



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2019

第五号

目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上的讲话	栗战书 (769)
中华人民共和国主席令 (第三十一号)	(771)
中华人民共和国药品管理法	(771)
关于《中华人民共和国药品管理法 (修正草案)》的说明	焦 红 (788)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国药品管理法 (修正草案)》修改情况的汇报	丛 斌 (791)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国药品管理法 (修订草案)》审议结果的报告	丛 斌 (793)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国药品管理法 (修订草案二次审议稿)》修改意见的报告	(796)
中华人民共和国主席令 (第三十二号)	(799)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定	(799)
中华人民共和国土地管理法	(805)
中华人民共和国城市房地产管理法	(817)
关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案 (草案)》的说明	陆 昊 (824)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年
第五号
(总号: 341)
9 月 20 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

2019 年

第五号

(总号: 341)

9 月 20 日出版

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案(草案)》修改情况的汇报	胡可明 (828)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案(草案)》审议结果的报告	胡可明 (830)
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〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定(草案)》修改意见的报告	(832)
中华人民共和国主席令(第三十三号)	(834)
中华人民共和国资源税法	(834)
关于《中华人民共和国资源税法(草案)》的说明	刘 昆 (838)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国资源税法(草案)》审议结果的报告	周光权 (840)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国资源税法(草案二次审议稿)》修改意见的报告	(842)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国引渡条约》的决定	(843)

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

2019 年

第五号

(总号: 341)

9 月 20 日出版

中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国引渡条约	(843)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和越南社会主义共和国引渡条约》的决定	(848)
中华人民共和国和越南社会主义共和国引渡条约	(848)
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 (853)
国务院关于今年以来预算执行情况的报告	刘 昆 (860)
国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告	陈宝生 (867)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国水污染防治法》实施情况的报告	栗战书 (873)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国就业促进法》实施情况的报告	张春贤 (883)
全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕第九号	(892)
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	(892)

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

2019 年

第五号

(总号: 341)

9 月 20 日出版

全国人民代表大会常务委员会任免名单 (全国人大常委会个别副秘书长)	(893)
全国人民代表大会常务委员会任免名单 (最高人民法院审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员)	(893)
全国人民代表大会常务委员会免职名单 (最高人民法院检察院检察员)	(894)
全国人民代表大会常务委员会批准免职的名单 (个别省级人民检察院检察长)	(894)
关于驻外大使的任免名单	(895)
第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议议程	(896)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上的讲话	栗战书 (897)
中华人民共和国主席令 (第三十四号)	(898)
全国人民代表大会常务委员会关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定	(899)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定 (草案) 》的说明	沈春耀 (900)
第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议议程	(904)

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 常务委员会第十二次会议上的讲话

(2019年8月26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，共审议7件法律草案，通过了其中3件；听取审议国务院3个报告和2个执法检查报告；批准2个国际条约，还通过了代表资格审查报告和人事任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。

会议审议通过的药品管理法修订草案，贯彻习近平总书记关于加强药品管理的指示要求，针对群众反映强烈的假药、劣药、药价高、药品短缺等突出问题，把最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责写进法律，进一步健全了覆盖药品研制、生产、经营、使用全过程的法律制度。有关方面要加强对法律的学习宣传，严格执行法律各项规定，保证人民群众用药安全、有效、可及。

会议统筹修改土地管理法、城市房地产管理法，这是推进农村土地制度改革的又一重要立法。这次修改把农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革的试点经验上升为法律制度，对于赋予农民更多财产权利、保障农民合法权益、促进乡村振兴、推动城乡融合发展具有重要意义。

落实税收法定原则，会议审议通过资源税法。法律保持现行资源税制框架和税负水平总

体不变，授权国务院开展水资源税征收试点，有利于更好地运用税收手段促进资源节约集约利用、加强生态环境保护。要按照贯彻落实税收法定原则的实施意见，抓紧做好其他税收立法工作。

会议听取审议了计划执行、预算执行情况的2个报告。常委会组成人员一致认为，今年以来，面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门深入贯彻党中央决策部署，认真落实十三届全国人大二次会议决议要求，计划和预算执行情况总体良好，我国经济延续了总体平稳、稳中有进的运行态势，保持了经济社会持续健康发展的大局。大家指出，当前我国经济发展面临新的风险挑战，国内经济下行压力加大，做好下半年经济工作任务艰巨。大家建议，要把思想和行动统一到党中央对经济形势的科学判断和决策部署上来，坚持稳中求进工作总基调，坚持发展第一要务，坚持以供给侧结构性改革为主线，贯彻“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，全面做好“六稳”工作，确保各项政策尽快落地见效，

确保完成年初确定的全年目标和任务。

会议听取审议了国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告。常委会组成人员充分肯定我国学前教育事业取得的积极进展，同时指出，学前教育是整个教育体系的短板，“入园难”、“入园贵”仍是困扰老百姓的烦心事。大家强调，各级政府要把办好学前教育、实现幼有所育作为重大民生实事，发挥主导作用，加大财政投入，坚持公办民办并举，引导和规范社会力量办园，多渠道增加学前教育资源供给，推进学前教育普及、普惠、安全、优质发展。

检查水污染防治法实施情况，是今年常委会监督工作的重点之一。我和王晨、沈跃跃、丁仲礼3位副委员长分别带队，赴8个省实地检查，同时，委托23个省（区、市）人大常委会进行检查，委托中国工程院对法律实施情况开展第三方评估。本次会议听取审议了执法检查报告并开展专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，赞成执法检查报告。大家认为，水污染防治法实施取得明显成效，主要江河、湖泊、近岸海域水质稳中向好，同时全社会依法治污的意识仍有待提高，水污染防治、水环境和水生态保护的任务依然艰巨繁重。大家强调，要深入学

习贯彻习近平生态文明思想，加大法律学习宣传力度，严格按照法律规定开展工作、落实责任，强化工业、城镇、农业农村、船舶、饮用水水源等重点领域治理，用法律武器、法治力量打好碧水保卫战。

会议听取审议了就业促进法执法检查报告。这次检查由张春贤、吉炳轩、艾力更·依明巴海3位副委员长分别带队，赴6个省（区）实地检查，同时委托10个省（区、市）人大常委会进行检查。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，肯定法律实施成效和国务院等有关方面所做的工作，赞成执法检查报告。大家建议，要把稳就业作为应对挑战、保持经济社会健康稳定发展的重要举措来抓，坚持就业优先战略和积极就业政策，落实法律规定的促进就业措施，扎实做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业工作，依法建立完善就业服务体系，推动实现更高质量和更充分就业。

会议期间，常委会组成人员和列席会议同志对有关法律草案提出的意见建议，请宪法和法律委员会、法制工作委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善，提请以后的常委会会议继续审议。

中华人民共和国主席令

第三十一号

《中华人民共和国药品管理法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年8月26日修订通过，现予公布，自2019年12月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年8月26日

中华人民共和国药品管理法

(1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过 2001年2月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议第一次修订 根据2013年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国海洋环境保护法〉等七部法律的决定》第一次修正 根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国药品管理法〉的决定》第二次修正 2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第二次修订)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 药品研制和注册
- 第三章 药品上市许可持有人
- 第四章 药品生产
- 第五章 药品经营
- 第六章 医疗机构药事管理
- 第七章 药品上市后管理
- 第八章 药品价格和广告

第九章 药品储备和供应

第十章 监督管理

第十一章 法律责任

第十二章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强药品管理，保证药品质量，保障公众用药安全和合法权益，保护和促进公众健康，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内从事药品研

制、生产、经营、使用和监督管理活动，适用本法。

本法所称药品，是指用于预防、治疗、诊断人的疾病，有目的地调节人的生理机能并规定有适应症或者功能主治、用法和用量的物质，包括中药、化学药和生物制品等。

第三条 药品管理应当以人民健康为中心，坚持风险管理、全程管控、社会共治的原则，建立科学、严格的监督管理制度，全面提升药品质量，保障药品的安全、有效、可及。

第四条 国家发展现代药和传统药，充分发挥其在预防、医疗和保健中的作用。

国家保护野生药材资源和中药品种，鼓励培育道地中药材。

第五条 国家鼓励研究和创制新药，保护公民、法人和其他组织研究、开发新药的合法权益。

第六条 国家对药品管理实行药品上市许可持有人制度。药品上市许可持有人依法对药品研制、生产、经营、使用全过程中药品的安全性、有效性和质量可控性负责。

第七条 从事药品研制、生产、经营、使用活动，应当遵守法律、法规、规章、标准和规范，保证全过程信息真实、准确、完整和可追溯。

第八条 国务院药品监督管理部门主管全国药品监督管理工作。国务院有关部门在各自职责范围内负责与药品有关的监督管理工作。国务院药品监督管理部门配合国务院有关部门，执行国家药品行业发展规划和产业政策。

省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门负责本行政区域内的药品监督管理工作。设区的市级、县级人民政府承担药品监督管理职责的部门（以下称药品监督管理部门）负责本行政区域内的药品监督管理工作。县级以上地方人民

政府有关部门在各自职责范围内负责与药品有关的监督管理工作。

第九条 县级以上地方人民政府对本行政区域内的药品监督管理工作负责，统一领导、组织、协调本行政区域内的药品监督管理工作以及药品安全突发事件应对工作，建立健全药品监督管理工作机制和信息共享机制。

第十条 县级以上人民政府应当将药品安全工作纳入本级国民经济和社会发展规划，将药品安全工作经费列入本级政府预算，加强药品监督管理能力建设，为药品安全工作提供保障。

第十一条 药品监督管理部门设置或者指定的药品专业技术机构，承担依法实施药品监督管理所需的审评、检验、核查、监测与评价等工作。

第十二条 国家建立健全药品追溯制度。国务院药品监督管理部门应当制定统一的药品追溯标准和规范，推进药品追溯信息互通互享，实现药品可追溯。

国家建立药物警戒制度，对药品不良反应及其他与用药有关的有害反应进行监测、识别、评估和控制。

第十三条 各级人民政府及其有关部门、药品行业协会等应当加强药品安全宣传教育，开展药品安全法律法规等知识的普及工作。

新闻媒体应当开展药品安全法律法规等知识的公益宣传，并对药品违法行为进行舆论监督。有关药品的宣传报道应当全面、科学、客观、公正。

第十四条 药品行业协会应当加强行业自律，建立健全行业规范，推动行业诚信体系建设，引导和督促会员依法开展药品生产经营活动。

第十五条 县级以上人民政府及其有关部门对在药品研制、生产、经营、使用和监督管理工

作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 药品研制和注册

第十六条 国家支持以临床价值为导向、对人的疾病具有明确或者特殊疗效的药物创新，鼓励具有新的治疗机理、治疗严重危及生命的疾病或者罕见病、对人体具有多靶向系统性调节干预功能等的新药研制，推动药品技术进步。

国家鼓励运用现代科学技术和传统中药研究方法开展中药科学技术研究和药物开发，建立和完善符合中药特点的技术评价体系，促进中药传承创新。

国家采取有效措施，鼓励儿童用药品的研制和创新，支持开发符合儿童生理特征的儿童用药品新品种、剂型和规格，对儿童用药品予以优先审评审批。

第十七条 从事药品研制活动，应当遵守药物非临床研究质量管理规范、药物临床试验质量管理规范，保证药品研制全过程持续符合法定要求。

药物非临床研究质量管理规范、药物临床试验质量管理规范由国务院药品监督管理部门会同国务院有关部门制定。

第十八条 开展药物非临床研究，应当符合国家有关规定，有与研究项目相适应的人员、场地、设备、仪器和管理制度，保证有关数据、资料和样品的真实性。

第十九条 开展药物临床试验，应当按照国务院药品监督管理部门的规定如实报送研制方法、质量指标、药理及毒理试验结果等有关数据、资料和样品，经国务院药品监督管理部门批准。国务院药品监督管理部门应当自受理临床试验申请之日起六十个工作日内决定是否同意并通知临床试验申办者，逾期未通知的，视为同意。

其中，开展生物等效性试验的，报国务院药品监督管理部门备案。

开展药物临床试验，应当在具备相应条件的临床试验机构进行。药物临床试验机构实行备案管理，具体办法由国务院药品监督管理部门、国务院卫生健康主管部门共同制定。

第二十条 开展药物临床试验，应当符合伦理原则，制定临床试验方案，经伦理委员会审查同意。

伦理委员会应当建立伦理审查工作制度，保证伦理审查过程独立、客观、公正，监督规范开展药物临床试验，保障受试者合法权益，维护社会公共利益。

第二十一条 实施药物临床试验，应当向受试者或者其监护人如实说明和解释临床试验的目的和风险等详细情况，取得受试者或者其监护人自愿签署的知情同意书，并采取有效措施保护受试者合法权益。

第二十二条 药物临床试验期间，发现存在安全性问题或者其他风险的，临床试验申办者应当及时调整临床试验方案、暂停或者终止临床试验，并向国务院药品监督管理部门报告。必要时，国务院药品监督管理部门可以责令调整临床试验方案、暂停或者终止临床试验。

第二十三条 对正在开展临床试验的用于治疗严重危及生命且尚无有效治疗手段的疾病的药物，经医学观察可能获益，并且符合伦理原则的，经审查、知情同意后可以在开展临床试验的机构内用于其他病情相同的患者。

第二十四条 在中国境内上市的药品，应当经国务院药品监督管理部门批准，取得药品注册证书；但是，未实施审批管理的中药材和中药饮片除外。实施审批管理的中药材、中药饮片品种目录由国务院药品监督管理部门会同国务院中医药主管部门制定。

申请药品注册，应当提供真实、充分、可靠的数据、资料和样品，证明药品的安全性、有效性和质量可控性。

第二十五条 对申请注册的药品，国务院药品监督管理部门应当组织药学、医学和其他技术人员进行审评，对药品的安全性、有效性和质量可控性以及申请人的质量管理、风险防控和责任赔偿等能力进行审查；符合条件的，颁发药品注册证书。

国务院药品监督管理部门在审批药品时，对化学原料药一并审评审批，对相关辅料、直接接触药品的包装材料和容器一并审评，对药品的质量标准、生产工艺、标签和说明书一并核准。

本法所称辅料，是指生产药品和调配处方时所用的赋形剂和附加剂。

第二十六条 对治疗严重危及生命且尚无有效治疗手段的疾病以及公共卫生方面急需的药品，药物临床试验已有数据显示疗效并能预测其临床价值的，可以附条件批准，并在药品注册证书中载明相关事项。

第二十七条 国务院药品监督管理部门应当完善药品审评审批工作制度，加强能力建设，建立健全沟通交流、专家咨询等机制，优化审评审批流程，提高审评审批效率。

批准上市药品的审评结论和依据应当依法公开，接受社会监督。对审评审批中知悉的商业秘密应当保密。

第二十八条 药品应当符合国家药品标准。经国务院药品监督管理部门核准的药品质量标准高于国家药品标准的，按照经核准的药品质量标准执行；没有国家药品标准的，应当符合经核准的药品质量标准。

国务院药品监督管理部门颁布的《中华人民共和国药典》和药品标准为国家药品标准。

国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健

康主管部门组织药典委员会，负责国家药品标准的制定和修订。

国务院药品监督管理部门设置或者指定的药品检验机构负责标定国家药品标准品、对照品。

第二十九条 列入国家药品标准的药品名称为药品通用名称。已经作为药品通用名称的，该名称不得作为药品商标使用。

第三章 药品上市许可持有人

第三十条 药品上市许可持有人是指取得药品注册证书的企业或者药品研制机构等。

药品上市许可持有人应当依照本法规定，对药品的非临床研究、临床试验、生产经营、上市后研究、不良反应监测及报告与处理等承担责任。其他从事药品研制、生产、经营、储存、运输、使用等活动的单位和个人依法承担相应责任。

药品上市许可持有人的法定代表人、主要负责人对药品质量全面负责。

第三十一条 药品上市许可持有人应当建立药品质量保证体系，配备专门人员独立负责药品质量管理。

药品上市许可持有人应当对受托药品生产企业、药品经营企业的质量管理体系进行定期审核，监督其持续具备质量保证和控制能力。

第三十二条 药品上市许可持有人可以自行生产药品，也可以委托药品生产企业生产。

药品上市许可持有人自行生产药品的，应当依照本法规定取得药品生产许可证；委托生产的，应当委托符合条件的药品生产企业。药品上市许可持有人和受托生产企业应当签订委托协议和质量协议，并严格履行协议约定的义务。

国务院药品监督管理部门制定药品委托生产质量协议指南，指导、监督药品上市许可持有人和受托生产企业履行药品质量保证义务。

血液制品、麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、药品类易制毒化学品不得委托生产；但是，国务院药品监督管理部门另有规定的除外。

第三十三条 药品上市许可持有人应当建立药品上市放行规程，对药品生产企业出厂放行的药品进行审核，经质量受权人签字后方可放行。不符合国家药品标准的，不得放行。

第三十四条 药品上市许可持有人可以自行销售其取得药品注册证书的药品，也可以委托药品经营企业销售。药品上市许可持有人从事药品零售活动的，应当取得药品经营许可证。

药品上市许可持有人自行销售药品的，应当具备本法第五十二条规定的条件；委托销售的，应当委托符合条件的药品经营企业。药品上市许可持有人和受托经营企业应当签订委托协议，并严格履行协议约定的义务。

第三十五条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业委托储存、运输药品的，应当对受托方的质量保证能力和风险管理能力进行评估，与其签订委托协议，约定药品质量责任、操作规程等内容，并对受托方进行监督。

第三十六条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当建立并实施药品追溯制度，按照规定提供追溯信息，保证药品可追溯。

第三十七条 药品上市许可持有人应当建立年度报告制度，每年将药品生产销售、上市后研究、风险管理等情况按照规定向省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告。

第三十八条 药品上市许可持有人为境外企业的，应当由其指定的在中国境内的企业法人履行药品上市许可持有人义务，与药品上市许可持有人承担连带责任。

第三十九条 中药饮片生产企业履行药品上

市许可持有人的相关义务，对中药饮片生产、销售实行全过程管理，建立中药饮片追溯体系，保证中药饮片安全、有效、可追溯。

第四十条 经国务院药品监督管理部门批准，药品上市许可持有人可以转让药品上市许可。受让方应当具备保障药品安全性、有效性和质量可控性的质量管理、风险防控和责任赔偿等能力，履行药品上市许可持有人义务。

第四章 药品生产

第四十一条 从事药品生产活动，应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准，取得药品生产许可证。无药品生产许可证的，不得生产药品。

药品生产许可证应当标明有效期和生产范围，到期重新审查发证。

第四十二条 从事药品生产活动，应当具备以下条件：

(一) 有依法经过资格认定的药学技术人员、工程技术人员及相应的技术工人；

(二) 有与药品生产相适应的厂房、设施和卫生环境；

(三) 有能对所生产药品进行质量管理和质量检验的机构、人员及必要的仪器设备；

(四) 有保证药品质量的规章制度，并符合国务院药品监督管理部门依据本法制定的药品生产质量管理规范要求。

第四十三条 从事药品生产活动，应当遵守药品生产质量管理规范，建立健全药品生产质量管理体系，保证药品生产全过程持续符合法定要求。

药品生产企业的法定代表人、主要负责人对本企业的药品生产活动全面负责。

第四十四条 药品应当按照国家药品标准和经药品监督管理部门核准的生产工艺进行生产。

生产、检验记录应当完整准确，不得编造。

中药饮片应当按照国家药品标准炮制；国家药品标准没有规定的，应当按照省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门制定的炮制规范炮制。省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门制定的炮制规范应当报国务院药品监督管理部门备案。不符合国家药品标准或者不按照省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门制定的炮制规范炮制的，不得出厂、销售。

第四十五条 生产药品所需的原料、辅料，应当符合药用要求、药品生产质量管理规范的有关要求。

生产药品，应当按照规定对供应原料、辅料等的供应商进行审核，保证购进、使用的原料、辅料等符合前款规定要求。

第四十六条 直接接触药品的包装材料和容器，应当符合药用要求，符合保障人体健康、安全标准。

对不合格的直接接触药品的包装材料和容器，由药品监督管理部门责令停止使用。

第四十七条 药品生产企业应当对药品进行质量检验。不符合国家药品标准的，不得出厂。

药品生产企业应当建立药品出厂放行规程，明确出厂放行的标准、条件。符合标准、条件的，经质量授权人签字后方可放行。

第四十八条 药品包装应当适合药品质量的要求，方便储存、运输和医疗使用。

发运中药材应当有包装。在每件包装上，应当注明品名、产地、日期、供货单位，并附有质量合格的标志。

第四十九条 药品包装应当按照规定印有或者贴有标签并附有说明书。

标签或者说明书应当注明药品的通用名称、成份、规格、上市许可持有人及其地址、生产企业及其地址、批准文号、产品批号、生产日期、

有效期、适应症或者功能主治、用法、用量、禁忌、不良反应和注意事项。标签、说明书中的文字应当清晰，生产日期、有效期等事项应当显著标注，容易辨识。

麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、外用药品和非处方药的标签、说明书，应当印有规定的标志。

第五十条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构中直接接触药品的工作人员，应当每年进行健康检查。患有传染病或者其他可能污染药品的疾病的，不得从事直接接触药品的工作。

第五章 药品经营

第五十一条 从事药品批发活动，应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准，取得药品经营许可证。从事药品零售活动，应当经所在地县级以上地方人民政府药品监督管理部门批准，取得药品经营许可证。无药品经营许可证的，不得经营药品。

药品经营许可证应当标明有效期和经营范围，到期重新审查发证。

药品监督管理部门实施药品经营许可，除依据本法第五十二条规定的条件外，还应当遵循方便群众购药的原则。

第五十二条 从事药品经营活动应当具备以下条件：

(一) 有依法经过资格认定的药师或者其他药学技术人员；

(二) 有与所经营药品相适应的营业场所、设备、仓储设施和卫生环境；

(三) 有与所经营药品相适应的质量管理机构或者人员；

(四) 有保证药品质量的规章制度，并符合国务院药品监督管理部门依据本法制定的药品经

营质量管理规范要求。

第五十三条 从事药品经营活动，应当遵守药品经营质量管理规范，建立健全药品经营质量管理体系，保证药品经营全过程持续符合法定要求。

国家鼓励、引导药品零售连锁经营。从事药品零售连锁经营活动的企业总部，应当建立统一的质量管理制度，对所属零售企业的经营活动履行管理责任。

药品经营企业的法定代表人、主要负责人对本企业的药品经营活动全面负责。

第五十四条 国家对药品实行处方药与非处方药分类管理制度。具体办法由国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门制定。

第五十五条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当从药品上市许可持有人或者具有药品生产、经营资格的企业购进药品；但是，购进未实施审批管理的中药材除外。

第五十六条 药品经营企业购进药品，应当建立并执行进货检查验收制度，验明药品合格证明和其他标识；不符合规定要求的，不得购进和销售。

第五十七条 药品经营企业购销药品，应当有真实、完整的购销记录。购销记录应当注明药品的通用名称、剂型、规格、产品批号、有效期、上市许可持有人、生产企业、购销单位、购销数量、购销价格、购销日期及国务院药品监督管理部门规定的其他内容。

第五十八条 药品经营企业零售药品应当准确无误，并正确说明用法、用量和注意事项；调配处方应当经过核对，对处方所列药品不得擅自更改或者代用。对有配伍禁忌或者超剂量的处方，应当拒绝调配；必要时，经处方医师更正或者重新签字，方可调配。

药品经营企业销售中药材，应当标明产地。

依法经过资格认定的药师或者其他药学技术人员负责本企业的药品管理、处方审核和调配、合理用药指导等工作。

第五十九条 药品经营企业应当制定和执行药品保管制度，采取必要的冷藏、防冻、防潮、防虫、防鼠等措施，保证药品质量。

药品入库和出库应当执行检查制度。

第六十条 城乡集市贸易市场可以出售中药材，国务院另有规定的除外。

第六十一条 药品上市许可持有人、药品经营企业通过网络销售药品，应当遵守本法药品经营的有关规定。具体管理办法由国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门等部门制定。

疫苗、血液制品、麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、药品类易制毒化学品等国家实行特殊管理的药品不得在网络上销售。

第六十二条 药品网络交易第三方平台提供者应当按照国务院药品监督管理部门的规定，向所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门备案。

第三方平台提供者应当依法对申请进入平台经营的药品上市许可持有人、药品经营企业的资质等进行审核，保证其符合法定要求，并对发生在平台的药品经营行为进行管理。

第三方平台提供者发现进入平台经营的药品上市许可持有人、药品经营企业有违反本法规定行为的，应当及时制止并立即报告所在地县级人民政府药品监督管理部门；发现严重违法行为的，应当立即停止提供网络交易平台服务。

第六十三条 新发现和从境外引种的药材，经国务院药品监督管理部门批准后，方可销售。

第六十四条 药品应当从允许药品进口的口

岸进口，并由进口药品的企业向口岸所在地药品监督管理部门备案。海关凭药品监督管理部门出具的进口药品通关单办理通关手续。无进口药品通关单的，海关不得放行。

口岸所在地药品监督管理部门应当通知药品检验机构按照国务院药品监督管理部门的规定对进口药品进行抽查检验。

允许药品进口的口岸由国务院药品监督管理部门会同海关总署提出，报国务院批准。

第六十五条 医疗机构因临床急需进口少量药品的，经国务院药品监督管理部门或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进口。进口的药品应当在指定医疗机构内用于特定医疗目的。

个人自用携带入境少量药品，按照国家有关规定办理。

第六十六条 进口、出口麻醉药品和国家规定范围内的精神药品，应当持有国务院药品监督管理部门颁发的进口准许证、出口准许证。

第六十七条 禁止进口疗效不确切、不良反应大或者因其他原因危害人体健康的药品。

第六十八条 国务院药品监督管理部门对下列药品在销售前或者进口时，应当指定药品检验机构进行检验；未经检验或者检验不合格的，不得销售或者进口：

- (一) 首次在中国境内销售的药品；
- (二) 国务院药品监督管理部门规定的生物制品；
- (三) 国务院规定的其他药品。

第六章 医疗机构药事管理

第六十九条 医疗机构应当配备依法经过资格认定的药师或者其他药学技术人员，负责本单位的药品管理、处方审核和调配、合理用药指导等工作。非药学技术人员不得直接从事药剂技术

工作。

第七十条 医疗机构购进药品，应当建立并执行进货检查验收制度，验明药品合格证明和其他标识；不符合规定要求的，不得购进和使用。

第七十一条 医疗机构应当有与所使用药品相适应的场所、设备、仓储设施和卫生环境，制定和执行药品保管制度，采取必要的冷藏、防冻、防潮、防虫、防鼠等措施，保证药品质量。

第七十二条 医疗机构应当坚持安全有效、经济合理的用药原则，遵循药品临床应用指导原则、临床诊疗指南和药品说明书等合理用药，对医师处方、用药医嘱的适宜性进行审核。

医疗机构以外的其他药品使用单位，应当遵守本法有关医疗机构使用药品的规定。

第七十三条 依法经过资格认定的药师或者其他药学技术人员调配处方，应当进行核对，对处方所列药品不得擅自更改或者代用。对有配伍禁忌或者超剂量的处方，应当拒绝调配；必要时，经处方医师更正或者重新签字，方可调配。

第七十四条 医疗机构配制制剂，应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准，取得医疗机构制剂许可证。无医疗机构制剂许可证的，不得配制制剂。

医疗机构制剂许可证应当标明有效期，到期重新审查发证。

第七十五条 医疗机构配制制剂，应当有能够保证制剂质量的设施、管理制度、检验仪器和卫生环境。

医疗机构配制制剂，应当按照经核准的工艺进行，所需的原料、辅料和包装材料等应当符合药用要求。

第七十六条 医疗机构配制的制剂，应当是本单位临床需要而市场上没有供应的品种，并应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准；但是，法律对配制中药制剂另

有规定的除外。

医疗机构配制的制剂应当按照规定进行质量检验；合格的，凭医师处方在本单位使用。经国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准，医疗机构配制的制剂可以在指定的医疗机构之间调剂使用。

医疗机构配制的制剂不得在市场上销售。

第七章 药品上市后管理

第七十七条 药品上市许可持有人应当制定药品上市后风险管理计划，主动开展药品上市后研究，对药品的安全性、有效性和质量可控性进行进一步确证，加强对已上市药品的持续管理。

第七十八条 对附条件批准的药品，药品上市许可持有人应当采取相应风险管理措施，并在规定期限内按照要求完成相关研究；逾期未按照要求完成研究或者不能证明其获益大于风险的，国务院药品监督管理部门应当依法处理，直至注销药品注册证书。

第七十九条 对药品生产过程中的变更，按照其对药品安全性、有效性和质量可控性的风险和产生影响的程度，实行分类管理。属于重大变更的，应当经国务院药品监督管理部门批准，其他变更应当按照国务院药品监督管理部门的规定备案或者报告。

药品上市许可持有人应当按照国务院药品监督管理部门的规定，全面评估、验证变更事项对药品安全性、有效性和质量可控性的影响。

第八十条 药品上市许可持有人应当开展药品上市后不良反应监测，主动收集、跟踪分析疑似药品不良反应信息，对已识别风险的药品及时采取风险控制措施。

第八十一条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当经常考察本单位所生产、经营、使用的药品质量、疗效和

不良反应。发现疑似不良反应的，应当及时向药品监督管理部门和卫生健康主管部门报告。具体办法由国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门制定。

对已确认发生严重不良反应的药品，由国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门根据实际情况采取停止生产、销售、使用等紧急控制措施，并应当在五日内组织鉴定，自鉴定结论作出之日起十五日内依法作出行政处理决定。

第八十二条 药品存在质量问题或者其他安全隐患的，药品上市许可持有人应当立即停止销售，告知相关药品经营企业和医疗机构停止销售和使用，召回已销售的药品，及时公开召回信息，必要时应当立即停止生产，并将药品召回和处理情况向省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门和卫生健康主管部门报告。药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当配合。

药品上市许可持有人依法应当召回药品而未召回的，省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门应当责令其召回。

第八十三条 药品上市许可持有人应当对已上市药品的安全性、有效性和质量可控性定期开展上市后评价。必要时，国务院药品监督管理部门可以责令药品上市许可持有人开展上市后评价或者直接组织开展上市后评价。

经评价，对疗效不确切、不良反应大或者因其他原因危害人体健康的药品，应当注销药品注册证书。

已被注销药品注册证书的药品，不得生产或者进口、销售和使用。

已被注销药品注册证书、超过有效期等的药品，应当由药品监督管理部门监督销毁或者依法采取其他无害化处理等措施。

第八章 药品价格和广告

第八十四条 国家完善药品采购管理制度，对药品价格进行监测，开展成本价格调查，加强药品价格监督检查，依法查处价格垄断、哄抬价格等药品价格违法行为，维护药品价格秩序。

第八十五条 依法实行市场调节价的药品，药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当按照公平、合理和诚实信用、质价相符的原则制定价格，为用药者提供价格合理的药品。

药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当遵守国务院药品价格主管部门关于药品价格管理的规定，制定和标明药品零售价格，禁止暴利、价格垄断和价格欺诈等行为。

第八十六条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构应当依法向药品价格主管部门提供其药品的实际购销价格和购销数量等资料。

第八十七条 医疗机构应当向患者提供所用药品的价格清单，按照规定如实公布其常用药品的价格，加强合理用药管理。具体办法由国务院卫生健康主管部门制定。

第八十八条 禁止药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构在药品购销中给予、收受回扣或者其他不正当利益。

禁止药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人以任何名义给予使用其药品的医疗机构的负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员财物或者其他不正当利益。禁止医疗机构的负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员以任何名义收受药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人给予的财物或者其他不正当利益。

第八十九条 药品广告应当经广告主所在地省、自治区、直辖市人民政府确定的广告审查机关批准；未经批准的，不得发布。

第九十条 药品广告的内容应当真实、合法，以国务院药品监督管理部门核准的药品说明书为准，不得含有虚假的内容。

药品广告不得含有表示功效、安全性的断言或者保证；不得利用国家机关、科研单位、学术机构、行业协会或者专家、学者、医师、药师、患者等的名义或者形象作推荐、证明。

非药品广告不得有涉及药品的宣传。

第九十一条 药品价格和广告，本法未作规定的，适用《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国反垄断法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》、《中华人民共和国广告法》等的规定。

第九章 药品储备和供应

第九十二条 国家实行药品储备制度，建立中央和地方两级药品储备。

发生重大灾情、疫情或者其他突发事件时，依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，可以紧急调用药品。

第九十三条 国家实行基本药物制度，遴选适当数量的基本药物品种，加强组织生产和储备，提高基本药物的供给能力，满足疾病防治基本用药需求。

第九十四条 国家建立药品供求监测体系，及时收集和汇总分析短缺药品供求信息，对短缺药品实行预警，采取应对措施。

第九十五条 国家实行短缺药品清单管理制度。具体办法由国务院卫生健康主管部门会同国务院药品监督管理部门等部门制定。

药品上市许可持有人停止生产短缺药品的，应当按照规定向国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门

报告。

第九十六条 国家鼓励短缺药品的研制和生产，对临床急需的短缺药品、防治重大传染病和罕见病等疾病的新药予以优先审评审批。

第九十七条 对短缺药品，国务院可以限制或者禁止出口。必要时，国务院有关部门可以采取组织生产、价格干预和扩大进口等措施，保障药品供应。

药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业应当按照规定保障药品的生产和供应。

第十章 监督管理

第九十八条 禁止生产（包括配制，下同）、销售、使用假药、劣药。

有下列情形之一的，为假药：

（一）药品所含成份与国家药品标准规定的成份不符；

（二）以非药品冒充药品或者以他种药品冒充此种药品；

（三）变质的药品；

（四）药品所标明的适应症或者功能主治超出规定范围。

有下列情形之一的，为劣药：

（一）药品成份的含量不符合国家药品标准；

（二）被污染的药品；

（三）未标明或者更改有效期的药品；

（四）未注明或者更改产品批号的药品；

（五）超过有效期的药品；

（六）擅自添加防腐剂、辅料的药品；

（七）其他不符合药品标准的药品。

禁止未取得药品批准证明文件生产、进口药品；禁止使用未按照规定审评、审批的原料药、包装材料和容器生产药品。

第九十九条 药品监督管理部门应当依照法律、法规的规定对药品研制、生产、经营和药品

使用单位使用药品等活动进行监督检查，必要时可以对为药品研制、生产、经营、使用提供产品或者服务的单位和个人进行延伸检查，有关单位和个人应当予以配合，不得拒绝和隐瞒。

药品监督管理部门应当对高风险的药品实施重点监督检查。

对有证据证明可能存在安全隐患的，药品监督管理部门根据监督检查情况，应当采取告诫、约谈、限期整改以及暂停生产、销售、使用、进口等措施，并及时公布检查处理结果。

药品监督管理部门进行监督检查时，应当出示证明文件，对监督检查中知悉的商业秘密应当保密。

第一百条 药品监督管理部门根据监督管理的需要，可以对药品质量进行抽查检验。抽查检验应当按照规定抽样，并不得收取任何费用；抽样应当购买样品。所需费用按照国务院规定列支。

对有证据证明可能危害人体健康的药品及其有关材料，药品监督管理部门可以查封、扣押，并在七日内作出行政处理决定；药品需要检验的，应当自检验报告书发出之日起十五日内作出行政处理决定。

第一百零一条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的药品监督管理部门应当定期公告药品质量抽查检验结果；公告不当的，应当在原公告范围内予以更正。

第一百零二条 当事人对药品检验结果有异议的，可以自收到药品检验结果之日起七日内向原药品检验机构或者上一级药品监督管理部门设置或者指定的药品检验机构申请复验，也可以直接向国务院药品监督管理部门设置或者指定的药品检验机构申请复验。受理复验的药品检验机构应当在国务院药品监督管理部门规定的时间内作出复验结论。

第一百零三条 药品监督管理部门应当对药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和药物非临床安全性评价研究机构、药物临床试验机构等遵守药品生产质量管理规范、药品经营质量管理规范、药物非临床研究质量管理规范、药物临床试验质量管理规范等情况进行检查，监督其持续符合法定要求。

第一百零四条 国家建立职业化、专业化药品检查员队伍。检查员应当熟悉药品法律法规，具备药品专业知识。

第一百零五条 药品监督管理部门建立药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业、药物非临床安全性评价研究机构、药物临床试验机构和医疗机构药品安全信用档案，记录许可颁发、日常监督检查结果、违法行为查处等情况，依法向社会公布并及时更新；对有不良信用记录的，增加监督检查频次，并可以按照国家规定实施联合惩戒。

第一百零六条 药品监督管理部门应当公布本部门的电子邮件地址、电话，接受咨询、投诉、举报，并依法及时答复、核实、处理。对查证属实的举报，按照有关规定给予举报人奖励。

药品监督管理部门应当对举报人的信息予以保密，保护举报人的合法权益。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。

第一百零七条 国家实行药品安全信息统一公布制度。国家药品安全总体情况、药品安全风险警示信息、重大药品安全事件及其调查处理信息和国务院确定需要统一公布的其他信息由国务院药品监督管理部门统一公布。药品安全风险警示信息和重大药品安全事件及其调查处理信息的影响限于特定区域的，也可以由有关省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门公布。未经授权不得发布上述信息。

公布药品安全信息，应当及时、准确、全面，并进行必要的说明，避免误导。

任何单位和个人不得编造、散布虚假药品安全信息。

第一百零八条 县级以上人民政府应当制定药品安全事件应急预案。药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构等应当制定本单位的药品安全事件处置方案，并组织开展培训和应急演练。

发生药品安全事件，县级以上人民政府应当按照应急预案立即组织开展应对工作；有关单位应当立即采取有效措施进行处置，防止危害扩大。

第一百零九条 药品监督管理部门未及时发现药品安全系统性风险，未及时消除监督管理区域内药品安全隐患的，本级人民政府或者上级人民政府药品监督管理部门应当对其主要负责人进行约谈。

地方人民政府未履行药品安全职责，未及时消除区域性重大药品安全隐患的，上级人民政府或者上级人民政府药品监督管理部门应当对其主要负责人进行约谈。

被约谈的部门和地方人民政府应当立即采取措施，对药品监督管理工作进行整改。

约谈情况和整改情况应当纳入有关部门和地方人民政府药品监督管理工作评议、考核记录。

第一百一十条 地方人民政府及其药品监督管理部门不得以要求实施药品检验、审批等手段限制或者排斥非本地区药品上市许可持有人、药品生产企业生产的药品进入本地区。

第一百一十一条 药品监督管理部门及其设置或者指定的药品专业技术机构不得参与药品生产经营活动，不得以其名义推荐或者监制、监销药品。

药品监督管理部门及其设置或者指定的药品

专业技术机构的工作人员不得参与药品生产经营活动。

第一百一十二条 国务院对麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、药品类易制毒化学品等有其他特殊管理规定的，依照其规定。

第一百一十三条 药品监督管理部门发现药品违法行为涉嫌犯罪的，应当及时将案件移送公安机关。

对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当追究行政责任的，公安机关、人民检察院、人民法院应当及时将案件移送药品监督管理部门。

公安机关、人民检察院、人民法院商请药品监督管理部门、生态环境主管部门等部门提供检验结论、认定意见以及对涉案药品进行无害化处理等协助的，有关部门应当及时提供，予以协助。

第十一章 法律责任

第一百一十四条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第一百一十五条 未取得药品生产许可证、药品经营许可证或者医疗机构制剂许可证生产、销售药品的，责令关闭，没收违法生产、销售的药品和违法所得，并处违法生产、销售的药品（包括已售出和未售出的药品，下同）货值金额十五倍以上三十倍以下的罚款；货值金额不足十万元的，按十万元计算。

第一百一十六条 生产、销售假药的，没收违法生产、销售的药品和违法所得，责令停产停业整顿，吊销药品批准证明文件，并处违法生产、销售的药品货值金额十五倍以上三十倍以下的罚款；货值金额不足十万元的，按十万元计算；情节严重的，吊销药品生产许可证、药品经

营许可证或者医疗机构制剂许可证，十年内不受理其相应申请；药品上市许可持有人为境外企业的，十年内禁止其药品进口。

第一百一十七条 生产、销售劣药的，没收违法生产、销售的药品和违法所得，并处违法生产、销售的药品货值金额十倍以上二十倍以下的罚款；违法生产、批发的药品货值金额不足十万元的，按十万元计算，违法零售的药品货值金额不足一万元的，按一万元计算；情节严重的，责令停产停业整顿直至吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证或者医疗机构制剂许可证。

生产、销售的中药饮片不符合药品标准，尚不影响安全性、有效性的，责令限期改正，给予警告；可以处十万元以上五十万元以下的罚款。

第一百一十八条 生产、销售假药，或者生产、销售劣药且情节严重的，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入百分之三十以上三倍以下的罚款，终身禁止从事药品生产经营活动，并可以由公安机关处五日以上十五日以下的拘留。

对生产者专门用于生产假药、劣药的原料、辅料、包装材料、生产设备予以没收。

第一百一十九条 药品使用单位使用假药、劣药的，按照销售假药、零售劣药的规定处罚；情节严重的，法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员有医疗卫生人员执业证书的，还应当吊销执业证书。

第一百二十条 知道或者应当知道属于假药、劣药或者本法第一百二十四条第一款第一项至第五项规定的药品，而为其提供储存、运输等便利条件的，没收全部储存、运输收入，并处违法收入一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，并处违法收入五倍以上十五倍以下的罚款；违法

收入不足五万元的，按五万元计算。

第一百二十一条 对假药、劣药的处罚决定，应当依法载明药品检验机构的质量检验结论。

第一百二十二条 伪造、变造、出租、出借、非法买卖许可证或者药品批准证明文件的，没收违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，并处违法所得五倍以上十五倍以下的罚款，吊销药品生产许可证、药品经营许可证、医疗机构制剂许可证或者药品批准证明文件，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，处二万元以上二十万元以下的罚款，十年内禁止从事药品生产经营活动，并可以由公安机关处五日以上十五日以下的拘留；违法所得不足十万元的，按十万元计算。

第一百二十三条 提供虚假的证明、数据、资料、样品或者采取其他手段骗取临床试验许可、药品生产许可、药品经营许可、医疗机构制剂许可或者药品注册等许可的，撤销相关许可，十年内不受理其相应申请，并处五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，处二万元以上二十万元以下的罚款，十年内禁止从事药品生产经营活动，并可以由公安机关处五日以上十五日以下的拘留。

第一百二十四条 违反本法规定，有下列行为之一的，没收违法生产、进口、销售的药品和违法所得以及专门用于违法生产的原料、辅料、包装材料和生产设备，责令停产停业整顿，并处违法生产、进口、销售的药品货值金额十五倍以上三十倍以下的罚款；货值金额不足十万元的，按十万元计算；情节严重的，吊销药品批准证明文件直至吊销药品生产许可证、药品经营许可证或者医疗机构制剂许可证，对法定代表人、主要

负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入百分之三十以上三倍以下的罚款，十年直至终身禁止从事药品生产经营活动，并可以由公安机关处五日以上十五日以下的拘留：

- (一) 未取得药品批准证明文件生产、进口药品；
- (二) 使用采取欺骗手段取得的药品批准证明文件生产、进口药品；
- (三) 使用未经审评审批的原料药生产药品；
- (四) 应当检验而未经检验即销售药品；
- (五) 生产、销售国务院药品监督管理部门禁止使用的药品；
- (六) 编造生产、检验记录；
- (七) 未经批准在药品生产过程中进行重大变更。

销售前款第一项至第三项规定的药品，或者药品使用单位使用前款第一项至第五项规定的药品的，依照前款规定处罚；情节严重的，药品使用单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员有医疗卫生人员执业证书的，还应当吊销执业证书。

未经批准进口少量境外已合法上市的药品，情节较轻的，可以依法减轻或者免于处罚。

第一百二十五条 违反本法规定，有下列行为之一的，没收违法生产、销售的药品和违法所得以及包装材料、容器，责令停产停业整顿，并处五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处二万元以上二十万元以下的罚款，十年直至终身禁止从事药品生产经营活动：

- (一) 未经批准开展药物临床试验；
- (二) 使用未经审评的直接接触药品的包装

材料或者容器生产药品，或者销售该类药品；

(三) 使用未经核准的标签、说明书。

第一百二十六条 除本法另有规定的情形外，药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业、药物非临床安全性评价研究机构、药物临床试验机构等未遵守药品生产质量管理规范、药品经营质量管理规范、药物非临床研究质量管理规范、药物临床试验质量管理规范等的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，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，责令停产停业整顿直至吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证等，药物非临床安全性评价研究机构、药物临床试验机构等五年内不得开展药物非临床安全性评价研究、药物临床试验，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入百分之十以上百分之五十以下的罚款，十年直至终身禁止从事药品生产经营活动。

第一百二十七条 违反本法规定，有下列行为之一的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，处十万元以上五十万元以下的罚款：

(一) 开展生物等效性试验未备案；

(二) 药物临床试验期间，发现存在安全性问题或者其他风险，临床试验申办者未及时调整临床试验方案、暂停或者终止临床试验，或者未向国务院药品监督管理部门报告；

(三) 未按照规定建立并实施药品追溯制度；

(四) 未按照规定提交年度报告；

(五) 未按照规定对药品生产过程中的变更进行备案或者报告；

(六) 未制定药品上市后风险管理计划；

(七) 未按照规定开展药品上市后研究或者上市后评价。

第一百二十八条 除依法应当按照假药、劣药处罚的外，药品包装未按照规定印有、贴有标签或者附有说明书，标签、说明书未按照规定注明相关信息或者印有规定标志的，责令改正，给予警告；情节严重的，吊销药品注册证书。

第一百二十九条 违反本法规定，药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者医疗机构未从药品上市许可持有人或者具有药品生产、经营资格的企业购进药品的，责令改正，没收违法购进的药品和违法所得，并处违法购进药品货值金额二倍以上十倍以下的罚款；情节严重的，并处货值金额十倍以上三十倍以下的罚款，吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证或者医疗机构执业许可证；货值金额不足五万元的，按五万元计算。

第一百三十条 违反本法规定，药品经营企业购销药品未按照规定进行记录，零售药品未正确说明用法、用量等事项，或者未按照规定调配处方的，责令改正，给予警告；情节严重的，吊销药品经营许可证。

第一百三十一条 违反本法规定，药品网络交易第三方平台提供者未履行资质审核、报告、停止提供网络交易平台服务等义务的，责令改正，没收违法所得，并处二十万元以上二百万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，并处二百万元以上五百万元以下的罚款。

第一百三十二条 进口已获得药品注册证书的药品，未按照规定向允许药品进口的口岸所在地药品监督管理部门备案的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，吊销药品注册证书。

第一百三十三条 违反本法规定，医疗机构将其配制的制剂在市场上销售的，责令改正，没收违法销售的制剂和违法所得，并处违法销售制剂货值金额二倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，并处货值金额五倍以上十五倍以下的罚款；

货值金额不足五万元的，按五万元计算。

第一百三十四条 药品上市许可持有人未按照规定开展药品不良反应监测或者报告疑似药品不良反应的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上一百万元以下的罚款。

药品经营企业未按照规定报告疑似药品不良反应的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，责令停产停业整顿，并处五万元以上五十万元以下的罚款。

医疗机构未按照规定报告疑似药品不良反应的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，处五万元以上五十万元以下的罚款。

第一百三十五条 药品上市许可持有人在省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门责令其召回后，拒不召回的，处应召回药品货值金额五倍以上十倍以下的罚款；货值金额不足十万元的，按十万元计算；情节严重的，吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，处二万元以上二十万元以下的罚款。药品生产企业、药品经营企业、医疗机构拒不配合召回的，处十万元以上五十万元以下的罚款。

第一百三十六条 药品上市许可持有人为境外企业的，其指定的在中国境内的企业法人未依照本法规定履行相关义务的，适用本法有关药品上市许可持有人法律责任的规定。

第一百三十七条 有下列行为之一的，在本法规定的处罚幅度内从重处罚：

(一) 以麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、药品类易制毒化学品冒充其他药品，或者以其他药品冒充上述药品；

(二) 生产、销售以孕产妇、儿童为主要使用对象的假药、劣药；

(三) 生产、销售的生物制品属于假药、劣药；

(四) 生产、销售假药、劣药，造成人身伤害后果；

(五) 生产、销售假药、劣药，经处理后再犯；

(六) 拒绝、逃避监督检查，伪造、销毁、隐匿有关证据材料，或者擅自自动用查封、扣押物品。

第一百三十八条 药品检验机构出具虚假检验报告的，责令改正，给予警告，对单位并处二十万元以上一百万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除处分，没收违法所得，并处五万元以下的罚款；情节严重的，撤销其检验资格。药品检验机构出具的检验结果不实，造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。

第一百三十九条 本法第一百一十五条至第一百三十八条规定的行政处罚，由县级以上人民政府药品监督管理部门按照职责分工决定；撤销许可、吊销许可证件的，由原批准、发证的部门决定。

第一百四十条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者医疗机构违反本法规定聘用人员的，由药品监督管理部门或者卫生健康主管部门责令解聘，处五万元以上二十万元以下的罚款。

第一百四十一条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者医疗机构在药品购销中给予、收受回扣或者其他不正当利益的，药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人给予使用其药品的医疗机构的负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员财物或者其他不正当利益的，由市场监督管理部门没收违法所得，并处三十万元以上三百万元以下

的罚款；情节严重的，吊销药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业营业执照，并由药品监督管理部门吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证。

药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业在药品研制、生产、经营中向国家工作人员行贿的，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员终身禁止从事药品生产经营活动。

第一百四十二条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业的负责人、采购人员等有关人员在药品购销中收受其他药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人给予的财物或者其他不正当利益的，没收违法所得，依法给予处罚；情节严重的，五年内禁止从事药品生产经营活动。

医疗机构的负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员收受药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人给予的财物或者其他不正当利益的，由卫生健康主管部门或者本单位给予处分，没收违法所得；情节严重的，还应当吊销其执业证书。

第一百四十三条 违反本法规定，编造、散布虚假药品安全信息，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

第一百四十四条 药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者医疗机构违反本法规定，给用药者造成损害的，依法承担赔偿责任。

因药品质量问题受到损害的，受害人可以向药品上市许可持有人、药品生产企业请求赔偿损失，也可以向药品经营企业、医疗机构请求赔偿损失。接到受害人赔偿请求的，应当实行首负责制，先行赔付；先行赔付后，可以依法追偿。

生产假药、劣药或者明知是假药、劣药仍然

销售、使用的，受害人或者其近亲属除请求赔偿损失外，还可以请求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金；增加赔偿的金额不足一千元，为一千元。

第一百四十五条 药品监督管理部门或者其设置、指定的药品专业技术机构参与药品生产经营活动的，由其上级主管机关责令改正，没收违法所得；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

药品监督管理部门或者其设置、指定的药品专业技术机构的工作人员参与药品生产经营活动的，依法给予处分。

第一百四十六条 药品监督管理部门或者其设置、指定的药品检验机构在药品监督检验中违法收取检验费用的，由政府有关部门责令退还，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；情节严重的，撤销其检验资格。

第一百四十七条 违反本法规定，药品监督管理部门有下列行为之一的，应当撤销相关许可，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

(一) 不符合条件而批准进行药物临床试验；

(二) 对不符合条件的药品颁发药品注册证书；

(三) 对不符合条件的单位颁发药品生产许可证、药品经营许可证或者医疗机构制剂许可证。

第一百四十八条 违反本法规定，县级以上地方人民政府有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级、撤职或者开除处分：

(一) 瞒报、谎报、缓报、漏报药品安全事件；

(二) 未及时消除区域性重大药品安全隐患，

造成本行政区域内发生特别重大药品安全事件，或者连续发生重大药品安全事件；

（三）履行职责不力，造成严重不良影响或者重大损失。

第一百四十九条 违反本法规定，药品监督管理等部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

（一）瞒报、谎报、缓报、漏报药品安全事件；

（二）对发现的药品安全违法行为未及时查处；

（三）未及时发现药品安全系统性风险，或者未及时消除监督管理区域内药品安全隐患，造成严重影响；

（四）其他不履行药品监督管理职责，造成严重不良影响或者重大损失。

第一百五十条 药品监督管理人员滥用职

权、徇私舞弊、玩忽职守的，依法给予处分。

查处假药、劣药违法行为有失职、渎职行为的，对药品监督管理部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法从重给予处分。

第一百五十一条 本章规定的货值金额以违法生产、销售药品的标价计算；没有标价的，按照同类药品的市场价格计算。

第十二章 附 则

第一百五十二条 中药材种植、采集和饲养的管理，依照有关法律、法规的规定执行。

第一百五十三条 地区性民间习用药材的管理办法，由国务院药品监督管理部门会同国务院中医药主管部门制定。

第一百五十四条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队执行本法的具体办法，由国务院、中央军事委员会依据本法制定。

第一百五十五条 本法自2019年12月1日起施行。

关于《中华人民共和国药品管理法（修正草案）》的说明

——2018年10月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

国家药品监督管理局局长 焦 红

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国药品管理法（修正草案）》作说明。

吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记作出重要指示，要求立即调查事实

真相，一查到底，严肃问责，依法从严处理，强调要始终把人民群众的身体健康放在首位，以猛药去疴、刮骨疗毒的决心，完善我国疫苗管理体制，坚决守住安全底线，全力保障群众切身利益和社会安全稳定大局。李克强总理作出重要批

示，要求对一切危害人民生命安全的违法犯罪行为坚决重拳打击，对不法分子坚决依法严惩，对监管失职渎职行为坚决严厉问责，尽早还人民群众一个安全、放心、可信任的生活环境。党中央、国务院要求汲取教训，举一反三，抓紧完善相关法律法规，加快完善疫苗药品监管长效机制。

2018年9月，市场监管总局向国务院报送了《中华人民共和国药品管理法修正案（草案送审稿）》。送审稿落实2017年10月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化审评审批制度改革鼓励药品医疗器械创新的意见》（以下简称《创新意见》）提出的“及时总结药品上市许可持有人制度试点经验，推动修订药品管理法，力争早日在全国推开”的要求，对药品上市许可持有人制度作了规定，同时围绕问题疫苗案件暴露的突出问题，对药品监管制度作了完善。收到此件后，司法部立即征求有关部门、地方政府和部分药品生产企业意见，会同市场监管总局、药监局等部门对送审稿反复研究协调修改，形成了《中华人民共和国药品管理法（修正草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、草案的总体思路

草案在总体思路上，主要把握了以下几点：一是贯彻习近平总书记“四个最严”的要求，坚持重典治乱，去痼除弊，强化全过程监管，坚决守住公共安全底线。二是围绕问题疫苗案件暴露的突出问题、实施药品上市许可持有人制度和推进审批制度改革等进行修改，及时回应社会关切；对其他不太急需的内容待下一步全面修订时再作修改。三是落实《创新意见》，改革完善药

品审评审批制度，鼓励药品创新，加强事中事后监管。

二、草案的主要内容

（一）实施药品上市许可持有人制度。一是总结试点经验，全面实施药品上市许可持有人制度，明确上市许可持有人对药品的安全、有效负责，对药品的研制、生产、经营、使用全过程依法承担责任。二是要求在审批药品时，同时审查药品的安全性、有效性以及申请人的质量管理、风险防控和责任赔偿能力。三是规定药品上市许可持有人可以自行生产经营药品，也可以委托符合条件的企业生产经营药品。四是要求药品上市许可持有人对已上市药品的安全性、有效性开展再评价；制定风险管控计划，定期报告药品生产销售、上市后研究、风险管理等情况。

（二）改革药品审批制度。为避免短时间内频繁修法，草案将已经国务院同意的药品审批改革措施所涉及的条款一并进行了修改。一是不再保留单独的药品生产质量管理规范和经营质量管理规范认证，有关要求分别纳入药品生产和药品经营许可条件。二是将药物临床试验机构由许可管理改为备案管理，并优化临床试验审批程序。同时，草案还对药品全过程监管制度进行了完善，明确了加强事中事后监管的措施。

（三）完善药品全过程监管制度。一是强化企业主体责任，要求药品上市许可持有人、生产企业的法定代表人或者主要负责人对药品的质量和生产经营活动全面负责。二是强化药品生产经营过程管理，要求生产经营过程必须持续符合法定要求，并补充药品原辅料供应商审核、出厂检验、上市审核等制度，严把原辅料采购、出厂、上市等关口。三是明确药品质量安全追溯要

求。药品上市许可持有人、生产经营企业、医疗机构应当建立、实施严格的追溯制度，保证全过程数据真实、准确、完整和可追溯。四是补充规定药品召回制度。药品存在质量问题或者其他安全隐患的，应当立即停止生产、经营、使用并召回。五是强化对疫苗等特殊药品的监管。除药品监管部门规定的情形外，疫苗等特殊药品不得委托生产；实行疫苗责任强制保险制度；要求采用信息化手段采集、留存疫苗追溯信息。

（四）明晰药品监管职责，完善监管措施。一是明确县级以上地方政府统一领导、组织本行政区域的药品监管工作。二是要求药品监管部门对药品上市许可持有人、生产经营企业实施药品生产经营质量管理规范的情况进行检查，监督其持续符合要求；必要时可以对为药品研制、生产、经营、使用提供产品或者服务的单位和个人进行延伸检查；对疫苗等生物制品实施重点监督检查。三是建立药品职业化检查员队伍，明确检查员应当具备药品法律法规和专业知识。四是建立并公布药品安全信用档案，对有不良信用记录的单位增加监督检查频次，对违法行为情节严重的单位实施联合惩戒。五是增设责任约谈制度。药品监管部门未及时发现药品安全系统性风险或

者未及时消除隐患的，地方政府未履行药品安全职责或者未及时消除重大隐患的，可以对其主要负责人进行责任约谈。

（五）加大对违法行为的处罚力度，解决违法成本低、处罚力度弱的问题。一是全面加大对违法行为的行政处罚力度。提高对违法行为罚款的下限或者上限，例如，规定对未经许可生产经营药品的，罚款的幅度从货值金额的二倍至五倍提高到五倍至三十倍；对生产销售假药等违法行为增设停产停业等处罚；明确对生产销售属于假药、劣药的疫苗等6类违法行为，在法定幅度内从重处罚。二是落实“处罚到人”要求，对严重违法行为的责任人进行处罚。有生产销售假劣药、违反质量管理规范等行为的，对单位的法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以没收收入、罚款、十年直至终身禁业的处罚。三是结合本次修法相应补充了药品上市许可持有人的法律责任以及违反报告、召回等新设义务的法律责任。四是细化并加重对地方政府负责人和监管人员的处分，对隐瞒、谎报、缓报药品安全事故等行为规定了严格的处分。

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《中华人民共和国药品管理法

（修正草案）》修改情况的汇报

——2019年4月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第六次会议对药品管理法（修正草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发各省（区、市）人大、立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，公开征求社会公众意见；到北京、天津、重庆、河北等地调研，实地了解药品专业技术机构、药品上市许可持有人和生产经营企业、医疗机构情况；宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取部分全国人大代表、中央有关部门、药品专业技术机构、高等院校及相关专家、药品上市许可持有人和生产经营企业、医疗机构等各方面的意见；并就修正草案中的主要问题，与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于3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，对修正草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家卫生健康委员会、市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将药品管理法（修正草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、部门、专家和社会公众提出，药品管理法自2001年修订后，没有进行大的修改，修正草案主要是对实行药品上市许可持有人制度等作出规定，其他有些规定也应根据药品行业发展和监管需要进一步修改完善。建议将药品领域改革成果和行之有效的做法上升为法律，按照药品全过程、全链条管理要求完善有关规定，对存在的突出问题及时予以规范，将修正草案改为修订草案。同时，要处理好与正在制定的疫苗管理法的关系。宪法和法律委员会经研究，建议采用修订方式对药品管理法进行修改，按照药品研制与注册、药品生产、药品经营、药剂管理、上市后管理等环节调整结构，并将有些涉及疫苗管理的内容纳入疫苗管理法。

二、有的常委委员、地方和专家提出，应当在总则中体现药品管理的基本要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：药品管理应当以人民健康为中心，建立科学、严格的监督管理制度，全面提升药品质量，保障用药安全、有效、可及。

三、有的常委委员、部门、专家和社会公众提出，药品管理工作需要各方面共同参与、齐抓

共管、形成合力，建议增加有关社会共治的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是各级政府、新闻媒体应当加强药品安全的宣传教育和知识普及工作。二是发挥药品行业协会作用，加强行业自律。三是对在药品研制、生产、经营、使用和监督管理活动中做出重大贡献的单位和个人给予表彰、奖励。

四、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当有针对性地鼓励新药研制；临床试验是药品研制的关键环节，应当对伦理审查、保障受试者合法权益、适当扩大受试者范围作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是支持以临床价值为导向的药物创新研究。二是开展药物临床试验应当符合伦理原则，明确伦理委员会的职责。三是开展药物临床试验应当如实说明风险，取得受试者同意，保护受试者合法权益。四是对正在开展临床试验的符合条件的药物，经审查可免费用于临床试验机构内的其他病情相同的患者。

五、有些常委委员、部门、地方和社会公众提出，修正草案对药品上市许可持有人的责任规定得不够全面、清晰，应当进一步明确药品上市许可持有人在各个环节的责任。宪法和法律委员会经研究，建议对药品上市许可持有人作专章规定，增加规定：一是药品上市许可持有人应当对药品的非临床研究、临床试验、生产经营、上市后研究、不良反应监测及报告与处理等承担责任。二是药品上市许可持有人应当建立药品质量保证体系，配备质量负责人独立负责药品质量管理。三是药品上市许可持有人应当与受托进行药品生产、经营、储存、运输的企业签订协议，保证这些企业持续具备质量保障和风险管理能力。

六、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当明确药品注册申请的要求，对附条件批准临床急需的治疗严重疾病的药品作出规定，允许药

品注册证书转让，加强药品生产过程中的变更管理，规范网络销售药品行为。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是申请人应当提供真实、充分、可靠的研究数据、资料和样品，证明药品的安全性、有效性和质量可控性。二是对符合条件的急需药物可以附条件批准。三是经过批准，药品上市许可持有人可以转让药品注册证书，并明确受让方的条件和义务。四是对药品生产过程中的变更实行分类管理，重大变更应当审批，其他变更应当备案或者报告，并应当对变更事项的影响进行全面评估、验证。五是药品网络销售第三方平台提供者应当备案，履行资质审查、制止和报告违法行为、停止提供网络销售平台服务等义务，并明确不得通过药品网络销售第三方平台直接销售处方药。

七、有的常委委员、部门和地方提出，加强药品上市后管理，是不断提高药品质量、保障药品安全的重要环节，建议进一步完善相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议对药品上市后管理作专章规定，增加规定：一是药品上市许可持有人应当主动开展药品上市后研究。二是药品上市许可持有人应当开展不良反应监测，对已识别风险的药品及时采取风险控制措施。三是药品上市许可持有人应当对附条件批准的药品采取相应风险管理措施，在规定期限内完成相关研究工作。

八、有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，药品价格虚高和供应短缺是药品领域的突出问题，建议采取措施加强药价监管，保障药品供应。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家对药品价格进行监测，必要时开展成本价格调查，加强药品价格监督检查，依法查处药品价格违法行为，维护药品价格秩序。二是国家实行短缺药品预警和清单管理制度。三是国家鼓励短缺药品的研制和生产，对临床急需的短

缺药品及原料药予以优先审评审批。四是国务院有关部门可以对短缺药品采取适当的生产、价格干预和组织进口等措施，保障药品供应。五是药品上市许可持有人、药品生产经营企业应当履行社会责任，保障药品的生产和供应。

九、有的常委委员、地方和社会公众提出，应当进一步加大对药品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：一是增加应受处罚的行为种类。对未按照规定开展药品不良反应监测或者报告，境外企业在中国境内设立的药品上市许可持有人代表机构或者指定的企业法人未依法履行相关义务，药品网络销售第三方平台未履行资质审查、报告违法行为、停止提供网络销售平台服务等义务以及编造、散布虚假药品安全信息四类违法行为，增加规定相应的法律责

任。二是加大处罚力度。对无证生产经营药品、生产销售假药劣药、违反药品生产质量管理规范或者药品经营质量管理规范等违法行为，提高罚款额度。落实处罚到人，对从事生产销售假药劣药单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，增加依法追究刑事责任的规定；对依法不认为是犯罪或者不构成犯罪的，增加可以给予行政拘留的规定。三是增加惩罚性赔偿。生产假药、劣药或者明知是假药、劣药仍然销售，造成死亡或者健康严重损害的，受害者可以主张相应的惩罚性赔偿。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了药品管理法（修订草案），建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案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《中华人民共和国药品管理法 （修订草案）》审议结果的报告

——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十次会议对药品管理法（修订草案）进行了审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布修订草案，再次公开征求社会公众意见。栗战书委员长在湖南调研，听取有关方面对药品管理法修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到国家药品监督管理局和河

南、四川等地调研，听取部分全国人大代表、地方有关部门、药品上市许可持有人和生产经营企业、医疗机构等各方面的意见；召开专家咨询会，征求听取专家意见；委托中国科学院上海药物研究所和中国药科大学就药品定义和假药、劣药界定开展专项研究；书面征求中央有关部门、单位和行业协会的意见；就草案中的主要问题与

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，对修订草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。8月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为了加强药品管理，保证药品质量，保障公众用药安全和合法权益，保护和促进公众健康，对药品管理法进行修订是必要的，修订草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门、专家和社会公众提出，修订草案沿用了现行法药品定义的规定，所列举的药品种类，有的存在交叉，有的不够准确，建议按照目前各方面都认可的药品分类进行修改。宪法和法律委员会经研究，建议将药品定义中的药品种类进行概括式列举，修改为“中药、化学药和生物制品等”。

二、有的常委委员、部门和社会公众建议进一步厘清药品上市许可持有人对药品质量的主体责任和药品生产经营企业等的相应责任。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确药品上市许可持有人依法对药品研制、生产、经营、使用全过程中药品的安全性、有效性和质量可控性负责。二是明确其他从事药品研制、生产、经营、储存、运输、使用等活动的单位和个人依法承担相应责任。

三、有的常委会组成人员、部门、专家和社会公众建议根据中药特点，鼓励中药传承创新；完善药物非临床研究和药物临床试验管理，体现药品研制管理改革成果。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定国家建立和完善符合中药特点的技术评价体系，促进中药传承创新。二是增加规定开展药物非临床研究，应

当符合国家有关规定，具有相应的条件和管理制度，保证有关数据、资料和样品的真实性。三是明确生物等效性试验实行备案管理。四是增加规定药物临床试验期间，发现存在安全性问题或者其他风险的，应当及时调整临床试验方案、暂停或者终止临床试验。

四、有的常委委员、部门、专家和社会公众建议进一步体现药品审评审批制度改革成果，提高审评审批效率。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确在审批药品时，对化学原料药一并审评审批，对相关辅料、直接接触药品的包装材料和容器一并审评，对药品的质量标准、生产工艺、标签和说明书一并核准。二是增加规定国务院药品监督管理部门应当完善药品审评审批工作制度，建立健全沟通交流、专家咨询等机制，优化流程，提高效率。三是要求批准上市药品的审评结论和依据应当依法公开，接受社会监督。对审评审批中知悉的商业秘密应当保密。

五、有的常委委员、部门、专家和社会公众建议鼓励药品零售连锁经营，明确药师职责，加强网络销售药品监管，细化医疗机构临床急需进口少量药品的要求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定国家鼓励、引导药品零售连锁经营，从事药品零售连锁经营活动的企业总部，应当建立统一的质量管理制度，对所属零售企业的经营活动履行管理责任。二是明确药品经营企业和医疗机构的药师负责本单位的药品管理、处方审核和调配、合理用药指导等工作。三是明确网络销售药品应当遵守药品经营的有关规定，并授权相关部门制定具体管理办法。四是明确经批准医疗机构因临床急需可以进口少量药品，在指定医疗机构内用于特定医疗目的。

六、有的常委会组成人员、部门和社会公众提出，药品使用直接体现药品的质量安全，涉及

公众健康，应当完善相关制度，促进合理用药，并对医疗机构以外的其他单位使用药品作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是要求医疗机构应当有与所使用药品相适应的设备、仓储设施和卫生环境等条件。二是增加规定医疗机构应当坚持安全有效、经济合理的原则合理用药。三是明确医疗机构以外的其他药品使用单位应当遵守有关医疗机构使用药品的规定。

七、有的常委会组成人员和社会公众提出，应当采取措施保障基本药物供应，通过对罕见病用药等药品给予优先审评审批增加供应。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定国家遴选适当数量的基本药物品种，加强组织生产和储备，提高基本药物的供给能力，满足疾病防治基本用药需求。二是明确对“防治重大传染病和罕见病等疾病的新药、儿童用药品”予以优先审评审批。

八、有些常委会组成人员、部门、专家和社会公众提出，现行法律对假药劣药范围的界定比较宽泛，既有根据药品质量界定的假药劣药，又有未经审批生产的药品等按假药劣药论处的情形，不便于精准惩治，建议主要按照药品功效重新界定假药劣药范围。宪法和法律委员会经研究，建议将“假药”“劣药”和“按假药论处”“按劣药论处”两类四种违法行为所列情形综合考虑，明确假药包括：所含成份与国家药品标准规定的成份不符的药品，以非药品冒充药品或者以他种药品冒充此种药品，变质的药品，所标明的适应症或者功能主治超出规定范围的药品。劣药包括：成份含量不符合国家药品标准的药品，被污染的药品，未标明或者更改有效期、超过有效期、未注明或者更改产品批号的药品，擅自添加防腐剂和辅料的药品，其他不符合药品标准的药品。同时对原“按假药论处”“按劣药论处”

情形国务院药品监督管理部门禁止使用的药品，必须批准而未经批准生产、进口的药品，必须检验而未经检验即销售的药品，使用必须批准而未经批准的原料药生产的药品，使用未经批准的直接接触药品的包装材料和容器生产的药品，单独作出规定，明确禁止生产、进口、销售、使用这些药品，并从严规定处罚。

九、有的常委委员和部门建议明确国家在药品追溯制度方面的责任，建立药物警戒制度，增加药品安全事件预防和应对、行政机关与司法机关办理药品违法犯罪案件的衔接和协助规定。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是规定国家建立健全药品追溯制度，并要求国务院药品监督管理部门制定统一的药品追溯标准和规范，推进药品追溯信息互通互享。二是规定国家建立药物警戒制度。三是增加规定县级以上人民政府应当制定药品安全事件应急预案；药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业和医疗机构等应当制定本单位的药品安全事件处置方案，并组织开展培训和应急演练。四是增加药品行政案件与刑事案件移送的规定。五是增加规定公安机关、人民检察院、人民法院商请药品监督管理部门、生态环境主管部门等部门提供检验结论、认定意见以及对涉案药品进行无害化处理等协助的，有关部门应当及时提供，予以协助。

十、有些常委会组成人员、部门、专家和社会公众建议补充完善违反禁止性规定行为的法律责任，对有些情节严重的违法行为要处罚到人；明确药品质量责任首负责制，合理规定惩罚性赔偿的条件和数额。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是统一规定违反本法规定构成犯罪的，依法追究刑事责任。二是增加规定未经批准开展药物临床试验等违法行为的法律责任。三是对伪造许可证件、骗取许可、拒不召回

等违法行为增加对相关责任人员进行处罚的规定。四是提高对未取得药品生产经营许可证生产经营药品、药品检验机构出具虚假检验报告等违法行为的罚款数额。五是增加规定未经批准进口少量境外已批准上市的药品可以减轻或者免于处罚。六是增加规定因药品质量问题受到损害的，受害人可以向药品上市许可持有人、药品生产企业请求赔偿，也可以向药品经营企业、医疗机构请求赔偿。接到受害人赔偿请求的，应当实行首负责任制，先行赔付。七是扩大惩罚性赔偿的适用范围，不限于“造成死亡或者健康严重损害”的后果，并明确惩罚性赔偿的数额为“支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金”。

8月14日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、药品上市许可持有人、药品生产经营企业、医疗机构、专业技术机构、执法人员和专家学者等就修订草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出

现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，药品安全事关人民群众身体健康，事关健康中国建设，对药品管理法进行全面修改很有必要、正当其时。修订草案贯彻落实习近平总书记“四个最严”的要求和党中央有关决策部署，体现了药品管理的成功经验和改革成果，制度规范是可行的，将会产生良好的社会效果。修订草案经过多次修改完善，充分吸收了各方面意见，进一步增强了制度规范的针对性和可操作性，已经比较成熟，建议尽快审议通过。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

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

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国药品管理法（修订草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2019年8月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月22日下午对药品管理法（修订草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪

法和法律委员会于8月23日晚上召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修订草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家卫生健康委员会、国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行

的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案二次审议稿第十六条第一款规定了国家鼓励研制药品的范围。有的常委委员和代表建议对罕见病用药的研制给予鼓励，突出充实鼓励儿童用药品研制的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定鼓励治疗罕见病的新药研制，并增加一款规定：国家采取有效措施，鼓励儿童用药品的研制和创新，支持开发符合儿童生理特征的儿童用药品新品种、剂型和规格，对儿童用药品予以优先审评审批。

二、修订草案二次审议稿第二十七条第一款规定了国务院药品监督管理部门应当完善药品审评审批工作制度。有的常委会组成人员建议增加规定加强药品审评审批能力建设。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、修订草案二次审议稿第二十八条第一款中规定，药品应当符合国家药品标准。有些常委会组成人员和部门提出，药品还应当符合经国务院药品监督管理部门核准的药品质量标准。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：经国务院药品监督管理部门核准的药品质量标准高于国家药品标准的，按照经核准的药品质量标准执行。

四、修订草案二次审议稿第四十九条第二款规定了标签、说明书的内容。有些常委会组成人员建议明确标签、说明书应当清晰醒目、便于阅读。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：标签、说明书中的文字应当清晰，生产日期、有效期等事项应当显著标注，容易辨识。

五、有的常委委员建议增加医疗机构配制制剂的具体要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：医疗机构配制制剂，应当按照经核准的工艺进行，所需的原料、辅料和包装材料等应当符合药用要求。

六、有的常委委员建议对过期药品的无害化处理作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议

增加规定：超过有效期等的药品应当由药品监督管理部门监督销毁或者依法采取其他无害化处理等措施。

七、有的常委会组成人员和代表建议进一步明确国家实行基本药物制度。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

八、修订草案二次审议稿第九十九条第二款规定，药品监督管理部门应当对生物制品实施重点监督检查。有些常委委员和部门建议将“生物制品”修改为“高风险的药品”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

九、修订草案二次审议稿第一百条第二款中规定，对有证据证明药品经营企业、药品使用单位销售、使用假药、劣药没有过错的，可以减轻或者免于处罚。有些常委会组成人员提出，对上述情形，不宜笼统规定可以减轻或者免于处罚。宪法和法律委员会经研究，建议删去这一规定。

十、修订草案二次审议稿第一百零八条规定了药品安全事件应急预案的制定。国家药品监督管理局建议进一步明确药品安全事件应对的要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：发生药品安全事件，县级以上人民政府应当按照应急预案立即组织开展应对工作；有关单位应当立即采取有效措施进行处置，防止危害扩大。

十一、有些常委委员建议进一步加大对有些违法行为的处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是提高药品网络交易第三方平台提供者未履行资质审核等义务的罚款，将“一百万元”提高到“二百万元”；二是提高医疗机构将其配制的制剂在市场上销售行为的罚款下限，将“一倍”提高到“二倍”；三是对药品上市许可持有人、药品生产经营企业的负责人等有关人员在药品购销中收受不正当利益的行为，增加规定：情节严重的，五年内禁止从事药品生产经营活动。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就加强药品管理，完善有关制度提出了一些具体意见，如进一步鼓励中药传承创新发展、建立区域或者中心伦理委员会、明确伦理委员会的组成及职责与审查标准、规定省级药品监督管理部门设立派出机构加强执法检查、保护药品知识产权、建立基本药物目录等。有些常委会组成人员还建议有关方面抓紧制定配套规定，加强法律宣传。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见涉及的问题，有的在中医药法等法律中已有规定，有的在正在审议的基本医疗卫生与健康促进法草案、专利法修正案草案中已有规定，有的需要继续探索实践，有的需要在有关配套规定中进一步明确，有的属于具体操作问题。宪法和法律委员会建议，国务院及其有关部门、地方在法律实施过程中，认真研究常委会组成人员的上述意见，进一步完善药品管理具体制度，加强药品监督管理工作，做好法律宣传，切实保障法律的贯彻实施。

还有一个问题需要汇报。2018年10月26日十三届全国人大常委会第六次会议通过《关于

延长授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点期限的决定》，将2015年11月4日十二届全国人大常委会第十七次会议授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点工作的三年期限延长一年，将于2019年11月4日到期。国家药品监督管理局提出，本次药品管理法修订，确立了不少新制度，需要做大量的准备工作，为确保修订后的药品管理法顺利实施，并与疫苗管理法的实施同步，建议修订后的药品管理法自2019年12月1日起施行；同时，考虑到修订后的药品管理法已经确立了药品上市许可持有人制度，建议已经开展试点的地方继续实施。宪法和法律委员会经研究，建议同意国家药品监督管理局的意见。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

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

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第三十二号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年8月26日通过，现予公布，自2020年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年8月26日

全国人民代表大会常务委员会关于修改 《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国 城市房地产管理法》的决定

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：

一、对《中华人民共和国土地管理法》作出修改

(一) 增加一条，作为第六条：“国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。”

(二) 将第十一条、第十二条、第十三条合并，作为第十二条，修改为：“土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行

政法规执行。

“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

(三) 将第十四条、第十五条合并，作为第十三条，修改为：“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承

包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

“国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

“发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。”

（四）将第十九条改为第十七条，修改为：“土地利用总体规划按照下列原则编制：

“（一）落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；

“（二）严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；

“（三）提高土地节约集约利用水平；

“（四）统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；

“（五）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

“（六）占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。”

（五）增加一条，作为第十八条：“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。

“经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。”

（六）将第二十四条改为第二十三条，第二款修改为：“土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。”

（七）将第二十九条改为第二十八条，第二款、第三款修改为：“县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得拒报、迟报，不得提供不真实、不完整的资料。

“统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。”

（八）将第三十三条改为第三十二条，修改为：“省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

“个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。”

（九）将第三十四条第一款、第二款改为第三十三条，修改为：“国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划

为永久基本农田，实行严格保护：

“（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

“（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

“（三）蔬菜生产基地；

“（四）农业科研、教学试验田；

“（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

“各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。”

（十）将第三十四条第三款改为第三十四条，修改为：“永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

“乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。”

（十一）增加一条，作为第三十五条：“永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

“禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。”

（十二）将第三十五条改为第三十六条，修改为：“各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌

工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。”

（十三）将第三十七条改为第三十八条，删去第三款。

（十四）删去第四十三条。

（十五）将第四十四条第二款、第三款、第四款修改为：“永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。”

（十六）增加一条，作为第四十五条：“为了公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

“（一）军事和外交需要用地的；

“（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的；

“（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的；

“（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地的；

“（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用

地的；

“（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

“前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。”

（十七）将第四十五条改为第四十六条，删去第二款中的“并报国务院备案”。

（十八）将第四十六条、第四十八条合并，作为第四十七条，修改为：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

“县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。

“多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

“拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

“相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。”

（十九）将第四十七条改为第四十八条，修改为：“征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

“征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

“征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。”

（二十）将第五十五条第二款修改为：“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。”

（二十一）将第五十八条修改为：“有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报

经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

“（一）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；

“（二）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

“（三）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

“（四）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

“依照前款第（一）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”

（二十二）将第六十二条第二款、第三款、第四款修改为：“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

“农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

“国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。”

（二十三）将第六十三条修改为：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

“前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

“集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

（二十四）增加一条，作为第六十四条：“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。”

（二十五）将第六十五条改为第六十六条，增加一款，作为第三款：“收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。”

（二十六）将第六十六条改为第六十七条，增加一款，作为第二款：“县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。”

（二十七）将第七十条改为第七十一条，修改为：“县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，

依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。”

（二十八）将第七十四条改为第七十五条，其中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责”。

（二十九）将第七十七条改为第七十八条，其中的“土地行政主管部门”修改为“农业农村主管部门”。

（三十）将第八十一条改为第八十二条，修改为：“擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。”

（三十一）删去第八十二条。

（三十二）将第八十四条中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门”。

（三十三）将第八十五条修改为：“外商投资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。”

（三十四）增加一条，作为第八十六条：“在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，

经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。”

（三十五）将有关条款中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门”，“基本农田”修改为“永久基本农田”，“行政处分”修改为“处分”。

二、对《中华人民共和国城市房地产管理法》作出修改

将第九条修改为：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”

三、修改土地管理法、城市房地产管理法，依法保障农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度等改革在全国范围内实行，对促进乡村振兴和城乡融合发展具有重大意义。国务院及其有关部门和各省、自治区、直辖市应当坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，加强组织领导，做好法律宣传，制定、完善配套法规、规章，确保法律制度正确、有效实施。

本决定自2020年1月1日起施行。

《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》根据本决定作相应修改，重新公布。

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第一次修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正 根据2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》第三次修正)

目 录

第一章	总 则
第二章	土地的所有权和使用权
第三章	土地利用总体规划
第四章	耕地保护
第五章	建设用地
第六章	监督检查
第七章	法律责任
第八章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他

形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是,国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。

第七条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第八条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 土地的所有权和使用权

第九条 城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第十条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十一条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十二条 土地的所有权和使用权的登记，

依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十三条 农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

第十四条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

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

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章 土地利用总体规划

第十五条 各级人民政府应当依据国民经济

和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十六条 下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十七条 土地利用总体规划按照下列原则编制：

（一）落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；

（二）严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；

（三）提高土地节约集约利用水平；

（四）统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；

（五）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

（六）占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。

第十八条 国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保

护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

第十九条 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。

第二十条 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十一条 城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十二条 江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江

河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十三条 各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

第二十四条 省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十五条 经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十六条 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第二十七条 县级以上人民政府自然资源主

管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

第二十八条 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得拒报、迟报，不得提供不真实、不完整的资料。

统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第二十九条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

第四章 耕地保护

第三十条 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

第三十一条 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第三十二条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度

计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。

第三十三条 国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田，实行严格保护：

（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。

第三十四条 永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。

第三十五条 永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

第三十六条 各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。

第三十七条 非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十八条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办

理。

第三十九条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第四十条 开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

第四十一条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。

第四十二条 国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第四十三条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

第五章 建设用地

第四十四条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条 为了公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

（一）军事和外交需要用地的；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的；

（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地的；

（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地的；

（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和

专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

第四十六条 征收下列土地的，由国务院批准：

- （一）永久基本农田；
- （二）永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；
- （三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

第四十七条 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。

多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。

第四十八条 征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保

障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。

第四十九条 被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第五十条 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

第五十一条 大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

第五十二条 建设项目可行性研究论证时，自然资源主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

第五十三条 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设用地申请，经自然资源主管部门审查，报本级人民政府批准。

第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

- (一) 国家机关用地和军事用地；
- (二) 城市基础设施用地和公益事业用地；
- (三) 国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- (四) 法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条 以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使

用费和其他费用后，方可使用土地。

自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。

第五十六条 建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府自然资源主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

第五十七条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

- (一) 为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；
- (二) 土地出让等有偿使用合同约定的使用

期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

(三) 因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

(四) 公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第(一)项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

第五十九条 乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地，必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。

第六十一条 乡(镇)村公共设施、公益事业建设，需要使用土地的，经乡(镇)人民政府审核，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

第六十二条 农村村民一户只能拥有一处宅

基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅，应当符合乡(镇)土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡(镇)土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地，由乡(镇)人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

第六十三条 土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地

使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

第六十四条 集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。

第六十五条 在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

第六十六条 有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：

- (一) 为乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；
- (二) 不按照批准的用途使用土地的；
- (三) 因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第（一）项规定收回农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。

第六章 监督检查

第六十七条 县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的

规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

第六十八条 县级以上人民政府自然资源主管部门履行监督检查职责时，有权采取下列措施：

- (一) 要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；
- (二) 要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明；
- (三) 进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；
- (四) 责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

第六十九条 土地管理监督检查人员履行职责，需要进入现场进行勘测、要求有关单位或者个人提供文件、资料和作出说明的，应当出示土地管理监督检查证件。

第七十条 有关单位和个人对县级以上人民政府自然资源主管部门就土地违法行为进行的监督检查应当支持与配合，并提供工作方便，不得拒绝与阻碍土地管理监督检查人员依法执行职务。

第七十一条 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。

第七十二条 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现土地违法行为构成犯罪的，应当将案件移送有关机关，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当依法给予行政处罚。

第七十三条 依照本法规定应当给予行政处罚，而有关自然资源主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府自然资源主管部门有权责令有关自然资源主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚，并给予有关自然资源主管部门的负责人处分。

第七章 法律责任

第七十四条 买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 违反本法规定，拒不履行土地复垦义务的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处以罚款。

第七十七条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑

物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十八条 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十九条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。

第八十条 侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第八十一条 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由

县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地，处以罚款。

第八十二条 擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

第八十三条 依照本法规定，责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉

又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第八十四条 自然资源主管部门、农业农村主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第八章 附 则

第八十五条 外商投资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。

第八十六条 在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划 and 城乡规划继续执行。

第八十七条 本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国城市房地产管理法

(1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过 根据2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》第一次修正 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正 根据2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》第三次修正)

目 录

第一章 总 则

第二章 房地产开发用地

第一节 土地使用权出让

第二节 土地使用权划拨

第三章 房地产开发

第四章 房地产交易

第一节 一般规定

第二节 房地产转让

第三节 房地产抵押

第四节 房屋租赁

第五节 中介服务机构

第五章 房地产权属登记管理

第六章 法律责任

第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强对城市房地产的管理,维护房地产市场秩序,保障房地产权利人的合法权益,促进房地产业的健康发展,制定本法。

第二条 在中华人民共和国城市规划区国有土地(以下简称国有土地)范围内取得房地产开

发用地的土地使用权,从事房地产开发、房地产交易,实施房地产管理,应当遵守本法。

本法所称房屋,是指土地上的房屋等建筑物及构筑物。

本法所称房地产开发,是指在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。

本法所称房地产交易,包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁。

第三条 国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是,国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第四条 国家根据社会、经济发展水平,扶持发展居民住宅建设,逐步改善居民的居住条件。

第五条 房地产权利人应当遵守法律和行政法规,依法纳税。房地产权利人的合法权益受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。

第六条 为了公共利益的需要,国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋,并依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。

第七条 国务院建设行政主管部门、土地管理部门依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作。

县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。

第二章 房地产开发用地

第一节 土地使用权出让

第八条 土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

第九条 城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。

第十条 土地使用权出让，必须符合土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划。

第十一条 县级以上地方人民政府出让土地使用权用于房地产开发的，须根据省级以上人民政府下达的控制指标拟订年度出让土地使用权总面积方案，按照国务院规定，报国务院或者省级人民政府批准。

第十二条 土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤地进行。出让的每幅地块、用途、年限和其他条件，由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划、建设、房产管理部门共同拟定方案，按照国务院规定，报经有批准权的人民政府批准后，由市、县人民政府土地管理部门实施。

直辖市的县人民政府及其有关部门行使前款规定的权限，由直辖市人民政府规定。

第十三条 土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。

商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式。

采取双方协议方式出让土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。

第十四条 土地使用权出让最高年限由国务院规定。

第十五条 土地使用权出让，应当签订书面出让合同。

土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。

第十六条 土地使用者必须按照出让合同约定，支付土地使用权出让金；未按照出让合同约定支付土地使用权出让金的，土地管理部门有权解除合同，并可以请求违约赔偿。

第十七条 土地使用者按照出让合同约定支付土地使用权出让金的，市、县人民政府土地管理部门必须按照出让合同约定，提供出让的土地；未按照出让合同约定提供出让的土地的，土地使用者有权解除合同，由土地管理部门返还土地使用权出让金，土地使用者并可以请求违约赔偿。

第十八条 土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。

第十九条 土地使用权出让金应当全部上缴财政，列入预算，用于城市基础设施建设和土地开发。土地使用权出让金上缴和使用的具体办法由国务院规定。

第二十条 国家对土地使用者依法取得的土

地使用权，在出让合同约定的使用年限届满前不收回；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

第二十一条 土地使用权因土地灭失而终止。

第二十二条 土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。

土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。

第二节 土地使用权划拨

第二十三条 土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

依照本法规定以划拨方式取得土地使用权的，除法律、行政法规另有规定外，没有使用期限的限制。

第二十四条 下列建设用地的土地使用权，确属必需的，可以由县级以上人民政府依法批准划拨：

- (一) 国家机关用地和军事用地；
- (二) 城市基础设施用地和公益事业用地；
- (三) 国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地；

(四) 法律、行政法规规定的其他用地。

第三章 房地产开发

第二十五条 房地产开发必须严格执行城市规划，按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则，实行全面规划、合理布局、综合开发、配套建设。

第二十六条 以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的，必须按照土地使用权出让合同约定的土地用途、动工开发期限开发土地。超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的，可以征收相当于土地使用权出让金百分之二十以下的土地闲置费；满二年未动工开发的，可以无偿收回土地使用权；但是，因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。

第二十七条 房地产开发项目的设计、施工，必须符合国家的有关标准和规范。

房地产开发项目竣工，经验收合格后，方可交付使用。

第二十八条 依法取得土地使用权，可以依照本法和有关法律、行政法规的规定，作价入股，合资、合作开发经营房地产。

第二十九条 国家采取税收等方面的优惠措施鼓励和扶持房地产开发企业开发建设居民住宅。

第三十条 房地产开发企业是以营利为目的，从事房地产开发和经营的企业。设立房地产开发企业，应当具备下列条件：

- (一) 有自己的名称和组织机构；
- (二) 有固定的经营场所；
- (三) 有符合国务院规定的注册资本；
- (四) 有足够的专业技术人员；
- (五) 法律、行政法规规定的其他条件。

设立房地产开发企业，应当向工商行政管理部门申请设立登记。工商行政管理部门对符合本法规定条件的，应当予以登记，发给营业执照；对不符合本法规定条件的，不予登记。

设立有限责任公司、股份有限公司，从事房地产开发经营的，还应当执行公司法的有关规定。

房地产开发企业在领取营业执照后的一个月内，应当到登记机关所在地的县级以上地方人民政府规定的部门备案。

第三十一条 房地产开发企业的注册资本与投资总额的比例应当符合国家有关规定。

房地产开发企业分期开发房地产的，分期投资额应当与项目规模相适应，并按照土地使用权出让合同的约定，按期投入资金，用于项目建设。

第四章 房地产交易

第一节 一般规定

第三十二条 房地产转让、抵押时，房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权同时转让、抵押。

第三十三条 基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布。具体办法由国务院规定。

第三十四条 国家实行房地产价格评估制度。

房地产价格评估，应当遵循公正、公平、公开的原则，按照国家规定的技术标准和评估程序，以基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格为基础，参照当地的市场价格进行评估。

第三十五条 国家实行房地产成交价格申报制度。

房地产权利人转让房地产，应当向县级以上

地方人民政府规定的部门如实申报成交价，不得瞒报或者作不实的申报。

第三十六条 房地产转让、抵押，当事人应当依照本法第五章的规定办理权属登记。

第二节 房地产转让

第三十七条 房地产转让，是指房地产权利人通过买卖、赠与或者其他合法方式将其房地产转移给他人的行为。

第三十八条 下列房地产，不得转让：

(一) 以出让方式取得土地使用权的，不符合本法第三十九条规定的条件的；

(二) 司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制房地产权利的；

(三) 依法收回土地使用权的；

(四) 共有房地产，未经其他共有人书面同意的；

(五) 权属有争议的；

(六) 未依法登记领取权属证书的；

(七) 法律、行政法规规定禁止转让的其他情形。

第三十九条 以出让方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当符合下列条件：

(一) 按照出让合同约定已经支付全部土地使用权出让金，并取得土地使用权证书；

(二) 按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件。

转让房地产时房屋已经建成的，还应当持有房屋所有权证书。

第四十条 以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当按照国务院规定，报有批准权的人民政府审批。有批准权的人民政府准

予转让的，应当由受让方办理土地使用权出让手续，并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金。

以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产报批时，有批准权的人民政府按照国务院规定决定可以不办理土地使用权出让手续的，转让方应当按照国务院规定将转让房地产所获收益中的土地收益上缴国家或者作其他处理。

第四十一条 房地产转让，应当签订书面转让合同，合同中应当载明土地使用权取得的方式。

第四十二条 房地产转让时，土地使用权出让合同载明的权利、义务随之转移。

第四十三条 以出让方式取得土地使用权的，转让房地产后，其土地使用权的使用年限为原土地使用权出让合同约定的使用年限减去原土地使用者已经使用年限后的剩余年限。

第四十四条 以出让方式取得土地使用权的，转让房地产后，受让人改变原土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得原出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。

第四十五条 商品房预售，应当符合下列条件：

(一) 已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；

(二) 持有建设工程规划许可证；

(三) 按提供预售的商品房计算，投入开发的资金达到工程建设总投资的百分之二十五以上，并已经确定施工进度和竣工交付日期；

(四) 向县级以上人民政府房产管理部门办理预售登记，取得商品房预售许可证明。

商品房预售人应当按照国家有关规定将预售合同报县级以上人民政府房产管理部门和土地管理部门登记备案。

商品房预售所得款项，必须用于有关的工程建设。

第四十六条 商品房预售的，商品房预购人将购买的未竣工的预售商品房再行转让的问题，由国务院规定。

第三节 房地产抵押

第四十七条 房地产抵押，是指抵押人以其合法的房地产以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。债务人不履行债务时，抵押权人有权依法以抵押的房地产拍卖所得的价款优先受偿。

第四十八条 依法取得的房屋所有权连同该房屋占用范围内的土地使用权，可以设定抵押权。

以出让方式取得的土地使用权，可以设定抵押权。

第四十九条 房地产抵押，应当凭土地使用权证书、房屋所有权证书办理。

第五十条 房地产抵押，抵押人和抵押权人应当签订书面抵押合同。

第五十一条 设定房地产抵押权的土地使用权是以划拨方式取得的，依法拍卖该房地产后，应当从拍卖所得的价款中缴纳相当于应缴纳的土地使用权出让金的款额后，抵押权人方可优先受偿。

第五十二条 房地产抵押合同签订后，土地上新增的房屋不属于抵押财产。需要拍卖该抵押的房地产时，可以依法将土地上新增的房屋与抵押财产一同拍卖，但对拍卖新增房屋所得，抵押权人无权优先受偿。

第四节 房屋租赁

第五十三条 房屋租赁，是指房屋所有权人作为出租人将其房屋出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

第五十四条 房屋租赁，出租人和承租人应当签订书面租赁合同，约定租赁期限、租赁用途、租赁价格、修缮责任等条款，以及双方的其他权利和义务，并向房产管理部门登记备案。

第五十五条 住宅用房的租赁，应当执行国家和房屋所在城市人民政府规定的租赁政策。租用房屋从事生产、经营活动的，由租赁双方协商议定租金和其他租赁条款。

第五十六条 以营利为目的，房屋所有权人将以划拨方式取得使用权的国有土地上建成的房屋出租的，应当将租金中所含土地收益上缴国家。具体办法由国务院规定。

第五节 中介服务机构

第五十七条 房地产中介服务机构包括房地产咨询机构、房地产价格评估机构、房地产经纪机构等。

第五十八条 房地产中介服务机构应当具备下列条件：

- (一) 有自己的名称和组织机构；
- (二) 有固定的服务场所；
- (三) 有必要的财产和经费；
- (四) 有足够数量的专业人员；
- (五) 法律、行政法规规定的其他条件。

设立房地产中介服务机构，应当向工商行政管理部门申请设立登记，领取营业执照后，方可开业。

第五十九条 国家实行房地产价格评估人员

资格认证制度。

第五章 房地产权属登记管理

第六十条 国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。

第六十一条 以出让或者划拨方式取得土地使用权，应当向县级以上地方人民政府土地管理部门申请登记，经县级以上地方人民政府土地管理部门核实，由同级人民政府颁发土地使用权证书。

在依法取得的房地产开发用地上建成房屋的，应当凭土地使用权证书向县级以上地方人民政府房产管理部门申请登记，由县级以上地方人民政府房产管理部门核实并颁发房屋所有权证书。

房地产转让或者变更时，应当向县级以上地方人民政府房产管理部门申请房产变更登记，并凭变更后的房屋所有权证书向同级人民政府土地管理部门申请土地使用权变更登记，经同级人民政府土地管理部门核实，由同级人民政府更换或者更改土地使用权证书。

法律另有规定的，依照有关法律的规定办理。

第六十二条 房地产抵押时，应当向县级以上地方人民政府规定的部门办理抵押登记。

因处分抵押房地产而取得土地使用权和房屋所有权的，应当依照本章规定办理过户登记。

第六十三条 经省、自治区、直辖市人民政府确定，县级以上地方人民政府由一个部门统一负责房产管理和土地管理工作的，可以制作、颁发统一的房地产权证书，依照本法第六十一条的规定，将房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权的确认和变更，分别载入房地产权证书。

第六章 法律责任

第六十四条 违反本法第十一条、第十二条的规定，擅自批准出让或者擅自出让土地使用权用于房地产开发的，由上级机关或者所在单位给予有关责任人员行政处分。

第六十五条 违反本法第三十条的规定，未取得营业执照擅自从事房地产开发业务的，由县级以上人民政府工商行政管理部门责令停止房地产开发业务活动，没收违法所得，可以并处罚款。

第六十六条 违反本法第三十九条第一款的规定转让土地使用权的，由县级以上人民政府土地管理部门没收违法所得，可以并处罚款。

第六十七条 违反本法第四十条第一款的规定转让房地产的，由县级以上人民政府土地管理部门责令缴纳土地使用权出让金，没收违法所得，可以并处罚款。

第六十八条 违反本法第四十五条第一款的规定预售商品房的，由县级以上人民政府房产管理部门责令停止预售活动，没收违法所得，可以并处罚款。

第六十九条 违反本法第五十八条的规定，未取得营业执照擅自从事房地产中介服务业务

的，由县级以上人民政府工商行政管理部门责令停止房地产中介服务业务活动，没收违法所得，可以并处罚款。

第七十条 没有法律、法规的依据，向房地产开发企业收费的，上级机关应当责令退回所收取的钱款；情节严重的，由上级机关或者所在单位给予直接责任人员行政处分。

第七十一条 房产管理部门、土地管理部门工作人员玩忽职守、滥用职权，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。

房产管理部门、土地管理部门工作人员利用职务上的便利，索取他人财物，或者非法收受他人财物为他人谋取利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。

第七章 附 则

第七十二条 在城市规划区外的国有土地范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、交易活动以及实施房地产管理，参照本法执行。

第七十三条 本法自1995年1月1日起施行。

关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、 〈中华人民共和国城市房地产管理法〉 修正案（草案）》的说明

——2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

自然资源部部长 陆昊

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院的委托，对《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》作说明。

党中央、国务院高度重视农村土地制度改革。习近平总书记指出，土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。李克强总理强调，要坚持从实际出发，因地制宜，深化农村土地制度改革试点，赋予农民更多财产权利，更好保护农民合法权益。按照党中央、国务院决策部署，在认真总结农村土地制度改革试点成果基础上，自然资源部会同有关方面起草了《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、修改工作情况

修改土地管理法是列入中央政治局常委会2018年工作要点的重大立法事项，是列入全国人大常委会、国务院2018年立法工作计划的立法项目。根据党中央关于农村土地制度改革的决

策部署，全国人大常委会于2015年通过决定，授权国务院在试点地区暂时调整实施土地管理法、城市房地产管理法有关规定，并要求在总结试点经验基础上，对实践证明可行的，修改完善有关法律，授权期限至2017年12月31日。2017年，全国人大常委会决定将授权期限延长至2018年12月31日。

按照党中央、国务院统一部署，原国土资源部在总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验的基础上起草了土地管理法修正案（征求意见稿），向社会公开征求了意见，于2017年8月报送国务院。司法部先后两次征求农业农村部等有关部门、地方政府、研究机构和企业的意见，赴实地调研，召开专家论证会和有关部门座谈会，会同自然资源部反复研究修改，形成了草案。草案已经国务院第32次常务会议讨论通过。

二、修改的基本原则

土地制度是国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安。在修改过程中坚持了以下原则：

一是坚持正确方向。按照习近平总书记关于

“不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了”的重要指示和李克强总理关于“任何时候都要守住耕地红线”、“要坚持数量与质量并重，严格划定永久基本农田”的要求，坚持现行土地管理法关于土地所有制的规定，全面强化对永久基本农田的管理和保护，在征地补偿标准、宅基地审批等直接关系农民利益的问题上只做加法、不做减法，确保法律修改方向正确。

二是坚持问题导向。为破解集体经营性建设用地入市法律障碍，删去了从事非农业建设必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；为缩小土地征收范围、规范土地征收程序，限定了可以征收集体土地的具体情形，补充了社会稳定风险评估、先签协议再上报征地审批等程序；为完善对被征地农民保障机制，修改征收土地按照年产值倍数补偿的规定，强化了对被征地农民的社会保障、住宅补偿等制度。

三是坚持制度创新。在全面总结农村土地制度改革三项试点经验的基础上，落实党的十九大精神和中央有关政策文件，将依法经过试点、各方面认识比较一致的土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理方面的制度创新经验及时上升为法律制度；对经过实践检验比较成熟的永久基本农田保护、土地督察等制度通过法律予以明确；同时，为“多规合一”、国土空间规划体系建设等预留了法律空间。

四是坚持稳妥推进。按照习近平总书记关于“要采取稳妥的办法，既要做一些积极的探索，又要可控、不失控、不引起混乱”的重要指示和李克强总理关于“坚定不移实行最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度，将良田沃土、绿色田园留给子孙后代”的要求，综合考虑我国城镇化的实际需求，兼顾不同省份经济社会发展

的差异性，在征地补偿标准上将平均年产值倍数标准修改为区片综合地价标准并授权省、自治区、直辖市制定公布；在征地范围上与经实践检验比较可行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》相衔接，同时将成片开发纳入可以征地的情形，以免对经济社会发展影响过大。

三、修改的主要内容

土地管理法修正案（草案）共二十九条，主要包括：

（一）关于土地征收。

一是缩小土地征收范围。删去现行土地管理法关于从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；明确因政府组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等六种情形需要用的，可以征收集体土地。其中成片开发可以征收土地的范围限定在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，此外不能再实施“成片开发”征地，为集体经营性建设用地入市预留空间。

二是规范土地征收程序。要求市、县人民政府申请征收土地前进行土地现状调查、公告听取被征地的农村集体经济组织及其成员意见、组织开展社会稳定风险评估等前期工作，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等签订协议，测算并落实有关费用，保证足额到位，方可申请征收土地。个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明，供审批机关决策参考。

三是完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。在总结试点经验的基础上，将公平合理补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障作为基本要求；明确征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直

辖市制定公布区片综合地价确定，制定区片综合地价要综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、安置人口、区位、供求关系以及经济社会发展水平等因素，在实践中稳步推进，防止攀比；考虑到农村村民住宅补偿、被征地农民社会保障费用对被征地农民住有所居和长远生计的重要性，将这两项费用单列，明确征收农村村民住宅要按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房等方式，保障其居住权，并将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。

（二）关于集体经营性建设用地入市。

一是明确入市的条件。对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，明确用地供应、动工期限、使用期限、规划用途和双方其他权利义务；相关建设用地使用权的收回依照双方签订的书面合同办理。

二是明确集体经营性建设用地入市后的管理措施。为维护土地管理秩序，明确要求集体建设用地使用权人严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地；集体建设用地使用权的最高年限、登记等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院自然资源主管部门制定。

（三）关于宅基地制度。

一是健全宅基地权益保障方式。根据乡村振兴的现实需求和各地宅基地现状，规定对人均土地少、不能保障一户一宅的地区，允许县级人民政府在尊重农村村民意愿的基础上采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利。

二是完善宅基地管理制度。下放宅基地审批权，明确农村村民申请宅基地的，由乡（镇）人民政府审核批准，但涉及占用农用地的，应当依

法办理农用地转用审批手续；落实深化党和国家机构改革精神，明确国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作，赋予农业农村主管部门在宅基地监督管理和行政执法等方面相应职责。

三是探索宅基地自愿有偿退出机制。原则规定允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。

此外，关于宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”问题，2018年中央1号文件提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”，一些地方进行了试点探索。考虑到宅基地所有权、资格权、使用权属于重要的民事权益，目前试点面还不够宽，试点时间比较短，尚未形成可复制、可推广的制度经验，各有关方面对“三权分置”的具体界定、相关权利的实现方式等还未形成共识，当前直接确定为法律制度的条件还不成熟，建议待进一步试点探索、总结经验后，通过立法予以规范。

（四）其他修改。

一是强化耕地尤其是永久基本农田保护。要求地方人民政府确保规划确定的本行政区域内耕地保有量不减少、质量不降低。明确永久基本农田要落实到地块，设立保护标志，纳入国家永久基本农田数据库严格管理，并由乡（镇）人民政府将其位置、范围向社会公告；任何单位和个人不得擅自占用永久基本农田或者改变其用途；国家重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准；禁止通过擅自调整县、乡（镇）土地利用总体规划的方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

二是为“多规合一”预留空间。将落实国土空间开发保护要求作为土地利用总体规划的编制

原则，规定经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据，已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城市总体规划。

三是适当下放农用地转用审批权限。按照现行法律规定，凡是省级人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目，其农用地转用都由国务院批准。中央一级审批范围较大，用地审批周期长，社会反映强烈，成为土地管理中的突出问题之一。为深化“放管服”改革和改善营商环境，需要在严格保护耕地特别是永久基本农田的前提下，适当下放农用地转用审批权限。草案规定，永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准；其他原由国务院批准的情形，改为“由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准”。分批次用地，原规定由“原批准土地利用总体规划的机关批准”，改为“按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准”。

四是删去了省级人民政府批准征地报国务院备案的规定。现行法律规定，省、自治区、直辖

市人民政府批准征地，需报国务院备案。草案删去了“并报国务院备案”的规定，主要考虑：按照“谁的事权谁负责”的原则，省级人民政府决定征收的事项，由该人民政府负责。取消备案后，更有利于压实地方责任。从实践看，向国务院备案的作用、目的不清晰，效果并不明显。自然资源部拟通过督察、用地审批监管平台等行政、技术手段加强对地方的监管。

同时，根据土地管理实践经验，结合机构改革、财政管理制度等方面的需要，对土地督察制度、部门名称、相关费用使用、部分法律责任条款等一并作了修改。

此外，为与土地管理法修改做好衔接，扫清集体经营性建设用地入市法律障碍，对城市房地产管理法第九条关于城市规划区内的集体土地必须先征收为国有后才能出让的规定一并作出修改，城市房地产管理法修正案（草案）规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”

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《〈中华人民共和国土地管理法〉、 〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2019年6月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第七次会议对土地管理法、城市房地产管理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（区、市）、三十三个试点县（市、区）、基层立法联系点和中央有关部门以及议案领衔代表、部分高等院校、研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、专家学者以及部分试点地区对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到广东、福建、内蒙古、重庆、北京等地调研，听取意见；并就草案的有关问题与司法部、自然资源部、农业农村部交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月31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、财政经济委员会、司法部、自然资源部的有关负责同志列席了会议。6月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就主要问题修改情况汇报如下：

一、土地管理法修正案草案第四条第二款规

定，经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据；已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城市总体规划。一些常委会组成人员和地方、部门建议，根据党中央关于建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系和实现“多规合一”的要求，完善国土空间规划的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：国家建立国土空间规划体系。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

二、土地管理法修正案草案第十四条对征地的情形作了规定。一些常委委员、人大代表和地方、部门、社会公众建议，与宪法、物权法等规定相一致，明确只有因公共利益需要才可以征地，有关建设活动应当符合规划，进一步限定征地范围。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是在第一款中明确规定“为了公共利益的需要”可以依法实施征地；二是在第二款中增加规定，确需征地的建设活动应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城

乡规划和专项规划，扶贫搬迁、保障性安居工程以及成片开发建设还应当纳入国民经济和社会发展年度计划。

三、土地管理法修正案草案第十七条规定，征地补偿标准按省（区、市）制定公布的区片综合地价确定；征收农村村民住宅、农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准由省（区、市）制定。一些常委委员和地方、部门、社会公众建议进一步完善征地补偿的规定，保障被征地农民的合法权益。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是在第三款中增加规定区片综合地价“至少每五年调整或者重新公布一次”；二是在第四款中增加对因征收农村村民住宅造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿的内容。

四、有的常委委员和地方、部门提出，耕地开垦费和新增建设用地的土地有偿使用费都应当用于耕地开发和保护，建议保留现行土地管理法的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议恢复现行土地管理法第三十一条中关于耕地开垦费专款用于开垦新的耕地的规定；同时在土地管理法修正案草案第十八条中增加规定，新增建设用地的土地有偿使用费“具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准”。

五、土地管理法修正案草案第二十条、第二十一条对集体经营性建设用地入市的条件、程序以及入市办法的制定等作了规定。一些常委委员

和地方、部门建议进一步完善集体经营性建设用地的入市程序，保障农村集体经济组织及其成员的合法权益，推进改革工作顺利进行。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是根据有关改革要求，在草案第二十条第一款中增加“城乡规划”作为确定集体经营性建设用地的依据；二是健全集体经营性建设用地入市的民主决策程序，在草案第二十条中增加一款，规定：集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；三是将集体建设用地使用权入市具体办法由“国务院自然资源主管部门制定”，修改为由“国务院制定”。

六、有的意见建议，根据新通过的外商投资法，将现行土地管理法第八十五条中的“中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业”的表述修改为“外商投资企业”。宪法和法律委员会经研究，同意这一意见，建议作相应修改。

七、城市房地产管理法修正案草案未作修改。

此外，还对土地管理法修正案草案作了一些文字修改。

土地管理法、城市房地产管理法修正案草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修正案草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、 〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案 (草案)》审议结果的报告

——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对土地管理法、城市房地产管理法修正案草案进行了再次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿征求社会公众意见，宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京、吉林、黑龙江调研，并就草案的有关问题与环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、农业农村部交换意见，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、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会、司法部、自然资源部、住房和城乡建设部、农业农村部的有关负责同志列席了会议。8月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为落实党中央关于农村土地制度改革的决策部署，并与全国人大常委会有关授权决定相衔接，在认真总结改革试点成果基础上对土地管理法、城市房地产管理法作出修改是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于土地管理法修正案 草案二次审议稿

(一) 草案二次审议稿第四条第二款对国土空间规划作了原则规定。有些常委委员、地方和社会公众建议用国土空间规划全面取代土地利用总体规划；有的建议暂不对国土空间规划作规定。宪法和法律委员会经研究，根据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的精神，为了做好国土空间规划制度与目前实行的土地利用总体规划和城乡规划制度的衔接，建议将国土空间规划的内容单独作为一条，规定：“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先、绿色发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护质量和效率。”“经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。”

(二) 有些常委委员建议，完善易地开垦、

轮作休耕等相关制度，进一步加强耕地保护。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在草案二次审议稿第六条中增加规定，个别省、直辖市经批准易地开垦的耕地应当与所减少的耕地“数量和质量相当”；二是在现行土地管理法第三十五条中增加“引导因地制宜轮作休耕”的规定。

（三）草案二次审议稿第十三条第一款对为公共利益需要可以征地的情形作了规定。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第五项中的“成片开发建设”限定为“经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设”。

（四）有的常委委员、地方和社会公众建议进一步完善征地程序，增加对补偿方案组织听证等内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第十五条中增加以下规定：一是，拟申请征地的地方人民政府应当将征地的有关事项公告“至少三十日”，听取被征地的农村集体经济组织及其成员等方面的意见；二是，多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

（五）一些常委会组成人员和地方提出，为促进乡村产业发展、改善农村居住条件，应当合理规划乡村产业和宅基地用地，并充分利用闲置宅基地，建议充实完善这方面的内容。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是，将草案二次审议稿第四条第一款第四项修改为：统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；二是，在第十八条第三款中增加规定：编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并

合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件；三是，在第十八条第六款中增加规定：鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

（六）现行土地管理法第二十四条中规定，各级人民政府应当加强土地利用计划管理，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制土地利用年度计划。有的常委委员提出，集体经营性建设用地入市应当与国有建设用地统筹安排，并纳入土地利用年度计划管理，保障这项改革工作平稳有序进行。宪法和法律委员会经研究，建议在这一条中增加规定：土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

二、关于城市房地产管理法 修正案草案二次审议稿

草案二次审议稿规定，城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。这一规定主要是为了落实农村集体经营性建设用地入市改革部署，与此次土地管理法的相关修改相衔接。宪法和法律委员会经研究，对草案未作修改。

8月9日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、农民、试点地区以及基层管理部门、人民法院、立法联系点等方面的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，土地制度是国家的基础性制度，事关人民群众切身利益和国家长治

久安。党的十八大以来，党中央作出决策部署，全国人大常委会三次作出授权决定，积极稳步推进农村土地制度改革试点工作。在总结试点经验、吸收改革成果的基础上，对土地管理法、城市房地产管理法及时作出修改十分必要、十分及时。草案坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，立足我国国情，充分考虑地区差异，较好平衡了改革与稳定、当前与长远的关系，符合实际和改革方向，针对性、可行性较强，将为加强耕地保护，推动土地资源合理利用，维护农民合法权益，促进乡村振

兴提供有力法制保障。草案经过常委会两次审议和广泛征求意见，已经比较成熟，建议尽快通过并落地实施。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》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 〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国 城市房地产管理法〉的决定 （草案）》修改意见的报告

——2019年8月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月22日下午对《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于8月23日上午召开会议，逐条研

究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会、司法部、自然资源部、住房和城乡建设部、农业农村部的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、关于土地管理法

（一）有的意见建议，将第四条中的“控制非农业建设占用农用地”改为“严格控制非农业

建设占用农用地”；有的意见建议，将第五条中的“绿色发展”改为“绿色、可持续发展”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对草案作相应修改。

（二）有的委员建议，进一步做好国土空间规划与现有土地利用总体规划和城乡规划的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议在附则中增加一条，规定：在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

（三）有的委员提出，征地补偿的区片综合地价应根据经济社会的发展及时调整。宪法和法律委员会经研究，建议将草案规定的区片综合地价至少每五年调整或者重新公布一次，改为至少“每三年”调整或者重新公布一次。

二、关于城市房地产管理法

有的委员对现行城市房地产管理法中房地产开发、销售管理等规定提出了一些修改意见。宪法和法律委员会经研究，城市房地产管理法修改已经列入本届常委会立法规划，这些意见可在下一步工作中一并研究，考虑到此次修法只就集体经营性建设用地入市改革作出衔接性规定，建议

对草案不作修改。

三、在常委会审议中，一些常委会组成人员对法律通过后的贯彻实施提出了一些好的意见和建议。宪法和法律委员会经研究认为，土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革事关农业农村改革发展稳定大局。修改土地管理法、城市房地产管理法，依法保障农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度等改革在全国范围内实行，对促进乡村振兴和城乡融合发展具有重大意义。国务院及其有关部门和各省、自治区、直辖市应当坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，加强组织领导，做好法律宣传，制定、完善配套法规、规章，确保法律制度正确、有效实施。建议在全国人大常委会的修改决定中增加一项，对此提出明确要求。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了一些文字修改。

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

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

中华人民共和国主席令

第三十三号

《中华人民共和国资源税法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年8月26日通过，现予公布，自2020年9月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年8月26日

中华人民共和国资源税法

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第一条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域开发应税资源的单位和个人，为资源税的纳税人，应当依照本法规定缴纳资源税。

应税资源的具体范围，由本法所附《资源税税目税率表》（以下称《税目税率表》）确定。

第二条 资源税的税目、税率，依照《税目税率表》执行。

《税目税率表》中规定实行幅度税率的，其具体适用税率由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑该应税资源的品位、开采条件以及对生态环境的影响等情况，在《税目税率表》规定的税率幅度内提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。《税目税率表》中规定征税对象为原矿

或者选矿的，应当分别确定具体适用税率。

第三条 资源税按照《税目税率表》实行从价计征或者从量计征。

《税目税率表》中规定可以选择实行从价计征或者从量计征的，具体计征方式由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

实行从价计征的，应纳税额按照应税资源产品（以下称应税产品）的销售额乘以具体适用税率计算。实行从量计征的，应纳税额按照应税产品的销售数量乘以具体适用税率计算。

应税产品为矿产品的，包括原矿和选矿产品。

第四条 纳税人开采或者生产不同税目应税

产品的，应当分别核算不同税目应税产品的销售额或者销售数量；未分别核算或者不能准确提供不同税目应税产品的销售额或者销售数量的，从高适用税率。

第五条 纳税人开采或者生产应税产品自用的，应当依照本法规定缴纳资源税；但是，自用于连续生产应税产品的，不缴纳资源税。

第六条 有下列情形之一的，免征资源税：

（一）开采原油以及在油田范围内运输原油过程中用于加热的原油、天然气；

（二）煤炭开采企业因安全生产需要抽采的煤成（层）气。

有下列情形之一的，减征资源税：

（一）从低丰度油气田开采的原油、天然气，减征百分之二十资源税；

（二）高含硫天然气、三次采油和从深水油气田开采的原油、天然气，减征百分之三十资源税；

（三）稠油、高凝油减征百分之四十资源税；

（四）从衰竭期矿山开采的矿产品，减征百分之三十资源税。

根据国民经济和社会发展需要，国务院对有利于促进资源节约集约利用、保护环境等情形可以规定免征或者减征资源税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第七条 有下列情形之一的，省、自治区、直辖市可以决定免征或者减征资源税：

（一）纳税人开采或者生产应税产品过程中，因意外事故或者自然灾害等原因遭受重大损失；

（二）纳税人开采共伴生矿、低品位矿、尾矿。

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

第八条 纳税人的免税、减税项目，应当单

独核算销售额或者销售数量；未单独核算或者不能准确提供销售额或者销售数量的，不予免税或者减税。

第九条 资源税由税务机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定征收管理。

税务机关与自然资源等相关部门应当建立工作配合机制，加强资源税征收管理。

第十条 纳税人销售应税产品，纳税义务发生时间为收讫销售款或者取得索取销售款凭据的当日；自用应税产品的，纳税义务发生时间为移送应税产品的当日。

第十一条 纳税人应当向应税产品开采地或者生产地的税务机关申报缴纳资源税。

第十二条 资源税按月或者按季申报缴纳；不能按固定期限计算缴纳的，可以按次申报缴纳。

纳税人按月或者按季申报缴纳的，应当自月度或者季度终了之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款；按次申报缴纳的，应当自纳税义务发生之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款。

第十三条 纳税人、税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

第十四条 国务院根据国民经济和社会发展需要，依照本法的原则，对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。征收水资源税的，停止征收水资源费。

水资源税根据当地水资源状况、取用水类型和经济发展等情况实行差别税率。

水资源税试点实施办法由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

国务院自本法施行之日起五年内，就征收水

资源税试点情况向全国人民代表大会常务委员会报告，并及时提出修改法律的建议。

第十五条 中外合作开采陆上、海上石油资源的企业依法缴纳资源税。

2011年11月1日前已依法订立中外合作开采陆上、海上石油资源合同的，在该合同有效期内，继续依照国家有关规定缴纳矿区使用费，不缴纳资源税；合同期满后，依法缴纳资源税。

第十六条 本法下列用语的含义是：

(一) 低丰度油气田，包括陆上低丰度油田、陆上低丰度气田、海上低丰度油田、海上低丰度气田。陆上低丰度油田是指每平方公里原油可开采储量丰度低于二十五万立方米的油田；陆上低丰度气田是指每平方公里天然气可开采储量丰度低于二亿五千万立方米的气田；海上低丰度油田是指每平方公里原油可开采储量丰度低于六十万立方米的油田；海上低丰度气田是指每平方公里天然气可开采储量丰度低于六亿立方米的气田。

(二) 高含硫天然气，是指硫化氢含量在每

立方米三十克以上的天然气。

(三) 三次采油，是指二次采油后继续以聚合物驱、复合驱、泡沫驱、气水交替驱、二氧化碳驱、微生物驱等方式进行采油。

(四) 深水油气田，是指水深超过三百米的油气田。

(五) 稠油，是指地层原油粘度大于或等于每秒五十毫帕或原油密度大于或等于每立方厘米零点九二克的原油。

(六) 高凝油，是指凝固点高于四十摄氏度的原油。

(七) 衰竭期矿山，是指设计开采年限超过十五年，且剩余可开采储量下降到原设计可开采储量的百分之二十以下或者剩余开采年限不超过五年的矿山。衰竭期矿山以开采企业下属的单个矿山为单位确定。

第十七条 本法自2020年9月1日起施行。1993年12月25日国务院发布的《中华人民共和国资源税暂行条例》同时废止。

附：

资源税税目税率表

税 目		征 税 对 象	税 率
能源 矿产	原油	原矿	6%
	天然气、页岩气、天然气水合物	原矿	6%
	煤	原矿或者选矿	2%—10%
	煤成(层)气	原矿	1%—2%
	铀、钍	原矿	4%
	油页岩、油砂、天然沥青、石煤	原矿或者选矿	1%—4%
	地热	原矿	1%—20% 或者 每立方米 1—30 元

税 目		征 税 对 象	税 率	
金属矿产	黑色金属	铁、锰、铬、钒、钛	原矿或者选矿	1%—9%
	有色金属	铜、铅、锌、锡、镍、锑、镁、钴、铋、汞	原矿或者选矿	2%—10%
		铝土矿	原矿或者选矿	2%—9%
		钨	选矿	6.5%
		钼	选矿	8%
		金、银	原矿或者选矿	2%—6%
		铂、钯、钌、铑、铈、铊	原矿或者选矿	5%—10%
		轻稀土	选矿	7%—12%
		中重稀土	选矿	20%
		铍、锂、锆、锿、铷、铯、铊、钽、锗、镓、铟、铊、铋、铪、铌、铍、铯、铊、铋、铪、铌、铍	原矿或者选矿	2%—10%
非金属矿产	矿物类	高岭土	原矿或者选矿	1%—6%
		石灰岩	原矿或者选矿	1%—6%或者每吨(或者每立方米)1—10元
		磷	原矿或者选矿	3%—8%
		石墨	原矿或者选矿	3%—12%
		萤石、硫铁矿、自然硫	原矿或者选矿	1%—8%
		天然石英砂、脉石英、粉石英、水晶、工业用金刚石、冰洲石、蓝晶石、硅线石(矽线石)、长石、滑石、刚玉、菱镁矿、颜料矿物、天然碱、芒硝、钠硝石、明矾石、砷、硼、碘、溴、膨润土、硅藻土、陶瓷土、耐火粘土、铁矾土、凹凸棒石粘土、海泡石粘土、伊利石粘土、累托石粘土	原矿或者选矿	1%—12%
		叶蜡石、硅灰石、透辉石、珍珠岩、云母、沸石、重晶石、毒重石、方解石、蛭石、透闪石、工业用电气石、白垩、石棉、蓝石棉、红柱石、石榴子石、石膏	原矿或者选矿	2%—12%
		其他粘土(铸型用粘土、砖瓦用粘土、陶粒用粘土、水泥配料用粘土、水泥配料用红土、水泥配料用黄土、水泥配料用泥岩、保温材料用粘土)	原矿或者选矿	1%—5%或者每吨(或者每立方米)0.1—5元

税 目		征 税 对 象	税 率
岩石类	大理岩、花岗岩、白云岩、石英岩、砂岩、辉绿岩、安山岩、闪长岩、板岩、玄武岩、片麻岩、角闪岩、页岩、浮石、凝灰岩、黑曜岩、霞石正长岩、蛇纹岩、麦饭石、泥灰岩、含钾岩石、含钾砂页岩、天然油石、橄榄岩、松脂岩、粗面岩、辉长岩、辉石岩、正长岩、火山灰、火山渣、泥炭	原矿或者选矿	1%—10%
	砂石	原矿或者选矿	1%—5% 或者 每吨（或者每立方米）0.1—5 元
	宝玉石类 宝石、玉石、宝石级金刚石、玛瑙、黄玉、碧玺	原矿或者选矿	4%—20%
水气 矿产	二氧化碳气、硫化氢气、氦气、氩气	原矿	2%—5%
	矿泉水	原矿	1%—20% 或者 每立方米 1—30 元
盐	钠盐、钾盐、镁盐、锂盐	选矿	3%—15%
	天然卤水	原矿	3%—15% 或者 每吨（或者每立方米）1—10 元
	海盐		2%—5%

关于《中华人民共和国资源税法 (草案)》的说明

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

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《中华人民共和国资源税法（草案）》作说明。

1993 年 12 月，国务院发布《中华人民共和国资源税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定对开采矿产品或者生产盐的单位和个人征收

资源税，资源税实行从量计征。2010 年 6 月起，按照党中央、国务院决策部署，资源税从价计征改革逐步实施，国务院于 2011 年 9 月对《暂行条例》作了部分修改，明确资源税按照从价定率或者从量定额的办法计算征收。2016 年 7 月 1 日起，资源税从价计征改革全面推开。《暂行条

例》施行以来，资源税运行比较平稳。1994年至2017年，全国累计征收资源税9325亿元，年均增长15.9%，其中2017年征收1353亿元。资源税对于促进资源节约集约利用、加强生态环境保护等，发挥着重要作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，制定资源税法是其中重要任务之一，并已列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求国家发展改革委、自然资源部、工业和信息化部等有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府，以及有关企业和社会团体等方面的意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国资源税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、立法的总体考虑

从实际执行情况看，资源税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定资源税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，按照落实税收法定原则的要求，对相关征税事项作相应调整。

二、草案的主要内容

（一）关于纳税人。

草案规定：在中华人民共和国领域和管辖海域开采矿产品或者生产盐（以下称开采或者生产应税产品）的单位和个人为资源税的纳税人，应当依法缴纳资源税，其中矿产品包括原矿和选矿。

（二）关于税目。

草案所附《资源税税目税率表》（以下简称

《税目税率表》）规定了164个税目，除包括现行中央层面（财政部、税务总局）列举名称的税目外，还将现行授权地方层面（各省、自治区、直辖市人民政府）列举名称的税目统一纳入，进一步规范资源税税目。

（三）关于税率。

草案所附《税目税率表》规定了固定和幅度两种税率。适用固定税率的应税产品包括原油、天然气、铀、钨、钼、中重稀土等税目。实行幅度税率的应税产品包括煤、铁、铜、铝土矿、金、银、轻稀土等税目。草案规定：应税产品为幅度税率的，其具体适用税率由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑该应税产品的资源品位、开采条件以及对生态环境的影响等情况，在规定的税率幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。

（四）关于计征方式和应纳税额计算。

草案规定：除《税目税率表》另有规定外，资源税一般实行从价计征，应纳税额按照应税产品的销售额乘以具体适用税率计算；《税目税率表》中规定可以选择实行从价计征或者从量计征的，具体计征方式由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人大常委会决定；实行从量计征的，应纳税额按照应税产品的销售数量乘以具体适用税率计算。根据《税目税率表》，可以选择实行从价计征或者从量计征的有地热、石灰岩、其他粘土、砂石、矿泉水、天然卤水等6个税目。

（五）关于税收减免。

草案规定：对开采原油以及在油田范围内运输原油过程中用于加热的原油、天然气，以及煤炭开采企业因安全生产需要抽采的煤成（层）气免征资源税；对高含硫天然气和从深水油气田开采的原油、天然气，以及从衰竭期矿山开采的矿产品，减征30%资源税；对从低丰度油气田开

采的原油、天然气，减征 20% 资源税。为更好适应实际需要、便于相机调控，同时体现税收法定原则的要求，草案规定国务院可以规定免征或者减征资源税的其他情形，报全国人大常委会备案。

草案还规定：对纳税人开采或者生产应税产品过程中因意外事故或者自然灾害等原因遭受重大损失以及开采共伴生矿、低品位矿、尾矿的，授权省、自治区、直辖市人民政府决定予以减免税，报同级人大常委会备案。

此外，草案对资源税申报缴纳地点、纳税期限等税收征管事项作了规定。

三、需要说明的问题

（一）关于水资源税改革试点问题。按照党中央、国务院决策部署，水资源税改革正处于试点阶段，试点范围为北京、天津、河北等 10 个省、自治区、直辖市，征税制度仍需通过试点探索和完善。为确保水资源税改革试点于法有据，草案规定：根据国民经济和社会发展需要，国务院

院可以决定自本法施行之日起 5 年内开展水资源税征收试点；水资源税的纳税人为取用地表水或者地下水的单位和个人；试点地区可以根据本地区水资源状况、取水类型和经济发展等情况实行差别税率，每立方米取用水量平均税率不超过 10 元；水资源税试点实施办法由国务院规定，报全国人大常委会备案。

（二）关于中外合作开采油气资源缴纳资源税问题。按照 2011 年 9 月国务院修改的《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》和《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》有关规定，为保持政策的连续性稳定性，草案规定：中外合作开采陆上、海上石油资源的企业依法缴纳资源税。但是，2011 年 11 月 1 日前已依法订立的中外合作开采陆上、海上石油资源的合同，在已约定的合同有效期内，继续依照当时国家有关规定缴纳矿区使用费，不缴纳资源税；合同期满后，依法缴纳资源税。

《中华人民共和国资源税法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国资源税法 （草案）》审议结果的报告

——2019 年 8 月 22 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第七次会议对资源税法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省

（区、市）、基层立法联系点和中央有关部门及部分高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律

委员会、财政经济委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表、中央有关部门、行业协会、企业和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会还到江西、云南进行调研，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16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为落实税收法定原则，规范资源税税制，制定资源税法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的意见提出，本法名为“资源税法”，但仅适用于矿产资源，“帽子”大、内容小，建议研究修改；有的建议将水等自然资源纳入征税范围；有的建议草案有关征税范围的表述可以灵活一些，为今后改革留出空间。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第一条关于征税范围的表述由“开采本法规定的矿产品或者生产盐”修改为“开发应税资源”；同时明确，应税资源的具体范围，由本法所附《资源税税目税率表》确定。

二、有的常委委员和地方、单位建议，按照税制平移的原则，将实践中正在执行的部分税收优惠政策，在法律中明确列举，以保持政策的稳定性。宪法和法律委员会经研究，建议在草案中增加规定，对开采稠油、高凝油以及三次采油，相应减征资源税。

三、有的常委会组成人员和地方、单位提出，草案第七条第二款授权国务院根据国民经济和社会发展需要规定其他减免税情形，但未明确

相关范围和要求。宪法和法律委员会经研究，建议将草案的相关规定修改为：根据国民经济和社会发展需要，国务院对有利于促进资源节约集约利用、保护环境等情形可以规定免征或者减征资源税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

四、有的常委委员和地方提出，资源税征管工作涉及专业性、技术性问题，为加强税款征收，推进税法有效实施，建议增加规定，在资源税征管中，有关部门应当加强工作配合。宪法和法律委员会经研究，建议在草案中增加规定：税务机关与自然资源等相关部门应当建立工作配合机制，加强资源税征收管理。

五、草案第十五条规定，根据国民经济和社会发展需要，国务院可以决定自本法施行之日起5年内开展水资源税征收试点。有的常委会组成人员和地方、单位提出，水资源税改革还在进行中，可由全国人大常委会另作授权决定，不宜在资源税法中规定；有的提出，水资源税改革由国务院根据全国人大1985年立法授权决定依法进行，目前正在稳步推进，不必再作重复授权；有的认为资源税法对水资源税改革作出规定是必要的，同时建议国务院加大改革力度，并及时向全国人大常委会报告改革试点情况。宪法和法律委员会经研究认为，草案还是保留水资源税的有关内容为宜，在法律上为相关改革留出必要空间；同时，建议对草案有关水资源税的内容作出以下完善。一是规定：国务院根据国民经济和社会发展需要，依照本法的原则，对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。征收水资源税的，停止征收水资源费。二是增加一款规定：国务院自本法施行之日起五年内，就征收水资源税试点情况向全国人民代表大会常务委员会报告。

六、关于本法的实施日期，宪法和法律委员

会经征求国务院有关部门意见，建议确定为2020年9月1日。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪

法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审

议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国资源税法（草案二次 审议稿）》修改意见的报告

——2019年8月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月22日下午对资源税法（草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案经过审议修改已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席会议的同志还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于8月23日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，资源税的具体计征方式，由省级人大常委会决定后，应当报全国人大常委会和国务院备案。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相应规定。

二、有的常委委员提出，为进一步提高税收优惠的规范性，建议将草案二次审议稿第七条中有关减免税的具体办法由省级人民政府制定、报

同级人大常委会备案的规定，改为相关具体办法由省级人民政府提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员提出，国务院方面要加快推进水资源税改革，抓紧总结试点经验，尽快形成可复制可推广的经验，除向全国人大常委会报告水资源税试点情况外，还应当及时提出修改资源税法和有关法律的建议。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第十四条第四款修改为：国务院自本法施行之日起五年内，就征收水资源税试点情况向全国人民代表大会常务委员会报告，并及时提出修改法律的建议。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二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

全国人民代表大会常务委员会关于 批准《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义 共和国引渡条约》的决定

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：批准2016年4月7日由中华人民共和国代表在北京签署的《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国引渡条约》。

中华人民共和国和斯里兰卡民主 社会主义共和国引渡条约

(中 文 本)

中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国（以下称双方），

在相互尊重主权和平等互利的基础上，决定通过缔结引渡条约促进两国在打击犯罪方面更有效地合作，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，应对方请求，相互引渡在一方境内发现的请求方所通缉的人员，以便就可引渡的犯罪对其进行起诉、审判或执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的作为或者不作

为根据双方国内法律均构成犯罪，并且符合下列条件之一时，才能同意引渡：

（一）为起诉或审判而请求引渡的，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，被请求引渡人被判处的刑期为1年以上，且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作为或者不作为是否根据双方法律均构成犯罪时，不应考虑双方法律是否将该作为或不作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作为或者不作为，其中有些作

为或者不作为不符合本条第一款规定的其他条件，只要该人可以基于其中至少一项可引渡的犯罪被引渡，被请求方就可以同意引渡。

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。以下犯罪不应当在适用本条约规定时视为政治犯罪：

1. 与恐怖主义有关的犯罪；
2. 双方均为缔约方的国际公约不认为是政治犯罪的犯罪；
3. 针对国家元首、政府首脑或者他们直系亲属生命或人身的犯罪；

(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某人进行起诉、审判或者处罚，或者该人的地位可能由于上述任何原因受到损害；

(三) 引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪，而非普通刑事犯罪；

(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) 被请求引渡人已就引渡请求所针对的犯罪被宣告无罪、被定罪或者免于继续追诉；

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

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

第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

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

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

第五条 国民不引渡

一、如果被请求引渡人是被请求方国民，被请求方应当拒绝引渡该人。

二、被请求方可以根据请求方的请求，将该案件提交主管机关以便根据本国法律对该人采取行动。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

为本条约的目的，双方应当通过外交途径进行联系，但本条约另有规定的除外。

第七条 引渡请求及所需文件

一、请求方请求引渡应当出具请求书，请求书应当包括或者附有：

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

(三) 有关犯罪事实的说明，包括犯罪的时间、地点、犯罪如何实施、犯罪结果和任何其他相关信息；

(四) 有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定；

(五) 有关任何追诉时效或者执行刑罚期限

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起诉或审判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，并应要求提供逮捕证副本。

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或英文的译文。

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 30 天内提交补充材料。应请求方要求，这一期限可以延长 15 天。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，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑事警察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，并说明已经备有该条第二款所列文件，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、如果被请求方根据临时羁押请求，羁押被请求引渡人后 30 天内未收到正式引渡请求，

则应当释放该被请求引渡人。经请求方要求，上述期限可以延长 15 天。

五、如果被请求方随后收到了正式的引渡请求，则根据本条第四款对被请求引渡人的释放不应妨碍对该人的引渡。

第十条 对引渡请求作出决定

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

二、被请求方如果全部或者部分拒绝引渡请求，应当将拒绝理由告知请求方。

第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方同意引渡，双方应当商定移交被引渡人的时间、地点和其他相关事宜。被请求方也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移交被引渡人之日后的 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。双方应当再次商定移交被引渡人的有关事宜，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逃回被请求方的，被请求方可以根据请求方就同一犯罪重新提出的引渡请求准予重新引渡，请求方无需提交本条约第七条规定的文件和材料。

第十三条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引

渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被起诉、审判或者服刑，被请求方可以在作出同意引渡的决定后，暂缓引渡该人直至起诉或审判终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓引渡事项通知请求方。

二、如果暂缓引渡可能给请求方的刑事诉讼造成严重障碍，被请求方可以应请求，在不妨碍其正在进行的刑事诉讼，并且请求方保证在完成有关程序后立即将该人无条件送还被请求方的情况下，临时引渡该人。

第十四条 数国提出的引渡请求

当包括本条约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的居住地；
- (五) 各项请求提出的相应日期；
- (六) 再向第三国引渡的可能性。

第十五条 特定规则

除同意引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在引渡前所实施的其他犯罪进行起诉、审判或者执行刑罚，也不能将其引渡给第三国，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和资料，以及被引渡人就有关犯罪所作的陈述；

(二) 该人在可以自由离开请求方之日后的30天内未离开该方。但是由于其无法控制的原因未能离开请求方的时间不应计算在此期限内；

(三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到该方。

第十六条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可作为证据的财物，并且在同意引渡的情况下，将这些财物移交给请求方。

二、在同意引渡的情况下，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，除非后者书面同意自愿放弃对此财物的权利。

第十七条 过境

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

二、被请求方在不违反其本国法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第十八条 通报结果

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

第十九条 费用

在被请求方的引渡程序中产生的费用应当由

被请求方承担。与移交和接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

第二十一条 争议的解决

由于本条约的解释、适用或者执行所产生的任何争议，应当通过外交途径友好协商解决。

第二十二条 生效、修订和终止

一、本条约须经批准，批准书应当在双方商定的地点互换。本条约自互换批准书之日后第30天生效。

二、本条约可以经双方书面协议随时予以修订。此类修订应当按照本条第一款规定的相同程序生效，并构成本条约的一部分。

三、任何一方可以随时通过外交途径，以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第180天终止。本条约的终止不影响条约终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一六年四月七日订于北京，一式两份，每份均用中文、僧伽罗文和英文写成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国 斯里兰卡民主社会主义共和国

代 表

代 表

王 毅

曼格拉·萨马拉维拉

(签 字)

(签 字)

全国人民代表大会常务委员会关于 批准《中华人民共和国和越南社会主义共和国 引渡条约》的决定

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：批准2015年4月7日由中华人民共和国代表在北京签署的《中华人民共和国和越南社会主义共和国引渡条约》。

中华人民共和国和越南社会主义 共和国引渡条约

(中 文 本)

中华人民共和国和越南社会主义共和国(以下称双方)，

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

第一条 引 渡 义 务

双方同意根据本条约的规定，应对方请求，相互引渡在一方境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的行为根据双方法律均构成犯罪，并且符合下列条件之一时，才

能准予引渡：

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

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

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

三、如果引渡请求涉及两个以上根据双方法律均构成犯罪的行为，只要其中有一项行为符合本条第一款规定的条件，被请求方即可以针对上述各项行为准予引渡。

第三条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

(一) 被请求方认为，引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪，或者被请求方已经给予被请求引渡人受庇护的权利，但恐怖主义犯罪和双方均为缔约国的国际公约不认为是政治犯罪的不应视为政治犯罪；

(二) 被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对某人进行起诉或者处罚，或者该人在司法程序中的地位将会因为上述任何原因受到损害；

(三) 引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪；

(四) 被请求引渡人是被请求国国民；

(五) 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；

(六) 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；

(七) 被请求引渡人在请求方曾经遭受或者可能遭受酷刑或者其他残忍、不人道或者有辱人格的待遇或者处罚。

第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

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

(二) 被请求方在考虑了犯罪的严重性和请求方利益的情况下，认为由于被请求引渡人的年龄、健康或其他个人情况等原因，引渡不符合人

道主义考虑。

第五条 在被请求国提起刑事诉讼的义务

如果根据本条约第三条第(四)项规定未准予引渡，被请求方应当根据请求方的请求，将该案件提交主管机关以便根据国内法提起刑事诉讼。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案件有关的文件和证据。

第六条 联系途径

一、为本条约的目的，双方应当通过外交途径进行联系，但本条约另有规定的除外。

二、引渡请求应当向双方根据本国法律指定的如下机关提出，并由其接收：

(一) 在中华人民共和国方面为外交部；

(二) 在越南社会主义共和国方面为公安部。

三、任何一方变更以上机关时，应当通过外交途径通知另一方。

第七条 引渡请求及所需文件

一、引渡请求应当以书面形式提出并包括以下内容：

(一) 提出请求的时间和地点；

(二) 请求机关的名称和地址；

(三) 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；

(四) 有关犯罪事实的说明，包括犯罪的时间、地点、行为和结果；

(五) 有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定；

(六) 有关追诉时效或者执行刑罚的时效的

法律规定。

二、除本条第一款规定外，

(一) 旨在对被请求引渡人进行刑事诉讼的引渡请求还应当附有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。

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 30 天内提交补充材料。如果请求方提出合理要求，这一期限可以延长 15 天。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，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑事警察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、如果被请求方在羁押被请求引渡人之后的 30 天内未收到正式引渡请求，则应当解除临时羁押。经请求方合理要求，上述期限可以延长

15 天。

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。

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逃回被请求方的，被请求方可以根据请求方就同一犯罪再次提出的引渡请求准予重新引渡，请求方无需提交本条约第七条规定的文件和材料。

第十三条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引

渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起公诉或者服刑，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即将被请求引渡人无条件送还被请求方的情况下，根据请求，向请求方临时引渡该人。

第十四条 数国提出的引渡请求

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

- (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的居住地；
- (五) 受害人的国籍；
- (六) 各项请求提出的先后；
- (七) 随后向第三国再引渡的可能性。

第十五条 特定规则

除准予引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在引渡前所实施的其他犯罪进行刑事诉讼或者执行刑罚，也不能将其再引渡给第三国，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时间不计算在此期限内；

(三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到该方。

第十六条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可作为证据的财物，并且在准予引渡的情况下，将这些财物移交给请求方。

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

三、被请求方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。

第十七条 过境

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

二、被请求方在不违反其法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第十八条 通报结果

请求方应当根据被请求方的要求，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再引渡给第三国的情况。

第十九条 费用

在被请求方的引渡程序中产生的费用应当由

被请求方承担。与移交和接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

第二十一条 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争议，应当通过外交途径协商解决。

第二十二条 生效、修订和终止

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

三、任何一方可以随时通过外交途径以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第 180 天终止。本条约的终止不影响条约终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一五年四月七日订于北京，一式两份，每份均用中文、越南文和英文写成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文文本为准。

中华人民共和国

越南社会主义共和国

代 表

代 表

刘振民

陈越新

(签 字)

(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

——2019年8月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

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。

今年上半年，面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，保持战略定力，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，认真执行十三届全国人大二次会议审议批准的《政府工作报告》和2019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，贯彻落实“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，有力有效应对经贸摩擦，扎实办好自己的事，加大“六稳”工作力度，各项工作取得积极成效。上半年国内生产总值增长6.3%，城镇新增就业737万人，全国城镇调查失业率保持在5%左右，居民消费价格上涨2.2%，外汇储备保持在3万亿美元以上，实物量指标与经济增长基本匹配。总的来看，我国经济延续总体平稳、稳中有进的运行态势，主要宏观经济指标处在合理区间，供给侧结构性改革持

续推进，改革开放继续深化，就业比较充分，精准脱贫有序推进，生态环境持续改善，创新动能不断集聚，市场主体活力不断增强，人民生活水平和质量继续提高，推动高质量发展的积极因素增多，保持了经济社会持续健康发展的大局。

（一）狠抓宏观政策落地见效，经济运行保持稳定。落实《政府工作报告》和计划报告总体要求和宏观经济政策取向，坚持不搞“大水漫灌”，注重打好宏观调控“组合拳”，着力提升政策的前瞻性、精准性和实效性，超前谋划出台一批政策，提前部署一批建设项目和任务，提早下达部分财政转移支付和地方政府新增债务限额，对稳定经济运行和提振市场信心发挥了重要作用。积极的财政政策加力提效，深化增值税改革、小微企业普惠性减税、降低社保费率、设立个人所得税专项附加扣除、清理规范政府性基金等更大规模减税降费措施全面实施，上半年累计新增减税降费11709亿元，财政预算下达和地方政府债券发行进度加快，全国一般公共预算收入和支出分别增长3.4%、10.7%，新增地方政府债券发行21765亿元。稳健的货币政策松紧适度，综合实施下调存款准备金率、定向降准和中期借贷便利等措施，保持市场流动性合理充裕，6月末广义货币M₂余额同比增长8.5%，社会融资规模存量增长10.9%，与国内生产总值名

义增速基本匹配。以永续债为突破口，推动银行多渠道补充资本。完善金融服务民营企业、小微企业支持政策体系，深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，普惠型小微企业贷款余额较年初较快增长、利率水平持续下降。就业优先政策全面发力，中央财政安排就业补助资金支持落实各项就业创业补贴政策，加大失业保险稳岗返还力度，出台职业技能提升行动方案，全面启动运用1000亿元失业保险基金开展大规模职业技能培训工作，积极发挥“双创”对就业的带动支撑作用，着力做好重点群体就业创业工作，就业形势保持总体稳定。

(二) 着力推进“放管服”改革，营商环境持续优化。按照《政府工作报告》和计划报告关于激发市场主体活力、着力优化营商环境等要求，各部门以打造市场化、法治化、国际化营商环境为着力点，多措并举推动解决影响企业创新发展的痛点难点堵点问题，缓解实体企业困难，激发微观主体活力。继续加大“放”的力度，开展市场准入负面清单（2019年版）修订工作，推动“非禁即入”普遍落实，工程建设项目审批制度改革在全国推开，企业开办时间压缩至8.5个工作日以内，注销流程和手续进一步压减。行业协会商会与行政机关脱钩改革全面推开。注重优化“管”的方式，改进和加强竞争执法，社会信用体系建设深入开展，“双随机、一公开”跨部门联合监管持续推进，信用监管和“互联网+监管”改革加快推行，政府机构失信问题专项治理有序开展。努力提升“服”的实效，建立健全企业家参与涉企政策制定机制，国家政务服务平台上线试运行，在水、气、暖等公用事业领域推行APP（应用程序）办事、移动支付，压减办理用电业务时间，发展“互联网+教育”、“互联网+医疗”等，优化口岸营商环境。以改革推动降低涉企收费，全面落实一般工商业电价平均再

降10%的目标任务，进一步清理规范行政事业性收费和政府定价经营服务性收费，推动降低中小企业宽带资费、移动网络流量平均资费，取消或降低一批铁路、公路、港口、民航收费，加快取消全国高速公路省界收费站，清理拖欠民营企业 and 中小企业账款取得积极进展。上半年，日均新登记企业1.94万户、同比增长7.1%。

(三) 加快结构调整升级步伐，创新创业创造向纵深拓展。按照《政府工作报告》和计划报告关于坚持创新引领、培育壮大新动能等要求，各部门聚焦振兴实体经济，坚持创新引领发展，努力促进新旧动能接续转换。农业生产保持稳定，一二三产业融合发展势头良好，高标准农田建设持续推进，种养结构进一步调整优化，夏收粮油再获丰收，夏粮总产量14174万吨、增产293万吨，优质产品占比提高，秋粮苗情与常年大体相当，采取有效措施防控非洲猪瘟疫情、稳定生猪市场供应。产业转型升级持续推进，出台实施促进中小企业健康发展的指导意见，积极巩固钢铁、煤炭等重点行业去产能成效，加快推进“僵尸企业”处置工作，进一步完善降成本、债转股、市场主体退出等政策，固定资产加速折旧优惠政策适用范围扩大至全部制造业。上半年，规模以上工业增加值增长6%，其中私营工业企业增加值增长8.7%、同比有所加快，制造业技术改造投资增长13.1%。积极推动服务业高质量发展，促进先进制造业和现代服务业深度融合，上半年服务业增加值增长7%。科技支撑和新兴产业引领作用不断增强，出台加强基础研究、应用基础研究和技术创新工作的指导意见，加大首台套、首批次政策实施力度。北京、上海、粤港澳大湾区科技创新中心建设加快。大力推进人工智能、大数据等领域重大工程建设，向4家企业颁发5G牌照，继续实施集成电路设计和软件企业所得税“两免三减半”等优惠政策。

上半年高技术制造业增加值增长 9%、投资增长 10.4%，国内发明专利授权量增长 12.6%。大众创业万众创新进一步深化，双创示范基地带动作用明显增强，财税、金融、人才等扶持政策不断完善，科创板正式开板，“双创”对扩大就业、激发创新创造活力、壮大新动能、增强竞争力的积极效应加快显现。

（四）促进形成强大国内市场，需求结构逐步改善。按照《政府工作报告》和计划报告关于促进形成强大国内市场、持续释放内需潜力等要求，各部门紧扣更好促进供需良性循环、培育形成强大国内市场，制定出台系列政策文件并狠抓落实。优化供给推动消费平稳增长，制定实施促进重点消费品更新消费的实施方案，出台推进养老、家政服务业、婴幼儿照护服务发展的政策措施，优化“五一”劳动节休假安排。上半年，社会消费品零售总额增长 8.4%，其中实物商品网上零售额增长 21.6%，消费拉动经济增长的“主引擎”作用更加凸显。加大补短板有效投资力度，出台实施政府投资条例，优化政府投资结构，大力推进基础设施领域补短板，上半年下达全年中央预算内投资计划的 94%，积极向金融机构提供补短板重大项目清单，允许将地方政府专项债券作为符合条件的重大项目资本金，重点在建项目和补短板工程资金保障得到加强。上半年固定资产投资增长 5.8%，生态环保、教育、文化等短板领域投资分别增长 48%、18.9%、22.1%。内需对上半年经济增长的贡献率达到 79.3%，服务消费占居民最终消费支出的 49.4%、同比提高 0.6 个百分点，供给体系优化对需求升级的促进作用进一步显现。

（五）聚焦全面建成小康社会目标任务，三大攻坚战取得新进展。按照《政府工作报告》和计划报告的要求，各部门对标全面建成小康社会任务，着力加大补短板、强弱项力度，实施精准

攻坚。围绕精准脱贫难点重点开展攻坚，巩固“两不愁”成效，进一步加大解决“三保障”突出问题工作力度，在“三区三州”等深度贫困地区扎实推进产业扶贫、易地扶贫搬迁等工作；严把贫困户、贫困县乡村“退出关”，建立巩固脱贫、防止返贫长效机制，又有一批贫困县实现脱贫摘帽。生态环境质量稳定向好，持续推进打好污染防治攻坚战，印发中央生态环境保护督察工作规定，发布实施绿色产业指导目录（2019 年版），上半年单位国内生产总值能耗同比下降 2.7%，全国细颗粒物平均浓度下降 2.4%。重点领域风险防范取得新进展，印发实施打好防范化解重大金融风险攻坚战行动方案，依法专业高效处置个别中小银行风险，稳妥化解部分中小金融机构面临的局部性流动性风险，及时有效应对国内股市、汇市等金融市场波动，妥善处置债券违约风险及部分大型企业债务风险，持续开展金融乱象整治。有效遏制地方政府隐性债务增量，分类化解存量地方政府隐性债务风险。推动完善房地产市场平稳健康发展长效机制，落实城市主体责任制，房地产市场运行总体平稳，6 月份 70 个大中城市中一、二、三线城市房价同比涨幅均有所回落。

（六）推动城乡地区协调发展，引领高质量发展的动力源不断形成。按照《政府工作报告》和计划报告关于促进区域协调发展、提高新型城镇化质量等要求，各部门围绕解决发展不平衡不充分问题，持续推进完善城乡区域相关机制和政策，发展协调性进一步提高。新型城镇化和乡村振兴体制机制更趋完善，印发建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见，出台实施培育发展现代化都市圈的指导意见，全面推广第二批新型城镇化综合试点经验，城市落户限制进一步放宽。建立乡村振兴规划实施协调推进机制，省级乡村振兴战略规划全部印发实施，农村人居环境

境整治从典型示范转向面上推开，农村饮水安全、农网改造等重大工程项目建设进展顺利。重大区域发展战略向纵深推进，公布实施粤港澳大湾区发展规划纲要，出台长江三角洲区域一体化发展规划纲要、新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见等重要文件，长江经济带发展、京津冀协同发展战略任务扎实推进，雄安新区由顶层设计转入实质性建设阶段，支持海南全面深化改革开放的各项政策逐步落地，有序推进东北振兴、中部崛起、东部地区率先发展工作。上半年，中部、西部地区固定资产投资分别增长9.4%和6.1%，居民人均可支配收入名义分别增长9.3%和9.1%，均快于全国平均增速。

(七) 扎实推进改革开放，市场活力持续增强。按照《政府工作报告》和计划报告关于深化重点领域改革、推动全方位对外开放等要求，各部门聚焦关键领域和薄弱环节，不断深化改革扩大开放，完善与高质量发展相适应的体制机制。重点领域改革取得新进展，统筹推进自然资源资产产权制度改革，积极推进公共资源交易平台整合共享，健全建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。有序推进农村集体产权制度改革，基本完成承包地确权登记工作。确定第四批国有企业混合所有制改革试点企业，改革国有资本授权经营体制。大力推进油气管网运营机制改革。加快推动增量配电改革试点落地见效，电力现货市场建设试点全部启动。加快要素获取、准入许可、经营运行、招投标、政府采购与涉产权等政策文件和法规清理。启动涉政府产权纠纷问题专项治理行动。积极运筹全方位外交营造稳定的外部环境，习近平总书记主持第二届“一带一路”国际合作高峰论坛、亚洲文明对话大会等主场外交活动，先后出访欧亚多国并出席G20大阪峰会等重要会议，主动积极与有关国家协调立场，营造了于我有利的国际环境。李克强总理等党和

国家领导同志通过出访、接待外国领导人来访、出席相关国际会议、与国际组织领导人磋商等外交活动，积极推进与相关国家的务实合作。对外经贸合作进一步拓展，推进共建“一带一路”走深走实，精准支持企业开拓多元化出口市场，加快提升通关便利化水平，抓紧推动自主降低关税工作，上半年外贸保持平稳增长，以人民币计价的进出口总值同比增长3.9%，有进出口实绩的企业数量增长5.6%；出口总值增长6.1%。出台外商投资法和新的鼓励外商投资产业目录、全国和自贸试验区外资准入负面清单，全面清理取消负面清单以外对外资准入的限制，有力有序推进重大外资项目落地。推动增设6个自贸试验区和上海自贸试验区新片区工作。加快推进资本市场对外开放，正式开通沪伦通。一些跨国公司加大在华投资，上半年以人民币计价实际使用外资增长7.2%，高技术行业利用外资增速高于整体水平。国际产能合作和第三方市场合作稳步推进。

(八) 保障和改善民生工作力度加大，发展成果惠及群众。按照《政府工作报告》和计划报告关于更好保障和改善民生等要求，各部门在今年财政收支平衡压力加大的情况下，千方百计保障基本民生投入只增不减。居民收入和社会保障水平稳步提高，城乡居民增收试点工作持续推进，个税改革受益范围持续扩大，上半年全国居民人均可支配收入实际增长6.5%，略快于经济增速。城乡居民医保人均财政补助标准再提高30元，养老保险基金中央调剂比例提高至3.5%，按5%左右的比例提高退休人员基本养老金。退役军人社保接续工作有序推进。民生领域公共服务水平和质量继续提升，出台国家积极应对人口老龄化中长期规划，中国教育现代化2035及实施方案正式印发，高职院校扩招计划开始启动，扩大高职院校奖助学金覆盖面并提高

补助标准，设立中等职业教育国家奖学金。健康中国行动扎实推进，重大文化设施、基层综合性文化服务中心建设有序开展。推动城镇老旧小区改造，安排中央补助资金予以支持。安全生产和食品药品安全等工作持续加强，制定出台生产安全事故应急条例、深化改革加强食品安全工作的意见、疫苗管理法，有序推进危化品、特种设备重大安全隐患集中排查整治等工作，及时应对处置重大生产安全事故，受地震、洪涝等自然灾害影响的群众得到妥善安置。

总的看，今年以来，按照党中央、国务院决策部署，我们努力应对各种困难挑战，经济运行总体平稳、结构持续优化、民生不断改善，在全球经济增速放缓的同时，我国经济仍保持稳中有进，增速在主要经济体中位居前列，展现出中国经济巨大的韧性、潜力和回旋余地。实践充分证明，党中央、国务院的决策部署是完全正确的、有力有效的。这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，这是习近平新时代中国特色社会主义思想指导的结果，这是全党全国各族人民团结一心、艰苦奋斗的结果。

在经济运行总体平稳的同时，必须看到我国经济发展面临的困难挑战和不确定不稳定因素明显增多。从国际看，外部环境更趋复杂严峻，当前世界经济和贸易增速同步趋缓，近期世界银行、经合组织、世贸组织下调了今年世界经济和贸易增长预期。从国内看，经济发展面临新的风险挑战，国内经济下行压力加大，实体经济困难仍然较多，重点领域风险隐患仍存，民生领域还有不少短板。此外，一些地方生产安全事故时有发生，部分地区发生洪涝、地震等自然灾害，应急管理 and 防灾救灾工作任务艰巨。

总的来看，上半年经济延续总体平稳、稳中有进的运行态势，主要指标保持在合理区间，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体制性矛盾与外部冲击共同作用，经济发展面临新的风险挑战，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二次会议审查批准的2019年国民经济和社会发展计划总表，当前水环境质量、棚户区改造、减贫等约束性指标进展顺利，经济增长、就业、居民收入、物价、货物进出口等主要预期目标经过努力能够完成，但完成能耗强度、空气质量等指标仍需付出更大努力。

做好下半年工作，意义十分重大。要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党的全面领导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，落实中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署以及十三届全国人大二次会议要求，根据全国人大常委会及全国人大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，坚持发展第一要务，着力办好自己的事，主动应对内外部环境复杂深刻变化，坚持以供给侧结构性改革为主线，贯彻“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹国内国际两个大局，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，全面做好“六稳”工作，确保各项政策尽快落地见效，努力保持经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。工作中要坚持稳字当头，在发展中化解风险；要保持战略定力，坚定高质量发展方向不动摇；要加快改革创新，激发市场主体活力；要推进高水平开放，拓展合作共赢空间。重点做好以下工作。

(一) 保持好宏观政策连续性稳定性并适时

预调微调。不折不扣实施更大规模减税降费等积极财政政策。切实落实已出台的减税降费政策。加快地方政府专项债券发行和资金使用，更多投向重点领域和重大项目。加大开源节流力度，做好财政收支预算平衡，保障“三保”支出。保持稳健的货币政策松紧适度。深化利率市场化改革，推动小微企业综合融资成本适当下行。督促银行落实好尽职免责和提高不良贷款容忍度要求，引导金融机构增加对制造业、民营企业的中长期融资。深入落实就业优先政策。做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业工作。实施职业技能提升行动，缓解结构性就业矛盾。加快落实高职院校扩招 100 万人工作。支持以创业带动就业，鼓励农民工返乡创业。

(二) 着力深化市场化改革扩大高水平开放。持续推进“放管服”改革。大力压减行政许可和整治各类管理措施中的变相审批，推动“双随机、一公开”跨部门联合监管。扎实推进重点领域市场化改革。深化煤电价格、输配电价格改革，全面推广电子不停车快捷收费系统。以共建“一带一路”为引领持续提高开放水平。推动第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果加快落地。积极推动经贸谈判和多双边务实合作。着力稳定外贸增长。落实好稳外贸各项政策措施，完善出口退税政策，扩大出口信用保险覆盖面。积极吸引外商投资。实施 2019 年版全国和自贸试验区外商投资准入负面清单、鼓励外商投资产业目录，积极推动重大外资项目落地。

(三) 以改善民生和培育内需新增长点为导向推动形成强大国内市场。合理扩大有效投资。瞄准产业转型升级和关键短板领域持续发力，充分发挥有效投资关键作用。完善地方政府专项债券项目安排协调机制。完善项目资本金管理制度，降低部分基础设施等项目资本金比例。加快制定政府投资条例配套办法。实施城镇老旧小区

改造、城市停车场、城乡冷链物流设施等补短板工程，加快推进信息网络等新型基础设施建设。促进消费扩容提质。有序推进老旧汽车报废更新。有效启动农村市场。推进开展普惠养老城企联动专项行动，支持社会力量发展普惠托育服务，开展家政领域培训提升、领跑者、信用建设行动。

(四) 持续推进创新发展和产业升级。完善创新体制机制和政策，加大知识产权保护力度。推进创新创业创造深入发展。支持打造更多“双创”支撑平台。积极发挥科创板支持科技创新企业发展的作用。着力提升产业基础能力和产业链水平。大力发展战略性新兴产业，大力发展数字经济。坚定不移推进传统产业调整改造提升。加强传统制造业重点领域技术改造。引导金融机构增加对制造业、民营企业的中长期融资。加快“僵尸企业”出清。建立长效机制解决拖欠民营企业、中小企业账款问题。加快发展现代服务业，突破服务业制造业融合发展瓶颈，营造有利于服务业高质量发展的市场环境。

(五) 统筹推进城乡区域协调发展。扎实推进国家重大区域战略落地。以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推进京津冀协同发展。扎实推进长江经济带生态环境突出问题整改。谋划推动一批长江三角洲区域一体化发展的重点工作和重点项目。加快在海南探索建设中国特色自由贸易港。进一步完善促进区域协调发展的政策体系。完善支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展的政策。高质量推进新型城镇化建设。推动 1 亿非户籍人口在城市落户目标取得新进展。加快城市群一体化体制机制建设。扎实推进乡村振兴。以保障粮食安全和重要农产品供给为重点，毫不放松抓好农业生产。加快农村一二三产业融合示范园创建。

(六) 打好三大攻坚战加快补齐全面建成小

康社会短板。加大脱贫攻坚力度，细化落实易地扶贫搬迁后续措施，巩固和拓展脱贫成果。加大污染防治力度。持续推进能源消费总量和强度“双控”，加强饮用水水源地保护工作，有序推进城市生活垃圾分类制度建设。毫不松懈防范重点领域风险。推进金融供给侧结构性改革。完善金融监管法规体系，精准处置好个别中小银行风险，妥善处理公司信用类债券违约事件，把握好风险处置节奏和力度，压实金融机构、地方政府、金融监管部门责任，推动股市平稳健康发展。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制方案，不将房地产作为短期刺激经济的手段。

（七）以人民为中心做好惠民生各项工作。持续提高民生领域公共服务水平。推进公立医院

改革。提前部署今冬明春采暖工作。做好促进农民增收和社会保障相关工作。加大保供稳价力度。压实“米袋子”省长负责制、“菜篮子”市长负责制，加强非洲猪瘟防控、扶持生猪生产。持续提升社会治理水平。深入推进扫黑除恶专项斗争，全力做好防灾减灾救灾工作，持续夯实应急管理基础，坚决防范遏制重特大事故。

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，切实把思想和行动进一步统一到党中央对当前经济形势的判断和工作部署上来。要压实责任、主动作为、敢于担当、真抓实干，坚定不移贯彻党中央、国务院决策部署以及十三届全国人大二次会议要求，自觉接受全国人大的监督，确保各项任务落到实处，促进经济社会持续健康发展。

国务院关于今年以来预算执行情况报告

——2019年8月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

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，面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面，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二次会议关于预算的决议，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，打好三大攻坚战，适时适度实施宏观政策逆周期调节，有力推动高质量发展，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作。经济运行延续总体平稳、稳中有进的发展态势，主要宏观经济指标保持在合理区间，供给侧结构性改革持续推进，改革开放继续深化，就业比较充分，精准脱贫有序推进，生态环境持续改善，人民生活水平和质量继续提高，推动高质量发展的积极因素增多。在此基础上，预算执行情况较好。

（一）一般公共预算执行情况。

1—7月，全国一般公共预算收入 125623.08

亿元，增长 3.1%，增幅同比回落 6.9 个百分点，主要受减税降费政策效应、经济下行压力加大，以及去年同期基数较高等因素影响。全国一般公共预算支出 137963.26 亿元，增长 9.9%，增幅同比提高 2.6 个百分点，保持了较强的支出力度。收支运行的主要特点：

一是减税降费效果持续显现，税收增速大幅回落。1—7月，全国税收收入增长 0.3%，增幅同比回落 13.7 个百分点。分税种看，国内增值税增长 5.4%，增幅同比回落 9.5 个百分点，主要受去年降低增值税税率政策翘尾和今年增值税新增减税效果进一步放大等影响。企业所得税增长 4%，增幅同比回落 9.4 个百分点，主要受提高研发费用税前加计扣除比例、小微企业普惠性税收减免等影响。进口货物增值税、消费税下降 5%，增幅同比回落 16.5 个百分点，主要受一般贸易进口增速下降、下调进口货物增值税税率等影响。个人所得税下降 30.3%，增幅同比回落 50.9 个百分点，主要是去年提高基本减除费用标准、调整税率的政策翘尾和今年增加 6 项专项附加扣除的减税效应叠加释放。涉及小微企业普惠性税收减免政策的“六税两费”同比下降。

二是涉及降费政策的有关收入继续下降，多渠道盘活资金资产带动非税收入增加。1—7月，包括教育费附加在内的专项收入以及行政事业性

收费收入，在去年同期下降 3.1% 的基础上，今年同比又下降 0.8%。同时，各级财政部门积极应对减税降费带来的收支平衡压力，大力盘活国有资产和资产，带动相关收入增加，全国非税收入增长 24.8%，主要是国有资本经营收入和国有资源（资产）有偿使用收入增长。中央财政增加特定国有金融机构和央企上缴利润，以及部分中央金融企业分红收入同比增加，合计占全国非税收入增收额的 61%，拉高全国非税收入增幅 15.1 个百分点。

三是中央和地方收入增速均明显回落，地区间收入增幅分化。1—7 月，中央一般公共预算收入增长 3.3%，增幅同比回落 8.3 个百分点；地方一般公共预算收入增长 3%，增幅同比回落 5.5 个百分点。分地区看，东部、中部、西部、东北地区分别增长 3.4%、5.4%、0.7%、-1.4%，增幅同比分别回落 4.9、5、7.1 和 7.8 个百分点。31 个省（自治区、直辖市）中，收入实现两位数增长的有 3 个；个位数增长的有 17 个；收入下降的有 11 个，下降的省份比去年同期增加 7 个。

四是财政支出保持较快增长，重点领域资金需求得到较好保障。1—7 月，全国一般公共预算支出增幅比 6.5% 的全年预算增幅高 3.4 个百分点，支出进度为 58.6%，比序时进度快 0.3 个百分点。其中：中央一般公共预算本级支出 19608.32 亿元，增长 9.5%；地方一般公共预算支出 118354.94 亿元，增长 10%。截至 7 月末，中央财政拨付转移支付资金为预算的 64.9%，比序时进度快 6.5 个百分点。重点支出预算执行较好。教育、科学技术支出分别增长 9.6%、17.7%。社会保障和就业、卫生健康支出分别增长 7.9%、8.3%。节能环保支出增长 17.4%。农林水支出增长 10.3%。中央基建投资预算下

达 5334.33 亿元，为预算的 92.4%。

（二）政府性基金预算执行情况。

1—7 月，全国政府性基金收入 38691.24 亿元，增长 5.5%。其中：中央政府性基金收入 2276.59 亿元，增长 3.1%；地方政府性基金本级收入 36414.65 亿元，增长 5.6%，其中国有土地使用权出让收入增长 3.1%。全国政府性基金支出 44445.72 亿元，增长 33.8%。其中：中央政府性基金本级支出 1309.36 亿元，增长 43.1%，主要是可再生能源电价附加收入安排的支出同比增加较多；地方政府性基金相关支出 43136.36 亿元，增长 33.5%，主要是提前下达部分地方政府专项债券额度、发行进度大幅提前，相应支出加快，其中国有土地使用权出让收入相关支出增长 9.4%。

（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 1383.49 亿元，增长 68.5%，主要是加快了国有资本经营收益的审核与缴库进度。其中：中央国有资本经营预算收入 541.73 亿元，地方国有资本经营预算本级收入 841.77 亿元。全国国有资本经营预算支出 925.3 亿元，增长 7.3%。其中：中央国有资本经营预算本级支出 447.9 亿元，地方国有资本经营预算支出 477.4 亿元。

（四）社会保险基金预算执行情况。

据人力资源社会保障部和国家医疗保障局初步统计，1—6 月，全国社会保险基金收入 41167.7 亿元，增长 10.2%。全国社会保险基金支出 34115.12 亿元，增长 16.3%。截至 6 月底，基金累计结余 96734.51 亿元。

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

二、落实十三届全国人大二次会议预算决议情况

国务院有关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大通过的预算决议要求，牢固树立过紧日子的思想，加力提效实施积极的财政政策，加大对深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战等重点领域的支持，狠抓预算执行管理和财税体制改革，有力促进了经济发展和民生改善。

（一）实施更大规模减税降费。

按照党中央、国务院决策部署，出台实施近年来力度最大的减税降费政策。据统计，1—6月全国累计新增减税降费11709亿元，其中今年新出台减税政策共计减税5065亿元，在减轻企业负担，稳定市场预期，促进企业加强研发、增加投资和扩大就业等方面发挥了积极作用。一是深化增值税改革。4月1日起，将制造业等行业16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业10%的税率降至9%，扩大进项税抵扣范围，对生产、生活性服务业加计抵减，试行增值税期末留抵税额退税制度。4—6月减税3185亿元，所有行业均实现减税，其中制造业减税效果最明显，减税1389亿元，占比超过四成。二是实施小微企业普惠性税收减免。大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准，加大所得税优惠力度，政策范围覆盖95%以上的纳税企业。1—6月小微企业普惠性税收政策减税1164亿元，其中民营经济市场主体减税额占88%。三是落实个人所得税专项附加扣除政策。1月1日起，子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人支出6项专项附加扣除政策开始实施。1—6月减税302亿元，

5190.5万纳税人享受该项政策。提高个税基本减除费用标准和实施专项附加扣除，累计有1.15亿纳税人无需再缴纳工薪所得个人所得税。四是降低企业社保缴费负担。下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例至16%，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，核定调低社保缴费基数，明确各地不得采取任何增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴，1—6月企业职工基本养老保险、失业保险、工伤保险缴费减少超过1280亿元。同时，减免、降低部分行政事业性收费，清理规范有关政府性基金。为落实好减税降费政策，中央政府带头过紧日子，大力压减一般性支出，安排对地方转移支付超过7.5万亿元、增长9%；地方政府也深挖潜力，拿出实实在在举措，确保减税降费各项政策落地。

（二）推动深化供给侧结构性改革。

按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，聚焦突出短板和薄弱环节，着力支持实体经济发展，提升经济创新力和竞争力。一是推动制造业高质量发展。将适用固定资产加速折旧优惠的行业范围扩大至全部制造业领域，支持企业加快技术改造和设备更新。对符合条件的集成电路设计企业和软件企业继续给予企业所得税优惠政策。二是支持实施创新驱动发展战略。瞄准世界科技前沿，加强自主创新能力源头供给，加大基础研究投入力度。狠抓中央财政科研项目资金管理改革政策落实，修订国家重点研发计划、国家自然科学基金等项目和资金管理办法，推进基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，赋予科研机构 and 人员更大自主权。推行科研经费后补助制度，鼓励企业牵头承担国家科技重大项目。新增支持58个实体经济开发区打造特色载体，促进中小企业创新创业升级。三是进一步缓解小微

企业融资难融资贵。推动国家融资担保基金加快运作，对融资担保金额 100 万元及以下的业务免收再担保费，基金再担保业务规模超过 1400 亿元、担保户数约 8.59 万户。完善财政支持普惠金融发展政策，个人和小微企业创业担保贷款上限均提高 50%，对金融机构贷款及时足额给予贴息保障。继续实施小微企业融资担保降费奖补政策，对上一年度年化担保费率不超过 2% 的省份进行奖补。四是持续推进落实乡村振兴战略。全面落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，保障重要农产品特别是粮食有效供给。支持“镰刀弯”地区调整种植结构，启动实施马铃薯制种大县奖励政策，发展马铃薯产业链。在 10 个省份开展中央财政对地方优势特色农产品保险奖补试点。实施农村“厕所革命”整村推进财政奖补政策，加强农村生活污水治理，切实改善农村人居环境。将农村饮水工程维修养护经费纳入中央财政补助范围，保障农村贫困人口饮水安全。

（三）继续支持打好三大攻坚战。

在巩固已有成果基础上，加大补短板、强弱项力度，集中力量支持，实施精准攻坚。一是有效防控地方政府隐性债务风险。开好“前门”，截至 7 月底，累计发行地方政府新增债券 25530 亿元，占全年新增地方政府债务限额的 82.9%，为防范化解地方政府隐性债务风险创造了条件。完善地方政府专项债券管理，做好专项债券发行及项目配套融资工作，允许将地方政府专项债券作为符合条件的重大项目资本金，确保法定债券不出任何风险。健全地方政府债券市场化发行定价机制，顺利开展柜台发行试点。妥善应对融资平台公司到期存量地方政府隐性债务风险，对地方政府隐性债务实行常态化监控、定期研判，落实问责机制。二是大力支持脱贫攻坚。严守现行脱贫攻坚目标标准，多渠道增加相关转移支付并

加大对贫困地区、贫困人口的倾斜，其中，中央财政专项扶贫资金 1260.95 亿元已全部下达，增量重点用于“三区三州”以及“三区三州”之外贫困人口多、贫困发生率高、脱贫难度大的深度贫困地区，着力支持解决“两不愁三保障”突出问题。出台对企业扶贫捐赠支出所得税税前扣除、扶贫货物捐赠免征增值税、政府采购支持脱贫攻坚等政策，调动各方帮扶积极性。深入推进贫困县涉农资金整合试点，完善财政扶贫资金动态监控机制，落实扶贫项目资金全过程绩效管理要求，全面加强各级各类扶贫资金管理。三是积极支持污染防治。集中政策、资金打好大气、水、土壤等污染防治标志性重大战役，1—7 月节能环保支出 3433.71 亿元。扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点城市范围。落实长江经济带生态保护修复奖励政策，深入实施城市黑臭水体治理示范，加强以渤海为重点的近岸海域保护。大力支持生态保护与修复，围绕重点生态功能区已累计支持 25 个山水林田湖草生态保护修复试点项目。完善绿色税收政策，对符合条件的从事污染防治的第三方企业减按 15% 税率征收企业所得税，启动环境保护、节能节水项目和资源综合利用项目企业所得税优惠政策目录修订工作。

（四）加强保障和改善民生。

在今年财政收支平衡压力加大的情况下，坚持基本民生投入只增不减，尽力而为、量力而行。一是促进稳定和扩大就业。中央财政就业补助资金 547.28 亿元已全部下达，用于加强公共就业服务。加大失业保险援企稳岗力度，部署做好失业保险基金支持职业技能提升行动资金的筹集、使用和管理的工作。提高自主就业退役士兵和重点群体创业就业税额扣减额度，扩大享受政策优惠的企业范围。二是支持发展公平而有质量的

教育。巩固城乡义务教育经费保障机制，启动实施义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，重点支持地方消除城镇“大班额”。扩大高职院校奖助学金覆盖面，提高补助标准，设立中等职业教育国家奖学金。推进“双一流”建设，支持中西部地区建设有特色、高水平大学。三是提高社会保障水平。继续实施并完善企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，调剂比例进一步提高至3.5%，今年中西部地区及老工业基地省份受益规模将达到1500多亿元。推动全面建立统一的城乡居民基本医疗保险制度，城乡居民医保财政补助标准增加30元，一半用于大病保险，大病保险起付线降低、报销比例提高到60%，中央财政补助资金3336.4亿元已全部下达。支持提升医疗服务与保障能力，加强基本公共卫生服务和重大传染病防控工作。出台罕见病药品、国产抗艾滋病病毒药品增值税减免政策，加大对养老、托幼、家政等社区家庭服务业的税费政策优惠。四是支持基本住房保障。安排专项资金支持，重点推进城市棚户区改造，1—7月全国共改造开工207万套，开工率71.6%。今年对城镇老旧小区改造安排中央补助资金，支持改造建设小区水电气路等配套设施。继续支持建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家属等四类重点对象危房改造。五是推动文化体育事业发展。完善公共文化服务体系，改善基层公共文化体育设施。支持中华优秀传统文化传承发展，加强文化遗产保护。引导优秀文艺作品创作生产。积极支持北京冬奥会筹办和国家队备战奥运等工作。

（五）深化财税体制改革。

加大改革工作力度，按照有利于激发微观主体活力和调动地方积极性的要求，推动财税体制改革取得新进展。一是加快财政体制改革。出台

教育、科技、交通运输等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，自然资源等其他重要领域改革方案制定取得积极进展。完善中央对地方转移支付制度，设立共同财政事权转移支付，加强转移支付管理。二是健全预算管理制度。推动各地区各部门深化落实党中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的要求，以绩效为导向优化支出结构，削减长期沉淀和低效无效资金。扩大公开预算的中央部门范围，拓展对地方转移支付公开内容，在财政部门门户网站增设省级预决算公开专栏。进一步深化政府采购制度改革，建立采购主体职责清晰、交易规则科学高效、政策功能完备的现代政府采购制度。三是深化税收制度改革。完善增值税制度，研究调整增值税留抵退税地方分担机制。加强个人所得税改革相关信息系统优化和数据共享工作，确保专项附加扣除政策落实到位。积极推进资源税等税种以及政府非税收入管理条例立法。四是推进国资国企改革。加快国务院直接授权的国有资本投资、运营公司试点，以及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。中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到28%。完善国有金融资本管理，推动做实金融国资预算。支持剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题，加快推进中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作。

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，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念、推动高质量发展，坚持推进改革开放，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹国内国际两个大局，统筹做好稳增长、促改革、

调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，促进经济持续健康发展。财政政策要加力提效，继续落实落细减税降费政策，重点做好以下工作：

（一）实施好积极的财政政策，促进经济平稳运行。

细之又细抓好减税降费各项政策措施的落实，密切关注各行业税负变化，跟踪分析经济运行情况和政策落实中遇到的问题，不断完善政策举措，优化相关流程，帮助企业用足用好政策，确保制造业等主要行业税负明显降低，确保建筑业和交通运输业等行业税负有所降低，确保其他行业税负只减不增，使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。进一步治理违规涉企收费，把清理规范涉企收费与“放管服”改革紧密结合，加大收费公开透明力度，畅通减税降费红利传导机制，主动接受社会监督，对搞变通、打折扣或变换花样乱收费抵消减税效果的，发现一起查处一起。支持部分城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，引导更多金融资源支小助微。同时，加强民生保障，多措并举支持稳定和扩大就业，全面推开划转部分国有资本充实社保基金，落实好发展社区养老、托幼服务，以及城镇老旧小区改造试点等政策，在民生改善中持续释放内需潜力。研究继续降低进口关税总水平，完善出口退税政策，加快退税进度。

（二）扎实做好收支预算管理，开源节流平衡预算。

加大开源节流力度，弥补减收缺口，实现预算平衡和财政稳健运行。主动挖潜、多管齐下，认真清点“家底”，盘活变现长期低效运转、闲置等政府存量资产，继续清理结转结余资金，上缴特定国有企业利润，多渠道缓解财政收支压力。硬化支出预算执行约束，严控预算追加事项，坚决禁止违反预算规定乱开口子。严把支出

政策关口，强化财政可承受能力评估，凡是不具备实施条件、超出财力可能的支出政策，一律不得实施。地方要统筹转移支付资金和自有财力，按照“县级为主、省级兜底”的原则，在优化支出结构上多下功夫，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，坚持国家标准的“三保”支出在“三保”支出中的优先顺序，切实保障“三保”支出需求。

（三）推进财税体制改革，加快建立现代财政制度。

把稳方向、突出实效、全力攻坚，推动重大改革举措进一步落地见效。抓好已出台有关领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的落实，积极推进生态环境、自然资源、应急救援等其他分领域改革。进一步扩大国有资本经营预算编报范围，提高国有资本经营预算资金调入一般公共预算的比例。深化预算编制制度改革，完善预算标准体系和项目库建设，提升预算管理的科学化精细化水平。结合审计查出突出问题整改，从体制机制入手规范预算执行，强化预算公开透明和刚性约束。加强税制改革与税收立法的有机衔接，加大推进税收立法工作力度。做好向全国人大常委会提交国有资产管理情况综合报告和专项口头报告行政事业性国有资产管理情况工作。

（四）加强地方政府债务管理，防范化解地方政府隐性债务风险。

严格落实党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署，做到坚定、可控、有序、适度。继续做好专项债券发行及项目配套融资工作，支持地方依法合规举债；进一步厘清专项债券合理边界，精准聚焦国家重大战略和重大项目。健全地方政府隐性债务常态化监测机制，统一口径、统一监管，实现对所有隐性债

务全覆盖，完善制度建设，堵塞监管漏洞，及时发现和处置潜在风险。指导和督促各地综合采取措施，稳妥化解隐性债务存量。强化监督问责，从严整治举债乱象，有效遏制隐性债务增量。

（五）艰苦奋斗、勤俭节约，坚持政府过紧日子。

牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想，坚持勤俭办一切事业，不该支出的钱一分也不能花。各地各部门要将全面实施预算绩效管理作为重要抓手，健全评价指标体系，改进评价方式，提高评价质量，充分运用评价结果，切实做到花钱必问效、无效必问责，把钱花在刀刃上。大力压减一切不必要的行政开支，所有的办公运行、后勤保障、会议差旅、公务接待、出国出境等都要行简约、倡简朴、戒奢华，促进行政成本明显降低。中央财政带头压减一般性支出，除刚性和重

点项目外，其他项目支出平均压减幅度达到10%。在严格落实年初既定的一般性支出压减5%的基础上，有条件的地方要进一步加大压减力度，力争达到10%以上，把节省下的资金用于支持重点建设和民生改善。进一步完善厉行节约反对浪费相关制度规范，严格执行、长期坚持。

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，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，按照十三届全国人大二次会议的有关决议要求和全国人大常委会的审议意见，真抓实干、攻坚克难，更加努力做好财政改革发展各项工作，促进完成全年经济社会发展主要目标任务，以优异成绩迎接新中国成立70周年！

国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告

——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

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学前教育事业改革和发展情况，请审议。

党中央、国务院高度重视学前教育事业。党的十九大提出，要在“幼有所育上不断取得新进展”。习近平总书记就学前教育改革发展多次作出重要批示，2018年7月，习近平总书记主持中央全面深化改革委员会会议，审议通过了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，明确指出推动学前教育深化改革规范发展，是党和政府为老百姓办实事的重要民生工程。2018年5月，李克强总理听取了教育部关于学前教育工作的汇报，指出要多渠道增加学前教育资源供给。在今年的《政府工作报告》中，李克强总理进一步强调无论是公办还是民办幼儿园，只要符合安全标准、收费合理、家长放心，政府都要支持。王沪宁同志、孙春兰副总理多次专题研究学前教育改革发展工作并作出相关部署。

下面，我从三个方面进行汇报。

一、学前教育事业发展总体情况

近年来特别是党的十九大以来，按照党中央、国务院决策部署，教育部会同有关部门坚持公益普惠办园方向，积极扩大普惠性学前教育资源，着力提高保教质量，努力构建学前教育公共

服务体系，学前教育事业快速发展，取得了显著成绩。

一是学前教育规模快速扩大。2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布实施以来，各地加大了促进学前教育发展的工作力度。截至2018年底，全国共有幼儿园26.7万所，在园幼儿4656万人，教职工453万人，与2010年相比，幼儿园数量增加了77.3%，在园规模增加了56.4%，教职工数量增加了145%。

二是普及水平稳步提升。2018年，全国学前三年毛入园率为81.7%，比2010年提高25.1个百分点，年均增长超过3个百分点，有效缓解了“入园难”问题。西藏、甘肃、青海、云南、内蒙古等5个省份学前三年毛入园率比2010年提高了40多个百分点；安徽、新疆、海南、河南、宁夏、湖北、贵州、广西、吉林、湖南等10个省份提高了30多个百分点。

三是普惠程度不断提高。2018年，全国共有公办园（含企事业单位办园、军队办园、街道办园和村集体办园）10万所，占37.8%，公办园在园幼儿2016.6万人，占43.3%；共有普惠性民办园8.2万所，占民办园总数的49.5%，普惠性民办园在园幼儿1386万人，占民办园在园幼儿总数的52.5%；全国普惠性幼儿园覆盖率为73.1%，比2016年增长了5.8个百分点

(从 2016 年才开始统计普惠性幼儿园覆盖率)。

四是民办园迅速发展。截至 2018 年底,全国共有民办园 16.6 万所,在园幼儿 2639.8 万人。相比 2010 年,民办园总数增加了 6.4 万所,民办园在园幼儿增加了 1240.3 万人,全国在园幼儿增量的 70% 以上都在民办园。

五是区域差距逐步缩小。从区域看,西部地区学前教育发展最快,从 2010 年到 2018 年,西部地区幼儿园总数增加了 127.5%,在园规模增加了 76.3%,中部地区分别是 100.6% 和 65.1%,东部地区分别是 27.6% 和 35.7%。从 2010 年到 2018 年,学前三年毛入园率增长幅度最大的 15 个省份都在中西部,东中西部学前教育发展差距明显缩小。从城乡看,幼儿园数量农村增幅最大,在园规模城市增幅最大,从 2010 年到 2018 年,农村地区幼儿园总数增加了 61.6%,在园规模增加了 26.6%,城市地区分别增加了 56.4% 和 54.6%。在新增资源总量中,农村幼儿园占 69.8%、在园幼儿占 49.2%,农村学前教育资源得到较快增长。

二、学前教育重点工作情况

2018 年,党中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《若干意见》),对新时代学前教育改革发展进行了系统谋划和全面部署,进一步确定了到 2020 年全国学前三年毛入园率达到 85% 的普及目标、普惠性资源覆盖率达到 80% 的普惠目标和全国公办园在园幼儿占比原则上达到 50% 的结构目标,提出了一系列重大政策措施,推动学前教育持续健康发展。

(一) 多渠道扩大普惠性资源。一是规范城镇小区配套幼儿园建设使用。2019 年 1 月,国务院办公厅印发《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》,部署各地对城镇小区配套园

进行全面摸底排查,针对规划、配建、移交、使用不到位等问题,采取补建、改建、新建、置换等措施,确保小区配套园提供普惠性服务。目前各地已完成摸底排查工作,共摸排 4.21 万个小区,约有 1.84 万所幼儿园需要治理。据初步测算,通过治理将增加普惠性学位约 370 万个,普惠性幼儿园覆盖率将提高 8 个百分点。二是积极挖潜扩大增量。住房和城乡建设部发布《城市居住区规划设计标准》,明确了幼儿园的配套建设要求,指导各地在城市修补、功能完善、老旧小区改造、老工业区更新中补充完善基础教育设施。各地实施了一大批幼儿园建设项目,大力发展公办园,积极扶持普惠性民办园,鼓励支持企事业单位、部队、街道、农村集体办园。比如北京通过利用疏解腾退空间新建改扩建幼儿园、支持国有企事业单位和街道办园、以租代建等多种方式,扩大普惠性资源供给,2018 年新增学位超过 3 万个,2019 年拟再新增学位 3 万个。

(二) 推进科学保教。一是加强专业指导。教育部印发《3—6 岁儿童学习与发展指南》和《幼儿园教育指导纲要》,明确了幼儿的身心发展特点和规律,对幼儿园孩子应该“学什么”、“怎么学”和“教什么”、“怎么教”提出了指导性要求。各地深入贯彻落实《指南》和《纲要》,在幼儿园保育教育实践方面涌现出一批在国内和国际具有一定影响力的地区和幼儿园,其中,“安吉游戏”的实践探索得到国际学前教育界高度肯定,成为中国学前教育一张靓丽的国际“名片”。二是开展幼儿园教育“小学化”专项治理。2018 年 7 月,教育部印发《关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》,明确要求各地按照标本兼治、疏堵结合的原则,对幼儿园和校外培训机构提前教授小学课程内容、教育方式“小学化”、教学环境“小学化”、小学非零起点教学等问题进行治理。三是完善教研制度。各地结合实

际，完善区域和园本教研制度，建立学前教育教研责任区，推动学前教育教研工作制度化、常态化，及时解决教师日常保教实践中的困惑和问题。四是加大社会宣传力度。持续开展全国学前教育宣传月活动，每年确定不同主题，面向全社会宣传学前教育政策措施，传播科学教育理念和科学育儿知识，为幼儿身心健康发展营造了良好社会环境。

（三）完善投入保障机制。一是持续加大学前教育财政投入。2017—2018年，中央财政投入学前教育专项资金300亿元，地方财政投入超过3000亿元。《若干意见》印发后，中央财政进一步加大投入，2019年将学前教育专项资金从之前的每年约150亿元提高到168.5亿元。国家发展改革委相继实施农村学前教育推进工程和优质普惠性学前教育资源扩容项目，集中支持各地扩大普惠性学前教育资源。总体上看，国家财政性学前教育投入占财政性教育投入的比重从2010年的1.7%提高到2017年的4.6%，有14个省份达到5%以上，北京、上海都超过了10%。二是建立学前教育成本分担机制。目前，各省（区、市）陆续出台了公办园生均公用经费标准或生均财政拨款标准、普惠性民办园扶持政策，17个省（区、市）明确了普惠性民办园的生均补助标准。河南省建立公办园生均财政拨款制度，按照市属幼儿园年生均5000元、县级及以下年生均3000元的标准核拨生均经费。山东省按年生均710元的生均公用经费标准对公办园和普惠性民办园进行同等补助。北京市建立普惠性学前教育投入保障机制，市财政对提供普惠性服务的幼儿园，无论公办、民办都按年生均12000元进行补助，真正实现了接受普惠性学前教育公共财政补助一样、家长缴费一样。三是建立学前教育资助制度。对普惠性幼儿园在国家家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童予以资助。

2017—2018年，中央财政安排资金30亿元，地方投入197亿元，累计资助家庭经济困难幼儿1730万人次，覆盖面达到13%左右。

（四）加强教师队伍建设。一是不断扩大培养规模。努力办好一批中等幼儿师范学校和高等师范院校学前教育专业，建设一批幼儿师范专科学校，积极探索初中毕业起点五年制学前教育专科学历教师培养模式，不断扩大学前教育专业公费师范生招生规模。开展师范院校学前教育专业国家认证工作，推动提高幼儿园教师培养质量。目前全国已有505所高校设置学前教育专业，本专科招生规模超过20万人。到2018年底，全国共有幼儿园园长和专任教师287万人，其中，大专以上学历占82%。二是持续加大培训力度。国家连续八年实施幼儿园教师“国培计划”，到2018年底，共投入35.6亿元，累计培训了近200万名幼儿园骨干教师，各地幼儿园园长教师普遍接受了一轮培训。三是加强幼儿园师资配备。教育部出台了《幼儿园教职工配备标准》、《幼儿园教师专业标准》、《幼儿园园长专业标准》，各地通过公开招考、小学富余教师转岗、特岗计划、公费师范生等多种方式补充幼儿园教师。目前有19个省份出台了公办园教师编制标准，贵州省通过统筹调配事业单位编制补充幼儿园教师编制，2018年在编幼儿教师数量比2010年增加了7倍。山东省2018年启动了公办幼儿园机构编制和人员编制核定工作，将实验幼儿园、乡镇（街道）中心幼儿园、公办学校附属幼儿园纳入机构编制管理，核增人员编制6000余名。同时，根据学前教育事业快速发展的实际需要，探索实行人员控制总量备案管理，有效破解了长期制约教师队伍建设的编制难题。四是健全工资待遇保障机制。按照《若干意见》要求，各地积极落实公办园、民办园教师工资待遇政策，努力保障幼儿教师待遇。浙江杭州设立幼儿园教

师待遇补助资金，不断加大对非在编教师工资待遇的财政补助力度。贵州凯里明确提出非在编与在编教师待遇实行“四同”，即：招考程序相同、招考标准相同、工资待遇相同、晋级晋职相同，并将教师工资待遇全部纳入财政预算。

（五）完善监管体系。一是完善监管制度。《若干意见》从加强源头监管、完善过程监管、强化安全监管等方面，对完善幼儿园监管体系作出了明确要求。教育部修订《幼儿园工作规程》，会同有关部门印发《幼儿园建设标准》、《幼儿园收费管理暂行办法》、《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》、《托儿所幼儿园卫生保健管理工作规范》，进一步完善办园标准，规范办园行为。二是创新监管方式。推动各地落实《政府工作报告》部署，运用互联网等信息化手段对幼儿园保教过程加强监管。推动各地把好办园审批和园长教师资质入口关，强化对幼儿园教师配备、安全防护、卫生保健、营养膳食、保育教育、收费及经费使用等方面的动态监管。国务院教育督导委员会办公室印发《关于进一步做好幼儿园办园行为督导评估工作的通知》和《幼儿园责任督学挂牌督导办法》，并在2018年开展了幼儿园规范办园行为专项督导检查，实地督导评估了6.2万所幼儿园。三是落实监管责任。进一步明确各有关部门的管理责任，逐步健全教育部门主管、各有关部门分工负责的监管机制。

这些年来，学前教育得到快速发展，但由于多种原因，目前学前教育仍是我国教育体系的薄弱环节，发展不平衡不充分的矛盾在学前教育领域表现还比较突出，“入园难”和“入园贵”的问题在一定程度上仍然存在，与人民群众的期待还有一定差距，面临一些突出问题：一是普惠性资源短缺。全国普惠性幼儿园覆盖率为73.1%，距离2020年普惠目标还差近7个百分点。农村地区、少数民族地区、集中连片特困地区资源不

足，全国还有4000个左右的乡镇没有公办中心幼儿园，个别地方的学前三年毛入园率还在50%以下。二是教师队伍建设和有待进一步加强。目前全国幼儿园专任教师总数为258万人，按每班“两教一保”标准测算，尚缺52万人。公办园专任教师在编比例偏低，截至2018年底，全国公办幼儿园专任教师总数为97.2万，事业编制总量55.6万名，实有在编人数44.8万人。一些地方公办幼儿园编制核定不够及时，还有一些地方一边空编一边使用编外教师，教师队伍不稳定。三是成本分担机制有待完善。不少地方反映，目前公办园保教费收费标准偏低，长期不能调整，有的省会城市一级园收费每生每月仅130元，加之生均公用经费标准普遍偏低，公办园运转存在困难。此外，不少地方对非营利性民办园收费监管不足，对非营利民办园收费也实行市场调节，自主定价，收费标准不断提高，家长负担过重。

造成这些问题的主要原因有：一是一些地方对学前教育事业公益普惠属性定位认识不到位，政府的主导责任落实不到位，在学前教育规划、建设、投入、师资、监管等环节不同程度存在缺位现象；二是学前教育底子薄、欠账多，很多深层次问题解决起来难度很大；三是单独二孩、全面二孩政策先后落地，城镇化加速推进，新增入园刚需持续快速增长，对学前教育改革发展提出新要求、带来新挑战。

三、下一步工作考虑

下一步，我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和全国教育大会精神，认真贯彻落实党中央、国务院关于学前教育改革发展的决策部署，坚持公益普惠基本方向不动摇，坚持公办民办并举不动摇，认真落实《若干意见》提出的重大政策措

施，以实施三期行动计划为抓手，推动各地完善普惠性学前教育发展和保障机制；以纠正“小学化”、推进幼儿园和小学科学衔接为着力点，全面提高幼儿园保教质量，推动学前教育普及普惠安全优质发展。重点将做好以下几个方面的工作：

（一）继续做好城镇小区配套园治理。推动各地按照“一事一议”、“一园一案”的原则，积极稳妥推进治理工作，切实疏通城镇普惠性资源供给的堵点，回归城镇小区配套园的公共服务属性，破解“入园难”、“入园贵”难题。近期，教育部、住房城乡建设部等七部门将联合印发加强整改工作的指导意见，进一步部署各地做好整改工作，压实各相关部门的整改落实责任，确保治理取得实效。健全小区配套幼儿园监管长效机制，推动各地在老城（棚户区）改造、新城开发和居住区建设、易地扶贫搬迁时将配套建设幼儿园纳入公共管理和公共服务设施建设规划，并按照相关标准和规范予以建设，确保配套幼儿园办成公办园或普惠性民办园，让老百姓的孩子在家门口接受普惠性学前教育。同时，围绕治理各阶段的中心工作持续开展多种形式的宣传，推广典型经验，回应社会关切。

（二）着力补齐农村学前教育短板。推动各地完善县乡村三级农村学前教育服务网络，一是推动每个乡镇原则上至少办好一所公办中心幼儿园，切实发挥乡镇中心幼儿园对村幼儿园的辐射和指导作用，带动乡镇学前教育的整体发展和质量提升。二是根据实施乡村振兴战略和行政村适龄人口的实际需要，完善农村幼儿园布局，大村设中心园分园或独立建园，小村联合办园，人口分散地区提供巡回指导，满足幼儿的入园需求。三是中央和地方财政安排的支持学前教育发展专项资金，重点向农村和贫困地区倾斜，加大对农村学前教育的扶持力度。四是鼓励有条件的地方

试点实施乡村公办园教师生活补助政策，进一步稳定农村幼儿园教师队伍。

（三）健全经费投入和成本分担机制。一是完善各项财政支持政策，推动各地落实《若干意见》要求，合理制订公办园生均公用经费或生均财政拨款标准，企事业单位、集体办园和普惠性民办园补助标准，并动态调整，健全普惠性学前教育投入保障机制。二是建立合理的成本分担机制，一方面推动各地建立公办园收费动态调整机制，按照合理的分担比例收费，解决公办园运转困难的问题。另一方面，加强民办园收费监管，在民办园就读的孩子约占 57%，民办园收费是否规范合理，直接关系到学前教育的公益普惠水平和人民群众的获得感。推动各地在科学核定办园成本的基础上，合理确定普惠性民办园的收费指导价，规范非营利性幼儿园的收费，加强监管，抑制过高收费。

（四）破解教师队伍建设难题。一是继续推动地方结合实际出台公办园教职工编制标准，及时补充公办园教职工，严禁有编不补、长期使用代课教师。按照政府购买服务范围的规定，可将公办园中保育员、安保、厨师等服务纳入政府购买服务范围。二是严格教师准入，认真落实教师资格准入与定期注册制度，严格执行幼儿园园长、教师专业标准，坚持公开招聘制度，全面落实幼儿园教师持证上岗，切实把好幼儿园园长、教师入口关。三是切实落实保障待遇，认真落实公办园教师工资待遇保障政策，统筹工资收入政策、经费支出渠道，确保教师工资及时足额发放、同工同酬。推动民办园参照当地公办园教师工资收入水平，合理确定相应教师的工资收入。

（五）提高保教质量。多措并举，推进科学保教。一是健全教研体系，推动各地将各类幼儿园全部纳入教研指导范围，提高幼儿园教师科学保教水平。二是规范办园行为，推动实施幼儿园

责任督学挂牌督导制度，加强对教师资质、保育教育、安全卫生等方面的动态监管。三是加大幼儿园小学化专项治理力度，严禁幼儿园提前教授小学教育内容，推进幼儿园和小学科学衔接。四是继续办好每年一度的全国学前教育宣传月活动，转变教师和家长观念，营造良好社会氛围。

（六）加大督政问责力度。一是将“推动学前教育公益普惠发展”纳入对省级人民政府履行教育职责督查的重点内容，督促地方各级政府切实履行发展学前教育的主体责任。二是开展专项督导，2019年10月，国务院教育督导委员会办公室将开展小区配套园治理督导评估，对整改不力的地方发出督办单，确保各地完成整改任务。三是建立普及学前教育督导评估制度，国务院教育督导委员会正在研究制订普及学前教育督导评估办法，部署以县为单位对学前教育普及普惠情况进行督导评估，省级为主实施，国家审核认定，推动各地按时完成2020年普及普惠目标任务。

（七）进一步加快学前教育立法进程。全国人大高度重视和关心学前教育工作，从2004年起，教科文卫委员会已持续多年组织开展了学前教育立法调研。在全国人大教科文卫委员会精心指导下，教育部已成立了学前教育立法工作领导小组，牵头开展学前教育法起草工作，多次召开专题立法座谈会，组织开展立法调研和专题研究，目前已经初步形成了草案文本。草案坚持问

题导向，聚焦学前教育事业属性地位、各级政府和有关部门责任、体制机制保障、违法违规办园行为惩治等问题，着力破解长期制约学前教育改革发展的瓶颈问题，为学前教育健康可持续发展提供法律保障。2018年，经党中央批准，学前教育法已列入十三届全国人大常委会五年立法规划，纳入任期内抓紧工作、条件成熟时适时提请审议的第一类项目。目前教育部正在组织力量对草案进行修改完善，计划列入国务院2020年立法计划，我们建议全国人大也将学前教育法列入常委会2020年度的立法工作计划。

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。全国人大多次组织学前教育专题调研，今天专门听取学前教育事业改革和发展情况的报告，充分体现了全国人大对学前教育工作的高度重视，对我们的工作也是极大的鞭策，将对学前教育改革发展起到十分重要的推动作用，在此表示衷心的感谢！

我们将紧密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，认真贯彻落实党的十九大和全国教育大会精神，不忘初心、牢记使命，始终站稳改善民生和增进人民福祉的立场，认真研究落实全国人大和各位委员的意见，切实改进和加强学前教育工作，努力办好普及普惠安全优质的学前教育。

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 水污染防治法》实施情况的报告

——2019年8月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会委员长 栗战书

全国人民代表大会常务委员会：

今年是决胜全面建成小康社会的关键之年。全国人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，把水污染防治法执法检查作为监督工作的重点，依法推动打好碧水保卫战，以法律武器、用法治力量保证党中央重大决策部署贯彻落实，在实际工作中体现“四个意识”、增强“四个自信”、做到“两个维护”。

执法检查组由栗战书委员长担任组长，副委员长王晨、沈跃跃、丁仲礼，秘书长杨振武，环资委主任委员高虎城任副组长，成员有全国人大常委会委员、环资委委员、部分全国人大代表共37人。4月至6月，执法检查组分为4个小组，栗战书委员长和三位副委员长分别带队赴四川、江苏、湖南、河北、广东、安徽、云南、贵州等8个省开展执法检查，检查组深入到31个地市，实地检查和随机抽查了201个单位、农村和项目，召开27个座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，与五级人大代表、一线执法人员、专家学者、企业和农民代表进行深入交流。同时，委托其他23个省（区、市）人大常委会对本行政区法律实施情况开展检查，实现了执法检查全

覆盖。23个省（区、市）人大常委会都写了检查情况报告，6月30日栗战书委员长和几位副组长听取了汇报。

这次执法检查有以下特点：一是突出人大监督性质，严格对照法律条文和法定责任的落实开展检查，重点查找法律制度规定的实施情况。二是发挥地方人大的作用，邀请各级人大代表参与执法检查，形成人大工作整体合力。三是引入第三方力量对法律实施情况开展评估，提高执法检查的科学性、权威性和监督工作水平。四是在执法检查过程中推动法律学习宣传普及，推动各地区各部门学法懂法用法。五是將水污染防治法执法检查与制定长江保护法立法调研结合起来，全国人大常委会直接检查的8个省份，其中6个省份属长江流域。六是突出问题导向，聚焦重点领域，加强抽查暗访，确保执法检查掌握一手材料和取得实际效果。

现将这次执法检查的主要情况报告如下：

一、对法律实施情况的 总体估价

党的十八大以来，各地区各部门按照党中央关于打好污染防治攻坚战决策部署，持续用

力，积极作为，推动水体质量和水生态环境发生了很大的变化。2018年，全国地表水国考断面中，水质优良比例为71%，劣Ⅴ类比例为6.7%，主要江河、湖泊、近岸海域水质稳中向好，水环境质量持续改善，取得的成绩是明显的、巨大的。

就贯彻实施水污染防治法看，各地各部门是认真的，依法推进水污染防治取得了积极成效，但从对这部法律的学习及实施的自觉性、普遍性来讲，还远远不够，执法检查中接触到的各级干部、有关部门负责人及工作人员，接触到的城市居民和农村居民，学过或知晓这部法律的为数很少。法律第1—3章规定的涉及部门及各级政府的责任，有的条款在许多地方没有完全落实；法律第4—6章规定的防治措施及专章专项规定，总体落实得比较好，但达到法律所要求的标准和目标也有不少和不小的差距；法律第7章规定的法律责任，在实施当中偏松、偏宽、偏软甚至有意放水的问题仍然在不少地方存在。

二、法律责任落实情况及法律实施的实际情况

执法检查组认为，各地区各部门围绕法律条款的规定，认真落实责任，法律实施总体上取得了积极效果。

（一）认真落实领导责任，依法推进水污染防治深入开展。

各地各部门对依法防治水污染都很重视。法律第4条规定“地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责，应当采取措施防治水污染”。各省（区、市）党委、政府主要负责同志或专题研究、或动员部署、或作出批示，指导、组织、依法推动水污染防治工作。江西省委书记、省人大常委会主任还带队开展执法检查。四川、江苏、湖南、河北、广东、安徽、云南、贵州省各

级人大、政府联动，形成防治合力。北京、天津两市联合开展检查，创新性推进区域协同监督。

国务院按照法律要求，出台系列政策措施，加大资金投入，压实部门责任。大力实施水污染防治行动计划，出台了长江保护修复、饮用水水源地保护、城市黑臭水体治理、农业农村污染治理、渤海综合治理攻坚战行动计划和城镇污水处理提质增效等实施方案，取得良好的政策效果。2018年中央财政安排水污染防治专项资金150亿元，黑臭水体治理和中西部污水处理提质增效资金50多亿元，农村环境治理资金60亿元，中央预算内资金支持城镇污水垃圾和重点流域海域治理资金90亿元。

各地探索形成了一些依法治水的典型经验。浙江省深入贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，坚持规划引领、法治先行，一张蓝图绘到底，持续推进实施“五水共治”。福建省成立生态文明建设领导小组，依法实行党政领导目标责任制管理。吉林、重庆、宁夏、湖北等地制定了党政干部生态环境损害责任追究实施细则等制度性文件，明确各级党委、政府对水环境质量负总责的要求，依法强化考核问责。

（二）履行法定职责，不断提升水环境保护法治化水平。

水污染防治法律制度加快落实。法律第5条规定“省市县乡建立河长制”，第21、23、24条明确规定建立排污许可制度。全国31个省（区、市）依法建立了河（湖）长制，明确省市县乡村五级河长120多万名，逐步压实地方各级政府责任。依法推行排污许可制度，推进固定源环境管理制度改革，建立健全排污许可法规制度体系，提前一年完成36个重点城市建成区污水处理厂排污许可证核发。

水污染防治标准和规划不断完善。法律第2章对水污染防治的规划和标准作出规定。国务院

有关部门依法制订发布 415 项涉水标准及一系列相关技术规范和指南。各地积极制定完善地方标准，2018 年以来，上海、海南等 11 个省（区、市）共制修订 18 项地方水污染物排放标准。

水污染防治配套法规不断健全。国务院及有关部门出台《排污许可管理办法（试行）》《城镇排水与污水处理条例》等配套法规规章。各地因地制宜完善水污染防治地方法规，辽宁、贵州、青海、广西等 14 个省（区、市）出台或修订了水污染防治条例，山西、内蒙古、黑龙江、山东等 14 个省（区、市）制定了流域水污染防治条例。

（三）围绕法定防治措施，聚焦重点问题加大治理力度。

严控高耗水行业新增产能，加大重污染企业淘汰力度。法律第 46 条规定“国家对严重污染水环境的落后工艺和设备实行淘汰制度”。各地各部门严控高耗水、重污染行业产能，提前完成 2018 年钢铁化解过剩产能 3000 万吨目标任务，提前两年完成钢铁去产能“十三五”规划 1.5 亿吨上限目标任务。湖南省加大重点工矿区产业结构和布局调整力度，近三年淘汰重污染化工、造纸等工业企业 5000 多家。

强化流域综合治理。法律第 16 条规定“防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划”，第 8 条规定建立健全水环境生态保护补偿机制。国务院有关部门依法编制实施重点流域水污染防治规划，组建流域生态环境监督管理机构，实施流域分区管理、分级分类防治。建立健全区域协调机制，推动京津冀、长三角、珠三角等区域水污染防治联动协作。推动建立跨省区水环境生态保护补偿机制，河南、安徽、陕西、甘肃、西藏等近 20 个省（区、市）建立了行政辖区内或跨行政区的生态保护补偿机制。

提升水生态环境管理能力。法律第 25 条规

定“国家建立水环境质量监测和水污染物排放监测制度”。国务院机构改革科学划转有关部门涉水职责，实现地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村统一监管“四个打通”。完善监测网络，建成地表水水质自动站 1881 个。建成重点污染源信息数据库和环境统计平台，全国重点污染源监测数据管理系统联网运行，对超过 2 万家企业实现统一平台管理。实施水体污染控制与治理、水资源高效开发利用等科技专项研究，加强水污染防治技术研发和推广应用。

强化重点领域水污染防治措施。法律第 3 条规定“优先保护饮用水源，严格控制工业污染、城镇生活污染，防治农业面源污染”。法律第 4 章和第 5 章对上述内容进一步作出细化规定。各地各部门依法强化饮用水安全保障，开展全国饮用水水源地环境保护专项行动和重要饮用水水源地安全保障达标建设，2018 年县级及以上水源保护区划定率达到 95.5%。2016—2018 年，中央安排补助资金 143.3 亿元、地方投入资金 1061.7 亿元实施农村饮水安全巩固提升工程，广大农村地区共 1.73 亿人受益，重点解决 1605 万建档立卡贫困人口饮水安全问题。依法加强城镇污水集中处理，截至 2018 年底，全国城市和县城累计建成污水处理厂 4332 座，污水处理能力 1.95 亿立方米/日，城市和县城共建成污水管网（含合流制管网）约 55 万公里。依法加强工业水污染防治，涉及废水排放的 2411 家省级及以上工业园区 97.8% 建成污水集中处理设施，97.4% 安装自动在线监控装置。依法加强船舶港口水污染防治，完成长江干线 1361 座非法码头整治。依法强化水污染事故预防和应急处置，督促 2.1 万多家沿长江涉危涉重企业修编应急预案。依法推进全国地下水基础环境状况调查评估，初步建立了地下水型饮用水源清单。新疆维吾尔自治区编制地下水超采区治理方案。河北省

深入开展地下水超采综合治理试点工作，2018 年全省浅层地下水水位比 2014 年上升 0.22 米，深层地下水水位上升 2.29 米。

（四）加强监管执法，依法打击违法犯罪行为。

加大执法力度。2018 年，全国生态环境行政处罚案件下达处罚决定书 18.6 万份，罚没款金额 152.8 亿元，同比增长 32%，涉水案件数量逐年增加，查处力度逐步加大。开展船舶污染防治，检查 19.6 万余艘次，有力打击船舶水污染物非法转移处置活动。

强化司法保障。2018 年，全国公安机关累计侦破污染水体环境刑事案件 1.4 万起，抓获犯罪嫌疑人 1.8 万名。全国检察机关共批准逮捕涉嫌破坏环境资源保护罪 9470 件 1.5 万余人，提起公诉 2.6 万余件 4.2 万余人。各级人民法院加快推进环境资源审判专门机构建设，设立环境资源审判专门机构 1270 个。2018 年，人民法院一审审结涉水破坏环境资源保护罪刑事案件 8661 件，生效判决判处被告人 13759 人。

这次执法检查表明，实施水污染防治法取得了积极成效，各地各部门按照法律规定积极落实责任，推动了地方政府运用法律武器解决水污染问题的积极性和自觉性。

三、法律实施不到位的问题

在水污染防治法实施取得积极成效的同时，法律实施不到位的问题还较突出，从总体上看，我国水生态环境状况不容乐观。

（一）法律责任的落实还有差距。

法律第 4 条规定，地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责，应当及时采取措施防治水污染。检查发现，一些地方政府责任落实不到位，部分支流和小流域水质较差，跨界河流治理相对滞后，一些地区考核断面水质出现反弹。

辽宁省辽河流域 50 个国考断面中，15 个为劣 V 类。广西壮族自治区南流江流域考核断面不能稳定达标，时有反弹。

法律第 27 条规定，国务院有关部门和县级以上地方人民政府开发、利用和调节、调度水资源时，应当统筹兼顾，维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位，保障基本生态用水，维护水体的生态功能。检查发现，山东省不少地市对河道层层拦蓄，河道生态流量严重下降，使河水变成“死水”。重庆市五步河和一品河在不到 40 公里的河道上分别建有 17 座和 12 座水电站，电站下游减水或断流现象严重。

法律第 6 章规定了水污染事故的处置，第 7 章规定了法律责任。检查中发现，一些地方对水污染防治缺乏风险意识，突发事件应急预案不健全，遇到水污染突发事件缺乏有效应对措施。违法行为惩处不到位，法律的 22 条责任条款落实不力，一些地方执法、司法中还存在失之于宽、失之于软等现象。排污企业“违法成本低、守法成本高”的问题突出，法律的权威性、震慑力还没有得到充分发挥。

（二）水污染防治标准和规划执行不到位。

水环境标准体系不完善，流域排放标准和地方排放标准制定工作滞后。法律第 13 条、第 15 条规定，国务院环境保护主管部门和省、自治区、直辖市人民政府确定重要江河、湖泊流域的省界水体适用的水环境质量标准；适时修订水环境质量和水污染物排放标准。检查发现，现行地表水环境质量标准未体现区域差异，标准执行过于“整齐划一”，难以满足流域区域精细化管理的实际需要。标准基础研究重视不够，难以支撑自主标准制修订工作，标准制修订经费投入不足，农村污水排放标准适用性差，标准修订不及时。河一湖、河一海等相关标准不衔接。《生活饮用水卫生标准》中个别污染物指标限值高于

《地表水环境质量标准》集中式生活饮用水地表水源地特定项目标准，指标要求“倒挂”。

水污染防治规划执行不到位。法律第 16 条、第 17 条规定，国务院环境保护主管部门会同国务院经济综合宏观调控、水行政等部门和有关省级人民政府编制重点流域湖泊水污染防治规划；有关市、县级人民政府应当制定限期达标规划，采取措施按期达标。检查发现，国家和省级层面的流域规划水质改善目标与治理任务对应性不强，规划资金投入保障不足，规划实施效果难以保证。市县级限期达标规划制度执行不到位。黑龙江省哈尔滨、佳木斯、黑河、绥化 4 个地市未制定限期达标规划。海南省除海口市、三亚市外，大部分市县对污染水体尚未制定整治方案。

（三）水污染防治监督管理制度落实不到位。

排污许可制度推进缓慢。法律第 21、23、24 条明确规定建立排污许可制度，加强排污许可管理。检查发现，固定污染源没有全部纳入排污许可管理。《排污许可证申请与核发技术规范》编制工作进度滞后，目前仅发布 40 项行业技术规范，还有 36 项技术规范尚未出台。从已核发排污许可证的 24 个行业来看，点多面广的非重点排污单位没有纳入排污许可管理范围，排污许可证的实际管控作用受到局限。排污许可管理的支撑能力不足，基层环保部门缺乏足够的监测统计能力来准确核定排污单位实际排放量，通过排污许可“一证式”管理支撑以质量为核心的环境目标管理还需付出更大的努力。

河长制从“有名”到“有实”还有较大差距。法律第 5 条规定，省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境质量改善等工作。检查发现，河长法律责任和考核机制不完善，河长督促有关部门履行职责缺乏刚性手段，河长履职能力和水平不够。

黑臭水体整治不到位。法律第 29 条规定，县级以上地方人民政府应当根据流域生态环境功能需要，组织开展江河、湖泊、湿地保护与修复，整治黑臭水体，提高流域环境资源承载能力。检查发现，一些地方黑臭水体整治工作不力。湖北省地级城市建成区还有 37 个黑臭水体没有销号。安徽省芜湖市保兴埠、板城埠水体严重黑臭。云南省老运粮河在 2018 年 11 月被国家城市黑臭水体整治专项巡查认定为瞒报的黑臭水体，此次抽查发现仍有排污口向河中排放污水。

水环境保护目标考核责任压实和压力传导不到位。法律第 6 条规定，将水环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。检查发现，一些市县级政府水污染防治考核流于形式，没有真正发挥层层压实责任的作用。2017 年山西省大同市将未完成水污染治理目标任务的城区和阳高县评为年度优秀县区。

地下水污染防治严重滞后。法律第 39 条至第 43 条明确规定要采取多种措施防治地下水污染。检查发现，地下水污染防治措施不够有力，地下水环境监测差距明显。跨部门监测与国家地下水监测工程融合度不高，地下水环境监测井位覆盖不够，监测站点设置及监测要素难以满足环境监测需求，地下水风险源筛查技术滞后，跨区域、跨要素的地下水环境监测网之间缺乏协同与优化。

（四）饮用水安全保障有待加强。

城市集中式饮用水水源存在风险隐患。法律第 69 条规定，县级以上地方人民政府应当组织环境保护等部门，对饮用水水源保护区环境状况和污染风险进行调查评估，筛查可能存在的污染风险因素，并采取相应的风险防范措施。检查发现，上海市青草沙水库毗邻长江航道，水上危险化学品运输、船舶溢油事故、非法倾倒垃圾污水等对水源安全构成潜在风险。天津市于桥水库水

源保护区内农业面源污染问题突出，部分入库沟渠水质不达标。青海省西宁市第四水源地一级保护区内农村污水垃圾未集中处置。

农村饮用水水源保护存在短板。法律第 70 条规定，县级以上地方人民政府应当合理安排、布局农村饮用水水源。检查发现，甘肃省金昌市已划分保护区的 20 个乡镇级饮用水水源地只有 3 个完成规范化建设。湖南省汨罗市东风水库和宁乡市双狮岭水厂水源未划定饮用水水源保护区，饮用水水源地存在风险隐患。

城市供水水质监测和信息公开制度落实不力。法律第 72 条规定，县级以上地方人民政府应当组织有关部门监测、评估本行政区域内饮用水水源、供水单位供水和用户水龙头出水的水质等饮用水安全状况，应当至少每季度向社会公开一次饮用水安全状况信息。检查发现，城市二次供水设施卫生规范尚未出台，一些城市二次供水管理部门和单位权责不清，供水设备日常管理不到位，城镇住宅小区二次供水水质安全存在隐患。一些城市水质公开的项目、频次、详细程度、覆盖面和及时性不足，难以满足公众对饮水安全的知情权。

（五）城镇生活污水处理短板明显。

法律第 49 条规定，县级以上地方人民政府应当通过财政预算和其他渠道筹集资金，统筹安排建设城镇污水集中处理设施及配套管网，提高本行政区域城镇污水的收集率和处理率。

检查发现，城镇环境基础设施建设特别是污水处理配套管网建设欠账多、维护不力，资金缺口大。检查中四川省反映，省内各级财政对生活污水垃圾处理设施的建设投入难以满足实际需求，资金缺口约 700 亿元。

城镇污水处理规划建设管理水平滞后，城镇污水收集率和处理率有差距。第三方评估报告指出，污水收集管网不完善、管网破损、管网混接

错接三大问题是我国城市河湖黑臭的主要原因。现行的污水处理率不能真实反映城镇生活污水主要污染物的收集处理效能。城市污水管网规划不科学、工程建设滞后、维护管理不到位，一些城镇污水处理厂“大马拉小车”，进水浓度普遍较低，部分污水处理能力闲置浪费。吉林省一些城市污水配套管网建设严重滞后，部分市县污水收集率不足 50%，四平市、辽源市雨污分流比例不足 40%。

污泥处置措施不到位，污泥资源化利用困难。法律第 51 条规定，城镇污水集中处理设施的运营单位或者污泥处理处置单位应当安全处理处置污泥，保证处理处置后的污泥符合国家标准，并对污泥的去向等进行记录。2018 年陕西省西安市主城区污泥总产量为 55 万吨，处置量为 44 万吨，还有 11 万吨污泥长期堆积。

（六）农业和农村水污染防治滞后，农业农村面源和点源污染防治缺乏科学合理的措施和手段。

农村生活污水垃圾处理设施建设滞后。法律第 52 条规定，地方各级人民政府应当统筹规划建设农村污水、垃圾处理设施，并保障其正常运行。检查中大部分省（区、市）执法检查报告均指出农村生活污水垃圾集中处理设施欠账多、资金筹措难、运行维护不规范等问题突出。

畜禽养殖污染防治问题突出。法律第 56 条规定，畜禽养殖场、养殖小区应当保证其畜禽粪便、废水的综合利用或者无害化处理设施正常运转，保证污水达标排放，防止污染水环境。检查发现，一些地方畜禽养殖场未配套建设粪污处理和资源化利用设施，畜禽养殖污染问题突出。河北省唐山市金跃养殖场废水未经处理直接排放周边水体造成严重污染。

化肥和农药使用量居高不下。法律第 55 条规定，县级以上地方人民政府农业主管部门和其

他有关部门，应当采取措施，指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药，推广测土配方施肥技术和高效低毒低残留农药，控制化肥和农药的过量使用，防止造成水污染。一些地方畜牧业、种植业发展规划与畜禽养殖污染防治规划不衔接，相关财政补贴、税收优惠政策配套衔接不够，有机肥还田渠道不畅。第三方评估报告指出，我国化肥使用量和流失量明显高于发达国家，农药和抗生素滥用问题必须予以重视。

（七）工业污染治理差距较大，工业污染尚未得到根本控制。

结构性污染问题突出。法律第 44 条要求国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当合理规划工业布局。第 46、47 条规定对严重污染水环境的落后工艺和设备实行淘汰制度，禁止不符合国家产业政策的生产项目。第三方评估报告指出，我国工业污染排放总量高，经济发展相对落后地区以及精细化工等分散性行业超标排放比较普遍。一些地方被生态环境部通报多家企业涉水污染物严重超标排放。

工业企业违法排污问题严重，企业恶意违法排污问题屡禁不绝。法律第 45 条第 1 款规定，排放工业废水的企业应当采取有效措施，收集和处理产生的全部废水，防止污染环境。含有毒有害水污染物的工业废水应当分类收集和处理，不得稀释排放。检查发现，广东虎门电镀印染专业基地部分企业利用雨水管偷排有毒有害工业废水，形成面积达 13 公顷的污水渗坑，排放重金属废水超标数十倍，涉嫌严重污染环境犯罪。福建省西部水务有限公司接受例行检查时存在水样掉包、数据造假等恶劣违法行为。河南省新乡市新科冰箱配件厂污水处理设施未正常运行，电镀废水未经处理直接排放。浙江省绍兴市佳英感光材料科技有限公司用消防用水稀释工业废水后直接外排。贵州省贵阳市娃哈哈昌盛饮料有限公司

将部分未经处理的生活污水直排入厂区外的无名河道沟渠。

工业集聚区污水处理设施建设和运行问题突出。法律第 45 条第 2 款、第 3 款规定，工业集聚区应当配套建设相应的污水集中处理设施；向污水集中处理设施排放工业废水的，应当按照国家有关规定进行预处理，达到集中处理设施处理工艺要求后方可排放。检查发现，内蒙古自治区及以上工业园区需建设污水处理厂 79 个，目前仅建成 66 个。江西省抚州市金溪县工业园区排污企业预处理不到位，污水处理厂日均进水化学需氧量指标超过设计进水浓度近 10 倍，出水水质超标。

（八）船舶水污染防治工作有待提升。

船舶水污染物偷排超排现象较为普遍。法律第 59 条对船舶排放污染物作出多项禁止性规定。检查发现，船舶污水处理设施实际运行率较低，400 吨位以下船舶生活污水排放控制缺乏标准，监管还处于空白。2018 年仅长江中上游就被通报存在 211 起未配置相应防污设备、117 起违法排污案件。江苏省常熟市华润电厂码头停靠船舶“纳海号”黑色含油污水从甲板排口直排入江。

港口码头接收转运处置能力不足。法律第 61 条要求港口、码头、装卸站和船舶修造厂所在地市、县级人民政府应当统筹规划建设船舶污染物、废弃物的接收、转运及处理处置设施。检查发现，一些地方内河船舶水污染物处置能力不足，港口接收设施与城市公共转运处置设施不衔接。安徽全省未建成危化品洗舱站。

四、对下一步实施水污染防治法的意见和建议

针对执法检查发现的问题，下一步实施水污染防治法，要深入贯彻习近平生态文明思想，坚持新发展理念，按照党中央的重大决策部署，对

照法律条款，压实法律责任，使法律规定成为各级各部门和人民群众的自觉行动。

(一) 紧扣法律责任的落实治理水污染保护水生态。

各级政府及有关部门要严格对照水污染防治法律规定，认真梳理各自法定职责，严格执行法律规定的防治措施，一条一条对照落实，一项一项扎实推进，依法强化考核问责，层层传导压力。按照推动高质量发展的要求，坚持绿水青山就是金山银山，推进供给侧结构性改革，倒逼产业转型升级，从源头减少污染排放。监管部门要坚持“严”字当头，按照“双随机、一公开”的要求，依法加大监管力度。执法部门、司法机关要把法律赋予的手段用足用好，加强行政执法与司法协调配合，严惩重处水污染违法犯罪行为，真正形成高压、形成震慑。地方各级人大要切实履行宪法法律赋予的职责，因地制宜制定水污染防治地方条例和流域条例，细化城镇污水收集处理和河长制有关规定，落实饮用水安全保障制度要求。对法律未作规定的事项，可以率先立法；法律已作规定的事项，可以作出更加精准细化、更具针对性和可操作性的规定，织密法律制度体系，保证法律有效落实。要依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序，坚持问题导向，依法加大对城市管网等生态环保领域重点支出与重大投资项目的审查和监督力度，加强对排污口设置管理、黑臭水体整治、污水处理设施运行、农村环境治理的跟踪监督，督促各级政府及其部门贯彻党中央重大方针政策和决策部署，切实把各项法律制度规定变为实际行动，把法律的各项措施要求落到实处。人大代表要积极参与污染防治工作，深入了解法律落实和工作开展情况，积极反映人民群众的愿望呼声和意见建议。

各级各有关部门要承担起宣传普及法律的责任，带头学法用法守法。注重运用法律武器来推

动部署工作，行政政策措施要与法律条文相统一，有利于法律的实施和法律责任的落实，让法律制度的牙齿有力地“咬合”，充分发挥法律的引领、规范、推动、保障作用。

(二) 强化法定重点领域和重点问题的治理。

突出抓好城乡饮用水安全保障。各级政府要始终将保障饮用水安全作为头等大事来抓，2019年完成排查和整治县级及以上城市水源保护区内的违法违规问题。2020年底以前，单一水源供水的地级及以上城市基本完成备用水源或应急水源建设。定期调查评估集中式地下水型饮用水水源补给区等区域环境状况。依法强化饮用水安全保障全过程管理，加快城镇供水管理机制改革，厘清监管责任，强化资金保障、技术支持和管理维护能力建设。依法定期监测、检查和评估饮用水水源、供水厂出水和用户水龙头水质等饮水安全状况，并向社会公开。

强化工业集聚区污染治理。各地要依据产业结构调整指导目录及相关行业污染物排放标准，制定并严格实施分年度的落后产能淘汰方案，依法淘汰落后产能，加快清理整治“散乱污”企业。2020年底以前，完成省级及以上工业集聚区配套管网、污水集中处理设施建设，严格监管工业企业污水排放。依法严查各企业废水预处理、污水与垃圾集中处理、在线监测系统等设施是否达到要求，列出不符合要求的集聚区清单并提出限期整改计划，对于渗漏、偷排行为要依法严惩。

加快补齐城镇污水管网建设短板。以提升城市生活污水收集效能为重点，加快实施城镇污水处理提质增效三年行动方案，补齐城中村、旧城区和城乡结合部污水管网等设施短板，尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理，到2020年全国县城和重点镇具备污水收集处理能力。尽快公开发布城市生活污水集中收集率指标，实现

污水处理厂进出水浓度指标数据共享。加快污泥处理处置设施建设和达标改造，2020 年底前地级及以上城市污泥无害化处理处置率达到 90% 以上。加大黑臭水体治理力度，到 2020 年地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达到 90% 以上。

因地制宜推进农业和农村水污染防治。强化村镇人居环境综合整理的统筹规划，推动城镇污水处理设施和服务向农村延伸，到 2020 年农村人居环境明显改善，村庄基本干净整洁有序，东部地区、中西部城市近郊区等有条件的地区农村生活污水处理率明显提高。鼓励分散居住农村因地制宜选择生活污水治理实用技术、设施设备和处理模式。指导各地制定农村生活污水处理排放标准，探索建立农村污染治理设施运行资金保障机制，推进农村污水垃圾处理设施长期稳定运行。严控化肥农药过量使用，到 2020 年化肥农药使用量实现零增长，化肥利用率提高 40%。严格畜禽规模养殖监管，对规模以上畜禽养殖场依法实施排污许可制度。到 2020 年全国畜禽粪污综合利用率达到 75% 以上，规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到 95% 以上。

强化船舶水污染防治。依法强制报废超过使用年限的船舶，加快推进现有船舶达标改造，加强船舶污染物接收、转运及处理处置能力建设，将港口、船舶修造厂环卫设施、污水处理设施纳入城市设施建设规划，提高含油污水、化学品洗舱水等接收处置能力。建立完善船舶水污染物分类管理，加强对船舶污染防治设施运行的监督检查，严厉打击非法转移处置船舶水污染物的行为。2020 年底前，出台 400 吨以下的船舶水污染防治具体办法。加快垃圾接收、转运和处理处置设施建设，2020 年底前完成位于内河的港口、码头、装卸站及船舶修造厂配套治污设施建设。

(三) 坚持系统治污，依法构建水环境治理

体系。

推进生态文明体制改革措施落地见效。2019 年底前，出台生态环保领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。2020 年完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作，有效衔接环境影响评价、污染物排放总量控制、环境监测、环境质量考核等制度，严格证后监管，强化信息公开。国家建立河（湖）长差异化绩效考核评价体系和反映地方实际、激励相容的水污染治理绩效评价考核机制，加强对市县政府落实水污染防治法律责任的业务培训和监督检查，打通“最后一公里”，力戒形式主义、官僚主义。2019 年底前，研究制定河湖生态用水确定和保障有关政策，核实河湖生态流量，确定监管措施，切实推动各地改善流域生态用水条件，保护和修复流域生态系统。建立健全水环境保护联防联控和生态补偿机制，正确处理干流与支流、上游与下游、左岸与右岸、地表水与地下水保护的关系，统筹推进水污染防治、水生态保护和水资源保护。

加强政策协同。各级政府要加大对水污染防治的资金投入，优化财政资金分配机制。加强污染防治价格、财税、信贷、债券等有关政策供给和协调，在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度，优化生态环境高质量发展考核评价体系，提高基本公共服务供给效率，调动和保护地方开展水污染防治工作的积极性和主动性。

创新监管方式，提高监管效能。深化省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，加强市县级执法队伍和能力建设，鼓励具备条件的乡镇（街道）及工业园区配备必要的生态环境监管力量。全面推行智慧监管，探索实行“互联网+监管”等模式，逐步推广无人机、遥控船、特种机器人等智能监控技术。

（四）依法强化水污染防治科技支撑。

强化标准对水污染防治工作的引领和导向作用。加快推进标准制修订工作，加大相关投入，强化环境基准、环境监测、人体健康风险评估等标准基础研究，修订完善地表水环境质量和海洋环境质量标准。2020 年底前，完成生活饮用水卫生标准、污水处理厂排放标准和有关工业行业污染物排放标准制修订工作。鼓励和推动各地区因地制宜、依法制定差别化的地方标准，环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险高的地区要执行污染物特别排放限值。

加强水污染防治统计监测体系的建设。加大各级政府基建投资、预算内投资等财政性资金对统计监测等基础能力建设的支持力度。加快完善包含污水收集率在内的城镇污水处理统计体系，确保城乡污水处理统计数据真实性和可靠性，最大限度的减少地下水、雨水入渗对污水收集效能统计的影响。构建“天地一体、点线面结合”的立体水环境监测体系，提升饮用水水源水质全指标监测、水生生物监测、地下水环境监测、化学物质监测及环境风险防控技术支撑能力。对重要饮用水水源地、产业转移园区和重大风险源下游等环境敏感断面加密监测，加大重点污染源监督性监测密度。

加强科技支撑。深化重点流域重点湖泊污染机理研究，聚焦重点行业废水深度处理、生活污水低成本高标准处理、饮用水微量有毒污染物处

理等领域，开展联合技术攻关。2019 年底前，分类推广一批饮用水安全保障、城市污水处理和雨水收集利用、污泥处理处置和资源化利用、再生水安全回用、工业废水治理、农村污水垃圾处理、船舶污水治理、流域生态保护和修复等先进适用技术，全面提升水污染防治工作的科学化、精细化和信息化水平。

（五）依法推动形成政府企业公众共治的合力。

防治水污染、保护水生态是全民行动，是全社会的共同责任。各部门各单位各方面都要认真贯彻实施水污染防治法，积极行动、主动作为，在全社会增强法治意识、生态意识、环保意识、节约意识，形成政府引领绿色发展，企业加快生态转型，公众践行低碳生活，崇尚生态文明、依法保护生态环境的良好氛围。各类企业要牢固树立法治意识，切实担负起防治污染的主体责任。社会公众要积极参与水污染防治工作，坚决拿起法律武器与水污染等破坏生态环境的行为作斗争。

打好碧水保卫战，人大承担着应有的职责。我们要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面实施水污染防治法，以法律武器、法治力量助力生态文明建设，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验，以优异成绩迎接中华人民共和国成立 70 周年！

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 就业促进法》实施情况的报告

——2019年8月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会副委员长 张春贤

全国人民代表大会常务委员会：

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视就业工作，作出了一系列重大战略部署。习近平总书记强调，“要坚持就业优先战略和积极就业政策，实现更高质量和更充分就业。”党的十九大后，党中央把稳就业放在“六稳”之首，今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面。

开展《就业促进法》执法检查是十三届全国人大常委会落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党中央“稳就业”工作部署的重要举措。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志专门对做好《就业促进法》执法检查作出重要批示，指出：“就业是最大的民生。就业促进法执法检查要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央关于就业优先战略和积极就业政策、实现更高质量和更充分就业的部署，紧扣法律规定，坚持问题导向，精心组织，突出重点，推动法律全面有效实施，督促和支持有关方面依法履行职责，把就业摆在更加突出的位置，为进一步做好促进就业工作提供有力的法治保障。”

现将执法检查开展情况报告如下。

执法检查组由全国人大常委会副委员长张春贤、吉炳轩、艾力更·依明巴海担任组长，社会委主任委员何毅亭任副组长，11位常委会委员和社会委委员，以及12位全国人大代表组成。5月6日，检查组召开了第一次全体会议，深入学习习近平总书记关于就业工作的重要论述，传达学习栗战书委员长批示精神，听取人力资源社会保障部、国家发展改革委、教育部、财政部等17个部门汇报。5月至6月，检查组分3个小组，赴广东、云南、内蒙古、江西、山东、甘肃等6个省（区）开展实地检查，与33位五级人大代表深入交流。同时委托辽宁等10个省（区、市）人大常委会进行自查。7月26日，召开第二次全体会议，总结工作、讨论报告。

在执法检查中，突出1个特点、探索3种方式。

特点：紧扣法律规定，坚持问题导向，推动法律全面有效实施。主要表现在，对照法律研究问题。深入学习《就业促进法》9章69条全部条款，针对不同的检查对象拟定42个检查参考问题，确定10个方面的检查重点。对照法律开展检查。在实地检查、地方自查、座谈汇报等环节中，始终以法律规定为准绳，一个条款一个条

款对照检查，一个条款一个条款听取汇报，切实以执法检查促进政府、企业、公众对法律的再学习、再宣传、再贯彻。对照法律提出建议。依据《就业促进法》规定的政府和相关方面必须严格履行的法律责任，针对执法检查中发现的实际问题，提出明确具体的落实要求和修改建议。

方式：一是抓住“一先和一后”，开展前期调研和补充调研。通过赴重庆、湖南等地进行“预调研”，聚焦问题、听取建议，为执法检查正式开展奠定基础，做好准备。7月中旬，选择安徽等7个有代表性的地方，针对突出问题进行“再调研”，推动执法检查进一步深化细化。二是抓住“随机性和针对性”，开展抽查暗访和问卷调查。以随机抽查的方式，对济南、广州、包头等6市12家职业中介机构进行暗访，确保掌握真实、可靠的数据。围绕《就业促进法》实施中的重点领域、重点行业、重点群体设计有针对性的问卷，开展专项调查分析。三是抓住“普遍和典型”，开展广泛检查和样本分析。委托检查的10个省（区、市）平均听取14个以上部门汇报，平均检查8个左右设区的市。其中，湖北自查覆盖全省17个市（州）。坚持抓问题、抓典型、抓案例，在实地检查中提取样本，对广东东莞打造技能人才之都、云南昭通劳动力转移就业、山东威海职业教育改革等情况进行了重点分析。

一、基本情况

党的十八大以来，国务院及相关部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻实施《就业促进法》，先后制定出台《“十三五”促进就业规划》《关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见》等70多份规范性文件，深入推进“放管服”相关改革，就业工作成效明显。2018年，首次将全国城镇调查失

业率作为政府工作报告年度预期目标之一。目前就业促进方面有行政法规3部、部门规章12件、地方性法规70余部。执法检查期间，国务院落实“建立全国促进就业工作协调机制”的规定，将就业工作部际联席会议升级为就业工作领导小组，成员涵盖20多个部委；已召开9次国务院常务会议研究稳就业工作；确定“使用1000亿元失业保险基金结余”实施职业技能提升行动；通过高职院校扩招100万人实施方案；研究了“把农业产业链的增值收益、就业岗位留给农民”“扩大开放稳增长稳就业”“做好就业服务，适应灵活就业健全相关社会保障”等重要问题。人力资源社会保障部积极发挥促进就业、促进人力资源配置的职能作用，加强对就业的统计、研判、预警，推动人力资源市场和服务业发展，完善统筹城乡的公共就业创业服务体系，健全面向城乡劳动者的职业技能培训、就业援助等制度。近期，再次修订《就业服务与就业管理规定》，并联合教育部、公安部、财政部、中国人民银行印发了《关于做好当前形势下高校毕业生就业创业工作的通知》；国家发展改革委联合农业农村部、退役军人事务部、国家统计局等部门召开了稳就业工作部门座谈会；国家扶贫办推进贫困家庭毕业生就业帮扶；工业和信息化部组织开展制造业“双创”平台试点示范项目申报工作；科技部联合税务总局推动创业孵化机构税收减免政策落实；全国总工会、共青团中央、全国妇联、中国残联、全国工商联等有关方面也结合职责定位，突出重点群体和行业，主动落实法律规定，开展促进就业工作。6个被检查省份和10个委托自查省份高度重视、积极配合，专门研究《就业促进法》落实问题。今年1—7月，我国城镇新增就业达到867万人，完成全年目标任务的78.8%，7月份全国城镇调查失业率有所上升，达5.3%，但就业局势总体平稳。

总体上讲,《就业促进法》基本得到有效实施,基本实现“促进就业,促进经济发展与扩大就业相协调,促进社会和谐稳定”的法定目的。法律规定的包括“政策支持、公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助、监督检查”等6个主要方面在内的56条,基本得到贯彻落实,占81.2%。主要表现为:就业规模持续扩大。城镇新增就业连续6年保持在1300万人以上,2018年末全国就业人员总量达7.76亿人。就业结构更加优化。2018年三次产业就业人数占比为26.1:27.6:46.3,第三产业吸纳就业能力充分显现。城镇就业人员比重上升到56%,城乡就业格局发生重大转变。中西部地区城镇就业人员增速超过东部。重点群体就业稳定。2013年以来,共帮扶约3347万失业人员实现再就业,1036万建档立卡贫困劳动力实现就业,121万去产能职工得到妥善安置,31万余户零就业家庭实现动态清零,高校毕业生离校初次就业率连续6年超过77%,年底总体就业率超过90%。农民工、残疾人、退役军人就业逐步改善。就业质量稳步提升。劳动者就业渠道更加多元,新就业形态蓬勃发展,创新创业成为时代热潮。企业用工日益规范,劳动合同签订率达到90%以上。社会保险覆盖面不断扩大,保障水平逐步提高。

执法检查发现,《就业促进法》还存在一些实施不到位、执行不彻底的问题,特别是第2、7、15、20、21、23、27、33、35、45、47、48、67条等13条尚未完全落实,占18.8%。另外,也发现一些问题在法律中缺乏具体规范,需要引起重视。

二、主要问题

改革开放以来,随着党和国家事业取得历史性成就,发生历史性变革,就业也经历了从统包

统分到劳动部门介绍与自主择业相结合,再到劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业相结合等多个阶段,就业方针不断完善,就业战略逐步成熟。40多年的跨越式发展,必然在同一时期内包含并面临不同性质、不同阶段的矛盾问题。既有短期的也有长期的,既有周期性的也有结构性的。从检查来看,目前《就业促进法》实施中主要存在10个问题,包括3个长期存在的问题,4个现实突出的问题,3个苗头性趋势性问题。

(一) 长期存在的问题还没有根本解决

1. 劳动力规模高位运行,就业总量压力不减。《就业促进法》中有8条、共9次提出“扩大就业”。我国是人口大国,更是劳动力大国。一是劳动年龄人口总量大。虽然2012年以来,我国16—59岁劳动年龄人口年均降幅达382万,2018年60岁及以上人口首次超过15岁及以下人口。但目前,我国劳动年龄人口仍有近9亿人,预计到2035年仍将有8亿劳动年龄人口。二是新成长劳动力人数多。今年应届高校毕业生834万人,中职毕业生496万人,初中、高中毕业后未继续升学人员约169万人。综合起来,每年需要在城镇就业的新成长劳动力有1500万人左右、农业富余劳动力转移就业300万人左右。此外,还有数量较大的城镇登记失业人员,总量压力不减,对落实法律和实现法律目的形成不小的挑战。

2. 地区差异明显,人才竞争激烈。《就业促进法》第21条规定,国家支持区域经济发展,鼓励区域协作,统筹协调不同地区就业的均衡增长。我国就业存在明显区域差异,为统筹协调就业均衡增长增加了难度。东部地区:劳动力需求大。党的十八大以来,广东城镇新增就业累计1122万人,约占全国九分之一,2019年6月末城镇登记失业率2.23%。东北地区:因资源枯

竭、去产能、国企改革等造成的就业压力较大，人才流失比较明显。中西部地区：农村劳动力和转移就业较多，广西农村劳动力总数为 2451 万，乡村就业比全国平均水平高 10.8 个百分点。2013 年以来，河南新增农村劳动力转移就业累计 453 万人，转移就业总量达到 3023 万人，居全国第一位。此外，由于全国各地人才竞争激烈，人才落户、购房等优惠政策不同，导致就业吸引力不同，欠发达地区仍然面临着“引进难”“留人难”的问题。

3. 公平就业环境有待优化，就业歧视仍然存在。《就业促进法》总则第 3 条规定，劳动者依法享有平等就业的权利，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。第 3 章专章对妇女、残疾人等群体公平就业进行了规定。执法检查发现，就业歧视问题还在一定领域存在，社会普遍关注。一是用人单位招录未婚未育女性和残疾人意愿低。部分用人单位在招聘时公开表示男性偏好，或者增加限制女性、残疾人的就业条件。2016 年“全面两孩”政策实施后，全国妇联开展了关于女性就业权的调查研究。受生育经济成本和时间成本的影响，24.7% 的受调查者表示在求职中感到招聘单位不愿意录用已到生育年龄而尚未生育的妇女。二是救济渠道不顺畅。妇联调查数据显示，在职场遭遇性别歧视时，受调查女性选择向法院提起诉讼的仅占 2.4%。由于招录环节的受歧视者与用人单位没有建立劳动关系，受歧视问题无法通过劳动仲裁解决。《劳动保障监察条例》没有将就业性别歧视列入监察事项；跨区域招聘的性别歧视因属地化管理，相关劳动保障监察机构无法履行监管职责。三是部分用人单位履行就业公平法律责任不积极、不主动。有的对年龄和学历的要求远超岗位实际需要。一些地方结存登记失业人员中，“4050”和高中及以下学历人员占比较高。从执

法检查看，就业歧视违法成本低，劳动者维权难，要实现全面真实的公平就业、平等就业仍然任重道远。

（二）现实存在的突出问题

1. 结构性就业矛盾显现，招工难和就业难并存。《就业促进法》第 15、45、47、48、67 条，对政府、企业、院校和培训机构在职业教育和培训中的责任作出规定，要求“培养实用人才和熟练劳动者”。新旧动能转换、结构优化调整的阵痛凸显，“人岗不匹配”的结构性矛盾正日益上升为就业领域的主要矛盾。职业教育和培训尚未满足市场需求和产业发展需要。一是职业教育社会认同度低。“重普轻职”、注重升学率的观念根深蒂固，还存在技能人才地位待遇不高、职业发展不畅的现象，尊重劳动、崇尚技能的社会氛围还有待进一步形成。二是职业教育和培训的针对性不够。在导向上，有的地方职业教育和培训与市场需求对接不紧密，不能根据当地经济社会发展、重点产业布局和劳动者就业需要等，合理设置、适当调整专业结构和培训内容。在能力上，有的地方职业院校师资力量薄弱、设施落后，特别是实训设备简陋，没有条件培养适应岗位需求的技能人才。三是职业培训资金不足。“就业专项资金”用于职业培训的部分不充分、到位慢；一些中小企业对培训政策不够了解，不能按规定“提取职工教育培训经费”。法律规定的两项内容没有得到有效落实。

人才结构失衡在实际就业中主要表现为：一方面，技术技能人才严重短缺。2018 年，技能劳动力占从业人员的比重为 22%，高技能人才占从业人员的比重为 6%，技工求人倍率一直在 1.5 以上，高技能人才求人倍率始终在 2 以上的水平。另一方面，大龄、低技能劳动者就业和转岗矛盾突出。随着产业转型升级加快，传统行业低端就业岗位不断减少，年龄偏大、技能单一劳

劳动者特别是化解过剩产能、处置“僵尸企业”涉及企业职工就业难度增大。同时，低端岗位市场用工条件与劳动者期望值不符，难以满足劳动者对高质量就业的期待，吸引力不够，导致“有活没人干”和“有人没活干”并存。

2. 公共就业服务和人力资源服务业能力不足。《就业促进法》第4章第33条、35条对政府发展人力资源市场，指导和监督职业中介服务，设立公共就业服务机构，建立健全公共就业服务体系等作出规定。我国劳动力人口众多，人力资源市场巨大。当前公共就业服务体系和人力资源服务业水平尚不能满足需要。一是人力资源市场发育不平衡、不充分。专业性、行业性人才市场发展不足，人力资源企业小、散、弱，聚集效应、品牌效应不明显，优质服务不足，对就业的调节和促进作用发挥不够充分。2018年，全国共有各类人力资源服务机构3.57万家，从业人员64.14万人，平均1名从业人员服务劳动力1300人左右，发展水平与市场需求相比仍有差距。二是公共就业服务基础薄弱。部分基层公共就业服务队伍力量不足，设施设备不完善，经费保障不到位，服务的标准化、信息化有待提升，服务机构尚未实现全覆盖。三是公共就业服务功能不健全。《就业促进法》规定公共就业服务应免费提供就业政策法规咨询、职业信息、职业指导、职业介绍、就业援助、就业和失业登记等事务。当前，有些公共服务机构只重点提供信息登记、职业介绍等基本服务，内容单一，创业服务项目还需要进一步拓宽和丰富。

3. 新业态蓬勃发展，催生就业新渠道新形态新问题。《就业促进法》第23条规定，各级人民政府采取措施，逐步完善和实施与非全日制用工等灵活就业相适应的劳动和社会保险政策，为灵活就业人员提供帮助和服务。随着以互联网为基础的各类新产业、新业态、新模式不断涌现，

灵活就业、兼职等新就业模式日渐增多，新业态从业人员日益壮大。据统计，淘宝平台有近1000万卖家。新业态在扩大就业的同时，也带来了新问题。一是就业稳定性不足。就业形态变化促使劳动者转岗频率加快、就业周期缩短、就业地点分散，就业稳定性不强。二是灵活用工政策滞后。通过直播、短视频、社交软件等进行商业活动人员、网约车司机等是否属于现行法律调整范围尚无明确界定，劳动者的权益保障问题日益突出，相应的就业管理服务、用工制度和社保政策等还有很大完善空间。对以“粉丝经济”为代表的灵活就业统计监测存在盲区，相关数据还不掌握。从执法检查看，由于适应新业态能力不足，有的对新就业形态规范不当，导致就业活力和潜力还没有完全释放。

4. 外部环境趋紧对就业的影响需要高度关注。《就业促进法》第42条规定，县级以上人民政府建立失业预警制度，对可能出现的较大规模的失业，实施预防、调节和控制。执法检查中，各地各部门普遍展现了战胜外部风险挑战的信心和决心，但也对经贸摩擦所带来的影响十分关注。从行业看，加征关税商品涉及纺织、服装、家具等劳动密集型产业以及钢铁、铝业、机械设备、电子电气设备等用工量较大的产业。从地区看，长三角、珠三角等出口大省的劳动者就业稳定性可能受到影响。中西部劳务输出大省，可能会出现外务工人员返乡回流压力。受国际贸易保护主义影响，目前部分外向型企业招聘用工有所下降，隐性失业有所增多，需要高度重视、密切监测、做好预案。

（三）苗头性、趋势性问题

1. 社会文化变迁，就业观念多元化产生就业选择问题。《就业促进法》第7条提出，国家倡导劳动者树立正确的择业观念。当前就业观念的个性化差异逐步增大。部分岗位多人竞争，但

同时生产一线、基层和艰苦地区人才缺口较大。

2. 劳动力进城与返乡下乡压力并存。《就业促进法》第 20、22 条规定，国家实行城乡统筹的就业政策，改善农村劳动者进城就业的环境和条件，统筹做好城镇新增劳动力就业、农业富余劳动力转移就业和失业人员就业工作。一是农民工进城仍将扩大。2018 年我国城镇化率达到 59.58%，全国农民工总量达到 2.88 亿人。我国正处于城镇化率 30%—70% 的快速发展区间，还有大量农村人口将要进城，特别是易地搬迁至城镇的贫困人口，有的没有完全“以业定搬、以产定迁”。转移就业工作的区域衔接协作、转移就业劳动力的保障水平和易地搬迁贫困人口的就业服务有待进一步提升。二是返乡下乡趋势显现。现代农业、乡村旅游等产业壮大，带动农民工返乡和高校毕业生等下乡人数增多。2018 年，全国各类返乡下乡创新创业人员累计达 780 万人。其中，云南砚山县（全国结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点县）共有 1708 名返乡创业人员创办市场主体 1349 个，带动就业 4400 多人。从执法检查看，当前尚缺乏对返乡下乡人员创业就业的法律性规定和保障。

3. 科技发展提高生产力，替代效应和补偿作用并存。随着大数据、云计算、人工智能、5G 等技术的成熟，世界已经进入新一轮科技革命，必将影响包括就业在内的方方面面。一是替代效应。机器人、无人机、人工智能等技术的应用，已经开始替代部分劳动特别是简单重复劳动，使得短期内就业岗位减少。当前，制造业工人、银行柜员等受冲击较为明显。二是补偿作用。科技进步可以创造新的消费需求、投资需求，从而带动新的生产和新的就业岗位。特别是 5G，具有高速率、大容量、低延时的特点，将促进物联网、智慧城市、远程医疗、VR 等走进人民群众的生产生活，推动产业升级，为未来扩

大就业提供重要技术支撑，但同时也可能产生新的结构性就业矛盾。

三、原因分析

《就业促进法》执法检查中发现的问题，是我国整体经济社会状况的客观反映。除了就业优先理念还没有完全树立，就业能力有待提高，就业工作方法有待改进，法律宣传需要进一步加强等因素外，《就业促进法》实施中存在的问题，不少与政策支持、经济状况和法律本身有关。

（一）就业政策体系化程度与宏观政策定位相比还有差距。《就业促进法》总则第 2 条、第 2 章（第 11 条至第 24 条）专章规定政策支持，明确产业、财政、金融、社会保险、税收等政策与就业政策统筹协调。就业不仅是经济社会发展的结果，也是促进经济社会发展、保障改善民生、维护社会和谐稳定的重要途径。充分就业与经济增长、物价稳定和国际收支平衡组成了宏观经济调控的 4 大目标，也是反映宏观经济状况的重要指标。就业政策作为宏观调控的主要组成部分，不仅限于就业领域，也直接影响经济运行和人民生活。由于就业政策涉及 20 多个部委，领域多、覆盖广、跨度大，政策既有长期的，也有临时的，就业政策之间、就业政策与其他领域政策之间的衔接还不够紧密，协调还不够充分，存在集成度不高的问题。因为就业优先政策今年刚刚纳入宏观政策，与实施多年的财政政策、货币政策相比，系统性还有一定差距。

（二）经济发展不平衡不充分是产生就业问题的主因。就业是社会问题，也是经济问题。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，对就业的影响主要有 4 个方面：经济形势——当前我国经济发展面临新的风险挑战，国内经济下行压力加大，相应增加就业压力

和失业风险。经济结构——产业结构转型升级，对高层次研发人员、高技能工人和创新型复合型人才需求快速增加，导致劳动力供给与需求之间产生一定的错位期。就业载体——非公有制经济、中小微企业是就业主渠道，提供了80%以上的城镇就业岗位。但我国中小企业的平均生命周期只有3年左右，企业的波动难免对就业产生影响。创业带动——近5年来，我国共有300多万大学生实现创业，但各地大学生创业一次性成功有一定难度，创业稳定性较弱，对就业的吸附能力有待提升。

(三) 法律已不能完全适应当前就业需要。《就业促进法》2007年制定。2015年仅根据工商登记前置修改了第40条第2款。实施12年来，党中央就业优先战略不断发展完善，就业现实情况发生重大变化，《就业促进法》需要进一步研究完善。一是可操作性和强制力、约束力需要进一步增强。二是内容需要进一步更新。当前，新业态层出不穷，灵活就业等新的就业形态已经成为常态。乡村振兴带动乡村产业，返乡创业就业亟待规范。但这些在法律中都没有明确规定。

四、监督建议

针对在检查中发现的突出问题，梳理归纳各方面提出的意见，总结提炼各地各部门的成熟经验和特色做法，为落实和完善《就业促进法》，实现更高质量更充分就业，切实保障和改善民生，提出以下建议。

(一) “坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针”，形成完整的就业政策和制度体系

党中央强调，“必须精准把握宏观调控的度，主动预调微调、强化政策协同。”建议研究就业政策工具设计、体系构建、实施路径等方面的具体内容，形成与就业的经济地位和重大作用相匹

配，与“三大宏观政策”相匹配的政策系统。一是推动各项政策有机衔接。坚持以法律为依据，建立健全财政、货币、金融、产业、贸易、教育、文化等政策与就业政策联动机制，依法制定、依法实施，增强政策的整体效果。广西陆续出台60多个促进就业创业的规范性文件；天津先后制定再就业、职业培训、社会保障和创业带动就业4个中长期规划以及190件配套政策，形成了较为完备的就业创业政策体系。二是加强对政策效果的审计评估。坚持就业优先战略，在政策制定时，将更高质量和更充分就业作为主要目标，综合评估其对就业环境、就业岗位、失业风险的影响。在政策执行时，密切监测政策的就业效应，及时优化调整，确保有利于就业目标实现。在绩效考核时，将就业作为主要指标，适度增加权重，加强事前事中事后评估。甘肃将就业影响作为制定产业、贸易、投资、金融等政策的考量指标，白银市把人力资源配置作为公共投资和项目建设的重要申报内容。三是开发选用有效的政策工具。实现同一政策目标可以选择多种不同的政策工具组合。要精准开发和选择政策工具，确保政策实效。《失业保险条例》规定了失业保险基金的五项支出范围。2006年，东部7省(市)开展扩大失业保险基金支出范围试点工作。山东利用试点政策，省级每年安排10亿元扶持创业，促进就业效果明显。

(二) “促进经济发展与扩大就业相协调”，以经济高质量发展推动实现更高质量就业

解决就业问题根本要靠发展。一是稳定经济增长，增强就业弹性。经济增长是扩大就业的基本保障。2012年到2018年，国内生产总值每增长1个百分点，带动城镇新增就业从160万人增长到约200万人，高质量发展成果初现。2019年上半年，国内生产总值45.09万亿，同比增长6.3%，为扩大就业奠定了经济基础。建议深入研

究发展模式、增长动力、产业结构等与就业弹性的具体关系，围绕满足人民日益增长的美好生活需要，加快发展有利于创造就业机会、提升就业质量的新业态，更好地发挥促进就业的作用。二是充分发挥民营企业、中小微企业吸纳就业的主渠道作用。扶持引导民营企业、中小微企业走“专精特新”发展道路，提高民营企业和中小微企业生存能力和创新发展能力。辽宁2018年确定培育“小升规”企业1021户，全面落实加快民营企业发展23条措施，扶持民营企业、中小微企业做大做强。三是打造“双创”升级版，发挥创业带动就业倍增效应。鼓励大众创业、万众创新，加大创业孵化载体建设，加大对科技型创新创业、高校毕业生和农民工创业的扶持，整合构建创业生态系统。浙江率先将网络创业、农村电商创业和现代农业创业纳入扶持范围，市场主体超650万户。江苏支持成功创业101.6万人，带动就业407.9万人，比例达1:4，较好地发挥了创业带动就业的倍增效应。四是促进一二三产业深度融合，扩大乡村就业。发展乡村产业，培育新型职业农民和乡村实用人才。北京8000余名科技特派员带动农村就业12万人。贵州创建农民工创业园（点）186家，带动就业22万余人。

（三）坚定实施科教兴国和人才强国战略，“促进劳动者提高职业技能，增强就业能力和创业能力”

劳动力素质全面提升是解决人力资源供需结构不平衡的治本之策，也是更好推动人的全面发展、社会全面进步的内在要求。一是弘扬劳动光荣的时代风尚。通过健全技术技能人才评价体系，完善职业技能等级制度，探索建立合理的薪酬待遇制度，体现技能型人才的劳动价值，使“幸福都是奋斗出来的”成为价值追求。二是优先发展教育事业，推动人口红利向人才红利转变。坚持普通教育和职业教育并进，深化产教融

合、校企合作。加快职业教育改革，创新职教办学机制，优化专业设置，建立专业动态调整机制。内蒙古已在17所高职院校和10所本科院校举办“3+2”五年制本科职业教育试点。广东探索将技师学院纳入高等学校序列。重庆制定发布93个特色职业（工种），建设21个产教融合项目。三是精准对接市场和就业需求，创新职业培训。完善终身职业技能培训制度，加大项目制、定向式、订单式培训，加强对灵活用工、农民工、新型职业农民等群体的专门培训，提高职业培训的针对性、有效性，促进产业链与人才链的衔接融合。江西职业培训补贴范围扩大到国家职业分类大典中所有技能类职业（工种）和所有职业技能培训机构，针对产业需求累计建设国家级、省级高技能人才培训基地和技能大师工作室176家。四是用好1000亿元失业保险基金和其他培训资金。近期，国务院办公厅印发职业技能提升行动方案（2019—2021年），财政部、人社部已经制定了资金的管理和使用办法。各地区和有关部门要进一步完善政策，加强资金的管理和使用，开展职工技能提升和转岗转业培训，推动职业技能提升行动尽快落实到位，为稳定和扩大就业发挥作用。

（四）“完善统一开放、竞争有序的人力资源市场”，“完善覆盖城乡的就业服务体系”

发挥市场对人力资源配置的决定性作用，更好发挥政府作用，促进人尽其才、才尽其用。一是推进公共就业服务信息化。优化服务流程，形成线上线下融合、信息互联互通、跨部门审核经办、精准推送服务的就业服务信息平台。湖北打造线上线下结合的“15分钟公共就业服务圈”。安徽建立“阳光就业”网上办事系统，将公共就业服务办理事项全部纳入信息化流程。二是统筹城乡公共就业服务体系。推进公共就业服务平台标准化建设，实现省、市、县、乡、村五级公共

就业网络服务平台上下贯通，打通城乡公共就业服务“最后一公里”。广西完成 1255 个乡镇（街道）就业社保服务中心、14268 个村级综合服务中心规范化建设。天津在全市 16 个区、245 个街镇、1518 个社区和 3769 个行政村建立了劳服中心或工作站，公共就业服务信息系统实现全覆盖。三是统筹推进人力资源市场发展。完善供求信息收集和发布，改进就业创业指导，推进人力资源测评、开发、管理等产业链建设，推动东中西部专业性、行业性人力资源市场协同发展，提高供需调配能力。加大执法力度，加强对人力资源市场的事中事后监管。山东省财政每年安排 2000 万元支持人力资源服务业发展，建成 1 处国家级、16 处省级人力资源服务产业园，全省人力资源服务机构达 2660 家，占全国的 7.5%。四是加强劳动力资源和就业、失业状况调查统计。连接人社、发改、商务、统计等部门，监测经济运行、就业形势、就业质量、失业动态预警、人力资源市场供求信息、劳动力流动等，通过共享信息来分析判断就业形势、特点和趋势，精准提升就业服务和管理。通过数据监测规范高校毕业生就业签约，严防采取虚假合同的方式提升就业率等就业数据失真问题。

（五）“研究就业工作中的重大问题”，择时修订完善就业促进相关法律法规

良法是善治的前提。要坚持立法决策与改革决策相衔接、相统一，完善就业促进法规体系。一是修订《就业促进法》。切实体现就业优先战略，体现各级政府和有关方面的改革创新实践，

体现当前就业的新趋势、新问题，增强可行性、可操作性，主要是补充新就业形态、乡村就业、公平就业、创业带动就业等内容。加强与劳动、教育、妇女、残疾人、中小企业等相关法律的协同，加快制定人力资源开发等相关法律。2018 年江苏制定《妇女权益保障条例》规定，人社部门、妇联、工会对用人单位侵犯女职工劳动权益的可以约谈、公布等。二是完善配套法规。围绕实现更高质量和更充分就业的需要，结合已经出台的《失业保险条例》《残疾人就业条例》《人力资源市场暂行条例》，完善配套的行政法规和地方性法规。2017 年，河南在省级层面率先研究出台《职业培训条例》，明确了县级以上政府、企业、职业院校、劳动者在职业培训中的责任和义务，为提高劳动者职业技能水平，加快技能人才队伍建设提供了法治基础。

法律的生命在于实施。建议全国人大常委会加强跟踪监督、持续监督，在督促有关方面认真研究改进工作、报告整改落实情况的基础上，2020 年听取和审议就业促进专项工作报告，确保取得实实在在的监督效果。

充分就业是社会主义制度优越性的重要体现。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持以人民为中心的发展思想，全面有效实施《就业促进法》，推动实现更高质量更充分就业，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

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〕第九号

吉林省人大常委会决定接受杨克勤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，杨克勤的代表资格终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2969 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019 年 8 月 26 日

第十三届全国人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的报告

(2019 年 8 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

由吉林省选出的第十三届全国人民代表大会代表，吉林省人民检察院原检察长、党组原书记杨克勤，因涉嫌严重违纪违法，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019 年 8 月 1 日，吉林省第十三届人大常委会第十三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，杨克勤的代表资格终止。

以上代表资格变动事宜报请全国人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

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 2969 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

2019 年 8 月 22 日

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

- 一、免去韩晓武的第十三届全国人民代表大会常务委员会副秘书长职务。
- 二、任命汪铁民为第十三届全国人民代表大会常务委员会副秘书长。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

- 一、任命沈亮、孟祥为最高人民法院审判委员会委员。
- 二、免去宋晓明的最高人民法院审判委员会委员、民事审判第三庭庭长、审判员职务。
- 三、免去叶晓颖(女)的最高人民法院刑事审判第五庭庭长、审判员职务。
- 四、任命王富博为最高人民法院第二巡回法庭副庭长。
- 五、任命田宏杰(女)为最高人民法院刑事审判第四庭副庭长、审判员。
- 六、任命盛学军为最高人民法院民事审判第二庭副庭长、审判员。
- 七、任命秦天宝为最高人民法院环境资源审判庭副庭长、审判员。
- 八、任命余凌云为最高人民法院行政审判庭副庭长、审判员。
- 九、免去管应时的最高人民法院刑事审判第一庭副庭长、审判员职务。
- 十、免去苗有水的最高人民法院刑事审判第二庭副庭长、审判员职务。
- 十一、免去周素琴(女)的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

免去王军、张碧洁(女)、韩晓黎(女)的最高人民检察院检察员职务。

全国人民代表大会常务委员会 批 准 免 职 的 名 单

(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

批准免去杨克勤的吉林省人民检察院检察长职务。

关于驻外大使的任免名单

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

2019年8月8日

一、免去罗照辉的中华人民共和国驻印度共和国特命全权大使职务；

任命孙卫东为中华人民共和国驻印度共和国特命全权大使。

二、免去李琛的中华人民共和国驻卡塔尔国特命全权大使职务；

任命周剑为中华人民共和国驻卡塔尔国特命全权大使。

三、免去季雁池的中华人民共和国驻格鲁吉亚特命全权大使职务；

任命李岩（女）为中华人民共和国驻格鲁吉亚特命全权大使。

四、免去魏敬华的中华人民共和国驻阿塞拜疆共和国特命全权大使职务；

任命郭敏（女）为中华人民共和国驻阿塞拜疆共和国特命全权大使。

五、免去翟隽的中华人民共和国驻法兰西共和国特命全权大使兼驻摩纳哥公国特命全权大使

职务；

任命卢沙野为中华人民共和国驻法兰西共和国特命全权大使兼驻摩纳哥公国特命全权大使。

六、免去马朝旭的中华人民共和国常驻联合国代表、特命全权大使职务；

任命张军为中华人民共和国常驻联合国代表、特命全权大使。

2019年9月12日

一、免去李辉的中华人民共和国驻俄罗斯联邦特命全权大使职务；

任命张汉晖为中华人民共和国驻俄罗斯联邦特命全权大使。

二、免去张佐的中华人民共和国驻孟加拉人民共和国特命全权大使职务；

任命李极明为中华人民共和国驻孟加拉人民共和国特命全权大使。

三、免去孙祥华的中华人民共和国驻莱索托王国特命全权大使职务；

任命雷克中为中华人民共和国驻莱索托王国特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十二次会议议程

2019年8月22日至26日

(2019年8月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会
第十二次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国药品管理法（修订草案）》

二、审议《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》

三、审议《中华人民共和国资源税法（草案）》

四、审议《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》

五、审议《民法典人格权编（草案）》

六、审议《民法典侵权责任编（草案）》

七、审议全国人民代表大会监察和司法委员会关于提请审议《中华人民共和国公职人员政务处分法（草案）》的议案

八、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国引渡条约》的议案

九、审议国务院关于提请审议批准《中华人

民共和国和越南社会主义共和国引渡条约》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、审议国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告

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《中华人民共和国水污染防治法》实施情况的报告

十四、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国就业促进法》实施情况的报告

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

在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第十三次会议上的讲话

(2019年9月17日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议只有一天时间，但议程十分重要。经过大家共同努力，圆满完成预定任务。

在庆祝中华人民共和国成立70周年之际，根据宪法、国家勋章和国家荣誉称号法，全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，专门加开一次会议，作出授予国家勋章和国家荣誉称号的决定，习近平主席签署主席令，首次授予为新中国建设和发展作出杰出贡献的功勋模范人物国家勋章和国家荣誉称号。这是强化国家意识，形成建设社会主义现代化强国强劲合力的现实需要；是弘扬社会主义核心价值观，凝聚时代精神的现实需要；是全面实施宪法、落实国家勋章荣誉制度的重要举措。

新中国成立70年来，中国共产党领导人民创造了世所罕见的经济发展奇迹和政治稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。在这一波澜壮阔的历史进程中，无数优秀的中华儿女，为了国家的发展进步，为了人民的幸福安康，舍身忘我，无私奉献，留下感人至深的事迹，建立不可磨灭的功勋，共同书写了中国特色社会主义事业的壮丽篇章。这次授予

共和国勋章和国家荣誉称号的36人，都是各方面最具代表性、标志性，作出过杰出贡献的优秀人物，我们向他们致敬！70年来，许多国际友好人士，满腔热忱支持中国现代化建设，为促进中外交流合作，维护世界和平，作出了杰出贡献。这次授予友谊勋章的6名外国政要、国际友人就是其中的代表。通过全国人大常委会作出决定、国家主席签署主席令的形式，授予他们国家最高荣誉，大力宣扬他们的丰功伟绩，就是要在全社会进一步形成见贤思齐、崇尚英雄、争做先锋的良好氛围，就是要彰显宪法和法治精神，增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力，更好地激励全国各族人民紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。同时也彰显中国共产党、中国政府和中国人民追求和维护世界和平、推动和促进人类文明进步的坚强意志和宽阔胸襟。

再过两周，我们将迎来中华人民共和国70周年华诞，举国上下将举行隆重庆祝活动。在此，让我们共同祝愿伟大祖国日新月异、繁荣富强！

中华人民共和国主席令

第三十四号

为了庆祝中华人民共和国成立 70 周年，隆重表彰为新中国建设和发展作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬民族精神和时代精神，根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议的决定，授予下列人士国家勋章、国家荣誉称号：

一、授予于敏、申纪兰（女）、孙家栋、李延年、张富清、袁隆平、黄旭华、屠呦呦（女）“共和国勋章”。

二、授予劳尔·卡斯特罗·鲁斯（古巴）、玛哈扎克里·诗琳通（女，泰国）、萨利姆·艾哈迈德·萨利姆（坦桑尼亚）、加林娜·维尼阿米诺夫娜·库利科娃（女，俄罗斯）、让-皮埃尔·拉法兰（法国）、伊丽莎白·柯鲁克（女，加拿大）“友谊勋章”。

三、授予叶培建、吴文俊、南仁东（满族）、顾方舟、程开甲“人民科学家”国家荣誉称号；
授予于漪（女）、卫兴华、高铭暄“人民教育家”国家荣誉称号；
授予王蒙、秦怡（女）、郭兰英（女）“人民艺术家”国家荣誉称号；
授予艾热提·马木提（维吾尔族）、申亮亮、麦贤得、张超“人民英雄”国家荣誉称号；
授予王文教、王有德（回族）、王启民、王继才、布茹玛汗·毛勒朵（女，柯尔克孜族）、朱彦夫、李保国、都贵玛（女，蒙古族）、高德荣（独龙族）“人民楷模”国家荣誉称号；
授予热地（藏族）“民族团结杰出贡献者”国家荣誉称号；
授予董建华“‘一国两制’杰出贡献者”国家荣誉称号；
授予李道豫“外交工作杰出贡献者”国家荣誉称号；
授予樊锦诗（女）“文物保护杰出贡献者”国家荣誉称号。

中华人民共和国主席 习 近 平

2019 年 9 月 17 日

全国人民代表大会常务委员会关于授予 国家勋章和国家荣誉称号的决定

(2019年9月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过)

为了庆祝中华人民共和国成立70周年，隆重表彰为新中国建设和发展作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬民族精神和时代精神，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议决定：

一、授予下列人士“共和国勋章”：

于敏、申纪兰（女）、孙家栋、李延年、张富清、袁隆平、黄旭华、屠呦呦（女）。

二、授予下列外国人士“友谊勋章”：

劳尔·卡斯特罗·鲁斯（古巴）、玛哈扎克里·诗琳通（女，泰国）、萨利姆·艾哈迈德·萨利姆（坦桑尼亚）、加林娜·维尼阿米诺夫娜·库利科娃（女，俄罗斯）、让-皮埃尔·拉法兰（法国）、伊莎白·柯鲁克（女，加拿大）。

三、授予下列人士国家荣誉称号：

授予叶培建、吴文俊、南仁东（满族）、顾方舟、程开甲“人民科学家”国家荣誉称号；

授予于漪（女）、卫兴华、高铭暄“人民教育家”国家荣誉称号；

授予王蒙、秦怡（女）、郭兰英（女）“人民艺术家”国家荣誉称号；

授予艾热提·马木提（维吾尔族）、申亮亮、麦贤得、张超“人民英雄”国家荣誉称号；

授予王文教、王有德（回族）、王启民、王继才、布茹玛汗·毛勒朵（女，柯尔克孜族）、朱彦夫、李保国、都贵玛（女，蒙古族）、高德荣（独龙族）“人民楷模”国家荣誉称号；

授予热地（藏族）“民族团结杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予董建华“‘一国两制’杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予李道豫“外交工作杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予樊锦诗（女）“文物保护杰出贡献者”国家荣誉称号。

全国人民代表大会常务委员会号召，全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以国家勋章和国家荣誉称号获得者为楷模，大力宣传他们的卓越功绩，积极学习他们的先进事迹，不忘初心，牢记使命，开拓进取，奋发有为，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

关于《全国人民代表大会常务委员会关于 授予国家勋章和国家荣誉称号的 决定（草案）》的说明

——2019年9月17日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议的委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定（草案）》的说明。

一、关于授予国家勋章和国家 荣誉称号的重大意义

党中央决定在中华人民共和国成立70周年之际，开展国家勋章和国家荣誉称号集中评选颁授，隆重表彰一批为中华人民共和国建设和发展作出杰出贡献的功勋模范人物。

功勋荣誉表彰是重要的国家制度。我国宪法规定，全国人大常委会“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”，国家主席根据全国人大常委会的决定，“授予国家的勋章和荣誉称号”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视功勋荣誉表彰工作。习近平总书记多次作出重要指示，强调要充分发挥党和国家功勋荣誉表彰的精神引领、典型示范作用，推动全社会形成见贤思齐、崇尚英雄、争做先锋的良好氛围。为此，党中央决定构建党和国家功勋荣誉表彰制度体系。2015年12月，中共中央印发《关于建立

健全党和国家功勋荣誉表彰制度的意见》。为贯彻落实党中央的决策部署，2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过了《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》。2016年4月，党中央决定成立党和国家功勋荣誉表彰工作委员会，负责统筹协调党和国家功勋荣誉表彰工作，起草制定党内、国家、军队3个功勋荣誉表彰条例。

国家勋章和国家荣誉称号是党和国家功勋荣誉表彰制度体系的重要组成部分，是国家最高荣誉。国家勋章和国家荣誉称号法对国家勋章和国家荣誉称号的种类名称、授予对象、人选提名、授予程序、奖励形式以及宣传工作作出规定，明确了国家设立“共和国勋章”，授予在中国特色社会主义建设和保卫国家中作出巨大贡献、建立卓越功勋的杰出人士；设立“友谊勋章”，授予在我国社会主义现代化建设和促进中外交流合作、维护世界和平中作出杰出贡献的外国人；设立国家荣誉称号，授予在经济、社会、国防、外交、教育、科技、文化、卫生、体育等各领域各行业作出重大贡献、享有崇高声誉的杰出人士。国家勋章和国家荣誉称号法第七条规定：“中华

人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的决定，向国家勋章和国家荣誉称号获得者授予国家勋章、国家荣誉称号奖章，签发证书。”第九条规定，国家一般在国庆日或者其他重大节日、纪念日，举行颁授国家勋章、国家荣誉称号的仪式。此外，国家勋章和国家荣誉称号法还对追授范围作了明确规定，对于在国家勋章和国家荣誉称号法施行后（即 2016 年 1 月 1 日之后）去世的，可以追授国家勋章、国家荣誉称号。

在庆祝中华人民共和国成立 70 周年之际，开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要举措，具有十分重要的意义。

第一，开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，是强化国家意识、对功勋模范人物授予国家最高荣誉的现实需要。习近平总书记指出：“伟大时代呼唤伟大精神，崇高事业需要榜样引领。”70 年前，中国共产党团结带领全国各族人民经过艰苦卓绝的斗争，推翻了压在中国人民头上的三座大山，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。新中国成立后，在党中央的坚强领导下，经历了轰轰烈烈的社会主义革命和建设时期，经历了波澜壮阔、气势恢宏的改革开放时期，在此过程中涌现出无数可歌可泣的杰出人物，谱写了一曲曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，隆重表彰为国家建设和发展作出杰出贡献的功勋模范人物，就是通过肯定他们的历史功绩，以中华人民共和国的名义给予他们国家最高荣誉，彰显其政治声誉和崇高地位，向全社会发出关心英雄、珍爱英雄、尊重英雄的强烈信号。

第二，开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，是弘扬社会主义核心价值观、凝聚时代精神

的现实需要。习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上指出：“建成社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴，是一场接力跑，我们要一棒接着一棒跑下去，每一代人都要为下一代人跑出一个好成绩。”历史是不断向前的，要达到理想的彼岸，就要沿着确定的道路不断前进。授予功勋模范人物勋章荣誉，大力宣扬他们的丰功伟绩，更重要的是通过树起标杆、立起旗帜，培育和弘扬社会主义核心价值观，增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力，更好地激励全国各族人民不忘初心，牢记使命，开拓进取，奋发有为，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

第三，开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，是全面实施宪法、彰显宪法精神的重要体现。宪法是国家的根本法，是治国理政的总章程，是党和人民意志的集中体现。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，强调宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。宪法是国家法律法规和各项制度的总依据。我国宪法对国家勋章和国家荣誉称号作出基本规定，国家勋章和国家荣誉称号法对这一重要制度作出具体规定，为开展颁授活动提供了法治保障。此次开展颁授国家勋章和国家荣誉称号活动，将是现行宪法颁布实施以来的第一次，具有创制性，是实施宪法关于国家勋章荣誉制度的重要实践，对于切实彰显宪法精神，增强全民宪法意识，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

二、决定草案起草的工作过程和 此次颁授活动把握的基本原则

2019 年 1 月初，中共中央办公厅发出《关

于做好国家勋章和国家荣誉称号提名评选工作的通知》，对做好国家勋章和国家荣誉称号的提名评选工作作出整体安排，提出明确要求，各项工作始终在党中央直接领导下开展，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会负责统筹协调。提名评审工作正式启动后，各地区各部门高度重视，报送提名人选后，由相关单位承担归口评审任务。各归口评审单位认真制定工作方案，采取工作小组评议、听取专家及相关部门意见、党组会（党委）会议研究等方式，对本领域初步建议人选进行了严格评审，确定了人选排序。在充分参考归口评审单位排序意见基础上，经全面比选、综合平衡，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会决定正式开展考察工作。8月上中旬，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室牵头对“共和国勋章”和国家荣誉称号人选进行考察。根据考察结果，8月23日，党和国家功勋荣誉表彰工作委员会全体会议研究通过了国家勋章和国家荣誉称号建议人选。8月27日至9月2日，进行全国公示，建议人选得到全社会广泛和高度认同。

评选工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，注意把握以下几点：一是坚持最高标准。国家勋章和国家荣誉称号是国家最高荣誉，评选中坚持功绩导向，以实际贡献为最重要衡量标准，坚持立场坚定、品德高尚、群众公认的基本要求，反复比选、好中选优，确保建议人选经得起人民考验、时间考验。二是明确评选定位。“共和国勋章”授予在中国特色社会主义建设和保卫国家中作出巨大贡献、建立卓越功勋的杰出人士。评选中强调功绩的重要性、开创性和人选的不可替代性，重点选择一些关键领域的旗帜和标杆人物。“友谊勋章”授予在我国社会主义现代化建设和促进中外交流合作、维护世界

和平中作出杰出贡献的外国人。国家荣誉称号授予在各领域各行业作出重大贡献、享有崇高声誉的杰出人士。评选中综合考虑人选的先进性、代表性和广泛性，覆盖政治、经济、社会、外交、教育、科技、文化、卫生、体育等领域，做到荣誉与功绩相称、褒奖与贡献相当。国家勋章和国家荣誉称号法第四条第二款规定：“国家荣誉称号的名称冠以‘人民’，也可以使用其他名称。国家荣誉称号的具体名称由全国人民代表大会常务委员会在决定授予时确定。”决定草案提出的“人民科学家”、“人民教育家”、“人民艺术家”、“人民英雄”、“人民楷模”、“民族团结杰出贡献者”、“‘一国两制’杰出贡献者”、“外交工作杰出贡献者”、“文物保护杰出贡献者”等9种名称，是经过充分研究、反复论证并广泛征求各方面意见后形成的，最后报经党中央同意。三是突出时代精神。充分考虑新中国成立70周年的鲜明主题，在社会主义革命、建设和改革各个历史时期均应有代表性人物入选。优先考虑重大标志性历史事件中的代表人物，注重人选蕴含的民族精神和时代精神。四是适当统筹兼顾。坚持实事求是，适当考虑各方面情况，合理确定人选。

国家勋章和国家荣誉称号法第五条第一款规定，全国人大常委会委员长会议根据各方面的建议，向全国人大常委会提出授予国家勋章、国家荣誉称号的议案。按照党中央的决策部署，这次授予工作的法律程序安排是，由全国人大常委会委员长会议提出议案，全国人大常委会审议并作出决定，国家主席根据全国人大常委会决定，授予国家勋章和国家荣誉称号，并签署国家主席令。本次授予“共和国勋章”和国家荣誉称号的建议人选已经全国公示。9月6日，党和国家功

勋荣誉表彰工作委员会办公室将国家勋章和国家荣誉称号人选名单提交全国人大常委会办公厅。根据全国人大常委会的工作安排，法制工作委员会协同配合中共中央办公厅、党和国家功勋荣誉表彰工作委员会办公室，形成了拟提请全国人大常委会审议的决定草案稿，委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

三、决定草案的主要内容

决定草案提出了授予“共和国勋章”、“友谊勋章”、国家荣誉称号的人选。

(一) 授予下列人士“共和国勋章”：

于敏、申纪兰（女）、孙家栋、李延年、张富清、袁隆平、黄旭华、屠呦呦（女）。

(二) 授予下列外国人士“友谊勋章”：

劳尔·卡斯特罗·鲁斯（古巴）、玛哈扎克里·诗琳通（女，泰国）、萨利姆·艾哈迈德·萨利姆（坦桑尼亚）、加林娜·维尼阿米诺夫娜·库利科娃（女，俄罗斯）、让-皮埃尔·拉法兰（法国）、伊莎白·柯鲁克（女，加拿大）。

(三) 授予下列人士国家荣誉称号：

授予叶培建、吴文俊、南仁东（满族）、顾方舟、程开甲“人民科学家”国家荣誉称号；

授予于漪（女）、卫兴华、高铭暄“人民教育家”国家荣誉称号；

授予王蒙、秦怡（女）、郭兰英（女）“人民艺术家”国家荣誉称号；

授予艾热提·马木提（维吾尔族）、申亮亮、麦贤得、张超“人民英雄”国家荣誉称号；

授予王文教、王有德（回族）、王启民、王继才、布茹玛汗·毛勒朵（女，柯尔克孜族）、朱彦夫、李保国、都贵玛（女，蒙古族）、高德荣（独龙族）“人民楷模”国家荣誉称号；

授予热地（藏族）“民族团结杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予董建华“‘一国两制’杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予李道豫“外交工作杰出贡献者”国家荣誉称号；

授予樊锦诗（女）“文物保护杰出贡献者”国家荣誉称号。

决定草案和以上说明是否妥当，请审议。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十三次会议议程

2019年9月17日

(2019年9月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第十三次会议第一次全体会议通过)

审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定(草案)》的议案

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

No. 5 2019

Published on September 20th

CONTENTS

Speech Delivered at the 12th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (769)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 31)	(771)
Drug Administration Law of the People's Republic of China	(771)
Explanation on the Draft of Amended Drug Administration Law of the People's Republic of China	<i>Jiao Hong</i> (788)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Amended Drug Administration Law of the People's Republic of China	<i>Cong Bin</i> (791)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Drug Administration Law of the People's Republic of China	<i>Cong Bin</i> (793)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Drug Administration Law of the People's Republic of China (Revised Draft for Second Deliberation)	(796)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 32)	(799)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Land Administration Law of the People's Republic of China	

and the Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	(799)
Land Administration Law of the People's Republic of China	(805)
Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	(817)
Explanation on the Draft Amendments to the Land Administration Law of the People's Republic of China and the Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	<i>Lu Hao</i> (824)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Amendments to the Land Administration Law of the People's Republic of China and the Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	<i>Hu Keming</i> (828)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendments to the Land Administration Law of the People's Republic of China and the Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	<i>Hu Keming</i> (830)
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 Land Administration Law of the People's Republic of China and the Law of the People's Republic of China on the Administration of the Urban Real Estate	(832)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 33)	(834)
Resource Tax Law of the People's Republic of China	(834)
Explanation on the Draft Resource Tax Law of the People's Republic of China	<i>Liu Kun</i> (838)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Resource Tax Law of the People's Republic of China	<i>Zhou Guangquan</i> (840)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's	

Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Resource Tax Law of the People's Republic of China (Draft for Second Deliberation)	(842)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Extradition Treaty Between the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka and the People's Republic of China	(843)
Extradition Treaty Between the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka and the People's Republic of China	(843)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Extradition Treaty Between the Socialist Republic of Vietnam and the People's Republic of China	(848)
Extradition Treaty Between the Socialist Republic of Vietnam and the People's Republic of China	(848)
Report of the State Council on the Implementation of the Plan for National Economic and Social Development Since this Year	<i>He Lifeng</i> (853)
Report of the State Council on the Implementation of the Budget Since this Year	<i>Liu Kun</i> (860)
Report of the State Council on the Reform and Development of Preschool Education	<i>Chen Baosheng</i> (867)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Water Pollution	<i>Li Zhanshu</i> (873)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Law of the People's Republic of China on Promotion of Employment	<i>Zhang Chunxian</i> (883)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 9)	(892)

Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Qualification of a Certain Deputy	(892)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Certain Deputy Secretary Generals of the Standing Committee of the National People's Congress)	(893)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Members of the Adjudication Committee, Chief Judges and Associate Chief Judges of A Division, and Judges of the Supreme People's Court)	(893)
Namelist of the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(894)
Namelist of the Removal Approved by the Standing Committee of the National People's Congress (A Chief Procurator of a People's Procuratorate at the Provincial Level)	(894)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(895)
Agenda of the 12th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(896)
Speech Delivered at the 13th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (897)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 34)	(898)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on the Conferment of National Medals and National Honorary Titles	(899)
Explanation on the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on the Conferment of National Medals and National Honorary Titles	<i>Shen Chunyao</i> (900)
Agenda of the 13th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(904)

欢 迎 订 阅

2019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