

政协第十二届宁波市委员会 调查研究与参政议政成果汇编

(二〇〇六年度)

宁波市政协办公厅

二〇〇七年五月

未经允许
请勿转载

政协第十二届宁波市委员会 调查研究与参政议政成果汇编

(二〇〇六年度)

宁波市政协办公厅
二〇〇七年五月

目 录

1. 我市狂犬病疫情防控工作调研报告 (1)
2. 关于加快发展我市公交事业的建议 (6)
 - 关于大力实施公交优先战略的建议 (16)
 - 关于完善公共交通政策法规的建议 (24)
 - 关于加快我市公交场站建设的建议 (33)
 - 关于改善我市公交运行管理的建议 (42)
3. 促进宁波市中小企业自主创新研究报告 (50)
4. 建设宁波社会主义新农村若干问题对策研究报告
 - 关于推进我市农村土地使用权流转的建议 (106)
 - 关于切实保障农民饮用水安全的建议 (118)
 - 关于完善农村社会救助体系的建议 (130)
 - 《关于完善农村社会救助体系的建议》采纳办理情况的函
..... (140)
 - 加强教师队伍建设 提高农村义务教育质量 (151)
5. 关于进一步加快宁波市电子政务建设的意见和建议 (160)
6. 关于加强和完善食品安全与监管工作的建议 (177)
7. 关于进一步提高宁波利用台资质量和水平的建议 (187)

我市狂犬病疫情防治工作调研报告

狂犬病是由狂犬病毒引起的人畜共患的中枢神经系统传染病,是迄今为止人类病死率最高的急性传染病,一旦发病,死亡率高达 100%,严重威胁广大人民群众的身体健康和生命安全。

市政协教文卫体委组织医卫界委员就我市狂犬病防治工作进行了调研,并进行了一年的跟踪调查,现将有关情况报告如下:

一、我市去年以来狂犬病疫情发生情况

2005 年我市共报告狂犬病发病、死亡病例较高峰时的 2004 年下降了 66.67%。2006 年 2 月 11 日,我市海曙区一妇女因感染狂犬病毒救治无效死亡,这是我市今年第一例也是宁波老三区 14 年来第 2 例因狂犬病而死亡的病例。

根据 2005 年疫情数据来看,疫情分布地区为:5 例分布在慈溪市,仍为发病较集中的地区,其余 3 例分布在北仑区、鄞州区和宁海县。从疫情发生的时间来看:6 月份是最高发病月。从疫情发生的人群分布来看:农民、民工 7 例,占 87.50%。男女比例为 3:1。年龄分布为:25 岁以上 7 例,25 岁以下 1 例。从发病的起因看:有 6 例为直接犬伤所致,2 例无明确的犬伤史,但有犬类接触史。其潜伏期为 25 天至 2 年余,其中 4 例潜伏期在 2 个月以内,占 66.67%。有犬伤史的 6 人中除 1 例对伤口进行过处理和疫苗接种外(未完成全程接种),其余 5 例均未对伤口进行正规处理和疫苗接种。

二、我市狂犬病疫情防控工作情况

委员们在调研中了解到,我市狂犬病防治工作,在各级党委政府的高度重视下,公安部门每年进行一次无证野犬查捕活动,有效地降低了全市无证犬的密度,农业部门发动各农技站对家犬进行狂犬疫苗接种,卫生防疫部门通过采取加强疫苗管理,全程免疫,规范犬伤门诊、监测和宣传教育等一系列工作措施,狂犬病发病人数呈明显下降趋势。全市犬伤门诊已从 2004 年的 61 家增加到 2005 年的 96 家,增幅为 55.74%。其中设在各级 CDC 的有 13 家,另 83 家设在各级医疗机构(医院、卫生院),有专业人员 300 余名。余姚、慈溪等狂犬病防治重点地区已将犬伤门诊设置在各乡、镇卫生院内,北仑区、象山县、宁海县等在重点乡、镇和局部地区增设了犬伤门诊,大大方便了犬伤病人及时进行伤口处理和疫苗接种。

但同时委员们也看到,我市狂犬病防治工作形势还十分严峻,养犬数及犬伤病例仍居高不下,犬类疫苗接种率还不够高。据统计,全市目前养有各类犬 60 余万只。2005 年,全市门诊登记犬伤(包括其他动物咬伤)病人 106500 人,仅比 2004 年的 111527 人减少 4.51%。慈溪市平均每天犬伤发生约 70 例;宁波市海曙、江东、江北三区平均每天有 30 例犬伤者。去年 10 月,宁海县随机抽取 19 个村 8170 人进行调查,发现犬密度达到了每百户 25.3 只,犬免疫率为 56.87%,拴养率为 23.48%,犬(猫)伤人后狂犬疫苗接种率为 70.31%。在这些没有接种狂犬病疫苗的人群中,其中 10 人根本不知道要接种狂犬病疫苗,其中 7 人抱无所谓的态度,两者相加后达 27.4%。这一随机调查非常能说明问题,照此估算,全市每年

有近3万名犬伤后未接受疫苗有效接种的高危人群产生。而该病的潜伏期又能长达数年,这是一种非常令人担忧的潜在威胁,说明我们的宣传工作有待进一步加强,群众的卫生和防病意识更有待进一步提高。而据市区月湖街道天一、平桥、桂井三个社区调查,犬密度为每百户2.69只,无证比例高达60%。大量的无证、流浪犬及犬伤发生数给我市的狂犬病防治工作带来了严重威胁。另一个值得注意的是,目前市内各居民区都有大量的被人遗弃的野猫,且自然繁殖能力相当强,数量增加非常快,猫也是传播狂犬病的动物之一,目前如不引起重视,今后防治难度会大大增加。

三、我市狂犬病疫情防控工作存在的问题

1、由于目前很多地方将犬伤门诊设置在各乡(镇、街道)卫生院(卫生服务中心)内,在调研中我们发现犬伤门诊操作还不是很规范。如伤口的规范化处理,病人的免疫接种的全程跟踪等。

2、全市的犬密度、犬类免疫、犬拴养情况资料不清,许多数据仍凭一地调查,全市概算估出,不便于采取针对性措施开展狂犬病的防控工作。

3、虽然我市群众对狂犬病防治知识的了解已经有了明显的提高,但群众的自我保护意识还有待进一步加强。对家养的正常犬伤人后是否会得狂犬病还有模糊认识,因此有些群众一旦被家养犬所伤就放松警惕,不能及时去犬伤门诊处理伤口和进行免疫接种。

4、从发病情况看,2005年呈现了地点集中,年龄段明显,6月份为高发季节的特点,且大多数在犬伤后未能进行正规的伤口处理和疫苗接种,2005年被犬伤后发病的犬类调查都无明显的狂犬

病症,无明显狂犬症状的家养宠物伤人后发病率上升。这一现象说明,正常犬只中潜伏了狂犬病毒。这给我们今后狂犬病的防治又提出了一个新的课题。

四、几点建议

(一) 强化对犬类的管理

从目前宁波市民养犬目的看,一是家养宠物,二是看家护院。但市民养犬的数量始终未能下降,一直保持在 60 万只左右,同时由于正常犬只中潜伏病毒的情况非常明显,这样,有效降低犬只数量已经成为防止狂犬病发生的一个目标,养犬数量不能明显下降,狂犬病将始终是全市人民的一个潜在威胁,如何降低养犬数量是摆在各级政府面前的一个重要问题。我们认为必须严格执行《宁波市限制养犬规定》,实行一户一犬,严格犬类预防接种免疫程序,无牌无证未经免疫接种的犬只一律视为野犬予以扑杀,农业部门应在保证接种数量的同时,再挖掘潜力适当降低接种价格。对家养犬伤人后要设立犬主全程赔偿制度。

(二) 加强医务人员的业务培训

卫生部门为方便群众把犬伤门诊设在各级(街道)卫生院内,但应做好有关医务人员的技术培训,做到对犬伤病人及时门诊的前提下,能正规处理伤口和正规免疫接种,并能设法进行免疫接种的全程跟踪,杜绝犬伤群众门诊就诊后,接种未按规定进行、疫苗保管不当而失效等情况的发生。

(三) 加强宣传教育

从我们调研的情况看,加强宣传教育,提高群众的防范意识仍

是我们综合防治疫病工作中不可放松,且有待进一步加强的重要环节。狂犬病的发生与养犬数量始终是成正比的,要告诉群众单纯以消遣为目的养犬弊多利少,特别是近年狂犬病不断在吞噬我市群众生命的情况下养犬更不能盲从,一旦防护不好,放松警惕,就会对自己或者他人生命带来严重危害。今年2月11日发生在海曙区江女士身上的悲剧应当给我们再次敲响警钟。另外,外来民工已经成为我市狂犬病高发人群。希望卫生部门和乡、镇(街道)政府联手,制作宣传材料印发至外来民工手中,加强宣传,提高这些人员的防范意识。

(四) 适当增加经费投入

犬伤病人绝大多数都能及时地打预防针,但也有少数群众尤其是一些低收入家庭和外来务工人员被犬咬伤后因打针费用高(一般每位犬伤病人疫苗接种费用为800-1300元),不能及时全程接种疫苗进行防疫。因此,建议实行属地(单位)给予一定补助的办法。同时加强对狂犬病病毒分离的研究,加强其设施的投入,为最终全面控制狂犬病打下基础。

关于加快发展我市公交事业的建议

6月12日,市政协召开十二届十九次常委会议,专题协商讨论加快发展公交事业问题。4位委员分别代表各自调研组在会上作了发言,与会委员进行了认真的座谈讨论。委员们认为,我市公交事业在市委、市政府的重视下,近几年得到了较快的发展,但存在的问题和矛盾也非常突出,必须在观念、规划、政策、场站、路权、土地、管理等方面优先得到落实,公交事业才能与经济社会和城市发展相协调。现将委员发言和讨论中提出的实施公交优先战略的有关建议汇总如下,供市委、市政府和相关部门决策参考。

一、观念优先

(一)各级政府要切实担负起“公交优先”责任人的角色

公交优先的实质是百姓优先、大众优先,是体现执政为民、建设和谐社会的重要内容,是实践代表最广大人民群众利益的具体体现,实施公交优先的主体和责任人是政府。在城市化快速推进,机动化迅猛发展的今天,解决交通拥堵问题,各级领导应该变换思维视角,在加快城市道路和桥梁建设的同时,大力实施公交优先战略,提高市民出行公交分担率。委员们认为,发展公交事业,关键是政府领导要真正确立公交优先的理念,把发展公交事业摆上重要工作日程,高度重视关心并协调公交优先战略实施过程中的重大问题,全面提高我市公共交通水平。

(二)政府部门应把发展公共交通作为重要责任

“公交优先”是一个系统工程,它涉及许多相关部门、公交企业和全体市民,并非一个部门、一个企业所能实施的。因此,发展公共交通不只是公交主管部门、公交企业的事,而是全社会的责任,特别是政府各部门要把发展公共交通作为日常工作。各部门尤其是文件明确的牵头部门应对市政发[2005]7号文件进行认真梳理,对没有落实的政策加紧研究落实。同时政府要建立公交发展联席会议、信息通报、目标考核等制度,以制度保证各部门的协调运作。

(三)大力宣传公交优先理念,引导百姓转变出行观念

公共交通是出行最便捷、最经济的方式。据统计,每20辆电瓶车或4辆小汽车所占的道路面积与1辆公共汽车一样,而公共汽车的载客量是每辆电瓶车、小汽车的100倍和30-40倍,运送同样数量的乘客,公共交通与小汽车相比,节省土地资源3/4,建筑材料4/5,投资5/6,空气污染是小汽车的1/10,交通事故是小汽车的1/100。在道路拥堵、能源紧张、污染严重的今天,应加大宣传力度,采取有效的政策和手段,引导市民出行减少使用小汽车、电瓶车,改乘公共交通。

二、规划优先

抓紧修编中心城区公共交通专项规划。随着农村中巴车改造的基本结束,中心城区实现了城乡公交一体化,现有的《宁波市中心城公共交通专项规划》已经不适应发展的需要,重新编制一部覆盖六区范围及相邻主要景点的《宁波市中心城公共交通专项规划》已非常紧迫。规划不仅要线路调整、场站布局进行详细规划,同时要对公交专用道、快速公交(BRT)系统、轨道交通进行专项研

究。编制的规划必须要有可操作性,特别是场站布局要有地可建。狠抓公交规划的落实。公交规划作为城市总体规划的组成部分,必须保障规划的严肃性,要加强对规划的法律、舆论和社会监督,建议政府每年对规划的落实情况进行检查,对侵占和变更公交用地的单位和部门进行严肃处理,责令其恢复公交用地。有关部门对公交设施没有“三同步”建设的项目一律不得验收通过,城市管理局作为公交主管部门更要严格监管。

三、路权优先

(一) 抓紧规划建设公交专用道

公交专用道是实现公交优先的主要载体。通过公交专用道建设,使人们感受到公共交通是市区最便捷、最经济的交通工具,这样公交才能成为市民首选的出行方式。一是加快建设公交专用道。凡是能重新设置双向六车道且公交线路密集的中心区干道都应逐步设置公交专用道,有条件的设置全天公交专用道,也可设置上下班高峰时段(上午 7:00 至 8:30,下午 4:30 至 6:30)公交专用道。把城市公交专用道路连线成网,发挥专用道的最大效益。同时新建主干道原则上应同步规划建设公交专用道,如正在建设的通途路向西延伸段。二是对路口进行改造。公交专用道的主要路口应将一条公交专用道渠化为两条,一般道路都应尽量设置公交专用路口。三是设置公交优先的标识。公交专用道、公交专用路口都要设置醒目的标识,告知其它车辆不能占用,同时要对占用公交专用道(路口)的车辆采取重罚措施。

(二) 加快快速公交(BRT)系统建设的优点

BRT 系统相对轨道交通具有投资省、建设周期短、运力基本相当的优点,是目前地面公交发展的方向,北京、昆明、杭州等城市已建设运营。鉴于我市城市道路的现状,目前在城市核心区建设 BRT 系统有困难,建议在城市组团间建设 BRT 系统,近期可安排建设江东到北仑、江东到鄞州新区、江北到镇海、海曙到高桥等 4 条 BRT 系统。

(三)改造路口信号系统,让公交车优先通行

路口拥堵是公交车车速上不去的重要原因,必须对路口信号系统进行全面改造,在公交专用道路口设置公交车优先通行的信号系统,有条件的道路建设“绿波带”。

(四)加快路网建设和改造

合理的路网结构是优化公交线路的基础,因此,建议尽快建设开明街跨姚江大桥,解放南路跨奉化江大桥,通途路西段(中兴路至机场路)、惊驾路北段(曙光路至北外环路),桑田路与福明路向南延伸到鄞州新区,使我市各个区域之间的通道更加便捷。

(五)加强道路交通管理,适当限制社会车辆使用范围

在车辆总量迅速增加、道路不断拥堵的情况下,加强交通管理,采取行政和经济手段合理限制社会车辆在一定区域、一定时间的通行,减缓车辆的增长速度,以最大程度地保证公交优先,是不得已的选择。如在核心城区扩大单双号通行道路的数量,用其它车辆的慢换取公交车的快,从而引导市民乘坐公交车,减少道路拥挤,也可以大幅度提高城市核心区的停车费,引导私人车辆降低进入核心城区的频率。

四、场站优先

组建公交场站建设管理公司,实现资源共享。为加强各类公交场站的统一规划、建设、管理和经营,实现场站资源共享,改变当前公交场站多头管理、重复建设的无序局面,建议尽快按照“站运分离、资源共享、有偿使用”的模式,将中心城区现有的首末站(枢纽站)、停靠站等公交基础设施从各家公交企业中剥离,成立独立的、政府为主投资的国有公交场站建设管理公司。公交场站建设管理公司负责统一建设、管理和维护公交场站,为各家公交运营企业提供规范、有序、平等的服务平台,并实行有偿使用。

改造客运车站,加大公交场站建设力度。城区社会中巴车实行了公交化改造,建议把原来的的汽车东站和汽车西站移交给场站建设管理公司;将汽车南站和中巴南站的客运业务搬迁至客运中心并移交停车场地,汽车北站按照公路主枢纽规划北迁后也移交停车场地。这些停车场地移交给公交场站建设管理公司后,按照公交枢纽站的规范进行改建。改建以后郊区各个方向的公交线路就能较为合理地分别与这四个枢纽站相衔接,从而有效缓解郊区公交与市区公交接驳换乘的压力。二是在城市用地比较紧张的中心地区,简单的平面停车难以适应要求,可考虑建设若干个立体化公交停车场站,以提高单位土地的停车容量,达到用地省、效率高的目的。三是在城市主要交通干道,要加快港湾式公交停靠站建设;在郊区以社会中巴车公交化改造线路为重点,抓好停靠站候车亭的新建和改建工作,同时注重停靠站的建筑造型设计,使其在满足使用功能的同时,成为我市城乡的一道亮丽风景。

五、土地优先

优先保证公交设施建设用地。公交设施建设用地难以保障的矛盾已十分突出,迫切需要改变目前存在的规划建设变动大、不确定因素多、征用土地难等问题,建议国土资源管理部门对公交设施建设用地指标根据实际需要,实行单列,优先安排。镇(乡)、村公交场站应由镇或街道政府无偿提供土地,各区政府根据公交发展规划的要求负责建设。

实施公共交通导向发展战略(TOD)。要突破传统思路,充分发挥公共交通“先行官”的作用,以合理的公共交通网络布局来引导合理的用地开发建设。在 BRT 系统、轨道交通、公交专用道等公交走廊两侧加强紧凑布局的土地利用,把商店、住宅、公园、学校和办公机构等公共设施设在公交站点周围,从而促进土地高效利用,提高公交出行比例,降低基础设施的投资成本。

六、政策优先

(一)进一步完善政策法规

针对 2005 年市政府出台的 7 号文件操作性不强,落实难的情况,建议市政府对 7 号文件进一步细化完善,并督促相关部门根据文件精神制定出具体实施计划。同时要研究制订新的政策法规,填补政策法规上的空缺。如“公共汽车营运线路路权管理办法”、“公共汽车运营线路经营权招投标管理办法”、“公共汽车运营线路考核、评估办法”、“公交车辆服务设施技术规范”、“公交客运场站设施规范”等。政策法规的制订要有一定的前瞻性,对今后可能投入使用的 BRT 系统和轨道交通系统要相应研究制订“快速公

交运行管理规定”、“轨道交通运行管理规定”等。其次要将政策上升到法的高度,在条件成熟时,对公交优先进行地方立法,以此对政府和公交企业的行为依法监督,确保公交为广大市民提供安全、快速、便捷、舒适、经济的服务。

(二)建立成本测算制度和票价调整机制

经市发改委调查大队调查,2005年公交票价与成本已严重倒挂,导致公交企业亏损严重。建议市公交管理部门研究制定一套科学的公交成本测算办法,为票价调整和财政补贴提供科学依据。从票价十余年未调的情况看,目前上调票价的时机已基本成熟。建议:首先,要科学合理测定公交运营成本,适时适度调整基本票价和月票价格。其次,研究建立票价与油价、社会平均工资等影响成本的主要因素联动机制,并公之于众。当油价、社平工资涨(跌)到某一临界值,启动票价调整机制,使票价与成本保持基本一致。

(三)建立补贴补偿机制

公交服务属于公共福利产品,因此,公交票价不可能随意调整,要维持公交企业的正常运营。政府就必须对公交企业因成本上升引起的亏损进行补贴。建议对企业因刚性成本上升引起的亏损,不管公司所有制性质,都按年载客数进行补贴或对油价进行补贴(杭州市建立了油价与政府补贴之间的联系,当油价在2.8元/升以下时,由企业承担,2.8-3.6元/升时,超出2.8元部分由政府和企业各负担一半,3.6元/升以上时,超过部分由政府补贴)。目前市公交总公司免费为老人、盲人、离休干部、伤残军人等提供服务,同时根据政府要求发行了十几万张优惠月票,村村通公交和晚

间公交运营时间延长等,这些都必须增加企业的成本。委员们认为,由此产生的政策性支出,应由财政给予补偿。

七、管理优先

(一)整合公交企业资源,深化公交企业改革

积极推进现有公交企业的资源整合,建议将北仑公交公司像原来的镇海公交公司一样,并入市公交总公司,组建市公交集团有限公司。努力促成公运公交、城乡公交和东方巴士等3家公交企业重组为一家公司。使原来在中心城区营运的5家公司整合为2家规模相对较大的公交运营公司。同时按照“场运分离、运修分离、资源共享、有偿服务”的原则,深化公交企业改革,把维修、后勤从现有的公交企业中分离出去,实行社会化运作,使公交企业成为单一的运营公司。这样不仅可以减少企业的包袱,也有利于政府对公交企业的补贴和补偿的核算。

(二)完善公交管理体制

一是要把一些原来属于区级交通管理部门管理的公交企业纳入市城市管理的范围,实行统一管理。二是要充实市公交管理办公室的力量,把一些原由市公交总公司履行的行政监管职能,从公交总公司分离出来,由市公交管理办统一履行。

(三)加强监审工作,实施绩效评估

一是建立公交企业经营报审制度和财务公开制度,加强对公交企业的财务审计和监察力度,明晰企业经营状况,建立成本约束机制。二是建立企业员工的薪酬待遇标准,避免畸高畸低现象,既保护员工的工作积极性,又合理控制开支。

(四)优化公交线网布局,尝试开通小区巴士

一是要调整市中心区公交线网布局,优化公交线路,减少中山路和药行街等主要路段的线路重叠,调整 506 路等非直线系数过大的公交线路,减轻道路交通压力,提高公交运行速度。二是要根据乘客的出行结构和不同时段,增开不同营运功能的公交专线和区间大站线,减少车辆停靠而产生的拥堵。三是完善站牌、站标设施,如北仑到宁波中心城区的公交线路各设各的站、各报各的名很不规范。四是尝试开通几条小区巴士。随着我市对“三车”的全面整治,确实也给市民出行带来了不便,以致个别已经取缔的“三车”死灰复燃。建议在几个大的住宅小区之间、小区与市场、小区与医院、小区与车站等人流比较集中的公建场所,试开几条小区巴士,方便群众生活,并在总结经验的基础上,进一步加以改进优化。

(五)积极应用新技术,加快推进公交智能化

加快建设市公交智能化调度中心,实施公交车辆的实时监控和调度。建议在新建的公交专用道和 BRT 系统上先进行公交智能化改造,以信息化为手段,构建智能交通系统,实现公交车辆的动态调度和指挥,提高公交信息发布、车辆运营调度、应急救援和运营管理效率。同时,要开发建设公交线路查询终端系统,车内 LED 信息发布系统和电子站牌等,方便群众对公交线路的查询,了解公交车到达时间,从而减少出行者的等候时间。

(六)树立以人为本观念,努力实现公交“优秀”

一是发展大容量、低能耗、环保型的公交车,提高公交车辆的档次和舒适度。加强对车辆的维护和保养,不断改善乘车服务硬