急疏散演练提供了参考；2015年3月与公安部联合印发的《中小学幼儿园安全防范工作规范

（试行）》，对中小学、幼儿园人防、物防、技防建设和督查与责任追究提出了详细的要求。今年以来，教育部还单独或会同其他部委联合先后印发了《2015 年全国中小学幼儿园“护校安园”行动方案》《关于预防学生溺水事故、切实做好学生安全工作的通知》《关于开展 2015 年水上交通安全知识进校园活动的通知》《2015 年“文明交通行动计划”重点工作》等，针对校园及周边安全、防溺水、交通安全、水上交通安全等安全热点问题进行专题部署。目前正在研究制订教育行业标准《中小学校安全管理规范》。

（二）将安全教育内容纳入国家、地方和校本三级课程管理体系。教育部将中小学生安全教育内容纳入品德与生活、品德与社会、思想品德、生物、体育与健康等学科课程标准中，加强学生自我保护意识，提高自我保护能力。如《义务教育体育与健康课程（2011 年版）》中就规定学生要增强安全意识和防范能力，具有较强的安全运动能力，并详细到诸如安全运动中自我保护和保护他人、溺水应急处理、横穿交通拥挤街道注意事项等细节。《义务教育地理课程标准（2011 年版）》中，要求学生学习地震、火山和防范自然灾害等知识;《全日制普通高中地理课程标准》中，要求学生理解地震、泥石流、滑坡等地质灾害的产生机制与发生过程，能说明地形、气候、水文等条件与旅游安全的关系，以及所应采取的安全防范措施。在义务教育课程设置方案中，特别留出 16%—20% 的课时用于地方课程和校本课程建设，鼓励各地结合实际，开发安全教育课程。各地按照《中小学公共安全教育指导纲要》，结合本地实际积极开展安全专题教育活动，涌现了一些好的经验和做法，如陕西省推行安全教育“教学计划、课时、教材、教学人员、教案、考核六落实”，保证每学期 12 课时的安全教育；天津市把公共教育安全课程作为一门综合性的必修地方课程，纳入中小学、幼儿园课程体系，每两周安排 1 学时；河北省要求安全教育采取课堂教育为主、其他教育形式为辅的原则进行，做到“计划、课时、师资、读本、考核”五落实，要求每学期至少要安排 4 课时安全教育课堂教学。

（三）开展生命安全教育。目前，各地中小学、幼儿园以《中小学公共安全教育指导纲要》为基本依据，以安全教育日、“5·12”防灾减灾日、“11·9”消防日、“12·2”交通安全日等为重要抓手，以课程教学、专题活动、实践演练、日常活动为主要渠道，以开学初、放假前等为重点时段开展安全教育，初步形成完整的安全教育体系。依托习网连续一年开展全国性的安全知识网络竞赛，一万学生、教师、家长参加。我们还要求学校通过家长学校、家长会、致家长信等渠道，向家长普及安全知识，督促家长落实监护人职责。同时加大学生安全教育宣传力度，发布《教育部致全国中小学生家长的一封信》，在中央电视台和中国教育电视台播放校园安全公益广告和滚动字幕提醒，通过手机短信和教育部官方微博、微信发布安全提示，提醒家长加强对孩子的安全监管，引导社会共同关心少年儿童安全。

（四）强化安全教育督查。召开全国学校安全工作电视电话会议，全面部署学校安全工作，明确要求各地各校加强基础建设，严格落实校园安全防范措施。组织开展 2015 年春季开学专项督导，重点检查校园安全。督促相关省（区、市）抓紧制定《校车安全管理条例》实施办法和省级校车服务方案，落实校车安全管理责任。联合公安部组织开展校园安全防范工作暗访督查，2014 年出督查通报 8 期，对 100 多所存在问题的学校和幼儿园进行了通报，对典型问题在教育部网站上曝光。参与消防安全监管司局级联席会议定期进行教育系统火情通报，2014 年通报 12 期，对近千起校园火灾情况和 60 起典型案例进行了通报。

总的来看，安全教育的针对性和有效性不断提高，中小学生的安全自护意识和应急避险能力不断增强，学生安全事故呈逐年递减趋势。据统计，2011 年以来，全国中小学生和幼儿园幼儿非正常死亡人数和死亡率均逐年下降，2014 年死亡人数较 2011 年下降 28.28%，死亡率较 2011 年下降 26.23%，连续九年未发生特重大安全事故。

下一步，我们将继续深入开展中小学生命安全教育，落实管理职责。切实履行组织协调职能，强化同治安、消防、交管、交通、安监、

质检、国土、地震、气象、水利等部门的沟通协调，推动落实各相关部门学生安全工作职责，形成做好学生安全工作的合力，为学生编织一张安全的保护网。

感谢你们对教育工作的关心和支持！

教育部

2015 年 9 月 16 日

全国政协十二届三次会议第1866号提案

案　　由：关于加大知识扶贫力度，切实解决贫困山区孩子看书难问题的提案

主　　办：教育部

提案形式：个人提案

第一提案人：觉　醒

内　　容：

近年来，国家相关政策注重向边远贫困山区倾斜，社会各界也纷纷结对帮扶，促进边远山区农村早日脱贫致富。在教育扶贫方面，通过兴建面向贫困山区适龄儿童的希望工程，为贫困山区的孩子接受平等教育创造条件。

本人所在的上海玉佛禅寺，近年来积极开展面向边远贫困山区捐建爱心图书室的活动，曾先后在西藏、云南、贵州等地兴建多所爱心图书室，购置数千册图书，同时配置规范的借阅设备，满足孩子们阅读图书的愿望。去年起，我们扩大了爱心捐赠的范围，计划用两年左右的时间，在全国相对贫困的边远山区捐建100所爱心图书室，每所图书室预计投入3万余元，主要用于购置适合5—15岁孩子阅读的书籍。去年底，我们相继走访了云南省迪庆藏族州、贵州省遵义县等地的数十所小学，所到之处，看到大多数学校校舍还很破旧，孩子们的生活也很艰苦。即便在一些硬件设施略好的学校，也难觅一间像样的图书室，不能不令人感到惋惜和遗憾。以云南省香格里拉县建塘镇尼史完小为例，该校有教师42人、学生440人，绝大多数系藏族学生。校舍很整齐，主教学楼、学生宿舍、食堂一应俱全，用校长的话说："这几年政府对我们

藏区学校的建设支持很大，各方面都有很大的改善，就是图书室这块比较欠缺，而你们的到来正好弥补了不足。”边远贫困山区孩子看书难的问题由此可见一斑。

建议：

1. 从传承和弘扬中国文化的高度严肃看待边远贫困山区孩子看书难的问题。文化的传承必须从年青一代抓起，这是一个不容否认的客观事实。学校是传统文化教育的主渠道、主阵地，有着先导与示范作用。如何培养青少年学生从小热爱阅读的习惯，营造出热爱优秀传统文化、主动从书本吸引知识养分的校园氛围，事关积极传承中华优秀文化、不断增强国家文化软实力的百年大计，必须引起全社会的高度重视。

2. 将学校图书室建设作为对教育行政部门领导政绩考核的重要内容。以上海玉佛禅寺建设爱心图书室的筹备工作为例，在实地走访之前的联系沟通中，个别教育部门的工作人员消极对待，对社会的捐赠热情熟视无睹，甚至拒绝我们到实地勘察走访。成行之后，还要再约法三章，严禁见诸媒体，生怕影响到当地的对外形象和领导的政绩。上述个案说明，在某些贫困地区，政府部门更看重的是对外形象和吸引投资，对学校的文化建设观念淡薄、态度冷漠。由此，我们感觉到，要想将学校图书室建设落到实处，唯一可行的办法就是引起相关政府部门的重视，直至变为他们的自觉行动，而达到这一效果的有效途径，恐怕只有与当地领导的政绩考核挂钩才能深入持久下去。

3. 开展相关调查研究，摸清实情，研究对策。玉佛禅寺的觉群爱心图书室捐建项目只走访了云南和贵州的两个州县，所到之处，看到的情况就很不令人乐观，放眼全国，有 592 个贫困县，每个贫困县几乎都有数十上百所所贫困学校，这些学校主要精力大都会集中在基本硬件设施建设上，很少会优先考虑孩子们对图书的阅读需求。有关部门需要组建专业团队，开展专题调研，摸清全国各地学校的图书室建设实情，进而提出有针对性的解决方案。

4. 发动社会力量，参与爱心图书室的捐建工作。单个爱心图书室建

设，所需资金其实并不很多，财力一般的爱心人士，一个或几个人联合起来，就可以承担一所爱心图书室。广大爱心人士对捐建爱心图书室有着较高的热情。以玉佛禅寺的觉群爱心图书室为例，自项目对外公开以来，已有上百位爱心人士报名参与，有的爱心人士首次报名即独自承担了好几所爱心图书室的捐建费用，不少企业也踊跃响应，奉献爱心。一些爱心人士和志愿者还主动要求亲临贫困山区，为爱心图书室建设贡献自己的力量。事实证明，只要我们搭建起一个值得信赖的平台，社会的爱心就会源源不断地流向最需要的地方。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1866 号（教育类 168 号）提案答复的函

觉醒委员：

您提出的“关于加大知识扶贫力度，切实解决贫困山区孩子看书难问题的提案”收悉，现答复如下：

近年来，国家先后出台政策，实施一系列基础教育重大建设工程，全面提高了中小学图书馆（含图书室，下同）保障水平，努力使包括贫困山区学生在内的广大中小学生“有书读”“读好书”。

一、加大资源倾斜力度

从 2010 年开始，财政部、教育部共同实施了农村义务教育薄弱学校改造计划，其中一项重要内容是为农村义务教育薄弱学校提供图书，集中力量解决农村中小学图书数量不足的问题。为此，2010—2013 年中央专项资金共投入图书类经费 31.27 亿元，完成配备图书 3.07 亿册。2013 年底，教育部、国家发展改革委、财政部联合印发《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》，提出通过 3—5 年的努力，使贫困地区农村义务教育学校教室、桌椅、图书、实验仪器、运

动场等教学设施满足基本教学需要。明确要求配备适合学生身心发展特点的图书，激发和培养学生阅读兴趣，有条件的地方逐步达到小学生均图书不低于 15 册，初中生均图书不低于 25 册。各地根据要求，结合实际制定了“全面改薄”实施方案，正在加大力度推进各项工作落实。

二、不断完善保障措施

1991 年，教育部印发《中小学图书馆（室）规程》，明确了中小学图书馆的职责定位、馆藏资源、管理使用、队伍建设、条件保障等 5 个方面要求。2003 年，教育部下发了《关于印发〈中小学图书馆（室）规程（修订）〉的通知》，明确提出各级教育行政部门要在每年的教育经费中按一定比例设立图书专项经费，保证中小学图书馆购买图书资料的需要。学校要多渠道筹措经费。积极鼓励企业、社会团体和公民个人对中小学图书馆建设的捐助。并明确省级教育行政部门负责图书馆建设工作的规划和管理工作，指导教育装备机构做好图书馆建设的组织、协调、配备、使用、培训、评估等具体业务工作。

三、深入调研出台文件

自 2014 年 7 月起，教育部先后赴北京、上海、河南、湖北、广东、陕西等 13 个省份开展专题调研，多次召开不同类型和层次的专题座谈会，了解当前中小学图书馆建设与应用工作中存在的困难和问题。委托教育部教育装备研究与发展中心和华东师范大学，就中小学图书馆政策现状、建设情况、信息化趋势等开展专题研究。

在教育部大力推动下，2015 年 5 月，教育部、文化部和国家新闻出版广电总局联合印发了《关于加强新时期中小学图书馆建设与应用工作的意见》，明确提出到 2020 年，绝大部分中小学要按照国家规定标准建有图书馆。《意见》要求各地积极组织开展书香校园创建活动，传播社会主义核心价值观，培养学生阅读兴趣、阅读习惯等有效阅读能力。要求各地积极拓宽办馆渠道，鼓励企事业单位、社会团体和公民个人以各种方式支持中小学图书馆建设，规范捐赠程序，明确责任与义务，确保捐赠馆藏和援建工程质量。《意见》还要求教育督导部门要把图书馆建

设与应用工作纳入依法治校，定期开展应用管理评估工作，并将评估结果纳入学校管理考核，督促和指导做好相关工作。

下一步，教育部将督促各地落实“全面改薄”实施方案，联合有关部门共同加大督促检查力度，确保现有各项政策落实到位。

感谢您对教育工作的关心和支持！

教育部

2015 年 8 月 27 日

全国政协十二届三次会议第2576号提案

案　　由：关于深化家庭教育的提案

主　　办：教育部

会　　办：全国妇联　财政部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：2

第一提案人：郑慕智

联名提案人：邝保罗

内　　容：

目前，很多父母对于教育都非常侧重于学校的正规教育，而认为子女的所有学习都应该在学校的框架内进行，而忽略了除学校教育以外的家庭教育。本案旨在就深化家庭教育提出意见及建议，以便在学儿童能在学校受教育之余在家庭亦能得到适当的教育，更好地做到中国儿童的全面发展。

分析：

自改革开放以来，广大市民均于近三十多年享受到丰硕的经济成果。可是，由于经济的急速起飞，人民均须努力配合经济发展的步伐而忽略了对子女的家庭教育。这情况就像香港，大部分在职人士均须每天加班，周末也未必能休息，致使他们对子女疏于管教，将所有责任加诸学校之上。

造成这样不良现象的元凶绝不是工作忙碌，而是作为家长的没有受过良好的培训去做一个称职的家长。而缺乏基本认识如何做一个好家长，子女又能怎样取得适当的家庭教育呢？在没有好的家庭教育配合，

学校教育只会事倍功半，甚至适得其反。曾经有一个例子：学校一贯的教育是：马路如虎口，在行人过路灯显示为红色时不可过马路。但父母则说看看没有车便可过马路，不用理会行人过路灯。这个儿子将来究竟会否做一个守法的人，不必深究，但他显然会因家庭及学校教育的矛盾而感到混淆，这一点才让人忧虑。

反过来说，香港有些家长亦会有过犹不及的行为，人称“怪兽家长”或“直升机家长”。他们对子女有很高的要求，在起居生活各方面的照顾无微不至，子女日常生活的每一方面，都由家长代为决定。遇到的一切问题，都由家长去为子女解决。他们会要求子女在任何方面都要第一。这会造成子女失去解决问题及自理能力。

此外，在目前的社会，家长对子女的教育方式亦为人诟病。由于家长没有受过正统的培训，对于教育子女可说是各施各法，效果成疑。结果，家长往往将自己的优点及缺点同时传承给子女，亦可能在有意无意间让子女学习到一些不良的习惯和嗜好，间接造成了他们将来的隐患。此外，正如刚才所说，这些教育与学校的不尽相同，甚至有冲突，这会让子女难以明白及感到无所适从。

为着让家校有更紧密的合作，在香港为数不少的中小学均已成立家长教师会作为家校合作的桥梁。老师和家长可在家教会中互相讨论如何能最有效地教育儿童，如何配合，如何达至最理想的效果。家教会中的家长会利用其各自的资源给予儿童一些课室外的体验，如一些兴趣班、参观等，亦会支持学校举办的活动，例如在游学团中担任家长义工，协助照顾学生等。这个模式不但可让学校取得更多更有用的资源开展活动，亦可同时协调家庭及学校教育，以互相弥保不足之处，从而让子女有一个完善的教育。

鉴于目前状况，建议进行下列各项以应对：

1. 认定学校作为一个培育家长的平台，特别于幼儿园及初小时对家长提供有系统的培训，包括儿童心理学、沟通技巧，生活技能等的培训，从而让家长学习如何做一个称职的家长，并让他们明白学校及家庭

的教育是互补的，不能由一方取代另一方的。

2. 提供予学校有关的财政及人手的资源，推进及提供家长教育。但须注意的是，推进家长教育绝不可以只靠学校原有的教学资源，因为教导家长必须由已接受过专业培训的导师负责。一般的老师只可以作适当的配合。

3. 照顾有学习困难或特殊学习需要的儿童，他们的家长或学校的老师必须接受过特殊的培训。政府应提供额外的资源予有照顾该等儿童的学校，装备家长及老师。

4. 在幼儿园及初小得到良好根基后，学校可于高小至高中期间提供适当的培训，让家长于子女不同年纪时给予适当的支持，配合学校的教育之余亦可促进家庭的和谐。

5. 设计并出版一些教育家长的教材，并予以大力推广，以普及家长教育，从而培养家长成为称职的家长，并能对子女因材施教，发挥家庭教育的最佳效果。

6. 协助各中小学设立家庭及学校的联络组织（如家校合作委员会），以便促进家校合作，让家长和老师均可整合资源，以便双方可互补长短，大力配合并达至深度的合作，并举办或协办更多对子女有益的活动，如参观、兴趣班、训练班等。

7. 在学校用地资源不足而不能提供家长教育的地区，政府应考虑在区内另找资源，建立家长教育资源中心，提供支持服务。

8. 政府投入的财政及人手资源，应被视为对将来的投资，而不是年度的政府开支。因为有效的家庭教育及家校合作，是解决当代及未来年轻人问题的良方妙药。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2576 号（教育类 243 号）提案答复的函

郑慕智等 2 位委员：

你们提出的“关于深化家庭教育的提案”收悉，经商财政部、全国妇联，现答复如下：

正如你们所言，目前很多父母侧重于学校的正规教育，忽略了学校教育以外的家庭教育，而且父母由于缺乏培训难以对子女进行适当的家庭教育，现有很多家庭教育方式受到诟病。因此，促进家校合作，提高家庭教育水平，能够更好地促进儿童的全面发展。近年来，教育部指导和支持各地教育部门以学校为平台积极开展家庭教育指导，为家庭教育工作提供必要的经费保障，不断拓展家庭教育资源，研究开发家庭教育相关资料，努力开展家庭教育工作新局面。

（一）以学校为平台积极开展家庭教育指导。2011 年，教育部与全国妇联、中央文明办联合印发了《关于进一步加强家长学校工作的指导意见》，明确要求幼儿园、中小学校、中等职业学校把家长学校纳入学校工作总体部署。家长学校的主要任务就是面向广大家长宣传科学的家庭教育理念、知识和方法，组织开展形式多样的家庭教育实践活动。据不完全统计，目前全国 52 万所中职和中小学幼儿园中，已建立家长学校的约 33 万所，占中职和中小学幼儿园总数的 63.5％。2012 年，教育部印发了《关于建立中小学幼儿园家长委员会的指导意见》，要求家长委员会发挥自我教育的优势，在家长间交流宣传正确的教育理念和科学的教育方法。近年来，在教育部门的推动下，一些地方的中小学通过家长委员会，在解决学校教育和家庭教育的突出问题，重点做好品德、安全、健康等教育工作方面，取得了积极成效。

（二）学校为家庭教育工作提供必要的经费保障。2011 年印发的《关于进一步加强家长学校工作的指导意见》明确提出，要保障家长学校的经费投入。目前，很多幼儿园、中小学校、中等职业学校都为家长学校的活动提供必要的经费保障；有条件的地区，妇联组织也多方争取资源，设立家长学校发展项目，支持幼儿园、中小学校、中等职业学校家长学校建设和发展。街道、社区（村）家长学校、家庭教育指导机构整合社会力量，争取社会资源，从街道办事处工作经费中专项支出，作为家长学校运行经费。各级文明办也积极协调支持家长学校建设和发展，有条件的地方给予一定的经费支持。

（三）不断拓展家庭教育资源。学校教育、家庭教育和社会教育是密不可分的整体，只有三者紧密配合，才能形成合力。为构建学校、家庭、社会“三位一体”的现代教育新格局，教育部非常重视校外教育发展。2001—2010 年，教育部、财政部利用中央专项彩票公益金支持建设县级校外活动场所，基本实现了全国每一个县都有一个综合性未成年人活动场所。2011 年以来，教育部联合相关部委积极利用社会资源开展中小学社会实践，目前已建成各类主题社会实践基地 491 家。“十二五”期间，利用中央专项彩票公益金分批次支持各省地级市建设 150 个示范性综合实践基地。各地教育部门利用这些校外活动场所面向中小学生开展了丰富多彩的校外教育活动，鼓励和引导家长共同参与，促进了学校教育、家庭教育和社会教育的紧密结合，拓展了家庭教育服务空间。

（四）研究开发家庭教育相关资料。2010 年，教育部、全国妇联等 7 部委共同印发了《全国家庭教育指导大纲》，围绕该大纲内容组织专家开展了专项课题研究，形成了《现代家庭教育智慧丛书》。同时针对 0—2 岁、幼儿、小学、初中、高中、特殊儿童、特殊家庭的家庭教育，编写了 7 本指导用书，从了解和理解儿童入手，针对不同年龄儿童身心发展特点，具有较强的科学性、实用性和可操作性。进入新世纪以来，教育部先后遴选确定了 180 个全国社区教育实验区，并在此基础上确定了 90 个全国社区教育示范区，在推进社区教育的过程中积极探索和推动家

庭教育。很多地方开发了家庭教育相关资料，普及家庭教育知识，取得很好的效果。如北京市朝阳区依托社区学院成立了家庭教育指导中心，编写《家长手册》免费向全区所有街乡及所属社区（村）派发，并通过社区教育网及手机用户平台向家长推送。

目前，教育部正在研究制订《关于加强家庭教育工作的指导意见》，在丰富指导内容、明确并强化工作职责、发挥家长委员会作用、办好家长学校、统筹利用社会资源、加强队伍建设等方面对各地教育部门和学校提出了具体要求。教育部将继续突出立德树人导向，进一步提高全社会对家庭教育的重视程度，努力构建学校教育、家庭教育、社会教育有机融合的现代教育体系。

感谢你们对教育工作的关心和支持！

教育部

2015 年 9 月 15 日

全国政协十二届三次会议第1892号提案

案　　由：关于从家庭教育入手，全面提高公民素质的提案

主　　办：全国妇联

会　　办：教育部　中央文明办

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：那仓·向巴昂翁·丹曲成来

内　　容：

一、十一届三中全会后，我国加强民主与法制的建设，使我国逐步向依法治国的道路迈进。但在此进程中，由于公民教育缺失，道德建设乏力，出现了公民素质滑坡、社会缺少公德、人与人之间缺乏信任等令人担忧的状况。其主要原因如下：

（一）几十年间，经济腾飞发展，依法治国不断深入，但忽视了家庭教育的重要性。家庭是社会的细胞，是社会生产的基础组织形式。家庭教育是学校和社会教育的起点和基础，是提高公民素质的重要环节。

（二）作为个体的家庭教育，父母长辈等普遍没有正确的方法来实行子女教育。父母生育子女而不懂得如何正确地教育，一味地娇生惯养、唯愿是从。子女从小就被惯坏，进入幼儿园、小学再接受教育。在父母家长极端的溺爱下，校方、老师不敢严厉管教，只好以学习文化知识为标尺，造成一批有文化而无修养的学生。这种情况已经普遍存在，是我们国家现阶段整体公民素质低的根源。

二、因此，应以提高家庭成员素质为目标，认真开展家庭教育实践活动，并且家庭教育的好坏与否要与社会其他的领域挂钩，具体建议如下：

（一）把普及家庭道德文明知识、提高家庭成员道德和文明素质作为社会发展的重点目标，要把此目标提高到和发展经济相同的高度。

（二）国家和社会有关部门应承担起家庭教育的牵头责任，推动家庭教育理念日渐深入。将家庭教育指导组织机构办到社区、农村，通过社区、农村的家长学校，组织家长系统培训，使他们掌握科学的教育方法，将道德文明理念渗透其中，不断提高他们的素养；有计划地组织家庭教育讲师团下社区、农村，在亲子课堂、母亲课堂、市民课堂中开设家庭教育知识讲座，强化家长对子女的监护职责；以“道德文明从我家做起”为主题，以“个人修养、家庭和睦、邻里互助、社会和谐”为主要内容，聘请由大学老师和专家组建的家庭道德文明讲师团，深入各地举办家庭道德文明巡回讲座，帮助家庭成员提高道德文明素养。

（三）在开展家庭教育实践活动中，注意挖掘各类先进典型，通过以点带面、榜样引路，达到全面推进、共同促进的目的。将这些家庭的典型事迹通过电视、网络新闻媒体进行宣传，促使更多的家庭成员在工作、生活和日常交往中，用礼仪规范自己言行，提高自身修养，塑造良好形象。

（四）家庭教育的过程，是父母用品德、学识、情感以及良好的生活习惯长期给孩子的熏陶的过程。家长要塑造好自己的形象，努力提高自身素质，以对子女起到潜移默化的良好教育，这也是家庭教育的根本所在。教育孩子孝敬父母长辈、尊敬师长，要言行一致，表里如一，具备正直善良、诚实友爱等良好品行。围绕“仁、义、礼、智、信”等内容，可以用古代教育的范本《弟子规》、《三字经》、《道德经》、《论语》等来影响青少年。不仅用汉语，而且要用多民族语言在各族人民群体里面推广实施。同时也可发掘各民族历史传统的优良品德教育材料，更有利于提升本民族青少年的品德。

（五）加强家庭教育与学校教育、社会教育的协调、配合。孩子是社会的一个成员。社会生活中客观存在的各种因素都会对孩子思想品德的形成、变化和发展产生不同程度的影响。在孩子成长过程中，家庭教

育、学校教育和社会教育都是不可缺少的重要因素。这三个方面应做到协调配合、有机结合，希望有关部门出台切实、有效的措施，形成良好的育人氛围。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1892 号（社会管理类 160 号）提案答复的函

那仓·向巴昂翁·丹曲成来委员：

您提出的“关于从家庭教育入手，全面提高公民素质的提案”收悉，经商教育部、中央文明办，现答复如下：

您在提案中建议应以提高家庭成员素质为目标，认真开展家庭教育实践活动，把普及家庭道德文明知识、提高家庭成员道德和文明素质作为社会发展的重点目标，国家和社会有关部门应承担起家庭教育的牵头责任，注意挖掘家庭教育先进典型，加强家庭教育与学校教育、社会教育的协调、配合等，这些建议对我们的工作具有很好的借鉴意义，现将我会、教育部和中央文明办相关工作的开展情况和下一步工作打算介绍如下：

一、加强家庭教育工作顶层设计。2004 年，中共中央、国务院《关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》明确指出，“家庭教育在未成年人思想道德建设中具有特殊重要的作用”，要求“各级妇联组织、教育行政部门和中小学校要切实担负起指导和推进家庭教育的责任”。多年来，在各级党委政府的高度重视和社会各界的大力支持下，各级妇联组织与教育行政等部门密切配合，切实担负起指导和推进家庭教育的责任，努力推动家庭教育工作不断深入发展。2012 年全国妇联、教育部等 7 部委联合颁发了《关于指导推进家庭教育的五年规划（2011—2015 年）》，对今后五年的家庭教育工作作了全面部署。2013 年，

全国妇联、教育部向全国人大法工委和国务院法制办分别提交了关于将家庭教育促进法纳入立法规划的建议。在国家层面，组织开展家庭教育立法及其构建研究，修改完善家庭教育立法建议稿，推动将制定家庭教育法纳入全国人大立法计划。在地方层面，推动有条件的省市开展立法论证调研。截至目前，重庆市、贵州省、辽宁省鞍山市已将家庭教育条例列入地方人大立法计划。

二、深化开展家庭教育实践活动。全国妇联将每年的5—8月确立为家庭教育宣传实践月，集中开展家庭教育主题活动和实践活动，让家长和孩子在活动中培育良好习惯、传承良好家风。近年来，全国妇联及各级妇联组织先后组织开展了“祖国伴我成长”“童心向党”“红色穿越亲子同行”“美德儿童网上行”“放飞中国梦 亲子欢乐行”等一系列主题实践活动。特别是2014年开展的以培育和践行社会主义核心价值观为主线，以“心中有祖国 心中有他人”为主题的“好妈好爸好家风”“家庭情景剧”“最美孝心少年”等系列实践活动，在社会上产生巨大影响。其中“我演我家”2014家庭情景剧推选展播活动吸引了4225万人次网民在线投票。中央文明办推动各地不断深入家庭文明建设活动，如上海开展了以“议家训家风，找最美家庭”为主题“寻找海上最美家庭”活动；浙江省近年来持续开展好家风建设活动，推出“最美家庭”典型，吸引了近400万人次群众热情参与活动。通过这些活动，大力弘扬孝老爱亲的传统美德，开展孝敬教育，引导人们感念父母的养育之恩、感念长辈的关爱之情，养成孝顺父母、尊敬师长、敬老助老的良好品质。

三、巩固发展学校和社区、农村家庭教育工作阵地。为密切家庭和学校的协作，充分发挥家长在学校教育中的作用，教育部于2012年2月印发了《关于建立中小学幼儿园家长委员会的指导意见》，把建立家长委员会作为完善中小学幼儿园管理制度、推进现代化学校制度建设的重要举措。近年来，在教育部门的推动下，一些地方的中小学通过家长委员会动员组织家长参与学校的教育教学活动和管理工作，解决学校教育和家庭教育的突出问题，取得了积极成效。据统计，到2012年，31

个省区市 52 万所中职和中小学幼儿园中，共建立家长学校 30.4 万所，约占中职和中小学幼儿园总数的 58.5%，街道、社区（村）家庭教育指导服务点 13.9 万所。妇联组织、教育等部门将继续密切协作，采取有效措施，加强中小学、幼儿园家长学校建设，推进家庭学校互动，加强家校沟通。将充分利用社区现有的教育资源、设施和力量，开展常态化、规范化的家庭教育指导服务活动，帮助家长更新观念，提高科学育儿、科学教子的能力。特别将重视发挥社区“妇女之家”在指导服务家庭教育中的作用，适应儿童和家庭的需求，采取灵活多样、切实可行的方式开展家庭教育服务，组织家庭教育活动。

四、传承传统文化，丰富家庭教育资源。2014 年，教育部印发《完善中华优秀传统文化教育指导纲要》，积极组织开展学生和家长共同参与的传统文化体验、主题教育实践活动、志愿者服务和公益性活动，践行中华优秀传统美德，弘扬中华优秀传统文化。倡导家长通过言传身教，形成爱国守法、遵守公德、珍视亲情、勤俭持家、邻里和睦的良好家风，营造弘扬中华优秀传统文化的家庭教育氛围。

五、加强师资队伍建设，提高家庭教育质量。近年来，妇联组织、教育行政部门积极推进家庭教育工作队伍建设，充分发挥专家、儿童工作者、教师、“五老”人员、专业社工、志愿者的作用，壮大专兼职家庭教育骨干力量。教育部门充分发挥学校（幼儿园）的资源优势，选派优秀教师担任未成年人校外教育辅导员，参与未成年人思想道德教育工作和家庭教育工作，积极开展家庭亲子活动，参与指导文明家庭建设。同时，教育部在全国许多高校设立了家庭教育专业（或研究方向），培养家庭教育专门人才。加强家庭教育师资队伍建设，为提高家庭教育质量，提升家庭教育专业化水平奠定了良好基础。

下一步，全国妇联、教育部、中央文明办将深入贯彻落实习近平总书记等中央领导同志的重要指示精神，把推动家庭、家教、家风建设作为重点，进一步提高全社会对家庭教育的重视程度，努力构建学校教育、家庭教育、社会教育有机融合的教育体系。

全国妇联将组织开展中国家庭教育现状调查，编制出版中国家庭教育现状调查蓝皮书，为推进国家家庭教育立法及制定家庭教育政策、提升家庭教育指导服务的针对性、操作性和实效性提供支撑和依据；继续发挥在社区、农村家庭中开展家庭教育的特殊优势，加大家庭教育指导服务力度，突出家庭教育中的育德功能，让良好家风永续传承；充分发挥所属的中国家庭教育网、全国网上家长学校和妇联系统各级网上家长学校、微信公众账号、微博等新兴媒体的作用，促进家庭教育科学知识的传播普及，宣传家庭教育典型事迹。

中央文明办将把家庭文明建设纳入精神文明建设工作测评体系；继续深化文明农户创建活动，广泛开展星级文明农户创建、“好公婆、好媳妇”评选等活动；开展传承好家风好家训活动，把传承弘扬优良家风家训作为家庭文明建设的有效载体，以良好的家风支撑起好的社会风气；在全国道德模范评选表彰中大力宣传推介孝老爱亲道德模范，大力宣传全国孝老爱亲模范在孝敬父母、关爱子女、夫妻和睦、家庭关系和谐等方面的付出和感人事迹，以榜样的力量影响和促进更多的人注重家庭文明建设；运用公益广告大力弘扬家庭文明，推动各级各类媒体进行广泛刊播，营造浓厚的宣传教育氛围，推动家庭文明建设工作取得新的进展和成效。

全国妇联

2015 年 7 月 31 日

全国政协十二届三次会议第3040号提案

案　　由：关于加快学前教育立法进程的提案

主　　办：教育部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：程群力

内　　容：

学前教育是整个教育体系中的一个基础性阶段，学前期是个体成长发展中很关键的时期。经济社会越发展，国家就越应重视学前教育。进入“十二五”以来，党中央、国务院高度重视学前教育发展，取得了一定的社会成效。但是，当前影响学前教育事业持续健康发展的问题尚未从根本上得到有效解决。特别是在学前教育性质、政府职责、财政投入、管理体制、办园体制、幼儿教师身份与待遇等问题上尚未有明确、清晰的法律规定，致使当前学前教育发展面临着诸多困难与问题。突出表现在：一是学前教育行政管理力量薄弱，管理难度大，很多县级教育行政部门未设有独立的学前教育行政管理机构。二是学前教育经费严重不足，在教育经费支出的总量之中，学前教育经费所占比例仍然偏低。当前学前教育经费主要来源于收费，难以支持学前教育可持续发展。三是在传统的幼儿园办园体制、投入体制发生变化的情况下，学前教育供给水平有所下降，“入园难”问题仍然是教育工作的矛盾焦点之一，也成为人民群众普遍关注的问题。

党的十八届四中全会做出了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对于教育事业而言，就学前教育予以立法保障，不仅对学前教育的发展至关重要，也对健全完善我国教育法律法规体系、全面推进

各级各类教育协调发展具有重要的现实意义。

建议：

加快学前教育立法进程，尽快启动立法程序，早日通过立法确立学前教育法治保障。一是明确学前教育在国民教育体系中的基础性地位，进一步提高对学前教育的重视程度。二是明确各级政府发展学前教育的主体责任，促使各级政府根据经济社会发展情况做好学前教育的规划、布局和建设工作。三是明确各级政府对学前教育的投入责任，同时研究制定相关政策，调动社会力量参与学前教育，完善多渠道筹措学前教育发展经费的机制办法。四是明确学前教育教师资质要求，明确学前教育教师在开展保教业务、教科研、职务晋升、生活保障等方面的相关待遇规定。五是明确各相关部门的监管责任和部门协调合作的具体办法。六是在切实保障办园者、教师及幼儿合法权益的同时，明确违法违规办园行为应承担的相应法律责任。七是明确学前教育教学计划、教学内容的设置要求，注意培养孩子们的全面素质，防止学前教育内容小学化倾向，让孩子们在快乐的氛围中健康成长。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3040 号（教育类 288 号）提案答复的函

程群力委员：

您提出的“关于加快学前教育立法进程的提案”收悉，现答复如下：

我们非常赞同您在提案中提出的加快学前教育立法进程的建议。2010 年《教育规划纲要》明确提出：要完善教育法律法规，制定有关学前教育的法律。制定《学前教育法》，不仅是完善教育法律法规的必然要求，也是国家发展学前教育的战略部署。

学前教育是国民教育体系和社会公共服务体系的重要组成部分。近几年来，党和国家高度重视学前教育发展，国务院2010年发布了《关于当前发展学前教育的若干意见》;《教育规划纲要》对学前教育改革和发展做出明确部署，提出了到2020年基本普及学前教育的发展目标；党的十八大和十八届三中全会均明确要求办好学前教育、推进学前教育改革发展。根据中央精神和要求，地方各级政府把大力发展学前教育作为贯彻落实《教育规划纲要》的突破口和紧迫任务，纳入政府重大民生工程，以县为单位编制实施学前教育三年行动计划，努力破解资源短缺、投入不足、体制机制不健全等问题，全方位推进学前教育改革发展。通过连续实施一期、二期行动计划和学前教育重大项目，学前教育改革发展取得了很大成就。截至2014年，全国幼儿园共20.99万所，在园幼儿4050.7万人，比2009年分别增加了7.17万所、1393万人，增长了81.9%和52.4%；全国学前三年毛入园率达70.5%，比2009年提高19.6个百分点。“入园难”得到有效缓解。

学前教育改革发展取得的成绩，与国家加大学前教育投入密不可分。第一，提出了财政投入要求。2010年国务院印发了《关于当前发展学前教育的若干意见》，就加大学前教育财政投入提出了“预算有科目、新增有倾斜、支出有比例、拨款有标准、资助有制度”的“五有”要求。第二，明确了财政支持原则。2011年，财政部会同教育部印发了《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》，就财政支持学前教育发展提出了“政府主导、社会参与，地方为主、中央奖补，因地制宜、突出重点，立足长远、创新机制”的四条原则。第三，设立了中央专项资金。中央财政分别于2011年和2014年，启动实施了两期“学前教育三年行动计划”，设立专项资金用于引导和鼓励地方通过多种方式扩大普惠性学前教育资源，完善学前教育资助制度，支持幼儿园教师培训等，推动学前教育加快发展。2011 — 2015年中央财政共安排支持学前教育发展中央专项资金719.3亿元。据测算，从近几年各级教育财政性经费的增长情况来看，学前教育年均增长最快，年均增幅

38%；从财政性经费中各级教育所占比重来看，学前教育提高幅度最大，年均增幅 19%。

在推进学前教育事业改革发展的同时，不断规范和加强学前教育管理。近年来，国家和地方出台了一系列有关学前教育的法律法规和管理制度，相继出台了《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》《幼儿园建设标准》《托儿所幼儿园建筑设计规范》《全日制、寄宿制幼儿园编制标准》《幼儿园教职工配备标准》《幼儿园教师专业标准》《幼儿园收费管理暂行办法》《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》《托儿所幼儿园卫生保健工作规范》《幼儿园教育指导纲要》《3—6 岁儿童学习与发展指南》等。地方根据国家法律法规，结合本地实际，出台了地方学前教育法规和制度，如学前教育条例，幼儿园准入、收费、安全、卫生、质量等方面标准和具体管理办法。

综上可看出，经过近年来持续不断的努力，学前教育改革发展取得了很大成绩，但是，发展中还存在着各种问题。您在提案中也提出：当前影响学前教育事业持续健康发展的问题尚未从根本上得到有效解决，特别是学前教育性质、政府职责、财政投入、管理体制、办园体制、幼儿教师身份与待遇问题面临着诸多困难与问题。因此，在当前法治背景下，亟须根据学前教育事业发展的需求，加强立法，依法推进和保障学前教育发展。

为推动学前教育立法工作，教育部于 2013 年委托开展了《学前教育法》立法课题研究，要求提出专家建议稿，直接为学前教育立法服务。同年还组织召开了部领导主持的学前教育立法建议提案办理专题座谈会，听取人大代表、政协委员和专家学者的意见建议。2014 年还在江西、青岛等地进行了立法调研。目前，专家建议稿已经完成。下一步，我们将全面梳理总结国内各地学前教育立法的成果和制度建设，研究借鉴国外学前教育立法的经验，在专家建议稿基础上，研究提出《学前教育法》法律草案，加快推进学前教育法立法进程。您在提案中提出的七项立法建议，为我们下一步做好立法调研提供了非常宝贵的参考资料，

有利于进一步研究明确立法思路和立法内容。

感谢您对教育立法工作的关心与支持。

教育部

2015 年 11 月 3 日

全国政协十二届三次会议第4010号提案

案　　由：关于建立农村教育信息化新机制的提案

主　　办：教育部

提 案 形 式：界别提案

第一提案人：民进界

内　　容：

近年来，我国在教育信息化领域开展了一系列大规模的工程项目，但是这些工程在应用方面总体上效果不彰，预期的提高农村地区教学质量、缩小城乡教育差距、实现教育相对均衡等现代化变革并没有真正实现。在大部分农村学校中，信息技术没有与教育教学有效地结合，教育设备成为摆设，更谈不上对教育发展产生革命性影响。

这些现象的出现，并非教育信息化无用，而是教育信息化核心要素的错配，其根本原因在于：（1）基础设施投入大，应用推进投入少。很多工程大量的经费投入到硬件基础设施上面，在应用方面、资源本土化建设方面以及人员的培养方面投资的很少，造成投入了成百上千万的设备，对教学却没有真正产生实质性的作用。（2）项目式驱动，不可持续发展。项目制最大的问题是不可持续性，项目结束后，后续推进便结束了，不能形成持续向农村地区输送智力资源的机制，造成了资源的极大浪费。（3）农村教育智力资源缺乏，缺乏对通用的技术、资源与培训的转化能力。（4）系统性不强，信息化应用的“木桶短板”效应明显。

为此，改变单纯投入硬件与基础设施的建设方式，以应用为导向，部署和实施面向农村实际问题解决的信息化综合方案，探索运用信息技术来破解教育难题，寻求破解难题的新途径、新方法，建立可持续输送

智力资源的农村教育信息化体系，迫在眉睫。要优先倾斜向农村、薄弱学校配备先进的装备与技术，发挥信息化的后发优势，通过弯道超车的形式，实现追赶式的发展，缩短差距，形成可直接提升农村教学质量的项目推广中心、支持中心与服务中心，促进教育均衡发展。

一、要以可直接提升农村教育质量的教改项目为载体，向农村学校输入智力资源

教育行政部门要以可持续发展的教改项目为抓手，通过信息化平台，形成向农村地区持续输送智力资源、教学资源、教学服务的机制。要充分挖掘、鼓励和扶持一批能够实现信息化教学和学习、经过长时间实践检验的、能够有效提升农村教学质量的教学改革项目，通过现代教育技术和信息化教学创新理论的运用，实现有效教学，显著提升薄弱学校、农村学校的学科教学质量与学生素质。

二、探索教育公益开放合作的机制，多渠道汇聚向农村输送的教育智力资源

要探索企业、公益基金会、政府、研究机构紧密合作，协同支持农村教育发展的新机制，拓宽汇聚教育智力资源的渠道。在政府做好规划和评估标准的基础上，项目实施应该向社会上非政府的公益性组织，非营利性事业单位、学术研究组织、各种公益性社会团体、青年志愿者组织开放。鼓励高校与社会组织参照公益组织运行规律合作推进面向农村教学改革与实践项目；探索面向社会筹资的方式，形成教育公益开放合作的良好运行机制。

三、完善面向实际问题解决为导向的教育科研支持政策，引导教育智力资源深入农村一线

要调整教育科研的支持政策，改革传统教育研究项目支持体系，设立于支持能够深入农村实际、解决教育发展难题的教育研究与改革项目。要通过专项基金引导国内外的研究资源、智力资源持续深入农村开展相关教学服务。教师参与专业机构组织实施的教学改革项目，只要产生了积极的实践效果，都应纳入其职业发展提升体系。

四、提升学生信息化学习意识与学习能力，促进教育智力资源的有效转化

要改革信息技术课程的开设方式，将信息技术与其他学科进行整合，利用信息技术来培养学生的信息化学习意识和学习能力，促进学生从“学习使用技术”到“使用技术学习”。以信息技术支持下的学科教学为突破点提升学科教学质量，提高学生的创造性思维水平和综合素质。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4010 号（教育类 351 号）提案答复的函

民进界：

你们提出的“关于建立农村教育信息化新机制的提案”收悉，现答复如下：

党的十八届三中全会明确提出“构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距”。近年来，教育部坚持促进信息技术与教育教学深度融合的核心理念，坚持应用驱动、机制创新两个基本方针，加快推进教育信息化发展，并对农村教育信息化给予重点支持和关注。

一、利用信息化手段为农村地区共享优质教育资源

一是“教学点数字教育资源全覆盖”项目圆满收官，全国 6.4 万个教学点全部实现设备配备、资源配送和教学应用“三到位”，中心校与教学点实施异地“同堂”上课，共享优质师资资源，有效地破解了长期以来教学点缺少师资、无法开齐开好国家规定课程的难题，有效地满足了近 400 万偏远农村地区的孩子就近接受良好教育的愿望。二是鼓励企业系统开发并推广应用与教材配套的基础性资源，国家组织开发教学

点、民族地区等特殊数字教育资源，已实际在课堂教学中应用；启动实施“一师一优课、一课一名师”活动，充分发挥学校、教研系统和教师的主体作用，推动所有教师开展信息化教学，参与教师已达 530 多万名。三是国家教育资源公共服务平台已与 18 个省级、8 个市县级平台互联互通并共享资源，国家教育资源云服务体系初步形成，全国近 50% 教师通过平台便捷地获取适用的教学资源。四是启动实施了“全国中小学教师信息技术应用能力提升工程”，推动信息化教学常态化；通过“国培计划”和各类企业培训项目的全面实施，全国已有 600 多万名中小学教师参加了信息技术应用能力培训，实现了对中西部农村义务教育学校的全覆盖。

二、探索多方参与的教育信息化推进机制

一是通过“政府政策支持、企业投资建设、学校持续使用”的机制，充分调动社会各方参与建设的积极性，特别是大型电信运营企业的积极性，为学校接通宽带网络。二是通过市场化机制，大力推进数字教育资源开发，人教数字、科大讯飞、威科姆等一大批企业开发的数字教育资源已基本覆盖所有主流版本教材，逐步形成“企业竞争提供、政府评估准入、学校自主选择”的格局。三是通过“政府规范引导、企业建设运营、学校购买服务”机制来推进网络学习空间的建设和应用，目前全国师生网络学习空间开通数量已突破 4000 万个，有效带动了教育理念变革和模式创新。

三、开展针对教育信息化的研究项目

一是教育部在华中师范大学、北京师范大学、东北师范大学等学校已有国家和教育部教育信息化研究基地的基础上，依托华中师范大学设立了教育信息化战略研究基地（华中）；积极支持华中师范大学和北京师范大学联合组建了教育信息技术协同创新中心；在国家开放大学设立了“数字化学习技术集成与应用教育部工程研究中心”。二是“教育部 – 中国移动科研基金”项目已经支持了 16 个教育信息化研究项目；教育部科技司在高校科技战略研究课题中开辟了教育信息化版块，2014 年支

持了 14 个研究课题，针对信息技术在教育领域的深入应用及对各级各类教育教学和管理的变革作用、途径、方向等内容进行深入研究。三是教育部基础二司组织启动了“中小学信息技术教学应用优秀案例”课题研究，下一步将重点关注农村学校相关教学案例，分析、总结出一套适合农村学校信息化教学环境的有效方法和策略；中央电教馆多年来设立教育信息技术研究课题，帮助学校教师通过课题研究提升利用信息技术解决教育发展难题的水平。

四、加强学生信息素养的培养

近年来，随着学校信息化建设的日益完善，学生特别是农村地区学生信息素养培养受到关注。基础教育阶段主要通过开展专门的信息技术教育和开设信息技术课程培养学生的信息素养。一是义务教育阶段的信息技术教育从小学三年级开始，在综合实践活动必修课程中安排；普通高中设置了信息技术课程，注重信息技术应用能力与人文素养的融合，要求学生进一步提高在日常学习中运用信息技术的能力。二是其他学科结合各自特点，明确了相应的学习内容和要求。如义务教育语文课程要求“积极合理利用信息技术与网络的优势，丰富写作形式，激发写作兴趣”，“积极构建网络环境下的学习平台，拓展学生学习和创造的空间”；义务教育数学课程要求教师利用现代信息技术“实现原有的教学手段难以达到甚至达不到的效果”；初中思想品德课程要求学生“合理利用互联网等传播媒介，初步养成积极的媒介批评能力，学会合理利用现代媒介参与社会公共生活”；高中语文课程鼓励学生利用网络搜集写作所需的素材，“采用现代信息技术演示自己的文稿，学习用计算机进行文稿编辑、版面设计，用电子邮件进行交流”。同时，要求教师改进教学方式，积极利用信息化、网络化教学资源，让学生在信息的获取、加工、管理、表达与交流的过程中，掌握信息技术，感受信息文化，增强信息意识，内化信息伦理。

下一步，教育部将以习近平总书记提出的“构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系，建设‘人人皆学、处处能学、时时可学’

的学习型社会，培养大批创新人才”为目标，全面深入推进教育信息化工作，更好地支撑教育改革和发展，更好地推动教育思想和理念的转变，更好地服务师生信息素养的提升，更好地促进学生的全面发展。

感谢你们对教育信息化工作的关心和支持。

教育部

2015 年 11 月 6 日

全国政协十二届三次会议第4101号提案

案　　由：关于在中小学设立法治知识课程的提案

主　　办：教育部

提 案 形 式：界别提案

第一提案人：九三界

内　　容：

加强中小学法治教育事关青少年的健康成长，事关现代合格公民的教育培养，事关全面推进依法治国战略的有效实施。党的十八届四中全会明确提出，“把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程”，这是新时期党从全面推进依法治国的战略高度对中小学法治教育提出的新要求。但目前我国中小学法治教育还存在不少问题。

（一）思想认识存在偏差。一些教育主管部门和学校对法治教育重视不够，导致法治教育事实上被“边缘化”；过多强调法治教育与道德教育的结合，将法治教育作为思想品德教育的一部分，或渗透于其他课程之中，导致法治教育不系统、碎片化；过多强调法律知识学习、法规制度宣传，导致法治教育更多停留在培养学生知法、守法，而不是培养形成具有法治意识、法治信仰、法治思维并能主动参与法治实践的现代公民。

（二）师资队伍不足。据调查，即使开设了法律课程的学校，大部分老师也由思想品德、政治课教师甚至班主任、行政人员兼任，这些人大多没有经过系统的法律知识学习和法治素质训练；部分学校采用外聘法律工作者担任兼职教师，又因为缺乏教学经验或时间安排等原因，教

学效果难以保证。

（三）教材建设滞后。目前，高质量的法治教育专门教材较为缺乏，尤其是针对不同年龄特点和接受程度、系统化、规范化的法治教育专门教材较为缺乏。现有的一些法治教育教材因编写时间较久，由于理念、认识等原因，难以适应新形势下法治教育的要求。

（四）工作机制不完善。原有的政策制度无法适应将法治教育纳入国民教育体系的新要求，法治教育未能全面纳入现行教育评价体系，导致对相关部门、学校、学生法治教育开展情况、效果无法有效监督评估，法治教育开展的积极性不足，质量和效果没有保障。

建议：提高对中小学法治教育的认识，在中小学设立法治知识课程，培养中小学生法治意识、法治思维。

1. 赋予中小学法治教育相对独立地位，开设法治知识课程。赋予法治教育相对独立地位，将法治知识课程从德育尤其是思想品德教育中独立出来，作为国家统一必修课程纳入教学计划，作为专门的教育内容，落实专门的课程时间。具体内容上，要突出宪法教育地位，以宪法知识学习、宪法意识和宪法文化培养作为主要内容；要突出学生公民意识培养，强化对我国政治制度的认同和对公民权利义务的认识。

2. 建立专业化、专职化法治课程教师队伍。加强现有任课教师的培训和考核，提高其法治知识素养和法治教育技能；对学校法治教育管理体制和水平进行综合评估，对教师的业务水平和教学实效进行全面评价；积极引进法学专业毕业生或法治工作者进入中小学教师队伍，支持师范大学设立法治教育专业或培养方向，加快建立专业化、专职化的法治教师队伍。

3. 建立系统化、规范化的法治知识课程教材体系。组织教育专家和法治工作者，按照分层次、分阶段的教育要求，针对小学、初中、高中（中职）不同年龄阶段学生的成长发育特点和认知接受能力，编制系统化、规范化的中小学法治教育系列教材。如小学教材以图片和简单案例为主，初中生教材可涉及基本法理，高中教材则可按法律部门细分。

4. 健全完善法治教育工作机制。加强顶层设计，出台新的《中小学法治教育指导纲要》，明确新时期中小学法治教育的总体要求、基本原则、主要任务、实施路径、职责分工、经费保障等。强化法治教育考核督导，将法治教育纳入对教育行政部门、学校教育质量和学生综合素质评估体系，纳入对校长的综合考核，纳入普法工作考核；推动将法治知识特别是宪法知识纳入中考测试范围。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4101 号（教育类 374 号）提案答复的函

九三界：

你们提出的“关于在中小学设立法治知识课程的提案”收悉。现答复如下：

长期以来，教育部把法治宣传教育特别是青少年的法治教育工作作为贯彻党的教育方针、实施素质教育、培养社会主义合格公民的重要内容，作为落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的基础工程。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了一系列重大决策部署，对进一步加强中小学法治教育提出了明确的要求。当前和今后一个时期，我部将重点抓好以下几项工作：

一、将法治教育系统融入中小学课程。目前，在我国中小学课程和教材中法治教育内容已经得到一定体现。小学阶段，以学科渗透为主。将法治教育内容融入《品德与生活》和《品德与社会》课程中。初中阶段，在学科渗透的基础上，辅以法治专题教育。在《思想品德》课中设立“心中有法”“权利与义务”“法律与秩序”等专题。高中阶段，在《思想政治》课中，在设立必修模块“经济生活”“政治生活”等，讲授相关法律的基本内容的基础上，设立选修模块“生活中的法律常识”，

重点进行法治教育。

落实党的十八届四中全会要求，研究确定中小学设立法治知识课程实施方案，修订完善义务教育和普通高中课程方案和课程标准，进一步强化法治教育的内容和要求。同时，与高校思想政治理论课《思想道德修养与法律基础》、中职德育课《职业道德与法律》等课程相衔接。

课程内容以宪法精神为主线，以增强规则意识、程序意识、责任意识、诚信意识等为重点，有机结合中小学生生活经验和现实问题，整体规划设计中小学法治知识内容和要求。小学、初中、普通高中各安排一学期，采用集中方式，专门进行法治教育。在其他学期，结合相关内容，分散嵌入，确保法治教育贯穿始终、全程不断线。

二、编写中小学法治教材。小学、初中阶段，在“德育”课及其他相关学科有机融合法治知识内容，编写法治知识课专册“法治”，满足不同学段集中开展法治教育的需要。普通高中阶段，开设法治知识必修课“政治与法治”和选修课“生活中法律常识”，各单独成册，帮助学生打牢共同基础，同时兼顾不同潜质高中学生的选择需要。

三、强化中小学法治教育师资力量建设。近年来，教育部、财政部实施“国培计划”的过程中，要求在政治、思想品德、社会课教师以及骨干班主任研修等项目中，均要设置涉及法制教育的内容模块，对提高教师的法治素养和法治课教育教学能力起到了积极的作用。2015 年，在“国培计划”中还专门设立了法制教育骨干教师培训项目，计划培训 500 名教师，为各地开展教师法治培训培养“种子”教师。同时加强师范学生的法治教育，通过鼓励师范专业学生辅修法律专业，在师范院校开设相关法律通识课程和选修课程，邀请校内外专家学者举办法学专题讲座等途径，大力提升广大师范学生的法学教育素养和能力。

四、健全完善法治教育工作机制。为强化中小学法治教育，进一步建立法治教育长效机制。我部会同司法部、中央综治办、共青团中央和全国普法办印发《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》，明确提出健全法制教育考核督导制度。要求各地教育行政部门要把青少

年学生法制教育工作情况纳入依法治校工作指标体系，将学生法制教育作为对学校年度考核的重要内容。要求各级人民政府教育督导机构要将学校法制教育纳入教育督导范围，将学生遵纪守法等方面的表现纳入综合素质评价内容。下半年，《青少年法治教育大纲》出台后，根据需要适时开展相关专项督导，督促各地落实政策规定，加强中小学法治教育。

感谢您对教育事业的关心和支持！

教育部

2015 年 9 月 17 日

全国政协十二届三次会议第0128号提案

案　　由：关于提高贫困地区妇幼医疗服务水平的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：民政部　财政部　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：马秀珍

内　　容：

我国拥有世界上规模最大的妇幼群体，妇女和儿童约占全国总人口的2/3，其医疗卫生服务利用状况会直接影响到他们的健康，进而影响我国人群整体健康水平。近年来，随着我国经济发展和妇女儿童卫生服务需求的增加，其卫生服务利用状况也在不断得到改善。但由于我国地域辽阔、民族构成复杂、经济文化水平不均等，妇幼医疗服务水平也呈现出一定的地区差异、城乡差异，这种差异往往导致贫困地区妇女儿童在有健康需求时更无法及时获得所需的卫生资源，从而得不到改善健康的机会。2013年，农村地区5岁以下儿童死亡率、婴儿死亡率、新生儿死亡率分别比城市高1.4倍、1.2倍及1倍。除个别省区以外，人均GDP较低的省区普遍呈现较高的儿童死亡率和孕妇死亡率，反之亦然。在沿海发达城市，如上海、江苏和浙江等地，孕产妇死亡率均在4/10万以下，围产儿死亡率在5‰以下，已基本达到发达国家水平。而在贫困落后地区，如新疆、青海、甘肃等地，孕产妇死亡率在24/10万—36/10万之间波动，围产儿死亡率均在8‰以上，西藏的围产儿和孕产妇死亡率更是高达24.04‰、176/10万。

造成贫困地区妇幼医疗服务水平较低的原因主要有以下几点：

（一）投入不足。贫困地区因为经济整体水平落后，妇幼卫生机构的业务收入水平较低，而且其业务收入有相当一部分用于发放工资。如果没有外部的经济支持，仅靠机构自身的发展来提供妇幼医疗保健服务几乎是不可能的。但目前，政府对妇幼医疗服务工作，特别是基层的投入普遍存在不足的现象。2012 年北京市县级妇幼保健机构财政补助收入平均达到 1837 万元，而青海省仅有 59.5 万元。由于妇幼医疗服务的经费缺口很大，为了维持自身的生存，出现重临床、轻保健，重经济效益、轻社会效益的思想，严重制约了贫困地区妇幼医疗服务工作的开展。

（二）基础建设不足。目前，贫困地区各级妇幼卫生机构不同程度地存在业务用房面积不达标、配套设施及专业设备不完善的现象，有的甚至租房、借房开展工作。许多医院使用的诊断设备来自各种项目配套支持，陈旧老化，技术水平的提升相对于发达地区明显滞后。这导致孕期诊断筛查结果不精确，不能为临床医师提供及时和准确的科学数据参考。而且，许多乡镇卫生院没有 B 超机，孕妇做一次产检往往要花很长时间辗转到县城的医院，非常不方便，于是许多人放弃了定期孕检，这也是造成贫困地区出生缺陷比率高的一个原因。

（三）服务能力不足。从数量上看，贫困地区每千人口拥有妇幼卫生人员的数量要低于发达地区的平均水平。由于缺乏人员合理流动的管理机制，贫困地区在妇幼保健人力资源配置上，“缺编”和“空编”问题并存。从业务素质来看，贫困地区现有妇幼医护队伍存在学历低、职称低、年龄高的问题。许多村级保健员或乡村医生没有受过专门培训，妇幼保健业务能力较低；乡镇卫生院的妇幼专干很大一部分是跨专业的，基础知识和基本技能欠缺，很多都是临床、保健兼职使用，造成了乡镇妇幼保健工作专干不专、队伍不稳的局面。

建议：

1. 加大资金投入力度。各级政府要把发展妇幼卫生服务列入政府工作目标，重点加强基础设施建设，不断开发和完善妇幼保健三级服务网

络的功能。财政部门应重新调整当前财政转移支付的地区分布结构，以使贫困地区得到更为公平的财政补助，制定相应的均等化绩效评价体系，确保中央、省级的转移支付能够公平地分配给县市政府。建立妇幼卫生专项保障资金，加大专项投入，提高对贫困地区妇女儿童的补助力度和范围。

2. 加强妇幼卫生队伍建设。由于贫困地区在经济、社会和文化等方面的特殊性，妇幼卫生人才队伍建设不同于其他地区，国家和地方应制定以公平为导向的贫困地区妇幼卫生人力发展规划，尤其是在人力筹资机制上保证妇幼医护队伍的可持续发展。对不同地区情况，以服务人口、服务半径、服务成本等为参考因素，制定符合客观实际和发展要求的贫困地区妇幼卫生人力配置标准。改善贫困地区妇幼卫生人员生存发展的硬环境和软环境，特别是解决好农村村医、妇幼专干的编制、工资待遇问题，通过制定定向培养、职称晋升、收入分配等优惠政策，促进贫困地区留住人才、引进人才。采取多种方式对贫困地区妇幼卫生人员进行知识技能培训，加大对妇幼医疗保健机构对口帮扶和技术扶贫工作，组建妇幼卫生人才服务团挂职帮扶，促进高层次妇幼卫生人才下沉基层，协助指导贫困地区妇幼卫生单位引进新技术，开发新项目，加快人才培养，提高医疗技术水平。

3. 完善社会医疗保障体系。贫困地区妇女儿童对卫生服务利用率低的一个主要原因就是负担不起服务费用。因此在妇幼卫生领域应逐步建立医疗救助制度，保证妇女儿童都能够公平地享有自己的权利。针对贫困地区的特殊环境、条件与特点，推广有差异性的基本妇幼保健服务包，重点向农村地区倾斜，提高妇幼医疗服务利用的可及性。我国现阶段的新型农村合作医疗已包括住院分娩，但是还没有覆盖其他的孕产期保健内容。如果将所有孕产期保健的内容全部纳入新型合作医疗，就可以有效地解决农村妇女孕产期保健的经济负担问题，同时间接减少大额医疗费用的支出，形成完善的卫生体系“保障”和“兜底”作用，提高贫困人口对妇幼卫生服务的利用率。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0128 号（医疗体育类 017 号）提案答复的函

马秀珍委员：

您提出的“关于提高贫困地区妇幼医疗服务水平的提案”收悉。经商民政部、财政部、人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于加大资金投入力度

我国政府高度重视妇女儿童健康。《中国妇女儿童发展纲要（2011—2020 年）》明确提出，要优化卫生资源配置，增加农村和边远地区妇幼卫生经费投入；加强妇幼卫生服务体系建设，省、市、县均设置 1 所政府举办、标准化的妇幼保健机构；加强县、乡、村三级妇幼卫生服务网络建设。根据《“十二五”规划纲要》医疗卫生领域有关重点工程安排和医改工作总体部署，“十二五”期间，国家发展改革委会同我委编制实施了《重大疾病防治设施建设方案》，把加强妇幼保健机构建设作为重要内容纳入建设方案，支持房屋陈旧、短缺的县级和部分地市级 1100 所妇幼保健院（所）建设。2013 年和 2014 年已安排中央投资 33 亿元，共支持全国 556 所妇幼保健院（所）改善基础设施条件。

财政部答复，合理划分事权和支出责任是加大妇幼卫生投入的基础和依据。对于包括妇幼卫生在内的基本公共卫生服务项目，中央财政对西部、中部地区按照 80% 和 60% 的比例，对东部地区按照 50%—10% 的不同比例补助。对于重大公共卫生服务项目，中央财政按照项目任务和对应的项目支出标准安排补助。下一步，将进一步完善妇幼卫生投入机制，合理划分各级财政责任，提高资金使用效益。

二、关于加强妇幼卫生队伍建设

1986 年原卫生部和原劳动人事部印发的《各级妇幼保健机构编制标

准（试行）》及2006年原卫生部印发的《妇幼保健机构管理办法》规定了不同地区各级妇幼保健机构的人员编制，对加强妇幼卫生队伍、推动妇幼保健机构的发展起到了积极作用。随着经济社会发展和人民群众健康需求提高，亟须进一步完善相关妇幼保健机构编制标准，不断加强妇幼卫生工作力量，目前我委正在组织开展妇幼保健机构人员配备标准等研究，为合理制定各级妇幼保健机构编制标准提供科学依据。

为提高欠发达地区妇幼卫生服务能力，2013年起，我委启动实施了西部地区妇幼卫生能力提升项目，以西部地区和吕梁山片区为重点选取部分妇幼保健机构作为受援单位，与江苏、浙江、湖北等省综合实力较强的妇幼保健院建立合作关系，通过人员进修、实地指导、联合开展课题研究、组织集中培训等形式，提高西部地区妇幼保健机构管理和服务能力，目前项目受援单位已达55家。

人力资源和社会保障部答复，为吸引和鼓励专业技术人员到农村基层工作，加强基层卫生人才队伍建设，国家在职称评定方面制定了相应的倾斜政策。1986年，原中央职称改革工作领导小组转发了原卫生部《卫生技术人员职务试行条例》，规定对县级以下卫生机构的卫生技术人员和中医药、民族医药及从事卫生防疫、妇幼保健等现场工作为主的卫生技术人员，其任职条件应以解决实际问题的能力为主要依据，可适当放宽对外文、论文的要求。2006年事业单位收入分配制度改革，建立了符合事业单位特点，与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系和鼓励创新创造的岗位绩效工资制度，目前包括妇幼保健机构和基层医疗卫生机构在内的公共卫生事业单位绩效工资基本兑现到位，内部分配机制不断完善，妇幼保健工作人员收入水平得到一定程度的提高。同时，为吸引包括妇幼保健人员在内的卫生人才到基层和贫困地区就业，国家出台了包括特殊岗位津贴、艰苦边远地区津贴等一系列工资待遇倾斜政策，对稳定人才队伍发挥了积极作用。

三、关于完善社会医疗保障体系

2009年深化医改中明确将促进基本公共卫生服务均等化作为重点改

革之一，其中一项重要内容是实施国家基本公共卫生服务项目，即按照国家规定的项目免费为全体城乡居民提供包括妇幼卫生服务在内的基本公共卫生服务，其中包括 5 次孕产妇健康管理和 2 次产后访视，0—6 岁儿童健康管理和儿童预防接种，涵盖了基本的孕产期保健和儿童保健服务。基本公共卫生服务所需经费纳入政府预算安排，2015 年人均经费标准已达到 40 元。

民政部答复，2010 年，民政部会同原卫生部开展了提高农村儿童重大疾病保障水平试点工作，首先将儿童急性白血病、先天性心脏病纳入试点地区保障范围，此后又扩大了病种范围。在规范临床路径和先定费用的基础上，新农合实际报销比例达到 70%，医疗救助对符合条件的困难群众再救助 20%。2012 年民政部会同相关部门启动重特大基本医疗救助试点，明确要求各地优先将罹患儿童急性白血病、先天性心脏病和妇女乳腺癌、宫颈癌等病种的困难群众纳入救助范围。2015 年 4 月 21 日，国务院办公厅转发民政部等 5 部门《关于进一步完善医疗救助制度 全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》，明确要逐步将低收入家庭的未成年人纳入救助范围，积极探索对发生高额医疗费用、超过家庭承受能力、基本生活出现严重困难家庭中的重病患者实施救助。在各类医疗救助对象中，重点加大对重病、重残儿童的救助力度。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 8 月 15 日

全国政协十二届三次会议第0410号提案

案　　由：关于落实医改“强基层”部署切实加强基层医疗机构建设的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：发展改革委　财政部　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：李　铀

内　　容：

习近平总书记在视察江苏镇江时指出，要推动医疗卫生工作重心下移、医疗卫生资源下沉，推动城乡基本公共服务均等化，为群众提供安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务，真正解决好基层群众看病难、看病贵问题。近年来，各级政府采取了一系列措施加强基层医疗机构建设，取得了一定的实效，但由于种种原因，基层医疗机构的服务能力薄弱情况没有明显改善。在我们调研的一些地方，乡镇卫生院卫技人员大学本科以上学历不到15%，高级职称不到2%，人均收入相当于县级医院3/4，不到城市大医院的1/2，需要的人才招不进、留不住，基层医疗机构培训合格的全科医生三年流失率超过40%，服务能力水平提升艰难。

基层医疗机构这样的人力资源情况使得群众对基层医疗机构的服务能力难以信任，要看病不得不舍近求远，辛苦地往大医院跑。从各地普遍情况看，基层医疗机构门急诊量仅占当地门急诊总量约20%，80%的门急诊人次都选择县及县以上医院，这也成为双向转诊推进的巨大障碍，严重制约了医改深入和民生改善。解决城市大医院“人满为患”的

现状，切实破解“看病难、看病贵”的问题，决不能靠盲目扩大城市医院的规模和无序扩张来解决，而必须以更大决心和力度推进基层医疗机构建设，着力推动分级诊疗和双向转诊的实施，为此建议：

一、实施基层医疗机构硬件标准化建设和持续提升工程

按照基层医疗机构服务职能和分级诊疗制度的设计要求，持续推进基层医疗机构标准化建设。要制定省市、县、乡镇（街道）三级医院诊疗目录及转院指标，根据目录及近三年服务数量及预期发展，规定基层医疗机构相应的业务、行政用房面积，医、护、床位数量比例，仪器设备种类及数量等指标，实行标准化配置，并作为县级政府的考核目标。标准化建设所需资金由中央、省、市、县各级财政按一定比例分担投入，中西部农村地区也可由中央安排专项支持资金。应以 5—8 年为一轮，定期修订基层医疗机构建设标准，持续推进基层医疗机构能力提升工程。

二、加强基层医疗机构以人才队伍为核心的业务能力建设

建议国家出台系列政策，通过政策引导，尽快改变基层人才队伍质量不高及数量不足的现状。

（一）要从薪酬水平及工作生活待遇方面进一步加大吸引和留住医护人员到基层去服务的政策力度，实施收支两条线管理的，应设置基层医疗机构尤其是边远地区基层的专项财政补贴，让基层医护人员收入至少与县级医疗机构持平，甚至有所高于；未实施收支两条线管理的，在“四合理”（合理检查、合理治疗、合理用药、合理收费）前提下，适度增加绩效发放权限，通过收入水平的提升让医护人员有职业认同感。

（二）建立全科医师培养的政策保障机制。将加强基层医疗机构的全科医生培养作为医改的基础战略工程，建立财政投入保障机制。具体措施是在建立实施签约送培制度的同时（从基层医疗机构和应届医科毕业生中选派参加全科医生培训，完成后在基层工作一定期限），送培期间的基本工资和生活补贴由财政专项支付，不再由原单位承担。

（三）制定服务收费标准及医保支付政策，使县级以上医疗机构的

中高级职称的医务人员到基层开展医疗服务能获得既公开又合理的报酬，用政策保障及市场机制相结合来解决真正引导优质医疗资源向基层和边远地区流动的现实难题。

三、制度建立与宣传引导并重，推动就医路径转变，实现分级诊疗双向转诊

进一步完善和落实分级医疗、双向转诊的政策机制和配套的医保支付制度。各省卫计委制定省市、县、乡镇（街道）三级医院诊疗目录及转院指标，落实双向转诊的实施管理制度，人社部门合理调整分级诊疗报销比例，进一步拉大差距，充分引导就医行为、遏制医疗消费虚高。

四、加强区域各级卫生信息平台与医疗机构信息化建设，实现以病人为中心的医疗资源互补、协同与高效运行。

大力实施区域医疗信息平台建设，基层医疗机构及其他各级医疗机构信息化基础设施建设、设备数字化升级和医院管理同步数字化，通过区域医疗信息平台建立以病人为中心的上下级医院间的互联互通机制，实现资源共享、业务协同。通过区域医疗信息平台建设推动社会资金投资建设区域性集中阅片、检验外包等新型医疗服务业态，进一步提升医疗服务的专业化水平及服务协同。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0410 号（医疗体育类 037 号）提案答复的函

李铀委员：

您提出的“关于落实医改‘强基层’部署切实加强基层医疗机构建设的提案”收悉。经商国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于实施基层医疗卫生机构硬件标准化建设和持续提升工程

2009 年，我委会同国家发展改革委、国家中医药管理局印发《基层医疗卫生机构建设指导意见》，明确了社区卫生服务机构的建设标准。2015 年，国务院办公厅印发《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）》，明确到 2020 年各级医疗卫生机构的功能定位，对医院发展提出限制性要求，对基层设置及其床位配置等提出明确要求。社区卫生服务机构、乡镇卫生院的发展建设的主体是县（区）级卫生计生行政部门。对困难地区，中央、省级卫生计生行政部门拨付专项资金予以补助。2009—2014 年中央财政共安排约 920 亿元，支持全国 3033 所县级医院、2 万所乡镇卫生院、2435 所社区卫生服务中心、8.9 万所村卫生室、3.8 万套乡镇卫生院周转宿舍建设，并为新疆、西藏、青海、内蒙古等民族边远地区农村配置 250 辆巡回医疗车。在中央和地方的共同努力下，我国基层医疗卫生服务体系建设取得明显成效，基础设施条件得到改善。

二、关于提高基层医务人员薪酬待遇

财政部等相关部门出台了一系列优惠政策。一是基层医疗卫生机构先于其他事业单位实施绩效工资政策，保障基层医务人员合理待遇，调动其工作积极性。二是人力资源社会保障部、财政部《关于乡镇机关事业单位工作人员实行乡镇工作补贴的通知》规定，从 2015 年 1 月 1 日起，按照月人均不低于 200 元的标准，为包括基层医务人员在内的乡镇机关事业单位工作人员发放补贴，并向条件艰苦的边远乡镇和长期在乡镇工作的人员倾斜。三是根据原人事部、财政部完善艰苦边远地区津贴制度实施方案，全国 19 个省（区、市）的 900 多个生活条件比较艰苦的县（市、区）列入艰苦边远地区津贴实施范围。根据规定，在艰苦边远地区工作的基层医务人员执行艰苦边远地区津贴，所需经费由中央财政负担。其中基层卫生事业单位有关岗位工作人员，相应执行卫生防疫津贴、医疗卫生津贴及护龄津贴等特殊岗位津贴政策。四是对分配到艰苦边远地区以及乡以下（含乡）工作的毕业生，可提前定级，定级工资

标准可高于同类人员 1—2 档。五是近期国务院办公厅印发了《国务院办公厅转发人力资源社会保障部财政部关于调整机关事业单位工作人员基本工资标准和增加机关事业单位离退休人员离退休费三个实施方案的通知》，明确规定“建立事业单位工作人员级别工资正常调整机制。今后基本工资标准原则上每年或每两年调整一次，近期每两年调整一次”。随着相关政策的出台实施，包括基层医务人员在内的事业单位职工工资待遇水平将得到进一步提高。我委与财政部于 2011 年联合开展基层卫生综合改革，在试点地区探索完善基层医务人员薪酬政策。我们将进一步总结地方经验，完善相关政策，调动基层医务人员积极性。

三、关于全科医生培养

2011 年，国务院印发《关于建立全科医生制度的指导意见》，积极推进全科医生规范化培养和转岗培训。2014 年全国招生规范化培训学员 5000 人，中央财政按照每人每年 3 万元的标准给予补助，鼓励和吸引更多的优秀人才加入全科医生队伍。2011—2014 年，国家发展改革委安排中央投资 70 亿元，共支持全国 497 所全科医生临床培养基地建设。您所提全科医生培养期间基本工资和生活补贴由财政专项支付、不再由原单位承担的建议，《国务院关于建立全科医生制度的指导意见》已明确规定，参加全科医生规范化培养人员是培养基地住院医师的一部分，培养期间享受培养基地住院医师待遇，财政根据不同情况给予补助，其中，具有研究生身份的，执行国家现行研究生教育有关规定；由工作单位选派的，人事工资关系不变。因此，有工作单位的培养人员工资应由原单位承担，不宜另外由财政专项支付。

四、关于制定服务收费标准和医保支付政策

随着医药卫生体制改革的逐步深入，医疗服务价格调整逐步推进。一方面，2014 年，国家发展改革委、卫生计生委、人力资源社会保障部联合印发《关于非公立医疗机构医疗服务实行市场调节价有关问题的通知》，明确规定非公立医疗机构医疗服务价格实行市场调节，鼓励非公立医疗机构依据自身特点，提供特色服务，满足群众多元化、个性化的

医疗服务需求。另一方面，公立医疗机构仍按照《全国医疗服务价格项目规范》设立服务项目，服务定价权下放地方。随着公立医院改革试点城市探索公立医院定价方式的逐步深入，基层医疗卫生机构的服务定价也将逐步调整。

2011 年，人力资源社会保障部门印发《关于进一步推进医疗保险付费方式改革的意见》，提出以医保付费总额控制为基础，结合门诊统筹探索按人头付费，针对住院和门诊治疗探索按病种付费，有条件的地区可逐步探索按病种分组（DRGs）付费的办法。2012 年，人力资源社会保障部门会同财政部和原卫生部印发《关于开展基本医疗保险付费总额控制的意见》。到 2014 年底，全国已有 85% 的统筹地区开始实施了医保付费总额控制，70% 左右的统筹地区开展了按病种付费的探索，部分统筹地区还实施了按人头、按单元等付费方式，复合式的医保付费方式初步建立，对规范医疗机构行为、控制医疗费用过快增长起到了积极作用。

五、关于制度建立与宣传引导并重，推动就医路径转变，实现分级诊疗双向转诊

为了推进基层首诊、分级诊疗，《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）》，明确了各级医疗机构的功能定位，要求健全医疗技术临床应用准入和管理制度，对医疗技术临床应用实行分类、分级管理。2015 年，国务院办公厅印发《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》，要求在试点地区推动建立分级诊疗制度，落实基层首诊，完善双向转诊程序。2015 年城市公立医院综合改革试点城市扩大到 100 个地市级以上城市，2017 年全面推开。我委在委网站上、健康报等行业媒体上加强宣传，对北京等地方推进分级诊疗的做法进行推广传播，引导科学合理的就医导向。

为配合建立分级诊疗制度，人力资源社会保障部门主要做了以下工作：一是积极将符合条件的社区卫生服务机构纳入定点范围。据调查，目前全国定点医疗机构 12 万家，其中基层医疗卫生机构（一级医院及

以下）占比超过 80%。二是在参保人员选择定点医疗机构方面，参保人员必须选择 1—2 家基层医疗卫生机构。三是对参保人员在不同等级的定点医疗机构就医采取不同的支付比例。如 2014 年城镇居民医保政策范围内住院费用基金支付比例三级、二级、基层医疗卫生机构分别为 62.2%、69.3%、75.1%，实际支付比例相差 10 个百分点左右。对优化医疗资源配置，引导参保人员有序就医起到了积极作用。四是普遍开展居民医保门诊统筹。主要支付在基层医疗机构使用的医保目录内药品费用和一般诊疗费。五是医疗保险付费总额控制指标向基层医疗卫生机构倾斜。门诊总额基层医疗机构的权重高于二、三级医疗机构，支持基层医疗机构发展。下一步，我们将与人力资源社会保障等部门一同继续完善分级诊疗制度，引导参保人员有序就医。

六、关于加强区域各级卫生信息平台与医疗机构信息化建设

为提高医疗服务质量，促进各级医疗卫生服务信息共享，2012 年，国家发展改革委会同原卫生部印发《基层医疗卫生机构管理信息系统建设项目指导意见》，原卫生部、国家中医药管理局联合发布《关于加强卫生信息化建设的指导意见》，要求加强基层医疗卫生机构管理信息系统建设，基层医务人员服务过程中为城乡居民建立动态更新的电子健康档案，记录居民的健康信息，并实现区域中各级各类卫生服务机构间信息互联互通。近年来，中央财政安排专项资金 44 亿元支持基层医疗卫生机构开展信息化建设。组织 9 个西部试点省区分别与 4 家试点医院接对开展试点工作，启动了宁夏、云南、贵州、内蒙古、西藏等 5 个省区的试点工作。建设远程医疗设备及应用服务国家工程实验室，支撑开展远程医疗信息化、远程医疗设备等关键技术和设备的研发及相关系统地集成、测试和验证。目前，上海、北京、杭州、苏州等地部分地区建立了区域卫生信息平台，实现了区域内医疗机构间信息互联互通。《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）》规定，按照统一规范的标准体系，二级以上医疗机构检验对所有医疗机构开放，推进有条件的地区开展集中检查检验和检查检验结果互认，并鼓励社会投资新型医

疗服务业。下一步，我们将总结各地信息化建设的好经验，及时总结推广。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 7 月

全国政协十二届三次会议第1041号提案

案　　由：关于加大民族地区医疗卫生服务体系建设支持力度的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：财政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：王福耀

内　　容：

近年来，随着四川省民族地区卫生发展十年行动计划的深入实施，全省民族地区医疗条件不断改善，卫生队伍日益壮大，但离全面建成小康社会的要求还有较大差距，尤其是医疗服务体系建设相对滞后与群众医疗卫生服务需求快速增长的矛盾日益突出。以阿坝州为例：一是医疗服务能力不强。州、县、乡、村医疗机构服务能力整体不强；乡镇卫生院、村级卫生组织建设滞后，整体功能较弱。二是卫生人才总量不足。全州卫生系统缺编率达34.1%，乡镇医疗卫生机构缺编率高达44.6%。同时，医疗卫生队伍专业学历基础偏低、专业技术结构不合理，取得执业资格的人员少（无证人员占35.8%）。三是公共卫生服务水平不高。公共卫生基础设施建设相对滞后，服务半径大、成本高，服务能力不足。

为改善民族地区医疗服务现状，提高服务能力和农牧民群众健康水平，特建议：加大民族地区医疗卫生服务体系建设支持力度。一是加大政策支持力度。充分考虑民族地区和边远山区地广人稀、服务半径大等实际困难，在政策上予以倾斜。二是加大经费投入力度。建立民族地区卫生事业投入逐年增长的长效机制。承担公共卫生服务职能的政府办公共卫生机构、乡镇卫生院、村卫生室的人员经费、发展建设和业务经费

由中央、省转移支付。取消国家、省安排卫生项目州县按比例配套资金的政策，所有经费由国家或省财政解决。三是加强人才引进培养。通过适当放宽牧区乡镇卫生院考核招聘卫技人员、正式招聘执业（助理）医师条件，改革招聘医技人员方式、建立完善民族地区村医考核机制和退出机制等措施，力争三年内完成满编进人任务。实施在职人员能力提升计划，探索建立适应医疗卫生行业特点的人事薪酬制度。四是加强卫生信息化建设。建立卫生信息化平台，加快推进基层医疗卫生机构管理信息系统、远程会诊信息系统、县医院能力建设等项目。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1041 号（医疗体育类 116 号）提案答复的函

王福耀委员：

您提出的“关于加大民族地区医疗卫生服务体系建设支持力度的提案”收悉。经商财政部，现答复如下：

一、关于加大政策支持力度

2009 年以来，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》医疗卫生重点工程安排和医改工作部署，我委会同有关部门编制实施《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》《社区卫生服务机构建设规划》《完善基层医疗卫生服务体系建设方案》《地市级医院建设方案》《儿童医疗服务体系建设规划》《农村急救体系建设方案（2011—2013 年）》《重大疾病防治设施建设方案》《精神卫生防治体系建设与发展规划》《县级卫生监督机构建设方案》《全科医生规范化临床基地建设方案》《基层医疗卫生机构管理信息系统建设方案》等多项建设规划（方案）。在编制和实施上述规划（方案）中，把加强基层医疗卫生服务体系建设作为工作重点，并且考虑到贫困、民族、边远等经济欠

发达地区卫生设施建设滞后、财政困难的实际情况，对包括民族贫困地区在内的西部地区基层医疗卫生建设项目给予倾斜支持。2014 年共安排中央专项投资 198.5 亿元支持贫困地区 4.7 万个卫生计生机构基础设施建设，占当年全部投资 230.3 亿元的 86%，有效地改善了贫困地区卫生计生服务条件。

下一步，针对民族贫困地区地广人稀、服务半径大等实际困难，我们将积极会同有关部门深入研究，统筹考虑，在编制“十三五”卫生计生事业发展规划时进一步加大对民族贫困地区中央投资支持力度，促进民族贫困地区卫生事业更好更快发展。

二、关于加大经费投入力度

近年来，各级财政按照医改意见有关要求，不断加大医疗卫生投入。中央财政在安排补助资金时，注重向民族地区、中西部欠发达地区倾斜，支持缩小地区之间基本医疗卫生服务差距。例如，在安排基本公共卫生服务项目补助资金时，中央财政对包括民族地区在内的西部地区进行倾斜，补助比例高达 80%。在安排医疗卫生服务体系建设补助资金时，也对中西部和民族地区进行倾斜。关于配套资金政策，《中华人民共和国预算法》要求：“上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。但是，按照国务院规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。”

下一步，我委将积极会同相关部门，在现有支持工作的基础上，充分考虑民族地区的实际需求，进一步加大中央财政对民族地区、中西部地区医疗卫生的投入力度。

三、关于加强人才引进

国家非常重视并采取多种途径加大包括民族地区在内的贫困地区卫生人才培养。2010 年，国家发展改革委等 5 部门联合印发《关于开展农村订单定向医学生免费培养工作的实施意见》，启动“订单定向培养计划”。原卫生部出台《关于开展基层医疗卫生机构全科医生转岗培训工作的指导意见（试行）》，开展针对转岗人员的全科转岗培训。全国继续

医学教育委员会办公室每年组织专家评审并公布国家级继续医学教育项目近万项，项目内容覆盖所有二级学科，推动各地各层次通过继续医学教育提升医务人员的业务水平和服务质量。除此之外，我委在民族贫困地区还大力开展了西部卫生人才培养、农村卫生人员培训、社区卫生服务人员培训等在职人员能力提升项目。

关于村医退出机制，2014 年，我委与财政部、国家中医药管理局联合下发的《关于做好 2014 年国家基本公共卫生服务项目工作的通知》已明确提出“建立乡村医生退出机制，落实乡村医生养老政策，切实保障乡村医生待遇，稳定乡村医生队伍”。

关于人事薪酬制度，2015 年，国务院医改任务提出了要加快研究拟订符合医疗卫生行业特点的薪酬制度改革方案，选择部分地区或公立医院开展公立医院薪酬制度改革试点工作，完善绩效工资制度，体现多劳多得、优绩优酬，合理拉开差距。为贯彻中央精神，我委、人力资源社会保障部和财政部积极开展工作，在深入调研、广泛听取意见的基础上，合理确定公立医院人员工资待遇，完善公立医院医务人员的收入分配激励机制。目前，《关于完善公立医院薪酬制度试点工作的指导意见（稿）》起草工作正在有序开展。

今后，我委将继续在民族地区大力实施人才培养培训项目，加大人才引进力度，进一步完善民族地区村医考核和退出机制，完善薪酬制度。

四、关于加强信息化建设

卫生信息化建设是医疗卫生事业发展的重要技术支撑。加强卫生信息化建设，有利于医疗卫生资源的全面整合和合理利用。为此，国家对卫生信息化建设非常重视。2003 年“非典”之后，各级政府积极支持突发公共卫生事件应急指挥系统、医疗救治信息系统、卫生监督系统、网络直报系统等卫生管理信息系统建设。同时，随着新农合制度的建立和逐步推开，中央财政安排专项资金对新农合管理信息系统建设予以支持。近年来，为推进医改，中央财政进一步加大卫生信息化建设投入力

度。2011—2014 年，中央财政累计安排补助资金约 50 亿元，支持中西部地区建立远程会诊系统、村卫生室信息化建设以及基层医疗卫生信息系统建设试点工作。下一步，我委将会同财政部科学合理做好国家卫生信息平台顶层设计，制订统一规范的建设标准，促进卫生信息系统互联互通，并充分利用现有的各级各类医疗卫生信息系统，进一步加大对卫生信息平台建设的投入力度。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 7 月

全国政协十二届三次会议第1579号提案

案　　由：关于加快县医院人才培养的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：尚　红

内　　容：

2009年新一轮医改启动以来，按照“保基本、强基层、建机制”的总方针，我国出台了一系列的政策与措施，不断加强基层医疗服务体系建设，在一定程度上缓解了农村居民看病问题。在县医院综合改革和能力建设不断推进的同时，人才问题成为制约县医院改革和发展的瓶颈问题，县医院吸引、培养和留住人才的任务依然艰巨，政策措施需要进一步完善。

据中国医院协会对全国86所县医院的调查结果显示：2008—2012年，共有9392名医务人员离开县医院，平均每所县医院每年流失20—30人，其中以临床医师流失为主，70%去了上级医院或者经济发达地区。上级医院的吸引力、县里人事制度僵化、薪酬待遇扭曲、执业环境恶化等，是县医院人才流失的重要因素。县医院人员总体分为编制内和编制外两类，编制外人员包括人事代理、合同制、临时聘用等。编制直接关系工资、奖金、社保、购房、教育等多个方面。

相比于人员短缺，编制问题更加严重。一是人员编制与床位不匹配。二是编制核定标准落后于医院的发展。三是将县医院与当地其他事业单位一起核定编制，造成县医院编制不合理。四是编制人员招聘程

序、条件不科学，招录的人员与实际需求脱节，缺编、空编等情况同时存在。

人力资源短缺严重制约了县医院的发展，难以实现医改提出的“农村居民看病 90% 不出县”的目标。一是现有人员工作负荷不断增加。多数县医院人员增幅低于床位增幅，工作负荷不断加大，成为导致医务人员离职的重要原因，也带来了医疗质量和医疗安全隐患。二是专业技术人才队伍结构不合理。调查发现，2008—2013 年，县医院中、高级职称医师比例明显下降，执业助理医师比例上升，没有形成合理的人才梯队。三是医师队伍老龄化。2008—2013 年，调查省份县医院 60 岁以上医师的比例明显提高，与医师相比，护士年龄结构普遍降低，35 岁以下的护士比例明显提高。四是引进和培养新进人员的积极性下降。县医院新入职的毕业生多无执业医师资格和临床工作经验，医院需要投入大量的人、财、物、时间用于培养。但是，由于存在“抽血”模式的人员流动状况，影响了县医院培养人才的积极性。

建议：

一、进一步深化县级公立医院综合改革。建议合理规划和控制各级公立医院规模，遏制城市公立医院规模过度扩张，形成分级诊疗的格局。改革县医院人事制度，赋予县医院人员招聘和用人自主权，落实医院院长的人事管理权和薪酬分配权，打破公立医院以编制为基础的职称晋升等人事管理制度。完善县医院补偿机制，减轻县医院的经营压力，增加县医院用于人员绩效工资分配的经费比例。推进薪酬制度改革，打破县医院工资限额管理限制，缩小不同身份医务人员的收入差距，实行同工同酬，稳定县医院人员队伍。完善多点执业政策，将受援县医院作为三级医院医师多点执业必需的第二执业地点。

二、加强人才培养，完善人事管理制度。建立定向委托培养制度，招收定向委托培养学生，毕业后必须回原籍县级以下医疗机构服务，建立和完善鼓励毕业生基层就业制度。建立以省为单位的卫生人才交流中心，负责全省卫生人员的档案保管、人事代理、专业技术职称评定等工

作。完善社会化专业技术职称考核体系，对临床系列考核，取消外语和科研要求。推进评聘分开、以考代评、省内组织等人事管理制度。

三、加强县域内医疗资源共享。实现以区域为单元配置资源，通过区域内临床检验中心、医学影像中心、病理中心、后勤保障平台等建设和共享，缓解专业人才短缺的矛盾。

四、进一步发挥城乡医院对口支援的作用。由三级医院协助对口支援的县医院完成住院医师规范化培训工作。鼓励县医院人员到三级医院进行超过半年的培训。

五、加强县医院院长培训。通过开展系列培训，推动县医院院长职业化、专业化进程，树立县医院科学管理理念，提升县医院经营和管理能力。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1579 号（医疗体育类 167 号）提案答复的函

尚红委员：

您提出的“关于加快县医院人才培养的提案”收悉。经商人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于深化县级公立医院综合改革

县级公立医院综合改革是深化医改的重点任务，是解决群众“看病难、看病贵”问题的关键环节。按照党中央和国务院的部署，2015 年要全面推开县级公立医院综合改革工作。2015 年 4 月国务院办公厅印发了《关于全面推开县级公立医院综合改革的实施意见》（以下简称《实施意见》），提出要坚持公立医院公益性的基本定位，落实政府的领导责任、保障责任、管理责任、监督责任，充分发挥市场机制作用，建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制。2015 年，在全国所

有县（市）的县级公立医院破除以药补医，以管理体制、运行机制、服务价格、人事薪酬、医保支付等为重点，全面推开县级公立医院综合改革。2017年，现代医院管理制度基本建立，县域医疗卫生服务体系进一步完善，县级公立医院看大病、解难症水平明显提升，基本实现大病不出县，努力让群众就地就医。您在提案里提到的改革县医院人事制度、完善县医院补偿机制、推进薪酬制度改革等建议都是《实施意见》里的重要内容。

下一步，我们将推动落实《实施意见》，进一步加强组织领导，明确各地区、各部门的责任分工；加强督导考核，会同有关部门加强督促检查和跟踪评估，总结推广改革经验；加强宣传培训，做好县级公立医院综合改革相关政策的宣传解读，宣传改革典型经验和进展成效，及时回应社会关切，积极开展政策培训，提升各级干部和医院管理者的政策水平和执行力。

二、关于合理规划各级公立医院规模

公立医院床位规模过大，不仅会对基层医疗卫生机构形成“虹吸效应”，还一定程度上制约了社会办医的发展空间，同时可能产生医疗质量安全隐患。为进一步控制公立医院规模过快扩张，2014年6月，我委印发了《关于控制公立医院规模过快扩张的紧急通知》，要求各地暂停审批公立医院新增床位，严格控制公立医院建设标准、大型医用设备配置和举债建设，同时开展公立医院床位和建设项目等情况自查。从督查和各地自查情况看，各地采取了多种控制措施：一是31个省（区、市）及新疆生产建设兵团均已暂停审批公立医院新增床位。二是严格执行国家建设标准、项目管理等要求，规范开展项目建设。三是认真执行甲类和乙类大型医用设备配置规划，严格控制公立医院超常装备配置。四是严禁公立医院举债建设，暂停建设资金尚未落实或需要贷款建设的在建项目。此外为确保公立医院规模得到有效控制，部分省份提出了长期的督导措施。

2015年3月，国务院办公厅印发了《全国医疗卫生服务体系规划

纲要（2015—2020年）》（以下简称《规划纲要》）。《规划纲要》是首次在国家层面制定的医疗卫生服务体系规划，提出严格控制公立医院单体（单个执业点）床位规模的不合理增长，县办综合性医院单体规模床位数一般以500张左右为宜，50万人口以上的县可适当增加，100万人口以上的县原则上不超过1000张；市办综合性医院床位数一般以800张左右为宜，500万人口以上的地市可适当增加，原则上不超过1200张；省办及以上综合性医院床位数一般以1000张左右为宜，原则上不超过1500张。专科医院的床位规模要根据实际需要合理设置。同时，突出关键领域和薄弱环节，优先加强县办医院服务能力，支持村卫生室和乡镇卫生院以及社区卫生服务机构标准化建设等。

下一步，我委将继续加大工作力度，控制公立医院规模过快扩张。一是贯彻落实《规划纲要》，指导各地科学编制区域卫生规划，进一步控制公立医院规模过快扩张。二是结合“十三五”服务体系建设项目安排，通过加强新建城区医疗卫生服务以及儿科、妇产等薄弱领域服务能力建设，对现有资源结构和布局进行调整。三是会同相关部门从完善绩效考核、财政投入、医保支付和价格政策等入手，采取综合措施，遏制公立医院盲目扩张床位和配置大型设备。

三、关于完善多点执业政策

推进和规范医师多点执业，是深化医药卫生体制改革、促进健康服务业发展的一项重要部署。通过医师多点执业，能够促进优质医疗资源平稳有序流动和科学配置，更好地为人民群众提供医疗服务。在总结医师多点执业试点工作经验的基础上，经过深入调研和广泛征求各方面意见，借鉴有关国家和我国一些地区关于医师多点执业的做法，我委会同有关部门于2014年11月联合印发了《关于推进和规范医师多点执业的若干意见》，提出以下总体要求：一是推进医师合理流动。通过放宽条件、简化程序，优化政策环境，鼓励医师到基层、边远地区、医疗资源稀缺地区和其他有需求的医疗机构多点执业。二是规范医师多点执业。坚持放管结合，明确相关各方权利义务，促进医师多点执业有序规

范开展。三是确保医疗质量安全。强化对医师多点执业的监督管理，严格医师岗位管理，确保医疗服务的安全性、有效性和连续性。2015 年 4 月，国务院办公厅印发了《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》，提出要推进和规范医师多点执业，促进优质医疗资源下沉到基层。各地积极探索医师多点执业，如深圳市于 2015 年 5 月印发了《关于医师执业注册和管理方式改革实施方案的通知》，提出从 2015 年 7 月 1 日起，在深圳市、区卫生行政部门注册的临床、口腔、中医、公共卫生类医师，可以在深圳全市所有取得医疗机构执业许可证的医疗、预防、保健机构执业，实现“统一注册，全市通用”。

下一步，我们将加强公立医院医师多点执业与事业单位人事制度和社会保障制度改革的衔接。支持各地结合实际改革创新，探索简化注册审批手续，促进人才流动。鼓励支持大医院医师到基层医疗卫生机构、社会办医疗机构多点执业。坚持强化基层，明确到基层医疗卫生机构多点执业的支持和鼓励政策。健全医师多点执业的执业风险保险制度。完善多点执业医师职称晋升办法。建立健全医师多点执业监管制度。提高医师执业管理信息化水平，实行医师多点执业信息公开。积极发挥行业协会作用，加强行业自律。及时总结实践经验，完善医师执业管理的政策法规。

四、关于加强人才培养

人才是医疗卫生事业发展的战略资源，是深化医药卫生体制改革的重要支撑。近年来，国家采取了一系列政策措施引导高校毕业生到城乡基层医疗卫生机构就业，充实基层人才队伍，服务国家建设发展，2014 年共有 14 万名高校毕业生到城乡基层服务。2015 年，国务院办公厅印发了《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》，明确要求各地依托县级医疗卫生机构或有条件的中心乡镇卫生院，开展乡村医生岗位培训。乡村医生每年接受免费培训不少于 2 次，累计培训时间不少于 2 周；各地可选派具有执业医师或执业助理医师资格的优秀乡村医生到省、市级医院接受免费培训；乡村医生每 3—5 年免费到县级医疗卫生

机构或有条件的中心乡镇卫生院脱产进修，进修时间原则上不少于1个月。在现行的执业助理医师资格考试中增设乡村全科执业助理医师资格考试。乡村全科执业助理医师资格考试按照国家医师资格考试相关规定，由国家行业主管部门制定考试大纲，统一组织，单独命题，考试合格的发放乡村全科执业助理医师资格证书，限定在乡镇卫生院或村卫生室执业。目前，我委正抓紧时间研究制定具体的实施方案。

下一步，我们将继续加强以人才队伍为核心的能力建设，全面落实鼓励高校毕业生面向基层的政策，健全高校毕业生到基层医疗卫生机构工作的服务保障机制，引导更多高校毕业生到城乡基层医疗卫生机构就业。积极培育乡村全科医生，建立乡村全科执业助理医师制度，落实乡村医生多渠道补偿政策，提高乡村医生收入。

五、关于加强县域内医疗资源共享

加强对县域内现有医疗资源整合和利用，推动建立“基层医疗卫生机构检查、医院诊断”的服务模式，能够有效引导医疗设备资源的合理使用。《规划纲要》明确要求支持发展专业的医学检验机构和影像机构，逐步建立大型设备共用、共享、共管机制。同时，《实施意见》也提出推动医疗资源集约化配置。依托县级公立医院建立检查检验、病理诊断、医学影像等中心，有条件的地方可探索单独设立，降低医疗成本。推进县域内检查检验结果互认。目前，一些地方积极探索通过建立区域性的临床检验、影像诊断、消毒供应中心，促进优质医疗资源集约共享，保障基层医疗卫生机构的医疗服务质量安全，提升基层服务能力。

下一步，我们将积极引导地方进行县域内医疗资源整合共享。加大对县域医学影像中心建设试点指导力度，及时评估试点效果，总结经验，完善相关配套措施，适时推广，在提高基层服务能力的同时促进国产设备产业快速发展。

六、关于进一步发挥城乡医院对口支援的作用

为发挥优质资源辐射作用，带动基层医疗水平提高，我委会同有关

部门，组织开展城乡医院对口支援工作。主要工作有：一是深入开展“万名医师支援农村卫生工程”，多次召开工作会议，分别与各省级人民政府签订责任书，推动工作落实。目前，项目覆盖了955个县的县医院和592个贫困地区的乡镇卫生院，每个县医院派驻5人，每个乡镇卫生院派驻3人。二是启动“东西部地区医院对口支援”。2009年以来，组织北京、上海、江苏、浙江等东部地区9省（市）201所医院支援西部地区9省（区）的211所县级医院，“东医西调”有力地缩小了区域间医疗水平差异。三是建立“县级医院骨干医师培训项目”。2010年以来，我委组织县级医院主治医师或从事本专业3年以上住院医师，到城市三级医院培训。参训医师培训期间职务、工资、福利待遇不变。四是启动新阶段城乡医院对口支援工作。我委印发了《深化城乡医院对口支援工作方案（2013—2015年）》和《关于进一步深化城乡医院对口支援工作的意见》，要求城市三级医院医师在晋升中级和高级职称前，分别要到县级医院连续服务满半年，作为职称评定的必要条件，并建立城市医师下基层的激励机制。

下一步，我们将继续深化城市三级医院对口支援工作。三甲医院医生晋升职称前须到基层工作，鼓励采取专家团队支援的方式，提高支援效果。通过“派上去”、“请上来”的方式，全面提升县医院综合能力。

七、关于加强县医院院长培训

推进公立医院院长职业化、专业化建设，有助于提高医院管理的专业化、精细化和科学化水平，有助于推进医药卫生体制改革向纵深发展，促进公立医院改革。

2015年4月，我委在宁夏回族自治区举办了2015年第一期公立医院院长培训班。通过引导公立医院院长深入了解卫生计生工作的新形势、新任务，提高医院院长职业化水平，按照理论联系实际的原则，采取专题讲授、分组研讨和学员论坛等形式进行培训。2015年4月，新出台的《实施意见》明确提出要完善县级公立医院选拔任用制度，推进院长职业化、专业化建设。各省（区、市）要明确院长任职资格条件，开

展管理干部专业化培训，培训情况作为任职和晋升的重要依据。2015 年 6 月，国家卫生计生委办公厅印发了《关于全面开展县级公立医院综合改革培训的通知》，提出对县级公立医院综合改革的相关单位和人员开展全员培训，培训的主要内容包括对《实施意见》政策解读、地方经验交流、关键环节和领域的理论与实践等。

下一步，我委将继续会同有关部门做好县级公立医院院长培训工作。明确职责分工，督促地方结合本地实际，认真制定培训工作方案，细化培训内容，把培训工作作为当前推进县级公立医院综合改革的重要内容，切实抓紧、抓好、抓实。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第1711号提案

案　　由：关于倡导家庭门诊医院的中医药医疗保健服务模式的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：中医药局　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：曹洪欣

内　　容：

自2009年，我国深化医疗卫生体制改革已推行近6年，在促进基本公共卫生服务均等化、健全基层医疗卫生服务体系、推进公立医院改革试点、建立国家基本药物制度与基本医疗保障制度以及发挥中医药在医改中的作用等方面取得了显著成绩。省、市、县医院（中医院）与基层医疗服务机构条件发生了天翻地覆的变化，医疗保障基本达到全覆盖，中医基层服务能力显著提高。然而中西医大医院仍然是人满为患，医院病人越来越多，老百姓看病难、看病贵的问题没有得到根本解决，医院医疗保健服务与不断增长的民众健康需求的矛盾还十分突出。

造成看病难、看病贵的原因是多方面：一是患者求医的趋高性，一味追求大医院，无论大病、小病都要去大医院，找名医。尽管国家对各级医院的业务范围有明确定位，并建立了有效的转诊制度。但据统计，目前我国三级医院诊治了50%—80%可以在二级医院甚至一级乡镇卫生院、社区就可以治疗的疾病。二是医院管理薄弱，存在就诊时间长、检查过程烦琐等诸多问题，病人从到门诊→排队→购卡→候诊→就诊→候检→检查→等结果→再就诊→取药（或治疗）→离院过程中的每个环节

都需排队，导致在门诊平均停留时间达几小时甚至几天，而医生诊疗时间仅仅十几分钟，这也是医患关系紧张的原因之一。三是医保政策规定住院费用报销高于门诊治疗费用报销的比例，如此规定虽然有利于一些大病、重病、急病需住院治疗的患者减轻经济负担，但是对于大部分或门诊或住院均可治疗的慢性病患者，自然选择住院治疗，导致医院床位紧张，住院难在所难免。同时，启动基层中医药服务能力建设工程后，乡镇卫生院和社区医疗服务中心的中医药可及率显著提高，民众看病明显比以前便宜；然而在县级以上医院（中医院），住院医疗费用仍是不断攀升。

综上所述，切实解决民众看病难、看病贵问题，满足人民群众合理的医疗保健需求是我国医疗卫生行业面临的瓶颈。根据中医“未病先防、既病防变、病后防复”的理念，发挥中医药治未病与个体化诊疗和“简、便、验、廉”等优势，提高民众家庭养生防病—门诊治病防变—医院治急病、重病和大病的意识，注重家庭与门诊医疗保健，构建家庭—门诊—医院合理分工的中医医疗保健模式，对有效解决看病难、看病贵等问题，实现不得病、少得病和晚得病的目标具有重要意义。因此建议：

1. 把握医改新常态，改革医保政策。改变住院费用报销比例高、门诊报销比例低导致刺激患者住院治疗的现状，提高慢性病门诊治疗报销比例，鼓励患者选择家庭与门诊中医药治疗，这不仅仅有利于减少个人和国家经济负担，更有利于民众的健康与患者的病情恢复。

2. 发挥中医诊疗优势，构建医疗保健服务新模式。把提高全民健康素质作为健康服务的根本出发点，充分利用广播电视、平面媒体及互联网等新兴媒体大力宣传中医药知识与医学知识，提高国民科学认识中医药、自觉使用中医药的意识与自我健康管理的能力和水平。构建中医药健康服务业、医疗保健体系与医疗养老业协调发展的体制机制，形成适合动态生命观的健康维护、疾病防治、养生养老新格局。完善中医、西医协同维护健康、防病治病的运行机制，努力形成家庭—门诊—医院中

医医疗卫生保健模式。

3. 强化家庭与门诊防病治病意识，大力推进慢性病家庭或门诊中医医疗服务模式。有效结合市场与公益运行机制，建立维护健康与慢性病管理信息平台，形成全民健康与慢病管理体系。完善政策机制，合理配置中医医疗保健资源，充分调动医务人员积极性，大力发展中医家庭医生与门诊治疗服务，有效缓解县以上医院看病难、看病贵问题，使中医药为提高国民健康水平发挥更大作用。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1711 号（医疗体育类 184 号）提案答复的函

曹洪欣委员：

您提出的“关于倡导家庭门诊医院的中医药医疗保健服务模式的提案”收悉。经商人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于把握医改新常态，改革医保政策

目前，我国覆盖城乡的基本医疗保障制度基本建成，职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗三项基本医疗保险参保率达到 95% 以上，全民医保基本实现。在基本医疗保险制度建设完善过程中，国家注重扩大基本医疗保险制度受益面，采取多种措施完善基本医保门诊保障政策，切实减轻参保人门诊医疗费用负担。一是建立门诊大病费用保障机制。为解决部分费用较高的门诊慢性病导致患者个人负担较重的问题，各地在做好住院医疗费用保障基础上，根据统筹基金承受能力，将一些病程长、治疗费用高的门诊慢性病（特殊病）的医疗费用纳入统筹基金支付范围，并在支付比例上给予政策倾斜。二是开展门诊统筹。深化医改以来，在稳步提高住院医疗费用保障水平的同时，国家大力推进基本医疗保险门诊统筹，通过统筹共济

的方式合理分担参保人门诊医疗费用。三是鼓励和引导参保人合理就医。对恶性肿瘤门诊放化疗、尿毒症透析、器官移植术后抗排异治疗、糖尿病患者胰岛素治疗、重症精神病药物维持治疗等特殊治疗，以及在门诊开展比住院更经济方便的部分手术，参照住院制定了相应的管理和支付办法。

下一步，我们将按照国家统一部署，会同有关部门，完善基本医疗保障制度体系，努力提升管理服务水平，充分发挥医保导向作用，切实保障各类参保人员的合法权益。

二、关于发挥中医诊疗优势，构建医疗保健服务新模式

2009 年启动实施新一轮医药卫生体制改革以来，我们始终注重发挥中医药的作用。在公立医院改革、发展社会办医、推进基本公共卫生服务均等化等方面充分发挥中医药的特色和优势。组织研究制订中医药发展战略规划，深入实施基层中医药服务能力提升工程。截至 2014 年底，全国已有 91.2% 的社区卫生服务中心、70.7% 的社区卫生服务站、80.2% 的乡镇卫生院、64.9% 的村卫生室能够提供中医药服务。

2015 年，国务院办公厅印发的《中医药健康服务发展规划（2015—2020 年）》明确提出了七项重点任务：一是大力发展中医养生保健服务，支持中医养生保健机构发展，规范中医养生保健服务，开展中医特色健康管理；二是加快发展中医医疗服务，鼓励社会力量提供中医医疗服务，创新中医医疗机构服务模式；三是支持发展中医特色康复服务，促进中医特色康复服务机构发展，拓展中医特色康复服务能力；四是积极发展中医药健康养老服务，发展中医药特色养老机构，促进中医药与养老服务结合；五是培育发展中医药文化和健康旅游产业；六是积极促进中医药健康服务相关支撑产业发展，支持相关健康产品研发、制造和应用，促进中药资源可持续利用，大力发展第三方服务；七是大力推进中医药服务贸易，吸引境外来华消费，推动中医药健康服务走出去。

此外，我们还高度重视中医药知识和医学知识的宣传工作，于 2013

年启动了“健康中国行——全民健康素养促进行动”，2013 年主题为“合理用药”，2014 年主题为“科学就医”，都将中医药知识普及等作为重要内容，依托中央转移支付地方健康素养促进行动、国家基本公共卫生服务健康教育项目等开展形式多样的宣传活动。2014 年，我委印发了《全民健康素养促进行动规划（2014—2020 年）》，作为近一段时期我国健康促进和健康教育工作的指导性文件，中医养生保健素养是规划的重要目标之一。2014 年我委与国家中医药管理局联合开展了中国公民中医养生保健素养调查工作，目前相关数据正在整理分析中。

下一步，我们将认真贯彻落实中医药健康服务发展规划，以推广适宜在县级公立医院应用的中医中药技术、完成基层中医药服务能力提升工程各项目标、逐步扩大纳入医保支付的医疗机构中药制剂、针灸、治疗性推拿等中医非药物诊疗技术范围为重点，鼓励提供和使用适宜的中医药服务，积极发展中医药和民族医药事业。同时，将在健康素养修订过程中，将中医药知识作为重要内容纳入，加大中医药知识普及力度。

三、关于强化家庭与门诊防病治病意识，大力推进慢性病家庭或门诊中医医疗服务模式

2007 年起，我委启动了全民健康生活方式行动，通过寓慢性病防治核心信息于居民日常生活和行为中，不断提升居民健康意识和自我管理能力。截至 2014 年底，全国 77.4% 以上的区（县）开展了该行动。根据当前健康服务业发展要求及国务院总体安排部署，我委积极探索发展便携式健康数据采集设备，与物联网、移动互联网融合，不断提升慢性病防治自动化、智能化健康信息服务水平。依托全民健康保障信息化工程建设，积极建设慢性病及其危险因素监测信息子系统。同时，我委正在组织开展“中国老龄化战略研究”课题项目，其中包含中老年中医药健康服务相关内容，旨在通过系统梳理和深入分析，围绕中老年人中医药服务的现实需求及当前经济社会发展水平，研究提出科学合理、切实可行的中老年中医药健康服务战略目标以及政策措施建议。

下一步，我们将进一步研究构建全民健康与慢病管理体系，大力发展中医家庭医生与门诊治疗服务，充分发挥中医药健康服务的作用。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第2656号提案

案　　由：关于以移动医疗创新为医改突破口，破解国人看病难的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：发展改革委　工业和信息化部　财政部

提案形式：个人提案

第一提案人：李　兰

内　　容：

“看病难、看病贵”，越来越成为几乎每一个中国人都关心的时代话题。

从1949年开始，党和政府就十分重视人民群众的医疗健康，通过几十年努力，在全国初步建立起完备的医疗卫生保障体系。改革开放后特别是进入到21世纪，随着国家财力的日益增强，国家对卫生健康事业的投入也逐年增大。到2011年底，基本医保制度在全国建成，覆盖人口13亿，占全国总人口的95%以上。据统计，中国的卫生费用目前已占当年GDP的5.1%，这虽仍低于美国等高收入国家（平均8.1%，美国的卫生支出占17%），也低于低收入国家（平均6.2%），但在我国人口基数大、底子薄的现实情况下，取得这样的进步实属不易。

但值得注意的是，“看病难、看病贵”的问题依然存在，特别是近年来医患纠纷现象越来越突出。这固然有医患双方本身的原因，但究其根本还在于医疗卫生体制问题，以及更深层次的经济社会政治原因。首先，政府对医疗事业的投入仍然不足，造成百姓的医药费用负担很大，“一场大病、拖垮全家”的现象仍然存在；其次，过去探索的医改市场

化、商业化方向，违背了医疗卫生事业公益化、公平化原则，暴露出很多问题，加剧了这一状况；三是医疗资源的集中化趋势越来越明显，越是大城市、越是大医院，得到的医疗资源越多，医疗的公平化、均等化，难以真正实现。

为此，打破旧有的医疗卫生体制，大刀阔斧地推动医改，是改革的总方向。去年5月国务院出台了《深化医药卫生体制改革2014重点工作任务》，在过去探索医改的经验基础上，系统提出31条具体措施，其中既有改革的方向和重点，也有方法步骤，体现了当前有关部门政策思考的深度和高度，应该说，形成了今后国家医改的总方针和具体指南。但当前的医疗改革思路对新科技、新技术的重视程度不够，特别是对席卷时代的移动互联网大势下，移动医疗将根本改变医疗卫生领域现状的研究不够，缺乏前瞻性思维。

21世纪以来，随着移动互联网的崛起，移动互联技术正深刻地改变人类既有的生活、生产和组织方式。具体到医疗行业，移动互联技术必将对传统的医疗卫生领域形成深刻改造。从美国、欧洲包括中国的移动互联医疗业者们的探索实践来看，移动医疗已经表现出来的优点和技术特点体现在五方面：

（一）能切实推动分级诊疗，利用互联网技术合理分配医疗资源。

建立分级诊疗体系，是历年来的医改重点，就是要打破医疗资源的地域分配不均、城乡分布不均，但过去推动实施的手段有限，实际成效不大。现在已经有中外的移动医疗技术公司，比如中国最大的医患交流平台——春雨医生，在技术上实现了用户和医生利用手机线上实时交流，实现了医疗资源的合理分配。

（二）实现了医疗健康的可及性，缓解了医疗资源的地域不平衡。

医护人员是医疗资源的核心，基于国情，他们大多分布在城市，特别是东部和发达富裕地区。有了移动医疗，偏远和医疗相对落后地区的病患，就可以通过手机登录的方式，及时获得高水平医生的建议。过去是“赤脚医生进村”，而现在通过移动医疗，医生不用进村也可以给千

家万户服务。

（三）通过给用户建立 EHR（电子健康档案），建立患者电子病历，再通过大数据和云存储，可以完全实现在线预防，医生在后台实时监控病情，从而降低突发疾病的发生。

（四）既能降低用户医疗成本，也能节省国家的巨额医疗医保支出。

国家每年的医保费用，有 70% 是用在了大病和慢性病患者的急救和住院治疗上。通过实时监控、提前诊疗，既可控制病情，降低重大疾患的发生率，又节省了国家的医疗费用。

（五）建立更友好的医患关系，有效缓解医患矛盾。

利用移动医疗技术造福病患，已不是梦想，而是生动的现实。以北京的春雨医生为例，这家成立于 2011 年 7 月的移动医疗技术公司，迄今只有 100 多名员工，却已实现其平台上每日 6 万多的病患问题量（全国门诊量最大的是广东省中医院，每天门诊病人有 5.5 万名），这意味着：国家在没投入一分钱情况下，这家公司已解决全国每天 6 万多病人的问诊需求。

为进一步鼓励创新，运用先进的移动互联技术，推动移动医疗创新作为医改的突破口之一，破解“看病难”这一制度难题，具体建议如下：

1. 政府应加强对移动医疗领域的宏观政策研究，鼓励社会资本加入，对已进入的技术公司、企业，提供财政、金融等方面的政策支持，帮助探索发展经验。

2. 鼓励移动医疗企业涉足在线慢病管理，对于一些可以通则化管理、风险不大的慢性疾病，比如 2 型糖尿病、高血压等，可探索线上治疗方案与线下处方药配送相结合的闭环医疗服务样式，为国家降低医保开支探路。

3. 继续推动医生的多点执业，探索支持医生在移动医疗机构执业。

4. 鼓励政府采购移动医疗公司的医疗服务，在公立医疗机构系统外，推动增量创新。

5. 在条件成熟时，主管部门牵头邀请各相关参与方——如地方政府、药厂、医保机构、移动医疗技术公司等，进行地方试点。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2656 号（医疗体育类 269 号）提案答复的函

李兰委员：

您提出的“关于以移动医疗创新为医改突破口，破解国人看病难的提案”收悉。经商国家发展改革委、工业和信息化部、财政部，现答复如下：

一、关于加强对移动医疗领域的宏观政策研究

2014 年，国家发展改革委、工业和信息化部等部门《关于促进智慧城市健康发展的指导意见》提出，加快实施信息惠民工程，推进智慧医院、远程医疗建设，普及应用电子病历和健康档案，促进优质医疗资源纵向流动。2015 年，国务院印发的《中国制造 2025》提出要重点发展可穿戴、远程诊疗等移动医疗产品。此外，在“宽带中国”战略及实施方案中也提出，推动医疗卫生机构宽带联网，加速发展远程医疗和网络化医疗应用，促进医疗服务均等化。

此外，我们还结合移动互联网医疗的政策需求，从既能促进移动医疗市场健康有序发展，又能保护患者的合法权益的角度出发，正在组织开展互联网医疗相关政策、法规和标准需求的调研，在充分了解政策需求的基础上，发挥政府、行业组织和专业学术组织在政策、法规和标准建设中的作用，共同推进相关工作。同时，委托开展互联网医疗课题研究，已开展了“互联网医疗发展现状、趋势及相关规制研究”“卫生信息安全标准与规范体系框架研究”和“移动互联网医疗信息标准体系研究”等，梳理国内外互联网的理论与实践，为进一步做好相关政策的制

定奠定基础。

下一步，我们将认真落实《中国制造2025》战略，加快发展可穿戴、远程诊疗等移动医疗产品。继续深化开展中欧绿色智慧城市合作项目，推动中方试点城市移动医疗的快速发展。积极落实“宽带”战略和国务院办公厅《关于加快高速宽带网络建设提速降费的指导意见》，充分发挥宽带网络提速降费提升公共服务水平与扩大应用推动网络建设发展的相互促进作用。

二、关于鼓励移动医疗企业涉足在线慢病管理

根据当前健康服务业发展要求及国务院总体安排部署，我们积极探索发展便携式健康数据采集设备，与物联网、移动互联网融合，不断提升慢性病防治自动化、智能化健康信息服务水平。依托全民健康保障信息化工程建设，我委积极建设慢性病及其危险因素监测信息子系统。掌握我国居民慢性病危险因素、主要慢性病患病的流行和变化趋势，为确定慢性病防控优先领域、制定防控策略和措施提供科学依据，为评价有关政策效果提供信息。同时，积极推进建立慢性病分级诊疗管理模式，一些地区由二级以上医院和基层医疗卫生机构医务人员组成团队，加强信息化建设，实现患者信息定时更新共享，为高血压、糖尿病等慢性病患者提供连续的诊疗服务，方便患者就近就诊。

下一步，我们将以高血压、糖尿病为切入点，通过由三级医院专科医生、社区全科医生和健康管理人员组成的“团队服务”模式，实现慢性病分级诊疗和连续服务，同时鼓励移动医疗企业参与高血压、糖尿病等慢性病分级诊疗信息系统的研发和建设工作。

三、关于推动医师多点执业

2009年和2011年，原卫生部先后两次部署开展医师多点执业试点工作，并逐步扩大试点范围，规范试点管理。2014年，国家卫生计生委等五部门联合印发《关于推进和规范医师多点执业的若干意见》，提出了推进医师合理流动、规范医师多点执业和确保医疗质量安全的总体要求，督促各地对开展医师多点执业涉及的人事管理、收入分配、社会

保险等工作尽快研究制订试点方案，积极开展试点，取得经验后逐步推开。国家选择若干重点联系省份，加强跟踪指导。加强公立医院医师多点执业与事业单位人事制度和社会保障制度改革的衔接。支持各地结合实际改革创新，探索简化注册审批手续，促进人才流动。目前，一些地方正在积极探索实行区域注册和多点执业备案管理试点。2015 年，国务院办公厅《关于促进社会办医加快发展若干政策措施》强调，加快推进和规范医师多点执业，鼓励和规范医师在不同类型、不同层级的医疗机构之间流动，鼓励医师到基层、边远山区、医疗资源稀缺地区和其他有需求的医疗机构多点执业，医务人员在学术地位、职称晋升、职业技能鉴定、专业技术和职业技能培训等方面不因多点执业受影响。

下一步，我们将指导各地结合实际抓紧制订并落实相关配套政策措施，坚决破除阻碍医疗卫生人才合理流动的束缚和障碍，在评估试点效果及总结试点经验的基础上，加快推进医师多点执业，促进优质医疗资源平稳有序流动和科学配置。

四、关于政府采购移动医疗服务

近年来，我们组织启动了省院合作远程医疗政策试点，推动宁夏、贵州、西藏等省区分别与解放军总医院，内蒙古、广西等省区分别与北京协和医院，新疆、青海等省区分别与北京大学人民医院，云南、甘肃等省区分别与中日友好医院合作，重点开展远程医疗服务和双向转诊服务、提供临床教学和继续教育培训服务、指导试点省区开展健康教育等。同时，建设远程医疗设备及应用服务国家工程实验室，研究布局移动医疗创新平台建设，安排中央投资支持基层医疗卫生机构信息化建设，积极推进卫生领域信息化工作。此外，积极支持各地通过购买服务的方式，开展网上预约挂号、在线咨询、交流互动等健康服务。以面向基层、偏远和欠发达地区的远程影像诊断、远程会诊、远程监护指导、远程手术指导、远程教育等为主要内容，发展远程医疗。下一步，我们将继续鼓励和促进社会力量参与医疗卫生信息化建设，推动移动医疗更好更快地发展。

总的看，目前国内的移动医疗市场无论是从发展时间还是技术水平来说，仍处于初步发展阶段，待条件成熟后，我们将进一步组织开展移动医疗地方试点。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第3682号提案

案　　由：关于建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：发展改革委　民政部　财政部人力资源社会保障部

提案形式：个人提案

第一提案人：詹思禄

内　　容：

我国是社会主义国家，“老有所养，病有所医”是政府给予人民群众的庄严承诺。随着国家综合实力的日益提高，这些承诺都已逐步实现，得到了广大人民群众的拥护和欢迎。但是，由于人多面广，有些政策可能执行得并不完美，或尚不到位。比如医改，国家政策出发点和顶层设计都是有益于人民群众的，然而，在现实中，随着医疗体制改革的开展及深入，医疗体制改革并没有达到理想的预期效果，特别是在农村，喊了很多年的“看病难、看病贵”问题依然没有得到解决，普通老百姓和广大农村的居民并未真正得到实惠。

一、农民看病难的主要体现

（一）就医经济负担大。

2012年8月，国家发改委等六部委联合下发了《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》，提出要以力争避免城乡居民发生家庭灾难性医疗支出为目标，合理确定大病保险补偿政策，实际支付比例不低于50%；按医疗费用高低分段制定支付比例，原则上医疗费用越高支付比例越高。

目前，以城镇职工医保、新农合、城镇居民医保为主体，城乡医疗救助为兜底，其他多种形式补充医疗保险和商业健康保险为补充，构成了全民基本医保制度的框架。

然而，由于商业保险的普及度不够，民政救助力量太弱，实际上“发育”迅速的只有新农合和城镇居民医保，而这两种基本医疗保险“保大病”的功能并不足够。

据调查，病人一旦住院，医生所用的药大部分不在医保报销范围。一次病下来，病人药费有将近一半不能报销，在另一半可报销的药费里面，病人最终真正可以报销的也只有 30%—40%，这是一个很严重的问题。

（二）得不到良好的就医环境。目前，我国的医疗资源 80% 都集中在县、市级以上医院，尤其是优质的资源过度向大城市、大医院集中，而基层卫生资源却严重不足。这就造成城乡居民就诊进一步向上级医院集中拥挤，而大医院人满为患，没有门路的农民想住院甚至排不上队。

（三）空巢老人和留守儿童被忽视。因为交通不便和文化程度不高，空巢老人去城市看病多有不便，很多大病靠忍，小病靠挨。农村的孩子很少像城市一样有身体检查。北京人民平均寿命 80.18 岁，而云南人民平均寿命只有 69.54 岁，经济落后的地方平均寿命基本比经济发达的城市短，应该说这和医疗水平差距息息相关。

二、农民看病难的原因所在

（一）政府尚未建立和完善医疗救助体系，医保政策和措施执行不到位。

自从农村合作医疗政策施行以来，农民看病的费用降低了。参与了农村合作医疗之后，低额的保险金换来了医疗费用一定比例的报销，很多人都得到了切实的实惠。

但是，事实上，农村合作医疗只是让老百姓的看病花费有所降低，并没有从根本上解决“看病难、看病贵”的问题。

农村已经出现许多农民有了医保后负担反而更重的现象，比如，大

病住院时医生给他开的药都是医保外的药，医保外的药都是不能报销的，最终由病人自己负担。

（二）医疗资源分布不平衡，农民得不到良好的就医环境。

（三）弱势群体被忽视，他们得不到整个社会的关爱。

（四）医院药价偏高。在政府的干预下，我国药品先后降价 20 多次，且每次降幅均在 15%—20%。但扭曲的药品交易链条增加了药品费用，实际到医院看病，最终药费还是没有减少。据了解，同一种药，医院比药店约高到 4 成。

（五）医疗杂费多。患者到医院看病，一些感冒、发热的小病，医生也会给你开出名目繁多的化验、透视等检查单，杂费大大超过药费的事例比比皆是。

以上现象导致病人不敢进医院看病怕宰怕黑；自我诊断、自我处方、自我治疗相当普遍；非法行医屡禁难绝，无证行医庸医害命；医疗服务机构散、乱、杂和各自为政，造成医疗资源的巨大浪费和闲置，重复建设又带来人力财力物力的无以数计的浪费。

三、解决看病难的几个建议

医改最大的困难就是无法把有限的医疗资源在人群当中分配，满足人民群众的医疗需求。特别是，由于我们中国目前的体制，导致有很多利益集团，这使得有限的医疗资源分配不平衡，给目前的医改增添了更多的困难。

要解决以上问题，我们必须从根本上解决，在现实中予以消除。为此，提出以下建议：

1. 彻底打破体制机制障碍，增加必要的医疗投入，完善医疗救助体系。

国情决定了我国目前要实现全民免费医疗是不切实际的，但是，面对普通老百姓就医经济压力大的状况，增加必要的医疗投入是必须而且可行的。因此，各级政府要建立并完善医疗救助体系，对贫困人口和无力支付医疗费用的伤病患者实施医疗救助，帮助解决城镇、农村贫困人

群和重点优抚对象患病无力治疗等问题。作为政府，推进全民医保体系建设，完善医疗制度，解决低收入群体看病难，减少老百姓就医的经济负担和困难，责无旁贷；作为医院，必须以救人为首要原则，不以营利为目的；作为医生，要以救人为天职，不以牟利为生存点。

特别是，要全面放开医保条件限制，对各种医疗药品和检查项目不设限，真正地使广大患者受益。城市医院与农村医院的等级不同，即使老百姓住在城市医院，但是由于有医保范围限制，有些药不能报，有些药可报，导致医生将不能报的药拼命用，可保的药却不用或少用，这样，无形中增加了患者负担，可否多用能报的药呢？在医疗器械检查方面，有些检查项目能报，有些检查不能报，不能报的检查项目做了，无形中就增加了患者负担。只有全面放开医保条件限制，才能杜绝这些医疗弊端。

2. 建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇。

农民得不到良好的就医环境，主要体现的是医疗资源分布不平衡。目前基层医院医疗设备比较差、条件差，大量的医科大学毕业生大多不愿到基层医院就业，病人对基层医院的认可和信赖不够。

国家应加大对地县级医院的投入，增加提高医疗设备水平，鼓励医疗人才下沉，同时亦可以将省、地、县三级医院组成集团，多层次医疗业务协同建设，提倡集团人才下基层服务。有大集团助力，普通群众对基层医院也会更加认可。除了县级医院以外，乡镇卫生院、农村卫生室的普及也非常重要。

推进城镇化建设的时候，必须把基层医疗卫生事业的建设放在重要位置。增量提质，让老百姓在家门口就能够看病，最终在全社会建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇。

3. 关注弱势群体，建立全面健康档案。

对于被忽视的弱势群体，整个社会需要更多地给予他们关爱。政府可以通过流动体检，建立居民全面健康档案。这是一件庞大的工程，但也是一件有价值的工程。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3682 号（医疗体育类 421 号）提案答复的函

詹思禄委员：

您提出的“关于建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇的提案”收悉。经商发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于彻底打破体制机制障碍，增加必要的医疗投入，完善救助体系

（一）完善医疗救助体系。近年来，为解决贫困人群医疗费用负担较重的问题，有关部门采取了多项措施。一是不断提高基本医疗保障水平。2015 年，城镇居民医保和新农合政府补助标准提高到人均 380 元，职工医保、城镇居民医保和新农合政策范围内住院费用支付比例分别达到 80%、70% 和 75%。二是开展城乡居民大病保险。为提高重特大疾病保障水平，2012 年启动了城乡居民大病保险试点，对患大病城乡参保居民经基本医保补偿后的合规医疗费用给予补偿。目前，城乡居民大病保险试点覆盖 7 亿人口。三是进一步完善城乡医疗救助制度。医疗救助是国家社会救助体系的重要组成部分，也是深化医改的重大制度安排，对于保障困难群众基本医疗权益发挥着托底性作用。医疗救助于 2003 年开始推行，2008 年实现全面建立。这项制度主要采取两种救助方式，一种是对救助对象参加城镇居民基本医保或者新农合的个人缴费部分给予补贴，另一种是救助对象经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后，对个人及其家庭难以承担的符合规定的自负费用给予补助。2014 年，中央财政共安排城乡医疗救助补助资金 141 亿元，全国实施医疗救助 1.02 亿人次，其中直接救助 2037 万人次，资助参保参合 8175 万

人。四是鼓励开展社会慈善救助，中国红十字会、中华慈善总会等社会团体开展了针对贫困儿童白血病、先心病等部分病种的重大疾病慈善救助，相关部门也通过彩票公益金对救助项目予以资助。

下一步，我们将不断提高基本医疗保险筹资和保障水平，全面推开城乡居民大病保险和重特大疾病医疗救助，不断加大政府对城乡居民医保和城乡医疗救助支持力度，大力发展社会慈善事业，进一步提高包括城市特殊困难群体在内的贫困人群的基本医疗保障水平。

（二）关于扩大基本医保用药和诊疗范围。我国医疗保障体系是按照保基本、广覆盖、多层次、可持续的原则建设的，其中基本医疗保险制度作为主体层次，要与现阶段生产力发展水平和社会主义初级阶段国情相适应。目前由于基本医疗保险筹资水平不高，基金只能用于支付符合临床必需、安全有效、价格合理等条件的药品和医疗服务项目费用，暂不具备将所有药品和诊疗项目均纳入医保基金支付范围的条件和能力。为此，国家通过制定药品目录明确了基本医疗保险用药范围，并用排除法对诊疗项目作出规定。对于不能通过基本医疗保险基金支付的其他费用，可以通过补充医疗保险、商业健康保险、医疗救助和社会慈善捐助等方式解决。同时，为加强用药管理，减轻参保人员负担，各地医保和新农合管理部门还通过多种手段控制医疗机构使用目录外的药品，切实保障参保参合人员利益。

二、关于建立城乡一体化就医机制，实现全民无差别化就医待遇

（一）加强医疗卫生服务体系建设。近年来，各级政府按照“保基本、强基层、建机制”的基本原则，不断加大投入力度，加强医疗卫生服务机构能力建设，改善医疗卫生服务可及性和公平性。2009—2014 年共安排中央投资 785.7 亿元，支持了全国 3033 所县级医院、2 万所乡镇卫生院、3.8 万套乡镇卫生院周转宿舍、2435 所社区卫生服务中心、8.9 万所村卫生室建设。在中央和地方的共同努力下，我国基层医疗卫生服务体系建设取得明显成效，实现了每个村都有村卫生室，每个乡都有卫生院，每个县都有标准化的县医院。为加强各级医院的服务能力建设，

中央财政不断加大对包括市县医院在内的公立医院的补助力度。安排专项补助资金支持改革试点；重点支持县市级公立医院、儿童医院或儿科、全科医生临床培养基地等基本建设、设备购置、远程会诊系统和信息化建设。全面改善基础设施条件，基层医疗服务能力不断提高，城乡居民看病就医的公平性、可及性、便捷性得到有效保障。

为促进我国医疗卫生资源进一步优化配置，2015 年国务院办公厅印发了《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）》，对未来五年我国医疗卫生服务资源进行了全面规划，构建与国民经济和社会发展水平相适应、与居民健康需求相匹配、体系完整、分工明确、功能互补、密切协作的整合型医疗卫生服务体系，为实现 2020 年基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度和持续提升人民健康水平奠定坚实基础。

下一步，我们将按照《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）》要求，结合正在研究编制的“十三五”规划和巩固完善基层医疗卫生机构运行新机制等工作，继续加大对包括基层医疗卫生机构在内的医疗卫生服务体系建设的投入力度，加快推进标准化建设和设备配置，落实财政支持公立医院的各项补助政策，进一步提高服务能力。同时，还将继续落实推进公立医院改革的政策措施，多管齐下，多策并举，建立公益性的公立医院管理体制和运行机制，促进公立医院健康发展。

（二）关于省、地、县三级医院组成集团，推进多层次医疗业务协同。近年来，各地在推进分级诊疗和提升整体医疗服务能力等方面进行了很多有益的探索。江苏省镇江市、北京市朝阳区等地通过建立医疗联合体，在形成人才统一管理、促进基层能力提升和发挥优质医疗资源辐射作用等方面积累了一定的经验。还有一些地区通过组建医疗集团、委托经营管理等模式，探索形成基层医疗卫生机构与大医院的利益共同体，建立稳定的分工协作机制。农村地区县乡一体化管理也积累了很多实践经验，在促进医疗资源纵向流动方面发挥了积极作用。

国务院办公厅近期印发的《关于城市公立医院综合改革试点的指导

意见》和《关于全面推开县级公立医院综合改革的实施意见》明确提出以业务、技术、管理、资产等为纽带，探索构建包括医疗联合体在内的各种分工协作模式，完善管理运行机制，引导开展有序竞争。下一步，我们将在积极探索省市县、乡镇和村级卫生机构一体化管理、完善分级诊疗模式等方面充分借鉴您的意见与建议。

（三）关于医疗卫生人才下基层服务。国家高度重视卫生人才队伍建设。近年来，尤其是通过住院医师规范化培训、全科医生培养及其特岗计划、农村订单定向免费医学生培养等方式加强基层卫生人才队伍建设。一是在住院医师规范化培训方面，国家已经投入33亿元大力推进此项工作。2014年，教育部、国家卫生计生委等6部门出台《关于医教协同深化临床医学人才培养改革的意见》，加快实施“5+3”全科医生规范化培训，启动“3+2”助理全科医生培训，为基层培养适用型全科医学人才。二是在全科医生培养及其特岗计划方面，为促进人才向基层流动，我委会同财政部、人力资源社会保障部、中医药管理局、国务院医改办印发了《关于开展全科医生特设岗位计划试点工作的暂行办法》，在四川等4省启动全科医生特岗计划试点，1000多名全科医生已全部到岗工作。2010—2014年，全科医生规范化培训人数达到1.8万人，完成全科医生转岗培训9.6万人。三是在农村订单定向医学生免费培养方面，2010年，国家发展改革委、原卫生部等部门启动实施了农村订单定向医学生免费培养工作。目前共为中西部乡镇卫生院免费培养2.7万名本科医学生。2015年5月，教育部、国家卫生计生委等6部门在总结前期工作经验的基础上，制定下发了《关于进一步做好农村订单定向医学生免费培养工作的意见》，在工作关系、职称晋升、工资分配等方面明确了一系列的激励保障政策。

下一步，我们将继续加大基层人才队伍建设力度，以深化医改为契机，加强部门协同配合，进一步落实已有的措施，并研究建立符合医疗卫生行业特点的薪酬制度，健全人才激励和使用机制，增强基层岗位的吸引力，重点加强中西部地区、农村、基层等地区的急需紧缺人才培

训。实现优秀人才“下得去、留得住、能发展”，促进基层医疗卫生机构能力和水平的整体提升。

三、关于建立全面健康档案

近年来，各级政府不断加大基本公共卫生投入力度，确保城乡居民获得基本公共卫生服务，缩小城乡、区域居民基本公共卫生服务差距。从2009年起，国家免费为全体城乡居民提供包括健康档案在内的基本公共卫生服务，所需资金全部由财政安排。2014年居民健康档案规范化电子建档率达到70%以上。2015年，基本公共卫生服务项目人均经费补助标准进一步提高到40元。下一步，我们将积极协调相关部门，继续加大投入，稳步提高居民健康档案建档率，提升居民健康档案的使用效能，为居民健康管理打下坚实基础。

感谢您对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015年8月20日

全国政协十二届三次会议第4798号提案

案　　由：关于发挥中医药在构建中国特色医疗保障制度中作用的提案

主　　办：中医药局

会　　办：发展改革委　法制办　人力资源社会保障部

提案形式：个人联名

联名人数：6

第一提案人：于文明

联名提案人：王新陆　陈子江　陈凯先　杨鸿生　孟庆才

内　　容：

2009年中央启动了新一轮医改以来，取得了重大阶段性成果，全民基本医保制度框架全面建成，国家基本药物制度基本建立，基层医疗卫生服务能力大幅提升，基本公共卫生均等化水平明显提高，公立医院改革顶层设计不断完善。与此同时，医改进入攻坚期，仍然跋涉在深水区，特别是，公立医疗机构的改革数量在大幅上升，不断上升的医疗费用和改革中政府补偿资金，在经济下行中为地方政府的财政支出带来更大压力，随着老龄化的加剧，医疗费用大幅上升背景下，财政、医保的医疗费用支出能否在一种新的机制体制中顺利运行，显得尤为重要。新一轮医改提出将基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供的基本理念，强调在巩固完善保基本、强基层成果的基础上，更加突出建机制，实现人人享有基本医疗卫生服务的目标。因此，建立中国特色医疗保障制度，是党中央、国务院着眼经济社会发展全局作出的重大战略决策，是全面建设小康社会和实现中国梦的紧迫任务。

中医药和民族医药作为我国独具特色的卫生资源，和西医药共同担负着维护和增进人民健康的重要使命，是中国特色医药卫生事业不可或缺的重要组成部分。中医药和民族医药投入少、成本低、疗效好，在治疗许多疾病方面，相对于现代医学具有较好的成本效果优势，单位经济中医药服务量明显高于单位经济西医药服务量。世界卫生组织开展的一项研究表明，在获得同等程度的疗效时，传统医学的医疗成本低于现代医学的 53% — 63%。北京市调查结果显示，北京市三级中医医院平均每诊疗人次费用为 194.34 元，而综合医院为 303 元；骨折中医闭合复位收费仅 80 元，而西医开放手术收费 889 元；当中药饮片处方比例增加 5% 时，医疗保险报销的费用可减少 2230 万元。建立医疗保障制度，提高医疗服务的公平性和可及性，为城乡居民提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务，是医改的重要目标。我国经济基础薄弱、发展不平衡、卫生保障基础较差，中医药和民族医药临床疗效确切、预防保健作用独特、治疗方式灵活、费用比较低廉，特别是随着健康观念变化和医学模式转变，中医药和民族医药越来越显示出独特优势，无论是增加中医药服务的提供，还是引导百姓的充分利用，都能发挥成本低、效益高的作用，对控制医药费用的过快增长、减轻国家和群众负担、促进医疗保障制度均有积极作用。在 20 世纪 70 年代，我国曾以世界 1% 的卫生费用，解决了世界 22% 人口的医疗保健，公共卫生体系使医疗保障人口覆盖率高达 85%，创造了发展中国家的奇迹，受到了世界卫生组织的高度赞扬，一个根本原因是中西医并举的农村合作医疗发挥了重要作用。因此，充分发挥中医药和民族医药的优势和作用，有利于深化医药卫生体制改革，缓解群众“看病难、看病贵”问题，有利于探索建立群众承担得起、政府负担得起、医保支付得起的医疗保障制度。

建议：

一、将中医药发展上升为国家战略

充分发挥中医药在新形势下我国经济社会发展中的重要作用，由国务院制定实施中医药发展战略规划，明确国家发展中医药的战略方针、

目标、任务、措施和步骤，促进中医药在新时期的全面发展。

二、尽快出台中医药法

加快中医药法立法进程，从法律层面明确中医药的地位和作用，将党和国家的中医药方针政策法律化、制度化，建立中医药事业发展稳定的保障机制和符合自身特点的管理制度。

三、加大政策扶持力度

在制定医改政策中突出向基层中医药倾斜。将一些符合条件的中医诊疗项目纳入基本医保支付范围，逐步提高中医诊疗项目收费标准和报销比例，研究鼓励中医药提供和使用的医保付费方式，合理体现中医药人员技术劳务价值，适宜的中医药预防保健服务纳入基本公共卫生服务项目。

四、进一步加强对中医药工作的领导

建议成立由国务院领导牵头的中医药工作领导小组，加强统筹协调，研究解决中医药发展中的问题，推动各地落实扶持促进中医药发展的政策措施。逐步理顺中医药管理职能，建立健全地方各级中医药管理机构，强化管理职能。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4798 号（医疗体育类 476 号）提案答复的函

于文明委员：

您提出的“关于发挥中医药在构建中国特色医疗保障制度中作用的提案”收悉，现答复如下：

您在提案中首先分析了自 2009 年中央启动了新一轮医改以来，取得了重大阶段性成果，全民基本医保制度框架全面建成，国家基本药物制度基本建立，基层医疗卫生服务能力大幅提升，基本公共卫生均等化

水平明显提高，公立医院改革顶层设计不断完善。与此同时，医改进入攻坚期，进而为振兴我国中医药事业提出了具体建议，体现了您对中医药事业的关心和支持。对您提出的建议，我们高度重视，并根据管理职能分工，结合中医药工作实际进行了深入研究。

一、关于将中医药发展上升为国家战略

根据刘延东副总理的指示："要抓紧研究中医药发展战略规划，研究提出促进中医药发展的相关政策措施。"中医药发展战略规划是对较长一段时间中医药发展进行顶层设计和整体谋划，对推动中医药事业发展具有战略性、全局性，我局党组高度重视，在经过多次论证、征求意见的基础上，已经完成了《中医药发展战略规划纲要》（初稿），下一步将深化战略规划研究和论证，进一步修改完善，力争于今年 9 月份上报国务院医改办，积极推动规划纲要以国务院发文出台。

二、关于尽快出台中医药法

2011 年 12 月，原卫生部向国务院报送了中医药法（草稿送审稿）。收到此件后，国务院法制办公室先后两次征求中央有关部门、地方人民政府以及部分医疗机构、高校和专家的意见，并向社会公开征求意见；赴北京、内蒙古、广东、贵州等地进行调研；梳理重点问题，组织专题研究论证。根据中医药事业发展的实际情况，遵循中医药自身规律，国务院法制办公室综合研究各方面意见，对送审稿作了修改。目前，中医药法已列为国务院 2015 年立法工作计划中。下一步，我局将会同国务院法制办公室对草案作进一步修改完善，争取尽快报送国务院常务会议审议。

三、关于加大政策扶持力度

我局一直十分重视中医药事业，始终坚持中西医并重的工作方针，加大相关工作力度，促进和扶持中医药事业健康发展。一是将中医药工作纳入国民经济社会发展规划和医改工作总体部署。我局在会同有关部门起草的《"十二五"规划纲要》中提出，要坚持中西医并重，支持中医药事业发展。在深化医改工作中，我局积极推动中医药事业发展，并

在牵头起草的《关于促进健康服务业发展的若干意见》中提出，要全面发展中医药医疗保健服务，提升中医健康服务能力，发挥中医药在我国公共卫生和医疗服务中的作用。二是结合医改工作，不断完善中医药服务体系。2009 年新一轮医改实施以来，我局共安排中央投资 170 多亿元，支持全国 920 多所县级中医医院、150 多所地市级中医医院和 16 家国家中医临床研究基地建设，不断改善中医药服务基础设施条件。此外，我们在推进基层医疗卫生服务机构建设时，也重点对中医药服务设施进行了加强，进一步提高基层中医药服务能力。三是促进中医药相关产业发展。我局在牵头编制的《生物产业发展规划》中明确提出，以中药标准体系建设和推广应用为核心，促进中药资源的保护和可持续利用，培育现代中药大品种。同时，组织实施中医药产业化专项和创新能力建设项目，推进创新药物品种和中药临床特色优势产品产业化，促进中药产业整体技术水平的提高。

四、关于进一步加强对中医药工作的领导

为进一步加强对中医药工作的领导，我局将加快中医药“四个体系”建设。一是加快中医药政策体系建设。政策是中医药事业发展的重要保障。我们要以完善中医药事业发展政策和机制为目标，逐步构建以中医药战略规划等基本政策为基础，以中医医疗服务等业务政策为核心，以中医药研究队伍、中医药研究平台等支撑政策为载体，以财政投入、医保等保障政策为必要组成，体现中医药特点规律、符合中医药发展要求的政策体系，促进完善中医药事业发展的政策和机制。二是加快中医药法律体系建设。坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，逐步构建有中医药特点的、相对系统完整的、与中医药发展相适应的法律体系框架，构建以宪法为基本依据、中医药专门法律为主体、相关法律和行政法规协调补充、规章和规范性文件为基础、地方性法规为支撑的层次清晰、结构合理、系统完善的中医药法律体系，为中医药事业科学发展提供有力法治保障。三是加快中医药标准体系建设。标准化是经济社会发展的技术支撑。我们要逐步建立涵盖中医药名词术语等中医药基

础标准、针灸等中医药技术标准、中医医疗保健服务管理标准等中医药管理标准、民族医药名词术语等民族医药标准等方面的适应事业发展需要、结构比较合理的中医药标准体系，以及中医药标准化支撑体系，进一步提升中医药标准质量，为中医药事业发展提供技术支撑。四是加快中医药监督体系建设。推进在卫生计生综合执法体系下的中医药监督体制机制建设，合理界定中医药执法权限，明确中医药执法责任，加强中医药监督执法机构和队伍建设，完善中医药监督政策、标准、规章、制度，提高监督执法能力，开展依法行政、养生保健、非法广告等重点领域的监督检查，为中医药发展创造良好的社会环境。

委员们提出的充分发挥中医药在我国经济社会发展中重要作用、加快中医药立法进程、鼓励中医药诊疗服务纳入医保付费范畴等建议十分重要，我们原则赞同并将结合“十三五”规划研究制定和深化医药卫生体制改革工作，会同有关部门认真研究，继续加大工作和扶持力度，加快推进中医药事业发展。

国家中医药管理局

2015 年 8 月 10 日

全国政协十二届三次会议第2130号提案

案　　由：关于着力从政府、社会、个人三个层面落实控烟的提案

主　　办：卫生计生委

会　　办：法制办　烟草局　财政部　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：2

第一提案人：杨金生

联名提案人：吕爱平

内　　容：

一、控烟现状和存在问题

（一）无法可依，缺乏履行《公约》的法律保障环境

虽然《公约》在我国已生效九年。《公约》第8条明确要求缔约方应采取立法等措施以防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所等接触烟草烟雾；第11条要求烟草包装采用带有图形警示的标识；第13条明确要求禁止所有的烟草广告、促销和赞助；有关条款明确规定应保护未成年人免受烟草的危害。但到目前为止，我国还没有制定全国性的无烟环境法律法规，尽管部分省市有一些地方法律法规出台，然而缺乏有效监督执行。

（二）“有法”难依，缺乏执法主体和监督环境

拿北京市来说，市爱卫会有关负责人介绍说，目前本市的控烟面临着监督执法人员严重不足的情况。“市爱卫办只有1个人在管控烟；各区县爱卫系统也有人管控烟，但都是兼职，实际上只有半个人。”与此相对应的全市常住人口中，15岁以上吸烟者有188万人，只是杯水车薪。

（三）执法不严，公共场所经营者、管理者睁一只眼闭一只眼

从实践执法情况来看，控烟立法法律实施效果非常差，执法不严的现象非常普遍，很多地方十几年来没有开出一张罚单，执法难成为阻碍控烟工作前进的一大难题。控烟立法要走出“画饼”困境，必须多措并举，公共场所的拥有者、经营者等单位和个人，必须顾全大局，减少部门利益，形成执法合力。控烟事关每个公众的身体健康，单纯依靠执法机关的被动执法很难达到理想的效果，而需要全社会共同的关注和努力，要扩大公众参与控烟活动的途径和方式。

（四）缺乏舆论引导，社会控烟意识薄弱

社会从众心理严重，作为控烟关键场所的医院、学校和政府机构，其内的医生、教师和公务员这三类“示范”人群均未能起到带头控烟作用。据某医院调查，现有的烟民中，只有16%的人有戒烟意向，而医院开设戒烟门诊，求诊者寥寥。这种对烟草危害认知度和控烟意识低下的现状，使得吸烟人口也日益呈现低龄化趋势。

二、从国家、社会、个人三个层面控烟的几点建议

（一）国家层面：1. 首先尽快出台《公共场所控制吸烟条例》。明确什么是公共场所、明确吸烟的危害、明确政府控烟的决心。出台国家无烟环境法律，不仅是中国政府兑现政治承诺、积极履约的重要行动，也是保护人民群众生命健康的重大民生举措。截止到2014年底，已有16个城市立法控烟，覆盖近1/10人口，寄希望于通过立法来推动控烟效果，为国家级无烟环境立法积累成功的经验，可以预见，从国家层面立法控烟的时机已经基本成熟。建议将《公共场所控制吸烟条例》列为国务院一类立法计划，尽快颁布。2. 认真落实两办的通知，强化领导干部的带头示范作用。2013年12月29日中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》，明确要求领导干部带头遵守有关禁止吸烟的法律法规，为有效实施该通知，应制定有效的执法机制，配备监督管理人员和保证经费投入。以确保室内工作场所、室内公共场所和公共交通工具等全面禁烟，并尽可能地保护未

成年人免受烟草的危害。3. 采取不同控烟措施，加强现有控烟法规的落实。针对监督执法人员不足及社会意识薄弱情况，国家机关、企事业单位，应设立领导、监督及执法三级联动控烟机制，将控烟工作作为各单位的日常工作之一，并在实际工作中予以体现，定期考核、评估，必须责任到人，实行刚性执法，将控烟工作与机关事业单位年终考核挂钩，与单位一把手政绩挂钩，对控烟不利的单位实行一票否决。

（二）社会层面：1. 加大宣传力度，营造良好控烟氛围。加大力度、科学宣传吸烟的危害，通过吸烟对男女两性的生育能力、性健康以及新生儿健康的破坏作用，吸烟与肺癌、高血压、高血压等重大疾病的关系等，利用各种媒体扩大宣传，让全社会参与其中，正确的宣贯（定期张贴宣传海报等形式）是保证市民广泛自觉控烟的前提。因此，相关部门应正确地宣传控烟条例，并引导职工、市民自觉控烟，积极鼓励社会监督控烟情况。2. 创新宣传模式，使戒烟工作贴近生活实际。要用鲜活的案例，通过身边的人和事，利用好网络媒体。如：多呈现儿童被动吸烟受苦的主题，多呈现戒烟者的现身说法而非明星的名人效应，多让现实中的家庭成员一起监督协助吸烟者，多一点烟盒上的警示宣传等等。宣传活动主要通过悬挂横幅、展板展示、现场咨询、免费义诊、发放宣传资料等形式，向辖区居民群众宣传吸烟与被动吸烟对人体的危害，养成健康生活方式的好处。另外，通过开展评审等方式，坚持在辖区内开展“无烟学校”“无烟单位”“无烟社区”“无烟科室”“无烟家庭”等多种创建活动。3. 设置控烟有奖举报机制，鼓励社会监督。对控烟查实的投诉举报者，予以一定程度的奖励。对违规销售、违规吸烟以及违规场所等进行举报，可以是电话、微信、电子邮件等。奖励基金可以从控烟罚金里抽取一部分，以奖励市民监督举报吸烟行为。在社区可组成社区志愿者，对吸烟者进行劝阻，并发放一张关于戒烟尝试和吸烟危害的戒烟卡，实行软性执法，让市民成为监督的主体，并调动起积极性，让监督的眼睛无处不在。4. 积极鼓励吸烟者戒烟，提供便利的控烟咨询和戒烟服务。由卫生主管部门设立公信的“戒烟电话和网站”服务，为戒烟者

提供戒烟咨询服务，鼓励戒烟者痛下戒烟决心，进而打消抽烟念头。广泛开设免费戒烟门诊，建议在各大医院开设免费戒烟门诊，为戒烟者提供免费治疗及心理辅导，戒烟者到戒烟门诊期间由戒烟医生为戒烟者开具假条，该假期应为带薪假期，职工所在单位应给予支持。

（三）个人层面：1. 鼓励和教育吸烟者应在明确标识的吸烟区或非公共场所。控烟工作应该疏堵结合，明确公共场所的范围，多规划一些吸烟区，让吸烟者消除非禁即入的误区。2. 根据社会发展情况，不断提高烟税和烟草销售价格。实现跳楼式、持续动态的价格。杜绝公款消费买烟。3. 对吸烟者的医保缴费和报销比例进行调整。提高吸烟者的医保个人缴费标准，由职工所在单位监督执行。或者降低吸烟者的报销比例。同时，将烟草收税的一部分（20%），补贴卫生经费或医保基金。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第2130号（医疗体育类211号）提案答复的函

杨金生等2位委员：

你们提出的“关于着力从政府、社会、个人三个层面落实控烟的提案”收悉。经商法制办、烟草局、财政部、人力资源社会保障部，现答复如下：

一、关于国家层面的控烟建议

（一）关于尽快出台《公共场所控制吸烟条例》。2014年国务院法制办将《公共场所控制吸烟条例》（以下简称《条例》）列入三类立法计划，我委起草的《条例》送审稿已于2014年10月提交国务院法制办，法制办于11月24日向社会公开征求意见。目前，我委正配合法制办对《条例》进行修订完善，争取尽早出台。

（二）关于认真落实两办通知，强化领导干部的带头示范作用。国

家卫生计生委将卫生计生机构全部纳入创建无烟卫生计生系统范围，制定无烟卫生计生机构标准，要求工作人员不得在禁止吸烟的室内外场所吸烟，卫生计生系统的领导干部要带头执行禁烟有关规定。同时，委托第三方对全国无烟卫生计生机构进行暗访评估，发布暗访评估结果，主动接受社会和舆论监督，发挥卫生计生系统工作人员控烟的带头示范作用。

（三）关于采取不同控烟措施，加强现有控烟法规的落实。2008 年以来，我国已有 17 个城市制定了接近世界卫生组织《烟草控制框架公约》要求的地方性无烟环境法规、规章。分别是北京、上海、广州、深圳、天津、哈尔滨、长春、杭州、兰州、西宁、南宁、银川、青岛、鞍山、唐山、绍兴、克拉玛依。这些法律文件制定了一系列措施来落实控烟法规、规章的规定。此外，《条例》送审稿对控烟执法、考核、监测、评估等方面问题也都做了具体规定，接下来，我委将配合相关部门对《条例》进一步修改完善。

二、关于社会层面的控烟建议

（一）关于加大宣传力度，营造良好控烟氛围；创新宣传模式，使控烟工作贴近生活实际。我委历来十分重视控烟宣传和教育工作，在形式上也尝试采用多种多样的宣传方式，利用新媒体的微博、微信、网络视频等平台和传统媒体的报刊、广播、电视等渠道宣传控烟相关知识。

2012 年，原卫生部发布了《中国吸烟危害健康报告》（以下简称《报告》），这是我国第一部系统阐述吸烟危害健康的权威报告，充分汇集了国内外科学研究证据，系统阐述了吸烟及二手烟对健康的危害。为扩大烟草危害健康知识的知晓率，我委根据《报告》编写了控烟健康教育核心信息并印发全国。

2008 年以来，我委连续开展中国烟草控制大众媒体传播活动，通过各种媒体激励活动，充分调动媒体对控烟宣传的主动性与积极性。此外，我委与世界卫生组织、中国健康教育中心等联合制作了《支持公共场所禁烟，为自己为他人》等多部控烟公益广告片，在中央电视台、省

级卫视等电视台播出。2012 年起，利用中央转移支付地方健康素养促进行动项目组织部分省（区、市）和新疆生产建设兵团制作控烟公益宣传片，并在省、市、县级电视台播放。

最近的烟草流行调查结果显示，公众对烟草危害的认识程度较 2009 年调查结果有很大提升，控烟宣传和健康教育工作取得一定成效。下一步，我委将广泛动员社会各界力量，进一步丰富控烟宣传教育的内容与形式，强化针对性和有效性，持续深入地开展控烟宣传和健康教育，继续营造全社会支持控烟的氛围。

（二）关于设置控烟有奖举报机制，鼓励社会监督。《条例》送审稿未规定有奖举报机制，但对致力于控烟工作的优秀集体和个人，《条例》规定给予奖励。在下一步工作中，我们将积极探索提高群众监督积极性的有效措施。

（三）关于积极鼓励吸烟者戒烟，提供便利的控烟咨询和戒烟服务。采取有效措施促进戒烟和对烟草依赖的治疗是《公约》第 14 条的要求。2007 年以来，我国不断加强医疗机构戒烟能力建设，原卫生部组织编写了《2007 版中国医生戒烟指南》和《戒烟门诊操作指南》，并围绕指南举办系列培训班，提高医生的戒烟能力。2008 年，原卫生部、全国爱卫办印发《无烟医疗卫生机构标准（试行）》，要求无烟医疗机构必须设立戒烟医生和戒烟咨询电话，为吸烟患者提供戒烟服务。目前中央转移支付地方健康素养促进行动项目支持全国各省（区、市）和新疆生产建设兵团建立戒烟门诊，为广大群众提供戒烟服务。另外，切实发挥 12320 卫生热线的戒烟服务作用。2012 年，我委通过 12320 卫生热线在全国 4 个省市开始开展热线戒烟干预试点工作，2013 年扩大到 10 个省市。2014 年，12320 热线戒烟咨询服务纳入中央转移支付地方健康素养促进行动项目，在已经开通 12320 卫生热线的 29 个省市，开展热线戒烟干预服务。

2014 年 1 月，国家卫生计生委办公厅印发《关于进一步加强控烟履约工作的通知》，要求卫生计生机构在提供医疗卫生服务过程中，应

当建立首诊询问吸烟史制度，将其纳入病历考核标准，为吸烟病人提供戒烟指导和服务。我委组织专家编写的《中国临床戒烟指南（2015 年版）》，已于 2015 年 5 月正式出版，为全国医务人员开展戒烟服务提供指导。

在创建独立戒烟服务体系的同时，我委尝试整合现有各类戒烟服务资源，努力建立立体化的戒烟服务网络。如试点医生简短戒烟服务与戒烟门诊服务结合，探索医疗卫生机构向免费戒烟热线转诊慢性病吸烟者等模式。下一阶段，我委将逐步完善戒烟服务体系，扩大戒烟服务的可及性，帮助更多吸烟者成功戒烟。

三、关于个人层面的控烟建议

（一）关于鼓励和教育吸烟者应在明确标识的吸烟区或非公共场所吸烟。在控烟宣传和教育过程中，我委针对吸烟人群制定了一系列宣传策略，如对吸烟危害健康知识的广泛宣传，统一制作禁烟标识，对吸烟区和非吸烟区界定问题进行研究等。同时，发动广大控烟志愿者参与控烟宣传与监督，对吸烟者进行劝阻和引导，指引他们到非禁止吸烟场所吸烟。

（二）关于根据社会发展情况，不断提高烟税和烟草销售价格。我委一直积极呼吁、推动提高烟草税价。经询财政部门，我国除对烟叶收购征收烟叶税和对烟草的生产、加工、销售和进口征收增值税外，还对卷烟、雪茄、烟丝等征收消费税。2009 年 5 月 1 日，国家大幅度提高了卷烟消费税，在对卷烟保持从量定额税率（0.003 元 / 支）征收的基础上，又分别将甲、乙类卷烟的比例税率由 45%、30% 提高到 56%、36%，同时在批发环节加征一道从价税，税率为 5%。2015 年国家在卷烟消费税生产（进口）环节保持不变，将批发环节从价税率由 5% 提高至 11%，按照（0.005 元 / 支）加征从量税，有效发挥消费税在抑制烟草消费等方面的作用。

（三）关于对吸烟者的医保缴费和报销比例进行调整。经询人力资源和社会保障部，按照《社会保险法》和国家有关规定，城镇所有用人

单位及其职工都应该参加职工基本医疗保险，基本医疗保险费由单位和个人共同缴纳，城镇居民基本医疗保险实行个人缴费和政府补贴相结合。基本医疗保险实行属地管理，同一统筹地区同一制度内执行统一政策。按照权利义务对等原则，只要参加基本医疗保险并按时足额缴纳基本医疗保险费，即可按规定享受相应的待遇。

下一步，我委将配合有关部门加强政策研究和工作协同，不断推进完善基本医保制度，从政府、社会和个人三个层面落实控烟工作。

感谢你们对卫生计生工作的关心和支持。

国家卫生计生委

2015 年 8 月 17 日

全国政协十二届三次会议第3259号提案

案　　由：关于加快竞技体育后备人才培养转型发展的提案

主　　办：体育总局

提案形式：个人联名

联名人数：16

第一提案人：陈立人

联名提案人：王勇峰　卞志良　刘敬民　杨　桦　吴侔天　胡　扬　钱利民　韩爱萍　王恋英　刘　翔　李国平　杨静之　邹　凯　段世杰　黄玉斌

内　　容：

新中国成立以来，我国竞技体育的发展主要是效仿苏联的做法，即由政府选拔和培养有天赋的运动员，继而建立大量的基层体校和各级体工大队，逐步形成了业余体校、体育运动学校、优秀运动队为基础的三级训练网络，实施层层输送选拔，基本构成了中国竞技体育的“举国体制”。然而，由于中国在国际奥委会合法席位的恢复，20世纪80年代初期原国家体委明确提出了我国体育工作以竞技体育为中心的奥运战略，按照“思想一盘棋、组织一条龙、训练一贯制”的要求，对各级运动队的结构和比例进行了调整，完善了竞技体育后备力量培养体系的结构，为推动我国竞技体育发展和振兴民族精神做出了阶段性的贡献。

但是，改革开放35年来，随着经济社会的发展和市场经济体制的确立，由此导致我国经济社会发展的需求、国民价值取向、生活方式都产生了深刻变化。特别是2008年北京奥运会的巨大成功，使我国的竞技体育站在了一个新的历史起点上，如何进一步增强竞技体育可持续发

展的动力是未来体育事业发展过程中不可回避的战略性问题。这一课题的破解要求我们从根本上解决竞技体育后备人才培养的基础性、战略性和长远性的诸多难点。从目前竞技体育后备人才培养的矛盾与问题来看，突出表现为原有单一性的后备人才培养模式已经不适应、不符合科学发展的要求。竞技体育后备人才培养的高风险、高淘汰所导致社会、家庭成本过高，负担过重。同时，学训矛盾、社会用工制度改革等因素造成了运动员就业出口不畅等状况。面对这些问题，我国竞技体育如何加快转型发展成为了各方关注的焦点。究其原因，主要有三个方面：

（一）当今竞技体育竞争日趋激烈，过去单纯靠体制制胜和运动员规模效应取胜的模式已经不适应现代竞技体育发展的规律和创新的要求。同时，现有竞技体育后备人才培养的理念和价值观也逐渐不被社会和家庭所认同和接受，这造成了竞技体育后备人才的长远发展举步维艰。

（二）硬实力与软实力的发展不相匹配。竞技体育后备人才培养的顶层设计、系统规划和内涵支撑可以说远远滞后，传统单一的培养模式、只追求结果，不注重人才培养质量和效益的观念，仍然充斥着各类体育学校和后备人才基地。这种摸着石头过河的发展方式，不仅造成人财物的大量浪费，而且还给社会与家庭带来了沉重的压力。

（三）一个完整科学的高水平运动员的培养体系应包含有科学训练、全面教育、全程培养、职业规划、社会保障和配套法律法规等必备要素。然而，我国目前缺乏以竞技体育为手段、以全面培养为核心的竞技体育后备人才培养模式和法规监管体系，这直接影响了竞技体育后备人才培养的质量和效益。

总而言之，随着经济社会的不断发展，竞技体育的社会功能、价值、作用也都发生了实质性的变化。为进一步提高竞技体育后备人才培养的质量和效益，我们提出以下三点建议：

第一，树立竞技体育后备人才培养的科学理念。竞技体育后备人才培养应该以全人教育、全程教育为指导思想。应做到既要不断提高运动

技术水平，又要重视素质教育、文化学习和职业规划，牢固树立竞技体育后备人才全面、健康、可持续发展的科学理念。以此构建竞技体育后备人才培养基本体系，制定基本标准，从而解决了培养什么样的人、怎么培养人的问题，再通过法律法规加以具体化，以国家意志予以充分体现。

第二，构建竞技体育后备人才培养的完善系统。建议由国家体育总局组织相关部门和有关专家，把握教育规律和体育规律，按照竞技体育后备人才发展的阶段特点和长远需求，共同研究探索以竞技体育为手段、以全面培养为核心的竞技体育后备人才培养系统。其系统的核心要素应包括：科学训练、文化学习、素质教育、职业规划。

第三，打造竞技体育后备人才培养的专业团队。在进一步完善竞争激励机制和服务补偿机制的基础上，采取评聘结合的人才动态管理办法，对教职员工实行目标管理和标准化要求，优化团队结构，提升职业道德水准和专业化水平。同时，必须把管理人员和执教人员的培训工作制度化，通过请进来、走出去的方式，加大培训力度，不断更新知识结构，提高从业人员的综合执教能力和创新能力，在一定程度上增强竞技体育后备人才培养系统的执行力。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3259 号（医疗体育类 341 号）提案答复的函

陈立人委员：

您及王勇峰等 15 位委员提出的“关于加快竞技体育后备人才培养转型发展的提案”收悉，现答复如下：

现行的竞技体育后备人才培养体系为我国竞技体育的辉煌做出了巨大贡献。但随着经济、社会的发展，原有的竞技体育后备人才培养“三

级训练体系”的基础发生了很大的变化，后备人才队伍建设面临严峻挑战。

从近几届奥运会我国运动员所取得优异成绩分析，现阶段各级各类体校在竞技体育后备人才培养体系中仍然起到至关重要的作用。因此，我们必须要立足长远，改革、发展和完善现有的竞技体育后备人才培养体制，促进后备人才培养由粗放型向集约型转变，进一步提升人才培养质量和效率。近年来，我们围绕加快竞技体育后备人才培养转型发展主要做了如下几方面工作：

一、当前竞技体育后备人才培养转型发展方面工作情况。

（一）制定了《奥运项目竞技体育后备人才培养中长期规划》。为进一步加强竞技体育后备人才培养工作，国家体育总局于2014年底颁布实施后备人才培养中长期规划。规划涵盖共计47个分项（夏季34个、冬季13个）的2014—2024年10年后备人才培养发展思路。内容涵盖：发展现状与形势、发展思路、任务目标、保障措施四大部分，12个子项。《规划》编制旨在以科学发展观为指导，立足长远，突出人才培养的系统性、科学性、基础性和可持续性；研究国际发展趋势和国内发展形势，发挥竞技体育举国体制优势和市场机制作用，统筹谋略规划；实施项目合理布局，强化各奥运项目人才梯队建设，调动积极因素，优化资源配置，扩大项目人口，提高质量效益。《规划》的实施，将着力于发展后备人才培养的多元化模式，构建多渠道、多层次，科学衔接、有机结合的人才培养体系；建立各年龄段竞赛体系，鼓励和引导区域性竞赛活动；制定、完善后备人才培养的相关政策、机制，给予经费支持等方面。《规划》的实施将在今后一段时期内对我国竞技体育后备人才培养工作产生深远影响。

（二）狠抓国务院办公厅转发《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》的落实，强化运动员文化教育，促进运动员素质提升。该文件下发以来，国务院、体育总局领导对运动员文化教育工作给予了高度重视，刘延东同志于2012年7月组织召开了全国电

视电话会议并作重要讲话，刘鹏局长亲自部署落实各项工作。一是召开全国运动员文化教育工作座谈会，对加强运动员文化教育工作进行动员部署。二是积极协调教育部，将运动文化教育列入教育督导，并开展联合督导检查。三是结合全民健身督导检查，对运动员文化教育工作进行专项督导。四是结合国家高水平体育后备人才基地认定和中期检查，对没有落实好运动员文化教育的实行重点督导。五是结合体校各类培训，大力宣讲文化教育工作的重要性。六是实施全国青少年比赛赛前运动员文化课测试。通过以上工作的开展，有效地提高了各级体校、基层教练员对运动员文化教育工作的认识，加强运动员文化教育的意识不断增强，运动员文化教育工作在不断改进。

（三）加强人员培训，提高青少年训练队伍素质。按照“统筹规划、分类指导、注重技能、突出实效”的原则，采取综合、单项、专题培训、境外研修等多种形式，开展了各类人员的培训工作。近年来，共培训各级各类体校教练员、管理、科研人员 8200 余人次；组织青少年体育管理人员教练员赴法国、德国、英国、美国、澳大利亚研修班，培训人员百余人次；通过培训，使广大教练员、科研人员、管理人员学到了知识、开拓了视野、增加了交流，队伍素质得到不断提升。

二、今后在竞技体育后备人才培养转型发展，提高竞技体育后备人才培养质量和效益方面的工作思路和措施。

（一）转变管理理念，推进依法行政。现代社会治理是一种多元、有机、和谐的整体治理结构，主张从政府单一管理方式向政府、社会组织、企业、俱乐部协同的治理方式转变。作为青少年训练工作的政府管理部门，我们将积极转变思维方式，从规划、指导、服务层面去部署和推进青少年训练工作。积极推动政府职能转变，实行管办分离，制定战略规划、政策法规，做好顶层设计，加强监督，更好地提供公共服务。根据依法治国的总体要求，我们计划今后进一步加大青少年训练理论研究，构建青少年训练理论体系，梳理治理环节，逐步健全完善青少年训练各项法规、制度。

（二）狠抓《奥运项目竞技体育后备人才培养中长期规划》的贯彻落实。配合《规划》的颁布，体育总局下发了关于实施《规划》的通知，在通知中对总局各运动项目管理中心和各省区市体育局落实《规划》的战略目标、发展任务等提出了具体要求。通过实施《规划》，进一步整合国家和地方层面的政策和保障措施并形成合力，扎实推进竞技体育后备人才培养工作。要求各项目制定了《2016—2018 年度执行计划任务书》，体育总局成立了《规划》实施评估专家组，正在制定《规划》实施评估考核标准，对各项目《规划》实施的情况，活动开展的情况，后备人才提升变化的情况，每年分阶段都将对各奥运项目中心实施规划情况进行考核、评估，扎扎实实做好《规划》的实施工作。

（三）大力推进“体教结合”。第一，通过体教结合，抓好体校学生文化教育，我们将依法对体校学生开展义务教育，推进各级各类体校文化教育纳入教育部门管理。第二，通过体教结合加强学校体育工作。在加强《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中，提到要保证学生每天锻炼一小时，实施学生校外锻炼计划，要培养学生一项以上的运动技能。我们目前已制定《青少年体育活动促进计划（草案）》，与教育部门初步进行了沟通协商，初步达成一致性的意见，将从学生技能的培养，编制学生体育课《教学训练大纲》，学生运动技能等级评定，体育传统项目学校体育老师培训，抓好项目布局等方面，开展合作，共同推进学生体质健康，提高身体素质。

（四）鼓励社会力量参与，扩大青少年初级训练基础。充分调动社会力量办青少年训练的积极性，提高青少年训练社会化、市场化程度。我们下一步要制定一些政策，鼓励、支持和引导社会、个人投资参与青少年训练，并加强对各级各类青少年训练中心、青少年体育俱乐部的政策扶持。

（五）常抓不懈，强化运动员文化教育。运动员文化教育关乎运动员全面发展和体育事业健康、可持续发展，必须要常抓不懈。第一，抓好国青、国少队集训基地的文化教育工作，配足配好教学设施设备，优

化学习环境，改进教学方法，发挥优秀运动队在运动员文化教育中的示范作用。第二，将继续在省级以上青少年比赛中推行运动员文化水平测试工作。第三，将积极推动与教育等部门建立联席会议制度和督导制度，构建“资源共享、优势互补、共同管理、各负其责”的工作新机制。第四，重点解决好省级专业队和省、市级中等体育运动学校附设义务教育阶段的办学资质问题，扎实推进运动员文化教育工作。

（六）改革培训形式、提高培训效益。青少年训练工作涉及面广，全国有三十多万青少年运动员、二万多名教练员，培训工作至关重要。我们下一步将改变培训形式，与北体大教练员学院密切合作，充分发挥全国体育运动学校联合会的平台作用，调动省市开展培训的积极性，开展分级、分类、分批、多形式地开展基层教练员、管理人员的培训。

针对您在提案中树立竞技体育后备人才培养的科学理念、构建竞技体育后备人才培养的完善系统、打造竞技体育后备人才培养的专业团队等合理建议，我们将结合竞技体育后备人才培养相关工作的开展予以进一步落实。

感谢您及王勇峰等 15 位委员对体育事业的关心和支持。

体育总局

2015 年 6 月 5 日

全国政协十二届三次会议第0001号提案

案　　由：关于深化行政审批制度改革的提案

主　　办：中央编办

提 案 形 式：党派提案

第一提案人：民盟中央

内　　容：

党的十八大指出，要建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。十八届三中全会进一步提出要加快转变政府职能，加快简政放权和行政审批制度改革，把该放的放掉，把该管的事务管好。两年多来，国务院和各级政府将简政放权作为深化改革的重要抓手，大幅度削减和下放行政审批事项，激发了市场和企业活力，推动了政府职能的转变，促进了服务型政府的建设。但是在改革过程中还存在一些问题，行政审批项目仍然过多，相应监管和服务不到位，行政审批体制仍不完善，审批相关的中介服务不规范、不完善。

建议：

（一）进一步取消和下放行政审批事项。应全面取消各级政府面向公民、法人和其他组织的非行政许可审批事项，个别确需继续实施的，应经严格论证后通过立法调整为许可事项；定期清理行政审批项目，根据经济社会发展需要按法定程序及时取消、调整行政管理权限，并向社会发布。

（二）完善审批权取消和下放后的监管和服务。健全事中事后监管机制，明确不同类别监管的责任主体、职责，分类制定监管工作标准和规范，防止监督缺位、管理真空；应运用电子监察、视频监控、服务对

象评价、民意调查等多种手段建立多方共同参与的审批权力监督管理体系；应重视和加强基层审批能力建设，审批项目改革中事权的下放要与财权、要素配置权同步推进，并在推进中加强指导和协调。

（三）进一步完善行政审批服务体制。根据《行政许可法》提出的“相对集中行政许可权制度”，推进部门行政审批向同一科室集中，行政审批科室向行政服务中心集中；应逐步将多部门行政审批权尽量归并至一个行政机关，形成一体化业务运作；应大力推进各级行政服务中心建设，实现省、市、县、乡纵向、同级部门间横向互联互通，实现网上办理各项行政审批服务功能。

（四）规范完善社会中介机构运行行为。尽快制定《社会中介组织法》或《社会中介组织管理条例》，规范中介组织的职能、服务标准、收费、责任等，实现依法管理；严禁将行政审批事项转为中介服务事项，对现有审批前置的中介服务项目，能取消的取消，确需保留的，要规范时限和收费，并向社会公示；应在行政服务中心建设过程中引入必要的中介服务项目，提升项目审批的整体效率。

（五）建立健全“放、接、管”协同推进的配套政策。加强对行政许可事项和非行政许可事项确定原则和标准的研究，准确认定行政审批事项的边界。全面公开行政审批事项清单，探索审批事项“负面清单”。健全取消行政审批后相关事项的管理办法，防止监督缺位、管理“真空”。细化审批机关的自由裁量权。探索开展第三方机构评价行政审批制度改革工作。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0001 号（政治法律类 002 号）提案答复的函

民盟中央：

“关于深化行政审批制度改革的提案”收悉，现答复如下：

一、关于进一步取消和下放行政审批事项的建议

新一届国务院组成以来，把加快转变政府职能、简政放权作为开门第一件大事，把深化行政审批制度改革作为重要抓手和突破口。李克强总理强调，政府有所不为方能更好有所为。只有进一步把该放的权放掉、把不该管的事交出，才能集中力量把该管的事管好、该服务的服务到位。国务院根据行政许可法的要求，整体谋划、分步推进，先易后难、由浅入深，大刀阔斧取消、下放行政审批事项，着力推进简政放权，转变政府职能，努力为人民提供优质高效服务。

（一）实现审批事项清单化管理。国务院审改办经过 8 个月时间的反复甄别核实，摸清了国务院部门现有审批事项底数，先后在国务院各部门网站和中国机构编制网上公布。目录之外一律禁止审批，接受社会监督。目录的公开，将审批权力关进笼子里、暴露在阳光下，从制度上堵住目录之外实施审批的漏洞。对确需新设的行政许可，严格落实《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》。

（二）大力取消下放审批事项。本届政府成立之初承诺任期内把国务院部门审批事项削减 1/3。两年多来，国务院各部门把重点放在涉及投资创新创业、企业生产经营、促进就业的审批事项上，下大气力、集中攻关，国务院审改办 8 次提请国务院常务会议，审议通过取消下放 586 项审批事项，占整个底数的 38%，提前完成了任务。

（三）全面完成非许可审批事项清理。按照《关于清理国务院部门

非行政许可审批事项的通知》要求，对非许可审批事项逐项研究提出清理意见，除依法转为行政许可，或经论证确需调整为政府内部审批、纳入其他权力清单外，其他一律取消。2015 年 5 月，国务院印发《关于取消非行政许可审批事项的决定》，在前期大幅减少部门非行政许可审批事项的基础上，再取消 49 项非行政许可审批事项，将 84 项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项，今后不再保留“非行政许可审批”这一类别。

（四）全面清理规范中央指定地方实施的行政许可事项。目前国务院审改办通过“两下两上”，基本摸清了家底，形成了基础清单。下一步，将按照清理工作的进度要求，完成清理取消工作，并及时公布清单，接受监督。

二、关于完善审批权取消和下放后的监管和服务的建议

李克强总理多次强调，转变政府职能的核心要义是放管结合。简政放权不仅是一个“放”，不是简单“放权”了事，还要有“管”。“放”和“管”是两个轮子，只有两个轮子一起转，车才能跑快跑好。要保证“放”得有效，“管”得到位。“管”是一杆“公平秤”，是为了更好地简政放权，为了更好激发市场活力。

（一）取消下放事项同步提出事中事后监管措施。国务院明确要求，在研究取消下放审批事项时，必须同步研究提出事中事后监管的措施和办法，并同步跟进、同步落实。对下放地方的一些审批事项，进一步明确了监管责任，加强国务院部门与地方政府的衔接，确保监管到位，做到权力和责任同步下放，调控和监管同步强化。

（二）加强事中事后监管。2014 年 6 月，国务院印发《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，提出了 27 条改革措施，为全面加强事中事后监管确立了政策框架和依据。2015 年 7 月，国务院印发《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》，将监管的重点从事前审批向加强事中事后监管转变，切实解决当前一些领域存在的检查任性和执法扰民、执法不公、执法不严等问题，营造公平竞争的发展环

境，推动大众创业、万众创新。2015 年 7 月，国务院办公厅印发《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》，指导各地区各部门充分运用大数据的先进理念、技术和资源，提高政府服务和监管能力，更加准确地了解市场主体需求，提高服务和监管的针对性、有效性，降低行政监管成本，不断提升政府治理能力。

（三）建立综合监管平台。2015 年 5 月，李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上指出，要实行综合监管和执法，抓紧建立统一的监管平台，把部门间关联的监管事项都放到平台上来，同时清理整合各类行政执法队伍，推进跨部门、跨行业综合执法，让几个“大盖帽”合成一个“大盖帽”，形成监管和执法合力，避免交叉重复或留空白死角。国务院印发《关于 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》，要求抓紧建立统一的综合监管平台，推进综合执法。推进社会信用体系建设，探索建立“互联网 + 监管”新模式。推行随机抽查、告知承诺、举报奖励等办法，畅通群众投诉举报渠道，充分调动社会监管力量，落实企业首负责任，形成政府监管、企业自治、行业自律、社会监管的新格局。

（四）强化监管问责。《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》明确规定，综合运用监察、审计、行政复议等方式，加强对行政机关不作为、乱作为、以罚代管等违法违规行为的监管。对市场监管部门及其工作人员未按强制性标准严格监管执法造成损失的，要依法追究责任；对市场监管部门没有及时发现、制止而引发系统性风险的，对地方政府长期不能制止而引发区域性风险的，要依法追究有关行政监管部门直至政府行政首长的责任。

三、关于进一步完善行政审批服务体制的建议

全心全意为人民服务，是我们党的根本宗旨，让老百姓过上好日子，是人民政府的天职。李克强总理多次强调，群众创业创新不易，各级政府工作人员要设身处地为他们着想，提供更加人性化、更富人情味的服务，态度要好、手续要少、速度要快。各地各部门按照总理要求，

把提高人民群众的满意度和“获得感”作为工作的出发点和落脚点，加快建立完善行政审批服务体制。

（一）着力规范行政审批行为。国务院印发《关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》，针对审批难的沉疴，提出了一系列解决措施，着力解决审批时间长、手续繁、不透明、自由裁量权过大等突出问题，方便申请人办事，提高服务水平。国务院审改办印发《关于贯彻落实〈关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知〉的指导意见》，进一步细化通知要求，对编制服务指南、受理单制度、办理时限承诺制、制定内部审查工作细则、网上办理等作出了具体指导和明确要求。国务院审改办牵头起草了《行政审批标准化指引（2015 版）》（征求意见稿），涉及审批服务窗口（大厅）建设、审批事项管理规范、审批事项服务指南编制、审批服务规范要求、网上审批服务规范、监督检查评价要求等内容，对国务院各部门开展行政审批标准化建设提出了具体可操作的工作指引。

（二）各级政府积极建立健全政务服务体系。国务院前期下放的审批事项，各级政府基本都已衔接和到位。对本级地方政府实施的审批事项进行了全面梳理，大幅度精简和下放。目前，全国绝大多数市县一级政府建立了政务服务大厅、办事大厅，规范和优化审批流程，实现“一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务”。探索开展省、市、县三级联动审批，搭建了省、市、县、乡、村五级“一站式审批”平台。有条件的地方积极推行网上审批，方便群众办事，社会反响很好。地方审改工作取得了积极成效，进一步把改革红利送到社会基层和市场微观主体。

（三）各地积极探索创新审批运行机制。在这次简政放权改革中，给地方留了很大空间，各地从自身实际出发，按照国务院总的要求和原则，大胆探索创新，互促共进。如四川省强力推行“两集中两到位”，即部门将行政审批职能集中到行政审批科室、行政审批科室集中到政务服务中心；部门将行政审批权向窗口授权到位、行政审批事项在窗口办理到位，从而杜绝“体外循环”。天津滨海新区探索实行“一颗印章管

审批”，成立行政审批局，将 18 个部门的 216 项审批职责全部划转到行政审批局，由行政审批局直接实施审批事项。我国很多重大改革举措都是先从地方做起，逐步推向全国的。这些好的经验和做法，将推动行政审批服务体制逐步健全和完善。

四、关于规范完善社会中介机构运行行为的建议。李克强总理先后多次要求，国务院审改办、发展改革委等部门研究采取针对性措施，规范和引导中介服务，整治中介服务乱象。2014 年 11 月 5 日国务院常务会议决定，实行五个“一律”，更大程度地方便企业投资。其中，明确提出除特殊需要并有法律法规依据的外，一律不得设定强制性中介服务和指定中介机构。对确需保留的前置审批及中介服务，要制定目录，并向社会公布。

2015 年 5 月，李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上要求，再砍掉一批审批中介事项，切实拆除“旋转门”、“玻璃门”；抓紧制定并公布国务院部门行政审批中介服务事项清单，精简中介评估事项；加快摘掉中介机构的“红顶”，与行政审批部门彻底脱钩，斩断利益链条。国务院印发《关于 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》，明确要清理规范国务院部门行政审批中介服务，公布保留的国务院部门行政审批中介服务事项清单，破除垄断，规范收费，加强监管；制定并公开企业投资项目核准及强制性中介服务事项目录清单，简化投资项目报建手续，大幅减少申报材料，压缩前置审批环节并公开审批时限。国务院办公厅印发《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知》，明确清理规范的工作程序、任务目标和具体要求。国务院审改办会同有关部门对各部门的中介项目逐项审核，初步梳理出了一批不合理不合法、容易与审批机关形成利益关联的事项，作为取消事项，正在进一步论证和征求意见。对保留的中介服务事项，考虑编制清单并向社会公布。目前，相关部门正在全力贯彻落实国务院关于精简规范前置审批和中介服务各项决策部署。

五、关于建立健全“放、接、管”协同推进的配套政策的建议

为深入推进简政放权、放管结合，加快政府职能转变，指导地方相关工作，督促各地区各部门落实改革措施，国务院成立了推进职能转变协调小组，下设行政审批改革组、投资审批改革组、职业资格改革组、收费清理改革组、商事制度改革组、教科文卫体改革组等6个专题组和综合组、督查组、法制组、专家组等4个功能组。各地参照建立简政放权、放管结合、职能转变的有力推进机制。目前，除上海、西藏正在筹备外，29个省（区、市）均已成立协调小组，河北、山西、辽宁等省（市）由省长（市长）任协调小组组长，常务副省长（常务副市长）任副组长；天津、河北、辽宁等10个省（区、市）已印发本地区2015年工作方案，从“放、管、服”三个方面对改革作出全面部署。

国务院推进职能转变协调小组成立后，第一次全体会议上即强调，要搞好上下联动，特别是做好地方简政放权工作，包括制定实施权力清单、责任清单等，让老百姓从改革中得到实惠。各专题组和功能组积极加强与地方的联系，加强对地方简政放权工作的指导、督促。协调小组以简报形式，总结推广了福建自贸试验区推动“一照一码”改革、广东着力推进简政放权关键领域改革、银监会在释放银行业市场活力的同时严守风险底线等先进经验。

为巩固行政审批制度改革成果，国务院要求各地区各部门把简政放权、放管结合、优化服务情况纳入绩效考核体系，并完善考评机制。加大督查力度，创新督查方式，并与第三方评估、社会评价相结合，及时推广好经验，抓紧解决发现的问题，及时纠正违反审改纪律的现象和行为，对落实不力的严肃追究责任。国务院对部门和地方开展了重点督查，坚决打通“放、管、服”举措落实的“最先一公里”和“最后一公里”，推动稳增长、促改革、调结构、惠民生各项政策落地见效。

下一步，我们将按照党中央、国务院的统一部署，结合你们提出的意见建议，继续抓好行政审批制度改革工作：一是进一步创新工作方法，改部门“端菜”为群众“点菜”，继续取消下放审批事项。二是全面清理中央设定地方实施的行政审批事项，除确需保留的外，取消中央

对地方实施审批事项的指定，由地方依法决定管理方式。三是清理规范行政审批中介服务，把重点聚焦在社会反映强烈、与行政审批申请人直接相关的有偿中介服务活动上，重点解决企业和群众最为关心的问题。四是规范行政审批行为，指导和推动部门全面落实国务院部门规范行政审批行为，改进行政审批有关工作的通知要求，积极推进行政审批标准化建设，以标准化促进规范化。五是严肃纪律巩固取消下放审批事项改革成果，督促已取消下放的国务院部门审批事项落到实处，严防变相恢复、弄虚作假。

感谢对行政审批制度改革工作的关心和支持。欢迎再次提出宝贵意见。

中央编办

2015 年 9 月 8 日

全国政协十二届三次会议第2180号提案

案　　由：关于完善公共法律服务体系的提案

主　　办：司法部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：王俊峰

内　　容：

公共法律服务是旨在保障公民基本权利，维护人民群众合法权益，实现社会公平正义和保障人民安居乐业所必需的法律服务，是政府公共服务的重要内容。党的十八届四中全会《决定》提出，“推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务”，这是建设法治国家的必然要求。

从现状来看，我国公共法律服务体系建设存在一些现实困难和问题：有的公共法律服务模式形式意义大于实质意义，可持续性差；公共法律服务资源分散，依托各部门、单位的法律服务中心繁多，但缺少统一整合；少数公益法律服务人员积极性不高，主动性不强，部分法律服务质量不高，人民群众不满意；缺少专职公共／公益法律服务队伍；经费保障不力，制约公共法律服务全覆盖工作开展；等等。因此迫切需要国家加强制度保障和尽快完善相关立法，推进公共法律服务体系建设，切实发挥公共法律服务的作用。

2014年2月，司法部印发《关于推进公共法律服务体系建设的意见》，就健全公共法律服务网络、拓展公共法律服务领域、整合公共法律服务资源等问题作出部署。为促进《意见》实施，尽快完善公共法律服务体系建设，提出如下建议：

1. 将公共法律服务体系建设作为重大民生工程，纳入国家经济社会发展总体规划，纳入公共服务体系建设重要目标，以政府为主导，统筹政府和市场两种力量，满足广大人民群众基本法律服务需求。

2. 根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确将公共法律服务领域纳入政府向社会力量购买服务的内容，制定政府向社会力量购买法律服务指导目录，建立健全评价机制和管理办法，逐步加大政府向社会力量购买法律服务的力度，在引导律师等社会力量履行社会责任的同时，主要通过市场手段调动其参与公共法律服务的积极性和主动性。

3. 优化资源配置，设立统一的覆盖城乡的公共法律服务机构，整合司法行政法律服务中心、律师协会公益法律服务中心、人民调解中心、基层法律服务所，履行法制宣传教育、公益法律服务、社会矛盾纠纷化解职能。公共法律服务机构按照事业法人体制进行管理和运作，独立承担民事责任。对于经济欠发达地区、律师资源不足地区人民群众的法律需求，将主要由公共法律服务机构提供服务。

4. 加强公共／公益法律服务专职队伍建设，加强继续教育培训，提高公共法律服务能力，提升法律服务质量。对于在公共法律服务机构工作的专职法律服务人员，享受相应职级公务员待遇。

5. 鉴于我国法律服务资源分布不均衡，建议在我国中西部和其他经济欠发达地区和偏远地区的政府机关设立法律专员，专门负责法制宣传和协调开展公共法律服务事宜。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第2180号（政治法律类268号）提案答复的函

王俊峰委员：

您提出的“关于完善公共法律服务体系的提案”收悉，现答复如下：

党的十八大以来，习近平总书记多次作出重要指示，强调要加大对困难群众维护合法权益的法律援助，加快解决有些地方没有律师和欠发达地区律师资源不足问题；明确要求决不允许普通群众打不起官司；指出要紧紧围绕经济社会发展的实际需要，努力做好公共法律服务体系建设。党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出部署，全会《决定》提出要“推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务”。

司法部认真贯彻落实党的十八大，十八届三中、四中全会精神和习近平总书记系列重要指示精神，把公共法律服务体系建设作为一项重要任务，专题研究、专门部署，制定印发了《关于推进公共法律服务体系建设的意见》（以下简称《意见》），明确了公共法律服务体系建设的指导思想、主要目标、基本原则和主要任务，提出了推进公共法律服务体系建设的具体措施。各地司法行政机关按照《意见》的要求，积极探索，大胆实践，公共法律服务体系建设取得了积极进展。

一、公共法律服务网络进一步健全。各地按照增强公共法律服务的广泛性、可及性、便利性的要求，健全公共法律服务网络，将公共法律服务延伸到城市社区和农村基层。律师事务所数量进一步增加，全国律师事务所达到22000余个；欠发达地区律师资源短缺问题得到有效缓解，通过组建国资律师事务所，选派志愿者到欠发达地区执业等多种形

式，全部解决174个县无律师问题。县域公证工作有效推进，公证机构规模进一步扩大，全国公证机构达到3000余个。法律援助服务网络更加健全，法律援助工作站建设深入推进，全国法律援助机构共3200余个，法律援助工作站68000余个，建成法律援助便民服务窗口3200余个，其中临街一层便民服务窗口2200余个。乡镇（街道）、村（居）人民调解委员会建设进一步加强，行业性、专业性人民调解组织建设积极推进，全国人民调解组织达到81万个。城乡公共场所及基层村（居）普法阵地建设进一步推进，基层法治宣传教育公共设施体系逐步完善，因地制宜建设了一批法治宣传橱窗、法治广场、法治公园，广泛开展法治文化活动；运用公众服务窗口开展法治宣传教育，推动政府机关、社会服务机构在窗口单位和窗口岗位增加法治宣传教育功能；充分发挥报纸、广播、电视等传统媒体和网站、微博、微信、微电影等新媒体优势，增强法治宣传实效。司法鉴定机构规模进一步扩大，全国司法鉴定机构达到4900余个，布局结构进一步优化，服务网络逐步向基层和经济欠发达地区延伸。公共法律服务网络平台和“12348”法律服务热线平台建设进一步加快，一些省逐渐形成了在线服务和落地服务、实地服务和网络服务互为补充、良性互动的工作机制，公共法律服务的可及性进一步增强。

二、公共法律服务资源进一步整合。各地坚持统筹兼顾的原则，整合司法行政内部资源，完善各项法律服务业务工作协调机制，动员和引导社会力量参与公共法律服务，形成工作合力。一些省整合律师公证、法治宣传、法律援助、人民调解、司法鉴定等法律服务资源，探索依托法律援助中心、基层司法所、政务服务平台等，建立健全县（市、区）司法行政法律服务中心、乡镇（街道）法律服务工作站、村（社区）法律服务点（窗口），为群众提供综合性、“一站式”法律服务。江苏省已有81个县（市、区）公共法律服务中心挂牌运行，有352个乡镇（街道）依托司法所，以司法所或政府综合服务大厅为窗口，成立乡镇（街道）公共法律服务中心；安徽省已建成市级公共法律服务中心8个，县

级 82 个，乡镇（街道）司法行政服务站 1501 个，村（社区）司法行政工作室 15971 个。各地通过政府购买等方式，积极引导社会力量参与法律援助、法治宣传、人民调解等公共法律服务，发展壮大法律服务志愿者队伍。北京市扶持设立多家法律援助民办非企业单位，充分发挥这些单位相关领域法律专业优势，免费为农民工、未成年人、残疾人、老年人、妇女、军人军属等提供高质量的法律援助服务，法律援助社会组织服务网络进一步健全。

三、公共法律服务领域进一步拓展。各地围绕重点公共服务领域，积极拓展教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育等领域的法律服务。北京、山西、浙江、江苏、广东等省市在推进政府法律顾问工作的同时，大力推广“一村（社区）一法律顾问”的做法，通过政府购买方式，向村（社区）选派律师或基层法律服务工作者担任法律顾问，为群众提供法律服务。法律援助范围进一步扩大，23 个省调整了补充事项范围，19 个省调整了经济困难标准，更多困难群众获得法律援助，2014 年各级法律援助机构共办理法律援助案件 124 万余件，接受群众来访、来信、来电咨询近 680 万人次。各人民调解组织适应新形势下化解矛盾纠纷的新需求，在做好常见性、多发性纠纷调解工作的基础上，积极参与企业改制、征地拆迁、劳动争议、环境保护、交通事故等领域矛盾纠纷的调解工作，2014 年共调解各类矛盾纠纷 933 万多件，调解成功率达到 97%。法治宣传教育深入开展，在全社会普遍开展宪法教育，系统宣传中国特色社会主义法律体系，宣传民商法、刑法、行政法、诉讼与非诉讼程序法等与群众生产生活密切相关的法律法规；深入开展“法治创建”活动，深化法治城市、法治县（市、区）、民主法治示范村（社区）等创建活动，基层治理法治化水平进一步提高。

四、公共法律服务保障能力进一步增强。近年来司法部会同财政部不断加大经费投入力度，指导各地认真落实公共法律服务经费保障政策，不断提高经费保障水平。一是法律援助经费逐年增加。从 2005 年开始，中央财政设立补助地方法律援助办案专款 5000 万元，并逐年加

大补助力度，2011 年增至 2 亿元，2013 年起又增至 3 亿元；自 2009 年起，从中央专项彩票公益金中安排法律援助项目资金 5000 万元，用于办理符合条件的农民工、残疾人、老年人、妇女和未成年人的法律援助案件，并从 2011 年起，该项资金增加到 1 亿元。在中央积极引导下，地方各级政府财政拨款不断增加，全国已有 91.7% 的地方将法律援助业务经费纳入财政预算，23 个省（区、市）建立了省级法律援助专项资金，部分省（区、市）建立了死刑二审法律援助案件专项经费、农民工法律援助案件专项经费。2014 年中央和地方法律援助经费总额达到 17 亿元。二是人民调解经费保障制度逐步完善。2007 年，财政部、司法部联合下发了《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》，要求将司法行政机关指导人民调解工作经费列入同级财政预算。三是把公共法律服务有关经费纳入财政科目。现行政府收支分类科目中将“普法宣传”、“法律援助”列为单独的项目级科目，并将“调解费”、“148 法律服务专用电话”纳入“基层司法业务”科目，将“司法鉴定工作指导费”纳入“其他司法业务”科目，相关经费纳入司法行政机关的部门预算予以保障。四是推进政府购买公共法律服务。落实党的十八届三中全会精神和《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》部署，2014 年，财政部制定了《政府购买服务管理办法（暂行）》，明确要求将法律援助、人民调解等公共法律服务事项纳入政府购买服务指导性目录，实施购买服务，各地正在积极推进。五是加大对基层公共法律服务支持力度。中央财政自 2009 年开始实施政法经费保障体制改革，中央和省级财政大幅度加大对中西部地区县级、维稳任务重的地区及经济困难地区市（地）级司法行政机关的补助力度，市、县级财政部门也根据司法行政机关的实际需要和财力可能积极加大投入，基层司法行政机关包括普法教育、法律援助和人民调解等在内的各项工作经费保障水平得到了较大提高。

总体上看，公共法律服务体系建设取得初步成效。您针对公共法律服务体系建设提出的纳入发展规划、政府购买服务、优化资源配置、加

强队伍建设等方面的建议，对于深入推进公共法律服务体系建设具有积极作用。下一步，我们将切实抓好司法部《关于推进公共法律服务体系建设的意见》的贯彻落实，总结有效经验和做法，研究提出进一步完善的思路和措施，纳入《全国司法行政工作“十三五”规划纲要》；同时，积极与有关部门协调，努力争取把公共法律服务纳入《国家基本公共服务体系“十三五”规划》，从更高层面推动公共法律服务体系建设。加大政策支持力度，积极推动各地落实《政府购买服务管理办法（暂行）》，对法律援助、人民调解等公共法律服务事项实施政府购买，推动建立公益性法律服务补偿机制，促进基本公共法律服务常态化、可持续，加快建立健全符合国情、覆盖城乡、惠及全民的公共法律服务体系。

感谢您对公共法律服务工作的关心与支持。

司法部

2015 年 9 月

全国政协十二届三次会议第2418号提案

案　　由：关于在司法改革中力行信息公开，矫治和防抑司法不公的提案

主　　办：中央政法委（中央综治办）

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：贾　康

内　　容：

在我国“推进国家治理体系和治理能力现代化”，亟须在全面实行依法治国的进程中，提升以司法维护社会公平正义的水平，有效矫治和防抑司法不公。这客观上需要在司法改革中，依靠信息公开等制度建设，把司法权力真正关入法治的笼子，使其在阳光下正常行使，服务人民。

一、已出现的司法不公弊端，亟须得到有效的矫治与防抑

司法被称为社会公平正义的“最后一道屏障”，司法不公对社会公正具有致命破坏作用，但我国现实生活中，司法不公的问题还所在多有，形成错案冤案的一些例子和其他种种司法不公与腐败问题，成为社会和谐、稳定的销蚀剂，使公权体系的公信力受到严重损害，社会公众有强烈反映，上访也往往成了群众最后的无奈选择。“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，是美好愿望和应努力的目标，但现实中总难完全实现，关键是应以最大努力降低司法不公的发生率，特别是最大限度防止出现当事人“无处讲理”的绝境，以防矛盾激化走向极端。矫治和防抑司法不公，是实现“人民群众对美好生活愿望”的客观的、紧迫的需要。

二、矫治和防抑司法不公必须在司法改革中积极建立司法信息公开制度，以“透明度”匹配“司法独立”机制

我国司法改革势在必行，中共十八届四中全会对此业已作出了总体指导部署，并把已有多年讨论的“司法独立”概念表述为“依法独立公正行使审判权和检察权”。从学理角度解读，司法独立不是为独立而独立，是为了最大限度减少“领导干部干预”等以维护司法公正。但任何独立权力都不可以设计为无限的、不受约束的权力，公权力在司法环节上一旦“完全独立”，便也可能被扭曲和滥用，即手中执公器的司法人员，有可能由于私利驱动等原因而违背司法公正。必须以司法审判相关信息可能的与合理的透明度，来实现社会公众的外部监督制约，并于司法过程中力求实现内部制衡和外部制衡机制的结合。实际生活中，既有不独立而“长官意志干预”、“权力干预”的问题，又有具备独立性后自由裁量而徇私枉法的问题，各种司法不公的案件也往往会发生于后一种情况。如某事业单位把一名严重破坏工作秩序拒不服从工作安排的职工辞退，这名职工以曾去精神病院门诊为依据（实为他听到要被辞退的消息后才去看此门诊，却一直拒绝入院观察和治疗），主张他本人有精神病而不能辞退，当地的区法院和中级法院在历经多年的两轮审判中，最终竟然都支持此主张，该事业单位则向当地高院申请再审并补充提交了由所涉精神病院出具的正式证明材料，表明依国家法规和该院制度，门诊假条根本不具备“精神病”的诊断效力，然而市高院最后仍驳回再审申请而维持原判，其裁定竟然只是在文字上重复中院判决书的原话，对关键性的补充材料只字不提！此案形式上司法是“独立”的，但却是明显有失公正的，试想如有案件审判的信息公开，这种肆无忌惮的“不讲理”情况，便自然会受到遏制，不至于如此让人痛感“无处讲理”。

三、关于力行司法信息公开、矫治和防抑司法不公的建议

1. 以审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开为原则，构建开放、透明、便民的阳光司法制度。审判依据、程序和生效法律文书都必须及时公开、并接受公众质询，力求以“阳光化”机制把司法人事“独

立”时可能枉法的“无所谓”，变为“有忌惮、不好意思”的“有所谓”，也以此促进“办案责任制”不致流为空谈。

2. 积极完善人民群众参与司法、制约司法的人民陪审员制，使陪审员实质性“参与审理事实认定问题”，“依靠人民推进公正司法”，以有效实现通过公正司法维护人民权益。

3. 各地各级检察院对法院的制约的有效性，需体现在抗诉的可获得性及程序透明、公开上，改变抗诉无门、司法系统内“官官相护”式令人望而生畏的局面，也由此减少大量上访情况。

4. 中纪委应把巡视组这种有效机制，覆盖于司法系统而联通问题案件的“苦主”或有关群众，高透明度地形成防抑司法不公的震慑机制与有力制约机制，长久制度建设上则可借鉴“廉政公署”经验使此种机制常态化。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2418 号（政治法律类 271 号）提案答复的函

贾康委员：

您提出的“关于在司法改革中力行信息公开，矫治和防抑司法不公的提案”收悉，现答复如下：

深化司法公开，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，完善检察机关行使监督权的法律制度，完善人民陪审员制度，是健全司法权力监督制约机制、促进司法公正的必要举措，是司法体制改革的重要内容。党的十八届三中、四中全会对此作出明确部署，各级政法机关正积极开展相关工作。

一、深入推进司法公开

依法及时公开司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，让司

法过程和结果接受社会监督，杜绝暗箱操作，以公开促公正，是提高司法公信力的有效举措。

最高人民法院建立了中国裁判文书网，作为全国法院统一的裁判文书权威发布平台。自 2014 年 1 月 1 日起，各级人民法院的生效裁判文书陆续在该网公布，截至目前，全国四级法院已在中国裁判文书网公布裁判文书 1000 余万份。最高人民法院还建立统一的中国审判流程信息公开网，以多种形式向案件当事人、诉讼代理人及社会公众公开审判流程信息。目前，全国已有 23 个省市区基本建成了辖区范围内统一的审判流程信息公开平台，初步实现了通过一个平台查询全国法院在办案件审判流程的进展情况。

最高人民检察院在总结司法公开试点经验的基础上，2015 年 1 月正式印发了《关于全面推进检务公开工作的意见》，明确了检察案件信息、检察政务信息和检察队伍信息的公开内容，还就健全与人大代表、政协委员联系机制，健全与民主党派协商、咨询机制，完善人民监督员制度等检察机关外部监督制度建设提出明确要求。

公安部制定推进警务公开的意见，指导河北、湖北、湖南等地公安机关在拓展警务公开上进行积极探索。

司法部下发《关于在部分省市开展深化狱务公开试点工作的通知》，在部分省市开展深化狱务公开试点工作，对服刑人员及其亲属、社会公众关注度高、监狱执法领域的重点问题加大公开力度，强化社会监督。

下一步，各级政法机关将依托现代信息技术手段，进一步完善公开机制，创新公开方式，畅通公开渠道，最大限度地增强司法工作透明度，最大限度地方便群众、服务群众，确保司法公开各项措施的落实。

二、完善人民陪审员制度

根据党的十八届四中全会部署，新一轮人民陪审员制度改革已经启动，主要内容是扩大人民陪审员的选任范围，增加人民陪审员的选任数量，逐步探索实行人民陪审员只参与事实审，不参与法律审等。经全国人大常委会授权，最高人民法院、司法部已联合印发《人民陪审员改革

试点方案》等文件，在全国 10 个省区市 50 个法院先行试点。目前，各试点法院已经制定试点具体办法，开展人民陪审员随机选任工作，稳步推进改革试点工作。

三、强化检察机关法律监督

近年来，检察机关出台了《关于刑事立案监督有关问题的规定》等一系列有针对性的文件，进一步加强了对刑事立案、侦查、审判活动的监督，明确了检察机关对民事审判、行政诉讼及民事执行活动进行法律监督的范围、程序和措施，强化了对监管场所的法律监督，加强了对刑罚变更执行的监督，防止“前门进、后门出”。党的十八届四中全会对完善检察机关行使监督权的法律制度作出明确要求。目前，中央有关单位正在梳理情况，拟于 2016 年提出完善检察机关行使监督权制度的意见，推动相关法律和司法解释修改完善。

感谢您对司法体制改革工作的关心和支持！

中央政法委办公室

2015 年 10 月 10 日

全国政协十二届三次会议第3484号提案

案　　由：关于推进司法审判中法律适用统一的提案

主　　办：最高人民法院

会　　办：最高人民检察院

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：胡有清

内　　容：

在当前的司法审判中经常出现或因地区不同，或因法官不同所造成的法律适用不统一同案不同判现象，引发人民群众对法律的困惑，影响到司法公正，甚至引发访民上访事件。法律适用不统一的产生，主要有以下几种原因：

1. 法律本身的不健全、不完善，法律规则在制定时条文不够明晰，造成理解上的差异。

2. 法官观念甚至认识水平的差异导致法律条文选择适用不当。

3. 法官自由裁量权行使不规范，导致法律适用不统一，个案、类案裁判差异很大。

4. 法律适用混乱。地方性法规、各地法院指导意见各有各的规定，一些地方性“审判工作会议纪要”、“审判指导意见”都作为判决依据，难免造成依据不一。

法律适用不统一，不但导致上诉增多，案件量增加，也容易形成司法腐败。同时，审判质量下降，形成恶性循环。

法律适用不统一问题的产生，原因复杂，既有规则不尽完善等立法因素，也有外部不当干预等法治环境和舆论环境的影响，更有法官能

力、法院管理不善等司法自身的因素。为此提出几点建议：

1. 加强上级法院对下级法院审判业务指导，及时发现问题，明确审理思路，统一裁判标准。

2. 建立各级法律适用监督体系和案件对比制度，及时发现同类案件不同判决的情况，并由上级法院、检察院及时做出对错评价，公开发布纠正处理结果。

3. 进一步提高法官的业务素质，强化对法官思维方式、裁判方法的培训，实现法官法律适用能力的整体提升，使其在个案的裁判中，正确理解法律，统一适用法律，准确裁判案件。进一步规范法官的自由裁量权。

4. 在立法上对司法答复、会议纪要、指导意见等尽快整理、汇编，全面扫清地方性规定、内部规定。对具有普遍性的案件类型制订具体法律适用细则，通过法定程序上升为法律、法规，并保持其长效性、稳定性。

5. 推进审判公开。除了涉及国家机密、个人隐私等法定涉密案件外，一律上网公布，并建立同类案件检索查询机制，供法官、律师和当事人查阅、参考。

6. 逐步把法律适用统一拓展到立法、立案、审判、执行等各个司法环节，建立起完善的统一法律适用体系、宣传体系和监督机制。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3484 号（政治法律类 360 号）提案答复的函

胡有清委员：

您提出的“关于推进司法审判中法律适用统一的提案”收悉，现答复如下：

您在提案中分析了造成当前司法审判法律适用不统一的四点原因，提出了六点建议。我们对此深表认同。近年来，人民法院主要从以下两个方面深入推进司法审判公开，积极促进法律适用统一：

一、推进裁判文书上网公开。裁判文书上网公开，是人民法院贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神和习近平总书记关于法治建设一系列重要论述，积极回应社会关切，主动接受社会监督，与国际司法接轨的重要举措。最高人民法院在政务网站下建立了中国裁判文书网，作为全国法院统一的裁判文书权威发布平台。该网站于2013年7月1日正式上线运行，自2014年1月1日起，各级人民法院的生效裁判文书陆续在该网公布，方便人民群众查询网站上公布的裁判文书。截至2015年6月，全国四级法院已在中国裁判文书网公布裁判文书800余万件。人民法院推进裁判文书上网公开，有助于提升司法透明度，保障社会公众的知情权，有效避免人情案、关系案、金钱案等现象的发生；有助于提升办案法官的业务素质，促使法官更加审慎地对待每一个案件的审判，主动提高业务能力和裁判文书制作水平，不断强化裁判文书说理；有助于统一裁判尺度，丰富案例指导资源，满足全国法院第一时间参阅、学习和借鉴的工作需要。同时，其对于发挥司法对社会的引领和规制作用，推动经济社会发展进步，具有十分重要的意义。

二、推进审判流程信息公开。最高人民法院建立了统一的中国审判流程信息公开网，并于2014年8月1日上线试运行。最高人民法院率先垂范，通过互联网、手机短信、手机APP、微信等多种方式，向案件当事人、诉讼代理人及社会公众公开审判流程信息。当事人及其诉讼代理人自案件受理之日起，可以凭身份证件号、手机号码以及最高人民法院提供的查询码、密码，随时登录查询、下载有关流程信息、材料等，及时了解和监督案件进展。2014年11月13日，中国审判流程信息公开网正式开通，截至目前，全国已有23个省市区基本建成了辖区范围内统一的审判流程信息公开平台，并在中国审判流程信息网开通链接，初步实现了通过一个平台查询全国法院在办案件审判流程的进展情

况。其他尚未建成统一的审判流程信息公开平台的地区正在积极推进此项工作，预计今年年内可陆续建成。审判流程信息公开是人民法院深化司法公开的重要举措，是破解“六难三案”、实现司法公正、提升司法公信力的重要抓手，也是彰显司法民主和社会法治文明的重要标志。一方面，人民法院全面、主动、及时地公开审判流程信息，将司法权力置于阳光下运行，有利于破除了司法神秘主义，有效挤压了“暗箱操作”和不规范司法行为的空间，形成了事实上的倒逼机制。另一方面，案件当事人和诉讼代理人通过合法、便捷、高效的途径参与诉讼，大大提升了诉讼效率，充分保障了人民群众对审判执行工作的知情权、参与权、表达权和监督权，使得人民群众因接近司法而了解司法，因参与司法而认同司法，因理解司法而信赖司法。

感谢您对人民法院工作的关心和支持。

最高人民法院

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第4032号提案

案　　由：关于简化内地与港澳之间通行通关手续的提案

主　　办：公安部

会　　办：港澳办

提案形式：个人联名

联名人数：27

第一提案人：龙宇翔

联名提案人：于洪君　艾　平　冯佐库　孙　萍　李金章　陈友谊
周文重　周幼马　赵　阳　郭加迪　董海舟　程永华
裘援平　王林旭　史明德　许　琳　李小林　陈　健
陈知庶　周立群　周明伟　郭元强　曹育民　蒋晓松
程国平　翟　隽

内　　容：

2015年是香港回归祖国18周年、澳门回归祖国16周年，近年来，内地、香港、澳门相互往来的人员越来越多，有效地促进了内地和港澳地区的交流与发展。然而，但在办理出入境通关手续中，办理签注手续繁琐（很多外地人员必须回到户籍所在地公安部门办理通行证和签注手续）、过境等待时间过长。如深圳罗湖关口现行通关方式是：办理个人旅游签注的人员先在内地方排队办理出关手续，然后经过一个很长的过渡地带再到香港方排队办理入关手续。正常情况下，办理出入境通关手续都需要几个小时，节假日耗时更久。内地绝大部分省市的人员持的是团体旅游签注，则要提前花钱在关口外报旅行社，填报团体旅游表，再按照上述流程办理通关手续。

香港、澳门与内地同属一个中国，为进一步巩固和扩大内地与港澳的相互交流与合作，加深民众之间的相互理解和亲近感，方便内地与港澳之间经贸、旅游、文化交流与往来，建议简化内地与港澳间的双向通行、通关手续。

一、内地与港澳相互往来现状

据国家旅游局统计，2012 年内地共接待香港游客 7871.30 万人次，接待澳门游客 2116.06 万人次。内地赴港澳旅游人数更是逐年猛增，预计 2017 年内地赴港澳人数将超过 1 亿人次。同时，内地与港澳地区的经贸、文化、教育、旅游等交流日益紧密和频繁。

二、制约内地与港澳交流的直接因素

当前，制约内地与港澳地区交流合作最直接的因素是办理通行签注手续审批流程烦琐、进出关耗时过长。

（一）签注手续

按照目前的规定，内地居民赴港澳旅游必须要提前办理港澳通行证和签注，除北京、上海、广东能办理个人旅游签注外，其他省市的居民只能办理团体签注。办理时间一般都需要十多个工作日，比较烦琐，而且等待时间长。每到节假日前夕，各地公安局出入境管理部门大厅都会挤满了申请办理港澳通行证的内地居民，给外出人员增添了很多麻烦。

（二）出入关手续

前往香港、澳门需要经过四个关口，一是办理内地出关，再到港澳入关。如果不是个人旅游签注，必须提前花钱找旅行社办理团体旅行手续方能通关。

三、当今世界已进入信息化时代，国与国之间都在简化签证和通关手续。如欧盟各国十多年前已实现通关，申根国之间免签证、免手续。现在，“南美国家共同体”、“非盟”等纷纷出台政策，在一体化的前提下，免通行手续、免通关手续。而内地与港澳同属一个中国，无论内地同胞、港澳同胞，都是中华人民共和国的公民，因此，内地与港澳居民之间往来没有理由不免除或简化通关手续。

四、建议

（一）简化手续

1. 建议内地居民往来港澳或港澳居民往来内地，停留时间如不超过7天，免办相关证件及免签注，凭有效身份证件进出即可；停留时间如超过7天，则需要按现行规定办理相关手续；或者是一次签注，多年有效，既减少了成本，又节约了时间。

2. 内地很多省市居民去香港、澳门需办理团体旅游签注，到关口提前花钱报团出关，让人觉得内地居民受到了歧视。建议对内地居民赴港澳手续一视同仁，取消不合理的收费，办理同样的手续，或凭有效身份证件直接通行即可。

3. 建议只设一个关口，既大大提升了在关口的通行时间，同时也方便内地与港澳之间的往来，减少人员成本，提高工作效率。

（二）增进文化交流

1. 要加强文化传播与交流，利用内地丰富的文化资源，组派优秀文艺团体赴港澳交流，支持港澳特区政府开展庆祝国庆、回归纪念日、传统节日等，充分挖掘内地与港澳“血脉同宗、文化相通”的人文特点，综合运用文艺演出、展览、论坛、研讨、座谈、联谊等方式，策划和组织实施了一系列具有导向性、示范性的交流活动，以活动为契机，以民族情、国家情为纽带，增强港澳同胞对祖国的认同感。

2. 要提高文明素质，尤其是教育赴港澳旅游的内地人员，遵守港澳法律法规，遵守公共道德，注意文明礼仪，以此增进港澳民众对内地民众的友好情感。

总之，简化往来港澳通行手续，符合国家简化行政审批手续的政策，而且香港和澳门回归祖国已近二十年了，如果在一个中国内还不免除或简化通行、通关手续，将极大地影响港澳居民对祖国的认同感，影响内地居民赴港澳交流和旅游的积极性。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4032 号（政治法律类 409 号）提案答复的函

龙宇翔等 27 名委员：

你们提出的“关于简化内地与港澳之间通行、通关手续的提案”收悉。经商国务院港澳事务办公室，现答复如下：

一、关于简化往来港澳通行、通关手续问题

香港、澳门回归祖国后，根据“一国两制”方针，香港、澳门特别行政区享有独立的出入境管制权。香港、澳门特别行政区基本法规定，中国其他地区的人进入香港或者澳门特别行政区须办理批准手续。《中华人民共和国出境入境管理法》第 10 条规定，中国公民往来内地与香港特别行政区、澳门特别行政区，应当依法申请办理通行证件。《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》第 14 条规定，港澳同胞来内地，须申请领取港澳同胞回乡证。在实践中，公安机关通过依法签发往来港澳通行证件和签注，有力地维护往来港澳正常出入境管理秩序和港澳地区的繁荣稳定。

近年来，我部积极优化完善出入境政策，便利内地与港澳地区间人员往来。一是稳步实施“个人游”和调整优化“一签多行”政策。2003 年 7 月至今，全国共有 22 个省、自治区、直辖市的 49 个城市陆续开办赴港澳地区“个人游”；2015 年 4 月，调整优化深圳“一签多行”政策改为“一周一行”。二是大力推进证件电子化改革。2013 年 1 月、2014 年 9 月我部分别启用了新版港澳居民来往内地通行证和电子往来港澳通行证，证件的防伪性能和查验效率明显提高。三是积极推出办证便利措施，简化申请手续、缩短办证时限，增加赴港澳签注种类，推广在暂（居）住地办理出入境证件，并稳步推进增设出入境证件受理点和下放

证件审批权工作。四是努力提高口岸通关效率。一方面，大力推广自助查验模式。目前，内地毗邻香港、澳门的 10 个口岸共建设旅客自助查验通道 397 条，2014 年自助通关人数已超过 1.7 亿人次。另一方面，不断改革创新查验模式。2007 年经全国人大授权和国务院批准，我部在广东深圳湾口岸实施“一地两检”查验模式，2013 年经国务院批准，拟在将要开通的粤澳新通道（青茂口岸）试行“合作查验，一次放行”的新型查验模式。

提案中关于免办内地、港澳居民出入境证件及签注的建议，因涉及“一国两制”及相关法律规定，同时考虑香港、澳门的实际承受和接待能力，目前尚不具备实施的条件。对于加强内地居民赴港澳团队旅游相关管理工作，我部将会同有关主管部门做进一步研究。下一步，我们将按照深化公安工作改革的部署，积极会同有关部门研究改革内地与港澳地区的边检查验通关模式，以进一步提高口岸通关效率，为人员往来提供更好的服务。

二、关于增进内地与港澳地区文化交流

近年来，中央有关部门积极开展内地与港澳地区的文化交流与合作，倡导内地居民文明出游，努力推动中华文化在港澳地区的传播，增强港澳同胞的认同感和归属感，文化交流项目和参与人数不断增加。您提出的组织开展导向性、示范性交流活动及加强文明出游教育的建议，对有关部门正在开展的相关活动具有很好的参考价值，有关部门将在具体工作中予以参考。

感谢你们对公安工作的关心和支持。

公安部

2015 年 7 月 1 日

全国政协十二届三次会议第4596号提案

案　　由：关于进一步完善“一签多行”政策的提案

主　　办：港澳办

会　　办：海关总署　公安部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：戴德丰

内　　容：

去年全国两会期间，本人曾向大会提交了“关于进一步完善一签多行政策的建议”提案。提案中就“一签多行”的政策进行了分析并提出了完善的意见建议。

为支持香港经济，国家推出了“自由行”政策，并在2009年对深圳居民实施“一签多行”政策，为香港的经济发展和财政收入增加产生了很大的积极作用。但也因而出现一些新问题。

问题主要体现在两个方面，一方面是访港游客逐年不断增加，香港接待能力不足的问题不可能在短时间得到改善；另一方面是内地游客的增多，特别是深圳水货客的行为，在一定程度上造成对香港市民生活的影响。

鉴于此，建议中央能继续研究并尽快改善现有的“一签多行”政策，目的是杜绝不法分子的行为，减少水货客，回应社会诉求。关于政策的具体改进，有如下建议：

一、建议把原有的深圳居民“一签多行”政策修改为“一签多行、一天一行”政策。

虽然仍维持深圳居民一签多行，但限制一天一行，这样可以以此限

制“水客”每天多行的活动频率，以此增加“水客”往来深港的时间成本和交通成本，从而达到减少“水客”的目的。

二、将“一签多行”的适用范围改为只适用于广东省内有商业需求的商户和跨境学童的家人。

随着粤港合作的不断深入，粤港两地居民生活的不断融合，为真正有需要在粤港两地奔走的商业人士及跨境学童提供往来便利十分必要。因此，在审核“一签多行”资格的过程中，可以要求申请者提供相关的商务往来要求和跨境学童家属的证明文件，为真正有需要的人士提供便利，而不是为“水客”提供便利。

三、加强香港和深圳之间的出入口管理，如发现有人利用“一签多行”政策进行“水货活动”的，可以取消其通行证，并在一定时间内不再发给新的通行证。

由于目前进行“水货”活动的旅客中有部分是香港人，因此建议内地海关加强管理，对一天内进出海关多于一次的旅客所携带物品进行规定，对超出物品限制规定的，没收物品、征收惩罚性关税，情节严重的在一定时期内不予出入境。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 4596 号（统战政协类 133 号）提案答复的函

戴德丰委员：

您提出的“关于进一步完善‘一签多行’政策的提案”收悉，现综合公安部、海关总署的意见，答复如下：

“个人游”政策自 2003 年试点实施以来，在促进香港旅游业及相关行业发展，改善民生以及便利内地居民赴香港旅游等方面发挥了积极作用，得到了两地民众的普遍认同。香港社会对近年来内地旅客赴港“个

人游”特别是深圳居民“一签多行”的人数增幅较大表示关注。应特区政府的请求，内地公安部门自今年 4 月 13 日起将深圳居民“一签多行”调整为“一周一行”。同时，为了方便因接送跨境学童和从事商务活动等合理事由需多次往返香港的深圳市居民，由深圳市公安机关出入境管理部门根据相关事由向有关人员签发多次有效赴香港“探亲”、“商务”和“其他”签注。目前，这项政策实施顺利，社会总体反映良好。

近年来，内地公安机关、海关加强与香港特区政府有关部门的协作配合，共同防控和打击“水货客”走私活动。对在香港从事“水货客”违法活动被遣返的内地居民，公安机关出入境管理部门依法在一定期限内限制其再次赴港；对海关部门通报有严重违法记录的内地“水货客”，公安机关出入境管理部门依法限制其办理往来港澳通行证件。海关对短期多次往返旅客实施严格管控，只准许其携带旅途必需物品进境；对超出部分，依法进行征税或不准进境；达到立案标准的，立案后进行行政处罚；构成犯罪的，依法追究当事人刑事责任。公安机关和海关将继续加强与有关部门的沟通配合，进一步完善协作机制，依法做好对“水货客”走私活动的防控工作。

国务院港澳事务办公室

2015 年 7 月 15 日

全国政协十二届三次会议第5087号提案

案　　由：关于深化区域合作，构建港澳深珠旅游自由合作区的提案

主　　办：旅游局

会　　办：公安部

提案形式：个人提案

第一提案人：刘雅煌

内　　容：

一、建立港澳深珠国际旅游实验区的机遇和可行性分析

（一）区域合作深厚基础

粤港澳区域合作在国家关怀指导下，不断推进和发展，取得了丰硕成果。广东自贸区（包括珠海横琴）新近国家批准，其最主要优势的最主要特点就是更多考虑粤港澳的深度合作。这给构建香港、澳门、深圳、珠海国际旅游实验区带来难得的机遇。另外，港珠澳大桥计划2016年竣工通行，连接三地的通道更为快速便捷，届时真正实现三小时生活圈指日可待。实验区游客进出更为通畅，区内三家国际航空港珠海机场密切对接，出入境效益倍增。

（二）实验区旅游体验更丰富多彩

香港澳门深圳均为我国特别行政区贯彻“一国两制”继续执行资本主义社会制度；深圳、珠海作为经济特区，为改革开放的先行者，中国特色社会主义制度的践行者，不同制度生活方式和文化差异，令旅游者可以体验更丰富多彩，吸引力更强。

（三）港、澳、深、珠四地旅游资源各具特点、各有精彩

香港——亚洲商业枢纽，国际著名动感之都，可谓缤纷都市，姿彩

万千，享誉世界。只有 30 余平方公里的澳门小城，博彩娱乐世界公认，最近世界知名旅游系列书籍《孤独星球》的公布 2015 年全球十大最佳旅游地区，澳门以新旧建筑及融合不同文化魅力成功入选。游客不应忽略澳门真正的魅力所在，即：糅合四百年中西文化，汇合欧洲、非洲、印度和中国元素的独特美食成为当今的“土生菜”，到澳门可以到中式庙宇上香祈福，可以到米芝莲餐厅品尝美食及顶级葡萄酒，也可以挑战“笨猪跳”等极限运动，可到街头小巷寻觅小吃夜宵。深圳——包括东部华侨城（中国第一个全方位生态体验度假区）、大鹏新城（中国历史文化村）。深圳世界之窗建成开放 20 年历久不衰、堪称我国大型主题公园最成功的典范；珠海圆明新园、海泉湾温泉度假村等享有盛誉，长隆国际海洋度假区更成为世界顶级超大型综合主题旅游度假区——集主题公园、豪华酒店、商务会展、旅游购物，体育休闲于一体的超级旅游度假区。

（四）旅游成熟度高、软硬件基础包括吃住行游购娱乐的多方面条件佳好，旅游管理、队伍、交通、旅游产品等国际化程度高

（五）国际交往频密，视野宽阔，港澳旅游免签国家和地区的一百六十多个

二、建立实验区的必要性和意义

（一）深圳、珠海特区建立，港澳回归祖国，旅游业也得到长足发展，成果丰硕，也积累了许多宝贵的经验，依全面深化改革新形势的要求，建立实验区，可以更充分发挥优势，更有利于吸收原有存在而自身不能解决的短板问题。

1. 比如客源结构畸重畸轻。

2014 年统计，中国大陆入境游的外国人（国际游客）所占总量的 20.50%，其余 79.5% 都是港澳台同胞。香港 2013 年外国游客也只占入境游客总数的 21.1%，而澳门更只有 9.18% 份数。中国旅游要成为世界旅游强国，争取更多国际游客必须作为重要目标。

2. 不过夜的短程客比例过高。

中国大陆入境游客中，2014 年徒步入境的占总数 56%（7228.71 万人次）。香港 2013 年不过夜游客 2863.77 万人次，占总数量的 53%；澳门是 1695.9 万人次，占总入境游客的 54%（2014 年）资料显示，过夜旅客的人均消费是不过夜旅客的 4—5 倍，过多的短程旅客对提升消费收入陡增难度。与旅游相关的行业，从旅游发展中得到发展和收益也大大打折扣。澳门、香港受限区域面积，近两年特别春节黄金周，大量游客集中涌入，流量控制不到位，构成对当地居民的生活和民生冲击。

研究港澳问题的专家学者早就提出，只在澳门本土范围内和依靠自身力量实现适度多元化发展是不可能的，只能在区域经济体系中和国家发展战略中得到解决，破解存在的短板难题，加强地域合作构建港澳深珠国际旅游实验区应是可行的一步。

三、实验方案原则构思

（一）实验区首期范围：深圳、珠海、香港、澳门。

（二）游客持有效证件免签进入实验区，即可在期内自由进入漫游。

（三）成立实验区旅游委员会，委员会由各方推举代表组成，委员会负责人原则上轮流担任，三年一届，委员会下成立若干专门工作部门。

（四）制定区内旅游政策、规定，规范旅游市场和服务品质，在保持各区特色前提下，委员会注意协调区内旅游景点建设，协助旅游产品开发。

（五）统一对外宣传招徕，参加区外旅游展览会、博览会，开展旅游活动加入区域性的国际性旅游组织。

（六）领队、导游，旅游车在区内无障碍通行。

（七）设立实验区旅游开发基金。

（八）深入市场化改革，分阶段实施，实践中完善探索创新路径，从粤港澳进而发展为粤港澳闽台旅游区域奠定基础，提供可复制的经验和样本。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 5087 号（统战政协类 137 号）提案答复的函

刘雅煌委员：

您提出的“关于深化区域合作，构建港澳深珠旅游自由合作区的提案”收悉，现答复如下：

区域旅游一体化是市场经济的内在要求，是旅游产业发展的必然趋势。顺应这一规律，有利于优化旅游产业空间布局，培育新的国家旅游品牌，促进旅游产业的快速发展。当前，国家旅游局正在实施“515 战略”，将突出抓好重点区域规划和创新区域旅游合作机制等方面的工作，推动粤港澳区域旅游一体化是其中一项重要内容。深圳、珠海均为广东省辖区，享有国家赋予广东省的各项优惠政策，港澳深珠旅游自由合作区构想应纳入粤港澳区域旅游一体化框架下综合考虑。

一、粤港澳区域旅游合作具有坚实的政策基础。粤港澳区域是国家旅游局“十二五”期间重点关注和推动的旅游合作示范区。《中国旅游业“十二五”发展规划纲要》明确提出：“努力将粤港澳地区发展成为具有较高知名度和竞争力的国际旅游目的地和游客集散地，打造国际旅游枢纽，构建粤港澳大旅游，形成我国旅游发展国际化、现代化的示范区。”为落实国务院审议通过的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、中央政府与港澳特区政府签订的《关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）以及补充协议、《中央政府支持香港发展深化两地合作的新政策》等政策，2011 年国家旅游局拨付专项资金委托广东省旅游局牵头编制《粤港澳区域旅游合作愿景纲要》，已于 2013 年 12 月通过评审。当前，三地正在“一国两制”的框架下，根据各自的制度、法规和实际情况，按照共同的愿景，自主发挥各自优势，努力实现各项合作目标和

任务。

二、粤港澳区域旅游合作具有融合国家战略的优势。当前，“一带一路”国家战略正在布局实施，其中，建设21世纪海上丝绸之路战略为粤港澳区域旅游一体化带来了难得的机遇。港澳地区也将进一步发展发挥自身优势，积极助力和参与“一带一路”建设。广东省已于今年月5月推出了与国家“一带一路”规划衔接的《实施方案》，通过设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要抓手，联手港澳台和周边省区，推进与沿线国家合作，力争把广东打造成为“一带一路”的战略枢纽、经贸合作中心和重要引擎。《实施方案》还配套了广东参与建设“一带一路”优先推进的项目清单，共68个项目，总投资达554亿美元，涵盖基础设施、能源资源、农业、渔业、制造业、服务业6个领域。今年4月，广东自由贸易试验区正式挂牌，将进一步深化粤港澳区域旅游合作，深圳前海、珠海横琴两地将在自贸区框架内与港澳进一步加深旅游交流与合作。上述国家战略的叠加优势将进一步推动粤港澳区域旅游合作突破制度瓶颈，推动粤港澳区域旅游一体化加快进程。

三、粤港澳区域外国人出入境政策逐步完善。近年来，随着内地与港澳经济文化和双向旅游交流日益密切，区域合作与协调发展更为紧密，外国人入出境和停居留便利政策逐步完善。目前已实施在港澳外国人进入珠江三角洲团体（2人以上）旅游免办签证政策，现行政策的充分利用，将有助于更好地吸引在港澳外籍游客进入深圳、珠海旅游观光，促进港澳深珠区域经济发展。

下一步，我们将在“515战略”关于积极推进粤港澳区域旅游一体化框架下，统筹考虑您所提出的港澳深珠旅游自由合作区构想。

感谢您对旅游工作的关注。

国家旅游局

2015年7月9日

全国政协十二届三次会议第0713号提案

案　　由：关于城镇退休职工异地就医即时结算应先行的提案

主　　办：人力资源社会保障部

会　　办：卫生计生委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：龚立群

内　　容：

十八大提出以人为本的新型城镇化战略以来，在解决流动人口随迁子女入学的同时，随迁老人，尤其是随子女迁往其他城市的城镇退休老职工的就医即时结算问题，是当前社会、人民群众最关心、最迫切、最希望解决的问题，日益成为社会关注的热点。目前，全国异地就医人数占参保人数的1.3%，而费用支出占总额的10%。参保人员异地结算难、负担重的诉求日益强烈，国家医改办和人社部关于医疗保险的工作安排中，都将加快推进异地就医即时结算列入重点工作。但是，医保经办力量不足、经费保障不足等共性问题，却使“医保全国‘漫游’不可能一步到位、一蹴而就”成为所谓的共识。这显然是对问题估计不足导致的。

2014年12月24日，人力资源和社会保障部、财政部、卫生计生委联合印发《关于进一步做好基本医疗保险异地就医医疗费用结算工作的指导意见》（以下简称《意见》），指出：2016年将全面实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算。显然，这是一个打折的“即时结算”。一是仅覆盖了“退休人员”；二是仅住院医疗费用能“即时结算”。而支撑这一安排的观点有两个估计：一是“据测算，医保省内.漫游.可以解决90%的异地就医问题”，二是这部分“退休人员”主要是

“返城知青、支内、支边人员，大约有 200 万人”。

实际情况却是，仅随异地就业的大学生异地就医的“退休人员”就是这一数字的二十倍。

一、据统计 2001—2014 年大学毕业生人数约 6564 万人。

二、2012 年中国大学毕业生就业调查显示，2011 届已就业的大学毕业生中，46% 的本科毕业生和 35% 的高职高专毕业生远离家乡。

三、2012 年，北京大学教育学院曾经对北京的 80 所高校大学生中的农村学生比例做过调查，总体结论是农村学生总体占比已跌破三成。

综合以上三组数据，我们可以得出：新世纪 14 年来共毕业大学生 6564 万人。按照 50% 异地就业，是 3282 万人。按照 60% 是城镇户口，是 1969 万人。

我们知道，1980 年我国提出“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。执行这一政策的绝大多数是城镇机关、企事业单位职工。到 20 世纪 90 年代末，他们的独生子女陆续开始上大学，2000 年以后陆续毕业。他们中有 2000 万人在异地就业。若按照一个人随迁 2 个退休人员来计算，就有 4000 万人需在异地养老就医。

建议：

一、要真正认识到问题的严重性紧迫性，加快推进城镇退休职工异地就医即时结算问题解决。把《意见》中“将全面实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算”的时间调整到 2015 年，把“住院费直接结算”调整为“实现医保一卡通”，确保城镇退休职工异地就医即时结算先行实现。

二、要把“即时结算”作为“社会孝心工程”的基础性工作来推进。社会治理的首要任务之一，就是大力推动“以人的城镇化”为核心的新型城镇化进程。千百万大学生、流动人口实现在异地城市落脚、扎根后，把自己年老多病的父母接到城市尽孝心，享受改革成果愿望非常强烈，这和我国传统的“孝文化”是相契合的，和弘扬“家风”建设是相一致的。“即时结算”可为这一“社会孝心工程”提供最基础的保障。

三、坚决确立公立医院为主的原则。应进一步明确城镇退休职工异地就医即时结算以公立医疗机构提供为主，从而以国家的名义承接“老有所养”，“孝风”必随之大盛！

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 0713 号（社会管理类 059 号）提案答复的函

龚立群委员：

您提出的“关于城镇退休职工异地就医即时结算应先行的提案”收悉，经商卫生计生委，现答复如下：

为解决参保人员异地就医时的医疗费用结算问题，2009 年我部会同财政部印发了《关于基本医疗保险异地就医结算服务工作的意见》，确定了提高医保统筹层次、推进省内联网结算、积极探索跨省异地就医结算的工作思路，指导各地积极推进相关工作。2014 年，我部会同财政部、卫生计生委印发了《关于进一步做好基本医疗保险异地就医医疗费用结算工作的指导意见》，提出分层次推进的工作要求，明确了完善市级统筹、规范省内异地就医结算工作、推进跨省异地就医结算、做好异地就医管理服务、提升信息化水平和加强组织落实等方面的具体工作任务，以此加强对全国异地就医结算服务工作的指导，提升医保管理服务水平。文件明确三年目标任务，2014 年完善基本医疗保险市级统筹，基本实现市级统筹区内就医直接结算，规范和建立省级异地就医结算平台；2015 年基本实现省内异地住院费用直接结算，建立国家级异地就医结算平台；2016 年全面实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算。

之所以提出分层次推进异地就医结算工作，主要是考虑了我国现实国情和医疗保险的管理能力，一是当前医疗资源配置很不平衡，分级诊疗模式尚未建立，参保人员就医流向失序；二是医保基金支撑能力还比

较有限；三是医疗服务领域技术标准不统一，信息化水平较低。这些现实情况决定了要解决异地就医问题应充分调动多方积极性，充分利用各级资源，避免因过分强调就医和结算的便利性而加剧就医人员向大城市、大医院过度集中，导致医疗费用快速上涨，影响基本医疗保险制度的长期可持续发展。

根据以上思路，我们正在积极推进异地就医结算工作。目前，职工和城镇居民医保已基本实现市级统筹，北京、天津、上海、重庆 4 个直辖市和海南、西藏 2 省（区）实行了省级统筹。统筹地区内已经基本实现了医疗费用即时结算。全国已有 28 个省份建立了省内异地就医结算系统，22 个省实现了全省范围内医疗费用直接结算。跨省异地就医结算方面，一些地区进行了先期探索，如上海与江苏、浙江、安徽、河南、青海等省的 15 个统筹地区；海南与 16 个省的 53 个统筹地区；重庆与海南、云南、四川等地，陕西与海南、青海、新疆等地，广州与海南、江西、云南等地协作，以异地安置退休人员为重点探索解决跨省异地就医结算问题。此外，还有一些地区通过异地设立办事机构或异地定点等方式解决跨省就医问题，如新疆、新疆兵团、西藏，天津、湖南等。

您提出的将“城镇退休职工异地就医即时结算先行实现”纳入“社会孝心”工程的建议很好，下一步，我们将协调配合卫生计生委等相关部门，结合分级诊疗模式的建立，指导各地加快推进异地就医结算工作，为广大参保人员提供更加便利的医疗保险服务。您提出的建议针对性强，对我们的工作很有参考价值。我们将认真加以研究、吸收，积极稳妥地推进异地安置退休人员医疗保障工作。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015 年 7 月 1 日

全国政协十二届三次会议第1831号提案

案　　由：关于进一步落实企事业单位员工带薪休假的提案

主　　办：人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：杨元庆

内　　容：

现代社会的节奏很快，各行各业竞争很激烈。不少企事业单位员工加班加点几乎是常态。在此背景下，能够享受到休假，调节一下生活和工作的节奏，成为很多员工的梦想福利。2008年1月1日起施行的《职工带薪年休假条例》对我国劳动者带薪年休假权利的行使进行了具体明确的规定。为实施《职工带薪年休假条例》，人力资源和社会保障部于2008年9月18日颁布施行了《企业职工带薪年休假实施办法》。然而，有调查显示，带薪休假制度实际落实率只有50%左右。在此，我呼吁提高带薪休假制度的落实程度，因为这具有重大现实意义：

呼吁放假、期望放假是广大国民日益明确的休闲需求。根据中国青年报的一次调查，有50.4%的人直言所在单位没有带薪休假，而公众愿意通过带薪休假出行旅游的比例却已涨到了80%左右。可以这么说，依法保障劳动者享有休假权不仅是对劳动者的尊重，更是一个社会文明进步的标志，甚至比经济补偿更有利于公众幸福感的提升。近几年一到黄金周或法定假期，各个景点游人爆满，这也折射出带薪休假制度落实程度低下，另一方面也增大了群体安全风险比如踩踏的隐患。

除了能提升国民幸福感，带薪休假的落实还能带来明显经济效益。

近来，我国经济正在调结构，除了通过出口产品，也在通过加大内需来消化一些行业的过剩产能。每一年的黄金周过后，商务部门和旅游部门发布的社会消费品零售总额都捷报频频，规模达到 3000 亿—5000 亿元。这是拉动内需的一股重要力量。

落实带薪休假，增加休闲时间还能提升劳动者的健康水平。我国国民健康水平目前居于发展中国家的中下水平，这与我国的经济建设成就是极不相称的。我国“十二五”卫生发展的总体目标是国民健康水平达到发展中国家前列。政府每年为国民医疗的支出达数千亿元。而简单的落实休假休闲制度带来的国民健康水平提升，相应的经济效果就是节省了医疗支出。

落实带薪休假也是世界各国近来关注的焦点。比如日本 2015 年 1 月立法明确员工带薪假期，即“劳动基准法改正案”。此次改正案主要内容为要求企业明确员工可休带薪假期的具体时期，使员工切实享受到有关福利。其做法就是要求企业鼓励员工将工作与生活分开，做到兼得，这既是出于健康考虑，也希望通过提高个人的生活质量，带动个人消费，借以盘活日本低迷的经济。

社会的进步是以闲暇时间的增加为标志的，经济发展的目的，就是为了更好地休闲、聪明地休闲。而根据一项管理学研究表明，员工休假一段时间之后的劳动生产率反而会上升，对于创造性工作者更是如此。所以要首先解决闲暇时间的问题，而当前释放前面提到的民众庞大的旅游消费需求的瓶颈就是长假短缺。或者把带薪休假真正落到实处，或者探讨增加法定节假日的空间。重视休假提升民众幸福感，也能把休假所能带来的经济红利彻底释放。在此，建议如下三点：

通过立法权、司法权、执法监督权等公权力的行使，保障本国带薪年休假制度的实施，同时考虑到各地经济发展水平差异，由各省、自治区、直辖市一级政府制定监督落实带薪休假的法律规章。

将带薪年休假制度落实情况纳入各级政府议事日程，作为劳动监察和职工权益保障的重要内容，同时认真督促企事业单位落实。

设立独立的带薪休假救济机构或仲裁机构，为劳动者服务，支持其正当带薪休假权利。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第1831号（社会管理类152号）提案答复的函

杨元庆委员：

您提出的“关于进一步落实企事业单位员工带薪休假的提案”收悉，现答复如下：

一、关于保障职工带薪休假制度实施

《劳动法》第四十五条规定，国家实行带薪年休假制度，具体办法由国务院制定。2007年国务院颁布《职工带薪年休假条例》，对职工带薪休假的条件、休假时间及监督处罚和救济手段作出了规定。为进一步增强法规的操作性，原人事部和我部相继颁布施行了《机关事业单位人员带薪年休假实施办法》、《企业职工带薪年休假实施办法》，除了进一步明确年休假天数计算、休假安排方式、对未休假职工补偿机制外，还对监督处罚和法律救济等作出了进一步的具体规定。带薪休假制度实施以来，各级人力资源社会保障部门不断加强法规政策宣传和劳动保障监察工作，推动这项制度逐步在多数用人单位得到落实，但目前仍有部分用人单位和有雇工的个体工商户没有认真执行带薪年休假的法律规定，侵害了职工休息休假权益。下一步，我部将会同有关部门积极采取措施，进一步推动落实带薪年休假制度。一是加大带薪年休假法律法规宣传力度，引导和帮助各类企事业单位切实履行社会责任，增强了执行职工带薪年休假制度的自觉性，提高职工依法维护休假权利的意识和能力。二是各类企事业单位依法制定和完善实行职工带薪年休假制度的具体办法，科学制订职工年休假计划，统筹安排工作与职工休假，将职工

带薪年休假权利落到实处。三是进一步加强劳动保障监察执法，畅通举报投诉渠道，定期开展专项执法检查活动，及时纠正和依法惩处用人单位违反带薪年休假法律法规的行为。对于您提出由各省、自治区、直辖市制定监督落实带薪休假法律规章的建议，我们指导各地人力资源和社会保障部门将积极向当地立法部门反映。

二、关于设立带薪休假仲裁机构

劳动争议调解仲裁法和《劳动人事争议仲裁办案规则》的受案范围明确规定，用人单位与职工因休息休假发生的劳动人事争议，各级劳动人事争议仲裁机构将依法受理，依法调解仲裁。因此，劳动人事争议仲裁是职工带薪休假权益的重要救济手段，职工因带薪年休假问题与企事业单位产生争议，可依法向各地专门设立的劳动人事争议仲裁机构申请调解仲裁。同时，职工带薪年休假权益受到侵害的，还可向当地劳动保障监察机构举报、投诉。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015 年 7 月 8 日

全国政协十二届三次会议第2949号提案

案　　由：关于调休假、促旅游、拉内需的提案

分　　办：人力资源社会保障部　发展改革委

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：苏志刚

内　　容：

随着国家经济发展，旅游已逐步成为国民生活的重要组成部分，旅游业是拉动内需消费，促进经济增长的重要支柱产业。目前，国民旅游主要安排在节假日和休假时间进行。我国现行主要的节假日安排包括：通过调借双休日，分别形成2个7天“长假”（春节、国庆）和5个3天“小长假”（元旦、清明、五一、端午、中秋）。但是民众对现行这种折腾式的“中国式休假”表现出很多不满，特别是“五一”黄金周取消变为通过双休日拼接而成的三天小长假后，由于春节黄金周中国老百姓都主要回家团聚，因此上班族想休闲旅游，除了“十一”黄金周，再没有别的选择。可以说目前的放假调休办法错乱，不仅打乱了大部分民众的生活节奏，大量上班族抱怨无所适从，而且普遍出现出行难、购票难、住宿难等，严重影响假期的快乐感和幸福感。根据全国假日办近日在腾讯等网站发布“关于法定节假日放假安排的调查问卷”所获信息，有七成至八成网民表示不满意现行放假安排，调整现行放假安排具有深厚的民意基础。

导致上述问题出现的原因，主要是现行的放假安排不科学、不合理。一是长假安排不科学。春节黄金周满足的是民众对家庭团聚的传统精神需求，而“五一”、“十一”黄金周满足的是以旅游休闲消费为载体

的生活需求，二者刚性需求十分强烈。如何合理、科学、有序地释放民众的刚性需求本是放假安排的立足点和出发点，但现行的放假安排让十三亿民众的刚性需求在长假里集中聚焦释放，这明显有违常理和科学规律。二是放假调休方法缺乏民意基础和科学性支撑。借调周末硬凑假期的方式显然不科学、不合理，三天小长假与双休日没有本质区别。面对多数民众不满意现行放假安排的民意压力，以及多年实施所表现出来的各种弊端，如何更合理地安排国民的节假日和休假，及时调整现行放假安排，为民众提供一个轻松愉快和实惠的放假安排，具有重大的政治、经济和社会意义。建议：

一、优化节假日安排，提升国民节日满意度。

1. 春节增加二天假期，从目前的三天法定假期增加至五天（增加二天），连同前后周末四天假期形成九天连续假期。

春节长假对于凝聚感情，促进家庭和谐有着重要意义。中国很多家庭一家几代分居不同的地方，利用春节的时间大家聚集在一起，充分感受天伦之乐，是对中国文化和人伦的很好维系和继承。亲朋好友利用春节从天南海北走到一起，也有利于社会和谐和人际交流。大规模的返乡热潮也会加强人们对故乡和所居住土地的感情。但目前春节黄金周假期太短，7 天的时间让不少国民感觉“如今过年只是放假，而不是过节”，小时候过节更有年味儿，延长假期可以让国民更从容地过节，恢复一些具有地域和文化特色的传统过节方式，有利于弘扬中华民族传统文化。

同时，假期短导致旅客出行集中，交通压力大。由于春节假期只有 7 天，返乡大军和出游客流叠加，造成国内运输工具和高速路压力巨大，人车拥挤、航班晚点，让心急回家或返城工作的旅客焦虑不安。若春节假期延长，出行旅行可实现一定程度的错峰，减轻公共交通和道路压力。

2. 恢复“五一”七天黄金周。

发展中国特色假日经济是现代服务经济的重要推手，过去多年的实践证明：增加法定节假日不仅可以有效拉动内需、促进经济发展，也

能丰富百姓生活。国家假日办决定取消“五一”长假后，一直遭到广大老百姓的质疑，恢复“五一”长假的呼声也一直未曾消停。特别是近年来，恢复“五一”长假已经成为很多人内心的共识，这一方面说明，人们对实行多年的“五一”长假已经产生了深厚的感情，成为民众的生活习惯，影响着人们的生活。另一方面也说明，民众对取消“五一”长假这一做法是深感不满的。我认为，恢复“五一”七天黄金周给国民旅游增加多一个好的选择，有利于减轻现在旅游景点压力过大和交通压力过大的现状。在更多的假期中，不仅民众可以拥有出游的机会，还可以享受质量更高的旅游体验。同时，恢复“五一”七天黄金周可以让老百姓能够有更多一些的共同长假日，便于安排与家庭和亲友共享旅游，从而推动现代服务业发展，促进内需，促进第三产业尤其是旅游业的发展，对刺激我国产业结构改革有着极大的作用。因此应该恢复“五一”七天黄金周。

二、真正落实带薪休假制度。

2013 年，国务院颁布了《国民旅游休闲纲要（2013—2020 年）》，其中特别提出，要求保障国民旅游休闲时间，落实《职工带薪年休假条例》，鼓励机关、团体、企事业单位引导职工灵活安排全年休假时间，加强带薪年休假落实情况的监督检查，加强职工休息权益方面的法律援助。李克强总理在十二届全国人大三次会议所作的政府工作报告中亦再次强调要深化服务业改革开放，落实带薪休假制度，大力发展旅游、健康、养老、创意设计等生活和生产服务业。近几年，“要落实好带薪休假制度”这句话，在两会的政府工作报告中几进几出，但是毋庸讳言，落实情况并不乐观。

据人力资源社会保障部和全国总工会分别做的调查数据显示，带薪休假制度并没有得到全面落实。带薪休假制度需要加强推进和落实，使带薪休假制度真正落到实处，应在以下方面进行重点落实：

第一，依法强制执行。带薪休假作为法定权利，必须要有刚性支撑，依法强制执行。任何剥夺职工带薪休年假的行为都是公然违法，该

依照劳动法、劳动合同法等相关法规予以处罚。

第二，细化相关法律、法规。《职工带薪年休假条例》尚有一些有待细化完善的地方。一方面，条例规定了欠假不整改要加付赔偿金，但具体标准又没有具体规定。有必要制定一个量化标准；同时，应休未休的比例应有上限，比如规定不得超过5%，防止将年休假工资报酬作为货币福利发放；防止企业通过利益交换赎买员工休假权，背离休假制度的初衷。

第三，监管部门要加强主动作为。根据我国目前的劳资关系实际，普通劳动者个人很难就带薪休假向用人单位提出维权，需要相关部门和组织帮助其维权。今后，我国各级劳动监察部门、工会应充分发挥职能，主动介入，扮演好劳动者代言人的角色，帮助其讨回公道。

综上所述，满足国民休假权利，需要法定节假日和带薪休假制度“两手抓”。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第2949号（经济发展类188号）提案答复的函

苏志刚委员：

您提出的“关于调休假、促旅游、拉内需的提案”收悉，现就涉及我部职能的内容答复如下：

1994年颁布的劳动法确立了带薪年休假制度，2007年国务院颁布《职工带薪年休假条例》。为增强法律法规的操作性，原人事部和我部相继颁布施行了《机关事业单位人员带薪年休假实施办法》、《企业职工带薪年休假实施办法》，对年休假天数、休假安排方式、补偿机制和监督检查等作出了具体规定。这些法律法规和规章，都具有强制执行力。各地也制定出台了落实条例的办法细则，并加强法规政策宣传和劳动保障

监察工作，督促各类用人单位落实相关规定。

带薪年休假制度自2008年施行以来，多数用人单位能够依法安排职工享受带薪年休假。据近年来我部每年对全国部分城市社区直报调查数据显示，半数以上职工能够依法休假或未休假但得到补偿，且休假职工比例呈现稳步上升趋势。但正如您所说，仍有部分用人单位，特别是一些中小型私营企业和有雇工的个体工商户没有认真执行带薪年休假的法律规定，职工休息休假权益有待进一步落实。下一步，我们将从以下几个方面进一步推动带薪年休假制度的落实：一是进一步完善细化相关法律法规配套政策，增强相关规定的操作性。二是进一步加强职工带薪年休假法规政策的宣传，督促各类用人单位主动履行法定义务，承担社会责任，指导用人单位结合行业特点和工作实际，通过与工会或职工代表平等协商制定落实职工年休假的具体实施办法，切实安排好职工年休假。三是进一步提高广大职工的法律意识和维权能力，加强职工休息权益方面的法律援助，指导帮助广大职工依法维护自身合法权益。四是进一步加强劳动保障监察执法，畅通举报投诉渠道，将落实带薪休假制度情况作为重要内容，定期主动开展专项执法检查活动，及时纠正用人单位违反法律法规的行为，切实保障广大职工的休息休假权益。五是倡导培育休假文化和鼓励发展休闲事业，为带薪年休假制度实施创造良好的社会环境和条件。

您提出有关强制执行、细化法律法规、主动作为等具体建议，对推动带薪年休假制度的落实具有现实意义，我们将在下一步的工作中充分考虑、积极借鉴。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015年7月12日

全国政协十二届三次会议第1896号提案

案　　由：关于厘清养老和医疗边界，防控医养结合医保基金风险的提案

主　　办：人力资源社会保障部

会　　办：卫生计生委　保监会　民政部　财政部

提案形式：个人提案

第一提案人：姚　克

内　　容：

医养结合，是提升老年人晚年生活和生命质量，实现老有所养、病有所医的重要举措，更是发展老年健康服务业的重要任务。养老和医疗的边界不清，缺乏相应评估机制，导致医养结合机构、养老机构内设医务室（所）打医保“擦边球”，巧借名目“吃医保”现象大量出现，医养结合机构违规检查、化验、用药等诊疗行为一般高出公立医疗机构，甚至民营医疗机构。据浙江省级医保管理部门掌握的数据，公立医院因扣款被追回的比例平均在1%以下，民营医疗机构平均比例在1.5%左右，而医养结合机构平均比例却比民营医院还要高出0.5个百分点，有的高达2.5%。当前，商业护理保险起步晚，总体规模偏小，大多仅限于给付一定数额的保险金作为护理费，远远满足不了老龄化、高龄化、失能化、失智化的社会化护理照料需求。随着养医结合的深入推进，基本医疗保险基金审核监管难度将不断加大，医保基金运行将也难以为继。为此建议：

一、厘清养老和医疗边界，加快建立评估机制，避免“救命钱”被侵蚀

建立在“以收定支，收支平衡，略有结余”原则基础上的医保基

金，主要用来治病救命，而不是养老。建议：加快厘清养老和医疗边界。建议卫计、民政、人力社保等部门，当务之急要厘清养老和医疗边界，组织专家研究甄别老年医疗护理和养老照护服务项目，科学厘清两者边界，发挥医保基金“保基本、兜底线”的作用。推行医疗和养老评估机制，建议由人力社保部门牵头组建相关专业医生组成评估专家库，对服务对象基本信息、疾病诊断、医嘱用药、医师建议进行审核，借助医院信息化系统，依据单病种付费、总额预付等支付方式，要加大对超出该病种平均住院日的老年患者进行评估，出具意见书。对拒不出院继续“押床”或同一病种反复出院入院（假出院）患者，医保基金可拒绝支付。加大对老年康复护理服务的项目管控，探索总额控制的“打包+单病种付费”支付制度。完善医保诚信监控机制，建立健全医保定点医养结合机构诚信污点档案，一旦发现骗保，不仅要追回扣款，更要加大处罚力度，增加违法成本，直至失去医保定点资质，避免“救命钱”被侵蚀。

二、改革老年医疗保障筹资机制，扩大医保筹资渠道，防止人口老龄化带给医保的隐性风险加剧

防控医养结合的医保风险，必须改革老年医疗保障筹资机制，实现保障基金注入多元化，加强医保基金监管，防控医养结合的医保基金风险。建议：扩大老年医疗保险来源。财政要加大对退休参保人员医疗保险资金投入，建立起与人口老龄化相适应的基本医疗保险筹资增长机制。调整退休人员不缴费政策，设定过渡期要求参保单位和退休个人缴纳一定比例的医疗保险费，缓解退休人员基金筹集压力过度转嫁在职人员的运行风险。扩大医疗保险基金筹资渠道。建议将国有股减持所形成的社保基金按一定比例划拨给医保基金；统筹福利彩票公益金提取一定比例用于老年人医疗保障事业；发行医疗保险债券等，弥补退休人员医疗保险费没有积累的缺口。引入商业保险参与老年人长期医疗护理保险基金管理。发挥商业保险精算管理和风险管控优势，引入商业保险参与老年人长期医疗护理保险基金管控。借鉴国外先进经验，允许商业保险

资金投向老年护理院等不动产项目和护理产业领域，提供多层次、多样化的护理服务，进一步满足多样化的商业护理保障需求。

三、加强顶层设计，试行老年长期医疗护理保险，加快推进康复养老护理一体化

2012 年，青岛率先实施长期医疗护理保险制度，对参保人入住医疗护理机构或居家接受长期医护照料给予相应的补偿，实行每床日定额包干制，普通 60 元、二级医院专护 170 元、三级医院专护 200 元，主要通过调整基本医疗保险统筹金和个人账户结构进行筹集，用人单位和个人不需另行缴费，财政根据基金使用情况给予补助。启动资金 1 亿元，每年从福彩公益金中划拨 2000 万元到护理保险基金，实行专款专用。此外，上海试行高龄老人居家护理费用医保支付，多地正积极探索“老年护理保险”。

建议加强顶层设计，总结青岛经验，借鉴日、德、美等国做法，加快研究建立“老年长期护理保险”，将老年护理从老年医疗保险中剥离，形成个人、政府和保险公司参与的护理风险分担机制，打通康复养老护理衔接通道，加快推进康复养老护理一体化，解除老年人及其家庭的后顾之忧，努力提升老年人的晚年生活质量。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 1896 号（社会管理类 162 号）提案答复的函

姚克委员：

您提出的“关于厘清养老和医疗边界防控医养结合的医保基金风险的提案”收悉，经商民政部、财政部，现答复如下。

一、关于厘清养老和医疗边界，避免“救命钱”被侵蚀

按照社会保险法和基本医疗保险有关规定，基本医保基金用于支付

规定范围内的医疗费用。纳入基本医疗保险报销范围的药品、诊疗项目必须符合临床诊疗必需、安全有效、价格合理或费用适宜的要求，纳入报销范围的医疗服务设施必须由定点医疗机构提供。这些规定明确了基本医疗保险的责任边界，即保障参保人能够享受基本的医疗保障。参保人在基本医保之外的需求，可以通过补充医疗保险、商业健康保险、医疗救助和社会慈善捐助等方式解决。

您建议中提到的部分“医养结合机构、养老机构内设医务室打医保‘擦边球’”等现象确实存在，这些违约违规行为是基金运行的潜在风险之一，也是我们目前医保基金运行管理的重点之一。为了加强对包括上述机构在内的医保定点医疗机构及其医务人员医疗服务行为的监管，防范“救命钱被侵蚀”，2014 年我部印发《关于进一步加强基本医疗保险医疗服务监管的意见》，今年会同公安部印发《关于加强社会保险欺诈案件查处和移送工作的通知》，并推动出台刑法解释，明确了欺诈骗取社会保险金属于刑法所指的诈骗罪，进一步做好医保监管与司法执法间的衔接。在此基础上，加强对地方的工作指导，确保医保基金安全。一是加强预算管理，规范基金收支行为。二是完善监督体系，加大风险管控力度。三是深化付费方式改革，完善激励约束机制。四是推进信息网络监控，逐步实现实时监管。下一步，我们将会同相关部门，进一步加强医保基金监管，规范基本医保待遇，既保证参保居民合法权益，又防止基金福利化倾向，实现基本医保制度的可持续发展。

二、关于扩大医保筹资机制，防止人口老龄化带给医保的隐性风险加剧

目前，三项基本医保基金收支总规模超过 2 万亿。总体上看，医保基金运行平稳，但地区间情况不一，基金运行风险逐步显现，基金累计结存增速放缓，当期结余率持续走低，同时地区间基金结存分布不均，盈余和赤字并存。从全国基金运行分析来看，连续提高医保待遇、人口老龄化加速、医疗费用持续高位增长是影响基金收支的主要因素，且持

续周期长，对医保制度平稳运行具有长期性、基础性的影响。针对人口老龄化给医保制度运行带来的潜在风险，我们也在会同相关部门抓紧研究应对措施，进一步完善基本医保费率和待遇调整机制，健全医保基金运行风险防范机制。

对您提出的“扩大医疗保险基金筹资渠道，调整退休人员不缴费政策，将国有股减持所形成的社保基金按一定比例划拨医保基金，统筹福利彩票公益金提取一定比例用于老年人医疗保障事业，发行医疗保险债券等，以弥补退休人员医疗保险费没有积累的缺口”，对相关工作推进很有启发，我们将会同财政部等有关部门认真研究。

三、关于加强顶层设计，试行老年长期照护保险

国家高度重视解决老龄社会带来的长期照护问题，新修订的《老年人权益保障法》《社会养老服务体系建设规划（2011—2015 年）》《社会保障“十二五”规划纲要》和《关于加快发展养老服务业的若干意见》等都对探索开展老年照护保障工作提出了要求。各级政府相关部门按照国家文件精神，开展了多种形式的探索实践。例如，从 2012 年起，山东、吉林的部分地市和上海等地探索建立了老年长期照护保险制度，以基本医保基金为主要筹资渠道，充分利用基层医疗卫生机构和护理院、护理站等服务资源，对规定的医疗护理服务费用进行补偿，取得了一定成效。部分省市积极推进建立多种形式的老年福利制度，对高龄老人、经济困难老年人和经济困难的失能老年人给予补贴。此外，少数商业保险公司开发了长期照护保险项目，对符合条件的投保人的照护需求给予现金赔付。

从缓解老龄化社会压力的战略高度和社会保障体系建设的长远发展看，探索建立中国老年长期照护保障体系是经济社会发展的必然需要。建立长期照护保险，需要完善的照护服务体系、护理评级和管理制度作为支撑。由于国内长期照护服务的提供体系还不健全，服务标准、项目内涵、价格确定、质量评估和人才培养等还有待完善，长期照护保险的制度建设受到制约。下一步，我们将结合国家老年服务保障规划，系统

推进长期照护保障体系研究，在部分条件相对成熟的地区或人群中先行开展试点。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第3228号提案

案　　由：关于加强养老服务专业人才培养的提案

会　　办：教育部　民政部　人力资源社会保障部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：司富春

内　　容：

当前，我国已经进入人口老龄化快速发展阶段，截至2013年底，全国60岁及以上老年人口已达2.02亿，预计2020年将达到2.43亿，2025年将突破3亿。人口老龄化为养老服务事业的发展提供了新的机遇和挑战。养老服务人才队伍建设是加快我国养老服务事业发展的重要保障。人才队伍素质的高低，直接关系着养老服务的质量，关系着老年人的切实利益。近年来，各地民政部门在推进养老服务体系建设过程中，积极探索养老服务人才工作模式，逐步完善养老服务人才政策措施，为社会养老服务体系建设提供了有力的人才支撑。然而，目前我国养老服务专业人才培养仍处在“两难”的发展困境中，即养老服务人才的稀缺与从业人员的大量流失并存，养老服务专业人才队伍的发展现状严重制约了我国养老服务行业的发展，影响到老年人养老服务需求的满足。

一、养老服务专业人才培养存在的问题

（一）养老服务队伍招聘困难，流动性大。目前养老护理工作工资偏低、劳动强度大、福利较少，再加上传统观念的影响，许多人认为养老护理员是伺候人的，社会地位低，导致养老护理员的流动性很大，在院工作时间短暂，队伍极不稳定。

（二）养老服务行业人才数量少、结构不合理。40、50岁的下岗再

就业人群和农村进城务工人员成为养老服务从业人员的“主力军”，大多数养老服务从业人员没有开展过专业培训，服务内容单一，人员整体素质不高，难以开展康复护理、医疗保健、精神慰藉等较高层次的服务。

（三）人才培养定位不清。在养老服务人才培养方面，相关部门和部分高校都存在定位不清的问题，混淆初级层次养老护理员和高级养老服务应用型专门人才的培养，致使两个层次的人才无序竞争，造成高校培养的高端人才缺乏就业优势。

（四）招生和就业优惠政策缺乏。在具体的招生政策方面，当前高校养老服务相关专业的学生还没有得到更多的关注，在校就读待遇不优惠，毕业就业前景难以预测的现实也直接影响了这些专业的吸引力。开设老年服务管理专业及老年护理培训的高校、职业技术学校不多，招收的学生也有限，与培养高素质的养老服务专业人才队伍的目标还有非常大的差距。

二、加强养老服务专业人才培养的建议

（一）科学制定养老服务专业人才队伍发展规划

第一，基于现实国情制定规划。在深入调查研究的基础上，根据我国老年人口规模、结构、经济社会发展状况，科学合理、实事求是地制定符合我国国情的养老服务专业人才发展规划。第二，规划应当具有一定的前瞻性。规划既要考虑到目前养老服务行业对人才的现实需求，更要科学合理预测未来人才发展需求；既要符合社会发展规律，也要起到引导社会发展的作用。第三，人才发展规划应当与其他社会发展规划协调一致。养老服务专业人才队伍建设规划应当与养老服务设施建设、社会保障体系建设、促进就业体系建设等规划协调一致，相辅相成、共同发展。

（二）创造“尊重人才、尊重劳动”的良好社会氛围

第一，政府应采取有效的措施，加强养老服务工作的宣传教育，提高公众对养老服务专业人才的社会评价，建立优秀养老服务专业人才表

彰激励的长效机制，进而鼓励更多的专业化人才从事养老服务事业，进一步提高养老服务专业人才的社会地位。同时，组织开展多样化养老服务活动，强化养老服务专业人才的职业归属感。第二，提高养老服务专业人才的经济待遇。鉴于目前我国养老服务机构聘用高素质养老服务专业人才能力上的不足，可加强政府在其中的引导作用，尝试采取养老服务专业人才薪酬政府补贴制度，适当降低养老服务机构聘用该类人才的成本，体现政府对福利性机构的政策支持。另外，对养老服务专业技术领域高校毕业生就业创业提供政策支持，带动高素质人才留在养老服务行业。

（三）完善养老服务专业人才队伍建设机制

第一，在学历教育方面，在充分调研的基础上逐步完善养老服务专业人才教育培养结构，科学进行专业设置，既要培养造就一批学术造诣精深、敬业精神强、创新能力突出的高层次领军人才，又要加强基层和一线专业技术人才队伍建设，满足养老服务行业对高素质应用型人才的需求。第二，在继续教育方面，一方面加强养老服务专业人才岗位培训的力度，保证培训的质量和效果。养老护理员应严格遵守“持证上岗”制度，对在岗人员定期轮训。另一方面鼓励养老服务专业人才业余攻读学历学位，完善知识结构。大力加强养老服务专业人才教育培训机构硬件建设、师资队伍建设和培训课程建设。第三，对相关专业给予一定政策倾斜，吸引生源。而针对目前养老服务相关专业报考比较“冷”的现象，建议利用政策杠杆，如增加在校生生均补贴、仿照“免费师范生”模式，给予降分录取、学费减免、奖学金（助学金）优先评定、推荐就业等优惠政策，吸引更多生源，培养更多人才。第四，加强养老服务专业人才的职业资格考试认证制度，进一步健全职业技能鉴定管理和质量监督制度，推动鉴定管理科学化、规范化发展。

（四）建立健全养老服务专业人才的激励机制

第一，针对不同的养老机构采取不同的收入分配机制。鼓励养老机构对专业技术人才和高技能人才实行按任务、岗位、业绩定酬的分配办

法，以岗位的技术含量、关键程度、贡献大小、效率高低等指标合理划分岗位等级，以岗定薪。第二，政府应充分考虑养老服务是微利行业，具有一定的公益性，可以通过岗位津贴、财政补贴等方式缓解养老机构用人压力并适当增加养老服务人员的工资收入。第三，进一步健全养老服务专业人才的社会保障机制。政府和养老机构应当真正将养老服务人员纳入社会保障体系，使其在社会保险、劳动保护等方面获得平等的社会待遇。

（五）完善保障措施，促进毕业生充分和高质量就业

第一，针对养老服务相关专业毕业生就业难的实际，建议政府为养老服务机构和相关院校搭建沟通平台，举办养老服务行业专场招聘会；把就业困难的学生纳入就业见习、技能培训等就业准备活动中，为其提供全程就业服务和指导，保障毕业生充分就业。第二，建议在加快建立社会养老服务体系和发展养老服务产业的同时，通过购买基层公共管理和社会服务岗位的方式，开发更多适合养老服务相关专业的就业岗位，吸纳更多毕业生就业。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 3228 号（社会管理类 293 号）提案答复的函

司富春委员：

您提出的“关于加强养老服务专业人才培养的提案”收悉，现就涉及我部职能的内容答复如下：

一、关于养老服务专业人才培训和鉴定问题

中共中央、国务院高度重视养老服务业的发展。2013 年，国务院印发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》，对发展养老服务业的总体要求、主要任务和政策措施等作出了部署。2014 年，为贯彻落实该

《意见》，教育部、民政部、人力资源社会保障部等部门联合印发了《关于加快推进养老服务业人才培养的意见》，就推进养老服务业人才培养制定了具体政策措施。

加强养老护理员的职业培训和鉴定工作，是提高养老服务队伍专业化水平、促进养老护理事业健康发展的基础。近年来，我们在养老护理员职业培训和职业技能鉴定方面主要做了以下工作：一是组织专家对养老护理员职业技能标准进行了修订，并颁布了新的养老护理员国家职业技能标准。二是指导各地大力开展养老护理员职业培训，提高养老护理从业人员的职业道德、业务技能和服务水平。三是指导支持技工院校加强养老服务专业建设，结合养老服务业发展对技能人才的需求，调整专业内涵，创新培养模式，扩大技能人才培养规模。目前，有 70 多所技工院校开设了养老服务专业，在校生 1 万多名。四是依托包括技工院校在内的各类职业院校和机构，设立职业技能鉴定机构，对养老护理从业人员的技能水平或职业资格进行客观公正、科学规范的评价鉴定，对合格者授予相应的国家职业资格证书。五是鼓励养老护理员参加职业培训和职业技能鉴定，对其中符合条件的，按规定给予职业培训和职业技能鉴定补贴。

下一步，我们将会同有关部门和相关专家，对养老护理员等相关职业的职业定义、主要工作任务等有关内容进行修订完善，增强养老护理员培训的针对性和有效性，推进养老护理员职业技能鉴定工作广泛开展，加强职业技能鉴定管理，健全质量监督制度，进一步提升养老护理员的综合素质和职业技能水平。

二、关于养老服务人员的工资收入等问题

目前，我国劳动者的工资收入主要是根据其工作单位类型确定的。养老服务人员由于所在养老机构类型不同，其工资收入亦有所不同。

（一）企业类型的养老服务人员工资待遇以市场调节为主。改革开放以来，国家对企业工资分配制度进行了改革，特别是 1992 年国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，明确规定企业享有

工资、奖金分配自主权，由企业根据自身的生产经营特点和经济效益，依法自主确定本单位的工资分配方式和工资水平。国家对企业内部工资分配主要是进行政策指导和引导，不再统一规定企业职工工资标准和工资水平调整方案。目前，我国已基本建立体现市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导原则的工资分配制度，市场机制对企业工资分配的基础性调节作用逐步得到发挥，政府通过建立最低工资制度和工资分配宏观指导体系、明确工资支付规范以及推动企业建立工资集体协商制度等，促进企业职工工资随经济效益提高实现稳步增长。下一步，我们将按照完善社会主义市场经济体制的要求，进一步处理好政府与市场的关系，在尊重企业工资分配自主权和发挥市场机制调节作用基础上，继续加强工资分配法制建设和宏观调控体系建设，通过法律、经济、信息手段以及必要的行政手段，对企业工资分配进行规范、监督、指导和调节。

（二）事业单位类型的养老服务人员工资待遇实行岗位绩效工资制度。事业单位类型养老服务人员工资收入由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分组成。其中，绩效工资主要体现工作人员的实绩和贡献，分为基础性和奖励性两部分，基础性绩效工资主要体现地区经济发展水平、物价水平、岗位职责等因素，一般按月发放；奖励性绩效工资主要体现工作量和实际贡献等因素，根据绩效考核结果发放，在分配中向关键岗位、高层次人才、业务骨干和作出突出成绩的工作人员倾斜。岗位绩效工资制度的实施，有利于建立与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系和鼓励创新创造的事业单位分配激励机制。由于各地经济发展、财力状况、物价消费水平不同，事业单位工资收入水平客观上存在地区差异。许多地方在事业单位实施绩效工资工作时，结合实际，采取措施缩小单位间工资收入差距。同时，事业单位岗位绩效工资制度是一项新的收入分配制度，在实施中可能会遇到一些新情况、新问题。下一步，我们将会同财政部加大工作力度，继续督促和指导各地严格落实国家政策，指导事业单位完善内部分配激励约束机制，调动工作人员

积极性。

中共中央、国务院高度重视小微企业发展和吸纳就业。近年来，我们认真落实促进小微企业发展的各项工作安排，加大工作推进力度，不断完善政策措施，通过税收优惠、社保补贴、小额担保贷款、职业培训补贴等方式，促进养老服务机构等小微企业发展，缓解了养老机构等小微企业的用人压力，也在一定程度上增加了这些企业从业人员的工资收入。下一步，我们将进一步完善收入分配办法，针对不同的养老机构采取不同的收入分配机制，同时，完善相关政策措施，进一步促进养老机构发展，增加养老服务人员收入。

三、关于促进养老服务相关专业毕业生就业的问题

近年来，我们强化包括养老服务专业在内的毕业生就业服务。一是深入实施离校未就业高校毕业生就业促进计划，要求各级公共就业人才服务机构主动联系离校未就业高校毕业生，了解就业需求，提供岗位信息、就业指导、就业见习、职业培训、困难帮扶等就业服务，力争使每一位有就业意愿的未就业毕业生都能实现就业或参加到就业准备活动之中。二是针对毕业生不同阶段的求职就业需要，会同有关部门组织开展了公共就业人才服务进校园、民营企业招聘周、就业服务月、大中城市联合招聘以及“12333 全国统一咨询日”等活动，搭建供需对接平台，帮助毕业生实现就业。三是加大就业见习工作力度，指导各地结合产业发展需要和毕业生就业见习意愿，扩大见习规模，发挥国家级就业见习示范单位的带动作用，提升见习质量，确保有见习需求的高校毕业生都能得到见习机会。四是继续开展离校未就业高校毕业生技能就业专项行动，组织一批实力雄厚的国家级重点技工院校和职业培训机构，提供有针对性和实效性的职业培训课程，引导高校毕业生走技能成才之路。五是加大对困难家庭高校毕业生的帮扶力度。将零就业家庭、优抚对象家庭、农村贫困户、城乡低保家庭以及有残疾的高校毕业生列为重点对象实施重点帮扶。最近，国务院又印发了《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》，将求职补贴发放范围由城乡低保家庭高校毕业生、

残疾高校毕业生扩大到获得国家助学贷款的毕业年度高校毕业生，功能扩展到扶持创业。

与此同时，出台了鼓励企业吸纳高校毕业生就业的政策。一是优先安排发展资金。对招收高校毕业生达到一定数量的中小企业，地方财政优先考虑安排扶持中小企业发展资金，优先提供技术改造贷款贴息。二是给予社保补贴。对新招用毕业年度高校毕业生，签订 1 年以上劳动合同并按时足额缴纳社会保险费的小型微型企业，按照招用高校毕业生人数给予 1 年的社会保险补贴。三是提供就业见习补贴。对企业（单位）吸纳离校未就业高校毕业生参加就业见习的，可向当地人社部门申请就业见习补贴。为鼓励见习单位留用毕业生，《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》进一步明确，对见习期满留用率超过 50% 的，要提高补贴标准。四是促进毕业生职业发展。高校毕业生到中小企业就业的，在专业技术职称评定、科研项目经费申请、科研成果或荣誉称号申报等方面，享受与国有企事业单位同等人员同等待遇。

关于您提到将养老服务人员纳入社会保障体系问题。目前，我国已基本建立覆盖城乡的社会保障体系，覆盖范围不断扩大，实现了由制度全覆盖向人群全覆盖的发展，养老服务人员均可按有关规定纳入社会保障体系，享有与其他人员平等的社会保障待遇。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015 年 7 月 9 日

全国政协十二届三次会议第2191号提案

案　　由：关于加强农村留守儿童关爱服务体系的提案

主　　办：民政部

会　　办：共青团中央　教育部　财政部

提案形式：个人提案

第一提案人：吴晓礼

内　　容：

随着经济发展和城市化进程加快，农村劳动力大量向城市转移，特别是在贫困地区，农民把外出务工作为增收的主要渠道，由此伴生了农村留守儿童这一特殊群体，他们的健康成长、权益保护已经成为不容忽视的社会问题。据全国妇联最新统计，全国现有农村留守儿童6100多万，以多民族边疆省云南为例，现有农村留守儿童160多万，占全省农村儿童18%。

最近，我在云南做了调研，农村留守儿童有几个特点：一是人数持续增长，年龄趋于降低。2007年云南省农村留守儿童为120多万，2013年为160多万。留守儿童的年龄，前几年以7—12岁的居多，现在幼儿比例提高，6岁以下已达30%，还出现了留守婴儿。二是贫困地区留守儿童群体增大，云南省160万留守儿童中，近半在贫困地区和经济欠发达的民族地区。三是留守时间长，联系不畅。由于县域经济不够发达，父母务工选择省外或周边国家的占53%，部分父母能每年回来并保持通信联系，但也有不少因务工处境不佳很少回来，甚至不与家人子女联系，留守儿童泪眼汪汪，渴望与父母团聚，得不到呵护的情景屡见不鲜。

这几年在党和政府的重视下，特别是妇联的不懈努力下，农村留守儿童问题逐步引起关注，有关部门通过完善政策、救助服务、维护权益，促进留守儿童成长环境得到改善，但是目前留守儿童工作依然不容乐观，现状堪忧。反映在：一是留守儿童监护和教育隐患较多。留守儿童监护主要以隔代居多，承担监护的老人文化低、负担重，对留守儿童只能提供生活上的基本看护，对心理健康、学习督促、品德教育则无能为力。少数儿童反而过早承担照顾老人和家务农活，亲情关爱缺失，导致儿童内心封闭、情感冷漠，身心健康受到侵害，给其童年留下阴影。留守儿童处于顺其自然、放任自流的状态，造成近年来留守儿童的人身安全事故、交通意外、性侵害事件多发。二是留守儿童关爱体系缺乏保障。虽然妇联组织积极争取政府支持和社会帮助，建立各具特色的留守儿童关爱服务基地，为留守儿童提供托管、心理辅导等，但由于经费有限，志愿者队伍弱小，关爱服务持续巩固困难重重，特别是在一些交通不便的边远贫困地区，关爱服务难以顾及，而这些地方往往是留守儿童关爱最缺失、安全最得不到保障的地方。三是留守儿童工作责任落实不到位。很多地方在发展经济的同时，对这个新的社会群体工作重视不够，没有形成有效的协调机制，妇联和妇儿工委职能有限，统筹协调力所难及，政府相关部门职责任务不够明确，使这项关乎儿童未来的工作没有形成合力，甚至还不如社会养老受到重视。

农村留守儿童是新农村建设的未来，与全国儿童一样是国家的希望。加强农村留守儿童权益保护，促进健康成长，培养良好素质是促进社会和谐稳定的重要民生问题。应从健全留守儿童关爱服务体系入手，切实为留守儿童创造健康快乐的环境。对此，提出以下建议：

1. 搞好统筹谋划。农村留守儿童工作是关联度高的系统工程，要形成党委主管、政府执行、妇联牵头、学校主抓、社会帮扶的上下联动工作格局。留守儿童集中地区的关爱服务体建设应纳入政府的重要议事日程，纳入当地农村基层综合公共服务平台和农村社区建设总体部署统筹谋划。在制定经济和社会发展规划时予以充分考虑，在农村寄宿制

学校建设等农村公共基础设施建设中有所倾斜，在扶贫工作中要关注贫困地区留守儿童的困难，充分考虑农村留守儿童教育和生活需要，将对其的关爱救助纳入社会救助范围，对农村留守儿童工作提供必要的经费保障。

2. 构建关爱服务网络。主要是学校、家庭、社会三位一体共担共建。要建立农村留守儿童信息库，分类掌握需求，重点加大寄宿制学校建设，按适当比例配备生活及心理辅导老师，并纳入学校编制。留守儿童集中的乡村社区建立关爱服务中心，开展生活托管、家教引导、课外活动。探索农村留守儿童监护制度，规范监护人、代养人的责任要求。

3. 发掘社会资源参与。建立一支专业人员和志愿者相结合的关爱服务队伍。可开展乡村与校园合作，通过共青团组织大学生社会实践活动，轮流组织志愿者服务队对留守儿童进行关爱帮助、心理抚慰、学习辅导等。教育部门可帮助农村留守儿童专业人员进行培训，提高素质，更有效地做好留守儿童工作。发挥各级工商联作用，一方面把留守儿童的关爱服务体系建设纳入光彩事业活动内容开展帮扶，另一方面对吸纳外来务工人员的企业，要创造条件，支持关心其履行对子女的责任。

4. 营造关爱服务良好氛围。以修订《未成年人保护法》为契机，研究完善留守儿童保护的相关内容；在树立社会主义核心价值观的过程中，宣传关爱理念，聚合社会参与关爱服务的正能量；充分发挥好妇联组织的协调指导作用，及时总结留守儿童工作的有效经验，推出先进典型，注重示范引领，共同努力，为留守儿童共享蓝天献计出力。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第2191号（社会管理类199号）提案答复的函（摘要）

一、关于搞好统筹谋划

党的十八届三中全会将健全农村留守儿童关爱服务体系作为全面深化改革的重要任务，2015年《政府工作报告》将为农村留守儿童提供关爱服务列入国务院工作要点，上述两项工作任务均要求民政部牵头负责。留守儿童等困境儿童是需要全社会共同关注、关爱的特殊群体。农村留守儿童关爱服务工作不同于传统的、单项的部门职能工作，工作对象是特定群体而非具体事项和专业领域，法律性、政策性、综合性都很强，是一项复杂的社会系统工程。民政部作为牵头单位，在发挥自身职能优势开展留守儿童关爱服务工作的同时，更要充分发挥相关政府部门的职能优势和多方社会力量的积极作用，群策群力，协作配合，共同做好农村留守儿童关爱服务工作。民政部将会同教育部、全国妇联、共青团中央等部门在总结实践成果和工作经验的基础上，按照坚持儿童权益优先保护原则，以强化家庭监护主体责任为基础，发挥政府统筹协调作用，落实乡镇政府和村（居）民委员会属地责任，形成“政府主导、部门协同、社会参与、家庭履责”工作机制的思路，推动各地将农村留守儿童关爱服务工作纳入重要议事日程和重点民生工作安排，并建立健全协调机制，明确部门和单位职责，细化关爱服务政策措施，建立规范化、制度化、常态化的农村留守儿童关爱服务工作新格局，实现政策措施、运作机制、组织保障、工作网络等方面的统筹协调和有效衔接，切实解决农村留守儿童面临的生活、监护、教育、发展等问题，让他们同其他儿童一样，在祖国的同一片蓝天下健康成长。

二、关于构建关爱服务网络

教育部等5部门印发《关于加强义务教育阶段农村留守儿童关爱和教育工作的意见》，要求各地教育部门继续大力发展农村教育事业，改善农村寄宿制学校办学条件，在留守儿童集中的地区，通过科学规划建设农村寄宿制学校，优先满足留守儿童寄宿需求，为寄宿制学校配备必要的生活教师，重视留守儿童心理健康教育，将其作为重要内容纳入教学计划。教育部高度重视留守儿童校外活动，充分利用国家彩票公益金建设乡村少年宫、青少年校外活动场所、综合实践基地，联合有关部门广泛建立中小学生社会实践基地，为农村留守儿童校外教育创造良好条件。民政部、全国妇联、共青团中央等部门依托城乡社区综合服务设施建设儿童之家，为留守儿童和所有儿童提供活动场所，动员民办社会工作机构在留守流动儿童集中的社区建立“四点半学校”，为放学后的留守流动儿童提供课业辅导、文体活动等社会服务。

三、关于动员社会资源参与

教育部要求各地通过家长学校、家长委员会等方式，加强留守儿童家长的培训工作。如江西在家长集中返乡期间，及时开展家长培训班，帮助留守儿童监护人和家长掌握家教知识和方法，提高监护能力。湖南积极推进以农村留守儿童（外）祖父母为主的“家长学校”建设，提高他们履行留守儿童监护人职责的意识和能力。共青团中央把关爱和帮扶留守儿童作为维护青少年合法权益的重要工作，结合自身实际，有针对性地开展了一系列工作：一是配合完善工作机制，与教育部等部门联合印发《关于加强义务教育阶段农村留守儿童关爱和教育工作的意见》，与教育部、公安部、全国妇联联合印发《关于做好预防少年儿童遭受性侵工作的意见》。二是开展关爱留守儿童志愿服务行动，自2010年5月起在全国2805个县（市、区、旗）开展“共青团关爱农民工子女志愿服务行动”，活动以学业辅导、亲情陪伴、自护教育、爱心捐助等为主要内容，全国摸底农民工子女较集中学校5.6万所，摸底农民工子女1681万人，累计选拔项目专员5.1万人，参与这项工作的青年志愿

者达 535 万人，建设“七彩小屋”等各类活动阵地近 5 万个。全国少工委也从 2006 年起开展“手拉手关爱留守少年儿童行动”，推动普通学校与农村留守儿童集中学校结对互助，倡导城镇少先队员按照就近就便原则结交农村“手拉手”小伙伴，开展“爱心助成长”等志愿服务。三是加强教育帮扶工作。共青团中央在全国部分城市开展农村留守儿童教育帮扶试点工作，取得了一系列重要的实践成果。比如，四川省遂宁市开展分类结对关爱，动员机关干部结对 2.82 万名留守儿童，动员志愿者结对 5.23 万人，建成留守儿童之家 215 所，建立“农村学校寄宿托管、治安排查送返入学、工读学校强制收教、脱管责任倒查追究”四个方面的“控辍保学”机制，取得了比较明显的成效。江西省吉安市也针对留守儿童亲情缺失问题，以心理关爱为重点，开展“阳光家园”建设和“代理家长”帮教等项目，探索建设“脆弱群体”服务管理的亲情补偿机制。共青团中央将进一步深化关爱留守儿童志愿服务行动，联合相关部委，加强对农民工子女、农村留守儿童的数据摸排，力争 2015 年内实现已摸底的九年制义务教育阶段农民工子女较集中学校志愿服务结对全覆盖，农民工子女志愿服务结对覆盖率达到 90% 以上；加强各级“七彩小屋”等阵地建设力度，使之成为动员社会各界支持参与关爱行动的重要平台；与中国光华科技基金会合作设立关爱行动专项基金，支持社会力量积极参与留守儿童关爱，并积极推动关爱行动纳入政府购买公共服务范畴；加强青少年事务社工队伍建设，在农村留守儿童关爱服务工作中引入专业力量和专业方法，不断提高服务的科学化水平。

四、营造关爱服务良好氛围

共青团中央推动《刑法》（修正案九）中增设“未成年人”专章，加大对性侵留守儿童等犯罪行为的惩治力度。民政部、共青团中央配合全国人大常委会开展《未成年人保护法》执法检查以及重点问题座谈会，着重解决农村留守儿童监护缺失等突出问题，推动修订完善《未成年人保护法》。民政部、教育部、共青团中央等部门将加大农村留守儿童权益保护法律法规宣传力度，广泛开展关爱农村留守儿童宣传活动，

报道有效做法，宣传先进事迹，积极动员社会公众支持和参与农村留守儿童关爱服务工作，为农村留守儿童创造良好的成长环境。

根据国务院领导同志指示要求，目前民政部正会同发展改革委、教育部、全国妇联、共青团中央等部门起草关于加强农村留守儿童关爱服务工作的政策文件，待国务院审议通过并正式印发后，民政部将会同有关部门深入全面贯彻落实国务院决策部署和国务院文件确定的政策措施，推动各地充分发挥以中小学校为主体的关爱服务阵地作用，督促指导外出务工父母履行监护责任，加强农村留守儿童委托监护情况的监督随访，充分鼓励引导社会力量参与关爱服务工作，建立健全政府领导、部门协作、社会参与、家庭履责的农村留守儿童关爱服务工作机制，构建学校、家庭、社会三位一体的关爱服务网络，保障农村留守儿童在遭遇生存困难、监护困境和成长障碍时能够得到妥善的生活照料、支持帮扶等服务。

感谢您对民政工作的关心和支持。

民政部

2015 年 9 月 2 日

全国政协十二届三次会议第2523号提案

案　　由：关于建立公平开放职业资格制度的提案

主　　办：人力资源社会保障部

会　　办：民政部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：廖永林

内　　容：

市场中介行业具有维护市场平稳、提高经济运行效率、保护市场各方利益、促进市场公平、公正等作用，是市场经济健康发展不可或缺的重要组成部分。中介行业通常要求具备专门的知识和技能，专业性是中介行业的典型特征，通过职业资格和行业荣誉体现出来。同时，职业资格的出现，又有效地衔接了学校学历教育和社会技能教育，成为众多专业领域终身教育的重要途径，并推动社会中介服务专业化水平不断提高。

我国的市场中介行业和职业资格随着社会主义市场经济改革而产生并逐渐发展起来的，到现在已有超过二十年的历史，分布于社会经济活动的各个领域，就业人群数量巨大。在市场经济建立健全、政府职能转变和各项社会事业改革顺利推进过程中，中介行业都做出了重要贡献，并已与众多社会政策措施具体执行安排息息相关。在“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”的改革进程中，“推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”的改革，更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用和“推行政府向社会购买专业服务”的过程中，市

场中介行业势必将发挥更加重要的作用。

肯定我国市场中介行业发挥的重大作用的同时，不能否认中介行业目前还存在诸多问题。职业资格管理标准不一，部分行业专业化水平不高、职业资格设置过滥、行政干预较多；社会组织发展参差不齐，缺乏规范的设立标准和程序；一些组织没有按照社会组织的要求，延续政府组织形式，偏重管理，缺少服务；一些社会组织、行业协会等，仍然没有同政府脱钩，保留相应的级别等等。以评估行业为例，有些评估领域早已实现中介行业从行政机关脱钩改制，中介行业执业和资质不需要行政审批，实行行业自律。但有些行业还仍然停留在旧的行政审批管理模式。由于专业性差异较大，对评估师管理不到位，评估人员专业水平不够和考核标准不一，造成服务和执业水平下降，从近几年一些具体案例看，出现的国有资产流失、资产所有者权益受损等问题，究其原因，既有评估行业和人员自律不够，部门和协会监管薄弱，但更多是因为存在跨专业执业，跨专业执业者缺乏相应专业知识、不遵守相应专业技术规范造成评价结果严重失真，同时也造成了监管死角。

党的十八大报告提出，要更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的决定性作用，完善宏观调控体系，完善开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。党的十八届二中全会要求深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，健全部门职责体系，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。《国务院行业改革和职能转变方案》提出“除依照行政许可法要求具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能的职业、行业需要设立的资质资格许可外，其他资质资格许可一律予以取消。按规定需要对企业事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定。”十八大精神和国务院的改革方案，是中介行业组织除弊兴利，推动行业健康发展的重要契机，为规范职业资格制度建设，促进中介行业更好地承接政府职能转变打下了基础。2014 年，国务院已取消了 149 项职业资格许可和认定事项，一定程度上缓解了职业资格设置

过滥的问题。但同时，也引发社会上巨大的争议，带来一定社会问题。一是深入研究不够。急于推进工作，造成部分走在改革前沿，对促进社会经济发展和保护公民个人财产方面做出重要贡献的职业资格被取消，挫伤了中介行业的积极性。二是取消工作没有体现公平原则。同样的依据，有的取消了，有的没取消。同一中介门类，有的准入、有的水平评价、有的取消，不利于中介行业的规范发展。三是取消职业资格准入和许可的后续工作和宣传解释不够。一个职业资格从业人员少则几万，多则几十万。有些从业人员为了取得职业资格付出了几年甚至十几年的学习和努力，并长期以此为职业。按照中央精神，取消的只是行政准入和许可，而不是职业资格本身。但对取消的含义、后续工作衔接等没有进行全面安排和解释，造成社会上极大的不稳定因素。

为更好地落实国务院简政放权、放管结合的改革要求，更好地推进社会组织管理制度改革，加快行业协会商会与行政机关脱钩，实现一业多会，更好地促进竞争，建立公平开放规范的职业资格制度，促进中介行业健康发展，提出建议如下：

一、抓紧制订职业资格管理规章。应按照市场经济建设的需要，按照公平开放的原则，明确各类职业资格设立的原则、方法和监管规则，明确政府部门、行业协会和职业人员的职责，促进职业资格规范发展。

二、抓紧做好后续工作。人事部门、相关行业主管部门，应尽快明确已取消职业资格准入和许可的职业资格后续管理和运行政策，稳定从业人员，防止引发社会不稳定因素。

三、实行统一的准入标准，公平合理地推进改革。应按照职业资格标准一致的原则，推进有关法律的修改，促进统一市场的建设和形成。

四、充分发挥协会在职业资格制度建设中的作用。要按照政府改革的要求，充分发挥社会组织在职业资格制度建立中的作用，推进政府与中介协会、行业商会的脱钩，将职业资格中的人员考试、考核评价、执业自律等工作，通过法律法规和规章的制订，明确由协会商会等负责，政府通过监管等措施，促进市场秩序规范。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第2523号（社会管理类216号）提案答复的函

廖永林委员：

您提出的“关于建立公平开放职业资格制度的提案”收悉，经商民政部，现答复如下：

一、关于职业资格制度问题

根据十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》和《国务院办公厅关于清理规范各类职业资格相关活动的通知》要求，我部牵头组织开展了减少职业资格许可认定和职业资格清理工作，取得了阶段性成果。经国务院常务会议审议并由国务院发布决定，取消四批共211项职业资格许可认定事项。其中，专业技术人员职业资格94项（准入类职业资格34项、水平评价类60项）、技能人员职业资格117项（准入类职业资格1项、水平评价类116项）。为搞好政策衔接和平稳过渡，我部印发《关于做好国务院取消部分准入类职业资格相关后续工作的通知》，取消国务院部门设置的没有法律法规或国务院决定作为依据的准入类职业资格，行业管理确有需要且涉及人数较多的职业，可报我部批准后设置为水平评价类职业资格。调整为水平评价类的职业资格不再实行执业准入控制，不得将取得职业资格证书与从事相关职业强制挂钩；对取得职业资格证书的人员不再实行注册管理；取得资格人员按照专业技术人员管理规定参加继续教育，不再将职业资格管理与特定继续教育和培训硬性挂钩。我部将会同行业主管部门，对涉及的职业资格项目调整、政策衔接、考试日期、报名缴费等具体事宜提出具体过渡办法。此外，为巩固职业资格清理成果，深化职业资格制度改革，我部正在开展职业资格清理整顿专项督查活动，对已取消和尚在组

织实施的各类职业资格情况进行督导检查。

下一步，我部将重点抓好四方面工作：一是建立职业资格目录清单管理制度，向社会公布纳入国家统一规划管理的职业资格目录，实行定期更新、动态管理。二是研究国际上主要国家和地区的职业资格框架体系，提出建立既符合我国国情，又与国际接轨的国家职业资格框架体系思路。三是会同行业和社会组织管理部门，共同研究完善职业资格证书制度，充分发挥行业管理部门和社会组织在组织实施工作中的作用，逐步形成统一规划、规范设置、分类管理、有序实施、严格监管的职业资格管理机制。四是完善并出台《行业协会和学会有序承接水平评价类职业资格具体认定工作实施办法》和《职业技能鉴定规定》，按照有序承接、规范管理、平稳过渡的原则，研究制订试点工作方案，推进水平评价类职业资格具体认定工作逐步由行业协会和学会承担。

二、关于就业准入问题

实行就业准入制度是提高劳动者素质的重要手段，是确保公共安全、人身健康和生命财产安全的有效措施。多年来，我部在推行就业准入制度方面做了大量工作。2003 年 8 月，《中华人民共和国行政许可法》颁布实施并明确规定，就业准入属行政许可，应有相应的法律、法规或国务院决定作为依据。十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》明确提出，除依照行政许可法要求具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能的职业、行业需要设立的资质资格许可外，其他资质资格许可一律予以取消。

我部作为职业资格管理的政府职能部门，认真贯彻落实好国务院决策部署，严格依法控制准入类职业资格设置。对于没有法律法规或国务院决定作为依据的，一律不得设置准入类职业资格；对于涉及公共安全、人身健康和生命财产安全以及需要具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能的职业（工种），将根据行政许可法和就业促进法等有关法律规定，研究制定准入类职业资格目录，为进一步完善就业准入制度创造条件。

三、关于行业协会商会发展问题

近年来，我国行业协会商会取得了长足发展，在提供政策咨询、加强行业自律、促进行业发展、维护企业合法权益等方面发挥了重要作用。但是，由于相关法律法规不健全、政策措施不配套、管理体制不完善，我国行业协会商会还存在着结构不合理、作用不突出、行为不规范等问题。民政部作为行业协会商会的登记管理机关，高度重视规范行业协会商会行为，将配合相关部门，做好行业协会商会发展工作。

（一）配合国务院法制部门修订《社会团体登记管理条例》，研究制定直接登记的社会组织管理办法和已成立的行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织按直接登记的社会组织方式进行管理的过渡衔接办法。制定社会团体名称管理规定、社会组织分类目录和直接登记的具体办法。

（二）按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，牵头负责全国性行业协会商会脱钩试点工作，将按照兼顾不同类型、行业和部门的原则，选择 100 个左右的全国性行业协会商会开展脱钩试点，并指导各地同步开展脱钩试点工作，从而推进我国行业协会商会去行政化改革。

（三）落实《关于推进行业协会商会行业诚信自律建设工作的意见》精神，支持行业协会商会参与行业信用建设，推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范、自律公约和执业道德准则，规范会员行为。鼓励行业协会商会制定发布产品和服务标准，参与制订国家标准、行业规划和政策法规。

（四）探索搭建行业协会商会服务地方经济发展对接平台，通过调研、论坛、展会等形式让行业协会商会多交流，相互之间取长补短。鼓励行业协会商会积极培育诚信服务品牌，增强服务意识，拓展服务内容，创新服务方式，不断提升服务能力。

（五）配合相关部门，贯彻落实国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见，进一步完善配套政策，加大政府购买服务力度。

将政府部门不宜行使和市场能够自行解决、适合行业协会承担的职能转移给行业协会。

感谢您对人力资源和社会保障工作的理解和支持。

人力资源社会保障部

2015 年 8 月 20 日

全国政协十二届三次会议第2932号提案

案　　由：关于加大力度推动青少年禁毒宣传教育的提案

主　　办：公安部

会　　办：共青团中央　教育部

提 案 形 式：个人提案

第一提案人：王易鸣

内　　容：

据国家禁毒委员会发布的数据显示，2009年全国登记吸毒人数近133.5万人，至2013年全国登记吸毒人数增至247.5万人，数年间增幅逾八成；整体涉毒形势相当严峻。而吸毒人数激增的同时，吸毒人口结构也出现变化。数据显示，2009年登记在册的吸毒者中，35岁以下青少年占58%；至2013年，这比例已增至75%；国内青少年滥用毒品比例增幅显著，特别值得关注。

在吸食毒品种类方面，吸食传统毒品如鸦片、可卡因、海洛因等人数保持稳定，但吸食合成毒品如冰毒、摇头丸、K粉等人数却大幅增加，其中以青少年吸食合成毒品的情况相对严重。当中可能原因包括：受朋辈影响、毒品价格下降、在青少年消遣娱乐活动场所容易流传；或他们视之为潮流时尚象征，警觉性和抗御能力下降有关。这些情况均与香港甚有相近之处。

最近发生著名艺人涉毒被捕事件，既产生社会巨大回响与警惕作用，同时也反映情况可能仅属冰山一角。青少年吸毒问题愈趋隐蔽和复杂，加上现时透过社交媒体网络如QQ、微信等，间接为青少年购销毒品或互通消息提供更多管道，增加他们接触毒品机会。推动青少年禁毒

教育，无可避免是一场持久战。

面对严峻吸毒趋势，国家对禁毒工作一直不遗余力。2008 年实施了《中华人民共和国禁毒法》，并在国家层面设立禁毒委员会，协调全国的禁毒工作。2014 年亦发布了《中共中央国务院关于加强禁毒工作的意见》（下称《意见》），要求各地区各有关部门把禁毒工作纳入国家安全战略、平安中国和法治中国建设的重要内容。《意见》凸显国家将禁毒工作提升至新的高度，建立一个以预防教育、打击整治、戒毒康复、监督管理等为方针策略的综合治理体系，同时也标志着国家禁毒工作进入新的阶段。

毒品的祸害，毋庸赘述。青少年吸毒除了引致身心与精神创伤、认知能力受损外，往往亦容易涉及其他违法违规问题，长远为社会稳定带来负面影响。针对青少年吸毒，除了依法强力打击、堵截源头并惩治不法分子，以及妥善做好戒毒与康复治疗外，加强违法防治与预防教育工作，也时刻不容松懈。

当局重视青少年涉毒问题，但有关数字仍持续向上，值得加强正视并探究其中具体原因。然而，预防胜于治疗。就预防教育而言，要达至有效的禁毒宣传教育，必须秉持五方面重要原则，包括：（1）投放充分财政资源，肯定预防教育的重要；（2）持之以恒地推广，视之为社会长远承担；（3）订定清晰的工作目标与成效指标，保持资讯公开透明；（4）鼓励社会共同参与，在家庭、学校和社区三大重要层面推展禁毒宣传；以及（5）保持手法灵活创新，贴近青年口味，与时并进。

就预防教育方面，当局将“青少年和合成毒品”列为重点工作，运用新兴媒体面向青少年，例如举办全国禁毒微电影大奖赛、动漫大奖赛、宣传教育讲课大奖赛等品牌活动，均甚富特色和创意。禁毒预防教育不独是政府的责任，民间及社会各界应共同携手，参与协助青少年以“无毒一生”、“无毒社区”为目标。本案借鉴香港服务机构的一些成功经验，建议如下：

1. 投放资源开发实用的禁毒教育信息工具

智能手机现已成为青少年生活的重要部分。当局应增加投放资源，例如设计一个集教育、资讯、评估及求助于一身的免费手机应用程式，提供有关毒品祸害、预防心得、损伤评估及戒毒服务的相关实用资讯，供青少年、家长及普罗大众可随时随地获取最新信息及掌握各种求助方法。

2. 吸纳涉毒的年轻“过来人”参与推广禁毒

运用朋辈间互动的教育方式，由青年影响青年，以产生更大说服和感染力。一些已成功戒除毒瘾或涉毒习惯的青少年，可吸纳他们并透过有系统训练，协助他们成为志愿辅导人员或宣传大使，主动到学校及社区推广禁毒宣传信息。而一些真实个案故事，亦可由青年现身说法，制成短片或声音记录，在各种媒体中播放。

3. 大量制作及滚动播放公益宣传禁毒广告

优秀而富有创意的公益禁毒广告，可收震撼和增强记忆的宣传效果。随着新兴媒体与流动装置广泛应用，除了中央新闻媒体继续刊登或播放禁毒新闻或专题资讯外，当局应加强善用简短精练、生动活泼、定期更新内容的创意公益宣传禁毒广告，透过不同媒体平台滚动播放，深化青少年的抗毒意识。这些制作若能同时加入青年参与的元素，将有助增强受众的共鸣。

4. 借助评估工具及专业人员加强解说毒品危机

鉴于青少年吸毒趋向隐蔽、求助动机低的现象愈见普遍，因此建议透过研发评估工具，分析青少年面对涉毒的危机与严重程度，从而及早识别吸毒者，以便尽早可提供适切支持和协助。另一方面，透过医护和辅导人员的专业知识与实务经验，有助于向公众提供最新的医疗知识、科研发现、新型毒品危机等资料；特别就家长或青少年出现的认知错误或误解，可作出较具权威性的指正和解释。此举同样发挥积极的教育意义。

5. 加强培训专业辅导人员及促进两地交流

面对青少年涉毒形势转变，专业的辅导与治疗需求必定上升。当局

宜及早作出评估并有策略地加强培训专业人员，应付所需。而随着香港和邻近的广东省合作日益频繁，对青少年跨境涉毒问题亦应持续保持警惕及关注。在现有合作及交流机制下，政府及民间应继续就两地禁毒宣传教育的政策措施，保持接触及交流，分享有用经验和最新应对手法。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 2932 号（社会管理类 257 号）提案答复的函

王易鸣委员：

您提出的“关于加大力度推动青少年禁毒宣传教育的提案”收悉。经商教育部、共青团中央，现答复如下：

多年来，您长期心系内地、港澳青少年健康成长，持续关注青少年毒品预防教育工作议题，多层面、多角度地提出了提升青少年毒品预防毒品侵害能力的工作建议，对促进内地、港澳禁毒交流合作、助推全国毒品预防教育工作作出积极贡献。在此，谨向您对全国禁毒工作的关注和支持表示衷心感谢！

您在提案中所述毒品滥用人员、毒品滥用种类、滥用原因变化等问题与内地面临的实际情况基本相符。受国际毒潮持续泛滥和国内多种因素影响，内地毒品滥用形势总体呈现出以海洛因为代表的传统毒品蔓延势头得到遏制，以冰毒、氯胺酮为主的合成毒品滥用人员增长迅速，吸毒人员低龄化、多元化，毒品种类多样化等特点。截至 2014 年底，内地累计发现、登记吸毒人员 295.5 万名，参照国际上通用的吸毒人员显性与隐性比例，实际吸毒人数超过 1400 万。登记吸毒人员中，35 岁以下青少年占 57.1%，18 岁以下就有 2.9 万名；合成毒品滥用人员 145.9 万名，占吸毒人员总数达 49.4%，首次超过海洛因滥用群体比例；滥用合成毒品人员中，35 岁以下青少年占比近八成。内地毒品滥用结构变化

背后浮现的青少年滥用毒品问题让人忧心，演艺人员吸毒问题、互联网涉毒违法犯罪问题更是起到推波助澜的负面效应，公安机关多次予以重拳打击。

多年来，我国政府始终坚持把毒品预防教育作为治本之策，国家禁毒委员会办公室（设在公安部禁毒局）会同教育部、团中央部署各地、各部门持续以“青少年和合成毒品”为年度工作重点，广泛动员全社会力量，积极开展“不让毒品进校园”、“社区青少年远离毒品”等品牌项目，不断探索运用新渠道、新平台、新手段，深入推动禁毒宣传教育进社区、进学校、进单位、进家庭、进农村、进场所，有效提高了青少年识毒、防毒、拒毒意识。2014 年，中央政治局常委会议、国务院常务会议听取全国禁毒工作汇报，中央领导同志就禁毒工作作出重要指示批示，中央下发《关于加强禁毒工作的意见》，更是从国家最高层面鲜明指出了禁毒工作要坚持“全面加强毒品预防教育”等原则和“预防为主，综合治理，禁种、禁制、禁贩、禁吸并举”的工作方针。

您提案中借鉴香港禁毒工作经验，提炼出禁毒宣传教育应秉持的五个重要原则，提出五项建议，所蕴理念与内地毒品预防教育工作非常切合，也均已不同程度地在内地毒品预防教育工作中实际运用。一是开发实用的禁毒教育信息工具。国家禁毒办在既有禁毒专业报纸、网站、杂志、手机报的基础上，顺应互联网移动化、社交化浪潮，不断拓展新渠道、新手段和新载体，成功建设微博、禁毒数字展览馆、“中国禁毒”微信平台等新媒体平台，团中央专门利用微信平台开展“向毒品说不”活动，北京团市委专门设计开发禁毒宣传教育多功能应用程序“毒控”，各地、各部门也通过筹建新媒体平台广泛开展毒品预防活动，反映毒品实际危害、普及毒品预防知识、传播无毒生活理念、倡导健康生活方式。二是组织禁毒志愿者参与禁毒工作。《中华人民共和国禁毒法》明确规定：禁毒是全社会的共同责任，国家鼓励志愿人员参与禁毒宣传教育和戒毒社会服务工作。在各级禁毒部门组织引导下，目前禁毒社会组织已达 700 多个、禁毒志愿者队伍 1.5 万支、禁毒志愿者 100 多万

名。各地还广泛组织戒毒成功人员开展现身说法、同伴教育活动，以真实案例帮助染毒青少年认清摆脱毒品的途径，树立回归社会的信念。三是制作禁毒公益广告。2008 年以来，国家禁毒办聘任濮存昕、成龙、周杰伦等社会公众人物为禁毒宣传形象大使，多次拍摄制作富有创意的禁毒公益广告。2014 年，国家禁毒办组织近百名演艺界明星制作禁毒公益歌曲《生命》，融入年轻人喜爱的 RAP 元素，网络下载量近千万，歌曲在湖南卫视品牌栏目《天天向上》播出后，广受青少年欢迎。此外，内地禁毒部门从未忽视大众传媒在毒品预防中的舆论引导作用，仅 2014 年全国报刊单位就通过开设专栏、专题、刊登公益广告等形式，刊发禁毒专题报道近 3 万篇，中央电视台《新闻联播》、《焦点访谈》等品牌栏目多次制播禁毒节目。四是毒品预防教育评估工作。为科学、客观地评估毒品预防教育工作效果，国家禁毒办鼓励各地探索建立客观数据与第三方调查、群众反映相结合的毒品预防教育评估机制，进行多层面的原因、过程、效果评估。北京、上海、福建、甘肃等地的评估工作行之多年，对了解青少年滥用毒品情况、破除毒品危害认知误区、提供禁毒专业服务发挥了积极作用。五是禁毒专业辅导人员培育。国家禁毒办部署各地广泛开展专职人员、禁毒师资、禁毒志愿者、禁毒教育辅导员等专兼职队伍培训工作，积极开展禁毒社会工作者队伍建设。2014 年，团中央、国家禁毒办专门举办青少年禁毒师资和志愿者骨干培训，团中央专门把禁毒社工纳入 20 万青少年事务社工建设规划，上海、江苏、浙江、广东、重庆等地依托“自强服务社”、“阳光中心”等社工机构购买专业社工服务，提升了工作的专业化水平。六是内地与香港禁毒交流合作。毒品祸患是内地、香港共同面临的社会问题，扫除毒害是两地人民的共同愿望。目前，两地合作渠道畅通有效，在警务合作框架下多次举办“禁毒交流体验计划”，禁毒职能部门对双方预防教育政策措施和经验有着深入了解，在打击跨境吸毒、青少年毒品预防教育工作中有着重要共识，交流合作的深度和广度不断提升。

内地青少年毒品预防教育工作虽取得一定成效，但与严峻的毒情形

势相比仍显不足。下一步，公安部将积极听取社会各界人士和广大人民群众的意见，继续会同教育部、团中央部署各地禁毒部门不断强化新媒体平台、禁毒志愿者队伍建设和新传播手段、评估方法的运用，持续改进毒品预防教育工作，努力推动内地、香港禁毒交流合作，切实保护两地人民群众特别是青少年远离毒品侵害。

感谢您对公安工作的关心和支持。

公安部

2015 年 7 月 10 日

全国政协十二届三次会议第5013号提案

案　　由：关于强化生态文明建设政府考核约束的提案

主　　办：中央组织部

会　　办：国土资源部　中央纪委　环境保护部

提 案 形 式：个人联名

联 名 人 数：12

第一提案人：杨鸿生

联名提案人：王　路　牛立文　花亚伟　陈建国　段惠军　杨忠岐
王正荣　巩富文　张喆人　岳泽慧　彭　钊

内　　容：

中共十八大报告把生态文明建设放在突出地位。习近平总书记在2013年全国组织工作会议上曾强调指出，要改进考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。这就迫切需要不断改进和完善干部考核评价工作，形成有利于促进生态文明建设的用人导向和工作导向。自党的十八大以来，各级政府不断提高了对生态文明建设的重视程度。但是，一些地方政府过去片面追求GDP增长、不顾生态环境保护的思维惯性依然存在，生态文明建设的要求还没有在干部考核评价工作中得到充分体现。生态文明的考核导向还不明确，考核评价指标体系还没有建立健全，考核评价的方式方法还需改进。

为此，建议尽快建立健全与生态环境保护目标相挂钩的政府生态文明建设考核机制，强化对各级政府的考核约束。

一、推动地方政府生态文明建设考核制度创新。各省市应构建科学的生态文明指标体系（即：在充分考虑各地方资源环境问题差异特征和基础的前提下，既体现分类指导，又反映纵横可比的指标体系），科学测量各地生态文明状态、生态文明建设投入、生态文明建设绩效和生态系统健康水平，推行分期考核实施，即：以指标体系为评价工具，强化评价结果的应用（把生态文明建设考核结果作为干部任免奖惩的重要依据），实行重大生态环境破坏事故、重大资源浪费和重复建设等方面的一票否决制度，把生态文明建设任务完成情况与项目审批、财政转移支付、生态补偿资金安排结合起来，确保各级政府在目标任务的引领下，真正重视生态文明建设工作。

二、健全环境与经济综合决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。实行行政决策生态环保合法性审查，不符合生态环境相关法律的不得提交讨论。实行生态红线论证，对突破生态红线、环境质量基线、资源环境承载力底线和环境风险警戒线的施政方案，不得出台实施。

三、建立生态环境保护失职渎职行政追责机制。将生态环境保护责任落实到承担领导和管理责任的政府部门及其官员身上，构建包括政治责任、行政责任和刑事责任在内的严密责任体系，让对生态环境造成损害的责任主体承担不利的后果。建立健全包括行政监察部门、司法机关和社会舆论等多点发力的生态环境保护责任追究启动机制。探索实行干部自然资源和生态资产任中和离任审计。

四、实行差别化的政绩考核。对禁止开发区、限制开发区分布较多、环境保护任务较重的地区，取消或放宽经济发展指标的考核。并积极着手完善多层次、多方面的生态补偿制度，以利于重点生态功能区作用的发挥和地区发展的均衡。

关于政协十二届全国委员会第三次会议第 5013 号（社会管理类 532 号）提案答复的函

杨鸿生等委员：

你们提出的“关于强化生态文明建设政府考核约束的提案”收悉，经与中央纪委、国土资源部、环境保护部研究，现答复如下：

生态文明建设，关系人民福祉、关乎民族未来，党中央、国务院历来高度重视。党的十八大将生态文明建设纳入了“五位一体”总布局。今年 5 月，党中央、国务院又印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》，进一步明确了生态文明建设顶层设计和总体部署的“时间表”和“路线图”。近年来，中央组织部等部门认真贯彻落实中央有关要求，完善政绩考核和责任追究等重大制度，在加强生态文明建设成效考核方面采取一系列有效举措。一是加大考核力度。2013 年，中央组织部印发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，在各类干部考核考察工作中，不简单以地区生产总值及增长率论英雄，把生态文明建设作为考核评价的重要内容，加大资源消耗、环境保护等约束性指标的考核权重。根据不同主体功能区定位，实行差别化分类考核。同时，注重考核结果运用，对在生态环境和资源方面造成严重破坏的干部，不得提拔使用或者转任重要职务。二是强化责任追究。今年，中央组织部会同有关部门研究起草了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，已以中央办公厅、国务院办公厅名义正式印发。《责任追究办法》规定了 25 种追责情形，其中针对地方党委和政府主要领导成员的就有 8 种追责情形，而且要终身追责。中央纪委监察部加强生态环境保护领域执纪问责，2013 年 10 月通报了 10 起破坏生态环境责任追究典型案例。三是完善目标体系。这既是考核和问责的基础与前提，也

是推进生态文明建设的重要导向。环境保护部印发了《生态保护红线划定技术指南》，组织研究制定了国家生态保护红线管理办法、生态保护红线监管绩效考核办法等相关配套政策。此外，国土资源部在开展耕地保护目标责任考核、加强节约集约用地监管、强化矿山地质环境监管等方面，也都做了大量工作。

目前，我国生态文明建设取得了一定成效，但总体上还滞后于经济社会发展，资源环境问题已经成为经济社会可持续发展最紧的约束、实现全面建成小康社会最大的“短板”，仍是必须解决的紧迫问题。你们在提案中提出的意见建议有很强的现实性、针对性和可操作性，对改进完善地方党政领导班子生态文明建设考核工作具有重要的参考价值。下一步，我们将在工作中认真吸收借鉴。环境保护部抓紧研究制定全国生态文明目标体系，并积极指导推动各省区市制定各自的目标体系；国土资源部研究自然生态空间统一确权登记制度，探索编制自然资源资产负债表；中央组织部会同有关部门完善细化生态文明建设政绩考核评价制度和责任追究制度，进一步发挥政绩考核和责任追究的引导、激励和约束作用，推动各级地方党政领导班子和领导干部牢牢树立“既要金山银山，更要绿水青山”科学发展理念，切实把生态文明建设的责任落到实处。

感谢你们对生态文明建设政绩考核等有关工作的关心和支持，欢迎继续对我们的工作提出意见和建议。

中共中央组织部

2015 年 8 月 27 日