



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2020
第四号

目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二 十一次会议上的讲话····· 栗战书 (617)	
中华人民共和国主席令 (第五十一号) ····· (621)	
中华人民共和国城市维护建设税法 ····· (621)	
关于《中华人民共和国城市维护建设税法 (草 案)》的说明 ····· 刘 昆 (622)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国城市维护建设税法 (草案)》 审议结果的报告 ····· 江必新 (623)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国城市维护建设税法 (草案二次 审议稿)》修改意见的报告 ····· (624)	
中华人民共和国主席令 (第五十二号) ····· (625)	
中华人民共和国契税法 ····· (625)	
关于《中华人民共和国契税法 (草案)》的说 明 ····· 刘 昆 (627)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国契税法 (草案)》审议结果的 报告 ····· 江必新 (628)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国契税法 (草案二次审议稿)》 修改意见的报告 ····· (629)	

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2020 年
第四号
(总号: 346)
9 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公报

2020 年

第四号

(总号: 346)

9 月 15 日出版

中华人民共和国主席令 (第五十三号)	(631)
全国人民代表大会常务委员会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定	(631)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定 (草案)》的说明	沈春耀 (632)
全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定	(635)
关于《国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案》的说明	夏宝龙 (635)
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香港特别行政区第六届立法会继续运作的决定 (草案)》的审议意见	(638)
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香港特别行政区第六届立法会继续运作的决定 (草案)》审议结果的报告	(639)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定	(640)

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
第四号

(总号: 346)

9月15日出版

关于《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定(草案)》的说明·····	唐一军 (640)
全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定(草案)》审议结果的报告·····	(642)
国务院于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告·····	何立峰 (643)
国务院于今年以来预算执行情况的报告·····	刘 昆 (651)
国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告·····	赵克志 (658)
国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告·····	杨晓渡 (665)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《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》和《中华人民共和国野生动物保护法》实施情况的报告·····	沈跃跃 (674)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国农业机械化促进法》实施情况的报告·····	吉炳轩 (683)

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

第四号

(总号：346)

9 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告·····	信春鹰 (691)
全国人民代表大会常务委员会公告〔第十三届第十五号〕·····	(698)
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·····	(698)
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)·····	(699)
中华人民共和国主席令(第五十四号)·····	(700)
全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单(工业和信息化部部长、文化和旅游部部长)·····	(700)
全国人民代表大会常务委员会任名单(最高人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员)·····	(701)
全国人民代表大会常务委员会任名单(最高人民检察院检察委员会委员、检察员)·····	(701)
关于驻外大使的任名单·····	(702)
第十三届全国人民代表大会常务委员第二十一次会议议程·····	(703)

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 常务委员会第二十一次会议上的讲话

(2020年8月11日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议会期紧、议程多，共审议12件法律和决定草案，通过其中5件；听取审议5个工作报告和2个执法检查报告，听取1个专题调研报告；还通过了代表资格审查报告和人事任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。

一、审议通过的两项决定意义重大

贯彻党中央决策部署，根据宪法、国家勋章和国家荣誉称号法，本次会议作出授予国家勋章和国家荣誉称号的决定，习近平主席签署主席令，授予钟南山同志共和国勋章，授予张伯礼、张定宇、陈薇3位同志“人民英雄”国家荣誉称号。在此，向他们致以崇高敬意和热烈祝贺！新冠肺炎疫情发生后，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人民坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策，打响抗击疫情的人民战争、总体战、阻击战。经过艰苦卓绝的努力，付出巨大代价和牺牲，我国的疫情防控取得了重大战略成果，维护了人民生命安全和身体健康，为维护世界公共卫生安全作出了重要贡献。在这场严峻的疫情防控斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型，他们以高度的政治责任感和使命感，舍身忘我、逆向而行，甘冒生命危险，奋战在疫情防控一线，谱写了一曲战天斗地、无私奉

献的英雄赞歌。授予他们国家最高荣誉，有利于大力宣传抗疫英雄的卓越功绩和光辉形象，强化国家尊崇与民族记忆；有利于强化爱国主义、集体主义教育，弘扬社会主义核心价值观；有利于充分展示中华儿女众志成城、不畏艰险、愈挫愈勇的民族品格，为顺利推进中国特色社会主义伟大事业，实现第一个百年奋斗目标凝聚党心军心民心。要大力学习宣传他们忠诚、担当、奉献的崇高品质和光辉功绩，在全社会营造见贤思齐、崇尚英雄、争做先锋的良好氛围，激励全国人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，为统筹推进疫情防控和经济社会发展工作、决胜全面建成小康社会不懈奋斗。

会议通过了全国人大常委会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠肺炎疫情的严峻形势，决定将第七届立法会选举推迟一年，这是维护香港市民生命健康安全、保障立法会选举参与度和公平公正的重要举措，十分必要，合理合法。国务院对此表示支持并提出了相关议案。全国人大常委会根据宪法和香港基本法作出决定，对选举推迟情况下立法机关空缺问题进行妥善安排，为维护香港法治秩序、确保香港特别行政区政府正常施政和香港社会有序运行

提供了宪制依据和法治保障。伟大祖国、中央政府永远是香港战胜疫情和一切风险的坚强后盾。希望香港社会各界在特别行政区政府的带领下，早日打赢疫情阻击战，为尽快恢复经济、改善民生创造良好条件。

会议还通过了关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定，有利于发挥港澳法律人才的专业优势，促进粤港澳大湾区建设，推动香港、澳门更好融入国家发展大局。

二、会议听取审议国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告，这是贯彻国家监察体制改革重大部署，构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调、形成监督合力的具体体现

常委会组成人员充分肯定国家监委的工作报告，认为国家监委坚决贯彻党中央决策部署，依法加强对追逃追赃工作的组织协调，推动反腐败国际合作，在全球追缉腐败分子、追缴违法所得，取得了重要成果。会议认为，当前反腐败斗争形势依然严峻，特别是外部环境更趋复杂。要更好发挥党的领导和中国特色社会主义制度优势，健全追逃追赃领导体制、协调机制和法治体系，打造高素质专业化工作队伍，一体推进追逃追赃与防逃工作，积极参与反腐败全球治理，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利。会议指出，常委会去年专题调研监察体制改革和监察法实施情况，今年听取审议国家监委专项工作报告，都是人大贯彻实施监察法，对监察机关开展监督的重要探索。这项工作党中央有统一、明确的部署安排，我们要在党中央集中统一领导下，审慎稳妥、依法有序地开展这项工作。

三、围绕全面建成小康社会、编制“十四五”规划听取审议相关报告，体现了贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，围绕国家工作大局开展监督工作的责任担当

今年是全面建成小康社会决胜之年，也是实施“十三五”规划收官之年。聚焦经济社会发展，本次会议听取审议了国务院关于计划执行情况的报告和预算执行情况的报告，听取了常委会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告，印发了相关专门委员会和工作委员会的调研报告。

会议认为，在习近平总书记、党中央指挥和部署下，各地区各部门坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，积极有效应对新冠肺炎疫情严重冲击，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果。经济稳步恢复、结构持续优化，三大攻坚战扎实推进，改革开放继续深化，人民生活得到有力保障，十三届全国人大三次会议批准的计划和预算执行情况总体良好。这充分表明，党中央决策部署是正确的，党的领导是坚强有力的，我国经济韧性是强劲的，中国人民是拥有伟大创造力的，中国特色社会主义制度是具有强大生命力的。

会议指出，当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性不确定性较大。要把思想和行动统一到党中央科学判断和决策部署上来，全面、辩证、发展地看待经济发展中遇到的困难、挑战和机遇，认识新发展阶段、贯彻新发展理念，牢牢把握扩大内需这个战略基点，大力保护和激发市场主体活力，提高产业链供应链稳定性和竞争力，提升供给与国民经济、社会发展需求的适配性，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。下半年经济工作更加繁重，

要坚持稳中求进工作总基调，更好统筹疫情防控和经济社会发展工作；坚持积极的财政政策和稳健的货币政策，确保宏观政策落地见效；坚持以供给侧结构性改革为主线，深化改革开放，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，推动经济高质量发展，维护社会稳定大局，努力完成全年经济社会发展目标任务。

会议强调，“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。全面建成小康社会和建成中国特色社会主义现代化国家，将是本世纪上半叶人类社会发展史上两大重大的历史事件，必然会遇到也必然要战胜许多过去所没有的风险、挑战或变局。要深刻认识我国社会主要矛盾发展变化带来的新特征新要求，增强机遇意识和风险意识，把握发展规律，发扬斗争精神，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

党中央决定今年10月召开党的十九届五中全会，研究关于制定“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议。围绕这项重大工作，从今年3月初到7月中旬，全国人大常委会办公厅和各专门委员会、工作委员会组织开展了为期4个多月的专题调研，形成22份调研报告。这次调研是本届常委会进行的一次集中的大规模的专题调研，涉及多个领域，掌握了大量实际情况，提出了许多有价值的意见建议，为党中央决策和国务院编制“十四五”规划提供了重要参考，也为明

年全国人民代表大会会议审查批准“十四五”规划纲要作了必要准备，成果丰硕，经验值得总结。

四、关于两个执法检查 and 两个专项工作报告

我和王晨、沈跃跃、丁仲礼3位副委员长带队，赴6个省、区实地检查了全国人大常委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和野生动物保护法实施情况；吉炳轩、白玛赤林、武维华3位副委员长带队，赴5个省、市实地检查农业机械化促进法实施情况。本次会议听取审议了两个执法检查报告，对报告和执法检查组的工作给予充分肯定。关于贯彻实施“一决定一法”，会议要求深入学习贯彻习近平生态文明思想，依法保护野生动物及其栖息地，坚决打击非法野生动物市场和贸易，革除滥食野生动物陋习，指导帮助养殖场户有序有效转产转型，形成科学健康文明的生活方式，促进人与自然和谐共生。关于贯彻实施农业机械化促进法，会议提出从推动科技创新、加强推广应用、优化作业服务、完善扶持政策、提升监管能力等方面，大力推进农业机械化、智能化，不断巩固农业基础地位，加快实现乡村振兴。

会议听取审议了国务院关于贯彻落实创新驱动发展战略推进科学技术进步法实施情况、关于公安机关执法规范化建设工作情况的两个专项报告。会议强调，创新是引领发展的第一动力，要坚定不移走中国特色自主创新道路，强化基础研究和关键核心技术攻关，深化新一轮科技体制改革，激发人才创新活力，推进产业链和创新链融合发展。会议指出，深化公安执法规范化建设在整个公安工作中具有全局性、基础性地位，要以严格规范公正文明执法为总要求，把打击犯罪同

保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来，努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。

五、在法律草案审议方面

会议审议通过城市维护建设税法和契税法，将相关暂行条例上升为法律。贯彻党的十八届三中全会提出的落实税收法定原则的要求，全国人大常委会从 2016 年起连续制定 8 部税收法律，现行 18 个税种中已有 11 个实现了税收法定。要进一步加快工作步伐，与有关部门加强协调配合，力争早日完成党中央部署的这项重大改革任务。

会议对国旗法、国徽法修正草案和全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则修正草案进行了初次审议。国旗、国徽是国家象征

和标志，要通过这次修法，进一步完善国家标志法律制度，维护国家的形象和尊严，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量。对全国人民代表大会“一法一规则”的修改是法律实施 30 多年来的首次。草案以新修改的宪法为依据，坚持党的全面领导，总结人大工作的新经验新成果，反映党和国家机构改革的新形势新变化，从任期、机构、职权、程序、人员、纪律等方面，对全国人大及其常委会的组织制度、工作制度和运行机制进行健全完善。要根据常委会组成人员和各方面的意见建议，把两个草案进一步修改完善好，提请全国人民代表大会审议。

中华人民共和国主席令

第五十一号

《中华人民共和国城市维护建设税法》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二十一次会议于2020年8月11日通过，现予公布，自2021年9月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年8月11日

中华人民共和国城市维护建设税法

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

第一条 在中华人民共和国境内缴纳增值税、消费税的单位和个人，为城市维护建设税的纳税人，应当依照本法规定缴纳城市维护建设税。

第二条 城市维护建设税以纳税人依法实际缴纳的增值税、消费税税额为计税依据。

城市维护建设税的计税依据应当按照规定扣除期末留抵退税退还的增值税税额。

城市维护建设税计税依据的具体确定办法，由国务院依据本法和有关税收法律、行政法规规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三条 对进口货物或者境外单位和个人向境内销售劳务、服务、无形资产缴纳的增值税、消费税税额，不征收城市维护建设税。

第四条 城市维护建设税税率如下：

(一) 纳税人所在地在市区的，税率为百分之七；

(二) 纳税人所在地在县城、镇的，税率为

百分之五；

(三) 纳税人所在地不在市区、县城或者镇的，税率为百分之一。

前款所称纳税人所在地，是指纳税人住所地或者与纳税人生产经营活动相关的其他地点，具体地点由省、自治区、直辖市确定。

第五条 城市维护建设税的应纳税额按照计税依据乘以具体适用税率计算。

第六条 根据国民经济和社会发展的需要，国务院对重大公共基础设施建设、特殊产业和群体以及重大突发事件应对等情形可以规定减征或者免征城市维护建设税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第七条 城市维护建设税的纳税义务发生时间与增值税、消费税的纳税义务发生时间一致，分别与增值税、消费税同时缴纳。

第八条 城市维护建设税的扣缴义务人为负有增值税、消费税扣缴义务的单位和个人，在扣

缴增值税、消费税的同时扣缴城市维护建设税。

第九条 城市维护建设税由税务机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定征收管理。

第十条 纳税人、税务机关及其工作人员违

反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

第十一条 本法自 2021 年 9 月 1 日起施行。1985 年 2 月 8 日国务院发布的《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》同时废止。

关于《中华人民共和国 城市维护建设税法（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

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国城市维护建设税法（草案）》作说明。

1985 年 2 月，国务院发布《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定缴纳增值税、消费税、营业税（2016 年并入增值税）的单位和个人应当缴纳城市维护建设税；城市维护建设税收入专项用于城市的公用事业、公共设施的维护建设以及乡镇的维护建设。《暂行条例》施行以来，城市维护建设税运行平稳，为筹集城市维护建设资金，加强城市维护建设发挥了重要作用。2000 年至 2018 年，全国累计征收城市维护建设税 40190 亿元，其中 2018 年征收 4840 亿元。随着预算管理制度改革深化，自 2016 年起城市维护建设税收入已由预算统筹安排，不再指定专项用途。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动完善税收法律制度，财政部、税务总局、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国

城市维护建设税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。现说明如下：

一、立法的总体思路

从实际执行情况看，城市维护建设税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定城市维护建设税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，对部分内容作了必要调整。

二、草案的主要内容

（一）关于纳税人。在中华人民共和国境内缴纳增值税、消费税的单位和个人，为城市维护建设税的纳税人。

（二）关于征税范围。维持现行征税范围不变，规定城市维护建设税的征税范围为纳税人实际缴纳的增值税、消费税税额，具体办法由国务院规定。

（三）关于税率。维持现行税率不变，规定纳税人所在地在市区的，税率为 7%；纳税人所

在地在县城、镇的，税率为5%；纳税人所在地不在市区、县城或者镇的，税率为1%。

（四）关于税收减免。城市维护建设税按纳税人实际缴纳的增值税、消费税税额计算。同时规定，根据国民经济和社会发展的需要，国务院

可以规定减征或者免征城市维护建设税，报全国人大常委会备案。

此外，草案还对纳税义务发生时间、扣缴义务人等税收征管事项作了规定。

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《中华人民共和国城市维护建设税法 （草案）》审议结果的报告

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

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：

常委会第十五次会议对城市维护建设税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、自治区、直辖市、基层立法联系点和中央有关部门以及部分高等院校、研究机构征求意见，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、财政经济委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到北京进行调研，听取意见；并就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7月14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。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负责同志列席了会议。7月30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，为落实税收法定原则，制定城市维护建设税法是必要的，草案经过审议修改，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、地方和单位提出，城市维护建设税是增值税和消费税的附加税，在计税依据确定方面，建议处理好与主税的关系，做到有序衔接。宪法和法律委员会经研究，认为：城市维护建设税的计税依据需要根据纳税人缴纳的增值税、消费税税额确定，与增值税、消费税具体政策密切相关。考虑到目前增值税、消费税改革还在进行中，草案对城市维护建设税的计税依据可只作原则规定，具体确定办法授权国务院根据改革进展情况依法作出规定，为改革留出必要空间。据此，建议将草案相关规定修改为：城市维护建设税计税依据的具体确定办法，由国务院依据本法和有关税收法律、行政法规规定。

二、草案第四条规定，根据纳税人所在地的不同，对纳税人适用不同税率。有的常委委员、地方和单位提出，“纳税人所在地”的具体范围不清楚，建议明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：纳税人所在地，是指纳税人住所地或者与纳税人生产经营活动相关的其他地点，

具体地点由省、自治区、直辖市确定。

三、有的常委委员、地方和单位提出，草案第六条授权国务院根据国民经济和社会发展的需要规定减免税情形，但未明确相关目的和范围，略显宽泛。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：根据国民经济和社会发展的需要，国务院对重大公共基础设施建设、特殊产业和群体以及重大突

发事件应对等情形可以规定减征或者免征城市维护建设税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

此外，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审议通过。

草案二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《中华人民共和国城市维护建设税法 (草案二次审议稿)》修改意见的报告

——2020年8月11日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月8日下午对城市维护建设税法草案二次审议稿进行了分组审议，普遍认为，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8月9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。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总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，期末留抵退税退还的增值税税额应当在城市维护建设税的计税依据中扣除，建议对此予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第二条第二款修改为：城市维护建设税的计税依据应当按照规定扣除期末留抵退税退还的增值税税额。

二、草案二次审议稿第二条第三款规定，城

市维护建设税计税依据的具体确定办法，由国务院依据本法和有关税收法律、行政法规规定。有的常委委员提出，为进一步落实税收法定原则，建议增加规定，国务院作出规定后，还应当报全国人民代表大会常务委员会备案。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

有的常委会组成人员在审议中还就城市维护建设税的一些具体制度安排提出了意见和建议。宪法和法律委员会经同有关部门研究后认为，此次立法主要是将国务院税收暂行条例的规定平移上升为税收法律，对于涉及税制调整的建议，可由国务院及其有关部门在下一步按照党中央的要求深化税收制度改革中予以统筹考虑，建议此次对相关内容不作修改；对于涉及法律执行的建议，建议国务院有关部门在依法征收城市维护建设税的过程中认真研究采纳，完善税款征收相关程序。

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

第五十二号

《中华人民共和国契税法》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二十一次会议于2020年8月11日通过，现予公布，自2021年9月1日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2020年8月11日

中华人民共和国契税法

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

第一条 在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人为契税法所称的纳税人，应当依照本法规定缴纳契税法。

第二条 本法所称转移土地、房屋权属，是指下列行为：

- (一) 土地使用权出让；
- (二) 土地使用权转让，包括出售、赠与、互换；
- (三) 房屋买卖、赠与、互换。

前款第二项土地使用权转让，不包括土地承包经营权和土地经营权的转移。

以作价投资（入股）、偿还债务、划转、奖励等方式转移土地、房屋权属的，应当依照本法规定征收契税法。

第三条 契税法税率为百分之三至百分之五。

契税法的具体适用税率，由省、自治区、直辖市人民政府在前款规定的税率幅度内提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

省、自治区、直辖市可以依照前款规定的程序对不同主体、不同地区、不同类型的住房的权属转移确定差别税率。

第四条 契税法计税依据：

(一) 土地使用权出让、出售，房屋买卖，为土地、房屋权属转移合同确定的成交价格，包括应交付的货币以及实物、其他经济利益对应的价款；

(二) 土地使用权互换、房屋互换，为所互换的土地使用权、房屋价格的差额；

(三) 土地使用权赠与、房屋赠与以及其他

没有价格的转移土地、房屋权属行为，为税务机关参照土地使用权出售、房屋买卖的市场价格依法核定的价格。

纳税人申报的成交价格、互换价格差额明显偏低且无正当理由的，由税务机关依照《中华人民共和国税收征收管理法》的规定核定。

第五条 契税的应纳税额按照计税依据乘以具体适用税率计算。

第六条 有下列情形之一的，免征契税：

(一) 国家机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、军事设施；

(二) 非营利性的学校、医疗机构、社会福利机构承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、养老、救助；

(三) 承受荒山、荒地、荒滩土地使用权用于农、林、牧、渔业生产；

(四) 婚姻关系存续期间夫妻之间变更土地、房屋权属；

(五) 法定继承人通过继承承受土地、房屋权属；

(六) 依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华代表机构承受土地、房屋权属。

根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、灾后重建等情形可以规定免征或者减征契税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第七条 省、自治区、直辖市可以决定对下列情形免征或者减征契税：

(一) 因土地、房屋被县级以上人民政府征收、征用，重新承受土地、房屋权属；

(二) 因不可抗力灭失住房，重新承受住房权属。

前款规定的免征或者减征契税的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

第八条 纳税人改变有关土地、房屋的用途，或者有其他不再属于本法第六条规定的免征、减征契税情形的，应当缴纳已经免征、减征的税款。

第九条 契税的纳税义务发生时间，为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当日，或者纳税人取得其他具有土地、房屋权属转移合同性质凭证的当日。

第十条 纳税人应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税。

第十一条 纳税人办理纳税事宜后，税务机关应当开具契税完税凭证。纳税人办理土地、房屋权属登记，不动产登记机构应当查验契税完税、减免税凭证或者有关信息。未按照规定缴纳契税的，不动产登记机构不予办理土地、房屋权属登记。

第十二条 在依法办理土地、房屋权属登记前，权属转移合同、权属转移合同性质凭证不生效、无效、被撤销或者被解除的，纳税人可以向税务机关申请退还已缴纳的税款，税务机关应当依法办理。

第十三条 税务机关应当与相关部门建立契税涉税信息共享和工作配合机制。自然资源、住房城乡建设、民政、公安等相关部门应当及时向税务机关提供与转移土地、房屋权属有关的信息，协助税务机关加强契税征收管理。

税务机关及其工作人员对税收征收管理过程中知悉的纳税人的个人信息，应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。

第十四条 契税由土地、房屋所在地的税务

机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定征收管理。

第十五条 纳税人、税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征

收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

第十六条 本法自 2021 年 9 月 1 日起施行。1997 年 7 月 7 日国务院发布的《中华人民共和国契税暂行条例》同时废止。

关于《中华人民共和国契税法 (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

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国契税法（草案）》作说明。

1997 年 7 月，国务院发布《中华人民共和国契税法暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人应当缴纳契税。《暂行条例》施行以来，契税运行平稳。1997 年至 2018 年，全国累计征收契税 42162.18 亿元，其中 2018 年征收 5729.68 亿元，为地方经济社会发展提供了重要的财力保障。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动完善税收法律制度，按照全国人大常委会和国务院立法工作计划，财政部、税务总局、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府意见，起草形成了《中华人民共和国契税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。现说明如下：

一、立法的总体思路

从实际执行情况看，契税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定契税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，对部分内容作了必要调整。

二、草案的主要内容

（一）关于纳税人。在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人为契税的纳税人。

（二）关于征税范围。土地使用权出让、转让，房屋买卖、赠与、交换应当依法缴纳契税。

（三）关于税率。维持现行税率不变，规定契税税率为 3%—5%；具体适用税率，由省、自治区、直辖市人民政府在规定的税率幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。

(四) 关于税收减免。一是维持现行国家机关、事业单位、社会团体、军事单位用于办公、教学、医疗、科研、军事设施的土地、房屋免税的规定。二是将现行有关文件规定的税收优惠政策上升为法律。同时规定，国务院可以规定免征或者减征契税，报全国人大常委会备案。

(五) 关于纳税义务发生时间和申报纳税期

限。契税的纳税义务发生时间为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当日。纳税人应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税。

此外，草案还对计税依据、涉税信息共享和协作机制等税收征管事项作了规定。

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《中华人民共和国契税法（草案）》 审议结果的报告

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

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：

常委会第十五次会议对契税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、自治区、直辖市、基层立法联系点和中央有关部门以及部分高等院校、研究机构征求意见，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、财政经济委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到北京进行调研，听取意见；并就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7月14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。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税

务总局的有关负责同志列席了会议。7月30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，为落实税收法定原则，制定契税法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案第四条中规定，土地使用权出让、出售，房屋买卖，契税的计税依据为成交价格。有的常委委员和单位提出，成交价格作为计税依据，属于税制基本要素，其具体内容应当在法律中予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第四条第一款第一项修改为：契税的计税依据，土地使用权出让、出售，房屋买卖，为土地、房屋权属转移合同确定的成交价格，包括应交付的货币以及实物、其他经济利益对应的价款。

二、草案第六条对免征契税的情形作了规

定。有的地方、部门、单位、社会公众建议，按照税制平移的原则，将现行有效的契税免征政策，在本法中明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：婚姻关系存续期间夫妻之间变更土地、房屋权属，法定继承人通过继承承受土地、房屋权属，免征契税。

三、有的常委委员、地方、部门、单位提出，草案第六条第二款授权国务院根据国民经济和社会发展的需要规定其他减免税情形，但未明确相关范围，略显宽泛。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、灾后重建等情形可以规定免征或者减征契税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

四、有的常委委员、地方、部门提出，为进一步提高税收优惠的规范性，建议将草案第七条关于省级人民政府减免税的具体程序，由省级人民政府决定、报同级人大常委会备案，修改为由省级人民政府提出、报同级人大常委会决定，并

报全国人大常委会和国务院备案。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、有的常委委员、地方、部门、社会公众提出，纳税人纳税义务发生后、办理权属登记前，权属转移合同出现不生效、无效、被撤销、被解除的情形的，纳税人可以向税务机关申请退还已缴纳的税款，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

六、有的常委委员建议增加税务机关对契税纳税人个人信息予以保密的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：税务机关及其工作人员对税收征收管理过程中知悉的纳税人的个人信息，应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。

此外，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审议通过。

草案二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《中华人民共和国契税法（草案二次 审议稿）》修改意见的报告

——2020年8月11日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月8日下午对契税法草案二次审议稿进行了分组审议，普遍认为，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8月9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。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负

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，纳税人的土地、房屋被政府征收、征用或者因不可抗力灭失，重新承受土地、房屋权属时按照草案二次审议稿第七条规定获得减免税的，不会出现事后需要补缴税款的情况，建议删除草案二次审议稿第八条纳税人不再属于本法“第七条”规定的减免税情形应当补缴税款的规定。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，纳税人依据草案二次审议稿第十二条规定，向税务机关申请退还已缴纳税款的，税务机关应当依法办理退税，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。

有的常委会组成人员在审议中还对契税的一些具体制度安排提出了意见和建议。宪法和法律委员会经同有关部门研究后认为，此次立法主要是将国务院暂行条例的规定平移上升为法律，对于涉及税制调整的建议，可由国务院及其有关部门在下一步按照党中央的要求深化税收制度改革中予以统筹考虑，建议此次对相关内容不作修改；对于涉及法律执行的建议，建议国务院有关部门在依法征收契税的过程中认真研究采纳，完善税款征收相关程序。

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

第五十三号

为了隆重表彰在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬他们忠诚、担当、奉献的崇高品质，根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议的决定，授予下列人士国家勋章、国家荣誉称号：

- 一、授予钟南山“共和国勋章”。
- 二、授予张伯礼、张定宇、陈薇（女）“人民英雄”国家荣誉称号。

中华人民共和国主席 习 近 平

2020年8月11日

全国人民代表大会常务委员会关于授予 在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士 国家勋章和国家荣誉称号的决定

（2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过）

新冠肺炎疫情是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。在这场严峻的疫情防控斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型和感人事迹。广大医务工作者、科研工作者、人民解放军指战员、公安干警、社区工作者、基层干部、志愿者等群体，为新冠肺炎疫情防控人民战争、总体战、阻击战取得重大战

略成果作出了重要贡献。为了隆重表彰在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬他们忠诚、担当、奉献的崇高品质，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定：

- 一、授予钟南山“共和国勋章”。

二、授予张伯礼、张定宇、陈薇（女）“人民英雄”国家荣誉称号。

全国人民代表大会常务委员会号召，全国各族人民要紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以国家勋章和国家荣誉称号获得者为

楷模，大力宣传他们的卓越功绩，积极学习他们的先进事迹，众志成城，攻坚克难，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

关于《全国人民代表大会常务委员会 关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出 杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉 称号的决定（草案）》的说明

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

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：

我受委员长会议的委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定（草案）》的说明。

一、关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的重大意义

新冠肺炎疫情是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，全国上下坚定信心、同

舟共济、科学防治、精准施策，打响抗击疫情的人民战争、总体战、阻击战。经过艰苦卓绝的努力，付出巨大代价和牺牲，我国的疫情防控取得重大战略成果，维护了人民生命安全和身体健康，为维护世界公共卫生安全作出了重要贡献。在这场严峻的疫情防控斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型，他们以高度的政治责任感和使命感，舍身忘我，逆向而行，甘冒生命危险，奋战在疫情防控一线，谱写了一曲战天斗地、无私奉献的英雄赞歌。

党中央决定，在新冠肺炎疫情防控人民战争、总体战、阻击战取得重大战略成果之际，开展国家勋章和国家荣誉称号评选颁授，隆重表彰为抗击新冠肺炎疫情斗争作出杰出贡献的功勋模范人物，具有重大意义。

第一，授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，有利于大力宣传抗疫英雄的卓越功绩和光辉形象，强化国家尊崇与民族记忆。习近平总书记指出：“崇尚英雄才会产生英雄，争做英雄才能英雄辈出。”抗疫斗争是一场没有硝烟的战争，面对惊心动魄的生死考验，广大医务工作者、科研工作者、解放军指战员、公安干警、社区工作者、基层干部、志愿者等群体，冲锋在前、坚守一线、不计得失、勇挑重担，筑起了疫情防控的铜墙铁壁，为夺取抗疫斗争胜利提供了重要保证。授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，以国家的最高规格礼赞这些英雄模范，给予他们应有的关怀和礼遇，彰显其政治声誉和崇高地位，向全社会发出关心英雄、珍爱英雄、尊重英雄的强烈信号，使之成为中华民族代代相传的精神和价值追求。

第二，授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，有利于强化爱国主义、集体主义教育，弘扬社会主义核心价值观。习近平总书记在十九大报告中指出，要培育和践行社会主义核心价值观。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民共同的价值追求。在疫情防控斗争中，广大专家学者不辞辛劳、夜以继日，在分析疫情形势、完善防控策略、指导医疗救治等方面献计献策，充分发挥自己的专业优势。广大医务工作者面对生死考验义无反顾、坚定前行，他们直面病毒战斗，承受难以想象的身体和心理压力，付出巨大牺牲。广大科技人员勇于担当、攻坚克难，为疫情防控提供强大科技支撑。他们都以自己的实际行动践行社会主义核心价值观。授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，充分肯定他们的历史功绩，弘扬忠诚、担

当、奉献的崇高品质，进一步激发全国各族人民彻底战胜疫情的信心和决心，铸就起万众一心、共克时艰的强大精神防线。

第三，授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，有利于充分展示中华儿女众志成城、不畏艰险、愈挫愈勇的民族品格，为顺利推进中国特色社会主义伟大事业，实现第一个百年奋斗目标凝聚党心军心民心。习近平总书记指出：“中华民族历史上经历过很多磨难，但从来没有被压垮过，而是愈挫愈勇，不断在磨难中成长、从磨难中奋起。”在党中央的号召下，一方有难、八方支援，14亿中国人民坚韧奉献、团结协作，“武汉加油”、“湖北加油”成为全国人民的共同声音，全社会构筑起同心战疫的坚固防线，彰显了人民的伟大力量。在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士，是亿万中华儿女的优秀代表，授予他们国家最高荣誉，能更好地凝聚力量，矗立起爱国奉献、担当作为的精神灯塔，激励全国各族人民为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

二、决定草案起草的工作 过程和此次颁授活动 把握的基本原则

经党中央批准，此次授予“共和国勋章”1—2名，“人民英雄”国家荣誉称号2—4名。中共中央办公厅于2020年6月中旬印发通知，明确由北京市、湖北省和中央组织部、科技部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委、中央军委政治工作部提出初步建议人选。各提名单位按照要求，经仔细摸排、集体研究，报送了初步建议人选。在充分参考提名单位意见基础上，党和

国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室经深入论证、反复比选，并报党和国家功勋荣誉表彰工作委员会领导同志同意，确定了考察人选。7月底，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室牵头对“共和国勋章”和“人民英雄”国家荣誉称号人选进行考察。根据考察结果，经报党中央原则同意，8月3日至7日对建议人选进行了全国公示。建议人选得到全社会的广泛认同。

评选工作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”，注意把握以下几点：一是坚持最高标准。评选中坚持立场坚定、功勋卓著、品德高尚、群众公认的基本要求，反复比选、好中选优，确保建议人选经得起人民考验、时间考验。二是明确评选定位。本次评选聚焦疫情防控重点地区、重点领域，在新冠肺炎疫情防控、救治第一线，为新冠肺炎疫情防控作出杰出贡献的个人可以提名。钟南山、张伯礼、张定宇、陈薇在疫情防控中均作出杰出贡献，一贯表现优秀，群众公认度高，荣誉基础较好，符合

国家最高荣誉获得者相关标准要求。三是适当统筹兼顾。坚持实事求是，适当考虑各方面情况，总体结构比较合理。

公示结束后，经报党中央同意，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室将建议人选名单提交全国人大常委会办公厅。根据全国人大常委会的工作安排，法制工作委员会经与中共中央办公厅、党和国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室研商，形成了《全国人民代表大会常务委员会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定（草案）》，委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

三、决定草案的主要内容

决定草案提出了授予“共和国勋章”、“人民英雄”国家荣誉称号的人选。

（一）授予钟南山“共和国勋章”。

（二）授予张伯礼、张定宇、陈薇（女）“人民英雄”国家荣誉称号。

决定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关于 香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议了《国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案》。上述议案是应香港特别行政区行政长官向中央人民政府报送的有关报告提出的。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠肺炎疫情的严峻形势已决定将香港特别行政区第七届立法会选举推迟一年，在此情况下香港特别行政区立法机关将出现空缺。为维护香港特别行政区宪制秩序和法治秩序，确保香港特别行政区政府正常施政和社会正常运行，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定，全国人民代表大会常务委员会作出如下决定：

2020年9月30日后，香港特别行政区第六届立法会继续履行职责，不少于一年，直至香港特别行政区第七届立法会任期开始为止。香港特别行政区第七届立法会依法产生后，任期仍为四年。

关于《国务院关于提请全国人民代表大会 常务委员会就香港特别行政区第六届立法会 继续运作作出决定的议案》的说明

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

国务院港澳事务办公室主任 夏宝龙

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案》作以下说明。

一、关于香港特别行政区立法会 正常换届选举受影响的情况

香港特别行政区立法会是香港特别行政区的立法机关。《中华人民共和国香港特别行政区基

本法》(以下简称基本法)第六十九条规定:“香港特别行政区立法会除第一届任期为两年外,每届任期四年。”香港特别行政区第六届立法会任期至今年9月30日届满。今年6月12日,香港特别行政区行政长官林郑月娥依法指定9月6日为第七届立法会换届选举的举行日期。随后,香港特别行政区选举管理委员会公布《立法会选举活动指引》,并指定7月18日至31日为立法会换届选举提名期。

今年7月初以来,香港特别行政区暴发新一轮新冠肺炎疫情。截至8月7日零时,全港累计确诊病例3938例,其中本地确诊病例2874例,受感染人士遍布香港多个区域和行业,且有接近一半个案感染源头不明。特别是7月22日至8月2日,连续12天每日新增确诊病例均过百例。面对新冠肺炎疫情,香港特别行政区政府迅速行动,采取了加强病源追踪、加大边境管制、严格控制公共场所聚集、收紧豁免检疫安排等一系列更为严格的防疫抗疫措施,但疫情仍然在社区急速扩散、持续蔓延,防疫形势极为严峻。公共卫生专家认为,此轮新冠肺炎疫情出现社区大暴发的风险不断增大,而且短期内难以消失。如果每日新增病例过百的情况持续数周,香港的公立医院系统将濒临崩溃。

新一轮新冠肺炎疫情对立法会换届选举的正常举行造成严重冲击。一是由于投票日预计将有超过300万选民到615个投票站投票,而投票站空间小,届时难免在投票站内外出现人群聚集的情况,交叉感染的风险非常高。二是由于特别行政区政府从7月29日起实施禁止2人以上人群聚集的防控措施,导致候选人难以开展竞选活动,争取选民支持。三是据国家移民局统计,近3个月滞留内地的港人有52.7万,他们将难以在投票日返回香港投票。同时,今年年初以来,有数以万计赴海外的香港选民因为疫情和有关防

控措施而滞留当地,也将同样失去投票机会。四是香港特别行政区登记选民中逾60万年龄超过71岁的长者选民,是新冠肺炎疫情的易感人群,他们可能基于健康考虑而放弃投票。香港许多政团、社团和社会人士认为,在上述因素的综合作用下,如期举行选举不仅很难确保公平、公开,而且会加大新冠肺炎病毒传播风险,危及选民、支持者和投票站工作人员的生命健康和安全。他们纷纷呼吁特别行政区政府借鉴世界上许多国家和地区的做法,依法推迟第七届立法会选举。

在此情况下,为保障市民的身体健康和生命安全,保障立法会选举的参与度和公平公正,并避免妨碍立法会按年度周期处理事务和扰乱选举周期,7月28日,香港特别行政区行政长官会同行政会议根据香港特别行政区《紧急情况规例条例》,决定暂停实施香港特别行政区《立法会条例》中有关“押后立法会选举不得超过14天”的规定,将第七届立法会选举推迟一年。

二、国务院提请全国人民代表大会常务委员会作出决定的有关考虑

7月28日,林郑月娥行政长官向中央人民政府呈送了《关于香港特别行政区2020年立法会换届选举押后事宜的报告》,报告了行政长官会同行政会议所作的推迟第七届立法会选举一年的决定,行政长官还请求中央人民政府对于立法会选举推迟后如何处理立法机关空缺问题,提请全国人民代表大会常务委员会作出相关决定。

国务院认为,行政长官会同行政会议依据《紧急情况规例条例》作出推迟第七届立法会换届选举的决定,法律依据充分,符合当前香港疫情发展的实际情况,有利于保障公共安全和选举的公平公正,符合公众利益,是必要的、恰当的。国务院已于7月29日向林郑月娥行政长官表明对行政长官会同行政会议所作有关决定的支

持。

林郑月娥行政长官在报告中还请求中央人民政府提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第七届立法会选举推迟情况下立法机关空缺问题作出相应安排，为第六届立法会继续运作提供宪制依据。我们认为，根据基本法第四十三条，行政长官作为香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区对中央人民政府负责，其就香港特别行政区出现的立法会正常换届选举受到影响的宪制问题向中央人民政府提交报告并提出有关建议是适当的。由全国人民代表大会常务委员会就有关问题作出决定也是必要的：一是根据基本法第六十九条关于立法会正常任期每届四年的规定，第六届立法会任期至今年9月30日结束。在香港现行有关法律规定下，行政长官有权决定推迟第七届立法会选举，但无法解决第七届立法会选举推迟后出现的立法机关空缺问题，必须由全国人民代表大会常务委员会从宪制层面解决。二是全国人民代表大会常务委员会有权力也有责任对基本法实施过程中遇到的宪制问题以适当方式予以解决。全国人民代表大会常务委员会的有关决定将为香港特别行政区第六届立法会继续运作提供坚实的法律基础。

三、议案的主要内容及说明

国务院提请全国人民代表大会常务委员会作出决定的议案的内容包括：一是明确2020年9月30日后香港特别行政区第六届立法会继续运作；二是第六届立法会继续运作的时间不少于一

年，直至第七届立法会任期开始为止。

议案建议明确2020年9月30日后香港特别行政区第六届立法会继续运作，旨在解决推迟第七届立法会选举引起的立法机关空缺问题，确保立法机关正常运作、特别行政区政府有效施政和社会正常运转。根据基本法第七十三条规定，香港特别行政区立法会行使重要职权，包括制定、修改和废除法律，审核、通过财政预算，批准税收和公共开支等。如果立法机关在相当长时间内空缺，将对特别行政区政府施政和社会稳定带来极为严重的不利影响。明确香港特别行政区第六届立法会继续运作，可以避免出现上述情况。

议案建议明确第六届立法会继续运作不少于一年的，直至第七届立法会任期开始为止，既是与行政长官会同行政会议将第七届立法会选举推迟一年的决定相衔接，也考虑到为香港特别行政区根据疫情发展情况和有关工作需要延长立法会选举日期预留空间。

此外，根据基本法第六十九条关于“香港特别行政区立法会除第一届任期为两年外，每届任期四年”的规定。建议全国人民代表大会常务委员会在有关决定中明确，香港特别行政区第七届立法会依法产生后，任期仍为四年。

总之，全国人民代表大会常务委员会对第六届立法会继续运作事宜作出决定，对于确保香港特别行政区政府施政和社会正常运转、保持香港的繁荣稳定，是十分必要的。

议案和以上说明是否妥当，请予审议。

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 香港特别行政区第六届立法会继续运作 的决定（草案）》的审议意见

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会议就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案，已于近日由国务院提请全国人大常委会审议。国务院提出，为确保香港特别行政区立法机关依法履行职责，确保特别行政区政府正常施政和社会正常运行，提请全国人民代表大会常务委员会作出决定，明确2020年9月30日后香港特别行政区第六届立法会继续运作，不少于一年，直至第七届立法会任期开始为止。

2020年7月30日，宪法和法律委员会召开会议，就有关议题列入常委会会议议程进行了审议。宪法和法律委员会认为，香港特别行政区立法会是香港特别行政区的立法机关，是香港特别

行政区政治体制的重要组成部分，依法行使制定、修改和废除法律，审核、通过财政预算，批准税收和公共开支等重要职权。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠肺炎疫情的严峻形势，已决定将香港特别行政区第七届立法会选举推迟一年。在此情况下，香港特别行政区立法机关将出现空缺。全国人大常委会就香港特别行政区第六届立法会继续运作等相关问题作出决定，符合宪法和香港基本法的规定和原则，是必要的、可行的。

宪法和法律委员会建议，将该议案列入十三届全国人大常委会第二十一次会议议程，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对国务院代拟的决定草案进行修改完善后，由全国人大常委会作出相应决定。

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 香港特别行政区第六届立法会继续运作的 决定（草案）》审议结果的报告

——2020年8月11日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月8日下午对国务院提请全国人大常委会审议的《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第六届立法会继续运作的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，香港特别行政区立法会作为香港特别行政区的立法机关，是香港特别行政区政治体制的重要组成部分，依法行使制定、修改和废除法律，审核、通过财政预算，批准税收和公共开支等重要职权。立法会出现空缺，将会严重影响特别行政区政府施政和社会正常运转。在香港特别行政区第七届立法会选举已推迟的情况下，全国人大常委会依照宪法和香港基本法的有关规定，明确香港特别行政区第六届立法会在2020年9月30日之后继续运作和有关问题，是必要的、适当的，赞成本次常委会会议就此作出相关决定。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8月9日召开会议，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。国务院港澳事务办公室有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案是可行的，根据常委会组成人员的审议意见和有关方面的意见，对决定草案作了个别修改完善，

主要是：

一、有的常委会组成人员、有关方面提出，“继续运作”的表述不够明确，建议将决定草案标题、正文中的“继续运作”修改为“继续履行职责”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委会组成人员、有关方面建议，在有关作出本决定的目的表述中，将“为确保香港特别行政区立法机关依法履行职责”修改为“为维护香港特别行政区宪制秩序和法治秩序”。宪法和法律委员会经研究认为，香港特别行政区立法会是政权架构中不可或缺的组成部分。全国人大常委会就立法会相关问题作出决定，对于维护香港特别行政区宪制秩序和法治秩序具有重要意义。建议采纳上述意见。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对决定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香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定（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 授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展 香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业 资质和从事律师职业试点工作的决定

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

为促进粤港澳大湾区建设，发挥香港法律执业者和澳门执业律师的专业作用，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定：授权国务院在广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市开展试点工作，符合条件的香港法律执业者和澳门执业律师通过粤港澳大湾区律师执业考试，取得内地执业资质的，可以从事一定范围内的内地法律事务。具体试点办法由国务院制定，报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为三年，自试点办法印发之日起算。试点期间，国务院要依法加强对试点工作的组织指导和监督检查，就试点情况向全国人大常委会作出报告。试点期满后，对实践证明可行的，修改完善有关法律。

本决定自公布之日起施行。

关于《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地 九市开展香港法律执业者和澳门执业律师 取得内地执业资质和从事律师职业试点 工作的决定（草案）》的说明

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

司法部部长 唐一军

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权国务院在

粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳

门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试

点工作的决定（草案）》作说明。

一、试点的必要性

以习近平同志为核心的党中央对推进粤港澳大湾区建设作出重大决策部署，强调要全面推进内地与香港、澳门互利合作。2018年7月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，提出研究港澳律师在粤港澳大湾区珠三角九市执业资质和业务范围问题。经国务院批准，2019年修订的《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议》、《〈内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议》允许港澳法律执业者通过特定考试取得粤港澳大湾区珠三角九市执业资质，从事一定范围内的内地法律事务。多年来，港澳律师界也反复提出希望通过特殊方式对香港法律执业者和澳门执业律师（以下统称港澳律师）进入内地的执业资质、业务范围进行界定，进一步加大内地律师业对港澳开放力度。为贯彻落实中央决策部署，发挥港澳律师专业优势，促进粤港澳大湾区建设，有必要在粤港澳大湾区内地九市开展港澳律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定（草案）》（以下简称授权决定草案），经反复征求有关方面意见，修改完善形成了目前的授权决定草案。授权决定草案已经国务院同意。

二、授权决定草案的主要内容

（一）明确授权范围及事项。授权决定草案规定，由全国人大常委会授权国务院在广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、

中山市、江门市、肇庆市开展试点工作，允许港澳律师通过粤港澳大湾区律师执业考试取得内地执业资质，从事一定范围内的内地法律事务。

（二）明确试点办法制定主体及程序。授权决定草案规定，具体试点办法由国务院制定，报全国人大常委会备案。

（三）明确试点期限及期间、期满后的有关工作。授权决定草案规定，试点期限为三年，自试点办法印发之日起算。试点期间，国务院要加强对试点工作的组织指导和监督检查，就试点情况向全国人大常委会作出报告。试点期满后，对实践证明可行的，修改完善有关法律。

三、试点的主要内容

（一）报名。报名参加粤港澳大湾区律师执业考试的人员应当是香港特别行政区、澳门特别行政区永久性居民中的中国公民；拥护宪法和港澳基本法；依据香港特别行政区有关法律，经香港特别行政区高等法院认许，在律师、大律师登记册上登记，且未被暂时吊销执业资格的律师、大律师，或者在澳门律师公会有效确定注册的执业律师；具有累计五年以上律师执业经历；职业道德良好，未有因不良名誉或违反职业道德受惩处的记录；能用中文书写法律文书，能用普通话进行业务活动。

（二）考试和申请执业。港澳律师通过粤港澳大湾区律师执业考试后，由司法部发出考试合格的通知，经广东省律师协会集中培训并考核合格后，可向广东省司法厅申请粤港澳大湾区律师执业，由广东省司法厅颁发律师执业证书（粤港澳大湾区）。

（三）业务范围。取得律师执业证书（粤港澳大湾区）的人员可在粤港澳大湾区内地九市内，办理适用内地法律的部分民商事法律事务。其中，诉讼案件为位于粤港澳大湾区内地九市的高级、中级、基层人民法院和有关专门人民法院受理的民商事案件；非诉讼业务应当满足自然人户籍地或经常居所地，法人或其他组织登记

地，标的物所在地，合同履行地，产生、变更或者消灭民事关系的法律事实发生地在粤港澳大湾区内地九市内，或者为粤港澳大湾区内地九市内仲裁委员会受理的商事仲裁案件等条件之一。

（四）执业管理。取得律师执业证书（粤港澳大湾区）的人员，依照律师法接受广东省司法厅及所在地司法行政机关的监督管理，接受律师

协会的行业管理；不能保持报名条件或者申请律师执业条件的，由广东省司法厅注销其律师执业证书（粤港澳大湾区）；有违法违纪行为的，由有关司法行政机关、律师协会依法依规给予行政处罚、行业处分。

授权决定草案和以上说明是否妥当，请予审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 对《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市 开展香港法律执业者和澳门执业律师取得 内地执业资质和从事律师职业试点工作的 决定（草案）》审议结果的报告

——2020年8月11日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月8日下午对国务院提请审议的《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为贯彻落实党中央重大决策部署，发挥香港法律执业者和澳门执业律师在粤港澳大湾区建设中的专业作用，由全国人大常委会授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作，是必要的，决定草案基本可行，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。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8月9日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。司法部有

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，对决定草案作了有关文字修改。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还对试点工作提出了一些具体意见，如进一步修改完善报名条件、业务范围，加强执业管理等。宪法和法律委员会建议，国务院在根据本授权决定制定试点办法时对这些意见一并深入研究，作出具体规定。

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国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定（草案建议表决稿），建议本次会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

国家发展和改革委员会主任 何立峰

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今年以来国民经济和社会发展计划执行情况，请审议。

新冠肺炎疫情是百年来最严重的全球公共卫生突发事件，对人类生命安全构成空前威胁，对世界经济运行造成巨大冲击，对各国治理能力带来严峻考验。习近平总书记高瞻远瞩、见微知著，在年初疫情发生伊始即果断决策、亲自部署、亲自指挥，带领全国上下迅速打响疫情防控的人民战争、总体战、阻击战，先后20余次召开中央政治局会议、中央政治局常委会会议和全国电视电话会议，研究部署统筹推进疫情防控和经济社会发展工作。李克强总理主持召开中央应对疫情工作领导小组、国务院常务会议研究出台各项应对政策。国务院联防联控机制、复工复产推进工作机制会议密集召开，及时部署做好疫情防控各项工作，稳妥有序推动复工复产。各地区各部门贯彻落实党中央、国务院决策部署，认真执行十三届全国人大三次会议审议批准的《政府工作报告》和2020年国民经济和社会发展计划，落实全国人大财政经济委员会的审查意见，全力做好“六稳”工作，落实“六保”任务。今年上半年我国经济先降后升，二季度以来经济运行逐月好转，积极因素明显增多，生产需求持续回

暖，就业民生较好保障，市场预期不断改善，经济呈现恢复性增长态势，社会大局总体稳定。上半年国内生产总值456614亿元，同比下降1.6%，其中二季度增长3.2%，比一季度增速提升10个百分点；居民消费价格指数（CPI）同比上涨3.8%；外汇储备保持在3万亿美元以上；城镇新增就业564万人，6月份全国城镇调查失业率5.7%。

（一）坚持人民至上，疫情防控有力有效。坚决实施“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”十六字方针，落实《政府工作报告》和计划报告关于毫不放松常态化疫情防控的要求，坚持全国一盘棋，狠抓“外防输入、内防反弹”，疫情防控取得重大战略成果。武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，全力阻击重点地区疫情扩散，着力提高收治率和治愈率、降低感染率和病亡率；各省（区、市）高效开展联防联控、群防群控，快速阻断了我国本土疫情传播。常态化疫情防控积极有效，因应国内外疫情防控形势变化，及时调整疫情防控策略、风险等级和应急响应级别，动态优化疫情防控举措，迅速扩充核酸检测能力，突出抓好重点场所重点机构重点人群防控工作，有效化解境外疫情集中输入风险。及时果断、精准科学应对北京等地突发疫情，为常态化疫情防控积累了经验，增强了全国各地巩固

疫情防控成效的信心。公共卫生应急物资保障不断强化，综合运用产能动员、物资储备等多种手段，推动口罩、医疗防护服等重点物资扩产能、上产量，快速实现防控物资、救治设备、床位等基本适应防控需要。加大力度开展疫苗、药物、医疗设备和快速检测技术研制攻关。印发关于健全公共卫生应急物资保障体系的实施方案，着力打造医疗防治、物资储备、产能动员“三位一体”的保障体系。疫情防控国际合作积极推进，习近平主席出席二十国集团领导人特别峰会和世界卫生大会视频会议，主持召开中非团结抗疫特别峰会，就加强疫情防控国际合作提出重要倡议。积极同国际社会分享疫情信息、抗疫经验和科研成果，向相关国家提供力所能及的帮助，有序开展防疫物资出口，开展联防联控国际合作，为全球抗疫作出中国贡献。

(二) 加大政策对冲，经济运行逐步企稳回升。落实《政府工作报告》和计划报告关于宏观政策取向和加大宏观政策实施力度的工作部署，出台助企纾困和激发市场活力规模性政策，增强宏观政策实施的时效性，全面落实积极的财政政策、稳健的货币政策和就业优先政策，着力稳定经济基本面。加大财税支持力度，及时出台阶段性、有针对性的减税降费政策，并根据实际情况延长实施期限，上半年累计新增减税降费 1.5 万亿元。增加财政赤字规模 1 万亿元，发行抗疫特别国债 1 万亿元，上述 2 万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制，使新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民。发挥金融支持作用，3 次实施普遍降准、定向降准释放 1.75 万亿元长期资金，综合运用再贷款再贴现、安排政策性银行信贷支持等措施，保持流动性合理充裕，促进融资成本明显下降，6 月末广义货币供应量 M_2 和社会融资规模存量分别增长 11.1% 和 12.8%。

6 月份企业贷款平均利率为 4.64%，较上年末下降 0.48 个百分点。上半年企（事）业单位中长期贷款新增 4.86 万亿元，同比多增 1.37 万亿元，IPO 和再融资合计 5519 亿元，同比增长 25%。强化稳就业举措，加大失业保险稳岗返还、创业担保贷款等政策落实力度，实施企业稳岗扩岗支持计划，上半年向 435 万户企业发放稳岗资金 636 亿元，惠及职工 1.14 亿人。积极发挥在疫情中逆势成长的新业态新模式对就业的带动作用，大力支持灵活就业。积极帮助农民工安全有序返城复工，加强返乡留乡农民工就业创业指导服务。进一步扩大硕士研究生招生、专升本和大学生应征入伍数量规模，加大国有企事业单位招聘、基层项目招聘支持力度，对湖北高校毕业生就业给予特殊支持。开发科研助理岗位，充实基层教师和医护人员队伍。稳步扎实推进复工复产，切实发挥复工复产推进工作机制作用，精准及时推出 8 个方面 90 多项政策措施并狠抓落实，动态优化完善复工复产疫情防控措施，强化要素保障，畅通人流、物流、资金流，加强上下游产销对接，有力打通复工复产面临的卡点难点堵点。推动产业稳定运行，小麦、稻谷最低收购价政策进一步完善，夏收粮油再获丰收，落实生猪生产扶持政策，生猪产能加快恢复。规模以上工业增加值增速逐月回升，6 月份同比增长 4.8%，连续 3 个月为正。实物量指标加快改善，6 月份全社会用电量同比增长 6.1%；6 月份工业企业利润同比增长 11.5%。6 月份主要服务业生产指数（SPI）初值同比增长 2.3%，连续 2 个月为正，信息传输、软件和信息技术服务业、房地产业、金融业增长较快，批发零售、住宿和餐饮业降幅明显收窄。有效防控重点领域风险，统筹稳增长与防风险，积极应对地方财政收支矛盾，着力防范化解地方政府债务风险；指导支持

金融机构强化风险管理，做好风险应对预案，通过安排地方政府专项债券额度、扩大保险资金运用空间、鼓励发行永续债和优先股等方式合理补充中小银行资本金；坚定、理性、正常开市，强化资本市场基础制度建设；督促落实城市主体责任，落实稳地价、稳房价、稳预期目标任务，确保房地产市场总体平稳。

（三）强化企业帮扶，市场动力逐渐恢复。按照《政府工作报告》和计划报告关于着力稳企业保就业和实施扩大内需战略的工作部署，针对疫情导致的经济循环不畅、部分行业企业特别是小微企业生产经营困难，积极帮助企业渡过难关。助企纾困政策力度持续加大，对企业更大规模减税降费让利，重点减轻中小微企业、个体工商户和困难行业企业负担，阶段性对公共交通运输服务、生活服务、电影放映服务等免征增值税，免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费，减免小规模纳税人增值税，将小微企业、个体工商户所得税延缓到明年缴纳，对除“两高一资”外所有出口产品全部足额退税，扩大内销选择性征收关税政策试点至所有综合保税区。阶段性免收收费公路通行费，降低企业用电用气物流成本。上半年清偿拖欠民营和中小企业款项956亿元。创新直达实体经济的货币政策工具，出台普惠小微信用贷款支持计划，对普惠型小微企业贷款应延尽延。积极推动国内消费回暖，出台实施促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的政策措施，开展系列电商促消费活动，汽车家电等大宗商品销售回升，通讯器材、化妆品、智能家电等升级类商品销售保持较快增长，网络消费、信息消费需求快速增加，二季度以来社会消费品零售总额指标逐月改善，上半年实物商品网上零售额同比增长14.3%。投资增速进一步回升，坚持土地、资金等要素跟着项目走，及时调

整优化中央预算内投资结构，积极支持疫情暴露出的短板弱项建设。地方政府专项债券加快发行使用。一批5G、数据中心等“两新一重”和公共卫生基础设施重点项目集中开工。增加国家铁路建设资本金1000亿元。在重大项目投资等牵引撬动下，上半年固定资产投资同比下降3.1%，降幅比一季度大幅收窄13个百分点。市场预期有所改善，随着各项政策的持续发力，经济循环逐步恢复，企业效益情况持续改善，市场主体信心不断增强，6月份制造业采购经理指数、非制造业商务活动指数分别为50.9%、54.4%，均比上月回升，连续4个月保持在临界点以上。

（四）聚焦全面建成小康社会，脱贫攻坚扎实推进。落实《政府工作报告》和计划报告关于确保实现脱贫攻坚目标的工作部署，针对疫情引发的贫困地区人口就业难、增收难和返贫风险增加等问题，完善政策举措，加大精准帮扶力度。加大扶贫资金的统筹和投入，今年中央财政专项扶贫资金1461亿元已全部下达，比去年提前1个月下达到省级财政。帮助贫困人口稳就业促增收，支持扶贫龙头企业、扶贫车间率先复工复产，实行点对点对接解决贫困地区人口外出务工难题，扩大以工代赈规模促进贫困劳动力就地就近就业。加大消费扶贫力度，强化产销衔接服务，有效解决贫困地区农产品滞销问题。加大易地扶贫搬迁后续帮扶，易地扶贫搬迁安置区住房和配套设施扫尾工程已全部完成，大型安置区教育医疗设施补短板项目加快建设，产业发展、就业帮扶、社区治理等专项政策陆续出台实施，易地扶贫搬迁后续扶持政策体系正在逐步形成。加大剩余贫困县和贫困村攻坚力度，对52个县、1113个村开展挂牌督战，项目资金向“三区三州”等深度贫困地区倾斜，加快提升扶贫产业发

展水平，深入实施教育脱贫攻坚行动和科技扶贫“百千万”工程，进一步扩大基本医保、大病保险和医疗救助贫困人口覆盖面，按期完成脱贫攻坚农村危房改造扫尾工程任务，深入推进农村饮水安全巩固提升工程建设，着力巩固“三保障”成果。强化贫困人口兜底保障，对受疫情影响致贫和返贫的建档立卡贫困人口，及时采取纳入低保、特困供养、临时救助等社会救助政策，切实保障困难群众基本生活。

（五）推进动能转换，新的格局加快形成。按照《政府工作报告》和计划报告关于增强发展新动能的工作部署，积极应对疫情对产业经济和区域经济运行带来的冲击，坚持以供给侧结构性改革为主线，大力支持企业主动求新应变、化危为机，加快培育新增长点和增长极。新产业新业态逆势增长，顺应疫情催生的新需求、新模式，大力支持数字经济创新发展，网上购物、直播带货持续火热，居家办公、远程问诊、在线教育等行业快速扩张。智能化、科技型产品较快增长，6月份3D打印设备、智能手表、充电桩等产量均增长40%以上。截至6月底，已有集成电路、高端装备等领域116家企业在科创板上市。产业转型升级取得积极进展，疫情防控助推生物医药等产业发展壮大，5G等新型基础设施加速传统产业数字化转型，产业向高端化、绿色化、智能化、融合化方向发展的趋势更加明显。上半年，高技术制造业、医药制造业、装备制造业增加值分别增长4.5%、2.3%、0.4%，集成电路、医疗仪器设备及器械、建筑工程机械产量分别增长16.4%、82.1%、7.1%。创新创业创造向纵深拓展，将全面创新改革试验第三批支持创新相关改革举措向更大范围推广。启动“上云用数赋智”行动和“数字化转型伙伴行动（2020）”，促进大中小企业和各类市场主体融通创新。深入

推进大众创业万众创新，支持科技企业孵化器、众创空间和大学科技园创新发展，开展社会服务领域双创带动就业示范工作。提前半年全面完成北斗三号全球卫星导航系统星座部署。城乡区域协调发展持续推进，京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展稳步推进，长江经济带生态环境质量持续改善，黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要编制基本完成。支持湖北省经济社会发展的一揽子政策加快落地。成渝地区双城经济圈辐射带动作用增强。乡村振兴战略扎实推进，现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群加快创建，农村基础设施补短板加快推进，新型城镇化建设质量提升，城镇老旧小区改造力度加大。

（六）深化改革开放，发展活力持续增强。按照《政府工作报告》和计划报告关于依靠改革激发市场主体活力、推进更高水平对外开放的工作部署，沉着应对疫情对经济带来的巨大冲击，大力推进市场化改革和高水平开放，主动谋划推出一揽子改革安排，推进市场化法治化国际化营商环境建设，激发市场主体活力。“放管服”改革深入开展，推广疫情防控中主动服务企业的好做法好经验，简化各项助企纾困政策办理手续，推动更多服务事项网上办理，放宽小微企业、个体工商户登记经营场所限制，二季度日均新增市场主体8.4万户，比一季度增长121.4%。重点领域改革持续深化，颁布实施民法典，依法更好保障人民合法权益。出台关于新时代加快完善社会主义市场经济体制、关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制等意见。下放土地审批权，赋予省级人民政府更多自主权。服务业改革开放力度进一步加大。出台《保障中小企业款项支付条例》。出台生态环境、自然资源、公共文化、应急救援等领域中央与地方财政事权和支出责任

划分改革方案。新修订的证券法正式实施，公开发行公司债券全面实施注册制，推进创业板改革并试点注册制。更高水平对外开放积极推进，出台《海南自由贸易港建设总体方案》。用足用好出口退税、出口信用保险、出口信贷等支持政策，增设跨境电商综合试验区，开展跨境电商B2B出口监管改革试点，网上举办第127届广交会，帮助外贸企业保订单、保市场，支持出口产品转内销。发布2020年版外商投资准入负面清单，加快修订鼓励外商投资产业目录，创新招商引资方式，同相关国家开通人员往来“快捷通道”，重大外资项目加快落地。高质量稳步推进共建“一带一路”，稳步推进海外重点项目建设。推进中欧班列安全稳定高质量运行，助力稳定国际供应链。二季度以人民币计价的出口由一季度的下降11.4%转为增长4.5%；实际吸收外资由一季度的下降10.8%转为增长8.4%。积极有力应对国际经贸环境变化，积极推动二十国集团、金砖国家、亚太经合组织、世界经济论坛等框架下的国际协调合作，同二十国集团成员一道落实二十国集团缓债倡议。深入参与世界贸易组织改革，坚定维护我发展利益。

（七）着力保障民生，社会大局总体稳定。落实《政府工作报告》和计划报告关于围绕保障和改善民生、推动社会事业改革发展的工作部署，针对疫情对群众生活造成的影响，强化社会民生服务保障工作。社会保障、公共卫生和兜底帮扶持续加强，上调退休人员基本养老金，总体调整水平按照2019年退休人员月人均基本养老金的5%确定。抓紧研究提高城乡居民基础养老金最低标准方案。进一步扩大失业保险保障范围，将城乡所有参保失业人员全部纳入。居民医保人均财政补助标准增加30元，开展门诊费用跨省直接结算试点。对我国公民参加基本医保的

新冠肺炎确诊和疑似患者医疗费用，个人负担部分由财政给予补助。阶段性扩大社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制保障范围，提高价格临时补贴标准。社会领域各项工作不断强化，加大重要民生商品应急调运、储备调节力度，主要农产品供需基本平衡，“菜篮子”产品供给充裕，粮食安全和重要农产品供给得到较好保障，粮油盐与肉禽水产蛋菜奶等食品的市场供应基本充足、价格基本稳定，有力保障武汉、北京等重点地区生活物资供应。能源供需衔接平稳有序，加强煤电油气运统筹调度，做好迎峰度夏工作。严厉打击涉疫违法犯罪活动，加强常态化疫情防控下的心理健康服务。做好防汛抗旱、森林草原防灭火和开展危化品、尾矿库专项整治三年行动等安全生产工作。生态环境质量持续改善，加快补齐城镇污水垃圾处置和医疗废物集中处置等环境基础设施短板。上半年地级及以上城市空气质量优良天数比率为85%，细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市平均浓度下降13%，地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例为80.1%。

总的来看，随着常态化疫情防控措施不断优化，宏观政策效应逐步释放，当前我国经济社会运行秩序基本稳定，上半年总体符合预期，二季度回升势头好于预期。成绩来之不易，需要倍加珍惜。在这场疫情大考中，以习近平同志为核心的党中央高超执政能力得到进一步彰显，我国制度优势和积累形成的综合国力得到进一步彰显，中华民族守望相助同舟共济的伟大力量得到进一步彰显。

在看到经济形势正逐步向好的方向转变的同时，也要看到当前新冠肺炎疫情仍在全球快速扩散蔓延，我外部环境的复杂性和严峻性在上升，国内经济仍在消化疫情带来的不利影响，经济持续回升的基础尚不稳固。常态化疫情防控任务仍

然艰巨繁重，外部环境复杂严峻对我影响加重，内需不足制约经济稳定恢复，产业链供应链安全风险不容小视，企业生产经营存在许多困难，就业民生保障面临很大压力。

对此，我们应当坚持用全面、辩证、长远的眼光看待当前的困难、风险、挑战，既要保持战略定力，坚定发展信心，在危机挑战中看到新的机遇，在世界变局中塑造发展新局，在短期波动中把握长期趋势，善于在复杂局面中抓住主要矛盾，又必须树牢底线意识，坚持稳中求进，主动作为解决操之在我的问题，灵活应变化解受制于人的挑战。

总的来看，面对新冠肺炎疫情带来的严峻考验和复杂多变的国内外环境，全国上下统筹推进疫情防控和经济社会发展各项工作，上半年我国经济先降后升，经济社会运行秩序基本稳定。今年《政府工作报告》对疫情前考虑的预期目标作了适当调整，提出要优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战，努力实现全面建成小康社会目标任务。从目前执行情况看，计划完成情况总体符合预期。城镇新增就业人数、城镇调查失业率、城镇登记失业率、居民消费价格、农村贫困人口脱贫、基本养老保险参保人数等民生保障指标进展顺利，地级及以上城市空气质量优良天数比率、细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市浓度下降、地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例、地表水质量劣Ⅴ类水体比例等环境保护指标完成较好，居民收入、社会消费品零售总额、进出口、外商直接投资、境外直接投资等定性表述指标经过努力基本能够实现，单位国内生产总值能耗降低等指标完成需付出更大努力。

今年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，做好下半年经济社会发展工作意义特别重大，要认真贯彻去年底召开的中央经济工作

会议和今年以来多次召开的中央政治局会议、中央政治局常委会会议精神，按照《政府工作报告》和国务院常务会议部署以及十三届全国人大三次会议要求，根据全国人大常委会和全国人大财经委关于经济工作的意见建议，不折不扣地抓好全年经济社会发展各项工作落实。重点做好以下工作。

（一）慎终如始抓好常态化疫情防控。切实落实好“外防输入、内防反弹”的防控策略，继续抓紧抓实抓细各项防控举措。巩固国内疫情防控成果，不断健全优化常态化疫情防控机制，毫不放松抓好重点地区疫情防控，及早做好秋冬季疫情防控工作预案。持续抓好输入性疫情防控，加强口岸卫生检疫，落实入境人员集中隔离要求。加强公共卫生体系建设，改革完善疾病预防控制体系运行机制，增强早期监测预警能力，落实公共卫生应急物资保障体系实施方案、防控救治能力建设方案，深入开展爱国卫生运动。加强疫情防控国际合作。

（二）坚持不懈实施好已出台的各项宏观政策。落实好更加积极有为的积极财政政策，对企业更大规模减税降费让利，完善新增财政资金直达基层的机制，有力有效保障基层运转。推动抗疫特别国债、地方政府专项债券等资金尽快落实到具体项目。实施好更加灵活适度的稳健货币政策，综合运用降准降息、公开市场操作等货币政策工具，保持流动性合理充裕，推动贷款成本明显下降。全面强化就业优先政策，以双创促进就业，加快实施以工代赈项目，扩大面向高校毕业生的中央基层服务项目招聘规模，加大职业技能培训力度。加强宏观政策统筹协调，促进财政、货币、就业政策与消费、投资、产业、区域等政策形成合力。切实稳定预期提振信心。加强重大风险防控，强化各部门防范化解本领域重大风险

责任。

(三) 积极主动助力企业纾困发展。坚定不移推进供给侧结构性改革,推动高质量发展。强化阶段性政策与制度性安排相结合,尽力帮助企业特别是中小微企业、个体工商户渡过难关,千方百计稳住经济基本盘。降低企业生产经营成本,落实好已出台的各项减税降费让利政策,实施好保障中小企业账款支付条例,继续加大清欠工作力度。强化对企业的金融支持,增加制造业中长期贷款投放,推动金融系统全年向各类企业合理让利1.5万亿元。加大对外向型企业帮扶力度,完善出口退税方式,帮助外向型企业出口转内销。加强对个体工商户的政策扶持。积极支持企业转型升级,引导帮扶企业通过技改、重组等方式实现升级转型。

(四) 决战决胜打赢脱贫攻坚战。坚定不移打好三大攻坚战,特别是针对疫情影响,聚焦重点地区和薄弱环节攻坚克难,确保实现脱贫攻坚各项目标。精准落实脱贫攻坚各项举措,对未摘帽的重点地区开展脱贫攻坚挂牌督战。严把贫困退出关,坚决杜绝数字脱贫、虚假脱贫。巩固脱贫成果防止返贫,建立健全返贫监测预警和动态帮扶机制,积极做好脱贫攻坚普查。编制“十四五”巩固脱贫成果规划。扎实推进乡村振兴战略,完善乡村产业发展支持政策,推动农村一二三产业融合发展。

(五) 深化细化落实扩大内需举措。以高质量供给适应引领创造多元化需求,大力促进形成强大国内市场,推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。着力激活消费潜力,研究制定进一步拓展农村消费的政策措施,促进消费新业态加快发展。积极扩大有效投资,坚持土地、资金等要素跟着项目走,进一步发挥投资关键作用,出台加快新型基础设施

建设和发展的意见。深入推进重大区域发展战略,制定北京非首都功能疏解引导和倒逼政策体系,大力推进长江经济带生态环境保护修复,加快推进粤港澳大湾区基础设施互联互通,大力推进长三角生态绿色一体化示范区、上海自贸试验区临港新片区等建设,出台黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要。推进以人为核心的新型城镇化建设。

(六) 力保产业链供应链和粮食能源安全。着力提升国内产业基础能力和产业链现代化水平,有效维护产业链供应链稳定和粮食能源安全。保持产业链稳定运行,提升重要原材料、关键零部件、核心元器件和关键软件的稳定供应水平。积极推进科技创新和成果推广应用。全力保障粮食安全,毫不放松抓好粮食生产。确保能源资源供应安全,持续推进煤电油气产供储销体系建设。

(七) 锐意创新增强改革开放动力。坚持改革和发展高效联动,坚持对内开放和对外开放相结合,以高标准市场和高水平开放促进高质量发展。持续深化“放管服”改革,修订出台市场准入负面清单(2020年版)。改革完善要素保障机制,开展要素市场化配置综合改革试点。激发市场主体活力,出台实施国企改革三年行动方案。深化财税金融等改革坚决防范风险。努力稳定外贸外资基本盘,加大对劳动密集型出口企业支持力度,办好第三届中国国际进口博览会,落实好新版外资准入负面清单各项政策。加强国际经贸合作,高质量稳步推进共建“一带一路”。

(八) 毫不动摇抓好生态环境保护。坚持方向不变、力度不减,抓好源头防控和系统推进,推动生态环境质量持续好转,总结推广国家生态文明试验区经验,加快构建绿色低碳循环发展的经济体系和现代环境治理体系。巩固蓝天、碧

水、净土保卫战成果，深化重点地区大气污染治理攻坚，加强城市黑臭水体治理、水源地保护，扎实开展土壤污染防治。加强生态保护与修复，持续推动山水林田湖草系统治理，健全生态保护红线管理体系和配套政策。大力推进绿色发展。

（九）心系群众做好民生改善工作。切实加大民生兜底保障力度，加大收入分配政策调节力度，稳定居民收入预期。对生活困难的失业人员及家庭，按规定及时纳入最低生活保障、临时救助等社会救助范围。落实好扩大失业保险保障范围各项工作。做好重要农产品保供稳价工作。加快提升公共服务水平，推动出台国家基本公共服务标准。不断提升社会治理水平。全力做好防灾

减灾救灾工作，全力防御洪涝地质灾害，确保人民群众生命财产安全。

我们要在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，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”，切实把思想认识行动统一到党中央、国务院的各项决策部署上来，按照十三届全国人大三次会议要求，分类指导各地做好经济工作，进一步调动发挥地方主观能动性，进一步增强抗疫情、稳经济、谋发展的精气神，努力在危机中育新机，于变局中开新局，努力完成全年目标任务，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

国务院关于今年以来预算执行情况的报告

——2020年8月8日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

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今年以来预算执行情况，请审议。

一、预算执行基本情况

今年以来，面对新冠肺炎疫情严重冲击，各地区各部门在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，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，认真贯彻中央经济工作会议精神 and 《政府工作报告》部署，落实十三届全国人大三次会议关于预算的决议，坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，加大宏观政策应对力度，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果。经济稳步恢复，复工复产逐月好转，二季度经济增长明显好于预期，三大攻坚战扎实推进，经济结构持续优化，产业数字化、智能化转型明显加快，改革开放继续深化，人民生活得到有力保障。在此基础上，预算执行情况较好。

（一）一般公共预算执行情况。

1—6月，全国一般公共预算收入96176.07亿元，同比下降10.8%，从4月起收入累计降幅逐月收窄，呈现持续向好态势，其中，中央一般公共预算收入44347.15亿元，下降14%；地方一般公共预算本级收入51828.92亿元，下降

7.9%。全国一般公共预算支出116410.88亿元，下降5.8%，其中，中央本级支出16344.42亿元，下降3.2%；地方财政支出100066.46亿元，下降6.2%。收支运行的主要特点：

一是随着推进复工复产和助企纾困成效持续显现，税收收入降幅收窄。1—6月，全国税收收入81990.47亿元，下降11.3%，降幅比1—5月收窄3.6个百分点。分税种看，国内增值税28769.51亿元，同比下降19.1%，降幅比1—5月收窄2.9个百分点，5月以来工商业增值税由1—4月大幅下降33.5%，转为与上年同期基本持平，主要是复工复产有序推进和增值税翘尾减收因素消退。国内消费税4月已实现正增长，进口货物增值税、消费税和企业所得税收入在4、5月份降幅逐步收窄的基础上，6月份均实现正增长，主要是助企纾困成效持续显现、国内经济逐步复苏。个人所得税增长2.5%，扣除年度个税汇算清退等不可比因素后增长约7.3%。

二是地方多渠道盘活国有资源资产带动非税收入增长，涉企收费继续下降。1—6月，全国非税收入下降8%。中央非税收入下降73.3%，主要是去年同期特定国有金融机构和央企上缴利润较多、抬高基数。地方非税收入同比增长5.6%，主要是一些地区多渠道盘活国有资源资产。其中，涉企收费继续下降，行政事业性收费收入下降9.7%，教育费附加等专项收入下降4%，企业负担持续减轻。

三是由于复工复产进度和产业结构差异，财政收入回升程度出现地区间分化。1—6月，东、中、西部和东北地区财政收入分别下降6.6%、12.1%、6.5%、12%，降幅分别比1—5月收窄2个、3.6个、3.4个、3个百分点。中部地区扣除湖北后收入下降6%，与东部、西部降幅相当，东北地区下降较多。6月地方财政状况整体继续好转，17个省份收入正增长，比5月增加了6个。1—6月累计，31个省份中，5个收入实现正增长；16个收入降幅在10%以内，7个收入降幅在10%至20%之间，3个收入降幅超过20%。

四是财政支出结构进一步优化，重点领域支出得到有力保障。1—6月，中央一般公共预算本级支出下降3.2%，地方一般公共预算支出下降6.2%，主要是受疫情影响，部分项目支出进度比去年同期放缓，以及压减非急需非刚性支出。与此同时，脱贫攻坚、基本民生等重点领域支出得到有力保障。社会保障和就业支出增长1.7%，完成预算的55.8%；卫生健康支出完成预算的56.3%，其中与疫情防控直接相关的公共卫生支出增长67.8%；农林水支出增长7.9%，其中扶贫支出增长18.3%；住房保障支出增长8.3%。

（二）政府性基金预算执行情况。

1—6月，全国政府性基金预算收入31479亿元，下降1%。其中，中央政府性基金预算收入1591亿元，下降20%，主要是对国家电影事业发展专项资金、民航发展基金等实行减免，以及受疫情影响彩票销售大幅下降，彩票公益金收入下降35.2%；地方政府性基金预算本级收入29887亿元，增长0.3%，其中国有土地使用权出让收入增长5.2%。全国政府性基金预算支出45212亿元，增长21.7%。其中，中央政府性基金预算本级支出630亿元，下降27.9%；地方

政府性基金预算支出44582亿元，增长22.9%，主要是新增地方政府专项债券安排的支出同比大幅增长1.9倍，国有土地使用权出让收入相关支出下降10.7%。

（三）国有资本经营预算执行情况。

1—6月，全国国有资本经营预算收入1223亿元，增长18.8%。其中，中央国有资本经营预算收入669亿元，增长1.3倍，主要是金融企业股利股息收入缴库较去年提前；地方国有资本经营预算本级收入554亿元，下降25%。全国国有资本经营预算支出612亿元，下降30.5%。其中，中央国有资本经营预算本级支出243亿元，下降43.9%；地方国有资本经营预算支出369亿元，下降17.7%。

（四）社会保险基金预算执行情况。

1—6月，全国社会保险基金收入34809.3亿元，下降15.3%，主要是受疫情以及阶段性减免社保费政策影响。全国社会保险基金支出36089.87亿元，增长6.5%。截至6月底，基金累计结余95151.31亿元。

总的看，今年以来预算执行情况符合预期，有力保障了党中央、国务院重大决策部署的贯彻落实。同时，财政运行和预算执行中也存在一些困难和问题，我们高度重视，将积极采取措施加以解决。

二、落实十三届全国人大三次会议预算决议情况

国务院有关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大通过的预算决议要求，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，以更大的宏观政策力度对冲疫情影响，积极的财政政策更加积极有为，真正发挥稳定经济的关键作用，有力维护了经济发展和社会稳定大局。

（一）积极发挥财政政策逆周期调节作用。

一是建立新增财政资金直达基层机制。建立特殊转移支付机制，新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民。按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，完善相关资金分配程序。印发特殊转移支付、抗疫特别国债资金管理以及有关监督管理、资金监控等制度办法，明确直达资金的分配、使用、拨付、监管要求。构建直达资金监控系统，确保每笔资金去向能跟踪、可监控。二是迅速批复下达预算。提前做好准备，在全国人大批准 2020 年中央预算草案当天即完成中央部门预算批复，按照预算法要求及时下达对地方转移支付预算，为预算执行打下良好基础，尽早发挥财政资金效益。加快直达资金预算下达，6 月底前将具备条件的资金全部下达地方。三是加快政府债券发行使用。截至 7 月 30 日，1 万亿元抗疫特别国债已全部顺利发行，平均发行利率 2.77%。地方政府债券 4.53 万亿元额度已全部下达。截至 7 月 15 日，全国各地发行新增地方政府债券 2.8 万亿元，占今年新增债券的 59%；其中支出 2.18 万亿元，占已发行债券的 78%。

（二）支持打赢疫情防控阻击战。

一是强化疫情防控资金和政策保障。坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，围绕减轻患者救治费用负担、提高疫情防治人员待遇、保障疫情防控物资供应、加快疫苗和药物研发等出台一系列财税支持政策，并向湖北省等重点地区倾斜，全力支持打赢疫情防控阻击战。截至 6 月底，各级财政共安排疫情防控资金 1756 亿元，及时组织做好资金结算工作，确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控。二是加强公共卫生体系建设。坚决落实常态化疫情防控要求，加大财政投入力度，推动建设重大疫情防控救治体

系和应急物资保障体系，着力补齐公共卫生基础设施建设短板，稳步推进国家医学中心、区域医疗中心建设，支持做好适应现代化疾控体系的人才培养培训工作。

（三）支持打好三大攻坚战。

一是确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务。中央财政专项扶贫资金 1461 亿元已全部下达，此外还下达综合性财力补助资金 290 亿元，确保完成剩余脱贫攻坚任务和巩固脱贫成果。及时调整优化中央财政专项扶贫资金政策，在现有资金管理制度框架内，优化资金用途，重点对受疫情影响较重的产业扶贫项目、贫困劳动力就业等予以支持。补齐 52 个挂牌督战县因疫情导致的财政减收，支持有关地区解决“苦咸水”问题。进一步强化财政扶贫资金监管，优化资金动态监控平台功能，推进扶贫项目资金全过程绩效管理。积极研究巩固脱贫成果、解决相对贫困的财政支持政策，推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。二是坚决支持打好污染防治攻坚战。1—6 月生态环保支出 658 亿元，支持打好大气、水、土壤等标志性重大战役，开展重点生态保护修复，提升区域生态系统服务功能和生态环境质量。下达林业草原转移支付资金 961 亿元，加强林业草原生态保护修复。支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点，推动沿黄各省（区）共抓大保护、大治理。建立生态环保资金项目储备制度，引导地方做好项目前期准备，提高资金安排的科学性、规范性和精准性。推动国家绿色发展基金挂牌投资运营。三是防范化解财政金融风险。督促地方综合采取措施稳妥化解存量隐性债务，强化地方政府违规举债责任追究，坚决遏制隐性债务增量。完善常态化监控机制，推进地方债务数据与金融部门共享比对。

（四）支持保居民就业。

一是努力稳定和扩大就业。中央财政就业补

助资金 538.78 亿元已全部下达。加快使用从失业保险基金结余中提取的超过 1000 亿元职业技能提升行动专账资金，促进地方落实各项就业创业政策。加大稳岗返还支持力度，1—6 月已发放稳岗返还资金 636 亿元，放宽申领条件，提高返还标准，着力稳企业保就业。支持实施“互联网+职业技能培训计划”，全面推进线上职业培训，提高劳动者职业技能水平。二是突出支持做好重点人群就业工作。鼓励科研项目开发 10 万个科研助理岗位，支持做好“三支一扶”计划招募选拔工作，吸纳高校毕业生就业。支持实施农村义务教育学校教师特岗计划，将今年招聘规模扩大到 10.5 万人。鼓励东部省份克服疫情影响吸纳贫困劳动力跨省就业。三是保障失业人员基本生活。继续用好失业保险基金，延长大龄失业人员领取失业保险金期限，畅通申领渠道。对领取失业保险金期满仍未就业的失业人员、不符合领取失业保险金条件的参保失业人员，发放 6 个月的失业补助金。对参保的失业农民工发放一次性生活补助或临时生活补助；对领取失业保险金和失业补助金的失业人员发放价格临时补贴，阶段性提高补贴标准。

（五）支持保基本民生。

一是支持发展公平优质教育。从 2020 年春季学期起，统一全国义务教育生均公用经费基准定额，将中西部地区标准提高 50 元。对完成高职院校扩招任务较好的省份予以奖补支持，推动职业教育高质量发展。支持地方巩固教育脱贫攻坚成果，改善学校基本办学条件，落实义务教育学生“两免一补”和学前、普通高中、中职、高等教育各项学生资助政策，确保家庭经济困难学生不因贫失学辍学。二是做好养老保障工作。截至 6 月底，已下达养老保险补助经费 7678.27 亿元，稳步提高养老保障水平。加强企业职工基本养老保险基金中央调剂，22 个中西部和老工业

基地省份净受益 1768.45 亿元。下达中央专项彩票公益金，支持开展居家和社区养老服务改革试点，推动试点地区扶持社会力量提供居家和社区养老服务，加强养老护理人员队伍建设，采取有效措施推进医养结合等。三是保障基本医疗需求。截至 6 月底，已下达城乡居民医保补助资金 3525.35 亿元，支持地方将居民医保人均财政补助标准提高到每人每年 550 元。中央财政医疗救助补助资金 320.1 亿元已全部下达（含特殊转移支付安排资金），着力做好医疗保障托底。四是做好民生兜底工作。下达困难群众救助补助资金 1660.47 亿元（含特殊转移支付安排资金），指导地方适度扩大低保和临时救助政策范围，并继续做好特困人员救助供养、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等工作，及时将受疫情影响陷入困境的人员纳入救助范围。五是完善基本住房保障体系。1—6 月，全国保障性安居工程财政支出 1810 亿元，支持各类棚户区改造，加快城镇老旧小区改造。农村危房改造补助资金 184.5 亿元已全部下达，支持优先完成建档立卡贫困户等 4 类重点对象新增危房改造任务，并统筹推进农房抗震改造和农村低收入群体基本住房安全保障工作。

（六）支持保市场主体。

一是加大减税降费力度。今年 1—6 月，新增减税降费 15045 亿元，有效减轻了市场主体负担。将前期出台的部分阶段性减税降费政策执行期限延长到今年年底。小微企业、个体工商户所得税延缓到明年缴纳。指导督促地方全面落实减税降费政策，依法依规组织财政收入，严禁征收“过头税费”、违规揽税收费、虚增收入，确保企业切实享受政策红利，帮助企业渡过难关。二是支持缓解融资难融资贵。加大创业担保贷款贴息支持力度，提高贷款额度上限，放宽申请条件，推动创业担保贷款增量扩面。构建绩效评价指标

体系，引导政府性融资担保、再担保机构更好发挥支小支农的政策功能作用。继续实施小微企业融资担保降费奖补政策，国家融资担保基金对合作机构免收或减半收取再担保费，引导地方落实好对小微企业减半收取融资担保、再担保费政策，推动小微企业融资担保费率持续下降。

（七）支持保粮食能源安全。

一是全力保障粮食等重要农产品供应。农田建设补助资金 682.8 亿元已全部下达，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，大力推进高标准农田和农田水利建设，不断夯实农业生产基础，提升国家粮食安全保障能力。调整完善玉米、大豆市场化收购加生产者补贴政策和稻谷补贴政策，加大产粮大县奖励力度。支持统筹做好粮食库存消化工作，促进小麦、稻谷和玉米库存有序投放，有效保障市场稳定。二是着力保障能源安全。下达非常规天然气补贴资金 50 亿元，鼓励煤层气、页岩气、致密气开采利用。调整完善可再生能源发电补贴政策，下达补贴资金 923.5 亿元，促进能源结构调整。支持建立和完善能源安全储备制度。

（八）支持保产业链供应链稳定。

一是大力支持制造业高质量发展。发挥产业基础再造工程专项资金作用，支持提升产业基础能力和产业链水平。延长新能源汽车推广应用财政补贴政策，下达补贴资金 107.7 亿元，支持新能源汽车产业稳定发展。二是提高科技创新支撑能力。完善投入保障机制，支持组建首批国家实验室和重组国家重点实验室体系。支持启动“科技助力经济 2020”重点专项，实施一批覆盖国民经济主要行业的技术创新项目。三是着力稳外贸稳外资。截至 6 月底，外经贸发展资金已全部下达，支持引导地方进一步完善外贸外资公共服务体系，多措并举稳住外贸外资基本盘。暂免征收加工贸易企业内销税款缓税利息，将内销选择

性征收关税政策试点扩大到所有综合保税区，稳定加工贸易发展。完善出口退税政策，除“两高一资”外所有未足额退税的出口产品，全部实现足额退税。制定系列财税优惠政策，支持海南自由贸易港建设，并认真抓好落实。

（九）支持保基层运转。

一是大幅增加对地方财力支持。中央财政统筹新增赤字、以前年度结转资金、压减本级支出腾出的财力等渠道，切实加大对地方财力的支持力度。截至 6 月底，已下达一般性转移支付资金 61214.6 亿元，有力保障基层运转和各项政策有效实施；下达特殊转移支付资金 5378.57 亿元，支持地方落实“六保”任务，应对执行中的不确定因素。二是强化库款调度。对地方财政实行差异化资金调度，对困难地区予以适当支持。自 3 月 1 日至 6 月底，阶段性提高地方财政资金留用比例 5 个百分点，新增留用资金约 1100 亿元，对中西部地区和辽宁省延长执行到今年年底，再增加地方留用资金约 550 亿元，全部留给县级使用，有力保障基层财政平稳运行。三是加强地方“三保”监测预警。进一步完善县级工资发放监测预警机制，重点监测范围由 2019 年的 105 个县区扩大至 534 个。按日实施县级工资保障监测预警，定期实施地方基层财政库款保障情况通报，督促地方切实防范支付风险。四是层层压实责任。指导地方完善事前审核、事中监控、事后处置的“三保”预算管理工作机制。督促省级财政统筹中央转移支付和省级自有资金，加大财力下沉力度，对县级的转移支付规模只增不减。要求县级财政坚持按“三保”支出的优先顺序，做好预算安排和库款调度，切实兜牢“三保”支出底线。

此外，积极支持城乡区域协调发展。加强农村公共服务，推动加快农村基础设施建设，促进农民持续增收；深入推进新型城镇化，完善支持

农业转移人口市民化财政政策；加大国家重大区域战略财税政策支持力度，促进革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展。

三、下一步财政重点工作安排

我们将认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，更好统筹疫情防控和经济社会发展工作，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化改革开放，牢牢把握扩大内需这个战略基点，大力保护和激发市场主体活力，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，推动经济高质量发展，维护社会稳定大局，努力完成全年经济社会发展目标任务。重点做好以下工作：

（一）财政政策要更加积极有为、注重实效。

巩固和拓展去年实施更大规模减税降费的成效，不折不扣抓好今年新出台各项政策措施的落实，加强涉企收费监管力度，坚决制止各种乱收费，把该减的税减到位、该降的费降到位，使企业切实享受到政策红利。密切跟踪疫情态势和经济运行情况，加强减税降费信息共享，及时研究解决地方和企业反映的突出问题，进一步完善相关政策，更好促进经济平稳运行。加强资金使用监督，切实提高纾困政策落实的精准性、时效性，严格执行特殊转移支付机制，使新增财政资金“一竿子插到底”、迅速落地见效。统筹做好抗疫特别国债、一般国债、地方政府债券发行工作，合理安排期限结构和发行节奏，防范筹资风险和市场波动风险，保持财政库款平稳运行。保障好重点领域、重大项目资金需要，积极带动民间投资，有效支持补短板、惠民生、促消费、扩内需。加强政策协调，增强政策合力，强化督促指导和监督检查，以钉钉子精神推动各项政策落地见效。

（二）始终坚持艰苦奋斗、勤俭节约。

坚决落实政府过紧日子要求，节约裕民、俭

以养德，把钱用在刀刃上，全力支持保就业保民生保市场主体。当好“铁公鸡”，打好“铁算盘”，厉行节约办一切事业。强化预算执行约束，严格执行人大批准的预算，严禁无预算、超预算支出，除疫情防控、应急救灾事项外，预算执行中一般不再追加预算。密切跟踪预算执行进展，按照能省则省的原则，将年底前可不再安排的支出节省下来。指导中央部门和地方完善公务支出管理制度，从严控制公务活动总量、开支范围和标准，加强财务报销审核和日常管理监督，严控会议差旅、咨询培训、论坛展会等经费。严格资产配置编制和标准，强化计划和审批管理。切实做到有保有压，把节省下来的宝贵资金用于支持重点建设和民生改善。

（三）持续强化地方政府债务管理。

推动各地严格落实地方政府债务预算管理相关规定和要求，主动接受人大对地方政府债务借、用、还的全过程监督。健全地方政府债务常态化监测机制，统一口径、统一监管，及时发现和处置潜在风险。严格专项债券项目合规性审核和风险把控，加快建立高质量的项目储备和前期准备、评估遴选等工作机制。升级完善地方政府债务管理信息系统，强化专项债券项目的全过程监控。督促地方按要求公开发行专项债券对应项目信息，促进形成市场化融资约束机制。指导地方将抗疫特别国债资金用于有一定资产收益保障的基础设施建设和抗疫相关支出。综合采取各类措施稳妥化解地方政府存量隐性债务，严禁搞虚假化债，绝不为解决短期问题而留下后遗症。落实好政府举债问责机制，严格按照规定坚决查处、处理到人，形成有效震慑。

（四）加快推进财税体制改革。

认真贯彻落实预算法，自觉接受人大依法开展预算审查监督。落实好新修订的预算法实施条例。抓好生态环境、公共文化等领域中央与地方

财政事权和支出责任划分改革方案的落实，扎实推进知识产权保护、基本养老保险等其他分领域改革，积极推动省以下政府财政事权和支出责任划分改革。落实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。研究出台进一步深化预算管理制度改革的指导意见，坚决把党中央、国务院重大决策部署不折不扣落实到预算编制、执行、管理的全过程各方面。加快推进印花税法、增值税法、消费税法、关税法等立法工作，修订政府采购法律法规。按法定程序向全国人大常委会提交国有资产管理情况综合报告，专项报告企业国有资产（不含金融企业）管理情况。

（五）切实提高财政资金使用效益。

深入推进预算管理一体化系统建设，推动形成全国统一的预算管理规范和技术标准体系。加强财政资金管理，一笔一笔审批，全程跟踪监控，坚决防止项目一批了之、资金一拨了之，对违反财经纪律的严肃追究责任。加大存量资金盘

活使用力度，多渠道增加可用财力，提高资金使用效率。抓好审计查出突出问题整改，防止问题重复发生。抓紧健全预算绩效管理制度体系，将绩效管理实质性嵌入到预算管理中。加强绩效评价结果应用，建立健全评价结果与预算调整、改进管理、完善政策挂钩机制，做到花钱必问效、无效要问责、低效多压减、有效多安排，使宝贵的财政资金发挥更大效益。

我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，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”，认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照十三届全国人大三次会议的有关决议要求和全国人大常委会的审议意见，迎难而上、真抓实干，扎实做好财政改革发展各项工作，积极发挥财政职能作用，做好“六稳”工作、落实“六保”任务，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。

国务院关于公安机关执法规范化 建设工作情况的报告

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

国务委员兼公安部部长 赵克志

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表国务院报告公安机关执法规范化建设工作情况，请予审议。

以习近平同志为核心的党中央高度重视公安机关执法规范化建设。2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》，为解决事关公安执法的体制性、机制性问题提供了基本遵循。2019年5月，习近平总书记在全国公安工作会议上的重要讲话中，充分肯定了公安机关深入开展执法规范化建设取得的成绩，对推进严格规范公正文明执法提出了更高要求，为公安机关执法规范化建设指明了前进方向。李克强总理要求各级政府及其各部门切实推进严格规范公正文明执法，不断提高政府公信力、行政效能和群众满意度。近年来，全国公安机关不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，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总书记重要指示精神和党中央决策部署，以执法为民为宗旨，以建设法治公安为目标，坚持不懈地深入开展执法规范化建设，依法履行职责，执法质量和执法公信力稳步提升，有力维护了社会大局稳定、保障了人民安居乐业。据统计，自2016年以来，全国公安机关年均查办治安案件940余万起、刑事案件540余万起。

刑事立案数连年下降，2019年较2016年下降24.3%；杀人、伤害、强奸、绑架等八类主要刑事犯罪案件数持续明显下降，2019年比2016年下降34.9%；命案发案数逐年下降、破案率逐年上升，2019年命案的现案破案率达99.8%；盗抢等多发性侵财案件数2019年比2016年下降48.5%，社会大局保持了持续安全和稳定。中国已成为世界上公认的最安全的国家之一。

特别是今年新冠肺炎疫情发生以来，全国公安机关坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神，坚持“人民至上、生命至上”，始终把人民生命安全和身体健康放在第一位，全警动员、全力以赴投入疫情防控和维护安全稳定工作。在疫情发生早期，公安机关配合相关部门设立环鄂省际检疫站点，派出警力62万余人次，实行全天勤务，协助转移体温异常人员5万余人，有效切断疫情蔓延通道。在疫情高峰平台期，积极协助做好疫情监测、排查、预警等工作，每天部署10万余名警力按照“一院一专班”原则对全国2800余家定点医院实行24小时全天候巡防，全力保障医疗救治和隔离秩序。面对境外疫情蔓延趋势，公安机关切实加强出入境环节管控，完善入境人员核查机制，严密防范境外输入风险。同时，依法严厉打击抗拒疫情防控措施、暴力伤医、制售假劣防护物资等严重违法犯罪活动，有

力维护了疫情期间的社会稳定，为安全有序恢复生产生活秩序提供了有力保障。疫情期间，广大公安民警、辅警不分昼夜、冲锋在前，持续奋战在抗击疫情一线。截至今年6月底，先后有169名民警、86名辅警因超负荷工作等原因牺牲在岗位上。他们用自己宝贵的生命为打赢疫情防控战作出了突出贡献，有力保障了这一特殊时期社会的稳定安宁，让人民群众切身感受到中国共产党领导和我国社会主义制度的巨大优越性，也向世界展现了国家治理现代化的中国模式。

一、公安机关执法规范化建设基本情况

公平正义是执法司法工作的生命线，坚持严格规范公正文明执法是公安执法的核心要求。为切实提升执法工作的法治化水平和执法公信力，全国公安机关坚持不懈、一步一个脚印地推动执法规范化建设，用自我革命的实际行动忠诚践行人民公安为人民的初心使命，努力让人民群众在每一起案件办理中、每一件事情处理中都能够感受到公平正义。

(一) 强化执法制度建设，构建完备的执法规范体系。执法制度是规范执法活动的依据和准绳，在法治公安建设中具有前提性、保障性作用。针对执法办案实践需要，公安机关持续开展执法制度建设，形成了一整套执法办案操作标准，使广大民警知道干什么、怎么干、干到什么程度。一是推动重点领域立法。推动和参与制定反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法，配合修订刑法、刑事诉讼法等法律法规，为维护国家安全和社会稳定提供有力的法律保障。二是完善执法标准。根据刑事诉讼法等法律修订情况和执法实践需要，公安部修订完善了公安机关办理行政案件、刑事案件程序规定，并针对基层执法实践所需，制定完善《公安

机关执法细则》，印发关于现场执法、调查取证、治安管理处罚裁量等工作规范，为基层执法办案提供明确、具体的操作指引，规制执法裁量权，减少执法随意性。三是细化类案指引。本着明确管用、服务实战的要求，围绕扫黑除恶、打击非法集资、办理毒品案件、惩治妨害公共交通工具安全驾驶、惩治暴力袭警等重点工作，公安部会同最高人民法院、最高人民检察院等部门出台了一系列规范性文件，明确相关罪名适用条件和证据要求，为依法打击突出违法犯罪提供法律指引。

(二) 改革执法权力运行机制，监督约束执法权力规范运行。全国公安机关紧盯执法关键环节，坚持问题导向，着力构建即时高效、系统全面的执法监督管理机制，有效预防、解决执法不作为、乱作为问题。一是推进受案立案制度改革。公安部专门下发文件，在全国公安机关推行受案立案制度改革，明确立案审查时限，建立接报案、受案立案信息系统，实行群众上门报案“三个当场”、受案立案巡查回访等制度。目前，各省级公安机关均制定了配套实施意见，18个省级公安机关增设了案件管理机构，有效减少了受案立案环节的执法不作为、不规范问题。二是推进刑事案件“两统一”工作机制。为解决各警种、派出所办理刑事案件多头对接检察机关，导致办案标准不统一、案件质量参差不齐的问题，公安部积极推进刑事案件“两统一”改革，由公安机关法制部门对刑事案件重点环节进行统一审核，统一对接检察机关，形成侦查部门侦办案件、法制部门审核把关的新工作机制，有效强化了对侦查活动的内部监督制约。目前，全国省级公安机关均出台了“两统一”实施文件，19个省级公安机关与检察机关就建立完善工作衔接机制联合出台了文件。公安部会同最高人民检察院就逮捕社会危险性认定、补充侦查等工作出台专

门文件，并就不捕不诉案件、逮捕适用等联合开展调研检查，积极主动接受检察机关监督指导。改革后，各地刑事案件退补侦查率明显下降，因办案问题引发的新发信访大幅减少，改革成效显著。三是完善落实人权保障制度。公安部会同最高人民法院、最高人民检察院等部门出台排除非法证据、重大案件侦查终结前讯问合法性核查等工作意见，进一步健全冤假错案防范机制。充分发挥行政复议应诉、刑事复核、国家赔偿等制度的监督作用，坚持依法公正办理案件，做到有错必究。不断完善律师会见程序，推行网络、电话预约，会同司法部积极推动落实值班律师制度。截至目前，全国已有97.7%的在用看守所建立了值班律师工作站。此外，公安部依托公安执法办案与监督信息系统，建立了网上执法巡查制度，于2016年、2018年两次对各地执法办案情况开展网上巡查，及时纠正并通报取证不规范、程序违法、侵犯当事人合法权益等执法办案问题。四是深化执法公开工作。公安部出台《公安机关执法公开规定》，明确规定执法依据和流程对全社会公开，个案进展对当事人及亲属公开，并大力推行网上预约、办理行政许可。各地据此不断拓展公开范围、整合公开载体、强化网上办事，构建起便捷、公正、透明的“阳光警务”新机制。截至目前，25个省区市建立了统一的执法公开平台，22个省区市实现了行政处罚决定文书网上公开，有效保障了人民群众的知情权、参与权和监督权。

（三）科学建设执法办案场所，打造安全规范的执法环境。全国公安机关下大力气狠抓执法办案场所和涉案财物管理场所规范化建设，按照硬件倒逼软件、环境塑造行为的理念，为规范执法打造了安全、集约、高效的环境空间。一是推动执法办案场所规范化改造。公安部推动各地公安机关对办公办案场所进行四区分设改造，重点

将办案区与办公区、群众接待区实行物理隔离，按照规定的办案流程，“流水线式”设置人身安全检查、信息采集、证据保管、讯问询问和候问等功能区室，并提出“四个一律”要求，严格落实执法办案场所的使用管理，使办案民警按照规范执法的要求，习惯于在摄像头下讯问办案。目前，各地执法办案场所已全部完成规范化改造，公安机关执法办案场所面貌焕然一新。二是开展执法办案管理中心建设。公安部在总结各地经验的基础上，积极推动在市、县两级公安机关建设执法办案管理中心，打造更为高效、智能、安全的办案基地。执法办案管理中心实行“一站式”集约办案，集中办理重大、疑难、复杂和跨区域刑事案件；建立案件监管机制，对案件进行全流程、全要素的监督管控；建立合成作战快速响应机制，调用各部门力量资源，变单兵作战为协同作战，为破案攻坚提供实时、综合保障。截至目前，全国市、县两级公安机关已建成执法办案管理中心1274个。三是规范涉案财物管理。公安部部署各地公安机关建设涉案财物专门管理场所，实行管办分离机制，指定专门机构和人员统一管理涉案财物，办案人员不得自行保管；建立运行涉案财物管理信息系统，对涉案物流转全过程进行实时动态管理，一些地方还推动建立跨部门的涉案财物集中管理场所和工作机制。目前各地公安机关已普遍建成使用涉案财物专门管理场所。

（四）加强执法信息化建设，创新驱动执法流程规范。近年来，公安执法工作的一项重要实践就是通过“信息化”促进“规范化”，打造网上执法办案流水线，有效提升执法效能。一是全面推行网上办案。公安部部署省级公安机关建设运行统一的执法办案信息系统，推行网上办案新机制。目前，各地普遍实现执法信息网上记载、案件审核网上进行、执法问题网上预警、法律文

书网上生成、案件卷宗网上管理、执法质量网上考评的目标，网上办案已成常态。执法信息一旦网上生成不可擅自更改，上一个程序未完成则后续的程序无法继续进行，形成了执法办案的“单行道”和“快速路”，执法办案更加透明规范，执法监督更加精准有效。二是建立健全执法全流程记录制度。公安部出台专门文件，建立执法全流程记录制度，全面配备使用现场执法记录仪等设备，要求网上与网下记录相结合、文字与视音频记录相补充，实现对执法活动的全过程留痕、可回溯管理。各地在执法办案信息系统中，普遍设置办案超期、执法数据异常等预警提示功能，一些地方还研发了智能取证指引、自动筛选法律依据和裁量幅度等模块，初步实现执法风险及时预警、执法问题自动发现、执法办案智能辅助。三是推进执法大数据深度应用。各地公安机关充分运用执法办案海量信息数据资源，总结执法状况、分析执法数据、发现执法问题、掌握执法规律，定期推出执法办案白皮书，对公安机关执法情况进行多维度分析研判，成为执法办案工作的“晴雨表”，为辅助决策、服务实战、工作考评提供重要依据。

（五）深化公安“放管服”改革，为企业群众提供规范、优质的管理服务。公安机关深入贯彻落实党中央、国务院“放管服”改革决策部署，秉持以人民为中心的发展思想，坚持围绕中心、服务大局，在服务经济社会发展和便民利民惠民等方面推出了一系列政策措施，有力激发了社会创造活力。一是自觉简政放权优化营商环境。在强化安全监管的前提下，最大限度精简行政许可事项，简化企业登记程序，推进审批管理便民化。二是回应群众关切优化公共服务。围绕治安、交通管理、出入境等与群众生产生活密切相关的领域，全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”，切实简化材料、简化

流程，尽可能实现企业和群众到公安机关办事“只跑一次”。2019年7月，公安部根据人民群众的意见建议，经报党中央批准，出台《公安机关服务经济社会发展服务企业群众60项措施》。今年1月以来，先后在治安、交通管理、食药环、出入境等领域出台41项措施，统筹推进疫情防控和经济社会发展。三是全面推行“互联网+公安政务服务”。为实现让数据多跑路，让群众少跑腿的目标，公安部整合网络安全、交通管理等部门网上办事系统和部分省级公安机关网上办事大厅，建成公安部“互联网+政务服务”平台，实现用户互认、入口统一和事项汇聚，有效提升了服务效能。特别在新冠肺炎疫情期间，人民群众足不出户即可完成业务办理，极大地方便了群众办事。

（六）强化全警实战实用执法培训，着力提升规范执法能力水平。全国公安机关深刻认识到民警执法能力是决定公安执法质量和执法公信力的根本性因素，进而下大力气培养、提升民警的法治意识和能力素养。一是持续开展法治理念教育。各级公安机关紧紧抓住领导干部这一关键少数和广大一线民警这一主要主体，通过理论中心组学法、法治大讲堂、正反典型案例通报等形式，不断加强社会主义法治理念教育，努力培养广大民警的法治意识、程序意识、人权保护意识和自觉接受监督的意识。二是加强和改进执法培训。推动执法培训日常化、机制化、实战化，将执法培训列入民警上岗、任职、晋升职务和授予、晋升警衔等“四个必训”内容，持续举办刑法、刑事诉讼法、反恐怖主义法等法律法规专题讲座和培训班，帮助广大民警及时掌握法律法规的最新要求；组织开展“教科书”式执法培训，举办全国公安机关规范执法视频演示会，对规范执法进行实战化、场景式直观演示，切实提升执法培训针对性。2019年，为全面提升民警

职业素养和实战本领，公安部在全警部署开展为期三年的实战大练兵活动，通过岗位比武、知识竞赛、旁听庭审等多种形式，锤炼民警能力素质，锻造革命化正规化专业化职业化公安执法队伍。三是推行执法资格等级考试制度。自2011年起，每年定期组织开展基本级和高级执法资格等级考试，鼓励民警参加国家统一法律职业资格等级考试，明确要求未取得基本级执法资格的民警不得从事执法活动，并将考试结果与民警任职、奖惩挂钩，实现以考促学、以学促用的目的。截至目前，全国在职民警约有180.5万人取得基本级执法资格，5.7万人取得高级执法资格，广大民警尊法学法守法用法的积极性和自觉性不断增强。

坚持不懈地深化执法规范化建设，为公安机关切实履行党和人民赋予的新时代使命任务，实现严格规范公正文明执法，提供了有力的能力支撑和机制保障，使民警敢于执法、善于执法，能够充分运用刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚法等法律武器，惩治各类违法犯罪活动，有力维护了国家安全、社会稳定和公民合法权益。一是坚决捍卫国家政治安全和社会稳定。公安机关认真贯彻落实总体国家安全观，坚持统筹国内国际两个大局、网上网下两个战场，下先手棋，打主动仗，充分运用法律武器和手段，深入开展反颠覆、反分裂、反渗透斗争，严厉打击“法轮功”、“全能神”等邪教活动，坚决捍卫国家政治安全。持续深化严打暴恐专项行动，坚持凡“恐”必打、露头就打，从严从实从细抓好反恐防恐各项措施落实，形成我国反恐怖斗争稳中向好的态势。同时，坚持和完善新时代“枫桥经验”，组织开展矛盾纠纷大排查大化解专项行动，努力化解社会矛盾，防控社会风险，确保了社会大局持续安全稳定。二是深入开展扫黑除恶专项斗争。坚决贯彻党中央关于开展扫黑除恶专项斗争的决策部署，坚持以打开路、重拳出击，依法铲除群

众反映强烈的黑恶势力，大力整治严重影响社会秩序的治安乱点，有效维护了社会秩序。截至今年6月底，全国公安机关共打掉涉黑组织3109个、恶势力犯罪集团9947个，破获各类刑事案件21万余件，沉重打击了黑恶势力的嚣张气焰。三是严厉打击影响人民群众安全感的严重暴力犯罪。持续开展缉枪治爆专项行动，坚决清除枪爆祸患。近年来，持枪犯罪案件保持大幅下降势头，达到历史低值。严厉打击严重暴力犯罪，对命案坚持破现案、防发案、攻积案多管齐下，2019年全国现行命案发案量较2018年下降10.4%，并成功破获了一批历时久远、影响恶劣的命案积案，抓获了一批潜逃多年的命案逃犯，伸张了社会正义。四是有效遏制民生领域犯罪多发态势。进一步加大对食品、药品、环境等民生领域突出违法犯罪活动的打击力度，2019年，在公安部部署的“昆仑行动”中，全国公安机关侦破此类案件3.9万起，捣毁各类“黑工厂”、“黑作坊”、“黑窝点”1.5万个，积极回应了人民群众对食品、药品安全和环境保护的热切期盼。五是依法防范打击侵害群众利益各类涉众型犯罪。持续开展打击整治电信网络诈骗违法犯罪专项行动，会同有关部门建立紧急止付、快速冻结返还以及诈骗电话通报阻断机制。2016年以来，全国公安机关共破获电信网络诈骗案件40.9万起。连续三年组织开展打击非法集资专项行动，成功侦破了“e租宝”、“泛亚有色”、“钱宝系”等一批重大案件，有效化解一批重大涉稳风险，有力维护了人民群众合法权益和金融秩序稳定。

二、面临的问题和挑战

经过全国公安机关共同努力，公安机关执法规范化建设取得了一定成效。随着国家社会发展步入新时代，人民群众对公安机关严格规范公正

文明执法的期待越来越高，公安队伍的执法能力水平与全面依法治国的新任务新要求相比还有诸多不相适应的地方，公安执法工作面临许多问题和挑战。

(一) 国际国内形势对公安执法工作提出新挑战。当前我国社会治安形势总体稳定，但是维护国家安全和社会稳定工作面临诸多挑战。一些传统犯罪向网上蔓延趋势愈演愈烈，电信网络诈骗案件持续高发，涉众型经济犯罪案件多发频发，民生领域违法犯罪问题突出，各类不稳定因素交织叠加，公安执法的形势和任务艰巨复杂。

(二) 我国社会主要矛盾的变化对公安执法工作提出了新的更高要求。随着中国特色社会主义进入新时代，人民群众对美好生活的需要呈现多样化、多层次、多方位的特点，对公安执法工作的要求已不仅满足于保障安全这一层次，对执法公开、公正、文明的要求越来越高，迫切需要公安机关与时俱进提升执法规范化、专业化水平。

(三) 公安队伍执法理念和执法能力需要进一步提升。有的公安机关领导干部和民警习惯凭经验办案，运用法治思维和法治方式处理问题的能力不足，对现有法律不了解、不会用、不敢用，导致案件定性不准、采取强制措施不当；有的不注意执法方式方法，存在粗暴执法、过度执法、不文明执法等问题。

(四) 执法保障机制亟待进一步完善。公安机关警力不足仍然是老大难问题，“案多人少”、“事多人少”的矛盾尚未得到较好解决，民警长期超负荷工作，影响了公安机关战斗力的发挥，民警职业保障水平亟待进一步提高。

(五) 执法规范化建设推进力度尚需加大。公安机关执法规范化建设还存在发展不平衡、成效不巩固等问题。有的领导干部和民警对执法规范化建设的重要性、基础性、长期性认识不够；

一些地方受经济条件制约，基础薄弱，欠账较多，工作进展缓慢；有的地方工作浮于表面，工作措施不实不细，导致部分改革举措的作用没有充分发挥出来。

三、下一步工作措施和建议

习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略，以及对公安机关“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的总要求，为公安机关新时代深化执法规范化建设指明了目标方向。当前和今后一个时期，公安机关执法规范化建设的基本思路是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实全国公安工作会议部署，牢牢把握推进国家治理体系和治理能力现代化总目标，积极适应深化全面依法治国实践新要求，以保障人民根本利益为出发点和落脚点，聚焦新时代法治公安建设，持续推进执法规范化，努力实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，不断提升公安工作法治化水平和执法公信力，为切实履行好党和人民赋予公安机关的新时代使命任务提供强有力的支撑。为推动公安执法工作进一步发展进步，提出以下工作措施和建议：

(一) 进一步提升思想认识，锻造新时代高素质过硬公安队伍。队伍建设是规范执法的根本、基础和保障，必须坚持抓执法与抓队伍相结合，按照“四个铁一般”的标准，努力建设一支党和人民信得过、靠得住、能放心的公安铁军。公安部已部署在全国公安机关开展“坚持政治建警全面从严治警”教育整顿，向人民群众反映强烈的顽瘴痼疾开刀，深入整治执法突出问题，以整风的精神和自我革命的实际行动取信于民，确保公安队伍绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠。继

续强化警务辅助人员管理，健全完善招聘、待遇保障等制度，切实用好这支队伍。各级政府也将进一步加大对公安工作在政策、经费、人员等方面的保障力度，帮助解决工作中遇到的实际困难和问题，为公安机关依法履职创造条件。

(二) 进一步健全完善执法制度，为执法工作提供规范实用的操作指引。全面贯彻执行刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚法等法律，及时出台法规、规章，分门别类地规范执法流程，细化操作标准，切实解决制度执行“最后一公里”问题，为一线办案提供更具操作性的制度指引。同时，针对维护国家安全、公共安全和社会稳定等方面遇到的新情况新问题，积极推动检法等部门出台司法解释或者规范性文件，不断健全打击违法犯罪制度体系。提高科学建章立制水平，严格落实规范性文件法律审核和备案审查机制，切实保障公安执法决策和制度的合法性、科学性。

(三) 强化组织督导，全面落实严格规范公正文明执法要求。全国公安机关将继续认真贯彻落实中办、国办《关于深化公安执法规范化建设的意见》的各项部署要求，深化执法权力运行机制改革，严格落实受案立案和“两统一”工作机制改革各项要求，大力推进市、县两级公安机关按计划完成执法办案管理中心建设任务，进一步深化执法信息化建设，加强执法大数据深度应用，借助办案环境改造和科技力量不断提升执法办案和监督管理的效能。要动员全警力量，全面压实责任，持续跟踪督导，下大力气攻坚克难，坚持不懈地推动执法规范化建设不断取得新成效，切实提升公安机关严格规范公正文明执法水平。

(四) 进一步完善有关公安工作的立法。随着国家民主法治建设和经济社会发展，公安工作面临新的形势和任务，目前人民警察法中关于公安机关组织管理、职责任务、警务保障等方面的

一些规定已不适应工作需要。建议全国人大常委会加快推进人民警察法的修订工作，合理界定警察职责权力，完善警务管理体制，固化执法规范化建设成果。此外，建议根据当前社会治理和打击违法犯罪活动需要，修改、制定治安管理处罚法、道路交通安全法、有组织犯罪法、出境入境管理法、看守所法等法律，加强对警务辅助人员地方立法的调研和指导，为完善社会治理、打击防范违法犯罪活动提供更加有力的法律武器。

(五) 在刑法中单独增设袭警罪。近年来，一线公安民警在执法执勤中遭受阻挠执法、暴力抗法、造谣诽谤事件时有发生，多起性质恶劣的袭警案件引发广泛关注和强烈反响，社会各界纷纷呼吁严惩此类犯罪。暴力袭警严重冲击法律底线，损害党和政府权威，严重影响人民群众安全感，也严重伤害广大民警的职业荣誉感。虽然刑法中有妨害公务罪的规定，但尚不足以对暴力袭警行为形成有效震慑。建议全国人大常委会在刑法修正案（十一）中单独规定袭警罪，为严惩袭警行为提供强有力的法律武器，在全社会营造敬畏法律的良好氛围。

列席会议的各位代表，全国人大常委会听取和审议国务院关于公安机关执法规范化建设工作报告的情况，充分体现了全国人大常委会对公安工作的高度重视和关心支持，必将有力推动法治公安建设的长远发展。建议全国人大常委会进一步加强对公安执法规范化建设工作的监督、指导，促进公安机关不断加强和改进执法工作。下一步，全国公安机关将继续深入贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，按照此次会议的审议意见，持续深化公安机关执法规范化建设，建设更高水平的法治公安，为履行好新时代公安机关使命任务，维护社会持续安全稳定作出新的更大的贡献。

国家监察委员会关于开展 反腐败国际追逃追赃工作情况的报告

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

国家监察委员会主任 杨晓渡

全国人民代表大会常务委员会：

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国监察法》规定，按照本次会议安排，全国人大常委会首次听取国家监委专项工作报告。下面，我代表国家监察委员会报告反腐败国际追逃追赃工作情况，请审议。

加强反腐败国际追逃追赃工作，是以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，立足新时代全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争新形势新任务作出的重大决策部署。习近平总书记高度重视、亲自推动，对反腐败国际合作谋篇布局，为追逃追赃工作提供坚强政治引领。党中央将国际追逃追赃工作提升到国家政治和外交层面，纳入反腐败工作总体部署，为追逃追赃工作奠定了坚实政治基础；加强集中统一领导，建立中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作协调机制，统筹抓好反腐败国际追逃追赃工作。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法，产生国家监察委员会，依法赋予反腐败国际合作、加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的组织协调等重要职责；全国人大及其常委会制定完善相关法律，组织开展调研，实施有力监督，为反腐败国际追逃追赃提供重要法治和工作保障。国家监委坚决贯彻党中央决策部署，认真履行宪法和监察法赋予

的职责，积极回应人民群众呼声，组织协调有关单位深入推进反腐败国际合作，在全球开展追缉腐败分子行动，决不让其躲进“避罪天堂”。反腐败国际追逃追赃的成功实践，充分表明了中国共产党和中国政府惩治腐败无禁区、全覆盖、零容忍，对内凝聚党心民心，对外占据道义制高点，为深入推进全面从严治党、巩固发展反腐败斗争压倒性胜利提供了有力支撑。

一、开展反腐败国际追逃追赃 工作的主要情况

在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作协调机制充分发挥作用，国家监委依法履行组织协调职责，推动追逃追赃和防逃工作取得重要成果。2014年至2020年6月，共从120多个国家和地区追回外逃人员7831人，包括党员和国家工作人员2075人、“红通人员”348人、“百名红通人员”60人，追回赃款196.54亿元，有效削减了外逃人员存量；其中，国家监委成立以来，共追回外逃人员3848人，包括党员和国家工作人员1306人、“红通人员”116人、“百名红通人员”8人，追回赃款99.11亿元，追回人数、追赃金额同比均大幅增长，改革形成的制度优势进一步转化成为追逃追赃领域治理效能；新

增外逃党员和国家工作人员明显减少，从 2014 年的 101 人降至 2015 年 31 人、2016 年 19 人、2017 年 4 人、2018 年 9 人、2019 年 4 人，有力遏制住外逃蔓延势头。我国积极参与联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等多边框架下的反腐败合作，与 28 个国家新缔结引渡条约、司法协助条约、资产返还与分享协定等 43 项，国家监委与 10 个国家反腐败执法机构和国际组织签订合作协议 11 项，初步构建起覆盖各大洲和重点国家的反腐败执法合作网络。

（一）发挥党的领导和中国特色社会主义制度优势，改革完善追逃追赃协调机制

党的十八届三中全会对加强反腐败体制机制创新和制度保障作出专门部署，要求改革和完善各级反腐败协调小组职能。中央反腐败协调小组建立追逃追赃工作协调机制，由中央纪委牵头，最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、国家安全部、司法部、中国人民银行作为成员单位，设立中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室（以下简称中央追逃办），加强了党中央对反腐败工作的集中统一领导，把追逃追赃领域分散的职能和力量集中起来，有效破除体制机制障碍，建立起集中统一、高效顺畅的协调机制。

中央追逃办设立后，组织各成员单位深入开展国际合作，将一批重要外逃腐败分子缉拿归案（党的十九大后，国家监委与中央纪委合署办公，认真落实党中央决策部署，依法履行统筹协调反腐败国际合作职责，一手抓政策协调、一手抓重点个案，进一步推动追逃追赃工作高质量发展）；连续 5 年召开中央追逃办会议，制定年度工作计划，明确追逃追赃目标任务和方法策略；举办 5 期全国追逃追赃工作培训班和两期对外执法合作培训班，累计培训追逃追赃工作骨干 1300 余人次。建立重点案件挂牌督办制度，将 150 起案件

纳入督办范围，召开案件协调会 400 余次，集中力量资源追回重点外逃人员。赴各省区市调研督办重点案件，推动建立健全省级追逃追赃与防逃工作协调机制。

在全国人大及其常委会支持下，国家监委和各有关部门依法履职、团结协作、综合治理，构建起上下贯通、横向协作、内外联动的工作体系。根据“天网行动”统一部署，最高人民检察院、国家监委先后牵头开展职务犯罪国际追逃追赃专项行动，公安部持续开展“猎狐”专项行动，外交部推进缔约工作和交涉个案，中国人民银行会同公安部开展预防、打击利用离岸公司和地下钱庄向境外转移赃款专项行动，最高人民法院牵头开展犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件追赃专项行动，国家安全部提供重要工作支持，司法部畅通国际刑事司法协助渠道。国家监委指导省、市、县三级监委健全追逃追赃组织机构，建立对外执法合作专业干部队伍，扎实开展个案攻坚，推动工作取得重要进展。

（二）坚持法治思维和法治方式，稳步推进追逃追赃法治建设

按照宪法和监察法赋予的职责，国家监委一方面加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的统筹协调，一方面督促指导各级监委积极履行职务犯罪追逃追赃职责。会同有关部门联合发布《关于敦促职务犯罪案件境外在逃人员投案自首的公告》，在 4 个半月期限内，“百名红通人员”、中国汽车工业协会原常务副会长蒋雷等 165 名外逃人员主动回国投案。深入研究把握有关国家法律和国际规则，积极通过引渡、遣返、境外缉捕、异地追诉等国际司法执法合作方式，追回了一批外逃多年、涉案金额巨大的腐败分子。2019 年，各级监察机关在职务犯罪国际追逃追赃专项行动中，共追回职务犯罪嫌疑人 969 名，其中厅局级

干部 3 名、县处级干部 36 名。

推进追逃追赃领域重点立法，为开展反腐败国际合作提供法治支撑。追逃追赃工作的实践发展，推动和促进了涉外法律体系的完善。全国人大常委会审议通过国际刑事司法协助法，规定国家监委等部门为开展国际刑事司法协助的主管机关，为开展反腐败国际合作提供重要法律依据；修改刑事诉讼法，建立刑事缺席审判制度，对外逃人员形成法律威慑。最高人民法院、最高人民检察院出台违法所得没收程序司法解释，推动各地充分运用该程序依法追缴外逃人员赃款。国家监委注重加强自身法治建设，出台《监察机关监督执法工作规定》，明确开展反腐败国际合作和追逃追赃有关要求；制定《纪检监察机关办理反腐败追逃追赃等涉外案件规定（试行）》，有效提升了追逃追赃工作规范化法治化水平。

推动与更多国家签署引渡条约和司法协助条约，完善反腐败执法合作条约体系。国家监委与外交部等部门共同努力，积极推进双边条约缔约工作。目前我国已经与 81 个国家缔结引渡条约、司法协助条约、资产返还与分享协定等共 169 项，与 56 个国家和地区签署金融情报交换合作协议。国家监委成为《联合国反腐败公约》刑事司法协助中方中央机关，依托该公约有效开展刑事司法协助等对外执法合作。加强与美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等外逃人员集中的重点国家的反腐败交流合作，完善双边执法合作机制，每年召开中美反腐败工作组会议，建立中澳、中新反腐败执法合作定期会商机制，签署中加分享和返还被追缴资产协定。国家监委先后与白俄罗斯、老挝、越南、阿根廷、澳大利亚、丹麦、泰国、菲律宾、哈萨克斯坦反腐败执法机构签署反腐败执法合作谅解备忘录，首次与联合国签署反腐败合作谅解备忘录，织密国际执法合作网络，

有力展示中国全面依法治国良好形象，增进国际社会对中国法治建设的认知认同和信任信心。

（三）依法追缉外逃腐败分子，广泛开展国际司法执法合作

连续六年组织开展“天网行动”。建立党员和国家工作人员外逃信息统计报告制度，对外逃人员大起底、再核实，全面摸清底数，集中公布“百名红通人员”，两次公开曝光 57 名外逃人员藏匿线索，取得丰硕战果。截至 2020 年 6 月底，各省区市监察机关、检察机关、公安机关在“天网行动”中通过与国外境外执法机关合作，依法缉捕 1468 人、遣返 345 人、引渡 50 人。“百名红通人员”头号嫌犯、浙江省建设厅原副厅长杨秀珠外逃 13 年，先后窜逃至 6 国 1 地并 3 次申请政治避难，我方与多个国家开展合作，使其最终成为“无处可逃”“无钱可花”“无人可靠”的“三无”人员，被迫回国投案；中国银行开平支行案是新中国成立以来最大的银行工作人员贪污污案，我方推动美方将余振东、许超凡先后从美国强制遣返，全案共追回资产约 21.3 亿元，世界银行、联合国毒品和犯罪问题办公室将该案列为国际追逃追赃的成功典范；“红通人员”黄海勇 1998 年外逃，在我方向秘鲁提出引渡请求后，上诉近 20 次，穷尽所有司法程序，经过我国多部门 8 年不懈努力，最终推动美洲人权法院依据《美洲人权公约》判决同意引渡；“百名红通人员”、吉林通化金马药业有限公司原董事长闫永明侵占巨额公款后化名潜逃新西兰，我方依据《联合国反腐败公约》，推动新西兰依法对闫永明提起诉讼并追缴其违法所得，最终促使闫永明回国投案，被罚没并追缴涉案赃款和违法所得收益共约 3.29 亿元；“百名红通人员”、云南锡业集团原董事长肖建明一度声称“要客死他乡”，最终在政策感召和法律威慑下主动回国投案，退缴

违纪违法所得共约 2.5 亿元。

提升运用法律手段追逃追赃能力。国家监委和地方各级监委充分运用监察法赋予的权限，依法调查外逃人员职务违法犯罪问题，依法收集和固定证据材料，确保证据要件和标准符合我国和逃犯所在地的法律要求。依法提请有关机关采取技术调查、限制出境、通缉等手段，通过国际刑警组织发布红色通缉令，布下追逃“天网”。会同审判机关、检察机关积极运用刑事诉讼法中的违法所得没收程序开展追赃，切断外逃腐败分子资金链，最大限度挽回国家损失。依法没收“百名红通人员”、江西省鄱阳县财政局经济建设股原股长李华波在境内以及转移到新加坡的违法所得 2900 余万元，推动新加坡承认并执行江西省上饶市中级人民法院作出的没收裁定，将李华波遣返回国接受惩处；依法没收“百名红通人员”、广西桂林地区物资局原副局长黄艳兰在上海的 23 套房产及相关收益，总价值约 2.5 亿元；依法没收湖南基础建设投资集团原董事长彭旭峰在境内及转移到 4 个国家的违法所得，总价值约 1.5 亿元。

广泛开展国际司法执法合作。国家监委成立以来，认真执行全国人大常委会审议通过的国际刑事司法协助法和双边引渡条约、刑事司法协助条约，在外交部、公安部、司法部等部门协助下，对外提出执法合作请求 50 余项、刑事司法协助请求 9 项、引渡请求 7 项，在国内与外方执法机关磋商案件 50 余次，组成 31 个团组赴 17 个国家开展追逃追赃执法合作。国家监委会同外交部依据中保引渡条约，从保加利亚成功引渡浙江省新昌县原常务副县长姚锦旗，这是我国首次从欧盟成员国引渡职务犯罪嫌疑人。国家监委与菲律宾总统反腐败委员会开展执法合作，推动菲方依据菲律宾《移民法》，将江苏省纸联再生资

源有限公司原总经理谢浩杰遣返。国家监委会同公安部，首次开展外逃职务犯罪嫌疑人集中缉捕国际合作，推动柬埔寨警方将 4 名逃犯缉捕归案。通过个案合作，推动澳大利亚、塞浦路斯法院承认和执行我国法院出具的职务犯罪案件冻结裁定。在国际合作中，坚持尊重相关国家主权、依法依规、公平正义，积极维护友好关系，得到国际社会配合支持和充分肯定，许多国家和国际组织主动提出学习借鉴中国经验。

有效服务国内反腐败工作。国家监委在监督检查、审查调查部门建立追逃追赃联络机制，积极配合国内重大职务犯罪案件调查，通过国际司法执法合作渠道开展境外取证，追回境外涉案人，追缴境外赃款，有效切断腐败分子后路。加大重点领域追逃力度，2019 年共追回国有企业、国有金融机构、基层组织等领域外逃人员 502 人，占同期追回外逃人员总数的 24.6%。结合扶贫领域反腐败和扫黑除恶专项斗争，先后将侵害群众利益的村干部项亨达、谢贻琼和充当黑恶势力“保护伞”的重庆市潼南县公安局原副局长杨才跃等一批外逃人员从境外缉拿归案，人民群众拍手称快。

（四）关口前移筑牢防逃堤坝，持续深化标本兼治

完善防逃制度机制，科学设置防逃程序。督促各地区各部门强化对防逃工作重要性的认识，将防逃工作纳入主体责任范畴，对新增外逃人员所属部门进行责任追究。指导推动各级监察机关制定对被调查人、重要涉案人的防逃方案及措施，将防逃工作贯穿职务犯罪案件办理全过程。健全防逃预警机制，与公安机关、证件保管部门、公证机构等建立信息沟通渠道，对国有企业、国有金融机构、基层组织等领域的新增监察对象实现全覆盖，对存在的外逃风险及时预

警评估、重点关注。湖北联合发展投资集团原董事长李红云、西南林业大学原校长蒋兆岗、黑龙江省牡丹江市政府原副秘书长程鹏，在察觉到自己被监察机关调查后企图外逃，严密的防逃措施令其无法出境，很快就被缉拿归案。

加强对公职人员的教育、管理、监督，打好追逃防逃追赃“组合拳”。各级监察机关会同组织人事部门将防逃工作嵌入对公职人员日常监督管理，开展“裸官”清理，查核个人有关事项报告情况。协调组织人事部门和公安机关深入开展违规办理和持有因私出国（境）证件问题专项治理，对存在的违规问题，均作出相应处理。把有外逃倾向的干部列为监督重点，对外逃苗头做到早发现、早报告、早处置。强化对公职人员因私出国（境）的审批把关，对存在外逃风险的及时采取措施。加强警示教育，摄制电视专题片《红色通缉》，刊发外逃人员忏悔录，展现有逃必追、一追到底的坚定决心，对外逃人员形成有力震慑和感召，初步形成了“不能逃”“不敢逃”的机制和氛围。

推进“一带一路”廉洁建设，引导海外中资企业合规守法经营。将反腐败合作写入与有关国家共建“一带一路”合作规划，推动将“一带一路”建设成为廉洁之路。加强“一带一路”国别风险研究，深入了解参与国法律制度、营商环境和廉洁风险，为共建廉洁丝绸之路奠定基础。配合第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，举办廉洁丝绸之路分论坛，与14个国家和国际组织共同发起《廉洁丝绸之路北京倡议》。深化中（国）老（挝）铁路项目廉洁建设，与老方4次会商解决中老铁路廉洁风险，积累廉洁丝绸之路建设有效经验。加强海外中资企业廉洁建设，与世界银行、国务院国资委联合举办企业合规经营培训班，引导企业合规守法经营，提升海外廉洁

风险防范能力。加强对国有企业海外重大工程、重点领域、关键岗位的监督，严肃查处违纪违法案件，维护我国国际形象和整体利益。

（五）深入开展反腐败国际交流与合作，为追逃追赃工作创造有利国际环境

高举构建人类命运共同体旗帜，把反腐败国际合作和追逃追赃纳入外交工作格局。坚持以领导人外交强化政治引领，在外交工作大格局下推进追逃追赃工作。习近平总书记亲自做有关国家领导人工作，就建立执法合作网络、开展追逃追赃和执法合作、拒绝为腐败官员提供“避罪港”等问题深入交流、凝聚共识，为追逃追赃创造有利外部条件。在对外交往中设置追逃追赃议题，深度参与反腐败国际治理，广泛开展国际合作，主动讲好反腐败中国故事，宣介我国反腐败成效和思想理念，展现中国共产党和中国政府反对腐败、清正廉洁的形象，提高国际社会对我国政治制度的正确认识，深化了我国与有关国家和国际组织的广泛合作和交流互鉴，促进了国际关系发展。

积极开展国际合作与交流，推动构建国际反腐新秩序。在联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等多边框架下，积极阐述中国主张，引导国际规则制定，多次把追逃追赃写入国家领导人重大多边峰会和双边会晤文件，为全球反腐败治理贡献中国智慧和方案。推动亚太经合组织领导人非正式会议通过《北京反腐败宣言》，成为首个以追逃追赃为合作重点的国际反腐败宣言，也是首个由我国主导制订的反腐败国际合作文件。推动二十国集团领导人杭州峰会通过《二十国集团反腐败追逃追赃高级原则》、在华设立二十国集团反腐败追逃追赃研究中心、《二十国集团2017—2018年反腐败行动计划》，确立以“零容忍”“零漏洞”“零障碍”为主要内

容的 10 条原则，有效提升了国际话语权和规则制定权。举办亚太经合组织反腐败执法合作网络培训班、中国和加勒比地区国家反腐败执法合作会议，提出“腐败资产追缴国际合作十条倡议”。加强与国际刑警组织、世界银行等国际组织的务实合作，不断健全多边合作机制。

坚持共商共建共享，以成功的追逃追赃实践引领反腐败国际合作。认真履行《联合国反腐败公约》，以零容忍态度惩治腐败，“打虎”“拍蝇”“猎狐”，对外逃腐败分子一追到底，积极协助有关国家开展国际追逃追赃工作，在国际上树立了反腐败榜样。在我国积极倡导下，一些重要国际性和区域性会议均把追逃追赃纳入讨论议题。中国强化打击跨国腐败的政治共识，推动构建高效务实的反腐败执法合作机制，赢得国际社会广泛支持，为建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系注入新的内涵，推动构建更加公正合理的国际治理体系。

二、工作中的初步体会和存在的主要问题

反腐败国际追逃追赃工作取得显著成效，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，在于党中央坚定不移全面从严治党的方针和要求的贯彻落实。工作实践中，我们有以下初步认识和体会：

一是必须坚持党中央集中统一领导，不折不扣贯彻落实党中央全面从严治党和反腐败斗争决策部署。党中央的鲜明立场、坚决态度和强有力措施，是做好追逃追赃工作的根本保证，追逃追赃工作取得如此显著的成绩，根本得益于党中央集中统一领导下形成的高效顺畅体制机制。必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两

个维护”，始终在党中央坚强领导下沿着正确政治方向前进。

二是必须坚持统筹国内国际两个大局，以战略眼光谋划和推进反腐败国际合作。国际追逃追赃是反腐败斗争的对外延伸，既是内政又是外交，必须始终胸怀两个大局，把追逃追赃工作放到坚持和完善中国特色社会主义制度、推动全球治理体系改革和建设的大局中来思考、谋划、推进。

三是必须坚持人民立场和群众路线，一切为了人民、一切依靠人民。反腐败国际追逃追赃顺党心合民意，是正义之战，腐败分子携赃款外逃严重损害党和国家形象、危害人民利益。必须广泛发动人民群众积极参与，把惩治腐败的天罗地网撒向全球，坚决维护人民群众利益，厚植党长期执政和国家长治久安的政治基础。

四是必须坚持运用法治思维和法治方式，不断提升追逃追赃工作规范化法治化水平。全面依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，必须严格依法开展追逃追赃工作，善于运用法律手段，加强涉外法律法规制度建设，主动对接国际规则，确保每一起案件都经得起法律、历史和人民检验。

五是必须秉持人类命运共同体理念，为全球反腐败治理贡献中国智慧和方案。廉洁是构建人类命运共同体必不可少的因素，必须发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势和强大治理效能，持续讲好中国反腐败故事，不断提升在人类命运共同体建设中的软实力。

我们也清醒认识到，反腐败斗争形势依然严峻复杂，追逃追赃工作已经进入攻坚期和深水区，需要应对不少问题与挑战。

一是面临的国际环境十分复杂。我国外逃腐败分子主要集中在西方发达国家，有些西方国家

不甘心我通过追逃追赃等工作扩大影响、赢得主动，在经济上贪图犯罪分子的“黑钱”，在政治上为其提供庇护。有些西方国家对我存在政治偏见，奉行双重标准，不认同我国司法体制，以各种理由阻挠我引渡或刑事司法协助请求，甚至阻碍外逃人员回国投案。

二是工作任务依然艰巨。当前，追逃追赃虽然取得重要阶段性成果，但任务依然十分繁重，一些案件工作难度较大。反腐败工作中的涉外因素日益增多，境内外利益交织，境内办事、境外收钱现象突出，涉案人和共同犯罪人员外逃情况时有发生。党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，反腐败国际追逃追赃也将成为一项长期而艰巨的任务。

三是体制机制还不够健全。对人员、资金的监督体系尚需完善，有的国有企业、金融机构特别是境外分支机构监督管理不到位，存在人员外逃和资金外流风险，防逃压力较大。随着金融信息技术和交易工具发展，跨境转移赃款行为日趋隐蔽，追赃工作难度不断增加；现有的追赃机制不能满足工作需要，手段和渠道有限，境外赃款查找难、冻结难、追缴难的问题突出。

四是配套法律需要进一步完善。刑事诉讼法设立缺席审判制度后，目前尚无实践案例。违法所得没收程序缺少国际合作方面的配套规定。刑法关于洗钱罪的定罪标准偏高、范围过窄，对涉腐洗钱行为的惩处力度不足，地下钱庄屡打不绝，加大了追赃工作难度。国家监委履行引渡、刑事司法协助、资产追回等法定职责的配套制度有待健全。

五是专业化水平和能力仍显不足。对外司法执法合作实践经验不足，对国际规则和有关国家法律研究运用不够，打法律战能力有待提高。地方监委大多没有单独设立追逃追赃专门专责机

构，专业力量不足，复合型专业人才培养队伍亟待加强。

三、下一步工作考虑

当今世界正在经历前所未有的大调整、大变局，新冠肺炎疫情引发国际形势深刻变化，对世界经济、全球治理以及我国经济社会发展带来重大挑战和严重冲击，反腐败斗争所处的外部环境更加严峻复杂，追逃追赃工作面对的不确定性因素显著增加，对监察机关依法履行相关职责提出更高要求。面对新形势新任务新要求，国家监委和地方各级监委将一以贯之坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持和加强党对反腐败工作的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，立足“两个大局”，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备，发扬斗争精神，增强斗争本领，敢于攻坚克难，既立足当前，一体推进追逃防逃追赃工作，努力实现高质量发展，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，又着眼长远，推动健全追逃追赃体制机制制度，完善党和国家监督体系，促进国家制度和治理体系提质增效。

（一）坚持和加强党的全面领导，健全追逃追赃领导体制和协调机制。坚持和加强党中央集中统一领导，进一步深入学习贯彻习近平总书记关于统筹国内国际两个大局，推进反腐败国际合作和追逃追赃工作的重要论述和指示批示，不折不扣落实党中央关于追逃追赃工作的部署要求，确保党中央对追逃追赃工作全方位、全过程领导。不断完善中央反腐败协调小组国际追逃追赃协调机制，充实成员单位，紧紧依靠司法、执法、外交、审计、金融等各方面力量，拓展运用

工作手段，进一步加大统筹协调力度。统筹推进“一带一路”廉洁建设，落实《廉洁丝绸之路北京倡议》，强化对海外投资经营等领域廉洁风险防控，服务保障“一带一路”建设高质量发展。

(二) 依靠全国人大支持、自觉接受监督，不断健全追逃追赃法治体系。国家监委将在全国人大及其常委会支持指导下，继续推进反腐败国家立法，完善有关法律法规，特别是加大对涉腐洗钱行为的打击和惩处力度，健全没收违法所得及其收益方面的法律规定，完善外逃职务犯罪嫌疑人逮捕程序，推动我国法律的域外适用，与更多国家商签批准引渡条约、刑事司法协助条约，不断健全追逃追赃条约法律体系。研究制定监察法实施条例，完善履行引渡、刑事司法协助等法律职责的机制制度，实现监察法与相关法律和国际公约、条约的有效衔接。在依法履行反腐败国际合作职责中，加强与全国人大及其常委会的沟通，及时通报重要情况，反映遇到的困难和问题。主动接受全国人大及其常委会监督，认真办理代表议案建议，自觉接受社会监督，广泛听取各方面意见建议。

(三) 加快构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，一体推进追逃防逃追赃工作。持续开展“天网行动”，紧盯未归案“百名红通人员”，把近5年内出逃、县处级以上、涉案金额较大、群众反映强烈的职务犯罪外逃人员纳入挂牌督办范围，加大对国企、金融和扶贫民生领域外逃腐败分子追缉力度，集中力量开展个案攻坚。探索开辟新的追赃信息渠道，加大预防、打击利用离岸公司和地下钱庄向境外转移赃款行为力度，遏制境内交易与境外套现交织腐败问题，使赃款在境内“藏不住、转不出”、在境外“找得到、追得回”。深化标本兼治，做深追逃追赃案件“后

半篇文章”，通过个案剖析倒查漏洞，加强对领导干部和公职人员的教育和监督，建立健全对国有企业、金融机构及其海外分支机构工作人员的监督机制，集中清理整治一人多证和违规获取外国身份等问题，构建以人、钱、证为重点的全方位防逃体系。

(四) 提升监察机关治理能力，切实加强追逃追赃国内法律适用和国际规则研究。进一步树牢法治意识、程序意识、证据意识，严格按照规定权限、规则、程序办事，依法调取证据、采取措施、查清事实，依法保障外逃人员合法权益，为开展国际合作打下坚实基础；用好缺席审判、违法所得没收程序等制度，推动出台和完善有关司法解释，对外逃人员形成有力的法律威慑。进一步加强有关国际组织、国际规则的研究和运用，深化对重点国家法律制度、反腐败体制机制的研究和借鉴，及时掌握重点国家反腐败相关法律最新动态；积极运用引渡、遣返、异地追诉等法律手段追逃追赃，因国施策、分类出击，提高打法律战的能力水平。

(五) 推动构建更加公正合理的国际治理体系，积极参与反腐败全球治理。继续把反腐败国际合作和追逃追赃纳入外交议题，多渠道多方式做外方工作。加强与世界各国合作与交流，聚焦外逃人员集中的重点国家，建立更加高效的双边反腐败执法合作机制，积极推动双方执法司法人员开展个案磋商。加强与联合国等国际组织的反腐败合作，以筹备2021年反腐败问题特别联大为契机，继续积极参与并引导国际规则制定，坚定支持《联合国反腐败公约》在反腐败国际合作领域的主渠道作用，推动构建公正廉洁的人类命运共同体。积极主动开展反腐败外宣工作，重视对外传播方式和表达创新，不断提升国际影响力，引导西方国家客观、正确认识我反腐败工

作，对奉行双重标准、恶意污蔑攻击的予以揭露驳斥。充分发掘、依法运用各方面力量资源，不断拓宽追逃追赃工作渠道。加强对国际形势的研判，及时调整反腐败国际合作和追逃追赃政策策略，牢牢把握工作主动权。

（六）打造高素质专业化追逃追赃工作队伍，从严从实加强监察机关自身建设。加大追逃追赃和国际执法合作专业培训力度，研究破解基层监察机关渠道手段有限的问题，整体提高监察机关开展对外执法合作的意识和能力。推动各级监察机关健全追逃追赃专门机构、充实专业化人员力量，健全涉外事项应急反应机制，提升追逃追赃工作信息化水平。完善自身权力运行机制和管理监督制约体系，对执法违法行为“零容忍”，持续防治“灯下黑”。充分发挥高校、科研机构的

智力优势，加强国际执法合作理论研究和学科建设，推动建立全国追逃追赃人才库，设立涉外法律咨询服务机构，探索建立一支能够组织涉外法律斗争的公职律师队伍。既在实践中发现、培养、锻炼干部，完善激励机制，又注重根据不同案件、不同国家需要，组合好各领域专业人才，为开展反腐败国际合作和追逃追赃工作提供智力和人才支持。

国家监委将在党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力支持和监督下，忠实履行宪法和监察法赋予的职责，认真落实本次会议审议意见，积极作为、开拓创新，推动反腐败国际追逃追赃工作取得更大成果，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦作出新的贡献！

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《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》和《中华人民共和国野生动物 保护法》实施情况的报告

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人大常委会副委员长 沈跃跃

全国人民代表大会常务委员会：

为贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，按照全国人大常委会2020年度监督工作计划，今年5月至7月，全国人大常委会组织开展了《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》（以下简称《决定》）和《中华人民共和国野生动物保护法》执法检查。执法检查组由中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志担任组长，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨同志和沈跃跃、丁仲礼副委员长，杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长，成员有全国人大常委会委员、环资委委员、部分全国人大代表。采取执法检查组赴地方检查与委托省级人大常委会检查相结合的方式，对31个省（自治区、直辖市）实现执法检查“全覆盖”。

根据疫情防控要求，实地检查工作推迟，但执法检查节奏未变、力度未减，克服实际困难，力求取得实效。这次执法检查突出几个特点：一是把宣传贯彻习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示精神和党中央决策部署贯穿于执法检查全过程，每到一处都积极宣讲，每个环节都切实遵循。二是坚持问题导向，针对法律实施中的重点难点问题，紧紧抓住野生动物食用、交易、运输、猎捕和人工繁育、栖息地保护等关键环节开展执法检查。三是广泛听取意见，深入执法单位、养殖场所了解真实情况，召开座谈会听取人大代表、专家学者和基层执法人员、企业代表意见建议。四是统筹开展监督工作与立法工作，将执法检查与修改完善野生动物保护法的立法调研紧密结合，综合考虑、合并开展、相互促进。五是根据疫情防控要求，创新工作方式方法，采取常规检查与随机抽查相结合、现场检查与委托检查相结合、网络调研与问卷调

查相结合等多种方式，加强法律宣传普及，掌握法律实施情况，提升监督工作实效。

现将这次执法检查的主要情况报告如下：

一、《决定》和法律贯彻 实施取得明显成效

各地区各部门深入贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示要求和党中央决策部署，提高政治站位，强化责任担当，贯彻实施《决定》和野生动物保护法态度鲜明、行动迅速、成效明显。

（一）强化组织领导，坚决落实《决定》和野生动物保护法

《决定》出台以后，国务院相关部门迅速行动，积极组织专题学习、准确把握《决定》精神，坚决推进《决定》和野生动物保护法各项规定的贯彻实施。国务院开展了野生动物保护相关法规专项清理。国家林业和草原局、农业农村部、交通运输部、海关总署、市场监管总局等部门结合自身职责，分别出台了贯彻落实《决定》的通知公告，停止受理以食用为目的的猎捕、经营陆生野生动物活动申请，严格依法规范非食用性利用野生动物活动审批，加强重点环节重点场所监管，整顿野生动物人工繁育和经营利用从业机构，坚决取缔非法野生动物交易市场，全面加强口岸野生动物疫情防控，严厉打击走私野生动物及其制品违法行为。公安部会同最高法、最高检、司法部研究制定了依法惩治非法野生动物交易犯罪的指导意见，指导各级公安机关严格执法。

各省（区、市）高度重视《决定》和野生动物保护法的贯彻实施，态度坚决、措施有力。党委、政府主要负责同志或专题研究、或作出指示批示，全面加强组织指导、严格依法推动野生动物保护工作。福建、江西、广东、广西、贵州、云南等省

（区）积极配合全国人大常委会现场检查的同时，扎实开展本行政区域内的执法检查。广西壮族自治区党委书记、自治区人大常委会主任担任组长，动员部署执法检查。北京、山西、内蒙古、吉林、上海、安徽、西藏、新疆等 25 个省（区、市）通过实地检查和委托检查相结合的方式，对本行政区域各地市实现执法检查全覆盖，全面加大执法检查工作力度。江苏省委书记、省人大常委会主任担任组长，带队开展执法检查。河北、辽宁、浙江、江西、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏等省（区）党委书记、人大常委会主任作出指示批示，指导开展执法检查工作。31 个省级行政区结合当地实际，分别制定了地方革除滥食野生动物决定、野生动物保护管理条例或野生动物保护法实施办法等。山东、河南、海南、四川等十余个省（区、市）制定了野生动物保护法实施办法，黑龙江、湖南、重庆等十余个省（区、市）制定了野生动物保护条例、野生动物保护相关规定。《决定》出台以来，天津、福建、青海等 7 个省（区、市）制定了有关革除滥食野生动物陋习的决定，依法进一步加强野生动物管控，加大监督检查和责任追究力度。

（二）加强执法监管，有效遏制滥食及非法猎捕交易等行为

一是严格依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易。《决定》第 1 条明确，凡《中华人民共和国野生动物保护法》和有关法律禁止猎捕、交易、运输、食用野生动物的，必须严格禁止。野生动物保护法第 36 条规定，建立防范、打击野生动物及其制品的走私和非法贸易的部门协调机制，开展防范、打击走私和非法贸易行动。国务院建立了由国家林业和草原局牵头、26 个部门和单位参加的打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度，省级层面建立了打击野生动植物非法贸易部门间联席会议制度，组织开展一系列保护

执法专项行动，着力强化执法监管。严格执行虎和犀牛及其制品禁贸措施，全面停止商业性加工销售象牙及制品活动。林业和草原管理部门加大野外巡护看守力度，全面清除鸟网、猎套等非法猎捕工具。公安部部署开展“昆仑 2020”专项行动，有效遏制涉野生动物犯罪活动。市场监管部门强化对农贸市场、超市等重点场所的监督检查，截至目前，全国检查经营场所 2006 万个次，停业整顿交易市场及经营户 1.2 万余家。积极发挥 12315 热线及平台作用，受理核查野生动物交易举报 709 件，立案 207 件。加大网络监测力度，监测电商平台 463 万个次，督促下架野生动物交易信息 99 万条。今年 2 月，市场监管总局、公安部、农业农村部、海关总署、国家林业和草原局五部门联合开展打击野生动物违规交易专项执法行动，截至目前，查办野生动物违规交易案件 494 件，查获野生动物及制品 1.9 万只、3297 公斤，有力打击了野生动物非法交易行为。

二是依法有效遏制滥食野生动物陋习。《决定》第 2 条规定，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。野生动物保护法第 30 条也对食用野生动物作出了限制性规定。5 月底农业农村部公布了畜禽遗传资源目录，明确了可用于食用等商业利用的 33 个物种。国家林业和草原局对人工繁育陆生野生动物开展全面摸底排查，确定了人工繁育食用野生动物产业种类、从业人员、产值等，制定出台了妥善处置在养野生动物技术指南。各地区各部门从供给和需求双向发力，紧盯猎捕、出售、购买、运输、寄递和生产经营、消费等多环节，严查非法食用野生动物及其制品行为。市场监管等多部门联合执法，加强餐饮服务经营和网络订餐平台监管，对市场上摆卖食用野生动物的摊位、门店、野味餐馆等场所

依法进行关闭、查封，对网络发布的食用野生动物交易信息依法予以清除。开展多渠道、多形式、多层次的宣传，大力倡导绿色文明健康的饮食观，坚决革除滥食野生动物陋习。

三是依法规范野生动物非食用性利用行为。《决定》第 4 条规定，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验检疫。野生动物保护法第 25—29 条、第 34 条明确了野生动物科研、药用、展示等行为的有关规定。国务院相关部门出台了实验动物管理条例，加强麝、熊、赛加羚羊、穿山甲、稀有蛇类等资源保护及产品入药的通知，大熊猫国内借展管理规定等法规规章。今年以来，相关部门联合开展了养殖场清理整顿，隔离饲养繁育场所近 1.1 万个，加大了对野生动物观赏展演单位的监管力度，避免低俗广告、虐待性表演、违规经营野生动物产品等不当行为。

（三）夯实工作基础，落实野生动物保护法各项制度规定

一是法规制度体系逐步健全。国务院先后发布了陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例、自然保护区条例、濒危野生动植物进出口管理条例、森林和野生动物类型自然保护区管理办法等野生动物保护管理的行政法规。最高法制定发布了审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释，最高法、最高检联合发布了关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释等规范性文件。国家林业和草原局、农业农村部制定发布了国家重点保护野生动物驯养繁殖许可证管理办法、野生动物及其制品价值评估办法等一系列配套规章和规范性文件，公布了重点保护野生动物名录、畜禽遗传资源目录、人工繁育国家重点保护陆生野生动物名录、人工繁育国家重点保护水生野生动物名录、国家

重点保护水生野生动物重要栖息地名录等系列管理名录目录，制定了陆生野生动物饲养场通用技术条件、毛皮野生动物驯养繁育利用技术管理暂行规定等技术标准。

二是分类分级保护制度基本落实。野生动物保护法第10条规定，国家对野生动物实行分类分级保护。国务院相关部门落实法律要求，制定出台了国家重点保护野生动物名录，将454种野生脊椎和无脊椎动物予以重点保护，其中国家一级保护111种，二级保护343种。国家林业和草原局公布了国家保护有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录，将1591种陆生野生脊椎和无脊椎动物纳入保护范围。各地也根据本地实际情况公布了地方重点保护野生动物名录。国家重点保护野生动物名录、国家保护有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录和地方重点保护野生动物名录各有侧重、互为补充，依法对野生动物实行分类分级保护。

三是野生动物栖息地保护制度基本落实。野生动物保护法第11—13条规定了开展野生动物及其栖息地调查、监测、评估，保护野生动物及其重要栖息地等内容。各级地方政府及其相关部门积极开展野生动物资源调查和野生动物专项调查，监测野生动物及其生存环境状况，掌握动态变化趋势。研究制定野生动物重要栖息地名录、划分标准及技术规范等相关制度及政策。目前全国共建立自然保护区等各类自然保护地1.18万处，批准10处国家公园开展试点，逐步建立起以国家公园为主体的自然保护地体系，为野生动物种群的生存和繁衍提供保障。在制定保护规划期间对野生动物栖息地、迁徙通道影响因素进行论证，对相关工程建设期间及后续运营中对野生动物的影响进行评价，努力维护野生动物生存环境。

四是疫源疫病监测防控制度基本落实。野生

动物保护法第16条规定，相关部门应当按照职责分工对野生动物疫源疫病进行监测，组织开展预测、预报等工作。截至目前，在全国陆生野生动物主要分布区、集群活动区已建立742处国家级陆生野生动物疫源疫病监测站、1000余处省级监测站和一大批市县级监测站，初步构建起陆生野生动物疫源疫病预警和监测体系。制定了陆生野生动物疫源疫病监测防控管理办法、突发陆生野生动物疫情应急预案等规章制度。采取巡护与监测相结合的方式，监测发现和处置2192起野生动物异常情况，有效控制了大熊猫犬瘟热、全球首起野鸟H5N1高致病性禽流感等突发野生动物疫情。

（四）强化宣传引导，提升保护野生动物法治意识

执法检查组在执法检查中推动《决定》和野生动物保护法的学习宣传贯彻，委托中宣部在学习强国平台开展专项答题，同时委托各省级人大常委会开展问卷调查。据统计，截至7月6日，约有2756万人次参与学习强国专项答题。通过答题，进一步推进各级党政机关工作人员和广大社会公众学习《决定》和法律重点条文规定，在全社会推动形成了《决定》和法律的学习宣传热潮。各级党委、政府及相关部门组织新闻媒体深入解读相关法律法规、加强以案说法以案普法、大力组织公益宣传等形式普及野生动物法律知识，阐释政府部门在保护野生动物中采取的法律依据，宣传单位和个人义务及违法责任，引导全社会正确理解、严格执行相关法律法规。社会公众自觉增强生态保护和公共安全意识，全社会移风易俗，革除滥食野生动物陋习，科学健康文明生活的意识显著提升。

二、存在的主要问题

（一）食用性人工繁育野生动物产业转型转

产问题较为突出

《决定》第3条规定，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。第7条规定，国务院和地方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。《决定》公布实施以来，部分未列入畜禽遗传资源目录的野生动物养殖企业面临转型调整。多个地方反映，目前对于需要转型调整的养殖企业相关配套的补偿、处置、转产的政策措施尚未及时跟进和明确，很多养殖场处于“卖不得、杀不得、养不起”的尴尬局面，养殖户经济损失较大。地方反映，不能继续食用且难以转作他用的人工繁育动物物种主要涉及蛇类、雁鸭类、雉鸡类、竹鼠、豪猪、果子狸等六大类，涉及繁育场所约82818家（户）、从业人员约244358人、在养动物约为4391万只（条）、在养动物估值约112.6亿元、设施投资估值约74.3亿元。野生动物养殖产业从业人员多、产值大，且有很多产业是脱贫攻坚重点扶持项目，退出转产、处置补偿工作经济压力和脱贫压力都较大。

（二）法律规定的相关名录亟待调整完善

一是国家重点保护野生动物等相关名录调整滞后。野生动物保护法第10条规定，国家重点保护野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定，并每五年根据评估情况确定对名录进行调整。“三有”陆生野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定、调整并公布。现行国家重点保护野生动物名录自1989年1月14日发布以来，系统性整体调整工作滞后，不能适应现实需要。现行《国家保护有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》于2000年发布实施，

尚未及时作出调整。二是不同名录之间存在交叉。野生动物保护法第28条规定，对国家重点保护野生动物名录进行调整时，可以对有关人工繁育技术成熟稳定野生动物的人工种群，不再列入国家重点保护野生动物名录，实行与野外种群不同的管理措施。实际执行中有关名录、目录中存在物种交叉，一些人工繁育成熟的动物尚未及时从国家重点保护野生动物名录中移除，影响了制度的严肃性，不利于野生动物监督管理。地方重点保护野生动物名录与国家层面有关名录交叉，法律执行存在标准不统一问题。

（三）野生动物执法监管机制存在漏洞

一是监督管理机制不够健全。野生动物保护法第34条规定，县级以上人民政府其他有关部门，应当按照职责分工对野生动物及其制品出售、购买、利用、运输、寄递等活动进行监督检查。野生动物保护法第52条规定，进出口野生动物或者其制品的，由海关、公安机关、海洋执法部门依照法律、行政法规和国家有关规定处罚。检查发现，野生动物相关的规划制定、行政许可、检疫检验以及经营、交易、运输、物流、进出口等各环节的监管执法，分别由林业草原、渔业、动物防疫、进出口检疫、市场监管、交通运输、邮政、海关、公安等部门负责，实际工作中存在职能分散交叉、工作衔接不畅、信息共享不足等问题。二是执法能力不足。野生动物保护法第7条规定，国务院林业草原、渔业主管部门分别主管全国陆生、水生野生动物保护工作。县级以上地方人民政府林业草原、渔业主管部门分别主管本行政区域内陆生、水生野生动物保护工作。据统计，目前市县级层面独立设置林草机构的比例只分别占68%和47%，有一些市县未设立专职野生动物保护机构。基层林业、渔业执法部门执法人员少，专业技术水平不高，难以适应监管执法工作需要。另外，对野生动物及其制品

的鉴定机构少,专业人员紧缺,执法中普遍面临鉴定难、成本高、时间长等问题。三是野生动物检疫检验存在短板。《决定》第4条规定,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。野生动物保护法第27、33、35、37条对出售、运输、携带、寄递、进出口野生动物及其制品的检疫作了相关规定。检查发现,野生动物检疫规程尚不完善,检疫监管职责不够明确。现行野生动物疫病检测主要参照家畜家禽现有动物疫病检测标准和检测方法,除《国家畜禽遗传资源目录》所列的家畜家禽外,只有犬、猫、蜜蜂和实验动物等有相应的检疫规程规定可供参照,采用现有家畜家禽动物疫病诊断试剂实施诊断,对于种类多、数量大的野生动物难以全面有效地实施检疫。

(四) 野生动物栖息地保护管理有待加强

野生动物保护法第2章明确了保护野生动物栖息地的要求。但陆生野生动物重要栖息地名录尚未发布。据第一次全国陆生野生动物资源调查表明,一些野生动物的栖息地受到不同程度的侵扰、破坏、污染、割裂,造成野生动物重要栖息地面积缩减、质量下降、功能衰退,已经成为导致野生动物资源减少和部分物种陷入濒危状态的重要因素。

(五) 野生动物损害人身财产安全问题时有发生

野生动物保护法第19条规定,因保护野生动物造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的,由当地人民政府给予补偿。地方反映,一些地区野兔等部分野生动物种群数量增长过快,与家畜争占草场。一些地区出现亚洲象、野猪、狼、熊等伤人畜现象,影响了群众人身安全和正常生产生活。野生动物补偿认定程序复杂,野生动物出没区域大部分是偏远落后地区,财政紧

张导致资金难以落实,存在补偿打折扣现象。

(六) 相关法律制度亟待修改完善

一是野生动物保护法应尽快修改。野生动物保护法第2条明确,本法规定保护的野生动物,是指珍贵、濒危陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物。《决定》出台后,将禁止滥食范围拓展到所有陆生野生动物,对野生动物保护提出了更高要求。检查中多地反映,现行野生动物保护法以及配套的行政法规、地方性法规与新形势下野生动物保护的实际需要不相适应,野生动物保护法与传染病防治法、渔业法、动物防疫法、刑法等相关法律衔接不够,野生动物保护和管理缺乏防范公共卫生安全风险的理念和制度设计;野生动物保护范围过窄,仅包括国家和地方重点保护和“三有”野生动物;对偷猎盗猎、违法交易和滥食野生动物处罚力度不够;人工繁育许可证管理、动物疫源疫病管理制度不完善等,亟需作出修改完善。二是相关法规规章制度需要尽快完善。《决定》第7条规定,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。现行陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等配套法规制度制定时间较早,与《决定》和野生动物保护法有关规定存在不一致、不适应问题,需尽快完善。对于包括药用动物在内的野生动物养殖工作,缺乏规范管理和评估。野生动物及其制品利用专用标识使用管理规定不够健全,费用承担主体不明确,可追溯监管措施不足。野生动物基准价值标准目录和评估方法亟需修订。

三、意见和建议

各地各部门要以此执法检查为契机,坚持问题导向,细化配套制度,加强普法宣传,改进执法方式,完善执法机制,严格依法推进野生动

物保护管理工作。

(一) 提高政治站位，推动《决定》和野生动物保护法全面深入贯彻落实

各级政府及相关部门要进一步深入学习贯彻习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示精神 and 党中央决策部署，提高政治站位，强化担当意识，切实增强野生动物保护工作的责任感使命感。要牢固树立法治观念，将贯彻落实《决定》和野生动物保护法作为保障我国生态安全和人民群众生命健康安全的重要抓手，不断增强依法履职的自觉性紧迫性，切实筑牢公共卫生安全防线，牢牢守住生态安全底线。进一步加大野生动物保护知识和法律法规进学校、社区、农村、农贸市场、餐饮店的宣传教育力度，推动自觉保护野生动物成为社会的普遍共识，营造全社会尊法守法的法治氛围。积极开展生态环境保护和公共卫生安全宣传教育，贯彻落实人民至上、生命至上和生态文明理念，引导全社会自觉增强生态保护和公共卫生安全意识，坚决革除滥食野生动物陋习，推动建立“舌尖上的文明”，养成科学健康文明生活方式。

(二) 积极采取措施，帮助养殖场户合法合规经营有序有效转产转型

一是进一步提高管理的科学化精细化水平，对各类养殖场户要客观具体分析对待，区别情况、稳妥处理，要认真研究制定帮扶措施，精准施策，引导、帮扶受影响的农户调整、转变生产经营活动，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。要从物种、检疫、资金、技术、信息、设施、保管、运输、加工利用、合理补偿等各环节、各渠道帮助解决实际问题。对属于禁养品种的要严格禁止继续养殖；对属于禁食范围但其设施可用作合法养殖其他动物的，要调整养殖结构，继续发挥养殖设施的作用；对现有养殖品种禁食后可合法合规开发利用的，要合理控制养殖

规模；对禁食后停止养殖活动的，要积极支持、指导、帮助受影响的农户转产转业。对非食用性利用野生动物繁育企业，依法有序按程序办理，支持企业恢复正常经营活动。二是各地结合实际尽快研究出台以食用为目的的人工繁育野生动物退出补偿相关配套制度，明确补偿范围和标准，依法依规妥善解决好受影响的养殖户的实际困难和问题。三是要加大投入力度，对符合条件的优先通过现有相关政策、项目、资金等渠道予以支持。对养殖集中的贫困地区和建档立卡户，做到“一户一策、因户施策”，采取多种形式帮助实现转产、发展替代产业，落实公益岗位等兜底保障措施，有序有效转产转型升级，特别是要保证贫困养殖户不减收不返贫。

(三) 维护生态平衡，完善野生动物损害补偿制度

在保护野生动物的同时，要加强科学调查、监测和评估野生动物的种群、数量、生态平衡状况，建立科学完善的网格化监测体系和预警信息平台，强化监测预警，预防和控制亚洲象、野猪等野生动物对农作物、人畜等危害。采取有效措施，将野生动物尽可能稳定在栖息地内。对一些数量繁殖过快、影响生态平衡、威胁和伤害群众人身财产安全的有害野生动物进行合理猎捕。各地结合实际完善野生动物损害赔偿制度，合理确定野生动物损害补偿标准和程序，开展野生动物伤害赔偿保险业务，提高赔付标准，提升群众参与保护野生动物的积极性。

(四) 完善配套制度，严格履行法律责任

一是严格落实法律关于定期调整公布相关名录目录的规定，尽快修改完善国家重点保护野生动物名录、“三有”陆生野生动物名录、地方重点保护野生动物名录等，妥善解决物种交叉管理问题。完善野生动物及其栖息地保护制度，制定出台陆生野生动物栖息地名录，加快推进以国家

公园为主体的自然保护地建设，为野生动物构建生存环境良好的生态家园。牢固树立保护优先的绿色发展理念，在编制各类开发利用规划时，充分考虑野生动物野外种群及其栖息地保护的需要，为野生动物生存繁衍创造良好的自然生态系统。二是强化野生动物疫源疫病监测防控和检疫检验。组织开展重大野生动物疫病溯源和本底调查，加强野生动物疫病防控基础研究和应用研究，推进主动监测预警，增强现场快速诊断、处置能力，确保对疫情的及时发现和隔离封控。科学制定野生动物疫病防控检疫规定标准，强化野生动物人工繁育和利用环节的依法检疫要求，明确相关部门监管责任。三是完善野生动物及其制品标识等溯源管理制度。有效防范非法来源的野生动物及其制品混入流通市场。制定、完善药用野生动物利用的审批和检疫检验等规定，妥善处理好保护与利用的关系，引导规范繁育利用。完善野生动物价值评估体系，特别是野生动物制品价值评估办法，为打击相关违法犯罪行为提供依据。

（五）加强执法监管，建立野生动物保护长效机制

一是加快完善野生动物保护管理体制，进一步厘清部门职责分工，明确野生动物及其制品各环节的监管职责，管好管住野生动物“捕、运、售、购、食”全过程，避免出现职能交叉或监管空白的现象。充分发挥打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度的作用，加强部门间信息交流和联合执法，实现市场、口岸、网络、物流等多环节有效监管。细化野生动物保护、兽医、卫生健康等主管部门在人畜共患病防治管理中的具体职责。明确实验用野生动物监管、网上交易监管的主责部门，完善违法线索发现与移交制度，强化执法协作机制。二是进一步压紧压实地方政府打击破坏野生动物资源违法犯罪综合治理主体责任

任，整合野生动物保护主管部门、公安、海关、市场监管、生态环境保护等执法司法资源，各负其责、各尽其职，形成打击野生动物及其制品非法贸易的整体合力。推动交通运输、邮政等部门进一步严格货物托运收寄受理环节要求，督促交通运输、快递企业落实货物托运收寄受理环节的各项制度规定，严防野生动物及其制品通过物流、快递渠道非法运输。建立查扣野生动物及其产品移交联系配合机制，确保查扣野生动物及其制品能够迅速鉴定、及时移交、科学救护、妥善处理。健全野生动物保护领域行政执法与刑事司法的衔接机制，将涉野生动物相关鉴定纳入司法鉴定范围并建立野生动物及其制品鉴定机制，野生动物及其制品罚没处置机制。加强公安机关、检察机关、审判机关在案件办理中的协作配合，充分发挥各级司法机关刑事、民事、行政和公益诉讼等各项职能，严惩违法犯罪行为，有效形成法律震慑。三是加强野生动物保护监管执法队伍建设和体系建设，着重强化基层保护、执法人员建设和调查、监测、巡护、救护站点等体系建设，提高执法监管能力和水平。加强基层野生动物保护人员配备和资金保障，确保执法力量与执法任务相适应。加强对执法人员的法治教育和专业化培训，提升野生动物保护和动物防疫人员的业务能力。加强对大数据、互联网等现代信息技术的开发利用，强化执法手段的技术支撑，重点支持基层执法能力升级。健全野生动植物种群及其栖息地基层保护管理及执法体系、救护繁育体系、疫源疫病监测防控体系、科技支撑体系，消除保护盲区，完善布局，增强保护能力，确保保护管理措施落到实处。完善信用惩戒机制，将有关违法行为作为失信行为纳入公民、组织的诚信档案和公共信用信息平台。建立完善激励机制和政策，充分发挥社会力量在保护、救助、鉴定等方面的作用。

（六）落实《决定》精神，修改完善好野生动物保护相关法律法规

一是认真贯彻落实全国人大常委会《决定》精神，修改完善好野生动物保护法，不断完善制度体系，让野生动物保护法律法规制度更具操作性、规范性和约束性。在立法目的、基本原则中增加防范公共卫生风险的内容。着重强化对野生动物的分级分类管理，全面加强野生动物保护和管理。健全执法管理体制及职责，强化地方政府责任、明确部门职责，坚决革除野生动物滥食陋习，明确规定严禁滥食野生动物。坚决取缔、严厉打击非法野生动物市场和贸易，强化对猎捕、运输、交易野生动物的全链条监督管理。加大对违法行为的处罚力度，增加处罚额度，扩大处罚种类，明确相关执法监管部门查封扣押的职责等。野生动物保护法修改中注重与传染病防治法、渔业法、动物防疫法等相关法律衔接协调。二是加强涉及野生动物违法行为的规制，在刑法修正案中，进一步明确对情节严重的野生动物违法行为的处罚。对野生动物及其制品非法交易行为，与食品安全法、电子商务法等法律法规衔接，明确责令停业整顿、暂扣或者吊销许可证、

关闭网站等处罚方式。对实施违法行为的单位和个人，根据危害程度，纳入公共信用信息管理，建立联合惩戒机制。明确对违法将野生动物作为宠物饲养、违法放生野生动物等行为的处罚。三是修改完善陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等法规规章，出台药用野生动物养殖标准规范，完善陆生和水生野生动物及其制品标识管理规定、罚没救护处置办法、野生动物及其制品价值评估办法等。及时修改相关地方性法规政策，进一步研究出台野生动物损害赔偿标准，落实养殖户补偿措施。

同志们，保护野生动物就是保护生态环境，就是保护人类自身。我们要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以习近平生态文明思想为指引和遵循，深入贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示要求、党中央决策部署和十三届全国人大三次会议精神，坚决依法保护野生动物，取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，革除滥食野生动物陋习，积极倡导科学健康文明的生活方式，防范重大公共卫生风险，切实保障人民群众生命健康安全。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国农业机械化 促进法》实施情况的报告

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

全国人大常委会副委员长 吉炳轩

全国人民代表大会常务委员会：

农业机械化是现代农业的重要标志，是实施乡村振兴战略的重要支撑。习近平总书记指出，要用现代物质装备武装农业，大力推进农业机械化、智能化，给农业现代化插上科技的翅膀。为了贯彻落实以习近平同志为核心的党中央实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化的决策部署，为推动我国农业机械化全程全面高质高效发展提供强有力的法治保障，全国人大常委会对农业机械化促进法（以下简称农机化促进法）贯彻实施情况开展了执法检查。

此次执法检查是自2004年农机化促进法颁布实施以来开展的首次检查。执法检查组由全国人大常委会副委员长吉炳轩、白玛赤林、武维华担任组长，全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文任副组长，成员由全国人大常委会委员、农业农村委和民委组成人员、全国人大代表共16人组成。6月1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、科技部、工业和信息化部、财政部关于贯彻实施农机化促进法有关情况的汇报，交通运输部、市场监管总局、中国银保监会等部门提供书面汇报材料。6月至7月，3个执法检查小组分

别赴吉林、江苏、河南、重庆、四川等5省（市）开展检查。同时，委托内蒙古、黑龙江、安徽、江西、山东、贵州、新疆等7省（区）人大常委会对本行政区域内农机化促进法实施情况进行检查。7月27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，农业农村部成立专门工作组，制定工作方案，配合全国人大开展执法检查。在执法检查过程中，检查组深入33个市县区，实地检查7家农业机械科研教学机构、8家农机制造和销售企业、19个农机专业合作社、5个农机安全监理及试验推广机构，广泛听取农机科研人员、农机企业和合作社、农机户、基层监督执法人员等对贯彻实施农机化促进法的意见和建议。

现将这次执法检查的主要情况报告如下：

一、农机化促进法贯彻 实施的基本情况

法律颁布实施以来，国务院及地方各级政府全面贯彻农机化促进法，坚持政府扶持与市场引导相结合，推动农机装备数量快速增长、农机作业面积不断扩大、农机化水平稳步提升，我国农业生产方式实现了由人力畜力为主向机械作业为

主的历史性跨越。2019年，我国农业机械装备保有量2.01亿台套，农机总动力达到10.3亿千瓦，总动力比2004年增长60%；全国农作物耕种收综合机械化率达到70%，比2004年提高近36个百分点，其中小麦、稻谷、玉米耕种收综合机械化率分别达到96%、84%、89%，基本实现机械化生产；农作物机耕、机播、机收作业面积达到48.2亿亩次，比2004年增加27.4亿亩次。农业机械化发展有力提高了我国农业生产水平，促进了城乡一体化发展，推进了中国现代化的进程。

（一）政策扶持力度持续加大

落实农机化促进法第6条规定，国务院于2010年和2018年两次印发促进农业机械化发展的指导意见，16个部门联合建立了国家农业机械化发展协调机制，合力推进农机化快速健康发展。落实农机化促进法第3条规定，各级政府依法将农机化发展纳入国民经济和社会发展规划，河南省在制定乡村振兴战略规划时提出实施全程机械化整省推进行动；江苏省将农机化任务列入政府重点工作督查考核，省财政每年投入25亿元支持农机化发展。落实农机化促进法第27条规定，中央财政累计安排农机购置补贴资金2392亿元，支持3500多万农户购置机具4500多万台套，目前补贴范围覆盖15大类42个小类153个品目；2019年中央财政投入报废更新补贴6.62亿元，受益农户1.49万户，今年在全国全面实施报废更新补贴政策；四川省开展购置补贴综合奖补试点，对购机贷款给予贴息，加大新产品补贴力度。国务院有关部门制定实施了农机作业维修所得税减免、农机批发零售及机耕排灌等服务增值税免征、联合收割机、插秧机跨区作业通行费减免等优惠扶持政策。2018年以来，全国发展各类农机保险产品60多个，累计为74.85万台农业机械提供风险保障1449.7亿元，

支付保险赔款5.22亿元。

（二）科研创新能力稳步提升

落实农机化促进法第7条规定，我国建立了农机领域4家国家工程技术研究中心、2家国家重点实验室以及1个现代农业装备学科群，在国家重大科技计划中投入16亿元实施59个农机科研项目，自主研发了700多种高性能、智能化农机装备新产品。落实农机化促进法第8条规定，成立国家农机装备产业技术创新战略联盟，制定实施现代农机关键技术产业化实施方案，2015年以来安排中央预算投资7亿元推动产学研用融合发展，贵州省积极推动丘陵山地农机设备研制，有力促进了山区农机化发展。落实农机化促进法第9条规定，农机制造企业加强农机研发，形成了65大类、4200多个机型品种的农机系列产品，自主品牌国内市场占有率超过90%。2019年，国内规模以上农机制造企业1730家，主营业务收入2306亿元，目前山东省农机装备制造业规模居全国首位，约占全国四分之一。落实农机化促进法第10条规定，国务院有关部门将农业机械纳入鼓励外商投资产业目录，积极推动国际先进农机装备引进和再创新。

（三）先进适用农机广泛应用

落实农机化促进法第16条规定，全国农业农村部门制定发布现行有效的推广鉴定大纲232项、专项鉴定大纲56项，共向3000多家农机制造企业颁发部级推广鉴定证书1.86万张，内蒙古自治区不断强化农机试验鉴定能力建设，累计完成2296项推广鉴定项目，有效保障先进适用农机推广应用。落实农机化促进法第17条、第23条规定，全国共创建453个农业机械化示范县，围绕粮棉油糖等9大作物积极开展全程机械化推进行动，安徽省2016年以来投入2520万元支持示范县集成示范推广先进农机技术。落实农机化促进法第19条、第29条规定，国务院有关

部门将丘陵山区宜机化改造、机耕道建设纳入高标准农田建设范围，要求各地在工程实施中充分考虑农机化要求。重庆市近年来投入资金 2.13 亿元，吸引社会资金投入 5 亿元，农田宜机化改造面积 58 万亩，同时从丘陵山区立地条件出发，积极引进果园茶园适用机具，推动标准化种植，提升农机使用效率。

（四）农机作业服务快速发展

落实农机化促进法第 22 条规定，全国共培育各类农机作业服务组织 19.2 万个，其中专业合作社 7.44 万个，服务面积 7.94 亿亩。各地积极发展农机+土地合作社、全程机械化+综合农事服务、土地托管等作业服务模式，全国托管作业服务面积 9582 万亩。黑龙江省自 2008 年以来投入补贴资金 86.1 亿元，支持组建 1141 个农机专业合作社，合作社单项或全程代耕面积 2309 万亩，服务对象 76.7 万农户，其中小农户占 82%，2019 年农作物耕种收综合机械化率 97%，居全国首位；吉林省自 2016 年以来投入 8.8 亿元，支持建设 662 家全程机械化新型经营主体，基本实现农机强社乡镇全覆盖；江西省累计投入 6000 万元建设 359 个农机维修服务中心，投入 2000 万元支持农机合作社建设 13 万平方米机库机棚，推动解决农机维修难、存放难问题。落实农机化促进法第 28 条规定，中央财政自 2017 年起每年安排 20 亿元对农机深松整地作业给予补贴；今年预算安排 16 亿元支持开展东北黑土地保护性耕作，对秸秆覆盖还田免耕播种作业给予补贴；预算安排 4.05 亿元支持西南地区糖料蔗良法技术推广，对甘蔗机收作业给予补助。落实农机化促进法第 21 条规定，国务院有关部门统一印制并免费发放农机跨区作业证，2019 年全国农机跨区作业面积 3.07 亿亩。

（五）管理服务能力不断增强

落实农机化促进法第 11 条规定，国务院有

关部门制修订农机国家标准 428 项，其中强制性国家标准 31 项、推荐性国家标准 397 项。落实农机化促进法第 12 条规定，全国各级市场监管部门近两年依法对 3187 家农机制造企业生产的 3571 批次产品进行了质量抽查，抽检不合格率 7.4%；省部两级农业农村部门累计对 8.9 万农户的在用农业机械开展产品质量调查，满意度稳步提升。落实农机化促进法第 15 条规定，对植保机械、轮式拖拉机产品实施强制性产品认证，目前认证机构共向 449 家企业颁发 768 张有效证书，同时积极开展农机自愿性产品认证结果采信试点。落实农机化促进法第 13 条、第 14 条、第 24 条规定，畅通农机质量投诉渠道，督促农机生产者、销售者、维修者履行质量安全责任，2013 年以来新疆维吾尔自治区 116 个质量监督机构共受理投诉 778 件，为农民挽回直接经济损失 3322 万元。落实农机化促进法第 20 条规定，各级农业农村部门及农机安全监理机构依法履行安全监管职责，2019 年全国农机事故起数、死亡人数、直接经济损失分别比 2004 年下降 87%、85%、71%。

总体来看，农机化促进法颁布实施以来，法律规定的主要制度和责任得到了有效实施和压实，法律贯彻实施的实践也充分证明，农机化促进法是一部符合我国国情农情、兴机强农、受到广大人民群众拥护的良法善法。

二、实施农机化促进法 存在的主要问题

对标新时期实现乡村全面振兴和加快推进农业农村现代化的目标要求，当前我国农业机械化发展不平衡不充分不协调矛盾依然突出，主要表现为粮食与特色作物之间、农林牧渔各业之间、平原与丘陵山区之间的农机化发展还不平衡；传统农机产能过剩与先进适用农机缺门断档问题并

存，高品质、智能化、复合型农机装备有效供给还不充分；作物品种、种养方式和农机化结合不紧密，农田作业条件与农机化生产还不协调等，贯彻实施农机化促进法还面临着以下问题：

一是科技创新能力不强是突出短板。农机行业整体研发能力较弱，核心技术有待突破，关键零部件依靠进口，基础材料和配套机具质量不过关，成为影响农机化高质量发展的最大制约。贯彻农机化促进法第5条、第7条，培养农机化专业人才，加强农机基础性研究仍需持续推进，目前在世界排名前20名的农业装备学科高等院校中无一所中国高校，我国465个国家一流学科中仅有2个农业工程学科入选，2019年全国有28所高校院所招收农机装备硕士生，总数不足700人，农机专业研究生与本科生招生人数比仅为0.1%，预计到2025年人才缺口将达44万人，行业内既掌握机电液一体化技术，又懂信息化智能化的复合型人才非常匮乏。落实农机化促进法第9条、第26条规定，支持农机制造企业产品研发力度仍有待加强，执法检查组在江苏省镇江市某农机制造企业检查时了解到，2007年以来该企业先后承担了12项农机科技创新项目，各级财政科技资金支持仅占9%，无法体现企业的创新主体地位；山东省在检查时发现，部分农机制造企业科研开发和制造税收优惠措施没有得到落实。此外，农业机械技术难突破、易模仿，农机知识产权保护制度不健全、科研成果转化渠道不畅通影响到企业创新积极性，有的农机制造企业停留在低档次仿制和重复生产，急于将产品上市拿补贴、收回成本。

二是先进适用农机供需仍不匹配。农机装备供不适需问题依然存在，一方面适用不同立地条件、不同生产领域的新机具有效供给不足；一方面高耗能、低效率农机仍普遍使用，我国农机田间作业亩均动力配置是发达国家的5至6倍，传

统农机领域小马力、中低端产品扎堆，动力机械行业表现尤为突出，拖拉机与配套农具不匹配，目前黑龙江省拖拉机保有量161.5万台，其中30马力以下拖拉机占比达64.2%。贯彻农机化促进法第16条农机适用性、安全性和可靠性检测的规定，仍面临试验能力不足、协调性不强问题。目前我国农机产品主要集中于动力机械、粮食生产机具等传统产品，特色经济作物、养殖业、农产品初加工、设施农业机械的研发和生产能力相对较弱，农机制造企业多而不强，核心竞争力需要提升，传统农机产品过度竞争、产能过剩、效益下降，产业集中度较低。目前全国农机制造企业超过8000多家，规模以上企业不到四分之一，总规模仅相当于美国约翰迪尔一家，河南省仅6家农机制造企业入选中国农机工业50强，山东省2000多家农机制造企业中80%为中小企业。农机化促进法第18条规定的推广目录制度自2015年后停止实施，如何发挥推广目录制度对优化农机装备结构，推动先进适用农机使用的导向作用需要进一步研究。

三是农机作业服务扶持力度仍待加强。对推动农机作业服务体系建设和提升作业水平的政策扶持仍有待加强，农机农艺融合、农机化信息化融合发展不够，影响农机作业效益和农机使用效率。落实农机化促进法第22条扶持农机服务组织发展的规定仍需发力，目前各地小规模自用型农机户较多，从事专业化服务的农机大户、农机合作社占比不高，安徽省农机合作社发展不均衡，规模较大、效益较好的示范社仅占20%，大多数合作社机具较少，作业面积不足，发展质量需要进一步提升。农机化促进法第28条规定对农机作业燃油给予补贴，目前的燃油补贴纳入耕地地力保护补贴，按土地承包面积补给农民，虽然程序简单、运行成本低，但从事作业服务的农机专业户和合作社难以直接受益。落实农机化

促进法第 19 条、第 29 条规定，推动农机作业服务与适度规模经营相适应，满足农机化基础设施建设需求仍有差距。西南丘陵山区农机作业基础条件亟待改善，受山岭林地分隔，丘陵山区地块零散，“巴掌大”“插花田”随处可见，地块不规则且坡陡坎高，开展集中连片农机作业存在较大困难。作物品种、栽培方式与农机装备不配套、农机作业信息化管理手段不足、机耕道路建设滞后、农机机库机棚用地政策难落实是各地各部门的普遍反映。

四是农机购置补贴政策还需完善。从检查情况看，一些地方反映当前农机购置补贴资金逐年减少，与农民的实际购机需求相比出现一定缺口，一些地方则反映目前传统农机已趋于饱和、产出效益下降，农民购机意愿在降低，这反映出当前补贴机具机型供给还不能完全满足现代农业发展和农民生产实际需求，落实农机化促进法第 27 条农机购置补贴政策的精准度仍有待提升。在补贴范围上，对购置复合高效农机、适用新型机具的支持不够，一些绿色智能农机需求旺盛，但能够纳入补贴范围的机型不多，当前全国丘陵山区机具补贴资金占比由 2012 年 48% 下降到 30%，新疆维吾尔自治区林果业面积 2200 余万亩，大部分已进入盛果期，但部分果树修剪、果实采收、果品初加工等机械不在补贴范围，出现农民“想用补不了”的情况。在补贴程序上，购置补贴需要 20 天公示期，再加上农业农村部门审核、财政部门兑付的时间，从购机申请到资金兑付周期较长，影响购机者资金回流。在补贴实际操作中，农民购买农机为先买后补，感到资金压力较大，有的生产企业和经销商为促进销售替购机者垫付资金。农机化促进法第 3 条对金融扶持农机化发展的规定较为原则，缺乏可操作的制度性安排，目前银行信贷对农机融资需求支持不够，农机保险保费补贴标准较低，保险覆盖面不广，保障水平有待

提升。农机化促进法第 34 条对购置补贴违法违规行为的责任规定还需细化，对一些违规企业的处罚依据不充分，打击力度偏弱。

五是农机监管服务水平尚待提升。面对农业农村各个领域农业机械装备的广泛使用，政府相关职能部门的管理服务水平还需进一步提升，质量监督管理、安全生产监管责任需要严格落实。发挥农机化促进法第 11 条标准体系建设对农机化高质量发展的促进作用仍显不足，信息化、自动化、智能化应用标准较少。农机化促进法第 12 条规定的市场监管和农业农村部门的质量监督责任还需进一步厘清，监管工作要加强协调配合，监管信息要实现互通共享。督促农机生产者、销售者、维修者履行农机化促进法第 13 条、第 14 条、第 24 条规定的质量主体责任有待强化，从全国农机质量投诉情况看，农机作业可靠性较低是突出问题，国内农机产品平均故障时间为 300 小时，远低于国外 500 小时的平均水平，贵州省开展水稻插秧机质量调查显示，机具可靠性得分最低。农机维修事后监管力度需要加强，目前全国二级以下农机维修网点占 95.2%，一些维修点没有资质，维修质量难以保证。农机化促进法第 20 条规定的农机安全生产监管责任需要压实，安全生产形势依然严峻，全国拖拉机年检率仅为 27%，联合收割机年检率仅为 23%，超期服役现象较为普遍，存在一定安全隐患。河南、江苏、江西、内蒙古等多地反映，2018 年国家实施农业综合行政执法改革后，基层农机安全监管体制还需理顺，职责需要明确，对基层监管力量不足、经费保障困难等问题要引起高度重视，“最后一公里”监管责任需要进一步强化落实。

三、贯彻实施农机化促进法的意见和建议

进一步贯彻实施农机化促进法要坚持以习近

平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立和贯彻落实新发展理念，聚焦当前农机化发展不平衡不充分不协调的突出问题，通过落实法律责任，完善治理体系，提升治理效能，推动以良法促进发展、保证善治。

（一）进一步强化农机科技创新驱动

贯彻落实好农机化促进法第5条、第7至9条、第26条关于培养农机人才、加强农机科研、促进产学研推用结合等法律规定，坚持创新驱动发展，不断夯实农机科技创新基础。一是从国家战略高度统一谋划农机科技创新布局。发挥新型举国体制优势和国务院有关部门农机化发展协调机制作用，系统梳理农机核心技术、基础材料和关键零部件“卡脖子”难题，明确重点方向和任务，制定系统性路线图，整合现有科技资源，加强创新平台基地建设，开展联合集中攻关。加强国内农机专业院校和学科建设，鼓励涉农院校保留或重设农机相关专业，增加农业工程国家一流学科和农机类国家一流专业数量，单列并增加农机装备学科博士、硕士招生指标，培养高端农机创新人才。二是强化农机制造企业的科技创新主体地位。加大各级财政资金对农机技术创新、新装备试验示范和推广应用的支持，创新科研资金投入管理机制，支持有条件的农机制造企业承担国家科技计划项目，以财政资金引导产业基金、社会资金等要素汇集，通过提升创新能力增强企业核心竞争力，提高产业集中度，培育有国际影响力的民族农机制造企业，推动解决科研创新、企业制造、基层推广各自为阵、协调不足问题。三是优化农机科技创新引导鼓励政策。加大国家科技成果转化引导基金对农机科技成果转化应用的支持力度，支持科研机构 and 院所建立专业化技术转移机构和面向企业的技术服务网络，通过开展技术转让、科技服务、作价投资，建立利益紧密结合的开放式农机科研创新机制，推动创新成

果向企业转移转化。强化农机知识产权法律保护，积极实施“首台套”重大农机装备研发及应用转化扶持政策，引导企业加大技术创新力度。

（二）进一步推广应用先进适用农机

贯彻落实好农机化促进法第16至18条、第23条关于开展农机试验鉴定、建设农机化示范基地、提高农机使用率和作业效率等法律规定，推动农机化全程全面发展。一是加大绿色高效农机研发推广力度。加快制修订农业机械试验鉴定大纲，充分发挥试验鉴定的引领作用，调整优化农机试验鉴定结构，重点提升特色作物、养殖业、加工业、设施农业机械和高效智能、绿色环保农机新产品试验鉴定能力，加快淘汰高耗能、低效率、重污染农机。发挥专项鉴定的灵活优势，扩大农机自愿性产品认证结果采信试点范围，积极采信有资质检验检测机构出具的检测数据，解决新产品鉴定能力不足问题，畅通产业急需、农民急用的新型农机装备试验渠道。二是加快薄弱环节和地区适用农机推广应用。推动粮食作物机械化由耕种收环节向植保、烘干、秸秆处理全过程发展，研发推广先进适用的中小型农业机械、适合特色种养业发展的专精特新农具，着力提升生猪等畜产品、油料、糖料生产机械化水平，加大农机推广应用经费保障力度。三是探索新时期农机推广目录实施机制。坚持推广目录制度对先进适用农机推广应用的引导性定位，拓展新时期推广目录制度内涵，改进目录实施方式，将立足点放在体现方向性、引导性和满足技术要求方面，而不具体到农机生产企业和具体型号产品，更好发挥目录对促进农业产业结构调整、优化农机装备结构、保护农业生态环境的引领作用。

（三）进一步加大作业服务支持力度

贯彻落实好农机化促进法第19条、第22条、第28条、第29条关于建设农机化服务体

系、扶持农机化作业服务发展等法律规定，推动农机服务与适度规模经营相适应，促进农机与农艺、农机化与信息化融合发展。一是培育农机作业服务组织。因地制宜培育农机专业户、农机合作社、农机作业公司等农机作业服务主体，发展农机+土地合作社、土地托管、综合农事服务等农机作业服务模式，将扶持农机服务主体的重点放在推动农机化和农业产业融合发展上。引导农机服务组织与农户建立利益联结紧密、互利共赢的生产联合体，推动农机化服务与适度规模经营协调发展。二是加强农机实用人才培养。加大农机职业技能培训力度，将农机专业知识和应用能力作为新型职业农民培育的重要内容，提升从业人员作业服务、农机维修、信息服务能力，提高农机从业人员素质和在农业从业人员中的比重，培育一批懂技术、善经营、会管理的农机服务组织带头人。三是完善农机作业服务燃油补贴政策。选择有条件的地方探索开展农机作业燃油直补试点，逐步加大对秸秆综合利用、农机深松整地、免耕播种、高效植保等农机作业环节和社会化服务的补贴力度。四是强化农机化基础设施建设。加大对丘陵山区农田宜机化改造的资金支持，完善高标准农田建设中机耕道路、田块长宽及平整度等宜机化要求，推动农田灌溉排水、防护林网、输电线路等设施建设与农机化作业要求相适应，鼓励地方制定符合当地实际的果菜茶园、设施农业、种养基地宜机化建设标准，推动机地相适。将农机机库机棚纳入农机化基础设施建设范围，落实机库机棚、烘干、保鲜冷链设施使用农业设施用地政策，支持合作社改善作业配套设施条件。五是推动农机农艺、农机化信息化融合发展。加快选育适合机械化作业的作物品种，推广间作套种等农艺措施，支持地方建立农机农艺融合发展示范基地，推动良种良法良田良机良制集成配套。积极推进智能农机装备、农业传感

器、农业物联网管控系统等研发，加快农机信息网络建设，整合研发、生产、管理、使用各环节农机信息资源，建立全国管理服务调度平台，增强信息获取、高效调度、远程运维管理能力。

（四）进一步完善农机购置补贴政策

贯彻落实好农机化促进法第 27 条、第 34 条关于农机购置补贴的法律规定，最大限度发挥补贴政策效益，切实提高农民获得感，增强政策满意度。一是稳定实施农机购置补贴政策。加快制订新一轮农机购置补贴实施指导意见，稳定农机企业和购机农民的政策预期，确保粮棉油糖等主要农作物生产全程机械化所需重点机具补贴到位，保障国家粮食安全和重要农产品有效供给。根据各地农业发展实际和地区差异性，在补贴范围、补贴资质、分档定补、新产品补贴等方面赋予省级更大自主权，鼓励支持省级财政增加补贴资金投入。二是提升农机购置补贴政策精准性。围绕推动乡村全面振兴和国家农业战略需求确定农机购置补贴范围，将丘陵山区等薄弱地区，农产品初加工、设施农业等薄弱环节，畜牧水产养殖等薄弱领域，以及与农业绿色生态发展相关的农机具优先纳入补贴范围。实施差别化补贴，适当降低饱和农机具补贴上限额度，对优先补贴农机具按 30% 的最高额给予补贴，实现“优品优补”。探索将保护性耕作、深松整地、秸秆还田、畜禽粪污资源化利用等与提升耕地质量、保护农业环境相关的农机装备购置补贴纳入“绿箱”政策支持，研究制定促进电动化和智能化农机装备使用的支持政策。三是完善购置补贴方式和管理方法。合理确定农机购置审核、信息公示、资金兑付时间，督促地方限时办结、及时兑付，加大补贴资金审计力度，确保政策廉洁高效实施。积极探索购机贷款贴息支持，推动开展农机金融租赁业务。完善农业机械装备登记管理办法，推动农机装备确权登记，引导金融机构开展大型农机

抵押融资贷款业务。将农机保险纳入保费补贴范围，落实好农机保险保费补贴政策，提高保险覆盖面和保障水平。细化完善农机购置补贴违法违规行为为法律责任规定，明确对生产销售补贴产品的企业套取、骗取补贴资金行为的处罚措施，加大惩戒力度。

（五）进一步增强农机监管服务能力

贯彻落实好农机化促进法第 11 至 14 条、第 20 条、第 24 条关于推动农机化标准体系建设、保障农机质量安全、加强农机安全监理等法律规定，不断提升监管服务水平，维护农机使用者合法权益。一是健全完善农机化标准体系。重点推进薄弱环节机械化和先进适用新机具标准体系建设，充实标准类型，优化标准构成，严格标准执行，为提升农机产品质量和推动转型升级提供支撑。二是加强农机质量监管。推动市场监管和农业农村部门执法联动、信息共享，发挥好农机产品质量抽检和在用产品质量调查两方面作用，提升执法专业化水平，综合运用两部门的处罚处理措施，形成监管合力。督促农机制造企业严格按标准组织生产，实现质量安全前置，通过严格执行维修质量标准、规范维修行为、强化投诉监督，加大农机维修事后监管力度。三是强化农机安全监管。修改完善农机安全监管法规，明确执法主体和具体处罚措施，建立完善农机安全监管

分工协作机制，加强农机安全生产全过程、各环节监管。深化农业综合执法改革，确保农机安全生产责任落实、基层农机安全监理队伍不散、工作不断、监管不松，防止因职能交接出现监管空档。将设立乡镇农机安全监理员、村级农机安全协管员作为“平安农机”创建的重要标准，推动执法力量向基层延伸下沉。探索采取政府购买服务方式由第三方提供农机安全检验服务，解决农机检验率不高、农机超期服役等问题，减少安全生产隐患。

此外，建议国务院相关部门结合实施乡村振兴战略和农机化发展形势需要，针对执法检查发现的问题，加强对农机推广目录制度、农机作业燃油补贴、农业机械范围界定、农机报废更新补贴、农机金融保险服务等方面，以及农机化促进法与相关领域法律关系的研究，为进一步修改完善农机化促进法及相关法律做好准备，同时对照法律规定加快制修订相关配套法规规章，持续推进农机领域法制化建设。

农机化促进法是推动我国农业机械化发展的基本制度遵循，我们要以此次执法检查为契机，通过加强对法律实施情况的监督，将法律制度转化为治理效能，推动我国农业机械化加快实现全程全面高质高效发展。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会办公厅

关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告

——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

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：

根据《全国人大常委会2020年度工作要点》和《全国人大常委会2020年度监督工作计划》，全国人大常委会围绕“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研。从3月初到7月中旬，常委会办公厅和有关专门委员会、工作委员会精心组织、周密安排、协调配合、加紧工作，圆满完成了调研任务，取得积极成果。受委员长会议委托，现将专题调研工作有关情况报告如下。

一、开展专题调研工作的基本情况

编制“十四五”规划纲要，是今年党和国家的一项重要任务。为了服务党和国家工作大局，贯彻落实中央重大决策部署，全国人大常委会高度重视，围绕“十四五”规划纲要编制若干重要问题开展专题调研，为明年十三届全国人大四次会议审查批准“十四五”规划纲要做好准备。栗战书委员长作出重要指示：认真做好“十四五”规划编制工作若干重要问题的专题调研。要抓紧制定调研方案，把题目选精、选实，契合今后五年经济社会发展的重点难点问题。考虑到当前疫情防控形势，组织调研活动要更加注重统筹、细

化安排，深入基层实际，摸清情况和问题。提出意见建议要具体化、可操作，不能泛泛而谈，真正为党中央决策和国务院编制规划草案提供参考。王晨副委员长出席专题调研动员部署会并作了重要讲话，陈竺、王东明副委员长出席会议并讲话。曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、陈竺、王东明、白玛赤林、蔡达峰副委员长分别参加了有关专题调研，并对调研工作给予指导。

参加调研的8个专门委员会、1个工作委员会认真制定调研方案，精心组织调研活动，召开有关部门、机构、企业和专家座谈会，分赴部分地方实地考察，在深入调研的基础上认真撰写调研报告，广泛征求各方面意见，反复修改完善。至今年7月中旬，共形成22份专题调研报告，涉及民族、国家安全、财政经济、教科文卫、侨务、环境保护、“三农”、社会保障等诸多领域。

总体上看，这次调研有以下特点：一是各单位高度重视，安排部署周密细致。认真学习领会习近平总书记关于各领域工作的新思想、新论断、新要求，把握精髓，指导工作。常委会办公厅和财经委共同牵头制定总体工作方案，有关副委员长及各专门委员会、工作委员会负责同志亲自带队调研，组织精干力量撰写调研报告。二是

在疫情防控常态化前提下，做好调研工作。受新冠肺炎疫情的影响，这次调研时间更紧、任务更重，有关专门委员会、工作委员会和常委会办公厅结合疫情防控形势和本单位实际，突出重点、精心组织、加快节奏、加紧工作，同时做到保质保量。三是深入基层，扎实开展调查研究。各单位严格执行中央八项规定精神和疫情防控要求，合理安排出差地点和频次，深入基层、深入群众，全面了解实际情况，掌握大量资料。特别是，积极克服疫情造成的困难，努力创新调研工作方式方法。有的委员会结合常委会执法检查 and 听取审议专项工作报告一并进行，有的同时委托地方人大和相关专业机构开展调研、提供参阅材料。四是集思广益，广泛征求各方面意见。在调研过程中，各单位主动加强与国务院及其有关部门的沟通联系。有的委员会委托有关行业协会、研究机构和专家就一些重点问题开展专题研究论证，有的研究借鉴发达国家的战略举措与经验启示，有的对近年来相关工作中收集来的意见建议进行梳理，努力使调研报告体现各方面的共识。五是务求实效，形成高质量的调研成果。各单位在调研中坚持问题导向，围绕今后五年我国经济社会发展的重点难点问题深入调查研究，查找问题症结，提出许多具体化、可操作的意见建议。按照专题调研工作方案，22个专题调研报告均以专报形式报常委会领导同志和各有关方面参阅。

全国人大常委会开展的这次专题调研，得到了国务院及其有关部门、地方人大和政府、科研单位和专家学者的大力支持和积极配合。22份调研报告凝聚了各方面的意见，是集体智慧的结晶。

二、专题调研报告的主要内容

22份专题调研报告，对相关领域的情况和存在的主要问题进行了梳理，分析研判未来五年

面临的形势与挑战，为编制好“十四五”规划纲要提出了大量有价值的意见和建议。

民族委员会对“深入推进兴边富民行动情况”进行调研，认为边境地区发展总体仍然滞后，基础设施欠账多，社会事业发展不充分不平衡，人口人才持续流失，边境安全面临新的挑战，需要在“十四五”时期下大力气解决。建议进一步加强党对边境工作的集中统一领导，确保党中央强边固防战略部署落到实处；进一步强化边境地区开发开放顶层设计，把加快边境地区开发开放纳入国家区域发展总体战略；进一步加大对边境地区政策、资金和项目支持力度，更好保障兴边富民行动目标任务落实；进一步提高边境地区各族群众生活水平，推进基本公共服务均等化；进一步推进边疆治理体系和治理能力现代化，加强边境治理法治建设。

监察和司法委员会对总体国家安全观和公安执法规范化等两个专题进行调研。关于“落实总体国家安全观问题”的调研认为，各领域国家安全形势依然严峻，重点领域短板凸显，国家安全工作统筹力度有待加强。建议深入贯彻实施国家安全法，形成维护国家安全共识；提升攻坚克难决心，紧抓化解风险战略主动；加大统筹协调力度，凝聚维护国家安全合力；健全国家安全法律体系，推动国家安全法治建设；完善保护保障机制，打造国家安全专业队伍。关于“加强公安执法规范化，推进法治中国建设情况”的调研建议，坚定新时代公安工作的政治方向，进一步提高执法规范化建设的政治站位；统筹中央和地方两个层面，进一步完善法律规范和制度执行体系；坚持规范执法和敢于执法相统一，进一步增强善于执法的能力；夯实标准基础，进一步推动以大数据为核心的信息化建设；推动“软”“硬”并举和“内”“外”共建，进一步强化警务保障水平。

财政经济委员会对“产业优化升级和产业链、供应链、价值链布局调整完善”进行调研，认为改革开放特别是党的十八大以来，我国产业结构不断优化升级，产业实力不断增强，产业链、供应链、价值链不断调整完善，但部分环节风险凸显，制造业大而不强且比重下降过快，产业结构和布局仍不合理。“十四五”期间，外部环境深刻变化对我国产业升级和安全形成较大挑战，我国产业优化升级仍有许多有利条件，新一轮科技革命和产业变革带来的机遇与挑战并存。建议把产业链、供应链、价值链布局调整完善上升为国家战略，加强顶层设计，明确目标，统筹规划，合理安排；抓住新一轮科技革命和产业变革契机，推动数字化与经济发展和产业升级深度融合；把发展提升制造业放在更加突出位置，切实减轻企业税费负担，打造市场化、法治化、公平竞争的营商环境；加大科研攻关和知识产权保护力度，以科技创新引领和推动产业优化升级；统筹国内国际两个市场，尽快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，切实增强抵御外部风险挑战的能力；坚持通过扩大开放促进产业优化升级，在国际竞争中培育新优势。

教育科学文化卫生委员会对高等医学教育、创新驱动发展战略、文化产业体系等3个专题进行调研。关于“高等医学教育改革发展”的调研建议，合理确定医学类高等教育招生规模、层次、结构和布局；着力提升医学人才培养质量；加强公共卫生领域人才培养支持力度；进一步深化医教协同改革；加强中医药人才培养；切实增强医学医药研究创新水平。关于“深入实施创新驱动发展战略，建设世界科技强国”的调研建议，充分发挥我国制度优势，完善科研攻关体系；加快推进政府职能深入转变，提升科技资源优化配置和政府创新治理能力；着力提升创新主

体能力，强化国家战略科技力量；加强科技创新领域法律制度体系建设，提升法治化水平；推动创新链与产业链深度融合，为经济高质量发展增添动力；拓展科技开放合作，构建全球科技创新命运共同体；进一步加强基础研究，完善组织实施、经费投入、利益分享和人才保障等机制，实现重大原创性成果突破。关于“健全现代文化产业体系和市场体系”的调研建议，加强顶层设计和法治保障，完善以高质量发展为导向的文化经济政策；坚持正确导向，建立健全把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的文化创作生产体制机制；坚持创新驱动发展，推动文化产业转型升级；深化文化体制改革，发展壮大市场主体，增强文化产业内生动力；坚持一手抓繁荣、一手抓管理，促进规范文化市场健康有序发展；拓展对外文化贸易广度和深度，加快中华文化“走出去”步伐；总结经验，提升应对重大突发公共事件的能力。

华侨委员会对“加强侨务法治建设、充分发挥侨务资源优势助力国家发展战略”开展调研，认为涉侨法律制度和工作机制有待细化，华侨在海外及回国期间的权益保护、侨胞回国创新创业问题不容忽视。建议把握新时代侨务工作新使命，切实加强侨务法治建设；充分发挥侨务资源优势，有力助推国家发展战略实施；始终坚持为侨服务，为侨胞侨企营造良好发展环境；有效开展交流互鉴，积极服务中国特色大国外交；强化涉侨工作合力，努力形成大侨务工作格局。

环境与资源保护委员会对黄河流域生态环保、资源综合利用、大气环境质量、水生态环保、海洋生态环保、可再生能源等6个专题进行调研。关于“加强黄河流域生态环境保护”的调研建议，深入学习贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，科学编制和实施黄河流域生态保护和高质量发展规划；完善黄河流域生态保护和治理体

系；研究制定黄河保护法。关于“资源综合利用”的调研建议，深入学习理解习近平总书记重要讲话精神，牢固树立资源综合高效利用思想；按照全国人大常委会的工作部署，加大力度推动资源综合利用立法研究论证工作；将制定资源综合利用法列入“十四五”规划纲要，明确国家建立资源综合利用的若干具体制度。关于“推动大气环境质量改善”的调研建议，继续攻坚克难，持续打好污染防治攻坚战升级版；坚持依法治国，在法治轨道上推动大气环境质量不断改善；加快结构调整，推动高质量发展；加强制度建设，推进治理体系和能力现代化；强化科技支撑，实现精准科学治污减排。关于“推动水生态环境保护”的调研建议，推动建立“三水”统筹制度体系；加快健全水生态环境保护治理体系；突出抓好城乡饮用水安全保障；因地制宜推进农业农村面源污染防治；强化水生态环境保护法治保障。对“海洋生态环境保护”的调研建议，深入学习贯彻习近平生态文明思想；重点强化陆海统筹，全面提升海洋生态环境保护水平；构建现代海洋产业体系，推进海洋生态恢复和整治修复；充分重视大数据在“十四五”时期的重要支撑和引领作用；加快法律法规标准修改制定，不断完善海洋生态环境保护制度体系；完善协同管理、统筹工作谋划。关于“大力推进可再生能源发展”的调研建议，坚持优先发展可再生能源战略；完善体制机制，统筹解决可再生能源消纳问题；加强统筹协调，综合研究解决补贴资金拖欠问题；健全政策措施，实现可再生能源持续健康发展；坚持科技创新，推动解决发展中出现的问题。

农业与农村委员会对粮食安全、高标准农田建设等两个专题进行调研。关于“确保国家粮食安全”的调研建议，稳固粮食综合生产能力的基

础；研究制定黄河保护法。关于“资源综合利用”的调研建议，深入学习理解习近平总书记重要讲话精神，牢固树立资源综合高效利用思想；按照全国人大常委会的工作部署，加大力度推动资源综合利用立法研究论证工作；将制定资源综合利用法列入“十四五”规划纲要，明确国家建立资源综合利用的若干具体制度。关于“推动大气环境质量改善”的调研建议，继续攻坚克难，持续打好污染防治攻坚战升级版；坚持依法治国，在法治轨道上推动大气环境质量不断改善；加快结构调整，推动高质量发展；加强制度建设，推进治理体系和能力现代化；强化科技支撑，实现精准科学治污减排。关于“推动水生态环境保护”的调研建议，推动建立“三水”统筹制度体系；加快健全水生态环境保护治理体系；突出抓好城乡饮用水安全保障；因地制宜推进农业农村面源污染防治；强化水生态环境保护法治保障。对“海洋生态环境保护”的调研建议，深入学习贯彻习近平生态文明思想；重点强化陆海统筹，全面提升海洋生态环境保护水平；构建现代海洋产业体系，推进海洋生态恢复和整治修复；充分重视大数据在“十四五”时期的重要支撑和引领作用；加快法律法规标准修改制定，不断完善海洋生态环境保护制度体系；完善协同管理、统筹工作谋划。关于“大力推进可再生能源发展”的调研建议，坚持优先发展可再生能源战略；完善体制机制，统筹解决可再生能源消纳问题；加强统筹协调，综合研究解决补贴资金拖欠问题；健全政策措施，实现可再生能源持续健康发展；坚持科技创新，推动解决发展中出现的问题。

社会建设委员会对社会保险、养老保险与长护险、医疗保险与生育保险、工伤保险与失业保险等4个专题进行调研。关于“社会保险制度改革和法治建设”的调研建议，调整以劳动关系为标尺的参保准则，探索强制参保，推动社会保险全覆盖；逐步提高基金统筹层次，平衡待遇水平，建立社会保险待遇正常调整机制；健全多渠道筹资机制，完善缴费制度，提升社保基金保值增收能力；围绕风险多发高发重点领域，建立专项制度，提升预防和应对社会风险能力；加强社会保险法治建设，完善法律法规，加大监督和执法力度。关于“养老保险与长护险制度改革与发展”的调研建议，尽快实现养老保险全国统筹，健全筹资和待遇调整机制，适时延迟退休年龄，完善多层次养老体系顶层设计，完善养老保险法律法规；推进和完善长期护理保险制度，加强顶层设计，优化管理体制，建立多渠道筹资机制，规范待遇支付机制，加强长期护理人才建设，完善残疾人长期护理制度。关于“医疗保险与生育保险制度改革与发展”的调研建议，医疗保险要健全重大疾病医保制度，提高医保统筹层次，加快落实异地就医结算制度，优化经办服务管理，推进信息化标准化建设，健全医保基金监管机制，促进多层次医保保障体系发展；生育保险要统一法律规制、实现规范指引，扩大覆盖范围、实现机会公平，强化政府责任、减轻企业负担，统筹区域协调、加强基金管理。关于“工伤保险和失业保险制度改革与发展”的调研建议，工伤保险要坚持法治建设与改革发展并重，预防康复治疗与补偿并重，提高覆盖广度，加快统筹进

度，降低保障难度，加大执法力度；失业保险要完善失业保障制度，以结构性改革扩大制度覆盖面，以“放管服”改革提升制度受益面，以省级统筹提升失业保险制度运行效率，以扩大基金支出更好发挥预防失业、促进就业作用。

预算工作委员会对税制改革、国有资产管理体制改革等两个专题进行调研。关于“税制改革”专题调研建议，把握好应遵循的基本原则，明确总体目标；在保持宏观税负总体稳定基础上，以合理发挥税制功能作用为导向加强系统规划和改革联动；深化各税种制度改革，提高税制的科学性、规范性；清理规范行政事业性收费和政府性基金等政府非税收入，健全完善政府收入体系；优化征管制度，全面提升征管效率和服务水平；大力加强政府收入法治化建设，落实政府收入法定原则。关于“推进国有资产管理体制改革，有效提升国有资产治理能力”的调研建议，进一步明确国有资产管理权责；规范对国家出资企业和事业单位的管理方式；建立健全国有资产的国家规划体系；发挥预算在国有资产治理方面的重要作用；加强人大监督、审计监督和社会监督；加强国有资产法律制度建设。

三、对做好“十四五”规划 编制工作的意见和建议

编制“十四五”规划，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入贯彻新发展理念，着眼全面建设社会主义现代化国家，紧扣发展不平衡不充分的主要矛盾，统筹谋划中长期战略任务和战略布局，研究确定经济社会发展主要目标指标，有针对性地部署对高质

量发展、高效能治理具有牵引性的重大改革和重要政策。结合本次调研，对编制“十四五”规划纲要的总体思路、指导原则提出一些意见和建议：

（一）“十四五”规划要立足于我国的国情和实际

科学分析当今世界形势，准确把握中国发展大势，是编制好“十四五”规划的前提和基础。“十四五”时期处于“两个一百年”奋斗目标历史交汇期的重要阶段，在实现第一个百年奋斗目标的基础上，将乘势而上开启第二个百年奋斗目标新征程，编制好、实施好“十四五”规划，对于确保未来十五年基本实现社会主义现代化，进而实现第二个百年奋斗目标具有十分重要的意义。当前及未来五年，国际环境持续深刻变化，面临全球化进程受阻、新冠肺炎疫情引发世界经济严重衰退等多重冲击，外部环境总体趋紧，风险挑战前所未有。我国发展已进入新的历史方位，社会主要矛盾发生重大变化，但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。面对风险挑战，一方面，要一以贯之增强忧患意识，强化底线思维，居安思危，未雨绸缪，宁可把困难想得充分一些，把风险估计得严重一些，做好应对各种局面的思想准备和工作准备。另一方面，要坚持用全面、辩证、长远的眼光看待当前困难、风险和挑战，胸怀两个大局，从世界看中国，从全局看局部，从长期大势认清当前形势。“十四五”规划要尊重经济社会发展规律和我国基本国情，保持国家战略规划连续性和稳定性，体现中国特色社会主义制度优势，抓住重要战略机遇期，发挥规划的引领和推动作用，变压力为动力，化危机为契机，把我国发展的巨大潜力和强大动能充分释放出来，在危机中育新机、于变局中开新局，承上启下，为实现第二个

百年奋斗目标开好局、起好步。

(二) 坚定不移贯彻落实新发展理念推进高质量发展

发展是解决我国一切问题的基础和关键。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，长期积累的结构性、体制性、周期性矛盾和问题没有得到彻底解决，又面临新形势新问题新挑战。“十四五”时期及今后的发展，必须是科学、高质量的发展。要始终保持清醒头脑和战略定力，着力转方式调结构，深入贯彻崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享的新发展理念，按照高质量发展和建设现代化经济体系的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。“十四五”期间要着力解决长期制约经济社会平稳健康发展的深层次矛盾和问题，力争取得突破性进展。22个调研题目都体现了贯彻新发展理念这一原则，提出了很多具体的意见和建议。

(三) 进一步落实以人民为中心的发展思想

坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民至上，紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，这充分体现了中国共产党的理想信念、性质宗旨和初心使命，也是对党的奋斗历程和实践经验的深刻总结，必须贯彻落实到各项决策部署和实际工作之中。在经济面临较大下行压力的情况下，更要坚持以人民为中心，持续改善人民福祉。编制“十四五”规划要从人民群众最关心、最直接、最现实的根本利益出发，多谋民生之利、多解民生之忧。围绕民生大事难事急事，聚焦重点人群，关注重点问题，坚持尽力而

为、量力而行，加快补齐就业、教育、社保、医疗、住房、养老、环境污染、食品安全、社会治安等方面的明显短板，努力实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。特别是在新冠肺炎疫情冲击下，要加大基本民生兜底保障力度，着力做好困难群体基本生活保障。进一步保障重点群体就业，防止出现大规模失业，对生活困难的失业人员及家庭按规定纳入最低生活保障、临时救助等社会救助范围。尽快补齐公共卫生短板，加强公共卫生体系和应急物资保障体系建设。

(四) 继续推进改革开放增强发展活力与后劲

形势越是困难，越要坚持深化改革。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，必须发挥好改革的突破和先导作用，向改革要动力、要活力、要效益、要发展后劲，依靠改革应对变局、开拓新局。要把党的十八届三中全会以来全面深化改革任务同完成“十三五”规划主要目标、决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会结合起来，有针对性地推进关键领域改革。同时，认真谋划“十四五”时期改革工作，更加注重制度和治理体系建设，更多解决深层次体制机制问题，扎实推进国家治理体系和治理能力现代化。实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，围绕高质量推进“一带一路”建设，加快制度型开放，构筑全面开放新格局，培育新形势下国际合作与竞争新优势，积极主动参与国际宏观政策协调和国际经贸规则制定，提升我国在国际事务中的话语权，形成以开放促改革促发展的新局面。

(五) 全面贯彻落实总体国家安全观维护国家安全

总体国家安全观是新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，也是党和人民维护国家安全的根本遵循。“十四五”时期要

全面贯彻落实总体国家安全观，牢固树立安全发展理念，全面提高抵御各种风险的能力。在事关国家安全重要战略和重要工作上，要坚持继承和发展创新的辩证统一，处理好变与不变的关系，加强分析研判和预警监测，牢牢守住不发生系统性风险的底线。聚焦粮食、能源、金融、网络、生物、公共卫生等重点领域风险，严厉打击恐怖主义、分裂主义和极端主义犯罪活动，加大重点领域国家安全保障能力投入，制定不同情境下的应对预案，确保社会大局稳定，全方位提升人民群众安全感。

（六）扎实推进国家治理体系和治理能力现代化

“十四五”时期要继续坚持和完善中国特色社会主义制度和社会主义市场经济体制，推进国家治理体系和治理能力现代化。要充分认识工作中的不足和薄弱环节，深入研究和解决存在的突出问题，把制度优势转化为管理经济社会事务的效能。一些专门委员会和工作委员会在调研报告

中指出，要加快推动相关立法进程，以适应改革和发展的需要。比如，边疆治理方面，制定修改陆地边界法、国境卫生检疫法等法律；国家安全和经济安全方面，抓紧出台数据安全法、个人信息保护法、生物安全法、出口管制法以及维护产业链供应链稳定安全和产业救济方面的法律法规等；公安执法方面，修改人民警察法、治安管理处罚法、道路交通安全法，制定看守所法等；财政经济方面，加强税收立法，完善国有资产立法，修订反垄断法，积极推动外商投资法配套法规尽快出台；科技文化方面，加快修订科技进步法、专利法、著作权法，制定文化产业促进法等；环境资源方面，研究制定黄河保护法，修订海洋环境保护法，加快推动大气环境保护配套法规的制修订；农业农村方面，制定乡村振兴促进法；社会保障方面，制定和修改社会保险法、医疗保障法、基本养老保险条例、基本医疗保险条例和失业保险条例等。

以上情况，特此报告。

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第十五号

福建省第十三届人大常委会第二十一次会议补选王宁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二十一次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认王宁的代表资格有效。

内蒙古自治区人大常委会决定接受郝茂荣辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。湖南省人大常委会决定接受刘和生辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。甘肃省人大常委会决定接受尚伦生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，郝茂荣、刘和生、尚伦生的代表资格终止。

第十三届全国人民代表大会代表申纪兰、万卫星去世。全国人民代表大会常务委员会对申纪兰、万卫星代表的去世表示哀悼。申纪兰、万卫星的代表资格自然终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2953 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2020 年 8 月 11 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

（2020 年 8 月 11 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过）

全国人民代表大会常务委员会：

2020 年 7 月 24 日，福建省第十三届人大常委会第二十一次会议补选十九届中央候补委员，福建省委副书记、省人民政府副省长、代省长，

福州市委书记王宁为第十三届全国人民代表大会代表。经全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会审查，王宁的代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公

告。

由内蒙古自治区选出的第十三届全国人民代表大会代表，内蒙古自治区通辽市委原副书记、原市长郝茂荣，因涉嫌违纪和职务违法、职务犯罪，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2020年7月23日，内蒙古自治区第十三届人大常委会第二十一次会议决定接受其辞职。由湖南省选出的第十三届全国人民代表大会代表，湖南省人大社会建设委员会副主任委员刘和生，因涉嫌严重违纪违法，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2020年7月30日，湖南省第十三届人大常委会第十九次会议决定接受其辞职。由甘肃省选出的第十三届全国人民代表大会代表，甘肃省律师协会会长、甘肃东方律师事务所主任尚伦生，因涉嫌严重违纪违法，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2020年7月31日，甘肃省第十三届人大常委会第十八次会议决定接受其辞职。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，郝茂荣、刘和

生、尚伦生的代表资格终止。

由山西省选出的第十三届全国人民代表大会代表，山西省平顺县西沟村党总支副书记申纪兰，因病于2020年6月28日去世。由湖北省选出的第十三届全国人民代表大会代表，全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会委员，九三学社中央委员，中国科学院地质与地球物理研究所学术委员会副主任、地球与行星物理院重点实验室主任，中国科学院院士万卫星，因病于2020年5月20日去世。代表资格审查委员会对申纪兰、万卫星代表的去世表示哀悼。申纪兰、万卫星的代表资格自然终止。

本次全国人民代表大会个别代表的代表资格变动后，第十三届全国人民代表大会实有代表2953人。

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

2020年8月8日

全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

- 一、任命王家胜为第十三届全国人民代表大会监察和司法委员会副主任委员。
- 二、任命宋普选为第十三届全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会副主任委员。
- 三、任命刘粤军为第十三届全国人民代表大会社会建设委员会副主任委员。

中华人民共和国主席令

第五十四号

根据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二十一次会议于2020年8月11日的决定：

- 一、免去苗圩的工业和信息化部部长职务；
任命肖亚庆为工业和信息化部部长。
- 二、免去雒树刚的文化和旅游部部长职务；
任命胡和平为文化和旅游部部长。

中华人民共和国主席 习近平

2020年8月11日

全国人民代表大会常务委员会 决定任免的名单

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

- 一、免去苗圩的工业和信息化部部长职务；
任命肖亚庆为工业和信息化部部长。
- 二、免去雒树刚的文化和旅游部部长职务；
任命胡和平为文化和旅游部部长。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

- 一、免去罗东川的最高人民法院副院长、审判委员会委员、知识产权法庭庭长、审判员职务。
- 二、任命李勇、王旭光为最高人民法院审判委员会委员。
- 三、免去王秀梅(女)的最高人民法院刑事审判第二庭副庭长、审判员职务。
- 四、免去盛学军的最高人民法院民事审判第二庭副庭长、审判员职务。
- 五、免去秦天宝的最高人民法院环境资源审判庭副庭长、审判员职务。
- 六、免去余凌云的最高人民法院行政审判庭副庭长、审判员职务。
- 七、免去尚晓阳、陆效龙、张宏伟、钟宣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 任 免 名 单

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

- 一、任命苗生明、冯小光为最高人民检察院检察委员会委员。
- 二、任命刘强云、刘霞(女)、龚瑞、陈坚为最高人民检察院检察员。
- 三、免去解振营、李景晗、张志强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：

2020年7月31日

一、免去杨子刚的中华人民共和国驻厄立特里亚国特命全权大使职务；

任命蔡革为中华人民共和国驻厄立特里亚国特命全权大使。

二、免去付吉军的中华人民共和国驻利比里亚共和国特命全权大使职务；

任命任义生为中华人民共和国驻利比里亚共和国特命全权大使。

三、免去吴海涛的中华人民共和国常驻联合国副代表、特命全权大使职务；

任命戴兵为中华人民共和国常驻联合国副代表、特命全权大使。

四、任命耿爽为中华人民共和国常驻联合国副代表、特命全权大使。

2020年9月2日

一、免去吴鹏的中华人民共和国驻肯尼亚共和国特命全权大使职务；

任命周平剑为中华人民共和国驻肯尼亚共和国特命全权大使。

二、免去苏健的中华人民共和国驻莫桑比克共和国特命全权大使职务；

任命王贺军为中华人民共和国驻莫桑比克共和国特命全权大使。

三、免去耿文兵的中华人民共和国驻瑞士联邦特命全权大使职务；

任命王世廷为中华人民共和国驻瑞士联邦特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第二十一次会议议程

2020年8月8日至11日

(2020年8月8日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第二十一次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国城市维护建设税法(草案)》

二、审议《中华人民共和国契税法(草案)》

三、审议《中华人民共和国预防未成年人犯罪法(修订草案)》

四、审议《中华人民共和国动物防疫法(修订草案)》

五、审议《中华人民共和国著作权法修正案(草案)》

六、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《中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正草案)》的议案

七、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《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》的议案

八、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《中华人民共和国国旗法(修正草案)》的议案

九、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《中华人民共和国国徽法(修正草案)》的议案

十、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授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定(草案)》的议案

十一、审议国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案

十二、审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定(草案)》的议案

十三、审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告

十四、审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告

十五、审议国务院关于贯彻落实创新驱动发展战略推进科学技术进步法实施情况的报告

十六、审议国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告

十七、审议国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告

十八、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《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》和《中华人民共和国野生动物保护法》实施情况的报告

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《中华人民共和国农业机械化促进法》实施情况的报告

二十、听取全国人民代表大会常务委员会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告

二十一、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

二十二、审议任免案

Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 4 2020

Published on September 15th

CONTENTS

Speech Delivered at the 21st Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (617)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 51)	(621)
Law of the People's Republic of China on Urban Maintenance and Construction Tax	(621)
Explanation on the Draft of the Law of the People's Republic of China on Urban Maintenance and Construction Tax	<i>Liu Kun</i> (622)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Law of the People's Republic of China on Urban Maintenance and Construction Tax	<i>Jiang Bixin</i> (623)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on Urban Maintenance and Construction Tax (Draft for Second Deliberation)	(624)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 52)	(625)
Deed Tax Law of the People's Republic of China	(625)
Explanation on the Draft of the Deed Tax Law of the People's Republic of China	<i>Liu Kun</i> (627)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Deed	

Tax Law of the People's Republic of China	<i>Jiang Bixin</i> (628)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Deed Tax Law of the People's Republic of China (Draft for Second Deliberation)	(629)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 53)	(631)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Conferring the National Medal and National Honorary Titles to Persons Who Made Outstanding Contributions in the Fight Against the COVID-19 Epidemic	(631)
Explanation on the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Conferring the National Medal and National Honorary Titles to Persons Who Made Outstanding Contributions in the Fight Against the COVID-19 Epidemic	<i>Shen Chunyao</i> (632)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress for the Sixth Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region Continuing Performing Its Duties	(635)
Explanation on the Proposal of the State Council on Requesting the Standing Committee of the National People's Congress to Make a Decision on the Continued Operation of the Sixth Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region	<i>Xia Baolong</i> (635)
Deliberation Opinions of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Draft of Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on the Continued Operation of the Sixth Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region	(638)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on the Continued Operation of the Sixth Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region	(639)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the State Council to Carry Out the Trial Work of Allowing Law Practitioners in Hong Kong and Practicing Lawyers in Macao to Obtain the Practice Certificate and Work as Lawyers on the Mainland in Nine Mainland Cities Within the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area	(640)
Explanation on the Draft of Decision on Authorizing the State Council to Carry Out the Trial Work of Allowing Law Practitioners in Hong Kong and Practicing Lawyers in Macao to Obtain the Practice Certificate and Work as Lawyers on the Mainland in Nine Mainland Cities Within the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area	<i>Tang Yijun</i> (640)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision on Authorizing the State Council to Carry Out the Trial Work of Allowing Law Practitioners in Hong Kong and Practicing Lawyers in Macao to Obtain the Practice Certificate and Work as Lawyers on the Mainland in Nine Mainland Cities Within the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area	(642)
Report of the State Council on the Implementation of the Plan for National Economic and Social Development Since this Year	<i>He Lifeng</i> (643)
Report of the State Council on the Implementation of the Budget Since this Year	<i>Liu Kun</i> (651)
Report of the State Council on the Standardization of Law Enforcement by the Public Security Organs	<i>Zhao Kezhi</i> (658)
Report of the National Supervisory Commission on International Fugitive Repatriation and Return of Criminal Proceeds for Anti-corruption	<i>Yang Xiaodu</i> (665)
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 Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on a Complete Ban of Illegal Wildlife Trade and the Elimination of the Unhealthy Habit of Indiscriminate Wild Animal Meat Consumption for the Protection of Human Life and Health and Wildlife Protection Law of the People's Republic of China	<i>Shen Yueyue</i> (674)

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 Law of the People's Republic of China on Promotion of Agricultural Mechanization	<i>Ji Bingxuan</i> (683)
Report of the General Office of the Standing Committee of the National People's Congress on the Special Investigation and Research on Some Important Issues in the Compilation of the Outline of the 14th Five-Year Plan	<i>Xin Chunying</i> (691)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 15)	(698)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies	(698)
Namelist of Appointments by the Standing Committee of the National People's Congress (Certain Deputy Directors of Special Committees of the National People's Congress)	(699)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 54)	(700)
Namelist of the Appointments and Removals Decided by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Industry and Information Technology and Minister of Culture and Tourism)	(700)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (A Vice President, Members of the Adjudication Committee, a Chief Judge and Associate Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People's Court)	(701)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Members of the Procuratorial Committee and Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(701)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(702)
Agenda of the 21st Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(703)

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