



在问题分析和一系列的政策支持下，提出抢救性保护 11 处重要滨海湿地的建议：

1. 在天津、河北、江苏、上海、浙江等地新建 8 个自然保护区，尽快将尚未纳入保护体系的滨海湿地保护起来。

分别为：河北滦南湿地；天津滨海新区滨海湿地；江苏赣榆滩涂湿地、连云港滩涂湿地、如东滩涂湿地；上海海湾镇海滩湿地；浙江杭州湾湿地和温州湾湿地。将这些重要湿地纳入滨海湿地保护体系进行抢救性保护。

2. 环保与林业部门扩大 3 个已建保护区的保护范围。

将辽宁丹东港周边海滨纳入辽宁鸭绿江口国家级自然保护区；将辽宁盘锦南小河湿地纳入辽河口国家级自然保护区；将江苏东台沿海滩涂纳入江苏盐城国家级自然保护区。

3. 国家林业局等主管部门，制订和实施滨海湿地保护专项工程。

将中国滨海湿地迁徙路线（即东亚 - 澳大利亚迁徙路线）作为一个整体进行保护，加大对迁飞路线上重要滨海湿地的保护与恢复的技术指导和资金支持。除了上述所建议的 11 处新建和扩建自然保护区以外，还应加强已有的滨海湿地保护区的能力建设，重点解决所存在的栖息地破碎化和互花米草等外来物种入侵等迫切问题。

提案五：调整文物艺术品进境税率的提案

落实国务院《关于进一步加强文物保护工作指导意见》的建议

案由：

近年来，党和国家领导人对文物保护工作高度重视，多次作出指示，要求通过各种方式和渠道加强国内文物保护、促进海外文物回流，扶持文物市场发展，将文物搞“活”。2016 年 3 月，国务院印发《关于进一步加强文物保护工作的指导意见》（国发〔2016〕17 号），明确要求有关部门制定鼓励社会参与文物保护的政策措施。



问题:

随着我国文化强国战略的不断推进，海外流散文物回流问题日益受到关注。然而，在鼓励和促进民间流散文物回流方面，文物艺术品进境的高税负问题已成为文物回流的重要障碍。

现行《中华人民共和国进出口税则》（下称《税则》）对未超过100年的古物设置了12-14%的进口最惠国税率以及高达50%的普通税率；另按《中华人民共和国增值税暂行条例》规定，对所有文物艺术品课征17%的进口环节增值税。虽然近年国务院税则委员会将部分艺术品品类进口关税税率由12%暂时下调至3%-6%，但调整后仍然整体税负较高，对文物回流未起明显作用。

如此高税负带来的问题有:

第一、文物有家难回。

从1840-1949年的一百年间，我国大量文物流散海外，据联合国教科文组织不完全统计，在全世界47个国家、218个博物馆中，中国文物数量达167万件，而海外民间藏中国文物数量则是馆藏的10倍之多。进口环节高税率成为一道横亘在文物回归通途的门槛，让民间力量望而却步，无形中将本可以通过市场经济渠道回流的文物拒之门外。

第二、文物市场流失。

一是海外委托方不再选择到中国境内进行交易。以拍卖为例，2010年通过拍卖渠道回流文物成交81.55亿元，占整个市场20.90%的份额。此后持续下滑，到2015年，仅成交5.24亿元，为2010年的十几分之一。

二是国内文物艺术品经营机构被迫向海外转移。以拍卖为例，2012

年以来，嘉德、保利、翰海、匡时、鼎天等一些拍卖公司先后在香港、伦敦等地设立拍卖公司，专门运行海外业务。这些拍卖企业每年在海外的拍卖规模超过 30 亿元人民币，这也意味着内地市场流失 10% 以上的份额，税收流失超过 1 亿元。

三是，境内买家资金向境外转移。由于海外文物回流渠道受阻，境内买家资金随着拍品资源转移向国际各大拍卖行、古董店，此量不计其数。在佳士得公布的一份业绩报告中显示，2013 年中国买家在佳士得全球销售金额中贡献了 22%，较 2012 年增长 63%，而 2014 年上半年仍持续增长 46%。

第三、国际竞争不公。

调研显示：在进口关税方面，包括美、英、法、日、德、意、瑞、荷、港、台等在内的绝大多数国家和地区，均对文物艺术品进口实行零关税。在进口环节海关代征税方面，英、法、德、日等发达国家以及埃及、印度、希腊等文化遗产大国，以及我国台湾地区均对古物和艺术品进口环节增值税实行较大幅度的减免政策（一般为 5-7%），而美国、中国香港未设进口环节增值税。这样的政策使得它们能够吸引了世界众多文化遗产，同时促进了其本土文物交易市场的繁荣。相比之下，我国文物市场在国际竞争中处于劣势和不平等地位，不但不利于我国文物市场的发展，也不利于文物保护工作的开展。

第四、国家形象受损。

现阶段我国对文物进境实行的税收政策，不符一个文物流散大国对本国文物回流与保护的应有态度，也不符合“文化强国”国家发展战略的要求，一定程度上对中国在国际社会上形象带来损害。

因为以上问题，减免税负已十分必要性。

一是文物具有与一般商品不同的特性

与普通商品不同，文物是人类在历史发展过程中创作并留存下来的遗产，具有不可再生性、唯一性和民族性，绝大多数国家都将文物视为“不可再生的人类文明”并加以特殊对待。

二是文物回流的实质是失（散）物回归

文物回流是通过市场经济方式，利用经济杠杆促进我国流散文物的回归，其实质是“失（散）物回归”，不是进口外国物品，且回归后将由国家或个人永久收藏、保存。

三是促进文物回流是国务院文物保护政策的要求

调整税收政策，是落实《国务院关于进一步加强对文物保护工作的指导意见》（国发〔2016〕17号）的要求。财政、国税、文化、文物、商务等有关部门有责任、有义务联合商讨制定出合理政策。

四是促进文物回流是时代的责任和需要

我国近现代文物流散情况较为复杂，主要是：西方列强和帝国主义侵略时直接掠夺，外国团体或个人非法偷盗、骗取、低价购买并贩运、走私出境，以及解放初期国家为创外汇出口文物，这些原因归根结底是国力衰弱。促进文物回流，是历史赋予的责任，是国力崛起的象征，是文物保护的需要，也是市场发展的诉求。

五是减免税负反而增加国家收入

目前我国在“艺术品、收藏品及古物”方面的进口规模较小，2015 年进口额仅为 3.98 亿美元，占进口总额的 0.02%，减免其税收对整个商品进出口税收并无影响，并且不但不会对国内任何相关产业造成冲击，反而加大国内相关市场份额，从而使得增加国内相关纳税，以及促进相关产业发展，创造就业机会。

建议

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。