



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2022

第五号

## 目 录

---

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上的讲话····· 栗战书 (707)	
中华人民共和国主席令 (第一一九号) ····· (709)	
中华人民共和国反电信网络诈骗法 ····· (709)	
关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案)》的说明 ····· 李 宁 (716)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案)》修改情况的汇报 ····· 周光权 (718)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案)》审议结果的报告 ····· 周光权 (720)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告 ····· (721)	
中华人民共和国主席令 (第一二〇号) ····· (723)	
中华人民共和国农产品质量安全法 ····· (723)	

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2022 年  
第五号  
(总号: 359)  
9 月 15 日出版

---

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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2022 年

第五号

(总号: 359)

9 月 15 日出版

关于《中华人民共和国农产品质量安全法（修

订草案）》的说明 ..... 唐仁健（734）

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中

华人民共和国农产品质量安全法（修订草

案）》修改情况的汇报 ..... 王 宁（736）

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中

华人民共和国农产品质量安全法（修订草

案）》审议结果的报告 ..... 王 宁（737）

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中

华人民共和国农产品质量安全法（修订草案

三次审议稿）》修改意见的报告 .....（739）

国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划

执行情况的报告 ..... 何立峰（741）

国务院关于今年以来预算执行情况的报告 ..... 刘 昆（750）

国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报

告 ..... 马晓伟（758）

全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于

实施积极应对人口老龄化国家战略、推动老

龄事业高质量发展情况的调研报告 ..... 何毅亭（766）

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

2022 年  
第五号  
(总号: 359)  
9 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于	
检查《中华人民共和国科学技术普及法》实	
施情况的报告 .....	蔡达峰 (776)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于	
检查《中华人民共和国环境保护法》实施情	
况的报告 .....	栗战书 (784)
最高人民法院关于四级法院审级职能定位改革	
试点情况的中期报告.....	周 强 (794)
全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕	
第二十九号) .....	(798)
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 .....	(798)
中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国	
人民代表大会代表选举会议成员名单 .....	(800)
中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国	
人民代表大会代表选举会议成员名单 .....	(808)

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

2022 年  
第五号  
(总号: 359)  
9 月 15 日出版

关于《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单(草案)》和《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单(草案)》的说明·····	杨振武 (811)
中华人民共和国主席令(第一二一号)·····	(813)
全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单 (工业和信息化部部长、应急管理部部长)·····	(813)
全国人民代表大会常务委员会免职名单(国家 监察委员会个别委员)·····	(814)
全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高 人民法院庭长、副庭长、审判员)·····	(814)
全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高 人民检察院副检察长、检察委员会委员、检 察员)·····	(815)
全国人民代表大会常务委员会批准任免的名单 (个别省级人民检察院检察长)·····	(815)
关于驻外大使的任免名单·····	(816)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十 六次会议议程·····	(817)
-------------------------------------	-------

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 常务委员会第三十六次会议上的讲话

(2022年9月2日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议审议5件法律草案，通过其中2件；听取审议4个工作报告、2个执法检查报告和1个专题调研报告；通过香港、澳门特别行政区第十四届全国人大代表选举会议成员名单；还通过了代表资格审查报告和有关任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。

近年来，电信网络诈骗案件高发，人民群众反映强烈。习近平总书记多次作出重要指示批示，提出要从完善法律入手进行规制，补齐监管漏洞和短板。本次会议通过的反电信网络诈骗法，贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，注重源头治理、综合治理，针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节，作出防范性制度规范，必将在保护人民群众财产安全、维护社会和谐稳定方面发挥重要作用。这部法律坚持问题导向，针对实际需要关键环节、主要制度作出规定，条文不多，但每一条内容都力求精准管用，在不到一年的时间里经过三次审议出台，可以说是“小切口”、“小快灵”立法的又一次生动实践。下一步，要抓紧制定修改电信法、网络犯罪防治法、反洗钱法等法律，全方位筑牢反电信网络诈骗法治“防护墙”。

农产品质量是全社会十分关注的一个问题。食用农产品是食品安全的基础和源头，老百姓

吃得放心、安心，农产品质量首先要安全，其他农产品也直接关系到人民群众的生活和健康。本次会议通过新修订的农产品质量安全法，进一步健全农产品质量安全责任机制，以“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”，全面完善农产品产地、生产、销售、流通、监管等方面的制度设计，对确保人民群众身体健康和生命安全、不断满足人民日益增长的美好生活需要，具有重要意义。法律实施中，要注重与食品安全法、产品质量法、农业法、渔业法这些法律衔接形成合力，不仅要保证在生产环节生产出符合标准的安全的农产品，还要保证这些农产品在储存、运输、交易、加工等环节的绝对安全，强化从田间地头到百姓最终消费的全过程、全链条监管。

这两部法律颁布之后，有关方面要认真组织实施，加强宣传解读，营造尊法学法守法用法的良好氛围，让法律从案头纸面走进生活、深入人心。

本次会议共有三项议程涉及生态环保领域，分别是第二次审议野生动物保护法修订草案、初次审议青藏高原生态保护法草案、听取审议环境保护法执法检查报告并开展专题询问。本届以来，全国人大常委会围绕推进生态文明建设做了大量工作，常委会举行36次会议，其中26次有

环保议题，立法监督项目有 55 个，以钉钉子精神连续 5 年开展生态环保法律执法检查，可以说年年都在立法上有重大进展、在监督上有显著成效。实践证明，只要聚焦党中央决策部署来谋划推进，人大工作就能思路清晰、重点突出，始终沿着正确方向前进，就能取得各方面相互配合、形成合力、事半功倍的效果。不仅是生态环保法治建设，人大方方面面的工作都是这样。

会议听取审议了国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告、预算执行情况的报告，听取审议了全国人大常委会执法检查组关于检查科学技术普及法实施情况的报告，以及最高人民法院关于四级法院审级职能定位改革试点情况的中期报告。大家充分肯定相关工作成效，对下一步工作提出了意见建议，请国务院、最高人民法院及有关方面认真研究处理，推动问题得到解决。

会议听取审议了国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告与全国人大常委会专题调研组关于实施积极应对人口老龄化国家战略、推动老龄事业高质量发展情况的调研报告。这是常委会围绕老龄工作这个主题，统筹运用多种监督方式的重要举措。专题调研是列入常委会年度监督工作计划的一项重要工作。本届以来，常委会已组织开展 33 项专题调研，数量比上届增加 50%，在组织实施、成果运用等方面也有一些新的进展。一是选题上更加精准。紧跟党中央重大决策部署，开展关于“十四五”规划纲要编制、脱贫攻坚、监察体制改革、防范化解系统性金融风险等专题调研，为有关决策提供参考。“呼应”常委会重点任务，为完善法律制度、增强监督实效做好基础性工作。比如，在加强种质资源保护和育种创新情况专题调研中，专门针对种子法修改中的有关问题进行调研论证；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，与听取审议国务院有关专项工作报告协调配合。二是注重发挥专门委员会作用。从选题、启动到组织、实施，专门委员会承担了专题调研的大量基础性工作，专门委员会组成人员发挥优势，切实提升调研的专业性和实效性。三是强化成果转化运用。本届常委会增加了听取审议专题调研报告的次数，共听取审议脱贫攻坚、“十四五”规划纲要编制、落实污染防治攻坚战决议、反对浪费粮食、种质资源保护、人口老龄化等 6 个专题调研报告，审议意见连同专题调研报告一并交有关国家机关研究处理；其他报告以文件形式印发常委会会议并转送有关方面，在督促推动改进工作方面发挥了积极作用。

调查研究是做好人大工作的基本功。人大的调查研究，既不同于专家学者，也有别于行政机关，应该立足人大职责，多从制度、政策角度看问题、提建议，形成的成果要尽可能转化为法律，转化为推动改进工作的实效。要完善常委会会议听取审议专题调研报告的工作机制和专题调研成果转化运用机制，推动专题调研成果发挥更大作用。除了专题调研以外，人大每年还有许多其他形式的调查研究，比如人大代表专题调研、立法调研、各专门委员会配合听取审议专项工作报告开展的调研等。这些调研也要组织好开展好。

党的二十大将在下个月召开。我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，进一步把思想和行动统一到党中央决策部署上来，紧紧围绕党和国家工作大局履职尽责，按照今年常委会“一个要点、三个计划”有关安排，善始善终做好立法、监督、代表、外事等各项工作，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

# 中华人民共和国主席令

## 第一一九号

《中华人民共和国反电信网络诈骗法》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三十六次会议于2022年9月2日通过，现予公布，自2022年12月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2022年9月2日

# 中华人民共和国反电信网络诈骗法

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 电信治理
- 第三章 金融治理
- 第四章 互联网治理
- 第五章 综合措施
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了预防、遏制和惩治电信网络诈骗活动，加强反电信网络诈骗工作，保护公民和组织的合法权益，维护社会稳定和国家安全，根据宪法，制定本法。

**第二条** 本法所称电信网络诈骗，是指以非

法占有为目的，利用电信网络技术手段，通过远程、非接触等方式，诈骗公私财物的行为。

**第三条** 打击治理在中华人民共和国境内实施的电信网络诈骗活动或者中华人民共和国公民在境外实施的电信网络诈骗活动，适用本法。

境外的组织、个人针对中华人民共和国境内实施电信网络诈骗活动的，或者为他人针对境内实施电信网络诈骗活动提供产品、服务等帮助的，依照本法有关规定处理和追究责任。

**第四条** 反电信网络诈骗工作坚持以人民为中心，统筹发展和安全；坚持系统观念、法治思维，注重源头治理、综合治理；坚持齐抓共管、群防群治，全面落实打防管控各项措施，加强社会宣传教育防范；坚持精准防治，保障正常生产经营活动和群众生活便利。

**第五条** 反电信网络诈骗工作应当依法进

行，维护公民和组织的合法权益。

有关部门和单位、个人应当对在反电信网络诈骗工作过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私、个人信息予以保密。

**第六条** 国务院建立反电信网络诈骗工作机制，统筹协调打击治理工作。

地方各级人民政府组织领导本行政区域内反电信网络诈骗工作，确定反电信网络诈骗目标任务和工作机制，开展综合治理。

公安机关牵头负责反电信网络诈骗工作，金融、电信、网信、市场监管等有关部门依照职责履行监管主体责任，负责本行业领域反电信网络诈骗工作。

人民法院、人民检察院发挥审判、检察职能作用，依法防范、惩治电信网络诈骗活动。

电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者承担风险防控责任，建立反电信网络诈骗内部控制机制和安全责任制度，加强新业务涉诈风险安全评估。

**第七条** 有关部门、单位在反电信网络诈骗工作中应当密切协作，实现跨行业、跨地域协同配合、快速联动，加强专业队伍建设，有效打击治理电信网络诈骗活动。

**第八条** 各级人民政府和有关部门应当加强反电信网络诈骗宣传，普及相关法律和知识，提高公众对各类电信网络诈骗方式的防骗意识和识骗能力。

教育行政、市场监管、民政等有关部门和村民委员会、居民委员会，应当结合电信网络诈骗受害群体的分布等特征，加强对老年人、青少年等群体的宣传教育，增强反电信网络诈骗宣传教育的针对性、精准性，开展反电信网络诈骗宣传教育进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭等活动。

各单位应当加强内部防范电信网络诈骗工

作，对工作人员开展防范电信网络诈骗教育；个人应当加强电信网络诈骗防范意识。单位、个人应当协助、配合有关部门依照本法规定开展反电信网络诈骗工作。

## 第二章 电信治理

**第九条** 电信业务经营者应当依法全面落实电话用户真实身份信息登记制度。

基础电信企业和移动通信转售企业应当承担对代理商落实电话用户实名制管理责任，在协议中明确代理商实名制登记的责任和有关违约处置措施。

**第十条** 办理电话卡不得超出国家有关规定限制的数量。

对经识别存在异常办卡情形的，电信业务经营者有权加强核查或者拒绝办卡。具体识别办法由国务院电信主管部门制定。

国务院电信主管部门组织建立电话用户开卡数量核验机制和风险信息共享机制，并为用户查询名下电话卡信息提供便捷渠道。

**第十一条** 电信业务经营者对监测识别的涉诈异常电话卡用户应当重新进行实名核验，根据风险等级采取有区别的、相应的核验措施。对未按规定核验或者核验未通过的，电信业务经营者可以限制、暂停有关电话卡功能。

**第十二条** 电信业务经营者建立物联网卡用户风险评估制度，评估未通过的，不得向其销售物联网卡；严格登记物联网卡用户身份信息；采取有效技术手段限定物联网卡开通功能、使用场景和适用设备。

单位用户从电信业务经营者购买物联网卡再将载有物联网卡的设备销售给其他用户的，应当核验和登记用户身份信息，并将销量、存量及用户实名信息传送给号码归属的电信业务经营者。

电信业务经营者对物联网卡的使用建立监测

预警机制。对存在异常使用情形的，应当采取暂停服务、重新核验身份和使用场景或者其他合同约定的处置措施。

**第十三条** 电信业务经营者应当规范真实主叫号码传送和电信线路出租，对改号电话进行封堵拦截和溯源核查。

电信业务经营者应当严格规范国际通信业务出入口局主叫号码传送，真实、准确向用户提示来电号码所属国家或者地区，对网内和网间虚假主叫、不规范主叫进行识别、拦截。

**第十四条** 任何单位和个人不得非法制造、买卖、提供或者使用下列设备、软件：

(一) 电话卡批量插入设备；

(二) 具有改变主叫号码、虚拟拨号、互联网电话违规接入公用电信网络等功能的设备、软件；

(三) 批量账号、网络地址自动切换系统，批量接收提供短信验证、语音验证的平台；

(四) 其他用于实施电信网络诈骗等违法犯罪的设备、软件。

电信业务经营者、互联网服务提供者应当采取技术措施，及时识别、阻断前款规定的非法设备、软件接入网络，并向公安机关和相关行业主管部门报告。

### 第三章 金融治理

**第十五条** 银行业金融机构、非银行支付机构为客户开立银行账户、支付账户及提供支付结算服务，和与客户业务关系存续期间，应当建立客户尽职调查制度，依法识别受益所有人，采取相应风险管理措施，防范银行账户、支付账户等被用于电信网络诈骗活动。

**第十六条** 开立银行账户、支付账户不得超出国家有关规定限制的数量。

对经识别存在异常开户情形的，银行业金融

机构、非银行支付机构有权加强核查或者拒绝开户。

中国人民银行、国务院银行业监督管理机构组织有关清算机构建立跨机构开户数量核验机制和风险信息共享机制，并为客户提供查询名下银行账户、支付账户的便捷渠道。银行业金融机构、非银行支付机构应当按照国家有关规定提供开户情况和有关风险信息。相关信息不得用于反电信网络诈骗以外的其他用途。

**第十七条** 银行业金融机构、非银行支付机构应当建立开立企业账户异常情形的风险防控机制。金融、电信、市场监管、税务等有关部门建立开立企业账户相关信息共享查询系统，提供联网核查服务。

市场主体登记机关应当依法对企业实名登记履行身份信息核验职责；依照规定对登记事项进行监督检查，对可能存在虚假登记、涉诈异常的企业重点监督检查，依法撤销登记的，依照前款的规定及时共享信息；为银行业金融机构、非银行支付机构进行客户尽职调查和依法识别受益所有人提供便利。

**第十八条** 银行业金融机构、非银行支付机构应当对银行账户、支付账户及支付结算服务加强监测，建立完善符合电信网络诈骗活动特征的异常账户和可疑交易监测机制。

中国人民银行统筹建立跨银行业金融机构、非银行支付机构的反洗钱统一监测系统，会同国务院公安部门完善与电信网络诈骗犯罪资金流转特点相适应的反洗钱可疑交易报告制度。

对监测识别的异常账户和可疑交易，银行业金融机构、非银行支付机构应当根据风险情况，采取核实交易情况、重新核验身份、延迟支付结算、限制或者中止有关业务等必要的防范措施。

银行业金融机构、非银行支付机构依照第一款规定开展异常账户和可疑交易监测时，可以收

集异常客户互联网协议地址、网卡地址、支付受理终端信息等必要的交易信息、设备位置信息。上述信息未经客户授权，不得用于反电信网络诈骗以外的其他用途。

**第十九条** 银行业金融机构、非银行支付机构应当按照国家有关规定，完整、准确传输直接提供商品或者服务的商户名称、收付款客户名称及账号等交易信息，保证交易信息的真实、完整和支付全流程中的一致性。

**第二十条** 国务院公安部门会同有关部门建立完善电信网络诈骗涉案资金即时查询、紧急止付、快速冻结、及时解冻和资金返还制度，明确有关条件、程序和救济措施。

公安机关依法决定采取上述措施的，银行业金融机构、非银行支付机构应当予以配合。

## 第四章 互联网治理

**第二十一条** 电信业务经营者、互联网服务提供者为用户提供下列服务，在与用户签订协议或者确认提供服务时，应当依法要求用户提供真实身份信息，用户不提供真实身份信息的，不得提供服务：

- (一) 提供互联网接入服务；
- (二) 提供网络代理等网络地址转换服务；
- (三) 提供互联网域名注册、服务器托管、空间租用、云服务、内容分发服务；
- (四) 提供信息、软件发布服务，或者提供即时通讯、网络交易、网络游戏、网络直播发布、广告推广服务。

**第二十二条** 互联网服务提供者对监测识别的涉诈异常账号应当重新核验，根据国家有关规定采取限制功能、暂停服务等处置措施。

互联网服务提供者应当根据公安机关、电信主管部门要求，对涉案电话卡、涉诈异常电话卡所关联注册的有关互联网账号进行核验，根据风

险情况，采取限期改正、限制功能、暂停使用、关闭账号、禁止重新注册等处置措施。

**第二十三条** 设立移动互联网应用程序应当按照国家有关规定向电信主管部门办理许可或者备案手续。

为应用程序提供封装、分发服务的，应当登记并核验应用程序开发运营者的真实身份信息，核验应用程序的功能、用途。

公安、电信、网信等部门和电信业务经营者、互联网服务提供者应当加强对分发平台以外途径下载传播的涉诈应用程序重点监测、及时处置。

**第二十四条** 提供域名解析、域名跳转、网址链接转换服务的，应当按照国家有关规定，核验域名注册、解析信息和互联网协议地址的真实性、准确性，规范域名跳转，记录并留存所提供相应服务的日志信息，支持实现对解析、跳转、转换记录的溯源。

**第二十五条** 任何单位和个人不得为他人实施电信网络诈骗活动提供下列支持或者帮助：

- (一) 出售、提供个人信息；
- (二) 帮助他人通过虚拟货币交易等方式洗钱；
- (三) 其他为电信网络诈骗活动提供支持或者帮助的行为。

电信业务经营者、互联网服务提供者应当依照国家有关规定，履行合理注意义务，对利用下列业务从事涉诈支持、帮助活动进行监测识别和处置：

- (一) 提供互联网接入、服务器托管、网络存储、通讯传输、线路出租、域名解析等网络资源服务；
- (二) 提供信息发布或者搜索、广告推广、引流推广等网络推广服务；
- (三) 提供应用程序、网站等网络技术、产

品的制作、维护服务；

(四) 提供支付结算服务。

**第二十六条** 公安机关办理电信网络诈骗案件依法调取证据的，互联网服务提供者应当及时提供技术支持和协助。

互联网服务提供者依照本法规定对有关涉诈信息、活动进行监测时，发现涉诈违法犯罪线索、风险信息的，应当依照国家有关规定，根据涉诈风险类型、程度情况移送公安、金融、电信、网信等部门。有关部门应当建立完善反馈机制，将相关情况及时告知移送单位。

## 第五章 综合措施

**第二十七条** 公安机关应当建立完善打击治理电信网络诈骗工作机制，加强专门队伍和专业技术建设，各警种、各地公安机关应当密切配合，依法有效惩处电信网络诈骗活动。

公安机关接到电信网络诈骗活动的报案或者发现电信网络诈骗活动，应当依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定立案侦查。

**第二十八条** 金融、电信、网信部门依照职责对银行业金融机构、非银行支付机构、电信业务经营者、互联网服务提供者落实本法规定情况进行监督检查。有关监督检查活动应当依法规范开展。

**第二十九条** 个人信息处理者应当依照《中华人民共和国个人信息保护法》等法律规定，规范个人信息处理，加强个人信息保护，建立个人信息被用于电信网络诈骗的防范机制。

履行个人信息保护职责的部门、单位对可能被电信网络诈骗利用的物流信息、交易信息、贷款信息、医疗信息、婚介信息等实施重点保护。公安机关办理电信网络诈骗案件，应当同时查证犯罪所利用的个人信息来源，依法追究相关人员和单位责任。

**第三十条** 电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者应当对从业人员和用户开展反电信网络诈骗宣传，在有关业务活动中对防范电信网络诈骗作出提示，对本领域新出现的电信网络诈骗手段及时向用户作出提醒，对非法买卖、出租、出借本人有关卡、账户、账号等被用于电信网络诈骗的法律责任作出警示。

新闻、广播、电视、文化、互联网信息服务等单位，应当面向社会有针对性地开展反电信网络诈骗宣传教育。

任何单位和个人有权举报电信网络诈骗活动，有关部门应当依法及时处理，对提供有效信息的举报人依照规定给予奖励和保护。

**第三十一条** 任何单位和个人不得非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、电信线路、短信端口、银行账户、支付账户、互联网账号等，不得提供实名核验帮助；不得假冒他人身份或者虚构代理关系开立上述卡、账户、账号等。

对经设区的市级以上公安机关认定的实施前款行为的单位、个人和相关组织者，以及因从事电信网络诈骗活动或者关联犯罪受过刑事处罚的人员，可以按照国家有关规定记入信用记录，采取限制其有关卡、账户、账号等功能和停止非柜面业务、暂停新业务、限制入网等措施。对上述认定和措施有异议的，可以提出申诉，有关部门应当建立健全申诉渠道、信用修复和救济制度。具体办法由国务院公安部门会同有关主管部门规定。

**第三十二条** 国家支持电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者研究开发有关电信网络诈骗反制技术，用于监测识别、动态封堵和处置涉诈异常信息、活动。

国务院公安部门、金融管理部门、电信主管



部门和国家网信部门等应当统筹负责本行业领域反制技术措施建设，推进涉电信网络诈骗样本信息数据共享，加强涉诈用户信息交叉核验，建立有关涉诈异常信息、活动的监测识别、动态封堵和处置机制。

依据本法第十一条、第十二条、第十八条、第二十二条和前款规定，对涉诈异常情形采取限制、暂停服务等处置措施的，应当告知处置原因、救济渠道及需要提交的资料等事项，被处置对象可以向作出决定或者采取措施的部门、单位提出申诉。作出决定的部门、单位应当建立完善申诉渠道，及时受理申诉并核查，核查通过的，应当即时解除有关措施。

**第三十三条** 国家推进网络身份认证公共服务建设，支持个人、企业自愿使用，电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者对存在涉诈异常的电话卡、银行账户、支付账户、互联网账号，可以通过国家网络身份认证公共服务对用户身份重新进行核验。

**第三十四条** 公安机关应当会同金融、电信、网信部门组织银行业金融机构、非银行支付机构、电信业务经营者、互联网服务提供者等建立预警劝阻系统，对预警发现的潜在被害人，根据情况及时采取相应劝阻措施。对电信网络诈骗案件应当加强追赃挽损，完善涉案资金处置制度，及时返还被害人的合法财产。对遭受重大生活困难的被害人，符合国家有关救助条件的，有关方面依照规定给予救助。

**第三十五条** 经国务院反电信网络诈骗工作机制决定或者批准，公安、金融、电信等部门对电信网络诈骗活动严重的特定地区，可以依照国家有关规定采取必要的临时风险防范措施。

**第三十六条** 对前往电信网络诈骗活动严重地区的人员，出境活动存在重大涉电信网络诈骗活动嫌疑的，移民管理机构可以决定不准其出

境。

因从事电信网络诈骗活动受过刑事处罚的人员，设区的市级以上公安机关可以根据犯罪情况和预防再犯罪的需要，决定自处罚完毕之日起六个月至三年以内不准其出境，并通知移民管理机构执行。

**第三十七条** 国务院公安部门等会同外交部门加强国际执法司法合作，与有关国家、地区、国际组织建立有效合作机制，通过开展国际警务合作等方式，提升在信息交流、调查取证、侦查抓捕、追赃挽损等方面的合作水平，有效打击遏制跨境电信网络诈骗活动。

## 第六章 法律责任

**第三十八条** 组织、策划、实施、参与电信网络诈骗活动或者为电信网络诈骗活动提供帮助，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

前款行为尚不构成犯罪的，由公安机关处十日以上十五日以下拘留；没收违法所得，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一万元的，处十万元以下罚款。

**第三十九条** 电信业务经营者违反本法规定，有下列情形之一的，由有关主管部门责令改正，情节较轻的，给予警告、通报批评，或者处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上五百万元以下罚款，并可以由有关主管部门责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处一万元以上二十万元以下罚款：

（一）未落实国家有关规定确定的反电信网络诈骗内部控制机制的；

（二）未履行电话卡、物联网卡实名制登记职责的；

（三）未履行对电话卡、物联网卡的监测识

别、监测预警和相关处置职责的；

(四) 未对物联网卡用户进行风险评估，或者未限定物联网卡的开通功能、使用场景和适用设备的；

(五) 未采取措施对改号电话、虚假主叫或者具有相应功能的非法设备进行监测处置的。

**第四十条** 银行业金融机构、非银行支付机构违反本法规定，有下列情形之一的，由有关主管部门责令改正，情节较轻的，给予警告、通报批评，或者处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上五百万元以下罚款，并可以由有关主管部门责令停止新增业务、缩减业务类型或者业务范围、暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处一万元以上二十万元以下罚款：

(一) 未落实国家有关规定确定的反电信网络诈骗内部控制机制的；

(二) 未履行尽职调查义务和有关风险管理措施的；

(三) 未履行对异常账户、可疑交易的风险监测和相关处置义务的；

(四) 未按照规定完整、准确传输有关交易信息的。

**第四十一条** 电信业务经营者、互联网信息服务提供者违反本法规定，有下列情形之一的，由有关主管部门责令改正，情节较轻的，给予警告、通报批评，或者处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上五百万元以下罚款，并可以由有关主管部门责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站或者应用程序、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处一万元以上二十万元以下罚款：

(一) 未落实国家有关规定确定的反电信网

络诈骗内部控制机制的；

(二) 未履行网络服务实名制职责，或者未对涉案、涉诈电话卡关联注册互联网账号进行核验的；

(三) 未按照国家有关规定，核验域名注册、解析信息和互联网协议地址的真实性、准确性，规范域名跳转，或者记录并留存所提供相应服务的日志信息的；

(四) 未登记核验移动互联网应用程序开发运营者的真实身份信息或者未核验应用程序的功能、用途，为其提供应用程序封装、分发服务的；

(五) 未履行对涉诈互联网账号和应用程序，以及其他电信网络诈骗信息、活动的监测识别和处置义务的；

(六) 拒不依法为查处电信网络诈骗犯罪提供技术支持和协助，或者未按规定移送有关违法犯罪线索、风险信息的。

**第四十二条** 违反本法第十四条、第二十五条第一款规定的，没收违法所得，由公安机关或者有关主管部门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五万元的，处五十万元以下罚款；情节严重的，由公安机关并处十五日以下拘留。

**第四十三条** 违反本法第二十五条第二款规定，由有关主管部门责令改正，情节较轻的，给予警告、通报批评，或者处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上五百万元以下罚款，并可以由有关主管部门责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站或者应用程序，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处一万元以上二十万元以下罚款。

**第四十四条** 违反本法第三十一条第一款规定的，没收违法所得，由公安机关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

得不足二万元的，处二十万元以下罚款；情节严重的，并处十五日以下拘留。

**第四十五条** 反电信网络诈骗工作有关部门、单位的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，或者有其他违反本法规定行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十六条** 组织、策划、实施、参与电信网络诈骗活动或者为电信网络诈骗活动提供相关帮助的违法犯罪人员，除依法承担刑事责任、行政责任以外，造成他人损害的，依照《中华人民共和国刑法》等法律的规定承担民事责任。

电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者等违反本法规定，造成他人损害的，依照《中华人民共和国民法典》等法律的规定承担民事责任。

**第四十七条** 人民检察院在履行反电信网络诈骗职责中，对于侵害国家利益和社会公共利益的行为，可以依法向人民法院提起公益诉讼。

**第四十八条** 有关单位和个人对依照本法作出的行政处罚和行政强制措施决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

## 第七章 附 则

**第四十九条** 反电信网络诈骗工作涉及的有关管理和责任制度，本法没有规定的，适用《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》、《中华人民共和国反洗钱法》等相关法律规定。

**第五十条** 本法自 2022 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》的说明

——2021 年 10 月 19 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 李 宁

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《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》的说明。

### 一、制定本法的必要性

一是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。当前电信网络诈骗活动多发高发，严重危害人民群众利益和社会和谐稳定。习近平总书记高度重视打击治理电信网络诈骗犯罪工作，多次作出重

要指示批示，对反电信网络诈骗工作的指导思想、基本原则、关键环节和制度构建，以及加强法律制度建设等提出明确要求。制定反电信网络诈骗法是落实党中央决策部署、打击遏制电信网络诈骗的重要举措。

二是坚持以人民为中心，统筹发展和安全的必然要求。近年来，电信网络诈骗犯罪活动形势严峻，在刑事犯罪案件中占据很大的比重。犯罪分子利用新型电信网络技术手段，钻管理上的漏

洞，利用非法获取个人信息、网络黑灰产业交易等实施精准诈骗，组织化、链条化运作，跨境跨地域实施，严重危害人民群众获得感、幸福感、安全感。电信网络诈骗犯罪已经成为当前发案最高、损失最大、群众反响最强烈的突出犯罪，多发高发态势难以有效遏制，需要进一步完善制度，坚决打击治理，维护人民群众切身利益。

三是反电信网络诈骗工作实践的迫切需要。从实践情况看，反电信网络诈骗工作综合治理、源头治理方面的制度措施不够充分，金融、通信、互联网等行业治理存在薄弱环节，需要进一步建立完善各方面责任制度，形成协同打击治理合力；实践中一些好的做法和政策文件需要上升为法律规定；现有法律规定总体上较为分散，不够明确，针对性不强，各方面对于加强法律制度建设的需求较为迫切。

## 二、起草的过程和总体思路

为贯彻落实党中央决策部署，完善反电信网络诈骗法律制度建设，法制工作委员会会同有关方面积极开展研究起草工作。一是深入调查研究，到各有关行业主管部门、互联网企业、电信企业，以及浙江、云南、江苏、北京等地调研；商请有关部门提供统计数据分析和案例；系统梳理现有政策文件、总结实践经验；委托有关方面对国外电信网络管理制度、反电信网络诈骗法律制度等进行研究。二是广泛听取意见，多次召开座谈会听取中央有关部门、企业和地方的意见，听取部分全国人大代表意见，将草案征求意见稿印发中央有关部门和部分省（市）等征求意见。三是会同公安部、工信部、中国人民银行、中央网信办等就立法中的主要问题深入研究论证，形成共识。

制定反电信网络诈骗法的总体思路是，贯彻

作的重要指示批示精神，贯彻习近平法治思想，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，坚持精准防治和问题导向，强化系统观念、注重源头治理、综合治理，加强预防性法律制度建设，为打击遏制电信网络诈骗活动提供法治支撑。立法工作中注意把握以下几点：一是立足综合治理、源头治理和依法治理，侧重前端防范。关于电信网络诈骗违法犯罪分子的法律责任，刑法已做出多次修改完善，治安管理处罚法也有相关规定。本法主要是按照完善预防性法律制度的要求，针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节加强防范性制度措施建设。二是“小快灵”、“小切口”，对关键环节、主要制度作出规定，条文数量不求太多，增强立法的针对性、实用性和有效性。三是急用先行。本法是一部系统综合、针对性强的专项法律，对实践中迫切需要的制度安排作出规定，拟制定修改的电信法、网络犯罪防治法、反洗钱法等其他相关立法针对电信网络诈骗也可从各自角度细化相关规定，专项立法与相关立法相互配套、共同推进。

## 三、草案的主要内容

草案共三十九条，主要内容包括：

一是反电信网络诈骗工作的基本原则。强调坚持系统观念，注重源头治理、综合治理，全面落实打防管控各项措施；规定各部门职责、企业职责和地方政府职责；加强协同联动工作机制建设。

二是完善电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号有关基础管理制度。落实实名制，规定电话卡、互联网服务真实信息登记制度，建立健全金融业务尽职调查制度；对办理电话卡、金融账户的数量和异常办卡、开户情形进行限制，防范开立企业账户风险；有针对性地完善物联网卡销售、使用监测制度。

三是支持研发电信网络诈骗反制技术措施，统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设，为利用大数据反诈提供制度支持。规定金融、通信、互联网等领域涉诈异常情形的监测、识别和处置，包括高风险电话卡、异常金融账户和可疑交易、异常互联网账号等，规定相应救济渠道；规定金融、通信、互联网行业主管部门统筹推进相关跨行业、企业的统一监测系统建设，推进涉诈样本信息数据共享；要求互联网企业移送监测发现的嫌疑线索。

四是加强对涉诈相关非法服务、设备、产业的治理。治理改号电话、虚假主叫和涉诈非法设备；加强涉诈 APP（移动互联网应用程序）、互联网域名监测治理；打击治理涉电信网络诈骗相关产业。

五是其他措施方面，建立涉案资金紧急止

付、快速冻结和资金返还制度；防范个人信息被用于电信网络诈骗；有针对性加强宣传教育；对潜在受害人预警劝阻和开展被害人救助；加强治理跨境电信网络诈骗活动，规定特定风险防范措施和国际合作。

六是明确法律责任，加大惩处力度。加大惩处非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号行为，实施惩戒措施；对违反本法规定依法追究刑事责任以及实施、帮助实施电信网络诈骗活动的法律责任作出衔接性规定；规定金融、电信、互联网企业违反本法规定制度措施的处罚；对有关企业因重大过错导致电信网络诈骗损失或者造成损失扩大的，规定依法承担相应民事责任。

反电信网络诈骗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《中华人民共和国反电信网络诈骗法 （草案）》修改情况的汇报

——2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上

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：

常委会第三十一次会议对反电信网络诈骗法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点等征求意见。在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委

员会就一些重要问题与中央有关部门多次沟通研究，联合召开座谈会听取中央有关部门、全国人大代表和专家的意见，到北京等地调研，通过视频方式听取互联网企业意见。王晨副委员长率队到公安机关调研。宪法和法律委员会于5月23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，还就修改

方案征求了公安部、工信部、中国人民银行的意见。6月14日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反电信网络诈骗法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方和社会公众提出，反电信网络诈骗工作要注意处理好打击治理与保护公民、组织合法权益之间的关系。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，反电信网络诈骗工作应当依法进行，维护公民和组织的合法权益，依法保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，并规定相应法律责任。

二、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，从实践看开展有效宣传防范是重要经验，建议草案加强完善这方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是规定增强公民防范意识和防范能力。二是增加金融机构、电信企业、互联网企业和新闻媒体单位开展反电信网络诈骗宣传的相关义务。三是扩大预警劝阻的责任主体，增加其他有关部门和金融、电信、互联网企业的预警劝阻措施。

三、有的常委委员、部门、地方提出，防范利用金融系统非法转移资金是反电信网络诈骗工作的重要环节，建议进一步拓展涉电信网络诈骗“资金链”治理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是将涉诈监测治理对象由银行账户、支付账户扩展到数字人民币钱包、收款条码等支付工具和支付服务。二是增加规定有关部门组织建立为用户提供查询名下银行账户、支付账户便捷渠道。三是为保障监测识别异常账户、可疑交易的有效性，明确金融机构可依法收集必要的交易和设备位置信息。四是规定支付机构应当依照规定完整、准确传输有关交易信息，防范电信网络诈骗分子借此洗钱。

四、有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众建议提高草案法律责任部分的罚款幅度，加大对电信网络诈骗人员的惩处力度。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是增加对电信网络诈骗分子使用电话卡、金融账户、互联网账号等的限制措施，并增加限制措施情形。二是根据打击治理跨境电信网络诈骗的实践需要，增加规定对有关涉电信网络诈骗人员可以采取限制出境措施。三是对有关违反本法规定行为的罚款幅度作了调整。

五、有的部门提出，国家正在按照规定推进试点网络身份认证公共服务建设，可以为涉诈异常的电话卡、银行卡、互联网账号提供重新核验身份服务。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定，同时明确按照个人、企业自愿使用原则，是一种可供电信、金融、互联网等行业企业选择适用的措施，不排斥现有核验措施的适用。

六、草案第三十一条对电信业务经营者、金融机构和互联网服务提供者一定情形下承担相应民事责任作了规定。有的常委委员、部门、地方和企业提出，电信网络诈骗分子是主要侵权责任人，对相关行业企业设定民事责任应当慎重，同时要考虑对优化服务可能带来的不利影响，也有意见认为企业应当依法承担民事责任。宪法和法律委员会经研究，建议修改为与民法典的衔接性规定，不设定新的民事责任制度。

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《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案)》审议结果的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

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：

常委会第三十五次会议对反电信网络诈骗法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门、金融机构等征求意见，在中国人大网全文公布草案二次审议稿，再次征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会就一些重要问题会同有关方面加强研究，通过视频方式与福建省有关部门连线调研，赴湖北省实地调研，召开座谈会听取互联网企业和有关部门、商业银行、专家等意见。宪法和法律委员会于7月18日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。公安部、工业和信息化部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。8月17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，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、部门和社会公众提出，为了进一步加强打击电信网络诈骗，建议在草案中增加人民法院、人民检察院和公安机关的相应职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是人民法院、人民

检察院发挥审判、检察职能作用，依法防范、惩治电信网络诈骗活动。二是公安机关应当建立完善打击治理工作机制，加强能力建设，有效惩治电信网络诈骗活动，对电信网络诈骗犯罪案件依法及时立案。

二、有的常委会组成人员提出，应当根据实践需要有针对性地加强宣传教育防范措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是加强对老年人、青少年等群体的宣传教育，增强反电信网络诈骗宣传教育的针对性、精准性。二是明确有关行业企业对本领域新出现的电信网络诈骗手段及时向用户作出提醒。三是规定对公众举报电信网络诈骗的奖励制度。

三、有些互联网企业提出，反电信网络诈骗工作需要重视和加强互联网企业和有关部门对于涉诈违法犯罪线索、风险信息的共享，完善有关移送处置机制，提升企业监测防范水平。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定。

四、有些常委委员、部门和社会公众提出，要进一步加大对电信网络诈骗分子的惩处力度。在刑法作出刑事责任规定的同时，也要就行政处罚作出专门规定，并进一步明确承担民事责任和

纳入信用记录。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加以下规定：一是规定对从事电信网络诈骗活动的有关人员，可以按照国家有关规定记入信用记录，并规定了具体惩戒措施。同时，明确有关部门应当建立健全申诉渠道、信用修复和救济制度。具体办法由国务院公安部门会同有关主管部门规定。二是规定从事电信网络诈骗活动，尚不构成犯罪的行政处罚。三是进一步明确从事电信网络诈骗违法犯罪人员除依法承担刑事责任、行政责任以外，造成他人损害的，依法承担民事责任。

五、有的常委委员、部门和社会公众提出，对涉诈异常情形采取相应处置措施时，要进一步明确救济途径。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，有关部门、单位应当将处置原因、救济渠道及需要提交的资料等事项告知被处置对象，并建立完善申诉渠道。

六、有的常委会组成人员、部门提出，电信网络诈骗犯罪多发高发，严重侵害国家利益、社会公共利益，有必要增加规定检察机关可以依法提起公益诉讼。宪法和法律委员会经研究，建议

采纳上述意见，增加相应规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

8月16日，法制工作委员会召开会议，邀请有关基层部门、企业、全国人大代表和专家学者，就草案的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，立足各环节、全链条防范治理电信网络诈骗，精准发力，为反电信网络诈骗工作提供有力法律支撑。草案经过两次审议已比较成熟，具有较强的针对性和可操作性，实践迫切需要，建议尽快出台。同时，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

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2022年9月1日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月30日下午对反电信网络诈骗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和列席人员还提出了一些修改意



见和建议。宪法和法律委员会于8月31日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。公安部、工业和信息化部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，实践中单位财务人员等成为电信网络诈骗重点对象，造成单位财产损失，建议加强单位内部管理防范措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，各单位应当加强内部防范电信网络诈骗工作，对工作人员开展防范电信网络诈骗教育。

二、有的常委委员提出，草案三次审议稿第二十五条所列不得为他人实施电信网络诈骗活动提供有关支持和帮助的行为中，有些与正常经营和业务活动有交叉，建议进一步明确法律界限。宪法和法律委员会经研究，建议将所列行为分为两类情形规定，明确电信业务经营者、互联网服务提供者应当依照国家有关规定履行合理注意义务，对有关涉诈活动进行监测识别和处置。

三、有的常委委员、部门提出，本法对主管部门监管责任、企业各项防范治理责任等作了相应规定。为保障这些规定得到有效实施，建议增加规定，有关主管部门应当依照职责对企业落实

情况进行监督检查；有的部门、企业提出，有关监督检查活动应当依法规范开展。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定。

四、根据有些常委会组成人员的意见，宪法和法律委员会经研究，建议对有关国际合作的规定作进一步修改完善，规定：“国务院公安部门会同外交部门加强国际执法司法合作，与有关国家、地区、国际组织建立有效合作机制，通过开展国际警务合作等方式，提升在信息交流、调查取证、侦查抓捕、追赃挽损等方面的合作水平，有效打击遏制跨境电信网络诈骗活动。”

有的常委会组成人员还对本法通过后的实施和宣传工作提出了意见。宪法和法律委员会建议有关部门认真研究常委会组成人员的审议意见，抓紧制定和完善相关配套规定，积极做好宣传和解读，加大执法力度，保证法律全面有效实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2022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一些文字修改。

草案修改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。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第一二〇号

《中华人民共和国农产品质量安全法》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三十六次会议于2022年9月2日修订通过，现予公布，自2023年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2022年9月2日

## 中华人民共和国农产品质量安全法

(2006年4月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过 根据2018年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉等十五部法律的决定》修正 2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议修订)

### 目 录

- 第一章 总 则  
第二章 农产品质量安全风险管理和标准制定  
第三章 农产品产地  
第四章 农产品生产  
第五章 农产品销售  
第六章 监督管理  
第七章 法律责任  
第八章 附 则

### 第一章 总 则

第一条 为了保障农产品质量安全，维护公

众健康，促进农业和农村经济发展，制定本法。

**第二条** 本法所称农产品，是指来源于种植业、林业、畜牧业和渔业等的初级产品，即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品。

本法所称农产品质量安全，是指农产品质量达到农产品质量安全标准，符合保障人的健康、安全的要求。

**第三条** 与农产品质量安全有关的农产品生产经营及其监督管理活动，适用本法。

《中华人民共和国食品安全法》对食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和农业投入品已经作出规定的，应当遵守其规定。

**第四条** 国家加强农产品质量安全工作，实行源头治理、风险管理、全程控制，建立科学、严格的监督管理制度，构建协同、高效的社会共治体系。

**第五条** 国务院农业农村主管部门、市场监督管理部门依照本法和规定的职责，对农产品质量安全实施监督管理。

国务院其他有关部门依照本法和规定的职责承担农产品质量安全的有关工作。

**第六条** 县级以上地方人民政府对本行政区域的农产品质量安全工作负责，统一领导、组织、协调本行政区域的农产品质量安全工作，建立健全农产品质量安全工作机制，提高农产品质量安全水平。

县级以上地方人民政府应当依照本法和有关规定，确定本级农业农村主管部门、市场监督管理部门和其他有关部门的农产品质量安全监督管理工作职责。各有关部门在职责范围内负责本行政区域的农产品质量安全监督管理工作。

乡镇人民政府应当落实农产品质量安全监督管理责任，协助上级人民政府及其有关部门做好农产品质量安全监督管理工作。

**第七条** 农产品生产经营者应当对其生产经营的农产品质量安全负责。

农产品生产经营者应当依照法律、法规和农产品质量安全标准从事生产经营活动，诚信自律，接受社会监督，承担社会责任。

**第八条** 县级以上人民政府应当将农产品质量安全管理纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级预算，加强农产品质量安全监督管理能力建设。

**第九条** 国家引导、推广农产品标准化生产，鼓励和支持生产绿色优质农产品，禁止生产、销售不符合国家规定的农产品质量安全标准的农产品。

**第十条** 国家支持农产品质量安全科学技术研究，推行科学的质量安全管理方法，推广先进安全的生产技术。国家加强农产品质量安全科学技术国际交流与合作。

**第十一条** 各级人民政府及有关部门应当加强农产品质量安全知识的宣传，发挥基层群众性自治组织、农村集体经济组织的优势和作用，指导农产品生产经营者加强质量安全管理，保障农产品消费安全。

新闻媒体应当开展农产品质量安全法律、法规和农产品质量安全知识的公益宣传，对违法行为进行舆论监督。有关农产品质量安全的宣传报道应当真实、公正。

**第十二条** 农民专业合作社和农产品行业协会等应当及时为其成员提供生产技术服务，建立农产品质量安全管理制，健全农产品质量安全控制体系，加强自律管理。

## 第二章 农产品质量安全风险管理和标准制定

**第十三条** 国家建立农产品质量安全风险监测制度。

国务院农业农村主管部门应当制定国家农产品质量安全风险监测计划，并对重点区域、重点农产品品种进行质量安全风险监测。省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门应当根据国家农产品质量安全风险监测计划，结合本行政区域农产品生产经营实际，制定本行政区域的农产品质量安全风险监测实施方案，并报国务院农业农村主管部门备案。县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责组织实施本行政区域的农产品质量安全风险监测。

县级以上人民政府市场监督管理部门和其他有关部门获知有关农产品质量安全风险信息后，应当立即核实并向同级农业农村主管部门通报。

接到通报的农业农村主管部门应当及时上报。制定农产品质量安全风险监测计划、实施方案的部门应当及时研究分析，必要时进行调整。

**第十四条** 国家建立农产品质量安全风险评估制度。

国务院农业农村主管部门应当设立农产品质量安全风险评估专家委员会，对可能影响农产品质量安全的潜在危害进行风险分析和评估。国务院卫生健康、市场监督管理等部门发现需要对农产品进行质量安全风险评估的，应当向国务院农业农村主管部门提出风险评估建议。

农产品质量安全风险评估专家委员会由农业、食品、营养、生物、环境、医学、化工等方面的专家组成。

**第十五条** 国务院农业农村主管部门应当根据农产品质量安全风险监测、风险评估结果采取相应的管理措施，并将农产品质量安全风险监测、风险评估结果及时通报国务院市场监督管理、卫生健康等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门。

县级以上人民政府农业农村主管部门开展农产品质量安全风险监测和风险评估工作时，可以根据需要进入农产品产地、储存场所及批发、零售市场。采集样品应当按照市场价格支付费用。

**第十六条** 国家建立健全农产品质量安全标准体系，确保严格实施。农产品质量安全标准是强制执行的标准，包括以下与农产品质量安全有关的要求：

- (一) 农业投入品质量要求、使用范围、用法、用量、安全间隔期和休药期规定；
- (二) 农产品产地环境、生产过程管控、储存、运输要求；
- (三) 农产品关键成分指标等要求；
- (四) 与屠宰畜禽有关的检验规程；
- (五) 其他与农产品质量安全有关的强制性

要求。

《中华人民共和国食品安全法》对食用农产品的有关质量安全标准作出规定的，依照其规定执行。

**第十七条** 农产品质量安全标准的制定和发布，依照法律、行政法规的规定执行。

制定农产品质量安全标准应当充分考虑农产品质量安全风险评估结果，并听取农产品生产者、经营者、消费者、有关部门、行业协会等的意见，保障农产品消费安全。

**第十八条** 农产品质量安全标准应当根据科学技术发展水平以及农产品质量安全的需要，及时修订。

**第十九条** 农产品质量安全标准由农业农村主管部门商有关部门推进实施。

### 第三章 农产品产地

**第二十条** 国家建立健全农产品产地监测制度。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当会同同级生态环境、自然资源等部门制定农产品产地监测计划，加强农产品产地安全调查、监测和评价工作。

**第二十一条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当会同同级生态环境、自然资源等部门按照保障农产品质量安全的要求，根据农产品品种特性和产地安全调查、监测、评价结果，依照土壤污染防治等法律、法规的规定提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政府批准后实施。

任何单位和个人不得在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品和建立特定农产品生产基地。

特定农产品禁止生产区域划定和管理的具体办法由国务院农业农村主管部门商国务院生态环

境、自然资源等部门制定。

**第二十二条** 任何单位和个人不得违反有关环境保护法律、法规的规定向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质。

农业生产用水和用作肥料的固体废物，应当符合法律、法规和国家有关强制性标准的要求。

**第二十三条** 农产品生产者应当科学合理使用农药、兽药、肥料、农用薄膜等农业投入品，防止对农产品产地造成污染。

农药、肥料、农用薄膜等农业投入品的生产者、经营者、使用者应当按照国家有关规定回收并妥善处置包装物和废弃物。

**第二十四条** 县级以上人民政府应当采取措施，加强农产品基地建设，推进农业标准化示范建设，改善农产品的生产条件。

## 第四章 农产品生产

**第二十五条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当根据本地区的实际情况，制定保障农产品质量安全的生产技术要求和操作规程，并加强对农产品生产经营者的培训和指导。

农业技术推广机构应当加强对农产品生产经营者的质量安全知识和技能的培训。国家鼓励科研机构开展农产品质量安全培训。

**第二十六条** 农产品生产企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织应当加强农产品质量安全管理。

农产品生产企业应当建立农产品质量安全管理制，配备相应的技术人员；不具备配备条件的，应当委托具有专业技术知识的人员进行农产品质量安全指导。

国家鼓励和支持农产品生产企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织建立和实施危害分析和关键控制点体系，实施良好农业规范，提高

农产品质量安全管理水平。

**第二十七条** 农产品生产企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织应当建立农产品生产记录，如实记载下列事项：

（一）使用农业投入品的名称、来源、用法、用量和使用、停用的日期；

（二）动物疫病、农作物病虫害的发生和防治情况；

（三）收获、屠宰或者捕捞的日期。

农产品生产记录应当至少保存二年。禁止伪造、变造农产品生产记录。

国家鼓励其他农产品生产者建立农产品生产记录。

**第二十八条** 对可能影响农产品质量安全的农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料、兽医器械，依照有关法律、行政法规的规定实行许可制度。

省级以上人民政府农业农村主管部门应当定期或者不定期组织对可能危及农产品质量安全的农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料等农业投入品进行抽查检查，并公布抽查结果。

农药、兽药经营者应当依照有关法律、行政法规的规定建立销售台账，记录购买者、销售日期和药品施用范围等内容。

**第二十九条** 农产品生产经营者应当依照有关法律、行政法规和国家有关强制性标准、国务院农业农村主管部门的规定，科学合理使用农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料等农业投入品，严格执行农业投入品使用安全间隔期或者休药期的规定；不得超范围、超剂量使用农业投入品危及农产品质量安全。

禁止在农产品生产经营过程中使用国家禁止使用的农业投入品以及其他有毒有害物质。

**第三十条** 农产品生产场所以及生产活动中使用的设施、设备、消毒剂、洗涤剂应当符合

国家有关质量安全规定，防止污染农产品。

**第三十一条** 县级以上人民政府农业农村主管部门应当加强对农业投入品使用的监督管理和指导，建立健全农业投入品的安全使用制度，推广农业投入品科学使用技术，普及安全、环保农业投入品的使用。

**第三十二条** 国家鼓励和支持农产品生产经营者选用优质特色农产品品种，采用绿色生产技术和全程质量控制技术，生产绿色优质农产品，实施分等分级，提高农产品品质，打造农产品品牌。

**第三十三条** 国家支持农产品产地冷链物流基础设施建设，健全有关农产品冷链物流标准、服务规范和监管保障机制，保障冷链物流农产品畅通高效、安全便捷，扩大高品质市场供给。

从事农产品冷链物流的生产经营者应当依照法律、法规和有关农产品质量安全标准，加强冷链技术创新与应用、质量安全控制，执行对冷链物流农产品及其包装、运输工具、作业环境等的检验检测检疫要求，保证冷链农产品质量安全。

## 第五章 农产品销售

**第三十四条** 销售的农产品应当符合农产品质量安全标准。

农产品生产企业、农民专业合作社应当根据质量安全控制要求自行或者委托检测机构对农产品质量安全进行检测；经检测不符合农产品质量安全标准的农产品，应当及时采取管控措施，且不得销售。

农业技术推广等机构应当为农户等农产品生产经营者提供农产品检测技术服务。

**第三十五条** 农产品在包装、保鲜、储存、运输中所使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂、包装材料等，应当符合国家有关强制性标准以及其他农产品质量安全规定。

储存、运输农产品的容器、工具和设备应当安全、无害。禁止将农产品与有毒有害物质一同储存、运输，防止污染农产品。

**第三十六条** 有下列情形之一的农产品，不得销售：

(一) 含有国家禁止使用的农药、兽药或者其他化合物；

(二) 农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准；

(三) 含有的致病性寄生虫、微生物或者生物毒素不符合农产品质量安全标准；

(四) 未按照国家有关强制性标准以及其他农产品质量安全规定使用保鲜剂、防腐剂、添加剂、包装材料等，或者使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂、包装材料等不符合国家有关强制性标准以及其他质量安全规定；

(五) 病死、毒死或者死因不明的动物及其产品；

(六) 其他不符合农产品质量安全标准的情形。

对前款规定不得销售的农产品，应当依照法律、法规的规定进行处置。

**第三十七条** 农产品批发市场应当按照规定设立或者委托检测机构，对进场销售的农产品质量安全状况进行抽查检测；发现不符合农产品质量安全标准的，应当要求销售者立即停止销售，并向所在地市场监督管理、农业农村等部门报告。

农产品销售企业对其销售的农产品，应当建立健全进货检查验收制度；经查验不符合农产品质量安全标准的，不得销售。

食品生产者采购农产品等食品原料，应当依照《中华人民共和国食品安全法》的规定查验许可证和合格证明，对无法提供合格证明的，应当

按照规定进行检验。

**第三十八条** 农产品生产企业、农民专业合作社以及从事农产品收购的单位或者个人销售的农产品，按照规定应当包装或者附加承诺达标合格证等标识的，须经包装或者附加标识后方可销售。包装物或者标识上应当按照规定标明产品的品名、产地、生产者、生产日期、保质期、产品质量等级等内容；使用添加剂的，还应当按照规定标明添加剂的名称。具体办法由国务院农业农村主管部门制定。

**第三十九条** 农产品生产企业、农民专业合作社应当执行法律、法规的规定和国家有关强制性标准，保证其销售的农产品符合农产品质量安全标准，并根据质量安全控制、检测结果等开具承诺达标合格证，承诺不使用禁用的农药、兽药及其他化合物且使用的常规农药、兽药残留不超标等。鼓励和支持农户销售农产品时开具承诺达标合格证。法律、行政法规对畜禽产品的质量安全合格证明有特别规定的，应当遵守其规定。

从事农产品收购的单位或者个人应当按照规定收取、保存承诺达标合格证或者其他质量安全合格证明，对其收购的农产品进行混装或者分装后销售的，应当按照规定开具承诺达标合格证。

农产品批发市场应当建立健全农产品承诺达标合格证查验等制度。

县级以上人民政府农业农村主管部门应当做好承诺达标合格证有关工作的指导服务，加强日常监督检查。

农产品质量安全承诺达标合格证管理办法由国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门制定。

**第四十条** 农产品生产经营者通过网络平台销售农产品的，应当依照本法和《中华人民共和国电子商务法》、《中华人民共和国食品安全法》等法律、法规的规定，严格落实质量安全责任，

保证其销售的农产品符合质量安全标准。网络平台经营者应当依法加强对农产品生产经营者的管理。

**第四十一条** 国家对列入农产品质量安全追溯目录的农产品实施追溯管理。国务院农业农村主管部门应当会同国务院市场监督管理等部门建立农产品质量安全追溯协作机制。农产品质量安全追溯管理办法和追溯目录由国务院农业农村主管部门会同国务院市场监督管理等部门制定。

国家鼓励具备信息化条件的农产品生产经营者采用现代信息技术手段采集、留存生产记录、购销记录等生产经营信息。

**第四十二条** 农产品质量符合国家规定的有关优质农产品标准的，农产品生产经营者可以申请使用农产品质量标志。禁止冒用农产品质量标志。

国家加强地理标志农产品保护和管理。

**第四十三条** 属于农业转基因生物的农产品，应当按照农业转基因生物安全管理的有关规定进行标识。

**第四十四条** 依法需要实施检疫的动植物及其产品，应当附具检疫标志、检疫证明。

## 第六章 监督管理

**第四十五条** 县级以上人民政府农业农村主管部门和市场监督管理等部门应当建立健全农产品质量安全全程监督管理协作机制，确保农产品从生产到消费各环节的质量安全。

县级以上人民政府农业农村主管部门和市场监督管理部门应当加强收购、储存、运输过程中农产品质量安全监督管理的协调配合和执法衔接，及时通报和共享农产品质量安全监督管理信息，并按照职责权限，发布有关农产品质量安全日常监督管理信息。

**第四十六条** 县级以上人民政府农业农村主

管部门应当根据农产品质量安全风险监测、风险评估结果和农产品质量安全状况等，制定监督抽查计划，确定农产品质量安全监督抽查的重点、方式和频次，并实施农产品质量安全风险分级管理。

**第四十七条** 县级以上人民政府农业农村主管部门应当建立健全随机抽查机制，按照监督抽查计划，组织开展农产品质量安全监督抽查。

农产品质量安全监督抽查检测应当委托符合本法规定条件的农产品质量安全检测机构进行。监督抽查不得向被抽查人收取费用，抽取的样品应当按照市场价格支付费用，并不得超过国务院农业农村主管部门规定的数量。

上级农业农村主管部门监督抽查的同批次农产品，下级农业农村主管部门不得另行重复抽查。

**第四十八条** 农产品质量安全检测应当充分利用现有的符合条件的检测机构。

从事农产品质量安全检测的机构，应当具备相应的检测条件和能力，由省级以上人民政府农业农村主管部门或者其授权的部门考核合格。具体办法由国务院农业农村主管部门制定。

农产品质量安全检测机构应当依法经资质认定。

**第四十九条** 从事农产品质量安全检测工作的人员，应当具备相应的专业知识和实际操作技能，遵纪守法，恪守职业道德。

农产品质量安全检测机构对出具的检测报告负责。检测报告应当客观公正，检测数据应当真实可靠，禁止出具虚假检测报告。

**第五十条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门可以采用国务院农业农村主管部门会同国务院市场监督管理等部门认定的快速检测方法，开展农产品质量安全监督抽查检测。抽查检测结果确定有关农产品不符合农产品质量安全标

准的，可以作为行政处罚的证据。

**第五十一条** 农产品生产经营者对监督抽查检测结果有异议的，可以自收到检测结果之日起五个工作日内，向实施农产品质量安全监督抽查的农业农村主管部门或者其上一级农业农村主管部门申请复检。复检机构与初检机构不得为同一机构。

采用快速检测方法进行农产品质量安全监督抽查检测，被抽查人对检测结果有异议的，可以自收到检测结果时起四小时内申请复检。复检不得采用快速检测方法。

复检机构应当自收到复检样品之日起七个工作日内出具检测报告。

因检测结果错误给当事人造成损害的，依法承担赔偿责任。

**第五十二条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当加强对农产品生产的监督管理，开展日常检查，重点检查农产品产地环境、农业投入品购买和使用、农产品生产记录、承诺达标合格证开具等情况。

国家鼓励和支持基层群众性自治组织建立农产品质量安全信息员工作制度，协助开展有关工作。

**第五十三条** 开展农产品质量安全监督检查，有权采取下列措施：

（一）进入生产经营场所进行现场检查，调查了解农产品质量安全的有关情况；

（二）查阅、复制农产品生产记录、购销台账等与农产品质量安全有关的资料；

（三）抽样检测生产经营的农产品和使用的农业投入品以及其他有关产品；

（四）查封、扣押有证据证明存在农产品质量安全隐患或者经检测不符合农产品质量安全标准的农产品；

（五）查封、扣押有证据证明可能危及农产



品质量安全或者经检测不符合产品质量标准的农业投入品以及其他有毒有害物质；

(六) 查封、扣押用于违法生产经营农产品的设施、设备、场所以及运输工具；

(七) 收缴伪造的农产品质量标志。

农产品生产经营者应当协助、配合农产品质量安全监督检查，不得拒绝、阻挠。

**第五十四条** 县级以上人民政府农业农村等部门应当加强农产品质量安全信用体系建设，建立农产品生产经营者信用记录，记载行政处罚等信息，推进农产品质量安全信用信息的应用和管理。

**第五十五条** 农产品生产经营过程中存在质量安全隐患，未及时采取措施消除的，县级以上地方人民政府农业农村主管部门可以对农产品生产经营者的法定代表人或者主要负责人进行责任约谈。农产品生产经营者应当立即采取措施，进行整改，消除隐患。

**第五十六条** 国家鼓励消费者协会和其他单位或者个人对农产品质量安全进行社会监督，对农产品质量安全监督管理工作提出意见和建议。任何单位和个人有权对违反本法的行为进行检举控告、投诉举报。

县级以上人民政府农业农村主管部门应当建立农产品质量安全投诉举报制度，公开投诉举报渠道，收到投诉举报后，应当及时处理。对不属于本部门职责的，应当移交有权处理的部门并书面通知投诉举报人。

**第五十七条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当加强对农产品质量安全执法人员的专业技术培训并组织考核。不具备相应知识和能力的，不得从事农产品质量安全执法工作。

**第五十八条** 上级人民政府应当督促下级人民政府履行农产品质量安全职责。对农产品质量安全责任落实不力、问题突出的地方人民政府，

上级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈。被约谈的地方人民政府应当立即采取整改措施。

**第五十九条** 国务院农业农村主管部门应当会同国务院有关部门制定国家农产品质量安全突发事件应急预案，并与国家食品安全事故应急预案相衔接。

县级以上地方人民政府应当根据有关法律、行政法规的规定和上级人民政府的农产品质量安全突发事件应急预案，制定本行政区域的农产品质量安全突发事件应急预案。

发生农产品质量安全事故时，有关单位和个人应当采取控制措施，及时向所在地乡镇人民政府和县级人民政府农业农村等部门报告；收到报告的机关应当按照农产品质量安全突发事件应急预案及时处理并报本级人民政府、上级人民政府有关部门。发生重大农产品质量安全事故时，按照规定上报国务院及其有关部门。

任何单位和个人不得隐瞒、谎报、缓报农产品质量安全事故，不得隐匿、伪造、毁灭有关证据。

**第六十条** 县级以上地方人民政府市场监督管理部门依照本法和《中华人民共和国食品安全法》等法律、法规的规定，对农产品进入批发、零售市场或者生产加工企业后的生产经营活动进行监督检查。

**第六十一条** 县级以上人民政府农业农村、市场监督管理等部门发现农产品质量安全违法行为涉嫌犯罪的，应当及时将案件移送公安机关。对移送的案件，公安机关应当及时审查；认为有犯罪事实需要追究刑事责任的，应当立案侦查。

公安机关对依法不需要追究刑事责任但应当给予行政处罚的，应当及时将案件移送农业农村、市场监督管理等部门，有关部门应当依法处理。

公安机关商请农业农村、市场监督管理、生态环境等部门提供检验结论、认定意见以及对涉案农产品进行无害化处理等协助的，有关部门应当及时提供、予以协助。

## 第七章 法律责任

**第六十二条** 违反本法规定，地方各级人民政府有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过、记大过处分；造成严重后果的，给予降级或者撤职处分：

（一）未确定有关部门的农产品质量安全监督管理工作职责，未建立健全农产品质量安全工作机制，或者未落实农产品质量安全监督管理责任；

（二）未制定本行政区域的农产品质量安全突发事件应急预案，或者发生农产品质量安全事故后未按照规定启动应急预案。

**第六十三条** 违反本法规定，县级以上人民政府农业农村等部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分；造成严重后果的，其主要负责人还应当引咎辞职：

（一）隐瞒、谎报、缓报农产品质量安全事故或者隐匿、伪造、毁灭有关证据；

（二）未按照规定查处农产品质量安全事故，或者接到农产品质量安全事故报告未及时处理，造成事故扩大或者蔓延；

（三）发现农产品质量安全重大风险隐患后，未及时采取相应措施，造成农产品质量安全事故或者不良社会影响；

（四）不履行农产品质量安全监督管理职责，导致发生农产品质量安全事故。

**第六十四条** 县级以上地方人民政府农业农村、市场监督管理等部门在履行农产品质量安全

监督管理职责过程中，违法实施检查、强制等执法措施，给农产品生产经营者造成损失的，应当依法予以赔偿，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。

**第六十五条** 农产品质量安全检测机构、检测人员出具虚假检测报告的，由县级以上人民政府农业农村主管部门没收所收取的检测费用，检测费用不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款，检测费用一万元以上的，并处检测费用五倍以上十倍以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下罚款；使消费者的合法权益受到损害的，农产品质量安全检测机构应当与农产品生产经营者承担连带责任。

因农产品质量安全违法行为受到刑事处罚或者因出具虚假检测报告导致发生重大农产品质量安全事故的检测人员，终身不得从事农产品质量安全检测工作。农产品质量安全检测机构不得聘用上述人员。

农产品质量安全检测机构有前两款违法行为的，由授予其资质的主管部门或者机构吊销该农产品质量安全检测机构的资质证书。

**第六十六条** 违反本法规定，在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品或者建立特定农产品生产基地的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收农产品和违法所得，并处违法所得一倍以上三倍以下罚款。

违反法律、法规规定，向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质的，依照有关环境保护法律、法规的规定处理、处罚；造成损害的，依法承担赔偿责任。

**第六十七条** 农药、肥料、农用薄膜等农业投入品的生产者、经营者、使用者未按照规定回收并妥善处置包装物或者废弃物的，由县级以上

地方人民政府农业农村主管部门依照有关法律、法规的规定处理、处罚。

**第六十八条** 违反本法规定，农产品生产企业有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处五千元以上五万元以下罚款：

（一）未建立农产品质量安全管理制度；

（二）未配备相应的农产品质量安全管理人员，且未委托具有专业技术知识的人员进行农产品质量安全指导。

**第六十九条** 农产品生产企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织未依照本法规定建立、保存农产品生产记录，或者伪造、变造农产品生产记录的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处二千元以上二万元以下罚款。

**第七十条** 违反本法规定，农产品生产经营者有下列行为之一，尚不构成犯罪的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止生产经营、追回已经销售的农产品，对违法生产经营的农产品进行无害化处理或者予以监督销毁，没收违法所得，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的农产品货值金额不足一万元的，并处十万元以上十五万元以下罚款，货值金额一万元以上的，并处货值金额十五倍以上三十倍以下罚款；对农户，并处一千元以上一万元以下罚款；情节严重的，有许可证的吊销许可证，并可以由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下拘留：

（一）在农产品生产经营过程中使用国家禁止使用的农业投入品或者其他有毒有害物质；

（二）销售含有国家禁止使用的农药、兽药或者其他化合物的农产品；

（三）销售病死、毒死或者死因不明的动物

及其产品。

明知农产品生产经营者从事前款规定的违法行为，仍为其提供生产经营场所或者其他条件的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处十万元以上二十万元以下罚款；使消费者的合法权益受到损害的，应当与农产品生产经营者承担连带责任。

**第七十一条** 违反本法规定，农产品生产经营者有下列行为之一，尚不构成犯罪的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止生产经营、追回已经销售的农产品，对违法生产经营的农产品进行无害化处理或者予以监督销毁，没收违法所得，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的农产品货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款，货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；对农户，并处五百元以上五千元以下罚款：

（一）销售农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的农产品；

（二）销售含有的致病性寄生虫、微生物或者生物毒素不符合农产品质量安全标准的农产品；

（三）销售其他不符合农产品质量安全标准的农产品。

**第七十二条** 违反本法规定，农产品生产经营者有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止生产经营、追回已经销售的农产品，对违法生产经营的农产品进行无害化处理或者予以监督销毁，没收违法所得，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的农产品货值金额不足一万元的，并处五千元以上五万元以下罚款，货

值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；对农户，并处三百元以上三千元以下罚款：

（一）在农产品生产场所以及生产活动中使用的设施、设备、消毒剂、洗涤剂不符合国家有关质量安全规定；

（二）未按照国家有关强制性标准或者其他农产品质量安全规定使用保鲜剂、防腐剂、添加剂、包装材料等，或者使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂、包装材料不符合国家有关强制性标准或者其他质量安全规定；

（三）将农产品与有毒有害物质一同储存、运输。

**第七十三条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门按照职责给予批评教育，责令限期改正；逾期不改正的，处一百元以上一千元以下罚款：

（一）农产品生产企业、农民专业合作社、从事农产品收购的单位或者个人未按照规定开具承诺达标合格证；

（二）从事农产品收购的单位或者个人未按照规定收取、保存承诺达标合格证或者其他合格证明。

**第七十四条** 农产品生产经营者冒用农产品质量标志，或者销售冒用农产品质量标志的农产品的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门按照职责责令改正，没收违法所得；违法生产经营的农产品货值金额不足五千元的，并处五千元以上五万元以下罚款，货值金额五千元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款。

**第七十五条** 违反本法关于农产品质量安全追溯规定的，由县级以上地方人民政府农业农村

主管部门按照职责责令限期改正；逾期不改正的，可以处一万元以下罚款。

**第七十六条** 违反本法规定，拒绝、阻挠依法开展的农产品质量安全监督检查、事故调查处理、抽样检测和风险评估的，由有关主管部门按照职责责令停产停业，并处二千元以上五万元以下罚款；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。

**第七十七条** 《中华人民共和国食品安全法》对食用农产品进入批发、零售市场或者生产加工企业后的违法行为和法律责任有规定的，由县级以上地方人民政府市场监督管理部门依照其规定进行处罚。

**第七十八条** 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第七十九条** 违反本法规定，给消费者造成人身、财产或者其他损害的，依法承担民事赔偿责任。生产经营者财产不足以同时承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金时，先承担民事赔偿责任。

食用农产品生产经营者违反本法规定，污染环境、侵害众多消费者合法权益，损害社会公共利益的，人民检察院可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼。

## 第八章 附 则

**第八十条** 粮食收购、储存、运输环节的质量安全管理，依照有关粮食管理的法律、行政法规执行。

**第八十一条** 本法自 2023 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案）》的说明

——2021年10月19日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

农业农村部部长 唐仁健

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，对《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案）》作说明。

## 一、修订工作情况

党中央、国务院高度重视农产品质量安全工作。习近平总书记指出，要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节，坚持源头治理、标本兼治，用“四个最严”，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。李克强总理强调，要夯实各方责任，完善监管体制机制，坚持不懈地抓好农产品质量和食品安全监管，确保食品安全，维护人民健康。

现行农产品质量安全法是2006年制定的，2018年对个别条款进行了修正。现行法公布实施以来，对规范农产品生产经营活动、保障农产品质量安全发挥了重要作用。近年来，我国主要农产品例行监测合格率稳定保持在97%以上，农产品质量安全态势总体向好。2018年全国人大常委会进行执法检查，在充分肯定现行法公布实施以来取得显著成效的同时，也指出一些条款已明显不适应当前农产品质量安全监管形势，操作性不强、实施难度大；存在处罚过轻、违法成本太低等问题，建议对现行法进行修订。

按照党中央、国务院决策部署和有关工作安

排，农业农村部在总结实践经验的基础上，会同有关方面起草了《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案送审稿）》，向社会公开征求了意见，提请国务院审批。收到此件后，司法部先后两次征求有关部门、地方政府、科研机构和部分农产品生产企业的意见，召开座谈会和专家论证会，会同农业农村部、市场监管总局等部门进行反复研究修改，形成了《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第147次常务会议讨论通过。

## 二、修订的主要内容

现行农产品质量安全法共八章五十六条，草案共八章八十一条。修订工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央、国务院关于强化农产品质量和食品安全工作的决策部署，按照“四个最严”的要求，以全国人大常委会执法检查报告指出的问题为重点，主要修订了以下内容：

（一）健全农产品质量安全责任机制。一是明确农产品质量安全工作坚持预防为主、风险管理、源头治理、全程控制的原则。二是明确农产品生产经营者对其生产经营的农产品质量安全负责，要求生产经营者诚信自律，接受社会监督，承担社会责任。三是落实地方人民政府的属地管

理责任和部门的监督管理职责，规定县级以上地方人民政府对本行政区域的农产品质量安全工作职责；各级农业农村、市场监督管理等有关部门依法依职责承担农产品质量安全监管工作。四是构建协同、高效的社会共治体系，要求注重发挥基层群众性自治组织在农产品质量安全中的优势和作用，鼓励其建立农产品质量安全信息员制度，协助开展有关工作。

（二）强化农产品质量安全风险管理和标准制定。一是完善农产品质量安全风险监测制度，明确国务院农业农村主管部门负责制定风险监测计划，对重点区域、重点农产品品种进行质量安全风险监测；省级农业农村主管部门负责制定本行政区域风险监测实施方案；县级以上地方农业农村主管部门负责组织实施。二是完善农产品质量安全风险评估制度，规定国务院农业农村主管部门设立专家委员会负责风险分析和评估，明确专家委员会的成员组成。三是明确农产品质量安全标准的内容，包括与农产品质量安全有关的农业投入品质量和使用要求、农产品产地环境和生产过程管控要求、农产品关键成分指标要求、屠宰畜禽检验规程等。同时规定涉及食用农产品的质量安全标准，依照食品安全法执行。

（三）完善农产品生产经营全过程管控措施。一是建立农产品产地监测制度，要求县级以上地方农业农村主管部门会同生态环境、自然资源等有关部门制定监测计划，加强农产品产地安全调查、监测和评价工作；与土壤污染防治法衔接，将现行法规定的“农产品禁止生产区域”修改为“特定农产品严格管控区域”。二是加强地理标志农产品保护和管理，鼓励采用绿色生产技术和全程质量控制技术，提高农产品品质，打造农产品品牌。三是建立内控管理制度，规定农产品生产企业应当建立农产品质量安全管理制度，鼓励、支持农产品生产企业、农民专业合作社、农业社

会化服务组织建立和实施危害分析和关键控制点体系。四是建立食用农产品质量安全追溯制度，规定农产品生产企业、农民专业合作社应当依法开具食用农产品质量安全承诺合格证，并对其销售的农产品质量安全负责；对列入食用农产品质量安全追溯目录的食用农产品实施追溯管理。

（四）完善农产品质量安全监督管理措施。一是规范监督抽查工作，规定县级以上农业农村主管部门应当制定农产品质量安全监督抽查计划，确定抽查的重点、方式和频次，组织开展监督抽查；要求检测人员具备相应专业知识和技能、恪守职业道德，严禁检测机构出具虚假检测报告。二是加强农产品生产日常检查，重点检查产地环境、农业投入品等内容；建立农产品生产经营者信用记录制度。三是完善监督检查措施，规定开展农产品质量安全监督检查，有权采取进入生产经营场所进行现场检查，查阅复制农产品生产记录等资料，抽样检测，查封扣押不符合农产品质量安全标准的农产品、农业投入品和用于违法生产经营的设施设备等措施。四是强化考核问责，规定上级人民政府应当督促下级人民政府履行农产品质量安全监管职责，对落实不力、问题突出的地方人民政府，可以对其主要负责人进行责任约谈。五是完善应急措施，规定国务院农业农村主管部门会同有关部门制定国家农产品质量安全突发事件应急预案，县级以上地方人民政府制定本行政区域的农产品质量安全突发事件应急预案。六是强化行刑衔接，规定县级以上农业农村、市场监督管理、公安等有关部门应当做好执法衔接和配合。

此外，草案加大了对违法行为的处罚力度，大幅提高农产品生产经营者的违法成本，完善监管主体的法律责任，并与食品安全法有关处罚的规定作了衔接。

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《中华人民共和国农产品质量安全法 (修订草案)》修改情况的汇报

——2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王 宁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议对农产品质量安全法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）人大、中央有关部门和部分基层立法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、基层立法联系点、全国人大代表、专家学者、基层干部、农民专业合作社和行业协会对修订草案的意见。法制工作委员会到中国农业科学院调研，与中央有关部门、专家学者进行座谈，以视频方式调研了江苏、浙江的部分农产品生产企业、农产品批发市场和农产品质量安全监督管理站，听取意见，并就修订草案的有关问题与司法部、农业农村部、国家市场监督管理总局等交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月24日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议，农业与农村委员会有关负责同志列席了会议，同时书面征求了司法部、农业农村部、国家市场监督管理总局的意见。6月14日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审

议。现将农产品质量安全法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员和地方、部门提出，应强化农产品质量安全宣传教育和技术培训，提高全社会农产品质量安全意识。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是新闻媒体应当开展农产品质量安全法律、法规和农产品质量安全知识的公益宣传，对违法行为进行舆论监督；二是农业技术推广等机构应当依法为农户等农产品生产经营者提供农产品检测技术服务。

二、有些常委会组成人员和部门、全国人大代表、社会公众建议，进一步压实有关主体的农产品质量安全责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是规定国家支持农产品产地冷链物流基础设施建设，健全有关冷链物流标准、服务规范和监管保障机制，相关企业应当依照法律、法规和有关标准，保证冷链物流的农产品质量安全；二是恢复现行法第三十七条农产品批发市场、农产品销售企业有关农产品质量安全责任的规定，并与部门监管职责相衔接；三是对通过网络平台销售农产品的农产品经营者和平台经营者的农产品质量安全责任作出衔接性规定。

三、修订草案第三十九条规定，农产品生产企业、农民专业合作社对其销售的食用农产品应当开具承诺合格证；从事农产品收购的单位或者个人应当收取并保存承诺合格证。有些常委委员和部门、社会公众提出，总结承诺达标合格证制度试点经验，应区分情况，增加相关责任主体，按照法律法规规定，对生猪、生鲜乳应实行更严的监管措施。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是增加规定，食品生产者和餐饮服务提供者应当按照规定收取并保存承诺达标合格证，从事农产品收购的单位或者个人对其收购的农产品分装后销售的，应当按照规定开具承诺达标合格证；二是考虑到行政法规对生猪的质量安全实行更严格的检验检疫管理，对特定畜禽产品的质量安全合格证明材料作出相应衔接性规定；三是增加农产品批发市场开办者应当查验承诺达标合格证的规定；四是增加规定，农业农村主管部门应当做好承诺达标合格证有关工作的指导服务和日常监督检查，并完善有关法律责任。

同时，修订草案明确建立食用农产品质量安

全追溯制度，并授权国务院农业农村主管部门会同有关部门制定追溯目录、承诺合格证管理办法。本法主要调整适用食用农产品的质量安全管理，修订草案拟不具体区分食用农产品、非食用农产品而实行不同的监管措施，可在授权制定的具体管理办法中作出进一步规定。

四、有些常委委员和地方、部门提出，总结实践经验和做法，需要明确加强农业农村、市场监督管理部门的工作协调配合。宪法和法律委员会经研究，建议在修订草案第七十七条关于农业农村、市场监督管理部门执法分工的基础上，增加规定：农业农村、市场监督管理等有关部门应当建立健全农产品质量安全全程监督管理工作机制，加强收购、储存、运输过程中农产品质量安全监管的协调配合和执法衔接。

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《中华人民共和国农产品质量安全法 (修订草案)》审议结果的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王 宁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十五次会议对农产品质量安全法

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。宪法和法律委员会、法制工作委员会到四川省、黑龙江省等地调研，听取意见，并就修订草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月19日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、农业农村部、国家市场监督管理总局有关负责同志列席了会议。8月17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、有的常委会组成人员和地方、社会公众提出，农产品质量安全标准是强制执行的标准，应全面体现“四个最严”的要求。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是，在本法关于农产品质量安全的定义中增加生产经营的农产品达到农产品质量安全标准的内容；二是，在国家建立健全农产品质量安全标准体系的基础上，明确要求“确保严格实施”；三是，在农产品质量安全标准中增加“储存、运输”农产品过程中的质量安全管理要求。

二、有的常委会组成人员和部门、社会公众建议，进一步强化地方政府的属地管理责任和生产经营者主体责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是，国务院农业农村主管部门在将农产品质量安全风险监测和风险评估结果及时通报国务院市场监督管理、卫生健康等部门的同时，还应当通报有关省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门；二是，增加规定，因农产品质量安全监督管理责任落实不力、问题突出被约谈的地方人民政府，应当及时采取整改措施；三是，明确被农业农村主管部门约谈的农产品生产经营者应当立即采取措施，进行整改，消

除隐患。

三、有的常委委员提出，应规范有关部门的履职行为，加强“双随机”抽查监管，提高执法效能。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：县级以上人民政府农业农村主管部门开展农产品质量安全风险监测和风险评估工作时，采集样品应当按照市场价格支付费用；明确建立健全随机抽查机制。

四、有的常委委员和部门、社会公众提出，土壤污染防治法针对重金属超标等问题，规定了特定农产品禁止生产区域等制度，建议做好与土壤污染防治法的衔接。宪法和法律委员会经研究，认为特定农产品禁止生产区域这一制度已实施几年，是有成效的，因此，有必要在本法中作出规定。建议将有关内容修改为：农业农村主管部门会同有关部门依照土壤污染防治等法律法规的规定提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，并明确在特定农产品禁止生产区域的禁止性行为；具体办法由国务院农业农村主管部门商国务院生态环境、自然资源等有关部门制定。

五、有的常委会组成人员和部门、地方、社会公众提出，对农产品质量安全的监管应当从生产环节到加工、消费环节，做好与食品安全法的衔接，实现农产品从田间地头到百姓餐桌的全过程监管。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是，食品生产者采购农产品等食品原料，应当依照食品安全法的规定查验许可证和合格证明，对无法提供合格证明的，应当按照规定进行检验；二是，明确县级以上人民政府农业农村主管部门和市场监督管理部门等有关部门应当建立健全农产品质量安全全程监督管理协作机制，确保农产品从生产到消费各环节的质量安全。

六、有的常委委员和部门建议明确农产品质

量安全承诺达标合格证的内容，增强可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，明确在承诺达标合格证中承诺：不使用禁用的农药兽药及其他化合物，使用的常规农药兽药残留不超标等。同时，完善了相关法律责任。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

7月22日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、基层立法联系点、农民专业合作社、农产品批发市场、超市、基层执法人员和专家，就修订草案主要内容的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题

题等进行评估。普遍认为，修订草案落实“四个最严”要求，健全完善农产品质量安全管理制度，回应了社会关切，与食品安全法作了有效衔接，主要制度措施具有针对性和可操作性，建议修改完善后尽快出台。与会人员还对修订草案提出了一些完善意见，并建议抓紧制定和完善配套规定，保证法律的实施。

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《中华人民共和国农产品质量安全法（修订 草案三次审议稿）》修改意见的报告

——2022年9月1日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月30日下午对农产品质量安全法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，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人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于8月31日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行了审议，农业与农村委员会、农业农村部有关负责同志列席了会议，并征求了司法部、国家市场监督管理总局的意见。宪法和法律委员会认为，修订

草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、根据有的常委委员和专委会委员的意见，宪法和法律委员会经研究，建议在农产品质量安全风险评估专家委员会的组成中增加“化工”方面的专家。

二、有的常委委员建议根据农药兽药相关行政法规的规定，健全农药兽药经营者销售台账制度，记录购买者、销售日期、药品施用范围等内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加一款规定。

三、有的常委委员和全国人大代表提出，应当对农产品生产经营者不得超范围、超剂量使用

农业投入品作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关内容。

四、有的常委委员建议对农产品质量安全抽查检测结果的复检时限提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加一款规定：复检机构应当自收到复检样品之日起七个工作日内出具检测报告。

五、根据有的常委会组成人员的意见，宪法和法律委员会建议增加规定，鼓励消费者协会和其他单位或者个人对农产品质量监督管理工作提出意见和建议。

六、有的常委会组成人员建议增加在特定农产品禁止生产区域生产特定农产品的相关法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：违反本法规定，在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品或者建立特定农产品生产基地的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收农产品和违法所得，并处违法所得一倍以上三倍以下罚款。

七、根据有些常委会组成人员和全国人大代表的意见，宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：食用农产品生产经营者违反本法规定，污染环境、侵害众多消费者合法权益，损害社会公共利益的，人民检察院可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼。

有些常委会组成人员还对本法实施工作提出了一些好的意见建议。宪法和法律委员会建议国务院有关部门和地方人民政府加强法律宣传，及时制定、完善配套规定，严格执法，保障人民群众“舌尖上的安全”。

经与有关部门研究，建议将修订后的农产品质量安全法的施行时间确定为2023年1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。

修订草案修改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。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

国家发展和改革委员会主任 何立峰

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告今年以来国民经济和社会发展计划执行情况，请审议。

今年以来，百年变局和世纪疫情相互叠加，特别是全球疫情持续反复和乌克兰危机带来风险挑战，我国发展的内外部环境复杂严峻，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，按照中央经济工作会议部署，认真执行十三届全国人大五次会议审议批准的《政府工作报告》和2022年国民经济和社会发展计划，落实全国人大财政经济委员会的审查意见，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，坚持创新驱动发展，推动高质量发展，深化供给侧结构性改革，有效统筹疫情防控和经济社会发展工作，有效应对各种风险挑战，统筹发展和安全，加大宏观政策调节力度，持续做好“六稳”、“六保”工作。成功举办北京冬奥会、冬残奥会。积极应对超预期因素冲击影响，出台实施扎实稳住经济一揽子政策措施，召开全国稳住经济大盘电视电话会议进行部署，当

前经济总体呈恢复发展态势，生产需求逐步改善，市场价格基本平稳，民生保障力度加大，保持了经济社会发展大局总体稳定。上半年国内生产总值同比增长2.5%；居民消费价格指数（CPI）同比上涨1.7%；城镇新增就业654万人，全国城镇调查失业率平均为5.7%；外汇储备稳定在3万亿美元以上；全国发电量同比增长0.7%。从二季度情况看，我国经济发展极不寻常，受国内外错综复杂形势影响，经济运行一度面临超预期下行压力，4—5月份波动较大，5月下旬经济开始触底反弹，6月份主要指标全面回升，经过各方面共同努力，当季国内生产总值同比增长0.4%，顶住压力实现了经济正增长、失业率降低、物价稳定等主要目标。

（一）落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的明确要求。按照《政府工作报告》和计划报告关于统筹疫情防控和经济社会发展的需要，疫情防控经受了严峻考验、取得积极成效。压实“四方责任”、落实“四早”要求。国务院联防联控机制因时因势不断调整防控措施，坚持“外防输入、内防反弹”总策略，落实“动态清零”总方针，将工作力量和防疫资源及时向疫情较重地区倾斜，重点区域疫情防控取得明显成效。疫情防控体系更加健全。印发实施大规模奥密克戎疫情应对处置方案，国务院联防联控机

制不断完善新冠肺炎诊疗方案和防控方案。以口岸为重点加强外防输入，落实人、物、环境同防措施，严格闭环管理。明确疫情防控“九不准”要求，强化学校、养老院、儿童福利机构等重点场所以及重大活动、节日期间疫情防控措施。进一步加强疫情防控期间医疗服务，保障重点人群就医需求。疫苗药物等研发推广持续推进。截至6月末全国累计报告接种新冠疫苗总人数达到12.9亿人，其中完成全程接种12.6亿人；60岁以上老年人接种覆盖人数达到2.3亿人，完成全程接种2.2亿人；多种抗新冠病毒药物进入Ⅲ期临床试验阶段，一批检测试剂新获批上市。同时，促进全球抗疫国际合作与成果共享。

(二) 加大稳增长政策力度，调控举措有力有效。落实《政府工作报告》和计划报告关于保持宏观政策连续性、增强有效性的工作部署，加快落实落细各项稳增长政策举措，及时谋划出台6方面33条扎实稳住经济一揽子政策措施，召开全国稳住经济大盘电视电话会议，着力稳住宏观经济大盘。积极的财政政策提升效能，更加注重精准、可持续。加速实施新的组合式税费支持政策，积极落实对制造业、中小微企业、个体工商户、服务业等特殊困难行业精准帮扶的退税减税降费措施，加大研发费用加计扣除政策等实施力度，出台实施社会保险阶段性缓缴降费政策。在更多行业实施存量和增量全额留抵退税，增加退税1400多亿元，上半年完成留抵退税1.85万亿元，存量留抵税额基本退还完毕。加强基层财力保障，充分运用财政资金直达机制，保障助企纾困、民生补助资金精准直达受益对象，今年具备条件的中央转移支付资金已全部下达到位。稳健的货币政策灵活适度，保持流动性合理充裕。下调存款准备金率，释放长期流动性，鼓励拨备水平较高的大型银行等有序降低拨备覆盖率，引

导金融机构加大信贷投放，6月末广义货币供应量( $M_2$ )余额、社会融资规模存量同比分别增长11.4%、10.8%。建立存款利率市场化调整机制，引导贷款市场报价利率(LPR)下行，推动融资成本进一步降低。推出科技创新、普惠养老、交通物流专项再贷款，增加煤炭清洁高效利用再贷款额度。运用政策性、开发性金融工具，用于补充重大项目资本金或为专项债项目资本金搭桥。加大普惠小微贷款支持力度。引导制造业贷款保持较快增长。上半年首次公开发行(IPO)上市融资3091亿元。人民币汇率保持相对稳定。就业优先政策提质加力。加大失业保险稳岗返还力度，推出留工培训补助，落实各项就业补助。接续开展春风行动等就业服务专项行动，加强企业招聘用工服务。加快落实促进高校毕业生等青年就业各项补贴政策，启动实施未就业毕业生服务攻坚行动，继续实施“三支一扶”计划、农村特岗教师计划、大学生志愿服务西部计划等基层服务项目，持续开发科研助理岗位。强化创业培训和服务，推进创业孵化示范基地等载体建设。在重点工程项目中积极推广以工代赈方式，增加农民工就地就近就业岗位。政策协调和预期引导力度加大。高效有序开展新出台政策文件与宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹协调。指导各地区积极落实落细党中央、国务院各项部署，抓紧出台符合地方实际的稳经济措施，促进地区经济稳定运行。加强经济形势和政策宣传解读，确保政策受益主体不漏户、不漏人地清晰了解和应享尽享，稳定社会预期，增强市场信心。6月份制造业采购经理指数(PMI)、非制造业商务活动指数分别为50.2%、54.7%，均回升至荣枯线以上。

(三) 着力打通产业链供应链卡点堵点，工业经济企稳回升。按照《政府工作报告》和计划

报告关于巩固壮大实体经济根基的工作部署，积极解决疫情导致的产业链供应链卡点堵点问题，促进工业经济稳步恢复。努力保障产业链供应链安全稳定畅通。疫情发生期间着力推进交通物流保通畅和企业复工达产。建立健全物流保通保畅工作机制，完善货车司机通行管控政策，大力畅通配送“最后一公里”。实施好重点产业链供应链企业“白名单”制度，强化重点行业产业链上下游衔接服务和重点区域跨省市协调。大力振作工业经济。出台促进工业经济平稳增长的若干政策。扎实推进制造业核心竞争力提升五年行动计划，深入实施龙头企业保链稳链工程。加快推进先进制造业与现代服务业融合发展。上半年规模以上工业增加值同比增长3.4%，制造业企业技改投资增长13.2%。能源原材料保供稳价进一步加强。充分发挥宏观政策协调机制、煤电油气运保障工作部际协调机制作用，加强煤炭、电力生产监测调度，提升电厂存煤和发电机组出力水平，加快推进重点电源电网项目建设，加强煤炭电力天然气中长期合同签订和履约监管，累计向中央发电企业注入资本金300亿元，并分两批拨付1000亿元可再生能源发电补贴欠款资金。上半年原煤产量同比增长11%。推动油气稳产增产，严控成品油出口。加强煤炭、铁矿石等大宗商品价格监管。加快推进国家储备体系建设。

（四）强化创新驱动发展，高水平科技自立自强取得新进展。按照《政府工作报告》和计划报告关于深入实施创新驱动发展战略的工作部署，着力推进科技创新，培育壮大新动能。科技创新能力持续提升。落实《国家中长期科学和技术发展规划（2021—2035年）》，持续推进国家实验室体系建设，加快建设国际科技创新中心、综合性国家科学中心，稳步实施基础研究十年规划和科技体制改革三年攻坚方案。国家战略科技

力量发展壮大，重大科技成果不断涌现，我国首艘自主研发的电磁弹射航母福建舰下水，神舟十四号载人飞船顺利发射，“深海勇士”号载人潜水器圆满完成海试任务。关键核心技术攻关取得积极成效。扎实推动高水平科技自立自强，推行“揭榜挂帅”、“赛马”等机制，一批长期以来被“卡脖子”的关键核心技术成功突破并贯通应用，多项攻关成果跻身世界前列。创新创业创造稳步推进。深入开展大众创业万众创新，科技成果加速转移转化，中小企业融通创新进一步深化。深入实施国家战略性新兴产业集群发展工程，上半年高技术制造业增加值同比增长9.6%。

（五）积极扩大投资消费，国内需求逐渐恢复。按照《政府工作报告》和计划报告关于坚定实施扩大内需战略的工作部署，针对疫情影响细化实化扩内需政策举措，着力促进内需回升。投资关键作用持续发挥。适度超前开展基础设施投资，全面加强基础设施建设，构建现代化基础设施体系，加快推进“十四五”规划102项重大工程实施，加大“两新一重”等重点领域投资力度，加快布局建设新型基础设施，全面启动“东数西算”工程。加快中央预算内投资计划执行和项目实施。加快地方政府专项债券发行使用，截至6月末用于项目建设的专项债券已基本发行完毕。推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展，进一步盘活存量资产支持新项目建设。上半年固定资产投资同比增长6.1%，其中基础设施、制造业投资分别增长7.1%、10.4%。重点领域消费潜力稳步释放。出台实施关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见。积极稳定汽车、家电等大宗消费，对符合条件的乘用车减半征收车辆购置税，完善二手车流通、报废机动车回收、汽车平行进口管理规定，组织开展新能源汽车下乡活动，指导限

购地区逐步增加汽车增量指标数量、放宽购车人员资格限制，大力发展绿色消费，鼓励有条件的地区对绿色智能家电、绿色建材、节能产品等予以适当补贴或贷款贴息，上半年新能源汽车销量同比增长 115%。无接触服务、线上线下融合等新型消费较快发展，上半年实物商品网上零售额同比增长 5.6%。

(六) 切实加强粮食安全保障，乡村振兴战略扎实推进。按照《政府工作报告》和计划报告关于大力抓好农业生产、促进乡村全面振兴的工作部署，持续夯实农业农村发展基础，着力稳定农业基本盘。大力抓好农业稳产增产。积极应对冬小麦晚播不利影响，夏粮总产量 2948 亿斤、增产 29 亿斤，质量好于常年，收购进展顺利，秋粮长势总体正常。实施国家大豆和油料产能提升工程，推广大豆玉米带状复合种植，大豆播种面积和油菜籽产量明显增加。持续加强高标准农田建设，深入推进国家黑土地保护工程，大力推进种源等农业关键核心技术攻关。做好农资产品保供稳价工作，对实际种粮农民分两批发放一次性补贴 300 亿元。适当提高稻谷、小麦最低收购价，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策。持续加强粮食产购储加销建设。着力改善农村生产生活条件。深入开展农村人居环境整治提升行动，因地制宜推进农村厕所革命、生活垃圾污水治理、村容村貌提升，加强村庄水电路气建设，农村公共服务水平和基础设施条件持续改善。推动农村一二三产业融合发展。脱贫攻坚成果持续巩固。深入开展防止返贫动态监测帮扶和集中排查，推动落实对 160 个国家乡村振兴重点帮扶县帮扶政策。持续做好易地扶贫搬迁后续扶持。加强产业帮扶和消费帮扶，支持拓展脱贫地区农产品销售渠道。稳定脱贫人口务工规模。深入开展东西部协作和中央单位定点帮扶。

(七) 持续深化市场化改革，发展内生动力有效激发。按照《政府工作报告》和计划报告关于坚定不移深化改革的工作部署，坚持以人民为中心推进改革，巩固拓展改革成果，进一步加大改革攻坚力度。重点领域改革走深走实。印发实施关于加快建设全国统一大市场的意见。开展要素市场化配置综合改革试点。完善煤炭市场价格形成机制。国有经济布局优化和结构调整步伐加快。营商环境不断改善。持续深化“放管服”改革，行政许可事项清单管理全面实行，对各类市场主体实行统一的登记制度，营商环境创新试点稳步开展。深入开展“互联网+政务服务”，大力推进政策“非申即享”、网上办。上半年新登记市场主体 1454 万户，同比增长 4.3%；截至 6 月底市场主体超过 1.6 亿户。加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管。印发新版市场准入负面清单，实施违背市场准入负面清单案例归集通报制度。规范和引导资本健康发展，防止资本无序扩张。

(八) 稳步扩大高水平对外开放，发展空间持续拓展。按照《政府工作报告》和计划报告关于扩大高水平对外开放的工作部署，充分利用两个市场两种资源，积极拓展对外经贸合作，推动外资外贸平稳发展。国际经贸合作继续深化。主办金砖国家领导人第十四次会晤、全球发展高层对话会、博鳌亚洲论坛 2022 年年会等，深化与亚太经合组织成员国务实合作。扎实做好《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 生效实施各项工作。推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)，积极参与世界贸易组织(WTO) 改革。中国—柬埔寨自贸协定、中国—新西兰自贸协定升级议定书正式生效。落实外贸跨周期调节政策措施。推动外贸保稳提质、实现较快增

长。上半年以人民币计价的货物进出口同比增长 9.4%，其中出口、进口分别增长 13.2%、4.8%。积极发展外贸新业态新模式，新设 27 个跨境电商综试区，优化调整跨境电商零售进口商品清单，大力支持海外仓发展，进一步加大出口退税支持力度。全面深化服务贸易创新发展试点，持续优化口岸营商环境，深入推进自由贸易试验区改革创新和海南自由贸易港建设。深入落实新版外资准入负面清单，全流程跟踪服务重大外资项目落地实施。共建“一带一路”高质量发展扎实推进。贯彻落实习近平总书记在第三次“一带一路”建设座谈会上的重要讲话精神，持续深化与共建“一带一路”国家务实合作。充分发挥中欧班列战略通道作用，上半年中欧班列开行量、货物发送量同比分别增长 2%、3%。中老铁路运行良好，雅万高铁、匈塞铁路加快建设，中巴经济走廊建设积极推进。大力推进西部陆海新通道建设。

(九) 深入推进区域协调发展和新型城镇化，区域经济布局不断优化。按照《政府工作报告》和计划报告关于推进区域协调发展和新型城镇化的工作部署，促进区域协同联动发展，不断提升新型城镇化质量。区域重大战略纵深推进。积极推动京津冀协同发展，有序推进北京非首都功能疏解项目实施。不断加强长江经济带生态环境系统保护修复，持续巩固长江“十年禁渔”工作成果。加快推进粤港澳大湾区基础设施“硬联通”和规则机制“软联通”，出台实施广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案。加快构建长三角世界级港口群一体化治理体系，持续推进长三角地区科创与产业融合发展。加大黄河流域生态保护和水土保持保障力度，稳步实施污染防治、生态保护修复、深度节水控水、防灾减灾、水土保持等领域重大工程项目。区域协调发展战

略深入实施。着力稳住东部地区经济，加快建设中部地区高质量发展重大工程，有序推进西部地区重要生态系统保护和修复工程，出台支持东北地区振兴发展的专项实施方案。革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区 and 老工业城市等特殊类型地区振兴发展支持力度加大，民族地区经济社会发展持续推进。新型城镇化建设扎实推进。出台实施《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》及“十四五”实施方案。持续推进成渝地区双城经济圈建设，印发长江中游、北部湾城市群发展“十四五”实施方案，推动东北地区中心城市及城市群高质量发展。推进以县城为重要载体的城镇化建设。

(十) 扎实推动绿色低碳转型，生态文明建设取得积极进展。按照《政府工作报告》和计划报告关于加强生态环境综合治理和有序推进碳达峰碳中和工作的部署，加强污染治理和生态保护修复，不断提高能源资源利用效率，促进人与自然和谐共生。生态环境质量持续改善。完成第二轮中央生态环境保护督察全覆盖。深入推进大气、水、土壤污染防治，组织实施重点区域大气污染治理攻坚行动，开展长江、黄河等入河排污口排查整治，实施农用地土壤镉等重金属污染源头防治行动，启动新污染物治理行动。积极推动生物多样性保护。加大城镇环境基础设施建设力度，危险废物和医疗废物收集处理能力不断提升。加强塑料污染全链条防治。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全面推进重要生态系统保护和修复重大工程。国家公园建设顺利推进，国家植物园体系加快建设。上半年全国空气质量优良天数比例为 84.6%，地级及以上城市细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）平均浓度下降 5.9%。碳达峰碳中和工作稳步推进。有序组织实施“碳达峰十大行动”。制定出台重点领域和行业碳达峰实



施方案，碳达峰碳中和“1+N”政策体系基本建立。强化绿色低碳技术攻关，加快建立统一规范的碳排放统计核算体系。进一步完善能耗“双控”制度，出台原料用能不纳入能源消费总量控制的具体办法。产业结构和能源结构调整积极推进。坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。在沙漠、戈壁、荒漠地区加快规划建设大型风电光伏基地项目，提升新能源消纳能力。坚持“先立后改”，扎实推进现有煤电机组改造升级，加快煤炭清洁高效利用。加快推进钢铁、有色、石化、建材等传统产业低碳工艺革新。加强全社会节约用能，推进污水资源化利用，开展废旧物资循环利用体系建设。上半年单位国内生产总值能耗同比下降0.8%。

（十一）坚决兜牢民生底线，人民基本生活得到保障改善。按照《政府工作报告》和计划报告关于切实保障和改善民生的工作部署，坚持尽力而为、量力而行，不断提升公共服务水平，着力解决人民群众普遍关心关注的民生问题。民生商品保供稳价有力有效。推动落实完善重要民生商品价格调控机制，压实“菜篮子”市长负责制，加大重要民生商品产销衔接、应急调运、储备调节力度，确保“菜篮子”产品稳定供应，保障城市核心功能运转。指导各地进一步增加成品粮油储备。持续开展中央冻猪肉储备收储，稳定生猪生产。在全球高通胀的情况下，我国保持物价稳定，居民消费价格指数温和上涨，为稳定经济大盘提供了支撑。社会保障和公共服务不断加强。实施企业职工基本养老保险全国统筹制度，提前调拨全国统筹调剂资金，退休人员基本养老金上调4%，确保养老金按时足额发放。继续实施失业保险保障扩围政策。推动个人养老金发展，开展养老储蓄试点。推动落实“双减”政策，深入推进义务教育薄弱环节改善与能力提

升，阶段性免除经济困难高校毕业生国家助学贷款利息并允许延期还本。扩大国家区域医疗中心建设覆盖省份。推动提升农民工等新市民金融服务水平。住房保障工作扎实推进。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，指导各地因城施策优化完善房地产调控政策，支持刚性和改善性住房需求。加快保障性住房建设。持续推进城市更新，上半年新开工改造城镇老旧小区3.89万个。同时，深入扎实开展全国安全生产大检查，出台并推动各地深入落实安全生产十五条措施，及时组织开展重特大事故抢险救援，有效做好洪水、地质灾害、地震等防灾减灾救灾工作。

总的来看，《政府工作报告》和计划报告确定的重点任务上半年完成情况良好，宏观调控、促进产业链供应链循环畅通等工作及时有力，改革、开放、科技创新、农业农村发展、区域协调发展、绿色低碳发展、保障改善民生等工作取得积极进展，重点领域风险得到有效防控。“十四五”规划纲要确定的102项重大工程和年度计划确定的重大项目加快推进。年度计划确定的多数指标进展较好，居民消费价格、就业、国际收支等主要指标符合预期，居民收入、基本养老保险、粮食能源生产、环境质量、金融等相关指标进展顺利。

综合各方面情况看，今年以来世界经济形势更趋严峻，国内经济一度出现波动，随着一些疫情较重地区形势逐步好转、稳经济一揽子政策措施加快落实，经济运行保持在合理区间。在这个过程中，我们坚持高质量发展方向不动摇，不搞大水漫灌、不透支未来，顶住压力、克难奋进，全党全国上下付出艰辛努力，全面做好改革发展稳定各项工作，推动经济在爬坡过坎中稳步发展。成绩来之不易，需要倍加珍惜。这些成绩的取得，充分彰显了“两个确立”的决定性意义，

充分彰显了中国经济的强大韧性和巨大潜力，充分彰显了全党全国上下团结奋斗的磅礴力量。

当前我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性仍然存在，我国经济运行仍面临持续显现的需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，仍面临一些突出矛盾和问题，稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战，经济恢复发展的基础还不稳固，下行压力仍然较大。从国际形势看，外部环境更趋复杂严峻。从国内情况看，消费需求仍然不振，投资增长仍较乏力，稳定外贸难度加大，市场主体生产经营困难依然较多，就业等民生问题较为突出，重点领域风险持续暴露。

综合分析研判，当前及今后一个时期，国际局势变化更加复杂严峻，疫情还没有见底，国内经济恢复发展面临不少困难挑战，下半年我国经济社会发展仍面临较大不确定性。同时也要看到，面对内外部阶段性、突发性因素冲击，我国经济在较短时间内实现企稳回升，展现出了强大的生存力、竞争力、发展力、持续力，这充分说明我国经济持续健康发展的好态势没有改变，支撑高质量发展的生产要素条件没有改变，长期向好的基本面没有改变。

下半年，我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，加快落实中央经济工作会议精神和《政府工作报告》各项部署，根据十三届全国人大五次会议要求和全国人大常委会审议意见，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，高效统筹疫情防控和经济社会发展，更好统筹发展和安全，落实落细扎实稳住经济一揽子政策措施，继续做好“六稳”、“六保”工作，持续

保障改善民生，保持经济社会大局稳定，巩固经济回升向好趋势，力争实现最好结果，推动经济运行尽快回归正常轨道，着力稳就业稳物价，保持经济运行在合理区间，努力把疫情造成的损失补回来一些，争取今年我国经济发展达到较好水平。

疫情要防住、经济要稳住、发展要安全，这是一个整体要求，要一体认识、一体落实、一体评估，要综合看、系统看、长远看，特别是要从政治上、算政治账。下一步，要突出抓好以下工作。

（一）高效统筹疫情防控和经济社会发展工作。坚持人民至上、生命至上，坚持外防输入、内防反弹，坚持动态清零，出现了疫情必须立即严格防控，该管的要坚决管住，不能松懈，不能麻痹，不能懈怠。坚决认真贯彻党中央确定的新冠肺炎疫情防控政策举措，保证影响经济社会发展的重点功能有序运转，该保的要坚决保住。优化完善新冠肺炎诊疗方案和防控方案，将疫情对经济社会发展的影响降到最低。快速精准处置突发疫情，严格按照“九不准”要求执行疫情防控政策，尽量减少非必要的限制流动的措施，坚决防止简单化和层层加码等现象。持续完善常态化疫情防控体系，做好病毒变异跟踪和新疫苗新药物研发，高效统筹疫情防控和重点领域生产。

（二）进一步增强宏观政策合力。加快推进稳住经济大盘一揽子政策措施，做到落实要快、协调要快、见效要快。积极的财政政策要提升效能，落实落细各项组合式税费支持政策，优化财政支出结构，加强对重点领域和基本民生的保障。稳健的货币政策要灵活适度，保持市场流动性合理充裕，继续推动实际贷款利率稳中有降。加大稳就业政策实施力度，落实好各项援企稳岗政策，做好“三支一扶”等基层项目招募，支持

农民工外出务工和就近就地就业。做好重要民生商品保供稳价，进一步压实“菜篮子”市长负责制。

(三) 提高产业链供应链稳定性和国际竞争力。发挥好重点产业链供应链保链稳链等机制作用，进一步优化企业复工达产政策，增强产业链供应链韧性。持续畅通交通物流，进一步优化完善精准通行管控措施，加快推进物流保通保畅长效化、制度化、规范化。加大重点行业企业纾困帮扶力度，落细落实对餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等受疫情影响较大行业企业的纾困支持政策，推动阶段性减免房屋租金。开展涉企违规收费专项整治行动。

(四) 加大创新驱动发展战略实施力度。增强科技创新支撑作用，持续推进重点领域关键核心技术攻关，加快国家重大科技基础设施建设。强化企业创新主体地位，落实好促进企业科技创新的税收优惠政策。推动产业结构优化升级，深入实施质量强国建设和产业基础再造工程，加快发展先进制造业集群，深入实施“东数西算”工程。支持中小企业设备更新和技术升级。

(五) 深入实施扩大内需战略。拓展有效投资空间，有力有序推进“十四五”规划102项重大工程实施，全面加强重大项目前期工作，强化项目资金要素保障，用好政策性、开发性金融工具。促进重点领域消费加快恢复，落实扩大汽车消费政策措施，推动汽车由购买管理向使用管理转变，鼓励有条件的地方开展绿色建材、绿色智能家电下乡和以旧换新，加快线上线下消费有机融合。改善居民消费环境，加大消费相关基础设施建设力度。

(六) 全面推进乡村振兴。夯实粮食稳产增产基础，稳定粮食播种面积，奋力夺取早稻和秋粮丰收，及时做好化肥、种子、农药等农资调剂

调运，组织好夏秋粮油收购工作。深入实施优质粮食工程。稳步推进乡村建设和农村改革。推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，完善防止返贫监测帮扶机制，及时落实社会救助、医疗救助等帮扶措施。

(七) 坚定不移深化改革扩大开放。推动重点领域和关键环节改革举措落实落地，加快建设全国统一大市场，抓好要素市场化配置综合改革试点，进一步加强和改进国有经济管理，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长。持续优化营商环境，持续推进“放管服”改革，支持和引导资本健康发展。促进外贸稳定增长，落实好稳外贸政策措施，加大进出口信贷支持，积极推动海外仓建设。加大吸引外资力度，深入实施外资准入负面清单，推动重大外资项目落地。高质量共建“一带一路”，稳步拓展合作新领域。巩固拓展多双边经贸关系。

(八) 扎实推进区域协调发展和新型城镇化建设。深入实施区域重大战略，有力推动京津冀协同发展，持续推进长江经济带生态环境突出问题整改和污染治理“4+1”工程，加快推进粤港澳大湾区市场一体化进程，深入推动长三角地区科创与产业融合发展，持续加大黄河流域生态保护力度。积极促进区域协调发展，有力推动东部地区、东北地区前期疫情较为严重省市经济社会运行加快恢复发展，持续推进中部地区重大规划政策和重大项目落实。加快国家级新区等功能平台建设。持续推进新型城镇化建设，落实好“十四五”新型城镇化实施方案，加快城市群一体化、都市圈同城化建设。

(九) 稳步推动经济社会发展全面绿色转型。强化生态环境保护，深入打好污染防治攻坚战，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，推进国家生态文明试验区建设。有序做好碳达峰碳

中和工作，落实好碳达峰行动方案。加强煤炭清洁高效利用，继续坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。大力发展循环经济，加强资源综合利用。

（十）进一步做好民生兜底保障工作。着力促进居民增收，推动落实保障农民工工资支付各项制度，进一步拓宽农民增收渠道。不断增强公共服务供给能力，推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，加快构建普惠托育服务体系，健全基本养老服务体系，推动公共文化服务体系城乡一体建设。加强社会保障体系建设，建立健全分层分类的社会救助体系。

（十一）有效防范化解重大风险。落实总体国家安全观，及时妥善处置各领域风险挑战。提升能源供应保障能力，全面签订电煤中长期合同并加强履约监管，加强跨省区电力调度和余缺互济，确保民生和重点用能。稳定房地产市场，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，围绕解决好新市民、青年人等群体刚性需求，坚持租购并举，规范发展长租房市场，压实地方政府责

任，保交楼、稳民生。切实防范化解地方财政风险，缓解基层“三保”压力。加大金融风险防范处置力度，妥善化解村镇银行风险。继续强化灾害防治、安全生产、社会维稳等工作，及时有效处置突发事件，做好社会稳定工作。

下半年经济工作任务艰巨、意义重大、使命光荣。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实把思想和行动统一到党中央关于经济形势的分析判断和决策部署上来，坚定不移贯彻党中央、国务院决策部署以及十三届全国人大五次会议要求，以“时时放心不下”的责任感，担当作为、求真务实，敢于斗争、善于斗争，不折不扣抓好各项工作部署落实落地，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

# 国务院关于今年以来预算执行情况的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告今年以来预算执行情况，请审议。

## 一、预算执行基本情况

今年以来，面对复杂严峻的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，深刻认识“两个确立”的决定性意义，按照中央经济工作会议部署和《政府工作报告》安排，落实十三届全国人大五次会议关于预算的决议，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，有效统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，加大宏观政策调节力度，持续做好“六稳”、“六保”工作，积极应对超预期因素冲击影响，深入实施扎实稳住经济一揽子政策措施，保持了经济社会发展大局总体稳定。在此基础上，预算执行情况较好。

### （一）一般公共预算执行情况。

今年我国经济运行平稳开局，1—2月全国一般公共预算收入同比增长10.5%。3月份受新

一轮疫情和乌克兰危机等超预期因素影响，当月收入增速同比回落至3.4%。4—5月经济运行波动较大，叠加集中实施增值税留抵退税政策等影响，财政收入大幅下滑，按未扣除留抵退税因素的自然口径同比分别下降41.3%、32.5%，扣除留抵退税因素后同口径分别下降5.9%、5.7%。6—7月随着主要经济指标全面回升，财政收入企稳回升，当月收入按自然口径同比分别下降10.5%、4.1%，降幅明显收窄；扣除留抵退税因素后同口径分别增长5.3%、2.6%。1—7月，全国一般公共预算收入124981亿元，按自然口径同比下降9.2%；扣除留抵退税因素后累计增长3.2%，其中，中央一般公共预算收入57441亿元、增长2.1%，地方一般公共预算本级收入67540亿元、增长4.1%。具体看：

一是税收收入扣除留抵退税因素后略有增长，呈逐步恢复态势。1—7月，全国税收收入按自然口径同比下降13.8%，扣除留抵退税因素后增长0.7%。分税种看，国内增值税扣除留抵退税因素后下降0.2%，其中，7月份当月增长2.6%，增幅实现由负转正，主要是规模以上工业增加值、服务业生产指数等相关经济指标逐步改善。企业所得税同比增长2.6%，其中，煤炭、原油等行业利润增长带动相关企业所得税较快增长。个人所得税同比增长8.9%，其中，工资薪金所得税继续保持较快增长。车辆购置税同

比下降 31.3%，其中 6、7 月份当月分别下降 39.8%、35.3%，主要是 6 月 1 日起实施部分乘用车减半征收车辆购置税政策。进口货物增值税、消费税同比增长 13.3%，主要是受大宗商品价格上涨等因素带动。出口退税比上年同期多退 2127 亿元，增长 21%，有力促进外贸出口平稳发展。

二是加大盘活资源资产力度，带动非税收入较快增长。1—7 月，全国非税收入 22314 亿元，同比增长 19.9%。其中，中央非税收入 2292 亿元，同比增长 73.3%，增量全部来自特殊增收，主要是原油价格上涨带动石油特别收益金专项收入增加、按规定恢复征收的银行保险业监管费入库等，拉高中央非税收入增幅 77 个百分点。地方非税收入 20022 亿元，同比增长 15.9%，其中，国有资源（资产）有偿使用收入增长 30%，国有资本经营收入增长 54%，两项合计拉高地方非税收入增幅 12 个百分点，主要是地方多渠道盘活闲置资产以及与矿产资源有关的收入增加。

三是受疫情、产业结构差异等因素影响，地区间财政收入分化比较明显。1—7 月，扣除留抵退税因素后，东部、中部、西部、东北地区收入同比增幅分别为 -1.3%、12.3%、16.2%、-4.5%。中西部地区收入增幅较高，主要是能源资源类行业增收带动，其中山西、内蒙古、陕西、新疆收入分别增长 40.8%、45.6%、32%、40.4%，持续保持较快增长态势。东部地区中，福建、山东、浙江、北京收入有所增长，扣除留抵退税因素后，增幅分别为 3.6%、3.6%、3%、0.2%；此前受疫情影响较大的上海 7 月份增长 11.2%，4 月份以来首次实现正增长。

四是财政支出总体平稳，民生等重点领域得到有力保障。中央部门带头过紧日子，各地财政

部门牢固树立“一盘棋”思想，将过紧日子要求贯穿预算执行全过程，既充分保障必要的支出需求，又从严从紧把好支出关口，硬化预算约束，严格控制一般性支出，全力保障重点领域支出。1—7 月，全国一般公共预算支出 146751 亿元，同比增长 6.4%，高于收入增幅。其中，中央一般公共预算本级支出 18473 亿元，同比增长 6.4%；地方一般公共预算支出 128278 亿元，同比增长 6.4%。分科目看，社会保障和就业支出 22757 亿元，同比增长 5.5%；教育支出 21837 亿元，同比增长 4.7%；卫生健康支出 12668 亿元，同比增长 8.6%；农林水支出 11985 亿元，同比增长 8.7%；交通运输支出 7000 亿元，同比增长 13.1%；科学技术支出 4973 亿元，同比增长 20.5%。

#### （二）政府性基金预算执行情况。

1—7 月，全国政府性基金预算收入 33384 亿元，同比下降 28.9%。其中，中央政府性基金预算收入 2157 亿元，同比下降 8.4%；地方政府性基金预算本级收入 31227 亿元，同比下降 30%，其中国有土地使用权出让收入同比下降 31.7%。全国政府性基金预算支出 64062 亿元，同比增长 29.8%。其中，中央政府性基金预算本级支出 2719 亿元，同比增长 1.3 倍，主要是向五大发电集团拨付部分可再生能源发电补贴资金；地方政府性基金预算支出 61343 亿元，同比增长 27.4%，主要是各地加快地方政府专项债券发行使用，专项债券安排的支出增加较多。

#### （三）国有资本经营预算执行情况。

1—7 月，全国国有资本经营预算收入 1939 亿元，同比下降 3.1%。其中，中央国有资本经营预算收入 942 亿元，同比增长 19.6%；地方国有资本经营预算本级收入 997 亿元，同比下降 17.9%。全国国有资本经营预算支出 1693 亿元，

同比增长 22.4%。其中，中央国有资本经营预算本级支出 992 亿元，同比增长 103.8%，主要是国有企业资本金注入；地方国有资本经营预算支出 701 亿元，同比下降 21.8%。

#### （四）社会保险基金预算执行情况。

1—7 月，全国社会保险基金预算收入 58165 亿元，同比增长 8.8%，主要是企业社会保险缴费基数变化带来社会保险费收入增加。其中，中央社会保险基金预算收入 186 亿元，同比下降 25.5%，主要是大部分在京中央国家机关及所属事业单位已于 2021 年完成机关事业单位基本养老保险实施准备期清算工作；地方社会保险基金预算收入 57979 亿元，同比增长 9%。全国社会保险基金预算支出 50720 亿元，同比增长 4.6%。其中，中央社会保险基金预算支出 198 亿元，同比增长 1.3%；地方社会保险基金预算支出 50522 亿元，同比增长 4.6%。截至 7 月底，基金累计结余 112165 亿元。

总的看，今年以来预算执行情况总体平稳，有力保障了党中央、国务院重大决策部署贯彻落实，推动经济运行企稳回升，稳住了经济社会发展基本盘。同时，财政运行和预算执行中也存在一些困难和问题，我们高度重视这些问题，将积极采取措施加以解决。

## 二、落实十三届全国人大 五次会议预算决议情况

国务院有关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，严格执行十三届全国人大五次会议批准的预算，按照积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续的要求，加大助企纾困力度，加快预算执行，发挥政府投资资金引导带动作用，推动财力下沉，盘活存量资金，保障重点

支出，严肃财经纪律，各项政策举措靠前发力，促进稳定宏观经济大盘。

（一）加快实施新的组合式税费支持政策，着力稳市场主体。一是提前大规模退还增值税留抵税额。将所有符合条件的小微企业以及制造业、科研和技术服务、生态环保、电力燃气、交通运输等 6 个行业纳入政策实施范围，7 月 1 日起进一步扩大到批发和零售业、农林牧渔业、住宿和餐饮业等 7 个行业，存量留抵税额一次性全额退还，增量留抵税额按月全额退还，全面解决了这些行业的留抵退税问题。加快留抵退税进度，坚决打击各种骗取退税行为，优先安排小微企业退税，微型、小型企业存量留抵税额分别于 4 月 30 日前、6 月 30 日前集中退还，中型、大型企业存量留抵退税实施时间分别由原定的 7 月 1 日、10 月 1 日起大幅提前至 5 月 1 日、6 月 1 日起，6 月 30 日前基本完成。4—7 月，全国共为 196.2 万户纳税人办理留抵退税 19395 亿元，再加上一季度继续实施此前出台的老政策退税 1233 亿元，1—7 月共有 20628 亿元退税款退付到纳税人账户，为去年全年办理退税规模的 3.6 倍。强化留抵退税资金保障，中央财政在按现行税制负担 50% 退税资金基础上，从特定国有金融机构和专营机构依法上缴的近年结存利润中，再专门安排 1.2 万亿元一次性专项转移支付，支持基层落实退税减税降费和保就业保基本民生等，同时密切跟踪分地区退税进度，及时调拨留抵退税专项资金，有力保障各地留抵退税资金退付到位。二是聚焦小微企业和重点行业加大减税降费力度。1 月 1 日起，对小微企业年应纳税所得额 100 万元至 300 万元部分，再减半征收企业所得税。将科技型中小企业研发费用加计扣除比例从 75% 提高到 100%。允许中小微企业 2022 年度内新购置 500 万元以上设备器具按一定比例

一次性税前扣除。延续实施部分个人所得税优惠以及科技企业孵化器、退役士兵就业创业等税收优惠政策。4月1日起对小规模纳税人阶段性免征增值税。此外，将阶段性缓缴社会保险费政策由5个特困行业扩围至其他17个困难行业，将养老保险费缓缴期限延长到2022年底，为更多市场主体减负纾困。

(二) 加快财政支出进度，推动资金和政策尽早落地见效。一是加强预算下达和执行管理。全国人大批准预算后，中央财政当天即完成部门预算批复，同时抓紧下达转移支付预算，目前除据实结算等部分资金外，其他具备条件的转移支付已全部下达。密切跟踪地方和部门预算执行情况，督促指导强化预算执行管理，尽快形成实物工作量。加大财政存量资金盘活使用力度，对结余资金和连续两年未用完的结转资金按规定收回统筹使用。结合留抵退税、项目建设等需要做好资金调度、加强库款保障。二是完善常态化财政资金直达机制。将更多资金纳入直达范围，资金规模比去年增加约1.2万亿元。完善直达资金监控系统，紧盯资金分配、拨付、使用等关键环节，确保用在刀刃上、紧要处。截至7月底，中央财政已下达直达资金预算指标4.01万亿元，其中95%已由地方财政分配至资金使用单位，各地已安排项目38万余个，形成支出2.09万亿元，支出进度高于序时进度近7个百分点。三是全力保障基层财政平稳运行。严格落实“县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励”原则，强化落实各级“三保”责任。中央对地方转移支付共安排近9.8万亿元，比去年增加约1.5万亿元，增幅达18%、比往年大幅提高。加强地方财政运行监测预警，将债务风险较高、库款保障水平较低、财力相对薄弱的地区作为重点，做到早发现、早介入、早处置，有效保障县区财政平

稳运行，确保基层“三保”不出任何问题。四是更加注重资金使用绩效。批复预算时同步批复预算绩效目标，预算执行中既盯进度又盯绩效目标实现程度，发现问题及时纠偏，推动资金安全规范高效使用。出台中央部门预算管理绩效和地方财政管理绩效考核办法、社会保险基金预算绩效管理暂行办法，强化激励约束。

(三) 加快地方政府专项债券发行使用，带动扩大有效投资。一是尽早下达专项债券额度。经全国人大常委会授权，2021年12月提前下达地方2022年新增专项债券额度1.46万亿元。今年全国人大批准预算后抓紧下达剩余额度，3月底前用于项目建设的3.45万亿元专项债券额度已全部下达完毕。督促各地区抓紧履行预算调整程序，将新下达限额尽快分解至市县。二是优化专项债券额度分配和投向领域。坚持“资金跟着项目走”，充分考虑各地财力状况、债务风险水平、项目前期准备工作等因素，分配时向偿债能力强、项目多储备足的地区倾斜，适当提高资金使用集中度，坚决不“撒胡椒面”。在重点用于支持交通、能源、生态环保、保障性安居工程等九个领域项目建设基础上，将新型基础设施、新能源项目等纳入支持范围。三是推动专项债券发行使用提速。协调不同地区发债节奏，与金融部门共同为债券发行创造良好市场环境。中央财政接受地方委托代办发债操作，确保地方发债工作不受疫情影响。允许先行调度库款用于预算已经安排的专项债券项目建设，债券发行后及时归垫。四是做好与信贷资金的有效衔接。用好用足专项债券作为重大项目资本金政策，发挥政府投资“四两拨千斤”的撬动作用。在依法合规、风险可控的前提下，引导商业银行对符合条件的专项债券项目建设主体提供配套融资支持，满足项目资金需要。稳妥推进专项债券合理补充中小银



行资本金。截至7月底，各地共发行新增专项债券3.47万亿元（含部分2021年结转额度），支持了一大批补短板、增后劲、惠民生项目建设。

（四）支持深入实施创新驱动发展战略，保障产业链供应链安全稳定畅通。一是支持提升科技创新能力。健全鼓励基础研究、原始创新的体制机制，持续增加基础研究投入。保障好关键核心技术攻关资金需求，推动重大科技项目加快组织实施。继续推进国家实验室建设、国家重点实验室体系重组，支持科研机构和高水平研究型大学更好发挥作用。深入推进科技经费管理改革，为科研人员潜心研究营造良好环境。推动中小企业“专精特新”发展，新增支持543家国家级专精特新“小巨人”企业。二是支持增强产业链供应链韧性。增加产业基础再造和制造业高质量发展专项资金投入，大力支持工业强基、智能制造、新材料等领域补链强链。发挥国家中小企业发展基金等作用，聚焦新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源等重点产业领域，引导社会资本扩大对中小企业股权投资规模。支持做好煤炭、石油、天然气等重要能源保供稳价工作，保障成品油安全稳定供应。三是促进交通物流保通保畅。阶段性实施国内客运航班运行财政补贴政策，支持民航业安全稳定和纾困发展。集中力量支持一批国家综合货运枢纽补链强链，降低综合运输成本。支持实施县域商业建设行动，健全县乡村物流配送体系。从今年5月至年底，对纳税人为居民提供必需生活物资快递收派服务取得的收入免征增值税。

（五）加强粮食安全保障，扎实推进乡村振兴战略。一是支持巩固提升粮食生产能力。支持新建高标准农田1亿亩，将黑土地保护性耕作面积扩大到8000万亩。开展农机研发制造推广应用一体化试点和农机购置与应用补贴试点，大力

推广北斗智能终端在农业生产领域应用。对实际种粮农民分两批发放一次性补贴300亿元，缓解农资价格上涨等影响。适当提高稻谷、小麦最低收购价水平，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策，推动稻谷、玉米、小麦三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策对13个粮食主产省份产粮大县全覆盖。实施小麦“一喷三防”补贴政策，助力加强农业灾害防治，保障粮食稳产丰收。二是支持全面巩固拓展脱贫攻坚成果。中央财政衔接推进乡村振兴补助资金继续增加，进一步支持巩固脱贫攻坚成果。督促各地切实用好补助资金，截至6月底支出进度为55.8%。及时调整优化补助资金使用管理，优先支持联农带农富农产业发展，完善产业项目利益联结机制，并向防止返贫监测对象倾斜。三是支持有序推进乡村建设。持续支持整治农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村。支持加快乡村产业发展，推动新创建50个国家现代农业产业园、40个优势特色产业集群、200个农业产业强镇。深入推进农村综合性改革试点试验，支持发展村级集体经济。继续实施农村公益事业财政奖补，改善农村生产生活条件。

（六）坚持推动绿色低碳发展，促进生态环境持续改善。一是支持深入打好污染防治攻坚战。增加大气污染防治资金规模，新增25个城市纳入北方地区冬季清洁取暖支持范围。以长江、黄河等流域为重点，协同推进水污染治理与水生态保护。保持土壤污染防治专项资金投入力度，强化源头防控和修复治理。落实好增值税、所得税等优惠政策，培育发展节能环保产业，鼓励市场主体参与污染防治。二是支持加强生态系统保护和修复。截至7月底，中央财政已下达重点生态功能区转移支付982亿元，引导地方加大生态保护力度。支持启动实施山水林田湖草沙一

体化保护和修复工程，以及历史遗留废弃矿山生态修复示范工程，整体提升重点生态地区生态系统质量。支持科学开展大规模国土绿化行动，加强草原、湿地、海洋等生态系统保护修复。推动完善重点流域横向生态保护补偿机制，形成流域生态保护者和受益者良性互动局面。三是支持稳步推进碳达峰碳中和工作。出台财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见，建立健全促进资源高效利用和绿色低碳发展的财税政策体系。通过中央财政科技计划、专项、基金等，支持碳达峰碳中和领域科技研究。完善政府绿色采购标准，持续加大相关产品采购力度。用好清洁能源发展专项资金，鼓励非常规天然气开采增产上量。

（七）持续加大民生投入，坚决兜牢基本民生底线。一是支持做好常态化疫情防控。坚持人民至上、生命至上，坚持“外防输入、内防反弹”总策略和“动态清零”总方针，及时安排经费支持科学快速处置局部突发疫情。强化对疫苗接种、药物研发等资金保障，确保不因资金问题影响疫情防控和医疗救治。二是多措并举稳岗位保就业。及时下达就业补助资金，支持落实各项就业创业扶持政策。加大失业保险稳岗返还力度，将大型企业返还比例由30%提至50%、中小微企业由60%提至最高90%。今年新增国家融资担保基金再担保合作业务规模1万亿元以上，扩大政府性融资担保对小微企业的覆盖面，深入落实中央财政小微企业融资担保降费奖补政策。加大政府采购支持中小企业力度，提高小微企业价格扣除比例，将面向中小企业的工程项目预留采购份额阶段性提高至40%以上。通过发放一次性补贴、加大以工代赈力度，推动高校毕业生、农民工等重点群体就业。三是稳步提高社会保障水平。进一步推动义务教育优质均衡发展

和城乡教育一体化，大力支持学前教育、职业教育、高等教育发展。中央财政下达学生资助补助经费688.5亿元，帮助家庭经济困难学生不因贫失学辍学。阶段性免除经济困难高校毕业生国家助学贷款利息并允许延期还本，预计可惠及400多万毕业生。稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，将退休人员基本养老金再上调4%，城乡居民基础养老金最低标准提高至98元，确保养老金按时足额发放。城乡居民医保人均财政补助标准提高至610元，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高至84元。健全分层分类的社会救助体系，及时下达困难群众救助补助资金，落实好社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，兜牢困难群众基本生活底线。

### 三、下一步财政重点工作安排

面对复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战，我们将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，高效统筹疫情防控和经济社会发展，更好统筹发展和安全，发挥中央和地方两个积极性，落实落细扎实稳住经济一揽子政策措施，继续做好“六稳”、“六保”工作，宏观政策要在扩大需求上积极作为，巩固经济回升向好趋势，着力稳就业稳物价，保持经济运行在合理区间，力争实现最好结果。重点做好以下工作：

（一）落实落细积极的财政政策。继续实施好各项组合式税费支持政策，进一步释放留抵退税政策红利，严厉打击骗取退税违法犯罪行为，坚决查处乱收费、乱罚款、乱摊派，帮助市场主体特别是中小微企业、个体工商户恢复活力。认真研究解决市场主体反映的突出问题，督促地方

加强政策配套，挖掘自身潜力加大支持力度。进一步加强预算执行管理，加快资金拨付和支出进度，将绩效理念和方法贯穿全过程，管好用好直达资金，尽早释放资金、政策效应。坚持政府过紧日子，严格落实压减非急需非刚性支出，对低效和沉淀资金按规定收回，严禁违规建设楼堂馆所、搞政绩工程形象工程、铺张浪费等，腾出更多资金用于稳市场主体稳就业保基本民生。

(二) 加强重大战略任务财力保障。坚持问题导向，持续支持推动突破重点领域“卡脖子”关键核心技术，助力企业加强技术研发攻关，不断提升科技创新能力。支持统筹推进乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作，牢牢守住保障国家粮食安全底线。落实好支持京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展、海南自由贸易港建设等相关财税政策，促进区域协调发展。支持大力发展可再生能源，引导国内油气增储上产，做好能源保供稳价工作。支持健全应急保障机制，完善国家储备体系和市场调节机制。

(三) 切实保障基本民生。积极应对疫情、灾情等影响，及时帮扶失业人员和需纳入低保的对象、临时遇困人员等，在保障和救助上该扩围的扩围，应保尽保、应兜尽兜，保障好困难群众基本生活。巩固拓展脱贫攻坚成果，加快全面推进乡村振兴，确保不出现规模性返贫，持续改善脱贫群众生产生活条件。拓宽市场化就业渠道，通过社保补贴、创业贷款、税费减免等鼓励企业吸纳就业，落实引导毕业生到基层就业的优惠政策，千方百计稳定和扩大就业。继续保障养老金按时足额发放，做好义务教育、基本医疗、基本住房等民生工作。结合推进省以下财政体制改革，提高基层财政保障能力，兜牢兜实基层“三保”底线。

(四) 强化地方政府债务管理。用好地方政府专项债券资金，支持地方政府用足用好专项债务限额。压实主管部门和项目单位责任，实施支出进度通报预警机制，推动尽快形成实物工作量。常态化开展专项债券资金使用管理核查，严格落实专项债券负面清单管理要求，对违规使用专项债券的地区实施扣减新增限额、收回闲置资金等措施。加强部门信息共享和协同监管，保持监管高压态势，压实地方政府责任，坚决遏制隐性债务增量。指导地方统筹资金资产等各类资源，稳妥化解隐性债务存量，逐步降低债务风险水平。健全问责机制，对违规举债、化债不实的，督促有关地方和部门严肃追责问责、形成震慑。认真落实《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》，配合做好人大对政府债务审查监督工作。

(五) 进一步严肃财经纪律。严格执行预算法及其实施条例，依法依规组织预算收入，强化预算对执行的控制。加快推进预算管理一体化系统全面运行，提高各级预算管理规范化、科学化、标准化水平和透明度。围绕党中央、国务院重大决策部署加强监督检查，推动重大财税政策落实到位。持续规范财务审计秩序，加大对财务造假等违法违规行为处罚力度，大力推动行业诚信建设，促进注册会计师行业健康发展。深入开展地方财经秩序专项整治行动，清理整治一批违反财经纪律的突出问题，让财经纪律成为不可触碰的“高压线”。完善财会监督体系和工作机制，强化财会监督与其他监督贯通协调，充分运用“互联网+监管”、大数据等现代信息技术手段，提高监督能力和实效。

(六) 扎实整改审计查出问题。对审计查出问题列出清单，督促有关地方、部门和单位负起整改主体责任，逐条制定方案尽快整改，对性质

恶劣的依法严肃惩处、以儆效尤，同时坚持举一反三、标本兼治，深入剖析普遍性问题、反复出现问题的原因，完善制度规范，强化制度执行的内外部监管和审计，努力做到“治已病、防未病”。通过适时开展“回头看”、对整改情况进行专项审计等方式，确保整改到位，促进财政资金规范安全使用。整改结果按程序报批并向全国人大常委会报告后向社会公开。

我们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，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想

为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，切实把思想和行动统一到党中央、国务院关于经济形势的分析判断和决策部署上来，按照十三届全国人大五次会议的有关决议要求和全国人大常委会审议意见，主动接受全国人大监督，坚定信心、担当作为，以“时时放心不下”的责任感，扎实做好财政改革发展各项工作，以实际行动迎接党的二十大胜利召开，为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标作出新贡献！

# 国务院关于加强和推进老龄工作 进展情况的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

国家卫生健康委员会主任 马晓伟

全国人民代表大会常务委员会：

按照全国人大常委会安排，受国务院委托，就加强和推进老龄工作进展情况报告如下，请审议。

党中央、国务院高度重视老龄工作。习近平总书记对老龄工作作出一系列重要指示批示，指出积极应对人口老龄化，事关国家发展和民生福祉，是实现经济高质量发展、维护国家安全和社会稳定的重要举措，强调各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，强化基层力量配备，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系。李克强总理多次主持国务院常务会议对老龄工作作出重要部署，强调要聚焦广大老年人在社会保障、养老、医疗等民生问题上的“急难愁盼”，深化相关改革，健全老龄工作政策、制度和工作机制，推动老龄事业和产业高质量发展。韩正副总理在全国老龄工作会议上对抓好老龄工作重点任务提出明确要求。孙春兰副总理多次召开全国老龄委员会，研究政策措施，部署推进重点工作。王勇国务委员多次部署推进养老服务发展。各地各有关部门深入贯彻习近平总书记重要指示精神，认真

落实党中央、国务院决策部署，不断完善政策，狠抓工作落实。

## 一、工作进展和成效

（一）老龄政策法规体系不断完善。中共中央、国务院先后印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于加强新时代老龄工作的意见》，对积极应对人口老龄化作出系统部署，明确了新时代老龄工作的发展目标和重点任务。全国人大及其常委会不断完善老龄法律体系，修订老年人权益保障法，各省份均制定了相应的配套法规，民法典以及公共文化、基本医疗、公共卫生等领域法律增加了涉老条款。国务院先后印发“十三五”、“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划，明确了老龄工作阶段性目标和任务。以国务院或国务院办公厅名义印发多个政策文件，就发展养老服务、完善养老保险和医疗保险制度、发展健康服务业、推进医养结合、制定和实施老年人照顾服务项目、解决老年人运用智能技术困难、发展老年教育等作出安排部署。全国老龄委充分发挥统筹协调作用，组织协调32个成员单位认真履职，细化系列政策举措和标准规范，共同推进老龄事业和产业发展。

（二）养老服务体系建设持续加强。一是完善养老服务支持政策。中共中央办公厅、国务院

办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》，制定国家基本养老服务清单，重点针对老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求，由国家提供基础性、普惠性、兜底性的养老服务。国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》，国务院办公厅印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《关于推进养老服务发展的意见》《关于促进养老托育服务健康发展的意见》等文件，不断完善促进养老服务发展政策措施。建立养老服务部际联席会议制度，加强养老服务协调落实。二是完善多层次养老保障体系。经济困难的高龄、失能老年人补贴制度实现省级全覆盖。将符合条件的困难老年人及时纳入最低生活保障范围，实现应保尽保。残疾人社会福利制度有效覆盖残疾老年人。基本养老保险覆盖面不断扩大，待遇水平稳步提高。截至2021年底，全国参加基本养老保险10.3亿人。2012年以来，四次提高全国城乡居民养老保险基础养老金最低标准，2021年全国城乡居民养老保险月人均养老金达到179元。建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，所有省份实现基金省级统收统支，启动实施全国统筹制度。开展个人税收递延型商业养老保险试点。国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》，填补了养老保险第三支柱制度空白。持续推动企业年金、职业年金发展。三是增强养老服务供给能力。“十三五”时期，中央财政共计安排约50亿元，支持203个地区开展居家和社区养老服务改革试点，2021—2022年共计安排22亿元支持实施居家和社区基本养老服务提升行动项目。充分发挥中央预算内投资引导带动作用，开展普惠养老城企联动专项行动，支持培训疗养机构转型发展普惠养老服务。开展普惠养老专项再贷款试点。截至2022年第一季度，全国养老

服务机构和设施总数为36万个，床位812.6万张。2021年，全国31个省（自治区、直辖市）设市城市新建居住区配建养老服务设施达标率为62%。中央预算近12亿元支持43所优抚医院、28所光荣院设施建设。四是加快补齐养老服务短板弱项。持续优化中职、高职、本科养老服务相关专业设置，截至2021年底，全国高职专科相关专业布点2308个，开设护理专业技工院校462所，开设老年服务与管理专业技工院校34所。开展养老服务人才职业技能提升行动。持续实施康养职业技能培训计划，建设7个国家级（康养）高技能人才培训基地。健全县乡村衔接的三级养老服务网络，发展乡村普惠型养老服务和互助性养老。从2019年起实施农村敬老院改造提升工程，截至2021年底，全国建有各类农村互助养老服务设施13.25万个。加强农村留守老年人关爱服务工作，建立空巢和留守老年人定期巡访制度。五是提升养老服务质量。国务院办公厅印发《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》，多部门联合印发《关于推进养老机构“双随机、一公开”监管的指导意见》，着力推进养老服务行业综合监管规范化常态化。连续四年开展养老院服务质量建设专项行动。开展民办养老机构消防安全达标提升工程。持续推进养老服务标准化工作，开展养老服务认证。

（三）老年健康服务体系建设扎实推进。一是提高老年人健康管理和服务水平。印发《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》《“十四五”健康老龄化规划》《关于全面加强老年健康服务工作的通知》等文件，对促进健康老龄化、加强老年健康服务体系建设作出部署。全民医保基本实现，基本医疗保险覆盖13.6亿人，参保率稳定在95%以上。2018年以来，国家组织药品集中采购覆盖老年患者常见病主流用药，药价

平均降幅超过 50%，有效减轻老年患者看病负担。2012—2022 年，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准从 25 元提高到 84 元，2021 年在城乡社区获得健康管理服务的 65 岁及以上老年人达到 1.2 亿。将老年健康与医养结合服务纳入基本公共卫生服务项目。不断扩大长期处方、家庭病床等服务覆盖面，80% 以上的社区卫生服务中心和乡镇卫生院可以提供最长 12 周的长期处方服务。加快发展针对老年人的养生保健、疾病防治等中医药健康服务。持续推进残疾人精准康复服务行动，2021 年共为 378.3 万残疾老年人提供基本康复服务。开展健康中国行动老年健康促进行动，在 15 个省份组织开展老年人失能（失智）预防干预试点，提高老年人主动健康能力。开展重大慢性病早期筛查和干预，促进老年人功能健康。加快启动实施科技创新 2030——“癌症、心脑血管、呼吸和代谢性疾病防治研究”重大项目，针对癌症等老年人群高发疾病开展研究，为实现健康老龄化提供科技支撑。老年医学科建设工作逐步推进，截至 2021 年底，二级及以上公立综合性医院设立老年医学科的比例为 53.4%。二是加强老年照护服务。印发《关于加强老年护理服务工作的通知》《关于加快推进康复医疗工作发展的意见》，推动医疗资源丰富地区的部分一级、二级医院转型为护理院、康复医院。开展“互联网+护理服务”试点，增加上门护理服务供给。开展老年医疗护理服务试点，建立老年护理需求评估制度。开展信息核查、协调保障、照护服务和监测预警，确认 74.6 万建档立卡失能贫困老年人，并落实相应照护服务。在 91 个城市开展安宁疗护试点。将长期护理保险试点扩大至 49 个城市，参保人员达 1.45 亿。推动长期护理失能等级评估标准全国规范统一。加强老年护理从业人员培训，推动医疗护理员规范管理。实施安宁疗护服务能力提升项目。三是深

入推进医养结合。国务院办公厅转发《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，多部门联合印发《关于深入推进医养结合发展的若干意见》《关于进一步推进医养结合发展的指导意见》，完善医养结合政策体系。出台医养结合机构管理指南和服务指南、医疗卫生机构与养老服务机构签约合作服务指南。持续开展医养结合机构服务质量提升行动。实施医养结合示范项目。开展社区医养结合能力提升行动，利用现有资源提升居家社区医养结合服务能力。将老年医学科和医养结合机构医护人员纳入卫生健康紧缺人才培养项目，实施全国医养结合人才能力提升培训项目。截至 2021 年底，全国共有两证齐全（具备医疗卫生机构资质，并进行养老机构备案）医养结合机构 6492 个，较 2017 年底增加 76.7%；机构床位总数 175 万张，较 2017 年底增加 176.9%。全国医养签约近 7.9 万对，是 2017 年的 6.6 倍。四是便利老年人看病就医。全面开展住院费用跨省异地就医直接结算，加快推进门诊费用跨省直接结算。印发《关于开展建设老年友善医疗机构工作的通知》《关于实施进一步便利老年人就医举措的通知》《关于加强老年人居家医疗服务工作的通知》，从老年友善文化、管理、服务、环境等方面方便老年人就医，推出设立老年人快速预检通道等 10 项举措，加强老年人居家医疗服务，提升老年人获得感和满意度。截至 2021 年底，全国建成老年友善医疗机构的综合性医院 5290 个、基层医疗卫生机构 15431 个，设置老年人“绿色通道”的二级及以上综合性医院超 9000 家。

（四）老年人社会参与持续扩大。一是发展老年教育。国务院办公厅印发《老年教育发展规划（2016—2020 年）》，30 个省（自治区、直辖市）出台老年教育规划或政策文件。国家开放大学依托办学体系开展老年教育，成立省级老年开

放大学或专门机构，基层设立超过4万个老年教育学习点。积极推进国家老年大学筹建工作。成立首批军休老年大学。二是促进老年人充分参与文体活动。各级公共文化设施均已面向老年人免费开放，各地旅游景点对老年人门票实行减免优惠政策，出台措施提升文化场馆和旅游景区适老化水平。出台《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》等，促进老年人积极参与全民健身。公共体育场馆向老年人免费或低收费开放，体育公园设施建设设置老年人健身区。三是鼓励老年人积极发挥作用。切实加强离退休干部职工基层党组织建设。召开全国离退休干部“双先”表彰大会，激励广大离退休干部充分发挥优势和作用。引导和组织广大老同志、老党员助力疫情防控。实施“银龄讲学”“老专家服务基层健康行动”“银龄行动”等，鼓励退休教师、医务人员继续发挥作用。

（五）老年友好型社会建设稳步推进。一是加强老年人优待和权益保障。国务院办公厅印发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》，明确了20项老年人照顾服务的重点任务。司法行政机关和法律援助机构将老年人作为法律援助重点服务对象，扩大法律援助范围，健全便老助老服务机制。2012年以来，全国法律援助机构共组织办理老年人法律援助案件109.8万余件。大力查处各类医疗、药品和保健食品广告违法案件。2019年多部门联合开展整治侵害老年人权益“保健”市场乱象“百日行动”，全国共立案21152件。2022年中央政法委牵头，多部门联合开展打击整治养老诈骗专项行动，依法严惩养老诈骗违法犯罪行为。截至2022年8月17日，共破获涉养老诈骗案件1.7万起，抓获嫌疑人3.4万人，打掉养老诈骗团伙2212个，追赃挽损155亿元。二是稳步推进老年宜居环境建设。

2019—2021年，全国开工改造城镇老旧小区11.5万个，惠及居民2000多万户，加装电梯5.1万部，增设养老、助餐等各类社区服务设施3万多个。截至2021年底，全国城市社区综合服务设施实现全覆盖，农村社区综合服务设施覆盖率达到79.5%，面向老年人、儿童等群体开展各类服务。“十三五”期间完成16.4万户特殊困难老年人家庭适老化改造，“十四五”期间，将对200万户特殊困难老年人家庭实施基础项目改造和老年用品配置。扎实开展全国示范性老年友好型社区创建工作，命名992个全国首批示范性老年友好型社区。2016—2020年，为近20万名贫困重度残疾老年人进行家庭无障碍改造。印发《2022年推行适老化交通出行服务工作方案》，提升老年人出行便利化水平。三是努力解决老年人运用智能技术困难问题。国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》，围绕与老年人密切相关的高频事项和服务场景，提出了20条具体工作措施；建立由国家发展改革委、国家卫生健康委牵头的部际联席会议制度，出台便利老年人出行、就医、缴费、办事等文件20余个。依托全国一体化政务服务平台建设老年人办事服务专区，推进政务服务线上线下融合发展，为老年人提供更加便利高效的办事服务。持续开展“智慧助老”行动。设置公安户籍、交管、出入境老年人办证窗口，优化升级“互联网+公安政务服务”，全面提升老年人公安服务管理水平。各主要网约车平台增设适老“一键叫车”功能，方便老年人打车出行。开展拒收现金公示行动，营造“适老”支付环境。四是大力营造孝亲敬老社会氛围。不断放宽老年人投靠子女落户政策，为行动不便的老年人提供上门办理户口等服务。持续开展人口老龄化国情教育。每年在全国开展“敬老月”活动，对老年人进行走访慰问和关爱帮扶，开展疫情防



控、健康促进、普法反诈等宣传。持续开展中国城乡老年人生活状况抽样调查，为制定政策提供数据支撑。开展全国老龄系统先进集体和先进工作者表彰、全国敬老爱老助老活动评选表彰、全国“敬老文明号”创建等活动，实施中华孝亲敬老文化传承和创新工程。

（六）银发经济发展环境不断优化。一是优化产业发展政策环境。印发《关于促进老年用品产业发展的指导意见》，加快构建老年用品产业体系。印发《智慧健康养老产业发展行动计划》，开展智慧健康养老应用试点示范，2017年以来累计创建示范企业202家、示范街道（乡镇）342个、示范基地86个、示范园区2个。发布两批《智慧健康养老产品及服务推广目录》，累计遴选出174项产品和179项服务。持续扩大智能辅具、智能家居、健康监测、养老照护等适老化智能终端产品供给。实施“养老服务+行业”行动。将“养老机构”“社区和居家养老服务”等纳入《鼓励外商投资产业目录》。二是完善质量监管体系。加大老年用品质量监督抽查力度，持续开展老视成镜等6种老年用品产品质量国家监督抽查，2012年以来，共抽查852家企业生产的1024批次产品。加强老年用品执法工作，2018—2021年全国打击侵权假冒工作将老年用品列为重点治理对象。三是加大税收和金融支持力度。出台实施一系列阶段性、有针对性的减税降费政策，释放大规模政策红利，养老产业企业符合条件的可按规定享受相关税收优惠政策。支持符合条件的企业发行养老产业专项债券进行融资，2012年以来，共发行用于支持养老服务项目建设企业债券217.9亿元。

（七）做好新冠肺炎疫情期间老年人防控救治。坚持人民至上、生命至上，将老年人纳入疫情防控总体部署，并予以重点救治保障。一是积极做好老年人疫情防控。完善常态化疫情防控措

施，加强老年人疫情防控宣传教育，落实针对居家、社区、机构老年人各项疫情防控措施，推动解决老年人在生活、就医、照护、心理健康等方面遇到的困难。二是全力救治老年患者。加强对老年患者的医疗护理和生活照护，进一步强化人文关怀。注重中西医协同，在治疗新冠肺炎的同时加强基础性疾病治疗，加强重症预警，尽最大努力提高老年患者治愈率。三是稳妥推进老年人新冠病毒疫苗接种工作。周密组织安排，强化医疗保障，切实推动老年人安全接种和应接尽接。截至2022年8月9日，60岁及以上老年人新冠病毒疫苗接种覆盖人数近2.4亿，完成全程接种超过2.2亿人，分别占老年人口的90.44%、85.63%。四是满足老年人特殊收治需求。对方舱医院等设施明确提出适老化要求，增加坐便器、轮椅、扶手、防滑垫等设施，为老年患者就医提供更多便利。

## 二、面临的形势和主要问题

（一）我国人口老龄化形势严峻。一是老年人口数量多，人口老龄化速度快。1999年，我国60岁及以上老年人口占比超过10%，进入老龄化社会。截至2021年底，全国60岁及以上老年人口达2.67亿，占总人口的18.9%；65岁及以上老年人口达2亿以上，占总人口的14.2%。预计“十四五”时期，60岁及以上老年人口总量将突破3亿，占比将超过20%。2035年，60岁及以上老年人口将增加到4.2亿左右，占比将超过30%。二是人口老龄化区域差异大。从城乡来看，第七次全国人口普查数据显示，在城镇，60岁及以上老年人现有1.43亿，占城镇地区总人口比重为15.82%；65岁及以上的有1亿，占城镇地区总人口比重为11.11%。在农村，60岁及以上老年人1.21亿，占农村地区总人口比重为23.81%，高于城镇约7.99个百分

点；65岁及以上老年人0.9亿，占农村地区总人口比重为17.72%，高于城镇约6.61个百分点。城镇地区老年人数量比农村多，但农村地区老龄化程度比城镇地区更高。从省际看，2020年，全国60岁及以上人口占辖区人口比重超过20%的省份共有10个，主要集中在东北、川渝等地区。三是应对人口老龄化任务重。据估算，到2050年前后，我国老年人口规模和比重、老年抚养比和社会抚养比将相继达到峰值。人口老龄化程度不断加深，老年人口持续增加，给社会保障制度可持续发展、公共服务供给带来挑战。

（二）老龄法律法规体系有待进一步健全。目前，老龄领域仅有一部老年人权益保障法，且有待进一步修订完善，配套法规建设也有待加强。老年消费领域的欺诈、纠纷层出不穷，涉老婚姻家庭、侵权等矛盾纠纷排查调解机制有待健全。养老服务法等涉老相关法律法规有待研究制定。

（三）照护服务等供需矛盾较为突出。我国患有慢性病老年人超过1.9亿，失能和部分失能老年人约4000万。失能老年人对生活照料、医疗护理等需求旺盛，但养老服务基础仍比较薄弱，老年医学人才、护理人员短缺。长期护理保险制度仍处于试点阶段，全国统一、覆盖城乡的长期护理保险制度尚未建立。基本养老服务体系有待健全，居家、社区养老服务供给不足，养老机构发展不平衡。医疗机构为社区和居家老年人提供健康服务的能力和积极性有待提高。

（四）对老年人的社会关怀需持续加强。老年人生活配套设施总体上仍然不足，城市道路、公共交通工具等适老化改造力度需持续加大。各类老年大学间资源互通还不够充分。面向老年人的文化产品开发投入等支持有待进一步加强，老年人精神文化生活仍比较单一。很多地方优待政策受户籍制度限制，常住无户籍老年人无法享受

当地的老年优待政策。“数字鸿沟”依然存在，需持续完善方便老年人的相关措施。

（五）老年人积极作用有待进一步发挥。第七次全国人口普查结果显示，60岁及以上老年人口中，拥有高中及以上文化程度的人口比重为13.90%，比2010年提高了4.98个百分点；60—69岁的低龄老年人口约1.48亿，占老年人口55.83%。低龄老年人力资源有待开发，保障老年人再就业的法规政策尚需完善。支持老年人开展志愿服务的措施需持续健全。

（六）产业发展仍需加快推进。老龄产品研发相对滞后，老年用品和相关服务标准体系有待健全，金融、人力资源等方面支持政策有待完善，产业发展仍有很大空间。社会力量举办养老机构支持政策仍需完善和推动落实。

（七）老龄工作保障体系有待完善。与日益繁重的积极应对人口老龄化任务相比，我国基层老龄工作机构和人员还存在人手不足、基础薄弱等短板，基层老年人社会组织建设仍较薄弱。一些地方对老龄问题认识仍需深化，涉老政策统筹协调有待加强。

### 三、下一步工作安排

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于老龄工作的重要指示精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心，实施积极应对人口老龄化国家战略，加快建立健全相关政策体系和制度框架，推动老龄事业高质量发展，走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路。

一是进一步加强老龄法制建设。认真贯彻落实老年人权益保障法和民法典等相关法律，加强老年人权益保障法配套法规建设，落实法律援助法，加大老年人法律援助工作力度。围绕老年人的家庭赡养与扶养、社会保障、养老服务、健康

服务、社会优待、宜居环境、参与社会发展和法律责任等多个具体领域加强立法工作，适时推动修订老年人权益保障法，做好养老服务法、无障碍环境建设法研究制定工作。严厉打击侵害老年人合法权益的违法犯罪活动。建立完善涉老婚姻家庭、侵权等矛盾纠纷的预警、排查、调解机制。加强老年人权益保障普法宣传，提升老年人识骗防骗能力。完善老年人监护制度。对符合条件的老年人减免法律服务费用，为行动不便的老年人提供上门服务。建立适老型诉讼服务机制，为老年人便利参与诉讼活动提供保障。

二是完善社会保障制度体系。稳妥推进企业职工基本养老保险全国统筹。完善城乡居民基本养老保险制度。坚持量力而行、尽力而为，逐步提高养老保障水平。鼓励发展企业年金、职业年金并规范发展第三支柱养老保险，推动个人养老金发展，多渠道增加老年人养老收入。推进渐进式延迟法定退休年龄改革平稳落地，完善相关配套措施。探索建立互助共济、责任共担的多渠道筹资机制和公平适度的待遇保障机制，稳步建立长期护理保险制度。完善最低生活保障制度，全面落实特困人员救助供养制度，提高特困人员供养服务机构兜底保障能力和服务质量。

三是加快推进养老服务体系建设和。新建城区、新建居住区按标准配套建设养老服务设施，老城区和已建成居住区结合城镇老旧小区改造、完整社区建设等补建一批养老服务设施。发挥公办养老机构提供基本养老服务的基础作用。依托和整合现有资源，发展街道（乡镇）区域养老服务中心或为老服务综合体。支持社会力量为老年人提供日间照料、助餐助洁、康复护理等服务。结合实施乡村振兴战略，加强农村养老服务机构和设施建设，鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院为依托发展互助式养老服务。到 2025 年，养老服务床位总量达到 900 万张以上、养老机构护

理型床位占比达到 55%。

四是健全完善老年健康服务体系。持续实施老年健康促进行动，广泛开展老年人健康知识普及。提高失能、重病、高龄等老年人家庭医生签约服务覆盖率。加强老年人慢性病以及阿尔茨海默病、帕金森病等神经退行性疾病的早期筛查、干预及分类指导。继续做好新冠肺炎疫情期间老年人防控救治。加强二级及以上综合性医院老年医学科建设，到 2025 年，设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比达到 60% 以上。通过改（扩）建、转型发展，加强康复医院、护理院建设。鼓励医疗卫生机构依法依规在养老机构设立医疗服务站点，推动医疗卫生机构将上门医疗服务向养老机构拓展。支持医疗资源丰富地区的二级及以下医疗机构转型，开展康复、护理以及医养结合服务。

五是积极促进老年人社会参与。出台促进老年人人力资源开发利用的政策措施，充分发挥低龄老年人作用。将老年教育纳入终身教育体系，研究制定老年教育发展政策举措。推动部门、行业企业、高校举办的老年大学面向社会开放办学，到 2025 年，每个县（市、区、旗）至少有 1 所老年大学。完善志愿服务政策措施，深入开展“银龄行动”，引导老年人以志愿服务形式积极参与基层民主监督、移风易俗、民事调解、文教卫生等活动。

六是大力推进老年友好型社会建设。推动为老服务行业和领域进行适老化转型升级，为老年人提供友善服务。坚持传统服务方式和智能化服务创新并行，推动解决老年人“数字鸿沟”困难。积极推进全国示范性老年友好型社区建设，加大对道路交通设施、公共交通工具以及老年人住宅等适老化和无障碍改造力度。盘活和整合资源，为老年人提供文化体育活动场所。推广老年人凭身份证等有效证件享受各项优待政策。支持

有条件的地方落实外埠老年人同等享受本地优待项目。

七是加快推动老龄产业发展。加强老年辅助器材及产品的研发创新，优先发展老年人护理照料、生活辅助、功能代偿增进等老年辅助科技用品。加快建立完善老年用品和服务的国家标准体系、统一认证制度。优化营商环境，支持发展银发经济，规划布局一批高水平的银发经济产业园区。综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，引导各类主体提供普惠养老服务，落实社会力量举办养老机构支持政策，扩大服务供给，提高服务质量。

八是完善老龄工作保障体系。加强党对老龄工作的全面领导，健全完善国家、省、市、县、乡镇（街道）老龄工作部门协同体系，强化老龄委、老龄办统筹协调、督促检查职能，充分发挥

各成员单位积极作用。强化基层老龄工作统筹和力量配备，发挥村（居）民委员会的积极作用，推动老龄工作任务在城乡社区落实落地。推动基层老年协会规范化建设。加快建设适应新时代老龄工作需要的专业技术、社会服务、经营管理、科学研究等人才和志愿者队伍。适应今后一段时间老龄事业发展的资金需求，完善老龄事业发展财政投入政策和多渠道筹资机制，继续加大中央预算内投资支持力度，鼓励和引导社会力量积极参与老龄事业发展。

我们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，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在全国人大及其常委会的监督支持下，进一步加强和推进老龄工作，推动老龄事业高质量发展，让老年人共享改革发展成果，以实际行动迎接党的二十大胜利召开！

# 全国人民代表大会常务委员会专题调研组 关于实施积极应对人口老龄化国家战略、推动 老龄事业高质量发展情况的调研报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

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：

人口老龄化是我国的基本国情。习近平总书记强调，有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。全国人大常委会开展“实施积极应对人口老龄化国家战略、推动老龄事业高质量发展”的专题调研，是落实党中央决策部署，监督和促进老龄工作的一项重要举措。

全国人大常委会高度重视这次专题调研。调研组由张春贤副委员长任组长，何毅亭主任委员任副组长，社会委7位副主任委员参加，先后赴山东、河南、黑龙江、河北等4省开展实地调研，委托11个省（区、市）开展调研，邀请全国人大代表和有关部门全程参与。调研中，与国家卫生健康委员会进行了座谈交流，与全国老龄委11个成员单位进行了书面研讨，力求在全面掌握人口老龄化情况的基础上，综合分析存在的短板和弱项，提出务实有效的意见和建议。

本次专题调研有两个特点：一是3种监督方式相结合。在项目安排和工作开展中，与“听取和审议国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的专项报告”同步进行，还将联合预算工委开展“养老保险资金预算的专项审查”。二是立法与监

督工作相结合。社会委同步牵头起草“无障碍环境建设法”，围绕居家适老化改造、信息无障碍建设等重点问题，修改完善法律草案，拟于年底前提请常委会审议。联系审议“养老服务法”，召开养老服务立法座谈会，围绕居家社区机构相协调、医养康养相结合等重点问题，督促有关部门加快立法进程。现将调研情况报告如下。

## 一、我国人口老龄化形势严峻

1999年，我国60岁及以上老年人口比例超过10%，开始进入老龄化社会。截至2021年，我国60岁及以上老年人口达2.67亿，占总人口的18.9%，处于轻度老龄化阶段。“十四五”时期占比将超过20%，进入中度老龄化社会。

我国人口老龄化具有规模大、发展快、不平衡等鲜明特征。规模大：我国是世界上唯一老年人口超过2亿的国家。2050年左右，60岁及以上老年人口预计达到峰值4.87亿，占届时全国总人口的34.8%、亚洲老年人口的2/5、全球老年人口的1/4。发展快：由于1962年至1976年是新中国成立后第二次人口出生高峰，将导致2022年至2036年老年人口快速增加。预计2025年60岁及以上老年人口将突破3亿，2033年突

破 4 亿，2035 年前后进入重度老龄化阶段。不平衡：首先是城乡差异大，农村 60 岁及以上、65 岁及以上老年人口占农村总人口的比重分别为 23.81%、17.72%，比城镇的比重分别高出 7.99 个百分点、6.61 个百分点。其次是区域差异大，第七次全国人口普查数据显示，有 10 个省区市老年人口占比超过 20%，辽宁最高、达到 25.72%；有 7 个省区市老年人口占比不到 15%，西藏最低、为 8.52%。

从“十四五”时期进入中度老龄化，到 2035 年前后进入重度老龄化，再到 2050 年左右人口老龄化达峰，这一进程与全面建设社会主义现代化国家新征程的“两个阶段”基本同步，对从全局上、战略上发展老龄事业提出更高要求。

## 二、新时代老龄事业取得 历史性成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视老龄事业，明确积极应对人口老龄化为国家战略。国务院及其有关部门出台一系列政策措施，各级各地全方位推进老龄工作，取得前所未有的重大成就，主要体现在 5 个方面。

一是思想认识更加深化。习近平总书记围绕积极应对人口老龄化提出一系列新理念新思想新战略，强调把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程；坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合；推动老龄工作向主动应对转变，向统筹协调转变，向加强人们全生命周期养老准备转变，向同时注重老年人物质文化需求、全面提升老年人生活质量转变。各地各部门深入学习贯彻习近平总书记的重要论述精神，推动全社会对人口老龄化的认识有

了整体提高和明显深化。

二是法律制度更加健全。中共中央、国务院制定《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于加强新时代老龄工作的意见》，完善顶层设计，明确工作方向；全国人大常委会修改《老年人权益保障法》《社会保险法》，提供基础法律依据；党的十九大以来，国务院及其有关部门制定《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《健康中国行动（2019—2030 年）》《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》《关于促进老年用品产业发展的指导意见》等 100 多件部门规章和规范性文件；31 个省（区、市）结合地方实际，探索制定各具特色的地方性法规，基本形成比较系统的法律政策规范。

三是社会保障更加坚实。2021 年底，全国基本养老保险参保人数达到 10.3 亿人；基本医疗保险覆盖 13.6 亿人，参保率稳定在 95% 以上；长期护理保险制度试点城市达到 49 个，覆盖近 1.5 亿人。初步确立以基本养老保险为基础，企业（职业）年金、个人养老金为补充的多支柱、多层次养老保险制度体系。扎实推进养老保险制度改革，逐步提高养老保险统筹层次，企业职工基本养老保险全国统筹方案开始实施。保障水平稳步提高，企业职工基本养老金由 2013 年的月人均 1800 多元提高到 2021 年的月人均 2900 多元；城乡居民养老金由 2013 年的月人均 82 元提高到 2021 年的月人均 179 元。壮大社会保障战略储备，2021 年底，全国社保基金规模达到 25929.96 亿元，累计投资收益 17914.33 亿元。加强社会救助工作，将符合条件的农村高龄、失能等困难老年人及时纳入最低生活保障范围，满足特困人员集中供养需求，截至 2021 年底，特困供养人数 470.5 万人，实现了应养尽养。

四是养老服务更加完善。加快推进居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系建 设，初步实现了从保障特困老年人群体向为全体老年人开展养老服务的转型，从侧重机构养老向居家社区机构协调发展的转型，从补缺型、碎片化、单一化推进向体系化、制度化、多元化、整体化发展的转型。截至 2021 年底，各类养老机构和设施总数达 35.7 万个、床位 813.5 万张，床位总数是 2012 年的 2 倍，全国设区市新建居住区达标配建养老服务设施达到 61.6%。深化“放管服”改革，全面放开养老服务市场，取消养老机构设立许可，实行登记备案管理，降低了创业准入的制度性成本。建立高龄津贴制度和经济困难老年人服务补贴、失能老年人护理补贴制度，实现省级全覆盖。截至 2021 年底，全国享受高龄补贴的老年人 3184.1 万人，享受护理补贴的老年人 104.7 万人，享受养老服务补贴的老年人 511.8 万人，享受综合补贴的老年人数 76.1 万人。

五是健康支撑更加有力。我国人均预期寿命从 2010 年的 74.8 岁提升至 2021 年的 78.2 岁。扎实推进老年健康促进行动，在 15 个省份组织开展老年人失能（失智）预防干预试点，2021 年约 1.4 亿 65 岁及以上老年人获得一次免费体检等健康管理服务。截至 2021 年底，全国建成老年友善医疗机构的综合性医院 5290 个、基层医疗卫生机构 15431 个；二级以上综合性医院设置老年人“绿色通道”的超过 9000 家，设有老年医学科的超过 28%，二级以上公立综合性医院设老年医学科达到 53.4%；80% 以上的社区卫生服务中心和乡镇卫生院可以提供最长 12 周的长期处方服务。推进医养结合，探索形成了医疗卫生机构与养老机构签约合作、医疗卫生机构开展养老服务、养老机构依法开展医疗卫生服

务、医疗卫生服务延伸至社区家庭等 4 种相对成熟的服务模式。特别是在新冠肺炎疫情防控中，坚持人民至上、生命至上，最大程度减少感染新冠肺炎老年人数量，最大程度保障老年患者的诊疗救治，全力保障老年人的生存权、健康权。

在积极应对人口老龄化过程中，各地结合实际、勇于探索，形成了一些特色做法和新鲜经验。例如，山东在全国率先实现职工长期护理保险全覆盖；部分市县建立了居民长期护理保险，全省参保人数达到 3434.9 万人，居全国第一。京津冀探索养老服务协同发展，河北养老机构收住近 5000 名京津老年人，享受京津异地养老机构运营补贴。河南街道综合养老服务中心建设覆盖率达到 96.9%，社区养老服务场所覆盖率 94.4%。黑龙江打造“夏季养老在龙江”品牌，吸引国内外 200 多万候鸟老人在黑龙江旅居养老。湖北二级以上公立综合性医院设置老年医学科比例达到 75.7%。江苏全省护理型养老床位达到 29.32 万张，占养老机构床位总数的 63.74%。浙江在全国率先建立城乡无差别免费健康体检制度，为 65 岁及以上老人开展一年一次的健康体检和健康管理。这些积极探索和重要成就，为在新阶段加强老龄工作、发展老龄事业奠定了坚实基础。

### 三、当前老龄工作存在的 主要问题

面对人口老龄化的严峻形势，面对全面建设社会主义现代化国家新征程上的新任务，面对人民群众日益增长的美好生活需要，当前老龄工作还存在短板和不足，集中表现在 2 个方面 10 个问题。

（一）从近期看，急需解决的紧迫问题

调研发现，群众反映强烈的、养老机构

和医疗机构从业人员以及基层工作人员集中提出的、急需在“十四五”时期加以解决的问题主要有5个。

### 一是养老服务供需矛盾突出

居家养老服务供给明显不足。养老机构和医疗机构服务向社区和家庭延伸不够，嵌入式养老机构较少，社区居家养老服务项目和实际服务能力与老年人需求不匹配。传统的家庭养老占比高，随着家庭养老功能弱化，享受社区和机构服务的现代居家养老发展不充分的问题更加凸显。江苏提出，社区养老服务支撑能力较弱，一些社区仅能提供简单家政服务，专业化素养不高，难以满足老年人的多元化需求。

社区养老设施建设滞后。老旧小区配套用房保障难，养老服务场地严重不足。部分地区新建住宅小区与配套养老服务设施“同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用”机制未完全落实，社区养老服务设施未达标、已建成养老服务设施未登记移交和未有效利用等问题还不同程度存在。

机构养老存在结构性矛盾。普惠型养老机构床位供不应求，大城市养老床位比较紧张，小城市和农村空置过剩。湖北提出，武汉市公办养老机构及部分优质民办养老机构床位利用率在95%以上，“一床难求”；黄石、宜昌等中等城市养老床位总体供大于求，床位利用率约70%；县级小城市多数需求不明显，养老床位利用率不足50%。

### 二是医养康养结合不够紧密

老年人健康水平有待提高。我国老年人平均有8年多的带病生存期，超过1.9亿老年人患有慢性病，患有一种及以上慢性病的比例高达75%。由于老年人健康意识和健康知识较为薄弱，获取健康知识和服务的渠道不够畅通，健康

促进、疾病预防不足，全生命周期健康管理处于起步阶段。

居家医养结合面临阻碍。居家养老医养结合的法律保障和制度支持比较欠缺，医务人员上门服务的医疗风险和医患纠纷防范、家庭医生签约服务规范和收费标准、医养结合费用医保报销等配套政策尚未明确。家庭医生有签约无服务现象凸显，老年人普遍反映家庭医生服务没有达到预期值、获得感不强。吉林提出，基层医疗卫生机构力量不足，上门服务项目、规范、收费、安全、监管等缺少具体法规政策跟进，制约居家养老医疗护理服务发展。

医养结合机构数量不足。养老机构设立和运行的医疗单元成本高，医护人员就职意愿不强，绝大多数养老机构没有能力提供医疗服务。根据医保报销规定，在养老床位上实施的医疗服务不能纳入医保，养老床位和医疗床位难以相互转化。医院等医疗机构因投入高、效益低、政策限制等原因，缺乏开展养老服务的积极性。医养结合机构，特别是康复医院、护理院等严重不足。广西现有1000多家养老机构，兼具养老和医疗资质的143家、占比13%，设立医院、医务室、卫生室的75家、占比不到7%，纳入医保定点的养老机构仅24家、占比2.2%。

### 三是长期护理保险制度尚未成熟

我国失能半失能老年人超过4000万，2050年将达到1亿人左右，长期照护需求巨大。“一人失能，全家失衡”已经成为不少家庭面临的难题。我国长期护理保险制度处于试点阶段，缺乏统一性的制度保障和法律规范。筹资渠道：长期护理保险多元筹资机制的建立难以一蹴而就，目前主要由单位、个人、医保基金、财政、社会责任共担，较多倚重医保基金直接划转，筹资来自医保统筹基金占比60%左右。过度依赖基本医



疗保险，增加了医保基金支出压力。覆盖范围：49个试点城市中有20个试点城市覆盖城镇职工和城乡居民，29个试点城市只面向城镇职工。从全国看，参保人群仍以职工为主，城乡居民占比30%左右。服务供给：服务体系发展相对滞后，专业机构和人员较为缺乏，服务供给城乡和区域不均衡，各地享受的服务项目和待遇标准有较大差距，在农村买不到服务的问题相对突出。政策协调：长护险制度与民政部门原有的养老服务补贴、失能护理补贴以及部分政府购买服务项目缺乏有效统筹，长期护理政策碎片化，资源不集中。北京提出，长护险试点范围窄，样本量小，服务成本高，难以形成规模效应。

#### 四是专业人才严重短缺

人员缺口大。老龄事业和老龄产业各方面人才普遍缺乏，养老服务人员、医养照护人员尤为突出。由于工作时间长、责任大，社会认同低、薪酬待遇低，职业发展空间有限，导致养老服务行业吸引力不足，人员招不来、留不住，严重制约了养老服务供给，特别是具有医养结合技能的长期护理服务人员十分紧缺。江苏大约有64.2万失能失智老年人、69.7万半失能失智老年人，需要各类养老护理人员33万人，目前只有6万多人。

专业水平低。从业人员文化程度较低、专业性和职业性较弱，大部分养老机构只能聘用年龄较大的下岗工人或农村进城务工人员作为护理人员。从业者多为“4050”人员，有的甚至在60岁以上，本身就是老年人。现有护理人员“半路出家”居多，缺少养老服务技能培训和职业标准，缺少鼓励专业人才从事养老服务的优惠政策和保障机制。青海反映，养老服务从业人员普遍存在强度高地位低、流动高薪酬低、年龄高技能低“三高三低”现象。

#### 五是老龄工作力量相对薄弱

机构改革后，老龄工作主要由各级老龄工作委员会统筹协调，具体工作由卫健、民政、人社、医保等部门分工负责。多个省份提出，机构改革后人员编制没有相应调整，部分市、县两级没有专门的老龄健康工作科室（股室）和专职工作人员。山东提出，跨部门、跨系统的老龄工作机制未完全形成，基层在队伍建设、力量配备方面与工作任务不相适应，一直处于超负荷工作。考虑到老龄化加速发展，工作任务成倍增长，特别是基层部门和城乡社区在应对老龄化中处于重要位置，当前的机构设置、职责分工、人员编制等有待进一步优化。

#### （二）从长期看，需要持续改进的领域

人口老龄化是必然趋势，也是长期趋势。根据目前可预判的人口老龄化发展情况，部分制度和工作需要在未来一段时期不断加强、不断提升，才能有效应对快速老龄化的现实，满足老年人日益增长的多元化需求。

#### 一是社会保障可持续面临挑战

养老保险基金收支平衡压力加大。随着人口老龄化加剧，新冠肺炎疫情反复冲击，经济增速放缓，养老保险基金的长期稳定运行难度大幅增加。

多支柱养老保险体系发展迟缓。第二支柱企业（职业）年金发展动力不足，覆盖率有限。从企业年金目前参保情况看，多为央企、国企等国有企业，存在规模小、受益面窄等问题。第三支柱商业养老保险尚未广泛普及，吸引力、创新力不足，产品同质化问题突出，支柱作用不明显。河南企业年金参保人数67.57万人，仅占企业职工基本养老保险参保人数的3.69%。

社会保障基金规模有待扩大。当前社保基金筹资渠道较窄，资金来源不够稳定，整体规模与

人口老龄化高峰时期养老保险基金缺口相比仍有较大差距。

### 二是农村老龄工作存在短板

农村老龄化程度普遍高于城市，但老龄工作普遍处于弱势。家庭保障：农村大量青壮年外流，空巢、留守、独居老年人增多，家庭养老功能不断弱化。资金保障：老龄事业经费投入不足，乡镇财政资金和村集体经济财力有限。农村老年人收入低，家庭财富储备少，城乡居民基础养老金与城镇职工基本养老金差距大。医疗保障：基层医疗卫生机构较少，急救、大病和疑难病诊疗能力弱，健康服务相对落后。乡村医生薪酬待遇偏低，难以吸引优秀医疗人才。设施保障：养老服务设施欠账较多，已有设施利用率不高。部分乡镇敬老院条件较差，房屋老旧、设备简陋、适老化程度低、改造难度大。广西提出，农村养老服务设施数量不足、质量不高，覆盖率不足 50%，已经建成的 4000 多个农村幸福院，由于缺乏后续运营资金支持，没有充分发挥功能。重庆提出，农村基础设施薄弱，养老服务场所选址难，部分乡镇敬老院新建、撤并难度较大，片区型特困人员集中供养中心建设进度较慢。

在城市中存在的机构服务质量不高、医养结合不够、专业人才短缺等问题，农村同样存在且更为突出。此外，在我国农村地区外来宗教迅速扩张，参与者大多数是老年人，需要重点关注、加以引导。

### 三是老年人经济社会参与不足

我国 60 至 69 岁低龄老年人约 1.48 亿，占老年人口的 55.83%。低龄、健康老人的经济社会价值未得到有效发挥，老年人的知识、经验、技能等银发资源存在大量闲置。劳动就业：按照目前的退休制度，我国即将迎来最大退休潮，在今后一段时期，预计每年有 2000 万左右退休人

员，每年减少 300 至 500 万劳动年龄人口。渐进式延迟法定退休年龄方案尚未出台。老年人再就业无法享受工伤保险等待遇，缺乏系统的法律保障和政策支持。志愿服务：目前没有建立统一有效的平台和载体，支持老年人通过志愿服务，参与社会治安、公益慈善、移风易俗、民事调解、文教卫生、全民健身等工作。老年人在社会治理中的独特优势有待进一步发挥。人力开发：当前各类老年大学资源互通不够充分，缺少统一的资源交流对接机制，老年人享受文化教育的机会和效率受到一定程度限制。老年教育集中在书法、绘画、舞蹈等文化艺术领域，缺乏参与经济社会发展的知识技能培训。

### 四是银发经济发展不充分

市场有效供给不足。我国老年用品产业处于起步阶段，与日本等发达国家相比，产品种类相对匮乏，行业间发展不均衡。康复辅具、护理用品等单价低、利润薄的基础产品较多，关键核心技术受制于人，产品研发相对滞后，面向老年人特定需求的适老化、个性化、智能化产品较为欠缺。老年用品质量参差不齐，监管体系和标准体系亟待健全。黑龙江提出，老龄产业科技含量不足，产业链不长不深，产业活力和产品竞争力不强，需要提质增效。

养老服务企业经营困难。养老服务业前期投入大、投资周期长、资本回收慢。民办养老服务机构经济效益差，缺乏投资动力。目前，金融机构对养老行业普遍慎贷惜贷，信贷、债券、基金等融资平台缺乏具体有效的优惠措施。品牌化、规模化的养老龙头企业数量少，产业内容和运营模式较为传统单一，与文旅、健康、地产等其他关联行业的融合度有待提升。

### 五是老年友好型社会建设任重道远

无障碍环境建设存在弱项。公共场所的无障碍

碍环境建设已经有大幅改善，但是部分无障碍设施的设计和建设不科学、不专业、不规范，不利于老年人日常生活。居家适老化改造不够普及，老年人居家生活设施的安全性、便利性和舒适性有待提升。老旧小区多层住宅加装电梯，高层住户和低层住户分歧大，前期改造资金筹集难，后期运维费用有争议，致使老年人无法享受政策红利和出行便利。

信息社会造成“数字鸿沟”。信息技术、互联网应用和智能设备高速发展，日常生活中的衣食住行和就医等刚需，都在数字化、智能化。老年人运用新兴智能技术存在障碍，给生活带来的困难日益凸显。特别是疫情防控常态化，老年人因没有智能手机、不会操作健康码等原因被拒之门外的情形时有发生。青海提出，全省73.2%的老年人从不上网，62.4%的老年人没有或不会使用智能手机，给生活带来诸多不便。

老年人权益保障有待加强。老年优待政策落实受户籍制度限制，部分地方的常住无户籍老年人无法享受当地的优待政策。家庭赡养、消费投资等领域，侵犯老年人合法权益的现象比较多见，特别是食品保健品、养老、金融等方面的涉老诈骗问题突出，老年维权工作存在薄弱环节。2022年上半年，全国检察机关起诉养老诈骗犯罪767件1863人。

## 四、积极应对人口老龄化的 意见建议

应对人口老龄化是一项系统工程。要深入贯彻落实习近平总书记的重要指示精神和党中央决策部署，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。要抓住“十四五”时期我国从轻度老龄化进入中度老龄化的重要窗口期，把各方面责任主体统筹贯通起来，把近期和长期的

各项任务统筹贯通起来，集中力量健全老龄工作体系，推动老龄事业高质量发展。

（一）统筹养老和健康服务，推进居家社区机构相协调、医养康养相结合

创新居家社区养老。支持养老机构、医疗机构向家庭和社区提供延伸服务，支持区域养老服务中心和社区养老服务机构建设，扶持社会力量投资兴办居家养老服务机构。拓展服务内容，提高服务质量，探索社区居家养老服务中心与社区卫生服务中心合作共建、医养结合的新机制。开展“家庭养老床位”试点，研究制定服务标准和操作规范，强化居家养老支持保障。

加强健康管理服务。广泛开展老年人健康知识普及，倡导科学健康的生活方式。加快老年健康服务体系建设，组织实施老年健康促进行动，开展老年人口腔健康、营养改善、痴呆防治和心理关爱活动，扩大老年人失能预防和干预试点，提高家庭医生签约率和服务质量，落实健康评估、健康管理等基本公共卫生服务项目。

夯实医疗服务基础。支持国家老年医学中心发展，推进区域老年医疗中心、省级老年医疗中心建设。大力加强老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构、综合性医院老年医学科和老年友善医疗机构建设，提高基层医疗卫生机构康复、护理、安宁疗护床位占比，探索老年多学科诊疗模式，提高老年人共病治疗和接续性服务的可及性。

深化医养结合。鼓励医疗卫生机构与养老机构通过签约、派驻、托管、支援等方式开展合作。优化医养结合机构医保报销定额、报销程序和结算方式。引导部分一级和二级医院转型成为康复院、护理院和安宁疗护院，积极探索养老床位和医疗床位按需转换机制。大力发展社区嵌入式医养结合机构，出台上门医疗护理服务的促进

政策和服务规范。

推动中医药与老龄事业融合发展。充分发挥中医药在治未病、慢性病管理、疾病治疗和康复中的独特作用，鼓励和支持公立中医医院与养老机构开展合作，支持养老机构开设中医诊所。河北建议，加快中医健康服务在基层医疗卫生机构的推广，提供覆盖全民和全生命周期的中医药服务。

(二) 统筹政府、市场和社会，完善社会保障制度体系

健全基本养老保险制度。统筹考虑物价变动、就业人员平均工资、人口抚养比、养老保险基金收支变化等因素，健全城镇职工基本养老金和城乡居民基础养老金动态调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金标准，引导城乡居民选择高档次标准缴费。引导灵活就业人员、新业态从业人员、农民工等群体积极参保，强化基础保障作用。

做强养老保险第二和第三支柱。研究增强企业年金强制性的具体办法，鼓励企业和个人建立企业年金，扩大覆盖面，提高养老保障水平。抓紧落实个人养老金政策，研究完善配套措施。推动商业养老保险发展，创新丰富保险产品，更好满足人民群众多样化养老需求。

充实全国社会保障基金。探索多种渠道充实全国社保基金，壮大储备规模，增强储备能力。研究制定全国社保基金动用办法和回补机制。优化社保基金监管和考核机制，适度扩大投资范围，丰富投资工具，形成适应长期投资、价值投资、责任投资要求的管理体制和运营机制。

完善长期护理保险制度。扩大试点范围，加强总结评估，力争“十四五”期间基本形成适应我国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度框架。陕西建议，健全对护理服务机构

和从业人员的协议管理、监督稽核等政策，统一护理服务基本要求，制定行业通用的服务标准、管理规范、质量评价等体系。

(三) 统筹城乡和区域协调，重点补齐基础设施建设和农村老龄工作短板

加强养老服务设施建设。落实社区养老设施配建要求，加大老旧小区改造力度。支持老城区和已建成居住区通过购买、置换、租赁等方式增加养老服务设施。加强农村养老服务设施供给和均衡布局，支持行政村、较大自然村利用已有资源建设日间照料中心、互助幸福院、托老所、老年活动站等设施。加强城乡无障碍设施建设，重点推进公共场所和居家适老化改造。

加强信息基础设施建设。一方面，加快推进养老服务数字化改革，创新智慧养老，整合养老服务、户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源，推动养老服务平台迭代升级，鼓励资源共享、互联互通，避免重复建设和信息孤岛。另一方面，消除“数字鸿沟”，深入开展互联网应用改造专项行动，督促与老年人密切相关的信息基础设施开展适老化改造，推动建立解决老年人运用智能技术困难的长效机制。

加强农村养老服务。结合实施乡村振兴战略，加大对农村养老事业的投入，健全县、乡、村三级养老服务网络，发挥乡镇卫生院、敬老院等机构作用。加大农村转移劳动力在养老机构就近就业的支持力度，给予服务业稳岗补贴和职业资格认证，提高农村养老服务职业化、专业化程度。推进农村互助养老服务发展，北京建议，加快农村养老“邻里互助”模式创新，提高邻里互助点的服务补贴标准，将邻里互助员纳入养老服务队伍培训体系。

加强农村医疗健康服务。推进城乡医疗卫生资源均衡配置和基本医疗卫生服务均等化，推进

农村基本医疗卫生服务工作，加大对农村地区失能老年人护理服务的扶持力度，补齐乡镇村居卫生室建设空白点，提高乡村医生和卫生院的保障水平。加强农村医养结合工作力度，支持县级医院、乡镇卫生院等统筹代管养老机构等运营模式创新。

加强民族地区和少数民族群众养老服务。保障少数民族老年人合法权益，尊重少数民族风俗和养老习惯，针对民族地区养老服务存在的突出问题，整合既有设施、人力、基层组织资源，给予政策倾斜，加快补齐短板。青海建议，在气候或地理条件较差的民族地区，面向中低收入群体，优化养老机构结构，健全养老服务网络，打造普惠性发展模式。

（四）统筹人才建设和老年人社会参与，加强应对人口老龄化的人力资源支撑

优化老龄工作人才供给。结合行业发展动态，完善养老服务领域专业设置和教学标准体系。支持有条件的高校增设老龄工作相关本科专业，加快培养适应现代老龄工作理念的复合型多层次人才。完善普通高等院校、职业教育学校养老服务方向“订单培养”，从源头上加大具有专业能力素养的人才供给。建立健全养老服务人员培训体系，加大在业培训力度，强化实际操作训练和综合素质培养，提升服务人员技能水平。促进养老服务从业人员劳动报酬合理增长，完善激励机制，改善职业发展空间。鼓励医务人员到养老机构执业，确保养老机构与医疗机构的医务人员享有同等的职称评定、继续教育等待遇，打通职业晋升渠道。

促进老年人老有所为。落实党的十九届五中全会决策部署，按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，稳妥推进延迟法定退休年龄方案的出台和实施。积极开展“银龄行动”，

引导老年人积极参与乡村振兴、社区治理、公益慈善、移风易俗、民事调解等活动。推进老年人力资源开发利用，扩大老年教育资源供给，建立终身职业技能培训制度，构建全民终身学习教育体系。研究老年人再就业的保障措施。宁夏建议建立老年人才信息库，为有劳动意愿的老年人提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务。

大力发展志愿服务。总结各地时间银行、邻里互助等经验做法，扶持各类养老服务志愿组织，激发社会力量，动员社会组织积极参与社区居家养老服务，鼓励志愿者重点向贫困、失能、空巢、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供情感慰藉、生活协助、出行陪伴、健康科普、法律援助等服务。

（五）统筹促进和监管，推进银发经济高质量发展

扩大老年用品有效供给。针对家庭、社区、机构等不同应用场景，以满足老年人生理辅助、健康管理和照护需求为目标，围绕智能化日用辅助产品、安全便利养老照护产品、适老化环境改善产品等重点领域推进产品研发。加强适老化技术和老年辅助技术的设计与研究，促进5G、人工智能、物联网、大数据等新一代信息技术在老年用品的深度应用。

推动老龄产业转型升级。支持老龄产业园区化发展，促进养老资源流动，激发要素活力，培育新业态新模式，形成产业集聚的规模效应。支持成立老龄产业发展基金，拓宽融资路径，扩大银行保险机构参与老龄产业的广度和深度。加强品牌培育，引导企业加强品牌战略管理，鼓励地方和行业协会依托产业集群打造区域品牌。实施“养老服务+行业”行动，促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、健康、金融、

地产等行业融合发展。山东建议，培育扶持老龄产业由低层次、单一型向高层次、综合型的产业链发展。

加强养老服务和产品质量监管。建立健全职责明确、分工协作、科学有效的综合监管制度，形成以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。加强养老服务重大风险监测预警与防控处置，深入推进养老服务领域非法集资排查整治工作。加强“互联网+监管”应用，强化民政、应急、消防、市场监管、卫生健康、公安等部门监管信息联动共享，推动联合监管、联合执法、联合惩戒，更好维护老年人合法权益。

（六）统筹立法和监督工作，提供坚强有力的法治保障

推进 5 部法律的制定和修改。加快制定《养老服务法》，总结各地养老服务条例实施经验，围绕居家社区养老、医养结合、农村养老、长期照护等焦点问题，尽早形成成熟的法律草案。加快制定《无障碍环境建设法》，以无障碍理念全方位规范物质环境和社会环境建设，争取 2022 年底前提请全国人大常委会审议。修订《老年人权益保障法》，全面完善家庭赡养与扶养、社会保障、社会服务、社会优待、宜居环境、参与社会发展等内容，为老龄工作提供综合性法律依

据。适时修订《社会保险法》、制定《医疗保障法》，进一步健全基本养老保险、基本医疗保险、长期护理保险等制度，与渐进式延迟法定退休年龄做好衔接。支持国务院及其有关部门、地方人大制定和修改相关行政法规、部门规章、地方性法规和自治条例，推动法律制度的系统完善。

加强法律监督和工作监督。结合听取和审议国务院关于加强和推进老龄工作情况的报告，开展跟踪监督、持续监督，及时审议国务院的反馈报告。适时开展《老年人权益保障法》执法检查，紧扣法律规定，结合群众反映强烈的重点问题、人口老龄化的趋势问题，进行有针对性的监督检查，促进法律全面有效实施，促进老龄工作全面提升。

习近平总书记强调，人口问题始终是全局性、长期性、战略性问题。人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力，都具有深远影响。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，落实积极应对人口老龄化国家战略，切实保障老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安、老有所为，为推动经济社会高质量发展、全面建设社会主义现代化国家奠定坚实基础。

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《中华人民共和国科学技术 普及法》实施情况的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人大常委会副委员长 蔡达峰

全国人民代表大会常务委员会：

科学普及是功在当代、利在千秋的崇高事业，是普惠民生、兼济天下的公益行动，是社会主义物质文明和精神文明建设的重要内容。为进一步推动新时代科普高质量发展，更好服务全面建设社会主义现代化国家，根据2022年度监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组，对科学技术普及法（以下简称科普法）实施情况进行了检查。现将有关情况报告如下。

## 一、基本情况

党和国家高度重视科技创新和科学普及工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从实现高水平科技自立自强、建设世界科技强国的全局和战略高度，对科技创新和科学普及作出一系列重大决策部署。习近平总书记强调，要“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”，并开创性地提出“科技创新、科学普及是实现创新发展的两翼，要把科学普及放在与科技创新同等重要的位置”，为我国新时代科普工作指明了发展方向，提供了根本遵循。开展科普法执法检查，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署的重要举措。

本次执法检查，是科普法颁布实施20年来的首次执法检查。全国人大常委会高度重视，栗战书委员长专门作出批示，提出明确要求，强调“这次检查科普法实施情况，第一个任务就是深入学习贯彻习近平总书记关于科技创新和科学普及的指示、论述，既推动科学技术知识的普及，也推动全民科学思想、科学精神、科学方法的普及”，并明确“本次检查还有一个任务，就是调查了解实践对修法提出的新需求，突出法律自身存在的空白点、薄弱点和不适应，提出修改本法的意见建议，为修改好这部法律提供坚实可靠的依据”。

执法检查组由全国人大常委会副委员长张春贤、吉炳轩、艾力更·依明巴海、蔡达峰任组长，全国人大常委会秘书长杨振武、全国人大教科文卫委主任委员李学勇任副组长，成员包括全国人大常委会组成人员、教科文卫委组成人员、全国人大代表。4月11日，检查组召开第一次全体会议，深入学习贯彻习近平总书记关于科技创新与科学普及的重要论述，传达学习栗战书委员长的批示要求，部署执法检查工作。科技部、教育部、财政部、农业农村部、中国科协负责同志汇报科普法的实施情况，工业和信息化部、人力资源和社会保障部、生态环境部、文化和旅游

部、国家卫生健康委、广电总局、中国科学院提供书面汇报材料。4月至7月，检查组分为4个小组，由常委会领导带队对北京、山东、河南、广东、云南、新疆6省（区、市）实施科普法情况进行检查，深入19个地州市，实地检查90家科普场馆设施，采用线上线下相结合的方式召开6次会议，听取地方政府及相关部门汇报，与科普工作者、科学家、企业家、专家学者等座谈交流。同时委托辽宁、福建、江西、湖北、四川、陕西6省人大常委会，对本行政区域内科普法实施情况开展自查。委托中国社会科学院法学所、中国科普研究所进行法律实施情况评估和问卷调查，回收21480份有效问卷，形成2份委托评估报告和1份问卷调查报告。7月22日，检查组召开第二次全体会议，研究讨论执法检查报告。

这次检查主要有以下几个特点：一是思想引领与实践行动相统一。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把深入学习贯彻习近平总书记关于“科学普及与科技创新同等重要”的重要论述贯穿执法检查全过程，边检查边宣讲，以实际行动推动新时代科普高质量发展。二是法律监督与法律修改相促进。认真落实栗战书委员长的批示要求，围绕执法检查和法律修改两项任务，深入调查了解实践对修法提出的新需求，认真梳理总结、研究提出修改科普法的意见。三是目标导向与问题导向相结合。通过前期调研确定7大检查重点并细化为26个具体问题，检查中紧扣法律规定，着重发现和研究法律实施中的堵点难点，推动行之有效的科普制度落实到位。四是视频听取汇报、定点检查与随机抽查相协同。坚持防控和检查两手抓、两不误，在定点检查的同时，随机抽查11个城市的21个点位，还采取视频会议、委托检查、第三方评估、问卷调查等多种方式，多渠道了解法律实施的真实情况，确保执法检查力度不减、标准不降，取得扎

实成效。

## 二、实施成效

从检查情况看，科普法的制定实施，为加强科学技术普及工作、提高公民科学文化素质、推动经济发展和社会进步提供了有力法治保障。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新和科学普及工作，习近平总书记作出一系列重要指示，引领我国科普事业取得了令人瞩目的成就。国务院及各部门、各地方深入贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，坚持党对科普工作的全面领导，认真组织实施科普法，推动科普工作体系逐步健全，科普服务能力不断增强，全民科学素质大幅提升，创新文化建设深入推进，为我国进入创新型国家行列、全面建成小康社会发挥了重要作用。

### （一）科普协同工作格局日趋完善

一是法律法规体系不断健全。全国共有29个省（区、市）先后制定了科普条例或实施办法，天津、广西、宁夏、新疆等地开展了科普条例修订或监督工作，山东、河南等地出台关于社会科学普及、科普教育基地、防震减灾科普的政策法规。层次分明、覆盖全面的科普法律制度规范基本形成。二是科普发展规划稳步落实。国务院先后出台《全民科学素质行动计划纲要（2006—2010—2020年）》《全民科学素质行动计划纲要（2021—2035年）》，中办、国办即将印发《关于新时代进一步加强科学技术普及工作的意见》。科技部牵头制定国家科普发展五年规划，16个省份和新疆生产建设兵团将全民科学素质工作纳入本级党委、政府考核。三是工作协调机制持续优化。国务院推动全民科学素质建设，科学素质建设协同机制日益完善。科技部牵头建立由41个部门组成的全国科普工作联席会议制度，各地依法建立健全科普工作协调制度，



支持社会各界积极参与科普。北京、上海科普工作联席会议制度不断完善，推动全社会共同参与、各部门协同联动的科普发展格局加快形成。

### （二）全民科学素质水平大幅提升

科普向公众传递科学的思想观念和行为方式，推动我国科学素质水平跨入新的发展阶段。据统计，2020年我国公民具备科学素质的比例达到10.56%，是2005年1.6%的6.6倍。全国各地公民科学素质水平跨越提升，上海、北京超过24%，位居全国前两位；广东、福建、山东、湖北等8省市超过全国总体水平；辽宁、河南、陕西等6省市超过10%。东部地区科学素质水平持续领跑，长三角、珠三角、京津冀三大城市群分别达到15.54%、15.21%和14.24%，科学素质对科技创新、经济发展呈现出显著促进作用。科普已成为科学素质提升的重要手段，面向青少年、农民等重点人群的科普活动蓬勃开展。如全国青少年科技创新大赛、大国工匠进校园、文化科技卫生三下乡、高素质农民培育计划等品牌活动深入开展，贴近百姓、影响广泛。全国科普日累计组织各类科普活动32.2万项，辐射公众达25亿人次。

### （三）科普事业保障能力持续增强

一是财政投入稳步增长。2013—2022年，全国财政科普支出1455.31亿元，年均增长8.16%。2020年，全社会科普经费筹集额达到171.72亿元，比2006年增长266.7%。2022年安排补助资金66.79亿元，支持全国科技馆、博物馆、文化馆等免费开放。二是支出结构逐步优化。大部分经费用于举办科普活动、建设科普场馆，着力保障科普工作重点项目。2020年，全国科普活动、科普场馆基建支出为81.63亿、41.43亿元，占科普经费使用总额的47.47%、24.09%。三是科普场馆建设加快发展。2020年全国共有科技馆和科技类博物馆1525个，比

2006年增加193.8%。实体科技馆、流动科技馆、科普大篷车、农村中学科技馆和数字科技馆构成的现代科技馆体系快速发展。国家实验室、工程技术中心、科学数据中心等科研基地向社会开放8328个。实地检查的北京自然博物馆、山东泰山体育产业集团博物馆、河南网络安全科技馆、云南玉溪防震减灾科普馆、新疆乡村科普馆等，已成为普及科学知识、传播科学思想的重要平台。

### （四）助力经济社会发展成效显著

各地坚持把科普融入科技创新、疫情防控、乡村振兴、文旅教育等领域，服务经济社会发展，惠及广大人民群众。如举办“百年韶华 科普为民——中国共产党领导下的百年科普展”，突出党对科普事业的全面领导和方向指引；“科技战疫”行动广泛传播防疫科普知识，助力遏制新冠疫情扩散蔓延；“科技冬奥”主题展览普及冰雪运动知识，激发公众的科学兴趣和冰雪热情；“天宫课堂”通过天地互动的太空实验，在孩子们心中播下科学和梦想的种子。河南、江西、宁夏等地以科技助推脱贫攻坚和乡村振兴，将先进的技术套餐送到工厂企业和田间地头。新疆生产建设兵团精心打造奶牛科普馆，成为集科普、文旅、养殖为一体的综合科普教育基地。云南、新疆等地积极开展科普大篷车活动，推动民族地区、边疆地区少数民族群众科学素质不断提升。

### （五）科普人才队伍建设稳步发展

一是科普人员规模逐步扩大。2020年，全国科普专兼职人员总数181.30万人，其中专职、兼职人员分别为24.87万、156.43万人，占当年科普人员总数的13.72%、86.28%。各地积极配备科普专兼职人员，浙江、四川、江苏和湖北4省超过10万人，河南、广东、北京、云南等14省市超过5万人。二是科普人才培养机制

不断完善。全国高校设有科学教育等与科普相关的本科专业，相关部门联合推进高层次科学教育研究生培养试点工作。北京在全国率先增设科学传播专业职称，创新推行职称分类评价和代表作评审制度。湖北等地设立省级科普奖，山东、云南、新疆等地开展了省级以下科普评奖，表彰做出科普贡献的组织和人员。三是科普人才队伍多元发展。越来越多的科学家主动向公众传播前沿科学知识，科技特派员成为科学信息可达基层的重要节点，科普志愿者发挥了科普生力军的重要作用。

#### （六）科普传播内容和方法手段日渐丰富

大量脍炙人口的科普原创作品投放市场，呈现出多样化、分众化发展的趋势。2020年，全国共发行科技类报纸1.58亿份，发行科普图书9853.60万册，发行科普期刊1.31亿册；广播电台、电视台播出科普（技）节目总时长12.83万、16.46万小时，开办与科普相关的专业频率、频道58套；建设科普网站2732个、科普类微博3282个、科普类微信公众号8632个，极大丰富了公众科普文化需求。科普传播正由线下平面化向线上数字化、智能化相结合的方向发展，科普传播信息化变革向纵深推进。各地通过网络、微博、微信形式传播的科学信息已占八成以上，成为公众参与科普、了解科学的主渠道。广东积极建设具有传播、交易、管理三大功能的“粤科普”公共服务平台。中国科协打造的“科普中国”平台聚合传播渠道716家，传播量累计426亿人次，成为国内最权威的“国家队”科普传播品牌。

### 三、主要问题

从检查情况看，随着时代发展和新技术的广泛应用，科普工作还存在不少问题和困难挑战，其中既有科普法实施不到位的问题，也有对党和

国家科普决策部署领会不深刻、工作跟不上的问题，还有科普法与新形势、新要求不相适应的问题，主要表现在以下几个方面。

（一）对“科学普及与科技创新同等重要”的认识还不到位

一些地方没有站在新时代和战略高度深刻理解科普工作的重要性，对科普服务科技强国建设的基础性作用认识不充分，还未牢固树立“科学普及与科技创新同等重要”的观念。实践中，科学普及与科技创新融合发展不足，缺乏落实“科学普及与科技创新同等重要”的制度与措施，“实现创新发展的两翼”还处在明显的不平衡状态。如在一些科研院所、高等学校、科技型企业，科普工作仍属于“软任务”“软指标”，普遍存在重科研轻科普、科研与科普相脱节的现象。在科普理念上，一些地方仍存在重科学技术知识普及，轻科学精神、科学思想和科学方法普及的现象，科学理性、求实创新的社会氛围还不够浓厚。一些面向大众的科普活动，文化自信、创新自信导向不足，过于强调科技的现实功用价值，忽视了对科学文化、创新文化的塑造和培育。

（二）科普工作体制机制还不够完善

科普法第10—12条对科普工作协调制度以及各级政府、相关部门和科协的主要职责作出规定。检查发现，一些责任主体对公众关注的热点问题、突发问题响应不足，科普工作的影响力和渗透度依然有限。科普工作联席会议制度在有的地方落实还不到位，科普工作的总体设计、统筹协调力度不够。科普工作联席会议各成员单位工作职能分割重叠，组织管理力量分散，政策引导能力不足，全社会参与科普的意识不强、力度不够，科普工作合力有待增强。科普法确定科协是科普工作的主要社会力量，但在执行中未赋予基层科协相应支持和保障，导致一些基层组织难以发挥应有作用。一些地方反映，科普能力建设存

在“上热中温下冷”、逐级弱化、基层薄弱的现象，基层科普能力和管理力量不足，科普创作和科普传播不活跃，尚未完全打通科普的基层末端。

### （三）科普公共服务效能有待提高

科普法第 2、7 条规定，科普工作应当采取公众易于理解、接受、参与的方式，坚持群众性、社会性和经常性。第 14、15、24 条对科普场馆建设、利用、开放等作出规定。检查发现，一些地方科普工作的覆盖面和针对性不强，影响了科普服务的质量和可达性。一是一些地方特别是基层科普场馆数量不足。地市、县区科普设施偏少，社区、农村科普设施规模缩减。2020 年，全国城市社区科普（技）专用活动室、农村科普（技）活动场地同比减少 8.93%、20.38%。二是部分科普场馆使用效益还不够高。一些地方重场馆建设、轻科普服务，各类场馆之间缺乏自身特色和联动协作，展教资源创新和服务能力不强。一些地区的科普场馆规模小、展品资源更新慢、后续维护能力不足。一些已经建成或认定的科普基地、示范基地活跃度不高。三是科普服务效果还不够强。一些科普工作重活动、轻日常，规定动作多、自选动作少，与人民群众的实际需求契合度不高，分众化、精准化科普服务供给不足。一些地方科普人员专职力量不足、讲解队伍不稳定，导致一些科普场馆有“展”无“教”。

### （四）科普经费投入和保障还不充分

科普法第 23 条规定，各级政府应当逐步提高科普投入水平。第 25—27 条对科普税收优惠、科普基金、捐赠资助等作出规定。检查中一些地方和基层单位反映，科普经费投入和实际需求仍有较大差距，影响了科普事业的可持续发展。一是投入总量仍显不足。2020 年全社会科普经费筹集额 171.72 亿元，仅占全社会研发投入 2.44 万亿元的 0.7%，不足 1 个百分点，比重明显偏

低。受疫情防控等多重因素影响，2020 年全社会科普经费投入强度有所下降，较 2019 年同比减少 7.44%。一些地方科普经费投入欠缺，近几年有的地市州科普经费压减 50%—70%，有的甚至未安排科普经费。二是投入结构不尽合理。科普是公益性事业，科普经费以财政投入为主。2020 年全国财政科普投入 138.39 亿元，占全社会科普经费筹集额的 80.59%，个别省份的比重甚至达到 90%，科普经费筹措渠道较为单一。三是多元投入渠道不够畅通。企业投入、社会捐赠也是科普经费的重要来源，但企业资金投入严重不足，科普企业数量少、规模小，仍处于发展缓慢的起步阶段。科普基金、捐赠资助等规定操作性不强，税收优惠还需加大支持力度。

### （五）科普人才队伍建设亟需加强

科普法第 15、24、29 条对科技工作者参与科普、科普专职人员配备、表彰奖励等作出规定。我国科普工作体系庞大、点多面广、任务艰巨，当前的科普人才队伍难以满足科普发展的实际需要。一是科普专职人员规模偏小。2016—2019 年，我国科普人员大致在 180 万上下浮动，其中专职人员为 22.35—25.02 万人，仅占总规模的 12.07%—13.38%。2020 年全国科普人员 181.30 万人，其中专职创作、专职讲解人员只占总规模的 1.02%、2.29%。二是科技工作者参与度偏低。科学知识生产者与传播者相分离的现象普遍存在，虽然科技工作者参与科普的认同度高、意愿强，但由于实质性的考核评价机制缺失，导致其行动力明显偏弱，从科研到科普的传递链条不畅通。三是激励奖励机制尚不健全。科学家、工程师、教师等供给端参与科普动力不足，科普成效还不能作为职称评审、岗位聘任、薪酬分配的考核依据。社会力量设立的科普奖项数量类型少、知名度不高。科普成果在国家科技进步奖中的评奖比例和奖励范围有限，缺乏科普

奖励的独特性和感召力。

(六) 科普传播内容和方法手段与新时代要求还不相适应

信息技术和媒介技术的快速迭代发展,对科普传播的内容和方法手段提出了新的挑战。一些新型科普产品的内容创新、服务创新不足,没有充分挖掘自身使用场景和承载资源的优势,沉浸式、趣味性、体验性互动少,创作展出质量不高,对公众吸引力不强。一些地方和单位在新技术利用上落后于时代发展,通过网络、微信、微博、客户端等新媒体进行科普传播的方法手段不多,仍局限于图书报刊、广播电视、音像制品、宣传栏、宣传画等传统媒介,尚未形成信息化、全媒体、多渠道的科普传播矩阵。由于科普生产和传播主体的多样化,一些新媒体、自媒体科普在丰富科普资源、拓宽传播渠道的同时,也存在科普产品和内容质量良莠不齐的现象,甚至引发传播伪科学、反科学、散布谣言的违法行为。

## 四、意见 建 议

针对执法检查发现的问题,按照常委会领导的指示要求,检查组对进一步以法治力量推动新时代科普高质量发展,提出如下建议。

(一) 提高政治站位,切实把科学普及放在与科技创新同等重要的位置

要坚持党对科普工作的全面领导,深入学习贯彻习近平总书记关于科技创新与科学普及的重要论述,完整准确理解“科学普及与科技创新同等重要”的丰富内涵,深刻认识科学普及在提升全民科学文化素质、增强自主创新能力、促进经济社会高质量发展中的关键性、基础性作用,形成“科学普及与科技创新同等重要”的战略共识,构建“科学普及与科技创新同等重要”的制度安排。各级党委、政府要把习近平总书记的重

要论述作为科普工作的根本遵循,贯穿落实到科技创新、科学普及的全过程和各方面,牢固树立抓科普与抓创新并重、抓创新必须抓科普的理念,促进科技创新与科学普及有效对接、深度融合,推动科学技术创新发展和广泛普及,以创新和科普的双重动力助推创新驱动发展和科技强国建设,为全面建设社会主义现代化国家夯实科学根基。

(二) 立足新发展阶段,更好助力高质量发展

要以实现中华民族伟大复兴的历史视野,审视科技创新和科学普及的发展任务。既要在科技、产业等重要领域抢占制高点,形成综合国力竞争的强大优势和硬实力,也要在全民科学素质、人才质量、创新文化等方面形成强大的软实力,“建立起宏大的高素质创新大军”,提升科技支撑的整体效能。要坚持以人民为中心的发展思想,强化科普在夯实科技原创基础与促进社会进步中的作用,着力开展重点人群科学素质提升行动。加强对青少年的科普教育,并在教材和指定课外读物中更多体现出来。加快提升农民科学素质水平,补齐农业农村科普工作短板。进一步加强对党政领导干部、基层干部的科学素质教育培训,提高科学决策能力,树立科学执政观念。进一步加大对企业家、产业工人等运用新科技知识的普及力度,推动新一代信息技术在实体经济中的转化应用。科普工作要覆盖自然科学和人文社会科学,拓展和深化对科学思想、科学精神、科学方法的传播,坚定文化自信和创新自信,培育理性质疑、勇于创新、求真务实、宽容失败的创新文化,让“创新第一动力”的理念落地生根。要强化科普价值引领,围绕践行社会主义核心价值观,发挥科普润物无声的作用,使爱国主义和科学理性深度植入公众心中,以科学普及助力社会和谐,助推高质量发展。

### （三）完善科普工作体制机制，增强科普工作合力

一是健全科普工作协调机制。强化对科普工作的统筹协调和协同推进，各级政府要将科普发展目标纳入相关发展规划和政府考核体系，进一步建立健全科普工作协调制度，完善科学素质建设协同机制，构建政府引导、社会参与、信息化支撑、市场化运行的大科普工作格局。二是强化全社会科普责任。相关部门和单位要加强规划引导、政策供给、投入保障和监督检查，做到有规划、有政策、有组织、有载体、有方法、知需求。优化跨部门协商决策机制，加强应急科普能力建设，提高科普服务和组织动员能力，充分发挥新媒体的科普传播优势，凝聚科研院所、学校、企业、群团组织等各方力量，共建共享“纵向到底、横向到边”的科普传播网络。三是完善科技资源科普化机制。在科技计划（专项、基金）中，结合实际需求合理设置科普指标，建立科普任务进科研项目、科普经费进科研预算、科普人员进科研团队、科普成果进科研考核的“四进入”机制，构建“科研+科普”融合发展的新模式。四是健全科普监测评估体系。加强科普工作评价，从相关政策法规执行、科普资源投入、科普项目实施等方面，开展常态化、即时性科普监测评估。

### （四）增强科普服务效能，满足公众多元科普需求

一是繁荣科普作品创作。培育高水平科普创作中心，围绕“四个面向”等重大主题，提升科普作品原创能力和制作水平。运用新技术手段开发动漫、短视频、游戏、科幻片等科普作品，丰富科普作品新形态。二是加强新技术在科普传播中的应用，创新科普传播形式。充分利用互联网、大数据、云计算、5G等新技术加强科普信

息化建设。推广“中央厨房”等科普传播形式，构建一次采集、多元生成、融合传播渠道，打造健康中国新媒体、“科普中国”平台等科普传播“国家队”。三是提升科普服务效能。坚持以公众需求为导向，把科学知识及时精准送达科普受众，让公众理解科学、让科学普惠人民。充分利用广播电视网络资源开展科普服务，提升科普进学校进家庭的服务效能。增强科普传播参与、互动和体验效果，用老百姓喜闻乐见、通俗易懂的方式，让生动有趣、直观快捷的科普进入千家万户、触手可及。四是强化科普领域舆论引导。增强科普领域风险防控意识和国家安全观念，强化行业自律规范，既要注重发挥新媒体、自媒体对科普传播的正向作用，又要对其科普产品内容和质量加强规范管理。破除封建迷信思想，反对伪科学、反科学，打击假借科普名义散布谣言、欺骗群众、扰乱社会秩序的违法行为。五是加强科普交流合作。拓宽科技人文交流渠道，引进国外优秀科普成果，开展青少年国际科普交流，积极组织国际科普活动，打造“一带一路”等区域科普合作平台，推动优质科普资源共建共享。

### （五）提高投入和保障能力，推动科普工作可持续发展

一是加大财政支持力度。鼓励地方政府以政府购买服务、项目补贴、以奖代补等方式支持科普事业。加大科技馆免费开放力度，加强免费开放资金保障。对捐赠财产用于科普事业或者投资建设科普场馆设施的，依法给予优惠。在各级财政紧平衡的情况下，要建立健全政府、社会、市场等多元主体、多渠道投入机制。二是健全人才培养与评价机制。依托高等学校、科研院所等扩大科普相关专业人才培养规模，鼓励支持大学生和研究生积极参与科普活动。充分发挥科技工作者“科学传播第一发球手”作用，推动科技资源

直接快捷地转化为科普资源。加强科普志愿服务组织和队伍建设，注重引导高素质农民、城镇居民等志愿者积极参与科普。完善科普专兼职人员评价激励机制，把科普成效纳入职称评审、岗位聘任、薪酬分配的业绩考核范围。鼓励地方加强科普专业职称评审工作，研究制定科普专业职称评审标准。鼓励社会力量设立科普奖项和奖励基金，扩大国家科技奖励体系中科普成果的评奖比例和奖励范围。三是完善科普基础设施布局。全面提升现代科技馆体系服务能力，推动有条件的地方因地制宜建设科技馆，鼓励和支持具有特色的科普教育基地均衡发展，充分利用公共文化体育设施开展科普。四是实施科普援助工程。把科普援助纳入国家乡村振兴重点帮扶和东西部协作内容，针对西部地区、民族地区系统开发制作不同类型的科普产品，加大优质科普资源援助力度，提升当地群众特别是少数民族群众的科学素质，铸牢中华民族共同体意识。

#### （六）加快法律修订进程，健全科普法律制度

科普法是我国科技法律体系中的重要法律，对促进我国科普事业发展发挥了重要作用。但随着时代发展和新技术的广泛应用，科普本身的理念、内涵、机制、形式等都发生了重大变化，现行法律的一些条款规定比较宽泛和原则，在实施中存在落地难、效果弱的现象，检查中各地都提

出了修改科普法的建议。修改科普法要坚持继承与发展并重的原则，巩固实践中行之有效的现行法律制度，细化丰富相关条款以增强法律的可操作性，并结合发展形势和实践经验，补充增加新的制度措施。一是全面贯彻习近平总书记关于科技创新与科学普及的重要论述，完善科普工作的指导思想和工作方针，增加科技创新、科学精神、科学素质等方面的内容。二是强化科普发展的主体责任，完善政府、社会、市场共同参与的体制机制，扩充社会组织、科普工作者等方面的条款。三是体现科普立法的时代性和前瞻性，突出新媒体科普传播功能，加强新形态新媒体环境下科普内容的规范和引导，强化科普信息传播管理，新增科普活动、科普产品等方面的规定。四是完善科普发展激励机制，加强对科普人员的激励和保障，健全社会力量参与科普的动员、激励和监督机制。五是加强与科学技术进步法、促进科技成果转化法等法律的有效衔接，促进科研与科普有机结合，推动科技创新与科学普及两翼融合。检查组根据各方建议，综合研究提出关于修改科普法的意见，已转交由科技部牵头的科普法修改工作领导小组。建议国务院及相关职能部门加快科普法修改进程，尽早按程序提请全国人大常委会审议。

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《中华人民共和国环境保护法》实施情况的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

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：

党的十八大以来，习近平总书记就生态文明建设发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示，形成了习近平生态文明思想，是美丽中国建设的科学指引和根本遵循。十三届全国人大及其常委会深入学习贯彻习近平生态文明思想，紧紧围绕党中央决策部署，把依法保护生态环境作为立法、监督工作的重中之重，始终抓在手上，连续五年开展大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、环境保护法等10部生态环保法律和相关决定的执法检查，栗战书委员长6次担任执法检查组组长，10次带队赴地方检查，规格之高、力度之大、影响之广、成效之好前所未有，为依法打好污染防治攻坚战、推进生态文明建设作出了人大贡献。

按照执法检查工作安排，执法检查组由栗战书委员长担任组长，张春贤、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31人组成。3月至6月，栗战书委员长和三位副委员长分别带队，赴黑龙江、山西、西藏、宁夏、福建、四川、江苏

7个省（自治区）开展检查，检查组深入到20个地市，召开16次座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，实地查看了101个单位和项目。同时，委托各省（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了检查。

这次执法检查有几个特点：一是始终坚持以习近平生态文明思想为根本遵循，把学习宣传贯彻习近平生态文明思想作为重大政治任务贯穿执法检查全过程，坚决贯彻习近平总书记关于生态环境保护的重要指示精神，以法治思维、法治方式推动党中央决策部署贯彻落实。二是坚持依法监督，紧扣法律制度规定，逐条对照法律条文，检查法定职责是否履行、法律责任是否落实、法律执行效果是否明显，推动在法治轨道上治理污染、保护生态环境。三是坚持全过程人民民主，充分发挥人大代表作用，在执法检查的全过程、各环节邀请人大代表参加，召开五级人大代表座谈会，全国人大常委会办公厅会同各省（自治区、直辖市）人大常委会组织475名代表开展专题调研，带头贯彻实施法律，就地就近就便开展监督。四是加大法律学习宣传力度，2900多万人参加“学习强国”环境保护法知识专项答题，各地人大组织41万余人参与问卷调查，有力推

动党员干部和社会公众学习法律知识，提高法治意识。五是科学开展评估。委托有关技术机构对环境保护法实施情况进行第三方评估，提高监督工作的科学性、专业性。六是坚持上下联动，形成了人大监督强大合力。各地人大常委会高度重视，辽宁、山东、广西、新疆等省（自治区）党委书记、人大常委会主任带队开展执法检查，全国人大常委会执法检查组所到的7个省（自治区）人大常委会同步开展执法检查，黑龙江在认真组织开展执法检查后，全面开展“回头看”，依法推动发现问题整改落实。北京、吉林、上海等地克服疫情影响，采取线上线下相结合的方式，安全有序扎实开展执法检查工作，推动法律有效实施。

## 一、我国环境状况发生历史性变化

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，把美丽中国作为生态文明建设的宏伟目标，坚决向污染宣战，以前所未有的力度抓环境保护，推进生态文明建设，全方位、全地域、全过程加强生态环境保护，我国生态环境发生了历史性、转折性、全局性变化。

（一）环境质量显著改善。污染防治攻坚战阶段性目标如期完成，生态环境更加优美。与2015年相比，2021年全国地级及以上城市细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）平均浓度下降34.8%、降至30微克/立方米，城市空气质量优良天数比率提高6.3个百分点、达到87.5%，重污染天数减少53.6%，不少地方空气质量达到历史最好水平。全国地表水优良水质断面比例提高18.9个百分点、达到84.9%，劣Ⅴ类水体比例下降至1.2%。长江干流全线连续两年达到Ⅱ类水体，黄河干流全线达到Ⅲ类水体。全国近岸海域水质优良面积比率提高约12.9个百分点、达到

81.3%。全国受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率双双超过90%，全面禁止洋垃圾入境，突发环境事件数量逐年下降。第三方评估报告显示，社会公众认同生态环境质量明显改善或改善的占比达88%，绿水青山的“生态颜值”和人民生活的“幸福指数”同步提升。

（二）绿色发展成效不断显现。各地区各部门坚决贯彻新发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，生态环境保护理念和实践融入经济社会发展的各方面全过程。党的十八大以来，我国累计淘汰钢铁产能近3亿吨，2021年煤炭消费占比下降到56%，清洁能源消费占比提高到25.5%。全国单位GDP能耗、用水量大幅降低，我国可再生能源开发利用规模、新能源汽车产销量稳居世界第一。绿色日益成为经济社会高质量发展的鲜明底色。

（三）生态系统得到持续修复。党的十八大以来，我国累计完成造林9.6亿亩，占全球人工造林的1/4。森林覆盖率达到23.04%，森林蓄积量提高到175.6万亿立方米，森林覆盖率和森林蓄积量连续保持“双增长”，我国成为全球森林资源增长最多的国家。2021年，草原综合植被盖度达到56.1%，湿地保护率达到52.65%。水土流失面积较上世纪80年代监测最高值减少97.76万平方公里，水土流失面积和强度“双下降”，荒漠化、沙化土地面积“双缩减”，300多种珍稀濒危野生动植物野外种群数量稳中有升，生态安全屏障越来越稳固。

（四）生态环保法律体系基本形成。党的十八大以来，全国人大常委会坚决贯彻习近平生态文明思想，加快生态环保领域立法步伐，实现了从量到质的全面提升。2014年全面修改的环境保护法，被称为“史上最严格”的环境保护法。2018年，十三届全国人大一次会议通过宪法修



正案，将生态文明写入宪法。宪法和 67 件法律对生态环保作出规定，涵盖法律体系全部 7 个法律部门。本届全国人大常委会先后制定或修改土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、生物安全法、长江保护法、湿地保护法、黑土地保护法等生态环保法律 17 件次，作出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，正在审议黄河保护法等 3 部法律草案。两次修正刑法，降低环境与资源保护犯罪入罪门槛，将环评、监测弄虚作假纳入刑事制裁范围，强力震慑了生态环境违法犯罪行为。目前，现行有效的生态环保类法律有 30 余部、行政法规 100 多件、地方性法规 1000 余件，初步构建起以环境保护法为统领，涵盖水、气、声、渣等各类污染要素和山水林田湖草沙等各类自然生态系统，务实管用、严格严密的生态环境保护法律体系。

（五）生态环境保护意识日益增强。各地各部门深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真实施生态环境保护法律法规，保护环境和绿色发展意识显著增强，习近平生态文明思想深入人心，“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草沙是命运共同体”“人与自然和谐共生”“人不负青山、青山定不负人”等金句家喻户晓。人民群众对环保与经济的关系、环保与民生需求的关系、环保与生活幸福的关系，有了更加深刻的认识，简约适度、绿色低碳生活方式成为新风尚，公众运用法治方式参与环境保护的意识不断提升。

## 二、法律实施进展及成效

环境保护法修订实施以来，各地各部门深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚决落实党中央关于生态文明建设决策部署，认真贯彻实施环境保护法律法规，依法治理污染、保护和改善生态环境取得显著成效。

### （一）环境保护法定职责不断落实

落实法律第 26 条关于环境保护目标责任制和考核评价制度的规定，制定《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》《生态文明建设目标评价考核办法》，明确了中央和国家机关有关部门生态环境保护责任，压实了政府主体责任。各地严格落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”责任制，普遍成立了党委、政府主要领导负责的生态文明建设领导小组、生态环境保护委员会，制定责任清单，统筹协调处理重大问题。江西、贵州、西藏等地出台生态文明建设促进条例，强化生态文明建设考核评价的刚性约束。

国务院及地方政府认真履行法定职责。落实法律第 27 条规定，国务院每年向全国人大常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况。县级以上人民政府认真实施环境报告制度，依法接受人大监督。浙江建立省市县乡四级政府环境报告制度，云南省将环境报告完成情况纳入对地方和部门考核内容。落实法律第 7 条规定，加强生态环境保护与污染治理科技研发，环保技术总体水平大幅提升，为科学治污、科学修复提供了有力支撑。落实法律第 8 条规定，各级财政部门将生态环保放在重要位置优先保障，财政资金投入力度不断加大。党的十九大以来，中央财政累计安排生态环保相关资金 20272 亿元，年均增长 5.12%，山西、湖南、广东、四川、宁夏等地持续加大投入力度，多地生态环保资金投入增幅高于一般公共预算收入增幅。各地各部门借助“六五”环境日等开展形式多样的宣传活动，积极推动生态环境保护法律法规和环保知识进机关、进学校、进社区、进企业、进家庭，营造保护生态环境良好氛围。

### （二）依法推动经济社会发展全面绿色转型

法律第 4 条明确“国家采取有利于节约和循

循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调”。各地各部门落实法律规定，积极推动经济社会发展全面绿色转型。落实法律第13条规定，国务院出台了《“十四五”生态环境保护规划》，福建、湖北、海南等地出台生态省建设规划，推动生态环境保护融入经济社会发展各方面、全过程。落实法律第46条规定，加快淘汰落后产能，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。落实法律第40条规定，采取有力措施推广清洁能源生产使用，促进资源节约集约循环利用。落实法律第21条要求，鼓励和支持各类环保产业发展，2021年节能环保产业总产值达到8.4万亿元，年均增速10%以上。落实法律第36条规定，节能环保产品占同类产品政府采购规模比例超85%。

### （三）生态环保配套法规不断健全

国务院及有关部门加强行政法规规章制定，印发排污许可管理条例等法规，生态环境部在法律实施当年印发按日计罚、查封扣押、限产停产、信息公开等配套办法。最高人民法院、最高人民检察院等单位制定环境污染犯罪、公益诉讼和生态环境侵权责任纠纷等20余件司法解释，有力推动法律制度落实落细。各地人大及其常委会将生态环保作为重点领域，加快立法步伐。天津市率先出台生态环境保护条例，江苏制修订生态环境保护法规72件，占比近80%。不少地方出台一批解决实际问题的“小快灵”立法，吉林、黑龙江制定黑土地保护利用条例，依法保护好、利用好“耕地中的大熊猫”。河北制定白洋淀生态保护条例，内蒙古制定胡杨林保护条例。京津冀、长三角加强区域协同立法，云贵川开展赤水河流域保护共同立法。同时，加强生态环保领域规范性文件清理。2018年到2019年，全国人大常委会法制工作委员会贯彻落实相关决议，

连续两年开展生态环保领域规范性文件集中清理工作，督促各地修改814件、废止127件地方性法规，推动制定机关及时修改、废止或重新制定37件部门规章、456件地方政府规章、2件司法解释以及1.1万余件各类规范性文件。

### （四）环境保护主要法律制度不断落实

落实法律第16条规定，不断完善标准体系。“十三五”期间共制修订国家生态环境标准673项，增长幅度为历次最高。截至2021年底，国家生态环境标准总数达到2243项，其中强制性标准201项。依法备案的地方生态环境标准总数达到336项。落实法律第17条规定，建立健全环境监测制度。完成国家环境质量监测事权上收，基本完成省以下环保监测机构垂直管理改革，实现了从“考核谁、谁监测”向“谁考核、谁监测”的转变。强化重点排污单位自行监测责任，形成覆盖全国近2万家重点排污单位的自动监控网络。落实法律第20条规定，区域流域联合防治机制有序推进，全国23个省份建立12个涉危险废物的跨区域联防联控机制或协议。落实法律第45条规定，全面实行排污许可制度，全国334.04万个固定污染源全部纳入排污许可管理，实现大气、水、固体废物等多污染物协同治理。坚持损害担责原则，建立健全生态环境损害赔偿制度。2018年到2021年，各地生态环境损害赔偿案件1.13万件，赔偿金额超过117亿元。落实法律第53、54条规定，生态环境部及时、准确、全面公开环境质量等生态环境信息，各地积极探索信息公开方式，公众参与有序推进。落实法律第57条规定，建立健全举报、听证等制度措施，河南、陕西、甘肃等地建立有奖举报制度，“十三五”以来全国接收群众举报326万多件。

### （五）用法治力量助力打好污染防治攻坚战

落实法律第四章规定，加强大气、水、土

壤、固体废物污染防治，依法打好污染防治攻坚战。加强重点区域、重点行业大气污染防治，2021年京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）平均浓度分别比2015年下降46.2%、39.2%、25%，北京市环境空气质量6项指标全面达标。加强饮用水安全保障和重点流域水污染防治，开展入河排污口排查整治等专项行动。全国地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例为94.2%，全国污水处理规模达2.3亿立方米，形成全世界最大的污水处理能力。强化重点地区农用地和建设用土壤污染防治，实施化肥农药使用量零增长行动，畜禽粪污综合利用率超过76%，秸秆综合利用率达到87.6%，农膜回收率稳定在80%以上。加强固体废物污染防治，生活垃圾分类进展明显，危险废物监管和处置能力不断加强，医疗废物收集处置能力大幅提升。截至2021年底，全国297个地级以上城市全面启动生活垃圾分类工作，居民小区垃圾分类平均覆盖率达到77.1%。持续开展农村人居环境综合整治，农村人居环境明显改善。印发《新污染物治理行动方案》，加强新污染物治理。

#### （六）持续加强生态保护和修复

落实法律第29条规定，划定并严守生态保护红线。初步完成生态保护红线划定，涵盖了全国大部分陆地生态系统和典型海洋生态系统，对生态功能极重要、生态极脆弱区域等进行严格保护。青海扎实推进国家公园示范省建设，在全国率先完成自然保护地调查评估。落实法律第30条规定，加大生态保护修复力度，自然生态系统总体稳定向好。实施生物多样性保护重大工程，74%的国家重点保护野生动植物物种得到有效保护。落实法律第31条规定，深入实施生态保护补偿制度。福建率先在全省范围开展流域生态保护补偿，安徽和浙江在新安江流域开展横向生态

保护补偿，全国18个省份在13个流域（河段）建立了跨省流域上下游横向生态保护补偿机制。

（七）生态环境执法监管更加严格，法治威力有效彰显

严格落实法律第25条、59条、60条规定，用足用好法律赋予的查封扣押、限产停产、按日计罚、行政拘留等执法手段，依法严惩重处环境违法行为，让法律“长出牙齿”，恶意环境违法势头得到明显遏制。2015年至2021年，全国各级生态环境主管部门累计下达环境行政处罚决定书106.34万份，罚没款数额总计695.50亿元。生态环境部等7个部门连续5年开展“绿盾”专项行动，加强对自然保护地监督管理。公安部加强专业警种建设，连续开展“昆仑”等专项行动。检察机关加大对破坏环境资源犯罪行为的打击力度。2015年至2021年，全国检察机关共对破坏环境资源类犯罪案件提起公诉17.5万件28.4万人。2017年7月以来，立案办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件近30万件。全面推进生态环境司法保护专门化建设，构建环境资源审判组织体系，生态环境司法保障更加有力。截至2021年底，全国法院共设立2426个环境资源审判组织。2015年至2021年，全国法院共审理一审环境资源案件97.7万余件。各地推动建立联席会议、重大案件会商督办、执法联动、信息共享等行政执法与刑事司法衔接机制，重庆设立公安、检察机关派驻生态环境部门联络机构。生态环境部、最高人民检察院、公安部连续三年开展深入打击危险废物环境违法犯罪和重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪专项行动，保持打击环境违法犯罪高压态势。

### 三、存在的主要问题

在环境保护法实施取得积极成效的同时，也要看到我国生态环境保护结构性、根源性、趋势

性压力尚未根本缓解，生态环境稳中向好的基础还不稳固，法律实施不到位的问题依然存在，生态环境质量同人民群众对美好生活的期盼相比，同建设美丽中国的目标相比还有一定差距。

### （一）法定责任有待进一步落实

地方政府责任需进一步落实。法律第6条规定地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责，但有的地方环境质量不升反降。2022年第一季度，长三角地区、汾渭平原优良天数比率分别同比下降5.2个百分点和7.8个百分点。中央生态环保督察发现，有的地方河流重度污染长期得不到解决，一些水体返黑返臭，有的工业园区环境问题突出。有的地方落实法律第26条规定不到位，考核评价体系不完善，考核制度执行不够严格，考核结果没有向社会公开。有些地方未按照法律第28条规定制定限期达标规划。

有的部门落实环保责任有差距。部分地方部门生态环保责任划分不够清晰，在落实“管发展、管生产、管行业必须管环保”责任上还存在着不平衡不充分的现象，违规审批不符合国家要求的“两高”项目。有的地方部门监管不严，存在交通建设领域生态破坏和环境违法问题。地方反映，在统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理方面，需进一步加强部门间协同配合。

企业治污责任落实不到位。有的企业违反法律第41条规定，污染防治设施尚未建成，主体工程就已投产使用。一些企业违反法律第42条规定，未安装或不正常运行治污设施，超标排放等违法问题较为突出。部分企业违反法律第45条规定，存在无证排污、不依证排污等问题。有的企业违反第46条规定，使用应淘汰的设备和产品。有些企业未按照法律第47条规定制定突发环境事件应急预案。

### （二）部分法律制度措施执行不够到位

环境监测制度有待进一步落实。检查发现，

监测数据共享机制尚未建立。一些地方基层监测能力薄弱，自动监测覆盖率不高，有的在线监测设备运行不正常，排污单位和监测机构数据造假问题时有发生。环境影响评价制度执行还不够到位。有些规划未开展规划环评，存在“重程序轻落实”问题，有的建设项目未批先建、批建不符。信息公开制度有待进一步落实。评估显示，一些地方环境信息内容不全面、公开不及时，有的重点排污企业未依法公开环境信息或信息不完整。区域联防联控制度需深入落实。地方反映，区域联防联控在统一规划、统一标准、统一防治措施等方面协调不够，跨区域的大江大河大湖在干支流、上下游、左右岸污染治理和联合执法司法等方面协调联动不足。环境与健康监测、调查和风险评估制度尚未健全。

### （三）污染防治还存在短板弱项

法律第四章对防治污染和其他公害作出规定，针对废气、废水、废渣、农业面源污染、生活垃圾等污染防治规定了具体措施。全国主要污染物排放总量仍处高位，部分地区环境问题较为突出。2021年，全国有35.7%的城市空气质量尚未达标，一些行业和地区挥发性有机物污染治理不到位。2022年上半年，全国地级以上城市臭氧平均浓度同比上升4.3%。法律第51条要求统筹城乡建设污水处理设施及配套管网。城市污水处理设施运行和管网建设滞后是水污染治理的突出短板，一些地方污水收集能力不足、处理设施运行不稳定、污泥处理不规范等问题较为突出。2021年全国地下水Ⅴ类比例达到21.6%，部分重点湖泊富营养化，近岸海域劣四类海域面积比例占9.6%。第二次全国污染源普查结果显示，农业源化学需氧量、总氮、总磷占比较高，农业源已经成为影响水体质量的重要因素之一。农村生活污水治理率较低，部分地区化肥农药科学合理施用水平和畜禽养殖污染防治水平有待提

高。有的地块土壤污染风险管控不到位，多数县城生活垃圾处理以填埋为主，垃圾焚烧比率有待提高。部分垃圾填埋场运行不规范，渗滤液处理不到位。一些地区生活垃圾分类收集和运输设施不足，厨余垃圾处理产品出路不畅。新污染物治理仍是薄弱环节。生态环保投入以财政为主，污染者付费机制尚不完善，社会资本参与不足，不少地方城市基础设施建设运营存在资金缺口。科技支撑能力需进一步加强。检查发现，生态环保科技支撑、成果转化和推广应用机制不完善，土壤污染防治、固废综合利用、新污染物治理等领域技术支撑不足。

#### （四）生态保护和修复亟待加强

生态保护红线监管力度需进一步加大。部分国家级自然保护区内存在工矿、旅游、养殖、房地产等违规项目，个别地方为了给开发让路，频繁调整自然保护区范围。生态系统受损退化问题不容忽视。一些地方在开发利用自然资源时没有依法制定和实施有关生态保护和恢复治理方案，个别地区生态遭到破坏、局部区域生态退化。第二轮中央生态环保督察公布的生态破坏典型案例中，近半数与矿山违法违规开采有关。不少地方反映，历史遗留的尾矿库闭库治理和生态修复工作滞后，环境风险较高。生态系统质量和稳定性有待提升。我国沙化土地面积达 1.7 亿公顷，还有 140 多万平方公里水土流失面积亟需治理，草原中度和重度退化面积占 1/3 以上，部分地区草原生物灾害较为突出。不少地方反映，生态保护补偿机制不健全，科学化、规范化有待进一步加强，市场化补偿机制需加快推进。

#### （五）生态环保执法监管有待强化

检查发现，有的基层执法部门动真碰硬不够，对存在的环境问题查处不到位，一定程度上存在“该硬不硬、该严不严、该重不重”等问题，对篡改伪造监测数据、环评弄虚作假、危险

废物跨省转移、私设暗管偷排等严重违法犯罪行为的执法查处力度还需进一步加大。地方普遍反映，生态环保机构执法垂直管理改革后，县级生态环境主管部门调整为市局派出分局，不再作为县级政府组成部门，执法效能不足。基层执法力量和经费保障不够等问题较为普遍，执法队伍能力建设与监管实际需求矛盾突出，难以满足工作需要。

生态环境执法协调联动还有不足。评估发现，生态环境综合执法改革涉及 15 部法律、22 件行政法规、33 件部门规章，共计 248 项行政执法事项，部门间职权划分不够清晰，有规定重复且不一致的情况。行政执法和刑事司法衔接有待进一步加强。有的地方反映，行政部门、法院、检察、公安协同配合不足，对相关法律法规的理解和认定标准不统一，存在有案不移、有案难移、以罚代刑等现象，一些涉嫌犯罪的案件止步于行政执法环节。刑事司法和环境损害赔偿衔接不够，司法机关办案费用难以追偿。

#### （六）生态环保法治体系有待进一步完善

环境保护法修订实施已经 8 年，部分规定难以适应新时代生态文明法治建设的新任务新要求，需要与时俱进加以完善。自然生态保护和修复法律制度有待完善，区域生态环境立法有待加强。生态环境监测条例、生态保护补偿条例亟待出台，新污染物治理缺乏相应标准。地方反映，河湖总磷管理衔接不够，难以满足治理需要。碳排放、环评等领域第三方机构弄虚作假犯罪“入刑”标准还需进一步明确。检查发现，部分地方法规与上位法衔接不够，不少地方环境保护条例及水、土壤、固体废物污染防治条例尚未制定或没有及时修改，个别地方政府规章存在“放水”行为。一些地方普法宣传的广度和深度不够，公众参与和监督作用尚未充分发挥。

执法检查组经过认真研究认为，造成这些问

题的主要原因有：一是有些地方对生态优先、绿色发展理念理解不透，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护的内生动力不强。在污染防治攻坚战取得一定成效后，面对经济下行压力增大的形势，部分地区对生态环保的重视程度有所减弱、保护意愿有所下降、行动要求有所放松、投入力度有所减小。二是生态环境保护法治意识需进一步提高。一些部门和地方不知法、不守法、不依法的问题依然存在，对贯彻实施环境保护法的重要性认识不足，对法律职责定位不够清楚，对法律制度学习掌握不够全面，依法办事自觉性不强，运用法律解决问题的办法不多。三是生态环境结构性矛盾仍然突出。我国处于工业化、城镇化深入发展阶段，能源结构尚未根本改变，重化工、钢铁、煤炭、水泥等传统产业所占比重依然较高，生态环境保护结构性压力较大，推动形成绿色低碳生产生活方式任重道远。

## 四、意见和建议

保护环境是基本国策。环境保护法是生态环保领域起统领作用的基础性、综合性法律，确立了生态文明建设必须遵循的基本理念、基本原则、基本制度，要全面有效实施环境保护法，在法治轨道上保护生态环境，推动绿色低碳发展，建设人与自然和谐共生的现代化。

（一）深入学习贯彻习近平生态文明思想，扎实推进绿色低碳发展

要坚持把习近平生态文明思想作为贯彻实施环境保护法的根本遵循，全面有效贯彻落实生态环境保护法律制度，以法治思维、法治方式推动和保障习近平生态文明思想贯彻落实。要完整、准确、全面贯彻新发展理念，牢固树立绿水青山就是金山银山的发展理念，把经济社会发展与环境保护相协调作为贯彻实施环境保护法律的重要原则，将生态环境保护融入经济社会发展全局，

强化环境保护规划同各类发展规划相衔接，加快形成绿色发展方式和生活方式。要始终保持加强生态文明建设战略定力，认真落实法律各项规定，建立科学合理的考核评价体系，严格考核问责，加快完善生态环境保护规划体系，加大财政投入力度，以生态环境高水平保护推动经济高质量发展。

（二）坚持以人民为中心，持续改善生态环境质量

要始终坚持以人民为中心的发展思想，认真贯彻落实环境保护法和大气、水、土壤、固废、海洋等生态环境保护法律法规，坚持科学治污、精准治污、依法治污，以改善生态环境质量为核心，深入打好污染防治攻坚战，依法解决群众身边的突出生态环境问题，不断改善人民群众生产生活环境，保障人民群众身体健康和生命安全。要严格落实法律规定的各项生态保护和修复制度措施，把生态保护和修复摆在突出位置，坚持综合治理、系统治理、源头治理，探索推进多方参与、分工协作的生态修复工作机制，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和修复，不断提升生态系统质量和稳定性，为人民群众提供更多优质生态产品。严格落实生态保护红线监管制度，强化生态保护执法监管，依法加大对生态破坏问题的监督和查处力度，确保“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”，筑牢生态安全屏障。国务院有关部门要加强协调，加快建立环境与健康监测、调查和风险评估制度。严格落实法律关于信息公开和公众参与的相关制度，不断完善公众监督举报反馈机制和奖励机制，有效保障公众的知情权、参与权和监督权。

（三）严格落实法定职责，推动法律制度有效实施

各地各部门要认真贯彻实施环境保护法律制度，各司其职、分工负责、密切协作、共同发

力，坚持把法律责任落实到生态环境保护 and 污染防治全过程，守住“生态环境质量只能变好，不能变差”的责任底线。强化区域流域协同治理，推动建立统一规划、统一标准、统一监测、统一执法、统一污染防治措施，完善区域联合执法信息共享平台，实现区域监管数据互联互通，开展区域污染专项治理和联合执法。推进城市大气环境质量达标及持续改善，研究提出未达标城市的达标期限，加强细颗粒物和臭氧协同控制，推进重点行业挥发性有机物和氮氧化物减排。统筹城乡环境基础设施建设运行，加快构建集污水、垃圾、危险废物、医疗废物处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系，逐步从城市向乡镇延伸覆盖。加强入河排污口排查整治，深化排污口设置和管理改革。加快城市生活污水收集管网建设，提高城市生活污水收集率。加强污泥处理处置和资源化利用，推广污水资源化利用。强化陆海统筹，推动近岸海域生态环境质量持续改善。全面推行生活垃圾分类制度，健全完善生活垃圾分类投放、收集、运输、处理系统。加强城市生活垃圾处理处置设施建设，提高生活垃圾焚烧处置比例，提高农村生活垃圾收集处理能力。加强农村污水垃圾治理，推广绿色农业技术，持续推进化肥农药减量增效，提高秸秆综合利用能力和水平，完善废旧农膜、农药包装废弃物等回收利用制度，强化畜禽和水产养殖污染治理。加强新污染物治理体系建设，建立健全有毒有害化学物质环境信息调查、环境风险评估、环境风险管控和新化学物质环境管理登记制度，健全新污染物治理技术标准体系，完善新污染物环境监测技术体系和管理机制。要按照法律要求，充分运用查封扣押、按日计罚等法律措施，严厉打击生态环境违法犯罪行为，突出重点行业、重点领域污染治理，严格畜禽规模养殖执法监管，加强对工业园区生态环境综合整治，加大公益诉

讼力度，着力提升企业依法保护环境意识，切实承担治污主体责任，坚决防止出现“企业得利、群众受害、政府买单”现象。

（四）健全完善生态环保法律体系，用最严格制度最严密法治保护生态环境

完善生态环保法律法规。适时修改环境保护法，增加减污降碳协同增效、绿色低碳发展相关内容；健全环保管理体制，将“党政同责、一岗双责”责任制等生态文明体制改革成果转化为法律制度；结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革，赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格，明确乡镇（街道）人民政府、产业园区管理机构的环保职责；完善生态保护红线监管制度、生态环境损害赔偿制度，增加光污染防治相关措施等。适时制定或修改国家公园法、自然保护地法、矿产资源法等法律。加快出台生态环境监测条例、生态保护补偿条例等配套法规，健全生态监管标准体系，完善生态保护红线管理制度，建立环境资源案件鉴定评估费用追偿制度，细化第三方环保服务机构弄虚作假犯罪“入刑”规定，在重要水源保护区和流域制定限制性农业生产技术标准等。

完善地方法规标准体系。各地要结合实际，抓紧制修订生态环保领域地方性法规。鼓励和支持地方开展区域性流域性生态环保立法，注重通过“小快灵”立法增强地方性法规的针对性和可操作性。根据行业整治要求和环境质量改善要求，针对特色聚集产业出台更加严格的地方标准。各地各部门要依法定期开展生态环保相关法规规章清理工作。

（五）依法提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平

完善以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，优化排污许可证内容，加强环境影响评价制度和排污许可制度融合衔接。落实环境监

测制度，建立健全基于现代感知技术和大数据技术的生态环境监测网络，优化监测站网布局，实现环境质量、生态质量、污染源监测全覆盖。健全生态环境监测质量管理体系，建立畅通高效的监测数据共享机制，确保监测数据真实、准确、全面。落实生态保护补偿制度，建立健全森林、草原、湿地等领域生态保护补偿制度，不断完善市场化多元化生态保护补偿机制。完善绿色低碳发展相关的财政、税收、价格、采购等政策，扩大环境保护、节能节水企业所得税优惠目录范围，引导和鼓励更多社会资本投入生态环境领域，构建多元化生态环保投入机制。按照污染者付费原则，科学合理制定污水垃圾处理收费标准，依法加大征收力度。

深化运用生态环境综合行政执法和垂直管理改革成果，加强基层执法队伍建设，强化基层环保执法机构职能，推动机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化，不断优化执法方式，提高执法效能。推进环境行政执法与刑事司法有效衔接，落实生态环境主管部门与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，在证据认证保全、工作协助等方面加强配合，统筹解决涉案物品归口处置和检验鉴定等问题。

强化科技支撑，把生态环境保护技术研发摆在国家中长期科技发展规划的重要位置，全面提升生态环境领域科研能力、技术开发能力和决策

支持能力，构建智慧高效的生态环境管理信息化体系。加快绿色低碳技术研发应用，推进各类污染防治、清洁生产、生态修复、资源再生等方面的经济适用技术研究，加强生态环境科技成果转化应用。

（六）深入开展法律宣传教育，增强全社会依法保护生态环境意识

各地各部门要切实承担起宣传普及法律责任，带头尊法学法守法用法，提高依法行政的能力和水平，用法律武器破解生态环境保护的难点堵点问题，在法治轨道上深入打好污染防治攻坚战。法律宣传要从城市向农村延伸，更加突出一线执法人员、企业负责人等重点人群。通过宣传教育，引导企业、组织、公民增强环境意识、行使环境权利、自觉履行环保法律义务，积极践行简约适度、绿色低碳生活方式，把建设美丽中国转化为每一个人的自觉行动。

同志们，我国生态文明建设进入新的关键时期。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，深刻领会“两个确立”的重大意义，切实提高做到“两个维护”的政治自觉、思想自觉、行动自觉，深入贯彻实施环境保护法，依法推动经济社会发展全面绿色转型，持续改善生态环境质量，不断提高人民群众对优美环境的获得感、幸福感和满意度，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

以上报告，请审议。



# 最高人民法院关于四级法院审级职能 定位改革试点情况的中期报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

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四级法院审级职能定位改革试点工作进展情况，请审议。

“完善审级制度”是党的十八届四中全会确定的重要改革举措。2019年5月，中共中央办公厅印发《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，将“明确四级法院职能定位”列为重大改革任务。2021年5月，中央全面深化改革委员会审议通过《关于完善四级法院审级职能定位改革的方案》（以下简称《改革方案》），明确了这项改革的目标和内容。2021年8月，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议作出《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》）。2021年9月，最高人民法院印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（以下简称《试点实施办法》），于2021年10月1日正式启动试点工作。试点以来，在以习近平总书记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，最高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，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，推动试点各项工作平稳有序开展。全国人大监察司法委、

全国人大常委会法工委多次听取汇报，开展监督指导，有力促进了试点工作落实落地。

## 一、试点工作开展情况

试点工作在坚持“四级两审制”制度基础上，针对四级法院案件数量结构分布不够合理、审判资源分配不够科学、审级监督作用发挥不够充分等突出问题，从三个方面优化完善四级法院审级职能：一是在试点地区调整适用行政诉讼法第十五条关于级别管辖的规定，推动将审理难度不大、受地方干预少、适宜就地化解的四类行政案件，交由基层人民法院审理。同步完善民事案件级别管辖标准，实现审判重心进一步下沉。二是改革民事、行政再审申请程序和标准，调整适用民事诉讼法第二百零六条、行政诉讼法第九十条关于再审申请一律“上提一级”的规定，再审纠错职能主要由高级人民法院承担，最高人民法院通过审查纠正法律适用错误，重点发挥统一全国法律适用、监督指导全国法院审判工作职能。三是配套完善案件提级管辖机制，推动具有普遍法律适用指导意义或者关乎重大国家利益、社会公共利益的案件，以及可能存在“诉讼主客场”现象的案件，主要由较高层级法院审理，实现审判资源、案件结构与四级法院职能定位科学匹配。

试点工作启动以来，最高人民法院建立了试

点督导落实、情况收集反馈、数据统计汇总、文件审查备案、联席工作会议、政策解读宣传6项工作机制，制定印发25个试点配套规范性文件，指导各试点法院严格落实《授权决定》要求，扎实推进试点各项工作，有效确保试点工作因地制宜、精准落地。

## 二、试点工作的阶段性成效

经过近一年探索，四级法院审级职能逐步优化，案件结构和分布日趋合理，司法职权配置更加科学，矛盾纠纷化解质效有效提升，人民群众对公平正义的获得感不断增强。实践充分证明，党中央决策部署和全国人大常委会授权决定是完全正确的。

一是审判重心合理下沉，推动矛盾纠纷在基层实现公正高效实质性化解。民事、行政级别管辖标准调整后，各试点法院受理“下沉”的民事、行政一审案件数量增幅有限，审判质量保持稳中向好。试点基层人民法院共受理“下沉”的民事案件9570件，仅占同期全部新收一审民事案件的0.15%，一审民事案件上诉率、二审改发率分别为8.73%、1.25%，较试点前同比分别下降0.2、0.04个百分点；受理“下沉”的四类行政案件11275件，占一审行政案件的6.76%，其中已审结7545件，二审改发率1.74%，较试点初期前三个月下降0.26个百分点，审判质量稳步提升。按照中央司法体制改革部署，最高人民法院积极推进完善司法权制约监督机制，加强对下指导，增强司法能力，防范廉政风险。各高级人民法院积极争取省级组织部门、机构编制部门支持，推动编制、员额配置向基层和办案一线倾斜。各高、中级人民法院通过专题培训、典型案例、审判指引等方式，加强对下审判业务指导。基层人民法院积极参与诉源治理、深化案件繁简分流、加强案件质效监控。上海高院将四类行政案件办案指南嵌入审判业务平

台，加强办案流程管理。天津各中院围绕建设工程合同、买卖合同、破产强制清算、民间借贷等案件，出台类案办理指引，统一裁量尺度。陕西高院与当地行政机关联合发布政府信息公开申请公开典型案例，指导基层人民法院提高案件办理质量。浙江宁波中院要求辖区基层人民法院对“下沉”案件一律适用普通程序审理，并由院长担任审判长，配齐配强审判力量，确保案件质量过硬。

二是提级管辖机制有效激活，高、中级人民法院审理重大典型一审案件职能作用更加凸显。各试点地区高、中级人民法院完善提级管辖机制，细化提级管辖标准，规范工作流程，配套完善繁案精审、类案同判、风险防控、案例转化等机制，有效推动涉及重大利益、具有普遍法律适用指导意义、存在重大法律适用分歧、可能存在不当干预、疑难复杂新类型的一审案件由高、中级人民法院审理，实现案件有上有下、良性运转。试点以来，各高、中级人民法院共提级管辖案件435件，同比增长19.50%，其中23.70%的案件涉及重大国家利益、社会公共利益，33.96%的案件属于在辖区内类型较新、疑难复杂的案件，34.91%的案件具有普遍法律适用指导意义，提级管辖的案件涉及数据权利确权、网络不正当竞争、新业态用工主体资格、“双减”政策下教育培训合同效力等法律问题，涵盖民事、行政、知识产权等领域。广东高院建立全省重点案件逐案跟踪指导制度，扎实做好提级管辖案件的审查审理和风险防范工作。重庆高院对报请提级管辖案件探索要素式审查，突出报请理由、审查意见等关键要素，有效提升审查效率。四川高院将审结的提级管辖典型案例及时转化为参考性案例，相关规则纳入审判业务指导文件，实现审理一件、指导一片。

三是再审程序运行机制持续完善，实现再审依法纠错与维护生效裁判权威相统一。按照试点

工作要求，最高人民法院和高级人民法院推动完善再审程序运行机制，案件数量结构不断优化，再审纠错能力水平稳步提升。试点以来，最高人民法院新收民事、行政申请再审审查案件 2275 件，较试点前下降 85.33%，占全部民事、行政案件比例从试点前 63.93% 降至 19.36%，案件数量结构明显优化，有效解决再审申请滥诉和审查程序空转问题。各高级人民法院根据试点工作要求，优化再审职权配置，普遍采取“终审审理和再审申请审查相分离”的模式，强化再审程序制约监督，有效提升再审申请审查质效。试点以来，各高级人民法院受理申请再审审查案件 249323 件，其中受理不服本院终审民事、行政案件的再审申请 16094 件，包括最高人民法院“下交”的再审申请 5428 件，“下交”案件仅占全部申请再审审查案件的 2.18%。各高级人民法院对不服本院终审民事、行政案件的再审申请裁定再审率为 9.08%，裁定再审案件改判率为 28.18%，比同期办理的不服下级法院民事、行政生效裁判申请再审审查和再审案件分别高出 3.37、6.55 个百分点，未出现“高驳回率”和“高维持率”等现象，有效发挥再审依法纠错功能。浙江高院将本院生效裁判的再审申请审查、再审案件审理纳入“四类案件”监管，明确拟改判案件应当由院长提交审判委员会讨论。山东高院修改法官绩效考核办法，明确本院生效裁判再审申请审查案件权重系数及考核方式，建立再审纠错激励机制。

四是最高审判机关职能定位不断优化，更好履行宪法法律赋予的职责。最高人民法院优化审判权力运行机制，建立高级人民法院报请再审提审工作机制，完善繁案精审模式，加大重大典型案件办理力度，健全统一法律适用机制，强化对全国法院审判工作监督指导。试点以来，最高人民法院审结民事、行政二审案件 2712 件，再审提审案件 625 件，解决了算法发明专利无效的判

断标准、横向垄断协议行政处罚的计罚基数、授益行政行为中受益相对人的权利义务等一批法律适用问题。出台涉及人身安全保护令、网络消费、反不正当竞争、证券市场虚假陈述侵权民事赔偿、生态环境侵权纠纷惩罚性赔偿、海洋自然资源与生态环境公益诉讼等司法解释 25 个，发布 3 批 20 件指导性案例。召开跨领域专业法官会议 7 次，有效解决重大法律适用分歧 20 余个。建立审判业务文件、参考性案例审查备案制度，审查地方法院审判业务文件 162 个、参考性案例 219 件，确保法律适用标准统一。

五是当事人诉讼权利得到充分保障，人民群众改革获得感不断提升。充分尊重保障当事人程序选择权、利益处分权、诉讼知情权和权利救济权，提高诉讼服务水平，审判质量、效率和公信力不断提升，更好满足人民群众新要求新期待。针对级别管辖调整，各地法院细化明确案件管辖清单，强化立案告知和法官释明，依法公正审理当事人管辖权异议，加强当事人诉权保障。针对提级管辖机制，北京、江苏等地高院建立当事人申请提级管辖机制，充分发挥当事人参与和监督作用。针对再审程序改革，尊重当事人对再审申请提交法院的选择权，严禁各地法院擅自“下交”再审申请审查，杜绝“该立不立”、“敷衍推诿”等问题发生。河南高院畅通引导民事涉诉信访导入申请再审的良性轨道，保障当事人申请再审权利。辽宁等地高院健全法律援助机制，会同司法行政部门法律援助机构帮助当事人便捷、高效、充分行使申请再审权利。

### 三、试点工作存在的问题和困难

当前，改革试点还存在一些问题和困难亟待解决。

一是试点法院工作开展不平衡。有的法院在落实改革任务上存在“温差”、“落差”，有针对性的改革举措还不多。有的简单照搬上级法院工

作举措，在落实级别管辖调整、提级管辖机制等改革举措时，未充分结合本地实际进行细化完善。有的对试点明确的新程序规则理解有偏差，习惯沿用老办法，探索创新不够。

二是试点效果有待进一步提升。受新冠肺炎疫情、旧存积案和结案周期等因素影响，最高人民法院裁定提审案件审结数量不多，重大典型案件示范效果和指导作用有待进一步强化。此外，从提级管辖、一审审理、案件上诉、再审申请审查到再审审理需要经过一个较长过程，试点整体效果还有待充分显现。

三是配套保障机制仍需不断完善。重大典型案件的发现机制不健全，存在渠道单一化、标准不统一、识别不精准等问题，上下级法院在信息共享、沟通协调、程序衔接、案件流转等方面的工作机制还有待完善。部分法院未根据试点后案件数量结构、工作强度、职权配置等变化，优化调整审判业绩考核体系，导致激励约束机制不足。相关改革系统集成有待加强，诉讼收费与四级法院审级职能、程序类型还没有形成合理匹配，再审预收费制度尚未建立，杠杆调节作用发挥不充分，一定程度影响了改革效果。

## 四、下一步工作举措

目前，四级法院审级职能定位改革试点进入改革攻坚的关键期，推进各项工作任务艰巨、责任重大。最高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，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，紧紧依靠全国人大及其常委会的监督和支持，进一步深入推进试点工作，确保圆满完成试点任务，推动完善具有中国特色、符合司法规律的审级制度。

一是强化统筹指导，推动试点工作均衡发展。

进一步健全试点工作推进机制，切实发挥最高人民法院牵头抓总、统筹管理、协同推进职能，压实各高级人民法院改革主体责任。会同有关部门开展调查研究、督促检查和实效评估，及时完善试点政策，纠正工作偏差，推动解决部分法院工作滞后、效果不突出等问题。

二是健全配套保障，巩固提升试点工作成效。密切跟踪试点法院整体审判运行态势，强化审判条线业务指导和专项培训，加强基层人民法院案件质效监督管理。健全重大典型案件发现、识别和筛选机制，完善类案检索平台功能，推动精准识别法律适用不统一问题。建立申请再审审查案件和再审案件专项管理机制，确保重大典型案件办理及时、质量过硬。协调有关部门修改完善《诉讼费用交纳办法》，推动建立再审预收费制度，促进增强改革系统集成效应。

三是系统总结经验，适时提出完善立法建议。以本次中期报告为契机，认真做好试点工作的情况分析和经验总结，为民事、行政诉讼法修改提供有力的实证基础。严格按照立法工作有关程序和要求，深入开展修法研究论证工作，广泛听取各方面意见建议，适时提出切合实际的高质量修法建议。

全国人大常委会专门听取和审议四级法院审级职能定位改革试点工作情况的中期报告，充分体现了对改革试点工作的高度重视和关心支持。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，深入贯彻落实《改革方案》、《授权决定》和《试点实施办法》要求，认真落实本次会议审议意见，埋头苦干、勇毅前行，确保试点工作取得良好效果，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，为全面建设社会主义现代化国家作出新的更大贡献，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第二十九号

黑龙江省人大常委会决定罢免方同华的第十三届全国人民代表大会代表职务。上海市人大常委会决定罢免张本才的第十三届全国人民代表大会代表职务。山东省人大常委会决定罢免秦玉峰的第十三届全国人民代表大会代表职务。广东省人大常委会决定罢免陈如桂的第十三届全国人民代表大会代表职务。四川省人大常委会决定罢免王波的第十三届全国人民代表大会代表职务。贵州省人大常委会决定罢免高卫东的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，方同华、张本才、秦玉峰、陈如桂、王波、高卫东的代表资格终止。

第十三届全国人民代表大会代表任鸣因病去世。全国人民代表大会常务委员会对任鸣代表的去世表示哀悼。任鸣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 2932 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2022 年 9 月 2 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

（2022 年 9 月 2 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过）

全国人民代表大会常务委员会：

由黑龙江省选出的第十三届全国人大代表，黑龙江创达集团有限公司董事长方同华，因涉嫌单位行贿问题，2022 年 6 月 24 日，黑龙江省第

十三届人大常委会第三十四次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由上海市选出的第十三届全国人大代表，上海市人民检察院检察长、原党组书记张本才，因涉嫌严重违纪违

法，2022年6月21日，上海市第十五届人大常委会第四十一次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由山东省选出的第十三届全国人大代表，东阿阿胶股份有限公司原党委书记、总裁秦玉峰，因涉嫌严重违纪违法，2022年7月28日，山东省第十三届人大常委会第三十六次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由广东省选出的第十三届全国人大代表，广东省人大常委会原副主任陈如桂，因涉嫌严重违纪违法，2022年6月24日，广东省第十三届人大常委会第四十四次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由四川省选出的第十三届全国人大代表，四川省生态环境厅原厅长王波，因涉嫌严重违纪违法，2022年7月28日，四川省第十三届人大常委会第三十六次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由贵州省选出的第十三届全国人大代表，贵州省煤田地质局原局长高卫东，因涉嫌严重违纪违法，2022年7月29日，贵州省第十三

届人大常委会第三十四次会议决定罢免其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，方同华、张本才、秦玉峰、陈如桂、王波、高卫东的代表资格终止。

由北京市选出的第十三届全国人大代表，全国人大教育科学文化卫生委员会委员，北京人民艺术剧院党组副书记、院长任鸣，因病于2022年6月19日去世。代表资格审查委员会对任鸣代表的去世表示哀悼。任鸣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2932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

2022年8月30日

# 中华人民共和国香港特别行政区第十四届 全国人民代表大会代表选举会议成员名单

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

(1423人，按姓名笔划排列)

丁天立	丁良辉	丁炜章	丁铁翔	卜国明	于健安	于常海
卫炳江	马介钦	马光如(女)	马志成	马陈志	马忠礼	马绍祥
马春玲(女)	马恩国	马逢国	马浩文	马 骏	马清扬	马鸿铭
马淑燕(女)	马煜文	马豪辉	马耀添	王力平	王广汉	王子成
王少华(女)	王东明	王冬胜	王吉显	王亚南	王再兴	王观强
王志良	王丽萍(女)	王沛诗(女)	王宏业	王 坤	王英伟	王国强 <sup>①</sup>
王国强 <sup>②</sup>	王明凡	王明洋	王鸣峰	王育民	王绍基	王贵国
王香君(女)	王庭聪	王冠明	王祖兴	王桂坝	王家惠	王焄鸣(女)
王敏超	王彭彦	王惠成	王惠贞(女)	王紫云	王赐豪	王舜义
王 谦	王 瑞(女)	王锦彪	王锦辉	王 磊	王耀莹	韦志成
韦国洪	云天壮	云海清	支志明	区子安	区永熙	车弘健
贝钧奇	文孔义	文美桂	文裕明	文嘉豪	文颖怡(女)	方文雄
方永昌	方仲伦	方俊文	方淑君(女)	方智辉	计艳莉(女)	尹惠玲(女)
孔令成	孔昭华	孔美琪(女)	孔祥兆	孔继明	邓小梅(女)	邓子平
邓 飞	邓开荣	邓日燊	邓志强	邓声兴	邓佑财	邓明慧(女)
邓贺年	邓海莲(女)	邓家彪	邓铭心(女)	邓竟成	邓清河	邓雯蕙(女)
邓焯谦	邓瑞民	邓煖勋	邓镛耀	甘文锋	艾历斯	古扬邦
左汇雄	石汉基	布伟华	布家玲(女)	龙子明	龙汉标	龙瑞卿(女)
卢凤仪(女)	卢文端	卢业梁	卢永雄	卢伟国	卢华基	卢金荣
卢绍杰	卢荫强	卢晓枫	卢浩宏	卢萃霖	卢婉婷(女)	卢鼎儒

① 王国强——全国政协文史和学习委员会副主任，香港金城营造集团主席兼行政总裁

② 王国强——香港政府人员协会地区主任

卢温胜	卢瑞安	卢锦钦	卢煜明	卢镇威	卢懿杏(女)	叶子建
叶少明	叶长春	叶长清	叶文斌	叶永成	叶吉江	叶伟明
叶刘淑仪(女)		叶国谦	叶建明	叶柳青(女)	叶映均(女)	叶顺兴(女)
叶振都	叶恭正	叶傲冬	叶嘉安	叶毅成	田北辰	史立德
丘耀诚	白水清	尔冬升	包文骏	包鸿勋	邝天立	邝月心(女)
邝正炜	邝永铨	邝保罗	邝美云(女)	邝家贤(女)	冯丹黎(女)	冯玉麟
冯权开	冯伟昌	冯仲佳	冯华健	冯 玖(女)	冯志康	冯国强
冯树发	冯星航	冯钰锋	冯健忠	司徒志仁	司徒亮	司徒家成
成 龙	吕东孩	吕伟强	吕庆耀	吕 坚	吕晓东	吕爱平
吕浩源	吕鸿宾	吕联勤	吕慧瑜(女)	吕耀东	朱丹璠(女)	朱叶玉如(女)
朱立夫	朱立伟	朱立威	朱李月华(女)		朱丽玲(女)	朱沛坤
朱国强	朱育青	朱建兰(女)	朱珏欣(女)	朱 恩	朱浩贤	朱浴龙
朱铭泉	朱淦明	朱鼎健	朱新胜	朱嘉盈(女)	伍子权	伍永裕
伍荣发	伍俊达	伍淑清(女)	任达荣	任咏华(女)	任景信	华美玲(女)
庄子雄	庄元冬	庄成鑫	庄任明	庄忠平	庄学山	庄绍绥
庄哲猛	庄健成	庄家彬	庄惠明	庄紫祥	刘与量	刘小康
刘天倪	刘少文	刘长乐	刘文君(女)	刘允怡	刘业强	刘 央(女)
刘汉铨	刘芝达	刘伟光	刘庆扬	刘江华	刘兴华	刘志成
刘志强	刘启康	刘国勋	刘国辉	刘佩玉(女)	刘金凤(女)	刘诗韵(女)
刘炳章	刘珮珊(女)	刘振江	刘根森	刘铁成	刘爱丽(女)	刘 娟(女)
刘培杰	刘 崧	刘智仁	刘智鹏	刘舜婷(女)	刘燊涛	关百豪
关继祖	关颖琴(女)	江玉欢(女)	江达可	江惠周(女)	江智蛟	汤仲敏(女)
汤恩佳	汤 涛	汤家骅	汤律抡	汤耀光	祁丽媚(女)	许文杰
许汉忠	许汉卿(女)	许华杰	许丽琼(女)	许奇锋	许明金	许彼得
许金桂	许荣茂	许 涛	许家印	许培婷(女)	许 斐(女)	许智文
阮曾媛琪(女)		孙少文	孙荣聪	孙剑峰	孙道弘	纪海鹏
麦少芬(女)	麦邓碧仪(女)		麦庆欢(女)	麦建华	麦美仪(女)	严 刚
严建平	严 彬	苏子杨	苏长荣	苏丽珍(女)	苏国辉	苏泽光
苏绍聪	苏炳辉	苏洁莹(女)	苏栢灿	苏清栋	苏惠良	苏彰德
苏耀波	杜家驹	杜源申	巫成锋	李 一	李一萍(女)	李大壮
李小加	李 山	李广宇	李子良	李子健	李少榕	李日龙



李月民	李凤琼(女)	李文俊	李文斌	李方冲	李引泉	李世荣
李汉城	李汉祥	李汉雄	李永富	李民桥	李民斌	李圣泼
李达伟	李成祚	李帆风	李伟斌	李伟强	李 进	李志峰
李丽贤(女)	李连君	李旷怡	李秀恒	李秀琼(女)	李 彤(女)	李应生
李君豪	李贤义	李国风	李国兴	李国栋	李国章	李 明
李炜敏(女)	李泽昌	李泽钜	李泽楷	李宗德	李建华	李细燕(女)
李贵生	李思廉	李胜帜	李胜堆	李炳权	李炳光	李洪森
李恒颖	李冠华	李冠洪	李 胥	李振庭	李 莉(女)	李致慧(女)
李 健	李健民	李浩然	李家良	李家杰	李家诚	李家驹
李家祥 <sup>①</sup>	李家祥 <sup>②</sup>	李家超	李梓敬	李彩华	李清霞(女)	李惟宏
李博恩	李惠森	李焯芬	李锦芬(女)	李 静	李碧仪(女)	李嘉欣(女)
李銮辉	李慧琼(女)	李镇强	李德康	李德麟	李耀辉	李耀斌
李耀新	杨万里	杨上进	杨子熙	杨开强	杨永杰	杨华勇
杨全盛	杨兴本	杨志红(女)	杨志雄	杨连碧	杨位醒	杨 钊
杨卓明	杨国强 <sup>③</sup>	杨国强 <sup>④</sup>	杨罗观翠(女)		杨育城	杨诗杰
杨建文	杨孟璋	杨绍信	杨玳诗(女)	杨政龙	杨荣辉	杨 勋
杨亮贤	杨莉珊(女)	杨 维	杨嘉成	杨 毅(女)	杨燕芝(女)	连少冬(女)
连洲杰	连浩民	连镇恩	肖 凯	吴天海	吴凤亮	吴文杰
吴仕福	吴汉良	吴永顺	吴永恩	吴永嘉	吴华江	吴自豪
吴旭洋	吴志华	吴志斌	吴宏斌	吴良好	吴英鹏	吴杰庄
吴国安	吴金龙	吴育智	吴学明	吴宝强	吴宗权	吴承华
吴秋北	吴亮星	吴哲歆	吴焕炎	吴彩华	吴清焕	吴超洪
吴惠权	吴辉体	吴智敏	吴楚珠(女)	吴锦华	吴锦鸿	吴静怡(女)
吴慧仪(女)	吴德晓	吴毅荣	吴熹安	岑少雄	岑国欣(女)	利蕴莲(女)
邱少雄	邱允恭	邱玉麟	邱达昌	邱达根	邱伟铭	邱安仪(女)
邱松庆	邱咏筠(女)	邱建新	邱带娣(女)	邱浩波	邱锦平	何一心
何力治	何文琪(女)	何玉生	何世杰	何立基	何汉文	何汉权
何汉贤	何庆濂	何安诚	何志豪	何君尧	何坤洲	何国伟

① 李家祥——香港佛教联合会常务董事、法律顾问

② 李家祥——全国政协委员，信永中和（香港）会计师事务所有限公司荣誉主席

③ 杨国强——全国政协委员，碧桂园控股有限公司董事局主席兼执行董事

④ 杨国强——金鹰（福建）有限公司董事长兼总经理

何绍基	何柱国	何显明	何钜业	何顺文	何俊贤	何淑瑛(女)
何超平	何超琼(女)	何超蕙(女)	何德心	何毅强	余常光	余德聪
余汉坤	余伟杰	余仲良	余秀珠(女)	余国贤	余国春	余国樑
余敏	余智荣	余鹏春	狄志远	应炳囡(女)	辛聪金	汪明荃(女)
汪慧敏(女)	沙意	沈华	沈明达	沈南鹏	沈家燊	沈朝生
沈豪杰	沈慧林	宋东	宋启明	宋嘉桓	张力	张大恩
张少强	张仁良	张文光	张火有	张心瑜(女)	张立	张汉明
张伟儒	张仲哲	张华峰	张旭红(女)	张宇人	张志刚 <sup>①</sup>	张志刚 <sup>②</sup>
张志祥	张志聪	张利平	张佐姣(女)	张松桥	张国荣	张明杰
张明敏	张凯荣	张佩华(女)	张欣宇	张炜生	张学明	张学修
张彦南	张姚彬	张勇邦	张泰超	张振海	张桂英(女)	张健强
张展鹏	张培刚	张琪腾	张雅丽(女)	张锦如	张锦灵	张鹏
张颖娴(女)	张群湘	张德胜	张德熙	张懿宸	陆颂雄	陆海(女)
陆瀚民	陈又诚	陈万联应	陈上智	陈少山	陈月明(女)	陈文
陈文洲	陈文博	陈文慧(女)	陈允诚	陈邓源	陈正欣	陈东
陈冯富珍(女)		陈礼安	陈永光	陈永华	陈永安	陈永坚
陈永棋	陈永德	陈弘毅 <sup>③</sup>	陈弘毅 <sup>④</sup>	陈幼南	陈有海	陈伟明
陈伟聪	陈伟耀	陈延山(女)	陈仲尼	陈华裕	陈仿阳	陈兆华
陈旭明	陈庆龙	陈红天	陈进强	陈志光	陈志明	陈志炜
陈志荣	陈志球	陈志辉	陈克勤	陈丽芳(女)	陈秀钦(女)	陈亨利
陈灶良	陈灿标	陈沛良	陈纯纯(女)	陈武	陈杰	陈郁杰
陈卓禧	陈贤翰	陈昆	陈国民	陈国伟	陈国威	陈国盛
陈国超	陈国旗	陈国璋	陈凯	陈凯欣(女)	陈凯荣	陈欣耀
陈炎光	陈泽华	陈学锋	陈宗彝	陈建业	陈建年	陈细明
陈绍雄	陈南坡	陈美宝(女)	陈美燕(女)	陈恒镛	陈祖恒	陈勇
陈耘(女)	陈振英	陈振彬	陈莹莹(女)	陈晓津	陈晓峰	陈晓锋
陈笑权	陈健文	陈健平	陈健波	陈爱菁(女)	陈浩华	陈润才
陈家乐	陈家伟	陈家亮	陈家珮(女)	陈家强	陈曼琪(女)	陈铭润

① 张志刚——全国政协委员，香港“一国两制”研究中心总裁

② 张志刚——澧信工程顾问有限公司董事

③ 陈弘毅——山浩咨询专项服务有限公司创办人

④ 陈弘毅——全国人大常委会香港基本法委员会委员，香港大学法律学院教授

陈清泉	陈清霞(女)	陈淑玲(女)	陈婉珊(女)	陈维端	陈博智	陈惠平(女)
陈 晴(女)	陈智文	陈智思	陈舜瑜(女)	陈 斌	陈善明(女)	陈瑞娟(女)
陈颐进	陈鉴林	陈照男	陈锦荣 <sup>①</sup>	陈锦荣 <sup>②</sup>	陈颖欣(女)	陈新滋
陈嘉贤(女)	陈嘉辉	陈嘉龄	陈蔼怡(女)	陈聪聪(女)	陈磊明	邵贤伟
邵家辉	招祥麒	范凯杰	范荣彰	范骏华	范鸿龄	范 强
林力山	林大辉	林天行	林天赋	林云峰	林心廉	林玉珍(女)
林世豪	林龙安	林永祥	林伟文	林伟江	林伟强	林 华
林向红(女)	林宇星	林赤有	林志秀	林志挺	林佑碧	林青峻
林国强	林凯章	林炜桥	林定强	林建岳	林树哲	林顺潮
林奕权	林冠良	林素蔚(女)	林振伟	林振昇	林哲玄	林晓东
林晓辉	林晓毅	林 峰 <sup>③</sup>	林 峰 <sup>④</sup>	林积灿	林健荣	林健锋
林浩辉	林家荣	林梓鸿	林铭森	林淑仪(女)	林 琳(女)	林雄申
林智彬	林港坤	林蓓茵(女)	林楚昭	林锦仪(女)	林筱鲁	林新强
林 群(女)	林群声	林翠玲(女)	林德兴	林颢伊(女)	郁德芬(女)	欧阳伯权
欧志辉	易志明	易嘉濂	罗广财	罗少杰	罗凤仪(女)	罗正杰
罗启邦	罗咏诗(女)	罗宝文(女)	罗俊谦	罗洛彤(女)	罗竞成	罗家聪
罗清源	罗嘉瑞	金泽培	金 玲(女)	周小松	周文港	周玉堂
周永健	周伟淦	周伟强	周兆鸿	周安达源	周志贤	周志堂
周伯展	周松岗	周转香(女)	周叔英(女)	周治平	周春玲(女)	周厚立
周炳辉	周振基	周莉莉(女)	周浩鼎	周维正	周超常	周群飞(女)
周嘉弘	周耀基	冼汉迪	冼伟伦	庞爱兰(女)	庞维仁	郑少华
郑文聪	郑文德	郑亚玲(女)	郑仲邦	郑志刚	郑志雯(女)	郑克和
郑秀娟(女)	郑松岩	郑国屏	郑泳舜	郑 祎(女)	郑建岗	郑承峰
郑 临(女)	郑思榕	郑彦钧	郑振华	郑家安	郑康祥	郑景文
郑 程(女)	郑皓明(女)	郑翔玲(女)	郑强峰	郑慕智	郑慧贤(女)	郑 臻(女)
郑耀棠	屈 恩(女)	屈颖妍(女)	孟丽红(女)	孟 毅	赵子翘	赵 云
赵凤仪(女)	赵东平	赵必匡	赵华娟(女)	赵秀娴(女)	赵 青(女)	赵国春
赵国雄	赵柏基	赵 珺(女)	赵 爽	赵锦权	赵 磊	胡文新

① 陈锦荣——香港立信德豪会计师事务所有限公司董事总经理

② 陈锦荣——电子世界电业工程公司董事

③ 林 峰——香港城市大学法学院副院长

④ 林 峰——观塘四顺分区会副主席兼防火会主席、林峰律师行首席合伙人

胡汉清	胡 池	胡志禧	胡应湘	胡明峰	胡定旭	胡经昌
胡春月(女)	胡剑江	胡 珠	胡振辉	胡晓明	胡绰谦	胡景豪
胡耀锋	柯文华	柯耀华	查毅超	蚁星略	哈奇伟	钟小平
钟子权	钟永贤	钟伟平	钟国辉	钟泽晖	钟健楷	钟展鸿
钟清莲(女)	钟港武	钟瑞明	段崇智	侯永昌	俞培倂	施永泰
施连灯	施金城	施荣怀	施荣恒	施俊明	施能狮	施清流
施维雄	施颖茵(女)	施熙德(女)	姜玉堆	姜 岩(女)	洪为民	洪丕正
洪顶超	洪明基	洪定腾	洪奕钧	洪美容(女)	洪祖杭	洪祖星
洪清农	洪超群	洪 雯(女)	洪锦铉	宣宏雁(女)	祝庆台	姚志胜
姚来文	姚茂龙	姚国威	姚 珏(女)	姚柏良	姚勋雄	姚祖辉
姚 珩	姚 铭	姚逸华(女)	姚鹏辉	姚嘉俊	骆百强	骆 勇
袁 武	袁国勇	袁国强	莫仲辉	莫华伦	莫树联	莫海涛
莫裕生	莫锦贵	莫静璇(女)	莫毅明	夏中建	钱国强	徐王美伦(女)
徐 帆	徐志坚	徐汶纬	徐美云(女)	徐 莉(女)	徐晋晖	徐海山
徐道睦	徐锡汉	徐新英(女)	徐耀祥	翁志明	凌友诗(女)	凌伟业
凌伟汉	凌志强	凌俊杰	高永文	高志伟	高志森	高克宁
高佩璇(女)	高彦明	高美懿(女)	高敏坚	高维基	高敬德	郭二澈
郭少明	郭汉华	郭伟强	郭庆桓	郭志华	郭芙蓉(女)	郭英兰(女)
郭宝贤	郭诗慧(女)	郭玲丽(女)	郭柏威	郭彦丽(女)	郭炳联	郭珮芳(女)
郭振华	郭晋升	郭浩景	郭基泓	郭基焯	郭誌有	郭耀伟
唐本忠	唐伟邦	唐伟年	唐伟章	唐安英(女)	唐英年	唐梓恩(女)
唐跃峰	唐赓尧	涂辉龙	容永祺	容 冰	容海恩(女)	陶匡淳
陶桂英(女)	陶锡源	黄一峰	黄乃正	黄才立	黄万成	黄子文
黄子荣	黄天祐	黄元山	黄元弟	黄友忠	黄友嘉	黄少康
黄文汉	黄文杰	黄火金(女)	黄火钦	黄书锐	黄玉山	黄 平
黄业坤	黄兰茜(女)	黄汉权	黄汉兴	黄必文	黄永光	黄有权
黄达东	黄成益	黄光辉	黄光耀	黄伟杰	黄伟鸿	黄仲文
黄华康	黄自强	黄守正	黄进达	黄进辉	黄远辉	黄均瑜
黄良柏	黄幸怡(女)	黄若虹	黄英豪	黄 杰	黄贤樟	黄 国
黄国平	黄畅然	黄泽恩	黄泽峰	黄宝基	黄祉颖(女)	黄绍基
黄春平	黄玲玲(女)	黄柏良	黄贵泉	黄秋萍(女)	黄俊硕	黄炳文

黄炳逢	黄祖仕	黄振鸿	黄栢鸣	黄根仔	黄钲凯	黄健荣
黄颂良	黄浩明	黄浩源	黄家和	黄祥发	黄继儿	黄培吉
黄敏利	黄维安	黄敬	黄惠山	黄楚标	黄楚恒	黄楚基
黄锦良	黄锦辉	黄碧娇(女)	黄嘉纯	黄震	黄毅辉	黄醒林
萧木龙	萧劲桦	萧咏仪(女)	萧浪鸣	萧惠君(女)	萨智生	曹元石
曹其东	曹晖	龚广培	龚永德	龚杨恩慈(女)		龚俊龙
盛智文	崔景恒	脱瑞康	阎峰	梁广灏	梁子颖	梁日昌
梁日辉	梁文广	梁世民	梁礼贤	梁永鸿	梁永铿	梁光健
梁伟浩	梁兆贤	梁兆基	梁观好(女)	梁志伟	梁志坚	梁志祥
梁励(女)	梁君彦	梁国鸿	梁昌明	梁明坚	梁金福	梁炜茵(女)
梁定邦	梁思韵(女)	梁钜海	梁亮胜	梁美芬(女)	梁炳坤	梁冠华
梁振华	梁振英	梁颂恩(女)	梁淑仪(女)	梁腾丰	梁满林	梁嘉丽(女)
梁嘉杰	梁嘉彦	梁嘉铭(女)	梁熙	梁毓伟	梁德华	梁麟
屠海鸣	彭长纬	彭华根	彭兆基	彭祥喜	彭楚夫	彭韵僖(女)
彭耀佳	葛兆源	葛珮帆(女)	董吴玲玲(女)		董建华	董清世
蒋东强	蒋超伟	蒋瑞福(女)	韩阳光	程岸丽(女)	程振明	程莉元(女)
程燕(女)	傅军	傅剑	储汉松	舒心	释宏明	释妙慈(女)
释果德(女)	释衍空	释悟藏(女)	释宽运	释提轮	释道平	鲁志薪
曾凤珠(女)	曾伟雄	曾庆祥	曾灯发	曾安业	曾志文(女)	曾志伟
曾国家	曾国强	曾超庆	曾智明	曾毓群	曾德成	曾耀棠
湛家雄	温子杰	温来喜	温启明	温幸平	温和达	温和辉
温悦球	游伟光	谢小玲(女)	谢永恒	谢伟俊	谢伟铨	谢作伟
谢宏儒	谢青(女)	谢宝达	谢承润	谢战	谢俊明	谢珮怡(女)
谢晓虹(女)	谢爱红(女)	谢涌海	谢景华	靳丽娟(女)	蓝建平	蒙建强
蒙美玲(女)	楼家强	赖心	赖永明	赖旭辉	赖荣春	赖俊霖
雷启莲(女)	雷洁娴(女)	雷添良	简兆祺	简志豪	简松年	简铭东
简植航	简慧敏(女)	詹剑仑	詹胜	詹美清(女)	詹洪良	蔡永忠
蔡加赞	蔡志婷(女)	蔡宏兴	蔡宗建	蔡宗富	蔡建四	蔡荣星
蔡思聪	蔡俊杰	蔡冠深	蔡素玉(女)	蔡敏	蔡德昇	蔡德理
蔡毅	管胡金爱(女)		管浩鸣	廖于勤	廖长江	廖长城
廖凤香(女)	廖圣鹏	廖伊曼(女)	廖宇轩	廖宜建	廖凌康	谭光舜

谭志源	谭志聪	谭国荣	谭咏麟	谭岳衡	谭金莲(女)	谭雪欣(女)
谭惠珠(女)	谭嗣篆	谭锦球	谭肇卓	谭耀宗	翟美卿(女)	熊力颀
熊汉生	缪江霞(女)	樊敏华	黎汉群(女)	黎全娣	黎定国	黎荣浩
黎栋国	黎胜仔	黎惠莲(女)	黎德全	滕锦光	颜汶羽	颜金炜
颜宝铃(女)	颜培增	潘乐陶	潘庆基	潘志成	潘苏通	潘国山
潘国华	潘佩璆	潘荣辉	潘家穰	潘淑娴(女)	潘耀明	薛光林
薛博然	霍伟栋	霍启山	霍启刚	霍俊文	霍健明	霍震寰
戴志强	戴希立	戴德丰	魏明德			

# 中华人民共和国澳门特别行政区第十四届 全国人民代表大会代表选举会议成员名单

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

(517人，按姓名笔划排列)

万 群(女)	山度士	飞安达	飞迪华(女)	马有礼	马有恒	马志成
马志毅	马秀立	马若龙	马建章	马静雯(女)	马嘉美(女)	马耀锋
王正伟	王世民	王孝仁	王劲秋(女)	王国英	王国强	王国蓉(女)
王彬成	王淑梓(女)	韦辉樑	区天香(女)	区秉光	区金蓉(女)	区宗杰
区荣智	尤胜当	尤淑瑞(女)	尤端阳	方永强	方健坤	尹一桥(女)
邓凤珍(女)	邓君明	邓祖基	邓健威	邓锦灿	邓锦富	石立忻
布小玲(女)	卢伟石	卢观平	卢国强	卢建春	卢景昭	卢瑞仪(女)
卢勤心(女)	卢德华(女)	叶任庭	叶兆佳	叶孝光	叶绍文	叶荣发
田洁冰(女)	白琪文	邝子丰	邝伟文	邝应华	邝荣杰	邝焯明
冯为钊	冯志强	冯国康	冯信坚	冯健富	冯家健	冯家超
冯家辉	冯焕文	司徒民义	司徒荻林	吕联发	吕联选	吕强光
朱月霞(女)	朱文立	朱振荣	朱锦凤(女)	伍志平	伍志伟	华年达
刘弋云	刘艺良	刘文尧	刘本立	刘永诚	刘伟强	刘玫瑰(女)
刘国栋	刘金玲(女)	刘炎新	刘润辉	刘家裕(女)	刘雪雯(女)	刘雅煌
刘焯华	刘富业	刘锦成	刘擎云	关荣丰	关树权	关翠杏(女)
江美芬(女)	江晓瑜	江超育	江锐辉	江 毅	汤泽森	许文曲
许文帛	许世元	许龙川	许乐敏(女)	许礼坚	许国璇	许健华
许健康	许 朗(女)	许辉年	阮宇华(女)	阮若华	阮建昆	阮爱武
阮毓明	孙恩光	麦瑞权	严肇基	劳灼荣	苏中兴	苏伟良
苏荣安	苏树辉	苏映璇(女)	苏 崑	杜琪新	李子丰	李天赏
李少群	李从正	李文钦	李 玉	李伟斌	李自松	李向玉
李汝荣	李观鼎	李志健	李志强	李沛霖	李良汪	李卓君

李国泰	李明基	李佳鸣(女)	李宝田(女)	李宝来	李柏辉	李秋林
李勇辉	李振宇	李桂馨(女)	李雪屏(女)	李集招	李葵芳(女)	李静仪(女)
李德胜	杨允中	杨秀雯(女)	杨俊文	杨浩然	杨道匡	吴士芳
吴小丽(女)	吴仕明	吴立胜	吴在权	吴志良	吴志诚	吴利勋
吴秀琼(女)	吴柱邦	吴皆妍(女)	吴炳鋹	吴素宽(女)	吴培娟(女)	吴 福
吴碧珊(女)	吴慧红(女)	岑玉霞(女)	岑展平	邱金海	邱显哲	邱庭彪
何少金(女)	何玉棠	何伟添	何仲传	何国明	何佩芬(女)	何厚铎
何美华(女)	何桂兴	何桂铃(女)	何海明	何润生	何雪卿(女)	何敬麟
何蒋棠	何舜发	何富强	何锦霞(女)	何猷龙	何嘉伦	余 昇
余建栋	余荣让	余健楚	余惠莺(女)	汪长南	汪 东(女)	汪 淇(女)
沈日光	沈振耀	宋碧琪(女)	张文绍	张文宽	张乐田	张伟智
张丽玛(女)	张国然	张明星	张宗真	张建洪	张健中	张 捷
张淑霞(女)	张 裕	陆永根	陆 波	陆南德	陆惠德	陆 曦
陈汉标	陈永杰	陈华强	陈冰冰(女)	陈亦立	陈均辉	陈志君
陈志杰	陈志明	陈步倩	陈杰恒	陈雨润	陈明金	陈泽武
陈宝仪(女)	陈建邦	陈建英	陈春新	陈荣光	陈 虹(女)	陈思恒(女)
陈俊拔	陈美仪(女)	陈炳华	陈洁瑛(女)	陈振华	陈振豪	陈晓平
陈健英	陈浩星	陈家良	陈锐洸	陈锦鸣	陈锦联	陈满祥
陈翠娟(女)	招银英(女)	林中贤	林玉凤(女)	林伟濠	林伦伟	林宇滔
林卓华	林金城	林 定	林 南	林香生	林 昶	林笑云(女)
林润垣	林敏芝(女)	林淑源(女)	林婉妹(女)	林婉珊(女)	林碧玲(女)	林翠倩(女)
林燕妮(女)	欧宇雄	欧安利	欧阳广球	欧润荣	欧家明	欧家辉
罗加鸿	罗华杰	罗肖金(女)	罗奕龙	罗盛宗	罗崇雯(女)	罗彩燕(女)
罗掌权	罗德明	周华建	周宜心(女)	周绍湘	周惠仪(女)	周锦辉
冼志扬	冼志耀	庞 川	郑成业	郑仲锡	郑安庭	郑志强
郑坚立	郑秀明(女)	郑杰钊	郑国恒	郑洪光	官世海	赵兰瑛(女)
赵步云	胡玉沛	胡达忠	胡松辉	胡宝莲(女)	胡顺谦	胡祖杰
胡景光	胡锦涛	柯为湘	柯 岚(女)	柯海帆(女)	柯清煌	柳智毅
钟小健	钟国荣	施利亚	施家伦	施绮华(女)	姚伟彬	姚汝祥
姚思源	姚健池	姚继光	姚鸿明	贺一诚	贺定一(女)	袁小菱(女)
袁松山	袁惠清(女)	莫子铭	莫伟成	莫兆基	莫均益	莫志伟



莫锦培	贾 瑞	徐达明	徐伟坤	徐德明	凌世威	凌世豪
凌 晨	高开贤	高展明	高展鸿	高锦辉	郭良顺	郭宝泉
郭敬文	郭潮辉	唐志坚	唐坚燊	唐晓晴	容永恩(女)	谈宝容(女)
黄义满	黄天松	黄仁民	黄玉诗(女)	黄永谦	黄永曦	黄共流
黄伟麟	黄华强	黄宇光	黄如楷	黄 进	黄志成	黄丽卿(女)
黄国胜	黄昇雄	黄宝仪(女)	黄树森	黄显辉	黄洁贞(女)	黄祖添
黄健中	黄浩彪	黄琼成	黄耀荣	菲能地	萧东文	萧志伟
萧彼德	萧绍雯(女)	萧顺轩	萧婉仪(女)	萧绮明(女)	曹其真(女)	曹国希
曹锦泉	龚树根	崔世平	崔世安	崔世昌	崔志涛	崔煜林
符 仁	梁少培	梁玉华(女)	梁仕友	梁伟峰	梁 华	梁 全
梁庆庭	梁庆球	梁安琪(女)	梁孙旭	梁 励(女)	梁拔祥	梁咏琴(女)
梁金泉	梁官汉	梁荫冲	梁树森	梁显达	梁奕华	梁冠峰
梁颂衍	梁晚年	梁铭恩(女)	梁鸿细	梁婉怡(女)	梁维特	梁智生
梁普宇	蒋永兴	韩 电	韩佩诗(女)	韩 静(女)	程顺明	傅建国
傅铁生	释心慧(女)	释戒晟	释闻证(女)	曾华雅(女)	曾旭明	曾志龙
曾炽明	曾展南	曾德岱	温 泉	温能汉	温锦明	谢广汉
谢思训	谢美玲(女)	谢家铭	谢硕文	谢路生(女)	谢誓宏	蓝中港
赖百龄	甄李睿恒(女)		甄瑞权	蔡文兰(女)	蔡安安	蔡志龙
蔡 坚(女)	蔡锦富	廖子馨(女)	廖玉麟	廖泽云	廖僖芸	谭百业
谭伯源	谭启汉	黎日隆	黎世祺	黎仲勋	黎振强	颜延龄
颜奕恒	潘志明	潘国庆	霍志钊	霍丽斯(女)	戴华浩	戴黄桂玲(女)

# 关于《中华人民共和国香港特别行政区 第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员 名单（草案）》和《中华人民共和国澳门特别行政区 第十四届全国人民代表大会代表选举会议 成员名单（草案）》的说明

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人大常委会秘书长 杨振武

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五次会议通过的《中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》和《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》规定，香港特别行政区、澳门特别行政区分别成立第十四届全国人民代表大会代表选举会议，选举产生第十四届全国人民代表大会代表。据此，全国人大常委会办公厅于2022年6月15日以电子邮件方式分别向香港特别行政区、澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议组成范围内的人员发出征求意见函和选举会议成员登记表，征询是否愿意参加选举会议。为了使上述范围内人员周知征询意见及递交登记表的具体安排，全国人大常委会办公厅于当日在香港、澳门的主要中文报纸上刊登公告并在中国人大网刊载相关材料。同时，在北京设立选举会议成员登记处，于7月5日至20日期间，通过电子邮件和传真方式集中接收选举

会议成员登记表。根据征询意见情况，委员长会议拟订了《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》和《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》，提请本次会议审议。受委员长会议的委托，我就两个名单草案作如下说明。

## 一、关于《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》

根据《中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》第五条的规定，香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议由香港特别行政区选举委员会委员中的中国公民组成。但本人提出不愿参加的除外。香港特别行政区行政长官为香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议的成员。

全国人大常委会办公厅向上述范围内的人员征询意见，共发出征询意见函和《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员登记表》1462份，交回选举会议成员登记表并通过初步审核的有1431人，包括香港特别行政区行政长官李家超。经复核，有1人被认定为非中国公民。7月20日以后，有6人辞去香港特别行政区选举委员会委员职务，从而失去选举会议成员资格，有1人去世。

根据《中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》的规定，香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员共计1423人。

## 二、关于《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》

根据《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》第五条的规定，澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议，由参加过澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表选举会议的人员，以及不是上述人员的澳门特别行政区居民中的中

国人民政治协商会议第十三届全国委员会委员、澳门特别行政区第五任行政长官选举委员会委员中的中国公民和澳门特别行政区第七届立法会议员中的中国公民组成。但本人提出不愿参加的除外。澳门特别行政区行政长官为澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议的成员。

全国人大常委会办公厅向上述范围内的人员征询意见，共发出征询意见函和《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员登记表》564份，交回选举会议成员登记表并通过初步审核的有517人，包括澳门特别行政区行政长官贺一诚。经复核，以上人员均符合选举会议成员条件。

根据《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法》的规定，澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员共计517人。

《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》和《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单（草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第一二一号

根据中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议于 2022 年 9 月 2 日的决定：

一、免去肖亚庆的工业和信息化部部长职务；

任命金壮龙为工业和信息化部部长。

二、免去黄明的应急管理部部长职务；

任命王祥喜为应急管理部部长。

中华人民共和国主席 习 近 平

2022 年 9 月 2 日

## 全国人民代表大会常务委员会 决定任免的名单

(2022 年 9 月 2 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

一、免去肖亚庆的工业和信息化部部长职务；

任命金壮龙为工业和信息化部部长。

二、免去黄明的应急管理部部长职务；

任命王祥喜为应急管理部部长。

# 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

免去张春生的国家监察委员会委员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

- 一、任命贺小荣为最高人民法院第四巡回法庭庭长，免去其最高人民法院第二巡回法庭庭长职务。
- 二、任命李勇为最高人民法院第二巡回法庭庭长。
- 三、免去郑学林的最高人民法院民事审判第一庭庭长职务。
- 四、任命陈宜芳（女）为最高人民法院民事审判第一庭庭长。
- 五、免去张明的最高人民法院刑事审判第五庭庭长、审判员职务。
- 六、任命李睿懿为最高人民法院刑事审判第五庭庭长，免去其最高人民法院刑事审判第三庭副庭长职务。
- 七、免去王锦亚的最高人民法院立案庭副庭长职务。
- 八、免去包剑平（女）的最高人民法院立案庭副庭长、审判员职务。
- 九、任命李伟（女）为最高人民法院审判员。
- 十、免去闫燕（女）、贾劲松、郭凌川、秦冬红（女）、赵敏（女）、董俊武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

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

- 一、任命应勇为最高人民检察院副检察长、检察委员会委员。
- 二、免去孙立泉的最高人民检察院检察员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 批 准 任 免 的 名 单

(2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

- 一、批准任命陈凤超为天津市人民检察院检察长。
- 二、批准免去陈勇的山东省人民检察院检察长职务。
- 三、批准免去张本才的上海市人民检察院检察长职务。

## 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：

2022年7月19日

一、免去李连和的中华人民共和国驻阿尔及利亚民主人民共和国特命全权大使职务；

任命李健为中华人民共和国驻阿尔及利亚民主人民共和国特命全权大使。

二、免去杜小丛的中华人民共和国驻佛得角共和国特命全权大使职务；

任命徐杰为中华人民共和国驻佛得角共和国特命全权大使。

三、免去刘豫锡的中华人民共和国驻非盟使团团长、特命全权大使职务；

任命胡长春为中华人民共和国驻非盟使团团长、特命全权大使。

四、任命陈曦为中华人民共和国驻尼加拉瓜共和国特命全权大使。

2022年9月8日

一、免去胡长春的中华人民共和国驻加蓬共和国特命全权大使职务；

任命李津津为中华人民共和国驻加蓬共和国特命全权大使。

二、免去马建春的中华人民共和国驻冈比亚共和国特命全权大使职务；

任命刘晋为中华人民共和国驻冈比亚共和国特命全权大使。

三、免去刘洪洋的中华人民共和国驻马拉维共和国特命全权大使职务；

任命龙舟为中华人民共和国驻马拉维共和国特命全权大使。

四、免去杨小茸（女）的中华人民共和国驻卢森堡大公国特命全权大使职务；

任命华宁为中华人民共和国驻卢森堡大公国特命全权大使。

五、免去周海成的中华人民共和国驻瓦努阿图共和国特命全权大使职务；

任命李名刚为中华人民共和国驻瓦努阿图共和国特命全权大使。

六、免去梁宇的中华人民共和国驻秘鲁共和国特命全权大使职务；

任命宋扬为中华人民共和国驻秘鲁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 第三十六次会议议程

2022年8月30日至9月2日

(2022年8月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第三十六次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国反电信网络诈骗法(草案)》

二、审议《中华人民共和国农产品质量安全法(修订草案)》

三、审议《中华人民共和国野生动物保护法(修订草案)》

四、审议全国人民代表大会监察和司法委员会关于提请审议《中华人民共和国反间谍法(修订草案)》的议案

五、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《中华人民共和国青藏高原生态保护法(草案)》的议案

六、审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告

七、审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告

八、审议国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告

九、审议全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于实施积极应对人口老龄化国家战略、

推动老龄事业高质量发展情况的调研报告

十、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查检查组关于检查《中华人民共和国科学技术普及法》实施情况的报告

十一、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查检查组关于检查《中华人民共和国环境保护法》实施情况的报告

十二、审议最高人民法院关于四级法院审级职能定位改革试点情况的中期报告

十三、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

十四、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单(草案)》和《中华人民共和国澳门特别行政区第十四届全国人民代表大会代表选举会议成员名单(草案)》的议案

十五、审议任免案



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

No. 5 2022

Published on September 15th

---

## CONTENTS

Speech Delivered at the 36th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (707)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 119) .....	(709)
Anti-Telecom and Network Fraud Law of the People's Republic of China .....	(709)
Explanation on the Draft Anti-Telecom and Network Fraud Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Ning</i> (716)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Anti-Telecom and Network Fraud Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Guangquan</i> (718)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Anti-Telecom and Network Fraud Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Guangquan</i> (720)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Anti-Telecom and Network Fraud Law of the People's Republic of China (Draft for the Third Deliberation) .....	(721)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 120) .....	(723)
Law on Quality and Safety of Agricultural Products of the People's Republic of China .....	(723)
Explanation on the Draft of the Revised Law on Quality and Safety of Agricultural Products of the People's Republic of China .....	<i>Tang Renjian</i> (734)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of the Revised Law on Quality and Safety of Agricultural Products of the People's Republic of China .....	<i>Wang Ning</i> (736)
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 on Quality and Safety of Agricultural Products of the People's Republic of China .....	<i>Wang Ning</i> (737)
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 on Quality and Safety of Agricultural Products of the People's Republic of China (Revised Draft for the Third Deliberation) .....	(739)
Report of the State Council on the Implementation of the Plan for National Economic and Social Development Since this Year .....	<i>He Lifeng</i> (741)
Report of the State Council on the Implementation of the Budget Since this Year .....	<i>Liu Kun</i> (750)
Report of the State Council on the Progress in Strengthening and Promoting the Work of Aging .....	<i>Ma Xiaowei</i> (758)
Research Report of the Special Research Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Implementation of the National Strategy of Actively Responding to Aging of Population and Promoting the High-quality Development of the Work for the Elderly .....	<i>He Yiting</i> (766)
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 Popularization of Science and Technology .....	<i>Cai Dafeng</i> (776)
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 Environmental Protection Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Zhanshu</i> (784)
Interim Report of the Supreme People's Court on the Pilot Reform on Functions of Four Levels of Courts in the Trial-level System .....	<i>Zhou Qiang</i> (794)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 29) .....	(798)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(798)
Namelist of the Members of the Election Council for the Deputies of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China to the Fourteenth National People's Congress .....	(800)
Namelist of the Members of the Election Council for the Deputies of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China to the Fourteenth National People's Congress .....	(808)
Explanation on the Draft Namelist of the Members of the Election Council for the Deputies of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China to the Fourteenth National People's Congress and the Draft Namelist of the Members of the Election Council for the Deputies of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China to the Fourteenth National People's Congress .....	<i>Yang Zhenwu</i> (811)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 121) .....	(813)
Namelist of Appointments and Removals Decided by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Industry and Information Technology and Minister of Emergency Management) .....	
	(813)
Namelist of the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Certain Member of the National Commission of Supervision) .....	
	(814)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People's Court) .....	
	(814)
Namelist of the Appointments and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (a Deputy Procurator-general, a Member of the Procuratorial Committee and a Procurator of the Supreme People's Procuratorate) .....	
	(815)
Namelist of the Appointment and Removals Approved by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Procurators of Certain Provincial People's Procuratorates) .....	
	(815)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries and International Organizations .....	
	(816)
Agenda of the 36th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	
	(817)

# 欢 迎 订 阅

## 2022 年全国人大常委会公报

《中华人民共和国立法法》规定：“在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本”。《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》是全国人大常委会正式出版刊物，由全国人大常委会办公厅编辑出版，是国家宣传民主与法制建设，宣传人民代表大会制度的重要刊物，是国家颁布法律标准文本的途径。

全国人大常委会公报主要登载全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、决定、决议、任免名单以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，全国人大常委会的工作报告和检查法律实施情况的报告以及我国同外国和其他国际组织缔结的条约、协定等。

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行人，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：中传印务(北京)有限公司

---

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