



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2020

第五号

目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上的讲话····· 栗战书 (709)	
中华人民共和国主席令 (第五十五号) ····· (713)	
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国专利法》的决定 ····· (713)	
中华人民共和国专利法 ····· (717)	
关于《中华人民共和国专利法修正案 (草案)》的说明 ····· 申长雨 (726)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国专利法修正案 (草案)》修改情况的汇报 ····· 江必新 (728)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国专利法修正案 (草案)》审议结果的报告 ····· 江必新 (730)	
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修改〈中华人民共和国专利法〉的决定 (草案)》修改意见的报告 ····· (732)	
中华人民共和国主席令 (第五十六号) ····· (733)	
中华人民共和国生物安全法 ····· (733)	
关于《中华人民共和国生物安全法 (草案)》的说明 ····· 高虎城 (744)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国生物安全法 (草案)》修改情况的汇报 ····· 丛 斌 (747)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国生物安全法 (草案)》审议结果的报告 ····· 丛 斌 (751)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国生物安全法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告 ····· (753)	
中华人民共和国主席令 (第五十七号) ····· (755)	
中华人民共和国未成年人保护法 ····· (755)	
关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》的说明 ····· 何毅亭 (769)	

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2020 年

第五号

(总号: 347)

11 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2020 年
第五号
(总号: 347)
11 月 15 日出版

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》修改情况的汇报	周光权 (772)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》审议结果的报告	周光权 (775)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案三次审议稿)》修改意见的报告	(776)
中华人民共和国主席令(第五十八号)	(778)
中华人民共和国出口管制法	(778)
关于《中华人民共和国出口管制法(草案)》的说明	钟 山 (783)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国出口管制法(草案)》修改情况的汇报	胡可明 (785)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国出口管制法(草案)》审议结果的报告	胡可明 (787)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国出口管制法(草案三次审议稿)》修改意见的报告	(789)
中华人民共和国主席令(第五十九号)	(790)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国国旗法》的决定	(790)
中华人民共和国国旗法	(792)
关于《中华人民共和国国旗法(修正草案)》的说明	武 增 (797)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国国旗法(修正草案)》审议结果的报告	沈春耀 (800)
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修改〈中华人民共和国国旗法〉的决定(草案)》修改意见的报告	(802)
中华人民共和国主席令(第六十号)	(803)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国国徽法》的决定	(803)
中华人民共和国国徽法	(805)
关于《中华人民共和国国徽法(修正草案)》的说明	武 增 (809)

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
第五号

(总号: 347)

11 月 15 日出版

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国国徽法（修正草案）》审议结果的报告	沈春耀 (812)
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修改〈中华人民共和国国徽法〉的决定（草案）》修改意见的报告	(813)
中华人民共和国主席令（第六十一号）	(815)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《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选举法》的决定	(815)
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选举法	(816)
关于《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选举法（修正草案）》的说明	沈春耀 (824)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法（修正草案）》审议结果的报告	(827)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第 14/12 号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》的决定	(828)
《巴塞尔公约》缔约方会议第十四次会议第 14/12 号决定对《巴塞尔公约》附件二、附件八和附件九的修正	(828)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约》的决定	(831)
中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约	(831)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和比利时王国引渡条约》的决定	(836)
中华人民共和国和比利时王国引渡条约	(836)
国务院 2019 年度国有资产管理情况的综合报告	(842)
国务院 2019 年度财政部履行出资人职责和资产监管职责企业国有资产管理情况的专项报告	刘 昆 (846)
国务院 2019 年度国资系统监管企业国有资产管理情况的专项报告	郝 鹏 (849)
全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产（不含金融企业）管理情况的调研报告	史耀斌 (858)

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议公报

2020 年

第五号

(总号: 347)

11 月 15 日出版

国务院关于股票发行注册制改革有关工作情况的报告	易会满 (867)
最高人民法院关于人民法院加强民事审判工作依法服务保障经济社会持续健康发展情况的报告	周 强 (873)
最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告	张 军 (883)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》实施情况的报告	栗战书 (890)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国慈善法》实施情况的报告	张春贤 (897)
全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告	(905)
全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告	(911)
全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告	(926)
栗战书委员长出席第五次世界议长大会视频会议情况的书面报告	(945)
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第十六号)	(947)
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	(947)
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)	(949)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会个别副秘书长、法制工作委员会个别副主任)	(949)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (最高人民法院副庭长、审判员)	(950)
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员)	(950)
关于驻外大使的任名单	(951)
第十三届全国人民代表大会常务委员第二次会议议程	(953)

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 常务委员会第二十二次会议上的讲话

(2020年10月17日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议经过大家的共同努力，已经顺利完成各项议程。

会议审议通过的生物安全法、出口管制法，修改的专利法、未成年人保护法、国旗法、国徽法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法，是政治、经济、国家安全、社会治理领域的重要法律。大家一致认为，这几部法律，体现了习近平新时代中国特色社会主义思想和党中央治国理政的最新理论和实践成果，适应了进入新发展阶段、形成新发展格局的要求，对于从法律上完善国家制度和国家治理体系具有重要意义。法律通过之后，有关部门要认真组织实施，加强宣传解读，让法律深入人心，形成全社会的自觉行动。

会议审议了长江保护法草案、退役军人保障法草案、海警法草案、个人信息保护法草案、刑法修正案（十一）草案、行政处罚法修订草案、野生动物保护法修订草案、国防法修订草案等。这些法律，有的是初审，有的是二审，其中的重要立法问题都进行了反复研究。全国人大有关专门委员会、常委会有关工作委员会要继续组织研究修改，常委会组成人员、全国人大代表和有关部门、有关方面还可以通过多种渠道继续提出意见建议，进一步把法律修改好完善好。

会议听取审议了全国人大监察司法委、财经

委、社会委关于十三届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告，大家认为，3个报告紧紧围绕议案内容，回应人大代表关切，反映人民群众意志，体现了对人民负责、为人民履职的要求。会议听取审议了土壤污染防治法、慈善法两个执法检查报告，联组审议土壤污染防治法执法检查报告并进行专题询问，大家认为，两个执法检查报告实事求是、客观具体，既肯定了法律实施中好的经验、好的做法，也指出了法律实施中存在的问题和不足，提出了下一步的努力方向和改进意见。会议听取审议了国务院4个专项工作报告，肯定了相关工作成效，提出了加强和改进工作的建议。会议还听取审议了“两高”关于民事审判工作、适用认罪认罚从宽制度的报告。全国人大有关专门委员会要加强督促，有关部门要按照执法检查报告和常委会审议意见，推动相关问题解决落实，进一步完善制度机制。

会议还审议了委员长出席第五次世界议长大会议视频会议的书面报告，审议批准了对巴塞尔公约的有关修正、中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约、中华人民共和国和比利时王国引渡条约，通过了代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告和有关任免案。

这次会议成果丰富。会议之后，全国人大各

专门委员会、常委会工作委员会、常委会办公厅和国务院有关部门、有关方面要认真抓好会议精神的落实，从法律实施和监督工作的角度，为党和国家事业发展努力工作。这里，我再重点强调四项工作。

一、从贯彻总体国家安全观的高度，宣传好解读好实施好生物安全法

生物安全法是维护国家安全的重要立法。这部法律出台后，我国将形成国家生物安全战略、国家生物安全法律、国家生物安全政策“三大武器”，战略、法律、政策“三位一体”，就能形成完整的生物安全体系。

生物安全法坚持党对国家生物安全工作的领导，建立健全国家生物安全领导体制，规定生物安全风险监测、评估、预警、应对等基本制度，对有效应对各类生物安全风险作出了安排。一是用法律划定生物技术发展边界，引导和规范人类生物技术研究应用，既促进生物技术快速健康、沿着对人类有利无害的方向发展，又抵御利用生物技术实施侵害的行为，防止和减少可能出现的危害和损失。二是建立一套行之有效的管理体制和机制，充分调动各方面力量，明确各方面责任，界定公共管理部门、社会组织、公民个人的权利义务关系，保证全社会各方面都依法担负起维护生物安全的责任。三是增强主动应对风险挑战的能力，实施鼓励自主创新的产业政策和科技政策，保障生物安全基础设施先进完备，保障科技人员和从业人员队伍稳定可信，把关键核心生物技术牢牢掌握在自己手里。

经过大家的共同努力，我们在启动立法之时提出的立法目的，都体现在了法律之中，这就是，要使生物安全法成为一部应对生物威胁、防范生物风险的法律，成为一部建立国家生物安全

体系、守护好自己家园的法律，成为一部促进生物技术发展、提高生物技术水平、提升国家生物安全能力建设的法律，成为一部改变被动局面、取得国家生物安全战略主动地位乃至战略优势的法律。全国人大有关专门委员会、常委会工作委员会和国务院有关部门要大力推动这部法律的实施，使生物安全法服务于国家发展、人民幸福，造福于人类文明进步。

二、深入学习贯彻习近平生态文明思想，继续用法律手段助力打赢污染防治攻坚战

把立法、监督工作紧扣在党中央重大决策部署上，这是本届常委会的鲜明特点。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，坚决向污染宣战，提出一系列重大战略思想，作出一系列重大决策部署。围绕这些重大部署，2018年，常委会对大气污染防治法实施情况进行了检查，指名道姓指出存在的问题，加开一次常委会会议，出台关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战的决议；2019年，常委会检查了水污染防治法实施情况，紧扣法律责任的落实，推动水污染治理和水环境保护；今年，常委会又安排检查土壤污染防治法实施情况。这样，常委会用三年时间，从推动法律实施角度配合了党中央部署的蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战。

土壤污染防治法于2019年1月1日正式实施。法律实施以来，各地区各部门坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控，采取一系列有效措施，加快推进土壤污染防治。同时，由于土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差，防治任务依然很重。要紧紧围绕执法检查发现的问题，加强法律宣传普及，落实法律责任，健全配套法规标准，推进农

用地分类管理，强化建设用地风险管控，加强法律实施保障和监督执法力量建设，确保土壤环境质量总体稳定并逐步向好。

保护生态环境，建设美丽中国，是一项长期的战略任务。现在，污染防治攻坚战扎实深入推进，蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战这三大标志性的战役取得重大战略成果，我们也完成了与三大保卫战关系最直接的三部法律实施情况的检查，但这只是阶段性的任务，不能有丝毫松懈和自满。今后的工作中，我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，继续聚焦党中央关于生态文明建设的重大部署，更好发挥人大职能作用，依法推动污染防治和生态环保工作。要持续跟踪大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法这三部重要法律的实施情况，推动法律规定全面有效落实。要通过审议专项工作报告、开展专题调研等形式，推动解决大气、水、土壤污染防治工作中出现的新问题。还要根据新情况新需要，不断完善最严密的生态环境保护法律制度。总之，要保持战略定力，常抓不懈、久久为功，坚持在法治轨道上保护生态环境、推动绿色发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构和生产生活方式。

三、依法监督国有资产管理情况， 推动管好全体人民的共同财富

加强国有资产管理监督，是党中央赋予人大新的重要职责。按照党中央统一部署，在全国人大常委会与国务院及有关部门、有关方面的共同努力下，国有资产管理情况报告制度已经基本建立，并延伸到省、市、县三级。常委会连续3年审议国务院关于国有资产管理情况的年度综合报告和专项报告。2018年专项报告了金融企业国有资产管理情况，2019年是行政事业性国有资

产管理情况，今年是金融之外的企业国有资产管理情况，明年计划安排国有自然资源（资产）管理情况，后年将听取和审议一个全面的综合报告，实现全覆盖。

总的看，这项改革任务进展顺利，取得了明显成效。国务院的报告内容全面、数据翔实。常委会组成人员在审议中提出了很好的意见。财经委、预算工委会前都开展专题调研、进行初步审议。国务院及有关部门认真研究落实审议意见，进一步提高了国有资产管理水平，完善了管理制度。

我国国有资产数量庞大、种类多样，人大对国有资产管理的监督工作还处于起步阶段，需要在今后的工作中不断加强和完善。按照党中央要求和人大监督职责，人大的监督不是直接管理国有资产，而是对国有资产管理情况进行监督，目的是推动国务院及其有关部门、有关方面更好地履行职责，确保国有资产保值增值。要按照这一职责定位，通过完善制度机制、提高审议质量、强化落实问效，更好发挥国有资产在服务国家战略、推动经济发展、增进民生福祉等方面的重要作用。

四、“两高”要继续推动 民事审判工作、适用认罪认罚从宽 制度改革，适应新时代人民群众对 司法诉求的新变化，切实维护 社会公平正义与和谐稳定

常委会每年10月都安排听取审议最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告，这已经成为一项常态化安排。今年安排的最高法、最高检的两个专项工作报告有特殊的考虑，这就是：一方面，随着我国经济高质量发展和社会主要矛盾转化，随着群众依法维护自身合法权益意识的增强，民事诉讼案件大量增多，民事领域呈现案件

增长快、新型案件多、审理难度大、涉及利益广的新特点；另一方面，刑事犯罪中严重暴力犯罪大幅下降，而轻微犯罪和新型犯罪上升，犯罪的情形、行为和对社会的危害发生变化。这既是全社会法治工作加强和法治水平提高的体现，也给社会治理提出了新课题、新考验，必须适应新形势、新情况，大力加强民事审判和进行公正、快捷办理轻微犯罪和新型犯罪的司法探索。基于此，党中央决定建立认罪认罚从宽制度，十三届全国人大三次会议审议通过了民法典，这次会议我们安排审议这两个方面的专项工作报告。

近年来，最高人民法院依法履职，深化民事领域司法体制改革，贯彻实施民法典，着眼于服务保障统筹推进疫情防控和经济社会发展、推动经济高质量发展、打好三大攻坚战、加强民事权益保护、化解矛盾纠纷、促进和谐家庭建设等，营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境，为经济社会发展提供了有力的司法服务和保障，常委会组成人员对此予以充分肯定。人民法院要适应新形势新要求，深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，继续推进诉讼服务体系、审判制度机制改革，提高民事审判工作质量、效率和效果，不断满足人民群众新期待新需要。

认罪认罚从宽制度是司法体制改革的重大成果，体现了中国特色社会主义刑事司法制度的优势。最高人民法院依法履职，深化检察领域司法体制改革，认真推行认罪认罚从宽制度，进行了积极实践，取得了良好效果，为经济社会发展提供了有力的司法服务和保障，常委会组成人员对此予以充分肯定。实践表明，这一制度不仅有利于提升诉讼效率、节约司法资源，更有利于快速化解社会矛盾、促进罪犯主动认罪和进行自我改造，既维护了法律尊严和公平正义，又在很大程度上减少了人际对立。人民检察院要发挥好主

导作用，继续推进落实这项改革，坚持宽严相济的刑事政策，积极主动、准确规范适用认罪认罚从宽制度，该严则严、当宽则宽。审判机关、公安机关、司法行政机关要加强与检察机关的协调配合，形成工作合力，共同推动实现司法公正与效率有机统一，办案政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

10月14日，党中央在深圳隆重召开了深圳经济特区建立40周年庆祝大会，习近平总书记发表重要讲话，高度肯定深圳特区40年来创造的世界奇迹，深刻总结经济特区建设的十个方面宝贵经验，明确提出六项重要部署，号召经济特区要永葆“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风，努力创造让世界刮目相看的新的更大奇迹！讲话在深圳发出，但其中许多新的重大思想、理念和观点，同样是全国改革开放和现代化建设的指南和遵循；讲话是对经济特区的总结和要求，也向世界展示了中国共产党和中国政府全面深化改革、全面扩大开放的坚定立场和信心，在世界上举起了推动建设开放型世界经济、推动构建人类命运共同体的旗帜。常委会、各专门委员会、工作委员会和人大机关都要认真学习这个重要讲话，自觉落实到人大工作之中，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，为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作出应有贡献。

今年只有两个多月时间了，年底工作多，完成全年目标任务，时间紧、任务重。10月26日至29日，我们党将召开十九届五中全会，对未来五年和十五年发展作出规划部署，人大要及时跟进学习，按照中央要求抓好贯彻落实。要对照今年“一个要点、三个计划”，逐项梳理，查漏补缺，确保全面完成各项工作任务。要及早启动今年工作总结和明年工作谋划，按照五中全会精神和提出的任务要求，制定好人大明年的工作计划。

中华人民共和国主席令

第五十五号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2021年6月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国专利法》的决定

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定对《中华人民共和国专利法》作如下修改：

一、将第二条第四款修改为：“外观设计，是指对产品整体或者局部的形状、图案或者其结合以及色彩与形状、图案的结合所作出的富有美感并适于工业应用的新设计。”

二、将第六条第一款修改为：“执行本单位的任务或者主要是利用本单位的物质技术条件所完成的发明创造为职务发明创造。职务发明创造申请专利的权利属于该单位，申请被批准后，该单位为专利权人。该单位可以依法处置其职务发明创造申请专利的权利和专利权，促进相关发明创

造的实施和运用。”

三、将第十四条改为第四十九条。

四、将第十六条改为第十五条，增加一款，作为第二款：“国家鼓励被授予专利权的单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益。”

五、增加一条，作为第二十条：“申请专利和行使专利权应当遵循诚实信用原则。不得滥用专利权损害公共利益或者他人合法权益。

“滥用专利权，排除或者限制竞争，构成垄断行为的，依照《中华人民共和国反垄断法》处理。”

六、删除第二十一条第一款中的“及其专利

复审委员会”。

将第二款修改为：“国务院专利行政部门应当加强专利信息公共服务体系建设，完整、准确、及时发布专利信息，提供专利基础数据，定期出版专利公报，促进专利信息传播与利用。”

七、在第二十四条中增加一项，作为第一项：“（一）在国家出现紧急状态或者非常情况时，为公共利益目的首次公开的”。

八、将第二十五条第一款第五项修改为：“（五）原子核变换方法以及用原子核变换方法获得的物质”。

九、将第二十九条第二款修改为：“申请人自发明或者实用新型在中国第一次提出专利申请之日起十二个月内，或者自外观设计在中国第一次提出专利申请之日起六个月内，又向国务院专利行政部门就相同主题提出专利申请的，可以享有优先权。”

十、将第三十条修改为：“申请人要求发明、实用新型专利优先权的，应当在申请的时候提出书面声明，并且在第一次提出申请之日起十六个月内，提交第一次提出的专利申请文件的副本。

“申请人要求外观设计专利优先权的，应当在申请的时候提出书面声明，并且在三个月内提交第一次提出的专利申请文件的副本。

“申请人未提出书面声明或者逾期未提交专利申请文件副本的，视为未要求优先权。”

十一、将第四十一条修改为：“专利申请人对国务院专利行政部门驳回申请的决定不服的，可以自收到通知之日起三个月内向国务院专利行政部门请求复审。国务院专利行政部门复审后，作出决定，并通知专利申请人。

“专利申请人对国务院专利行政部门的复审决定不服的，可以自收到通知之日起三个月内向人民法院起诉。”

十二、将第四十二条修改为：“发明专利权的期限为二十年，实用新型专利权的期限为十年，外观设计专利权的期限为十五年，均自申请日起计算。

“自发明专利申请日起满四年，且自实质审查请求之日起满三年后授予发明专利权的，国务院专利行政部门应专利权人的请求，就发明专利在授权过程中的不合理延迟给予专利权期限补偿，但由申请人引起的不合理延迟除外。

“为补偿新药上市审评审批占用的时间，对在中国获得上市许可的新药相关发明专利，国务院专利行政部门应专利权人的请求给予专利权期限补偿。补偿期限不超过五年，新药批准上市后总有效专利权期限不超过十四年。”

十三、将第四十五条、第四十六条中的“专利复审委员会”修改为“国务院专利行政部门”。

十四、将第六章的章名修改为“专利实施的特别许可”。

十五、增加一条，作为第四十八条：“国务院专利行政部门、地方人民政府管理专利工作的部门应当会同同级相关部门采取措施，加强专利公共服务，促进专利实施和运用。”

十六、增加一条，作为第五十条：“专利权人自愿以书面方式向国务院专利行政部门声明愿意许可任何单位或者个人实施其专利，并明确许可使用费支付方式、标准的，由国务院专利行政部门予以公告，实行开放许可。就实用新型、外观设计专利提出开放许可声明的，应当提供专利权评价报告。

“专利权人撤回开放许可声明的，应当以书面方式提出，并由国务院专利行政部门予以公告。开放许可声明被公告撤回的，不影响在先给予的开放许可的效力。”

十七、增加一条，作为第五十一条：“任何

单位或者个人有意愿实施开放许可的专利的，以书面方式通知专利权人，并依照公告的许可使用费支付方式、标准支付许可使用费后，即获得专利实施许可。

“开放许可实施期间，对专利权人缴纳专利年费相应给予减免。

“实行开放许可的专利权人可以与被许可人就许可使用费进行协商后给予普通许可，但不得就该专利给予独占或者排他许可。”

十八、增加一条，作为第五十二条：“当事人就实施开放许可发生纠纷的，由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，可以请求国务院专利行政部门进行调解，也可以向人民法院起诉。”

十九、将第六十一条改为第六十六条，将第二款修改为：“专利侵权纠纷涉及实用新型专利或者外观设计专利的，人民法院或者管理专利工作的部门可以要求专利权人或者利害关系人出具由国务院专利行政部门对相关实用新型或者外观设计进行检索、分析和评价后作出的专利权评价报告，作为审理、处理专利侵权纠纷的证据；专利权人、利害关系人或者被控侵权人也可以主动出具专利权评价报告。”

二十、将第六十三条改为第六十八条，修改为：“假冒专利的，除依法承担民事责任外，由负责专利执法的部门责令改正并予公告，没收违法所得，可以处违法所得五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得在五万元以下的，可以处二十五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

二十一、将第六十四条改为第六十九条，修改为：“负责专利执法的部门根据已经取得的证据，对涉嫌假冒专利行为进行查处时，有权采取下列措施：

“（一）询问有关当事人，调查与涉嫌违法行为有关的情况；

“（二）对当事人涉嫌违法行为的场所实施现场检查；

“（三）查阅、复制与涉嫌违法行为有关的合同、发票、账簿以及其他有关资料；

“（四）检查与涉嫌违法行为有关的产品；

“（五）对有证据证明是假冒专利的产品，可以查封或者扣押。

“管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人的请求处理专利侵权纠纷时，可以采取前款第（一）项、第（二）项、第（四）项所列措施。

“负责专利执法的部门、管理专利工作的部门依法行使前两款规定的职权时，当事人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻挠。”

二十二、增加一条，作为第七十条：“国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷。

“地方人民政府管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人请求处理专利侵权纠纷，对在本行政区域内侵犯其同一专利权的案件可以合并处理；对跨区域侵犯其同一专利权的案件可以请求上级地方人民政府管理专利工作的部门处理。”

二十三、将第六十五条改为第七十一条，修改为：“侵犯专利权的赔偿数额按照权利人因被侵权所受到的实际损失或者侵权人因侵权所获得的利益确定；权利人的损失或者侵权人获得的利益难以确定的，参照该专利许可使用费的倍数合理确定。对故意侵犯专利权，情节严重的，可以在按照上述方法确定数额的一倍以上五倍以下确定赔偿数额。

“权利人的损失、侵权人获得的利益和专利

许可使用费均难以确定的，人民法院可以根据专利权的类型、侵权行为的性质和情节等因素，确定给予三万元以上五百万元以下的赔偿。

“赔偿数额还应当包括权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。

“人民法院为确定赔偿数额，在权利人已经尽力举证，而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下，可以责令侵权人提供与侵权行为相关的账簿、资料；侵权人不提供或者提供虚假的账簿、资料的，人民法院可以参考权利人的主张和提供的证据判定赔偿数额。”

二十四、将第六十六条改为第七十二条，修改为：“专利权人或者利害关系人有证据证明他人正在实施或者即将实施侵犯专利权、妨碍其实现权利的行为，如不及时制止将会使其合法权益受到难以弥补的损害的，可以在起诉前依法向人民法院申请采取财产保全、责令作出一定行为或者禁止作出一定行为的措施。”

二十五、将第六十七条改为第七十三条，修改为：“为了制止专利侵权行为，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，专利权人或者利害关系人可以在起诉前依法向人民法院申请保全证据。”

二十六、将第六十八条改为第七十四条，修改为：“侵犯专利权的诉讼时效为三年，自专利权人或者利害关系人知道或者应当知道侵权行为以及侵权人之日起计算。

“发明专利申请公布后至专利权授予前使用

该发明未支付适当使用费的，专利权人要求支付使用费的诉讼时效为三年，自专利权人知道或者应当知道他人使用其发明之日起计算，但是，专利权人于专利权授予之日前即已知道或者应当知道的，自专利权授予之日起计算。”

二十七、增加一条，作为第七十六条：“药品上市审评审批过程中，药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人，因申请注册的药品相关的专利权产生纠纷的，相关当事人可以向人民法院起诉，请求就申请注册的药品相关技术方案是否落入他人药品专利权保护范围作出判决。国务院药品监督管理部门在规定的期限内，可以根据人民法院生效裁判作出是否暂停批准相关药品上市的决定。

“药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人也可以就申请注册的药品相关的专利权纠纷，向国务院专利行政部门请求行政裁决。

“国务院药品监督管理部门会同国务院专利行政部门制定药品上市许可审批与药品上市许可申请阶段专利权纠纷解决的具体衔接办法，报国务院同意后实施。”

二十八、删除第七十二条。

二十九、将第七十三条改为第七十九条，第七十四条改为第八十条，将其中的“行政处分”修改为“处分”。

本决定自2021年6月1日起施行。

《中华人民共和国专利法》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

中华人民共和国专利法

(1984年3月12日第六届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过 根据1992年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议《关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》第一次修正 根据2000年8月25日第九届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议《关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》第二次修正 根据2008年12月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》第三次修正 根据2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》第四次修正)

目 录

第一章 总 则

第二章 授予专利权的条件

第三章 专利的申请

第四章 专利申请的审查和批准

第五章 专利权的期限、终止和无效

第六章 专利实施的特别许可

第七章 专利权的保护

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保护专利权人的合法权益，鼓励发明创造，推动发明创造的应用，提高创新能力，促进科学技术进步和经济社会发展，制定本法。

第二条 本法所称的发明创造是指发明、实用新型和外观设计。

发明，是指对产品、方法或者其改进所提出的新的技术方案。

实用新型，是指对产品的形状、构造或者其结合所提出的适于实用的新的技术方案。

外观设计，是指对产品的整体或者局部的形状、图案或者其结合以及色彩与形状、图案的结合所作出的富有美感并适于工业应用的新设计。

第三条 国务院专利行政部门负责管理全国的专利工作；统一受理和审查专利申请，依法授予专利权。

省、自治区、直辖市人民政府管理专利工作的部门负责本行政区域内的专利管理工作。

第四条 申请专利的发明创造涉及国家安全或者重大利益需要保密的，按照国家有关规定办理。

第五条 对违反法律、社会公德或者妨害公共利益的发明创造，不授予专利权。

对违反法律、行政法规的规定获取或者利用遗传资源，并依赖该遗传资源完成的发明创造，不授予专利权。

第六条 执行本单位的任务或者主要是利用本单位的物质技术条件所完成的发明创造为职务发明创造。职务发明创造申请专利的权利属于该单位，申请被批准后，该单位为专利权人。该单位可以依法处置其职务发明创造申请专利的权利和专利权，促进相关发明创造的实施和运用。

非职务发明创造，申请专利的权利属于发明人或者设计人；申请被批准后，该发明人或者设计人为专利权人。

利用本单位的物质技术条件所完成的发明创造，单位与发明人或者设计人订有合同，对申请专利的权利和专利权的归属作出约定的，从其约定。

第七条 对发明人或者设计人的非职务发明创造专利申请，任何单位或者个人不得压制。

第八条 两个以上单位或者个人合作完成的发明创造、一个单位或者个人接受其他单位或者个人委托所完成的发明创造，除另有协议的以外，申请专利的权利属于完成或者共同完成的单位或者个人；申请被批准后，申请的单位或者个人为专利权人。

第九条 同样的发明创造只能授予一项专利权。但是，同一申请人同日对同样的发明创造既申请实用新型专利又申请发明专利，先获得的实用新型专利权尚未终止，且申请人声明放弃该实用新型专利权的，可以授予发明专利权。

两个以上的申请人分别就同样的发明创造申请专利的，专利权授予最先申请的人。

第十条 专利申请权和专利权可以转让。

中国单位或者个人向外国人、外国企业或者外国其他组织转让专利申请权或者专利权的，应当依照有关法律、行政法规的规定办理手续。

转让专利申请权或者专利权的，当事人应当订立书面合同，并向国务院专利行政部门登记，由国务院专利行政部门予以公告。专利申请权或者专利权的转让自登记之日起生效。

第十一条 发明和实用新型专利权被授予后，除本法另有规定的以外，任何单位或者个人未经专利权人许可，都不得实施其专利，即不得为生产经营目的制造、使用、许诺销售、销售、进口其专利产品，或者使用其专利方法以及使

用、许诺销售、销售、进口依照该专利方法直接获得的产品。

外观设计专利权被授予后，任何单位或者个人未经专利权人许可，都不得实施其专利，即不得为生产经营目的制造、许诺销售、销售、进口其外观设计专利产品。

第十二条 任何单位或者个人实施他人专利的，应当与专利权人订立实施许可合同，向专利权人支付专利使用费。被许可人无权允许合同规定以外的任何单位或者个人实施该专利。

第十三条 发明专利申请公布后，申请人可以要求实施其发明的单位或者个人支付适当的费用。

第十四条 专利申请权或者专利权的共有人对权利的行使有约定的，从其约定。没有约定的，共有人可以单独实施或者以普通许可方式许可他人实施该专利；许可他人实施该专利的，收取的使用费应当在共有人之间分配。

除前款规定的情形外，行使共有的专利申请权或者专利权应当取得全体共有人的同意。

第十五条 被授予专利权的单位应当对职务发明创造的发明人或者设计人给予奖励；发明创造专利实施后，根据其推广应用的范围和取得的经济效益，对发明人或者设计人给予合理的报酬。

国家鼓励被授予专利权的单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益。

第十六条 发明人或者设计人有权在专利文件中写明自己是发明人或者设计人。

专利权人有权在其专利产品或者该产品的包装上标明专利标识。

第十七条 在中国没有经常居所或者营业所的外国人、外国企业或者外国其他组织在中国申请专利的，依照其所属国同中国签订的协议或者

共同参加的国际条约，或者依照互惠原则，根据本法办理。

第十八条 在中国没有经常居所或者营业所的外国人、外国企业或者外国其他组织在中国申请专利和办理其他专利事务的，应当委托依法设立的专利代理机构办理。

中国单位或者个人在国内申请专利和办理其他专利事务的，可以委托依法设立的专利代理机构办理。

专利代理机构应当遵守法律、行政法规，按照被代理人的委托办理专利申请或者其他专利事务；对被代理人发明创造的内容，除专利申请已经公布或者公告的以外，负有保密责任。专利代理机构的具体管理办法由国务院规定。

第十九条 任何单位或者个人将在中国完成的发明或者实用新型向外国申请专利的，应当事先报经国务院专利行政部门进行保密审查。保密审查的程序、期限等按照国务院的规定执行。

中国单位或者个人可以根据中华人民共和国参加的有关国际条约提出专利国际申请。申请人提出专利国际申请的，应当遵守前款规定。

国务院专利行政部门依照中华人民共和国参加的有关国际条约、本法和国务院有关规定处理专利国际申请。

对违反本条第一款规定向外国申请专利的发明或者实用新型，在中国申请专利的，不授予专利权。

第二十条 申请专利和行使专利权应当遵循诚实信用原则。不得滥用专利权损害公共利益或者他人合法权益。

滥用专利权，排除或者限制竞争，构成垄断行为的，依照《中华人民共和国反垄断法》处理。

第二十一条 国务院专利行政部门应当按照客观、公正、准确、及时的要求，依法处理有关

专利的申请和请求。

国务院专利行政部门应当加强专利信息公共服务体系建设，完整、准确、及时发布专利信息，提供专利基础数据，定期出版专利公报，促进专利信息传播与利用。

在专利申请公布或者公告前，国务院专利行政部门的工作人员及有关人员对其内容负有保密责任。

第二章 授予专利权的条件

第二十二条 授予专利权的发明和实用新型，应当具备新颖性、创造性和实用性。

新颖性，是指该发明或者实用新型不属于现有技术；也没有任何单位或者个人就同样的发明或者实用新型在申请日以前向国务院专利行政部门提出过申请，并记载在申请日以后公布的专利申请文件或者公告的专利文件中。

创造性，是指与现有技术相比，该发明具有突出的实质性特点和显著的进步，该实用新型具有实质性特点和进步。

实用性，是指该发明或者实用新型能够制造或者使用，并且能够产生积极效果。

本法所称现有技术，是指申请日以前在国内外为公众所知的技术。

第二十三条 授予专利权的外观设计，应当不属于现有设计；也没有任何单位或者个人就同样的外观设计在申请日以前向国务院专利行政部门提出过申请，并记载在申请日以后公告的专利文件中。

授予专利权的外观设计与现有设计或者现有设计特征的组合相比，应当具有明显区别。

授予专利权的外观设计不得与他在申请日以前已经取得的合法权利相冲突。

本法所称现有设计，是指申请日以前在国内外为公众所知的设计。

第二十四条 申请专利的发明创造在申请日以前六个月内，有下列情形之一的，不丧失新颖性：

（一）在国家出现紧急状态或者非常情况时，为公共利益目的首次公开的；

（二）在中国政府主办或者承认的国际展览会上首次展出的；

（三）在规定的学术会议或者技术会议上首次发表的；

（四）他人未经申请人同意而泄露其内容的。

第二十五条 对下列各项，不授予专利权：

（一）科学发现；

（二）智力活动的规则和方法；

（三）疾病的诊断和治疗方法；

（四）动物和植物品种；

（五）原子核变换方法以及用原子核变换方法获得的物质；

（六）对平面印刷品的图案、色彩或者二者的结合作出的主要起标识作用的设计。

对前款第（四）项所列产品的生产方法，可以依照本法规定授予专利权。

第三章 专利的申请

第二十六条 申请发明或者实用新型专利的，应当提交请求书、说明书及其摘要和权利要求书等文件。

请求书应当写明发明或者实用新型的名称，发明人的姓名，申请人姓名或者名称、地址，以及其他事项。

说明书应当对发明或者实用新型作出清楚、完整的说明，以所属技术领域的技术人员能够实现为准；必要的时候，应当有附图。摘要应当简要说明发明或者实用新型的技术要点。

权利要求书应当以说明书为依据，清楚、简要地限定要求专利保护的范围。

依赖遗传资源完成的发明创造，申请人应当在专利申请文件中说明该遗传资源的直接来源和原始来源；申请人无法说明原始来源的，应当陈述理由。

第二十七条 申请外观设计专利的，应当提交请求书、该外观设计的图片或者照片以及对该外观设计的简要说明等文件。

申请人提交的有关图片或者照片应当清楚地显示要求专利保护的产品的外观设计。

第二十八条 国务院专利行政部门收到专利申请文件之日为申请日。如果申请文件是邮寄的，以寄出的邮戳日为申请日。

第二十九条 申请人自发明或者实用新型在外国第一次提出专利申请之日起十二个月内，或者自外观设计在外国第一次提出专利申请之日起六个月内，又在中国就相同主题提出专利申请的，依照该外国同中国签订的协议或者共同参加的国际条约，或者依照相互承认优先权的原则，可以享有优先权。

申请人自发明或者实用新型在中国第一次提出专利申请之日起十二个月内，或者自外观设计在中国第一次提出专利申请之日起六个月内，又向国务院专利行政部门就相同主题提出专利申请的，可以享有优先权。

第三十条 申请人要求发明、实用新型专利优先权的，应当在申请的时候提出书面声明，并且在第一次提出申请之日起十六个月内，提交第一次提出的专利申请文件的副本。

申请人要求外观设计专利优先权的，应当在申请的时候提出书面声明，并且在三个月内提交第一次提出的专利申请文件的副本。

申请人未提出书面声明或者逾期未提交专利申请文件副本的，视为未要求优先权。

第三十一条 一件发明或者实用新型专利申请应当限于一项发明或者实用新型。属于一个总

的发明构思的两项以上的发明或者实用新型，可以作为一件申请提出。

一件外观设计专利申请应当限于一项外观设计。同一产品两项以上的相似外观设计，或者用于同一类别并且成套出售或者使用的产品的两项以上外观设计，可以作为一件申请提出。

第三十二条 申请人可以在被授予专利权之前随时撤回其专利申请。

第三十三条 申请人可以对其专利申请文件进行修改，但是，对发明和实用新型专利申请文件的修改不得超出原说明书和权利要求书记载的范围，对外观设计专利申请文件的修改不得超出原图片或者照片表示的范围。

第四章 专利申请的审查和批准

第三十四条 国务院专利行政部门收到发明专利申请后，经初步审查认为符合本法要求的，自申请日起满十八个月，即行公布。国务院专利行政部门可以根据申请人的请求早日公布其申请。

第三十五条 发明专利申请自申请日起三年内，国务院专利行政部门可以根据申请人随时提出的请求，对其申请进行实质审查；申请人无正当理由逾期不请求实质审查的，该申请即被视为撤回。

国务院专利行政部门认为必要的时候，可以自行对发明专利申请进行实质审查。

第三十六条 发明专利的申请人请求实质审查的时候，应当提交在申请日前与其发明有关的参考资料。

发明专利已经在外国提出过申请的，国务院专利行政部门可以要求申请人在指定期限内提交该国为审查其申请进行检索的资料或者审查结果的资料；无正当理由逾期不提交的，该申请即被视为撤回。

第三十七条 国务院专利行政部门对发明专利申请进行实质审查后，认为不符合本法规定的，应当通知申请人，要求其在指定的期限内陈述意见，或者对其申请进行修改；无正当理由逾期不答复的，该申请即被视为撤回。

第三十八条 发明专利申请经申请人陈述意见或者进行修改后，国务院专利行政部门仍然认为不符合本法规定的，应当予以驳回。

第三十九条 发明专利申请经实质审查没有发现驳回理由的，由国务院专利行政部门作出授予发明专利权的决定，发给发明专利证书，同时予以登记和公告。发明专利权自公告之日起生效。

第四十条 实用新型和外观设计专利申请经初步审查没有发现驳回理由的，由国务院专利行政部门作出授予实用新型专利权或者外观设计专利权的决定，发给相应的专利证书，同时予以登记和公告。实用新型专利权和外观设计专利权自公告之日起生效。

第四十一条 专利申请人对国务院专利行政部门驳回申请的决定不服的，可以自收到通知之日起三个月内向国务院专利行政部门请求复审。国务院专利行政部门复审后，作出决定，并通知专利申请人。

专利申请人对国务院专利行政部门的复审决定不服的，可以自收到通知之日起三个月内向人民法院起诉。

第五章 专利权的期限、终止和无效

第四十二条 发明专利权的期限为二十年，实用新型专利权的期限为十年，外观设计专利权的期限为十五年，均自申请日起计算。

自发明专利申请日起满四年，且自实质审查请求之日起满三年后授予发明专利权的，国务院专利行政部门应专利权人的请求，就发明专利在

授权过程中的不合理延迟给予专利权期限补偿，但由申请人引起的不合理延迟除外。

为补偿新药上市审评审批占用的时间，对在中国获得上市许可的新药相关发明专利，国务院专利行政部门应专利权人的请求给予专利权期限补偿。补偿期限不超过五年，新药批准上市后总有效专利权期限不超过十四年。

第四十三条 专利权人应当自被授予专利权的当年开始缴纳年费。

第四十四条 有下列情形之一的，专利权在期限届满前终止：

- (一) 没有按照规定缴纳年费的；
- (二) 专利权人以书面声明放弃其专利权的。

专利权在期限届满前终止的，由国务院专利行政部门登记和公告。

第四十五条 自国务院专利行政部门公告授予专利权之日起，任何单位或者个人认为该专利权的授予不符合本法有关规定的，可以请求国务院专利行政部门宣告该专利权无效。

第四十六条 国务院专利行政部门对宣告专利权无效的请求应当及时审查和作出决定，并通知请求人和专利权人。宣告专利权无效的决定，由国务院专利行政部门登记和公告。

对国务院专利行政部门宣告专利权无效或者维持专利权的决定不服的，可以自收到通知之日起三个月内向人民法院起诉。人民法院应当通知无效宣告请求程序的对方当事人作为第三人参加诉讼。

第四十七条 宣告无效的专利权视为自始即不存在。

宣告专利权无效的决定，对在宣告专利权无效前人民法院作出并已执行的专利侵权的判决、调解书，已经履行或者强制执行的专利侵权纠纷处理决定，以及已经履行的专利实施许可合同和专利权转让合同，不具有追溯力。但是因专利权

人的恶意给他人造成的损失，应当给予赔偿。

依照前款规定不返还专利侵权赔偿金、专利使用费、专利权转让费，明显违反公平原则的，应当全部或者部分返还。

第六章 专利实施的特别许可

第四十八条 国务院专利行政部门、地方人民政府管理专利工作的部门应当会同同级相关部门采取措施，加强专利公共服务，促进专利实施和运用。

第四十九条 国有企业事业单位的发明专利，对国家利益或者公共利益具有重大意义的，国务院有关主管部门和省、自治区、直辖市人民政府报经国务院批准，可以决定在批准的范围内推广应用，允许指定的单位实施，由实施单位按照国家规定向专利权人支付使用费。

第五十条 专利权人自愿以书面方式向国务院专利行政部门声明愿意许可任何单位或者个人实施其专利，并明确许可使用费支付方式、标准的，由国务院专利行政部门予以公告，实行开放许可。就实用新型、外观设计专利提出开放许可声明的，应当提供专利权评价报告。

专利权人撤回开放许可声明的，应当以书面方式提出，并由国务院专利行政部门予以公告。开放许可声明被公告撤回的，不影响在先给予的开放许可的效力。

第五十一条 任何单位或者个人有意愿实施开放许可的专利的，以书面方式通知专利权人，并依照公告的许可使用费支付方式、标准支付许可使用费后，即获得专利实施许可。

开放许可实施期间，对专利权人缴纳专利年费相应给予减免。

实行开放许可的专利权人可以与被许可人就许可使用费进行协商后给予普通许可，但不得就该专利给予独占或者排他许可。

第五十二条 当事人就实施开放许可发生纠纷的，由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，可以请求国务院专利行政部门进行调解，也可以向人民法院起诉。

第五十三条 有下列情形之一的，国务院专利行政部门根据具备实施条件的单位或者个人的申请，可以给予实施发明专利或者实用新型专利的强制许可：

（一）专利权人自专利权被授予之日起满三年，且自提出专利申请之日起满四年，无正当理由未实施或者未充分实施其专利的；

（二）专利权人行使专利权的行为被依法认定为垄断行为，为消除或者减少该行为对竞争产生的不利影响的。

第五十四条 在国家出现紧急状态或者非常情况时，或者为了公共利益的目的，国务院专利行政部门可以给予实施发明专利或者实用新型专利的强制许可。

第五十五条 为了公共健康目的，对取得专利权的药品，国务院专利行政部门可以给予制造并将其出口到符合中华人民共和国参加的有关国际条约规定的国家或者地区的强制许可。

第五十六条 一项取得专利权的发明或者实用新型比前已经取得专利权的发明或者实用新型具有显著经济意义的重大技术进步，其实施又有赖于前一发明或者实用新型的实施的，国务院专利行政部门根据前一专利权人的申请，可以给予实施前一发明或者实用新型的强制许可。

在依照前款规定给予实施强制许可的情形下，国务院专利行政部门根据前一专利权人的申请，也可以给予实施后一发明或者实用新型的强制许可。

第五十七条 强制许可涉及的发明创造为半导体技术的，其实施限于公共利益的目的和本法第五十三条第（二）项规定的情形。

第五十八条 除依照本法第五十三条第（二）项、第五十五条规定给予的强制许可外，强制许可的实施应当主要为了供应国内市场。

第五十九条 依照本法第五十三条第（一）项、第五十六条规定申请强制许可的单位或者个人应当提供证据，证明其以合理的条件请求专利权人许可其实施专利，但未能在合理的时间内获得许可。

第六十条 国务院专利行政部门作出的给予实施强制许可的决定，应当及时通知专利权人，并予以登记和公告。

给予实施强制许可的决定，应当根据强制许可的理由规定实施的范围和时间。强制许可的理由消除并不再发生时，国务院专利行政部门应当根据专利权人的请求，经审查后作出终止实施强制许可的决定。

第六十一条 取得实施强制许可的单位或者个人不享有独占的实施权，并且无权允许他人实施。

第六十二条 取得实施强制许可的单位或者个人应当付给专利权人合理的使用费，或者依照中华人民共和国参加的有关国际条约的规定处理使用费问题。付给使用费的，其数额由双方协商；双方不能达成协议的，由国务院专利行政部门裁决。

第六十三条 专利权人对国务院专利行政部门关于实施强制许可的决定不服的，专利权人和取得实施强制许可的单位或者个人对国务院专利行政部门关于实施强制许可的使用费的裁决不服的，可以自收到通知之日起三个月内向人民法院起诉。

第七章 专利权的保护

第六十四条 发明或者实用新型专利权的保护范围以其权利要求的内容为准，说明书及附图

可以用于解释权利要求的内容。

外观设计专利权的保护范围以表示在图片或者照片中的该产品的外观设计为准，简要说明可以用于解释图片或者照片所表示的该产品的外观设计。

第六十五条 未经专利权人许可，实施其专利，即侵犯其专利权，引起纠纷的，由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，专利权人或者利害关系人可以向人民法院起诉，也可以请求管理专利工作的部门处理。管理专利工作的部门处理时，认定侵权行为成立的，可以责令侵权人立即停止侵权行为，当事人不服的，可以自收到处理通知之日起十五日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》向人民法院起诉；侵权人期满不起诉又不停止侵权行为的，管理专利工作的部门可以申请人民法院强制执行。进行处理的管理专利工作的部门应当事人的请求，可以就侵犯专利权的赔偿数额进行调解；调解不成的，当事人可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》向人民法院起诉。

第六十六条 专利侵权纠纷涉及新产品制造方法的发明专利的，制造同样产品的单位或者个人应当提供其产品制造方法不同于专利方法的证明。

专利侵权纠纷涉及实用新型专利或者外观设计专利的，人民法院或者管理专利工作的部门可以要求专利权人或者利害关系人出具由国务院专利行政部门对相关实用新型或者外观设计进行检索、分析和评价后作出的专利权评价报告，作为审理、处理专利侵权纠纷的证据；专利权人、利害关系人或者被控侵权人也可以主动出具专利权评价报告。

第六十七条 在专利侵权纠纷中，被控侵权人有证据证明其实施的技术或者设计属于现有技术或者现有设计的，不构成侵犯专利权。

第六十八条 假冒专利的，除依法承担民事责任外，由负责专利执法的部门责令改正并予公告，没收违法所得，可以处违法所得五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得在五万元以下的，可以处二十五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十九条 负责专利执法的部门根据已经取得的证据，对涉嫌假冒专利行为进行查处时，有权采取下列措施：

（一）询问有关当事人，调查与涉嫌违法行为有关的情况；

（二）对当事人涉嫌违法行为的场所实施现场检查；

（三）查阅、复制与涉嫌违法行为有关的合同、发票、账簿以及其他有关资料；

（四）检查与涉嫌违法行为有关的产品；

（五）对有证据证明是假冒专利的产品，可以查封或者扣押。

管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人的请求处理专利侵权纠纷时，可以采取前款第（一）项、第（二）项、第（四）项所列措施。

负责专利执法的部门、管理专利工作的部门依法行使前两款规定的职权时，当事人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻挠。

第七十条 国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷。

地方人民政府管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人请求处理专利侵权纠纷，对在本行政区域内侵犯其同一专利权的案件可以合并处理；对跨区域侵犯其同一专利权的案件可以请求上级地方人民政府管理专利工作的部门处理。

第七十一条 侵犯专利权的赔偿数额按照权

利人因被侵权所受到的实际损失或者侵权人因侵权所获得的利益确定；权利人的损失或者侵权人获得的利益难以确定的，参照该专利许可使用费的倍数合理确定。对故意侵犯专利权，情节严重的，可以在按照上述方法确定数额的一倍以上五倍以下确定赔偿数额。

权利人的损失、侵权人获得的利益和专利许可使用费均难以确定的，人民法院可以根据专利权的类型、侵权行为的性质和情节等因素，确定给予三万元以上五百万元以下的赔偿。

赔偿数额还应当包括权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。

人民法院为确定赔偿数额，在权利人已经尽力举证，而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下，可以责令侵权人提供与侵权行为相关的账簿、资料；侵权人不提供或者提供虚假的账簿、资料的，人民法院可以参考权利人的主张和提供的证据判定赔偿数额。

第七十二条 专利权人或者利害关系人有证据证明他人正在实施或者即将实施侵犯专利权、妨碍其实现权利的行为，如不及时制止将会使其合法权益受到难以弥补的损害的，可以在起诉前依法向人民法院申请采取财产保全、责令作出一定行为或者禁止作出一定行为的措施。

第七十三条 为了制止专利侵权行为，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，专利权人或者利害关系人可以在起诉前依法向人民法院申请保全证据。

第七十四条 侵犯专利权的诉讼时效为三年，自专利权人或者利害关系人知道或者应当知道侵权行为以及侵权人之日起计算。

发明专利申请公布后至专利权授予前使用该发明未支付适当使用费的，专利权人要求支付使用费的诉讼时效为三年，自专利权人知道或者应当知道他人使用其发明之日起计算，但是，专利

权人于专利权授予之日前即已知道或者应当知道的，自专利权授予之日起计算。

第七十五条 有下列情形之一的，不视为侵犯专利权：

(一) 专利产品或者依照专利方法直接获得的产品，由专利权人或者经其许可的单位、个人售出后，使用、许诺销售、销售、进口该产品的；

(二) 在专利申请日前已经制造相同产品、使用相同方法或者已经作好制造、使用的必要准备，并且仅在原有范围内继续制造、使用的；

(三) 临时通过中国领陆、领水、领空的外国运输工具，依照其所属国同中国签订的协议或者共同参加的国际条约，或者依照互惠原则，为运输工具自身需要而在其装置和设备中使用有关专利的；

(四) 专为科学研究和实验而使用有关专利的；

(五) 为提供行政审批所需要的信息，制造、使用、进口专利药品或者专利医疗器械的，以及专门为其制造、进口专利药品或者专利医疗器械的。

第七十六条 药品上市审评审批过程中，药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人，因申请注册的药品相关的专利权产生纠纷的，相关当事人可以向人民法院起诉，请求就申请注册的药品相关技术方案是否落入他人药品专利权保护范围作出判决。国务院药品监督管理部门在规定的期限内，可以根据人民法院生效裁判作出是否暂停批准相关药品上市的决定。

药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人也可以就申请注册的药品相关的专利权纠纷，向国务院专利行政部门请求行政裁决。

国务院药品监督管理部门会同国务院专利行政部门制定药品上市许可审批与药品上市许可申

请阶段专利权纠纷解决的具体衔接办法，报国务院同意后实施。

第七十七条 为生产经营目的使用、许诺销售或者销售不知道是未经专利权人许可而制造并售出的专利侵权产品，能证明该产品合法来源的，不承担赔偿责任。

第七十八条 违反本法第十九条规定向外国申请专利，泄露国家秘密的，由所在单位或者上级主管机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条 管理专利工作的部门不得参与向社会推荐专利产品等经营活动。

管理专利工作的部门违反前款规定的，由其

上级机关或者监察机关责令改正，消除影响，有违法收入的予以没收；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第八十条 从事专利管理工作的国家机关工作人员以及其他有关国家机关工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第八章 附 则

第八十一条 向国务院专利行政部门申请专利和办理其他手续，应当按照规定缴纳费用。

第八十二条 本法自 1985 年 4 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国专利法 修正案（草案）》的说明

——2018 年 12 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

国家知识产权局局长 申长雨

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国专利法修正案（草案）》作说明。

一、修改的必要性

党中央、国务院高度重视知识产权保护。习近平总书记指出，要加强知识产权保护，完善执法力量，加大执法力度，把违法成本显著提上去，把法律威慑作用充分发挥出来。李克强总理强调，保护知识产权就是保护创新，要加强知识产权保护和运用，依法严厉打击侵犯知识产权和制假售假行为。当前，我国经济正处在转变发展

方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，创新是引领发展的第一动力，加强知识产权保护、提高自主创新能力，已经成为加快转变经济发展方式、实施创新驱动发展战略的内在需要。我国现行专利法于 1985 年施行，曾分别于 1992 年、2000 年、2008 年进行过三次修正，对鼓励和保护发明创造、促进科技进步和创新发挥了重要作用。随着形势发展，专利领域出现了一些新情况、新问题：专利权保护效果与专利权人的期待有差距，专利维权存在举证难、成本高、赔偿低等问题，跨区域侵权、网络侵权现象增多，滥用专利权现象时有发生；专利技术转化率不高，

专利许可供需信息不对称,转化服务不足;适应加入相关国际条约和给发明人、设计人取得专利权提供更多便利的需要,专利授权制度也有待进一步完善。为了进一步贯彻落实党中央、国务院部署要求,解决实践中存在的问题,有必要修改现行专利法。

2015年7月,国家知识产权局报请国务院审议《中华人民共和国专利法修订草案(送审稿)》。原国务院法制办收到此件后,深入调查研究,先后两次征求有关部门、地方政府和有关团体意见,并向社会公开征求意见,反复研究、修改完善。今年以来,司法部又会同国家知识产权局等部门根据新形势新要求,反复研究、协调、修改,形成了《中华人民共和国专利法修正案(草案)》(以下简称草案)。草案已经国务院第33次常务会议讨论通过。

二、草案主要内容

草案在总体思路上主要把握了以下三点:一是加强对专利权人合法权益的保护。加大对专利侵权行为的惩治力度,在充分发挥司法保护主导作用的同时,完善行政执法,提升专利保护效果和效率。二是促进专利实施和运用。完善对发明人、设计人激励机制以及专利授权制度,加强专利公共服务,为专利权的取得和实施提供更多便利,激发创新积极性,促进发明创造。三是将实践证明成熟的做法上升为法律规范。

(一) 加强对专利权人合法权益的保护。

一是加大对侵犯专利权的赔偿力度。规定:对故意侵犯专利权,情节严重的,可以在按照权利人受到的损失、侵权人获得的利益或者专利许可使用费倍数计算的数额一到五倍内确定赔偿数额;并将在难以计算赔偿数额的情况下法院可以酌情确定的赔偿额,从现行专利法规定的一万元到一百万元提高为十万元到五百万元。

二是完善举证责任。增加规定:人民法院为确定赔偿数额,在权利人已经尽力举证,而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下,可以责令侵权人提供与侵权行为相关的账簿、资料,侵权人不提供或者提供虚假的账簿、资料的,人民法院可以参考权利人的主张和提供的证据判定赔偿数额。

三是完善专利行政执法。增加规定:国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷;管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人的请求处理专利侵权纠纷,对在本行政区域内侵犯其同一专利权的案件可以合并处理;对跨区域侵犯其同一专利权的案件可以请求上级人民政府管理专利工作的部门处理。

四是明确网络服务提供者对网络侵权的连带责任。增加规定:专利权人或者利害关系人可以依据人民法院生效的判决书、裁定书、调解书,或者管理专利工作的部门作出的责令停止侵权的决定,通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开侵权产品链接等必要措施,网络服务提供者未及时采取必要措施的,要承担连带责任。

五是明确诚实信用和禁止权利滥用原则。增加规定:申请专利和行使专利权应当遵循诚实信用原则,不得滥用专利权损害公共利益和他人合法权益或者排除、限制竞争。

(二) 促进专利实施和运用。

一是明确单位对职务发明创造的处置权。增加规定:单位对职务发明创造申请专利的权利和专利权可以依法处置,实行产权激励,采取股权、期权、分红等方式,使发明人或者设计人合理分享创新收益,促进相关发明创造的实施和运用。

二是加强专利转化服务。规定:国务院专利行政部门应当加强专利信息公共服务体系建设,

提供专利信息基础数据，促进专利信息传播与利用；国务院专利行政部门、地方人民政府管理专利工作的部门应当会同同级相关部门采取措施，加强专利公共服务，促进专利实施和运用。

三是新设专利开放许可制度。增加规定：专利权人以书面方式向国务院专利行政部门声明愿意许可任何人实施其专利，并明确许可使用费支付方式、标准的，由国务院专利行政部门予以公告，实行开放许可；任何人有意愿实施开放许可的专利的，以书面方式通知专利权人，并依照公告的方式、标准支付许可使用费后，即获得专利实施许可。

（三）完善专利授权制度。

一是新设外观设计专利申请国内优先权制度。规定：申请人自外观设计在国内第一次提出专利申请之日起六个月内，又就相同主题在国内提出专利申请的，可以享有优先权。

二是优化要求优先权程序。放宽专利申请人提交第一次专利申请文件副本的时限。

三是延长外观设计专利权保护期。适应我国加入关于外观设计保护的《海牙协定》需要，将外观设计专利权的保护期由现行专利法规定的十年延长至十五年。

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 《中华人民共和国专利法修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2020年6月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

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：

常委会第七次会议对专利法修正案（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、教育科学文化卫生委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、协会、企业以及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湖北、重庆进行调研，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2019年5月30日、2020年6月12日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修正案草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家知识产权局和国家药品监督管理局的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就专利法修正案（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的地方、部门、单位和专家提出，现行专利法只对产品的整体外观设计给予专利保

护，对于产品的局部设计创新未明确给予保护，不利于鼓励设计人积极从事外观设计专利创新，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，为鼓励设计行业创新，参照国际通行做法，建议对现行专利法第二条第四款关于外观设计定义的规定进行修改，增加对产品“局部的”外观设计给予专利保护的规定。

二、草案第一条在规定单位可以依法处置其职务发明创造专利的申请权和专利权的基础上，增加规定，单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益，促进相关发明创造的实施和运用。有的常委会组成人员和地方、部门、专家提出，对于职务发明，单位是否进行产权激励，如何进行产权激励，属于单位自主决策的范围，法律不宜“一刀切”地提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议将这些激励性规定作为倡导性规定，对现行专利法第十六条作出修改：国家鼓励被授予专利权的单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益。

三、有的部门、单位和专家提出，反垄断法对排除、限制竞争的垄断行为，已作了明确规定，滥用专利权排除、限制竞争，构成垄断行为的，应当依据反垄断法进行处理。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第二条修改为：滥用专利权，排除或者限制竞争，构成垄断行为的，依照反垄断法处理。

四、有的意见提出，新一轮机构改革后，专利复审委员会已被取消，专利复审申请、宣告专利权无效请求等，改由国家知识产权局作出审查决定，建议对专利法关于专利复审委员会的规定作出修改。宪法和法律委员会经研究，建议删除现行专利法第四十一条中“国务院专利行政部门设立专利复审委员会”的规定，同时将相关条款

中的“专利复审委员会”删除，或者修改为“国务院专利行政部门”。

五、有的常委会组成人员和地方、部门提出，专利开放许可期间，专利权人也可以在开放许可之外，通过个别协商的方式作出普通许可，建议在法律中对相关内容予以明确；有的提出，专利权属于民事权利，当事人就实施开放许可发生纠纷的，除依法请求国务院专利行政部门调解外，也可以通过协商、诉讼等方式解决。宪法和法律委员会经研究，建议对草案的相关规定作如下修改：一是增加规定，开放许可期间，“专利权人也可以与被许可人就许可使用费进行协商后给予普通许可”；二是增加规定：当事人就实施开放许可发生纠纷的，“由当事人协商解决”；不愿协商或者协商不成的，可以请求国务院专利行政部门进行调解，“也可以向人民法院起诉”。

六、草案第十七条增加了网络专利侵权的处理和网络服务提供者的责任。有的常委委员和地方、部门提出，电子商务法对网络知识产权侵权通知删除规则和相关各方的责任作了详尽的规定，民法典侵权责任编对此也有规定，网络专利侵权处理，可以直接适用上述相关规定，专利法不必再作规定。宪法和法律委员会经研究，建议删去草案第十七条。

七、草案第十八条中规定，专利侵权法定赔偿数额的下限为十万元。有的常委会组成人员和地方、部门、专家提出，实践中相当比例的专利（主要是实用新型和外观设计）市场价值较低，十万元的赔偿数额偏高，对当事人责任过重，建议下调或者取消；有的提出，商标法对商标侵权的法定赔偿没有规定下限，建议衔接。宪法和法律委员会经研究，建议取消专利侵权法定赔偿十万元的下限。

八、落实有关经贸协议，涉及在专利法中对

专利保护期补偿和药品专利纠纷早期解决机制问题作出规定。根据国家知识产权局关于专利保护期补偿问题的修改建议，国家药监局关于药品专利纠纷早期解决机制问题的修改建议，以及国家知识产权局关于专利新颖性问题的修改建议，在草案中分别增加了相应规定。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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

修正案草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国专利法修正案 (草案)》审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

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：

常委会第二十次会议对专利法修正案草案进行了再次审议。会后，法制工作委员会在人大网全文公布草案二次审议稿征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会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9月11日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。教科文卫委员会、司法部、国家知识产权局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为保护专利权人合法权益，促进专利实施和运用，充分激发全社会的创新活力，针对实践中出现的新情况、新问题，对专利法进行修改是必要的；修正案草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员、社会公众提出，为鼓励专利权人自愿实行开放许可，促进专利实施和运用，建议增加关于激励措施的规定，开放许可实施期间，对专利权人缴纳专利年费相应给予减免。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、草案二次审议稿第二十二条规定，国务院专利行政部门可以处理在全国有重大影响的专利侵权案件；对跨区域侵犯同一专利权的案件，可以请求上级管理专利工作的部门处理。有的意见提出，实践中跨省域的专利侵权案件很多，都由国务院专利行政部门处理，能否做得到，建议研究；有的意见提出，国务院专利行政部门作为专利授权确权部门，不宜过多地直接处理具体案件，具体范围限定在“在全国有重大影响的案件”即可。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：对跨区域侵犯其同一专利权的案

件可以请求上级“地方”人民政府管理专利工作的部门处理。

三、有的意见提出，为保护我国专利权相关当事人的合法权益，建议对现行专利法关于保全措施的规定进行完善，明确对于他人实施的妨碍专利权人、利害关系人实现权利的行为，专利权人、利害关系人可以在起诉前申请人民法院采取责令作出一定行为或者禁止作出一定行为的措施。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、为落实有关经贸协议，草案二次审议稿增加了关于药品专利纠纷早期解决机制的相关规定。有些常委会组成人员、社会公众建议，在平衡药品专利权人和仿制药申请人利益的基础上，对相关规定再作研究；有的建议对相关具体规定，如仿制药申请人的通知义务、等待期的设置、生物药是否适用等，进一步予以细化和完善；有的提出，部分规定属于药品审批的内容，不宜在专利法中规定。宪法和法律委员会经研究认为，药品专利纠纷早期解决机制属于新确立的制度机制，涉及药品专利权人和仿制药申请人利益平衡，应当稳妥推进；对于其中涉及专利的法律问题，专利法宜作原则规定、提供必要的法律依据，具体内容可由有关主管部门、司法机关依法予以细化并在实践中不断完善。据此，建议将相关规定整合修改后单列一条，规定：“药品上市审评审批过程中，药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人，因申请注册的药品相关的专利权产生纠纷的，相关当事人可以向人民法院起诉，请求就申请注册的药品相关技术方案是否落入他人药品专利权保护范围作出判决。国务院药品监督管理部门在规定的期限内，可以根

据人民法院生效裁判作出是否暂停批准相关药品上市的决定。”“药品上市许可申请人与有关专利权人或者利害关系人也可以就申请注册的药品相关的专利权纠纷，向国务院专利行政部门请求行政裁决。”“国务院药品监督管理部门会同国务院专利行政部门制定药品上市许可审批与药品上市许可申请阶段专利纠纷解决的具体衔接办法，报国务院同意后实施。”

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

9月23日，法制工作委员会召开会议，邀请专家学者、企业、中介机构以及管理专利工作的部门、法院等方面的代表，就修正案草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的的评价是：专利法修正案草案坚持问题导向，针对实践中存在的突出问题，在专利权人合法权益保护、促进专利实施和运用以及完善专利授权确权等方面对相关制度进行了修改完善，符合社会各方面期待，能够较好地满足强化知识产权保护、激励科技创新的需要，总体是可行的。目前法律出台的时机已经成熟，建议尽快审议通过、颁布实施。有的会议代表还对修正案草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，建议结合常委会审议情况一并考虑。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国专利法》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案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 《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国专利法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月13日下午对关于修改专利法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月14日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家知识产权局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

有的常委会组成人员建议，取消或者降低修改决定草案第二十三条规定的法定赔偿数额五万

元的下限。宪法和法律委员会经研究认为，一方面规定法定赔偿数额下限有利于强化对专利权人合法权益的保护，另一方面也要考虑到实践中相当比例专利市场价值较低、侵权人生产经营规模较小的实际情况，经商有关方面，建议将法定赔偿数额的下限调整为三万元。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为2021年6月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了个别文字修改。

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

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第五十六号

《中华人民共和国生物安全法》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二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2021年4月15日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

中华人民共和国生物安全法

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 生物安全风险防控体制
- 第三章 防控重大新发突发传染病、动植物疫情
- 第四章 生物技术研究、开发与应用安全
- 第五章 病原微生物实验室生物安全
- 第六章 人类遗传资源与生物资源安全
- 第七章 防范生物恐怖与生物武器威胁
- 第八章 生物安全能力建设
- 第九章 法律责任
- 第十章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了维护国家安全，防范和应对生

物安全风险，保障人民生命健康，保护生物资源和生态环境，促进生物技术健康发展，推动构建人类命运共同体，实现人与自然和谐共生，制定本法。

第二条 本法所称生物安全，是指国家有效防范和应对危险生物因子及相关因素威胁，生物技术能够稳定健康发展，人民生命健康和生态系统相对处于没有危险和不受威胁的状态，生物领域具备维护国家安全和持续发展的能力。

从事下列活动，适用本法：

- (一) 防控重大新发突发传染病、动植物疫情；
- (二) 生物技术研究、开发与应用；
- (三) 病原微生物实验室生物安全管理；
- (四) 人类遗传资源与生物资源安全管理；
- (五) 防范外来物种入侵与保护生物多样性；

(六) 应对微生物耐药；

(七) 防范生物恐怖袭击与防御生物武器威胁；

(八) 其他与生物安全相关的活动。

第三条 生物安全是国家安全的重要组成部分。维护生物安全应当贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，坚持以人为本、风险预防、分类管理、协同配合的原则。

第四条 坚持中国共产党对国家生物安全工作的领导，建立健全国家生物安全领导体制，加强国家生物安全风险防控和治理体系建设，提高国家生物安全治理能力。

第五条 国家鼓励生物科技创新，加强生物安全基础设施和生物科技人才队伍建设，支持生物产业发展，以创新驱动提升生物科技水平，增强生物安全保障能力。

第六条 国家加强生物安全领域的国际合作，履行中华人民共和国缔结或者参加的国际条约规定的义务，支持参与生物科技交流合作与生物安全事件国际救援，积极参与生物安全国际规则的研究与制定，推动完善全球生物安全治理。

第七条 各级人民政府及其有关部门应当加强生物安全法律法规和生物安全知识宣传普及工作，引导基层群众性自治组织、社会组织开展生物安全法律法规和生物安全知识宣传，促进全社会生物安全意识的提升。

相关科研院校、医疗机构以及其他企事业单位应当将生物安全法律法规和生物安全知识纳入教育培训内容，加强学生、从业人员生物安全意识和伦理意识的培养。

新闻媒体应当开展生物安全法律法规和生物安全知识公益宣传，对生物安全违法行为进行舆论监督，增强公众维护生物安全的社会责任意识。

第八条 任何单位和个人不得危害生物安

全。

任何单位和个人有权举报危害生物安全的行为；接到举报的部门应当及时依法处理。

第九条 对在生物安全工作中做出突出贡献的单位和个人，县级以上人民政府及其有关部门按照国家规定予以表彰和奖励。

第二章 生物安全风险防控体制

第十条 中央国家安全领导机构负责国家生物安全工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施国家生物安全战略和有关重大方针政策，统筹协调国家生物安全的重大事项和重要工作，建立国家生物安全工作协调机制。

省、自治区、直辖市建立生物安全工作协调机制，组织协调、督促推进本行政区域内生物安全相关工作。

第十一条 国家生物安全工作协调机制由国务院卫生健康、农业农村、科学技术、外交等主管部门和有关军事机关组成，分析研判国家生物安全形势，组织协调、督促推进国家生物安全相关工作。国家生物安全工作协调机制设立办公室，负责协调机制的日常工作。

国家生物安全工作协调机制成员单位和国务院其他有关部门根据职责分工，负责生物安全相关工作。

第十二条 国家生物安全工作协调机制设立专家委员会，为国家生物安全战略研究、政策制定及实施提供决策咨询。

国务院有关部门组织建立相关领域、行业的生物安全技术咨询专家委员会，为生物安全工作提供咨询、评估、论证等技术支撑。

第十三条 地方各级人民政府对本行政区域内生物安全工作负责。

县级以上地方人民政府有关部门根据职责分工，负责生物安全相关工作。

基层群众性自治组织应当协助地方人民政府以及有关部门做好生物安全风险防控、应急处置和宣传教育等工作。

有关单位和个人应当配合做好生物安全风险防控和应急处置等工作。

第十四条 国家建立生物安全风险监测预警制度。国家生物安全工作协调机制组织建立国家生物安全风险监测预警体系，提高生物安全风险识别和分析能力。

第十五条 国家建立生物安全风险调查评估制度。国家生物安全工作协调机制应当根据风险监测的数据、资料等信息，定期组织开展生物安全风险调查评估。

有下列情形之一的，有关部门应当及时开展生物安全风险调查评估，依法采取必要的风险防控措施：

（一）通过风险监测或者接到举报发现可能存在生物安全风险；

（二）为确定监督管理的重点领域、重点项目，制定、调整生物安全相关名录或者清单；

（三）发生重大新发突发传染病、动植物疫情等危害生物安全的事件；

（四）需要调查评估的其他情形。

第十六条 国家建立生物安全信息共享制度。国家生物安全工作协调机制组织建立统一的国家生物安全信息平台，有关部门应当将生物安全数据、资料等信息汇交国家生物安全信息平台，实现信息共享。

第十七条 国家建立生物安全信息发布制度。国家生物安全总体情况、重大生物安全风险警示信息、重大生物安全事件及其调查处理信息等重大生物安全信息，由国家生物安全工作协调机制成员单位根据职责分工发布；其他生物安全信息由国务院有关部门和县级以上地方人民政府及其有关部门根据职责权限发布。

任何单位和个人不得编造、散布虚假的生物安全信息。

第十八条 国家建立生物安全名录和清单制度。国务院及其有关部门根据生物安全工作需要，对涉及生物安全的材料、设备、技术、活动、重要生物资源数据、传染病、动植物疫病、外来入侵物种等制定、公布名录或者清单，并动态调整。

第十九条 国家建立生物安全标准制度。国务院标准化主管部门和国务院其他有关部门根据职责分工，制定和完善生物安全领域相关标准。

国家生物安全工作协调机制组织有关部门加强不同领域生物安全标准的协调和衔接，建立和完善生物安全标准体系。

第二十条 国家建立生物安全审查制度。对影响或者可能影响国家安全的生物领域重大事项和活动，由国务院有关部门进行生物安全审查，有效防范和化解生物安全风险。

第二十一条 国家建立统一领导、协同联动、有序高效的生物安全应急制度。

国务院有关部门应当组织制定相关领域、行业生物安全事件应急预案，根据应急预案和统一部署开展应急演练、应急处置、应急救援和事后恢复等工作。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当制定并组织、指导和督促相关企业事业单位制定生物安全事件应急预案，加强应急准备、人员培训和应急演练，开展生物安全事件应急处置、应急救援和事后恢复等工作。

中国人民解放军、中国人民武装警察部队按照中央军事委员会的命令，依法参加生物安全事件应急处置和应急救援工作。

第二十二条 国家建立生物安全事件调查溯源制度。发生重大新发突发传染病、动植物疫情和不明原因的生物安全事件，国家生物安全工作

协调机制应当组织开展调查溯源，确定事件性质，全面评估事件影响，提出意见建议。

第二十三条 国家建立首次进境或者暂停后恢复进境的动植物、动植物产品、高风险生物因子国家准入制度。

进出境的人员、运输工具、集装箱、货物、物品、包装物和国际航行船舶压舱水排放等应当符合我国生物安全管理要求。

海关对发现的进出境和过境生物安全风险，应当依法处置。经评估为生物安全高风险的人员、运输工具、货物、物品等，应当从指定的国境口岸进境，并采取严格的风险防控措施。

第二十四条 国家建立境外重大生物安全事件应对制度。境外发生重大生物安全事件的，海关依法采取生物安全紧急防控措施，加强证件核验，提高查验比例，暂停相关人员、运输工具、货物、物品等进境。必要时经国务院同意，可以采取暂时关闭有关口岸、封锁有关国境等措施。

第二十五条 县级以上人民政府有关部门应当依法开展生物安全监督检查工作，被检查单位和个人应当配合，如实说明情况，提供资料，不得拒绝、阻挠。

涉及专业技术要求较高、执法业务难度较大的监督检查工作，应当有生物安全专业技术人员参加。

第二十六条 县级以上人民政府有关部门实施生物安全监督检查，可以依法采取下列措施：

(一) 进入被检查单位、地点或者涉嫌实施生物安全违法行为的场所进行现场监测、勘查、检查或者核查；

(二) 向有关单位和个人了解情况；

(三) 查阅、复制有关文件、资料、档案、记录、凭证等；

(四) 查封涉嫌实施生物安全违法行为的场所、设施；

(五) 扣押涉嫌实施生物安全违法行为的工具、设备以及相关物品；

(六) 法律法规规定的其他措施。

有关单位和个人的生物安全违法信息应当依法纳入全国信用信息共享平台。

第三章 防控重大新发突发传染病、动植物疫情

第二十七条 国务院卫生健康、农业农村、林业草原、海关、生态环境主管部门应当建立新发突发传染病、动植物疫情、进出境检疫、生物技术环境安全监测网络，组织监测站点布局、建设，完善监测信息报告系统，开展主动监测和病原检测，并纳入国家生物安全风险监测预警体系。

第二十八条 疾病预防控制机构、动物疫病预防控制机构、植物病虫害预防控制机构（以下统称专业机构）应当对传染病、动植物疫病和列入监测范围的不明原因疾病开展主动监测，收集、分析、报告监测信息，预测新发突发传染病、动植物疫病的发生、流行趋势。

国务院有关部门、县级以上地方人民政府及其有关部门应当根据预测和职责权限及时发布预警，并采取相应的防控措施。

第二十九条 任何单位和个人发现传染病、动植物疫病的，应当及时向医疗机构、有关专业机构或者部门报告。

医疗机构、专业机构及其工作人员发现传染病、动植物疫病或者不明原因的聚集性疾病的，应当及时报告，并采取保护性措施。

依法应当报告的，任何单位和个人不得瞒报、谎报、缓报、漏报，不得授意他人瞒报、谎报、缓报，不得阻碍他人报告。

第三十条 国家建立重大新发突发传染病、动植物疫情联防联控机制。

发生重大新发突发传染病、动植物疫情，应

当依照有关法律法规和应急预案的规定及时采取控制措施；国务院卫生健康、农业农村、林业草原主管部门应当立即组织疫情会商研判，将会商研判结论向中央国家安全领导机构和国务院报告，并通报国家生物安全工作协调机制其他成员单位 and 国务院其他有关部门。

发生重大新发突发传染病、动植物疫情，地方各级人民政府统一履行本行政区域内疫情防控职责，加强组织领导，开展群防群控、医疗救治，动员和鼓励社会力量依法有序参与疫情防控工作。

第三十一条 国家加强国境、口岸传染病和动植物疫情联防联控能力建设，建立传染病、动植物疫情防控国际合作网络，尽早发现、控制重大新发突发传染病、动植物疫情。

第三十二条 国家保护野生动物，加强动物防疫，防止动物源性传染病传播。

第三十三条 国家加强对抗生素药物等抗微生物药物使用和残留的管理，支持应对微生物耐药的基础研究和科技攻关。

县级以上人民政府卫生健康主管部门应当加强对医疗机构合理用药的指导和监督，采取措施防止抗微生物药物的不合理使用。县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门应当加强对农业生产中合理用药的指导和监督，采取措施防止抗微生物药物的不合理使用，降低在农业生产环境中的残留。

国务院卫生健康、农业农村、林业草原、生态环境等主管部门和药品监督管理部门应当根据职责分工，评估抗微生物药物残留对人体健康、环境的危害，建立抗微生物药物污染物指标评价体系。

第四章 生物技术研究、 开发与应用安全

第三十四条 国家加强对生物技术研究、开

发与应用活动的安全管理，禁止从事危及公众健康、损害生物资源、破坏生态系统和生物多样性等危害生物安全的生物技术研究、开发与应用活动。

从事生物技术研究、开发与应用活动，应当符合伦理原则。

第三十五条 从事生物技术研究、开发与应用活动的单位应当对本单位生物技术研究、开发与应用的安全负责，采取生物安全风险防控措施，制定生物安全培训、跟踪检查、定期报告等工作制度，强化过程管理。

第三十六条 国家对生物技术研究、开发活动实行分类管理。根据对公众健康、工业农业、生态环境等造成危害的风险程度，将生物技术研究、开发活动分为高风险、中风险、低风险三类。

生物技术研究、开发活动风险分类标准及名录由国务院科学技术、卫生健康、农业农村等主管部门根据职责分工，会同国务院其他有关部门制定、调整并公布。

第三十七条 从事生物技术研究、开发活动，应当遵守国家生物技术研究开发安全管理规范。

从事生物技术研究、开发活动，应当进行风险类别判断，密切关注风险变化，及时采取应对措施。

第三十八条 从事高风险、中风险生物技术研究、开发活动，应当由在我国境内依法成立的法人组织进行，并依法取得批准或者进行备案。

从事高风险、中风险生物技术研究、开发活动，应当进行风险评估，制定风险防控计划和生物安全事件应急预案，降低研究、开发活动实施的风险。

第三十九条 国家对涉及生物安全的重要设备和特殊生物因子实行追溯管理。购买或者引进

列入管控清单的重要设备和特殊生物因子，应当进行登记，确保可追溯，并报国务院有关部门备案。

个人不得购买或者持有列入管控清单的重要设备和特殊生物因子。

第四十条 从事生物医学新技术临床研究，应当通过伦理审查，并在具备相应条件的医疗机构内进行；进行人体临床研究操作的，应当由符合相应条件的卫生专业技术人员执行。

第四十一条 国务院有关部门依法对生物技术应用活动进行跟踪评估，发现存在生物安全风险的，应当及时采取有效补救和管控措施。

第五章 病原微生物实验室生物安全

第四十二条 国家加强对病原微生物实验室生物安全的管理，制定统一的实验室生物安全标准。病原微生物实验室应当符合生物安全国家标准和要求。

从事病原微生物实验活动，应当严格遵守有关国家标准和实验室技术规范、操作规程，采取安全防范措施。

第四十三条 国家根据病原微生物的传染性、感染后对人和动物的个体或者群体的危害程度，对病原微生物实行分类管理。

从事高致病性或者疑似高致病性病原微生物样本采集、保藏、运输活动，应当具备相应条件，符合生物安全管理规范。具体办法由国务院卫生健康、农业农村主管部门制定。

第四十四条 设立病原微生物实验室，应当依法取得批准或者进行备案。

个人不得设立病原微生物实验室或者从事病原微生物实验活动。

第四十五条 国家根据对病原微生物的生物安全防护水平，对病原微生物实验室实行分等级管理。

从事病原微生物实验活动应当在相应等级的实验室进行。低等级病原微生物实验室不得从事国家病原微生物目录规定应当在高等级病原微生物实验室进行的病原微生物实验活动。

第四十六条 高等级病原微生物实验室从事高致病性或者疑似高致病性病原微生物实验活动，应当经省级以上人民政府卫生健康或者农业农村主管部门批准，并将实验活动情况向批准部门报告。

对我国尚未发现或者已经宣布消灭的病原微生物，未经批准不得从事相关实验活动。

第四十七条 病原微生物实验室应当采取措施，加强对实验动物的管理，防止实验动物逃逸，对使用后的实验动物按照国家规定进行无害化处理，实现实验动物可追溯。禁止将使用后的实验动物流入市场。

病原微生物实验室应当加强对实验活动废弃物的管理，依法对废水、废气以及其他废弃物进行处置，采取措施防止污染。

第四十八条 病原微生物实验室的设立单位负责实验室的生物安全管理，制定科学、严格的管理制度，定期对有关生物安全规定的落实情况进行检查，对实验室设施、设备、材料等进行检查、维护和更新，确保其符合国家标准。

病原微生物实验室设立单位的法定代表人和实验室负责人对实验室的生物安全负责。

第四十九条 病原微生物实验室的设立单位应当建立和完善安全保卫制度，采取安全保卫措施，保障实验室及其病原微生物的安全。

国家加强对高等级病原微生物实验室的安全保卫。高等级病原微生物实验室应当接受公安机关等部门有关实验室安全保卫工作的监督指导，严防高致病性病原微生物泄漏、丢失和被盗、被抢。

国家建立高等级病原微生物实验室人员进入

审核制度。进入高等级病原微生物实验室的人员应当经实验室负责人批准。对可能影响实验室生物安全的，不予批准；对批准进入的，应当采取安全保障措施。

第五十条 病原微生物实验室的设立单位应当制定生物安全事件应急预案，定期组织开展人员培训和应急演练。发生高致病性病原微生物泄漏、丢失和被盗、被抢或者其他生物安全风险的，应当按照应急预案的规定及时采取控制措施，并按照国家规定报告。

第五十一条 病原微生物实验室所在地省级人民政府及其卫生健康主管部门应当加强实验室所在地感染性疾病医疗资源配置，提高感染性疾病医疗救治能力。

第五十二条 企业对涉及病原微生物操作的生产车间的生物安全管理，依照有关病原微生物实验室的规定和其他生物安全管理规范进行。

涉及生物毒素、植物有害生物及其他生物因子操作的生物安全实验室的建设和管理，参照有关病原微生物实验室的规定执行。

第六章 人类遗传资源与生物资源安全

第五十三条 国家加强对我国人类遗传资源和生物资源采集、保藏、利用、对外提供等活动的管理和监督，保障人类遗传资源和生物资源安全。

国家对我国人类遗传资源和生物资源享有主权。

第五十四条 国家开展人类遗传资源和生物资源调查。

国务院科学技术主管部门组织开展我国人类遗传资源调查，制定重要遗传家系和特定地区人类遗传资源申报登记办法。

国务院科学技术、自然资源、生态环境、卫

生健康、农业农村、林业草原、中医药主管部门根据职责分工，组织开展生物资源调查，制定重要生物资源申报登记办法。

第五十五条 采集、保藏、利用、对外提供我国人类遗传资源，应当符合伦理原则，不得危害公众健康、国家和社会公共利益。

第五十六条 从事下列活动，应当经国务院科学技术主管部门批准：

(一) 采集我国重要遗传家系、特定地区人类遗传资源或者采集国务院科学技术主管部门规定的种类、数量的人类遗传资源；

(二) 保藏我国人类遗传资源；

(三) 利用我国人类遗传资源开展国际科学研究合作；

(四) 将我国人类遗传资源材料运送、邮寄、携带出境。

前款规定不包括以临床诊疗、采供血服务、查处违法犯罪、兴奋剂检测和殡葬等为目的采集、保藏人类遗传资源及开展的相关活动。

为了取得相关药品和医疗器械在我国上市许可，在临床试验机构利用我国人类遗传资源开展国际合作临床试验、不涉及人类遗传资源出境的，不需要批准；但是，在开展临床试验前应当将拟使用的人类遗传资源种类、数量及用途向国务院科学技术主管部门备案。

境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构不得在我国境内采集、保藏我国人类遗传资源，不得向境外提供我国人类遗传资源。

第五十七条 将我国人类遗传资源信息向境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构提供或者开放使用的，应当向国务院科学技术主管部门事先报告并提交信息备份。

第五十八条 采集、保藏、利用、运输出境我国珍贵、濒危、特有物种及其可用于再生或者繁殖传代的个体、器官、组织、细胞、基因等遗

传资源，应当遵守有关法律法规。

境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构获取和利用我国生物资源，应当依法取得批准。

第五十九条 利用我国生物资源开展国际科学研究合作，应当依法取得批准。

利用我国人类遗传资源和生物资源开展国际科学研究合作，应当保证中方单位及其研究人员全过程、实质性地参与研究，依法分享相关权益。

第六十条 国家加强对外来物种入侵的防范和应对，保护生物多样性。国务院农业农村主管部门会同国务院其他有关部门制定外来入侵物种名录和管理办法。

国务院有关部门根据职责分工，加强对外来入侵物种的调查、监测、预警、控制、评估、清除以及生态修复等工作。

任何单位和个人未经批准，不得擅自引进、释放或者丢弃外来物种。

第七章 防范生物恐怖与生物武器威胁

第六十一条 国家采取一切必要措施防范生物恐怖与生物武器威胁。

禁止开发、制造或者以其他方式获取、储存、持有和使用生物武器。

禁止以任何方式唆使、资助、协助他人开发、制造或者以其他方式获取生物武器。

第六十二条 国务院有关部门制定、修改、公布可被用于生物恐怖活动、制造生物武器的生物体、生物毒素、设备或者技术清单，加强监管，防止其被用于制造生物武器或者恐怖目的。

第六十三条 国务院有关部门和有关军事机关根据职责分工，加强对可被用于生物恐怖活动、制造生物武器的生物体、生物毒素、设备或

者技术进出境、进出口、获取、制造、转移和投放等活动的监测、调查，采取必要的防范和处置措施。

第六十四条 国务院有关部门、省级人民政府及其有关部门负责组织遭受生物恐怖袭击、生物武器攻击后的人员救治与安置、环境消毒、生态修复、安全监测和社会秩序恢复等工作。

国务院有关部门、省级人民政府及其有关部门应当有效引导社会舆论科学、准确报道生物恐怖袭击和生物武器攻击事件，及时发布疏散、转移和紧急避难等信息，对应急处置与恢复过程中遭受污染的区域和人员进行长期环境监测和健康监测。

第六十五条 国家组织开展对我国境内战争遗留生物武器及其危害结果、潜在影响的调查。

国家组织建设存放和处理战争遗留生物武器设施，保障对战争遗留生物武器的安全处置。

第八章 生物安全能力建设

第六十六条 国家制定生物安全事业发展规划，加强生物安全能力建设，提高应对生物安全事件的能力和水平。

县级以上人民政府应当支持生物安全事业发展，按照事权划分，将支持下列生物安全事业发展的相关支出列入政府预算：

- (一) 监测网络的构建和运行；
- (二) 应急处置和防控物资的储备；
- (三) 关键基础设施的建设和运行；
- (四) 关键技术和产品的研究、开发；
- (五) 人类遗传资源和生物资源的调查、保藏；
- (六) 法律法规规定的其他重要生物安全事业。

第六十七条 国家采取措施支持生物安全科技研究，加强生物安全风险防御与管控技术研

究，整合优势力量和资源，建立多学科、多部门协同创新的联合攻关机制，推动生物安全核心关键技术和重大防御产品的成果产出与转化应用，提高生物安全的科技保障能力。

第六十八条 国家统筹布局全国生物安全基础设施建设。国务院有关部门根据职责分工，加快建设生物信息、人类遗传资源保藏、菌（毒）种保藏、动植物遗传资源保藏、高等级病原微生物实验室等方面的生物安全国家战略资源平台，建立共享利用机制，为生物安全科技创新提供战略保障和支撑。

第六十九条 国务院有关部门根据职责分工，加强生物基础科学研究人才和生物领域专业技术人才培养，推动生物基础科学学科建设和科学研究。

国家生物安全基础设施重要岗位的从业人员应当具备符合要求的资格，相关信息应当向国务院有关部门备案，并接受岗位培训。

第七十条 国家加强重大新发突发传染病、动植物疫情等生物安全风险防控的物资储备。

国家加强生物安全应急药品、装备等物资的研究、开发和技术储备。国务院有关部门根据职责分工，落实生物安全应急药品、装备等物资研究、开发和技术储备的相关措施。

国务院有关部门和县级以上地方人民政府及其有关部门应当保障生物安全事件应急处置所需的医疗救护设备、救治药品、医疗器械等物资的生产、供应和调配；交通运输主管部门应当及时组织协调运输经营单位优先运送。

第七十一条 国家对从事高致病性病原微生物实验活动、生物安全事件现场处置等高风险生物安全工作的人员，提供有效的防护措施和医疗保障。

第九章 法律责任

第七十二条 违反本法规定，履行生物安全

管理职责的工作人员在生物安全工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的，依法给予处分。

第七十三条 违反本法规定，医疗机构、专业机构或者其工作人员瞒报、谎报、缓报、漏报，授意他人瞒报、谎报、缓报，或者阻碍他人报告传染病、动植物疫病或者不明原因的聚集性疾病的，由县级以上人民政府有关部门责令改正，给予警告；对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分，并可以依法暂停一定期限的执业活动直至吊销相关执业证书。

违反本法规定，编造、散布虚假的生物安全信息，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

第七十四条 违反本法规定，从事国家禁止的生物技术研究、开发与应用活动的，由县级以上人民政府卫生健康、科学技术、农业农村主管部门根据职责分工，责令停止违法行为，没收违法所得、技术资料 and 用于违法行为的工具、设备、原材料等物品，处一百万元以上一千万元以下的罚款，违法所得在一百万元以上的，处违法所得十倍以上二十倍以下的罚款，并可以依法禁止一定期限内从事相应的生物技术研究、开发与应用活动，吊销相关许可证件；对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分，处十万元以上二十万元以下的罚款，十年直至终身禁止从事相应的生物技术研究、开发与应用活动，依法吊销相关执业证书。

第七十五条 违反本法规定，从事生物技术研究、开发活动未遵守国家生物技术研究开发安全管理规范的，由县级以上人民政府有关部门根据职责分工，责令改正，给予警告，可以并处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正或者造

成严重后果的，责令停止研究、开发活动，并处二十万元以上二百万元以下的罚款。

第七十六条 违反本法规定，从事病原微生物实验活动未在相应等级的实验室进行，或者高等级病原微生物实验室未经批准从事高致病性、疑似高致病性病原微生物实验活动的，由县级以上地方人民政府卫生健康、农业农村主管部门根据职责分工，责令停止违法行为，监督其将用于实验活动的病原微生物销毁或者送交保藏机构，给予警告；造成传染病传播、流行或者其他严重后果的，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予撤职、开除处分。

第七十七条 违反本法规定，将使用后的实验动物流入市场的，由县级以上人民政府科学技术主管部门责令改正，没收违法所得，并处二十万元以上一百万元以下的罚款，违法所得在二十万元以上的，并处违法所得五倍以上十倍以下的罚款；情节严重的，由发证部门吊销相关许可证件。

第七十八条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府有关部门根据职责分工，责令改正，没收违法所得，给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下的罚款：

（一）购买或者引进列入管控清单的重要设备、特殊生物因子未进行登记，或者未报国务院有关部门备案；

（二）个人购买或者持有列入管控清单的重要设备或者特殊生物因子；

（三）个人设立病原微生物实验室或者从事病原微生物实验活动；

（四）未经实验室负责人批准进入高等级病原微生物实验室。

第七十九条 违反本法规定，未经批准，采集、保藏我国人类遗传资源或者利用我国人类遗

传资源开展国际科学研究合作的，由国务院科学技术主管部门责令停止违法行为，没收违法所得和违法采集、保藏的人类遗传资源，并处五十万元以上五百万元以下的罚款，违法所得在一百万元以上的，并处违法所得五倍以上十倍以下的罚款；情节严重的，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分，五年内禁止从事相应活动。

第八十条 违反本法规定，境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构在我国境内采集、保藏我国人类遗传资源，或者向境外提供我国人类遗传资源的，由国务院科学技术主管部门责令停止违法行为，没收违法所得和违法采集、保藏的人类遗传资源，并处一百万元以上一千万元以下的罚款；违法所得在一百万元以上的，并处违法所得十倍以上二十倍以下的罚款。

第八十一条 违反本法规定，未经批准，擅自引进外来物种的，由县级以上人民政府有关部门根据职责分工，没收引进的外来物种，并处五十万元以上二十五万元以下的罚款。

违反本法规定，未经批准，擅自释放或者丢弃外来物种的，由县级以上人民政府有关部门根据职责分工，责令限期捕回、找回释放或者丢弃的外来物种，处一万元以上五万元以下的罚款。

第八十二条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成人身、财产或者其他损害的，依法承担民事责任。

第八十三条 违反本法规定的生物安全违法行为，本法未规定法律责任，其他有关法律、行政法规有规定的，依照其规定。

第八十四条 境外组织或者个人通过运输、邮寄、携带危险生物因子入境或者以其他方式危害我国生物安全的，依法追究法律责任，并可以采取其他必要措施。

第十章 附 则

第八十五条 本法下列术语的含义：

(一) 生物因子，是指动物、植物、微生物、生物毒素及其他生物活性物质。

(二) 重大新发突发传染病，是指我国境内首次出现或者已经宣布消灭再次发生，或者突然发生，造成或者可能造成公众健康和生命安全严重损害，引起社会恐慌，影响社会稳定的传染病。

(三) 重大新发突发动物疫情，是指我国境内首次发生或者已经宣布消灭的动物疫病再次发生，或者发病率、死亡率较高的潜伏动物疫病突然发生并迅速传播，给养殖业生产安全造成严重威胁、危害，以及可能对公众健康和生命安全造成危害的情形。

(四) 重大新发突发植物疫情，是指我国境内首次发生或者已经宣布消灭的严重危害植物的真菌、细菌、病毒、昆虫、线虫、杂草、害鼠、软体动物等再次引发病虫害，或者本地有害生物突然大范围发生并迅速传播，对农作物、林木等植物造成严重危害的情形。

(五) 生物技术研究、开发与应用，是指通过科学和工程原理认识、改造、合成、利用生物而从事的科学研究、技术开发与应用等活动。

(六) 病原微生物，是指可以侵犯人、动物引起感染甚至传染病的微生物，包括病毒、细菌、真菌、立克次体、寄生虫等。

(七) 植物有害生物，是指能够对农作物、

林木等植物造成危害的真菌、细菌、病毒、昆虫、线虫、杂草、害鼠、软体动物等生物。

(八) 人类遗传资源，包括人类遗传资源材料和人类遗传资源信息。人类遗传资源材料是指含有人体基因组、基因等遗传物质的器官、组织、细胞等遗传材料。人类遗传资源信息是指利用人类遗传资源材料产生的数据等信息资料。

(九) 微生物耐药，是指微生物对抗微生物药物产生抗性，导致抗微生物药物不能有效控制微生物的感染。

(十) 生物武器，是指类型和数量不属于预防、保护或者其他和平用途所正当需要的、任何来源或者任何方法产生的微生物剂、其他生物剂以及生物毒素；也包括为将上述生物剂、生物毒素使用于敌对目的或者武装冲突而设计的武器、设备或者运载工具。

(十一) 生物恐怖，是指故意使用致病性微生物、生物毒素等实施袭击，损害人类或者动植物健康，引起社会恐慌，企图达到特定政治目的的行为。

第八十六条 生物安全信息属于国家秘密的，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》和国家其他有关保密规定实施保密管理。

第八十七条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队的生物安全活动，由中央军事委员会依照本法规定的原则另行规定。

第八十八条 本法自 2021 年 4 月 15 日起施行。

关于《中华人民共和国生物安全法 (草案)》的说明

——2019年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大环境与资源保护委员会主任委员 高虎城

全国人民代表大会常务委员会：

生物安全是人民健康、社会安定、国家利益的重要保障。当前，生物安全已成为我国面临的重大安全问题和重要挑战。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生物安全工作，把生物安全纳入国家安全战略，提出建立健全生物安全法律法规体系。习近平总书记多次就生物安全问题作出重要指示，并要求加快立法步伐。中央国家安全委员会就生物安全作出顶层设计，生物安全立法是通过法律形式贯彻落实党中央的战略部署，把党的主张转化为国家意志。

全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记指示精神，把生物安全法纳入十三届全国人大常委会立法规划和2019年度立法工作计划，交由全国人大环境与资源保护委员会（以下简称“环资委”）负责牵头起草和提请审议。栗战书委员长就加快生物安全立法多次作出批示，提出具体要求，并于今年7月在北京主持召开生物安全立法座谈会。

按照立法工作计划的要求，成立了由环资委牵头，有关部门共同参加的生物安全立法工作领导小组，制定了立法工作方案和工作计划，多次召开座谈会，认真听取有关部门和专家学者的意见和建议。先后赴北京、天津、上海、广东等省、市调研，了解有关单位和地方工作及管

况。同时，认真研究国际立法经验、梳理国内相关法律法规。在此基础上形成了《中华人民共和国生物安全法（草案）》（以下简称“草案”），共计七章，七十五条。2019年9月19日，经环资委第十八次全体会议审议通过。现就有关情况说明如下：

一、关于立法的必要性和重要性

根据党中央部署，适应我国生物安全面临的新形势、新问题、新任务，制定一部具有基础性、系统性、综合性和统领性的生物安全法十分必要、重要而紧迫。

（一）生物安全立法是维护国家安全的需要。生物技术在带给人类进步和益处的同时，也带来生物安全问题和威胁。当前我国生物安全形势严峻，生物战和以非典、埃博拉病毒、非洲猪瘟等为代表的重大新发突发传染病及动植物疫情等传统生物威胁依然多发，生物恐怖袭击、生物技术误用谬用、实验室生物泄漏等非传统生物威胁凸显。亟待通过生物安全立法应对上述挑战，用法律划定生物技术发展边界，引导和规范人类生物技术的应用，促进生物技术健康发展，防止和减少由生物技术侵害行为带来的危害。

（二）生物安全立法是构建国家生物安全体系的需要。通过立法建立起行之有效的生物安全

管理体制和机制，建立相应的法律制度和措施，明确社会各方面的生物安全责任，界定公共管理部门、社会组织和公民个人的权利义务关系，保证社会各方面依法担负起维护生物安全的责任，保障国家生物资源和人类遗传资源的安全，通过制度安排保护和运用好应对生物威胁的物质基础和条件，依法守护好我们的家园。

(三) 生物安全立法是提升国家生物安全能力建设的需要。当前，我国在生物技术研发、基础设施建设上相对落后，在技术、产品和标准上存在较大差距，生物安全原创技术少，优秀成果少。将国家生物安全能力建设纳入法律，以法律形式将鼓励自主创新的产业政策和科技政策固定下来，牢牢掌握核心关键生物技术，依法保障和推进我国生物技术的发展，提升防范风险和威胁的能力。

(四) 生物安全立法是顺应民意回应社会关切的需要。全国人大代表连续多年提出生物安全立法议案，十二届全国人大会议期间，154位全国人大代表共提出五件有关生物安全立法的议案；十三届全国人大一次和二次会议期间，共有214位全国人大代表提出七件有关生物安全立法的议案，这些议案均要求加快生物安全立法进程，充分表达了人民对依法维护国家生物安全、维护人民利益的呼声。生物安全立法得到广大人民群众的关注和拥护，为生物安全立法奠定了重要的社会基础。

(五) 生物安全立法是维护世界和平稳定履行国际承诺的需要。随着生物技术的不断发展，生物恐怖袭击、生物武器威胁更加明显，生物技术的误用和谬用，重大新发突发传染病和动植物疫情等生物威胁，给国际社会带来恐慌甚至灾难。为应对生物威胁和挑战，国际社会加快了法治建设进程。联合国通过了《禁止生物武器公

约》、《生物多样性公约》、《国际植物新品种保护公约》、《国际植物保护公约》等国际公约，我国已批准这些公约并作出了承诺。制定生物安全法有利于防范生物威胁，与世界各国一道共同维护世界的和平与稳定。

二、关于立法工作的指导思想、原则和基础

生物安全立法工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于生物安全的重要指示精神；在坚持总体国家安全观的前提下，落实党中央关于维护国家生物安全的战略部署；以保护我国生物资源安全，促进和保障生物技术的发展，防范和禁止利用生物及生物技术侵害国家安全为重点，建立完善我国生物安全法律制度体系和管理机制为目标，聚焦生物安全领域主要问题。按照统筹安全和发展要求，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则。

近年来，全国人大常委会根据社会发展的需要，制定了与生物安全相关的多部法律，从不同方面对生物安全问题做出了相应规范；国务院制定了多部有关生物安全的行政法规，国务院有关部门制定了大量与生物安全相关的部门规章和规范性文件，为制定生物安全法提供了重要的实践经验和条件，制定生物安全法又为建立完善我国生物安全法律体系奠定了基础。

三、“草案”的主要内容

(一) 关于立法目的

“草案”第一条明确规定：“为了维护国家生物安全，保障人民生命健康，保护生物资源，促进生物技术健康发展，防范生物威胁，促进人类命运共同体建设，制定本法”。维护国家生物安

全是总体要求，保障人民生命健康是根本目的，保护生物资源、促进生物技术健康发展、防范生物威胁是主要任务。通过实现生物安全，促进人类命运共同体建设，是新时代中国特色社会主义外交方略的具体内容之一，体现和表达了我国寻求人类和谐共生的良好愿望和主张。

（二）关于法律适用范围

“草案”根据中央有关生物安全的方针和政策，确定了法律的适用范围主要包括八个方面：一是防控重大新发突发传染病、动植物疫情，体现对人民生命健康的呵护；二是研究、开发、应用生物技术，重点在于推进生物技术的健康发展；三是保障实验室生物安全，以确保作为生物技术研究、开发、应用活动平台及人和环境的安全，保障生物技术研发、应用的顺利进行；四是保障我国生物资源和人类遗传资源的安全，为国家生物安全奠定重要的物质基础；五是防范外来物种入侵与保护生物多样性，以确保我国的生态安全；六是应对微生物耐药，以保障人类和动物的生命安全；七是防范生物恐怖袭击，以保证社会安宁、人民安居乐业；八是防御生物武器威胁，以维护国家安全。这八个方面的行为及其相关管理行为，是本法规范和调整的范围。

（三）关于管理体制和基本制度

生物安全立法涉及的范围广泛，上述八个方面的行为要素及其行为流程众多，且相对独立。为此，“草案”在管理体制上明确实行“协调机制下的分部门管理体制”，以统筹协调八个方面各种不同的行为要素和行为流程，在充分发挥分部门管理的基础上，对争议问题、需要协调的问题，由协调机制统筹解决；在制度设置上，建立了满足相关行为要素共同特征的制度体系，如监测预警体系、标准体系、名录清单管理体系、信息共享体系、风险评估体系、应急体系、决策技

术咨询体系，并明确了海关监管制度和措施等。

（四）关于生物安全能力建设

“草案”设专章规定了生物安全能力建设，主要体现为通过加大经费投入、基础设施建设、人才培养，鼓励和扶持自主研发创新、科技产业发展等途径对生物安全工作给予财政资金支持 and 政策扶持，促进和加强生物安全的能力建设。同时，“草案”还要求在体制、机制上提升我国的生物安全能力建设。

（五）关于法律责任

“草案”在第六章法律责任部分规定了对国家公职人员不作为或者不依法作为行为的处罚规定，上述处罚规定对应相应的职权，有利于保证依法行使职权，有利于保障法律建立的各项制度的切实实施；同时，针对前一时期发生的生物技术谬用等行为和事件，我国法律缺乏相应处罚规定的问题，“草案”明确了相应的刑事责任及处罚，填补了法律空白。

四、需要重点说明的情况

（一）关于外来物种入侵和野生动植物遗传资源管理

这两部分内容在“草案”中仅作原则表述，主要考虑：一是这两部分内容虽然也是生物安全的组成部分，但关注的主要是由生物导致的生态安全问题，而“草案”重点关注以生物技术为核心的生物安全问题；二是这两部分内容相对独立，可以形成一部完整的单行法；三是“草案”的立法出发点是为了制定一部具有基础性、系统性、综合性和统领性的生物安全一般法，既要重视法律的完整性和系统性，又要突出重点，也要为生物安全的其他相关立法留出空间。

（二）关于解决生物伦理问题

“草案”在第七条、第六十四条对生物伦理

问题作出了规定。有关生物伦理问题，世界各国相关立法主要采用三种管制方式：一是作出禁止性的规定；二是明确具体的监管手段，最典型的是进行伦理审查；三是作出有关刑罚的规定。在征求意见时，大部分部门和专家建议审慎采用伦理审查。为此，“草案”明确做出了禁止违反生物伦理的规定，并对实际从事违反生物伦理的行为作出了包括刑罚在内的处罚规定。

（三）关于刑事量刑规定

“草案”在第六十四条、第六十九条、第七十一条、第七十二条中作出了刑事量刑的规定，主要有如下考虑：一是随着新型犯罪手段和方式

不断出现，生物犯罪作为新型犯罪行为，刑法中没有相关规定，需要作为刑法重要补充的其他刑事法律规范发挥应有的作用；二是在生物安全法中直接作出刑事量刑的规定，有利于社会公众更完整、充分地理解法律规定的含义，有利于法律的实施；三是在生物安全法中直接作出刑事量刑规定，有利于体现犯罪与刑罚的统一，避免将犯罪与刑罚分割在两个不同的法律中；四是部分参照了国际上有关国家立法中刑事处罚规定的通行做法。

《中华人民共和国生物安全法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国生物安全法 （草案）》修改情况的汇报

——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

生物安全问题已经成为全人类面临的重大生存和发展威胁之一。习近平总书记指出，要从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力，加快构建国家生物安全法律法规体系、制度保障体系。栗战书委员长、王晨副委员长多次就做好生物安全立法工作作出批示、提出要求、精心部署。常委会第十四

次会议对生物安全法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会书面征求中央有关部门、单位和地方的意见，收集新冠肺炎疫情发生以来各方面有关生物安全立法的意见建议；深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，和有关方面共同研究、交流沟通。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取有关人大代表、部门、生物技术研究开发与应用单位、专业机构和专家的意见。宪法和法律委员会于4月3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。中央国家安全委员会办公室、环境与资源保护委员会、司法部、国家卫生健康委员会、科学技术部、农业农村部的有关负责同志列席了会议。4月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将生物安全法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、贯彻落实习近平总书记将生物安全纳入国家安全体系的重要讲话精神，宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确生物安全是国家安全的重要组成部分，维护国家生物安全应当贯彻总体国家安全观。二是规定坚持中国共产党对国家生物安全工作的领导，建立健全国家生物安全领导体制，加强国家生物安全风险防控和治理体系建设，提高国家生物安全治理能力。同时按照加强生物安全风险防控和治理体系建设的要求，对草案结构进行适当调整，突出生物安全风险防控，将中央国家安全领导机构、生物安全工作协调机制以及地方政府及其部门的职责等内容整合到第二章，对生物安全风险监测、评估、预警和应对等集中作出规定，对各类生物安全风险防控分列专章作出规定。

二、草案第五条第一款规定了国家生物安全工作协调机制的职责。有的代表、部门、单位和地方建议明确协调机制的组成，强化协调机制作用。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：国家生物安全工作协调机制由国务院卫生健康、农业农村、科学技术、外交等主管部门和有关军事机关组成，分析研判国家生物安全形势，组织协调、督促推进国家生物安全相关工作。

三、草案第四章第一节规定了重大新发突发传染病、动植物疫情的防控。有的部门、单位和专家提出，重大新发突发传染病、动植物疫情直

接关系人民生命安全和身体健康，应当结合新冠肺炎疫情暴露出的问题完善监测、预警、报告、溯源等制度，加强防控。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加监测预警制度，要求专业机构开展主动监测，收集、分析、报告监测信息，预测新发突发传染病、动植物疫病的发生、流行趋势；国务院有关部门和县级以上地方人民政府及时发布预警，采取相应的预防、控制措施。二是完善疫情报告制度，要求医疗机构、专业机构及其工作人员发现传染病、动植物疫病或者列入监测范围的不明原因疾病的，应当及时报告，并采取保护性措施；有关地方人民政府和部门对报告事项应当立即组织进行调查核实、确证，采取必要的控制措施，并及时报告调查情况；依法应当报告的，不得瞒报、谎报、缓报、漏报，不得授意他人瞒报、谎报、缓报，不得阻碍他人报告。三是建立溯源制度，要求国务院有关部门、有关地方人民政府组织开展流行病学调查、病原体溯源和传播途径研究。四是明确国家保护野生动物，加强动物防疫，防止动物源性传染病传播。目前正在对传染病防治法等法律开展评估，草案还将根据评估情况作进一步修改完善。

四、草案第七条第二款规定禁止从事违反伦理道德等危害国家生物安全的生物技术研究、开发、应用活动。有的常委会组成人员、部门和单位提出，违反伦理道德与危害生物安全分属道德评价和安全考量的不同问题，不宜将违反伦理道德的行为一律作为危害生物安全的情形，应区分不同情况作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确从事生物技术研究、开发与应用活动应当符合伦理原则。二是规定从事生物医学新技术临床研究应经伦理审查。

五、草案第四章第二节规定了生物技术研

究、开发与应用安全管理。有的常委委员、部门和专家提出，生物技术在促进身体健康、提高生活质量的同时，也可能被误用谬用，应当加强生物技术研究、开发与应用活动管理，完善管理制度，严格活动要求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是完善分类管理制度，明确根据对公众健康、工业农业、生态环境等造成危害的风险程度，将生物技术研究、开发活动分为高风险、中风险、低风险三类。二是明确从事生物技术研究、开发活动应当遵守国家生物技术研究开发安全管理规范，进行风险类别判断，密切关注风险变化，及时采取应对措施。三是明确从事高风险、中风险生物技术研究、开发活动，应当由在我国境内依法成立的法人组织进行，依法取得批准或者进行备案；应当进行风险评估，制定风险控制计划和生物安全事件应急预案，降低研究、开发活动的实施风险。

六、草案第四章第三节规定了实验室生物安全管理。有的常委委员、部门、地方和专家提出，病原微生物实验室直接从事病原微生物实验活动，生物安全风险较高，应当进一步强化实验室生物安全管理，明确实验活动要求，落实安全管理责任。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是要求国家加强对实验室生物安全的管理，制定统一的实验室生物安全标准；实验室应当符合国家生物安全标准和要求。二是明确实验室从事病原微生物实验活动，应当严格遵守有关国家标准和实验室技术规范、操作规程。三是明确设立实验室，应当依法取得批准或者进行备案。四是明确对我国尚未发现或者已经宣布消灭的病原微生物，未经批准不得从事相关实验活动。五是要求实验室采取措施，加强对实验动物的管理，防止实验动物逃逸，实现实验动物可追溯，对使用后的实验动

物进行无害化处理；禁止将使用后的实验动物流入消费市场。六是要求实验室加强对实验活动废弃物的管理，依法对废水、废气以及其他废弃物进行处置，采取措施防止污染。七是要求实验室的设立单位制定科学、严格的管理制度，定期对有关生物安全规定的落实情况进行检查，对实验室设施、设备、材料等进行检查、维护和更新，以确保其符合国家标准。八是要求实验室的设立单位制定生物安全事件应急预案，定期组织开展人员培训和应急演练；发生高致病性病原微生物泄漏、丢失和被盗、被抢或者其他生物威胁的，应当按照应急预案的规定及时采取控制措施，并按照规定报告。

七、草案对外商投资设立实验室、进入三级、四级实验室和从事国家生物安全基础设施重要岗位工作的人员作了限制性规定。有的常委委员、部门和单位提出，这些规定不够全面，也容易引起误解，建议研究修改。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确外商投资设立实验室安全审查的内容，规定经审查可能影响公众健康、国家安全和社会公共利益的，不予批准。二是明确三级、四级实验室人员进入审核制度的具体要求，规定可能影响实验室生物安全的，不予批准；对批准进入的，应当采取安全保障措施。三是要求国家生物安全基础设施重要岗位从业人员应当具备符合要求的资格。

八、草案第四章第四节规定了人类遗传资源与生物资源安全管理。有的部门和专家提出，保障人类遗传资源与生物资源安全是维护国家生物安全的重要方面，应当进一步加强人类遗传资源与生物资源管理，明确采集、保藏、利用、对外提供等活动的要求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确国家加强对人类遗传资源和生物资源采集、保藏、利用、对外提供等

活动的管理和监督，保障人类遗传资源和生物资源安全。二是规定采集、保藏、利用、对外提供我国人类遗传资源，应当符合伦理原则，不得危害公众健康、国家安全和社会公共利益。三是规定将我国人类遗传资源信息向境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构提供或者开放使用的，应当事先报告并提交信息备份；可能影响公众健康、国家安全和社会公共利益的，还应当通过安全审查。

九、草案第三章规定了生物安全能力建设。有的常委委员、单位和专家建议增加财政投入，加大生物科技研究支持力度，提高应对生物安全风险的能力。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是要求县级以上人民政府支持生物安全事业发展，加大对生物安全事业的投入，加强生物安全能力建设，提高应对生物安全事件的能力和水平。二是明确国家整合优势力量和资源，建立多学科、多部门协同创新的联合攻关机制，加大对生物科技研究的支持力度。三是要求保证生物安全事件应急处置所需的医疗救护设备、救治药品、医疗器械等物资的生产、供应。

十、草案第六章规定了法律责任，对一些违法行为直接规定了刑事处罚，具体列举了履行生物安全监督管理职责的工作人员应受处分的行为。有些常委委员、部门、单位和地方建议遵循我国现行刑事立法模式，删去刑事罪名的规定，由刑法统一规定；目前正在制定公职人员政务处分法，应当做好两法衔接，可不对应受处分的行

为作具体列举；对有些违法行为只进行处分不够，有的处罚较轻，建议修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是考虑到刑法规范的统一性，暂不在草案中规定具体的刑事责任，只作衔接性规定，明确违反本法规定构成犯罪的，依法追究刑事责任。关于生物安全领域需要增加的刑事责任问题，拟在刑法修正案（十一）中统筹考虑。二是对履行生物安全监督管理职责的工作人员应受处分的行为作原则规定，明确履行生物安全监督管理职责的工作人员在生物安全工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的，依法给予处分。三是增加专业机构及其工作人员不依法报告或者阻碍他人报告疫病信息，从事生物技术研究、开发与应用活动的单位未采取生物安全风险控制措施，将使用后的实验动物流入消费市场等违法行为的法律责任。四是加大对从事危害国家生物安全的生物技术研究、开发与应用活动等违法行为的处罚力度，处罚到人。五是做好与其他有关法律、行政法规的衔接，规定违反本法规定的生物安全违法行为，本法未规定法律责任，其他有关法律、行政法规有规定的，依照其规定。

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继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国生物安全法 (草案)》审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十七次会议对生物安全法（草案二次审议稿）进行了审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见，并再次书面征求中央有关部门、单位和地方的意见；多次召开座谈会、专家论证会，听取有关人大代表、中央有关部门、地方政府及有关部门、乡镇（街道）和社区、高等院校、专业机构和相关专家的意见；赴北京、湖北和有关科研机构进行调研，实地考察生物安全实验室、菌（毒）种保藏中心、生物技术研究开发机构等单位；委托有关高校就生物安全立法开展专题研究；就草案中的主要问题与有关方面反复沟通、共同研究。宪法和法律委员会于9月2日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了审议。中央国家安全委员会办公室、环境与资源保护委员会、司法部、国家卫生健康委员会、农业农村部、科学技术部的有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了维护国家安全，防范和应对生物安全风险，保障人民生命健康，保护生物资源和生态环境，促进生物技术健康发展，制定本法

是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第二条第一款规定了生物安全的定义。有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，这一定义比较抽象和学术化，内涵要求不明确。宪法和法律委员会经研究，建议将生物安全的内涵明确为：国家有效防范和应对危险生物因子及相关因素威胁，生物技术能够稳定健康发展，人民生命健康和生态系统相对处于没有危险和不受威胁的状态，生物领域具备维护国家安全和持续发展的能力。

二、草案二次审议稿第三条规定了维护生物安全的原则。有的常委委员提出，原则宜简洁明了，建议进一步提炼概括，并突出重点。宪法和法律委员会经研究，建议明确维护生物安全应当“统筹发展和安全，坚持以人为本、风险预防、分类管理、协同配合的原则”。

三、有的常委委员、地方和社会公众建议落实地方生物安全工作责任，完善地方生物安全工作体制，加强对生物安全工作协调机制的力量支撑；总结新冠肺炎疫情防控经验，明确地方在疫情防控中的属地责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是省、自治区、直辖

市建立生物安全工作协调机制，组织协调、督促推进本行政区域内生物安全相关工作。二是国家生物安全工作协调机制设立办公室，负责协调机制的具体工作。三是基层群众性自治组织应当协助地方人民政府以及有关部门做好生物安全风险防控、应急处置和宣传教育等工作。有关单位和个人应当配合做好生物安全风险防控和应急处置等工作。四是发生重大新发突发传染病、动植物疫情，地方各级人民政府统一履行本行政区域内疫情防控职责，加强组织领导，开展群防群控，动员社会力量依法有序参与疫情防控工作。

四、草案二次审议稿第十五条第二款规定了生物安全信息发布制度。有的常委委员和部门建议进一步明确信息发布主体，并与传染病防治法、突发事件应对法等法律做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议明确重大生物安全信息由国家生物安全工作协调机制成员单位根据职责分工发布，其他生物安全信息由国务院有关部门和县级以上地方人民政府及其有关部门根据职责权限发布。

五、有的常委会组成人员和部门建议将生物安全审查制度作为生物安全领域基本制度。宪法和法律委员会经研究，建议合并草案二次审议稿有关外商投资设立病原微生物实验室安全审查、对外提供我国人类遗传资源信息安全审查的内容，增加一条规定：国家建立生物安全审查制度。对影响或者可能影响国家安全的生物领域重大事项和活动，由国务院有关部门进行生物安全审查，有效防范和化解生物安全风险。

六、有的部门和专家提出，草案二次审议稿第三十一条规定的抗生素药物涵盖的范围较窄，建议修改为抗微生物药物；目前我国对微生物耐药的研究尚不充分，有些工作还较滞后，应当鼓励开展基础研究；微生物耐药的重要原因是药物

滥用，应当加强抗微生物药物使用管理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是规定国家加强对抗生素药物等抗微生物药物使用和残留的管理，支持应对微生物耐药的基础研究和科技攻关。二是要求加强对医疗机构和农业生产中合理用药的指导和监督，采取措施防止抗微生物药物的不合理使用。三是要求建立抗微生物药物污染物指标评价体系。

七、有的常委会组成人员、部门和专家建议明确国家对人类遗传资源和生物资源享有主权。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

八、草案二次审议稿第九章规定了法律责任。有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众建议增加对相应违法行为的处罚，加大处罚力度，明确民事责任，并对境外危害我国生物安全的有关违法行为予以惩治。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加对从事生物技术研究、开发活动未遵守国家生物技术研究开发安全管理规范行为的处罚。二是加大处罚力度，提高对从事国家禁止的生物技术研究、开发与应用活动等违法行为的罚款幅度。三是明确违反本法规定，造成人身、财产或者其他损害的，依法承担民事责任。四是增加规定：境外组织或者个人通过运输、邮寄、携带危险生物因子入境或者以其他方式危害我国生物安全的，依法追究法律责任，并可以采取其他必要措施。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

9月27日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、地方政府部门、企业、专家学者等就草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，草案坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，建立健全国家生物安全领

导体制机制，构建科学完备的生物安全风险防控制度，加强生物安全能力建设，从严设定法律责任，与相关法律法规做好衔接，具有可行性、可操作性和一定的前瞻性。当前生物安全形势日益严峻，出台生物安全法正当其时，草案经过多次审议修改已经比较成熟，建议尽快审议通过。这部法律的颁布施行，将有利于保障人民生命安全和身体健康，维护生物安全和生态安全，促进生

物产业有序健康发展。同时，与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国生物安全法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月13日下午对生物安全法（草案三次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月14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。中央国家安全委员会办公室、环境与资源保护委员会、司法部、国家卫生健康委员会、农业农村部、科学技术部、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员建议在防控重大新发突发传染病疫情中增加对受感染人员进行医疗

救治的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、草案三次审议稿第四十八条第二款规定，病原微生物实验室负责人对实验室的生物安全全面负责。有的部门提出，实验室的设立单位对实验室生物安全负有重要责任，建议增加实验室设立单位法定代表人责任的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：病原微生物实验室设立单位的法定代表人和实验室负责人对实验室的生物安全负责。

三、有的常委委员提出，生物安全规划对加强生物安全能力建设、提升国家生物安全治理能力具有重要意义，建议增加这方面内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“国家制定生物安全事业发展规划”。

四、有的常委委员建议增加相关违法行为的法律责任，并进一步加大处罚力度，形成震慑。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加编造、散布虚假的生物安全信息，个人设立病原微生物实验室等违法行为的法律责任。二是加重对从事国家禁止的生物技术研究、开发与应用活动的处罚，对单位增加“可以依法禁止一定期限内从事相应的生物技术研究、开发与应用活动，吊销相关许可证件”，对责任人员增加“处十万元以上二十万元以下的罚款”，“依法吊销相关执业证书”。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就补充完善生物安全风险防控制度提出了一些好的意见和建议。宪法和法律委员会经研究认为，生物安全法是生物安全领域的基础性法律，主要对生物安全体制机制和基本制度作出规定，有的内容可在相关专门法律、行政法规和规章中予以细化。有的常委委员建议对一些严重违法行为规定

刑事责任。宪法和法律委员会经研究认为，刑法已经对危害公共安全、公共卫生等行为的刑事责任作了规定，正在审议的刑法修正案（十一）草案对非法采集我国人类遗传资源等生物安全犯罪作了规定，草案已对这一问题作了衔接性规定，可不再作具体规定。有的常委会组成人员还建议抓紧制定修改相关配套规定，加大法律宣传力度。宪法和法律委员会建议国务院及其有关部门尽快制定完善相关配套规定，扎实做好法律宣传工作，切实保障法律贯彻实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2021年4月15日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

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

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第五十七号

《中华人民共和国未成年人保护法》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二十二次会议于2020年10月17日修订通过，现予公布，自2021年6月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

中华人民共和国未成年人保护法

(1991年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过 2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议第一次修订 根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国未成年人保护法〉的决定》修正 2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议第二次修订)

目 录

第一章	总 则
第二章	家庭保护
第三章	学校保护
第四章	社会保护
第五章	网络保护
第六章	政府保护
第七章	司法保护
第八章	法律责任
第九章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了保护未成年人身心健康，保障未成年人合法权益，促进未成年人德智体美劳全面发展，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人，培养担当民族复兴大任的时代新人，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称未成年人是指未满十八周岁的公民。

第三条 国家保障未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权等权利。

未成年人依法平等地享有各项权利，不因本人及其父母或者其他监护人的民族、种族、性别、户籍、职业、宗教信仰、教育程度、家庭状况、身心健康状况等受到歧视。

第四条 保护未成年人，应当坚持最有利于未成年人的原则。处理涉及未成年人事项，应当符合下列要求：

- (一) 给予未成年人特殊、优先保护；
- (二) 尊重未成年人人格尊严；
- (三) 保护未成年人隐私权和个人信息；
- (四) 适应未成年人身心健康发展的规律和特点；
- (五) 听取未成年人的意见；
- (六) 保护与教育相结合。

第五条 国家、社会、学校和家庭应当对未成年人进行理想教育、道德教育、科学教育、文化教育、法治教育、国家安全教育、健康教育、劳动教育，加强爱国主义、集体主义和中国特色社会主义的教育，培养爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，抵制资本主义、封建主义和其他腐朽思想的侵蚀，引导未成年人树立和践行社会主义核心价值观。

第六条 保护未成年人，是国家机关、武装力量、政党、人民团体、企业事业单位、社会组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人以及其他成年人的共同责任。

国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自身合法权益，增强自我保护的意识和能力。

第七条 未成年人的父母或者其他监护人依法对未成年人承担监护职责。

国家采取措施指导、支持、帮助和监督未成年人的父母或者其他监护人履行监护职责。

第八条 县级以上人民政府应当将未成年人

保护工作纳入国民经济和社会发展规划，相关经费纳入本级政府预算。

第九条 县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担，省级人民政府也可以根据本地实际情况确定由其他有关部门承担。

第十条 共产主义青年团、妇女联合会、工会、残疾人联合会、关心下一代工作委员会、青年联合会、学生联合会、少年先锋队以及其他人民团体、有关社会组织，应当协助各级人民政府及其有关部门、人民检察院、人民法院做好未成年人保护工作，维护未成年人合法权益。

第十一条 任何组织或者个人发现不利于未成年人身心健康或者侵犯未成年人合法权益的情形，都有权劝阻、制止或者向公安、民政、教育等有关部门提出检举、控告。

国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员，在工作中发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的，应当立即向公安、民政、教育等有关部门报告。

有关部门接到涉及未成年人的检举、控告或者报告，应当依法及时受理、处置，并以适当方式将处理结果告知相关单位和人员。

第十二条 国家鼓励和支持未成年人保护方面的科学研究，建设相关学科、设置相关专业，加强人才培养。

第十三条 国家建立健全未成年人统计调查制度，开展未成年人健康、受教育等状况的统计、调查和分析，发布未成年人保护的有关信息。

第十四条 国家对保护未成年人有显著成绩的组织和个人给予表彰和奖励。

第二章 家庭保护

第十五条 未成年人的父母或者其他监护人应当学习家庭教育知识，接受家庭教育指导，创造良好、和睦、文明的家庭环境。

共同生活的其他成年家庭成员应当协助未成年人的父母或者其他监护人抚养、教育和保护未成年人。

第十六条 未成年人的父母或者其他监护人应当履行下列监护职责：

(一) 为未成年人提供生活、健康、安全等方面的保障；

(二) 关注未成年人的生理、心理状况和情感需求；

(三) 教育和引导未成年人遵纪守法、勤俭节约，养成良好的思想品德和行为习惯；

(四) 对未成年人进行安全教育，提高未成年人的自我保护意识和能力；

(五) 尊重未成年人受教育的权利，保障适龄未成年人依法接受并完成义务教育；

(六) 保障未成年人休息、娱乐和体育锻炼的时间，引导未成年人进行有益身心健康的活动；

(七) 妥善管理和保护未成年人的财产；

(八) 依法代理未成年人实施民事法律行为；

(九) 预防和制止未成年人的不良行为和违法犯罪行为，并进行合理管教；

(十) 其他应当履行的监护职责。

第十七条 未成年人的父母或者其他监护人不得实施下列行为：

(一) 虐待、遗弃、非法送养未成年人或者对未成年人实施家庭暴力；

(二) 放任、教唆或者利用未成年人实施违法犯罪行为；

(三) 放任、唆使未成年人参与邪教、迷信

活动或者接受恐怖主义、分裂主义、极端主义等侵害；

(四) 放任、唆使未成年人吸烟（含电子烟，下同）、饮酒、赌博、流浪乞讨或者欺凌他人；

(五) 放任或者迫使应当接受义务教育的未成年人失学、辍学；

(六) 放任未成年人沉迷网络，接触危害或者可能影响其身心健康的图书、报刊、电影、广播电视节目、音像制品、电子出版物和网络信息等；

(七) 放任未成年人进入营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所；

(八) 允许或者迫使未成年人从事国家规定以外的劳动；

(九) 允许、迫使未成年人结婚或者为未成年人订立婚约；

(十) 违法处分、侵吞未成年人的财产或者利用未成年人牟取不正当利益；

(十一) 其他侵犯未成年人身心健康、财产权益或者不依法履行未成年人保护义务的行为。

第十八条 未成年人的父母或者其他监护人应当为未成年人提供安全的家庭生活环境，及时排除引发触电、烫伤、跌落等伤害的安全隐患；采取配备儿童安全座椅、教育未成年人遵守交通规则等措施，防止未成年人受到交通事故的伤害；提高户外安全保护意识，避免未成年人发生溺水、动物伤害等事故。

第十九条 未成年人的父母或者其他监护人应当根据未成年人的年龄和智力发展状况，在作出与未成年人权益有关的决定前，听取未成年人的意见，充分考虑其真实意愿。

第二十条 未成年人的父母或者其他监护人发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者其他合法权益受到侵犯的，应当及时了解情

况并采取保护措施；情况严重的，应当立即向公安、民政、教育等部门报告。

第二十一条 未成年人的父母或者其他监护人不得使未满八周岁或者由于身体、心理原因需要特别照顾的未成年人处于无人看护状态，或者将其交由无民事行为能力、限制民事行为能力、患有严重传染性疾病或者其他不适宜的人员临时照护。

未成年人的父母或者其他监护人不得使未满十六周岁的未成年人脱离监护单独生活。

第二十二条 未成年人的父母或者其他监护人因外出务工等原因在一定期限内不能完全履行监护职责的，应当委托具有照护能力的完全民事行为能力人代为照护；无正当理由的，不得委托他人代为照护。

未成年人的父母或者其他监护人在确定被委托人时，应当综合考虑其道德品质、家庭状况、身心健康状况、与未成年人生活情感上的联系等情况，并听取有表达意愿能力未成年人的意见。

具有下列情形之一的，不得作为被委托人：

（一）曾实施性侵害、虐待、遗弃、拐卖、暴力伤害等违法犯罪行为；

（二）有吸毒、酗酒、赌博等恶习；

（三）曾拒不履行或者长期怠于履行监护、照护职责；

（四）其他不适宜担任被委托人的情形。

第二十三条 未成年人的父母或者其他监护人应当及时将委托照护情况书面告知未成年人所在学校、幼儿园和实际居住地的居民委员会、村民委员会，加强和未成年人所在学校、幼儿园的沟通；与未成年人、被委托人至少每周联系和交流一次，了解未成年人的生活、学习、心理等情况，并给予未成年人亲情关爱。

未成年人的父母或者其他监护人接到被委托人、居民委员会、村民委员会、学校、幼儿园等

关于未成年人心理、行为异常的通知后，应当及时采取干预措施。

第二十四条 未成年人的父母离婚时，应当妥善处理未成年子女的抚养、教育、探望、财产等事宜，听取有表达意愿能力未成年人的意见。不得以抢夺、藏匿未成年子女等方式争夺抚养权。

未成年人的父母离婚后，不直接抚养未成年子女的一方应当依照协议、人民法院判决或者调解确定的时间和方式，在不影响未成年人学习、生活的情况下探望未成年子女，直接抚养的一方应当配合，但被人民法院依法中止探望权的除外。

第三章 学校保护

第二十五条 学校应当全面贯彻国家教育方针，坚持立德树人，实施素质教育，提高教育质量，注重培养未成年学生认知能力、合作能力、创新能力和实践能力，促进未成年学生全面发展。

学校应当建立未成年学生保护工作制度，健全学生行为规范，培养未成年学生遵纪守法的良好行为习惯。

第二十六条 幼儿园应当做好保育、教育工作，遵循幼儿身心发展规律，实施启蒙教育，促进幼儿在体质、智力、品德等方面和谐发展。

第二十七条 学校、幼儿园的教职员应当尊重未成年人人格尊严，不得对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。

第二十八条 学校应当保障未成年学生受教育的权利，不得违反国家规定开除、变相开除未成年学生。

学校应当对尚未完成义务教育的辍学未成年学生进行登记并劝返复学；劝返无效的，应当及时向教育行政部门书面报告。

第二十九条 学校应当关心、爱护未成年学生，不得因家庭、身体、心理、学习能力等情况歧视学生。对家庭困难、身心有障碍的学生，应当提供关爱；对行为异常、学习有困难的学生，应当耐心帮助。

学校应当配合政府有关部门建立留守未成年学生、困境未成年学生的信息档案，开展关爱帮扶工作。

第三十条 学校应当根据未成年学生身心发展特点，进行社会生活指导、心理健康辅导、青春期教育和生命教育。

第三十一条 学校应当组织未成年学生参加与其年龄相适应的日常生活劳动、生产劳动和服务性劳动，帮助未成年学生掌握必要的劳动知识和技能，养成良好的劳动习惯。

第三十二条 学校、幼儿园应当开展勤俭节约、反对浪费、珍惜粮食、文明饮食等宣传教育活动，帮助未成年人树立浪费可耻、节约为荣的意识，养成文明健康、绿色环保的生活习惯。

第三十三条 学校应当与未成年学生的父母或者其他监护人互相配合，合理安排未成年学生的学习时间，保障其休息、娱乐和体育锻炼的时间。

学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假，组织义务教育阶段的未成年学生集体补课，加重其学习负担。

幼儿园、校外培训机构不得对学龄前未成年人进行小学课程教育。

第三十四条 学校、幼儿园应当提供必要的卫生保健条件，协助卫生健康部门做好在校、在园未成年人的卫生保健工作。

第三十五条 学校、幼儿园应当建立安全管理制度，对未成年人进行安全教育，完善安保设施、配备安保人员，保障未成年人在校、在园期间的人身和财产安全。

学校、幼儿园不得在危及未成年人人身安全、身心健康的校舍和其他设施、场所中进行教育教学活动。

学校、幼儿园安排未成年人参加文化娱乐、社会实践等集体活动，应当保护未成年人的身心健康，防止发生人身伤害事故。

第三十六条 使用校车的学校、幼儿园应当建立健全校车安全管理制度，配备安全管理人员，定期对校车进行安全检查，对校车驾驶人进行安全教育，并向未成年人讲解校车安全乘坐知识，培养未成年人校车安全事故应急处理技能。

第三十七条 学校、幼儿园应当根据需要，制定应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件和意外伤害的预案，配备相应设施并定期进行必要的演练。

未成年人在校内、园内或者本校、本园组织的校外、园外活动中发生人身伤害事故的，学校、幼儿园应当立即救护，妥善处理，及时通知未成年人的父母或者其他监护人，并向有关部门报告。

第三十八条 学校、幼儿园不得安排未成年人参加商业性活动，不得向未成年人及其父母或者其他监护人推销或者要求其购买指定的商品和服务。

学校、幼儿园不得与校外培训机构合作为未成年人提供有偿课程辅导。

第三十九条 学校应当建立学生欺凌防控工作制度，对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训。

学校对学生欺凌行为应当立即制止，通知实施欺凌和被欺凌未成年学生的父母或者其他监护人参与欺凌行为的认定和处理；对相关未成年学生及时给予心理辅导、教育和引导；对相关未成年学生的父母或者其他监护人给予必要的家庭教育指导。

对实施欺凌的未成年学生，学校应当根据欺凌行为的性质和程度，依法加强管教。对严重的欺凌行为，学校不得隐瞒，应当及时向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。

第四十条 学校、幼儿园应当建立预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度。对性侵害、性骚扰未成年人等违法犯罪行为，学校、幼儿园不得隐瞒，应当及时向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。

学校、幼儿园应当对未成年人开展适合其年龄的性教育，提高未成年人防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力。对遭受性侵害、性骚扰的未成年人，学校、幼儿园应当及时采取相关的保护措施。

第四十一条 婴幼儿照护服务机构、早期教育服务机构、校外培训机构、校外托管机构等应当参照本章有关规定，根据不同年龄阶段未成年人的成长特点和规律，做好未成年人保护工作。

第四章 社会保护

第四十二条 全社会应当树立关心、爱护未成年人的良好风尚。

国家鼓励、支持和引导人民团体、企业事业单位、社会组织以及其他组织和个人，开展有利于未成年人健康成长的社会活动和服务。

第四十三条 居民委员会、村民委员会应当设置专人专岗负责未成年人保护工作，协助政府有关部门宣传未成年人保护方面的法律法规，指导、帮助和监督未成年人的父母或者其他监护人依法履行监护职责，建立留守未成年人、困境未成年人的信息档案并给予关爱帮扶。

居民委员会、村民委员会应当协助政府有关部门监督未成年人委托照护情况，发现被委托人缺乏照护能力、怠于履行照护职责等情况，应当

及时向政府有关部门报告，并告知未成年人的父母或者其他监护人，帮助、督促被委托人履行照护职责。

第四十四条 爱国主义教育基地、图书馆、青少年宫、儿童活动中心、儿童之家应当对未成年人免费开放；博物馆、纪念馆、科技馆、展览馆、美术馆、文化馆、社区公益性互联网上网服务场所以及影剧院、体育场馆、动物园、植物园、公园等场所，应当按照有关规定对未成年人免费或者优惠开放。

国家鼓励爱国主义教育基地、博物馆、科技馆、美术馆等公共场馆开设未成年人专场，为未成年人提供有针对性的服务。

国家鼓励国家机关、企业事业单位、部队等开发自身教育资源，设立未成年人开放日，为未成年人主题教育、社会实践、职业体验等提供支持。

国家鼓励科研机构 and 科技类社会组织对未成年人开展科学普及活动。

第四十五条 城市公共交通以及公路、铁路、水路、航空客运等应当按照有关规定对未成年人实施免费或者优惠票价。

第四十六条 国家鼓励大型公共场所、公共交通工具、旅游景区景点等设置母婴室、婴儿护理台以及方便幼儿使用的坐便器、洗手台等卫生设施，为未成年人提供便利。

第四十七条 任何组织或者个人不得违反有关规定，限制未成年人应当享有的照顾或者优惠。

第四十八条 国家鼓励创作、出版、制作和传播有利于未成年人健康成长的图书、报刊、电影、广播电视节目、舞台艺术作品、音像制品、电子出版物和网络信息等。

第四十九条 新闻媒体应当加强未成年人保护方面的宣传，对侵犯未成年人合法权益的行为

进行舆论监督。新闻媒体采访报道涉及未成年人事件应当客观、审慎和适度，不得侵犯未成年人的名誉、隐私和其他合法权益。

第五十条 禁止制作、复制、出版、发布、传播含有宣扬淫秽、色情、暴力、邪教、迷信、赌博、引诱自杀、恐怖主义、分裂主义、极端主义等危害未成年人身心健康内容的图书、报刊、电影、广播电视节目、舞台艺术作品、音像制品、电子出版物和网络信息等。

第五十一条 任何组织或者个人出版、发布、传播的图书、报刊、电影、广播电视节目、舞台艺术作品、音像制品、电子出版物或者网络信息，包含可能影响未成年人身心健康内容的，应当以显著方式作出提示。

第五十二条 禁止制作、复制、发布、传播或者持有有关未成年人的淫秽色情物品和网络信息。

第五十三条 任何组织或者个人不得刊登、播放、张贴或者散发含有危害未成年人身心健康内容的广告；不得在学校、幼儿园播放、张贴或者散发商业广告；不得利用校服、教材等发布或者变相发布商业广告。

第五十四条 禁止拐卖、绑架、虐待、非法收养未成年人，禁止对未成年人实施性侵害、性骚扰。

禁止胁迫、引诱、教唆未成年人参加黑社会性质组织或者从事违法犯罪活动。

禁止胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨。

第五十五条 生产、销售用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游戏游艺设备、游乐设施等，应当符合国家或者行业标准，不得危害未成年人的人身安全和身心健康。上述产品的生产者应当在显著位置标明注意事项，未标明注意事项的不得销售。

第五十六条 未成年人集中活动的公共场所

应当符合国家或者行业安全标准，并采取相应安全保护措施。对可能存在安全风险的设施，应当定期进行维护，在显著位置设置安全警示标志并标明适龄范围和注意事项；必要时应当安排专门人员看管。

大型的商场、超市、医院、图书馆、博物馆、科技馆、游乐场、车站、码头、机场、旅游景区景点等场所运营单位应当设置搜寻走失未成年人的安全警报系统。场所运营单位接到求助后，应当立即启动安全警报系统，组织人员进行搜寻并向公安机关报告。

公共场所发生突发事件时，应当优先救护未成年人。

第五十七条 旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住，或者接待未成年人和成年人共同入住时，应当询问父母或者其他监护人的联系方式、入住人员的身份关系等有关情况；发现有违法犯罪嫌疑的，应当立即向公安机关报告，并及时联系未成年人的父母或者其他监护人。

第五十八条 学校、幼儿园周边不得设置营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所。营业性歌舞娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动场所的经营者，不得允许未成年人进入；游艺娱乐场所设置的电子游戏设备，除国家法定节假日外，不得向未成年人提供。经营者应当在显著位置设置未成年人禁入、限入标志；对难以判明是否是未成年人的，应当要求其出示身份证件。

第五十九条 学校、幼儿园周边不得设置烟、酒、彩票销售网点。禁止向未成年人销售烟、酒、彩票或者兑付彩票奖金。烟、酒和彩票经营者应当在显著位置设置不向未成年人销售烟、酒或者彩票的标志；对难以判明是否是未成

年人的，应当要求其出示身份证件。

任何人不得在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟、饮酒。

第六十条 禁止向未成年人提供、销售管制刀具或者其他可能致人严重伤害的器具等物品。经营者难以判明购买者是否是未成年人的，应当要求其出示身份证件。

第六十一条 任何组织或者个人不得招用未满十六周岁未成年人，国家另有规定的除外。

营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所不得招用已满十六周岁的未成年人。

招用已满十六周岁未成年人的单位和个人应当执行国家在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面的规定，不得安排其从事过重、有毒、有害等危害未成年人身心健康的劳动或者危险作业。

任何组织或者个人不得组织未成年人进行危害其身心健康的表演等活动。经未成年人的父母或者其他监护人同意，未成年人参与演出、节目制作等活动，活动组织方应当根据国家有关规定，保障未成年人合法权益。

第六十二条 密切接触未成年人的单位招聘工作人员时，应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录；发现其具有前述行为记录的，不得录用。

密切接触未成年人的单位应当每年定期对工作人员是否具有上述违法犯罪记录进行查询。通过查询或者其他方式发现其工作人员具有上述行为的，应当及时解聘。

第六十三条 任何组织或者个人不得隐匿、毁弃、非法删除未成年人的信件、日记、电子邮件或者其他网络通讯内容。

除下列情形外，任何组织或者个人不得开

拆、查阅未成年人的信件、日记、电子邮件或者其他网络通讯内容：

（一）无民事行为能力未成年人的父母或者其他监护人代未成年人开拆、查阅；

（二）因国家安全或者追查刑事犯罪依法进行检查；

（三）紧急情况下为了保护未成年人本人的人身安全。

第五章 网络保护

第六十四条 国家、社会、学校和家庭应当加强未成年人网络素养宣传教育，培养和提高未成年人的网络素养，增强未成年人科学、文明、安全、合理使用网络的意识和能力，保障未成年人在网络空间的合法权益。

第六十五条 国家鼓励和支持有利于未成年人健康成长的网络内容的创作与传播，鼓励和支持专门以未成年人为服务对象、适合未成年人身心健康特点的网络技术、产品、服务的研发、生产和使用。

第六十六条 网信部门及其他有关部门应当加强对未成年人网络保护工作的监督检查，依法惩处利用网络从事危害未成年人身心健康的活动，为未成年人提供安全、健康的网络环境。

第六十七条 网信部门会同公安、文化和旅游、新闻出版、电影、广播电视等部门根据保护不同年龄阶段未成年人的需要，确定可能影响未成年人身心健康网络信息的种类、范围和判断标准。

第六十八条 新闻出版、教育、卫生健康、文化和旅游、网信等部门应当定期开展预防未成年人沉迷网络的宣传教育，监督网络产品和服务提供者履行预防未成年人沉迷网络的义务，指导家庭、学校、社会组织互相配合，采取科学、合理的方式对未成年人沉迷网络进行预防和干预。

任何组织或者个人不得以侵害未成年人身心健康的方式对未成年人沉迷网络进行干预。

第六十九条 学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等场所为未成年人提供的互联网上网服务设施，应当安装未成年人网络保护软件或者采取其他安全保护技术措施。

智能终端产品的制造者、销售者应当在产品上安装未成年人网络保护软件，或者以显著方式告知用户未成年人网络保护软件的安装渠道和方法。

第七十条 学校应当合理使用网络开展教学活动。未经学校允许，未成年学生不得将手机等智能终端产品带入课堂，带入学校的应当统一管理。

学校发现未成年学生沉迷网络的，应当及时告知其父母或者其他监护人，共同对未成年学生进行教育和引导，帮助其恢复正常的学习生活。

第七十一条 未成年人的父母或者其他监护人应当提高网络素养，规范自身使用网络的行为，加强对未成年人使用网络行为的引导和监督。

未成年人的父母或者其他监护人应当通过在智能终端产品上安装未成年人网络保护软件、选择适合未成年人的服务模式和管理功能等方式，避免未成年人接触危害或者可能影响其身心健康的网络信息，合理安排未成年人使用网络的时间，有效预防未成年人沉迷网络。

第七十二条 信息处理者通过网络处理未成年人个人信息的，应当遵循合法、正当和必要的原则。处理不满十四周岁未成年人个人信息的，应当征得未成年人的父母或者其他监护人同意，但法律、行政法规另有规定的除外。

未成年人、父母或者其他监护人要求信息处理者更正、删除未成年人个人信息的，信息处理者应当及时采取措施予以更正、删除，但法律、

行政法规另有规定的除外。

第七十三条 网络服务提供者发现未成年人通过网络发布私密信息的，应当及时提示，并采取必要的保护措施。

第七十四条 网络产品和服务提供者不得向未成年人提供诱导其沉迷的产品和服务。

网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者应当针对未成年人使用其服务设置相应的时间管理、权限管理、消费管理等功能。

以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务，不得插入网络游戏链接，不得推送广告等与教学无关的信息。

第七十五条 网络游戏经依法审批后方可运营。

国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统。网络游戏服务提供者应当要求未成年人以真实身份信息注册并登录网络游戏。

网络游戏服务提供者应当按照国家有关规定和标准，对游戏产品进行分类，作出适龄提示，并采取技术措施，不得让未成年人接触不适宜的游戏或者游戏功能。

网络游戏服务提供者不得在每日二十二时至次日八时向未成年人提供网络游戏服务。

第七十六条 网络直播服务提供者不得为未满十六周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务；为年满十六周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务时，应当对其身份信息进行认证，并征得其父母或者其他监护人同意。

第七十七条 任何组织或者个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式，对未成年人实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。

遭受网络欺凌的未成年人及其父母或者其他监护人有权通知网络服务提供者采取删除、屏

蔽、断开链接等措施。网络服务提供者接到通知后，应当及时采取必要的措施制止网络欺凌行为，防止信息扩散。

第七十八条 网络产品和服务提供者应当建立便捷、合理、有效的投诉和举报渠道，公开投诉、举报方式等信息，及时受理并处理涉及未成年人的投诉、举报。

第七十九条 任何组织或者个人发现网络产品、服务含有危害未成年人身心健康的信息，有权向网络产品和服务提供者或者网信、公安等部门投诉、举报。

第八十条 网络服务提供者发现用户发布、传播可能影响未成年人身心健康的信息且未作显著提示的，应当作出提示或者通知用户予以提示；未作出提示的，不得传输相关信息。

网络服务提供者发现用户发布、传播含有危害未成年人身心健康内容的信息的，应当立即停止传输相关信息，采取删除、屏蔽、断开链接等处置措施，保存有关记录，并向网信、公安等部门报告。

网络服务提供者发现用户利用其网络服务对未成年人实施违法犯罪行为的，应当立即停止向该用户提供网络服务，保存有关记录，并向公安机关报告。

第六章 政府保护

第八十一条 县级以上人民政府承担未成年人保护协调机制具体工作的职能部门应当明确相关内设机构或者专门人员，负责承担未成年人保护工作。

乡镇人民政府和街道办事处应当设立未成年人保护工作站或者指定专门人员，及时办理未成年人相关事务；支持、指导居民委员会、村民委员会设立专人专岗，做好未成年人保护工作。

第八十二条 各级人民政府应当将家庭教

育指导服务纳入城乡公共服务体系，开展家庭教育知识宣传，鼓励和支持有关人民团体、企业事业单位、社会组织开展家庭教育指导服务。

第八十三条 各级人民政府应当保障未成年人受教育的权利，并采取措施保障留守未成年人、困境未成年人、残疾未成年人接受义务教育。

对尚未完成义务教育的辍学未成年学生，教育行政部门应当责令父母或者其他监护人将其送入学校接受义务教育。

第八十四条 各级人民政府应当发展托育、学前教育事业，办好婴幼儿照护服务机构、幼儿园，支持社会力量依法兴办母婴室、婴幼儿照护服务机构、幼儿园。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当培养和培训婴幼儿照护服务机构、幼儿园的保教人员，提高其职业道德素质和业务能力。

第八十五条 各级人民政府应当发展职业教育，保障未成年人接受职业教育或者职业技能培训，鼓励和支持人民团体、企业事业单位、社会组织为未成年人提供职业技能培训服务。

第八十六条 各级人民政府应当保障具有接受普通教育能力、能适应校园生活的残疾未成年人就近在普通学校、幼儿园接受教育；保障不具有接受普通教育能力的残疾未成年人在特殊教育学校、幼儿园接受学前教育、义务教育和职业教育。

各级人民政府应当保障特殊教育学校、幼儿园的办学、办园条件，鼓励和支持社会力量举办特殊教育学校、幼儿园。

第八十七条 地方人民政府及其有关部门应当保障校园安全，监督、指导学校、幼儿园等单位落实校园安全责任，建立突发事件的报告、处

置和协调机制。

第八十八条 公安机关和其他有关部门应当依法维护校园周边的治安和交通秩序，设置监控设备和交通安全设施，预防和制止侵害未成年人的违法犯罪行为。

第八十九条 地方人民政府应当建立和改善适合未成年人的活动场所和设施，支持公益性未成年人活动场所和设施的建设和运行，鼓励社会力量兴办适合未成年人的活动场所和设施，并加强管理。

地方人民政府应当采取措施，鼓励和支持学校在国家法定节假日、休息日及寒暑假期间将文化体育设施对未成年人免费或者优惠开放。

地方人民政府应当采取措施，防止任何组织或者个人侵占、破坏学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构等未成年人活动场所的场地、房屋和设施。

第九十条 各级人民政府及其有关部门应当对未成年人进行卫生保健和营养指导，提供卫生保健服务。

卫生健康部门应当依法对未成年人的疫苗预防接种进行规范，防治未成年人常见病、多发病，加强传染病防治和监督管理，做好伤害预防和干预，指导和监督学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构开展卫生保健工作。

教育行政部门应当加强未成年人的心理健康教育，建立未成年人心理问题的早期发现和及时干预机制。卫生健康部门应当做好未成年人心理治疗、心理危机干预以及精神障碍早期识别和诊断治疗等工作。

第九十一条 各级人民政府及其有关部门对困境未成年人实施分类保障，采取措施满足其生活、教育、安全、医疗康复、住房等方面的基本需要。

第九十二条 具有下列情形之一的，民政部

门应当依法对未成年人进行临时监护：

（一）未成年人流浪乞讨或者身份不明，暂时查找不到父母或者其他监护人；

（二）监护人下落不明且无其他人可以担任监护人；

（三）监护人因自身客观原因或者因发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件不能履行监护职责，导致未成年人监护缺失；

（四）监护人拒绝或者怠于履行监护职责，导致未成年人处于无人照料的状态；

（五）监护人教唆、利用未成年人实施违法犯罪行为，未成年人需要被带离安置；

（六）未成年人遭受监护人严重伤害或者面临人身安全威胁，需要被紧急安置；

（七）法律规定的其他情形。

第九十三条 对临时监护的未成年人，民政部门可以采取委托亲属抚养、家庭寄养等方式进行安置，也可以交由未成年人救助保护机构或者儿童福利机构进行收留、抚养。

临时监护期间，经民政部门评估，监护人重新具备履行监护职责条件的，民政部门可以将未成年人送回监护人抚养。

第九十四条 具有下列情形之一的，民政部门应当依法对未成年人进行长期监护：

（一）查找不到未成年人的父母或者其他监护人；

（二）监护人死亡或者被宣告死亡且无其他人可以担任监护人；

（三）监护人丧失监护能力且无其他人可以担任监护人；

（四）人民法院判决撤销监护人资格并指定由民政部门担任监护人；

（五）法律规定的其他情形。

第九十五条 民政部门进行收养评估后，可以依法将其长期监护的未成年人交由符合条件的

申请人收养。收养关系成立后，民政部门与未成年人的监护关系终止。

第九十六条 民政部门承担临时监护或者长期监护职责的，财政、教育、卫生健康、公安等部门应当根据各自职责予以配合。

县级以上人民政府及其民政部门应当根据需要设立未成年人救助保护机构、儿童福利机构，负责收留、抚养由民政部门监护的未成年人。

第九十七条 县级以上人民政府应当开通全国统一的未成年人保护热线，及时受理、转介侵犯未成年人合法权益的投诉、举报；鼓励和支持人民团体、企业事业单位、社会组织参与建设未成年人保护服务平台、服务热线、服务站点，提供未成年人保护方面的咨询、帮助。

第九十八条 国家建立性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统，向密切接触未成年人的单位提供免费查询服务。

第九十九条 地方人民政府应当培育、引导和规范有关社会组织、社会工作者参与未成年人保护工作，开展家庭教育指导服务，为未成年人的心理辅导、康复救助、监护及收养评估等提供专业服务。

第七章 司法保护

第一百条 公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当依法履行职责，保障未成年人合法权益。

第一百零一条 公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当确定专门机构或者指定专门人员，负责办理涉及未成年人案件。办理涉及未成年人案件的人员应当经过专门培训，熟悉未成年人身心特点。专门机构或者专门人员中，应当有女性工作人员。

公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当对上述机构和人员实行与未成年人保

护工作相适应的评价考核标准。

第一百零二条 公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门办理涉及未成年人案件，应当考虑未成年人身心特点和健康成长的需要，使用未成年人能够理解的语言和表达方式，听取未成年人的意见。

第一百零三条 公安机关、人民检察院、人民法院、司法行政部门以及其他组织和个人不得披露有关案件中未成年人的姓名、影像、住所、就读学校以及其他可能识别出其身份的信息，但查找失踪、被拐卖未成年人等情形除外。

第一百零四条 对需要法律援助或者司法救助的未成年人，法律援助机构或者公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当给予帮助，依法为其提供法律援助或者司法救助。

法律援助机构应当指派熟悉未成年人身心特点的律师为未成年人提供法律援助服务。

法律援助机构和律师协会应当对办理未成年人法律援助案件的律师进行指导和培训。

第一百零五条 人民检察院通过行使检察权，对涉及未成年人的诉讼活动等依法进行监督。

第一百零六条 未成年人合法权益受到侵犯，相关组织和个人未代为提起诉讼的，人民检察院可以督促、支持其提起诉讼；涉及公共利益的，人民检察院有权提起公益诉讼。

第一百零七条 人民法院审理继承案件，应当依法保护未成年人的继承权和受遗赠权。

人民法院审理离婚案件，涉及未成年子女抚养问题的，应当尊重已满八周岁未成年子女的真实意愿，根据双方具体情况，按照最有利于未成年子女的原则依法处理。

第一百零八条 未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责或者严重侵犯被监护的未成年人合法权益的，人民法院可以根据有关人

员或者单位的申请，依法作出人身安全保护令或者撤销监护人资格。

被撤销监护人资格的父母或者其他监护人应当依法继续负担抚养费。

第一百零九条 人民法院审理离婚、抚养、收养、监护、探望等案件涉及未成年人的，可以自行或者委托社会组织对未成年人的相关情况进行社会调查。

第一百一十条 公安机关、人民检察院、人民法院讯问未成年犯罪嫌疑人、被告人，询问未成年被害人、证人，应当依法通知其法定代理人或者其成年亲属、所在学校的代表等合适成年人到场，并采取适当方式，在适当场所进行，保障未成年人的名誉权、隐私权和其他合法权益。

人民法院开庭审理涉及未成年人案件，未成年被害人、证人一般不出庭作证；必须出庭的，应当采取保护其隐私的技术手段和心理干预等保护措施。

第一百一十一条 公安机关、人民检察院、人民法院应当与其他有关政府部门、人民团体、社会组织互相配合，对遭受性侵害或者暴力伤害的未成年被害人及其家庭实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施。

第一百一十二条 公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件，在询问未成年被害人、证人时，应当采取同步录音录像等措施，尽量一次完成；未成年被害人、证人是女性的，应当由女性工作人员进行。

第一百一十三条 对违法犯罪的未成年人，实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。

对违法犯罪的未成年人依法处罚后，在升学、就业等方面不得歧视。

第一百一十四条 公安机关、人民检察院、

人民法院和司法行政部门发现有关单位未尽到未成年人教育、管理、救助、看护等保护职责的，应当向该单位提出建议。被建议单位应当在一个月之内作出书面回复。

第一百一十五条 公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当结合实际，根据涉及未成年人案件的特点，开展未成年人法治宣传教育工作。

第一百一十六条 国家鼓励和支持社会组织、社会工作者参与涉及未成年人案件中未成年人的心理干预、法律援助、社会调查、社会观护、教育矫治、社区矫正等工作。

第八章 法律责任

第一百一十七条 违反本法第十一条第二款规定，未履行报告义务造成严重后果的，由上级主管部门或者所在单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第一百一十八条 未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责或者侵犯未成年人合法权益的，由其居住地的居民委员会、村民委员会予以劝诫、制止；情节严重的，居民委员会、村民委员会应当及时向公安机关报告。

公安机关接到报告或者公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中发现未成年人的父母或者其他监护人存在上述情形的，应当予以训诫，并可以责令其接受家庭教育指导。

第一百一十九条 学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构及其教职员工违反本法第二十七条、第二十八条、第三十九条规定的，由公安、教育、卫生健康、市场监督管理等部门按照职责分工责令改正；拒不改正或者情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第一百二十条 违反本法第四十四条、第四

十五条、第四十七条规定，未给予未成年人免费或者优惠待遇的，由市场监督管理、文化和旅游、交通运输等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告；拒不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。

第一百二十一条 违反本法第五十条、第五十一条规定的，由新闻出版、广播电视、电影、网信等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，没收违法所得，可以并处十万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，责令暂停相关业务、停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，违法所得一百万元以上的，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，并处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百二十二条 场所运营单位违反本法第五十六条第二款规定、住宿经营者违反本法第五十七条规定的，由市场监督管理、应急管理、公安等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告；拒不改正或者造成严重后果的，责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，并处一万元以上十万元以下罚款。

第一百二十三条 相关经营者违反本法第五十八条、第五十九条第一款、第六十条规定的，由文化和旅游、市场监督管理、烟草专卖、公安等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，没收违法所得，可以并处五万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，可以并处五万元以上五十万元以下罚款。

第一百二十四条 违反本法第五十九条第二款规定，在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟、饮酒的，由卫生健康、教育、市场监督管理等部门按照职责分工责令改正，给予警告，可以并处五百元以下罚款；场所

管理者未及时制止的，由卫生健康、教育、市场监督管理等部门按照职责分工给予警告，并处一万元以下罚款。

第一百二十五条 违反本法第六十一条规定的，由文化和旅游、人力资源和社会保障、市场监督管理等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，没收违法所得，可以并处十万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，责令停产停业或者吊销营业执照、吊销相关许可证，并处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百二十六条 密切接触未成年人的单位违反本法第六十二条规定，未履行查询义务，或者招用、继续聘用具有相关违法犯罪记录人员的，由教育、人力资源和社会保障、市场监督管理等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，并处五万元以下罚款；拒不改正或者造成严重后果的，责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，并处五万元以上五十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第一百二十七条 信息处理者违反本法第七十二条规定，或者网络产品和服务提供者违反本法第七十三条、第七十四条、第七十五条、第七十六条、第七十七条、第八十条规定的，由公安、网信、电信、新闻出版、广播电视、文化和旅游等有关部门按照职责分工责令改正，给予警告，没收违法所得，违法所得一百万元以上的，并处违法所得一倍以上十倍以下罚款，没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，并处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他责任人员处一万元以上十万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销营业执照或者吊销相关许可证。

第一百二十八条 国家机关工作人员玩忽职

守、滥用职权、徇私舞弊，损害未成年人合法权益的，依法给予处分。

第一百二十九条 违反本法规定，侵犯未成年人合法权益，造成人身、财产或者其他损害的，依法承担民事责任。

违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九章 附 则

第一百三十条 本法中下列用语的含义：

(一) 密切接触未成年人的单位，是指学校、幼儿园等教育机构；校外培训机构；未成年人救助保护机构、儿童福利机构等未成年人安置、救助机构；婴幼儿照护服务机构、早期教育服务机

构；校外托管、临时看护机构；家政服务机构；为未成年人提供医疗服务的医疗机构；其他对未成年人负有教育、培训、监护、救助、看护、医疗等职责的企业事业单位、社会组织等。

(二) 学校，是指普通中小学、特殊教育学校、中等职业学校、专门学校。

(三) 学生欺凌，是指发生在学生之间，一方蓄意或者恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺压、侮辱，造成另一方人身伤害、财产损失或者精神损害的行为。

第一百三十一条 对中国境内未满十八周岁的外国人、无国籍人，依照本法有关规定予以保护。

第一百三十二条 本法自 2021 年 6 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》的说明

——2019 年 10 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大社会建设委员会主任委员 何毅亭

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大社会建设委员会委托，作关于《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》的说明。

一、修改未成年人保护法的必要性

党中央历来高度重视未成年人保护工作。习近平总书记深刻指出：“少年儿童是祖国的未来，

是中华民族的希望。”“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好社会环境。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对未成年人保护工作多次作出重要指示批示和决策部署，对完善未成年人保护相关法律制度、改进未成年人保护工作，提出明确要求。许多人大代表和政协委员、党政有关部门、司法机关以及社会各界人士也强烈呼吁修改未成年人保护法，以更好适

应未成年人保护工作的现实需要。2018年以来，全国人大代表提出修改完善未成年人保护相关法律的议案16件，建议11件，政协委员提出相关政协提案5件。

2018年，十三届全国人大常委会立法规划明确由全国人大社会建设委员会牵头修改未成年人保护法。同年9月，全国人大社会建设委员会牵头成立了未成年人保护法修改工作领导小组，成员单位包括中央宣传部、中央网信办、全国人大常委会法工委、教育部、公安部、民政部、司法部、文化旅游部、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央。在修法过程中，社会建设委员会进行了广泛深入的调查研究，多次与党中央和国务院的有关部门、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央、全国妇联等有关方面沟通协调、交换意见；书面征求了全国31个省、自治区、直辖市人大的意见；广泛听取各级人大代表，有关党政部门、司法机关、群团组织，部分专家学者、一线未成年人保护工作者、律师、学校教师、未成年人及其家长、互联网企业的意见和建议。在反复研究论证的基础上，形成了《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》（以下简称修订草案）。

二、未成年人保护法修改的 指导思想和总体思路

未成年人保护法修改的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于未成年人保护的重要论述，以宪法为根据，坚持从国情实际出发，强化问题导向，着力完善相关制度，为更好保护未成年人健康成长提供坚强的法制保障。

未成年人保护法修改的总体思路是：

（一）在现行法律基本框架的基础上进行修

改完善

未成年人保护法是1991年制定的，2006年进行了较大幅度的修订。总体看，该法确立的原则和制度仍然是适用的，因此，修订草案在保留基本框架和主要内容的前提下，根据党中央的精神和现实需要补充新的内容，对已不符合新情况的规定作出修改。

（二）着力解决现实存在的突出问题

当前，未成年人保护工作面临的问题复杂多样，其中比较突出的问题主要有：（1）监护人监护不力情况严重甚至存在监护侵害现象；（2）校园安全和学生欺凌问题频发；（3）密切接触未成年人行业的从业人员性侵害、虐待、暴力伤害未成年人问题时有发生；（4）未成年人沉迷网络特别是网络游戏问题触目惊心；（5）对刑事案件中未成年被害人缺乏应有保护等。这些问题引起全社会普遍关注。修订草案对这些问题均作出积极回应，着力制定和完善相关制度和措施，以推动未成年人保护法治化走向更高水平。

（三）及时把成熟的实践做法上升为法律

近三十年来，围绕实施未成年人保护法，党中央和国务院及其有关部门、最高人民法院、最高人民检察院针对未成年人保护工作中存在的突出问题，陆续出台了一系列文件或部门规章；各地也出台了许多配套的地方性法规，推动了未成年人保护工作的顺利开展，积累了许多成功经验。修订草案在认真研究论证的基础上，将部分被实践证明符合我国国情且行之有效的实践做法写入法律。

（四）注重做好相关法律的衔接配合

未成年人保护涉及面很广，我国民事、刑事、行政、社会等很多领域的法律都有涉及未成年人保护的内容。修订草案在坚持未成年人保护法作为未成年人保护领域综合性法律定位的同时，注

意处理好本法与相关法律的关系：凡是其他法律有明确规定的，本法只作原则性、衔接性的规定；其他法律没有规定或者规定不够完善的，尽可能在本法中作出明确具体的规定。十三届全国人大常委会立法规划明确预防未成年人犯罪法修改与未成年人保护法修改一并考虑，所以，修订草案特别注意妥善处理好这两部涉未成年人法律之间的关系，使之既相互衔接又各有侧重。

三、未成年人保护法修改的主要内容

修订草案对现行法律的章目编排及条文顺序进行了调整，坚持增改删并举。新增“网络保护”“政府保护”两章，条文从72条增加到130条。修改的主要内容是：

（一）充实总则规定

未成年人保护法作为未成年人保护领域的综合性法律，对未成年人享有的权利、未成年人保护的基本原则和未成年人保护的责任主体等作出明确规定。修订草案新增最有利于未成年人原则；强化了父母或者其他监护人的第一责任；确立国家亲权责任，明确在未成年人的监护人不能履行监护职责时，由国家承担监护职责；增设了发现未成年人权益受侵害后的强制报告制度。

（二）加强家庭保护

父母或者其他监护人是保护未成年人的第一责任人，家庭是未成年人最先开始生活和学习的场所。修订草案细化了家庭监护职责，具体列举监护应当做的行为、禁止性行为和抚养注意事项；突出家庭教育；增加监护人的报告义务；针对农村留守儿童等群体的监护缺失问题，完善了委托照护制度。

（三）完善学校保护

学校是未成年人成长过程中至关重要的场

所。修订草案从教书育人和安全保障两个角度规定学校、幼儿园的保护义务。“教书育人”方面主要是完善了学校、幼儿园的教育、保育职责；“安全保障”方面主要规定了校园安全的保障机制以及突发事件的处置措施，增加了学生欺凌及校园性侵犯的防控与处置措施。

（四）充实社会保护

社会环境是未成年人成长的大背景大环境，影响着未成年人的健康成长。修订草案增加了城乡基层群众性自治组织的保护责任；拓展了未成年人的福利范围；对净化社会环境提出更高要求；强调了公共场所的安全保障义务；为避免未成年人遭受性侵害、虐待、暴力伤害等侵害，创设了密切接触未成年人行业的从业查询及禁止制度。

（五）新增网络保护

随着信息技术的快速发展，网络空间作为家庭、学校、社会等现实世界的延展，已经成为未成年人成长的新环境。修订草案适应客观形势的需要，增设“网络保护”专章，对网络保护的理念、网络环境管理、相关企业责任、网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治等作出全面规范，力图实现对未成年人的线上线下全方位保护。

（六）强化政府保护

政府在未成年人保护工作中承担着主体责任。修订草案将现行未成年人保护法中的相关内容加以整合，增设“政府保护”专章，明确国务院和县级以上地方人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，细化政府及其有关部门的职责，并对国家监护制度作出详细规定。

（七）完善司法保护

未成年人司法保护主要涉及四个方面：一是司法活动中对未成年人保护的共性要求；二是特定类型民事案件中对未成年人的保护；三是刑事案件中对未成年被害人的保护；四是对违法犯罪

未成年人的保护。修订草案细化了现行未成年人保护法司法保护专章和刑事诉讼法未成年人刑事案件诉讼程序专章的有关内容，进一步强调司法机关专门化问题，同时补充完善相关规定，以实现司法环节的未成年人保护全覆盖。主要包括：设立检察机关代为行使诉讼权利制度，细化规定

中止和撤销监护人资格制度，规定刑事案件中对未成年被害人的保护措施等。

此外，修订草案还细化了法律责任以增加法律刚性，并对本法提及的特定名词进行解释。

《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》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《中华人民共和国未成年人保护法 （修订草案）》修改情况的汇报

——2020年6月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对未成年人保护法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发有关部门、地方和单位征求意见；在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见；先后到辽宁、广东、上海调研，听取地方政府有关部门、法院、检察院、学校、企业和全国人大代表的意见；梳理全国人大代表在十三届全国人大三次会议上提出的有关议案、建议。宪法和法律委员会于6月12日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了审议。社会建设委员会的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将未成年人保护法修订草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、部门和地方提出，草案

规定由民政部门承担未成年人保护工作协调机制的具体工作，有利于加强对未成年人的保护，考虑到有些地方还规定政府其他部门也承担相应的工作，建议予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议规定为由同级人民政府民政部门或者省级人民政府确定的部门承担。

二、有的常委委员、部门和地方建议，在总则中增加司法机关保护未成年人职责的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：人民法院、人民检察院应当通过审判权、检察权的行使，依法保护未成年人的合法权益。

三、针对留守儿童得不到适当照护、缺乏亲情关爱的问题，有的常委会组成人员、全国人大代表和地方建议，进一步压实监护人的责任，细化有关措施。宪法和法律委员会经研究，建议明确委托照护“应当委托具有照护能力的完全民事

行为能力人代为照护”、“听取有表达意愿能力未成年人的意见”，并规定未成年人的父母或者其他监护人“与未成年人和被委托人至少每月联系和交流一次”。

四、有的全国人大代表和社会公众建议，应当减轻未成年人学习负担、不得超前超时教学。宪法和法律委员会经研究，建议增加两款规定：学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假假期，组织未成年学生集体补课，加重其学习负担。幼儿园不得提前进行小学课程教育。

五、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议，应当完善学校安全管理制度，增加校车安全管理的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加学校、幼儿园“对未成年人进行安全教育，完善安保设施、配备安保人员”的规定，并增加一条规定：使用校车的学校、幼儿园应当建立健全校车安全管理制度，配备安全管理人员，定期对校车进行安全检查，对校车驾驶人进行安全教育，并向未成年人讲解校车安全乘坐知识，培养未成年人校车安全事故应急处理技能。

六、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议，应当采取措施加强对学生欺凌问题的治理。宪法和法律委员会经研究，建议完善学生欺凌行为的处理程序，并增加规定：对严重的欺凌行为，学校不得隐瞒，应当及时向公安机关和教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。

七、有的部门和地方建议，对新闻媒体采访报道涉及未成年人案件作出规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：新闻媒体应当加强未成年人保护方面的宣传，对侵犯未成年人合法权益的行为进行舆论监督。新闻媒体采访报道涉及未成年人案件应当客观、审慎、适度，不得侵犯未成年人的名誉、隐私和其他合法权益。

八、有的常委委员和部门提出，目前旅馆、

宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人住宿方面缺乏规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住时，发现有异常情况或者违法犯罪嫌疑的，应当立即与其父母或者其他监护人取得联系，或者向公安机关报告。

九、有的常委委员、部门和社会公众提出，烟（包括电子烟）、酒对未成年人身心健康造成的损害很大，建议完善相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加学校周边不得设置烟、酒等销售网点的规定，将禁止吸烟、饮酒的场所由“学校、幼儿园的教室、寝室、活动室”扩大为“学校、幼儿园”，并明确烟包括电子烟。

十、有的常委会组成人员、全国人大代表、部门、地方和社会公众提出，网络保护一章规定较为原则，保护力度不够，建议强化家庭、学校、网络产品和服务提供者的网络保护责任以及相关主管部门的监管职责。宪法和法律委员会经研究，建议对本章结构进行调整，增加以下规定：一是网信部门及其他有关部门应当加强对未成年人网络保护工作的监督检查，为未成年人提供安全、健康的网络环境；二是学校应当对未成年学生使用网络加强管理，预防学生沉迷网络；三是父母或者其他监护人应当采取措施避免未成年人接触违法信息，合理安排未成年人使用网络的时间；四是加强未成年人私密信息的保护；五是国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统，明确向未成年人提供网络游戏服务的时间；六是要求网络服务提供者对用户和信息加强管理，发现违法信息或者侵害未成年人的违法犯罪行为，应及时采取相应的处置措施。

十一、有的常委委员、部门和地方建议，对尚未完成义务教育的辍学学生，应当压实政府责任，保障未成年人完成义务教育。宪法和法律委

员会经研究，建议增加规定：对尚未完成义务教育的辍学未成年学生，教育行政部门应当责令父母或者其他监护人将其送入学校接受义务教育。

十二、有的全国人大代表、部门和地方提出，临时监护的规定不够严谨、准确，建议进一步完善。宪法和法律委员会经研究，结合近期疫情防控实践，建议在临时监护的情形中增加三项规定：监护人被宣告失踪且无其他人可以担任监护人；监护人因自身原因或者因发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件不能履行监护职责，导致未成年人监护缺失；监护人教唆、利用未成年人实施严重违法犯罪行为，未成年人需要被带离安置。

十三、有的常委委员、部门和地方建议，应当增加司法机关对未成年人的保护措施，简化办案相关程序。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：未成年被害人、证人必须出庭的，要求采取保护其隐私的技术手段；询问未成年被害人、证人时，要求采取同步录音录像等措施，尽量一次完成；对违法犯罪的未成年人依法处罚后，在升学、就业等方面不得歧视。

十四、一些常委委员、全国人大代表、部门和地方建议，进一步完善法律责任，加大处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议对本章内容

进行调整，增加以下规定：一是未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责，或者侵犯未成年人合法权益的，可以责令其缴纳保证金并接受家庭教育指导。二是对网络服务提供者不依法履行预防沉迷网络、制止网络欺凌等义务的，规定相应处罚。同时，对其他一些侵犯未成年人合法权益的行为，加大处罚力度。

十五、为贯彻落实中央文件关于全面加强新时代大中小学劳动教育的精神，并结合近期侵害未成年人权益出现的新情况，宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是学校应当组织未成年学生参加与其年龄相适应的日常生活劳动、生产劳动和服务性劳动，帮助未成年学生掌握必要的劳动知识和技能，养成良好的劳动习惯；二是在相关条文中增加规定：禁止胁迫、诱骗、教唆未成年人参加黑社会性质组织，禁止非法送养、非法收养以及禁止对未成年人实施性骚扰。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

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

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十次会议对未成年人保护法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布修订草案二次审议稿征求社会公众意见；先后到重庆、贵州调研，听取地方政府有关部门、法院、检察院、学校和全国人大代表的意见；梳理全国人大代表在十三届全国人大三次会议上提出的有关议案、建议。宪法和法律委员会于9月17日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案二次审议稿进行了逐条审议。中央网信办、社会建设委员会、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、民政部、司法部有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员和社会公众提出，应当加强父母或者其他监护人在保障未成年人安全等方面的监护职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：未成年人的父母或者其他监护人应当为未成年人提供安全的家庭生活环境，及时排除引发触电、烫伤、跌落等伤害的安全隐患；采取

配备儿童安全座椅、教育未成年人遵守交通规则等措施，防止未成年人受到交通事故的伤害；提高户外安全保护意识，避免未成年人发生溺水、动物伤害等事故。同时，将委托照护情形下父母或者其他监护人与未成年人、被委托人联系交流的频次由至少“每月”一次修改为至少“每周”一次。

二、为贯彻落实习近平总书记关于制止餐饮浪费行为的重要指示精神，宪法和法律委员会经研究，建议明确父母或者其他监护人应当教育引导未成年人勤俭节约，并增加规定：学校、幼儿园应当开展勤俭节约、珍惜粮食、反对浪费、文明饮食等宣传教育活动，帮助未成年人树立浪费可耻、节约为荣的意识，养成文明健康、绿色环保的生活习惯。

三、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当进一步加强对未成年人个人信息的保护，强化网络产品和服务提供者的保护责任。宪法和法律委员会经研究，建议修改有关规定，明确处理不满十四周岁未成年人个人信息，应当征得其父母或者其他监护人同意；网络服务提供者应当采取断开链接等措施，制止网络欺凌行为以及危害未成年人身心健康信息的传播，并向有关部门报告。

四、有的常委会组成人员和单位提出，应当明确人民检察院的监督职责，强化司法机关开展法治宣传教育的职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：人民检察院通过行使检察权，对涉及未成年人的诉讼活动等依法进行监督；公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当结合实际，根据涉及未成年人案件的特点，开展未成年人法治宣传教育工作。

五、修订草案二次审议稿第一百一十六条规定，父母或者其他监护人不依法履行监护职责的，应当予以训诫、责令其缴纳保证金并接受家庭教育指导。有的常委委员提出，采取“缴纳保证金”的方式追究监护人不依法履行监护职责的法律责任不太适宜，法律责任其他有关规定也需要进一步完善。宪法和法律委员会经研究，建议删去责令缴纳保证金等有关内容，并完善有关法律责任的规定。

10月9日，法制工作委员会召开会议，邀

请部分全国人大代表、专家学者和地方有关部门、检察院、互联网企业等方面的代表就修订草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修订草案经过多次审议修改，充分吸收了各方面意见，贯彻落实了习近平总书记有关重要论述精神，回应了社会关切，制度体系完备、问题导向鲜明、时代特征突出，具有针对性和可操作性，已经比较成熟，主要制度规范是可行的，现在出台是必要的、适时的。同时，有的与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

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

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国未成年人保护法（修订 草案三次审议稿）》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月13日下午对未成年人保护法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员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10月14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。社会建设委员会、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、民政部、司法部的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修

改意见：

一、修订草案三次审议稿第二十二条对委托照护制度作出规定。有的常委委员提出，为了避免监护人利用委托照护不履行或者怠于履行监护职责，建议明确监护人无正当理由的，不得委托他人代为照护未成年人；曾实施过遗弃行为的，也不得作为被委托人。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建议，进一步强化学校、幼儿园在预防性侵害、性骚扰未成年人方面的职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：学校、幼儿园应当建立预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度。对性侵害、性骚扰未成年人等违法犯罪行为，学校、幼儿园不得隐瞒，应当及时向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。对遭受性侵害、性骚扰的未成年人，学校、幼儿园应当及时采取相关的保护措施。

三、修订草案三次审议稿第五十七条对住宿经营者接待未成年人入住作出规定。有的常委会组成人员建议，进一步强化住宿经营者保护未成年人的责任。宪法和法律委员会经研究，建议修

改为：旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住，或者接待未成年人和成年人共同入住时，应当询问父母或者其他监护人的联系方式、入住人员的身份关系等有关情况；发现有违法犯罪嫌疑的，应当立即向公安机关报告，并及时联系未成年人的父母或者其他监护人。

四、有的常委委员建议，对以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务应当进一步加强监管。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务，不得插入网络游戏链接，不得推送广告等与教学无关的信息。

经与有关部门研究，建议将修订后的未成年人保护法的施行时间确定为 2021 年 6 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

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

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第五十八号

《中华人民共和国出口管制法》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二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2020年12月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

中华人民共和国出口管制法

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

目 录

第一章 总 则

第二章 管制政策、管制清单和管制措施

第一节 一般规定

第二节 两用物项出口管理

第三节 军品出口管理

第三章 监督管理

第四章 法律责任

第五章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了维护国家安全和利益，履行防扩散等国际义务，加强和规范出口管制，制定本法。

第二条 国家对两用物项、军品、核以及其他与维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义

务相关的货物、技术、服务等物项（以下统称管制物项）的出口管制，适用本法。

前款所称管制物项，包括物项相关的技术资料等数据。

本法所称出口管制，是指国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物项，以及中华人民共和国公民、法人和非法组织向外国组织和个人提供管制物项，采取禁止或者限制性措施。

本法所称两用物项，是指既有民事用途，又有军事用途或者有助于提升军事潜力，特别是可以用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具的货物、技术和服务。

本法所称军品，是指用于军事目的的装备、专用生产设备以及其他相关货物、技术和服务。

本法所称核，是指核材料、核设备、反应堆用非核材料以及相关技术和服务。

第三条 出口管制工作应当坚持总体国家安

全观，维护国际和平，统筹安全和发展，完善出口管制管理和服务。

第四条 国家实行统一的出口管制制度，通过制定管制清单、名录或者目录（以下统称管制清单）、实施出口许可等方式进行管理。

第五条 国务院、中央军事委员会承担出口管制职能的部门（以下统称国家出口管制管理部门）按照职责分工负责出口管制工作。国务院、中央军事委员会其他有关部门按照职责分工负责出口管制有关工作。

国家建立出口管制工作协调机制，统筹协调出口管制工作重大事项。国家出口管制管理部门和国务院有关部门应当密切配合，加强信息共享。

国家出口管制管理部门会同有关部门建立出口管制专家咨询机制，为出口管制工作提供咨询意见。

国家出口管制管理部门适时发布有关行业出口管制指南，引导出口经营者建立健全出口管制内部合规制度，规范经营。

省、自治区、直辖市人民政府有关部门依照法律、行政法规的规定负责出口管制有关工作。

第六条 国家加强出口管制国际合作，参与出口管制有关国际规则的制定。

第七条 出口经营者可以依法成立和参加有关的商会、协会等行业自律组织。

有关商会、协会等行业自律组织应当遵守法律、行政法规，按照章程对其成员提供与出口管制有关的服务，发挥协调和自律作用。

第二章 管制政策、管制清单和管制措施

第一节 一般规定

第八条 国家出口管制管理部门会同有关部门制定出口管制政策，其中重大政策应当报国务院批准，或者报国务院、中央军事委员会批准。

国家出口管制管理部门可以对管制物项出口目的国家和地区进行评估，确定风险等级，采取相应的管制措施。

第九条 国家出口管制管理部门依据本法和有关法律、行政法规的规定，根据出口管制政策，按照规定程序会同有关部门制定、调整管制物项出口管制清单，并及时公布。

根据维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务的需要，经国务院批准，或者经国务院、中央军事委员会批准，国家出口管制管理部门可以对出口管制清单以外的货物、技术和服务实施临时管制，并予以公告。临时管制的实施期限不超过二年。临时管制实施期限届满前应当及时进行评估，根据评估结果决定取消临时管制、延长临时管制或者将临时管制物项列入出口管制清单。

第十条 根据维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务的需要，经国务院批准，或者经国务院、中央军事委员会批准，国家出口管制管理部门会同有关部门可以禁止相关管制物项的出口，或者禁止相关管制物项向特定目的国家和地区、特定组织和个人出口。

第十一条 出口经营者从事管制物项出口，应当遵守本法和有关法律、行政法规的规定；依法需要取得相关管制物项出口经营资格的，应当取得相应的资格。

第十二条 国家对管制物项的出口实行许可制度。

出口管制清单所列管制物项或者临时管制物项，出口经营者应当向国家出口管制管理部门申请许可。

出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项之外的货物、技术和服务，出口经营者知道或者应当知道，或者得到国家出口管制管理部门通知，相关货物、技术和服务可能存在以下风险的，应当向国家出口管制管理部门申请许可：

（一）危害国家安全和利益；

(二) 被用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具；

(三) 被用于恐怖主义目的。

出口经营者无法确定拟出口的货物、技术和服务是否属于本法规定的管制物项，向国家出口管制管理部门提出咨询的，国家出口管制管理部门应当及时答复。

第十三条 国家出口管制管理部门综合考虑下列因素，对出口经营者出口管制物项的申请进行审查，作出准予或者不予许可的决定：

- (一) 国家安全和利益；
- (二) 国际义务和对外承诺；
- (三) 出口类型；
- (四) 管制物项敏感程度；
- (五) 出口目的国家或者地区；
- (六) 最终用户和最终用途；
- (七) 出口经营者的相关信用记录；
- (八) 法律、行政法规规定的其他因素。

第十四条 出口经营者建立出口管制内部合规制度，且运行情况良好的，国家出口管制管理部门可以对其出口有关管制物项给予通用许可等便利措施。具体办法由国家出口管制管理部门规定。

第十五条 出口经营者应当向国家出口管制管理部门提交管制物项的最终用户和最终用途证明文件，有关证明文件由最终用户或者最终用户所在国家和地区政府机构出具。

第十六条 管制物项的最终用户应当承诺，未经国家出口管制管理部门允许，不得擅自改变相关管制物项的最终用途或者向任何第三方转让。

出口经营者、进口商发现最终用户或者最终用途有可能改变的，应当按照规定立即报告国家出口管制管理部门。

第十七条 国家出口管制管理部门建立管制物项最终用户和最终用途风险管理制度，对管制物项的最终用户和最终用途进行评估、核查，加

强最终用户和最终用途管理。

第十八条 国家出口管制管理部门对有下列情形之一的进口商和最终用户，建立管控名单：

- (一) 违反最终用户或者最终用途管理要求的；
- (二) 可能危害国家安全和利益的；
- (三) 将管制物项用于恐怖主义目的的。

对列入管控名单的进口商和最终用户，国家出口管制管理部门可以采取禁止、限制有关管制物项交易，责令中止有关管制物项出口等必要的措施。

出口经营者不得违反规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易。出口经营者在特殊情况下确需与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易的，可以向国家出口管制管理部门提出申请。

列入管控名单的进口商、最终用户经采取措施，不再有第一款规定情形的，可以向国家出口管制管理部门申请移出管控名单；国家出口管制管理部门可以根据实际情况，决定将列入管控名单的进口商、最终用户移出管控名单。

第十九条 出口货物的发货人或者代理报关企业出口管制货物时，应当向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，并按照国家有关规定办理报关手续。

出口货物的发货人未向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，海关有证据表明出口货物可能属于出口管制范围的，应当向出口货物发货人提出质疑；海关可以向国家出口管制管理部门提出组织鉴别，并根据国家出口管制管理部门作出的鉴别结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对出口货物不予放行。

第二十条 任何组织和个人不得为出口经营者从事出口管制违法行为提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务。

第二节 两用物项出口管理

第二十一条 出口经营者向国家两用物项出口管制管理部门申请出口两用物项时，应当依照法律、行政法规的规定如实提交相关材料。

第二十二条 国家两用物项出口管制管理部门受理两用物项出口申请，单独或者会同有关部门依照本法和有关法律、行政法规的规定对两用物项出口申请进行审查，并在法定期限内作出准予或者不予许可的决定。作出准予许可决定的，由发证机关统一颁发出口许可证。

第三节 军品出口管理

第二十三条 国家实行军品出口专营制度。从事军品出口的经营者，应当获得军品出口专营资格并在核定的经营范围内从事军品出口经营活动。

军品出口专营资格由国家军品出口管制管理部门审查批准。

第二十四条 军品出口经营者应当根据管制政策和产品属性，向国家军品出口管制管理部门申请办理军品出口立项、军品出口项目、军品出口合同审查批准手续。

重大军品出口立项、重大军品出口项目、重大军品出口合同，应当经国家军品出口管制管理部门会同有关部门审查，报国务院、中央军事委员会批准。

第二十五条 军品出口经营者在出口军品前，应当向国家军品出口管制管理部门申请领取军品出口许可证。

军品出口经营者出口军品时，应当向海关交验由国家军品出口管制管理部门颁发的许可证件，并按照国家有关规定办理报关手续。

第二十六条 军品出口经营者应当委托经批准的军品出口运输企业办理军品出口运输及相关业务。具体办法由国家军品出口管制管理部门会同有关部门规定。

第二十七条 军品出口经营者或者科研生产单位参加国际性军品展览，应当按照程序向国家军品出口管制管理部门办理审批手续。

第三章 监督管理

第二十八条 国家出口管制管理部门依法对管制物项出口活动进行监督检查。

国家出口管制管理部门对涉嫌违反本法规定的行为进行调查，可以采取下列措施：

(一) 进入被调查者营业场所或者其他有关场所进行检查；

(二) 询问被调查者、利害关系人以及其他有关组织或者个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；

(三) 查阅、复制被调查者、利害关系人以及其他有关组织或者个人的有关单证、协议、会计账簿、业务函电等文件、资料；

(四) 检查用于出口的运输工具，制止装载可疑的出口物项，责令运回非法出口的物项；

(五) 查封、扣押相关涉案物项；

(六) 查询被调查者的银行账户。

采取前款第五项、第六项措施，应当经国家出口管制管理部门负责人书面批准。

第二十九条 国家出口管制管理部门依法履行职责，国务院有关部门、地方人民政府及其有关部门应当予以协助。

国家出口管制管理部门单独或者会同有关部门依法开展监督检查和调查工作，有关组织和个人应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

有关国家机关及其工作人员对调查中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。

第三十条 为加强管制物项出口管理，防范管制物项出口违法风险，国家出口管制管理部门可以采取监管谈话、出具警示函等措施。

第三十一条 对涉嫌违反本法规定的行为，

任何组织和个人有权向国家出口管制管理部门举报，国家出口管制管理部门接到举报后应当依法及时处理，并为举报人保密。

第三十二条 国家出口管制管理部门根据缔结或者参加的国际条约，或者按照平等互惠原则，与其他国家或者地区、国际组织等开展出口管制合作与交流。

中华人民共和国境内的组织和个人向境外提供出口管制相关信息，应当依法进行；可能危害国家安全和利益的，不得提供。

第四章 法律责任

第三十三条 出口经营者未取得相关管制物项的出口经营资格从事有关管制物项出口的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额五十万元以上的，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五十万元的，并处五十万元以上五百万元以下罚款。

第三十四条 出口经营者有下列行为之一的，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额五十万元以上的，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五十万元的，并处五十万元以上五百万元以下罚款；情节严重的，责令停业整顿，直至吊销相关管制物项出口经营资格：

- (一) 未经许可擅自出口管制物项；
- (二) 超出出口许可证件规定的许可范围出口管制物项；
- (三) 出口禁止出口的管制物项。

第三十五条 以欺骗、贿赂等不正当手段获取管制物项出口许可证件，或者非法转让管制物项出口许可证件的，撤销许可，收缴出口许可证，没收违法所得，违法经营额二十万元以上的，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足二十万元的，

并处二十万元以上二百万元以下罚款。

伪造、变造、买卖管制物项出口许可证件的，没收违法所得，违法经营额五万元以上的，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五万元的，并处五万元以上五十万元以下罚款。

第三十六条 明知出口经营者从事出口管制违法行为仍为其提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额十万元以上的，并处违法经营额三倍以上五倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足十万元的，并处十万元以上五十万元以下罚款。

第三十七条 出口经营者违反本法规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额五十万元以上的，并处违法经营额十倍以上二十倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五十万元的，并处五十万元以上五百万元以下罚款；情节严重的，责令停业整顿，直至吊销相关管制物项出口经营资格。

第三十八条 出口经营者拒绝、阻碍监督检查的，给予警告，并处十万元以上三十万元以下罚款；情节严重的，责令停业整顿，直至吊销相关管制物项出口经营资格。

第三十九条 违反本法规定受到处罚的出口经营者，自处罚决定生效之日起，国家出口管制管理部门可以在五年内不受理其提出的出口许可申请；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以禁止其在五年内从事有关出口经营活动，因出口管制违法行为受到刑事处罚的，终身不得从事有关出口经营活动。

国家出口管制管理部门依法将出口经营者违反本法的情况纳入信用记录。

第四十条 本法规定的出口管制违法行为，由国家出口管制管理部门进行处罚；法律、行政

法规规定由海关处罚的，由其依照本法进行处罚。

第四十一条 有关组织或者个人对国家出口管制管理部门的不予许可决定不服的，可以依法申请行政复议。行政复议决定为最终裁决。

第四十二条 从事出口管制管理的国家工作人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的，依法给予处分。

第四十三条 违反本法有关出口管制管理规定，危害国家安全和利益的，除依照本法规定处罚外，还应当依照有关法律、行政法规的规定进行处理和处罚。

违反本法规定，出口国家禁止出口的管制物项或者未经许可出口管制物项的，依法追究刑事责任。

第四十四条 中华人民共和国境外的组织和个人，违反本法有关出口管制管理规定，危害中华人民共和国国家安全和利益，妨碍履行防扩散等国际义务的，依法处理并追究其法律责任。

第五章 附 则

第四十五条 管制物项的过境、转运、通运、再出口或者从保税区、出口加工区等海关特殊监管区域和出口监管仓库、保税物流中心等保税监管场所向境外出口，依照本法的有关规定执行。

第四十六条 核以及其他管制物项的出口，本法未作规定的，依照有关法律、行政法规的规定执行。

第四十七条 用于武装力量海外运用、对外军事交流、军事援助等的军品出口，依照有关法律法规的规定执行。

第四十八条 任何国家或者地区滥用出口管制措施危害中华人民共和国国家安全和利益的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。

第四十九条 本法自 2020 年 12 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国出口管制法 (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

商务部部长 钟 山

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国出口管制法（草案）》作说明。

一、立法的必要性

出口管制是指一国为履行防扩散等国际义务、维护国家安全和利益等目的，对核、

生物、武器等特定物项的出口采取禁止或者限制性措施，是国际通行做法。为加强和规范出口管制，各国普遍重视建立和完善出口管制法律制度。我国先后制定了监控化学品管理条例、核出口管制条例、军品出口管理条例、核两用品及相关技术出口管制条例、导弹及相关物项和技术出口管制条例和生物两用品及相关

设备和技术出口管制条例等 6 部有关出口管制的行政法规，形成了覆盖核、生物、化学、导弹以及军品等物项的出口管制法律制度体系，对加强出口管制、积极履行国际义务、维护国家安全发挥了重要作用。与此同时，我国出口管制立法相对分散，出口管制工作的统筹协调机制不够完善，管制物项的范围以及管制措施与其他国家不完全对等、平衡，已经不适应时代发展的要求，有必要根据形势变化，总结现行 6 部行政法规实施经验，借鉴国际通行做法，制定一部统领出口管制工作的法律，统一确立出口管制政策、管制清单、管制措施以及监督管理等方面的基本制度框架和规则，以更加完善的出口管制法律制度，为做好新时期出口管制工作提供更有力的法治保障。党中央、国务院高度重视出口管制法制定工作。制定出口管制法列入全国人大常委会和国务院 2019 年立法工作计划。按照有关工作安排，商务部牵头起草了《中华人民共和国出口管制法（送审稿）》，并向社会公开征求意见。司法部进一步征求有关部门、地方政府、企业和行业协会意见，会同中央财办、发展改革委、中央军委法制局等 55 个部门修改完善形成《中华人民共和国出口管制法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。

二、总体思路和主要内容

出口管制法制订遵循以下思路：一是坚持总体国家安全观，统筹国内国际两个大局，立足于严格履行国际义务、树立我负责任大国形象和维护国家安全实际需要，有效应对新形势下出口管制工作面临的风险和挑战。二是不改变现行管理体制和职责分工，与有关法律、行政法规做好衔接，确保出口管制工作平稳、有序。三是准确把握新情况新问题，有针对性地完善制度措施、填补立法空白，确保出口管制手段充足、灵活高

效。四是落实“放管服”改革要求，处理好严格管制与简政便民的关系，尽可能减轻企业负担，进一步优化营商环境。

草案包括总则、管制政策和清单、管制措施、监督管理、法律责任、附则等六章，共 48 条，主要对以下事项作了规定：

（一）关于适用范围。为更好适应实际需要，草案除将两用物项、军品、核纳入管制物项外，还明确将“其他与履行国际义务和维护国家安全相关的货物、技术、服务等物项”纳入管制物项，确保应管尽管，实现管制物项全覆盖。在适用的主体上，涵盖出口行为所涉各类主体，包括中国和外国自然人、法人和其他组织，确保出口管制“见物又见人”；在管制的环节上，既适用于出口，也适用于过境、转运、通运、再出口等各个相关环节，确保不留空白和死角。

（二）关于管理体制。草案保持现行出口管制管理体制的稳定性，规定国务院和中央军委承担出口管制职能的部门按照职责分工承担出口管制有关工作；国务院和中央军委其他有关部门按照职责分工做好有关工作。为加强统筹协调以及提高出口管制专业化水平，规定国家建立出口管制工作协调机制，统筹协调出口管制工作重大事项；国家出口管制管理部门会同有关部门建立出口管制专家咨询机制，为出口管制工作提供咨询意见。

（三）关于管制政策和管制清单。为保障出口管制政策的统一性、权威性，草案明确了出口管制政策的制定主体，其中重大政策报国务院或者国务院、中央军委批准；为增强出口管制的针对性，做到精准施策，规定国家出口管制管理部门可以对管制物项出口目的国家或者地区进行评估，确定风险等级并采取相应的管制措施；考虑到管制清单的重要性，为确保管制清单符合管制政策、范围科学合理，规定国家根据出口管制政

策制定管制清单，并分别明确了两用物项、军品、核出口管制清单的制定和调整机制；为更好适应出口管制中可能出现的各种特殊情况，草案还规定，根据履行国际义务、维护国家安全的需要，可以禁止相关管制物项的出口，或者禁止向特定目的国家或者地区以及特定自然人、法人和其他组织出口，并可以对管制清单以外的物项实施临时管制。

（四）关于管制措施。完备、有效的管制措施是做好出口管制工作的关键。草案在现行制度基础上，针对出口管制工作面临的新情况新问题，借鉴国际通行做法，主要规定了以下管制措施：对从事管制物项出口的经营者依法采用专营、备案等方式实施管理；对管制清单所列管制物项以及实施临时管制物项的出口实行许可制度；要求出口经营者建立出口管制内部合规审查制度；对管制物项的最终用户和最终用途实行严格管控；对违反最终用户或者最终用途承诺、可能危害国家安全或者将管制物项用于恐怖主义目的的进口商和最终用户，建立管控名单，采取相

应的禁止或者限制性措施；此外，为增强可操作性，草案还对两用物项和军品出口的管理措施分别作了具体规定。

（五）关于监督管理和法律责任。为强化监管，确保出口管制各项制度得到严格遵守，草案专设“监督管理”一章；对国家出口管制管理部门的监督检查职权，有关单位和个人配合、协助监督检查的义务，以及违法行为的举报等作了明确规定，并按照加大惩处力度的原则，对违反本法规定的行为规定了明确、严格的法律责任。

为落实“放管服”改革精神，在严格出口管制的同时尽可能方便企业，草案规定对出口经营者可以依法实行备案管理；对内部合规审查制度运行情况良好、没有重大违法记录的出口经营者，可以给予相应的许可便利措施。同时，要求国家出口管制管理部门加强指导、做好服务，适时发布有关行业出口管制指南，引导企业规范经营，并及时答复企业就有关事项提出的咨询。

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 关于《中华人民共和国出口管制法 (草案)》修改情况的汇报

——2020年6月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十五次会议对出口管制法（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、中央有关部门和部分企业以及部分高等院校、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、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会就草案的有关问题与财政经济委员会、司法部、商务部等部门交换意见、共同研究。宪法和法律委员会于6月11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、司法部、商务部的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就出口管制法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第十条对管制物项的临时管制作了规定，明确临时管制的实施期限不得超过2年。有的地方和单位提出，临时管制的实施期限届满后应当如何处理，缺乏规定，建议增加。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：临时管制实施期限届满前应当及时进行评估，根据评估结果决定取消临时管制、延长临时管制或者将临时管制物项列入出口管制清单。

二、草案第十三条规定，国家对管制清单所列管制物项以及实施临时管制物项的出口实行许可制度；第十五条规定，对于出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项之外的货物、技术和服务，有可能危害国家安全等情形的，应当依照第十三条的规定申请许可。有的地方和单位提出，管制物项出口许可制度是出口管制领域的重要制度，无论是管制清单所列管制物项，临时管制物项，还是清单之外属于管制物项的货物、技术和服务，都应实行许可管理，草案的相关规定不够明确，建议整合后统一作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：“国家对管制物项的出口实行许可制度。”“出口管制清单所列管制物项或者临时管制物项，出口经营者应当向国家出口管制管理部门申请许可。”“出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项

之外的货物、技术和服务，出口经营者知道或者应当知道，或者得到国家出口管制管理部门通知，相关货物、技术和服务可能存在以下风险的，应当向国家出口管制管理部门申请许可：（一）危害国家安全；（二）被用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具；（三）被用于恐怖主义目的。”

三、有的部门、单位和专家提出，强化管制物项最终用户和最终用途管理，及时进行评估和核查，并对违反最终用户和最终用途管理的进口商和最终用户采取必要的措施，是落实出口管制要求的重要环节，建议充实完善草案的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是将草案第十九条修改为：国家出口管制管理部门建立管制物项最终用户和最终用途风险管理制度，对管制物项的最终用户和最终用途进行评估、核查，加强最终用户和最终用途管理。二是将草案第二十条第二款修改为：“对列入管控名单的进口商和最终用户，国家出口管制管理部门可以采取禁止、限制有关管制物项交易，责令中止有关管制物项出口等必要的措施”；“出口经营者不得违反规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易”。

四、有的意见提出，应当加强管制物项出口过程中的中介服务管理，禁止相关机构和个人为出口管制违法行为提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关规定。

五、有的常委委员建议增加规定，我国的组织和个人向境外提供出口管制相关信息，应当依法进行；可能危害国家安全的，不得提供。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关规定。

六、有的意见提出，海关作为国家的进出关

境监督管理机关，承担着对进出境的货物进行监管的职责，建议在草案中对海关在出口管制中的职责和权限进一步予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议对草案相关规定作以下修改：一是将草案第二十一条第二款修改为：出口货物的发货人未向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，海关有证据表明出口货物可能属于出口管制范围的，应当向出口货物发货人提出质疑；海关可以向国家出口管制管理部门提出组织鉴别，并根据国家出口管制管理部门作出的鉴别结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对出口货物不予放行。二是将草案第四十一条修改为：本法规定的出口管制违法行为，由国家出口管制管理部门进行调查和处罚；法律、行政法规

规定由海关调查和处罚的，由其依照本法进行调查和处罚。

七、有的常委委员建议增加关于本法的域外适用的原则规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：中华人民共和国境外的组织和个人，违反本法有关出口管制管理规定，妨碍防扩散等国际义务的履行，危害中华人民共和国国家安全和利益的，依法处理并追究其法律责任。

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继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国出口管制法 (草案)》审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十次会议对出口管制法草案进行了再次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿征求社会公众意见；宪法和法律委员会、法制工作委员会赴浙江进行调研，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9月11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。中央国安办、财政经济委员会、司法部、商务部的有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了维护国家安全和利益，履行防扩散等国际义务，加强和规范出口管制，制定出口管制法是必要的；草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意

见：

一、有的常委委员、单位和社会公众提出，为贯彻总体国家安全观，建议在临时管制、全面管制、管制物项出口许可、管控名单等相关具体制度和规则中，进一步强化出口管制法维护国家安全和利益的属性和功能。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和社会公众提出，为适应出口管制工作的需要，建议明确出口管制物项包括物项相关的技术资料等数据。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第二条中增加一款作为第二款：前款所称管制物项，包括物项相关的技术资料等数据。

三、有的单位和社会公众建议，出口管制管理部门应当发布出口管制内部合规制度建设指引，帮助企业建立健全内部合规制度。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第五条第四款修改为：国家出口管制管理部门适时发布有关行业出口管制指南，引导出口经营者建立健全出口管制内部合规制度，规范经营。

四、有的意见提出，出口国家禁止出口的管制物项，或者未经许可出口管制物项，除给予行政处罚外，构成犯罪的还应当依法追究刑事责任，建议予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第四十三条相关规定修改为：违反本法规定，出口国家禁止出口的管制物项或者未经许可出口管制物项的，依法追究刑事责任。

五、有的常委委员、部门和社会公众提出，

考虑到出口管制工作的需要，建议对滥用出口管制措施的行为增加规定相应的反制措施，外资、外贸相关法律中也有类似规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：任何国家或者地区滥用出口管制措施危害中华人民共和国国家安全和利益的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

9月23日，法制工作委员会召开会议，邀请部分专家学者以及企业、部门的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：在总结实践经验的基础上，适应当前出口管制工作的需要，出台一部统一的出口管制法是非常必要和及时的。草案对管制清单、出口许可、最终用户和最终用途等制度作了规定，制度设计科学合理，具有较强的针对性，符合国际通行规则，适应维护国家安全和利益的需要，总体是可行的。目前法律出台的时机已经成熟，建议尽快审议通过、颁布实施。有的会议代表还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，建议结合常委会审议情况一并考虑。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国出口管制法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月13日下午对出口管制法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月14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。中央国安办、财政经济委员会、司法部、商务部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：

有的常委委员提出，为增加出口管制管控名单制度的灵活性，建议增加规定：出口经营者在特殊情况下确需与列入管控名单的进口商、最终

用户进行交易的，可以向国家出口管制管理部门提出申请。列入管控名单的进口商、最终用户经采取措施，不再有第一款规定情形的，可以向国家出口管制管理部门申请移出管控名单；国家出口管制管理部门可以根据实际情况，决定将列入管控名单的进口商、最终用户移出管控名单。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2020年12月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

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

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第五十九号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国旗法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2021年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国国旗法》的决定

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定对《中华人民共和国国旗法》作如下修改：

一、将第一条修改为：“为了维护国旗的尊严，规范国旗的使用，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据宪法，制定本法。”

二、增加一条，作为第三条：“国旗的通用尺度为国旗制法说明中所列明的五种尺度。特殊情况使用其他尺度的国旗，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小。

“国旗、旗杆的尺度比例应当适当，并与使

用目的、周围建筑、周边环境相适应。”

三、将第四条改为第二十二條，修改为：“国务院办公厅统筹协调全国范围内国旗管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国旗管理有关工作。

“各级人民政府市场监督管理部门对国旗的制作和销售实施监督管理。

“县级人民政府确定的部门对本行政区域内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。

“外交部、国务院交通主管部门、中央军事委员会有关部门对各自管辖范围内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。”

四、将第五条第二项修改为：“（二）中国共产党中央委员会，全国人民代表大会常务委员会，国务院，中央军事委员会，中国共产党中央纪律检查委员会，国家监察委员会，最高人民法院，最高人民检察院；

中国人民政治协商会议全国委员会”。

五、将第六条修改为：“下列机构所在地应当在工作日悬挂国旗：

“（一）中国共产党中央各部门和地方各级委员会；

“（二）国务院各部门；

“（三）地方各级人民代表大会常务委员会；

“（四）地方各级人民政府；

“（五）中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会；

“（六）地方各级人民法院和专门人民法院；

“（七）地方各级人民检察院和专门人民检察院；

“（八）中国人民政治协商会议地方各级委员会；

“（九）各民主党派、各人民团体；

“（十）中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构。

“学校除寒假、暑假和休息日外，应当每日悬挂国旗。有条件的幼儿园参照学校的规定悬挂国旗。

“图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、展览馆、体育馆、青少年宫等公共文化体育设施应当在开放日悬挂、悬挂国旗。”

六、将第七条修改为：“国庆节、国际劳动节、元旦、春节和国家宪法日等重要节日、纪念日，各级国家机关、各人民团体以及大型广场、公园等公共活动场所应当悬挂国旗；企业事业组

织，村民委员会、居民委员会，居民院（楼、小区）有条件的应当悬挂国旗。

“民族自治地方在民族自治地方成立纪念日和主要传统民族节日应当悬挂国旗。

“举行宪法宣誓仪式时，应当在宣誓场所悬挂国旗。”

七、增加一条，作为第九条：“国家倡导公民和组织在适宜的场合使用国旗及其图案，表达爱国情感。

“公民和组织在网络中使用国旗图案，应当遵守相关网络管理规定，不得损害国旗尊严。

“网络使用的国旗图案标准版本在中国人大网和中国政府网上发布。”

八、将第十条改为第十一条，修改为：“中国人民解放军和中国人民武装警察部队升挂、使用国旗的办法，由中央军事委员会规定。”

九、将第十一条改为第十二条，第二款修改为：“执行出入境边防检查、边境管理、治安任务的船舶升挂国旗的办法，由国务院公安部门规定。”

增加一款，作为第三款：“国家综合性消防救援队伍的船舶升挂国旗的办法，由国务院应急管理部门规定。”

十、将第十三条改为第十四条，第二款修改为：“举行升旗仪式时，应当奏唱国歌。在国旗升起的过程中，在场人员应当面向国旗肃立，行注目礼或者按照规定要求敬礼，不得有损害国旗尊严的行为。”

增加一款，作为第三款：“北京天安门广场每日举行升旗仪式。”

将第三款改为第四款，修改为：“学校除假期外，每周举行一次升旗仪式。”

十一、将第十四条改为第十五条，第二款、第三款修改为：“举行国家公祭仪式或者发生严重

自然灾害、突发公共卫生事件以及其他不幸事件造成特别重大伤亡的，可以在全国范围内下半旗志哀，也可以在部分地区或者特定场所下半旗志哀。

“依照本条第一款第三项、第四项和第二款的规定下半旗，由国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府报国务院决定。”

十二、增加一条，作为第十六条：“下列人士逝世，举行哀悼仪式时，其遗体、灵柩或者骨灰盒可以覆盖国旗：

“（一）本法第十五条第一款第一项至第三项规定的人士；

“（二）烈士；

“（三）国家规定的其他人士。”

“覆盖国旗时，国旗不得触及地面，仪式结束后应当将国旗收回保存。”

十三、将第十七条改为第十九条，修改为：“不得升挂或者使用破损、污损、褪色或者不合规格的国旗，不得倒挂、倒插或者以其他有损国

旗尊严的方式升挂、使用国旗。

“不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合规格的国旗应当按照国家有关规定收回、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当收回或者妥善处置活动现场使用的国旗。”

十四、将第十八条改为第二十条，修改为：“国旗及其图案不得用作商标、授予专利权的外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形。”

十五、增加一条，作为第二十一条：“国旗应当作为爱国主义教育的重要内容。

“中小学应当教育学生了解国旗的历史和精神内涵、遵守国旗升挂使用规范和升旗仪式礼仪。

“新闻媒体应当积极宣传国旗知识，引导公民和组织正确使用国旗及其图案。”

本决定自2021年1月1日起施行。

《中华人民共和国国旗法》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

中华人民共和国国旗法

（1990年6月28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国国旗法〉的决定》第二次修正）

第一条 为了维护国旗的尊严，规范国旗的使用，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国国旗是五星红旗。

中华人民共和国国旗按照中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团公布的国旗制法说明制作。

第三条 国旗的通用尺度为国旗制法说明中所列明的五种尺度。特殊情况使用其他尺度的国

旗，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小。

国旗、旗杆的尺度比例应当适当，并与使用目的、周围建筑、周边环境相适应。

第四条 中华人民共和国国旗是中华人民共和国的象征和标志。

每个公民和组织，都应当尊重和爱护国旗。

第五条 下列场所或者机构所在地，应当每日升挂国旗：

(一) 北京天安门广场、新华门；

(二) 中国共产党中央委员会，全国人民代表大会常务委员会，国务院，中央军事委员会，中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察委员会，最高人民法院，最高人民检察院；

中国人民政治协商会议全国委员会；

(三) 外交部；

(四) 出境入境的机场、港口、火车站和其他边境口岸，边防海防哨所。

第六条 下列机构所在地应当在工作日升挂国旗：

(一) 中国共产党中央各部门和地方各级委员会；

(二) 国务院各部门；

(三) 地方各级人民代表大会常务委员会；

(四) 地方各级人民政府；

(五) 中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会；

(六) 地方各级人民法院和专门人民法院；

(七) 地方各级人民检察院和专门人民检察院；

(八) 中国人民政治协商会议地方各级委员会；

(九) 各民主党派、各人民团体；

(十) 中央人民政府驻香港特别行政区有关

机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构。

学校除寒假、暑假和休息日外，应当每日升挂国旗。有条件的幼儿园参照学校的规定升挂国旗。

图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、展览馆、体育馆、青少年宫等公共文化体育设施应当在开放日升挂、悬挂国旗。

第七条 国庆节、国际劳动节、元旦、春节和国家宪法日等重要节日、纪念日，各级国家机关、各人民团体以及大型广场、公园等公共活动场所应当升挂国旗；企业事业组织，村民委员会、居民委员会，居民院（楼、小区）有条件的应当升挂国旗。

民族自治地方在民族自治地方成立纪念日和主要传统民族节日应当升挂国旗。

举行宪法宣誓仪式时，应当在宣誓场所悬挂国旗。

第八条 举行重大庆祝、纪念活动，大型文化、体育活动，大型展览会，可以升挂国旗。

第九条 国家倡导公民和组织在适宜的场合使用国旗及其图案，表达爱国情感。

公民和组织在网络中使用国旗图案，应当遵守相关网络管理规定，不得损害国旗尊严。

网络使用的国旗图案标准版本在中国人大网和中国政府网上发布。

第十条 外交活动以及国家驻外使馆领馆和其他外交代表机构升挂、使用国旗的办法，由外交部规定。

第十一条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队升挂、使用国旗的办法，由中央军事委员会规定。

第十二条 民用船舶和进入中国领水的外国船舶升挂国旗的办法，由国务院交通主管部门规

定。

执行出入境边防检查、边境管理、治安任务的船舶升挂国旗的办法，由国务院公安部门规定。

国家综合性消防救援队伍的船舶升挂国旗的办法，由国务院应急管理部门规定。

第十三条 依照本法第五条、第六条、第七条的规定升挂国旗的，应当早晨升起，傍晚降下。

依照本法规定应当升挂国旗的，遇有恶劣天气，可以不升挂。

第十四条 升挂国旗时，可以举行升旗仪式。

举行升旗仪式时，应当奏唱国歌。在国旗升起的过程中，在场人员应当面向国旗肃立，行注目礼或者按照规定要求敬礼，不得有损害国旗尊严的行为。

北京天安门广场每日举行升旗仪式。

学校除假期外，每周举行一次升旗仪式。

第十五条 下列人士逝世，下半旗志哀：

(一) 中华人民共和国主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理、中央军事委员会主席；

(二) 中国人民政治协商会议全国委员会主席；

(三) 对中华人民共和国作出杰出贡献的人；

(四) 对世界和平或者人类进步事业作出杰出贡献的人。

举行国家公祭仪式或者发生严重自然灾害、突发公共卫生事件以及其他不幸事件造成特别重大伤亡的，可以在全国范围内下半旗志哀，也可以在部分地区或者特定场所下半旗志哀。

依照本条第一款第三项、第四项和第二款的规定下半旗，由国务院有关部门或者省、自治

区、直辖市人民政府报国务院决定。

依照本条规定下半旗的日期和场所，由国家成立的治丧机构或者国务院决定。

第十六条 下列人士逝世，举行哀悼仪式时，其遗体、灵柩或者骨灰盒可以覆盖国旗：

(一) 本法第十五条第一款第一项至第三项规定的人士；

(二) 烈士；

(三) 国家规定的其他人士。

覆盖国旗时，国旗不得触及地面，仪式结束后应当将国旗收回保存。

第十七条 升挂国旗，应当将国旗置于显著的位置。

列队举持国旗和其他旗帜行进时，国旗应当在其他旗帜之前。

国旗与其他旗帜同时升挂时，应当将国旗置于中心、较高或者突出的位置。

在外事活动中同时升挂两个以上国家的国旗时，应当按照外交部的规定或者国际惯例升挂。

第十八条 在直立的旗杆上升降国旗，应当徐徐升降。升起时，必须将国旗升至杆顶；降下时，不得使国旗落地。

下半旗时，应当先将国旗升至杆顶，然后降至旗顶与杆顶之间的距离为旗杆全长的三分之一；降下时，应当先将国旗升至杆顶，然后再降下。

第十九条 不得升挂或者使用破损、污损、褪色或者不合规格的国旗，不得倒挂、倒插或者以其他有损国旗尊严的方式升挂、使用国旗。

不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合规格的国旗应当按照国家有关规定收回、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当收回或者妥善处置活动现场使用的国旗。

第二十条 国旗及其图案不得用作商标、授

予专利权的外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形。

第二十一条 国旗应当作为爱国主义教育的重要内容。

中小学应当教育学生了解国旗的历史和精神内涵、遵守国旗升挂使用规范和升旗仪式礼仪。

新闻媒体应当积极宣传国旗知识，引导公民和组织正确使用国旗及其图案。

第二十二条 国务院办公厅统筹协调全国范围内国旗管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国旗管理有关工作。

各级人民政府市场监督管理部门对国旗的制

作和销售实施监督管理。

县级人民政府确定的部门对本行政区域内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。

外交部、国务院交通主管部门、中央军事委员会有关部门对各自管辖范围内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。

第二十三条 在公共场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗的，依法追究刑事责任；情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留。

第二十四条 本法自 1990 年 10 月 1 日起施行。

附：

国旗制法说明

(1949 年 9 月 28 日中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团公布)

国旗的形状、颜色两面相同，旗上五星两面相对。为便利计，本件仅以旗杆在左之一面为说明之标准。对于旗杆在右之一面，凡本件所称左均应改右，所称右均应改左。

(一) 旗面为红色，长方形，其长与高为三与二之比，旗面左上方缀黄色五角星五颗。一星较大，其外接圆直径为旗高十分之三，居左；四星较小，其外接圆直径为旗高十分之一，环拱于大星之右。旗杆套为白色。

(二) 五星之位置与画法如下：

甲、为便于确定五星之位置，先将旗面对分为四个相等的长方形，将左上方之长方形上下划为十等分，左右划为十五等分。

乙、大五角星的中心点，在该长方形上五下五、左五右十之处。其画法为：以此点为圆心，以三等分为半径作一圆。在此圆周上，定出五个等距离的点，其一点须位于圆之正上方。然后将此五点中各相隔的两点相联，使各成一直线。此五直线所构成之外轮廓线，即为所需之大五角星。五角星之一个角尖正向上方。

丙、四颗小五角星的中心点，第一点在该长方形上二下八、左十右五之处，第二点在上四下六、左十二右三之处，第三点在上七下三、左十二右三之处，第四点在上九下一、左十右五之处。其画法为：以以上四点为圆心，各以一等分为半径，分别作四个圆。在每个圆上各定出五个

等距离的点，其中均须各有一点位于大五角星中心点与以上四个圆心的各联结线上。然后用构成大五角星的同样方法，构成小五角星。此四颗小五角星均各有一个角尖正对大五角星的中心点。

(三) 国旗之通用尺度定为如下五种，各界

酌情选用：

甲、长 288 公分，高 192 公分。

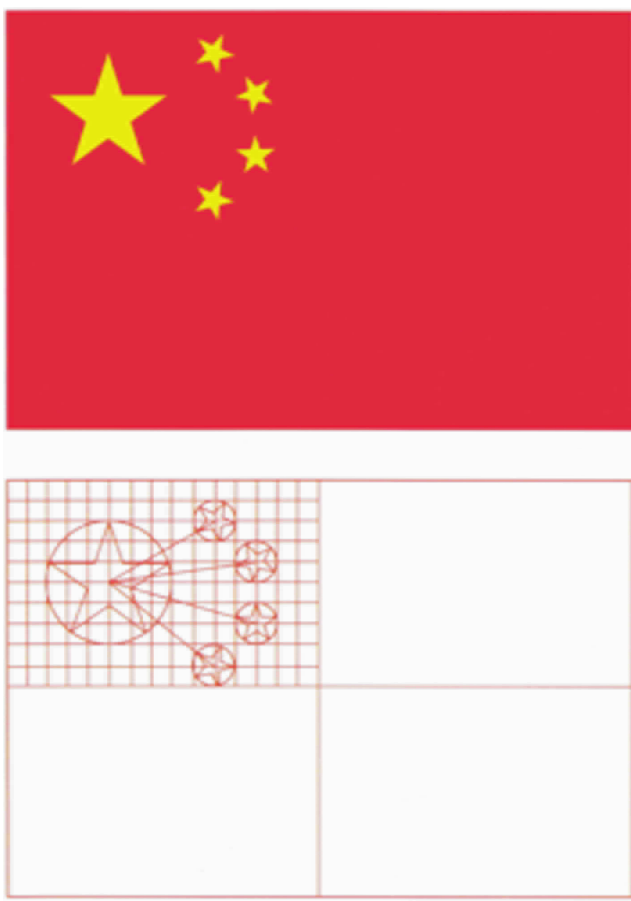
乙、长 240 公分，高 160 公分。

丙、长 192 公分，高 128 公分。

丁、长 144 公分，高 96 公分。

戊、长 96 公分，高 64 公分。

国旗制法图案



关于《中华人民共和国国旗法 (修正草案)》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

全国人大常委会法制工作委员会副主任 武增

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《中华人民共和国国旗法（修正草案）》的说明。

一、修改国旗法的必要性和重要意义

我国宪法第一百四十一条规定：“中华人民共和国国旗是五星红旗。”1990年6月七届全国人大常委会第十四次会议通过国旗法，对国旗的尺度、升挂、使用和监督管理等作出规定。2009年8月十一届全国人大常委会第十次会议对国旗法的法律责任条款作了修改。国旗法颁布施行三十年来，对保障国旗的正确使用，维护国旗的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，发挥了重要作用。同时，随着我国政治和社会的发展，国旗的使用越来越广泛，成为人民群众表达爱国情感的重要方式，国旗法实施中也遇到一些新情况新问题，如国旗的通用尺度已不能满足实践中国旗使用多样化的需求；国旗升挂和使用的场合已不适应国家政治和社会发展的需要；国旗升挂和使用中存在一些不规范的情况；国旗制作、销售、升挂、回收的监督管理部门还不够明确等。针对实践中存在的突出问题，与时俱进，适时修改国旗法，完善国家标志制度，具有重要意义。

（一）修改国旗法，规范国旗的使用，是维

护国家形象和尊严的需要

国旗是国家的象征和标志，代表着国家的权威与尊严。现实生活中，国旗的使用越来越广泛，国旗使用不当的情况也时有发生。如：有的单位升挂的国旗长年只升不降，导致破损、褪色；有的出现倒挂国旗的现象；有的大型活动结束后，随处可见丢弃的手持国旗；另外，在商品和网络上，国旗图案也有些使用不当的情形，这些都损害了国旗尊严。修改国旗法，强化国旗使用的规范性和严肃性，加强国旗使用的管理监督，有利于形成维护国旗尊严的意识和社会氛围，有利于维护国家的形象和尊严。

（二）修改国旗法，鼓励国旗的使用，是培育和践行社会主义核心价值观的需要

爱国是社会主义核心价值观的重要内容，国旗作为国家的象征和标志，是进行爱国主义教育的最好教材。现行国旗法主要对国家机关、学校升挂国旗提出了要求，对企业事业组织、村民委员会、居民委员会以及一些公共场合升挂国旗作了原则规定，没有对公民个人使用国旗和国旗图案作出规定。实践中，国旗和国旗图案不断从机关走向社会，从实际生活走向网络空间，成为人民群众表达爱国情感、增强国家观念的重要方式。修改完善国旗法，鼓励人民群众使用国旗表达爱国情感，有利于弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

（三）修改国旗法，完善国家象征和标志制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十九届四中全会决定提出：发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。国旗制度是国家制度的重要方面。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家仪式、国家标志方面的立法，相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律，完善了宪法确立的许多重要国家制度，建立了宪法宣誓制度、国家公祭制度等。修改国旗法，完善国家标志法律制度，强化公民的国家意识和爱国主义精神，是发展社会主义先进文化的重要体现，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

国旗承载着人民群众对党对国家对民族的崇高敬意和深厚情感。当前，中国特色社会主义进入新时代，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，修改国旗法，完善国家标志制度，展现大国气象，强化国家观念，有利于增强全体人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

二、修改的工作过程、 指导思想和遵循的原则

近年来，一些全国人大代表、全国政协委员和专家学者提出修改完善国旗法的意见建议。2019年2月和3月，习近平总书记两次对完善国旗法作出重要批示，为完善国旗法律制度提供基本遵循和重要指引。全国人大常委会高度重视，将国旗法修改列入常委会年度立法工作计划，法制工作委员会立即启动修改工作，研究总结实践中国旗使用好的经验做法，梳理存在的问题，对国外有关国旗的立法进行了研究；到北

京、浙江进行调研，了解国旗制作和使用、国旗教育等方面的情况；召开座谈会，听取全国人大代表、政协委员、专家学者和中央有关部门意见。同时，认真研究吸收中央政策研究室关于完善国旗法的意见建议。在形成修改方案后，又书面征求了部分中央和国家机关意见。在此基础上，形成了《中华人民共和国国旗法（修正草案）》。经委员长会议审议，决定将国旗法（修正草案）提请本次常委会会议审议。

修改国旗法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，完善国家重要标志制度，在全社会形成尊重、爱护国旗的氛围，增强公民的国家观念，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凝聚精神力量。

修改国旗法遵循的原则：一是坚持部分修改，不作大的修改，重点完善国旗的礼仪规范和使用规则，明确国旗使用的监督管理部门。二是根据国旗的特点，强调鼓励与规范并重，增加国旗非通用尺度使用的场合和要求，鼓励公民和组织在适当场合悬挂、使用国旗和国旗图案，加强国旗宣传教育。三是进一步规范国旗及其图案的使用，对实践中影响国旗权威和尊严的问题作出规范，维护国旗的权威和尊严。四是做好与国歌法等涉及国旗的相关法律的衔接，保持法律规范之间的和谐统一。

三、修正草案的主要内容

修正草案共19条，主要内容如下：

（一）关于完善国旗的尺度

国旗法所附的《国旗制法说明》对国旗的样式和五种通用尺度作出规定。目前，这五种通用尺度已不能满足实践中使用国旗多样化的需求。考虑到《国旗制法说明》是1949年9月28日中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团公布

的，已成为一份重要历史性文献，不宜对《国旗制法说明》进行直接修改。因此，草案增加了对非通用尺度国旗的原则规定，同时对国旗与旗杆的尺度比例等提出要求，规定：“国旗的通用尺度为国旗制法说明中所列明的五种尺度。特殊情况使用其他尺度的国旗，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小”，“国旗、旗杆的尺度比例应当适当，并与使用目的、周围建筑、周边环境相适应”。

（二）关于增加升挂国旗的场合

国旗法第五条、第六条、第七条分别对不同国家机关、单位、场所在每日、工作日和节假日升挂国旗作了规定。草案从以下几个方面进一步完善升挂国旗场合的规定。一是为体现中国共产党在国家中的领导地位，增加规定“中国共产党中央委员会”每日升挂国旗，“中国共产党中央各部门和地方各级委员会”在工作日升挂国旗。二是为体现国家监察体制改革后国家机构的新变化，增加规定“中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察委员会”每日升挂国旗，“中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会”在工作日升挂国旗。三是增加规定各民主党派、各人民团体在工作日升挂国旗。四是加强国旗的教育功能，增加规定“有条件的非全日制学校可以参照全日制学校的规定升挂国旗”，“国家鼓励图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、青少年宫等公共文化设施在开放日升挂国旗”。五是根据实践发展，增加规定宪法宣誓场所悬挂国旗，增加国家宪法日、烈士纪念日升挂国旗的要求，并对居民小区在重要节日、纪念日升挂国旗作出规定。同时，删去了现行法第七条第二款“不以春节为传统节日的少数民族地区，春节是否升挂国旗，由民族自治地方的自治机关规定”的内容。

（三）关于规范升旗仪式要求

国旗法第十三条规定，举行升国旗仪式时，

在国旗升起的过程中，参加者应当面向国旗肃立致敬，并可以奏国歌或者唱国歌。为了进一步增强升国旗仪式的严肃性、强化仪式感，草案对参加者的礼仪规范进一步明确，规定：“举行升旗仪式时，应当奏唱国歌，在国旗升起的过程中，参加者应当面向国旗肃立行注目礼或者按照规定要求敬礼，不得有损害国旗尊严的行为。”同时，北京天安门广场每日举行的升国旗仪式，已经成为国家的一项重要日常仪式，也是全国各族人民凝心聚力的重要形式，为此草案对这项仪式予以明确，增加规定“北京天安门广场每日举行升旗仪式，由中国人民解放军仪仗队负责”。

（四）关于完善使用国旗志哀相关制度

国旗法第十四条对下半旗制度作了规定。实践中，除全国范围内下半旗外，也出现了在部分地区或者特定场所下半旗的情形。为进一步适应实践需求，草案规定发生特别重大伤亡的不幸事件、严重自然灾害和公共卫生事件造成重大伤亡或者举行国家公祭仪式时，“可以在全国范围内下半旗志哀，也可以在部分地区或者特定场所下半旗志哀。”同时，为了进一步增强这项制度的可操作性，根据实践中的做法，增加了下半旗的程序规定，明确“由国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府”报国务院决定。此外，为了完善国家仪式制度，规范国旗的使用，根据实践情况，草案增加规定：“本法第十六条第一款第一项至第三项规定的人士逝世后以及烈士，其遗体、灵柩或者骨灰盒可以覆盖国旗”，“按照前款规定覆盖国旗时，国旗不得触及地面，有关仪式结束后应当将国旗收回保存”。

（五）关于完善国旗及其图案使用要求

为加强国旗及其图案使用的规范化，草案进一步明确国旗及其图案“不得用作商标、产品外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形”；增加规定“公民和组织在网络中使用国旗图案，应当遵守相关网络管理规定，不得

损害国旗尊严”。为防止倒挂国旗、大型活动过后国旗随意丢弃等损害国旗尊严的情形，草案增加规定“不得倒挂或者以其他有损国旗尊严的方式升挂、使用国旗”，“不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合格的国旗应当按国家有关规定回收、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当妥善处置活动现场使用的各类国旗”。

（六）关于加强国旗宣传教育

为了进一步鼓励公民通过使用国旗表达爱国情感，发挥国旗在爱国主义教育中的重要作用，增加规定“国家倡导公民和组织在适宜的场合使用国旗及其图案，表达爱国情感”，“新闻媒体应当积极宣传国旗知识，引导公民正确使用国旗及其图案”；“全日制学校应当将国旗教育作为爱国主义教育的重要内容，教育学生了解国旗的历史和精神内涵，遵守国旗升挂使用规范和升国旗仪式礼仪”。

（七）关于明确国旗的监管部门

现行国旗法规定国旗的监督管理主体为地方各级人民政府，没有明确具体部门，在实践中导

致监管不到位的情况。为进一步加强国旗使用的监督管理，明确具体涉及国旗制作、销售、升挂、使用、回收等方面监管责任，草案增加规定“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国旗管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国旗管理有关工作”，“地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国旗的制作和销售，实施监督管理”，“县级人民政府确定的部门对本行政区域内国旗的升挂、使用和回收，实施监督管理”。

此外，还有一个问题需要说明。国旗法已经列入香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法附件三，并已在香港特别行政区、澳门特别行政区实施。这次修改国旗法无需重新列入两个基本法附件三。考虑到香港特别行政区、澳门特别行政区均已通过本地立法实施国旗法，经研究，建议两个特别行政区根据修改后国旗法的有关规定、原则和精神，对各自本地立法作相应修改。

国旗法（修正草案）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《中华人民共和国国旗法（修正草案）》 审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十一次会议对国旗法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会书面征求

了中央有关部门和地方的意见，在中国人大网上向社会公众公开征求意见，并就有关问题与国务院办公厅、中央机构编制委员会办公室等部门进

行了沟通。宪法和法律委员会、法制工作委员会召开中央有关部门和专家座谈会听取意见。宪法和法律委员会于9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，对修正草案进行了逐条审议。司法部有关同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了维护国旗的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，对国旗法进行修改是必要的，草案经过常委会审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有些常委会组成人员建议根据实践中国旗的使用情况，在现有规定的基础上对国旗的升挂、悬挂作进一步规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是，专门人民法院和专门人民检察院应当在工作日升挂国旗；二是，“中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构”应当在工作日升挂国旗；三是，有条件的幼儿园参照学校的规定升挂国旗；四是，展览馆、体育馆应当在开放日升挂、悬挂国旗。

二、国务院办公厅提出，应当对国旗图案标准版本的发布作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定“网络使用的国旗图案标准版本在中国人大网和中国政府网上发布”。

三、修正草案第四条规定“国务院确定的部

门统筹协调全国范围内国旗管理有关工作”。有的常委会组成人员、单位和专家建议进一步明确统筹协调国旗管理的具体部门，确保责任落实。宪法和法律委员会经与国务院办公厅、中央机构编制委员会办公室研究，建议修改为“国务院办公厅统筹协调全国范围内国旗管理有关工作”。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

9月25日上午，法制工作委员会召开会议，邀请部分专家学者、北京市有关机关、街道办事处和社区代表等就国旗法修正草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等作了评估。与会人员普遍认为，修正草案总结实践经验，对国旗的使用和监管进行了修改完善，有利于增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，其主要制度规范是可行的，现在出台是必要的、适时的。同时，有的与会人员还对修正草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会经研究，对有的意见予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国国旗法》的决定（草案）。宪法和法律委员会建议，修改决定草案提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案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《全国人民代表大会常务委员会关于 修改〈中华人民共和国国旗法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月14日上午对国旗法修改决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改完善后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月14日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修改决定草案进行了审议。司法部有关同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第十条中对举行升旗仪式时参加者的礼仪规范作了规定。有的常委会组成人员提出，举行升旗仪式时，除参加者外，其他在场人员也应当遵守相应的礼仪规范。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将本条中的“参加者”修改为“在场人员”。

二、修改决定草案第十五条中规定：“中小学应当将国旗作为爱国主义教育的重要内容，教育学生了解国旗的历史和精神内涵，遵守国旗升挂使用规范和升国旗仪式礼仪。”有的常委会组

成人员提出，国旗是强化爱国意识、培育和践行社会主义核心价值观的重要载体，应当纳入全民爱国主义教育。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“国旗应当作为爱国主义教育的重要内容。”“中小学应当教育学生了解国旗的历史和精神内涵、遵守国旗升挂使用规范和升旗仪式礼仪。”

经研究，建议将本决定的施行时间确定为2021年1月1日。

此外，还对修改决定草案作了一些文字修改。

审议中有的常委会组成人员还提出了一些其他意见，涉及国旗管理使用的具体问题和宣传教育。宪法和法律委员会经研究认为，国旗管理使用中的具体问题可由主管部门根据实践情况提出要求；关于加强国旗法的宣传教育，建议有关部门研究落实。

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

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第六十号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国徽法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2021年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国国徽法》的决定

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定对《中华人民共和国国徽法》作如下修改：

一、将第一条修改为：“为了维护国徽的尊严，正确使用国徽，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据宪法，制定本法。”

二、将第四条第一款修改为：“下列机构应当悬挂国徽：

- “（一）各级人民代表大会常务委员会；
- “（二）各级人民政府；
- “（三）中央军事委员会；
- “（四）各级监察委员会；

“（五）各级人民法院和专门人民法院；

“（六）各级人民检察院和专门人民检察院；

“（七）外交部；

“（八）国家驻外使馆、领馆和其他外交代表机构；

“（九）中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构。”

删去第二款。

三、将第五条第一项、第二项修改为：“（一）北京天安门城楼、人民大会堂；

“（二）县级以上各级人民代表大会及其常务委员会会议厅，乡、民族乡、镇的人民代表大会

会场”。

增加一项，作为第四项：“（四）宪法宣誓场所”。

四、将第六条第一项修改为：“（一）全国人民代表大会常务委员会，国务院，中央军事委员会，国家监察委员会，最高人民法院，最高人民检察院”。

第三项修改为：“（三）县级以上地方各级人民代表大会常务委员会、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院，专门人民法院，专门人民检察院”。

五、增加一条，作为第七条：“本法第六条规定的机构应当在其网站首页显著位置使用国徽图案。”

“网站使用的国徽图案标准版本在中国人大网和中国政府网上发布。”

六、将第七条改为第八条，第二项修改为：“（二）中华人民共和国主席、副主席，全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长，国务院总理、副总理、国务委员，中央军事委员会主席、副主席，国家监察委员会主任，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长以职务名义对外使用的信封、信笺、请柬等”。

七、增加一条，作为第九条：“标示国界线的界桩、界碑和标示领海基点方位的标志碑以及其他用于显示国家主权的标志物可以使用国徽图案。”

“中国人民银行发行的法定货币可以使用国徽图案。”

八、增加一条，作为第十条：“下列证件、证照可以使用国徽图案：

“（一）国家机关工作人员的工作证件、执法证件等；

“（二）国家机关颁发的营业执照、许可证

书、批准证书、资格证书、权利证书等；

“（三）居民身份证，中华人民共和国护照等法定出入境证件。

“国家机关和武装力量的徽章可以将国徽图案作为核心图案。

“公民在庄重的场合可以佩戴国徽徽章，表达爱国情感。”

九、将第十条改为第十三条，第一项、第二项修改为：

“（一）商标、授予专利权的外观设计、商业广告；

“（二）日常用品、日常生活的陈设布置”。

十、增加一条，作为第十五条：“国徽应当作为爱国主义教育的重要内容。

“中小学应当教育学生了解国徽的历史和精神内涵。”

“新闻媒体应当积极宣传国徽知识，引导公民和组织正确使用国徽及其图案。”

十一、将第十二条改为第十六条，第二款修改为：“需要悬挂非通用尺度国徽的，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小，并与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应。”

十二、将第十四条改为第十七条，修改为：“国务院办公厅统筹协调全国范围内国徽管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国徽管理有关工作。

“各级人民政府市场监督管理部门对国徽的制作和销售实施监督管理。

“县级人民政府确定的部门对本行政区域内国徽的悬挂、使用和收回实施监督管理。”

本决定自2021年1月1日起施行。

《中华人民共和国国徽法》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

中华人民共和国国徽法

(1991年3月2日第七届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国国徽法〉的决定》第二次修正)

第一条 为了维护国徽的尊严，正确使用国徽，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。

中华人民共和国国徽按照1950年中央人民政府委员会通过的《中华人民共和国国徽图案》和中央人民政府委员会办公厅公布的《中华人民共和国国徽图案制作说明》制作。

第三条 中华人民共和国国徽是中华人民共和国的象征和标志。

一切组织和公民，都应当尊重和爱护国徽。

第四条 下列机构应当悬挂国徽：

- (一) 各级人民代表大会常务委员会；
- (二) 各级人民政府；
- (三) 中央军事委员会；
- (四) 各级监察委员会；
- (五) 各级人民法院和专门人民法院；
- (六) 各级人民检察院和专门人民检察院；
- (七) 外交部；
- (八) 国家驻外使馆、领馆和其他外交代表机构；
- (九) 中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机

构。

国徽应当悬挂在机关正门上方正中处。

第五条 下列场所应当悬挂国徽：

- (一) 北京天安门城楼、人民大会堂；
- (二) 县级以上各级人民代表大会及其常务委员会会议厅，乡、民族乡、镇的人民代表大会会场；
- (三) 各级人民法院和专门人民法院的审判庭；
- (四) 宪法宣誓场所；
- (五) 出境入境口岸的适当场所。

第六条 下列机构的印章应当刻有国徽图案：

- (一) 全国人民代表大会常务委员会，国务院，中央军事委员会，国家监察委员会，最高人民法院，最高人民检察院；
- (二) 全国人民代表大会各专门委员会和全国人民代表大会常务委员会办公厅、工作委员会，国务院各部、各委员会、各直属机构、国务院办公厅以及国务院规定应当使用刻有国徽图案印章的办事机构，中央军事委员会办公厅以及中央军事委员会规定应当使用刻有国徽图案印章的其他机构；
- (三) 县级以上地方各级人民代表大会常务委员会、人民政府、监察委员会、人民法院、人

民检察院，专门人民法院，专门人民检察院；

（四）国家驻外使馆、领馆和其他外交代表机构。

第七条 本法第六条规定的机构应当在其网站首页显著位置使用国徽图案。

网站使用的国徽图案标准版本在中国人大网和中国政府网上发布。

第八条 下列文书、出版物等应当印有国徽图案：

（一）全国人民代表大会常务委员会、中华人民共和国主席和国务院颁发的荣誉证书、任命书、外交文书；

（二）中华人民共和国主席、副主席，全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长，国务院总理、副总理、国务委员，中央军事委员会主席、副主席，国家监察委员会主任，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长以职务名义对外使用的信封、信笺、请柬等；

（三）全国人民代表大会常务委员会公报、国务院公报、最高人民法院公报和最高人民检察院公报的封面；

（四）国家出版的法律、法规正式版本的封面。

第九条 标示国界线的界桩、界碑和标示领海基点方位的标志碑以及其他用于显示国家主权的标志物可以使用国徽图案。

中国人民银行发行的法定货币可以使用国徽图案。

第十条 下列证件、证照可以使用国徽图案：

（一）国家机关工作人员的工作证件、执法证件等；

（二）国家机关颁发的营业执照、许可证书、批准证书、资格证书、权利证书等；

（三）居民身份证，中华人民共和国护照等法定出入境证件。

国家机关和武装力量的徽章可以将国徽图案作为核心图案。

公民在庄重的场合可以佩戴国徽徽章，表达爱国情感。

第十一条 外事活动和国家驻外使馆、领馆以及其他外交代表机构对外使用国徽图案的办法，由外交部规定，报国务院批准后施行。

第十二条 在本法规定的范围以外需要悬挂国徽或者使用国徽图案的，由全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅会同有关主管部门规定。

第十三条 国徽及其图案不得用于：

（一）商标、授予专利权的外观设计、商业广告；

（二）日常用品、日常生活的陈设布置；

（三）私人庆吊活动；

（四）国务院办公厅规定不得使用国徽及其图案的其他场合。

第十四条 不得悬挂破损、污损或者不合格的国徽。

第十五条 国徽应当作为爱国主义教育的重要内容。

中小学应当教育学生了解国徽的历史和精神内涵。

新闻媒体应当积极宣传国徽知识，引导公民和组织正确使用国徽及其图案。

第十六条 悬挂的国徽由国家指定的企业统一制作，其直径的通用尺度为下列三种：

（一）一百厘米；

（二）八十厘米；

（三）六十厘米。

需要悬挂非通用尺度国徽的，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小，并与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应。

第十七条 国务院办公厅统筹协调全国范围

内国徽管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国徽管理有关工作。

各级人民政府市场监督管理部门对国徽的制作和销售实施监督管理。

县级人民政府确定的部门对本行政区域内国徽的悬挂、使用和收回实施监督管理。

第十八条 在公共场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国徽的，依法追究刑事责任；情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留。

第十九条 本法自 1991 年 10 月 1 日起施行。

附件：

中华人民共和国国徽图案

(1950 年 6 月 28 日中央人民政府委员会第八次会议通过)



说明：国徽的内容为国旗、天安门、齿轮和麦稻穗，象征中国人民自“五四”运动以来的新民主主义革命斗争和工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的新中国的诞生。

中华人民共和国国徽图案制作说明

(1950年9月20日中央人民政府委员会办公厅公布)

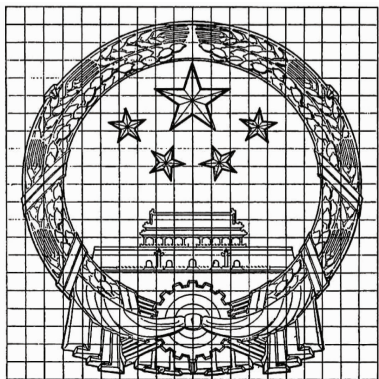
一、两把麦稻组成正圆形的环。齿轮安在下方麦稻杆的交叉点上。齿轮的中心交结着红绶。红绶向左右绾住麦稻而下垂，把齿轮分成上下两部。

二、从图案正中垂直画一直线，其左右两部分，完全对称。

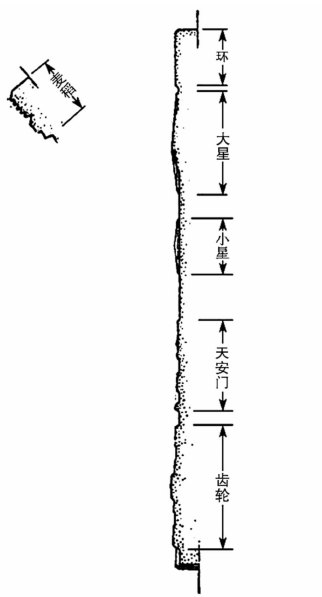
三、图案各部分之地位、尺寸，可根据方格墨线图之比例，放大或缩小。

四、如制作浮雕，其各部位之高低，可根据断面图之比例放大或缩小。

五、国徽之涂色为金红二色：麦稻、五星、天安门、齿轮为金色，圆环内之底子及垂绶为红色；红为正红（同于国旗），金为大赤金（淡色而有光泽之金）。



中华人民共和国国徽方格墨线图



中华人民共和国国徽纵断面图

关于《中华人民共和国国徽法 (修正草案)》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

全国人大常委会法制工作委员会副主任 武增

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《中华人民共和国国徽法（修正草案）》的说明。

一、修改国徽法的必要性和重要意义

我国宪法第一百四十二条规定：“中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。”1991年3月七届全国人大常委会第十八次会议通过国徽法，对国徽的制作、悬挂、国徽图案的使用以及国徽使用的监督管理等作出规定。2009年8月十一届全国人大常委会第十次会议对国徽法的法律责任条款作了修改。国徽法颁布施行近三十年来，对于保障国徽的正确使用，维护国徽的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，发挥了重要作用。同时，随着我国政治和社会的发展，国徽法实施中也遇到一些新情况新问题，主要是：国家机关使用国徽的情形需要进一步完善；国徽图案的使用需要进一步规范，哪些证件证照、网站等能够使用国徽图案需要明确；国徽的通用尺度也不适应现实需要，国徽制作、销售、悬挂、使用、回收的监督管理部门还不够明确等。针对实践中存在的突出问题，与时俱进，适时修改国徽法，完善国家标志制度，具有重要意义。

（一）修改国徽法，规范国徽的使用，是维护国家的形象和尊严的需要

国徽是国家的象征和标志，代表着国家的权威与尊严。现实生活中，使用国徽图案的情况比较多，在商品和网络上，国徽图案使用不当的情形也时有发生，损害了国徽尊严。修改国徽法，强化国徽使用的规范性和严肃性，加强国徽使用的管理监督，有利于形成维护国徽尊严的意识和社会氛围，有利于维护国家的形象和尊严。

（二）修改国徽法，完善国徽制度，是培育和践行社会主义核心价值观的需要

爱国是社会主义核心价值观的重要内容，国徽作为国家的象征和标志，是进行爱国主义教育的最好教材。现行国徽法主要对国家机关悬挂国徽提出了要求，没有对各类证件证照、网站等使用国徽图案作出规定。实践中，国徽及其图案广泛运用于国家机关颁发的工作证件、身份证等各类证件、证照，成为代表国家机关认证、认可的重要方式。修改完善国徽法，有利于弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

（三）修改国徽法，完善国家象征和标志制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十九届四中全会决定提出：发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。国徽制度

是国家制度的重要方面。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家仪式、国家标志方面的立法，相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律，完善了宪法确立的许多重要国家制度，建立了宪法宣誓制度、国家公祭制度等。修改国徽法，完善国家标志法律制度，强化公民的国家意识和爱国主义精神，是发展社会主义先进文化的重要体现，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

当前，中国特色社会主义进入新时代，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，修改国徽法，完善国家标志制度，展现大国气象，强化国家观念，有利于增强全体人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

二、修改的工作过程、指导思想

和遵循的原则

近年来，一些全国人大代表、全国政协委员和专家学者提出修改完善国徽法的意见建议。2019年3月，全国人大常委会在研究落实习近平总书记关于完善国旗法的重要批示时，提出一并对国徽法进行修改完善，将国徽法修改列入常委会年度立法工作计划。法制工作委员会立即启动修改工作，研究总结实践中国徽使用好的经验做法，梳理存在的问题，对国外有关国徽的立法进行了研究；到北京、浙江进行调研，了解国徽制作和使用、国徽教育等方面的情况；召开座谈会，听取全国人大代表、政协委员、专家学者和中央有关部门意见。在形成修改方案后，又书面征求了部分中央和国家机关意见。在此基础上，形成了《中华人民共和国国徽法（修正草案）》。

经委员长会议审议，决定将国徽法（修正草案）提请本次常委会会议审议。

修改国徽法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，完善国家重要标志制度，在全社会形成尊重、爱护国徽的氛围，增强公民的国家观念，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凝聚精神力量。

修改国徽法遵循的原则：一是坚持部分修改，不作大的修改。突出重点，对实践中影响国徽权威和尊严的问题作出规范，明确国徽使用的监督管理部门。二是坚持以规范为主。进一步完善国家机关使用国徽和国徽图案的情形，对使用非通用尺度的国徽作了更加灵活的规定。同时对国徽及其图案的使用作出明确规范，维护国徽的权威和尊严。三是做好与涉及国徽的其他相关法律法规的衔接，保持法律规范之间的和谐统一。

三、修正草案的主要内容

修正草案共14条，主要内容如下：

（一）关于完善应当悬挂国徽的场所

根据实践发展的需要，增加应当悬挂国徽的场合。一是为体现国家监察体制改革后国家机构的新变化，明确各级“监察委员会”悬挂国徽。二是按照进一步加强乡镇人大建设的需要，增加规定“乡、民族乡、镇的人民代表大会会场”悬挂国徽。三是根据实践发展的需要，删去现行法第四条中的“乡、民族乡、镇的人民政府可以悬挂国徽，具体办法由省、自治区、直辖市的人民政府根据实际情况规定”，明确乡镇人民政府悬挂国徽。四是明确“宪法宣誓场所”悬挂国徽。

（二）关于增加国徽图案的使用情形

根据实践发展的需要，补充完善国徽使用的

情形。一是根据国家机关信息化建设的情况，规定国家机构的“官方网站应当在首页显著位置使用国徽图案”；二是完善中央国家机关领导人员以职务名义对外使用的信封、信笺、请柬等使用国徽图案的规定；三是增加规定国家出版的“法律、法规汇编的封面”应当印有国徽图案，同时明确“其他出版物需要在封面上印有国徽图案的，应当报国家出版主管部门批准”；四是增加规定“中国人民银行发行的法定货币可以使用国徽图案”；五是增加规定国家机关工作人员使用的工作证件、执法证件等，国家机关颁发的营业执照、许可证书、批准证书、资格证书、权利证书等，学位证书，居民身份证、中华人民共和国护照等可以使用国徽图案。

（三）关于严格规范国徽使用范围

为加强国徽及其图案使用的规范化，进一步明确和限定使用范围。一是明确在本法规定的范围以外“不得随意悬挂国徽或者使用国徽图案”；二是增加规定“产品外观设计”不得使用国徽和国徽图案；三是将国徽和国徽图案不得用于“日常生活的陈设布置”修改为不得用于“日常用品和陈设布置”。

（四）完善悬挂非通用尺度国徽的批准程序和悬挂要求

现行法第十二条第二款规定：“在特定场所需要悬挂非通用尺度国徽的，报国务院办公厅批准。”一些地方反映，现在国家机关办公场所的建筑物体量比以前大，悬挂现有的三种通用尺度

的国徽，有时显得不协调，建议作出更加灵活的规定。据此，将上述规定修改为：“需要悬挂非通用尺度国徽的，报全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅批准。悬挂非通用尺度国徽的，应当与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应。”

（五）关于明确国徽的监管部门

现行法第十四条规定：“县级以上各级人民政府对国徽的使用，实施监督管理。”有的建议应当明确具体的监管部门。据此，草案规定：“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国徽管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国徽管理有关工作”，“地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国徽的制作和销售，实施监督管理”，“县级人民政府确定的部门对本行政区域内国徽的悬挂、使用和回收，实施监督管理。”

此外，还有一个问题需要说明。国徽法已经列入香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法附件三，并已在香港特别行政区、澳门特别行政区实施。这次修改国徽法无需重新列入两个基本法附件三。考虑到香港特别行政区、澳门特别行政区均已通过本地立法实施国徽法，经研究，建议两个特别行政区根据修改后国徽法的有关规定、原则和精神，对各自本地立法作相应修改。

国徽法（修正草案）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《中华人民共和国国徽法（修正草案）》 审议结果的报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十一次会议对国徽法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会书面征求了中央有关部门和地方的意见，在中国人大网上向社会公众公开征求意见，并就有关问题与国务院办公厅、中央机构编制委员会办公室等部门进行了沟通。宪法和法律委员会、法制工作委员会召开中央有关部门和专家座谈会听取意见。宪法和法律委员会于9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，对修正草案进行了逐条审议。司法部有关同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了维护国徽的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，对国徽法进行修改是必要的，草案经过常委会审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修正草案第十条规定了可以使用国徽图案的情形。有的部门提出公安机关、武警部队的徽章中使用了国徽图案，建议予以确认。有的建议规定公民在庄重的场合可以佩戴国徽徽章。宪法和法律委员会经研究，建议增加两款规定：“国家机关和武装力量的徽章可以将国徽图案作

为核心图案”；“公民在庄重的场合可以佩戴国徽徽章，表达爱国情感”。

二、有的常委会组成人员建议增加国徽教育的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“中小学应当将国徽作为爱国主义教育的重要内容，教育学生了解国徽的历史和精神内涵”。

三、修正草案第十三条规定“需要悬挂非通用尺度国徽的，报全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅批准。悬挂非通用尺度国徽的，应当与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应”。有的部门提出，国徽悬挂限于国家机关和特定场所，多年来法律实施情况是好的。使用非通用尺度国徽的，主要是由于建筑物尺度的原因，建议在本法中对此提出有关要求，不再实行逐件审批。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：“需要悬挂非通用尺度国徽的，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小，并与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应”。

四、修正草案第十四条第一款中规定了“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国徽管理有关工作”。有的常委会组成人员、单位和专家建议进一步明确统筹协调国徽管理的具体部门，确保责任落实。宪法和法律委员会经与国务院办公

厅、中央机构编制委员会办公室研究，建议修改为“国务院办公厅统筹协调全国范围内国徽管理有关工作”。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

9月25日上午，法制工作委员会召开会议，邀请部分专家学者、北京市有关机关、街道办事处和社区代表等就国徽法修正草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等作了评估。与会人员普遍认为，修正草案总结实践经验，对国徽的使用和监管进行了修改完善，有利于增强公民的国家观

念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，其主要制度规范是可行的，现在出台是必要的、适时的。同时，有的与会人员还对修正草案提出了一些具体修改意见。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国国徽法》的决定（草案）。宪法和法律委员会建议，修改决定草案提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案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《全国人民代表大会常务委员会关于 修改〈中华人民共和国国徽法〉的决定 （草案）》修改意见的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月14日上午对国徽法修改决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改完善后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月14日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修改决定草案进行了审议。司法部有关同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员和部门建议根据实践情况，增加界桩、界碑等用于显示国家主权的标志物可以使用国徽图案的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“标示国界线的界桩、界碑和标示领海基点方位的标志碑以及其他用于显示国家主权的标志物可以使用国徽图案”。

二、修改决定草案第十条中规定，中小学应当将国徽作为爱国主义教育的重要内容。有的常委会组成人员提出，国徽是强化爱国意识、培育和践行社会主义核心价值观的重要载体，应当纳入全民爱国主义教育。宪法和法律委员会经研

究，建议将本条修改为：“国徽应当作为爱国主义教育的重要内容。”“中小学应当教育学生了解国徽的历史和精神内涵。”“新闻媒体应当积极宣传国徽知识，引导公民和组织正确使用国徽及其图案。”

经研究，建议将本决定的施行时间确定为2021年1月1日。

此外，还对修改决定草案作了一些文字修改。

审议中有的常委会组成人员还提出了一些其

他意见，涉及国徽管理使用的具体问题和宣传教育。宪法和法律委员会经研究认为，国徽管理使用中的具体问题可由主管部门根据实践情况提出要求；关于加强国徽法的宣传教育，建议有关部门研究落实。

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

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第六十一号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2020年10月18日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020年10月17日

全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方 各级人民代表大会选举法》的决定

（2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过）

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定对《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选举法》作如下修改：

一、增加一条，作为第二条：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举工作，坚持中国共产党的领导，坚持充分发扬民主，坚持严格依法办事。”

二、将第十一条改为第十二条，第一款第三项修改为：“（三）不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为一百四十名，每五千人可以增加一名代表；人口超过一百五十五万的，代

表总名额不得超过四百五十名；人口不足五万的，代表总名额可以少于一百四十名”。

第一款第四项修改为：“（四）乡、民族乡、镇的代表名额基数为四十五名，每一千五百人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过一百六十名；人口不足二千的，代表总名额可以少于四十五名。”

三、将第十三条改为第十四条，增加一款，作为第二款：“依照前款规定重新确定代表名额的，省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会应当在三十日内将重新确定代表名额的情况

报全国人民代表大会常务委员会备案。”

四、将第五十七条改为第五十八条，第二款修改为：“国家工作人员有前款所列行为的，还应当由监察机关给予政务处分或者由所在机关、单位给予处分。”

不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民

族乡、镇的人民代表大会的代表名额根据本决定重新确定。

本决定自 2020 年 10 月 18 日起施行。

《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选举法》根据本决定作相应修改，并对条文顺序作相应调整，重新公布。

中华人民共和国全国人民代表大会和 地方各级人民代表大会选举法

（1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过 根据 1982 年 12 月 10 日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈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选举法〉的若干规定的决议》第一次修正 根据 1986 年 12 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈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选举法〉的决定》第二次修正 根据 1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈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选举法〉的决定》第三次修正 根据 2004 年 10 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈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选举法〉的决定》第四次修正 根据 2010 年 3 月 14 日第十一届全国人民代表大会第三次会议《关于修改〈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选举法〉的决定》第五次修正 根据 2015 年 8 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉、〈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选举法〉、〈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〉的决定》第六次修正 根据 2020 年 10 月 17 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》第七次修正）

目 录

第一章 总 则

第二章 选举机构

第三章 地方各级人民代表大会代表名额

第四章 全国人民代表大会代表名额

第五章 各少数民族的选举

第六章 选区划分

第七章 选民登记

第八章 代表候选人的提出

第九章 选举程序

第十章 对代表的监督和罢免、辞职、补选

第十一章 对破坏选举的制裁

第十二章 附 则

第一章 总 则

第一条 根据中华人民共和国宪法，制定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法。

第二条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举工作，坚持中国共产党的领导，坚持充分发扬民主，坚持严格依法办事。

第三条 全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举。

不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。

第四条 中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。

依照法律被剥夺政治权利的人没有选举权和被选举权。

第五条 每一选民在一次选举中只有一个投票权。

第六条 人民解放军单独进行选举，选举办法另订。

第七条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性，应当有适当数量的基层代表，特别是工人、农民和知识分子代表；应当有适当数量的妇女代表，并逐步提高妇女代表的比例。

全国人民代表大会和归侨人数较多地区的地方人民代表大会，应当有适当名额的归侨代表。

旅居国外的中华人民共和国公民在县级以下人民代表大会代表选举期间在国内的，可以参加原籍地或者出国前居住地的选举。

第八条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的选举经费，列入财政预算，由国库开支。

第二章 选 举 机 构

第九条 全国人民代表大会常务委员会主持全国人民代表大会代表的选举。省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会主持本级人民代表大会代表的选举。

不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会，主持本级人民代表大会代表的选举。不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会受本级人民代表大会常务委员会的领导。乡、民族乡、镇的选举委员会受不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会的领导。

省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会指导本行政区域内县级以上人民代表大会代表的选举工作。

第十条 不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会的组成人员由本级人民代表大会常务委员会任命。乡、民族乡、镇的选举委员会的组成人员由不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会任命。

选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委员会的职务。

第十一条 选举委员会履行下列职责：

(一) 划分选举本级人民代表大会代表的选区，分配各选区应选代表的名额；

(二) 进行选民登记，审查选民资格，公布选民名单；受理对于选民名单不同意见的申诉，并作出决定；

(三) 确定选举日期；

(四) 了解核实并组织介绍代表候选人的情况；根据较多数选民的意见，确定和公布正式代

表候选人名单；

(五) 主持投票选举；

(六) 确定选举结果是否有效，公布当选代表名单；

(七) 法律规定的其他职责。

选举委员会应当及时公布选举信息。

第三章 地方各级人民代表大会代表名额

第十二条 地方各级人民代表大会的代表名额，按照下列规定确定：

(一) 省、自治区、直辖市的代表名额基数为三百五十名，省、自治区每十五万人可以增加一名代表，直辖市每二万五千人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过一千名；

(二) 设区的市、自治州的代表名额基数为二百四十名，每二万五千人可以增加一名代表；人口超过一千万的，代表总名额不得超过六百五十名；

(三) 不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为一百四十名，每五千人可以增加一名代表；人口超过一百五十五万的，代表总名额不得超过四百五十名；人口不足五万的，代表总名额可以少于一百四十名；

(四) 乡、民族乡、镇的代表名额基数为四十五名，每一千五百人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过一百六十名；人口不足二千的，代表总名额可以少于四十五名。

按照前款规定的地方各级人民代表大会的代表名额基数与按人口数增加的代表数相加，即为地方各级人民代表大会的代表总名额。

自治区、聚居的少数民族多的省，经全国人民代表大会常务委员会决定，代表名额可以另加百分之五。聚居的少数民族多或者人口居住分散的县、自治县、乡、民族乡，经省、自治区、直

辖市的人民代表大会常务委员会决定，代表名额可以另加百分之五。

第十三条 省、自治区、直辖市的人民代表大会代表的具体名额，由全国人民代表大会常务委员会依照本法确定。设区的市、自治州和县级的人民代表大会代表的具体名额，由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会依照本法确定，报全国人民代表大会常务委员会备案。乡级的人民代表大会代表的具体名额，由县级的人民代表大会常务委员会依照本法确定，报上一级人民代表大会常务委员会备案。

第十四条 地方各级人民代表大会的代表总名额经确定后，不再变动。如果由于行政区划变动或者由于重大工程建设等原因造成人口较大变动的，该级人民代表大会的代表总名额依照本法的规定重新确定。

依照前款规定重新确定代表名额的，省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会应当在三十日内将重新确定代表名额的情况报全国人民代表大会常务委员会备案。

第十五条 地方各级人民代表大会代表名额，由本级人民代表大会常务委员会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。在县、自治县的人民代表大会中，人口特少的乡、民族乡、镇，至少应有代表一人。

地方各级人民代表大会代表名额的分配办法，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会参照全国人民代表大会代表名额分配的办法，结合本地区的具体情况规定。

第四章 全国人民代表大会代表名额

第十六条 全国人民代表大会的代表，由

省、自治区、直辖市的人民代表大会和人民解放军选举产生。

全国人民代表大会代表的名额不超过三千人。

香港特别行政区、澳门特别行政区应选全国人民代表大会代表的名额和代表产生办法，由全国人民代表大会另行规定。

第十七条 全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。

省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表名额，由根据人口数计算确定的名额数、相同的地区基本名额数和其他应选名额数构成。

全国人民代表大会代表名额的具体分配，由全国人民代表大会常务委员会决定。

第十八条 全国少数民族应选全国人民代表大会代表，由全国人民代表大会常务委员会参照各少数民族的人口数和分布等情况，分配给各省、自治区、直辖市的人民代表大会选出。人口特少的民族，至少应有代表一人。

第五章 各少数民族的选举

第十九条 有少数民族聚居的地方，每一聚居的少数民族都应有代表参加当地的人民代表大会。

聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数百分之三十以上的，每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。

聚居境内同一少数民族的总人口数不足境内总人口数百分之十五的，每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，但不得少于二分之一；实行区域自

治的民族人口特少的自治县，经省、自治区的人民代表大会常务委员会决定，可以少于二分之一。人口特少的其他聚居民族，至少应有代表一人。

聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数百分之十五以上、不足百分之三十的，每一代表所代表的人口数，可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，但分配给该少数民族的应选代表名额不得超过代表总名额的百分之三十。

第二十条 自治区、自治州、自治县和有少数民族聚居的乡、民族乡、镇的人民代表大会，对于聚居在境内的其他少数民族和汉族代表的选举，适用本法第十九条的规定。

第二十一条 散居的少数民族应选当地人民代表大会的代表，每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。

自治区、自治州、自治县和有少数民族聚居的乡、民族乡、镇的人民代表大会，对于散居的其他少数民族和汉族代表的选举，适用前款的规定。

第二十二条 有少数民族聚居的不设区的市、市辖区、县、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表的产生，按照当地的民族关系和居住状况，各少数民族选民可以单独选举或者联合选举。

自治县和有少数民族聚居的乡、民族乡、镇的人民代表大会，对于居住在境内的其他少数民族和汉族代表的选举办法，适用前款的规定。

第二十三条 自治区、自治州、自治县制定或者公布的选举文件、选民名单、选民证、代表候选人名单、代表当选证书和选举委员会的印章等，都应当同时使用当地通用的民族文字。

第二十四条 少数民族选举的其他事项，参

照本法有关各条的规定办理。

第六章 选区划分

第二十五条 不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表名额分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。

选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分。

第二十六条 本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

第七章 选民登记

第二十七条 选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。每次选举前对上次选民登记以后新满十八周岁的、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民，予以登记。对选民经登记后迁出原选区的，列入新迁入的选区的选民名单；对死亡的和依照法律被剥夺政治权利的人，从选民名单上除名。

精神病患者不能行使选举权利的，经选举委员会确认，不列入选民名单。

第二十八条 选民名单应在选举日的二十日以前公布，实行凭选民证参加投票选举的，并应当发给选民证。

第二十九条 对于公布的选民名单有不同意见的，可以在选民名单公布之日起五日内向选举委员会提出申诉。选举委员会对申诉意见，应在三日内作出处理决定。申诉人如果对处理决定不服，可以在选举日的五日以前向人民法院起诉，人民法院应在选举日以前作出判决。人民法院的判决为最后决定。

第八章 代表候选人的提出

第三十条 全国和地方各级人民代表大会的

代表候选人，按选区或者选举单位提名产生。

各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人。选民或者代表，十人以上联名，也可以推荐代表候选人。推荐者应向选举委员会或者大会主席团介绍代表候选人的情况。接受推荐的代表候选人应当向选举委员会或者大会主席团如实提供个人身份、简历等基本情况。提供的基本情况不实的，选举委员会或者大会主席团应当向选民或者代表通报。

各政党、各人民团体联合或者单独推荐的代表候选人的人数，每一选民或者代表参加联名推荐的代表候选人的人数，均不得超过本选区或者选举单位应选代表的名额。

第三十一条 全国和地方各级人民代表大会代表实行差额选举，代表候选人的人数应多于应选代表的名额。

由选民直接选举人民代表大会代表的，代表候选人的人数应多于应选代表名额三分之一至一倍；由县级以上的地方各级人民代表大会选举上一级人民代表大会代表的，代表候选人的人数应多于应选代表名额五分之一至二分之一。

第三十二条 由选民直接选举人民代表大会代表的，代表候选人由各选区选民和各政党、各人民团体提名推荐。选举委员会汇总后，将代表候选人名单及代表候选人的基本情况在选举日的十五日以前公布，并交各该选区的选民小组讨论、协商，确定正式代表候选人名单。如果所提代表候选人的人数超过本法第三十一条规定的最高差额比例，由选举委员会交各该选区的选民小组讨论、协商，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单；对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。正式代表候选人名单及代表候选人的基本情况应当在选举日的七日以前公布。

县级以上地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，提名、酝酿代表候选人的时间不得少于两天。各该级人民代表大会主席团将依法提出的代表候选人名单及代表候选人的基本情况印发全体代表，由全体代表酝酿、讨论。如果所提代表候选人的人数符合本法第三十一条规定的差额比例，直接进行投票选举。如果所提代表候选人的人数超过本法第三十一条规定的最高差额比例，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，按照本级人民代表大会的选举办法根据本法确定的具体差额比例，确定正式代表候选人名单，进行投票选举。

第三十三条 县级以上地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，代表候选人不限于各该级人民代表大会的代表。

第三十四条 选举委员会或者人民代表大会主席团应当向选民或者代表介绍代表候选人的情况。推荐代表候选人的政党、人民团体和选民、代表可以在选民小组或者代表小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况。选举委员会根据选民的要求，应当组织代表候选人与选民见面，由代表候选人介绍本人的情况，回答选民的问题。但是，在选举日必须停止代表候选人的介绍。

第三十五条 公民参加各级人民代表大会代表的选举，不得直接或者间接接受境外机构、组织、个人提供的与选举有关的任何形式的资助。

违反前款规定的，不列入代表候选人名单；已经列入代表候选人名单的，从名单中除名；已经当选的，其当选无效。

第九章 选举程序

第三十六条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举，应当严格依照法定程序进行，并接受监督。任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权。

第三十七条 在选民直接选举人民代表大会代表时，选民根据选举委员会的规定，凭身份证或者选民证领取选票。

第三十八条 选举委员会应当根据各选区选民分布状况，按照方便选民投票的原则设立投票站，进行选举。选民居住比较集中的，可以召开选举大会，进行选举；因患有疾病等原因行动不便或者居住分散并且交通不便的选民，可以在流动票箱投票。

第三十九条 县级以上地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，由各该级人民代表大会主席团主持。

第四十条 全国和地方各级人民代表大会代表的选举，一律采用无记名投票的方法。选举时应当设有秘密写票处。

选民如果是文盲或者因残疾不能写选票的，可以委托他信任的人代写。

第四十一条 选举人对于代表候选人可以投赞成票，可以投反对票，可以另选其他任何选民，也可以弃权。

第四十二条 选民如果在选举期间外出，经选举委员会同意，可以书面委托其他选民代为投票。每一选民接受的委托不得超过三人，并应当按照委托人的意愿代为投票。

第四十三条 投票结束后，由选民或者代表推选的监票、计票人员和选举委员会或者人民代表大会主席团的人员将投票人数和票数加以核对，作出记录，并由监票人签字。

代表候选人的近亲属不得担任监票人、计票人。

第四十四条 每次选举所投的票数，多于投票人数的无效，等于或者少于投票人数的有效。

每一选票所选的人数，多于规定应选代表人数的作废，等于或者少于规定应选代表人数的有效。

第四十五条 在选民直接选举人民代表大会代表时，选区全体选民的过半数参加投票，选举有效。代表候选人获得参加投票的选民过半数的选票时，始得当选。

县级以上的地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，代表候选人获得全体代表过半数的选票时，始得当选。

获得过半数选票的代表候选人的人数超过应选代表名额时，以得票多的当选。如遇票数相等不能确定当选人时，应当就票数相等的候选人再次投票，以得票多的当选。

获得过半数选票的当选代表的人数少于应选代表的名额时，不足的名额另行选举。另行选举时，根据在第一次投票时得票多少的顺序，按照本法第三十一条规定的差额比例，确定候选人名单。如果只选一人，候选人应为二人。

依照前款规定另行选举县级和乡级的人民代表大会代表时，代表候选人以得票多的当选，但是得票数不得少于选票的三分之一；县级以上的地方各级人民代表大会在另行选举上一级人民代表大会代表时，代表候选人获得全体代表过半数的选票，始得当选。

第四十六条 选举结果由选举委员会或者人民代表大会主席团根据本法确定是否有效，并予以宣布。

当选代表名单由选举委员会或者人民代表大会主席团予以公布。

第四十七条 代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件，选举是否符合法律规定的程序，以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查，提出代表当选是否有效的意见，向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团报告。

县级以上的各级人民代表大会常务委员会或

者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团根据代表资格审查委员会提出的报告，确认代表的资格或者确定代表的当选无效，在每届人民代表大会第一次会议前公布代表名单。

第四十八条 公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的人民代表大会代表。

第十章 对代表的监督和 罢免、辞职、补选

第四十九条 全国和地方各级人民代表大会的代表，受选民和原选举单位的监督。选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表。

第五十条 对于县级的人民代表大会代表，原选区选民五十人以上联名，对于乡级的人民代表大会代表，原选区选民三十人以上联名，可以向县级的人民代表大会常务委员会书面提出罢免要求。

罢免要求应当写明罢免理由。被提出罢免的代表有权在选民会议上提出申辩意见，也可以书面提出申辩意见。

县级的人民代表大会常务委员会应当将罢免要求和被提出罢免的代表的书面申辩意见印发原选区选民。

表决罢免要求，由县级的人民代表大会常务委员会派有关负责人员主持。

第五十一条 县级以上的地方各级人民代表大会举行会议的时候，主席团或者十分之一以上代表联名，可以提出对由该级人民代表大会选出的上一级人民代表大会代表的罢免案。在人民代表大会闭会期间，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会主任会议或者常务委员会五分之一以上组成人员联名，可以向常务委员会提出对由该级人民代表大会选出的上一级人民代表大会代表的罢免案。罢免案应当写明罢免理由。

县级以上的地方各级人民代表大会举行会议

的时候，被提出罢免的代表有权在主席团会议和大会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见，由主席团印发会议。罢免案经会议审议后，由主席团提请全体会议表决。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会议举行会议的时候，被提出罢免的代表有权在主任会议和常务委员会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见，由主任会议印发会议。罢免案经会议审议后，由主任会议提请全体会议表决。

第五十二条 罢免代表采用无记名的表决方式。

第五十三条 罢免县级和乡级的人民代表大会代表，须经原选区过半数的选民通过。

罢免由县级以上的地方各级人民代表大会选出的代表，须经各该级人民代表大会过半数的代表通过；在代表大会闭会期间，须经常务委员会组成人员的过半数通过。罢免的决议，须报送上一级人民代表大会常务委员会备案、公告。

第五十四条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会组成人员，县级以上的各级人民代表大会专门委员会成员的代表职务被罢免的，其常务委员会组成人员或者专门委员会成员的职务相应撤销，由主席团或者常务委员会予以公告。

乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席的代表职务被罢免的，其主席、副主席的职务相应撤销，由主席团予以公告。

第五十五条 全国人民代表大会代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会代表，可以向选举他的人民代表大会的常务委员会书面提出辞职。常务委员会接受辞职，须经常务委员会组成人员的过半数通过。接受辞职的决议，须报送上一级人民代表大会常务委员会备案、公告。

县级的人民代表大会代表可以向本级人民代

表大会常务委员会书面提出辞职，乡级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会书面提出辞职。县级的人民代表大会常务委员会接受辞职，须经常务委员会组成人员的过半数通过。乡级的人民代表大会接受辞职，须经人民代表大会过半数的代表通过。接受辞职的，应当予以公告。

第五十六条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会组成人员，县级以上的各级人民代表大会的专门委员会成员，辞去代表职务的请求被接受的，其常务委员会组成人员、专门委员会成员的职务相应终止，由常务委员会予以公告。

乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，辞去代表职务的请求被接受的，其主席、副主席的职务相应终止，由主席团予以公告。

第五十七条 代表在任期内，因故出缺，由原选区或者原选举单位补选。

地方各级人民代表大会代表在任期内调离或者迁出本行政区域的，其代表资格自行终止，缺额另行补选。

县级以上的地方各级人民代表大会闭会期间，可以由本级人民代表大会常务委员会补选上一级人民代表大会代表。

补选出缺的代表时，代表候选人的名额可以多于应选代表的名额，也可以同应选代表的名额相等。补选的具体办法，由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

对补选产生的代表，依照本法第四十七条的规定进行代表资格审查。

第十一章 对破坏选举的制裁

第五十八条 为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 以金钱或者其他财物贿赂选民或者代

表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；

（二）以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；

（三）伪造选举文件、虚报选举票数或者其他违法行为的；

（四）对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。

国家工作人员有前款所列行为的，还应当由监察机关给予政务处分或者由所在机关、单位给予处分。

以本条第一款所列违法行为当选的，其当选无效。

第五十九条 主持选举的机构发现有破坏选举的行为或者收到对破坏选举行为的举报，应当及时依法调查处理；需要追究法律责任的，及时移送有关机关予以处理。

第十二章 附 则

第六十条 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本法可以制定选举实施细则，报全国人民代表大会常务委员会备案。

关于《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选举法（修正草案）》的说明

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《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选举法（修正草案）》的说明。

一、修改选举法的必要性

选举制度是人民代表大会制度的基础，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法（以下简称选举法）是保障公民行使选举权和被选举权，依法产生各级人大代表的重要法律。我国选举法于1953年制定，1979年重新修订，此后于1982年、1986年、1995年、2004年、

2010年和2015年进行了六次修改。党的十九届四中全会决定提出，健全人大选举制度，适当增加基层人大代表数量。为贯彻落实党中央的部署要求，需要针对各地基层行政区划撤乡并镇改设街道、基层人大代表数量逐届减少的实际情况，对选举法进行适当修改。

代表名额是选举制度的一项重要内容。1953年选举法曾对地方各级人大代表名额的确定办法作出过具体规定。1979年重新修订选举法时删去了这一内容，规定由省级人大常委会“按照便于召开会议、讨论问题和解决问题，并且使各民族、各地区、各方面都有适当数量的代表的原则

自行确定”，并报全国人大常委会备案。由于各省、自治区、直辖市确定代表名额的标准不同，实践中各地的人大代表名额数量很不平衡，地域、人口等情况相近的省、市、县，代表数量相差悬殊。针对这一问题，1995年修改选举法对地方各级人大代表名额采取“基数+人口代表数”的计算办法作出具体规定，并分别明确了省、市、县、乡四级代表名额的标准，以及人口特多、特少地方的代表名额上、下限。根据现行选举法的规定，省、自治区、直辖市代表名额基数为350名，省、自治区每15万人可以增加一名代表，直辖市每2.5万人可以增加一名代表，代表总名额不得超过1千名；设区的市、自治州的代表名额基数为240名，每2.5万人可以增加一名代表，人口超过1000万的，代表总名额不得超过650名；不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为120名，每5千人可以增加一名代表，代表总名额不得超过450名，人口不足5万的，代表总名额可以少于120名；乡、民族乡、镇的代表名额基数为40名，每1500人可以增加一名代表，代表总名额不得超过160名，人口不足2000的，代表总名额可以少于40名。选举法还规定，除因行政区划变动或者重大工程建设等原因造成人口较大变动的以外，地方各级人大代表总名额经确定后，不再变动。1996年至1997年，地方各级人大代表名额首次按照这一规定确定。1997年底，我国五级人大代表总数为312.5万名，其中，县级人大代表共57.98万名，乡镇人大代表共242.34万名。

自1997年以来，虽然我国多数地方的人大代表名额没有变化，但我国五级人大代表总数特别是乡镇人大代表数量却呈逐届减少的趋势。2017年底，全国五级人大代表总数为262.32万名，与1997年底比，减少了50.18万名，降幅为16.05%。其中，全国人大代表和省级以及设

区的市、自治州人大代表数量基本保持稳定；县级人大代表数量略有上升，由1997年的57.98万名增加至2017年的59.65万名，增加了1.67万名，增幅为2.88%；乡镇人大代表数量逐渐减少，由1997年的242.34万名减少至2017年的188.15万名，减少了54.19万名，降幅为22.4%。乡镇人大代表数量减少是五级人大代表总数逐届减少的主要原因。

乡镇人大代表数量之所以减少，主要是因为撤乡并镇和乡镇改设街道。据民政部统计，对应换届选举统计年份，全国乡镇数量由1996年底的45227个减少至2016年底的31755个，减少13472个，降幅为29.8%；街道数量同期由5565个增加至8105个。增加的街道多数由镇改设而来；减少的乡镇有一部分是因为乡镇合并，也有一部分是因为改设街道。每撤并一个乡镇，就减少40名代表名额基数，从而造成乡镇人大代表数量大幅减少。

县乡人大是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生，约占我国五级人大代表总数的95%，是党和国家联系人民群众的桥梁纽带。适当增加基层人大代表数量，有利于更好反映人民意愿、代表人民意志，加强与人民群众联系，充分保障人民当家作主权利；有利于加强地方人大建设，结合地方实际，创造性地做好各项工作；有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度，不断健全和发展社会主义民主，有力支撑国家治理体系和治理能力现代化。

二、修改选举法的指导思想、 遵循原则和工作过程

修改选举法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神。修改工作遵

循的原则：一是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，贯彻落实党中央重大决策部署。二是突出重点，此次修改重点是贯彻落实党的十九届四中全会决定要求，增加加强党对选举工作的全面领导的规定，适当增加基层人大代表数量。

修改选举法列入了全国人大常委会 2020 年度立法工作计划。全国人大常委会法制工作委员会于 2019 年底启动选举法修改工作，主要开展了以下工作：一是认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想，学习领会党的十九届四中全会决定精神。二是对 1995 年以来全国历次换届选举地方各级人大代表数量变化情况及其原因作了梳理分析和研究。三是征求各省、自治区、直辖市人大常委会对修改选举法的意见和建议；多次召开网络视频会议，听取部分地方人大常委会法工委、选举联络工委负责同志的意见。四是根据近年来地方行政区划、人口数量和代表名额的变化情况，就适当增加基层人大代表名额的不同方案进行测算；会同有关方面对修法中反映比较集中的问题进行研究、提出修改方案。五是就修改方案征求中央有关部门和各地方人大常委会以及各基层立法联系点的意见。六是到地方进行调研。在此基础上，法制工作委员会拟订了选举法修正草案，委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

三、修改选举法的主要内容

（一）关于适当增加县乡两级人大代表数量

贯彻落实党的十九届四中全会决定提出的“适当增加基层人大代表数量”的要求，一方面，需要适当增加乡镇人大代表名额，在一定程度上弥补撤乡并镇后乡镇人大代表数量的减少；另一方面，由于街道不设本级人大代表，只增加乡镇

人大代表名额，难以解决乡镇改设街道后原有的乡镇人大代表名额消减的问题，考虑到改设后的街道一般隶属于市辖区、不设区的市等，适当增加市辖区、不设区的市、县、自治县人大代表名额，在分配这些增加的县级人大代表名额时，重点向由乡镇改设的街道倾斜，进一步优化县级人大代表结构，利于有针对性地解决乡镇改设街道后基层群众政治参与度不足的问题。综合考虑各方面意见和实际需要，适当增加县乡两级人大代表名额的基数，将不设区的市、市辖区、县、自治县的人大代表名额基数增加 20 名，即将选举法第十一条第一款第三项规定的 120 名提高至 140 名；将乡、民族乡、镇的人大代表名额基数增加 5 名，即将选举法第十一条第一款第四项规定的 40 名提高至 45 名。同时，对不设区的市、市辖区、县、自治县的代表总名额达到上限所对应的人口数作相应调整。

（二）坚持党对选举工作的领导

根据党中央 2019 年 1 月印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》的精神，在选举法中明确规定坚持党的领导，增加一条规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举工作，坚持中国共产党的领导，坚持充分发扬民主，坚持严格依法办事。

（三）关于修改选举法的其他内容

1. 关于重新确定代表名额的报备。为便于全国和省级人大常委会及时了解和掌握各地因行政区划变动等原因依法重新确定代表名额带来代表名额变动的情况，在选举法第十三条中增加一款规定：依照前款规定重新确定代表名额的，省、自治区、直辖市人大常委会应当在三十日内将重新确定代表名额的情况报全国人大常委会备案。

2. 关于对破坏选举行为追究法律责任。选举法第五十七条对破坏选举行为的法律责任作了规定，其中第二款规定：“国家工作人员有前款

所列行为的，还应当依法给予行政处分。”为深刻汲取查处湖南衡阳、辽宁贿选案的经验教训，并与监察法、公职人员政务处分法、公务员法的有关规定做好衔接，将这一款修改为：国家工作

人员有前款所列行为的，还应当由监察机关给予政务处分或者由所在机关、单位给予处分。

选举法修正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《中华人民共和国全国人民代表大会 和地方各级人民代表大会选举法 (修正草案)》审议结果的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月14日上午对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法(修正草案)进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，选举法修正草案贯彻落实党中央决策部署，加强党对选举工作的全面领导，有针对性地增加县乡两级人大代表数量，有利于加强基层政权建设，充分保障人民当家作主权利，更好地坚持和完善人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。选举法修正草案在起草过程中广泛征求各方面意见，经过反复研究论证，已经比较成熟，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，一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和建议。宪法和法律委员会于10月14日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修正草案进行了审议。宪法和法律委员会认为，修正草案是可行的。为了做好相关工作，宪法和法律委员会建议在全国人大常委会关于修改选举法的决定中明确：“不设区

的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表名额根据本决定重新确定。”

经研究，建议将本决定的施行时间确定为2020年10月18日。

审议中，有些常委会组成人员还对进一步优化代表结构、保障流动人口选举权利等问题提出了一些意见和建议。考虑到这次修改选举法的重点是贯彻落实党的十九届四中全会决定要求，是个别条文修改，有的问题可以按照以往惯例在县乡人大换届选举工作的文件中予以明确，有的问题还需要进一步研究，建议本次会议对这些问题暂不作修改，由有关方面组织做好相关工作。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的决定(草案建议表决稿)，建议本次常委会会议表决通过。

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于 批准《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议 第 14/12 号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、 附件八和附件九的修正》的决定

(2020 年 10 月 17 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定：批准 2019 年 5 月在日内瓦召开的《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》缔约方会议第十四次会议通过的《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第 14/12 号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》。

《巴塞尔公约》缔约方会议第十四次会议 第 14/12 号决定对《巴塞尔公约》附件二、 附件八和附件九的修正

(中文本)

缔约方大会，

审议了挪威政府有关修正《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》附件二、附件八和附件九的提案，¹

1. 决定修正《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》附件二，增加以下条目：

Y48 ^{2,3}	塑料废物，包括塑料废物混合物，但以下情况除外： • 根据第 1 条第 1 (a) 款规定属于危险废物的塑料废物 ⁴
---------------------------	---

1 UNEP/CHW.14/27, 附件一。

2 本条目于 2021 年 1 月 1 日生效。

3 缔约方可就本条目提出更严格的要求。

4 注意附件八名录 A 中的相关条目 A3210。

	<ul style="list-style-type: none"> • 下列塑料废物，条件是其将以环境无害化方式进行回收⁵，且几乎未受污染并不含有其他种类废物⁶： <ul style="list-style-type: none"> - 几乎完全⁷由一种非卤化聚合物组成的塑料废物，包括但不限于以下聚合物： <ul style="list-style-type: none"> ○ 聚乙烯 (PE) ○ 聚丙烯 (PP) ○ 聚苯乙烯 (PS) ○ 丙烯腈—丁二烯—苯乙烯共聚物 (ABS) ○ 聚对苯二甲酸乙二醇酯 (PET) ○ 聚碳酸酯 (PC) ○ 聚醚 - 几乎完全⁷由一种固化树脂或缩合物组成的塑料废物，包括但不限于以下树脂： <ul style="list-style-type: none"> ○ 脲醛树脂 ○ 酚醛树脂 ○ 三聚氰胺甲醛树脂 ○ 环氧树脂 ○ 醇酸树脂 - 几乎完全⁷由以下一种含氟聚合物组成的塑料废物：⁸ <ul style="list-style-type: none"> ○ 全氟乙烯丙烯共聚物 (FEP) ○ 全氟烷氧基链烷烃： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 四氟乙烯—全氟烷基乙烯基醚共聚物 (PFA) ▪ 四氟乙烯—全氟甲基乙烯基醚共聚物 (MFA) ○ 聚氟乙烯 (PVF) ○ 聚偏二氟乙烯 (PVDF) • 由聚乙烯 (PE)、聚丙烯 (PP) 和/或聚对苯二甲酸乙二醇酯 (PET) 组成的塑料废物混合物，条件是其将以环境无害化方式单独回收⁹每种材料，且几乎未受污染并不含有其他种类废物⁶。
--	---

2. 又决定修正《巴塞尔公约》附件八，插入新条目 A3210 如下：

A3210 ¹⁰	含有附件一成分或受污染，使其具有附件三特性的塑料废物，包括此类废物的混合物（注意附件二的相关条目 Y48 和名录 B 的相关条目 B3011）。
----------------------------	--

3. 还决定修正《巴塞尔公约》附件九中的条目 B3010，在该条目中增加一个新脚注如下：“条目 B3010 的有效期至 2020 年 12 月 31 日。条目 B3011 于 2021 年 1 月 1 日生效。”

4. 决定修正《巴塞尔公约》附件九，插入新条目 B3011 如下：

5 没有用作溶剂的有机物质的再循环/回收（附件四 B 节 R3）；或如有需要，作仅限于一次的临时贮存，条件是随后进行 R3 操作并有合同或相关正式文件予以证明。

6 关于“几乎未受污染并不含有其他种类废物”，国际和国家规范可作为参考。

7 关于“几乎完全”，国际和国家规范可作为参考。

8 不包括消费后废物。

9 没有用作溶剂的有机物质的再循环/回收（附件四 B 节 R3），但事先进行分类；如有需要，并作仅限于一次的临时贮存，条件是随后进行 R3 操作并有合同或有关正式文件予以证明。

10 本条目于 2021 年 1 月 1 日生效。

<p>B3011¹¹</p>	<p>塑料废物（注意附件二的相关条目 Y48 和名录 A 的相关条目 A3210）：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 下列塑料废物，条件是其将以环境无害化方式进行回收⁵ 且几乎未受污染并不含有其他种类废物⁶： <ul style="list-style-type: none"> - 几乎完全⁷ 由一种非卤化聚合物组成的塑料废物，包括但不限于以下聚合物： <ul style="list-style-type: none"> ○ 聚乙烯（PE） ○ 聚丙烯（PP） ○ 聚苯乙烯（PS） ○ 丙烯腈—丁二烯—苯乙烯共聚物（ABS） ○ 聚对苯二甲酸乙二醇酯（PET） ○ 聚碳酸酯（PC） ○ 聚醚 - 几乎完全⁷ 由一种固化树脂或缩合物组成的塑料废物，包括但不限于以下树脂： <ul style="list-style-type: none"> ○ 脲醛树脂 ○ 酚醛树脂 ○ 三聚氰胺甲醛树脂 ○ 环氧树脂 ○ 醇酸树脂 - 几乎完全⁷ 由以下一种含氟聚合物组成的塑料废物：⁸ <ul style="list-style-type: none"> ○ 全氟乙烯丙烯共聚物（FEP） ○ 全氟烷氧基链烷烃： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 四氟乙烯—全氟烷基乙烯基醚共聚物（PFA） ▪ 四氟乙烯—全氟甲基乙烯基醚共聚物（MFA） ○ 聚氟乙烯（PVF） ○ 聚偏二氟乙烯（PVDF） • 由聚乙烯（PE）、聚丙烯（PP）和/或聚对苯二甲酸乙二醇酯（PET）组成的塑料废物混合物，条件是其将以环境无害化方式单独回收⁹ 每种材料，且几乎未受污染并不含有其他种类废物⁶。
----------------------------------	--

11 本条目于 2021 年 1 月 1 日生效。条目 B3010 的有效期至 2020 年 12 月 31 日。

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《中华人民共和国和塞浦路斯 共和国引渡条约》的决定

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定：批准2018年6月29日由中华人民共和国代表在北京签署的《中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约》。

中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约

(中文本)

中华人民共和国和塞浦路斯共和国（以下称双方），

在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，并达成协议如下：

第一条 引渡义务

任何一方均有义务根据本条约的规定，应请求方请求，向另一方引渡在其境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的行为根据双方法律均构成犯罪，并且符合下列条件之一时，才

能准予引渡：

（一）为进行刑事诉讼而请求引渡的，根据双方法律，对于该犯罪均可判处1年以上有期徒刑或者更重的刑罚；

（二）为执行刑罚而请求引渡的，在提出引渡请求时，被请求引渡人尚未服完的刑期至少为6个月。

二、根据本条第一款确定某一行为是否根据双方法律均构成犯罪时，不应考虑双方法律是否将该行为归入同一犯罪种类或者使用同一罪名。

三、如果引渡请求涉及两个以上根据双方法律均构成犯罪的行为，只要其中有一项行为符合本条第一款规定的条件，被请求方即可以针对上述各项行为准予引渡。

第三条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

（一）被请求方认为，引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪，或者被请求方已经给予被请求引渡人受庇护的权利，但恐怖主义犯罪或者双方均为缔约方的国际公约不认为是政治犯罪的不应视为政治犯罪；

（二）被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行起诉或者处罚，或者该人在司法程序中的地位将会因为上述任何原因受到损害；

（三）引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪；

（四）准予引渡与被请求方法律的基本原则相抵触；

（五）被请求引渡人是被请求方国民；

（六）根据任何一方的法律，由于时效已过或者赦免等原因，被请求引渡人被免于追诉或者免于执行刑罚；

（七）被请求方已经对被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪作出生效判决或者终止刑事诉讼程序；

（八）有充分理由相信被请求引渡人将在请求方遭受酷刑或者其他残忍、不人道或者有辱人格的待遇或者处罚；

（九）请求方根据缺席判决提出引渡请求，但请求方保证被请求引渡人有机会在其出庭的情况下对案件进行重新审理的除外。

第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

（一）被请求方根据本国法律对引渡请求所针对的犯罪具有刑事管辖权，并且对被请求引渡

人就该犯罪正在进行刑事诉讼或者准备提起刑事诉讼；

（二）被请求方在考虑了犯罪的严重性和请求方利益的情况下，认为由于被请求引渡人的年龄、健康或者其他个人情况，引渡不符合人道主义考虑。

第五条 在被请求方提起刑事诉讼的义务

如果根据本条约第三条第（五）项未准予引渡，则被请求方应当根据请求方的要求，将该案提交其主管机关以便根据其本国法律提起刑事诉讼。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案有关的文件和证据。

第六条 联系途径

为本条约的目的，双方应当通过外交途径进行联系，但本条约另有规定的除外。

第七条 引渡请求及所需文件

一、请求方应当提交包含或者附有以下内容的引渡请求书：

（一）请求机关的名称；

（二）被请求引渡人的姓名、年龄、性别、国籍、身份证件号码、职业、住所地或者居所地以及其他有助于确定被请求引渡人的身份和可能所在地的资料；如有可能，有关其外表特征的描述，该人的照片和指纹；

（三）有关犯罪事实的说明，包括犯罪的时间、地点、行为和结果；

（四）有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定的文本；

（五）任何有关追诉时效或者执行刑罚时效的法律规定的文本。

二、除本条第一款规定外，

（一）旨在对被请求引渡人进行刑事诉讼的引渡请求还应当附有请求方主管机关签发的逮捕证的副本；

（二）旨在对被请求引渡人执行刑罚的引渡请求还应当附有已经发生法律效力法院判决书的副本和关于已经执行刑期的说明。

三、请求方根据本条第一款和第二款提交的引渡请求书和其他有关文件，应当由请求方的主管机关正式签署或者盖章，并应当附有被请求方语言或者英语的译文。

第八条 补充材料

如果请求方提供的材料被认为不足以使被请求方依据本条约作出决定，被请求方应当要求提供必要的补充材料，并且可以对接收该补充材料设定时限。

补充材料可以通过外交途径或者第九条规定的其他途径，以任何书面形式提交。

第九条 临时羁押

一、在紧急情况下，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑警组织或者双方同意的其他途径以书面形式提出。

二、临时羁押请求应当包括本条约第七条第一款所列材料，并说明已经备有第七条第二款所列文件，以及即将对被请求引渡人提出正式引渡请求。

三、被请求方应当将处理该请求的结果及时通知请求方。

四、如果被请求方在羁押被请求引渡人之后的 30 天内未收到正式引渡请求，则应当解除临时羁押。经请求方请求并说明理由，上述期限可以延长 15 天。

五、如果被请求方后来收到了正式的引渡请求，则根据本条第四款解除的临时羁押不应妨碍对被请求引渡人的引渡。

第十条 对引渡请求作出决定

一、被请求方应当根据本国法律规定的程序处理引渡请求，并且及时将决定通知请求方。

二、被请求方如果全部或者部分拒绝引渡请求，应当将拒绝理由告知请求方。

第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方准予引渡，双方应当商定执行引渡的时间、地点等有关事宜。同时，被请求方应当将被引渡人在移交之前已经被羁押的时间告知请求方。

二、如果请求方在商定的执行引渡之日后的 15 天内未接收被引渡人，被请求方应当立即释放该人，并且可以拒绝请求方就同一犯罪再次提出的引渡该人的请求，但本条第三款另有规定的除外。

三、如果一方因为其无法控制的原因不能在依据本条第一款商定的期间内移交或者接收被引渡人，应当立即通知另一方。双方应当再次商定执行引渡的时间、地点等事宜，并适用本条第二款的规定。

第十二条 重新引渡

被引渡人在请求方的刑事诉讼终结或者服刑完毕之前逃回被请求方的，被请求方可以根据请求方就同一犯罪提出的新的引渡请求准予重新引渡，请求方无需提交本条约第七条规定的文件和材料。

第十三条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引

渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起刑事诉讼或者服刑，被请求方可以在作出准予引渡的决定后，暂缓引渡该人直至诉讼终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓引渡一事通知请求方。

二、如果暂缓引渡可能严重妨碍请求方的刑事诉讼，被请求方可以根据请求，在不妨碍其正在进行的刑事诉讼，并且请求方保证在完成有关程序后立即将该人无条件送还的情况下，向请求方临时引渡该人。

第十四条 数国提出的引渡请求

当包括一方在内的两个以上国家对同一人就同一犯罪或者不同犯罪提出引渡请求时，被请求方在决定向哪一国引渡该人时，应当考虑所有相关情况，特别是：

- (一) 请求是否根据条约提出；
- (二) 不同犯罪的严重性；
- (三) 犯罪发生的时间和地点；
- (四) 被请求引渡人的国籍和通常的居住地；
- (五) 各请求提出的时间；
- (六) 再向第三国引渡的可能性。

第十五条 特定规则

除准予引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在引渡前所实施的其他犯罪进行刑事诉讼或者执行刑罚，也不能将其引渡给第三国，但是有下列情况之一的除外：

- (一) 被请求方事先同意。为此目的，被请求方可以要求提供本条约第七条所规定的文件和资料，以及被引渡人就有关犯罪所作的陈述；
- (二) 该人在可以自由离开请求方之日后的30天内未离开该方。但是由于其无法控制的原因未能离开请求方的时间不计算在此期限内；
- (三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到

该方。

第十六条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可作为证据的财物，并且在准予引渡的情况下，将这些财物移交给请求方。

二、在准予引渡的情况下，即使因为被请求引渡人死亡、失踪或者脱逃而无法实施引渡，本条第一款提到的财物仍然可以移交。

三、被请求方出于进行其他未决刑事诉讼程序的目的，可以推迟移交上述财物直至诉讼终结，或者在请求方承诺返还的条件下临时移交这些财物。

四、移交上述财物不得损害被请求方或者任何第三方对该财物的合法权益。如果存在此种权益，请求方应当在诉讼结束之后尽快将被移交的财物无偿返还给被请求方或者该第三方。

第十七条 过境

一、一方从第三国引渡人员需经过另一方领土时，应当向另一方提出过境请求。如果使用航空运输并且没有在另一方领土内降落的计划，则无需提出过境请求。

二、被请求方在不违反其法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第十八条 通报结果

请求方应当根据被请求方的请求，及时向被请求方通报有关对被引渡人进行刑事诉讼、执行刑罚或者将该人再引渡给第三国的情况。

第十九条 费用

在被请求方的引渡程序中产生的费用应当由

被请求方承担。与移交或者接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

第二十一条 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争议，应当通过外交途径协商解决。

第二十二条 生效、修订和终止

一、任何一方根据本国法律完成本条约生效所需的一切必要程序后，应当通过外交照会通知另一方。本条约自后一份照会发出之日起第 30 天生效。

二、本条约可以经双方书面协议随时予以修订。此类修订应当按照本条第一款规定的相同程

序生效，并构成本条约的一部分。

三、任何一方可以随时通过外交途径，以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第 180 天终止。本条约的终止不影响条约终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一八年六月二十九日订于北京，一式两份，每份均用中文、希腊文和英文写成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国代表

乐玉成

(签字)

塞浦路斯共和国代表

约纳斯·尼科拉乌

(签字)

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《中华人民共和国和比利时 王国引渡条约》的决定

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议决定：批准2016年10月31日由中华人民共和国代表在北京签署的《中华人民共和国和比利时王国引渡条约》。

中华人民共和国和比利时王国引渡条约

(中文本)

中华人民共和国和比利时王国（以下称双方），

在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进双方在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，并达成协议如下：

第一条 引渡义务

任何一方有义务根据本条约的规定，应请求方请求，向另一方引渡在其境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的行为，在提出请求时，根据双方法律均构成犯罪，并且符合下

列条件之一时，才能准予引渡：

(一) 为进行刑事诉讼而请求引渡的，根据双方法律，对于该犯罪均可判处一年以上有期徒刑或者更重的刑罚；

(二) 为执行刑罚而请求引渡的，在提出引渡请求时，被请求引渡人尚未服完的刑期至少为六个月。

二、根据本条第一款确定某一行为是否根据双方法律均构成犯罪时，不应考虑双方法律是否将该行为归入同一犯罪种类或者使用同一罪名。

三、如果引渡请求涉及两个以上根据双方法律均构成犯罪的行为，只要其中有一项行为符合本条第一款规定的条件，被请求方即可以针对上述各项行为准予引渡。

四、不得以被请求方法律未规定与请求方法律同类的税收或者关税，或者未就税收、关税、海关或者外汇管制制定同类的法规为理由而拒绝引渡。

第三条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

（一）被请求方认为，引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪或者与政治犯罪有关的犯罪。政治犯罪或者与政治犯罪有关的犯罪不应包括双方均为缔约国的国际公约不认为是政治犯罪的犯罪。谋杀或企图谋杀国家元首或者其家庭成员不应被视为政治犯罪或者与政治犯罪有关的犯罪。双方均为缔约国的国际公约所定义的恐怖主义犯罪不应被视为政治犯罪或者与政治犯罪有关的犯罪；

（二）引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪；

（三）被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行起诉或者处罚，或者该人在司法程序中的地位将会因为上述任何原因受到损害；

（四）根据请求方的法律，由于时效已过，已经不可能对被请求引渡人进行起诉或执行刑罚；

（五）被请求方已经对被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪事实作出生效判决；

（六）被请求引渡人在请求方曾经遭受或者可能遭受酷刑或者其他残忍、不人道或者有辱人格的待遇或者处罚；

（七）请求方根据缺席判决提出引渡请求，但请求方保证被请求引渡人有机会在其出庭的情况下对案件进行重新审理的除外；

（八）被请求引渡人在犯罪时未达到刑事责

任年龄；

（九）被请求引渡人可能因引渡请求针对的犯罪被判处死刑，除非请求方保证不判处死刑，或者在判处死刑的情况下不执行死刑。

第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

（一）被请求方根据本国法律对引渡请求所针对的犯罪具有刑事管辖权，并且对被请求引渡人就该犯罪正在进行刑事诉讼或者准备提起刑事诉讼；

（二）被请求方在考虑了犯罪的严重性和请求方利益的情况下，认为由于被请求引渡人的年龄、健康状况，引渡不符合人道主义考虑。

第五条 国民不引渡

一、双方均有权拒绝引渡本国国民。国籍按照引渡请求提出时的国籍予以确定。

二、如果根据本条第一款未准予引渡，被请求方应当根据请求方的请求，将该案件提交主管机关以便根据国内法对该人提起刑事诉讼。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案件有关的文件和证据。

第六条 联系途径

一、引渡请求及辅助文件应当通过外交途径转递。

二、所有其他与请求有关的联系应当由下列部门直接进行：

（一）在中华人民共和国方面为外交部；

（二）在比利时王国方面为联邦公共服务司法部。

第七条 引渡请求及所需文件

一、引渡请求应当以书面形式提出并包括以

下内容：

(一) 请求机关的名称；

(二) 被请求引渡人的姓名、年龄、性别、国籍、职业、住所地或者居所地以及其他有助于确定被请求引渡人的身份和可能所在地的资料；如有可能，有关其外表特征的描述，该人的照片、指纹和身份证件号码；

(三) 有关犯罪事实以及罪名的说明，包括犯罪的时间、地点、行为和结果；

(四) 有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定；

(五) 有关允许减刑或假释的法律规定，如根据请求方法律，被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪可能被判处无期徒刑；

(六) 有关追诉时效或者执行刑罚的时效的法律规定。

二、除本条第一款规定外，

(一) 旨在对被请求引渡人进行刑事诉讼的引渡请求还应当附有经证实的逮捕证副本；

(二) 旨在对被请求引渡人执行刑罚的引渡请求还应当附有经证实的已生效的判决书副本，该判决应当表明或通过单独的文件表明该判决已经生效，以及已经执行刑期的说明。

三、请求方根据本条第一款和第二款提交的引渡请求书和其他有关文件，应当由请求方的主管机关正式签署或者盖章，并应当附有被请求方官方文字或官方文字之一的译本，但双方另有约定的除外。

第八条 补充材料

如果被请求方认为，为支持引渡请求所提供的材料不充分，可以要求在三十日内提交补充材料。如果请求方提出合理要求，这一期限可以延长十五天。如果请求方未在该期限内提交补充材

料，应当被视为自愿放弃请求，但是不妨碍请求方就同一犯罪对同一人重新提出引渡请求。

第九条 临时羁押

一、在紧急情况下，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑警组织或者双方同意的其他途径以电子形式提出。

二、临时羁押请求应当包括本条约第七条第一款第(一)、(二)、(三)项所列内容，并说明已经备有第七条第二款所列文件，以及即将提出正式引渡请求。

三、被请求方应当将处理该请求的结果毫不延迟地通知请求方。

四、如果被请求方在羁押被请求引渡人之后的四十五天内未收到正式引渡请求，则应当解除临时羁押。

五、如果被请求方随后收到了正式引渡请求，则根据本条第四款解除临时羁押不应妨碍对被请求引渡人的重新羁押和后续引渡。

第十条 对引渡请求作出决定

一、被请求方应当根据本国法律规定的程序处理引渡请求，并且及时将决定通知请求方。

二、被请求方如果全部或者部分拒绝引渡请求，或者暂停引渡程序，应当将拒绝或者暂停的理由告知请求方。

第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方准予引渡，双方应当商定执行移交的时间、地点及其他有关事宜。

二、如果请求方在商定的执行引渡之日后的十五天内未接收被引渡人，被请求方应当立即释

放该人，并且可以拒绝请求方就同一犯罪再次提出的引渡该人的请求，但本条第三款另有规定的除外。

三、如果一方因为其无法控制的原因不能在商定的期间内移交或者接收被引渡人，该方应当在本条第二款规定的时限届满前通知另一方。双方应当再次商定执行引渡的有关事宜，并适用本条第二款的规定。

第十二条 对羁押的影响

被引渡人因引渡目的在被请求方境内被羁押的时间应折抵在请求方被判处的刑期。为此目的，被请求方应当将被引渡人在移交之前已被羁押的时间告知请求方。

第十三条 脱逃情况下提出新的引渡请求

被引渡人在请求方的刑事诉讼终结或者服刑完毕之前逃回被请求方的，请求方可以就同一犯罪再次提出引渡请求。在此情况下，请求方无需提交本条约第七条规定的文件和材料。

第十四条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起刑事诉讼或者服刑，被请求方可以在作出准予引渡的决定后，暂缓引渡该人直至诉讼终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓一事通知请求方。

二、如果暂缓引渡可能导致刑事诉讼时效的过期或对请求方的刑事诉讼造成严重妨碍，被请求方可以根据请求，在不妨碍其正在进行的刑事诉讼，并且请求方保证在完成有关程序后立即将该被请求引渡人无条件送还被请求方的情况下，向请求方临时引渡该人。

第十五条 竞合的请求

当包括一方在内的两个以上国家对同一人就同一犯罪或者不同犯罪提出引渡请求时，被请求方在决定向哪一国引渡该人时，应当考虑所有相关情况，特别是如下情况：

- (一) 请求是否根据条约提出；
- (二) 不同犯罪的相对严重性；
- (三) 犯罪发生的时间和地点；
- (四) 被请求引渡人的国籍和通常居住地；
- (五) 各项请求提出的不同日期；
- (六) 再向第三国引渡的可能性。

第十六条 特定规则

一、除准予引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在引渡前所实施的其他犯罪进行包括判处刑罚在内的刑事诉讼或者执行刑罚，但是有下列情形之一的除外：

(一) 被请求方同意。为此目的，被请求方可以要求提供本条约第七条所规定的文件或者资料，以及被引渡人就有关犯罪所作的陈述。只有在寻求同意的请求所针对的犯罪符合本条约规定的引渡条件的情况下，被请求方方能同意；

(二) 该人在可以自由离开请求方之日后的三十天内未离开该方。但是由于其无法控制的原因未能离开请求方的时间不计算在此期限内；

(三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到该方；

(四) 该人已自愿同意且已充分了解到相关后果。

二、请求方可以根据其法律采取任何措施以避免时效届满导致的法律后果。

三、如果诉讼程序中指控的罪名发生变化，

只有在符合下列条件时方可对被引渡人就新罪名进行追诉和判刑：

（一）该新罪名实质上是基于引渡请求及其辅助文件中所包含的相同事实；

（二）根据该新罪名的构成要件，该项犯罪亦属于可以引渡的犯罪。

第十七条 引渡给第三国

除第十六条第一款第（二）、（三）项规定的情形外，未经被请求方同意，请求方不得将被引渡人就该人在移交（给请求方）前所犯罪行引渡给第三国。被请求方可以要求提供第七条第一、二款提及的文件。

第十八条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可作为证据的其他财物，并且在准予引渡的情况下，将这些财物移交给请求方。

二、在准予引渡的情况下，即使因为被请求引渡人死亡、失踪或者脱逃而无法实施引渡，本条第一款提到的财物仍然可以移交。

三、被请求方为审理其他未决刑事诉讼案件，可以推迟移交上述财物直至诉讼终结，或者在请求方承诺返还的条件下临时移交这些财物。

四、移交上述财物不得损害被请求方或者任何第三方对该财物的合法权益。如果存在此种权益，请求方应当在诉讼终结之后尽快将被移交的财物无偿返还给被请求方或者该第三方。

第十九条 过境

一、一方从第三国引渡人员需经过另一方领土时，应当向另一方提出过境请求。该请求应当

包括该人的姓名、年龄、性别、国籍、职业、住所地或居所地、案情概要、罪名和已经或者依法可能判处的刑罚。如果使用航空运输并且没有在另一方境内降落的计划，则无需提出过境请求。

二、被请求方在不违反其国内法律且符合本条约规定的引渡条件的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第二十条 通报结果

请求方应当根据被请求方的要求，及时向被请求方通报有关对被引渡人进行刑事诉讼、执行刑罚或者将该人引渡给第三国的情况。

第二十一条 费用

在被请求方引渡程序中产生的费用应当由被请求方承担。与移交被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十二条 与其他条约的关系

一、本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

二、本条约不影响双方根据其参加的任何多边公约所享有的权利和承担的义务，其中包括一九五一年七月二十八日订立的《关于难民地位的公约》和一九六一年四月十八日订立的《维也纳外交关系公约》。

第二十三条 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争议，应当通过外交途径协商解决。

第二十四条 生效、修订和终止

一、任何一方根据本国法律完成本条约生效

所需的一切必要程序后，应当通过外交照会通知另一方。本条约自后一份照会发出之日起第三十天生效。

二、本条约可以随时经双方书面协议予以修订。此类修订应当按照本条第一款规定的相同程序生效，并构成本条约的一部分。

三、任何一方可以随时通过外交途径以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第一百八十天终止。本条约的终止不影响条约终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请

求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一六年十月三十一日订于北京，一式两份，每份均用中文、法文、荷兰文和英文写成，四种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国代表

比利时王国代表

张业遂（签字）

马怀宇（签字）

国务院关于 2019 年度 国有资产管理情况的综合报告

——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，形成《国务院关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告》，主要内容如下：

一、国有资产总体情况

（一）企业国有资产（不含金融企业）。

2019 年，中央企业资产总额 87.0 万亿元、负债总额 58.4 万亿元、国有资本权益 17.8 万亿元，平均资产负债率 67.2%。

2019 年，地方国有企业资产总额 146.9 万亿元、负债总额 91.4 万亿元、国有资本权益 47.1 万亿元，平均资产负债率 62.2%。

汇总中央和地方情况，2019 年，全国国有企业资产总额 233.9 万亿元、负债总额 149.8 万亿元、国有资本权益 64.9 万亿元。

（二）金融企业国有资产。

2019 年，中央金融企业资产总额 199.5 万亿元、负债总额 178.8 万亿元，形成国有资产（国有资本及应享有的权益）14.9 万亿元。

2019 年，地方金融企业资产总额 93.7 万亿元、负债总额 83.7 万亿元，形成国有资产 5.3 万亿元。

汇总中央和地方情况，2019 年，全国金融企业资产总额 293.2 万亿元、负债总额

262.5 万亿元，形成国有资产 20.1 万亿元。

（三）行政事业性国有资产。

2019 年，中央行政事业性国有资产总额 5.0 万亿元、负债总额 1.2 万亿元、净资产 3.8 万亿元。其中，行政单位资产总额 1.1 万亿元，事业单位资产总额 3.9 万亿元。

2019 年，地方行政事业性国有资产总额 32.7 万亿元、负债总额 9.5 万亿元、净资产 23.2 万亿元。其中，行政单位资产总额 10.7 万亿元，事业单位资产总额 22.0 万亿元。

汇总中央和地方情况，2019 年，全国行政事业性国有资产总额 37.7 万亿元、负债总额 10.7 万亿元、净资产 27.0 万亿元。其中，行政单位资产总额 11.8 万亿元，事业单位资产总额 25.9 万亿元。

（四）国有自然资源资产。

因第三次全国国土调查工作尚未完成，全国国有土地、国有森林、草地总面积为截至 2018 年底数据，分别为 50552.7 万公顷（75.8 亿亩）、8436.6 万公顷（12.7 亿亩）、28603.3 万公顷（42.9 亿亩）。2019 年，全国水资源总量 29041.0 亿立方米，内水和领海面积 38 万平方公里。

二、国有资产管理工作情况

（一）企业国有资产。

1. 着力落实“两个一以贯之”，将党的领导

融入公司治理。国有企业深入贯彻全国国企党建工作会议精神，坚持党的领导、加强党的建设，加力强根铸魂，中央文化企业、国铁集团、邮政集团公司制改制全面完成，同步实现党建入章程。贯彻落实《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，扎实开展“基层党建推进年”专项行动。

2. 持续深化供给侧结构性改革，推动构建国民经济发展新格局。深入推进中央企业战略性重组和专业化整合，加快优化布局结构，提升国有资本配置和运营效率。中央国有资本经营预算积极支持全国国有企业“三供一业”分离移交和厂办大集体改革。

3. 加快形成以管资本为主的国有资产监管体制，增强市场主体活力。研究起草方案，明确国企改革时间表、路线图，为未来三年国资国企改革提供行动指南。积极推动组建政府直接授权的国有资本投资、运营公司。划转部分国有资本充实社保基金工作全面推开。

4. 积极稳妥深化混合所有制改革，夯实社会主义基本经济制度微观基础。加强对混合所有制改革试点的指导和协调，前三批试点中，超过70%的试点企业基本或即将完成引进战略投资者任务，第四批企业混合所有制改革试点启动实施。指导中央企业通过科创板、产权市场等平台与资本市场对接，推动国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合。

（二）金融企业国有资产。

1. 增强服务实体经济能力，推进实施国家重大战略。进一步做实国有金融资本经营预算管理，积极稳妥补充金融机构资本金。规范有序推动政府和社会资本合作（PPP）“稳投资”。支持政策性金融机构“稳外贸”，加大出口信用保险支持力度。做好援外优惠贷款和“两优”贷款项

目等工作，支持“一带一路”建设。

2. 全面完善管理体系，提升国有金融资本管理水平。印发实施《国有金融资本出资人职责暂行规定》、《国有金融资本产权登记管理办法（试行）》、《关于进一步加强股权董事管理的意见》、《国有金融企业工资决定机制改革实施办法》等多项制度，研究起草国有金融资本管理条例。

3. 健全公司法人治理结构，防范化解重大风险。加快推进中投公司改革；推动农业发展银行成立董事会，建立授权制度体系。扎实推进修订金融企业财务规则。加强中央金融企业财务监督管理，修订出台《全国金融企业财务决算报表工作考核办法》。

4. 支持普惠金融提质增效，提升用户金融获得感。印发实施《关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见》，加快国家融资担保基金业务运作。落实国家融资担保基金第二期出资166亿元，累计完成支小支农再担保业务规模2627.2亿元、担保户数16万户，合作机构平均年担保费率降至1.2%。

（三）行政事业性国有资产。

1. 贯彻落实党中央决策部署，确保过紧日子要求落地生效。严格资产配置审核，落实党政机关办公用房、通用办公设备家具配置标准等制度。推进国有资产整合利用，盘活闲置资产。健全开放共享机制，完善大型科研仪器设备共享平台上线设备信息。全面完成公务用车改革任务。

2. 服务和保障社会事业发展，全力支持脱贫攻坚。教育资源向边远农村地区倾斜，实施乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校“两类学校”底部攻坚。优化医疗卫生资源配置，覆盖城乡的公立卫生健康服务体系基本建成，贫困地区医疗卫

生服务能力逐步提升。中央财政积极出资支持村文化活动室设备购置、“三区三州”旅游基础设施等项目。

3. 着力提升管理规范层级，进一步完善行政事业性国有资产管理体制体系。研究起草行政事业性国有资产条例，加快推进行政事业性国有资产法制建设。印发实施《财政部关于修改〈事业单位国有资产管理暂行办法〉的决定》和《财政部关于进一步加大授权力度促进科技成果转化的通知》，进一步加大科技成果作价投资形成国有股权管理的授权力度。

4. 夯实管理基础，持续优化行政事业性国有资产管理举措。持续推进资产管理与预算管理有机结合，推进建立预算资金形成资产的全链条管理机制。探索资产绩效管理，提升行政事业单位国有资产管理效率。加强财政资产管理与公共基础设施等行业管理的融合，逐步建立财政部门与行业主管部门相互配合、协调一致的工作机制。

（四）国有自然资源资产。

1. 围绕重大战略精准施策，确保各项政策规划落地实施。持续推进东西部扶贫协作。服务区域协调发展，编制《京津冀平原地面沉降综合防治总体规划（2019—2035年）》，完成雄安新区2019年第一批城市建设用地和北京大兴国际机场、冬奥会配套交通项目、中俄东线天然气管道等重点项目用地审批。减免不动产登记等中央收费事项。推进规划用地“多审合一、多证合一”改革、林木采伐“放管服”改革。

2. 认真履行自然资源资产所有者职责，稳步开展各项基础管理工作。严守数据真实底线，扎实开展第三次全国国土调查。落实中央加快建立自然资源统一调查监测评价制度要求，编制印发总体方案。初步构建自然资源确权登记制度框

架。探索建立健全自然资源资产评估体系和有偿使用制度。深化节约集约利用，全面实施土地二级市场建设。

3. 推进国土空间开发保护制度建设，加快建立健全规划体系。全面部署各级国土空间规划编制，推进各地完成资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价试点。推动规划审批改革，实行建设项目使用林地定额管理制度。深入推进生态保护修复，编制全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划。推进城市生态修复功能修补，推进山水林田湖草生态保护修复工程试点和历史遗留废弃矿山生态修复，实施“蓝色海湾”整治行动和渤海综合治理。

4. 加强自然资源保护利用，提升生态环境质量。坚决遏制耕地非农化，推动完成“大棚房”问题专项清理整治。推进永久基本农田储备区建设。加强林草资源保护和利用，稳步推动国家公园试点。加强水资源整体保护和利用，持续推进华北地下水超采治理。推进海洋强国战略实施。

5. 加强自然资源法治体系建设，严格开展清查治理和督察执法。完成土地管理法、森林法修改，加快推进矿产资源法、草原法、土地管理法实施条例等修改完善，形成国家公园法草案建议稿。开展自然保护区生态环境整治，开展覆盖全国范围的森林督查。建立自然资源执法督察协作工作机制，推进执法监管平台建设。

三、下一步工作安排

（一）全面加强党的建设，推进党建工作与国有资产监管工作相统一。坚持和完善中央企业党建责任制考核，加强高素质企业领导人员队伍建设。切实落实国有企业和国有金融机构全面从严治党责任，巩固党委（党组）在公司治理中的

法定地位。增强全面从严治党在资产管理领域的指导性作用，以党建工作促进行政事业性国有资产和国有自然资源资产有效监管。

（二）着力实施国企改革三年行动，全面提升国资国企改革综合成效。贯彻落实国企改革“1+N”系列文件精神，以实施国企改革三年行动为契机，抓重点、补短板、强弱项，不断完善中国特色现代国有企业制度，持续推进国有经济布局优化和结构调整，加快形成以管资本为主的国有资产监管体制，健全市场化经营机制，积极稳妥深化混合所有制改革。

（三）加快构建金融企业国有资产管理制
度框架，促进国有金融资本职能有效发挥。建立健全国有金融资本管理制度框架，适时出台国有金融资本管理条例。优化国有金融资本战略布局，积极发挥国有金融资本投资、运营公司作用，提

高资本配置效率。加快构建国有金融机构激励约束机制。加快完善金融企业财务监管制度。

（四）持续强化行政事业性国有资产基础管理，推进资产管理提质增效。加强行政事业单位国有资产管理制度建设，探索建立符合公共基础设施等行政事业性国有资产特点的管理体系。推进公共基础设施等类型资产信息化管理。推进资产绩效管理、科研仪器共享共用工作。

（五）筑牢自然资源资产管理基础，不断健全国有自然资源资产管理制度。全面完成第三次全国国土调查；健全完善国家级数据库管理系统和国土空间基础信息平台，加快推进清查试点和资产价值评估标准制定。建立自然资源执法督察协作工作机制。探索构建国家公园自然资源综合行政执法体系。推进国有自然资源资产报告制度建设。

国务院关于 2019 年度财政部履行出资人 职责和资产监管职责企业国有资产 管理情况的专项报告

——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委报告国有资产管理情况制度的意见》有关要求，形成《国务院关于 2019 年度财政部履行出资人职责和资产监管职责企业国有资产管理情况的专项报告》（不含金融企业），主要内容如下：

一、企业国有资产基本情况

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱和依靠力量。党中央、国务院高度重视企业国有资产管理。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，中央有关部门、各级地方党委政府和国有企业坚持和加强党对国有企业的全面领导，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，扎实推进国有企业改革发展，国资国企各项工作呈现出崭新局面。

（一）国有企业基本情况。

按照《企业国有资产法》，国务院和地方人民政府分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益。中央层面，97 家中央企业由国务院国资委履行出资人职责，中国国家

铁路集团有限公司、中国邮政集团有限公司、中国烟草总公司、北大荒农垦集团有限公司（以下分别简称国铁集团、邮政集团、烟草总公司、北大荒集团）由财政部履行出资人职责。中央文化企业作为建设新时代中国特色社会主义文化的重要力量，由中央宣传部有效主导，财政部履行出资人职责。部分中央党政机关和事业单位（以下简称中央行政事业单位）因履行职责、承担相关工作任务和后勤保障等需要还兴办了一些企业，这些企业由所属部门、主办单位负责具体管理，财政部依照企业国有资产监督管理有关规定实施监管。按照党中央、国务院要求，正在实施经营性国有资产集中统一监管改革。

（二）企业国有资产情况。

近年来，国有企业充分发挥中国特色社会主义经济顶梁柱作用，将经济责任、政治责任、社会责任有机统一，为推动经济社会发展、保障和改善民生、增强综合国力作出了突出贡献。

截至 2019 年底，全国国有企业资产总额 233.9 万亿元、负债总额 149.8 万亿元、国有资本权益 64.9 万亿元，同比分别增长 11.2%、10.9%、10.5%；资产负债率 64.0%，下降 0.2 个百分点；实现营业总收入 63.5 万亿元、利润

总额 3.9 万亿元，分别增长 6.9%、6.9%。

二、财政部企业国有资产管理工作情况

(一) 财政部履行出资人职责企业市场化改革迈出实质性步伐。一是按照“一企一策”原则，研究制定国铁集团等企业国有资产管理各项制度，明确出资人与企业各自职责和管理程序，加强对重大事项、主要负责人考核等管理和监督。二是按照国务院要求，于 2019 年分别完成国铁集团、邮政集团公司制改制。三是积极推进党中央确定的深化烟草体制改革任务落实工作。会同农业农村部、黑龙江省人民政府加快推进北大荒集团公司制改制。四是建立符合文化企业特色的国有资产监督管理体制。完成中央文化企业公司制改制和党建入章程工作。进一步健全中央文化企业议事规则、用人办法、考核评价机制和工资决定机制。

(二) 中央行政事业单位所办企业改革稳步推进。一是加强企业国有资产基础管理，深化科技成果产权改革，促进科技成果向企业转化。二是按照中央关于推进党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管工作部署，分四类推进改革。教育部直属 18 所高校所属企业体制改革试点已基本完成。农业农村部全面梳理所办企业，已制定集中统一监管试点方案。中科院将集中统一监管改革与科技体制改革统筹推进。财政部所属事业单位所办企业已完成脱钩划入有关中央企业。三是深入开展企业清理整合，进一步优化企业资产结构，推动各类资源向主营业务集中。

(三) 国有资本经营预算管理和企业财务管理不断加强。一是规范国有资本经营预算管理。根据新预算法制定中央国有资本经营预算管理办法及其配套文件。“十三五”期间，不断提高中央国有资本经营预算调入一般公共预算比例，优

化支出结构，重点支持解决国有企业“三供一业”分离移交、厂办大集体改革等历史遗留问题，“处僵治困”，清理低效无效资产，落实国家重大战略和企业自主创新。二是加强国有企业财务管理。完善国有企业资产财务管理制度。依法加强对资产评估机构、专业人员、行业协会的监督管理。三是强化国有企业财务信息工作。建立覆盖全部中央企业和地方国有企业的财务会计信息工作体系，加强对国有企业经济运行的监测分析，提高国有企业经营管理公开透明度。

三、财政部履行出资人职责和资产监管职责企业改革发展情况

(一) 企业质量效益稳步提升，改革红利加速释放。截至 2019 年底，财政部履行出资人职责企业资产总额 21.4 万亿元、负债总额 16.0 万亿元、国有资本权益 4.1 万亿元，同比分别增长 5.9%、6.5%、2.3%；实现营业总收入 3.2 万亿元、利润总额 0.4 万亿元，分别增长 6.1%、14.9%。

中央行政事业单位所办企业资产总额 2.2 万亿元、负债总额 1.2 万亿元、国有资本权益 0.8 万亿元，同比分别增长 7.8%、1.0%、27.1%；实现营业总收入 0.8 万亿元、利润总额 686.8 亿元，分别增长 10.9%、15.0%。

(二) 积极承担社会责任，不断扩大社会效益。国铁集团建成了世界上最现代化的铁路网和最发达的高铁网，有力促进区域经济协调发展，保障关系国计民生的重点物资运输。全国铁路网对 20 万以上人口城市覆盖率达 99%，高速铁路网对 100 万以上人口城市覆盖率超过 95%。邮政集团持续推进全国邮政普遍服务网络建设，便民公益服务不断升级。乡镇邮政局所覆盖率保持 100%，全国建制村直接通邮率达到 100%。烟草总公司 2019 年上缴税金、国有资本收益等超

过 11880 亿元。全国 70% 以上的烟叶、60% 以上的卷烟生产均安排在革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区，有力支持了当地经济发展。北大荒集团为保障国家粮食安全作出积极贡献。近年粮食年产量稳定在 400 亿斤以上。中央文化企业充分发挥示范引领作用，坚持打造文化建设主阵地，围绕学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、打好三大攻坚战等重大主题，推出一批思想性艺术性俱佳、广受好评的精品力作，文化供给质量不断提高。

(三) 中央行政事业单位所办企业加快推进改革，积极发挥服务保障作用。高校和科研院所所办企业大力推动科技创新和成果转化，构建多层次创新创业孵化体系，促进研究成果面向国家战略需求和市场需求有效转化。有关部门所办企业立足功能定位，在保障农产品供应和粮食生产安全、优化水资源配置、确保航空安全、促进卫生健康行业发展等方面发挥了重要支撑作用。

财政部履行出资人职责和资产监管职责企业在改革发展取得成绩的同时，仍有一些不容忽视的问题。一是需进一步处理好企业经济效益与社会效益的关系，不断提高核心竞争力。二是铁路、邮政企业公共服务与市场化经营的业务边界还不够清晰。烟草行业竞争机制有待完善。三是北大荒集团改革尚未完成，市场化转型需要加快。四是一些中央文化企业规模化程度较低，传播力引导力有待提升。五是中央党政机关所办企业国有资产监管体制机制不够健全，小、散、杂现象比较突出。

四、下一步工作考虑

当今世界正在经历百年未有之大变局，国有企业国际化经营面临异常严峻的挑战，改革发展

任务十分艰巨。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，在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中发挥更大作用，作出更大贡献。

(一) 充分发挥中国特色社会主义制度优势，毫不动摇巩固和发展国有经济。坚持和加强党对国有企业的全面领导，紧紧围绕以人民为中心做强做优做大国有企业和国有资本。积极探索公有制实现的多种形式。

(二) 聚焦管资本转职能，不断提高国有资产监管效能。深化国有资本授权经营体制改革，强化以资本为纽带的投资与被投资关系。尽快组建国务院直接授权的国有资本投资公司。构建综合监管体制，扩大国有企业信息公开范围。

(三) 进一步激发国有企业生机活力，实现高质量发展。建立灵活高效的市场化经营机制，进一步落实企业法人财产权。瞄准制约产业发展的关键薄弱环节，加强关键核心技术攻关。大力弘扬企业家精神，实施有利于吸引和留住关键岗位核心骨干人才的政策，不断提高国有企业职工素质。

(四) 发挥好财政职能作用，加强企业资产管理。一是优化国有资本经营预算收支结构。二是加强财会监督和国有资产评估监督管理，完善国有资产报告制度。三是结合铁路、邮政、文化等不同类型企业特点，进一步优化考核评价指标。积极推动烟草改革、北大荒集团公司制改制。四是加快中央行政事业单位所办企业国有资产集中统一监管，推进脱钩划转企业整合，健全出资人管理制度。

国务院关于 2019 年度国资系统监管企业 国有资产管理情况的专项报告

——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

国务院国有资产监督管理委员会主任 郝 鹏

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告 2019 年度全国国资系统监管企业（以下统称国资系统企业）国有资产管理情况，请予审议。

一、国资系统企业基本情况

国有资产属于国家所有即全民所有。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱和依靠力量。以习近平同志为核心的党中央高度重视企业国有资产管理。习近平总书记多次发表重要讲话，作出一系列重要指示，强调要坚持和加强党对国有企业的全面领导，完善国有资产管理体制，抓重点、补短板、强弱项，做强做优做大国有资本和国有企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。李克强总理、栗战书委员长、韩正副总理等领导同志多次对国资国企工作作出重要批示和专门部署，要求国有企业调整布局结构，聚焦主责主业，健全市场化经营机制，持续推进瘦身健体、提质增效，提升改革综合成效，提高核心竞争力。国务院专门成立国有企业改革领导小组，统筹推进国资国企改革。国务院国资委和各级地方国资委深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照全国人大

监督要求，扎实推进国资国企工作，坚决守护好、发展好全体人民的共同财富。截至 2019 年底，国资系统企业共 1.3 万家（包括中央企业 97 家，省级企业 990 家，地市及区县级企业 12294 家），各级子企业 16.7 万户，资产总额 201.3 万亿元、所有者权益 66.8 万亿元、国有资本权益 47.9 万亿元。其中，国务院国资委监管的中央企业资产总额 63.4 万亿元、所有者权益 22.2 万亿元、国有资本权益 13 万亿元；一大批具有核心竞争力的骨干企业相继涌现，为推动经济社会发展、保障和改善民生、增强综合国力作出了重要贡献。

（一）国有资产质量效益不断提高。一是规模实力显著增强。截至 2019 年底，国资系统企业资产总额和所有者权益较 2012 年底分别增长 1.8 倍和 1.6 倍。其中，中央企业资产总额和所有者权益基本翻番，实现了国有资产保值增值。进入世界 500 强的企业从 54 家增加到 80 家。二是经济效益稳步提高。2019 年，国资系统企业实现营业总收入 59.1 万亿元、利润总额 3.6 万亿元，较 2012 年分别增长 55.3%、78.8%，实现增加值 12.6 万亿元，占当年国内生产总值（GDP）的 12.8%。其中，中央企业实现营业总收入 31 万亿元、利润总额 1.9 万亿元，较 2012 年分别增长 38.8%、46.9%。三是运行质量明

显改善。2019年，国资系统企业营业收入利润率5.9%，较2012年提高1.6个百分点；全员劳动生产率40.3万元/人，较2012年增长45.4%。其中，中央企业营业收入利润率6.1%，较2012年提高1.1个百分点；全员劳动生产率56.3万元/人，较2012年增长47.3%。

(二) 国有资本布局结构持续优化。一是过剩产能和低效无效资产加快退出。截至2019年底，中央企业所属2041户、地方国有企业所属2620户僵尸企业及特困企业已基本处置完成；中央企业累计分别化解煤炭、钢铁过剩产能1.14亿吨和1644万吨，超额完成预定任务。2012—2019年，国资系统企业利用产权市场处置非主业、非优势业务，回收资金超过1万亿元；中央企业通过资本市场盘活存量国有资产1.4万亿元。二是重要行业关键领域和战略性新兴产业布局调整力度进一步加大。国有资本进一步向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。2019年，中央企业完成战略性新兴产业投资9505亿元，同比增长33%，占全部投资20%，其中，新一代信息技术、新能源、高端装备制造制造业投资完成额占全部战略性新兴产业投资83%。三是境外投资和国际化经营深入推进。截至2019年底，中央企业境外资产总额8.1万亿元、所有者权益2.3万亿元，在“一带一路”沿线国家和地区设立经营单位7180户，高质量建设了比雷埃夫斯港、中白工业园、蒙内铁路、中老铁路等一批标志性重大项目。

(三) 国有企业服务国家战略坚决有力。一是基础保障能力不断增强。国资系统企业提供了全国近100%的原油产量和上网电量、97.4%的天然气供应量，搭建了覆盖全国的基础电信网络，在重大基础设施和民生工程建设和运营方面发挥了重要作用。二是促进区域发展成效明显。围

绕东北等老工业基地振兴、中部地区崛起、西部大开发，聚焦京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等国家区域发展战略，2019年中央企业与地方签署战略合作项目390个。三是科技创新取得重大进展。截至2019年底，中央企业拥有有效专利总量约77万项，较2012年底增长3倍，在载人航天、特高压输变电、移动通信、探月工程、北斗导航、国产航母等领域取得了一批具有世界先进水平的重大成果。

(四) 国有经济社会贡献更加突出。一是积极保障财政收入增长。2012—2019年，国资系统企业上交税费25.9万亿元，约占同期全国税费收入的1/4。中央企业上交国有资本收益6618亿元，向社保基金划转国有资本1.1万亿元、占中央层面划转总额的80%以上。二是带头降低社会运行成本。落实提速降费、降电价等政策，2019年有关中央企业降费让利超过5000亿元。积极清理拖欠中小企业账款，建立健全清欠长效机制，截至2019年底，累计清欠超过1200亿元。三是助力打好三大攻坚战。中央企业积极做好援疆援藏援青对口帮扶任务，定点帮扶246个国家扶贫重点县（占全国42%），截至2019年底已有219个宣布摘帽，承担1.1万个地方安排的结对帮扶任务，累计投入帮扶资金超过230亿元。在保障能源资源安全、抢险救灾、节能减排等方面发挥重要作用，万元产值综合能耗和四项污染物排放指标均提前完成“十三五”目标任务。国资系统企业、中央企业平均资产负债率分别为66.8%、65%，同比分别下降0.6和0.7个百分点，债务风险总体可控。

二、国资系统国有资产监管情况

党的十八大以来，各级国资委深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持和加强党对国有

企业的全面领导，落实以管资本为主加强国有资产监管的要求，坚持政企分开、政资分开，强化国有资产监督，坚决维护国有资产安全、确保国有资产保值增值。

(一) 持续加强国资监管体系专业化法治化建设，不断提升监管的系统性针对性有效性。各级国资委持续提高国资监管专业化能力，加快建立统一规范、系统完整、上下协同、科学高效的国资监管体系。一是持续完善制度体系。坚持依法依规行权履职，加强重点领域建章立制，使法规制度更加符合管资本为主要要求、更加适应高质量发展需要。二是持续完善工作体系。围绕履行出资人职责，不断完善规划投资、预决算管理、企业领导人员管理、考核分配、资本运营与收益管理等工作；围绕专司国有资产监管，不断强化产权管理、统计评价、财务监管等基础管理，进一步加强对国有企业改革发展的指导推动工作；围绕所监管企业党的建设，切实加强企业党建工作的具体指导和日常管理。三个方面工作紧密联系、相互促进，贯穿了国资监管全过程，涵盖了国有企业改革发展和党的建设各方面。三是持续完善监管格局。组织编制“十四五”国资国企三级规划，加强对地方国资监管工作的指导监督，促进国有资本在更高层次更大范围合理流动、优化配置。积极推进经营性国有资产集中统一监管，省级国资委集中统一监管比例已经达到90%，其中17个省份超过95%。

(二) 深入推进职能转变，不断健全管资本为主的国资监管体制。制定《关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见》，推动向更加注重基于出资关系的监管、国有资本整体功能、运用市场化法治化手段，提升质量效益转变。一是调整优化监管职能。国务院国资委两次调整内设机构、优化职能配置，取消、下放、授权监管事项43项，出台并动态调整权力和责任

清单，监管重点聚焦优化资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全；27个地方出台职能转变方案、37个地方出台权责清单，累计取消、下放监管事项696项，职责边界更加清晰、行权履职更加规范。二是改进监管方式手段。按照国资系统企业功能界定与分类，有针对性地分类推进改革分类，促进发展分类实施监管分类定责考核。初步建成全国性国资国企在线监管系统，实现了对国资监管重点工作的在线监管，有力促进国资监管由结果静态向实时动态转变。三是不断完善考核体系。坚持正确考核导向，更加注重服务国家战略和创新驱动发展，更加突出质量第一、效益优先，更加聚焦供给侧结构性改革，加强对净利润、营业收入利润率、国有资本保值增值率、资产负债率和研发投入强度等指标的考核，引导企业坚守责任使命、转变发展方式、提升发展质量、服务国家大局。

(三) 调整优化布局结构，不断提高国有资本配置效率。强化出资人主导，以市场为导向、以企业为主体，加快国有资本布局结构调整。一是大力推动重组整合。党的十八大以来，按市场化原则完成22组、41家中央企业战略性重组，中央企业数量从2012年底的117家调整至2019年底的97家，进一步增强了对行业产业发展的引领带动作用。重组后的中国远洋海运综合运力、干散货船队、油轮船队、杂货特种船队、集装箱码头吞吐量等实现世界第一，集装箱运力达到世界第三；国家能源集团煤电协同优势充分发挥，保障国家能源安全更加有力有效；中国中车集团有效解决资源分散、重复投资等问题，国际竞争力和全球市场占有率大幅提升。二是加快做强主业实业。推动能源企业积极保障能源安全，油气勘探开发投资快速增长；推动制造企业大力发展先进制造业，高速铁路动车组实现自主化、标准化和系列化，自主三代核电“华龙一号”全

球首堆装料；推进煤炭、煤电、海工装备等领域专业化整合，集中优势资源做强做优实业。三是扎实推进瘦身健体。开展压缩管理层级、减少法人户数专项行动，中央企业累计减少法人 1.5 万户，减少比例达 28.4%，管理层级全部压缩至 5 级以内，企业组织结构进一步优化，集团管控能力和运行效率显著增强。

（四）改革授权经营体制，加快推进国有资本投资、运营公司试点。改组或组建一批国有资本投资、运营公司，是完善国有资产监管体制的重要举措，是推进国有资本布局结构调整的有效途径。一是深化试点内容扩大试点范围。截至 2019 年底，21 家中央企业和 118 家省级国资委出资企业开展国有资本投资、运营公司试点。通过厘清国资监管机构与国有资本投资、运营公司的权责边界，指导试点企业按照市场化、专业化导向，加快打造国有资本市场化运作平台，建立起了界面清晰、精简高效、运行专业的管控模式。二是有效发挥产业培育和结构调整作用。指导国有资本投资公司以战略性核心业务控股为主，推动产业聚集、结构调整和转型升级。通用技术集团把培育发展机床产业放在战略首位，加大机床企业整合力度，产业竞争力显著增强。中粮集团积极开展海外并购，保障国家粮食安全能力明显提升。地方国有资本投资公司通过引入龙头企业、培育专精特新企业、打造产业园区等方式实现高端产业聚集，促进产业转型升级。三是不断强化国有资本运营功能。指导国有资本运营公司以财务性持股为主，搭建基金投资、股权运作、资产管理、金融服务等专业平台，建立以风险投资、结构调整两个国家级基金为核心的基金系，在支持企业落实国家战略、强化科技创新、降杠杆减负债等方面发挥了重要作用。地方国有资本运营公司积极开展股权运作，盘活存量国有资产，有效促进国有资产合理流动和保值增值。

（五）提升国资监督效能，坚决防止国有资产流失。突出监督的严肃性、权威性、时效性，健全协同高效的监督机制。一是完善监督体系。根据国务院机构改革方案精神，配合做好国有大型企业监事会转隶工作，积极探索国资监督的新途径新方式，强化对资产交易、产权流转和境外投资等重点领域的监督，加快打造业务监督、综合监督、责任追究三位一体的监督工作格局，构建起事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的监管闭环。二是整合监督力量。以党内监督为主导，推动出资人监督与纪检监察、巡视、审计等监督统筹衔接，建立健全问题线索移送办理制度，初步形成了内外联动、分工协作、运转高效、反馈及时的协同机制。对全国人大常委会关于国有资产管理情况综合报告和审计报告的审议意见，逐一深入分析、认真整改，完善机制、堵塞漏洞。三是强化责任追究。2019 年，国务院国资委和中央企业 10 大违规经营投资问题线索，核查追责力度，积极挽回损失，降低风险，有效发挥警示震慑作用。

三、国资系统企业改革情况

党的十八大以来，各级国资委和国资系统企业全面贯彻落实党中央、国务院决策部署，持续推进国企改革“1+N”政策体系落实落地，不断推动国企改革走深走实，取得了新的重大进展和实质性突破。

（一）坚持“两个一以贯之”，完善中国特色现代企业制度。牢牢把握坚持和加强党对国有企业的全面领导这一重大政治原则，牢牢把握建立中国特色现代企业制度这一改革方向，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，持续加大制度规范和实践探索力度。一是推动党的领导融入公司治理制度化规范化程序化。健全“三重一大”决策制度，落实党委（党组）研究讨论前置程

序，充分发挥党委（党组）的领导作用，尊重和支持董事会、经理层依法行使职权。二是以董事会建设为重点完善公司法人治理结构。优化董事会结构，落实董事会职权，中央企业实现董事会应建尽建，94.6%的地方国资委出资企业建立了董事会，董事会定战略、作决策、防风险功能作用有效发挥。完善外部董事选聘和管理制度，拓宽人员来源渠道，打造高素质专业化外部董事队伍。截至2019年底，建立了420人组成的外部董事人才库，健全退出机制，强化日常沟通和管理考核，促进忠实勤勉履职尽责。三是基本完成公司制改制。中央企业和96%的地方国资委出资企业已完成公司制改制，进一步确立了企业独立市场主体地位，为深入推进股份制改革、股权多元化改革和混合所有制改革等打下了重要基础。

（二）强化国有企业创新主体地位，打造国家战略科技力量。坚持把创新作为高质量发展第一动力，通过深化改革推动企业加快创新发展步伐。一是根据企业创新需要加大政策支持力度。按照能给尽给、应给尽给原则，对用于企业重大科技创新的支出，凡属研发费用一律视同利润加回，凡属创新奖励一律实行工资总额单列，凡属人才表彰奖励一律畅通绿色通道。中央企业研发经费投入强度2019年达到2.6%。二是集中力量攻克关键核心技术。全面梳理中央企业科技攻关清单，明确攻关方向，压实攻关责任，围绕重点领域组织相关企业联合攻关，促进成果应用。目前在核心元器件、关键材料、基础软件、能源装备等领域已取得阶段性突破。三是让科技人才在国有企业充分施展才华。综合运用股权激励、分红激励和科技成果收益分配等措施，加大对科技人才激励力度，加强引才育才工作，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围，充分调动科技人才的积极性主动性创造性。截至2019年底，中央

企业拥有研发人员97.6万人，同比增长11.2%；中国科学院、中国工程院院士216人；拥有国内研发机构4153个，其中国家重点实验室91个，占企业国家重点实验室50%以上；牵头或参与15个国家科技重大专项。党的十八大以来，中央企业共获得国家技术发明奖和科技进步奖620项，约占同类奖项总数的1/3。

（三）健全市场化经营机制，激发国有企业发展活力动力。紧紧围绕激发活力、提高效率，指导推动企业深化内部三项制度改革，建立健全反应灵敏、运行高效的市场化经营机制。一是全面深化劳动、人事、分配三项制度改革。组织实施三项制度改革专项行动，建立评估指标体系对改革成果“扫描画像”。积极推进经理层成员任期制和契约化管理，推行职业经理人制度，中央企业621户子企业选聘职业经理人近5000人，省级国资委出资企业选聘职业经理人3000多人。持续深化中央企业负责人薪酬制度改革，打造激励与约束并举、效率与公平并重的薪酬分配体系，负责人薪酬与企业经济效益、业绩考核结果紧密挂钩，不断增强信息透明度，主动接受职工和社会监督。积极推动国有控股上市公司实施股权激励。截至2019年底，119户中央企业控股上市公司实施了股权激励，有效推动上市公司业绩提升，吸引、留住、激励关键岗位核心人才。二是加大市场化运营力度。推动国有企业大力强化集团管控，精简管理链条，打造灵活高效的运行体系。开展中央企业“总部机关化”问题专项整治，对标世界一流企业提升管理能力，平均部门数量由17个降到14个，压缩比例超过17%，平均人员数量由363人降到294人，减少比例近20%，企业管控能力和运行效率显著增强。三是加快推动解决历史遗留问题。加大政策支持和资金保障力度，推动剥离办社会职能和解决历史遗留问题取得历史性进展，全国国有企业“三供一

业”、市政社区分离移交和教育医疗机构深化改革基本完成，厂办大集体改革完成约 75%，退休人员社会化管理加快推进，有力推动了国有企业轻装上阵，公平参与市场竞争。

（四）深化混合所有制改革，促进各类所有制企业共同发展。坚持因地制宜、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表原则，按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率要求，分层分类深化国有企业混合所有制改革。一是不断拓宽混改领域和范围。积极稳妥深化充分竞争行业和领域企业混改，稳步开展四批 210 户电力、民航、电信、军工等重点领域混改试点。2013 年以来，中央企业实施混改 4000 多项，引入社会资本超过 1.5 万亿元，混改企业户数占比提高近 20 个百分点、超过 70%。上市公司已成为中央企业混改主要载体，中央企业控股上市公司资产总额、利润分别占中央企业的 68%、86%。二是有效发挥国有资本带动作用。截至 2019 年底，中央企业所有者权益中，引入社会资本形成的少数股东权益由 2012 年底的 3.1 万亿元增加到 8.4 万亿元，占比由 26.7% 提升到 38.1%；中央企业通过产业链供应链带动上下游大批民营中小企业协调发展，参股民营企业超过 6000 户、投资额超过 4000 亿元，培育形成一批领军企业和专精特新“隐形冠军”企业。三是大力转换经营机制。推动国有企业转变对混改企业的管理方式，加大授权放权力度，混改企业公司治理结构不断完善、激励约束机制不断健全，发展质量效益显著提升，涌现出海康威视、万华化学、中国巨石等一批具有示范性和标杆意义的试点企业。四是加强对混合所有制改革过程的监督。印发《企业国有资产交易监督管理办法》、《上市公司国有股权监督管理办法》，出台中央企业混合所有制改革操作指引，坚持法治化、市场

化原则，指导中央企业加强参股管理，防止只投不管，严格规范交易行为，推进信息公开，强化社会监督，坚决防止国有资产流失。

（五）坚持党的领导、加强党的建设，为企业改革发展提供坚强保证。牢牢把握新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，深入贯彻全国国企党建会精神，扎实开展中央企业党建落实年、党建质量提升年、基层党建推进年、党建巩固深化年专项行动，国有企业党的领导党的建设得到实质性加强。一是强化党的政治建设。深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，推进习近平新时代中国特色社会主义思想大学习大普及大落实，在学懂弄通做实上下功夫。建立贯彻落实习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署的有效机制，切实增强做到“两个维护”的思想自觉、政治自觉、行动自觉。二是推动企业基层党组织全面进步、全面过硬。全面开展国企党建责任考核，强化基本组织、基本队伍、基本制度“三基建设”，推动企业党的建设与生产经营深度融合，国企党建弱化淡化虚化边缘化问题得到根本治理，基层党组织的组织力和政治功能明显增强，广大党员在应对重大突发事件、承担急难险重任务中的先锋模范作用有效发挥。三是着力培养高素质专业化企业领导人员队伍。坚持“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”的标准，强化创新理论武装和培养锻炼，完善选拔任用和监督管理机制，加强综合考核评价，深化实施人才强企战略，落实“三个区分开来”，弘扬企业家精神，企业领导班子和领导人员结构明显优化、功能明显改善、素质明显提高、活力明显增强。四是深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。全力推进全面从严治党，贯彻落实中央八项规定精神，坚持不敢腐不能腐不想腐一体推进，坚持深化标本兼治，“四风”问题特别是形式主义、官僚主义得到有力遏制，巡视巡

察利剑作用有效发挥，央企驻京办等一批突出问题得到根本整治，一批国企违纪违法问题得到有力查处，反腐败斗争压倒性胜利得到切实巩固和发展，风清气正的政治生态加快形成。

四、工作体会和存在的主要问题

国资国企工作取得显著成效，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。实践充分证明，习近平总书记关于国资国企改革发展和党的建设的重要论述是我们做好国资国企工作的强大思想武器和科学行动指南，党中央、国务院关于完善国有资产管理体制、深化国有企业改革的决策部署是完全正确的，全国人大的监督、全国人民的关心支持为国资国企工作注入了强大动力。具体有以下初步认识和体会：

一是必须坚持和加强党对国有企业的全面领导，不折不扣贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，把管党建与管资本有机结合起来，确保国有企业改革发展始终沿着正确的方向前进。二是必须坚持和完善基本经济制度，落实“两个毫不动摇”，坚定不移做强做优做大国有资本和国有企业，充分发挥国有经济战略支撑作用，推动各类所有制企业深化合作、共同发展。三是必须坚持社会主义市场经济改革方向，遵循市场经济规律和企业发展规律，完善中国特色现代企业制度，强化国有企业独立市场主体地位，弘扬企业家精神，充分激发各类人才创新创造活力。四是必须坚持高质量发展的目标要求，牢固树立新发展理念，深化供给侧结构性改革，推动国有资本布局优化、结构调整、提高配置效率，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一。五是必须坚持运用法治思维法治方式推动国资国企工作，完善法规制度体系，依法监

管、依法履责，推动企业依法治理、合规经营，不断提升治理能力现代化水平。六是必须坚持完善管资本为主的国资监管体制，深化政企分开、政资分开，以管资本为主加强国有资产监管，充分发挥各级国资委体系化专业化法治化监管优势，强化国资监督效能，确保国有资产保值增值，切实防止国有资产流失。

同时，我们也清醒认识到，面对新形势新任务新挑战新要求，国资国企工作还存在不少问题需要加快解决。一是国有资本布局结构还需进一步优化，国有经济高端引领作用发挥不够，在战略性新兴产业布局不足，聚焦主责主业还需加强，对重要行业关键领域的控制力需要持续提升。二是国有企业创新能力还需进一步增强，关键领域核心技术受制于人的问题还比较突出，创新激励、成果转化等机制还不够完善。三是国有企业发展活力动力还需进一步激发，国企改革不平衡、落实不到位问题仍然存在，完善法人治理结构、健全市场化经营机制、推进三项制度改革等一些重点任务还需持续深化，混合所有制改革的实效还需不断增强，经营管理效率还有待提高。四是国资国企法治建设还需进一步加强，《公司法》、《企业国有资产法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》需要根据新的实践修订完善，执法力度还需进一步加大。五是国资监管体制还需进一步完善，考核指标体系还需不断健全。

五、下一步工作考虑

当前，世界面临百年未有之大变局，我国将在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标基础上，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，国资国企责任重大、使命光荣。今年以来，面对突如其来的新冠肺炎疫情，国资国企闻令而动，全

力以赴保障基础能源、移动通信、交通运输等行业稳定运行；抢建火神山、雷神山医院和方舱医院，紧急转产扩产紧缺医疗物资、加快疫苗研制；落实国家减费降费、降租免租政策让利超过700亿元，充分发挥对复工复产的带动拉动作用；推进抗疫稳岗扩就业专项行动，8月末中央企业在岗职工同比增加7.4万人；支持受疫情影响较重的湖北省经济社会发展，签约项目金额超过3200亿元；全力做好境外疫情防控工作，克服不利影响推进“一带一路”建设。习近平总书记多次对国有企业抗疫表现给予充分肯定，强调在这次应对新冠肺炎疫情过程中，国有企业勇挑重担，在应急保供、医疗支援、复工复产、稳定产业链供应链等方面发挥了重要作用。这是对国资国企广大干部职工的巨大鼓舞和有力鞭策。

面向“十四五”，我们将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”，坚持和加强党对国有企业的全面领导，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持质量第一、效益优先，紧紧围绕构建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，统筹发展和安全，强化依法监管、依法治企，大力实施国企改革三年行动，加快培育具有全球竞争力的世界一流企业，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，在做好常态化疫情防控的基础上，重点做好以下六个方面工作。

（一）强化党的全面领导，切实加强国有企业党的建设。坚持以党的政治建设为统领，着力加强“三基建设”，推动党建与生产经营深度融合，积极弘扬企业家精神，建设高素质专业化企业领导人员队伍，深化人才强企战略。坚持全面

从严治党，加大国企反腐力度，一体推进不敢腐不能腐不想腐，以高质量党建引领高质量发展。

（二）强化提质增效稳增长，更好发挥国有企业在国民经济中的支撑作用。指导企业克服困难咬紧全年目标任务，全力抓好经营发展，积极扩大有效投资，加强同民营企业、中小企业产业链供应链深度合作，积极防范化解各类风险，力争今年绝大多数中央企业效益持续较快增长、力争中央企业总体效益实现正增长，为稳定经济运行作重要贡献。牢牢把握扩大内需这个战略基点，推动企业深化供给侧结构性改革，持续开展提质增效和管理提升两个专项行动，提升生产体系对国内需求的适配性，助力构建新发展格局，更好履行经济责任、政治责任、社会责任。

（三）强化国企改革三年行动落地见效，以深化改革激发新发展活力。贯彻落实好国企改革三年行动，在深化分类改革分类监管分类考核、完善中国特色现代企业制度、积极稳妥深化混合所有制改革、健全市场化经营机制等方面持续发力，加强系统集成，激发整体效应。抓好典型示范，鼓励基层创新，最大限度调动改革主动性创造性，增强人民群众对国资国企改革的获得感。在有关方面积极支持下，确保年底前基本完成厂办大集体改革和退休人员社会化管理改革任务，切实减轻企业包袱。

（四）强化关键核心技术攻关，以科技创新增强新发展动能。发挥国有企业在构建关键核心技术攻关新型举国体制中的关键作用和带动作用，支持基础研究和原始创新，推动国有企业建立一批高水平创新联合体和公共研发平台，加强优势前沿领域技术布局，促进重大科技成果转化应用，促进产业链协同创新和产学研深度融合。优化创新体制机制，大力弘扬科学家精神，营造鼓励创新、宽容失败的创新文化，集聚创新人才队伍，激发人才创新活力。

（五）强化规划战略引领，加快国有资本布局优化和结构调整。抓好“十四五”国资国企规划的编制和落实，深化战略性重组和专业化整合，加快非主业、非优势业务剥离。着力抓好产业转型升级，发展战略性新兴产业，推进数字产业化和产业数字化，提高产业链供应链稳定性和现代化水平。抓好企业国际化经营，推动共建“一带一路”走深走实，打造国际合作和竞争新优势。

（六）强化依法监管效能，不断提高监管的系统性针对性有效性。持续推进国资监管职能转变，深化国有资本投资、运营公司改革，坚持放管结合，强化法治化、市场化、信息化监管。持

续推进经营性国有资产集中统一监管。加强信息公开，拓展人大代表和社会公众参与监督渠道。持续健全监督机制，完善监督闭环，强化责任追究，切实防止国有资产流失，促进国有资产保值增值。

全国人大常委会对企业国有资产管理情况进行专题审议，充分体现了对国资国企工作的高度重视。下一步，我们将认真落实本次会议的审议意见，进一步加强国资监管，努力推进国企改革发展和党的建设，做强做优做大国有资本和国有企业，发展壮大国有经济，为促进经济社会持续健康发展、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦作出新的更大贡献。

全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、 全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产 (不含金融企业) 管理情况的调研报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 史耀斌
全国人大常委会预算工作委员会主任

全国人民代表大会常务委员会：

为深入贯彻落实党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的改革要求，根据全国人大常委会2020年度监督工作计划安排，围绕企业国有资产（不含金融企业）（以下简称企业国有资产）管理情况，全国人大常委会预算工委和全国人大财经委组成调研组，统筹做好疫情防控和监督调研，召开财政部、国资委、审计署等中央有关部门座谈会，赴国务院国资委，中国联通、国投集团等中央企业和上海、陕西等地方开展实地调研，对中粮集团、中国建材、中国诚通等16家企业开展书面调研，委托天津、安徽、陕西三省（市）人大常委会有关工作机构开展专题调研，在此基础上形成了调研报告。全国人大常委会陈竺、王东明副委员长，全国人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任史耀斌，全国人大财经委副主任委员熊群力、郭庆平，全国人大财经委委员、常委会预算工委副主任朱明春、全国人大财经委委员庄毓敏等参加了调研活动。现将主要情况报告如下：

一、基本情况

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基

础和政治基础，在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，国务院及其有关部门加快推进国资国企改革，持续改进管理工作，企业国有资产规模逐步壮大，管理体制改革不断深入，国有企业运行态势良好。

（一）管理体制

企业国有资产是国家对企业各种形式的出资所形成的权益。国有及国有控股企业是企业国有资产运营的主要载体。企业国有资产管理遵循“国家所有、分级管理”的原则，中央国有企业和地方国有企业分别由本级人民政府履行企业国有资产出资人职责。

在中央层面，具体分为三部分：一是国务院授权国务院国资委对97户中央企业履行出资人职责；二是国务院授权财政部对中国国家铁路集团有限公司、中国邮政集团有限公司、中国烟草总公司、北大荒农垦集团有限公司和文化类企业履行出资人职责；三是部分中央党政机关和事业单位（以下简称中央行政事业单位）对其所属的企业履行具体管理职责、财政部履行资产监管职

责，目前此类企业未建立出资人管理制度，正在按照改革要求推进经营性国有资产统一监管。

地方层面国有资产管理体制与中央基本相同。省级国有企业由国资委、财政部门按政府授权分别履行国有资产出资人职责，许多地方已由国资委统一履行出资人职责。地市一级，大多与省级相同，有些企业数量少、没有设立国资委的，归口在财政部门管理。

（二）企业国有资产情况

1、总体情况

国有企业规模大，户数多，实力雄厚。截至2019年底，全国国有企业法人21.7万户，资产总额233.9万亿元，同比增长11.2%；国有资本权益64.9万亿元，增长10.5%。

企业国有资产行业分布广泛，几乎遍及各行各业。其中，第二产业主要投向采矿、电力、热力、燃气及水生产和供应业等工业行业，第三产业主要投向交通运输、仓储和邮政、房地产等行业。

分层级看，地方占大头。2019年，中央企业和地方国有企业的资产总额之比为37.2：62.8，国有资本权益之比为27.4：72.6。中央企业的国有资本权益和资产总额同比增速均低于地方国有企业。在中央企业中，国资委系统监管企业是主要部分。

2、国资委系统监管企业情况

截至2019年底，全国国资委系统监管企业资产总额、国有资本权益分别为201.3万亿元、47.9万亿元，占全国国有企业资产总额的86.1%、73.8%，居于主体地位。

分类型看，2013年以来，商业一类国有企业资产总额和国有资本权益的占比不断提高，商业二类国有企业的占比有所下降。2019年，资产总额中商业一类占比最高，国有资本权益中商

业二类占比最高^①。

（三）管理工作

一是加强顶层设计。中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》，配套印发35项政策文件，形成“1+N”政策体系，系统部署新一轮国资国企改革。

二是完善监管体制。以管资本为主推进“四个转向”^②，调整监管职能，出台并动态调整权力和责任清单、授权放权清单。推进分类监管，突出服务国家战略、质量效益、创新驱动、深化改革等，完善考核评价体系。稳步推进经营性国有资产集中统一监管试点，推动落实首批试点单位改革方案。深化垄断行业国资国企改革，改革油气管网运营机制，以市场化交易为主线推进新一轮电力体制改革。

三是改革国有资本授权经营体制。21家中央企业分批开展国有资本投资、运营公司试点改革，33个省级国资委改组组建118家试点企业，在战略规划、主业管理、选人用人等方面加大授权放权力度。指导国有资本投资公司以战略性核心业务控股为主，推动产业聚集、结构调整和转型升级；指导国有资本运营公司以财务性持股为主，搭建基金投资、股权运作、资产管理等专业平台，支持企业落实国家战略、强化科技创新、降杠杆减负债等。

四是完善国有资本经营预算制度。制定国有资本经营预算管理办法，完善预算编制工作程序。分类确定国有资本经营收益收取比例，重点支持解决历史遗留问题、落实国家重大战略、企

^① 商业一类是指主业处于完全竞争性行业和领域的商业类国企，商业二类是指主业处于关系国家安全的战略性领域的商业类国企。

^② “四个转向”即从对企业的直接管理转向更加强调基于出资关系的监管，从关注企业个体发展转向更加注重国有资本整体功能，从习惯于行政化管理转向更加注重运用市场化法治化手段，从关注规模速度转向更加注重提升质量效益。

业自主创新、清理无效低能资产等。

五是推进混合所有制改革试点。分层分类推进国有企业混合所有制改革，目前已推出4批210户试点企业。中央企业实施混改项目4000多项，引入各类社会资本超过1.5万亿元。通过引入积极外部股东，推动法人治理规范化，完善长效激励机制，探索实施股权激励、职业经理人制度，中央企业部分子企业开展骨干员工持股试点改革。推动混改企业聚焦核心主业，强化产业战略协同引进战略投资者。

六是推进中国特色现代企业制度建设。按照两个“一以贯之”要求，把党的领导融入公司治理各环节，落实党组织研究讨论作为公司决策重大事项前置程序。完善公司治理，加强董事会建设，目前82家中央企业和94.6%的地方国有企业集团建立了外部董事占多数的董事会；全部中央企业和96%的地方国有企业集团已经完成公司制改制。健全市场化经营机制，加大市场化选人用人力度，深化“三项制度改革”，推进经理层成员任期制和契约化管理，已有45家中央企业建立了职业经理人制度；深化国有企业工资决定机制改革，推动中央企业建立健全长效激励约束机制。加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题，基本完成“三供一业”和市政社区分离移交、教育医疗机构深化改革等任务，厂办大集体改革完成约75%。

七是依法加强监管。国资监管机构依据企业国有资产法等法律法规开展工作，不断完善管理制度，研究起草并出台国有企业治理、规划发展、财务监督、产权管理、业绩考核等方面的规范性文件。完善国有资产和国有企业财务管理、信息统计和定期报告制度，规范国有企业境外资产管理，健全完善国有资产评估工作。提升监管专业化水平，发挥纪检监察、审计等协同作用，

强化责任追究。

（四）管理成效

一是国有企业运行总体良好。2019年，全国国有企业实现营业总收入63.5万亿元，增长6.9%；利润总额3.9万亿元，增长6.9%。资产负债率为64.0%，同比下降0.2个百分点，债务风险整体可控。

二是服务经济社会发展发挥重要作用。国资委系统监管企业提供了全国近100%的原油产量和上网电量、97.4%天然气供应量，搭建了覆盖全国的基础电信网络。国有企业带头落实创新驱动发展战略，在载人航天、探月工程、北斗导航等领域取得了一批具有世界先进水平的重大成果。中央企业累计投入各类帮扶资金超过230亿元支持打好三大攻坚战，提前完成“十三五”规划关于二氧化硫等主要污染物排放量的降幅目标。中央企业带头落实提速降费、降电价、清理拖欠中小企业账款和农民工工资等要求。中央企业积极参与京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、共建“一带一路”等国家战略项目，发挥主力军作用。铁路、邮政、烟草、中央文化企业等积极承担社会责任，不断扩大社会效益。在今年新冠肺炎疫情防控中，国资国企全力保障煤电油气等基础能源供应，保障通信、交通等稳定运行；抢建火神山、雷神山等专门医院和方舱医院，紧急转产扩产抗疫一线紧缺医疗物资，全力推进疫苗研制攻关；带头复工复产，充分发挥对产业链上下游复工复产的强大带动拉动作用。

三是供给侧结构性改革取得实效。推进国有资本布局优化和结构调整，推进中央企业战略性重组和煤炭、煤电、海工装备等领域专业化整合。出台支持中央企业加快关键技术攻关的激励政策，在业绩考核上将研发投入视同利润。推进中央企业瘦身健体、提质增效，管理层级全部压

缩至 5 级以内，基本完成 2041 户僵尸企业的“处僵治困”工作。完成钢煤去产能任务，中央企业累计化解煤炭过剩产能 1.14 亿吨、钢铁 1644 万吨。推进降杠杆减负债，控制债务风险。

此外，企业国有资产的国家治理不断深入推进。2017 年党中央部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度以来，全国人大常委会和地方各级人大常委会不断加强国有资产监督，完善监督机制和方式，督促深化国资国企改革、强化国有资产管理。各级审计机关按照党中央关于实现国有资产、国有资源审计全覆盖的部署要求，逐步加大审计力度，审计范围从金融和企业国有资产逐步向行政事业性国有资产、国有自然资源拓展。

二、存在的突出问题

党的十八届三中全会确定管资本为主的改革方向以来，国资国企改革发展取得了明显进展和成效，但与党中央的要求和人民群众的期待相比，仍然存在一定差距，突出表现在监管体制机制不够完善、国资国企改革有待深化、国有企业运行效率和质量仍需提高、治理体系基础仍较薄弱等，需要抓紧研究解决。

（一）监管体制机制不够完善

一是管理部门多头分散。从中央层面看，碎片化管理的状况没有得到根本性改变。截至 2019 年末，部分中央行政事业单位存在办企业情形，党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管进展缓慢。企业国有资产管理仍然按出资或企业隶属关系分散在国务院国资委、财政部和相关中央部门单位，有的尚未建立出资人管理制度，已履行出资人职责的也没有形成统一的管理制度。从地方层面看，尽管有的地方名义上由国资委统一监管，实际还存在其他部门任免中层

干部的情况，有的则采取完全委托其他部门管理的方式。

二是出资人职责履行不够规范。政企不分、政资不分问题不同程度存在，国资监管机构的出资人职责与行政监管职责仍然存在交织，两种身份时常不易区分，“越位”和“缺位”并存，还不完全适应基于出资关系以市场化方式参与企业治理。派出的部分国有股权董事、监事履职不够到位。一些国资监管机构仍然习惯通过发文件等行政管理方式参与企业经营管理。部分地方和企业反映，通过制定清单进行管理和授权放权，而不是按照公司法、公司章程等法律和制度规定行使权利，仍然带有行政色彩。

三是国有资本布局规划机制不够完善。国有资本整体功能定位、规模结构等顶层设计不够到位，国有资本投向和国有经济结构的目标和规划有待完善。部分企业经营范围广、主责主业不突出。国有资本布局调整和结构优化不够顺畅，国有企业战略重组层次不高，一般局限于同一监管部门所属企业之间或同一企业集团内部。重复投资、产业趋同、同质化竞争广泛存在，很多国有企业“大而不强”“大而不优”。

四是分类管理和考核评价机制不够健全。落实管资本要求，适应多元化经营普遍的状况，根据出资情况区分独资、控股、参股进行分类管理和考核有待加强。反映国有经济竞争力、影响力、创新力、控制力、抗风险能力的考核指标体系建设相对滞后，对加大科技创新、实现高质量发展等引导还需进一步强化，考核国有企业提供公益性服务、承担社会责任等指标的精准性有待进一步提高，通过行业比较、国际比较等，客观看准确评价经营状况存在一定困难。

（二）重大国资国企改革有待深化

一是国有资本投资、运营公司试点改革需要

深入推进。国有资本投资、运营公司试点统筹规划不够，多数采取直接改组原有产业集团总部的方式，资本布局调整主要局限在原企业集团内部。国资监管机构与国有资本投资、运营公司之间的出资人权责边界尚未理清，一些试点企业仍然沿用过去的产业集团管控模式和经营资产方式，或对出资企业只持股并表，不具体监管，难以调整优化存量资本，有的监管机构及其他政府部门仍对投资运营试点公司出资企业直接行使股东权利。部分国有资本投资、运营公司机构建设和制度建设不到位，履行“管资本”职责的能力和人才储备不足。

二是混合所有制改革提质增效进展较慢。不少混合所有制改革试点企业在“混资本”方面力度大，在“改机制”方面步伐小，非国有股东有效参与企业治理的机制需要进一步完善，特别是在国有控股企业中如何发挥非国有股东的作用还存在困难。一些国资监管机构对混合所有制企业的监管机制尚未根本转变，有的仍然按国有独资企业管理；有的变成“只投不管”，存在国有资产流失风险。混合所有制企业职工持股改革还缺乏统一指导和规范，有些持股方式需要员工投入、但限制条件多，员工参与的积极性不高。

三是垄断性企业改革有待深化。部分自然垄断性国有企业具有利用垄断地位向竞争性领域扩张的内在冲动，使“自然垄断环节”泛化为“自然垄断行业”。例如，有的自然垄断企业不断向相关竞争性领域扩张，其他企业难以公开公平公正参与市场竞争。从更广泛意义上看，国有企业在竞标、融资等方面相对于民营企业的“垄断性”优势还没有完全破除，公平竞争生态有待进一步营造。

四是中央行政事业单位经营性国有资产集中统一监管改革需加快深入推进。随着国有企业改

革的不断深化和市场经济的日益发展，中央行政事业单位所办企业行政化管理色彩浓重、市场主体地位较差、现代企业制度不健全等弊端逐步显现，部分企业规模小、分布广、盈利能力低下甚至亏损严重等问题日益突出。亟需在首批改革试点的基础上，进一步推进集中统一监管。

（三）国有企业运行效率和质量仍需提高

一是现代公司治理机制、市场化经营机制不够健全。董事会职权落实不够到位、职能作用发挥不够充分，董事会成员结构有待优化，合格外部董事来源渠道有待拓展。国有企业市场化经营机制仍需进一步完善，容错机制还不健全。市场化选聘、退出的职业经理人制度不够健全，管理人员“能上不能下”的局面没有根本性改变，在出差、护照等方面对国有企业员工还比照行政机关管理。激励机制难以适应市场发展要求，企业内生动力和活力不足。工资总额动态调整机制和中长期激励机制不够完善，核心关键岗位的人才薪酬制度缺乏竞争力。

二是企业内部基础管理制度有待完善、规范管理水平有待提升。企业管理制度的系统化、规范化程度不高，部分企业“三重一大”制度落实不到位，决策流程不规范。各类风险管控机制、合规内控体系不健全。部分企业国有资产管理不够规范，存在产权证不完整、违规低价出租国有资产、违规以低于评估价转让国有股权、高溢价收购民营股权等现象，导致国有资产流失。

三是国有企业发展质量有待提高。国有企业在经济社会发展中的发展定位、应当承担的责任发挥的作用还不够清晰。创新能力不强，未有效发挥高端引领、重大前沿技术创新等方面的表率作用。在研发创新、解决关键技术“卡脖子”和共性技术研发等方面缺乏统筹规划，“重引进占国内市场”现象较为普遍，在研发核心技术、核

心产品，保障产业链、供应链安全方面的基础性关键性作用发挥不够。国际化发展水平整体偏低，与国际一流企业还存在较大差距，国际竞争力、行业竞争力不强。

（四）国有资产治理体系基础仍较薄弱

一是党的全面领导深度融入公司治理有待加强。全面贯彻落实党中央有关国资国企改革部署的机制和渠道还不完全通畅。国有企业党委（党组）和董事会、经理层等之间的权责边界还不够清晰，有的决策程序设置不够合理。实现加强党的领导和完善公司治理有机统一，建立各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制，亟待加强制度设计和规范引领。

二是国有资本经营预算在国有资产治理中的地位作用有待提升。国有资本经营预算改革进展缓慢，尚未覆盖金融企业，收入来源比较单一，整体规模偏小，难以支撑成为调整优化国有资本布局的有效手段。难以满足国资国企改革发展的需求，无法适应推进国有资产治理现代化的要求，需要进一步推进国有资本经营预算改革。

三是人大、审计、社会等监督有待完善。人大国有资产监督刚刚起步，所需信息还不够充分，相关制度建设有待充实健全，监督能力有待提高。审计监督主要关注企业层面，从财务视角集中在经济效益，而对国有资本布局优化和结构调整、国有资本竞争力、创新力、防风险能力等宏观层面，以及国资监管机构的国有资本管理工作等关注不够反映不够。企业国有资产管理还存在不少“黑箱”，国有企业的内部人控制问题还没有彻底解决，企业国有资产及管理情况公开机制的规范性还需进一步提升，社会监督较难落实，人民群众有序参与国有资产管理事务的渠道还不通畅。

四是法治建设相对滞后。党的十八大以来，

党中央关于国资国企改革做出一系列重大决策部署，在构建以管资本为主的国有资产监管体制、规范出资人制度、形成中国特色现代企业制度等方面发生重大变革，2008年出台的企业国有资产法，已经滞后于改革实践和改革需求，亟待修改完善。适应建立中国特色现代企业制度的要求，公司法律制度应当进一步完善。实践中，一些国资监管机构和国有企业法治观念不强，在落实出资人有限责任，落实企业法人财产权、强化企业法人独立地位等方面还不到位，甚至存在违反公司法规定的行为。

三、几点建议

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕做强做优做大国有资本作出了一系列重大决策部署，对新时代国资改革发展指明了方向、明确了任务、提出了要求。应当围绕推进企业国有资产治理现代化，认真贯彻落实。切实加强国有资本管理和治理，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持社会主义市场经济改革方向，积极构建党全面领导、人大依法监督、政府规范管理、国有企业运营经营、社会有序参与的企业国有资产治理格局，推进完善以管资本为主的国资监管体制，健全中国特色现代企业制度，深化国资国企改革，优化国有资本布局，提高国有企业活力和效率，做强做优做大国有经济，更好发挥国有资本在贯彻落实国家战略、推动经济社会发展、增进人民福祉等方面的作用。

（一）继续完善国资监管体制机制

一是加快推进企业国有资产集中统一监管和统筹规划。建立统一、规范的企业国有资产管理制度框架，加快推进中央行政事业单位经营性国有资产的集中统一监管。健全国有资产管理的统

筹衔接机制，统一管理制度，研究实现企业国有资产集中统一监管的路线图和时间表，在一张蓝图上统筹规划国有资本布局。

二是切实转变国有资产监管职责。正确认识国有资本的政治和市场双重属性，进一步调整优化职能和机构，加快实现“四个转变”，促进国资监管机构聚焦履行国有资本整体出资人职责与贯彻落实党和国家宏观战略，重点关注国有资本宏观布局和结构调整、国有经济整体绩效和创新能力，以及国有资本权属登记、统计报告等基础管理。同时，将更倾向市场化的中观和微观出资人职责授权放权给国有资本投资、运营公司。依照企业国有资产法、公司法等法律，以出资为依据，通过公司法人治理机制行使出资人职责。

三是健全国有资本规划布局机制。围绕完善中国特色社会主义市场经济、更好发挥国有资本的引领作用，进一步明确国有资本的功能定位和发展目标，明晰重要行业和关键领域的范围并建立动态调整机制。在此基础上，依托大数据等现代信息技术，构建覆盖全国国有资本、衔接宏观产业政策、着眼提高整体效能的统筹规划机制，通过交叉持股等方式，促进跨集团、跨区域、跨层级的资产重组。

四是优化分类管理和考核评价机制。适应管资本要求，建立功能定位与股权结构相结合的分类管理制度，围绕国有经济竞争力、影响力、创新力、控制力、抗风险能力，建立健全适应国有独资、控股、参股的分类考核机制，完善评价指标体系，全面反映经济效益、政治效益、社会效益和生态效益，强化中长期考核。强化高质量发展和科技创新导向，落实落细激励创新机制和政策，细化分类考核标准，突出产业布局目标实现率、经营业务效率国际排名和科技成果转化、核心技术自主率、科技进步贡献率等指标。建立

承担社会责任的公开透明补偿机制。

（二）加大国资国企改革力度

一是持续推进国有资本投资、运营公司改革试点。按照规模适度、功能明确、协调发展的原则，在中央和省级层面改组组建一定数量的国有资本投资、运营公司。将更多国有企业纳入国有资本投资、运营公司出资企业，由国有资本投资、运营公司对其行使出资人权责。通过完善考核机制，引导投资、运营公司调整优化职能定位和管控模式，以出资为依据，依法依规参与出资企业治理，加强国有资本管理人才队伍建设，打造专业化国有资本运作平台，更好发挥其在授权经营、结构调整、资本运营、激发所出资企业活力和服务实体经济等方面作用，取消与投资无关的责任考核等。推进组建国务院直接授权的国有资本投资公司，加快政府直接授权国有资本投资、运营公司试点。

二是深化混合所有制改革。把握好混合所有制改革方向，通过引进战略投资者、社会资本和推进员工持股，推动公司治理多元化，切实转变机制，真正实现由“混”到“改”的提升。完善差异化、专业化、市场化的国有资本监管方式，在所有股东充分协商基础上依法制定章程，保证非国有股东能够有效参与公司治理。推动混合所有制企业深度转换经营机制，在劳动、人事、分配三项制度改革上进一步解放思想，适度扩大员工持股试点范围，减少不合理的限制，保证足够的激励力度。

三是继续推进垄断性企业改革。深入推进电力、石油、天然气等垄断行业改革，推动关键环节与其他竞争性业务有序分离，建立健全国有资本退出机制，确保国有垄断企业聚焦主责主业。结合混合所有制改革和国有企业市场化改革等，在企业层面淡化所有制属性，推进财政补贴、信

贷融资、行业准入、招标采购等对所有企业一视同仁。

四是加快推进中央行政事业单位经营性国有资产集中统一监管改革。充分考虑所办企业的历史成因、现实作用等客观实际，在摸清家底的基础上，分类施策，稳妥落实改革任务。与行使公共职能或发展公共事业无关的企业全部脱钩，移交有关国有企业或国有资本投资、运营公司统一管理；改革完善与本部门（单位）承担的公共事业协同发展职能密切相关的企业（属于本部门职能拓展和延伸的企业）以及其他特殊类型企业国有资产管理体制；对僵尸企业、空壳企业，通过注销、撤销、破产、拍卖、出售等市场化方式予以处置。

（三）提高国有企业现代化管理水平

一是增强国有企业经营自主权。紧紧围绕激发活力、提高效率，改变行政化管理思维和方式，强化资本纽带关系，健全容错纠错机制，支持国有企业健全现代公司治理机制。完善董事会制度，通过引入国企现职高管、国内优秀民营企业家等拓展外部董事来源。深化三项制度改革，加强职业经理人制度建设，真正实现管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减。结合混合所有制改革，完善市场化薪酬分配机制，适当放宽竞争性较强行业的企业及负责人薪酬限制。

二是加强和规范国有企业管理。加强管理制度建设，健全以公司章程为基础的国有企业内部制度体系，强化制度执行。完善各类风险防控机制，构建“三重一大”决策运行监管系统，健全合规内控体系。通过量化标准推进管理目标和责任的具体化、明确化，加强信息化建设，提升管理的信息化智能化水平。坚持问题导向完善国有资产管理体制，加强基础管理，落实岗位责任。结合改组组建投资、运营公司、实施混合所有制

改革等，认真梳理投资、重组、并购、采购等方面存在的风险隐患，切实保障国有资本（资产）安全。

三是提升国有企业发展质量。立足提高国有资产质量和效益，增强国有企业活力、动力和能力，更好发挥国资国企重要作用。根据关键技术“卡脖子”和共性技术研发需求制定任务清单，加强统筹规划、促进协同创新，在推动国有企业履行应尽责任的同时，注意发挥民营企业的作用。通过国有资本投资、运营公司，适度加大对自主研发能力强、核心技术和产品多的企业的支持和激励，促进形成国有资本鼓励和引导创新的良好环境。紧紧围绕提升竞争力、影响力，推动国有企业对标世界一流企业，提高经营质量和效益。

（四）推进国有资产治理现代化

一是进一步加强党的领导。建立健全党领导国有资本的体制机制，加强国有资本管理和治理的顶层设计，更加强调通过加强全国国有资本的统筹规划，强化国有资本经营预算在国有资本布局中的国家基本平台作用等法治方式，实现党对国有资本的坚强领导。在企业层面，适应管资本的改革要求，持续加大制度规范和实践探索力度，进一步明晰国资监管机构、国有企业党委（党组）和派出董监事的职责范围，通过完善公司治理机制、发挥党委（党组）和董监事作用等，实现加强党的领导和完善公司治理的有机统一。

二是完善国有资本经营预算。继续扩大国有资本经营预算覆盖范围，逐步将全部国有资本应当上缴的经营收益都纳入其中。适应国有资本开展市值管理等市场化运作的实践，健全灵活调整的收益上缴机制，加快做大国有资本经营预算收支规模。立足将国有资本经营预算作为国有资本

布局优化和结构调整的国家治理平台，在加快解决历史遗留问题的基础上，重点加大对重要行业和关键领域的资本金补充力度，以增量调整带动存量优化。

三是完善人大、审计、社会等全方位监督机制。进一步健全国有资产管理情况报告制度，完善人大监督评价指标体系，加快人大国有资产联网监督平台建设，推进人大监督向数字化、信息化、智能化拓展。落实党中央关于加强人大国有资产监督、实现国有资产、国有资源审计全覆盖等改革要求，根据各类国有资产管理目标和监督重点，完善各类国有资产、国有资源及其管理情况的审计工作制度和机制，健全国有资产审计工

作、审计情况报告与人大国有资产监督和报告工作有机衔接机制。规范国有资产及其管理情况的公开范围和机制，国资监管机构采取多种形式听取各方面意见建议，拓展人民群众有序参与国有资产管理的渠道和空间。

四是提高企业国有资产法治水平。加强法制建设，修订企业国有资产法、公司法等，体现并落实党的十八大以来党中央关于国资国企改革等重大决策部署，以及加强人大国有资产监督、实现国有资产、国有资源审计全覆盖等改革要求。根据新的改革实践需要，加强企业国有资产和国有资本的基础管理法制建设。增强国资监管机构和国有企业的法治意识，促进严格依法办事。

国务院关于股票发行注册制改革 有关工作情况的报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

中国证券监督管理委员会主席 易会满

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现将股票发行注册制改革有关工作情况报告如下，请审议。

以习近平同志为核心的党中央高度重视资本市场改革发展。党的十八届三中全会明确提出，推进股票发行注册制改革。全国人大常委会及时解决注册制改革的法律授权问题，修订证券法，为注册制改革提供了法律保障。国务院对注册制改革作出具体部署，明确实施注册制的范围和步骤。证监会会同有关方面，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于资本市场的一系列重要批示指示精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持“建制度、不干预、零容忍”的方针，坚持“敬畏市场、敬畏法治、敬畏专业、敬畏风险，形成合力”的监管理念，全力以赴推进注册制改革试点。总的看，注册制改革已经取得突破性进展，主要制度安排经受了市场的初步检验，市场运行总体平稳，开局良好。

一、注册制改革试点情况 和主要成效

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布设立科创板并试

点注册制的重大决策，标志着注册制改革进入启动实施的阶段，在我国资本市场发展史上具有里程碑意义。经过8个多月的努力，2019年7月22日首批科创板公司上市交易。此后，党中央、国务院决定推进创业板改革并试点注册制，2020年8月24日正式落地。两年来，证监会坚持市场化、法治化的改革方向，把握好尊重注册制基本内涵、借鉴国际最佳实践、体现中国特色和发展阶段3个原则，推动形成了从科创板到创业板、再到全市场的“三步走”注册制改革布局，一揽子推进板块改革、基础制度改革和证监会自身改革，开启了全面深化资本市场改革的新局面。

（一）探索形成符合我国国情的注册制框架。注册制是比核准制更加市场化的股票发行制度。从国际上看，成熟市场普遍实行注册制，但没有统一的模式。基本内涵是处理好政府与市场的关系，真正把选择权交给市场，最大限度减少不必要的行政干预。证监会从实际出发，初步建立了“一个核心、两个环节、三项市场化安排”的注册制架构。

“一个核心”就是以信息披露为核心，要求发行人充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，确保信息披露真实、准确、完

整。将核准制下发行条件中可以由投资者判断的事项转化为信息披露要求，完善以招股说明书内容与格式准则为主体的信息披露规则体系，提高信息披露的针对性、有效性和可读性。推动市场各参与主体归位尽责，明确发行人是信息披露第一责任人，中介机构对发行人的信息披露资料承担核查验证和专业把关责任，投资者根据披露的信息审慎作出投资决策，自主判断投资价值。

“两个环节”就是将审核注册分为交易所审核和证监会注册两个环节，各有侧重，相互衔接。交易所审核主要通过向发行人提出问题、发行人回答问题的方式来进行，督促发行人“讲清楚”、中介机构“核清楚”，使投资者“看清楚”，就企业是否符合发行上市条件和信息披露要求向证监会报送审核意见。证监会在注册环节对交易所审核质量及发行条件、信息披露的重要方面进行把关并监督。同时，综合运用多要素校验、现场督导、现场检查、监管执法等多种方式，落实信息披露责任，提高信息披露质量。目前，已开展现场督导 32 次、现场检查 5 次，对 22 家信息披露违规的发行人及中介机构、46 名相关责任人员采取了监管措施。对信息披露存在严重问题的 3 家企业，或不予注册，或由发行人主动撤回注册申请。

“三项市场化安排”：一是设立多元包容的发行上市条件。综合考虑预计市值、收入、净利润、研发投入、现金流等因素设置多套上市标准，不要求企业在上市前必须盈利，允许特殊股权结构企业、红筹企业上市。目前，已有 14 家未盈利企业、1 家特殊股权结构企业、2 家红筹企业在科创板上市。二是建立市场化的新股发行承销机制。对新股发行价格、规模等不设任何行政性限制，以机构投资者为主体进行询价、定价、配售，真正实现由市场供求决定价格。科创

板发行市盈率中位数为 48 倍，创业板注册制首批企业发行市盈率中位数为 38 倍，基本符合市场预期。三是构建公开透明可预期的审核注册机制。在交易所成立上市委，实行合议制。审核注册全程在线，电子化留痕，标准、程序、内容、过程、结果公开，各环节都有明确的时限要求，审核注册效率明显提高，企业从受理申请到完成注册平均用时 5 个多月。

证监会党委高度重视防范审核注册过程中的廉政风险。驻证监会纪检监察组向交易所派出工作组开展驻点监督，突出重点，加大监督力度。压实交易所党委主体责任，交易所纪委向上市审核中心派驻现场监督小组进行嵌入式监督，切实加强对重点环节、关键人员的监督，严防利益输送等违法违规违纪行为。

（二）打造支持科技创新的特色板块。创新能力不足仍是我国经济的软肋。党中央审时度势，决定设立科创板并试点注册制，在增量板块探索建立支持关键核心技术创新的制度安排，促进科技与资本深度融合，引领经济发展向创新驱动转型。在定位上，科创板突出“硬科技”特色，主要服务符合国家战略、突破关键核心技术、市场认可度高的科技创新企业，重点支持新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、节能环保以及生物医药等高新技术产业和战略性新兴产业。根据这个定位，结合科创企业的特点，设立了“50 万元资产+2 年投资经验”的投资者门槛，制定了科创属性评价指引，明确符合科创板定位和科创属性要求的企业在科创板上市。从已上市公司情况看，科创板公司研发投入与营业收入之比、研发人员占公司人员总数之比、平均发明专利数量等均高于其他市场板块。一批处于“卡脖子”技术攻关领域的“硬科技”企业、有关键核心技术的标杆企业在科创板上市或已进

入审核阶段，产业聚集和品牌效应逐步显现。

创业板改革后，适应发展更多依靠创新、创造、创意的大趋势，定位于主要服务成长型创新创业企业，支持传统产业与新技术、新产业、新业态、新模式深度融合。创业板作为存量板块，充分借鉴了科创板的经验，并在一些制度上做了差异化设计和过渡安排。在投资者适当性要求方面，对新开户投资者设立“10万元资产+2年投资经验”的门槛，已开户投资者签署新的风险揭示书后，可以继续交易创业板股票。为突出板块特色，对申报企业实行负面清单管理。从创业板改革后新申报企业看，多数企业在细分行业处于领先地位，具备较好成长预期。

科创板、创业板总体上处于同一市场层次。我们在两个板块的制度设计上保持总体平衡，坚持错位发展，突出各自特色，推动形成各有侧重、相互补充的适度竞争格局。两个板块改革落地以来，上市资源充足，流动性明显超过其他板块，资本市场服务科技创新和实体经济的能力大幅提升。截至9月15日，科创板上市公司已达173家，IPO合计融资2607亿元，占同期A股IPO融资金额的51%，总市值达到2.8万亿元；创业板通过注册制发行上市公司已有24家，IPO合计融资224亿元。

（三）改革完善基础制度。证监会以注册制改革为龙头，统筹推进交易、退市、再融资和并购重组等关键制度创新，改进各领域各环节的监管，着力提升上市公司质量，夯实市场平稳健康发展的基础。在交易制度方面，科创板、创业板新股上市前5个交易日不设涨跌幅限制，此后日涨跌幅限制为20%。新股上市首日即可纳入融资融券标的，改进转融通机制，促进多空平衡。引入盘中临时停牌、有效价格申报范围等机制，发挥平滑市场波动的作用。从实际运行情况看，

前5个交易日价格博弈比较充分，二级市场定价效率显著提升。

在退市制度方面，针对长期以来存在的退市难、退市慢等问题，科创板、创业板优化了退市标准，以组合财务类指标取代单一连续亏损退市指标，增加市值持续低于规定标准的交易类退市指标。简化退市程序，取消暂停上市、恢复上市环节，触及退市条件的直接终止上市，提高了退市效率。

在上市公司持续监管方面，科创板、创业板再融资实施注册制，建立小额快速融资制度。并购重组由交易所审核，涉及发行股票的，实行注册制，放开创业板重组上市限制。允许上市公司分拆子公司在科创板、创业板上市。针对创新创业企业的特点，实行更加灵活的股权激励机制，大幅放宽激励对象、规模和价格的限制。

在压实中介机构责任方面，细化中介机构执业要求，建立执业质量评价机制，将保荐资格与新股发行信息披露质量挂钩管理，适当延长保荐机构持续督导期。试行保荐机构“跟投”制度，加强保荐业务内部控制机制建设，强化廉洁从业要求。丰富监管措施类型，扩大人员问责范围，加大处罚力度。

（四）加快证监会职能转变。实施注册制，客观上要求政府“退一步”，减少管制，还权于市场，同时又要“进一步”，加强监管，维护市场秩序。证监会按照“放管服”改革要求，坚持刀刃向内、简政放权，只要是市场约束比较有效的领域就坚决放权。去年以来，取消和调整14项行政许可，取消26%的备案事项，全面清理“口袋政策”和“隐形门槛”。本着简明易懂、方便使用的原则，分两批废止18件规范性文件，“打包”修改13件规章、29件规范性文件，上市公司监管问答从44项减少至18项。聚焦市场

反映集中的问题，开展为期3个月的作风问题专项整治活动。

证监会坚持以“零容忍”的态度严厉打击财务造假、欺诈发行等证券违法活动。2019年以来，启动财务造假、欺诈发行等信息披露违法案件调查176件，作出行政处罚决定99件、市场禁入决定15件，向公安机关移送涉嫌犯罪案件及线索33起，从严从重查处了一批大要案。坚持一案双查，严肃追究中介机构违法责任，累计启动调查中介机构违法案件29件。完善监管架构，理顺监管权责，组建科技监管局，促进科技与业务深度融合，从体制机制上加强事中事后监管。坚持管少才能管好，聚焦重点业务、重点机构、重要风险点，实施分类监管，提升监管效能。

（五）完善法治保障。资本市场的市场属性极强，规范要求极高，实施注册制必须加强法治。在全国人大及有关方面的大力支持下，资本市场法治建设取得重大突破，实现了立法决策与改革决策相衔接、相统一。2015年12月，十二届全国人大常委会第十八次会议通过了授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定，为在证券法完成修订之前推进注册制改革提供了法律依据。2018年2月，十二届全国人大常委会第三十三次会议决定将上述授权延期两年。在设立科创板并试点注册制落地后，全国人大常委会加快证券法修订进程，于2019年12月完成修订，2020年3月1日起施行，与授权决定无缝衔接。新证券法确立证券发行注册制度，引入证券集体诉讼制度，大幅提高违法违规成本，为全面实施注册制提供了坚实保障。同时，刑法修订也在加快，对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件等3类犯罪的刑罚力度将大幅提高。最高人民法院围绕

科创板、创业板改革分别出台专门的司法保障意见，对相关案件实施集中管辖；发布证券纠纷代表人诉讼司法解释，解决了具有中国特色的证券集体诉讼司法实践操作问题。最高人民法院、公安部、司法部在法治建设方面也给予了大力支持。

在试点注册制过程中，各有关方面密切沟通，加强协同，形成了改革合力。人民银行、银保监会、外汇局在保持流动性合理充裕、推动中长期资金入市、便利跨境投融资等方面给予了大力支持，营造了良好的货币金融环境。发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、商务部、税务总局等部委积极推动解决失信联合惩戒、科创属性评价、红筹企业政策、税收等方面的问题。中宣部、中央网信办在新闻宣传和舆论引导方面做了大量工作，为试点注册制营造了良好的舆论环境。上海、广东及深圳等地方党委、政府也从多方面提供了支持和帮助。

经过两年来的努力，试点注册制从增量市场向存量市场不断深入，各领域各环节改革有序展开，我国资本市场正在发生深刻的结构性变化。一是推动了要素资源向科技创新领域集聚，畅通了科技、资本和实体经济的高水平循环，促进了经济高质量发展。以集成电路行业为例，科创板推出后，已有24家相关企业上市，IPO融资850亿元，累计完成研发投入122亿元。2020年上半年，相关企业在遭遇新冠肺炎疫情冲击的情况下逆势快速发展，营业收入同比增长21%，比上市前3年平均增速提高8.2个百分点。二是压实了发行人、中介机构的责任，信息披露质量初步得到市场验证。试点注册制以来，上市后发现信息披露违规的公司明显减少。三是促进了上市公司优胜劣汰，市场生态明显改善。2019年以来，强制退市公司合计达24家，是之前6年

总和的两倍。价值投资、长期投资理念日渐深入人心，投资行为渐趋理性，资本市场的顽疾逐步得到解决。四是凝聚了改革共识，提升了市场参与各方的获得感。证监会加强顶层设计，制定《全面深化资本市场改革总体方案》，明确了12个方面的改革任务，正在有序实施。五是激发了市场活力，促进了市场平稳健康发展。2019年以来，面临多重不利因素影响，A股市场保持了总体稳定，韧性增强。重点领域风险趋于收敛。

二、注册制改革面临的挑战

我们清醒地认识到，目前注册制改革只是有了好的开端，制度安排尚未经完整市场周期和监管闭环的检验，有些制度还需要不断磨合和优化，各种新情况新问题可能逐步显现。还要看到，解决资本市场长期积累的深层次矛盾需要综合施策，久久为功，不可能一蹴而就。

主要挑战：一是形成有效的市场约束需要一个渐进的过程。我国资本市场发展仍不充分，“卖方市场”特征明显，再加上长期投资者发育不足，中介机构的定价和风控能力还比较薄弱。一系列更加市场化的制度安排需要各市场参与者逐步调适，短期内市场主体之间的充分博弈和相互制衡很难到位。二是有效保护投资者合法权益仍面临不少难题。目前，对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件等违法犯罪刑罚力度偏轻，上市公司控股股东、实际控制人“掏空”上市公司、损害中小股东权益的行为在公司法层面缺乏有效制约。新证券法规定的证券民事赔偿制度真正落地还有许多工作要做。三是市场环境面临较大不确定性。当前，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，世界经济持续低迷，地缘政治和贸易冲突加剧，产业链供应链面临重构，国际金融市场脆弱性上升，国内经济金融形势仍然复

杂严峻，给我国资本市场稳定带来压力。

因此，在我国这样一个新兴市场实施注册制，不能过于理想化，也不能急于求成。我们将保持改革定力，坚持底线思维，充分估计并有效防范改革可能面临的各种风险，积极稳妥地把注册制改革落实到位。

三、下一步改革考虑和建议

注册制改革关乎资本市场发展全局，意义重大。经过科创板、创业板两个板块的试点，全市场推行注册制的条件逐步具备。证监会将认真贯彻党中央、国务院决策部署，在国务院金融委的统一指挥协调下，深入总结试点经验，及时研究新情况、解决新问题，选择适当时机全面推进注册制改革，着力提升资本市场功能，努力打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

（一）不断完善科创板、创业板注册制试点安排。重点是完善信息披露制度，促进信息披露更加简明清晰、通俗易懂，进一步压实发行人和中介机构责任，增强审核问询的专业性。优化发行审核与注册的衔接机制。促进科创板、创业板协调发展。

（二）稳步推进主板（中小板）、新三板注册制改革。充分考虑主板（中小板）特点，设计好注册制实施方案。按照注册制的要求，改进新三板公开发行及转让制度。开展新三板精选层挂牌公司向科创板、创业板转板上市试点。

（三）系统推进基础制度改革。总的考虑是，坚持整体设计、突出重点、问题导向，补齐制度短板，推进关键制度创新，增强制度的稳定性、平衡性、协同性，加快建立更加成熟更加定型的资本市场基础制度体系。

（四）加强上市公司持续监管。证监会将切

实把好市场入口和出口两道关，优化增量，调整存量，促进上市公司优胜劣汰。完善公司治理规则体系，盯住控股股东、实际控制人等“关键少数”，督促上市公司规范运作。聚焦问题公司、高风险公司，加快市场出清。动员各方面力量，推动提高上市公司质量。

（五）加快证监会自身改革。注册制改革是涉及监管理念、监管体制、监管方式的一场深刻变革。证监会将摒弃行政审批思维，切实减少对各类市场主体的微观管理，加强对重大问题的前瞻性研究和政策设计，加强对交易所和派出机构的指导、协调和监督，加大监管资源整合力度，提高整体监管效能。同时，深化“放管服”改革，推行权责清单制度，加强科技监管能力建设，培养“忠、专、实”的监管队伍。

（六）建立健全严厉打击资本市场违法犯罪的制度机制。推动成立跨部委协调小组，加强行政执法、民事追偿和刑事惩戒之间的衔接和协同，形成打击合力。启动证券集体诉讼，抓好个案，发挥示范威慑作用。完善证券投资者赔偿机制。加强对典型案件的宣传，以案说法，向市场传递“零容忍”的信号，取信于市场。

衷心感谢全国人大常委会长期以来对资本市场改革发展的关心支持。证监会将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在全国人大及全国人大常委会的监督支持下，认真落实这次会议的审议意见，提高政治站位，主动担当作为，扎实推进注册制改革各项工作，不断巩固资本市场总体向好的发展态势，为新时代中国经济高质量发展大局贡献力量。

最高人民法院 关于人民法院 加强民事审判工作依法服务保障 经济社会持续健康发展情况的报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院报告人民法院加强民事审判工作、依法服务保障经济社会持续健康发展情况，请审议。

民事案件是平等民事主体之间因人身和财产关系发生的纠纷案件，包括物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等传统民事案件，公司、金融、票据、破产等商事案件，以及专利、商标、著作权等知识产权和涉外商事、海事、环境资源、竞争等案件。民事案件是经济社会发展的“晴雨表”，涉及经济社会发展方方面面，同人民群众民事权利、生产生活密切相关。做好民事审判工作，事关经济行稳致远，事关社会安定和谐，事关人民美好生活，对推进全面依法治国、发展社会主义市场经济、促进国家治理体系和治理能力现代化、充分彰显社会主义法治文明，具有十分重要的意义。

民事审判是人民法院审判工作的重要组成部分。我国民事法律制度建设一直秉持“民商合一”的传统，在2000年人民法院建立大民事审判格局后，民事审判与刑事、行政审判构成审判工作三大主干。近年来，民事案件占到人民法院诉讼案件总量的85%以上，是司法服务经济社

会发展的“主战场”。党的十八大以来，随着我国经济高质量发展和社会主要矛盾转化，民事审判工作呈现出一些新特点：一是案件增长快。民事一审新收案件从2013年的778.2万件增长到2019年的1385.2万件，年均增长10.1%，这既是我国经济活跃的反映，也是全球民商事案件的普遍趋势。二是新型案件多。伴随着时代进步、社会变迁、技术发展，新情况新问题新现象层出不穷，新交易新模式新业态不断涌现，这些因素以各种形式反映到民事案件中。尤其在网络信息、知识产权、金融、破产、环境资源、涉外商事、海事等领域，出现大量新类型案件，需要民事审判明晰交易规则、划定行为界限、平衡各方利益。三是审理难度大。民事法律关系复杂多样，权利义务内容十分广泛，诉讼与非诉讼程序交织其中，一些民事案件涉及人数众多、矛盾尖锐，加上类型新颖带来的挑战，导致民事审判专业、复杂、难度大。四是涉及利益广。从2013年至2020年6月，全国法院民事一审案件结案标的额达21.6万亿元，年均增长23.7%，涉及各类中外民事主体，涵盖国计民生各个方面。正是基于民事审判这些特点，近年来，人民法院积极推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，推

动完善破产审判制度机制，攻坚“基本解决执行难”，深化家事审判等改革，加快建设智慧法院，努力锻造过硬民事审判队伍。在制度、科技、队伍多个层面同向发力，从民事诉讼前端快速分流化解案件，从中端破除制约民事审判质效的“中梗阻”，从末端打通实现当事人胜诉权益、让各类资源要素高效流转的“最后一公里”。立足司法职能促进解决国家治理的难点、经济循环的堵点、民生保障的痛点，努力维护社会公平正义和人民权利，营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民事审判工作。习近平总书记多次强调，要依法保障公民的人身权、财产权、人格权等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，并就加强民法典执法司法活动作出明确部署，为人民法院做好民事审判工作指明了方向。党的十八届三中、四中、五中全会以及党的十九大和十九届四中全会，在贯彻新发展理念、推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、完善社会主义市场经济体制、打好三大攻坚战、保障和改善民生、推进国家治理体系和治理能力现代化等方面作出战略部署，对民事审判工作提出了新的更高要求。全国人大及其常委会历来高度重视民事立法司法工作，编纂民法典，制定完善相关民事法律，为民事审判提供了坚实立法保障，栗战书委员长就贯彻实施民法典提出明确要求。同时，加强对民事司法的监督，大力推动民事审判体制机制改革，授权开展民事诉讼程序繁简分流改革试点，深入开展民事审判专项调研，有力促进了民事审判工作发展。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，人民法院坚

持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对司法工作的绝对领导，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持以人民为中心的发展思想，坚持新发展理念，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持服务大局、司法为民、公正司法，依法公正高效审理各类民事案件，妥善化解矛盾纠纷，推动健全完善中国特色社会主义民事司法制度。2013年至2020年6月，全国法院受理民事案件9202万件，审结8920.3万件。制定民事司法解释71件，发布民事指导性案例67个，完成中央部署和最高人民法院提出的民事司法相关改革任务25项。通过发挥民事审判职能作用，为经济社会持续健康发展提供有力司法服务和保障。

一、民事审判服务保障经济社会持续健康发展的做法和成效

（一）服务保障统筹推进疫情防控和经济社会发展工作

制定司法应对举措。认真落实政法机关依法保障复工复产意见，围绕涉疫情民商事、涉外商事海事案件等出台5个指导意见，下发4个通知指导做好疫情期间诉讼服务、审判执行工作，精准服务做好“六稳”工作、落实“六保”任务。会同人社部、司法部和文旅部等出台文件，依法妥善处理劳动争议、旅游合同等纠纷。发布三批31个服务保障复工复产典型案例，发挥案例示范指导作用，促进生产生活秩序加快恢复。

助力企业纾困解难。指导各级法院准确适用不可抗力规则、落实国家纾困惠企政策，妥善处理因疫情引发的合同违约、企业债务等案件，为企业恢复生产、持续发展积极创造条件。加大困境企业救治力度，引导当事人通过重组、重整、和解等方式化解债务危机，保住市场主体特别是中小微企业，助力维护产业链供应链安全。严格

依法采取查封、扣押、冻结等措施，坚决杜绝超标的查封，保障企业正常生产经营，尽可能帮助企业渡过难关。

在线高效化解纠纷。疫情期间，全国法院充分运用智慧法院建设成果办理案件、化解纠纷，通过中国移动微法院等平台畅通网上诉讼服务渠道，提供立案、交费、开庭、调解、送达等全方位服务，努力克服疫情对审判执行工作带来的严重不利影响。2月3日以来，全国法院网上立案506万件、网上开庭66万次、网上调解234万次，同比分别增长58%、753%和267%，电子送达1432万次，实现了“审判执行不停摆、公平正义不止步”。

（二）营造市场化、法治化、国际化营商环境

助力优化我国营商环境。社会主义市场经济是信用经济、法治经济，法治是最好的营商环境。人民法院坚决落实党中央关于优化营商环境的决策部署，制定关于适用公司法、破产法等法律的司法解释，单独或联合有关部门出台保障改善营商环境、服务高质量发展、服务保障加快完善社会主义市场经济体制等意见，严格规范民事案件延长审限和延期开庭，加大信息公开力度，提升审判质量、效率和透明度，营造法治化营商环境。

加强产权司法保护。产权制度是社会主义市场经济的基石，加强产权司法保护是民事审判工作的重要职责。出台加强产权司法保护、平等保护非公有制经济等意见，废除一切对民营企业的不平等规定，发布保护产权典型案例，妥善处理历史形成的产权案件，为企业家创新创业营造良好法治环境。严格区分经济纠纷与经济犯罪、民事责任与刑事责任、合法财产与违法所得、公司财产与个人财产、正当融资与非法集资，保护企业家人身和财产安全，让企业家专心创业、放心投资、安心经营。

维护市场竞争秩序。出台民商事审判工作会议纪要，明确裁判标准，促进市场交易更加透明高效有序。依法规制不正当竞争和垄断行为，妥善审理华为公司诉美国交互数字公司滥用市场支配地位案，维护公平竞争。出台防范和制裁虚假诉讼指导意见，会同最高人民检察院出台办理虚假诉讼刑事案件司法解释，依法规制虚假诉讼行为，维护市场交易秩序和人民合法权益。

（三）服务经济高质量发展

服务区域协调发展。出台专门意见，加强区域司法协作和资源共享，服务雄安新区建设、京津冀协同发展、长三角区域一体化发展、长江经济带高质量发展。出台服务保障意见，推动建立商事纠纷跨境解决机制，为粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设护航。完善司法服务政策举措，为西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起提供高水平司法服务。

服务供给侧结构性改革。完善破产制度是深化供给侧结构性改革、建设现代化经济体系的重要内容。会同多部门出台加快完善市场主体退出制度改革方案，出台“执行转破产”等4个指导性意见，健全破产企业识别、府院联动、执破衔接等机制，推动建立个人破产制度，促进完善市场主体救治和退出制度。各级法院审结企业清算、破产等案件2.4万件。妥善审理重庆钢铁、东北特钢、青岛造船厂等破产重整案件，让困境企业脱困重生。开通企业破产重整案件信息综合平台，推动建立破产费用保障制度，支持引导各地成立破产管理人协会，推进破产制度实施。

服务创新驱动发展。保护知识产权就是保护创新、促进创新。贯彻落实中办、国办《关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见》，发布中国知识产权司法保护纲要，出台全面加强知识产权司法保护意见，加大知识产权司法保护力度。各级法院审结知识产权民事案件142.8万

件。设立最高人民法院知识产权法庭，主要审理专利等技术性较强的知识产权上诉案件，统一裁判标准。加强对数字版权、数字内容的保护，助力培育数据要素市场，促进数字经济发展。完善知识产权保护规则，探索适用惩罚性赔偿等制度，解决侵权成本低、维权成本高问题。我国已成为审理知识产权案件尤其是专利案件最多的国家，也是审理周期最短的国家之一。

服务更高水平对外开放。各级法院审结一审涉外商事案件 11.3 万件，平等保护中外投资者合法权益。出台外商投资法司法解释，严格适用准入前国民待遇和负面清单制度。出台人民法院服务保障进一步扩大对外开放指导意见，推动建设更高水平开放型经济新体制。制定 2 个服务保障“一带一路”建设意见，发布 6 个指导性案例和 18 个典型案例，开通域外法查明统一平台，服务共建“一带一路”。设立最高人民法院国际商事法庭，为国际社会提供公正、高效、便捷、低成本的“一站式”国际商事纠纷多元化解决渠道。发布服务上海自贸试验区临港新片区、海南全面深化改革开放等指导意见，服务自贸试验区、自由贸易港建设。举办中国—东盟大法官论坛、金砖国家大法官论坛暨 2015 博鳌亚洲论坛环境司法分论坛、中国—中东欧国家最高法院院长会议、丝绸之路（敦煌）司法合作国际论坛、中国与葡萄牙语国家最高法院院长会议、上海合作组织成员国最高法院院长会议等活动，深化国际司法交流合作，服务构建人类命运共同体。我国法院作出的民商事判决，得到多个国家和地区法院承认和执行，司法公信力和国际影响力持续提升，越来越多的外国当事人协议选择中国法院解决纠纷。

服务海洋强国建设。加强海事审判工作，各级法院审结一审海事案件 10.9 万件。发布关于审理发生在我国管辖海域案件系列司法解释，依

法审理涉钓鱼岛、黄岩岛海域案件，在西沙晋卿岛挂牌“海上巡回法庭岛屿审判点”，对我国管辖海域全面行使司法管辖权。参与和推动联合国国际贸易法委员会制定关于承认船舶外国司法出售的“北京草案”，增强我国在国际航运贸易规则方面话语权。建设中国海事审判工作平台，推动建立跨部门执法协同机制，法官足不出户即可实时查询船舶登记信息、位置状态，便利船舶扣押与监管。依法妥善审理“中威”租船合同及侵权赔偿案、“加百利”轮海难救助合同纠纷案、“尼莉莎”轮扣押案、“康菲”溢油事故系列案，彰显中国海事司法水平和良好法治形象。

（四）服务打好三大攻坚战

服务脱贫攻坚战。制定服务乡村振兴 45 条意见、服务抓好“三农”领域重点工作 26 条意见，联合有关部门制定刑事案件涉扶贫领域财物依法快速返还规定，依法审理农村土地流转、林权转让、股份合作、金融扶贫、产业发展等案件，服务保障脱贫攻坚、乡村振兴。聚焦“两不愁三保障”，依法审理涉易地扶贫搬迁、贫困人口就业、义务教育控辍保学、医疗及社会保障等案件，强化权益保障和救济。妥善处理涉“三权分置”纠纷，维护农民土地承包经营权、宅基地使用权。加大追讨欠薪案件审判执行力度，依法适用先予执行、小额速裁等程序，快立快审快执事实清楚、法律关系明确的拖欠农民工工资案件，保护农民工合法权益。

服务防范化解金融风险。围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革，出台金融审判工作意见，促进金融行业健康发展。规范国有企业贷款通道业务，引导回归实体经济。修改完善民间借贷司法解释，大幅下调民间借贷利率司法保护上限，引导民间借贷市场平稳发展。依法审理企业借贷、股权质押、互联互保等案件，准确把握新类型担保效力，促进解决民营企业和中

小微企业融资难、融资贵问题。围绕设立科创板和创业板改革并试点注册制，制定司法保障意见，服务资本市场基础性制度改革。发布审理债券纠纷案件座谈会纪要，提升债券风险处置机制市场化法治化水平。创新证券纠纷示范判决机制，出台证券纠纷代表人诉讼规定，探索中小投资者司法保护新路径。会同人民银行、银保监会、证监会健全金融纠纷多元化解机制，依法妥善处理“e租宝”等涉互联网金融案件，及时防范化解金融领域矛盾纠纷。

服务污染防治攻坚战。深入践行绿水青山就是金山银山理念，制定为新时代生态环境保护、为推进生态文明建设提供司法保障的意见，服务打好蓝天、碧水、净土保卫战。各级法院审结一审环境资源民事案件 92.6 万件。出台服务保障长江流域生态文明建设与绿色发展、黄河流域生态保护和高质量发展的意见，服务长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理。探索生态环境损害赔偿诉讼，坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。发布 18 批 195 个环境资源典型案例，推动生态优先、绿色发展的观念深入人心。依法审理腾格里沙漠污染环境系列公益诉讼案、自然之友大气污染案、特大非法捕捞长江鳊鱼苗案等一批标志性案件，探索多样化生态修复方式，推动环境治理法治化进程。青海玉树法院设立三江源法庭，倾力守护“中华水塔”生态安全。中国环境资源审判白皮书及典型案例在联合国环境规划署官方网站刊登，为建设清洁美丽的世界贡献中国智慧、中国方案。

（五）弘扬社会主义核心价值观

坚决捍卫英烈尊严荣光。认真贯彻英雄烈士保护法，发布 5 个保护英雄人物人格权益典型案例，营造尊崇英烈、学习英烈、捍卫英烈的良好风尚。依法审理侵害狼牙山五壮士、方志敏、邱少云、董存瑞、黄继光等英烈权益案件，对歪

曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神的的行为，严肃追究法律责任，狠刹历史虚无主义歪风。依法审理侮辱消防烈士公益诉讼案件，以法律正义捍卫英烈荣光。

加强以案释法。充分发挥司法的教育、评价、指引、规范功能，发布 10 个弘扬社会主义核心价值观典型案例，落实“谁执法谁普法”的普法责任制。审理“朱振彪追赶交通肇事逃逸者案”“医生电梯内劝阻吸烟案”，让维护法律和社会公共利益的行为受到鼓励。审理“撞伤儿童离开遇阻猝死案”，让见义勇为者更有敢为的勇气和底气。审理“未拴狗链致人伤害承担侵权责任案”，引导公众尊重社会公德，营造安定和谐的生活环境。审理“患者飞踹医生反被伤案”，旗帜鲜明跟“和稀泥”说不。通过一系列案件依法审理，彻底破解长期困扰人们的“扶不扶”“劝不劝”“救不救”“为不为”“管不管”等道德和法律风险，让社会充满正气正义。

营造清朗网络空间。准确适用“通知删除”规则，根据受害人请求，责令散发诽谤他人言论的网络平台删除相关信息，净化网络空间。审理“微信群主踢群第一案”，支持群组内正当管理行为，不让网络社区成为法外之地。审理网络众筹退款等案件，引导网络公益健康有序发展。坚持鼓励与规范并重，依法审理网约车、金融消费、快递服务、新型旅游、网络购物等“互联网+”新型消费纠纷，为各类网络交易营造良好法治环境，促进消费升级。

（六）加强民事权益保护

加强人格权保护。依法保护名誉权、隐私权等人格权，加大网络侵权行为制裁力度，坚决制止网络暴力。新增平等就业权纠纷、性骚扰损害责任纠纷案由，依法审理女工怀孕被解雇、毕业生求职遭地域歧视以及性骚扰等案件，畅通救济渠道，维护人格权益。江苏法院依法审理国内首

例冷冻胚胎继承案，确认失独老人对已故子女冷冻胚胎的监管权和处置权，被誉为“标志人情与伦理胜诉”的“最温情判决”。

保障人民安居乐业。各级法院审结涉及教育、就业、医疗、养老、消费、住房、社会保障等各类民生案件 2578.6 万件。制定涉及食品药品民事案件司法解释，明确生产销售环节主体民事责任，维护人民群众舌尖上、针尖上的安全。制定一系列劳动争议案件司法解释，明确工伤认定标准，保护劳动者合法权益。会同公安部等推广道路交通事故损害赔偿纠纷“网上数据一体化处理”改革，实现道交案件一网办理、一键理赔。依法审结房地产纠纷案件 348 万件，促进房地产市场健康发展。实现内地与香港民事领域司法协助全覆盖，建成内地与澳门司法协助网络平台，出台司法惠台 36 项举措，会同中国侨联出台意见促进涉侨纠纷有效化解，保护港澳台同胞和海外侨胞、归侨侨眷合法权益。

维护和促进社会公平。积极稳妥推进城乡居民人身损害赔偿标准统一试点，促进完善统筹城乡的民生保障制度。会同人社部等发布促进妇女平等就业规范性文件，营造公平就业制度环境。会同中国残联出台意见，为残疾人参加诉讼提供便利，加大援助救助涉诉残疾人力度。会同民政部等出台意见，让事实无人抚养儿童能够得到及时救济和帮助。加强对农村留守老人、留守儿童和困境儿童合法权益的保护，努力让人民群众切实感受到社会主义司法的温暖。

（七）促进和谐家庭建设

深入推进家事审判改革。会同全国妇联等 14 个部门建立联席会议制度，弘扬文明进步的家庭伦理观念，促进新时代家庭文明建设。制定人身安全保护令司法解释，累计发出人身安全保护令 6649 份。加大反家暴延伸服务力度，一些法院探索设立临时庇护所，解决家暴受害人临时

生活困难，努力在施暴者和受害者之间筑起安全“隔离墙”。健全家事调解、家事调查、离婚冷静期、心理测评疏导、案后跟踪回访等制度，依法妥善审理离婚纠纷 1011.6 万件。充分发挥家事审判对婚姻关系的诊断、修复和治疗作用，尽可能让感情尚未破裂的夫妻重归于好，让孩子能够享受完整家庭的温暖；对感情确已破裂的夫妻及时依法解除婚姻，避免酿成家庭悲剧。制定司法解释，明确夫妻共同债务认定标准，避免不知情且未受益的夫妻一方承担“被负债”风险。各级法院家事法庭兼顾法理情，巧断家务事，让中华民族尊老爱幼的美德代代相传，让家庭成为人们美好生活的港湾。

加强未成年人司法保护。秉持“特殊、优先保护”理念，依法妥善审理涉及未成年人抚养、监护、探视等民事案件 73.8 万件。会同教育部等出台防治校园欺凌意见，坚决依法惩治校园暴力，积极开展送法进校园活动，推进平安校园建设。会同有关部门完善校园安全事故处理机制，积极探索适用未成年人权益代表人等制度，开展司法保护与行政、家庭、学校、社区保护联动机制试点，让祖国花朵在法治阳光下茁壮成长。

（八）构建便民高效矛盾纠纷化解机制

畅通群众纠纷解决渠道。公正高效化解矛盾、定分止争，是民事审判的重要任务，也是人民法院参与社会治理的基本方式。从 2015 年 5 月 1 日起全面实行立案登记制，民事纠纷登记立案 6156 万件，当场登记立案率超过 95%，千百年老百姓“告状难”问题真正成为历史。全面推行跨域立案诉讼服务改革，在全国中级、基层和海事法院实现跨域立案服务全覆盖，群众异地诉讼不便问题基本得到解决。普遍推行案件网上立、自助立，全国 95% 的法院实现网上立案，93% 的法院在诉讼服务大厅提供自助立案服务，让群众“家门口能立案”“一次不用跑可立案”。

坚持和发展新时代“枫桥经验”。充分发挥司法在社会治理中的作用，积极入驻地方党委建立的线上线下矛盾纠纷调处化解平台，推动健全自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，努力从源头预防化解矛盾纠纷。健全诉讼与非诉讼衔接机制，加强人民调解、行政调解、司法调解联动，完善委托调解、委派调解、司法确认等制度和程序，通过非诉讼方式高效化解矛盾。会同司法部开展律师调解试点工作，在诉讼服务中心为律师调解搭建平台、提供保障，充分发挥律师优势，形成矛盾纠纷化解合力。浙江法院在地方党委领导下加强诉前矛盾化解，2019年新收民事一审案件首次同比下降11.1%。全国法院信访总量、涉诉进京访数量自2016年以来持续下降，群众满意度明显提高。

推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设。推动纠纷解决机制、诉讼服务手段向一站式集约集成，努力让人民群众办理诉讼事务“只进一个门，最多跑一次”。全国98%的法院初步建成立体化、集约化、信息化的诉讼服务中心，可以提供一站通办、一网通办、一号通办的诉讼服务。建立人民法院调解平台，实现与各类纠纷解决平台互联互通，目前已有3331个法院使用调解平台，3.3万个调解组织、11.9万名调解员入驻参与调解，累计汇聚调解案件743万件。建立律师服务平台，为律师提供“一次核验、全国通用”“线下快办、线上通办”的诉讼服务。深化“分调裁审”机制改革，在诉讼服务中心建立类型化调解室，配备速裁快审团队，形成调解、速裁、快审一站式解纷模式，努力实现案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。2019年全国法院40%的一审民商事案件在诉讼服务中心得到一站式快速解决。

立足城乡基层化解纠纷。全国3122个基层法院和10759个人民法庭审理绝大多数一审民事案件。坚持“两便”原则，构建既有村镇综合性

便民法庭，又有家事、劳动争议、金融等专门法庭的人民法庭新布局，积极参与市域、县域治理。指导各地法院巩固发展“群众说事、法官说法”等经验做法，深入开展巡回审判、矛盾调处和法治宣传工作，及时就地化解矛盾纠纷。建成“人民法庭工作平台”“人民法庭信息平台”，为推动新时代人民法庭工作提供科技支撑。民族地区法院加强双语法官培养，更好满足少数民族群众司法需求。“马背法庭”“背篓法官”“溜索法官”带着国徽跋山涉水，深入田间地头、牧场林区，努力做到哪里有司法需求，人民法庭司法服务就跟进到哪里。

（九）深化民事领域司法体制改革

优化民事审判组织专业化布局。推进民事审判专业化建设，健全与高质量发展相适应、与案件类型相匹配的民事审判组织体系。在知识产权领域，除最高人民法院知识产权法庭外，设立北京、上海、广州知识产权法院，各地设立21个知识产权法庭，具有中国特色的知识产权审判体系日益完善。在环境资源审判领域，最高人民法院设立环境资源审判庭，各地设立513个环境资源审判庭、749个合议庭、91个人民法庭，江苏南京、甘肃兰州设立环境资源法庭，积极服务生态文明建设。在金融审判领域，设立上海金融法院，推进金融法治建设。在破产审判领域，北京、上海、天津、深圳、广州、温州等地设立12个破产法庭，部分中级法院设立98个清算与破产审判庭，破产审判能力明显提升。

完善公正高效权威的民事诉讼制度。出台民事诉讼法司法解释，细化保障当事人诉权、完善证据规则、提高审判效率等规定。出台消费民事公益诉讼司法解释，会同最高人民检察院制定检察公益诉讼司法解释，推动完善中国特色公益诉讼保护制度。修改民事证据规定，完善民事诉讼证据规则，民事审判程序规范化程度进一步提高。

全面推行类案强制检索，完善裁判规则指引平台，建立法律适用分歧解决机制，制定完善统一法律适用标准工作机制的意见，规范自由裁量权。

推进民事诉讼程序繁简分流改革。根据全国人大常委会授权，在全国15个省（市）的20个城市中级、基层法院开展改革试点。今年前三季度，试点法院诉前委派调解化解率达25%以上，司法确认有效率达87.6%。适用小额诉讼和简易程序审结案件占比分别为11.7%、57.5%，平均审理周期分别为31.9天、51.6天，仅占法定审限一半左右。一审独任制适用率67.9%，二审独任制适用率8.4%，独任制适用有序扩大。

探索互联网司法新模式。在杭州、北京、广州设立互联网法院，推广“网上案件网上审理”，完善在线诉讼规则，让群众享受在线诉讼便利。三个互联网法院在线庭审平均用时29分钟，案件平均审理周期42天，比传统模式分别节约73.1%和57.1%。全面推广中国移动微法院，支持网上立案、多元调解、移动庭审等功能，引领世界移动电子诉讼发展潮流。推广庭审语音识别、“法信”、类案智能推送、裁判偏离度风险预警等系统应用，为法官办案和群众诉讼提供便利。2019年，世界互联网法治论坛通过《乌镇宣言》，25个国家和地区的代表对中国探索互联网司法新模式、推动构建网络空间命运共同体给予高度评价。

推行阳光司法。坚持以公开促公正树公信，大力推进司法公开，基本形成开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。依托审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台，不断拓展司法公开广度深度，最大限度满足人民群众知情权、参与权。中国裁判文书网公开文书1.02亿份、访问量超过492亿人次，是全球最大裁判文书网站，在国内外产生广泛影响。对社会关注度高的案件，一律依法公开，让热点案件审判成为全民共享的法治公开课。与中央广播电

视总台共同推出《大法官开庭》等节目，与中国教育电视台联合创办《法治天下》栏目，让法官走进演播室讲述司法案件背后的故事，大力弘扬法治精神，凝聚推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的强大力量。

（十）认真做好民法典配合编纂和贯彻实施工作

人民法院是贯彻实施民法典的重要力量，学习宣传贯彻民法典是民事审判的职责使命。配合做好民法典编纂工作。按照全国人大常委会工作安排，最高人民法院作为民法典编纂工作的参与部门，认真总结审判经验，主动配合立法机关开展工作，加强研究论证，积极提供有针对性的意见建议和典型案例。抓紧做好司法解释清理和制定工作。对目前有效的591件司法解释、139件指导性案例进行清理，有序推进新的司法解释制定工作，指导各高级法院清理规范性文件，确保民法典统一正确实施。做好民法典学习培训工作。通过创办“人民法院大讲堂”、组建民法典讲师团开展巡回授课等方式，迅速兴起学习贯彻民法典热潮，开展民法典全员培训，努力提升干警民事司法能力和水平。

二、当前民事审判工作面临的问题和困难

我们清醒地认识到，民事审判工作还存在不少问题和困难。

一是民事案件数量长期高位运行导致审判压力较大。民事案件基数庞大，总体仍呈增长趋势，给审判工作带来很大压力。一些法院人案矛盾仍然突出，部分法官办案数量居高不下、常年超负荷工作，审判质量、效率和效果存在隐患。

二是民事审判能力与新形势新任务不相适应。有的法院大局意识不强，对民事审判功能认识不到位，在贯彻新发展理念、服务高质量发展方面思路不多、力度不够。同新时代人民群众对

民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求相比，一些法院在民事审判工作理念、制度机制上还有较大差距。随着我国持续扩大对外开放，在推动建设更高水平开放型经济新体制，坚决维护国家主权、安全、发展利益等方面，涉外商事审判的职能作用发挥还不够充分。

三是司法体制综合配套改革任务存在落实不到位情况。有的地方在人员工资、职务序列、员额与编制动态调整、职业保障等方面，尚未实现协同配套、有序衔接。审判辅助队伍稳定性不足。四级法院职能定位有待进一步明确。再审申请门槛较低，再审程序的纠错和统一法律适用功能未能充分发挥。审判权力制约监督机制存在薄弱环节，院庭长不会管、不愿管、不敢管情况仍然存在。

四是多元化纠纷解决机制建设需要深入推进。一些法院融入基层社会治理新格局能力有待提高，社会解纷力量的专业化水平需要进一步提升。各类专业调解委员会力量配备不均衡。多元解纷工作存在制度供给不足、经费保障不足、市场化纠纷化解组织培育力度不够等困难。

五是民事审判队伍建设存在差距。少数法官政治意识不强，机械司法、就案办案，案件办理效果不佳。一些法官观念陈旧、知识结构没有跟上新时代，对新情况新问题缺乏研究，办理疑难复杂新类型案件的水平较低。知识产权、互联网、金融、涉外商事等领域高素质专业化审判人才短缺，人才培养机制有待改进。有的基层法院、人民法庭物质装备和经费保障滞后，制约了工作发展。有的法官办“人情案、关系案、金钱案”，司法作风不正、违纪违法问题时有发生。

三、下一步的措施和建议

当前，世界百年未有之大变局加速演进，国内改革发展稳定任务艰巨繁重，“十四五”时期我国将进入新发展阶段，对民事审判工作提出新

的更高要求。人民法院将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，准确把握新形势新机遇新挑战，充分发挥民事审判职能作用，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，为实施“十四五”规划，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、起好步提供有力司法服务和保障。

一是牢牢坚持党的绝对领导。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决把党的领导贯彻落实到民事审判各领域各方面各环节，确保党中央决策部署在民事审判中不折不扣落实到位。认真贯彻《中国共产党政法工作条例》，始终坚持党对司法工作的绝对领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，加快健全完善中国特色社会主义司法制度。更加自觉接受人大监督，坚决执行人大及其常委会的决定、决议，及时报告工作情况，认真听取代表意见建议，不断加强和改进民事审判工作。

二是围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供精准司法服务。在常态化疫情防控中做好司法应对，完善服务保障举措，依法保护和激发市场主体活力，更好发挥司法促发展、稳预期、保民生的作用。坚持审慎善意文明司法，充分运用调解、破产重整等程序，合理平衡利益，引导当事人共担风险。巩固拓展疫情期间智慧法院建设应用成果，充分运用中国移动微法院等平台，高效便捷化解涉疫矛盾纠纷。深化国际司法交流合作，推动全球抗疫法治合作，服务构建人类卫生健康共同体。

三是为构建新发展格局营造良好法治环境。加强涉农、金融、环境资源等审判工作，着力服务打好三大攻坚战。依法妥善化解投资消费、新

型基建等领域纠纷，服务国家重大战略实施，为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提供优质司法服务。加强产权和知识产权司法保护，保护民营企业合法权益。加强数据权利和个人信息安全保护，服务产业数字化、智能化转型和数字经济健康发展。

四是依法保护人民权益。认真贯彻实施民法典，提高运用民法典维护人民权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定的能力和水平。坚持以人民呼声为第一信号，妥善审理涉及人民权益的各类案件。依法纠正就业歧视，妥善审理农民工欠薪纠纷案件，保障劳动者公平就业和获得劳动报酬等民事权利。加大对虚假诉讼的惩治力度，依法规制各类滥用诉讼权利行为。积极参与基层社会治理，发挥人民法庭作用，服务法治乡村建设。坚持将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，全面推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，加快推进跨域立案诉讼服务全覆盖。

五是深入推进司法体制改革和智慧法院建设。切实提高对民事审判工作重要性的认识，把民事司法能力建设作为人民法院“十四五”时期重要任务，纳入经济社会发展大局来谋划和推进。全面落实司法责任制，深化司法体制综合配套改革，加快完善审判权力制约监督体系，处理好有序放权与有效监督的关系。加强司法解释和案例指导工作，健全法律适用分歧解决机制，促进裁判尺度统一。深化民事诉讼程序繁简分流改革试点。加强互联网法院建设，构建中国特色、世界领先的互联网司法模式，创造更高水平的数字正义。

六是建设过硬民事审判队伍。加强人民法院党的政治建设，扎实开展政法队伍教育整顿，锻造一支政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的高素质专业化民事审判队伍。坚决贯彻落实新发展理念，增强服务党和国家工作大局的思想自觉、政治自觉、行动自觉。加强知

识产权、互联网、金融、涉外商事等领域高素质专业化人才培养。夯实全面从严治党主体责任，严格落实防止干预司法“三个规定”、任职回避等铁规禁令，以零容忍态度严惩司法腐败，以廉洁司法保障司法为民公正司法。

针对当前民事审判工作面临的问题和困难，提出以下建议：一是完善相关立法。修改完善民法典相关法律，为贯彻实施好民法典提供法律保障。制定多元纠纷化解机制促进法，适时修改民事诉讼法，为多元纠纷化解、繁简分流改革提供法律依据。对伴随科技发展出现的胚胎法律地位、数据权利、无人驾驶、机器人创作著作权归属、数字货币等新问题作出立法规定。推动建立再审申请案件收费或者预收费制度，发挥诉讼收费制度的杠杆调节作用。推动建立个人破产制度，完善企业破产法，加强社会诚信体系建设。二是加大对民事审判的保障力度。对民事审判任务较重的法院，以及革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区法院，推动在人员、经费保障等方面给予更多关心支持，稳定基层民事审判队伍。三是加强对民事审判工作的监督，推动地方各级人大常委会听取民事审判工作情况报告，对民法典、民事诉讼法实施情况开展专项监督，推动解决司法实践中的问题和困难，确保公正司法。

全国人大常委会专门听取和审议人民法院加强民事审判工作、依法服务保障经济社会持续健康发展情况的报告，充分体现了对民事审判的高度重视，全国法院和广大干警深受鼓舞。我们将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，认真落实本次会议审议意见，不忘初心、牢记使命，开拓进取、奋发有为，努力把民事审判工作提高到新水平，为统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作，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更大贡献！

最高人民法院关于人民检察院适用 认罪认罚从宽制度情况的报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

最高人民法院检察长 张 军

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院报告人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况，请予审议。

完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度，是党的十八届四中全会作出的一项重大改革部署。2016年7月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十六次会议，审议通过关于认罪认罚从宽制度改革试点方案。全国人大常委会加强立法保障和监督支持，2016年9月作出决定，授权在北京等18个城市开展试点；2017年12月审议试点工作中期报告，提出监督指导意见；2018年10月修改刑事诉讼法，固定、发展试点成果，明确规定犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。这是中国特色社会主义刑事司法制度的重大创新，丰富了刑事司法与犯罪治理的“中国方案”。

一、认罪认罚从宽制度的 重大意义及实践效果

新中国成立七十多年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。伴随着改革发展和法治进步，刑事犯罪从立法规范到司法追诉发生深刻变化。特别是近

20年来，刑事案件总量不断增加，检察机关受理审查起诉刑事犯罪从1999年82.4万人增加到2019年220万人；刑事犯罪结构发生重大变化，起诉严重暴力犯罪从16.2万人降至6万人，醉驾、侵犯知识产权、破坏环境资源等新型危害经济社会管理秩序犯罪大幅上升，被判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件占比从54.4%上升至83.2%。中国特色社会主义刑事司法制度跟进、适应，各类犯罪总体得到及时有效惩治，人民群众收获实实在在的安全感。

新时代，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有内涵更丰富、水平更高的需求，希望司法政策与时俱进，期盼社会长治久安；司法机关案多人少矛盾日益突出，必须遵循司法规律，优化司法资源配置，推动案件繁简分流。在这一历史背景下，党中央决定建立认罪认罚从宽制度，不仅着眼于提升诉讼效率、节约司法资源，更着重于化解社会矛盾、促进罪犯改造。2019年1月至今年8月，在监察机关、人民法院、公安机关和司法行政机关支持配合下，全国检察机关在依法严惩严重刑事犯罪的同时，适用认罪认罚从宽制度办结案件1416417件1855113人，人数占同期办结刑事犯罪总数的61.3%，这一制度在推进国家治理中的优势充分彰显。

一是有效促进社会和谐稳定。犯罪嫌疑人自愿认罪认罚，有助于增强接受教育矫治的自觉性，更好回归社会，最大限度减少社会对立面。适用这一制度办理的案件中，一审后被告人上诉率为3.9%，低于其他刑事案件11.5个百分点。同时，将是否与被害方达成刑事和解、取得被害方谅解作为从宽的重要考虑因素，也有助于弥补被害方身心及财产受到的侵害，化解社会矛盾，修复被损害的社会关系。一些地方检察机关在办理破坏环境资源案件中，探索建立“认罪认罚+生态修复”机制。一些地方检察机关在办理涉众型经济犯罪案件时，教育、引导犯罪嫌疑人认罪认罚、退赃退赔，最大限度追赃挽损。

新冠肺炎疫情发生后，检察机关落实依法防控要求，对暴力伤医、危害防疫的制假售假、借机诈骗等主观恶性大、影响恶劣的案件依法从严追诉、从重惩治，警示犯罪、教育社会。同时，对于轻微刑事犯罪，教育、鼓励犯罪嫌疑人如实供述、认罪悔罪，更有利消除因严格管控形成的对抗情绪，促进社会秩序稳定。涉疫案件认罪认罚从宽制度适用率为86.6%。

二是更加及时有效惩治犯罪。近年来，犯罪专业化、智能化、隐蔽化明显增强，不论是侦查取证还是审查起诉、法庭审理，难度不断加大。鼓励犯罪嫌疑人主动坦白、如实供述，配合司法机关查明犯罪事实、获取证据，有利于取证固证，及时、有效惩治犯罪。特别是一些团伙案件，犯罪嫌疑人往往订立攻守同盟、对抗司法，通过认罪认罚从宽可以有效分化瓦解犯罪分子，实现对案件的深挖、彻查。四川省检察机关办理的一起4人贩毒案，主犯始终不认罪，经过耐心细致释法说理，另外3人自愿认罪认罚并当庭指证，促进案件得到依法处理。

三是显著提升刑事诉讼效率。认罪认罚从

宽，既在实体上体现从宽，也在程序上体现从简。修改后刑事诉讼法构建了诉讼程序与案件复杂程度、认罪与否、刑罚轻重相适应的多层次案件处理机制，推动繁简分流、简案快办、难案精办。检察机关适用该制度办理的案件，起诉到法院后适用速裁程序审理的占27.6%；适用简易程序审理的占49.4%；适用普通程序审理的占23%，比2018年下降20个百分点。

四是更好保障当事人权利。坚持提速不降低质量、从简不减损权利保障。高度重视被害方合法权益保护，细致释明认罪认罚从宽、刑事和解等具体法律规定，充分听取被害人及其诉讼代理人对案件处理的意见。对33040名因犯罪侵害致生活陷入困境的被害人开展司法救助，发放救助金4.89亿元。及时告知犯罪嫌疑人相关法律法规，让其充分知悉认罪认罚的性质和法律后果；值班律师为犯罪嫌疑人提供法律帮助124.6万人次。将是否认罪认罚作为判断社会危险性的重要考量因素，认罪认罚案件不捕率高于整体刑事案件18.3个百分点；法院宣告缓刑案件占36.2%，高出整体刑事案件6.9个百分点。

实践证明，认罪认罚从宽制度完全符合我国现阶段刑事犯罪结构变化和刑事诉讼制度发展规律，有利于更好实现司法公正与效率的统一，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，党中央的决策部署和全国人大常委会的立法决定是完全正确的。

二、检察机关落实认罪认罚从宽制度的主要做法

认罪认罚从宽制度的建立和完善，推动我国刑事诉讼程序、模式发生重大变化，也赋予检察机关贯彻落实的更重责任。过去，审查逮捕、审查起诉往往以书面审查案卷材料为主，重定罪轻

量刑、重程序推进轻认罪教育。适用认罪认罚从宽制度，检察官不仅要与犯罪嫌疑人面对面，全面充分把握案件事实、有效运用证据和典型案例等，积极促进认罪认罚；还要细致做好被害方工作，维护好被害方合法权益，让其感受到、能认同、愿接受被告人的认罪悔罪；还必须与律师深入沟通，听取意见，达成一致；更要对法院同类案件裁判了然于胸，准确把握定罪量刑标准，确保指控和量刑建议获得庭审采纳、社会认可。庭前工作质效的根本性改进，促进了案件处理质量、效率和效果的明显提升。去年全国两会期间，一些代表提出检察机关在落实认罪认罚从宽制度中应当发挥主导作用。这个“主导”就是实实在在的责任。最高人民检察院加强组织领导，带领各级检察机关站位国家治理全局，着力更新司法理念，充分履行法定职责，与其他办案机关一道，努力把这一制度落实到刑事诉讼各环节。

（一）在党中央和地方各级党委领导下，强化与相关执法司法机关协作配合。认罪认罚从宽制度涉及司法理念和刑罚观念变革、司法资源优化配置，涉及侦查、批捕、起诉、审判各个环节，涉及公、检、法、司等多个部门，是一项系统工程。各级检察机关自觉坚持在党的领导下推进制度落实，贯彻落实中的重大事项及时请示报告。同时，在分工负责、各司其职基础上，主动与相关部门协调配合，推动形成合力。一是出台办案规范。2019年10月，会同最高人民法院、公安部、国家安全部、司法部联合发布关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见，对适用案件范围和条件、“认罪”“认罚”的界定、从宽的把握、提出量刑建议等作出具体规定，为办案一线提供操作指引。二是建立日常联络机制。各地执法司法机关密切沟通，相互通报制度适用情况，共同

研究工作中的具体问题，统一适用标准和程序衔接。不少地方检察机关还专门在公安机关执法办案管理中心设立派驻检察室。三是推动落实值班律师制度。值班律师承担着为犯罪嫌疑人提供法律帮助、见证签署认罪认罚具结书等职责，是落实这一制度的重要参与者。各地检察机关主动与司法行政部门沟通，法律援助工作站已覆盖55%的基层检察院，天津、重庆、云南等地基层检察院实现值班律师派驻全覆盖。一些地方检察机关还配合司法行政机关探索通过政府购买服务、跨区域统筹调配等方式，妥善解决值班律师不足难题。今年8月，“两高三部”发布法律援助值班律师工作办法，进一步细化值班律师的职责和具体要求。四是协同创新释法。认识到位、理解准确是正确实施的前提。最高人民检察院专门制作法治宣传片，以浅显、新颖的动漫形式阐释认罪认罚从宽制度。在公安部大力支持下，今年7月起已在全国93%的看守所、69%的派出所、87%的公安机关执法办案管理中心循环滚动播放，一些犯罪嫌疑人受感召后主动认罪认罚。江苏省如皋市公安机关办理一起重大盗窃案时，犯罪嫌疑人一直“零口供”，反复观看法治宣传片后，主动约见检察官，如实交代犯罪事实，并带着侦查人员辨认作案现场、提取赃物，使案件顺利侦破。

（二）立足批捕、起诉职能，切实履行指控证明犯罪主导责任。认罪认罚从宽制度全面实施之初，由于工作量、工作难度大大增加，检察办案普遍存在不敢用、不愿用、不善用的问题。2019年1月，检察环节认罪认罚从宽制度适用率只有20.9%，2019年6月仍只有39%。针对刑事案件一审后认罪服判率在80%以上、判处三年有期徒刑以下刑罚案件也在80%以上，最高人民检察院提出要坚持实事求是，积极主动担

当，全面落实制度规定。经过持续有力督导，2019年12月检察机关办理刑事案件适用认罪认罚从宽制度的比例已达83.1%。今年以来，尽管疫情期间受看守所封闭、值班律师难以到位等因素影响，适用率一度有所下降，但1至8月整体适用率仍达到83.5%。

充分发挥审查起诉前侦查后接审判、承上启下的优势，协同侦查、审判机关用好认罪认罚从宽制度。在审查逮捕环节就注重做好犯罪嫌疑人的释法教育工作，并引导侦查机关全面收集、固定证据包括量刑证据。检察机关适用该制度办理的案件中，侦查环节建议适用的从2019年1月的23.6%上升到今年8月的35.5%。主动做好诉审衔接，法院适用该制度审理的案件，检察机关建议适用的占97.3%。

依法用好起诉裁量权。对犯罪嫌疑人认罪认罚，依照法律规定不需要判处刑罚或可能判处免于刑事处罚的轻微刑事案件，依法作出不起诉决定208754人，占适用该制度办理案件总人数的11.3%。

充分运用确定量刑刑建议。犯罪嫌疑人认罪认罚的，检察机关应当就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议，这是办理认罪认罚案件的法定环节。量刑建议尽量具体、明确，更有利犯罪嫌疑人认罪认罚，减少反悔和不必要的上诉。基于此，“两高三部”关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见明确提出，办理认罪认罚案件，人民检察院一般应当提出确定量刑刑建议；对新类型、不常见犯罪案件，量刑情节复杂的重罪案件等，也可以提出幅度量刑刑建议。最高人民检察院认真落实，修订量刑建议指导意见，并与最高人民法院共同修订常见犯罪量刑指导意见，细化量刑标准；下发指导性文件和典型案例，加大培训力度；要求各地检察机关注重听取

犯罪嫌疑人及其辩护人、值班律师的意见，做细做实量刑协商。2019年1月至今年8月，量刑建议采纳率为87.7%。其中，提出确定量刑刑建议率从27.3%上升至76%；庭审对确定量刑刑建议采纳率为89.9%，高于幅度量刑刑建议采纳率4.3个百分点；确定量刑刑建议案件上诉率为2.56%，低于幅度量刑刑建议案件3.1个百分点。

（三）秉持客观公正立场，该严则严、当宽则宽，确保依法准确适用。检察官既是犯罪的追诉者，又是无辜的保护者。各级检察机关严格落实法律规定，依法公正办案，确保无罪的人不受刑事追究、有罪的人严格依法追诉。一是坚持法定证明标准。全面审查、认定在案事实、证据，决不为片面提高效率而牺牲公正，决不因犯罪嫌疑人认罪而降低证据要求和证明标准。对3949名犯罪嫌疑人在侦查阶段认罪认罚，但经审查认为证据不足，不能认定其有罪的，依法作出不起诉决定。坚持以事实为依据、以法律为准绳，严把罪与非罪界限，强化认罪认罚自愿性和合法性审查，严防被迫认罪、替人顶罪等冤错案件。二是全面贯彻宽严相济刑事政策。办理认罪认罚案件不受罪名或法定刑的限制，但并非只要认罪认罚就一律从宽，还要区分具体案件性质、情节和对社会的危害程度，综合权衡从严、从宽因素，做到区别对待、罚当其罪。对轻罪案件特别是因民间纠纷引发的轻微刑事案件，尽量依法从简从快从宽处理。对社会危害不大的初犯、偶犯、过失犯、未成年犯，一般应当体现从宽，今年以来未成年人犯罪案件适用率为88.4%。对犯罪性质和危害后果特别严重、犯罪手段特别残忍、社会影响特别恶劣的，依法从严追诉、不予从宽。北京市检察机关办理一起组织、领导、参加黑社会性质组织案时，主犯在庭审中表示认罪认罚，

但检察机关认为其作为黑社会性质组织首要分子，专门针对老年人房产实施“套路贷”犯罪，致72名被害人经济损失1.8亿余元，犯罪性质恶劣、危害后果严重，遂提出依法不予从宽处罚的意见，庭审采纳。

（四）强化内外部监督制约，防范廉政风险。认罪认罚后是否从宽、从宽幅度如何把握，事关犯罪嫌疑人切身利益。检察环节不仅有捕、诉裁量权，量刑建议更直接影响最终裁判，廉政风险随之加大。各级检察机关自觉接受派驻纪检监察机构监督检查、公安机关和审判机关程序制约，同时着力完善内部监督制约机制。今年5月，最高人民检察院发布办理认罪认罚案件监督管理办法，全面梳理办案风险点，明确部门负责人、副检察长、检察长的监督管理职责，构建全流程监督管理体系。规定当面听取辩护人、被害人及其诉讼代理人意见时，检察人员不得少于两人，且应当在工作时间和办公场所进行。量刑建议应当与审判机关对同类、情节相当案件的判罚尺度基本一致，特殊情况须说明理由和依据。对拟不批捕、不起诉的，需报检察长决定。对被害人谅解或不同意从宽处理的案件拟不起诉的，视情邀请代表、委员、律师、专家学者等参与公开听证。健全案件评查、绩效考核、失责惩戒和执纪问责相衔接的制度机制，重点对量刑建议明显不当、犯罪嫌疑人认罪认罚又反悔、当事人不服提出申诉等案件进行监督。以更严格的要求落实过问或干预、插手司法办案记录报告的“三个规定”，筑牢司法廉洁“防火墙”。

（五）加强政治、业务建设，着力提升办案能力。认罪认罚从宽制度对检察官的能力素质提出全新要求。最高人民检察院与最高人民法院共同举办法官、检察官和律师同堂培训，促进形成共同司法理念。举办专题培训班，邀请专家学

者、资深法官解答办案中的疑难问题。落实案例指导制度，发布333个适用认罪认罚从宽制度的指导性案例和典型案例。加强智慧检务建设，改造升级检察机关统一业务应用系统，增加法律检索、类案分析、量刑辅助等功能；推广认罪认罚案件远程提讯、远程庭审、远程送达等机制。深化与法学界务实合作，为完善和落实认罪认罚从宽制度提供理论支撑。

三、落实认罪认罚从宽制度中的主要问题和困难

认罪认罚从宽制度全面实施以来，整体运行顺畅，但由于尚处起步阶段，工作中还存在不少问题和困难。

（一）制度适用不平衡。部分检察人员认识不足，片面强调工作量和难度大大增加、案多人少，因而不想用、不愿用。确定刑量刑建议提出率和法院采纳率地区差异明显，提出率高的省份达78.8%，低的只有27.7%；采纳率高的省份达97.5%，低的只有69.9%。由于耗时费力，对拟提出缓刑或者管制刑建议的犯罪嫌疑人开展社会调查评估积极性不高。对一些符合条件的案件，未主动建议适用速裁程序。普法宣传不够，做当事人工作时易遭遇不理解甚至误解，制度的社会认知度还有待提高。

（二）办案质效待提升。有的检察官审查把关不严，存在因认罪认罚而降低证据要求和证明标准的问题。有的检察官因片面追求适用率，迁就犯罪嫌疑人或辩护律师，影响案件公正处理。耐心细致释法说理不够，有的被告人或为了“留所服刑”通过上诉打时间差，或利用“上诉不加刑”原则碰运气，违背具结承诺反悔上诉。对被告人反悔上诉和法院未采纳量刑建议案件的抗诉条件把握不准，该抗不抗、不该抗而抗问题都存

在。

(三) 衔接配合需加强。作为一项新制度, 执法司法机关相互配合、制约总体较好, 同时也存在经验不足、认识不够统一等问题。与侦查机关沟通不够, 部分地区侦查阶段主动适用制度、促进认罪认罚教育较少。一些检察官、法官对量刑建议认识有较大差异。有的检察官把刑事诉讼法规定的“人民法院依法作出判决时, 一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议”错误理解为都要采纳; 有的提出确定量刑刑建议说理不充分。量刑建议协商机制不健全, 主动听取律师意见不够, 影响量刑协商效果。值班律师资源紧缺和经费保障不足问题不同程度存在, 西部地区尤为突出, 一些案件犯罪嫌疑人主动认罪认罚却缺乏律师参与。

(四) 能力素质不适应。检察官运用认罪认罚从宽制度办理疑难、复杂、新型案件能力不足, 不善于释法说理、沟通协调。有的量刑建议提出程序不规范, 不同检察官对量刑标准把握和理解不同, 特别是对缓刑、财产刑量刑建议把握不准, 有的量刑建议不当。检察官被围猎、腐蚀的风险加大。

四、深化落实认罪认罚从宽制度的工作措施和建议

推进国家治理体系和治理能力现代化, 必须把认罪认罚从宽制度进一步做实、做好。检察机关要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引, 紧紧围绕党和国家工作大局, 深刻把握新时代人民群众需求、刑事犯罪发展态势, 积极主动规范适用, 更好履行在指控证明犯罪中的主导责任, 努力实现司法办案政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

(一) 坚持依法该用尽用, 让认罪认罚从宽

制度更好服务经济社会发展。深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略, 全面贯彻宽严相济刑事政策, 对严重危害国家安全、公共安全和社会治安, 严重影响人民群众安全感的刑事犯罪, 坚决依法从严打击; 对轻微刑事案件依法从宽处理, 促进社会和谐。深刻认识这一制度对于化解社会矛盾、促进国家治理的重大意义, 积极稳妥推进形成依法适用的自觉。把认罪认罚从宽制度融入做好“六稳”工作、落实“六保”任务, 在涉民营企业平等保护、脱贫攻坚等案件中, 教育促使更多犯罪嫌疑人认罪认罚, 更好服务统筹推进疫情防控和经济社会发展。

(二) 狠抓准确规范适用, 不断提高办理认罪认罚案件质量与效果。全面落实“两高三部”指导意见, 从严规范检察环节适用程序。完善认罪认罚自愿性、真实性保障机制, 防止虚假认罪。落实繁简分流, 依法建议更多适用速裁程序和简易程序, 切实提升办案效率。落实少捕慎诉慎押司法理念, 对犯罪嫌疑人认罪认罚的, 依法能不逮捕的就不捕、能不起诉的就不诉。完善认罪认罚案件抗诉标准, 对法院采纳量刑建议后被告人没有正当理由反悔上诉, 或者量刑建议并无明显不当而未被采纳, 符合抗诉条件的, 依法审慎提出抗诉, 维护制度严肃性和司法公信力。健全量刑协商机制, 探索建立控辩协商过程同步录音录像制度, 提高控辩协商的透明度、公信度。规范量刑建议提出程序, 强化对重大疑难复杂案件、影响性案件量刑建议的审核把关。推广应用智能辅助系统, 提升量刑建议精准度。针对性加强释法宣传, 增进社会公众的理解和认同。

(三) 强化与相关机关协作配合, 共同推进认罪认罚从宽制度稳健运行。会同公安机关健全认罪认罚案件快速办理机制, 强化对侦查取证的

引导，从源头提高、保证案件办理质量。与最高人民法院共同研究细化量刑标准和量刑指引，进一步明确“从宽”的具体标准和不同阶段认罪认罚从宽的差异。加强与司法行政机关协作，完善不同诉讼阶段值班律师之间、值班律师与辩护律师之间的工作衔接机制，更充分发挥值班律师、辩护律师在落实这一制度中的作用。健全政府购买法律援助服务工作机制，着力解决值班律师资源紧缺和经费不足问题。

（四）强化自身建设，解决能力素质不适应问题。加强业务培训和岗位练兵。注重类案总结分析，建立认罪认罚案例库，为基层一线办案提供参考。将办理认罪认罚案件的质量、效率、效果纳入检察官业绩考评，促进提升社会治理功效。深化落实办理认罪认罚案件监督管理办法，严格执行过问或干预、插手司法办案记录报告的“三个规定”，坚决防止徇私枉法、权钱交易、权

权交易，坚决防止人情案、关系案、金钱案。

认罪认罚从宽制度得到各级人大有力监督支持。两年来，5个省级人大常委会听取检察机关实施情况专项报告。59位全国人大代表对落实这一制度提出意见建议，其中18位代表提出书面建议。最高人民检察院邀请全国人大代表对地方检察机关实施情况进行专题视察，当面听取意见建议。全国人大常委会专门听取人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告，充分体现了对检察工作的高度重视。全国检察机关将更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实本次常委会审议意见，勇于担当，迎难而上，更好落实认罪认罚从宽制度，助推国家治理体系和治理能力现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献！

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 土壤污染防治法》实施情况的报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会委员长 栗战书

全国人民代表大会常务委员会：

十三届全国人大常委会履职以来，深入学习贯彻习近平生态文明思想，紧扣党中央决策部署和法律制度规定，连续开展了大气污染防治法、水污染防治法等环境保护法律的执法检查。今年开展土壤污染防治法执法检查，是依法助力打好污染防治攻坚战和净土保卫战的又一项实际行动，目的是发挥人大职能作用，推动各地区各部门落实法律责任，着力解决土壤污染农产品安全和人居环境健康两大突出问题，确保人民群众生命健康安全和土壤资源永续利用，确保党中央关于生态文明建设的决策部署落地生根见效。

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担任组长，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，成员由全国人大常委会委员、环资委委员和部分全国人大代表共15人组成。7月27日执法检查组在京召开会议，听取了国务院及有关部门实施土壤污染防治法情况汇报。8月至9月，执法检查组分为3个小组，分别赴江苏、山东、甘肃、重庆、天津、河北等6个省市开展实地检查，深入到21个地市，召开18场座谈会，听取了地方政府和有关部门的汇报，与五

级人大代表和专家学者、基层执法人员、企业负责人进行了深入座谈，广泛听取各方面的意见建议。同时，委托其他25个省（自治区、直辖市）人大常委会对本行政区域法律实施情况开展检查，实现了执法检查范围全覆盖。

这次执法检查有几个特点：一是深入学习贯彻习近平生态文明思想，所到之处检查组带头宣讲，号召各方面以实际行动确保党中央关于扎实推进净土保卫战的决策部署落到实处，及时传达习近平总书记对确保粮食安全、坚决制止餐饮浪费行为重要指示精神。利用“学习强国”平台组织开展法律知识专项答题，组织开展法律知识问卷调查，引导广大干部群众进一步增强法治意识，推动法律学习宣传贯彻。二是法律实施刚刚一年就跟进实施情况检查，把法律实施情况检查与立法工作放在同等重要位置。三是在疫情防控新常态下，采取常规检查与随机抽查相结合，网络调研与问卷调查相结合等方式，执法检查工作安全有序，全面掌握法律实施情况，着力提升监督实效。四是坚持问题导向，突出重点开展检查。紧密围绕“吃得放心、住得安心”的总要求，突出农用地和建设用地安全利用，深入了解法律实施情况，深入分析法律责任落实中的问

题，依法推动解决土壤污染防治工作中存在的突出问题。五是代表议案建议办理工作与执法检查相结合，通过召开座谈会，面对面听取人大代表、专家学者和基层执法人员、企业代表意见建议，全面、准确、深入了解法律实施情况。六是委托第三方开展评估，发挥研究机构、专家的专业优势和集体智慧开展技术评估，助力执法检查，推动精准、科学、依法防治土壤污染。

现将本次执法检查的主要情况报告如下：

一、法律实施进展

土壤污染防治法于2018年8月31日由十三届全国人大常委会第五次会议全票通过，于2019年1月1日起正式施行，填补了我国土壤污染防治领域的立法空白。法律实施以来，各地区各部门深入贯彻落实习近平生态文明思想和党中央决策部署，加快推进实施土壤污染防治法，立足预防为主、保护优先、分类管理、风险管控，采取一系列有效措施，遏制了污染加重趋势，保障了土壤环境质量总体稳定。

（一）全社会土壤生态环境保护意识增强

一是各省（自治区、直辖市）高度重视土壤污染防治法贯彻实施。地方主要负责同志或专题研究、或作出指示批示，加强组织指导，依法推动土壤污染防治工作。湖南省委书记、省人大常委会主任带队开展执法检查，北京、内蒙古、黑龙江、上海、浙江、广西、陕西、青海、新疆等地人大常委会主任或党组主要负责同志担任执法检查组组长，江苏、山东、甘肃、重庆、天津、河北等地人大常委会认真配合全国人大常委会开展现场检查，江西、河南、四川、宁夏等地结合执法检查同步开展土壤污染防治立法调研，山西、辽宁、吉林、安徽、湖北、福建、广东、海南、贵州、云南、西藏等地人大常委会扎实开展本行政区域内的执法检查。二是各地政府及其相

关部门认真履行法定职责，积极推动土壤污染防治工作。地方政府加强土壤污染防治组织领导，加快部署和落实工作任务。相关部门依法推动土壤污染状况详查，推进落实农用地土壤环境质量类别划分、建设用地土壤污染风险管控等法律制度。三是企业土壤污染防治的自觉性和主动性不断提高，越来越多的企业认识到加强环境保护既是发展大局需要，也符合自身长远利益，依法治污、保护生态环境的法治意识和主体意识逐步增强。四是人民群众依法参与和监督污染治理的意识逐步增强，公众参与土壤污染防治的积极性不断提高，监督环保的行动更加自觉。

（二）依法开展土壤污染普查、调查、监测等基础工作

一是完成农用地普查。2019年6月，完成全国农用地土壤污染状况详查，基本查明了农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响，并在耕地土壤环境质量类别划分、农用地安全利用等工作中应用。二是推进重点行业企业用地调查。针对在产企业、关停企业开展摸底调查。完成基础信息收集和风险筛查，对11.4万个地块开展调查。三是监测网络逐步建立。生态环境、农业农村、自然资源部门整合相关力量，统一规划监测站点设置，共布设约8万个监测点位，初步建成国家土壤环境质量监测网。

（三）依法加强土壤污染防治法规标准体系建设

一是推进配套部门规章和地方性法规。按照法律要求，国务院有关部门出台了《污染地块土壤环境管理办法（试行）》《农用地土壤环境管理办法（试行）》《工矿用地土壤环境管理办法（试行）》《农用薄膜管理办法》《农药包装废弃物回收处理管理办法》等部门规章；制定《土壤污染防治专项资金管理办法》《土壤污染防治基金管理办法》等配套文件，土壤环境监管和保障

措施不断健全。地方立法加快推进，天津、山西、山东、湖北等地颁布实施土壤污染防治条例，湖南、广东、福建、重庆等地出台土壤污染防治法配套实施办法。二是推进标准制定修订。国务院有关部门制修订了《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准（试行）》《农用污泥污染物控制标准》，肥料中有害物质限量要求、全生物降解农用地面覆盖薄膜等国家标准和《环境影响评价技术导则 土壤环境（试行）》《建设用地土壤污染状况调查技术导则》《受污染耕地治理与修复导则》《耕地污染治理效果评价准则》等一系列标准规范。

（四）依法加大污染防治、源头管控力度

坚持“预防为主、保护优先”原则，抓好工业、农业、生活污染源管控。一是加强工业污染源管控。推进重金属污染防治工作，实施重金属减排工程 850 多个。生态环境部组织开展耕地周边涉镉等重金属重点行业企业排查整治行动，整治污染源 1400 多家，切断污染物进入农田的链条，耕地周边工矿污染源得到整治。大幅减少进口固体废物种类和数量，2020 年底前基本实现零进口目标。工业和信息化部制定发布《绿色制造工程实施指南》，推进钢铁等 7 大领域 21 个重点行业淘汰落后产能大幅减少工业固体废物产生，推动工业固体废物综合利用。31 个省（自治区、直辖市）发布土壤污染重点监管单位名录，涉及企业 1 万余家。应急管理部牵头印发《防范化解尾矿库安全风险工作方案》，完成全国 7687 家危化品重大危险源企业、2.2 万处重大危险源的督导检查，强化危化品重大危险源安全风险管控。完善排污许可证申请与核发技术规范体系，25 个有关重点行业的技术规范均规定了土壤污染防治要求，指导地方核发排污许可证，对土壤污染重点监管单位提出明确的土壤污染防治

责任和义务。二是强化农业面源污染防治。推进测土配方施肥，开展果菜茶有机肥替代化肥试点，开展耕地质量保护与提升，化肥农药施用量连续四年负增长。支持 585 个畜牧大县推进畜禽粪污资源化利用，全国畜禽粪污综合利用率达到 75%。建设 260 个秸秆综合利用重点县和 100 个农膜回收示范县。实施耕地轮作休耕 3000 万亩，推广保护性耕作 1.1 亿亩，实施黑土地保护利用综合治理 2270 万亩。三是推进生活污染源管控。加大生活污水处理、黑臭水体排查治理，非正规垃圾堆放点整治力度。2019 年以来，全国城市共排查污水管网 27.8 万公里，新建改造污水管网 4.9 万公里。截至 2020 年 6 月，全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例近 90%。2019 年，全国城市生活垃圾清运量 2.47 亿吨，无害化处理率 99.2%。截至 2020 年 6 月底，全国排查出 2.4 万个非正规垃圾堆放点，整治完成率 96.6%。印发《农业农村污染治理攻坚战行动计划》，推进农村环境综合整治。

（五）依法推进土壤污染分类管理和风险管控

一是落实农用地分类管理制度。按照土壤污染程度和相关标准，农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。截至 2020 年 8 月底，全国 2384 个县完成耕地土壤环境质量类别划分，占总任务量的 86%。农业农村部、生态环境部印发了《关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》，组织召开全国受污染耕地安全利用现场推进会，建立月度调度制度。自然资源部出台了《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》，明确要求矿山修复形成的耕地及其他农用地质量要达到土壤环境质量要求，联合农业农村部印发了《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》，依法落实农用地分类管理要求。二是落实建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。全国有 30 个省份已依法建立并公开

建设用地土壤污染风险管控和修复名录。相关部门联合部署应用全国污染地块土壤环境管理信息系统，从建立地块清单到调查、评估、管控、修复等流程管理基本实现信息共享。生态环境部、自然资源部联合部署开展污染地块安全利用情况摸底调查和现场检查，推进污染地块安全利用率核算试点工作。

（六）强化法律宣传和实施保障

一是加强普法宣传。执法检查组在执法检查中推动土壤污染防治法的学习宣传贯彻，对地方各级党政机关、政府相关部门和企业开展问卷调查并组织开展法律知识专项答题活动。通过问卷和答题，进一步推进各级党政机关工作人员、企业负责人和广大社会公众学习法律重点条文规定，理解法律的精神要义。地方政府及其相关部门积极利用新闻媒体宣传土壤污染防治法，督促企业学习法律制度规定，引导公众了解土壤污染防治法和相关知识。二是加强资金保障。中央财政加大资金投入，2018—2020年累计安排土壤污染防治专项资金125亿元，支持土壤污染源头防控、风险管控、修复、监管能力提升等。推动建立省级土壤污染防治基金，撬动社会资本进入土壤污染防治领域，多渠道支持土壤污染防治工作。三是加强执法司法保障。最高法、最高检高度重视土壤污染案件审理，推进环境资源审判体系构建，印发最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）、关于开展检察机关参与土壤污染防治行动专项监督活动的实施方案，发布中国环境资源审判（白皮书）及典型案例。四是加强科技保障。科技部启动实施场地土壤污染成因与治理技术、农业面源和重金属污染农田综合防治与修复技术研发重点专项，投入国拨经费25亿元。农业农村部开展耕地重金属污染防治联合攻关，生态环境部组织开展土壤污染综合防治先行区建设和土壤污染治理与修复技

术应用试点，不断提升土壤污染防治科技支撑能力。

二、存在的主要问题

土壤污染防治法实施一年多时间，各地区各部门依法开展大量工作，但土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差，土壤污染形势依然严峻，法律实施中还存在不少问题，依法打好净土保卫战任务艰巨。

（一）法律学习宣传普及不够，法律责任落实有差距

法律第10条对法律宣传教育和科学普及作出规定。检查发现，一些地区法律宣传普及形式单一、范围窄，干部群众对依法防治土壤污染的重要性、紧迫性和治理的长期性、艰巨性认识不足。一些部门工作人员对法律不熟悉，对法律理解认识和依法办事能力不足。部分企业负责人学法不主动，对法律制度规定不够了解，依法防治污染的意识不强。公众对法律法规具体内容知晓率不高。法律多个条款规定了各级政府及其有关部门的法定职责，规定了企业污染防治的主体责任，强化了污染者、违法者的法律责任。检查发现，法律责任落实不够。一些地方政府对土壤污染防治重视程度不够，责任落得不实，存在压力传导逐级递减和“政热企冷”等现象。一些部门对法定职责认识模糊，履行职责不到位，多偏重于本部门、本行业的管理，协调协作不够。有的企业履行土壤污染防治义务不够到位。

（二）配套法规标准不健全，规划制度未落实

法律第48条规定的土壤污染责任人认定有关办法尚未出台，在土壤污染责任人不明确或存在争议时，污染者担责原则难以有效落实。法律第12条规定加强土壤污染防治标准体系建设，但有关污染和修复的标准不够全面、明确、具体，标准体系亟待健全完善。农用地土壤污染风

险评估标准体系尚未建立，农用地风险评估规范性、权威性不够。法律第 28 条要求农田灌溉用水应符合相应的水质标准，但目前农田灌溉用水水质标准关于重金属的控制指标与农用地土壤污染风险管控标准相比存在缺项，可能产生“水质可达标，土壤仍污染”的问题。法律第 61、66 条等关于建设用地准入管理的规定，与土地管理法及其实施条例、城乡规划法、建筑法中有关规定缺少衔接。农药管理条例与土壤污染防治法在有关处罚条款方面不一致。法律第 11 条规定，设区的市级以上地方人民政府应当编制土壤污染防治规划，县级以上的地方人民政府应当将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划。目前各地普遍存在未编制土壤污染防治规划或规划编制不科学的问题，法律制度落实不到位。

（三）农用地分类管理有待加强

法律第 49 条规定了国家建立农用地分类管理制度，但目前农用地分类管理尚未实现全覆盖，需要加快推进。法律第 53、54、56 条对安全利用类和严格管控类农用地地块应当采取的风险管控措施作出规定，但全国受污染耕地安全利用、严格管控措施尚未全面实施，各地工作进展不平衡，部分土壤污染较重的省份实现 2020 年底受污染耕地安全利用率 90% 左右的目标面临一些困难。法律第 27、29、30 条对农用地污染预防作出了规定，但检查发现农业面源污染防控压力大，农业废弃物处理机制不完善，废弃农膜、农药瓶回收处理能力不足，个别地区农膜在土壤中滞留时间长，残膜回收难。法律第 57 条对编制农用地修复方案作出规定，但当前农用地土壤污染修复方案的编制合理性有欠缺，修复技术不成熟，经济技术分析不足，修复成本过高。个别地区农用地土壤污染修复成本高达每亩数万元，甚至高达 30 万元/亩，脱离国情实际。

（四）建设用地风险管控亟待强化

法律第 61 条规定，列入建设用地土壤风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。个别地方将列入名录的污染地块作为公共服务场所使用，存在管理漏洞。法律第 66 条规定，未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。个别企业在建设用地地块未达到土壤污染风险管控和修复目标要求的情况下，就急于开发利用。法律第 67 条对土壤污染重点监管单位生产经营用地用途变更时开展调查作了规定。个别地方对相应地块用途变更时未依法开展土壤污染状况调查。法律第 40 条规定实施风险管控和修复活动要做好废水、废气和固体废物的处置，设立公告牌等措施。有些项目实施过程中无公告牌，一些建设用地修复项目粗放施工，二次污染防治不到位。

（五）法律实施保障不足

法律第 9 条对土壤污染防治科学技术研究开发应用及人才培养作出规定。当前土壤污染修复和风险防控专业人员严重缺乏，专业人员培养不足。治理和修复关键核心技术原创性不强，科技研发投入评价机制不完善。法律第 43、80 条对土壤污染状况调查和土壤污染风险评估从业单位监管作出规定。但行业技术水平参差不齐，依靠信用系统强化对从业单位的监管工作尚未启动，存在市场无序竞争问题。法律第 69 条至 74 条规定了土壤污染防治的鼓励和保障措施。目前税收、金融等方面尚未出台相关细化举措，法律制度落实缺乏有力抓手。省级土壤污染防治基金尚未建立，土壤污染防治资金来源渠道少，资金保障能力不足。

（六）监督执法不够到位

法律第 77、78 条对土壤污染防治执法监管

作出规定。地方反映，土壤污染的隐蔽性、复杂性、执法监管的技术性、专业性要求高，执法人员不足、配置不合理，土壤污染防治专业能力较低，存在执法能力欠缺、违法问题发现不及时、违法行为查处力度不够等问题。据初步统计，截至2020年6月，全国各级生态环境部门共立案查处49起案件，罚款合计586.28万元。地方相关部门反映，存在土壤污染调查、修复过程环境监管不到位问题，“二次污染”隐患突出。现场执法缺少具体指导性文件，执法规范性不强。基层司法机关反映，土壤污染案件立案难、起诉难、执行难，执法取证技术鉴定花费时间长、费用高，影响司法办案效率。

三、意见和建议

土壤污染防治法为打好净土保卫战提供了有力法治保障。要高度重视，全面正确有效实施土壤污染防治法，坚持预防为主、保护优先，依法做好土壤污染风险管控和修复工作；坚持从实际出发、区别对待，因时因地因情因需有序有效推进工作；坚持突出重点、统筹兼顾，加快建立政府和社会共同参与的法律实施保障机制；坚持持续发力、久久为功，确保土壤污染防治工作在法治轨道上运行，确保让人民群众“吃得放心、住得安心”。

（一）切实提高政治站位，严格落实法律责任。各地区各部门要深入贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，认真贯彻实施土壤污染防治法，依法打好净土保卫战。要认真对照土壤污染防治法各项制度规定，严格落实领导责任、监管责任和工作责任，严格落实土壤污染防治目标责任制和考核评价制度。要把强化预防保护和风险管控原则贯穿土壤污染防治全过程，从源头上控制和减少新的污染发生，已经污染的土壤要坚决

遏制污染加重趋势。要构建监管体制完善、责任机制明确、密切协调配合的土壤环境综合管理体系。坚持将土壤污染防治与大气污染防治、水污染防治、固体废物污染防治统筹部署、综合施策、整体推进。企业在生产经营活动中要认真做好隐患排查和污染监测，严格落实污染防治主体责任。

（二）健全配套法规标准，统筹协调推动工作。国务院有关部门要加快工作步伐、加强沟通协调，尽快研究出台土壤污染责任人认定办法等配套法规制度，修改与法律不衔接的法规，使法律法规保持系统性、一致性。要健全相关部门信息共享和协作机制，强化协同联动，形成工作合力。要完善法律配套制度与生态环境损害赔偿制度、公益诉讼制度方面的衔接机制。要严格落实土壤污染防治规划制度，科学编制土壤污染防治规划，依法将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划。要加大土壤污染防治资金投入力度，鼓励指导地方加快推进落实省级土壤污染防治基金制度，加强资金投入绩效评价与考核。要加快研究制定土壤环境及监测技术规范，尽快形成科学严密、有机衔接的风险管控和修复标准体系，确保标准的制度化、规范化、可操作、可执行。地方人大、政府要主动担当尽责，加快地方立法，结合本地实际将法律制度落实落细，进一步织密织牢土壤污染防治的法制网。

（三）加强农用地风险管控和修复，确保“吃得放心”

加大农用地特别是耕地保护力度，将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，依法实行严格保护。要因地制宜、分类施策，严格落实农用地分类管理制度。对安全利用类的土地，优先采取农艺调控、替代种植等措施，在能够保证安全的前提下进行利用，确保农产品安全。对于

严格管控的重污染地块，按规定采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等措施，坚决从严管控风险，坚决杜绝危害人民群众生命健康安全的问题发生。要结合地方实际，加快开展耕地土壤污染成因排查与分析工作，加强农用地风险评估，强化污染源头管控。推动发展绿色有机农业，控制农业面源污染、对农药化肥实行总量控制并逐步减量使用，提高农用薄膜、农药包装物安全回收利用和无害化处理率。

（四）严格建设用地准入管理，确保“住得安心”

要严格落实土壤污染风险管控和修复名录制度，做好污染状况调查、监测和评估。建立健全部门联合监管机制，完善并强化建设用地准入管理，重点加强对土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途变更及使用权转让的监管。对存在污染风险的地块，不一定急于修复、急于使用，不能确保安全就坚决不用，特别是不能作为住宅、公共管理和公共服务用地。要根据土地不同用途、不同污染程度，按照不同管理要求，从实际出发，突出重点，把握好轻重缓急，扎实有效开展修复治理，力戒形式主义、盲目“一刀切”。

（五）强化法律保障落实，提高法律实施效力
要坚持需求和问题导向，整合优化科技资源配置，针对不同区域类型、行业特征、污染成因的污染场地，鼓励科研机构和企业针对性加大技术攻关力度，避免科研和实践需求脱节。对土壤污染共性问题，要集中力量攻关，开发易推广、成本低、效果好的修复工程技术与装备，形成标准化、模块化、可复制的治理技术模式，做好研发、转化、应用和推广工作。要建立土壤污染治理和修复从业单位信用评价制度，按照法律规定的范围和程序做好信息公开，加强对土壤修复行业的指导和事中事后监督，引导土壤修复行业健

康发展。

（六）强化监督执法，严厉打击违法行为

要严格落实法律规定，着力强化人大监督、执法监督、新闻监督、社会监督。各级人大要切实履行法律监督检查职责，在每年听取政府环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告时，要把土壤污染防治情况作为重要内容，积极督促、推动和支持本级政府及相关部门依法开展土壤污染防治工作。要充分发挥社会公众对土壤污染防治的监督作用，尊重社会组织和公众对污染土壤行为的知情权、报告权和举报权，依法规范社会组织和公众参与土壤污染防治，形成监督合力。要加强土壤环境监管、监测和执法能力建设，重点充实基层一线执法人员，提高执法人员专业素质和执法水平。要注重通过科技手段提高监管能力，加强土壤环境管理信息系统建设，鼓励发挥土壤污染防治领域有关技术单位和专家专业优势。要建立多部门联合执法机制，形成惩治污染土壤违法行为的强大合力。执法部门和司法机关要坚持有法必依、执法必严、违法必究，强化行政执法与刑事司法有机衔接，依法加强对土壤污染防治全过程监管。对典型违法案件要严惩重罚、及时曝光，对违法者严格追究法律责任，让法律利剑出鞘，彰显法治力量，维护法律权威。

同志们，今年是全面建成小康社会的收官之年，是打好污染防治攻坚战的决定性之年。土壤环境质量状况直接关系到农产品安全，关系到人民群众的身体健康、生命安全，关系到全面小康的成色和质量。要深入贯彻实施土壤污染防治法，依法推动解决土壤污染突出问题，以实际行动把习近平生态文明思想和党中央决策部署落实到位，为确保实现全面建成小康社会奋斗目标、加快建设美丽中国作出贡献。

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《中华人民共和国慈善法》 实施情况的报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会副委员长 张春贤

全国人民代表大会常务委员会：

慈善事业是我国基本经济制度、民生保障制度和社会治理制度的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视发展慈善事业，着力推动慈善法治化进程。2016年，十二届全国人大四次会议通过《慈善法》，为我国传统慈善走向现代慈善、法治慈善提供了法律依据。2017年，党的十九大强调“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”，明确把慈善作为我国多层次社会保障体系的有机组成部分。2019年，党的十九届四中全会进一步将其纳入推进国家治理体系和治理能力现代化的整体框架，为新时代慈善事业发展提供了根本指引。

在全面建成小康社会之际，开展《慈善法》执法检查是十三届全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署的重要举措。栗战书委员长专门作出重要批示，对执法检查提出了明确要求。现将执法检查开展情况报告如下。

一、紧扣法律规定和慈善事业特点 开展执法检查

执法检查组由全国人大常委会副委员长王

晨、张春贤、白玛赤林担任组长，社会委主任委员何毅毅任副组长。7月17日，检查组召开第一次全体会议，深入学习习近平总书记关于慈善工作的重要论述，传达学习栗战书委员长批示精神，听取民政部、财政部、国家税务总局等9个部门汇报。8月至9月，检查组分3个小组，赴宁夏、浙江、辽宁、山西、陕西等5个省（区）开展检查，委托北京、黑龙江、安徽、湖南、广东、四川、云南等7个省（市）人大常委会进行自查，共邀请45名全国人大代表参加实地检查，以视频方式听取16位提出相关议案建议的全国人大代表意见。9月21日，召开第二次全体会议，总结检查工作，研究讨论报告。执法检查过程中，坚持根据法律重点和慈善特点，有针对性地开展监督。

一是坚持普遍调查和重点检查相统一。针对慈善具有广泛群众性的特点，着力做到全面听取意见和重点深入检查。广覆盖：委托中国青年报社调查中心和慈善公益报，对全媒体平台5039个用户和慈善会系统进行民意调查；开设专门微信公众号，征集社会各界意见建议6375条。抓重点：检查组对20多个慈善组织进行实地检查；召开8次视频会议，与来自13个省

(区、市)的62个不同类型的慈善组织进行深度交流;先后到山东、河北等地6个基层慈善组织蹲点调研。

二是坚持监督工作和立法工作相协调。针对慈善事业联接延伸经济社会多个领域的特点,统筹推进相关立法和监督。在监督方面,与常委会对国务院社会救助工作的跟踪监督以及关于社会保险制度改革和社会保险法实施情况的专题调研相互配合,在一年之内,对社会保障的三大领域实现接续监督。在立法方面,不仅注重检查《慈善法》需要完善的内容,还与修改《突发事件应对法》联动,调研慈善应急机制,把执法检查 and 法律完善相结合,实现立法与监督协同发力,一体推进。

三是坚持专业评估和数据分析相结合。针对《慈善法》制定以来慈善理论和实践快速发展的现实,加强第三方评估和统计分析。在理论研究方面,检查组成员带头学习研究法律,围绕新冠肺炎疫情中暴露出的短板和不足,形成综合性理论文章;联合中国社会保障学会召开学术研讨会,形成14篇研究报告。北京师范大学对法律实施情况开展第三方评估。召开专题座谈会,听取北京大学、清华大学、中国社会科学院专家学者意见建议。在统计分析方面,对280多个设区的市进行统计,获得1500余组数据。使用现代统计分析工具,以单因素方差分析、相关性检验等统计学方法,对民意调查数据进行科学处理。

二、慈善法实施促进慈善事业稳步发展

《慈善法》共12章112条。其中,有12条属于解释性条款,内容为概念定义和情况说明;有100条包含明确的法律责任、工作要求或者指导意见。法律制定后,中央和地方共出台400余份配套法规规章和规范性文件,基本涵盖了慈善

组织认定登记、公开募捐、慈善信托、活动支出、信用管理、志愿服务、信息公开和财产保值增值等主要环节。其中,国务院制定了《志愿服务条例》;民政部联合财政部、国家税务总局等有关部门出台了14项配套政策;江苏、浙江、安徽、江西、陕西、北京等先后制定了地方性慈善法规。新冠肺炎疫情防控中,国务院有关部门还出台了专门政策,促进慈善力量参与防控。

从执法检查看,中央和地方有关部门以及慈善组织,重视法律实施,主要条款和硬性规定都得到了比较好的落实,有效提高了认识,形成了氛围,规范了行为,维护了权益,推动我国慈善事业的思想理念、法治建设和实践效果达到了新高度。慈善事业作为我国社会主义基本经济制度的重要组成部分,在第三次分配中发挥着越来越重要的作用,已经成为推进中国特色社会主义伟大事业的重要力量。

(一) 慈善意识更加普及

慈善是社会文明进步的重要标志。随着法律实施,全国涌现出一批慈善城市、品牌项目、先进集体和先进个人,发挥了示范引领作用。民政部组织开展了11届“中华慈善奖”评选表彰,牵头举办了8届“中国慈善展览会”。其中,宁夏率先实现慈善城市全覆盖;山西创办全国首家以慈善文化为主题的博物院;江苏建设了南通中华慈善博物馆。调查显示,87%的受访者为公益慈善事业捐赠过现金或者实物,人人行善的社会氛围正在形成。同时,法治意识不断增强,有关部门依法监督管理和促进发展、慈善组织依法开展活动、人民群众依法参与和监督慈善的观念基本建立起来。

(二) 慈善力量有序增长

截至2020年6月30日,全国共登记认定慈善组织7169个。此外,还有大量基金会、社会团体、社会服务机构从事慈善法规定的慈善活

动。社区慈善与网络慈善蓬勃发展。互联网公开募捐信息平台数据显示，2019年全国共有108.76亿人次点击、关注和参与互联网慈善活动。仅腾讯“99公益日”，2020年互动人次高达18.99亿，募得善款30.44亿元。同时，慈善信托从零起步，截至6月30日，增长到420单，合同金额达32.58亿元，其中，浙江备案慈善信托50单，资金10.18亿元，单数和资金总量位居全国第一。

（三）慈善服务迅速发展

慈善服务专业化、规模化趋势明显，志愿服务增长较快。截至2020年6月30日，全国注册志愿者超过1.72亿人，发布志愿服务项目超过390万个，记录志愿服务时间超过21.9亿小时。调查显示，71.3%的受访者参加过志愿服务活动。浙江登记志愿服务组织1093家，注册志愿者1054万人，占常住人口的25.6%。山西等省份将社会救助、扶贫济困等慈善服务纳入政府购买服务指导性目录。

（四）慈善活动逐步规范

2016年以来，各级民政部门对3041家慈善组织开展了抽查、审计等日常监管工作累计15480次；对279家慈善组织进行了执法检查，立案154家，行政处罚105家，重点加强募捐监管、查处违法案件，慈善监管体系初步形成。不断提升慈善公开透明程度，建设全国慈善信息公开平台“慈善中国”。辽宁在民政官方网站开设信息发布专栏，接受社会监督。陕西推动慈善标准化建设，制定“慈善社区创建评价方法”。

（五）慈善创新日益丰富

慈善事业覆盖面大、联系广泛，有跨界融合发展的优势。近年来，在项目设计、运营模式、增值方式等方面，慈善创新不断增多。广州贯彻落实习近平总书记关于“制止餐饮浪费”的重要批示，以连锁餐饮企业为依托，打造“食物银

行”，将每日结余食物以慈善的形式免费分享给有需要的居民。浙江新潮慈善基金会创建“保险+期货”精准扶贫，通过对冲风险破解了农民“增产不增收”的困境。

（六）慈善功能有效发挥

慈善在扶贫济困、扶老救孤、助残优抚、救助灾害、科教文卫、环境保护等多个领域发挥了重要作用。特别是在打赢脱贫攻坚战等重大战略任务，以及新冠肺炎疫情防控等重大突发事件中作出重要贡献。2019年，全国慈善组织用于扶贫济困的支出近500亿元。“三区三州”等深度贫困地区始终排在捐赠净流入的前列。宁夏燕宝慈善基金会以贫困县为重点，对宁夏所有考上大学的学生全覆盖资助，9年累计投入22.83亿元。截至6月底，全国各级慈善组织共接受社会各界抗疫捐款396.27亿元，抗疫急需物资10.9亿件，捐赠款物（含物资折价）接近各级财政抗疫总投入资金的四分之一。

三、慈善法实施存在的问题和面临的挑战

制定《慈善法》的目的是发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，促进社会进步，共享发展成果。通过执法检查我们体会到，我国现代慈善事业在党和国家的高度重视下，取得了前所未有的快速发展，但由于发展晚、底子薄、规模小和各方面原因，目前，还存在一些突出问题，与社会财富量级、第三次分配的地位不相匹配，在多层次社会保障体系中的效能还需进一步激发。具体表现在5个方面。

（一）新冠肺炎疫情暴露的主要问题

《慈善法》规定的6类慈善活动，包括救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件

造成的损害。新冠肺炎疫情是新中国成立以来我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件，也是《慈善法》实施以来接受的最集中、最全面的考验。

1. 应急机制。政府部门与慈善力量缺乏应急协调机制。《国家自然灾害救助应急预案》明确提出，充分发挥公益性社会团体的作用，培育、发展非政府组织和志愿者队伍等，但规定较为原则，可操作性不强。《国家突发公共卫生事件应急预案》等没有相关规定。在新冠疫情防控应急状态下，慈善组织缺乏信息共享和管理平台、物资储备和资源调度机制，导致运行效率低，信息披露不及时、捐赠款物处置迟缓、志愿服务统筹不够等情况。

2. 信息公开。《慈善法》第8章共8条，详细规范信息公开，提出“真实、完整、及时”的标准。由于慈善组织信息化管理水平整体偏低，对捐赠人特别是网络捐赠的信息掌握不充分，导致信息公开的人力和时间成本过高，存在公开不及时、不完整、有纰漏等问题。在“慈善中国”平台上，很多慈善组织并未按要求公布机构章程、成员、年报、等级评估等信息。《慈善法》第42条规定，慈善组织应当及时主动向捐赠人反馈捐赠财产管理使用情况。调查显示，68.7%的受访者认为不理想。另外，国家层面缺乏集中统一的慈善信息统计和发布体系，制度和标准尚不健全，导致现有数据不能真实反映慈善情况。

3. 志愿服务。《慈善法》第68条规定，慈善组织应当为志愿者参与慈善服务提供必要条件，保障志愿者的合法权益。志愿者是推动社会治理创新和促进社会文明和谐的重要生力军。但目前没有将志愿服务纳入重大公共事件应急机制。疫情初期，对志愿服务缺乏统筹协调，志愿服务组织和个人大多是自发地、分散地、随机性地参与抗疫工作，既无必要的物资保障和安全防

护，也无规范系统的指导和统筹协调，志愿服务的应有作用没有最大化。另外，常态下的志愿服务，也缺少国家层面的表彰奖励，制度性激励不足，缺乏稳定可持续的资金来源。

4. 法律宣传。调查显示，83%的受访者表示对慈善法不太了解或者完全不了解。由于法律宣传不到位，新冠肺炎疫情中，部分群众对慈善事业的合法操作有误解。《慈善法》明确规定，捐赠的实物不易储存、运输或者难以直接用于慈善目的的，可以依法拍卖或者变卖。疫情中，一些捐赠的物品在变卖时遭到网民的不理解甚至强烈抨击。同时，部分行政部门和慈善组织，对法律制度的理解和掌握也有偏差，知慈善而不知慈善法，依法行善、依法治善的问题亟待解决。

（二）促进措施落实不到位不彻底

《慈善法》第9章共15条，规定了信息提供、活动指导、税费优惠、建设用地、金融政策、购买服务、人才培养、文化宣传等10多类促进措施。部分法律制度在细化为具体政策、转化为慈善促进措施的过程中，还需要进一步加强。

1. 精神鼓励。虽然社会整体慈善意识提高，但是对部分慈善家、慈善项目，社会上普遍存在期望值高、宽容度低，往往不分是非，群起而攻之，让一些慈善人士献了爱心又伤心落泪。慈善组织普遍反映，对慈善行为的表彰力度不够，大多数慈善组织、捐赠人、志愿者等只能通过感谢信等方式予以答谢，《慈善法》规定的国家层面的表彰制度尚未完全落实，其他层级的表彰激励也不够完善，不利于扩大影响、营造行善光荣的良好社会氛围。

2. 政策支持。一方面，民政、财政、税务等部门已经出台一系列激励优惠政策，明确了延长公益性捐赠税前扣除资格有效期限，改进了慈善组织获得资格的条件和程序，实行了个人所得

税对个人捐赠的鼓励，放宽了公益性捐赠税前扣除资格的条件等。但是部分政策刚刚出台，有些慈善组织和基层主管部门宣传学习不到位，掌握还不够精准。另一方面，慈善法规定的金融、土地、慈善信托等方面的优惠政策尚未进一步明确。慈善信托受托人出具捐赠票据困难，相关税收优惠制度难以落实。政府通过购买服务支持慈善组织的机制还有待进一步完善。慈善组织获得政府购买服务的机会较少，且没有享受特殊税收优惠。

3. 队伍建设。《慈善法》第 88 条规定，国家鼓励高等学校培养慈善专业人才。当前，慈善人才培养和使用机制亟需进一步健全。高等院校主要通过社会工作专业开设慈善相关课程，但相关专业学生较少从事慈善工作。2012 年，有的大学创办国内首个公益慈善管理专业，自 2020 年起不再招生，慈善专业学历教育举步维艰。当前，慈善组织工作人员社会认同度低，职业评价体系不健全，限薪政策阻碍了慈善行业吸引和留住高级管理人才。检查过程中，100 余家慈善组织有三分之一员工流动性较强，连续任职超过 3 年的员工数量比例低于 50%。

（三）慈善组织发展不平衡不充分

慈善组织既是慈善活动的主要载体，也是慈善法规制的主要对象。《慈善法》第 2 章共 13 条，对慈善组织的宗旨、章程、设立条件、内部治理等进行规范。目前，慈善组织的质量、数量、结构等与立法预期相比还存在一定差距。

1. 慈善组织公信力有待提升。慈善公信力直接影响市场主体和人民群众的参与积极性。2011 年 6 月涉及慈善的个别事件曝光后，7 月全国社会捐款环比下降 50%，凸显了信任受损的伤害。《慈善法》制定后，失信失序事件有所减少，但社会各界对慈善的信心仍处于低位。调查显示，当前慈善行业公信力一般。2018 年和

2019 年，我国经济高质量发展、GDP 保持稳健增长，但慈善捐赠总量停滞不前，慈善组织公信力偏弱是其中重要因素之一。

2. 慈善组织培育有待加强。目前，我国社会组织超过 87 万个，慈善组织占比不足百分之一，部分县级民政部门尚未受理过慈善组织登记认定。2017 年至 2019 年，新登记设立的慈善组织数量呈现逐年下降趋势。一方面，慈善组织所享受的政策“含金量”不高，慈善组织获得政策优惠力度与一般社会组织没有明显差别。因此，没有出现“雨后春笋”的局面。另一方面，《慈善法》实施后新设立的社会组织，如果创立之初没有登记为慈善组织，之后也无法认定为慈善组织。这对培育慈善组织形成了一定阻碍。

3. 慈善组织结构有待优化。不同规模、不同类型的慈善组织还没有完全形成梯次分工、协调合作的格局。枢纽型慈善组织：中枢作用发挥不够，统筹协调能力不足。一般慈善组织：存在专业趋同化、项目同质化，主要集中在扶贫、助学等领域，特殊群体救助、环境保护、公共卫生等社会普遍关注领域有待加强。基层慈善组织：由于大部分没有公益性捐赠税前扣除资格、公开募捐资格，缺乏稳定的资金来源，基本靠发起人支撑，生存困难。

（四）监管不足与监管过度并存

《慈善法》第 10 章共 6 条对主管部门、行业组织、社会公众在监督、检查、指导慈善活动方面的权利和责任作出规范。

1. 监管力量不足。2019 年，民政部设立慈善事业促进和社会工作司，各级民政部门也参照设立了专门负责慈善工作的内部机构，但是普遍缺人少编。《慈善法》第 94 条规定，县级以上人民政府民政部门对慈善组织、有关单位和个人进行检查或者调查时，检查人员或者调查人员不得少于 2 人，并应当出示合法证件和检查、调查通

知书。实际运行中，省级慈善监管和执法工作机构平均不到4人，有些地市级、县级甚至没有专人负责，无法达到法律要求。

2. 监督力度不够。《慈善法》第33条规定，禁止任何组织或者个人假借慈善名义或者假冒慈善组织开展募捐活动，骗取财产。当前，部分慈善组织存在操作不规范的问题，个别存在侵占慈善财产等现象。法律实施四年多来，全国31个省（区、市）很少依据《慈善法》实施行政处罚，大部分设区的市四年来一直是“零处罚”。检查发现，部分基层主管部门行政监督不到位。

3. 监管制约过度。《慈善法》第12条规定，慈善组织应当根据法律法规以及章程的规定，建立健全内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限，开展慈善活动。在监管工作中，对大型慈善组织监管偏严，对小型慈善组织监管较为宽松；存在着要求偏多，指导服务不够的现象。慈善组织的章程、负责人任期年龄以70岁为上限等方面规定，与慈善组织自治要求不相一致，影响了社会力量参与的灵活性和积极性。

4. 行业自律薄弱。《慈善法》第96条规定，慈善行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律。目前，慈善行业组织自律亟待加强，行业组织自律措施有限，行业标准制定工作落后于实践需要，存在调整范围窄、内容规定粗、制约机制少等问题。行业评估范围和规模依然较小，尚未有效发挥以评促建、以评促改、以评促规范的效能。

（五）互联网衍生的慈善新挑战

《慈善法》第23、27、41、88、101条，对以网络为平台和媒介进行的募捐、捐赠和宣传进行了规范，主要是将网络与广播、电视、报刊、电信并列作为一种信息传输渠道，没有将其作为一种支付场所和生活场景，对新问题的规范不

足。

1. 网络募捐。2016年以来民政部先后两批遴选指定共20家互联网募捐信息平台为慈善组织提供募捐信息发布服务。网络筹款已成为公开募捐的主要途径。有慈善组织反映，互联网公开募捐信息平台对慈善项目的执行成本、管理费用等要求比法律法规更加严格，限制了募捐渠道；个别互联网平台收取委托费用且比例过高，影响了实际筹款效果。

2. 个人求助。《慈善法》第110条规定，城乡社区组织、单位可以在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动。随着互联网普及，互助行为从村街社区的地理范围、亲朋同事的人际范围，延伸到每一个网络用户。截至2020年3月，我国网民数量超过9亿。与慈善组织的公开募捐相比，个人求助依靠社交媒体快速传播，更容易触及群众，有额小量大的特点。目前，个人求助不属于慈善募捐、不在《慈善法》规制范围，相关的管理规定不够完善，存在管理漏洞，个别案例造成不良社会影响。《江苏省慈善条例》已经对个人求助进行探索性规范，《慈善法》也有必要填补空白。

另外，除了慈善组织、行政部门、网络平台等方面的问题，也存在部分受益人信息失真、为争取救济虚报伪造信息，少数捐赠人恶意捐赠等问题。

四、以法治方式促进慈善事业发展的建议

习近平总书记强调，“必须坚持依法治国和以德治国相结合，推进国家治理体系和治理能力现代化”。慈善是法治和德治的综合体。要总结法律实施以来，特别是新冠肺炎疫情防控中的经验做法，反思短板不足，有针对性加以改进，确保实现慈善立法目的，发挥慈善事业功能，为全

面建成小康社会、顺利开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出更大贡献。

(一) 以丰富拓展慈善服务实践为主要方式, 推动法律普及宣传

习近平总书记强调, 要“在慈善中积累道德”。慈善活动是最好的普法载体。通过把“是否参加过志愿服务活动”作为评价参考, 把“是否了解慈善法内容”“当前慈善发展环境评价”作为被解释变量, 进行相关分析和方差分析。民意调查结果显示, 受访者参与志愿服务活动越积极, 对慈善法越了解, 对当前的慈善发展环境评价越高。事实证明, 参与慈善服务是普及《慈善法》的有效方式。

结合即将制定的八五普法规划(2021—2025), 充分利用“中华慈善日”等契机, 突出执法部门和主流媒体责任担当, 发挥慈善组织和新媒体优势, 开展丰富的法律宣传、文化建设和慈善实践活动。加大对志愿服务的制度性激励, 加大政府对志愿服务的统筹协调、组织指导、政策保障, 充分发挥志愿服务在社会治理和社会进步中的巨大正能量。鼓励青少年开展志愿服务实践, 在青年一代培养树立法治慈善、道德实践的观念。

(二) 以发挥慈善事业的最大功效为主要目标, 推动法律制度落到实处

培育慈善组织。打造一批具有良好社会声望、较强专业能力、完善治理结构、合理梯次分工的现代慈善组织。发展枢纽型慈善组织, 发挥基金会、慈善总会、红十字会骨干作用和辐射带动作用。引导社区慈善与基层政权建设、基层群众自治有机结合, 实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。积极培育慈善行业组织, 加强行业统筹、行业联动、行业自律机制。

加强精准慈善。树立精准慈善意识, 多做雪中送炭的事, 使项目聚焦到困难群众最关心、最

需要的地方。拓展慈善领域, 重点发展特殊群体救助、公共卫生、环境保护等符合发展大局和发展趋势的项目。改进慈善项目绩效评价制度, 鼓励慈善项目差异化。逐步建立全国统一的慈善大数据平台, 促进慈善捐赠和救助数据共享, 为“精准慈善”提供数据支持。

健全综合监管体系。加强民政部门慈善工作力量, 强化部门合作、部门协调, 提升信息化、数字化监管水平, 发挥云计算、区块链、大数据等技术优势, 探索建立多功能、分级赋权的慈善信息化管理系统。借鉴浙江“最多跑一次”和网上办事经验, 推进慈善组织信息一码披露、慈善项目一码展示、慈善需求一码发布。完善全社会共同参与的社会监督机制和信用制度, 将捐赠行为纳入法人单位、社会公民征信体系。建立健全慈善行政指导机制、分类管理制度, 区别不同类型、不同规模的慈善组织, 制定不同的监管政策。严格落实对欺诈、骗捐、侵占慈善财产等行为的处罚, 保护捐赠人的合法权益。

完善促进支持举措。落实税收优惠、购买服务、用地、金融等支持政策。积极将公益慈善等领域的公共服务事项纳入政府购买服务指导性目录, 支持符合条件的慈善组织向社会提供服务。探索大专院校与行业组织、慈善组织合作培养专业人才的发展模式。完善慈善从业人员的职业评价体系, 拓宽职业晋升渠道和发展空间。建立符合法定要求、市场规律且具备激励作用的阶梯式薪酬待遇标准, 解决慈善从业人员薪酬水平总体偏低的问题, 提升慈善行业对专业人才的吸引力, 打造一支高素质、复合型的慈善人才队伍。

(三) 以解决新趋势下的新问题为主要内容, 推动法律法规修改完善

尽快完善配套法规政策。以《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位

登记管理暂行条例》为基础，制定统一的《社会组织管理条例》，为慈善组织登记认定和内部治理提供具体依据。修改《社会组织评估管理办法》，推动慈善组织评估与政策优惠挂钩。修改《慈善组织公开募捐管理办法》，增加网络募捐相关内容。在《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》《关于公益性捐赠税前扣除有关事项的公告》基础上，进一步完善税收优惠政策，保障慈善组织、捐赠人应享尽享，解决慈善信托等专项领域税收优惠难题。

适时修改慈善法。明确慈善工作部门协调机制。增加网络慈善专章，系统规范网络慈善的定

义边界、募捐办法、法律责任，明确个人求助的条件和义务，加强平台责任、审查甄别、信息公开、风险提示和责任追溯。结合突发事件应对法修改，健全慈善应急机制，明确将社会力量纳入各类应急预案，明确参与突发事件应对的法律地位、法律责任、法律保障。完善慈善组织登记和认定制度，建立动态认定和退出机制。明确公开募捐资格的取消、退出情形和程序。合理调整慈善组织支出标准和管理费用等。注重与公益事业捐赠法、红十字会法，以及相关行政法规的协调，通过完善法律法规，为新时代慈善事业健康有序发展提供有力的法律保障。

全国人民代表大会监察和司法委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付监察和司法委员会审议代表议案33件，其中12件要求制定法律6项，20件要求修改法律6项，1件要求听取专项工作报告1项。

提出议案是人大代表履职的重要方式。认真办理代表提出的议案，是专门委员会的基本职责，是尊重代表主体地位，支持代表积极发挥作用的具体体现。我委不断改进议案办理工作，增强工作的针对性实效性。一是加强与代表联系，采取电话、当面沟通等方式，听取代表对议案办理的意见建议，努力提高代表满意度。二是加强与有关部门协同配合，按照规定将代表议案转中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部研究提出意见。对代表多次提出但有关部门尚未形成共识的一些议案，我委采取召开专门座谈会、反复电话沟通等方式深入交换意见，努力增进共识，积极推动有关部门对代表提出的立法建议加强研究论证。三是扎实推进法律援助立法工作，召开立法工作领导小组办公室会议，形成法律草案征求意见稿后，书面征求有关地方人大和代表意见，着力提高立法质量。2020

年9月11日，我委召开第13次全体会议对代表议案逐件审议，并邀请部分全国人大代表列席会议。现将审议结果报告如下。

一、19件议案提出的5项立法，已经列入全国人大常委会立法工作计划或者立法规划

1. 关于制定法律援助法的议案2件。
2. 关于修改治安管理处罚法的议案5件。
3. 关于修改律师法的议案3件。
4. 关于修改道路交通安全法的议案6件。
5. 关于修改监狱法的议案3件。

其中，法律援助法由我委牵头起草，正汇总分析有关方面意见，进一步修改完善法律草案征求意见稿，拟于2020年12月提请全国人大常委会审议。其他4项立法，由有关部门牵头起草，正在按立法工作计划或者立法规划抓紧工作。

二、9件议案提出的3项立法和1项监督，建议适时列入全国人大常委会立法、监督工作计划或者立法规划

6. 关于制定司法鉴定法的议案5件。
7. 关于制定检察公益诉讼法的议案1件。
8. 关于修改禁毒法的议案2件。

上述3项立法，有关部门认为有必要并且已经开展了相关工作，建议适时列入全国人大常委会立法工作计划或者立法规划。

9. 关于听取刑事诉讼改革专项工作报告的议案1件。

为全面了解以审判为中心的诉讼制度改革总体情况，推动改革向纵深开展，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划。

三、5件议案提出的4项立法，建议有关部门结合代表建议进一步加强研究论证

10. 关于制定多元化纠纷解决促进法的议案2件。

11. 关于制定法律监督法的议案1件。

12. 关于制定公共安全检查法的议案1件。

13. 关于修改居民身份证法的议案1件。

上述4项立法，已有相关法律作出规定，建议有关部门及时总结现行法律实施情况，结合代表建议不断改进工作，对是否需要制定专门法律或者修改有关法律进一步加强研究论证。

上述33件议案的主要内容及具体审议意见，详见附件。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会监察和司法委员会

2020年10月13日

附件：

全国人民代表大会监察和司法委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付监察和司法委员会审议代表议案33件，其中12件要求制定法律6项，20件要求修改法律6项，1件要求听取专项工作报告1项。2020年9月11日，我委召开第13次全体会议对代表议案逐件审议，并邀请部分全国人大代表列席会议。意见如下：

一、19件议案提出的5项立法，已经列入

全国人大常委会立法工作计划或者立法规划

1. 史贵禄、李宗胜等60名代表提出制定法律援助法的议案2件（第252、327号）。议案提出，当前法律援助工作存在机构设置不统一、专职人员不足、援助范围窄、质量监管机制不健全、经费缺乏保障等问题。建议制定法律援助法，规范法律援助机构设置、人员编制，明确法律援助的义务主体、对象和事项范围、申请和审

查程序、办案流程、法律责任、经费保障和质量监控机制等。

制定法律援助法已经列入十三届全国人大常委会立法规划和 2020 年度立法工作计划，并确定由我委牵头起草。目前已经形成法律援助法（草案征求意见稿），拟根据各方面意见进一步修改完善后于 2020 年底提请全国人大常委会审议。代表提出的许多意见，在草案征求意见稿中已经有所体现。

2. 海南代表团和高苏娟、莫华福、章联生、李宗胜等 121 名代表提出修改治安管理处罚法的议案 5 件（第 2、76、130、148、313 号）。议案提出，现行治安管理处罚法一些规定不能适应新形势需要。建议修改治安管理处罚法，在总则中增加处罚行为法定等原则；明确公安机关调解协议效力；降低治安管理处罚适用年龄；引入“社会服务令”等处罚方式，增设“没收”作为处罚种类；完善双罚制度，行政拘留和罚款适度适用；将购买赃物、发布非法小广告、虐待动物、拒不执行人民政府在突发事件应急响应情况下依法发布的决定、命令等行为纳入调整范围；对组织儿童行乞、阻碍执行职务行为加大处罚力度；适当降低对嫖娼行为的处罚幅度；进一步明确听证程序的适用范围；规定被侵害人的救济权利等。

司法部表示，在对公安部送审稿反复研究修改的基础上，目前已形成治安管理处罚法（修订草案）。代表提出的许多意见在修订草案中已经有所体现，将继续深入研究代表意见和建议，进一步修改完善修订草案。

3. 童路雯、戴启远、买世蕊等 90 名代表提出修改律师法的议案 3 件（第 185、310、357 号）。议案提出，现行律师法一些规定存在不完善之处。建议修改律师法，明确律师社会主义法

治工作队伍的性质；增加公职律师、公司律师相关规定，明确其权利、义务；完善律师收案和税收规则、执业义务及处罚程序等。

司法部表示，为贯彻落实党中央决策部署，全面规范律师工作，目前已经起草律师法（修订草案稿），并对公职律师等问题作出专门规定。其他相关问题，还需进一步研究论证。今后，将在广泛调研、深入论证，充分听取代表、律师和社会各界意见建议基础上，继续推进律师法修改工作。

4. 张志良、权太琦、章联生、崔荣华、田春艳、阎少泉等 182 名代表提出修改道路交通安全法议案 6 件（第 8、78、145、222、402、452 号）。议案提出，随着形势发展，现行道路交通安全法部分条款与依法行政之间矛盾凸显。建议修改道路交通安全法，将有轨电车纳入机动车管理范围；完善防范道路塌陷事故、机动车装载物防止遗撒、交通事故社会救助、机动车驾驶证吊销、无证驾驶认定、交通事故分类等规定；完善超载认定标准，增加非现场处罚模式；加大对拒不执行紧急任务的特种车辆行为的处罚力度；科学设定道路限速值，相近条件下最高限速尽量统一；明确交通事故损害赔偿争议可以直接向人民法院提起诉讼等。

公安部表示，赞同代表提出的大多数意见，将在充分吸收代表及各方面意见的基础上，进一步修改完善道路交通安全法修订草案。

5. 海南代表团和孙春旺、李桂琴等 60 名代表提出修改监狱法的议案 3 件（第 4、399、503 号）。议案提出，现行监狱法不能满足新时期刑罚执行工作需要。建议修改监狱法，明确规定监狱警察职权，增加有关特赦、减刑撤销、无服刑能力且有严重暴力行为或倾向的精神病罪犯强制医疗的规定；完善离监探亲制度等。

司法部表示，目前已经形成监狱法（修订草案送审稿）。代表提出的许多建议在送审稿中已有所体现，将继续深入研究代表的意见和建议，在监狱法修订工作中认真予以吸收采纳。

上述，修改治安管理处罚法和监狱法，已经列入全国人大常委会 2020 年度立法工作计划；修改律师法和道路交通安全法，已经列入十三届全国人大常委会立法规划。该 4 项立法由有关部门牵头起草，正在按立法工作计划或者立法规划抓紧工作。

二、9 件议案提出的 3 项立法和 1 项监督，建议适时列入全国人大常委会立法、监督工作计划或者立法规划

6. 云南代表团和鲍守坤、方燕、耿学梅、法蒂玛等 121 名代表提出制定司法鉴定法的议案 5 件（第 101、256、301、312、398 号）。议案提出，当前司法鉴定管理体制机制不健全，存在部门协作不畅、管理不到位、鉴定质量不高、收费不规范、标准不统一等问题。建议制定司法鉴定法，完善司法鉴定管理体制，理顺相关部门职权关系；规定鉴定机构、鉴定人、鉴定职能配置、业务范围、执业分类、技术标准、鉴定程序、监督管理、法律责任等；规范委托鉴定的程序，明确司法鉴定人出庭收费标准等。

司法部表示，司法鉴定中存在的一些问题，需要通过立法加以解决。将对司法鉴定管理工作进行全面总结，深入开展立法研究，加强与有关部门的沟通协调，努力推动司法鉴定立法。

7. 宁夏代表团提出制定检察公益诉讼法的议案 1 件（第 149 号）。议案提出，为贯彻落实党的十九届四中全会精神，维护社会公共利益，促进依法行政，建议制定检察公益诉讼法，准确定义公共利益，确立检察机关在办理公益诉讼案件中的法律地位；规定检察机关办理公益诉讼案

件范围，明确公益诉讼案件管辖、审理程序、证据规则、保全措施、责任承担及法律适用等；建立案件线索移送及处理情况通报以及公益诉讼工作监督机制；规定行政机关应当配合协助相关调查核实工作等。

最高人民检察院表示，我国检察公益诉讼制度形成鲜明的中国特色，为确认公益诉讼新领域，强化调查核实权保障，明确案件管辖、线索移送、诉前程序及证据保全、惩罚性赔偿适用、上级检察机关在二审中的诉讼地位等，有必要针对公益诉讼单独立法。将及时总结经验做法，深入研究论证，积极推动检察公益诉讼立法工作。

8. 查艳、陈玮等 60 名代表提出修改禁毒法的议案 2 件（第 255、264 号）。议案提出，为适应禁毒工作需要，建议修改禁毒法，完善毒品的范围，强化禁毒义务宣传，加强吸毒前科人员管控，明确特定群体吸毒检测，完善社区戒毒相关规定；对拒绝接受社区康复或严重违反社区康复协议的，增加行政处罚措施。

公安部表示，现行禁毒法的部分规定存在不适应执法实践的问题。已赴部分地方开展专题调研，待时机成熟时启动禁毒法修改工作。代表反映的问题，将在下一步工作中予以关注，并研究相关建议纳入禁毒法的可行性和必要性。

上述 3 项立法，我委赞同有关部门意见，建议适时列入全国人大常委会立法工作计划或者立法规划。

9. 杨莉等 30 名代表提出听取刑事诉讼改革专项工作报告的议案 1 件（第 192 号）。议案建议全国人大常委会听取最高人民法院和最高人民检察院关于推进以审判为中心的刑事诉讼改革工作情况的专项工作报告，推广成功经验，推动庭审实质化，废除不合理的考核指标，提高公诉人参加庭审的能力，确立科学司法理念，最大程度

实现司法公平正义。

我委认为，为全面了解以审判为中心的诉讼制度改革总体情况，推动改革向纵深开展，建议全国人大常委会适时听取相关专项工作报告。

三、5 件议案提出的 4 项立法，建议有关部门结合代表建议进一步加强研究论证

10. 李彦平、高明芹等 61 名代表提出制定多元化纠纷解决促进法的议案 2 件（第 5、400 号）。议案提出，矛盾纠纷多元化解工作在社会治理中发挥着重要作用，但存在机制建设不够完善、程序衔接不畅、经费保障不足等问题。建议制定多元化纠纷解决促进法，明确各方主体责任、化解途径、程序衔接、监督管理、经费保障等；强化告知义务，加强纠纷多元化解综合性服务平台、专业性纠纷多元化解公共服务平台、诉讼与非诉讼方式对接平台建设等。

中央政法委、最高人民法院表示，制定多元化纠纷解决促进法对于充分发挥中国特色社会主义制度优势、提高各方面对多元化解纠纷机制的认识、明晰各部门职责、加强程序衔接和平台建设、推动解决实践困难和问题，具有重要意义，建议在条件成熟时研究推进相关立法。

我委认为，加强多元化纠纷解决工作十分重要，但研究立法需要处理好与现行诉讼法、人民调解法、仲裁法、行政复议法等法律之间的关系，建议有关部门对立法的必要性和调整范围等进一步研究论证。

11. 符宇航等 30 名代表提出制定法律监督法的议案 1 件（第 100 号）。议案提出，检察机关是国家的法律监督机关，但有关法律监督的规定散见于三大诉讼法和有关法律法规中，科学性、规范性、操作性不强。建议制定法律监督法，完善检察机关法律监督体系，保证法律的统一正确实施。

最高人民检察院表示，检察机关履行法律监督的手段、措施、程序等有基本法律依据，但规定比较分散，有的方面不够明确、具体，欠缺系统性、协调性、可操作性，有必要制定系统规范法律监督行为的专门法律。将开展专题调查研究，做好研究论证工作。

我委认为，检察机关的法律监督职权和监督程序在人民检察院组织法、检察官法和有关诉讼法中均有规定。制定法律监督法需要研究清楚调整范围，处理好与相关法律之间的关系。建议最高人民检察院会同有关方面进一步研究论证。

12. 廖玉英等 30 名代表提出制定公共安全检查法的议案 1 件（第 129 号）。议案提出，安全检查是大型活动场所、交通枢纽、口岸等重点目标安全保卫的重要措施。建议制定公共安全检查法，对安全检查的任务和基本原则、组织体系、等级划分、人员选用、组织实施及危险违禁品处理、应急处置办法等作出规定。

公安部表示，反恐怖主义法专门规定了物流运营、大型活动、重点目标、公共交通运输工具等的安全检查，有关法律、行政法规、规范性文件也专门规定了特定领域的安全检查，形成较为系统全面的安全检查法规制度体系。代表反映的问题，可通过加大法律法规执行力度、健全制度规范予以解决。各行业、各领域安全检查需求多样，安全检查范围、标准、流程、处理差异较大，通过立法作出统一规范，并规定由公安机关统一负责是否可行，建议进一步研究论证。

我委赞同公安部加大法律法规执行力度、健全制度规范的意见，并建议公安部结合执法和制度建设情况，对制定统一的公共安全检查法的必要性、可行性作进一步研究论证。

13. 孙宪忠等 30 名代表提出修改居民身份证

证法的议案 1 件（第 401 号）。议案建议修改居民身份证法，将法律名称修改为居民身份证法；对港澳台居民领取居民身份证采取自愿原则；将居民身份证登载的有效期限修改为证件有效期限、出生修改为出生日期，进一步严谨表述等。

公安部表示，将法律名称修改为居民身份证法，涉及港澳台同胞，具有很强的政策性、复杂性、敏感性。目前，符合条件的港澳台居民可以

申领居住证，也可以使用出入境证件，以便证明身份、享受相关权利、办理个人事务。代表提出的议案，建议进一步研究论证。

我委将在今后工作中，对修改居民身份证法名称、将“公民身份号码”修改为“公民身份证号码”、“有效期限”修改为“证件有效期限”、“出生”修改为“出生日期”等问题认真调查研究。

全国人民代表大会财政经济委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付全国人大财经委审议的代表提出的议案91件。将内容相同或相近的归类后，共有57个立法项目。

根据全国人大常委会关于代表议案办理工作的要求，十三届全国人大三次会议闭幕后，全国人大财经委及时召开代表议案办理工作会议，邀请中央网信办、全国人大常委会预算工委、最高人民法院、国务院有关部委等28个单位的同志，就提出议案初步处理意见作出分工安排，共同研究议案办理工作。各承办单位高度重视议案办理工作，认真研究议案内容，根据《全国人大常委会2020年度代表工作计划》要求，在办理过程中注重积极与代表联系沟通，采取电话、视频、当面汇报、召开专题座谈会、实地调研等多种方式征求代表的意见。从承办单位反馈汇总的情况看，代表对议案答复意见基本认可，对办理工作表示满意，同时对加强有关工作提出了进一步的意见和建议。全国人大财经委在对每件议案以及承办单位提出的初步处理意见认真研究的基础上提出了提请审议的代表议案处理意见（送审稿）。9月21日，全国人大财经委召开第42次全体会议，

对议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、代表提出的建议修改商业银行法（5件）、中国人民银行法（4件）、企业破产法（11件，含制定个人破产法2件、制定金融机构破产法1件）、海商法（1件）、产品质量法（2件）、税收征收管理法（2件）、城市房地产管理法（1件）、民用航空法（1件）、电力法（1件）、铁路法（1件），建议制定社会信用法（6件）、航空法（1件）、电信法（1件）、不动产登记法（1件）、事业单位国有资产管理法（1件），共39件议案涉及的15个立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划或2020年度立法工作计划，建议起草单位加快工作进程，按时完成立法任务。

二、代表提出的建议修改建筑法（3件）、票据法（2件）、邮政法（3件）、烟草专卖法（2件）、港口法（1件）、价格法（1件）、消费者权益保护法（1件）、信托法（1件）、注册会计师法（1件）、海关法（1件）、进出口商品检验法（1件）、企业国有资产法（1件）、煤炭法（1件），建议制定公共资源交易法（1件）、企业信息公示法（1件）、金融科技监管法（1件）、对外投资法（1件）、财政法（1件）、国家战略物资储备法（2件）、商事调解法（2件）、征信管理法（1件）、

城市管理法（1件）、物业管理法（3件）、工业遗产保护和利用法（1件）、航空航天产业促进法（1件）、商业秘密保护法（1件）、传统村落保护法（1件）、普惠金融促进法（1件）、县域金融促进法（1件）、公益广告法（1件）、国债法（1件）、住房租赁法（1件）、业主委员会选举法（1件）、信用信息公开和保护法（1件）、经济开发区法（1件）、中小企业金融纾困法（1件）、大数据管理法（1件），共47件议案涉及的37个立法项目确有立法必要，建议有关部门加强调研论证，待条件成熟时，争取列入全国人大常委会今后立法规划或年度立法工作计划。

三、代表提出的建议制定老字号保护和促进法（1件）、物流发展促进法（1件）、数字经济

法（1件）、家政服务法（1件）、房屋建筑安全管理法（1件），共5件议案涉及的5个立法项目，建议通过完善现行法律法规实施细则和办法，或制定相关法规规章和标准规范，解决议案所提问题。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会财政经济委员会

2020年10月13日

附件：

全国人民代表大会财政经济委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

一、39件议案提出的15个立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划或2020年度立法工作计划，建议起草单位加快工作进程，按时完成立法任务

要求修改法律的议案29件

1. 崔瑜等30名代表、徐诺金等30名代表、王景武等31名代表、杨松等30名代表、朱苏荣等30名代表（第15号、第281号、第290号、第322号、第324号议案）提出，我国经济体制和金融体制改革不断深入，经济金融环境发

生巨大变化，监管理念和监管方式发生转变，为了更好地支持金融市场改革、对商业银行科学分类监管、促进商业银行可持续发展和科学创新、加强服务实体经济支持小微企业能力、完善商业银行公司治理和信息披露制度，建议修改商业银行法。中国人民银行提出，商业银行法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划和2020年度立法工作计划，该行会同中国银保监会积极推动修法工作，以商业银行业务范围及经营规则、公司治理、风险处置等

为重点，删除或修订不适应实际需要的条款，为创新性、前瞻性问题的预留法律空间。议案提出的有关意见建议与修法思路基本一致，具有重要借鉴意义。目前，已形成商业银行法修改建议稿，正在广泛征求意见，力争尽快报送国务院。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议加大工作力度，加快工作进度，争取尽早提请全国人大常委会审议。

2. 崔瑜等 30 名代表、徐诺金等 30 名代表、王景武等 31 名代表、朱苏荣等 30 名代表（第 17 号、第 279 号、第 289 号、第 325 号议案）提出，我国经济金融形势发生巨大变化，金融业对外开放不断深化，金融体制改革持续推进，中国人民银行的职能发生了较大变化，中国人民银行法的一些内容已经滞后于金融改革发展的实践需要，建议修改。中国人民银行提出，中国人民银行法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划和 2020 年度立法工作计划，该行对修法涉及的相关问题进行专题研究和调研论证，已起草了中国人民银行法修改建议稿，结合相关部委及专家学者意见，正在作进一步修改完善；议案所提意见建议有重要的借鉴意义，将在修法工作中认真研究予以吸收和体现。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议加大工作力度，加快工作进度，争取尽早提请全国人大常委会审议。

3. 刘晓云等 30 名代表、胡季强等 30 名代表、方燕等 30 名代表、白鹤祥等 30 名代表、柳磊等 32 名代表、蹇芳莉等 31 名代表、翟友财等 31 名代表、李亚兰等 31 名代表、杨震等 31 名代表、刘正等 30 名代表、吕春祥等 30 名代表（第 19 号、第 198 号、第 282 号、第 287 号、第 321 号、第 374 号、第 444 号、第 445 号、第 448 号、第 489 号、第 499 号议案）提出，企业破产法存在适用范围较窄、启动程序难、审理效率低、管理人制度不完善等问题，建议修改企业

破产法、制定个人破产法、制定金融机构破产法，扩大法律适用范围，完善企业重整、管理人、债权人会议、金融机构破产、跨境破产等制度，维护债权人合法权益，建立个人破产制度，增加简易程序，设立破产管理机构，加强府院协调，切实保护职工包括农民工合法权益等。全国人大财经委对议案内容进行了认真研究和梳理，认为代表提出的意见和建议针对性强，具有重要的参考作用。根据十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委会同有关部门正在研究修改企业破产法。目前，就修法涉及的重点难点问题（包括个人破产、金融机构破产等）进行课题研究和立法调研，认真研究吸收代表议案所提建议，有序推进修订草案起草工作。

4. 徐珏慧等 30 名代表（第 25 号议案）提出，《港口货物作业规则》、《国内水路货物运输规则》于 2016 年废止，宣告延续四十多年的国内水路货物运输合同和港口货物作业合同主要由部门规章调整的做法结束，考虑到专门立法不具有现实可行性，建议修改海商法，增设“港口货物作业合同”一节。交通运输部赞成议案关于修改海商法的意见。海商法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，该部于 2020 年 1 月向国务院报送了海商法（修订送审稿），已通过增补、修订相关条文基本解决议案提出的港口经营人赔偿责任限制、货物留置权、货物交付责任等问题。下一步，该部将积极配合有关立法审核工作，加快推动立法进程，并在今后工作中持续关注港口经营人诉求。全国人大财经委建议有关部门加强统筹协调，争取早日提请全国人大常委会审议。

5. 李志强等 30 名代表、崔荣华等 30 名代表（第 174 号、第 233 号议案）建议修改产品质量法，增加涉及民生的产品投保产品责任险的规定，建立健全产品质量安全风险监测、产品质量违法行为信用惩戒、产品标识违法惩戒和惩罚性

赔偿、缺陷产品召回等制度。市场监管总局赞成议案提出的修改产品质量法的建议。产品质量法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，该局正在起草产品质量法（修订草案），推动建立健全经营者产品质量义务体系，落实经营者质量安全主体责任，同时，会同中国银保监会继续深入推进产品责任保险工作，切实保障质量安全事故受害人得到合理、及时的补偿，努力构建和完善符合市场规则的产品质量安全多元救济机制和产品侵权责任保障体系。全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见建议，加快工作进度，争取早日提请全国人大常委会审议。

6. 杨悦等 30 名代表、王威东等 30 名代表（第 285 号、第 413 号议案）建议修改税收征收管理法相关法律条款，明确将蓄意不开票偷逃税款行为纳入偷税行为，加大处罚力度，打击成品油交易中的偷税漏税行为；税收征收管理法第八十八条第一款规定，行政复议前必须先缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，不利于保障纳税人行政复议的权利，建议删除其中必须缴纳滞纳金的前置条件。司法部认为，偷逃税给国家造成大量的税款流失，也严重破坏市场经济秩序，议案所提建议对于规范成品油税收征管工作具有重要参考价值；“清税前置”规定既要保障纳税人的救济权利，又要防止其滥用救济权利，保障税款及时征收入库，议案所提意见具有重要参考作用。下一步，将会同税务总局、财政部，结合议案所提建议和其他方面意见，对税收征收管理法进行修改完善。税收征收管理法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门加大工作力度，积极推进修法工作进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

7. 蔡继明等 30 名代表（第 303 号议案）建议修改城市房地产管理法，提出将城市房地产管理法第二条第一款的“规划区国有土地”调整为

“所有土地”，将第三款的“国有土地使用权的土地”调整为“建设用地使用权的土地”等建议。住房城乡建设部认为，议案所提的建议对城市房地产管理法的修改完善工作具有重要参考意义。该部已经以委托课题的方式开展城市房地产管理法修改研究工作，梳理修改涉及的重大问题，研究解决方案，在此基础上提出修订草稿。下一步，将结合代表建议加强对城市房地产管理法修改相关问题的研究。城市房地产管理法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门深入研究论证立法涉及重点难点问题，加快立法进度，尽早提请全国人大常委会审议。

8. 买世蕊等 30 名代表（第 342 号议案）提出，为了进一步发挥河南自由贸易试验区的发展和引领示范作用，将其建设成为服务“一带一路”建设的现代综合交通枢纽、全面改革开放试验田和内陆开放型经济示范区，建议在民用航空法的相关条款中增加多式联运企业豁免的相关规定。中国民航局提出，随着自贸区建设经验的逐步丰富，将根据行业发展的实际需要，积极配合研究民用航空法等相关法律法规的修订完善问题，为推进自贸区建设提供支撑。民用航空法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门加大工作力度，结合议案所提问题和各方意见，加强统筹协调和研究论证，加快推动立法进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

9. 李永莱等 31 名代表（第 446 号议案）提出，随着经济社会发展和电力改革的不断深入推进，电力法已经不适应电力发展需要，建议研究修改，明确配电区域与供电营业区的关系、电力市场各方主体责任、完善电力普遍服务等内容，做好与其他法律法规的衔接。国家能源局提出，该局和国家发展改革委共同起草了电力法修订草

案送审稿，已于2020年8月报送国务院。代表们提出的意见和建议在草案中已有体现。下一步，该局将配合司法部做好审核修改工作，积极推进立法进度。电力法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见建议，加大工作力度，加快立法进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

10. 杨伟军等33名代表（第447号议案）提出，随着我国铁路事业的迅猛发展，铁路管理体制、运输经营、安全管理特别是高铁安全管理发生了深刻变化，现行铁路法有关条款规定已不能适应新时代铁路发展的需求，建议修改铁路法。国家铁路局赞成议案所提意见和建议，正在积极修改完善铁路法，2020年6月4日，铁路法（修改送审稿）经交通运输部第18次部务会议审议通过，已按立法程序报送国务院。下一步，该局将会同有关部门对相关条款进行修改完善，推动铁路法（修订草案）早日出台。铁路法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划和2020年度立法工作计划，全国人大财经委建议有关部门加大工作力度，加快推动立法进程，尽早提请全国人大常委会审议。

要求制定法律的议案10件

11. 邵志清等30名代表、籍涛等30名代表、洪波等32名代表、胡季强等30名代表、罗卫红等32名代表、买世蕊等30名代表（第23号、第96号、第160号、第173号、第304号、第339号）建议制定社会信用法，明确信用信息范围，规范市场信用信息采集、披露与应用，健全信用信息管理，确立守信激励与失信惩戒的内容与措施，加强信息主体的权益保护，规范和促进信用服务行业发展，完善社会信用体系建设。国家发展改革委、中国人民银行认为，《征信业管理条例》、《企业信息公示暂行条例》等法规规章和规范性文件的出台为制定社会信用法提供了

重要参考，地方信用立法先行先试为国家层面立法积累了实践经验，社会信用立法时机已经成熟，将积极推动信用立法工作。社会信用立法已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议社会信用体系建设牵头部门发挥积极作用，深入研究论证立法涉及重点难点问题，加大协调力度，加快立法工作进度，争取尽早提请全国人大常委会审议。

12. 史贵禄等30名代表（第235号议案）提出，我国缺乏对航空活动的统一立法，建议制定航空法，对军用航空、民用航空与通用航空关系协调、侵犯领空主权行为制裁、发展通用航空等作出规定。国家空管委认为，自2009年起，该委牵头组织军民航空部门经过广泛调研、深入论证，提出了制定航空法、配套制定空域管理条例的设想。议案中对航空领域现状和法规缺失的分析符合实际，提出的立法思路和相关建议符合我国航空事业和空管发展需要，也与目前正在组织起草的航空法立法思路吻合。航空法已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门结合代表议案，进一步加强协调沟通，深入研究论证，争取早日提请全国人大常委会审议。

13. 史贵禄等30名代表（第236号议案）提出，为规范电信市场竞争，促进电信行业发展，维护电信市场各方的合法权益，建议制定电信法。工业和信息化部认为，议案所提建议紧密结合实际，涉及市场准入、市场秩序、个人信息保护、电信建设、三网融合、通信秘密保护、行政处罚等方面，对于做好电信立法、完善电信法律制度具有重要的参考价值。电信法已列入十三届全国人大常委会立法规划和2020年度立法工作计划，该部组建领导小组，成立立法工作组、专家组和工作专班，召开多次立法专家会议，充分听取各方面意见，形成了电信法送审稿。议案提出的相关问题，电信法送审稿已有考虑，并规

定了相关制度，该部将在后续工作中进一步研究吸收议案所提建议。全国人大财经委同意上述意见，建议有关部门加快工作进度，争取早日提请全国人大常委会审议。

14. 云南代表团（第 247 号议案）提出，不动产登记工作涉及每个自然人、法人、非法人组织的权益，是物权制度的核心，是关系到国家基本经济制度和国计民生的重大问题，现行《不动产登记暂行条例》法律位阶较低，与不动产登记工作的重要性不完全匹配，建议制定不动产登记法。自然资源部同意议案所提意见，认为有必要制定不动产登记法。不动产登记法已列入十三届全国人大常委会立法规划，自然资源部正在积极推进起草工作，目前已形成不动产登记法草案建议稿，将认真研究吸收代表意见建议。全国人大财经委建议自然资源部抓紧修改完善草案，加快立法工作进度，争取尽早提请全国人大常委会审议。

15. 杨松等 30 名代表（第 328 号议案）提出，目前事业单位国有资产管理存在法律层级低、制度分散、管理方式陈旧、监管偏软等问题，建议制定事业单位国有资产管理法，明确事业单位国有资产管理机构及其职责、资产配置及使用、资产处置、产权登记及产权纠纷处理、资产评估及资产清查等事项。财政部赞同议案提出的加快制定事业单位国有资产管理法的意见，明确了行政事业性国有资产立法中行政法规和法律“整体考虑、共同推进”的立法工作思路，目前，已完成了行政事业性国有资产条例（送审稿）起草工作，报送国务院，正积极配合司法部审查，送审稿对议案提出的立法理念、法律衔接等方面的建议均已充分研究采纳。下一步，将继续深入研究，积极推进行政事业性国有资产立法工作。全国人大财经委同意上述意见。

二、47 件议案提出的 37 个立法项目确有立法必要，建议有关部门加强调研论证，待条件成

熟时，争取列入全国人大常委会今后立法规划或年度立法工作计划

要求修改法律的议案 19 件

16. 张志良等 31 名代表、刘怀平等 31 名代表、夏永祥等 31 名代表（第 26 号、第 72 号、第 175 号议案）提出建筑法存在适用范围过窄、约束性规定少、缺乏强制力等问题，难以满足当前建筑业改革发展实践需要，建议修改建筑法，扩大适用范围，完善工程款支付制度，增加调整和规范建筑市场秩序的相关内容，强化对建设单位的监督管理，做好与相关法律法规的衔接。住房城乡建设部赞同议案提出的修改建筑法的意见，将认真研究吸收议案提出的建议，在系统总结法律实施中存在的问题、广泛征求各方意见基础上，提出修法建议，积极推动建筑法修订工作。全国人大财经委同意住房城乡建设部的意见，建议积极开展研究论证，着力推动法律修改工作进程，条件成熟时提出修法建议。

17. 陈爱莲等 30 名代表、张淑琴等 31 名代表（第 71 号、第 415 号议案）提出，由于票据法颁布时间较早，一些规定与国际通行规则不一致，实践中逐渐出现一些突破现有规范的情况，特别是电子票据的应用以及企业票据融资行为，司法机关对民间贴现行为无效的认定可能影响中小微企业票据融资，建议修改票据法。中国人民银行认为，修改票据法是经济社会和票据业务发展的现实需要，赞同议案提出的坚持票据无因性和融资性票据等意见建议。该行先后出台了《票据交易管理办法》、《标准化票据管理办法》，正在研究修订《商业汇票承兑、贴现与再贴现管理暂行办法》，不断推动完善票据管理配套制度，并将加强与有关部门沟通，积极推动票据法修订工作，促进票据流通，保障交易安全。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议在修改完善有关配套制度的同时，积极开展研究论证，条

件成熟时提出修法建议。

18. 何健忠等 31 名代表、李宗胜等 30 名代表、买世蕊等 30 名代表（第 73 号、第 320 号、第 345 号议案）提出，邮政法有些条款在法理上界定不清，有些条款与企业公平竞争原则不完全相符，未能反映邮政事业在乡村振兴中的作用，建议修改邮政法，将“邮政业”表述为“邮政企业”和“快递企业”，完善快递业务规则，与民法典的规定做好衔接，将在自贸区内经营的快递业务许可的审批权下放到省级邮政管理机构。国家邮政局赞同议案提出的衔接民法典有关规定、支持快递下乡等建议。同时，认为议案提出的调整“邮政业”范围、删除部分信件快递业务的行为规范、取消禁止快递企业寄送公文等问题尚需进一步研究。全国人大财经委建议国家邮政局对议案所提意见建议加强研究，认真总结邮政法实施情况，针对存在问题，深入调研，积极推动修法准备工作，条件成熟时提出修法建议。

19. 乞国艳等 31 名代表、肖胜方等 34 名代表（第 97 号、291 号议案）建议修改烟草专卖法，明确烟草专卖体制实行政企分开，规定在卷烟包装盒上增加警示图片以保护人民健康。国家烟草专卖局认为，烟草专卖制度和“统一领导、垂直管理、专卖专营”管理体制是符合中国现阶段国情的特殊制度安排，我国境内卷烟包装符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》规定，基于法律规定和现实依据，对卷烟包装增加印制图形警示及增加违反相应规定的处罚条款问题，还需要研究。全国人大财经委建议国家烟草专卖局结合代表议案建议，对烟草专卖法修改完善问题，加强研究论证，条件成熟时提出修法建议。

20. 邵利民等 31 名代表（第 98 号议案）提出，港口法为推进我国港口建设发展发挥了重要作用，但与新时代经济社会发展、交通强国战略对港口发展的要求相比还存在较大差距，不能完

全适应实际需要，建议修改港口法。交通运输部赞成关于修改港口法的议案，认为修改港口法刻不容缓、势在必行，目前正在起草的港口法（修订征求意见稿）已经体现了议案提出的意见建议，在今后的工作中仍将持续关注并研究吸收代表新的修法意见和建议。全国人大财经委同意交通运输部的意见。

21. 吴胜华等 30 名代表（第 161 号议案）提出，随着经济社会的发展，基层价格监管部门在执法过程中面临影响价格的因素日益复杂、价格监管的手段有限、价格监管的应急措施滞后等问题，建议修改价格法，完善有关条款的适用性和可操作性，增加价格干预措施等内容。国家发展改革委赞同议案提出的修改完善价格法的建议。近年来，该委广泛调查研究征求修改完善价格法的意见建议，积极推进相关工作，同时，会同市场监管部门不断完善价格规章制度。议案提出的具体修改意见，具有重要参考价值，将在研究修改价格法和完善配套规章制度时认真研究吸收。全国人大财经委同意国家发展改革委意见。

22. 崔荣华等 30 名代表（第 234 号议案）提出，为保护善良、诚信消费者的合法权益，遏制“职业打假人”通过“知假买假”谋取不当利益的行为，维护社会经济秩序，建议修改消费者权益保护法中关于消费者定义和惩罚性赔偿的相关规定。市场监管总局认为，新修订的消费者权益保护法施行以来，对保护消费者合法权益、维护社会经济秩序发挥了重要作用，实践中对于“知假买假”是否适用惩罚性赔偿制度争议较大，需要各界逐步统一认识。该局将配合有关部门尽快出台消费者权益保护法实施条例，细化对欺诈行为的认定，保护好消费者和经营者双方的合法权益。全国人大财经委同意市场监管总局的意见，建议加强研究论证，条件成熟时提出修法建议。

23. 方燕等 30 名代表（第 280 号议案）提

出，信托行业存在着资产管理产品的法律关系认定不清、投资者权益保障有待加强、家族信托的发展亟待法律支持与规范等问题，建议修改信托法，明确信托定义、强化信托财产独立性、完善信托登记制度、建立家族信托监察人制度等。中国银保监会认为，信托法的修改完善对规范和发展信托活动、维护经济金融稳定具有十分重要的意义。信托法部分条款已不适应当前社会经济发展需要，确需修改完善。议案所提建议是当前信托法需研究修订的内容，具有重要的参考作用。全国人大财经委将加强与有关各方的协调配合，结合议案所提意见，对信托法修改完善进行研究论证，条件成熟时提出修法建议。

24. 马玉红等 30 名代表（第 284 号议案）提出，注册会计师法的部分条款已不适应行业发展需要，存在法律责任认定不明，虚假审计报告屡禁不止等问题，建议研究修改，强化注册会计师职能、定位，完善管理体制，加强后续监督，促进注册会计师行业持续健康规范发展。财政部认为，议案提出的问题和建议很有针对性，该部一直高度重视注册会计师法修改工作，将注册会计师法（修改）列入部年度立法工作计划，成立工作组统筹协调基础研究和专题研究，目前正在抓紧推动起草工作，将在工作中积极研究吸收议案提出的有关建议。全国人大财经委同意财政部意见。

25. 买世蕊等 30 名代表（第 340 号议案）建议修改海关法第十四条和第二十四条中关于多式联运承运人的相关规定，提高通关效率，解决当前铁路国际货运中存在的通关难问题，更好发挥自由贸易试验区的发展和引领示范作用。海关总署认为，海关法有关规定中的运输工具负责人已涵盖多式联运承运人。多式联运承运人作为运输工具负责人，有义务向海关办理进出境运输工具申报手续，进出口货物申报义务的主体为进出口货物收发货人，有义务向海关办理进出口货物

申报手续。全国人大财经委建议海关总署结合议案所提问题，加强研究论证，及时总结梳理法律实施情况，条件成熟时提出修法建议。

26. 买世蕊等 30 名代表（第 341 号议案）建议将进出口商品检验法第五条第三款修改为：“本条第一款规定的进出口商品，其中符合国家规定的免于检验条件的，由收货人、发货人或者多式联运承运人申请，经海关检验部门审查批准，可以免于检验。”海关总署提出，根据进出口商品检验法及其实施条例的规定，免于检验的申请人均属于商品质量安全的主体责任人，包括收货人、发货人和生产企业。海关通过严格审核申请人质量控制能力，并对同规格型号商品质量水平进行长期跟踪评估，审查批准免于检验的进出口商品。多式联运承运人不具备质量控制能力，不能对进出口商品的安全质量负责，不宜作为免于检验的申请人。全国人大财经委建议海关总署结合议案所提问题，加强研究论证，及时总结梳理法律实施情况，条件成熟时提出修法建议。

27. 刘正等 30 名代表（第 491 号议案）提出，为加快推进国有资本授权经营体制改革，规范国有资本投资运营的主体和行为，建议修改企业国有资产法。全国人大财经委会同有关部门对议案内容进行了认真研究，认为议案提出的问题和建议有较强的针对性和可操作性，为进一步研究修改相关法律规定提供了重要参考。有关部门已经着手对企业国有资产法修改和国资监管法规完善的有关问题开展研究。全国人大财经委将结合人大国资监督工作，会同有关部门认真研究梳理企业国有资产法及相关法律法规的实施情况和存在的问题，总结国资国企改革经验，进一步研究吸收议案提出的意见建议，为企业国有资产法修改做好准备工作，适时提出修法建议。

28. 董林等 35 名代表（第 492 号议案）提出，煤炭法部分条款不能适应高质量发展需要，

存在煤炭矿务局和矿务局长的法律适用不合理、矿区土地塌陷侵权规定不全面等问题，建议修改。国家能源局赞成议案提出的修改煤炭法的意见。该局积极推动煤炭法修订工作，目前已成立了起草组，在广泛调研、征求意见基础上，形成了煤炭法修订草案征求意见稿，并于2020年7月向社会公开征求意见，将继续有序推动煤炭法修订工作。全国人大财经委同意国家能源局意见。

要求制定法律的议案 28 件

29. 陈靖等 30 名代表（第 13 号议案）针对当前公共资源交易领域法律制度不统一、规则体系约束性弱、制度建设滞后于实践需要等问题，建议在加强理论研究和调研论证的基础上，制定统一的公共资源交易法。国家发展改革委认为，议案所提问题和建议对规范公共资源交易管理具有很强的针对性和借鉴意义。《公共资源交易平台管理暂行办法》、《公共资源交易评标专家专业分类标准》、《公共资源交易平台系统数据规范》、《公共资源交易平台服务标准（试行）》等，对公共资源交易平台建设、运行、服务、监管、信息资源交互共享等作出统一规定。目前，工程建设项目招标投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等交易板块均有独立的法律制度体系，在各领域之上制定统一的公共资源交易法，涉及很多政府部门职能和法律法规的调整，有关部门对于统一立法的必要性、基本定位、监管体制，以及与政府采购法、企业国有资产法等法律的衔接还有不同的认识。全国人大财经委建议有关部门加强统筹协调，围绕当前公共资源交易立法面临的突出问题，深入研究论证，凝聚各方共识，条件成熟时提出修法建议。

30. 陈力等 30 名代表（第 14 号议案）提

出，由于缺少统一的法律规定，当前企业信息公开仍然存在多头填报、重复公示、信息孤岛、缺少统筹管理等问题，建议制定企业信息公示法，建立完善的信息公示制度，促进企业信息共享。市场监管总局提出，《企业信息公示暂行条例》实施以来，在减轻企业负担的同时有效维护了市场秩序，引导企业和社会树立了诚信守法的基本理念，但随着“放管服”改革的深入推进，也暴露出一些问题，该局于 2019 年启动了条例的修订工作，已形成修订草案并提交司法部审核，力争年底前出台。下一步，该局将继续推动《企业信息公示暂行条例》及配套规章修订出台，积极配合相关部门做好社会信用立法相关工作，把议案内容作为重要参考，积极研究论证企业信息公示法的可行性，不断提升信用监管制度的系统性、科学性。全国人大财经委同意市场监管总局的意见。

31. 陈鸣波等 30 名代表（第 16 号议案）提出，近年来金融科技快速发展，但仍存在多头监管与监管盲区并存、金融监管与科技监管分离、金融消费者权益保护不足等问题，建议制定金融科技监管法，对金融科技监管的总体规则、主管部门和金融科技创新路径、金融科技消费者权益保护等方面作出规定。中国人民银行认为，议案提出的完善金融科技监管立法的意见对系统性规范金融科技创新与监管、防范金融科技带来的风险、促进金融与科技融合发展具有重要意义。2019 年中国人民银行制定《金融科技（FinTech）发展规划（2019—2021 年）》，有关部门也陆续制定发布了一系列规范性文件，积极推动完善资本市场的金融科技监管。中国人民银行在北京、上海等 7 地开展金融科技创新监管工具试点，会同国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部在 10 省（市）开展金融科技应用试点工作。下一步，将在总结前期

监管实践和理论研究的基础上，积极推动金融科技监管立法工作，不断完善金融监管制度，促进金融科技规范有序发展。全国人大财经委同意中国人民银行意见。

32. 河北代表团（第18号议案）提出，我国对外投资法律不够完善，与我国对外投资发展现状不相适应，建议加快推进对外投资法立法进程。国家发展改革委认为，议案提出的对外投资立法的建议对做好对外投资工作具有重要参考价值。该委牵头会同有关部门持续推进对外投资立法有关工作，于2017年形成境外投资条例（征求意见稿），征求有关部门和单位意见。目前，正在起草境外投资条例（送审稿）。商务部提出，2009年该部颁布了《中华人民共和国境外投资管理办法》，2014年又进行了修订。该部将在总结现行对外投资管理实践、借鉴国际经验的基础上，进一步扎实开展调研，继续做好提高对外投资立法层级的准备工作，力争尽早将对外投资条例纳入国务院立法计划，推动立法工作进程。全国人大财经委建议有关部门加强沟通协调，深入研究论证，积极总结经验，为推进立法工作做好准备，条件成熟时提出立法建议。

33. 刘小兵等30名代表（第21号议案）建议制定财政法，完善我国财政法律体系，明确财政收支、资产负债处置的权限以及政府间财政关系划分的基本原则等。财政部认为，目前我国财税法律和行政法规，大多属于专项或单一性规定，缺少一部规范和约束财税行为的综合性基本法律，研究制定财政法，对提高财政工作法治化、规范化程度具有重要意义。财政部提出，在推进现代财政法律制度体系建设的相关指导文件中，已明确将财政法列为财政基本法律制度的重要立法项目。下一步，将根据财税改革和财税立法总体安排，扎实做好财政法立法研究工作。全国人大财经委同意财政部意见。

34. 周善红等31名代表、肖胜方等34名代表（第74号、第292号议案）提出，国家战略物资储备对国家军事安全、经济安全和社会安全具有重要意义，现行物资储备规定散见于一些法律、行政法规和部门规章之中，缺少专门立法，建议制定国家战略物资储备法，明确储备的功能定位、储备品种规模结构、储备运行管理和监督等。国家发展改革委认为，当前我国储备领域立法与构建统一高效的国家物资储备体系的要求不相适应，需要加快推动国家物资储备专门立法，提高保障国家安全、防范重大风险和应对突发事件能力。目前，国家发展改革委正结合“十四五”国家储备发展规划编制，就国家物资储备发展基础问题作深入研究，加快推动粮食安全保障法、国家石油储备条例等重要品类储备专项立法，统一立法待条件成熟时，将会同各储备主管部门适时推进国家战略物资储备总体立法。全国人大财经委同意上述意见。

35. 丁光宏等30名代表、张苏军等30名代表（第82号、第202号议案）提出，随着我国企业走出去步伐加快，涉外商事纠纷大幅增长，需要通过商事调解减轻诉讼、仲裁的负担，同时，2019年我国以缔约国身份签署了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》，国内法还缺少相应规定，建议制定商事调解法，提高商事主体优先选择调解的积极性，完善多元化纠纷解决机制。商务部认为，议案所提建议符合健全和完善多元纠纷化解机制建设的最新精神，符合最新的国际经贸法律规则发展趋势，有利于服务我国企业在经贸商事活动中选用调节方式解决争议，改善营商环境，有利于促进我国商事调解行业的发展。该部评估认为，可通过对商事调解专门立法，实现我国法律制度与国际公约的衔接，将继续对堵点焦点、立法模式、草案内容等问题深入调查研究，并研究推动在特定地区开展相关立法制度的试点。

全国人大财经委同意商务部的意见。

36. 陈建华等 31 名代表（第 94 号议案）提出，当前互联网征信蓬勃发展，在信息采集方式、范围、来源、应用等方面与传统征信运行模式差异较大，而我国现行法律法规却很少涉及互联网征信，互联网征信机构基本处于监管真空，建议制定征信管理法。中国人民银行认为，议案提出的立法方案对推动征信基本法律出台提供了有益思路，加强对征信行业的管理和规范，是我国征信市场发展和征信立法的现实需要。该行将积极配合相关部门，继续推进征信基本法律的研究和制定工作，推动完善征信法律法规，进一步夯实征信市场发展和征信监管的法制基础。全国人大财经委同意中国人民银行的意见。

37. 崔海霞等 31 名代表（第 95 号议案）建议制定城市管理法，明确城市管理综合行政执法的法律地位，科学设置城管部门组织机构，厘清部门权责边界，理顺与其他部门间的关系，规范行政执法程序，健全执法保障和执法监督，促进城市管理工作的有效运行。住房城乡建设部赞同议案提出的意见。该部为了贯彻落实加强城市管理和执法方面立法工作的任务要求，积极通过立法论证会、委托课题研究、立法调研等工作，深入开展城市管理法前期研究论证，并从制定相关行政法规入手，积极推动立法工作。全国人大财经委同意住房城乡建设部意见。

38. 袁红梅等 30 名代表、方燕等 30 名代表、高明芹等 30 名代表（第 99 号、第 283 号、第 417 号议案）提出，经过探索实践，我国城市社区治理法治化取得了较为突出的成就，但物业管理法律制度存在不少空白，一些物业矛盾得不到有效缓解，建议制定物业管理法，保障我国物业行业健康发展，维护广大业主基本权益，提升基层自治能力。住房城乡建设部认为，议案所提建议对全面规范物业管理服务活动、促进物业服

务市场健康发展、完善监督管理体制具有重要借鉴意义。民法典从不同角度对物业管理活动进行了规范和调整，奠定了物业管理的民事法律基础，为物业管理的发展提供了法律指引。该部将在调研分析现行法规存在问题、总结实践经验、广泛征求意见的基础上，积极配合有关部门修订《物业管理条例》及配套文件，指导各地制定体现地方特点、行之有效的物业管理法规政策，完善物业管理法律制度。全国人大财经委同意上述意见，建议有关部门及时总结条例实施情况，加强调研论证，条件成熟时提出立法建议。

39. 侯华梅等 31 名代表（第 125 号议案）提出，工业遗产具有见证工业革命的文献价值和改造利用的实用价值，随着近年来经济快速发展转型，许多重要的工业遗产如得不到有效保护，将在短期内迅速消亡，建议制定工业遗产保护和利用法，使保护工作有法可依。工业和信息化部认为，纳入文物保护法等法律规范的工业遗产占比很小，实际保护利用工作主要依靠《国家工业遗产管理暂行办法》等规章及规范性文件，加强工业遗产保护利用法律法规建设十分必要。该部已开展了国内外法律研究、召开座谈会、立法论证课题研究等基础性工作，并将修改完善《国家工业遗产管理暂行办法》，研究制定适应我国工业遗产保护利用的法律法规，为早日列入立法规划做好前期准备。全国人大财经委同意工业和信息化部的意见。

40. 向巧等 31 名代表（第 162 号议案）提出，为了航空航天产业取得长足发展，应当从基础研究、技术开发、产品研制、使用保障和产业支持等方面，有针对性地对产业布局、产业链结构优化、组织管理和协调配合的法律制度加以规定，建议制定航空航天产业促进法。国家国防科工局认为，航空航天领域法制建设正在逐步加快，在修订民用航空法和起草航天法时应当充分

吸收议案所提有关促进航空航天产业发展的相关意见，从创新我国航空航天产业管理体制和突出问题导向角度系统规划，切实提高国防科技工业法治化水平。全国人大财经委同意国家国防科工局的意见，建议有关部门加强沟通协调，深入研究论证，积极开展立法准备工作，条件成熟时提出立法建议。

41. 胡季强等 30 名代表（第 199 号议案）提出，在贸易全球化和供应链互联互通的影响下，商业秘密在市场竞争中发挥着越来越重要的作用，目前我国企业对商业秘密保护的意识偏低，商业秘密侵权纠纷不断，建议制定商业秘密保护法，明确商业秘密属于知识产权，建立商业秘密保全等制度。市场监管总局提出，议案中提出的完善商业秘密定义、扩大商业秘密保护范围、强化侵犯商业秘密行为法律责任、相关主体保守商业秘密的义务规定等建议，在修改反不正当竞争法过程中已进行了补充完善。目前，民法典、反不正当竞争法、刑法等对商业秘密保护均作出有关规定，制定单独的商业秘密保护法应统筹考虑。该局将积极配合有关部门，结合中国知识产权工作实际，借鉴国际立法经验，对商业秘密的权属性质、商业秘密保护与竞业禁止的关系等重点难点问题加强研究和论证工作，不断完善商业秘密保护制度。全国人大财经委建议市场监管总局总结实践经验，结合议案所提意见，加强研究论证，条件成熟时提出立法建议。

42. 陈春芳等 31 名代表（第 220 号议案）提出，我国众多建筑文化遗产，有相当一部分分散于众多的传统村落之中。面对快速推进的城镇化进程，亟需制定传统村落保护法，对建筑文化遗产予以保护利用传承。住房城乡建设部赞同代表提出的立法思路，将认真研究制定传统村落保护利用传承相关的法规制度，在修订《中华人民共和国城乡规划法》、《历史文化名城名镇名村保

护条例》等相关法律法规时，明确将传统村落相关内容纳入其中。条件成熟时，积极推动传统村落立法工作。全国人大财经委同意住房城乡建设部意见。

43. 徐诺金等 30 名代表（第 278 号议案）提出，为保障弱势群体普惠金融服务权，完善普惠金融制度环境，形成推动普惠金融发展的长效机制，建议制定普惠金融促进法，明确普惠金融需求者和供给者权利义务、政府部门激励引导和保障措施、建立评估监督机制等。中国人民银行、中国银保监会提出，推动普惠金融立法、完善普惠金融法律法规对当前普惠金融工作的开展具有重要的现实意义，能为普惠金融监管和其他政策措施提供法律依据，形成系统性的法律制度安排。下一步将在总结国务院《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》实施情况基础上，认真吸收借鉴普惠金融试点经验，深入研究有关单位和地区推进普惠金融经验做法和国际立法实践，推动普惠金融领域立法。全国人大财经委同意上述意见。

44. 白鹤祥等 30 名代表（第 288 号议案）提出，近年来，我国县域金融服务体系存在金融机构支农功能不强、资金外流等问题，建议制定县域金融促进法，健全金融服务组织体系，完善金融基础设施建设。中国人民银行赞同议案关于推动农村金融立法的意见，2019 年，中国人民银行联合中国银保监会、中国证监会等四部委印发《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，正在研究起草《金融机构服务乡村振兴考核评估办法（征求意见稿）》，引导银行业金融机构加大对县域地区的金融支持力度。下一步，中国人民银行将继续做好县域金融支持政策相关工作，在金融服务中不断积累经验，在此基础上逐步推动县域金融促进立法相关工作。全国人大财经委同意中国人民银行意见。

45. 买世蕊等 30 名代表（第 338 号议案）建议制定公益广告法，明确规定在收视、收听、阅读率较高的电视、广播节目、报刊栏目中必须增加公益广告，建立公益广告内容的听证制度，明确公益广告的知识产权、制作要求和招投标方法，完善监督管理等。市场监管总局认为，《公益广告促进和管理暂行办法》对公益广告内容、标注企业名称和商标标识、媒体单位发布公益广告的具体要求、公益广告与商业广告的划分等作了明确规定，为市场主体提供了规范与保障，为有关部门明确了工作要求和政策依据。近年来，该局对部分传统媒体和互联网媒介公益广告发布情况进行抽查，将抽查情况通报相关部门，为促进和管理公益广告工作提供参考，同时会同相关部门正在深入开展调查研究，推进《公益广告促进和管理暂行办法》修订完善。全国人大财经委建议市场监管总局加强研究论证，条件成熟时提出立法建议。

46. 买世蕊等 30 名代表（第 343 号议案）提出，我国国债市场法制建设滞后，《国库券条例》等法规规章较早，有些规定缺乏可操作性，难以全面规范国债市场，建议制定国债法，对国债的发行、偿还、利率、交易、规模作出系统规定，建立国债听证制度，促进对国债的统一监管，明确发行医疗长期国债、农村基础教育长期国债和基础建设长期国债。全国人大常委会预算工委赞同议案关于加强国债法制建设的意见，认为《国库券条例》颁布时间较早，适用范围仅限于国库券，不能对所有的国债类型予以规范，使得国债管理中的许多基本问题缺乏立法规范。2015 年修订后的预算法也未对国债管理和监督作出较为具体的规定。目前已将国债立法作为重要研究课题开展调研，下一步，将会同有关方面深入研究，积极推动国债法立法工作。全国人大财经委同意上述意见。

47. 买世蕊等 30 名代表（第 344 号议案）提出，目前住房租赁市场发展迅速，建议制定住房租赁法，明确当事人权利义务，建立稳定租金、租期、备案等方面的制度，逐步使租房居民在基本公共服务方面享有同等待遇，建立健全住房租赁市场监管体制。住房城乡建设部赞同议案关于制定住房租赁法的意见，将认真吸收议案提出的建议，进一步修改完善住房租赁条例（草案），加快推动条例出台，再根据条例实施情况，开展住房租赁法立法前期研究准备工作，推进住房租赁相关立法进程。全国人大财经委同意上述意见。

48. 买世蕊等 30 名代表（第 346 号议案）建议制定业主委员会选举法，规范业主委员会的选举，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。住房城乡建设部认为，议案对制定业主委员会选举法的必要性分析深入全面，提出的立法建议对规范业主委员会选举，维护业主合法权益具有重要参考意义。该部将配合有关部门，指导各地加强基层党组织和街道社区对业主委员会选举和运作，推动物业管理融入基层社会治理体系，深入研究业主大会和业主委员会等问题，积极做好有关立法研究工作，适时提出立法建议。全国人大财经委同意住房城乡建设部的意见。

49. 白鹤祥等 30 名代表（第 347 号议案）提出，当前征信业迅速发展，但存在公共信用信息市场化应用及应用过度，征信新业态边界不清，信息主体合法权益缺乏保护等问题，建议制定信用信息公开和保护法，加强信用信息及信息主体权益保护，规范和促进征信业发展，完善征信体系建设。国家发展改革委、中国人民银行认为，《征信业管理条例》、《企业信息公示暂行条例》、《政府信息公开条例》等法律法规规章和规范性文件明确了信用信息公开和主体权益保护相关条款，为信息保护立法提供了重要参考。地方

信用立法中以专章明确信用信息公开和主体权益保护，为国家层面立法积累了实践经验，赞同代表提出的强化信用信息公开和保护法治保障的建议。个人信息保护法、社会信用立法已列入十三届全国人大常委会立法规划，信用信息公开和保护法治尚需进一步研究论证，将有步骤地推进分项立法，进一步对信用信息公开和保护有关问题进行深入研究，稳步有序推进立法工作。全国人大财经委同意上述意见。

50. 张天任等 30 名代表（第 412 号议案）提出，经济开发区发展存在开发区定位不明确，职责权限、机构设置、人员编制缺少统一规范，管理体制、产业规划、报批准入缺乏系统性安排等问题，建议制定经济开发区法。国家发展改革委提出，2017 年出台的《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，从优化开发区形态和布局等方面作出了一系列规定，许多省份也结合当地实际出台或完善了开发区政策法规。目前，开发区类型较多，我国经济正处于转型发展和体制创新阶段，各有关部门对经济开发区专门立法的必要性尚未形成一致意见。该委将围绕开发区定位、管理体制、制度创新等重点问题，开展开发区立法研究工作，适时提出立法建议。全国人大财经委同意上述意见。

51. 马传先等 30 名代表（第 419 号议案）提出，我国中小企业融资长期存在贷款短期化、成本高风险大、无抵押贷款难等问题，建议制定中小企业金融纾困法，针对中小企业长期存在的融资难点堵点，解决融资难融资贵问题。中国人民银行、中国银保监会提出，中小企业促进法将融资促进单设一章，从宏观调控、金融尽责、普惠金融、融资方式等方面对中小企业金融服务作出规定；《优化营商环境条例》从降低中小企业融资成本、完善监管考核和激励、规范授信和收费等方面提出要求；《关于进一步强化中小微

企业金融服务的指导意见》等一系列政策的出台，进一步为优化中小企业融资环境、促进中小企业发展提供保障。下一步将积极会同有关部门加强对中小企业金融服务现状的调研，做好立法必要性和可行性的研究论证工作。全国人大财经委同意上述意见。

52. 雷健坤等 30 名代表（第 484 号议案）提出，数据资源应用于各行各业，发展日新月异，已成为贯通经济发展大动脉的关键要素，但数据资源采集不全、数据标准不一、互联互通阻力大、数据违规开发利用等问题不断出现，公众隐私保护的呼声越来越高，推动大数据使用规范化迫在眉睫，建议制定大数据管理法。国家发展改革委提出，国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》要求加快大数据法规制度建设，明确修订政府信息公开条例、积极研究数据开放与保护等法规制度，以及推动网上个人信息保护、网络安全、数据资源权益等相关立法工作。该委将配合有关部门推动数据安全法、个人信息保护法等立法进程，加快建立完善数据安全保障和个人信息收集、使用、开放、共享相关制度，持续推进政务数据开放共享，积极推进相关试点示范工作，推动完善政策法律体系。全国人大财经委同意上述意见。

三、5 件议案提出的 5 个立法项目，建议通过完善现行法律法规实施细则和办法，或制定相关法规规章和标准规范，解决议案所提问题

53. 杲云等 30 名代表（第 27 号议案）提出，老字号凝结着民族精神、历史文化和地理属性，是巨大的无形资产，对振兴中国品牌和民族经济具有重要作用，目前老字号的认定、权利取得、权利冲突解决机制等方面立法有待加强，存在经营点流失、发展空间缩小、经营体制受限、人才培养困难、知识产权缺乏保护等难题，建议制定老字号保护和促进法。商务部提出，2017

年党中央、国务院提出实施中华老字号保护发展工程，商务部联合 16 个部门出台了《关于促进老字号改革创新发展的指导意见》，从加强知识产权保护、完善中华老字号名录、支持老字号企业改革创新、搭建老字号展销平台、打造传统文化载体等方面，积极构建老字号保护、传承、创新、发展体系。全国人大财经委建议商务部加强沟通协调，推动相关部门就老字号的认定标准、评估程序等基础性要件达成共识，建立健全相关规章制度。

54. 鲍守坤等 30 名代表（第 93 号议案）提出，目前有关物流业的法律规定比较分散，且仅适用于单一运输方式，难以适应物流业日益融合化、综合化的发展趋势，建议制定物流发展促进法，促进物流业发展，强化物流业对经济发展的基础性作用。国家发展改革委赞同议案所提意见建议。根据国务院《物流业发展中长期规划（2014—2020 年）》提出的“健全物流业法律法规体系，抓紧研究制修订物流业安全监管、交通运输管理和仓储管理等相关法律法规或部门规章，开展综合性法律的立法准备工作，在此基础上择机研究制定物流业促进方面的法律法规”等相关要求，该委将统筹推进物流发展促进方面的法律法规的研究。全国人大财经委同意上述意见。

55. 田纯刚等 31 名代表（第 105 号议案）提出，为落实党中央、国务院促进数字经济发展决策部署，大力发展数字经济，为数字经济发展创造良好的法制环境，助推经济转型升级、高质量发展，建议制定数字经济法。中央网信办、国家发展改革委、工业和信息化部认为，议案提出的意见和建议对于促进我国数字经济立法工作具有重要参考作用，将结合工作实际，按照“包容审慎、规范促进、多元共治、协同联动、分类施策、强化落实”的原则，进一步梳理数字经济管

理中需要立法予以解决的短板问题，加快完善法律法规和标准规范，改革创新监管体制和方式，维护互联网行业公平竞争秩序，积极引导互联网行业加强自律，促进数字经济健康持续发展。全国人大财经委同意上述意见。

56. 蔡细春等 30 名代表（第 172 号议案）提出，目前家政服务业迅速发展，但市场管理不规范，定价混乱，家政服务企业未有效履行培训管理和社会保障义务，不利于家政服务业的健康发展，建议制定家政服务法。商务部认为，出台家政服务法律法规十分必要，2012 年该部出台了《家庭服务业管理暂行办法》，对家庭服务机构经营规则、经营模式、合同管理、从业人员基本条件、服务行为等进行了规范，初步建立了家政服务业管理体系，部分地方也制定了家政服务业条例，积累了一定经验。根据国务院办公厅印发的《关于家政服务业提质扩容的意见》要求，该部正在进行家政服务业管理条例的立法研究，在此基础上尽快启动相关条例的制订工作。全国人大财经委同意商务部的意见。

57. 窦晓玉等 31 名代表（第 351 号议案）深入分析全国既有房屋建筑安全状况和突出问题，系统梳理国内现有房屋建筑安全管理法律法规规章，总结借鉴国外房屋建筑安全管理与维护经验，有针对性地提出了房屋建筑安全管理立法应当确立的基本制度，建议制定房屋建筑安全管理法。住房城乡建设部认为，议案分析深刻到位，所提建议切合实际，对房屋建筑安全管理立法具有重要参考意义。目前，该部正在研究修订建筑法、物业管理条例等与房屋建筑安全相关的法律法规。下一步，该部将认真研究吸收代表提出的建议，配合立法机关和相关部门，在相关立法中完善有关房屋建筑安全管理的制度。全国人大财经委同意上述意见。

全国人民代表大会社会建设委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付社会建设委员会（以下简称社会委）审议的48件议案，由18个代表团1467名代表提出，共涉及23个立法项目，其中：关于制定法律（10部）的议案19件，关于修改法律（13部）的议案29件。主要围绕突发事件、安全生产、社会保障、慈善事业、劳动关系、社会治理、家庭教育、特殊群体等8个方面内容。

社会委以习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导，认真贯彻落实栗战书委员长提出的“内容高质量、办理高质量”“既要重结果、也要重过程”“把办理代表议案建议与制定修改法律更紧密地结合起来”的重要指示精神，精心安排部署，制定严谨方案，按照“以联系代表为主线，抓好前中后三阶段”工作方法，通过：①深入了解领衔代表或相关代表的主张；②邀请常委会领导同志、常委会委员直接联系的代表和议案领衔代表或其他相关代表，参与社会委重点立法、监督、调研等工作；③向20个有关方面发函征求研究意见；④与国家医保局等有关部门座谈，研究讨论代表议案办理意见；⑤向议案领衔代表介绍办理情况、反馈研究

结果等方式，密切联系代表、虚心听取意见，加强部门联动、回应社会关切，高质高效办理好代表议案，推动改进工作、解决实际问题。

2020年9月，社会委对48件代表议案的办理意见进行了审议，现将审议结果报告如下。

一、21件议案提出8个立法项目，其中：19件涉及的6个项目已纳入十三届全国人大常委会立法规划或2020年度立法工作计划，2件涉及的项目与其密切相关，在立法工作中一并研究考虑，将按规划或计划提请全国人大常委会审议

1. 关于制定《社会救助法》的议案3件

制定《社会救助法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和2020年度立法工作计划，由国务院提请审议，社会委负责联系。国务院有关部门已形成《社会救助法（草案）》（征求意见稿），正抓紧工作，按计划于2020年内提请全国人大常委会审议。

2. 关于制定《家庭教育法》的议案5件

制定《家庭教育法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目和2020年度立法工作计划，由社会委提请审议。社会委于2020年3月牵头成立家庭教育立法工作领导小组，并启动家庭教育立法工作。目前，正广泛征求意见建

议，修改完善《家庭教育法（草案）》（征求意见稿），拟于2020年12月提请全国人大常委会审议。

3. 关于突发事件应对领域的议案6件

3.1 关于修改《突发事件应对法》的议案5件

3.2 关于制定《社区应急管理法》的议案1件（通过修改《突发事件应对法》等相关法律，吸收议案内容，解决所提问题）

修改《突发事件应对法》已纳入全国人大常委会2020年度立法工作计划，成立了由张春贤副委员长为组长的修法工作专班，相关工作正稳步推进中。目前，修法工作专班已完成《突发事件应对法（修订草案）》（征求意见稿），将根据征求意见情况进一步完善，拟于2020年12月提请全国人大常委会审议。

4. 关于基层社会治理领域的议案4件

4.1 关于修改《城市居民委员会组织法》的议案1件

4.2 关于修改《村民委员会组织法》的议案2件

4.3 关于制定《城乡社区治理促进法》的议案1件（通过修改《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》，吸收议案内容，解决所提问题）

修改《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，由国务院提请审议，社会委负责联系。目前已完成第一步修改，即“法定任期由3年改为5年”；第二步系统修订工作正在抓紧进行，争取在本届内提请全国人大常委会审议。

5. 关于修改安全生产法的议案3件

修改《安全生产法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和2020年度立法工作计划，由国务院提请审议，社会委负责联系。国务院有关部门已形成《安全生产法（修正案草

案）》（送审稿），正按立法程序推进审查工作，争取尽快提请全国人大常委会审议。

二、11件议案提出的7个立法项目有立法必要，建议加强调研起草工作，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划

6. 关于制定《医疗保障法》的议案4件

今年上半年，社会委开展了社会保险制度改革和《社会保险法》实施情况专题调研，在提交常委会第19次会议的《医疗保障制度改革与发展》报告中提出，要抓紧制定《医疗保障法》，协调推动立法进程。建议国家医保局等部门在前期工作基础上，广泛听取各方面意见，扎实开展调研论证，抓紧起草法律草案，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

7. 关于制定《志愿服务法》的议案1件

社会委将结合《突发事件应对法》修改和《慈善法》执法检查工作，认真研究志愿服务应急能力建设和对接慈善服务等重要内容，适时就议案所提重点问题开展调研，推动有关方面在吸收地方立法探索和实践经验的基础上，研究起草法律，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

8. 关于制定《无障碍环境建设法》的议案1件

社会委将会同有关方面进一步加强对无障碍环境建设立法的研究论证工作，加快立法进程，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

9. 关于慈善事业领域的议案2件

9.1 关于修改《慈善法》的议案1件

9.2 关于制定《网络慈善救助法》的议案1件（通过修改《慈善法》，吸收议案内容，解决所提问题）

修改《慈善法》已纳入十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，作为拟综合统筹、适时修改的项目。全国人大常委

会于今年开展了《慈善法》执法检查，并就《慈善法》的修改完善广泛听取了意见建议。社会委将根据执法检查情况，联系民政部等有关部门，对《慈善法》修改进行深入研究论证，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

10. 关于妇女权益保障领域的议案 2 件

10.1 关于修改《妇女权益保障法》的议案 1 件

全国妇联认为，修改《妇女权益保障法》具有充分的法规政策基础，经过必要的调研论证，已形成了广泛的立法共识。社会委将积极推动立法工作，拟向全国人大常委会建议，将修改《妇女权益保障法》纳入常委会 2021 年度立法工作计划。

10.2 关于修改《妇女权益保障法》第二条、第九条、第十五条、第二十二、第三十条的议案 1 件

《妇女权益保障法》强调妇女享有同男子平等的权利，并不是以男子权利为对照标准规定女性权利，而是针对妇女发展现状和歧视妇女现象仍然存在的客观现实，作出有针对性的规定，与《宪法》关于男女平等的要求并不冲突。社会委将在《妇女权益保障法》修改时，配合有关方面认真研究，进一步完善相关法律规定，并通过各种形式推动法律有效实施，强化对妇女各项权益的保障。

11. 修改《矿山安全法》的议案 1 件

全国人大常委会正在积极推进应急管理体系化立法工作。应急管理部将修改《矿山安全法》作为应急管理立法体系框架的重要内容，成立了修法领导小组，正在抓紧研究形成修改草案送审稿。社会委建议应急管理部等部门，在现有基础上进一步研究论证，抓紧起草工作，并做好与正在修改的《突发事件应对法》《安全生产法》的衔接。条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

三、3 件议案提出的 2 个立法项目，建议在完善相关法律法规的同时，加大现行法律法规政策的贯彻实施力度

12. 关于修改《消防法》的议案 2 件

十三届全国人大常委会第 10 次会议审议通过了《消防法》修正案，厘清了公安机关、住房和城乡建设部门、应急管理部门及消防救援机构的相关消防工作职责。建议应急管理部等部门，按照《关于深化消防执法改革的意见》精神，强化立法和改革决策相衔接，积极完善配套法规政策，加大对《消防法》的贯彻实施力度，加快推动相关工作。

13. 关于修改《反家庭暴力法》相关条款的议案 1 件

《反家庭暴力法》颁布以来，不少地方已出台了相关的配套法规，对议案所提问题作出了具体规定，考虑到法律施行尚不足五年，相关法规和制度的实施效果尚待实践检验，社会委将进一步加强《反家庭暴力法》实施情况的专题调研，并以适当方式建议各地尽快出台配套法规，切实推动《反家庭暴力法》的贯彻落实。

四、13 件议案提出的 6 个立法项目，建议有关方面对议案所提建议和问题继续分析研究，开展调研论证

14. 关于修改《社会保险法》的议案 2 件

今年上半年，社会委组织开展了社会保险制度改革和《社会保险法》实施情况专题调研，在提交常委会第 19 次会议的专题调研报告中提出了探索强制参保、平衡待遇水平、完善缴费制度、建立专项制度、完善法律法规等 5 条建议，涵盖议案所提内容。建议有关部门坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，结合社会保障领域深化改革的进程，广泛听取各方面意见，参考专题调研报告内容，开展修法前期论证，为完善法律创造必要条件。

15. 关于应对人口老龄化领域的议案 4 件

15.1—15.3 关于修改《老年人权益保障法》的议案 3 件

15.4 关于修改《劳动法》的议案 1 件

议案所提关于《老年人权益保障法》建立长期护理保险、子女护理假制度和增加“养老服务”专章，《劳动法》建立子女陪护假制度等建议，社会委在社会保险制度改革和《社会保险法》实施情况的专题调研报告中，总结了长期护理保险试点工作取得的成效及存在的问题，提出了具体的政策建议。建议有关部门，结合地方长期护理保险试点和子女带薪护理假、陪护假制度实践情况以及贯彻落实《关于推进养老服务发展的意见》的经验做法，广泛征求意见，开展立法前期研究论证工作，为法律修改奠定基础。

16.1—16.2 关于修改劳动合同法的议案 5 件

17. 关于制定文明行为促进法的议案 1 件

18. 关于制定非营利组织法的议案 1 件

以上议案提出的制定或修改法律的意见和建议，社会委经征求并综合有关方面的意见，建议加大对上述议案所提问题的研究力度，开展前期论证工作，为有关法律的制定或修改提供理论和实践支撑，创造必要条件。

以上报告，请审议。

附件：1. 48 件议案审议结果报告有关数据统计

2. 全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会社会建设委员会

2020 年 10 月 13 日

附件 1:

48 件议案审议结果报告有关数据统计

议案及审议结果分类情况		议案数 (代表团名称)	提议案 代表人数
48 件议案由 18 个代表团 1467 名代表提出，共涉及 23 个立法项目，其中：关于制定法律（10 部）的议案 19 件，关于修改法律（13 部）的议案 29 件。主要围绕突发事件、安全生产、社会保障、慈善事业、劳动关系、社会治理、家庭教育、特殊群体等 8 个方面。			
—	21 件议案提出 8 个立法项目，其中：19 件涉及的 6 个项目已纳入十三届全国人大常委会立法规划或 2020 年度立法工作计划，2 件涉及的项目与其密切相关，在立法工作中一并研究考虑，将按规划或计划提请全国人大常委会审议	21	638
1	制定《社会救助法》的第 243、373、459 号议案	陕西团 安徽团 北京团	30 30 31

议案及审议结果分类情况		议案数 (代表团名称)	提议案 代表人数
<p>48 件议案由 18 个代表团 1467 名代表提出，共涉及 23 个立法项目，其中：关于制定法律（10 部）的议案 19 件，关于修改法律（13 部）的议案 29 件。主要围绕突发事件、安全生产、社会保障、慈善事业、劳动关系、社会治理、家庭教育、特殊群体等 8 个方面。</p>			
2	制定《家庭教育法》的第 91、92、215、217、458 号议案	四川团 河北团 浙江团 山西团 湖北团	30 31 30 30 31
3	修改《突发事件应对法》的第 35、375、376、455、456 号议案	上海团 辽宁团 河南团 湖北团 黑龙江团	30 30 30 31 31
4	制定《社区应急管理法》的第 286 号议案（通过修改《突发事件应对法》等相关法律，吸收议案内容，解决所提问题）	江西团	31
5	修改《城市居民委员会组织法》的第 307 号议案	河南团	30
6	修改《村民委员会组织法》的第 42、409 号议案	湖北团 辽宁团	30 30
7	制定《城乡社区治理促进法》的第 460 号议案（通过修改《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》，吸收议案内容，解决所提问题）	湖北团	31
8	修改《安全生产法》的第 33、39、244 号议案	上海团 上海团 贵州团	30 30 31
二	11 件议案提出的 7 个立法项目有立法必要，建议加强调研起草工作，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划	11	338
9	制定《医疗保障法》的第 131、383、443、501 号议案	四川团 安徽团 黑龙江团 广东团	30 30 30 32
10	制定《志愿服务法》的第 32 号议案	上海团	30
11	制定《无障碍环境建设法》的第 55 号议案	湖北团	32
12	修改《慈善法》的第 454 号议案	黑龙江团	32

议案及审议结果分类情况		议案数 (代表团名称)	提议案 代表人数
48 件议案由 18 个代表团 1467 名代表提出，共涉及 23 个立法项目，其中：关于制定法律（10 部）的议案 19 件，关于修改法律（13 部）的议案 29 件。主要围绕突发事件、安全生产、社会保障、慈善事业、劳动关系、社会治理、家庭教育、特殊群体等 8 个方面。			
13	制定《网络慈善救助法》的第 299 号议案（通过修改《慈善法》，吸收议案内容，解决所提问题）	陕西团	30
14	修改《妇女权益保障法》的第 218、457 号议案	湖南团 黑龙江团	30 31
15	修改《矿山安全法》的第 103 号议案	河北团	31
三	3 件议案提出的 2 个立法项目，建议在完善相关法律法规的同时，加大现行法律法规政策的贯彻实施力度	3	92
16	修改《消防法》的第 79、302 号议案	江苏团 浙江团	30 32
17	修改《反家庭暴力法》相关条款的第 241 号议案	陕西团	30
四	13 件议案提出的 6 个立法项目，建议有关方面对议案所提建议和问题继续分析研究，开展调研论证	13	399
18	修改《社会保险法》的第 300、372 号议案	河南团 辽宁团	34 30
19	修改《老年人权益保障法》的第 242、306、439 号议案	陕西团 陕西团 北京团	30 30 30
20	修改《劳动法》的第 305 号议案	陕西团	30
21	修改《劳动合同法》的第 165、212、213、214、293 号议案	贵州团 浙江团 湖南团 天津团 河南团	30 30 30 32 33
22	制定《文明行为促进法》的第 371 号议案	安徽团	30
23	制定《非营利组织法》的第 265 号议案	四川团	30

附件 2:

全国人民代表大会社会建设委员会关于 第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

十三届全国人大三次会议主席团交付社会委审议的 48 件议案，由 18 个代表团 1467 名代表提出，共涉及 23 个立法项目，其中：关于制定法律（10 部）的议案 19 件，关于修改法律（13 部）的议案 29 件。主要围绕突发事件、安全生产、社会保障、慈善事业、劳动关系、社会治理、家庭教育、特殊群体等 8 个方面。2020 年 9 月，社会委对代表议案进行了审议，提出如下意见：

一、21 件议案提出 8 个立法项目，其中：19 件涉及的 6 个项目已纳入十三届全国人大常委会立法规划或 2020 年度立法工作计划，2 件涉及的项目与其密切相关，在立法工作中一并研究考虑，将按规划或计划提请全国人大常委会审议

1. 陕西代表团史贵禄等 30 名代表、安徽代表团耿学梅等 30 名代表、北京代表团闫傲霜等 31 名代表关于制定社会救助法 3 件议案（第 243、373、459 号）。议案提出，目前社会救助领域仅有《社会救助暂行办法》一部行政法规，位阶较低、内容不够系统完整。社会救助立法与其他社会保障立法相比明显滞后，成为社会保障法律制度体系的短板。建议制定《社会救助法》，对社会救助类别、申请条件、审核程序、监督管理等作出规定。

民政部表示，已形成《社会救助法（草

案）》（征求意见稿），并征求了 30 多个部门意见，正会同财政部加紧修改完善，力争于今年提交全国人大常委会审议。目前的草案将社会救助对象分为 9 类，进一步明确了救助类别、各类救助的申请和审核程序，对社会救助的部门监管职责、有关方面监督、权力救济等内容进行了规定。司法部表示，将积极配合民政部，在立法审查过程中，认真研究吸收议案所提建议。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。制定《社会救助法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2020 年度立法工作计划。2019 年 12 月，十三届全国人大常委会第 15 次会议听取和审议了国务院关于社会救助工作专项报告，“加快社会救助法立法步伐”是审议中最为集中的意见之一。社会委于 2018 年成立社会救助立法联系审议工作领导小组，多次召开会议，组织专题调研，协调推进社会救助立法和监督工作。建议民政部和司法部认真研究吸纳议案所提建议和常委会对社会救助专项工作报告的审议意见，在保证立法质量前提下，抓紧起草工作，按计划于今年内提交全国人大常委会审议。

2. 四川代表团度庆明等 30 名代表、河北代表团籍涛等 31 名代表、浙江代表团胡季强等 30 名代表、山西代表团杨蓉等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 31 名代表关于制定家庭教育法 5 件议案（第 91、92、215、217、458 号）。议案

提出，党的十八大以来，习近平总书记多次谈到要“注重家庭、注重家教、注重家风”，强调家庭教育的重要性，为推进家庭工作指明了方向、提供了重要遵循。家庭教育领域存在的诸多突出问题，需要通过立法的方式加以解决。建议全国人大加快家庭教育立法进程，明确家庭教育的地位、基本原则、工作机制、主要内容、有关部门职责等，进一步推动家庭教育的发展，为培养能够担当民族复兴大任的时代新人提供法治保障。

社会委经研究，同意议案所提建议。制定《家庭教育法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目和 2020 年度立法工作计划。社会委于今年 3 月牵头成立了家庭教育立法工作领导小组，正式启动家庭教育立法工作。目前，正广泛征求意见建议，修改完善《家庭教育法（草案）》（征求意见稿），并拟于今年 12 月提请全国人大常委会审议。

3.1 上海代表团花蓓等 30 名代表、辽宁代表团李宗胜等 30 名代表、河南代表团买世蕊等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 31 名代表、黑龙江代表团李亚兰等 31 名代表关于修改突发事件应对法 5 件议案（第 35、375、376、455、456 号）。议案提出，《突发事件应对法》在应对各类突发事件中发挥了重要作用，但实施中特别是此次抗击新冠肺炎疫情中，也暴露出了一些问题和薄弱环节。建议修改《突发事件应对法》，并作好与其他相关法律的协调。

司法部表示，正抓紧推进《突发事件应对法》修改工作。议案提出的突发事件应对管理体制、监测预警、征收征用、物资保障、信息报送与发布、社会力量参与，以及《突发事件应对法》与其他法律的关系等问题，与有关部门和专家所提修法重点意见建议相一致。将对议案所提问题和修法重点难点问题，进行认真研究论证。

社会委经研究认为，十三届全国人大常委会

高度重视强化公共卫生法治保障立法修法工作，已将修改《突发事件应对法》纳入 2020 年度立法工作计划，成立了由张春贤副委员长为组长的修法工作专班，相关工作正稳步推进中。社会委牵头多次召开会议，听取修法工作专班牵头单位、成员单位和专家学者的意见建议，沟通修改思路、重点难点问题。结合议案所提内容，开展不同层次、不同形式的调查研究和分析评估。目前，修法工作专班已完成《突发事件应对法（修订草案）》（征求意见稿），将根据征求意见情况进一步完善，并拟于今年 12 月提请全国人大常委会审议。

3.2 江西代表团余梅等 31 名代表关于制定社区应急管理法第 286 号议案。议案提出，社区在应对突发公共事件中存在管理水平较低、规范缺失等短板，物业管理运行与社区服务保障之间存在不协调的问题。建议制定《社区应急管理法》，明确社区应急管理的启动条件和管理措施，建立社区与物业临时应急状态下管理与被管理的机制，明确对物业公司应急状态下投入的人力物力资源予以补偿或奖励。

民政部表示，将在修改《城市居民委员会组织法》中增加居民委员会在应急管理工作中职责等内容。并通过推动出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，指导各地建立社区应急管理体系，加强社区应急能力建设。应急管理部表示，将继续认真贯彻实施《突发事件应对法》《消防法》《自然灾害救助条例》等法律法规中有关社区应急管理的规定，并深入研究议案提出的立法建议。司法部表示，《突发事件应对法》在适用范围上是全覆盖的，是否单独制定《社区应急管理法》，需要进一步研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。在此次抗击新冠肺炎疫情过程中，基层城乡社区发

挥了重要作用。但相关法律对社区在疫病防治、应急处置措施中的法律地位和权限缺乏明确、详细的规定。建议有关部门结合议案提出的问题，对基层社区在突发事件应对中的法律地位、工作任务、工作机制及加强有关人员待遇保障、表彰慰问等问题进行深入研究，结合正在进行的《突发事件应对法》修改和《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》第二步系统修订工作，进一步完善社区参与突发事件应对的规定。

4.1 河南代表团胡荃等 30 名代表关于修改城市居民委员会组织法第 307 号议案。议案提出，随着我国城镇化建设步伐加快，城市基层社会结构和管理体制发生深刻变化，《城市居民委员会组织法》难以适应现代社会的发展需要，建议尽快修改。将“城市居民委员会”改为“城市社区居民委员会”，明确社区居委会的法人地位，设立居委会独立的资金账户，进一步厘清居委会职能、规范运行机制、强化保障机制等。

民政部、司法部表示，正抓紧推进《城市居民委员会组织法》的修订工作，议案提出的明确社区概念、厘清基层政府与居委会的权责边界、扩大选举参与率、简化选举程序等建议，为修法工作提供了有益借鉴和参考，将认真研究充分吸收。中央政法委表示，加快推进《城市居民委员会组织法》修订工作非常及时和必要。建议进一步明确“社区”的法律概念；明确划分政府与居委会的职能范围，实现政社分开；根据社区面积、人口规模等综合因素合理设置居委会；加强社区社会治安防控体系建设。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。修改《城市居民委员会组织法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，目前已完成第一步修改，即“法定任期由 3 年改为 5 年”。社会委成立了立法联系审议工作领导小组，会同有关部门认真研究修法重点问题和代表意见建议。

通过联合地方人大和有关高校开展理论研究、召开专题座谈会，广泛征求意见。结合《突发事件应对法》修改，对基层组织应急能力建设进行了深入研究。建议民政部等部门认真研究吸纳议案所提意见和建议，加快《城市居民委员会组织法》第二步系统修订的工作步伐，争取尽快提请全国人大常委会审议。

4.2 湖北代表团王能干等 30 名代表、辽宁代表团庞辉等 30 名代表关于修改村民委员会组织法 2 件议案（第 42、409 号）。议案提出，随着“乡村振兴”战略的实施和城市化进程的加快，《村民委员会组织法》部分条款与实际情况已不相适应，建议修改《村民委员会组织法》，完善村民会议会期制度、健全罢免村委会成员相关规定、完善选举登记有关要求、建立工资报酬保障机制等。

民政部表示，针对村民会议召开难的问题，将积极开展细化程序等研究工作。关于罢免村委会成员，目前规定符合实际需要，满足罢免要件和当选要件对等化的要求。关于选民登记问题，将在各地实践经验的基础上研究完善。关于报酬机制，村委会作为基层群众自治组织，不宜采取国家直接发放工资的方式，各地均采用村级自我积累和政府适当补助相结合的方式，政府补贴部分已纳入村级组织运转经费予以保障。将结合议案内容继续深入研究完善相关制度。中央政法委表示，修订完善《村民委员会组织法》很有必要，建议将乡村治理工作全面纳入法治轨道；健全完善乡村矛盾纠纷排查化解综合机制；加强平安乡村创建。司法部表示，将积极配合民政部等有关方面，在法律修订过程中，认真研究议案所提建议。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。修改《村民委员会组织法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，目前已完成第一步

修改，即“法定任期由3年改为5年”。社会委成立了立法联系审议工作领导小组，加强与相关部门的联系沟通，及时掌握立法进度。对聚焦实践提出的问题和立法需求，积极开展相关理论研究和立法调研，进一步增强修法工作的科学性、民主性。建议民政部等部门认真研究吸纳议案所提意见和建议，加快《村民委员会组织法》第二步系统修订工作步伐，争取尽快提请全国人大常委会审议。

4.3 湖北代表团周洪宇等31名代表关于制定城乡社区治理促进法第460号议案。议案提出，为加强和完善城乡社区治理，建议制定《城乡社区治理促进法》，明确城乡社区的定义和治理基本原则，建立城乡社区治理体系，明确基层党组织、政府、群众自治组织以及社会组织和驻区单位的职责作用，规范城乡社区服务，规定城乡社区工作者的职责权利等。

民政部提出，我国规范城乡社区治理的法律法规制度主要有《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》以及相关政策文件。将抓紧推进《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》修订工作。会同有关部门研究起草《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，增强城乡社区治理体系建设的科学性和合理性。中央政法委表示，城乡社区是基层社会治理的基本单元，推进城乡社区治理体系和治理能力现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。随着推进全面依法治国进程的不断深化，有必要将社区治理的成功经验和做法上升为国家法律。司法部表示，将对制定《城乡社区治理促进法》有关问题作进一步论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。党的十八大以来，党和国家高度重视基层治理工作，陆续出台了一系列政策文件，各地区各部门在实践中也形成了各具特色的社区治理经验模

式。修改《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，目前已完成第一步修改即“法定任期由3年改为5年”。建议民政部等部门结合正在进行的《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》第二步系统修订工作，充分研究吸收议案所提意见建议，将实践中基层治理的创新经验做法，以法律形式固定下来。

5. 上海代表团陈力等30名代表、邵志清等30名代表、贵州代表团杨林等31名代表关于修改安全生产法3件议案（第33、39、244号）。议案提出，我国安全生产形势依然严峻，为贯彻党中央关于加强安全生产工作的新要求，积极应对新形势下安全生产工作新问题，提升安全生产法治化水平，建议修改《安全生产法》，进一步明确法律适用范围，完善监管机制，健全预防机制，严格落实安全生产主体责任，加强安全基础保障能力建设等。

应急管理部、司法部表示，已就《安全生产法（修正案草案）》（送审稿）两次征求有关单位和专家的意见，目前正按立法程序推进审查工作。议案提出的具体修改意见，将在审查修改过程中，认真研究论证，予以充分考虑。

社会委经研究，同意应急管理部、司法部意见。安全生产事关人民福祉和经济社会发展大局。修改《安全生产法》已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和2020年度立法工作计划。社会委于2018年成立立法联系审议工作领导小组，提前介入、协调推动修法工作。多次召开会议，深入开展调研，掌握现行法律实施情况。加强理论研究，委托有关地方人大、高校和科研单位，形成多项安全生产领域课题报告。社会委将继续深入研究《安全生产法》修改重点问题，为审议做好准备。建议应急管理部 and 司法部认真研究吸收议案提出的意见建议，加快工作

进度，争取尽快提请全国人大常委会审议。

二、11 件议案提出的 7 个立法项目有立法必要，建议加强调研起草工作，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划

6. 四川代表团罗良娟等 30 名代表、安徽代表团谢广祥等 30 名代表、黑龙江代表团郑功成等 30 名代表、广东代表团柯云峰等 32 名代表关于制定医疗保障法 4 件议案（第 131、383、443、501 号）。议案提出，医疗保障是主要的社会保障制度安排，但我国目前缺乏调整医疗保障法律关系的完整法律法规，与医保改革不相适应，在此次抗击新冠肺炎疫情中，显露出重大疫情下医疗费处理等方面缺乏法律依据的问题。为全面加强和完善公共卫生领域制度建设，补齐公共卫生领域法治短板，建议制定《医疗保障法》，将其增加纳入十三届全国人大常委会立法规划并作为优先立法项目。议案对《医疗保障法》立法的基本框架，基本医疗保险、补充医疗保险、医疗救助、预防性保障、医保基金监管、医保经办服务等制度性安排提出了具体建议。

国家医保局认为，医疗保障制度是社会保障制度体系的重要组成部分，是实施“健康中国”战略的重要支撑体系，赞同议案关于尽快制定《医疗保障法》的建议。目前，制定《医疗保障法》的条件基本成熟，立法的前期工作已经启动，下一步将加快立法步伐，认真研究起草法律草案，争取尽早纳入立法计划。司法部认为，医疗保障立法涵盖基本医疗保险、医疗救助等多种保障制度，既涉及与现有法律、行政法规的衔接，也涉及参保人员、定点医院、定点药店、经办机构等多方面的权利义务，法律关系复杂、社会关注度高，需要广泛听取意见，充分调研论证。

社会委经研究，赞成议案内容并同意国家医保局等部门的意见。今年上半年，社会委开展了

社会保险制度改革和《社会保险法》实施情况专题调研，张春贤副委员长带队到国家医保局走访调研，协调并推动立法进程。在提交常委会第 19 次会议的《医疗保险制度改革与发展》报告中提出，要抓紧制定《医疗保障法》。社会委认为，《医疗保障法》应以中共中央国务院印发的《关于深化医疗保障制度改革的实施意见》为基本依据，从构建中国特色医疗保障体系的全局着眼，涵盖基本医疗保险、补充医疗保险、医疗救助等制度，包括保障对象、参保与缴费、保障范围、待遇与支付、基金管理、权利义务、法律责任等内容。建议国家医保局等部门广泛听取各方面意见，扎实开展调研论证，抓紧起草法律草案，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

7. 上海代表团陈靖等 30 名代表关于制定志愿服务法第 32 号议案。议案提出，为进一步完善我国志愿服务法律体系，更好发挥志愿服务的积极作用，建议制定《志愿服务法》，对鼓励志愿者参与社区治理、发展应急志愿服务、对接公益慈善服务、引导和规范志愿服务跨区域合作、建立志愿服务保险保障和表彰制度等作出规定。

中央文明办、民政部、共青团中央表示，2017 年开始实施的《志愿服务条例》，为规范志愿服务发挥了重要作用。随着实践的发展，志愿服务领域出现了一些新情况、新问题，如果能够提升志愿服务立法层级，将为志愿服务健康发展提供更为有力的法制保障。司法部表示，将配合有关方面，对制定《志愿服务法》作进一步研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视志愿服务事业，作出一系列重要部署。党的十九大强调要推进志愿服务制度化，党的十九届四中全会强调要健全志愿服务体系。面对新的

形势和任务，有必要深入评估制定《志愿服务法》的必要性。社会委将结合《突发事件应对法》修改和《慈善法》执法检查工作，认真研究志愿服务应急能力建设和对接慈善服务等重要内容，适时就议案所提重点问题开展调研，推动有关方面在吸收地方立法探索和实践经验的基础上研究起草法律，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

8. 湖北代表团李莉等 32 名代表关于制定无障碍环境建设法第 55 号议案。议案提出，加强无障碍环境建设，是保障全社会成员特别是残疾人、老年人、伤病人等有特殊需求的群体，融合共享社会生活的重要前提条件。当前我国对无障碍环境需求日益增多，而全社会无障碍环境建设尚不完善，重视程度也不够，建议尽快制定《无障碍环境建设法》。

工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、文化和旅游部、中国残联认为，2012 年国务院颁布实施《无障碍环境条例》以来，有关部门积极推进无障碍环境建设，做了大量工作，对完善城乡基本公共服务，促进残疾人、老年人等特殊群体融入社会、共享物质文化成果发挥了积极作用，赞成制定《无障碍环境建设法》。司法部认为，《无障碍环境建设法》未列入相关立法计划，将积极配合有关方面加强研究论证工作。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。党的十八大以来，党中央、国务院坚持以人民为中心的发展思想，高度重视残疾人、老年人等特殊群体权益保障，对加强无障碍环境建设提出要求、作出部署。社会委将会同有关方面进一步加强无障碍环境建设立法的研究论证工作，加快立法进程，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

9.1 黑龙江代表团方同华等 32 名代表关于

修改慈善法第 454 号议案。议案提出，慈善事业在此次抗击新冠肺炎疫情中发挥了积极作用，同时慈善捐赠领域也暴露出一些问题，建议修改《慈善法》，进一步完善慈善组织在应对突发事件时的信息对接平台建设、税收优惠政策，强化对慈善组织的资金监管等。

民政部、司法部表示，议案所提问题和建议对完善《慈善法》、推动慈善事业发展具有较强的针对性，将认真研究论证，积极推进有关工作。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。修改《慈善法》已纳入十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，作为拟综合统筹、适时修改的项目。全国人大常委会于今年开展了《慈善法》执法检查，慈善组织发展、慈善促进措施、慈善监管都是此次检查的重点问题，还就《慈善法》的修改完善广泛听取了意见建议。同时，结合《突发事件应对法》修改，对慈善组织参与突发事件应对有关问题进行了深入研究。下一步，社会委将根据执法检查情况，联系民政部等有关部门，对《慈善法》修改进行深入研究论证，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

9.2 陕西代表团崔荣华等 30 名代表关于制定网络慈善救助法第 299 号议案。议案提出，互联网个人大病求助发展较快，但缺乏相关法律规范，《慈善法》和互联网金融等法律法规难以全面专业规制。建议制定《网络慈善救助法》，明确公益众筹求助者、平台之间的责任，规范公益众筹平台的行业标准和运营模式，加强捐赠者权益保障和捐赠资金监管，强化个人信息保护力度等。

民政部认为，个人为解决自身或者家庭存在的困难而发布的求助信息属于个人求助行为，不属于《慈善法》所界定的慈善募捐。但鉴于互联

网个人大病求助与慈善募捐在社会公众的认知中难以区分，积极采取措施，进行规范和引导。2016年，会同有关部门出台《公开募捐平台服务管理办法》，对个人通过网络发布求助信息作出专门规定。2018年，引导有关互联网个人大病求助平台签署发布自律倡议书及自律公约。下一步将联合其他部门进一步加强监管，并结合工作实际充分吸收议案所提建议。工业和信息化部、国家网信办表示，将按照职责继续做好互联网个人求助领域的监管和个人信息保护。司法部表示，将对制定《网络慈善救助法》有关问题作研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。个人基于慈善目的与具有公开募捐资格的慈善组织合作，由该慈善组织开展公开募捐，属于《慈善法》规定的慈善募捐。社会委将结合《慈善法》执法检查，对议案提出的问题进行研究，并在今后的《慈善法》修改中考虑解决。同时，建议有关部门加大对互联网个人求助的规范和监管工作。

10.1 黑龙江代表团谭琳等31名代表关于修改妇女权益保障法第457号议案。议案提出，近年来我国妇女事业取得长足发展，但妇女权益保护领域新老问题交织，发展不平衡不充分的矛盾仍然突出，《妇女权益保障法》已很难适应新时代的要求和广大妇女群众对美好生活的新期待。建议尽快修改《妇女权益保障法》，并纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

全国妇联认为，修改《妇女权益保障法》是贯彻落实习近平总书记关于妇女和妇女工作重要论述的重要举措，是贯彻落实党的十九届四中全会精神、推动妇女权益领域制度更加成熟更加定型的必然要求，是解决当前妇女权益领域突出问题的迫切需要。修改《妇女权益保障法》具有充分的法规政策基础，已经过必要的调研论证，形

成了广泛的立法共识。议案所提建议有充分的法律政策依据，具有一定的借鉴意义。

社会委经研究，同意全国妇联意见。修改完善《妇女权益保障法》，有助于推动解决当前妇女权益保障领域存在的诸多突出问题，满足广大妇女群众对美好生活的新期待。社会委拟向全国人大常委会建议，将修改《妇女权益保障法》纳入常委会2021年度立法工作计划。

10.2 湖南代表团阳海玲等30名代表关于修改妇女权益保障法第二条、第九条、第十五条、第二十二条、第三十条的第218号议案。议案提出，妇女所享有的各项权利应当以法律规定为对照标准，而《妇女权益保障法》中的相关法条，却将男子权利作为妇女享有法定权利的参照标准，此种表述与法条本意存在冲突。《劳动法》等有关法律中关于妇女的特殊保护条款，也与其他法律规定和实际情况存在冲突。建议对《妇女权益保障法》相关法条的文字表述予以修改，直接规定国家保障妇女享有法律规定的各项权利。

全国妇联认为，《妇女权益保障法》规定妇女享有同男子平等的权利，是落实《宪法》规定和男女平等基本国策的重要体现，是推动实现妇女依法平等行使民主权利、平等参与经济发展、平等享有改革发展成果的现实需要。强调妇女享有同男子平等的权利并不是以男子权利为对照标准规定女性权利，而是针对妇女发展现状和歧视妇女现象仍然存在的客观现实，作出的有针对性的规定，旨在加强社会公平正义保障，更好地维护妇女合法权益，且与其他法律中保护女性特殊利益的条款并不冲突。

社会委经研究，同意全国妇联意见。《宪法》规定，妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。《劳动法》等法律考虑到两性的现实差异，对妇女权益给予特殊保护，以更好地实现男女实质平

等，与《宪法》关于男女平等的要求并不冲突。为使法律规定的妇女应享有的权利得到充分保障，社会委将在《妇女权益保障法》修改时，配合有关方面认真研究，进一步完善相关法律规定，并通过各种形式推动法律有效实施，强化对妇女各项权益的保障。

11. 河北代表团杨震生等 31 名代表关于修改《矿山安全法》第 103 号议案。议案提出，当前的矿山安全管理制度、工作方式、执法主体、监管对象都发生了很大变化，《矿山安全法》已不适应实际需要，建议修改。

应急管理部表示，已将修改《矿山安全法》作为应急管理立法体系框架的重要内容，成立了修法领导小组，正在抓紧研究形成修改草案送审稿。议案所提问题和建议将在修法中认真研究吸纳。司法部表示，将积极配合有关方面做好相关工作。

社会委经研究，同意应急管理部、司法部意见。目前，安全生产领域的法律法规较多，相关立法需要加强衔接协调，并与机构改革之后的职能分工相适应，全国人大常委会正在积极推进应急管理体系化立法工作。建议应急管理部等部门按照新时代安全生产法治要求，从矿山安全工作实际出发，在现有工作基础上，进一步研究论证，抓紧起草工作，并做好与正在修改的《突发事件应对法》《安全生产法》的衔接。社会委将适时开展调研，条件成熟时，提请纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

三、3 件议案提出的 2 个立法项目，建议在完善相关法律法规的同时，加大现行法律法规政策的贯彻实施力度

12. 江苏代表团张爱军等 30 名代表、浙江代表团郑坚江等 32 名代表关于修改《消防法》2 件议案（第 79、302 号）。议案提出，《消防法》部分条款与消防执法改革不相适应，消防行政执法

仍然存在法规体系不配套、基层改革不同步等问题。建议修改《消防法》，完善制度设计，强化法制保障；修改《消防法》第 60 条，对个人占用、堵塞、封闭消防车道，妨碍消防通行的行为加大处罚力度。

应急管理部提出，2019 年 4 月《消防法》修正案通过后，已及时启动《消防监督检查规定》《火灾事故调查规定》等配套规章的制定修订工作；为落实中央关于停止消防技术服务机构资质许可的要求，印发了《消防技术服务机构从业条件》；制定了消防执法和强化执法监督一系列配套制度措施，进一步严格限制自由裁量权，实行消防执法全程监督，全面提升消防执法水平。下一步，将加快有关配套规章的修改进程，并指导各地修订地方性消防法规和政府规章。司法部提出，议案所提问题需要相关职能部门根据职责分工、结合工作实际研究落实，将积极配合做好相关工作。

社会委经研究，同意应急管理部、司法部意见。十三届全国人大常委会第 10 次会议审议通过了《消防法》修正案，厘清了公安机关、住房和城乡建设部门、应急管理部门及消防救援机构的相关消防工作职责。建议应急管理部等部门认真研究议案所提问题，按照《关于深化消防执法改革的意见》精神，强化立法和改革决策相衔接，积极完善配套法规政策，加大对《消防法》的贯彻实施力度，加快推动相关工作。

13. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表关于修改《反家庭暴力法》相关条款第 241 号议案。议案提出，实践中，反家庭暴力存在多部门联动机制不健全、施暴者违法成本低等问题。建议修改《反家庭暴力法》，增加建立多部门信息联动共享机制、婚姻登记机关向结婚当事人披露一方是否有家暴施暴记录、对违反人身安全保护令的行为予以失信联合惩戒等规定。

公安部、民政部、最高人民法院、最高人民检察院、全国妇联认为，建立健全反家庭暴力信息联动共享机制，有助于相关部门形成预防和惩治家庭暴力合力；对违反人身安全保护令的，《反家庭暴力法》规定了治安管理处罚和刑事的法律责任，议案提出增加失信联合惩戒的规定，对于完善违反人身保护令的责任承担体系很有意义。一些地方的反家庭暴力地方性法规对上述内容已有相关规定。民政部、最高人民法院、全国妇联认为，婚姻登记机关向结婚当事人披露一方家暴记录，必须以及时全面登记家暴记录为前提，一旦信息错误或信息不全，容易引发结婚当事人与婚姻登记机关之间的矛盾，需要慎重考虑并对实践经验进行认真总结。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。《反家庭暴力法》颁布施行以来，在各方共同努力下，家庭暴力行为得到有效遏制，法律实施初见成效。我国不少地方已出台了《反家庭暴力法》配套法规，作出了建立健全多部门反家庭暴力信息共享机制、对违反人身安全保护令进行失信联合惩戒等规定，个别地方探索实施了涉家庭暴力人员婚姻登记可查询制度。由于《反家庭暴力法》颁布施行尚不足五年，相关法规和制度的实施效果如何尚待实践检验，社会委将进一步加强《反家庭暴力法》实施情况的专题调研，重点关注议案所提问题和建议，并以适当方式建议各地尽快出台《反家庭暴力法》配套法规，切实推动《反家庭暴力法》的贯彻落实。

四、13 件议案提出的 6 个立法项目，建议有关方面对议案所提建议和问题继续分析研究，开展调研论证

14. 河南代表团姜明等 34 名代表，辽宁代表团杨松等 30 名代表关于修改社会保险法 2 件议案（第 300、372 号）。议案提出，建议修改《社会保险法》，进一步完善立法原则，增设长期

护理保险，将工伤保险的覆盖范围从“职工”扩展至“受雇劳动者”，延长基本养老保险累计缴费年限，统一基本医疗保险累计缴费年限，修改部分失效条款，允许创办不足两年的企业与劳动者自行商定是否参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险，并作好与相关法律法规的衔接。

人力资源社会保障部表示，将综合考虑预期寿命延长、基金收支平衡和保障水平等多种因素，适时出台渐进式延迟退休年龄政策，并同步提高按月领取养老金最低缴费年限；在规范养老保险省级统筹、全面实现养老保险基金省级统收统支基础上，尽快实现养老保险全国统筹；积极研究支持小微企业发展，促进创新创业的政策措施，着力减轻企业负担；同时，积极推动《社会保险基金监管条例》起草制定和《工伤保险条例》修订工作。鉴于社会保险制度的复杂性和敏感性，一些建议还需反复测算、统筹考虑、谨慎决策。下一步，将会同有关部门统筹开展社会保险制度改革完善与法律规定修改调整等研究论证工作。国家医保局表示，将会同有关部门加快研究完善医疗救助制度、重特大疾病分类分档救助方案，促进医疗保障制度与社会救助、慈善救助等制度衔接，探索建立防范因病致贫返贫长效机制。司法部认为，修改《社会保险法》需统筹考虑国家机构改革、城乡社保整合、中央调剂金制度、降低费率等重大改革，要广泛听取意见，充分研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。随着经济社会快速发展和改革全面深入，《社会保险法》的一些规定显现出一定程度的滞后性。今年上半年，社会委组织开展了社会保险制度改革和《社会保险法》实施情况专题调研，在提交常委会第 19 次会议的专题调研报告中提出了探索强制参保、平衡待遇水平、完善缴费制度、建立专项制度、完善法律法规等 5 条建议，涵盖议案

所提内容。为建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度，建议有关部门坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，认真研究议案，广泛听取各方面意见，参考专题调研报告内容，开展修法前期论证，为完善法律创造必要条件。

15.1 陕西代表团方燕等 30 名代表关于修改老年人权益保障法第 306 号议案。议案提出，随着我国养老事业持续发展，各类养老服务机构不断增加，但对养老机构的监管相对薄弱，尤其是对养老机构的设立、运营及退出等活动缺乏有效监管。建议在《老年人权益保障法》中增加“养老服务”专章，对养老服务机构进行适当引导规范，加强事中事后监管，对举办场所、消防安全及食品餐饮等提出明确要求，健全监管机制，引入第三方评估制度，建立投诉举报制度，完善养老服务机构退出机制。

民政部、国家卫生健康委认为，2018 年修改《老年人权益保障法》明确取消养老机构设立许可后，各有关部门多措并举，着力加强事中事后监管的顶层制度设计，不断规范完善养老服务市场，提高养老服务质量。将继续健全老龄法律法规政策和工作体制机制，完善老年健康和养老服务体系，做好养老服务机构监督管理工作，配合有关部门充实加强养老服务监督管理的相关内容，进一步推动养老机构健康发展。

社会委经研究，同意民政部、国家卫生健康委意见。加快发展养老服务业、全面放开养老服务市场、推进养老服务体系建设的，是应对人口老龄化、提高老年人生活和生命质量的重要举措。修改后的《老年人权益保障法》，取消了养老机构设立许可，对促进养老产业快速发展具有重要意义。建议有关部门认真贯彻落实《关于推进养老服务发展的意见》等文件精神，进一步总结实践中好的经验，充分研究议案所提建议，不断完善对养老服务机构监管的相关规定，使养老服务

产业健康有序发展。对于是否增加“养老服务”专章，待《老年人权益保障法》再次修改时予以研究考虑。

15.2 北京代表团齐玫等 30 名代表关于修改老年人权益保障法第 439 号议案。议案提出，失能老人老有所养、老有所医是中国老龄化社会的迫切需求。建议结合长期护理保险制度试点经验，在《老年人权益保障法》中明确规定长期护理保险制度，并规定对护理人员的培训制度。

国家医保局认为，探索建立长期护理保险制度，是党中央、国务院为积极应对人口老龄化，回应人民群众关切，作出的重要部署。根据目前各地试点情况，长期护理保险在筹资渠道、覆盖人群等核心问题上未形成共识，写入法律的条件尚不具备，还需要深入开展试点，积累可复制可推广的成熟经验。下一步，将围绕核心问题开展深入研究，提出有效政策措施，进行整体制度设计和安排，视情况确定是否纳入《社会保险法》规制范围，或在研究制定《医疗保障法》时予以统筹考虑。国家卫生健康委表示，将会同有关部门深入探索建立长期护理保险制度，进一步健全更加公平可持续的社会保障体系。民政部认为，《老年人权益保障法》第 30 条有关长期护理保障制度的规定，已经涵盖了长期护理保险、护理补贴等相关保障方式；目前各地开展的长期护理保险试点属于社会保险范畴，相关问题应通过修改《社会保险法》予以解决。关于护理人员的培训问题，《老年人权益保障法》第 47 条对于养老人员的培养、使用、评价和激励制度已有规定，民政部会同相关部门制定了一系列相关政策，下一步将配合相关部门抓好落实。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。长期护理保险制度是应对人口老龄化、健全社会保障体系的重要制度安排。今年上半年，社会委开展了关于社会保险制度改革和《社会保险法》实

施情况的专题调研，总结了长期护理保险试点工作取得的成效及存在的问题，提出了具体的政策建议。建议有关部门结合专题调研报告相关内容，广泛听取各方面意见，加大试点范围并予以推广，开展立法前期论证工作，为相关法律修改时增加长期护理保险制度奠定基础。并继续加大对护理人员队伍建设相关政策文件实施力度，落实养老服务人才的培养、使用、评价和激励政策，逐步满足老年人养老服务需求。

15.3 陕西代表团崔荣华等 30 名代表关于修改老年人权益保障法第十八条第 242 号议案。议案提出，照料失去自理能力或者患病住院的父母是所有为人子女的义务，老年人得到子女照料也是法律应该保障的权利。多个省份在相关条例中规定了独生子女护理假制度，但实际实施效果未达预期。建议修改《老年人权益保障法》第 18 条，明确规定包括独生子女在内的子女护理假制度。

人力资源社会保障部认为，议案提出的设立子女带薪护理假的建议，对于保障老年人权益具有重要意义。近年来，多个省份出台实施了子女带薪护理假制度，但从各地反映情况看，该假期制度也存在一些问题。将结合有关地方的实施情况，综合考虑我国经济社会发展水平，假期增加对企业人工成本，劳动者劳动报酬、就业权益的影响等多方面因素，进一步加强对完善职工假期制度的研究，广泛听取各方面意见，适时向立法机关提出对有关职工假期设置予以规范完善的建议。全国总工会认为，议案提出的设立子女带薪护理假的建议有一定的合理性，但是，考虑到各地经济社会发展水平、人口结构差异较大，不宜在法律层面作出统一规定。《老年人权益保障法》第 18 条为地方立法留出了较大空间，有的地方已通过地方立法对护理假作出了更具操作性且符合当地特点的规定，这种形式是可取的。民政部

认为，带薪护理假期的具体内容及落实属于《劳动法》的调整范围，如需要对《老年人权益保障法》相关内容进行修改，将配合做好相关工作。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。《老年人权益保障法》第 18 条为地方立法留出了较大空间，一些地方性法规对子女带薪护理假作出了较为具体的规定，实施效果尚待继续观察。子女带薪护理假期的具体内容及落实涉及劳资双方的合法权益，由《劳动法》调整似更为适宜，届时可对《老年人权益保障法》的相关规定作出相应调整。建议有关部门认真了解地方实践做法，对设立子女带薪护理假问题进行深入的研究论证，广泛征求各方面意见，平衡考虑劳资双方利益，为相关法律的修改奠定基础。

15.4 陕西代表团杨悦等 30 名代表关于修改劳动法第 305 号议案。议案提出，随着我国开始步入老龄化社会，家庭照顾、照料和赡养老人压力增大，多个地方已相继出台独生子女护理假的地方性法规，但标准、规定不一。建议修改《劳动法》等相关法律条款，建立子女陪护假制度，让子女更好履行孝敬照顾父母的义务，保障老年人的权益。

人力资源社会保障部表示，设立子女陪护假，关系用人单位与职工双方利益平衡，涉及国家、单位、个人之间的社会保障责任分配，实施效果还有待检验。下一步，将结合部分地方的实施情况，综合考虑经济社会发展水平、企业人工成本、劳动者就业权益等多方面因素，广泛听取意见，研究职工假期制度，规范完善假期设置。司法部认为，《职工带薪年休假条例》已对年休假作了规定，是否在《劳动法》中增设子女陪护假，需要统筹考虑与各类休假的关系，以及经济社会发展状况、企业承受能力等多项因素。

社会委经研究，同意人力资源社会保障部、司法部意见。设立子女陪护假，顺应社会发展需

要，有利于保障老年人的合法权益、缓解独生子女照顾父母的压力，符合孝老敬亲的传统美德。制定或修改法律，需注重平衡各方权利义务，既要保护劳动者陪护父母的权益，也要消除或减轻用人单位因执行护理假而造成的成本增加，同时还要明确监督落实责任问题。建议人力资源社会保障部等部门认真研究议案，广泛征求各方面意见，开展立法前期研究论证工作，为法律修改奠定基础。

16.1 贵州代表团孟平红等 30 名代表、浙江代表团于跃敏等 30 名代表、天津代表团杨宝玲等 32 名代表、河南代表团姜明等 33 名代表关于修改劳动合同法 4 件议案（第 165、212、214、293 号）。议案提出，受严峻多变的国际形势、经济下行压力及转型升级等因素叠加影响，《劳动合同法》对用人单位的合法权益的肯定与维护不足，制约了劳动力市场灵活性和稳定性。建议修改《劳动合同法》，从立法目的上明确对用人单位合法权益保护，增加用人单位解除劳动合同的规定、合理变更劳动合同的情形，增加劳动者诚信条款、违约责任，调整劳动合同情形，将成立不足两年的初创企业排除在劳动合同法的适用范围之外等条款。

人力资源社会保障部认为，目前就业形势严峻，“强资本、弱劳工”的格局仍然突出，劳动者与用人单位在力量和利益分配上的差距较大，劳动合同法法律制度侧重保护处于弱势一方劳动者的合法权益。此外，部分用人单位在履行法律责任、规范劳动用工管理工作中也存在不少漏洞，并没有维护好自己的权利。下一步，围绕《劳动合同法》如何适应经济社会发展，平衡劳动者权益和保护用人单位发展，促进劳资合作互利共赢，进一步听取各方面意见建议，进行充分的研究论证，审慎形成工作对策。全国总工会认为，《劳动合同法》对劳动者权益的倾斜保护是适度

的，相比《劳动法》赋予了用人单位更多的自主权。议案中所提“劳动碰瓷”，属于极少数情形并可依现有法律处理，增设有关劳动者诚信方面的条文，必要性、可行性不足，且极易引起社会争议；议案建议将创办两年以内的企业排除《劳动合同法》适用范围，无法体现法治的统一性和公平性，且操作性不足。以上需要慎重考虑。司法部表示，议案涉及用人单位和职工的切身利益，需要广泛听取意见，充分研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。当前，社会各界对《劳动合同法》的实施效果存在多种看法，社会关注度高、影响大。社会委认为，《劳动合同法》是规范用人单位与劳动者之间订立、履行、变更、解除、终止劳动合同的一部重要法律，作为劳动法律的重要组成部分，应当侧重于保护劳动者的合法权益。对法律或相关配套制度的调整，不仅要平衡用人单位用工自主权和劳动者就业权，更要立足于构建和谐劳动关系。建议有关部门围绕议案所提问题和建议，深入调查、研究论证、分析评估，广泛征求各方面意见，为完善劳动法律制度提供理论和实践支撑，创造必要条件。

16.2 湖南代表团胡建文等 30 名代表关于修改劳动合同法第 213 号议案。议案提出，建议修改《劳动合同法》，增加“用人单位与其招用的已达到法定退休年龄，但无法享受养老保险待遇或领取退休金的人员，发生用工争议的，按劳动关系处理”的相关规定。

人力资源社会保障部表示，对超过法定退休年龄的劳动者与用人单位的关系一般按劳务关系处理，但为保障超龄劳动者的权益，特别是妥善解决职业伤害问题，司法实践中认定超过法定退休年龄但未享受养老待遇的劳动者与用人单位存在劳动关系。下一步将积极研究完善超龄劳动者权益保障政策，同时对“基本劳动标准”立法项

目开展深入研究论证，推动出台《基本劳动标准法》，保障劳动者基本权益。最高人民法院表示，对于劳动者达到退休年龄而无养老保险待遇的用工性质，目前倾向于按劳动关系予以保护，可通过完善社会保障的相关措施统筹有序解决。司法部认为，议案所提建议社会关注度高，需广泛听取意见，充分研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。超过法定退休年龄的劳动者选择再就业以减轻养老压力，已成为社会普遍现象，具有一定的现实意义。建议有关部门认真研究议案，广泛征求各方面意见建议，为修改《劳动合同法》和制定《基本劳动标准法》提供理论和实践支撑，创造必要条件。

17. 安徽代表团陈静等 30 名代表关于制定文明行为促进法第 371 号议案。议案提出，为将道德要求上升为法律规范，以法治方式倡导文明行为，提高不文明行为违法成本，建议尽快制定《文明行为促进法》。

中央文明办提出，以文明城市创建为载体，一大批全国文明城市已经制定颁布了规范市民文明行为的地方性法规，为在全国范围内健全完善相关法律法规进行了有益探索。制定《文明行为促进法》要将文明理念贯穿始终，明确文明行为标准，强调社会各方责任，衔接现有法律法规。

社会委已于今年开展专题调研，就制定全国性的《文明行为促进法》听取意见建议。调研显示，全国已有几十部文明行为促进地方性法规，地域性、属地性特点明显，符合地方实际且各具特色，在运用法治手段解决道德领域突出问题、积极引导社会道德风尚方面发挥了重要作用。但有关方面和地方也提出，制定全国性《文明行为促进法》涉及面广、争议点多。社会委经研究认

为，有必要在总结地方立法经验，了解各地法规实施情况的基础上，深入研究如何界定道德和法律的界限、做好与相关法律法规的衔接、体现法的刚性等问题。将会同有关方面，进一步加大调研力度，广泛征求意见，开展前期论证，推进相关工作，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

18. 四川代表团刘守民等 30 名代表关于制定非营利组织法第 265 号议案。议案提出，非营利性组织承担着重要的社会服务职能，但实践中存在一些问题，包括基本法规范缺乏、设立管控严格、管理体制不完善、分类不科学、自治能力不足以及国家政策扶持力度不够等。建议制定《非营利组织法》，采取组织法与行为法合一模式，规范非营利组织的设立、组织机构、变更和终止、财产的管理和使用、监管及法律责任等内容。

民政部表示，将继续落实好中央关于社会组织登记制度改革部署，加快制定出台《社会组织登记管理条例》步伐，议案所提问题也将作为立法重点在条例制定中予以解决。进一步研究制定社会组织直接登记有关配套文件，同时协调有关部门加强事中事后监管，规制和引导社会组织加强自身建设，促进社会组织健康有序发展。下一步，将持续关注并积极开展非营利组织相关法律制度研究，做好立法储备工作。司法部认为，《民法典》第一编第三章法人一章中，已设专节规定了非营利法人制度。将配合有关方面对《非营利组织法》的有关问题作进一步研究论证。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。建议国务院及民政部等部门认真研究议案所提意见建议，抓紧起草和出台有关行政法规。同时，对制定《非营利组织法》开展研究论证，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

栗战书委员长出席第五次世界议长大会 视频会议情况的书面报告

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

2020年8月19日至20日，全国人大常委会委员长栗战书在北京出席第五次世界议长大会视频会议，这是在联合国成立暨世界反法西斯战争胜利75周年、新冠肺炎疫情全球蔓延、国际秩序发生深刻演变的背景下，我国多边外交的一次重大行动，也是全国人大常委会委员长首次出席视频国际会议。全国人大常委会秘书长杨振武，全国人大外事委员会主任委员张业遂、副主任委员陈国民，外交部副部长马朝旭，全国人大常委会副秘书长胡晓犁、办公厅研究室主任宋锐等陪同出席。全国人大常委会专职常委程立峰、周敏、于志刚、鲜铁可、欧阳昌琼、李巍、陈福利、冯军全程参加会议。现将有关情况报告如下：

第五次世界议长大会视频会议是由各国议会联盟举行的一次重要国际会议，主题是“发挥议会领导力，强化多边主义，为世界和人民带来和平与可持续发展”。来自世界113个国家的130多位议会领导人出席大会，围绕主题以视频方式作主旨发言。联合国秘书长古特雷斯、议联主席奎瓦斯等致辞。

栗战书委员长以视频方式出席大会开幕式，发表题为《携手抗疫，共建人类命运共同体》的讲话。他指出，面对疫情，中国始终把人民生命安全和身体健康摆在第一位。习近平主席亲自指挥、亲自部署，强调人民至上、生命至上，保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。中

国迅速采取最全面、最严格、最彻底的防控举措，全民动员、联防联控、群防群治、共同抗疫，经过艰苦卓绝努力、付出巨大代价，夺取了疫情防控阻击战重大战略成果，展现了中国共产党领导、中国制度和国家治理体系的显著优势和巨大功效。当前，中国正在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，坚定不移深化改革开放，努力克服疫情带来的不利影响，确保完成决胜全面建成小康社会，决战脱贫攻坚目标任务。

栗战书委员长重点阐述了习近平主席关于全面加强疫情防控国际合作、推动构建人类命运共同体的重要思想，展示了中国坚持同国际社会携手抗疫的大国担当。他强调，抗疫合作，中国始终秉持构建人类命运共同体理念。习近平主席强调团结合作是战胜疫情最有力的武器，首提共同构建人类卫生健康共同体，密集开展元首外交，阐明携手抗疫的中国主张和方案，与各方领导人共商抗疫大计。中国本着公开、透明、负责任的态度，及时向世卫组织及相关国家通报疫情信息，第一时间发布病毒基因序列等信息，毫无保留地分享防控和救治经验，尽己所能为有需要的国家提供支持和援助。已向29个国家派出31个医疗专家组，向150多个国家和国际组织提供抗疫援助，其中向世卫组织提供5000万美元现金捐赠，并将在两年内向受疫情影响的国家特别是发展中国家提供20亿美元援助。他说，患难见真情，中国人民的抗疫斗争，得到了国际社会的

真诚帮助和支持，也为维护世界公共卫生安全作出了重要贡献。

围绕维护多边主义、推动国际抗疫合作、促进世界经济复苏，栗战书委员长从立法机构层面提出了3条建议：一要善做善成，共同抗击疫情。病毒没有国界、不分种族，国际社会只有形成合力，才能战而胜之。我们应反对污名化、政治化，防止“政治病毒”扩散蔓延。要加强信息共享和经验交流，向发展中国家提供更多援助，打赢疫情防控全球阻击战。二要携手同行，捍卫多边主义。中方愿与国际社会一道，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，倡导共商共建共享的全球治理观，坚决反对单边主义、霸权主义、强权政治，引领全球治理体系改革正确方向，维护国际公平正义。三要积极有为，促进经济复苏。当务之急是在疫情常态化防控前提下，加快生产生活秩序的全面恢复。同时着眼于“后疫情时代”，加快落实2030年可持续发展议程，维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，推动世界经济复苏，实现平衡和可持续增长。

栗战书委员长积极评价各国议会联盟在维护世界和平与发展、促进立法机构交流合作等方面的重要作用。他说，各国议会联盟是历史最悠久、影响最大的国际议会间组织。中国全国人大高度重视议联的地位和作用，将一如既往地参与议联活动、助力议联发展。为继续支持议联开展工作，中方决定向议联提供150万美元现汇捐助，用于发展中国家议会能力建设，促进可持续发展。我们也愿继续加强同地区议会组织和各国立法机构的交流合作，聚焦完善公共卫生治理体系，开展立法经验互学互鉴，为各自国家战胜新冠肺炎疫情、恢复经济社会发展作出应有贡献。他强调，只要我们同舟共济、锲而不舍，就一定

能够打赢疫情阻击战，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，携手构建人类命运共同体。

栗战书委员长的讲话，在各国议会联盟官网的醒目位置播出，赢得了与会各国议会领导人的高度赞赏。讲话中的一些数据和事例被写入议联大会报告，中国的抗疫贡献、成就和经验受到与会各方高度评价。议联主席奎瓦斯表示，中方在全球抗疫中表现出色，“构建人类命运共同体”理念为各国抗击疫情指明了方向。印度尼西亚议长马哈拉尼、摩洛哥参议长本希马等，积极回应栗战书委员长提出的建议和主张，重申这场疫情再次表明，各国利益相连，人类命运与共。

作为第五次世界议长大会议备委员会成员，中国全国人大积极参与大会各项组织和准备工作，先后6次参加筹委会会议，广泛深入做议联主席、秘书处以及友好国家议会领导人的工作，就大会主题、成果文件草案以及日程议程安排、会议技术保障等，积极参与协调准备，主动引导磋商，确保中方主张和观点得到充分反映。大会期间，中方代表团成员参加了达沃斯式专家讨论，围绕应对疫情、气候变化、经济发展、难民移民、反恐反极端主义等议题开展了专题讨论，还听取了《实现性别平等、增进妇女和儿童权益》《加强政治和议会领域的青年参与》《实现2030年可持续发展议程》等专题报告。

大会以鼓掌方式通过了题为“发挥议会领导力，强化多边主义，为世界和人民带来和平与可持续发展”的宣言。经广泛做工作，宣言充分反映了中方的立场观点，成功写入了构建人类命运共同体，坚持以人民为中心，团结合作、共同抗疫，遵循和平共处五项原则等理念和主张，有力维护了广大发展中国家的共同利益。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第十六号

浙江省第十三届人大常委会第二十四次会议补选郑栅洁为第十三届全国人民代表大会代表。陕西省第十三届人大常委会第二十一次会议补选赵一德为第十三届全国人民代表大会代表。青海省第十三届人大常委会第二十次会议补选信长星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二十二次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认郑栅洁、赵一德、信长星的代表资格有效。

新疆维吾尔自治区人大常委会决定接受艾克拜尔·麦提那斯尔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，艾克拜尔·麦提那斯尔的代表资格终止。

第十三届全国人民代表大会代表郑喜兰去世。全国人民代表大会常务委员会对郑喜兰代表的去世表示哀悼。郑喜兰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 2954 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2020 年 10 月 17 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 10 月 17 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过）

全国人民代表大会常务委员会：

2020 年 9 月 24 日，浙江省第十三届人大常委会第二十四次会议补选浙江省委副书记、省人

民政府副省长、代省长，宁波市委书记郑栅洁为第十三届全国人民代表大会代表（2020 年 9 月 29 日，浙江省第十三届人民代表大会第四次会

议选举郑栅洁为浙江省人民政府省长)。2020年8月21日,陕西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、陕西省委副书记、省人民政府代省长赵一德为第十三届全国人民代表大会代表(2020年8月25日,陕西省第十三届人民代表大会第四次会议选举赵一德为陕西省人民政府省长)。2020年8月21日,青海省第十三届人大常委会第二十次会议补选十九届中央候补委员、青海省委副书记、省人民政府代省长信长星为第十三届全国人民代表大会代表(2020年8月26日,青海省第十三届人民代表大会第五次会议选举信长星为青海省人民政府省长)。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,郑栅洁、赵一德、信长星的代表资格有效,提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

由新疆维吾尔自治区选出的第十三届全国人民代表大会代表,新疆维吾尔自治区墨玉县萨依巴格乡党委委员、组织干事阿克拜尔·麦提那斯尔,因涉嫌违纪职务违法,被责令辞去第十三届

全国人民代表大会代表职务。2020年9月19日,新疆维吾尔自治区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,阿克拜尔·麦提那斯尔的代表资格终止。

由河北省选出的第十三届全国人民代表大会代表,河北省衡水市中级人民法院二级高级法官、审委会委员郑喜兰,因病于2020年8月24日去世。代表资格审查委员会对郑喜兰代表的去世表示哀悼。郑喜兰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2954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10月13日

全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

- 一、任命车俊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、任命陈求发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。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

任命刘俊臣为第十三届全国人民代表大会常务委员会副秘书长，免去其全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会副主任职务。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

- 一、任命邹雷为最高人民法院刑事审判第一庭副庭长。
- 二、任命逢锦温为最高人民法院刑事审判第二庭副庭长。
- 三、任命杨占富、方文军为最高人民法院刑事审判第五庭副庭长。
- 四、任命汤镲、董胜为最高人民法院审判员。
- 五、免去曹士兵、侯伟、任晓兰(女)、高雪(女)、王友祥、李春、王展飞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10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

- 一、任命迪里夏提·沙依木为最高人民检察院检察员。
- 二、免去黄河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10月10日

一、免去林松添的中华人民共和国驻南非共和国特命全权大使职务；

任命陈晓东为中华人民共和国驻南非共和国特命全权大使。

二、免去张迅的中华人民共和国驻塞内加尔共和国特命全权大使职务；

任命肖晗为中华人民共和国驻塞内加尔共和国特命全权大使。

三、免去黄长庆的中华人民共和国驻卢森堡大公国特命全权大使职务；

任命杨小茸（女）为中华人民共和国驻卢森堡大公国特命全权大使。

四、任命李明为中华人民共和国驻所罗门群岛特命全权大使。

2020年11月5日

一、免去姚敬的中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使职务；

任命农融为中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使。

二、免去程学源的中华人民共和国驻斯里兰卡民主社会主义共和国特命全权大使职务；

任命戚振宏为中华人民共和国驻斯里兰卡民主社会主义共和国特命全权大使。

三、免去邓励的中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使职务；

任命刘少宾为中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使。

四、免去谈践的中华人民共和国驻埃塞俄比亚联邦民主共和国特命全权大使职务；

任命赵志远为中华人民共和国驻埃塞俄比亚联邦民主共和国特命全权大使。

五、免去杨小茸（女）的中华人民共和国驻马达加斯加共和国特命全权大使职务；

任命郭晓梅（女）为中华人民共和国驻马达加斯加共和国特命全权大使。

六、免去王卫的中华人民共和国驻圣多美和普林西比民主共和国特命全权大使职务；

任命徐迎真（女）为中华人民共和国驻圣多美和普林西比民主共和国特命全权大使。

七、免去金红军的中华人民共和国驻几内亚比绍共和国特命全权大使职务；

任命郭策为中华人民共和国驻几内亚比绍共和国特命全权大使。

八、免去崔启明的中华人民共和国驻白俄罗斯共和国特命全权大使职务；

任命谢小用为中华人民共和国驻白俄罗斯共和国特命全权大使。

九、免去田二龙的中华人民共和国驻亚美尼亚共和国特命全权大使职务；

任命范勇为中华人民共和国驻亚美尼亚共和国特命全权大使。

十、免去段洁龙的中华人民共和国驻匈牙利特命全权大使职务；

任命齐大愚为中华人民共和国驻匈牙利特命全权大使。

十一、免去黄星原的中华人民共和国驻塞浦路斯共和国特命全权大使职务；

任命刘彦涛为中华人民共和国驻塞浦路斯共和国特命全权大使。

十二、免去宋昱旻的中华人民共和国驻特立尼达和多巴哥共和国特命全权大使职务；

任命方遒为中华人民共和国驻特立尼达和多巴哥共和国特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第二十二次会议议程

2020 年 10 月 13 日至 17 日

(2020 年 10 月 13 日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第二十二次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国专利法修正案(草案)》
- 二、审议《中华人民共和国生物安全法(草案)》
- 三、审议《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》
- 四、审议《中华人民共和国出口管制法(草案)》
- 五、审议《中华人民共和国国旗法(修正草案)》
- 六、审议《中华人民共和国国徽法(修正草案)》
- 七、审议《中华人民共和国长江保护法(草案)》
- 八、审议《中华人民共和国退役军人保障法(草案)》
- 九、审议《中华人民共和国刑法修正案(十一)(草案)》
- 十、审议《中华人民共和国行政处罚法(修订草案)》
- 十一、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《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选举法(修正草案)》的议案
- 十二、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国个人信息保护法(草案)》的议案
- 十三、审议全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于提请审议《中华人民共和国野生动物保护法(修订草案)》的议案
- 十四、审议国务院、中央军事委员会关于提请审议《中华人民共和国国防法(修订草案)》的议案
- 十五、审议中央军事委员会关于提请审议《中华人民共和国海警法(草案)》的议案
- 十六、审议国务院关于提请审议批准《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第 14/12 号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》的议案
- 十七、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约》的议案
- 十八、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和比利时王国引渡条约》的议案
- 十九、审议国务院关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告和关于 2019 年度财政部履行出资人职责和资产监管职责企业国有资产管理

情况的专项报告、关于 2019 年度国资系统监管企业国有资产管理情况的专项报告

二十、审议国务院关于股票发行注册制改革有关工作情况的报告

二十一、审议最高人民法院关于人民法院加强民事审判工作依法服务保障经济社会持续健康发展情况的报告

二十二、审议最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告

二十三、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》实施情况的报告

二十四、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国慈善法》实施情况的报告

二十五、审议全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会

议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十六、审议全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十七、审议全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十八、审议栗战书委员长出席第五次世界议长大会视频会议情况的书面报告

二十九、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

三十、审议任免案

三十一、其他

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

No. 5 2020

Published on November 15th

CONTENTS

Speech Delivered at the 22nd Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (709)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 55)	(713)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Patent Law of the People's Republic of China	(713)
Patent Law of the People's Republic of China	(717)
Explanation on the Draft Amendment to the Patent Law of the People's Republic of China	<i>Shen Changyu</i> (726)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Amendment to the Patent Law of the People's Republic of China	<i>Jiang Bixin</i> (728)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendment to the Patent Law of the People's Republic of China	<i>Jiang Bixin</i> (730)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Patent Law of the People's Republic of China	(732)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 56)	(733)
Biosecurity Law of the People's Republic of China	(733)
Explanation on the Draft Biosecurity Law of the People's Republic	

of China	<i>Gao Hucheng</i> (744)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Biosecurity Law of the People's Republic of China	<i>Cong Bin</i> (747)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Biosecurity Law of the People's Republic of China	<i>Cong Bin</i> (751)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Biosecurity Law of the People's Republic of China (Draft for Third Deliberation)	(753)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 57)	(755)
Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	(755)
Explanation on the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>He Yiting</i> (769)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>Zhou Guangquan</i> (772)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>Zhou Guangquan</i> (775)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors (Revised Draft for Third Deliberation)	(776)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 58)	(778)
Export Control Law of the People's Republic of China	(778)
Explanation on the Draft Export Control Law of the People's Republic of China	<i>Zhong Shan</i> (783)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Export Control Law of the People's Republic of China	<i>Hu Keming</i> (785)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's
Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Export
Control Law of the People's Republic of China *Hu Keming* (787)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's
Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft
Export Control Law of the People's Republic of China (Draft for
Third Deliberation) (789)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 59) (790)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Revising the Law of the People's Republic of China on the National
Flag (790)

Law of the People's Republic of China on the National Flag (792)

Explanation on the Draft of the Amended Law of the People's Republic
of China on the National Flag *Wu Zeng* (797)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's
Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Amended
Law of the People's Republic of China on the National Flag *Shen Chunyao* (800)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's
Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft
of the Decision of the Standing Committee of the National People's
Congress on Revising the Law of the People's Republic of China
on the National Flag (802)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 60) (803)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Revising the Law of the People's Republic of China on the National
Emblem (803)

Law of the People's Republic of China on the National Emblem (805)

Explanation on the Draft of the Amended Law of the People's Republic
of China on the National Emblem *Wu Zeng* (809)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's
Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Amended
Law of the People's Republic of China on the National Emblem *Shen Chunyao* (812)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's

Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on the National Emblem	(813)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 61)	(815)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Electoral Law of the National People's Congress and Local People's Congresses of the People's Republic of China	(815)
Electoral Law of the National People's Congress and Local People's Congresses of the People's Republic of China	(816)
Explanation on the Draft of the Amended Electoral Law of the National People's Congress and Local People's Congresses of the People's Republic of China	<i>Shen Chunyao</i> (824)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Amended Electoral Law of the National People's Congress and Local People's Congresses of the People's Republic of China	(827)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Amendments to the Annex II, Annex VIII and Annex IX to the Basel Convention at the 14th Conference of the Parties to the Basel Convention (Decision 14/12)	(828)
Amendments to the Annex II, Annex VIII and Annex IX to the Basel Convention at the 14th Conference of the Parties to the Basel Convention (Decision 14/12)	(828)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the Republic of Cyprus	(831)
Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the Republic of Cyprus	(831)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the Kingdom of Belgium	(836)
Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the	

Kingdom of Belgium	(836)
Comprehensive Report of the State Council on the Management of State-owned Assets in the Year 2019	(842)
Special Report of the State Council on Management of State-owned Assets of Enterprises That the Ministry of Finance Performs the Duties of Investor and Asset Supervision in the Year 2019	<i>Liu Kun</i> (846)
Special Report of the State Council on Management of State-owned Assets of Enterprises That are Supervised by the State-owned Assets System	<i>Hao Peng</i> (849)
Research Report of the Budgetary Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress and the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Management of State-owned Assets of Enterprises (Excluding Financial Enterprises)	<i>Shi Yaobin</i> (858)
Report of the State Council on the Relevant Work Regarding the Registration-based Reform of Stock Issuance	<i>Yi Huiman</i> (867)
Report of the Supreme People's Court on Improving Civil Adjudication in People's Courts to Serve and Guarantee the Sustained and Healthy Economic and Social Development According to Law	<i>Zhou Qiang</i> (873)
Report of the Supreme People's Procuratorate on Applying the System of Leniency for Those Taking Guilty Pleas and Accepting Punishments	<i>Zhang Jun</i> (883)
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 Prevention and Control of Soil Contamination	<i>Li Zhanshu</i> (890)
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 Charity Law of the People's Republic of China	<i>Zhang Chunxian</i> (897)
Report of the Supervisory and Judicial Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Third Session of the Thirteenth National People's Congress	(905)
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National	

People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Third Session of the Thirteenth National People's Congress	(911)
Report of the Social Development Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Third Session of the Thirteenth National People's Congress	(926)
Written Report on Chairman Li Zhanshu's Presence at the Video Conference of the Fifth World Conference of Speakers of Parliaments	(945)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 16)	(947)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies	(947)
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)	(949)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Secretary-general and A Deputy Director of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress)	(949)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court)	(950)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(950)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(951)
Agenda of the 22nd Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(953)

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