

### 方案一

建议报国务院研究批准，由财政部、海关总署、国家税务总局、文化部、国家文物局等相关部门联合发文，对第 97 章中至少 97.01、97.04、97.06 三个税目的货品（或在第 97 章中增列“回流文物”税目），予以免征进口关税和进口环节增值税。

“回流文物”由文物行政主管部门指定的文物进出境审核机构进行认定、备案。

为保证国内流转税征收的可控性，可将免税范围限定于拍卖。



### 方案二

次优方案建议参考英法做法，对文物进口关税调整为零，对进口环节增值税则制定不高于 6% 的税率。

同时，建议征税环节后置，即进口后在国内通过拍卖等合法手段销售后（或同样仅限于拍卖），由买方缴纳。

### 提案六：关于尽快启动对农村留守儿童关爱保护立法的提案

#### 案由：

根据 2016 年 2 月国务院颁布的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》对于农村留守儿童的定义，留守儿童是指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力，无法与父母正常共同生活的不

满十六周岁农村户籍未成年人。民政部发布的我国农村留守儿童数量为 902 万人，其中由祖父母、外祖父母监护的 805 万人，无人监护的 36 万人。

《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》提出，完善农村留守儿童关爱服务体系、建立健全农村留守儿童救助保护机制、从源头上逐步减少儿童留守现象，并制定了强化农村留守儿童关爱保护工作保障措施。《意见》既强调了现行有效政策，又有新的措施安排。但据了解，国务院出台的这项针对农村留守儿童的关爱保护政策，在基层的落实情况并不理想。同时，要从根本上解决农村留守儿童保护问题，还存在着相关法律法规欠缺的问题。

#### 问题：

##### 1、问题突出。

关于农村留守儿童关爱保护，存在四个突出问题。一是比例超高：在江西、四川、贵州、安徽、河南、湖南和湖北等一些农村劳动力输出大省，留守儿童在当地儿童总数中所占比例高达 18%—22%；二是监护不力：据统计，80% 以上的留守儿童是由祖父母隔代监护和亲友临时监护，家庭和学校监护不力，导致相当数量的留守儿童产生厌学、逃学、辍学现象；三是疏于照顾、缺乏抚慰、心理健康问题严重：部分儿童行为习惯较差，并且极易产生心理失衡、道德失范、行为失控甚至犯罪的倾向；四是易受侵害：监护责任不落实，监护人缺乏防范意识，儿童自我防护能力弱，农村留守儿童容易受到意外伤害，甚至成为不法分子侵害的对象。

##### 2、立法缺位。

对于农村留守儿童关爱保护问题，目前没有在立法层面予以体现。在《未成年人保护法》、《教育法》、《劳动法》等现行法律中，没有针对性强的法律条文。

### 3、落实不力。

国务院颁布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》后，目前存在的最大问题是落实不力，在基层政府层面，缺乏专业力量具体落实相关规定、要求。

#### 分析：

1、造成农村留守儿童问题的原因较为复杂，涉及家庭和社会两个方面。一方面，由于地理和历史等原因，我国不同区域的经济发展很不平衡，农村人地矛盾尖锐，在市场经济迅猛发展的推动下，大量农村剩余劳动力为改变生存状况外出务工；另一方面，中国长期的城乡二元制以及社会对“农民工”不公平的待遇，因户籍制度、积分入学政策等原因他们无法将子女带在身边，由此引发一系列的留守儿童问题。

2、在农村留守儿童问题突出，成因复杂的背景下，仅仅依靠实施《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，不足以解决农村留守儿童问题。国务院出台的该《意见》，跟以往相比，已经对解决相关问题起到了积极作用，最重要的是在政府层面，由民政部牵头成立部级联席会议，明确了各方责任，但该《意见》作为一个关爱保护农村留守儿童的政策，与通过法律法规解决相关问题相比，仍存在力度不够，落实难度较大等问题。

3、中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出，加强重点领域立法，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。留守儿童的关爱保护问题，涉及公民经济、文化、社会各方面权利的落实，按照中央全面推进依法治国的战略部署，应该在立法层面予以体现。国务院颁布的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》也提出，坚持依法保护，不断健全法律法规和制度机制，坚持问题导向，强化家庭监护主体责任，

加大关爱保护力度，逐步减少留守儿童留守现象，确保农村留守儿童安全、健康、受教育等权益得到有效保障。

#### 建议：

鉴于留守儿童关爱保护问题突出，成因复杂，仅依靠现有政策难以从根本上予以解决的问题，建议如下：

1、全国人大尽快启动《未成年人保护法》修订程序，明确农村留守儿童的监护责任，落实监护责任主体，从法律层面加强对农村留守儿童的关爱保护。

2、在《教育法》中，明确对农村留守儿童教育权利保护的条文，切实保障农村留守儿童随父母进城接受教育的权利；增加有关家庭教育立法的条文，强化家庭教育的主体责任。

3、通过相关法律法规的修订，建构农村留守儿童救助和保障机制，确保资金投入，强化监护监督运作力度；落实农民工带薪休假制度，保障留守儿童父母一年中能有一定时间探视孩子，并制定相关法规，将企业上缴的教育附加费返还，用于保障农民工带薪休假费用，以不增加企业负担。

4、加大落实《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》力度。在基层政府缺乏专业力量落实《意见》的情况下，通过设立地方法规等方式，尽快大力培育、发展儿童保护类专业社会组织，依托专门社会组织培育专业人才，以配合各级政府民政部门做好农村留守儿童的关爱保护工作。真正建立家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系。

5、通过制定相关法律法规，深入推进新型城镇化建设，使农民工能够落户新城镇，从根本上减少现有农村留守儿童存量，不提高增量。