



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2020

第一号

目 录

| | |
|------------------------------------------------------------------|----------|
| 在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十 五次会上的讲话 | 栗战书 (1) |
| 中华人民共和国主席令 (第三十七号) | (4) |
| 中华人民共和国证券法 | (4) |
| 关于《中华人民共和国证券法 (修订草案)》 的说明 | 吴晓灵 (32) |
| 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民 共和国证券法 (修订草案)》修改情况的汇 报 | 安 建 (36) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国证券法 (修订草案)》修改情 况的汇报 | 李 飞 (39) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国证券法 (修订草案)》审议结 果的报告 | 李 飞 (42) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国证券法 (修订草案四次审议稿)》 修改意见的报告 | (44) |
| 中华人民共和国主席令 (第三十八号) | (46) |
| 中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 | (46) |
| 关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促 进法 (草案)》的说明 | 柳斌杰 (58) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 (草案)》修改情况的汇报 | 丛 斌 (62) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 (草案)》修改情况的汇报 | 丛 斌 (65) |

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2020 年
第一号
(总号: 343)
3 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅
地址: 北京市西城区西交民巷 23 号
邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2020 年

第一号

(总号: 343)

3 月 15 日出版

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 (草案)》审议结果的报告 | 丛 斌 (68) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 (草案四次审议稿)》修改意见的报告 | (70) |
| 中华人民共和国主席令 (第三十九号) | (72) |
| 中华人民共和国森林法 | (72) |
| 关于《中华人民共和国森林法 (修订草案)》 的说明 | 王宪魁 (81) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国森林法 (修订草案)》修改情 况的汇报 | 胡可明 (85) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国森林法 (修订草案)》审议结 果的报告 | 胡可明 (87) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国森林法 (修订草案三次审议稿)》 修改意见的报告 | (89) |
| 中华人民共和国主席令 (第四十号) | (90) |
| 中华人民共和国社区矫正法 | (90) |
| 关于《中华人民共和国社区矫正法 (草案)》 的说明 | 傅政华 (96) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国社区矫正法 (草案)》修改情 况的汇报 | 江必新 (98) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国社区矫正法 (草案)》审议结 果的报告 | 江必新 (101) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国社区矫正法 (草案三次审议稿)》 修改意见的报告 | (103) |

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2020 年

第一号

(总号: 343)

3 月 15 日出版

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 中华人民共和国主席令 (第四十一号) | (104) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华 人民共和国台湾同胞投资保护法》的决定 | (104) |
| 中华人民共和国台湾同胞投资保护法 | (105) |
| 关于《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修 正案(草案)》的说明 | 钟 山 (106) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案 (草案)》审议结果的报告 | (107) |
| 中华人民共和国主席令 (第四十二号) | (108) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收 容教育法律规定和制度的决定 | (108) |
| 关于提请废止收容教育制度的议案的说明 | 王小洪 (109) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《国 务院关于提请废止收容教育制度的议案》审 议结果的报告 | (110) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人 民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分 流改革试点工作的决定 | (111) |
| 关于《关于授权在部分地区开展民事诉讼程序繁 简分流改革试点工作的决定(草案)》的说明 | 周 强 (112) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于 授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流 改革试点工作的决定(草案)》审议结果的 报告 | (114) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于召开第十三 届全国人民代表大会第三次会议的决定 | (115) |
| 国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财 政收支审计查出问题整改情况的报告 | 胡泽君 (116) |

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2020 年

第一号

(总号: 343)

3 月 15 日出版

国务院关于加强社会保障体系建设助力打好精

准脱贫攻坚战推进社会救助工作情况的报告 李纪恒 (127)

国务院关于减税降费工作情况的报告 刘 昆 (134)

国务院关于财政生态环保资金分配和使用情况

的报告 刘 昆 (139)

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于

检查《中华人民共和国可再生能源法》实施

情况的报告 丁仲礼 (144)

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于

检查《中华人民共和国渔业法》实施情况的

报告 武维华 (152)

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于第十

三届全国人民代表大会第二次会议主席团交

付审议的代表提出的议案审议结果的报告 (163)

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关

于第十三届全国人民代表大会第二次会议主

席团交付审议的代表提出的议案审议结果的

报告 (179)

全国人民代表大会华侨委员会关于第十三届全

国人民代表大会第二次会议主席团交付审议

的代表提出的议案审议结果的报告 (199)

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席

团交付审议的代表提出的议案审议结果的报

告 (201)

全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十

三届全国人民代表大会第二次会议主席团交

付审议的代表提出的议案审议结果的报告 (225)

全国人民代表大会常务委员会办公厅关于第十

三届全国人民代表大会第二次会议代表建议、

批评和意见办理情况的报告 信春鹰 (231)

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2020年

第一号

(总号: 343)

3月15日出版

| | |
|----------------------------------------------------|-----------|
| 农业农村部关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 | 韩长赋 (236) |
| 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2019年备案审查工作情况的报告 | 沈春耀 (240) |
| 全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕第十一号 | (246) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于接受张俊勇辞去第十三届全国人民代表大会代表职务的请求的决定 | (246) |
| 全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕第十二号 | (247) |
| 第十三届全国人民代表大会常务委员代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告 | (247) |
| 全国人民代表大会常务委员会任名单(全国人大专门委员会个别副主任委员) | (249) |
| 第五届全国人民代表大会常务委员澳门特别行政区基本法委员会组成人员名单 | (249) |
| 全国人民代表大会常务委员会任名单(最高人民法院庭长、副庭长、审判员) | (250) |
| 全国人民代表大会常务委员会免职名单(最高人民检察院检察员) | (250) |
| 关于驻外大使的任名单 | (251) |
| 第十三届全国人民代表大会常务委员第十五次会议议程 | (252) |
| 在第十三届全国人民代表大会常务委员第十六次会议上的讲话 | 栗战书 (254) |

主办单位:全国人大常委会办公厅

地址:北京市西城区西交民巷23号

邮政编码:100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2020 年

第一号

(总号: 343)

3 月 15 日出版

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定 | (259) |
| 关于《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定(草案)》的说明 | 沈春耀 (260) |
| 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定(草案)》审议结果的报告 | (263) |
| 全国人民代表大会常务委员会关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定 | (265) |
| 关于《全国人民代表大会常务委员会关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定(草案)》的说明 | 沈春耀 (265) |
| 全国人民代表大会常务委员会免职名单(全国人大常委会个别副秘书长) | (267) |
| 全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高人民法院副庭长、审判员) | (267) |
| 全国人民代表大会常务委员会免职名单(最高人民检察院检察员) | (268) |
| 全国人民代表大会常务委员会批准任命的名单(部分省级人民检察院检察长) | (268) |
| 第十三届全国人民代表大会常务委员第十六次会议表决议案办法 | (269) |
| 第十三届全国人民代表大会常务委员第十六次会议议程 | (270) |
| 法规、司法解释备案审查工作办法 | (271) |

主办单位:全国人大常委会办公厅

地址:北京市西城区西交民巷23号

邮政编码:100805

在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第十五次会议上的讲话

(2019年12月28日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议议程多、任务重，共审议14件法律和决定草案，通过其中8件；审议2个执法检查报告和国务院4个专项工作报告；审议通过5个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；听取审议2019年备案审查工作情况报告，还通过了代表资格审查报告和人事任免案等。在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。

经过各方面持续努力、辛勤工作，民法典编纂工作又迈出重大一步，本次会议审议了完整的民法典草案并决定提请十三届全国人大三次会议审议。下一步，要将草案印发所有全国人大代表研读讨论并征求意见，同时向地方人大、各有关部门和社会公众征求意见，作进一步修改完善，为明年大会审议做好充分准备。

会议审议通过基本医疗卫生与健康促进法，确认医药卫生体制改革成果，推动医疗资源合理配置、综合利用，保障人人享有基本医疗卫生服务，为实施健康中国战略提供了法治支撑。这部法律是我国卫生与健康领域的第一部基础性、综合性法律。各级政府和有关方面要认真学习宣传法律，全面落实法律责任，推进医疗卫生服务体系建设和健康促进工作，全方位全周期维护人民健康。

按照保证重大改革于法有据的要求，本次会

议完成3项重要立法任务。一是修订证券法，按照全面推行注册制的基本定位，精简优化证券发行条件和发行程序，加强事中事后监管，强化投资者合法权益保护，为推动证券行业和资本市场改革创新、健康发展提供了法律保障。二是修改台湾同胞投资保护法，与外商投资法相衔接，确保台湾同胞投资同步享受到制度改革红利。三是授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，促进提升司法效能，更好满足人民群众高效、便捷、公正解决纠纷的需求。

适应加强和创新社会治理的需要，会议审议通过社区矫正法、关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定，从机构人员、职责程序、监督管理、帮扶教育等方面建立健全社区矫正制度，体现全面依法治国的要求，有利于推进平安中国、法治中国建设。

会议审议通过森林法修订草案，进一步明确森林权属，加强森林、林木、林地所有者和使用者的合法权益的保护，建立森林生态效益补偿制度，推动构建现代林业治理体系，更好保护、培育和合理利用森林资源。

围绕加强财政和预算监督，本次会议听取了国务院3个专项工作报告。一是关于减税降费工作情况的报告。常委会组成人员普遍认为，今年减税降费措施实、力度大，取得良好效果。

面对外部环境严峻复杂、经济下行压力加大、实体经济仍然比较困难的形势，要落细落实减税降费政策，进一步减轻企业负担，增强微观主体活力。二是关于财政生态环境资金分配和使用情况的报告。常委会组成人员指出，生态环境保护花的钱必须花，该投的钱决不能省。要把生态环保作为优先保障领域，健全投入机制，提高使用绩效，为打好污染防治攻坚战提供稳定、规范、可持续的财力保障。三是关于审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及有关部门的整改工作，提出要巩固整改成果，堵塞管理漏洞，健全审计查出问题整改长效机制，做到“治已病、防未病”，切实防止屡审屡犯。

社会救助事关困难群众基本生活，是社会保障体系建设和脱贫攻坚的重点任务。本次会议听取审议了国务院相关工作报告，强调要顺应群众对美好生活的新期待，进一步提升社会救助工作水平，统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度，加快补齐短板弱项，为全面建成小康社会做好兜底保障。

可再生能源法执法检查 and 渔业法执法检查是今年常委会监督工作的重要内容。沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼 3 位副委员长带队，赴 6 个省、区实地检查可再生能源法实施情况；曹建明、吉炳轩、万鄂湘、武维华 4 位副委员长带队，赴 8 个省、市实地检查渔业法实施情况。本次会议听取审议了两个执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家指出，要高度重视可再生能源在经济社会发展中的战略地位，促进可再生能源依法开发和有效利用，加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系。大家提出，要依法规范渔业生产经营，大力发展绿色生态养殖，促进渔业资源永续利用，实现渔业升级、渔村振兴、渔民富裕。

会议听取审议了法制工作委员会关于 2019

年备案审查工作情况的报告。一年来，收到报送备案的行政法规 53 件、地方性法规 1391 件、司法解释 41 件，积极做好主动审查和专项审查，认真审查研究公民、组织提出的 138 件审查建议，工作抓得很紧也很有成效。要认真执行委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》，进一步提高备案审查工作水平，切实维护国家法制统一、尊严、权威。

会议听取审议了宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会关于代表议案审议结果的报告，听取了全国人大常委会办公厅、农业农村部关于代表建议办理情况的报告。目前，十三届全国人大二次会议期间代表提出的 491 件议案、8160 件建议已全部审议或办理完毕。各专门委员会、各承办单位高度重视，健全工作责任制，加强与代表点对点联系、面对面沟通，认真听取意见，积极改进工作、解决问题，及时向代表答复反馈，审议和办理工作质量进一步提高。

即将过去的 2019 年是党和国家事业发展中极不平凡的一年。新中国迎来 70 周年大庆，极大振奋和凝聚了党心军心民心。中国共产党胜利召开十九届四中全会，对国家制度和国家治理体系作出顶层设计和全面部署。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国人民应对风险挑战，勇于攻坚克难，推动经济社会持续健康发展，全面建成小康社会取得新的重大进展。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大常委会紧紧围绕党和国家工作大局履职尽责，时刻牢记初心和使命扎实工作。一年来，审议法律草案和有关法律问题、重大问题的决定决议草案 49 件，通过 37 件，其中新制定法律 6 部，中国特色社会主义法律体系进一步完善。检查 6 部法律实施情况，听取审议 21 个工作报告，开展 3 次专题询问，进行 7 项专题调研，监督工作实

效进一步增强。邀请 322 人次代表列席常委会会议，举办 6 次代表座谈会、291 人次参加，组织 1830 名代表开展专题调研、视察考察等活动，举办 7 期代表培训班、培训代表 1883 人次，人大代表的作用得到更好发挥。派出 66 个团组出访 61 个国家和欧洲议会，接待 39 个国家和各国议会联盟的 58 个团组来访，人大对外交往的独特优势进一步展现。深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，强化理论武装，持续改进作风，全面加强全国人大党的建设。做好人大新闻舆论工作，健全外事委、法工委发言人制度，推进中国人大网和中国人大杂志改革，加快刊、网、微、端融合发展。推动全国人大机关建设，指导机关开展两轮内部巡视，建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。

开展和推进这些工作，有以下几个特点：一是坚持党对人大工作的领导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不折不扣贯彻落实习近平总书记指示要求，重要情况、重要事项、重大问题主动及时向党中央请示报告，保证党的主张通过法定程序成为国家意志，保证人大工作与党中央的要求步调一致、行动一致。二是坚持围绕党和国家工作大局、党中央重点工作部署履职尽责，为贯彻新发展理念、促进高质量发展、深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战等提供法治支撑，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。三是坚持全面依法治国，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，严格依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序开展工作，推动建设中国特色社会主义法治体系。四是坚持以人民为中心，用法治保障人民权益、增进民生福祉，畅通社情民意反映和表达渠道，积极回应社会关切，保证人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治生活和社会生活之中。

人大工作进展和成绩的取得，根本在于以习

近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，也是常委会组成人员、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员辛勤工作、共同努力的结果，全国人大代表和各地方人大常委会的同志给予了大力支持，国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部门予以积极配合。在此，我代表委员长会议组成人员，向各位委员、各位同志和有关方面表示衷心的感谢！

2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年。前不久召开的中央经济工作会议，为做好明年和今后一个时期的经济工作指明了方向、提供了遵循。我们要认真学习贯彻党的十九届四中全会精神和中央经济工作会议精神，紧扣全面建成小康社会目标任务，围绕坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度，谋划和推进人大立法、监督等工作，推动党中央决策部署落到实处，为实现第一个百年奋斗目标作出应有的贡献。12 月 16 日的委员长会议，原则通过了全国人大常委会 2020 年度工作要点和立法、监督工作计划，对新一年工作作出预安排。各专门委员会和常委会工作机构要按照“一个要点、两个计划”，加强与有关方面的沟通协调，做好相关工作准备，确保明年工作实现良好开局。

本次常委会会议作出关于召开十三届全国人大三次会议的决定。从现在到明年 3 月大会召开，只有两个多月时间了。各有关方面要迅速行动起来，落实责任，密切配合，精心筹备，各项工作都尽量往前赶，抓实、抓细、抓好，确保不出任何纰漏，保证大会顺利召开、圆满成功。

再过几天就是 2020 年元旦。借此机会，我代表委员长会议组成人员，向在座的各位委员、各位同志，向全国人大代表，向全国人大机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以节日的问候和新年的祝福！

中华人民共和国主席令

第三十七号

《中华人民共和国证券法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日修订通过，现予公布，自2020年3月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年12月28日

中华人民共和国证券法

（1998年12月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国证券法〉的决定》第一次修正 2005年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议第一次修订 根据2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第二次修正 根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国保险法〉等五部法律的决定》第三次修正 2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议第二次修订）

目 录

第一章 总 则

第二章 证券发行

第三章 证券交易

第一节 一般规定

第二节 证券上市

第三节 禁止的交易行为

第四章 上市公司的收购

第五章 信息披露

第六章 投资者保护

第七章 证券交易场所

第八章 证券公司

第九章 证券登记结算机构

第十章 证券服务机构

第十一章 证券业协会

第十二章 证券监督管理机构

第十三章 法律责任

第十四章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范证券发行和交易行为，保护投资者的合法权益，维护社会经济秩序和社会公共利益，促进社会主义市场经济的发展，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内，股票、公司债券、存托凭证和国务院依法认定的其他证券的发行和交易，适用本法；本法未规定的，适用《中华人民共和国公司法》和其他法律、行政法规的规定。

政府债券、证券投资基金份额的上市交易，适用本法；其他法律、行政法规另有规定的，适用其规定。

资产支持证券、资产管理产品发行、交易的管理办法，由国务院依照本法的原则规定。

在中华人民共和国境外的证券发行和交易活动，扰乱中华人民共和国境内市场秩序，损害境内投资者合法权益的，依照本法有关规定处理并追究法律责任。

第三条 证券的发行、交易活动，必须遵循公开、公平、公正的原则。

第四条 证券发行、交易活动的当事人具有平等的法律地位，应当遵守自愿、有偿、诚实信用的原则。

第五条 证券的发行、交易活动，必须遵守法律、行政法规；禁止欺诈、内幕交易和操纵证券市场的行为。

第六条 证券业和银行业、信托业、保险业实行分业经营、分业管理，证券公司与银行、信托、保险业务机构分别设立。国家另有规定的除外。

第七条 国务院证券监督管理机构依法对全国证券市场实行集中统一监督管理。

国务院证券监督管理机构根据需要可以设立派出机构，按照授权履行监督管理职责。

第八条 国家审计机关依法对证券交易所、证券公司、证券登记结算机构、证券监督管理机构进行审计监督。

第二章 证 券 发 行

第九条 公开发行证券，必须符合法律、行政法规规定的条件，并依法报经国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门注册。未经依法注册，任何单位和个人不得公开发行证券。证券发行注册制的具体范围、实施步骤，由国务院规定。

有下列情形之一的，为公开发行：

- (一) 向不特定对象发行证券；
 - (二) 向特定对象发行证券累计超过二百人，但依法实施员工持股计划的员工人数不计算在内；
 - (三) 法律、行政法规规定的其他发行行为。
- 非公开发行证券，不得采用广告、公开劝诱和变相公开方式。

第十条 发行人申请公开发行股票、可转换为股票的公司债券，依法采取承销方式的，或者公开发行法律、行政法规规定实行保荐制度的其他证券的，应当聘请证券公司担任保荐人。

保荐人应当遵守业务规则和行业规范，诚实守信，勤勉尽责，对发行人的申请文件和信息披露资料进行审慎核查，督导发行人规范运作。

保荐人的管理办法由国务院证券监督管理机构规定。

第十一条 设立股份有限公司公开发行股票，应当符合《中华人民共和国公司法》规定的条件和经国务院批准的国务院证券监督管理机构规定的其他条件，向国务院证券监督管理机构报送募股申请和下列文件：

- (一) 公司章程；
- (二) 发起人协议；
- (三) 发起人姓名或者名称，发起人认购的股份数、出资种类及验资证明；
- (四) 招股说明书；
- (五) 代收股款银行的名称及地址；
- (六) 承销机构名称及有关的协议。

依照本法规定聘请保荐人的，还应当报送保荐人出具的发行保荐书。

法律、行政法规规定设立公司必须报经批准的，还应当提交相应的批准文件。

第十二条 公司首次公开发行新股，应当符合下列条件：

- (一) 具备健全且运行良好的组织机构；
- (二) 具有持续经营能力；
- (三) 最近三年财务会计报告被出具无保留意见审计报告；
- (四) 发行人及其控股股东、实际控制人最近三年不存在贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序的刑事犯罪；
- (五) 经国务院批准的国务院证券监督管理机构规定的其他条件。

上市公司发行新股，应当符合经国务院批准的国务院证券监督管理机构规定的条件，具体管理办法由国务院证券监督管理机构规定。

公开发行存托凭证的，应当符合首次公开发行新股的条件以及国务院证券监督管理机构规定的其他条件。

第十三条 公司公开发行新股，应当报送募股申请和下列文件：

- (一) 公司营业执照；
- (二) 公司章程；
- (三) 股东大会决议；
- (四) 招股说明书或者其他公开发行募集文件；

- (五) 财务会计报告；
- (六) 代收股款银行的名称及地址。

依照本法规定聘请保荐人的，还应当报送保荐人出具的发行保荐书。依照本法规定实行承销的，还应当报送承销机构名称及有关的协议。

第十四条 公司对公开发行股票所募集资金，必须按照招股说明书或者其他公开发行募集文件所列资金用途使用；改变资金用途，必须经股东大会作出决议。擅自改变用途，未作纠正的，或者未经股东大会认可的，不得公开发行新股。

第十五条 公开发行公司债券，应当符合下列条件：

- (一) 具备健全且运行良好的组织机构；
- (二) 最近三年平均可分配利润足以支付公司债券一年的利息；
- (三) 国务院规定的其他条件。

公开发行公司债券筹集的资金，必须按照公司债券募集办法所列资金用途使用；改变资金用途，必须经债券持有人会议作出决议。公开发行公司债券筹集的资金，不得用于弥补亏损和非生产性支出。

上市公司发行可转换为股票的公司债券，除应当符合第一款规定的条件外，还应当遵守本法第十二条第二款的规定。但是，按照公司债券募集办法，上市公司通过收购本公司股份的方式进行公司债券转换的除外。

第十六条 申请公开发行公司债券，应当向国务院授权的部门或者国务院证券监督管理机构报送下列文件：

- (一) 公司营业执照；
- (二) 公司章程；
- (三) 公司债券募集办法；
- (四) 国务院授权的部门或者国务院证券监督管理机构规定的其他文件。

依照本法规定聘请保荐人的，还应当报送保荐人出具的发行保荐书。

第十七条 有下列情形之一的，不得再次公开发行公司债券：

(一) 对已公开发行的公司债券或者其他债务有违约或者延迟支付本息的事实，仍处于继续状态；

(二) 违反本法规定，改变公开发行公司债券所募资金的用途。

第十八条 发行人依法申请公开发行证券所报送的申请文件的格式、报送方式，由依法负责注册的机构或者部门规定。

第十九条 发行人报送的证券发行申请文件，应当充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，内容应当真实、准确、完整。

为证券发行出具有关文件的证券服务机构和人员，必须严格履行法定职责，保证所出具文件的真实性、准确性和完整性。

第二十条 发行人申请首次公开发行股票，在提交申请文件后，应当按照国务院证券监督管理机构的规定预先披露有关申请文件。

第二十一条 国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门依照法定条件负责证券发行申请的注册。证券公开发行注册的具体办法由国务院规定。

按照国务院的规定，证券交易所等可以审核公开发行证券申请，判断发行人是否符合发行条件、信息披露要求，督促发行人完善信息披露内容。

依照前两款规定参与证券发行申请注册的人员，不得与发行人有利害关系，不得直接或间接接受发行申请人的馈赠，不得持有所注册的发行申请的证券，不得私下与发行人进行接触。

第二十二条 国务院证券监督管理机构或者

国务院授权的部门应当自受理证券发行申请文件之日起三个月内，依照法定条件和法定程序作出予以注册或者不予注册的决定，发行人根据要求补充、修改发行申请文件的时间不计算在内。不予注册的，应当说明理由。

第二十三条 证券发行申请经注册后，发行人应当依照法律、行政法规的规定，在证券公开发行前公告公开发行募集文件，并将该文件置备于指定场所供公众查阅。

发行证券的信息依法公开前，任何知情人不得公开或者泄露该信息。

发行人不得在公告公开发行募集文件前发行证券。

第二十四条 国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门对已作出的证券发行注册的决定，发现不符合法定条件或者法定程序，尚未发行证券的，应当予以撤销，停止发行。已经发行尚未上市的，撤销发行注册决定，发行人应当按照发行价并加算银行同期存款利息返还证券持有人；发行人的控股股东、实际控制人以及保荐人，应当与发行人承担连带责任，但是能够证明自己没有过错的除外。

股票的发行人在招股说明书等证券发行文件中隐瞒重要事实或者编造重大虚假内容，已经发行并上市的，国务院证券监督管理机构可以责令发行人回购证券，或者责令负有责任的控股股东、实际控制人买回证券。

第二十五条 股票依法发行后，发行人经营与收益的变化，由发行人自行负责；由此变化引致的投资风险，由投资者自行负责。

第二十六条 发行人向不特定对象发行的证券，法律、行政法规规定应当由证券公司承销的，发行人应当同证券公司签订承销协议。证券承销业务采取代销或者包销方式。

证券代销是指证券公司代发行人发售证券，

在承销期结束时，将未售出的证券全部退还给发行人的承销方式。

证券包销是指证券公司将发行人的证券按照协议全部购入或者在承销期结束时将售后剩余证券全部自行购入的承销方式。

第二十七条 公开发行证券的发行人有权依法自主选择承销的证券公司。

第二十八条 证券公司承销证券，应当同发行人签订代销或者包销协议，载明下列事项：

- (一) 当事人的名称、住所及法定代表人姓名；
- (二) 代销、包销证券的种类、数量、金额及发行价格；
- (三) 代销、包销的期限及起止日期；
- (四) 代销、包销的付款方式及日期；
- (五) 代销、包销的费用和结算办法；
- (六) 违约责任；
- (七) 国务院证券监督管理机构规定的其他事项。

第二十九条 证券公司承销证券，应当对公开发行募集文件的真实性、准确性、完整性进行核查。发现有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，不得进行销售活动；已经销售的，必须立即停止销售活动，并采取纠正措施。

证券公司承销证券，不得有下列行为：

- (一) 进行虚假的或者误导投资者的广告宣传或者其他宣传推介活动；
- (二) 以不正当竞争手段招揽承销业务；
- (三) 其他违反证券承销业务规定的行为。

证券公司有前款所列行为，给其他证券承销机构或者投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第三十条 向不特定对象发行证券聘请承销团承销的，承销团应当由主承销和参与承销的证券公司组成。

第三十一条 证券的代销、包销期限最长不得超过九十日。

证券公司在代销、包销期内，对所代销、包销的证券应当保证先行出售给认购人，证券公司不得为本公司预留所代销的证券和预先购入并留存所包销的证券。

第三十二条 股票发行采取溢价发行的，其发行价格由发行人与承销的证券公司协商确定。

第三十三条 股票发行采用代销方式，代销期限届满，向投资者出售的股票数量未达到拟公开发行股票数量百分之七十的，为发行失败。发行人应当按照发行价并加算银行同期存款利息退还股票认购人。

第三十四条 公开发行股票，代销、包销期限届满，发行人应当在规定的期限内将股票发行情况报国务院证券监督管理机构备案。

第三章 证券交易

第一节 一般规定

第三十五条 证券交易当事人依法买卖的证券，必须是依法发行并交付的证券。

非依法发行的证券，不得买卖。

第三十六条 依法发行的证券，《中华人民共和国公司法》和其他法律对其转让期限有限制性规定的，在限定的期限内不得转让。

上市公司持有百分之五以上股份的股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员，以及其他持有发行人首次公开发行前发行的股份或者上市公司向特定对象发行的股份的股东，转让其持有的本公司股份的，不得违反法律、行政法规和国务院证券监督管理机构关于持有期限、卖出时间、卖出数量、卖出方式、信息披露等规定，并应当遵守证券交易所的业务规则。

第三十七条 公开发行的证券，应当在依法设立的证券交易所上市交易或者在国务院批准的

其他全国性证券交易场所交易。

非公开发行的证券，可以在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所、按照国务院规定设立的区域性股权市场转让。

第三十八条 证券在证券交易所上市交易，应当采用公开的集中交易方式或者国务院证券监督管理机构批准的其他方式。

第三十九条 证券交易当事人买卖的证券可以采用纸面形式或者国务院证券监督管理机构规定的其他方式。

第四十条 证券交易场所、证券公司和证券登记结算机构的从业人员，证券监督管理机构的工作人员以及法律、行政法规规定禁止参与股票交易的其他人员，在任期或者法定限期内，不得直接或者以化名、借他人名义持有、买卖股票或者其他具有股权性质的证券，也不得收受他人赠送的股票或者其他具有股权性质的证券。

任何人在成为前款所列人员时，其原已持有的股票或者其他具有股权性质的证券，必须依法转让。

实施股权激励计划或者员工持股计划的证券公司的从业人员，可以按照国务院证券监督管理机构的规定持有、卖出本公司股票或者其他具有股权性质的证券。

第四十一条 证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构及其工作人员应当依法为投资者的信息保密，不得非法买卖、提供或者公开投资者的信息。

证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构及其工作人员不得泄露所知悉的商业秘密。

第四十二条 为证券发行出具审计报告或者法律意见书等文件的证券服务机构和人员，在该证券承销期内和期满后六个月内，不得买卖该证券。

除前款规定外，为发行人及其控股股东、实际控制人，或者收购人、重大资产交易方出具审计报告或者法律意见书等文件的证券服务机构和人员，自接受委托之日起至上述文件公开后五日内，不得买卖该证券。实际开展上述有关工作之日早于接受委托之日的，自实际开展上述有关工作之日起至上述文件公开后五日内，不得买卖该证券。

第四十三条 证券交易的收费必须合理，并公开收费项目、收费标准和管理办法。

第四十四条 上市公司、股票在国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的公司持有百分之五以上股份的股东、董事、监事、高级管理人员，将其持有的该公司的股票或者其他具有股权性质的证券在买入后六个月内卖出，或者在卖出后六个月内又买入，由此所得收益归该公司所有，公司董事会应当收回其所得收益。但是，证券公司因购入包销售后剩余股票而持有百分之五以上股份，以及有国务院证券监督管理机构规定的其他情形的除外。

前款所称董事、监事、高级管理人员、自然人股东持有的股票或者其他具有股权性质的证券，包括其配偶、父母、子女持有的及利用他人账户持有的股票或者其他具有股权性质的证券。

公司董事会不按照第一款规定执行的，股东有权要求董事会在三十日内执行。公司董事会未在上述期限内执行的，股东有权为了公司的利益以自己的名义直接向人民法院提起诉讼。

公司董事会不按照第一款的规定执行的，负有责任的董事依法承担连带责任。

第四十五条 通过计算机程序自动生成或者下达交易指令进行程序化交易的，应当符合国务院证券监督管理机构的规定，并向证券交易所报告，不得影响证券交易所系统安全或者正常交易秩序。

第二节 证券上市

第四十六条 申请证券上市交易，应当向证券交易所提出申请，由证券交易所依法审核同意，并由双方签订上市协议。

证券交易所根据国务院授权的部门的决定安排政府债券上市交易。

第四十七条 申请证券上市交易，应当符合证券交易所上市规则规定的上市条件。

证券交易所上市规则规定的上市条件，应当对发行人的经营年限、财务状况、最低公开发行比例和公司治理、诚信记录等提出要求。

第四十八条 上市交易的证券，有证券交易所规定的终止上市情形的，由证券交易所按照业务规则终止其上市交易。

证券交易所决定终止证券上市交易的，应当及时公告，并报国务院证券监督管理机构备案。

第四十九条 对证券交易所作出的不予上市交易、终止上市交易决定不服的，可以向证券交易所设立的复核机构申请复核。

第三节 禁止的交易行为

第五十条 禁止证券交易内幕信息的知情人和非法获取内幕信息的人利用内幕信息从事证券交易活动。

第五十一条 证券交易内幕信息的知情人包括：

(一) 发行人及其董事、监事、高级管理人员；

(二) 持有公司百分之五以上股份的股东及其董事、监事、高级管理人员，公司的实际控制人及其董事、监事、高级管理人员；

(三) 发行人控股或者实际控制的公司及其董事、监事、高级管理人员；

(四) 由于所任公司职务或者因与公司业务

往来可以获取公司有关内幕信息的人员；

(五) 上市公司收购人或者重大资产交易方及其控股股东、实际控制人、董事、监事和高级管理人员；

(六) 因职务、工作可以获取内幕信息的证券交易所场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构的有关人员；

(七) 因职责、工作可以获取内幕信息的证券监督管理机构工作人员；

(八) 因法定职责对证券的发行、交易或者对上市公司及其收购、重大资产交易进行管理可以获取内幕信息的有关主管部门、监管机构的工作人员；

(九) 国务院证券监督管理机构规定的可以获取内幕信息的其他人员。

第五十二条 证券交易活动中，涉及发行人的经营、财务或者对该发行人证券的市场价格有重大影响的尚未公开的信息，为内幕信息。

本法第八十条第二款、第八十一条第二款所列重大事件属于内幕信息。

第五十三条 证券交易内幕信息的知情人和非法获取内幕信息的人，在内幕信息公开前，不得买卖该公司的证券，或者泄露该信息，或者建议他人买卖该证券。

持有或者通过协议、其他安排与他人共同持有公司百分之五以上股份的自然人、法人、非法人组织收购上市公司的股份，本法另有规定的，适用其规定。

内幕交易行为给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十四条 禁止证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构和其他金融机构的从业人员、有关监管部门或者行业协会的工作人员，利用因职务便利获取的内幕信息以外的其他未公开的信息，违反规定，从事与该信

息相关的证券交易活动，或者明示、暗示他人从事相关交易活动。

利用未公开信息进行交易给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十五条 禁止任何人以下列手段操纵证券市场，影响或者意图影响证券交易价格或者证券交易量：

(一) 单独或者通过合谋，集中资金优势、持股优势或者利用信息优势联合或者连续买卖；

(二) 与他人串通，以事先约定的时间、价格和方式相互进行证券交易；

(三) 在自己实际控制的账户之间进行证券交易；

(四) 不以成交为目的，频繁或者大量申报并撤销申报；

(五) 利用虚假或者不确定的重大信息，诱导投资者进行证券交易；

(六) 对证券、发行人公开作出评价、预测或者投资建议，并进行反向证券交易；

(七) 利用在其他相关市场的活动操纵证券市场；

(八) 操纵证券市场的其他手段。

操纵证券市场行为给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十六条 禁止任何单位和个人编造、传播虚假信息或者误导性信息，扰乱证券市场。

禁止证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构及其从业人员，证券业协会、证券监督管理机构及其工作人员，在证券交易活动中作出虚假陈述或者信息误导。

各种传播媒介传播证券市场信息必须真实、客观，禁止误导。传播媒介及其从事证券市场信息报道的工作人员不得从事与其工作职责发生利益冲突的证券买卖。

编造、传播虚假信息或者误导性信息，扰乱

证券市场，给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十七条 禁止证券公司及其从业人员从事下列损害客户利益的行为：

(一) 违背客户的委托为其买卖证券；

(二) 不在规定时间内向客户提供交易的确认文件；

(三) 未经客户的委托，擅自为客户买卖证券，或者假借客户的名义买卖证券；

(四) 为牟取佣金收入，诱使客户进行不必要的证券买卖；

(五) 其他违背客户真实意思表示，损害客户利益的行为。

违反前款规定给客户造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十八条 任何单位和个人不得违反规定，出借自己的证券账户或者借用他人的证券账户从事证券交易。

第五十九条 依法拓宽资金入市渠道，禁止资金违规流入股市。

禁止投资者违规利用财政资金、银行信贷资金买卖证券。

第六十条 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司买卖上市交易的股票，必须遵守国家有关规定。

第六十一条 证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构及其从业人员对证券交易中发现的禁止的交易行为，应当及时向证券监督管理机构报告。

第四章 上市公司的收购

第六十二条 投资者可以采取要约收购、协议收购及其他合法方式收购上市公司。

第六十三条 通过证券交易所的证券交易，投资者持有或者通过协议、其他安排与他人共同

持有有一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之五时，应当在该事实发生之日起三日内，向国务院证券监督管理机构、证券交易所作出书面报告，通知该上市公司，并予公告，在上述期限内不得再行买卖该上市公司的股票，但国务院证券监督管理机构规定的情形除外。

投资者持有或者通过协议、其他安排与他人共同持有有一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之五后，其所持该上市公司已发行的有表决权股份比例每增加或者减少百分之五，应当依照前款规定进行报告和公告，在该事实发生之日起至公告后三日内，不得再行买卖该上市公司的股票，但国务院证券监督管理机构规定的情形除外。

投资者持有或者通过协议、其他安排与他人共同持有有一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之五后，其所持该上市公司已发行的有表决权股份比例每增加或者减少百分之一，应当在该事实发生的次日通知该上市公司，并予公告。

违反第一款、第二款规定买入上市公司有表决权的股份的，在买入后的三十六个月内，对该超过规定比例部分的股份不得行使表决权。

第六十四条 依照前条规定所作的公告，应当包括下列内容：

- (一) 持有人的名称、住所；
- (二) 持有的股票的名称、数额；
- (三) 持股达到法定比例或者持股增减变化达到法定比例的比例、增持股份的资金来源；
- (四) 在上市公司中拥有有表决权的股份变动的时间及方式。

第六十五条 通过证券交易所的证券交易，投资者持有或者通过协议、其他安排与他人共同持有有一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之三十时，继续进行收购的，应当依法向该上市公司所有股东发出收购上市公司全部或者部分

股份的要约。

收购上市公司部分股份的要约应当约定，被收购公司股东承诺出售的股份数额超过预定收购的股份数额的，收购人按比例进行收购。

第六十六条 依照前条规定发出收购要约，收购人必须公告上市公司收购报告书，并载明下列事项：

- (一) 收购人的名称、住所；
- (二) 收购人关于收购的决定；
- (三) 被收购的上市公司名称；
- (四) 收购目的；
- (五) 收购股份的详细名称和预定收购的股份数额；
- (六) 收购期限、收购价格；
- (七) 收购所需资金额及资金保证；
- (八) 公告上市公司收购报告书时持有被收购公司股份数占该公司已发行的股份总数的比例。

第六十七条 收购要约约定的收购期限不得少于三十日，并不得超过六十日。

第六十八条 在收购要约确定的承诺期限内，收购人不得撤销其收购要约。收购人需要变更收购要约的，应当及时公告，载明具体变更事项，且不得存在下列情形：

- (一) 降低收购价格；
- (二) 减少预定收购股份数额；
- (三) 缩短收购期限；
- (四) 国务院证券监督管理机构规定的其他情形。

第六十九条 收购要约提出的各项收购条件，适用于被收购公司的所有股东。

上市公司发行不同种类股份的，收购人可以针对不同种类股份提出不同的收购条件。

第七十条 采取要约收购方式的，收购人在收购期限内，不得卖出被收购公司的股票，也不

得采取要约规定以外的形式和超出要约的条件买入被收购公司的股票。

第七十一条 采取协议收购方式的，收购人可以依照法律、行政法规的规定同被收购公司的股东以协议方式进行股份转让。

以协议方式收购上市公司时，达成协议后，收购人必须在三日内将该收购协议向国务院证券监督管理机构及证券交易所作出书面报告，并予公告。

在公告前不得履行收购协议。

第七十二条 采取协议收购方式的，协议双方可以临时委托证券登记结算机构保管协议转让的股票，并将资金存放于指定的银行。

第七十三条 采取协议收购方式的，收购人收购或者通过协议、其他安排与他人共同收购一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之三十时，继续进行收购的，应当依法向该上市公司所有股东发出收购上市公司全部或者部分股份的要约。但是，按照国务院证券监督管理机构的规定免除发出要约的除外。

收购人依照前款规定以要约方式收购上市公司股份，应当遵守本法第六十五条第二款、第六十六条至第七十条的规定。

第七十四条 收购期限届满，被收购公司股权分布不符合证券交易所规定的上市交易要求的，该上市公司的股票应当由证券交易所依法终止上市交易；其余仍持有被收购公司股票股份的股东，有权向收购人以收购要约的同等条件出售其股票，收购人应当收购。

收购行为完成后，被收购公司不再具备股份有限公司条件的，应当依法变更企业形式。

第七十五条 在上市公司收购中，收购人持有的被收购的上市公司的股票，在收购行为完成后的十八个月内不得转让。

第七十六条 收购行为完成后，收购人与被

收购公司合并，并将该公司解散的，被解散公司的原有股票由收购人依法更换。

收购行为完成后，收购人应当在十五日内将收购情况报告国务院证券监督管理机构和证券交易所，并予公告。

第七十七条 国务院证券监督管理机构依照本法制定上市公司收购的具体办法。

上市公司分立或者被其他公司合并，应当向国务院证券监督管理机构报告，并予公告。

第五章 信息披露

第七十八条 发行人及法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定的其他信息披露义务人，应当及时依法履行信息披露义务。

信息披露义务人披露的信息，应当真实、准确、完整，简明清晰，通俗易懂，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

证券同时在境内境外公开发行、交易的，其信息披露义务人在境外披露的信息，应当在境内同时披露。

第七十九条 上市公司、公司债券上市交易的公司、股票在国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的公司，应当按照国务院证券监督管理机构和证券交易场所规定的内容和格式编制定期报告，并按照以下规定报送和公告：

（一）在每一会计年度结束之日起四个月内，报送并公告年度报告，其中的年度财务会计报告应当经符合本法规定的会计师事务所审计；

（二）在每一会计年度的上半年结束之日起二个月内，报送并公告中期报告。

第八十条 发生可能对上市公司、股票在国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的公司股票交易价格产生较大影响的重大事件，投资者尚未得知时，公司应当立即将有关该重大事件的情况向国务院证券监督管理机构和证券交易场

所报送临时报告，并予公告，说明事件的起因、目前的状态和可能产生的法律后果。

前款所称重大事件包括：

(一) 公司的经营方针和经营范围的重大变化；

(二) 公司的重大投资行为，公司在一年内购买、出售重大资产超过公司资产总额百分之三十，或者公司营业用主要资产的抵押、质押、出售或者报废一次超过该资产的百分之三十；

(三) 公司订立重要合同、提供重大担保或者从事关联交易，可能对公司的资产、负债、权益和经营成果产生重要影响；

(四) 公司发生重大债务和未能清偿到期重大债务的违约情况；

(五) 公司发生重大亏损或者重大损失；

(六) 公司生产经营的外部条件发生的重大变化；

(七) 公司的董事、三分之一以上监事或者经理发生变动，董事长或者经理无法履行职责；

(八) 持有公司百分之五以上股份的股东或者实际控制人持有股份或者控制公司的情况发生较大变化，公司的实际控制人及其控制的其他企业从事与公司相同或者相似业务的情况发生较大变化；

(九) 公司分配股利、增资的计划，公司股权结构的重要变化，公司减资、合并、分立、解散及申请破产的决定，或者依法进入破产程序、被责令关闭；

(十) 涉及公司的重大诉讼、仲裁，股东大会、董事会决议被依法撤销或者宣告无效；

(十一) 公司涉嫌犯罪被依法立案调查，公司的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员涉嫌犯罪被依法采取强制措施；

(十二) 国务院证券监督管理机构规定的其他事项。

公司的控股股东或者实际控制人对重大事件的发生、进展产生较大影响的，应当及时将其知悉的有关情况书面告知公司，并配合公司履行信息披露义务。

第八十一条 发生可能对上市交易公司债券的交易价格产生较大影响的重大事件，投资者尚未得知时，公司应当立即将有关该重大事件的情况向国务院证券监督管理机构和证券交易场所报送临时报告，并予公告，说明事件的起因、目前的状态和可能产生的法律后果。

前款所称重大事件包括：

(一) 公司股权结构或者生产经营状况发生重大变化；

(二) 公司债券信用评级发生变化；

(三) 公司重大资产抵押、质押、出售、转让、报废；

(四) 公司发生未能清偿到期债务的情况；

(五) 公司新增借款或者对外提供担保超过上年末净资产的百分之二十；

(六) 公司放弃债权或者财产超过上年末净资产的百分之十；

(七) 公司发生超过上年末净资产百分之十的重大损失；

(八) 公司分配股利，作出减资、合并、分立、解散及申请破产的决定，或者依法进入破产程序、被责令关闭；

(九) 涉及公司的重大诉讼、仲裁；

(十) 公司涉嫌犯罪被依法立案调查，公司的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员涉嫌犯罪被依法采取强制措施；

(十一) 国务院证券监督管理机构规定的其他事项。

第八十二条 发行人的董事、高级管理人员应当对证券发行文件和定期报告签署书面确认意见。

发行人的监事会应当对董事会编制的证券发行文件和定期报告进行审核并提出书面审核意见。监事应当签署书面确认意见。

发行人的董事、监事和高级管理人员应当保证发行人及时、公平地披露信息，所披露的信息真实、准确、完整。

董事、监事和高级管理人员无法保证证券发行文件和定期报告内容的真实性、准确性、完整性或者有异议的，应当在书面确认意见中发表意见并陈述理由，发行人应当披露。发行人不予披露的，董事、监事和高级管理人员可以直接申请披露。

第八十三条 信息披露义务人披露的信息应当同时向所有投资者披露，不得提前向任何单位和个人泄露。但是，法律、行政法规另有规定的除外。

任何单位和个人不得非法要求信息披露义务人提供依法需要披露但尚未披露的信息。任何单位和个人提前获知的前述信息，在依法披露前应当保密。

第八十四条 除依法需要披露的信息之外，信息披露义务人可以自愿披露与投资者作出价值判断和投资决策有关的信息，但不得与依法披露的信息相冲突，不得误导投资者。

发行人及其控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等作出公开承诺的，应当披露。不履行承诺给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第八十五条 信息披露义务人未按照规定披露信息，或者公告的证券发行文件、定期报告、临时报告及其他信息披露资料存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，致使投资者在证券交易中遭受损失的，信息披露义务人应当承担赔偿责任；发行人的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员和其他直接责任人员以及保荐

人、承销的证券公司及其直接责任人员，应当与发行人承担连带赔偿责任，但是能够证明自己没有过错的除外。

第八十六条 依法披露的信息，应当在证券交易场所的网站和符合国务院证券监督管理机构规定条件的媒体发布，同时将其置备于公司住所、证券交易场所，供社会公众查阅。

第八十七条 国务院证券监督管理机构对信息披露义务人的信息披露行为进行监督管理。

证券交易场所应当对其组织交易的证券的信息披露义务人的信息披露行为进行监督，督促其依法及时、准确地披露信息。

第六章 投资者保护

第八十八条 证券公司向投资者销售证券、提供服务时，应当按照规定充分了解投资者的基本情况、财产状况、金融资产状况、投资知识和经验、专业能力等相关信息；如实说明证券、服务的重要内容，充分揭示投资风险；销售、提供与投资者上述状况相匹配的证券、服务。

投资者在购买证券或者接受服务时，应当按照证券公司明示的要求提供前款所列真实信息。拒绝提供或者未按照要求提供信息的，证券公司应当告知其后果，并按照规定拒绝向其销售证券、提供服务。

证券公司违反第一款规定导致投资者损失的，应当承担相应的赔偿责任。

第八十九条 根据财产状况、金融资产状况、投资知识和经验、专业能力等因素，投资者可以分为普通投资者和专业投资者。专业投资者的标准由国务院证券监督管理机构规定。

普通投资者与证券公司发生纠纷的，证券公司应当证明其行为符合法律、行政法规以及国务院证券监督管理机构的规定，不存在误导、欺诈等情形。证券公司不能证明的，应当承担相应的

赔偿责任。

第九十条 上市公司董事会、独立董事、持有百分之一以上有表决权股份的股东或者依照法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构的规定设立的投资者保护机构（以下简称投资者保护机构），可以作为征集人，自行或者委托证券公司、证券服务机构，公开请求上市公司股东委托其代为出席股东大会，并代为行使提案权、表决权等股东权利。

依照前款规定征集股东权利的，征集人应当披露征集文件，上市公司应当予以配合。

禁止以有偿或者变相有偿的方式公开征集股东权利。

公开征集股东权利违反法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构有关规定，导致上市公司或者其股东遭受损失的，应当依法承担赔偿责任。

第九十一条 上市公司应当在章程中明确分配现金股利的具体安排和决策程序，依法保障股东的资产收益权。

上市公司当年税后利润，在弥补亏损及提取法定公积金后有盈余的，应当按照公司章程的规定分配现金股利。

第九十二条 公开发行公司债券的，应当设立债券持有人会议，并应当在募集说明书中说明债券持有人会议的召集程序、会议规则和其他重要事项。

公开发行公司债券的，发行人应当为债券持有人聘请债券受托管理人，并订立债券受托管理协议。受托管理人应当由本次发行的承销机构或者其他经国务院证券监督管理机构认可的机构担任，债券持有人会议可以决议变更债券受托管理人。债券受托管理人应当勤勉尽责，公正履行受托管理职责，不得损害债券持有人利益。

债券发行人未能按期兑付债券本息的，债券

受托管理人可以接受全部或者部分债券持有人的委托，以自己名义代表债券持有人提起、参加民事诉讼或者清算程序。

第九十三条 发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造成损失的，发行人的控股股东、实际控制人、相关的证券公司可以委托投资者保护机构，就赔偿事宜与受到损失的投资者达成协议，予以先行赔付。先行赔付后，可以依法向发行人以及其他连带责任人追偿。

第九十四条 投资者与发行人、证券公司等发生纠纷的，双方可以向投资者保护机构申请调解。普通投资者与证券公司发生证券业务纠纷，普通投资者提出调解请求的，证券公司不得拒绝。

投资者保护机构对损害投资者利益的行为，可以依法支持投资者向人民法院提起诉讼。

发行人的董事、监事、高级管理人员执行公司职务时违反法律、行政法规或者公司章程的规定给公司造成损失，发行人的控股股东、实际控制人等侵犯公司合法权益给公司造成损失，投资者保护机构持有该公司股份的，可以为公司的利益以自己的名义向人民法院提起诉讼，持股比例和持股期限不受《中华人民共和国公司法》规定的限制。

第九十五条 投资者提起虚假陈述等证券民事赔偿诉讼时，诉讼标的是同一种类，且当事人一方人数众多的，可以依法推选代表人进行诉讼。

对按照前款规定提起的诉讼，可能存在有相同诉讼请求的其他众多投资者的，人民法院可以发出公告，说明该诉讼请求的案件情况，通知投资者在一定期间向人民法院登记。人民法院作出的判决、裁定，对参加登记的投资者发生法律效力。

投资者保护机构受五十名以上投资者委托，

可以作为代表人参加诉讼，并为经证券登记结算机构确认的权利人依照前款规定向人民法院登记，但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。

第七章 证券交易场所

第九十六条 证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所为证券集中交易提供场所和设施，组织和监督证券交易，实行自律管理，依法登记，取得法人资格。

证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所的设立、变更和解散由国务院决定。

国务院批准的其他全国性证券交易场所的组织机构、管理办法等，由国务院规定。

第九十七条 证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所可以根据证券品种、行业特点、公司规模等因素设立不同的市场层次。

第九十八条 按照国务院规定设立的区域性股权市场为非公开发行证券的发行、转让提供场所和设施，具体管理办法由国务院规定。

第九十九条 证券交易所履行自律管理职能，应当遵守社会公共利益优先原则，维护市场的公平、有序、透明。

设立证券交易所必须制定章程。证券交易所章程的制定和修改，必须经国务院证券监督管理机构批准。

第一百条 证券交易所必须在其名称中标明证券交易所字样。其他任何单位或者个人不得使用证券交易所或者近似的名称。

第一百零一条 证券交易所可以自行支配的各项费用收入，应当首先用于保证其证券交易场所和设施的正常运行并逐步改善。

实行会员制的证券交易所的财产积累归会员所有，其权益由会员共同享有，在其存续期间，不得将其财产积累分配给会员。

第一百零二条 实行会员制的证券交易所设理事会、监事会。

证券交易所设总经理一人，由国务院证券监督管理机构任免。

第一百零三条 有《中华人民共和国公司法》第一百四十六条规定的情形或者下列情形之一的，不得担任证券交易所的负责人：

(一) 因违法行为或者违纪行为被解除职务的证券交易所、证券登记结算机构的负责人或者证券公司的董事、监事、高级管理人员，自被解除职务之日起未逾五年；

(二) 因违法行为或者违纪行为被吊销执业证书或者被取消资格的律师、注册会计师或者其他证券服务机构的专业人员，自被吊销执业证书或者被取消资格之日起未逾五年。

第一百零四条 因违法行为或者违纪行为被开除的证券交易场所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构的从业人员和被开除的国家机关工作人员，不得招聘为证券交易所的从业人员。

第一百零五条 进入实行会员制的证券交易所参与集中交易的，必须是证券交易所的会员。证券交易所不得允许非会员直接参与股票的集中交易。

第一百零六条 投资者应当与证券公司签订证券交易委托协议，并在证券公司实名开立账户，以书面、电话、自助终端、网络等方式，委托该证券公司代其买卖证券。

第一百零七条 证券公司为投资者开立账户，应当按照规定对投资者提供的身份信息进行核对。

证券公司不得将投资者的账户提供给他人使用。

投资者应当使用实名开立的账户进行交易。

第一百零八条 证券公司根据投资者的委

托，按照证券交易规则提出交易申报，参与证券交易所场内的集中交易，并根据成交结果承担相应的清算交收责任。证券登记结算机构根据成交结果，按照清算交收规则，与证券公司进行证券和资金的清算交收，并为证券公司客户办理证券的登记过户手续。

第一百零九条 证券交易所应当为组织公平的集中交易提供保障，实时公布证券交易即时行情，并按交易日制作证券市场行情表，予以公布。

证券交易即时行情的权益由证券交易所依法享有。未经证券交易所许可，任何单位和个人不得发布证券交易即时行情。

第一百一十条 上市公司可以向证券交易所申请其上市交易股票的停牌或者复牌，但不得滥用停牌或者复牌损害投资者的合法权益。

证券交易所可以按照业务规则的规定，决定上市交易股票的停牌或者复牌。

第一百一十一条 因不可抗力、意外事件、重大技术故障、重大人为差错等突发性事件而影响证券交易正常进行时，为维护证券交易正常秩序和市场公平，证券交易所可以按照业务规则采取技术性停牌、临时停市等处置措施，并应当及时向国务院证券监督管理机构报告。

因前款规定的突发性事件导致证券交易结果出现重大异常，按交易结果进行交收将对证券交易正常秩序和市场公平造成重大影响的，证券交易所按照业务规则可以采取取消交易、通知证券登记结算机构暂缓交收等措施，并应当及时向国务院证券监督管理机构报告并公告。

证券交易所对其依照本条规定采取措施造成的损失，不承担民事赔偿责任，但存在重大过错的除外。

第一百一十二条 证券交易所对证券交易实行实时监控，并按照国务院证券监督管理机构的

要求，对异常的交易情况提出报告。

证券交易所根据需要，可以按照业务规则对出现重大异常交易情况的证券账户的投资者限制交易，并及时报告国务院证券监督管理机构。

第一百一十三条 证券交易所应当加强对证券交易的风险监测，出现重大异常波动的，证券交易所可以按照业务规则采取限制交易、强制停牌等处置措施，并向国务院证券监督管理机构报告；严重影响证券市场稳定的，证券交易所可以按照业务规则采取临时停市等处置措施并公告。

证券交易所对其依照本条规定采取措施造成的损失，不承担民事赔偿责任，但存在重大过错的除外。

第一百一十四条 证券交易所应当从其收取的交易费用和会员费、席位费中提取一定比例的金额设立风险基金。风险基金由证券交易所理事会管理。

风险基金提取的具体比例和使用办法，由国务院证券监督管理机构会同国务院财政部门规定。

证券交易所应当将收存的风险基金存入开户银行专门账户，不得擅自使用。

第一百一十五条 证券交易所依照法律、行政法规和国务院证券监督管理机构的规定，制定上市规则、交易规则、会员管理规则和其他有关业务规则，并报国务院证券监督管理机构批准。

在证券交易所从事证券交易，应当遵守证券交易所依法制定的业务规则。违反业务规则的，由证券交易所给予纪律处分或者采取其他自律管理措施。

第一百一十六条 证券交易所的负责人和其他从业人员执行与证券交易有关的职务时，与其本人或者其亲属有利害关系的，应当回避。

第一百一十七条 按照依法制定的交易规则进行的交易，不得改变其交易结果，但本法第一

百一十一条第二款规定的除外。对交易中违规交易者应负的民事责任不得免除；在违规交易中所获利益，依照有关规定处理。

第八章 证券公司

第一百一十八条 设立证券公司，应当具备下列条件，并经国务院证券监督管理机构批准：

（一）有符合法律、行政法规规定的公司章程；

（二）主要股东及公司的实际控制人具有良好的财务状况和诚信记录，最近三年无重大违法违规记录；

（三）有符合本法规定的公司注册资本；

（四）董事、监事、高级管理人员、从业人员符合本法规定的条件；

（五）有完善的风险管理与内部控制制度；

（六）有合格的经营场所、业务设施和技术系统；

（七）法律、行政法规和经国务院批准的国务院证券监督管理机构规定的其他条件。

未经国务院证券监督管理机构批准，任何单位和个人不得以证券公司名义开展证券业务活动。

第一百一十九条 国务院证券监督管理机构应当自受理证券公司设立申请之日起六个月内，依照法定条件和法定程序并根据审慎监管原则进行审查，作出批准或者不予批准的决定，并通知申请人；不予批准的，应当说明理由。

证券公司设立申请获得批准的，申请人应当在规定的期限内向公司登记机关申请设立登记，领取营业执照。

证券公司应当自领取营业执照之日起十五日内，向国务院证券监督管理机构申请经营证券业务许可证。未取得经营证券业务许可证，证券公司不得经营证券业务。

第一百二十条 经国务院证券监督管理机构核准，取得经营证券业务许可证，证券公司可以经营下列部分或者全部证券业务：

（一）证券经纪；

（二）证券投资咨询；

（三）与证券交易、证券投资活动有关的财务顾问；

（四）证券承销与保荐；

（五）证券融资融券；

（六）证券做市交易；

（七）证券自营；

（八）其他证券业务。

国务院证券监督管理机构应当自受理前款规定事项申请之日起三个月内，依照法定条件和程序进行审查，作出核准或者不予核准的决定，并通知申请人；不予核准的，应当说明理由。

证券公司经营证券资产管理业务的，应当符合《中华人民共和国证券投资基金法》等法律、行政法规的规定。

除证券公司外，任何单位和个人不得从事证券承销、证券保荐、证券经纪和证券融资融券业务。

证券公司从事证券融资融券业务，应当采取措施，严格防范和控制风险，不得违反规定向客户出借资金或者证券。

第一百二十一条 证券公司经营本法第一百二十条第一款第（一）项至第（三）项业务的，注册资本最低限额为人民币五千万元；经营第（四）项至第（八）项业务之一的，注册资本最低限额为人民币一亿元；经营第（四）项至第（八）项业务中两项以上的，注册资本最低限额为人民币五亿元。证券公司的注册资本应当是实缴资本。

国务院证券监督管理机构根据审慎监管原则和各项业务的风险程度，可以调整注册资本最低

限额，但不得少于前款规定的限额。

第一百二十二条 证券公司变更证券业务范围，变更主要股东或者公司的实际控制人，合并、分立、停业、解散、破产，应当经国务院证券监督管理机构核准。

第一百二十三条 国务院证券监督管理机构应当对证券公司净资本和其他风险控制指标作出规定。

证券公司除依照规定为其客户提供融资融券外，不得为其股东或者股东的关联人提供融资或者担保。

第一百二十四条 证券公司的董事、监事、高级管理人员，应当正直诚实、品行良好，熟悉证券法律、行政法规，具有履行职责所需的经营管理能力。证券公司任免董事、监事、高级管理人员，应当报国务院证券监督管理机构备案。

有《中华人民共和国公司法》第一百四十六条规定的情形或者下列情形之一的，不得担任证券公司的董事、监事、高级管理人员：

(一) 因违法行为或者违纪行为被解除职务的证券交易所、证券登记结算机构的负责人或者证券公司的董事、监事、高级管理人员，自被解除职务之日起未逾五年；

(二) 因违法行为或者违纪行为被吊销执业证书或者被取消资格的律师、注册会计师或者其他证券服务机构的专业人员，自被吊销执业证书或者被取消资格之日起未逾五年。

第一百二十五条 证券公司从事证券业务的人员应当品行良好，具备从事证券业务所需的专业能力。

因违法行为或者违纪行为被开除的证券交易所、证券公司、证券登记结算机构、证券服务机构的从业人员和被开除的国家机关工作人员，不得招聘为证券公司的从业人员。

国家机关工作人员和法律、行政法规规定的

禁止在公司中兼职的其他人员，不得在证券公司中兼任职务。

第一百二十六条 国家设立证券投资者保护基金。证券投资者保护基金由证券公司缴纳的资产及其他依法筹集的资金组成，其规模以及筹集、管理和使用的具体办法由国务院规定。

第一百二十七条 证券公司从每年的业务收入中提取交易风险准备金，用于弥补证券经营的损失，其提取的具体比例由国务院证券监督管理机构会同国务院财政部门规定。

第一百二十八条 证券公司应当建立健全内部控制制度，采取有效隔离措施，防范公司与客户之间、不同客户之间的利益冲突。

证券公司必须将其证券经纪业务、证券承销业务、证券自营业务、证券做市业务和证券资产管理业务分开办理，不得混合操作。

第一百二十九条 证券公司的自营业务必须以自己的名义进行，不得假借他人名义或者以个人名义进行。

证券公司的自营业务必须使用自有资金和依法筹集的资金。

证券公司不得将其自营账户借给他人使用。

第一百三十条 证券公司应当依法审慎经营，勤勉尽责，诚实守信。

证券公司的业务活动，应当与其治理结构、内部控制、合规管理、风险管理以及风险控制指标、从业人员构成等情况相适应，符合审慎监管和保护投资者合法权益的要求。

证券公司依法享有自主经营的权利，其合法经营不受干涉。

第一百三十一条 证券公司客户的交易结算资金应当存放在商业银行，以每个客户的名义单独立户管理。

证券公司不得将客户的交易结算资金和证券归入其自有财产。禁止任何单位或者个人以任何

形式挪用客户的交易结算资金和证券。证券公司破产或者清算时，客户的交易结算资金和证券不属于其破产财产或者清算财产。非因客户本身的债务或者法律规定的其他情形，不得查封、冻结、扣划或者强制执行客户的交易结算资金和证券。

第一百三十二条 证券公司办理经纪业务，应当置备统一制定的证券买卖委托书，供委托人使用。采取其他委托方式的，必须作出委托记录。

客户的证券买卖委托，不论是否成交，其委托记录应当按照规定的期限，保存于证券公司。

第一百三十三条 证券公司接受证券买卖的委托，应当根据委托书载明的证券名称、买卖数量、出价方式、价格幅度等，按照交易规则代理买卖证券，如实进行交易记录；买卖成交后，应当按照规定制作买卖成交报告单交付客户。

证券交易中确认交易行为及其交易结果的对账单必须真实，保证账面证券余额与实际持有的证券相一致。

第一百三十四条 证券公司办理经纪业务，不得接受客户的全权委托而决定证券买卖、选择证券种类、决定买卖数量或者买卖价格。

证券公司不得允许他人以证券公司的名义直接参与证券的集中交易。

第一百三十五条 证券公司不得对客户证券买卖的收益或者赔偿证券买卖的损失作出承诺。

第一百三十六条 证券公司的从业人员在证券交易活动中，执行所属的证券公司的指令或者利用职务违反交易规则的，由所属的证券公司承担全部责任。

证券公司的从业人员不得私下接受客户委托买卖证券。

第一百三十七条 证券公司应当建立客户信息查询制度，确保客户能够查询其账户信息、委

托记录、交易记录以及其他与接受服务或者购买产品有关的重要信息。

证券公司应当妥善保存客户开户资料、委托记录、交易记录和与内部管理、业务经营有关的信息，任何人不得隐匿、伪造、篡改或者毁损。上述信息的保存期限不得少于二十年。

第一百三十八条 证券公司应当按照规定向国务院证券监督管理机构报送业务、财务等经营管理信息和资料。国务院证券监督管理机构有权要求证券公司及其主要股东、实际控制人在指定的期限内提供有关信息、资料。

证券公司及其主要股东、实际控制人向国务院证券监督管理机构报送或者提供的信息、资料，必须真实、准确、完整。

第一百三十九条 国务院证券监督管理机构认为有必要时，可以委托会计师事务所、资产评估机构对证券公司的财务状况、内部控制状况、资产价值进行审计或者评估。具体办法由国务院证券监督管理机构会同有关主管部门制定。

第一百四十条 证券公司的治理结构、合规管理、风险控制指标不符合规定的，国务院证券监督管理机构应当责令其限期改正；逾期未改正，或者其行为严重危及该证券公司的稳健运行、损害客户合法权益的，国务院证券监督管理机构可以区别情形，对其采取下列措施：

(一) 限制业务活动，责令暂停部分业务，停止核准新业务；

(二) 限制分配红利，限制向董事、监事、高级管理人员支付报酬、提供福利；

(三) 限制转让财产或者在财产上设定其他权利；

(四) 责令更换董事、监事、高级管理人员或者限制其权利；

(五) 撤销有关业务许可；

(六) 认定负有责任的董事、监事、高级管

理人员为不适当人选；

(七) 责令负有责任的股东转让股权，限制负有责任的股东行使股东权利。

证券公司整改后，应当向国务院证券监督管理机构提交报告。国务院证券监督管理机构经验收，治理结构、合规管理、风险控制指标符合规定的，应当自验收完毕之日起三日内解除对其采取的前款规定的有关限制措施。

第一百四十一条 证券公司的股东有虚假出资、抽逃出资行为的，国务院证券监督管理机构应当责令其限期改正，并可责令其转让所持证券公司的股权。

在前款规定的股东按照要求改正违法行为、转让所持证券公司的股权前，国务院证券监督管理机构可以限制其股东权利。

第一百四十二条 证券公司的董事、监事、高级管理人员未能勤勉尽责，致使证券公司存在重大违法违规行为或者重大风险的，国务院证券监督管理机构可以责令证券公司予以更换。

第一百四十三条 证券公司违法经营或者出现重大风险，严重危害证券市场秩序、损害投资者利益的，国务院证券监督管理机构可以对该证券公司采取责令停业整顿、指定其他机构托管、接管或者撤销等监管措施。

第一百四十四条 在证券公司被责令停业整顿、被依法指定托管、接管或者清算期间，或者出现重大风险时，经国务院证券监督管理机构批准，可以对该证券公司直接负责的董事、监事、高级管理人员和其他直接责任人员采取以下措施：

(一) 通知出境入境管理机关依法阻止其出境；

(二) 申请司法机关禁止其转移、转让或者以其他方式处分财产，或者在财产上设定其他权利。

第九章 证券登记结算机构

第一百四十五条 证券登记结算机构为证券交易提供集中登记、存管与结算服务，不以营利为目的，依法登记，取得法人资格。

设立证券登记结算机构必须经国务院证券监督管理机构批准。

第一百四十六条 设立证券登记结算机构，应当具备下列条件：

(一) 自有资金不少于人民币二亿元；

(二) 具有证券登记、存管和结算服务所必须的场所和设施；

(三) 国务院证券监督管理机构规定的其他条件。

证券登记结算机构的名称中应当标明证券登记结算字样。

第一百四十七条 证券登记结算机构履行下列职能：

(一) 证券账户、结算账户的设立；

(二) 证券的存管和过户；

(三) 证券持有人名册登记；

(四) 证券交易的清算和交收；

(五) 受发行人的委托派发证券权益；

(六) 办理与上述业务有关的查询、信息服务；

(七) 国务院证券监督管理机构批准的其他业务。

第一百四十八条 在证券交易所和国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的证券的登记结算，应当采取全国集中统一的运营方式。

前款规定以外的证券，其登记、结算可以委托证券登记结算机构或者其他依法从事证券登记、结算业务的机构办理。

第一百四十九条 证券登记结算机构应当依法制定章程和业务规则，并经国务院证券监督管

理机构批准。证券登记结算业务参与者应当遵守证券登记结算机构制定的业务规则。

第一百五十条 在证券交易所或者国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的证券，应当全部存管在证券登记结算机构。

证券登记结算机构不得挪用客户的证券。

第一百五十一条 证券登记结算机构应当向证券发行人提供证券持有人名册及有关资料。

证券登记结算机构应当根据证券登记结算的结果，确认证券持有人持有证券的事实，提供证券持有人登记资料。

证券登记结算机构应当保证证券持有人名册和登记过户记录真实、准确、完整，不得隐匿、伪造、篡改或者毁损。

第一百五十二条 证券登记结算机构应当采取下列措施保证业务的正常进行：

(一) 具有必备的服务设备和完善的数据安全保护措施；

(二) 建立完善的业务、财务和安全防范等管理制度；

(三) 建立完善的风险管理系统。

第一百五十三条 证券登记结算机构应当妥善保存登记、存管和结算的原始凭证及有关文件和资料。其保存期限不得少于二十年。

第一百五十四条 证券登记结算机构应当设立证券结算风险基金，用于垫付或者弥补因违约交收、技术故障、操作失误、不可抗力造成的证券登记结算机构的损失。

证券结算风险基金从证券登记结算机构的业务收入和收益中提取，并可以由结算参与者按照证券交易业务量的一定比例缴纳。

证券结算风险基金的筹集、管理办法，由国务院证券监督管理机构会同国务院财政部门规定。

第一百五十五条 证券结算风险基金应当存

入指定银行的专门账户，实行专项管理。

证券登记结算机构以证券结算风险基金赔偿后，应当向有关责任人追偿。

第一百五十六条 证券登记结算机构申请解散，应当经国务院证券监督管理机构批准。

第一百五十七条 投资者委托证券公司进行证券交易，应当通过证券公司申请在证券登记结算机构开立证券账户。证券登记结算机构应当按照规定为投资者开立证券账户。

投资者申请开立账户，应当持有证明中华人民共和国公民、法人、合伙企业身份的合法证件。国家另有规定的除外。

第一百五十八条 证券登记结算机构作为中央对手方提供证券结算服务的，是结算参与者共同的清算交收对手，进行净额结算，为证券交易提供集中履约保障。

证券登记结算机构为证券交易提供净额结算服务时，应当要求结算参与者按照货银对付的原则，足额交付证券和资金，并提供交收担保。

在交收完成之前，任何人不得动用用于交收的证券、资金和担保物。

结算参与者未按时履行交收义务的，证券登记结算机构有权按照业务规则处理前款所述财产。

第一百五十九条 证券登记结算机构按照业务规则收取的各类结算资金和证券，必须存放于专门的清算交收账户，只能按业务规则用于已成交的证券交易的清算交收，不得被强制执行。

第十章 证券服务机构

第一百六十条 会计师事务所、律师事务所以及从事证券投资咨询、资产评估、资信评级、财务顾问、信息技术系统服务的证券服务机构，应当勤勉尽责、恪尽职守，按照相关业务规则为证券的交易及相关活动提供服务。

从事证券投资咨询服务业务，应当经国务院证券监督管理机构核准；未经核准，不得为证券的交易及相关活动提供服务。从事其他证券服务业务，应当报国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门备案。

第一百六十一条 证券投资咨询机构及其从业人员从事证券服务业务不得有下列行为：

- (一) 代理委托人从事证券投资；
- (二) 与委托人约定分享证券投资收益或者分担证券投资损失；
- (三) 买卖本证券投资咨询机构提供服务的证券；
- (四) 法律、行政法规禁止的其他行为。

有前款所列行为之一，给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第一百六十二条 证券服务机构应当妥善保存客户委托文件、核查和验证资料、工作底稿以及质量控制、内部管理、业务经营有关的信息和资料，任何人不得泄露、隐匿、伪造、篡改或者毁损。上述信息和资料的保存期限不得少于十年，自业务委托结束之日起算。

第一百六十三条 证券服务机构为证券的发行、上市、交易等证券业务活动制作、出具审计报告及其他鉴证报告、资产评估报告、财务顾问报告、资信评级报告或者法律意见书等文件，应当勤勉尽责，对所依据的文件资料内容的真实性、准确性、完整性进行核查和验证。其制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，给他人造成损失的，应当与委托人承担连带赔偿责任，但是能够证明自己没有过错的除外。

第十一章 证券业协会

第一百六十四条 证券业协会是证券业的自律性组织，是社会团体法人。

证券公司应当加入证券业协会。

证券业协会的权力机构为全体会员组成的会员大会。

第一百六十五条 证券业协会章程由会员大会制定，并报国务院证券监督管理机构备案。

第一百六十六条 证券业协会履行下列职责：

- (一) 教育和组织会员及其从业人员遵守证券法律、行政法规，组织开展证券行业诚信建设，督促证券行业履行社会责任；
- (二) 依法维护会员的合法权益，向证券监督管理机构反映会员的建议和要求；
- (三) 督促会员开展投资者教育和保护活动，维护投资者合法权益；
- (四) 制定和实施证券行业自律规则，监督、检查会员及其从业人员行为，对违反法律、行政法规、自律规则或者协会章程的，按照规定给予纪律处分或者实施其他自律管理措施；
- (五) 制定证券行业业务规范，组织从业人员的业务培训；
- (六) 组织会员就证券行业的发展、运作及有关内容进行研究，收集整理、发布证券相关信息，提供会员服务，组织行业交流，引导行业创新发展；
- (七) 对会员之间、会员与客户之间发生的证券业务纠纷进行调解；
- (八) 证券业协会章程规定的其他职责。

第一百六十七条 证券业协会设理事会。理事会成员依章程的规定由选举产生。

第十二章 证券监督管理机构

第一百六十八条 国务院证券监督管理机构依法对证券市场实行监督管理，维护证券市场公开、公平、公正，防范系统性风险，维护投资者合法权益，促进证券市场健康发展。

第一百六十九条 国务院证券监督管理机构

在对证券市场实施监督管理中履行下列职责：

（一）依法制定有关证券市场监督管理的规章、规则，并依法进行审批、核准、注册，办理备案；

（二）依法对证券的发行、上市、交易、登记、存管、结算等行为，进行监督管理；

（三）依法对证券发行人、证券公司、证券服务机构、证券交易场所、证券登记结算机构的证券业务活动，进行监督管理；

（四）依法制定从事证券业务人员的行为准则，并监督实施；

（五）依法监督检查证券发行、上市、交易的信息披露；

（六）依法对证券业协会的自律管理活动进行指导和监督；

（七）依法监测并防范、处置证券市场风险；

（八）依法开展投资者教育；

（九）依法对证券违法行为进行查处；

（十）法律、行政法规规定的其他职责。

第一百七十条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，有权采取下列措施：

（一）对证券发行人、证券公司、证券服务机构、证券交易场所、证券登记结算机构进行现场检查；

（二）进入涉嫌违法行为发生场所调查取证；

（三）询问当事人和与被调查事件有关的单位和个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；或者要求其按照指定的方式报送与被调查事件有关的文件和资料；

（四）查阅、复制与被调查事件有关的财产权登记、通讯记录等文件和资料；

（五）查阅、复制当事人和与被调查事件有关的单位和个人的证券交易记录、登记过户记录、财务会计资料及其他相关文件和资料；对可能被转移、隐匿或者毁损的文件和资料，可以予

以封存、扣押；

（六）查询当事人和与被调查事件有关的单位和个人的资金账户、证券账户、银行账户以及其他具有支付、托管、结算等功能的账户信息，可以对有关文件和资料进行复制；对有证据证明已经或者可能转移或者隐匿违法资金、证券等涉案财产或者隐匿、伪造、毁损重要证据的，经国务院证券监督管理机构主要负责人或者其授权的其他负责人批准，可以冻结或者查封，期限为六个月；因特殊原因需要延长的，每次延长期限不得超过三个月，冻结、查封期限最长不得超过二年；

（七）在调查操纵证券市场、内幕交易等重大证券违法行为时，经国务院证券监督管理机构主要负责人或者其授权的其他负责人批准，可以限制被调查的当事人的证券买卖，但限制的期限不得超过三个月；案情复杂的，可以延长三个月；

（八）通知出境入境管理机关依法阻止涉嫌违法人员、涉嫌违法单位的主管人员和其他直接责任人员出境。

为防范证券市场风险，维护市场秩序，国务院证券监督管理机构可以采取责令改正、监管谈话、出具警示函等措施。

第一百七十一条 国务院证券监督管理机构对涉嫌证券违法的单位或者个人进行调查期间，被调查的当事人书面申请，承诺在国务院证券监督管理机构认可的期限内纠正涉嫌违法行为，赔偿有关投资者损失，消除损害或者不良影响的，国务院证券监督管理机构可以决定中止调查。被调查的当事人履行承诺的，国务院证券监督管理机构可以决定终止调查；被调查的当事人未履行承诺或者有国务院规定的其他情形的，应当恢复调查。具体办法由国务院规定。

国务院证券监督管理机构决定中止或者终止

调查的，应当按照规定公开相关信息。

第一百七十二条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，进行监督检查或者调查，其监督检查、调查的人员不得少于二人，并应当出示合法证件和监督检查、调查通知书或者其他执法文书。监督检查、调查的人员少于二人或者未出示合法证件和监督检查、调查通知书或者其他执法文书的，被检查、调查的单位和个人有权拒绝。

第一百七十三条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，被检查、调查的单位和个人应当配合，如实提供有关文件和资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

第一百七十四条 国务院证券监督管理机构制定的规章、规则和监督管理工作制度应当依法公开。

国务院证券监督管理机构依据调查结果，对证券违法行为作出的处罚决定，应当公开。

第一百七十五条 国务院证券监督管理机构应当与国务院其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享机制。

国务院证券监督管理机构依法履行职责，进行监督检查或者调查时，有关部门应当予以配合。

第一百七十六条 对涉嫌证券违法、违规行为，任何单位和个人有权向国务院证券监督管理机构举报。

对涉嫌重大违法、违规行为的实名举报线索经查证属实的，国务院证券监督管理机构按照规定给予举报人奖励。

国务院证券监督管理机构应当对举报人的身份信息保密。

第一百七十七条 国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理。

境外证券监督管理机构不得在中华人民共和

国境内直接进行调查取证等活动。未经国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门同意，任何单位和个人不得擅自向境外提供与证券业务活动有关的文件和资料。

第一百七十八条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，发现证券违法行为涉嫌犯罪的，应当依法将案件移送司法机关处理；发现公职人员涉嫌职务违法或者职务犯罪的，应当依法移送监察机关处理。

第一百七十九条 国务院证券监督管理机构工作人员必须忠于职守、依法办事、公正廉洁，不得利用职务便利牟取不正当利益，不得泄露所知悉的有关单位和个人的商业秘密。

国务院证券监督管理机构工作人员在任职期间，或者离职后在《中华人民共和国公务员法》规定的期限内，不得与原工作业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职，不得从事与原工作业务直接相关的营利性活动。

第十三章 法律 责任

第一百八十条 违反本法第九条的规定，擅自公开或者变相公开发行证券的，责令停止发行，退还所募资金并加算银行同期存款利息，处以非法所募资金金额百分之五以上百分之五十以下的罚款；对擅自公开或者变相公开发行证券设立的公司，由依法履行监督管理职责的机构或者部门会同县级以上地方人民政府予以取缔。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百八十一条 发行人在其公告的证券发行文件中隐瞒重要事实或者编造重大虚假内容，尚未发行证券的，处以二百万元以上二千万元以下的罚款；已经发行证券的，处以非法所募资金金额百分之十以上一倍以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处以一百万元

以上一千万以下的罚款。

发行人的控股股东、实际控制人组织、指使从事前款违法行为的，没收违法所得，并处以违法所得百分之十以上一倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足二千万的，处以二百万元以上二千万以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处以一百万元以上一千万以下的罚款。

第一百八十二条 保荐人出具有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的保荐书，或者不履行其他法定职责的，责令改正，给予警告，没收业务收入，并处以业务收入一倍以上十倍以下的罚款；没有业务收入或者业务收入不足一百万元的，处以一百万元以上一千万以下的罚款；情节严重的，并处暂停或者撤销保荐业务许可。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百八十三条 证券公司承销或者销售擅自公开发行或者变相公开发行的证券的，责令停止承销或者销售，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处以一百万元以上一千万以下的罚款；情节严重的，并处暂停或者撤销相关业务许可。给投资者造成损失的，应当与发行人承担连带赔偿责任。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百八十四条 证券公司承销证券违反本法第二十九条规定的，责令改正，给予警告，没收违法所得，可以并处五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，暂停或者撤销相关业务许可。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，可以并处二十万元以上二百万元以下的罚款；情节严重的，并处五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百八十五条 发行人违反本法第十四条、第十五条的规定擅自改变公开发行证券所募集资金的用途的，责令改正，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。

发行人的控股股东、实际控制人从事或者组织、指使从事前款违法行为的，给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处以十万元以上一百万元以下的罚款。

第一百八十六条 违反本法第三十六条的规定，在限制转让期内转让证券，或者转让股票不符合法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以买卖证券等值以下的罚款。

第一百八十七条 法律、行政法规规定禁止参与股票交易的人员，违反本法第四十条的规定，直接或者以化名、借他人名义持有、买卖股票或者其他具有股权性质的证券的，责令依法处理非法持有的股票、其他具有股权性质的证券，没收违法所得，并处以买卖证券等值以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当依法给予处分。

第一百八十八条 证券服务机构及其从业人员，违反本法第四十二条的规定买卖证券的，责令依法处理非法持有的证券，没收违法所得，并处以买卖证券等值以下的罚款。

第一百八十九条 上市公司、股票在国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的公司的董事、监事、高级管理人员、持有该公司百分之五以上股份的股东，违反本法第四十四条的规定，买卖该公司股票或者其他具有股权性质的证券的，给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。

第一百九十条 违反本法第四十五条的规定，采取程序化交易影响证券交易所系统安全或者正常交易秩序的，责令改正，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。

第一百九十一条 证券交易内幕信息的知情人或者非法获取内幕信息的人违反本法第五十三条的规定从事内幕交易的，责令依法处理非法持有的证券，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。单位从事内幕交易的，还应当对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。国务院证券监督管理机构工作人员从事内幕交易的，从重处罚。

违反本法第五十四条的规定，利用未公开信息进行交易的，依照前款的规定处罚。

第一百九十二条 违反本法第五十五条的规定，操纵证券市场的，责令依法处理其非法持有的证券，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处以一百万元以上一千万以下的罚款。单位操纵证券市场的，还应当对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百九十三条 违反本法第五十六条第一款、第三款的规定，编造、传播虚假信息或者误导性信息，扰乱证券市场的，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足二十万元的，处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

违反本法第五十六条第二款的规定，在证券交易活动中作出虚假陈述或者信息误导的，责令

改正，处以二十万元以上二百万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当依法给予处分。

传播媒介及其从事证券市场信息报道的工作人员违反本法第五十六条第三款的规定，从事与其工作职责发生利益冲突的证券买卖的，没收违法所得，并处以买卖证券等值以下的罚款。

第一百九十四条 证券公司及其从业人员违反本法第五十七条的规定，有损害客户利益的行为的，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，处以十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，暂停或者撤销相关业务许可。

第一百九十五条 违反本法第五十八条的规定，出借自己的证券账户或者借用他人的证券账户从事证券交易的，责令改正，给予警告，可以处五十万元以下的罚款。

第一百九十六条 收购人未按照本法规定履行上市公司收购的公告、发出收购要约义务的，责令改正，给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

收购人及其控股股东、实际控制人利用上市公司收购，给被收购公司及其股东造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

第一百九十七条 信息披露义务人未按照本法规定报送有关报告或者履行信息披露义务的，责令改正，给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。发行人的控股股东、实际控制人组织、指使从事上述违法行为，或者隐瞒相关事项导致发生上述情形的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和

其他直接责任人员，处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

信息披露义务人报送的报告或者披露的信息有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，给予警告，并处以一百万元以上一千万以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。发行人的控股股东、实际控制人组织、指使从事上述违法行为，或者隐瞒相关事项导致发生上述情形的，处以一百万元以上一千万以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第一百九十八条 证券公司违反本法第八十八条的规定未履行或者未按照规定履行投资者适当性管理义务的，责令改正，给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以下的罚款。

第一百九十九条 违反本法第九十条的规定征集股东权利的，责令改正，给予警告，可以处五十万元以下的罚款。

第二百条 非法开设证券交易场所的，由县级以上人民政府予以取缔，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处以一百万元以上一千万以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

证券交易所违反本法第一百零五条的规定，允许非会员直接参与股票的集中交易的，责令改正，可以并处五十万元以下的罚款。

第二百零一条 证券公司违反本法第一百零七条第一款的规定，未对投资者开立账户提供的身份信息进行核对的，责令改正，给予警告，并

处以五万元以上五十万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以十万元以下的罚款。

证券公司违反本法第一百零七条第二款的规定，将投资者的账户提供给他人使用的，责令改正，给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以下的罚款。

第二百零二条 违反本法第一百一十八条、第一百二十条第一款、第四款的规定，擅自设立证券公司、非法经营证券业务或者未经批准以证券公司名义开展证券业务活动的，责令改正，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处以一百万元以上一千万以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。对擅自设立的证券公司，由国务院证券监督管理机构予以取缔。

证券公司违反本法第一百二十条第五款规定提供证券融资融券服务的，没收违法所得，并处以融资融券等值以下的罚款；情节严重的，禁止其在一定期限内从事证券融资融券业务。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百零三条 提交虚假证明文件或者采取其他欺诈手段骗取证券公司设立许可、业务许可或者重大事项变更核准的，撤销相关许可，并处以一百万元以上一千万以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百零四条 证券公司违反本法第一百二十二条的规定，未经核准变更证券业务范围，变更主要股东或者公司的实际控制人，合并、分立、停业、解散、破产的，责令改正，给予警

告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百零五条 证券公司违反本法第一百二十三条第二款的规定，为其股东或者股东的关联人提供融资或者担保的，责令改正，给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。股东有过错的，在按照要求改正前，国务院证券监督管理机构可以限制其股东权利；拒不改正的，可以责令其转让所持证券公司股权。

第二百零六条 证券公司违反本法第一百二十八条的规定，未采取有效隔离措施防范利益冲突，或者未分开办理相关业务、混合操作的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百零七条 证券公司违反本法第一百二十九条的规定从事证券自营业务的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可或者责令关闭。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百零八条 违反本法第一百三十一条的

规定，将客户的资金和证券归入自有财产，或者挪用客户的资金和证券的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处以一百万元以上一千万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可或者责令关闭。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

第二百零九条 证券公司违反本法第一百三十四条第一款的规定接受客户的全权委托买卖证券的，或者违反本法第一百三十五条的规定对客户的收益或者赔偿客户的损失作出承诺的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

证券公司违反本法第一百三十四条第二款的规定，允许他人以证券公司的名义直接参与证券的集中交易的，责令改正，可以并处五十万元以下的罚款。

第二百一十条 证券公司的从业人员违反本法第一百三十六条的规定，私下接受客户委托买卖证券的，责令改正，给予警告，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得的，处以五十万元以下的罚款。

第二百一十一条 证券公司及其主要股东、实际控制人违反本法第一百三十八条的规定，未报送、提供信息和资料，或者报送、提供的信息和资料有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，给予警告，并处以一百万元以下的罚款；情节严重的，并处撤销相关业务许可。

对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，给予警告，并处以五十万元以下的罚款。

第二百一十二条 违反本法第一百四十五条的规定，擅自设立证券登记结算机构的，由国务院证券监督管理机构予以取缔，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百一十三条 证券投资咨询机构违反本法第一百六十条第二款的规定擅自从事证券服务业务，或者从事证券服务业务有本法第一百六十一条规定行为的，责令改正，没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

会计师事务所、律师事务所以及从事资产评估、资信评级、财务顾问、信息技术系统服务的机构违反本法第一百六十条第二款的规定，从事证券服务业务未报备案的，责令改正，可以处二十万元以下的罚款。

证券服务机构违反本法第一百六十三条的规定，未勤勉尽责，所制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，没收业务收入，并处以业务收入一倍以上十倍以下的罚款，没有业务收入或者业务收入不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处暂停或者禁止从事证券服务业务。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

第二百一十四条 发行人、证券登记结算机

构、证券公司、证券服务机构未按照规定保存有关文件和资料的，责令改正，给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款；泄露、隐匿、伪造、篡改或者毁损有关文件和资料的，给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款；情节严重的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款，并处暂停、撤销相关业务许可或者禁止从事相关业务。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以十万元以上一百万元以下的罚款。

第二百一十五条 国务院证券监督管理机构依法将有关市场主体遵守本法的情况纳入证券市场诚信档案。

第二百一十六条 国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门有下列情形之一的，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：

（一）对不符合本法规定的发行证券、设立证券公司等申请予以核准、注册、批准的；

（二）违反本法规定采取现场检查、调查取证、查询、冻结或者查封等措施的；

（三）违反本法规定对有关机构和人员采取监督管理措施的；

（四）违反本法规定对有关机构和人员实施行政处罚的；

（五）其他不依法履行职责的行为。

第二百一十七条 国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门的工作人员，不履行本法规定的职责，滥用职权、玩忽职守，利用职务便利牟取不正当利益，或者泄露所知悉的有关单位和个人的商业秘密的，依法追究法律责任。

第二百一十八条 拒绝、阻碍证券监督管理机构及其工作人员依法行使监督检查、调查职权，由证券监督管理机构责令改正，处以十万元以上一百万元以下的罚款，并由公安机关依法给

予治安管理处罚。

第二百一十九条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二百二十条 违反本法规定，应当承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金、违法所得，违法行为人的财产不足以支付的，优先用于承担民事赔偿责任。

第二百二十一条 违反法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构的有关规定，情节严重的，国务院证券监督管理机构可以对有关责任人员采取证券市场禁入的措施。

前款所称证券市场禁入，是指在一定期限内直至终身不得从事证券业务、证券服务业务，不得担任证券发行人的董事、监事、高级管理人员，或者一定期限内不得在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易证券的制

度。

第二百二十二条 依照本法收缴的罚款和没收的违法所得，全部上缴国库。

第二百二十三条 当事人对证券监督管理机构或者国务院授权的部门的处罚决定不服的，可以依法申请行政复议，或者依法直接向人民法院提起诉讼。

第十四章 附 则

第二百二十四条 境内企业直接或者间接到境外发行证券或者将其证券在境外上市交易，应当符合国务院的有关规定。

第二百二十五条 境内公司股票以外币认购和交易的，具体办法由国务院另行规定。

第二百二十六条 本法自 2020 年 3 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国证券法 (修订草案)》的说明

——2015 年 4 月 20 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 吴晓灵

全国人民代表大会常务委员会：

受全国人大财政经济委员会委托，我对《中华人民共和国证券法（修订草案）》（以下简称修订草案）作如下说明。

一、修改的必要性

《中华人民共和国证券法》（以下简称证券法）自 1998 年 12 月制定以来，2004 年 8 月、

2013 年 6 月、2014 年 8 月分别进行了个别条款的修改，2005 年 10 月进行了较大修订。证券法的制定和实施，对于规范证券发行和交易行为，保护投资者合法权益，维护市场经济秩序，促进经济社会发展，发挥了重要作用。截至 2014 年底，共有境内上市公司 2613 家，总市值 37.25 万亿元，股票有效账户数 1.42 亿户，分别是 2005 年底的 1.89 倍、11.5 倍和 1.97

倍；2005年以来，上市公司累计募集资金6.73万亿元；2014年前三季度，上市公司营业收入为20.94万亿元，占GDP的50%，缴纳所得税为5796.12亿元，占全国企业所得税总额的28%。

随着我国证券市场的快速发展，改革创新的不深入，现行证券法的许多内容已难以完全适应证券市场发展的新形势，主要表现在：一是证券发行管制过多过严，发行方式单一，直接融资比重过低，资本市场服务实体经济的作用未能有效发挥；二是证券范围过窄，市场层次单一，证券跨境发行和交易活动缺乏必要的制度安排，不能适应市场创新发展和打击非法证券活动的需要；三是市场约束机制不健全，对投资者保护不力，信息披露质量不高，监管执法手段不足，欺诈发行、虚假陈述、内幕交易等损害投资者合法权益的行为时有发生。对此，社会各界要求修改证券法的呼声比较高，许多全国人大代表提出议案、建议，要求修改完善证券法。

根据十二届全国人大常委会立法规划，2013年12月，全国人大财经经济委员会组成由部分委员和中国证监会、国家发展改革委、中国人民银行、国务院法制办等国务院有关部门负责同志以及最高法、全国人大常委会法工委等单位参加的起草组，开展证券法修改工作。起草组认真总结证券法实施情况，参考借鉴境外证券立法经验，先后赴北京、上海、广东、深圳、重庆等地深入开展立法调研，认真研究吸收人大代表、政协委员就证券法修改提出的意见建议，多次征求国务院有关部门、地方人大、业界人士和专家学者的意见建议，在此基础上形成了证券法（修订草案）。2014年7月16日，全国人大财经经济委员会第二十次全体会议审议并原则通过了修订草案。

二、修改的指导思想

这次证券法修改以党的十八届三中、四中全会精神为指导，着力满足股票发行注册制改革的立法需求，确保重大改革于法有据，实现立法和改革决策相衔接，立法主动适应改革发展实践需要，从而更好地发挥市场在配置资源中的决定性作用，进一步完善资本市场的融资功能。同时，进一步加强投资者合法权益保护，推动证券行业创新，简政放权，强化事中事后监管，促进多层次资本市场健康发展。

三、修改的主要内容

修订草案共16章338条，其中新增122条、修改185条、删除22条，主要有以下内容：

（一）实行股票发行注册制

推进股票发行注册制改革，其本质是以信息披露为中心，由市场参与各方对发行人的资产质量、投资价值做出判断，发挥市场在资源配置中的决定性作用。在与股票发行注册制改革方案相协调的基础上，修订草案以公开发行在证券交易所上市交易的股票为主线，确立了股票发行注册的法律制度：

一是明确注册程序。取消股票发行审核委员会制度，规定公开发行股票并拟在证券交易所上市交易的，由证券交易所负责对注册文件的齐备性、一致性、可理解性进行审核，交易所出具同意意见的，应当向证券监管机构报送注册文件和审核意见，证券监管机构十日内没有提出异议的，注册生效。公开发行股票但不在证券交易所上市交易的，其注册条件和程序由证券监管机构另行规定。

二是修改发行条件。取消发行人财务状况及持续盈利能力等盈利性要求，规定发行人及其控

股股东、实际控制人最近三年无经济类犯罪记录、发行人具有符合法律规定的公司组织机构、最近三年财务会计报告被出具为标准无保留意见的，可以申请注册。

三是细化参与各方的责任。发行人注册文件及补充修改情况、解释说明等，均应当公开。发行人和保荐人应当保证其真实、准确、完整；证券服务机构及其从业人员应当恪守职业道德和执业规范，勤勉尽责，保证出具文件的真实、准确、完整；负责承销的证券经营机构应当对发行文件的真实性、准确性、完整性进行核查。同时，规定现场检查、核查制度以及欺诈发行的撤销注册制度，并明确相应的民事责任和监管措施。

四是建立公开发行豁免注册制度，规定向合格投资者发行、众筹发行、小额发行、实施股权激励计划或员工持股计划等豁免注册的情形。

五是建立股票转售限制制度。从许多境外成熟市场的做法来看，转售限制制度是股票发行注册制的内在要求和重要组成部分。修订草案立足我国市场实际，规定未经注册的股票应当注册后公开发行，或者按照“安全港”所规定的条件通过公开交易卖出，同时将股东划分为关联人而非关联人，规定了不同的“安全港”条件。这一制度也有助于解决我国市场上长期存在的大股东套现、“大小非”解禁等难题，符合加强投资者保护的价值取向。

（二）建立健全多层次资本市场体系

现行证券法主要规范交易所市场，对其他层次市场缺乏明确规定。修订草案对多层次资本市场增加了相应规定：一是将证券交易场所划分为证券交易所、国务院批准的其他证券交易场所、证券监管机构批准的证券交易场所，并明确组织股权等财产权益交易的其他交易场所应当遵守国务院的有关规定。二是明确公开发行的证券，可

以在证券交易所、国务院批准的其他证券交易场所公开交易。三是明确证券交易所、国务院批准的其他证券交易场所、证券监管机构批准的证券交易场所可以组织证券的非公开交易。四是规定证券交易所、国务院批准的其他证券交易场所可以依法设立不同的市场层次，设立公开交易市场应当经证券监管机构批准。五是构建多层次信息披露制度。针对公开发行的证券、公开发行豁免注册或者核准的证券和非公开发行的证券，以及股票未公开交易公众公司，分别规定了不同的信息披露义务。

（三）加强投资者保护

为进一步增强投资者保护制度的针对性和有效性，修订草案设立投资者保护专章，系统规定了投资者保护相关制度。一是建立投资者适当性管理制度。明确证券经营机构对于普通投资者负有了解客户、充分揭示风险、销售匹配产品三项义务。二是新增公开承诺履行制度。规定发行人、控股股东、实际控制人等主体作出公开承诺不履行的，证券监管机构可以采取监管措施；给投资者造成损失的，应当承担赔偿责任。三是新增现金分红制度。修订草案根据我国证券市场的实际情况，在尊重公司自治的前提下，要求上市公司在章程中明确现金分红的具体安排和决策程序。四是对发行信息披露和持续信息披露制度进行全面规定，明确及时、公平和简明披露要求，规定信息披露豁免和自愿披露制度，取消中期报告制度，新增季度报告制度，完善临时报告制度。五是规范程序化交易。规定了程序化交易的报告制度；扰乱证券交易秩序，给其他投资者造成损害的，应当承担赔偿责任。六是新增股东大会最低持股比例制度。规定上市公司召开股东大会并作出决议，出席会议的股东所持表决权应当不低于表决权总数的三分之一；就重大事项作出

决议的，应当不低于二分之一。并相应规定了征集投票权制度。七是完善股东派生诉讼和代表人诉讼制度。规定投资者保护机构可以担任诉讼代表人，并对投资者保护机构提出股东派生诉讼的持股比例和期限作出特别规定。此外，修订草案建立了先期赔付制度。

（四）推动证券行业创新发展

为完善证券行业基础金融功能，促进行业竞争，推动创新发展，修订草案对证券经营机构制度作出相应修改。一是增加证券经营机构的组织形式，允许设立证券合伙企业经营证券业务，并将证券投资咨询机构、财务顾问机构纳入证券经营机构的范围。二是完善证券业务管理制度。规定证券承销、保荐、经纪和融资融券业务应当由证券公司、证券合伙企业经营；其他证券业务可以由经证券监管机构批准的其他机构申请经营，统一适用证券法关于业务规则、行为规范、监督管理的规定。三是加强风险防控。进一步优化客户交易结算资金存管制度，明确证券经营机构合规管理、风险管理和内部控制的原则和要求，增加信息报送和披露义务的规定，并扩展监管措施的适用情形。

（五）简政放权，加强事中事后监管

修订草案按照放松管制、加强监管的改革思路，减少一批行政许可事项，取消部分限制性、禁止性规定，进一步强化监管执法和法律责任。一是取消七类行政许可，包括要约收购义务豁免，境内企业境外发行上市，证券公司设立、收购或者撤销分支机构，变更注册资本，变更章程重要条款，在境外设立、收购或者参股证券经营机构，董事、监事任职资格等审批项目。二是调整取消若干限制性或者禁止性规定。如取消证券从业人员、监管机构工作人员买卖股票的禁止性条款，相应建立证券买卖申报登记制度；取消证

券发行强制承销制度；取消除首次公开发行股票外其他发行保荐要求等。三是调整证券服务机构的监管方式。取消会计、资信评级、资产评估机构从事证券服务业务的二次审批，实行登记管理制度。四是完善短线交易、内幕交易、操纵市场等禁止交易行为的规定，新增禁止跨市场操纵和利用未公开信息交易制度。五是完善监管执法方式、手段和措施，加大对违法行为的处罚力度，探索建立行政和解制度等。

除上述主要修改内容外，其他修改还有：一是完善证券登记、结算和担保制度。明确证券的簿记形式及其权利变动基本规则，新增名义持有人制度；明确中央对手方制度，完善结算财产保护制度。二是明确境内企业境外发行上市实行备案制或者报告制，对境外企业境内发行证券作出相应规定，完善跨境监管合作机制。三是完善上市公司收购制度，如增加余股强制挤出制度；完善上市公司重大资产交易制度。

四、需要特别说明的问题

（一）关于证券的范围

现行证券法规定的证券的范围主要限于股票、公司债券，已难以适应证券市场发展的现实需要，也不利于打击非法证券活动。对此，多数意见主张扩大证券范围，建议将实践中已经出现的证券品种纳入证券范围，体现证券法作为资本市场基础性法律的地位。但是，扩大证券范围，如将集合性投资计划份额等纳入，涉及这类金融产品性质的认定，也涉及到有关部门的职责分工等一系列复杂问题。本着稳妥处理、循序渐进的原则，经与有关部门反复商议，修订草案在对证券进行定义的基础上，适当扩大证券的范围，规定股票、债券、存托凭证以及国务院认定的其他证券适用证券法；资产支持证券等受益凭证、权

证的发行与交易，政府债券、证券投资基金份额的上市交易适用本法，其他法律、行政法规另有规定的，适用其规定。

对于本法调整范围是否保留证券衍生品种，不少意见认为，实践中权证、股指期货、股票期权等证券衍生品种不断发展，将证券衍生品种排除在本法的调整范围之外，可能导致基础证券和衍生品种之间适用不同的法律，容易造成法律适用的混乱，不利于打击并遏制跨市场内幕交易、操纵市场等违法行为，应当保留现行证券法对证券衍生品种的规定，明确权证、期货、期权等证券衍生品种的法律适用。但考虑到股票期权等证券衍生品种也可纳入期货法的调整范围，为做好证券法修改与期货法起草工作的衔接，修订草案删去了现行证券法有关证券衍生品种的规定，未将股指期货、股票期权等证券衍生品种纳入调整范围。

（二）关于注册制的适用范围

现行证券法规定公开发行股票和公司债券实行核准制。对于注册制的适用范围，有意见主张，证券法调整的证券应当实行统一的发行制度，注册制应当适用于所有的证券品种；在股票实行注册制改革的情况下，公司信用类债券及其他证券从产品属性和实践经验来看，也有条件实行注册制。但考虑到股票发行注册制改革是当前证券市场改革的重点和难点，而对于将发行注册制适用范围扩大到公司信用类债券及其他证券，条件是否成熟，还需要进一步研究。为确保注册制改革的顺利推出，减少争议，现阶段注册制改革的范围宜限定于股票，为此，修订草案规定股票发行实行注册制，维持债券及其他证券发行实行核准制。

《中华人民共和国证券法（修订草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国证券法（修订草案）》 修改情况的汇报

——2017年4月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 安建

全国人民代表大会常务委员会：

2015年4月，常委会第十四次会议对证券法修订草案进行了初次审议，12月常委会第十八次会议通过了授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定。会

后，法律委员会、法制工作委员会到上海、深圳进行实地调研，听取意见。从常委会审议和调研情况看，总的看法是：适应资本市场的发展需要对证券法进行修改是必要的，修订草案总结实践经验，对现行证券法做了有针对性的修改完善，

基础较好。同时建议，修改应当突出重点，聚焦落实党中央关于深化资本市场改革要求所急需的内容，着力解决资本市场运行中的突出问题。对于其他内容，可在充分论证后，作出繁简相当的安排，并为实践发展预留空间；对其中认识尚不一致的问题，可暂不作修改。

法律委员会、法制工作委员会按照党中央的要求和习近平总书记关于防范化解金融风险，加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的股票市场的重要讲话精神，根据常委会审议意见和有关方面的意见，充分考虑证券市场的实际情况，针对2015年股市异常波动所暴露的问题，经与财政经济委员会、国务院法制办公室、中国证券监督管理委员会等方面反复沟通，共同研究，按照“稳中求进”的工作总基调，对修订草案进行了认真研究修改。

法律委员会于3月30日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了认真审议。财政经济委员会、国务院法制办公室、中国证券监督管理委员会的负责同志和中国人民银行的有关同志列席了会议。4月11日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将证券法修订草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、现行证券法将适用范围规定为股票、公司债券和国务院依法认定的其他证券。修订草案以定义加列举的方式对上述范围进行了扩大。在常委会审议和调研过程中，对上述修改认识不一：有的意见认为，对所有具有证券性质的投资产品实行功能监管，适用统一的监管规则，防止逃避监管套利，是必要的，赞成扩大证券法的适用范围。有的意见认为，股票、公司债券以外的其他相关金融产品，性质上是否属于证券，还有

不同认识；同时，这个问题还可能涉及现行监管体制的调整，应进一步深入研究。据此，法律委员会建议恢复现行证券法关于适用范围的规定，不作修改。

二、修订草案根据相关改革思路，将现行证券法规定的股票公开发行核准制度修改为注册制度，设专节进行了规定。2015年12月，根据党中央的决策部署，全国人大常委会通过了关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定。目前，注册制改革相关准备工作仍在进行，具体改革举措尚未出台，还不宜在修订草案中对注册制相关内容作出具体规定。据此，法律委员会建议恢复现行证券法第二章“证券发行”的规定，暂不作修改，待实施注册制改革授权决定的有关措施出台后，根据实施情况，在下次审议时再对相关内容作统筹考虑。同时，为了做好修订草案与注册制改革授权决定的衔接，体现改革方向和要求，建议增加规定：国务院应当按照全国人大常委会关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定的要求，逐步推进股票发行制度改革。

三、有的常委会组成人员和有关方面提出，应针对证券市场存在的突出问题，特别是2015年股市异常波动中所暴露的问题，对证券法中关于证券交易的相关规定进行完善。法律委员会经研究，建议在修订草案的基础上，对证券交易相关规定作进一步修改完善：一是对内幕交易、操纵市场的相关规定进行补充完善，扩大应予严格规范的内幕信息知情人的范围，增加操纵市场的情形。二是与刑法修正案（七）相衔接，增加禁止利用未公开信息进行证券交易的规定。三是进一步强化证券交易实名制的要求，禁止利用他人账户从事证券交易。四是增加对程序化交易的规

范，投资者通过计算机程序自动生成或下达交易指令进行程序化交易的，应当向证券交易所报告，不得影响证券交易所系统安全或者正常交易秩序。五是规范上市公司停牌、复牌行为，防止上市公司滥用停牌、复牌损害投资者的合法权益。

四、有的意见提出，对于前一时期上市公司收购中，违规增持、“蒙面收购”（未依法进行信息披露）等不当行为频发的情况，应当在证券法中增加有针对性的规定。法律委员会经研究，建议在修订草案的基础上增加以下规定：一是强化信息披露，规定“投资者持有或者通过协议、其他安排与他人共同持有有一个上市公司已发行的有表决权股份达到百分之五后，其所持该上市公司已发行的有表决权股份比例每增加或者减少百分之一，应当通知该上市公司，并予公告。”二是要求持股达到百分之五的投资者增持时，应当公告“增持股份的资金来源”，以及“在上市公司中拥有有表决权的股份变动的时间及方式”等情况。三是对投资者违规增持的股份，明确“在买入后的三十六个月内，对该超过规定比例部分的股份不得行使表决权”，并加重对违规增持行为的行政处罚。四是将在上市公司收购中收购人持有的被收购的上市公司的股票，在收购行为完成后不得转让的期限，由“六个月”延长为“十八个月”。

五、修订草案将现行证券法证券交易一章中的“持续信息披露”一节扩充为专章规定。根据常委会组成人员的审议意见和有关方面意见，法律委员会经研究，建议针对实践中存在的问题，对相关规定作进一步修改完善：一是扩大信息披露义务人的范围，增加信息披露的内容，明确信息披露的方式。二是强化公司董事、监事、高级管理人员在信息披露中的责任。三是明确信息披

露的一般原则要求，强调信息披露应当真实、准确、完整，简明清晰，通俗易懂；应当同时披露、平等披露。

六、修订草案设专章对投资者保护作了规定。法律委员会经研究，建议针对实践中存在的问题，对相关规定作进一步修改完善：一是规定投资者适当性管理制度，强调销售证券、提供服务，应当与投资者的风险承受能力相匹配。二是规定征集投票权制度，增加中小股东在上市公司中的话语权。三是规范现金分红，要求上市公司应当按照公司章程的规定分配现金股利。四是规定债券持有人会议和债券受托管理人制度，以更好地保护债券持有人的合法权益。五是规定先行赔付制度。发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造成损失的，发行人的控股股东、实际控制人、相关的证券公司、证券服务机构可以委托国家设立的投资者保护机构，就赔偿事宜与投资者达成协议，予以先行赔付。

七、修订草案按照党的十八届三中全会提出的“健全多层次资本市场体系”的要求，增加了关于多层次资本市场的原则规定。根据常委会组成人员的审议意见和有关方面意见，法律委员会经研究，建议对修订草案的相关规定作进一步修改完善：一是将证券交易场所划分为证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所（新三板）和按照国务院规定设立的区域性股权市场三个层次；二是考虑到国务院批准的其他全国性证券交易场所、按照国务院规定设立的区域性股权市场目前的发展情况，建议在证券法中对其只作原则规定，授权国务院制定相关具体管理办法。需要说明的是，证券法关于证券发行、交易的一般要求，包括禁止的交易行为和投资者保护等规定，适用于在国务院批准的其他全国性证券交易场所和按照国务院规定设立的区域性股权市

场进行的证券发行、交易活动。至于上述两个市场的具体交易规范，可由相关监管规则和交易规则作出规定。

八、修订草案对现行证券法关于证券市场监管的规定进行了补充完善。根据有关方面意见，法律委员会经研究，建议在认真总结 2015 年股市异常波动的经验教训基础上，对相关规定作进一步修改完善：一是增加证监会应当依法监测并防范、处置证券市场系统性风险的原则规定。二是进一步发挥证券交易所的一线自律管理职能。三是进一步完善证监会行政执法措施，增加查询

当事人银行账户以外的其他具有支付、托管、结算等功能的账户信息，延长冻结、查封期限，对涉嫌违法人员实施边控等措施。四是加大对证券违法行为的处罚力度，完善处罚规则，提高罚款数额。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国证券法（修订草案）》 修改情况的汇报

——2019 年 4 月 20 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

证券法修订草案由十二届全国人大财政经济委员会提请审议。2015 年 4 月和 2017 年 4 月，十二届全国人大常委会第十四次会议、第二十七次会议分别对修订草案进行了两次审议。其间，根据国务院提出的议案，2015 年 12 月，十二届全国人大常委会第十八次会议通过了授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定，为在证券法全面修改工作完成前推进股票发行制度改革提供了法律依据；2018 年 2 月，十二届全国人大常委会第三十三次会议

又作出决定，将上述授权期限延长了两年至 2020 年 2 月 29 日。

提请常委会初次审议的修订草案，主要内容是落实党的十八届三中、四中全会精神，着力满足股票发行注册制改革的立法需求，同时在建立健全多层次资本市场体系、加强投资者保护、推动证券行业创新发展、加强事中事后监管等方面对现行证券法进行了完善。2015 年，我国股市发生了异常波动，暴露出证券市场存在的一些突出问题。十二届全国人大法律委员会、常委会法制工作委员会按照党中央的要求和习近平总书记

关于防范化解金融风险，加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的股票市场的重要讲话精神，根据常委会审议意见和有关方面意见，充分考虑证券市场的实际情况，按照“稳中求进”的工作总基调和“实现有限目标、坚持问题导向、力争简洁务实”的工作思路，对修订草案进行了认真研究修改，形成了修订草案二次审议稿，重点在以下几个方面作了完善：一是完善证券交易制度，进一步加强对内幕交易、操纵市场等违法行为的规制，强化证券交易实名制的要求，增加对程序化交易的规范，规范上市公司停牌、复牌行为；二是完善上市公司收购制度，明确违规收购的法律后果，延长收购股票转让的期限；三是完善信息披露，明确上市公司相关人员的责任；四是强化投资者保护，补充完善相关规定；五是增加多层次资本市场的原则规定；六是强化证券监管。同时，考虑到股票发行注册制改革的实际进展情况，修订草案二次审议稿对此暂作衔接性规定，强调：国务院应当按照全国人大常委会关于注册制改革授权决定的要求，逐步推进股票发行制度改革。

二审后，法制工作委员会将修订草案二次审议稿送中央有关部门征求意见。十三届全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会与财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会多次沟通，根据资本市场改革发展的新情况、新进展，对修订草案相关内容进行了研究修改，重点是增加关于科创板注册制的相关规定，体现党中央“推进股票发行注册制改革”的要求和改革方向；同时，根据资本市场改革发展的实际情况，对其他相关制度进行适当修改完善。

宪法和法律委员会于3月27日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，

对修订草案进行了认真审议。财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将证券法修订草案二次审议稿主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的意见提出，目前关于设立科创板并试点注册制的相关实施意见已由国务院报全国人大常委会备案，证监会已正式发布科创板试点注册制的相关制度规则，股票发行注册制改革已开始实质推进，建议在修订草案中增加相关内容。宪法和法律委员会经研究，考虑到股票发行注册制改革仍处于试点阶段，可根据试点的具体情况，在修订草案中增加相关衔接性的原则规定；经过实践，总结可复制、可推广的经验后，再对证券公开发行法律制度作出全面修改。据此，建议对修订草案相关内容作以下修改：在修订草案“证券发行”一章中增加一节“科创板注册制的特别规定”，对科创板发行股票的条件、注册程序、监督检查等基础制度作出规定；并明确国务院证券监督管理机构依照本法制定证券注册的具体办法。同时，将现行证券法关于证券发行的专章规定作为“一般规定”，单列一节。

二、有的意见提出，近期证监会按照国务院的部署，开展创新企业境内发行股票或存托凭证试点工作，存托凭证已经国务院认定为一种新型证券，建议在修订草案中列明为法定证券。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的意见提出，为鼓励创业创新，适应支持中小企业、实体经济发展的需要，建议对证券公开发行的认定标准、审批程序进行修改完善，适当增加灵活性。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是修改现行证券法关于“向特定对象发行证券累计超过二百人”属于证券公开发行，须经有关部门核准的规

定，明确依法实施员工持股计划的员工人数不计入在二百人之内，为公司实施员工持股计划提供便利；二是增加众筹发行、小额发行豁免的规定，对通过互联网平台公开发行证券且募集资金数额和单一投资者认购资金数额较小的（众筹发行），通过证券公司公开发行证券且募集资金数额较小、发行人符合规定条件的（小额发行），可以豁免核准、注册，并授权国务院证券监督管理机构制定相关管理办法，报国务院批准。

四、有的意见建议，根据近期资本市场改革发展的实际情况，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善证券交易相关制度，规范证券交易行为，维护证券交易秩序。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是取消现行证券法规定的证券暂停上市交易制度，对于不再符合上市条件或者有上市规则规定的其他情形的证券，由证券交易所按照业务规则直接终止其上市交易；二是增加规定，禁止投资者违规利用财政资金、银行信贷资金买卖证券。

五、有的意见建议，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善证券投资纠纷解决相关制度，加强对投资者合法权益的保护。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下完善：一是增加关于证券纠纷调解的规定，确立强制调解制度：投资者与发行人、证券公司等发生纠纷的，双方可以向国家设立的投资者保护机构申请调解；普通投资者与证券公司发生证券业务纠纷，普通投资者提出调解请求的，证券公司不得

拒绝；二是增加支持诉讼的规定：国家设立的投资者保护机构对损害投资者利益的行为，可以依法支持投资者向人民法院提起诉讼；三是完善股东代表诉讼相关规定，明确对于“发行人的控股股东、实际控制人等侵犯公司合法权益给公司造成损失”的行为，持有该公司股份的国家设立的投资者保护机构可以提起股东代表诉讼。

六、有的意见建议，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善相关执法措施，加大对证券违法行为的惩处力度，切实维护证券市场秩序，保护投资者权益。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是，延长国务院证券监督管理机构调查证券违法行为限制被调查人证券买卖的期限，由“不得超过三十个交易日，案情复杂的可以延长三十个交易日”，修改为“不得超过三个月，案情复杂的可以延长三个月”；二是，完善证券市场禁入措施相关制度，增加规定，国务院证券监督管理机构可以禁止违法行为情节严重的有关责任人员一定期限内买卖在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的证券。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案三次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国证券法（修订草案）》 审议结果的报告

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十次会议对证券法修订草案进行了三次审议。会后，法制工作委员会将修订草案三次审议稿印发各省（区、市）、基层立法联系点和中央有关部门以及部分全国人大代表、高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布修订草案三次审议稿征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到上海、深圳进行调研，听取意见；并就修订草案的有关问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月25日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了审议。财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会的有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实党中央关于资本市场改革发展的决策部署，进一步规范证券的发行和交易行为，保护投资者合法权益，在总结实践经验的基础上，对证券法进行修改是必要的；修订草案经过三次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、国务院提出，按照习近平总书记的要求，依据全国人大常委会股票发行注册制授权决

定，国务院及其有关部门积极开展注册制改革，相关改革措施已经在上海证券交易所科创板成功落地并平稳运行。目前科创板注册制改革主要制度安排基本经受住了市场检验，在证券法修订草案中确立证券发行注册制已经有了实践基础。建议按照全面推行注册制的基本定位规定证券发行制度，不再规定核准制；同时，为有关板块、有关证券品种分步实施注册制的进程安排，留出法律空间。宪法和法律委员会经研究，建议按照全面推行注册制的修改思路，对证券发行制度进行完善，将修订草案三次审议稿“证券发行”一章中的“一般规定”和“科创板注册制的特别规定”两节合并作出以下修改：一是精简优化证券发行条件。将发行股票应当“具有持续盈利能力”的要求，改为“具有持续经营能力”，同时，按照注册制改革精神，大幅度简化公司债券的发行条件。二是调整证券发行程序。在规定国务院证券监督管理机构依照法定条件负责证券发行申请注册的基础上，取消发行审核委员会制度，明确按照国务院和国务院证券监督管理机构的规定，证券交易所等可以审核公开发行证券申请，并授权国务院规定证券公开发行注册的具体办法。三是强化证券发行中的信息披露。按照注册

制“以信息披露为核心”的要求，增加规定：发行人报送的证券发行申请文件，应当充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，内容应当真实、准确、完整。四是为实践中注册制的分步实施留出制度空间，增加规定：证券发行注册制的具体范围、实施步骤，由国务院规定。

二、有的常委委员和地方、部门提出，资产支持证券、资产管理产品等具有证券属性的金融产品实践中由不同部门监管，监管标准和监管规则不完全统一，建议按照功能监管的原则，明确由国务院依照本法的原则统一规定相关产品的管理办法，规范相关产品的发行、交易活动。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第二条中增加一款规定：资产支持证券、资产管理产品发行、交易的管理办法，由国务院依照本法的原则规定。

三、修订草案三次审议稿第二条第三款规定，证券衍生品发行、交易的管理办法，由国务院依照本法的原则规定。有的地方、部门提出，证券衍生品分为证券型（如权证）和契约型（如股指期货）。其中，证券型品种可作为国务院依法认定的其他证券，直接适用本法；契约型品种可适用期货交易管理条例，目前有关方面正在起草期货法，将来可纳入期货法调整。据此，证券法可不再就证券衍生品授权国务院规定具体管理办法。宪法和法律委员会经研究，建议删去这一款规定。

四、有的意见提出，为适应我国资本市场对外开放需要，维护境内市场秩序，保护境内投资者合法权益，建议在证券法中明确本法必要的域外适用效力。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第二条中增加规定：在中华人民共和国境外的证券发行和交易活动，扰乱中

华人民共和国境内市场秩序，损害境内投资者合法权益的，依照本法有关规定处理并追究法律责任。

五、有的常委委员和地方、部门、专家提出，为提高证券违法行为的违法成本，在加大行政处罚和刑事制裁的同时，应当充分发挥民事赔偿的作用；证券民事诉讼具有涉及投资者人数众多，单个投资者起诉成本高、起诉意愿不强等特点，建议在民事诉讼法框架内，结合证券民事诉讼的具体特点，有针对性地完善相关制度，有效保护投资者合法权益；有的建议，发挥投资者保护机构在证券民事诉讼中的作用，明确投资者保护机构可按照“明示退出、默示加入”的规则，为证券登记结算机构确认的受损害的投资者向法院办理登记，提起代表人诉讼。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案三次审议稿第一百零五条中增加两款规定：一是明确，投资者提起虚假陈述等证券民事赔偿诉讼，可能存在有相同诉讼请求的其他众多投资者的，人民法院可以发出公告，说明该诉讼请求的案件情况，通知投资者在一定期间向人民法院登记。人民法院作出的判决、裁定，对参加登记的投资者发生法律效力。二是明确，投资者保护机构受五十名以上投资者委托，可以作为代表人参加诉讼，并为经证券登记结算机构确认的权利人向人民法院登记，但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。

六、有的常委会组成人员和地方、部门、单位建议，在修订草案三次审议稿的基础上，进一步加大对证券违法行为的处罚力度，显著提高证券违法成本，严厉惩治并震慑违法行为人。宪法和法律委员会经研究，建议对法律责任一章作以下修改：对相关证券违法行为，有违法所得的，规定没收违法所得。同时，较大幅度地提高行政处罚额度，按照违法所得计算罚款幅度的，处罚

标准由原来的一至五倍，提高到一至十倍；实行定额罚的，由原来多数规定的三十万元至六十万元，分别提高到最高二百万元至二千万元（如欺诈发行行为），以及一百万元至一千万元（如虚假陈述、操纵市场行为）、五十万元至五百万元（如内幕交易行为）等。

此外，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

12月10日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者以及证券交易所、证券公司、证券服务机构、投资者、上市公司等方面的代表，就修订草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：证券法修订草案贯彻落实党中央关于资本市场改革发展的

决策部署，坚持问题导向，重点解决实践中存在的突出问题，总体适应现阶段资本市场改革发展需要。修订草案关于证券发行制度改革的相关规定，总结了实践中科创板注册制改革试点的成功经验，符合当前资本市场实际，符合市场、社会各方面的预期，总体是可行的。目前法律出台的时机已经成熟，建议尽快审议通过、颁布实施。有的会议代表还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，建议结合常委会审议情况一并考虑。

修订草案四次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案四次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国证券法（修订草案四次 审议稿）》修改意见的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日下午对证券法修订草案四次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案经过审议修改已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席会议的同志还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于12月24日上午召开会议，逐条研究了常委会组成

人员的审议意见，对修订草案进行了审议。财政经济委员会、最高人民法院、司法部、中国证券监督管理委员会的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案四次审议稿第二十一条第二款规定，按照国务院和国务院证券监督管理机构的规定，证券交易所等可以审核公开发行证券申

请。有的意见提出，负责证券发行申请注册的部门，既包括国务院证券监督管理机构，也包括国务院授权的部门，修订草案四次审议稿的上述表述不够全面；有的提出，该条第一款已规定证券公开发行注册的具体办法由国务院规定，证券交易所等进行审核也应当依照国务院的规定执行。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：按照国务院的规定，证券交易所等可以审核公开发行证券申请。

二、有的常委委员提出，修订草案四次审议稿第一百零二条、第一百零五条关于证券交易所机构设置、参与证券交易所集中交易必须是其会员的规定，应当只适用于实行会员制的证券交易所，建议对此予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员提出，为强化对证券服务机构的监管，应当发挥相关行业主管部门的作用，会计师事务所等证券服务机构从事证券服务业务，除了报国务院证券监督管理机构备案外，还应当报其主管部门备案。宪法和法律委员会经

研究，建议将相关规定修改为：从事其他证券服务业务，应当报国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门备案。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案四次审议稿作了一些文字修改。

有的常委会组成人员还对本法通过后的实施和宣传工作提出了很好的意见，建议国务院及其有关部门及时出台相关配套规定，加强宣传解读工作，着力推进新证券法落地实施。宪法和法律委员会建议有关方面认真研究常委会组成人员的审议意见，抓紧制定相关配套规定，保证新证券法顺利实施，保障相关改革顺利推进；相关部门要做好新证券法的宣传和政策解读，为资本市场健康发展营造良好的舆论环境。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第三十八号

《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日通过，现予公布，自2020年6月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年12月28日

中华人民共和国 基本医疗卫生与健康促进法

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

目 录

第一章 总 则

第一章 总 则

第二章 基本医疗卫生服务

第三章 医疗卫生机构

第四章 医疗卫生人员

第五章 药品供应保障

第六章 健康促进

第七章 资金保障

第八章 监督管理

第九章 法律责任

第十章 附 则

第一条 为了发展医疗卫生与健康事业，保障公民享有基本医疗卫生服务，提高公民健康水平，推进健康中国建设，根据宪法，制定本法。

第二条 从事医疗卫生、健康促进及其监督管理活动，适用本法。

第三条 医疗卫生与健康事业应当坚持以人民为中心，为人民健康服务。

医疗卫生事业应当坚持公益性原则。

第四条 国家和社会尊重、保护公民的健康权。

国家实施健康中国战略，普及健康生活，优化健康服务，完善健康保障，建设健康环境，发展健康产业，提升公民全生命周期健康水平。

国家建立健康教育制度，保障公民获得健康教育的权利，提高公民的健康素养。

第五条 公民依法享有从国家和社会获得基本医疗卫生服务的权利。

国家建立基本医疗卫生制度，建立健全医疗卫生服务体系，保护和实现公民获得基本医疗卫生服务的权利。

第六条 各级人民政府应当把人民健康放在优先发展的战略地位，将健康理念融入各项政策，坚持预防为主，完善健康促进工作体系，组织实施健康促进的规划和行动，推进全民健身，建立健康影响评估制度，将公民主要健康指标改善情况纳入政府目标责任考核。

全社会应当共同关心和支持医疗卫生与健康事业的发展。

第七条 国务院和地方各级人民政府领导医疗卫生与健康促进工作。

国务院卫生健康主管部门负责统筹协调全国医疗卫生与健康促进工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责有关的医疗卫生与健康促进工作。

县级以上地方人民政府卫生健康主管部门负责统筹协调本行政区域医疗卫生与健康促进工作。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责有关的医疗卫生与健康促进工作。

第八条 国家加强医学基础科学研究，鼓励医学科学技术创新，支持临床医学发展，促进医学科技成果的转化和应用，推进医疗卫生与信息技术融合发展，推广医疗卫生适宜技术，提高医疗卫生服务质量。

国家发展医学教育，完善适应医疗卫生事业发展需要的医学教育体系，大力培养医疗卫生人才。

第九条 国家大力发展中医药事业，坚持中西医并重、传承与创新相结合，发挥中医药在医疗卫生与健康事业中的独特作用。

第十条 国家合理规划和配置医疗卫生资源，以基层为重点，采取多种措施优先支持县级以上医疗卫生机构发展，提高其医疗卫生服务能力。

第十一条 国家加大对医疗卫生与健康事业的财政投入，通过增加转移支付等方式重点扶持革命老区、民族地区、边疆地区和经济欠发达地区发展医疗卫生与健康事业。

第十二条 国家鼓励和支持公民、法人和其他组织通过依法举办机构和捐赠、资助等方式，参与医疗卫生与健康事业，满足公民多样化、差异化、个性化健康需求。

公民、法人和其他组织捐赠财产用于医疗卫生与健康事业的，依法享受税收优惠。

第十三条 对在医疗卫生与健康事业中做出突出贡献的组织和个人，按照国家规定给予表彰、奖励。

第十四条 国家鼓励和支持医疗卫生与健康促进领域的对外交流合作。

开展医疗卫生与健康促进对外交流合作活动，应当遵守法律、法规，维护国家主权、安全和社会公共利益。

第二章 基本医疗卫生服务

第十五条 基本医疗卫生服务，是指维护人体健康所必需、与经济社会发展水平相适应、公民可公平获得的，采用适宜药物、适宜技术、适宜设备提供的疾病预防、诊断、治疗、护理和康

复等服务。

基本医疗卫生服务包括基本公共卫生服务和基本医疗服务。基本公共卫生服务由国家免费提供。

第十六条 国家采取措施，保障公民享有安全有效的公共卫生服务，控制影响健康的危险因素，提高疾病的预防控制水平。

国家基本公共卫生服务项目由国务院卫生健康主管部门会同国务院财政部门、中医药主管部门等共同确定。

省、自治区、直辖市人民政府可以在国家基本公共卫生服务项目基础上，补充确定本行政区域的基本公共卫生服务项目，并报国务院卫生健康主管部门备案。

第十七条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以将针对重点地区、重点疾病和特定人群的服务内容纳入基本公共卫生服务项目并组织实施。

县级以上地方人民政府针对本行政区域重大疾病和主要健康危险因素，开展专项防控工作。

第十八条 县级以上人民政府通过举办专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构和医院，或者从其他医疗卫生机构购买服务的方式提供基本公共卫生服务。

第十九条 国家建立健全突发事件卫生应急体系，制定和完善应急预案，组织开展突发事件的医疗救治、卫生学调查处置和心理援助等卫生应急工作，有效控制和消除危害。

第二十条 国家建立传染病防控制度，制定传染病防治规划并组织实施，加强传染病监测预警，坚持预防为主、防治结合，联防联控、群防群控、源头防控、综合治理，阻断传播途径，保护易感人群，降低传染病的危害。

任何组织和个人应当接受、配合医疗卫生机

构为预防、控制、消除传染病危害依法采取的调查、检验、采集样本、隔离治疗、医学观察等措施。

第二十一条 国家实行预防接种制度，加强免疫规划工作。居民有依法接种免疫规划疫苗的权利和义务。政府向居民免费提供免疫规划疫苗。

第二十二条 国家建立慢性非传染性疾病防控与管理制，对慢性非传染性疾病及其致病危险因素开展监测、调查和综合防控干预，及时发现高危人群，为患者和高危人群提供诊疗、早期干预、随访管理和健康教育等服务。

第二十三条 国家加强职业健康保护。县级以上人民政府应当制定职业病防治规划，建立健全职业健康工作机制，加强职业健康监督管理，提高职业病综合防治能力和水平。

用人单位应当控制职业病危害因素，采取工程技术、个体防护和健康管理等综合治理措施，改善工作环境和劳动条件。

第二十四条 国家发展妇幼保健事业，建立健全妇幼健康服务体系，为妇女、儿童提供保健及常见病防治服务，保障妇女、儿童健康。

国家采取措施，为公民提供婚前保健、孕产期保健等服务，促进生殖健康，预防出生缺陷。

第二十五条 国家发展老年人保健事业。国务院和省、自治区、直辖市人民政府应当将老年人健康管理和常见病预防等纳入基本公共卫生服务项目。

第二十六条 国家发展残疾预防和残疾人康复事业，完善残疾预防和残疾人康复及其保障体系，采取措施为残疾人提供基本康复服务。

县级以上人民政府应当优先开展残疾儿童康复工作，实行康复与教育相结合。

第二十七条 国家建立健全院前急救体系，

为急危重症患者提供及时、规范、有效的急救服务。

卫生健康主管部门、红十字会等有关部门、组织应当积极开展急救培训，普及急救知识，鼓励医疗卫生人员、经过急救培训的人员积极参与公共场所急救服务。公共场所应当按照规定配备必要的急救设备、设施。

急救中心（站）不得以未付费为由拒绝或者拖延为急危重症患者提供急救服务。

第二十八条 国家发展精神卫生事业，建设完善精神卫生服务体系，维护和增进公民心理健康，预防、治疗精神障碍。

国家采取措施，加强心理健康服务体系和人才队伍建设，促进心理健康教育、心理评估、心理咨询与心理治疗服务的有效衔接，设立为公众提供公益服务的心理援助热线，加强未成年人、残疾人和老年人等重点人群心理健康服务。

第二十九条 基本医疗服务主要由政府举办的医疗卫生机构提供。鼓励社会力量举办的医疗卫生机构提供基本医疗服务。

第三十条 国家推进基本医疗服务实行分级诊疗制度，引导非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊，实行首诊负责制和转诊审核责任制，逐步建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的机制，并与基本医疗保险制度相衔接。

县级以上地方人民政府根据本行政区域医疗卫生需求，整合区域内政府举办的医疗卫生资源，因地制宜建立医疗联合体等协同联动的医疗服务合作机制。鼓励社会力量举办的医疗卫生机构参与医疗服务合作机制。

第三十一条 国家推进基层医疗卫生机构实行家庭医生签约服务，建立家庭医生服务团队，与居民签订协议，根据居民健康状况和医疗需求提供基本医疗卫生服务。

第三十二条 公民接受医疗卫生服务，对病情、诊疗方案、医疗风险、医疗费用等事项依法享有知情同意的权利。

需要实施手术、特殊检查、特殊治疗的，医疗卫生人员应当及时向患者说明医疗风险、替代医疗方案等情况，并取得其同意；不能或者不宜向患者说明的，应当向患者的近亲属说明，并取得其同意。法律另有规定的，依照其规定。

开展药物、医疗器械临床试验和其他医学研究应当遵守医学伦理规范，依法通过伦理审查，取得知情同意。

第三十三条 公民接受医疗卫生服务，应当受到尊重。医疗卫生机构、医疗卫生人员应当关心爱护、平等对待患者，尊重患者人格尊严，保护患者隐私。

公民接受医疗卫生服务，应当遵守诊疗制度和医疗卫生服务秩序，尊重医疗卫生人员。

第三章 医疗卫生机构

第三十四条 国家建立健全由基层医疗卫生机构、医院、专业公共卫生机构等组成的城乡全覆盖、功能互补、连续协同的医疗卫生服务体系。

国家加强县级医院、乡镇卫生院、村卫生室、社区卫生服务中心（站）和专业公共卫生机构等的建设，建立健全农村医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务网络。

第三十五条 基层医疗卫生机构主要提供预防、保健、健康教育、疾病管理，为居民建立健康档案，常见病、多发病的诊疗以及部分疾病的康复、护理，接收医院转诊患者，向医院转诊超出自身服务能力的患者等基本医疗卫生服务。

医院主要提供疾病诊治，特别是急危重症和疑难病症的诊疗，突发事件医疗处置和救援以及

健康教育等医疗卫生服务，并开展医学教育、医疗卫生人员培训、医学科学研究和对基层医疗卫生机构的业务指导等工作。

专业公共卫生机构主要提供传染病、慢性非传染性疾病、职业病、地方病等疾病预防控制和健康教育、妇幼保健、精神卫生、院前急救、采供血、食品安全风险监测评估、出生缺陷防治等公共卫生服务。

第三十六条 各级各类医疗卫生机构应当分工合作，为公民提供预防、保健、治疗、护理、康复、安宁疗护等全方位全周期的医疗卫生服务。

各级人民政府采取措施支持医疗卫生机构与养老机构、儿童福利机构、社区组织建立协作机制，为老年人、孤残儿童提供安全、便捷的医疗和健康服务。

第三十七条 县级以上人民政府应当制定并落实医疗卫生服务体系规划，科学配置医疗卫生资源，举办医疗卫生机构，为公民获得基本医疗卫生服务提供保障。

政府举办医疗卫生机构，应当考虑本行政区域人口、经济社会发展状况、医疗卫生资源、健康危险因素、发病率、患病率以及紧急救治需求等情况。

第三十八条 举办医疗机构，应当具备下列条件，按照国家有关规定办理审批或者备案手续：

- (一) 有符合规定的名称、组织机构和场所；
- (二) 有与其开展的业务相适应的经费、设施、设备和医疗卫生人员；
- (三) 有相应的规章制度；
- (四) 能够独立承担民事责任；
- (五) 法律、行政法规规定的其他条件。

医疗机构依法取得执业许可证。禁止伪造、

变造、买卖、出租、出借医疗机构执业许可证。

各级各类医疗卫生机构的具体条件和配置应当符合国务院卫生健康主管部门制定的医疗卫生机构标准。

第三十九条 国家对医疗卫生机构实行分类管理。

医疗卫生服务体系坚持以非营利性医疗卫生机构为主体、营利性医疗卫生机构为补充。政府举办非营利性医疗卫生机构，在基本医疗卫生事业中发挥主导作用，保障基本医疗卫生服务公平可及。

以政府资金、捐赠资产举办或者参与举办的医疗卫生机构不得设立为营利性医疗卫生机构。

医疗卫生机构不得对外出租、承包医疗科室。非营利性医疗卫生机构不得向出资人、举办者分配或者变相分配收益。

第四十条 政府举办的医疗卫生机构应当坚持公益性质，所有收支均纳入预算管理，按照医疗卫生服务体系规划合理设置并控制规模。

国家鼓励政府举办的医疗卫生机构与社会力量合作举办非营利性医疗卫生机构。

政府举办的医疗卫生机构不得与其他组织投资设立非独立法人资格的医疗卫生机构，不得与社会资本合作举办营利性医疗卫生机构。

第四十一条 国家采取多种措施，鼓励和引导社会力量依法举办医疗卫生机构，支持和规范社会力量举办的医疗卫生机构与政府举办的医疗卫生机构开展多种类型的医疗业务、学科建设、人才培养等合作。

社会力量举办的医疗卫生机构在基本医疗保险定点、重点专科建设、科研教学、等级评审、特定医疗技术准入、医疗卫生人员职称评定等方面享有与政府举办的医疗卫生机构同等的权利。

社会力量可以选择设立非营利性或者营利性

医疗卫生机构。社会力量举办的非营利性医疗卫生机构按照规定享受与政府举办的医疗卫生机构同等的税收、财政补助、用地、用水、用电、用气、用热等政策，并依法接受监督管理。

第四十二条 国家以建成的医疗卫生机构为基础，合理规划与设置国家医学中心和国家、省级区域性医疗中心，诊治疑难重症，研究攻克重大医学难题，培养高层次医疗卫生人才。

第四十三条 医疗卫生机构应当遵守法律、法规、规章，建立健全内部质量管理和控制制度，对医疗卫生服务质量负责。

医疗卫生机构应当按照临床诊疗指南、临床技术操作规范和行业标准以及医学伦理规范等有关要求，合理进行检查、用药、诊疗，加强医疗卫生安全风险防范，优化服务流程，持续改进医疗卫生服务质量。

第四十四条 国家对医疗卫生技术的临床应用进行分类管理，对技术难度大、医疗风险高，服务能力、人员专业技术水平要求较高的医疗卫生技术实行严格管理。

医疗卫生机构开展医疗卫生技术临床应用，应当与其功能任务相适应，遵循科学、安全、规范、有效、经济的原则，并符合伦理。

第四十五条 国家建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度。

医院应当制定章程，建立和完善法人治理结构，提高医疗卫生服务能力和运行效率。

第四十六条 医疗卫生机构执业场所是提供医疗卫生服务的公共场所，任何组织或者个人不得扰乱其秩序。

第四十七条 国家完善医疗风险分担机制，鼓励医疗机构参加医疗责任保险或者建立医疗风险基金，鼓励患者参加医疗意外保险。

第四十八条 国家鼓励医疗卫生机构不断改进预防、保健、诊断、治疗、护理和康复的技术、设备与服务，支持开发适合基层和边远地区应用的医疗卫生技术。

第四十九条 国家推进全民健康信息化，推动健康医疗大数据、人工智能等的应用发展，加快医疗卫生信息基础设施建设，制定健康医疗数据采集、存储、分析和应用的技术标准，运用信息技术促进优质医疗卫生资源的普及与共享。

县级以上人民政府及其有关部门应当采取措施，推进信息技术在医疗卫生领域和医学教育中的应用，支持探索发展医疗卫生服务新模式、新业态。

国家采取措施，推进医疗卫生机构建立健全医疗卫生信息交流和信息安全制度，应用信息技术开展远程医疗服务，构建线上线下一体化医疗服务模式。

第五十条 发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等严重威胁人民群众生命健康的突发事件时，医疗卫生机构、医疗卫生人员应当服从政府部门的调遣，参与卫生应急处置和医疗救治。对致病、致残、死亡的参与人员，按照规定给予工伤或者抚恤、烈士褒扬等相关待遇。

第四章 医疗卫生人员

第五十一条 医疗卫生人员应当弘扬敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆的崇高职业精神，遵守行业规范，恪守医德，努力提高专业水平和服务质量。

医疗卫生行业组织、医疗卫生机构、医学院校应当加强对医疗卫生人员的医德医风教育。

第五十二条 国家制定医疗卫生人员培养规划，建立适应行业特点和社会需求的医疗卫生人

员培养机制和供需平衡机制，完善医学院校教育、毕业后教育和继续教育体系，建立健全住院医师、专科医师规范化培训制度，建立规模适宜、结构合理、分布均衡的医疗卫生队伍。

国家加强全科医生的培养和使用。全科医生主要提供常见病、多发病的诊疗和转诊、预防、保健、康复，以及慢性病管理、健康管理等服务。

第五十三条 国家对医师、护士等医疗卫生人员依法实行执业注册制度。医疗卫生人员应当依法取得相应的职业资格。

第五十四条 医疗卫生人员应当遵循医学科学规律，遵守有关临床诊疗技术规范和各项操作规范以及医学伦理规范，使用适宜技术和药物，合理诊疗，因病施治，不得对患者实施过度医疗。

医疗卫生人员不得利用职务之便索要、非法收受财物或者牟取其他不正当利益。

第五十五条 国家建立健全符合医疗卫生行业特点的人事、薪酬、奖励制度，体现医疗卫生人员职业特点和技术劳动价值。

对从事传染病防治、放射医学和精神卫生工作以及其他在特殊岗位工作的医疗卫生人员，应当按照国家规定给予适当的津贴。津贴标准应当定期调整。

第五十六条 国家建立医疗卫生人员定期到基层和艰苦边远地区从事医疗卫生工作制度。

国家采取定向免费培养、对口支援、退休返聘等措施，加强基层和艰苦边远地区医疗卫生队伍建设。

执业医师晋升为副高级技术职称的，应当有累计一年以上在县级以下或者对口支援的医疗卫生机构提供医疗卫生服务的经历。

对在基层和艰苦边远地区工作的医疗卫生人

员，在薪酬津贴、职称评定、职业发展、教育培训和表彰奖励等方面实行优惠待遇。

国家加强乡村医疗卫生队伍建设，建立县乡村上下贯通的职业发展机制，完善对乡村医疗卫生人员的收入多渠道补助机制和养老政策。

第五十七条 全社会应当关心、尊重医疗卫生人员，维护良好安全的医疗卫生服务秩序，共同构建和谐医患关系。

医疗卫生人员的人身安全、人格尊严不受侵犯，其合法权益受法律保护。禁止任何组织或者个人威胁、危害医疗卫生人员人身安全，侵犯医疗卫生人员人格尊严。

国家采取措施，保障医疗卫生人员执业环境。

第五章 药品供应保障

第五十八条 国家完善药品供应保障制度，建立工作协调机制，保障药品的安全、有效、可及。

第五十九条 国家实施基本药物制度，遴选适当数量的基本药物品种，满足疾病防治基本用药需求。

国家公布基本药物目录，根据药品临床应用实践、药品标准变化、药品新上市情况等，对基本药物目录进行动态调整。

基本药物按照规定优先纳入基本医疗保险药品目录。

国家提高基本药物的供给能力，强化基本药物质量监管，确保基本药物公平可及、合理使用。

第六十条 国家建立健全以临床需求为导向的药品审评审批制度，支持临床急需药品、儿童用药品和防治罕见病、重大疾病等药品的研制、生产，满足疾病防治需求。

第六十一条 国家建立健全药品研制、生产、流通、使用全过程追溯制度，加强药品管理，保证药品质量。

第六十二条 国家建立健全药品价格监测体系，开展成本价格调查，加强药品价格监督检查，依法查处价格垄断、价格欺诈、不正当竞争等违法行为，维护药品价格秩序。

国家加强药品分类采购管理和指导。参加药品采购投标的投标人不得以低于成本的报价竞标，不得以欺诈、串通投标、滥用市场支配地位等方式竞标。

第六十三条 国家建立中央与地方两级医药储备，用于保障重大灾情、疫情及其他突发事件等应急需要。

第六十四条 国家建立健全药品供求监测体系，及时收集和汇总分析药品供求信息，定期公布药品生产、流通、使用等情况。

第六十五条 国家加强对医疗器械的管理，完善医疗器械的标准和规范，提高医疗器械的安全有效水平。

国务院卫生健康主管部门和省、自治区、直辖市人民政府卫生健康主管部门应当根据技术的先进性、适宜性和可及性，编制大型医用设备配置规划，促进区域内医用设备合理配置、充分共享。

第六十六条 国家加强中药的保护与发展，充分体现中药的特色和优势，发挥其在预防、保健、医疗、康复中的作用。

第六章 健康促进

第六十七条 各级人民政府应当加强健康教育及其专业人才培养，建立健康知识和技能核心信息发布制度，普及健康科学知识，向公众提供科学、准确的健康信息。

医疗卫生、教育、体育、宣传等机构、基层群众性自治组织和社会组织应当开展健康知识的宣传和普及。医疗卫生人员在提供医疗卫生服务时，应当对患者开展健康教育。新闻媒体应当开展健康知识的公益宣传。健康知识的宣传应当科学、准确。

第六十八条 国家将健康教育纳入国民教育体系。学校应当利用多种形式实施健康教育，普及健康知识、科学健身知识、急救知识和技能，提高学生主动防病的意识，培养学生良好的卫生习惯和健康的行为习惯，减少、改善学生近视、肥胖等不良健康状况。

学校应当按照规定开设体育与健康课程，组织学生开展广播体操、眼保健操、体能锻炼等活动。

学校按照规定配备校医，建立和完善卫生室、保健室等。

县级以上人民政府教育主管部门应当按照规定将学生体质健康水平纳入学校考核体系。

第六十九条 公民是自己健康的第一责任人，树立和践行对自己健康负责的健康管理理念，主动学习健康知识，提高健康素养，加强健康管理。倡导家庭成员相互关爱，形成符合自身和家庭特点的健康生活方式。

公民应当尊重他人的健康权利和利益，不得损害他人健康和社会公共利益。

第七十条 国家组织居民健康状况调查和统计，开展体质监测，对健康绩效进行评估，并根据评估结果制定、完善与健康相关的法律、法规、政策和规划。

第七十一条 国家建立疾病和健康危险因素监测、调查和风险评估制度。县级以上人民政府及其有关部门针对影响健康的主要问题，组织开展健康危险因素研究，制定综合防治措施。

国家加强影响健康的环境问题预防和治理，组织开展环境质量对健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境问题有关的疾病。

第七十二条 国家大力开展爱国卫生运动，鼓励和支持开展爱国卫生月等群众性卫生与健康活动，依靠和动员群众控制和消除健康危险因素，改善环境卫生状况，建设健康城市、健康村镇、健康社区。

第七十三条 国家建立科学、严格的食品、饮用水安全监督管理制度，提高安全水平。

第七十四条 国家建立营养状况监测制度，实施经济欠发达地区、重点人群营养干预计划，开展未成年人和老年人营养改善行动，倡导健康饮食习惯，减少不健康饮食引起的疾病风险。

第七十五条 国家发展全民健身事业，完善覆盖城乡的全民健身公共服务体系，加强公共体育设施建设，组织开展和支持全民健身活动，加强全民健身指导服务，普及科学健身知识和方法。

国家鼓励单位的体育场地设施向公众开放。

第七十六条 国家制定并实施未成年人、妇女、老年人、残疾人等的健康工作计划，加强重点人群健康服务。

国家推动长期护理保障工作，鼓励发展长期护理保险。

第七十七条 国家完善公共场所卫生管理制度。县级以上人民政府卫生健康等主管部门应当加强对公共场所的卫生监督。公共场所卫生监督信息应当依法向社会公开。

公共场所经营单位应当建立健全并严格实施卫生管理制度，保证其经营活动持续符合国家对公共场所的卫生要求。

第七十八条 国家采取措施，减少吸烟对公民健康的危害。

公共场所控制吸烟，强化监督执法。

烟草制品包装应当印制带有说明吸烟危害的警示。

禁止向未成年人出售烟酒。

第七十九条 用人单位应当为职工创造有益于健康的环境和条件，严格执行劳动安全卫生等相关规定，积极组织职工开展健身活动，保护职工健康。

国家鼓励用人单位开展职工健康指导工作。

国家提倡用人单位为职工定期开展健康检查。法律、法规对健康检查有规定的，依照其规定。

第七章 资金保障

第八十条 各级人民政府应当切实履行发展医疗卫生与健康事业的职责，建立与经济社会发展、财政状况和健康指标相适应的医疗卫生与健康事业投入机制，将医疗卫生与健康促进经费纳入本级政府预算，按照规定主要用于保障基本医疗服务、公共卫生服务、基本医疗保障和政府举办的医疗卫生机构建设和运行发展。

第八十一条 县级以上人民政府通过预算、审计、监督执法、社会监督等方式，加强资金的监督管理。

第八十二条 基本医疗服务费用主要由基本医疗保险基金和个人支付。国家依法多渠道筹集基本医疗保险基金，逐步完善基本医疗保险可持续筹资和保障水平调整机制。

公民有依法参加基本医疗保险的权利和义务。用人单位和职工按照国家规定缴纳职工基本医疗保险费。城乡居民按照规定缴纳城乡居民基本医疗保险费。

第八十三条 国家建立以基本医疗保险为主体，商业健康保险、医疗救助、职工互助医疗和

医疗慈善服务等为补充的、多层次的医疗保障体系。

国家鼓励发展商业健康保险，满足人民群众多样化健康保障需求。

国家完善医疗救助制度，保障符合条件的困难群众获得基本医疗服务。

第八十四条 国家建立健全基本医疗保险经办机构与协议定点医疗卫生机构之间的协商谈判机制，科学合理确定基本医疗保险基金支付标准和支付方式，引导医疗卫生机构合理诊疗，促进患者有序流动，提高基本医疗保险基金使用效益。

第八十五条 基本医疗保险基金支付范围由国务院医疗保障主管部门组织制定，并应当听取国务院卫生健康主管部门、中医药主管部门、药品监督管理部门、财政部门等的意见。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据国家有关规定，补充确定本行政区域基本医疗保险基金支付的具体项目和标准，并报国务院医疗保障主管部门备案。

国务院医疗保障主管部门应当对纳入支付范围的基本医疗保险药品目录、诊疗项目、医疗服务设施标准等组织开展循证医学和经济性评价，并应当听取国务院卫生健康主管部门、中医药主管部门、药品监督管理部门、财政部门等有关方面的意见。评价结果应当作为调整基本医疗保险基金支付范围的依据。

第八章 监督管理

第八十六条 国家建立健全机构自治、行业自律、政府监管、社会监督相结合的医疗卫生综合监督管理体系。

县级以上人民政府卫生健康主管部门对医疗卫生行业实行属地化、全行业监督管理。

第八十七条 县级以上人民政府医疗保障主管部门应当提高医疗保障监管能力和水平，对纳入基本医疗保险基金支付范围的医疗服务行为和医疗费用加强监督管理，确保基本医疗保险基金合理使用、安全可控。

第八十八条 县级以上人民政府应当组织卫生健康、医疗保障、药品监督管理、发展改革、财政等部门建立沟通协商机制，加强制度衔接和工作配合，提高医疗卫生资源使用效率和保障水平。

第八十九条 县级以上人民政府应当定期向本级人民代表大会或者其常务委员会报告基本医疗卫生与健康促进工作，依法接受监督。

第九十条 县级以上人民政府有关部门未履行医疗卫生与健康促进工作相关职责的，本级人民政府或者上级人民政府有关部门应当对其主要负责人进行约谈。

地方人民政府未履行医疗卫生与健康促进工作相关职责的，上级人民政府应当对其主要负责人进行约谈。

被约谈的部门和地方人民政府应当立即采取措施，进行整改。

约谈情况和整改情况应当纳入有关部门和地方人民政府工作评议、考核记录。

第九十一条 县级以上地方人民政府卫生健康主管部门应当建立医疗卫生机构绩效评估制度，组织对医疗卫生机构的服务质量、医疗技术、药品和医用设备使用等情况进行评估。评估应当吸收行业组织和公众参与。评估结果应当以适当方式向社会公开，作为评价医疗卫生机构和卫生监管的重要依据。

第九十二条 国家保护公民个人健康信息，确保公民个人健康信息安全。任何组织或者个人不得非法收集、使用、加工、传输公民个人健康

信息，不得非法买卖、提供或者公开公民个人健康信息。

第九十三条 县级以上人民政府卫生健康主管部门、医疗保障主管部门应当建立医疗卫生机构、人员等信用记录制度，纳入全国信用信息共享平台，按照国家规定实施联合惩戒。

第九十四条 县级以上地方人民政府卫生健康主管部门及其委托的卫生健康监督机构，依法开展本行政区域医疗卫生等行政执法工作。

第九十五条 县级以上人民政府卫生健康主管部门应当积极培育医疗卫生行业组织，发挥其在医疗卫生与健康促进工作中的作用，支持其参与行业管理规范、技术标准制定和医疗卫生评价、评估、评审等工作。

第九十六条 国家建立医疗纠纷预防和处理机制，妥善处理医疗纠纷，维护医疗秩序。

第九十七条 国家鼓励公民、法人和其他组织对医疗卫生与健康促进工作进行社会监督。

任何组织和个人对违反本法规定的行为，有权向县级以上人民政府卫生健康主管部门和其他有关部门投诉、举报。

第九章 法律责任

第九十八条 违反本法规定，地方各级人民政府、县级以上人民政府卫生健康主管部门和其他有关部门，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，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。

第九十九条 违反本法规定，未取得医疗机构执业许可证擅自执业的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令停止执业活动，没收违法所得和药品、医疗器械，并处违法所得五倍以上二十倍以下的罚款，违法所得不足一万元的，按一万元计算。

违反本法规定，伪造、变造、买卖、出租、出借医疗机构执业许可证的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得五倍以上十五倍以下的罚款，违法所得不足一万元的，按一万元计算；情节严重的，吊销医疗机构执业许可证。

第一百条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得二倍以上十倍以下的罚款，违法所得不足一万元的，按一万元计算；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：

（一）政府举办的医疗卫生机构与其他组织投资设立非独立法人资格的医疗卫生机构；

（二）医疗卫生机构对外出租、承包医疗科室；

（三）非营利性医疗卫生机构向出资人、举办者分配或者变相分配收益。

第一百零一条 违反本法规定，医疗卫生机构等的医疗信息安全制度、保障措施不健全，导致医疗信息泄露，或者医疗质量管理和医疗技术管理制度、安全措施不健全的，由县级以上人民政府卫生健康等主管部门责令改正，给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，可以责令停止相应执业活动，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究法律责任。

第一百零二条 违反本法规定，医疗卫生人员有下列行为之一的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门依照有关执业医师、护士管理和医疗纠纷预防处理等法律、行政法规的规定给予行政处罚：

（一）利用职务之便索要、非法收受财物或者牟取其他不正当利益；

(二) 泄露公民个人健康信息；

(三) 在开展医学研究或提供医疗卫生服务过程中未按照规定履行告知义务或者违反医学伦理规范。

前款规定的人员属于政府举办的医疗卫生机构中的人员的，依法给予处分。

第一百零三条 违反本法规定，参加药品采购投标的投标人以低于成本的报价竞标，或者以欺诈、串通投标、滥用市场支配地位等方式竞标的，由县级以上人民政府医疗保障主管部门责令改正，没收违法所得；中标的，中标无效，处中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处对单位罚款数额百分之五以上百分之十以下的罚款；情节严重的，取消其二年至五年内参加药品采购投标的资格并予以公告。

第一百零四条 违反本法规定，以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取基本医疗保险待遇，或者基本医疗保险经办机构以及医疗机构、药品经营单位等以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取基本医疗保险基金支出的，由县级以上人民政府医疗保障主管部门依照有关社会保险的法律、行政法规规定给予行政处罚。

第一百零五条 违反本法规定，扰乱医疗卫生机构执业场所秩序，威胁、危害医疗卫生人员人身安全，侵犯医疗卫生人员人格尊严，非法收集、使用、加工、传输公民个人健康信息，非法买卖、提供或者公开公民个人健康信息等，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第一百零六条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成人身、财产损害

的，依法承担民事责任。

第十章 附 则

第一百零七条 本法中下列用语的含义：

(一) 主要健康指标，是指人均预期寿命、孕产妇死亡率、婴儿死亡率、五岁以下儿童死亡率等。

(二) 医疗卫生机构，是指基层医疗卫生机构、医院和专业公共卫生机构等。

(三) 基层医疗卫生机构，是指乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）、村卫生室、医务室、门诊部和诊所等。

(四) 专业公共卫生机构，是指疾病预防控制中心、专科疾病防治机构、健康教育机构、急救中心（站）和血站等。

(五) 医疗卫生人员，是指执业医师、执业助理医师、注册护士、药师（士）、检验技师（士）、影像技师（士）和乡村医生等卫生专业人员。

(六) 基本药物，是指满足疾病防治基本用药需求，适应现阶段基本国情和保障能力，剂型适宜，价格合理，能够保障供应，可公平获得的药品。

第一百零八条 省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以结合实际，制定本地方发展医疗卫生与健康事业的具体办法。

第一百零九条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的医疗卫生与健康促进工作，由国务院和中央军事委员会依照本法制定管理办法。

第一百一十条 本法自 2020 年 6 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》的说明

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员 柳斌杰

全国人民代表大会常务委员会：

我受教育科学文化卫生委员会的委托，作关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》的说明。

益，并保障其公平可及；三是明确各级政府在保障公民基本健康权益和推动健康工作方面的责任；四是将医改中一些有效的、好的举措上升为法律规定。

一、立法目的、指导思想和基本思路

《基本医疗卫生与健康促进法》是卫生与健康领域第一部基础性、综合性的法律，立法主要目的有三个方面，一是落实宪法关于国家发展医疗卫生事业，保护人民健康的规定；二是引领医药卫生事业改革和发展大局；三是推动和保障健康中国战略的实施。

立法的指导思想是：全面贯彻落实党的十九大和十八届三中、四中、五中全会精神，特别是十九大关于“实施健康中国战略”的各项新要求，以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，坚持以人民为中心理念，用法治引领和推动医药卫生体制改革发展，为实现全方位全周期维护人民健康提供法治基础，为健康中国战略的实施提供法治保障。

在起草过程中主要坚持四个方面的基本立法思路：一是通过立法反映医疗卫生事业基本规律，明确中国特色的基本医疗卫生制度和医疗卫生事业的发展方向；二是明确公民的基本健康权

二、起草过程

《基本医疗卫生与健康促进法》是本届全国人大常委会的立法规划项目，也是由我委牵头起草的一部法律项目。常委会领导高度重视，张德江委员长还专门就这部法律的起草工作作出过重要批示。我委在2014年12月组织召开了立法工作启动会议，成立了立法工作领导小组、起草工作小组和专家咨询组。两年多来，起草工作按照计划安排，围绕立法中的重点和难点问题开展了大量的专题调研论证、专项课题研究等多方面工作，广泛听取了专家学者和社会各方面的意见，并初步征求了国务院各有关部门和人民团体的意见。在起草过程中，我们对中央提出的“将健康融入所有政策”的方针给予了高度重视。专门致函国务院各有关部门和人民团体，请各单位提出法律草案应规定的本单位健康促进职责。在前期调研的基础上，于2016年底，形成了初步的法律草案。

今年以来，起草工作小组根据全国卫生与健康大会精神，以及习近平总书记关于卫生与健康

的系列重要讲话精神，对前期的立法思路和草案的内容作了进一步的调整和修改完善，主要是增加了健康促进相关的内容，使草案与目前的健康中国建设战略目标相适应。草案于今年上半年在工作层面上征求了国务院法制办、国家发改委、财政部、人力资源社会保障部等二十余个相关部门和社会团体的意见，起草小组根据反馈意见进一步完善了草案。起草过程中，我委多次召开主任委员办公会议，就立法中的重点和难点问题进行研究部署。草案于2017年8月28日经主任委员办公会议进行了讨论，于9月15日提请委员会第42次全体会议进行了审议。党的十九大召开后，起草工作小组进行了认真学习领会，并根据十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想对草案作了进一步修改完善。2017年11月中旬，我委报请全国人大常委会领导同志同意，由常委会办公厅发函，正式征求了国务院对草案的意见。12月初，收到国务院反馈的意见后，我委本着能吸收尽量吸收的原则，对法律草案作了进一步修改完善，并于12月8日将草案送法工委审核。在充分研究、吸收法工委的审核意见后，形成了《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》。

三、法律草案的主要内容

目前草案共十章一百零二条。主要内容包括：

（一）草案第一章“总则”中明确提出我国医疗卫生事业的性质、卫生与健康工作方针和基本制度。

草案在第二条明确了医疗卫生事业是社会公益事业，发展医疗卫生事业要以人民为中心，并重申了中央确定的“坚持以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，全民共建共享”的新时期卫生与健康工作方针；草案第三条首次在法律层面上直接

提出健康是人的基本权益，以及国家实施健康中国战略；第四条提出了国家建立基本医疗卫生制度，重点完善分级诊疗等五项基本制度（分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民基本医疗保险制度、药品供应保障制度、综合监管制度），建立健全覆盖城乡居民的公共卫生服务体系和医疗服务体系。

（二）草案第二章“公民的健康权利与义务”中，规定了较为系统、适度的权利义务框架。

草案提出公民依法享有健康权，国家和社会依法实现、保护和尊重公民的健康权；同时也明确了公民相应的义务，如根据近年来的改革实践，明确提出“公民有依法参加基本医疗保险的权利和义务”。此外，还对公民的健康教育权、疫苗接种权利、特殊情况下的知情同意权、个人隐私权等，以及应当相应履行的义务作出了具体规定。

（三）草案第三章提出了促进健康的系列制度设计和规定。

草案规定了政府和社会在构建健康支持性环境中的职责和任务，同时也强化个人的健康意识和责任，力求通过法律的引领，培育人人参与、人人建设、人人共享的健康社会。比如涉及到的制度包括：健康绩效评估制度，疾病和健康危险因素监测、调查和风险评估制度，健康教育制度、爱国卫生运动等。对将健康教育纳入国民教育体系、鼓励社会和用人单位创造有益于健康的环境、组织开展全民健身和健康体检、公共场所控制吸烟等都作出了规定。此外，还对传染病防控、慢性非传染性疾病的防控、心理健康的促进、职业病的防治、发挥中医药在健康促进方面的作用等都作出了原则性规定。

（四）草案第四章对构建医疗卫生服务体系作出了系列规定。

明确构建覆盖城乡、功能互补、连续协同的

基本医疗卫生服务体系；为公民提供预防、保健、治疗、康复、护理、安宁疗护等全方位全周期的公共卫生和医疗服务。第三十七条明确提出了基本医疗卫生服务的内涵和要素。草案强调公立医疗卫生机构是各级人民政府举办的、保障基本医疗卫生服务公平可及的非营利性机构；提出医疗卫生机构以公立医疗卫生机构为主导，坚持非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充的总体布局。鼓励社会力量举办医疗卫生机构。同时，草案第四十四条至四十七条，对专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构、医院的具体职责作出了明确的规定。

（五）草案在多个章节中将医改中行之有效的政策用立法的形式固定下来，使医改的一些重要措施于法有据。

比如，在鼓励社会办医方面，一是明确提出鼓励社会力量举办医疗卫生机构；二是草案仅对公立医疗卫生机构作出符合布局规划的要求，未对社会力量举办医疗机构在布局规划上进行限制。三是明确鼓励公民、法人和其他组织依法举办非营利性医疗机构。社会办医疗机构与公立医疗机构享有同等政策。

在推进分级诊疗制度方面，草案在第五十条明确提出“国家对基本医疗服务实行分级诊疗制度。分级诊疗实行首诊负责制和转诊审核责任制，鼓励非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊，逐步建立起基层首诊、科学转诊的机制，并与基本医疗保险制度相衔接。”

在实施家庭医生签约服务模式方面，草案在第五十一条明确提出，基层医疗卫生机构实行家庭医生签约服务模式，并原则规定了服务的形式与内容。

在建立现代医院管理制度方面，第四十九条规定，国家建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度。

在强化政府对公立医院举办、监督、指导职责的同时，赋予公立医院自主运营管理权。

在保障医务人员权益方面，规定了“国家依法维护医疗卫生人员合法权益，保障医疗卫生人员执业环境”，“国家建立符合医疗卫生行业特点的人事、薪酬制度”；全社会应当尊重医疗卫生人员；建立医师的培训制度；对在基层和艰苦边远地区从事医疗卫生服务的人员实行特殊优惠政策等。

上述这些规定，都是医改中社会各方面非常关注的问题，也是医改中重点推出的政策措施，通过立法，有利于这些政策的深入推进和稳定持续。

（六）草案第六章针对药品领域的一些重点问题，健全了药品保障制度。

涉及到实行基本药物制度，健全药品供应保障制度，建立健全药品储备制度，药品价格监测体系，建立药品监测预警机制和短缺药品生产供应机制等。在第六十五条特别提出基本药物全部纳入基本医疗保险药品报销目录，实行最优惠的报销政策，确保基本药物公平可及、合理使用。

（七）草案第七章明确政府在医疗卫生投入方面的责任。

草案在第七十三条明确各级政府建立与经济社会发展、财政状况和健康指标要求相适应的医疗卫生与健康投入机制。将经费纳入本级预算，安排所需经费。草案提出基本公共卫生服务由国家免费向全体公民提供。基本医疗服务主要由基本医疗保险基金和个人支付。为进一步促进三医联动，提出发挥基本医疗保险支付标准和方式的激励约束作用，引导医疗卫生机构合理施治，促进患者有序流动。

（八）草案第八章建立了综合监督管理制度。

草案规定国务院相关部门和社会团体应履行相关法律法规规定的健康管理职责，具体职责由国务

院制定。明确对非营利性医疗机构和营利性医疗机构分类管理，政府不举办营利性医疗机构；禁止政府办公立医疗卫生机构与社会资本合作举办营利性机构；公立医院所有收支全部纳入部门预算管理。建立医疗卫生机构绩效评估制度，评估结果作为评价医疗卫生机构和卫生监管的重要依据；充分发挥医疗卫生行业组织的作用，支持医疗卫生行业组织制订医疗卫生技术规范，参与医疗卫生评价、评估、评审等工作。

（九）草案第九章对违反本法所应承担的行政责任、民事责任和刑事责任等作出了规定。

此外，草案在起草过程中，既注意与其他卫生方面的单行法律相衔接，又没有重复应由单行法律作出规定的内容。全国人大常委会目前已经颁布 13 部人口卫生体育方面的单行法律，这些法律中都涉及到基本医疗卫生与健康促进方面的内容。比如，关于药品管理政策、母婴保健、发展中医药、精神卫生、职业病防治、传染病防治、全民健身等，都有相应的单行法律规定。因此，对于单行法律中已作出规定的或者通过修改后可以作出规定的，本法原则上不再作重复性规定。

以上是草案的主要内容。

四、关于法律名称的说明

本届全国人大常委会立法规划中所确定的立法项目名称为“基本医疗卫生法”，当时之所以叫这个名称，主要是一个历史沿袭问题，十届和十一届全国人大立法规划中分别称为“初级卫生保健法”和“基本医疗卫生保健法”，本届称为“基本医疗卫生法”。

2016 年 8 月，党中央、国务院召开了全国卫生与健康大会。随后，又颁布了《“健康中国 2030”规划纲要》。今年 10 月，党的十九大提出

“实施健康中国战略”。这些重大举措和部署，都将卫生与健康工作提到了一个新的高度，丰富了卫生与健康的内涵，强调加快推进健康中国建设，要把人民健康放在优先发展的战略地位，要树立大卫生、大健康理念，全面把握健康的丰富内涵，将健康融入所有政策，努力全方位全周期保障人民健康。起草领导小组认为，党中央对卫生与健康工作的高度重视，不仅对卫生与健康工作本身提出了新的要求，同时也对立法工作提出了新的要求。落实中央的决策和国家的发展战略，需要法律支撑，立法思路需要与时俱进。原来的法律名称和所涉及的调整范围已经不能完全适应新形势对卫生立法的要求。

去年 11 月和今年 4 月，我委主任委员办公会议两次就法律名称问题进行过研究，原则同意将法律名称由原来的“基本医疗卫生法”更改为“基本医疗卫生与健康促进法”，同时适当扩充法律的调整范围，为健康中国建设提供法治基础。

目前草案所称的“基本医疗卫生与健康促进法”比原名称“基本医疗卫生法”仅多几个字，而“基本医疗卫生与健康促进法”不仅涵盖基本医疗卫生制度建设的主要内容，同时，还从更广泛的健康影响因素入手，充分体现大卫生、大健康，以及将健康融入所有政策的新理念。通过立法，在坚持政府主导，保基本、强基层、建机制，保障政府投入，动员全社会参与，全方位全周期保障人民健康，大幅提高健康水平，显著改善健康公平等方面作出法律规范和制度设计，充分发挥法律在引领、推动医药卫生体制改革和保障健康中国建设方面的重要作用。因此，法律草案的现在名称调整为“基本医疗卫生与健康促进法”。

《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康 促进法（草案）》修改情况的汇报

——2018年10月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

根据十二届全国人大常委会立法规划和工作安排，十二届全国人大教育科学文化卫生委员会牵头起草了基本医疗卫生与健康促进法（草案），对公民的健康权利与义务、促进健康的主要措施、公共卫生和医疗服务组织与提供、医疗卫生人员、药物保障、筹资与支付、综合监督管理、法律责任等作了规定。

2017年12月，十二届全国人大常委会第三十一次会议对草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见，到北京、山东、上海等6个省市开展调研，听取基层同志的意见，并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。国务院机构改革后，还征求了新组建的国家医疗保障局的意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、专家、医疗卫生机构、药品生产经营企业等的意见。常委会组成人员和各方面普遍认为，制定基本医疗卫生与健康促进法，对于保障和实现人人享有基本医疗卫生服务，发展医疗卫生事业，深化医药卫

生体制改革，提高公民健康水平，推进健康中国建设，具有重要意义，是非常必要的。同时，也提出了许多修改完善的意见建议。

我们在草案修改过程中，注重把握以下几点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记在全国卫生与健康大会上的重要讲话精神和《“健康中国2030”规划纲要》等党中央、国务院文件精神，坚持以人民为中心、为人民健康服务为根本点的新形势下卫生与健康工作方针。二是坚持“保基本”，在基本医疗卫生服务和健康促进方面努力增强人民群众制度上的获得感、幸福感、安全感，同时从国情和实际出发，坚持“保基本”的定位，保障基本医疗卫生服务公平可及，避免脱离实际、超越发展阶段。三是落实“强基层”，针对基层医疗卫生服务能力薄弱的现状，坚持以基层为重点，着力加强基层医疗卫生机构和人才队伍建设。四是体现“大健康”，补充环境保护、食品安全、加强全民健身指导服务等内容，充实健康促进措施。五是与医药卫生体制改革相衔接，对经实践证明行之有效的措施，上升为法律，增强制度刚性；对尚需继续探

索的，在法律上留有必要空间；体现新一轮深化机构改革的相关精神。六是坚持问题导向，针对问题疫苗案件、药品低于成本价竞标等问题，增加约束性规定，体现从严监管的精神；针对一些公民自我健康管理意识不强等问题，增加相应规定，强化个人健康管理责任。七是增强可操作性，细化相关制度，明确法律责任，做好与相关法律法规包括正在推进的有关立法项目的衔接。

宪法和法律委员会于10月9日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家医疗保障局、国家药品监督管理局的负责同志列席了会议。10月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将基本医疗卫生与健康促进法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员提出，草案的结构应当体现“保基本”，突出基本医疗卫生服务。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是将第四章“公共卫生和医疗服务组织与提供”调整为第二章“基本医疗卫生服务”，并分为“基本医疗卫生服务体系建设”“基本公共卫生服务”“基本医疗服务”三节，对基本医疗卫生服务作出比较全面的规定。同时明确基本医疗卫生服务的内涵，即是“维护人体健康所必需、与经济社会发展水平相适应、公民可以公平获得”的服务。二是将第二章“公民的健康权利与义务”与第三章“促进健康的主要措施”合并，将其中的部分内容纳入总则，其他内容纳入第六章“健康促进”和有关章节，并进一步充实健康促进方面的内容。

二、有的常委委员提出，应进一步推进医疗

资源下沉，加强基层医疗服务能力建设，强化基层、筑牢网底。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在总则中明确国家采取多种措施，优先支持基层医疗卫生机构发展，提高基层服务能力。二是增加规定，国家加强以县级医院为中心、乡镇卫生院、村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络和以社区卫生服务网络为主体的城市社区卫生服务网络的建设。三是增加规定，执业医师晋升为副高级技术职称的，应当有累计一年以上在县级以下医疗卫生机构提供医疗卫生服务的经历。

三、有的常委委员、代表、社会公众提出，医疗卫生人员是医疗卫生事业持续发展的重要基础，应当加强对医疗卫生人员的培养和保障。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，国家发展医学教育，完善适应医疗卫生事业发展需要的医学教育体系，大力培养医疗卫生人才。二是明确国家以建成的医疗卫生机构为基础，合理规划与设置国家医学中心和国家、省级区域性医疗中心，培养高层次的医疗卫生人才。三是增加规定，对从事传染病防治和精神卫生工作以及其他在特殊岗位工作的医疗卫生人员，应当按照国家规定给予适当的津贴。津贴标准应当定期调整。

四、有的常委委员、部门和地方提出，草案应充分体现“三医联动”，充实医保、医药方面的内容。同时，医药卫生体制改革正在推进之中，有些需要进一步总结实践经验，如分级诊疗制度、家庭医生签约服务模式和医联体目前尚在探索中，建议法律规定得原则一些。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在相关条款中明确医疗保障、中医药、药品等主管部门的职责。二是明确“国家推进”分级诊疗制度和家庭医生签约服务模式，将“建立协同联动的医联

体”修改为“因地制宜建立协同联动的医疗服务合作机制”。三是完善基本药物制度，明确国家遴选适当数量的基本药物品种，满足疾病防治基本用药需求；根据药品临床应用实践、药品标准变化、药品新上市情况等，对基本药物目录进行动态调整；基本药物按照规定优先纳入基本医疗保险药品目录；国家提高基本药物的供给能力，强化基本药物质量安全监管。四是鼓励药品创新，明确国家鼓励研究和创制新药，保护公民、法人和其他组织研究、开发新药的合法权益。五是加强药品价格监管，明确国家依法查处价格垄断和价格欺诈、恶意压价等不正当竞争行为；加强药品集中采购监督管理，参加药品采购投标的投标人不得以低于成本的报价竞标，并规定相应法律责任。六是完善医保资金保障，明确国家依法多渠道筹集基本医疗保险基金，县级以上人民政府给予必要的经费支持。七是加强医保监管，明确县级以上人民政府医疗保障主管部门应当不断提高医疗保障监管能力和水平，监督管理纳入基本医疗保险范围内的医疗服务行为和医疗费用，确保基本医疗保险基金合理使用、安全可控。对以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取基本医疗保险待遇等违法行为，规定相应法律责任。

五、根据党中央关于完善疫苗药品管理法律法规和制度规则的精神，针对长春长生问题疫苗案件暴露的突出问题，宪法和法律委员会经研究，建议增加和完善以下规定：一是，国家实行有计划的预防接种制度。公民有依法受种国家免疫规划疫苗的权利和义务。用于预防接种的疫苗应当严格按照药品生产质量管理规范生产，符合国家药品标准，保证安全有效。二是，国家对儿童实行预防接种证制度。儿童入托、入学时，托幼机构、学校应当查验预防接种证，发现未依照

国家免疫规划受种的，应当依法报告，并配合有关单位督促其监护人在儿童入托、入学后及时补种。三是，国家加强对药品的管理，建立药品全程追溯制度，保证药品质量安全。药品生产企业、药品经营企业和医疗卫生机构应当对所生产、经营、使用的药品质量、疗效和反应进行监测。发现可能与用药有关的严重不良反应，应当及时向当地省级人民政府药品主管部门和卫生健康主管部门报告。四是，因预防接种异常反应造成受种者死亡、严重残疾或者器官组织损伤的，应当依法给予补偿。

六、有的常委会组成人员、部门提出，为构建和谐医患关系，应当从法律制度上加强医疗卫生机构管理和医德医风建设，维护医疗秩序，完善医疗纠纷的预防和处理机制。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，需要实施手术、特殊检查、特殊治疗的，医疗卫生人员应当及时向患者说明医疗风险、替代医疗方案等情况，并取得其书面同意；不宜向患者说明的，应当向患者的近亲属说明，并取得其书面同意。二是，医疗卫生行业组织、医疗卫生机构应当加强对医疗卫生人员的医德医风教育。三是，医疗卫生机构应当对其医疗卫生服务质量负责。四是，任何组织或者个人不得扰乱医疗卫生机构执业场所秩序。国家建立医疗纠纷预防和处理机制，妥善处理医疗纠纷，维护医疗秩序。五是，医疗卫生人员的人身安全、人格尊严不受侵犯。禁止任何组织和个人威胁、危害医疗卫生人员人身安全，侵犯医疗卫生人员人格尊严。六是，医疗卫生人员不得利用职务之便索要、非法收受财物或者牟取其他不正当利益。

七、有的常委委员、地方提出，应当强化公民对自身健康的管理。有的常委委员、部门提出，环境保护、食品安全、全民健身、控制吸烟

对于健康促进非常重要，建议补充完善相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确公民应当树立和践行自我健康管理理念。二是增加规定，国家加强影响健康的环境问题预防和治理，组织开展环境质量对健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境问题有关的疾病。三是增加规定，国家建立科学、严格的食品、饮用水安全监督管理制度，提高安全水平，保障公众身体健康。四是明确国家加强全民健身指导服务，普及科学健身知识和方法。五是按照

《“健康中国 2030”规划纲要》的要求，明确国家采取宣传教育、价格税收等措施，提高控制吸烟成效，强化公共场所控制吸烟监督执法。

此外，还对法律责任有关内容进行了完善，对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康 促进法（草案）》修改情况的汇报

——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第六次会议对基本医疗卫生与健康促进法（草案）进行了再次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案二次审议稿，再次征求社会公众意见。栗战书委员长赴云南调研，听取部分全国人大代表和地方人大代表的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到上海、浙江、广东、河南调研，听取部分全国人大代表、地方有关部门、医疗机构等方面的意见，并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，

对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。8月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将基本医疗卫生与健康促进法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员提出，发展和应用医疗卫生信息技术有利于扩大优质医疗卫生资源覆盖面，满足人民群众医疗卫生服务需求，建议增加相应规定。有的常委委员建议进一步促进医学基础科学研究和临床医学技术发展。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在总则

中明确国家鼓励医疗卫生与信息技术融合发展。二是明确国家推进医疗卫生机构应用信息技术开展远程诊疗、远程影像诊断等远程医疗服务，构建线上线下一体化医疗服务模式。三是明确国家加强医学基础科学研究，支持临床医学科学技术发展。

二、有的常委会组成人员、代表、社会公众提出，应进一步增加“强基层”的内容，合理配置医疗资源，支持县级以上医疗卫生机构发展；采取有针对性、可操作的措施，使医疗卫生人员下得去、留得住。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在总则中明确国家合理规划和配置医疗卫生资源，采取多种措施优先支持县级以上医疗卫生机构发展。二是明确县级以上地方人民政府整合区域内政府举办的医疗卫生资源，因地制宜建立医疗联合体等协同联动的医疗服务合作机制。三是增加规定，国家建立医疗卫生人员定期到基层和艰苦边远地区从事医疗卫生工作制度。四是增加规定，国家采取定向免费培养、对口支援、退休返聘等措施，加强基层和艰苦边远地区医疗卫生队伍建设。五是明确国家完善对乡村医疗卫生人员的养老政策。

三、有的常委委员、代表、部门建议增加基本医疗卫生服务的内容，在职业病防治、预防出生缺陷、社会急救、精神卫生等方面增加相应规定。有的地方提出，应当允许有条件的地方在国家规定的基础上，扩大本地基本医疗服务的范围。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确县级以上人民政府应当建立健全职业健康工作机制，加强职业健康监督管理，提高职业病综合防治能力和水平。二是增加促进生殖健康、预防出生缺陷的内容。三是增加规定，地方各级人民政府、卫生健康等主管部门和红十字会等社会组织应当积极开展急救培训，普及急救

知识，鼓励医疗卫生人员、经过急救培训的人员积极参与公共场所急救服务。四是增加规定，国家发展精神卫生事业，建设完善精神卫生服务体系，维护和增进公民心理健康，预防、治疗精神障碍。五是增加规定，省级人民政府可以在国家规定的基本医疗服务的范围、内容的基础上，补充确定本行政区域的基本医疗服务的具体范围、内容。

四、有些常委会组成人员建议进一步体现从以治病为中心向以健康为中心转变，坚持预防为主，全方位保障公众健康，充实老年人健康服务、爱国卫生运动、体育健身公共设施建设、公共场所卫生管理等促进健康的内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案已有的与健康有关的食物、环境、健身、心理、生活方式等规定的基础上，进一步充实健康促进的有关内容，对草案作以下修改：一是在总则中增加规定，国家普及健康生活，优化健康服务，完善健康保障，建设健康环境，发展健康产业，提升公民全生命周期健康保障水平。二是增加规定，省级以上人民政府应当将老年人健康管理和常见病预防等纳入基本公共卫生服务项目；各级人民政府应当开展多种形式的老年人健康教育，普及老年保健知识，增强老年人自我保健意识，采取措施完善对老年人的健康服务，提高老年人健康水平。三是增加规定，国家推动长期护理保障工作，鼓励发展长期护理保险，满足老年人、残疾人等的基本护理需求。四是明确国家鼓励和支持开展爱国卫生月等群众性卫生与健康活动，依靠和动员群众控制和消除健康危险因素。五是明确国家加强体育健身公共设施建设。六是增加规定，国家完善公共场所卫生管理制度，卫生健康等主管部门应当加强对公共场所的卫生监督，公共场所经营单位应当保证其经营活动持续符合国家对公共场所的卫

生要求。需要说明的是，“健康”是一个涉及内容广泛的概念，本法主要是从与医疗卫生有关的健康促进角度作出必要的规定，不宜也难以把与“健康”有关的各方面内容都在本法中作出规定。

五、有的常委会组成人员、代表建议增加促进社会办医健康发展的内容，对社会力量举办的非营利性医疗卫生机构实行更加优惠的政策。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加鼓励社会力量举办的医疗卫生机构参与医疗服务合作机制的规定，明确国家支持社会力量举办的医疗卫生机构与政府举办的医疗卫生机构开展医疗业务、学科建设、人才培养等合作。二是增加规定，社会力量举办的非营利性医疗卫生机构依法享受与政府举办的医疗卫生机构同等的税收、财政补助、用地等优惠政策。

六、有的常委委员建议对试验性医学研究、医疗器械的管理作出明确规定。有的常委委员建议加强对医疗卫生机构的管理，明确举办的条件和相关要求。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确开展药物、医疗器械临床试验和其他试验性医学研究应当遵守医学伦理规范，并取得知情同意和伦理审查同意。二是整合有关内容，增设“医疗卫生机构”一章，明确举办医疗机构应当具备的条件，规定医疗卫生机构不得对外出租、承包医疗科室，非营利性医疗卫

生机构不得向出资人分配收益，禁止伪造、变造、买卖、出租、出借医疗机构执业许可证。三是增加规定，国家加强对医疗器械的管理，制定完善医疗器械的标准和规范，提高医疗器械的安全有效水平。

七、有的常委委员建议加大对医疗卫生机构违法行为的处罚力度，并增加对医疗卫生人员违反医学伦理规范的法律规范。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加未取得医疗机构执业许可证擅自执业的法律规范。二是加大对伪造、变造、买卖、出租、出借医疗机构执业许可证、非营利性医疗卫生机构向出资人分配收益等违法行为的处罚。三是增加规定在开展医学研究或者提供医疗卫生服务过程中违反医学伦理规范的法律规范。

八、有的常委委员、代表建议做好与药品管理法、疫苗管理法的协调，避免重复。宪法和法律委员会经研究，建议删去涉及两法的一些具体规定，对有关制度作衔接性规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案三次审议稿和以上汇报是否妥当，请审

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康 促进法（草案）》审议结果的报告

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十二次会议对基本医疗卫生与健康促进法（草案）进行了三次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案三次审议稿，第三次征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京、山西、福建调研，听取部分全国人大代表、地方有关部门、医疗卫生机构等方面的意见，并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月8日、11月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家医疗保障局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为了发展医疗卫生与健康事业，保障公民享有基本医疗卫生服务，推进健康中国建设，制定本法是必要的；草案经过三次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、代表和社会公众提出，本法是落实宪法关于发展医疗卫生事业、保护人民健康规定的基础性、综合性法律，建议在立法

目的中明确“根据宪法，制定本法”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员提出，创新是医疗卫生事业发展的不竭动力，建议进一步体现国家对创新的鼓励和支持。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，国家“鼓励医学科学技术创新”。二是明确中医药事业“坚持传承与创新相结合”。

三、有的常委会组成人员、代表建议完善公共卫生服务内容，增加妇幼健康服务、残疾人康复、公共场所急救设备配备等要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家建立健全妇幼健康服务体系，采取措施，为公民提供婚前保健、孕产期保健等服务。二是国家发展残疾预防和残疾人康复事业，完善残疾预防和残疾人康复及其保障体系，采取措施为残疾人提供基本康复服务。县级以上人民政府应当优先开展残疾儿童康复工作，实行康复与教育相结合。三是公共场所应当按照规定配备必要的急救设备、设施。

四、有的常委委员、代表、部门和地方建议进一步加强心理健康、健康教育等医疗卫生队伍建设，建立更加符合基层实际的乡村医疗卫生人

员职业发展机制。有的常委委员、地方建议进一步明确用水、用电等方面优惠政策，鼓励社会办医，并加强引导和规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家加强心理健康服务人才队伍建设，加强健康教育专业人才培养。二是非营利性医疗卫生机构不得向出资人、举办者分配“或者变相分配”收益；国家对社会力量举办的医疗卫生机构予以“引导”和“规范”，社会力量举办的非营利性医疗卫生机构按照规定享受与政府举办的医疗卫生机构同等的用水、用电、用气、用热等政策，并依法接受监督管理。三是国家建立县乡村上下贯通的乡村医疗卫生人员职业发展机制。

五、有的常委委员、代表和部门建议进一步体现预防为主的精神，完善健康促进工作机制，明确公民对自己健康负责的理念，充实学校体育、全民健身等方面的内容。有的常委委员提出，健康促进涉及方方面面，有的其他法律已有规定，有的可由配套办法作出规定，有的可在实践中逐步推进，本法可规定得原则一些。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是各级人民政府应当完善健康促进工作体系，推进全民健身。二是学校应当按照规定开设体育与健康课程，组织学生开展广播体操、眼保健操等活动。县级以上人民政府教育主管部门应当按照规定将学生体质健康水平纳入学校考核体系。三是公民是自己健康的第一责任人，树立和践行对自己健康负责的健康管理理念。四是国家鼓励单位的体育场地设施向公众开放。五是省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以结合实际，制定本地方发展医疗卫生与健康事业的具体办法。同时，根据实际情况，对有关健康促进措施作了完善。

六、有的常委委员、部门建议进一步明确部

门职责分工，加强部门间沟通协调，促进“三医联动”。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确基本医疗保险基金支付范围由国务院医疗保障主管部门组织制定，并应当听取国务院卫生健康主管部门等的意见。二是明确国务院医疗保障主管部门应当对纳入支付范围的基本医疗保险药品目录等组织开展循证医学和经济性评价，并应当听取国务院卫生健康主管部门等有关方面的意见。三是增加规定，县级以上人民政府应当组织卫生健康、医疗保障、药品监督管理、发展改革、财政等部门建立沟通协商机制，加强制度衔接和工作配合，提高医疗卫生资源使用效率和保障水平。

七、有的常委委员、代表和社会公众建议加大对相关违法行为的惩处力度，并做好与有关法律、行政法规规定的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确县级以上人民政府有关部门应当按照国家规定实施联合惩戒。二是对医疗卫生机构医疗信息安全保障措施不健全导致医疗信息泄露等情形，增加规定罚款处罚。三是对以低于成本的报价竞标，或者以欺诈、串通投标、滥用市场支配地位等方式竞标的违法行为，除对相关单位给予处罚外，对其法定代表人等责任人员增加规定罚款处罚。

法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家、地方有关部门、医疗卫生机构、药品生产经营企业等就草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，草案贯彻以人民为中心、为人民健康服务的卫生与健康工作方针，着力“保基本”，落实“强基层”，坚持“促健康”，有利于巩固医药卫生体制改革成果，发展医疗卫生与健康事业，提升公民全生命周期健康水平，对于推进健康中国建设具有重要意义。

义。草案经过修改，充分吸收了各方面意见，进一步增强了制度规范的针对性和可操作性，已经比较成熟，建议尽快审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

此外，还对草案三次审议稿作了一些文字修

改。

草案四次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案四次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康 促进法（草案四次审议稿）》修改意见的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日下午对基本医疗卫生与健康促进法草案四次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于12月24日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家医疗保障局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，实践中有的急救中心要求患者必须先交费才提供急救服务，耽误了患者抢救时间，建议对此予以规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“急救中心（站）

不得以未付费为由拒绝或者拖延为急危重症患者提供急救服务。”

二、有的常委委员提出，草案有关知情同意、个人健康信息保护的规定应与民法相关规定相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将草案有关条款中的“取得其书面同意”修改为“取得其同意”，将“不得非法获取、利用、公开公民个人健康信息”修改为“不得非法收集、使用、加工、传输公民个人健康信息，不得非法买卖、提供或者公开公民个人健康信息”，并对法律责任的规定作相应修改。

三、有的常委会组成人员提出，疾病预防控制中心等专业公共卫生机构在疾病预防控制方面发挥着关键作用，建议增加加强专业公共卫生机构建设的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将草案有关规定修改为：“国家加强县级医院、乡镇卫生院、村卫生室、社区卫生服务中心

（站）和专业公共卫生机构等的建设，建立健全农村医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务网络。”

四、有些常委会组成人员提出，住院医师和专科医师规范化培训制度是培养合格临床医师的重要制度性安排，建议在本法中作出明确规定。宪法和法律委员会经研究，建议将草案有关规定修改为“建立健全住院医师、专科医师规范化培训制度”。

五、有的常委委员提出，针对青少年的体能耐力问题，建议增加学校组织学生开展体能锻炼的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

六、有的常委会组成人员提出，家庭关系和家庭生活习惯对家庭成员的健康有重要影响，建议增加健康家庭生活的内容。宪法和法律委员会经研究，建议将草案中有关“形成健康生活方式”的规定修改为“倡导家庭成员相互关爱，形成符合自身和家庭特点的健康生活方式”。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就进一步完善健康促进措施提出了一些具体意见建议。有些常委会组成人员还建议有关方面抓紧制定配套规定，加强法律宣传。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见建议涉及的问题，有的在有关法律中已作规定，今后还可进一步完善；有的可由有关部门和地方制定配套规定，进一步予以明确、细化；有的还需要在实践中继续探索，逐步完善。宪法和法律委员会建议，国务院及其有关部门认真研究常委会组成人员的上述意见，在法律实施过程中，落实和完善医疗卫生与健康相关制度，抓紧制定配套规定，做好法律宣传，切实保障法律的贯彻实施。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案四次审议稿作了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第三十九号

《中华人民共和国森林法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日修订通过，现予公布，自2020年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年12月28日

中华人民共和国森林法

(1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过 根据1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》第一次修正 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正 2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议修订)

目 录

| | |
|-----|------|
| 第一章 | 总 则 |
| 第二章 | 森林权属 |
| 第三章 | 发展规划 |
| 第四章 | 森林保护 |
| 第五章 | 造林绿化 |
| 第六章 | 经营管理 |
| 第七章 | 监督检查 |
| 第八章 | 法律责任 |
| 第九章 | 附 则 |

第一章 总 则

第一条 为了践行绿水青山就是金山银山理念，保护、培育和合理利用森林资源，加快国土绿化，保障森林生态安全，建设生态文明，实现人与自然和谐共生，制定本法。

第二条 在中华人民共和国领域内从事森林、林木的保护、培育、利用和森林、林木、林地的经营管理活动，适用本法。

第三条 保护、培育、利用森林资源应当尊

重自然、顺应自然，坚持生态优先、保护优先、保育结合、可持续发展的原则。

第四条 国家实行森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度。上级人民政府对下级人民政府完成森林资源保护发展目标和森林防火、重大林业有害生物防治工作的情况进行考核，并公开考核结果。

地方人民政府可以根据本行政区域森林资源保护发展的需要，建立林长制。

第五条 国家采取财政、税收、金融等方面的措施，支持森林资源保护发展。各级人民政府应当保障森林生态保护修复的投入，促进林业发展。

第六条 国家以培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统为目标，对公益林和商品林实行分类经营管理，突出主导功能，发挥多种功能，实现森林资源永续利用。

第七条 国家建立森林生态效益补偿制度，加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付政策，指导受益地区和森林生态保护地区人民政府通过协商等方式进行生态效益补偿。

第八条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以依照国家对民族自治地方自治权的规定，对民族自治地方的森林保护和林业发展实行更加优惠的政策。

第九条 国务院林业主管部门主管全国林业工作。县级以上地方人民政府林业主管部门，主管本行政区域的林业工作。

乡镇人民政府可以确定相关机构或者设置专职、兼职人员承担林业相关工作。

第十条 植树造林、保护森林，是公民应尽的义务。各级人民政府应当组织开展全民义务植树活动。

每年三月十二日为植树节。

第十一条 国家采取措施，鼓励和支持林业科学研究，推广先进适用的林业技术，提高林业科学技术水平。

第十二条 各级人民政府应当加强森林资源保护的宣传教育和知识普及工作，鼓励和支持基层群众性自治组织、新闻媒体、林业企业事业单位、志愿者等开展森林资源保护宣传活动。

教育行政部门、学校应当对学生进行森林资源保护教育。

第十三条 对在造林绿化、森林保护、森林经营管理以及林业科学研究等方面成绩显著的组织或者个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 森林权属

第十四条 森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。

国家所有的森林资源的所有权由国务院代表国家行使。国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责。

第十五条 林地和林地上的森林、林木的所有权、使用权，由不动产登记机构统一登记造册，核发证书。国务院确定的国家重点林区（以下简称重点林区）的森林、林木和林地，由国务院自然资源主管部门负责登记。

森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益受法律保护，任何组织和个人不得侵犯。

森林、林木、林地的所有者和使用者应当依法保护和合理利用森林、林木、林地，不得非法改变林地用途和毁坏森林、林木、林地。

第十六条 国家所有的林地和林地上的森林、林木可以依法确定给林业经营者使用。林业经营者依法取得的国有林地和林地上的森林、林木的使用权，经批准可以转让、出租、作价出资

等。具体办法由国务院制定。

林业经营者应当履行保护、培育森林资源的义务，保证国有森林资源稳定增长，提高森林生态功能。

第十七条 集体所有和国家所有依法由农民集体使用的林地（以下简称集体林地）实行承包经营的，承包方享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权，合同另有约定的从其约定。承包方可以依法采取出租（转包）、入股、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权。

第十八条 未实行承包经营的集体林地以及林地上的林木，由农村集体经济组织统一经营。经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意并公示，可以通过招标、拍卖、公开协商等方式依法流转林地经营权、林木所有权和使用权。

第十九条 集体林地经营权流转应当签订书面合同。林地经营权流转合同一般包括流转双方的权利义务、流转期限、流转价款及支付方式、流转期限届满林地上的林木和固定生产设施的处置、违约责任等内容。

受让方违反法律规定或者合同约定造成森林、林木、林地严重毁坏的，发包方或者承包方有权收回林地经营权。

第二十条 国有企业事业单位、机关、团体、部队营造的林木，由营造单位管护并按照国家规定支配林木收益。

农村居民在房前屋后、自留地、自留山种植的林木，归个人所有。城镇居民在自有房屋的庭院内种植的林木，归个人所有。

集体或者个人承包国家所有和集体所有的宜林荒山荒地荒滩营造的林木，归承包的集体或者个人所有；合同另有约定的从其约定。

其他组织或者个人营造的林木，依法由营造

者所有并享有林木收益；合同另有约定的从其约定。

第二十一条 为了生态保护、基础设施建设等公共利益的需要，确需征收、征用林地、林木的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的规定办理审批手续，并给予公平、合理的补偿。

第二十二条 单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议，由县级以上人民政府依法处理。

个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议，由乡镇人民政府或者县级以上人民政府依法处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

在林木、林地权属争议解决前，除因森林防火、林业有害生物防治、国家重大基础设施建设等需要外，当事人任何一方不得砍伐有争议的林木或者改变林地现状。

第三章 发展规划

第二十三条 县级以上人民政府应当将森林资源保护和林业发展纳入国民经济和社会发展规划。

第二十四条 县级以上人民政府应当落实国土空间开发保护要求，合理规划森林资源保护利用结构和布局，制定森林资源保护发展目标，提高森林覆盖率、森林蓄积量，提升森林生态系统质量和稳定性。

第二十五条 县级以上人民政府林业主管部门应当根据森林资源保护发展目标，编制林业发展规划。下级林业发展规划依据上级林业发展规划编制。

第二十六条 县级以上人民政府林业主管部门可以结合本地实际，编制林地保护利用、造林绿化、森林经营、天然林保护等相关专项规划。

第二十七条 国家建立森林资源调查监测制度，对全国森林资源现状及变化情况进行调查、监测和评价，并定期公布。

第四章 森林保护

第二十八条 国家加强森林资源保护，发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境、维护生物多样性和提供林产品等多种功能。

第二十九条 中央和地方财政分别安排资金，用于公益林的营造、抚育、保护、管理和非国有公益林权利人的经济补偿等，实行专款专用。具体办法由国务院财政部门会同林业主管部门制定。

第三十条 国家支持重点林区的转型发展和森林资源保护修复，改善生产生活条件，促进所在地区经济社会发展。重点林区按照规定享受国家重点生态功能区转移支付等政策。

第三十一条 国家在不同自然地带的典型森林生态地区、珍贵动物和植物生长繁殖的林区、天然热带雨林区和具有特殊保护价值的其他天然林区，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，加强保护管理。

国家支持生态脆弱地区森林资源的保护修复。

县级以上人民政府应当采取措施对具有特殊价值的野生植物资源予以保护。

第三十二条 国家实行天然林全面保护制度，严格限制天然林采伐，加强天然林管护能力建设，保护和修复天然林资源，逐步提高天然林生态功能。具体办法由国务院规定。

第三十三条 地方各级人民政府应当组织有

关部门建立护林组织，负责护林工作；根据实际需要建设护林设施，加强森林资源保护；督促相关组织订立护林公约、组织群众护林、划定护林责任区、配备专职或者兼职护林员。

县级或者乡镇人民政府可以聘用护林员，其主要职责是巡护森林，发现火情、林业有害生物以及破坏森林资源的行为，应当及时处理并向当地林业等有关部门报告。

第三十四条 地方各级人民政府负责本行政区域的森林防火工作，发挥群防作用；县级以上人民政府组织领导应急管理、林业、公安等部门按照职责分工密切配合做好森林火灾的科学预防、扑救和处置工作：

- (一) 组织开展森林防火宣传活动，普及森林防火知识；
- (二) 划定森林防火区，规定森林防火期；
- (三) 设置防火设施，配备防灭火装备和物资；
- (四) 建立森林火灾监测预警体系，及时消除隐患；
- (五) 制定森林火灾应急预案，发生森林火灾，立即组织扑救；
- (六) 保障预防和扑救森林火灾所需费用。

国家综合性消防救援队伍承担国家规定的森林火灾扑救任务和预防相关工作。

第三十五条 县级以上人民政府林业主管部门负责本行政区域的林业有害生物的监测、检疫和防治。

省级以上人民政府林业主管部门负责确定林业植物及其产品的检疫性有害生物，划定疫区和保护区。

重大林业有害生物灾害防治实行地方人民政府负责制。发生暴发性、危险性等重大林业有害生物灾害时，当地人民政府应当及时组织除治。

林业经营者在政府支持引导下，对其经营管理范围内的林业有害生物进行防治。

第三十六条 国家保护林地，严格控制林地转为非林地，实行占用林地总量控制，确保林地保有量不减少。各类建设项目占用林地不得超过本行政区域的占用林地总量控制指标。

第三十七条 矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需占用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。

占用林地的单位应当缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费征收使用管理办法由国务院财政部门会同林业主管部门制定。

县级以上人民政府林业主管部门应当按照规定安排植树造林，恢复森林植被，植树造林面积不得少于因占用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被，并进行检查。

第三十八条 需要临时使用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门批准；临时使用林地的期限一般不超过二年，并不得在临时使用的林地上修建永久性建筑物。

临时使用林地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复植被和林业生产条件。

第三十九条 禁止毁林开垦、采石、采砂、采土以及其他毁坏林木和林地的行为。

禁止向林地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成林地污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等。

禁止在幼林地砍柴、毁苗、放牧。

禁止擅自移动或者损坏森林保护标志。

第四十条 国家保护古树名木和珍贵树木。禁止破坏古树名木和珍贵树木及其生存的自然环境。

第四十一条 各级人民政府应当加强林业基础设施建设，应用先进适用的科技手段，提高森林防火、林业有害生物防治等森林管护能力。

各有关单位应当加强森林管护。国有林业企业事业单位应当加大投入，加强森林防火、林业有害生物防治，预防和制止破坏森林资源的行为。

第五章 造林绿化

第四十二条 国家统筹城乡造林绿化，开展大规模国土绿化行动，绿化美化城乡，推动森林城市建设，促进乡村振兴，建设美丽家园。

第四十三条 各级人民政府应当组织各行各业和城乡居民造林绿化。

宜林荒山荒地荒滩，属于国家所有的，由县级以上人民政府林业主管部门和其他有关主管部门组织开展造林绿化；属于集体所有的，由集体经济组织开展造林绿化。

城市规划区内、铁路公路两侧、江河两侧、湖泊水库周围，由各有关主管部门按照有关规定因地制宜组织开展造林绿化；工矿区、工业园区、机关、学校用地，部队营区以及农场、牧场、渔场经营地区，由各该单位负责造林绿化。组织开展城市造林绿化的具体办法由国务院制定。

国家所有和集体所有的宜林荒山荒地荒滩可以由单位或者个人承包造林绿化。

第四十四条 国家鼓励公民通过植树造林、抚育管护、认建认养等方式参与造林绿化。

第四十五条 各级人民政府组织造林绿化，应当科学规划、因地制宜，优化林种、树种结构，鼓励使用乡土树种和林木良种、营造混交林，提高造林绿化质量。

国家投资或者以国家投资为主的造林绿化项

目，应当按照国家规定使用林木良种。

第四十六条 各级人民政府应当采取以自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的措施，科学保护修复森林生态系统。新造幼林地和其他应当封山育林的地方，由当地人民政府组织封山育林。

各级人民政府应当对国务院确定的坡耕地、严重沙化耕地、严重石漠化耕地、严重污染耕地等需要生态修复的耕地，有计划地组织实施退耕还林还草。

各级人民政府应当对自然因素等导致的荒废和受损山体、退化林地以及宜林荒山荒地荒滩，因地制宜实施森林生态修复工程，恢复植被。

第六章 经营管理

第四十七条 国家根据生态保护的需要，将森林生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的林地和林地上的森林划定为公益林。未划定为公益林的林地和林地上的森林属于商品林。

第四十八条 公益林由国务院和省、自治区、直辖市人民政府划定并公布。

下列区域的林地和林地上的森林，应当划定为公益林：

- (一) 重要江河源头汇水区域；
- (二) 重要江河干流及支流两岸、饮用水水源地保护区；
- (三) 重要湿地和重要水库周围；
- (四) 森林和陆生野生动物类型的自然保护区；
- (五) 荒漠化和水土流失严重地区的防风固沙林基干林带；
- (六) 沿海防护林基干林带；
- (七) 未开发利用的原始林地区；

(八) 需要划定的其他区域。

公益林划定涉及非国有林地的，应当与权利人签订书面协议，并给予合理补偿。

公益林进行调整的，应当经原划定机关同意，并予以公布。

国家级公益林划定和管理的办法由国务院制定；地方级公益林划定和管理的办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。

第四十九条 国家对公益林实施严格保护。

县级以上人民政府林业主管部门应当有计划地组织公益林经营者对公益林中生态功能低下的疏林、残次林等低质低效林，采取林分改造、森林抚育等措施，提高公益林的质量和生态保护功能。

在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等。利用公益林开展上述活动应当严格遵守国家有关规定。

第五十条 国家鼓励发展下列商品林：

- (一) 以生产木材为主要目的的森林；
- (二) 以生产果品、油料、饮料、调料、工业原料和药材等林产品为主要目的的森林；
- (三) 以生产燃料和其他生物质能源为主要目的的森林；
- (四) 其他以发挥经济效益为主要目的的森林。

在保障生态安全的前提下，国家鼓励建设速生丰产、珍贵树种和大径级用材林，增加林木储备，保障木材供给安全。

第五十一条 商品林由林业经营者依法自主经营。在不破坏生态的前提下，可以采取集约化经营措施，合理利用森林、林木、林地，提高商品林经济效益。

第五十二条 在林地上修筑下列直接为林业生产经营服务的工程设施，符合国家有关部门规定的标准的，由县级以上人民政府林业主管部门批准，不需要办理建设用地审批手续；超出标准需要占用林地的，应当依法办理建设用地审批手续：

- (一) 培育、生产种子、苗木的设施；
- (二) 贮存种子、苗木、木材的设施；
- (三) 集材道、运材道、防火巡护道、森林步道；
- (四) 林业科研、科普教育设施；
- (五) 野生动植物保护、护林、林业有害生物防治、森林防火、木材检疫的设施；
- (六) 供水、供电、供热、供气、通讯基础设施；
- (七) 其他直接为林业生产服务的工程设施。

第五十三条 国有林业企业事业单位应当编制森林经营方案，明确森林培育和管护的经营措施，报县级以上人民政府林业主管部门批准后实施。重点林区的森林经营方案由国务院林业主管部门批准后实施。

国家支持、引导其他林业经营者编制森林经营方案。

编制森林经营方案的具体办法由国务院林业主管部门制定。

第五十四条 国家严格控制森林年采伐量。省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门根据消耗量低于生长量和森林分类经营管理的原则，编制本行政区域的年采伐限额，经征求国务院林业主管部门意见，报本级人民政府批准后公布实施，并报国务院备案。重点林区的年采伐限额，由国务院林业主管部门编制，报国务院批准后公布实施。

第五十五条 采伐森林、林木应当遵守下列

规定：

(一) 公益林只能进行抚育、更新和低质低效林改造性质的采伐。但是，因科研或者实验、防治林业有害生物、建设护林防火设施、营造生物防火隔离带、遭受自然灾害等需要采伐的除外。

(二) 商品林应当根据不同情况，采取不同采伐方式，严格控制皆伐面积，伐育同步规划实施。

(三) 自然保护区的林木，禁止采伐。但是，因防治林业有害生物、森林防火、维护主要保护对象生存环境、遭受自然灾害等特殊情况下必须采伐的和实验区的竹林除外。

省级以上人民政府林业主管部门应当根据前款规定，按照森林分类经营管理、保护优先、注重效率和效益等原则，制定相应的林木采伐技术规程。

第五十六条 采伐林地上的林木应当申请采伐许可证，并按照采伐许可证的规定进行采伐；采伐自然保护区以外的竹林，不需要申请采伐许可证，但应当符合林木采伐技术规程。

农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木，不需要申请采伐许可证。

非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的更新采伐，由有关主管部门按照有关规定管理。

采挖移植林木按照采伐林木管理。具体办法由国务院林业主管部门制定。

禁止伪造、变造、买卖、租借采伐许可证。

第五十七条 采伐许可证由县级以上人民政府林业主管部门核发。

县级以上人民政府林业主管部门应当采取措施，方便申请人办理采伐许可证。

农村居民采伐自留山和个人承包集体林地上

的林木，由县级人民政府林业主管部门或者其委托的乡镇人民政府核发采伐许可证。

第五十八条 申请采伐许可证，应当提交有关采伐的地点、林种、树种、面积、蓄积、方式、更新措施和林木权属等内容的材料。超过省级以上人民政府林业主管部门规定面积或者蓄积量的，还应当提交伐区调查设计材料。

第五十九条 符合林木采伐技术规程的，审核发放采伐许可证的部门应当及时核发采伐许可证。但是，审核发放采伐许可证的部门不得超过年采伐限额发放采伐许可证。

第六十条 有下列情形之一的，不得核发采伐许可证：

- (一) 采伐封山育林期、封山育林区内的林木；
- (二) 上年度采伐后未按照规定完成更新造林任务；
- (三) 上年度发生重大滥伐案件、森林火灾或者林业有害生物灾害，未采取预防和改进措施；
- (四) 法律法规和国务院林业主管部门规定的禁止采伐的其他情形。

第六十一条 采伐林木的组织和个人应当按照有关规定完成更新造林。更新造林的面积不得少于采伐的面积，更新造林应当达到相关技术规程规定的标准。

第六十二条 国家通过贴息、林权收储担保补助等措施，鼓励和引导金融机构开展涉林抵押贷款、林农信用贷款等符合林业特点的信贷业务，扶持林权收储机构进行市场化收储担保。

第六十三条 国家支持发展森林保险。县级以上人民政府依法对森林保险提供保险费补贴。

第六十四条 林业经营者可以自愿申请森林认证，促进森林经营水平提高和可持续经营。

第六十五条 木材经营加工企业应当建立原料和产品出入库台账。任何单位和个人不得收购、加工、运输明知是盗伐、滥伐等非法来源的林木。

第七章 监督检查

第六十六条 县级以上人民政府林业主管部门依照本法规定，对森林资源的保护、修复、利用、更新等进行监督检查，依法查处破坏森林资源等违法行为。

第六十七条 县级以上人民政府林业主管部门履行森林资源保护监督检查职责，有权采取下列措施：

- (一) 进入生产经营场所进行现场检查；
- (二) 查阅、复制有关文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；
- (三) 查封、扣押有证据证明来源非法的林木以及从事破坏森林资源活动的工具、设备或者财物；
- (四) 查封与破坏森林资源活动有关的场所。

省级以上人民政府林业主管部门对森林资源保护发展工作不力、问题突出、群众反映强烈的地区，可以约谈所在地区县级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人，要求其采取措施及时整改。约谈整改情况应当向社会公开。

第六十八条 破坏森林资源造成生态环境损害的，县级以上人民政府自然资源主管部门、林业主管部门可以依法向人民法院提起诉讼，对侵权人提出损害赔偿要求。

第六十九条 审计机关按照国家有关规定对国有森林资源资产进行审计监督。

第八章 法律责任

第七十条 县级以上人民政府林业主管部门

或者其他有关国家机关未依照本法规定履行职责的，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。

依照本法规定应当作出行政处罚决定而未作出的，上级主管部门有权责令下级主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚。

第七十一条 违反本法规定，侵害森林、林木、林地的所有者或者使用者的合法权益的，依法承担侵权责任。

第七十二条 违反本法规定，国有林业企业事业单位未履行保护培育森林资源义务、未编制森林经营方案或者未按照批准的森林经营方案开展森林经营活动的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期改正，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。

第七十三条 违反本法规定，未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，擅自改变林地用途的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款。

虽经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，但未办理建设用地审批手续擅自占用林地的，依照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定处罚。

在临时使用的林地上修建永久性建筑物，或者临时使用林地期满后一年内未恢复植被或者林业生产条件的，依照本条第一款规定处罚。

第七十四条 违反本法规定，进行开垦、采石、采砂、采土或者其他活动，造成林木毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期在原地或者异地补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值五倍以下的罚款；造成林地毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业

生产条件所需费用三倍以下的罚款。

违反本法规定，在幼林地砍柴、毁苗、放牧造成林木毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期在原地或者异地补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木。

向林地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成林地污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的，依照《中华人民共和国土壤污染防治法》的有关规定处罚。

第七十五条 违反本法规定，擅自移动或者毁坏森林保护标志的，由县级以上人民政府林业主管部门恢复森林保护标志，所需费用由违法者承担。

第七十六条 盗伐林木的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期在原地或者异地补种盗伐株数一倍以上五倍以下的树木，并处盗伐林木价值五倍以上十倍以下的罚款。

滥伐林木的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期在原地或者异地补种滥伐株数一倍以上三倍以下的树木，可以处滥伐林木价值三倍以上五倍以下的罚款。

第七十七条 违反本法规定，伪造、变造、买卖、租借采伐许可证的，由县级以上人民政府林业主管部门没收证件和违法所得，并处违法所得一倍以上三倍以下的罚款；没有违法所得的，可以处二万元以下的罚款。

第七十八条 违反本法规定，收购、加工、运输明知是盗伐、滥伐等非法来源的林木的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，没收违法收购、加工、运输的林木或者变卖所得，可以处违法收购、加工、运输林木价款三倍以下的罚款。

第七十九条 违反本法规定，未完成更新造林任务的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期完成；逾期未完成的，可以处未完成造林

任务所需费用二倍以下的罚款；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。

第八十条 违反本法规定，拒绝、阻碍县级以上人民政府林业主管部门依法实施监督检查的，可以处五万元以下的罚款，情节严重的，可以责令停产停业整顿。

第八十一条 违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府林业主管部门依法组织代为履行，代为履行所需费用由违法者承担：

（一）拒不恢复植被和林业生产条件，或者恢复植被和林业生产条件不符合国家有关规定；

（二）拒不补种树木，或者补种不符合国家有关规定。

恢复植被和林业生产条件、树木补种的标准，由省级以上人民政府林业主管部门制定。

第八十二条 公安机关按照国家有关规定，可以依法行使本法第七十四条第一款、第七十六

条、第七十七条、第七十八条规定的行政处罚权。

违反本法规定，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。

第九章 附 则

第八十三条 本法下列用语的含义是：

（一）森林，包括乔木林、竹林和国家特别规定的灌木林。按照用途可以分为防护林、特种用途林、用材林、经济林和能源林。

（二）林木，包括树木和竹子。

（三）林地，是指县级以上人民政府规划确定的用于发展林业的土地。包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地等。

第八十四条 本法自 2020 年 7 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国森林法 （修订草案）》的说明

——2019 年 6 月 25 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大农业与农村委员会副主任委员 王宪魁

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大农业与农村委员会委托，就《中华人民共和国森林法（修订草案）》的有关问题作说明。

一、修改森林法的必要性

现行森林法于 1984 年经第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过，并于

1998 年进行了修正。森林法的颁布实施，对于保护和合理利用森林资源、加快国土绿化、促进林业发展，发挥了十分重要的作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，高度重视林业建设，强调森林是陆地生态系统的主体和重要资源，是人类生存发展的重

要生态屏障；林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题，林业要为建设生态文明和美丽中国创造更好的生态条件。贯彻习近平生态文明思想，是林业改革发展的指导方针和根本遵循。

当前，林业面临的形势、任务和功能定位已发生根本性变化，迫切需要对现行森林法作出相应的修改完善，为林业改革发展提供法治保障。

一是推进构建现代林业治理体系。建设现代林业，应当调动各类经营主体的积极性，保护其合法权益，加强产权保护，改变重审批轻监管的行政管理方式，取消带有计划经济色彩的管理制度，对不同类型的森林采取差异化管理措施，建立健全适应森林生态功能要求不断强化的现代林业经营体制机制。

二是促进林业转型和可持续发展。近年来，国有林场和国有林区改革全面展开，集体林权制度改革逐步深化，2016年全面停止天然林商业性采伐等措施不断推进，林业发展已经由生产木材为主向生态建设为主转变，由主要提供物质产品向主要为全社会提供优质生态产品、满足经济社会生态文化等多元需求转变。适应森林功能定位发生的根本变化，将经实践检验行之有效的改革措施及时转化为法律规范，可以进一步保障和引领林业的可持续发展。

三是加快推进国土绿化和提高森林质量。经过不懈努力，我国森林资源保护和生态修复取得了显著成就，但总体上仍然存在缺林少绿、森林质量不高等问题。应当更加科学地强化政府森林资源保护责任，有效调动全社会力量推进国土绿化，保障森林资源数量和质量稳步提高。

二、修改森林法的过程、 指导思想和主要原则

修改森林法是十三届全国人大常委会立法规

划确定的项目，由全国人大农业与农村委员会牵头起草。农业与农村委员会高度重视，组织有关单位成立森林法修改起草领导小组和工作小组。在修改过程中，开展深入调查研究，认真听取人大代表、基层干部、林农和国有、非公有制林业企业等各方面意见，先后多次征求31个省（自治区、直辖市）人大农委和中央、国务院有关部门及科研院所的意见。在反复研究论证的基础上，形成了森林法（修订草案）（以下简称草案）。

修改森林法的指导思想：全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持人与自然和谐共生，以立法规范和促进森林资源可持续利用和发展，维护森林生态安全，推动森林生态文明建设和现代林业发展。

修改森林法遵循的原则：一是坚持生态优先，生态效益、经济效益和社会效益相统一；二是坚持保护优先，实现森林资源可持续利用和发展；三是坚持发挥市场配置资源的决定性作用与政府必要的宏观调控相结合，实行森林分类经营管理；四是坚持尊重自然规律和经济规律，保护好各类林业经营主体的合法权益。

三、修改森林法的主要内容

（一）关于森林权属

明确森林权属、加强森林权属保护，是本次法律修改的重点。根据森林生态建设和集体林权改革的实践经验，草案增加“森林权属”一章，针对我国森林权属的实际，即林地包括国家、集体所有，林木包括国家、集体、个人所有等情况，区分主体分别规定，做到“山定权、树定

根、人定心、政府定责”。

一是明确国务院代表国家行使国有森林资源所有权，国务院可以授权有关部门行使或者由有关部门委托省、自治区、直辖市人民政府代理行使所有者职责。根据国有林改革和经营管理的情况，草案规定，国家所有的森林、林木和林地可以依法确定给多种所有制的林业经营主体使用；林业经营主体依法取得的国有森林、林木和林地的使用权，经批准可以转让、出租、作价出资等，并明确具体办法由国务院制定。

二是明确集体所有和国家所有由农民集体使用的林地依法实行承包经营，承包方享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权，合同另有约定的从其约定，承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股、抵押、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权。同时，草案还明确未承包的集体林地以及林地上的林木，由农村集体经济组织统一经营；集体经济组织统一经营的林地、林木，经民主程序可以依法流转林地经营权、林木所有权和使用权。

三是明确国家鼓励、支持和引导多种所有制的林业经营主体在依法取得的国有或者集体林地上发展多种形式的林业产业，保护非公有制林业经营主体享有的林地经营权和林木所有权等合法权益。

（二）关于森林分类经营

分类经营是本次法律修改的关注点。为充分发挥森林多种功能，满足全社会的多元需求，既要考虑生态效益和林业发展，又要考虑林农权益和林区稳定。根据森林生态区位和主导功能的不同，实践中将森林分为公益林和商品林，采取差异化的政策管理措施。此次法律修改将这一成熟可行的实践经验上升为法律规范，同时减少重叠交叉概念。

关于公益林。草案规定，生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的森林划定为公益林，实施严格保护；江河源头汇水区域、重要江河干流及支流两岸等八类区域，应当划定为公益林；公益林由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府划定并公布。公益林实行严格保护，只能进行抚育和更新性质的采伐。公益林经营可以合理利用林地资源和森林景观资源，但是应当符合生态区位保护要求，不得破坏公益林生态功能。

针对公益林的生态功能属性，总结自2001年以来中央、地方实行森林生态效益补偿的经验，草案规定，国家建立森林生态效益补偿制度，中央和地方分别安排资金，主要用于公益林的经济补偿、管护支出和非国有公益林的租赁、赎买、置换，实行专款专用，不得截留挪用。

关于商品林。草案规定，未划定为公益林的森林属于商品林，主要发挥经济效益。国家鼓励发展商品林，商品林由林业经营主体依法自主经营，在不破坏生态的前提下，可以采取集约化经营措施，充分发挥林地生产经营潜力，实现商品林经营的最优价值。商品林也要兼顾生态效益，草案规定，采伐商品林应当依法办理采伐许可证，符合技术规程，控制皆伐面积，伐育同步规划实施。

（三）关于林木采伐

森林采伐限额和采伐许可制度是现行森林法规定的伐育调节的主要制度，对保护和发展森林资源发挥了重要作用。随着森林经营理念和管理方式的转变，是否保留采伐限额和采伐许可制度存在两种不同的意见。林木采伐是放活还是管死，是这次法律修改的焦点。有的认为，个人承包林、非公有林应全放开，有利于调动造林积极

性。有的认为，林木是具有生态价值的活物，即使个人所有，也不可违背自然规律，一次皆伐。经过反复研究、广泛听取意见，普遍认为采伐限额和采伐许可制度是保护森林资源的宏观调控手段，目前完全放开林木采伐，存在采伐失控、森林资源破坏的风险。因此，草案按照“放管服”改革精神，完善了森林采伐限额和采伐许可证制度，适当下放审批权，缩小许可范围，既坚持森林资源的有效管理，又有利于充分保护个人和非公有制林业经营主体的合法权益。

一是下放采伐限额审批权。现行法律规定，采伐限额由省级人民政府审核后，报国务院批准。草案修改为采伐限额由省级人民政府批准，报国务院备案后实施。将审批权下放，有利于地方结合本地实际科学编制采伐限额，也有利于压实地方责任。

二是缩小采伐许可证核发范围。现行法律规定，采伐林木必须申请采伐许可证。草案将采伐许可证核发范围缩小到在林地上的林木采伐。对非林地上的农田防护林等防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木的采伐，由有关主管部门依照国家有关规定管理。

三是强化森林经营方案的地位和作用。草案规定，国有林业企业事业单位应当编制森林经营方案，国家通过林业项目等措施支持引导其他林业经营主体编制森林经营方案。明确森林经营方案可以作为编制采伐限额和发放采伐许可证的依据，为今后改革采伐制度创造了条件。

此外，草案还删除了木材生产计划、木材运输证等带有计划经济色彩的内容。

（四）关于林地保护和林业发展质量提高

林地是森林资源的载体，是林业最重要的生产要素。为了加强林地保护，草案明确林地的概念，设定占用林地总量控制制度，规定各类建设项目占用林地不得超过本行政区域内的总量控制指标，确保林地面积不减少。草案还完善了占用林地审核审批制度，并将森林法实施条例中规定的临时使用林地制度上升为法律。

进一步提高森林质量是当前和今后林业发展的着力点，草案规定县级以上人民政府应当合理规划森林资源保护利用结构和布局，制定森林资源保护发展目标，提高森林覆盖率、森林质量、森林蓄积量，确保林地保有量不减少。

此外，草案针对林业发展的地区差异性和特点做出相关的原则性规定，为各地根据本地区特点进一步作出规定留出空间。

（五）关于监督检查

加强森林资源保护发展，重要的是明确责任，强化监督。草案规定，国家实行地方人民政府森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度。草案新增“监督检查”一章，规范森林资源保护发展考核评价制度，强化森林资源保护的监督检查措施，明确有关生态环境损害赔偿的公益诉讼等内容。

此外，草案还就森林的权属争议解决、资源调查监测、科学防火和林业有害生物防治、基础设施建设，以及法律责任等内容的有关条款和文字作了修改完善。

《中华人民共和国森林法（修订草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国森林法（修订草案）》

修改情况的汇报

——2019年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对森林法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）人大、基层立法联系点、中央有关部门、全国人大代表、高等院校和研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、专家学者、基层林业干部以及林业企业对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到江西、福建等地调研，听取意见；并就修订草案的有关问题与农业与农村委员会和司法部、自然资源部、国家林业和草原局等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月9日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、国家林业和草原局的有关负责同志列席了会议。10月15日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将森林法修订草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、修订草案第五条第二款规定了森林生态效益补偿制度。一些常委会组成人员建议，完善

森林生态效益补偿的规定，增加有关地区之间横向生态效益补偿的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付政策，指导受益地区和森林生态保护区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态效益补偿。

二、现行森林法第九条规定了对民族自治地方的林业发展优惠政策。有的常委委员和民族委员会提出，不宜简单删除对民族地区的支持政策，建议恢复现行法第九条并作适当修改。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以依照国家对民族自治地方自治权的规定，对民族自治地方的森林保护和林业发展实行更加优惠的政策。

三、修订草案第十二条规定，国务院代表国家行使国有森林资源的所有权；国务院可以授权有关部门行使所有者职责，或者由有关部门委托省、自治区、直辖市人民政府代理行使所有者职责。一些常委委员和地方、部门建议，结合党中央有关推进自然资源资产产权制度改革的精神，进一步明确履行国有森林资源所有者职责的部门。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：国家所有的森林资源的所有权由国务院

代表国家行使。国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责，国务院自然资源主管部门可以委托有关部门和省、自治区、直辖市人民政府代理履行所有者职责。

四、修订草案第二十一条对林地、林木权属争议的处理作了规定。有的常委会组成人员和部门、地方建议恢复现行法的规定；有的部门建议在林地、林木权属争议处理中引入行政裁决制度。宪法和法律委员会经研究认为，现行法规定的政府处理可以包括多种方式，在林地、林木权属争议处理中引入行政裁决制度尚在试行中，建议对现行法的有关规定暂不修改。

五、有的常委委员和地方、社会公众建议，进一步强化对森林资源的保护，明确国有林业单位的森林保护义务。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，县级以上人民政府应当将森林资源保护和林业发展纳入国民经济和社会发展规划。二是，国家加强森林资源保护，发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境、维护生物多样性和提供林产品等多种功能。三是，国有林业企业事业单位应当加大投入，加强森林防火、林业有害生物防治，预防和制止破坏森林资源的行为。

六、修订草案第三十五条对建设工程占用林地的审批作了规定。有的常委委员和部门、社会公众提出，不宜删除现行法关于征收、征用林地以及占用林地后开展植树造林、恢复森林植被的内容。宪法和法律委员会经研究，建议恢复现行法有关内容并适当修改，增加以下规定：一是，建设工程占用林地涉及征收、征用林地、林木的，依照有关法律、行政法规办理审批手续，并对权利人依法给予补偿。二是，建设工程占用林地的，县级以上人民政府林业主管部门应当按照规定安排植树造林，恢复森林植被，植树造林面

积不得少于因占用、征收、征用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促、检查下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被的情况。

七、修订草案第四十六条第一款规定，公益林经营可以合理利用林地资源和森林景观资源，适度开展林副产品生产，发展森林旅游、康养、文化产业等非木质资源利用，但是应当符合生态区位保护要求，不得破坏公益林生态功能。有的常委委员、人大代表和部门提出，公益林必须坚持生态优先、严格保护，同时在符合保护要求、不影响生态的前提下，也应允许适度开展林下经济、森林旅游等活动，并加强监管。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等。利用公益林开展上述活动应当严格遵守国家有关规定。

八、修订草案第五十九条对直接为林业生产经营服务的工程设施用地由林业主管部门审批作了规定。有的常委委员和部门、社会公众提出，直接为林业生产经营服务的工程设施用地可不需办理建设用地审批手续，但应符合规定的条件。宪法和法律委员会经研究，建议规定：林业经营者在经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施，需要使用林地，符合国家有关部门规定的条件的，由县级以上人民政府林业主管部门批准，不需要办理建设用地审批手续。

九、修订草案第六十四条规定，破坏森林资源给国家利益或者公共利益造成重大损失的，有关机关和组织可以依照国家有关生态环境损害赔偿的规定向人民法院提起诉讼，对责任者提出损

害赔偿要求。有的常委委员和地方、部门、研究机构提出，草案将破坏森林资源的损害赔偿诉讼和公益诉讼合并规定，容易产生混淆。宪法和法律委员会经研究，建议将本条修改为：破坏森林资源给国家造成重大损失的，国务院自然资源主管部门及其委托的有关部门和地方人民政府可以依法向人民法院提起诉讼，对责任者提出损害赔偿

要求。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国森林法（修订草案）》 审议结果的报告

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对森林法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会到广西、海南等地调研，听取意见。法制工作委员会就草案的有关问题同农业与农村委员会、中央编办、司法部、公安部、应急管理部、国家林业和草原局交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月20日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、国家林业和草原局的有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，草案贯彻落实习近平生态文明思想，进一步完善了保护、培育

和合理利用森林资源的相关制度，经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，按照1979年2月23日五届全国人大常委会第六次会议关于植树节的决议，三月十二日为我国的植树节，建议增加植树节的规定，大力推动植树造林。宪法和法律委员会建议采纳这一意见，增加规定：每年三月十二日为植树节。

二、有的常委会组成人员建议，进一步充实森林保护宣传教育的内容，提升全社会爱林护林意识。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第十一条第二款单列一条，修改为：各级人民政府应当加强森林资源保护的宣传教育和知识普及工作，鼓励和支持基层群众性自治组

织、新闻媒体、林业企业事业单位、志愿者等开展森林资源保护宣传活动；教育行政部门、学校应当对学生进行森林资源保护教育。

三、有的常委委员建议，将草案二次审议稿第二十条、第三十六条和第四十七条中有关征收、征用及其补偿的内容合并规定，并与土地管理法等法律规定相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将有关内容合并修改为：为了生态保护、基础设施建设等公共利益的需要，确需征收、征用林地、林木的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的规定办理审批手续，并给予公平、合理的补偿。

四、为进一步加强森林资源保护，根据常委会组成人员的审议意见，宪法和法律委员会经研究，建议对草案二次审议稿作以下修改：一是，在第二十六条中增加定期公布森林资源现状及变化情况的内容；二是，在第三十一条中增加加强天然林管护能力建设的内容；三是，在第五十一条中增加规定：修筑直接为林业生产经营服务的工程设施，超出标准需要占用林地的，应当依法办理建设用地审批手续。

五、有的常委委员提出，现实中一些企业、单位采挖移植林木破坏森林资源的情况比较突出，对这种行为应按采伐林木加强管理。有的常委委员建议，增加禁止伪造、变造、买卖、租借采伐许可证的规定，以与法律责任有关条款相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第五十五条中增加两款规定：一是，采挖移植林木按照采伐林木管理。具体办法由国务院林业主管部门制定。二是，禁止伪造、变造、买卖、租借采伐许可证。

六、依照现行森林法第二十条第一款的规定，森林公安机关可以在国务院林业主管部门授权的范围内，代行有关条款规定的对破坏森林资源行

为的行政处罚权。有的常委委员建议明确森林公安机关转隶后在森林防火、林业行政执法方面的职责。宪法和法律委员会经研究，根据森林公安机关管理体制调整后职能不变的要求，建议对草案二次审议稿作以下修改：一是，在第三十三条第一款中规定：县级以上人民政府组织领导应急管理、林业、公安等部门按照职责分工密切配合做好森林火灾的科学预防、扑救和处置工作；二是，增加规定：公安机关按照国家有关规定，可以依法行使本法第七十四条第一款、第七十六条、第七十七条、第七十八条规定的行政处罚权。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月4日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、行业协会、国有林场、林业企业、乡镇政府、林业工作站、人民法院、立法联系点等方面的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，为适应我国森林保护和发展的需要，加快推进生态文明建设，对森林法进行修改非常必要。修订草案以习近平生态文明思想为指导，体现了绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先、保护优先，坚持森林资源可持续发展，吸收了国有林区和国有林场改革、集体林权制度改革等改革成果，较好地处理了保护与利用的关系，具体制度针对性和可操作性较强，切实可行，建议尽快通过实施。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国森林法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日下午对森林法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于12月24日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。农业与农村委员会、司法部、国家林业和草原局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员建议，在修订草案三次审议稿第三十五条第一款中增加县级以上人民政府林业主管部门“预防”林业有害生物的职责。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款中的“治理”改为“防治”。

二、一些常委委员提出，造林绿化应当因地制宜，优化树种结构，提高质量，建议增加这方面的内容。宪法和法律委员会经研究，建

议将修订草案三次审议稿第四十五条第一款修改为：各级人民政府组织造林绿化，应当科学规划、因地制宜，优化林种、树种结构，鼓励使用乡土树种和林木良种、营造混交林，提高造林绿化质量。

三、根据常委委员的审议意见，宪法和法律委员会建议，对修订草案三次审议稿作以下修改：一是，在第十九条第一款规定的集体林地经营权流转合同中增加“违约责任”；二是，将第五十三条第二款修改为：国家支持、引导其他林业经营者编制森林经营方案；三是，将第六十八条中的“给国家造成重大损失”修改为“造成生态环境损害”。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了个别文字修改。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第四十号

《中华人民共和国社区矫正法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日通过，现予公布，自2020年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年12月28日

中华人民共和国社区矫正法

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 机构、人员和职责
- 第三章 决定和接收
- 第四章 监督管理
- 第五章 教育帮扶
- 第六章 解除和终止
- 第七章 未成年人社区矫正特别规定
- 第八章 法律责任
- 第九章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了推进和规范社区矫正工作，保障刑事判决、刑事裁定和暂予监外执行决定的正确执行，提高教育矫正质量，促进社区矫正对象

顺利融入社会，预防和减少犯罪，根据宪法，制定本法。

第二条 对被判处管制、宣告缓刑、假释和暂予监外执行的罪犯，依法实行社区矫正。

对社区矫正对象的监督管理、教育帮扶等活动，适用本法。

第三条 社区矫正工作坚持监督管理与教育帮扶相结合，专门机关与社会力量相结合，采取分类管理、个别化矫正，有针对性地消除社区矫正对象可能重新犯罪的因素，帮助其成为守法公民。

第四条 社区矫正对象应当依法接受社区矫正，服从监督管理。

社区矫正工作应当依法进行，尊重和保障人权。社区矫正对象依法享有的人身权利、财产权利和其他权利不受侵犯，在就业、就学和享受社

会保障等方面不受歧视。

第五条 国家支持社区矫正机构提高信息化水平，运用现代信息技术开展监督管理和教育帮扶。社区矫正工作相关部门之间依法进行信息共享。

第六条 各级人民政府应当将社区矫正经费列入本级政府预算。

居民委员会、村民委员会和其他社会组织依法协助社区矫正机构开展工作所需的经费应当按照规定列入社区矫正机构本级政府预算。

第七条 对在社区矫正工作中做出突出贡献的组织、个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 机构、人员和职责

第八条 国务院司法行政部门主管全国的社区矫正工作。县级以上地方人民政府司法行政部门主管本行政区域内的社区矫正工作。

人民法院、人民检察院、公安机关和其他有关部门依照各自职责，依法做好社区矫正工作。人民检察院依法对社区矫正工作实行法律监督。

地方人民政府根据需要设立社区矫正委员会，负责统筹协调和指导本行政区域内的社区矫正工作。

第九条 县级以上地方人民政府根据需要设置社区矫正机构，负责社区矫正工作的具体实施。社区矫正机构的设置和撤销，由县级以上地方人民政府司法行政部门提出意见，按照规定的权限和程序审批。

司法所根据社区矫正机构的委托，承担社区矫正相关工作。

第十条 社区矫正机构应当配备具有法律等专门知识的专门国家工作人员（以下称社区矫正机构工作人员），履行监督管理、教育帮扶等执法职责。

第十一条 社区矫正机构根据需要，组织具有法律、教育、心理、社会工作等专业知识或者实践经验的社会工作者开展社区矫正相关工作。

第十二条 居民委员会、村民委员会依法协助社区矫正机构做好社区矫正工作。

社区矫正对象的监护人、家庭成员，所在单位或者就读学校应当协助社区矫正机构做好社区矫正工作。

第十三条 国家鼓励、支持企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量依法参与社区矫正工作。

第十四条 社区矫正机构工作人员应当严格遵守宪法和法律，忠于职守，严守纪律，清正廉洁。

第十五条 社区矫正机构工作人员和其他参与社区矫正工作的人员依法开展社区矫正工作，受法律保护。

第十六条 国家推进高素质的社区矫正工作队伍建设。社区矫正机构应当加强对社区矫正工作人员的管理、监督、培训和职业保障，不断提高社区矫正工作的规范化、专业化水平。

第三章 决定和接收

第十七条 社区矫正决定机关判处管制、宣告缓刑、裁定假释、决定或者批准暂予监外执行时应当确定社区矫正执行地。

社区矫正执行地为社区矫正对象的居住地。社区矫正对象在多个地方居住的，可以确定经常居住地为执行地。

社区矫正对象的居住地、经常居住地无法确定或者不适宜执行社区矫正的，社区矫正决定机关应当根据有利于社区矫正对象接受矫正、更好地融入社会的原则，确定执行地。

本法所称社区矫正决定机关，是指依法判处管制、宣告缓刑、裁定假释、决定暂予监外执行

的人民法院和依法批准准予监外执行的监狱管理机关、公安机关。

第十八条 社区矫正决定机关根据需要，可以委托社区矫正机构或者有关社会组织对被告人或者罪犯的社会危险性和对所居住社区的影响，进行调查评估，提出意见，供决定社区矫正时参考。居民委员会、村民委员会等组织应当提供必要的协助。

第十九条 社区矫正决定机关判处管制、宣告缓刑、裁定假释、决定或者批准准予监外执行，应当按照刑法、刑事诉讼法等法律规定的条件和程序进行。

社区矫正决定机关应当对社区矫正对象进行教育，告知其在社区矫正期间应当遵守的规定以及违反规定的法律后果，责令其按时报到。

第二十条 社区矫正决定机关应当自判决、裁定或者决定生效之日起五日内通知执行地社区矫正机构，并在十日内送达有关法律文书，同时抄送人民检察院和执行地公安机关。社区矫正决定地与执行地不在同一地方的，由执行地社区矫正机构将法律文书转送所在地的人民检察院、公安机关。

第二十一条 人民法院判处管制、宣告缓刑、裁定假释的社区矫正对象，应当自判决、裁定生效之日起十日内到执行地社区矫正机构报到。

人民法院决定准予监外执行的社区矫正对象，由看守所或者执行取保候审、监视居住的公安机关自收到决定之日起十日内将社区矫正对象移送社区矫正机构。

监狱管理机关、公安机关批准准予监外执行的社区矫正对象，由监狱或者看守所自收到批准决定之日起十日内将社区矫正对象移送社区矫正机构。

第二十二条 社区矫正机构应当依法接收社区矫正对象，核对法律文书、核实身份、办理接

收登记、建立档案，并宣告社区矫正对象的犯罪事实、执行社区矫正的期限以及应当遵守的规定。

第四章 监督管理

第二十三条 社区矫正对象在社区矫正期间应当遵守法律、行政法规，履行判决、裁定、准予监外执行决定等法律文书确定的义务，遵守国务院司法行政部门关于报告、会客、外出、迁居、保外就医等监督管理规定，服从社区矫正机构的管理。

第二十四条 社区矫正机构应当根据裁判内容和社区矫正对象的性别、年龄、心理特点、健康状况、犯罪原因、犯罪类型、犯罪情节、悔罪表现等情况，制定有针对性的矫正方案，实现分类管理、个别化矫正。矫正方案应当根据社区矫正对象的表现等情况相应调整。

第二十五条 社区矫正机构应当根据社区矫正对象的情况，为其确定矫正小组，负责落实相应的矫正方案。

根据需要，矫正小组可以由司法所、居民委员会、村民委员会的人员，社区矫正对象的监护人、家庭成员，所在单位或者就读学校的人员以及社会工作者、志愿者等组成。社区矫正对象为女性的，矫正小组中应有女性成员。

第二十六条 社区矫正机构应当了解掌握社区矫正对象的活动情况和行为表现。社区矫正机构可以通过通信联络、信息化核查、实地查访等方式核实有关情况，有关单位和个人应当予以配合。

社区矫正机构开展实地查访等工作时，应当保护社区矫正对象的身份信息和个人隐私。

第二十七条 社区矫正对象离开所居住的市、县或者迁居，应当报经社区矫正机构批准。社区矫正机构对于有正当理由的，应当批准；对

于因正常工作和生活需要经常性跨市、县活动的，可以根据情况，简化批准程序和方式。

因社区矫正对象迁居等原因需要变更执行地的，社区矫正机构应当按照有关规定作出变更决定。社区矫正机构作出变更决定后，应当通知社区矫正决定机关和变更后的社区矫正机构，并将有关法律文书抄送变更后的社区矫正机构。变更后的社区矫正机构应当将法律文书转送所在地的人民检察院、公安机关。

第二十八条 社区矫正机构根据社区矫正对象的表现，依照有关规定对其实施考核奖惩。社区矫正对象认罪悔罪、遵守法律法规、服从监督管理、接受教育表现突出的，应当给予表扬。社区矫正对象违反法律法规或者监督管理规定的，应当视情节依法给予训诫、警告、提请公安机关予以治安管理处罚，或者依法提请撤销缓刑、撤销假释、对暂予监外执行的收监执行。

对社区矫正对象的考核结果，可以作为认定其是否确有悔改表现或者是否严重违反监督管理规定的依据。

第二十九条 社区矫正对象有下列情形之一的，经县级司法行政部门负责人批准，可以使用电子定位装置，加强监督管理：

- (一) 违反人民法院禁止令的；
- (二) 无正当理由，未经批准离开所居住的市、县的；
- (三) 拒不按照规定报告自己的活动情况，被给予警告的；
- (四) 违反监督管理规定，被给予治安管理处罚的；
- (五) 拟提请撤销缓刑、假释或者暂予监外执行收监执行的。

前款规定的使用电子定位装置的期限不得超过三个月。对于不需要继续使用的，应当及时解除；对于期限届满后，经评估仍有必要继续使用

的，经过批准，期限可以延长，每次不得超过三个月。

社区矫正机构对通过电子定位装置获得的信息应当严格保密，有关信息只能用于社区矫正工作，不得用于其他用途。

第三十条 社区矫正对象失去联系的，社区矫正机构应当立即组织查找，公安机关等有关单位和人员应当予以配合协助。查找到社区矫正对象后，应当区别情形依法作出处理。

第三十一条 社区矫正机构发现社区矫正对象正在实施违反监督管理规定的行为或者违反人民法院禁止令等违法行为的，应当立即制止；制止无效的，应当立即通知公安机关到场处置。

第三十二条 社区矫正对象有被依法决定拘留、强制隔离戒毒、采取刑事强制措施等限制人身自由情形的，有关机关应当及时通知社区矫正机构。

第三十三条 社区矫正对象符合刑法规定的减刑条件的，社区矫正机构应当向社区矫正执行地的中级人民法院提出减刑建议，并将减刑建议书抄送同级人民检察院。

人民法院应当在收到社区矫正机构的减刑建议书后三十日内作出裁定，并将裁定书送达社区矫正机构，同时抄送人民检察院、公安机关。

第三十四条 开展社区矫正工作，应当保障社区矫正对象的合法权益。社区矫正的措施和方法应当避免对社区矫正对象的正常工作和生活造成不必要的影响；非依法律规定，不得限制或者变相限制社区矫正对象的人身自由。

社区矫正对象认为其合法权益受到侵害的，有权向人民检察院或者有关机关申诉、控告和检举。受理机关应当及时办理，并将办理结果告知申诉人、控告人和检举人。

第五章 教育帮扶

第三十五条 县级以上地方人民政府及其有

关部门应当通过多种形式为教育帮扶社区矫正对象提供必要的场所和条件，组织动员社会力量参与教育帮扶工作。

有关人民团体应当依法协助社区矫正机构做好教育帮扶工作。

第三十六条 社区矫正机构根据需要，对社区矫正对象进行法治、道德等教育，增强其法治观念，提高其道德素质和悔罪意识。

对社区矫正对象的教育应当根据其个体特征、日常表现等实际情况，充分考虑其工作和生活情况，因人施教。

第三十七条 社区矫正机构可以协调有关部门和单位，依法对就业困难的社区矫正对象开展职业技能培训、就业指导，帮助社区矫正对象中的在校学生完成学业。

第三十八条 居民委员会、村民委员会可以引导志愿者和社区群众，利用社区资源，采取多种形式，对有特殊困难的社区矫正对象进行必要的教育帮扶。

第三十九条 社区矫正对象的监护人、家庭成员，所在单位或者就读学校应当协助社区矫正机构做好对社区矫正对象的教育。

第四十条 社区矫正机构可以通过公开择优购买社区矫正社会工作服务或者其他社会服务，为社区矫正对象在教育、心理辅导、职业技能培训、社会关系改善等方面提供必要的帮扶。

社区矫正机构也可以通过项目委托社会组织等方式开展上述帮扶活动。国家鼓励有经验和资源的社会组织跨地区开展帮扶交流和示范活动。

第四十一条 国家鼓励企业事业单位、社会组织为社区矫正对象提供就业岗位和职业技能培训。录用符合条件的社区矫正对象的企业，按照规定享受国家优惠政策。

第四十二条 社区矫正机构可以根据社区矫正对象的个人特长，组织其参加公益活动，修复

社会关系，培养社会责任感。

第四十三条 社区矫正对象可以按照国家有关规定申请社会救助、参加社会保险、获得法律援助，社区矫正机构应当给予必要的协助。

第六章 解除和终止

第四十四条 社区矫正对象矫正期满或者被赦免的，社区矫正机构应当向社区矫正对象发放解除社区矫正证明书，并通知社区矫正决定机关、所在地的人民检察院、公安机关。

第四十五条 社区矫正对象被裁定撤销缓刑、假释，被决定收监执行，或者社区矫正对象死亡的，社区矫正终止。

第四十六条 社区矫正对象具有刑法规定的撤销缓刑、假释情形的，应当由人民法院撤销缓刑、假释。

对于在考验期限内犯新罪或者发现判决宣告以前还有其他罪没有判决的，应当由审理该案件的人民法院撤销缓刑、假释，并书面通知原审人民法院和执行地社区矫正机构。

对于有第二款规定以外的其他需要撤销缓刑、假释情形的，社区矫正机构应当向原审人民法院或者执行地人民法院提出撤销缓刑、假释建议，并将建议书抄送人民检察院。社区矫正机构提出撤销缓刑、假释建议时，应当说明理由，并提供有关证据材料。

第四十七条 被提请撤销缓刑、假释的社区矫正对象可能逃跑或者可能发生社会危险的，社区矫正机构可以在提出撤销缓刑、假释建议的同时，提请人民法院决定对其予以逮捕。

人民法院应当在四十八小时内作出是否逮捕的决定。决定逮捕的，由公安机关执行。逮捕后的羁押期限不得超过三十日。

第四十八条 人民法院应当在收到社区矫正机构撤销缓刑、假释建议书后三十日内作出裁

定，将裁定书送达社区矫正机构和公安机关，并抄送人民检察院。

人民法院拟撤销缓刑、假释的，应当听取社区矫正对象的申辩及其委托的律师的意见。

人民法院裁定撤销缓刑、假释的，公安机关应当及时将社区矫正对象送交监狱或者看守所执行。执行以前被逮捕的，羁押一日折抵刑期一日。

人民法院裁定不予撤销缓刑、假释的，对被逮捕的社区矫正对象，公安机关应当立即予以释放。

第四十九条 暂予监外执行的社区矫正对象具有刑事诉讼法规定的应当予以收监情形的，社区矫正机构应当向执行地或者原社区矫正决定机关提出收监执行建议，并将建议书抄送人民检察院。

社区矫正决定机关应当在收到建议书后三十日内作出决定，将决定书送达社区矫正机构和公安机关，并抄送人民检察院。

人民法院、公安机关对暂予监外执行的社区矫正对象决定收监执行的，由公安机关立即将社区矫正对象送交监狱或者看守所收监执行。

监狱管理机关对暂予监外执行的社区矫正对象决定收监执行的，监狱应当立即将社区矫正对象收监执行。

第五十条 被裁定撤销缓刑、假释和被决定收监执行的社区矫正对象逃跑的，由公安机关追捕，社区矫正机构、有关单位和个人予以协助。

第五十一条 社区矫正对象在社区矫正期间死亡的，其监护人、家庭成员应当及时向社区矫正机构报告。社区矫正机构应当及时通知社区矫正决定机关、所在地的人民检察院、公安机关。

第七章 未成年人社区矫正 特别规定

第五十二条 社区矫正机构应当根据未成年社区矫正对象的年龄、心理特点、发育需要、成

长经历、犯罪原因、家庭监护教育条件等情况，采取针对性的矫正措施。

社区矫正机构为未成年社区矫正对象确定矫正小组，应当吸收熟悉未成年人身心特点的人员参加。

对未成年人的社区矫正，应当与成年人分别进行。

第五十三条 未成年社区矫正对象的监护人应当履行监护责任，承担抚养、管教等义务。

监护人怠于履行监护职责的，社区矫正机构应当督促、教育其履行监护责任。监护人拒不履行监护职责的，通知有关部门依法作出处理。

第五十四条 社区矫正机构工作人员和其他依法参与社区矫正工作的人员对履行职责过程中获得的未成年人身份信息应当予以保密。

除司法机关办案需要或者有关单位根据国家规定查询外，未成年社区矫正对象的档案信息不得提供给任何单位或者个人。依法进行查询的单位，应当对获得的信息予以保密。

第五十五条 对未完成义务教育的未成年社区矫正对象，社区矫正机构应当通知并配合教育部门为其完成义务教育提供条件。未成年社区矫正对象的监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育。

年满十六周岁的社区矫正对象有就业意愿的，社区矫正机构可以协调有关部门和单位为其提供职业技能培训，给予就业指导和帮助。

第五十六条 共产主义青年团、妇女联合会、未成年人保护组织应当依法协助社区矫正机构做好未成年人社区矫正工作。

国家鼓励其他未成年人相关社会组织参与未成年人社区矫正工作，依法给予政策支持。

第五十七条 未成年社区矫正对象在复学、升学、就业等方面依法享有与其他未成年人同等的权利，任何单位和个人不得歧视。有歧视行为

的，应当由教育、人力资源和社会保障等部门依法作出处理。

第五十八条 未成年社区矫正对象在社区矫正期间年满十八周岁的，继续按照未成年人社区矫正有关规定执行。

第八章 法律责任

第五十九条 社区矫正对象在社区矫正期间有违反监督管理规定行为的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定给予处罚；具有撤销缓刑、假释或者暂予监外执行收监情形的，应当依法作出处理。

第六十条 社区矫正对象殴打、威胁、侮辱、骚扰、报复社区矫正机构工作人员和其他依法参与社区矫正工作的人员及其近亲属，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

第六十一条 社区矫正机构工作人员和其他国家工作人员有下列行为之一的，应当给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）利用职务或者工作便利索取、收受贿赂的；

（二）不履行法定职责的；

（三）体罚、虐待社区矫正对象，或者违反法律规定限制或者变相限制社区矫正对象的人身自由的；

（四）泄露社区矫正工作秘密或者其他依法应当保密的信息的；

（五）对依法申诉、控告或者检举的社区矫正对象进行打击报复的；

（六）有其他违纪违法行为的。

第六十二条 人民检察院发现社区矫正工作违反法律规定的，应当依法提出纠正意见、检察建议。有关单位应当将采纳纠正意见、检察建议的情况书面回复人民检察院，没有采纳的应当说明理由。

第九章 附 则

第六十三条 本法自2020年7月1日起施行。

关于《中华人民共和国 社区矫正法（草案）》的说明

——2019年6月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

司法部部长 傅政华

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国社区矫正法（草案）》作说明。

社区矫正是完善刑罚执行、推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度。我国社区

矫正从2003年开始试点，2009年在全国全面试行。16年来，全国累计接收社区矫正对象431万人，累计解除矫正361万人，目前在册社区矫正对象70万人。社区矫正的人均执行成本只有监狱的1/10，社区矫正期间社区矫正对象的再犯

罪率只有 0.2%。社区矫正工作对维护社会和谐稳定,推进平安中国、法治中国建设发挥了积极作用。我国刑法、刑事诉讼法规定了社区矫正的适用范围、执行机构等基础性问题,社区矫正作为刑事执行活动,其执行层面的问题亟需在专门法律中予以规定。

制定社区矫正法已列入全国人大常委会和国务院的立法工作计划。2013年2月,司法部将《中华人民共和国社区矫正法(草案送审稿)》报送国务院。原国务院法制办会同有关单位成立了社区矫正立法工作协调小组及审查工作专班,多次召开协调会议,组织立法专题调研,召开专家论证会,集中研究、修改,并向社会公开征求了意见。为贯彻落实党中央、国务院决策部署,司法部在此基础上起草形成了《中华人民共和国社区矫正法(草案)》(以下简称草案)。草案已经国务院同意。现说明如下:

一、立法的总体思路

一是注意处理好确立社区矫正基本法律制度与为今后发展创新留有余地的关系。由于社区矫正在我国开展的时间不长,草案对社区矫正机构设置、监督管理和教育帮扶的方式方法等作了原则性、基础性规定,为社区矫正制度今后的发展留下空间。

二是注意处理好社区矫正法与刑事基本法律之间的关系。对于应当由刑法、刑事诉讼法规定的实体性内容,包括管制、缓刑、假释、暂予监外执行四类人员应当遵守的规定,减刑、撤销缓刑、撤销假释的条件等,草案仅作出衔接性规定。

三是坚持问题导向,注重解决社区矫正工作中的突出问题。社区矫正是对社区矫正对象进行监督管理和教育帮扶的有机统一,草案针对实践反映的社会力量参与社区矫正不充分问题,作出

了相应的制度设计。同时,草案对有关机关在社区矫正中的衔接配合程序,尽可能予以细化,以增强操作性。

二、草案的主要内容

草案共六章五十五条,主要内容如下:

(一)明确了适用范围。严格与刑法、刑事诉讼法关于社区矫正的适用范围规定保持一致,草案规定,对被判处管制、宣告缓刑、假释或者暂予监外执行的罪犯实行的监督管理、教育帮扶等活动,适用本法。

(二)明确了社区矫正工作的管理体制和工作机制。按照党委政府统一领导、司法行政部门组织实施、有关部门密切配合、社会力量广泛参与社区矫正的要求,草案规定,司法行政部门主管社区矫正工作。人民法院、人民检察院、公安机关和其他有关部门依照各自职责,分工负责、互相配合、互相制约,依法开展社区矫正工作。居民委员会、村民委员会和社区矫正对象的监护人、保证人、家庭成员,所在单位或者就读学校应当协助社区矫正机构做好社区矫正工作。

(三)明确了社区矫正机构和社区矫正工作人员。草案规定,社区矫正机构是刑事诉讼法规定的社区矫正的执行机关,由县级以上地方人民政府根据需要设置。社区矫正机构的设置和撤销,由县级以上地方人民政府司法行政部门提出意见,按照规定的权限和程序审批。为了推动高素质社区矫正工作队伍建设,草案规定,社区矫正机构应当配备具有法律等专业知识的专门国家工作人员,履行监督管理等执法职责。

(四)明确了实施社区矫正的程序。为了增强法律的可操作性,草案细化了社区矫正的程序性规则,特别是各部门衔接配合的内容:一是明确社区矫正执行地为社区矫正对象的居住地;二

是明确了社区矫正前的调查评估程序；三是对有关法律文书送达，社区矫正对象报到、接收等程序作了细化规定；四是规定了社区矫正机构依法对社区矫正对象实施考核奖惩，以及对社区矫正对象提请减刑、撤销缓刑、撤销假释、收监执行等情形时的衔接配合程序；五是对解除社区矫正、社区矫正终止等程序作了相关规定。

（五）明确了监督管理措施。草案规定，社区矫正对象在社区矫正期间应当遵守国务院司法行政部门关于报告、会客、外出、迁居、保外就医等监督管理规定以及人民法院禁止令。社区矫正对象脱离监管的，社区矫正机构应当立即组织查找，公安机关等有关单位和人员应当予以配合协助。社区矫正机构发现社区矫正对象正在实施违反监督管理规定或者违反人民法院禁止令行为

的，应当立即制止；制止无效的，应当立即通知公安机关到场处置。

（六）明确了教育帮扶措施。草案规定，县级以上地方人民政府及其有关部门应当为教育帮扶社区矫正对象提供必要的场所和条件，组织动员社会力量参与教育帮扶工作。规定了不同主体在教育帮扶社区矫正对象中的主要工作，为社会力量参与社区矫正工作提供法律依据。明确社区矫正对象可以按照国家有关规定申请社会救助、参加社会保险、获得法律援助，社区矫正机构应当给予必要的协助。

此外，为了加强对未成年社区矫正对象的权益保障，结合未成年人特点，促进其顺利回归社会，草案对未成年人社区矫正作了专章规定。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国社区矫正法（草案）》 修改情况的汇报

——2019年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 江必新

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对社区矫正法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点、全国人大代表等征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法制工作委员会还到一些地方进行调研，召开专家座谈会，听取意见，并

就草案有关问题与最高人民法院、公安部、司法部等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月10日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、中央政法委员会、司法部有关负责同志列席了会议。10月15日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就主要问题修改情况汇报如下：

一、草案第一条对社区矫正法的立法目的作了规定，有的常委会组成人员建议明确社区矫正的性质；有的代表、地方、部门、院校和社会公众提出，草案“正确执行刑罚”的表述不准确，社区矫正的对象有四类，其中主要是缓刑，根据刑法规定，缓刑是附条件的不执行刑罚，考验期满原判刑罚就不再执行。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将“正确执行刑罚”修改为“正确执行刑事判决、裁定和暂予监外执行决定”。

二、草案第三条对社区矫正工作原则作了规定，有的代表、地方和院校建议一并明确社区矫正工作的目标包括消除重新犯罪因素，促其成为守法公民等内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。此外，有的意见提出，草案第三条中“保障社会公共安全与维护社区矫正对象合法权益并重”的表述容易引发误解，且两方面内容在其他条文中已分别有所体现，可以不作规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该表述。

三、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，目前社区矫正力量薄弱，专业化水平不足，建议增加队伍建设方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议进一步充实相关规定：一是，增加一条规定“国家推进高素质的社区矫正工作队伍建设。社区矫正机构应当加强对社区矫正工作人员的管理、监督和培训，不断提高社区矫正的规范化、专业化水平”。二是，将草案第八条修改为“社区矫正机构根据需要，组织具有相关专业知识的社会工作者，协助开展社区矫正工作”。三是，增加规定参与社区矫正工作的人员依法开展社区矫正工作，受法律保护。同时，根据结构调整需要，增加“机构、人员和职责”一章，对相关容集中规定。

四、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，草案对社区矫正程序和社区矫正机构、人民法院、人民检察院、公安机关等部门的职责作了规定，建议针对实践中较为突出的问题，进一步完善细化程序规定，加强部门之间的衔接配合，增强法律的可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作出以下修改：一是，针对实践中确定社区矫正执行地时容易出现争议的情况，在草案第十六条中增加规定社区矫正决定机关在作出判决、裁定、暂予监外执行决定时，应当确定社区矫正的执行地；社区矫正对象的经常居住地可以作为执行地。二是，为把好社区矫正入口关，确保社区矫正对象自觉接受监管，防止脱管、漏管，增加一条规定“社区矫正决定机关决定社区矫正，应当按照刑法、刑事诉讼法等法律规定的条件和程序进行。社区矫正决定机关应当对社区矫正对象进行教育，告知其在社区矫正期间应当遵守的规定以及违反规定的法律后果，责令其按时报到”。三是，考虑到由原社区矫正决定机关决定收监执行，对于异地执行存在操作困难，增加规定可以由执行地社区矫正决定机关作出收监执行的决定。

五、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，社区矫正是在社会上对社区矫正对象进行监督管理和教育帮扶，在方式方法上要与监狱执行刑罚严格区分，实践中个别地方存在不适当增加社区矫正对象义务和负担，限制其合法权利，影响其正常工作生活的情况，建议作出规范。宪法和法律委员会经研究，建议进一步充实相关规定：一是，在总则中增加规定“社区矫正工作应当依法进行，尊重和保障人权”；在监督管理一章中增加规定开展社区矫正工作，应当保障社区矫正对象的合法权益，非法律规定，不得限制或者变相限制社区矫正对象的人身自由。

二是，在草案第三十六条中增加规定社区矫正机构应当注意保护社区矫正对象的身份信息和个人隐私。

六、草案第三十五条对社区矫正对象离开所居住的市、县或者迁居的，应当报经批准作了规定。有的常委委员、代表、地方和社会公众提出，批准的条件、程序、方式等不明确，实践中容易产生认识分歧，激化矛盾，建议进一步明确，增强可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：对于有正当理由的，应当批准；对于需要经常性跨市、县活动的，可以根据情况，简化批准程序和方式；对于可能逃跑或者实施违反监督管理规定行为的，不予批准。同时，为了加强对社区矫正对象的监督管理，在草案第三十七条中对社区矫正机构使用电子定位手段的条件和程序予以明确。

七、有的常委委员、代表、地方和社会公众提出，社区矫正应当充分发挥社会力量的作用，采用社会化的方式，建议增加鼓励社会力量积极参与的内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，国家支持企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量参与社区矫正工作。二是，社会组织依法协助开展社区矫正工作所需的经费应当依照规定列入本级政府预算。三是，社区矫正机构可以通过公开择优购买社会服务、项目委托等方式，由相关社会组织提供心理辅导、社会关系改善等专业化的帮扶；国家鼓励有经验和资源的社会组织跨地区开展帮扶交流和示范活动。

八、有的常委委员、社会公众提出，监督管理和教育帮扶工作应当坚持问题导向，重点针对可能导致其重新犯罪的问题，按需矫正，提高针对性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，社区矫正机构应当根据社区矫正对象的犯罪原因、裁判内容等情况，制定有针对性的矫正方案，实现个别化矫正。二是，对社区矫正对象的教育应当考虑其工作和生活安排，因人施教。

九、草案第五章对未成年人社区矫正作了专门规定。有的常委会组成人员、代表、地方、部门和社会公众建议进一步充实、细化有关内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，对未成年人的社区矫正，应当与成年人分别进行。二是，社区矫正工作人员对履职过程中获得的未成年人身份信息应当予以保密。三是，共青团、妇联、未成年人保护组织应当协助做好未成年人社区矫正工作；国家鼓励相关社会组织参与未成年人社区矫正工作，依法给予政策支持。

此外，根据常委会组成人员的意见，增设了法律责任一章，对社区矫正对象的法律责任、社区矫正机构工作人员和其他国家工作人员的法律责任作出明确规定；还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国社区矫正法（草案）》

审议结果的报告

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 江必新

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对社区矫正法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案，再次征求社会公众意见。宪法和法律委员会、监察和司法委员会、法制工作委员会还联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表和有关专家的意见。法制工作委员会还就草案有关问题与最高人民法院、公安部、司法部等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月19日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、中央政法委员会、最高人民法院、公安部、司法部的有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第三条对社区矫正工作原则和目标作了规定。有的常委委员和专家学者提出，刑法和刑事诉讼法等法律对被判处管制、宣告缓刑、假释和暂予监外执行的四类社区矫正对象的义务分别作了明确规定，建议增加体现“分类管理、个别化矫正”的规定；有的专家学

者和社会公众提出，“消除社区矫正对象可能重新犯罪的因素”是系统工程，需要综合施策，社区矫正只是其中一个方面，建议增加“有针对性地”作为限定条件，使表述更为准确。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

二、草案二次审议稿第四条、第二十四条对社区矫正工作应当尊重和保障人权，以及避免对社区矫正对象的正常工作和生活造成不利影响作了规定。有的常委委员提出，社区矫正对象都是经人民法院判决有罪的罪犯，应当在法律中对其依法接受社区矫正，服从监督管理作出明确规定；同时，开展社区矫正工作，会在一定程度上对其工作和生活造成影响，法律中规定避免造成“不必要的影响”即可。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

三、草案二次审议稿第八条、第九条对社区矫正工作体制和机构设置作了规定。有的常委委员、代表和社会公众建议进一步明确“社区矫正委员会”和“社区矫正机构”的关系。宪法和法律委员会经研究，建议将社区矫正委员会“组织、协调、指导”的职责表述修改为“统筹协调和指导”；将社区矫正机构的职责表述修改为“负责社区矫正工作的具体实施”。

四、草案二次审议稿第十一条、第十六条对社会工作者应当具有相关专业知识和社区矫正工作队伍建设作了规定。有的常委会组成人员、代表、专家学者和社会公众建议进一步细化对社会工作者所需专业知识和经验的要求，将相关表述修改为“具有法律、教育、心理、社会工作等专业知识或者实践经验”；并增加规定，社区矫正机构应当加强对社区矫正工作人员的职业保障。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

五、草案二次审议稿第三十条对社区矫正机构使用电子定位的条件和程序作了规定。有的部门建议进一步扩大可以适用电子定位的情形；有的常委委员、部门、专家学者和社会公众提出，使用电子定位应当慎重，建议进一步明确使用的条件、批准程序和期限。宪法和法律委员会经研究，建议将“经过批准”明确为“经县级司法行政部门负责人批准”；增加规定“使用电子定位方法的期限不得超过三个月。对于不需要继续使用的，应当及时解除；对于期限届满后，经评估仍有必要继续使用的，经过批准，期限可以延长，每次不得超过三个月”。同时，根据监督管理需要，增加两种可以使用电子定位的情形：一是，“拒不按照规定报告自己的活动情况，被给予警告的”；二是，“拟提请撤销缓刑、假释或者暂予监外执行收监执行的”。

六、草案二次审议稿第四十八条、第四十九条规定，被提请撤销缓刑、假释的社区矫正对象可能逃跑或者发生社会危险性的，社区矫正机构可以提请人民法院决定“先行拘留”。有的常委

委员、部门、专家学者和社会公众提出，为保证撤销缓刑、假释程序的顺利进行，对这部分人员中有可能逃跑或者可能发生社会危险的，采取强制措施是必要的。但是，根据刑事诉讼法的规定，人民法院可以采取的强制措施有逮捕、取保候审、监视居住等，没有拘留。建议将“先行拘留”修改为“逮捕”，作为可以采取逮捕措施的一种专门情形，这样更有利于与刑事诉讼法现有规定的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月3日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者、地方人民法院、人民检察院和基层司法行政机关工作人员、社会工作者等就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等作了评估。与会人员普遍认为，草案充分体现了十九届四中全会的精神和我国司法理念、司法制度的进步，是多年来社区矫正实践的经验总结，较好地回应了当前社区矫正实践中亟需解决的问题，在顶层设计上兼顾了原则性、灵活性和可操作性，是可行的，已经比较成熟，应尽早出台。同时，有的与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经予以采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国社区矫正法（草案三次 审议稿）》修改意见的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月24日上午对社区矫正法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于12月24日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。监察和司法委员会、中央政法委员会、最高人民法院、公安部、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第八条第二款关于人民法院、人民检察院、公安机关和其他有关部门社区矫正工作职责的规定中使用了“分工负责、互相配合、互相制约”的表述。有的常委委员提出，该表述是宪法对人民法院、人民检察院和公安机关在办理刑事案件中的要求，在社区矫正工作中，这三个机关以及其他有关部门“互相制约”的提法没有依据，建议删去，规定这些部门按照各自职责，依法做好社区矫正工作即可。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

二、草案三次审议稿规定了国家鼓励、支持企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量依

法参与社区矫正工作。有的常委会组成人员提出，工会、共产主义青年团、妇女联合会等人民团体都有特定的工作对象，在组织动员广大人民群众教育帮扶社区矫正对象方面有优势，建议进一步明确这些人民团体参与社区矫正工作的内容。宪法和法律委员会经研究，建议在第三十五条中增加一款规定：有关人民团体应当依法协助社区矫正机构做好教育帮扶工作。

三、草案三次审议稿第五十五条对未成年社区矫正对象完成义务教育作了规定。有的常委委员提出，未成年社区矫正对象中年满十六周岁的，有的更愿意就业，也符合劳动法规定的就业条件，对这部分有就业需求的未成年社区矫正对象，可以提供就业帮助。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：年满十六周岁的社区矫正对象有就业意愿的，社区矫正机构可以协调有关部门和单位为其提供职业技能培训，给予就业指导和帮助。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第四十一号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国台湾同胞投资保护法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日通过，现予公布，自2020年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年12月28日

全国人民代表大会常务委员会 关于修改《中华人民共和国台湾同胞 投资保护法》的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定对《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》作如下修改：

一、将第七条第一款修改为：“台湾同胞投资，可以举办全部或者部分由台湾同胞投资者投资的企业（以下简称台湾同胞投资企业），也可以采用法律、行政法规或者国务院规定的其他投资形式。”

二、删去第八条。

三、将第九条改为第八条，修改为：“台湾同胞投资企业依法进行经营管理活动，其经营管理的自主权不受干涉。”

四、删去第十四条。

本决定自2020年1月1日起施行。

《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

中华人民共和国台湾同胞投资保护法

(1994年3月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过 根据2016年9月3日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国外资企业法〉等四部法律的决定》第一次修正 根据2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议《关于修改〈中华人民共和国台湾同胞投资保护法〉的决定》第二次修正)

第一条 为了保护和鼓励台湾同胞投资，促进海峡两岸的经济发展，制定本法。

第二条 台湾同胞投资适用本法；本法未规定的，国家其他有关法律、行政法规对台湾同胞投资有规定的，依照该规定执行。

本法所称台湾同胞投资是指台湾地区的公司、企业、其他经济组织或者个人作为投资者在其他省、自治区和直辖市投资。

第三条 国家依法保护台湾同胞投资者的投资、投资收益和其他合法权益。

台湾同胞投资必须遵守国家的法律、法规。

第四条 国家对台湾同胞投资者的投资不实行国有化和征收；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，对台湾同胞投资者的投资可以依照法律程序实行征收，并给予相应的补偿。

第五条 台湾同胞投资者投资的财产、工业产权、投资收益和其他合法权益，可以依法转让和继承。

第六条 台湾同胞投资者可以用可自由兑换货币、机器设备或者其他实物、工业产权、非专利技术作为投资。

台湾同胞投资者可以用投资获得的收益进行

再投资。

第七条 台湾同胞投资，可以举办全部或者部分由台湾同胞投资者投资的企业（以下简称台湾同胞投资企业），也可以采用法律、行政法规或者国务院规定的其他投资形式。

举办台湾同胞投资企业，应当符合国家的产业政策，有利于国民经济的发展。

第八条 台湾同胞投资企业依法进行经营管理活动，其经营管理的自主权不受干涉。

第九条 在台湾同胞投资企业集中的地区，可以依法成立台湾同胞投资企业协会，其合法权益受法律保护。

第十条 台湾同胞投资者依法获得的投资收益、其他合法收入和清算后的资金，可以依法汇回台湾或者汇往境外。

第十一条 台湾同胞投资者可以委托亲友作为其投资的代理人。

第十二条 台湾同胞投资企业依照国务院关于鼓励台湾同胞投资的有关规定，享受优惠待遇。

第十三条 台湾同胞投资者与其他省、自治区和直辖市的公司、企业、其他经济组织或者个人之间发生的与投资有关的争议，当事人可以通

过协商或者调解解决。

当事人不愿协商、调解的，或者经协商、调解不成的，可以依据合同中的仲裁条款或者事后达成的书面仲裁协议，提交仲裁机构仲裁。

当事人未在合同中订立仲裁条款，事后又未达成书面仲裁协议的，可以向人民法院提起诉讼。

第十四条 本法自公布之日起施行。

关于《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案（草案）》的说明

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

商务部部长 钟 山

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案（草案）》作说明。

《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》（以下简称台湾同胞投资保护法）是1994年制定的。根据该法规定，台湾同胞可以举办合资经营企业、合作经营企业和全部资本由台湾同胞投资者投资的企业；设立台湾同胞投资企业应当经国务院规定的部门或者地方人民政府批准。上述规定，与《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》（以下统称外资三法）关于设立外商投资企业需经批准的规定精神一致。2016年，为了在全国范围内复制推广自由贸易试验区外商投资管理的改革举措，全国人大常委会对外资三法和台湾同胞投资保护法一并作了专项修改，明确规定举办外商投资企业、台湾同胞投资企业不涉及国家规定实施准入特别管理措施的，对相关审批事项适用备案管理。

2019年3月15日，十三届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国外商投资法》（以下简称外商投资法），自2020年1月1日起施行，外资三法将同时废止。外商投资法明确规定对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步简化了外商投资企业设立的管理程序，不再对外商投资企业设立实行审批和备案管理，并明确外商投资企业的组织形式等统一适用公司法、合伙企业法等法律的规定。这是我国外商投资管理制度的重大改革。为确保台湾同胞投资同步享受到制度改革红利，更好地鼓励和促进台湾同胞投资，做好法律之间的衔接，有必要根据外商投资法的原则和精神，对台湾同胞投资保护法的有关规定作相应修改。为此，商务部、台办、国家发展改革委、司法部经征求中央财办、外交部、工业和信息化部、财政部、市场监管总局等23个单位的意见，起草形成了《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。

草案对台湾同胞投资保护法主要作了两方面修改：一是删去第八条、第十四条关于举办台湾同胞投资企业实行审批、备案的规定，并相应调整第九条的文字表述。二是调整第七条第一款关于台湾同胞投资方式的规定，不再按照举办合资经营企业、合作经营企业和全部资本由台湾同胞

投资者投资的企业来划分台湾同胞投资方式，将该款修改为“台湾同胞投资，可以举办全部或者部分由台湾同胞投资者投资的企业，也可以采用法律、行政法规或者国务院规定的其他投资形式”。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国台湾同胞投资保护法 修正案（草案）》审议结果的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日下午对国务院提请审议的《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为更好地鼓励和促进台湾同胞投资，做好法律之间的衔接，对台湾同胞投资保护法的有关规定进行修改，是必要的，修正案草案基本可行，赞同提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月24日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修正案草案进行了认真审议。财政经济委员会、司法部、商务部、国务院台湾事务办公室的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修正案草案总体是可行的。

在审议中，有的常委会组成人员对现行台湾

同胞投资保护法的其他条文提出了一些修改意见；有的常委委员建议在充分研究当前对台政策措施的基础上，对台湾同胞投资保护法进行综合性修改。宪法和法律委员会经研究后认为，此次修改仅解决与相关法律衔接的问题，对常委会组成人员提出的上述意见，建议国务院有关部门认真研究，根据实践需要，适时提出修改法律的建议。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，对修正案草案作了个别文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第四十二号

《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2019年12月28日通过，现予公布，自2019年12月29日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2019年12月28日

全国人民代表大会常务委员会关于 废止有关收容教育法律规定和制度的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：

一、废止《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款、第四款，以及据此实行的收容教育制度。

二、在收容教育制度废止前，依法作出的收容教育决定有效；收容教育制度废止后，对正在被依法执行收容教育的人员，解除收容教育，剩余期限不再执行。

本决定自2019年12月29日起施行。

关于提请废止收容教育制度的议案的说明

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

公安部副部长 王小洪

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院的委托，现对提请废止收容教育制度的议案作如下说明：

一、收容教育制度建立和 实施的情况

1991年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员第二十一次会议通过的《全国人民代表大会常务委委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款规定：“对卖淫、嫖娼的，可以由公安机关会同有关部门强制集中进行法律、道德教育和生产劳动，使之改掉恶习。期限为六个月至二年。具体办法由国务院规定。”据此，1993年9月4日国务院发布了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》，进一步明确了收容教育所的设置、收容教育决定的程序、收容教育的期限及解除、对被收容教育人员的管理和权利救济等内容。作为对卖淫、嫖娼人员集中进行法律教育和道德教育、组织参加生产劳动以及进行性病检查、治疗的行政强制教育措施，依法建立的收容教育制度施行20多年来，对教育挽救卖淫、嫖娼人员，维护社会治安秩序和良好社会风气，发挥了重要作用。

二、废止收容教育制度的 主要理由

2006年3月1日起施行的《中华人民共和

国治安管理处罚法》，对卖淫、嫖娼，引诱、容留、介绍他人卖淫等违法行为，规定了最长十五日拘留、最高五千元罚款的治安管理处罚；同日起施行的《娱乐场所管理条例》对娱乐场所及其从业人员实施组织、强迫、引诱、容留、介绍他人卖淫、嫖娼，以及为进入娱乐场所的人员实施上述行为提供条件的行为，明确予以禁止，并规定了相应的行政处罚。随着我国全面依法治国的深入推进和法律体系的不断完善，收容教育措施的使用逐年减少，收容教育制度的历史作用已经完成。2018年，全国人大常委会法工委会同有关部门开展了联合调研，了解收容教育制度实施情况，召开座谈会听取有关单位及部分人大代表、政协委员和专家学者的意见，并书面征求了有关单位意见。通过调研论证，各有关方面对废止收容教育制度已经形成共识。目前，废止收容教育制度的时机已经成熟。

三、议案的主要内容

议案的内容包括两个部分：一是废止收容教育制度。二是明确收容教育制度废止前，依法作出的收容教育决定有效；收容教育制度废止后，对正在被依法执行收容教育的人员予以解除收容教育，剩余期限不再执行。

四、废止收容教育制度后的相关工作

收容教育制度废止后，对正在被依法执行收

容教育的人员予以解除收容教育，剩余期限不再执行。同时，需要对相关法律、法规、司法解释、规章和规范性文件依照法定程序进行废止、清理。

议案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《国务院关于提请废止收容教育制度 的议案》审议结果的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月24日上午对国务院关于提请废止收容教育制度的议案进行了分组审议。普遍赞成议案，并建议由全国人大常委会作出关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定。审议中，有的常委委员建议，收容教育制度废止后，有关方面应当做好相关法规的清理工作，有关主管部门应当继续做好对卖淫、嫖娼违法行为的查处等相关工作。

宪法和法律委员会于12月24日晚召开会议，根据常委会组成人员的审议意见，对议案进行了审议。中央政法委员会、公安部、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，随着全面依法治国的深入推进和法律体系的不断完善，以及治安管理处罚法与刑法有效衔接，收容教育制度的历史作用已经完成。目前，

对废止这项制度，社会各方面已经形成共识，有关方面也做了大量工作，废止时机和条件已经成熟。由全国人大常委会通过决定，废止《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款、第四款以及据此实行的收容教育制度，是必要的、可行的。建议在决定中明确：在收容教育制度废止前，依法作出的收容教育决定有效；收容教育制度废止后，对正在被依法执行收容教育的人员，解除收容教育，剩余期限不再执行。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于授权 最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序 繁简分流改革试点工作的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

为进一步优化司法资源配置，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，深化民事诉讼制度改革，提升司法效能，促进司法公正，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：授权最高人民法院在北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人民法院，北京、上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院，就优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序规则、扩大独任制适用范围、健全电子诉讼规则等，开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。试点期间，试点法院暂时调整适用《中华人民共和国民事诉讼法》第三十九条第一款、第二款，第四十条第一款，第八十七条第一款，第一百六十二条，第一百六十九条第一款，第一百九十四条。试点工作应当遵循民事诉讼法的基本原则，充分保障当事人诉讼权利，促进提升司法效率，确保司法公正。试点具体办法由最高人民法院牵头研究制定，报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为二年，自试点办法印发之日起算。

最高人民法院应当加强对试点工作的组织指导和监督检查。试点过程中，最高人民法院应当就试点情况向全国人民代表大会常务委员会作出中期报告。试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

本决定自2019年12月29日起施行。

关于《关于授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定（草案）》的说明

——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

我代表最高人民法院，对《关于授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定（草案）》作说明。

为贯彻落实党中央关于深化民事诉讼制度改革决策部署，最高人民法院在总结实践经验、认真调研论证基础上，研究制定了民事诉讼程序繁简分流改革试点方案。经充分征求并吸收中央政法委、中央网信办、全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、司法部等单位意见，已就试点方案内容形成一致意见，改革试点方案已经中央司法体制改革领导小组专题会议审议通过，并经中央政法委同意，特提请全国人大常委会作出决定，授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。

一、试点的必要性

习近平总书记在2019年中央政法工作会议上指出：“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”。党的十九届四中全会对完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制作出部署，要求完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。习近平总书记和党中央对深化诉讼制度改革、完善矛盾纠纷化解机制提出了明确要求，指明了方向。为进一步从诉讼制度和机制层面提升司法效能，满足信息化时代人民群众高效、便捷、公正解决纠纷的需求，有必要改进和完善部分民事诉讼程序规则。一是司法确认程序适用范围较窄，限制了商事调解、行政调解、行业调解等多元解纷方式的适用，制约了诉前调解工作的开展；二是小额诉讼程序适用门槛过高，效率优势体现不足；三是简易程序适用案件范围受限，不利于尽快实现当事人诉讼利益；四是独任制适用范围不尽合理，不利于优化配置审判资源；五是电子诉讼相关程序规则尚不明确，不适应司法信息化应用和发展进程。这些问题的存在，制约了司法质量效率的提升，影响了人民群众的获得感。

为深入贯彻落实党中央决策部署，最高人民法院认真落实中共中央办公厅印发的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，积极推进民事诉讼程序繁简分流改革工作。由于部分改革举措需调整适用现行《中华人民共和国民事诉讼法》规定，需要经过全国人大常委会授权，才能开展相应试点工作。

二、试点的主要内容

一是优化司法确认程序。健全特邀调解制

度，加强特邀调解名册管理，完善诉前委派调解与司法确认程序的衔接机制。合理拓宽司法确认程序适用范围，经律师调解工作室（中心）等特邀调解组织、特邀调解员，或者行政机关、人民调解委员会依法调解达成民事调解协议的，当事人可以向人民法院申请司法确认。完善司法确认案件管辖规则，符合级别管辖和专门管辖标准的，由对应的中级人民法院和专门人民法院受理。

二是完善小额诉讼程序。加强小额诉讼程序适用，适当提高小额诉讼案件标的额基准，明确适用小额诉讼程序的案件范围。进一步简化小额诉讼案件的审理方式和裁判文书，比照简易程序进一步缩短小额诉讼案件审理期限。完善小额诉讼程序与简易程序、普通程序的转换适用机制。

三是完善简易程序规则。对需要进行公告送达的简单民事案件，明确可以适用简易程序审理。明确简易程序案件庭审和裁判文书的简化规则，完善简易程序审限规定。

四是扩大独任制适用范围。探索基层人民法院可以由法官一人适用普通程序独任审理部分民事案件，明确适用独任制审理一审普通程序案件的具体情形。探索中级人民法院和专门人民法院可以由法官一人独任审理部分简单民事上诉案件，明确适用独任制审理二审民事案件的具体情形和审理方式。建立独任制与合议制的转换适用机制。

五是健全电子诉讼规则。明确诉讼参与人通过人民法院信息化平台在线完成的诉讼行为的法律效力。当事人选择以在线方式诉讼的，可以以

电子化方式提交诉讼材料和证据材料，经人民法院审核通过后，可以不再提交纸质原件。经当事人同意，适用简易程序或者普通程序审理的案件，可以采取在线视频方式开庭。明确电子送达的适用条件、适用范围和生效标准，经受送达人同意，可以采用电子方式送达判决书、裁定书、调解书。

三、试点地区

拟选择北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人民法院，北京、上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院开展试点工作。

四、试点期限

试点期限为二年，自试点办法印发之日起算。

最高人民法院将牵头研究制定试点具体办法，并报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期间，最高人民法院将加强对试点工作的组织指导和监督检查，及时解决试点中遇到的问题，向全国人民代表大会常务委员会作出中期报告。试点期满后，对实践证明可行的，及时提出修改完善有关法律规定的建议；对实践证明不宜调整的，及时恢复施行有关法律规定的。

决定（草案）和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 对《关于授权在部分地区开展民事诉讼 程序繁简分流改革试点工作的决定 (草案)》审议结果的报告

——2019年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月24日上午对最高人民法院提请审议的《关于授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定(草案)》进行了分组审议。普遍认为，授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作是必要的，有利于进一步优化司法资源配置，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，深化民事诉讼制度改革，提升司法效能，促进司法公正。决定草案基本可行，赞成进一步修改完善后提请本次常委会会议表决通过。同时，有的常委会组成人员还提出了一些修改意见。

宪法和法律委员会于12月24日晚召开会议，认真研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。中央政法委员会、全国人大监察和司法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、司法部的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案总体可行。同

时，根据常委会组成人员的审议意见，对决定草案作了一些文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定(草案建议表决稿)，建议本次常委会会议审议通过。

还需要汇报的是，有的常委会组成人员对开展试点工作提出了一些具体意见，如对有关专门法院审理二审案件适用独任制需要严格限制；试点过程中可能会出现新情况、新问题，事先要有应对预案等。宪法和法律委员会建议，最高人民法院在制定试点具体办法时对这些意见一并深入研究；同时对试点工作加强组织领导和监督检查，及时总结试点经验，解决试点中遇到的问题。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会 关于召开第十三届全国人民代表大会 第三次会议的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第三次会议于2020年3月5日在北京召开。建议会议的议程是：审议政府工作报告；审查2019年国民经济和社会发展计划执行情况与2020年国民经济和社会发展计划草案的报告、2020年国民经济和社会发展计划草案；审查2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告、2020年中央和地方预算草案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国民法典（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；审议最高人民法院工作报告；审议最高人民检察院工作报告等。

国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他 财政收支审计查出问题整改情况的报告

——2019 年 12 月 25 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

审计署审计长 胡泽君

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告 2018 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况，请审议。

党中央、国务院高度重视审计查出问题的整改工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，要求各地区各部门依法自觉接受审计监督，认真整改审计查出的问题，深入研究和采纳审计提出的建议，完善各领域政策措施和制度规则。李克强总理主持召开国务院常务会议研究部署整改工作，要求各地区各部门对号入座，按时按规定整改到位。按照党中央、国务院的部署要求，审计署向 161 个中央部门单位和省^①级人民政府印发整改通知和问题清单，积极跟踪督促整改。

一、整改工作的部署推进情况

（一）提高政治站位。有关部门单位和地方坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，深入贯彻落实党中央、国务院关于审计查出问题整改工作的部署要求，认真执行十三届全国人大常委会第十一次会议有关审议意见，全面落实全国人大财经委审查意见，把整改落实作为重大政治任务抓紧抓实。许多地方结合

本地实际，出台加强审计查出问题整改工作的意见。大多数部门单位和地方在“不忘初心、牢记使命”主题教育中，将审计查出问题纳入检视问题清单，确保整改到位。

（二）建立健全整改机制。有关部门单位和地方不断健全整改机制，形成了行之有效的工作制度。有 50 多个中央部门主要负责人对整改工作作出专门批示、进行专题部署或担任整改领导小组组长。有的建立了回访检查制度，重点约谈问题较多、整改难度较大的单位负责人，并加强部门间协同配合，如扶贫办会同国家发展改革委、教育部、财政部、医保局等 13 个部门，共同推进扶贫审计查出问题的整改，形成合力。

（三）切实强化结果运用。有关部门单位和地方坚持举一反三，将整改工作与加强管理、完善制度、追责问责紧密结合，提升整改效能。如水利部、人力资源社会保障部等结合整改，研究制定教育、警示、问责意见；农业农村部、卫生健康委、人民银行等把国家审计与部门内部审计、纪检监察、巡视巡查等贯通起来，推动审计结果共享共用。大多数部门单位和地方对普遍性问题组织深入研究，健全相关制度机制，努力实现源头治理。

^① 本报告对省级行政区统称为省，地市级行政区统称为市，县区级行政区统称为县。

二、审计查出问题的整改情况

对《国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》（以下简称《审计工作报告》）指出的问题，截至 2019 年 11 月底，绝大多数已得到整改，有关部门单位和地方采取上缴国库、补征或退还税款、统筹使用结转结余资金、调整投资计划和账目等方式，整改问题金额 3099.81 亿元；制定完善相关规章制度 1538 项。

（一）中央财政管理审计查出问题的整改情况。财政部、国家发展改革委等部门通过调整预决算、督促加快开工等方式整改问题金额 382.57 亿元，完善转移支付、绩效管理等制度 31 项。

1. 关于中央决算草案未披露以收入退库方式安排支出、一般公共预算和政府性基金预算重复列收列支、中德财政合作伙伴基金 2018 年底余额等 3 个事项问题，财政部已在 2018 年中央决算草案中予以披露。

2. 关于预算管理不够全面规范的问题。

一是预算安排未充分考虑资金结转结余情况问题。对未将上年结转纳入年初预算问题，3 个部门已在编报下年预算时统筹考虑；对未及时清缴结余问题，7 个部门和 10 家所属单位已清缴结余资金 8791.4 万元，2 个部门和 39 家所属单位的 2.68 亿元待办理竣工决算或报批手续后上缴。对向连续结转的 38 个项目安排预算问题，已加强预算执行进度管理，在编制下年预算时压减部分项目预算。对 11 个项目超期未开工或无法实施问题，其中 10 个项目已开工、1 个已调整投资计划。

二是预算编制不够细化和合理问题。对 6 项专项转移支付未落实到具体地区问题，有 1 项在政策到期后取消，5 项将在编制下年预算时落实

到具体地区；对批复的 10 个部门预算未细化问题，财政部已督促相关部门在执行中细化，并对部门下年年初未细化的预算原则上全部调减收回。对向 7 个协会和非本部门所属 75 家单位安排预算问题，财政部对 4 个协会下年起不再安排预算，调减 1 个协会 2019 年预算 291.39 万元，并会同国家发展改革委等部门规范对协会和非所属单位的预算保障、拨付等渠道。

三是部分预算调整和下达不够规范及时问题。对尚不具备实施条件的 4 个项目追加预算问题，财政部督促相关部门尽快完成项目评审，加快预算执行。对下达 7 个部门项目预算时间较晚问题，财政部会同国家发展改革委加快下达投资计划，部门新增的临时性、应急性支出原则上全部通过现有预算调剂解决。对部分预算未在规定时间内下达问题，至 2019 年 9 月底，一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算转移支付已分别下达 97.8%、92.5% 和 99.7%；国家发展改革委将进一步提前编制投资计划，确保在规定时间内下达。对 17 项转移支付未提前下达或提前下达未达规定比例问题，有 13 项自下年起将按规定比例提前下达，2 项在政策到期后不再安排。

四是部分投资计划与预算下达对接时间较长问题。国家发展改革委进一步提高了年初预算到位率，执行中减少预算追加；财政部优化了预算审核流程，缩短预算下达时间。

五是国有资本经营预算管理存在薄弱环节问题。对部门所属事业单位设立的部分一级企业未纳入预算范围问题，财政部在第 6 次国有资本经营预算扩围工作中将 295 户企业纳入预算范围，并加快组建国有资本投资、运营公司，逐步实现全部纳入。对资金闲置或未发挥效益问题，国资委出台《中央企业国有资本经营预算支出执行监督管理暂行办法》（国资发资本规〔2019〕92 号），对预算支出使用全过程进行规范，并

探索开展国有资本经营预算预评估和后评价工作。

3. 关于转移支付制度体系不够健全的问题。

一是—般性转移支付中指定用途资金占比仍较高问题。财政部对有关—般性转移支付不再要求专款专用，由地方根据实际需要安排使用，并制定完善中央对地方转移支付制度的方案，对共同财政事权逐步实行分类分档的保障机制。

二是部分转移支付安排交叉重叠问题。对在部门预算和转移支付中安排补助地方同类支出问题，财政部已督促调整 2019 年部门预算，或转列专项转移支付。对两部门安排的支出投向相同或类似问题，财政部与国家发展改革委在安排预算时加强沟通，并要求地方做好统筹安排。对 6 个投资专项的部分具体投向存在重叠问题，国家发展改革委正在修订 2 个专项的管理办法；其余 4 个专项将进一步加强审核，避免交叉重复。

三是部分转移支付管理办法不完善或执行不严格问题。对未明确实施期限等问题，进一步明确了 23 项专项转移支付、4 个投资专项的实施期限、退出条件或因素权重等；对未在预算编制前开展评估问题，财政部从下年起将会同有关主管部门，对所有专项转移支付等开展定期评估。对分配标准或计算方法未经批准即实施问题，1 项—般性转移支付已纳入专项转移支付，1 项资金管理办法报批后印发实施。对未严格按照规定方法和标准分配问题，财政部提高了 7 项专项转移支付分配的—科学性，修订其中 4 项管理办法；国家发展改革委将严格按照规定方法、标准分配和调整。对向不符合条件的单位和项目分配资金问题，财政部已修订相关资金管理办法，并要求地方及时公开信息、接受监督；国家发展改革委督促地方加快推动项目实施，确保符合安排条件，今后将严格审核。

4. 关于全面预算绩效管理机制尚不完善的问题。

问题。

一是绩效目标设定不够科学问题。对未设立绩效目标问题，财政部 2019 年已设立绩效目标，随预算同步下达；对未填报绩效目标表问题，国家发展改革委要求各地各有关单位申报投资计划时填报绩效目标。对评价标准偏低、缺少关键因素等问题，国家发展改革委重设了 2019 年相关投资专项的绩效目标，根据支持方向设定了与任务匹配、可操作和量化的绩效指标。对绩效量化指标偏少或量化指标超出项目内容等问题，财政部积极推进分行业、分领域预算绩效管理指标与标准体系建设，指导相关主管部门调整和优化了一级项目绩效指标。对目标设定不够明确或要素不完整问题，财政部已修订 8 项专项转移支付管理办法并明确绩效目标，3 项专项转移支付和 1 项政府性基金下达预算时已细化和完善绩效目标，2 项专项转移支付在政策到期后不再安排，4 项正在修订管理办法，相关部门也及时调整了项目绩效目标。对绩效目标未与预算同步下达问题，有 11 项在下达 2019 年预算时同步下达绩效目标，1 项在政策到期后不再安排。

二是绩效评价不够规范问题。对未将以前年度绩效评价结果作为预算安排参考因素问题，财政部下达 2019 年相关预算时，已作为参考因素；相关部门将绩效目标完成情况作为项目预算安排的重要依据。对项目自评不够客观问题，国家发展改革委督促地方核实 6 个专项情况，提高自评客观性和准确性；相关部门进一步严格执行绩效自评标准。对未严格自评或自评内容不完整问题，国家发展改革委组织完善了相关专项的二三级绩效指标，今后将严格按设定标准开展绩效评价。

三是绩效信息公开比例较低问题。财政部已将中央部门本级 50 个重点项目、49 项—般性转移支付、18 项专项转移支付以及部分政府性基

金的绩效目标，向全国人大报告；将 20 个重点项目的绩效评价报告、82 个中央部门 265 个项目的绩效自评结果，向全国人大常委会报告。92 个中央部门公开了 235 个项目的绩效自评表和 81 个重点项目的绩效评价报告。

(二) 中央部门预算执行审计查出问题的整改情况。相关中央部门和所属单位已整改问题金额 75.43 亿元，完善制度 56 项。一是对预决算编报还不够完整准确问题，38 个部门和 108 家所属单位通过调整账目、纳入预算等整改 13.47 亿元。二是对预算执行及资产管理还不够规范问题，35 个部门和 87 家所属单位通过上缴国库、补办手续、收回资产等整改 43.78 亿元。三是对“三公”经费及会议费等管理不够严格问题，43 个部门和 95 家所属单位通过归还费用、清退或处置公车、细化会议计划等全部整改。四是对依托管理职能或者利用行业资源违规收费问题，3 家所属单位已停止开展评比表彰活动，对违规收费事项进行清理。五是其他问题，其中：对违规发放津贴补贴问题，1 家所属单位已清退 12.74 万元，2 个部门和 3 家所属单位已完善制度、停止发放等；对未经批准兼职取酬等问题，2 个部门和 1 家所属单位的 5 人清退取酬 68.04 万元，1 个部门和 1 家所属单位的 11 人已停止兼职；对会计核算不规范等问题，41 个部门和 50 家所属单位通过调整账目等整改 18.79 亿元。

对审计指出的预算执行不严格、监督责任未有效落实等深层次问题，财政部和有关部门正在持续推进整改。

一是预算编制管控基础尚未夯实问题。财政部积极推进中期财政规划管理，加强三年支出规划对年度预算的指引和约束作用；进一步理顺部门预算管理权责，强化部门在预算编制、执行和管理中的主体责任；实施全口径预算管理，建立预算执行情况和下年度预算安排挂钩机制；加快

推进项目支出标准体系建设，要求不得在项目预算中编报基本支出；稳步推进部门预决算公开，接受社会监督。

二是相关改革配套体系有待完善问题。财政部会同司法部继续推动预算法实施条例修订工作；建立健全基本支出定额标准调整机制，扩大定员定额管理单位范围，逐步将全部行政、参公单位和大部分公益一类事业单位纳入管理范围；督促部门准确把握“三公”经费口径。财政部、人力资源社会保障部等部门将研究完善机关事业单位相关津贴补贴政策。

三是预算执行和绩效评价约束缺乏刚性问题。财政部进一步加大预算评审力度，推动部门项目预算评审全覆盖；硬化预算约束，减少追加，部门新增支出优先通过年初预算调剂解决；研究建立与中央部门预算执行动态监控联动机制，督促部门建立健全财政资金内控机制，严肃处理违规违纪行为。

(三) 重点专项资金和项目审计查出问题的整改情况。

1. 关于就业补助资金和失业保险基金方面的问题。截至 11 月底，审计查出的问题已全部整改，涉及金额 11.75 亿元，完善制度 43 项，处理处分 2 人。其中：追回骗取套取或挤占挪用资金 2486.19 万元，其余 3086.47 万元通过取消担保、调整预算等整改；追回向不符合条件的单位和个人发放补贴或贷款 1.41 亿元，通过完善信息系统、停发补贴、取消资格等整改 1.89 亿元；对 7.9 亿元闲置资金，已调整预算拨付使用。

2. 关于基本养老保险基金方面的问题。有关地方已整改问题金额 74.83 亿元，完善制度 28 项。对 16 省信息系统和数据存放问题，有 6 省已基本实现全省统一信息系统和数据省级集中存放，其他地方正加快推进。关于划转部分国有

资本充实社保基金比例较低问题，财政部、国资委、税务总局等五部门印发《关于全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作的通知》（财资〔2019〕49号），财政部、国资委加大划转工作力度，将于2019年底基本完成中央企业股权划转工作，地方企业正按计划启动。对基金管理不够规范问题，2省归还占用的财政资金、贷款等73.72亿元；3省已有3000多名去产能企业分流安置职工重新参保或补缴保费；13省收回违规发放给2.39万名不符合条件人员的养老金1.02亿元，并建立起数据共享、联合惩戒等机制。

3. 关于医疗保险基金方面的问题。有关地方和部门已完善制度18项。对医保监管能力建设相对滞后问题，医保局建立起飞行检查机制（不预先告知的异地监督检查），推动建设医保智能监控示范点，探索建立“黑名单”制度，推动将骗保行为纳入国家征信体系；对存在骗套行为的定点医药机构或个人，依法终止服务协议、追回资金并移送公安机关。对医保基金个人账户资金使用不够规范问题，1省已取消城镇居民医保卡的储蓄卡金融功能，5省5市已停止个人账户用于非医疗保障支出。对未完全按要求整合城乡居民医保问题，4省均已制定整合方案或实施意见，确保2020年前实现“六统一”；对职工医保基金未实行市级统筹情况，3省均作了安排部署，最晚将于2020年完成。对职工医保未纳入属地管理问题，7省与相关行业（企业）协调制定了移交方案，其中3省已完成13个行业（企业）的移交工作，涉及35万人。

4. 关于乡村振兴相关政策和资金方面的问题。有关地方和部门已整改20.35亿元，完善制度或落实政策111项，处理处分65人。对农村厕所、污水处理等设施建设使用问题，农业农村部等部门组织开展农村改厕等人居环境问题大排查；有关地方逐村摸底，调整优化目标，探索建

立后期运营管护机制，11县农村厕所改造率已达85%，23县厕所和污水垃圾处理设施闲置问题已完成整改，12县解决了相关设施使用二次污染问题。对有关目标任务未完成问题，农业农村部加强组织指导，有19县已完成黑土耕地质量提升、农业废弃物回收利用等目标任务。关于合作社实际效果不佳、未获得贷款或未享受扶持政策等问题，中央农办、农业农村部等印发《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》（中农发〔2019〕18号），11个部门联合开展专项清理，已注销254家“空壳”农民合作社；2县新增合作社贷款2.31亿元，1县通过降息、贴息等降低合作社融资成本。对资金和项目管理问题，31县已追回被挪用或骗取资金6.76亿元，处理处分58人；40县加速推进110个项目实施，拨付到位13.37亿元；农业农村部发函或约谈相关地方，督促加快农产品初加工项目建设进度。

5. 关于惠农补贴资金方面的问题。有关地方已整改118.85亿元，剔除识别不精准或重新识别补录4.49万人，更新信息数据3.69万条，完善制度222项，处理处分641人。对惠农补贴散碎交叉问题，财政部会同农业农村部、民政部等加大了归并整合力度，并完善申报、审核、发放机制。对“一户多卡”或未通过“一卡通”发放补贴问题，财政部会同相关主管部门开展“一卡通”专项治理，推动一户一卡（折），并将国库集中支付与“一卡通”相结合，提高补贴发放和领取效率，135县已整改86.91亿元。对政策实施效果不佳、搞平均主义等问题，各地通过入户、信息公开等提升知晓度，已补发或加快发放2772万元。对资金管理使用问题，已追回被骗取套取、违规使用或超范围发放资金3.21亿元，统筹盘活、加快拨付闲置资金27.95亿元。

6. 关于保障性安居工程方面的问题。各地

已整改 861.85 亿元、住房 21.97 万套，完善制度 162 项，处理处分 167 人。对 493 个项目扩大棚改范围等问题，有关地方通过调整棚改项目等全部整改。对违规使用棚改项目融资问题，各地已收回资金、分期还款等 180.08 亿元。对土地手续不全等问题，有关地方通过完善手续、补缴出让金等整改 521 个项目的 3.43 万亩土地。对未享受税费减免等问题，已退还税费和融资中介费 12.47 亿元。对资金未及时安排使用或分配不细化等问题，有关地方已通过统筹盘活、归还暂无需求贷款等整改 591.83 亿元。对套取挪用问题，已追回、补充安排资金 77.47 亿元。对住房未交付、空置或违规分配使用问题，各地通过交付使用、调整用途、加快配套建设、清理腾退、补收差价等整改空置住房 17.95 万套和违规使用住房 4.02 万套。

7. 关于重点机场建设项目方面的问题。17 个机场建设单位和相关部门已整改 122.59 亿元，完善制度 24 项，处理处分 2 人。对招标不规范问题，17 个机场均通过加强招标管理、强化监督、完善制度等进行整改。对不当增加投融资成本等问题，5 个机场通过合理控制贷款规模、加快用款进度等整改 7.73 亿元，4 个机场将严格执行成本控制等要求。对挤占挪用或多支付拆迁款问题，3 个机场所在地方已归还拆迁款 7800 万元。对高套定额等问题，7 个机场将严格执行概算编报等规定，加强审核把关。对资金闲置问题，6 个机场优先使用自有资金、归还贷款等 53.15 亿元，对其余 83.15 亿元将进一步优化调度、加快使用。对工程建设缓慢问题，6 个机场积极调配资源，优化施工工序，促进项目尽快建成投用；2 个机场的消防等部分工程已完工。对违规征地和土地闲置等问题，涉及的 1.15 万亩土地通过补办手续、复耕复绿等进行整改。对违规建设楼堂馆所等问题，7 个机场将在后续项目

中严格按可研批复设计建设，认真执行公务接待等规定，1 个地方已偿还机场建设资金 5524.91 万元。

(四) 推动打好三大攻坚战相关审计查出问题的整改情况。

1. 关于防范化解风险方面的问题。

一是地方政府债务风险防控问题。对 16 省未对困难较大的市县制定地方政府债务应急预案问题，14 省已建立，另 2 省计划年底出台。对漏报或多报债务数据等问题，相关地区核实调整了债务数据。对存量隐性债务未制定化解措施等问题，11 个地区已补充制定化解方案。对债务资金闲置问题，35 个地区已支出 224.98 亿元，其余 65.42 亿元将在调整项目后按进度拨付。

二是金融风险防控问题。对变相降低企业实得融资问题，5 家商业银行通过取消与贷款挂钩的存款和理财产品、结清问题业务等完成整改，处理处分 212 人。对违规收取企业融资费等问题，3 家金融机构出台下调费用、扩大减免范围等制度 5 项，退还费用等 2.3 亿元，处理处分 42 人。对“名股实债”开展债转股问题，相关金融机构在保障企业正常经营的前提下，提前退出部分资金，或安排专项降准资金和社会募资置换原有资金。对虚假掩盖不良问题，3 省相关金融机构通过核销及清收转让、追加抵质押等整改 740.23 亿元。对村镇银行等不良贷款问题，各级监管部门督促相关金融机构规范入账，并采用重组、转让等市场化手段予以整改。对地方金融监管存在的薄弱环节，有关部门正研究起草监管办法，目前已出台融资担保公司等 3 类机构的监管规则，正在制订融资租赁等 4 类机构的监管规则。

2. 关于扶贫方面的问题。有关地方和部门已整改 54.06 亿元，完善制度或落实扶贫政策 334 项。

一是擅自拔高或随意降低脱贫标准问题。对提高住房补助标准或过度医疗等问题，14县已整改14.78亿元。对未实现“两不愁、三保障”即作脱贫处理问题，41县通过细化帮扶措施、重新识别补录贫困人口等整改，涉及贫困群众2.97万名。对摘帽即摘帮扶等问题，2县加强扶贫及资助政策落实，提升扶贫成果的稳定性 and 持续性。对赶进度、搞冲刺、虚报数据等问题，9县通过调整任务目标、严格数据审核或补拨资金等整改。

二是扶贫领域腐败和作风问题。对优亲厚友、贪污侵占、骗取套取等问题，有关地方已追回资金、核减拨款等9626万元，处理处分306人。对“面子”和形象工程问题，3县通过调整账目、归还资金等整改309万元。对未与贫困户建立利益联结问题，28县通过重新签订帮扶协议、优先吸纳贫困户就业等整改1.45亿元。对将4268万元“造血”资金直接发放问题，10县已通过追回资金、调整收益分配方案等完成整改。

三是扶贫主体责任落实不到位问题。对多数县未开展扶贫绩效评价问题，财政部、扶贫办等印发《财政专项扶贫资金绩效管理操作指南（试行）》（财办农〔2019〕68号），指导县级开展绩效管理。对贫困户识别不够精准问题，扶贫办督促地方全面排查，12县已剔除不符合条件贫困户。对行政村账务不规范等问题，10县已督促145个行政村完善财务资料、规范财务报销程序等。

四是资金和项目管理绩效不佳问题。对扶贫资金用于非扶贫领域问题，42县通过自查清理、归还垫付资金等整改21.1亿元，处理处分72人。对资金和项目闲置等问题，37个地区盘活资金8.28亿元；15县通过责成补种苗木、补发物资、加强培训等推动落实扶贫建设项目后期管

护责任，涉及93个项目、3340万元；66县推动277个扶贫项目重新使用或运营，避免或挽回损失2.63亿元。对后续帮扶措施未落实等问题，24县严把项目筛选、加强就业培训、优先聘用贫困群众，并制定完善以工代赈等制度20项。

3. 关于生态保护和污染防治方面的问题。有关地方和部门已整改18.84亿元，健全制度17项。

一是污染源头治理不到位问题。对未按要求办理环评等问题，已经整改。对化工园区未进行风险评估和部分项目未按规定入园等问题，已有35个园区完成评估，144个化工项目布局在化工园区内。对无资质企业处置废水废物问题，相关港口约谈了相关企业，有3家企业已取得资质，与另1家仍无资质企业终止合作。对5家企业虚开污染物接收证明问题，地方主管部门给予罚款等行政处罚。

二是资源开发利用与生态修复不平衡问题。对违规取水问题，1省收缴罚金972.59万元，4省2897家用水单位补办、换发取水许可或按规定封停，另223家单位已列入关停计划。对未按期实施的12个蓝色海湾整治行动项目，自然资源部专门发文要求整改，并开展现场督导，有2个项目已完工，其他项目也已取得进展。2省678处侵占入海河道的违规点位已完成清理。

三是部分生态文明重点任务未有效落地问题。生态环境部等部门将会同有关地方，进一步建立健全渤海主要污染物排海总量控制以及京津冀环评会商、统一监测等制度。对生态文明建设考核机制不完善问题，9个地区将在主管部门指导下，进一步做好年度评价和目标考核。此外，对少征或拖欠水资源费、资金闲置、项目建设缓慢等问题，有关地区已补征、偿还、统筹调剂使用18.84亿元，7省62个项目已建成或基本建

成。

(五) 重大政策措施落实跟踪审计查出问题的整改情况。

1. 减税降费政策措施落实方面。对未完成相关资格认定或无企业享受优惠问题，5省逐一梳理去产能和调结构停产停业关闭企业名单，及时办理退税。对高新技术企业未享受研发费用加计扣除优惠政策问题，2省已减免128户符合条件企业税款。对多征税和未及时退税问题，2省已退还56家企业多缴税款1887.32万元，3省完善网上退库功能或研发出口退税流程监控平台；对向不符合条件单位减税问题，有关方面正研究完善政策适用范围。对向企业违规收费、转嫁费用等问题，17省相关单位已停止收取或转嫁费用并退费1.27亿元。对依托行政职权及影响力摊派或收费等问题，有41家已停止摊派，16家停止相关中介服务事项，1家已与主管单位脱钩。同时，根据《全国人大财经委关于2018年中央决算草案审查结果报告》中关于“要将减税降费专项审计及整改情况作为整改情况报告一项重要内容”的要求，将2019年第二、三季度减税降费审计及整改情况一并报告。

2. 民营、小微企业融资方面。对融资难等问题，中国银保监会会同人民银行等出台多份文件，要求银行业金融机构全年单户授信总额1000万元及以下的小微企业贷款增速不低于各项贷款增速，户数不低于年初水平；印发《关于进一步加强知识产权质押融资工作的通知》（银保监办发〔2019〕34号），引导商业银行加大产品开发力度，推动扩大知识产权融资。对融资贵等问题，人民银行贯彻实施稳健的货币政策，保持银行体系流动性合理充裕，改革完善贷款市场报价利率形成机制，促进降低企业融资成本；会同司法部等部门明确了高利贷认定标准，打击非法贷款活动。

3. “放管服”改革方面。对未按规定取消或下放行政审批事项等问题，7省9家单位已停止1项审批事项，取消8项前置审批条件，下放1项审批权限。对扩大审批范围或审批不及时问题，2省已规范相关行政审批事项等，1个部门加快了审批进度。对在招标和政府采购中设置不合理条件问题，10省32家单位修订或废止招投标规定、取消不合理限制性条款等。对违规审批或未按时限办理备案事项问题，2省进一步规范外商投资企业备案流程，严控办理时限。对“互联网+政务服务”相关问题，各地采取了完善制度规定、加强数据共享、完善政务服务平台功能等措施，一些地方已认可电子证照，无需现场提交原件。

4. 清理拖欠民营和中小企业账款方面。对少报拖欠账款问题，12部门和19省制定清偿计划，目前已偿还35.04亿元。此外，对违规收取或未及时清退保证金问题，已清退保证金65.16亿元、上缴国库2.13亿元；对限制使用银行保函缴纳保证金问题，1家单位明确可以用银行保函方式缴纳保证金。

5. 科技成果转化方面。对税收优惠政策范围偏窄问题，财政部、税务总局将会同有关部门研究完善相关税收政策。对国有产权登记变更审批程序复杂问题，财政部授权中央级研究开发机构、高校主管部门，负责办理科技成果作价投资成立企业的国有资产产权登记事项。对多头监管和重复检查问题，教育部印发《关于抓好赋予科研管理更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》（教党函〔2019〕37号），要求统筹规范教育系统各类监督检查，共享检查结果；科技部、财政部、教育部、中科院、自然科学基金委等部门建立了“5+N”（N为地方）的央地联动机制，对国家科技计划相关项目按不超过5%的比例随机抽查。

(六) 金融和企业审计查出问题的整改情况。审计的 22 户中央企业和 5 家金融机构已整改 194.56 亿元，完善相关制度 367 项。

一是部分重点任务未及时完成问题。对研发投入未达规定比例问题，国资委出台《中央企业负责人经营业绩考核办法》（国资委令第 40 号），加强对研发投入等指标的考核；相关企业出台完善科技投入机制、提高研发投入强度等制度 12 项。对科技创新考核激励机制不到位等问题，国资委出台《关于大力支持中央企业加快关键核心技术攻关若干激励政策的意见》（国资发考分规〔2019〕74 号），激发科研人员活力，强化机制保障；2 户企业出台创新成果奖励等制度，把科技创新作为薪酬考核的重要指标。对未按要求关停煤炭产能问题，煤矿已实际停产，有关企业正在办理相关手续。对违规新增火电装机容量问题，能源局已将 3 个火电项目移出缓建名单，项目建设正有序推进。对厂办大集体和“三供一业”等处置缓慢问题，有关企业完善了工作方案，配合相关部门和地方加大投入、稳妥推进。

二是“三重一大”制度执行不够严格问题。对违规决策等问题，9 户企业健全了内控制度和决策及风险控制体系，并及时处置风险点；4 家金融机构完善了重大问题决策机制，制定“三重一大”决策事项清单。

三是企业经营和金融业务开展不够规范问题。对偏离主业违规开展业务问题，8 户企业通过修订投资制度、加强资产保全、责成下属企业有序退出等，收回资金或化解风险 14.23 亿元。对 1 户央企违规对外担保问题，该企业已发文严禁所属单位对外担保，并就损失提起诉讼。对金融机构违规开展业务问题，2 家金融机构已停止相关业务，并构建全面风险管理防线，一户一策化解风险。对违规采购问题，有关企业和金融机构修订完善招标管理、违规行为处罚等制度 49

项，定期开展专项检查。对会计信息不实问题，22 户企业和 1 家金融机构已调整账目。

四是违反中央八项规定精神等问题。对违规取酬和发放津贴补贴等问题，6 户企业和 2 家金融机构完善薪酬管理、绩效考核等制度 8 项，收回 153.78 万元，处理处分 2 人。对公务用车和超标准乘坐交通工具等问题，10 户企业和 4 家金融机构制定办法规范领导人员乘坐交通工具等事项，退还超标差价款，处置或封存公务用车。对违反廉洁自律规定等问题，相关人员正在注销股权，所在企业和金融机构出台了进一步规范员工从业和投资等行为的文件。

(七) 审计移送的违纪违法问题线索查处情况。对审计移送的违纪违法问题线索，有关部门正在组织调查或已立案查处。

1. 关于公共资金和国有资产损失问题。人民银行、中国银保监会等持续加大对信贷、同业理财等领域的检查力度。其中中国银保监会 2019 年上半年派出检查组 539 个，检查银行机构 693 家次、处罚 801 家次。

2. 关于涉税涉票问题。对审计移送的涉税违法问题，税务部门已办结 47 起，查补税款 102.84 亿元。对存在税收征管漏洞问题，税务总局初步构建起增值税“风险提示+申报比+快反机制+异常处理”的立体化风险防控体系，深入开展“双打”（打击骗取出口退税和虚开增值税专用发票）专项行动。

3. 关于涉众金融违法行为问题。人民银行、中国银保监会、公安部等多次开展针对地下钱庄、非法集资等涉众金融违法行为的专项行动；推进防范和处置非法集资条例制定工作，加快建设非法金融活动风险防控平台；稳妥有序处置网络借贷机构，以“三降”（平台数量、借贷余额、借款人数）为抓手，以退出为主要方向，压实股东、平台责任，推动大多数机构良性退出，支持

平稳转型。

4. 关于基层腐败损害群众切身利益问题。人力资源社会保障部积极促进跨部门跨系统数据共享，实施数据稽核，变“人工审”为“事前防、事中控、事后查”，持续推动社保经办系统稽核风险控制工作转型升级。一些地方认真排查权力事项廉洁风险点，提高基层工作人员的法纪意识。

5. 关于环保领域仍需持续关注问题。生态环境部开展全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动，2019年清理整治21省899个县级水源地，督促建立水源地保护长效机制。自然资源部等部门针对相关领域违纪违法问题，正在研究建立健全长效机制。

(八) 审计建议落实情况。财政部等主管部门认真研究审计建议，结合深化财税体制改革等部署，积极完善相关制度机制，深化相关领域改革。

1. 关于持续深化供给侧结构性改革的建议。一是实施更大规模减税降费。已降低制造、交通运输、建筑等行业增值税税率1至3个百分点，试行增值税期末留抵税额退税制度，实施小微企业普惠性税收减免，执行降低社保费率政策。前三季度，全国累计新增减税降费1.78万亿元。二是持续深化“放管服”改革。财政部加强收费目录清单“一张网”动态管理，印发《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》(财库〔2019〕38号)。相关部门坚决查处乱收费、乱罚款、乱摊派等问题。三是提升金融服务实体经济能力。中国银保监会与税务总局、财政部等部门深化“银税互动”，开展深化民营企业和小微企业金融服务综合改革试点。人民银行会同中国银保监会将支小再贷款范围扩大至民营银行，适当提高对民营企业、小微企业不良贷款容忍度。四是加快推进制造业高质量发展和创新驱动战略

实施，国资委印发推动中央企业科技创新工作举措2019年落实方案，加强对研发投入、科技成果产出和转化等指标的考核。

2. 关于推动积极财政政策加力提效的建议。一是优化财政支出结构。中央财政增加脱贫攻坚、结构调整、生态环保、民生等方面投入；压缩一般性支出，2019年中央部门非重点、非刚性项目支出平均压减幅度达10%；督促地方盘活变现低效、闲置等政府存量资产。二是全面实施预算绩效管理。70多个部门和31省印发了贯彻全面预算绩效管理的实施意见或成立专门机构。财政部制定《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》(财预〔2019〕136号)，抓紧建设分行业、分领域绩效指标体系。三是深化部门预算编制制度改革。财政部进一步完善预算支出标准体系，硬化预算约束，减少追加调整。四是深化财税体制改革。财政部报请国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》(国发〔2019〕21号)，明确保持增值税“五五分享”比例稳定，调整增值税留抵退税分担机制，后移消费税征收环节并稳步下划地方；推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，指导省级财政部门合理划分省与市县财政事权和支出责任。

3. 关于全力打好三大攻坚战的建议。一是加强财政、金融和就业优先政策协调配合。国务院成立就业工作领导小组，进一步加强对就业工作的组织领导和统筹协调。财政部会同中国银保监会等部门加强地方政府债务资金投向监管。国资委建立重点企业债券风险动态监测机制，严格实施债券发行比例管理；中央企业积极探索创新市场化债转股模式，充分利用资本市场多渠道补充权益资本。金融监管部门制定实施金融风险攻坚战行动方案，积极推动地方提高金融监管能力。二是稳步推进脱贫攻坚。扶贫办加强贫困人

口动态管理，会同相关部门完善产业扶贫机制，落实易地搬迁后续扶持工作，建立脱贫攻坚项目库“负面清单”。三是积极推进经济发展和生态保护协同。自然资源部正在修订自然生态空间用途管制办法，对各类开发利用活动实行空间准入和规划许可。生态环境部组织实施大气、水污染治理等研究项目，优化国家生态环境科技成果转化综合服务平台功能。

4. 关于严格落实为基层减负有关要求的建议。加强部门间监督检查统筹衔接，着力减轻基层负担，并在深入剖析问题原因的基础上，坚持从体制机制制度层面完善管理、深化改革，建立健全问题整改长效机制。如科技部牵头建立科技计划项目随机抽查机制和科技领域重大违规案件联合调查处理机制；自然资源部每年只开展1项综合性督查检查考核事项；生态环境部将原有27项监督检查任务减至2项；卫生健康委制定为基层减负的19项措施；扶贫办要求每年只统一填报1次建档立卡信息数据。

三、正在整改中的问题及 后续工作安排

在做好审计查出问题立行立改的同时，有关部门单位和地方对个别问题正在持续推进整改，主要有3种情况：

（一）有的问题涉及改革中长期目标，需要结合深化改革逐步解决。如预算管理、转移支付、政府债务等涉及财政改革问题，农村改厕和污水垃圾处理设施建设利用等涉及乡村治理问题，需要随着财税体制改革、乡村振兴战略深入推进而逐步解决。

（二）有的问题错过当期整改时机，补办手续或推进项目建设需等待合适时机。如预算不细化、投资项目推进慢、保障性住房用地手续不全或住房闲置等问题，受预算调整、土地储备、补缴出让金、配套设施建设等影响耗时较长；个别生态环境治理工程受严寒天气等影响，秋冬季无法开展，工程进展较慢。

（三）有的历史遗留问题涉及面宽、情况复杂，需多方合力整改。如资产产权确认、资金结余清理等问题，需较长时间理清产权关系等，有的涉及征地、消防、水利等多个领域和部门，个别还涉及诉讼程序。

对以上问题，有关部门单位和地方对后续整改作出了安排：一是分类制定整改计划。深入分析尚未整改到位的原因，有针对性地制定整改计划和措施，并严肃追责问责。二是进一步加强整改协同。对需多部门共同推进整改的问题，由主管部门牵头建立协作机制，明确各自权责，加强统筹协调，合力推动整改。三是进一步推进深化改革和完善制度。认真贯彻落实党的十九届四中全会精神，加快构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。审计署将持续对后续整改情况进行跟踪检查。

我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，自觉接受全国人大的指导和监督，依法履行审计监督职责，进一步推动完善审计查出问题的整改工作，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出应有贡献！

国务院关于加强社会保障体系建设 助力打好精准脱贫攻坚战推进社会 救助工作情况的报告

——2019年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

民政部部长 李纪恒

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告加强社会保障体系建设助力打好精准脱贫攻坚战推进社会救助工作情况，请审议。

社会救助事关困难群众基本生活和衣食冷暖，关系民生、连着民心，是一项兜底线、救急难、保民生、促公平的基础性制度安排，是我们党全心全意为人民服务根本宗旨和社会主义制度根本性质的集中体现。党中央、国务院高度重视社会救助工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，要求统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度，集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活；今年3月专门作出重要批示，要求各级民政部门要加强党的建设，坚持改革创新，聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切，更好履行基本民生保障等职责。李克强总理在今年的《政府工作报告》中指出，要适当提高城乡低保、专项救助等标准，加强困境儿童保障；加大城镇困难职工脱困力度；提升残疾预防和康复服务水平；要尽力为群众救急解困、雪中送炭，基本民生的底线要坚决兜牢。王勇国务委员等国务院领导同志也多次对社会救助工作作出相关部署。各地区、各有关部

门认真贯彻党中央、国务院决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，扎实推进社会救助各项工作，注重协同配合，强化责任落实，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网。

一、工作进展和主要成效

党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，民政部会同有关部门坚持以人民为中心的发展思想，推动社会救助工作进入发展快车道，政策措施密集出台，制度体系日益完善，工作机制不断健全，财政投入逐年加大，救助水平持续提升。坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，充分发挥农村低保在实现“两不愁”中的兜底保障作用，助力打赢脱贫攻坚战。推进社会救助制度城乡统筹发展，逐步缩小城乡差距，切实保障好困难群众基本生活，取得了显著成效。

（一）社会救助制度体系基本确立。2014年2月国务院颁布《社会救助暂行办法》，确立了以最低生活保障、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项救助制度为主体，社会力量参与为补充的制度框架，基本覆盖各类困难群众。全国所有省份都出台了实施办法，有关部门

也出台一系列配套政策，救助制度体系基本确立。一是进一步完善最低生活保障制度。规范对象认定、标准制定、审核审批、资金发放、动态管理等工作，将生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人按照单人户纳入低保，做到保障对象有进有出、补助水平有升有降。二是全面建立临时救助制度。明确国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境的家庭或个人给予应急性、过渡性救助，有效缓解了城乡困难群众遇到的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。三是进一步健全特困人员救助供养制度。针对城乡“三无”人员待遇不平衡等问题，将城市“三无”人员救助与农村“五保”供养统一为特困人员救助供养，明确认定条件、供养内容和供养标准，实现制度转型升级。四是完善受灾人员救助制度。改革防灾减灾救灾和应急管理体制机制，制定自然灾害救助应急预案，规范灾情统计、损失评估、救灾捐赠等工作，为做好受灾人员救助提供有力政策保证。五是完善医疗救助制度。全面开展重特大疾病医疗救助工作，规范疾病应急救助，切实减轻困难群众医疗负担。六是完善教育救助制度。采取减免相关费用、发放助学金、安排勤工助学岗位等方式保障教育救助对象基本学习生活需求，规范家庭经济困难学生认定工作。七是完善住房救助制度。采取配租公租房、发放租赁补贴、农村危房改造等方式，稳步推进住房救助，保障困难群众基本住房需求。八是完善就业救助制度。优化提升公共就业服务成效，落实税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴等政策，及时帮扶最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员实现就业。九是健全社会力量参与制度。完善企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策，鼓励引导慈善组织等社会力量通过捐款捐物、设立帮扶项

目、创办服务机构、提供志愿服务等方式参与社会救助，为困难群众提供多方面救助帮扶。

(二) 工作机制逐步建立健全。立足于统筹社会救助资源，推进相关部门救助职能协同配合、高效联动，进一步建立健全社会救助工作机制，有效发挥各项救助制度整体合力，更好保障困难群众基本生活。一是建立健全社会救助部门协调机制。中央层面建立由民政部牵头、26个部门参加的全国社会救助部际联席会议制度；部署并推动全国各县（市、区）全部建立由政府负责人牵头、民政部门负责、有关部门和单位参加的困难群众基本生活保障工作协调机制，定期研究解决本地区各类困难群众基本生活保障问题。二是普遍建立乡镇（街道）层面社会救助“一门受理、协同办理”机制和主动发现机制。确保困难群众“求助有门、受助及时”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，最大限度防止冲击社会道德和心理底线事件发生。三是部署建立社会救助家庭经济状况核对机制。加强部门间信息比对共享，经社会救助家庭成员授权，通过户籍管理、税务、社会保险、不动产登记、工商登记、住房公积金管理、车船管理等单位和银行、保险、证券等金融机构，查询、核对其家庭经济状况，有效提高社会救助对象认定精准度，最大程度避免“漏保”、“错保”等情况发生。五年来，全国年均开展各类核对1.1亿人次，不实申报检出率为8%左右，为国家节省了大量财政资金。四是建立并逐步完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。当食品等基本生活类物价突发性上涨时，及时启动联动机制，为困难群众发放价格临时补贴，减小物价突发性上涨对困难群众基本生活的影响。今年1—9月，各地民政部门累计为社会救助对象发放价格临时补贴资金29亿元，惠及困难群众1.26亿人次。

(三) 基层经办服务能力建设不断增强。围

绕打通民生保障“最后一公里”，确保各项惠民救助政策真正落到实处，注重加强基层经办服务能力建设，有效提升社会救助服务质量和效率。一是强化各级责任。要求省级人民政府统筹研究制定按照社会救助对象数量、人员结构等因素为基层配备相应工作人员的具体办法和措施。明确在基层社会救助经办服务中村（居）民委员会的协助责任、乡镇（街道）的审核责任和县级民政等有关部门的审批责任。二是提高救助时效性。采取“先行救助”、在乡镇（街道）建立备用金制度等措施，不断提升临时救助在救急解难方面的及时性、有效性。同时，采取多种形式加强社会救助政策宣传，注重发挥微博、微信等新媒体优势，确保困难群众及时、准确知晓救助政策规定。三是加强社会救助信息化建设。通过强化部门间信息比对共享，逐步减少需群众提供的相关证明材料。推动经办服务向移动端延伸，部分地区已经实现救助事项“掌上办”、“指尖办”，为困难群众提供方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务。四是推进社会救助领域“放管服”改革。进一步简化申请、审核、评议、公示等环节，鼓励有条件的地方将低保、特困等社会救助审批权下放到乡镇（街道），不断优化服务流程、提升服务质量。积极推行政府购买社会救助服务，将市场机制引入社会救助服务供给，着力构建公开、公平、高效的救助服务供给体系。

（四）监督管理进一步规范。加强和规范社会救助监管，健全“双随机、一公开”监督机制，严肃查处违法违规行为，提升社会救助规范管理水平，确保社会救助制度政策有效实施。财政部会同有关部门制定社会救助资金管理办法，加强资金监管，强化审计监督、财政监督，对发现的挤占、挪用、截留和滞留资金等违规问题，及时纠正并依法依规追究相关人员责任。全面实施社会救助经办人员及村（居）委会工作人员近

亲属享受低保备案制度。结合扶贫领域作风问题专项治理，部署开展农村低保腐败和作风问题专项治理等工作，坚决整治“人情保”、“关系保”等问题，为更好发挥社会救助兜底保障作用提供坚实保障。民政部及省、市、县四级民政部门全部开通社会救助投诉举报电话，建立上下联通的群众投诉举报快速响应处置机制。今年1—9月，各级民政部门共收集问题线索29855条，其中查证属实并向同级纪检监察机关移交1319件，涉及干部705人。

（五）脱贫攻坚兜底保障持续强化。在打赢脱贫攻坚战过程中，总有一部分人员由于不具备劳动能力甚至生活能力，无法通过开发式扶贫政策实现脱贫，将其纳入低保等社会救助范围，是打赢脱贫攻坚战的重要保障任务。民政部、财政部、扶贫办等部门从政策、标准、对象、管理等方面加强农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接，助力解决贫困群众吃穿“两不愁”。民政部会同有关部门调整完善农村低保政策，明确对未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养且无法单独户的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的贫困人口，参照单人户纳入低保，加大兜底保障力度。进一步加强和改进临时救助制度，着力发挥临时救助在强化“两不愁”兜底保障、助力解决“三保障”问题、防范脱贫群众返贫等方面的作用，形成保障合力。指导督促各地按照国家扶贫标准综合确定农村低保的最低指导标准。从2017年底开始，全国所有县（市、区）的农村低保标准均动态达到或超过国家扶贫标准。截至今年6月底，22个脱贫攻坚任务重的省份农村低保平均标准达到4473元，所有深度贫困县平均标准达到3979元，“三区三州”所辖县平均标准达到3862元；全国共有1749万建档立卡贫困人口纳入低保或特困人员救助供养范围（已脱贫1168万人、未脱贫581

万人)，其中 63.5% 为老年人、未成年人或重病、重残人员。

（六）立法工作有序推进。国务院高度重视社会救助立法工作，2014 年 2 月颁布的《社会救助暂行办法》是我国第一部社会救助方面的行政法规。去年以来，全国社会救助部际联席会议部署开展《社会救助暂行办法》施行情况评估，民政部会同有关部门围绕社会救助政策执行情况、实施效果和社会影响等开展联合调研，总结梳理社会救助实践中存在的突出困难和问题，进一步明确需要通过法律予以规范的事项。民政部会同有关部门部署社会救助综合改革试点，开展社会救助基层创新实践等活动，为社会救助立法提供实践支撑。同时，民政部注意收集整理社会救助相关领域法规政策，听取专家学者意见建议，借鉴参考国外成熟立法经验，聚焦现实需求和立法要求，开展立法专题研究，并配合全国人大开展立法调研，积极推进社会救助法起草工作。

（七）社会救助制度优势日益彰显。社会救助制度体系的建立实施，为数千万城乡困难群众提供了基本生活保障，温饱问题得到制度性解决，困难群众真切感受到党和政府的温暖，充分体现了社会主义制度的优越性。为进一步做好社会救助工作，国务院要求各级财政在一般性转移支付中，都要把保障困难群众基本生活放在优先位置，确保政府投入只增不减。中央财政建立困难群众救助专项补助资金，统筹用于最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、孤儿基本生活保障、生活无着流浪乞讨人员救助等工作，2016 年—2019 年，共安排补助资金 5618 亿元。同时，中央财政也加大了医疗救助、农村危房改造、受灾人员救助等专项救助资金支持力度，地方财政相应增加社会救助资金投入。

社会救助制度政策的健全完善，财政投入的

持续增加，有力保障了困难群众基本生活，进一步提升了社会救助兜底保障水平。最低生活保障方面，截至今年 9 月底，全国共有城乡低保对象 4283 万人，城市低保平均标准 617 元/人·月，较 2013 年增长 65%；农村低保平均标准 5247 元/人·年，较 2013 年增长 116%。城乡低保标准差距逐步缩小，由 2013 年的 1.8:1 缩小到现在的 1.4:1。今年 1—9 月，累计支出资金 1164.7 亿元。特困人员救助供养方面，截至今年 9 月底，全国共有 471 万城乡特困人员纳入供养范围，城市特困人员基本生活平均标准为 9675 元/年，农村为 7296 元/年，分别较 2017 年增长 16.7% 和 15.4%；照料护理标准依据生活自理能力和服务需求分档确定。今年 1—9 月，累计支出资金 270.6 亿元。受灾人员救助方面，大幅提高了灾害应急救助、过渡期生活救助等救助项目中央财政补助标准。2018 年以来，针对青海、江西、广东等地自然灾害，启动国家救灾应急响应 35 次，安排下拨中央自然灾害救灾资金 98.96 亿元。医疗救助方面，截至今年 9 月底，全国共实施医疗救助 1.23 亿人次，支出资金 363.2 亿元，次均住院和门诊救助水平分别达到 1117 元和 82 元。今年 1—6 月，全国累计对 2.8 万人实施疾病应急救助，向医疗机构拨付急救费用 1.5 亿元。教育救助方面，2019 年，下达义务教育家庭经济困难学生生活费补助 94.3 亿元，可用于扩大家庭经济困难学生生活补助覆盖面；下达支持学前教育发展基金 168.5 亿元，可用于持续实施学前幼儿资助政策；下达高等教育奖助学金 235.7 亿元，可用于调整高职院校奖助学金政策。住房救助方面，持续推进农村危房改造，提高补助标准，党的十八大以来，中央财政累计投入 1891 亿元补助资金，支持 1794 万户贫困家庭改造危房，帮助 5700 多万贫困群众住上安全住房。同时，全国累计为 300 多万户城镇

住房救助对象提供公租房保障，有效改善城镇困难群众住房条件。就业救助方面，今年1—9月，共帮助133万就业困难人员实现就业，消除零就业家庭3.4万户，实现零就业家庭动态清零。临时救助方面，今年1—9月，全国共实施临时救助478.8万人次，累计支出救助资金68.0亿元，平均救助水平1420元/人次，救助水平较2016年提高31.8%。社会力量参与方面，截至2018年底，全国共有经常性社会捐赠工作站、点和慈善超市1.2万个。2018年，全国社会组织捐赠收入达919.7亿元，全年共有1072万人次在民政领域提供2388.7万小时的志愿服务。

二、面临的主要困难和问题

尽管近年来我国社会救助事业发展较快，在强化兜底保障、促进社会和谐稳定、助力精准脱贫攻坚等方面发挥了重要作用，但对照党的十九大和十九届二中、三中、四中全会的新要求，对照新时代民生保障制度建设的形势与任务，对照困难群众的新期待，发展不平衡不充分的问题仍较突出。

一是社会救助政策还需进一步统筹。各项社会救助政策还没有完全做到有机耦合、系统集成，导致救助资源分配不均衡，重复救助和救助盲区并存。低保对象家庭收入核查涉及金融、工商、车辆、税务、住房等多个方面，但由于数据共享不到位，相关法律法规衔接不够顺畅，造成核查困难，影响了救助对象认定的精准度。区域不平衡、城乡不平衡问题依然存在，跨地区流动人口缺乏稳定的救助政策支持。当前社会救助主要以物质救助为主，方式较为单一，服务类救助发展滞后，难以满足困难群众多样化救助需求。

二是社会救助兜底保障还不够充分。我国城乡困难群众基本生活保障水平保持平稳增长，但与新时代困难群众对美好生活需求相比，社会救

助资源供给存在一定缺口。低保等社会救助政策瞄准的主要是绝对贫困人口，低收入家庭、支出型贫困家庭还没有纳入救助范围。受经济社会发展水平限制，目前社会救助水平相对较低，需要进一步加大投入，促进社会参与，提高救助质量，增强兜底能力。

三是基层社会救助经办服务能力还有差距。受制度、财力等多种因素影响，一些地方救助机构不健全、人员配备不足、工作经费缺乏，基层经办服务能力弱，与当前情况复杂、需求多样、任务繁重的社会救助现实状况不相匹配，“最后一公里”问题尚未从根本上得到解决。一些地方政策落实不到位，没有及时发现困难群众救助需求，导致救助不够及时迅速。一些地方管理服务不规范，“人情保”、“关系保”以及隐瞒收入、骗取救助等问题没有完全杜绝。

三、推进社会救助发展的思路 and 措施

党的十九大明确提出要“统筹城乡社会救助体系”、“完善最低生活保障制度”。党的十九届四中全会要求坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要；要求注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活；要求坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。这是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业发展全局，对社会救助等民生保障工作作出的重大部署，是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重要任务。下一步，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心的发展思想，按照兜底线、保基本、救急难、促发展、可持续

的总体思路，以统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力为重点，完善法规制度，健全体制机制，强化政策落实，不断增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。重点做好以下工作：

（一）为打赢脱贫攻坚战做好兜底保障。深入贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和中央脱贫攻坚决策部署，扎实做好脱贫攻坚收官阶段各项工作，确保高质量完成目标任务。加强农村低保兜底保障能力，将建档立卡贫困户中的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的人员，全部纳入低保范围，及时将符合条件的返贫人口纳入临时救助范围，切实巩固“两不愁”成果质量。瞄准突出问题和重点任务开展更具针对性的教育救助、医疗救助、住房救助、受灾人员救助和就业救助，加快补齐短板弱项，攻克“三保障”薄弱环节。聚焦深度贫困地区，加大支持力度，集中力量攻克深度贫困堡垒。坚持社会动员，鼓励多方力量参与，激发社会活力。建立健全稳定脱贫长效机制，把解决短期脱贫与实现稳定脱贫有机结合起来，坚持分类救助，实施精准帮扶，防止边脱贫边返贫现象发生。

（二）推进社会救助综合改革。研究制定社会救助综合改革方案，加强社会救助制度顶层设计。聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切，加快构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局。以基本生活救助、专项救助和急难救助为主体，社会力量参与为补充，建立健全分层分类的梯度救助制度体系。对低收入家庭和刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的支出型贫困家庭，根据实际需要给予相应的医疗、住房、教育、就业等专项救助或其他必要的救助措施。建立健全社会救助标准动态调整机制，根据居民人均消费支出或人均可支配收入等因素测算标准，进一步缩小城乡差

距。创新社会救助方式，积极发展服务类社会救助，探索形成“物质+服务”的救助方式。加强急难社会救助，强化兜底保障功能。

（三）加强社会救助资源统筹。健全社会救助部门协调联动机制，统一困难群众认定标准，完善救助对象认定办法，推进基本生活救助、专项社会救助和急难临时救助等各项社会救助政策系统集成，进一步平衡社会救助资源供给，形成社会救助整体效应。完善县级困难群众基本生活保障工作协调机制，统筹各部门救助资源，综合解决社会救助急难个案。加强社会救助家庭经济状况核对机制建设，充分发挥各级核对机构作用，加快建立核对信息平台，推进基于全国数据库“总对总”的信息查询核对，形成全国“一盘棋”，夯实精准救助基础。继续加大社会救助财政投入。推进最低生活保障、特困人员救助供养等各类社会救助制度城乡统筹发展，加快实现城乡社会救助服务均等化。加大中西部地区政策倾斜力度。加强慈善救助与政府救助有效衔接，建立良性互补机制，更大范围凝聚社会帮扶资源。

（四）深化社会救助领域“放管服”改革。建立完善主动发现机制，逐步建设全国统一的社会救助服务热线，鼓励人民群众通过救助热线等方式及时向社会救助部门寻求帮助、提供线索。进一步深化社会救助“一门受理、协同办理”机制，规范完善转办、督办制度，及时办理或跟踪、反馈办理结果，确保困难群众求助有门、受助及时。指导有条件的地方将低保、特困等社会救助审批权限下放至乡镇（街道），大力推行“互联网+社会救助”，加快实现经办服务转型升级。依托国家数据共享交换平台体系，建立社会救助资源库，为相关部门、单位和社会力量开展救助帮扶提供支持。取消可以通过国家或地方政务服务平台查询的相关证明材料，全面推进社会救助事项线上“只上一张网”、线下“只进一扇

门”和“最多跑一次”改革。

（五）强化社会救助监督管理。坚持底线思维，落实全面从严治党责任要求，坚决查处落实党中央、国务院决策部署不坚决、不到位、弄虚作假等问题，进一步规范社会救助管理服务，确保社会救助政策落到实处。继续强化社会救助资金监管，严肃查处违法违规行为。畅通投诉举报渠道，建立社会救助相关部门与纪检监察机构问题线索联合督查督办机制，切实做到社会救助对象准确、措施有力、资金安全、廉洁高效。加大社会救助领域违规违法案件通报曝光力度，发挥警示震慑作用。加强社会救助信用体系建设，注重相关职能部门联动，依法依规对有骗取救助行为等的失信人员进行惩戒，对意欲骗取救助者形成有效震慑。

（六）加快社会救助立法进程。全国人大常委会高度重视社会救助立法工作，已经将社会救助法列为一类立法项目，并明确社会建设委员会负责联系起草工作。有关部门将在前期工作基础

上，进一步研究法律框架、救助内容、救助标准、对象认定、工作机制、财政保障等重点问题，充分听取各方面意见，聚焦法律的针对性、有效性、系统性、科学性，抓紧起草法律草案，并按程序提请审议，切实为健全社会救助体系、推进城乡统筹发展、兜底保障脱贫攻坚、衔接乡村振兴战略等提供有力法律支撑。

长期以来，全国人大常委会高度重视社会救助工作，多次组织专题调研、听取汇报，强化社会救助工作法治保障。此次全国人大常委会专门听取社会救助工作情况汇报，充分体现了对民生兜底保障的重视、关心和支持。恳请继续关注支持社会救助事业发展，组织相关调研和督促检查，多提宝贵意见建议。我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，自觉接受全国人大的监督指导，切实加强和改进社会救助工作，更好保障和改善民生，为打赢脱贫攻坚战、决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出积极贡献！

国务院关于减税降费工作情况的报告

——2019年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告2019年减税降费工作情况，请审议。

一、2019年减税降费 各项政策措施实施情况

实施更大规模减税降费是党中央、国务院作出的重大决策部署。习近平总书记强调，宏观政策要强化逆周期调节，积极的财政政策要加力提效，减税降费政策措施要落地生根，让企业轻装上阵。李克强总理指出，减税降费直击当前市场主体的痛点和难点，是既公平又有效率的政策。按照党中央、国务院决策部署，今年出台了有史以来力度最大、规模空前的减税降费政策。

（一）认真研究谋划，确保减税降费政策及时出台。

今年《政府工作报告》明确要求，全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元。小微企业普惠性减税、个人所得税专项附加扣除政策于1月1日起实施；深化增值税改革措施于4月1日起实施；降低社会保险费率于5月1日起实施；清理规范行政事业性收费和政府性基金措施于7月1日起实施。

一是深化增值税改革。按照国务院常务会议部署，明确将制造业等行业16%的增值税税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业10%的增值税税率降至9%，相应调整部分货物服务

出口退税率、购进农产品适用的扣除率等；进一步扩大进项税抵扣范围，将旅客运输服务纳入抵扣，并将纳税人取得不动产支付的进项税由分两年抵扣改为一次性全额抵扣；对主营业务为邮政、电信、现代服务和生活性服务业的纳税人，按进项税额加计10%抵减应纳税额（10月1日起又进一步将生活性服务业加计抵减比例提高到15%）。

二是实施小微企业普惠性减税。按照国务院常务会议部署，推出一批新的小微企业普惠性减税措施。对小规模纳税人，将增值税起征点由月销售额3万元提高到10万元；大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准，并加大所得税优惠力度；由省、自治区、直辖市人民政府根据本地区实际情况，对增值税小规模纳税人在50%的税额幅度内减征“六税两费”（即资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花税、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加）；扩展投资初创科技型企业享受优惠政策的范围。

三是实施个人所得税专项附加扣除。2018年8月31日，第十三届全国人大常委会第五次会议通过了新修改的《中华人民共和国个人所得税法》，新个人所得税法第六条对子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等6项专项附加扣除政策作出明确规定。在此基础上，国务院印发《个人所得税专项

附加扣除暂行办法》，自今年1月1日起正式实施6项专项附加扣除政策。

四是降低社会保险费率。经国务院常务会议审议通过，国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》（国办发〔2019〕13号），明确降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团（以下统称省）养老保险单位缴费比例高于16%的，可降至16%；继续阶段性降低失业保险、工伤保险费率；调整社会保险缴费基数政策，各省以全口径城镇单位就业人员平均工资核定社会保险个人缴费基数上下限，个体工商户和灵活就业人员可以在本省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%至300%之间自愿选择缴费基数。

五是清理规范行政事业性收费和政府性基金。按照国务院常务会议部署，出台了进一步清理规范行政事业性收费和政府性基金的政策措施，明确减免不动产登记费，减征文化事业建设费，扩大减缴专利申请费、年费等的范围；降低因私普通护照等出入境证照、部分商标注册及电力、车联网等占用无线电频率收费标准；将国家重大水利工程建设基金和航空公司民航发展基金征收标准降低一半；对产教融合试点企业兴办职业教育符合条件的投资，按投资额30%抵免当年应缴教育费附加和地方教育附加。

此外，国家发展改革委、民政部、工业和信息化部、交通运输部、市场监管总局、中国银保监会等部门还制定了降低企业用能、物流、电信等费用的措施，进一步降低一般工商业电价和电信资费，推动降低公路、铁路、港口收费，清理规范银行及中介服务收费，切实减轻企业和社会负担。

（二）精心组织实施，确保减税降费政策落地生根。

一是加强组织领导，完善工作机制。财政

部、税务总局、人力资源社会保障部等部门成立减税降费工作专班，统筹协调减税降费各项工作，围绕方案制定、舆论宣传、监督检查、预算保障、综合协调等方面，细化分解工作任务，明确时间表和路线图，严格对标对表，确保各项工作扎实推进。指导督促各省、自治区、直辖市结合本地区实际，加强减税降费组织领导和工作力量，建立健全工作机制，压实工作责任，形成工作合力。

二是深入开展调研，加强政策评估。各地区各有关部门积极开展减税降费调研，了解政策实施情况，听取企业和群众对减税降费政策落实情况的评价和意见建议，及时跟踪评估，强化政策效应分析，针对政策落地过程中出现的新情况、新问题，深入分析成因，及时研究解决。深入开展减税降费统计核算分析，打造“硬账单、铁账本”。

三是加强政策解读，确保宣传效果。各地区各有关部门通过新闻发布会、政务网站、微信微博、移动客户端、纳税服务热线等多种形式、多个平台，开展多渠道、广覆盖的减税降费宣传解读。主动阐释政策、做好数据解读，及时回应社会关切，积极营造良好舆论环境。组织多轮减税降费政策专项辅导和培训，帮助纳税人和缴费人用足用好减税降费政策，增强纳税人和缴费人的获得感。

四是优化纳税服务，简便办税程序。按照深化“放管服”改革的要求，税务机关及时出台便民办税缴费新举措，针对小微企业普惠性减税、深化增值税改革、降低社会保险费率等政策，分门别类出台具体办税服务措施。取消60项涉税证明，健全完善电子税务局业务功能，让纳税人和缴费人“多跑网路、少跑马路”。

五是加强监督检查，保障落地见效。各地区各有关部门聚焦减税降费政策实施效果，持续加

强监督检查，严肃查处不作为、慢作为、乱作为等问题，坚决打通“中梗阻”“最后一公里”，对搞变通、打折扣或变换花样乱收费抵消减税降费效果的，发现一起查处一起，决不姑息，确保企业切实享受到减税降费的政策红利。

（三）加强财政收支预算管理，支持落实减税降费政策。

一是加大对地方转移支付力度。为支持地方财政平稳运行，今年中央财政安排对地方转移支付 7.54 万亿元，比上年增长 9%，力度是近年来最大的。同时，在分配均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金时，向基层财政困难地区和受减税降费影响较大的地区倾斜，增强这些地区的财政保障能力。同时，落实省级政府主体责任，切实兜牢基层“三保”（保工资、保运转、保民生）底线。

二是指导地方多渠道筹集资金弥补减收。在中央加大对地方转移支付力度的同时，指导地方财政部门结合本地实际，研究统筹采取调入预算稳定调节基金、提高国有资本经营预算调入一般公共预算比例、盘活存量资金和国有资源资产等方式筹集资金，缓解实施减税降费对财政减收的影响，努力实现预算收支平衡。

三是督促地方压减一般性支出。要求各地区牢固树立过紧日子思想，在严格落实《政府工作报告》明确的压减一般性支出 5% 要求的基础上，进一步加大压减力度，力争达到 10% 以上，节省下来的资金优先安排用于落实“三保”支出、支持打好三大攻坚战等重点领域。同时，硬化预算执行约束，从严控制预算调剂追加。

四是研究实施中央与地方收入划分改革推进方案。国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》（国发〔2019〕21 号），明确保持增值税“五五分享”比例稳定，进一步稳定了地方预期；调整完善增

值税留抵退税分担机制，使分担机制更加公平合理；后移消费税征收环节并稳步下划地方，增强地方财政保障能力。

五是加大企业职工基本养老保险基金中央调剂和补助力度。为均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担，2019 年进一步加大了中央调剂力度，将基金调剂比例提高到 3.5%，全年基金调剂规模达 6300 多亿元，22 个中西部地区和老工业基地省份受益 1500 多亿元。同时，加大企业职工基本养老保险基金补助力度，今年中央财政预算安排补助资金 5285 亿元，同比增长 9.4%。

二、减税降费取得的主要成效

按照党中央、国务院决策部署，在各有关方面的共同努力下，目前各项减税降费措施落实有力，效果正在逐步显现。

（一）有效降低企业成本负担。1—10 月，全国实现减税降费 19688.94 亿元，其中减税 16473.26 亿元，降低社会保险费 3215.68 亿元。全年减税降费数额将超过 2 万亿元，占 GDP 的比重超过 2%，明显高于世界其他国家。深化增值税改革后，增值税高档税率由 16% 下降至 13%，在 G20 国家中处于中等偏下水平，低于一些发达国家和新兴市场国家。

（二）初步实现“三个确保”要求。4 月 1 日深化增值税改革政策实施以来，牢牢把握“三个确保”的要求。一是确保制造业等主要行业税负明显降低。4—10 月，制造业及批发业增值税减税 4598.83 亿元，减税幅度 25.7%。二是确保建筑业和交通运输业等行业税负有所降低。4—10 月，建筑业减税 188.19 亿元，减税幅度 6.2%；交通运输业减税 35.63 亿元，减税幅度 7.5%。三是确保其他行业税负只减不增。4—10 月，现代服务业、生活服务业分别减税 321.96

亿元、134.9 亿元，减税幅度分别为 12.3%、6.6%，随着 10 月 1 日生活服务业加计抵减比例进一步由 10% 提高至 15% 等政策实施，生活服务业减税规模继续增加。

（三）重点支持民营和小微企业。坚持普惠性减税与结构性减税并举，重点聚焦减轻小微企业税负。1 月 1 日实施小微企业普惠性减税政策以来，截至 10 月末小微企业减税 1860.89 亿元，放宽标准后实际享受到企业所得税减免的纳税人达到 468.92 万户，享受增值税免税的小规模纳税人新增 402.64 万户。民营企业是减税政策的主要受益者，1—10 月，民营企业各项政策合计减税 10511.84 亿元，占全部减税数额的比例达到 63.8%。

（四）有力促进企业加大研发投入。加快落实研发费用按 75% 比例税前加计扣除的政策，减税 877.96 亿元，加上落实其他各项减税降费政策，促进企业将减少的成本用于研发、技改等再投资。1—10 月，在投资整体下行的形势下，高技术产业投资同比增长 14.2%，增速比前三季度加快 1.2 个百分点，高于全部投资 9 个百分点。

（五）明显增加居民收入和消费能力。1—10 月，实施个人所得税专项附加扣除政策减税 521.94 亿元，加上去年 10 月 1 日提高个人所得税基本减除费用标准和优化税率结构翘尾因素，合计减税 4480.84 亿元；个人所得税纳税人人均减税 1786 元，直接增加了居民收入，提升了消费能力。

从目前各方面反映的情况看，减税降费实施效果良好，广大企业和社会公众的获得感和满意度高，普遍反映今年实施的减税降费政策力度超出预期，是最直接、最有效、最公平的惠企措施。据财税部门测算，减税降费拉动当年 GDP 增长 0.8 个百分点，拉动固定资产投资增长 0.5 个百分点，拉动社会消费品零售总额增长 1.1 个

百分点。当前经济运行处于合理区间，延续了总体平稳、稳中有进的发展态势，减税降费政策发挥了重要作用。

在肯定减税降费成效的同时，也要看到政策实施过程中仍面临一些困难和问题。一是财政收入压力较大。1—10 月，由于减税降费力度超出预期，全国一般公共预算收入增长 3.8%，其中税收收入仅增长 0.4%。中央和地方财政收入压力较大，完成全年收入预算面临困难。此外，一些省份社会保险基金收支平衡压力也在增大，当期收支出现赤字。二是少部分企业减负不明显。从增值税改革实施情况看，目前所有行业税负都有所下降，但减税降费红利传导机制不畅，个别处在产业链“夹心层”的企业享受政策红利相对有限。少数企业由于购销两端税率降幅不一致、自身管理不完善等原因，出现一时少量增税情况。三是涉企乱收费、乱罚款、乱摊派问题不容忽视。一些企业反映，行业协会、红顶中介乱收费问题仍然存在。在财政收入减收较大的情况下，个别地方非税收入特别是罚没收入增加较多，需要防止其中存在乱罚款乱摊派行为。

三、下一步减税降费工作考虑

针对减税降费工作中存在的困难和问题，财税部门将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央经济工作会议精神，坚持问题导向，在确保财政运行可持续的基础上，继续落实落细各项减税降费政策，推动减税降费政策持续发挥效应。

（一）坚决落实落细减税降费政策。不折不扣把党中央、国务院减税降费部署落实到位，确保企业和人民群众有实实在在的获得感。牢牢把握“三个确保”的要求，加强部门协调配合，加大对地方指导和督促力度，继续密切关注各行业

税负变化，跟踪做好效果监测和分析研判，组织开展政策实施效果总结评估。进一步加大宣传和政策解读力度，提高纳税人和缴费人政策知晓度，帮助企业用足用好政策。督促地方政府坚决清理规范涉企收费，严肃查处政策不落实、增加企业负担、损害群众利益等问题，确保各项措施落实到位。

（二）切实加强财政预算管理。继续密切关注各级预算执行情况，指导督促各地开源节流支持减税降费。加强财政收入预算管理，认真研判财政收入形势，深入分析减税降费政策的减收影响，有条件的地方依法依规有序组织国有金融机构和国有企业上缴利润，加大国有资源资产盘活力度。从目前来看，预计今年地方财政收入可能会出现较大短收；中央财政收入可基本完成预算，如果有少量短收，所带来的支出变化，将通过节省非急需支出等方式实现平衡。

（三）调整优化财政支出结构。牢固树立过

紧日子的思想，严格压减一般性支出。落实省级政府主体责任，加大财力下沉力度，抓好基层“三保”工作，重点帮扶“三保”困难和减税降费影响大的地区。落实实施更大规模减税降费后中央与地方收入划分改革推进方案，确保调整完善增值税留抵退税分担机制落实到位，切实减轻部分地区特别是基层财政压力。

实施减税降费是深化供给侧结构性改革的重要举措，对减轻企业负担、激发微观主体活力、促进经济增长具有重要作用。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照全国人大常委会的审议意见，扎实做好减税降费各项工作，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

国务院关于财政生态环保资金 分配和使用情况的报告

——2019年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告财政生态环保资金分配和使用情况，请审议。

一、近年来财政生态环保资金 投入和使用的基本情况

党中央、国务院高度重视生态环境保护工作。习近平总书记强调，生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题；生态环境保护该花的钱必须花，该投的钱决不能省，要坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配。李克强总理指出，绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策，要加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展。按照党中央、国务院决策部署，各级财政部门坚持以习近平生态文明思想为指导，在财政收支矛盾突出的形势下，着力优化支出结构，在压缩一般性支出的同时，坚持把生态环保投入放在重要位置优先保障，为打好污染防治攻坚战提供有力支撑。

2016—2018年，全国财政生态环保相关支出规模累计安排24510亿元，年均增长14.8%，增幅高于同期财政支出增幅6.4个百分点，占财政支出的比例由3.7%提高到4.2%。其中，中央财政生态环保相关支出累计安排10764亿元，

发挥了重要作用。2019年，在财政收支矛盾突出的形势下，各级财政继续加大对生态环保的支持力度。在支出总量增加的同时，着力优化支出结构，资金投入聚焦标志性重大战役，切实解决人民群众最关心的突出环境问题。

（一）支持打赢蓝天保卫战。

2016—2018年，中央财政安排大气污染防治资金474亿元，扩大北方地区冬季清洁取暖试点城市范围，支持京津冀及周边、长三角地区、汾渭平原等区域围绕打赢蓝天保卫战开展工业污染深度治理、移动源污染防治等重点任务，减少大气污染排放，改善环境空气质量；安排工业企业结构调整专项资金579亿元，推动重点行业结构调整，支持钢铁、煤炭去产能，减少资源消耗和污染排放；安排节能减排专项资金1024亿元，用于重点支持推广应用新能源汽车，构建包括购置补贴、充电基础设施建设奖励、新能源公交车运营补助等在内的支持政策体系。

在财政资金的支持下，城市空气质量不断改善。2018年，全国338个地级及以上城市空气质量优良天数比例为79.3%，同比上升1.3个百分点；PM_{2.5}浓度同比下降9.3%，“十三五”以来累计下降22%；二氧化硫浓度同比下降22.2%，二氧化氮浓度同比下降6.5%，一氧化碳浓度同比下降11.8%；发生重度污染1899天

次，同比减少 412 天次，重污染天气过程的峰值浓度、污染强度、持续时间和影响范围均明显降低。

（二）深入实施水污染防治行动计划。

2016—2018 年，中央财政安排水污染防治资金 396 亿元，支持全国开展重点流域水污染防治、良好水体生态环境保护、饮用水水源地生态环境保护、地下水环境保护及污染修复等水污染防治工作，资金向南水北调工程水源区、长江流域、黄河流域等重点地区、流域倾斜；安排海岛及海域保护专项资金 67 亿元，推动实施蓝色海湾整治行动和渤海生态环境保护修复工作，对改善近岸海水水质、促进渤海生态保护修复发挥了积极作用。2018 年，安排城市管网及污水处理补助资金 50 亿元，支持中西部地区城镇污水处理提质增效，尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理，同时启动城市黑臭水体治理示范工作，拟分 3 批支持 60 个左右治理任务较重的城市开展城市黑臭水体治理，带动实现地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达到 90% 以上的目标。

在财政资金的支持下，水环境质量明显改善。2018 年，全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例为 71%，同比上升 3.1 个百分点；劣Ⅴ类比例为 6.7%，同比下降 1.6 个百分点。全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达 84.9%，水体周边群众的获得感、幸福感显著增强；黑臭水体治理对水环境质量改善效果明显，黑臭水体涉及的 101 个国控断面中，Ⅰ—Ⅲ类水体比例同比提高 3 个百分点，劣Ⅴ类水体比例同比降低 4.9 个百分点。长江、黄河、珠江等十大流域Ⅰ—Ⅲ类水质断面比例同比提高 2.5 个百分点，劣Ⅴ类水质断面比例同比降低 1.5 个百分点。

（三）落实土壤污染防治行动计划。

2016—2018 年，中央财政安排土壤污染防

治专项资金 195 亿元，支持开展土壤污染状况详查、土壤污染管控与修复、土壤污染先行示范区建设、污染土壤修复治理技术应用试点等工作；安排农膜治理及早作农业技术推广资金 30 亿元，支持内蒙古、甘肃、新疆选择部分地区开展整县推进废旧地膜回收利用，建立健全完善废旧地膜回收加工体系，防控“白色污染”。在财政资金的支持下，部分区域土壤污染加重的趋势得到遏制，农用地土壤污染详查工作已完成，进一步掌握了我国农用地污染现状。

（四）支持推进农村环境综合治理。

2016—2018 年，中央财政安排农村环境整治专项资金 180 亿元，支持补齐农村生态环境短板，开展饮用水源环境保护、村庄分散畜禽养殖污染防治、农村生活污水和垃圾治理等工作，支持建成了一批垃圾、污水处理等环保设施，有效解决了垃圾随意倾倒、污水直排河道等农村突出环境问题，持续推进改善农村人居环境；通过农业资源及生态保护补助资金安排 48 亿元，支持在重点地区推开农作物秸秆综合利用工作，撬动社会资本和金融资本支持农作物秸秆综合利用，探索可推广、可持续的农作物秸秆综合利用模式；通过农业生产发展资金安排 40 亿元，选择部分生猪、奶牛、肉牛养殖重点县，开展畜禽粪污资源化利用整县治理。

（五）支持开展重点生态保护修复。

2016—2018 年，中央财政通过重点生态保护修复专项资金安排 260 亿元，支持山水林田湖草生态保护修复工程试点，统筹考虑自然生态各要素进行整体保护、系统修复、综合治理，先后将祁连山、黄土高原、京津冀水源涵养区、吉林长白山等 25 个重点生态屏障地区纳入支持试点范围，基本实现了对我国具有代表性重要生态系统的全覆盖；安排林业转移支付资金 2636 亿元，用于完善天然林保护制度、扩大退耕还林还草、

大力支持造林绿化、启动大规模国土绿化行动、推进荒漠化治理、强化湿地保护和恢复。此外，还落实好草原生态保护补奖政策，加快推进草牧业发展方式转变，促进草原生态环境稳步恢复。在财政资金的支持下，2018年森林覆盖率达22.96%，森林蓄积达175.6亿立方米，草原综合植被盖度达55.7%，人工林面积继续位居世界首位。

二、财政生态环保资金管理 和改革情况

宝贵的财政资金来之不易，在加大财政生态环保资金投入的同时，认真贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和预算法要求，抓紧完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，使有限的生态环保资金发挥更大的效益，切实做到花钱必问效、无效必问责。

（一）不断强化财政预算管理。

一是加强统筹谋划。研究制定了《财政支持打好污染防治攻坚战 加快推动生态文明建设的意见（2019—2020年）》，强化财政支持生态文明建设的顶层设计和支持保障。加强对重大改革、重要政策和重大项目的统筹谋划，合理调整完善财政支出政策和预算安排。结合预算评审、项目审批等工作，对新出台重大政策、新上项目开展事前绩效评估，评估结果作为申请预算的必备条件。二是科学分配资金。资金分配向治理任务重点区域行业、体制机制改革创新重点地区、环境治理工作绩效突出重点地区倾斜，不断提升资金分配精准性和效率。逐步建立重大政策、项目绩效跟踪机制，对生态环境保护治理目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，及时发现问题、及时纠正改进、及时跟踪落实，确保绩效

目标如期保质保量实现。三是完善管理制度。先后出台了大气、水污染防治等专项资金管理办法及绩效评价办法，不断完善专项资金激励措施，提高资金管理的规范化水平。组织评估机构对大气、水污染防治等专项资金开展重点绩效评价，对绩效好的政策和项目优先保障，强化绩效评价结果导向。

（二）理顺中央和地方权责关系。

积极推进生态环境、自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。研究起草了生态环境、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，就生态环境规划制度、生态环境监测执法、环境污染防治和自然资源调查监测、自然资源产权管理、国土空间规划、生态保护修复等方面，逐项合理划分中央与地方财政事权和支出责任，适当加强中央在跨区域生态环境保护等方面事权。积极支持推动环境监测执法体制改革，支持环境监测事权上收，2016—2018年累计安排资金30亿元，在全国范围内基本建成了涵盖大气、水、土壤的生态环境监测网，有效解决了生态环境监测领域存在的排污底数不清、部分地方人为干预监测数据等问题，为环境执法和环境决策提供强有力保障。

（三）建立健全生态补偿机制。

一是加快完善纵向生态补偿机制。中央财政进一步加大重点生态功能区转移支付力度，2016—2018年安排1918亿元，年均增长12.3%，在对禁止开发区域和限制开发区域实现全覆盖的基础上，将青海三江源、南水北调中线工程水源地等纳入补助范围，加大对“三区三州”等深度贫困地区、京津冀、长江经济带等生态功能重要区域的支持力度。同时，完善资金管理办法，健全考核机制，对重点县域开展生态环境监测评价和考核，依据考核结果调节资金分配。根据2018年完成的全国生态状况评价，生态环境状况优良

县域达 1561 个，同比增加 103 个。

二是积极探索横向生态补偿机制。财政部等部门研究制定了《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》，加快推进流域横向生态保护补偿机制建设，推动新安江、东江、引滦入津、赤水河、九洲江等 11 条重点跨省流域建立起横向生态补偿机制，形成“相互监督、联防联控”的工作机制，充分调动了上下游地区政府保护和治理的积极性，促进了流域水质逐步改善。支持实施长江经济带生态保护修复奖励政策，鼓励引导在长江流域建立省内及跨省流域上下游横向生态补偿机制，构建共抓长江大保护新格局。积极探索建立健全黄河流域生态补偿机制。

总的来看，当前财政生态环保资金使用呈现出总量持续增长、机制逐步健全、效益日益提升、成效不断显现的良好态势，但我们也清醒地认识到，财政支持打好污染防治攻坚战工作中还面临许多困难和挑战。一是生态环保资金投入压力持续加大。当前，经济下行压力加大，大力实施减税降费，各级财政收入持续放缓，财政收支矛盾突出，而生态环境治理任务艰巨，可用财力有限与生态环保资金需求的矛盾进一步凸显。二是多元化投入机制尚未形成。“谁污染，谁治理”的污染治理原则落实还不到位，各级政府仍是生态环保资金投入的主体，企业承担污染治理主体责任理念尚未牢固树立，政府主导、企业主体、社会和公众共同参与的多元化环境治理投入机制尚未建立。三是生态补偿机制有待完善。需要加强对基于整体生态价值的横向生态补偿机制的研究，进一步规范补偿标准、补偿方式等。四是预算绩效管理有待加强。部分资金使用单位绩效管理制度不完善，存在预算执行率不高、资金拨付链条过长等问题，部分绩效目标设置还不合理，一些绩效评价结果还不科学，绩效评价结果

应用未完全落实到位。

三、下一步工作考虑

针对上述困难和问题，财政部等有关部门将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央经济工作会议精神，坚持问题导向，建立健全财政资金投入机制，创新体制机制，厘清政府与市场边界，全面实施绩效管理，集中资金确保标志性重大战役取得实效。

（一）强化资金保障，支持打好污染防治攻坚战。

在财政收支矛盾突出的情况下，优化支出结构，将生态环保作为重点领域予以支持，确保打好污染防治攻坚战的资金支持力度同污染防治任务相适应。同时，围绕污染防治攻坚战的重点难点，资金分配向治理任务重点区域行业、体制机制改革创新重点地区、环境治理工作绩效突出重点地区倾斜，引导地方安排使用资金提升分配精准度和效率。将打赢蓝天保卫战作为重中之重，以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等为主战场；流域治理突出系统性，资金向大江大河源头的倾斜，突出保护优先的原则；强化土壤污染风险防控，加大重金属污染治理力度；深入实施山水林田湖草生态保护修复工程，开展矿山生态修复和海洋生态修复，开展大规模国土绿化行动，支持退化草原生态修复治理，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

（二）积极深化改革，不断创新财政资金投入体制。

加快推进生态环境、自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，充分调动中央和地方两个积极性。推动实行最严格的生态环境保护制度，支持健全生态环境监测和评价制度，落实生态环境损害赔偿制度。坚持“谁受益，谁

补偿”的原则，加快研究建立生态服务价值评估体系，科学确定生态补偿标准；加快探索“绿水青山就是金山银山”的有效转化途径和生态产品价值实现机制；继续以流域为重点，加快推进长江、黄河流域横向生态补偿机制建设。总结提炼山水林田湖草生态保护修复经验，提高生态修复效率，完善自然资源价格形成机制，建立自然资源政府公示价格体系，健全自然资源资产产权体系；加快推进自然资源资产所有权资源清单和委托代理机制改革试点工作，落实资源有偿使用制度。

（三）形成政策合力，加快建立多元化投入机制。

处理好政府与市场关系，坚持“谁污染，谁治理”、“谁破坏，谁恢复”的原则，落实市场主体责任，发挥企业污染治理主体作用。发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动作用，更多运用市场化的办法，推动国家绿色发展基金尽早注册挂牌，合理推广政府和社会资本合作（PPP），进一步健全排污权和碳排放权等市场交易机制，撬动更多的社会资本进入促进绿色发展领域。落实有利于绿色发展的税收优惠政策，启动环境保护和节能节水项目、资源综合利用企业所得税优惠目录修订工作，研究适时在全国推开水资源税改革。加强废弃电器电子产品处理基金和可再生能源发展基金征收管理。充分发挥政府采购的导向作用，丰富绿色采购政策内涵，完善政策执行机

制和配套措施。

（四）提高资金效益，推进全面实施预算绩效管理。

按照全面实施预算绩效管理的要求，以改善生态环境质量结果为导向，建立污染防治资金绩效评价结果、预算安排和政策调整有机结合的机制，加快推动预算绩效管理在污染防治领域全覆盖。定期组织专家或第三方机构对资金使用开展绩效评价，强化绩效结果应用。提高财政生态环保资金使用透明度，以公开促规范。进一步完善以改善环境质量为核心的资金分配机制，突出结果导向，将资金花到刀刃上，加大对环境质量改善成效明显地方的激励，切实提高资金的生态环境效益和社会效益。

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，财政是国家治理的基础和重要支柱，也是生态环保工作的重要支撑。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，以习近平生态文明思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照全国人大常委会的审议意见，不断完善财政政策，着力支持打赢污染防治攻坚战，满足人民日益增长的优美生态环境需要，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 可再生能源法》实施情况的报告

——2019年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大常委会副委员长 丁仲礼

全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会2019年度监督工作计划，今年8月至11月全国人大常委会组织开展了可再生能源法执法检查。执法检查组由沈跃跃、白玛赤林和丁仲礼副委员长任组长，环资委主任委员高虎城任副组长，成员共21位，由全国人大常委会委员、环资委委员和全国人大代表组成。8月28日，检查组召开第一次全体会议，听取国家能源局、国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部等部门和单位关于贯彻实施可再生能源法情况的汇报，部署开展执法检查工作。8月至9月，检查组分3个小组，赴河北、吉林、甘肃、青海、宁夏、新疆等6个省（自治区）开展执法检查工作。检查组深入到19个地市，实地检查51个点位，召开16个座谈会，与政府及有关部门、相关企业、基层执法人员和五级人大代表座谈，听取法律实施情况及有关意见建议。同时，委托山西、内蒙古、黑龙江、浙江、山东、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、西藏等12个省（自治区）人大常委会对本行政区域内可再生能源法的实施情况进行检查。全国人大环资委还委托中国工程院开展了可再生能源法实施情况评估研究，14位两院院

士、70多位专家经过深入研究论证，形成了第三方评估报告，为执法检查提供了重要参考和支撑。

这次执法检查有几个突出特点：一是把宣传贯彻习近平生态文明思想和党中央可再生能源发展战略贯穿于执法检查全过程，听取各地贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记重要指示批示情况。二是认真贯彻落实栗战书委员长对执法检查的要求，紧扣法律制度规定开展检查，坚持问题导向，依法推动解决可再生能源开发利用存在的突出问题。三是将执法检查与议案建议办理工作有机结合，深入听取人大代表意见建议。四是开展问卷调查，了解各地对法律的学习掌握情况，推动法律宣传普及，加强法律学习贯彻。五是委托中国工程院开展可再生能源法实施情况评估研究，强化专业支撑，增强监督工作的科学性和客观性。六是广泛深入听取五级人大代表、政府部门、企业、专家对法律实施和修改完善法律的意见建议。

下面，我代表执法检查组，将可再生能源法执法检查的主要情况报告如下。

一、法律实施总体情况

党的十八大以来，在党中央坚强领导下，各

地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平生态文明思想，认真落实党中央可再生能源发展战略，认真贯彻实施可再生能源法，推动可再生能源快速发展，为推进能源革命、保护生态环境、促进经济社会可持续发展发挥着日益重要的作用。自 2006 年 1 月 1 日可再生能源法颁布实施以来，可再生能源开发利用规模显著扩大，技术装备水平不断提升。我国水电、风电、光伏发电的累计装机规模均居世界首位。2018 年，全国可再生能源发电量 18670 亿千瓦时，占全部发电量的 26.7%，比 2005 年提高 10.6 个百分点。其中非水可再生能源总装机容量是 2005 年的 94 倍，发电量是 2005 年的 91 倍。可再生能源占一次能源消费总量比重达到 12.5% 左右，比 2005 年翻了一番。

可再生能源法主要法律制度基本落实，法律得到有效实施，基本实现了立法目的。法律第 4 条规定的总量目标制度有效落实。法律第 2 章关于资源调查与发展规划的有关规定加快实施，开展了资源调查，编制了可再生能源开发利用规划。按照法律第 3 章要求，公布了可再生能源产业发展指导目录，制定了相关技术标准规范，推动可再生能源技术水平显著进步。第 4 章至第 6 章规定的相关制度规定逐步落实，可再生能源发电成本明显下降，装备制造产业快速发展，可再生能源开发利用水平快速提升，在拉动经济增长、优化产业结构和扩大就业岗位、落实控制温室气体排放目标和治理大气污染等方面发挥了重要作用，为调整能源结构、实现绿色发展做出了积极贡献。但伴随可再生能源产业快速发展，法律有关开发利用规划、全额保障性收购、费用补偿等部分法律制度，也存在统筹协调不够、落实不到位、监管薄弱等问题，有待进一步研究解决。

二、法律实施成效

各地区各部门按照可再生能源法要求，依法履职尽责，积极出台配套政策，认真落实法律规定，法律实施取得了显著成效。

(一) 出台配套法规制度，提升可再生能源发展法治化水平

国务院相关部门高度重视可再生能源法的贯彻实施，依法在资源调查、总量目标、规划引导、应用示范、产业监测、并网消纳等方面出台了上百项配套规章政策，规范了可再生能源发电上网管理有关内容，明确了上网电价和费用分摊制度，制定了可再生能源装备设备、工程建设、并网运行等技术标准，为推动可再生能源快速发展营造了良好的政策环境。各级地方政府结合本地实际，制定出台了地方性法规政策，如河北、浙江制定了可再生能源开发利用促进条例，黑龙江、山东、湖北、湖南等省（区、市）制定了农村可再生能源条例，吉林、广西等省（区、市）出台了水能资源开发利用管理有关规定，内蒙古、四川、云南、宁夏等省（区、市）出台了风能、太阳能、地热能等开发利用的有关规定，山西出台了可再生能源发电全额保障性收购管理办法，各地支持可再生能源发展的配套法规和政策体系逐步完善。

(二) 落实资源调查和规划制度，引导可再生能源发展方向

法律第 2 章规定了开展可再生能源资源调查与编制开发利用规划等内容。国务院有关部门依法组织开展了可再生能源资源详查，于 2008 年和 2014 年分别发布了中国太阳能资源图谱和全国风能评价成果，为国家和地方开展规划编制、企业开发项目选址提供了基础依据和支撑。在此基础上，组织编制了国家“十一五”、“十二五”、“十三五”可再生能源发展规划以及水电、风电、

太阳能、生物质能和地热能领域五年规划。甘肃等 15 个省（区、市）编制了可再生能源（或新能源）发展“十三五”规划；广东、西藏等 16 个省（区、市）在能源发展“十三五”规划或“十三五”电力发展规划中规定了可再生能源发展目标；新疆等省（区、市）还对部分可再生能源品种专门制定了分项发展规划。可再生能源发展规划体系逐步建立，为引导可再生能源发展方向、优化结构布局发挥了重要作用。

（三）加强产业指导和技术创新，大力扶持可再生能源产业发展

法律第 3 章要求国务院相关部门加强对可再生能源产业指导和技术研发。国家能源局会同国家发展改革委发布了可再生能源产业发展指导目录，为制定支持可再生能源发展财政、税收等政策提供依据。可再生能源产业示范项目稳步推进，“十二五”期间实施 81 个新能源示范城市、8 个新能源示范园区、86 个绿色能源示范县，“十三五”期间组织实施 6 个清洁能源示范省、4 个可再生能源综合应用示范区以及 28 个新能源微电网示范工程。2015 年以来，组织开展 3 批光伏“领跑者”基地项目建设。这些示范项目在提升可再生能源消费比重，推动先进技术成果产业化，促进产业升级等方面取得积极效果。可再生能源法颁布实施后，科技部在国家科技计划中优先部署可再生能源技术研发，截至“十二五”末期投入中央财政经费逾 23 亿元。“十三五”期间投入中央财政资金 7 亿元，实施“可再生能源与氢能技术”、“智能电网技术与装备”两个重点研发专项。通过创新驱动和国家科技计划的实施，我国可再生能源领域科技创新能力及产业技术水平得到跨越式提升。水电作为传统可再生能源，已经位于世界水电强国前列；光伏发电产业规模连续多年世界第一，是我国少数有话语权的行业之一，光伏发电技术在国际市场拥有绝对竞

争优势；风电领域建立了完整的设备制造产业链，风电开发规模稳居世界首位；太阳能热发电初步形成具有自主知识产权的产业链；生物质能实现了多元化技术发展和应用；地热能实现了工程规模化应用；海洋能技术研究和应用示范不断取得新进展；电网接入和运行技术水平不断提高，为可再生能源大规模发展和消纳提供有力支撑。

（四）落实相关法律制度，提高可再生能源开发利用水平

法律第 4 章规定了支持可再生能源并网发电，建立可再生能源独立电力系统，鼓励生物质能、太阳能热发电、太阳能热水、农村地区可再生能源推广和应用等内容。为落实全额保障性收购制度，国家发展改革委、能源局出台了可再生能源发电全额保障性收购管理办法、清洁能源消纳行动计划、建立健全可再生能源电力消纳保障机制的通知等政策文件，核定了重点地区风电和光伏最低保障收购年利用小时数，设定了各省级行政区可再生能源电力消纳责任权重等。建立了风电、光伏发电发展监测评价体系，按年度监测并发布市场和产业发展情况，分绿色、橙色和红色三个等级为行业提供信息和预警。电网企业充分发挥资源优化配置平台作用，优化调度运行，加快输电通道建设，支持可再生能源高比例运行和大规模外送。经过各方面共同努力，可再生能源弃电状况持续缓解。2016 年全国平均弃风率为 17%，弃光率为 10%；2019 年 1—9 月，全国平均弃风率降至 4.2%，弃光率降至 1.9%。青海创新开展“绿电 15 日”创造了全球清洁能源供电纪录。国家发展改革委、能源局大力推动分布式发电应用，截至 2018 年底，分布式光伏累计并网装机容量达 5061 万千瓦，成为光伏产业新增长点。农业农村部等有关部门和地区积极实施农村沼气转型升级，发展秸秆能源化利用，目前全国秸秆成型燃料年产量达到 800 万吨。生

态环境部将可再生能源项目纳入温室气体自愿减排交易体系重点支持领域，将发展可再生能源作为实现碳强度降低目标的有效路径，不断推动可再生能源高质量开发利用。同时，一些地方将可再生能源发展与促进民生改善、助力脱贫攻坚、解决无电地区用电相结合，因地制宜探索光伏+农业、光伏+渔业、风光互补开发，开展风电清洁供暖、可再生能源微电网等示范项目建设，可再生能源发展的综合效益逐步显现。

（五）注重经济激励，为可再生能源发展提供财政支持

法律第5章、第6章明确了可再生能源经济调控有关法律制度，包括分类电价、发展基金、财税政策等。国务院相关部门按照有利于促进可再生能源开发利用和经济合理的原则，制定了基于固定电价下的补贴政策，明确上网电价高于煤电标杆电价的部分通过可再生能源发展基金补偿。2019年将上网标杆电价调整为指导价，新增项目上网电价通过竞争方式确定。同时电价附加征收标准逐步提高，由初期每度电0.1分调整为2016年每度电1.9分。财政部设立专项资金，累计拨付1312亿元支持可再生能源产业化规模应用，支持解决无电地区用电问题等。据财政部统计，2012年以来累计安排补贴资金超过4500亿元，为可再生能源快速发展提供了有力支持。在税收方面，积极落实国家重点扶持的公共基础设施项目企业所得税三免三减半、风电增值税即征即退50%、固定资产加速折旧等优惠政策，下调增值税税率，可再生能源相关企业普遍受益。

三、存在的主要问题

随着可再生能源技术进步和产业快速发展，我国可再生能源进入全面、快速、规模化发展阶段，可再生能源法一些制度规定在实施中存在相

互间不够协调、执行不够到位等问题，需要中央和地方、政府和企业统筹解决。

（一）相关规划尚未充分衔接

法律第8条规定，省、自治区、直辖市人民政府管理能源工作的部门会同本级人民政府有关部门，依据全国可再生能源开发利用规划和本行政区域可再生能源开发利用中长期目标，编制本行政区域可再生能源开发利用规划。法律第9条规定，可再生能源规划内容应当包括发展目标、主要任务、区域布局、重点项目、实施进度、配套电网建设、服务体系和保障措施等。具体实施中存在相关规划不够衔接、执行不够到位等问题。一是各级可再生能源规划不够衔接。检查中发现，国家可再生能源发展目标和规划缺乏约束性，一些地方可再生能源开发利用中长期总量目标未严格依照全国总量目标确定，地方规划发展目标超过上级总体目标，建设规模、布局和速度也与上级规划不一致。如国家“十三五”规划中确定新疆风电发展目标为1800万千瓦，而新疆可再生能源“十三五”规划中确定风电发展目标为3650万千瓦，远超国家规划目标。二是可再生能源开发规划与电网规划实施中缺乏衔接。一些地方反映，电网规划建设与可再生能源开发利用不适应，电网建设滞后于可再生能源发展，输电通道不足，且部分输电通道能力未达到设计水平，可再生能源电力输出受阻问题比较明显。如我国“三北”地区新能源装机达到2.3亿千瓦，本地市场有限，跨区外送能力只有4200万千瓦，仅占新能源装机的18%。灵活性电源比例不尽合理，蓄能电站规划建设较为滞后，影响电网稳定性，不利于可再生能源消纳。

（二）可再生能源消纳压力仍然较大

法律第13条规定，国家鼓励和支持可再生能源并网发电。检查中发现，受多种因素影响，一些局部地区弃电率仍然偏高，可再生能源消纳

问题仍需重视。“十二五”以来，我国包括可再生能源在内的各类电源保持快速增长，而用电需求不够平衡，消纳市场容量不足。可再生能源富集区与用电负荷区不匹配，一些地方出于利益考虑不优先接受外来电力，行政区域间壁垒严重，可再生能源异地消纳矛盾较为突出。同时，我国电源结构性矛盾突出，缺少抽水蓄能等灵活调节电源与可再生能源匹配，特别是在冬季供暖期，煤电机组热电联产与可再生能源电力消纳矛盾更加突出。如吉林装机容量是用电负荷的 2.6—5.8 倍，省内电源持续富余，特别是在冬季供暖期，保证供热的火电最小发电出力比低谷用电负荷高 210—320 万千瓦，电网调峰困难。由于一些可再生能源资源富集的重点地区缺乏针对性政策安排，可再生能源电力消纳压力很大，一定程度影响和制约了可再生能源的健康快速发展。

（三）全额保障性收购制度落实尚不到位

法律第 14 条规定，国家实行可再生能源发电全额保障性收购制度。检查中发现，个别省份暂未达到国家规定的最低保障收购年利用小时数，且存在以低于国家有关政策明确的电价水平收购的情况。如宁夏 2018 年自行制定风电最低保障性收购利用小时数为 750—850 小时，远低于国家核定的 1850 小时最低保障收购小时数。甘肃 2018 年自行设置的风电、光伏发电保障性收购小时数分别为 774 小时和 479 小时，距国家保障性收购政策规定的风电 1800 小时和光伏发电 1500 小时差距较大；实际风电、光伏发电利用小时数中，大部分电量属于低价市场化交易，发电企业合法权益保障不足。

（四）电价补偿和发展基金问题较为突出

法律第 20 条规定，收购可再生能源电量所发生的费用，高于按照常规能源发电平均上网电价计算所发生费用之间的差额，由在全国范围对销售电量征收可再生能源电价附加补偿。法律第

24 条规定，国家财政设立可再生能源发展基金，资金来源包括国家财政年度安排的专项资金和依法征收的可再生能源电价附加收入等。检查中各地反映，电价补偿政策落实不到位，补贴资金来源不足，补贴发放不及时，影响企业正常经营和发展。国家相关部门反映，现行可再生能源发电补贴政策已远不能满足可再生能源发展需要。目前征收总额仅能满足 2015 年底前已并网项目的补贴需求，“十三五”期间 90% 以上新增可再生能源发电项目补贴资金来源尚未落实。一是可再生能源电价附加未及时调整。2016 年可再生能源电价附加征收标准提高到每千瓦时 1.9 分，后期未作调整，其他资金来源不足，补偿缺口逐步扩大。二是电价附加未依法严格征收。第三方评估报告指出，2015—2018 年可再生能源电价平均附加征收率仅为 84.4%。各地方广泛存在着只对公共电网工商业用户征收，对自备电厂用户、地方电网用电长期未征、少征等问题。三是发展规模缺乏有效控制。可再生能源发展初期，电价调整滞后于技术发展水平，部分可再生能源企业追求高投资回报，非理性投资，抢装机、抢上网问题突出，一些地方未按照国家规划有效控制本地区发展规模，加剧了补贴缺口。

（五）与相关财税、土地、环保等政策衔接不够

法律第 25、26 条分别规定，对列入国家可再生能源产业发展指导目录的有关项目，金融机构对其提供优惠贷款，国家给予税收优惠。检查中一些企业反映，可再生能源企业特别是民营企业贷款难、贷款贵问题仍然存在。第三方评估报告指出，财政贴息政策没有落实，优惠贷款政策未覆盖可再生能源领域。一些地方反映，可再生能源开发利用与土地管理、生态环境保护等政策衔接不够，相关部门监管协同不够，可再生能源建设布局、开发规模受政策调整影响较大。河北

是京津冀重要的生态环境支撑区，青海自然生态系统敏感脆弱，可再生能源开发利用更要重视与资源环境相关政策的衔接，可再生能源绿色高质量发展任务艰巨。企业反映，有的地方土地税费征收不规范，税收减免措施落实不到位，造成非技术成本高昂。另外，现行政策对可再生能源开发利用全生命周期生态环境效益考虑不足，重视前期开发利用，忽视产品末端回收。风力发电机寿命为 20 年左右，太阳能板使用寿命为 25 年左右，早期投产的可再生能源设备陆续进入报废期，废弃物回收处理处置需要规范管理。

（六）可再生能源非电应用支持政策存在短板

法律第 16、17 条明确国家鼓励发展生物质燃气和热力、太阳能热利用等。实际工作中，各类型可再生能源之间发展不平衡，可再生能源非电应用明显滞后于发电类项目，太阳能热利用、地热利用以及生物质燃料的发展都较为缓慢。企业反映，可再生能源非电应用政策支持和经济激励力度不足，生物质热力、生物燃气、生物柴油等产品缺乏具体的支持政策，受特许经营限制，难以公平进入市场。生物质能开发利用对于改善民生、助力脱贫攻坚、保护生态环境等具有更加直接的作用，应统筹考虑其环保效益和社会效益，加大财税政策支持力度。另外，一些地方反映对可再生能源用户企业支持政策尚有不足。

（七）可再生能源技术研发应用仍需加强

法律第 12 条规定，支持推动可再生能源开发利用的科学技术研究、应用示范和产业化发展。虽然我国可再生能源技术水平取得显著进步，但在技术研发能力、装备制造质量、工程技术创新、公共技术体系建设方面仍需进一步加强。一是部分核心技术研发能力偏弱。大容量储能技术尚存在技术瓶颈，安全经济的新型储能产品有待突破。风电机组轴承国产化程度不高，风

电机组控制机组核心元器件、部分高效光伏电池生产装备主要依赖进口。二是电网接入和运行技术有待快速提升。电网运行控制技术、智能化水平、灵活调节能力以及新能源功率预测技术等，均需要提升到适应高比例可再生能源并网运行水平。三是生物质能相关技术有待突破。成型燃料、生物燃料乙醇、生物质气化等存在技术瓶颈。四是可再生能源标准化建设、开发利用装备公共检测试验能力有待提升。

（八）可再生能源行业监管力度不够

可再生能源法规定了各级政府部门、相关企业的权利义务，具体实施中由于相关责任主体不够明确、缺乏有力监管等原因，造成对执行不到位的难以实施处罚。法律第 28—31 条规定了相关部门、电网企业、燃气和热力管网企业、石油销售企业的法律责任，但自法律颁布实施以来，尚未有因违反可再生能源法获得相关行政处罚的案例发生，法律责任条款并未有效落实。

四、意见和建议

各地各部门要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，贯彻落实习近平总书记关于能源生产和消费革命的重要论述，以及中央十九届四中全会有关“推进能源革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系”战略部署，全面推动可再生能源高质量发展。要从能源革命战略高度考虑可再生能源发展问题，重视可再生能源发展在整个经济社会发展中的战略地位，统筹处理好可再生能源与化石能源的关系，处理好可再生能源开发利用与并网消纳的关系。要坚持清洁低碳、绿色发展，保持优先发展可再生能源的定力不动摇，提高可再生能源消费比重，努力尽早实现到 2030 年非化石能源占一次能源消费比重达到 20% 的目标。

(一) 做好顶层设计，提高规划的科学性和协调性

国务院有关部门要开展好可再生能源发展“十四五”规划和中长期发展战略研究，根据我国能源转型方向和各地可再生能源资源禀赋特点，做好可再生能源发展的顶层设计。严格落实可再生能源法中关于规划制度的要求，突出规划的科学性、前瞻性和约束性，科学合理确定可再生能源发展目标和发展时序，统筹可再生能源开发、输送、利用各环节的部署安排，积极促进可再生能源产业持续健康发展。地方各级能源主管部门要以国家规划为依据，按照法律规定的程序制定本行政区域可再生能源开发利用规划，加强各级规划的有效衔接。结合实际、因地制宜统筹安排可再生能源发展规模、布局、时序，科学有序开发利用可再生能源。相关部门和单位要加强电源和电网、可再生能源和常规能源、可再生能源与应对气候变化等相关规划统筹衔接，保证各项规划的目标、任务和措施相互配套。加强可再生能源发展规划与国土空间规划统筹协调，依法对可再生能源发展相关专项规划开展环境影响评价，促进生态保护和可再生能源持续协调发展。加强可再生能源发展规划执行情况的事前事中监管，完善定期追踪和评估机制，严格规划目标执行情况考核。

(二) 完善体制机制，统筹解决可再生能源消纳问题

国务院相关部门要加快建立统一协调的体制机制，加强沟通衔接，共同研究和统筹处理好可再生能源开发和消纳利用的关系，进一步提高可再生能源利用率。结合电力体制改革，抓紧研究有利于可再生能源大规模并网的电力运行体制和机制，完善以可再生能源利用指标为导向的能源发展指标考核体系。结合北方冬季清洁取暖等相关政策推进实施，鼓励分布式可再生能源自发自

用，促进就地消纳利用。完善可再生能源电力市场交易机制，打破省间电力交易壁垒，鼓励送受两端市场主体直接开展交易，有针对性地建立可再生能源发电参与电力现货市场交易的体系。积极引导和规范电力市场建设，通过市场化方式提升可再生能源消纳能力。电网公司应加强输电通道建设，提高可再生能源电力跨区域输送能力。

(三) 加强统筹协调，综合研究解决补贴资金拖欠问题

国家发展改革、财政、能源等部门要进一步完善可再生能源价格补贴政策，保持相关政策的科学性和连续性，合理确定电价附加征收标准动态调整和补贴退坡有关政策的调整方向、节奏等，稳定企业预期。要统筹考虑政府财政支撑能力、环境保护和改善民生需求等多方面因素，开拓思路提出解决存量项目补贴缺口的新办法，采取有效措施控制新增项目补贴需求。强化可再生能源电价附加征缴，自备电厂应缴费用做到应收尽收，增加基金收入。鼓励可再生能源发电通过参与电力市场化交易、绿色电力证书交易等方式减少补贴需求，研究出台鼓励存量项目自愿转为平价项目的政策措施。进一步合理控制新增项目开发规模和建设时序，规范补偿范围、优化补贴发放程序，缩小补贴缺口，逐步实现收支平衡。制定鼓励企业自发自用可再生能源的政策。充分发挥财政资金的杠杆作用，加大对民营企业 and 可再生能源发电企业的金融支持力度。

(四) 健全政策措施，实现可再生能源持续健康发展

根据不同种类可再生能源的发展阶段，区别制定发展政策，对产业相对成熟的，适当减少政策支持规模和力度，鼓励其参与市场化竞争；对有发展潜力、进展较为缓慢的，加大政策和财政扶持。处理好可再生能源开发利用同生态环境保护的关系，研究完善环境污染防治及废弃物回收

处理相关规定。推进抽水蓄能等储能电站建设、加强火电灵活性改造，提高电力系统调峰调频能力。进一步完善分布式能源、综合能源微网发展的鼓励机制和政策。进一步强化生物质燃料、可再生能源热利用等可再生能源非电应用的政策支持，加大资金扶持力度，完善配套政策及相关规定，在入管入网入市等方面规范标准、简化程序，为可再生能源在各个领域推广创造条件。严格落实国家对可再生能源开发利用项目的增值税、所得税、费用减免等税费支持政策，降低企业非技术成本。完善可再生能源统计评价体系，将各类可再生能源利用情况全部纳入考核指标体系，倒逼可再生能源全面发展。

（五）坚持科技创新，推动解决发展中出现的问题

按照国家能源发展整体布局，建立和完善可再生能源科技创新体系，提高技术创新能力和装备制造水平。鼓励企业开展风电开发关键技术创新攻关，推动核心元器件国产化进程，提升产品的稳定性和可靠性，加强深海、远海风电开发技术的研发和推广。紧跟世界研发方向和前沿技术，探索太阳能电池低成本制造、新型电池开发、提高电池使用寿命等相关技术研发，适时开展示范，推动产业化进程。加快生物天然气和液体燃料的技术创新与发展，形成产业的核心设备研发能力和检测认证体系，支持推进相关产业化进程。加快扩大地热供暖在北方地区清洁取暖中的规模 and 商业化应用，探索地热能梯级综合高效

利用技术体系和商业模式。加强可再生能源多能互补系统集成优化技术研究和示范，提升能源系统整体效率。推动智能电网、柔性直流、特高压等先进输电配电技术发展，开展储能、负荷侧调节等新技术应用，促进高比例可再生能源与电力系统融合，提升可再生能源电力的安全可靠应用水平。支持建立可再生能源技术公共技术研发平台、关键设备检测试验平台，提高公共技术服务能力和标准化水平。

（六）进一步修改完善可再生能源法

根据推进生态文明建设和能源结构调整的总体要求，针对当前可再生能源发展的新形势、新问题，建议适时启动可再生能源法修改。在立法目的中充分体现党中央关于推进生态文明建设以及推动能源生产和消费革命的战略部署，进一步修改完善可再生能源全额保障性收购制度，综合考虑经济技术条件，制定合理的可再生能源利用率目标，明确由电网企业、售电企业和电力用户共同承担全额保障性收购责任的法律定位。明确规定可再生能源目标引导以及可再生能源电力消纳责任权重考核机制，形成更加科学合理的目标责任考核体系。适当调整有关电价补贴的规定，加快完善可再生能源上网电价市场化形成机制。明确对脱贫攻坚任务重、相关综合试点地区给予政策优惠等。细化支持可再生能源非电应用的规定，加大政策和资金扶持力度。细化相关法律责任条款，强化电网、石油、燃气、热力等企业的法律责任。

全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 渔业法》实施情况的报告

——2019年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大常委会副委员长 武维华

全国人民代表大会常务委员会：

渔业是农业农村经济的重要产业，是实施乡村振兴战略的重要途径，是生态文明建设的重要内容。全国人大常委会开展渔业法执法检查，目的是为了通过增强法律制度的执行力，贯彻落实以习近平同志为核心的党中央推动现代渔业发展的决策部署，促进我国渔业实现高质量发展，助力实施乡村振兴战略，满足人民群众对优质水产品和优美水域生态环境的需求，为推进渔业治理体系和治理能力现代化提供强有力的法治保障。

此次执法检查是渔业法自1986年颁布实施以来，全国人大常委会首次对该法开展执法检查。执法检查组由全国人大常委会副委员长曹建明、吉炳轩、万鄂湘、武维华担任组长，成员由全国人大常委会委员、农业农村委组成人员、部分全国人大代表共29人组成。8月26日，执法检查组召开第一次全体会议，部署检查工作，听取农业农村部、国家发展改革委、财政部、交通运输部、中国海警局关于贯彻实施渔业法有关情况的汇报，公安部、自然资源部、生态环境部、海关总署等部门提供书面汇报材料。9月至10月，执法检查组分4个小组，赴天津、辽宁、上海、浙江、福建、山东、湖北、海南等8省

(市)开展执法检查。同时，委托河北、江苏、安徽、江西、湖南、广东、广西等7省(区)人大常委会对本行政区域内法律实施情况进行检查。11月22日，执法检查组召开第二次全体会议，总结工作、讨论报告。为确保执法检查取得实效，全国人大农业农村委在7月中旬，与农业农村部有关司局、单位进行了座谈。在执法检查组第一次全体会议上，专门安排与会人员共同学习渔业法，邀请法律专家对渔业法的立法目的、基本原则、主要制度、具体条款内容进行解读，进一步增强执法检查工作的针对性。在开展执法检查过程中，检查组深入到28个市县区，实地检查32家渔业企业，走访13个渔港渔村，召开了16个基层座谈会，广泛听取基层渔政监督执法人员、科技人员、渔业企业、合作社、养殖户、渔民代表以及法律专家对贯彻实施渔业法的意见和建议。检查组还在天津市、海南省随机抽查检测了12家养殖主体生产的7个水产品种禁用药物残留情况。

现将这次执法检查的主要情况报告如下：

一、渔业法贯彻实施的基本情况

法律颁布实施以来，特别是党的十八大以来以

来，国务院及地方各级政府认真贯彻渔业法确立的以养殖为主，养殖、捕捞、加工并举的发展方针，依法规范管理渔业生产活动，推动我国渔业经济持续健康发展。2018年，我国水产品总产量6457.7万吨，约占世界总产量的40%，其中养殖产量4991.1万吨，占世界养殖总产量的2/3以上；渔业经济总产值2.586万亿元，其中渔业产值1.28万亿元，占农林牧渔业总产值的10.7%，水产品加工率41%，水产品进出口总量954万吨，进出口总额372亿美元；渔民人均纯收入达到19885元，水产品人均占有量46公斤，基本实现了促进渔业生产发展，满足人民生活需要的立法目的。

（一）依法规范养殖生产行为

落实渔业法第10条、第11条规定，加强养殖水域滩涂统一规划利用，依法核发养殖证。目前，全国水产养殖面积719万公顷，1502个水产养殖主产区完成水域滩涂规划编制，全国共核发养殖证11.7万本，发证面积380万公顷，占比53%。湖北省累计核发淡水养殖证3.5万本，做到应发尽发，浙江省发放近海养殖证2242本，基本实现全覆盖。落实渔业法第4条、第16条规定，加大水产优良品种选育推广力度。国务院渔业行政部门公告推广水产新品种215个，2018年全国水产养殖品种改良率51%，共生产淡水鱼苗1.3万亿尾、海水鱼苗128亿尾。落实渔业法第17条、第18条规定，加强水产苗种进出口检疫和水产养殖病害防治。近年来从进口水产种苗中截获白斑病等重要水生动物疫病5种，辽宁、上海等地推动建立水产品疾病远程诊断系统，提升水生重大疫病预防控制能力。落实渔业法第19条规定，加强水产品质量安全和投入品监管。全国水产品产地质量安全监测合格率达到99%以上，执法检查组随机抽查对象和品种全部合格，天津、海南等地建立完善水产品质量安全

追溯体系，“三鱼两药”问题得到初步遏制。

（二）依法加强捕捞监督管理

落实渔业法第21条规定，扶持远洋捕捞业发展。国务院有关部门制定出台了一系列扶持政策发展远洋捕捞业，目前我国169家远洋渔业企业、2654艘远洋渔船作业范围涵盖太平洋、印度洋、大西洋公海和南极海域，以及42个国家专属经济区海域，60%的捕捞渔获运回国内。落实渔业法第23条、第24条规定，抓好捕捞许可证制度实施。全国各级渔政部门共核发各类捕捞许可证41万本，建立国家渔船管理数据库，强化渔船属地管理，全面推行依港管船管人管渔获，安徽、福建、山东、广东、广西等地积极推动内陆渔船登记证书、检验证书和捕捞许可证“三证合一”改革。落实渔业法第26条规定，加强捕捞渔船检验。2018年4月，交通运输部开始履行渔船检验职责，已对全国全部远洋渔船签发船舶检验证书。落实渔业法第27条规定，持续推进渔港规划建设。1998年以来国家累计投资83亿元，在沿海地区建设中心渔港66座、一级渔港82座，沿海渔港总数1292个，2018年国务院有关部门制定实施全国沿海渔港建设规划（2018—2025年），推动建设10大沿海渔港群和93个渔港经济区。

（三）依法增殖养护渔业资源

落实渔业法第21条、第22条规定，持续降低渔业捕捞强度，探索实施捕捞限额制度。通过严控网船工具指标，2015年以来压减国内海洋捕捞渔船3.1万艘、功率130万千瓦，沿海9个省市开展针对重点品种的海洋限额捕捞试点，在江苏省洪泽湖对银鱼等品种、在长江口对中华绒螯蟹、刀鲚等品种实施限额捕捞管理，取得初步成效。落实渔业法第28条规定，大力开展渔业资源增殖放流。将每年6月6日确定为增殖放流日，近年来中央财政每年安排4亿元支持实施渔

业增殖放流，2000年以来累计放流重要经济物种和珍稀濒危野生物种苗种2000亿尾，2018年省级及以下渔业部门共征收渔业资源增殖保护费20269万元，河北省开展中国对虾增殖的回捕率为2.6%，投入产出比达到1:49。落实渔业法第30条规定，强化禁渔区和禁渔期管理。在北纬12°以北的我国管辖海域实施伏季休渔，在长江、黄河等主要河流干流和鄱阳湖、洞庭湖等大型通江湖泊实施禁渔休渔，湖北、湖南、江西、安徽、江苏、上海等长江流域省市坚决贯彻落实党中央“共抓大保护，不搞大开发”的要求，分类分阶段推进禁捕工作，同时中央财政投入资金72亿元，支持实施长江流域重点水域禁捕和扶持退捕渔民转产转业。落实渔业法第29条、第37条规定，加强水产种质资源和水生野生动物保护。全国共划定535个水产种质资源保护区，建立国家级和省级水产原良种场884个，建成海洋牧场233个，投放人工鱼礁6094万空立方米，山东省积极开展现代化海洋牧场建设综合试点。国务院制定出台长江水生生物保护工作意见，实施中华鲟、长江鲟、长江江豚拯救行动计划，有关部门制定实施重点流域水生生物多样性保护方案，开展人工繁育、增殖放流、救护救治等，加强珍贵濒危水生野生动物保护。

（四）依法保护渔业水域环境

落实渔业法第20条、第36条规定，强化对渔业水域生态环境的保护。国务院有关部门组织开展渔业水域生态环境监测，监测站点覆盖水产种质资源保护区、自然保护区、近岸海湾滩涂、内河主要流域等水域，监测面积近1157万公顷，2018年在111个监测水质的重要湖泊、水库中，Ⅰ类水质占比6.3%，在417个监测水质的近岸海域点位中，优良海水（Ⅰ类、Ⅱ类）比例比2017年提高6.7个百分点；开展针对海上石油、港口航道、化工电力等涉渔工程的环境影响评

价，落实近20亿元渔业资源和生态环境补偿资金，推动水域生态保护修复；实施渤海综合治理攻坚战行动计划，在辽宁、河北、山东、天津大力推进海水养殖污染治理、渔港环境综合整治、海洋生物资源养护等工作，2018年渤海近岸海域Ⅰ类水质比例比2017年提高31个百分点；持续改善长江水域生态环境，推进水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”，提升水产绿色生态养殖水平。同时，各地各部门严格督促养殖生产者控制养殖容量、整治网箱网围网拦、加强养殖尾水治理，通过转变养殖方式推动渔业水域生态保护，全国共创建水产健康养殖示范场5628个、渔业健康养殖示范县39个，2018年全国稻田综合种养面积3042万亩，工厂化养殖发展到4814万立方米。

（五）依法强化渔业监督执法

落实渔业法第6条、第7条规定，推动渔业监管执法体系、机构和队伍建设。目前，全国共有渔政执法机构2679个、各类渔政船舰2581艘、持证执法人员2.74万人。2018年6月全国人大常委会作出决定后，中国海警局切实履行对机动渔船底拖网禁渔区线外侧、特定渔业资源渔场的渔业监管执法职责。渔政和海警部门加强执法协作配合，推动建立执法力量协同、数据信息共享、联勤联动巡查的海上渔业执法工作机制。落实渔业法第五章规定，加大渔业监督执法力度。近年来，各级渔政执法部门持续组织实施“中国渔政亮剑”专项行动，重点打击渔业法第38条、第41条至43条规定的各类违法行为，2015年以来累计取缔涉渔“三无”船舶3.98万艘、“绝户网”等禁用渔具155万张（顶），加大对电毒炸捕捞行为的处罚力度，明确15种重要经济鱼类的最小可捕规模及幼鱼比例，制定13种海洋禁用渔具目录；中国海警累计出动各类舰艇5.6万艘次，查处各类违规作业渔船7447艘，

查扣涉渔“三无”船舶 644 艘，驱离外籍侵渔渔船 3142 艘次。浙江省自 2014 年以来持续开展“一打三整治”行动，累计取缔涉渔“三无”船舶 1.8 万艘，占全国总量的 45%，清理违禁渔具 94.5 万张（顶），超过全国总量的 60%。行刑衔接有序推进，2017 年以来公安机关对非法捕捞、非法捕杀水生野生动物犯罪立案 6600 多起，抓获犯罪嫌疑人 7800 多名。

二、实施渔业法存在的主要问题

总体来看，渔业法在各地各部门得到了有效实施，但随着当前经济社会快速发展和渔业供给侧结构性改革不断深入，人民群众对优质安全水产品、优美水域生态环境的需求与水产品供给结构性失衡、渔业资源环境过度利用之间的矛盾仍较为突出，法律规定执行不到位、法律责任尚未完全压实和现行渔业法律制度不健全、不完善问题并存，贯彻实施渔业法还面临以下问题：

一是养殖生产权益保护有待强化。贯彻落实渔业法第 11 条、第 15 条、第 34 条，推动养殖水域合理规划利用，依法核发养殖证，加强重要养殖水域保护仍需加强。目前养殖水域滩涂开发利用遇到的困难和阻力不断加大，2015 年至今我国水产养殖面积减少了 128 万公顷，其中淡水养殖面积缩减了 100 万公顷，河北省 11 个设区市中仅有 2 地编制完成了养殖水域滩涂规划，安徽省 150 万亩养殖水域在城镇化快速发展中被挤压，湖北省围湖造田形成了 800 多个、面积超过 96 万亩的圩垸。养殖证发证工作进展较为缓慢，渔业法第 14 条规定征用集体所有水域滩涂按土地管理法有关征地的规定办理，一些地方为避免发生征用补偿，对核发养殖证的积极性不高，浙江省反映集体水域滩涂征用补偿标准较低，集体

水域滩涂承包经营期限不明确，上海市金山区反映水域滩涂承包合同一般一年一签，使得养殖者对投入存在顾虑，短期行为成为常态。在海水养殖方面，随着临港工业、交通航道用海快速发展，传统渔场不断缩小，渔民失海现象普遍；同时，养殖水面细碎分割不利于规模化发展，难以形成规模效应，也容易引发养殖者之间、养殖者与捕捞者之间争抢作业地点的纠纷。近海养殖需办理近海养殖证和海域使用证，两证分别由渔业和自然资源部门核发，发证存在一定重叠，部门之间以及一些地方对两证的认识仍不统一，在一定程度上影响到养殖水域滩涂规划落地实施，也不利于养殖生产者权益保护，沿海村级集体和渔民养殖用海减免海域使用金政策还不明确。

二是绿色生态养殖发展不够充分。渔业法第二章对养殖业生产管理作出了明确具体规范，但缺乏与深化渔业供给侧结构性改革，增强优质绿色安全水产品供给相适应的制度安排，推动养殖业向生态优先、绿色发展转变的目标导向不够明确，水产品总量相对过剩和结构性短缺、水产养殖数量规模和质量效益不平衡问题较为突出。落实渔业法第 4 条提高渔业科技水平的规定仍显不足，渔业科技支撑不够，广东省没有省级水产研究机构，基层渔业科技推广网络不健全，缺乏专门的渔业技术推广人员。水产种业整体发展滞后，原种保存、良种研发是水产养殖业的短板，部分品种如南美白对虾种苗供应长期受制于国外供应商。养殖企业、养殖户代表在座谈中向检查组反映，目前苗种退化严重、良种不良、发病率较高、疫苗少、替代野生幼杂鱼、动物内脏的配合饲料研发不够等问题比较突出。辽宁、湖北、广东等地一些养殖场有养殖澳洲小龙虾、美洲鳗等境外品种，但未经正规渠道审批登记，没有开展生态风险评估，养殖者也没有采取防逃措施。落实渔业法第 17 条、第 18 条关于水生生物疫病

防控和病害防治的规定需要加强，2018年因病害造成的我国渔业经济损失为26.1亿元、占比19.1%，产量损失20.5万吨、占比24.6%，受灾面积15.3万公顷、占比25.2%，缺乏对国内水产种苗异地运输、销售、引进等法律规定，广西壮族自治区基层水生动物防疫体系仍待完善，地方动物检疫部门一般没有专门水产检疫人员，给水产养殖业绿色发展带来一定隐患。渔业法第19条规定的养殖者质量安全责任需要强化，养殖生产档案制度不健全，一些养殖者无序使用含有禁用药物成分的水质改良剂、微生态制剂等“非药品”投入品，影响水产品质量安全。同时，水产品运输仍是监管薄弱环节，目前进入市场环节的水产品抽检合格率为97%，低于产地监测水平。检查组在福建省检查时还发现，个别企业通过将养殖的优质水产品销往国外赚取出口退税，对满足国内市场需求重视不够。

三是渔业水域生态修复任重道远。渔业法第36条规定的保护渔业水域生态环境的法律责任还需压实，推动养殖生产者落实渔业法第20条保护水域生态环境的主体责任仍需发力。2018年我国海洋渔业水域主要超标指标为无机氮，内陆水域主要超标指标为总氮，全国报告发生渔业污染事故140起，因污染造成渔业经济损失8.2亿元，浒苔、蓝藻爆发等自然生态灾害对渔业造成很大影响。在海洋渔业方面，近岸污水管网不配套、污水处理比例不高、直排超标等问题尚未得到根治，山东省莱州湾、丁字湾等海水养殖密集区域排污口设置不规范，近岸水域生态系统较为脆弱；海洋环境监测手段相对滞后，沿海市县一级监测能力较弱，监测频次较低影响海洋环境监测数据的精准性；渔港环境脏乱差现象突出，江苏省大部分渔港没有连接城镇污水管线，渔船含油污水、生活污水、洗舱水以及固体垃圾回收处置设施设备缺乏。在内陆养殖方面，养殖污染

治理长效机制尚不健全，生态修复责任不明确，补偿机制有待完善，江西省目前没有具备养殖水域污染事故鉴定资质的机构；过度追求高密度超容量养殖，盲目投放饵料等现象普遍，缺少与绿色养殖相适应的污染治理技术，特别是养殖尾水排放尚未制定国家标准，湖北省天门河流域春节前有大量鱼塘冬季干塘排水，底泥混合塘水直排入河；一些传统养殖区域划入生态红线范围后，生态养殖技术不足问题凸显。同时，对渔业保水净水生态功能认识不足，有的甚至简单认为水产养殖一定会造成水体污染，一些地方在环境保护压力下对开放水域养殖采取一禁了之，绿色生态渔业发展空间受到限制。

四是捕捞监督管理水平有待提升。渔业法第22条、第23条确立的以捕捞限额为核心的产出管理和以船网工具指标为基础的投入管理制度未能得到有效实施，特别是受渔民多鱼种作业、水产品追溯难以及相关配套制度不健全等因素影响，捕捞限额制度还未全面执行，仅在特定区域、特定时间、对特定品种开展了试点。作为产出控制的重要手段，渔业法第25条关于填写渔捞日志的规定执行还不到位，渔获物上岸后流通环节的监管有待强化，如何确定可捕渔业资源种类及其捕捞数量，如何对捕捞量进行有效监管等都在探索之中。一些地方落实船网工具控制指标，核发捕捞许可证不严，渔业法第24条将取得船舶证书作为发放捕捞许可证的条件，第41条规定了未取得捕捞许可证擅自捕捞的法律责任，但没有对涉渔“三无”船舶的处罚作出规定，涉渔“三无”船舶监管的法律依据不足，持有“地方粮票”的涉渔“三无”船舶成为监管薄弱环节，船籍港休渔、进出港报告制度尚未落实到位。渔船基础信息不准确且共享不够，缺乏必要技术手段，违规渔船假冒、套用船名、船号现象较多，船舶检测鉴定存在周期长、成本高、标

准不统一等问题，影响执法效果。一些地方在监管执法中存在地方保护倾向，沿海省份执法尺度宽严不一、步调不一致，海区省级之间执法衔接不够，全国“一盘棋”的监管机制尚未建立。外籍渔船非法越界、国内渔船违反渔业协定作业以及正常渔业作业受侵扰等情况并存，侵渔侵权涉外事件时有发生。渔业法第 26 条要求渔船检验合格方可下水作业，但对渔船安全生产设施配备、船员配置条件、渔船适航状态、强制保险责任、应急处置等并未明确规定，渔船倾覆、碰撞等生产事故高发，2019 年 7 月海南省“琼琼海渔 01039”渔船在西沙海域发生重大险情，渔船违规超员严重、职务船员配备不齐、普通船员持证率过低、未按报备编队进行生产是造成事故的主要原因，虽然全部船员均已获救，但也暴露出渔船安全生产缺乏规范，难以压实船主安全生产责任的问题。

五是渔业资源养护基础依然脆弱。贯彻落实渔业法第 21 条、第 28 条合理安排捕捞力量、增殖渔业资源的责任与实现渔业资源合理开发、永续利用的目标之间仍有差距。对河流规划开发、大型水利工程建设对渔业资源和水域生产力的影响研究不够。检查中发现，渤海经济鱼类品种由上世纪 80 年代的八十多种减少到近年来的十几种，带鱼、小黄鱼、鲷鱼等已绝迹多年；浙江省带鱼、小黄鱼、鲳鱼、梭子蟹等四大主要经济鱼类的可捕资源量近年来呈下降趋势，渔业资源小型化、低层次化、低值化趋势较为明显；长江口传统优质优势鱼类品种逐步减少，虾蟹等短生命周期品种增加。一些地方在征收渔业资源增殖保护费时对渔业资源破坏程度的关注不够，增殖保护费的使用用途也有待加强监管。水产种质资源保护制度不完善仍是弱项，渔业法第 29 条对水产种质资源保护的规定较为宽泛，缺少从普查、收集、保存到鉴定、交流、利用的系统制度设

计，既影响渔业资源增殖保护，也制约水产养殖业绿色发展。一些地方积极引导社会力量投入增殖放流，但对社会放生行为缺乏必要规范，广西壮族自治区部分群众在渔业养殖水域随意放生巴西龟、雀鳝、食人鱼等外来物种，对原生物种造成冲击。在执行渔业法第 30 条关于禁渔区、禁渔期、渔具管理的规定中，海洋伏休存在时间差是地方反映较多的问题，休渔结束开捕后捕捞力量的投入高峰基本抵消了休渔养护效果，地方政府的监管职责以及区域联合执法需要加强。违规渔具销售缺乏源头监管，一些对渔业资源破坏较大的改良渔具没有被纳入到禁用渔具目录，主要品种渔获物中幼鱼捕捞比例维持在高位。渔业法第 32 条至 35 条关于减少工程施工建设对渔业资源影响的规定还需严格执行，一些地方对过鱼设施建设重视不够，湖南省衡阳市湘江干流 4 处拦河工程仅有 2 处修建了过鱼设施。落实渔业法第 37 条加强珍贵濒危水生野生动物保护规定的形势不容乐观，海洋牧场作为资源养护的重要途径，涉及海域使用、涉海工程建设、生态养殖和资源增殖等多方面，需要明确投入主体和政府部门的责权关系。

六是渔业渔区发展政策还不健全。渔业法第 21 条对扶持远洋捕捞业发展作出了原则性规定，从检查情况看，海洋渔业受投资成本、涉外入渔管理等因素影响，扶持政策措施仍有待进一步强化，远洋渔业企业用工管理、外籍船员进出境困难、海外基地建设扶持力度较小是企业反映较为集中的问题。渔业法第 27 条规定的渔港规划建设仍显滞后，投入不足和管理不规范问题同时存在，渔港建设中对渔船避风锚地、防污设施、监管设备等投入不断减弱、地方建设积极性不高、渔港经济区发展相对滞后、综合服务功能发挥不充分；渔港管理中一些地方存在经营管理不规范现象，有的甚至是从进港渔船的渔获物中进行抽

成，对进港渔船不加区分，不管渔获物是否为合法捕捞，依港管船管人管渔获责任仍需强化落实。实现渔村全面振兴的着力点不足，渔区经济结构较为单一，渔业一二三产业发展不平衡，产业发展融合不够，2018年全国渔业一产占比49.5%，休闲渔业产值902亿元，占渔业三产的比重为12.2%，全国休闲渔船超过12.4万艘，但对休闲渔业没有明确法律规范。传统渔村基础设施建设有待加强，公共服务体系需要完善，特别是随着禁捕退捕和资源养护力度加大，落实减船转产要求给渔民再就业和持续增收带来压力，渔民退渔后没有土地，生产技能比较缺乏，转产转业渠道较窄。目前我国仍有7965个渔业村、1878万渔业人口，其中传统渔民618万，2013年以来渔民收入增长幅度趋缓，2018年渔民收入增幅低于农村居民。渔业养殖风险较大，2018年全国因台风、洪涝等自然灾害造成的渔业经济损失102亿元，占比74.9%，目前水产养殖保险保费尚未纳入中央财政政策性农业保险保费补贴范围，养殖户自缴比例为40%，增加了养殖经营成本。

七是渔业法律制度规范仍需完善。渔业法第6条明确了各级渔政部门的执法主体地位和监管责任，但对政府相关职能部门应履行监管职责的规定不够清晰，海警部门的执法主体地位需要明确，各级渔政、海警、公安、交通、环保、市场监管等部门的联动执法需要加强，特别是线内渔政、线外海警的执法协作机制亟需进一步衔接畅通，执法效率和效果有待提升。在推进新一轮机构改革中，监管执法机构设置需进一步理顺，一些地方的渔政管理呈弱化趋势，基层监管执法力量不足、设备老化，海上“逐牧式”和“点对点”执法方式使得证据提取和保存困难，甚至面临着“追不上、斗不过”违法渔船的窘境。渔业法第五章对各类渔业违法行为应承担的法律责任

作出规定，但落实法律责任既存在责宽罚松、程度界定模糊、行刑衔接仍不紧密、处罚手段单一、违法成本较之高额牟利明显过低，难以形成有效的法律震慑等问题，又存在渔政执法行政强制授权不充分、部分处罚措施缺乏可操作性、一些禁止性条款缺乏相应罚则规定等问题，比如渔业法第16条规定自育自用水产苗种可以不经审批，而现实中大部分水产苗种厂生产的苗种既自用也对外销售，容易造成监管漏洞；第31条对捕捞具有重要经济价值的水生动物苗种作出了禁止性规定，但没有明确规定违法者应承担的法律责任；对运输销售流通环节违法行为，如对在禁渔区或禁渔期内销售非法渔获物缺乏明确具体的处罚措施，这些都影响了法律的权威性和执行力。渔业法和实施细则制定实施的时间较早，不适应新形势下推动渔业高质量发展的需要，亟需作出修改完善，是地方普遍反映的问题。

三、贯彻实施渔业法的 意见和建议

进一步贯彻实施渔业法要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，瞄准渔业升级、渔村振兴、渔民富裕、渔业水域生态文明的新时代渔业发展靶向，立足于推动我国渔业实现高质量发展，实现渔业治理体系和治理能力现代化的目标任务，不断健全完善渔业法律制度，依法强化各级政府部门对渔业渔民权益的保护，确保法律责任依法、全面、严格落实。

（一）进一步强化渔业生产权益保障

贯彻落实好渔业法第11条、第14条、第15条关于养殖水域滩涂规划利用、征用管理、重点养殖水域保护等法律规定，依法保障渔业生产者合法权益。一是加快养殖证发证工作，尽快界定集体所有的水域滩涂，推动应发尽发、限期发放。依法明确养殖水域滩涂的物权属性，依证

划定养殖水域滩涂四至界限，发挥养殖证对于维护养殖者合法权益的保障作用。参照农村土地承包法关于土地承包期限的规定，合理确定承包经营集体水域滩涂从事养殖的使用期限。健全完善渔村集体和渔民从事近海养殖减免缴纳海域使用金相关政策，延长海水养殖海域使用年限。二是加快养殖水域规划编制实施，按照“多规合一”要求，将养殖水域滩涂纳入国土空间统一规划。强化规划的法律地位和引领作用，依规划定渔业生产功能区，明确重要养殖水域范围，管控并稳定重点水域水产养殖面积，严禁擅自占用重要养殖水域和养殖场所。完善养殖权益损害赔偿机制，加大对失海失水渔民权益的保障力度，根据当地经济社会发展水平调整征用补偿标准，提高社会养老保障水平。三是落实渔船所有人和船长的安全生产责任，明确出海作业渔船必须符合适航要求，将配备安全通讯导航、船位监测终端、消防、救生、救急等设施设备作为船舶检验的重要内容，为船员办理安全生产强制保险，降低捕捞渔船和渔民出海作业风险。督促地方切实履行渔船检验职责，保障渔船安全生产作业。

（二）进一步推动绿色生态养殖发展

贯彻落实好渔业法第 16 条至 19 条关于水产优良品种选育推广、水产苗种检疫、病害防治、质量安全监管等法律规定，不断深化渔业供给侧结构性改革，推动水产养殖业加快实现绿色发展。一是坚持科技兴渔，健全完善有利于养殖业绿色发展的科技支撑体系，重点是强化优质水产养殖新品种选育、研发绿色养殖模式和污染防治技术、推广使用疫病生态防控措施和配合饲料、提升养殖设备和装备水平，持续推动实施水产良种工程、“蓝色粮仓科技创新”专项，进一步提高绿色水产品产出率。二是健全完善水生动物防疫体系，加强水产种苗进出口检疫和生产管

理，依法严格生产审批，提高行业准入门槛，建立退出机制，加强水生动物疫病监测预警，规范异地苗种引进行为，明确产地检疫责任，落实产地检疫的经费、设备和人员保障。三是完善水产品质量安全监管制度，明确渔政、市场监管等部门的监管权限和职责分工，强化运输流通环节水产品质量监管。推动建立养殖生产档案和产品追溯制度，将含有违禁药物成分的水质改良剂、微生物制剂等投入品纳入兽药范围监管，压实养殖者质量安全责任。四是依托各类新型经营主体推动养殖海域规模化经营，推动工厂化规模化养殖。在有条件的地方推广稻渔综合种养模式，在保障农田粮食产量不降低的前提下，适当提高养殖所需沟坑用地面积占比，通过生态种养减少农田化肥施用量，提高稻渔种养综合收入。完善水产品贸易政策，鼓励引导养殖企业优先满足国内消费者对优质水产品的需求。

（三）进一步保护修复渔业水域环境

贯彻落实好渔业法第 20 条、第 36 条、第 47 条关于各级政府及养殖生产者保护渔业水域生态环境、加强渔业水域环境监管、依法处置渔业污染事故等法律规定，推动渔业水域生态文明建设，实现人与自然和谐共生。一是强化养殖生产者保护渔业水域生态环境的主体责任。推动淡水养殖池塘生态化改造，重点做好循环水和进排水处理设施建设，建立海水养殖排放台账，督促海水养殖企业自行检测。抓好养殖区域养殖用水排放治理，推进养殖节水减排、养殖副产品和废弃物集中收置和资源化利用。二是完善与渔业水域环境保护相关的标准体系。政府相关部门要尽快制定养殖尾水排放标准，合理确定养殖进水排水标准要求，以确定养殖规模和密度为重点促进水产养殖标准化发展，开展水产养殖容量评估，明确不同养殖区、不同养殖模式的容量限制要求。三是落实政府保护渔业水域生态环境的责

任。建立以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，统筹推进陆海生态环境跨省水域环境综合治理。强化沿海县区基层海洋环境监测、鉴定机构和执法队伍建设，加大海洋生态环境监测频率，加强涉渔项目环境影响评价。推动渔港排污管网和固体废物回收处置设施建设，加大对破坏渔业生态环境违法行为的惩处力度。把修复长江生态环境摆在压倒性位置，切实保护和改善长江渔业水域环境。四是推动渔业法与水污染防治法、海洋环境保护法相衔接，处理好划定渔业生产功能区、开发渔业资源、调整产业结构与生态保护红线、环境质量底线、资源利用上限和环境准入负面清单的关系，健全完善渔业生态环境保护制度措施。五是加强渔业对水域环境保护修复作用的研究，提高对渔业生态功能的科学认知，根据湖泊、水库等大水面资源状况、承载能力，因地制宜开展“人放天养”和环境友好型捕捞，调减公共自然水域投饵养殖，推动用水和养水相结合，发挥好渔业净水保水的生态功能。

（四）进一步提升捕捞规范管理水平

贯彻落实好渔业法第 22 条至 25 条关于捕捞限额、捕捞许可、船舶检验登记、填写渔捞日志等法律规定，提升对捕捞业的规范化管理水平。一是从投入管理和产出管理双向发力推动落实捕捞限额制度。将严控船网工具指标、严格落实渔捞日志填报制度作为控制捕捞强度的重要手段。探索建立实施渔获物合法性标签制度，强化伏休期间违法渔获物监管。对于符合船网工具控制指标的渔船转让，及时变更捕捞许可证登记，实现资源合理配置。二是严格审批发放捕捞许可证，全面清理没有纳入全国渔船数据库统一管理的地方临时证照渔船，将履行渔捞日志填报责任与捕捞许可证发放挂钩，督促持证人严格按照规定的作业类型、场所、时限、渔具等进行捕捞作业。

三是推动地方渔政部门强化依托港口监管，在渔港设立驻点监管机构并逐步推动全覆盖。根据渔港分布、监管力量以及渔获卸货习惯，确定渔船停泊、渔获物上岸的指定渔港，建立渔获物定港申报上岸和渔获物追溯管理制度。为渔船配备定位和身份识别设备，推动落实渔船进出港、人员随船出港作业报告制度，提高渔船信息化管理水平。四是明确涉渔“三无”船舶认定标准，对涉渔“三无”船舶的所有人和船主应承担的法律责任作出明确规范，赋予渔政监督执法部门清理取缔涉渔“三无”船舶必要的行政强制和行政处罚手段。五是切实维护国家海洋渔业权益，积极参与双边多边渔业条约、协定和标准规范的制定，加强入渔管理，依法处置在我国管辖海域发生的非法越界捕捞行为。

（五）进一步鼓励扶持远洋渔业发展

贯彻落实好渔业法第 21 条关于扶持远洋捕捞业发展的法律规定，健全完善相关政策措施，落实控制近海、拓展外海、发展远洋的海洋渔业生产方针。一是将推动远洋捕捞业发展作为渔业捕捞结构调整和高质量发展的重要一极，不断提升远洋渔业设备水平，推动提高远洋捕捞能力。二是将促进远洋渔业发展与推动共建“一带一路”统筹谋划，对渔业企业在境外发展海水养殖给予必要扶持，对养殖国内市场短缺的优质水产品种，落实有关政策，适当减免产品运回国内时的关税，探索实施目录制管理。三是不断提升远洋渔业组织化程度，培育壮大行业龙头企业，促进远洋渔业捕捞、加工、流通等全产业链协调发展。四是积极参与国际渔业资源开发利用，深化双边多边渔业合作，不断发展壮大大洋性渔业，巩固提高过洋性渔业，拓展远洋渔业发展空间，提高远洋捕捞规范化、精细化管理水平和履约尽责的能力。五是推动解决远洋渔业企业外籍船员管理和使用问题，明确外籍船员在远洋渔业项目

批准外派人数中所占的比例，对于比例范围内的外籍船员，允许其在履行必要手续后在国内指定港口出入境，在降低远洋企业经营成本的同时，压实企业管理责任，确保外籍船员按期离境。

（六）进一步促进渔业资源永续利用

贯彻落实好渔业法第 28 条至 30 条、第 32 条、第 35 条、第 37 条关于增殖渔业资源、保护水产种质资源、禁渔区和禁渔期监管、渔具网具管理、涉渔工程建设、珍贵濒危野生动物保护等法律规定，加大资源养护力度，恢复渔业水域生产力，推动渔业资源永续利用。一是强化水产种质资源有效保护和合理利用，加强对水产种质资源的战略研究，推动建立水产种质资源库，系统普查、收集、保存、整理、鉴定和利用水产种质资源，规范水产种质资源保护区和原种场的建设和管理，加大对鱼类产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道的专门保护力度，提高增殖资源幼体成活率，支持科研机构和企业开展种质资源繁育创新。二是持续开展渔业可捕资源动态监测，加强对特定渔业品种资源量的调查评估，为科学实施捕捞限额制度提供支撑。严格控制捕捞渔船数量和功率，切实落实长江流域重点水域禁捕要求，主动压减近海捕捞规模。严格执行相关规定，有针对性地提高对渔业资源破坏较大和对渔业水域生态环境破坏较重捕捞方式的渔业资源增殖保护费收取标准，按照取之于渔、用之于渔的原则将增殖保护费专门用于渔业资源养护。在鼓励引导社会力量投入增殖放流的同时，规范管理社会放生行为，明确向开放性水域投放外来物种、杂交种等不符合生态安全要求的水生生物的法律 responsibility。三是根据渔业资源状况和鱼类繁殖生长规律，科学设立禁渔期、禁渔区，鼓励有条件的地方采取正向激励的方式，对严格遵守伏休管理规定的渔民给予一定休渔补贴。细化各类渔业资源的幼鱼可捕规格和具体比例，强化对幼鱼滥捕、

滥销、滥用行为的监管。建立禁用渔具相关认定标准，将对资源破坏较大的渔具及时列入目录管理；加强对渔具生产的源头管控，督促生产厂商按照技术标准规范生产，实行实名制销售；对携带破坏渔业资源的渔具作出禁止性规定。四是将渔业资源养护作为河流开发规划的重要内容，加强大型水利工程建设对水域生产力影响的研究，规范港口码头、水运航道等涉渔工程建设管理，强化工程建设评估，明确资源损害赔偿的计算方法和保护修复措施，降低对资源养护的负面影响。五是加强水生野生动物保护，推动建立生态环境、林草、渔业等部门协作配合的保护机制，有序推进珍贵濒危物种资源调查、科学研究、人工繁育、增殖放流、救护救治、保护区建设等工作，加大对中华鲟等珍贵濒危水生生物物种的保护和关键栖息生境的修复。六是明确海洋牧场的建设、经营、监管主体，推动系统规划和合理布局，建议对资源养护型公益性海洋牧场减免收取海域使用金。积极推进山东现代化海洋牧场建设综合试点，为全国海洋牧场建设积累可复制可推广的经验。七是推动行政执法和刑事司法紧密衔接，探索建立公安机关在办理非法捕捞等破坏资源环境案件中的检验鉴定简化程序。推动将公益诉讼作为渔业资源保护的途径和手段，对非法捕捞破坏渔业资源、损害社会公共利益的违法行为提起公益诉讼，强化渔业资源养护的司法保护。

（七）进一步推进渔业渔区全面发展

贯彻落实好渔业法第 27 条关于渔港规划建设的法律规定，并着眼于渔村振兴、渔民富裕，着力推动渔业渔区全面协调发展。一是坚持建设与管理并举推动渔港健康发展，对避风锚地、污染防治、渔政监管等渔港公益性设施建设给予支持，探索实施渔港建设 PPP 模式，通过优化政策供给引导社会资金投入渔港物资供应、船舶维

修、水产加工、产品交易等经营性服务设施建设和管理,积极拓展渔港多种产业功能,通过渔港建设辐射带动渔区小镇和渔村发展。二是统筹推进渔村经济社会发展。加快补齐渔村基础设施建设和公共服务短板,创新渔业新产业新业态新模式,推动渔村一二三产业融合发展,夯实渔村全面振兴的产业基础。健全休闲渔业管理规范,完善垂钓和休闲渔船相关管理制度。明确渔业互助保险的法律地位,鼓励有条件的地方提高水产养殖保险保费补贴力度,降低养殖成本,提高抗风险能力。三是确保渔民持续稳定增收。整合油价补贴中渔民转产转业专项转移支付等资金渠道,开展针对退捕渔民的技能培训、就业服务和创业扶持,确保上岸后有产业、能发展、稳得住。发挥渔村水域生态优势和渔业文化传承功能,支持退捕渔民在文旅观光、休闲民宿、康体养生、生态养殖、公共服务等领域有序转产转业,确保减船不减产、转业不失业。

(八) 进一步压实渔业监督执法责任

贯彻落实好渔业法第6条、第7条关于渔业监督管理实行统一领导、分级管理、各级渔业主管部门加强渔业监督执法等法律规定,严格落实渔业法第五章规定的各项法律责任,依法压实相关部门的渔业监督执法责任。一是主动适应机构改革后部门职责的变化,突出综合治理理念,针对渔业产业链发展的各个环节,明确渔政、渔港、海警、交通、环保、资源、市场等相关部门的监管职责。当前要特别推动渔政、海警实现常态化联勤联动联合执法联合惩戒,既要明确海警的执法职责和范围,更要探索有利于海警落实监管责任的执法机制,推动线内线外执法高效衔接,确保海洋渔业监管全覆盖、无盲区。二是从渔业公地特征和渔船流动作业的实际出发,完善区域性渔业监管执法体制机制。在海洋捕捞方

面,推动建立沿海省份“一盘棋”的监管体系,开展区域性联合执法;在内陆水域方面,探索建立跨省区的流域性监管模式,增强执法的统一性和有效性;发挥好省级渔政部门统筹协调作用,建立省际间执法联查通报制度,提高执法效率。三是严格落实渔政监督执法属地责任,进一步加强基层执法保障,加大执法船舶建造改造投入,推动现代化执法设施装备的配备应用,依法赋予渔政执法部门采取查封、扣押、没收渔船渔具、登临检查、停航调查等必要的强制手段,明确采取行政强制措施适用情形。

(九) 进一步完善渔业法律制度规范

抓紧修改渔业法,增加关于监督执法主体、种质资源保护、渔业水域生态环境修复、海洋渔业权益保护、海洋牧场建设、渔港经济区和休闲渔业发展、养殖生产档案、渔业安全生产、涉渔“三无”船舶管理、违禁渔具制造销售、渔获物监管等相关内容,加快推动渔业治理体系和治理能力实现现代化。要重点解决违法行为法律责任偏窄偏轻、责任认定模糊、处罚可操作性差等问题,充实责任类型、提高处罚标准、完善惩戒措施,明确禁用渔具、捕捞方式以及情节严重情形的适用标准,有效发挥法律震慑力,增强法律的可执行性、可操作性。建议将渔业法修改列入全国人大常委会2020年立法工作计划,加快修改进程,待渔业法修改后及时完善实施细则等配套法规规章,为进一步推动现代渔业实现高质量发展提供更有力有力的法治保障。

渔业法是实现依法治渔、依法兴渔的基本制度遵循,我们要以此次执法检查为契机,通过加强对渔业法实施和制度执行情况的监督,切实增强法律制度的执行力,推动渔业高质量发展,提高现代渔业治理能力和水平。

以上报告,请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付宪法和法律委员会审议的代表提出的议案共173件，涉及53个立法项目。其中，建议修改法律的议案90件，涉及22个立法项目；建议制定法律的议案72件，涉及25个立法项目；建议作出有关法律问题和重大问题的决定的议案7件，涉及4个立法项目；建议作出法律解释的议案4件，涉及2个立法项目。

宪法和法律委员会、法制工作委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照栗战书委员长加强代表工作的指示要求，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育整改落实，进一步加强和改进议案办理工作。一是，落实《关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施》，完善办理工作机制。邀请提出议案的代表参与立法调研、起草、论证、审议、评估等工作，认真听取并研究采纳代表意见。据初步统计，已邀请代表67人次参加立法相关活动。二是及时列入年度立法工作计划，抓好议案办理落实。102件议案提出的反有组织犯罪法、个人信

息保护法、修改刑法、海南自由贸易港法等17个立法项目列入全国人大常委会年度立法工作计划。宪法和法律委员会抓紧相关法律草案审议工作，认真研究采纳议案提出的主要意见，尽早提请常委会审议、通过。三是创新工作方法，增强办理实效。利用代表列席常委会会议、参加培训，加强与代表面对面沟通交流。在代表立法培训班上，向代表报告相关立法工作情况，解答代表提出的问题。

宪法和法律委员会专门召开会议，对173件议案的办理意见进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、22件议案涉及的8个立法项目已由全国人大常委会审议通过或者作出有关决定

1. 关于制定疫苗管理法的议案1件

疫苗管理法已于2019年6月29日由十三届全国人大常委会第十一次会议审议通过。议案中提出的明确疫苗上市许可持有人责任等意见，已在疫苗管理法中作出规定。

2. 3. 关于修改土地管理法的议案6件，关于授权国务院在海南省暂时调整实施土地管理法、城市房地产管理法、城乡规划法等有关规定

的议案 3 件

关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定，已于 2019 年 8 月 26 日由十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过。议案中提出的完善土地征收制度、农村集体经营性建设用地入市、下放宅基地审批权等意见，已在修改后的土地管理法中作出相应规定。土地管理法对国土空间规划作出原则规定，为“多规合一”改革留出空间，有关议案提出的意见建议，也可在土地管理法相关配套法规中作出规定。对于议案提出的其他意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

4. 关于制定资源税法的议案 1 件

资源税法已于 2019 年 8 月 26 日由十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过。议案中提出的更改法名、恢复矿产资源补偿费等意见，在资源税法草案审议修改工作中作了专门研究。

5. 关于修改证券法或制定投资者合法权益保护法的议案 6 件

证券法（修订）已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案中提出的完善证券发行上市制度和公司债券、行政监管措施、法律责任等相关规定，加强中介机构监管，保护投资者合法权益等意见，已在修订后的证券法中作出相应规定。

6. 关于制定基本医疗卫生与健康促进法的议案 3 件

基本医疗卫生与健康促进法已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案中提出的增加爱国卫生运动的内容，明确从事特殊岗位工作的医疗卫生人员的津贴待遇，加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区等的支持力度，强化健康促进的内容

等意见，已在基本医疗卫生与健康促进法中作出相应规定。

7. 关于废止关于严禁卖淫嫖娼的决定有关内容的议案 1 件

关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定，已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案提出的建议已经在决定中采纳。

8. 关于修改立法法的议案 1 件

关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定，已于 2018 年 6 月 22 日由十三届全国人大常委会第三次会议审议通过，明确立法法中规定的“法律委员会”的职责由“宪法和法律委员会”承担。关于国家监察委员会制定监察法规的决定，已于 2019 年 10 月 26 日由十三届全国人大常委会第十四次会议审议通过，明确了国家监察委员会根据宪法和法律，制定监察法规。议案中提出的将立法法条文中“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，赋予国家监察委员会监察法规制定权等主要建议，已由全国人大常委会作出专门决定的形式予以明确。对于其他涉及修改立法法的意见，将在适时修改立法法时一并考虑。

二、32 件议案涉及的 1 个立法项目，已提请全国人大常委会审议

9. 关于涉及民法典编纂的议案 32 件

议案提出的意见建议涉及全国人大常委会正在审议的民法典草案各分编。2018 年 8 月十三届全国人大常委会第五次会议对民法典各分编草案进行初次审议。2018 年 12 月、2019 年 4 月和 2019 年 6 月常委会会议分别对各分编草案进行第二次审议。2019 年 8 月和 10 月常委会会议对人格权编草案、侵权责任编草案、婚姻家庭编草案进行第三次审议。2019 年 12 月，将民法总则

同经审议完善后的各分编草案合并形成完整的民法典草案，提请十三届全国人大常委会第十五次会议审议，由常委会作出决定，将草案提请十三届全国人大三次会议审议。对于上述议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会已在民法典草案审议修改工作中吸收采纳，并将进一步认真研究。

三、81 件议案涉及的 23 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划或者有关法规制定工作计划，督促牵头起草单位抓紧起草、研究论证工作

10. 关于制定反有组织犯罪法的议案 1 件

中央有关部门积极开展研究论证和起草工作，已列入全国人大常委会 2020 年度立法工作计划预安排。

11. 关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案 1 件

修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会正在积极研究起草。

12. 关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案 1 件

修改各级人民代表大会常务委员会监督法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由委员长会议提请审议，全国人大常委会办公厅正在研究。

13. 关于修改国旗法的议案 1 件

修改国旗法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划预备审议项目。法制工作委员会根据立法工作计划，对修改国旗法的主要问题进行了研究，正在起草形成国旗法修正草案。对于议案提出的增加为逝世的国家最高科学技术奖获得者降半旗等建议，宪法和法律委员会、法制工

作委员会将在国旗法修正草案起草工作中认真研究。

14. 关于修改公司法或制定商事登记法的议案 4 件

修改公司法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会正在积极研究起草。

15. 关于修改行政处罚法的议案 2 件

修改行政处罚法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划。法制工作委员会根据立法工作计划，会同有关方面对修改行政处罚法的主要问题进行了研究，正在起草形成行政处罚法修正草案。议案提出的行政处罚种类、行政处罚主体、双罚制度、行政处罚程序以及授予地方性法规行政处罚的立法权限等意见建议，是行政处罚法研究修改的重要内容，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在行政处罚法修正草案起草工作中认真研究。

16. 关于修改行政复议法的议案 4 件

修改行政复议法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议，司法部对修法涉及的主要问题进行研究，正在积极开展起草工作。

17. 关于修改兵役法的议案 2 件

修改兵役法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门正抓紧起草工作。

18. 关于修改人民防空法的议案 2 件

修改人民防空法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门正在积极开展起草工作。

19. 20. 关于修改刑法的议案 33 件，关于对刑法作出法律解释的议案 3 件

刑法修正案（十一）已列入全国人大常委会

2019 年度立法工作计划。法制工作委员会根据立法工作计划，对修改刑法的主要问题进行了研究，正在起草形成刑法修正案（十一）草案。对于议案提出的严厉打击生产销售有毒有害食品犯罪等建议，已在刑法修正案（八）中作出相应规定；修改拒不执行判决、裁定罪，修改非法生产、买卖、运输制毒物品罪，增设藐视法庭罪等建议，已在刑法修正案（九）中作出相应规定。对于议案中提出的其他建议，将在刑法修正案（十一）草案起草工作中认真研究。

21. 关于修改仲裁法的议案 4 件

修改仲裁法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议，司法部正在积极开展起草工作。

22. 关于制定行政程序法的议案 1 件

行政程序方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。行政许可法、行政处罚法、行政强制法对一些重要行政行为的实施程序作了规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

23. 关于制定信访法的议案 4 件

信访方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。有关方面正在对相关立法问题研究论证。

24. 关于制定个人信息保护法的议案 4 件

个人信息保护法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会已基本完成起草工作。

25. 关于制定数据安全法或工业物联网网络安全和数据保护法的议案 2 件

数据安全法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，中央有关部门牵头起草，目前已基本完成起草工作。

26. 关于制定海南自由贸易港法的议案 1 件
海南自由贸易港法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划。常委会领导就海南自由贸易港立法作出重要指示，进行立法调研，提出明确要求。宪法和法律委员会、法制工作委员会对海南自由贸易港法进行深入研究论证，积极推动海南自由贸易港法的起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面进行认真研究。

27. 关于制定无人飞行器管理法的议案 1 件

关于修改劳动法等七部法律的决定，已于 2018 年 12 月 29 日由十三届全国人大常委会第七次会议审议通过，对民用航空法作出修改，明确国务院、中央军事委员会对无人驾驶航空器的管理另有规定的，从其规定。目前，国务院、中央军委有关单位已经起草了无人驾驶航空器飞行管理暂行条例，已向社会公开征求意见。制定航空法、修改民用航空法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门牵头起草。对于议案提出的意见建议，拟先由有关方面在无人驾驶航空器飞行管理条例中作出规定，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

28. 关于制定人工智能应用管理法的议案 1 件

人工智能方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。宪法和法律委员会、法制工作委员会会同有关方面围绕相关法律问题进行调研论证。

29. 关于制定民事强制执行法的议案 6 件

民事强制执行法已列入十三届全国人大常委会立法规划，最高人民法院牵头起草、提请审议，起草工作取得重要进展。

30. 31. 32. 关于制定海警法的议案 1 件，关于修改国防动员法的议案 1 件，关于制定军事

装备试验训练保障法的议案 1 件

关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定，已于 2018 年 6 月 22 日由十三届全国人大常委会第三次会议审议通过，明确了中国海警局的海上维权执法职责任务、相应法定职权等。2018 年 10 月 26 日十三届全国人大常委会第六次会议审议通过的关于修改刑事诉讼法的决定，明确中国海警局对海上发生的案件行使侦查权，办理刑事案件适用刑事诉讼法。中央有关部门正在组织开展海警方面立法工作。

十三届全国人大常委会立法规划、全国人大常委会 2019 年度立法工作计划提出，对涉及国防和军队改革需要制定、修改、废止法律的，或者需要由全国人大常委会作出有关决定的，适时安排审议。对于上述议案提出的相关立法项目，建议有关方面按照程序提出相关议案，宪法和法律委员会、法制工作委员会积极配合做好工作。

四、38 件议案涉及的 21 个立法项目，有的可待条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划，有的可在相关法律的制定或者修改等工作中统筹考虑

- 33. 关于修改国家赔偿法的议案 1 件
- 34. 关于修改监察法的议案 1 件
- 35. 关于修改消费者权益保护法的议案 1 件
- 36. 关于修改行政强制法的议案 1 件
- 37. 关于修改网络安全法的议案 1 件
- 38. 关于修改刑事诉讼法的议案 6 件
- 39. 关于修改民事诉讼法的议案 10 件

- 40. 关于修改行政诉讼法的议案 1 件
- 41. 关于制定立法听证规则的议案 1 件
- 42. 关于制定听证法的议案 1 件
- 43. 关于制定信息公开法的议案 1 件
- 44. 关于制定生态文明建设促进法的议案 1 件
- 45. 关于制定公共数据资源管理法或大数据管理法的议案 2 件
- 46. 关于制定算法法的议案 1 件
- 47. 关于制定民营经济发展促进法的议案 1 件
- 48. 关于制定预防职务犯罪法的议案 1 件
- 49. 关于制定电子诉讼法的议案 2 件
- 50. 关于制定家事诉讼法的议案 1 件
- 51. 关于修改宪法宣誓制度的决定的议案 2 件
- 52. 关于制定进一步明确城市民族区法律地位的决定的议案 1 件
- 53. 关于对公益诉讼作出法律解释的议案 1 件

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会宪法和法律委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会宪法和法律委员会

2019 年 12 月 24 日

附件：

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付宪法和法律委员会审议的代表提出的议案共 173 件，涉及 53 个立法项目。其中，建议修改法律的议案 90 件，涉及 22 个立法项目；建议制定法律的议案 72 件，涉及 25 个立法项目；建议作出有关法律问题和重大问题的决定的议案 7 件，涉及 4 个立法项目；建议作出法律解释的议案 4 件，涉及 2 个立法项目。

一、22 件议案涉及的 8 个立法项目已由全国人大常委会审议通过或者作出有关决定

1. 关于制定疫苗管理法的议案 1 件

安康等代表提出的第 352 号议案，建议制定疫苗管理法，明确规定负责疫苗招标采购工作的具体部门、疫苗上市许可持有人责任、开展疫苗临床试验需要审查批准的例外情形、国外疫苗生产企业应当符合中国的药品生产质量管理规范、停止疫苗生产的具体时限、疫苗采购单位的具体范围，增加疫苗带量采购的内容等。

疫苗管理法已于 2019 年 6 月 29 日由十三届全国人大常委会第十一次会议审议通过。议案中提出的明确疫苗上市许可持有人责任等意见，已在疫苗管理法中作出规定。

2. 3. 关于修改土地管理法的议案 6 件，关于授权国务院在海南省暂时调整实施土地管理法、城市房地产管理法、城乡规划法等有关规定

的议案 3 件

杲云等代表提出的第 19 号、龙献文等代表提出的第 40 号、李爱青等代表提出的第 87 号、陈春芳等代表提出的第 212 号、买世蕊等代表提出的第 326 号、蔡继明等代表提出的第 373 号议案，建议完善土地征收制度，缩小征地范围、完善征地程序和安置补偿制度；对农村集体经营性建设用地入市作出规定；完善农村宅基地管理制度，扩大宅基地流转范围，下放宅基地审批权等。海南代表团提出的第 22 号、第 23 号、第 31 号议案，建议在海南全省暂时调整实施集体建设用地使用权不得出让、宅基地审批权限、征收集体土地补偿等规定；授权海南省在海南省总体规划（空间类）获批后不再另行单独编制和报批主体功能区等六类空间规划；授权海口市、三亚市城市总体规划由海南省政府审批等。

关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定，已于 2019 年 8 月 26 日由十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过。议案中提出的完善土地征收制度、农村集体经营性建设用地入市、下放宅基地审批权等意见，已在修改后的土地管理法中作出相应规定。土地管理法对国土空间规划作出原则规定，为“多规合一”改革留出空间，有关议案提出的意见建议，也可在土地管理法相关配套法规中作出规定。对于议案提出的

其他意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

4. 关于制定资源税法的议案 1 件

蔡继明等代表提出的第 427 号议案，建议将法名改为矿产资源税法；恢复资源税改革过程中取消征收的矿产资源补偿费，与资源税一并征收；删去试点征收水资源税的相关规定等。

资源税法已于 2019 年 8 月 26 日由十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过。在资源税法草案审议修改工作中，宪法和法律委员会、法制工作委员会根据常委会审议意见和各方面的意见，对相关意见建议认真研究。一是，调整本法关于征税范围的表述，由“开采矿产品和生产盐”改为“开发应税资源”，在表述上更加灵活，为今后将其他资源纳入本法征税留出空间。二是，对于矿产资源税费改革问题，国务院印发的矿产资源权益金制度改革方案作出了相关规定。矿业权出让收益和资源税分别体现了国家对资源的所有者和管理者职能。资源税作为在资源开采环节征收的税种，未涉及国家所有者权益方面的内容。三是，对于水资源税试点问题，考虑到水资源税改革正在进行，在资源税法中保留了水资源税的相关内容，在法律上为相关改革留出必要的空间。同时，对水资源税试点作了进一步规范，要求国务院自本法施行后五年内向全国人大常委会报告试点情况，并及时提出修改法律的建议。

5. 关于修改证券法或制定投资者合法权益保护法的议案 6 件

陈靖等代表提出的第 8 号、朱建弟等代表提出的第 15 号、王建军等代表提出的第 57 号、方燕等代表提出的第 120 号、王天宇等代表提出的第 319 号议案，建议修改证券法，修改公司新股公开发行条件，取消暂停上市环节，进一步完善

终止上市的情形、程序，建立健全退市机制；加强对中介机构的监管；修改债券相关条款，推动债券市场统一监管等；完善投资者保护制度，有效保护中小投资者利益；完善行政和解制度；建立行政罚款先赔后缴机制；延长冻结、查封的期限等。刘新华等代表提出的第 381 号议案，建议制定投资者合法权益保护法，明确保护投资者合法权益的立法宗旨，整合现有相关规定，创新保护机制等。

证券法（修订）已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案中提出的完善证券发行上市制度和公司债券、行政监管措施、法律责任等相关规定，加强中介机构监管，保护投资者合法权益等意见，已在修订后的证券法中作出相应规定。

6. 关于制定基本医疗卫生与健康促进法的议案 3 件

何琳等代表提出的第 242 号、乞国艳等代表提出的第 374 号、李康等代表提出的第 457 号议案，建议制定基本医疗卫生与健康促进法，明确从事特殊岗位工作的医疗卫生人员的津贴待遇，补充强化疾病预防控制、爱国卫生运动等内容，加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区等支持力度，强化健康促进的内容，加大控烟力度等。

基本医疗卫生与健康促进法已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案中提出的增加爱国卫生运动的内容，明确从事特殊岗位工作的医疗卫生人员的津贴待遇，加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区等的支持力度，强化健康促进的内容等意见，已在基本医疗卫生与健康促进法中作出相应规定。

7. 关于废止关于严禁卖淫嫖娼的决定有关

内容的议案 1 件

霍晓丽等代表提出的第 347 号议案，建议废止关于严禁卖淫嫖娼的决定中收容教育制度的有关内容。关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定，已于 2019 年 12 月 28 日由十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过。议案提出的建议已经在决定中采纳。

8. 关于修改立法法的议案 1 件

陈玮等代表提出的第 372 号议案，建议修改立法法，将立法法条文中“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，赋予国家监察委员会监察法规制定权等。

关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定，已于 2018 年 6 月 22 日由十三届全国人大常委会第三次会议审议通过，明确立法法中规定的“法律委员会”的职责由“宪法和法律委员会”承担。关于国家监察委员会制定监察法规的决定，已于 2019 年 10 月 26 日由十三届全国人大常委会第十四次会议审议通过，明确了国家监察委员会根据宪法和法律，制定监察法规。议案中提出的将立法法条文中“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，赋予国家监察委员会监察法规制定权等主要建议，已由全国人大常委会作出专门决定的形式予以明确。对于其他涉及修改立法法的意见，将在适时修改立法法时一并考虑。

二、32 件议案涉及的 1 个立法项目，已提请全国人大常委会审议

9. 关于涉及民法典编纂的议案 32 件

陈晶莹等代表提出的第 16 号和第 101 号、吴永利等代表提出的第 149 号、张琳等代表提出的第 272 号、吕薇等代表提出的第 332 号、蔡继明等代表提出的第 335 号、陆奎眉等代表提出的第 355 号、孙宪忠等代表提出的第 359 号和第

370 号、杨震等代表提出的第 406 号议案，建议修改物权法或编纂民法典物权编，确立提单（含国际铁路运单）的物权凭证功能，建立现代动产担保制度，增加海域使用权、内陆水域使用权、营业质权等规定和物尽其用原则，修改所有权、土地经营权、住宅建设用地使用权、宅基地使用权等相关规定，完善相关条文表述等。

聂鹏举等代表提出的第 41 号、买世蕊等代表提出的第 354 号、杨震等代表提出的第 401 号议案，建议修改合同法或编纂民法典合同编，修改合同订立、悬赏、债务转移、代位权、合同解除期限、承揽合同、建设工程合同等相关规定，增加住房租赁保障的相关规定。

肖胜方等代表提出的第 146 号、赵萍等代表提出的第 185 号、侯蓉等代表提出的第 208 号、杨震等代表提出的第 404 号、李亚兰等代表提出的第 416 号议案，建议修改侵权责任法或编纂民法典侵权责任编，修改医疗机构紧急情况下可以立即实施相应医疗措施的规定，完善饲养动物侵权等规定，增加侵害公众利益限制行为条款，明确利用网络侵害名誉权的侵权责任、网约车侵权责任等。

章联生等代表提出的第 53 号、杨震等代表提出的第 403 号、李亚兰等代表提出的第 424 号议案，建议修改继承法或编纂民法典继承编，修改遗产范围、公证遗嘱、继承顺序、丧失继承权、代位继承等相关规定，扩大法定继承人范围等。

陈建银等代表提出的第 92 号、唐纯玉等代表提出的第 99 号、殷红梅等代表提出的第 145 号、杨震等代表提出的第 402 号、李亚兰等代表提出的第 412 号、庾庆明等代表提出的第 469 号议案，建议修改婚姻法或编纂民法典婚姻家庭编，完善夫妻债务规则，增加债权人申请分割夫

妻共同财产、离婚诉讼调解前置的相关规定，修改亲属、法定婚龄、婚内析产等相关规定。

方燕等代表提出的第 124 号、殷红梅等代表提出的第 144 号、马玉红等代表提出的第 194 号、李孝轩等代表提出的第 409 号议案，建议修改收养法，增加收养实质审查、预收养、收养评估等相关内容，建立完善收养家庭跟踪指导制度，取消相关收养限制，修改被收养人范围、收养人和被收养人条件、收养人数、隐私保护等相关规定，明确非法收养的法律责任等。

杨震等代表提出的第 405 号议案，建议编纂民法典人格权编，修改死者、英雄烈士的人格利益保护和器官捐献、个人信息保护等相关规定。

2018 年 8 月十三届全国人大常委会第五次会议对民法典各分编草案进行初次审议。2018 年 12 月、2019 年 4 月和 2019 年 6 月常委会会议分别对各分编草案进行第二次审议。2019 年 8 月和 10 月常委会会议对人格权编草案、侵权责任编草案、婚姻家庭编草案进行第三次审议。2019 年 12 月，将民法总则同经审议完善后的各分编草案合并形成完整的民法典草案，提请十三届全国人大常委会第十五次会议审议，由常委会作出决定，将草案提请十三届全国人大三次会议审议。对于上述议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会已在民法典草案审议修改工作中吸收采纳，并将进一步认真研究。

三、81 件议案涉及的 23 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划或者有关法规制定工作计划，督促牵头起草单位抓紧起草、研究论证工作

10. 关于制定反有组织犯罪法的议案 1 件

黄久生等代表提出的第 336 号议案，建议制定反有组织犯罪法，在有组织犯罪的定义和形态、反有组织犯罪的机构和职责、诉讼程序和预

防措施等方面作出规定。

中央有关部门积极开展研究论证和起草工作，已列入全国人大常委会 2020 年度立法工作计划预安排。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

11. 关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案 1 件

刘伟等代表提出的第 35 号议案，建议修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，进一步明确街道办事处的职能定位，为街道办事处进行地方立法提供法律依据等。

修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会正在积极研究起草。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

12. 关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案 1 件

杜延安等代表提出的第 442 号议案，建议修改各级人民代表大会常务委员会监督法，增强人大常委会监督工作的刚性，提高监督实效，维护人大及其常委会决议、决定的严肃性等。

修改各级人民代表大会常务委员会监督法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由委员长会议提请审议，全国人大常委会办公厅正在研究。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

13. 关于修改国旗法的议案 1 件

周善红等代表提出的第 107 号议案，建议修改国旗法，增加为逝世的国家最高科学技术奖获得者降半旗等规定。

修改国旗法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划预备审议项目。法制工作委员会根据立法工作计划，对修改国旗法的主要问题进行了研究，正在起草形成国旗法修正草案。对于议案提出的增加为逝世的国家最高科学技术奖获得者降半旗等建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在国旗法修正草案起草工作中认真研究。

14. 关于修改公司法或制定商事登记法的议案 4 件

章伟民等代表提出的第 29 号、刘新华等代表提出的第 100 号、张德芹等代表提出的第 142 号、莫小峰等代表提出的第 248 号议案，建议修改公司法或制定商事登记法，完善商事登记，公司组织机构及其议事规则，上市公司治理和监管，公司控股股东和董事、监事、高级管理人员的义务，财务会计制度，公司解散清算等相关规定；构建相关市场进入和退出机制；完善信息公示和信用监管机制；建立相关救济机制和责任体系等。

修改公司法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会正在积极研究起草。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

15. 关于修改行政处罚法的议案 2 件

张淑芬等代表提出的第 186 号、刘正等代表提出的第 353 号议案，建议修改行政处罚法，增加行政处罚的种类，扩大地方性法规立法权限、实施行政处罚的主体范围，完善听证程序，明确适用听证程序的行政处罚类型，对单位违法行为中的违法单位和相关责任人实行“双罚制”等。

修改行政处罚法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划。法制工作委员会根据

立法工作计划，会同有关方面对修改行政处罚法的主要问题进行了研究，正在起草形成行政处罚法修正草案。议案提出的行政处罚种类、行政处罚主体、双罚制度、行政处罚程序以及授予地方性法规行政处罚的立法权限等意见建议，是行政处罚法研究修改的重要内容，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在行政处罚法修正草案起草工作中认真研究。

16. 关于修改行政复议法的议案 4 件

海南代表团提出的第 18 号、章联生等代表提出的第 188 号、柯建华等代表提出的第 334 号、李亚兰等代表提出的第 410 号议案，建议修改行政复议法，重新定位行政复议功能，扩大行政复议受案范围，延长行政复议审理期限，增加提起行政复议的时效、法律责任等相关规定，建立行政复议权集中行使制度，完善行政复议管辖规则、行政复议程序等。

修改行政复议法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议，司法部对修法涉及的主要问题进行研究，正在积极开展起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

17. 关于修改兵役法的议案 2 件

周清和等代表提出的第 316 号、张学锋等代表提出的第 450 号议案，建议修改兵役法，推行大学生强制服役兵役制度、调整兵员平时征集制度和服役期限、提高军人荣誉感和社会地位等。

修改兵役法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门正抓紧起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

18. 关于修改人民防空法的议案 2 件

耿学梅等代表提出的第 89 号、陈紫萱等代表提出的第 371 号议案，建议修改人民防空法，明确人防工程权属，界定人防部门的职责范围，完善人防信息化建设、法律责任等相关内容。

修改人民防空法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门正在积极开展起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

19. 20. 关于修改刑法的议案 33 件，关于对刑法作出法律解释的议案 3 件

马兰等代表提出的第 21 号、王建军等代表提出的第 58 号、徐淙祥等代表提出的第 86 号、王霞等代表提出的第 98 号、初建美等代表提出的第 113 号、李光宇等代表提出的第 118 号、刘小平等代表提出的第 121 号、方燕等代表提出的第 123 号、罗平等代表提出的第 138 号、闫傲霜等代表提出的第 155 号、元茂荣等代表提出的第 190 号、李长青等代表提出的第 203 号、陈玮等代表提出的第 273 号、王晋等代表提出的第 275 号、买世蕊等代表提出的第 325 号、黄玉梅等代表提出的第 337 号、李晴等代表提出的第 378 号、刘守民等代表提出的第 380 号、尚伦生等代表提出的第 397 号、李亚兰等代表提出的第 423 号、翟友财等代表提出的第 425 号、陈佐东等代表提出的第 428 号、胡季强等代表提出的第 433 号、第 435 号、第 436 号和第 437 号、崔贵海等代表提出的第 441 号、兰燕等代表提出的第 454 号、王树江等代表提出的第 465 号、程芳等代表提出的第 472 号、阎志等代表提出的第 473 号、姚忠良等代表提出的第 475 号、尤立增等代表提出的第 482 号议案，建议修改刑法，提高生产、

销售有毒、有害食品罪的量刑幅度；加大对拐卖妇女、儿童，在公共场合打架斗殴的处罚力度；修改非法吸收公众存款罪，集资诈骗罪，欺诈发行股票、债券罪，侵犯商业秘密罪，骗取贷款、票据承兑、金融凭证罪，串通投标罪，诈骗罪，危险驾驶罪，危害公共安全罪，非法占用农用地罪，贪污罪等相关规定；修改有关未成年人犯罪的条款；增加拒不执行判决、裁定罪中情节特别严重的情形和互联网金融犯罪的相关条款；扩大非法生产、买卖、运输制毒物品罪，走私制毒物品罪的适用主体和适用情节；将“校闹”行为入刑；增设藐视法庭罪、袭警罪、暴力危及交通安全罪、儿童监护疏忽罪、骗取入境证件罪；对非公有制经济进行平等保护等。王培等代表提出的第 356 号、尚伦生等代表提出的第 419 号、田立坤等代表提出的第 422 号议案，建议对刑法相关条款中的倒卖车票、正当防卫、特殊减轻处罚适用等进行法律解释。

刑法修正案（十一）已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划。法制工作委员会根据立法工作计划，对修改刑法的主要问题进行了研究，正在起草形成刑法修正案（十一）草案。对于议案提出的严厉打击生产销售有毒有害食品犯罪等建议，已在刑法修正案（八）中作出相应规定；修改拒不执行判决、裁定罪，修改非法生产、买卖、运输制毒物品罪，增设藐视法庭罪等建议，已在刑法修正案（九）中作出相应规定。对于议案中提出的其他建议，将在刑法修正案（十一）草案起草工作中认真研究。

21. 关于修改仲裁法的议案 4 件

张兆安等代表提出的第 14 号、海南代表团提出的第 25 号、肖胜方等代表提出的第 135 号、杨松等代表提出的第 396 号议案，建议修改仲裁法，增加仲裁案件审理期限的规定和临时仲裁制

度、仲裁第三人制度等，允许外国仲裁机构在特定区域设立分支机构，限制仲裁事由范围，加强对商事仲裁机构的管理，明确仲裁委员会的性质定位、仲裁地的含义等，修改仲裁协议、裁定撤销或不予执行仲裁裁决等相关规定。

修改仲裁法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议，司法部正在积极开展起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

22. 关于制定行政程序法的议案 1 件

买世蕊等代表提出的第 322 号议案，建议制定行政程序法，对行政执法机关、行政执法人员、行政执法程序、行政执法监督、法律责任等作出规定。

行政程序方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。行政许可法、行政处罚法、行政强制法对一些重要行政行为的实施程序作了规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

23. 关于制定信访法的议案 4 件

黄东兵等代表提出的第 134 号、黄茂兴等代表提出的第 198 号、石聚彬等代表提出的第 321 号、宋宏伟等代表提出的第 421 号议案，建议制定信访法，突出信访工作的价值取向，厘清信访与诉讼、仲裁、行政复议的关系，明确信访人的权利和义务、国家机关的信访工作责任，完善信访工作机制和程序，科学设置信访工作机构的职责权限等。

信访方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。有关方面正在对相关立法问题研究论证。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同

有关方面在相关立法工作中认真研究。

24. 关于制定个人信息保护法的议案 4 件

魏明等代表提出的第 55 号、崔瑜等代表提出的第 211 号、罗霞等代表提出的第 331 号、胡季强等代表提出的第 434 号议案，建议制定个人信息保护法，进一步明确个人信息范围，完善个人信息收集、使用、共享等规则，明确相关主体的权利和义务等。

个人信息保护法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会已基本完成起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

25. 关于制定数据安全法或工业物联网网络安全和数据保护法的议案 2 件

郑杰等代表提出的第 318 号议案，建议制定数据安全法，明确数据、重要数据、数据安全的概念，规定监管部门及其职责、监测预警与应急处置、法律责任等。周云杰等代表提出的第 452 号议案，建议制定工业物联网网络安全和数据保护法，制定切实可行的法律标准，明确相关法律义务和责任等。

数据安全法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，中央有关部门牵头起草，目前已基本完成起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

26. 关于制定海南自由贸易港法的议案 1 件

海南代表团提出的第 2 号议案，建议制定海南自由贸易港法，并将其列入十三届全国人大常委会立法规划，加强调研，尽快出台。

海南自由贸易港法已列入全国人大常委会 2019 年度立法工作计划。常委会领导就海南自

由贸易港立法作出重要指示，进行立法调研，提出明确要求。宪法和法律委员会、法制工作委员会对海南自由贸易港法进行深入研究论证，积极推动海南自由贸易港法的起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面进行认真研究。

27. 关于制定无人飞行器管理法的议案 1 件

郭普校等代表提出的第 456 号议案，建议制定无人飞行器管理法，严格规范管理首都地区无人飞行器飞行活动等。

关于修改劳动法等七部法律的决定，已于 2018 年 12 月 29 日由十三届全国人大常委会第七次会议审议通过，对民用航空法作出修改，明确国务院、中央军事委员会对无人驾驶航空器的管理另有规定的，从其规定。目前，国务院、中央军委有关单位已经起草了无人驾驶航空器飞行管理暂行条例，已向社会公开征求意见。制定航空法、修改民用航空法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院、中央军委提请审议，中央有关部门牵头起草。对于议案提出的意见建议，拟先由有关方面在无人驾驶航空器飞行管理条例中作出规定，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

28. 关于制定人工智能应用管理法的议案 1 件

邵志清等代表提出的第 34 号议案，建议制定人工智能应用管理法，对有关伦理道德、资源获取、主体认定、行为认定、责任划分等作出规定。

人工智能方面的立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面围绕相关法律问题进行调研论证。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

29. 关于制定民事强制执行法的议案 6 件

史贵禄等代表提出的第 75 号、徐晓等代表提出的第 114 号、肖胜方等代表提出的第 139 号、岳喜环等代表提出的第 143 号、郑坚江等代表提出的第 184 号、刘蕾等代表提出的第 398 号议案，建议制定民事强制执行法，有效解决执行难问题。

民事强制执行法已列入十三届全国人大常委会立法规划，最高人民法院牵头起草、提请审议，起草工作取得重要进展。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

30. 31. 32. 关于制定海警法的议案 1 件，关于修改国防动员法的议案 1 件，关于制定军事装备试验训练保障法的议案 1 件

王宁等代表提出的第 461 号议案，建议制定海警法，明确海警力量的性质和体制、维权执法主体资格和海上维权执法职责权限等。王玄玉等代表提出的第 451 号议案，建议修改国防动员法，对国防动员组织领导机构及其职权、国防建设项目、预备役人员储备与征召、战略物资储备与调用、军品科研生产与维修保障、战争灾害预防与救助等作出规定。马顺南等代表提出的第 453 号议案，建议制定军事装备试验训练保障法，解决实践中影响军事装备试验训练的问题。

关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定，已于 2018 年 6 月 22 日由十三届全国人大常委会第三次会议审议通过，明确了中国海警局的海上维权执法职责任务、相应法定职权等。2018 年 10 月 26 日十三届全国人大常委会第六次会议审议通过的关于修改刑事诉讼法的决定，明确中国海警局对海上发生的案件行使侦查权，办理刑事案件适用刑事诉讼法。中央有关部门正在组织开展海警方面立法工作。

十三届全国人大常委会立法规划、全国人大常委会 2019 年度立法工作计划提出，对涉及国防和军队改革需要制定、修改、废止法律的，或者需要由全国人大常委会作出有关决定的，适时安排审议。对于上述议案提出的相关立法项目，建议有关方面按照程序提出相关议案，宪法和法律委员会、法制工作委员会积极配合做好工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

四、38 件议案涉及的 21 个立法项目，有的可待条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划，有的可在相关法律的制定或者修改等工作中统筹考虑

33. 关于修改国家赔偿法的议案 1 件

刘守民等代表提出的第 379 号议案，建议修改国家赔偿法，扩大国家刑事赔偿范围，将刑事赔偿程序改为选择性程序，优化人民法院赔偿委员会设置和案件处理程序等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

34. 关于修改监察法的议案 1 件

海南代表团提出的第 26 号议案，建议修改监察法，完善案件管辖相关规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

35. 关于修改消费者权益保护法的议案 1 件

李志强等代表提出的第 24 号议案，建议修改消费者权益保护法，增加跨国企业召回、共享经济类经营者义务、职业打假人不适用本法、限制商品过度包装等相关规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

36. 关于修改行政强制法的议案 1 件

高子程等代表提出的第 274 号议案，建议修改行政强制法，规定对正在建设中的违法建筑可以强制拆除等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

37. 关于修改网络安全法的议案 1 件

陈鸣波等代表提出的第 7 号议案，建议修改网络安全法，增加公共数据开放、使用安全等相关内容。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

38. 关于修改刑事诉讼法的议案 6 件

肖胜方等代表提出的第 136 号、庾必光等代表提出的第 140 号、石蓉等代表提出的第 193 号和第 195 号、高明芹等代表提出的第 209 号、王树江等代表提出的第 467 号议案，建议修改刑事诉讼法，完善羁押必要性审查和证人、鉴定人出庭作证制度，进一步明确检察机关退回监察机关补充调查案件的审查起诉期限计算方式，修改检察机关阅卷期限的相关规定，扩大违法所得没收程序的适用范围，推进刑事庭审实质化工作等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

39. 关于修改民事诉讼法的议案 10 件

方燕等代表提出的第 125 号、肖胜方等代表提出的第 147 号、郑坚江等代表提出的第 183 号、张海波等代表提出的第 187 号、章联生等代表提出的第 189 号、余维祥等代表提出的第 191 号和第 192 号、司富春等代表提出的第 320 号、李亚兰等代表提出的第 415 号、李小红等代表提出的第 439 号议案，建议修改民事诉讼法，增加律师调查令、小额诉讼程序适用范围等相关规定，完善民事诉讼的基本原则，修改司法拘留期

限、公告送达期限、诉讼代理、证据、诉前财产保全担保、再次起诉等相关规定。全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定，已于2019年12月28日由十三届全国人大常委会第十五次会议表决通过，授权在部分法院就完善小额诉讼程序等进行改革试点，试点期间暂时调整适用民事诉讼法相关规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

40. 关于修改行政诉讼法的议案 1 件

邝慧等代表提出的第315号议案，建议修改行政诉讼法，将铁路公共安全纳入行政公益诉讼范围等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

41. 42. 关于制定立法听证规则的议案 1 件，关于制定听证法的议案 1 件

买世蕊等代表提出的第324号议案，建议制定立法听证规则，扩大立法听证范围，推动立法听证发展。买世蕊等代表提出的第323号议案，建议制定听证法，规定听证的对象、组织者资格、听证程序、听证结果的法律效力等内容。对于上述议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将落实党的十九届四中全会有关完善听证制度的要求，在相关立法工作中认真研究。

43. 关于制定信息公开法的议案 1 件

刘小兵等代表提出的第27号议案，建议制定信息公开法，并将其列入十三届全国人大常委会立法规划。2019年4月，国务院修订了政府信息公开条例。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

44. 关于制定生态文明建设促进法的议案 1 件
党永富等代表提出的第85号议案，建议制定生态文明建设促进法，并将其列入全国人大常委会立法规划。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

45. 关于制定公共数据资源管理法或大数据管理法的议案 2 件

陈力等代表提出的第106号议案，建议制定公共数据资源管理法，理顺公共数据资源管理体制，完善公共数据分级分类管理机制，加强公共数据资源使用管理等。史贵禄等代表提出的第270号议案，建议制定大数据管理法，打击非法获取、盗用大数据的行为，保障数据安全，促进数字经济健康发展。

网络安全法、电子商务法对鼓励公共数据资源开放、推动建立公共数据共享机制等作了原则性规定，同时网络安全法还明确了包括政府机构在内的网络运营者保护网络数据、个人信息的义务与责任。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将根据公共数据资源共享与开放工作的实际情况认真研究，同时督促有关部门完善相关法律法规，并积极做好配合工作。

46. 关于制定算法法的议案 1 件

闫傲霜等代表提出的第37号议案，建议制定算法法，由宪法和法律委员会牵头组织开展算法相关法律体系、法规框架、规制的调研工作，并适时启动制定算法法。

电子商务法对根据算法获得的搜索结果展示作了一定规范，要求电子商务经营者根据消费者的兴趣爱好、消费习惯等特征向其提供商品或者服务的搜索结果的，应当同时向该消费者提供不针对其个人特征的选项，尊重和公平保护消费者

合法权益。个人信息保护法、人工智能方面的立法项目已经列入十三届全国人大常委会立法规划；个人信息保护法已列入全国人大常委会2019年度立法工作计划，由委员长会议提请审议，法制工作委员会已基本完成起草工作。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

47. 关于制定民营经济发展促进法的议案 1 件

李彦平等代表提出的第 455 号议案，建议制定民营经济发展促进法，在市场准入、财税和金融支持等方面作出规定，激发民营经济的活力和创造力，为民营经济发展提供公平竞争环境。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

48. 关于制定预防职务犯罪法的议案 1 件

王凤巧等代表提出的第 357 号议案，建议制定预防职务犯罪法，对预防职务犯罪工作的方针和基本原则、组织体系和工作机制、有关权利和义务、主要措施、法律责任等方面作出规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

49. 关于制定电子诉讼法的议案 2 件

李占国等代表提出的第 197 号、法蒂玛等代表提出的第 468 号议案，建议制定电子诉讼法，对电子诉讼的原则、立案、送达、证据、庭审、裁判、执行，以及电子卷宗和档案管理等作出系统规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

50. 关于制定家事诉讼法的议案 1 件

马传先等代表提出的第 196 号议案，建议制定家事诉讼法。深化家事审判制度改革，已列入 2019 年中央有关工作要点，由最高人民法院牵头负责。建议最高人民法院在认真总结改革经验的基础上提出相关立法建议。宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

51. 关于修改宪法宣誓制度的决定的议案 2 件

刘春香等代表提出的第 358 号议案，建议全国人大常委会修改关于实行宪法宣誓制度的决定，扩大宣誓人员范围等。刘春香等代表提出的第 483 号议案，建议授权省级人大常委会开展扩大宪法宣誓范围的试点工作等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

52. 关于制定进一步明确城市民族区法律地位的决定的议案 1 件

李玉刚等代表提出的第 418 号议案，建议全国人大常委会作出关于进一步明确城市民族区法律地位的决定，明确城市民族区作为“民族地区”的法律地位，根据城市民族区的不同特点给予相应扶持和优惠政策等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

53. 关于对公益诉讼作出法律解释的议案 1 件

张本才等代表提出的第 20 号议案，建议全国人大常委会对民事诉讼法、行政诉讼法相关条文作出法律解释，扩大检察公益诉讼受案范围。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人大教育科学文化卫生委员会（以下简称教科文卫委）审议的代表提出的议案共69件，其中教育方面27件、科技方面4件、文化方面12件、卫生健康与人口方面26件。69件议案中，建议制定法律的议案33件、修改法律的议案34件，共涉及41个立法项目，建议开展执法检查的议案2件。

按照全国人大常委会代表议案办理工作的有关规定和栗战书委员长关于做好代表议案办理工作的重要指示精神，我委高度重视，认真做好议案办理工作。一是加强研究部署。把代表议案办理摆上重要位置，注重与立法、监督等工作紧密结合，制定具体工作方案，在不同阶段召开4次专门会议，压实工作责任，推动工作落实。二是认真协商办理。及时召开有关部门参加的代表议案办理工作会议，协调分工，明确要求，促请有关部门提出议案处理初步意见。三是深入调查研究。在议案办理过程中，坚持问题导向，加强综合分析，把专题调研和工作调研结合起来，对梳理出的重点议题赴九省一市开展专题调研，与议

案领衔代表直接交流，努力提高议案办理的质量和实效。四是做好沟通反馈。通过面对面交谈、电话沟通、邀请参加座谈或共同调研等方式，认真听取全部议案领衔代表和部分附议代表的意见建议，并把议案办理结果及时向代表反馈，做到件件有着落、有回音。2019年11月11日，教科文卫委召开第19次全体会议，对69件代表议案的办理意见进行审议，艾力更·依明巴海、蔡达峰副委员长参加了审议。现将审议结果报告如下：

一、21件议案提出的9个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划

（一）8件议案提出的4个立法项目列入立法规划第一类项目

1. 关于制定学前教育法的议案（4件）
2. 关于制定文化产业促进法的议案（1件）
3. 关于修改著作权法的议案（2件）
4. 关于修改文物保护法的议案（1件）

（二）13件议案提出的5个立法项目列入立法规划第二类项目

5. 关于修改职业教育法的议案（2件）
6. 关于修改教师法的议案（6件）

7. 关于修改学位条例的议案（1件）
8. 关于修改科技进步法的议案（2件）
9. 关于修改执业医师法的议案（2件）

二、24件议案提出的12个立法项目，建议有关部门加强立法研究论证，条件成熟时，争取列入全国人大常委会年度立法工作计划

10. 关于修改教育法的议案（2件）
11. 关于修改国家通用语言文字法的议案（5件）
12. 关于修改高等教育法部分条款的议案（1件）
13. 关于制定终身教育法的议案（1件）
14. 关于制定长城保护法的议案（1件）
15. 关于制定全民阅读法的议案（3件）
16. 关于修改献血法的议案（3件）
17. 关于修改传染病防治法的议案（1件）
18. 关于制定药师法的议案（1件）
19. 关于制定执业护士法的议案（3件）
20. 关于加快儿童用药立法保障儿童健康的议案（1件）
21. 关于制定心理师法的议案（2件）

三、11件议案提出的11个立法项目，建议在已经确定的立法规划项目或条件成熟的立法项目中，充分吸收采纳代表议案所提出的立法建议

22. 关于修改义务教育法，构建德智体美劳全面培养的教育体系的议案（1件）
23. 关于修改教育法，明确教育惩戒权的议案（1件）
24. 关于制定知识产权法典的议案（1件）
25. 关于制定自主创新示范区法的议案（1件）
26. 关于加快制定优秀历史建筑保护法的议案（1件）

27. 关于制定革命文物保护法的议案（1件）
28. 关于加快制定健康法，保障健康中国战略实施的议案（1件）
29. 关于制定医疗法的议案（1件）
30. 关于制定民办医疗管理法的议案（1件）
31. 关于制定爱国卫生法的议案（1件）
32. 关于进一步建立健全医学伦理法律法规的议案（1件）

四、11件议案提出的9个立法项目，建议有关部门通过修改或制定相关行政法规，加大现有法律法规的执法监督力度，对立法开展调研论证，改进相关工作，充分吸收代表建议以解决议案所提问题

33. 关于修改义务教育法，延长义务教育年限的议案（2件）
34. 关于对网络在线教育立法的议案（1件）
35. 关于尽快制定古籍保护法的议案（1件）
36. 关于完善文化立法的议案（1件）
37. 关于修改人口与计划生育法的议案（2件）
38. 关于制定公共场所禁烟法的议案（1件）
39. 关于制定转基因食品管理法的议案（1件）
40. 关于抓紧制定保健食品监督管理法的议案（1件）
41. 关于启动罕见病诊疗及管理立法的议案（1件）

五、2件议案提出的2个监督项目，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划

1. 关于开展中医药法执法检查的议案（1件）
2. 关于开展药品管理法执法检查的议案（1件）

上述 69 件议案的主要内容和具体审议意见，详见附件。

会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十三届全国人民代表大会

全国人民代表大会
教育科学文化卫生委员会

2019 年 12 月 24 日

附件：

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

一、21 件议案提出的 9 个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划

(一) 8 件议案提出的 4 个立法项目列入立法规划第一类项目

1. 安徽代表团杨善竑等 30 名代表、北京代表团庞丽娟等 45 名代表、湖北代表团周洪宇等 30 名代表、天津代表团李建成等 31 名代表提出关于制定学前教育法的议案 4 件（第 88 号、第 102 号、第 172 号、第 240 号）。以上 4 件议案提出，近年来我国学前教育发展取得了显著成绩，但仍然是教育体系中最薄弱的短板，发展不充分不平衡，“入园难”“入园贵”等问题依然突出。建议全国人大常委会加快学前教育法立法进程，确保在本届任期内审议通过。议案对立法理念、立法重点等提出了具体建议。

党中央、国务院高度重视学前教育工作，2018 年 11 月印发《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，明确了学前

教育发展的原则与方向，为制定学前教育法提供了政策依据。十三届全国人大常委会高度重视学前教育立法，为推进这项工作，今年听取了国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告。教育部将学前教育立法作为今年重点任务，全面启动立法工作，已形成草案，并初步征求了地方意见。法律草案起草过程中，对近几年代表提出的意见建议进行认真研究梳理，并在草案中予以回应，计划年内形成送审稿报国务院审议。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见，继续密切关注和积极推动学前教育立法工作。制定学前教育法列入了十三届全国人大常委会立法规划，我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加快立法工作进程，尽早将法律草案提请全国人大常委会审议。

2. 浙江代表团胡季强等 30 名代表提出关于制定文化产业促进法的议案 1 件（第 168 号）。议案提出，制定文化产业促进法是党的十八届四

中全会的明确要求。近年来，我国文化产业发展迅速，成为国民经济支柱性产业的趋势日益明显。但文化产业发展中仍存在一些问题，如整体规模还不够大，地区发展不平衡等，文化产业经济政策也亟需进一步完善。加快推进文化产业领域立法工作，既是全面推进依法治国的必然要求，也是推动文化产业健康发展的客观需要。

原文化部会同有关部门于2015年启动了文化产业促进法起草工作，目前文化和旅游部已形成了法律草案稿，并于2019年6月底向社会公开征求意见。

十三届全国人大常委会第十一次会议听取和审议了国务院关于文化产业发展工作情况的报告，常委会组成人员对文化产业促进法立法工作提出了很好的意见和建议。教科文卫委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案和常委会组成人员审议的意见和建议，加快立法进程，尽早将法律草案提请全国人大常委会审议。

3. 上海代表团潘向黎等30名代表提出关于修改著作权法的议案1件（第9号）、山西代表团贾樟柯等31名代表提出关于在著作权法中给予视听作品导演及编剧作者权及收益权的议案1件（第341号）。

第9号议案提出，报刊转载法定许可制度在实施中存在一些问题，著作权人获得报酬的权益难以得到保障，建议在著作权法修改中取消报刊转载法定许可。同时建议在修法中参照专利法等法律规定，设置赔偿数额下限，切实保护著作权人权益。

国家版权局认为，报刊转载法定许可制度在实施中存在一些问题，要继续开展深入调研，听取各方意见，完善著作权法修订草案。

第341号议案提出，目前视听作品的著作权为制片者享有，导演和编剧等仅享有署名权，可

获得劳动报酬，但不能享有著作权的经济收益，建议在著作权法修改中明确给予视听作品的导演和编剧等享有著作权经济收益的权利。

国家版权局认为，要对视听作品的归属问题结合电影产业等行业的发展情况进行深入研究论证，更好地平衡各方利益。

司法部认为，著作权法修订草案已于2018年11月经司法部部务会讨论通过，要平衡好作品创作、传播、使用的关系，维护好创作者、传播者、使用者三者的合法权益。同时认为议案提出的有关问题，目前还存在一定争议，下一步将在工作中研究考虑，积极推进立法进程。

教科文卫委经研究，同意司法部、国家版权局的意见，已促请有关部门在修改著作权法过程中认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，尽早将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

4. 山西代表团王文保等30名代表提出关于修改文物保护法部分条款的议案1件（第342号）。议案提出，党的十九大以来，文物工作面临新形势新任务，为落实中央精神，让文物活起来，应加强文物的利用工作。建议：一是将文物保护利用纳入地方城乡建设规划和旅游规划；二是修改文物保护法第24条，删除“不得作为企业资产经营”的表述，并增加鼓励企业经营的相关规定；三是增加“利用传承”专章。

国家文物局认为，议案中提出的建议，将在修改文物保护法过程中认真加以研究。一是研究在修订草案中既增加鼓励社会各界参与文物合理利用的条款，也修改现行法律中不利于文物合理利用的条款。二是将文物保护法第24条作为深入研究的重点问题之一。三是在文物保护法总则中研究增加加强文物保护利用的相关制度。

教科文卫委经研究，同意国家文物局的意见，已促请有关部门在修改文物保护法过程中认

真研究吸纳代表议案所提意见和建议，尽早将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

(二) 13 件议案提出的 5 个立法项目列入立法规划第二类项目

5. 湖北代表团周洪宇等 30 名代表、安徽代表团谢广祥等 30 名代表提出关于修改职业教育的议案 2 件(第 170 号、第 445 号)。以上 2 件议案提出，职业教育发展在理念认识、性质定位、教育质量、现代职业教育体系建设等方面存在突出问题，迫切需要通过修订法律从根本上解决，以适应当前面临的新情况和新任务。建议从理顺管理体制、建立中等职业教育免费制度、适当发展本科和研究生层次高等职业教育、明确投入责任和标准、加强师资队伍建设和增加法律责任条款等方面修订完善现行职业教育法。

教育部认为，代表议案所提意见建议具有很强的现实意义，争取在本届全国人大期间完成此项立法任务。目前初步形成了职业教育法修订草案征求意见稿，代表议案中的多数建议在草案中已有回应，拟在年内提请国务院职业教育工作部际联席会议审议。人力资源社会保障部也对职业教育法提出了修改意见。

教科文卫委经研究，同意教育部、人力资源社会保障部的意见，继续密切关注和积极推动职业教育法修改工作。修改职业教育法列入了十三届全国人大常委会立法规划，我委已促请有关部门加强统筹协调，认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加快修法工作步伐，争取早日将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

6. 湖北代表团周洪宇等 30 名代表、江苏代表团王江等 30 名代表、河南代表团高阿莉等 30 名代表、四川代表团庑庆明等 34 名代表、辽宁代表团王家娟等 30 名代表、安徽代表团崔建梅等 31 名代表提出关于修改教师法的议案 6 件

(第 173 号、第 238 号、第 282 号、第 387 号、第 391 号、第 443 号)。以上 6 件议案提出，教师法自 1994 年实施以来，对提高教师地位、加强教师队伍建设、保障教师合法权益、促进我国教育事业的发展起到了重要作用。但随着我国经济社会发展，教育事业也发生了翻天覆地的变化，法律的一些规定已不能适应教育改革发展和教师队伍建设的实际和要求。建议加快修改教师法，确立公办中小学教师作为国家公职人员的法律地位，完善教师的权利义务、资格、待遇和奖励、法律责任等规定，尽快形成修订草案，尽早提交全国人大常委会审议。

教育部认为，修改教师法十分必要。2018 年 1 月，中共中央国务院印发关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见，为教师队伍建设和教师法修改指明了方向。目前，教育部委托有关高校、专家，围绕教师队伍建设和保障和奖励制度、资格和任用制度改革、培养培训、权利义务和法律责任、教师职业定位、教师法律制度的国际比较等六个方面展开研究，已经形成初步研究成果，提出修订建议，争取在 2020 年提请国务院审议。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见。全国人大常委会一直密切关注教师队伍建设和教师法修改工作，在 2019 年审议国务院关于学前教育专项工作报告和开展高等教育法执法检查中，都将教师队伍建设问题作为重点内容。修改教师法列入了十三届全国人大常委会立法规划，我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案和常委会组成人员审议的意见和建议，加快立法工作进程，争取早日将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

7. 湖北代表团周洪宇等 30 位代表提出关于修改学位条例的议案 1 件(第 258 号)。议案提

出，学位条例实施三十多年来，我国高等教育事业发生深刻变化，学位条例已不能满足当前学位管理实践的需求。建议加快修改学位条例，总结学位制度改革发展中行之有效的做法，加强顶层设计，着力解决存在问题，构建具有中国特色的学位制度。

教育部认为，修改学位条例，构建具有中国特色的学位制度意义重大。目前已明确6个方面的修订重点，力争尽快将学位条例修订草案提交全国人大常委会审议。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见，继续关注 and 积极推动学位条例修改工作。修改学位条例列入了十三届全国人大常委会立法规划，我委已促请有关部门认真研究吸纳议案所提意见和建议，加大修法工作力度，争取早日将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

8. 上海代表团陈力等30名代表、河北代表团曹宝华等30名代表提出关于修改科技进步法的议案2件（第11号、第246号）。以上2件议案提出，对科技进步法进行修订完善。第11号议案提出，应重点关注培育国家战略科技力量、深度参与国际科技合作与竞争、充分保障创新主体权利、强化对科技成果转化的保障、促进科技与金融的深度融合、加大科技创新中的知识产权保护力度、优化科研人员评价和收入分配制度、依法严肃惩戒科研不端行为等内容。第246号议案提出，完善知识产权制度，增加规定激励自主创新、维护知识产权安全、明确各类创新主体责任和法律地位等内容。

科技进步法修改已列入十三届全国人大常委会立法规划，由教科文卫委负责牵头起草。我委积极落实全国人大常委会立法规划，制定修法工作方案，成立修订工作机构，已于2018年11月召开立法领导小组第一次全体会议，启动修订工

作。与科技部等国务院有关部委和单位密切配合，加强调查研究，共同推进起草工作进程。先后召开政府部门及相关单位、科技界、产业界、地方科技管理机构、西部地区和基础研究专家学者参加的多场座谈会，王晨、艾力更·依明巴海、蔡达峰副委员长出席相关座谈会，并就科技进步法修改工作提出了明确要求。我委还组织多个调研组，赴地方开展立法调研。起草工作机构多次组织专题研究、专家论证，已经形成法律修改建议稿，代表议案所提出的许多修法建议已采纳。2019年11月，修改科技进步法领导小组召开第二次会议，对修改建议稿进行讨论，征求有关部委和专家意见，部署下一阶段修法工作。下一步，我委将继续深入开展相关调研，综合研究论证各方面的意见，进一步修改完善法律修订草案，争取早日提请全国人大常委会审议。

9. 贵州代表团查艳等30名代表、四川代表团江吉村等31名代表提出关于修改执业医师法的议案2件（第133号、第328号）。以上2件议案提出，执业医师法实施20年来，在推动我国医师管理规范化、法治化方面起到了重要作用。随着时代进步，一些条款已不适应发展需要，如：须试用期满一年才能参加资格考试、关于执业地点限制过多、紧急情况下救治行为缺乏免责规定以及维护医师合法权益的力度不够等，均需要通过修订完善执业医师法予以解决。

执业医师法修改已列入十三届全国人大常委会立法规划，由教科文卫委负责牵头起草。我委积极落实全国人大常委会立法规划，制定修法工作方案，成立修订工作机构，已于2019年1月召开立法领导小组第一次全体会议，启动执业医师法修订工作。与国家卫生健康委及中国医师协会等有关部门和单位密切配合，加强调查研究，共同推进起草工作进程。我委以协助全国人大常

委会听取和审议国务院关于医师队伍管理情况和执业医师法实施情况的报告为契机，会同有关方面认真研究吸收代表议案所提意见和建议，凝炼修法要点，提出 10 个重点问题，形成了执业医师法修订的初步框架草案，经 2019 年 9 月 23 日召开的立法领导小组第二次全体会议研究讨论。下一步，我委将综合各方面意见，深入开展研究论证，加大工作力度，争取早日将法律修订草案提请全国人大常委会审议。

二、24 件议案提出的 12 个立法项目，建议有关部门加强立法研究论证，条件成熟时，争取列入全国人大常委会年度立法工作计划

10. 湖北代表团周洪宇等 30 名代表、山东代表团张志勇等 30 名代表提出关于修改教育法的议案 2 件（第 171 号、第 235 号）。以上 2 件议案提出，教育法是我国教育工作的根本大法，2015 年修订以来，以习近平同志为核心的党中央，对教育工作作出了一系列重大决策部署，对于建设教育强国，推进教育现代化，办好人民满意的教育具有重大意义。建议修改教育法总则相应条款，将党的重大理论创新成果写入法律。议案对部分条款提出具体修改建议。

教育部认为，代表议案所提意见、建议非常重要。教育部去年已着手开展教育法修订工作，深入贯彻落实 2018 年宪法修正案规定和习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话精神，集中对教育法涉及的教育指导思想、地位和方针等重要条款进行了修改，代表议案提出的建议已在修改过程中认真研究吸收。经过反复论证和征求意见，教育部已于近期形成修正案（草案），提请国务院审议。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见。我委已开展相关调研，并促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加强调研论证，条

件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

11. 安徽代表团杨善竑等 30 名代表、山东代表团张志勇等 30 名代表、河南代表团黄艳、马玉霞等 60 名代表、江苏代表团葛道凯等 30 名代表提出关于修改国家通用语言文字法的议案 5 件（第 93 号、第 257 号、第 283 号、第 384 号、第 484 号）。以上 5 件议案提出，国家通用语言文字法自 2000 年颁布以来，有力促进了国家通用语言文字推广普及和规范应用进程，为推进语言文字事业治理体系、治理能力现代化和实现依法治国治理创造了良好的条件。但随着经济社会的发展和信息化步伐的加快，语言生活日益纷繁复杂，法律在贯彻实施中遇到一些新问题、新挑战。建议进一步强调国家通用语言文字的地位和使用原则，适当扩大国家通用语言文字法的调整范围，明确各相关行业领域及从业人员使用国家通用语言文字的要求，明确汉语方言、繁体字异体字、少数民族语言文字、外国语言文字、国家通用盲文手语、网络空间语言文字的使用要求，厘清各级政府和部门的职责、细化奖惩措施等。

教育部认为，修订国家通用语言文字法是满足新时代事业发展、人民生活之所需。2013 年以来，教育部围绕修法和制订国家通用语言文字法实施办法已经开展调研论证工作。2018 年形成法律修订草案，围绕繁体字、方言、外语政策等召开 10 次专题座谈会，两次书面征求各有关方面的意见建议。法律草案主要从进一步突出国家通用语言文字的主体地位，加强网络空间语言文字监管，妥善处理语言文化多元现象，强化外国语言文字使用管理，促进法律贯彻实施等 5 个方面进行修订，认真吸收代表议案所提建议。教育部将扎实做好修法工作，争取早日提请全国人大常委会审议。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见。我委已促请有关部门充分研究吸纳代表议案所提意见和建议，在已有工作基础上，进一步开展调研论证，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

12. 湖南代表团杨尚真等 30 名代表提出关于修改高等教育法第 3 条、第 32 条、第 53 条促进一流高校招生计划均衡配置的议案 1 件（第 329 号）。议案提出，推动一流高校招生计划均衡配置有利于促进区域协调发展，有利于促进良好教育生态重构。建议通过修订高等教育法对生源配置进行规范，将其制度化、透明化、法治化。议案还提出对发展高等教育事业的指导思想进行完善，增加法律责任、明确惩罚规定等建议。

教育部认为，考试招生制度是国家基本教育制度，我国考试招生制度总体上符合国情，权威性、公平性得到社会认可。高考改革涉及城乡区域管理、社会保障、户籍制度改革、区域教育资源配置等诸多方面。代表议案提出的完善高等教育事业指导思想的意见建议十分重要。目前，教育部已启动教育法的修订，拟将有关内容写入教育指导思想。由于教育法在教育法律体系中居于基础地位，修改后可对高等教育法等其他教育法律发挥引领作用。

2019 年，全国人大常委会对高等教育法贯彻实施情况进行执法检查，把“深化考试招生制度改革情况”作为检查的重点内容之一。王晨副委员长代表执法检查组所作的报告指出，考试招生制度改革还需加大力度，改革的整体性和协同性有待增强。检查组建议从加快发展高等教育的新形势新要求出发，适时修改高等教育法，将党的重大理论创新成果写入法律，把近年来国家和地方在高等教育改革发展中的成功经验和制

度创新成果上升为法律。

教科文卫委已促请教育部等有关部门认真研究吸纳代表议案和高等教育法执法检查组的意见、建议，抓紧开展修法调研论证，适时列入全国人大常委会年度立法工作计划。

13. 河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于制定终身教育法的议案 1 件（第 299 号）。议案提出，终身教育对于促进人的全面发展和社会进步具有重要意义。建议制定终身教育法，明确终身教育的组织实施、保障措施、监督管理、法律责任等，从战略发展的高度来规范和指导终身教育的开展，也为地方立法提供上位法依据。

教育部认为，宪法和有关法律对终身教育相关内容作了规定。目前全国有八个省市开展了有关终身教育的地方立法。考虑到终身教育法律制度的健全与完善还需要更多实践经验和理论成果支持，拟先在职业教育法等法律修订过程中，强化终身教育相关内容，推动健全终身教育体系。同时，在进一步深化终身教育立法研究基础上，拟于 2020 年启动终身教育法草案的起草工作。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见。党的十九届四中全会明确提出，构建服务全民终身学习的教育体系，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。我委已促请有关部门认真贯彻党的十九届四中全会精神，研究吸纳代表议案所提意见和建议，抓紧开展立法调研论证，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

14. 河北代表团提出关于制定长城保护法的议案 1 件（第 169 号）。议案提出，长城是中华民族的精神象征，是世界上现存体量最大、分布最广的历史文物。目前长城保护面临着多种自然灾害和人为损坏的威胁，制约长城保护的诸多困难与问题尚未得到有效解决，建议制定长城保护

法。

国家文物局认为，长城保护条例颁布实施十多年来，对于加强长城保护发挥了重要作用，但也需要根据经济社会发展和保护工作实践进行修订。在修订文物保护法时，对长城等大型文化线路遗产保护存在的突出问题予以重点关注。同时，加强长城保护总体规划的实施力度，在推进长城保护条例修订的基础上，开展长城保护法的立法论证。

教科文卫委经研究，同意国家文物局的意见。我委已组织开展专题调研，并促请有关部门加强关于长城保护的立法研究，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

15. 河北代表团陈凤珍等 32 名代表、河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于制定全民阅读法的议案 2 件（第 486 号、第 311 号），山东代表团张淑琴等 30 名代表提出关于制定全民阅读促进法的议案 1 件（第 261 号）。以上 3 件议案提出，开展全民阅读对于提高公民科学文化素质、建设学习型社会和提升我国文化软实力等都具有重要意义。近年来，全民阅读活动不断深入，一些地方制定了相关法规，但仍存在资源不均衡、经费保障不到位等问题，需要国家通过立法加以保障。

中央宣传部认为，建立促进全民阅读的长效机制有其必要性。2013 年 3 月，原国家新闻出版广电总局正式启动全民阅读促进条例的起草工作，目前已形成了一定成果，正在研究进一步加强全民阅读法治保障的措施。同时，全国已有 8 个省、市，通过地方立法促进全民阅读，全民阅读立法具有良好的工作基础，中央宣传部将继续就全民阅读立法的必要性和可行性开展进一步研究。

教科文卫委经研究，赞同中央宣传部的意

见，已促请有关部门在已有工作基础上，认真研究代表议案提出的意见和建议，并及时总结地方以立法促进全民阅读的经验和做法，抓紧开展立法调研论证，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

16. 河北代表团鲍守坤等 30 名代表、江苏代表团李叶红等 30 名代表、湖北代表团王岚等 42 名代表提出关于修改献血法的议案 3 件（第 167 号、第 241 号、第 477 号）。以上 3 件议案提出，献血法部分条款已不适应当前实际需要，建议进一步明确部门责任，建立健全地方政府领导、多部门合作、全社会参与的无偿献血长效机制，修改献血年龄、间隔周期、献血量等指标，完善无偿献血激励制度，确立志愿者组织在献血工作中的法律地位等。

国家卫生健康委认为，献血法实施以来，有关方面全面落实无偿献血制度，不断完善法律制度体系，改进血液质量控制系统，健全临床用血管理制度，血液供应水平、依法治理水平、血液安全水平及合理用血水平持续提升。但在取得显著成效的同时，也确实存在代表议案所反映的问题。国家卫生健康委已将献血法修订列入 2018 年该委立法工作计划，正在组织调研，征求有关方面的意见，初步形成了修订草案。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，建议有关部门在修改献血法过程中，认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，并加大科学献血的宣传力度，普及有关科学知识，及时总结经验，深入开展修法调研论证，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

17. 福建代表团郑奎城等 33 名代表提出修改传染病防治法的议案 1 件（第 174 号）。议案提出，调整法定传染病分类、增加病种，加强学校等重点场所传染病防控，建立传染病防治联席

会议制度，形成政府主导、部门联动、社会参与的传染病防控局面，完善传染病疫情事件通报制度，及时回应社会关切。

传染病防治工作事关人民群众的身体健康和生命安全，事关国民经济发展和社会稳定。全国人大常委会对此高度重视，于2018年对传染病防治法进行执法检查，指出传染病防治法的部分条款已不能适应当前防治工作的需要，建议研究修订传染病防治法等相关法律。目前，国家卫生健康委已将修订传染病防治法及其实施办法列入该委立法工作计划，组织专家对相关问题进行研究论证。教育部、海关总署等部门也在组织研究修订学校卫生工作条例、国境卫生检疫法及其实施细则。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委等部门的意见，已促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，深入开展调查研究，加大修法工作力度，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

18. 河北代表团王连灵等31名代表提出制定药师法的议案1件（第244号）。议案提出，我国居民不合理用药问题普遍存在，涉药安全事件屡有发生，药师队伍数量不足、素质参差不齐，职称药师与执业药师双轨并行，队伍管理混乱。建议制定药师法，规范药师执业，保障居民用药安全。

国家卫生健康委认为，制定药师法将进一步规范我国药师管理工作，改变目前药师管理无法可依的现状。2019年，已联合国家药监局成立药师法起草专家组，加强立法研究和起草工作，尽快形成药师法草案。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，已促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加大工作力度，加强调研论证，

加快立法进程，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

19. 湖南代表团胡春莲等37名代表、河南代表团黄玉梅等30名代表、河南代表团宋静等31名代表提出制定执业护士法的议案3件（第264号、第306号、第476号）。以上3件议案提出，目前存在临床一线护士数量配备不足、职业安全保障不健全、护士待遇偏低和职业尊严感不高等问题，影响到护士队伍健康发展，也影响到为人民群众提供健康服务的供给。建议制定执业护士法，维护护士合法权益，促进护士队伍建设。议案还提供了执业护士法建议草案。

国家卫生健康委认为，2008年护士条例颁布施行以来，从法规层面进一步维护护士的合法权益，规范护理行为。2019年，已将护士条例修订列入立法计划，并适时推动执业护士法的立法工作。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，已促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加大护士条例等现有规章制度的实施力度，加强立法研究，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

20. 江苏代表团李甦雁等30名代表提出关于加快儿童用药立法，保障儿童健康的议案1件（第389号）。议案提出，近年来儿童用药供给不足，剂型、用药信息缺乏，不合理用药现象普遍，药物不良反应率偏高等问题突出。相关部门为解决儿童用药问题出台了不少文件规定，但层级不够高，没有明确的法律依据，不能系统解决儿童用药存在的诸多问题。建议开展专门的儿童用药立法，为儿童用药提供强有力的法治保障。

国家卫生健康委认为，2014年原国家卫生计生委等6部门制定《关于保障儿童用药的若干意见》（国卫药政发〔2014〕29号），从鼓励研

发创制、加快申报审评、确保生产供应、强化质量监管、推动合理用药、完善体系建设、提升综合能力等环节，对保障儿童用药提出了具体要求。相关部门对照职责分工，陆续出台细化配套措施，积极推动各项部署落地生效，保障儿童用药工作取得一定成效。但儿童用药的确还存在代表议案中提到的一些问题，主要原因是相对成人药，儿童用药市场需求量小，研发、生产成本低，儿科人群药物临床试验难度大，企业对研发、生产儿童药普遍缺乏积极性。目前，已启动儿童用药立法研究，并将在全国范围内开展立法可行性调查，广泛征求社会各方面意见，加快推进儿童用药立法工作。

教科文卫委经研究认为，儿童用药关系我国亿万儿童身体健康，多年来受到全国人大代表和社会各界的高度关注。相关部门针对儿童用药出台了多项举措和办法，为儿童用药立法提供了一定基础。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的问题和意见建议，加强儿童用药立法研究论证，条件成熟时，建议列入全国人大常委会年度立法工作计划。

21. 河南代表团赵国祥等 30 名代表、浙江代表团蔡继明等 31 名代表提出关于制定心理师法的议案 2 件（第 307 号、第 330 号）。以上 2 件议案提出，近年来，我国国民心理健康问题高发，心理健康服务领域存在不少问题，心理健康服务管理依据不足，亟需进行专门立法，规范和促进心理健康服务行业健康发展。建议制定心理师法，对心理师的概念、从业资格和考试、管理体制、执业范围等方面进行规定。

国家卫生健康委认为，制定心理师法的议案具有较强的针对性和现实意义。在进一步贯彻落实精神卫生法有关规定的同时，对心理健康服务规范管理等问题开展深入调研，研究制定心理健

康服务规范管理的相关文件或专门法律。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，已促请有关部门认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加强立法研究论证，推动立法进程。

三、11 件议案提出的 11 个立法项目，建议在已经确定的立法规划项目或条件成熟的立法项目中，充分吸收采纳代表议案所提出的立法建议

22. 广东代表团阎武等 43 名代表提出关于修订义务教育法，构建德智体美劳全面培养的教育体系的议案 1 件（第 63 号）。议案提出，习近平总书记在全国教育大会上指出，要遵循教育规律，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。建议通过修订义务教育法，从法律层面推动构建德智体美劳全面培养的教育体系，并增加减负提质的内容。

教育部认为，构建德智体美劳全面培养的教育体系是落实全国教育大会精神和习近平总书记重要讲话精神的明确要求。目前，教育部已经启动修改教育法，明确将“德智体美劳”全面发展写入第五条的教育方针当中。由于教育法在教育法律体系中居于基础性地位。教育法的修改，可对教育领域其他法律发挥引领作用。关于在义务教育法中增加减负提质的表述。义务教育法规定，要推进实施素质教育，要求学校把德育放在首位，保证学生的课外活动时间，组织开展文化娱乐等课外活动。教育部出台了《关于规范校外培训机构发展的意见》等文件，规范培训机构，开展专项治理。代表议案提出的建议，现行法律已有原则规定，相关文件中规定了具体举措。目前，需要总结实践经验，进一步完善规定，加大实施力度。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见。修改教育法可对义务教育法等教育领域法律发挥引

引领作用，我委已开展相关研究，并促请有关部门在修改教育法等法律时认真研究吸纳代表议案所提意见和建议；同时全面深入贯彻落实义务教育法和有关文件规定，大力实施素质教育，以减轻学生过重的课业负担。

23. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表提出关于修改教育法明确教育惩戒权的议案 1 件（第 245 号）。议案提出，应当通过立法明确界定、规范和保护教育惩戒权，保障教师全面履行职责，保护学生合法权益，弥补家庭教育不足，更好地促进学生健康成长。建议修改教育法，明确教师的教育惩戒权，并在教师法中对教育惩戒权的实施方式、限度以及相关权利救济途径作出规定。

教育部认为，现有相关法律中虽然没有直接使用“惩戒”的概念，但教育法、未成年人保护法等法律对学校及其他教育机构的惩戒权已有了相关规定。近期中共中央国务院印发的《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》要求，“制定实施细则，明确教师教育惩戒权”，教育部正在落实文件精神，着手起草相关规章。正在修订的未成年人保护法拟进一步明确对不良行为的学生实施惩戒的规定。同时，在教师法的修订工作中也将对此重点研究吸收。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见，已促请有关部门结合相关立法和监督工作，认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，在修改教师法等相关法律的过程中对教育惩戒权问题予以重点研究明确。

24. 上海代表团刘晓云等 31 名代表提出的关于制定知识产权法典的议案 1 件（第 17 号）。议案提出，知识产权立法体系化欠缺，法律规定不够完善，制约了知识产权司法保护作用进一步发挥，难以应对创新发展形势下的保护需求。为

形成协调统一的知识产权法律体系，加大知识产权保护力度，建议编纂知识产权法典，确定知识产权的基本原理和程序规则，建立统一的侵权赔偿制度和符合知识产权案件特点的诉讼制度。

中央宣传部认为，在新的历史阶段，是否要制定知识产权法典，取决于条件时机、理论积累和制度实践等各种主客观因素，可以就立法的必要性和可行性进行深入调研论证。

最高人民法院认为，我国知识产权法律体系确实存在立法层级不一、体系化不健全等问题，但基本适应我国司法实践的需求。如果完全推翻现有的单行法体系，重新制定一部大而全的知识产权法典，在一定程度上会造成立法资源的浪费。

市场监管总局认为，代表议案提出制定知识产权法典等内容，对加强知识产权保护具有积极意义。目前可以结合我国实际，在充分发挥现有法律法规基础上统筹考虑，坚持问题导向，进一步修订完善相关法律法规，健全知识产权法律体系。

国家知识产权局认为，制定知识产权法典或知识产权基本法有利于在基本制度层面解决知识产权法律体系化、系统化、共同性以及前瞻性的问题，是全面完善知识产权保护法律体系的重要内容，也是落实《国家知识产权战略纲要》的关键举措。

就代表议案所提问题，全国人大常委会已对反不正当竞争法、行政许可法作了修改，专利法和著作权法修改已列入十三届全国人大常委会立法规划，其中专利法修正案（草案）已经十三届全国人大常委会第七次会议初审。

教科文卫委经研究认为，中办发〔2019〕56 号文件《关于强化知识产权保护的意见》要求，“研究制定知识产权基础性法律的必要性和可行

性，加快专利法、商标法、著作权法等修改完善”，是十分重要的。建议有关部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，充分吸收代表议案所提意见，对知识产权基础性法律的有关问题进行深入研究，并继续抓紧推动知识产权单行法律的修改完善。

25. 湖南代表团梁庆凯等 30 名代表提出的关于制定自主创新示范区法的议案 1 件（第 438 号）。议案提出，国家应加大对自主创新示范区建设的指导和支持力度，制定自主创新示范区法，为自主创新示范区在创新型国家建设中作出更大贡献提供法律保障。

科技部认为，国家自主创新示范区建设模式、运行机制、管理模式等各自有所不同，各地仍处在探索阶段，从国家层面出台国家自主创新示范区相关法律法规的时机目前暂不成熟。同时表示，积极支持有关地方根据实际情况，研究出台地方性法规、行政规章等规范性文件，推动国家自主创新示范区加快创新驱动发展。

教科文卫委经研究，同意科技部的意见。我委在组织开展科技进步法的修改过程中，将认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，同时促请相关部门积极支持有关地方探索制定相应地方性法规。

26. 上海代表团杲云等 30 名代表提出关于制定优秀历史建筑保护法的议案 1 件（第 10 号）。议案提出，优秀历史建筑是城市的重要名片，具有重要的保护价值。由于保护工作综合性较强，涉及产权归集、土地供应、修缮利用和资金安排等众多环节，虽然国家在不同层面出台了若干政策文件，但尚缺乏系统、整体、全面的反映保护要求的法律法规，建议制定优秀历史建筑保护法。

住房和城乡建设部认为，历史建筑是中华优秀

文化的重要载体，议案所提的建议对理顺优秀历史建筑保护机制，完善优秀历史建筑保护立法工作具有重要意义。2008 年施行的《历史文化名城名镇名村保护条例》对历史建筑的保护提出严格要求，同时《历史文化名城名镇名村保护条例》因制定时间较早，随着经济社会的发展，执行中面临一些问题。当前需要尽快启动《历史文化名城名镇名村保护条例》修订，在此基础上做进一步调研、完善后再上升为法律。

国家文物局认为，优秀历史建筑是我国历史文化遗产的重要组成部分，代表议案针对当前优秀历史建筑保护存在的问题具有较为深刻的认识，将在文物保护法修订中加强对优秀历史建筑保护的立法研究，在不可移动文物保护中予以统筹考虑。

教科文卫委经研究，同意住房和城乡建设部和国家文物局的意见，已促请有关部门在修改文物保护法过程中认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，同时加快《历史文化名城名镇名村保护条例》的修改完善工作，进一步完善优秀历史建筑保护方面的法律法规。

27. 安徽代表团韩再芬等 30 名代表提出关于制定革命文物保护法的议案 1 件（第 458 号）。议案提出，革命文物蕴含着中华民族和中国共产党人的崇高精神价值与优良革命传统，具有重要纪念意义、教育意义及史料价值。近年来，革命文物相关工作不断强化，但仍存在一些亟需改进的问题，如部分革命遗址未能及时列为相应级别的文物保护单位，一些革命文物保护不力，文物保护与基建存在矛盾，革命文物利用途径单一，管理体系不完善等，建议尽快制定革命文物保护法。

国家文物局认为，党中央高度重视革命文物保护，2018 年 7 月中共中央办公厅、国务院办

公厅出台了《关于实施革命文物保护利用工程（2018—2022年）的意见》，对新时代革命文物保护工作进行了全面部署。目前结合文物保护法修订，进一步明晰革命文物内涵外延，增加革命文物保护利用条款。同时，开展革命文物保护行政法规制定工作，鼓励革命文物资源密集地区加强地方立法。

教科文卫委经研究，同意国家文物局的意见，已促请有关部门在修改文物保护法过程中认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，抓紧完善和落实相关法律法规，进一步提升依法保护利用革命文物的水平。

28. 天津代表团张伯礼等 32 名代表提出关于加快制定健康法，保障健康中国战略实施的议案 1 件（第 236 号）。议案提出，我国居民面临老龄化问题突出、慢病负担加重以及亚健康困扰等严峻的健康挑战，部分青少年的健康状况也令人担忧，建议制定健康法，明确政府职责，形成由卫生健康主管部门牵头，各部门配合联动的管理体制和工作机制。议案还提出，建立全民健康档案信息数据库，开展全民健康教育，开设健康频道，制定餐饮业膳食营养限量标准等。

全国人大常委会法工委认为，基本医疗卫生与健康促进法的重要立法目的就是要推动和保障健康中国战略的实施，为实现全方位全周期维护人民健康提供法治基础。草案设“健康促进”专章，规定了政府和社会在构建健康支持性环境中的职责和任务。同时，据代表议案所提建议和各方面意见，对草案进行修改完善，进一步充实了健康促进方面的内容。建议综合考虑基本医疗卫生与健康促进法草案现有规定与议案所提建议的关系，对制定健康法的必要性、可行性等问题进行统筹研究。目前法工委正在根据常委会三次审议和征求社会意见的情况，进一步修改完善基本

医疗卫生与健康促进法草案。

教科文卫委经研究，同意法工委的意见。我委将配合法工委进一步研究吸收代表议案所提建议，继续做好基本医疗卫生与健康促进法草案的修改完善工作。

29. 浙江代表团陈爱莲等 30 名代表提出关于制定医疗法的议案 1 件（第 36 号）。议案提出，近年来我国医疗纠纷多发，医患关系引发的矛盾日益增多。构建和谐医患关系，有必要制定一部医疗法，从根本上解决医患关系问题。议案建议在医患双方基本权利义务、医疗主体制度、医疗行为监管、医疗纠纷解决途径、医疗风险化解机制等方面予以规定。

国家卫生健康委认为，2018 年国务院颁布《医疗纠纷预防和处理条例》，内容包括从源头上预防医疗纠纷、及时化解医疗纠纷等，对完善多元化解机制，保护医患双方合法权益，构建和谐医患关系，提升医疗纠纷预防和处理工作法治化水平，具有重要作用和意义。代表议案涉及的相关内容在《医疗纠纷预防和处理条例》中已体现，下一步要加大条例的贯彻实施力度。

教科文卫委经研究认为，全国人大常委会正在审议的基本医疗卫生与健康促进法草案的第八章第九十六条，已对建立医疗纠纷预防和处理机制，妥善处理医疗纠纷，维护医疗秩序提出了总体要求。第二章、第四章的多项条款对患者和医务人员的权利义务及相互关系作出了明确规定。建议有关部门在法律草案修改完善过程中，充分研究吸纳代表议案所提意见。同时，已促请有关部门加大《医疗纠纷预防和处理条例》实施力度。

30. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表提出关于制定民办医疗管理法的议案 1 件（第 71 号）。议案提出，我国民营医院数量众多，床位数、诊

疗人数规模巨大，但目前没有专门的医疗法或医疗机构管理法，民办医疗机构主要依据医疗机构管理条例和部门规章管理，层级较低，约束力有限，市场乱象频发，应该通过立法加强管理。同时，民办医疗机构的地位、权益，也需要通过立法予以保障，建议制定民办医疗管理法。

国家卫生健康委认为，社会办医是我国医疗卫生服务体系的重要组成部分，对增加医疗资源有效供给，满足人民群众多层次、多样化健康服务需求具有重要意义。深化医药卫生体制改革以来，党中央、国务院出台了一系列政策文件，支持、鼓励社会力量举办医疗机构，使社会办医与公立医疗机构享受同等待遇，促进共同发展。下一步，会同有关部门加强调查研究，进一步完善政策措施，为社会办医立法做好前期准备。

教科文卫委经研究认为，全国人大常委会正在审议的基本医疗卫生与健康促进法草案第三章，对社会力量举办的医疗机构的法律地位、优惠举措、享有权利等作了明确规定。我委将在修改完善该项法律草案过程中，认真研究吸纳代表议案所提意见。同时，建议有关部门加强调查研究，加大工作力度，推动解决民办医疗机构发展中遇到的困难和问题。

31. 广东代表团段宇飞等 34 名代表提出关于制定爱国卫生法的议案 1 件（第 61 号）。议案提出，爱国卫生运动是群众路线运用于卫生防病工作的伟大创举和成功实践。新的发展时期影响健康的因素日益复杂，城市卫生管理面临挑战，群众健康素养有待提升，爱国卫生工作面临不少新情况、新问题，需要纳入法治化轨道。议案提出了爱国卫生法草案稿，建议尽快推进立法进程。

国家卫生健康委认为，在经济社会快速发展、人民群众观念及行为方式发生很大变化的背

景下，爱国卫生运动需要运用法治思维、按照法治方法、遵循法治路径予以推进。目前全国已有 28 个省（区、市）颁布了爱国卫生地方性法规，为全国立法奠定了基础。自 2015 年开始，全国爱卫办启动爱国卫生立法研究工作，在委托研究、深入调研基础上，起草了《爱国卫生条例》（草稿），目前正在征求意见。下一步，全国爱卫办将把此项立法作为重点工作予以积极推进。

教科文卫委经研究，同意全国爱卫办的意见，建议在基本医疗卫生与健康促进法草案修改完善过程中，认真研究吸纳代表议案所提意见。同时，建议有关部门积极推进爱国卫生条例的制定，尽早颁布实施，为将来立法提供实践基础。

32. 江苏代表团王静成等 30 名代表提出关于进一步建立健全医学伦理法律法规的议案 1 件（第 392 号）。议案提出，随着生物医学技术的进步，涉及人的临床试验、科学研究、器械验证项目越来越多。我国医学伦理工作起步较晚，相关伦理规范有待进一步健全，医学伦理水平与科技发展速度严重不匹配，伦理审查缺乏执行力，违背伦理事件时有发生，形势严峻。建议建立健全医学伦理法律，并提出了需要遵循的制度原则。

国家卫生健康委认为，目前对于医学伦理审查的法律监管体系已初步形成，伦理审查相关的制度也基本建立，下一步将继续推动相关工作，健全伦理审查监督管理体系。

教科文卫委经研究，在科技进步法修改、基本医疗卫生与健康促进法草案修改完善过程中，认真研究吸纳代表议案所提意见。同时，促请国家卫生健康委抓紧修订完善《涉及人的生物医学伦理审查办法》，加大有关医学伦理审查规范性文件的实施力度。

四、11 件议案提出的 9 个立法项目，建议有关部门通过修改或制定相关行政法规，加大现

有法律法规的执法监督力度，对立法开展调研论证，改进相关工作，充分吸收代表建议以解决议案所提问题

33. 河南代表团李光宇等 30 名代表提出关于修改义务教育法，将学前教育纳入义务教育范围的议案 1 件（第 115 号），河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于修改义务教育法，逐步将九年义务教育延长为十三年义务教育的议案 1 件（第 284 号）。以上 2 件议案提出，义务教育是教育工作的重中之重，是提升国民素质的奠基性工程，建议修改义务教育法，延长义务教育培养年限。第 115 号议案提出，将九年义务教育制度扩大到十二年义务教育，把学前教育阶段纳入义务教育范围，推行幼儿园三年的全免费教育，学前教育阶段实行“一免一补”政策。第 284 号议案提出，将九年义务教育制度修改为十三年义务教育制度，鼓励各地逐步实行十五年义务教育制度，普及学前教育和高中教育。

教育部认为，关于义务教育延长为 13 年或 15 年、将学前教育纳入义务教育范围等问题，相关部门进行过多次专门研究，也广泛听取过社会意见。各方面普遍认为，目前修订义务教育法延长义务教育年限的条件尚不成熟。主要考虑：一是从义务教育性质和面临的困难看，义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育，具有普及、免费、均衡和强制的特点。由于我国全面普及九年义务教育时间较短，义务教育均衡发展的基础依然薄弱，城乡、区域、校际差距还较大，当前和今后一个时期巩固九年义务教育仍然是教育工作的重要任务。二是从发展阶段看，我国仍处于社会主义初级阶段，当前面临经济下行压力大、财政收支矛盾突出等新形势，贫困地区教育发展面临的任务依然十分艰巨，确保贫困地区学生“有学上、上好学”等

方面还有不少短板和薄弱环节。财政教育投入需要坚持雪中送炭，既尽力而为，又量力而行。三是从体制机制看，学前教育当前主要应明确政府承担更多责任、加大投入，合理分担教育成本，尽快解决“入园难”“入园贵”问题。对于学前教育是否应该具有强制性，各界看法不一，需要进一步研究论证。高中教育尚未全面普及，投入保障机制还不完善、学校发展很不均衡，虽然一些地区探索在高中阶段实行免费教育，但并不是将高中阶段教育纳入义务教育。

教科文卫委经研究，同意教育部的意见，已促请有关部门认真研究代表议案所提意见，通过推进学前教育法立法进程，加快构建公益普惠、有质量的学前教育体系；加强调查研究，完善教育领域现行的法律法规；加大监督工作力度，着力解决代表议案所提问题。

34. 山西代表团牛三平等 34 名代表提出关于对网络在线教育立法的议案 1 件（第 64 号）。议案提出，当前网络在线教育快速发展的同时，存在机构间恶性竞争、无资质办学、学费被挪用等乱象，但有效监管难。建议制定网络在线教育学法，明确在线教育经营者的资质审核与登记许可要求，规范网络在线教育经营者的权利义务，明确监督管理部门及其职责，理顺网络在线教育争议解决途径。

教育部认为，党的十九大报告提出办好网络教育。依法加强网络在线教育管理，具有很强的现实必要性和紧迫性，但目前制定专门法律的时机还不够成熟。市场监管总局认为，进一步论证对网络在线教育单独立法的必要性和可行性，由相关部门根据实践基础和现实需要进行深入研究。工业和信息化部认为，要进一步加强网络在线教育的监督管理。

教科文卫委经研究，同意教育部、市场监管

总局、工业和信息化部的意见，已促请有关部门认真研究代表议案所提意见，制定和完善相应行政法规，为国家层面相关立法积累经验、提供支撑。同时，进一步加大监管力度，严格依法查处违法行为，引导和规范网络在线教育健康发展，着力解决议案所提问题。

35. 贵州代表团曾丽等 30 名代表提出关于尽快制定古籍保护法的议案 1 件（第 262 号）。议案提出，古籍是中华优秀传统文化传承发展的重要载体，妥善保护和利用古籍，对继承和弘扬中华民族优秀传统文化，保障国家文化安全，维护中华民族的团结、和谐与统一，具有十分重大而深远的意义。近年来，尤其是“中华古籍保护计划”启动以来，全国古籍保护工作取得了重要阶段性成果，但是仍存在一些突出矛盾和问题，亟需通过国家立法加以规范。

文化和旅游部认为，代表议案针对古籍保护现状中存在的突出问题 and 法律法规空白，提出加快推动古籍保护立法，具有重要现实意义。要充分吸收议案的建议，积极推动古籍保护条例制定工作，鼓励和支持地方立法实践。

教科文卫委经研究，同意文化和旅游部的意见，已促请有关部门在制定古籍保护条例过程中认真研究吸纳代表议案所提意见和建议，加大古籍保护力度，并积极开展相关立法前期研究。

36. 江苏代表团刘忠斌等 30 名代表提出关于完善文化立法的议案 1 件（第 388 号）。议案提出，社会主义文化繁荣兴盛离不开法治保障。当前文化法治建设取得了不少成果，但仍存在一些不足，如缺少统筹文化领域部门法的“基本法”、文化领域仍存在部分立法空白、相关法律法规配套规章和实施细则未及时出台等。建议制定文化领域基本法，完善文化法律体系，推动已出台法律的配套规章、实施细则的制定，加强执法。

文化和旅游部认为，以习近平同志为核心的党中央对文化立法高度重视，从立法理念、指导思想 and 具体项目方面对文化立法工作提出了新的更高要求。近 5 年来，随着公共文化服务保障法、公共图书馆法、博物馆条例等法律法规 and 一大批部门规章、地方性法规规章颁布实施，文化领域法律法规数量大幅度增加，有力改变了文化领域立法长期以来较为薄弱的局面。下一步，将加快制定文化产业促进法，加快研究出台衔接、配套的文化法规和政策，积极推动地方文化立法，加强对法律实施情况的检查。

教科文卫委经研究，同意文化和旅游部的意见，已促请有关部门认真研究代表议案所提意见和建议，加快文化产业促进法的立法进程，抓紧制定完善文化领域法律的配套法规规章，不断完善文化法律体系。同时，建议全国人大常委会在已有监督工作基础上，适时安排开展文化领域法律，如公共文化服务保障法等执法检查，更加有效推动相关法律贯彻实施。

37. 陕西代表团史贵禄等 30 名代表、安徽代表团潘保春等 30 名代表提出关于修改人口与计划生育法的议案 2 件（第 72 号、第 444 号）。以上 2 件议案提出，当前我国生育率下降与人口老龄化叠加，对国家经济持续稳健发展构成威胁。2016 年实施的二孩政策已不适应形势发展的需要。建议修改人口与计划生育法，废除对生育权、生育数量限制的内容，废除授权地方政府对计划生育进行规定的内容，废除对社会抚养费的规定，明确鼓励生育的措施，建立国家生育登记准备和引导机制，加大积极生育和优生优育宣传和服务保障力度等。

国家卫生健康委认为，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央科学把握人口发展规律，从实现中华民族伟大复兴的战略高度出发，

先后启动实施单独两孩和全面两孩政策，迈出生育政策调整完善的重要步伐。对现行人口与生育政策的调整，要统筹考虑我国的人口国情、财政状况以及各地经济社会发展水平和承受能力，需要作进一步的深入研究论证，科学评估政策实施效果，加强出生人口监测预测，推动完善政策法规和措施，更加充分地做好立法和政策储备。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，已促请有关部门在相关工作中认真研究吸纳代表议案所提意见。我委将进一步加强人口与生育方面政策、法规的调查研究。

38. 河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于制定公共场所禁烟法的议案 1 件（第 308 号）。议案提出，我国吸烟人数已超过 3 亿，每年有 100 多万人死于烟草相关的疾病，特别是青少年人群吸烟的危害更大。为此，我国多地制定了地方性法规，严格控制室内公共场所吸烟。《烟草控制框架公约》规定，缔约方应积极促进采取有效的立法、行政或其他措施，防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所接触烟草烟雾。控烟履约是我国政府对国际社会的庄严承诺，迫切需要制定配套的法律法规，建议制定公共场所禁烟法。

国家卫生健康委认为，我国控烟立法进展一直备受国内外关注。《烟草控制框架公约》于 2006 年 1 月 9 日在我国正式生效。作为公约缔约方，我国高度重视履约工作，2007 年国务院成立了“烟草控制框架公约履约工作部际协调领导小组”，经过几次机构改革、职能调整，目前领导小组办公室设在国家卫生健康委，由国家卫生健康委牵头，8 个部门共同承担履约职责。自我国开展控烟工作以来，国家卫生健康委持续推动控烟工作法治化进程，北京、上海、天津、广州、深圳等多地出台了控烟的地方性法规。2014

年 10 月原国家卫生计生委形成了《公共场所控制吸烟条例》（草案），原国务院法制办将此条例草案上网公开征求意见。2016 年，国家卫生健康委在委托相关单位对地方控烟立法实施效果等情况进行了第三方评估。

教科文卫委已促请有关部门在拟制定的《公共场所控制吸烟条例》中，充分吸纳代表议案所提意见和建议。同时，加大监督工作力度，积极推动公共场所控烟工作。

39. 陕西代表团史贵禄等 30 名代表提出关于制定转基因食品管理法的议案 1 件（第 74 号）。议案提出，我国现行转基因食品方面的行政法规、部门规章层级较低，缺少全面系统的规定。建议通过制定专门的转基因食品管理法，明确行政主体职责，规范市场准入，完善转基因食品标签制度，统一转基因食品责任制度等。

农业农村部认为，我国现有转基因相关法律法规体系较为完善，对议案所提出的相关内容均有比较明确的规定，农业转基因生物安全评价严谨科学。2001 年，国务院颁布了《农业转基因生物安全管理条例》，随后相关部门制定出台了一系列配套规章文件。国务院建立了农业转基因生物安全管理部际联席会议制度，负责研究和协调农业转基因生物安全管理工作的重大问题。建立了属地管理为主的监管体系，实施严格管理，对于生产应用的农业转基因生物进行前置审批。

市场监管总局表示，高度重视转基因食品相关工作，严格落实食品安全法相关要求，加强转基因食品标签标示等相关工作监管。2018 年在全国范围内组织开展了为期一个月的食用植物油专项监督检查，查处标签标示不规范等行为。

教科文卫委经研究，同意农业农村部、市场监管总局的意见，已促请有关部门认真研究代表议案所提意见，进一步加大监督管理力度，抓好

相关法规制度的落实。

40. 广东代表团陈瑞爱等 38 名代表提出关于抓紧制定保健食品监督管理法的议案 1 件（第 62 号）。议案提出，我国保健食品行业规模大、发展快，同时存在非法经营、虚假或夸大宣传、违法广告、消费欺诈等突出问题。相对行业的快速发展，保健食品监督管理还没有专门立法，标准体系不健全，违法违规行为追究力度不够等，建议制定保健食品监督管理法。

市场监管总局认为，修订后的食品安全法有 13 项条款对保健食品的入市前许可管理、生产管理、市场监管、广告监管、违法处罚等给予了明确规定，最近又修订发布了食品安全法实施条例，基本做到了有法可依。2016 年，颁布实施的《保健食品注册与备案管理办法》，为规范保健食品的注册与备案工作提供了政策依据。市场监管总局表示，要认真贯彻党中央、国务院的统一部署，落实“四个最严”要求，加强保健食品监管工作，在严格生产环节监管的同时，与相关部门密切配合，加强对营销环节乱象的整治。

教科文卫委经研究，同意市场监管总局的意见，已促请有关部门全面落实好食品安全法、食品安全法实施条例、保健食品注册与备案管理办法等相关法规和规章办法，进一步加大监管工作力度，严格生产、营销等各个环节监管，着力解决代表议案所提问题，切实保障人民群众健康。同时，开展相关立法前期研究工作。

41. 山东代表团王威东等 30 名代表提出启动罕见病诊疗及管理立法的议案 1 件（第 260 号）。议案提出，我国现有罕见病患者 2000 多万人，能够得到有效治疗的只有 5%，诊疗水平较低，严重影响广大罕见病患者的身体健康和生命安全。我国对罕见病诊治和管理起步较晚，现有法律法规不健全，罕见病的定义、发现、诊疗、

药品研发和供给、医疗保障等各方面都缺乏法律规定和保障，建议启动罕见病诊疗及管理立法。

国家卫生健康委认为，党中央、国务院对罕见病问题高度重视，卫生、财政、民政、药监、医保等多部门加强协调配合，制定公布了我国第一批罕见病目录，建立了我国罕见病诊疗协作网，加快罕见病药物研发科技攻关和药品审评审批，提高罕见病预防和诊治水平。下一步，国家卫生健康委将抓紧做好建立罕见病患者登记制度、研究增加罕见病目录病种、开展医务人员培训、进一步提升诊断治疗水平等工作，继续加强与国务院相关部门协作，完善规章制度，加大工作力度，努力提高救治水平，造福广大罕见病患者。

教科文卫委经研究，同意国家卫生健康委的意见，已促请有关部门认真研究代表所提意见和建议，完善相关法律和规章制度，多方面采取有力措施，着力提高罕见病诊治水平，努力维护罕见病患者身体健康。

五、2 件议案提出 2 项监督项目，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划

1. 天津代表团张伯礼等 31 名代表提出关于开展中医药法执法检查的议案 1 件（第 237 号）。议案提出，中医药法实施一年多来，许多部门和地区出台了配套法规和政策举措，较好地促进了中医药事业的传承创新发展，推动了中医药在健康中国建设中发挥更大作用。同时，由于中医药资源配置不合理，城乡和区域发展不平衡，影响了中医药服务的可及性；在中医药法贯彻落实上地区发展不够平衡，个别地区中医医疗机构建设出现倒退现象；在中医专长人员医师资格考核中，有的地方掌握偏宽，有的地方失之过严，产生了负面影响，相关政策规定有待完善。除此之外，仍存在中西医同级医院发展不平衡、中医医

疗服务价值体现不够等现象。建议全国人大常委会组织开展中医药法执法检查，及时掌握中医药法实施过程中出现的新问题、新情况，督促中医药法的贯彻实施及配套的制度落实，进一步完善中医药制度体系。

全国人大常委会十分重视中医药法的宣传贯彻实施，在中医药法立法、听取审议专项工作报告、开展相关专题询问时，都对中医药相关问题给予了高度关注。

教科文卫委经研究认为，中医药法是2016年颁布实施的，在实施一段时间后，对该法的贯彻落实情况和中医药事业发展情况开展检查很有必要，建议全国人大常委会在研究监督工作计划时统筹考虑，适时对该法开展执法检查。

2. 山东代表团胡桂花等36名代表提出关于开展药品管理法执法检查的议案1件（第239号）。议案提出，自药品管理法颁布实施以来，中国药品监督管理工作从行政管理体制逐步走上了法制化管理轨道。但药品管理法在贯彻和执行

过程中还存在许多问题，药品安全风险依然存在，药品监管力度有待加强。建议开展药品管理法执法检查，以推动法律贯彻实施。

全国人大常委会高度重视药品管理法的实施和修改完善工作，栗战书委员长作出重要指示，要求认真落实“四个最严”要求，研究相关立法问题。药品管理法（修订案）经2019年8月十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过，将原修正草案改为修订草案，将药品领域改革成果和行之有效的做法上升为法律，按照药品全过程、全链条管理的要求完善有关规定，对存在的突出问题及时予以规范，修订后的药品管理法于2019年12月1日起施行。2019年11月20日，在教科文卫委召开的疫苗管理法和药品管理法（修订）宣传贯彻座谈会上，王晨副委员长对做好法律的贯彻实施工作提出明确要求。我委将认真贯彻落实会议精神，结合代表议案提出的意见和建议，继续推动药品管理法律制度的贯彻实施，适时向全国人大常委会提出监督工作建议。

全国人民代表大会华侨委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会华侨委员会审议的议案有1件，即第327号《关于修改归侨侨眷权益保护法的议案》。该议案提出：随着世情、国情、侨情的变化，归侨侨眷权益保护法已经不适应形势发展的需要，建议进行修改。具体包括：将华侨列入该法适用对象，并对“华侨”作出明确界定；扩大人大代表构成，将侨眷纳入考虑范围；增加有关社会保险和救助的内容；完善有关公益捐赠等方面权益保护的规定；进一步明确涉侨部门的权限等。

根据栗战书委员长“要以对人民高度负责的精神，审议、办理好代表议案”的重要指示精神，华侨委员会高度重视议案审议工作。结合议案有关内容，先后赴广东、湖北、内蒙古、青海、北京、辽宁等省、自治区、直辖市和中央统战部（国务院侨办）、国家移民管理局等涉侨部门开展调研，听取有关部门、归侨侨眷的意见和建议；出访和接待来访中，注意倾听侨胞的意愿和呼声。在研究分析调研成果的基础上，华侨委员会于2019年10月23日召开第八次会议对议

案进行了审议。现将审议结果报告如下。

1990年9月由七届全国人大常委会第十五次会议通过的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》是我国第一部专门的涉侨法律，之后于2000年10月、2009年8月进行过两次不同程度的修改。依据该法，国务院及30个省、自治区、直辖市相继制定了实施办法。这些法律法规的有效实施，对凝聚侨心、维护侨益发挥了重要作用，有利于广泛团结归侨侨眷和海外侨胞为我国现代化建设、国家统一大业贡献力量。应该看到，归侨侨眷权益保护法经过近30年来的贯彻实施，各地各部门基本落实了党和国家对待归侨侨眷“一视同仁，不得歧视，根据特点，适当照顾”的16字方针，归侨侨眷的合法权益得到有效保护。特别是2006年全国人大常委会对归侨侨眷权益保护法开展执法检查并连续多年进行跟踪督查以来，华侨农场改革发展及散居贫困归侨侨眷生产生活问题基本解决，归侨侨眷权益保护情况得到较大改善。因此，近年来侨界更多的呼声是希望通过修改归侨侨眷权益保护法将华侨在国内的权益保护问题纳入其中。目前，已有广东省、福建

省、上海市、湖北省、浙江省及南京市、大连市等 7 个地方人大常委会制定了综合性的华侨权益保护条例，地方通过立法保护华侨权益的工作走在了前面。在国家层面，研究华侨权益保护有关立法问题已列入十三届全国人大常委会立法规划，华侨委员会正在就华侨权益保护面临的突出问题扎实开展调查研究，为制定华侨权益保护法奠定基础。

为此，华侨委员会建议，针对议案提出的

修改归侨侨眷权益保护法的内容，可结合华侨权益保护问题进一步加强调研，根据新时代侨务工作的总体要求作出统筹考虑。在此基础上，向全国人大常委会提出有关修改归侨侨眷权益保护法的建议。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会华侨委员会

2019 年 12 月 24 日

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付环境与资源保护委员会（以下简称全国人大环资委）审议的代表议案共63件，由云南、河北、青海、山西4个代表团和17个代表团部分代表1815人次提出，其中建议修改法律的议案15件，建议制定法律的议案48件，涉及41个立法项目。

全国人大环资委深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，贯彻落实栗战书委员长和全国人大常委会党组关于加强和改进全国人大代表工作的部署，按照沈跃跃副委员长提出的议案办理要求，把代表议案作为推动改进工作、提升工作水平的重要依据，把做好议案办理工作作为保障代表依法履职，自觉接受代表和人民监督的重要内容，努力提高办理工作质量：提前部署安排，制定办理工作方案，委员会全体组成人员参与议案办理工作；广泛征求各方意见，请国务院25个部委对议案提出协办意见；与“不忘初心、牢记使命”主题教育调研和立法监督工作相结合，邀请议案提出代表参加调研或座谈；开展专题办理，赴地方召开专门议

案办理会。通过与议案领衔代表及部分附议代表面对面交流办理情况，加强与代表的互动，进一步听取对议案办理工作和办理结果的意见建议，做到与议案提出代表面对面沟通全覆盖；通过在面对面沟通中提出由领衔代表向所有的附议代表进行反馈的要求，做到与议案提出代表反馈全覆盖；通过立法监督代表工作，推动代表议案提出问题的解决和落实，切实做到63件议案件件有回音、有着落。

2019年11月28日，全国人大环资委召开第二十二次全体会议对代表议案进行审议，现将审议结果报告如下：

一、5件代表议案提出的3个立法项目已经提请第十三届全国人大常委会审议

1. 关于制定生物安全法的议案2件。
2. 关于制定长江保护法的议案2件。
3. 关于修改固体废物污染环境防治法的议案1件。

二、14件代表议案提出的6个立法项目已经列入第十三届全国人大常委会立法规划

4. 关于制定南极活动与环境保护法的议案1件。
5. 关于修改环境噪声污染防治法的议案1件。

6. 关于修改矿产资源法的议案 5 件。
7. 关于制定国家公园法的议案 2 件。
8. 关于制定资源综合利用法的议案 3 件。
9. 关于制定湿地保护法的议案 2 件。

三、9 件代表议案提出的 6 个立法项目确有立法必要，建议继续研究论证，条件成熟时列入全国人大常委会年度立法工作计划

10. 关于修改海洋环境保护法的议案 1 件。
11. 关于修改可再生能源法的议案 1 件。
12. 关于制定自然保护地法的议案 1 件。
13. 关于制定无线电频谱资源法等议案 4 件。
14. 关于制定核损害赔偿法的议案 1 件。
15. 关于制定有害化学物质控制法的议案 1 件。

四、35 件代表议案提出的 26 个立法项目，建议完善相关法律和配套法规，加强现行相关法律实施力度，开展立法前期调研论证工作

16. 关于制定生物多样性保护法的议案 1 件。
17. 关于制定人类遗传资源保护法的议案 1 件。
18. 关于制定基因编辑管理法的议案 1 件。
19. 关于制定自然保护区法的议案 1 件。
20. 关于修改循环经济促进法的议案 1 件。
21. 关于制定地下空间利用法的议案 1 件。
22. 关于制定海岸带管理法的议案 1 件。
23. 关于制定渤海环境保护特别措施法的议案 1 件。
24. 关于制定黄河保护法等议案 3 件。
25. 关于制定淮河保护法的议案 1 件。
26. 关于修改防洪法的议案 1 件。
27. 关于制定地下水保护法的议案 1 件。
28. 关于制定饮用水安全法的议案 1 件。
29. 关于制定高原地区绿色发展促进法的议案 1 件。
30. 关于制定山区生态保护法的议案 1 件。

31. 关于制定京津冀上游水源涵养区治理与保护法的议案 1 件。
32. 关于制定迁地保护濒危野生动物管理法的议案 1 件。
33. 关于制定应对气候变化法的议案 1 件。
34. 关于制定耕地质量建设与管理法等议案 4 件。
35. 关于修改水污染防治法的议案 2 件。
36. 关于修改大气污染防治法等议案 3 件。
37. 关于制定放射性废物安全法等议案 2 件。
38. 关于制定生态文明促进法的议案 1 件。
39. 关于制定环境教育法的议案 1 件。
40. 关于制定生态环境保护基金法的议案 1 件。
41. 关于制定生态补偿法的议案 1 件。

以上代表议案所提出的意见和建议，全国人大环资委已认真研究办理，与议案提出代表进行沟通交流并征求了国务院有关部门的意见。综合各方面意见，全国人大环资委认为代表议案中提出的问题，有的需要完善相关法律及配套法规政策，有的需要认真研究论证，有的需要加强现行法律法规的实施力度。建议国务院有关部门结合相关工作，对上述代表议案所提建议深入研究论证，为未来制定或完善相关法律法规奠定坚实基础，创造有利条件。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会环境与资源保护委员会

2019 年 12 月 24 日

附件：

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付环境与资源保护委员会（以下简称全国人大环资委）审议的代表提出的议案共 63 件，由云南省、河北省、青海省、山西省 4 个代表团和 17 个代表团部分代表 1815 人次提出，其中建议修改法律的议案 15 件，建议制定法律的议案 48 件，涉及 41 个立法项目。2019 年 11 月 28 日，全国人大环资委召开第二十二次全体会议对代表议案进行审议，审议意见如下：

一、5 件代表议案提出的 3 个立法项目已经提请第十三届全国人大常委会审议

1. 郭乃硕、安康等 63 名代表提出关于制定生物安全法的议案 2 件（第 3、292 号）。议案提出，我国物种遗传资源缺乏法律保护，外来入侵物种给我国带来巨大危害，转基因生物给生态环境带来潜在风险。而我国生物安全管理立法存在大量空白，重开发利用，轻监督管理，管理制度不够完善。世界各国高度重视生物安全立法，现行国内法已经为生物安全立法提供重要基础，《中国国家生物安全框架》提出了要求，建议制定一部以保护生物多样性和维护生态安全为目标的生物安全综合性立法。

生物安全是人民健康、社会安定、国家利益的重要保障。当前，生物安全已成为我国面临的重大安全问题和重要挑战。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生物安全工

作，把生物安全纳入国家安全战略，提出建立健全生物安全法律法规体系。全国人大常委会高度重视生物安全问题，将生物安全法列入第十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，由全国人大环资委负责起草和提请审议。栗战书委员长就加快生物安全立法多次作出批示，提出具体要求，并在北京主持召开生物安全立法座谈会。在沈跃跃副委员长牵头下，全国人大环资委成立了由主任委员任组长，有关部门共同参加的生物安全立法工作领导小组，建立了工作机制，制定了工作方案。多次召开座谈会，认真听取有关部门和专家学者意见和建议。赴吉林、河南召开议案办理座谈会，进一步听取议案提出代表的意见建议。赴北京、天津、上海、广东等省、市调研，了解有关问题和情况，认真研究国际立法经验，梳理国内相关法律法规。在此基础上形成了《中华人民共和国生物安全法（草案）》。目前，草案已经提请第十三届全国人大常委会第十四次会议审议。代表所提建议已在制定生物安全法的过程中认真研究，充分考虑、借鉴和吸收。全国人大环资委将配合宪法法律委和法工委进一步做好生物安全法的审议工作。

2. 秦和、周洪宇等 61 名代表提出关于加快制定长江保护法的议案 2 件（第 1、178 号）。议案提出，应加快制定长江保护法，明确立法定

位，使之成为长江大保护的根本之法，为长江流域生态保护提供顶层设计。建议长江保护法应当建立完善流域管理体制，对长江流域水资源环境的规划、开发、利用、保护等做出全面系统的规定，强化水资源的合理配置，加强沿江产业布局统筹管理，建立长江水资源资产管理制度、长江断面水质责任追究制度，对污染和破坏长江的行为强化处罚力度。

习近平总书记高度重视长江保护立法工作，先后在2016年1月和2018年4月推动长江经济带发展两次重要讲话中对长江保护立法工作作出重要指示。全国人大常委会坚决贯彻习近平总书记关于长江保护重要指示精神，坚决贯彻党中央决策部署，2018年将长江保护法列为第十三届全国人大常委会立法规划一类项目，2019年列入年度立法工作计划，由全国人大环资委牵头起草并提请审议。栗战书委员长多次对长江保护法立法工作作出批示，并在苏州主持召开座谈会作重要讲话对长江保护立法提出明确要求。在沈跃跃副委员长与丁仲礼副委员长指导下，建立了由全国人大环资委具体负责、部门共同配合的长江保护立法协调机制，制定了工作方案，成立了长江保护法立法工作领导小组和工作小组，多次召开座谈会，先后赴长江上、中、下游开展专题调研，结合水污染防治法执法检查开展调研，听取了最高法、最高检、国务院有关部门、全部长江流域19个省市区（干流11个、支流8个）地方人大及政府、全国以及地方人大代表、专家及企业家、基层执法人员等关于长江保护法的立法意见和建议，并赴吉林、湖北进一步听取了议案提出代表的意见和建议。在此基础上形成了《中华人民共和国长江保护法（草案）》，已提请第十三届全国人大常委会第十五次会议审议。代表议案中对长江保护立法提出的具体意见和建议，针

对性和可行性较强，已经在法律起草过程中认真研究，充分考虑、借鉴和吸收。

3. 寿子琪等30名代表提出关于修改固体废物污染环境防治法的议案1件（第5号）。议案建议完善工业固体废物管理的法律制度。认为现行法律制度和管理体制下，工业固体废物产生量巨大、种类名目繁多，对环境影响程度不一，但分类制度不明确，全过程管理制度不完善，产废者的主体责任不落实，建议明确分类管理制度，突出重点管控工业固体废物，建立全过程管理制度，落实产生单位主体责任。议案还提出了增加或修改的具体条款。

党的十八大以来，习近平总书记多次就固体废物污染防治问题作出重要指示和批示。全国人大常委会认真贯彻落实，将固体废物污染环境防治法修改列入第十三届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议，全国人大环资委负责联系审议。按照立法规划要求，全国人大环资委成立了联系审议领导小组，制定了工作方案和工作计划，将审议工作同办理代表议案工作任务紧密结合，赴上海进一步听取了议案提出代表的意见和建议。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》于2019年6月5日国务院常务会议讨论通过，并已经第十三届全国人大常委会第十一次会议审议。草案从我国固体废物污染防治工作实际出发，结合2017年全国人大常委会执法检查发现的突出问题，认真研究和吸收有关代表议案和代表建议所提出的法律修改意见，将工业固体废物污染环境的防治设立为专章，修改完善了减量化、资源化等源头减排措施，落实了产废单位主体责任，增补了全过程污染防治责任，加大了违法行为的处罚力度。下一步，全国人大环资委将配合宪法法律委和法工委进一步做好固体废物污染环境防治法的审议工

作。

二、14 件代表议案提出的 6 个立法项目已经列入第十三届全国人大常委会立法规划

4. 王江滨等 31 名代表提出关于制定南极活动与环境保护法的议案 1 件（第 96 号）。议案提出，为履行南极条约体系规定的相关义务，维护我国极地权益，保护南极环境，加强对我国南极活动的管理，促进南极的和平利用，迫切需要制定我国关于南极活动的专门法律。建议加快南极立法工作进程，尽早出台我国有关南极事务的相关法律。

制定南极活动与环境保护法已经列为第十三届全国人大常委会立法规划一类项目，由全国人大环资委负责牵头起草和提请审议。全国人大环资委高度重视代表提出的制定南极活动与环境保护法的议案，赴吉林进一步听取了议案提出代表的意见建议，并开展了一系列立法调研和研究论证工作，召开座谈会听取相关部门和专家的意见。目前全国人大环资委正在修改完善法律草案，将加快立法工作进度，争取早日完成起草工作，尽快向全国人大常委会提请审议。

5. 杨松等 31 名代表提出关于修改环境噪声污染防治法的议案 1 件（第 383 号）。议案认为，现行环境噪声污染防治法自 1997 年颁布施行至今已二十余年，已难以满足当前人民群众对良好声环境的更高要求和环境噪声污染防治工作的现实需要，建议尽快对法律进行全面、系统修改，包括在总则中明确赋予公民以“宁静权”，理顺环境噪声污染防治的管理体制，完善环境噪声污染防治的主要法律制度，新增“保障措施”专章，健全环境噪声污染防治的配套法律机制等。

环境噪声污染防治法修改已经列为第十三届全国人大立法规划一类项目，由全国人大环资委负责牵头起草并提请审议。按照立法规划要求，

全国人大环资委成立了立法工作领导小组，制定了立法工作计划，委托国务院有关部门开展论证工作。全国人大环资委高度重视代表提出的修改环境噪声污染防治法的议案，将法律修改工作与议案办理工作紧密结合，赴辽宁专门听取议案领衔代表意见，并多次召开座谈会，听取有关部门、专家学者意见和建议。全国人大环资委经研究，同意议案对现行法律相关规定的分析评价，认为议案提出的修改法律的建议具体、明确，对下一步修改法律工作具有重要参考价值。全国人大环资委将加大工作力度，争取早日完成草案起草工作，提请全国人大常委会审议。

6. 云南代表团以及何光亮、吴京耕、焦云、丁士启等 122 名代表提出关于修改矿产资源法的议案 5 件（第 44、182、382、431、449 号）。议案指出，矿产资源法自 1996 年修改到现在已有 22 年之久，随着经济社会的发展，矿产资源法与目前的形势不相协调，如不适应矿产资源市场化改革的实施；带有浓厚行政管理色彩的矿产资源法与作为商品交换规则的物权法难以完全协调；国土资源部门的许多规范性文件已突破矿产资源法的规定。建议修改矿产资源法，加强矿产资源集中统一管理，促进商业性矿产勘查，重点规范探矿权、采矿权的取得和转让，增加矿山地质环境保护条款等。

矿产资源法修改已经列入第十三届全国人大常委会立法规划，由国务院牵头起草并提请审议，按照全国人大常委会立法工作分工，由全国人大环资委负责对矿产资源法修改的联系和提前审议工作，全国人大环资委相应组建了立法领导小组和工作班子，听取了国务院相关部门矿产资源法修改进程的汇报，并且赴地方开展了立法调研，形成了调研报告。全国人大环资委高度重视代表提出的关于修改矿产资源法的议案，赴云

南、贵州、辽宁、黑龙江和安徽进一步听取了议案提出代表的意见和建议。国务院相关部门赞同议案中所提意见和建议，正在按照立法规划的要求，加紧法律草案的修改完善。全国人大环资委将督促国务院相关部门加紧工作，尽快将修改草案向全国人大常委会提请审议。

7. 郭乃硕、霍晓丽等 61 名代表提出关于制定国家公园法的议案 2 件（第 38、295 号）。议案提出，我国独有的自然资源和自然生态系统是人类生存和社会发展的重要物质条件，但是随着人类社会和经济的发展，资源环境却受到了不同程度的破坏，保护自然生态立法工作迫在眉睫。建议制定相关法律，总结国家公园体制试点经验，科学规划我国自然保护地，有效理顺各种关系，统领协调各部门管理工作，确保我国自然生态系统得到切实保护，实现我国生态资源的合理保护、开发与可持续发展。

2017 年党的十九大报告提出了“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的要求。2017 年 9 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》。建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务，是我国生态文明制度建设的重要内容，对于推进自然资源科学保护和合理利用，促进人与自然和谐共生，推进美丽中国建设，具有重要意义。制定国家公园法是《建立国家公园体制总体方案》中所提出的一项重要工作任务，已列为第十三届全国人大常委会立法规划二类项目，由国务院牵头起草并提请审议，由全国人大环资委负责联系和提前审议工作。按照部门职责分工和国务院有关工作计划，国家林草局已经启动了《中华人民共和国国家公园法（草案）》的研究论证和起草工作。

全国人大环资委高度重视代表提出的关于制

定国家公园法的议案，加大议案办理工作力度，赴吉林和河南进一步听取了议案提出代表的意见和建议。我委已将代表议案转交国务院有关部门，促请其认真研究参考，并按照中央有关建立国家公园体制的工作部署和全国人大常委会立法规划的要求，深入开展研究论证和广泛征求各方意见，按计划完成相关法律草案的起草工作，按时向全国人大常委会提请审议。

8. 郭乃硕、张天任、李东艳等 92 名代表提出关于制定资源综合利用法的议案 3 件（第 33、109、470 号）。议案提出，党的十八大以来，党中央把重视资源综合利用提到了更高的战略高度上。资源利用效率低下的问题已经严重制约我国经济社会发展质量，导致环境污染、资源流失、生态破坏。工业废渣废弃堆积长期得不到利用，不仅污染环境，而且使自然资源严重浪费。建议加快资源综合利用法的研究论证进程，尽早出台资源综合利用法。

党中央高度重视资源综合利用立法工作，已经将制定资源综合利用法写入中共中央、国务院《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》。全国人大常委会坚决贯彻落实党中央决定，已于 2018 年将资源综合利用法列入第十三届全国人大常委会立法规划，由全国人大环资委负责研究论证。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，于 2018 年成立了资源综合利用研究论证领导小组，并积极开展研究论证工作。2019 年，全国人大环资委先后赴吉林、浙江、河南开展议案办理调研工作，召开议案办理座谈会，与代表面对面交流；召开立法座谈会听取有关部门和专家、企业、基层代表的意见建议；就议案内容征求了国务院有关部门的意见。全国人大环资委认为，提高资源利用效率是加强生态文明建

设,转变发展方式,提高发展质量,实现绿色发展的内在要求;对实施国家资源战略、维护国家资源安全具有重要意义。制定资源综合利用法,规范、引导各行各业提高资源利用效率,有利于从根本上解决我国资源短缺和环境污染问题,促进创新驱动,最终实现国家经济社会的高效益、高质量发展。全国人大环资委将加快资源综合利用立法研究论证进程,积极促进将资源综合利用法纳入年度立法工作计划。

9. 谷凤杰、黄艳等 62 名代表提出关于制定湿地保护法的议案 2 件(第 95、296 号)。议案提出,湿地具有重要的生态价值、经济价值和社会价值,但湿地生态环境十分脆弱,情况日益恶化,建议尽快制定湿地保护法,建立健全完善的湿地保护与管理制度。

近年来,党中央、国务院对湿地保护工作高度重视,习近平总书记多次对湿地问题作出重要指示、批示,强调要建立湿地保护修复制度。党的十八大、十九大报告均提到湿地保护相关内容。全国人大常委会高度重视湿地保护立法工作,将湿地保护立法列为第十三届全国人大常委会立法规划三类项目,由全国人大环资委负责研究论证。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议,已在吉林、河南两地召开议案办理座谈会,面对面听取了代表的意见建议,并就代表议案内容征求相关部门意见。各相关部门均表示湿地是重要的自然生态系统,具有重要的生态功能,湿地保护是生态文明建设的重要内容,代表议案反映问题准确,赞同代表提出的立法意见和建议,建议制定湿地保护法。全国人大环资委认为,湿地作为全球三大生态系统之一,具有多种重要的生态功能,保护湿地对保护国家生态安全和生态环境至关重要。当前湿地保护尚存在立法

空白,为了从湿地生态系统整体性和完整性出发,对湿地生态系统统筹保护,迫切需要制定湿地保护法,明确需要保护的湿地范围,建立健全湿地保护体制机制和管理制度。全国人大环资委已经成立了湿地保护立法研究论证领导小组,多次召开湿地保护立法研究论证座谈会,听取有关部门和专家的意见建议,并赴黑龙江、河南、安徽和北京林业大学调研,听取地方政府、专家和基层代表的意见建议。全国人大环资委将继续积极开展工作,认真研究代表议案建议,在湿地保护立法研究论证工作中统筹考虑,积极促进将湿地保护立法纳入年度立法工作计划。

三、9 件代表议案提出的 6 个立法项目确有立法必要,建议继续研究论证,条件成熟时列入全国人大常委会年度立法工作计划

10. 方敏等 30 名代表提出关于修改海洋环境保护法的议案 1 件(第 164 号)。议案指出,海洋环境保护法 1982 年出台至今,为防治海洋环境污染、保护海洋生态环境发挥了重要作用。随着生态文明体制改革的逐步深入和国务院机构改革持续推进,海洋环境保护法不能完全满足新时代海洋生态环境保护的形势和要求,建议在法律修改中压实海洋生态环境保护的分级责任,构建完善陆海统筹、区域联动的污染防治制度体系,健全海洋生态保护与监管制度体系,健全海洋生态环境风险防控体系,细化完善海洋生态环境监督管理措施。

2018 年全国人大常委会开展了海洋环境保护法的执法检查。关于检查《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告中提出了修改海洋环境保护法的具体要求,指出要坚持用最严格最严密的法律制度保护海洋生态环境。尽快启动海洋环境保护法修改程序,做好与水污染防治法、固体废物污染环境防治法等有关法律的衔

接，细化充实重点海域联防联控等法律制度，强化陆源排放、海水养殖、船舶等污染防治措施，明确地方各级政府、有关部门和相关企业法律责任，加大对违法行为惩处力度。

全国人大环资委高度重视海洋环境保护法议案办理工作，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育调研在浙江召开议案办理座谈会，与代表面对面交流。全国人大环资委还就议案内容征求了国务院有关部门的意见。生态环境部表示正在积极开展工作，已经启动海洋环境保护法修改的前期研究论证工作，完全赞同代表议案所提意见和建议，表示将吸收到法律草案中。全国人大环资委将督促国务院相关部门加大工作力度，不断修改完善海洋环境保护法修改草案，为将海洋环境保护法修改尽早纳入全国人大常委会年度立法工作计划奠定坚实基础。

11. 郭乃硕等 31 名代表提出关于修改可再生能源法的议案 1 件（第 39 号）。议案认为，我国可再生能源发展遇到了诸多新问题，弃风、弃光、弃水问题日益严重，有关政策落实不到位、技术支撑不够强、相关政策不协调等问题比较突出，建议加大研究解决弃风、弃光、弃水问题法律规范，进一步完善可再生能源规划的落实措施，完善有关的经济和行政措施，完善监管体系和监管机制，强化支持可再生能源技术创新的措施和扶持政策，加大公众参与力度，加大政府信息公开，进一步完善可再生能源法的配套政策，加大社会法律救助的力度。

全国人大常委会高度重视可再生能源法的实施，在 2019 年组织开展了可再生能源法执法检查，沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼三位副委员长担任组长，分成 3 个小组分别赴新疆、吉林、青海、宁夏、河北和甘肃等 6 个省区开展执法检查，同时委托山西、内蒙古等 12 个省区人大常

委会对本行政区域内可再生能源法的实施情况进行检查，并拟在 2019 年 12 月召开的全国人大常委会会议上对执法检查报告进行审议。代表议案提出的各项问题，也是这次执法检查的重点内容。执法检查报告也提出了修改可再生能源法的建议。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，已在吉林召开议案办理座谈会，进一步听取了提案代表的意见和建议。同时还就议案内容征求了国务院有关部门的意见，国务院有关部门表示原则同意代表提出的建议。全国人大环资委建议国务院有关部门根据执法检查报告所提出的意见和建议，加快可再生能源法修改的研究论证工作，为将可再生能源法修改尽早纳入全国人大常委会年度立法计划奠定坚实基础。

12. 李秀香等 34 名代表提出关于加快制定自然保护地法的议案 1 件（第 287 号）。议案提出，为了进一步规范生态系统中最重要自然保护地的保护行为，建立和有效管理自然保护地，构建我国的生态屏障，建立生态严格管理制度，捍卫国家生态安全底线，有必要加快自然保护地立法进程。科学规划我国自然保护地，有效理顺各种关系，统领协调各部门自然保护地管理工作，确保我国自然保护地得到切实保护，我国经济、政治、文化、社会、生态建设五位一体全面发展，实现我国生态资源的合理保护、开发与可持续发展。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，在江西召开议案办理座谈会，面对面与代表进行交流，并就议案内容征求了相关部门意见。中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》提出，要按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，创新自然保护地管理体

制机制，形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系，推动制定出台自然保护地法。国务院有关部门赞成制定自然保护地法，表示将积极推进自然保护地法立法进程。

全国人大环资委同意国务院有关部门意见，建议国务院对多年来自然保护区建设和管理工作取得的经验、存在的问题进行总结和评估，结合国家公园体制改革实践，统筹包括自然保护区在内的各类自然保护地，对我国自然保护地体系的设立、运行、管理、利用等方面的内容提出立法建议或者法律草案。全国人大环资委将继续推动国务院相关部门开展立法的前期论证工作，条件成熟时，建议全国人大常委会将其列入立法规划或计划。

13. 王江滨、徐锦庚、吴健、田立坤等 124 名代表提出关于制定无线电频谱资源法的议案 4 件（第 4、177、293、430 号）。议案指出，无线电频谱资源作为信息传播的重要载体，在经济建设和社会发展各领域广泛使用，核心价值日益凸显，近年来，各行业各部门对无线电频谱资源的整体需求日益增大，供需矛盾日益突出，各类无线电违法行为屡禁不止，建议制定相关法律规范无线电频谱资源管理，提高资源使用效率和效益，维护国家安全和人民生命财产安全。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，赴吉林、山东、河南、黑龙江召开议案办理座谈会进一步听取了提案代表的意见和建议。同时还就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国务院有关部门表示，国务院高度重视无线电频谱资源管理工作，出台了无线电管理条例和无线电管制规定，但是现有无线电频谱相关法规位阶较低，且未从资源保护和共享使用的角度规范，建议尽早推动法律出台。

全国人大环资委经研究认为，无线电频谱资源在国家安全、公众传媒领域有广泛应用，是一种宝贵的、稀缺的非传统的自然资源。我国物权法明确规定无线电频谱资源属于国家所有，将其列为与矿藏、森林、水流同等重要的国家战略资源。对于这一重要战略资源，我国尚缺乏对其管理利用进行顶层设计、长远规划的专门性法律。随着我国制造强国、网络强国建设深入推进，第五代移动通信系统（5G）、工业互联网、物联网、车联网等新技术新应用加速发展，无线电频谱资源已成为推动创新驱动和产业发展、培育新动能的重要基础资源和关键要素，无线电频谱资源共享、安全保障等问题仍较为突出，急需通过立法系统解决当前存在的问题。全国人大环资委将继续推动国务院相关部门开展无线电频谱资源立法的前期论证工作，建议在条件成熟时，将无线电频谱资源立法列入全国人大常委会年度立法计划。

14. 邢京龙等 30 名代表提出关于制定核损害赔偿法的议案 1 件（第 294 号）。议案认为，为了吸取核巨灾的深刻历史教训，解决核损害赔偿责任体系几近空白问题，保障国家核电事业健康发展，建议借鉴国际核损害赔偿法体系成熟经验，制定专门的核损害赔偿法。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和议，赴河南召开议案办理座谈会进一步听取了提案代表的意见和建议，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。国务院有关部门对代表议案提出的意见和建议表示赞同。

全国人大环资委经研究，同意议案对核损害赔偿问题以及现行有关政策规定的分析评价，认为所提出的立法建议具体、明确，对制定有关专门的法律具有重要参考价值。宪法和法律委员会在审议核安全法的说明中也指出：“考虑到核损

害赔偿问题较为复杂，本法只对核损害赔偿制度作原则规定，有的问题可在今后通过专门立法做出规定。”全国人大环资委将推动国务院相关部门开展核损害赔偿法的立法研究论证工作，条件成熟时，建议全国人大常委会将制定核损害赔偿法列入年度立法计划。

15. 霍晓丽等 30 名代表提出关于制定有害化学物质控制法的议案 1 件（第 297 号）。议案提出，当前有害化学物质已在环境介质中广泛分布，引起局部地区环境质量恶化，威胁公众健康，影响社会稳定，同时影响化学品相关产业的可持续发展。有害化学物质环境风险防范法规体系缺乏，是导致环境健康风险凸显的直接原因。为防范我国有害化学物质的生态环境和人体健康，保障我国经济可持续发展，建议制定有害化学物质控制法，对有害化学物质的原料和产品研发生产、使用全生命周期进行风险防控。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，在河南召开议案办理座谈会，进一步听取议案提出代表的意见建议；并就议案内容征求了相关部门意见。有关部门一致认为，化学物质的大量生产、使用给生态环境和公众健康带来了不可忽视的风险，赞同代表提出的立法建议。应急管理部正在推动制定危险化学品安全法，其内容与代表议案内容密切相关；生态环境部正在组织编制化学物质环境风险评估与管控条例。

全国人大环资委经研究认为，化学品的广泛使用，特别是一些危险化学品的使用，确实会给生态环境、公众健康和财产安全带来风险。目前，我国化学品环境管理法律体系中，缺少针对有毒有害化学品全生命周期的风险评估和风险防范的管理制度；有毒有害化学品缺乏源头控制；对于未列入危险化学品名录的化学品缺乏管理和监视机制。立法的缺失导致有毒有害化学品风险

情况不清；化学品污染防治无的放矢；一些国家向我国转移危险化学品产业；参与国际规则制定中较为被动。全国人大环资委对化学品管控立法工作高度关注，并开展了相关研究，建议国务院有关部门认真研究代表议案，充分吸收代表议案建议，加快立法工作进度，建议全国人大常委会在条件成熟时将相关立法列入全国人大常委会年度立法计划。

四、35 件代表议案提出的 26 个立法项目，建议完善相关法律和配套法规，加强现行相关法律实施力度，开展立法前期调研论证工作

16. 张天任等 30 名代表提出关于制定生物多样性保护法的议案 1 件（第 110 号）。议案提出，在生物多样性保护的立法领域，我国已经形成了以环境保护法为核心，其他法律法规和政策规划为补充的立法模式。而现有的立法模式整体性偏弱、系统性不足、法律责任缺失、惩罚力度弱。为了更好的保护生物多样性不受破坏，为生态文明建设提供法治保障，打造“生命共同体”，迫切需要制定一部高位阶、综合性的生物多样性保护法。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，在浙江召开议案办理座谈会，面对面与代表进行交流，并就议案内容征求了相关部门意见。国家高度重视生物多样性保护工作，发布并实施了《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030 年）》；成立了中国生物多样性保护国家委员会，统筹协调全国生物多样性保护工作；划定了生态保护红线，预计可保护约 95% 珍稀濒危物种及其栖息地；发布四批外来入侵物种名单，加强外来入侵物种管理；积极履行《生物多样性公约》及其议定书。国务院有关部门赞同代表提出的制定生物多样性保护法的建议，并积极推动立法进程。

全国人大环资委认为，生物多样性保护是生物安全的重要内容之一，正在进行审议的生物安全法中已经对生物多样性保护进行了原则性规定，为将来制定生物多样性保护法留出了立法空间。全国人大环资委赞同国务院有关部门的意见，将继续推动国务院有关部门开展立法的前期论证工作。

17. 张天任等 30 名代表提出关于制定人类遗传资源保护法的议案 1 件（第 111 号）。议案提出，“基因编辑婴儿”和“基因流失出境”等问题暴露出我国人类遗传资源在法制化管理方面的短板，我国现有的关于人类遗传资源领域的立法，立法位阶低、衔接协调性差、内容不完善、对人类遗传资源的法律属性定位不清晰。迫切需要制定一部位阶更高、权威性更强的《人类遗传资源保护法》，从国家战略安全的高度，保护我国人类遗传资源的安全。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，在浙江召开议案办理座谈会，面对面与代表进行交流，并就议案内容征求了相关部门意见。国务院有关部门认为，《中华人民共和国人类遗传资源管理条例》已由国务院于 2019 年 5 月 28 日公布，并于 7 月 1 日起施行。代表议案所反映的一些问题在条例中已经有所体现并做出相应制度安排。

全国人大环资委同意国务院有关部门的意见，人类遗传资源保护是生物安全的重要内容之一，正在进行审议的生物安全法中已经对人类遗传资源保护进行了原则性规定，条例将与即将出台的生物安全法一起对有效保护和合理利用我国人类遗传资源、维护公众健康、国家安全和公众利益发挥积极作用。

18. 史贵禄等 30 名代表提出关于制定基因编辑管理法的议案 1 件（第 70 号）。议案提出，

基因编辑婴儿的诞生震惊世界，违反伦理与法理。由于基因编辑的法律界限不清，婴儿权利无法得到保障。建议制定基因编辑管理法，完善违法使用基因编辑的法律规定，依法管理基因编辑技术，完善基因编辑的审批和审查机制。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，在陕西召开议案办理座谈会，面对面与代表进行交流，并就议案内容征求了相关部门意见。国务院有关部门表示赞成代表提出的意见，提出为了解决代表议案中提出的问题，目前正在制定《生物技术研究开发安全管理条例》和《生物医学新技术临床研究转化应用管理条例》。

全国人大环资委同意国务院有关部门的意见，基因编辑管理是生物安全规范的内容之一，正在进行审议的生物安全法中已经设置了专节对包括基因编辑在内的生物技术做出系统性规定。上述两条例将与生物安全法共同建立起覆盖包括基因编辑在内的生物技术基础研究、临床研究、临床应用的全链条管理。我们将督促有关部门在条例制定过程中充分吸收代表意见。

19. 史贵禄等 30 名代表提出关于制定自然保护区法的议案 1 件（第 69 号）。议案提出，自然保护区管理的立法位阶较低，缺乏可操作性，管理体制的权力配置不合理，法律责任制度不健全，违法行为处罚力度不够。建议制定《中华人民共和国自然保护区法》，完善自然资源保护立法体系，界定自然保护区法的调整范围，完善我国自然保护区管理体制，保障管理机制的运行，健全法律责任制度，加大对违法行为的处罚力度。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，在陕西召开议案办理座谈会，面对面与代表进行交流，并就议案内容征求了相关部门意见。中央全面深化改革委员会第六次会议审议

通过的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》进一步明确了建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导思想、基本原则、总体目标、重点任务、体制机制和保障措施，其中对完善法律法规体系作出了明确要求，提出了“修改完善自然保护区条例”、“推动制定出台自然保护地法”等任务。国务院有关部门建议避免交叉重叠、重复立法，统筹自然保护地、自然保护区、国家公园立法。

全国人大环资委同意国务院有关部门意见，积极推动自然保护地法的制定，同时，建议国务院有关部门对多年来自然保护区建设和管理工作取得的经验、存在的问题进行总结和评估，修改完善自然保护区条例，并在条例制定过程中充分吸收代表所提意见。

20. 杨雪梅等 31 名代表提出关于修改循环经济促进法的议案 1 件（第 304 号）。议案提出，我国餐饮、住宿、快递、网络外卖等行业的一次性用品消耗量很大，大量使用一次性用品，导致严重资源浪费、严重的环境污染、严重的卫生隐患。现行循环经济促进法的相关规定实施效果不理想，建议修改，限制并逐步禁止一次性用品使用，定期更新相关名录，并增设条款明确相关责任主体的责任和义务。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴河南召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表、有关部门和专家、企业、基层代表的意见建议；并就议案内容征求了国务院有关部门意见。财政部、税务总局提出在循环经济法中不宜直接规定有关税收优惠政策及适用标准、不宜明确奖补标准，建议主要由国家发展改革委、生态环境部推进对一次性消费品名录的修改。生态环境部表示赞同代表提出的更严格限制一次性消费品生产、销售和使用的建议。市场监

管总局和科技部表示正在加大力度开展相关标准体系建设和相关科技创新工作。

全国人大环资委认为，限制并逐步减少一次性用品使用，明确各责任主体在一次性用品生产、销售、使用、回收等环节的责任与义务，建立健全相关法律法规，对于我国资源可持续利用、保护生态环境十分必要。减少一次性用品使用，鼓励资源再利用、再生利用，提高资源利用效率是资源综合利用立法关注的核心问题之一，资源综合利用立法研究论证已经列入第十三届全国人大常委会立法规划，全国人大环资委已经成立了资源综合利用立法研究论证领导小组，并在积极开展相关工作。全国人大环资委将继续加快资源综合利用立法研究论证进程，将代表议案提出的问题在该法研究论证中一并考虑。

21. 史贵禄等 30 名代表提出关于制定地下空间利用法的议案 1 件（第 278 号）。议案指出，地下空间的利用将对扩大城市空间、实现城市集约化发展具有重要的意义。目前，我国地下空间发展存在立法体系不完善、开发管理不统一、功能单一等问题，建议制定地下空间利用法，构建地下空间开发利用的规划体系、地下空间开发利用的管理体系、地下空间开发利用的优惠政策体系和地下空间的互联互通体系。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，赴陕西召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。财政部提出代表所提税收优惠、减免政策的有关建议在现行税收政策上已有一定体现。生态环境部建议加强从总体规划层面统筹考虑地下空间开发可能产生的生态环境影响，强化源头管控。

全国人大环资委认为，地下空间是国土空间的重要组成部分，国土空间开发保护法、空间规

划法已经列入第十三届全国人大常委会立法规划，国务院相关部门正在抓紧工作，开展立法调研和研究论证工作。全国人大环资委高度重视国土空间立法工作，按照立法规划要求，成立了相应的立法工作领导小组，制定了工作方案和工作计划，已经将代表议案提出的问题和建议作为立法重点要求国务院相关部门予以采纳。全国人大环资委已经听取了国务院相关部门的立法进展情况报告，开展了立法调研，密切配合国务院相关部门开展立法工作，要求其加紧开展工作，尽早向常委会提交审议。

22. 李灵等 30 名代表提出关于制定海岸带管理法的议案 1 件（第 301 号）。议案指出，海岸带是陆地与海洋两大系统交互作用的过渡地带，集中了生物、矿产、土地、交通、景观、生态等宝贵资源，也是人口最集中、活动最活跃的地区。海岸带地区的发展与保护对我国经济高质量发展及生态文明建设极为关键。但是，我国海岸带自然生态状况正在面临严重退化。海岸线过度利用、近海污染物排放超标、近岸渔业资源过度捕捞、海岸侵蚀加剧、非法围填海问题突出，亟需制定海岸带管理法，明确划分中央和地方在海岸带管理中的职责，明确各相关部门在海岸带管理中的职责及协调机制，制定并严格执行全国性和沿海地方的目标管理定量标准。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，赴河南召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。生态环境部表示议案所提意见和建议与目前生态环境保护领域工作思路高度契合，将有效支持海岸带生态环境保护工作，在海洋环境保护法的修改工作中，将充分吸收议案内容，坚持陆海统筹，以改善近岸海域环境质量为核心，继续加大海岸带尤其是近岸海

域生态环境保护工作力度，着力构建适应海岸带特点和管理需求的生态环境保护体系。同时，积极做好海岸带管理有关法律的研究论证工作。水利部提出正在会同自然资源部组织编制《海岸带保护修复工程工作方案》。农业农村部提出环境保护法、海洋环境保护法等有关法律法规已对海岸带的管理、保护和利用等作了具体规定，建议重点做好现有法律法规的贯彻落实，对是否制定专门的海岸带管理法作进一步研究论证。交通运输部建议准确界定海岸带概念及范围、管理部门职责，做好与港口、航道相关法律法规及规划体系的衔接。

全国人大环资委经研究，赞同国务院相关部门的意见，将推动在海洋保护法修改中吸收议案的意见建议，同时，开展海岸带管理立法前期的研究论证工作。

23. 王修林等 30 名代表提出关于制定渤海环境保护特别措施法的议案 1 件（第 448 号）。议案指出，渤海面积 7.7 万平方千米，是环渤海山东、河北、辽宁三省和天津、北京两市社会经济发展的关键资源环境支撑。由于渤海水动力输运能力差等原因，特别是随着环渤海三省两市产业和人口高速增长，渤海环境质量逐步恶化，到目前已成为环渤海三省两市由高速增长向高质量发展方式转变的重大瓶颈约束。海洋环境保护法等 30 部现行涉海法律和数百部部门规章难以为渤海环境质量到 2035 年实现根本改善提供整体性、系统性和协同性的法律保障，有诸多关键问题需要特别立法解决，建议尽快制定渤海环境保护特别措施法。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和建议，赴山东召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。生态环境部表示议

案所提意见和建议对渤海综合治理工作具有重要参考价值，将在修订海洋环境保护法时针对渤海的环境特征和特殊保护需求予以统筹考虑。国家发展改革委表示渤海环境问题主要属于海洋环境保护的共性问题，对其中设计的特殊问题可考虑通过海洋环境保护法等法律法规中增设专门章节或条款推动解决。水利部建议进一步开展渤海环境专门立法必要性的研究论证工作。

全国人大环资委认为，我国已建立了以海洋环境保护法、水污染防治法为核心，包括防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例等行政法规和地方性法规为支撑的海洋环境保护法律法规体系；三省一市均出台了海洋环境保护地方性法规；国务院有关部门还制定了一系列相关部门规章。这些法律法规规章为包括渤海在内的海洋环境保护提供了重要依据。全国人大环资委高度重视包括渤海在内的海洋环境保护工作，2018年配合常委会开展了海洋环境保护法执法检查，要求国务院加大海洋环境保护力度。目前，国务院相关部门正在组织开展海洋环境保护法的修改工作，全国人大环资委要求开展加强包括渤海在内的相关海域综合治理和保护研究，将代表议案中所提意见和建议吸收到法律修改工作中，为加强渤海生态环境保护和整治提供法律依据。

24. 王新伟、李伟、孙运锋等 101 名代表提出关于推进黄河保护立法，制定黄河法、黄河生态保护法的议案 3 件（第 43、288、471 号）。议案提出，黄河具有重要的战略地位，区位优势明显，亟需通过黄河保护立法妥善解决黄河生态保护与修复任务繁重、水资源紧缺、供需矛盾尖锐、水土流失严重、水沙调控体系不健全、防洪压力巨大等问题。建议设立黄河生态保护管理委员会，全面落实“河长制”，完善黄河防洪、河道管理、水资源保护等制度，健全生态补偿和污

染赔偿、生态环境侵权责任、公益诉讼等机制。

2019 年 10 月，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出，黄河流域是我国重要的生态屏障和重要的经济地带，在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。他强调，治理黄河，重在保护，要在治理，要加强生态环境保护，保障黄河长治久安，推进水资源节约集约利用，推动黄河流域高质量发展，保护、传承、弘扬黄河文化。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，赴河南召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国家发展改革委建议加强立法研究，试点先行、逐步推进，条件具备后再对实践证明行之有效的成熟方案进行立法，并慎重研究、论证设立占用防洪工程收费制度等收费项目的必要性和可行性。交通运输部建议合理界定相关管理部门职责，考虑水运发展和通航水域安全问题。水利部认为加强黄河保护的法治保障十分重要，可适时开展相关可行性研究论证工作。交通运输部、生态环境部、国家发展改革委建议在立法过程中妥善处理好与现行法律的衔接。

全国人大环资委认为，黄河流域水资源保护关系国家整体利益和长远发展，有必要通过法律促进流域经济社会改革与转型，对黄河治理、开发、保护、管理中的关系进行调整和规范，推进黄河流域生态文明建设，促进黄河水资源可持续利用和流域生态环境持续改善。对黄河进行流域立法具有复杂性和综合性，全国人大环资委建议国务院有关部门组织开展更加全面和深入的黄河保护立法可行性研究论证。条件成熟时，提出立法建议或方案。

25. 宁建华等 30 名代表提出关于制定淮河

保护法的议案 1 件（第 474 号）。议案提出，淮河经济带沿江流域的水环境状况十分严峻，难以适应淮河流域生态文明建设的需求。现行有关法律对全流域资源环境保护不能形成有效支撑，且彼此间存在矛盾和冲突，监督机制和配套惩治措施缺失，亟需制定淮河保护法。建议在淮河流域统筹建立“国家主导、地方协同、专家参与”的三方委员会，对淮河流域的水质、水量和水生态设置统一的保护管理标准，设定严格的法律责任等。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，赴河南召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国务院有关部门表示赞同代表议案提出的意见和建议，有必要以法律形式确立淮河流域生态优先、绿色发展的战略定位。国家发展改革委建议加强现有管理体制与多种改革方案的比较论证，试点先行、逐步推进，条件具备后再对实践证明行之有效的成熟方案进行立法。水利部提出淮河保护立法属于流域立法，综合性强，建议对淮河保护立法必要性、立法重点以及立法名称予以进一步研究论证。生态环境部、国家发展改革委建议做好与相关法律法规的衔接。

全国人大环资委认为，制定淮河保护法，对推进淮河生态文明建设、推动淮河经济带绿色有序发展具有重要作用。对淮河进行流域立法亦具有复杂性和综合性，全国人大环资委建议国务院有关部门认真研究代表提出的问题和意见，加强与现有管理制度的比较论证和立法研究，条件成熟后再对实践证明行之有效的成熟方案进行立法。

26. 陈杰等 30 名代表提出关于修改防洪法的议案 1 件（第 153 号）。议案提出，现行防洪

法中一些规定已不适应当前国家机构改革和新时期河湖生态治理的要求，规划衔接界定不清，缺乏严厉制裁手段。建议修改完善政府部门防洪工作职责，整合行政审批的规定，增加清淤疏浚弃土处置、专业防汛队伍建设、防洪资金投入及除涝的规定，提高对违法行为的惩戒力度，并对防洪涉及的专业术语进行界定。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，赴江苏召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。水利部赞同明确汛前水毁工程资金来源、提高处罚标准，已按照国务院有关规定合并所涉行政审批事项。目前国家防总、应急管理部、水利部、流域防总的职责边界还待厘清，地方在防洪工作中职责划分尚不统一，建议待职责划分清晰后再修改完善有关政府部门防洪工作职责的条款。占用河湖水域作为弃土场堆置淤泥，会侵占河湖水域空间、减少有效调蓄容积、污染河湖水质、影响行洪安全，不建议增加此条规定。应急管理部认为，现行防洪法已经不完全适应防洪工作的需要，亟需通过修法，理顺防洪活动中的各种关系，保障防洪工作更加有效、高效、科学开展。目前应急管理部已选定广东省、贵州省作为自然灾害防治立法试点省份，委托相关研究机构开展自然灾害防治法的研究论证工作，对于代表所提的修改建议，将在修改防洪法时认真考虑。

全国人大环资委认为，我国是世界上洪水灾害最为严重的国家之一，防洪法为防御、减轻洪涝灾害，提高全社会洪水灾害防治能力，保护人民群众生命财产安全和国家安全提供了有力保障。全国人大环资委同意国务院有关部门意见，建议国务院有关部门在相关立法中积极总结并结合试点地方工作经验，以保证防洪除涝为原则，

认真研究采纳代表议案提出的关于增加防洪资金投入、提高违法行为惩戒力度的意见建议。

27. 河北代表团提出关于制定地下水保护法的议案 1 件（第 161 号）。议案提出，我国当前地下水污染形势十分严峻，华北平原已成为世界上最大的地下水漏斗区。实行最严格的水资源管理制度，为修复地下水生态、促进地下水可持续利用、加快节水型社会建设提供了可靠保障。目前河北、陕西、辽宁、新疆等省份和一些设区的市已经出台了地下水资源保护领域的地方性法规，积累了先行先试的经验。但在地下水保护和利用、修复和治理等方面缺乏专门法律规范，亟需制定一部地下水专项法律。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，结合水污染防治法执法检查赴河北召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。水利部提出，当前我国地下水开发利用总体形势十分严峻，面临地下水超采严重和污染严重两大突出问题，制定专门针对地下水管理与保护的地下水管理条例，十分必要和紧迫。目前，国务院已将制定《地下水管理条例》列入 2019 年立法工作计划，水利部起草的《地下水管理条例（草案）》已报送审查。生态环境部提出，国务院正在制定地下水管理条例，建议在条例发布实施后对是否有必要进行专项立法再做研究论证。农业农村部提出目前地下水污染防治已有土壤污染防治法可依，建议对是否制定专门的地下水保护法作进一步研究论证。

全国人大环资委同意国务院有关部门意见，建议国务院有关主管部门加快工作进度，合理吸收河北等省市关于地下水资源保护领域地方性法规先行先试的经验，认真研究采纳代表议案的意见建议，尽早出台《地下水管理条例》。待条例

实施一段时间后，再进一步考虑制定地下水管理专项法律的必要性。

28. 肖利平等 30 名代表提出关于制定饮用水安全法的议案 1 件（第 302 号）。议案提出，饮用水安全管理法律体系不健全，为保障饮用水安全，建议制定专门的饮用水安全法，建立以责任制为基础，分工明确、责任明确、权威高效、决策与执行适度分开、相互协调的饮用水安全监管体制，以饮用水全过程风险评估为基础的科学管理制度，坚持预防为主，强化饮用水生产经营者作为饮用水安全责任人的责任。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，赴江西召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。水利部表示已经开展《饮用水水源地管理与保护条例》《农村供水条例》的立法前期研究工作，将在相关立法过程中认真研究和考虑代表议案中提出的有关建议。住房城乡建设部提出将在修订《城市供水条例》时充分考虑代表提出的有关建议。生态环境部认为，现行法律法规主要关注水源保护、水量保障、卫生要求等饮用水安全保障的某个阶段，迫切需要制定饮用水安全保障专项法规。国家卫生健康委表示支持通过立法构建各方权责清晰的饮用水安全监管体系，将积极配合有关工作。

全国人大环资委认为，饮用水安全关乎广大人民群众健康和生命安全，是党中央高度关注的重大民生问题。饮用水保护包括水源地、供水设施安全、农村饮水安全保障等各个环节，涵盖水质保护、水量保障、水源涵养及生态保护、工程运行及监督管理多个方面，涉及多个部门职责。环境保护法、水污染防治法、水法、水土保持法、城市供水条例、太湖流域管理条例、抗旱条例、南水北调工程供用水管理条例等法律法规都

对饮用水水源保护和饮用水安全保障做出了规定。2016年水污染防治法修改时，将强化饮用水安全保障制度作为修改重点之一。建议进一步强化现行法律法规的实施，严格落实法律法规中已经确立的制度措施，并建议国务院有关部门在相关立法中认真研究采纳代表议案所提意见，积极总结工作经验，做好立法的前期研究论证工作。

29. 青海代表团提出关于制定高原地区绿色发展促进法的议案1件（第333号）。议案建议，综合考虑“四大高原”的自然资源禀赋、经济社会发展特征及区域差异，在绿色生产方式、绿色生活方式等层面形成约束性的法律规则，从法律层面支持和规范高原地区筑牢国家生态安全屏障，推动以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见，赴青海召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国务院高度重视生态文明建设和高原地区高质量发展工作。国家发展改革委和财政部认为，我国已经基本形成了涵盖生态环境保护、促进绿色发展相关领域的法律法规体系，建议为避免与现有法律法规体系的交叉重复，进一步统筹研究和论证专门高原地区绿色发展法律法规的必要性。国家林草局建议加强立法前期调研工作，充分论证高原地区绿色发展促进法的可行性，特别是“高原地区”的法律概念。生态环境部会同有关部门指导地方将“四大高原”范围内的水源涵养、生物多样性维护和防风固沙等生态功能极重要区域以及生态环境极敏感脆弱区域纳入生态保护红线，实施严格管控，维护区域生态安全，表示将积极支持立法的研究论证工作。住房城乡建设部建议参照“京津冀一

体化”、“长江经济带”、“粤港澳大湾区”等国家区域发展战略，在立法之前先行出台高原地区绿色发展规划，引领高原地区的绿色发展和转型。

全国人大环资委认为，“四大高原”地域相连，是我国大江大河的主要发源地，生态环境脆弱且重要，是国家生态安全屏障的重要组成部分。推动高原地区以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展确有必要。考虑到国家公园法和国土空间规划法已经列入第十三届全国人大常委会立法规划，对于议案中提出的“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，建议国务院有关部门在国家公园立法中积极吸收代表议案建议，明确国家公园功能定位、保护目标、管理原则，确定国家公园管理主体，合理划定中央与地方职责，并研究出台国家公园特许经营等配套法规；对于议案中提出的编制绿色发展规划等内容，建议在国土空间规划法起草过程中予以认真研究考虑和吸收。全国人大环资委建议加强高原地区绿色发展促进立法的前期调研论证工作，以问题为导向，充分论证立法的必要性、可行性以及与现行自然资源类法律法规的关系。

30. 张利民等30名代表提出关于制定山区生态保护法的议案1件（第179号）。议案提出，我国是一个典型的多山国家，山区是全国的“生态高地”，对于保障国家粮食安全、经济安全、生态安全，实现我国整体的可持续发展具有重要意义；是全国的“自然资源高地”，山区的土地、矿产、水利、动植物等资源丰富。但是山区又是我国经济社会发展的“低谷”，是我国最为落后的地区，老、少、边、穷最为集中的地区；是我国科技和人才的“低谷”，且差距在不断加大。依法振兴山区，鼓励全国协力支持山区，推动山区走环境友好型发展道路，是实现全国协同进步、构建和谐中国和全面建成小康社会的迫切要

求。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，赴河北召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国务院有关部门提出我国已出台若干部与山区生态保护有关的法律，建议进一步论证研究制定山区生态保护法的必要性和可行性，做好与有关法律法律的衔接。生态环境部建议在国家层面进一步加强现有法律法规有关山区生态保护的内容，不单独制定山区生态保护法。地方可结合实际制定有关山区生态保护的地方法规。财政部提出中央财政已初步建立了多方位、多层次的生态补偿机制，出台了一系列的税收优惠政策。国家林草局建议加强立法前期调研工作，以问题为导向，充分论证山区生态保护立法的可行性，特别是“山区”的法律概念。

全国人大环资委认为，山区是绝大多数河流的发源地，是山前平原地区地下水重要的补给源，是广大平原地区重要的生态屏障，在生态平衡中占据支配地位。目前我国对“山区”的概念暂无明确界定，虽无专门的法律，但有不少相关法律都有涉及。对山区进行单独立法，存在涉及面过大、具体概念和范围不易确定、与现有法律法规重复或冲突等问题。全国人大环资委建议国务院有关部门认真研究采纳代表议案提出的意见建议，完善有关山区生态保护的法律法规，加大对相关法律法规的实施力度，切实保护山区生态环境。

31. 山西代表团提出关于制定京津冀上游水源涵养区治理与保护法的议案1件（第345号）。议案提出，京津冀地区水资源水环境承载能力透支，生态环境问题凸显。山西省是京津冀地区上游重要的水源涵养区，加快京津冀上游水源涵养区的治理与保护，既可促进山西省生态建设和可

持续发展，更在缓解京津冀地区水资源短缺、维护生态安全、保障生态用水、促进协同发展等方面具有重要意义。建议上下游统一规划、系统治理，建立上下游协调机制、稳定投入机制、横向补偿机制、责任考核机制，依法推进生态修复和治理保护工作。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问题和意见建议，赴山西召开议案办理座谈会，面对面听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国家发展改革委表示将继续统筹支持山西省境内大清河流域生态保护与修复。生态环境部认为，京津冀地区仍是我国水安全保障问题最复杂的地区，污染物入河量远超水环境承载力，建议对京津冀上游水源涵养区治理与保护专门立法组织研究论证。水利部认为，目前对京津冀上游水源涵养区的规划、治理、投入、生态补偿、监督管理与监测等缺乏系统规定，有必要建立健全京津冀上游水源涵养区治理与保护相关基本制度和长效机制，建议开展研究论证。财政部提出山西省建立起横向生态保护补偿机制后，可申请中央财政予以支持，建议结合环境领域相关法律法规对立法必要性等进行研究论证。

全国人大环资委认为，京津冀协同发展是新时期的重大国家战略，加强山西省京津冀上游水源涵养区生态保护与修复，促进京津冀地区协同发展、保障生态用水具有重要意义。全国人大环资委将继续推动国务院相关部门开展京津冀上游水源涵养区治理与保护立法的前期论证工作，建议国务院相关部门在相关工作中认真研究论证吸纳代表建议和意见。

32. 侯蓉等33名代表提出关于制定迁地保护濒危野生动物管理法的议案1件（第175号）。议案提出，为了切实促进濒危野生动物迁地保

护,促进全民保护意识提升,提升我国动物园水平尽快与国际接轨,引导动物园行业健康发展,规范动物园管理,迫切需要制定完善濒危野生动物保护法律、法规体系,尽快制定中国迁地保护濒危野生动物管理法。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议,在四川召开议案办理座谈会,进一步听取全国人大代表的意见建议,并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。农业农村部认为,野生动物保护法、《陆生野生动物保护实施条例》和《水生野生动物保护实施条例》等对濒危野生动物的迁地保护等内容已经有了一定程度的体现。单独制定迁地保护濒危野生动物管理法,可能导致与其他法律法规重叠或者冲突,建议对是否制定专门的迁地保护濒危野生动物管理法作进一步研究论证。国家林草局表示正在抓紧制定野生动物保护法相关的配套法规规章,将认真研究代表们提出的意见和建议,通过贯彻落实野生动物保护法、完善和制定相关的配套法规规章解决当前野生动物迁地保护所面临的问题。

全国人大环资委认为,近年来,随着我国经济快速增长和公众文化需求不断提高,各种野生动物展示展演行业迅猛发展,出现了盲目建设、无序引进野生动物、疫病风险和安全隐患等一系列问题。2016年修改的野生动物保护法,已经对人工繁育、收容救护、放归重点保护野生动物、出售、购买、利用、运输野生动物等进行了规范,动物园在建设管理中应当遵守有关规定。对代表议案中提出的立法相关规定有待细化的问题,建议国务院有关部门抓紧制定野生动物保护法的相关配套法规规章,对人工繁育利用野生动物的种源、场所、设施、技术和防疫标准等进行详细规定,在相关配套规定制定过程中认真研究采纳代表议案所提意见。

33. 胡季强等30名代表提出关于制定应对气候变化法的议案1件(第166号)。议案提出,为了强化关于气候变化的风险意识,在全世界各国中树立我国负责任大国国际形象,落实巴黎协定、实施绿色低碳转型,建议尽快制定并出台应对气候变化法。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议,在浙江召开议案办理座谈会,进一步听取全国人大代表的意见建议,并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。生态环境部表示,应对气候变化法被列为《国务院2016年度立法计划》中的“研究项目”,目前已初步形成了应对气候变化法的法律框架;将充分听取意见,加强部门协调,进一步加强研究和论证,强化针对性和操作性,进一步研究完善法律草案。外交部提出我国在应对气候变化领域已出台相关行政法规,建议综合考虑、研究是否在现阶段制定应对气候变化法。

全国人大环资委认为,应对气候变化是一项长期工作,需要立法支持和法律保障。建议国务院有关部门根据应对气候变化国内实际和发展需求,结合应对气候变化工作和全国碳排放交易市场建设,进一步研究完善法律草案,在起草过程中认真研究采纳代表议案所提意见。

34. 党永富、秦光蔚、高新才、高岭等122名代表提出关于制定耕地质量建设与管理法、耕地质量保护法、农地环境保护法、农田保护法的议案4件(第49、73、84、154号)。议案提出,良好的耕地质量是粮食安全和农产品质量安全的根本保证,是农业高质量发展的基础。当前,我国耕地质量保障与提升工作存在盲点,不能满足系统地保护耕地质量的要求。农田土壤污染和质量下降问题日趋突出,农产品质量安全受到严重威胁。建议制定相关法律规范农地环境保护与环

境风险管控，减少和防范农地资源破坏、生态退化等问题，实现农业绿色发展，同时保护生态文明。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴河南、江苏、陕西召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。农业农村部表示正在积极推动制定《农田建设条例》，将农田建设管理和耕地质量保护作为条例的重要内容，建议暂不制定《耕地质量保护法》和《农田保护法》。生态环境部表示环境保护法、土壤污染防治法等法律的相继出台为促进农用地污染防治工作提供了有力保障，将积极配合做好耕地质量立法和农田保护立法必要性和可行性的研究论证工作。生态环境部、农业农村部表示农用地环境保护相关的法律法规已相对完善，建议对是否有必要对农地环境保护进行专项立法进一步研究论证。财政部表示中央财政高度重视农地环境和农田保护工作，建议统筹研究是否有必要进行立法。

全国人大环资委经研究认为，许多现行法律法规对耕地保护工作进行了规范。2014年新修改的环境保护法增加了关于防治土壤污染、科学使用处置农业投入品等耕地保护方面的专门规定。2018年出台的土壤污染防治法填补我国土壤污染防治领域的立法空白，其中第四章对农用地土壤污染的风险管控和修复作了专门规范，明确了分类管理措施。重点就是对耕地质量的保护。今年新修改的土地管理法也将强化耕地保护作为重点内容之一。近年来，国务院有关部门又相继制定了《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》《农用地土壤环境管理办法（试行）》等一系列耕地质量评定、保护方面的法规规章。此外，农业农村部正在组织起草耕

地质量保护条例。全国人大环资委将督促有关部门在相关法律法规的修改中认真研究代表意见，吸收合理建议，进一步做好耕地质量、农地、农田环境保护工作。

35. 温娟、双少敏等 62 名代表提出关于修改水污染防治法的议案 2 件（第 181 号、343 号）。议案建议修改现行法中关于农村污水治理的相关条款，明确政府及有关部门相关职责，分区分类制定和实施农村污水治理规划，因地制宜制定农村污水排放标准，鼓励通过市场手段进行专业化运营，把有关设施建设、运营资金统一纳入财政预算，强化有关设施的环境监管等，让农村污水处理设施“建得起”、“用得起”、“运行好”，切实发挥作用；建议将实验室废水废液纳入现行法有关章节中，有效防止实验室废水废液污染危害。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴天津、山西召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。财政部提出水污染防治法已于 2017 年 6 月修订，建议统筹考虑近期是否再次修订。生态环境部表示环境保护法、水污染防治法等法律法规为防治农村水污染提供了重要法律支撑，对实验室排放导致的环境污染不断完善相关管控措施，将参考代表所提意见建议，推进水污染防治相关法律法规的制定和修订工作。住房城乡建设部表示议案对农村水污染防治和实验室废水与废液排放污染存在问题及修法必要性的分析深入全面。农业农村部表示将积极配合做好相关工作。

全国人大环资委经研究，同意议案对农村污水治理情况和实验室废水废液污染治理情况分析评价，认为所提出的各项建议具体、明确，对下一步完善相关法律、法规、行政规章和技术规

范，具有重要参考价值。今年8月23日栗战书委员长在第十三届全国人大常委会第十二次会议上所作的“关于检查《中华人民共和国水污染防治法》实施情况的报告”中，十分重视农业和农村污水防治问题，明确指出当前“农业和农村水污染防治滞后，农业农村面源和点源污染防治缺乏科学合理的措施和手段”；并在对下一步实施水污染防治法的意见和建议中，明确提出：“因地制宜推进农业和农村水污染防治。强化村镇人居环境综合整治的统筹规划，推动城镇污水处理设施和服务向农村延伸，到2020年农村人居环境明显改善，村庄基本干净整洁有序，东部地区、中西部城市近郊区等有条件的地区农村生活污水处理率明显提高。鼓励分散居住农村因地制宜选择生活污水治理实用技术、设施设备和处理模式。指导各地制定农村生活污水排放标准，探索建立农村污染治理设施运行资金保障机制，推进农村污水垃圾处理设施长期稳定运行。”栗战书委员长在执法检查报告中对农业和农村水污染防治所作的指示，对各级政府及有关部门推进农村污水治理设施的规划、建设、运营和监督，具有十分重要的指导意义，也具体回应了代表议案所提问题和建议。我们建议国务院有关部门认真贯彻落实栗战书委员长有关农业和农村水污染防治具体指示，修改完善水污染防治法相关配套行政法规、部门规章和技术规范，同时认真研究代表议案所提出的问题和意见建议，相应开展有关法律修改的调研论证工作。

36. 武志永、刘怀平、卢克平等90名代表提出关于修改大气污染防治法、制定扬尘污染防治法的议案3件（第176号、180号、217号）。议案建议修改完善现行法中有关重污染天气应对、无组织污染物管控、挥发性有机物监管等方面的规定，增补有关第三方治理的相关规定；建

议结合大气污染防治法中有关扬尘污染防治的基本条款，在立法条件具备时通过专门立法的形式对扬尘污染防治问题予以全面规范。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴河北、江苏、河南召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。财政部建议在借鉴国际成熟经验和充分论证的基础上，科学确定责任主体、责任内容和处罚条款，由于大气污染防治法刚于2018年10月修订，建议统筹考虑近期是否再次修订；生态环境部表示总体赞成代表意见，对过程中是否需要第三方代处置以及处置的方式方法将组织开展进一步研究。水利部、生态环境部建议对是否有必要单独制定扬尘污染防治法开展进一步研究论证；交通部建议制定扬尘污染防治法应当做好与环境保护法、大气污染防治法等相关法律的衔接、合理界定部门职责。住房城乡建设部、工业和信息化部、国家能源局、气象局表示赞同代表建议，将积极配合有关工作。

全国人大环资委经研究，同意议案对有关重污染天气应对、无组织污染物管控、挥发性有机物监管、第三方治理和扬尘污染防治等方面情况的分析评价，认为所提出的各项建议具体、明确，对下一步完善相关法律、法规、行政规章和技术规范，具有重要参考价值。全国人大常委会对生态环境保护法律的实施十分重视，2018年组织开展了大气污染防治法实施情况检查，并在栗战书委员长所作的执法检查报告中对上述问题也提出了一系列意见和建议。国务院有关部门对重污染天气应对、无组织污染物管控、挥发性有机物监管等问题也十分重视，制定和实施了专项行动计划和方案。建议国务院有关部门认真贯彻落实栗战书委员长在执法检查报告中所提出的有

关意见和建议，修改完善大气污染防治法相关配套行政法规、部门规章和技术规范，同时认真研究代表议案所提出的问题和意见建议，相应开展有关法律修改的调研论证工作。关于第三方治理问题，目前国务院及其有关部门先后出台了有关第三方治理的意见和实施方案，但如何结合污染防治攻坚战加快推进第三方治理，仍然面临一系列困难和问题，为此建议国务院有关部门认真研究代表在议案中所提出的问题和意见建议，进一步落实国务院有关第三方治理的工作部署，并相应开展有关修改大气污染防治法、完善配套规定的调研论证工作。关于扬尘污染防治立法，建议国务院有关部门认真研究代表在议案中所提出的问题和意见建议，进一步落实大气污染防治法以及配套规定、专项行动计划中有关扬尘污染防治的规定，并相应开展有关修改大气污染防治法、完善配套规定的调研论证工作。

37. 丁照民、李海燕等 64 名代表关于制定放射性废物安全法、放射性废物管理法的议案 2 件（第 108、300 号）。议案建议重视解决放射性废物的短期和长期安全问题，建议专门立法，重点解决高放废物处理处置、军工遗留废物治理、废放射源管理、天然放射性废物管理和放射性废物安全运输等问题，明确最终处置责任，完善管理机构，编制国家规划，建立资金保障制度和公众参与机制。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和意见建议，赴吉林、河南召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。生态环境部建议考虑与现行法律有机衔接、着力解决放射性废物处置能力不足问题、重点针对放射性废物长期安全。财政部提出目前已经制定了《放射性废物安全管理条例》，建议统筹考虑是否在法律层面

制定放射性废物管理法。国防科工局表示现有核安全法、《放射性废物安全管理条例》等法律法规已对放射性废物的安全管理做出详细明确的规定和要求；将积极配合做好原子能法的制定和颁布工作，总结实践中放射性废物安全管理的经验和做法，对有关问题进行深入研究，为后续相关立法工作提供基础。

全国人大环资委经研究，同意议案对放射性废物处理处置情况以及现行法相关规定的分析评价，认为所提出的各项建议具体、明确，对修改完善相关法律、法规、行政规章和技术规范，具有重要参考价值。目前，放射性污染防治法、核安全法和放射性废物安全管理条例等法律法规已经对放射性废物安全管理做出了详细规定，国务院有关部门发布了一系列与放射性废物管理相关的部门规章、安全导则、国家标准和行业标准等，正在起草的原子能法也把放射性废物管理列为草案的重要内容。为此，我们建议国务院有关部门要继续依法认真做好放射性废物管理特别是安全管理工作，进一步完善放射性废物管理体系，并在此基础上认真研究代表议案所提出的问题和意见建议，修改完善放射性废物管理以及安全管理的有关配套规定，并相应开展相关立法的前期调研论证工作。

38. 陈静等 30 名代表提出关于制定生态文明促进法的议案 1 件（第 97 号）。议案提出，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，通过制定生态文明促进法，使之作为专门法或上位法，对传统部门法进行生态化改造，形成生态文明法治建设的整体合力。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和意见建议，赴安徽召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。有关部门高度重视生

态文明建设工作，表示将认真研究代表建议，配合做好立法的相关研究论证等工作。国家林草局提出生态文明建设涉及的领域比较宽泛，建议加强立法前期准备工作，进一步明确立法目的、适用范围、具体制度和措施。生态环境部表示生态环保领域改革持续推进，生态环保法律制度日益完善。水利部将继续推进水生态文明建设相关工作。住房城乡建设部积极开展低碳生态城市试点、绿色生态城区示范工作，将继续积极推动城市生态文明建设。

全国人大环资委认为，党中央、国务院高度重视生态文明建设，党的十九大报告提出要像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度；第十三届全国人大第一次会议表决通过宪法修正案，将生态文明写入宪法。健全生态文明制度，对促进生态文明各项建设，推动人与自然和谐发展，实现五位一体可持续发展，建设美丽中国具有积极意义。由于生态文明制度涉及面广、涉及部门多，需要开展广泛细致的调查研究。全国人大环资委将认真研究采纳代表议案提出的意见建议，会同有关方面加强对相关问题的研究，开展立法前期论证工作，为生态文明立法奠定坚实基础，创造有利条件。

39. 胡季强等 30 名代表提出关于制定环境教育法的议案 1 件（第 165 号）。议案提出，目前，我国公众环保意识和环保科学知识匮乏，反映出环境教育的缺位。环保意识对于环保工作具有不可替代的重要性，环境教育是从根本上解决环境问题的关键。由于至今仍没有相关立法，致使我国环境教育在政府、学校、企事业单位、社会组织等的日常工作中缺乏约束性，处于普及水平低、组织实施体系缺乏、环境教育人员缺乏、资源配置缺乏的境地，建议制定环境教育法。

全国人大环资委高度重视代表议案提出的问

题和建议，赴浙江调研并召开议案办理座谈会，听取议案提出代表的意见建议；并就议案内容征求了国务院有关部门意见。生态环境部认为环境教育法制化是规范环境教育进程、传播生态文明理念、提高全民生态环境保护意识的重要保障，对完善环境保护法律体系、推进生态文明建设、建设美丽中国具有重要意义，将继续支持地方环境教育立法实践，积极配合做好国家环境教育立法等研究论证工作。教育部表示已在推进中小学生态文明教育、开展专业环境教育方面开展多项工作。

全国人大环资委经研究认为，公民是环境保护的重要主体，提高全民的生态环境保护意识是加强生态文明建设的要求，也是环境保护工作的重要内容之一，在立法中明确环境教育、公众参与等相关内容是促使相关责任主体加强环境教育及环保知识宣传、提高公民环境保护意识的有力措施之一。全国人大环资委高度重视生态环境保护的宣传教育工作，一是在环境资源领域立法中明确各部门环境保护宣传教育的责任义务，现行环境保护法、节约能源法、固体废物污染环境防治法、野生动物保护法等多部涉及环境与资源保护的法律法规均有相关条款；二是通过立法调研、环保世纪行、执法检查等活动向地方政府、企业、公民宣传环境保护法律知识。有关部门也在积极开展生态环境保护社会宣传工作，2018 年生态环境部、中央文明办、教育部、共青团中央、全国妇联联合发布了《公民生态环境行为规范》。多个省市也相继出台了相关地方性法规、条例和规范性文件，进行了有益探索。建议国务院有关部门加大对上述代表议案所提建议的研究力度，并根据代表议案的要求，对涉及的管理职责划分、各主体责任义务等内容开展深入的研究论证，为未来制定或完善相关法律法规奠定坚实基

础，创造有利条件。

40. 高新才等 30 名代表提出关于制定生态环境保护基金法的议案 1 件（第 305 号）。议案指出，生态环境保护是一个世界性难题，已经改善的环境如何持续向好，尚未完成的污染防治攻坚任务如何不会因人而变，在生态环境保护、污染治理方面如何增加人民群众的认同感、获得感、幸福感，需要政府长期、持续、可预期的环境财政政策保障。为此，提出制定生态环境保护基金法。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴河南召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。财政部提出新设生态环境保护基金与预算法相关精神及财政预算管理体制改革的要求不符。生态环境部表示正积极配合财政主管部门推动制定土壤污染防治基金的具体管理办法。生态环境部、水利部、国家林草局建议进一步研究论证制定环境保护基金立法的必要性，特别是与正在推进的生态补偿制度间的关系。

全国人大环资委认为，建立生态环境保护基金对打好污染防治攻坚战、改善环境质量具有重要意义，建议国务院有关部门认真研究代表议案所提出的问题和意见建议，在相关配套规定制定过程中认真研究采纳代表议案所提意见。

41. 胡荃等 30 名代表提出关于制定生态补偿法的议案 1 件（第 45 号）。议案指出，目前我国生态补偿制度建设还比较薄弱，生态补偿机制还没有根本确立，谁开发谁保护、谁受益谁补偿的利益调节格局还没有真正形成，在促进生态环境保护方面的作用还没有充分发挥。生态补偿机制是构建生态文明制度体系不可缺少的一环。我

国还没有针对生态补偿制度的专门立法，有关生态补偿的规定分散在多部法律中，对补偿范围、主体、原则、内容、对象、方式、标准和实施措施缺乏具体规定，缺乏系统性和可操作性。不少地方出台了规范性文件，但权威性和约束性较弱，影响了生态补偿机制作用的发挥。因此，建立全面、完善的生态补偿制度，制定统一的生态补偿法来规范并推动生态补偿工作变得十分必要。

全国人大环资委高度重视代表议案所提问题和建议，赴河南召开议案办理座谈会，进一步听取全国人大代表的意见建议，并就议案内容征求了国务院有关部门的意见。国家发展改革委表示正在开展《生态保护补偿条例》的起草工作，将梳理总结各地有效做法，深入开展立法重大问题研究。农业农村部表示我国对生态补偿机制的探索还有待进一步深入，立法时机尚不成熟，建议对是否制定专门的生态补偿法作进一步研究论证。水利部表示推进生态补偿立法是必要的，将积极配合国家发展改革委等部门研究制定《生态保护补偿条例》。财政部建议结合水法、环境保护法等法律法规统筹研究。林草局建议按照“建立市场化、多元化生态补偿机制”的要求，针对实践中突出的问题，开展生态补偿立法研究。

全国人大环资委认为，国家积极推动生态补偿机制建设，出台了一系列政策措施。生态补偿工作取得了积极进展，纵向生态补偿深入推进、横向生态补偿机制的政策体系不断完善、市场化多元化生态补偿机制初步建立。生态补偿立法基础不断完善。目前，国务院有关部门正在研究起草生态保护补偿条例。全国人大环资委赞同国务院相关部门的意见，建议在制定生态保护补偿条例中认真研究吸收代表意见。

全国人民代表大会农业与农村委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共25件，涉及14个立法项目。

按照代表议案办理的有关法律规定和全国人大常委会代表议案办理工作要求，农业与农村委员会就代表议案办理广泛征求中央和国务院有关部门及有关人大代表的意见，结合委员会的立法和监督工作，认真办理代表议案，及时征求议案领衔代表对议案办理工作及 Related 立法项目进展情况的意见。2019年10月21日，农业与农村委员会第八次全体会议对代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、2件议案涉及的1个立法项目，已提请十三届全国人大常委会审议，建议适时通过

1. 修改森林法的议案2件。修改森林法已提请6月召开的第十三届全国人大常委会第十一次会议进行初次审议，10月召开的全国人大常委会第十四次会议再次审议，本次常委会将进行三审，建议审议通过。

二、11件议案涉及的5个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划，建议继续抓

紧开展相关立法工作，按计划提请审议

2. 制定乡村振兴促进法的议案1件。
3. 修改动物防疫法的议案1件。
4. 修改农产品质量安全法的议案5件。
5. 修改渔业法的议案2件。
6. 制定农村集体经济组织法的议案2件。

上述立法项目均已列入十三届全国人大常委会立法规划。其中，制定乡村振兴促进法、修改动物防疫法由全国人大农委牵头起草，我委已经反复研究提出法律草案稿，广泛征求各方面意见，将继续加快立法进程，及时将法律草案提请全国人大常委会审议；修改农产品质量安全法、渔业法以及制定农村集体经济组织法，由农业农村部具体负责起草，农业农村部已经研究提出了农产品质量安全法、渔业法的修订草案稿，正在研究起草农村集体经济组织法，我委已提前介入开展调研，将继续推动这三部法律的工作进程。

三、12件议案提出的8个立法项目，建议通过修改、制定相关法律法规或改进相关工作，解决议案提出的问题

7. 制定农村金融法的议案1件。
8. 制定兽医法的议案1件。

9. 制定供销合作社法的议案 1 件。
10. 制定农村扶贫开发法（减贫法）的议案 2 件。
11. 制定兽药法的议案 1 件。
12. 制定农产品批发市场法的议案 2 件。
13. 制定反虐待动物法（伴侣动物保护和管理法）的议案 3 件。
14. 修改农村土地承包法的议案 1 件。

上述议案所涉及的立法问题，有的可以在修改相关法律时解决，有的可以通过制定或修改相关行政法规予以解决，有的可以加强相关工作加

以解决，目前暂不急于单独制定法律，我委将继续加强研究，并关注相关立法问题的解决。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会农业与农村委员会

2019 年 12 月 24 日

附件：

全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共 25 件，涉及 14 个立法项目。其中制定法律 9 部，修改法律 5 部。2019 年 10 月 21 日，农业与农村委员会第八次全体会议对代表议案进行了审议，审议意见如下：

一、2 件议案涉及的 1 个立法项目，已提请十三届全国人大常委会审议，建议适时通过

1. 方金华、李宗胜等 61 名代表提出修改森林法的议案 2 件（第 220、346 号）。议案提出，为适应森林保护和林业发展，建议修改森林法，增加林地经营权保护、互换和转让、投资入股的规定，加强林地及林木登记管理，优化林木、林

地权属争议解决机制，明确森林火灾预防和扑救责任，强化森林有害生物防治责任，加大对盗伐森林、毁坏林木的处罚力度等。

修改森林法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由全国人大农业与农村委员会牵头起草。我委高度重视，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，践行绿水青山就是金山银山理念，坚持人与自然是和谐共生，以立法规范和促进森林资源可持续发展和利用，经过深入调查研究，广泛听取意见，反复修改完善，形成的修订草案已提请 6 月召开的十三届全国人大常委会第十一次会议进行初次审议，10 月召开的全国人大常

委会第十四次会议再次审议，本次常委会将进行三审。我委建议根据常委会审议意见和各方面意见进一步修改完善后，审议通过。

二、11 件议案涉及的 5 个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划，建议继续抓紧开展相关立法工作，按计划提请审议

2. 崔荣华等 30 名代表提出制定乡村振兴促进法的议案 1 件（第 078 号）。议案提出，为推进实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展，加快实现农业农村现代化，建议制定乡村振兴促进法，规范乡村产业发展政策体系，鼓励社会资本参与乡村振兴实践，保护农民合法权益，明确政府管理责任、服务职能和工作效率等。

制定乡村振兴促进法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由全国人大农业与农村委员会牵头起草。2018 年 3 月以来，我委多次组织召开座谈会，听取各方面意见，深入地方开展调研，抓紧开展草案的起草、论证和修改工作。目前已形成草案征求意见稿，对乡村振兴的产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施、监督检查等内容作出规定。征求意见稿已征求中央和国务院有关部门、各省（自治区、直辖市）人大农委和部分全国人大代表的意见，正根据各方面意见进行修改完善。我委将继续加快立法进程，及时将草案提请全国人大常委会审议。

3. 张莉等 31 名代表提出修改动物防疫法的议案 1 件（第 091 号）。议案提出，我国畜禽养殖方式、消费模式的新变化，以及非洲猪瘟疫情暴露出的问题，迫切需要修改动物防疫法，细化各级政府和职能部门的权责，完善强制免疫制度、畜禽标识和动物疫病可追溯管理制度，加大处罚力度，加强与相关法律法规的衔接。

修改动物防疫法已列入十三届全国人大常委

会立法规划，由全国人大农业与农村委员会牵头起草。2018 年 10 月以来，我委组织开展调研，召开座谈会，广泛听取各方面意见，目前已形成修订草案（征求意见稿），并以全国人大常委会办公厅名义征求国务院办公厅意见。下一步，我委将根据征求意见情况对草案作进一步修改完善，尽快提请全国人大常委会审议。

4. 胡荃、于旭波、李丽华、于安玲、马瑞燕等 191 名代表提出修改农产品质量安全法的议案 5 件（第 081、082、226、231、344 号）。议案提出，现行农产品质量安全法难以满足农产品质量安全需要，存在惩处力度弱、责任主体缺失、监管力度不足等问题，迫切需要修改。建议进一步明确质量导向和全程监管要求，加强产地生态环保监控、农业投入品管理，推进农产品标准化生产，强化主体责任与监管责任。

修改农产品质量安全法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由农业农村部牵头起草。目前农业农村部已将修订草案征求中央、国务院有关部门意见，草案针对农产品质量监督部门职责规定不明确、处罚力度较轻、违法成本低，以及与食品安全法等相关法律衔接问题作出规定。司法部建议在草案起草过程中，深入研究和吸收采纳代表所提建议，进一步研究完善农产品质量安全监管有关法律制度。我委同意上述意见。

5. 莫照兰、陈勇等 76 名代表提出修改渔业法的议案 2 件（第 229、276 号）。议案提出，现行渔业法滞后于产业发展，建议修改完善。重点建立并细化水产种质资源保护制度，发展绿色养殖业，规范科学捕捞方式，打击违法违规捕捞，增加渔业资源增殖和保护，加大处罚力度等。

修改渔业法已列入十三届全国人大常委会立法规划，由农业农村部负责起草。农业农村部积极推动渔业法修改工作，目前已初步形成修改草

案，并将积极吸纳代表建议。司法部建议农业农村部会同有关部门，根据代表意见，研究完善渔业管理有关法律制度。我委已提前介入渔业法修改工作，参与立法调研和有关问题的研究，按照全国人大常委会监督工作计划的安排，具体组织开展了渔业法实施情况的执法检查，深入查找渔业法执行及法律本身存在的问题。下一步，我委将继续推动渔业法修改工作。

6. 胡桂花、胡季强等 65 名代表提出制定农村集体经济组织法的议案 2 件（第 221、223 号）。议案提出，目前农村集体经济组织法律地位模糊，成员资格认定缺乏法律依据，组织机构不健全、产权不明晰，建议制定农村集体经济组织法，明确农村集体经济组织的性质、地位、财产范围、登记设立、成员资格认定机制、产权制度和治理结构等内容。

制定农村集体经济组织法已列入十三届全国人大常委会立法规划。2019 年中央 1 号文件明确要求研究制定农村集体经济组织法。农业农村部积极开展立法前期准备工作，对重点问题进行梳理和研究，下一步将加大工作力度，继续做好立法工作。我委建议农业农村部会同有关部门，结合代表意见，抓紧推进农村集体经济组织立法有关问题的研究和法律草案起草工作。

三、12 件议案提出的 8 个立法项目，建议通过修改、制定相关法律法规或改进相关工作，解决议案提出的问题

7. 胡季强等 30 名代表提出制定农村金融法的议案 1 件（第 224 号）。议案提出，农村金融发展滞后，供给不足，建议制定农村金融法，明确政府主管部门职责，完善农村金融、财政、税收和货币政策，规范农村金融组织体系，建立和完善农村金融服务产品供给保障制度，完善政策性农业保险，明确农村金融主体及其经营权利

等。

中央农办、人民银行、中国银保监会认为，目前金融支持不足仍是农业农村现代化发展中的短板，需要予以关注。中央农办和人民银行认为，农村金融涉及农村信贷、农业担保、农村保险等多个领域，用一部法律作出统一规定，条件还不具备，建议在正在起草的乡村振兴促进法中将行之有效的政策上升到法律层面，形成更加完善的制度规定。我委同意上述意见，将继续加强农村金融立法有关问题的研究论证。

8. 焦新安等 42 名代表提出制定兽医法的议案 1 件（第 225 号）。议案提出，兽医事业快速发展，但立法存在空白，不适应兽医管理体制改革、动物疫病防控和兽医职业健康发展的需要，建议制定兽医法，规范官方兽医、执业兽医等人员的执业准入与管理，规定兽医主管机构、技术支持机构、协会等的组织与职能等内容。

司法部认为，动物防疫法对官方兽医、职业兽医、乡村兽医服务人员的资格准入、兽医的动物疫病防控活动、动物诊疗活动等已有规范。农业农村部认为，现阶段可以通过修改动物防疫法，完善兽医人员管理规定、强化对兽医人员的保护和规范，待修改工作完成后及时制定配套规章，构建更为完善的法律制度体系。我委同意上述意见。

9. 尚金锁等 31 名代表提出制定供销合作社法的议案 1 件（第 377 号）。议案提出，为更好发挥供销合作社独特优势和重要作用，全面深化供销合作社综合改革，建议制定供销合作社法，明确供销合作社的性质、支持和保护措施，规范供销合作社基层社和联合社的组织、运行、管理等。

司法部、供销合作总社提出，党中央、国务院确立了“先条例再立法”两步走的策略，为实

现供销合作社立法目标指明了方向。当前供销合作社条例制定工作正在加快推进，已列入 2019 年内应完成的涉法改革任务清单。司法部、供销合作总社建议，先制定供销合作社条例，在条例施行过程中总结实践经验，适时开展供销合作社法的立法工作。我委同意上述意见。

10. 史贵禄、史秉锐等 60 名代表提出制定农村扶贫开发法（减贫法）的议案 2 件（第 079、489 号）。议案提出，为巩固脱贫攻坚成果，保障全国扶贫事业健康发展，建议制定农村扶贫开发法，将党和国家扶贫开发的政策和制度性安排，以及社会各界在脱贫攻坚中形成的有效措施、经验等以法律形式固定下来，明确社会各界的扶贫责任、权利和义务。

中央农办认为，党的十八大以来，脱贫攻坚取得决定性进展，已形成一套完备的体制机制和政策体系。到 2020 年，我国将全面建成小康社会，现行标准下的农村贫困人口将全部脱贫，不宜再制定农村扶贫开发相关法律。国务院扶贫办认为，可在 2020 年后减贫战略思路明确，总结地方扶贫条例实施效果的基础上，着手起草相关法律。司法部建议扶贫办认真总结工作经验，梳理立法拟解决的问题，组织开展地方扶贫立法评估，深入开展立法前期调研论证，研究推进相关立法工作。我委同意司法部意见。

11. 陈瑞爱等 37 名代表提出制定兽药法的议案 1 件（第 080 号）。议案提出，兽药质量与使用直接关系人类健康、动物安全、环境安全和畜牧业的发展，建议将兽药管理条例上升为兽药法，完善兽药行业市场准入制度，提高兽药质量标准，明确兽药审批的原则和规范，完善兽药产品追溯管理制度，建立覆盖兽药研制、生产、经营、使用等环节的监管体制机制。

司法部建议农业农村部会同有关部门，结合

代表所提建议，深入研究论证议案中提到的问题是通过修改完善现行行政法规解决，还是制定兽药法解决。农业农村部认为，目前已启动兽药管理条例的修改工作，代表议案所提相关意见，将在条例修改中予以充分吸纳，是否将兽药条例上升为兽药法，将进一步研究。我委同意农业农村部意见。

12. 乔彬、李士强等 60 名代表提出制定农产品批发市场法的议案 2 件（第 289、291 号）。议案提出，近年来农产品批发市场建设无序，加上市场管理法律法规缺失，农产品流通秩序混乱。建议制定农产品批发市场法，明确批发市场建设规划、市场准入和退出机制及审批制度，明确扶持政策，规范监管措施等。

商务部、农业农村部提出，由于缺少相关法律法规规范，农产品批发市场存在一些突出矛盾和问题，建议通过立法明确农产品批发市场的法律地位、职责、公益性界定、规划布局等问题。国家发改委认为，立法需要一定的过程，可先由有关部门研究起草农产品批发市场管理条例。司法部认为，相关法律就加强农产品批发市场建设和管理作了规定，议案提出的有关问题，是通过完善现行法律解决，还是制定专门法律或者法规解决，建议有关部门深入研究论证。我委同意司法部意见。

13. 买世蕊、赵皖平、新甲旦真等 90 名代表提出制定反虐待动物法（伴侣动物保护和管理法）的议案 3 件（第 290、446、462 号）。议案提出，为弥补我国动物立法体系的空白，建议制定反虐待动物法（伴侣动物保护和管理法），确立“保护”和“管理”并重的立法理念，建立流浪动物救助体系，明确防疫义务和动物福利，规定虐待动物的法律责任等。

农业农村部、国家林业和草原局认为，目前

全面推行动物福利面临较大挑战，立法时机尚不成熟，应当立足国情，完善规范标准，加强舆论宣传，促进社会各界关爱动物和依法保护动物，循序渐进解决动物保护中的问题。司法部认为，动物的保护和利用应当充分考虑国情和民族、宗教信仰习惯等，慎重对待，建议有关部门深入研究立法必要性和立法时机。我委同意上述意见。

14. 胡桂花等 35 名代表提出修改农村土地承包法的议案 1 件（第 221 号）。议案提出，当前农村集体组织成员增减和土地征用引发的农村土地承包经营权方面的问题突出，建议修改农村土地承包法，建立人地平衡的土地承包经营权动

态调整机制，明确因婚娶、工作、去世等情形可依法定程序五到十年调整一次土地。

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈农村土地承包法〉的决定》于 2018 年 12 月 29 日经十三届全国人大常委会第七次会议审议通过，自 2019 年 1 月 1 日起实施。修改后的农村土地承包法，强调农村土地承包关系稳定并长久不变，强化了农村妇女土地承包权益的保护，进一步重申了承包地个别调整的有关规定，因自然灾害毁损承包地等特殊情况下确需调整承包地的，可以按法律规定办理。代表议案所提问题，我委将在今后的工作中继续予以关注。

全国人民代表大会常务委员会办公厅 关于第十三届全国人民代表大会第二次会议 代表建议、批评和意见办理情况的报告

——2019年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大常委会副秘书长 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

现在，我代表常委会办公厅报告十三届全国人大二次会议期间代表提出的建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况。

全国人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，积极推动代表建议办理工作，努力做到民有所呼、我有所应。2018年，修改《全国人大代表建议、批评和意见处理办法》。2019年，出台《关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施》。栗战书委员长强调，提出议案建议是代表依法履职基本的、最主要的方式，反映了人民群众的意愿和呼声。代表议案建议工作应当做到“内容高质量、办理高质量”，“既要重结果、也要重过程”。要督促有关方面认真负责地办理代表议案建议，认真听取、研究、吸纳代表提出的意见建议，实事求是、认真负责地答复代表，实现办理高质量。

一、代表建议的提出、分析、 交办和督办情况

十三届全国人大二次会议期间，代表们认真

履行宪法和法律赋予的职责，向大会提出建议8160件。全国人大常委会办公厅、有关专门委员会尊重代表主体地位，积极推进代表建议工作制度化和规范化，更好发挥代表作用。

（一）加大代表建议分析力度。常委会办公厅对代表提出的建议进行认真梳理和分析，形成综合分析报告。从代表建议的内容看，紧扣贯彻落实党中央重大决策部署，注重反映基层实际情况和人民群众关切，主要涉及继续打好三大攻坚战、保障和改善民生、促进区域协调发展和城乡融合发展、实施乡村振兴战略和深化农村改革等方面。从代表建议提出的方式看，会议期间共有2130名代表领衔提出建议，其中代表单独提出建议6256件，比去年增加1445件，占比首次超过建议总数的四分之三。代表团提出建议157件，比去年增加31件。从代表建议形成的方式看，代表通过专题调研、视察、座谈、走访等形式形成的建议有5353件，占建议总数的65.6%，占比增加了4个百分点。

（二）及时交办代表建议并首次向代表逐一通报。十三届全国人大二次会议闭幕后，常委会办公厅认真拟定交办意见，召开代表建议交办会，杨振武秘书长出席会议并讲话，对办理工作

作出部署、提出要求。中共中央办公厅、国务院办公厅负责同志出席交办会。8160 件代表建议统一交由 193 家承办单位研究办理，内容涉及多部门职能、需要多部门共同研究办理的有 5651 件，占建议总数的 69.2%，比去年增加 667 件，增长 13.4%。按照常委会领导同志指示，首次以常委会办公厅名义，向大会期间提出建议的代表及原选举单位逐一通报代表建议的交办情况。

（三）推动重点督办建议办理。在广泛征求各方面意见的基础上，经秘书长办公会议讨论通过，并报全国人大常委会领导同志同意，确定 22 项重点督办建议，涉及 276 件代表建议，交由国家发展改革委等 17 家单位牵头办理，全国人大 7 个专门委员会负责督办。有关专门委员会制定督办工作方案，通过召开督办工作座谈会、开展督办调研等方式，及时了解办理进展情况，加大督办力度，在监督中支持，在支持中监督。监察司法委召开重点督办建议工作座谈会，听取“两高”办理工作安排，提出明确要求。财经委多次参加工业和信息化部等 5 家单位组织的重点督办建议调研，实地考察情况，向 35 名代表汇报办理情况，征求做好重点督办建议工作的意见建议。教科文卫委召开重点督办建议推进会，结合职业教育法修改专题调研、高等教育法执法检查 and 常委会听取审议关于学前教育事业改革与发展情况的报告，认真吸收重点督办建议内容。

（四）认真处理反馈意见和总结办理工作。代表建议办理答复后，常委会办公厅采取多种方式征求代表对建议答复的意见，认真做好代表反馈意见的处理工作。截至目前，共收到代表反馈意见 3713 条，涉及 2732 件代表建议、1230 名代表。其中，表示满意和基本满意的 3607 件，表示有不同意见的 73 件，表示不满意的 33 件。对有不同意见或不满意的，交由有关承办单位继续研究处理。

召开十三届全国人大二次会议代表建议办理工作座谈会，邀请 15 位全国人大代表和有关承办单位、全国人大专门委员会及各省区市人大常委会代表联络工作机构参加，总结交流代表建议工作，探索创新代表建议提出和办理工作方式方法。

二、承办单位办理代表建议的主要做法

各承办单位把建议办理工作同加强国家机关同人大代表、同人民群众的联系有机结合起来，加强协同配合，改进办理工作，认真研究采纳代表意见。主要做法有以下几个方面。

（一）各级领导高度重视，推动建议办理深入开展。中共中央办公厅把做好习近平总书记参加代表团审议时代表所提建议办理工作作为重中之重，推动有关方面切实把办理代表建议作为践行“两个维护”的实际行动，在党的总书记与人大代表之间、与人民之间架设起“便捷的桥梁”。李克强总理连续 6 年主持召开国务院常务会议，听取国务院部门办理代表建议情况的汇报，强调办理代表建议是政府必须履行的法定职责，既要坚持已经形成的规范做法，更要进一步改进办理工作，聚众智、汇众力，提高依法行政的能力和水平。各承办单位负责同志越来越多地直接参与建议办理工作。中央组织部、公安部等单位主要负责同志亲自审定办理方案，多次作出批示指示，逐件审定建议答复意见。最高人民法院、最高人民检察院等单位主要负责同志主持召开建议交办会，动员部署办理工作。科技部、交通运输部、国家税务总局等单位主要负责同志邀请代表调研座谈，当面听取代表意见建议，着力推动问题解决。

（二）认真研究建议内容，提高建议办理工作效率。各承办单位加强对代表建议特别是代表

关注集中、连续多年提出问题的综合分析，有针对性地提出办理方案和工作措施，为办理答复工作奠定了很好的基础。国家卫生健康委连续 14 年组织课题组对代表建议进行年度分析和研究，形成分析报告，2019 年编发《卫生健康工作交流——代表建议摘编专刊》23 期。国家林业和草原局连续 10 年在办理前进行全面分析，根据建议内容分类提出办理要求、明确办理方案。最高人民检察院加强分析研判，深入了解建议背景、问题指向、意图主张，梳理代表建议的关键点和关注点，结合检察业务，分类分解办理任务。交通运输部组织开展代表建议专项分析研究，从主体、内容、时间、区域、机制等各个要素进行全面分析，深入探索内在规律。

（三）突出建议办理重点，推动代表建议事项落实。各承办单位在认真分析、深入调研基础上，确定办理重点，有针对性地加强办理，将办理建议与推动改进工作结合起来。工业和信息化部对代表建议中的重点热点问题认真梳理，确定 32 件部内重点办理建议，重点件占主办件总数的 12.7%，以点带面，有效带动办理水平整体提升。住房和城乡建设部建立代表建议 B 类答复事项跟踪督办机制，开展 2018 年代表建议 B 类答复承诺事项专项督办，推动相关承诺事项落实，其中承诺 2019 年内完成的事项均已全部落实。国家能源局建立 2018 年代表建议 B 类答复承诺事项台账并持续跟踪进度，截至 9 月底，54 项 B 类答复承诺事项中，已完成 20 项，其余 34 项将按计划持续推进。

（四）创新办理机制方法，推动建议办理取得实效。各承办单位在总结过去很多行之有效的经验做法和工作机制的基础上，不断探索，创新方式方法。国家发展改革委制定《高质量办理 2019 年全国人大代表团建议工作方案》，各牵头司局负责同志带队，分赴 12 个省区向全国人大

代表及省人大相关领导当面汇报建议办理情况，逐条回应建议事项。中国银保监会组织业务骨干对答复稿开展集中审读，集体审核把关，使建议复文表述更加准确、内容更加完整、格式更加规范。水利部由分管部领导带队和业务司局牵头，深入实地认真听取代表意见建议，确保重点督办建议调研率 100%。国家林业和草原局在办理“关于加大对保护长江母亲河力度”等参阅件过程中，不仅与代表沟通，还邀请代表参加调研，共同研究对策。教育部邀请代表出席教育部建议交办会，与人大代表就完善办理制度、提升办理质量现场交流。

（五）按照“既要重结果、也要重过程”的要求，加强与代表的沟通联系。很多承办单位明确提出，在办理代表建议过程中必须与提出建议的代表百分之百沟通，并作为办理答复的必经程序。中央宣传部、中央网信办、外交部、人力资源社会保障部、司法部、全国妇联等单位采取电话短信、邮件传真、登门走访、会议座谈和委托地方厅局等多种形式，在建议办理答复前与领衔代表沟通联系。国家卫生健康委 2019 年累计电话联系代表 1316 次、走访 43 人次、座谈 64 人次、邀请代表参加调研 48 人次。国家发展改革委通过多种方式与代表沟通，2019 年开展座谈 45 次，调研 40 次，面对面沟通 128 人次，电话联系 819 人次，信函、邮件等沟通 163 人次。国家税务总局与代表和其他部委共联络 412 次，其中当面沟通 54 次。

一些承办单位把办理代表建议同代表联络工作结合起来。财政部由部领导、司局负责同志带队，邀请 736 名代表参加集中座谈，汇报有关建议和财政重点工作进展情况，听取代表意见。中国银保监会召开专题座谈会，就降低企业融资成本、防范化解金融风险、加强网络借贷和校园贷监管、防范和处置非法集资等热点问题，集中听

取人大代表和专家的意见建议。全国人大常委会法工委不断扩大代表对立法工作的参与，在项目确定、起草研究、立法调研、通过前评估等各个环节共邀请代表 67 人次参加。

三、代表建议办理工作 取得的实效

十三届全国人大二次会议期间代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的 71.28%。各有关方面充分尊重代表主体地位，支持代表依法履职，充分发挥代表建议在推进科学决策民主决策依法决策中的重要作用，切实推动解决问题，积极回应社会关切，自觉接受人民监督。

一是围绕继续打好三大攻坚战，推动防范化解重大风险，巩固脱贫成果防止返贫，推进污染防治。今年大会期间，代表们就继续打好三大攻坚战提出建议 1154 件，占建议总数的 14.14%。常委会办公厅将防范化解地方政府债务风险，巩固脱贫成果防止返贫，加强重点流域、重点湖泊污染防治和生态修复等 6 项共 85 件代表建议列为重点督办建议。财政部吸收代表意见，完善专项债券管理制度，指导地方开展建制县风险化解试点，增加地方政府新增债务额度，2019 年新增地方政府债务额度 30800 亿元，增加 9000 亿元。全国人大民委、国务院扶贫办结合代表提出的加大产业扶贫、就业扶贫和易地扶贫搬迁后扶力度、强化监测预警动态管理、严格考核退出等 33 条建议，共同开展座谈调研，协调推动 26 个中央部门出台 49 个政策文件，全方位支持贫困地区脱贫攻坚。全国人大农委将督办工作同全国人大机关定点帮扶工作相结合，积极沟通协调，实地开展调研。农业农村部会同有关部门在乌兰察布市建设马铃薯综合试验站，将“镰刀弯”地

区马铃薯种薯基地县纳入制种大县奖励范围，每年每县 2000 万元。生态环境部、全国人大环资委结合办理代表建议办理，健全水生态环境的法律制度，制定跨省级行政区域河流域水污染物排放标准，启动长江“三磷”专项排查整治行动。2019 年重点生态功能区转移支付同比增长 12.5%，大气、水、土壤污染防治资金同比分别增长 25%、21.8%和 42.9%。

二是围绕推动经济高质量发展，培育发展先进制造业集群，推动工业互联网、长三角区域一体化发展，缓解中小企业融资难、融资贵。针对代表提出的增强制造业技术创新能力的建议，工业和信息化部批复建立 13 家国家制造业创新中心，认定 107 家省级制造业创新中心。在代表的积极推动下，初步建立北京、上海、广州、重庆、武汉工业互联网标识解析五大国家顶级节点，工业互联网取得积极进展，网络、平台、安全三大体系建设实现突破。针对代表提出的关于破解小微企业融资难融资贵问题的建议，人民银行积极推动相关工作，多次降低存款准备金率，扩大普惠金融定向降准政策考核范围等，将考核标准扩大至单户授信 1000 万元以下小微企业，企业的信贷综合融资成本下降 1.26 个百分点。财政部加大减税降费力度，支持实体经济发展。今年前 8 个月全国减税降费 1.5 万多亿元，有力促进了企业减负、居民增收和就业增加，预计全年减税降费总额将超过 2 万亿元。

三是围绕乡村振兴发展，深化农村改革，补齐农村基础设施建设短板，推进农村人居环境整治。针对代表提出的关于进一步推进农村“厕所革命”的建议，农业农村部因地制宜、分类施策推进农村改厕，今年前三季度新开工改造农村户厕 1000 多万户。在补齐农业农村基础设施建设短板方面，会同有关部门共同推动落实中央财政资金近 860 亿元，建设高标准农田 8000 万亩，

发展高效节水灌溉 2000 万亩。自然资源部在《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中，充分吸纳代表建议中关于统筹乡村规划编制、推动规划配套政策出台等内容。人民银行结合代表提出的完善农村金融服务等方面的建议，出台《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，积极采取措施支持乡村振兴。文化和旅游部会同有关部门出台《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》，多措并举推动乡村文化和旅游可持续发展，助力乡村振兴。

四是围绕保障改善民生和社会发展，推动教育改革，推进多层次养老服务体系建设和强化食品安全监管。教育部积极吸收扩大学前教育供给的建议，会同相关部门大力开展小区配套园治理工作，推动各地继续实施三期行动计划，新建改扩建公办园，积极扶持普惠性民办园发展，多渠道扩大普惠性资源。全国人大社会委将老年人权益保障法专题调研与督办工作相结合，会同民政部积极推进多层次养老服务体系建设和，出台《关于进一步扩大养老服务供给，促进养老服务消费的实施意见》，着力破解养老服务发展中的“堵点”、“难点”问题。商务部在 2019 年 6 月“食品安全宣传周”期间，采取多种形式广泛宣传食品等重要产品追溯体系。市场监管总局针对代表们提出的加强行政执法与刑事司法衔接等建议，持续开展落实“四个最严”专项行动。积极推进保健食品注册备案双轨制运行，制定《保健食品原料目录与保健功能目录管理办法》，进一步强

化产管并重，社会共治。医疗保障局针对多名代表提出的健全完善国家药品采购政策的建议，已完成集中采购和使用试点中期评估，印发《关于国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围的实施意见》。

十三届全国人大二次会议闭幕以来，代表们依法提出建议 157 件，比去年增加 57 件，增长 57%。按照《全国人大代表建议、批评和意见处理办法》的规定，常委会办公厅交由 92 家承办单位研究办理。十三届全国人大常委会加强与代表的联系，建立常委会会议列席代表座谈会制度，坚持常委会组成人员直接联系代表制度，通过多种方式听取代表的意见。截至目前，常委会会议列席代表座谈会共召开 8 次，会上代表提出的涉及人大工作的意见建议，由全国人大机关认真研究、积极采纳；涉及经济社会发展方面的意见建议共 84 条，交由 102 家承办单位研究办理。常委会组成人员在联系代表过程中提出和转交的代表意见建议共 87 条，交由 105 家承办单位研究办理。以上代表意见建议的交办和研究办理情况，均逐一向提出意见建议的代表通报。

今年的代表建议办理工作基本完成。我们将深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，继续完善工作机制和方式方法，加强代表建议分析工作，为代表高质量提出建议和承办单位高质量办理代表建议提供服务保障，推动代表建议办理工作再上新的台阶。

农业农村部关于第十三届 全国人民代表大会第二次会议代表建议、 批评和意见办理情况的报告

——2019年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

农业农村部部长 韩长赋

全国人民代表大会常务委员会：

根据会议安排，我就农业农村部办理第十三届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见的有关情况，作简要汇报。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，坚持农业农村优先发展，大力实施乡村振兴战略，出台了一系列强农惠农富农政策，推动农业农村发展取得历史性成就、实现历史性变革，为党和国家事业全面开创新局面提供了基础支撑。

全国人大常委会一直高度重视“三农”工作，近几年，根据农业农村实际需要，接连修订了土地承包法、土地管理法等多部涉农法律，开展了渔业法、农产品质量安全法等法律实施情况执法检查，为农业连年丰收、农民持续增收提供了坚实的法律保障。全国人大代表围绕农产品供给保障、农业绿色发展、深化农村改革、实施乡村振兴战略等重大问题，积极建言献策，很多建议富含真知灼见。第十三届全国人民代表大会第二次会议交由农业农村部办理的代表建议 973 件，其中主办件 567 件，数量居各承办单位首

位。这充分体现了全国人大常委会及各位代表对农业农村工作的关心和支持。在此，我代表农业农村部表示衷心感谢！

下面，就我部办理人大代表建议情况作以下汇报。

一、思想高度重视，强化做好 代表建议办理工作的责任感

农业农村部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实全国人大常委会和国务院要求，把代表建议办理工作摆上突出位置。

一是提高政治站位。深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，把办理代表建议作为一项重要政治任务，充分发挥代表建议对部门工作的监督和促进作用。每年全国“两会”一结束，我部立即召开干部大会，传达落实“两会”精神，对代表建议办理工作作出部署安排，提出办理时限和质量要求。

二是层层压实责任。部党组以身作则，发挥带头作用，主要负责同志为第一责任人。分管办

办公厅的部领导具体负责，加强统筹指导，其他部领导也都主持办理代表建议。办公厅负责综合协调，搞好上下联络，强化督促落实。司局负责具体承办，要求主要领导亲自过问，尽早办结办好，决不允许推诿责任，决不允许没有交待。我部形成了四级齐抓共管的组织体系和工作格局。

三是加强督查督办。我部对各承办司局建立了任务台账，一盯到底，按时收账，确保不漏账不欠账，件件有着落、事事有回音。将建议办理纳入绩效考核指标体系，重点考核按期答复率、与代表沟通率、代表满意率。将答复认真、办理效果好的建议复文评为优秀公文，对建议复文中的典型错误予以通报批评。

二、完善方式方法，不断提高代表建议办理质量和实效

我们结合工作实际，充分尊重、认真研究吸收代表意见，努力按时高质办理各项建议。

一是搞好沟通协商。在办理建议过程中，我们把加强同代表的沟通协商作为关键一环，不管是主办件还是参阅件，都与代表进行联系，实现全覆盖。开展多种方式协商，坚持“文来文往”与“人来人往”相结合、“请进来”与“走出去”相结合。在办理“关于加大扶持力度，促进养蜂业发展的建议”过程中，我部派员专程赴山东召开座谈会，邀请2位全国人大代表与20余位养蜂业人士，研究完善政策支持、推进养蜂业健康发展等措施。

二是突出重点建议。我部把重点督办建议办理作为谋划工作、推动工作的动力，把重点督办建议与重点工作部署统筹推进。今年我部牵头办理“关于推进农村人居环境整治行动的建议”和“关于补齐农业农村基础设施建设短板的建议”

两项重点督办建议。为了把重点建议办好办实，由两位部领导带队，邀请提出建议的全国人大代表，会同全国人大农委等单位的负责同志，分别赴河南、福建两省开展实地调研，召开重点建议办理座谈会，研究解决建议提出的问题，推动重点工作有序开展。

三是加强跟踪问效。我们对建议不是一答了之，而是坚持结果导向，开展“回头看”。在答复“关于加快新安江水生资源保护的议案”后，专门派员赴浙江淳安县等新安江流域地区调研，结合所提建议内容，深入了解水生资源状况和存在的问题，跟踪水生资源保护工作措施落实情况，确保建议所提问题得到解决。

三、落实代表建议，推动“三农”事业持续健康发展

农业农村部积极吸纳代表建议，出台相关政策措施，推动乡村振兴战略实施和农业农村现代化发展。

一是推动农业生产稳定发展。今年人大代表围绕农业生产方面共提出建议71件。结合“关于加大对粮食生产的奖补政策的建议”“关于补齐农业农村基础设施建设短板的建议”等的办理，我们突出抓好粮食生产，强化落实粮食安全省长责任制，建立健全粮食主产区利益补偿机制，落实中央财政资金860亿元，将建成8000万亩高标准农田，有效防控草地贪夜蛾等自然灾害，推动农业再获丰收。今年全国粮食产量达13277亿斤，创历史新高，连续第五年稳定在1.3万亿斤以上。针对生猪稳产保供方面的建议，我部报请国务院出台《关于稳定生猪生产促进转型升级的意见》，联合多个部委出台17条政策措施扶持生猪生产，进一步压实生猪稳产保供

省负总责和“菜篮子”市长负责制，11月份全国生猪和能繁母猪两项存栏实现止跌回升，环比分别增长2%和4%。猪肉价格比高峰时期明显回落，12月份第3周猪肉批发价格比10月份高点下降17个百分点。目前看，可以保障元旦春节期间肉品供应。

二是推动农业高质量发展。我国农业正处在由增产导向转向提质导向的关键时期，今年人大代表在这方面共提出建议63件。我部积极采纳代表建议，大力唱响质量兴农、绿色兴农、品牌强农主旋律，推动农业供给侧结构性改革往深里走、实里走。针对农业结构调整方面的建议，我部持续调优调精农业结构，口粮面积稳定在8亿亩左右，大豆面积增加1380万亩，粮改饲面积达到1500万亩，畜禽规模养殖比重提高近3个百分点。针对推进农业绿色发展方面的建议，我们扎实推进农业投入品减量增效，今年化肥农药利用率分别比2015年提高4个和3.2个百分点；整建制推进585个畜牧大县畜禽粪污资源化利用，畜禽粪污综合利用率达到74%；耕地轮作休耕试点面积扩大到3000万亩。针对做好长江流域水生生物保护区退捕渔民转产转业安置工作的建议，我们启动实施长江重点流域禁捕，明确长江干流和重要支流水域要完成渔民退捕，安排中央财政补助资金用于长江退捕补偿和渔民生计保障。同时，将禁渔期制度覆盖到内陆七大重点流域。

三是推动农村改革全面深化。新时代深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。人大代表对此积极建言献策，提出建议85件，其中关于承包地、宅基地管理与改革的一些意见建议在相关法律法规修订及政策措施中得到体现。针对加强农村承包地管理的建议，我们深入

落实中央关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见，研究开展二轮承包到期后再延长30年试点。结合“关于加强农村宅基地管理工作的建议”办理，我部按照中央要求，稳慎推进农村宅基地管理和改革，印发了《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》和《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》；以探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置为重点，研究制定深化农村宅基地制度改革试点方案，充实改革内容，引导各地积极稳妥盘活利用闲置宅基地和住宅。

四是推动乡村振兴各项工作有序开展。党的十九大提出乡村振兴战略，是新时代做好“三农”工作的总抓手。今年人大代表聚焦实施乡村振兴战略提出建议96件。我们认真吸纳代表建议，围绕乡村五大振兴谋划发展思路和政策举措，推动乡村振兴迈出坚实步伐。代表建议高度关注农村人居环境整治，我们结合建议办理，落实中央财政改厕奖补政策，实施农村人居环境整治专项，对19个整治成效明显的县予以激励。分类推进农村厕所革命、生活垃圾和污水治理。目前，90%村庄开展清洁行动，卫生厕所普及率达到60%，生活垃圾收运处置体系覆盖84%的行政村。结合关于乡村产业发展方面建议，我们组织召开全国乡村产业振兴推进会，推动出台《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，会同自然资源部印发《关于设施农业用地管理有关问题的通知》，正在研究制定保障农村一二三产业融合发展用地的政策，有效推动了乡村产业发展。乡村治理各位代表高度关注，我们结合这方面建议的办理，组织召开全国加强乡村治理体系建设工作会议，推动出台中办国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，会同10部门联合出

台《关于进一步推进移风易俗、建设文明乡风的指导意见》，还推介了一批乡村治理和移风易俗的典型案例。目前，乡村振兴战略已经按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求梯次有序部署展开。

下一步，农业农村部将深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，贯彻落实

党的十九届四中全会精神，按照全国人大常委会的要求，继续认真做好代表建议办理工作，虚心听取人大代表的意见，自觉接受人大代表的监督，不断提高代表建议办理水平，推动农业生产稳定发展、农民收入稳定增长、农村社会和谐稳定，为全面建成小康社会、实施乡村振兴战略作出新的贡献。

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2019 年备案审查工作情况的报告

——2019 年 12 月 25 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

现将 2019 年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要职权。根据宪法、法律和有关规定，我国目前已经形成由党委、人大、政府、军队等各系统分工负责、相互衔接的各类规范性文件备案审查制度机制。基本框架是：全国人大常委会对行政法规、监察法规、地方性法规、司法解释进行备案审查；国务院对地方性法规、部门规章、地方政府规章进行备案审查；地方人大常委会对本级及下级地方政府规章，下一级地方人大及其常委会决议决定，本级地方政府规范性文件进行备案审查；党中央和地方党委对党内法规和其他规范性文件进行备案审查；中央军事委员会对军事规章和其他军事规范性文件进行备案审查。接受备案的各机关对报送备案的相关规范性文件进行审查，对与宪法、法律和上位法规定相抵触的有关规范性文件有权予以撤销、纠正。

从全国人大常委会备案审查工作情况看，过去一年，国务院、最高人民法院、最高人民检察院和有地方立法权的地方人大及其常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别

是习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，紧紧围绕党和国家工作大局，通过制定、修改和废止相关法规、司法解释等规范性文件，坚持和完善相关领域国家制度和国家治理体系，在法治轨道上推进各项工作，为确保党中央决策部署贯彻落实、保障宪法法律有效实施、促进经济社会持续健康发展、保持社会和谐稳定作出了积极努力和重要贡献。各类法规和司法解释总体上是符合实际需要的，是符合宪法法律的。

一、报送备案的有关情况

过去一年来，国务院、最高人民法院、最高人民检察院以及有地方立法权的地方人大及其常委会，依照宪法法律规定的权限和程序开展法规和司法解释制定工作，按照规定报送全国人大常委会备案的行政法规、地方性法规、司法解释共 1485 件，其中行政法规 53 件，省、自治区、直辖市地方性法规 516 件，设区的市、自治州、不设区的地级市地方性法规 718 件，自治条例和单行条例 99 件，经济特区法规 58 件，司法解释 41 件。

各报送备案的机关按照“有件必备”的要求，基本做到了报送及时、材料齐全、格式规范，通过报送备案自觉接受全国人大常委会监

督，报备工作实现了制度化、常态化。同时，也存在一些问题，需要不断完善和改进。例如，有的地方人大常委会通过的决议决定中规定了公民法人的权利义务或者有关机关的职权职责，设定了法律责任，属于具有法规性质的规范性文件，但并没有报送备案。去年以来，法制工作委员会着力推动地方人大常委会将地方政府规章和地方人民法院、人民检察院制定的涉及审判、检察工作的规范性文件纳入备案审查范围。目前，地方政府规章基本上纳入地方人大常委会备案审查范围，有 14 个省（区、市）将地方有关司法规范性文件纳入备案审查范围，有 2 个省纳入依申请审查范围。

我们还加强备案审查信息化建设，在实现电子报备的基础上，推进同国务院电子报备系统的连通，实现统一报备，通过全国人大备案审查信息平台将报备的地方性法规同时推送到国务院电子报备系统，促进报备工作便捷化、规范化。

二、开展审查的有关情况

根据有关法律规定，总结实践经验，备案审查方式主要有：依职权审查，即审查机关主动进行审查；依申请审查，即审查机关根据有关国家机关或者公民、组织提出的审查建议进行审查；专项审查，即审查机关对特定领域规范性文件进行集中清理和审查。过去一年来，我们对公民、组织提出的 138 件审查建议进行了审查研究，提出了处理意见并向建议人作了反馈。将 88 件不属于全国人大常委会审查范围的审查建议分别移送有关机关，其中，移送中央办公厅法规局 5 件，移送中央军委办公厅法制局 1 件，移送司法部 40 件，移送最高人民法院 12 件，移送最高人民检察院 5 件，移送省级人大常委会 6 件，同时移送司法部和省级人大常委会 19 件。

（一）督促制定机关纠正与宪法法律规定有抵触、不符合的规范性文件

有的地方性法规规定，公安机关交通管理部门调查交通事故时可以查阅、复制当事人通讯记录。经审查认为，该规定不符合保护公民通信自由和通信秘密的原则和精神；对公民通信自由和通信秘密保护的例外只能是在特定情形下由法律作出规定，有关地方性法规所作的规定已超越立法权限。经向制定机关指出后，有关规定已经修改。

有的地方性法规规定，人大常委会闭会期间可以由主任会议许可对人大代表进行逮捕。经审查认为，该规定与代表法关于县级以上人大代表在本级人大闭会期间非经本级人大常委会许可不受逮捕的规定，存在抵触情形。经向制定机关指出后，有关规定已经修改或者停止执行。

有的地方性法规规定，对有违法记录的机动车实行累积记分办法。经审查认为，该规定与道路交通安全法关于对机动车驾驶人违法行为实行累积记分的规定不符合，扩大了现行规定的适用范围。经沟通，制定机关已将修改相关法规列入立法工作计划。

有的地方性法规规定，临时占用草原的，应当向草原监督管理机构缴纳草原植被恢复费。经审查认为，该规定与草原法关于临时占用草原期满必须恢复草原植被，逾期不予恢复，由草原行政主管部门代为恢复，所需费用由违法者承担的规定，存在抵触情形。经沟通，制定机关同意作出修改。

关于适用公司法的司法解释规定了股东、董事的清算责任，法制工作委员会在 2018 年备案审查工作情况报告中报告了对这一规定的审查情况。2019 年 11 月，制定机关通过适当方式对公司债务案件审理中“怠于履行清算义务的认定”

和“因果关系抗辩”作了明确，解决了不适当扩大股东清算责任的问题。

(二) 督促制定机关根据上位法变化对法规及时修改完善

有的地方性法规关于对饮酒、醉酒驾驶机动车予以处罚的种类和幅度的规定，未根据 2011 年修改后的道路交通安全法进行修改。有的地方性法规关于机动车环保检测机构出具虚假检验报告行为进行处罚的规定，未根据 2015 年修改后的大气污染防治法进行修改。有的地方性法规关于审批部门不得批准建设未依法进行环境影响评价的建设项目的规定，未根据修改后的环境影响评价法进行修改。这些未及时跟进的情况经指出后，有关规定已经修改，或者已列入修改计划。

(三) 推动对不适应现实情况的规定作出废止或调整

我们去年对全国政协委员提出的关于对收容教育制度进行合宪性审查的提案进行了研究，在当年备案审查工作情况报告中提出了适时废止收容教育制度的建议。在今年十三届全国人大二次会议期间，有 30 名全国人大代表联名提出了关于废止收容教育制度的议案。结合议案办理，我们继续推动废止有关法律规定的规定，并就工作进展情况与领衔代表进行当面沟通。11 月 27 日，国务院已经向全国人大常委会提出《国务院关于提请废止收容教育制度的议案》。该议案已列入本次常委会会议议程。

《城市供水条例》规定，城市供水行政主管部门或者其授权的单位可以对未按规定缴纳水费的行为处以罚款。经审查认为，该行政法规制定时间（1994 年）较早，有关规定与目前城市供水管理体制已不相适应，应当作出必要调整。经沟通，司法部已决定向国务院提出修改《城市供水条例》的建议，有关问题将在下步工作中予以

解决。

有的地方性法规规定，对违反计划生育政策多生育子女的国家工作人员一律给予开除处分，还有其他一些严格控制措施和处罚处分处理规定。经审查认为，我国人口发展已呈现出重大转折性变化，这类规定虽目前有上位法的一定依据，但总的看已经不适应、不符合党和国家关于改革完善计划生育服务管理的精神和方向，应予适时调整。建议有关方面研究启动修改完善工作。

(四) 允许和鼓励制定机关根据实践需要和法治原则进行立法探索

《上海市食品安全条例》对从事家畜产品规模化销售设定了行政许可，对未按规定处理变质或者超过保质期的食品及食品添加剂的行为设定了行政处罚，对从事食品和食用农产品贮存、运输服务的经营者未按规定备案的行为设定了行政处罚。经审查认为，针对从事家畜产品规模化销售设定行政许可，不违背食品安全法的立法精神和原则；针对上述两种行为设定行政处罚，属于地方适应新情况新需要作出的带有创制性的规定，应当允许探索。

《深圳经济特区食品安全监督条例》规定，有关部门受理关于食品安全问题的投诉举报时，发现投诉人超出合理消费或者以索取赔偿、奖励作为主要收入来源的，可以终止调查并将相关线索纳入食品安全风险监测范围。经审查认为，该规定属于在不违背上位法基本原则的前提下，根据具体情况和实际需要作出的规定，属于经济特区法规的权限范围，应当允许探索；同时，建议制定机关立足于加强食品安全监管及时总结相关规定实施情况，适时研究完善。

(五) 对通过衔接联动机制移送的地方性法规进行审查研究

今年 5 月和 10 月，司法部通过备案审查衔

接联动机制先后移送地方性法规 200 件，我们逐一进行了审查研究，区分不同情况提出研究处理意见。对 79 件地方根据实际情况作出的具有探索或者先行先试性质的规定，对上位法有关规定进行细化、补充、延伸的规定，符合党和国家有关精神的，允许地方进行探索；对 84 件生态环保领域法规，建议纳入正在进行的集中清理工作范围统筹研究修改完善；对未及时跟进上位法变化调整完善的，建议制定机关尽快启动修改或者废止工作；对于理解上可能存在歧义、执行中可能带来上位法有关规定不落实等问题的，提示制定机关予以关注并加强研究；对其中 4 件存在与法律有关规定相抵触问题的，已向有关制定机关提出纠正意见。

三、开展专项清理工作的有关情况

今年以来，我们根据党和国家工作大局，结合常委会监督工作部署和要求，有重点地开展规范性文件集中清理和专项审查工作。

一是持续开展生态环保领域法规、司法解释等规范性文件集中清理工作。贯彻全国人大常委会有关决议精神，我们在去年督促地方修改 514 件、废止 83 件地方性法规的基础上，今年又督促地方修改 300 件、废止 44 件。同时，推动制定机关对集中清理过程中发现的 37 件部门规章、456 件地方政府规章、2 件司法解释以及 11000 余件各类规范性文件及时修改、废止或者重新制定。持续一年多的生态环保领域规范性文件集中清理工作任务已基本完成。建议有关方面抓紧推进制度建设相关工作，及早实现生态环保领域法规等规范性文件完善发展的目标任务。

二是根据党中央有关精神组织开展食品药品安全领域地方性法规专项清理。督促地方对不符

合加强食品药品安全监管要求、与党中央有关精神不符合、与上位法有关规定不符合的地方性法规及时予以修改或者废止，重点解决地方性法规与新修改的有关法律不一致、不配套的问题，以更好发挥法律体系整体功效。目前这项工作正在进行中。

四、加强备案审查制度和能力建设的有关情况

持续推动地方人大常委会健全备案审查制度，扎实开展备案审查工作。以建立健全人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度机制为抓手，推动地方人大常委会备案审查延伸并覆盖本级和下级应当受人大监督的所有规范性文件。目前，31 个省、自治区、直辖市已实现向人大常委会专项报告备案审查工作情况，15 个省、自治区所属的 85 个设区的市、自治州也已报告本级备案审查工作情况。报告工作是形式，工作是报告的基础和实体。建立健全备案审查工作情况报告制度，目的就是要把“一府一委两院”所有规范公民、法人权利义务关系的规范性文件都纳入人大常委会监督工作范围。我们还通过座谈、研讨等形式，组织地方人大常委会有关机构开展备案审查工作经验交流和典型案例研讨交流，对备案审查工作实践中遇到的一些带普遍性、基础性的问题加强理论研究。

持续推进备案审查信息平台建设。今年 3 月，栗战书委员长在向十三届全国人大二次会议作的全国人大常委会工作报告中提出：“建成全国统一的备案审查信息平台，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。”通过各方面的不懈努力，目前除个别偏远地方外，地方人大备案审查信息平台已延伸到所有设区的市、自治州、自治县，有的已延伸到所有的县、

市辖区、县级市。同时，我们不断完善优化备案审查工作流程，开展审查建议在线提交，努力提高备案审查工作信息化、便捷化水平。

总结实践经验，研究制定新的备案审查工作规范。将原有的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》合并进行修改完善，形成统一的备案审查工作制度性规范。12月16日，委员长会议已经审议并原则通过《法规、司法解释备案审查工作办法》。

根据十三届全国人大常委会第十四次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》，监察法规已纳入全国人大常委会备案审查工作的范围。

五、对特别行政区本地法律进行备案审查的有关情况

香港特别行政区、澳门特别行政区将各自立法机关制定的法律向全国人大常委会备案，是香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法明确规定的两个特别行政区须履行的法定责任；全国人大常委会对两个特别行政区立法机关制定的法律进行备案审查，是两部基本法赋予全国人大常委会的重要职权。这是国家按照“一国两制”方针，通过两部基本法对两个特别行政区立法机关制定法律进行监督而作出的宪制性安排。两部基本法都在第十七条第二款和第三款中作出了明确的规定：特别行政区立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案，备案不影响该法律的生效；全国人大常委会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会、澳门特别行政区基本法委员会的意见后，如认为特别行政区立法机关制定的任何法律不符合基本法关于中央管理的事务及中央和特别行政区关系的条款，可将有关法律发

回，但不作修改；经全国人大常委会发回的法律立即失效；该法律的失效，除特别行政区法律另有规定外，无溯及力。

多年来，全国人大常委会备案审查工作范围一直包括香港、澳门两个特别行政区立法机关制定的法律，两个特别行政区都能够做到将其立法机关制定的法律及时向全国人大常委会报送备案。法制工作委员会具体承担对两个特别行政区法律的备案审查工作职责，并建立健全征询香港、澳门两个基本法委员会意见的工作机制。香港、澳门两个基本法委员会定期或者不定期开会，评估和研究两个特别行政区本地有关法律的制定、修改等情况。十三届全国人大以来，香港特别行政区报送备案的本地法律43件，澳门特别行政区报送备案的本地法律36件。经初步审查，没有发现需要将有关法律发回的情形。

六、做好2020年备案审查工作的考虑

备案审查是维护社会主义法治统一的重要制度安排。党的十九届四中全会通过的《决定》对备案审查工作作出了重要决策部署，栗战书委员长、王晨副委员长等常委会领导同志也对备案审查工作提出了明确要求，常委会组成人员在审议年度备案审查工作情况报告中也提出了许多好的意见和建议。我们要进一步增强做好备案审查工作的思想自觉和行动自觉，认真贯彻落实党中央和常委会有关工作要求，不断提高备案审查工作水平。

一是切实贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作总要求。进一步加强改进备案审查工作，通过备案审查保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施，保护公民合法权益。按照法治原则，只要是规范性文件的制定机关属于人大监督

对象，这些机关制定的规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。加强改进工作的思路是，以备案全覆盖带动审查全覆盖，以审查全覆盖实现监督全覆盖；紧紧围绕保证党中央决策部署和宪法法律规定贯彻落实开展备案审查工作，加强对涉及公民、法人权利义务的规范性文件的监督。

二是继续加强审查工作。认真做好审查、研究、处理、反馈工作，努力做到审查建议件件有处理、有结果、有回复。加强对争议问题和实际情况的调研和论证，深入分析相关领域法律制度和方针政策的具体情况，加强与制定机关的沟通，加大督促纠正工作力度。对于存在违宪违法问题的，坚决予以纠正，切实增强备案审查监督实效。

三是加强备案审查制度和能力建设。各级人大大的备案审查工作都存在不少薄弱环节，不适

应、不符合问题和短板还比较多，需要持续推进。

四是加强备案审查工作成果的转化利用。备案审查同做好人大立法工作、监督工作、代表工作和其他履职工作都有很多关联，同一些新领域工作，如推进合宪性审查工作、人大宣传等工作，也有不少关联。我们要把备案审查工作放到常委会工作全局中来认识和把握，积极担当作为，促进备案审查工作和人大其他工作协同发展，促进备案审查工作成果更多更好地运用到立法、监督等工作中。

五是加强对地方人大备案审查工作的联系指导。对各类规范性文件实行备案审查，是立法法、监督法的重要内容，是各级人大常委会的工作职责。我们要通过备案审查工作促进人大工作上下联动和协同，加强工作联系指导，努力增强人大工作整体实效。

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第十一号

2019年12月28日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定接受张俊勇辞去第十三届全国人民代表大会代表职务的请求。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第四十九条的有关规定，张俊勇的代表资格终止。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019年12月28日

全国人民代表大会常务委员会 关于接受张俊勇辞去第十三届全国人民 代表大会代表职务的请求的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

根据《中华人民共和国香港特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法》第二十一条规定，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：接受张俊勇辞去第十三届全国人民代表大会代表职务的请求。

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第十二号

河南省第十三届人大常委会第十四次会议补选尹弘为第十三届全国人民代表大会代表。第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认尹弘的代表资格有效。

中央军委国防动员部选举委员会决定接受叶青、孟中康辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，叶青、孟中康的代表资格终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2961 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019 年 12 月 28 日

第十三届全国人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的报告

(2019 年 12 月 28 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

2019 年 12 月 6 日，河南省第十三届人大常委会第十四次会议补选河南省委副书记，省政府党组书记、副省长、代省长尹弘为第十三届全国人民代表大会代表。经第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会审查，尹弘的

代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

由解放军选出的第十三届全国人民代表大会代表，海南省军区原政治委员叶青，因严重违纪，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务；由解放军选出的第十三届全国人民代表大会

会代表，江苏省军区原政治委员孟中康，因严重违纪，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019年9月3日，中央军委国防动员部选举委员会召开会议，决定接受叶青、孟中康辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，叶青、孟中康的代表资格终止。

以上代表资格变动事宜报请全国人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会
常务委员会代表资格审查委员会

2019年12月23日

全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

任命骆惠宁为第十三届全国人民代表大会财政经济委员会副主任委员。

第五任全国人民代表大会常务委员会 澳门特别行政区基本法委员会 组 成 人 员 名 单

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

主 任

沈春耀

副主任

崔世昌 张 勇

委 员 (按姓名笔划为序)

王 禹 邓中华 李焕江 张荣顺 陈端洪 唐晓晴 黄显辉

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

- 一、任命张明为最高人民法院刑事审判第五庭庭长。
- 二、任命胡仕浩为最高人民法院民事审判第三庭庭长、第一巡回法庭副庭长。
- 三、任命安翱为最高人民法院刑事审判第一庭副庭长。
- 四、任命牛克乾为最高人民法院刑事审判第二庭副庭长。
- 五、任命叶邵生为最高人民法院刑事审判第四庭副庭长。
- 六、任命耿宝建为最高人民法院第一巡回法庭副庭长。
- 七、免去赵晋江的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

- 免去杨静的最高人民检察院检察员职务。

关于驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

2019年12月3日

一、免去刘劲松的中华人民共和国驻阿富汗伊斯兰共和国特命全权大使职务；

任命王愚为中华人民共和国驻阿富汗伊斯兰共和国特命全权大使。

二、免去王同庆的中华人民共和国驻刚果民主共和国特命全权大使职务；

任命朱京为中华人民共和国驻刚果民主共和国特命全权大使。

三、免去梁宇的中华人民共和国驻多民族玻利维亚国特命全权大使职务；

任命黄亚中为中华人民共和国驻多民族玻利维亚国特命全权大使。

四、免去贾桂德的中华人民共和国驻秘鲁共和国特命全权大使职务；

任命梁宇为中华人民共和国驻秘鲁共和国特命全权大使。

2020年1月3日

一、免去赵鉴华的中华人民共和国驻菲律宾共和国特命全权大使职务；

任命黄溪连为中华人民共和国驻菲律宾共和国特命全权大使。

二、免去王保东的中华人民共和国驻汤加王国特命全权大使职务；

任命曹小林为中华人民共和国驻汤加王国特命全权大使。

2020年2月7日

一、免去邢海明的中华人民共和国驻蒙古国特命全权大使职务；

任命柴文睿为中华人民共和国驻蒙古国特命全权大使。

二、免去邱国洪的中华人民共和国驻大韩民国特命全权大使职务；

任命邢海明为中华人民共和国驻大韩民国特命全权大使。

三、免去黄溪连的中华人民共和国驻东盟使团团长、特命全权大使职务；

任命邓锡军为中华人民共和国驻东盟使团团长、特命全权大使。

四、免去李念平的中华人民共和国驻哥伦比亚共和国特命全权大使职务；

任命蓝虎为中华人民共和国驻哥伦比亚共和国特命全权大使。

2020年3月3日

一、免去杜伟的中华人民共和国驻乌克兰特命全权大使职务；

任命范先荣为中华人民共和国驻乌克兰特命全权大使。

二、免去詹永新的中华人民共和国驻以色列国特命全权大使职务；

任命杜伟为中华人民共和国驻以色列国特命全权大使。

三、免去林琳的中华人民共和国驻斯洛伐克共和国特命全权大使职务；

任命孙立杰为中华人民共和国驻斯洛伐克共和国特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十五次会议议程

2019年12月23日至28日

(2019年12月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第十五次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《民法典各分编（草案）》
- 二、审议《中华人民共和国证券法（修订草案）》
- 三、审议《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》
- 四、审议《中华人民共和国森林法（修订草案）》
- 五、审议《中华人民共和国社区矫正法（草案）》
- 六、审议《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》
- 七、审议全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于提请审议《中华人民共和国长江保护法（草案）》的议案
- 八、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国台湾同胞投资保护法修正案（草案）》的议案
- 九、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国出口管制法（草案）》的议案
- 十、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国城市维护建设税法（草案）》的议案
- 十一、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国契税法（草案）》的议案
- 十二、审议国务院关于提请废止收容教育制度的议案
- 十三、审议最高人民法院关于提请审议《关于授权在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定（草案）》的议案
- 十四、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定（草案）》的议案
- 十五、审议国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告
- 十六、审议国务院关于加强社会保障体系建设助力打好精准脱贫攻坚战推进社会救助工作情况的报告
- 十七、审议国务院关于减税降费工作情况的报告
- 十八、审议国务院关于财政生态环保资金分配和使用情况的报告
- 十九、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国可再生能源法》实施情况的报告
- 二十、审议全国人民代表大会常务委员会执

法检查组关于检查《中华人民共和国渔业法》实施情况的报告

二十一、审议全国人民代表大会宪法和法律委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十二、审议全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十三、审议全国人民代表大会华侨委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十四、审议全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十五、审议全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十六、听取全国人民代表大会常务委员会办公厅关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，农业农村部关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

二十七、审议全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2019 年备案审查工作情况的报告

二十八、审议第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十九、审议张俊勇关于辞去第十三届全国人民代表大会代表职务的请求

三十、审议任免案

在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第十六次会议上的讲话

(2020年2月24日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议议程不多，只开了一天时间，但内容十分重要。会议审议并依法作出2个决定，审议通过人事任免案，顺利完成了预定任务。

会议作出关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定。这是常委会贯彻落实党中央统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的重大决策部署，根据疫情形势和防控工作需要，按照宪法原则和有关法律的规定，认真审议、慎重研究作出的决定。全国人大代表有各级领导干部，还有科研人员、专业技术人员、医护人员、工人、农民和人民解放军等各方面代表，大都奋战在疫情防控第一线。适当推迟召开大会，有利于抓住战机、打赢疫情防控这场人民战争。召开全国人民代表大会会议，是国家政治生活中的一件大事，会期长，活动多，内容重大，也需要有一个安全的环境和良好的氛围。适当推迟召开大会，也有利于保证大会召开时聚焦主题，顺利完成大会任务。大会各项组织筹备工作要继续推进、不能放松，为在合适时机召开大会做好周密准备。

贯彻习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署，为有效防范重大公共卫生风险，本次会议作出关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥

食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全决定，在野生动物保护法的基础上，以全面禁止食用野生动物为导向，扩大法律调整范围，在现行法律有关规定的基礎上加重处罚。作此决定，一是顺乎国际社会普遍的文明理念，可进一步树立我文明国度的国家形象；二是回应社会重大关切，为维护公共安全和生态安全，特别是人民群众生命安全和身体健康提供法律保障；三是根据实践新发展新要求作出新的规定，为下一步野生动物保护法等相关法律的修改定下基调。有关方面要严格执行决定，加强市场监管，严厉打击非法野生动物市场和交易，倡导和推动全社会增强生态环境保护和公共卫生安全意识，养成科学健康文明的生活方式，从源头禁止非法猎捕、交易、运输、食用野生动物。同时，国务院及其行政主管部门要尽快制定和发布畜禽遗传资源目录，以便各地做好严格禁止滥食野生动物和发展家畜家禽工作。

新冠肺炎疫情发生以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，领导我们打响了疫情防控的人民战争。1月7日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，对做好疫情防控工作提出明确要求。1月20日，习近平总书记专门就疫情防控

工作作出指示，要求各级党委和政府及有关部门把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，坚决遏制疫情蔓延势头。根据习近平总书记指示，1月22日果断要求湖北省对人员外流实施全面严格管控，坚决防止疫情扩散。1月25日，大年初一，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，对疫情防控工作进行再研究、再部署、再动员，决定成立中央应对疫情工作领导小组，并向湖北派出中央督导组。之后，习近平总书记先后主持召开3次政治局常委会会议、1次政治局会议，昨天又召开全国电视电话会议，专题研究部署疫情防控和复工复产、经济社会发展工作。2月10日，习近平总书记专程到北京调研指导疫情防控工作，视频连线湖北和武汉抗疫前线，听取前方中央督导组、湖北指挥部工作汇报。此外，习近平总书记还先后主持召开中央全面依法治国委员会会议、中央网络安全和信息化委员会会议、中央全面深化改革委员会会议、中央外事工作委员会会议，对做好疫情防控相关领域的工作作出部署、提出明确要求。习近平总书记时刻关注着疫情防控工作，每天都作出口头指示和批示。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，经过全党全军全国各族人民的团结奋战，目前疫情蔓延势头得到初步遏制，防控工作取得了阶段性成效，防控形势积极向好的态势正在拓展。实践证明，党中央对疫情形势的判断是正确的，各项工作部署是及时的，采取的措施是有力有效的。防控疫情工作取得的成效，再一次充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大引领，充分展示了以习近平同志为核心的党中央出色的领导能力、应对能力、组织动员能力，再次彰显了中国共产党领导和中国特色社会主义

制度的显著优势。在疫情防控的工作中，我们更加深切感到，在党和国家事业的关键时刻，在关系人民群众根本利益的紧要关头，习近平总书记发挥了领航定向、把舵前行的核心作用，习近平总书记见叶知秋的敏锐、果敢坚定的决断、运筹帷幄的指挥、科学严谨的部署，我将无我、不负人民的赤子之心和人格魅力，在这次疫情防控工作中发挥了定海神针、中流砥柱的作用。这次疫情防控工作，也得到了国际社会的大力支持、广泛认可和赞誉。

目前，新冠肺炎疫情已造成了两千多人病逝，大批各方面的人员包括各级人大代表仍在第一线作战。我们向奋战在疫情防控第一线的广大医务工作者、人民解放军指战员、各条战线的同志们，表示崇高的敬意！我也代表全国人大常委会，向在抗击疫情中不幸罹难的同胞、牺牲的医务人员，表示深切的悼念！

这次新冠肺炎疫情，既是一次危机，也是一次大考。从人大职责和立法工作角度看，这次疫情给予我们的一条重要启示，就是要牢固树立法治思维，善于运用法治方式，依法防控疫情。习近平总书记指出，疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，保障疫情防控工作顺利开展。经过多年努力，我国已经形成一整套疫情防控和公共卫生法律制度。宪法第21条对发展医疗卫生事业、举办医疗卫生设施、开展群众性卫生活动等作了专门规定。传染病防治法对传染病的范围、预防和医疗救治，疫情的控制和报告、通报、公布，各级政府、社会组织和公民在防治工作中的职责等进行了系统规范。突发事件应对法、国境卫生检疫法、动物防疫法、野生动物保护法等法律，从不同角度对疫情防控及公共卫生

安全作了规定。本届以来，我们又制定了疫苗管理法、基本医疗卫生与健康促进法，修订药品管理法，审议生物安全法草案，相关法律制度进一步完善，为政府及有关部门、医疗卫生机构和社会各方面采取防控措施、参与防控活动提供了法治保障。同时，这场疫情呈现的新特点新挑战，暴露了现行法律制度还有不完备不适应的地方，法律实施中也存在落实不够好不到位的问题，需要在今后工作中完善法律制度，推动法律制度的全面落实。

习近平总书记关于疫情防控的系列重要指示、重要讲话，特别是昨天在全国电视电话会议上发表的重要讲话，为我们统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作指明了方向、提供了遵循。习近平总书记深刻总结了前一段疫情防控工作，肯定了疫情防控取得的成效，科学分析了当前疫情防控的形势，强调在充分肯定成绩的同时，必须清醒看到，当前疫情形势依然严峻复杂，防控正处在最吃劲的关键阶段。这个时候，必须高度警惕麻痹思想、厌战情绪、侥幸心理、松劲心态，坚定必胜信心，咬紧牙关，继续毫不放松抓实抓细各项防控工作，不获全胜决不轻言成功。习近平总书记部署了当前加强疫情防控重点工作，强调坚决打好湖北保卫战、武汉保卫战，全力做好北京疫情防控工作，科学调配医疗力量和重要物资，加快科技研发攻关，扩大国际和地区合作，提高新闻舆论工作有效性，切实维护社会稳定，打赢这场疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。习近平总书记指出，经济社会是一个动态循环系统，不能长时间停摆。在确保疫情防控到位的前提下，推动非疫情防控重点地区企事业单位复工复产，恢复生产生活秩序，关系到为疫情提供有力物资保障，关系到民生保障

和社会稳定，关系到实现全年经济社会发展目标任务，关系到全面建成小康社会和完成“十三五”规划，关系到我国对外开放和世界经济稳定。新冠肺炎疫情不可避免会对经济社会造成较大冲击。越是这个时候，越要用全面、辩证、长远的眼光看待我国发展，越要增强信心、坚定信心。综合起来看，我国经济长期向好的基本面没有改变，疫情的冲击是短期的、总体上是可控的，只要我们变压力为动力、善于化危为机，加大政策调节力度，把我国发展的巨大潜力和强大动能充分发挥出来，就能够实现今年经济社会发展目标任务。习近平总书记从八个方面就统筹推进疫情防控和经济社会发展工作提出了明确要求，包括落实分区分级精准复工复产，加大宏观政策调节力度，全面强化稳就业举措，坚决完成脱贫攻坚任务，推动企业复工复产，不失时机抓好春季农业生产，切实保障基本民生，稳住外贸外资基本盘。习近平总书记还就加强党对统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的领导提出了明确要求，特别强调要狠抓工作落实，增强忧患意识，提高工作本领，把党中央各项决策部署抓实抓细抓落地。全国人大常委会要认真学习、深刻领会、全面贯彻习近平总书记的重要讲话精神，把思想和行动统一到党中央关于疫情防控工作的形势分析、总体判断、重点工作和明确要求上来，在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作中依法履职，积极发挥作用、发挥更好作用。

一要健全疫情防控法律体系，保证法律制度有效实施。这次常委会会议通过的关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定，就是完善健全法律体系、推动依法防控疫情的一个重大举措。之前，有多个省区市人大常委会和副省级城

市人大常委会相继以不同形式召开常委会会议，作出疫情防控工作的有关决定，为打赢疫情防控战提供了有力的法治保障。要按照习近平总书记的要求，完善疫情防控相关立法，推动配套制度建设，完善处罚程序，强化公共安全保障，构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。今年的立法工作，要加快评估和修改野生动物保护法、动物防疫法、传染病防治法等法律，尽快制定出台生物安全法。要发挥人大监督宪法法律实施、解释宪法法律的职责，推动各地各部门严格执行传染病防治法、野生动物保护法、动物防疫法、突发事件应对法等疫情防控和应急处置法律法规，严格依法实施防控措施。加大对危害疫情防控行为执法司法的支持力度，依法严惩扰乱医疗秩序、防疫秩序、市场秩序、社会秩序等违法犯罪行为。要通过法律实施监督和工作监督，规范捐赠、受赠行为，确保受赠财物全部及时用于疫情防控。支持疫情期间矛盾纠纷化解，推动相关案件审理工作，对于涉及防控疫情的案件，要依法及时处理、定分止争。推动各地依法及时准确做好疫情报告和发布工作，依照法定内容、程序、方式、时限报告疫情信息。

二要加强全社会法治意识的培养，推动依法防控各项工作。习近平总书记明确要求，各级党委、政府要全面依法履行职责，坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作，在处置重大突发事件中推进法治政府建设，提高依法执政、依法行政水平。这次新冠肺炎疫情防控工作，也是一次依法行政、依法履职、依法推动各项工作、实现社会依法治理的重大实践。各级国家机关拿起法律的武器，严格履行法定职责、执行法律规定，依法做好排查治疗工作，依法维护经济社会

正常秩序，在疫情防控工作中真正体现了法律的引领和威慑作用。全国人大常委会要深入贯彻习近平总书记的指示要求，把依法防控疫情的思想融入到立法、监督工作之中，推动传染病防治法、野生动物保护法、突发事件应对法等法律的运用。推动基层开展疫情防控普法宣传，引导人民群众增强法治意识，让广大党员干部和人民群众知法、懂法、信法，让法治精神、法治理念深入人心，自觉支持和配合疫情防控工作。强化疫情法律服务，通过全国人大常委会法工委发言人机制，加强法律介绍和解读，主动发布权威信息，及时回应社会关切，汇聚战胜疫情的信心和正能量。

三要依法履行职责、发挥作用，助力实现全年经济社会发展目标任务。今年全国人大常委会的立法工作和监督工作，要紧紧围绕党中央确定的重大立法项目，紧紧围绕中央经济工作会议确定的目标任务，紧紧围绕完善社会主义市场经济体制、全面深化改革的法律制度来进行，包括制定乡村振兴法、出口管制法、海南自由贸易港法、期货法等，作出有关授权决定，以及有关的法律修改，都要加紧推进，为经济建设增添力量、为改革开放保驾护航。监督工作要坚持寓支持于监督之中，在监督中体现支持，依法履职，特别是审议有关报告和专题调研，要重点在企业有序复工复产、三大攻坚战、“六稳”工作、春季农业生产、人流物流安全有序畅通、就业、民生、关键核心技术攻关、投资、补齐公共卫生短板、稳定和促进居民消费、推进对外开放和国际合作、稳定和引导市场预期等方面体现支持，发挥积极作用。代表工作和对外交往等，也要体现对经济社会发展的支持。

这次疫情防控工作，也是对全国人大常委会

会、专门委员会组成人员和全国人大代表的重大考验。大家要自觉贯彻落实党中央的重大决策部署，积极投身抗击疫情工作，增强必胜之心、责任之心、仁爱之心、谨慎之心，履职尽责，担当作为，在本职岗位上发挥表率作用。要广泛深入联系群众，反映基层和群众的呼声，结合立法、监督项目和“十四五”规划编制等开展调研，深入研究如何强化公共卫生法治保障、改革完善疾病预防控制体系、改革完善重大疫情防控救治体系、健全重大疾病医疗保障和救助制度、健全统一的应急物资保障体系等重大问题，从人大角

度、从法律层面提出有见地、真管用的意见建议。

中华民族是百折不回、自强不息的民族，中国共产党是全心全意为人民服务的政党。我们坚信，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有中国特色社会主义制度的显著优势，有强大的动员能力和雄厚的综合实力，有全党全军全国各族人民的团结奋斗，我们一定能够战胜这场疫情，也一定能够保持我国经济社会良好发展势头，实现决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚的目标任务。

全国人民代表大会常务委员会

关于全面禁止非法野生动物交易、 革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众 生命健康安全的决定

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

为了全面禁止和惩治非法野生动物交易行为，革除滥食野生动物的陋习，维护生物安全和生态安全，有效防范重大公共卫生风险，切实保障人民群众生命健康安全，加强生态文明建设，促进人与自然和谐共生，全国人民代表大会常务委员会作出如下决定：

一、凡《中华人民共和国野生动物保护法》和其他有关法律禁止猎捕、交易、运输、食用野生动物的，必须严格禁止。

对违反前款规定的行为，在现行法律规定基础上加重处罚。

二、全面禁止食用国家保护的“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”以及其他陆生野生动物，包括人工繁育、人工饲养的陆生野生动物。

全面禁止以食用为目的猎捕、交易、运输在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物。

对违反前两款规定的行为，参照适用现行法律有关规定处罚。

三、列入畜禽遗传资源目录的动物，属于家畜家禽，适用《中华人民共和国畜牧法》的规

定。

国务院畜牧兽医行政主管部门依法制定并公布畜禽遗传资源目录。

四、因科研、药用、展示等特殊情况，需要对野生动物进行非食用性利用的，应当按照国家有关规定实行严格审批和检疫检验。

国务院及其有关主管部门应当及时制定、完善野生动物非食用性利用的审批和检疫检验等规定，并严格执行。

五、各级人民政府和人民团体、社会组织、学校、新闻媒体等社会各方面，都应当积极开展生态环境保护和公共卫生安全的宣传教育和引导，全社会成员要自觉增强生态保护和公共卫生安全意识，移风易俗，革除滥食野生动物陋习，养成科学健康文明的生活方式。

六、各级人民政府及其有关部门应当健全执法管理体制，明确执法责任主体，落实执法管理责任，加强协调配合，加大监督检查和责任追究力度，严格查处违反本决定和有关法律法规的行为；对违法经营场所和违法经营者，依法予以取缔或者查封、关闭。

七、国务院及其有关部门和省、自治区、直辖市应当依据本决定和有关法律，制定、调整相关名录和配套规定。

国务院和地方人民政府应当采取必要措施，

为本决定的实施提供相应保障。有关地方人民政府应当支持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动，根据实际情况给予一定补偿。

八、本决定自公布之日起施行。

关于《全国人民代表大会常务委员会 关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食 野生动物陋习、切实保障人民群众生命 健康安全的决定（草案）》的说明

——2020年2月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定（草案）》的说明。

一、作出决定的必要性和 草案的形成过程

当前，对滥食野生动物严重威胁公共卫生安全问题，社会反映强烈。习近平总书记在1月27日的重要批示中，深刻指出了非法交易、滥食野生动物的突出问题及对公共卫生安全构成的重大隐患，提出了完善相关立法、坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易、革除滥食野生动物的陋习等明确要求。2月3日，中央政治局常委会会议对此作出了重要部署。全国人大常委会党组高度重视，栗战书委员长指示尽快对有关

法律进行研究，以最严格的法律条文禁止和严厉打击一切非法捕杀、交易、食用野生动物的行为。王晨副委员长指示从立法、修法和监督的角度，尽快为禁止滥食野生动物、确保人民群众生命健康提供法治保障。经研究，全面修订野生动物保护法需要一个过程，在疫情防控的关键时期，由全国人大常委会通过一个专门决定既十分必要又十分紧迫。2月5日，中央全面依法治国委员会第三次会议讨论了全国人大常委会作出专门决定的有关问题，习近平总书记作了重要讲话，对相关立法提出了明确要求。

在全国人大常委会党组领导下，全国人大环境与资源保护委员会、常委会法制工作委员会具体负责起草工作，与国家林草局、农业农村部、市场监管总局、司法部等有关部门及时沟通、交换意见，拟订了《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生

动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定（草案）》，征求了31个省、自治区、直辖市人大常委会和48个中央国家机关、有关研究机构的意见，并根据各方面意见进行了修改完善。委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

二、关于草案的内容

草案将“全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全”作为决定名称，聚焦滥食野生动物的突出问题，目的就是要在相关法律修改之前，全面禁止食用野生动物，严厉打击非法野生动物交易，为维护公共卫生安全和生态安全，保障人民群众生命健康安全提供有力的立法保障。决定草案共8条，主要内容如下：

（一）全面禁止食用野生动物

现行野生动物保护法重在野生动物的保护，禁食的法律规范限于国家重点保护野生动物和没有合法来源、未经检疫合格的其他保护类野生动物。因此，必须在野生动物保护法的基础上，以全面禁止食用野生动物为导向，扩大法律调整范围，从源头上防范和控制重大公共卫生安全风险。各方面普遍赞同全面禁止食用野生动物。草案确立了全面禁止食用野生动物的制度：

一是，首先强调凡野生动物保护法和其他有关法律明确禁止食用野生动物的，必须严格禁止。对违反者，在现行法律基础上加重处罚，以体现更加严格的管理和严厉打击。

二是，全面禁止食用国家保护的“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”和其他陆生野生动物，包括人工繁育、人工饲养的野生动物。捕捞鱼类等天然渔业资源是一种重要的农业生产方式，也是国际通行做法，渔业法等已对此作了规范，根据各方面的一致意见，鱼类等水生

野生动物不列入禁食范围。

考虑到鸽、兔等人工养殖、利用时间长、技术成熟，人民群众已广泛接受，牦牛等养殖、利用在民族地区具有一定传统，所形成的产值、从业人员具有一定规模，有些在脱贫攻坚中还发挥着重要作用。对这些动物，不应归为野生动物，而应当按照畜牧法的规定，作为家畜家禽列入畜牧法规定的“畜禽遗传资源目录”（即家畜家禽目录），对其养殖、利用包括食用等，依照畜牧法进行管理。作这样区别处理，既贯彻体现了全面、从严禁食野生动物的精神，又从实际出发，不至对相关产业带来大的影响。据此，草案规定：“列入畜禽遗传资源目录的动物，属于家畜家禽，适用《中华人民共和国畜牧法》的规定。”“国务院畜牧兽医行政主管部门依法制定并公布畜禽遗传资源目录。”作这样规定，国务院行政主管部门可通过目录明确可繁育、饲养（包括食用）的具体畜禽品种，并可根据情况作出调整。

（二）对非食用性利用野生动物加强管理

按照野生动物保护法、中医药法、城市动物园管理规定等法律和国家有关规定，因科研、药用、展示等特殊需要，可以对野生动物进行非食用性利用，同时规定了实行严格审批和检疫检验制度。对非食用性利用野生动物，草案还要求国务院及其有关主管部门及时制定、完善相关审批和检疫检验规定，加强审批和检疫检验管理。

（三）严格禁止非法野生动物交易

当前，野生动物非法交易仍在一些地方广泛存在，“野味产业”规模庞大。禁止食用野生动物，必须同时全面禁止以食用为目的的野生动物交易，斩断非法利益链条。据此，草案作了如下明确规定：

一是，强调凡野生动物保护法和其他有关法律明确禁止猎捕、交易、运输野生动物的，必须严格禁止。

二是，与全面禁止食用野生动物的规定相一致，全面禁止以食用为目的的猎捕、交易、运输在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物的行为。

（四）严厉惩治非法食用、交易行为

对非法食用、交易野生动物的行为，必须以严格明确的法律责任规定予以有力惩治。据此，草案规定：

一是，对违反野生动物保护法和其他有关法律规定，猎捕、交易、运输、食用野生动物的，在现行法律有关规定的基礎上加重处罚。

二是，对本决定增加的非法食用和以食用为目的猎捕、交易、运输野生动物的行为，参照适用野生动物保护法等法律关于同类违法行为的处罚规定进行处罚。

（五）明确全社会革除滥食野生动物陋习

解决滥食野生动物问题，既要依法严厉打击，又要加强宣传教育和引导。草案要求全社会成员自觉增强生态保护和公共卫生安全意识，移风易俗，革除滥食野生动物陋习，养成科学健康文明的生活方式。

（六）切实保障本决定和有关法律贯彻实施

2016年修订野生动物保护法，针对滥食野生动物等突出问题，确立了保护优先、规范利用、严格监管等原则，建立了一系列科学、合理

的野生动物保护制度。但从各方面反映的情况看，有的相关配套法规没有及时出台、完善，监督检查和执法力度也不够，对非法野生动物交易市场没有坚决取缔、关闭，带来诸多风险和隐患。本决定出台后，国务院及其有关部门等应当依法制定、调整相关名录，出台配套规定，细化落实决定的各项要求；健全执法管理体制，落实执法管理责任，加强监督检查和责任追究，严格查处违反本决定和有关法律法规的行为，确保本决定得到切实贯彻落实。

有的意见提出，本决定的出台实施，可能会给部分饲养动物的农户带来一些经济损失。为保障本决定的贯彻执行，各级人民政府应当采取必要的措施，有关地方人民政府应当为受影响的农户提供必要的指导、帮助和一定补偿。经研究，草案规定：“国务院和地方人民政府应当采取必要措施，为本决定的实施提供相应保障。有关地方人民政府应当支持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动，根据实际情况给予一定补偿。”

需说明的是，全国人大常委会作出本决定后，按照党中央关于构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系的要求，下一步还将全面梳理现行有关法律规定，抓紧野生动物保护法、动物防疫法、生物安全法等立法修法工作，并认真评估传染病防治法等法律的修改完善问题，适时启动有关修法工作。

决定草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于全面 禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物 陋习、切实保障人民群众生命健康安全的 决定（草案）》审议结果的报告

——2020年2月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议于2月24日上午对关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定（草案）进行了分组审议。普遍认为，由全国人大常委会作出专门决定，贯彻党中央关于为打赢新冠肺炎疫情阻击战提供法治保障的决策部署，回应人民群众的普遍关注，在现行野生动物保护法等法律规定基础上，扩大法律的适用范围，全面禁止食用野生动物、严格禁止非法野生动物交易，有利于加强生态文明建设，防范重大公共卫生风险，保障人民群众生命健康安全，十分必要、意义重大。草案针对性强，是可行的，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。

宪法和法律委员会于2月24日中午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。全国人大环境与资源保护委员会、农业与农村委员会和司法部、农业农村部、国家市场监督管理总局、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，

全国人大常委会出台专门决定是必要的、可行的，草案已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员建议，将本决定宗旨中的“维护生态安全”修改为“维护生物安全和生态安全”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对草案作相应修改。

二、一些常委会组成人员提出，除草案第五条规定的各级政府、学校、新闻媒体外，人民团体、社会组织等都应当积极开展生态环境保护和公共卫生安全的宣传教育，建议增加这方面的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对草案作相应修改。

三、一些常委会组成人员提出，政府及其有关部门应当明确执法管理职责，加强协调配合，加大执法力度，对非法野生动物交易市场坚决予以取缔、关闭。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第六条修改为：各级人民政府及其有关部门应当健全执法管理体制，明确执法责任主体，落实执法管理责任，加强协调配合，加大监督检查和责任追究力度，严格查处违反本决定和有关

法律法规的行为；对违法经营场所和违法经营者，依法予以取缔或者查封、关闭。

此外，还对草案作了个别文字修改。

在审议中，有些常委会组成人员还对疫情防控相关立法修法工作及本决定通过后的贯彻实施等提出了一些意见和建议。宪法和法律委员会建议，有关方面要贯彻党中央关于构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系的要求，抓紧野生动物保护法、动物防疫法、生物安全法等立法修法工作，并认真评估传染病防治法

等法律的修改完善问题，适时启动有关修法工作。各级人民政府及其有关部门要做好本决定的宣传和舆论引导工作，及时制定、调整相关名录和配套规定，切实加强监管并严格执法，保证本决定有效实施。

决定草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

2019年12月28日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定，第十三届全国人民代表大会第三次会议于2020年3月5日在北京召开。鉴于近期以来发生新冠肺炎疫情的重大疫情，为了贯彻落实党中央统筹推进疫情防控和经济社会发展工作重大决策部署，继续做好疫情防控工作，切实保障人民群众生命健康安全，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议决定：适当推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议，具体开会时间由全国人民代表大会常务委员会另行决定。

关于《全国人民代表大会常务委员会关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定（草案）》的说明

——2020年2月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

受委员长会议委托，现对关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定（草案）作说明。

2019年12月28日，第十三届全国人大常委会第十五次会议决定，第十三届全国人民代表大会第三次会议于2020年3月5日在北京召开。按照这一决定，全国人大常委会已为大会的召开

进行了一系列筹备准备工作。

新冠肺炎重大疫情发生以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视，迅速作出部署，提出明确要求，强调把疫情防控工作作为当前最重要的工作来抓，要求各党政军群机关和企事业单位紧急行动、全力应对，紧紧依靠人民群众，采取最彻底、最严格的防控举措，坚决打赢疫情防控阻击战。目前，疫情防控工作正在取得积极成

效。

当前遏制疫情蔓延、打赢疫情防控阻击战处于关键时期，必须集中力量、全力以赴。全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大代表近 3000 人，具有广泛代表性，有许多是各级领导干部，大都奋战在疫情防控第一线，还有科研人员、专业技术人员、医护工作者以及工人、农民等代表，他们在疫情防控工作中发挥着重要作用。同时，召开全国人民代表大会是国家政治生活中的一件大事，必须安全有序、顺利进行，聚焦大会议题，营造良好氛围。为了确保聚精会神做好疫情防控工作，坚持把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，委员长会议经认真评估认为，有必要适当推迟召开十三届全国人大三次会议。关于今年经济社会发展及其他有关工作，在党中央集中统一领导下，各地区各部门已经部署安排并稳步推进。

宪法第六十一条中规定，“全国人民代表大会会议每年举行一次”。全国人民代表大会会议事规则第二条中规定：“全国人民代表大会会议于每年第一季度举行。”关于推迟召开全国人民代表大会会议，宪法法律未作出明确规定。但宪法对于非常情况下推迟全国人大代表的选举有明确

规定。近来发生的新冠肺炎疫情，属于突发的重大公共卫生事件。根据有关法律规定，在公共卫生事件发生后，可以采取限制或者停止人群聚集活动的紧急措施。经研究，根据当前疫情形势和防控工作需要，适时推迟全国人民代表大会会议举行时间，符合宪法原则和精神，符合有关法律的规定。

宪法第六十一条中规定，全国人民代表大会会议由全国人民代表大会常务委员会召集。推迟召开全国人民代表大会会议，也需要由全国人大常委会决定。由于诸多不确定因素，目前宜先确定推迟召开十三届全国人大三次会议，暂不明确具体开会时间。拟在具备召开全国人民代表大会会议的条件后，由全国人大常委会适时作出决定，确定召开会议具体时间，并提出大会会议议程草案、主席团和秘书长名单草案、大会会议列席人员名单等。

基于上述情况和考虑，法制工作委员会拟订了《全国人民代表大会常务委员会关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定（草案）》。这个草案已经委员长会议审议同意，决定提请本次常委会会议审议。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

免去柯良栋的第十三届全国人民代表大会常务委员会副秘书长职务。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

一、免去席小鸿的最高人民法院环境资源审判庭副庭长、审判员职务。

二、任命于蒙(女)、马晓旭(女)、尹晓春(女)、邓亮、邓俊杰(女)、厉文华(女)、叶阳、田娟(女)、朱砂、朱科(女)、朱婧(女)、刘山焯(女)、许昱、许建华(女)、许常海、孙茜(女)、杜军燕(女)、杜曦明、李丽(女)、李希(女)、李光琴(女)、李红伟(女)、李赛敏(女)、杨心忠、肖丹(女)、肖辉(女)、吴笛、沈佳(女)、张娜(女)、张勤(女)、张元光、张文文(女)、张向东、陈新军、罗灿、郑勇、赵娟(女)、赵风暴、钟彦君(女)、姜远亮、姚龙兵、贾亚奇、徐超、徐静(女)、徐霖(女)、高蕾(女)、郭艳地(女)、黄明刚、崔慧(女)、崔英进、梁爽(女)、彭艳(女)、彭凌(女)、景景(女)、踪训峰、何隽(女)、张新锋为最高人民法院审判员。

三、免去王培中、王启全、才旦卓玛(女)、姚裕知(女)的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

免去王国平、王伦轩的最高人民检察院检察员职务。

全国人民代表大会常务委员会 批 准 任 命 的 名 单

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

- 一、批准任命李成林为辽宁省人民检察院检察长。
- 二、批准任命尹伊君为吉林省人民检察院检察长。
- 三、批准任命叶晓颖（女）为湖南省人民检察院检察长。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十六次会议表决议案办法

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议第一次全体会议通过)

根据《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》规定，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议决定：

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议举行全体会议时，常务委员会组成人员以现场出席和网络视频方式出席。会议表决各项议案，采用举手方式，以常务委员会全体组成人员的过半数赞成票通过。表决议案时，可以表示赞成，可以表示反对，也可以表示弃权。以网络视频方式出席会议的常务委员会组成人员，通过网络视频参加表决。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十六次会议议程

2020年2月24日

(2020年2月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第十六次会议第一次全体会议通过)

一、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会议关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定(草案)》的议案

二、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会议关于推迟召开第十三届全国人民代表大会第三次会议的决定(草案)》的议案

三、审议任免案

法规、司法解释备案审查工作办法

(2019年12月16日第十三届全国人民代表大会常务委员会第四十四次委员长会议通过)

目 录

| | |
|-----|-------|
| 第一章 | 总 则 |
| 第二章 | 备 案 |
| 第三章 | 审 查 |
| 第一节 | 审查职责 |
| 第二节 | 审查程序 |
| 第三节 | 审查标准 |
| 第四章 | 处 理 |
| 第五章 | 反馈与公开 |
| 第六章 | 报告工作 |
| 第七章 | 附 则 |

第一章 总 则

第一条 为了规范备案审查工作，加强备案审查制度和能力建设，履行宪法、法律赋予全国人民代表大会及其常务委员会的监督职责，根据宪法和立法法、监督法等有关法律的规定，制定本办法。

第二条 对行政法规、监察法规、地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例、经济特区法规（以下统称法规）以及最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释（以下统称司法解释）的备案审查，适用本办法。

第三条 全国人大常委会依照宪法、法律开展备案审查工作，保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施，保护公民合法权益，维护国家法制

统一，促进制定机关提高法规、司法解释制定水平。

第四条 开展备案审查工作应当依照法定权限和程序，坚持有件必备、有备必审、有错必纠的原则。

第五条 常委会办公厅负责报送备案的法规、司法解释的接收、登记、分送、存档等工作，专门委员会、常委会法制工作委员会负责对报送备案的法规、司法解释的审查研究工作。

第六条 加强备案审查信息化建设，建立健全覆盖全国、互联互通、功能完备、操作便捷的备案审查信息平台，提高备案审查工作信息化水平。

第七条 常委会工作机构通过备案审查衔接联动机制，加强与中央办公厅、司法部、中央军委办公厅等有关方面的联系和协作。

第八条 常委会工作机构应当密切与地方人大常委会的工作联系，根据需要对地方人大常委会备案审查工作进行业务指导。

第二章 备 案

第九条 法规、司法解释应当自公布之日起三十日内报送全国人大常委会备案。

报送备案时，应当一并报送备案文件的纸质文本和电子文本。

第十条 法规、司法解释的纸质文本由下列机关负责报送备案：

（一）行政法规由国务院办公厅报送；

(二) 监察法规由国家监察委员会办公厅报送；

(三) 地方性法规、自治州和自治县制定的自治条例和单行条例由各省、自治区、直辖市人大常委会办公厅报送；

(四) 经济特区法规由制定法规的省、市人大常委会办公厅(室)报送；

(五) 司法解释分别由最高人民法院办公厅、最高人民检察院办公厅报送；最高人民法院、最高人民检察院共同制定的司法解释，由主要起草单位办公厅报送。

第十一条 报送备案时，报送机关应当将备案报告、国务院令或者公告、有关修改废止或者批准的决定、法规或者司法解释文本、说明、修改情况汇报及审议结果报告等有关文件(以下统称备案文件)的纸质文本装订成册，一式五份，一并报送常委会办公厅。

自治条例、单行条例、经济特区法规对上位法作出变通规定的，报送备案时应当说明对法律、行政法规、地方性法规作出变通的情况，包括内容、依据、理由等。

第十二条 法规、司法解释的电子文本由制定机关指定的电子报备专责机构负责报送。

报送机关应当通过全国人大常委会备案审查信息平台报送全部备案文件的电子文本，报送的电子文本应当符合全国人大常委会工作机构印发的格式标准和要求。

第十三条 常委会办公厅应当自收到备案文件之日起十五日内进行形式审查，对符合法定范围和程序、备案文件齐全、符合格式标准和要求的，予以接收并通过全国人大常委会备案审查信息平台发送电子回执；对不符合法定范围和程序、备案文件不齐全或者不符合格式标准和要求的，以电子指令形式予以退回并说明理由。

因备案文件不齐全或者不符合格式标准和要

求被退回的，报送机关应当自收到电子指令之日起十日内按照要求重新报送备案。

第十四条 常委会办公厅对接收备案的法规、司法解释进行登记、存档，并根据职责分工，分送有关专门委员会和法制工作委员会进行审查研究。

第十五条 常委会办公厅对报送机关的报送工作进行督促检查，并适时将迟报、漏报等情况予以通报。

第十六条 每年一月底前，各报送机关应当将上一年度制定、修改、废止和批准的法规、司法解释目录汇总报送全国人大常委会办公厅。

常委会办公厅通过全国人大常委会公报和中国人大网向社会公布上一年度备案的法规、司法解释目录。

第十七条 专门委员会、常委会工作机构根据审查工作需要，可以要求有关方面提供本办法第五十四条规定的规范性文件。

第三章 审 查

第一节 审 查 职 责

第十八条 对法规、司法解释可以采取依职权审查、依申请审查、移送审查、专项审查等方式进行审查。

第十九条 专门委员会、法制工作委员会对法规、司法解释依职权主动进行审查。

第二十条 对法规、司法解释及其他有关规范性文件涉及宪法的问题，宪法和法律委员会、法制工作委员会应当主动进行合宪性审查研究，提出书面审查研究意见，并及时反馈制定机关。

第二十一条 国家机关依照法律规定向全国人大常委会书面提出的对法规、司法解释的审查要求，由常委会办公厅接收、登记，报秘书长批转有关专门委员会会同法制工作委员会进行审

查。

第二十二条 国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民依照法律规定向全国人大常委会书面提出的对法规、司法解释的审查建议，由法制工作委员会接收、登记。

法制工作委员会对依照前款规定接收的审查建议，依法进行审查研究。必要时，送有关专门委员会进行审查、提出意见。

第二十三条 经初步研究，审查建议有下列情形之一的，可以不启动审查程序：

（一）建议审查的法规或者司法解释的相关规定已经修改或者废止的；

（二）此前已就建议审查的法规或者司法解释与制定机关作过沟通，制定机关明确表示同意修改或者废止的；

（三）此前对建议审查的法规或者司法解释的同一规定进行过审查，已有审查结论的；

（四）建议审查的理由不明确或者明显不成立的；

（五）其他不宜启动审查程序的情形。

第二十四条 法制工作委员会对有关机关通过备案审查衔接联动机制移送过来的法规、司法解释进行审查。

第二十五条 法制工作委员会结合贯彻党中央决策部署和落实常委会工作重点，对事关重大改革和政策调整、涉及法律重要修改、关系公众切身利益、引发社会广泛关注等方面的法规、司法解释进行专项审查。

在开展依职权审查、依申请审查、移送审查过程中，发现可能存在共性问题的，可以一并对相关法规、司法解释进行专项审查。

第二十六条 对不属于全国人大常委会备案审查范围的规范性文件提出的审查建议，法制工作委员会可以按照下列情况移送其他有关机关处理：

（一）对党的组织制定的党内法规和规范性文件提出的审查建议，移送中央办公厅法规局；

（二）对国务院各部门制定的规章和其他规范性文件提出的审查建议，移送司法部；对地方政府制定的规章和其他规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送司法部；

（三）对军事规章和军事规范性文件提出的审查建议，移送中央军委办公厅法制局；

（四）对地方监察委员会制定的规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送国家监察委员会；

（五）对地方人民法院、人民检察院制定的属于审判、检察工作范围的规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送最高人民法院、最高人民检察院。

法制工作委员会在移送上述审查建议时，可以向有关机关提出研究处理的意见建议。

第二节 审查程序

第二十七条 根据审查要求、审查建议进行审查研究，发现法规、司法解释的规定可能存在本办法第三章第三节规定情形的，应当函告制定机关，要求制定机关在一个月内作出说明并反馈意见。

对法规、司法解释开展依职权审查、移送审查、专项审查，发现法规、司法解释的规定可能存在本办法第三章第三节规定情形的，可以函告制定机关在一个月内作出说明并反馈意见。

依照本条前两款函告需经批准的法规的制定机关的，同时抄送批准机关。

第二十八条 对法规、司法解释进行审查研究，对涉及国务院职权范围内的事项，可以征求国务院有关方面的意见。

第二十九条 对法规、司法解释进行审查研究，可以根据情况征求有关专门委员会、常委会工作机构的意见。

第三十条 对法规、司法解释进行审查研究，可以通过座谈会、听证会、论证会、委托第三方研究等方式，听取国家机关、社会团体、企业事业组织、人大代表、专家学者以及利益相关方的意见。

第三十一条 根据审查建议对法规、司法解释进行审查研究，可以向审查建议人询问有关情况，要求审查建议人补充有关材料。

第三十二条 对法规、司法解释进行审查研究，根据需要可以进行实地调研，深入了解实际情况。

第三十三条 专门委员会、法制工作委员会在审查研究中认为有必要进行共同审查的，可以召开联合审查会议。

有关专门委员会、法制工作委员会在审查研究中有较大意见分歧的，经报秘书长同意，向委员长会议报告。

第三十四条 专门委员会、法制工作委员会一般应当在审查程序启动后三个月内完成审查研究工作，提出书面审查研究报告。

第三十五条 法制工作委员会加强与专门委员会在备案审查工作中的沟通协调，适时向专门委员会了解开展备案审查工作的情况。

第三节 审查标准

第三十六条 对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题的，应当提出意见。

第三十七条 对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释存在与党中央的重大决策部署不相符或者与国家的重大改革方向不一致问题的，应当提出意见。

第三十八条 对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释违背法律规定，有下列情形之一的，应当提出意见：

(一) 违反立法法第八条，对只能制定法律的事项作出规定；

(二) 超越权限，违法设定公民、法人和其他组织的权利与义务，或者违法设定国家机关的权力与责任；

(三) 违法设定行政许可、行政处罚、行政强制，或者对法律设定的行政许可、行政处罚、行政强制违法作出调整和改变；

(四) 与法律规定明显不一致，或者与法律的立法目的、原则明显相违背，旨在抵消、改变或者规避法律规定；

(五) 违反授权决定，超出授权范围；

(六) 对依法不能变通的事项作出变通，或者变通规定违背法律的基本原则；

(七) 违背法定程序；

(八) 其他违背法律规定的情形。

第三十九条 对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释存在明显不适当问题，有下列情形之一的，应当提出意见：

(一) 明显违背社会主义核心价值观和公序良俗；

(二) 对公民、法人或者其他组织的权利和义务的规定明显不合理，或者为实现立法目的所规定的手段与立法目的明显不匹配；

(三) 因现实情况发生重大变化而不宜继续施行；

(四) 变通明显无必要或者不可行，或者不适当地行使制定经济特区法规、自治条例、单行条例的权力；

(五) 其他明显不适当的情形。

第四章 处 理

第四十条 专门委员会、法制工作委员会在

审查研究中发现法规、司法解释可能存在本办法第三章第三节规定情形的，可以与制定机关沟通，或者采取书面形式对制定机关进行询问。

第四十一条 经审查研究，认为法规、司法解释存在本办法第三章第三节规定情形，需要予以纠正的，在提出书面审查研究意见前，可以与制定机关沟通，要求制定机关及时修改或者废止。

经沟通，制定机关同意对法规、司法解释予以修改或者废止，并书面提出明确处理计划和时限的，可以不再向其提出书面审查研究意见，审查中止。

经沟通没有结果的，应当依照立法法第一百条规定，向制定机关提出书面审查研究意见，要求制定机关在两个月内提出书面处理意见。

对经省、自治区、直辖市人大常委会批准的法规提出的书面审查研究意见，同时抄送批准机关。

第四十二条 制定机关收到审查研究意见后逾期未报送书面处理意见的，专门委员会、法制工作委员会可以向制定机关发函督促或者约谈制定机关有关负责人，要求制定机关限期报送处理意见。

第四十三条 制定机关按照书面审查研究意见对法规、司法解释进行修改、废止的，审查终止。

第四十四条 制定机关未按照书面审查研究意见对法规及时予以修改、废止的，专门委员会、法制工作委员会可以依法向委员长会议提出予以撤销的议案、建议，由委员长会议决定提请常委会会议审议。

制定机关未按照书面审查研究意见对司法解释及时予以修改、废止的，专门委员会、法制工作委员会可以依法提出要求最高人民法院或者最高人民检察院予以修改、废止的议案、建议，或

者提出由全国人大常委会作出法律解释的议案、建议，由委员长会议决定提请常委会会议审议。

第四十五条 经审查研究，认为法规、司法解释不存在本办法第三章第三节规定问题，但存在其他倾向性问题或者可能造成理解歧义、执行不当等问题的，可以函告制定机关予以提醒，或者提出有关意见建议。

第四十六条 专门委员会、法制工作委员会应当及时向制定机关了解有关法规、司法解释修改、废止或者停止施行的情况。

第四十七条 法规、司法解释审查研究工作结束后，有关审查研究资料应当及时归档保存。

第五章 反馈与公开

第四十八条 国家机关对法规、司法解释提出审查要求的，在审查工作结束后，由常委会办公厅向提出审查要求的机关进行反馈。

国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民对法规、司法解释提出审查建议的，在审查工作结束后，由法制工作委员会向提出审查建议的公民、组织进行反馈。

第四十九条 反馈采取书面形式，必要时也可以采取口头形式。对通过备案审查信息平台提出的审查建议，可以通过备案审查信息平台进行反馈。

第五十条 对不属于全国人大常委会备案审查范围的规范性文件提出的审查建议，法制工作委员会依照本办法规定移送有关机关研究处理的，可以在移送后向提出审查建议的公民、组织告知移送情况；不予移送的，可以告知提出审查建议的公民、组织直接向有权审查的机关提出审查建议。

第五十一条 专门委员会、常委会工作机构应当将开展备案审查工作的情况以适当方式向社会公开。

第六章 报告工作

第五十二条 法制工作委员会应当每年向全国人大常委会专项报告开展备案审查工作的情况，由常委会会议审议。

备案审查工作情况报告根据常委会组成人员的审议意见修改后，在全国人大常委会公报和中国人网刊载。

第五十三条 专门委员会、常委会办公厅向法制工作委员会提供备案审查工作有关情况和材料，由法制工作委员会汇总草拟工作报告，经征询专门委员会、常委会办公厅意见后按规定上报。

备案审查工作情况报告的内容一般包括：接收备案的情况，开展依职权审查、依申请审查和专项审查的情况，对法规、司法解释纠正处理的情况，开展备案审查制度和能力建设的情况，根据备案审查衔接联动机制开展工作的情况，对地方人大常委会备案审查工作进行业务指导的情况，下一步工作建议、考虑和安排等。

第七章 附 则

第五十四条 对国务院的决定、命令和省、自治区、直辖市人大及其常委会的决议、决定以及最高人民法院、最高人民检察院的司法解释以外的其他规范性文件进行的审查，参照适用本办法有关规定。

第五十五条 地方各级人大常委会参照本办法对依法接受本级人大常委会监督的地方政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等国家机关制定的有关规范性文件进行备案审查。

第五十六条 对香港特别行政区、澳门特别行政区依法报全国人大常委会备案的法律的备案审查，参照适用本办法。

第五十七条 本办法自通过之日起施行。2005年12月16日十届全国人大常委会第四十次委员长会议修订、通过的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》同时废止。

Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 1 2020

Published on March 15th

CONTENTS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Speech Delivered at the 15th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress | <i>Li Zhanshu</i> (1) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 37) | (4) |
| Securities Law of the People's Republic of China | (4) |
| Explanation on the Draft of Revised Securities Law of the People's Republic of China | <i>Wu Xiaoling</i> (32) |
| Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Revised Securities Law of the People's Republic of China | <i>An Jian</i> (36) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Revised Securities Law of the People's Republic of China | <i>Li Fei</i> (39) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Securities Law of the People's Republic of China | <i>Li Fei</i> (42) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Securities Law of the People's Republic of China (Revised Draft for Fourth Deliberation) | (44) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 38) | (46) |
| Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care | (46) |
| Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care | <i>Liu Binjie</i> (58) |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care | <i>Cong Bin</i> (62) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care | <i>Cong Bin</i> (65) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care | <i>Cong Bin</i> (68) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Promoting Basic Medical and Health Care (Draft for Fourth Deliberation) | (70) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 39) | (72) |
| Forestry Law of the People's Republic of China | (72) |
| Explanation on the Draft of Revised Forestry Law of the People's Republic of China | <i>Wang Xiankui</i> (81) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Revised Forestry Law of the People's Republic of China | <i>Hu Keming</i> (85) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Forestry Law of the People's Republic of China | <i>Hu Keming</i> (87) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Forestry Law of the People's Republic of China (Revised Draft for Third Deliberation) | (89) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 40) | (90) |
| Law of the People's Republic of China on Community Correction | (90) |
| Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Community Correction | <i>Fu Zhenghua</i> (96) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Community Correction | <i>Jiang Bixin</i> (98) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Community Correction | <i>Jiang Bixin</i> (101) |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Community Correction (Draft for Third Deliberation) | (103) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 41) | (104) |
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on the Protection of Investment of Taiwan Compatriots | (104) |
| Law of the People's Republic of China on the Protection of Investment of Taiwan Compatriots | (105) |
| Explanation on the Draft Amendment to the Law of the People's Republic of China on the Protection of Investment of Taiwan Compatriots | <i>Zhong Shan</i> (106) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendment to the Law of the People's Republic of China on the Protection of Investment of Taiwan Compatriots | (107) |
| Order of the President of the People's Republic of China (No. 42) | (108) |
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Abolishing Relevant Legal Provisions on and the System of Custody and Education | (108) |
| Explanation on the Proposal about Abolishing the System of Custody and Education | <i>Wang Xiaohong</i> (109) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposal Made by the State Council about Abolishing the System of Custody and Education | (110) |
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the Supreme People's Court to Carry out a Pilot Reform on Distinguishing Simple Cases from Complicated Cases in the Civil Procedure in Certain Areas | (111) |
| Explanation on the Draft Decision on Authorizing the Supreme People's Court to Carry out a Pilot Reform on Distinguishing Simple Cases from Complicated Cases in the Civil Procedure in Certain Areas | <i>Zhou Qiang</i> (112) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the Supreme People's Court to Carry out a Pilot Reform on Distinguishing Simple Cases from Complicated Cases in the Civil Procedure in Certain Areas | (114) |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Convening the Third Session of the Thirteenth National People's Congress | (115) |
| Report of the State Council on the Rectification of the Problems Found in the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2018 and Other Financial Revenues and Expenditures | <i>Hu Zejun</i> (116) |
| Report of the State Council on the Work about Strengthening the Establishment of the Social Security System, Providing Assistance to the Fight Against Poverty by Taking Targeted Measures and Promoting the Social Assistance | <i>Li Jiheng</i> (127) |
| Report of the State Council on the Work about Tax Cuts and Fee Reduction | <i>Liu Kun</i> (134) |
| Report of the State Council on the Distribution and Use of the Financial Funds for Ecological and Environmental Protection | <i>Liu Kun</i> (139) |
| Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Renewable Energy Law of the People's Republic of China | <i>Ding Zhongli</i> (144) |
| Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Fisheries Law of the People's Republic of China | <i>Wu Weihua</i> (152) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress | (163) |
| Report of the Education, Science, Culture and Public Health Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress | (179) |
| Report of the Overseas Chinese Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress | (199) |
| Report of the Environmental Protection and Resources Conservation Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress | (201) |
| Report of the Agricultural and Rural Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress | (225) |

Report of the General Office of the Standing Committee of the National People's Congress on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Second Session of the Thirteenth National People's Congress *Xin Chunying* (231)

Report of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Second Session of the Thirteenth National People's Congress *Han Changfu* (236)

Report of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress on the Work of Regulations Filing and Review in the Year of 2019 *Shen Chunyao* (240)

Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 11) (246)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Accepting the Request from Zhang Junyong on His Resignation of the Deputy to the Thirteenth National People's Congress (246)

Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 12) (247)

Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies (247)

Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Director of a Special Committee of the National People's Congress) (249)

Namelist of the Component Members of the Fifth Committee for the Macao Special Administrative Region Basic Law Committee of the Standing Committee of the National People's Congress (249)

Namelist of the Appointments and the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions and a Judge of the Supreme People's Court) (250)

Namelist of the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (A Procurator of the Supreme People's Procuratorate) (250)

Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries (251)

Agenda of the 15th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National (252)

Speech Delivered at the 16th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| National People's Congress | <i>Li Zhanshu</i> (254) |
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on a Complete Ban of Illegal Wildlife Trade and the Eliminating of the Unhealthy Habbit of Indiscriminate Wild Animal Meat Consumption for the Protection of Human Life and Health | (259) |
| Explanation on the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on a Complete Ban of Illegal Wildlife Trade and the Eliminating of the Unhealthy Habbit of Indiscriminate Wild Animal Meat Consumption for the Protection of Human Life and Health | <i>Shen Chunyao</i> (260) |
| Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on a Complete Ban of Illegal Wildlife Trade and the Eliminating of the Unhealthy Habbit of Indiscriminate Wild Animal Meat Consumption for the Protection of Human Life and Health | (263) |
| Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Postponing the Third Session of the Thirteenth National People's Congress | (265) |
| Explanation on the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Postponing the Third Session of the Thirteenth National People's Congress | <i>Shen Chunyao</i> (265) |
| Namelist of the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Secretary-general of the Standing Committee of the National People's Congress) | (267) |
| Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (An Associate Chief Judge of A Division and Judges of the Supreme People's Court) | (267) |
| Namelist of the Removals by the Standing Committee of the National People's Congress(Procurators of the Supreme People's Procuratorate) | (268) |
| Namelist of the Appointments Approved by the Standing Committee of the National People's Congress(Chief Procurators of Some People's Procuratorates at the Provincial Level) | (268) |
| Measures for Voting on Bills and Proposals at the 16th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress | (269) |
| Agenda of the 16th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress | (270) |
| Measures for the Filing and Review Work of Regulations and Judicial Explanations | (271) |

欢 迎 订 阅

2020 年全国人大常委会公报

《中华人民共和国立法法》规定：“在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本”。《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》是全国人大常委会正式出版刊物，由全国人大常委会办公厅编辑出版，是国家宣传民主与法制建设，宣传人民代表大会制度的重要刊物，是国家颁布法律标准文本的途径。

全国人大常委会公报主要登载全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、决定、决议、任免名单以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，全国人大常委会的工作报告和检查法律实施情况的报告以及我国同外国和其他国际组织缔结的条约、协定等。

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行，可在邮政局订阅。

本刊地址：(北京 西城区 西交民巷 23 号) 全国人大常委会办公厅公报编辑室
(100805)

联系电话：(010) 83084990 (010) 63098540 (传真)

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅

公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

(北京 399 信箱)

印 刷：文 化 部 印 刷 厂

刊号：ISSN1000-0070
CN11-1002/D

国内代号 2-1

国外代号 N650

全年定价：50.00 元