

# 中华人民共和国国务院令

第 563 号

《农业机械安全监督管理条例》已经 2009 年 9 月 7 日国务院第 80 次常务会议通过，现予公布，自 2009 年 11 月 1 日起施行。

总 理 温家宝

二〇〇九年九月十七日

## 农业机械安全监督管理条例

### 第一章 总 则

**第一条** 为了加强农业机械安全监督管理，预防和减少农业机械事故，保障人民生命和财产安全，制定本条例。

**第二条** 在中华人民共和国境内从事农业机械的生产、销售、维修、使用操作以及安全监督管理等活动，应当遵守本条例。

本条例所称农业机械，是指用于农业生产及其产品初加工等相关农事活动的机械、设备。

**第三条** 农业机械安全监督管理应当遵循以人为本、预防事故、保障安全、促进发展的原则。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对农业机械安全监督管理工作的领导，完善农业机械安全监督管理体系，增加对农民购买农业机械的补贴，保障农业机械安全的财政投入，建立健全农业机械安全生产责任制。

**第五条** 国务院有关部门和地方各级人民政府、有关部门应当加强农业机械安全法律、法规、标准和知识的宣传教育。

农业生产经营组织、农业机械所有人应当对农业机械操作人员及相关人员进行农业机械安全使用教育，提高其安全意识。

**第六条** 国家鼓励和支持开发、生产、推广、应用先进适用、安全可靠、节能环保的农业机械，建立健全农业机械安全技术标准和安全操作规程。

**第七条** 国家鼓励农业机械操作人员、维修技术人员参加职业技能培训和依法成立安全互助组织，提高农业机械安全操作水平。

**第八条** 国家建立落后农业机械淘汰制度和危及人身财产安全的农业机械报废制度，并对淘汰和报废的农业机械依法实行回收。

**第九条** 国务院农业机械化主管部门、工业主管部门、质量监督部门和工商行政管理部门等有关部门依照本条例和国务院规定的职责，负责农业机械安全监督管理工作。

县级以上地方人民政府农业机械化主管部门、工业主管部门和县级以上地方质量监督部门、工商行政管理部门等有关部门按照各自职责，负责本行政区域的农业机械安全监督管理工作。

### 第二章 生产、销售和维修

**第十条** 国务院工业主管部门负责制定并组织实施农业机械工业产业政策和有关规划。

国务院标准化主管部门负责制定发布农业机

械安全技术国家标准,并根据实际情况及时修订。农业机械安全技术标准是强制执行的标准。

**第十一条** 农业机械生产者应当依据农业机械工业产业政策和有关规划,按照农业机械安全技术标准组织生产,并建立健全质量保障控制体系。

对依法实行工业产品生产许可证管理的农业机械,其生产者应当取得相应资质,并按照许可的范围和条件组织生产。

**第十二条** 农业机械生产者应当按照农业机械安全技术标准对生产的农业机械进行检验;农业机械经检验合格并附具详尽的安全操作说明书和标注安全警示标志后,方可出厂销售;依法必须进行认证的农业机械,在出厂前应当标注认证标志。

上道路行驶的拖拉机,依法必须经过认证的,在出厂前应当标注认证标志,并符合机动车国家安全技术标准。

农业机械生产者应当建立产品出厂记录制度,如实记录农业机械的名称、规格、数量、生产日期、生产批号、检验合格证号、购货者名称及联系方式、销售日期等内容。出厂记录保存期限不得少于3年。

**第十三条** 进口的农业机械应当符合我国农业机械安全技术标准,并依法由出入境检验检疫机构检验合格。依法必须进行认证的农业机械,还应当由出入境检验检疫机构进行入境验证。

**第十四条** 农业机械销售者对购进的农业机械应当查验产品合格证明。对依法实行工业产品生产许可证管理、依法必须进行认证的农业机械,还应当验明相应的证明文件或者标志。

农业机械销售者应当建立销售记录制度,如实记录农业机械的名称、规格、生产批号、供货者名称及联系方式、销售流向等内容。销售记录保存期限不得少于3年。

农业机械销售者应当向购买者说明农业机械操作方法和安全注意事项,并依法开具销售发票。

**第十五条** 农业机械生产者、销售者应当建立健全农业机械销售服务体系,依法承担产品质量责任。

**第十六条** 农业机械生产者、销售者发现其生产、销售的农业机械存在设计、制造等缺陷,可能对人身财产安全造成损害的,应当立即停止生产、销售,及时报告当地质量监督部门、工商行政管理部门,通知农业机械使用者停止使用。农业机械生产者应当及时召回存在设计、制造等缺陷的农业机械。

农业机械生产者、销售者不履行本条第一款义务的,质量监督部门、工商行政管理部门可以责令生产者召回农业机械,责令销售者停止销售农业机械。

**第十七条** 禁止生产、销售下列农业机械:

- (一) 不符合农业机械安全技术标准的;
- (二) 依法实行工业产品生产许可证管理而未取得许可证的;
- (三) 依法必须进行认证而未经认证的;
- (四) 利用残次零配件或者报废农业机械的发动机、方向机、变速器、车架等部件拼装的;
- (五) 国家明令淘汰的。

**第十八条** 从事农业机械维修经营,应当有必要的维修场地,有必要的维修设施、设备和检测仪器,有相应的维修技术人员,有安全防护和环境保护措施,取得相应的维修技术合格证书,并依法办理工商登记手续。

申请农业机械维修技术合格证书,应当向当地县级人民政府农业机械化主管部门提交下列材料:

- (一) 农业机械维修业务申请表;
- (二) 申请人身份证明、企业名称预先核准通知书;
- (三) 维修场所使用证明;
- (四) 主要维修设施、设备和检测仪器清单;
- (五) 主要维修技术人员的国家职业资格证书。

农业机械化主管部门应当自收到申请之日起20个工作日内,对符合条件的,核发维修技术合格证书;对不符合条件的,书面通知申请人并说明理由。

维修技术合格证书有效期为3年;有效期满需要继续从事农业机械维修的,应当在有效期满

前申请续展。

**第十九条** 农业机械维修经营者应当遵守国家有关维修质量安全技术规范和维修质量保证期的规定，确保维修质量。

从事农业机械维修不得有下列行为：

(一) 使用不符合农业机械安全技术标准的零配件；

(二) 拼装、改装农业机械整机；

(三) 承揽维修已经达到报废条件的农业机械；

(四) 法律、法规和国务院农业机械化主管部门规定的其他禁止性行为。

### 第三章 使用操作

**第二十条** 农业机械操作人员可以参加农业机械操作人员的技能培训，可以向有关农业机械化主管部门、人力资源和社会保障部门申请职业技能鉴定，获取相应等级的国家职业资格证书。

**第二十一条** 拖拉机、联合收割机投入使用前，其所有人应当按照国务院农业机械化主管部门的规定，持本人身份证明和机具来源证明，向所在地县级人民政府农业机械化主管部门申请登记。拖拉机、联合收割机经安全检验合格的，农业机械化主管部门应当在 2 个工作日内予以登记并核发相应的证书和牌照。

拖拉机、联合收割机使用期间登记事项发生变更的，其所有人应当按照国务院农业机械化主管部门的规定申请变更登记。

**第二十二条** 拖拉机、联合收割机操作人员经过培训后，应当按照国务院农业机械化主管部门的规定，参加县级人民政府农业机械化主管部门组织的考试。考试合格的，农业机械化主管部门应当在 2 个工作日内核发相应的操作证件。

拖拉机、联合收割机操作证件有效期为 6 年；有效期满，拖拉机、联合收割机操作人员可以向原发证机关申请续展。未满 18 周岁不得操作拖拉机、联合收割机。操作人员年满 70 周岁的，县级人民政府农业机械化主管部门应当注销其操作证件。

**第二十三条** 拖拉机、联合收割机应当悬挂牌照。拖拉机上道路行驶，联合收割机因转场作

业、维修、安全检验等需要转移的，其操作人员应当携带操作证件。

拖拉机、联合收割机操作人员不得有下列行为：

(一) 操作与本人操作证件规定不相符的拖拉机、联合收割机；

(二) 操作未按照规定登记、检验或者检验不合格、安全设施不全、机件失效的拖拉机、联合收割机；

(三) 使用国家管制的精神药品、麻醉品后操作拖拉机、联合收割机；

(四) 患有妨碍安全操作的疾病操作拖拉机、联合收割机；

(五) 国务院农业机械化主管部门规定的其他禁止行为。

禁止使用拖拉机、联合收割机违反规定载人。

**第二十四条** 农业机械操作人员作业前，应当对农业机械进行安全查验；作业时，应当遵守国务院农业机械化主管部门和省、自治区、直辖市人民政府农业机械化主管部门制定的安全操作规程。

### 第四章 事故处理

**第二十五条** 县级以上地方人民政府农业机械化主管部门负责农业机械事故责任的认定和调解处理。

本条例所称农业机械事故，是指农业机械在作业或者转移等过程中造成人身伤亡、财产损失的事件。

农业机械在道路上发生的交通事故，由公安机关交通管理部门依照道路交通安全法、法规处理；拖拉机在道路以外通行时发生的事故，公安机关交通管理部门接到报案的，参照道路交通安全法、法规处理。农业机械事故造成公路及其附属设施损坏的，由交通主管部门依照公路法律、法规处理。

**第二十六条** 在道路以外发生的农业机械事故，操作人员和现场其他人员应当立即停止作业或者停止农业机械的转移，保护现场，造成人员伤害的，应当向事故发生地农业机械化主管部门

报告；造成人员死亡的，还应当向事故发生地公安机关报告。造成人身伤害的，应当立即采取措施，抢救受伤人员。因抢救受伤人员变动现场的，应当标明位置。

接到报告的农业机械化主管部门和公安机关应当立即派人赶赴现场进行勘验、检查，收集证据，组织抢救受伤人员，尽快恢复正常的生产秩序。

**第二十七条** 对经过现场勘验、检查的农业机械事故，农业机械化主管部门应当在10个工作日内制作完成农业机械事故认定书；需要进行农业机械鉴定的，应当自收到农业机械鉴定机构出具的鉴定结论之日起5个工作日内制作农业机械事故认定书。

农业机械事故认定书应当载明农业机械事故的基本事实、成因和当事人的责任，并在制作完成农业机械事故认定书之日起3个工作日内送达当事人。

**第二十八条** 当事人对农业机械事故损害赔偿有争议，请求调解的，应当自收到事故认定书之日起10个工作日内向农业机械化主管部门书面提出调解申请。

调解达成协议的，农业机械化主管部门应当制作调解书送交各方当事人。调解书经各方当事人共同签字后生效。调解不能达成协议或者当事人向人民法院提起诉讼的，农业机械化主管部门应当终止调解并书面通知当事人。调解达成协议后当事人反悔的，可以向人民法院提起诉讼。

**第二十九条** 农业机械化主管部门应当为当事人处理农业机械事故损害赔偿等后续事宜提供帮助和便利。因农业机械产品质量原因导致事故的，农业机械化主管部门应当依法出具有关证明材料。

农业机械化主管部门应当定期将农业机械事故统计情况及说明材料报送上级农业机械化主管部门并抄送同级安全生产监督管理部门。

农业机械事故构成生产安全事故的，应当依照相关法律、行政法规的规定调查处理并追究责任。

## 第五章 服务与监督

**第三十条** 县级以上地方人民政府农业机械

化主管部门应当定期对危及人身财产安全的农业机械进行免费实地安全检验。但是道路交通安全法律对拖拉机的安全检验另有规定的，从其规定。

拖拉机、联合收割机的安全检验为每年1次。

实施安全技术检验的机构应当对检验结果承担法律责任。

**第三十一条** 农业机械化主管部门在安全检验中发现农业机械存在事故隐患的，应当告知其所有人停止使用并及时排除隐患。

实施安全检验的农业机械化主管部门应当对安全检验情况进行汇总，建立农业机械安全监督管理档案。

**第三十二条** 联合收割机跨行政区域作业前，当地县级人民政府农业机械化主管部门应当会同有关部门，对跨行政区域作业的联合收割机进行必要的安全检查，并对操作人员进行安全教育。

**第三十三条** 国务院农业机械化主管部门应当定期对农业机械安全使用状况进行分析评估，发布相关信息。

**第三十四条** 国务院工业主管部门应当定期对农业机械生产行业运行态势进行监测和分析，并按照先进适用、安全可靠、节能环保的要求，会同国务院农业机械化主管部门、质量监督部门等有关部门制定、公布国家明令淘汰的农业机械产品目录。

**第三十五条** 危及人身财产安全的农业机械达到报废条件的，应当停止使用，予以报废。农业机械的报废条件由国务院农业机械化主管部门会同国务院质量监督部门、工业主管部门规定。

县级人民政府农业机械化主管部门对达到报废条件的危及人身财产安全的农业机械，应当书面告知其所有人。

**第三十六条** 国家对达到报废条件或者正在使用的国家已经明令淘汰的农业机械实行回收。农业机械回收办法由国务院农业机械化主管部门会同国务院财政部门、商务主管部门制定。

**第三十七条** 回收的农业机械由县级人民政府农业机械化主管部门监督回收单位进行解体或

者销毁。

**第三十八条** 使用操作过程中发现农业机械存在产品质量、维修质量问题的，当事人可以向县级以上地方人民政府农业机械化主管部门或者县级以上地方质量监督部门、工商行政管理部门投诉。接到投诉的部门对属于职责范围内的事项，应当依法及时处理；对不属于职责范围内的事项，应当及时移交有权处理的部门，有权处理的部门应当立即处理，不得推诿。

县级以上地方人民政府农业机械化主管部门和县级以上地方质量监督部门、工商行政管理部门应当定期汇总农业机械产品质量、维修质量投诉情况并逐级上报。

**第三十九条** 国务院农业机械化主管部门和省、自治区、直辖市人民政府农业机械化主管部门应当根据投诉情况和农业安全生产需要，组织开展在用的特定种类农业机械的安全鉴定和重点检查，并公布结果。

**第四十条** 农业机械安全监督管理执法人员在农田、场院等场所进行农业机械安全监督检查时，可以采取下列措施：

(一) 向有关单位和个人了解情况，查阅、复制有关资料；

(二) 查验拖拉机、联合收割机证书、牌照及有关操作证件；

(三) 检查危及人身财产安全的农业机械的安全状况，对存在重大事故隐患的农业机械，责令当事人立即停止作业或者停止农业机械的转移，并进行维修；

(四) 责令农业机械操作人员改正违规操作行为。

**第四十一条** 发生农业机械事故后企图逃逸的、拒不停止存在重大事故隐患农业机械的作业或者转移的，县级以上地方人民政府农业机械化主管部门可以扣押有关农业机械及证书、牌照、操作证件。案件处理完毕或者农业机械事故肇事方提供担保的，县级以上地方人民政府农业机械化主管部门应当及时退还被扣押的农业机械及证书、牌照、操作证件。存在重大事故隐患的农业机械，其所有人或者使用人排除隐患前不得继续使用。

**第四十二条** 农业机械安全监督管理执法人员进行安全监督检查时，应当佩戴统一标志，出示行政执法证件。农业机械安全监督检查、事故勘察车辆应当在车身喷涂统一标识。

**第四十三条** 农业机械化主管部门不得为农业机械指定维修经营者。

**第四十四条** 农业机械化主管部门应当定期向同级公安机关交通管理部门通报拖拉机登记、检验以及有关证书、牌照、操作证件发放情况。公安机关交通管理部门应当定期向同级农业机械化主管部门通报农业机械在道路上发生的交通事故及处理情况。

## 第六章 法律责任

**第四十五条** 县级以上地方人民政府农业机械化主管部门、工业主管部门、质量监督部门和工商行政管理部门及其工作人员有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 不依法对拖拉机、联合收割机实施安全检验、登记，或者不依法核发拖拉机、联合收割机证书、牌照的；

(二) 对未经考试合格者核发拖拉机、联合收割机操作证件，或者对经考试合格者拒不核发拖拉机、联合收割机操作证件的；

(三) 对不符合条件者核发农业机械维修技术合格证书，或者对符合条件者拒不核发农业机械维修技术合格证书的；

(四) 不依法处理农业机械事故，或者不依法出具农业机械事故认定书和其他证明材料的；

(五) 在农业机械生产、销售等过程中不依法履行监督管理职责的；

(六) 其他未依照本条例的规定履行职责的行为。

**第四十六条** 生产、销售利用残次零配件或者报废农业机械的发动机、方向机、变速器、车架等部件拼装的农业机械的，由县级以上质量监督部门、工商行政管理部门按照职责权限责令停止生产、销售，没收违法所得和违法生产、销售的农业机械，并处违法产品货值金额 1 倍以上 3

倍以下罚款；情节严重的，吊销营业执照。

农业机械生产者、销售者违反工业产品生产许可证管理、认证认可管理、安全技术标准管理以及产品质量管理的，依照有关法律、行政法规处罚。

**第四十七条** 农业机械销售者未依照本条例的规定建立、保存销售记录的，由县级以上工商行政管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处1000元以上1万元以下罚款，并责令停业整顿；情节严重的，吊销营业执照。

**第四十八条** 未取得维修技术合格证书或者使用伪造、变造、过期的维修技术合格证书从事维修经营的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门收缴伪造、变造、过期的维修技术合格证书，限期补办有关手续，没收违法所得，并处违法经营额1倍以上2倍以下罚款；逾期不补办的，处违法经营额2倍以上5倍以下罚款，并通知工商行政管理部门依法处理。

**第四十九条** 农业机械维修经营者使用不符合农业机械安全技术标准的配件维修农业机械，或者拼装、改装农业机械整机，或者承揽维修已经达到报废条件的农业机械的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法经营额1倍以上2倍以下罚款；拒不改正的，处违法经营额2倍以上5倍以下罚款；情节严重的，吊销维修技术合格证。

**第五十条** 未按照规定办理登记手续并取得相应的证书和牌照，擅自将拖拉机、联合收割机投入使用，或者未按照规定办理变更登记手续的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门责令限期补办相关手续；逾期不补办的，责令停止使用；拒不停止使用的，扣押拖拉机、联合收割机，并处200元以上2000元以下罚款。

当事人补办相关手续的，应当及时退还扣押的拖拉机、联合收割机。

**第五十一条** 伪造、变造或者使用伪造、变造的拖拉机、联合收割机证书和牌照的，或者使用其他拖拉机、联合收割机的证书和牌照的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门收缴伪造、变造或者使用的证书和牌照，对违法行为人予以批评教育，并处200元以上2000元以下

罚款。

**第五十二条** 未取得拖拉机、联合收割机操作证件而操作拖拉机、联合收割机的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门责令改正，处100元以上500元以下罚款。

**第五十三条** 拖拉机、联合收割机操作人员操作与本人操作证件规定不相符的拖拉机、联合收割机，或者操作未按照规定登记、检验或者检验不合格、安全设施不全、机件失效的拖拉机、联合收割机，或者使用国家管制的精神药品、麻醉品后操作拖拉机、联合收割机，或者患有妨碍安全操作的疾病操作拖拉机、联合收割机的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门对违法行为人予以批评教育，责令改正；拒不改正的，处100元以上500元以下罚款；情节严重的，吊销有关人员的操作证件。

**第五十四条** 使用拖拉机、联合收割机违反规定载人的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门对违法行为人予以批评教育，责令改正；拒不改正的，扣押拖拉机、联合收割机的证书、牌照；情节严重的，吊销有关人员的操作证件。非法从事经营性道路旅客运输的，由交通主管部门依照道路运输管理法律、行政法规处罚。

当事人改正违法行为的，应当及时退还扣押的拖拉机、联合收割机的证书、牌照。

**第五十五条** 经检验、检查发现农业机械存在事故隐患，经农业机械化主管部门告知拒不排除并继续使用的，由县级以上地方人民政府农业机械化主管部门对违法行为人予以批评教育，责令改正；拒不改正的，责令停止使用；拒不停止使用的，扣押存在事故隐患的农业机械。

事故隐患排除后，应当及时退还扣押的农业机械。

**第五十六条** 违反本条例规定，造成他人人身伤亡或者财产损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第五十七条** 本条例所称危及人身财产安全的农业机械，是指对人身财产安全可能造成损害

的农业机械，包括拖拉机、联合收割机、机动植保机械、机动脱粒机、饲料粉碎机、插秧机、铡草机等。

**第五十八条** 本条例规定的农业机械证书、牌照、操作证件和维修技术合格证，由国务院农业机械化主管部门会同国务院有关部门统一规定

式样，由国务院农业机械化主管部门监制。

**第五十九条** 拖拉机操作证件考试收费、安全技术检验收费和牌证的工本费，应当严格执行国务院价格主管部门核定的收费标准。

**第六十条** 本条例自 2009 年 11 月 1 日起施行。

## 中华人民共和国国务院令

第 564 号

《保安服务管理条例》已经 2009 年 9 月 28 日国务院第 82 次常务会议通过，现予公布，自 2010 年 1 月 1 日起施行。

总 理 温家宝  
二〇〇九年十月十三日

## 保安服务管理条例

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范保安服务活动，加强对从事保安服务的单位和保安员的管理，保护人身安全和财产安全，维护社会治安，制定本条例。

**第二条** 本条例所称保安服务是指：

(一) 保安服务公司根据保安服务合同，派出保安员为客户单位提供的门卫、巡逻、守护、押运、随身护卫、安全检查以及安全技术防范、安全风险评估等服务；

(二) 机关、团体、企业、事业单位聘用人员从事的本单位门卫、巡逻、守护等安全防范工作；

(三) 物业服务企业聘用人员在本物业管理区域内开展的门卫、巡逻、秩序维护等服务。

前款第(二)项、第(三)项中的机关、团体、企业、事业单位和物业服务企业，统称自行招用保安员的单位。

**第三条** 国务院公安部门负责全国保安服务活动的监督管理工作。县级以上地方人民政府公安机关负责本行政区域内保安服务活动的监督管理工作。

保安服务行业协会在公安机关的指导下，依法开展保安服务行业自律活动。

**第四条** 保安服务公司和自行招用保安员的单位(以下统称保安从业单位)应当建立健全

保安服务管理制度、岗位责任制度和保安员管理制度，加强对保安员的管理、教育和培训，提高保安员的职业道德水平、业务素质和责任意识。

**第五条** 保安从业单位应当依法保障保安员在社会保险、劳动用工、劳动保护、工资福利、教育培训等方面的合法权益。

**第六条** 保安服务活动应当文明、合法，不得损害社会公共利益或者侵犯他人合法权益。

保安员依法从事保安服务活动，受法律保护。

**第七条** 对在保护公共财产和人民群众生命财产安全、预防和制止违法犯罪活动中有突出贡献的保安从业单位和保安员，公安机关和其他有关部门应当给予表彰、奖励。

## 第二章 保安服务公司

**第八条** 保安服务公司应当具备下列条件：

(一) 有不低于人民币 100 万元的注册资本；

(二) 拟任的保安服务公司法定代表人和主要管理人员应当具备任职所需的专业知识和有关业务工作经验，无被刑事处罚、劳动教养、收容教育、强制隔离戒毒或者被开除公职、开除军籍等不良记录；

(三) 有与所提供的保安服务相适应的专业技术人员，其中法律、行政法规有资格要求的专业技术人员，应当取得相应的资格；

(四) 有住所和提供保安服务所需的设施、装备；

(五) 有健全的组织机构和保安服务管理制度、岗位责任制度、保安员管理制度。

**第九条** 申请设立保安服务公司，应当向所在地设区的市级人民政府公安机关提交申请书以及能够证明其符合本条例第八条规定条件的材料。

受理的公安机关应当自收到申请材料之日起 15 日内进行审核，并将审核意见报所在地的省、自治区、直辖市人民政府公安机关。省、自治区、直辖市人民政府公安机关应当自收到审核意

见之日起 15 日内作出决定，对符合条件的，核发保安服务许可证；对不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。

**第十条** 从事武装守护押运服务的保安服务公司，应当符合国务院公安部门对武装守护押运服务的规划、布局要求，具备本条例第八条规定的条件，并符合下列条件：

(一) 有不低于人民币 1000 万元的注册资本；

(二) 国有独资或者国有资本占注册资本总额的 51% 以上；

(三) 有符合《专职守护押运人员枪支使用管理条例》规定条件的守护押运人员；

(四) 有符合国家标准或者行业标准的专用运输车辆以及通信、报警设备。

**第十一条** 申请设立从事武装守护押运服务的保安服务公司，应当向所在地设区的市级人民政府公安机关提交申请书以及能够证明其符合本条例第八条、第十条规定条件的材料。保安服务公司申请增设武装守护押运业务的，无需再次提交证明其符合本条例第八条规定条件的材料。

受理的公安机关应当自收到申请材料之日起 15 日内进行审核，并将审核意见报所在地的省、自治区、直辖市人民政府公安机关。省、自治区、直辖市人民政府公安机关应当自收到审核意见之日起 15 日内作出决定，对符合条件的，核发从事武装守护押运业务的保安服务许可证或者在已有的保安服务许可证上增注武装守护押运服务；对不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。

**第十二条** 取得保安服务许可证的申请人，凭保安服务许可证到工商行政管理机关办理工商登记。取得保安服务许可证后超过 6 个月未办理工商登记的，取得的保安服务许可证失效。

保安服务公司设立分公司的，应当向分公司所在地设区的市级人民政府公安机关备案。备案应当提供总公司的保安服务许可证和工商营业执照，总公司法定代表人、分公司负责人和保安员的基本情况。



2009.19.

保安服务公司的法定代表人变更的,应当经原审批公安机关审核,持审核文件到工商行政管理机关办理变更登记。

### 第三章 自行招用保安员的单位

**第十三条** 自行招用保安员的单位应当具有法人资格,有符合本条例规定条件的保安员,有健全的保安服务管理制度、岗位责任制度和保安员管理制度。

娱乐场所应当依照《娱乐场所管理条例》的规定,从保安服务公司聘用保安员,不得自行招用保安员。

**第十四条** 自行招用保安员的单位,应当自开始保安服务之日起30日内向所在地设区的市级人民政府公安机关备案,备案应当提供下列材料:

- (一) 法人资格证明;
- (二) 法定代表人(主要负责人)、分管负责人和保安员的基本情况;
- (三) 保安服务区域的基本情况;
- (四) 建立保安服务管理制度、岗位责任制度、保安员管理制度的情况。

自行招用保安员的单位不再招用保安员进行保安服务的,应当自停止保安服务之日起30日内到备案的公安机关撤销备案。

**第十五条** 自行招用保安员的单位不得在本单位以外或者物业管理区域以外提供保安服务。

### 第四章 保安员

**第十六条** 年满18周岁,身体健康,品行良好,具有初中以上学历的中国公民可以申领保安员证,从事保安服务工作。申请人经设区的市级人民政府公安机关考试、审查合格并留存指纹等人体生物信息的,发给保安员证。

提取、留存保安员指纹等人体生物信息的具体办法,由国务院公安部门规定。

**第十七条** 有下列情形之一的,不得担任保安员:

- (一) 曾被收容教育、强制隔离戒毒、劳动

教养或者3次以上行政拘留的;

- (二) 曾因故意犯罪被刑事处罚的;
- (三) 被吊销保安员证未满3年的;
- (四) 曾两次被吊销保安员证的。

**第十八条** 保安从业单位应当招用符合保安员条件的人员担任保安员,并与被招用的保安员依法签订劳动合同。保安从业单位及其保安员应当依法参加社会保险。

保安从业单位应当根据保安服务岗位需要定期对保安员进行法律、保安专业知识和技能培训。

**第十九条** 保安从业单位应当定期对保安员进行考核,发现保安员不合格或者严重违反管理制度,需要解除劳动合同的,应当依法办理。

**第二十条** 保安从业单位应当根据保安服务岗位的风险程度为保安员投保意外伤害保险。

保安员因工伤亡的,依照国家有关工伤保险的规定享受工伤保险待遇;保安员牺牲被批准为烈士的,依照国家有关烈士褒扬的规定享受抚恤优待。

### 第五章 保安服务

**第二十一条** 保安服务公司提供保安服务应当与客户单位签订保安服务合同,明确规定服务的项目、内容以及双方的权利义务。保安服务合同终止后,保安服务公司应当将保安服务合同至少留存2年备查。

保安服务公司应当对客户单位要求提供的保安服务的合法性进行核查,对违法的保安服务要求应当拒绝,并向公安机关报告。

**第二十二条** 设区的市级以上地方人民政府确定的关系国家安全、涉及国家秘密等治安保卫重点单位不得聘请外商独资、中外合资、中外合作的保安服务公司提供保安服务。

**第二十三条** 保安服务公司派出保安员跨省、自治区、直辖市为客户单位提供保安服务的,应当向服务所在地设区的市级人民政府公安机关备案。备案应当提供保安服务公司的保安服务许可证和工商营业执照、保安服务合同、服务

项目负责人和保安员的基本情况。

**第二十四条** 保安服务公司应当按照保安服务业服务标准提供规范的保安服务，保安服务公司派出的保安员应当遵守客户单位的有关规章制度。客户单位应当为保安员从事保安服务提供必要的条件和保障。

**第二十五条** 保安服务中使用的技术防范产品，应当符合有关的产品质量要求。保安服务中安装监控设备应当遵守国家有关技术规范，使用监控设备不得侵犯他人合法权益或者个人隐私。

保安服务中形成的监控影像资料、报警记录，应当至少留存 30 日备查，保安从业单位和客户单位不得删改或者扩散。

**第二十六条** 保安从业单位对保安服务中获知的国家秘密、商业秘密以及客户单位明确要求保密的信息，应当予以保密。

保安从业单位不得指使、纵容保安员阻碍依法执行公务、参与追索债务、采用暴力或者以暴力相威胁的手段处置纠纷。

**第二十七条** 保安员上岗应当着保安员服装，佩带全国统一的保安服务标志。保安员服装和保安服务标志应当与人民解放军、人民武装警察和人民警察、工商税务等行政执法机关以及人民法院、人民检察院工作人员的制式服装、标志服饰有明显区别。

保安员服装由全国保安服务行业协会推荐式样，由保安服务从业单位在推荐式样范围内选用。保安服务标志式样由全国保安服务行业协会确定。

**第二十八条** 保安从业单位应当根据保安服务岗位的需要为保安员配备所需的装备。保安服务岗位装备配备标准由国务院公安部门规定。

**第二十九条** 在保安服务中，为履行保安服务职责，保安员可以采取下列措施：

(一) 查验出入服务区域的人员的证件，登记出入的车辆和物品；

(二) 在服务区域内进行巡逻、守护、安全检查、报警监控；

(三) 在机场、车站、码头等公共场所对人

员及其所携带的物品进行安全检查，维护公共秩序；

(四) 执行武装守护押运任务，可以根据任务需要设立临时隔离区，但应当尽可能减少对公民正常活动的妨碍。

保安员应当及时制止发生在服务区域内的违法犯罪行为，对制止无效的违法犯罪行为应当立即报警，同时采取措施保护现场。

从事武装守护押运服务的保安员执行武装守护押运任务使用枪支，依照《专职守护押运人员枪支使用管理条例》的规定执行。

**第三十条** 保安员不得有下列行为：

(一) 限制他人人身自由、搜查他人身体或者侮辱、殴打他人；

(二) 扣押、没收他人证件、财物；

(三) 阻碍依法执行公务；

(四) 参与追索债务、采用暴力或者以暴力相威胁的手段处置纠纷；

(五) 删改或者扩散保安服务中形成的监控影像资料、报警记录；

(六) 侵犯个人隐私或者泄露在保安服务中获知的国家秘密、商业秘密以及客户单位明确要求保密的信息；

(七) 违反法律、行政法规的其他行为。

**第三十一条** 保安员有权拒绝执行保安从业单位或者客户单位的违法指令。保安从业单位不得因保安员不执行违法指令而解除与保安员的劳动合同，降低其劳动报酬和其他待遇，或者停缴、少缴依法应当为其缴纳的社会保险费。

## 第六章 保安培训单位

**第三十二条** 保安培训单位应当具备下列条件：

(一) 是依法设立的保安服务公司或者依法设立的具有法人资格的学校、职业培训机构；

(二) 有保安培训所需的师资力量，其中保安专业师资人员应当具有大学本科以上学历或者 10 年以上治安保卫管理工作经历；

(三) 有保安培训所需的场所、设施等教学

条件。

**第三十三条** 申请从事保安培训的单位，应当向所在地设区的市级人民政府公安机关提交申请书以及能够证明其符合本条例第三十二条规定条件的材料。

受理的公安机关应当自收到申请材料之日起15日内进行审核，并将审核意见报所在地的省、自治区、直辖市人民政府公安机关。省、自治区、直辖市人民政府公安机关应当自收到审核意见之日起15日内作出决定，对符合条件的，核发保安培训许可证；对不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。

**第三十四条** 从事武装守护押运服务的保安员的枪支使用培训，应当由人民警察院校、人民警察培训机构负责。承担培训工作的人民警察院校、人民警察培训机构应当向所在地的省、自治区、直辖市人民政府公安机关备案。

**第三十五条** 保安培训单位应当按照保安员培训教学大纲制订教学计划，对接受培训的人员进行法律、保安专业知识和技能培训以及职业道德教育。

保安员培训教学大纲由国务院公安部门审定。

## 第七章 监督管理

**第三十六条** 公安机关应当指导保安从业单位建立健全保安服务管理制度、岗位责任制度、保安员管理制度和紧急情况应急预案，督促保安从业单位落实相关管理制度。

保安从业单位、保安培训单位和保安员应当接受公安机关的监督检查。

**第三十七条** 公安机关建立保安服务监督管理信息系统，记录保安从业单位、保安培训单位和保安员的相关信息。

公安机关应当对提取、留存的保安员指纹等人体生物信息予以保密。

**第三十八条** 公安机关的人民警察对保安从业单位、保安培训单位实施监督检查应当出示证件，对监督检查中发现的问题，应当督促其整

改。监督检查的情况和处理结果应当如实记录，并由公安机关的监督检查人员和保安从业单位、保安培训单位的有关负责人签字。

**第三十九条** 县级以上人民政府公安机关应当公布投诉方式，受理社会公众对保安从业单位、保安培训单位和保安员的投诉。接到投诉的公安机关应当及时调查处理，并反馈查处结果。

**第四十条** 国家机关及其工作人员不得设立保安服务公司，不得参与或者变相参与保安服务公司的经营活动。

## 第八章 法律责任

**第四十一条** 任何组织或者个人未经许可，擅自从事保安服务、保安培训的，依法给予治安管理处罚，并没收违法所得；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十二条** 保安从业单位有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告；情节严重的，并处1万元以上5万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得：

（一）保安服务公司法定代表人变更未经公安机关审核的；

（二）未按照本条例的规定进行备案或者撤销备案的；

（三）自行招用保安员的单位在本单位以外或者物业管理区域以外开展保安服务的；

（四）招用不符合本条例规定条件的人员担任保安员的；

（五）保安服务公司未对客户单位要求提供的保安服务的合法性进行核查的，或者未将违法的保安服务要求向公安机关报告的；

（六）保安服务公司未按照本条例的规定签订、留存保安服务合同的；

（七）未按照本条例的规定留存保安服务中形成的监控影像资料、报警记录的。

客户单位未按照本条例的规定留存保安服务中形成的监控影像资料、报警记录的，依照前款规定处罚。

**第四十三条** 保安从业单位有下列情形之一的

的,责令限期改正,处2万元以上10万元以下的罚款;违反治安管理的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的刑事责任:

(一)泄露在保安服务中获知的国家秘密、商业秘密以及客户单位明确要求保密的信息的;

(二)使用监控设备侵犯他人合法权益或者个人隐私的;

(三)删改或者扩散保安服务中形成的监控影像资料、报警记录的;

(四)指使、纵容保安员阻碍依法执行公务、参与追索债务、采用暴力或者以暴力相威胁的手段处置纠纷的;

(五)对保安员疏于管理、教育和培训,发生保安员违法犯罪案件,造成严重后果的。

客户单位删改或者扩散保安服务中形成的监控影像资料、报警记录的,依照前款规定处罚。

**第四十四条** 保安从业单位因保安员不执行违法指令而解除与保安员的劳动合同,降低其劳动报酬和其他待遇,或者停缴、少缴依法应当为其缴纳的社会保险费的,对保安从业单位的处罚和对保安员的赔偿依照有关劳动合同和社会保险的法律、行政法规的规定执行。

**第四十五条** 保安员有下列行为之一的,由公安机关予以训诫;情节严重的,吊销其保安员证;违反治安管理的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)限制他人人身自由、搜查他人身体或者侮辱、殴打他人的;

(二)扣押、没收他人证件、财物的;

(三)阻碍依法执行公务的;

(四)参与追索债务、采用暴力或者以暴力相威胁的手段处置纠纷的;

(五)删改或者扩散保安服务中形成的监控影像资料、报警记录的;

(六)侵犯个人隐私或者泄露在保安服务中获知的国家秘密、商业秘密以及客户单位明确要求保密的信息的;

(七)有违反法律、行政法规的其他行

为的。

从事武装守护押运的保安员违反规定使用枪支的,依照《专职守护押运人员枪支使用管理条例》的规定处罚。

**第四十六条** 保安员在保安服务中造成他人人身伤亡、财产损失的,由保安从业单位赔付;保安员有故意或者重大过失的,保安从业单位可以依法向保安员追偿。

**第四十七条** 保安培训单位未按照保安员培训教学大纲的规定进行培训的,责令限期改正,给予警告;情节严重的,并处1万元以上5万元以下的罚款;以保安培训为名进行诈骗活动的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第四十八条** 国家机关及其工作人员设立保安服务公司,参与或者变相参与保安服务公司经营活动的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第四十九条** 公安机关的人民警察在保安服务活动监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

**第五十条** 保安服务许可证、保安培训许可证以及保安员证的式样由国务院公安部门规定。

**第五十一条** 本条例施行前已经设立的保安服务公司、保安培训单位,应当自本条例施行之日起6个月内重新申请保安服务许可证、保安培训许可证。本条例施行前自行招用保安员的单位,应当自本条例施行之日起3个月内向公安机关备案。

本条例施行前已经从事保安服务的保安员,自本条例施行之日起1年内由保安员所在单位组织培训,经设区的市级人民政府公安机关考试、审查合格并留存指纹等人体生物信息的,发给保安员证。

**第五十二条** 本条例自2010年1月1日起施行。

# 国务院办公厅关于印发 促进生物产业加快发展若干政策的通知

国办发〔2009〕45号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《促进生物产业加快发展的若干政策》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中华人民共和国国务院办公厅

二〇〇九年六月二日

## 促进生物产业加快发展的若干政策

加快培育生物产业，是我国在新世纪把握新科技革命战略机遇、全面建设创新型国家的重大举措。为贯彻落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》和《生物产业发展“十一五”规划》，加快把生物产业培育成为高技术领域的支柱产业和国家的战略性新兴产业，特制定本政策。

### 一、政策目标

（一）引导技术、人才、资金等资源向生物产业集聚，促进生物技术创新与产业化，加速生物产业规模化、集聚化和国际化发展。

（二）建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的产业技术创新体系，造就高素质人才队伍，增强自主创新能力，掌握一批拥有自主知识产权的重要生物技术、产品和标准。

（三）培育若干个跨国经营的大型生物企业和一大批拥有自主知识产权的创新型中小生物企业，形成若干个产业集聚度高、核心竞争力强、专业化分工特色显著的生物产业基地。

（四）加强生物技术专利保护和物种种质资源保护，提高种质资源开发、利用水平，保障生物安全。

### 二、现代生物产业发展重点领域

（五）生物医药领域。重点发展预防和诊断严重威胁我国人民群众生命健康的重大传染病的新型疫苗和诊断试剂。积极研发对治疗常见病和重大疾病具有显著疗效的生物技术药物、小分子药物和现代中药。加快发展生物医学材料、组织工程和人工器官、临床诊断治疗康复设备。推进生物医药研发外包。

（六）生物农业领域。重点发展优质、高产、高效、多抗的农业、林业新品种和野生动植物繁育种源。大力发展生物农药、生物饲料及饲料添加剂、生物肥料、植物生长调节剂、动物疫苗、诊断试剂、现代兽用中药、生物兽药、生物渔药、微生物全降解农用薄膜等绿色农用生物制品，推进动植物生物反应器的产业化开发，促进高效绿色农业的发展。开发具有抗病和促进生长功能的微生物药品及其他生物制剂，保护和改善水域生态环境，发展健康养殖。

（七）生物能源领域。加快培育速生、高含油、高热值、高产专用能源植物品种，合理利用荒山荒地，推进规模化、基地化种植；积极开展以甜高粱、薯类、小桐子、黄连木、光皮树、文

冠果以及植物纤维等非粮食作物为原料的液体燃料生产试点，推动生物柴油、集中式生物燃气、生物质发电、生物质致密成型燃料等生物能源的发展。

(八) 生物制造领域。加快推进生物基高分子新材料、生物基绿色化学品、糖工程产品规模化发展。支持农产品精深加工和食品生物制造技术、装备、工艺流程的研发及规模化生产。开发新型酶制剂，发展生物漂白、生物制浆、生物制革和生物脱硫等清洁生产工艺，加快生物制造技术推广应用，降低物耗、能耗和污染。

(九) 生物环保领域。重点发展高性能水处理絮凝剂、混凝剂、杀菌剂及生物填料等生物技术产品，鼓励废水处理、垃圾处理、生态修复生物技术产品的研究和产业化。支持荒漠化防治、盐碱地治理、水域生态修复、抗重金属污染、超富集植物等新产品的生产和使用。

### 三、发展壮大生物企业

(十) 培育具有较强创新能力和国际竞争力的龙头企业。鼓励龙头企业加强研发能力建设，积极开展技术引进、跨国经营等活动。推动生物企业间、生物企业与科研机构间的合作与重组，扩大企业规模，增强企业实力。

(十一) 鼓励和促进中小生物企业发展。对新创办的生物企业，在人员聘任、借贷融资、土地等方面给予优先支持。支持建立一批生物企业孵化器和留学生创业服务中心。加大科技型中小企业技术创新基金对符合条件的中小生物企业的支持力度。

(十二) 大力推进生物产业基地发展。鼓励与生物产业相关的企业、人才、资金等向生物产业基地集聚，促进生物产业基地向专业化、特色化、集群化方向发展，形成比较完善的产业链。在基础条件好、创业环境优良的区域，逐步建立若干个国家级生物产业基地。国家在创新能力基础设施、公共服务平台建设以及实施科技计划、高技术产业计划等方面按规定给予重点支持。

(十三) 积极推进国际合作。鼓励外国企业和个人来华投资生产、设立研发机构和开展委托研究。鼓励和支持具有自主知识产权的生物企业“走出去”，开展产品的国际注册和营销，到境外设立研发机构和投资兴办企业。支持国内机构参与有关国际标准的制(修)订工作，开展生物产业认证认可国际交流。

### 四、大力促进自主创新

(十四) 充分发挥企业技术创新主体的作用。鼓励企业加大研发投入，国家通过建立健全产学研结合机制等方式，加大对企业技术创新的支持。加强企业技术中心建设，支持企业设立海外研发中心。支持以产学研联合的方式，吸引社会资金投入，组建若干个具有国际先进水平的生物技术研发机构，提高系统集成和工程化能力。鼓励企业、高校和科研机构共建工程实验室、工程(技术)研究中心、实习实训基地等工程化平台。

(十五) 加强创新能力基础设施建设。支持各类研究机构、检测机构的科研基础设施建设，在充分整合和利用现有科研基础设施的基础上，形成若干个具有国际先进水平的生物科学研究基地，加强生物科学基础研究和应用技术开发。支持生物技术工程中心、工程实验室、孵化器、产品质检中心等建设。大力推进生物科研基础设施的开放和共享。

(十六) 切实做好生物技术成果转移服务等工作。加快生物技术知识产权的审查，强化生物技术科研成果的登记和转移工作，完善生物技术成果的评价体系和转让机制。建立健全生物产品认证认可体系，规范生物产业第三方认证等中介机构的发展。

(十七) 加速自主创新成果的产业化。组织实施生物技术产业化专项，大力推进拥有自主知识产权的重大生物技术成果转化，加速规模化生产和应用。积极开展生物产品相关标准的研究制(修)订与实施工作，加强生物标样的研制和产业化。

### 五、培养高素质人才队伍

(十八) 加强生物科技人才培养。加大高校生物类学科专业建设力度，加强硕士、博士等高级专门人才的培养。在大型企业设立博士后科研工作站，鼓励科研机构、企业与高校联合建立生物技术人才培养基地，加强创新型人才和高级实用型人才培养。鼓励各类职业院校加快培养生物产业发展急需的技能型人才。

(十九) 积极引进优秀生物科技人才。鼓励海外优秀人才回国(来华)创办企业、从事科研教学工作。结合实施国家自主创新战略和科技重大专项，鼓励海外回国(来华)优秀人才按规定申请和承担政府科技计划、基金项目和产业化项目。鼓励国有生物科研机构公开向海内外招聘技术负责人。加大向关键岗位和优秀人才的收

2009.19.

入分配倾斜力度，完善技术参股、入股等产权激励机制。

#### 六、加大财税政策支持力度

(二十) 加大对生物技术研发与产业化的投入。各级政府根据财力增长情况，加大对生物技术研发及其产业化的投入，特别要加大对重要生物技术产品研发、产业化示范项目的支持。对完全可降解生物材料和经批准生产的非粮燃料乙醇、生物柴油、生物质热电等重要生物能源产品，国家给予适当支持。鼓励企业、科研机构、高校和个人申请植物新品种、专利、商标等知识产权。

(二十一) 建立财政性资金优先采购自主创新生物产品制度。各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金采购生物产品的，应优先购买列入政府采购自主创新产品目录中的生物产品。

(二十二) 实施税收优惠政策。生物企业为开发新技术、新工艺、新产品发生的研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，在按照规定据实扣除的基础上，再按照研发费用的50%加计扣除；形成无形资产的，按照无形资产成本的150%摊销。对被认定为高新技术企业的生物企业，按照税法规定减按15%的税率征收企业所得税。对国家需要重点扶持和鼓励发展的生物农业、生物医药、生物能源、生物基材料等生产企业，进一步完善相关税收政策。

#### 七、积极拓宽融资渠道

(二十三) 引导社会资金投向生物产业。鼓励设立、发展生物技术创新投资机构 and 产业投资基金，鼓励、引导金融机构支持生物产业发展，支持信用担保机构对生物企业提供贷款担保。支持金融机构创新信贷品种，改进金融服务，对符合条件的生物产业发展项目、生物产业基地基础设施提供信贷支持。积极探索利用贴息、小额贷款等方式，加大有效信贷投入。

(二十四) 支持生物企业利用资本市场融资。积极支持符合条件的中小生物企业在中小企业板和创业板上市，鼓励符合条件的生物企业在境内外上市筹资。开展生物产业基地内具备条件的生物企业进入证券公司代办系统进行股份转让试点，推进未上市生物企业股权的流通，拓宽创业投资退出渠道。支持符合条件的生物企业发行企业债券、公司债券、短期融资券和中期票据等，开展生物产业基地内企业联合发行企业债券

试点。

#### 八、创造良好市场环境

(二十五) 培育生物产品市场。扩大医疗保险覆盖范围，规范药品政府采购方式，发展商业健康保险，积极拓展生物医药应用范围。对拥有自主知识产权的生物药品，按照国家有关程序进行评审，符合条件的纳入医疗保险目录。鼓励推广使用农林业良种、生物农药、生物肥料、生物饲料及饲料添加剂、完全可降解生物薄膜等。稳步推进非粮燃料乙醇应用试点，有序开展生物柴油应用试点。规范生物产品市场秩序，依法查处制假售假、商业欺诈等行为。督促指导生物企业加强环境保护，确保污染物排放达标。

(二十六) 完善生物产品市场准入政策。按照生物安全审查、评价、认证认可和监管要求，积极推进转基因农产品技术研发与产业化。对生物能源生产、销售依法实行市场准入制度，由国务院有关部门制定完善相关准入条件。进一步加强生物检测实验室的资质认定工作，切实提高实验室检测能力和管理水平。依法完善生物药品审批制度。对涉及国家安全、人体健康安全、动植物安全、环境保护的生物产品和技术，由国务院有关部门依法实施市场准入制度。制定生物产品进出口管理办法，规范生物产品进出口秩序。

(二十七) 加强知识产权的保护。完善生物技术知识产权保护机制，加强生物技术知识产权执法队伍建设，加大对知识产权侵权的惩处力度，依法保障知识产权所有者的权益。

#### 九、强化生物遗传资源保护和生物安全监管

(二十八) 加强生物遗传资源保护。建立健全生物遗传资源保护法律法规体系，建立和完善生物遗传资源获取与惠益分享制度。建立生物遗传资源信息系统，开展生物遗传资源调查、评价。加强人类遗传资源库和物种种质资源库(圃)及保护场(区)、原生境保护点、试验基地、管理体系建设。组织实施野生动植物种质资源保护工程，收集和保护濒危稀缺等重要生物资源。建立健全生物遗传资源出入境查验体系，加强对生物遗传资源出入境的监管。

(二十九) 加强生物安全管理。认真履行生物安全有关国际公约，依据有关法律法规健全生物安全特别是转基因生物安全技术标准、安全评价、检测监测和监督管理体系，提高安全监管能力。加强防范外来有害生物入侵的防御体系建设，完善进境生物安全防范体系，防范转基因生

物、微生物菌剂非法越境转移和无意越境转移。依法限制或禁止影响国家安全或公共利益的技术和产品进出口。建立健全生物安全风险分析和信息交换机制，强化风险预警和应急反应机制，提高防范与应对外来有害生物入侵、生物恐怖袭击的能力。加强实验室生物安全监督管理，健全实验室生物安全体系，保护实验室工作人员和公众安全。

(三十) 加强生命科学、生物技术知识和有关法律法规的宣传普及工作。引导社会公众树立正确的生物安全意识，营造发展生物产业的良好社会环境。

(三十一) 加强生物研究伦理审查。积极开展生物伦理研究，遵循国际通行的生物伦理规

范，建立健全医学、农业等领域生命科学研究伦理审查、监督制度。

#### 十、加强组织领导

(三十二) 建立健全工作机制。建立国家促进生物产业发展部际协调机制，统筹协调生物产业发展的重大问题。成立国家生物产业发展专家咨询委员会，对产业发展重大问题开展咨询研究。积极发挥行业协会桥梁和纽带作用，推动国际交流与合作，强化行业自律。

(三十三) 本政策自发布之日起实施。国务院有关部门要依据本政策制定配套政策措施，各省、自治区、直辖市人民政府要结合本地实际，制定具体方案并抓好落实。

## 国务院办公厅关于进一步 推进三北防护林体系建设的意见

国办发〔2009〕52号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

1978年，党中央、国务院从中华民族生存与发展的战略高度，作出了建设西北、华北、东北防护林体系（以下称三北工程）的重大决策，开创了我国生态工程建设的先河。为贯彻落实党的十七届三中全会和中央林业工作会议精神，进一步推进三北工程建设，努力开创生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，经国务院同意，现提出如下意见：

### 一、充分认识进一步推进三北工程建设的重要意义

(一) 三北工程建设成就举世瞩目。经过 30 多年的建设，三北工程取得了重大阶段性成果，工程区森林覆盖率由 5.05% 提高到 10.51%，治理沙化土地 27.8 万平方公里，控制水土流失面积 38.6 万平方公里，改善了生态环境，提高了土地承载力，促进了粮食稳产高产，开辟了农民

增收新渠道，为促进区域经济社会可持续发展做出了突出贡献。

(二) 三北地区生态形势依然严峻。三北地区是我国沙化和水土流失最严重的地区，区域内沙化土地面积占全国沙化土地面积的 85%，水土流失面积占全国水土流失面积的 67%。目前，这一地区森林覆盖率远低于全国平均水平，风沙、干旱等生态灾害发生频繁，生态环境仍然十分脆弱，不仅威胁我国的生态安全，而且制约经济社会发展。

(三) 加快三北工程建设意义重大。三北地区是我国生态治理最重要、最紧迫、最艰巨的地区之一。进一步加快三北工程建设，是贯彻落实科学发展观，建设生态文明建设的重要举措；是改善三北地区乃至全国生态环境，拓展中华民族生存和发展空间的战略选择；是增强应对全球气候变化能力，增强森林碳汇功能的重要载体；是提高农业生产能力，增加农民收入的有效途径。



## 二、明确指导思想、基本原则和目标任务

(四) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照发展现代林业、建设生态文明、促进科学发展的总体要求,遵循自然规律、经济规律和社会发展规律,围绕防沙治沙和水土保持两大任务,大力保护和扩大林草植被,建立和巩固国土生态安全体系,促进人居环境和生态状况不断改善,为区域经济社会协调发展奠定良好的生态基础。

(五) 基本原则。坚持生态效益优先,生态效益、经济效益与社会效益相结合;坚持统筹规划、突出重点、分步实施,全面推进与重点治理相结合;坚持科技兴林、因地制宜、因害设防,自然修复与人工治理相结合;坚持深化改革、创新机制,国家投入与社会参与、政府主导与市场调节相结合;坚持依法治林,加强现有森林资源保护,实行保护与建设相结合。

(六) 目标任务。力争到2020年,使三北地区森林覆盖率达到12%,沙化土地扩展趋势得到基本遏制,水土流失得到有效控制,建成一批区域性防护林体系。到2050年,森林覆盖率达到并稳定在15%左右,努力实现三北地区生态状况的根本好转。

## 三、进一步优化工程建设布局

(七) 编制分期规划并落实任务。根据三北工程总体规划和社会经济发展需要,国务院林业主管部门要会同有关部门组织编制好分期规划。有关地方各级人民政府要将分期规划纳入本级政府国民经济和社会发展规划,认真做好规划的组织实施工作,切实将规划任务落实到建设单位,并定期对规划实施情况进行检查、评估,确保规划任务按期完成,取得实效。

(八) 合理布局防护林体系建设。要根据三北工程总体规划,统筹兼顾与其他生态建设工程的关系,科学安排三北工程建设,确保目标统一,形成合力,取得最大成效。按照不同区域功能定位,科学治理,整体推进。在风沙区,以治理沙化土地为重点,通过大力开展造林、封育等措施进行全面治理,适度开发利用沙区资源,建成乔灌草相结合的防风固沙防护林体系;在西北荒漠区,以保护天然荒漠植被为重点,采取以封育保

护为主的措施,加强以典型荒漠生态系统为主的自然保护区建设,切实保护好自然生态,建成以沙生灌木为主的荒漠绿洲防护林体系;在黄土高原丘陵沟壑区,以小流域治理为重点,积极发展以干鲜果品为主的水土保持兼用林,建成生态经济型防护林体系;在东北、华北平原农区,以改善农业生产条件为重点,坚持建设、改造、提高相结合,建成网带片相结合的高效农业防护林体系。

(九) 加快重点区域治理。集中力量抓好科尔沁沙地、毛乌素沙地、呼伦贝尔沙地、新疆绿洲外围和河西走廊的防沙治沙。加大黄河流域、辽河流域、松花江嫩江流域、石羊河流域、黑河流域、塔里木河流域等重点地区的水土流失治理和湿地保护力度。强化阴山—狼山沿线、阿拉善高原、祁连山地区、柴达木盆地、准噶尔盆地等江河源头和风沙源的治理措施,依法划定封禁保护区,从源头上控制风沙和水土流失危害。

## 四、强化科学营造和依法管护

(十) 优化营造林结构。要因地制宜,科学配置林种树种,不断提高工程建设成效,建立以森林植被为主体、林草结合的生态系统。实行乔灌草结合,在干旱地区以灌草为主;实行封育、飞播和人工造林结合,加大封山(沙)育林育草比重;实行多林种结合,发展生态经济兼用林;实行多树种结合,以乡土树种为主,营造混交林。加强森林经营,加大中幼林抚育力度,有计划地开展农田防护林和低效林更新改造。加强森林防火和林业有害生物防治,提高森林健康水平。

(十一) 加大科技推广和服务力度。工程建设要安排一定比例资金用于科技支撑。针对工程建设难点和重点,加强防护林技术研发和集成,开展干旱沙地、瘠薄丘陵等困难立地植被建设技术的集成创新,突破技术瓶颈。加大先进适用技术和治理模式的示范推广力度,工程建设要与林业技术推广同步设计、同步实施、同步验收。全方位开展规划设计、技术指导、科技培训等服务,加强种苗基础设施建设,提高良种壮苗使用率,保证工程建设质量。

(十二) 加强保护和利用管理。坚持依法治林,严厉打击乱砍滥伐、乱捕滥猎、毁林开垦、

非法占用林地等违法行为，巩固工程建设成果。在有效保护森林资源和生态环境基础上，积极开展林药间作和林草间作，营造特色林果基地、灌草饲料林基地、能源林基地，发展林下经济和花卉、森林旅游等优势特色产业，加快推进农业生产方式转变，增加农牧民收入。

(十三) 科学开展工程效益监测和评价。充分运用现代科技手段，建立三北工程区森林资源和建设情况动态监测与效益评价系统。国务院林业主管部门要定期组织对工程区森林资源状况和工程建设情况进行监测和评价，及时公布评价结果，作为考核各地工程建设情况和安排投资的依据。县级以上地方人民政府林业主管部门负责开展本区域森林资源和工程建设效益监测评价工作，根据监测和评价结果，充实和完善建设内容，改进和强化管理措施。

### 五、加大政策扶持力度

(十四) 完善投入机制。加大工程建设投资规模，完善投资标准和投资结构，建立政府投入、社会参与的多元化长效投入机制。逐步加大中央投入力度，重点保证并优先安排重点治理项目建设。积极探索直接收购各种社会主体营造的非国有公益林。有关地方各级政府对三北工程建设要给予支持和投资保障，将森林防火、林业有害生物防治等方面的基础设施纳入各级政府基本建设规划。各有关部门在实施农业综合开发、农田水利基本建设、小流域综合治理、绿色通道建设和国土资源整治等项目时，要统筹考虑防护林建设。鼓励社会投资、捐赠赞助、森林认养和冠名、国际合作等形式，投入工程建设。

(十五) 创新建设机制。建立宏观调控和市场配置相结合的充满活力、协调有序、互为补充的建设机制。充分发挥国家在政策法规、组织管理、协调服务、规划设计、督导检查等方面的主导作用。积极推进集体林权制度改革，赋予农民更加充分而有保障的林地承包经营权，依法登记核发林权证，保持土地承包关系长期稳定，放活经营权，落实处置权，保障收益权，激活发展动力，充分发挥农民群众在造林、经营、管护等工程建设各环节的主体作用。充分发挥专业造林队伍在标准化、规模化、集约化、规范化建设方面

的骨干作用，重点建设项目逐步推行专业化造林。充分发挥社会的推动作用，采取入股、合作、承包等形式，鼓励、吸引不同经济成分依法参加防护林建设。

(十六) 建立金融扶持机制。加大政策性金融对沙产业开发、山区综合开发、林业资源开发等经营活动的中长期信贷支持，林业贷款期限最长可为10年。多方面拓宽林业融资渠道，探索开发适合林业特点的信贷产品和服务方式，拓宽林业信贷担保物范围，推进林业信贷担保方式创新。金融机构要在防范风险的前提下，加大对林农小额信贷和联保贷款的扶持力度，林权抵押贷款利率一般应低于信用贷款利率；小额林农贷款，借款人实际承担利率原则上不超过人民银行规定的同期限贷款基准利率的1.3倍。

(十七) 落实生态补偿机制。按照森林分类经营的原则，工程建设区营造的生态公益林，符合条件的，分别纳入中央和地方森林生态效益补偿范围。严格治理责任，在工程建设区从事矿产资源开发和利用活动的经济主体，要负责进行生态的修复和建设。

### 六、切实加强组织领导

(十八) 加强对工程建设的组织领导。有关地方各级人民政府要把三北工程建设纳入重要议事日程，实行行政领导负责制。各有关部门要按照职能分工，各负其责，加强协调，密切配合，齐心协力搞好工程建设。有关各级林业主管部门要强化组织管理、监督指导、协调服务，加强队伍建设，制定完善工程建设标准、管理办法和技术规程，依法推进工程建设。积极开展国际合作与交流。

(十九) 动员社会力量参与工程建设。大力宣传三北工程在改善生态环境、建设生态文明、构建和谐社会中的重要作用，提高全社会的生态环保意识。充分发挥人民解放军、武警部队、民兵以及工会、共青团、妇联和其他社会团体在三北工程建设中的重要作用，调动各方面积极性，形成三北工程建设的强大合力。

中华人民共和国国务院办公厅

二〇〇九年八月十五日

# 国务院办公厅关于应对国际金融危机 保持西部地区经济平稳较快发展的意见

国办发〔2009〕55号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

今年以来，西部地区按照党中央、国务院的统一部署，全面落实应对国际金融危机的一揽子计划和相关政策措施，各项工作取得积极成效，经济企稳向好的势头日趋明显。但西部地区经济总量小，产品处于产业链低端，生产方式比较粗放，自我调整能力弱，目前经济回升的基础还不稳定、不巩固、不平衡。有效应对国际金融危机的冲击，保持西部地区经济平稳较快发展的良好势头，是坚定不移地深入推进西部大开发的客观需要，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，对于扩大国内需求、挖掘发展潜力、拓展回旋空间，促进全国区域协调发展具有重要的战略意义。西部地区要坚定信心，抓住国家扩大内需的机遇，更加注重推进结构调整，更加注重保障和改善民生，更加注重深化改革开放，化解国际金融危机影响，继续保持经济平稳较快发展。经国务院同意，现提出以下意见：

## 一、加强基础设施建设，打牢长远发展基础

扩大铁路网规模。加强西部铁路客运专线、区际通道和“三西”煤运通道建设。强化既有线路扩能改造，加快神朔线扩能改造和兰渝、南广、贵广、太中银等一批重点铁路建设。开工建设西安至宝鸡客运专线、西安至安康铁路增建二线等。

加快干线公路网和水运基础设施建设。推进银川至武汉、西安至合肥等8条西部开发干线公路建设。开工建设连霍高速安西至星星峡段、库

尔勒至西宁西部通道敦煌至当金山口段等重点公路。加强西部地区国省道改造，继续实施西部地区乡村“畅通工程”和“通达工程”，重点解决乡镇、行政村通公路和乡镇通沥青（水泥）路问题。继续开展农村乡镇客运站、农村公路渡口码头改造和渡改桥等专项建设。进一步推进长江黄金水道、北部湾沿海港口等水运基础设施建设。

加快枢纽机场和支线机场建设。加快推进西安、成都、重庆等区域枢纽机场改扩建，以及阿尔山、固原、吐鲁番等支线机场建设。完善干线机场功能，新开工建设一批支线机场，积极促进支线航空发展。

大力推进实施重点水利工程。继续推进病险水库除险加固和防洪工程建设，支持“润滇”、“泽渝”、“兴蜀”、“滋黔”等水源工程建设。加大四川都江堰、宁夏青铜峡、内蒙古河套等大型灌区续建配套与节水改造力度。开工建设四川亭子口、内蒙古海勃湾、西藏旁多等水利枢纽工程。

推进能源基础设施建设。加快西气东输二线、骨架电网、农村电网改造等重点基础设施项目建设，完善西电东送电网。推进宁东等大型煤电基地建设，尽快竣工投产发挥效益。

加强城镇、信息等基础设施建设。加快重庆、成都、西安等西部中心城市轨道交通建设。加快推进城镇污水、垃圾处理设施建设。做好电信基础设施共建共享，大力推进第三代移动通信网络建设。推动西部地区统一电子政务网络建设。

做好重点项目储备和前期工作。抓紧做好中

亚、泛亚、南亚等国际运输通道规划研究。加快国家高速公路、西安—成都和重庆—贵阳—南宁等铁路通道以及中国至周边国家（地区）铁路通道前期工作步伐。推进陆上能源资源战略安全大通道建设。开展引汉济渭、重庆观景口、新疆布尔津河西水东引一期工程、卡拉贝利水利枢纽工程等项目前期工作。

## 二、加大环境保护和生态建设力度，促进建设资源节约型和环境友好型社会

巩固退耕还林、退牧还草成果。组织实施好巩固退耕还林成果规划，落实基本口粮田、农村能源、生态移民、后续产业发展、补植补造和退耕农户培训等各项措施，解决退耕农户当前困难和长远生计问题。做好荒山荒地造林工作。完善退牧还草政策，加快实施退牧还草工程，扩大实施范围，加强人工饲草地、牧区水利和棚圈建设，以建促退推动草畜平衡和舍饲圈养。

继续推进重点生态工程建设。扎实推进三北防护林、京津风沙源治理、天然林保护、青海“三江源”自然保护区建设、甘肃石羊河流域综合治理、甘肃甘南黄河重要水源补给区生态保护与建设等重点工程。抓好黑河、塔里木河流域综合治理，推动黄河、长江中上游水土保持和黄土高原淤地坝建设。加快编制祁连山水源涵养区、青藏高原东南缘生态环境保护与建设规划。加大云南迪庆两江流域生态保护力度。推进石漠化水土流失治理。

强化环境综合治理。加大丹江口库区及上游、三峡库区、黄河中上游、滇池等重点流域、区域水污染防治力度，继续开展排污权有偿使用和交易试点。做好环境监测，加强农村环境综合治理和工业污染治理。深化第二批国家循环经济示范试点，支持建设一批循环经济重点项目，全面推行清洁生产，加快淘汰和关闭浪费资源、污染严重和不具备安全生产条件的企业。加强地质灾害防治，积极推进矿山地质环境恢复治理和重点地区土地开发与复垦。推进灾区建筑废弃物等资源化。

## 三、调整产业结构，转变经济发展方式

加快发展特色农业。积极改造中低产田，大力发展旱作农业、节水农业。启动坡耕地水土流失综合治理工程，建设一批高标准基本农田。加强四川成都平原、陕西关中平原、内蒙古河套地区、宁夏沿黄地区、甘肃河西走廊等粮食生产能力建设。积极推进优质棉、糖料、油料、烟叶、水果、花卉、茶叶、蚕桑、马铃薯、畜产品、中药材、天然橡胶等生产基地建设，建成一批农产品加工示范基地，培育一批带动力强的龙头企业。支持陕西杨凌农业高新技术产业示范区、甘肃天水航天育种示范区和广西、云南亚热带农业示范区建设。扶持优质农产品生产基地建设和农业产业化龙头企业发展，提高产业化水平，加强农业农村先进实用技术转化应用和科技服务。

推进工业优化升级。组织实施和认真落实国家重点产业调整和振兴规划。积极发展技术引领型产业，提高航天航空、现代装备制造、电子信息、国防科技、新能源、新材料等产业发展规模和水平，推动陕西阎良民用航空、甘肃金昌新材料、四川成都生物、德阳重大装备制造等高新技术产业基地建设。优化发展资源利用型产业，促进能源化工及矿产资源加工业集约发展，提高资源综合利用水平。建成新疆独山子石化1000万吨炼油、100万吨乙烯项目，加快长庆、涩北等一批重点油气产能建设。逐步建设鄂尔多斯、塔里木、准噶尔、柴达木、四川盆地石油天然气的开发、综合利用和外输基地。进一步加大企业技术改造步伐，提升技术水平和产品竞争力。

提升自主创新能力。加强在西部地区部署国家科技基础设施，继续建设一批国家级重点实验室、工程技术研究中心。支持科研院所、企业承担国家重大科技专项，围绕西部地区面临的共性问题开展科技攻关。继续保持和加大对西部高新区的政策支持力度，扶持科技型中小企业发展。发挥国防工业科技优势，鼓励军民结合、军地结合，支持绵阳科技城发展。

提升现代服务业发展水平。加强旅游基础设施建设，完善旅游区基础设施，积极发展生态旅游、乡村民俗旅游，培育和开发一批精品旅

游景区线路。继续推进“农产品批发市场升级改造”、“万村千乡市场工程”、“双百市场工程”及农村商务信息服务工程。积极培育电子商务服务业,着力发展文化、会展、创意等现代服务业,加快发展服务外包。加大地方金融资源整合力度,大力完善地方法人银行机构的公司治理,鼓励股份制商业银行和外资银行到西部地区设立分支机构。完善中小企业融资担保体系,推动村镇银行等农村新型金融机构发展,扩大西部地区农村小额贷款覆盖面。

引导产业有序转移。发挥东部地区资金、技术、人才、管理优势和西部地区资源、市场、劳动力优势,引导东部地区产业向西部地区梯度转移。依托交通干线、枢纽,选择一批具备一定基础条件的城市开展承接东部地区产业转移试点,推动建立承接产业转移的示范园区和东西部地区互动产业合作示范园区。严把产业政策关、环境保护关和资源集约利用关,防止落后产能向西部地区转移。研究制定中西部地区承接产业转移的具体政策。国家审批、核准的重大产业项目优先在西部地区布局。

#### 四、加强民生工程建设,促进社会和谐

加快保障性安居工程建设。加快城市廉租住房建设,加大国有林区(场)、垦区、矿区棚户区、城市棚户区以及中央下放地方煤矿棚户区的改造力度。扩大游牧民定居工程和农村危房改造试点范围,加快完成边境一线地区茅草房、危房改造。推进边远地区乡镇教师、医务人员周转房建设。

改善农村生产生活条件。增加农村基础设施投入,逐步取消公益性建设项目县及县以下资金配套。力争用2—3年时间,基本解决西部地区农村人口饮水安全问题。到2010年基本实现乡镇通沥青(水泥)路、建制村通公路。加快发展小水电代燃料及农村沼气。完善农产品市场体系,支持西部地区大宗农副产品批发市场、集贸市场等流通基础设施建设,推动连锁经营向农村延伸。建立农村客运政策性补贴制度。

加大扶贫开发力度。继续增加扶贫资金投入

人,落实对低收入人口全面实施扶贫政策的措施。加大整村推进力度,提升产业化扶贫水平,积极稳妥地推进移民扶贫工作,提高农村贫困人口自我发展能力。优先支持革命老区、民族地区、边疆地区扶贫开发,加大对特殊类型贫困地区扶持力度。制定农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接办法。

做好农民创业就业工作。在总结四川南充、甘孜和甘肃甘南等地试点工作经验的基础上,选择部分条件成熟的县(市),扩大农民创业促进工程试点范围。加强农村劳动力转移就业服务和职业技能培训体系建设,继续实施农村劳动力技能就业计划、农村劳动力转移培训阳光工程、星火科技培训、雨露培训计划。引导农民有序外出就业,鼓励农民就地就近就业,扶持农民工返乡创业,提高非农收入。

#### 五、加快社会事业发展,提高基本公共服务水平

优先发展教育。进一步普及巩固九年义务教育,继续支持并尽快完成西部地区剩余42个县的“两基”攻坚任务。争取3年内基本解决农村“普九”债务问题。支持民族地区“双语”教育。继续实施农村初中校舍改造工程和中小学校舍安全工程,加大危房改造和农村寄宿制学校建设力度。加快发展农村中等职业教育,改善办学条件,加强基础能力建设,逐步实行中等职业教育免费。基本实现每个地级市和30万人口以上的县有1所独立设置的特殊教育学校。继续支持高等教育发展,逐步提高西部高等教育资源短缺地区的高考录取率。

提高基本医疗卫生服务水平。积极推进医疗卫生体制改革,优化区域卫生规划,加强公共卫生服务体系建设,在县医院标准化等医疗卫生专项建设经费中给予西部地区更大倾斜。大力发展中医药和民族医药。巩固和发展新型农村合作医疗,扩大参合农民受益面,提高受益程度。加强重大疾病、地方病预防控制和突发公共卫生事件处置等工作。加快妇幼卫生、基层计划生育服务体系,稳定低生育水平,扩大少生快富工程

实施范围。

完善基层公共文化服务体系。加快广播电视村村通、乡镇综合文化站、西新工程第四期、全国文化信息资源共享、流动舞台车和农村电影放映等工程建设，提高县级文化馆、图书馆等级标准。做好西部地区自然遗产、非物质文化遗产和大遗址保护，加强重点文物保护工程等建设。加强抢救性文物、历史文化名城名镇名村等保护工作。继续实施农民体育健身工程。

提高就业和社会保障水平。落实促进高校毕业生、农民工和困难群体就业的政策，努力提高就业水平。进一步扩大各项社会保险覆盖范围，加强基本养老保险体系建设，启动新型农村社会养老保险试点，全面建立被征地农民社会保障制度，实行先保后征。提高优抚对象抚恤补助标准，适当提高城市低保标准和补助水平。

加大人才开发力度。进一步完善西部地区人才开发政策措施，建立健全吸引人才、留住人才、用好人才的体制机制。采取多种形式，积极培养一批农村实用人才、专业人才和高层次人才等西部开发急需的各类人才。鼓励和支持设立不同层次、多种形式的西部人才开发资金渠道。积极引进智力，大力吸引海内外高层次人才到西部地区创业。增加中央财政资金投入，对长期坚持在基层工作的教师、医务人员给予奖励，对符合国家有关政策的支援西部边远贫困地区的教师、医务人员给予资助。完善干部交流机制，引导人才向西部地区流动，鼓励社会志愿者到西部基层服务。

## 六、统筹区域发展，积极培育经济增长极

推动重点经济区率先发展。积极推进成渝、关中—天水、广西北部湾等重点经济区成为引领和带动西部大开发的战略高地。加快重庆、成都统筹城乡综合配套改革步伐，推动关中—天水经济区率先构建创新型区域，支持西安建设统筹科技资源改革示范基地。推动广西北部湾地区开发开放，加快国家高新技术产业带建设。积极推进广西钦州、重庆两路寸滩保税港区建设。研究设立西安陆港型综合保税区的可行性。开展成渝经济区、陕甘宁革命老区、内蒙古呼包鄂、新疆天

山北坡等重点地区发展规划编制工作。积极推进跨区域城市一体化建设，加快成渝城乡一体化以及西安—咸阳、乌鲁木齐—昌吉等城市一体化进程，引导各类要素跨区域合理流动。

引导资源富集区可持续发展。抓紧在青海柴达木、内蒙古鄂尔多斯、四川攀枝花、新疆准噶尔、贵州六盘水等资源富集区开展循环经济区试点，推进资源有序开发。加大矿产资源勘探力度，形成一批能源、矿产资源重要接替区。加快甘肃白银、宁夏石嘴山、云南个旧、陕西铜川、重庆万盛区等资源枯竭城市转型。研究制定资源富集区可持续发展指导意见。

加快少数民族地区和革命老区发展。认真落实党中央、国务院关于支持西藏、新疆、宁夏以及青海等省藏区经济社会发展的政策措施。加大对贵州南部、广西北部、云南东部以及新疆南疆三地州、武陵山区、川北地区、甘南地区等集中连片特困民族地区发展的支持力度，探索开发模式。支持发达地区与少数民族地区开展劳务输出对口支援工作。加大对人口较少民族地区发展的扶持力度，扶持一批特困人口集中的民族自治县发展县域经济。进一步推进兴边富民行动计划，组织编制边境地区开发开放规划。增强革命老区自我发展能力，重点解决好革命老区的交通、水利、教育、卫生等突出问题，鼓励依托能源、矿产、农业、红色旅游等优势，发展特色优势产业。开展《陕甘宁革命老区振兴规划》编制前期工作。

推动重点边境城镇跨越式发展。加快重点边境口岸城镇建设步伐，完善边境经济合作区功能，扩大边境互市贸易规模，提高出口加工水平。积极推动广西东兴、云南瑞丽、新疆伊宁、内蒙古满洲里进一步扩大开放，加强与周边国家和地区的资源能源开发利用合作，建成沿边开放的桥头堡。

## 七、深化改革开放，构建对内对外开放新格局

推进体制机制改革。切实转变政府职能，减少和规范行政审批，提高行政效率。强化社会公共管理和服务，构建责任型政府和服务型政府。

2009.19.

加快非公有制经济发展,优化发展环境,提高其在国民经济中的比重。加快国有经济布局和结构调整,深化国有企业改革,积极培育大企业、大集团。加快推进资源税改革,进一步完善矿产资源补偿费中央与地方的分配关系。研究建立生态补偿机制,先期在青海“三江源”等大江大河源头区、生态位置极为重要的区域开展生态补偿试点,建立国家生态保护综合试验区。进一步完善西部大开发长期稳定的资金渠道。

加强东中西部地区互动。坚持政府推动、市场运作、机制创新、互利共赢的原则,鼓励东中部地区设立各类区域合作专项资金,促进各类生产要素合理流动。推动东西部地区共建长期稳定的能源及矿产资源开发基地。建立和完善各类跨行政区的区域经济协作组织和行业性组织。继续建设好东西部合作与投资贸易洽谈会、西部国际博览会等东西部地区互动平台。积极推动东部发达地区对口帮扶西部贫困地区工作。加快建立健全区域协调互动机制,形成东中西部地区协调互动、相互促进、共同发展的新格局。

开展对外经济交流与合作。加大引进国际产业资本和金融资本力度,提高西部地区利用外资的质量和水平,支持国际资本通过创业投资基金、股权投资基金投资符合国家政策导向的重点项目和企业。实施“走出去”战略,引导、鼓励和支持西部地区企业积极参与对外投资、对外承包工程和对外劳务合作。充分利用国际区域合作组织的平台作用,广泛参与大湄公河次区域经济合作和中亚区域经济合作。建立中亚投资经贸合作示范中心,加快霍尔果斯国际合作中心、凭祥综合保税区建设。大力发展边境贸易,积极探索边境地区开发和对外开放的新模式。

#### 八、加快地震灾区灾后重建,全面完成规划任务

全面推进民生工程恢复重建。实施好《汶川地震灾后恢复重建总体规划》。优先保障灾区群众的住房建设,2009年底基本完成农村居民住房重建任务,全面启动城镇住房重建工作。抓好学校、医院等公共服务设施的恢复重建。重视青海省人民政府公报

解决边远贫困地区群众的困难。

加快基础设施和产业恢复重建。优先安排干线公路、农村公路、县乡公路客运站、通信、电网和供电设施等建设,积极推进农村饮水和新建城镇水源工程建设。加强地质灾害防治和生态修复,做好受损堤防、水库的除险加固和堰塞湖治理,确保汛期防洪安全。结合群众就业推进产业重建,加快农业生产设施和农产品市场恢复,促进旅游业振兴。

加强综合协调。完善综合协调机制,切实解决灾后恢复重建工作中的重大问题。加强督促检查,落实财税、金融、土地、环保、产业等方面政策。统筹用好政府投入、对口支援、社会募集、国外优惠紧急贷款、企业自筹等资金,提高资金使用效益,确保工程质量。完善对口支援实施方案,做好项目、资金、物资等衔接工作。完成灾后恢复重建总体规划中期评估,根据实际及时调整、充实和完善,开展灾区长期稳定发展规划研究。

#### 九、加大投入力度,落实组织保障

继续加大政策支持力度。中央资金投入要继续向西部地区倾斜,逐步增加对西部地区一般性转移支付和专项转移支付。中央扩大内需新增投资继续向西部地区倾斜,重点投向西部地区民生工程、基础设施、生态环境和灾后恢复重建等领域,增加投资规模,优化投资结构,促进西部地区经济社会平稳较快发展。充分发挥中央和地方两个积极性,通过政府投入带动银行贷款和社会投资,引导民间资本投向符合国家产业政策的项目。

狠抓政策和工作落实。国务院西部地区开发领导小组各成员单位要结合实际,按照职能分工,切实落实好各项任务。发展改革委要积极做好综合协调,完善西部大开发的政策措施,研究解决西部大开发的重大问题,推动西部地区经济社会平稳较快发展。

中华人民共和国国务院办公厅

二〇〇九年九月三十日

# 国务院 办公厅

## 转发财政部关于加快发展我国注册 会计师行业若干意见的通知

国办发〔2009〕56号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部《关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

建立和完善社会主义市场经济体制，促进我国经济社会持续健康发展，需要大力发展会计、审计等经济鉴证类中介行业。加快发展我国注册会计师行业，对于提高经济发展质量，维护国家经济信息安全具有重要意义。各地区、各部门要高度重视、加强领导，密切配合、落实责任，根据若干意见提出的要求，创新体制机制，完善政策措施，优化发展环境，加强行业监管，提高自律水平，引导和促进我国注册会计师行业又好又快发展。

中华人民共和国国务院办公厅  
二〇〇九年十月三日

## 关于加快发展我国注册会计 师行业的若干意见

财 政 部

注册会计师行业是运用专业特长，对企事业单位会计信息进行鉴证，并提供会计、税务、管理咨询等商务服务的中介行业。改革开放以来，我国注册会计师行业经过恢复重建和不断发展，取得了显著成绩。目前，会计师事务所超过7400家，执业注册会计师超过8.5万人，从业人员近30万人，注册会计师执业范围和服务对象日益拓展，执业能力和行业监管水平稳步提高，相关法律制度体系基本健全，社会影响力和

国际话语权逐步增强，注册会计师行业已经成为促进经济社会健康发展不可或缺的力量。但是，由于起步较晚、基础薄弱等多种原因，我国注册会计师行业的整体水平与经济社会发展要求和全球会计行业发展水平还有较大差距。为加快我国注册会计师行业健康发展，现提出以下意见：

### 一、充分认识加快发展注册会计师行业的重要意义

(一) 加快发展注册会计师行业，是建立和



2009.19.

完善社会主义市场经济体制的必然要求。注册会计师行业服务领域已从传统的会计审计向管理咨询、内部控制、资信调查、投资决策等领域延伸,规模较大的会计师事务所汇聚了会计、审计、金融、税务、法律、财务管理、风险控制、战略规划等方面的专家,在提高经济信息质量、引导资源合理配置、优化企业治理结构、维护市场经济秩序和社会公众利益等方面发挥着重要作用。

(二) 加快发展注册会计师行业,是贯彻中央“走出去”战略的重要举措。会计是国际通用的商业语言,企业跨国经营、资本跨境流动离不开注册会计师行业的专业支持。注册会计师行业为我国企业进入国际市场提供会计、税务、管理咨询等综合性服务,有助于我国企业在经营管理上与国际接轨,在更高层次和更广领域内参与国际竞争。

(三) 加快发展注册会计师行业,是应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的迫切需要。当前,我国应对国际金融危机取得了明显成效,经济运行正处在企稳回升的关键时期。注册会计师行业作为经济工作的基础和社会审计监督体系的重要力量,充分发挥其在保增长、调结构中的作用,有助于落实国家重大宏观经济政策,确保投资安全和投资效益,为建立经济运行风险防范机制提供强有力的专业支持。

## 二、加快发展注册会计师行业的指导思想、基本原则和主要目标

### (一) 指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面总结行业发展经验,针对当前困扰行业发展的突出问题,着力从体制机制上深化改革、开拓创新,加强行业监管,推动诚信建设和组织建设,通过必要的扶持政策和鼓励措施,引导会计师事务所协调发展和走向国际,不断扩大执业领域和执业范围,全面提升执业质量和服务能力,大力改善执业环境和内部治理,促进注册会计师行业又好又快发展。

### (二) 基本原则。

一是坚持解放思想、开拓创新。要立足我国国情,借鉴国际经验,在遵循法制要求和市场规则的前提下,大力支持会计师事务所改革创新,积极探索加快行业发展的多种模式、途径和方法,鼓励优化组合、兼并重组、强强联合,促进

行业走跨越式发展道路。

二是坚持科学发展、规范管理。要以科学发展观指导行业发展,形成大型、中型和小型会计师事务所执业领域各有侧重、市场定位各有特色、服务对象各有倾斜、地域分布较为合理,不同规模的会计师事务所有序竞争、接续发展的格局。同时,强化政府行政管理和监督,充分发挥行业协会的服务、协调和行业自律管理作用,健全会计师事务所组织形式、治理机制和行业制度,确保行业健康发展。

三是坚持诚信为本、质量第一。要始终把诚信建设作为行业发展的生命线,以维护社会公众利益为宗旨,以职业道德建设为核心,坚守独立、客观、公正的职业立场,全面提升行业的诚信度和公信力,使注册会计师行业成为受社会尊重和信赖的专业服务行业。

### (三) 主要目标。

力争通过 5 年左右的时间,努力实现以下主要发展目标:

——会计师事务所的规模结构优化合理。重点扶持 10 家左右具有核心竞争力、能够跨国经营并提供综合服务的大型会计师事务所。积极促进中型会计师事务所健康发展,努力形成 200 家左右能够为大中型企事业单位及上市公司提供高质量服务、管理规范的中型会计师事务所。科学引导小型会计师事务所规范有序发展。

——会计师事务所执业领域大幅度拓展。认真落实《中华人民共和国公司法》“公司应当在每一会计年度终了时编制财务会计报告,并依法经会计师事务所审计”的规定,确保公司依法接受注册会计师审计。同时,将医院等医疗卫生机构、大中专院校以及基金会等非营利组织的财务报表纳入注册会计师审计范围。在巩固财务会计报告审计、资本验证、涉税鉴证等业务的基础上,积极向企事业单位内部控制、管理咨询、并购重组、资信调查、专项审计、业绩评价、司法鉴定、投资决策、政府购买服务等相关业务领域延伸,推动大型会计师事务所业务转变和升级,加速向高端型、高附加值、国际化业务发展。

——会计师事务所执业环境显著改善。切实打破制约会计师事务所发展的行政壁垒、业务限制和地方保护,有效治理指定业务、索取回扣等不当行为,为会计师事务所创造更加公平的执业环境。各地区、各部门、各单位不得人为限制会计师事务所执业,不得干预注册会计师独立发表

审计意见。

——会计师事务所组织形式、治理机制和管理制度更加科学。本着有利于注册会计师行业健康发展、提高会计师事务所治理水平、增强会计师事务所竞争能力的原则，支持会计师事务所依法采用与其发展战略、业务特点和规模相适应的组织形式。进一步健全透明高效、相互制衡的治理结构和内控机制，不断完善内部管理制度和执业责任保险制度。全面提高会计师事务所内部管理信息化水平，基本实现大中型会计师事务所利用信息化手段实施财务报告审计、内部控制审计和提供其他相关服务。

——注册会计师队伍职业道德水平和专业胜任能力显著提高。通过制定和实施注册会计师行业人才战略规划，有计划、有步骤地培养造就一大批适应行业发展要求的国际化、复合型人才，建设一支诚信执业、素质过硬的注册会计师队伍。

### 三、加快形成大中小会计师事务所协调发展的合理布局

(一) 重点扶持大型会计师事务所加快发展。

大型会计师事务所是在人才、品牌、规模、技术标准、执业质量和管理水平等方面居于行业领先地位，能够为我国企业“走出去”提供国际化综合服务的会计师事务所。要积极探索适应大型会计师事务所发展需要的组织形式，大力推进特殊普通合伙制。鼓励执业质量优良、治理机制科学、发展势头良好的中型会计师事务所采用多种科学有效的形式进行强强联合，发展成为大型会计师事务所。会计师事务所在结构调整、兼并重组、做强做大过程中，要重视资源的优化配置和集中管理，完善治理结构、打造强有力的后台支持系统，实现人事、财务、业务、技术标准和信息管理等方面的实质统一。

(二) 积极促进中型会计师事务所健康发展。

中型会计师事务所是在人才、品牌、规模、技术标准、执业质量和管理水平等方面具有较高水准，能够为大中型企事业单位、上市公司提供专业或综合服务的会计师事务所。要稳步扩大中型会计师事务所数量，不断提高中型会计师事务所专业服务能力 and 内部管理水平。鼓励信誉良好、成长快速的小型会计师事务所重组联合，成为中型会计师事务所或其分所，提高为市场服务

的能力和水平。

(三) 科学引导小型会计师事务所规范发展。

小型会计师事务所是规模较小，主要提供相关专项服务的会计师事务所。小型会计师事务所要突出服务特色，重在做精做专。要科学引导小型会计师事务所在规范管理运作、严格质量控制的基础上，创新发展模式、服务方式和技术手段，不断挖掘市场需求，深化专项领域服务，使小型会计师事务所成为面向小规模企事业单位和广大农村提供优质服务的主体力量。

### 四、切实加大促进注册会计师行业发展的政策扶持和引导力度

(一) 完善扶持政策，合力促进发展。

财政部要会同有关部门进一步建立健全促进注册会计师行业加快发展的支持政策，在优秀人才引进与合理流动、从业人员培养培训、外事外汇、税收政策、规范执业收费、优化发展环境等方面给予支持。要支持会计师事务所按照市场规律和平等互利、公平自愿的原则，采用多种发展模式进行优化组合、做大做强，确保合并、分立、重组和联合规范运作。要把注册会计师行业作为发展现代服务业的重要内容来抓，突出工作重点，更好地发挥其在经济社会发展中的服务职能。

(二) 坚持统筹兼顾，加强分类指导。

境外上市企业，金融、能源、通信企业以及其他关系国计民生的大型骨干国有企业，应当优先选择有利于保障国家经济信息安全的大型会计师事务所提供相关服务。鼓励大型会计师事务所通过收购、合并等方式在境外设立成员所或分所，重视发挥其窗口和平台作用，为增强境外业务竞争力创造必要条件。要为大型会计师事务所“走出去”提供便利条件，在境外投资促进、扶持、保障、服务、核准等方面给予支持，并在资质认可、信息咨询、市场考察和对外联络等方面予以帮助。加快现有中外合作会计师事务所本土化进程，在我国法律框架和统一市场规则下公平竞争。支持我国会计师事务所在平等互利的基础上加盟国际会计公司。

各级财政部门 and 注册会计师协会要研究探索引导社会合理选聘中小型会计师事务所的评价机制和措施。促进中型会计师事务所业务范围不断拓展和服务能力不断提升。支持小型会计师事务所扩大代理记账、税务代理、外包业务、IT支

2009.19.

持、个人理财、社区事业等咨询服务领域，积极承办社会主义新农村建设中“村账乡管”代理记账业务。

### 五、全面实施注册会计师行业人才战略

#### (一) 重视人才培养，抓好队伍建设。

会计师事务所要在行业人才培养中发挥基础性、主渠道作用。要制定员工职业发展规划和各层次人才培养计划，分阶段、分步骤抓好组织实施。加盟国际会计公司的中国成员所，要与国际会计公司签署人才培养协议。要积极参与注册会计师行业领军人才培养计划，加强业务练兵和岗位培训，致力于培养一批专业扎实、技术过硬、品德优良的领军人才。要改革完善人力资源制度，进一步优化激励约束机制、考核分配制度及合伙人进入与退出机制，把加快培养中青年管理团队和业务骨干列入重要议事日程，推动从业人员队伍顺利实现新老交替、平稳过渡。要培育尊重人才、保护人才的企业文化，形成以事业留人、待遇留人、感情留人、合伙文化留人的良好氛围。

#### (二) 搭建良好平台，创新培养机制。

各级财政部门 and 注册会计师协会要大力抓好行业领军人才和后备人才培养工作，力争用 5 年左右的时间，打造一批在业内具有较高声望、在行业“走出去”过程中能够发挥关键作用、承担国际化业务的复合型领军人物。要进一步完善注册会计师行业领军人才培养机制，健全选拔、培养、考核和使用制度。要进一步加大继续教育培训力度，着力提高行业从业人员的整体素质。要积极选聘高校应届优秀毕业生和海内外优秀人才，抓好人才储备，优化队伍结构，为我国注册会计师行业发展提供人才保障。

### 六、严格注册会计师行业行政监管和自律约束

#### (一) 加强行政许可，严格市场准入。

财政部和各省省级财政部门要根据注册会计师法、行政许可法的要求和设立会计师事务所的规定，按照公开、公平、公正、便民、高效的原则，依照法定程序严格审批会计师事务所。未持有中国注册会计师证书的人员、不在会计师事务所专职执业人员、在申请设立会计师事务所前 3 年内因执业行为受到行政处罚的人员，不得担任会计师事务所的合伙人（股东）。在执业活动中受到行政处罚、刑事处罚，自处罚决定生效之日起不满 3 年的会计师事务所，不得申请设立证券期货资格会计师事务所。要及时跟踪了解会计师

事务所有关信息和动态，监督会计师事务所业务活动，防止出现重审批、轻监管等现象。会计师事务所之外的其他中介机构和个人不得承办注册会计师审计业务。不具备证券期货资格的会计师事务所，不得承接证券期货相关业务。禁止会计师事务所一所多章分头签发业务报告等行为。

#### (二) 加强行政监管，提高监管效能。

财政部和各省省级财政部门要加强对注册会计师行业的行政监管，健全行业监管跨部门沟通协调机制，建立财政部门 and 审计、银行、证券、保险等监管部门的信息共享制度，不断提高监管效能。要建立并实施会计师事务所及其注册会计师退出机制，严厉惩治通同舞弊、挂名签字、兼职执业等违法违规行为。财政部要重点加强对大中型会计师事务所及其注册会计师的监管。各省省级财政部门要重点加强对小型会计师事务所的监管。采取多种形式交流监管经验，建立完善定期检查制度。要研究建立注册会计师监管责任追究制度，寓监管于服务之中，将强化监管与改进服务结合起来，将打击不良风气、违规行为与表彰先进、弘扬正气结合起来。要加强国际交流，把握全球行业发展动向，推动注册会计师行业始终保持良性快速发展态势。

#### (三) 加强协会建设，严格自律约束。

要充分发挥注册会计师协会的作用，不断提高管理和服务水平，促进行业又好又快发展。要加强注册会计师协会自身组织建设，严格注册会计师注册及考试制度，大力开展继续教育，夯实行业自律基础。要加强对注册会计师执业质量的自律检查和惩戒力度，建立健全行业诚信信息监控体系，不断丰富和创新行业自律手段。要进一步完善执业准则体系和职业道德准则体系，促进注册会计师执业质量和诚信水平不断提高。

### 七、不断加强注册会计师行业诚信建设和内部治理

#### (一) 深化诚信建设，铸造诚信精神。

诚信是注册会计师行业的安身立命之本和长远发展之基。要进一步大力弘扬诚信为本、操守为重、坚持准则的职业风尚，深入推进行业法制教育和诚信建设。要不断完善行业信用管理制度和诚信档案制度，积极探索会计师事务所信用评级制度，建立推广行业从业人员诚信宣誓制度和会计师事务所诚信公约制度，有力推动独立、客观、公正的执业精神深入人心，不断提升行业的诚信度和公信力。

### (二) 狠抓内部治理, 建设人合文化。

会计师事务所要确立可持续发展战略目标, 立足于打造“百年老店”。要吸收借鉴国际同行先进管理经验, 充分利用现代信息技术手段, 狠抓内部治理、严格质量控制, 加快完善“权责清晰、决策科学、管理严格、和谐发展”的治理机制, 建立健全以决策程序、风险控制、人才培养、收益分配、执业网络协调为重点的内部管理制度, 增强管理的科学性和透明度, 规范和理顺合伙人(股东)之间、合伙人(股东)与注册会计师和员工之间的关系。倡导大中型会计师事务所设立专门的技术支持部门、质量管控部门和信息技术部门, 建立健全并有效实施全过程质量控制规程。各级财政部门 and 注册会计师协会在考察、评价会计师事务所时, 要将其内部治理情况作为重要衡量标准。要采取切实有效的措施, 积极培育人合、事合、心合、志合的合伙文化。主任会计师、合伙人(股东)和高级管理团队要在文化建设中发挥主导作用, 同时引导和规范从业人员行为, 形成整体团队的向心力, 促进会计师事务所长远发展。

### 八、进一步强化注册会计师行业加快发展的组织领导

#### (一) 加强行业党建, 提供政治保障。

要加强注册会计师行业党建工作, 健全行业党建工作机制, 落实行业党建工作责任, 加大行业党组织组建力度, 发挥中国注册会计师行业党

委的重要作用, 不断扩大党的组织和工作覆盖面。要加强行业党员教育、管理和服务工作, 不断提高行业党员队伍素质。要创新行业党建工作方式, 增强党的工作活力, 充分发挥行业基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用, 为加快发展注册会计师行业提供坚强的政治保证。

#### (二) 强化行政领导, 明确职责任务。

财政部作为我国注册会计师行业的主管部门, 要全面把握加快发展注册会计师行业的形势和任务, 加强领导、落实责任, 科学筹划、认真实施, 确保加快发展注册会计师行业的各项政策措施落到实处、抓出实效。

各省、自治区、直辖市人民政府财政部门要充分认识加快发展我国注册会计师行业的重要意义, 结合本地区经济社会发展实际, 积极研究制定支持注册会计师行业加快发展的具体措施和办法, 共同促进注册会计师行业加快发展。

各级财政部门在推进注册会计师行业发展中, 要重视发挥注册会计师协会的作用。

#### (三) 加大宣传力度, 营造良好氛围。

各级财政部门 and 注册会计师协会要加大对注册会计师行业执业性质、职能作用、发展状况、先进事迹等的宣传力度, 加深全社会对注册会计师行业的认知度和认同感, 营造理解、支持、尊重注册会计师行业的有利氛围, 为加快发展注册会计师行业凝聚共识、汇聚力量, 创造更加良好的外部发展环境。

## 国务院办公厅关于开展第二次全国地名普查试点的通知

国办发〔2009〕58号

各省、自治区、直辖市人民政府, 国务院各部委、各直属机构:

为提高我国地名管理和服务水平, 经国务院批准, 定于2009—2012年开展第二次全国地名普查试点。现就有关问题通知如下:

### 一、目的和意义

普查试点的目的是查清试点地区地名基本情况, 掌握地名基础数据, 提高地名标准化水平, 为社会提供全面准确的地名信息。

地名是基础地理信息, 地名普查是一项公益性、基础性的国情调查。开展地名普查试点, 有利于维护国家主权和领土完整、巩固国防建设,

2009.19.

有利于我国经济社会协调发展,有利于社会交往、方便人民群众生产生活,对提高政府管理水平和公共服务能力具有重要意义。

## 二、范围和内容

普查试点的范围:天津市塘沽区等362个县(市、区),具体试点地区由第二次全国地名普查试点领导小组另行通知。

普查试点的内容:查清试点地区的地名及相关属性信息,对不规范地名进行标准化处理,对重要地理实体设置地名标志,建立地名信息数据库。

## 三、时间安排

普查试点从2009年10月开始,到2012年12月结束,分三个阶段进行。

第一阶段:2009年10月至2010年6月,确定地名普查技术标准和规范,开展培训,进行必要的物质准备等。

第二阶段:2010年7月至2011年12月,开展地名调查、搜集和考证,完成资料整理和成果汇总。

第三阶段:2012年1月至2012年12月,进行成果验收和上报,建立地名信息数据库。

## 四、组织实施

地名普查试点涉及面广、任务重、技术要求高。为加强对地名普查试点的领导,成立第二次全国地名普查试点领导小组,负责普查试点的组织实施,协调解决试点中的重大问题。领导小组办公室设在民政部,承担领导小组日常工作,负责全国地名普查试点工作的业务指导和督促检查。民政部负责试点地区陆地地名和有乡级以上

地方人民政府驻地的海岛地名的普查工作,海洋局承担试点地区海域地名的普查工作。领导小组各成员单位要密切配合、通力协作,各司其职、各负其责,共同做好普查试点工作。领导小组属于阶段性工作机制,不属于新设立的议事协调机构,任务完成后即撤销。

试点省(区、市)和试点县(市、区)人民政府要相应成立地名普查试点领导小组及其办公室,按照第二次全国地名普查试点领导小组的统一规定和要求,负责组织实施本地区地名普查试点工作。

## 五、经费保障

普查试点所需经费由中央财政和地方财政共同负担,列入相应年度财政预算,按时拨付,确保到位。中央财政对财政困难地区地名普查给予适当补助。

## 六、工作要求

有关地方各级人民政府和部门要充分认识第二次全国地名普查试点的重要性,加强组织领导,周密部署,统筹安排,确保普查试点任务的顺利完成。普查工作人员要严守工作纪律,保守国家秘密,认真做好普查工作,确保普查数据真实可靠。

附件:第二次全国地名普查试点领导小组组成人员名单

中华人民共和国国务院办公厅  
二〇〇九年十月十日

附件:

# 第二次全国地名普查试点 领导小组组成人员名单

组 长: 李学举	民政部部长	王 军	财政部副部长
副组长: 张 勇	国务院副秘书长	李 强	统计局总统计师
李立国	民政部副部长	闵宜仁	测绘局副局长
孙志辉	海洋局局长	王 津	总参谋部作战部副部长
成 员: 武大伟	外交部副部长	领导小组办公室主任由民政部副部长李立国兼任。	
吴仕民	国家民委副主任		
黄 明	公安部副部长		

# 国务院办公厅

## 关于加强基层应急队伍建设的意见

国办发〔2009〕59号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

基层应急队伍是我国应急体系的重要组成部分，是防范和应对突发事件的重要力量。多年来，我国基层应急队伍不断发展，在应急工作中发挥着越来越重要的作用。但是，各地基层应急队伍建设中还存在着组织管理不规范、任务不明确、进展不平衡等问题。为贯彻落实突发事件应对法，进一步加强基层应急队伍建设，经国务院同意，提出如下意见：

### 一、基本原则和建设目标

（一）基本原则。坚持专业化与社会化相结合，着力提高基层应急队伍的应急能力和社会参与程度；坚持立足实际、按需发展，兼顾县乡级政府财力和人力，充分依托现有资源，避免重复建设；坚持统筹规划、突出重点，逐步加强和完善基层应急队伍建设，形成规模适度、管理规范的基层应急队伍体系。

（二）建设目标。通过三年左右的努力，县级综合性应急救援队伍基本建成，重点领域专业应急救援队伍得到全面加强；乡镇、街道、企业等基层组织和单位应急救援队伍普遍建立，应急志愿服务进一步规范，基本形成统一领导、协调有序、专兼并存、优势互补、保障有力的基层应急队伍体系，应急救援能力基本满足本区域和重点领域突发事件应对工作需要，为最大程度地减少突发事件及其造成的人员财产损失、维护国家和社会稳定提供有力保障。

### 二、加强基层综合性应急救援队伍建设

（一）全面建设县级综合性应急救援队伍。

各县级人民政府要以公安消防队伍及其他优势专业应急救援队伍为依托，建立或确定“一专多能”的县级综合性应急救援队伍，在相关突发事件发生后，立即开展救援处置工作。综合性应急救援队伍除承担消防工作以外，同时承担综合性应急救援任务，包括地震等自然灾害，建筑施工事故、道路交通事故、空难等生产安全事故，恐怖袭击、群众遇险等社会安全事件的抢险救援任务，同时协助有关专业队伍做好水旱灾害、气象灾害、地质灾害、森林草原火灾、生物灾害、矿山事故、危险化学品事故、水上事故、环境污染、核与辐射事故和突发公共卫生事件等突发事件的抢险救援工作。各地要根据本行政区域特点和需要，制订综合性应急救援队伍建设方案，细化队伍职责，配备必要的物资装备，加强与专业队伍互动演练，提高队伍综合应急能力。

（二）深入推进街道、乡镇综合性应急救援队伍建设。街道、乡镇要充分发挥民兵、预备役人员、保安员、基层警务人员、医务人员等有相关救援专业知识和经验人员的作用，在防范和应对气象灾害、水旱灾害、地震灾害、地质灾害、森林草原火灾、生产安全事故、环境突发事件、群体性事件等方面发挥就近优势，在相关应急指挥机构组织下开展先期处置，做好各项保障，协助有关方面做好善后处置、物资发放等工作。同时发挥信息员作用，发现突发事件苗头及时报告，协助做好预警信息传递、灾情收集上报、灾情评估等工作，参与有关单位组织的隐患排查整改。街道办事处、乡

2009.19.

镇政府要加强队伍的建设和管理，严明组织纪律，经常性地开展应急培训，提高队伍的综合素质和应急保障能力。

### 三、完善基层专业应急救援队伍体系

各地要在全面加强各专业应急救援队伍建设同时，组织动员社会各方面力量重点加强以下几个方面工作：

(一) 加强基层防汛抗旱队伍组建工作。水旱灾害常发地区和重点流域的县、乡级人民政府，要组织民兵、预备役人员、农技人员、村民和相关单位人员参加，组建县、乡级防汛抗旱队伍。防汛抗旱重点区域和重要地段的村委会，要组织本村村民和属地相关单位人员参加，组建村防汛抗旱队伍。基层防汛抗旱队伍要在当地防汛抗旱指挥机构的统一组织下，开展有关培训和演练工作，做好汛期巡堤查险和险情处置，做到有旱抗旱、有汛防汛。充分发挥社会各方面作用，合理储备防汛抗旱物资，建立高效便捷的物资、装备调用机制。

(二) 深入推进森林草原消防队伍建设。县乡级人民政府、村委会、国有林（农）场、森工企业、自然保护区和森林草原风景区等，要组织本单位职工、社会相关人员建立森林草原消防队伍。各有关方面要加强森林草原扑火装备配套，开展防扑火技能培训和实战演练。要建立基层森林草原消防队伍与公安消防、当地驻军、预备役部队、武警部队和森林消防力量的联动机制，满足防扑火工作需要。地方政府要对基层森林草原消防队伍装备建设给予补助。

(三) 加强气象灾害、地质灾害应急队伍建设。县级气象部门要组织村干部和有经验的相关人员组建气象灾害应急队伍，主要任务是接收和传达预警信息，收集并向相关方面报告灾害性天气实况和灾情，做好台风、强降雨、大风、沙尘暴、冰雹、雷电等极端天气防范的科普知识宣传工作，参与本社区、村镇气象灾害防御方案的制订以及应急处置和调查评估等工作。地质灾害应急队伍的主要任务是参与各类地质灾害的群防群

控，开展防范知识宣传，隐患和灾情等信息报告，组织遇险人员转移，参与地质灾害抢险救灾和应急处置等工作。容易受气象、地质灾害影响的乡村、企业、学校等基层组织单位，要在气象、地质部门的组织下，明确参与应急队伍的人员及其职责，定期开展相关知识培训。气象灾害和地质灾害基层应急队伍工作经费，由地方政府给予保障。

(四) 加强矿山、危险化学品应急救援队伍建设。煤矿和非煤矿山、危险化学品单位应当依法建立由专职或兼职人员组成的应急救援队伍。不具备单独建立专业应急救援队伍的小型企业，除建立兼职应急救援队伍外，还应当与邻近建有专业救援队伍的企业签订救援协议，或者联合建立专业应急救援队伍。应急救援队伍在发生事故时要及时组织开展抢险救援，平时开展或协助开展风险隐患排查。加强应急救援队伍的资质认定管理。矿山、危险化学品单位属地县、乡级人民政府要组织建立队伍调运机制，组织队伍参加社会化应急救援。应急救援队伍建设及演练工作经费在企业安全生产费用中列支，在矿山、危险化学品工业集中的地方，当地政府可给予适当经费补助。

(五) 推进公用事业保障应急队伍建设。县级以上电力、供水、排水、燃气、供热、交通、市容环境等主管部门和基础设施运营单位，要组织本区域有关企事业单位懂技术和有救援经验的职工，分别组建公用事业保障应急队伍，承担相关领域突发事件应急抢险救援任务。重要基础设施运营单位要组建本单位运营保障应急队伍。要充分发挥设计、施工和运行维护人员在应急抢险中的作用，配备应急抢修的必要机具、运输车辆和抢险救灾物资，加强人员培训，提高安全防护、应急抢修和交通运输保障能力。

(六) 强化卫生应急队伍建设。县级卫生行政部门要根据突发事件类型和特点，依托现有医疗卫生机构，组建卫生应急队伍，配备必要的医疗救治和现场处置设备，承担传染病、食物中毒和急性职业中毒、群体性不明原因疾病等突发公

共卫生事件应急处置和基他突发事件受伤人员医疗救治及卫生学处理,以及相应的培训、演练任务。城市医疗卫生机构要与县级或乡镇医疗卫生机构建立长期对口协作关系,把帮助组建基层应急队伍作为对口支援重要内容。卫生应急队伍的装备配备、培训、演练和卫生应急处置等工作费用由地方政府给予支持。

(七)加强重大动物疫情应急队伍建设。县级人民政府建立由当地兽医、卫生、公安、工商、质检和林业行政管理人员,动物防疫和野生动物保护工作人员,有关专家等组成的动物疫情应急队伍,具体承担家禽和野生动物疫情的监测、控制和扑灭任务。要保持队伍的相对稳定,定期进行技术培训和应急演练,同时加强应急监测和应急处置所需的设施设备建设及疫苗、药品、试剂和防护用品等物资储备,提高队伍应急能力。

#### 四、完善基层应急队伍管理体制体制和保障制度

(一)进一步明确组织领导责任。地方各级人民政府是推进基层应急队伍建设的责任主体。县级人民政府要对县级综合性应急救援队伍和专业应急救援队伍建设进行规划,确定各街道、乡镇综合性应急救援队伍和专业应急救援队伍的数量和规模。各有关部门要强化支持政策的研究并加强指导,加强对基层应急队伍建设的督促检查。公安、国土资源、交通、水利、林业、气象、安全监管、环境、电力、通信、建设、卫生、农业等有关部门要明确推进本行业基层应急队伍建设的具体措施,各有关部门要按照各自职责指导推进基层应急队伍组建工作。

(二)完善基层应急队伍运行机制。各基层应急队伍组成人员平时在各自单位工作,发生突发事件后,立即集结到位,在当地政府或应急现场指挥部的统一领导下,按基层应急管理机构的统一安排开展应急处置工作。县乡级人民政府及其有关部门要切实加强基层综合队伍、专业队伍和志愿者队伍之间的协调配合,建立健全相关应急预案,完善工作制度,实现信息共享和应急联动。

同时,建立健全基层应急队伍与其他各类应急队伍及装备统一调度、快速运送、合理调配、密切协作的工作机制,经常性地组织各类队伍开展联合培训和演练,形成有效处置突发事件的合力。

(三)积极动员社会力量参与应急工作。通过多种渠道,努力提高基层应急队伍的社会化程度。充分发挥街道、乡镇等基层组织和企事业单位的作用,建立群防群治队伍体系,加强知识培训。鼓励现有各类志愿者组织在工作范围内充实和加强应急志愿服务内容,为社会各界力量参与应急志愿服务提供渠道。有关专业应急管理部门要发挥各自优势,把具有相关专业知识和技能的志愿者纳入应急救援队伍。发挥共青团和红十字会作用,建立青年志愿者和红十字志愿者应急救援队伍,开展科普宣教和辅助救援工作。应急志愿者组建单位要建立志愿者信息库,并加强对志愿者的培训和管理。地方政府根据情况对志愿者队伍建设给予适当支持。

(四)加大基层应急队伍经费保障力度。县、乡两级综合性应急救援队伍和有关专业应急救援队伍建设与工作经费要纳入同级财政预算。按照政府补助、组建单位自筹、社会捐赠相结合等方式,建立基层应急救援队伍经费渠道。

(五)完善基层应急队伍建设相关政策。认真研究解决基层应急队伍工作中的实际困难,落实基层应急救援队员医疗、工伤、抚恤,以及应急车辆执行应急救援任务时的免交过路费等政策措施。鼓励社团组织和个人参加基层应急队伍,研究完善民间应急救援组织登记管理制度,鼓励民间力量参与应急救援。研究制订基层应急救援队伍装备标准并配备必要装备。对在应急管理、应急队伍建设中做出突出贡献的集体和个人,按照国家有关规定给予表彰奖励。开展基层应急队伍建设示范工作,推动基层应急管理水平不断提高。

中华人民共和国国务院办公厅

二〇〇九年十月十八日



# 国务院办公厅关于做好破损污损褪色 或者不合规格国旗回收处理工作的通知

国办函〔2009〕100号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

在全国各族人民欢庆新中国成立60周年期间，各种形式的爱国主义教育广泛开展，极大地激发了广大人民群众的爱国主义热情。参加国旗升挂仪式、集体活动使用国旗、自发使用国旗庆祝等，成为人们抒发爱国情感的重要方式之一。经党中央、国务院领导同志同意，根据《中华人民共和国国旗法》有关规定，现就做好破损、污损、褪色或者不合规格国旗回收处理工作有关事项通知如下：

一、国旗是国家的象征和标志。每个公民和组织都应当严格遵守《中华人民共和国国旗法》，尊重和爱护国旗，依法使用国旗。

二、地方各级人民政府负责本行政区域内国旗升挂、使用的监督管理，对升挂、使用破损、污损、褪色或者不合规格国旗的，要责成有关单位迅速更换和纠正。

三、破损、污损、褪色或者不合规格国旗的回收，按照单位管理与属地管理相结合的原则组织实施。中央国家机关、企事业单位由本单位机关党委或工会负责；学校由当地教育主管部门负责，农村由所在地乡镇人民政府负责；其他组织和社区由所在地乡镇人民政府、街道办事处负责。

四、破损、污损、褪色或者不合规格国旗回收后，由县级以上人民政府指定单位集中放置，定期统一处理。处理时应注重环保和循环利用，可根据材质采用不同方式。

五、集中处理破损、污损、褪色或者不合规格国旗，有条件的地方，可根据情况举行庄严的仪式，作为宣传《中华人民共和国国旗法》、普及国旗知识、开展爱国主义和革命传统教育的一项重要内容。

六、各地要建立健全对国旗升挂、使用、回收处理的长效管理机制。工商、质检、环保、市容和公安等相关职能部门要依据法定职责，各司其职，密切配合，加强对国旗制作、销售、升挂、使用等环节的监督管理，发现问题，及时依法处理。

七、宣传、教育、文化、旅游、新闻出版等部门和工会、共青团、妇联等群众团体，要大力开展《中华人民共和国国旗法》的宣传教育，广泛普及国旗知识，不断提高干部群众特别是青少年的国旗意识，引导人们养成尊重、爱护和正确使用国旗的良好习惯。报刊、广播、电视、互联网等新闻媒体，要采取不同方式，加大宣传力度，在全社会营造良好舆论氛围。

八、近期，各地各部门要抓紧对破损、污损、褪色或者不合规格国旗进行一次回收处理。今后，重要节庆日、重大活动，以及日常生活中国旗回收处理工作，参照上述要求执行。各地各部门可根据实际情况，制定具体实施办法。

中华人民共和国国务院办公厅

二〇〇九年十月十五日

# 青海省人民政府办公厅

## 关于印发青海省促进生物产业加快发展实施意见的通知

青政办〔2009〕193号

西宁市、各自治州人民政府，海东行署，省政府各委、办、厅、局：

《青海省促进生物产业加快发展实施意见》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

青海省人民政府办公厅  
二〇〇九年十月九日

## 青海省促进生物产业加快发展实施意见

根据《国务院办公厅关于印发促进生物产业加快发展若干政策的通知》（国办发〔2009〕45号）精神，为进一步发挥青海省高原特色生物资源优势，优化产业结构，促进全省生物产业健康有序发展，特制定本实施意见。

### 一、指导思想、基本原则和发展目标

#### （一）指导思想

生物产业发展应遵循“生态优先、有限目标、突出重点，发挥优势、集中发展”的方针，围绕优势资源开发、产业结构调整、生态环境保护与建设，以培育新兴产业，壮大支柱产业，推动传统产业的优化升级为主要目的，加快机制创新和资源整合，争取在中藏药、高原生物资源开发与保护、现代农牧业等产业领域取得重大突破，构筑具有鲜明地域优势和高原特色的生物产业结构，不断提高生物产业规模和综合竞争力。

#### （二）基本原则

##### 1、突出区位优势和资源优势的原则

按照有所为，有所不为的方针，立足省情，突出重点，选择不可替代性的优势资源，集中力量，统筹安排，重点突破。加速调整和优化生物产业结构，巩固中藏药和特色生物资源开发产业

优势。

##### 2、择优扶强，打造精品的原则

着力打造中藏药和特色生物资源开发、特色农畜产品等方面的优势企业。通过高新技术的应用，培育名牌产品，实现资源开发利用关键技术和系列品牌产品的突破，形成对产业有强大带动力，有较强竞争能力的企业和产品品牌，在较短的时间，提高关联产业的整体技术与产品品牌的水平。

##### 3、科学布局，加速集聚的原则

采取重点向生物科技产业园区集中发展的模式，着眼于尽快形成产业集群和产业配套能力，充分发挥产业集群的核心龙头带动作用 and 产业要素集聚效应，提高产业集群对高新技术企业的吸引能力。

##### 4、优化环境，引进和创新并举的原则

坚持扩大对外开放，立足于现有科技、经济、资源及管理基础，集中优势力量，找准制约产业化发展的技术突破口，加大引进、消化吸收、推广应用国内外先进技术的力度，不断扩大生物产业发展的空间和领域。通过重大科技攻关与高技术产业化的结合，提高科技成果产业

化率。

### 5. 保护与开发并重的原则

实施生态立省战略,重视高原生态系统的极端脆弱性,坚持在保护中开发、在开发中保护,寓资源开发于生态建设中,融产业发展于生态建设中,促进资源开发过程中的生态保护和恢复,使生物资源的开发利用与保护步入良性发展的轨道,确保生物产业的可持续发展。

#### (三) 发展目标

以优势、特色资源为依托,以生物资源的精深加工和综合利用为主线,重点开发濒危、紧缺中藏药材 GAP种植、繁育技术和高原动植物高效活性物质提取及产业化。形成以大黄、藏茵陈等中藏药材 GAP种植基地为基础的中藏药开发产业;以脱毒马铃薯、双低杂交油菜、牦牛、藏系绵羊等为基础的生物农牧业产业;以冬虫夏草、沙棘、柴达木枸杞、唐古特白刺、菊芋、亚麻等原料基地为依托的特色生物资源精深加工和综合利用产业。力争使生物产业规模进一步扩大,自主创新能力显著增强,产业结构优化升级进一步加快,成为青海省高技术的主导产业之一。

## 二、重点领域

根据资源状况和现有的生物产业基础以及发展定位,当前和今后一段时期重点发展生物医药产业(包括中藏药、生物制药)、高原动植物特色资源深加工、生物农牧业、特色生物资源种植、生物环保等产业。

### (一) 中藏药和生物制药

围绕中藏药产业化、标准化和规模化,强化中藏药和其他药物产业的优势地位,集中力量组织实施中藏药产业化重大项目。鼓励和支持省内外中藏药产业研发、产品生产和商贸流通服务企业向西宁市集中。加速推动产业集聚、产品延伸和技术升级,形成较为完整的产业链条和产业配套能力,到2015年,建成具有鲜明特色的有一定影响力的生物医药产业基地。

依托优势企业和中国科学院西北高原生物研究所等产业技术平台,集中力量推进中藏药 GAP种植基地、有效成分提取分离、药材质量标准、新型中藏药开发、传统中藏药现代化等系统工作。重点开发抗风湿、抗乙肝病毒、抗心脑血管疾病的特色新中藏药。利用较为成熟的冬虫夏草菌丝体繁育技术、雪莲活性成分发酵制备技术、藏红花组织培养技术等解决紧缺和濒危名贵药材的持续利用。积极推进国家中藏药产业科技创新平台、中国青海中藏药研究中心、青藏高原特色生物资源工程研究中心等技术平台的创建。

利用技术平台重点推进藏茵陈特效肝病治疗新药、虫草多糖抗肿瘤新药、大黄悬浮培养细胞工业发酵大黄酚、冬虫夏草菌丝体发酵液提取虫草多糖、波棱瓜保肝滴丸等研发项目;利用现代制药新技术和新设备,组织攻克特色中藏药产品现代化生产工艺流程,解决生产过程中的关键技术问题,为相关企业提供科技储备,提升区域中藏药产业化的后续发展能力。全面提升青海生物医药产业的整体实力、自主创新能力和市场竞争能力。

### (二) 高原动植物特色资源深加工产业

#### 1. 特色浆果生物资源高值化利用产业

沙棘、白刺、柴达木枸杞、薄皮核桃、文冠果等资源具有鲜明的青藏高原特色和资源优势,依托优势企业组织基因工程菌、微生物培养和发酵工艺、生物反应器及其发酵过程控制、发酵后处理及降酸、降铅等技术攻关,使青海青沙棘系列发酵果酒高值化、规模化;利用动态逆流提取、超临界萃取和超微粉碎等技术攻关和推广,集中建设沙棘、白刺、枸杞中黄酮、多糖、维生素 P、不饱和脂肪酸等活性成分的提取、分离、纯化先进工艺集成配套。

将产业发展与生态建设有机结合,通过沙棘、白刺、枸杞等原料基地建设,重点发展重要医药中间体、保健食品、化妆品、沙棘、白刺果酒、沙棘冰酒、浓缩液等产品,实现规模化利用浆果资源,促进生物资源的高效利用。有计划的实施荒山荒坡和柴达木盆地沙化与盐碱化土地生态治理建设工程,带动广大农牧民增收。

#### 2. 特色畜产品产业

充分利用牦牛和藏系绵羊资源优势,利用高新技术,不断发掘牦牛皮、毛、骨、血、乳、脏器资源的开发价值,开发和生产具有广阔市场前景的高档原料药、保健食品和营养食品。重点开发生产牦牛 SOD、凝血酶、干酪素、硫酸软骨素、牦牛蛋白小分子肽、牛心细胞色素 C、肝素钠、胱氨酸等特色产品,提高畜产品利用率和产业化程度。

采用生物技术和电子信息技术改造乳制品工业。重点加强高密度发酵与酸乳制造技术、冷冻干燥脱水与高档奶片加工技术、防腐保鲜技术、无菌包装技术等推广普及和产业化应用,迅速提升乳制品工程化加工制造水平,提高产品附加值。根据城乡居民收入水平的提高和消费市场不断细分的趋势,有针对性开发功能性乳制品,建立与现代畜牧业相适应的现代乳制品加工体系。

采用现代食品加工技术改造肉制品工业。重点加强绿色环保屠宰技术、分割技术、嫩化技

术、脱水技术、防腐保鲜技术、无菌包装技术的推广应用，迅速提升肉制品加工水平，提高产品附加值，打造高原牦牛肉的品牌。

### (三) 生物农牧业

开展油菜、春小麦、青稞、马铃薯、豆类等农作物和牧草新品种的系统选育、常规有性杂交、远缘杂交和杂种优势利用研究，注重优质专用农牧作物新品种选育及繁育技术研究，以品质和效益为中心，培育抗逆、高产、优质、专用相结合的农作物和牧草新品种，为地方粮食安全、经济结构调整、生态移民和发展生物农牧业产业提供强技术支撑。通过优异新基因的发掘功能鉴定、农作物和牧草高效基因转移技术体系和产业化平台建设、特色农业生物品种的脱毒和复壮等技术途径，使产业结构更具特色，并以优质的农牧产品资源促进生物农牧业产业的快速发展。

#### 1、优势农产品产业

围绕优势农产品资源脱毒马铃薯、双低杂交油菜、菊芋、亚麻、青稞、蚕豆、豌豆等，包括高原蜂产品资源，依托中国科学院西北高原生物研究所、青海省轻工业研究所、青海大学生命科学院等研发与技术平台，利用优势企业的产业平台，开展农产品的高值化利用技术与精深加工、高技术产品开发，带动马铃薯淀粉、亚麻籽油、亚麻胶、环保食用油、青稞葡聚糖、菊芋粉、蚕豌豆蛋白、蚕豆活性小分子肽等高附加值产品的产业化。在生物科技产业园重点扶持农产品精深加工企业的技术创新，着眼于克服农产品和蜂产品出口的技术壁垒和绿色壁垒，加快建立与国际接轨的无害化技术体系和标准。大力发展乐都沙果，贵德长把梨，民和杏，乐都紫皮大蒜、大肠椒，循化线椒、薄皮核桃等优势产业，形成规模生产。

#### 2、生物育种

依托中国科学院西北高原生物研究所高原农业研究中心、青海大学农林科学院等研究机构，利用国家复份种质库（青海）、高原春小麦育种、抗旱节水型专用春小麦、杂交油菜、脱毒马铃薯、中藏药优质种源选育等方面已经取得的系列高技术研究成果，并积极采用外源基因导入、细胞融合、组织培养、脱毒快繁等生物工程技术，培育珍稀花卉、林果、蔬菜幼苗；大力推广甘蓝型单、双低杂交油菜新品种、脱毒马铃薯新品种。依托青海大学畜牧科学院，引进胚胎移植技术，改良牦牛、建设奶牛胚胎移植示范基地。

#### 3、节水及设施农业

鼓励发展喷洒均匀、自动测墒的微灌、滴灌、喷灌技术，加速推动喷灌、微灌、滴灌成套

设备的产业化生产。积极引进开发保墒剂、保水剂、土壤调理剂、水肥调理剂等技术和产品。加强微灌、滴灌和喷灌技术的推广应用，提高农作物水分利用效率。大力开发工厂化育苗、栽培、养殖和病虫害防治技术及装备，逐步实现设施农业技术和设备的产业化生产。集中建设一批规模化、标准化的设施农业生产示范基地。

#### (四) 特色生物资源种植产业

充分利用中藏药材如枸杞、大黄、秦艽、羌活、藏茵陈等具有青藏高原地域优势开发药品的不可替代性和已经取得的特色中藏药材规范化种植一系列研究成果，加快完善资源繁殖生物学、优异种质筛选及优良品种培育、资源快繁技术体系及优质种苗生产技术体系、特色植物资源种类的规范化栽培及生态抚育示范等共性科技措施。以企业化运作模式，在标准化、规范化的育苗技术体系下结合组织培养快繁技术与工厂化育苗技术，建立 GAP 种植基地，形成规模化产业，实现以生物技术带动种植产业，种植产业带动后续产业的良性循环。

#### (五) 生物环保产业

结合全省生态建设，在退耕还林草地区，选择和驯化适宜于种植的经济乔木、灌木或药用植物，实现与现有中藏药产业和绿色生物产业的链接；通过人工草地建植，治理“黑土滩”，建设饲草料产业化生产基地，减轻天然草地的压力，缓解草畜矛盾，为三江源地区舍饲畜牧业的发展提供饲草料，推动三江源地区草地生态畜牧业的可持续发展和减压增效工程的实施；开展高原鼠兔食用价值开发研究，把鼠兔变为资源动物，化害为益。

### 三、产业集群建设

#### (一) 生物科技产业园区

依靠园区内的科研院校及省院合作建设的中科院西北高原生物所青藏高原特色生物资源研究中心为技术平台，加快产品更新换代和自主研发，提高科技含量和附加值。围绕中藏药、特色浆果（沙棘、白刺、枸杞）、蜂产品、优势农产品（油菜、蚕豆、菊芋、马铃薯）、优势畜产品（牛羊肉、乳制品、畜产品综合利用）、兽药、灭鼠剂等高新技术产业，培育品牌产品，形成产业集群。整合现有中藏药企业，促进传统中藏药产业向现代医药发展，加大现有企业的技术创新能力，不断吸引新的大型高新技术企业入园，从整体上提升生物科技产业园区的综合素质。

#### (二) 农业科技园区

以农业高新技术研发、示范及高层次人才培养为主要功能，充分发挥农牧业人才和资源优

势,使园区具备高原名优作物种子资源创新、新品种培育的优质作物品种改良创新功能,农艺先进、品质优良、有效服务农牧业生产的标准化、机械化、集约化精品原良种繁育加工功能,具有扩散效应的高原农牧业科技成果转化、示范、推广的高原农业科技人才培训功能,成为高原特色鲜明、引领特色农牧业发展方向的现代农业高科技示范园。农业科技园主攻基因工程育种、组织栽培、工厂化育苗、病虫害防治、新产品替代等农业现代化技术,形成具有技术推广、产业化示范、适度规模经营和产业关联带动作用的大型农业现代化示范区,为形成高原特色农业区奠定雄厚的技术基础。

#### 四、发展条件建设

##### (一) 产学研结合的技术创新体系建设

建立产学研一体化的科研成果转化机制。打破传统的部门、行业和条块分割,建立健全以创新为目的的交流渗透和协同互动的科技创新体系。鼓励国有企业与科研院所合作建立工程(技术)中心,促进生物技术成果产业化。

以青海大学为依托,以科技研发、企业孵化和高层次人才培养为主要功能,充分发挥大学重点学科的优势,激发科技人员的创新、创业热情,为中小企业提供创新、创业平台,为省内外知名企业提供研发场所。联合国内研究机构、高等院校,进一步提高现有省级重点实验室创新和研发能力,采用合作开发、股份投资、政府资助等形式,重点建设中国青海中藏药研究中心、青藏高原特色生物资源国家工程研究中心等公共技术平台,重点开展中藏药研发、生物资源开发、生物工程领域的关键技术研究。强化生物产业创业中心和孵化基地建设,采取有效形式,集中建设专业性、功能性突出的孵化器,提高孵化效率。

##### (二) 人才支撑体系建设

建立多层次的人才培养机制。加快培养复合型、高层次科技人才,通过与国内知名高校联合举办研究生班,每年培养高层次科研管理人才100名。每年选拔资助20名企业经营管理者、40名有较强创新能力的科技人才,到国外大公司、大企业、商务基地研修先进管理经验,跟踪国际高科技发展动态。加强省属高校对口学科建设,培养大批中级技术人员。调整优化技术学院、职业技术中学的学科和专业设置,培养大量的技术工人。

建立多渠道的人才引进机制。将引进与争夺顶尖人才作为青海省生物产业人才政策实施的“重中之重”。鼓励支持骨干企业建设博士后工

作站,发挥进站博士的创新作用,推出高水平的技术创新成果。大力引进国家级突出贡献中青年专家、享受国务院特殊津贴人员、省级专业拔尖人才、博士生导师、重点学科带头人等高新技术人才。高起点、高标准创办留学归国人员创业园,鼓励留学归国人员来青海创业。

建立和健全有效的人才激励机制。落实并兑现技术要素参与分配的政策,努力创造有利于优秀科技人才成长和人才脱颖而出的环境和条件。

##### (三) 投融资支撑体系建设

建立以政府投入为引导、企业投入为主体、社会资金广泛参与的投融资机制。进一步加大政府投入力度,扶持生物产业加快发展。积极引导商业银行和政策性银行对生物企业的信贷支持,为生物产业发展提供资金保障。

建立多元化的风险投资和融资担保体系,培育风险投资主体。继续发挥好现有风险投资和融资担保作用,同时安排专项发展资金,广泛吸收国内外资本入股,按照高起点、多元化、市场化、规范化的要求,在生物资源开发、出口农业等领域,建立专业化风险投资机构和担保机构。鼓励、引导境内外风险基金和创业投资公司到青海省开展业务。制订风险投资基金管理办法及优惠政策,鼓励上市公司、民间资本和个人出资成立风险投资机构。

积极运用建设债券、可转换债券等金融工具筹集资金。支持有条件的高新技术企业上市融资,努力拓宽高新技术企业融资渠道。

##### (四) 服务支撑体系建设

按照社会化、专业化、网络化、市场化、规范化的要求,推进生物产业服务机构的产业化发展。在生物科技产业园区建设高新技术产业发展综合服务区,形成生物产业发展的综合服务中心。重点支持技术评估机构、管理咨询机构、技术交易及产权交易机构、资本运营中介机构等智力型中介服务组织的发展。发展有利于创新发展的技术标准体系、知识产权评估体系和中小型高新技术企业服务体系。建立高新技术专家咨询队伍,帮助企业进行技术咨询、技术诊断;发展技术经纪事务;建立和完善系统反映生物产业发展状况的统计指标和评价体系。

#### 五、保障措施

(一) 加大组织领导力度。大力发展高原特色的生物产业,是全面建设小康社会、实现富民强省的迫切需要和必然选择,各级政府及部门必须加强组织领导,按照产业发展重点,加大对生物产业的政策支持力度,落实国家相关优惠政策,协调解决产业发展中遇到的困难和问题,进

一步调整改善政策环境。加强生物产业知识和有关法律法规的宣传普及工作。重视相关知识产权的保护，建立产业发展重大问题的协调机制，加强产业发展、技术研究开发、生物安全监管等方面的有机衔接，协调各方资源，调动各方力量，形成推进青海省生物产业发展的合力。

(二) 加大财税政策支持力度。充分发挥财政资金对生物产业发展的支持和引导作用，加大财政资金支持力度。各级政府要根据财力增长情况，加大对生物技术研发及其产业化的投入，省级科技专项资金要对重要生物技术产品研发、产业化示范项目给予重点扶持。生物企业为开发新技术、新工艺、新产品发生的研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，在按照规定据实扣除的基础上，再按照研发费用的 50% 加计扣除；形成无形资产的，按照无形资产成本的 150% 摊销。对被认定为高新技术企业生物企业，按照税法规定减按 15% 的税率征收企业所得税。土地供应、政府采购等要对生物产业予以倾斜。

(三) 加强技术经济合作力度。围绕生物产业发展的需要，积极开展政府间的科技合作，为积极引进国外的资金、技术、人才创造条件。筛选生物产业发展中重大技术开发项目、重大科技成果产业化项目，开展国际合作攻关。以项目为纽带，积极推进优势生物技术企事业单位参与国

际科学合作项目。进一步拓宽国际民间合作渠道，鼓励高校、科研院所和企业，多渠道、多层次、全方位的开展国际科技合作与交流。对部分影响大、促进作用强的科技合作和交流项目，省财政给予一定的资金支持。

鼓励省内生物企业和东部的高校、研究所进行合作，扩大东部市场。加强与发达地区的经济技术交流与合作，进一步开拓合作领域和方式。

(四) 加强高技术产业化项目实施力度。通过国家和省级产业发展资金及风险投资的支持，集中谋划实施一批市场前景广阔、技术水平高、产业关联强、带动作用突出的重大生物技术产业化项目；努力争取国家高新技术产业化示范工程项目、国家创新基金项目、贷款贴息项目等国家项目；本着有限目标、集中扶持、突出重点的原则，实行重大专项制度，每年选择一批重大专项进行安排，滚动实施，减少项目数量，从根本上解决生物产业“小而散”的问题。建立生物产业项目储备制度，精选一批市场容量大、技术含量高、产业链条长、对经济发展有重大推动作用、经济效益好的项目进入项目储备库，做到储备一批、开发一批、投产一批，成为生物产业滚动发展的项目源。认真抓好在建重大生物产业项目，建立和完善各种管理制度，降低项目投资风险，保证项目建设质量，加快项目建设步伐。

## 青海省人民政府办公厅 转发省财政厅关于加强县级财政预算 管理工作意见的通知

青政办〔2009〕194号

西宁市、各自治州人民政府，海东行署，省政府各委、办、厅、局：

省财政厅《关于加强县级财政预算管理工作的意见》已经省人民政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

青海省人民政府办公厅

二〇〇九年十月十四日

# 关于加强县级财政预算管理工作的意见

省 财 政 厅

(二〇〇九年九月)

近年来,随着我省经济和社会事业的不断发展,县级财政状况发生了显著变化,在财力不断增加的同时,支出范围和规模逐步扩大,管理内容进一步拓宽。为切实加强县级财政预算管理,确保财政资金安全、有效使用,现就加强县级财政预算管理工作提出如下意见:

## 一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,认真贯彻落实省政府关于加强财政管理的相关要求,进一步完善预算编制制度,加强预算执行管理,强化预算监督,建立预算编制与预算执行、预算监督相互制衡、有机衔接的运行机制,加快推进财政科学化、精细化管理,提高财政管理绩效,充分发挥财政职能作用,促进县域经济社会全面协调发展。

## 二、基本原则

(一)坚持改革创新。加快推进县级部门预算编制、国库集中支付、非税收入收缴、基本财力保障机制、乡财县管、预算支出绩效管理 etc 改革,努力提高县级财政预算管理水平。

(二)坚持效率优先。认真履行公共财政职能,进一步优化县级财政支出结构,确保县级基本支出需求,努力提高财政资金使用效益。

(三)坚持规范透明。建立健全各项规章制度,进一步规范县级财政预算管理,严格县级预算编报程序和预算执行,自觉接受同级人大常委会、审计和上级财政部门的监督检查。

(四)坚持权责统一。加快推进省直管县财政管理改革,切实加强对于县级财政预算管理工作的指导和帮助;州(地、市)财政部门要继续履行对于县级财政预算管理工作的指导、支持和监督职责;县级财政部门要进一步明确职责,规范和强化预算管理,加强自我约束,确保财政收支

平稳运行。

## 三、目标任务

按照加快推进财政科学化精细化管理的要求,以完善预算编制制度、规范财政支出行为、强化资金监管为重点,以确保财政资金安全、提高财政资金使用效率为目标,进一步完善县级财政预算管理体制机制,优化支出结构,细化预算编制,严格支出管理,加强资金监管,实现依法理财、科学理财和民主理财。

## 四、工作要求

(一)高度重视预算收入管理工作。预算收入管理是预算管理工作的重要组成部分。各级财政部门要高度重视收入管理工作,在认真组织税费收入的同时,认真研究国家政策导向,积极争取中央补助收入,确保县级财政收入稳定增长。

一要加强征收管理,确保收入稳定增长。加强部门协调,认真查找税收征管薄弱环节,破解难点税源征收问题,确保重点税源有较大幅度增长;严格执行现行财政体制中按预算级次征收、划分和报解收入的规定,维护财政体制的统一性和预算收入级次的严肃性。严格财政收入范围,确保财政收入口径的统一,不得随意调增调减收入项目或转移一般预算收入,更不得采取虚假方式虚增财政收入。同时,要高度重视非税收入管理,规范收费秩序,非税收入全部纳入财政预算管理,坚决杜绝坐收坐支、私设过渡户或“小金库”等违规违纪行为。

二要抓好财源建设,促进县域经济发展。认真贯彻落实《青海省人民政府办公厅转发省财政厅关于财政支持县域经济社会发展指导意见的通知》(青政办〔2009〕70号)文件精神,准确把握政策内涵和精神实质,不断创新投入机制,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。综合运用财政贴息、保费补贴、税收优惠等政策

措施,引导信贷和社会资金形成多元化投入格局,支持县域经济发展。在巩固现有基础财源的同时,积极培育新税源,实现经济发展与财源建设有机结合和良性互动,带动财政收入持续稳定增长。

**三要抢抓机遇,扎实做好项目工作。**要进一步提高认识,转变观念,从以往被动要项目、要资金,向主动谋划项目、做项目转变,进一步立足县情和区位优势,紧紧抓住中央推进农村改革发展的时代机遇、国家支持藏区发展的政策机遇和中央扩大内需的现实机遇,充分把握国家政策支持的范围和领域,重点围绕推进基本公共服务均等化、主体功能区建设、保障和改善民生、促进经济发展方式转变和区域协调发展等,精心谋划一批能够带动本县经济社会发展的大项目、好项目,加快项目库建设步伐,不断补充和增加新项目,保证项目后续不断,做到项目申报一批、开工一批、储备一批。

(二)加强预算编制管理,优化支出结构。实现公共服务均等化,保障基本公共服务支出是县级政府的重要任务和职责,也是今后公共财政改革的主要方向。县级财政部门要认真贯彻落实省政府的相关政策要求,加快推进建立县级基本财力保障机制。要进一步调整优化县级支出结构,规范基本支出标准,逐步提高机构运转、基础教育、公共卫生及民生保障水平,采取切实有效措施,努力确保县级基本公共服务支出需求。要紧紧抓住预算编制这个“龙头”,针对薄弱环节,进一步完善管理体系,健全机制和规范工作流程,努力提高预算编制的科学性、准确性和精细化程度。

**一要细化预算编制。**要加快推进部门预算编制改革步伐,细化基本支出和项目支出预算编制,逐步实现预算编制全部细化到“项”级科目和落实到具体执行项目。要按照县级预算编制的有关规定和指导意见,认真编制年度收支预算,进一步完善部门预算编制、审核的各项制度。严格预算编报程序,县级部门预算编制要坚持“二上二下”的编报程序,部门预算编制草案在报经同级人大常委会审定之前,必须按程序上报省、州(地、市)财政部门审核。年度预算经同级人大常委会批准后,必须报省、州(地、市)财政部门备案。要严格零基预算编

制,合理确定人员、车辆等编制,细化公用经费支出标准,严格按编制、开支标准核定人员、公用经费。要强化综合预算编制,切实加强单位各项非税收入管理,预算外资金必须全部纳入部门预算。对差额(定额)供给事业单位,应严格按照预算标准化的要求,结合单位组织的自有收入状况,合理调整财政供给经费标准。要规范项目支出预算,按照保证重点的原则,依据单位需要,分轻重缓急逐项排序、逐项核定。部门提出或制定专项资金项目预算时,财政部门要主动参与,进行可行性研究论证,争取主动。

**二要加强部门结余资金统筹使用。**要积极探索和建立部门消化累计结余资金的激励约束机制。部门编制和申报下年度预算时,应将净结余资金全部作为该部门下一年度预算的首要来源,统筹安排该部门的重点项目支出。县财政在安排项目支出预算时,应优先安排使用结余资金,并将结余资金统筹纳入下一年度预算编制的部门项目预算;对未纳入下一年度预算编制的净结余,由县财政收回,统筹用于全县的预算安排;对确因正常资金调度、项目实施进度等原因造成的项目结余,应继续留归单位使用。

**三要实现资产管理与预算编制有机结合。**要按照省上的相关精神,合理配置资产,制定行政事业单位公务用车编制的具体管理办法,对部门或单位超编车辆,由财政无偿调配给未达到车辆配置标准、确需增加公务用车的部门或单位;要制定行政事业单位资产配置办法,对部门和单位闲置的办公设备,由财政部门统一调配给办公设备配置不足的单位使用;对行政事业单位新建办公楼的,原有办公楼由财政部门提出重新安排意见,报经本级政府同意后,进行统一配置。要加强资产处置管理,县级行政事业单位占有、使用的国有资产对外出租、出借、无偿调拨、出售、置换、报损、报废,以及利用现有土地、房屋、建筑物等国有资产自建或与各类经济实体、出资人联合开发或改扩建的,应严格履行审批程序,未经县财政批准不得擅自处置。行政事业单位对外出租、出借形成的收入,以及处置国有资产形成的变价收入和残值收入,应实行“收支两条线”管理。对隐瞒收入或不足额上缴的,县级财政应在核定部门预算时相应抵扣经费预算。要制定和实施国有资产公物仓管理办法,县



财政委托相关机构，对行政事业单位不需用的资产进行统一管理、统一调配、统一处置。对县级行政事业单位闲置、超标、更新置换出来的资产及经县政府批准举办的大型节庆等活动购置或接受捐赠可循环使用的资产，不论以何种方式取得，一律缴入公物仓管理和处置。县级单位申领资产，实行“交旧换新”制度。同时，凡配置资产，必须首先从公物仓内调拨。对公物仓内存量较大、县级单位不需要的资产，应调拨给乡镇行政事业单位或按规定程序处置，处置资产收入纳入县级预算管理。

(三) 强化预算执行管理。预算执行管理是财政预算管理的关键环节，直接关系到党和国家各项重大政策的贯彻落实，县级财政必须严格预算执行。

**一要进一步严格控制预算追加。**年度部门预算一经确定，原则上不再办理预算追加。预算执行中如遇县委、县政府交办的重要事项或突发事件，预算部门应及时提出追加预算申请，并提供相关文件，坚持按照先预算后执行的原则办理追加预算。预算一经确定，不得随意超支，更不能无预算支出。

**二要进一步严格控制一般性支出增长。**坚持勤俭节约办事业的方针，牢固树立过“紧日子”的思想，一方面，要结合实际，科学合理制定预算单位会议、车辆、公务接待、国有资产管理等方面的管理办法，严格控制会议规模、车辆编制、经费开支标准，明确审批程序、权限和责任，做到有章可循。另一方面，要认真贯彻执行省委、省政府关于厉行节约的八项工作要求，大力精简、压缩会议开支，严格控制车辆购置和更新，严格审批因公出国（境）团组，节省公务接待费用，从严控制党政机关、事业单位楼堂馆所建设。坚决制止各种超越财力、劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”，严禁铺张浪费、奢侈挥霍，严禁公款旅游、乱发补贴，切实把有限的资金用在群众最需要、事业最需要、发展最需要的地方。

**三要进一步严格预算单位内部财务控制制度。**预算单位必须建立健全内部财务控制制度，明确财会人员工作权限和责任，强化财务审批权限控制，加强会计信息的监督，避免因会计信息失真而导致决策失误等现象的发生。县级财政部门要不定

期地对预算单位的内部控制制度的建立和运行情况进行监督和检查。

**四要进一步规范资金支付管理。**县级财政部门要加快推进国库集中支付改革步伐，按照规定的支付方式、程序和时限要求，及时、规范办理财政直接支付和财政授权支付业务，严格按照批复的预算、用款计划要求及项目实施进度等支付资金；要进一步完善支付程序，提高资金支付效率。

**五要进一步积极推行预算支出绩效评价。**加快完善相关机制和指标体系，选择有关重点项目、民生项目，积极推行预算支出绩效评价试点。规范管理办法，努力把绩效评价结果运用到改进预算管理和以后年度编制预算中。逐步建立绩效评价结果公示制度，自觉接受社会监督，切实提高财政资金使用效益。

**六要进一步加强银行账户管理。**县级财政要切实做好预算部门和单位的银行账户管理工作，建立预算单位账户管理档案，对预算单位的银行账户进行年检。各部门、各单位银行账户的开设、变更、撤销要严格按照规定的程序和权限审批，不得擅自开设银行账户。严禁私设账外账或“小金库”。县级主管部门要加强对本系统及所属单位的银行账户档案管理，实行动态监控。

(四) 加强财政监督。县级财政部门要积极履行财政监督职能，创新监督机制，逐步建立起运行良好、反馈及时、资源共享的财政监督信息传递机制，努力提高财政资金管理使用的规范性、安全性和有效性，全面提升财政财务监督管理水平。

**一要进一步形成监督合力。**切实加大对各部门、各单位的监督力度，努力形成合力，做到“三个并重”，即：事前审核、事中监控与事后监督并重，对外检查与对内监督并重，日常监督与重点监督并重。

**二要进一步拓宽监督领域。**进一步完善财政绩效监督机制，逐步扩大绩效监督范围，确保财政资金的使用效益；要有计划、有步骤地安排重点项目资金使用情况的监督，确保项目资金安排使用的合规性；要不定期地开展对预算单位基础工作的监督检查，确保各部门、各单位内部控制制度健全，会计核算规范。

**三要进一步创新监督方式。**注意使用、引导、鼓励社会监督力量参与监督；切实加强重点建

设项目、重大民生项目的监督检查，建立事前、事中、事后一体化的预算执行动态监控机制，对发现的问题要认真分析、及时处理，重大问题要跟踪核查，一旦核实要严肃处理。要善于借助外力开展监督，自觉接受同级人大常委会的监督，同时要借助审计、纪检监察等部门的力量强化监督。

(五) 加强县级财政预算管理基础工作。财政基础性工作是财政预算管理的基石。县级财政部门必须高度重视，夯实基础。

一要注重调查研究。县级财政部门要紧紧围绕财政改革、发展、创新主题，针对县级财政预算执行中面临的重点、难点和热点问题，每年要组织骨干力量，精心筛选和制定调研课题，认真开展调研活动，不断总结新经验，提出新思路，探索解决问题的新途径。

二要强化财政内部管理。县级财政部门要模范执行国家各项财经规章制度，凡要求其他部门做到的，财政部门应率先垂范，首先做到。要强化本单位的支出管理，严格控制一般性支出，减少不必要的公务接待应酬。

三要建立预算收支分析制度。县级财政部门

要加快建立健全财税库联席会议制度，强化与税务部门及金融单位的业务沟通联系，及时解决财税库工作中存在的问题，促进各项工作协调互动。同时，要重视内部指标衔接，加快支出均衡进度。

四要做好基础数据管理工作。县级财政部门要加快建立健全预算单位人员、车辆、房屋、负债等的基础数据库，同时加强与县级有关单位的沟通和协调，认真做好全县各项经济、社会发展指标及人口、资源等基本数据的收集整理，建立动态的基础性数据管理机制。

五要加强财政决算工作。县级财政部门要按照“真实、准确、及时、全面”的要求，认真编审年度决算。凡当年已发生的财政收支，必须如实全面地列入决算，严禁估列代编、虚列支出和隐瞒财政结余，确保决算数据真实可靠。财政决算审核既要加强技术性审查，又要加强政策性审查。要充分挖掘、分析和使用财政决算信息，为预算编制和领导决策提供可靠依据，并对部门预算执行中存在的问题和薄弱环节，有针对性地提出改进的对策和建议。

## 青海省人民政府办公厅 转发省经委关于促进枸杞加工 产业发展意见的通知

青政办〔2009〕196号

西宁市、各自治州人民政府，海东行署，省政府各委、办、厅、局：

省经委《关于促进枸杞加工产业发展的意见》已经省人民政府同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

青海省人民政府办公厅  
二〇〇九年十月二十日

# 关于促进枸杞加工产业发展的意见

省 经 委

(二〇〇九年十月)

为贯彻落实省委十一届六次全体会议精神，加快我省生态农牧业发展进程，促进枸杞加工产业持续、快速发展，提出如下意见。

## 一、指导思想、基本原则和主要目标

### (一) 指导思想

深入贯彻落实科学发展观，大力实施生态立省战略，按照扶持绿色产业、发展绿色经济的要求，以市场为导向，优化枸杞加工产业布局，建设规模化种植、标准化生产、规范化管理的枸杞种植基地；以培育枸杞加工龙头企业为依托，推进新技术的应用和科技进步，提升枸杞加工产业的综合实力。

### (二) 基本原则

——坚持规模发展与科学规划相结合的原则。发挥自然资源和品质的比较优势，按照有机食品农业基地建设要求，科学规划，合理布局，同步建设，共同发展。

——坚持自主创新与引进消化相结合的原则。依托特色生物产业的比较优势，加强自主创新。鼓励企业开展对外合作，引进先进技术、人才、资金和管理经验，提高企业核心竞争力。

——坚持政府推动与市场导向相结合的原则。制定落实枸杞加工产业发展政策，发挥市场配置资源的基础性作用，为枸杞加工产业发展提供保障。

——坚持经济效益与生态效益相结合的原则。正确处理产业发展与生态建设、资源综合利用、产品精深加工的关系，将荒漠化治理与促进地区经济发展有机结合，创出一条经济效益和生态建设相结合的可持续发展的路子。

### (三) 主要目标

——增加经济总量。规划安排一批重点项目和科技开发项目(详见附表)，到2015年，枸杞产业实现年销售收入15亿元，年均增速保持在17%以上，成为我省农畜产品加工的优势产

业之一。

——扩大种植面积。到2015年，枸杞种植面积达到30万亩，建立5000亩种苗繁育基地；完成15万亩枸杞有机食品基地认证工作。

——培育龙头加工企业。枸杞加工企业的实力明显增强，培育实现年销售收入亿元以上的企业3—5户；建立枸杞标准化检测中心1—2个。

——增强精深加工能力。提高枸杞产业加工水平，开发深加工产品品种。到2015年，枸杞深加工率达到70%以上，枸杞果酒生产能力达到3000吨、枸杞粉1500吨、枸杞浓缩果汁5000吨、枸杞芽茶10吨、枸杞黄酮30吨、枸杞多糖30吨、枸杞籽油软胶囊4000万粒。

——提高科技创新水平。枸杞深加工技术得到进一步应用和提升，关键技术应用达到国内先进水平，初步建成枸杞加工产业科技创新体系，科技进步贡献率达到30%以上。

——打造枸杞精品品牌。培育中国驰名商标或中国名牌产品1—2个，青海省著名商标或名牌产品3个。

## 二、产业布局

海西地区重点发展枸杞种植业，依托现有枸杞种植基地，以格尔木、德令哈、都兰、乌兰四个区域为中心，向四周辐射。省内其他地区，根据实际情况适度发展。

海西州、西宁市重点发展枸杞加工业。统筹考虑原材料生产规模和产业链的延伸，新建的枸杞加工企业集中布局在德令哈生物产业园，建设鲜果加工基地，生产枸杞干粉、枸杞黄酮、枸杞酒、枸杞特色茶等制品；西宁地区以生物科技产业园为依托，发展枸杞系列深加工产品，并进行新产品、新技术的研发。

## 三、主要任务和发展重点

(一) 优化产业经营模式，奠定产业发展基础

通过“公司+基地+协会+农户”的产业化经营模式,实现标准化生产、规范化管理、规模化经营,为枸杞加工产业的发展奠定坚实基础。

#### (二) 加强技术推广,改进枸杞品质

加强对枸杞加工产业发展的技术指导,大力推广新品种,建立育苗基地,扩大苗圃建设,提高供应优质苗的能力。建立高标准的示范点,发挥辐射带动作用。

#### (三) 依托资源优势,延伸枸杞产业链

坚持市场导向和资源优势相结合,通过科技创新、产品创新等有效途径,开发枸杞含片、口服液、软胶囊等系列保健产品;积极引进无果枸杞品种种植技术,开发无果枸杞芽茶和枸杞速冻鲜菜产品;培育新型科技生物制品,扩大市场规模,提高市场竞争力,实现枸杞深加工的规模化、产业化。

#### (四) 培育龙头企业,提高核心竞争力

以扩大骨干企业生产规模和提高核心竞争力为重点,依托相关企业的种植、加工、销售优势,以及科研院所、大专院校的科技研发力量,积极推进跨区域、跨行业、跨所有制的资源整合,加快推进上下游企业之间、生产企业与研发机构的联合,尽快形成一批拥有自主知识产权、产品优良、市场开发前景好、核心竞争力强的企业,提高枸杞产业的规模效益和整体实力。

#### (五) 加大招商引资力度,加速枸杞加工产业发展

将枸杞加工与后续产业项目列入全省招商引资项目目录,吸引国内外有实力的农副产品加工企业来我省投资建厂。紧紧抓住产业转移的机遇,积极承接东部地区食品加工产业,吸收引进先进的技术和设备,提高枸杞产品的加工档次、质量和附加值。

#### (六) 促进有机生态农业建设,保障枸杞原料供应质量

加快高品质枸杞基地建设,规划建设生物有机肥、生物农药、集约化养殖场等相关产业,为有机枸杞种植基地提供全程技术服务,保障生物有机肥、生物农药等主要生产资料的配送和供应。实施枸杞园节水灌溉技术,深入研究扩大种植面积对水资源平衡的影响,为枸杞园实行节水灌溉提供先进实用技术。加强对有机枸杞园进行示范园建设和日常管理操作规范的推广,制订有机枸杞产品的质量标准、检测方法等,为制订国家标准和行业标准提供依据和资料。

#### (七) 加大人才资源引进,合理配置劳动力资源

加强企业经营管理人员、核心技术人员和技术队伍培养,提升枸杞产业从种植到精深加工人才队伍的整体素质。

### 四、政策与措施

#### (一) 加强组织领导

建立由发展改革、经济、科技、财政、农牧、水利、林业、税务等有关部门和单位为成员的联席会议制度,定期研究解决枸杞加工产业发展中的重大问题,明确各有关部门和单位工作职责,全力协作,密切配合,统一协调,抓好落实。

#### (二) 加大财税政策及金融扶持力度

对从事枸杞种植、采集、加工的企业和农户,以及从事生物有机肥、生物农药生产的企业,要认真落实各项税收优惠政策。省级和地方财政要对重点企业、重点项目进行资金扶持。金融机构要加大对枸杞加工企业技术改造和生产经营流动资金的支持力度。担保公司或相关公司为枸杞加工企业提供贷款担保,解决枸杞种植大户和龙头加工企业融资难的问题,使枸杞种植大户、龙头加工企业得到信贷资金的支持。

#### (三) 加快技术创新的步伐

依托青海大学农牧学院和农林科学院的研发优势和技术资源,鼓励龙头企业和青海大学创办枸杞产业化研究开发中心。深入研究和整合有机枸杞种植,提高枸杞产量和抗病害能力,研发新产品、新技术、新工艺,重点研发枸杞鲜果的保鲜和贮运,为枸杞精深加工提供先进、实用的技术支持,为枸杞产业持续快速健康发展提供科技支撑。科技部门要将枸杞加工产业发展纳入规划,安排研发项目和专项资金,支持企业技术创新和新产品开发。

#### (四) 大力实施品牌发展战略

积极引导企业强化品牌意识,大力推动品牌建设。鼓励企业(协会)开展商标、地理标志证明商标注册,大力推广“协会+地理标志+企业+农户”产业化经营模式,以地理标志为纽带,一头联系生产企业和农户,一头联系市场,打造“高原牌”、“绿色牌”、“有机牌”等出口品牌,提高企业核心竞争力,通过品牌引领,促进枸杞加工产业的快速发展。

附件:枸杞产业重点项目表

2009.19.

附件:

## 枸杞产业重点项目表

序号	项目性质	项 目	主要产品与规模
1	枸杞规模化种植	柴达木枸杞规模化种植基地建设	枸杞种植基地达到 30 万亩; 枸杞有机种植基地 15 万亩认证。
2	枸杞种苗繁育	柴达木、海东地区枸杞优良品种选育与繁殖基地建设	培育苗圃 1500 亩; 繁育基地 5000 亩; 枸杞种苗 2 亿株。
3	无果枸杞芽基地建设	柴达木、海东地区无果枸杞芽种植项目	建设 500 亩无果枸杞基地。
4	枸杞深加工与系列产品产业化项目	枸杞速冻鲜果项目	建设 3 条枸杞速冻鲜果生产线, 生产能力达到 5000 吨。
5		白刺复合型发酵酒建设项目	建设 2—3 条枸杞果酒生产线, 生产能力达到 3000 吨。
6		新建枸杞鲜果浓缩汁建设项目	枸杞浓缩汁 5000 吨。
7		新建枸杞果粉加工项目	枸杞果粉 1500 吨。
8		枸杞活性提取物建设项目	枸杞黄酮 30 吨。
9		枸杞多糖提取及新产品开发项目	枸杞粗多糖 30 吨。
10		柴达木枸杞保健茶研发和速冻枸杞芽菜建设项目	枸杞茶 10 吨, 速冻枸杞芽菜 50 吨。
11		枸杞籽油提取与软胶囊产品产业化项目	枸杞籽油提取与软胶囊产品 4000 万粒。
12	重要科技项目	枸杞机械采摘设备研发	小型蓄电池便携式机械采摘设备的研制开发 100 套。
13		枸杞专用生物农药的研究开发	生物农药 (研发)。
14		枸杞太阳能烘干技术的研究开发	枸杞太阳能烘干系统 (研发)。

## 2009年 9月份全省主要经济指标

指 标	单位	9月	比上年同月 增长 (%)	1—9月	比上年同期 增长 (%)
一、地区生产总值	亿元			703.24	8.9
其中：第一产业	亿元			62.07	4.5
第二产业	亿元			385.48	9.4
第三产业	亿元			255.69	9.2
二、规模以上工业增加值	亿元	39.52	5.0	314.10	7.5
其中：国有企业	亿元	2.56	11.8	21.50	10.9
股份制企业	亿元	34.72	3.2	273.08	6.0
外商及港澳台企业	亿元	1.56	50.2	13.07	28.1
三、社会消费品零售额	亿元	26.73	19.5	212.36	18.6
其中：批发业和零售业	亿元	22.09	18.6	178.34	19.8
住宿和餐饮业	亿元	4.36	23.7	31.45	15.2
其中：市的零售额	亿元	18.70	20.3	152.46	18.6
四、一般预算收入	亿元	14.82	57.6	126.10	15.9
其中：地方一般预算收入	亿元	6.87	36.4	63.93	15.0
五、进出口总额	万美元	4588	-14.7	38077	-21.7
其中：出口	万美元	2492	-44.7	15309	-50.6
六、全社会固定资产投资额	亿元	107.62	36.2	624.57	34.2
其中：国有投资及国有控股投资	亿元			400.57	40.4
民间投资	亿元			219.53	26.7
港澳台及外商投资	亿元			4.46	-33.7
七、城镇居民人均可支配收入	元			8841.69	9.1
农牧民人均现金收入	元			2662.26	12.6
八、月末金融机构人民币存款余额	亿元			1709.64	33.9
其中：储蓄存款	亿元			671.98	27.5
企业存款	亿元			512.15	27.4
月末金融机构人民币贷款	亿元			1335.04	38.7
九、居民消费价格指数 (以上年同期为 100)		102.4		102.7	
十、工业品出厂价格指数 (以上年同期为 100)		87.8		88.0	
十一、原材料、燃料、动力购进价格指数 (以上年同期为 100)		97.3		100.3	
十二、农业生产资料价格指数 (以上年同期为 100)		93.6		99.0	

(青海省统计局提供)