



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2018

第五号

## 目 录

---

---

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次	
会议上的讲话 .....	栗战书 (577)
中华人民共和国主席令 (第七号) .....	(580)
中华人民共和国电子商务法 .....	(580)
关于《中华人民共和国电子商务法 (草案)》	
的说明 .....	吕祖善 (589)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民	
共和国电子商务法 (草案)》修改情况的汇	
报 .....	李连宁 (592)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中	
华人民共和国电子商务法 (草案)》修改情	
况的汇报 .....	丛 斌 (595)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中	
华人民共和国电子商务法 (草案)》审议结	
果的报告 .....	徐 辉 (598)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中	
华人民共和国电子商务法 (草案四次审议	
稿)》修改意见的报告 .....	(600)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2018 年  
第五号  
(总号: 335)  
9 月 15 日出版

---

主办单位: 全国人大常委会办公厅  
地址: 北京市人民大会堂  
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

2018 年

第五号

(总号: 335)

9 月 15 日出版

中华人民共和国主席令 (第八号) .....	(602)
中华人民共和国土壤污染防治法 .....	(602)
关于《中华人民共和国土壤污染防治法 (草案)》的说明 .....	罗清泉 (614)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国土壤污染防治法 (草案)》修改情况的汇报 .....	谢经荣 (617)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国土壤污染防治法 (草案)》审议结果的报告 .....	胡可明 (619)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国土壤污染防治法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告 .....	(623)
中华人民共和国主席令 (第九号) .....	(625)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定 .....	(625)
中华人民共和国个人所得税法 .....	(630)
关于《中华人民共和国个人所得税法修正案 (草案)》的说明 .....	刘 昆 (634)

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市人民大会堂

邮政编码: 100805

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中

华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》

审议结果的报告 ..... 徐 辉（637）

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《全

国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华

人民共和国个人所得税法〉的决定（草案）》

修改意见的报告 .....（639）

全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华

人民共和国和巴巴多斯引渡条约〉的决定 .....（641）

中华人民共和国和巴巴多斯引渡条约 .....（641）

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（646）

国务院关于今年以来预算执行情况的报告 ..... 刘 昆（652）

国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高

农村义务教育水平工作情况的报告 ..... 陈宝生（658）

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于

检查《中华人民共和国传染病防治法》实施

情况的报告 ..... 王 晨（665）

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2018 年

第五号

（总号：335）

9 月 15 日出版

主办单位：全国人大常委会办公厅

地址：北京市人民大会堂

邮政编码：100805



# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2018 年  
第五号  
(总号: 335)  
9 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕

第二号) ..... (674)

第十三届全国人民代表大会常务委员代表资

格审查委员会关于个别代表的代表资格的报

告 ..... (674)

全国人民代表大会常务委员会免职名单(全国

人大常委会法制工作委员会个别副主任) ..... (675)

全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高

人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、

审判员) ..... (676)

全国人民代表大会常务委员会免职名单(最高

人民检察院检察员) ..... (676)

关于驻外大使的任免名单 ..... (677)

第十三届全国人民代表大会常务委员第五次

会议议程 ..... (678)

十三届全国人大常委会立法规划 ..... (679)

主办单位:全国人大常委会办公厅

地址:北京市人民大会堂

邮政编码:100805

# 在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第五次会议上的讲话

(2018年8月31日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议议程较多，在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。共审议8件法律草案，通过了其中3件；听取审议4个工作报告和1个执法检查报告；批准了1件国际条约，表决通过了代表资格审查报告和人事任免案。

本次会议审议通过了电子商务法。这部法律经过常委会4次审议，3次向全社会公布法律草案，充分听取和研究了各方面的意见建议。法律将电子商务的主要模式和业态纳入调整范围，明确电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任，规范经营者办理工商登记和免于登记的情形，严格禁止虚假宣传、强行搭售、通过搜索和竞价排名误导消费者等行为。常委会组成人员认为，电子商务法是一部鼓励、支持、创新、规范和保障电子商务健康发展的促进法，是一部维护广大消费者、平台经营者和平台内经营者合法权益，维护市场秩序和公平竞争的保障法。各有关方面要学习好、宣传好、落实好电子商务法，依法保障各方主体的正当权益，推动电子商务持续健康发展。

制定土壤污染防治法，依法保护土壤环境，是党中央确定的重要任务，是保障人民群众“吃得放心”的民生工程。全国人大环境与资源保护委员会牵头起草了土壤污染防治法草案，经常委

会3次审议，在本次会议上表决通过。这部法律的出台，改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况，织密织严了生态环境保护的“法制网”。各有关方面要全面贯彻实施生态环境领域各项法律，协同推进土壤及水、气、声、渣、光等污染防治工作，用法治的力量保护生态环境，坚决打好污染防治攻坚战。

本次会议对个人所得税法作出第7次修改。这次修改主要是推动个人所得税从分类税制向综合与分类相结合的税制转变，将工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费等4项劳动性所得纳入综合征税范围，调整优化了税率结构，提高了基本减除费用标准，扩大了低档税率的级距，把教育、医疗、住房、养老等与群众生活密切相关的支出设为专项附加扣除。国务院要抓紧制定完善配套法规，落实税前扣除等法律规定，确保法律得到有效实施，进一步发挥好个人所得税在调节收入分配和促进经济社会发展中的作用。

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，是完善中国特色社会主义法律体系的重要举措。2017年3月十二届全国人大五次会议审议通过民法总则，完成了编纂民法典的第一步。本届全国人大常委会接续努力，抓紧推进民法典各分编的编纂工作，形成了6编共1034条的民法典各分编草案，提请本次会议审议。常

委会组成人员充分肯定民法典各分编的编纂工作，普遍赞成各分编的总体考虑、结构安排和主要内容，也提出了许多修改建议。下一步，要继续深入审议各分编草案，确保到2020年制定出一部体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的中国特色社会主义民法典。

本次会议听取审议了国务院关于今年以来计划、预算执行情况的2个报告。常委会组成人员普遍认为，今年以来，面对日益错综复杂的国内外形势和中美经贸摩擦等严峻挑战，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、坚强领导，全国上下齐心协力、共同奋斗，经济保持总体平稳、稳中向好态势，预算执行情况较好，收入平稳较快增长，重点支出保障有力，党中央各项决策部署正在扎实推进。在肯定成绩的同时，也要清醒认识到，我国发展的外部环境正在发生明显变化，一些不确定因素造成的负面影响和冲击不容低估，经济运行稳中有变，下半年任务将更为艰巨。大家强调，国务院及各部门、各方面要认真贯彻落实党中央对当前经济形势的判断和作出的部署，以落实党中央提出的稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期的“六个稳”为目标和重点，坚定发展信心，保持战略定力，着力办好自己的事，确保完成全年经济社会发展任务。大家提出，要把握好宏观调控的节奏和力度，保持经济运行在合理区间，抓紧落实减税降费各项措施，着力缓解企业普遍反映的融资难融资贵问题，提高财政资金使用效率，积极稳妥防范和化解地方政府债务风险。统筹做好中美经贸摩擦的研判应对工作，积极开拓新兴市场，抓紧核心技术攻关，创造和稳定就业。

本次会议听取审议了国务院关于推动城乡义务教育一体化发展、提高农村义务教育水平工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及

其有关部门的工作和成效。同时强调，各级政府要高度重视城乡义务教育存在的差距，合理规划城乡义务教育布局，加大对乡村义务教育的扶持力度，提高乡村教师待遇保障，着力解决教育的“乡村弱”和“城镇挤”问题，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

传染病防治法执法检查是今年常委会监督工作的重要内容。王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰等4位副委员长分别带队，赴8个省、区实地检查。本次会议听取审议了执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家认为，传染病防治法贯彻实施情况总体是好的，但传统传染病威胁持续存在，新发传染病时有发生，前不久发生的问题疫苗案件暴露出相关工作中的严重漏洞。大家建议，要严格落实传染病防治法的各项规定，坚持预防为主、防治结合，联防联控、群防群控，加强对违法行为的惩处和对失职行为的问责，坚决守住公共安全底线。

各位委员、各位同志，这里有三件事情说一下。一是，习近平总书记近日主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议并发表重要讲话，强调要加强党对全面依法治国的集中统一领导，坚持以全面依法治国新理念新思想新战略为指导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。总书记的讲话深刻阐述了成立中央全面依法治国委员会的战略意义，系统阐明了全面依法治国的新理念新思想新战略，提出了“十个坚持”的明确要求，对推进全面依法治国作出了总体部署，明确了中央全面依法治国委员会的职责定位和重点任务，是新时代法治中国建设的纲领性文件，也为做好人大工作提供了指引和遵循。总书记讲话印发后，全国人大常委会机关和全国人大各专门

委员会要认真传达学习，搞好讨论，人大常委会组成人员更要认真学习领会。我们要坚决贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，坚持党中央对全面依法治国的集中统一领导，贯彻落实中央全面依法治国委员会的部署要求，行使好宪法法律赋予的各项职权，担负起人大在全面依法治国中的使命职责，为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作出应有贡献。在讲话印发前，大家可先学习8月24日新闻报道稿。

二是，党中央已经批准十三届全国人大常委会立法规划，这是法治建设和人大工作中的一件大事。立法规划坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕党中央决策部署、改革发展实践要求和人民群众重大关切，对本届五年的立法工作作出统筹安排。列入规划的一类项目有69件、二类项目有47件，还有三类项目和临时提请审议的项目，本届的立法任务相当艰巨繁重。为了落实好立法规划，常委会将于9月初召开立法工作会议，深入学习领会习近平总书记和党中央的指示要求，研究部署实施规划的相关工作。我们要以高度的政治责任感和使命感，认真落实党中央批准的立法规划，在党中央集中统一领导下，发挥人大在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，在保证立法质量的前提下，加快立法步伐、提高立法效率，进一步完善中国特色社会主义法律体系，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程筑牢法治根基。常委会

组成人员可以围绕确定的立法项目进行一些调查研究 and 思考。每年还要制定年度立法工作计划，大家可以及早介入。

三是，本届常委会将继续坚持委员长会议组成人员和常委会委员直接联系全国人大代表的制度，这是加强常委会同人大代表的联系、充分发挥人大代表作用的重要措施，是人民代表大会制度的基本要求，也是人大工作的重要基础。目前委员长会议16名组成人员直接联系的93名代表已经确定，常委会委员直接联系的347名代表也确定了。常委会组成人员都是全国人大代表，再直接联系几名代表，可以更多地了解实际情况、听到各方面声音，有利于在常委会更好地发挥作用。联系代表可以有多种方式，本次会议期间，我们召开了列席会议的52名全国人大代表座谈会，直接听取他们对人大工作的意见建议，这也是常委会直接联系人大代表的一种方式。希望常委会组成人员高度重视这项工作，利用各种机会，尽可能多地接触和联系人大代表，积极参加所在选举单位组织的代表活动，赴地方开展执法检查、调查研究等工作时，也要注意听取在当地的全国人大代表的意见，反映代表和群众的呼声，回应代表和群众的关切。常委会办公厅和有关方面要做好服务保障工作，为常委会组成人员联系代表提供便利，有针对性地邀请相关代表参加常委会会议和工作，同时在总结实践经验的基础上，修改完善联系代表的工作机制，进一步拓宽联系渠道，丰富联系内容，增强联系实效。

# 中华人民共和国主席令

## 第七号

《中华人民共和国电子商务法》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五次会议于2018年8月31日通过，现予公布，自2019年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2018年8月31日

# 中华人民共和国电子商务法

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 电子商务经营者
  - 第一节 一般规定
  - 第二节 电子商务平台经营者
- 第三章 电子商务合同的订立与履行
- 第四章 电子商务争议解决
- 第五章 电子商务促进
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保障电子商务各方主体的合法权益，规范电子商务行为，维护市场秩序，促进电子商务持续健康发展，制定本法。

**第二条** 中华人民共和国境内的电子商务活动，适用本法。

本法所称电子商务，是指通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的经营活动。

法律、行政法规对销售商品或者提供服务有规定的，适用其规定。金融类产品和服务，利用信息网络提供新闻信息、音视频节目、出版以及文化产品等内容方面的服务，不适用本法。

**第三条** 国家鼓励发展电子商务新业态，创新商业模式，促进电子商务技术研发和推广应用，推进电子商务诚信体系建设，营造有利于电子商务创新发展的市场环境，充分发挥电子商务在推动高质量发展、满足人民日益增长的美好生活需要、构建开放型经济方面的重要作用。

**第四条** 国家平等对待线上线下商务活动，促进线上线下融合发展，各级人民政府和有关部门

门不得采取歧视性的政策措施，不得滥用行政权力排除、限制市场竞争。

**第五条** 电子商务经营者从事经营活动，应当遵循自愿、平等、公平、诚信的原则，遵守法律和商业道德，公平参与市场竞争，履行消费者权益保护、环境保护、知识产权保护、网络安全与个人信息保护等方面的义务，承担产品和服务质量责任，接受政府和社会的监督。

**第六条** 国务院有关部门按照职责分工负责电子商务发展促进、监督管理等工作。县级以上地方各级人民政府可以根据本行政区域的实际情况，确定本行政区域内电子商务的部门职责划分。

**第七条** 国家建立符合电子商务特点的协同管理体系，推动形成有关部门、电子商务行业组织、电子商务经营者、消费者等共同参与的电子商务市场治理体系。

**第八条** 电子商务行业组织按照本组织章程开展行业自律，建立健全行业规范，推动行业诚信建设，监督、引导本行业经营者公平参与市场竞争。

## 第二章 电子商务经营者

### 第一节 一般规定

**第九条** 本法所称电子商务经营者，是指通过互联网等信息网络从事销售商品或者提供服务的经营活动的自然人、法人和非法人组织，包括电子商务平台经营者、平台内经营者以及通过自建网站、其他网络服务销售商品或者提供服务的电子商务经营者。

本法所称电子商务平台经营者，是指在电子商务中为交易双方或者多方提供网络经营场所、交易撮合、信息发布等服务，供交易双方或者多方独立开展交易活动的法人或者非法人组织。

本法所称平台内经营者，是指通过电子商务

平台销售商品或者提供服务的电子商务经营者。

**第十条** 电子商务经营者应当依法办理市场主体登记。但是，个人销售自产农副产品、家庭手工业产品，个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动和零星小额交易活动，以及依照法律、行政法规不需要进行登记的除外。

**第十一条** 电子商务经营者应当依法履行纳税义务，并依法享受税收优惠。

依照前条规定不需要办理市场主体登记的电子商务经营者在首次纳税义务发生后，应当依照税收征收管理法律、行政法规的规定申请办理税务登记，并如实申报纳税。

**第十二条** 电子商务经营者从事经营活动，依法需要取得相关行政许可的，应当依法取得行政许可。

**第十三条** 电子商务经营者销售的商品或者提供的服务应当符合保障人身、财产安全的要求和环境保护要求，不得销售或者提供法律、行政法规禁止交易的商品或者服务。

**第十四条** 电子商务经营者销售商品或者提供服务应当依法出具纸质发票或者电子发票等购货凭证或者服务单据。电子发票与纸质发票具有同等法律效力。

**第十五条** 电子商务经营者应当在其首页显著位置，持续公示营业执照信息、与其经营业务有关的行政许可信息、属于依照本法第十条规定的不需要办理市场主体登记情形等信息，或者上述信息的链接标识。

前款规定的信息发生变更的，电子商务经营者应当及时更新公示信息。

**第十六条** 电子商务经营者自行终止从事电子商务的，应当提前三十日在首页显著位置持续公示有关信息。

**第十七条** 电子商务经营者应当全面、真

实、准确、及时地披露商品或者服务信息，保障消费者的知情权和选择权。电子商务经营者不得以虚构交易、编造用户评价等方式进行虚假或者引人误解的商业宣传，欺骗、误导消费者。

**第十八条** 电子商务经营者根据消费者的兴趣爱好、消费习惯等特征向其提供商品或者服务的搜索结果的，应当同时向该消费者提供不针对其个人特征的选项，尊重和公平保护消费者合法权益。

电子商务经营者向消费者发送广告的，应当遵守《中华人民共和国广告法》的有关规定。

**第十九条** 电子商务经营者搭售商品或者服务，应当以显著方式提请消费者注意，不得将搭售商品或者服务作为默认同意的选项。

**第二十条** 电子商务经营者应当按照承诺或者与消费者约定的方式、时限向消费者交付商品或者服务，并承担商品运输中的风险和责任。但是，消费者另行选择快递物流服务提供者的除外。

**第二十一条** 电子商务经营者按照约定向消费者收取押金的，应当明示押金退还的方式、程序，不得对押金退还设置不合理条件。消费者申请退还押金，符合押金退还条件的，电子商务经营者应当及时退还。

**第二十二条** 电子商务经营者因其技术优势、用户数量、对相关行业的控制能力以及其他经营者对该电子商务经营者在交易上的依赖程度等因素而具有市场支配地位的，不得滥用市场支配地位，排除、限制竞争。

**第二十三条** 电子商务经营者收集、使用其用户的个人信息，应当遵守法律、行政法规有关个人信息保护的规定。

**第二十四条** 电子商务经营者应当明示用户信息查询、更正、删除以及用户注销的方式、程序，不得对用户信息查询、更正、删除以及用户

注销设置不合理条件。

电子商务经营者收到用户信息查询或者更正、删除的申请的，应当在核实身份后及时提供查询或者更正、删除用户信息。用户注销的，电子商务经营者应当立即删除该用户的信息；依照法律、行政法规的规定或者双方约定保存的，依照其规定。

**第二十五条** 有关主管部门依照法律、行政法规的规定要求电子商务经营者提供有关电子商务数据信息的，电子商务经营者应当提供。有关主管部门应当采取必要措施保护电子商务经营者提供的信息的安全，并对其中的个人信息、隐私和商业秘密严格保密，不得泄露、出售或者非法向他人提供。

**第二十六条** 电子商务经营者从事跨境电子商务，应当遵守进出口监督管理的法律、行政法规和国家有关规定。

## 第二节 电子商务平台经营者

**第二十七条** 电子商务平台经营者应当要求申请进入平台销售商品或者提供服务的经营者提交其身份、地址、联系方式、行政许可等真实信息，进行核验、登记，建立登记档案，并定期核验更新。

电子商务平台经营者为进入平台销售商品或者提供服务的非经营用户提供服务的，应当遵守本节有关规定。

**第二十八条** 电子商务平台经营者应当按照规定向市场监督管理部门报送平台内经营者的身份信息，提示未办理市场主体登记的经营者依法办理登记，并配合市场监督管理部门，针对电子商务的特点，为应当办理市场主体登记的经营者办理登记提供便利。

电子商务平台经营者应当依照税收征收管理法律、行政法规的规定，向税务部门报送平台内

经营者的身份信息和与纳税有关的信息，并应当提示依照本法第十条规定不需要办理市场主体登记的电子商务经营者依照本法第十一条第二款的规定办理税务登记。

**第二十九条** 电子商务平台经营者发现平台内的商品或者服务信息存在违反本法第十二条、第十三条规定情形的，应当依法采取必要的处置措施，并向有关主管部门报告。

**第三十条** 电子商务平台经营者应当采取技术措施和其他必要措施保证其网络安全、稳定运行，防范网络违法犯罪活动，有效应对网络安全事件，保障电子商务交易安全。

电子商务平台经营者应当制定网络安全事件应急预案，发生网络安全事件时，应当立即启动应急预案，采取相应的补救措施，并向有关主管部门报告。

**第三十一条** 电子商务平台经营者应当记录、保存平台上发布的商品和服务信息、交易信息，并确保信息的完整性、保密性、可用性。商品和服务信息、交易信息保存时间自交易完成之日起不少于三年；法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

**第三十二条** 电子商务平台经营者应当遵循公开、公平、公正的原则，制定平台服务协议和交易规则，明确进入和退出平台、商品和服务质量保障、消费者权益保护、个人信息保护等方面的权利和义务。

**第三十三条** 电子商务平台经营者应当在其首页显著位置持续公示平台服务协议和交易规则信息或者上述信息的链接标识，并保证经营者和消费者能够便利、完整地阅览和下载。

**第三十四条** 电子商务平台经营者修改平台服务协议和交易规则，应当在其首页显著位置公开征求意见，采取合理措施确保有关各方能够及时充分表达意见。修改内容应当至少在实施前七

日予以公示。

平台内经营者不接受修改内容，要求退出平台的，电子商务平台经营者不得阻止，并按照修改前的服务协议和交易规则承担相关责任。

**第三十五条** 电子商务平台经营者不得利用服务协议、交易规则以及技术等手段，对平台内经营者在平台内的交易、交易价格以及与其他经营者的交易等进行不合理限制或者附加不合理条件，或者向平台内经营者收取不合理费用。

**第三十六条** 电子商务平台经营者依据平台服务协议和交易规则对平台内经营者违反法律、法规的行为实施警示、暂停或者终止服务等措施的，应当及时公示。

**第三十七条** 电子商务平台经营者在其平台上开展自营业务的，应当以显著方式区分标记自营业务和平台内经营者开展的业务，不得误导消费者。

电子商务平台经营者对其标记为自营的业务依法承担商品销售者或者服务提供者的民事责任。

**第三十八条** 电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者销售的商品或者提供的服务不符合保障人身、财产安全的要求，或者有其他侵害消费者合法权益行为，未采取必要措施的，依法与该平台内经营者承担连带责任。

对关系消费者生命健康的商品或者服务，电子商务平台经营者对平台内经营者的资质资格未尽到审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务，造成消费者损害的，依法承担相应的责任。

**第三十九条** 电子商务平台经营者应当建立健全信用评价制度，公示信用评价规则，为消费者提供对平台内销售的商品或者提供的服务进行评价的途径。

电子商务平台经营者不得删除消费者对其平台内销售的商品或者提供的服务的评价。



**第四十条** 电子商务平台经营者应当根据商品或者服务的价格、销量、信用等以多种方式向消费者显示商品或者服务的搜索结果；对于竞价排名的商品或者服务，应当显著标明“广告”。

**第四十一条** 电子商务平台经营者应当建立知识产权保护规则，与知识产权权利人加强合作，依法保护知识产权。

**第四十二条** 知识产权权利人认为其知识产权受到侵害的，有权通知电子商务平台经营者采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施。通知应当包括构成侵权的初步证据。

电子商务平台经营者接到通知后，应当及时采取必要措施，并将该通知转送平台内经营者；未及时采取必要措施的，对损害的扩大部分与平台内经营者承担连带责任。

因通知错误造成平台内经营者损害的，依法承担民事责任。恶意发出错误通知，造成平台内经营者损失的，加倍承担赔偿责任。

**第四十三条** 平台内经营者接到转送的通知后，可以向电子商务平台经营者提交不存在侵权行为的声明。声明应当包括不存在侵权行为的初步证据。

电子商务平台经营者接到声明后，应当将该声明转送发出通知的知识产权权利人，并告知其可以向有关主管部门投诉或者向人民法院起诉。电子商务平台经营者在转送声明到达知识产权权利人后十五日内，未收到权利人已经投诉或者起诉通知的，应当及时终止所采取的措施。

**第四十四条** 电子商务平台经营者应当及时公示收到的本法第四十二条、第四十三条规定的通知、声明及处理结果。

**第四十五条** 电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者侵犯知识产权的，应当采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施；未采取必要措施的，与侵权人承担连带

责任。

**第四十六条** 除本法第九条第二款规定的服务外，电子商务平台经营者可以按照平台服务协议和交易规则，为经营者之间的电子商务提供仓储、物流、支付结算、交收等服务。电子商务平台经营者为经营者之间的电子商务提供服务，应当遵守法律、行政法规和国家有关规定，不得采取集中竞价、做市商等集中交易方式进行交易，不得进行标准化合约交易。

### 第三章 电子商务合同的 订立与履行

**第四十七条** 电子商务当事人订立和履行合同，适用本章和《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国电子签名法》等法律的规定。

**第四十八条** 电子商务当事人使用自动信息系统订立或者履行合同的行为对使用该系统的当事人具有法律效力。

在电子商务中推定当事人具有相应的民事行为能力。但是，有相反证据足以推翻的除外。

**第四十九条** 电子商务经营者发布的商品或者服务信息符合要约条件的，用户选择该商品或者服务并提交订单成功，合同成立。当事人另有约定的，从其约定。

电子商务经营者不得以格式条款等方式约定消费者支付价款后合同不成立；格式条款等含有该内容的，其内容无效。

**第五十条** 电子商务经营者应当清晰、全面、明确地告知用户订立合同的步骤、注意事项、下载方法等事项，并保证用户能够便利、完整地阅览和下载。

电子商务经营者应当保证用户在提交订单前可以更正输入错误。

**第五十一条** 合同标的为交付商品并采用快

递物流方式交付的，收货人签收时间为交付时间。合同标的为提供服务的，生成的电子凭证或者实物凭证中载明的时间为交付时间；前述凭证没有载明时间或者载明时间与实际提供服务时间不一致的，实际提供服务的时间为交付时间。

合同标的为采用在线传输方式交付的，合同标的进入对方当事人指定的特定系统并且能够检索识别的时间为交付时间。

合同当事人对交付方式、交付时间另有约定的，从其约定。

**第五十二条** 电子商务当事人可以约定采用快递物流方式交付商品。

快递物流服务提供者对电子商务提供快递物流服务，应当遵守法律、行政法规，并应当符合承诺的服务规范和时限。快递物流服务提供者在交付商品时，应当提示收货人当面查验；交由他人代收的，应当经收货人同意。

快递物流服务提供者应当按照规定使用环保包装材料，实现包装材料的减量化和再利用。

快递物流服务提供者在提供快递物流服务的同时，可以接受电子商务经营者的委托提供代收货款服务。

**第五十三条** 电子商务当事人可以约定采用电子支付方式支付价款。

电子支付服务提供者对电子商务提供电子支付服务，应当遵守国家规定，告知用户电子支付服务的功能、使用方法、注意事项、相关风险和收费标准等事项，不得附加不合理交易条件。电子支付服务提供者应当确保电子支付指令的完整性、一致性、可跟踪稽核和不可篡改。

电子支付服务提供者应当向用户免费提供对账服务以及最近三年的交易记录。

**第五十四条** 电子支付服务提供者提供电子支付服务不符合国家有关支付安全管理要求，造成用户损失的，应当承担赔偿责任。

**第五十五条** 用户在发出支付指令前，应当核对支付指令所包含的金额、收款人等完整信息。

支付指令发生错误的，电子支付服务提供者应当及时查找原因，并采取相关措施予以纠正。造成用户损失的，电子支付服务提供者应当承担赔偿责任，但能够证明支付错误非自身原因造成的除外。

**第五十六条** 电子支付服务提供者完成电子支付后，应当及时准确地向用户提供符合约定方式的确认支付的信息。

**第五十七条** 用户应当妥善保管交易密码、电子签名数据等安全工具。用户发现安全工具遗失、被盗用或者未经授权的支付的，应当及时通知电子支付服务提供者。

未经授权的支付造成的损失，由电子支付服务提供者承担；电子支付服务提供者能够证明未经授权的支付是因用户的过错造成的，不承担责任。

电子支付服务提供者发现支付指令未经授权，或者收到用户支付指令未经授权的通知时，应当立即采取措施防止损失扩大。电子支付服务提供者未及时采取措施导致损失扩大的，对损失扩大部分承担责任。

## 第四章 电子商务争议解决

**第五十八条** 国家鼓励电子商务平台经营者建立有利于电子商务发展和消费者权益保护的商品、服务质量担保机制。

电子商务平台经营者与平台内经营者协议设立消费者权益保证金的，双方应当就消费者权益保证金的提取数额、管理、使用和退还办法等作出明确约定。

消费者要求电子商务平台经营者承担先行赔偿责任以及电子商务平台经营者赔偿后向平台内

经营者的追偿，适用《中华人民共和国消费者权益保护法》的有关规定。

**第五十九条** 电子商务经营者应当建立便捷、有效的投诉、举报机制，公开投诉、举报方式等信息，及时受理并处理投诉、举报。

**第六十条** 电子商务争议可以通过协商和解，请求消费者组织、行业协会或者其他依法成立的调解组织调解，向有关部门投诉，提请仲裁，或者提起诉讼等方式解决。

**第六十一条** 消费者在电子商务平台购买商品或者接受服务，与平台内经营者发生争议时，电子商务平台经营者应当积极协助消费者维护合法权益。

**第六十二条** 在电子商务争议处理中，电子商务经营者应当提供原始合同和交易记录。因电子商务经营者丢失、伪造、篡改、销毁、隐匿或者拒绝提供前述资料，致使人民法院、仲裁机构或者有关机关无法查明事实的，电子商务经营者应当承担相应的法律责任。

**第六十三条** 电子商务平台经营者可以建立争议在线解决机制，制定并公示争议解决规则，根据自愿原则，公平、公正地解决当事人的争议。

## 第五章 电子商务促进

**第六十四条** 国务院和省、自治区、直辖市人民政府应当将电子商务发展纳入国民经济和社会发展规划，制定科学合理的产业政策，促进电子商务创新发展。

**第六十五条** 国务院和县级以上地方人民政府及其有关部门应当采取措施，支持、推动绿色包装、仓储、运输，促进电子商务绿色发展。

**第六十六条** 国家推动电子商务基础设施和物流网络建设，完善电子商务统计制度，加强电子商务标准体系建设。

**第六十七条** 国家推动电子商务在国民经济各个领域的应用，支持电子商务与各产业融合发展。

**第六十八条** 国家促进农业生产、加工、流通等环节的互联网技术应用，鼓励各类社会资源加强合作，促进农村电子商务发展，发挥电子商务在精准扶贫中的作用。

**第六十九条** 国家维护电子商务交易安全，保护电子商务用户信息，鼓励电子商务数据开发应用，保障电子商务数据依法有序自由流动。

国家采取措施推动建立公共数据共享机制，促进电子商务经营者依法利用公共数据。

**第七十条** 国家支持依法设立的信用评价机构开展电子商务信用评价，向社会提供电子商务信用评价服务。

**第七十一条** 国家促进跨境电子商务发展，建立健全适应跨境电子商务特点的海关、税收、进出口检验检疫、支付结算等管理制度，提高跨境电子商务各环节便利化水平，支持跨境电子商务平台经营者等为跨境电子商务提供仓储物流、报关、报检等服务。

国家支持小型微型企业从事跨境电子商务。

**第七十二条** 国家进出口管理部门应当推进跨境电子商务海关申报、纳税、检验检疫等环节的综合服务和监管体系建设，优化监管流程，推动实现信息共享、监管互认、执法互助，提高跨境电子商务服务和监管效率。跨境电子商务经营者可以凭电子单证向国家进出口管理部门办理有关手续。

**第七十三条** 国家推动建立与不同国家、地区之间跨境电子商务的交流合作，参与电子商务国际规则的制定，促进电子签名、电子身份等国际互认。

国家推动建立与不同国家、地区之间的跨境电子商务争议解决机制。

## 第六章 法律责任

**第七十四条** 电子商务经营者销售商品或者提供服务，不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定，或者造成他人损害的，依法承担民事责任。

**第七十五条** 电子商务经营者违反本法第十二条、第十三条规定，未取得相关行政许可从事经营活动，或者销售、提供法律、行政法规禁止交易的商品、服务，或者不履行本法第二十五条规定的信息提供义务，电子商务平台经营者违反本法第四十六条规定，采取集中交易方式进行交易，或者进行标准化合同交易的，依照有关法律、行政法规的规定处罚。

**第七十六条** 电子商务经营者违反本法规定，有下列行为之一的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处一万元以下的罚款，对其中的电子商务平台经营者，依照本法第八十一条第一款的规定处罚：

(一) 未在首页显著位置公示营业执照信息、行政许可信息、属于不需要办理市场主体登记情形等信息，或者上述信息的链接标识的；

(二) 未在首页显著位置持续公示终止电子商务的有关信息的；

(三) 未明示用户信息查询、更正、删除以及用户注销的方式、程序，或者对用户信息查询、更正、删除以及用户注销设置不合理条件的。

电子商务平台经营者对违反前款规定的平台内经营者未采取必要措施的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处二万元以上十万元以下的罚款。

**第七十七条** 电子商务经营者违反本法第十八条第一款规定提供搜索结果，或者违反本法第十九条规定搭售商品、服务的，由市场监督管理部门责令限期改正，没收违法所得，可以并处五

万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，并处二十万元以上五十万元以下的罚款。

**第七十八条** 电子商务经营者违反本法第二十一条规定，未向消费者明示押金退还的方式、程序，对押金退还设置不合理条件，或者不及时退还押金的，由有关主管部门责令限期改正，可以处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，处二十万元以上五十万元以下的罚款。

**第七十九条** 电子商务经营者违反法律、行政法规有关个人信息保护的规定，或者不履行本法第三十条和有关法律、行政法规规定的网络安全保障义务的，依照《中华人民共和国网络安全法》等法律、行政法规的规定处罚。

**第八十条** 电子商务平台经营者有下列行为之一的，由有关主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，并处十万元以上五十万元以下的罚款：

(一) 不履行本法第二十七条规定的核验、登记义务的；

(二) 不按照本法第二十八条规定向市场监督管理部门、税务部门报送有关信息的；

(三) 不按照本法第二十九条规定对违法情形采取必要的处置措施，或者未向有关主管部门报告的；

(四) 不履行本法第三十一条规定的商品和服务信息、交易信息保存义务的。

法律、行政法规对前款规定的违法行为的处罚另有规定的，依照其规定。

**第八十一条** 电子商务平台经营者违反本法规定，有下列行为之一的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，处十万元以上五十万元以下的罚款：

(一) 未在首页显著位置持续公示平台服务

协议、交易规则信息或者上述信息的链接标识的；

(二) 修改交易规则未在首页显著位置公开征求意见，未按照规定的时间提前公示修改内容，或者阻止平台内经营者退出的；

(三) 未以显著方式区分标记自营业务和平台内经营者开展的业务的；

(四) 未为消费者提供对平台内销售的商品或者提供的服务进行评价的途径，或者擅自删除消费者的评价的。

电子商务平台经营者违反本法第四十条规定，对竞价排名的商品或者服务未显著标明“广告”的，依照《中华人民共和国广告法》的规定处罚。

**第八十二条** 电子商务平台经营者违反本法第三十五条规定，对平台内经营者在平台内的交易、交易价格或者与其他经营者的交易等进行不合理限制或者附加不合理条件，或者向平台内经营者收取不合理费用的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上二百万元以下的罚款。

**第八十三条** 电子商务平台经营者违反本法第三十八条规定，对平台内经营者侵害消费者合法权益行为未采取必要措施，或者对平台内经营者未尽到资质资格审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，并处五十万元

以上二百万元以下的罚款。

**第八十四条** 电子商务平台经营者违反本法第四十二条、第四十五条规定，对平台内经营者实施侵犯知识产权行为未依法采取必要措施的，由有关知识产权行政部门责令限期改正；逾期不改正的，处五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上二百万元以下的罚款。

**第八十五条** 电子商务经营者违反本法规定，销售的商品或者提供的服务不符合保障人身、财产安全的要求，实施虚假或者引人误解的商业宣传等不正当竞争行为，滥用市场支配地位，或者实施侵犯知识产权、侵害消费者权益等行为的，依照有关法律的规定处罚。

**第八十六条** 电子商务经营者有本法规定的违法行为的，依照有关法律、行政法规的规定记入信用档案，并予以公示。

**第八十七条** 依法负有电子商务监督管理职责的部门的工作人员，玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，或者泄露、出售或者非法向他人提供在履行职责中所知悉的个人信息、隐私和商业秘密的，依法追究法律责任。

**第八十八条** 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第八十九条** 本法自 2019 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 电子商务法（草案）》的说明

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 吕祖善

全国人民代表大会常务委员会：

电子商务法列入了十二届全国人大常委会立法规划，由全国人大财政经济委员会牵头组织起草，并列入了2016年立法工作计划预备项目。全国人大财政经济委员会积极推进立法进程，经过近三年全面深入的调研论证，在广泛征求国务院有关部门和地方人大、地方政府、人大代表、电商企业及专家学者等各方面意见的基础上，拟定了《中华人民共和国电子商务法（草案）》（以下简称草案）。受全国人大财政经济委员会委托，我就草案作以下说明。

## 一、关于制定本法的必要性和起草经过

近年来，我国电子商务迅速发展，在转方式、调结构、稳增长、促就业、惠民生等方面发挥了重要作用。“十二五”期间，电子商务年均增长速度超过30%。2015年，我国电子商务交易额超过20万亿元；网络零售额3.88万亿元，其中实物商品网上零售额3.23万亿元，占社会消费品零售总额的比重达到10.8%；电子商务交易市场规模跃居全球第一；电子商务就业人员达2690万人；互联网对中国经济增长的贡献率达到7%。近年来，许多全国人大代表也提出议案和建议，希望加快电子商务立法。

2013年12月，全国人大财政经济委员会牵头开展电子商务立法工作，组织成立由国务院十二个部门参加的电子商务法起草组。在起草过程中，认真落实科学立法、民主立法要求，注重提高立法质量，广泛吸纳地方人大、院校专家、部分电商企业和行业协会，共同参与起草工作。

起草组成立后，对电子商务现有法律法规进行了梳理，选定电子商务立法十六个方面重点课题进行研究，形成三十多份有份量、有深度的研究报告。在课题研究基础上，电子商务相关部门、地方人大、高校、电商企业、行业协会等密切合作，形成四份电子商务法立法大纲和两个版本的草案建议稿。起草组把广泛听取意见贯穿于起草的全过程，通过专题调研、座谈会、研讨会等多种形式，充分听取各方面意见。认真研究梳理、充分借鉴国际组织和主要国家的经验做法，先后召开两次国际研讨会，邀请联合国贸易法委员会和美国、欧盟、日本、新加坡等国专家，结合我国电子商务立法工作进行了专题研讨。

草案建议稿整合形成草案初稿后，经征求国务院有关部门的意见，反复研究修改，形成草案讨论稿。2016年4月29日，电子商务法起草领导小组会议讨论并原则同意草案。此后，将草案发到各省区市人大财经委，广泛听取当地有关部门、企业、专家特别是全国人大代表、地方人大

代表的意见，根据各地意见对草案进行了修改完善。2016年7月19日，全国人大财政经济委员会召开第49次全体会议，审议并原则通过草案，之后根据委员们意见进行了修改。此后，全国人大常委会办公厅发函国务院办公厅征求了国务院各部门的意见，财政经济委员会根据61个部门反馈的188条意见进行修改完善，采纳139条，并按照全国人大常委会法工委审核意见对重点问题进行了协调和修改，形成目前的草案。

## 二、立法指导思想和起草工作原则

电子商务立法的指导思想是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，按照完善社会主义市场经济体制、依法治国、依法行政的总体目标和要求，坚持促进发展、规范秩序、保障权益，充分发挥立法的引领和推动作用，加强顶层设计，夯实制度基础，激发电子商务发展创新的新动力新动能，解决电子商务发展中的突出矛盾和问题，建立开放、共享、诚信、安全的电子商务发展环境，推动经济结构调整，实现经济提质增效转型升级，切实维护国家利益。

在立法过程中注重把握：第一，坚持促进发展。立法始终把促进电子商务健康可持续发展摆在首位。一是保障电子商务各方主体权益，明确义务和责任。二是鼓励创新，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励形成企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治模式，同时通过创新监管更好发挥政府作用。三是在发展中逐步规范，在规范中持续发展。草案从我国国情实际出发，通过具体制度设计解决电子商务经营主体、行为及其市场规范问题。

第二，坚持问题导向。当前，电子商务发展

也面临一些突出矛盾和问题。一是法律体系和商业规则有待完善。二是市场秩序有待规范，交易环境需要健全完善。三是管理体制有待理顺，交易安全保障亟待加强。草案着力解决电子商务发展中的突出问题，将近年来一些成熟的经验做法上升到法律作为制度确定下来，同时注重与相关法律法规相衔接。

第三，规范与保障并重。规范电子商务经营主体的经营行为，明确其资质条件、公示和审验义务、服务安全等，形成良好营商环境。注重加强对电子商务消费者的保护力度，为电子商务良性发展、互动创新奠定制度基础。

## 三、主要内容和重点问题

草案分总则、电子商务经营主体、电子商务交易与服务、电子商务交易保障、跨境电子商务、监督管理、法律责任和附则，共八个章节九十四条。重点包括：

### （一）电子商务法调整对象

电子商务法调整对象和范围的确定，直接关系到促进发展、规范秩序、保障权益的立法目标顺利实现，关系到整个电子商务法总体框架设计，应综合考虑我国电子商务发展实践、中国的现实国情并与国际接轨、与国内其他法律法规的衔接等。综合各方意见，草案将电子商务定义为：“通过互联网等信息网络进行商品交易或者服务交易的经营活动”。在此定义中，信息网络包括互联网、移动互联网等；商品交易包括有形产品交易和无形产品交易（如数字产品）；服务交易是指服务产品交易；经营活动是指以营利为目的的商务活动，包括上述商品交易、服务交易和相关辅助经营服务活动。考虑到立法应尽可能涵盖电子商务的实际领域，同时与其他法律法规有效衔接，草案规定：“法律、行政法规对商品

交易或者服务交易有特别规定的，适用其规定。涉及金融类产品和服务、利用信息网络播放音视频节目以及网络出版等内容方面的服务，不适用本法。”

## （二）电子商务经营主体

草案对电子商务经营主体作出了明确规定，区分了一般的电子商务经营者和电子商务第三方平台。第三方平台对市场的主导作用，构成了我国电子商务发展的重要特点。草案着重对第三方平台作出明确规定：一是要求其对经营者进行审查，提供稳定、安全服务；二是应当公开、透明地制定平台交易规则；三是遵循重要信息公示、交易记录保存等要求；四是退出的要求。起草过程中，对自然人工商登记问题有不同意见，经过反复沟通协调，各方面均认同工商登记是电子商务经营者的法定义务。但考虑到我国国情和电子商务发展实际，为有利于促进就业，可以对部分符合条件的小规模经营者免于登记。因此，草案第十二条第一款规定：“电子商务经营主体应当依法办理工商登记。但是，依法无须取得许可的以个人技能提供劳务、家庭手工业、农产品自产自销以及依照法律法规不需要进行工商登记的除外。具体办法由国务院规定。”

## （三）电子商务交易与服务

围绕电子商务的交易与服务主要有电子合同、电子支付和快递物流。关于电子合同，草案根据电子商务发展的特点，在现有法律规定的基础上规定了电子商务当事人行为能力推定规则、电子合同的订立、自动交易信息系统，以及电子错误等内容。关于电子支付，草案规定了电子支付服务提供者和接受者的法定权利义务，对于支付确认、错误支付、非授权支付、备付金等作出规定。关于快递物流，草案明确了快递物流依法为电子商务提供服务，规范了电子商务寄递过程

中的安全和服务问题。

## （四）电子商务交易保障

草案主要规定四方面内容：一是电子商务数据信息的开发、利用和保护。明确规定鼓励数据信息交换共享，保障数据信息的依法有序流动和合理利用，强调电子商务经营者对用户个人信息应采取相应保障措施，并对电子商务数据信息的收集利用及其安全保障作出明确要求。二是市场秩序与公平竞争，规定电子商务经营主体知识产权保护、平台责任、不正当竞争行为的禁止、信用评价规则。三是消费者权益保护，包括商品或者服务信息真实、商品或者服务质量保证、交易规则和格式条款制定，并规定了设立消费者权益保证金，电子商务第三方平台有协助消费者维权的义务。四是争议解决，在适用传统方式的基础上，根据电子商务发展特点，积极构建在线纠纷解决机制。

## （五）跨境电子商务

近年来，我国跨境电子商务快速发展，已经形成了一定的产业集群和交易规模。发展跨境电子商务，有利于完善我国对外开放战略布局和对外贸易优化升级，有利于推进“一带一路”建设和实施自由贸易区战略，形成对外开放新体制。为支持、促进和保障跨境电子商务发展，电子商务立法对此作了专门规定。一是国家鼓励促进跨境电子商务的发展。二是国家推动建立适应跨境电子商务活动需要的监督管理体系，提高通关效率，保障贸易安全，促进贸易便利化。三是国家推进跨境电子商务活动通关、税收、检验检疫等环节的电子化。四是推动建立国家之间跨境电子商务交流合作等。

## （六）监督管理与社会共治

草案规定了国务院及各级政府对电子商务的监管职能。电子商务治理要充分发挥政府作用，



同时还要充分发挥行业自律和社会共治的作用，实现多管齐下、综合治理。即要体现电子商务管理创新，运用互联网思维、互联网管理办法。电子商务行业组织和电子商务经营主体应当加强行业自律，建立健全行业规范和网络规范，引导本

行业经营者公平竞争，推动行业诚信建设。国家鼓励、支持和引导电子商务行业组织、电子商务经营主体和消费者共同参与电子商务市场治理。

《中华人民共和国电子商务法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

## 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国电子商务法 （草案）》修改情况的汇报

——2017年10月31日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李连宁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十五次会议对电子商务法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门和部分企业、研究机构征求意见。在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法律委员会、法制工作委员会还到广东、江苏等地进行调研，听取意见。常委会组成人员和各方面总的认为，为规范并促进电子商务发展，制定本法是必要的；同时提出了一些修改意见。

法律委员会、法制工作委员会认真研究了各方面的意见，同财政经济委员会、国务院法制办公室、中央网络安全和信息化领导小组办公室、商务部、国家工商行政管理总局等部门交换意见，共同研究，根据电子商务快速发展和新业态不断涌现的实际，针对各方面提出的进一步明确本法定位、突出重点、删繁就简的建议，形成了

以下修改思路：一是，遵循规范经营与促进发展并重，保障并支持电子商务创新发展；二是，聚焦于规范电子商务经营者特别是平台经营者，针对电子商务活动的特点和实践中反映的突出问题，对电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任作必要的补充完善，以更好地保证交易安全，保护用户和消费者权益；三是，按照“鼓励创新、包容审慎”原则，对有关方面认识尚不一致、还看不准的问题，仅作原则规定或不作规定；四是，对现行相关法律已有规定的，本法不再作重复规定，同时保留或增加与相关法律法规的衔接性规定。按照上述思路对草案进行修改后，法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，又征求了中央有关部门和一些电商企业、行业组织、专家的意见，各方面总体赞同上述修改思路和主要修改内容。

法律委员会于9月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、国务院法制办公室、国家工商行政管理总局的有关负责同志和中央网络安全和信息化领导小组办公室的有关同志列席了会议。10月17日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将电子商务法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第十一条将“电子商务经营主体”分为“电子商务第三方平台”和“电子商务经营者”，并分别作了定义。有的常委委员和地方、专家提出，草案对电子商务经营主体的分类和含义规定得不够清晰。法律委员会经研究，建议将草案中的“电子商务经营主体”统一改为“电子商务经营者”；并在草案第十一条中增加规定：“电子商务经营者”包括自建网站经营的电子商务经营者、电子商务平台经营者、平台内电子商务经营者。

二、草案第十二条第一款规定：电子商务经营者应当依法办理工商登记。但是，依法无须取得许可的以个人技能提供劳务、家庭手工业、农产品自产自销以及依照法律法规不需要进行工商登记的除外。具体办法由国务院规定。对此，有两种意见。一种意见认为，上述免于工商登记的范围过窄，不利于电子商务发展。另一种意见认为，草案与最近国务院发布施行的无证无照经营查处办法的规定总体一致，目前，工商登记、税务登记已合并，实行一照一码，工商登记是税收征管的基础，工商登记应当线上线下统一。法律委员会经研究，建议将草案的上述规定修改为：电子商务经营者应当依法办理工商登记。但是，销售自产农副产品、销售家庭手工业产品、个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动以及依照法律、行政法规不需要进行工商

登记的除外。

三、草案第十九条第一款规定，电子商务平台应当对申请进入平台的经营者的身份、行政许可等信息进行审查、登记。一些常委委员和地方、部门提出，应当进一步要求电子商务平台配合监管，向工商行政管理等部门提供经营者信息，并为经营者办理工商登记提供便利。法律委员会经研究，建议增加一款规定：电子商务平台经营者应当按照规定向工商行政管理部门、税务部门报送平台内经营者的身份信息和经营信息。电子商务平台经营者应当配合工商行政管理部门，为应当办理工商登记的经营者办理工商登记提供便利。

四、一些常委委员和地方、部门、社会公众建议，进一步强化电子商务经营者特别是平台经营者的义务规范，加强消费者权益保护。法律委员会经研究，建议在草案中增加以下规定：一是，电子商务经营者不得以虚假宣传、虚构交易、编造用户评价等方式侵害消费者的知情权。二是，电子商务经营者应当按照承诺或者与消费者约定的方式、时限向消费者交付商品或者服务，并承担商品运输中的风险和责任。但是，消费者与电子商务经营者约定另行选择快递物流服务提供者的除外。三是，电子商务经营者应当明示用户注销的方式和程序，不得对用户注销设置不合理条件。四是，电子商务平台经营者对其标记为自营业务的商品交易或者服务交易依法承担商品销售者或者服务提供者的责任。五是，电子商务平台经营者应当根据商品或者服务的价格、销量、信用高低等多种方式向消费者显示搜索结果；对于竞价排名的商品或者服务，应当显著标明“广告”。

五、一些常委委员和企业、专家、社会公众建议，针对电商平台利用不合理的服务协议和交

易规则，对平台内经营者实施不公平交易行为的问题完善草案相关规定。法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，在草案第二十三条中增加电子商务平台经营者修改服务协议应当公开征求意见，并提前公示修改内容的规定。二是，将草案第五十五条第五项修改为，电子商务平台经营者不得利用服务协议和交易规则等手段，对平台内经营者的交易、交易价格等进行不合理限制或者附加不合理交易条件，或者向平台内经营者收取不合理费用。

六、草案第五十三条中规定，电子商务平台“明知”平台内经营者侵犯知识产权的，应当依法采取删除等必要措施。一些常委会组成人员和部门、企业、专家建议，进一步强化平台经营者的知识产权保护责任。法律委员会经研究，建议将草案的上述规定修改为：电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者侵犯知识产权的，应当采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施；未采取必要措施的，与侵权人承担连带责任。同时，在草案第五十四条中增加规定：电子商务平台经营者接到平台内经营者侵犯知识产权的通知后，未及时采取必要措施的，应当对损害扩大部分与平台内经营者承担连带责任。

七、一些常委会组成人员和地方、部门、企业、专家建议，完善电子商务合同订立、履行规范，进一步明确合同当事人的权利和义务。法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，增加一条规定，电子商务经营者应当清晰、全面、明确地告知用户订立合同的步骤、注意事项、下载方法等事项，保证用户能够便利、完整地阅览和下载；并保证用户在提交订单前可以更正输入错误。二是，增加规定，电子商务当事人可以约定采用快递物流方式交付商品。快递物流

服务提供者为消费者提供快递物流服务，应当遵守法律、行政法规，并应当符合承诺的服务规范和时限；在交付商品时，应当提示收货人当面查验，经当面查验无异议的，收货人应当签收。三是，将草案第三十六条第二款修改为，未经授权的支付造成的损失，由电子支付服务提供者承担；电子支付服务提供者能够证明未授权支付是因用户的过错造成的，不承担责任。

八、一些常委委员和地方、专家、社会公众建议，针对实践中消费者投诉举报难、获取证据难问题，进一步完善电子商务争议处理规范。法律委员会经研究，建议将“电子商务争议解决”单列一章，并增加以下规定：一是，电子商务经营者应当建立便捷、有效的投诉、举报机制，公开投诉、举报方式等信息，及时受理并处理投诉、举报。二是，在电子商务争议处理中，电子商务经营者应当提供原始合同和交易记录。因电子商务经营者丢失、伪造、篡改、销毁、隐匿或者拒绝提供上述资料，致使人民法院、仲裁机构或者有关机关无法查明事实的，电子商务经营者应当承担相应的法律责任。

九、一些常委会组成人员和地方、部门、企业建议，充实促进电子商务发展的政策措施。法律委员会经研究，为进一步体现“互联网+”促进线上线下融合发展、推动农村经济和扶贫攻坚的重要作用，建议将“电子商务促进”单列一章，并对草案作以下修改：一是，增加一条规定，国家推动电子商务在国民经济各个领域的应用，支持电子商务与各产业融合发展。二是，增加一条规定，国家促进农业生产、加工、流通等环节的互联网技术应用，鼓励各类社会资源加强合作，促进农村电子商务发展。三是，将草案第七十六条修改为，国家推动电子商务基础设施和物流网络建设，完善电子商务统计制度，加强电

子商务标准体系建设。

考虑到草案中关于个人信息保护、电子支付、快递物流等方面的管理性规范，有关法律、行政法规等已作了规定，对此作了必要的删减、整合，并增加了与有关法律、行政法规等相衔接的规定；同时，根据修改后的内容对法律责任一

章进行梳理并作了调整。

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，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《中华人民共和国电子商务法 (草案)》修改情况的汇报

——2018年6月19日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

近年来，我国电子商务迅猛发展，对推进供给侧结构性改革、激发社会创新创业活力、满足人民日益增长的美好生活需要发挥了重要作用。中国已成为世界领先的电子商务市场，积累了丰富的创新发展经验。为了进一步支持、促进电子商务发展，维护市场秩序，保障电子商务各方主体的合法权益，十二届全国人大财政经济委员会在深入调研、广泛征求意见的基础上组织起草了电子商务法（草案），于2016年12月提请十二届全国人大常委会第二十五次会议进行了初次审议；2017年10月十二届全国人大常委会第三十次会议对草案进行了再次审议。十二届全国人大法律委员会、常委会法制工作委员会通过多种方式广泛征求意见，先后两次将草案印发各省（区、市）人大和中央有关部门征求意见，两次

公布草案向社会征求意见，通过召开座谈会、到一些地方调研等方式，听取了国内各类主要电子商务企业的意见；召开专题会议，听取中央有关部门、主要电商平台企业和专家对自然人经营者登记等问题的意见。

在草案起草和审议修改过程中，注重把握以下几点：一是，坚持党中央提出的“创新是引领发展的第一动力”的要求，充分发挥立法的引领和推动作用，保障并支持电子商务创新发展；二是，遵循规范经营与促进发展并重的思路，针对电子商务活动的特点和实践中反映的突出问题，聚焦于规范电子商务经营者特别是平台经营者，对其义务与责任作出规定，以更好地保证交易安全，保护用户和消费者权益，维护市场秩序；三是，按照“鼓励创新、包容审慎”原则，对有关方面认识尚不一致、还看不准的问题，仅作原则

规定或不作规定；四是，处理好与有关民事法律和行政管理法律的关系，对现行法律已有明确规定的，不再作重复规定。

根据上述思路，草案二次审议稿规定了如下主要内容：第一，明确本法的适用范围，限于我国境内的电子商务活动；将电子商务经营者分为平台经营者、平台内经营者、自建网站经营者；同时，考虑到一些行业和领域的特殊性，规定涉及金融类产品和服务、利用信息网络播放音视频节目、网络出版以及互联网文化产品等内容方面的服务，不适用本法。第二，针对电子商务的特点，着重规定电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任，如落实实名制、公平交易、保护知识产权、保护个人信息、保障网络安全等。第三，确立电子商务合同的订立和履行规范，对当事人民事行为能力、合同成立、电子商务经营者的告知义务、快递物流的服务规范、电子支付的责任承担等作了规定。第四，针对保护消费者的知情权、选择权和人身财产安全，在侵权责任法和消费者权益保护法的相关规定基础上进一步细化，对电子商务经营者特别是平台经营者的责任作了较为具体的规定。第五，专设电子商务促进一章，从促进线上线下产业融合、农村电子商务、跨境电子商务发展，推进电子商务诚信体系建设等方面，规定了支持促进电子商务发展的政策措施。第六，对电子商务争议的解决方式、原始合同和交易记录的提供、电子商务争议在线解决机制等作了规定。第七，对违反本法规定行为的法律责任作了规定。

本届以来，宪法和法律委员会、法制工作委员会就草案的有关问题进一步征求了有关方面意见、共同研究。宪法和法律委员会于6月5日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、中央网络安全和信息化委员会办公室、司法

部、国家市场监督管理总局有关负责同志列席了会议。6月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将电子商务法（草案二次审议稿）主要问题的修改情况汇报如下：

一、一些意见提出，2018年是改革开放40周年，以习近平同志为核心的党中央提出了一系列改革开放新的重要举措，电子商务作为现代服务业的重要组成部分，应充分发挥其在推动高质量发展和形成全面开放新格局方面的作用。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第四条中增加规定：充分发挥电子商务在推动高质量发展、构建开放型经济方面的重要作用。

二、草案二次审议稿第十条第一款规定，本法所称电子商务经营者，是指通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的自然人、法人和非法人组织，包括自建网站经营的电子商务经营者、电子商务平台经营者、平台内电子商务经营者。一些常委委员和部门、企业、社会公众建议，在电子商务经营者的范围中明确不包括个人转让自用二手物品等非经营活动；一些常委委员和地方、企业、社会公众建议，将通过微信、网络直播等方式销售商品或者提供服务的经营者涵盖在内。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：本法所称电子商务经营者，是指通过互联网等信息网络从事销售商品或者提供服务的经营活动的自然人、法人和非法人组织，包括电子商务平台经营者、平台内经营者以及通过自建网站、其他网络服务销售商品或者提供服务的电子商务经营者。

三、草案二次审议稿第十一条规定，电子商务经营者应当依法办理工商登记。但是，个人销售自产农副产品、销售家庭手工业产品，个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动以及依照法律、行政法规不需要进行工商登记的除外。关于这个问题，在草案起草、审议和

征求意见中，一直存在两种意见。一种意见认为，应当要求所有个人经营者办理登记；一种意见建议明确，除须取得行政许可的经营活动外，个人经营者免于办理登记。在二审中，一些常委委员建议，对不需要进行登记的电子商务经营者的范围予以研究完善，并对其税务登记问题作出规定。宪法和法律委员会、法制工作委员会对这个问题作了重点研究，认为：从我国的商事登记和税收征管制度上总体考虑，并为体现线上线下公平竞争，在本法中规定电子商务经营者应当依法办理登记，是必要的；同时，实践中有许多个人经营者交易的频次低、金额小，法律已要求平台对其身份进行核验，可不要求其必须办理登记。据此，建议作以下修改：一是，在草案二次审议稿第十一条中增加规定，个人从事“零星小额交易活动”不需要办理市场主体登记。二是，增加规定：依照本法规定不需要办理市场主体登记的电子商务经营者在首次纳税义务发生后，应当依照税收征收管理法律、行政法规的规定办理税务登记，并如实申报纳税。

四、草案二次审议稿第二十三条第二款中规定，电子商务平台经营者应当按照规定向工商行政管理部门、税务部门报送平台内经营者的身份信息和经营信息。有的常委委员和企业、专家提出，要求电子商务平台向上述部门报送有关信息是必要的；但是，考虑到经营信息范围广，有的还涉及企业商业秘密等，建议对报送信息的情形予以区分，限定报送范围。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为，电子商务平台经营者应当按照规定向市场监督管理部门报送平台内经营者的身份信息，向税务部门报送平台内经营者的身份信息和与纳税有关的信息。

五、一些常委会组成人员和部门、企业、社会公众提出，在目前的实践中，一些电子商务经营者定向推送商品、服务信息存在误导的情况，

搭售商品、押金退还、格式合同等存在许多不合理做法，侵害消费者合法权益，应对此作出有针对性的规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，电子商务经营者根据消费者的兴趣爱好、消费习惯等特征向其推销商品或者服务，应当同时向该消费者提供不针对其个人特征的选项，尊重和平等保护消费者合法权益。二是，电子商务经营者搭售商品或者服务，应当以显著方式提请消费者注意，不得将搭售商品或者服务作为默认同意的选项。三是，电子商务经营者按照约定向消费者收取押金的，应当明示押金退还的方式、程序，不得对押金退还设置不合理条件。消费者申请退还押金，符合押金退还条件的，电子商务经营者应当及时退还。四是，电子商务经营者不得以格式条款等方式约定消费者支付价款后合同不成立；格式条款等含有该内容的，其内容无效。

六、一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议，明确禁止电子商务经营者滥用市场支配地位以及电子商务平台经营者限制平台内经营者在其他平台上开展经营活动的行为。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是，增加规定：电子商务经营者因其技术优势、用户数量、对相关行业的控制能力以及其他经营者对该电子商务经营者在交易上的依赖程度等因素而具有市场支配地位的，不得滥用市场支配地位，排除、限制竞争。二是，将第三十条修改为，电子商务平台经营者不得利用服务协议、交易规则以及技术等手段，对平台内经营者在平台内的交易、交易价格以及与其他经营者的交易等进行不合理限制或者附加不合理条件，或者向平台内经营者收取不合理费用。

七、一些常委会组成人员和部门、社会公众建议，与侵权责任法、消费者权益保护法的有关规定相衔接，针对电子商务平台对平台上销售假

冒伪劣商品等行为不及时采取措施，以及对消费者未尽到安全保障义务等情形，进一步明确和细化其对消费者的责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者销售的商品或者提供的服务不符合保障人身、财产安全的要求，或者有其他侵害消费者合法权益行为，未采取必要措施的，依法与该平台内经营者承担连带责任。对关系消费者生命健康的商品或者服务，电子商务平台经营者对平台内经营者的资质资格未尽到审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务，造成消费者损害的，依法与该平台内经营者承担连带责任。

八、有的部门、专家建议，对生产经营者之间通过电子商务平台开展交易活动作出必要规

范。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：电子商务平台经营者可以按照平台服务协议和交易规则，为经营者之间的商品交易或者服务交易提供信息发布、交易撮合、仓储、物流、支付结算、交收等服务，同时应当遵守法律、行政法规和国家有关规定，不得采取集中竞价、做市商等集中交易方式进行交易，不得进行标准化合约交易。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

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

草案三次审议稿和以上汇报是否妥当，请审

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国电子商务法 (草案)》审议结果的报告

——2018年8月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三次会议对电子商务法草案进行了第三次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案三次审议稿征求社会公众意见，召开座谈会听取部分法院的意见；并就草案的有关问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月25日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行

了逐条审议。财政经济委员会、中央网络安全和信息化委员会办公室、司法部、国家市场监督管理总局的有关负责同志列席了会议。8月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为保障电子商务各方主体的合法权益，规范电子商务行为，维护市场秩序，促进电子商务持续健康发展，制定本法是必要的；草案经过常委会三次审议修改，已经比较

成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、一些常委会组成人员提出，从事电子商务活动应当贯彻绿色发展理念，履行环保义务，建议在本法中对此作出相应规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿第六条中增加规定，电子商务经营者从事经营活动应当履行“环境保护”义务；在第五章中增加一条规定：国务院和县级以上地方人民政府及其有关部门应当采取措施，支持、推动绿色包装、仓储、运输，促进电子商务绿色发展。

二、一些常委会组成人员和法院的同志建议明确规定跨境电子商务适用本法。宪法和法律委员会经研究认为，按照草案相关规定，我国境内的电子商务经营者为消费者从境外采购商品等跨境电子商务活动适用本法；我国的消费者从境外购买商品等电子商务活动，按照我国涉外民事法律关系适用法的规定，也可以适用本法关于消费者保护的相关规定。同时，从事跨境电子商务活动还应当遵守我国进出口监管的法律、行政法规。据此，建议增加一条规定：电子商务经营者从事跨境电子商务，应当遵守有关进出口监督管理的法律、行政法规。

三、一些社会公众、电商平台企业和法院的同志提出，草案三次审议稿第三十七条第二款关于电子商务平台经营者与平台内经营者承担连带责任的规定，给平台经营者施加的责任过重，建议将“承担连带责任”改为“承担相应的补充责任”，与侵权责任法的有关规定相一致。宪法和法律委员会经研究认为，这样修改更为合理，也能够为消费者提供充分保障，建议采纳这一意见。

四、一些常委会组成人员和法院的同志建议，对商品和服务交付的有关规定作进一步研究完善。宪法和法律委员会经研究，建议对草案三

次审议稿作以下修改：一是，在第五十条第一款“合同标的为提供服务的，以生成的电子或者实物凭证中所载明的时间为交付时间”后增加规定：前述凭证没有载明时间或者载明时间与实际提供服务时间不一致的，实际提供服务的时间为交付时间；二是，在第五十一条第二款中增加规定：快递物流服务提供者将商品交由他人代收的，应当经收货人同意。

五、草案三次审议稿第八十条和第八十一条分别对电子商务平台经营者不合理限制平台内经营者的交易，以及对平台内经营者实施侵犯知识产权行为未依法采取必要措施的处罚作了规定。根据一些常委会组成人员和社会公众的意见，宪法和法律委员会建议，将这两条中的罚款数额由“五万元以上二十万元以下”、“二十万元以上五十万元以下”分别修改为“五万元以上五十万元以下”、“五十万元以上二百万元以下”。

此外，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

还有一个问题需要汇报。一些常委会组成人员建议，对电子商务活动中的个人信息保护作出具体规定。宪法和法律委员会经研究认为，目前，民法总则、网络安全法、刑法等对个人信息的收集、使用、保护规则以及侵害个人信息的处罚已作了规定，下一步还将对个人信息保护进行专项立法，本法对电子商务活动中的个人信息保护作衔接性规定是适宜的。

8月16日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者、主要电商企业、行业协会、执法部门等方面的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：电子商务法草案遵循保障权益、规范行为、维护秩序、促进发展的立法宗旨，坚持“鼓励创新、包容审



慎”原则，主要制度充分考虑了电子商务发展实际和面临的突出问题，也为将来的发展留有充分的空间，具有较强的针对性、可行性和包容性。草案经过常委会三次审议修改，充分征求并吸收了各方面意见，达成了最大的社会共识，已经比较成熟，建议尽快审议通过。也有的参会人员建议，对草案作进一步完善后再出台，使之成为一部面向未来、促进发展、引领全球数字经济的法律。

有的参会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案四次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国电子商务法（草案 四次审议稿）》修改意见的报告

——2018年8月31日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第五次会议于8月28日下午对电子商务法（草案四次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员和列席会议的同志还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于8月29日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。全国人大财政经济委员会、中央网络安全和信息化委员会办公室、司法部、国家市场监督管理总局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、一些常委会组成人员建议，进一步强化电子商务经营者的环保义务以及快递物流服务提

供者使用绿色包装的义务。宪法和法律委员会经研究，建议在草案四次审议稿第十三条中增加规定，电子商务经营者销售的商品或者提供的服务应当符合“环境保护要求”；在第五十一条中增加一款规定：快递物流服务提供者应当按照规定使用环保包装材料，实现包装材料的减量化和再利用。

二、草案四次审议稿第十八条第一款对电子商务经营者根据消费者的个人特征向其提供商品或者服务搜索结果的要求作了规定。一些常委会组成人员建议，对电子商务经营者向消费者发送广告的行为作出相应规定。宪法和法律委员会经研究，建议在本条中增加一款规定：电子商务经营者向消费者发送广告的，应当遵守《中华人民共和国广告法》的有关规定。

三、一些常委委员和列席会议的同志提出，实践中，电子商务平台经营者未履行资质资格审核义务和对消费者的安全保障义务的情况比较复杂，可根据实际情形依法认定其应承担的责任。宪法和法律委员会经研究，建议将草案四次审议稿第三十七条第二款中的“依法承担相应的补充责任”，修改为“依法承担相应的责任”。同时，根据有的常委委员的意见，建议增加一条行政处罚规定：电子商务平台经营者违反本法规定，对平台内经营者侵害消费者合法权益行为未采取必要措施，或者对平台内经营者未尽到资质资格审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务的，由市场监督管理部门责令限期改正，可以处五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，并处五十万元以上二百万元以下的罚

款。

四、草案四次审议稿第四十一条第三款规定，知识产权权利人因通知错误造成平台内经营者损害的，依法承担民事责任。有的常委委员建议，针对恶意通知扰乱正常经营活动的行为增加惩罚性赔偿，维护经营者合法权益。宪法和法律委员会经研究，建议在本条中增加规定：恶意发出错误通知，造成平台内经营者损失的，加倍承担赔偿责任。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案四次审议稿作了一些文字修改。

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

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第八号

《中华人民共和国土壤污染防治法》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五次会议于2018年8月31日通过，现予公布，自2019年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2018年8月31日

# 中华人民共和国土壤污染防治法

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则  
第二章 规划、标准、普查和监测  
第三章 预防和保护  
第四章 风险管控和修复  
第一节 一般规定  
第二节 农用地  
第三节 建设用地  
第五章 保障和监督  
第六章 法律责任  
第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保护 and 改善生态环境，防治土壤污染，保障公众健康，推动土壤资源永续利

用，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国领域及管辖的其他海域从事土壤污染防治及相关活动，适用本法。

本法所称土壤污染，是指因人为因素导致某种物质进入陆地表层土壤，引起土壤化学、物理、生物等方面特性的改变，影响土壤功能和有效利用，危害公众健康或者破坏生态环境的现象。

**第三条** 土壤污染防治应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则。

**第四条** 任何组织和个人都有保护土壤、防止土壤污染的义务。

土地使用权人从事土地开发利用活动，企业

事业单位和其他生产经营者从事生产经营活动，应当采取有效措施，防止、减少土壤污染，对所造成的土壤污染依法承担责任。

**第五条** 地方各级人民政府应当对本行政区域土壤污染防治和安全利用负责。

国家实行土壤污染防治目标责任制和考核评价制度，将土壤污染防治目标完成情况作为考核评价地方各级人民政府及其负责人、县级以上人民政府负有土壤污染防治监督管理职责的部门及其负责人的内容。

**第六条** 各级人民政府应当加强对土壤污染防治工作的领导，组织、协调、督促有关部门依法履行土壤污染防治监督管理职责。

**第七条** 国务院生态环境主管部门对全国土壤污染防治工作实施统一监督管理；国务院农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门在各自职责范围内对土壤污染防治工作实施监督管理。

地方人民政府生态环境主管部门对本行政区域土壤污染防治工作实施统一监督管理；地方人民政府农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门在各自职责范围内对土壤污染防治工作实施监督管理。

**第八条** 国家建立土壤环境信息共享机制。

国务院生态环境主管部门应当会同国务院农业农村、自然资源、住房城乡建设、水利、卫生健康、林业草原等主管部门建立土壤环境基础数据库，构建全国土壤环境信息平台，实行数据动态更新和信息共享。

**第九条** 国家支持土壤污染风险管控和修复、监测等污染防治科学技术研究开发、成果转化和推广应用，鼓励土壤污染防治产业发展，加强土壤污染防治专业技术人才培养，促进土壤污染防治科学技术进步。

国家支持土壤污染防治国际交流与合作。

**第十条** 各级人民政府及其有关部门、基层群众性自治组织和新闻媒体应当加强土壤污染防治宣传教育和科学普及，增强公众土壤污染防治意识，引导公众依法参与土壤污染防治工作。

## 第二章 规划、标准、普查和监测

**第十一条** 县级以上人民政府应当将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划。

设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门应当会同发展改革、农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门，根据环境保护规划要求、土地用途、土壤污染状况普查和监测结果等，编制土壤污染防治规划，报本级人民政府批准后公布实施。

**第十二条** 国务院生态环境主管部门根据土壤污染状况、公众健康风险、生态风险和科学技术水平，并按照土地用途，制定国家土壤污染风险管控标准，加强土壤污染防治标准体系建设。

省级人民政府对国家土壤污染风险管控标准中未作规定的项目，可以制定地方土壤污染风险管控标准；对国家土壤污染风险管控标准中已作规定的项目，可以制定严于国家土壤污染风险管控标准的地方土壤污染风险管控标准。地方土壤污染风险管控标准应当报国务院生态环境主管部门备案。

土壤污染风险管控标准是强制性标准。

国家支持对土壤环境背景值和环境基准的研究。

**第十三条** 制定土壤污染风险管控标准，应当组织专家进行审查和论证，并征求有关部门、行业协会、企业事业单位和公众等方面的意见。

土壤污染风险管控标准的执行情况应当定期评估，并根据评估结果对标准适时修订。

省级以上人民政府生态环境主管部门应当在

其网站上公布土壤污染风险管控标准，供公众免费查阅、下载。

**第十四条** 国务院统一领导全国土壤污染状况普查。国务院生态环境主管部门会同国务院农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门，每十年至少组织开展一次全国土壤污染状况普查。

国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府可以根据本行业、本行政区域实际情况组织开展土壤污染状况详查。

**第十五条** 国家实行土壤环境监测制度。

国务院生态环境主管部门制定土壤环境监测规范，会同国务院农业农村、自然资源、住房城乡建设、水利、卫生健康、林业草原等主管部门组织监测网络，统一规划国家土壤环境监测站（点）的设置。

**第十六条** 地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当会同生态环境、自然资源主管部门对下列农用地地块进行重点监测：

- （一）产出的农产品污染物含量超标的；
- （二）作为或者曾作为污水灌溉区的；
- （三）用于或者曾用于规模化养殖，固体废物堆放、填埋的；
- （四）曾作为工矿用地或者发生过重大、特大污染事故的；
- （五）有毒有害物质生产、贮存、利用、处置设施周边的；
- （六）国务院农业农村、林业草原、生态环境、自然资源主管部门规定的其他情形。

**第十七条** 地方人民政府生态环境主管部门应当会同自然资源主管部门对下列建设用地地块进行重点监测：

- （一）曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质的；
- （二）曾用于固体废物堆放、填埋的；

（三）曾发生过重大、特大污染事故的；

（四）国务院生态环境、自然资源主管部门规定的其他情形。

### 第三章 预防和保护

**第十八条** 各类涉及土地利用的规划和可能造成土壤污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价。环境影响评价文件应当包括对土壤可能造成的不良影响及应当采取的相应预防措施等内容。

**第十九条** 生产、使用、贮存、运输、回收、处置、排放有毒有害物质的单位和个人，应当采取有效措施，防止有毒有害物质渗漏、流失、扬散，避免土壤受到污染。

**第二十条** 国务院生态环境主管部门应当会同国务院卫生健康等主管部门，根据对公众健康、生态环境的危害和影响程度，对土壤中有毒有害物质进行筛查评估，公布重点控制的土壤有毒有害物质名录，并适时更新。

**第二十一条** 设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门应当按照国务院生态环境主管部门的规定，根据有毒有害物质排放等情况，制定本行政区域土壤污染重点监管单位名录，向社会公开并适时更新。

土壤污染重点监管单位应当履行下列义务：

- （一）严格控制有毒有害物质排放，并按年度向生态环境主管部门报告排放情况；
- （二）建立土壤污染隐患排查制度，保证持续有效防止有毒有害物质渗漏、流失、扬散；
- （三）制定、实施自行监测方案，并将监测数据报生态环境主管部门。

前款规定的义务应当在排污许可证中载明。

土壤污染重点监管单位应当对监测数据的真实性和准确性负责。生态环境主管部门发现土壤污染重点监管单位监测数据异常，应当及时进行

调查。

设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门应当定期对土壤污染重点监管单位周边土壤进行监测。

**第二十二条** 企业事业单位拆除设施、设备或者建筑物、构筑物的，应当采取相应的土壤污染防治措施。

土壤污染重点监管单位拆除设施、设备或者建筑物、构筑物的，应当制定包括应急措施在内的土壤污染防治工作方案，报地方人民政府生态环境、工业和信息化主管部门备案并实施。

**第二十三条** 各级人民政府生态环境、自然资源主管部门应当依法加强对矿产资源开发区域土壤污染防治的监督管理，按照相关标准和总量控制的要求，严格控制可能造成土壤污染的重点污染物排放。

尾矿库运营、管理单位应当按照规定，加强尾矿库的安全管理，采取措施防止土壤污染。危库、险库、病库以及其他需要重点监管的尾矿库的运营、管理单位应当按照规定，进行土壤污染状况监测和定期评估。

**第二十四条** 国家鼓励在建筑、通信、电力、交通、水利等领域的信息、网络、防雷、接地等建设工程中采用新技术、新材料，防止土壤污染。

禁止在土壤中使用重金属含量超标的降阻产品。

**第二十五条** 建设和运行污水集中处理设施、固体废物处置设施，应当依照法律法规和相关标准的要求，采取措施防止土壤污染。

地方人民政府生态环境主管部门应当定期对污水集中处理设施、固体废物处置设施周边土壤进行监测；对不符合法律法规和相关标准要求的，应当根据监测结果，要求污水集中处理设施、固体废物处置设施运营单位采取相应改进措

施。

地方各级人民政府应当统筹规划、建设城乡生活污水和生活垃圾处理、处置设施，并保障其正常运行，防止土壤污染。

**第二十六条** 国务院农业农村、林业草原主管部门应当制定规划，完善相关标准和措施，加强农用地农药、化肥使用指导和使用总量控制，加强农用薄膜使用控制。

国务院农业农村主管部门应当加强农药、肥料登记，组织开展农药、肥料对土壤环境影响的安全性评价。

制定农药、兽药、肥料、饲料、农用薄膜等农业投入品及其包装物标准和农田灌溉用水水质标准，应当适应土壤污染防治的要求。

**第二十七条** 地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当开展农用地土壤污染防治宣传和技术培训活动，扶持农业生产专业化服务，指导农业生产者合理使用农药、兽药、肥料、饲料、农用薄膜等农业投入品，控制农药、兽药、化肥等的使用量。

地方人民政府农业农村主管部门应当鼓励农业生产者采取有利于防止土壤污染的种养结合、轮作休耕等农业耕作措施；支持采取土壤改良、土壤肥力提升等有利于土壤养护和培育的措施；支持畜禽粪便处理、利用设施的建设。

**第二十八条** 禁止向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等。

县级以上人民政府有关部门应当加强对畜禽粪便、沼渣、沼液等收集、贮存、利用、处置的监督管理，防止土壤污染。

农田灌溉用水应当符合相应的水质标准，防止土壤、地下水和农产品污染。地方人民政府生态环境主管部门应当会同农业农村、水利主管部门加强对农田灌溉用水水质的管理，对农田灌溉

用水水质进行监测和监督检查。

**第二十九条** 国家鼓励和支持农业生产者采取下列措施：

- (一) 使用低毒、低残留农药以及先进喷施技术；
- (二) 使用符合标准的有机肥、高效肥；
- (三) 采用测土配方施肥技术、生物防治等病虫害绿色防控技术；
- (四) 使用生物可降解农用薄膜；
- (五) 综合利用秸秆、移出高富集污染物秸秆；
- (六) 按照规定对酸性土壤等进行改良。

**第三十条** 禁止生产、销售、使用国家明令禁止的农业投入品。

农业投入品生产者、销售者和使用者应当及时回收农药、肥料等农业投入品的包装废弃物和农用薄膜，并将农药包装废弃物交由专门的机构或者组织进行无害化处理。具体办法由国务院农业农村主管部门会同国务院生态环境等主管部门制定。

国家采取措施，鼓励、支持单位和个人回收农业投入品包装废弃物和农用薄膜。

**第三十一条** 国家加强对未污染土壤的保护。

地方各级人民政府应当重点保护未污染的耕地、林地、草地和饮用水水源地。

各级人民政府应当加强对国家公园等自然保护地的保护，维护其生态功能。

对未利用地应当予以保护，不得污染和破坏。

**第三十二条** 县级以上地方人民政府及其有关部门应当按照土地利用总体规划和城乡规划，严格执行相关行业企业布局选址要求，禁止在居民区和学校、医院、疗养院、养老院等单位周边新建、改建、扩建可能造成土壤污染的建设项

目。

**第三十三条** 国家加强对土壤资源的保护和合理利用。对开发建设过程中剥离的表土，应当单独收集和存放，符合条件的应当优先用于土地复垦、土壤改良、造地和绿化等。

禁止将重金属或者其他有毒有害物质含量超标的工业固体废物、生活垃圾或者污染土壤用于土地复垦。

**第三十四条** 因科学研究等特殊原因，需要进口土壤的，应当遵守国家出入境检验检疫的有关规定。

## 第四章 风险管控和修复

### 第一节 一般规定

**第三十五条** 土壤污染风险管控和修复，包括土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动。

**第三十六条** 实施土壤污染状况调查活动，应当编制土壤污染状况调查报告。

土壤污染状况调查报告应当主要包括地块基本信息、污染物含量是否超过土壤污染风险管控标准等内容。污染物含量超过土壤污染风险管控标准的，土壤污染状况调查报告还应当包括污染类型、污染来源以及地下水是否受到污染等内容。

**第三十七条** 实施土壤污染风险评估活动，应当编制土壤污染风险评估报告。

土壤污染风险评估报告应当主要包括下列内容：

- (一) 主要污染物状况；
- (二) 土壤及地下水污染范围；
- (三) 农产品质量安全风险、公众健康风险或者生态风险；

(四) 风险管控、修复的目标和基本要求等。

**第三十八条** 实施风险管控、修复活动，应当因地制宜、科学合理，提高针对性和有效性。

实施风险管控、修复活动，不得对土壤和周边环境造成新的污染。

**第三十九条** 实施风险管控、修复活动前，地方人民政府有关部门有权根据实际情况，要求土壤污染责任人、土地使用权人采取移除污染源、防止污染扩散等措施。

**第四十条** 实施风险管控、修复活动中产生的废水、废气和固体废物，应当按照规定进行处理、处置，并达到相关环境保护标准。

实施风险管控、修复活动中产生的固体废物以及拆除的设施、设备或者建筑物、构筑物属于危险废物的，应当依照法律法规和相关标准的要求进行处置。

修复施工期间，应当设立公告牌，公开相关情况和环境保护措施。

**第四十一条** 修复施工单位转运污染土壤的，应当制定转运计划，将运输时间、方式、线路和污染土壤数量、去向、最终处置措施等，提前报所在地和接收地生态环境主管部门。

转运的污染土壤属于危险废物的，修复施工单位应当依照法律法规和相关标准的要求进行处置。

**第四十二条** 实施风险管控效果评估、修复效果评估活动，应当编制效果评估报告。

效果评估报告应当主要包括是否达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标等内容。

风险管控、修复活动结束后，需要实施后期管理的，土壤污染责任人应当按照要求实施后期管理。

**第四十三条** 从事土壤污染状况调查和土壤

污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动的单位，应当具备相应的专业能力。

受委托从事前款活动的单位对其出具的调查报告、风险评估报告、风险管控效果评估报告、修复效果评估报告的真实性、准确性、完整性负责，并按照约定对风险管控、修复、后期管理等活动结果负责。

**第四十四条** 发生突发事件可能造成土壤污染的，地方人民政府及其有关部门和相关企业事业单位以及其他生产经营者应当立即采取应急措施，防止土壤污染，并依照本法规定做好土壤污染状况监测、调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复等工作。

**第四十五条** 土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务。土壤污染责任人无法认定的，土地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。

地方人民政府及其有关部门可以根据实际情况组织实施土壤污染风险管控和修复。

国家鼓励和支持有关当事人自愿实施土壤污染风险管控和修复。

**第四十六条** 因实施或者组织实施土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动所支出的费用，由土壤污染责任人承担。

**第四十七条** 土壤污染责任人变更的，由变更后承继其债权、债务的单位或者个人履行相关土壤污染风险管控和修复义务并承担相关费用。

**第四十八条** 土壤污染责任人不明确或者存在争议的，农用地由地方人民政府农业农村、林业草原主管部门会同生态环境、自然资源主管部门认定，建设用地由地方人民政府生态环境主管



部门会同自然资源主管部门认定。认定办法由国务院生态环境主管部门会同有关部门制定。

## 第二节 农用地

**第四十九条** 国家建立农用地分类管理制度。按照土壤污染程度和相关标准,将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。

**第五十条** 县级以上地方人民政府应当依法将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,实行严格保护。

在永久基本农田集中区域,不得新建可能造成土壤污染的建设项目;已经建成的,应当限期关闭拆除。

**第五十一条** 未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的,地方人民政府农业农村主管部门应当会同生态环境、自然资源主管部门进行土壤污染状况调查,依法进行分类管理。

**第五十二条** 对土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的农用地地块,地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当会同生态环境、自然资源主管部门进行土壤污染状况调查。

对土壤污染状况调查表明污染物含量超过土壤污染风险管控标准的农用地地块,地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当会同生态环境、自然资源主管部门组织进行土壤污染风险评估,并按照农用地分类管理制度管理。

**第五十三条** 对安全利用类农用地地块,地方人民政府农业农村、林业草原主管部门,应当结合主要作物品种和种植习惯等情况,制定并实施安全利用方案。

安全利用方案应当包括下列内容:

- (一) 农艺调控、替代种植;
- (二) 定期开展土壤和农产品协同监测与评

价;

(三) 对农民、农民专业合作社及其他农业生产经营主体进行技术指导和培训;

(四) 其他风险管控措施。

**第五十四条** 对严格管控类农用地地块,地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当采取下列风险管控措施:

(一) 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;

(二) 按照规定开展土壤和农产品协同监测与评价;

(三) 对农民、农民专业合作社及其他农业生产经营主体进行技术指导和培训;

(四) 其他风险管控措施。

各级人民政府及其有关部门应当鼓励对严格管控类农用地采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等风险管控措施,并给予相应的政策支持。

**第五十五条** 安全利用类和严格管控类农用地地块的土壤污染影响或者可能影响地下水、饮用水水源安全的,地方人民政府生态环境主管部门应当会同农业农村、林业草原等主管部门制定防治污染的方案,并采取相应的措施。

**第五十六条** 对安全利用类和严格管控类农用地地块,土壤污染责任人应当按照国家有关规定以及土壤污染风险评估报告的要求,采取相应的风险管控措施,并定期向地方人民政府农业农村、林业草原主管部门报告。

**第五十七条** 对产出的农产品污染物含量超标,需要实施修复的农用地地块,土壤污染责任人应当编制修复方案,报地方人民政府农业农村、林业草原主管部门备案并实施。修复方案应当包括地下水污染防治的内容。

修复活动应当优先采取不影响农业生产、不

降低土壤生产功能的生物修复措施，阻断或者减少污染物进入农作物食用部分，确保农产品质量安全。

风险管控、修复活动结束后，土壤污染责任人应当另行委托有关单位对风险管控效果、修复效果进行评估，并将效果评估报告报地方人民政府农业农村、林业草原主管部门备案。

农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业生产经营主体等负有协助实施土壤污染风险管控和修复的义务。

### 第三节 建设用地

**第五十八条** 国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。

建设用地土壤污染风险管控和修复名录由省级人民政府生态环境主管部门会同自然资源等主管部门制定，按照规定向社会公开，并根据风险管控、修复情况适时更新。

**第五十九条** 对土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的建设用地地块，地方人民政府生态环境主管部门应当要求土地使用权人按照规定进行土壤污染状况调查。

用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。

前两款规定的土壤污染状况调查报告应当报地方人民政府生态环境主管部门，由地方人民政府生态环境主管部门会同自然资源主管部门组织评审。

**第六十条** 对土壤污染状况调查报告评审表明污染物含量超过土壤污染风险管控标准的建设用地地块，土壤污染责任人、土地使用权人应当按照国务院生态环境主管部门的规定进行土壤污染风险评估，并将土壤污染风险评估报告报省级

人民政府生态环境主管部门。

**第六十一条** 省级人民政府生态环境主管部门应当会同自然资源等主管部门按照国务院生态环境主管部门的规定，对土壤污染风险评估报告组织评审，及时将需要实施风险管控、修复的地块纳入建设用地土壤污染风险管控和修复名录，并定期向国务院生态环境主管部门报告。

列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。

**第六十二条** 对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块，土壤污染责任人应当按照国家有关规定以及土壤污染风险评估报告的要求，采取相应的风险管控措施，并定期向地方人民政府生态环境主管部门报告。风险管控措施应当包括地下水污染防治的内容。

**第六十三条** 对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块，地方人民政府生态环境主管部门可以根据实际情况采取下列风险管控措施：

- (一) 提出划定隔离区域的建议，报本级人民政府批准后实施；
- (二) 进行土壤及地下水污染状况监测；
- (三) 其他风险管控措施。

**第六十四条** 对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中需要实施修复的地块，土壤污染责任人应当结合土地利用总体规划和城乡规划编制修复方案，报地方人民政府生态环境主管部门备案并实施。修复方案应当包括地下水污染防治的内容。

**第六十五条** 风险管控、修复活动结束后，土壤污染责任人应当另行委托有关单位对风险管控效果、修复效果进行评估，并将效果评估报告报地方人民政府生态环境主管部门备案。

**第六十六条** 对达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，土壤污染责任人、土地使用权人可以申请省级人民政府生态环境主管部门移出建设用地土壤污染风险管控和修复名录。

省级人民政府生态环境主管部门应当会同自然资源等主管部门对风险管控效果评估报告、修复效果评估报告组织评审，及时将达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标且可以安全利用的地块移出建设用地土壤污染风险管控和修复名录，按照规定向社会公开，并定期向国务院生态环境主管部门报告。

未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。

**第六十七条** 土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途变更或者在其土地使用权收回、转让前，应当由土地使用权人按照规定进行土壤污染状况调查。土壤污染状况调查报告应当作为不动产登记资料送交地方人民政府不动产登记机构，并报地方人民政府生态环境主管部门备案。

**第六十八条** 土地使用权已经被地方人民政府收回，土壤污染责任人为原土地使用权人的，由地方人民政府组织实施土壤污染风险管控和修复。

## 第五章 保障和监管

**第六十九条** 国家采取有利于土壤污染防治的财政、税收、价格、金融等经济政策和措施。

**第七十条** 各级人民政府应当加强对土壤污染防治，安排必要的资金用于下列事项：

(一) 土壤污染防治的科学技术研究开发、示范工程和项目；

(二) 各级人民政府及其有关部门组织实施

的土壤污染状况普查、监测、调查和土壤污染责任人认定、风险评估、风险管控、修复等活动；

(三) 各级人民政府及其有关部门对涉及土壤污染的突发事件的应急处置；

(四) 各级人民政府规定的涉及土壤污染防治的其他事项。

使用资金应当加强绩效管理和审计监督，确保资金使用效益。

**第七十一条** 国家加大土壤污染防治资金投入力度，建立土壤污染防治基金制度。设立中央土壤污染防治专项资金和省级土壤污染防治基金，主要用于农用地土壤污染防治和土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复以及政府规定的其他事项。

对本法实施之前产生的，并且土壤污染责任人无法认定的污染地块，土地使用权人实际承担土壤污染风险管控和修复的，可以申请土壤污染防治基金，集中用于土壤污染风险管控和修复。

土壤污染防治基金的具体管理办法，由国务院财政主管部门会同国务院生态环境、农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门制定。

**第七十二条** 国家鼓励金融机构加大对土壤污染风险管控和修复项目的信贷投放。

国家鼓励金融机构在办理土地权利抵押业务时开展土壤污染状况调查。

**第七十三条** 从事土壤污染风险管控和修复的单位依照法律、行政法规的规定，享受税收优惠。

**第七十四条** 国家鼓励并提倡社会各界为防治土壤污染捐赠财产，并依照法律、行政法规的规定，给予税收优惠。

**第七十五条** 县级以上人民政府应当将土壤污染防治情况纳入环境状况 and 环境保护目标完成

情况年度报告，向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告。

**第七十六条** 省级以上人民政府生态环境主管部门应当会同有关部门对土壤污染问题突出、防治工作不力、群众反映强烈的地区，约谈设区的市级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人，要求其采取措施及时整改。约谈整改情况应当向社会公开。

**第七十七条** 生态环境主管部门及其环境执法机构和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门，有权对从事可能造成土壤污染活动的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查、取样，要求被检查者提供有关资料、就有关问题作出说明。

被检查者应当配合检查工作，如实反映情况，提供必要的资料。

实施现场检查的部门、机构及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密。

**第七十八条** 企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放有毒有害物质，造成或者可能造成严重土壤污染的，或者有关证据可能灭失或者被隐匿的，生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门，可以查封、扣押有关设施、设备、物品。

**第七十九条** 地方人民政府安全生产监督管理部门应当监督尾矿库运营、管理单位履行防治土壤污染的法定义务，防止其发生可能污染土壤的事故；地方人民政府生态环境主管部门应当加强对尾矿库土壤污染防治情况的监督检查和定期评估，发现风险隐患的，及时督促尾矿库运营、管理单位采取相应措施。

地方人民政府及其有关部门应当依法加强对向沙漠、滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排放有毒有害物质等行为的监督检查。

**第八十条** 省级以上人民政府生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当将从事土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动的单位和个人的执业情况，纳入信用系统建立信用记录，将违法信息记入社会诚信档案，并纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统向社会公布。

**第八十一条** 生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当依法公开土壤污染状况和防治信息。

国务院生态环境主管部门负责统一发布全国土壤环境信息；省级人民政府生态环境主管部门负责统一发布本行政区域土壤环境信息。生态环境主管部门应当将涉及主要食用农产品生产区域的重大土壤环境信息，及时通报同级农业农村、卫生健康和食品安全主管部门。

公民、法人和其他组织享有依法获取土壤污染状况和防治信息、参与和监督土壤污染防治的权利。

**第八十二条** 土壤污染状况普查报告、监测数据、调查报告和土壤污染风险评估报告、风险管控效果评估报告、修复效果评估报告等，应当及时上传全国土壤环境信息平台。

**第八十三条** 新闻媒体对违反土壤污染防治法律法规的行为享有舆论监督的权利，受监督的单位和个人不得打击报复。

**第八十四条** 任何组织和个人对污染土壤的行为，均有向生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门报告或者举报的权利。

生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当将土壤污染防治举报方式向社会公布，方便公众举报。

接到举报的部门应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密；对实名举报并查证属实的，给予奖励。

举报人举报所在单位的，该单位不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复。

## 第六章 法律责任

**第八十五条** 地方各级人民政府、生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门未依照本法规定履行职责的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

依照本法规定应当作出行政处罚决定而未作出的，上级主管部门可以直接作出行政处罚决定。

**第八十六条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门责令改正，处以罚款；拒不改正的，责令停产整治：

（一）土壤污染重点监管单位未制定、实施自行监测方案，或者未将监测数据报生态环境主管部门的；

（二）土壤污染重点监管单位篡改、伪造监测数据的；

（三）土壤污染重点监管单位未按年度报告有毒有害物质排放情况，或者未建立土壤污染隐患排查制度的；

（四）拆除设施、设备或者建筑物、构筑物，企业事业单位未采取相应的土壤污染防治措施或者土壤污染重点监管单位未制定、实施土壤污染防治工作方案的；

（五）尾矿库运营、管理单位未按照规定采取措施防止土壤污染的；

（六）尾矿库运营、管理单位未按照规定进行土壤污染状况监测的；

（七）建设和运行污水集中处理设施、固体废物处置设施，未依照法律法规和相关标准的要求采取措施防止土壤污染的。

有前款规定行为之一的，处二万元以上二十万元以下的罚款；有前款第二项、第四项、第五项、第七项规定行为之一，造成严重后果的，处二十万元以上二百万元以下的罚款。

**第八十七条** 违反本法规定，向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的，由地方人民政府生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上二百万元以下的罚款，并可以将案件移送公安机关，对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的拘留；有违法所得的，没收违法所得。

**第八十八条** 违反本法规定，农业投入品生产者、销售者、使用者未按照规定及时回收肥料等农业投入品的包装废弃物或者农用薄膜，或者未按照规定及时回收农药包装废弃物交由专门的机构或者组织进行无害化处理的，由地方人民政府农业农村主管部门责令改正，处一万元以上十万元以下的罚款；农业投入品使用者为个人的，可以处二百元以上二千元以下的罚款。

**第八十九条** 违反本法规定，将重金属或者其他有毒有害物质含量超标的工业固体废物、生活垃圾或者污染土壤用于土地复垦的，由地方人民政府生态环境主管部门责令改正，处十万元以上一百万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。

**第九十条** 违反本法规定，受委托从事土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控效果评估、修复效果评估活动的单位，出具虚假调查报告、风险评估报告、风险管控效果评估报告、修复效果评估报告的，由地方人民政府生态环境主管部门处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，禁止从事上述业务，并处五十万元以上一百万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。

前款规定的单位出具虚假报告的，由地方人民政府生态环境主管部门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的罚款；情节严重的，十年内禁止从事前款规定的业务；构成犯罪的，终身禁止从事前款规定的业务。

本条第一款规定的单位和委托人恶意串通，出具虚假报告，造成他人人身或者财产损害的，还应当与委托人承担连带责任。

**第九十一条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由地方人民政府生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上一百万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上二万元以下的罚款：

（一）未单独收集、存放开发建设过程中剥离的表土的；

（二）实施风险管控、修复活动对土壤、周边环境造成新的污染的；

（三）转运污染土壤，未将运输时间、方式、线路和污染土壤数量、去向、最终处置措施等提前报所在地和接收地生态环境主管部门的；

（四）未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，开工建设

与风险管控、修复无关的项目的。

**第九十二条** 违反本法规定，土壤污染责任人或者土地使用权人未按照规定实施后期管理的，由地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门责令改正，处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，处五万元以上五十万元以下的罚款。

**第九十三条** 违反本法规定，被检查者拒不配合检查，或者在接受检查时弄虚作假的，由地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上二万元以下的罚款。

**第九十四条** 违反本法规定，土壤污染责任人或者土地使用权人有下列行为之一的，由地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，处二十万元以上一百万元以下的罚款，并委托他人代为履行，所需费用由土壤污染责任人或者土地使用权人承担；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上二万元以下的罚款：

（一）未按照规定进行土壤污染状况调查的；

（二）未按照规定进行土壤污染风险评估的；

（三）未按照规定采取风险管控措施的；

（四）未按照规定实施修复的；

（五）风险管控、修复活动结束后，未另行委托有关单位对风险管控效果、修复效果进行评估的。

土壤污染责任人或者土地使用权人有前款第三项、第四项规定行为之一，情节严重的，地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门可以将案件移送公安

机关，对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的拘留。

**第九十五条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由地方人民政府有关部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上五万元以下的罚款：

（一）土壤污染重点监管单位未按照规定将土壤污染防治工作方案报地方人民政府生态环境、工业和信息化主管部门备案的；

（二）土壤污染责任人或者土地使用权人未按照规定将修复方案、效果评估报告报地方人民政府生态环境、农业农村、林业草原主管部门备案的；

（三）土地使用权人未按照规定将土壤污染状况调查报告报地方人民政府生态环境主管部门备案的。

**第九十六条** 污染土壤造成他人人身或者财产损害的，应当依法承担侵权责任。

土壤污染责任人无法认定，土地使用权人未

依照本法规定履行土壤污染风险管控和修复义务，造成他人人身或者财产损害的，应当依法承担侵权责任。

土壤污染引起的民事纠纷，当事人可以向地方人民政府生态环境等主管部门申请调解处理，也可以向人民法院提起诉讼。

**第九十七条** 污染土壤损害国家利益、社会公共利益的，有关机关和组织可以依照《中华人民共和国环境保护法》《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。

**第九十八条** 违反本法规定，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；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第九十九条** 本法自 2019 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 土壤污染防治法（草案）》的说明

——2017 年 6 月 22 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员 罗清泉

全国人民代表大会常务委员会：

土壤是构成生态系统的基本要素之一，是人类赖以生存的物质基础，是人类社会不可或缺的宝贵资源。防治土壤污染，直接关系到农产品质量安全、人民群众身体健康和经济社会的可持续发展。土壤污染问题与大气、水污染问题同样受

到全社会关注，土壤污染防治作为重大环境保护和民生工程，已经纳入国家环境治理体系。但长期以来，我国经济发展方式较为粗放，污染物排放总量居高不下，土壤作为污染物的最终受体，已受到明显影响。2005—2013 年我国首次开展的土壤污染状况调查结果表明，全国土壤环境状

况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重。全国土壤总的点位超标率为 16.1%，其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为 11.2%、2.3%、1.5%和 1.1%。土壤污染问题成为亟需解决的重大环境问题和全面建设小康社会的突出问题。

党中央高度重视土壤污染防治工作。党的十八大以来，习近平总书记多次强调要强化对水、大气、土壤等的污染防治力度，着力推进重金属污染和土壤污染综合治理。十二届全国人大四次会议通过的“十三五”规划纲要明确规定：“实施土壤污染分类分级防治，优先保护农用地土壤质量安全，切实加强建设用地土壤环境监管。”全国人大常委会将制定土壤污染防治法纳入十二届全国人大常委会立法规划，由全国人大环境与资源保护委员会（以下简称“环资委”）负责牵头起草和提请审议。按照全国人大常委会提出的任务、时间、组织、责任四落实的要求，环资委成立了起草领导小组，制定了工作方案和计划。在陈昌智、沈跃跃副委员长的关心、指导下，根据科学立法、民主立法的要求，认真研究国内相关立法和国际有关土壤污染防治的立法经验。先后赴山东、辽宁、湖南、河南、福建等 12 个省、市调研，了解情况并听取地方人大、政府及其有关部门、企业、专家学者等对土壤污染防治立法的意见和建议。多次召开座谈会、专题论证会、部门联席会议研究法律草案。将草案书面征求了 70 个中央、国务院有关部门和 31 个省、自治区、直辖市人大常委会以及有关单位意见，形成《中华人民共和国土壤污染防治法（草案）》（以下简称“草案”），经环资委第二十八次全委会审议通过，现就有关问题说明如下：

## 一、立法的必要性和可行性

### （一）土壤污染防治法律制度缺失，迫切需

要制定专门法律

目前，我国尚缺乏土壤污染防治的专门法律，部分措施分散规定在有关环境保护、固体废物、土地管理、农产品质量安全等法律中。土壤污染防治的标准体系不健全，要求不明确，责任不清晰，监管部门缺少有效的法律依据。制定土壤污染防治法，建立有效的法律制度和配套的标准、规范，对于依法规范土壤污染防治行为，最大程度地减少土壤污染，保障农产品质量安全和公众健康，具有十分重要的意义。

（二）土壤污染防治法律责任尚不明确，亟待确立责任体系

由于土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性和地域性，以及治理难、周期长等特点，加之历史遗留问题多，土壤污染防治的法律责任不明确，责任追究和费用追偿制度尚未形成。制定土壤污染防治法，不仅可以明确各方责任，合理有效地解决和分配防治费用，还可以增强人民群众防治土壤污染的意识，调动各方面的积极性，形成全社会关心、支持、参与土壤污染防治工作的良好局面。

（三）土壤污染防治工作薄弱，需要专门立法予以系统规范

我国土壤污染防治工作基础十分薄弱，尚未建立完整制度体系和管理体系，导致大多数地区尚未科学系统地开展土壤污染防治工作。土壤污染情况十分复杂，需要一套科学系统的工作流程，要在科学的调查基础之上，严格遵循从土壤污染调查、风险评估、风险管控和修复到修复效果评估的完整工作流程。为此，亟需制定一部专门的法律，对上述流程予以科学系统规范。

当前，土壤污染防治工作正进一步加强。国务院出台《土壤污染防治行动计划》，土壤污染



状况详查和监测网络建设在按照规划推进，土壤污染防治标准体系正逐步建立，这都有力地推动全国土壤污染防治的深入开展，促进本法的制定。总之，制定土壤污染防治法，进一步规范我国土壤污染防治工作，不仅是必要的，也是可行的。

## 二、“草案”的主要内容

根据我国生态文明建设以及环境保护的总体要求，“草案”突出“以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度”，将立法作为解决土壤污染问题的根本性措施，立足于我国发展阶段的现实，着眼于国家的长远利益，使土壤污染防治工作有法可依、有序进行。

“草案”起草过程中，主要遵循了以下工作原则：一是以问题为导向，总结土壤污染防治工作中存在的主要问题和实践中的有效经验，制定解决突出问题的措施；二是在预防为主、保护优先、防治结合的总体思路下，根据土壤污染防治的实际工作需要，设计法律的总体框架和内容；三是根据土壤污染及其防治的特殊性采取了分类管理、风险管控等措施；四是立足于土壤污染防治现有状况和国务院部门职责分工，设立相关法律主体的行为规范和监督管理制度；五是注重与大气、水、固体废物污染防治法律之间的相互衔接，增强法律的针对性和可操作性。

### （一）关于立法目的

“草案”明确了立法目的为以下内容：防治土壤污染；保障农产品质量安全和公众健康；实现土壤资源永续利用；保护和改善环境；推进生态文明建设。同时，“草案”明确规定“土壤污染防治应当坚持预防为主，保护优先，分类管理，风险管控，污染担责，公众参与”。

### （二）关于政府、企业和公众土壤污染防治

的义务

政府、企业和公众在土壤污染防治方面负有不同的责任。为了使其各负其责，“草案”规定了土壤污染防治工作的管理体制、政府责任、目标责任与考核；规定了单位和个人的一般性权利、义务，确立了土壤污染责任人、土地使用权人和政府顺序承担防治责任的制度框架。

### （三）关于标准、调查、监测和规划制度

“草案”明确要求建立土壤污染防治标准体系，规定每十年组织一次土壤环境状况普查。为了弥补普查时间跨度较大的不足，还规定了国家实行土壤污染状况监测制度。为了在源头上防止对污染土壤的不当利用，“草案”规定在制定和修改土地利用规划和城乡规划时，应当充分考虑土壤污染防治要求，合理确定土地用途。同时，“草案”规定将国家和地方的土壤污染防治工作纳入环境保护规划，有的地方还需制定专项规划。

### （四）关于预防和保护

几乎所有的污染物质都会通过某种途径进入土壤。理论上说土壤污染预防应当涉及对废水、废气、固体废物等诸多污染源的控制。但鉴于现行水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法和环境影响评价法等法律中已有明确、具体规定，“草案”对此主要做衔接性和补充性规定。此外，“草案”还规定了对未污染的耕地、林地、园地、牧草地和饮用水源地土壤要优先保护；保护生态用地和未利用地土壤等。

### （五）关于对土壤污染的风险管控和修复

“草案”根据不同类型土地的特点，分设专章规定了农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复，设置了不同的制度和措施。对农用地土壤建立了分类管理制度，分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，采取不同的措施；对建设用地土壤建立了土壤污染风险管控和修复名录制

度，规定了风险管控和修复措施，规定了修复工程的实施程序和修复中的污染防治要求。

#### （六）关于土壤污染防治的经济措施

“草案”专设了“土壤污染防治经济措施”一章，规定通过多种渠道、多种方式解决土壤污染防治资金问题。一是规定国家采取有利于土壤污染防治的财政、税收、价格、金融等经济政策和措施，鼓励企业以市场运作方式参与土壤污染防

治；二是各级人民政府应当安排必要的资金用于土壤污染防治工作，加强绩效管理，确保资金使用的效益；三是国家建立土壤污染防治基金制度，设立中央和省级土壤污染防治基金。

此外，“草案”还规定了监督检查、公众参与的内容，规定了相应的法律责任。

《中华人民共和国土壤污染防治法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国土壤污染防治法 （草案）》修改情况的汇报

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

全国人大法律委员会副主任委员 谢经荣

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对土壤污染防治法（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）、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关部门、单位等征求意见，并在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取部分全国人大代表和有关部门、企业、专家等的意见。法律委员会、法制工作委员会还到湖北、安徽、吉林、江西和贵州调研，并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。法律委员会于11月28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。环境与资源保护委员会、国务院法制办公室、环境保

护部、农业部、国土资源部、住房和城乡建设部的负责同志列席了会议。12月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将土壤污染防治法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第十条、第十六条对土壤污染防治标准和规划作了规定。有的地方和社会公众提出，土壤污染具有地域性，制定标准和规划应当体现这一特点。有的常委委员、代表、地方、专家和社会公众提出，土壤污染防治情况复杂，实践中主要采取用途风险管控标准，建立标准体系不具备条件，行业标准也难以操作执行；同时，我国地区差异较大，土壤污染防治要发挥地方的主动性，建议增加有关省级政府可以制定更严格风险管控标准的规定。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是删去有关土壤污染防治标准体

系、行业标准和跨省（区、市）规划的规定；二是增加规定省级政府可以制定地方土壤污染风险管控标准。

二、有的常委委员和地方提出，土壤污染具有隐蔽性，应当加强监测工作，掌握土壤污染状况，提高防治工作的针对性和有效性。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是规定对产出的农产品污染物含量超标、作为污水灌溉区、规模化养殖、曾作为工矿用地等农用地地块，对曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质，曾用于固体废物堆放、填埋，曾发生过重特大污染事故等建设用地地块，进行重点监测；二是规定土壤污染重点监管企业应当对自行监测数据的真实性和准确性负责。环境保护主管部门发现土壤污染重点监管企业自行监测数据异常，应当及时进行调查。

三、草案第三十七条、第四十三条对应当进行土壤污染状况调查的范围作了规定。有的专家提出，草案规定的应当进行土壤污染状况调查的农用地地块和建设用地地块的范围过窄，对普查、监测和现场检查表明存在土壤污染风险的地块，都应当进行调查。法律委员会经研究，建议规定：对土壤污染状况普查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的地块，应当进行污染状况调查。

四、草案第三十九条至第四十一条对农用地风险管控和修复作了规定。有的常委委员、地方和专家提出，农用地风险管控不应仅由农业主管部门组织实施，污染责任人也应采取相应措施，建议按照“污染担责”的原则，明确污染责任人在农用地风险管控中的责任；同时，修复活动具有很强的专业性，应当加强监管，确保修复质量和效果。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是规定对安全利用类和严格管控类农用地地块，土壤污染责任人应当按照国家有关规定以及

风险评估报告的要求，采取相应的风险管控措施，并定期向地方人民政府农业、林业主管部门报告；二是规定对需要实施修复的农用地地块，土壤污染责任人应当编制修复方案，报地方人民政府农业、林业主管部门备案并实施；三是规定土壤污染修复活动结束后，土壤污染责任人应当另行委托有关单位对修复效果进行评估，并将评估结果报地方人民政府农业、林业主管部门备案。

五、草案第四十六条对相关建设用地地块纳入土壤污染风险管控和修复名录作了规定。有的常委委员提出，风险管控和修复是土壤污染防治的重要措施，应当根据不同的污染状况和用途采取有针对性的措施，提高实效，建议进一步完善建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定实施土壤污染风险管控和修复活动，应当因地制宜、科学合理，提高针对性和有效性。二是增加规定国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度；建设用地土壤污染风险管控和修复名录由省级人民政府环境保护主管部门会同国土资源等主管部门确定，并根据风险管控和修复情况适时修订。

六、有的地方提出，实践中一些城市政府为了提高土地利用效率，盘活土地资产，对关、停、并、转、迁企业的生产经营土地进行收储，建议明确政府收储土地的土壤污染防治责任问题。法律委员会经研究，建议增加规定：“土地使用权已经被地方人民政府收回，土壤污染责任人为原土地使用权人的，由地方人民政府组织实施土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、修复效果评估等活动。”

七、有的常委委员建议进一步加大地方政府及其有关部门防治土壤污染的责任，参照大气污

染防治法、水污染防治法和国务院《土壤污染防治行动计划》的相关规定，增加有关约谈的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：“省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门对土壤污染问题突出、防治工作不力、群众反映强烈的地区，约谈设区的市级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人。约谈情况应当向社会公开。”

八、草案第五十三条、第六十一条分别对修复活动环境监理制度和环境污染强制责任保险制度作了规定。有的企业和专家提出，环境保护法等法律没有规定环境监理，草案规定的修复效果评估即可对修复活动进行事后监管，建议删去有关环境监理的规定。有的地方和专家提出，环境保护法没有要求企业必须投保环境污染责任保险，建议不作规定。法律委员会经研究，建议删去上述规定。

九、有的部门和地方提出，目前，向沙漠等未利用地非法排污等违法行为时有发生，应当加强对未利用地的保护和管理。法律委员会经研

究，建议增加规定：“县级以上地方人民政府及其有关部门应当依法加强对向沙漠、滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质等行为的监督检查”。

十、草案第八十八条规定，因土壤污染对环境造成重大损害的，环境保护主管部门可以代表国家提出损害赔偿诉讼。有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，这一规定与环境保护法、民事诉讼法、行政诉讼法等法律有关环境公益诉讼的规定不一致，建议做好衔接。法律委员会经研究，建议修改为：“对污染土壤损害社会公共利益等行为，有关机关和组织可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《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。”

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，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 《中华人民共和国土壤污染防治法 (草案)》审议结果的报告

——2018年8月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

土壤是人类赖以生存的物质基础，是不可或

缺的宝贵资源。长期以来，由于一些地区经济发展方式较为粗放，污染物排放总量居高不下，我

国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重，土壤污染问题成为亟需解决的重大环境问题和全面建成小康社会面临的突出问题。为了防治土壤污染，保障公众健康和经济社会可持续发展，推进生态文明建设，十二届全国人大环境与资源保护委员会组织起草了土壤污染防治法（草案），于2017年6月提请十二届全国人大常委会第二十八次会议进行了初次审议；同年12月，十二届全国人大常委会第三十一次会议对草案进行了再次审议。这期间，十二届全国人大法律委员会、常委会法制工作委员会通过多种形式广泛征求意见，将草案印发各省（区、市）人大和立法联系点及中央有关部门，在中国人大网两次公布草案全文，公开征求社会公众意见；到有代表性的省份和土壤污染综合防治先行区深入开展调研，实地考察科研机构、污染地块修复项目，召开座谈会、专家咨询会，听取部分全国人大代表、中央有关部门、高等院校和科研院所及相关专家、土壤污染重点监管企业、土壤污染风险管控和修复单位等各方面的意见。本届以来，宪法和法律委员会、法制工作委员会又到江苏、浙江、河北、陕西等地进一步调研，与环境与资源保护委员会、生态环境部、农业农村部等方面共同研究、修改完善草案。

在草案审议和修改过程中，注重把握以下几点：一是坚持以习近平生态文明思想为指导，坚决贯彻落实党中央关于生态文明建设特别是土壤污染防治方面的重大改革决策部署。二是坚持预防为主、保护优先。强化源头防治，减少污染产生。三是坚持风险管控、分类管理。根据土地的不同用途、不同污染程度分类施策，规定不同的应对措施、管理要求，有效防范和应对土壤污染风险。四是坚持明确责任，环环相扣。落实企业主体责任，强化污染者责任，明确政府及其相关

部门的监管责任，用最严格制度最严密法治保护土壤、防止土壤污染。五是坚持积极稳妥，扎实推进。从我国土壤污染防治工作起步较晚、基础较弱、经验不多的实际出发，对有经验、看得准的，尽量细化；对还需要继续探索积累经验的，在法律规定上为实践留下一定空间。六是坚持统筹协调，凝聚合力。处理好与环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等相关法律的关系，既相互衔接又突出特色；同时做好与十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》中有关职责调整、名称变化等内容的衔接，力求清晰、准确地表述土壤污染防治职责。

草案主要内容包括：第一，明确防治土壤污染应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与。第二，明确土壤污染防治规划、土壤污染风险管控标准、土壤污染状况普查和监测等基本制度。第三，明确土壤有毒有害物质名录制度和重点监管企业名单制度，强化农业投入品管理，防止农业面源污染，加强对未污染土壤和未利用地的保护。第四，明确农用地分类管理制度，针对优先保护类、安全利用类和严格管控类农用地，分别规定不同的管理措施，明确相应的风险管控和修复要求。第五，明确建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度，规定进出名录管理地块的条件、程序以及应当采取的风险管控和修复措施与禁止行为。第六，明确国家采取有利于土壤污染防治的经济政策和优惠措施，安排必要的资金用于土壤污染防治，建立土壤污染防治资金保障制度。第七，明确地方人民政府对土壤安全利用的主体责任、生态环境及有关部门的监督管理责任，形成土壤污染防治工作合力，建立约谈等问责机制；鼓励新闻媒体、社会公众对土壤污染防治违法行为进行监督。第八，对违反本法规定行为根据不同情况

规定相应的法律责任。

宪法和法律委员会于7月25日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、生态环境部、农业农村部、自然资源部、住房和城乡建设部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。8月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为了保护和改善环境，防治土壤污染，保障公众健康，促进经济社会可持续发展，制定本法是必要的，草案经过两次审议，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、生态环境部、有的地方和专家提出，根据《国务院机构改革方案》，一些部门的职责已经发生调整，名称也有变化，建议草案的规定与改革方案相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将“环境保护”“农业”“国土资源”“林业”“卫生”主管部门分别修改为“生态环境”“农业农村”“自然资源”“林业草原”“卫生健康”主管部门，同时相应调整有关部门在本法中的职责。

二、有的常委委员、地方、社会公众和生态环境部提出，土壤污染修复的成本高、周期长、难度大，应当突出预防为主、保护优先，夯实企业主体责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加如下规定：一是突出源头预防，规定生产、使用、贮存、运输、回收、处置、排放有毒有害物质的单位和个人应当采取有效措施，防止有毒有害物质渗漏、流失、扬散，避免土壤受到污染。二是强化重点监管对象的责任，规定土壤污染重点监管单位应当建立土壤污染隐患排查制度，将监测数据报生态环境主管部门，并将相关义务在排污许可证中载明，同时规定相应法律责任。

三、有的常委委员、专家、社会公众和生态环境部提出，在对土壤污染进行防治的同时，应

当加强对地下水污染的防治，体现水土一体防治。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确超标地块的土壤污染状况调查报告应当包括地下水是否受到污染的内容。二是规定农用地地块的土壤污染影响或者可能影响地下水、饮用水水源安全的，生态环境主管部门应当会同农业农村、林业草原等主管部门制定防治污染的方案，并采取相应的措施。三是增加规定农用地地块的修复方案、建设用地地块的风险管控措施应当包括地下水污染防治的内容。四是明确对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块，生态环境主管部门根据实际情况进行地下水污染状况监测。

四、有的常委委员、地方和社会公众提出，应当进一步理顺土壤污染风险管控和修复过程中相关主体的责任，突出污染者责任。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是强化“污染者担责”，明确土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务；增加规定土壤污染责任人变更的，由变更后承继其债权、债务的单位或者个人履行相关土壤污染风险管控和修复义务并承担相关费用。二是鼓励自愿治理，增加规定国家鼓励和支持有关当事人自愿实施土壤污染风险管控和修复。三是明确协助要求，增加规定农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业经营主体等负有协助实施农用地土壤污染风险管控和修复的义务。

五、有的常委委员、地方、专家和社会公众提出，住宅、公共管理与公共服务用地直接涉及人居安全，十分敏感，应当加强准入管理，确保土地开发利用前符合用地要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。

六、有的常委会组成人员、地方和社会公众提出，应当加大对土壤污染防治违法行为的处罚力度，提高违法成本，严惩重罚，形成震慑。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是加重对造假行为的处罚，规定土壤污染重点监管单位篡改、伪造监测数据造成严重后果的，处二十万元以上一百万元以下的罚款；规定对专门从事土壤污染状况调查、风险评估、效果评估活动的单位出具虚假报告的违法行为，情节严重的，永久性禁止从事相关业务；并增加规定对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款，情节严重的十年内禁止从事相关业务，构成犯罪的终身禁止从事相关业务；同时增加规定这些单位与委托人恶意串通，出具虚假报告，造成他人人身或者财产损害的，应当与委托人承担连带责任。二是增加规定对农业投入品使用者未按照规定及时回收肥料等农业投入品的包装废弃物或者农用薄膜，农药使用者未按照规定及时回收农药包装废弃物交由专门的机构或者组织进行无害化处理的违法行为的处罚。三是强化个人责任，对实施风险管控或者修复活动造成新的污染、拒不配合检查、未按照规定采取风险管控措施等违法行为，增加规定对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款。四是加重对土壤污染责任人或者土地使用权人未按照规定实施后期管理的

违法行为的处罚。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

7月31日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、有关企业、执法人员、专家学者等就法律出台时机、草案中主要制度规范的可行性、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，为了贯彻习近平生态文明思想，扎实推进净土保卫战，坚决打好污染防治攻坚战，出台土壤污染防治法正当其时。草案遵循预防为主、保护优先、风险管控、分类管理、污染担责、公众参与的原则，坚持问题导向，突出制度针对性，科学规范防治工作流程，符合我国土壤污染防治工作实际，具有可行性、可操作性和一定的前瞻性，已经比较成熟，建议尽快审议通过。这部法律的颁布施行，将有利于强化各方面土壤污染防治责任，引领、推动、规范和保障土壤污染防治工作。同时，与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国土壤污染防治法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2018年8月31日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月28日下午对土壤污染防治法（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，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于8月29日召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。环境与资源保护委员会、司法部、生态环境部、农业农村部、自然资源部、住房和城乡建设部、国家林业和草原局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第九条第一款中规定，国家鼓励土壤污染防治产业发展，促进土壤污染防治科学技术进步。有的常委委员提出，土壤污染防治工作专业性强，目前专业技术人才缺乏，应当加强相关人才培养。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，国家“加强土壤污染防治专业技术人才培养”。

二、草案三次审议稿第十一条第一款规定，县级以上人民政府应当将土壤污染防治工作纳入环境保护规划。有的常委委员提出，为了加大工作力度，更好统筹安排土壤污染防治工作，应当

将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划。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应当将土壤污染防治工作纳入“国民经济和社会发展规划”。

三、草案三次审议稿第七十一条第一款中规定国家建立土壤污染防治基金制度，设立中央和省级土壤污染防治基金。有的常委委员、财政部提出，中央主要通过转移支付的方式加大土壤污染防治资金投入，基金不具有转移支付的功能，建议修改为专项资金。宪法和法律委员会经研究，建议将这一规定修改为“国家加大土壤污染防治资金投入力度，建立土壤污染防治基金制度。设立中央土壤污染防治专项资金和省级土壤污染防治基金”。

四、草案三次审议稿第七十六条规定了约谈制度。有的常委委员提出，应当明确要求被约谈的地方政府及其部门采取措施进行整改。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“要求其采取措施及时整改”。

五、草案三次审议稿第六章规定了法律责任。有些常委委员提出，土壤污染违法行为危害很大，污染地块修复成本很高，对违法行为要严惩重罚，建议进一步加大处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是将土壤污



染重点监管单位篡改、伪造监测数据等造成严重后果的违法行为的罚款上限由“一百万元”提高到“二百万元”；二是对向农用地排放重金属、未按照规定采取风险管控措施或者实施修复等违法行为，增加规定可以“对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的拘留”；三是对土壤污染责任人或者土地使用权人未按照规定进行土壤污染状况调查、风险评估等违法行为，在责令改正的同时增加规定“处二万元以上二十万元以下的罚款”，将拒不改正违法行为的罚款下限由“十万元”提高到“二十万元”。

六、草案三次审议稿第八十八条规定，未按照规定及时回收肥料等农业投入品的包装废弃物等违法行为，由农业农村主管部门处罚，未按照规定及时回收农药包装废弃物交由专门的机构或者组织进行无害化处理的违法行为，由生态环境主管部门处罚。有的常委委员提出，两种违法行为具有关联性，由不同的主管部门进行处罚不利于统一执法，建议统一由农业农村主管部门处罚。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就完善草案三次审议稿提出了一些好的意见和建议。宪法和法律委员会经研究，考虑到我国土壤污染防治工作起步较晚、经验不多，需要继续探索积累经验，相关问题可在实践中进一步完善。有些常委会组成人员还就加强土壤污染防治工作、保障法律贯彻实施提出了一些具体意见，如加强监管能力建设，加大资金保障力度，加快制定配套规定和相关标准，加强法律宣传和教育等。宪法和法律委员会建议，国务院及其有关部门在法律实施过程中，要认真研究常委会组成人员的意见，认真做好土壤污染防治法的宣传培训工作，抓紧制定完善有关配套规定和相关标准，切实保障法律的贯彻实施，扎实推进净土保卫战。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

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

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第九号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议于2018年8月31日通过，现予公布，自2019年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2018年8月31日

# 全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国个人所得税法》的决定

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议决定对《中华人民共和国个人所得税法》作如下修改：

一、将第一条修改为：“在中国境内有住所，或者无住所而一个纳税年度内在中国境内居住累计满一百八十三天的个人，为居民个人。居民个人从中国境内和境外取得的所得，依照本法规定缴纳个人所得税。

“在中国境内无住所又不居住，或者无住所而一个纳税年度内在中国境内居住累计不满一百八十三天的个人，为非居民个人。非居民个人从中国境内取得的所得，依照本法规定缴纳个人所得税。

“纳税年度，自公历一月一日起至十二月三十一日止。”

二、将第二条修改为：“下列各项个人所得，应当缴纳个人所得税：

“（一）工资、薪金所得；

“（二）劳务报酬所得；

“（三）稿酬所得；

“（四）特许权使用费所得；

“（五）经营所得；

“（六）利息、股息、红利所得；

“（七）财产租赁所得；

“（八）财产转让所得；

“（九）偶然所得。

“居民个人取得前款第一项至第四项所得（以下称综合所得），按纳税年度合并计算个人所得税；非居民个人取得前款第一项至第四项所得，按月或者按次分项计算个人所得税。纳税人取得前款第五项至第九项所得，依照本法规定分别计算个人所得税。”

三、将第三条修改为：“个人所得税的税率：

“（一）综合所得，适用百分之三至百分之四十五的超额累进税率（税率表附后）；

“（二）经营所得，适用百分之五至百分之三十五的超额累进税率（税率表附后）；

“（三）利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得和偶然所得，适用比例税率，税率为百分之二十。”

四、将第四条中的“免纳”修改为“免征”。

在第六项中的“复员费”后增加“退役金”。

将第七项中的“退休工资、离休工资”修改为“基本养老金或者退休费、离休费”。

删除第八项中的“我国”。

将第十项修改为：“国务院规定的其他免税所得。”

增加一款，作为第二款：“前款第十项免税规定，由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。”

五、将第五条修改为：“有下列情形之一的，可以减征个人所得税，具体幅度和期限，由省、自治区、直辖市人民政府规定，并报同级人民代表大会常务委员会备案：

“（一）残疾、孤老人员和烈属的所得；

“（二）因自然灾害遭受重大损失的。

“国务院可以规定其他减税情形，报全国人民代表大会常务委员会备案。”

六、将第六条修改为：“应纳税所得额的计算：

“（一）居民个人的综合所得，以每一纳税年度的收入额减除费用六万元以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额，为应纳税所得额。

“（二）非居民个人的工资、薪金所得，以每月收入额减除费用五千元后的余额为应纳税所得额；劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，以每次收入额为应纳税所得额。

“（三）经营所得，以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额，为应纳税所得额。

“（四）财产租赁所得，每次收入不超过四千元的，减除费用八百元；四千元以上的，减除百分之二十的费用，其余为应纳税所得额。

“（五）财产转让所得，以转让财产的收入额减除财产原值和合理费用后的余额，为应纳税所得额。

“（六）利息、股息、红利所得和偶然所得，以每次收入额为应纳税所得额。

“劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得以收入减除百分之二十的费用后的余额为收入额。稿酬所得的收入额减按百分之七十计算。

“个人将其所得对教育、扶贫、济困等公益慈善事业进行捐赠，捐赠额未超过纳税人申报的应纳税所得额百分之三十的部分，可以从其应纳税所得额中扣除；国务院规定对公益慈善事业捐赠实行全额税前扣除的，从其规定。

“本条第一款第一项规定的专项扣除，包括居民个人按照国家规定的范围和标准缴纳的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险等社会保险费和住房公积金等；专项附加扣除，包括子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等支出，具体范围、标准和实施步骤由国务院确定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

七、将第七条修改为：“居民个人从中国境外取得的所得，可以从其应纳税额中抵免已在境外缴纳的个人所得税税额，但抵免额不得超过该纳税人境外所得依照本法规定计算的应纳税额。”

八、增加一条，作为第八条：“有下列情形之一的，税务机关有权按照合理方法进行纳税调整：

“（一）个人与其关联方之间的业务往来不符合独立交易原则而减少本人或者其关联方应纳税额，且无正当理由；

“（二）居民个人控制的，或者居民个人和居民企业共同控制的设立在实际税负明显偏低的国家（地区）的企业，无合理经营需要，对应当归属于居民个人的利润不作分配或者减少分配；

“（三）个人实施其他不具有合理商业目的的安排而获取不当税收利益。

“税务机关依照前款规定作出纳税调整，需要补征税款的，应当补征税款，并依法加收利息。”

九、将第八条改为两条，分别作为第九条、第十条，修改为：

“第九条 个人所得税以所得人为纳税人，以支付所得的单位或者个人为扣缴义务人。

“纳税人有中国公民身份号码的，以中国公民身份号码为纳税人识别号；纳税人没有中国公民身份号码的，由税务机关赋予其纳税人识别号。扣缴义务人扣缴税款时，纳税人应当向扣缴义务人提供纳税人识别号。

“第十条 有下列情形之一的，纳税人应当依法办理纳税申报：

“（一）取得综合所得需要办理汇算清缴；

“（二）取得应税所得没有扣缴义务人；

“（三）取得应税所得，扣缴义务人未扣缴税款；

“（四）取得境外所得；

“（五）因移居境外注销中国户籍；

“（六）非居民个人在中国境内从两处以上取得工资、薪金所得；

“（七）国务院规定的其他情形。

“扣缴义务人应当按照国家规定办理全员全额扣缴申报，并向纳税人提供其个人所得和已扣缴税款等信息。”

十、将第九条改为四条，分别作为第十一条、第十二条、第十三条、第十四条，修改为：

“第十一条 居民个人取得综合所得，按年计算个人所得税；有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次预扣预缴税款；需要办理汇算清缴的，应当在取得所得的次年三月一日至六月三十日内办

理汇算清缴。预扣预缴办法由国务院税务主管部门制定。

“居民个人向扣缴义务人提供专项附加扣除信息的，扣缴义务人按月预扣预缴税款时应当按照规定予以扣除，不得拒绝。

“非居民个人取得工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得，有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次代扣代缴税款，不办理汇算清缴。

“第十二条 纳税人取得经营所得，按年计算个人所得税，由纳税人在月度或者季度终了后十五日内向税务机关报送纳税申报表，并预缴税款；在取得所得的次年三月三十一日前办理汇算清缴。

“纳税人取得利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得和偶然所得，按月或者按次计算个人所得税，有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次代扣代缴税款。

“第十三条 纳税人取得应税所得没有扣缴义务人的，应当在取得所得的次月十五日内向税务机关报送纳税申报表，并缴纳税款。

“纳税人取得应税所得，扣缴义务人未扣缴税款的，纳税人应当在取得所得的次年六月三十日前，缴纳税款；税务机关通知限期缴纳的，纳税人应当按照期限缴纳税款。

“居民个人从中国境外取得所得的，应当在取得所得的次年三月一日至六月三十日内申报纳税。

“非居民个人在中国境内从两处以上取得工资、薪金所得的，应当在取得所得的次月十五日内申报纳税。

“纳税人因移居境外注销中国户籍的，应当在注销中国户籍前办理税款清算。

“第十四条 扣缴义务人每月或者每次预扣、代扣的税款，应当在次月十五日内缴入国库，并向税务机关报送扣缴个人所得税申报表。

“纳税人办理汇算清缴退税或者扣缴义务人为纳税人办理汇算清缴退税的，税务机关审核后，按照国库管理的有关规定办理退税。”

十一、增加一条，作为第十五条：“公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当协助税务机关确认纳税人的身份、金融账户信息。教育、卫生、医疗保障、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当向税务机关提供纳税人子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等专项附加扣除信息。

“个人转让不动产的，税务机关应当根据不动产登记等相关信息核验应缴的个人所得税，登记机构办理转移登记时，应当查验与该不动产转让相关的个人所得税的完税凭证。个人转让股权办理变更登记，市场主体登记机关应当查验与该股权交易相关的个人所得税的完税凭证。

“有关部门依法将纳税人、扣缴义务人遵守本法的情况纳入信用信息系统，并实施联合激励或者惩戒。”

十二、将第十条改为第十六条，修改为：“各项所得的计算，以人民币为单位。所得为人民币以外的货币的，按照人民币汇率中间价折合成人民币缴纳税款。”

十三、将第十二条改为第十八条，修改为：“对储蓄存款利息所得开征、减征、停征个人所得税及其具体办法，由国务院规定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

十四、增加一条，作为第十九条：“纳税人、扣缴义务人和税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。”

十五、将第十三条改为第二十条，修改为：“个人所得税的征收管理，依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。”

十六、将个人所得税税率表一（工资、薪金所得适用）修改为：

个人所得税税率表一（综合所得适用）

级数	全年应纳税所得额	税率（%）
1	不超过 36000 元的	3
2	超过 36000 元至 144000 元的部分	10
3	超过 144000 元至 300000 元的部分	20
4	超过 300000 元至 420000 元的部分	25
5	超过 420000 元至 660000 元的部分	30
6	超过 660000 元至 960000 元的部分	35
7	超过 960000 元的部分	45

（注 1：本表所称全年应纳税所得额是指依照本法第六条的规定，居民个人取得综合所得以每一纳税年度收入额减除费用六万元以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额。）

注 2：非居民个人取得工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得，依照本表按月换算后计算应纳税额。）

十七、将个人所得税税率表二（个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用）修改为：

个人所得税税率表二（经营所得适用）

级数	全年应纳税所得额	税率（%）
1	不超过 30000 元的	5
2	超过 30000 元至 90000 元的部分	10
3	超过 90000 元至 300000 元的部分	20
4	超过 300000 元至 500000 元的部分	30
5	超过 500000 元的部分	35

（注：本表所称全年应纳税所得额是指依照本法第六条的规定，以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额。）

此外，对条文顺序作了相应调整。

本决定自 2019 年 1 月 1 日起施行。

自 2018 年 10 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日，纳税人的工资、薪金所得，先行以每月收入额减除费用五千元以及专项扣除和依法确定的其他扣除后的余额为应纳税所得额，依照本决定第十六条的个

人所得税税率表一（综合所得适用）按月换算后计算缴纳税款，并不再扣除附加减除费用；个体工商户的生产、经营所得，对企事业单位的承包经营、承租经营所得，先行依照本法决定第十七条的个人所得税税率表二（经营所得适用）计算缴纳税款。

《中华人民共和国个人所得税法》根据本决定作相应修改，重新公布。

# 中华人民共和国个人所得税法

（1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过 根据1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第一次修正 根据1999年8月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第二次修正 根据2005年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第三次修正 根据2007年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第四次修正 根据2007年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第五次修正 根据2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第六次修正 根据2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第七次修正）

**第一条** 在中国境内有住所，或者无住所而一个纳税年度内在中国境内居住累计满一百八十三天的个人，为居民个人。居民个人从中国境内和境外取得的所得，依照本法规定缴纳个人所得税。

在中国境内无住所又不居住，或者无住所而一个纳税年度内在中国境内居住累计不满一百八十三天的个人，为非居民个人。非居民个人从中国境内取得的所得，依照本法规定缴纳个人所得税。

纳税年度，自公历一月一日起至十二月三十一日止。

**第二条** 下列各项个人所得，应当缴纳个人

所得税：

- （一）工资、薪金所得；
- （二）劳务报酬所得；
- （三）稿酬所得；
- （四）特许权使用费所得；
- （五）经营所得；
- （六）利息、股息、红利所得；
- （七）财产租赁所得；
- （八）财产转让所得；
- （九）偶然所得。

居民个人取得前款第一项至第四项所得（以下称综合所得），按纳税年度合并计算个人所得税；非居民个人取得前款第一项至第四项所得，

按月或者按次分项计算个人所得税。纳税人取得前款第五项至第九项所得，依照本法规定分别计算个人所得税。

### 第三条 个人所得税的税率：

(一) 综合所得，适用百分之三至百分之四十五的超额累进税率（税率表附后）；

(二) 经营所得，适用百分之五至百分之三十五的超额累进税率（税率表附后）；

(三) 利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得和偶然所得，适用比例税率，税率为百分之二十。

**第四条** 下列各项个人所得，免征个人所得税：

(一) 省级人民政府、国务院部委和中国人民解放军军以上单位，以及外国组织、国际组织颁发的科学、教育、技术、文化、卫生、体育、环境保护等方面的奖金；

(二) 国债和国家发行的金融债券利息；

(三) 按照国家统一规定发给的补贴、津贴；

(四) 福利费、抚恤金、救济金；

(五) 保险赔款；

(六) 军人的转业费、复员费、退役金；

(七) 按照国家统一规定发给干部、职工的安家费、退职费、基本养老金或者退休费、离休费、离休生活补助费；

(八) 依照有关法律规定应予免税的各国驻华使馆、领事馆的外交代表、领事官员和其他人员的所得；

(九) 中国政府参加的国际公约、签订的协议中规定免税的所得；

(十) 国务院规定的其他免税所得。

前款第十项免税规定，由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第五条** 有下列情形之一的，可以减征个人所得税，具体幅度和期限，由省、自治区、直辖

市人民政府规定，并报同级人民代表大会常务委员会备案：

(一) 残疾、孤老人员和烈属的所得；

(二) 因自然灾害遭受重大损失的。

国务院可以规定其他减税情形，报全国人民代表大会常务委员会备案。

### 第六条 应纳税所得额的计算：

(一) 居民个人的综合所得，以每一纳税年度的收入额减除费用六万元以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额，为应纳税所得额。

(二) 非居民个人的工资、薪金所得，以每月收入额减除费用五千元后的余额为应纳税所得额；劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，以每次收入额为应纳税所得额。

(三) 经营所得，以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额，为应纳税所得额。

(四) 财产租赁所得，每次收入不超过四千元的，减除费用八百元；四千元以上的，减除百分之二十的费用，其余为应纳税所得额。

(五) 财产转让所得，以转让财产的收入额减除财产原值和合理费用后的余额，为应纳税所得额。

(六) 利息、股息、红利所得和偶然所得，以每次收入额为应纳税所得额。

劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得以收入减除百分之二十的费用后的余额为收入额。稿酬所得的收入额减按百分之七十计算。

个人将其所得对教育、扶贫、济困等公益慈善事业进行捐赠，捐赠额未超过纳税人申报的应纳税所得额百分之三十的部分，可以从其应纳税所得额中扣除；国务院规定对公益慈善事业捐赠实行全额税前扣除的，从其规定。



本条第一款第一项规定的专项扣除，包括居民个人按照国家规定的范围和标准缴纳的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险等社会保险费和住房公积金等；专项附加扣除，包括子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等支出，具体范围、标准和实施步骤由国务院确定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第七条** 居民个人从中国境外取得的所得，可以从其应纳税额中抵免已在境外缴纳的个人所得税税额，但抵免额不得超过该纳税人境外所得依照本法规定计算的应纳税额。

**第八条** 有下列情形之一的，税务机关有权按照合理方法进行纳税调整：

(一) 个人与其关联方之间的业务往来不符合独立交易原则而减少本人或者其关联方应纳税额，且无正当理由；

(二) 居民个人控制的，或者居民个人和居民企业共同控制的设立在实际税负明显偏低的国家（地区）的企业，无合理经营需要，对应当归属于居民个人的利润不作分配或者减少分配；

(三) 个人实施其他不具有合理商业目的的安排而获取不当税收利益。

税务机关依照前款规定作出纳税调整，需要补征税款的，应当补征税款，并依法加收利息。

**第九条** 个人所得税以所得人为纳税人，以支付所得的单位或者个人为扣缴义务人。

纳税人有中国公民身份号码的，以中国公民身份号码为纳税人识别号；纳税人没有中国公民身份号码的，由税务机关赋予其纳税人识别号。扣缴义务人扣缴税款时，纳税人应当向扣缴义务人提供纳税人识别号。

**第十条** 有下列情形之一的，纳税人应当依法办理纳税申报：

(一) 取得综合所得需要办理汇算清缴；

- (二) 取得应税所得没有扣缴义务人；
- (三) 取得应税所得，扣缴义务人未扣缴税款；
- (四) 取得境外所得；
- (五) 因移居境外注销中国户籍；
- (六) 非居民个人在中国境内从两处以上取得工资、薪金所得；
- (七) 国务院规定的其他情形。

扣缴义务人应当按照国家规定办理全员全额扣缴申报，并向纳税人提供其个人所得和已扣缴税款等信息。

**第十一条** 居民个人取得综合所得，按年计算个人所得税；有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次预扣预缴税款；需要办理汇算清缴的，应当在取得所得的次年三月一日至六月三十日内办理汇算清缴。预扣预缴办法由国务院税务主管部门制定。

居民个人向扣缴义务人提供专项附加扣除信息的，扣缴义务人按月预扣预缴税款时应当按照规定予以扣除，不得拒绝。

非居民个人取得工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得，有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次代扣代缴税款，不办理汇算清缴。

**第十二条** 纳税人取得经营所得，按年计算个人所得税，由纳税人在月度或者季度终了后十五日内向税务机关报送纳税申报表，并预缴税款；在取得所得的次年三月三十一日前办理汇算清缴。

纳税人取得利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得和偶然所得，按月或者按次计算个人所得税，有扣缴义务人的，由扣缴义务人按月或者按次代扣代缴税款。

**第十三条** 纳税人取得应税所得没有扣缴义务人的，应当在取得所得的次月十五日内向税务

机关报送纳税申报表，并缴纳税款。

纳税人取得应税所得，扣缴义务人未扣缴税款的，纳税人应当在取得所得的次年六月三十日前，缴纳税款；税务机关通知限期缴纳的，纳税人应当按照期限缴纳税款。

居民个人从中国境外取得所得的，应当在取得所得的次年三月一日至六月三十日内申报纳税。

非居民个人在中国境内从两处以上取得工资、薪金所得的，应当在取得所得的次月十五日内申报纳税。

纳税人因移居境外注销中国户籍的，应当在注销中国户籍前办理税款清算。

**第十四条** 扣缴义务人每月或者每次预扣、代扣的税款，应当在次月十五日内缴入国库，并向税务机关报送扣缴个人所得税申报表。

纳税人办理汇算清缴退税或者扣缴义务人为纳税人办理汇算清缴退税的，税务机关审核后，按照国库管理的有关规定办理退税。

**第十五条** 公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当协助税务机关确认纳税人的身份、金融账户信息。教育、卫生、医疗保障、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当向税务机关提供纳税人子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等专项附加扣除信息。

个人转让不动产的，税务机关应当根据不动产登记等相关信息核验应缴的个人所得税，登记机构办理转移登记时，应当查验与该不动产转让相关的个人所得税的完税凭证。个人转让股权办理变更登记，市场主体登记机关应当查验与该股权交易相关的个人所得税的完税凭证。

有关部门依法将纳税人、扣缴义务人遵守本法的情况纳入信用信息系统，并实施联合激励或者惩戒。

**第十六条** 各项所得的计算，以人民币为单位。所得为人民币以外的货币的，按照人民币汇率中间价折合成人民币缴纳税款。

**第十七条** 对扣缴义务人按照所扣缴的税款，付给百分之二的手续费。

**第十八条** 对储蓄存款利息所得开征、减征、停征个人所得税及其具体办法，由国务院规定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第十九条** 纳税人、扣缴义务人和税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

**第二十条** 个人所得税的征收管理，依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。

**第二十一条** 国务院根据本法制定实施条例。

**第二十二条** 本法自公布之日起施行。

个人所得税税率表一（综合所得适用）

级数	全年应纳税所得额	税率(%)
1	不超过 36000 元的	3
2	超过 36000 元至 144000 元的部分	10
3	超过 144000 元至 300000 元的部分	20

级 数	全 年 应 纳 税 所 得 额	税 率 (%)
4	超过 300000 元至 420000 元的部分	25
5	超过 420000 元至 660000 元的部分	30
6	超过 660000 元至 960000 元的部分	35
7	超过 960000 元的部分	45

(注 1: 本表所称全年应纳税所得额是指依照本法第六条的规定, 居民个人取得综合所得以每一纳税年度收入额减除费用六万元以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额。

注 2: 非居民个人取得工资、薪金所得, 劳务报酬所得, 稿酬所得和特许权使用费所得, 依照本表按月换算后计算应纳税额。)

个人所得税税率表二 (经营所得适用)

级 数	全 年 应 纳 税 所 得 额	税 率 (%)
1	不超过 30000 元的	5
2	超过 30000 元至 90000 元的部分	10
3	超过 90000 元至 300000 元的部分	20
4	超过 300000 元至 500000 元的部分	30
5	超过 500000 元的部分	35

(注: 本表所称全年应纳税所得额是指依照本法第六条的规定, 以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额。)

## 关于《中华人民共和国个人所得税法 修正案(草案)》的说明

——2018年6月19日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会:

我受国务院委托, 现对《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》作说明。

个人所得税是目前我国仅次于增值税、企业所得税的第三大税种, 在筹集财政收入、调节收入分配方面发挥着重要作用。党中央、国务院高

度重视推进个人所得税改革工作。习近平总书记指出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障，要深化税收制度改革，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。李克强总理在 2018 年政府工作报告中提出，改革个人所得税，提高个人所得税起征点，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除，合理减负，鼓励人民群众通过劳动增加收入、迈向富裕。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局会同有关部门抓紧研究起草了《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案送审稿）》。草案已经国务院同意。现说明如下：

## 一、修改的总体思路

这次修改个人所得税法，旨在落实党中央、国务院关于个人所得税改革的决策部署，依法保障个人所得税改革顺利实施。修改工作坚持突出重点，对现行个人所得税法不适应改革需要的内容进行修改，补充、完善保障改革实施所需内容。对其他内容，原则上不作修改。

## 二、修改的主要内容

### （一）完善有关纳税人的规定。

现行个人所得税法规定了两类纳税人：一是在中国境内有住所，或者无住所而在境内居住满一年的个人，从中国境内和境外取得的所得，缴纳个人所得税；二是在中国境内无住所又不居住，或者无住所而在境内居住不满一年的个人，从中国境内取得的所得，缴纳个人所得税。从国际惯例看，一般将个人所得税纳税人分为居民个人和非居民个人两类，两类纳税人在纳税义务和征税方式上均有所区别。现行个人所得税法规定

的两类纳税人实质上是居民个人和非居民个人，但没有明确作出概念上的分类。为适应个人所得税改革对两类纳税人在征税方式等方面的不同要求，便于税法及有关税收协定的贯彻执行，草案借鉴国际惯例，明确引入了居民个人和非居民个人的概念，并将在中国境内居住的时间这一判定居民个人和非居民个人的标准，由现行的是否满 1 年调整为是否满 183 天，以更好地行使税收管辖权，维护国家税收权益。

### （二）对部分劳动性所得实行综合征税。

现行个人所得税法采用分类征税方式，将应税所得分为 11 类，实行不同征税办法。按照“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”的要求，结合当前征管能力和配套条件等实际情况，草案将工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得等 4 项劳动性所得（以下称综合所得）纳入综合征税范围，适用统一的超额累进税率，居民个人按年合并计算个人所得税，非居民个人按月或者按次分项计算个人所得税。同时，适当简并应税所得分类，将“个体工商户的生产、经营所得”调整为“经营所得”，不再保留“对企事业单位的承包经营、承租经营所得”，该项所得根据具体情况，分别并入综合所得或者经营所得。对经营所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得以及其他所得，仍采用分类征税方式，按照规定分别计算个人所得税。

### （三）优化调整税率结构。

一是综合所得税率。以现行工资、薪金所得税率（3% 至 45% 的 7 级超额累进税率）为基础，将按月计算应纳税所得额调整为按年计算，并优化调整部分税率的级距。具体是：扩大 3%、10%、20% 三档低税率的级距，3% 税率的级距扩大一倍，现行税率为 10% 的部分所得的

税率降为 3%；大幅扩大 10% 税率的级距，现行税率为 20% 的所得，以及现行税率为 25% 的部分所得的税率降为 10%；现行税率为 25% 的部分所得的税率降为 20%；相应缩小 25% 税率的级距，30%、35%、45% 这三档较高税率的级距保持不变。

二是经营所得税率。以现行个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得税率为基础，保持 5% 至 35% 的 5 级税率不变，适当调整各档税率的级距，其中最高档税率级距下限从 10 万元提高至 50 万元。

#### （四）提高综合所得基本减除费用标准。

按照现行个人所得税法，工资、薪金所得的基本减除费用标准为 3500 元/月，劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，每次收入不超过 4000 元的，减除费用 800 元；4000 元以上的，减除 20% 的费用。草案将上述综合所得的基本减除费用标准提高到 5000 元/月（6 万元/年）。这一标准综合考虑了人民群众消费支出水平增长等各方面因素，并体现了一定前瞻性。按此标准并结合税率结构调整测算，取得工资、薪金等综合所得的纳税人，总体上税负都有不同程度下降，特别是中等以下收入群体税负下降明显，有利于增加居民收入、增强消费能力。该标准对于在中国境内无住所而在中国境内取得工资、薪金所得的纳税人和在中国境内有住所而在中国境外取得工资、薪金所得的纳税人统一适

用，不再保留专门的附加减除费用（1300 元/月）。

#### （五）设立专项附加扣除。

草案在提高综合所得基本减除费用标准，明确现行的个人基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、住房公积金等专项扣除项目以及依法确定的其他扣除项目继续执行的同时，增加规定子女教育支出、继续教育支出、大病医疗支出、住房贷款利息和住房租金等与人民群众生活密切相关的专项附加扣除。专项附加扣除考虑了个人负担的差异性，更符合个人所得税基本原理，有利于税制公平。

#### （六）增加反避税条款。

目前，个人运用各种手段逃避个人所得税的现象时有发生。为了堵塞税收漏洞，维护国家税收权益，草案参照企业所得税法有关反避税规定，针对个人不按独立交易原则转让财产、在境外避税地避税、实施不合理商业安排获取不当税收利益等避税行为，赋予税务机关按合理方法进行纳税调整的权力。规定税务机关作出纳税调整，需要补征税款的，应当补征税款，并依法加收利息。

此外，为保障个人所得税改革的顺利实施，草案还明确了非居民个人征税办法，并进一步健全了与个人所得税改革相适应的税收征管制度。

《中华人民共和国个人所得税法修正案（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《中华人民共和国个人所得税法修正案 (草案)》审议结果的报告

——2018年8月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三次会议对个人所得税法修正案草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门和部分高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法制工作委员会还到北京进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负责同志列席了会议。8月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为落实党中央“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”的改革要求和相关决策部署，更好地发挥个人所得税调节收入分配的作用，对个人所得税法进行修改是必要的，草案内容总体可行。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员和有关方面提出，按照税收法定的要求，应纳税所得的范围、减免税均属于个人所得税的税制基本要素，个人所得税法中关于“其他所得范围”“其他减免税情形”由国

务院财政部门确定或者批准的规定，不符合立法的有关规定，建议将相关事项尽量在法律中明确，确实无法在法律中明确的，也应由国务院作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议对相关内容作以下修改：一是，考虑到目前个人所得税法中列明的所得范围已经比较全面，可不必再由国务院或其有关部门确定“其他所得”，删除了现行个人所得税法第二条最后一项“经国务院财政部门确定征税的其他所得”的规定。二是，将现行个人所得税法第四条第十项、第五条第三项“经国务院财政部门批准免税的所得”“其他经国务院财政部门批准减税的”分别修改为“国务院规定的其他免税所得”“国务院可以规定其他减税情形”；同时分别增加规定，国务院关于免税、减税的规定，应当报全国人大常委会备案。

二、有的常委委员和专家提出，稿酬所得需要长期的智力投入，在税负上应给予一定的优惠；有的建议，对于劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，应在减除必要的费用后计算收入额，以体现量能课税、净所得征税的原则。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将第五条第二款修改为：劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得以收入减除百分之二十的

费用后的余额为收入额，其中，稿酬所得的收入额减按百分之七十计算。

三、草案第五条对专项附加扣除作了规定，居民个人的子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息和住房租金等支出，可以在税前予以扣除。有些常委会组成人员和有关方面提出，为了弘扬尊老孝老的传统美德，充分考虑我国人口老龄化日渐加快，工薪阶层独生子女家庭居多、赡养老人负担较重等实际情况，建议对于赡养老人支出，也予以税前扣除。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、有的意见提出，个人所得税法中的一些规定过于原则，如公益慈善事业捐赠扣除标准，专项附加扣除的具体范围、标准等，均要求国务院或者国务院部门予以细化，法律的权威性和可操作性不强，建议研究修改。宪法和法律委员会经研究，建议结合当前的实际做法，对相关规定作以下补充和修改：一是，在法律中直接对公益慈善事业捐赠扣除予以明确，即：个人将其所得对公益慈善事业进行捐赠，捐赠额未超过应纳税所得额百分之三十的部分，可以从其应纳税所得额中扣除；国务院规定对公益慈善事业捐赠实行全额税前扣除的，从其规定。二是，将草案关于专项附加扣除的具体范围、标准和实施步骤“由国务院财政、税务主管部门商有关部门确定”的规定修改为“由国务院确定，并报全国人民代表大会常务委员会备案”。

五、有的常委会组成人员和有关方面提出，为便于纳税人了解相关信息，准确进行年度汇总申报，扣缴义务人在办理扣缴申报后，应当向纳

税人提供相关扣缴信息。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，扣缴义务人应当“向纳税人提供其个人所得税和已扣缴税款等信息”。

需要说明的是，在常委会审议和征求意见过程中，还有一些意见建议进一步提高基本减除费用标准，适当降低综合所得最高边际税率。上述问题，国务院有关部门在草案起草阶段进行过认真研究测算，相关规定兼顾了当前居民基本生活消费支出变化、税收调节收入分配的实际需要等情况。这次改革，通过提高基本减除费用标准，增加专项附加扣除，优化调整税率结构、扩大低档税率的级距等方式，减轻了广大纳税人的税收负担，使个人所得税税负水平更趋合理，实现了从分类税制向综合与分类相结合的个人所得税制的重大转变，个人所得税制改革迈出了关键一步。宪法和法律委员会经同国务院有关部门研究，建议对上述问题的有关规定不作修改；同时，建议国务院方面结合征管及配套条件的完善，进一步深化相关改革，逐步扩大综合征税范围，完善费用扣除，优化税率结构，并根据改革进程对上述问题予以统筹考虑，抓紧总结改革实践经验，积极回应广大人民群众关切，及时提出对相关制度进行修改完善的建议。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2018年8月31日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第五次会议于8月29日上午对修改个人所得税法的决定（草案）进行了分组审议，普遍认为，这次修改个人所得税法，通过提高减除费用标准，增加专项附加扣除，优化税率结构，切实减轻了广大纳税人的税收负担，是贯彻落实党的十九大精神的实际行动，是顺应民心民意和经济社会发展新形势的务实举措，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员和列席会议同志还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于8月29日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。全国人大财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的。同时提出以下修改意见：

一、有的意见提出，为保证税款征收，金融监督管理部门除协助税务机关确认纳税人的银行账户信息外，还应当协助确认其他金融账户信息，建议补充完善相应规定。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第十一条中的“银行账户信

息”修改为“金融账户信息”。

二、有的常委委员提出，草案第十条关于纳税人取得经营所得于“次年三月三十一日前”办理汇算清缴，以及扣缴义务人未扣缴税款，纳税人应在“次年六月三十日前”缴纳税款的规定不够精确，建议将有关期限的表述修改为“取得所得的次年三月三十一日前”、“取得所得的次年六月三十日前”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案作了个别文字修改。

在审议中，常委会组成人员对进一步明确专项附加扣除的范围、标准，细化有关减免税和征管规定，改革征管方式等问题，还提出了一些很好的意见、建议。宪法和法律委员会对这些意见建议进行了认真研究，考虑到这次修改个人所得税法是按照党中央的决策部署所进行的个人所得税改革的第一步，可随着改革的不断深入，对相关问题进行统筹研究解决，建议对草案的相关内容不作调整。宪法和法律委员会建议国务院方面认真研究常委会组成人员的审议意见，坚持公平、便民的原则，抓紧制定完善相关配套制度，



确保相关制度与法律同步实施，让党中央的改革决策部署落到实处，让广大人民群众切实享受到改革红利；相关部门要做好新的个人所得税法的宣传和政策解读，动员广大人民群众理解改革、拥护改革、支持改革。同时，建议国务院有关部门按照党的十九大报告提出的“深化税收制度改革”的要求，继续深入推进个人所得税改革，及

时总结改革经验，适时提出对相关制度进行完善的建议。

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

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于批准 《中华人民共和国和巴巴多斯引渡条约》的决定

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议决定：批准2016年3月23日由中华人民共和国代表在布里奇顿签署的《中华人民共和国和巴巴多斯引渡条约》。

## 中华人民共和国和巴巴多斯引渡条约

(中 文 本)

中华人民共和国和巴巴多斯（以下合称双方，单称一方），

在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，并达成协议如下：

### 第一条 引 渡 义 务

双方有义务根据本条约的规定，应请求方请求，相互引渡在一方境内发现的请求方通缉的人员，以便对其提起刑事诉讼或者执行刑罚。

### 第二条 可引渡的犯罪

一、对根据双方法律均构成犯罪，并且符合下列条件之一的行为，应当准予引渡：

(一) 为提起刑事诉讼而请求引渡的，根据双方法律，对于该犯罪均可判处1年以上有期徒刑或者更重的刑罚；

(二) 为执行刑罚而请求引渡的，在提出引渡请求时，被请求引渡人尚未服完的刑期至少为6个月。

二、根据本条第一款确定某一行为根据双方法律是否均构成犯罪时，不应考虑双方法律是否将该行为归入同一犯罪种类或者使用同一罪名。

三、如果引渡请求包括数个根据双方法律均构成犯罪的单独的行为，但其中一些行为不符合本条第一款规定的其他条件，只要其中有一项犯罪是可引渡的犯罪，被请求方即可以针对其他行为准予引渡。

### 第三条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

(一) 被请求方认为，引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪，或者被请求方已经给予被请求引渡人受庇护的权利。但恐怖主义犯罪和中华人民

共和国与巴巴多斯均为缔约国的国际公约为引渡之目的，不认为是政治性质犯罪的，不应当被视为政治犯罪；

(二) 被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行起诉或者处罚，或者执行该请求将导致该人的地位因为上述任何原因受到损害；

(三) 引渡请求所针对的犯罪构成军事犯罪，而不是普通犯罪；

(四) 根据任何一方的法律，由于时效已过或者赦免等原因，被请求引渡人已经被免于追诉或者免于执行刑罚；

(五) 被请求方已经对被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪作出生效判决或者终止刑事诉讼程序；

(六) 被请求引渡人在请求方曾经遭受或者将会遭受酷刑或者其他残忍、不人道或者有辱人格的待遇或者处罚；

(七) 请求方根据缺席判决提出引渡请求，但请求方保证被请求引渡人有机会在其出庭的情况下对案件进行重新审理的除外。

## 第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

(一) 被请求方根据本国法律对引渡请求所针对的犯罪具有刑事管辖权，并且对被请求引渡人就该犯罪正在提起刑事诉讼或者准备提起刑事诉讼；

(二) 被请求方在考虑了犯罪的严重性和请求方利益的情况下，认为由于被请求引渡人的年龄、健康等个人原因，引渡不符合人道主义考虑。

## 第五条 国民不引渡

一、双方均有权拒绝引渡本国国民。

二、如果拒绝引渡，被请求方应当根据请求方的请求，将该案件提交主管机关以便根据国内法对被请求引渡人采取行动。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案件有关的文件和证据。

## 第六条 联系途径

一、为本条约的目的，双方应当通过外交途径与各自指定的机关进行联系，但本条约另有规定的除外。

二、本条第一款所指的各自指定的机关，在中华人民共和国方面为外交部，在巴巴多斯方面为总检察长。

## 第七条 引渡请求及所需文件

一、请求方应当提交引渡请求书并包括或附有以下内容：

(一) 请求机关的名称；

(二) 被请求引渡人的姓名、年龄、性别、国籍、身份证件号码、职业、住所地或者居所地以及其他有助于确定被请求引渡人的身份和可能所在地的资料；如有可能，有关其外表特征的描述，该人的照片和指纹；

(三) 有关犯罪事实的信息，包括犯罪的时间、地点、行为和结果；

(四) 有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的相关法律规定；

(五) 有关追诉时效或者执行刑罚的时效的法律规定。

二、除本条第一款规定外，

(一) 旨在对被请求引渡人提起刑事诉讼的引渡请求还应当附有请求方主管机关签发的逮捕证的副本；

(二) 旨在对被请求引渡人执行刑罚的引渡请求还应当附有已经发生法律效力法院判决书

的副本和关于已经执行刑期的说明。

三、请求方根据本条第一款和第二款提交的引渡请求书和其他有关文件，应当由请求方的主管机关正式签署或者盖章，并应当附有被请求方文字的译文，但双方另有约定的除外。

## 第八条 补充材料

如果被请求方认为，为支持引渡请求所提供的材料不充分，可以要求在 60 天内提交补充材料。如果请求方未在该期限内提交补充材料，应当被视为自动放弃请求，但是不妨碍请求方就同一犯罪对同一人重新提出引渡请求。

## 第九条 临时羁押

一、在紧急情况下，请求方可以在提出引渡请求前，请求临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑警组织或者双方同意的其他途径以书面形式提出。

二、临时羁押请求应当包括本条约第七条第一款所列内容，并说明已经备有第七条第二款所列文件，以及即将提出正式引渡请求。

三、被请求方应当将处理该请求的结果及时通知请求方。

四、如果被请求方主管机关在羁押被请求引渡人之后 60 天内未收到正式引渡请求，则应当解除临时羁押。

五、如果被请求方随后收到了正式引渡请求，则根据本条第四款解除临时羁押不应妨碍对被请求引渡人的引渡。

## 第十条 对引渡请求作出决定

一、被请求方应当根据本国法律规定的程序处理引渡请求，并且及时将决定通知请求方。

二、被请求方如果全部或者部分拒绝引渡请求，应当将理由告知请求方。

三、请求方提出请求后撤销、放弃引渡请求，或者提出引渡请求错误的，应当为上述请求带来的后果承担相应责任。

## 第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方准予引渡，双方应当商定执行引渡的时间、地点等有关事宜。同时，被请求方应当将被引渡人在移交之前已经被羁押的时间告知请求方。

二、如果请求方在商定的执行引渡之日后的 15 天内未接收被引渡人，被请求方应当立即释放该人，并且可以拒绝请求方就同一犯罪再次提出的引渡该人的请求，但本条第三款另有规定的除外。

三、如果一方因为其无法控制的原因不能在商定的期间内移交或者接收被引渡人，应当立即通知另一方。双方应当再次商定执行引渡的有关事宜，并适用本条第二款的规定。

## 第十二条 重新引渡

被引渡人在请求方的刑事诉讼终结或者服刑完毕之前回到被请求方的，可以根据请求方就同一犯罪再次提出的引渡请求重新引渡，请求方无需再次提交本条约第七条规定的文件和材料。

## 第十三条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起刑事诉讼或者服刑，被请求方可以在作出准予引渡的决定后，暂缓引渡该人直至诉讼终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓一事通知请求方。

二、如果暂缓引渡可能对请求方的刑事诉讼造成严重妨碍，被请求方可以根据请求，在不妨碍其正在进行的刑事诉讼，并且请求方保证在完成有关程序后立即将该被请求引渡人无条件送还

被请求方的情况下，向请求方临时引渡该人。

## 第十四条 加 快 引 渡

如果被请求引渡人同意被引渡至请求方，被请求方可以根据本国法律尽快将其移交至请求方。

## 第十五条 数国提出的引渡请求

当包括一方在内的两个以上国家对同一人就同一犯罪或者不同犯罪提出引渡请求时，被请求方在决定向哪一国引渡该人时，应当考虑所有相关情况，特别是如下情况：

- (一) 请求是否根据条约提出；
- (二) 不同犯罪的相对严重性；
- (三) 犯罪发生的时间和地点；
- (四) 被请求引渡人的国籍和通常居住地；
- (五) 各项请求提出的不同时间；
- (六) 再向第三国引渡的可能性。

## 第十六条 特 定 规 则

除准予引渡所针对的犯罪外，根据本条约被引渡的人，不得因其在引渡前所实施的其他犯罪而在请求方受到起诉或者执行刑罚，也不得被引渡给第三国，但是有下列情形之一的除外：

- (一) 被请求方事先同意。为此目的，被请求方可以要求提供本条约第七条所规定的文件或者资料，以及被引渡人就有关犯罪所作的陈述。
- (二) 该人在可以自由离开请求方之日后的30天内未离开该方。但是由于其无法控制的原因未能离开请求方的期间不计算在此期限内。
- (三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到该方。

## 第十七条 移 交 财 物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯

罪所得、犯罪工具以及可以作为证据的财物，并且在准予引渡的情况下，将这些财物移交给请求方。

二、在准予引渡的情况下，即使因为被请求引渡人死亡、失踪或者脱逃而无法实施引渡，本条第一款提到的财物仍然可以移交。

三、被请求方为审理其他未决刑事诉讼案件，可以推迟移交上述财物直至诉讼终结，或者在请求方承诺返还的条件下临时移交这些财物。

四、移交上述财物不得损害被请求方或者任何第三方对该财物的合法权益。如果存在此种权益，请求方应当在诉讼结束之后尽快将被移交的财物无偿返还给被请求方或者该第三方。

## 第十八条 过 境

一、一方从第三国引渡人员需经过另一方领土时，应当向另一方提出过境请求。如果使用航空运输并且没有在另一方境内降落的计划，则无需提出过境请求。

二、被请求方在不违反其本国法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

## 第十九条 通 报 结 果

请求方应当根据被请求方的要求，及时向被请求方通报有关对被引渡人进行刑事诉讼、执行刑罚或者将该人引渡给第三国的情况。

## 第二十条 费 用

在被请求方引渡程序中产生的费用应当由被请求方承担。与移交或接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

## 第二十一条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

## 第二十二條 磋商

中华人民共和国外交部和巴巴多斯总检察长可以就具体案件办理和加强条约的有效执行事宜直接进行磋商。

## 第二十三條 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争议，应当通过外交途径协商解决。

## 第二十四條 生效

一、双方根据本国法律完成本条约生效所需的一切必要程序后，应当通过外交照会通知另一方。本条约自后一份照会发出之日起第 30 天生效。

二、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

## 第二十五條 修订

一、本条约可以随时经双方书面协议予以修订。此类修订应当按照本条约第二十四条第一款规定的相同程序生效，并构成本条约的一部分。

二、任何修订均不得损害在其生效前或者生效时由于或者基于本条约所产生的权利和义务。

## 第二十六條 终止

一、任何一方可以随时通过外交途径以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日起第 180 天终止。

二、本条约的终止不影响条约终止前或终止时由于或者基于本条约所产生的权利和义务以及根据本条约所提出的任何请求的处理。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一六年三月二十三日订于布里奇顿，一式两份，每份均用中文和英文写成，两种文本同等作准。

中华人民共和国

代表

王超

(签字)

巴巴多斯

代表

迈克尔·拉什利

(签字)

# 国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告

——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

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规划执行情况，请审议。

今年以来，面对错综复杂的国内外形势，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、运筹帷幄，始终牢牢把握发展全局和战略主动，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入落实党中央、国务院各项决策部署，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，认真执行十三届全国人大一次会议审议批准的《政府工作报告》和2018年国民经济和社会发展规划，落实全国人大财政经济委员会的审查意见，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，着力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，加快改革开放步伐，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，上半年经济保持了总体平稳、稳中向好态势。主要宏观调控指标处在合理区间，经济结构持续优化，防范化解金融风险取得初步成效，生态环境改善，人民群众获得感、幸福感、安全感增强。

（一）创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间。落实《政府工作报告》和计划报告

总体要求以及宏观经济政策取向，坚持在区间调控的基础上加强定向调控、相机调控、精准调控。主要宏观指标总体稳定。上半年国内生产总值同比增长6.8%，连续12个季度稳定在6.7%—6.9%的区间。前7个月居民消费价格温和上涨2%。就业形势保持稳定，城镇新增就业880万人，同比多增25万人；二季度末，全国城镇登记失业率为3.83%，同比下降0.12个百分点；7月份全国城镇调查失业率为5.1%。国际收支基本平衡，7月底外汇储备保持在3.1万亿美元左右。内需结构持续优化。消费提质扩容积极推进，前7个月社会消费品零售总额增长9.3%，其中网上商品零售额增长29.1%，信息、文化、旅游等消费旺盛。固定资产投资增长5.5%，其中民间投资、制造业投资分别增长8.8%、7.3%，农业、教育、卫生等领域投资分别增长15.5%、9%、11.8%。三次产业发展协同性较好。农业种养结构调整优化，夏粮再获丰收，夏播基本结束，秋粮作物长势正常。规模以上工业增加值增长6.6%，上半年服务业增加值增长7.6%，生产性服务业强劲扩张。发用电、货运量等实物量指标较快增长。

（二）聚焦补短板强弱项，三大攻坚战扎实推进。按照《政府工作报告》和计划报告“坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防

治三大攻坚战”的要求，各部门聚焦重点，有针对性地开展工作。重点领域风险总体可控。在金融机构资产管理、地方政府隐性债务、房地产等方面出台一系列防风险举措，结构性去杠杆有序推进，上半年市场化债转股新落地项目 253.8 亿元，宏观杠杆率增速放缓，金融乱象得到初步遏制，部分野蛮生长的金融控股公司风险化解取得积极进展，影子银行风险得到有效控制，金融风险从发散状态向收敛状态转变。财政金融运行总体稳健，前 7 个月财政收入增长 10%，7 月末广义货币（M<sub>2</sub>）余额增长 8.5%，社会融资规模存量增长 10.3%。房地产市场调控持续加强，70 个大中城市住宅销售价格总体得到较好控制。精准扶贫精准脱贫力度加大。革命老区、民族地区、边疆地区和集中连片特困地区脱贫攻坚加快推进，新增资金、项目、举措进一步向“三区三州”等深度贫困地区倾斜。易地扶贫搬迁中央预算内投资和中央财政补助地方财政专项扶贫资金已全部下达，产业、就业、教育、健康、生态、金融、网络等扶贫重点工作扎实开展。生态环境持续改善。全国生态环境保护大会对新时代推进生态文明建设作了全面部署。打赢蓝天保卫战三年行动计划出台，前 7 个月全国细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）平均浓度同比下降 8.9%。水、土壤污染防治行动深入开展，主要污染物排放继续减少。重大生态保护修复工程有序推进。农村人居环境整治三年行动启动实施。

（三）以主动开放促深化改革，市场活力和发展动力持续释放。习近平总书记在博鳌亚洲论坛 2018 年年会、庆祝海南建省办经济特区 30 周年大会、上合组织青岛峰会上发表重要讲话，宣示了进一步深化改革、扩大开放的坚定决心。各部门认真贯彻习近平总书记讲话精神，落实《政府工作报告》和计划报告“深化基础性关键领域

改革”、“推动形成全面开放新格局”要求，改革开放取得新突破。对外开放范围扩展层次提升。坚持把共建“一带一路”打造成为顺应经济全球化潮流的最广泛国际合作平台，国际产能合作、基础设施互联互通等重点领域工作扎实推进。支持海南全面深化改革开放的指导意见公布实施。全国和自贸试验区两个外资准入负面清单修订出台。汽车、日用消费品等进口关税下调。前 7 个月以人民币计价的货物进出口增长 8.6%，其中出口、进口分别增长 5%、12.9%；以美元计价的实际利用外资增长 5.5%；对外投资增长 14.1%。重点领域改革纵深推进。党和国家机构改革全面实施。“放管服”改革持续深化，“证照分离”改革试点扩围，“多证合一”改革深入推进，深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革方案出台，企业开办时间、证明事项进一步压减，营商环境进一步改善。产权保护制度和要素市场化配置机制进一步完善，重大涉产权冤错案件甄别纠正工作取得实质性突破，居民用气门站价格全面理顺。国企改革持续深化，国有资本投资运营公司和混合所有制改革试点示范带动作用持续显现。财税金融改革深入实施，中央和地方财政事权和支出责任划分改革分领域推进，环境保护税顺利开征，金融监管体制进一步完善，原油期货成功推出，A 股正式纳入明晟（MSCI）指数。

（四）深入推进供给侧结构性改革，促进实体经济转型升级取得新成效。按照《政府工作报告》和计划报告提出的“把发展经济的着力点放在实体经济上，持续深化供给侧结构性改革”的要求，相关部门采取一系列有效措施，供给侧结构性改革取得积极进展。供给体系存量调整、增量优化。以处置“僵尸企业”为抓手，坚持用市场化法治化手段去产能，严控“地条钢”死灰复燃，严控电解铝等新增产能。推动煤炭等优质产



能释放，加快天然气产供储销体系建设，保障市场平稳运行。供给结构优化改善，前7个月高技术制造业、装备制造业增加值分别增长11.6%、9%，快于整体工业；上半年工业产能利用率为76.7%，同比提高0.3个百分点。实体经济效益提升。下调制造业、交通运输等行业增值税税率，统一增值税小规模纳税人标准，实施定向降准等措施，降低部分政府性基金征收标准，进一步清理规范行政事业性收费和经营服务性收费，继续阶段性降低社会保险费率，加大物流、网络等降费力度，减税降费对促进发展、扩大税源、惠及企业与群众的效应不断显现。上半年，规模以上工业企业利润增长17.2%；每百元主营业务收入中成本费用同比下降0.4元；主营业务收入利润率为6.51%，提高0.41个百分点；资产负债率为56.6%，下降0.4个百分点。企业经营活动总体平稳。7月份制造业采购经理指数为51.2%，连续24个月位于荣枯线以上；非制造业商务活动指数为54%，连续11个月保持在54%以上的较高景气区间。

（五）强化创新第一动力作用，新动能快速成长壮大。按照《政府工作报告》和计划报告“加快建设创新型国家”要求，相关部门进一步扎实开展工作，创新对实体经济的引领和支撑作用不断强化。深入实施创新驱动发展战略。全面改革创新试验成效继续显现，科技创新中心、综合性国家科学中心、重大科技基础设施等建设提速，国家科技重大专项深入实施，5G标准制定取得关键性进展，高性能服务器CPU等重点领域科技创新实现突破。科技体制改革持续深化，鼓励首台（套）重大技术装备示范应用等政策出台实施，上半年技术合同成交额增长31.3%。军民融合创新示范区建设启动。加快打造大众创业万众创新升级版。大众创业万众创新示范基地建设扎实推进，专业化众创空间加快发展，创业

投资企业和天使投资个人税收优惠试点政策推广到全国，前7个月全国日均新设企业1.83万户。不断壮大新兴产业新业态新模式。国家级战略性新兴产业基金设立，产业集群建设研究推进。工业互联网、智能光伏产业发展三年行动计划出台，“智慧海洋”工程建设方案实施。前7个月战略性新兴产业增加值增长8.6%，新能源汽车、集成电路、工业机器人产量分别增长68.6%、14.5%、21%。数字经济与实体经济加速融合，共享经济、平台经济等正在向企业生产、居民生活广泛渗透。

（六）统筹推进城乡区域协调发展，优势互补良性互动更加明显。按照《政府工作报告》和计划报告要求，各部门贯彻落实乡村振兴战略重大举措和区域协调发展战略，城乡区域协调发展再上新台阶。城乡融合发展体制机制不断完善。乡村振兴战略规划（2018—2022年）编制出台，农业供给侧结构性改革稳步推进，农村一二三产业融合发展成效显著。粮食不合理库存加快消化。新型城镇化质量提升，进城落户门槛持续放宽，区域性中心城市要素吸纳能力增强。区域发展重大战略统筹实施。“一带一路”建设引领沿海、沿边、内陆地区联动发展。京津冀协同发展迈出坚实步伐，河北雄安新区规划纲要出台实施，北京城市副中心加快建设，疏解北京非首都功能有力有序有效推进。长江经济带发展共抓大保护、不搞大开发的理念日益深入人心，生态环境保护修复、转型发展、体制机制改革等方面继续取得积极进展。粤港澳大湾区规划建设稳步推进。中西部地区发展较快，东北地区经济企稳回暖，东部地区新动能继续集聚。对口支援、对口合作、承接产业转移、飞地经济等深入推进。新增长点增长极加快培育。自贸试验区、国家级新区、综合配套改革试验区、国家自主创新示范区、国家高新区、国家级经开区等重点功能平台

引领效应凸显。

(七)着力保障和改善民生,发展成果更多更公平惠及人民群众。按照《政府工作报告》和计划报告“提高保障和改善民生水平”要求,各部门扎实开展重点工作,努力满足人民日益增长的美好生活需要。居民收入稳定增长。上半年全国居民人均可支配收入同比增长6.6%,其中城镇、农村居民人均可支配收入分别增长5.8%、6.8%。重点群体就业得到较好保障。就业优先战略和积极就业政策有序推进,终身职业技能培训制度全面推行。截至7月1日,高校毕业生签约率达68.6%,与去年同期基本持平。农村劳动力转移就业稳步增长,退役军人就业安置工作积极推进。基本公共服务均等化水平进一步提高。各地结合实际加快出台基本公共服务规划、行动方案或实施清单,企业职工基本养老保险基金中央调剂制度建立,公共服务工程重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜,社会救助制度不断完善。退休人员基本养老金、失业人员失业保险金、城乡居民基础养老金和医保财政补助水平继续提高。在全国推开医保异地直接结算。抗癌药降价、短缺药品供应保障、普惠性幼儿园、母婴设施建设等群众关切的问题加快推进。住房保障持续加强。上半年棚户区改造新开工362.7万套,农村危房改造开工108.6万户。住房租赁市场加快培育,农村集体经营性建设用地建设租赁住房试点工作有序开展。

总的看,今年以来,面对错综复杂的国内外环境,我们主动积极应对一系列风险挑战,保持了经济平稳增长,提高了发展质量效益,增进了人民福祉,既保持了“稳”、也实现了“进”,经济发展韧性包容性不断增强,推动高质量发展取得积极进展。经济结构进一步优化,改革开放进一步深化,创新驱动进一步增强,人民生活水平进一步提高。这是以习近平同志为核心的党中央

正确领导的结果,是习近平新时代中国特色社会主义思想特别是经济思想生动实践的结果,是全党全国各族人民紧跟核心、共同奋斗的结果。成绩来之不易,需要倍加珍惜。

在经济运行总体平稳的同时,必须看到当前经济运行稳中有变,面临一些新问题新挑战,外部环境发生明显变化,国内深层次结构性矛盾和问题在外部冲击下趋于显性化,社会、民生、生态环保等领域一些矛盾和问题犹存。

综合来看,上半年经济延续稳中向好发展态势,经济增长、就业、价格总水平、国际收支平衡等主要指标保持在合理区间,财政收入、环境保护、民生保障等体现经济发展质量和效益的指标进一步改善,计划完成情况总的好的。同时也要清醒认识到,国内一些长期存在的结构性矛盾和问题与外部环境冲击交织叠加,保持经济平稳健康发展的难度有所加大。对照十三届全国人大一次会议审议通过的2018年国民经济和社会发展计划总表,当前能耗强度、空气质量、水环境质量、棚户区改造等约束性指标完成进展顺利;经济增长、就业、物价、货物进出口等主要预期目标经过努力能够完成;但完成消费、社会融资规模存量、城镇居民人均可支配收入等指标仍需付出更大努力。

做好下半年经济工作,要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,加强党对经济工作的集中统一领导,落实中央经济工作会议和《政府工作报告》各项部署以及十三届全国人大一次会议要求,根据全国人大常委会和财经委关于经济工作的意见建议认真改进工作。坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,按照高质量发展要求,围绕现代化经济体系建设,坚持以供给侧结构性改革为主线,统筹推进稳增长

长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作。在保持经济社会大局稳定的基础上，持续深化改革和扩大开放，保持经济运行在合理区间，切实打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，在强化创新驱动、提升质量效益、保障改善民生、积极扩大内需等方面取得扎实进展，保持经济平稳健康发展和社会和谐稳定。要抓住主要矛盾，采取针对性强的措施加以解决。加强统筹协调，形成政策合力，精准施策，扎实细致重点做好以下工作。

（一）加强宏观政策统筹协调保持经济平稳健康发展。制定推动高质量发展的意见，加快构建推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核办法。坚持实施积极的财政政策和稳健的货币政策，提高政策的前瞻性、灵活性、有效性。财政政策要在扩大内需和结构调整上发挥更大作用，认真落实已出台的减税降费各项措施，加大对稳增长、调结构、补短板、强弱项等方面的支持。把好货币供给总闸门，保持流动性合理充裕和金融稳定运行，切实推进缓解实体经济特别是小微企业融资难融资贵问题。做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作。

（二）扩大国内有效需求。发挥有效投资对优化供给结构的关键性作用，充分发挥各级政府投资引导带动作用，在防风险的前提下加强确有必要、关系国计民生的在建项目资金保障，推进“十三五”规划纲要 165 项重大工程项目落地。积极吸引扩大民间投资，切实落实激发民间投资活力各项政策措施，规范有序推广 PPP 模式。完善促进消费的体制机制，进一步放宽服务消费领域市场准入。培育壮大消费新增长点，落实好降低汽车、日用消费品进口关税政策。切实加强对食品、药品、工业产品和消费品市场监管，严厉打击假冒伪劣，营造让人民群众放心的市场消

费环境。

（三）把补短板作为当前深化供给侧结构性改革的重点任务。加大基础设施领域补短板的力度。加快推进国家科技重大专项和科技创新 2030—重大项目实施，坚持企业主体、产学研用相结合，形成关键核心技术攻坚体制。着力壮大新动能，发展一批战略性新兴产业集群，落实好数字经济发展政策，大力发展现代服务业。加快推动“双创”再上新水平，促进新产业新业态加快发展。打通去产能的制度梗阻，坚持用市场化法治化手段推动落后过剩产能退出，加大“僵尸企业”破产清算重整力度，妥善做好职工安置和债务处置工作。推动降成本各项政策取得实效，确保全年为企业和个人减税 8000 多亿元及为市场主体减轻非税负担 3000 多亿元。

（四）扎实有效推进三大攻坚战。切实防范化解重大风险，把防范化解金融风险和服务实体经济更好结合起来，坚定做好去杠杆工作，把握好力度和节奏，协调好各项政策出台时机，通过机制创新，提高金融服务实体经济的能力和意愿。落实好防范化解地方政府隐性债务风险政策措施。下决心解决好房地产市场问题，坚持因城施策，促进供求平衡，合理引导预期，整治市场秩序，坚决遏制房价上涨，加快建立促进房地产市场平稳健康发展的长效机制。大力推进精准脱贫，加快落实打赢脱贫攻坚战三年行动计划，强化深度贫困地区脱贫攻坚工作。推动污染防治取得新进展，持续加大大气、水、土壤污染防治工作力度，坚决打赢蓝天保卫战。

（五）加大重点难点领域改革力度。继续研究和推出一批管用见效的重大改革举措。精准发力深化“放管服”改革，结合机构改革加快转变政府职能，全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，大幅压减工业产品生产许可证。着力完善产权制度，加快审理公布一批有代表性、有影

响力的产权纠纷申诉案件。加快人才、土地等要素市场化配置改革，推动石油天然气管网运营机制、配售电改革。加快推进国企国资改革在重点领域和关键环节取得新突破。大力支持民营经济发展。积极稳妥推进财税金融体制改革。

（六）加快落实对外开放重大举措。推动共建“一带一路”向纵深发展，继续落实首届“一带一路”国际合作高峰论坛成果。拓展多元化市场稳定外贸。主动扩大进口，落实扩大进口促进对外贸易平衡发展的政策措施，精心办好首届中国国际进口博览会。创造更有吸引力的外商投资环境，落实扩大开放、大幅放宽市场准入的重大举措，坚决保护在华外资企业合法权益。积极稳妥推进对外投资，完善以备案为主的对外投资管理制度，继续支持有条件的企业“走出去”。

（七）激发城乡区域发展新活力。统筹推进城乡融合发展和区域板块联动，促进协调协同发展。组织实施乡村振兴战略规划（2018—2022年），抓紧编制地方规划和专项规划，推进农业供给侧结构性改革。推动新型城镇化高质量发展，持续推进农业转移人口市民化，加快城市群一体化体制机制建设。落实区域协调发展新举措，建立更加有效的区域协调发展新机制。

（八）做好民生保障和社会稳定工作。把稳定就业放在更加突出位置，确保工资、教育、社保等基本民生支出。稳步提升居民收入水平，持续推进城乡居民增收试点和收入分配领域配套改革，促进科研人员、技能人才、新型职业农民等重点群体增收。补齐公共服务供给短板，建立健全国家基本公共服务标准体系，加大对民族地区、边疆地区和集中连片特困地区的公共资源配置力度。完善社会保障体系，全面实施全民参保计划，扎实推进新的三年棚改攻坚计划，继续开展农村危房改造。做实做细做深社会稳定工作。密切监控有关重要产品市场供需和价格变化，做好市场保供和物价稳定工作。

下半年面临的风险挑战有所增多，经济社会发展任务十分繁重，我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是经济思想，切实把思想和行动统一到党中央对当前经济形势的判断和工作部署上来。各地区各部门要切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”，坚定不移贯彻党的十九大作出的各项战略部署，认真落实十三届全国人大一次会议审议批准的《政府工作报告》和计划报告，自觉接受全国人大的监督，尽心尽责把各项工作做好，确保实现全年经济社会发展的目标任务。

# 国务院关于今年以来预算执行情况的报告

——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告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，面对错综复杂的国内外形势，各地区各部门在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真贯彻中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署，落实十三届全国人大一次会议关于预算的决议，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展的要求，以供给侧结构性改革为主线，着力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，加快改革开放步伐，经济保持了总体平稳、稳中向好态势，主要宏观调控指标处在合理区间，经济结构持续优化，防范化解金融风险取得初步成效，生态环境改善，人民群众获得感、幸福感、安全感增强。在此基础上，预算执行情况较好。

### （一）一般公共预算执行情况。

今年以来，受经济运行稳中向好、工业生产者出厂价格涨幅保持较高水平、市场主体数量继续快速增加，以及部分地区将上年末收入延后至一季度入库等因素影响，财政收入总体保持较快增长。1—7月，全国一般公共预算收入121791.35亿元，比去年同期（下同）增长

10%。从构成看，税收收入107709.18亿元，增长14%，占一般公共预算收入比重达到88.4%，比去年全年提高4.7个百分点。与经济运行密切相关的主要税种均保持较快增长。在落实降低增值税税率等减税政策的基础上，受工商业、服务业保持较高景气度，以及部分产品价格上涨等带动，国内增值税增长14.9%，其中工业增值税、商业增值税、改征增值税分别增长11%、19.6%、17.2%。受企业效益持续改善、居民收入稳步增加等带动，企业所得税、个人所得税分别增长13.4%、20.6%。受一般贸易进口保持较快增长等带动，进口环节税收增长9.8%。以上税种增收合计拉高全国财政收入增幅10个百分点。非税收入14082.17亿元，下降13.4%，其中受落实降费措施等影响行政事业性收费收入下降20.1%。从级次看，中央一般公共预算收入58497.04亿元，为预算的68.5%，增长11.6%。地方一般公共预算本级收入63294.31亿元，增长8.5%。31个省（自治区、直辖市）中，收入实现两位数增长的有14个，个位数增长的有13个，收入下降的有4个。从行业看，第二、三产业税收保持协调较快增长，分别增长14.9%、12.9%，比去年全年分别提高2.8个、3个百分点。多数行业税收保持较快增长，制造业、建筑业、批发和零售业、交通运输仓储和邮政业、信息传输软件和信息技术服务业、房地产业税收分别增长14%、21.3%、17.6%、

14.7%、14.1%、17.9%。从季度和月度情况看，全国一般公共预算收入一季度增长 13.6%，二季度增长 8%，累计增速呈明显放缓态势；4、5、6 月收入增速逐月回落，分别增长 11%、9.7%、3.5%。7 月份全国一般公共预算收入增长 6.1%，其中中央收入增长 1.2%。后几个月，进一步落实已出台的降低增值税税率、部分行业实施增值税期末留抵退税，以及促进小微企业发展、鼓励创新创业等税收优惠措施，还将持续带来财政减收。

根据十三届全国人大一次会议批准的预算，2018 年全国一般公共预算支出 209830 亿元，增长 7.6%，仍保持较高的财政投入力度和强度。预算执行中，中央财政对中央部门预算执行情况按日监测、按旬报告、定期通报，对地方财政部门加强考核和有针对性的督导，推动相关政策落实和加快财政支出进度。1—7 月，全国一般公共预算支出 125536.5 亿元，增长 7.3%，支出进度达到 59.8%，比序时进度快 1.5 个百分点。其中：中央一般公共预算本级支出 17911.86 亿元，完成预算的 55.2%，增长 8.4%；地方一般公共预算支出 107624.64 亿元，增长 7.1%。中央对地方税收返还和转移支付 44220.58 亿元，增长 7.8%，完成预算的 62.9%。重点领域支出保障有力，教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保等支出分别增长 7%、16.1%、10.2%、8.9%、9.7%。中央基建投资预算下达 4944.65 亿元，占预算的 92%。

### （二）政府性基金预算执行情况。

1—7 月，全国政府性基金收入 36680.34 亿元，增长 29.2%。其中：中央政府性基金收入 2207.79 亿元，下降 9.1%，主要是中央特别国债经营基金财务收入同比减少；地方政府性基金本级收入 34472.55 亿元，增长 32.8%，其中国

有土地使用权出让收入增长 35.1%。全国政府性基金支出 33223.19 亿元，增长 33.2%。其中：中央政府性基金本级支出 915.02 亿元，增长 0.9%；地方政府性基金相关支出 32308.17 亿元，增长 34.4%，其中国有土地使用权出让收入相关支出增长 37%。

### （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 821.24 亿元，增长 16.8%。其中：中央国有资本经营预算收入 232.67 亿元，增长 6.5%；地方国有资本经营预算本级收入 588.57 亿元，增长 21.5%。全国国有资本经营预算支出 862.12 亿元（含用上年结余安排），增长 56.6%。其中：中央国有资本经营预算本级支出 396.64 亿元，增长 171.6%，主要是金融企业国有资本经营预算支出已全部执行；地方国有资本经营预算支出 465.48 亿元，增长 15.1%。

### （四）社会保险基金预算执行情况。

据人力资源社会保障部统计，1—6 月，全国社会保险基金收入 37006.3 亿元，增长 17.9%。全国社会保险基金支出 29300.8 亿元，增长 18.8%。截至 6 月底，基金累计结余 85120.5 亿元。

总的看，今年以来预算执行情况较好，有力地保障了党中央、国务院重大政策的贯彻落实。同时，财政运行和预算执行中也存在一些问题，我们将高度重视，积极采取措施加以解决。

## 二、落实十三届全国人大一次会议预算决议情况

国务院有关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大预算决议要求，聚力增效实施积极的财政政策，深化财税体制改革，狠

抓预算执行和绩效管理，强化地方政府债务风险防控，有力促进了经济社会持续健康发展。

(一) 着力支持打好三大攻坚战。

一是积极防范化解地方政府债务风险。严控地方政府隐性债务风险。组织核查部分地区违法违规举债担保问题并按规定严肃处理，公开通报一批典型案例。进一步完善监管政策，从规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为、加强对企业发行债券的监管等方面入手，坚决遏制隐性债务增量。平衡好防风险和稳增长的关系，今年地方政府债务限额比去年增加 2.18 万亿元，以保障地方重大公益性项目建设融资需求。丰富债券品种，试点发行地方政府棚户区改造专项债券。继续推进存量政府债务置换，缓解地方政府集中偿债压力，1—7 月各地共发行置换债券 10866.16 亿元。二是大力支持脱贫攻坚。1—7 月全国财政专项扶贫支出 2244.52 亿元，增长 38.9%。中央财政补助地方专项扶贫资金 1060.95 亿元已全部拨付，增加的 200 亿元资金重点用于支持“三区三州”等深度贫困地区。严格按照规定的范围和标准推进贫困县涉农资金整合试点，进一步提高整合实效。建立扶贫资金动态监控机制，对所有用于脱贫攻坚的资金探索建立总台账，及时监控各级、各地、各类资金安排使用情况。出台扶贫项目资金绩效管理办法，提高扶贫项目资金使用效益。调整规范易地扶贫搬迁融资方式，严控扶贫领域融资风险。三是加大污染防治力度。中央财政预算安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计 405 亿元，投入力度为近年来最大。1—7 月全国财政污染防治支出 967.53 亿元，增长 16.5%。启动长江经济带生态保护修复奖励政策，引导地方建立横向生态保护补偿机制，促进共抓大保护。继续支持农村环境综合整治、重点行业节能减排等工作。环境保

护税顺利开征，费税制度实现平稳转换。

(二) 深化供给侧结构性改革。

一是支持破除无效供给。继续支持做好钢铁、煤炭行业化解过剩产能中的职工安置工作，1—7 月累计安排专项奖补资金 50.3 亿元。有序推进解决“三供一业”等国有企业历史遗留问题、支持中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作。二是加快发展壮大新动能。落实创新驱动发展战略，1—7 月全国财政用于应用研究、基础研究支出分别为 858.2 亿元、300.7 亿元，增长 55.5%、11.4%。狠抓中央财政科技计划管理改革和科研项目资金管理改革举措落实，实施科技人员职务科技成果转化现金奖励个人所得税优惠政策，进一步激发科研人员创新创造活力。创业投资、天使投资税收优惠政策试点范围扩大到全国。高新技术企业和科技型中小企业亏损结转年限由 5 年延长至 10 年。取消企业委托境外研发费用不得加计扣除限制。调整完善新能源汽车推广补贴政策，提高补贴技术门槛、优化补贴标准。三是大力降低实体经济成本。加大减税降费力度，进一步减轻市场主体负担。降低制造业等行业增值税税率，出台统一增值税小规模纳税人标准、提高企业设备器具扣除标准、扩大享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业范围等减税措施，清理规范一批行政事业性收费，降低残疾人就业保障金等部分政府性基金征收标准。延长阶段性降低企业职工基本养老保险单位缴费比例、失业保险及工伤保险费率，以及企业住房公积金缴存比例政策期限，允许符合条件的地区再下调工伤保险费率 20% 或 50%。

(三) 统筹推动城乡区域协调发展。

一是支持实施乡村振兴战略。全面实行“大专项+任务清单”管理方式，提升资金使用精准性、指向性和实效性。完善粮食等重要农产品价

格形成机制和收储制度，推动消化稻谷、玉米等政策性粮食库存。推进农业发展提质增效，支持扩大耕地轮作休耕制度试点、创建国家现代农业产业园、开展产业兴村强县示范行动、电子商务进农村综合示范等工作，加强农田水利建设。深化农村综合改革，进一步扶持壮大农村集体经济，将“一事一议”财政奖补机制与改善农村人居环境有机结合起来，深入开展农村综合性改革试点试验，激发农村发展活力。二是支持实施区域协调发展战略。发挥转移支付制度作用，推进地区间基本公共服务均等化。继续扩大中央对地方一般性转移支付规模，加快缩小地区间人均财力差异。进一步下沉财力，大幅增加老少边穷地区转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金，增强困难地区和基层政府保工资、保运转、保基本民生的能力。专项转移支付资金也加大了对发展薄弱和财政困难地区的支持力度。

#### （四）切实保障和改善民生。

一是支持发展公平而有质量的教育。中央财政教育转移支付的 84.4% 投向了中西部地区，并向困难地区、贫困地区倾斜。1—7 月全国财政普通教育、职业教育支出分别为 14765.45 亿元、1418.24 亿元，增长 7.6%、6.6%。落实城乡义务教育经费保障机制，加快推进全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，支持实施第三期学前教育行动计划、高中阶段教育普及攻坚计划、现代职业教育质量提升计划，推进中央和地方高校“双一流”建设。二是加强社会保障工作。出台实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，确保各地养老金及时足额发放。加快落实划转部分国有资本充实社保基金方案，5 家试点中央企业的划转工作基本完成，2 个试点省份正积极推进。建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，提高城乡居

民基础养老金水平。在 36 个城市开展居家和社区养老服务改革第三批试点。支持地方做好低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨救助、孤儿基本生活保障等工作。三是提高医疗保障水平。城乡居民基本医疗保险财政补助标准提高 40 元，一半用于提高大病保险保障水平。持续深化公立医院综合改革，支持卫生健康人才培养培训。完善基层医疗卫生机构绩效工资政策，扩大内部分配自主权。四是加大住房保障力度。中央财政及时拨付城镇保障性安居工程专项资金 1278 亿元，支持城市棚户区改造、公租房配套基础设施建设、发放租赁补贴等。1—7 月，全国棚户区改造开工 406.7 万套，开工率 70%。继续支持建档立卡贫困户等四类重点对象危房改造。五是推动文化体育事业发展。深入实施文化惠民工程，支持 5 万余所公共文化设施免费开放。加强文化遗产保护，促进中华优秀传统文化传承发展和中华文化走出去。支持全民健身设施建设和赛事活动，推动大型体育场馆向社会免费或低收费开放。同时，取消包括抗癌药在内的部分药品进口关税，降低汽车整车及零部件、部分日用消费品等进口关税，更好满足人民群众生活需要。

#### （五）深化财税体制改革。

一是加快中央与地方财政事权和支出责任划分改革。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案、医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，推进教育、科技、生态环境等领域财政事权和支出责任划分改革。二是深化转移支付制度改革。优化结构，中央对地方一般性转移支付预算占全部转移支付预算的比重进一步提高到 62.7%。整合同一领域内的专项，专项数量减至 73 项，并健全专项评估和退出机制。研究完善



中央对地方转移支付制度，在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付。三是强化预算绩效管理。绩效目标管理范围从一般公共预算拓展到政府性基金预算、国有资本经营预算。组织对中央本级项目和中央对地方所有专项转移支付项目全面开展绩效自评，并对自评结果进行抽查，促进提高自评质量。扩大重点绩效评价范围，大力推进绩效信息公开。四是推进税制改革和税收立法。改革个人所得税制度，个人所得税法修正案草案提请全国人大常委会审议并向社会公开征求意见。落实税收法定原则，加快推进车辆购置税、资源税等税种立法工作。同时，积极推进预算法实施条例修订工作。五是做好向全国人大常委会报告国有资产管理情况工作。落实国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，建立健全国有资产报告工作体制机制，编制2017年度国有资产综合报告和金融企业国有资产专项报告。

### 三、下一步财政重点工作安排

我们将认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，保持经济社会大局稳定，深入推进供给侧结构性改革，支持打好三大攻坚战，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展。积极财政政策要更加积极，提高政策的前瞻性、灵活性、有效性，在扩大内需和结构调整上发挥更大作用，做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，确保实现经济社会发展的目标任务。重点做好以下工作：

#### （一）促进经济运行保持在合理区间。

密切关注经济运行状况，根据形势变化相机预调微调、定向调控，更有效服务实体经济。在进一步落实好年初出台的各项减税降费政策的同时，将企业研发费用加计扣除比例提高到75%

的政策由科技型中小企业扩大至所有企业，对已确定的先进制造业、现代服务业等增值税留抵退税返还的1130亿元在9月底前基本完成，加快国家融资担保基金出资到位和投资运营，对拓展小微企业融资担保规模、降低费用取得明显成效的地方给予奖补，持续为企业减负，优化营商环境。及时下达预算和拨付资金，强化库款“削峰填谷”管理，推动地方和部门加快预算执行。把补短板作为当前深化供给侧结构性改革的重点任务，加大基础设施领域补短板的力度，督促和指导地方加快新增债券发行节奏，保障必要的在建工程项目建设。继续推进存量政府债务置换，支持地方腾出财力用于扩大有效投资。规范推广政府和社会资本合作（PPP）模式，吸引扩大民间投资。同时，做好民生保障工作，把稳定就业放在更加突出的位置，确保工资、教育、社保等基本民生支出，强化深度贫困地区脱贫攻坚工作。

#### （二）支持建设现代化经济体系。

深入实施创新驱动发展战略，坚持需求导向和问题导向，完善财政科技资源配置机制。继续支持提升制造业供给质量体系和产业链整体竞争力。加快建立新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。加大环境治理力度，扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点范围，支持重点城市黑臭水体治理和中西部地区实施污水处理提质增效三年行动，继续开展重大生态系统保护修复。

#### （三）推进落实重要改革举措。

落实基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案。继续加快推进分领域财政事权和支出责任划分改革，推动出台交通运输、科技、生态环境等领域改革方案。出台

全面实施预算绩效管理的制度性文件，构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。完善国有金融资本管理，不断提高管理的科学化、规范化、市场化和专业化水平。推动加快建立促进房地产市场平稳健康发展长效机制。统筹推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管试点，以及国有资本投资、运营公司改革试点工作。建立健全国有资产报告机制，确保国有资产管理情况报告按时完成。

#### （四）强化地方政府债务管理。

坚定做好去杠杆工作，把握好力度和节奏。坚持标本兼治，依法依规管控地方政府债务风险。坚决遏制隐性债务增量，督促整改政府投资基金、PPP、政府购买服务中的不规范行为，严禁各种违法违规担保和变相举债。妥善化解隐性债务存量，省级政府对本辖区债务负总责，省级以下政府各负其责，重点加强对高风险地区债务

化解力度。进一步完善地方建设项目和资金管理，强化财政约束，有效抑制地方不具还款能力的项目建设。持续保持高压监管态势，建立健全跨部门联合惩戒机制，严肃问责地方政府、国有企业、金融机构、中介机构违法违规融资担保行为，做到终身问责、倒查责任。研究出台加快融资平台公司市场化转型、地方政府债务信息公开等制度办法，加快推进权责发生制政府综合财务报告制度改革，健全债务管理长效机制。

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，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照十三届全国人大一次会议的有关决议要求和全国人大常委会的审议意见，勇于担当、真抓实干，推动财政改革发展持续取得新进展，为完成全年经济社会发展主要目标任务、决胜全面建成小康社会作出新贡献！

# 国务院关于推动城乡义务教育一体化发展 提高农村义务教育水平工作情况的报告

——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

教育部部长 陈宝生

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关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况，请予审议。

推动城乡义务教育一体化发展，提高农村义务教育水平，是以习近平同志为核心的党中央根据新时代我国经济社会主要变化作出的一项重大战略决策部署。2016年5月，习近平总书记主持中央全面深化改革领导小组会议，审议了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，明确指出统筹推进县域内城乡义务教育一体化发展，对缩小城乡教育差距、促进教育公平具有重要意义。李克强总理多次对提高农村义务教育水平及促进教育公平提出要求，强调教育投入要继续向困难地区和薄弱环节倾斜，不断缩小城乡、区域和校际办学差距。孙春兰副总理对推动城乡义务教育一体化发展也提出明确要求。

推进城乡义务教育一体化发展，主要目标是推动县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额标准统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖，基本消除城乡二元结构壁垒，基本实现县域义务教育均衡发展和城乡基本公共服务均等化，义务教育普及水平进一步巩固提

高，乡村教育质量明显提升，教育脱贫任务全面完成。

## 一、工作进展和成效

按照党中央、国务院决策部署，根据《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》（国发〔2016〕40号）要求，教育部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、住房城乡建设部等部门把统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展作为实现教育现代化、全面建成小康社会、实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的重大政治任务，全力以赴、通力合作，加强统筹协调和宏观管理，采取强有力的工作措施，大力推动城乡义务教育一体化发展，取得了显著成效。

（一）健全工作机制，形成上下联动的工作合力。

制订了教育部等九部门贯彻落实国发〔2016〕40号文件任务分工方案，形成了教育部牵头、各部门配合，省级统筹、市级指导、县区主责的工作机制。及时协调主流媒体宣传解读工作目标和重要举措。召开了全国统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展现场推进会，举办了各省级教育行政部门负责同志专题研讨班，及时进行工作部署、总结推广典型经验。加大督查

督导力度，将推动县域内城乡义务教育一体化发展列入国务院第四次大督查，纳入义务教育均衡发展和对省级人民政府履行教育职责评价体系，组织开展两次全国性专项督导。各省级人民政府高度重视，全部出台了贯彻国发〔2016〕40号文件的实施意见，并进行部署，将这项工作纳入市县政府工作报告考核目标，作为贫困县脱贫摘帽的重要考核指标，建立了定期报告和督导检查制度。

(二) 加快推进“四个统一、一个全覆盖”，着力破除城乡二元结构壁垒。

一是制订城乡统一的学校建设标准。教育部、住房城乡建设部等部门合并修订2002年出台的《城市普通中小学校校舍建设标准》、2008年出台的《农村普通中小学校建设标准》，统一为《普通中小学校建设标准》，努力消除城乡学校在建设标准上的差距，提升乡村学校建设水平，目前已完成征求意见工作，争取尽快印发。

二是落实城乡统一的教师编制标准。中央编办、教育部将农村中小学编制标准统一提高到城市标准，按小学1:19、初中1:13.5的师生比核定编制，并明确对乡村小规模学校按照师生比与班师比相结合的方式核定编制，对寄宿制学校适当增加编制。要求地方创新事业编制管理，跨地区、跨层级、跨行业统筹调剂编制，向义务教育学校倾斜。按照实际配备的教师测算，25个省份小学、24个省份初中已达到统一标准。

三是实现城乡统一的生均公用经费基准定额标准。按照《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发〔2015〕67号)要求，建立了城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，明确了生均公用经费标准，确定中西部地区普通小学生均公用经费每生每年600元、普通初中每生每年800元，东部地区普通小学生均公用经费每生每年650元、普通初中每生每年850元，

并明确了中央与地方财政分担比例。

四是完善城乡统一的学校基本装备配置标准。教育部出台了做好普通中小学装备工作的意见，健全与国家课程标准相匹配的中小学装备配置标准体系，启动中小学装备配置标准修订工作，2018年计划出台小学数学、初中数学、物理、化学、地理等学科装备配置标准和30项左右的质量标准。

五是实现“两免一补”政策全覆盖。2017年已全面实现对城乡义务教育学生免除学杂费(民办学校学生免除学杂费标准按照中央确定的生均公用经费基准定额执行)、免费提供教科书，并对全国1604万城乡家庭经济困难寄宿生发放生活补助，补助金额179.1亿元，其中90%用于中西部地区。

(三) 补齐乡村教育短板，着力解决“乡村弱”问题。

一是加大农村教育投入力度。2017年国家财政性教育经费投入3.42万亿元，其中53%用于义务教育。中央财政教育转移支付由2016年的2817亿元增加到2018年的3067亿元，80%用于中西部农村和贫困地区，1/4左右用于集中连片特困地区、民族地区。农村普通小学、初中生均教育经费支出保持较快增长，2017年分别达到1.14万元、1.55万元，比2012年分别增长59.3%、61.9%。

二是推进农村学校标准化建设。实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目，2016—2018年，中央财政投入专项资金1059亿元，带动地方投入2000多亿元。2017年还启动实施了教育现代化推进工程，2017、2018年两年中央下达义务教育学校建设投资149.6亿元，主要面向农村推动未达标学校标准化建设。2017年全国义务教育学校校舍面积比2015年增长了10%；体育场馆、音体美器材、实验仪器

达标率超过 85%；互联网接入率超过 90%，向农村输送优质教育资源。全国 832 个贫困县的 10.3 万所义务教育学校办学条件达到“底线要求”，占 94.7%。农村学校面貌得到明显改善，在中西部许多农村地区，“最好的建筑在学校”得到群众的公认。

三是扎实推进基本均衡评估。按照县域义务教育基本均衡督导评估认定标准，坚持把义务教育基本均衡督导评估认定与脱贫攻坚、控辍保学紧密结合，实现以评促建、以评促改，加快缩小城乡、校际差距，促进城乡义务教育一体化发展。截至 2017 年底，全国 2379 个县通过了义务教育基本均衡发展督导评估认定，占比达 81%，北京、天津、吉林、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、湖北、广东等 11 个省份整体通过评估认定。

四是努力提高乡村教育水平。2018 年 4 月，国务院办公厅印发了《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的意见》（国办发〔2018〕27 号），对办好两类学校作出全面部署，在统筹布局规划、改善办学条件、加强师资建设、强化经费保障、提高育人水平等方面提出了具体举措。特别强调通过多种途径加强乡村学校教师队伍建设，利用“互联网+教育”方式，帮助两类学校开足开齐开好国家课程，提高乡村学校教育水平。

（四）扩大城镇教育资源，着力缓解“城镇挤”问题。

一是同步建设城镇学校。按照城镇化进程，部署各地调整完善土地利用总体规划，多措并举盘活用地存量，切实保障学校建设用地。严格建设项目规划许可管理，配套学校建设必须与住宅建设首期项目同步规划、同步建设、同步交付使用，未按规划配建学校的不得进行竣工验收。据督查报告，全国 90% 的县区基本做到了按照城

镇化规划和常住人口规模编制城镇义务教育学校布局规划；70% 的县区基本做到了配套学校建设与住宅建设首期项目“三同步”。

二是实施消除大班额计划。从实际出发提出分省消除大班额工作目标，指导各地以县为单位制定专项规划并报教育部备案，确保 2018 年底基本消除 66 人以上超大班额（控制在 2% 以内）、2020 年底基本消除 56 人以上大班额（控制在 5% 以内）。要求小学、初中按国家规定班额标准招生，防止产生新的大班额。定期通报各省份消除大班额进展情况，并建立了约谈制度。2017 年义务教育大班额比例下降为 10.1%、超大班额比例下降为 2.4%，相比 2015 年，全国大班额数量减少了 25%、超大班额数量减少了 50%，是近 10 年来下降幅度最大的一年。

（五）创新教师工作机制，着力加强乡村教师队伍建设。

一是整体部署教师队伍建设。中共中央、国务院印发了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（中发〔2018〕4 号），这是新时代加强教师队伍建设的纲领性文件，特别是对加强乡村教师队伍建设进一步作出了全面部署。深入实施乡村教师支持计划，着力破解乡村教师队伍建设难题，提高乡村教师队伍质量。

二是加强乡村教师培养培训。继续实施部属师范大学公费师范生教育，推动 28 个省份实施地方公费师范生教育，每年吸引 4 万名高校毕业生直接到农村中小学任教。鼓励地方政府和相关院校采取定向招生、定向培养、定向服务等方式，为乡村学校及教学点培养“一专多能”教师。继续实施农村学校教育硕士师资培养计划，为中西部农村学校培养高素质教师。深入实施中小学教师“国培计划”，2016—2017 年对 360 余万名乡村校长教师进行专业化培训。

三是创新乡村教师补充机制。严格执行中小

学教师资格准入制度，适当提高准入标准。实行义务教育教师“县管校聘”，深入推进县域内教师交流轮岗，推动城镇优秀教师、校长向乡村学校流动。实行学区（乡镇）内教师走教制度。继续实施农村教师特岗计划，2017年安排74.3亿元，选派了约8万名优秀大学毕业生到乡村学校任教，2018年计划选派9万名。

四是大力提升乡村教师待遇。明确乡村教师享受乡镇工作补贴，全面落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策和艰苦边远地区津贴政策，依据学校艰苦边远程度实行差别化补助，鼓励有条件地区提高补助标准，“越往基层、越是艰苦、待遇越高”的局面初步形成，惠及725个县的127万名乡村教师。加强乡村教师周转宿舍建设，2016—2017年各地新建7.4万套周转宿舍，并将符合条件的教师纳入住房保障范围。对乡村教师评聘职称实行适当倾斜政策。建立乡村教师荣誉制度，2017年首次为400万名从教30年以上的在岗和离退休教师颁发荣誉证书。

#### （六）关注特殊群体，着力促进教育公平。

一是扎实做好控辍保学工作。2017年，国务院办公厅印发了《关于加强控辍保学进一步提高义务教育巩固水平的通知》（国办发〔2017〕72号），明确把控辍保学作为脱贫攻坚的重点任务，强化“三避免、一落实”机制，避免学生因为厌学、家庭经济困难和交通不便而辍学，落实联控联保和行政督促复学的责任机制。已建立学籍数据与国家人口库比对核查机制，加强对各地特别是贫困地区适龄儿童辍学情况的动态监测。指导各地“一县一案”做好控辍保学工作，目前已有2075个县制订了控辍保学方案。2017年小学学龄儿童净入学率达99.91%，初中学生毛入学率达103.5%，均高于世界高收入国家平均水平。九年义务教育巩固率达到93.8%，比2015年提高了0.8个百分点。视力、听力、智力三类残疾儿童

少年义务教育入学率达到90%以上。

二是完善随迁子女就学政策。推动各地建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，明确居住证持有人在居住地依法享有平等接受义务教育的权利。建成了中小学全国统一的学籍系统，随迁子女跨省转学实现全程网上办理。2017年，全国共有义务教育阶段随迁子女1406.6万人，比上年增加11.9万人，其中80%进入公办学校就读，另有7.5%享受政府购买民办学校学位服务，并全部纳入生均公用经费和“两免一补”补助范围。

三是健全留守儿童关爱保护体系。2016年，国务院制定了《关于加强农村留守儿童关爱保护的若干意见》（国发〔2016〕13号），建立了民政部牵头、27个部门参与的留守儿童关爱保护联席会议制度，健全家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系。组织开展留守儿童摸底排查，建立了信息管理系统，全国共摸排农村留守儿童902万人，其中义务教育阶段留守儿童589万人，为做好留守儿童关爱保护工作奠定了重要基础，并开展了关爱保护专项行动。2017年，全国共批评教育失职父母9.1万人、治安管理处罚282人、依法追究失职父母刑事责任16人、依法撤销失职父母监护权案例17个，帮助76万名存在家庭监护问题的儿童得到有效监护，劝返1.77万名辍学留守儿童复学就读。

四是实施农村学生营养改善计划。2017—2018年安排补助资金386亿元，每生每天补助4元，寄宿生加上“一补”（家庭经济困难学生生活补助）后达到每天8—9元，有效减轻了贫困家庭的经济负担。全国共有29个省的1631个县实施了营养改善计划，覆盖了国家所有扶贫开发重点县，受益学生3700多万人。监测表明，实施营养改善计划的地区，男女生平均身高2017年比2012年高出1.9

厘米和2厘米。习近平总书记对此高度评价“此事有功德”。

## 二、启示和存在的问题

### (一) 几点启示。

第一，以习近平同志为核心的党中央坚强领导是推动城乡义务教育一体化发展的根本保证。2016年5月，习近平总书记主持中央全面深化改革领导小组会议审议有关文件，党的十九大又进一步将推动城乡义务教育一体化发展作为重点任务，为我们做好工作提供了基本遵循。两年多来，按照党中央的决策部署，国务院落实以人民为中心的发展思想，制定了经费保障、办学条件、队伍建设、控辍保学等一系列配套文件，不断将城乡义务教育一体化发展做细做实。

第二，加大政府统筹力度是推动城乡义务教育一体化发展的重要保障。推动城乡义务教育一体化改革发展，关乎新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴和全面建成小康社会等重大战略目标的实现，是一项重大系统工程，必须强化政府责任，加大统筹力度，将城乡义务教育一体化改革发展置于经济社会发展全局中通盘谋划，形成合力，协同推进。近年来，各级政府高度重视，统筹部署，采取重大改革举措，健各部门协同、上下联动工作机制，强化督导检查，狠抓工作落实，有力推动城乡义务教育一体化发展取得了重要进展。

第三，突出农村学校底部攻坚是推动城乡义务教育一体化发展的核心任务。推动城乡义务教育一体化发展，难点在于破除城乡二元结构壁垒，切实提高乡村教育发展水平。这必然要求我们统筹资源配置，向农村地区、贫困地区、边远地区、少数民族地区、革命老区倾斜，向弱势群体倾斜。近年来，国家实施了全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件等一系列重大工程项目，出台了全面加强乡村学校建设的一系列重大政策措施，深入

推进县域义务教育均衡发展，有效促进了教育公平，增强了人民群众的获得感。

第四，加强教师队伍建设是推动城乡义务教育一体化发展的关键之举。教师是办好教育的第一资源，缩小城乡教育差距，关键是缩小教师队伍水平差距。近年来，国家注重加强乡村教师队伍顶层建设，出台了若干重大政策，实施了乡村教师支持计划，“国培计划”重点加大了乡村教师培训力度，建立了集中连片特困地区乡村教师补助政策，努力提高乡村教师待遇，积极建立和完善吸引优秀人才到农村任教的有效机制，取得了积极成效。

### (二) 存在的问题。

一是一些地方思想上还不够重视。一些地方对推动城乡义务教育一体化发展的重要性、紧迫性认识不到位，没有认识到农村教育在实施乡村振兴战略、全面建成小康社会中的重要地位和作用，没有把这项工作放到经济社会发展全局中统筹考虑和重点安排，推进力度不够，进展缓慢，存在重城市、轻农村现象。特别是随着新型城镇化发展，农村学龄人口逐步减少，而农村教育投入大、见效慢、效益低，一些地方对如何发展农村教育存在模糊认识、畏难情绪、观望态度。

二是一些地方政府履责还没有完全到位。义务教育实行“省级统筹、以县为主”管理体制，地方各级人民政府在统筹推进城乡义务教育一体化发展中都具有重要职责。有的省级政府未能切实履行政府统筹责任，在区域协调、办学标准、经费投入、教师编制等方面缺乏统筹和保障，特别是对一些财政比较困难的县倾斜支持不够。一些市级政府缺乏主动作为、有力指导。一些县级政府财力不足，存在“等靠要”思想，缺乏对县域城乡学校整体规划，缺乏推进落实的有效举措。

三是城乡教育差距依然明显。近几年，虽然县域义务教育均衡发展取得显著成绩，到 2017 年有 81% 的县通过了国家县域义务教育基本均衡督导评估认定，农村义务教育校舍条件得到了较大改善，但基础仍然薄弱，城乡义务教育资源配置还存在着不平衡不充分的问题，“乡村弱”和“城镇挤”的矛盾还没有彻底解决。一些乡镇寄宿制学校寄宿生活条件简陋，校园文化生活贫乏，学生上下学交通不便。一些乡村小规模学校的基本办学条件亟待改善。一些贫困地区初中学生辍学现象还比较突出。乡村学校教育质量、办学水平还存在明显差距。城镇地区面临着学校建设用地、学位资源、教师资源紧缺的困境，导致大班额现象还比较突出。

四是乡村教师队伍建设亟待加强。一些地方师资统筹配置不够，还难以满足教育教学基本需求。教师待遇保障机制不健全，教师绩效工资核定办法有待完善。有的地方乡村教师保障条件不落实，难以吸引和留住优秀教师在乡村任教，存在“招不来、留不住”问题。乡村教师培训缺乏针对性、有效性，培训内容和模式需进一步完善，乡村教师队伍的整体素质亟待提高。

### 三、下一步重点工作考虑

下一步，我们将深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，全面加强党对教育工作的领导，进一步落实教育优先发展战略，全面贯彻党的教育方针，发展素质教育，加快推进城乡义务教育一体化发展，着力解决义务教育发展不平衡不充分问题，大力提升农村义务教育质量。重点做好以下五方面工作：

一是强化责任，加大政府统筹力度。认真落实省级人民政府履行教育职责评价办法，加大督政力度，夯实地方各级政府义务教育管理责任，进一步完善和落实“省级统筹、以县为主”的管

理体制，加大对贫困地区的倾斜扶持力度。将推动城乡义务教育一体化发展作为脱贫攻坚、乡村振兴等重大战略任务的重要内容，坚持把“义务教育有保障”作为贫困人口退出、贫困县摘帽的硬性要求。继续开展国家义务教育基本均衡督导评估认定，2018 年底努力实现全国 85% 的县（区）达到基本均衡；到 2020 年，比例达到 95%；在本届政府任期内，全面实现基本均衡。同时，启动义务教育优质均衡督导评估认定工作，推动从“有学上”向“上好学”转变，有效推动城乡义务教育一体化发展。

二是补齐短板，实施乡村教育底部攻坚。在推进教育现代化、实施乡村振兴战略中，优先发展乡村教育事业。统筹做好农村学校布局规划，按照“既要有利于为学生提供公平有质量的教育，又要符合未成年人身心发展规律，方便学生就近入学”的要求，推动各省以县为单位修订完善义务教育学校布局专项规划。统筹“十三五”期间义务教育学校建设项目，以改善乡村学校教学、生活、卫生条件和校园文化环境为重点，全面加强乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校建设，着力办好农民“家门口的好学校”。实施教育信息化 2.0 行动计划，运用“互联网+教育”方式，向农村输送优质教育资源。2018—2020 年期间，中央财政新增资金 70 亿元，重点支持“三区三州”教育脱贫攻坚。深入做好义务教育控辍保学工作，加强留守儿童关爱保护，认真落实联保联控责任，完善学籍系统与国家人口库比核对查机制，重点加强对辍学高发区的监测，因地、因家、因人施策，做好劝返复学工作。

三是综合施策，加快消除城镇大班额。坚持多管齐下、综合施策、标本兼治，要求各地落实消除大班额的时间计划，强化督导督查，实行工作台账销号制度。加快城镇学校建设，加强部门



协调，设立“绿色通道”，缩短审批立项流程，认真落实小区配建规划，保障足够学位供给。深入推进义务教育免试就近入学改革，严格按照标准班额招生，适当稳定乡村生源，合理分流学生，缓解城镇学校就学压力。确保实现“2018年基本消除超大班额、2020年基本消除大班额”的工作目标。

四是强化保障，增强乡村教师职业吸引力。认真落实《中共中央 国务院关于全面加强新时代教师队伍建设改革的意见》，加强师德师风建设，强化教师使命担当，大力开展教师全员培训，全面提高教书育人能力水平，努力建设一支高素质专业化教师队伍。完善义务教育学校编制核定工作，各省明确乡村小规模学校编制具体核定标准和办法，对寄宿制学校适当增加编制。创新教师补充机制，完善特岗教师政策，实施银龄教师讲学计划，推进城乡教师交流轮岗，满足乡村学校教师补充需求。深化教师职称制度改革，推进县域内城乡学校中、高级岗位教师比例大体相当。进一步完善义务教育绩效工资总量核定办法，确保义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员平均工资收入水平。切实落实乡村教师享受乡镇工作补贴、集中连片特困地区生活补助和艰苦边远地区津贴等政策，鼓励有条件的地区适当提高标准、扩大实施范围，继续建设乡村教师

周转宿舍，进一步增强乡村教师职业吸引力。

五是深化改革，提升义务教育质量。制订关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见，在全社会广泛宣传、树立科学教育观念，深化课程、教材、教学、评价等方面改革，促进学生德智体美劳全面发展。要求义务教育学校普遍开展课后服务工作，解决好社会关心的课后“三点半”问题。落实规范校外培训机构有序发展的意见，治理面向中小学生的违规培训和竞赛行为，营造良好教育生态，切实减轻中小学生过重课外负担。

长期以来，全国人大对教育工作十分关心，给予了大力支持和悉心指导，提出了许多宝贵意见建议。全国人大多次组织义务教育专项调研和执法检查，今天专门听取关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告，充分体现了全国人大对义务教育工作的高度重视，这既是对我们工作的鞭策，也对推动义务教育发展发挥了十分重要的作用，在此表示衷心的感谢！我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大精神，认真研究和落实全国人大和各位常委会组成人员的意见，切实改进和加强义务教育工作，努力办好公平而有质量的义务教育，进一步增强人民群众对义务教育改革发展的获得感。

# 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 传染病防治法》实施情况的报告

——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大常委会副委员长 王 晨

全国人民代表大会常务委员会：

传染病防治工作是重要的民生工程，事关人民群众的身体健康和生命安全，事关国民经济发展和社会稳定。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从时代发展前沿和国家战略全局高度，把人民健康放在优先发展战略地位，提出了实施健康中国战略。习近平总书记针对卫生与健康工作包括传染病的防治工作，发表了一系列重要讲话。习近平总书记强调，“要坚定不移贯彻预防为主方针，坚持防治结合、联防联控、群防群控，努力为群众提供全生命周期的卫生与健康服务”。根据全国人大常委会监督工作计划，全国人大常委会执法检查组于今年5月至7月对传染病防治法进行了执法检查。这次执法检查充分体现了全国人大常委会围绕国家发展战略大局和人民群众关心的热点问题开展监督工作这一重要思路，同时也是保障人民群众健康，推动健康中国建设的重要举措。现在，我代表执法检查组向常委会作报告。

## 一、执法检查的工作情况

全国人大常委会对这次传染病防治法执法检查高度重视，中共中央政治局常委、全国人大常

委会委员长栗战书作出重要批示，指出“检查组要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，精心准备，突出重点，深入基层，了解实情，督促有关方面切实抓好传染病防治工作，进一步落实好传染病防治法的各项规定，更好保障人民群众的健康，切实推动健康中国建设。”根据这一指示精神，教科文卫委员会前期召集国务院相关部门进行座谈，初步了解相关情况，协助常委会做好执法检查有关工作，并于4月份赴河南、湖北开展了调研工作。在此基础上，全国人大常委会制定执法检查工作方案，紧密结合传染病防治法的规定和当前传染病防治工作中存在的突出问题，确定十项重点检查内容，并成立传染病防治法执法检查组，由全国人大常委会副委员长王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰任组长，教科文卫委员会主任委员李学勇任副组长，成员包括信春鹰等10位全国人大常委会委员和教科文卫委员会委员，同时还邀请14位全国人大代表参加。

5月3日，执法检查组召开了第一次全体会议，对执法检查作了具体部署。国家卫生健康委员会、农业农村部、教育部、财政部等4个部门负责人在会上作了有关工作汇报，人力资源和

社会保障部、海关总署、国家市场监督管理总局等有关负责同志出席会议并提供书面汇报材料。5月至7月,执法检查组分四个小组,由四位副委员长带队,分别赴内蒙古、吉林、福建、广东、四川、云南、陕西、新疆等8个省(区)开展执法检查。各检查小组在工作中,坚持问题导向,突出重点,深入基层,力求通过执法检查发现问题、解决问题、改进工作,共检查了24个市(州、县),召开了18场地方座谈会和专题汇报会,听取了地方政府和有关部门的情况汇报;实地查看13家医院,16家省市县区疾病预防控制中心,23家社区卫生服务中心、乡镇卫生院、村卫生室,11所中小学、幼儿园。各执法检查组广泛听取各方面意见和建议,深入调查了解了传染病防治法的实施情况,分别形成了分组报告。在汇总各方面情况后,形成了执法检查报告(稿)。7月25日,执法检查组召开第二次全体会议,讨论执法检查报告(稿),同时听取了国务院有关部门的意见,并对执法检查报告(稿)作出进一步修改完善。

## 二、贯彻实施传染病防治法的基本情况

检查组认为,传染病防治法自颁布实施以来,对我国预防、控制和消除传染病的发生与流行,保障人民群众身体健康,发挥了重要作用。国务院及其有关部门、地方各级政府认真贯彻实施传染病防治法,在健全体系、提升能力、完善机制、强化保障等方面,积极采取措施,不断加大力度,传染病防治工作取得明显成效。检查过程中,各地普遍反映,“传染病防治法是一部好法、管用的法”。近年来,由于依法防控,措施得当,全国没有发生传染病的大规模暴发流行。

### (一) 法律宣传普及活动广泛开展

国务院及有关部门认真组织学习传染病防治法,努力营造全社会共同关注传染病防治的法治氛围,引导和动员广大群众参与传染病防治工作。各级政府采取多种形式开展传染病防治法的宣传普及工作,定期通过各种媒体、健康讲座等形式向公众普及传染病防治知识;充分发挥爱国卫生运动优势,通过开展环境卫生整治、病媒生物防控、卫生城市城镇创建等活动,宣传传染病防治法。传染病防治相关部门加强对工作人员的法律法规培训和知识普及、技能培训。这些法律宣传普及活动取得了积极的效果。

### (二) 配套法规和标准体系建设逐步完善

推进传染病防治的配套法规、部门规章和制度建设。国务院修订了《疫苗流通和预防接种管理条例》等行政法规。国务院有关部门相继出台《关于进一步加强疫苗流通和预防接种管理工作的意见》等政策文件,修订了《血站管理办法》、《消毒管理办法》等与传染病防治密切相关的部门规章。制定和修订了相关标准,其中包括18项传染病诊断相关标准,14项病媒生物控制相关标准,12项医院感染控制标准。各省(区、市)也相继出台多部地方性法规和政府规章,进一步健全传染病防治各项制度,为依法依规开展传染病防治工作发挥重要作用。

### (三) 各项防控措施取得积极效果

一是国务院将重大传染病的防控工作列入重要议事日程。国务院印发或多个部门联合印发了艾滋病、结核病、血吸虫病、包虫病、病毒性肝炎等“十三五”防治规划。卫生部门与重点省份就包虫病、艾滋病、血吸虫病等防治工作建立省部联动或区域联防联控机制。二是国务院逐年加大财政投入。如2013年至2017年,中央财政对实施免疫规划和艾滋病、结核病、血吸虫病、包

虫病防治等重大公共卫生项目的专项补助资金由 56 亿元增加到 96 亿元，年均增长 14.4%；中央财政通过基建投资支持地方疾控中心建设，累计安排补助资金 136 亿元，使疾病预防控制体系基础设施条件得到明显改善。三是针对重大传染病制定基本医疗保险和医疗救助政策，将耐多药肺结核、艾滋病机会性感染纳入新型农村合作医疗大病保障范围，医疗费用予以减免。同时，还实施了包括传染病防治在内的健康扶贫工程。四是加强传染病防治的科技支撑，实施艾滋病和病毒性肝炎等传染病防治科技重大专项，在监测检测、预警溯源、应急救治等方面取得了突破性进展。

上述这些措施取得了积极的效果。据统计，近年来，全国传染病疫情总体形势稳中有降。甲乙类传染病年报告发病率、死亡率分别控制在 227/10 万和 1.42/10 万以下，平均年报告发病率较上一个五年下降 11%。国家免疫规划疫苗接种率持续保持在 90% 以上，防控儿童乙肝病毒感染取得突出成就，艾滋病全国整体疫情控制在低流行水平，结核病死亡率稳步下降，绝大部分疫苗所针对的传染病发病率降至历史最低水平。成功应对了人感染 H7N9 禽流感等新发传染病及中东呼吸综合征、寨卡病毒病和黄热病等输入性疫情，未发生传染病大规模流行。2015 年广东省面对全国第一例输入性中东呼吸综合征，反应迅速，措施得力，及时有效控制疫情，取得良好的社会反响。

#### （四）防控能力和水平明显提高

省、市、县三级卫生监督网络进一步健全，医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价工作全面推进，围绕传染病综合管理、疫情报告和控制、医疗废物处置等 8 项内容，实施分类监管、综合评价和跟踪问效。国务院积极推进传染病防

治信息化建设，建立了传染病动态监测大数据监测分析平台。我国已建成世界上最大规模的传染病网络直报系统。县级以上疾病预防控制机构 100% 实现传染病网络直报，传染病报告时效从过去的 5 天缩短为 4 小时，县级以上医疗机构网络报告率达 96%，基层医疗机构网络报告率为 85%，传染病漏报率持续下降。生物安全实验室建设取得明显进展，三级实验室已达 41 家，今年 1 月我国首个生物安全四级实验室开始运行，标志着我国已具备较为完善的高致病性病原检测和研究的安全防护能力。突发急性传染病快速检测技术大幅度提高，已经具备在 72 小时内检测 300 余种病原体的能力。突发疫情的应对能力持续加强，在 23 个省份布局建立的 4 类 37 支国家卫生应急队伍，已成为有效应对国内外重大公共卫生事件、突发事件的骨干力量。

#### （五）部门协作、依法监督得到加强

各级政府初步建立了联防联控机制，卫生、农业、海关、交通运输等部门共同协作，在应对人畜共患传染病、口岸公共卫生事件等方面取得了积极的效果。一些历史上鼠疫等重点传染病流行省份还建立了区域联防联控机制。相关部门认真履职，加强对传染病防治相关工作的监督。卫生部门充分发挥监督执法在传染病防治工作中的作用，以问题为导向，开展医疗废物处置等专项检查，加大对违法行为的查处力度；药品监督管理部门努力改进对药品质量的监管；教育部门将传染病防治工作纳入学校专项督导检查内容，严防严控学校传染病风险；农业部门每年对重大动物疫情的防治工作进行专门部署并开展检查等。

## 三、法律实施中存在的主要问题

（一）传染病防治形势依然严峻、任务仍然

艰巨

当前，传统传染病威胁持续存在，新发传染病不断出现，防治传染病面临双重挑战的基本格局没有改变。一是人口跨境、跨区域大规模流动加剧传染病传播风险，流动人口容易成为传染病易感人群，防治措施难以完全落实。例如，据呼和浩特海关反映，经常在内蒙古口岸从事跨境运输的外籍交通行业从业人员病毒性肝炎、梅毒等传染病总体患病率高达30%，境内传染风险很大。二是活畜、活禽的调运，缺乏有效的检疫监管措施，易造成人畜共患病的传播蔓延。三是不安全性行为的增加导致艾滋病、梅毒等性传播疾病蔓延的趋势未得到有效遏制。据统计，目前全国艾滋病总体上虽然呈低流行态势，但感染人数持续上升，经性传播已是主要传播途径，以2017年第二季度为例，全国经性途径传播占比为93.7%。四是生态环境的破坏，使一些新病种的出现逐年加快，传染病防治情况愈加复杂，传染病防治难度持续增加。五是人感染高致病性禽流感等新发传染病和埃博拉出血热等输入性传染病的隐患时刻存在，几乎每1至2年就有新的疫情出现，且难以早期发现和处置，病死率较高，严重威胁着经济社会发展和人民群众生命安全。

应当清醒地看到，我国整体传染病防治能力和水平还有待提升，一些重大传染病的发病率还比较高，一些地区和一些重大传染病的防治基础还不牢固，传染病患者的救治和保障水平还比较有限。同时，地区之间、城乡之间的防治能力还存在比较明显的差距，特别是一些贫困地区、基层地区的防治工作存在不少隐患。

## （二）传染病防治工作存在薄弱环节

第一，疾控机构的能力与承担的职责不相适应。传染病防治法第十八条对各级疾病预防控制

机构在传染病预防控制中应当履行职责作出八项具体规定。但在检查中，各地普遍反映，一些基层疾控机构基础设施落后、检测设备缺乏、业务能力有待提高等问题较为突出。例如新疆霍尔果斯作为重要口岸城市，目前无专业疾病预防控制机构，相关工作和基本公共卫生职能由市人民医院的一个科室负责，传染病监测检验能力明显不足。同时，一些地方的市、县级疾控机构实验室能力远未达到国家标准，与日益繁重的传染病防治任务不相适应，影响了基层传染病防治执法能力和水平。例如，云南省的县级疾控机构实验室设备平均达标率仅为58.49%。

第二，人员队伍建设亟待加强。多地反映，部分疾控机构特别是基层人员编制多年来未做过调整，无法满足现有工作的需要，一些疾控机构和医疗机构从事传染病专业医务人员队伍不稳定，近年人才流失比较严重。例如，四川甘孜州疾控中心近年来引进本科生26人，已有14人辞职，泸定县引进本科生3人，有2人辞职。

第三，基层网底不牢，传染病防治能力比较脆弱，对疫情的及早发现、及时报告、妥善处置等能力有限。各地普遍反映，学校、托幼机构专业卫生人员配备不足，与国务院批准发布的《学校卫生工作条例》规定的600:1的标准差距较大，相当数量的中小学没有按规定设置校医室或保健室。有的学校主体责任意识不强，防治措施不到位，加之专业人员缺乏、能力不足，学生聚集性疫情时有发生。例如，2017年7月至11月，湖南桃江县四中发生校园结核病聚集疫情，共报告患者83例。疫情发生的主要原因是有关单位责任不落实，学校未建立晨午检、因病缺课登记和病因追踪制度，学生密度大，教室通风不良；教育部门对学校传染病防控重视不够；疾控机构和医疗机构没有认真追踪患者真实信息，分

析疫情；县政府及其有关部门对事件响应不及时，没有及时提供筛查和处置经费。此次事件中的有关负责人已受到党纪政纪处理。又如，广东省有些地区的病毒性肝炎、肺结核发病率仍高于全国平均水平。

第四，人畜共患传染病防治存在隐患。近年来我国人感染人畜共患传染病病例不断增多，严重危及人民群众身体健康。例如，最近以来，我国黑龙江省、内蒙古自治区陆续发生了人感染炭疽病疫情，对此要高度警惕，积极应对。检查发现，一些基层动物疫病防治机构基础设施、实验室诊断检测能力和队伍力量薄弱，影响了动物疫情监测和防治工作全面开展，不能适应我国动物疫病病种多、病原复杂、流行范围广的特点。在落实传染病防治法第三十六条关于“动物防疫机构和疾病预防控制机构，应当及时互相通报动物间和人间发生的人畜共患传染病疫情以及相关信息的”规定方面存在差距，有些地方存在地方保护主义，对动物疫病和人畜共患病存在瞒报、漏报、推诿扯皮问题。同时，近年来我国城乡各地养犬数量大量增加，犬只伤人、致死事件时有发生。据统计，2017年狂犬病居全国传染病报告死亡数第四位，发病516例，死亡502例。虽然多地出台了犬只管理的地方性法规和规章，但职责涉及农业、公安、卫生等多个部门，存在责任落实不到位、工作衔接有漏洞，一些制度如办理养犬证和动物疫苗接种等规定流于形式，监管部门重事后处置、轻事前监管等问题，人民群众对此反映强烈。

（三）少数生产经营企业还存在严重违法违规行为

少数传染病防治相关产品生产经营企业法制意识、责任意识、诚信意识和质量意识淡薄，甚至违法违规、涉嫌犯罪，对人民群众的生命健康

造成极大威胁。例如，不久前发生的长春长生生物科技有限公司违法违规生产疫苗案件就是一个典型案例。我国药品管理法已对药品（包括疫苗）的生产经营作出明确法律规定，传染病防治法第十五条也规定：“用于预防接种的疫苗必须符合国家质量标准。”但该企业却公然违反法律和相关法规、制度的规定，逐利枉法，违反国家药品标准和药品生产质量管理规范，在生产人用冻干狂犬病疫苗过程中，存在擅自变更生产工艺、编造虚假生产检验记录、销毁证据等违法行为，情节严重，性质恶劣，涉嫌犯罪，必须彻底查清真相，依法从重处罚，切实加强监管，保障人民健康。

（四）相关保障措施落实不到位

部分地区经费保障机制不健全，还没有完全建立传染病防治长期、稳定的投入保障机制，存在“财神跟着瘟神走”的现象，影响了防治工作的可持续发展。一些地方特别是部分经济欠发达地区，对公共卫生服务事业投入不足，疾控机构的人员和运行经费未能完全纳入财政预算，防治人员津贴得不到落实，人畜共患病源头防控保障不够。陕西省疾控中心缺乏相应的水电等日常维护经费，各项资金缺口每年约1800万元。部分保障政策不衔接，不落地。例如2017年发改委财政部印发通知，要求自2017年4月1日起全面取消疾控机构卫生检测费、预防性体检费和委托性卫生防疫费等三项收费，通知中提出由地方财政予以保障，但相关政策未能衔接，地方财政补助未能到位，对疾控机构正常运转造成较大影响。许多地方反映财政补助资金至今未能到位。

医疗机构承担了大量传染病防治任务，因缺乏明确的补偿机制或政策，只能依靠医疗业务收入进行补偿，以医养防，挫伤了公立医院开展传染病防治工作的积极性。部分传染病医院生存比

较困难，缺乏符合传染病防治工作特点的特殊补偿政策。重大传染病患者的救治费用保障水平还比较有限。一些地方虽然出台了政策将结核病等重大传染病纳入医疗保障范畴，但保障水平不高。以结核病为例，一些地方普通肺结核门诊治疗费用没有纳入报销范围。耐多药结核病虽然纳入了新农合重大疾病保障范围，但由于治疗总费用高（约8至10万元），按照政策报销比例，一些患者自付费用仍超过其承受能力，结果造成治疗中断。这也是我国结核病患者发现和治理率偏低的主要原因之一。

#### （五）传染病防治的法制建设还不完善

执法检查发现，传染病防治法部分条款已经不能适应当前传染病防治工作的实际需要。例如，新突发传染病发生时密切接触者的隔离缺乏明确法律依据，不能依法采取强制隔离措施及时控制其流行；该法部分条款有义务规定没有法律后果，法律责任部分有些条款存在处罚过轻、违法成本低、警示作用不强、操作性弱等情况。1991年制定的传染病防治法实施办法一直未作修改，相关内容同样存在与形势和需要不相适应的问题。另外，相关法律法规修订滞后。如国境卫生检疫法及其实施细则是上世纪80年代制定的，一直沿用至今，未对内容进行过实质性修改。目前境内发现外籍传染病患者，相关的防治和管理等措施缺乏明确的法律依据。学校卫生工作条例是1990年经国务院批准，由原国家教委、卫生部发布并实施的，距今已近30年，许多规定已不适应当前工作实际。还有一些部门规章出台较早，与传染病防治现实工作脱节，需要抓紧修订。在疫苗生产流通使用等方面还存在制度缺陷，需要抓紧完善。

#### （六）传染病防治法的宣传普及不够深入

相关部门缺乏更为积极、有效的宣传手段，

与广泛发挥全社会力量参与传染病防治工作的目标还有较大差距。很多社会公众对传染病防治法及传染病防治知识缺乏了解，主动防治意识不强，一些不正确的健康知识、观点和做法在部分地方和人群中流行，有关部门对此要高度重视，有针对性地积极应对。对传染病防治法第十条关于开展预防传染病的健康教育方面的规定还没有落实到位，传染病防治宣传的力度和效果有待加强。传染病防治相关单位在对其工作人员进行传染病防治知识、技能培训以及预防院内感染有关规定等方面还存在差距。部分医务人员对传染病防治法的规定不了解，传染病主动防治意识不足。一些学校未全面落实关于对学生进行健康知识和传染病预防知识的教育方面的规定。

#### （七）体制机制建设有待加强

相关部门对传染病防治工作重点环节、重点措施的监督检查和业务指导不够经常化，还缺乏力度，责任落实不到位。例如，吉林长春长生公司问题疫苗案件就暴露出监管部门对违法违规生产、流通等环节的监管仍然存在漏洞，地方政府和监管部门失职失察，个别工作人员严重渎职。卫生部门对传染病防治法第五十三条规定的应当对传染病防治工作履行的六项监督检查职责需要进一步强化。有些地方的传染病联防联控工作机制需要完善。一些地区主要是针对重大传染病疫情暴发而设立的该机制，在无疫情或疫情低发时期，各部门缺乏信息沟通共享等机制，部门间日常信息通报、疫情会商和协同处置配合等方面有待加强。对一些需要多部门联合防治的人畜共患传染病，如布鲁氏菌病、包虫病等，关口前移的工作力度不够，缺乏积极的协同配合。在一些地区落实传染病防治法第四十八条关于“发生传染病疫情时，疾病预防控制机构可以进入传染病疫点、疫区进行调查、采集样本、技术分析和检

验”及第四十条关于必要时可采取紧急措施的规定方面在现实中存在不顺畅、不及时的情况。有的地方疾控机构只有在公安或畜牧兽医部门的支持配合下才能进入疫点、疫区。

产生上述七个方面问题的主要原因：一是有的地方政府还没有牢固树立以人民为中心的发展思想，未能处理好传染病防治工作与经济社会持续、健康、稳定发展之间的关系；没有将健康融入所有政策，把传染病防治工作纳入国民经济和社会发展规划，制定切实可行的传染病防治规划并组织实施。二是一些地方政府部门对传染病防控工作的新形势认识不足，对法律理解掌握不透彻，对法律规定的一些重要责任落实不到位。三是一些地方政府特别是县级政府由于财政困难等原因，对传染病防控工作的保障水平不高，特别是对基层网底的防控能力建设重视不够，影响了传染病防治整体效果。四是少数企业守法生产经营意识差，道德诚信缺失，唯利是图，有法不依，规章制度流于形式，导致不合格产品流入市场，危害人民健康。

## 四、进一步深入贯彻 传染病防治法的建议

针对这次执法检查中发现的问题，检查组对进一步贯彻实施传染病防治法提出以下建议：

（一）强化政府领导，进一步落实传染病防治责任

各级政府要高度重视传染病防治工作，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立以人民为中心的发展思想，深入贯彻落实习近平总书记关于卫生与健康工作的重要指示精神。要依法落实传染病防治工作的领导责任、保障责任、协调责任和监督责任，加大传染病防治工作力度，推动各项任务的落实。进一步推进

政府领导、部门协作、联防联控、全社会参与的传染病防治机制建设，切实防止重大传染病流行。进一步加强监督检查，督促疾病预防控制机构、医疗机构、基层医疗卫生机构以及卫生监督机构依法落实传染病防治工作中的各项职责，实现预防、治疗和监督管理有效衔接。要注重加大对违反传染病防治法行为的查处力度，有法必依，违法必究，严格落实传染病防治法中关于追究法律责任的各项规定。

（二）巩固和提高传染病防治保障水平

继续加强财政保障力度。特别是要加强对基层传染病防治工作的支持和保障力度，把加强各级特别是基层疾控机构能力建设和人才队伍建设列入重要议事日程。各级政府要落实对公立医院的投入责任，支持其加强传染病防治能力建设，落实其承担传染病防治任务的经费补偿，加大对人畜共患病防治工作的支持保障力度。改革和逐步完善患者医疗保障政策，减轻传染病患者医疗费用负担。加大特定传染病困难人群的医疗救助，将患严重特定传染病的困难人群纳入救助范围。进一步加强国家传染病防治科技支撑，重点开展防治策略和关键技术研究、药物与疫苗等重点产品研制、传染病防治效果评价等应用性研究。优先支持西部、民族、边境、贫困地区传染病防治机构基础设施建设，配置必要的检验检测设备。进一步加强综合监督体系建设，提高传染病防治监督执法能力和水平，促进传染病防治相关法律法规落实到位。加强卫生应急指挥、管理、协同、预案等体系建设，不断提高应对突发公共卫生事件能力。

（三）加强传染病的重点防控措施

要坚持预防为主的工作方针，推动关口前移，科学防控。一是大力抓好基层的疫情监测和报告。市、县两级疾病预防控制机构要严格实施



国家和省市有关疾病监测与报告的法律法规，进一步规范和完善传染病监测与报告制度。同时，城市社区、农村乡村的卫生机构要不断强化传染病防治意识。疾控和医疗机构要通过高效运转的传染病疫情监测和报告体系，准确掌握疫情动态，做到早预防，早发现，早干预。二是改革和完善疫苗管理体制，巩固和提高国家免疫规划疫苗接种率。各级政府和有关部门要认真贯彻落实习近平总书记对吉林长春长生生物疫苗案件的重要批示精神和8月16日的中共中央政治局常委会会议精神，始终把疫苗的安全和质量放在第一位，强化疫苗生产、流通和使用的全链条监管，全方位、全周期地加大监管力度，形成安全管理的长效机制。进一步强化企业主体责任，加强制度建设，依法严惩违法违规行为，切实为人民群众的生命健康把好关。要继续落实好免疫规划任务，提高基础免疫接种率和接种质量，消除免疫空白，尤其要抓好流动儿童的接种工作。要健全国家免疫规划疫苗调整机制，遴选部分质量安全、效益突出、财政可负担的第二类疫苗纳入国家免疫规划。三是针对重点领域和疾病采取更为积极的措施。要提升艾滋病检测和抗病毒治疗质量，全面落实传染病防治法第二十四条关于“各级人民政府应当加强艾滋病的防治工作，采取预防、控制措施，防止艾滋病的传播”的规定；提高结核病患者特别是耐多药结核患者的保障水平，扩大规范化诊治覆盖面，提高患者发现率和治愈率；明确牵头部门，农业、卫生、公安等相关部门要进一步形成合力，切实加强对社会反映强烈的养犬问题的管理，降低狂犬病的发病率。要加大对学校、托幼机构传染病防治工作的支持和监督力度，落实各项防治制度。四是积极采取措施应对人畜共患病的严峻形势，加强对活畜禽饲养、宰杀、运输和销售的全链条监管，加大疫

情监测力度，加强部门协作，提高人畜共患传染病防控水平。五是加强临床医务人员传染病知识培训和医疗机构传染病防治的规范运作，提升临床医务人员的传染病诊断、监测、预警能力。重视加强传染病专科医院能力建设，充分发挥其在传染病防治中的特殊作用。六是注重抓好生态环境、大型工程项目以及血站、饮用水、食品生产和销售等各个环节的传染病防治工作。

#### （四）抓紧完善传染病防治法治建设

抓紧研究修订传染病防治法、国境卫生检疫法等相关法律。建议国务院抓紧修订传染病防治法实施办法、国境卫生检疫法实施细则、学校卫生工作条例等行政法规，与当前的传染病防治工作形势相衔接。例如，学校卫生工作条例要进一步明确学校与当地医疗卫生机构职责，理顺关系，形成防治合力。认真研究地方所提建议。如在相关法律法规中明确对故意传播艾滋病等重大传染病的法律责任、约束手段或追究办法；明确医疗卫生机构和艾滋病、梅毒等传染病患者的强制告知义务，保护利害关系人的合法权益；规范在华外籍传染病病例管理；明确传染病人密切接触者强制隔离的标准和补偿办法；按照属地化原则，由学校所在地疾控机构负责学校传染病防治工作的指导和监管；充分利用医院和基层医疗卫生机构资源，采用购买服务等方式，补充学校卫生人员不足问题等。建议进一步完善疫苗管理的相关制度规则，明晰和落实监管责任，明确监管事权，建立质量安全追溯体系。加大传染病防治法律法规知识宣传力度，增强普法的针对性和实效性，提高人民群众的传染病防治意识和自我保护能力。

（五）加大对边境地区、口岸地区传染病防治工作的支持力度

随着大规模人员流动和国际贸易往来增多，

疾病跨境传播风险增高，传染病防治任务更加繁重。我国一些边境地区与多国接壤，边民往来频繁；一些口岸地区对外开放程度高、商业贸易往来频繁。近年来，输入性霍乱、艾滋病、脊髓灰质炎、登革热、疟疾等传染病时有发生。对此，应高度重视，积极采取防治措施。同时，部分边境地区经济社会发展总体水平不高，地方财力薄弱，难以独立支撑传染病防治体系建设和应对严峻的传染病防治形势。例如，新疆的南疆是结核病的重点防治区域，目前没有一家传染病医院。建议中央财政加大对边境地区的传染病防治投

入，支持地方统筹利用转移支付资金，加强防治体系建设，保障工作经费，筑牢防止输入性传染病的第一道防线，服务国家发展大局。

传染病防治工作责任重大，意义深远。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央关于健康中国战略的决策部署，从以人民为中心的发展思想出发，站在维护经济社会发展大局的高度，牢固树立责任意识，增强法治意识，抓好、抓实传染病防治工作，保障人民群众的身体健康和生命安全。

以上报告，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕 第二号

湖南省人大常委会决定接受向长江辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，向长江的代表资格终止。

第十三届全国人民代表大会代表丁玉华因病去世。全国人民代表大会常务委员会对丁玉华代表的去世表示哀悼。丁玉华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 2979 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2018 年 8 月 31 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

(2018 年 8 月 31 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

由湖南省选出的第十三届全国人民代表大会代表，湖南省华兴实业发展有限公司董事长，湖南省邵阳市隆回县岩口镇向家村村委会主任向长江，因违反殡葬管理条例修建豪华坟墓，隐瞒曾被刑事处罚的事实，被责令辞去第十三届全国人

民代表大会代表职务。2018 年 7 月 19 日，湖南省第十三届人大常委会第五次会议决定接受其辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，向长江的代表资格终止。

由山东省选出的第十三届全国人民代表大会

代表，三角集团有限公司党委书记、董事长，三角轮胎股份有限公司董事长丁玉华，因病于 2018 年 6 月 13 日去世。代表资格审查委员会对丁玉华代表的去世表示哀悼。丁玉华的代表资格自然终止。

以上代表资格变动事宜报请全国人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

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 2979 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

2018 年 8 月 27 日

## 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018 年 8 月 31 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

免去郑淑娜（女）、王超英的全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会副主任职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

- 一、任命罗东川为最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员。
- 二、免去胡云腾的最高人民法院第二巡回法庭庭长职务。
- 三、任命贺小荣为最高人民法院第二巡回法庭庭长，免去其民事审判第二庭庭长职务。
- 四、免去南英、徐家新、刘合华的最高人民法院审判委员会委员、审判员职务。
- 五、免去宫邦友的最高人民法院审判员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)

- 免去曹康、鲁晓刚的最高人民检察院检察员职务。

## 关于驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

2018年8月8日

一、免去符华强的中华人民共和国驻吉布提共和国特命全权大使职务；

任命卓瑞生为中华人民共和国驻吉布提共和国特命全权大使。

二、免去吴杰的中华人民共和国驻乍得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乍得共和国特命全权大使。

三、免去王世廷的中华人民共和国驻马拉维共和国特命全权大使职务；

任命刘洪洋为中华人民共和国驻马拉维共和国特命全权大使。

2018年9月7日

一、免去田琦的中华人民共和国驻也门共和国特命全权大使职务；

任命康勇为中华人民共和国驻也门共和国特命全权大使。

二、免去刘豫锡的中华人民共和国驻多哥共和国特命全权大使职务；

任命巢卫东为中华人民共和国驻多哥共和国特命全权大使。

三、免去旷伟霖的中华人民共和国驻非盟使团团长、特命全权大使职务；

任命刘豫锡为中华人民共和国驻非盟使团团长、特命全权大使。

四、免去张汉晖的中华人民共和国驻哈萨克斯坦共和国特命全权大使职务；

任命张霄为中华人民共和国驻哈萨克斯坦共和国特命全权大使。

五、免去崔志伟的中华人民共和国驻黑山特命全权大使职务；

任命刘晋为中华人民共和国驻黑山特命全权大使。

六、免去邹肖力的中华人民共和国驻希腊共和国特命全权大使职务；

任命章启月（女）为中华人民共和国驻希腊共和国特命全权大使。

七、免去刘全的中华人民共和国驻瓦努阿图共和国特命全权大使职务；

任命周海成为中华人民共和国驻瓦努阿图共和国特命全权大使。

八、任命张润为中华人民共和国驻多米尼加共和国特命全权大使。

九、免去张晋雄的中华人民共和国驻苏里南共和国特命全权大使职务；

任命刘全为中华人民共和国驻苏里南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 第五次会议议程

2018年8月27日至31日

(2018年8月27日第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第五次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国电子商务法（草案）》

二、审议《中华人民共和国土壤污染防治法（草案）》

三、审议《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》

四、审议《中华人民共和国刑事诉讼法（修正草案）》

五、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《民法典各分编（草案）》的议案

六、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》的议案

七、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国车辆购置税法（草案）》的议案

八、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国综合性消防救援队伍消防救援衔条例（草案）》的议案

九、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和巴巴多斯引渡条约》的议案

十、审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告

十一、审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告

十二、审议国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告

十三、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国传染病防治法》实施情况的报告

十四、审议关于在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定情况的中期报告

十五、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

十六、审议任免案

# 十三届全国人大常委会立法规划

(共 116 件)

## 第一类项目：条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案 (69 件)

法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位	法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位
1. 宪法修正案	已通过	16. 著作权法 (修改)	国务院
2. 全国人民代表大会组织法 (修改) (全国人民代表大会会议事规则、全国人民代表大会常务委员会议事规则修改, 一并考虑)	委员长会议	17. 证券法 (修改)	已提请审议
3. 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法 (修改)	委员长会议	18. 电子商务法	已通过
4. 国务院组织法 (修改)	国务院	19. 外国投资法	国务院
5. 监察法	已通过	20. 行政处罚法 (修改)	委员长会议
6. 人民法院组织法 (修改)	已提请审议	21. 行政复议法 (修改)	国务院
7. 人民检察院组织法 (修改)	已提请审议	22. 军民融合发展法	国务院、中央军委
8. 法官法 (修改)	已提请审议	23. 政务处分法	国家监委
9. 检察官法 (修改)	已提请审议	24. 档案法 (修改)	国务院
10. 人民陪审员法	已通过	25. 兵役法 (修改)	国务院、中央军委
11. 英雄烈士保护法	已通过	26. 现役军官法 (修改)	国务院、中央军委
12. 民法典各分编 (民法典编纂)	已提请审议	27. 公务员法 (修改)	国务院
13. 农村土地承包法 (修改)	已提请审议	28. 人民武装警察法 (修改)	中央军委
14. 不动产登记法	国务院	29. 治安管理处罚法 (修改)	国务院
15. 专利法 (修改)	国务院	30. 学前教育法	国务院
		31. 文化产业促进法	国务院
		32. 文物保护法 (修改)	国务院
		33. 药品管理法 (修改)	国务院
		34. 土地管理法 (修改)	国务院
		35. 社区矫正法	国务院
		36. 土壤污染防治法	已通过
		37. 基本医疗卫生与健康促进法	已提请审议



法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位	法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位
38. 固体废物污染环境防治法（修改）	国务院	55. 税收征收管理法（修改）	国务院
39. 环境噪声污染防治法（修改）	全国人大环资委	56. 海上交通安全法（修改）	国务院
40. 南极活动与环境保护法	全国人大环资委	57. 铁路法（修改）	国务院
41. 长江保护法	全国人大环资委	58. 农产品质量安全法（修改）	国务院
42. 出口管制法	国务院	59. 原子能法	国务院
43. 密码法	国务院	60. 森林法（修改）	全国人大农委
44. 个人所得税法（修改）	已通过	61. 个人信息保护法	委员长会议
45. 增值税法	国务院	62. 数据安全法	委员长会议
46. 消费税法	国务院	63. 粮食安全保障法	国务院
47. 资源税法	国务院	64. 未成年人保护法（修改）（预防未成年人犯罪法修改，一并考虑）	全国人大社建委
48. 房地产税法	全国人大常委会预 算工委、财政部	65. 社会救助法	国务院
49. 关税法	国务院	66. 安全生产法（修改）	国务院
50. 城市维护建设税法	国务院	67. 刑法修正案	委员长会议
51. 耕地占用税法	已提请审议	68. 刑事诉讼法（修改）	已提请审议
52. 车辆购置税法	已提请审议	69. 国际刑事司法协助法	已提请审议
53. 契税法	国务院		
54. 印花税法	国务院		

## 第二类项目：需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案（47件）

法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位	法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位
1. 海洋基本法	委员长会议	6. 公司法（修改）	委员长会议
2. 城市居民委员会组织法（修改）	国务院	7. 商业银行法（修改）	国务院
3. 村民委员会组织法（修改）	国务院	8. 期货法	全国人大财经委
4. 各级人民代表大会常务 委员会监督法（修改）	委员长会议	9. 企业破产法（修改）	全国人大财经委
5. 监察官法	国家监委	10. 海商法（修改）	国务院
		11. 乡村振兴促进法	全国人大农委
		12. 人民防空法（修改）	国务院、中央军委

法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位	法律名称	提请审议机关或 牵头起草单位
13. 人民警察法（修改）	国务院	32. 电力法（修改）	国务院
14. 道路交通安全法（修改）	国务院	33. 草原法（修改）	国务院
15. 律师法（修改）	国务院	34. 国家公园法	国务院
16. 看守所法	国务院	35. 渔业法（修改）	国务院
17. 职业教育法（修改）	国务院	36. 动物防疫法（修改）	全国人大农委
18. 教师法（修改）	国务院	37. 产品质量法（修改）	国务院
19. 学位条例（修改）	国务院	38. 计量法（修改）	国务院
20. 科学技术进步法（修改）	全国人大教科文卫委	39. 审计法（修改）	国务院
21. 体育法（修改）	全国人大社建委	40. 统计法（修改）	国务院
22. 执业医师法（修改）	全国人大教科文卫委	41. 航天法	国务院、中央军委
23. 城市房地产管理法（修改）	国务院	42. 航空法（民用航空法修改，一并考虑）	国务院、中央军委
24. 环境影响评价法（修改）	国务院	43. 退役军人保障法	国务院、中央军委
25. 国土空间开发保护法	国务院	44. 老年人权益保障法（修改）	国务院
26. 气象法（修改）	国务院	45. 法律援助法	全国人大监工委
27. 反垄断法（修改）	国务院	46. 仲裁法（修改）	国务院
28. 中国人民银行法（修改）	国务院	47. 民事强制执行法	最高人民法院
29. 能源法	国务院		
30. 电信法	国务院		
31. 矿产资源法（修改）	国务院		

落实全面深化改革、全面依法治国的部署要求，对涉及国家机构改革、国家监察体制改革、国防和军队改革，国家安全法治保障、完善产权保护制度等需要制定、修改、废止法律的，或者需要由全国人大常委会作出有关决定的，适时安排审议。

### 第三类项目：立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目

农村集体经济组织、行业协会商会、基本劳动标准、社会信用方面的立法项目，陆地国界、防扩散、人工智能、生物安全方面的立法项目，湿地保护、资源综合利用、空间规划方面的立法项目，机构编制、行政程序、机关运行和行政事

业性国有资产管理方面的立法项目，家庭教育、人口政策、华侨权益保护、信访、殡葬方面的立法项目等，以及其他需要研究论证的修改法律的项目，经研究论证，条件成熟时，可以安排审议。

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

No. 5 2018

Published on September 15th

## CONTENTS

Speech Delivered at the 5th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (577)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 7) .....	(580)
E-commerce Law of the People's Republic of China .....	(580)
Explanation on the Draft E-commerce Law of the People's Republic of China .....	<i>Lu Zushan</i> (589)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft E-commerce Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Lianning</i> (592)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft E-commerce Law of the People's Republic of China .....	<i>Cong Bin</i> (595)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft E-commerce Law of the People's Republic of China .....	<i>Xu Hui</i> (598)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft E-commerce Law of the People's Republic of China (Draft for the Fourth Deliberation) .....	(600)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 8) .....	(602)
Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Soil Pollution .....	(602)
Explanation on the Draft of the Law of the People's Republic of China on the	

Prevention and Control of Soil Pollution .....	<i>Luo Qingquan</i> (614)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Soil Pollution .....	<i>Xie Jingrong</i> (617)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Soil Pollution .....	<i>Hu Keming</i> (619)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Soil Pollution (Draft for the Third Deliberation) .....	(623)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 9) .....	(625)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Individual Income Tax Law of the People's Republic of China .....	(625)
Individual Income Tax Law of the People's Republic of China .....	(630)
Explanation on the Draft Amendment to the Individual Income Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Kun</i> (634)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendment to the Individual Income Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Xu Hui</i> (637)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Individual Income Tax Law of the People's Republic of China .....	(639)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Extradition Treaty Between the People's Republic of China and Barbados .....	(641)
Extradition Treaty Between the People's Republic of China and Barbados .....	(641)
Report of the State Council on the Implementation of the Plan for National Economic and Social Development Since this Year .....	<i>He Lifeng</i> (646)
Report of the State Council on the Implementation of the Budget Since this Year .....	<i>Liu Kun</i> (652)

---

Report of the State Council on Propelling Integrated Development of Compulsory Education in Rural and Urban Areas and Raising the Level of Compulsory Education in Rural Areas .....	<i>Chen Baosheng</i> (658)
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 the Prevention and Treatment of Infectious Diseases .....	<i>Wang Chen</i> (665)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 2) .....	(674)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(674)
Namelist of Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Certain Deputy Directors of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	(675)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Vice President, Members of the Adjudication Committee, Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court) .....	(676)
Namelist of Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate) .....	(676)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	(677)
Agenda of the 5th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(678)
Legislative Plan of the Thirteenth Standing Committee of the National People's Congress .....	(679)

# 欢 迎 订 阅

## 2018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。

本刊地址：（北京 西城区 人民大会堂）全国人大常委会办公厅公报编辑室  
（100805）

联系电话：（010）63096185 （010）63098422（传真）

---

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅

公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

（北京399信箱）

印 刷：文 化 部 印 刷 厂

---

刊号：ISSN1000 - 0070  
CN11 - 1002/D

国内代号2-1

国外代号N650

全年定价：50.00 元