



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2019

第六号

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年  
第六号  
(总号: 342)  
11 月 15 日出版

## 目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员第十 四次会议上的讲话 .....	栗战书 (909)
中华人民共和国主席令 (第三十五号) .....	(912)
中华人民共和国密码法 .....	(912)
关于《中华人民共和国密码法 (草案)》的说 明 .....	李兆宗 (917)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国密码法 (草案)》审议结果的 报告 .....	刘季幸 (919)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国密码法 (草案二次审议稿)》 修改意见的报告 .....	(921)
全国人民代表大会常务委员关于国家监察委 员会制定监察法规的决定 .....	(923)
关于《全国人民代表大会常务委员关于国家 监察委员会制定监察法规的决定 (草案)》 的说明 .....	沈春耀 (923)
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关于国家监察委 员会制定监察法规的决定 (草案)》审议结 果的报告 .....	(925)

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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2019 年

第六号

(总号：342)

11 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院

在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规

定的决定 ..... (926)

关于《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时

调整实施有关法律规定的决定(草案)》的

说明 ..... 傅政华 (928)

全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于

授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施

有关法律规定的决定(草案)》审议结果的

报告 ..... (930)

全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特

别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸

区实施管辖的决定 ..... (931)

关于《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳

方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定(草

案)》的说明 ..... 邓中华 (932)

全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于

授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区

及相关延伸区实施管辖的决定(草案)》审

议结果的报告 ..... (933)

国务院关于加快外贸转型升级推进贸易高质量

发展工作情况的报告 ..... 钟 山 (935)

国务院关于 2018 年度国有资产管理情况的综

合报告 ..... (941)

主办单位：全国人大常委会办公厅

地址：北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码：100805

国务院关于 2018 年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告 ..... 刘 昆 ( 945 )

全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、  
全国人民代表大会财政经济委员会关于行政  
事业性国有资产管理情况的调研报告 ..... 史耀斌 ( 949 )

最高人民法院关于加强刑事审判工作情况的报  
告 ..... 周 强 ( 960 )

最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情  
况的报告 ..... 张 军 ( 971 )

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于  
检查《中华人民共和国高等教育法》实施情  
况的报告 ..... 王 晨 ( 979 )

全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十  
三届全国人民代表大会第二次会议主席团交  
付审议的代表提出的议案审议结果的报告 ..... ( 988 )

全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三  
届全国人民代表大会第二次会议主席团交付  
审议的代表提出的议案审议结果的报告 ..... ( 993 )

全国人民代表大会外事委员会关于第十三届全  
国人民代表大会第二次会议主席团交付审议  
的代表提出的议案审议结果的报告 ..... (1009)

全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三  
届全国人民代表大会第二次会议主席团交付  
审议的代表提出的议案审议结果的报告 ..... (1010)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年  
第六号  
(总号: 342)  
11 月 15 日出版

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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年

第六号

(总号: 342)

11 月 15 日出版

栗战书委员长访问阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄

罗斯并在哈出席第四届欧亚国家议长会议、

在俄出席中俄议会合作委员会第五次会议情

况的书面报告 ..... (1028)

全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕

第十号) ..... (1035)

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 ..... (1035)

中华人民共和国主席令(第三十六号) ..... (1037)

全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单

(民政部部长) ..... (1038)

全国人民代表大会常务委员会免职名单(最高

人民法院副庭长、审判员) ..... (1038)

全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高

人民检察院检察委员会委员、检察员) ..... (1038)

关于驻外大使的任免名单 ..... (1039)

第十三届全国人民代表大会常务委员第十四

次会议议程 ..... (1040)

2019 年公报目录索引 ..... (1046)

主办单位:全国人大常委会办公厅

地址:北京市西城区西交民巷23号

邮政编码:100805

# 在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第十四次会议上的讲话

(2019年10月26日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次常委会会议议程较多，共审议11件法律和有关法律问题的决定草案，通过其中4件；审议5个工作报告和1个执法检查报告；审议通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告；还审议了出访书面报告，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，顺利完成了预定任务。

会议通过的密码法，是我国密码领域的综合性、基础性法律。这部法律贯彻总体国家安全观，健全密码工作领导和管理体制，在规范密码应用和管理、促进密码事业发展、保障网络与信息安全等方面建立了一整套制度。有关方面要认真贯彻实施，不断提升密码管理科学化、规范化、法治化水平，依法维护国家和社会公共利益。

本次会议依法作出3项决定。一是关于国家监察委员会制定监察法规的决定，明确制定监察法规的权限、程序和备案审查等内容，保证各级监察机关更好执行和适用监察法。二是关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定，为“证照分离”改革试点顺利实施提供法律依据。三是关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决

定，有利于加强澳门与内地之间基础设施联通，促进人员经贸往来，推动澳门融入国家发展大局。

会议听取审议了国务院关于加快外贸转型升级推进贸易高质量发展工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定近年来外贸工作取得的成效，同时指出，面对保护主义、单边主义蔓延，贸易和投资争端加剧等风险挑战，要坚决贯彻党中央决策部署，坚定信心，保持定力，有效应对，巩固外贸传统优势，加快培育竞争新优势，深入推进“一带一路”建设和自由贸易试验区、自由贸易港建设，进一步营造国际化、法治化、便利化的营商环境，更好发挥外贸在推动国民经济和社会发展、促进与世界经济融合方面的重要作用。

会议听取审议了国务院关于2018年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告，同时审议了2018年度国有资产管理情况的综合报告。这是常委会连续两年听取审议国有资产管理情况相关报告。常委会组成人员普遍认为，国务院的报告反映情况客观，查找问题深入，思路和措施符合实际。预算工作委员会、财政经济委员会的调研报告扎实细致，很有针对性，所提出的问题和意见建议，希望有关方面认真处理和落实。大家指出，要继续探索完善人大对国有资产管理情

况实施监督的工作，规范和充实向人大常委会报告工作的内容，强化跟踪监督和整改落实，确保管好全体人民的共同财富。

会议听取审议了最高人民法院关于加强刑事审判工作情况的报告，最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告，并就公益诉讼检察工作情况进行了专题询问。常委会组成人员指出，人民法院要深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，不断提高刑事审判质量和效率，更好发挥刑事审判惩恶扬善、伸张正义的重要作用。常委会组成人员肯定检察公益诉讼制度全面实施以来取得的成效，希望检察机关紧盯生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让和英雄烈士保护等领域损害公共利益的突出问题，坚持以人民为中心，坚持以维护社会公共利益为职责，依法履职办案，提高办案质量，加强办案人员的规范化、专业化建设，进一步发挥公益司法保护职能作用。

会议听取审议了高等教育法执法检查报告。这次执法检查由王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰4位副委员长带队，赴4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，普遍赞成执法检查报告。大家认为，国务院和有关方面贯彻落实法律规定，推动我国高等教育事业改革发展取得巨大成就。同时，法律实施中也存在一些薄弱环节和突出问题，高等教育总体水平与国家发展需要和人民群众期盼相比仍有不小差距。要坚持党对高等教育事业的全面领导，坚持社会主义办学方向，树立依法治教理念，建设高素质教师队伍，形成高水平人才培养体系，为党和国家事业培养更多社会主义合格建设者和接班人。

会议听取审议了监察和司法委员会、财政经济委员会、外事委员会、社会建设委员会关于代表议案审议结果的报告，12月份的常委会会议还将听取审议其他专门委员会关于代表议案审议结果的报告和听取关于代表建议办理情况的报告。提出议案建议，是代表依法履职基本的、最主要的方式，反映了人民群众的意愿和呼声。代表议案建议工作应当做到“两个高质量”：一是内容高质量，通过组织代表参加学习培训和经验交流，向代表介绍相关工作情况等，协助代表提出高质量的议案建议；二是办理高质量，督促有关方面认真负责地办理代表议案建议，办理的分工、进度、初步意见和最后结果等，都要及时与代表沟通，认真听取、研究、吸纳代表提出的意见建议，实事求是、认真负责地答复代表。

各位委员，各位同志！

10月24日，习近平总书记主持召开中央政治局会议，决定党的十九届四中全会于10月28日至31日在北京召开。这次全会将重点研究关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题，并审议有关决定稿。9月24日，中央政治局就“新中国国家制度和法律制度的形成和发展”举行第十七次集体学习，习近平总书记主持学习并发表重要讲话。总书记深刻指出，新中国成立70年来，我们党领导人民不断探索实践，逐步形成了中国特色社会主义国家制度和法律制度，为当代中国发展进步提供了根本保障，也为新时代推进国家制度和法律制度建设提供了重要经验，是人类制度文明史上的伟大创造；中国特色社会主义国家制度和法律制度是一套行得通、真管用、有效率的制度体系，具有显著优势和强大生命力；中国特色社会主义国家制度和法律制度需要坚持

好、实施好，也需要不断完善和发展。总书记明确指出了中国特色社会主义国家制度和法律制度最突出的优势在于：一是坚持党的领导的优势，能够使国家始终沿着正确方向稳步前进；二是保证人民当家作主的优势，能够有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力；三是坚持全面依法治国的优势，确保党和国家长治久安；四是实行民主集中制的优势，克服了议而不决、决而不行、行而不实等不良现象，避免了相互掣肘、效率低下的弊端。总书记的重要讲话高屋建瓴、思想深邃、内涵丰富，对于进一步坚定“四个自信”，继续沿着党和人民开辟的正确道路前进，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大指导意义。

习近平总书记的重要讲话和党的十九届四中全会精神，必将使中国特色社会主义制度更加完善和成熟，也必将使我们对独具中国特色的社会主义制度的认识升华到一个新高度、新视野、新水平。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我国根本政治制度。经过70年的发展，人民代表大会制度已基本成熟定型。在新时代，如何发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力现代化的作用，面临一些新课题。我们要认真学习贯彻党的十九届四中全会精神和总书记的重要讲话精神，在进一步深化对人民代表大会制度的思想认识、深化理论研究、深化实际工作三个方面下功夫。要研究在巩固中国特色社会主义国家制度和法律制度的优势方面，人大应发挥什么样的作用？如何发挥作用？比如，我们要认真研究，如何通过人民代表大会制度，始终坚持好、进一步巩固好党的领导的实现？这不仅仅是党的领导在人大的实现，还

包括通过人民代表大会制度，保证党在整个党和国家事业中的领导地位；要研究如何通过人民代表大会制度，推动以人民为中心的思想的落实，保证人民真正当家作主，保证人民管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务的权利；要认真研究全国人大及其常委会在全面依法治国中的职责，在党中央集中统一领导下推进立法，确保法律符合宪法精神、体现党的主张、反映人民意志；要认真研究如何在人大的工作中正确处理民主与集中、分工与协同、监督与支持的关系，进一步调动和动员各方面力量，妥善协调各方面利益，保证国家机关依法协调高效运转，形成实现党和国家奋斗目标的强大合力，等等。不光是研究，更重要的是结合人大工作实际贯彻落实，推动人大工作上水平，更好地发挥人民代表大会制度在国家制度和法律制度中、在国家治理体系和治理能力现代化中的职能作用。

总之，我们要及时认真传达学习、贯彻落实即将召开的党的十九届四中全会精神，深入学习领会、贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，在新时代推进国家制度和法律制度建设担负起人大的职责使命，不断完善中国特色社会主义法律体系，助力经济社会发展和改革攻坚任务，以良法促进发展、保障善治；要加强对法律实施和制度执行情况的监督，推动增强法律制度的执行力，切实把我国制度优势转化为治理效能；要加强对国家制度和法律制度的理论研究和宣传教育，推动国家机关和全社会增强制度意识和法治意识，自觉维护制度和法律权威；要在党中央集中统一领导下，推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出贡献。



# 中华人民共和国主席令

## 第三十五号

《中华人民共和国密码法》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十四次会议于2019年10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10月26日

# 中华人民共和国密码法

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

## 目 录

第一章 总 则

第二章 核心密码、普通密码

第三章 商用密码

第四章 法律责任

第五章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范密码应用和管理，促进密码事业发展，保障网络与信息安全，维护国家安全和公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，制定本法。

**第二条** 本法所称密码，是指采用特定变换的方法对信息等进行加密保护、安全认证的技术、产品和服务。

**第三条** 密码工作坚持总体国家安全观，遵循统一领导、分级负责，创新发展、服务大局，依法管理、保障安全的原则。

**第四条** 坚持中国共产党对密码工作的领导。中央密码工作领导机构对全国密码工作实行统一领导，制定国家密码工作重大方针政策，统筹协调国家密码重大事项和重要工作，推进国家密码法治建设。

**第五条** 国家密码管理部门负责管理全国的密码工作。县级以上地方各级密码管理部门负责管理本行政区域的密码工作。

国家机关和涉及密码工作的单位在其职责范围内负责本机关、本单位或者本系统的密码工作。

**第六条** 国家对密码实行分类管理。

密码分为核心密码、普通密码和商用密码。

**第七条** 核心密码、普通密码用于保护国家秘密信息，核心密码保护信息的最高密级为绝密级，普通密码保护信息的最高密级为机密级。

核心密码、普通密码属于国家秘密。密码管理部门依照本法和有关法律、行政法规、国家有关规定对核心密码、普通密码实行严格统一管理。

**第八条** 商用密码用于保护不属于国家秘密的信息。

公民、法人和其他组织可以依法使用商用密码保护网络与信息安全。

**第九条** 国家鼓励和支持密码科学研究和应用，依法保护密码领域的知识产权，促进密码科学技术进步和创新。

国家加强密码人才培养和队伍建设，对在密码工作中作出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

**第十条** 国家采取多种形式加强密码安全教育，将密码安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系，增强公民、法人和其他组织的密码安全意识。

**第十一条** 县级以上人民政府应当将密码工作纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级财政预算。

**第十二条** 任何组织或者个人不得窃取他人加密保护的信息或者非法侵入他人的密码保障系统。

任何组织或者个人不得利用密码从事危害国家安全、社会公共利益、他人合法权益等违法犯罪活动。

## 第二章 核心密码、普通密码

**第十三条** 国家加强核心密码、普通密码的科学规划、管理和使用，加强制度建设，完善管

理措施，增强密码安全保障能力。

**第十四条** 在有线、无线通信中传递的国家秘密信息，以及存储、处理国家秘密信息的信息系统，应当依照法律、行政法规和国家有关规定使用核心密码、普通密码进行加密保护、安全认证。

**第十五条** 从事核心密码、普通密码科研、生产、服务、检测、装备、使用和销毁等工作的机构（以下统称密码工作机构）应当按照法律、行政法规、国家有关规定以及核心密码、普通密码标准的要求，建立健全安全管理制度，采取严格的保密措施和保密责任制，确保核心密码、普通密码的安全。

**第十六条** 密码管理部门依法对密码工作机构的密码、普通密码工作进行指导、监督和检查，密码工作机构应当配合。

**第十七条** 密码管理部门根据工作需要会同有关部门建立核心密码、普通密码的安全监测预警、安全风险评估、信息通报、重大事项会商和应急处置等协作机制，确保核心密码、普通密码安全管理的协同联动和有序高效。

密码工作机构发现核心密码、普通密码泄密或者影响核心密码、普通密码安全的重大问题、风险隐患的，应当立即采取应对措施，并及时向保密行政管理部门、密码管理部门报告，由保密行政管理部门、密码管理部门会同有关部门组织开展调查、处置，并指导有关密码工作机构及时消除安全隐患。

**第十八条** 国家加强密码工作机构建设，保障其履行工作职责。

国家建立适应核心密码、普通密码工作需要的人员录用、选调、保密、考核、培训、待遇、奖惩、交流、退出等管理制度。

**第十九条** 密码管理部门因工作需要，按照

国家有关规定，可以提请公安、交通运输、海关等部门对核心密码、普通密码有关物品和人员提供免检等便利，有关部门应当予以协助。

**第二十条** 密码管理部门和密码工作机构应当建立健全严格的监督和安全审查制度，对其工作人员遵守法律和纪律等情况进行监督，并依法采取必要措施，定期或者不定期组织开展安全审查。

### 第三章 商用密码

**第二十一条** 国家鼓励商用密码技术的研究开发、学术交流、成果转化和推广应用，健全统一、开放、竞争、有序的商用密码市场体系，鼓励和促进商用密码产业发展。

各级人民政府及其有关部门应当遵循非歧视原则，依法平等对待包括外商投资企业在内的商用密码科研、生产、销售、服务、进出口等单位（以下统称商用密码从业单位）。国家鼓励在外商投资过程中基于自愿原则和商业规则开展商用密码技术合作。行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让商用密码技术。

商用密码的科研、生产、销售、服务和进出口，不得损害国家安全、社会公共利益或者他人合法权益。

**第二十二条** 国家建立和完善商用密码标准体系。

国务院标准化行政主管部门和国家密码管理部门依据各自职责，组织制定商用密码国家标准、行业标准。

国家支持社会团体、企业利用自主创新技术制定高于国家标准、行业标准相关技术要求的商用密码团体标准、企业标准。

**第二十三条** 国家推动参与商用密码国际标准化活动，参与制定商用密码国际标准，推进商

用密码中国标准与国外标准之间的转化运用。

国家鼓励企业、社会团体和教育、科研机构等参与商用密码国际标准化活动。

**第二十四条** 商用密码从业单位开展商用密码活动，应当符合有关法律、行政法规、商用密码强制性国家标准以及该从业单位公开标准的技术要求。

国家鼓励商用密码从业单位采用商用密码推荐性国家标准、行业标准，提升商用密码的防护能力，维护用户的合法权益。

**第二十五条** 国家推进商用密码检测认证体系建设，制定商用密码检测认证技术规范、规则，鼓励商用密码从业单位自愿接受商用密码检测认证，提升市场竞争力。

商用密码检测、认证机构应当依法取得相关资质，并依照法律、行政法规的规定和商用密码检测认证技术规范、规则开展商用密码检测认证。

商用密码检测、认证机构应当对其在商用密码检测认证中所知悉的国家秘密和商业秘密承担保密义务。

**第二十六条** 涉及国家安全、国计民生、社会公共利益的商用密码产品，应当依法列入网络关键设备和网络安全专用产品目录，由具备资格的机构检测认证合格后，方可销售或者提供。商用密码产品检测认证适用《中华人民共和国网络安全法》的有关规定，避免重复检测认证。

商用密码服务使用网络关键设备和网络安全专用产品的，应当经商用密码认证机构对该商用密码服务认证合格。

**第二十七条** 法律、行政法规和国家有关规定要求使用商用密码进行保护的关键信息基础设施，其运营者应当使用商用密码进行保护，自行或者委托商用密码检测机构开展商用密码应用安

全性评估。商用密码应用安全性评估应当与关键信息基础设施安全检测评估、网络安全等级测评制度相衔接，避免重复评估、测评。

关键信息基础设施的运营者采购涉及商用密码的网络产品和服务，可能影响国家安全的，应当按照《中华人民共和国网络安全法》的规定，通过国家网信部门会同国家密码管理部门等有关部门组织的国家安全审查。

**第二十八条** 国务院商务主管部门、国家密码管理部门依法对涉及国家安全、社会公共利益且具有加密保护功能的商用密码实施进口许可，对涉及国家安全、社会公共利益或者中国承担国际义务的商用密码实施出口管制。商用密码进口许可清单和出口管制清单由国务院商务主管部门会同国家密码管理部门和海关总署制定并公布。

大众消费类产品所采用的商用密码不实行进口许可和出口管制制度。

**第二十九条** 国家密码管理部门对采用商用密码技术从事电子政务电子认证服务的机构进行认定，会同有关部门负责政务活动中使用电子签名、数据电文的管理。

**第三十条** 商用密码领域的行业协会等组织依照法律、行政法规及其章程的规定，为商用密码从业单位提供信息、技术、培训等服务，引导和督促商用密码从业单位依法开展商用密码活动，加强行业自律，推动行业诚信建设，促进行业健康发展。

**第三十一条** 密码管理部门和有关部门建立日常监管和随机抽查相结合的商用密码事中事后监管制度，建立统一的商用密码监督管理信息平台，推进事中事后监管与社会信用体系相衔接，强化商用密码从业单位自律和社会监督。

密码管理部门和有关部门及其工作人员不得

要求商用密码从业单位和商用密码检测、认证机构向其披露源代码等密码相关专有信息，并对其在履行职责中知悉的商业秘密和个人隐私严格保密，不得泄露或者非法向他人提供。

## 第四章 法律责任

**第三十二条** 违反本法第十二条规定，窃取他人加密保护的信息，非法侵入他人的密码保障系统，或者利用密码从事危害国家安全、社会公共利益、他人合法权益等违法活动的，由有关部门依照《中华人民共和国网络安全法》和其他有关法律、行政法规的规定追究法律责任。

**第三十三条** 违反本法第十四条规定，未按照要求使用核心密码、普通密码的，由密码管理部门责令改正或者停止违法行为，给予警告；情节严重的，由密码管理部门建议有关国家机关、单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分或者处理。

**第三十四条** 违反本法规定，发生核心密码、普通密码泄密案件的，由保密行政管理部门、密码管理部门建议有关国家机关、单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分或者处理。

违反本法第十七条第二款规定，发现核心密码、普通密码泄密或者影响核心密码、普通密码安全的重大问题、风险隐患，未立即采取应对措施，或者未及时报告的，由保密行政管理部门、密码管理部门建议有关国家机关、单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分或者处理。

**第三十五条** 商用密码检测、认证机构违反本法第二十五条第二款、第三款规定开展商用密码检测认证的，由市场监督管理部门会同密码管理部门责令改正或者停止违法行为，给予警告，

没收违法所得；违法所得三十万元以上的，可以并处违法所得一倍以上三倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足三十万元的，可以并处十万元以上三十万元以下罚款；情节严重的，依法吊销相关资质。

**第三十六条** 违反本法第二十六条规定，销售或者提供未经检测认证或者检测认证不合格的商用密码产品，或者提供未经认证或者认证不合格的商用密码服务的，由市场监督管理部门会同密码管理部门责令改正或者停止违法行为，给予警告，没收违法产品和违法所得；违法所得十万元以上的，可以并处违法所得一倍以上三倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，可以并处三万元以上十万元以下罚款。

**第三十七条** 关键信息基础设施的运营者违反本法第二十七条第一款规定，未按照要求使用商用密码，或者未按照要求开展商用密码应用安全性评估的，由密码管理部门责令改正，给予警告；拒不改正或者导致危害网络安全等后果的，处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员处一万元以上十万元以下罚款。

关键信息基础设施的运营者违反本法第二十七条第二款规定，使用未经安全审查或者安全审查未通过的产品或者服务的，由有关主管部门责令停止使用，处采购金额一倍以上十倍以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下罚款。

**第三十八条** 违反本法第二十八条实施进口许可、出口管制的规定，进出口商用密码的，由国务院商务主管部门或者海关依法予以处罚。

**第三十九条** 违反本法第二十九条规定，未经认定从事电子政务电子认证服务的，由密码管理部门责令改正或者停止违法行为，给予警告，没收违法产品和违法所得；违法所得三十万元以上的，可以并处违法所得一倍以上三倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足三十万元的，可以并处十万元以上三十万元以下罚款。

**第四十条** 密码管理部门和有关部门、单位的工作人员在密码工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，或者泄露、非法向他人提供在履行职责中知悉的商业秘密和个人隐私的，依法给予处分。

**第四十一条** 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；给他人造成损害的，依法承担民事责任。

## 第五章 附 则

**第四十二条** 国家密码管理部门依照法律、行政法规的规定，制定密码管理规章。

**第四十三条** 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的密码工作管理办法，由中央军事委员会根据本法制定。

**第四十四条** 本法自 2020 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国密码法 (草案)》的说明

——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

国家密码管理局局长 李兆宗

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国密码法（草案）》作说明。

## 一、立法的必要性

密码工作是党和国家的一项特殊重要工作，直接关系国家安全，密码在我国革命、建设、改革各个历史时期，都发挥了不可替代的重要作用。进入新时代，密码工作面临着许多新的机遇和挑战，担负着更加繁重的保障和管理任务，制定一部密码领域综合性、基础性法律，十分必要。一是核心密码和普通密码维护国家安全方面的基本制度、密码管理部门和密码工作机构及其工作人员开展核心密码和普通密码工作的保障措施等，需要通过国家立法予以明确，进一步提升法治化保障水平。二是近年来密码在维护国家安全、促进经济社会发展、保护人民群众利益方面发挥越来越重要的作用，国家对重要领域商用密码的应用、基础支撑能力的提升以及安全性评估、审查制度等不断提出明确要求，需要及时上升为法律规范。三是传统对商用密码实行全环节许可管理的手段已不适应职能转变和“放管服”改革要求，亟需在立法层面重塑现行商用密码管理制度。全国人大常委会和国务院将制定密码法

列入了立法工作计划。

2017年4月至5月，国家密码管理局将《中华人民共和国密码法（草案征求意见稿）》向社会公开征求了意见，并于2017年6月向国务院报送了《中华人民共和国密码法（草案送审稿）》（以下简称送审稿）。收到此件后，司法部广泛征求了各地各部门意见，会同国家密码管理局对送审稿作了研究修改，并反复与中央网信办、工业和信息化部、商务部等单位沟通协调，形成了目前的《中华人民共和国密码法（草案）》（以下简称草案）。草案已于2019年6月10日经国务院常务会议讨论通过。

## 二、立法的总体思路

一是明确对核心密码、普通密码与商用密码实行分类管理的原则。草案在核心密码、普通密码方面，深入贯彻总体国家安全观，将现行有效的基本制度、特殊管理政策及保障措施法治化；在商用密码方面，充分体现职能转变和“放管服”改革要求，明确公民、法人和其他组织均可依法使用。

二是注重把握职能转变和“放管服”需要与保障国家安全的平衡。草案在明确鼓励商用密码产业发展、突出标准引领作用的基础上，对涉及

国家安全、国计民生、社会公共利益，列入网络关键设备和网络安全专用产品目录的产品，以及关键信息基础设施的运营者和国家机关采购、使用的部分，规定了适度的管制措施。

三是注意处理好草案与网络安全法、保守国家秘密法等有关法律的关系。密码是保障网络安全的核心技术和基础支撑，草案在商用密码管理和相应法律责任设定方面与网络安全法的有关制度，如强制检测认证、安全性评估、国家安全审查等作了衔接；同时，鉴于核心密码、普通密码属于国家秘密，草案在核心密码、普通密码的管理方面与保守国家秘密法作了衔接。

### 三、草案的主要内容

草案共五章四十四条，主要内容如下：

#### （一）关于密码工作的领导和管理体制。

草案明确：坚持中国共产党对密码工作的领导；中央密码工作领导机构对全国密码工作实行统一领导，制定国家密码重大方针政策，统筹协调国家密码重大事项和重要工作，推进国家密码法治建设。国家密码管理部门负责管理全国的密码工作；县级以上地方各级密码管理部门负责管理本行政区域的密码工作；国家机关和涉及密码的单位在其职责范围内负责本机关、本单位或者本系统的密码工作。

#### （二）关于密码的分类管理原则。

草案明确规定密码分为核心密码、普通密码和商用密码，实行分类管理。提出了密码分类保护的原则要求：核心密码、普通密码用于保护国家秘密信息，核心密码保护信息的最高密级为绝密级，普通密码保护信息的最高密级为机密级；核心密码、普通密码属于国家秘密，由密码管理部门依法实行严格统一管理。商用密码用于保护

不属于国家秘密的信息；公民、法人和其他组织均可依法使用商用密码保护网络与信息安全。

#### （三）关于密码发展促进和保障措施。

草案总则对核心密码、普通密码和商用密码在发展促进和保障措施方面的共性内容作了规定：一是规定国家鼓励和支持密码科学技术研究、交流，依法保护密码知识产权，促进密码科学技术进步和创新，建立密码工作表彰奖励制度；二是规定国家加强密码宣传教育；三是规定县级以上人民政府应当将密码工作纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级预算；四是规定任何组织或者个人不得窃取或者非法侵入他人的加密信息或者密码保障系统，不得利用密码从事违法犯罪活动。

#### （四）关于核心密码、普通密码。

为了确保核心密码、普通密码安全，增强密码通信服务和网络空间密码保障能力，草案第二章规定了核心密码、普通密码的主要管理制度：一是明确传递、存储、处理国家秘密信息时的核心密码、普通密码使用要求；二是规定密码工作机构应当依法建立健全安全管理制度，采取严格的保密措施；三是规定密码管理部门依法对核心密码、普通密码工作进行指导、监督和检查，会同有关部门建立核心密码、普通密码安全协同联动机制，明确了相关案事件处置程序；四是规定国家加强密码工作机构和核心密码、普通密码人才队伍建设；五是明确了核心密码、普通密码有关物品和人员享有免检等便利；六是规定了密码管理部门、密码工作机构对其工作人员的监督和安全审查机制。

#### （五）关于商用密码。

为了贯彻落实职能转变和“放管服”改革要求，规范和促进商用密码产业发展，草案第三章

规定了商用密码的主要制度：一是规定国家鼓励商用密码技术的研究开发和应用，健全商用密码市场体系，鼓励和促进商用密码产业发展；二是规定了商用密码标准化制度；三是建立了商用密码检测认证制度，并鼓励从业单位自愿接受商用密码检测认证；四是对列入网络关键设备和网络安全专用产品目录的商用密码产品、用于网络关键设备和网络安全专用产品的商用密码服务实行强制性检测认证；五是规定关键信息基础设施应

当依法使用商用密码、开展安全性评估及国家安全审查；六是对特定范围的商用密码实行进口许可和出口管制制度；七是规定了电子政务电子认证服务管理制度；八是支持商用密码行业协会积极作用，加强行业自律，促进行业健康发展；九是规定了密码管理部门和有关部门建立商用密码事中事后监管制度。

此外，草案规定了相应的法律责任。

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《中华人民共和国密码法 (草案)》审议结果的报告

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

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 刘季幸

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对密码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）、中央有关部门、单位和部分高等院校、法学研究机构、全国人大代表等征求意见，在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和专家学者、部分相关企业的意见，并赴北京、上海、深圳进行调研。宪法和法律委员会于10月8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。司法部、国家密码管理

局的负责同志列席了会议。10月15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，为了规范密码的使用和管理，促进密码事业发展，保障网络和信息安全，制定本法是必要的，草案经过常委会审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案第十八条对加强核心密码、普通密码人才队伍培养、建设作了规定。有的常委会组成人员和地方提出对商用密码人才也应当加强培养。宪法和法律委员会经研究，建议把人才队伍培养、建设的内容移至总则以突显人才培养对于密码事业的重要性。



二、草案对核心密码、普通密码的管理和使用作了专章规定。有的常委会组成人员和地方建议进一步强化国家对核心密码、普通密码的管理，实行密码安全保密责任制，定期开展安全评估，发现安全隐患风险后应当立即采取相应措施。宪法和法律委员会经与司法部、国家密码管理局研究，建议在草案第十五条中明确要求实行密码“保密责任制”，并在草案第十七条第一款增加“安全风险评估”机制；在第二款增加规定，发现影响核心密码、普通密码安全的“风险隐患”时，应当立即采取应对措施。

三、草案第二十六条第一款规定了列入网络关键设备和网络安全专用产品目录的商用密码产品的强制检测认证制度。有的常委会组成人员和公众、企业提出，网络安全法第二十三条已对网络关键设备和网络安全专用产品的检测认证作了规定，需要进一步明确本法与网络安全法规定的关系，保持法律之间的衔接，避免重复检测认证。宪法和法律委员会经研究，建议在第二十六条第一款中增加规定：“商用密码产品检测认证适用《中华人民共和国网络安全法》的有关规定，避免重复检测认证。”

四、草案第二十七条规定了商用密码应用安全性评估和国家安全审查制度。有的常委会组成人员和部门、企业、公众提出，网络安全法已经对关键信息基础设施的安全检测评估和国家安全审查作了相关规定，建议本法与网络安全法做好衔接。有的企业提出，一些大型企业有能力对所运营的网络自行进行安全性评估。宪法和法律委员会经与国家密码管理局研究，建议将第二十七条修改为：“法律、行政法规和国家有关规定要求使用商用密码进行保护的关键信息基础设施，其运营者应当使用商用密码进行保护，自行或者

委托商用密码检测机构开展商用密码应用安全性评估。商用密码应用安全性评估应当与关键信息基础设施安全检测评估、网络安全等级测评制度相衔接，避免重复评估、测评。”“关键信息基础设施的运营者采购涉及商用密码的网络产品和服务，可能影响国家安全的，应当按照《中华人民共和国网络安全法》的规定，通过国家网信部门会同国家密码管理部门等有关部门组织的国家安全审查。”

五、草案第二十五条和第三十一条分别对商用密码检测、认证机构的职能和密码管理部门的监管职权作了规定。有的常委会组成人员建议进一步增加对上述机构和部门的保密义务要求。宪法和法律委员会经研究，建议在第二十五条增加一款作为第三款，规定：“商用密码检测、认证机构应当对其在商用密码检测认证中所知悉的国家秘密和商业秘密承担保密义务”；在第三十一条增加一款作为第二款，规定：“密码管理部门和有关部门及其工作人员不得要求商用密码从业单位和商用密码检测、认证机构向其披露源代码等密码相关专有信息，并对其在履行职责中知悉的商业秘密和个人隐私严格保密，不得泄露或者非法向他人提供。”

六、草案第四章规定违反密码法相关规定的法律责任。有的常委会组成人员和部门建议，进一步明确相关条款的处罚主体、处罚对象、处罚依据和罚则。宪法和法律委员会经研究，建议第三十二条增加相关法律规定依据表述；第三十四条增加一款，明确违反第十七条第二款规定的法律责任；第三十七条根据网络安全法的规定明确具体罚则；第四十条增加密码管理部门和有关部门、单位的工作人员违反保密义务的法律责任。

9月26日，法制工作委员会召开会议，邀请部分专家学者和密码生产单位、密码使用单位的代表就草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，密码法草案贯彻落实总体国家安全观要求，总结多年来密码工作经验，明确了党管密码、分类管理等基本原则和要求。同时，按照“放管服”改革要求，较好处理了维护国家安全与促进产业发展的关系。草案经过修改，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《中华人民共和国密码法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2019年10月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月22日上午对密码法（草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月23日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。司法部、国家密码管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案二次审议稿第二条规定：“本法所称密码，是指采用特定变换的方法对信息等进行

加密保护、安全认证的产品、技术和服务。”有的常委委员提出，密码技术是密码的基本形态，建议将“技术”调整到“产品”之前。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、草案第二十六条第二款规定：“使用网络关键设备和网络安全专用产品的商用密码服务，应当由商用密码认证机构认证合格后，方可提供。”有的常委委员提出，这一条款规定的认证对象是产品、服务还是提供服务的企业，不够明确。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：“商用密码服务使用网络关键设备和网络安全专用产品的，应当经商用密码认证机构对该商用密码服务认证合格。”

三、有的常委委员提出，违反本法规定，除行政责任、刑事责任外，还有可能需要承担民事责任。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第四十一条修改为：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；给他人造成损害的，依法承担民事责任。”

在审议过程中，还有一些常委会组成人员提出了其他完善性的建议，有的在草案起草和初次审议后已经进行过认真研究，还有一些涉及具体实施中的问题，需要在配套法规和有关规定中进一步加以细化、明确。宪法和法律委员会已

就这些意见建议与国家密码管理局进行了沟通。国家密码管理局提出将在密码法通过后尽快修改现行商用密码管理条例等法规，制定出台其他相关配套规定，落实常委会组成人员的意见建议。

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一些文字修改。

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

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于国家监察委员会制定监察法规的决定

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

为了贯彻实施《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国监察法》，保障国家监察委员会依法履行最高监察机关职责，根据监察工作实际需要，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议决定：

一、国家监察委员会根据宪法和法律，制定监察法规。

监察法规可以就下列事项作出规定：

(一) 为执行法律的规定需要制定监察法规的事项；

(二) 为履行领导地方各级监察委员会工作的职责需要制定监察法规的事项。

监察法规不得与宪法、法律相抵触。

二、监察法规应当经国家监察委员会全体会议决定，由国家监察委员会发布公告予以公布。

三、监察法规应当在公布后的三十日内报全国人民代表大会常务委员会备案。

全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的监察法规。

四、本决定自2019年10月27日起施行。

## 关于《全国人民代表大会常务委员会关于 国家监察委员会制定监察法规的 决定（草案）》的说明

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

全国人大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：

说明。

我受委员长会议委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》（以下简称“决定”）的

### 一、关于作出决定的必要性

2019年8月，国家监察委员会致函全国人

大常委会办公厅提出，随着国家监察体制改革不断深入，监察工作中一些深层次问题逐渐显现，监察法中一些原则性表述需要进一步具体化。为便于各级监察机关更好地执行和适用法律，国家监察委员会拟制定出台《监察法实施条例》，建议全国人大常委会修改立法法或者作出相关决定，为国家监察委员会制定监察法规提供法律依据。

全国人大常委会高度重视国家监察委员会的意见，按照工作安排，法制工作委员会、监察和司法委员会经与国家监察委员会工作部门密切沟通协商，认为为了保障国家监察委员会依法履行职责，由全国人大常委会作出决定，明确国家监察委员会可以制定监察法规，是必要的、可行的。

第一，我国宪法规定，国家监察委员会是最高监察机关，领导地方各级监察委员会的工作。制定监察法规是国家监察委员会履行宪法法律职责所需要的职权和手段。监察法是反腐败国家立法，是对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律。制定监察法时，考虑到当时需要解决的问题比较多，经与中央纪委协商一致，对国家监察委员会制定监察法规没有作出规定。随着国家监察体制改革工作的深入推进，为保证监察法全面贯彻实施，有必要由国家监察委员会对监察法作进一步具体化的规定。

第二，我国宪法规定，监察委员会的组织和职权由法律规定。对监察法规作出明确规定，较为理想的解决方式是修改立法法。立法法是对我国的立法体制、立法权限和立法程序作出系统规定的基本法律，该法于2000年颁布实施，并于2015年作了重要修改。立法法的制定和修改均由全国人民代表大会通过。考虑到立法法的修改除涉及监察法规制定权外，关于立法的指导思想、宪法和法律委员会的职责、授权立法等规定

都需要研究和修改，立法法修改近期尚未提上立法工作日程。因此，通过修改立法法来明确国家监察委员会制定监察法规的职权，时间上恐难以适应国家监察委员会的实际工作需要。由全国人大常委会作决定，明确国家监察委员会可以制定监察法规，既具有法律效力，又能够及时地解决问题，比较适当、可行。采取由全国人大常委会作决定的方式，对机构职责问题作出规定，以往是有过先例的。

据此，法制工作委员会会同国家监察委员会工作部门，拟订了《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》，委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

## 二、关于决定草案的内容

根据宪法、立法法规定精神，参照行政法规、军事法规相关内容，拟订了决定草案。主要内容如下：

一是明确国家监察委员会制定监察法规的范围，规定“国家监察委员会根据宪法和法律，制定监察法规”；“监察法规可就下列事项作出规定：（一）为执行法律的规定需要制定监察法规的事项；（二）为履行领导地方各级监察委员会工作的职责需要制定监察法规的事项。”同时规定“监察法规不得与宪法、法律相抵触。”

二是明确监察法规的制定程序，规定“监察法规应当经国家监察委员会全体会议决定，由国家监察委员会发布公告予以公布。”

三是明确全国人大常委会对监察法规的监督，规定“监察法规应当在公布后的三十日内报全国人民代表大会常务委员会备案”；“全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的监察法规。”

决定草案和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于 国家监察委员会制定监察法规的 决定（草案）》审议结果的报告

——2019年10月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月22日上午对委员长会议提请审议的《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，十三届全国人大一次会议审议通过宪法修正案和监察法，为新形势下反腐败斗争和各级监察机关履行职责提供了有力的法治保障。随着国家监察体制改革工作的深入推进，由全国人大常委会作出相关决定，明确国家监察委员会可以制定监察法规，是必要的、可行的，赞成将决定草案提请本次会议表决通过。同时，有的常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月23日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。中央纪委国家监委负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是成熟的、可行的。据此，宪法和法律委员会提出了全国人民代表大会常务委

员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

还有一个问题需要报告，有的常委委员、专委会委员提出，国家监察委员会制定监察法规，涉及立法体制，应当通过修改立法法作出规定。宪法和法律委员会经研究认为，国家监察委员会是最高监察机关，制定监察法规是国家监察委员会履行宪法法律职责所需要的职权。我国宪法规定，监察委员会的组织和职权由法律规定。在立法法修改前，由全国人大常委会作出关于国家监察委员会制定监察法规的决定，是必要的，符合宪法和监察法的原则和精神。同时，建议对立法法的修改抓紧研究，对国家监察委员会制定监察法规及相关问题作出规定。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 授权国务院在自由贸易试验区暂时调整 适用有关法律规定的决定

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

为进一步优化营商环境，激发市场活力和社会创造力，加快政府职能转变，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议决定：授权国务院在自由贸易试验区内，暂时调整适用《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国海关法》《中华人民共和国种子法》的有关规定（目录附后）。上述调整在三年内试行。对实践证明可行的，国务院应当提出修改有关法律的意见；对实践证明不宜调整的，在试点期满后恢复施行有关法律规定。

本决定自2019年12月1日起施行。

## 授权国务院在自由贸易试验区暂时调整 适用有关法律规定的目录

序号	名称	法律 规 定	调整内容
1	对外贸易经营者备案登记	<p>《中华人民共和国对外贸易法》</p> <p><b>第九条</b> 从事货物进出口或者技术进出口的对外贸易经营者，应当向国务院对外贸易主管部门或者其委托的机构办理备案登记；但是，法律、行政法规和国务院对外贸易主管部门规定不需要备案登记的除外。备案登记的具体办法由国务院对外贸易主管部门规定。</p> <p>对外贸易经营者未按照规定办理备案登记的，海关不予办理进出口货物的报关验放手续。</p>	直接取消审批（取消对外贸易经营者备案登记）

序号	名称	法律 规 定	调整内容
2	拖拉机驾驶培训学校、驾驶培训班资格认定	<p>《中华人民共和国道路交通安全法》</p> <p><b>第二十条第一款</b> 机动车的驾驶培训实行社会化，由交通主管部门对驾驶培训学校、驾驶培训班实行资格管理，其中专门的拖拉机驾驶培训学校、驾驶培训班由农业（农业机械）主管部门实行资格管理。</p>	直接取消审批
3	消防技术服务机构资质审批	<p>《中华人民共和国消防法》</p> <p><b>第三十四条</b> 消防产品质量认证、消防设施检测、消防安全监测等消防技术服务机构和执业人员，应当依法获得相应的资质、资格；依照法律、行政法规、国家标准、行业标准和执业准则，接受委托提供消防技术服务，并对服务质量负责。</p>	直接取消审批
4	食品经营许可（仅销售预包装食品）	<p>《中华人民共和国食品安全法》</p> <p><b>第三十五条</b> 国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。但是，销售食用农产品，不需要取得许可。</p> <p>县级以上地方人民政府食品安全监督管理部门应当依照《中华人民共和国行政许可法》的规定，审核申请人提交的本法第三十三条第一款第一项至第四项规定要求的相关资料，必要时对申请人的生产经营场所进行现场核查；对符合规定条件的，准予许可；对不符合规定条件的，不予许可并书面说明理由。</p>	审批改为备案
5	报关企业注册登记	<p>《中华人民共和国海关法》</p> <p><b>第十一条第一款</b> 进出口货物收发货人、报关企业办理报关手续，必须依法经海关注册登记。未依法经海关注册登记，不得从事报关业务。</p>	审批改为备案
6	公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查	<p>《中华人民共和国消防法》</p> <p><b>第十五条</b> 公众聚集场所在投入使用、营业前，建设单位或者使用单位应当向场所所在地的县级以上地方人民政府消防救援机构申请消防安全检查。</p> <p>消防救援机构应当自受理申请之日起十个工作日内，根据消防技术标准和管理规定，对该场所进行消防安全检查。未经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求的，不得投入使用、营业。</p>	实行告知承诺（当事人承诺符合消防安全标准并提供相关材料的，消防救援机构不再进行实质性审查，当场作出审批决定。）



序号	名称	法律 规 定	调整 内容
7	林草种子（进出口）生产经营许可证核发	<p>《中华人民共和国种子法》</p> <p><b>第三十一条第一款</b> 从事种子进出口业务种子生产经营许可证，由省、自治区、直辖市人民政府农业、林业主管部门审核，国务院农业、林业主管部门核发。</p> <p><b>第九十三条</b> 草种、烟草种、中药材种、食用菌菌种的种质资源管理和选育、生产经营、管理等活动，参照本法执行。</p>	优化审批服务（取消省级林草部门实施的审核）

# 关于《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》的说明

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

司法部部长 傅政华

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》作说明。

## 一、基本情况

“证照分离”改革是商事制度改革的延续和深化，是行政审批制度改革的重要组成部分，是落实企业经营自主权、强化政府事中事后监管责任的重要举措。2015年以来，国务院决定对部分涉企经营许可事项开展“证照分离”改革，在上海市浦东新区试点并逐步复制推广，有效降低了企业制度性交易成本，优化了营商环境，激发了市场活力和社会创造力。

为进一步克服“准入不准营”现象，使企业更便捷拿到营业执照并尽快正常运营，国务院决定在全国各自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点。试点范围和内容是：在深入总结近年来对涉企经营许可事项实施“证照分离”改革经验基础上，自2019年12月1日起，在上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等自由贸易试验区，对所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等四种方式分类推进改革，为在全国实现“证照分离”改革全覆盖形成可复制可推广的制度创新成果。

涉企经营许可事项中，中央层面设定的共523项，其中有的改革事项涉及暂时调整实施有关法律规定。按照重大改革于法有据的要求，在试点正式启动前，需由全国人大常委会作出授权决定。按照国务院的工作部署，国家市场监督管理总局、司法部、国务院职能转变协调办在认真梳理研究试点事项，并征求全国人大常委会法工委和国务院有关部门意见的基础上，拟订了《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。

## 二、草案的主要内容

草案规定，授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施《中华人民共和国道路交通安全法》等6部法律的有关规定。具体包括4种情况：

一是按照直接取消审批的方式，暂时调整实施《中华人民共和国道路交通安全法》规定的拖拉机驾驶培训学校、驾驶培训班资格认定（申领拖拉机操作证件仍由农业农村部门组织考试，考试合格后方可领取），《中华人民共和国对外贸易法》规定的对外贸易经营者备案登记，《中华人民共和国消防法》规定的消防技术服务机构（属中介服务机构）资质审批等经营许可事项。试点期间，上述审批暂停实施。

二是按照审批改为备案的方式，暂时调整实施《中华人民共和国食品安全法》规定的食品经营许可（仅销售预包装食品）、《中华人民共和国海关法》规定的报关企业注册登记两项经营许可事项。企业按要求进行备案即可从事预包装食品销售、开展报关业务。

三是按照实行告知承诺的方式，暂时调整实施《中华人民共和国消防法》关于公众聚集场所投入使用、营业前应当申请消防安全检查的规定。当事人承诺符合消防安全标准并提供相关材料的，消防救援机构不再进行实质性审查，当场作出审批决定。

四是按照优化审批服务的方式，暂时调整实施《中华人民共和国种子法》的有关规定，取消省级林草部门对林草种子（进出口）生产经营许可证核发的审核（初审）环节，申请人可直接向国家林草局申请核发许可证。

关于暂时调整实施有关法律规定的期限，草案明确，上述调整在三年内试行。对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。试点过程中，国务院有关部门和自由贸易试验区所在地省（自治区、直辖市）人民政府将对试点情况进行评估，适时提出修改完善有关法律规定或者恢复施行有关法律规定的建议。

## 三、关于完善改革配套政策措施

试点过程中，有关部门将按照国务院的部署和要求制定实施方案，对中央层面设定的涉企经营许可事项逐项细化改革举措；有关省级人民政府组织制定本地区试点实施方案，明确地方层面设定的涉企经营许可事项的改革方式，细化改革试点落地措施。同时，采取有效措施，规范企业登记经营范围与申办经营许可的衔接，强化涉企经营信息归集共享，持续提升审批服务质量和效率，创新和加强事中事后监管。

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对 《关于授权国务院在自由贸易试验区 暂时调整实施有关法律规定的决定 (草案)》审议结果的报告

——2019年10月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月22日上午对国务院提请审议的《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定(草案)》进行了分组审议。普遍认为，决定草案基本可行，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于10月23日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。司法部的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，为更好体现自由贸易试验区对外开放的特点，建议在决定草案中将对外贸易法作为所列法律的第一项。宪法和法律委员会建议采纳这一意见，并对有关法律规定目录作相应调整。

二、有的常委委员提出，决定草案中“调整

实施”的表述与立法法第十三条中“暂时调整或者暂时停止适用法律”的表述不一致。宪法和法律委员会经研究，建议将决定草案中的“调整实施”修改为“调整适用”。

三、决定草案规定，本决定自公布之日起施行；根据草案说明，有关改革自2019年12月1日起实施。有的常委委员提出，决定草案的施行日期和说明中的实施日期不一致，建议进一步研究。宪法和法律委员会经与司法部研究，建议将本决定的施行日期确定为2019年12月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对决定草案作了个别文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定(草案建议表决稿)，建议本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区 及相关延伸区实施管辖的决定

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议审议了国务院关于提请审议授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的议案。

会议认为，为了实现澳门特别行政区与广东省珠海市之间基础设施的互联互通，为两地之间的交通运输、人员往来和经贸活动提供便利，有必要在位于广东省珠海市横琴岛的横琴口岸内设立澳方口岸区。全国人民代表大会常务委员会决定：

一、授权澳门特别行政区自横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区启用之日起，在本决定第三条规定的期限内对该区域依照澳门特别行政区法律实施管辖。

二、授权澳门特别行政区实施管辖的区域包括横琴口岸澳方口岸区，莲花大桥和澳门大学连接横琴口岸通道桥相关部分（桥墩除外），以及澳门轻轨延伸至横琴口岸的预留空间，该预留空间用于建设行车隧道、站台以及连接站台和澳门特别行政区管辖区域的封闭通道等轻轨设施。上述区域根据实际情况分阶段启用。有关区域具体启用日期，以及具体坐标和面积，由国务院确定。在本决定第三条规定的期限内不得变更上述区域的用途。

三、澳门特别行政区政府以租赁方式取得横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区的使用权，租赁期限自有关区域启用之日起至2049年12月19日止。租赁期限届满，经全国人民代表大会常务委员会决定，可以续期。

# 关于《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》的说明

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

国务院港澳事务办公室副主任 邓中华

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》作说明。

## 一、有关背景情况

澳门特别行政区路氹城和珠海横琴新区一衣带水、路桥相连，路氹城莲花口岸和珠海横琴口岸隔河相望。目前，往来两地的人员和货物均采取传统的“两地两检”通关模式，耗时长且不便，其中旅客需要搭乘穿梭巴士经莲花大桥往返。随着通关量的不断增长，现行的通关模式和口岸设置已经不能适应粤港澳大湾区建设大背景下两地人员往来和经贸活动日益密切的现实需要。为加强两地基础设施互联互通，促进人员、货物等生产要素便捷流动，支持澳门更好地融入国家发展大局，澳门特别行政区政府经商广东省人民政府、珠海市人民政府，于2018年8月提出，希借珠海横琴口岸改扩建的契机，将莲花口岸搬迁至横琴口岸，并采取“合作查验、一次放行”的通关模式。国务院于同年10月原则同意有关请求。

## 二、拟授权管辖区域的情况

实现上述请求事项须将横琴口岸澳方口岸区

及相关延伸区授权澳门特别行政区管辖。经广东省、澳门特别行政区两地政府商议并报国务院原则同意，拟授权澳门特别行政区管辖的区域共有六个板块：一是莲花大桥原内地管辖部分的主桥、引桥（匝道）的桥面及桥体（桥墩除外）；二是二层交通枢纽平台以及连接其他澳门特别行政区管辖区域及地面的通道；三是地面层出入境货车查验场、小客车随车人员验放厅、客货车卡口和车道澳门特别行政区管辖部分，以及连接其他澳门特别行政区管辖区域及地面的通道；四是旅检大楼的澳门特别行政区管辖部分，包括一层、二层旅检出入境大厅，出入境疏散平台，一层、二层办公夹层，负一层设备用房，以及连接其他澳门特别行政区管辖区域及地面的通道；五是澳门大学连接横琴口岸通道桥在内地境内的桥面及桥体部分（桥墩除外）；六是澳门轻轨延伸至横琴口岸的预留空间区域，包括轻轨行车隧道（含过河段及地底段）、横琴口岸澳门轻轨站台，以及连接站台和澳门特别行政区管辖区域的封闭通道（含车站、轨道、列车车厢、有关连接通道和逃生通道、电梯、通风井以及轻轨相关附属设施设备）等区域。其中，前五个板块面积共16.772万平方米，第六个板块空间规划暂未确定，面积待定。根据上述

工程进度安排，口岸将分旅检区域、客货车检区域、澳门轻轨延伸至横琴口岸工程三个阶段先后建成启用。其中，旅检区域计划于今年底启用。

### 三、草案的主要内容

由于授权澳门特别行政区管辖的区域位于内地，澳门特别行政区依照其法律实施管辖需要获得全国人大常委会授权。为此，根据广东省、澳门特别行政区两地政府的建议，港澳办会同有关单位起草了《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》，主要包括以下内容：

一是授权澳门特别行政区自横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区启用之日起，在决定第三条规

定的期限内对该区域依照澳门特别行政区法律实施管辖。

二是对授权澳门特别行政区实施管辖的区域作概要表述，包括：横琴口岸澳方口岸区，莲花大桥和澳门大学连接横琴口岸通道桥相关部分（桥墩除外），以及澳门轻轨延伸至横琴口岸的预留空间。上述区域根据实际情况分阶段启用。有关区域具体启用日期以及具体坐标和面积由国务院确定。

三是规定澳门特别行政区政府以租赁方式取得横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区的使用权，租赁期限自有关区域启用之日起至2049年12月19日止。租赁期限届满，经全国人大常委会决定，可以续期。

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 对《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸 澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的 决定（草案）》审议结果的报告

——2019年10月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月22日上午对国务院提请审议的《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖，是中央坚持“一国两制”、“澳人治澳”、

高度自治方针，大力支持粤港澳大湾区建设和澳门特别行政区发展的重要举措，有利于进一步加强澳门和内地之间基础设施互联互通，促进两地人员、货物等生产要素便捷流动，推动澳门特别行政区更好地融入国家发展大局，符合党中央精神和粤港澳大湾区建设部署。由全国人大常委会作出授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区

及相关延伸区实施管辖的决定，是必要的。决定草案基本可行，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，有的常委会组成人员还提出了一些修改意见。

宪法和法律委员会于10月23日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。司法部、国务院港澳事务办公室、法制工作委员会、澳门基本法委员会的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案是可行的。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员提出，决定草案对于横琴口岸的位置和功能，以及授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的目的和意义叙述不够清晰。宪法和法律委员会经研究，建议将决定草案第二段修改为：“会议认为，为了实现澳门特别行政区与广东省珠海市之间基础设施的互联互通，为两地之间的交通运输、人员往来和经贸活动提供便利，有必要在位于广东省珠海市横琴岛的横琴口岸内

设立澳方口岸区。全国人民代表大会常务委员会决定”。

二、有的常委委员提出，决定草案第二条规定了授权澳门特别行政区实施管辖的区域范围，包括“澳门轻轨延伸至横琴口岸的预留空间”，未明确规定该“预留空间”的范围和用途。宪法和法律委员会经研究，建议在授权决定中明确“预留空间”的使用范围和用途，在决定草案第二条“以及澳门轻轨延伸至横琴口岸的预留空间”后增加“该预留空间用于建设行车隧道、站台以及连接站台和澳门特别行政区管辖区域的封闭通道等轻轨设施”。

此外，还对决定草案作了个别文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 国务院关于加快外贸转型升级 推进贸易高质量发展工作情况的报告

——2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

商务部部长 钟 山

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现就加快外贸转型升级推进贸易高质量发展工作情况报告如下，请审议。

党中央、国务院高度重视对外贸易工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调在国际环境和国内发展条件都发生重大变化的历史背景下，怎样保持我国外贸传统优势、加快培育竞争新优势，是事关我国发展全局的重大问题。李克强总理指出要大力推动创新，提高出口产品档次和品牌影响力，培育外贸发展新动能，促进外贸稳中提质，加快对外贸易优化升级和高质量发展。各有关部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以供给侧结构性改革为主线，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，积极应对中美经贸摩擦，出台稳外贸政策和措施，加快外贸转型升级，大力开拓多元化市场，积极培育竞争新优势，推进贸易高质量发展取得明显成效。

## 一、我国对外贸易基本情况

改革开放以来，我国紧紧抓住全球产业转移和全球贸易快速发展的历史机遇，以2001年加入世界贸易组织为契机，对外贸易实现跨越式发展，贸易大国地位不断巩固，贸易结构不断优化，为我国经济社会发展作出重要贡献，也为推

动形成全面开放新格局和世界经济的共同繁荣作出重要贡献。

一是贸易规模快速增长。我国货物进出口总额由1978年的206.4亿美元增至2018年的4.62万亿美元，成为世界货物贸易第一大国，占国际市场份额从不足1%提高到11.8%。其中，出口从97.5亿美元扩大到2.48万亿美元，进口从108.9亿美元扩大到2.14万亿美元。自2009年以来，我国已连续10年位居世界第一大货物贸易出口国和第二大货物贸易进口国。我国服务进出口总额从1982年的46.9亿美元提高到2018年的7919亿美元，2014年以来，我国连续6年位居世界第二大服务进出口国。

二是贸易结构不断优化。优化国际市场布局、国内区域布局、商品结构、经营主体和贸易方式等“五个优化”取得积极成效。国际市场布局更加多元。2018年对新兴市场出口增长10.2%，占比较2012年提高3.1个百分点至46.3%。国内区域布局更加均衡。2018年中西部地区出口增长17%，增速高于东部地区8.4个百分点，占比较2012年提高3.5个百分点至16.6%。商品结构持续优化。2018年机电产品出口1.46万亿美元，增长10.6%，占比较2012年提高1.1个百分点至58.7%，其中集成电路、汽车、手机等产品出口分别增长26.6%、



11.3%和11.5%。以电子和信息技术为代表的高新技术产品出口比重不断扩大，汽车、船舶、铁路机车、飞机等技术含量和附加值较高的自主知识产权产品逐步成为新的增长点，电力、通讯等大型成套设备在国际上的竞争优势日益明显。各经营主体共同发展。2018年民营企业出口增长13.2%，占比较2012年提高10.4个百分点至48.0%，继续保持第一大出口主体地位。国有企业占比10.3%。外资企业占比41.7%。贸易方式进一步优化。2018年一般贸易出口增长13.9%，占比较2012年提高8.1个百分点至56.3%。加工贸易出口增长5.1%，占比32.0%。边境小额贸易出口增长2.9%，占比1.3%。与此同时，服务贸易占贸易比重进一步提高，从2012年的11.1%提高到2018年的14.6%。

三是有力推动国民经济和社会发展。外贸作为国民经济重要组成部分，是拉动国民经济增长“三驾马车”之一，有力推动了开放型经济建设和国民经济协调发展，带动和扩大了就业。据测算，外贸直接和间接带动就业人数1.8亿左右，占全国就业总数的20%以上。此外，外贸发展带动了进口环节税收，增加了国家财政收入，改善了国际收支状况，增加了外汇储备。外贸发展还带动我国企业积极参与国际分工，不断学习掌握先进技术、标准、生产管理方式，推动了产业升级。

四是更好促进与世界经济的融合。改革开放以来，我国与世界各国的经贸联系和利益纽带日益密切，形成了你中有我、我中有你的利益交融格局。我国目前是120多个国家和地区的主要贸易伙伴，外贸作为推动双边关系的“压舱石”和“推进器”，对发展与各国关系发挥了积极作用。我国对外贸易的持续发展惠及广大中国人民，也惠及世界各国人民。目前，我国已成为世界最大

的进口市场之一，成为全球贸易持续增长的重要推动力量。

## 二、工作进展情况

(一) 加强贸易高质量发展战略谋划。商务部会同中央财办、发展改革委、工业和信息化部、财政部等29个部门和单位，认真贯彻落实党中央、国务院作出的推进贸易高质量发展的重大决策部署，形成了《关于推进贸易高质量发展的指导意见（送审稿）》。2019年9月9日已经中央全面深化改革委员会第十次会议审议通过。

(二) 加快培育外贸竞争新优势。提升产业发展竞争力，实施新一轮重大技术改造升级工程，支持传统产业加快改造提升，大力培育发展先进制造业集群；引导生产企业通过加强技术改造和技术创新，提高出口产品附加值。依托产业集聚区，培育440家外贸转型升级基地。积极开拓多元化市场，以企业为主体，拓展多元化国际市场，积极推进同更多国家商签高标准自贸协定和区域贸易协定。推进国际营销服务网络建设，认定首批国家级国际营销服务公共平台。扩大大型成套设备出口，提高新一代信息技术、节能环保、装备制造业等新兴产业国际竞争力。加大品牌培育力度，品牌出口纳入海关统计。

(三) 积极主动扩大进口。成功举办首届中国国际进口博览会，共吸引172个国家、地区和国际组织，3600多家企业参展，80多万人进馆洽谈采购、参观体验，成交额达578亿美元。办成了国际一流展会，成为当年参与国别最广、规模最大的主场外交活动，树立了新时代高水平开放的里程碑。出台扩大进口的政策措施，2018年国务院办公厅印发了《关于扩大进口促进对外贸易平衡发展的意见》，部门和地方积极落实，有力推动了国内产业转型升级，促进了科技进步和技术创新。开展汽车平行进口试点，试点省市

达到 16 个，更好地满足了人民多样化消费需求。

(四) 促进加工贸易创新发展。推动沿海地区加工贸易转型升级，在苏州和东莞开展加工贸易转型升级试点，建设珠三角地区加工贸易转型升级示范区。支持中西部地区承接产业转移，在欠发达地区培育认定 44 个加工贸易梯度转移重点承接地和 3 个承接转移示范地。开展加工贸易维修试点。

(五) 加快培育贸易新业态新模式。推进跨境电商发展，国务院先后分 3 批在杭州等 35 个城市开展跨境电子商务综合试验区建设，探索形成以“六体系两平台”为核心的管理制度和经验做法。完善跨境电商零售进口税收政策。近三年来，跨境电商高速增长，成为外贸增长新亮点。据海关统计，2018 年跨境电商零售进出口 202.8 亿美元，同比增长 52.3%。开展市场采购贸易方式试点，确定四批共 14 家试点单位，建立试点动态调整机制。2018 年，全国市场采购贸易方式出口额 712.2 亿美元，同比增长 53.1%，高于同期全国出口增速 43.2 个百分点。开展外贸综合服务企业试点，积极探索在条件成熟地区推进二手车出口业务。

(六) 促进服务贸易创新发展。深化服务贸易创新发展试点，2016 年 2 月以来，国务院部署在北京、上海等 17 个省市（区域）开展服务贸易创新发展试点工作，形成了服务出口信保支持、服务贸易创新发展引导基金、多次进出境研发用产品免办 3C 认证、部分服务贸易事项纳入“单一窗口”等 29 条经验在全国复制推广。推出外资银行开业同时申请人民币业务、外资经营呼叫中心业务、144 小时过境免签便利、放宽工程咨询服务资质条件等 6 项开放便利举措，从体制机制上进一步释放服务贸易发展潜力。稳步拓展特色服务出口基地，2018 年认定首批 13 个国家文化出口基地，目前正启动中医药服务出口基地

和数字服务出口基地建设，发掘特色服务出口潜力。加快推进服务外包转型升级，开展服务外包示范城市动态调整，对发展绩效靠后的予以警示甚至淘汰，研究加快服务外包转型升级的政策措施，进一步激发示范城市服务出口潜力。

(七) 营造法治化国际化便利化贸易环境。建设自贸试验区，2013 年以来，陆续设立 18 个自贸试验区，增设上海自贸试验区临港新片区。不断总结提炼改革创新成果，先后将外商投资负面清单管理模式、国际贸易“单一窗口”、投资项目管理“四个一”等 202 项改革试点经验向全国复制推广，充分彰显了全面深化改革和扩大开放的试验田作用。探索建设自由贸易港，按照习近平总书记关于支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设的要求，深入研究海南自由贸易港政策和制度体系。深化外贸管理体制改革，2018 年完成《货物自动进口许可管理办法》等 7 件规章的修订和废止工作。改革完善出口配额招标制度，调整用于维修再制造的进口机电产品管理规定。下放一批货物自动进口许可权限，暂停磷矿石、白银出口配额管理，取消外贸领域行政审批涉及的 25 项证明事项。大力推进贸易便利化，履行世贸组织《贸易便利化协定》义务，在各地建立工作机制。推进国际贸易“单一窗口”建设，不断压缩通关时间，2019 年 6 月全国进口整体通关时间为 42.4 小时，较 2017 年缩短 56.5%；出口整体通关时间为 4.2 小时，较 2017 年缩短 66%；进出口环节监管证件由 86 种精简到 46 种，其中 34 种实现网上申报、网上办理。据世界银行《2019 年营商环境报告》，我跨境贸易营商环境指标从上年的 97 位跃升至 65 位。

(八) 积极开展多双边经贸合作。加快自由贸易区建设，与 25 个国家和地区达成了 17 个自贸协定，2018 年，我向自贸伙伴出口额共计约

5290 亿美元，同比增长 11.7%，比我同期对全球出口总额增速高约 2 个百分点。积极参与世贸组织改革，发布世贸组织改革的两份中国文件，《中国关于世贸组织改革的立场文件》提出“三项原则、五点主张”，《中国关于世贸组织改革的建议文件》就四个领域和 12 个议题提出改革思路。联合发展中成员共同发声，阐述我维护发展中国家定位的坚定立场。推进“一带一路”建设，认真抓好“一带一路”国际合作高峰论坛经贸合作成果的落实工作。截至今年 8 月底，累计签署 195 份政府间合作文件。建立了“一带一路”贸易畅通工作组。与 19 个国家建立了电子商务合作机制。

（九）加大财税金融政策支持。全面落实减税降费政策，2018 年两次提高出口退税率，简化退税率结构，退税率由原来的七档减为五档；自主降低我国关税总水平，由 9.8% 降至 7.5%。引导金融机构加大对外贸企业支持力度，扩大出口信用保险覆盖面，鼓励改进和优化进出口信贷服务。推动跨境人民币业务持续健康发展，不断完善跨境人民币业务政策框架，2019 年 1—7 月，人民币跨境实际收付金额累计 10.9 万亿元，同比增长 16.5%。

### 三、存在的困难和问题

当今世界面临百年未有之大变局，对外贸易发展面临的外部环境发生了重大变化。

一是世界贸易增长不确定性增大。2008 年国际金融危机后，经济全球化进入调整期，跨境贸易和投资明显减弱。受全球经济增长减缓、国际金融市场波动和发达国家货币政策调整等因素影响，全球需求持续减弱，地缘政治复杂多变，不稳定不确定因素明显增多。今年 9 月摩根大通全球制造业 PMI 降至 49.7，连续五个月跌破荣枯线；美国制造业 PMI 进一步下滑，日本、欧

元区跌至荣枯线以下。国际货币基金组织下调 2019 年世界经济增速至 3.0%。世贸组织将全球货物贸易增速下调至 1.2%。

二是国际经贸规则面临重构。保护主义和单边主义蔓延，以世贸组织为代表的多边贸易体制受到挑战。

从内部发展环境看，我国低要素成本的传统竞争优势不断削弱，综合要素成本快速上升，产业创新能力相对薄弱，参与国际规则制定能力有待提升，营商环境需进一步改善。

一是新的竞争优势尚未形成。相当部分出口产品技术含量较低，我国处于价值链中低端的状况尚未根本改变，产业大而不强。服务业发展相对滞后，尤其在旅游、知识产权等领域竞争力不足，服务贸易逆差虽呈下降趋势，但仍较大。

二是参与国际规则制定的能力有待提升。总体上，国际经贸规则制定的主导权仍掌握在美欧发达国家手中。我国在谋划运筹经贸规则体系等方面的能力有待进一步加强。

三是营商环境有待进一步改善。多年来，国家不断改革完善出口退税、出口信贷、通关便利化等政策措施，营商环境显著改善，中小企业融资问题得到改善但综合金融服务水平仍需继续提升，贸易投资便利化水平有待进一步提高。

### 四、下一步重点工作

外贸持续健康发展关乎就业和民生，关乎国民经济全局，关乎外界对我国经济的评价和信心，必须从全局和战略高度进一步增强责任感和使命感。今后一段时间，各有关部门将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，按照党中央、国务院决策部署，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，以供给侧结构性改革为主线，加快推动由商品和要素流动型开放向规则等

制度型开放转变，深化外贸领域改革，坚持市场化原则和商业规则，强化科技创新、制度创新、模式和业态创新，以共建“一带一路”为重点，大力优化贸易结构，推动进口与出口、货物贸易与服务贸易、贸易与双向投资、贸易与产业协调发展，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，促进国际收支基本平衡，实现贸易高质量发展，开创开放合作、包容普惠、共享共赢的国际贸易新局面，为推动我国经济社会发展和构建人类命运共同体作出更大贡献。重点做好十方面工作：

（一）确保外贸稳中提质。建立推动贸易高质量发展部际工作机制，整体推进贸易高质量发展全局性工作，形成各地方、各部门推进贸易高质量发展的合力。落实好即将出台的《关于推进贸易高质量发展的指导意见》，研究出台具体政策措施。夯实贸易发展的产业基础，优化升级传统产业，提升产品档次和附加值，大力提高出口产品质量，增强贸易创新能力，加快品牌培育，加强国际营销网络建设，提升贸易综合竞争力。认真落实国务院出台的稳外贸政策措施，确保政策措施尽快落地见效。同时根据形势变化和企业关切，加强政策储备。积极应对中美经贸摩擦。

（二）进一步优化国际市场布局。继续深耕发达经济体等传统市场。着力深化与共建“一带一路”国家的贸易合作，拓展亚洲、非洲、拉美等市场。逐步提高自贸伙伴、新兴市场和发展中国家在对外贸易中的占比，扩大与周边国家贸易规模。持续推动商建贸易畅通工作组。

（三）积极扩大进口。确保第二届进博会“越办越好”，努力做到“规模更大、质量更优、创新更强、层次更高、成效更好”。认真贯彻落实习近平总书记在首届进口博览会开幕式上主旨演讲精神，扩大进口空间，削减进口环节制度性

成本。优化进口结构。鼓励国内有需求的资源性产品进口。支持日用消费品、医药和康复、养老护理等设备进口。促进研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务进口。

（四）促进贸易新业态发展。推动出台培育贸易新业态新模式指导意见。推进跨境电子商务综合试验区建设，复制推广成熟经验做法。完善跨境电子商务零售出口管理模式，优化通关作业流程和海关统计制度，扩大跨境电商零售进口试点城市范围。在总结试点经验的基础上，完善管理体制和政策措施，推进市场采购贸易方式试点。完善外贸综合服务企业发展政策，推动信息共享和联合监管。鼓励发展其他贸易新业态。认真落实扩大边境贸易的政策措施，促进兴边富民、稳边固边。

（五）大力发展服务贸易。深化服务贸易领域改革和开放，完善促进服务贸易发展的管理体制和政策体系。深化服务贸易创新发展试点，落实深化服务贸易创新发展试点6项开放便利举措和保障措施；开展服务外包示范城市综合评价和末位警示；建立13个国家文化出口基地评价体系，开展数字服务和中医药服务出口基地建设；进一步完善服务贸易统计监测体系。

（六）深入推进“一带一路”建设。深化贸易合作，拓宽贸易领域，落实第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果，全力推动开放举措和经贸成果落地。积极筹备全球电子商务高峰论坛。创新投资合作，拓宽双向投资领域，聚焦产业投资和基础设施互联互通，加快建设一批综合效益好、带动作用大的重大项目。启动编制走出去中长期发展规划。促进贸易投资自由化便利化。

（七）加快自贸试验区和自由贸易港建设。推动自贸试验区深入开展差别化探索，主动服务和融入国家重大战略。实施好新版自贸试验区外

资准入负面清单。研究在自贸试验区进一步放宽市场准入特别是服务业开放的举措。全面推进海南自贸试验区建设。高水平建设中国特色自由贸易港，深化研究海南自由贸易港政策和制度体系，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。

(八) 统筹开展多双边合作。建设性参与全球经济治理，坚定维护多边贸易体制，反对单边主义和保护主义，推动对世贸组织进行必要改革。深入参与二十国集团、金砖国家、亚太经合组织、大图们倡议等多边和区域、次区域合作机制，积极贡献更多中国倡议、中国方案。推动早日达成《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 协定。加快高标准自由贸易区建设，推动与世界重要经济体商建自由贸易区进程。加快中日韩自贸协定、中欧投资协定谈判进程。深化中俄战略性大项目合作，启动中俄欧亚经济伙伴关系协定谈判。

(九) 切实改善营商环境。进一步提升贸易便利化水平，加快做好世贸组织《贸易便利化协定》B类措施落实；深化国际贸易“单一窗口”建设，实现年底前主要业务应用率100%。进一

步完善外贸管理体制，健全重要敏感商品宏观调控和监测预警机制；全面实施货物进出口行政许可无纸化；做好口岸收费目录清单公示工作，进一步推动降低港口、码头收费，降低企业经营成本。推进投资自由化，持续放宽外资市场准入，充分发挥外资对产业升级和外贸高质量发展的带动作用。

(十) 进一步加大政策支持。继续做好贸易政策合规工作。结合增值税改革和立法，逐步完善出口退税机制。支持金融机构有序开展金融创新，提供多样化、综合化服务。

长期以来，全国人大常委会高度重视、大力支持对外贸易工作，不断加强立法、实施监督和执法检查，为加快外贸转型升级推进贸易高质量发展作出了重要贡献。我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在全国人大及其常委会监督下，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不忘初心、牢记使命，进一步加大工作力度，加快培育贸易竞争新优势，切实推进贸易高质量发展。为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出积极贡献。

# 国务院关于 2018 年度 国有资产管理情况的综合报告

——2019 年 10 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，形成了《国务院关于 2018 年度国有资产管理情况的综合报告》，请审议。

## 一、国有资产总体情况

(一) 企业国有资产（不含金融企业）。

2018 年，中央国有企业资产总额 80.8 万亿元、负债总额 54.7 万亿元、国有资本权益总额 16.7 万亿元，平均资产负债率 67.7%。

2018 年，地方国有企业资产总额 129.6 万亿元、负债总额 80.3 万亿元、国有资本权益总额 42.0 万亿元，平均资产负债率 62.0%。

汇总中央和地方情况，2018 年，全国国有企业资产总额 210.4 万亿元，负债总额 135.0 万亿元，国有资本权益总额 58.7 万亿元。

(二) 金融企业国有资产。

2018 年，全国国有金融企业资产总额 264.3 万亿元，负债总额 237.8 万亿元，形成国有资产 17.2 万亿元。

(三) 行政事业性国有资产。

2018 年，中央行政事业性国有资产总额 4.7 万亿元，负债总额 1.0 万亿元，净资产 3.7 万亿元。其中，行政单位资产总额 0.8 万亿元，事业

单位资产总额 3.9 万亿元。

2018 年，地方行政事业性国有资产总额 28.8 万亿元，负债总额 8.9 万亿元，净资产 19.9 万亿元。其中，行政单位资产总额 9.3 万亿元，事业单位资产总额 19.5 万亿元。

汇总中央和地方情况，2018 年，全国行政事业性国有资产总额 33.5 万亿元，负债总额 9.9 万亿元，净资产 23.6 万亿元。其中，行政单位资产总额 10.1 万亿元，事业单位资产总额 23.4 万亿元。

(四) 国有自然资源资产。

2018 年，全国国有土地总面积 50552.7 万公顷，国有森林面积 8436.6 万公顷，全国水资源总量 27462.5 亿立方米，内水和领海面积 38 万平方公里。

## 二、国有资产管理工作情况

(一) 企业国有资产（不含金融企业）。

深化供给侧结构性改革，夯实高质量发展基础。截至 2018 年底，中央国有资本经营预算累计投入 179 亿元和 230 亿元，分别支持钢铁、煤炭企业化解过剩产能和僵尸特困企业安置职工；同时，中央国有资本经营预算当年投入 334 亿元，支持国有企业技术创新和高质量发展。

强化重大风险防范，确保风险可控在控。严

格执行中央企业投资项目负面清单制度，指导中央企业建立投资风险管理体系；强化企业负债规模和负债率双重管控、债券风险管控、担保和PPP等业务管控，坚决清理融资性贸易；印发《关于加强中央企业金融业务管理和风险防范的指导意见》，全面开展中央企业金融业务风险检查和整改。

着力推进国资国企改革，进一步激发企业活力。出台国有资本投资、运营公司改革试点实施意见，以及加强国有企业资产负债约束指导意见等文件；改革国有企业工资决定机制；出台出资人监管权力和责任清单，探索开展总审计师试点；探索开展中央企业集团层面股权多元化改革。

多措并举稳增长提效益，积极履行社会责任。中央企业以落实“一带一路”倡议为契机，加大“走出去”力度；积极清理无效库存，提高资金管理和利用效率，开展全员、全过程、全要素降本行动；有关部门积极引导推动中央企业，扎实推进环保生态和脱贫攻坚工作。

全面加强党的领导，以党建促进国资监管。制定中央企业党建工作责任制实施办法和考核评价暂行办法；中央企业集团“党建进章程”全部完成，党委（党组）书记和董事长“一肩挑”全部实现；党组织研究讨论作为重大事项决策前置程序，“双向进入，交叉任职”领导体制进一步完善。

## （二）金融企业国有资产。

贯彻落实中央决策部署，推进国有金融资本管理改革。指导各地制定贯彻落实《中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》实施意见；推动起草修订国有金融资本出资人职责暂行规定、国有金融资本管理条例等，强化国

有金融资产全流程管理；健全股权董事管理制度；持续深化金融企业改革，建立健全国有金融企业管理体制。

增强服务实体经济能力，支持国家重大战略项目实施。研究做实中央金融企业国有资本经营预算，完善共管基金管理机制；设立国家融资担保基金，与相关省（市、区）担保、再担保机构，多家银行类金融机构签订合作协议。

完善金融风险处置机制，防范化解重大风险。规范金融企业对地方建设投融资行为，防范和化解地方政府债务风险；支持国有金融机构通过A股再融资、发行优先股、可转债和二级资本债等方式补充资本，促进提升抗风险能力。

提升全民金融获得感，助力精准脱贫攻坚战。支持540余家新型农村金融机构和西部基础金融服务薄弱地区金融机构（网点）建设，支持数万家小微企业申请创业担保贷款，带动就业人员约270万人次；三大粮食作物制种纳入中央财政农业保险保费补贴目录。

深入开展金融党建工作，推动实现党的领导和公司治理相结合。进一步巩固党委（党组）在公司治理中的法定地位，推动落实党建工作总体要求纳入公司章程；严格落实“两个责任”，坚决反对“四风”，切实发挥国有金融机构在服务实体经济、防控金融风险和深化金融改革方面的作用。

## （三）行政事业性国有资产。

建立健全制度体系，统筹推进行政事业性国有资产管理。健全完善以《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》为统领，行政事业单位国有资产配置、使用、处置相关办法相配套，具体管理规程为补充的管理制度体系；出台《党政机关办公用房管理

办法》等多项专项管理制度。

规范资产配置使用，提升行政事业性国有资产管理效能。出台《中央行政事业单位国有资产配置管理办法》等资产配置管理制度标准；完善单位资产管理内控制度，推动建立资产共享共用机制；推行资产处置进场交易和环保回收制度。

全面细化管理举措，夯实行政事业性国有资产管理基础。健全年度报告制度，建立行政事业性国有资产月报工作机制；推动资产管理信息化建设，建设全国行政事业单位资产管理信息系统，搭建网络化资产管理信息平台。

完善各类资产管理制度，推进公共基础设施等国有资产管理。印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》等，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应制度；印发实施《公共租赁住房资产管理暂行办法》；部分省市财政、住建、交通运输等部门建立联席会议制度，共同推进新的政府会计制度实施和完善。

切实落实改革要求，保障行政事业单位改革有序推进。推进做好党和国家机构改革有关国有资产管理，确保资产随改革快速有序调整到位；出台《财政部关于修改〈事业单位国有资产管理暂行办法〉的决定》，促进科技成果转化；规范经营类事业单位改革中的国有资产管理，加强行业协会、商会和培训疗养机构脱钩改革中的国有资产管理。

#### （四）国有自然资源资产。

推进自然资源领域重大改革，完善法律法规。深入开展农村土地制度改革三项试点，制定《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》；健全各类自然资源资产有偿使用制度，完善油气勘查开采体制；修订《中华人民共和国

土地管理法》，启动《中华人民共和国矿产资源法》修改，完善不动产登记法律制度；探索自然资源领域督察工作。

积极主动作为，打好“三大攻坚战”。出台《土地储备项目预算管理办法（试行）》，重点督察以地融资行为；加大精准脱贫支撑和政策倾斜力度；积极推进污染防治，推动打赢蓝天保卫战。

建立国土空间规划体系，加强国土空间用途管制。印发《自然生态空间用途管制试点验收标准》，整体谋划国土空间开发保护格局；印发《长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点工作方案》，部署 18 个地区试点工作，全力推动长江经济带共抓大保护、不搞大开发。

推进平台制度建设，促进自然资源节约集约利用。推进标准和评价体系建设，完善自然资源资产分等定级和价格评估制度；推进耕地质量等别年度更新评价、监测和耕地质量定级工作，简化油气勘探开采用海的审查程序；推动实施建设用地“增存挂钩”机制。

坚持整体保护、系统修复、综合治理，统筹自然资源保护与国土空间生态修复。严格永久基本农田占用补划，落实最严格的耕地保护制度，推动山水林田湖草生态保护修复工程试点；推进矿山生态修复制度改革，加强林草资源保护与修复力度，加强水生态建设与修复；严格围填海管控。

### 三、下一步工作安排

（一）全面加强党的领导，推进党建工作与各类国有资产监管工作相统一。把坚持党的领导，加强党的建设贯穿企业改革发展全过程各方面，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中



的法定地位；强化审计结果运用，建立违纪违法案件通报制度。

（二）深化供给侧结构性改革和国资国企改革，进一步激发企业活力。加快淘汰落后产能，持续推进降杠杆减负债；妥善解决国有企业办社会等历史遗留问题；进一步落实科技型企业中长期激励机制；继续推进国有资本授权经营体制改革，加大混合所有制改革力度。

（三）以管资本为主加强金融企业国有资产管理，持续深化国有金融机构改革。建立健全全国金融资本管理制度框架；加快构建国有金融机构激励约束机制；加快完善金融企业财务监管制度和会计师事务所选聘办法，完善金融基础设施

治理结构。

（四）提升行政事业性国有资产管理水平，更好服务高效履职和事业发展。加快推进行政事业性国有资产立法研究论证工作；推进行政事业性国有资产均衡配置；研究完善公共基础设施等行政事业性国有资产管理机制，探索公路基础设施等资产价值计量方式。

（五）多措并举夯实基础，稳步推进自然资源资产管理。逐步完善国有自然资源资产管理制度；不断强化国有自然资源资产监督管理，完善监管体系；有序推进国有自然资源资产调查评价、确权登记、清查统计、价值核算等工作；建立健全国有自然资源（资产）报告制度。

# 国务院关于 2018 年度全国行政事业性 国有资产管理情况的专项报告

——2019 年 10 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委报告国有资产管理情况制度的意见》有关要求，形成了《国务院关于 2018 年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告》，请审议。

## 一、行政事业性国有资产 基本情况

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区、各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，提高行政事业性国有资产使用效率和效益，行政事业性国有资产规模不断壮大，管理能力不断增强，职能作用不断提升，保证了行政事业单位履职和事业发展需要。

截至 2018 年底，全国行政事业性国有资产总额 33.5 万亿元，负债总额 9.9 万亿元，净资产 23.6 万亿元。其中，行政单位资产 10.1 万亿元，事业单位资产 23.4 万亿元。

中央行政事业性国有资产总额 4.7 万亿元，负债总额 1 万亿元，净资产 3.7 万亿元。其中，行政单位资产 0.8 万亿元，事业单位资产 3.9 万亿元。

地方行政事业性国有资产总额 28.8 万亿元，

负债总额 8.9 万亿元，净资产 19.9 万亿元。其中，行政单位资产 9.3 万亿元，事业单位资产 19.5 万亿元。

根据行业主管部门统计，截至 2018 年底，全国公路总里程 484.7 万公里，全国内河航道通航里程 12.7 万公里，全国重点文物保护单位 4296 处，文物藏品总计 4960.4 万件（套），纳入城镇住房保障规划和年度计划的公共租赁住房 1200 多万套。

## 二、行政事业性国有资产 管理工作情况

（一）健全行政事业性国有资产管理体制。一是加强顶层管理制度建设。认真贯彻落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》，财政部制定出台《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》等管理制度，为加强行政事业性国有资产管理提供了重要依据。二是出台具体管理制度。各级财政部门、主管部门结合各自实际，分别出台行政事业单位国有资产配置、使用、处置、收益等管理制度，加强资产全生命周期管理。三是完善薄弱环节制度。针对各行政事业单位国有资产管理中存在的突出问题，2018 年财政部印发《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作通知》、《关

于进一步做好政府会计准则制度新旧衔接和加强行政事业单位资产核算的通知》等制度文件，进一步完善行政事业性国有资产管理。

(二) 提升行政事业性国有资产管理整体效能。一是有效盘活存量资产。牢固树立过紧日子的思想，将低效运转、长期闲置的国有资产进行调剂、共享使用，促进资源整合；通过公开方式出租闲置资产，提升资产使用效率和效益。二是完善新增资产配置预算管理机制。出台《中央行政事业单位国有资产配置管理办法》、《中央行政单位通用办公设备家具配置标准》等制度标准，从严审核行政事业单位新增资产配置，把好资产入口关，有效约束和规范新增资产配置行为。三是规范资产使用管理。落实单位资产管理的具体责任，完善资产管理内控制度，重大资产管理事项实行集体研究决策。加强资产登记入账和清查盘点，确保账账相符、账实相符，探索资产绩效评价，充分发挥资产使用效益。四是创新资产处置方式。推行资产进场交易和环保回收制度，涉及变卖转让的资产统一通过产权交易机构公开竞价交易，报废的电器电子类、家具类资产，交由专业机构统一回收、环保处理，提高处置收益，促进资源循环利用。

(三) 夯实行政事业性国有资产管理基础。一是摸清资产家底。2016年出台《行政事业单位资产清查核实管理办法》，组织摸清全国行政事业单位国有资产家底。2017年出台《行政事业单位国有资产年度报告管理办法》，将行政事业单位国有资产报告工作纳入制度化、规范化管理轨道。2018年在全国范围内建立行政事业性国有资产月报工作机制，进一步提升监管时效。二是推动资产管理信息化建设。开发并启用了“全国行政事业单位资产管理信息系统”，搭建起网络化资产管理信息平台。部分省市探索将资产管理全流程嵌入资产管理信息系统，实现资产管

理业务的网络化、流程化。三是加强资产管理机构和队伍建设。按照国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用和支配的管理体制，各级财政部门负责综合管理，主管部门负责监督管理，行政事业单位负责具体管理，大部分主管部门和单位建立了专门的资产管理机构，明确专职管理人员，为加强行政事业性国有资产管理提供了组织保障。

(四) 强化公共基础设施等行政事业性国有资产管理。一是出台新的政府会计制度。制定公共基础设施、政府储备物资等政府会计准则，规范会计核算，为加强行政事业性国有资产管理提供了可靠依据。二是将公共基础设施等行政事业性国有资产纳入管理范围。出台《公共租赁住房资产管理暂行办法》等制度，分类研究明确公共基础设施、文物文化资产等资产管理方式，明确统计口径，完善实物量指标。三是建立公共基础设施等行政事业性国有资产管理协作机制。明确各行业主管部门责任分工，加强工作衔接和配合，部分地方政府建立联席会议制度，协同推进公共基础设施等行政事业性国有资产管理工

作。

(五) 做好行政事业性国有资产管理相关改革工作。落实深化放管服改革要求，扩大中央部门所属高校国有资产处置权限，强化主管部门和高校资产管理的主体责任。简化国家设立的研究开发机构、高校持有科技成果评估和管理程序，加大科技成果转化形成的国有股权管理授权力度，落实创新驱动发展战略，推动科技创新。按照深化党和国家机构改革的要求，规范国有资产管理，保证资产随改革快速有序调整到位。助推事业单位改革，科学界定经营类事业单位转企后国有资产监管边界，充分激发事业单位发展活力。加强行业协会商会脱钩改革中的国有资产管理，确保国有资产安全完整。

### 三、行政事业性国有资产 管理工作成效

(一) 行政事业性国有资产规模不断壮大。新中国成立初期, 行政事业单位办公条件极其简陋, 公共事业百废待兴, 管理基础相当薄弱。经过 70 年的接续努力, 我国行政事业单位资产规模实现跨越式增长。行政单位家底进一步丰实, 有效保障行政单位履职需要; 特别是与民生密切相关的事业单位国有资产快速壮大, 包括公共基础设施、教育、医疗卫生等资产在内的事业性国有资产总额达 23.4 万亿元, 为我国经济社会持续健康发展奠定了坚实的物质基础。

(二) 行政单位国有资产合理高效保障国家政权运转。坚持厉行节约反对浪费, 合理配置资产, 建设节约型机关。推动建立资产共享共用机制, 截至 2018 年底, 全国建有省级实物及虚拟“公物仓” 12 个、市级 93 个, 既满足了大型会议、临时办事机构的资产使用需求, 又提高了国有资产使用效益。巩固党政机关办公用房清理成果, 将清理出来的办公用房, 调剂给外租办公用房的单位和基层单位使用。全面取消一般公务用车, 中央和国家机关共取消车辆 3868 辆。同时, 推行公务用车“管理平台化、平台信息化、车辆标识化”, 推动公务用车集中使用和管理, 维护了党和政府形象。

(三) 事业单位国有资产有效促进社会事业发展。持续推进基本公共服务均等化, 与人民群众生活息息相关的教育、医疗卫生、文化和科技行业资产实现较快增长, 有力促进了各项事业发展。截至 2018 年底, 教育办学条件明显改善, 全国校舍面积 35.7 亿平方米, 较 2012 年增长 30.3%; 教学仪器设备价值 10218.2 亿元, 较 2012 年增长 99.9%; 计算机拥有量 4437.7 万台, 较 2012 年增长 61.4%。卫生健康资产规模

增长迅速, 全国医疗卫生机构床位数 840.4 万张, 较 2012 年增长 46.8%; 每千人口医疗卫生机构床位数 6 张, 较 2012 年增长 42.6%。文化设施惠民力度加大, 每万人群众文化设施建筑面积 307 平方米, 较 2012 年增长 31.1%; 人均图书藏量 0.7 册, 较 2012 年增长 45.1%; 全国博物馆共有文物藏品 3754.3 万件(套), 较 2012 年增长 62%。加大科技资源开放共享力度, 82 个重大科研基础设施、4000 多家单位的 8.6 万台(套)大型科研仪器通过统一的国家网络管理平台向全社会开放; 2018 年全国科研机构 and 高等院校输出科技成果 11.7 万项, 成交额 1281.5 亿元, 同比增长 4.8%。

(四) 公共基础设施等行政事业性国有资产支撑提升公共服务水平。行业主管部门和单位对公共基础设施等行政事业性国有资产管理意识进一步提高, 资产管理逐步规范。公路里程数稳步增长, 为国民经济健康发展提供了重要保障。重大水利基础设施建设成效显著, 在改善生态环境和服务民生方面发挥了重要作用。大量保障性住房投入使用, 进一步改善了中低收入居民居住条件。文物资产管理方法不断改进, 保护力度持续加大, 文物资产利用与经济社会文化融合发展日益紧密。

### 四、下一步工作措施

(一) 强化行政事业性国有资产管理顶层设计。一是提高思想认识。坚持资产管理与资金管理并重, 切实增强行政事业性国有资产管理工作的责任感、使命感, 高质量推进行政事业性国有资产管理发展。二是推动法治建设。积极开展行政事业性国有资产立法研究论证工作, 研究进一步提升行政事业性国有资产管理法律层级。三是加强监督问责。针对发现的资产管理薄弱环节和问题, 提出整改要求, 依法依规问责, 不断

加强和改进行政事业性国有资产管理。

(二) 完善行政事业性国有资产管理工作机制。一是强化部门和单位管理责任及内控机制。落实深化放管服改革要求，突出部门和单位的主体责任管理责任，充分发挥主管部门的管理优势，指导行政事业单位进一步完善内控机制，建立责任到人的资产管理制度。二是健全公共基础设施等行政事业性国有资产管理机制。加强与现行行政事业性国有资产管理制度衔接，密切财政部门与行业主管部门相互配合、协调联动的工作机制，增强工作合力。三是建立有效的激励约束机制。探索建立国有资产绩效考评体系，硬化责任约束，提高行政事业单位管好用好国有资产的积极性、主动性。

(三) 狠抓行政事业性国有资产管理基础工作。一是严格执行各项资产管理制度。充实管理力量，强化资产使用人员的责任意识和管理意识，抓好制度执行，提高制度约束力，切实加强资产维护和使用管理，规范资产处置行为，提升财务会计管理水平，促进资产管理与财务管理相结合。二是加快补足公共基础设施等行政事业性

国有资产管理短板。进一步明确公共基础设施等行政事业性国有资产的范围，摸清底数，探索资产价值计量方式和方法，科学分类核算。三是高质量推进资产管理信息化建设。搭建资产智能管理平台，实现行政事业性国有资产动态化管理。加强数据分析和综合利用，为规范管理和科学决策提供支撑。

(四) 推动行政事业性国有资产节约和高效使用。一是优化资产配置。认真贯彻落实预算法，深入推进资产管理与预算管理相结合，将资产管理嵌入财政预算管理核心环节，加强配置标准体系建设，以存量制约增量，以增量调整存量，从源头上提高财政配置资源的效率和财政资金使用效益。二是加大资产调剂使用力度。深入推动节约型机关建设，坚持厉行节约、反对浪费，对低效运转或者长期闲置资产进行调剂使用，有效盘活存量资产，提高资产使用效率。三是推进资产共享共用。鼓励有条件的地方和部门搭建统一开放的资产共享平台，促进教育、医疗卫生、科技等领域的大型仪器设备共享共用，鼓励跨学科、跨行业交流使用，为创新发展提供支撑。

# 全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、 全国人民代表大会财政经济委员会关于行政 事业性国有资产管理情况的调研报告

——2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大常委会预算工作委员会主任 史耀斌  
全国人大财政经济委员会副主任委员

全国人民代表大会常务委员会：

行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，是行政事业单位贯彻落实党中央有关决策部署、保障职能履行、提供公共服务的重要物质基础。为全面深入贯彻落实党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的改革要求，根据全国人大常委会2019年度监督工作计划安排，本次常委会会议审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告，包括书面报告的《国务院关于2018年度国有资产管理情况的综合报告》和口头报告的《国务院关于2018年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告》，重点听取和审议行政事业性国有资产管理情况的专项报告。为做好相关工作，全国人大常委会预算工委和全国人大财经委组成调研组，在组织召开中央有关部门座谈会，走访教育部、卫生健康委、文化和旅游部、住房和城乡建设部、国家粮食和物资储备局、国家机关事务管理局、全国社会保障基金理事会等部门和机构，赴重庆、广西、宁夏、山东等地方开展实地调研，委托广东、湖南两省人大常委会预算工委开展专题调研的基础上，起草形成了调研报告。全国人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任史耀斌，全国人大财经委委员、常委会预

算工委副主任朱明春，全国人大财经委委员吕薇、欧阳昌琼、周松和、蔡玲等参加了相关调研活动。现将主要情况报告如下。

## 一、行政事业性国有资产 与管理基本情况

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，国务院、各级地方政府及其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，行政事业性国有资产管理体制不断健全，国有资产管理体制不断规范，依法依规管理使用国有资产的意识进一步增强，“家底”进一步丰厚壮大，管理绩效进一步提升，较好地保障了行政事业单位有效运转、各项社会事业快速发展。

### （一）行政事业性国有资产基本情况

#### 1. 总量与结构情况

行政事业性国有资产包括各级各类行政事业单位占有、使用的国有资产和管理的公共基础设施、政府储备物资等行政事业性国有资产。截至2018年末，全国行政事业性国有资产总额33.5万亿元，同比增长11.7%；负债总额9.9万亿元，同比增长4.2%；净资产23.6万亿元，同

比增长 15.1%。

表 1 2018 年度行政事业性国有资产总体情况表

单位：万亿元，%

	资产总额		负债总额		净资产总额	
	数额	增长	数额	增长	数额	增长
全国	33.5	11.7	9.9	4.2	23.6	15.1
中央	4.7	11.9	1.0	11.1	3.7	12.1
地方	28.8	12.1	8.9	3.5	19.9	16.4

从单位性质看，行政单位 10.1 万亿元，占全国资产总额的 30.1%；事业单位 23.4 万亿元，占 69.9%。其中，中央事业单位资产主要分布在教育部、中国科学院、国家卫生健康委等部门；地方事业单位资产分布主要集中在教育、医疗卫生、科研、文化等领域。从地域情况看，86% 的行政事业性国有资产在地方，其中东部地区资产占地方资产总额的 48.5%。从资产构成看，全国行政事业性国有资产以流动资产、固定资产、在建工程为主，占比分别为 39.7%、35.5%、16.4%。

### 2. 资产配置、使用、处置、收益情况

2018 年，全国配置固定资产和无形资产 21195.3 亿元，其中土地、房屋及构筑物占比达 55.3%；出租出借资产 1701.6 亿元，其中房屋占比达 93.1%；对外投资 7430.6 亿元，其中长期股权占比达 97.1%；处置资产 3357.7 亿元，其中通用设备（含车辆）和土地、房屋及构筑物占比分别为 39.8% 和 30.7%；资产收益 686.5 亿元，其中出租出借收益、对外投资收益、资产处置收益占比分别为 38.6%、26.7%、34.7%。

表 2 2018 年度行政事业性国有资产配置、使用、处置、收益情况表

单位：万亿元，%

	配置		出租出借		对外投资		处置		收益	
	数额	占比	数额	占比	数额	占比	数额	占比	数额	占比
全国	21195.3	100	1701.6	100	7430.6	100	3357.7	100	686.5	100
中央	3064.5	14.5	267.0	15.7	1989.9	26.8	421.3	12.5	194.5	28.3
地方	18130.8	85.5	1434.6	84.3	5440.7	73.2	2936.4	87.5	492.0	71.7

### 3. 重点行业国有资产情况

截至 2018 年末，全国教育行业、卫生健康行业、科技行业、文化、体育和娱乐行业国有资产分别为 67562.4 亿元、35202 亿元、16681.2 亿元、10861.9 亿元，分别占资产总额的 20.2%、10.5%、5.1%、3.2%。

从管理级次看，除科技行业中央国有资产占比高于地方外，教育、卫生健康、文化、体育和娱乐行业国有资产主要集中在地方，特别是卫生健康行业中央国有资产占比不足 6%。从地区分布看，重点行业国有资产中东部地区占比都超过了 40%。

从重点资产看，全国校舍面积 35.7 亿平方米、教学仪器设备价值 1 万亿元、计算机拥有量 4437.7 万台，分别比 2012 年增长 30.3%、99.9%、61.4%。全国公立医院、基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构的床位分别为 428.9 万张、148.0 万张、26.4 万张，合计占全社会总床位数的 71.9%；专用设备净值 4893.4 亿元，50 万元以上设备 33.7 万台。全国公共图书馆实际使用房屋建筑面积 1595.98 万平方米，图书总藏量 103716 万册，阅览室坐席数 111.68 万个，分别比 2012 年增长 50.8%、31.5% 和 52.0%；全国各级文化馆（站）总建筑面积达到 4283.07 万平方米，比 2012 年增长 35.1%。

#### 4. 公共基础设施等其他行政事业性国有资产情况

根据行业主管部门统计数据，截至 2018 年末，全国公路总里程 484.7 万公里，比上年增长 7.3 万公里，其中：四级及以上等级公路里程 446.6 万公里，比上年增加 12.73 万公里；二级及以上等级公路里程 64.8 万公里，增加 2.6 万公里；高速公路里程 14.3 万公里，增加 0.6 万公里。全国内河航道通航里程 12.7 万公里，比上年增加 108 公里，其中：等级航道里程 6.6 万公里，三级及以上航道里程 1.35 万公里。全国水库数量 9.9 万座，其中：大型水库 736 座，中型水库 3954 座。根据 2018 年文物统计，全国重点文物保护单位 4296 处，省级重点文物保护单位 1.9 万处，市县级文物保护单位 10.1 万处。文物藏品总计 4960.4 万（件、套），其中，一、二、三级珍贵文物藏品共计 369.9 万（件、套）。纳入国家计划的公共租赁住房 1200 多万套。

#### （二）行政事业性国有资产管理情况

目前，行政事业性国有资产管理遵循“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用和支

配”的管理体制，各级财政部门负责综合管理、主管部门负责监督管理、行政事业单位负责具体管理。国务院、各级地方政府及其相关部门高度重视国有资产管理，坚持以加强党的建设为指引，根据职责分工，通过加强制度建设、优化资产配置、创新管理方式、夯实管理基础等，推动行政事业性国有资产管理的规范化制度化，着力提升国有资产管理效益。

一是健全行政事业性国有资产管理体制体系。以《党政机关厉行节约反对浪费条例》《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》为统领，以《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》等行政事业单位国有资产配置、使用、处置办法为配套，以具体管理规程为补充，覆盖行政事业性国有资产管理全过程的制度体系初步形成。各地区、各部门结合当地实际情况相继出台相关资产管理具体制度，既建立了国有资产从“入口”到“出口”的全链条管理制度体系，又强化了对国有资产重点环节、重点领域的管理。

二是全面贯彻节约高效原则提升资产管理效能。在资产配置环节，通过制定通用设备配置标准、部分相关专用设备配置标准、规范资产配置计划编制、加强与预算编制衔接等，从严审核新增资产配置，缓解部门、单位之间资产占有不平衡状况。湖南省将资产配置嵌入部门预算“两上两下”流程，从预算上限标准、实物量标准、最低使用年限等三个方面拧紧资产配置的“水龙头”。在资产使用环节，加大资产特别是长期低效运转、闲置资产的统筹调剂使用、出租出借力度，提升存量资产效益。部分地方、部门还建立“公物仓”等资产调剂平台，积极探索共享共用机制。截至 2018 年底，全国共建有省级实物及虚拟“公物仓”12 个、市级 93 个。在资产处置



环节，推行资产进场交易和环保回收制度，变卖转让资产统一通过产权交易机构进行公开竞价交易，对报废电器电子类、家具类资产，交由专业机构统一回收、环保处理，提高处置收益，促进资源循环利用。

三是强化行政事业性国有资产管理基础。财政部组织开展了全国行政事业单位国有资产清查，健全国有资产台账，初步摸清底数。通过建立健全行政事业单位国有资产年度报告制度、月报制度，督促各级行政事业单位按照国家统一的会计制度规范国有资产核算和管理，确保行政事业性国有资产报告结果真实、准确。建立行政事业单位资产管理信息系统，搭建网络化资产管理信息平台，运用大数据等信息技术，为规范资产管理提供数据支撑。青岛市开展了政府性债务投资项目资产清查，了解政府性债务形成的资产家底。河北省、广州市等地方通过推进资产管理系统与预算管理、财务核算、政府采购等系统对接，逐步实现相互印证、相互支撑的管理机制。

四是完善公共基础设施等行政事业性国有资产、行政事业单位所办企业国有资产的管理。在推进政府会计制度实施基础上，加强公共基础设施、文物文化资产、保障性住房、政府储备土地等行政事业性国有资产制度建设，研究明确管理范围。部分地方推动建立工作联动机制，明确部门责任分工和会计核算口径，统一量价统计原则，确保实物量指标真实可靠。推进行政事业单位经营性国有资产集中统一监管，2018年确定6家中央部门开展首批改革试点。加强行政事业单位所办企业国有资产产权登记、财务核算、股权管理等基础工作，规范事业单位对外投资管理，防止国有资产流失。根据行政事业单位所办企业“散、弱、小”的特点，分类别、分步骤推进国有资本经营预算“扩面提标”。

五是做好相关改革的服务保障。规范党和国家机构改革相关国有资产的管理工作，保证资产随改革快速有序调整到位，确保党和国家机构正常履职。落实“放管服”改革要求，扩大中央部门所属高校国有资产处置权限，强化主管部门和高校资产管理的主体责任；简化国家设立的研究开发机构、高校持有科技成果评估和管理程序，促进科技创新。规范事业单位分类改革和行业协会商会等脱钩改革过程中相关国有资产管理，确保国有资产安全完整和改革落实到位。

### （三）行政事业性国有资产管理绩效

一是有效保障行政机关有序运转。在有效保障行政机机关履行职能、行政单位办公条件得到改善的同时，坚持厉行节约反对浪费，推进建设节约型机关。2018年全国行政单位人均占有通用设备总量6.7台（件），较2015年降低4.9%。加快推进清理党政机关办公用房，将清理出来的办公用房调剂给租房办公的单位使用。推动公务用车集中使用和管理，全面取消一般公务用车，中央和国家机关共取消车辆3868辆，占车辆总数的63%。

二是有力促进社会事业发展。截至2018年底，全国行政事业性国有资产较新中国成立初期增长1500多倍，公共事业资产规模实现跨越式增长。教育系统办学条件显著提升，普通小学、普通初中、普通高中、中等职业教育、普通高校生均校舍面积分别达到7.6平方米、13.8平方米、22.8平方米、19.4平方米、27.7平方米，生均运动场地面积7.2平方米、10.1平方米、10.6平方米、6.4平方米、4.2平方米，每百名学生拥有教学用计算机11.1台、15.2台、19.2台、23.1台、26.9台。卫生健康行业基础设施不断提档升级，公立医疗卫生机构每千人口床位数达到4.33张，诊疗人次超过47.9亿人次，出

院人数超过 2 亿人，病床使用率达到 83.6%。其中，床位数占比 65.8% 的公立医院提供了 79.6% 的门急诊服务、76.7% 的住院服务，病床使用率达到 92.9%，公立医院百元固定资产医疗收入（不含药品收入）由 2012 年的 79.3 元提高到 2018 年的 83.6 元。文化行业公共服务能力和均等化水平明显提高，全国平均每万人公共图书馆建筑面积 114.4 平方米、人均图书藏量 0.74 册、每万人群众文化设施建筑面积 307 平方米，分别比 2012 年增长 46.3%、27.6% 和 31.1%。2018 年，全国公共图书馆流通人次 8.2 亿人次，群众文化机构开展文化活动 219.5 万次，服务群众 7.1 亿人次，基本公共文化服务水平不断提升。

三是专项事业性资产发展取得新进展。公路里程、城市道路里程、城市供水综合生产能力、集中供热面积、燃气供应总量、垃圾无害化处理能力、污水处理能力等大幅提升，为经济社会发展提供了重要支撑和保障。城市建成区绿地面积、公园绿地面积大幅增加，人均环境明显改善。大量保障性住房的建设和投入使用，解决和改善了中低收入群众居住条件，促进了社会和谐稳定。

## 二、存在的突出问题和不足

各级政府及其相关部门严格遵循“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用和支配”的管理体制，认真履行行政事业性国有资产管理职责，积极推进改革创新，为保障国家政权有效运转和广大人民群众享有一定水平的基本公共服务发挥了重要作用。但调研也发现，一些部门、地方和单位政治站位不够高，对于党中央加强国有资产管理 and 治理的重大决策部署、对于事业性国有资产在社会建设和推进基本公共服务均等化

中的关键支撑作用等认识不够到位，普遍存在“重资金、轻资产”、“重购置、轻管理”等现象。在管理理念、体制机制、基础工作、规范管理和法制建设等方面，还存在不少突出问题，亟待研究解决。

### （一）体制机制有待理顺

一是资产管理与预算管理衔接不够。“重资金、轻资产”、“重购置、轻管理”等现象普遍存在的原因在于，资产管理与预算管理分割，从政府进行资源配置和管理的角度，没有做到资产的“存量”管理与预算资金的“流量”管理统筹协调，形成有机统一的整体。体现在一些部门在编制预算时对存量资产状况统筹考虑不够。政府综合性财务报告还在试点，行政事业性国有资产配置预算的编制也刚刚起步，资产管理与预算管理统筹协调的基础不够扎实。部分国有资产处置和出租出借收入未按规定实行“收支两条线”管理或纳入预算管理，脱离监管。调研发现，流动资产占比偏高、规模偏大的问题，比较普遍。2018 年全国行政事业性国有资产中流动资产占近 40%，规模超过 13 万亿元，其中银行存款约 4.8 万亿元，盘活存量资金资产存在相当空间。既反映出过去管理不规范，也反映出当前现金管理的绩效不高。

二是单位占有使用支配体制下如何推进特定资产调剂使用、共享共用缺乏有效机制。随着经济社会的发展和行政事业性国有资产种类、规模的不断增加，对本级政府部门单位间特定资产的调剂使用、共享共用产生了内在要求。但调研发现，部分地方和单位过多强调对国有资产的“单位占有、使用和支配”的权利，调剂使用、共享共用推行困难。有的单位办公用房富余闲置或者出租；有的办公用房不足，长期租赁。多地财政部监管局反映，中央在地方的行政事业单位资产

归属中央部门，跨部门、跨单位调剂的难度较大，特别是在办公用房方面，存在有的部门有房屋闲置或出租出借，有的部门要以社会租赁等形式解决。

三是分级监管与社会公共事业统筹发展衔接不到位。推进国家教育、卫生健康、文化、科技等公共事业的均衡发展和基本公共服务均等化标准化建设，从可及性、公平性角度对事业性国有资产的全国性、区域性规划布局和科学化、标准化管理提出了内在要求。但一些社会事业主管部门和地方在资产管理工作中，过多强调“分级监管”，一定程度上造成国有资产的管理视野较窄，仅关注本部门、本级地方所属国有资产的监督管理，对整个系统和区域内国有资产配置状况和管理情况了解和关注不够，对系统和区域的整体统筹规划、国有资产统一布局与设施设备的标准化建设考虑不足。社会事业发展不平衡现象比较突出。

四是管理职责有待进一步明晰。有的中央部门在宏观层面更倾向反映经济效益的财务数据，对反映社会效益的实物数据重视不够，价值与实物相互印证、有机衔接、统一管理的机制还不够健全，实现行政事业性国有资产的社会效益和经济效益的有效结合缺少必要的基础。有的中央部门对国有资产管理职责划分存在不同认识，具体执行缺乏有效沟通协调，导致因重复报告、统计等加重单位负担。一些地方反映资产配置、使用、处置等都由财政部门审批，既造成财政部门压力大，效率不高；也影响部门单位管理资产的积极性主动性，主体责任较难落实。从部门内部看，一些承担国有资产管理职责的机构并不直接管理国有资产，而是委托相关机构代管，如委托机关服务中心管理办公家具、公务车辆等。但调研发现，有的代管机构权责界定不够明晰，缺乏

有效的激励约束机制，相关职责落实难以到位。

五是管理评价机制尚未有效建立。从调研情况看，行政事业性国有资产的管理评价不够全面，评价指标体系也不够系统。从价值角度看，缺乏成本效益等经济性评价指标，导致一些地方和单位不同程度存在资产配置只讲需求、不计成本，资产使用不讲勤俭节约、造成闲置浪费，资产处置只看最低年限、不顾资产实际状况、报废可用资产等现象。例如，调研发现，中央驻宁夏预算单位房屋闲置面积达1.74万平方米。从实物角度看，对国有资产支撑行政事业发展的功能性评价虽有一些零散探索，但对于如何科学、量化评价行政单位国有资产保障高效履职，事业性国有资产满足群众基本公共服务需求、实现既定政策目标等，还缺乏深入研究。以此为依据，对管理工作进行评价奖惩问责更少。

## （二）基础工作比较薄弱

一是资产配置标准体系不够健全，部分特定类型国有资产的性质定位、政策目标不够明确。行政事业性国有资产配置的标准化建设相对滞后，有些通用资产配置标准不够合理，动态调整机制尚未有效建立；专用资产配置标准体系建设进展缓慢，使用单位、审批部门、审计部门等都缺乏相应依据，配置的科学性和经济性较难保证。部分国有资产的性质定位、政策目标不够明确，也影响资产管理。如对于全国社会保障基金是作为公共养老储备基金纳入行政事业性国有资产，还是具有国家主权财富基金性质纳入金融企业国有资产，存在不同认识。再如战略物资储备预防战争、应对重大自然灾害等和参与宏观调控之间，两类功能定位的管理目标和管理方式差异较大，以致发展方向、种类规模、目标任务、政策保障等经常变动，造成不必要的干扰和损失。又如保障性住房本意是要保障住房困难群众基本

居住条件，但在实施过程中又赋予发展经济、平抑房价过快上涨等功能，较难统筹规划、科学评价。

二是产权管理基础薄弱。从调研情况看，资产登记、变更、注销、处置、盘点不及时，资产核算不准确，家底不清、账账不符、账实不符等问题仍然存在。有的单位存在大量的账外资产没有及时入账，有的单位连自己的房屋数量也不清楚。有些项目工程完工不及时按规定进行项目决算，有的甚至已交付使用多年仍未转为固定资产，造成“在建工程”比例较高。部分单位重使用轻登记，重购建轻管理，存在国有资产产权关系不明晰、权证不完整等情况，有土地使用权证无房产证，甚至两证全无的现象仍较普遍。如湖南省省直 402 家单位的 2408 栋房屋中有 1906 栋无产权，占比高达 73%。

三是会计统计、资产报表等工作亟待完善。部分公共基础设施等行政事业性国有资产的会计核算制度不完善，如：公路、储备土地、文物等国有资产的确认、计量、会计核算等还在研究阶段，水、电、气等市政公用设施资产还存在产权划分不明晰等问题，以致较难摸清底数，难以准确纳入国有资产报告。行政事业性国有资产报表还不够科学、完善，编制合并报表时单位内部往来账目抵销存在缺项，事业性国有资产的实物量指标需进一步增加，对国有资产配置及其管理情况全貌的反映不够，优化国有资产配置布局、充分发挥国有资产效能缺乏有效数据支撑。

四是信息化建设比较滞后。资产管理信息系统还无法满足国有资产管理情况报告工作、价值管理与实物管理相统一等要求。资产管理系统与预算决算管理、财务管理、政府采购等系统有效衔接不够，甚至在财政部门内部就存在多个系统并存、不能有效打通的问题，数据共享水平低，

信息孤岛问题突出。有些地方还没有建立统一的行政事业性国有资产管理信息系统，导致统计口径不一致，部分资产归口不明确，容易导致错报漏报、出现偏差。有些部门、单位自主开发的内部资产管理系统与财政部门的资产管理系统无法兼容，相关数据需要手工核对，无法进行实时对账。

（三）政府国有资产管理和人大国有资产监督的规范性有效性有待提高

一是日常管理不够规范，制度执行不到位。一些地方和单位资产入账不规范、清产核资不彻底，导致资产底数不够清楚。有的单位购置固定资产不入账，以维修费、配件费用的名义规避监管；有的单位接受捐赠以取得成本难以确定为由不入账；有的单位资产台账与资产管理系统数据相差悬殊。定期清产核资制度流于形式，从浙江省嘉兴市等一些地方人大常委会的典型事例看，通过人大特定问题调查方式全面清查核实的结果与部门单位通常报告的结果存在较大差异。在资产配置方面，有的单位仍然存在超标准、超计划现象，有些部门、单位无预算或无计划配置资产、不严格执行政府采购程序等也时有发生。在资产使用方面，有的单位节约意识不强，贪大求新，家具类资产修复性使用比例不高；有的单位在办公用房置换、装修时将旧家具一扔了之；有的单位开展临时性工作随意购置新资产，工作结束后造成闲置浪费；一些地方、单位管理不善，资产闲置浪费、损失丢失等现象时有发生。例如，审计发现，某中央部门所属两个单位一方面合计 9 辆野外业务用车全年闲置或使用率低，另一方面共发生野外作业租车费等 861 万元。在出租出借方面，部分地方、单位存在违规出租和低估国有资产价值现象，有的对外出租既不进行租金评估，也不采取公开招投标，越过监管部门审

批自行出租；有的租期长、租金低，租期普遍在10年以上，租金低于市场正常水平。在资产处置方面，有的单位不严格执行相关规定，随意变卖、擅自处置国有资产的情况仍然存在。

二是各级人大国有资产监督工作的有效性有待提高。随着政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的逐步建立，对各级人大常委会依法规范开展国有资产监督工作、运用法定监督方式摸清国有资产家底、加强日常监督、建立规范的监督评价指标体系等提出了新要求。亟待完善监督制度，依法规范开展监督工作，增强监督实效。

三是政府国有资产管理和人大国有资产监督的机构队伍建设有待加强。从调研情况看，行政事业性国有资产管理存在相关人员配备不足的问题，一些基层单位甚至一人身兼资产、财务、会计等数职。省级、市级人大普遍反映，国有资产监督职责均由常委会预算审查监督工作机构具体承担，工作量大幅增加，现有人员队伍难以适应加强人大国有资产监督职能的需要。

#### （四）法制建设亟待加强

行政事业性国有资产管理还没有专门的法律或行政法规进行规范，目前主要依照2006年财政部颁布的《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》两个部门规章，以及各级地方政府及部门出台的规范性文件。现行制度法律规范层级不高，权威性不足，约束力不够，问责难以到位。对行政事业性国有资产管理体制机制等重大基本问题缺少相应规范，与其他相关部门规章之间也部分存在衔接不够的问题。有些规定因出台时间较早，已经不适应新情况新要求。

### 三、相关建议

行政事业性国有资产的发展壮大是展示中国

特色社会主义制度优势的一个鲜活样本。加强和改进行政事业性国有资产管理和治理，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，对促进转变政府职能、深化简政放权，理顺政府与市场、政府与社会的关系，建设人民满意的服务型政府；对加快事业单位改革，推动社会公共事业高质量均衡发展，更好满足人民群众日益增长的美好生活需要；对加强社会建设、提高社会治理能力，具有重要意义。管好用好行政事业性国有资产，要进一步提高政治站位，要完善体制机制，强化制度规范，创新管理方式，着力构建全面覆盖、权责明确、协同配合、约束有力的管理体系，不断提升资产管理绩效，保障和促进各项事业实现新发展。

#### （一）加快完善行政事业性国有资产管理体制机制

一是加快建立国有资产管理与预算决算管理有效衔接、有机结合的管理机制。要坚持资产存量管理与预算资金流量管理有机统一，坚持资产管理与资金管理并重。规范资产配置、使用、处置、收益全生命周期管理，加强资产管理与财务管理的衔接，构建互相联系、互相制衡的内控机制；加强预算管理对资产管理的约束，对新增资产配置预算编报严格审核把关，以存量制约增量，以增量调节存量，推进国有资产配置向薄弱环节、地方倾斜，从源头上促进科学合理配置资源和提高财政资金使用效益；加强资产管理对决算管理的支撑，预算投资、政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）等各种形式形成、配置行政事业性国有资产情况应当作为决算的重要组成部分，以反映财政资金所发挥的真实效用情况。

二是完善制度，建立健全特定资产调剂使用、共享共用机制。要及时总结各地探索建立

“公物仓”的有益经验，进一步完善制度，建立机制推进特定资产的调剂使用、共享共用。鼓励有条件的地方和部门搭建统一开放的资产共享平台，既满足大型活动、临时办事机构等资产使用需要，也有效调剂超标准配置、低效运转或长期闲置资产，避免重复配置和闲置浪费，推进资产集约高效使用。针对共用性强和具有共享需求的特定资产，明确共享共用性质，改变配置方式和管理方式。如通过建立区域医学检测中心、影像中心和开放实验室、体育场馆、图书馆等，促进教育、卫生、文化、科技、体育等领域的大型仪器设备、基础设施的共享共用。研究建立跨地区、跨部门的资产共享、调配机制。研究建立规范的共享共用激励机制，充分调动各部门、单位的积极性。

三是树立“大资产”管理理念，完善行政事业性国有资产管理体制。要将国有资产管理纳入社会事业发展全局通盘考虑，在目前政府分级监管的基础上，加强事业发展顶层设计和区域统筹规划，逐步形成区域层级横向监管与行业纵向管理相结合的网格化管理模式。充分发挥政府作为社会事业发展管理者与国有资产所有者“两者合一”的优势，坚持规划引领、标准先行，通过规划、标准来指导规范社会事业机构的科学布局和基本关键设施设备的均衡配置。

四是以明确权责为核心，进一步健全国有资产管理机制。要以行政事业性国有资产管理情况报告为契机和抓手，建立健全财务管理与实物管理有机衔接机制，全面反映行政事业性国有资产管理经济效益与社会效益。加强对行政事业性国有资产管理相关权能配置等基础性问题的研究，尽快统一思想认识，促进形成分工合作、协调联动的工作机制。行业管理部门要做好社会事业发展规划、公共服务设施标准制定和行业领域

国有资产统计工作。要加强部门、单位内控机制建设，明确规范内部相关机构职责划分，做到权责明确、标准科学、管理规范、监督到位。探索事业性国有资产现代管理模式，健全事业单位法人治理结构，有序扩大事业单位法人自主权，推进管办分离，提高运行效率。

五是建立管理评价指标体系，形成考核评价和问责机制。按照党中央关于全面实施绩效管理的要求，坚持社会效益优先，以满足群众基本公共服务需求、实现特定政策目标为导向，测评各项社会事业发展成效，同时兼顾投入产出分析，评价经济效益。以评价指标为基本抓手，进行国有资产管理考核评价和问责。评价结果作为下一年度资产配置预算的重要参考依据，并同步纳入领导干部考核体系，形成有效激励约束。相应建立国有资产盘亏处置机制和赔偿机制。

(二) 大力夯实行政事业性国有资产管理报告基础

一是科学界定特定行政事业性国有资产的目标定位，健全完善国有资产配置标准体系。要结合政府职能转变和各部门、单位的职能定位，统筹研究科学确定粮食物资储备、社会保障基金、公共租赁住房等特定行政事业性国有资产的战略定位和发展目标。根据党和国家各项事业发展的规划目标，分类研究提出不同行业、部门提供公共产品和服务的具体要求和量化标准。在此基础上，进一步完善通用资产配置标准，健全教育、医疗卫生、文化、科技等重点行业的专用资产配置标准体系，强化资产配置标准与公共事业发展、公共产品和服务标准的有效衔接，并建立规范有效的动态调整机制，发挥好国有资产的支撑和保障作用。

二是加强公共基础设施等行政事业性国有资产的研究，完善行政事业性国有资产报表体系。

要尽快研究完善公共基础设施、储备土地、文物等行政事业性国有资产的确认、计量、会计核算等相关制度，同时做好相关资产的实物统计台账工作。加快厘清市政公共设施的产权划分，保证管理责任落实到位，促进健全相关会计核算制度。坚持价值管理与实物管理相结合的原则，进一步充实完善国有资产报表的实物量数据等，保证从多个维度充分反映国有资产全貌和人均占有情况，提高数据的分析利用水平。

三是加强产权管理，全面清查摸清底数。各地要采取强有力措施，以产权登记为基础，推动各部门、单位全面清查，开展全面审计，地方人大可根据需要依法对行政事业性国有资产情况组织开展特定问题调查，彻底摸清国有资产家底。对摸底清查发现的土地、房产产权不清、无法办理产权证书等问题，应当由地方政府专门研究解决。在此基础上，对存在的账账不符、账卡不符、账实不符等问题，组织全面整改。

四是推进国有资产管理信息化建设。在加快建设统一的全口径国有资产数据库和管理信息共享平台的同时，做好与预算决算管理等财政部门其他信息系统、相关部门的内部资产管理信息系统的有效衔接，形成统一规范的全国“一张网”。借助云计算、大数据等信息技术，进一步提升行政事业性国有资产管理的智能化水平，为优化布局结构、合理调剂使用提供依据，为推进相关事业改革发展提供技术支撑。

（三）提高政府国有资产管理和大国有资产管理监督的规范性有效性

一是严格执行国有资产管理相关制度，做到依法管理、规范管理。加强日常管理，严格落实定期盘点工作，真正摸清国有资产家底。加强对资产配置、使用、处置、收益等各环节的规范管理，严格按照法定程序、法定标准，配置、处

置、出租出借相关资产。严格按照节约原则，合理高效使用国有资产。

二是加强人大国有资产监督职能，增强监督实效。各级人大常委会要积极研究、探索建立具有人大监督视角、反映人大监督特点的行政事业性国有资产人大监督评价指标体系，兼顾经济效益与社会效益、价值管理与实物管理，全面、科学评估国有资产管理情况。各级人大及其常委会要根据本地实际，坚持问题导向，分类别、有重点地加强对行政事业性国有资产管理情况的日常监督和跟踪监督，推动政府及其相关部门改进工作。各级人大及其常委会要依法通过适当方式，及时将人大对行政事业性国有资产的监督情况向社会公开，并督促政府及其相关部门有序公开行政事业性国有资产管理情况，保证国有资产管理与监督工作在阳光下运行，接受人民监督。

三是规范和加强政府国有资产管理和大国有资产管理监督的机构队伍建设。适应新形势新任务新要求，加强国有资产管理机构队伍建设，合理配备管理人员，确保责任落实到岗到人。健全报告工作机制，做好中央与地方、财政部门与行业部门的工作衔接，实现横向协作、纵向联动。探索通过政府购买服务等形式引入第三方社会服务机构参与具体工作，提升管理效率。县级以上人大常委会也应当明确负责人大国有资产管理监督的机构，加强队伍建设，不断提升工作人员专业素养和能力，为有效履行人大国有资产管理监督职能提供坚实基础。

（四）加强行政事业性国有资产法制建设

一是加快建立行政事业性国有资产管理法律制度。加快行政事业性国有资产管理立法进程，抓紧研究制定行政事业性国有资产管理法，提升法律规范层级。通过立法，进一步推动改革完善

行政事业性国有资产管理体制机制，明确各相关主体的权力义务责任，规范国有资产管理。

二是建立健全相关配套法律法规。基于行政事业性国有资产种类较多、范围较广的特点，适应新形势新任务新要求，加快制定修订相关类别和领域的资产登记、交易与处置、产权变更、监督考核等配套法律法规，逐步形成比较系统、完备、可执行的资产管理法律制度体系，推进各类

行政事业性国有资产的精细化管理。

三是加强行政事业单位内部国有资产管理制建设。制定适合本部门 and 单位实际的行政事业性国有资产购置制度、验收制度、处置制度、责任制度等管理制度，为国有资产管理各环节提供相对应的制度规范，为强化内控机制、健全分工协作机制、促进国有资产规范管理提供制度保障。



# 最高人民法院关于加强刑事审判 工作情况的报告

——2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院报告2014年以来加强刑事审判工作情况，请审议。

## 一、2014年以来的刑事审判工作

刑事审判承担着惩罚犯罪、保护人民、维护稳定、促进和谐等重要职能。刑事司法文明反映社会法治文明进步水平，是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志。做好刑事审判工作，事关国家安全和稳定，事关人民群众切身利益，事关平安中国、法治中国建设，在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局中发挥着重要作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视刑事审判工作，党的十八届三中、四中全会对依法惩治刑事犯罪、推进刑事诉讼制度改革作出重大部署。全国人大常委会高度重视刑事立法工作，2015年、2017年先后通过刑法修正案（九）和（十），2018年修改刑事诉讼法，为刑事司法提供有力法律保障。人民法院在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对人民法院工作的绝对领导，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，认真贯彻落实总体国家安全观，紧紧围绕“努力让人民群众在每

一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持司法为民、公正司法主线，正确把握宽严相济刑事政策，坚持惩罚犯罪与保障人权相统一，依法审理各类刑事案件，深入推进刑事司法改革，大力加强过硬队伍建设，推动健全完善中国特色社会主义刑事司法制度。2014年至2019年6月，全国法院审结一审刑事案件628.3万件，判处罪犯709.9万人。出台刑事司法解释33件，发布刑事指导性案例22件。完成中央部署和最高人民法院提出的刑事司法改革任务9项。通过充分发挥刑事审判职能作用，为经济持续健康发展和社会大局稳定作出积极贡献。

（一）认真贯彻落实总体国家安全观，全力维护国家安全和社会稳定

依法严惩危害国家安全、暴力恐怖等犯罪。坚持以政治安全为根本，积极参加反恐怖反分裂反邪教斗争，坚决维护国家政治安全特别是政权安全、制度安全。严惩颠覆国家政权、煽动分裂国家、间谍等犯罪，依法审结周世锋等颠覆国家政权案。会同有关单位出台办理利用邪教组织破坏法律实施案件司法解释，制定打击恐怖活动和极端主义犯罪意见。依法审结天安门“10·28”、昆明“3·01”、乌鲁木齐“5·22”等重大暴恐案件，严惩暴恐犯罪首要分子、骨干成员和罪行重大者，坚决打掉犯罪分子嚣张气焰。

依法严惩严重危害社会治安犯罪。依法审结故意杀人、抢劫、绑架、放火、爆炸等严重暴力犯罪案件 21.9 万件，判处罪犯 22.5 万人，维护社会治安持续平稳，全国严重暴力犯罪案件总体呈下降趋势。严惩涉枪涉爆、涉赌涉黄等犯罪。积极参加禁毒斗争，坚持依法从严惩处毒品犯罪，坚决遏制毒品问题蔓延势头。出台审理毒品犯罪案件司法解释，审结一审毒品犯罪案件 61.3 万件，判处罪犯 61.9 万人，重刑率达 22.2%，高出同期全部刑事案件重刑率 11.6 个百分点。通过发布典型案例等方式深入开展禁毒宣传，教育引导社会公众珍爱生命、远离毒品。

依法严惩群众反映强烈的犯罪。刑事审判坚持司法为民宗旨，必须切实增强人民群众安全感，赢得人民群众信赖。人民法院严惩针对妇女儿童的暴力、虐待、性侵害等犯罪，审结相关案件 14.6 万件，出台审理拐卖妇女儿童犯罪案件司法解释，严厉打击偷盗婴幼儿等行为，切实保障妇女儿童合法权益。会同公安部等出台意见，严惩抢夺方向盘、殴打驾驶员等妨害安全驾驶的违法犯罪行为，依法维护公共交通安全秩序和公共安全。依法审理涉高空抛物坠物刑事案件，加强司法大数据研究，推动完善保障群众“头顶安全”的制度。出台办理考试作弊案件司法解释，维护考试公平与秩序。依法审结连恩青、王英生等暴力伤医案件，会同有关单位出台惩处涉医违法犯罪维护正常医疗秩序意见，努力为医务人员创造安全执业条件，为患者营造良好就医环境。

**（二）尊重和保障人权，切实维护社会公平正义**

坚持严格公正司法。坚持以事实为根据、以法律为准绳，严格落实罪刑法定、罪责刑相适应、法律面前人人平等原则，确保刑事案件审判不枉不纵。严格执行“保留死刑，严格控制 and 慎

重适用死刑”的政策，统一行使死刑核准权，严把死刑案件质量关，确保死刑只适用于极少数罪行极其严重、社会危害极大、罪证确实充分、依法应当判处死刑的犯罪分子。依法审理贾敬龙、林森浩、莫焕晶、张扣扣等社会高度关注案件，保持法治定力，对罪有应得的犯罪分子依法判处并执行死刑，坚决捍卫公平正义和法律尊严。坚持宽严相济刑事政策，对被告人具有法定、酌定从宽情节或认罪认罚的依法从宽处罚，判处三年有期徒刑以下刑罚的占 81.6%，同比上升 5.8 个百分点，最大限度减少消极因素，促进社会和谐。深入推进量刑规范化改革，修改完善量刑指导意见和量刑程序，促进裁判尺度统一。坚持法理情相结合，依法审理施美丽故意杀人、赵春华非法持有枪支等案件，促进司法与民意良性互动。依法再审改判王力军收购玉米案，坚持正确司法理念，以个案公正积极推动良法善治进程。

依法防范和纠正冤错案件。坚持实事求是、有错必纠，以对法律负责、对人民负责、对历史负责的态度，对冤错案件发现一起、纠正一起。依法纠正呼格吉勒图案、聂树斌案、陈满案等重大冤错案件 42 件 63 人，并依法予以国家赔偿，让正义最终得以实现。各级法院按照审判监督程序再审改判刑事案件 8051 件。完善冤错案件主动发现、及时复查和依法纠正机制，以纠正错案推动制度完善和法治进步，充分体现全面依法治国和深化司法改革成效。深刻汲取冤错案件教训，严格执行防范刑事冤错案件意见，落实证据裁判、疑罪从无等原则制度，坚决守住防止冤错案件底线。发挥一审程序基础作用和二审程序把关作用，完善证据审查、案件审理、审核监督等机制，确保无罪的人不受刑事追究。依法宣告 3246 名公诉案件被告人和 1986 名自诉案件被告人无罪。恪守

法定证明标准，不轻信口供，依法不予确认赵志红案 4 起犯罪事实。依法审理卢荣新、范太应等案件，法官顶住压力、坚守底线，坚持作出无罪判决，有效避免冤错案件发生，最终查实真凶，充分体现司法责任制改革后法官勇于担当的可贵精神。

加强人权司法保障。依法充分保障被告人、被害人、辩护人各项诉讼权利，确保当事人获得公正审判。禁止让被告人穿看守所识别服、囚服等出庭受审，彰显现代司法文明。加强刑事司法救助，帮助无法获得有效赔偿的被害人及其亲属摆脱生活困境，让群众感受司法温暖。健全完善中国特色社会主义少年司法制度，坚持教育为主、惩罚为辅原则，贯彻教育感化挽救方针，加大非监禁刑适用力度，积极预防未成年人犯罪，防范侵害未成年人权益，未成年人犯罪案件连续 9 年下降。完善社会调查、轻罪记录封存等机制，加强回访帮教工作，保障未成年人健康成长。

（三）圆满完成两次特赦工作，取得良好政治效果、法律效果和社会效果

认真落实习近平主席特赦令和全国人大常委会特赦决定，依法积极稳妥做好特赦实施工作，圆满完成两次特赦重大任务，充分彰显了党和国家法安天下、德润人心的仁政，展现了党的执政自信和制度自信。2015 年，依法裁定特赦四类服刑罪犯 31527 人。2019 年，依法裁定特赦参加过抗日战争、解放战争，参加过保卫国家主权、安全和领土完整对外作战等九类服刑罪犯 23593 人。在中央政法委领导下，会同有关单位制定实施办法，明确特赦实施的指导思想、适用条件、实施步骤等，确保特赦实施工作依法有序开展。坚持积极审慎、公平公正、依法办理、平稳有序原则，坚持证据裁判，严把办案质量，确

保持赦令和特赦决定得到依法、准确、及时实施，确保每一个特赦案件都经得起法律和历史的检验。注重做好被裁定罪犯特赦后思想和法治教育工作，积极宣讲特赦的重大意义，激励罪犯重新做人、回报社会。对不符合特赦条件的罪犯，加强政策宣讲和教育引导，促使他们安心服刑改造。积极配合有关单位做好被特赦对象安置、被害人及其家属安抚等工作，促进社会和谐稳定。两次特赦工作圆满完成，进一步弘扬了全面依法治国理念，树立了我国开放、民主、法治、文明的国际形象。

（四）依法惩治贪污贿赂等犯罪，配合反腐败斗争深入开展

保持惩治腐败犯罪高压态势。认真落实中央反腐败工作部署，依法严惩腐败犯罪，各级法院审结一审贪污贿赂、渎职等案件 19.4 万件 20.7 万人，其中被告人原为中管干部 140 人。依法审理周永康、郭伯雄、孙政才、令计划、苏荣等重大职务犯罪案件，充分彰显党中央有腐必惩、有贪必肃的坚强决心。加大对行贿犯罪惩治力度，判处罪犯 1.4 万人。依法严厉打击贪污扶贫款、农资补贴等犯罪，严惩冯新柱等违规操纵产业扶贫基金、中饱私囊的腐败分子，坚决惩治扶贫领域腐败和群众身边的基层腐败犯罪。

健全职务犯罪案件审判机制。认真落实监察法和修改后的刑事诉讼法，完善办理职务犯罪案件互相配合、互相制约机制，推动刑事司法与国家监察有机衔接。会同最高人民法院制定办理贪污贿赂案件司法解释，明确贪污罪、受贿罪的定罪量刑标准以及死刑、死缓适用原则等。对白恩培、武长顺等人依法适用终身监禁。完善对职务犯罪罪犯减刑、假释、暂予监外执行工作机制，对原县处级以上职务犯罪罪犯减刑、假释、暂予监外执行实行备案审查，一律上网公示，让

“暗箱操作”没有空间。

配合做好境外追逃追赃工作。与国家监委等联合发布公告，敦促职务犯罪境外在逃人员投案自首，积极配合做好境外追逃追赃工作。依法审理“红通1号”杨秀珠、“红通2号”李华波等案件，决不让境外成为腐败分子“避罪天堂”。对主动投案、真诚悔罪的被告人依法从宽处理，引导外逃腐败分子回国投案。出台司法解释完善犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序，依法裁定没收“红通33号”黄艳兰贪污违法所得，坚决对腐败分子违法所得一追到底。依法查封冻结彭旭峰等转移至国外的违法所得，对外逃腐败分子形成极大震慑。

（五）深入开展扫黑除恶专项斗争，依法严惩黑恶势力犯罪

坚持依法从严惩处方针。坚决贯彻党中央决策部署，深入开展扫黑除恶专项斗争，始终保持对黑恶势力犯罪严打高压态势。自2018年1月开展专项斗争以来，全国法院审结涉黑犯罪案件1088件12387人，生效873件9168人，重刑率达54.9%；审结涉恶案件9771件54754人，生效7302件39459人，重刑率达24.1%。依法审结广东“村霸”刘永添案、湖南文烈宏案等一批群众反映强烈、社会影响恶劣的黑恶势力犯罪案件，坚决铲除社会毒瘤。坚持把扫黑除恶与反腐败斗争、基层“拍蝇”结合起来，严惩包庇、纵容黑社会性质组织犯罪，严格落实“两个一律”和“一案三查”，坚决打掉黑恶势力“关系网”“保护伞”。

完善专项斗争制度机制。会同最高人民法院、公安部、司法部等制定办理黑恶势力犯罪案件指导意见，出台办理恶势力、“套路贷”、“软暴力”等刑事案件意见，统一侦查、起诉、审判各环节办案标准，确保专项斗争始终在法治轨道

上推进。出台黑恶势力刑事案件财产处置意见，加大“打财断血”力度，坚决铲除黑恶势力经济基础。加强重点案件督办，建立扫黑除恶专业审判团队，探索实行涉黑涉恶案件相对集中管辖，提高专项斗争法治化、规范化、专业化水平。

推进社会治安综合治理。配合扫黑除恶专项斗争督导和“回头看”，发现问题，立行立改。加大深挖彻查力度，健全线索接收核查移交机制。开展专项斗争以来，全国法院发现并移送涉黑涉恶线索24094条33280人，移送涉“保护伞”线索2807条3223人。积极延伸审判职能，针对涉黑涉恶案件审判中发现的社会治理薄弱环节和行业管理漏洞，累计提出司法建议4191条，推动完善社会治安防控体系，促进源头治理、综合治理、系统治理。坚持依法公开审理、公开宣判，加强庭审直播和典型案例发布，积极营造扫黑除恶的强大攻势。

（六）依法惩治金融等领域经济犯罪，维护金融安全和市场经济秩序

依法惩治金融领域犯罪。聚焦打好防范化解重大风险攻坚战，会同有关单位及时出台司法解释和规范性文件，依法惩治操纵证券期货市场、内幕交易、非法集资、涉地下钱庄等金融领域犯罪。依法审结破坏金融管理秩序、金融诈骗犯罪案件10.9万件，其中内幕交易等证券期货犯罪案件210件，洗钱、假币犯罪案件2657件，依法审理徐翔、伊世顿等重大证券期货犯罪案件，切实维护金融市场秩序和金融安全。积极参加处置非法集资、反洗钱、反假币等联席会议，协作推进重大案件侦查、起诉、审判和资产处置等工作，合力防范化解金融风险和社会风险。

依法惩治破坏市场经济秩序犯罪。加大知识产权司法保护力度，深入推进知识产权民事、行政和刑事审判“三合一”机制改革，依法惩治侵

侵犯知识产权犯罪，审结相关案件 2.4 万件，服务创新驱动发展。依法惩治侵犯商业秘密、损害商业信誉、发布虚假广告等严重扰乱竞争秩序的犯罪行为，维护公平竞争的市场环境，保护经营者和消费者合法权益。准确把握妨害对公司、企业的管理秩序犯罪的定罪量刑标准，依法规范公司治理和企业经营行为。依法严惩逃税骗税等涉税犯罪，审结相关案件 2.7 万件，切实维护国家税收秩序和安全。加强刑事司法与税收执法有机衔接，服务深化税收体制改革，促进优化营商环境。

**加强产权司法保护。**产权是社会主义市场经济的基石。人民法院坚决贯彻党中央决策部署，依法保护产权和各类市场主体合法权益，保护诚实守信、公平竞争，努力营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。先后出台平等保护非公有制经济、加强产权司法保护、改善营商环境、保障企业家创新创业等意见，健全加强产权和企业家合法权益司法保护机制。依法妥善处理历史形成的产权案件，依法甄别纠正张文中、顾雏军等一批涉产权冤错案件，切实增强企业家人身和财产安全感。严格区分经济纠纷与经济犯罪、合法财产与犯罪所得、正当融资与非法集资，依法审慎适用强制措施，禁止超范围查封扣押冻结涉案财物，坚决防止将经济纠纷当作犯罪处理，坚决防止将民事责任变为刑事责任，让企业家专心创业、放心投资、安心经营。

**(七) 依法惩治电信网络等新型犯罪，切实保护人民群众合法权益**

**依法惩治电信网络犯罪。**坚持对电信网络诈骗犯罪依法从严、全面、准确惩处，出台办理电信网络诈骗等刑事案件意见，审结相关案件 1.5 万件，判处罪犯 4.7 万人。依法审结张凯闵等 85 人特大跨境电信诈骗案、徐玉玉被诈骗案等

重大案件。严惩民族资产解冻类诈骗犯罪，保护群众财产安全。加强对惩治网络新型犯罪问题研究，及时制定规范性文件，依法审理快播公司传播淫秽物品牟利案、网络推手“秦火火”“边民”等诽谤、寻衅滋事、非法经营案，促进净化网络空间。出台司法解释，严惩侵犯公民个人信息、非法生产销售“伪基站”设备等犯罪，依法保护公民个人信息安全。针对刑法新增计算机类罪名研究制定司法解释，依法严惩破坏计算机信息系统类新型犯罪，切实维护网络安全。

**依法惩治涉众型犯罪。**非法集资、网络传销等涉众型犯罪涉及范围广、受害群众多、涉案金额大，网络化趋势明显，线上线下传播速度快，社会危害性大。各级法院积极应对涉众型犯罪多发态势，审结相关案件 6.5 万件，判处罪犯 10.8 万人。依法妥善审理“e 租宝”“泛亚”等一批重大非法集资、组织领导传销活动犯罪案件。加大财产刑适用力度，充分发挥财产刑遏制经济犯罪、剥夺再犯能力的作用，决不让犯罪分子在经济上得好处。健全涉案财物追缴处置机制，最大限度减少利益受损群众的实际损失。

**(八) 依法惩治危害食品药品安全、污染环境等涉民生领域犯罪，切实保障人民群众生命健康安全**

**依法惩治危害食品药品安全犯罪。**认真落实习近平总书记对食品药品安全工作提出的“四个最严”重要指示，出台司法解释和规范性文件，加大对危害食品药品安全犯罪惩治力度，切实保障人民群众生命健康权和“舌尖上的安全”。依法审结生产销售瘦肉精、地沟油等有毒有害食品犯罪案件 1.6 万件、不符合安全标准的食品犯罪案件 1 万件，审结生产销售假药、劣药和不符合标准的医用器材犯罪案件 2.2 万件。严惩涉疫苗犯罪，依法审理庞红卫等非法经营疫苗系列

案。严惩食品药品流通领域商业贿赂、非法经营等犯罪，依法审结葛兰素史克公司商业贿赂案，判处被告单位罚金 30 亿元并全部执行到位。发布危害食品药品安全指导性案例，加大对重大复杂敏感案件的指导力度。加强与食品药品行政监管部门的沟通协作，强化行政执法与刑事司法衔接。

依法惩治污染环境犯罪。认真贯彻习近平生态文明思想，制定服务新时代生态环境保护意见，深入践行绿水青山就是金山银山理念。出台办理环境污染刑事案件司法解释，加大对污染大气、水源、土壤犯罪惩治力度，依法审结环境资源类刑事案件 11 万件，判处罪犯 14.3 万人，切实保护人民环境权益。制定加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保障意见，严惩非法排污、非法采砂、非法捕捞等犯罪，依法审理长江沿线倾倒固体废物污染环境系列案，促进长江流域生态环境保护修复。坚持生态环境系统保护思维和替代性修复理念，发挥司法智慧，积极适用“补种复绿”“增殖放流”“护林护鸟”“劳务代偿”等责任承担方式，健全刑事制裁、民事赔偿和生态补偿有机衔接的环境修复责任制度，实现惩治违法犯罪、修复生态环境、赔偿经济损失“一判三赢”。探索环境保护禁止令制度，禁止污染环境、破坏资源的被告人从事特定职业或进入特定区域。推进环境资源案件管辖制度改革，建设环境资源审判专门机构，实行环境资源刑事、民事、行政案件集中审理模式，更好服务美丽中国建设。

依法惩治危害校园安全犯罪。校园安全事关广大学生健康成长，事关亿万家庭幸福，是最让人牵挂的民生。人民法院坚决依法严惩针对学生的暴力犯罪，对罪行极其严重、群众深恶痛绝的一批杀害伤害未成年人的罪犯依法核准并执行死

刑。会同教育部等印发防治校园欺凌的意见。联合出台维护学校教育教学秩序的意见，完善校园安全事故处理机制，坚决打击围堵学校、聚众闹事等“校闹”违法犯罪行为，切实维护学校和师生合法权益。推进司法保护与行政、家庭、学校、社区保护联动机制试点，合力构建校园安全防护体系，共同促进平安校园建设，努力让校园成为最阳光最安全的地方。

（九）推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，推动完善中国特色社会主义刑事司法制度

推进庭审实质化改革。认真落实党中央改革部署，会同有关单位出台以审判为中心的刑事诉讼制度改革意见，明确审判程序在刑事诉讼中的中心地位。完善证人、鉴定人、侦查人员出庭作证制度，提高证人出庭作证率，强化控辩平等对抗，推进诉讼资源向庭审集中、办案时间向庭审倾斜、办案标准向庭审看齐。扎实推进庭审司法证明实质化、控辩对抗实质化、依法裁判实质化，充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用。

全面试行“三项规程”。制定庭前会议、排除非法证据、法庭调查“三项规程”，并在全国法院试行。发挥庭前会议解决程序性争议、组织证据展示、整理事实证据争点等功能，确保法庭集中持续审理。会同有关单位出台严格排除非法证据规定，发挥审判程序配合制约作用，落实不得强迫任何人证实自己有罪的要求。推动完善讯问过程录音录像制度，强化侦查、检察机关对非法证据的审查和排除职责，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防。推动破解技侦证据使用难题，完善技侦证据法庭调查和使用规则。推进制定常见犯罪证据标准指引，推动公检法机关数据共享，探索数据化模型化的统一证据标准，并嵌入刑事审判智能辅助系统，运用科技手段防止刑

事案件“起点错、跟着错、错到底”。

切实保障律师依法履职。提高律师辩护率，更好发挥律师在查明案件事实、依法公正裁判中的作用。加强律师执业权利保障，完善便利律师参与诉讼机制，依法保障辩护人会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论辩护等权利。会同司法部开展刑事案件律师辩护全覆盖试点，全面推进法律援助值班律师工作，在全国法院和看守所全部建立法律援助工作站，充分保障被告人依法获得律师辩护和法律帮助的权利。

积极推进认罪认罚从宽制度和刑事速裁程序改革。根据全国人大常委会授权，会同有关单位在全国18个地区281个法院开展改革试点，为2018年刑事诉讼法修改确立认罪认罚从宽制度积累了丰富实践经验，推动完善了中国特色多层次刑事诉讼制度体系。试点期间，相关法院审结认罪认罚案件占同期审结刑事案件的53.5%，其中适用速裁程序审结的占65.5%，非监禁刑适用率达37.2%。扎实推进案件繁简分流，完善刑事速裁程序，基层法院适用速裁程序、简易程序审结刑事案件18.9万件，其中速裁案件当庭宣判率达92.8%。

(十) 推进刑事审判公开，实行阳光司法，开展以案释法

拓展刑事审判公开广度深度。坚持以公开为原则、以不公开为例外，健全审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台，确保刑事审判在阳光下进行，倒逼法官提升司法能力、依法审慎行使审判权。依法公开审理社会广泛关注的重大案件，坚持以公开促公正、以公正促公信。对聂树斌案依法公开听证、公开提审、公开宣判，对张文中案庭审进行全程直播，切实维护了司法权威，增强了群众对法治的信心，收到良好社会反响。出台司法解释，严格规范减刑、假

释和暂予监外执行，建成统一的减刑假释信息化办案平台，依法审结减刑案件259.4万件、假释案件11.9万件，对暂予监外执行罪犯进行全面核查，2016年以来决定收监执行5078件，确保刑罚执行公开公正。

加强以案释法工作。充分发挥司法的教育、评价、指引、规范功能，努力让热点案件审判成为全民共享的“法治公开课”。依法审理于欢故意伤害等案件，积极以案释法，正确引导舆论，明确情感、道德与法律的界限，充分体现法律尺度和司法温度的统一、法理情的统一。依法审理侮辱凉山木里火灾牺牲英烈案，坚决制裁侮辱英烈寻衅滋事的犯罪行为。旗帜鲜明保护正当防卫，让见义勇为者敢为。坚持以公正裁判弘扬社会主义核心价值观，让维护法律和公共利益的行为受到鼓励，让违反法律和社会公德的行为受到惩戒。

主动接受监督。依法接受人大监督，认真落实全国人大历次会议决议，认真办理代表建议204件，充分采纳代表意见，加强和改进刑事审判工作。自觉接受社会监督，积极邀请特约监督员、特邀咨询员、专家学者旁听重大案件庭审、列席审委会、参加调研座谈等活动。在重要刑事司法政策出台前，广泛听取社会各方面意见建议。充分发挥新媒体平台作用，积极畅通民意沟通渠道。加强与新闻媒体沟通，健全新闻发布会制度，及时发布重大案件审判等权威司法信息，主动接受舆论监督。

五年来，人民法院坚持贯彻新发展理念和总体国家安全观，全力维护国家安全、社会稳定和人民福祉，为经济持续健康发展和社会大局稳定贡献了积极力量，实现了刑事审判工作长足发展。五年来，罪刑法定、疑罪从无、证据裁判等刑事司法原则得到坚决贯彻，实体公正与程序公

正、惩罚犯罪与保障人权实现了有机统一，刑事司法理念创新、制度创新、实践创新取得重大进展，刑事司法改革取得新的突破，中国特色社会主义刑事司法制度显示出巨大的优越性。五年来，广大刑事法官坚守原则底线、坚持秉公办案，不回避矛盾、不畏惧困难，涌现出许多感人至深的模范典型，锻造了一支信念坚定、司法为民、敢于担当、清正廉洁的高素质刑事审判队伍。

我们深深体会到，人民法院刑事审判工作的发展进步，最根本的在于习近平总书记掌舵领航，在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指导。这些工作成效的取得，是全国人大及其常委会有力监督、国务院大力支持、全国政协民主监督的结果，是地方各级党委领导、人大监督以及政府、政协、社会各界大力支持的结果，是各级监察机关、检察机关、公安机关、司法行政机关各司其职、密切配合的结果。今年以来，全国人大监察和司法委员会领导同志带队赴 11 个省区市法院特别是基层法院，深入调研刑事审判工作情况，并向全国人大常委会提交调研报告，提出了很多宝贵意见建议。各级人大代表通过视察法院工作、旁听案件审理、开展专题调研、提出意见建议等方式，有力促进了人民法院刑事审判工作健康发展。在此，我代表最高人民法院，向全国人大和地方各级人大及其常委会，向各级人大代表表示衷心的感谢！

## 二、当前刑事审判工作 面临的问题和困难

我们清醒认识到，当前刑事审判工作还存在不少问题和困难。

一是刑事司法理念有待进一步转变。有的法

院大局意识不强，对刑事审判功能认识不到位，服务经济持续健康发展和社会大局稳定的作用发挥不充分。有的刑事案件审判在理念上不适应新时代新要求，就案办案、机械司法，案件裁判同时代发展脱节。惩罚犯罪和保障人权相统一的理念还需进一步加强，一定程度上还存在重打击轻保护、重实体轻程序、重口供轻物证、重严惩轻预防的倾向。有的法官对宽严相济刑事政策的理解把握不准，裁判结果与人民群众朴素的公平正义观存在差距。

二是刑事审判风险压力明显增大。新类型、涉众型犯罪显著增多，犯罪信息化、智能化、组织化趋势明显，刑事审判难度不断加大，准确适用刑事法律面临新的考验。涉黑涉恶、电信网络、金融证券、污染环境、食品药品安全、“套路贷”诈骗等犯罪案件，在调查取证、专业鉴定、事实证据认定等方面存在实际困难，有待进一步解决。涉众型经济犯罪案件涉案财物追缴处置难度大，追赃挽损率低，容易诱发社会风险，维护稳定面临较大压力。刑事审判社会关注度高，一些重大敏感案件在全媒体环境下极易成为舆论焦点，少数当事人利用网络炒作案件影响公正裁判，审判工作面临巨大舆论压力。

三是刑事审判质量、效率和效果有待进一步提高。有的案件事实证据认定、法律适用、审判程序存在瑕疵，影响案件质效，甚至导致冤错案件。有的案件存在“类案不同判”、裁判尺度不统一的问题，裁判文书说理有待进一步加强。有的法官未能准确理解立法原意，没有很好实现法律效果和社会效果有机统一。司法实践中，存在刑罚执行机制衔接不顺畅，罚金刑、缓刑适用不规范不平衡，附带民事赔偿和财产刑执行不到位等问题，影响司法公正。

四是以审判为中心的刑事诉讼制度改革需要



加大力度推进。改革的系统集成、协同推进不够，制度体系不够成熟定型，还没有充分发生“化学反应”。一些地方仍然存在思想不统一、工作不平衡、协调不顺畅等问题，证据收集、固定、审查标准不一致，以审判为中心的诉讼格局尚未完全形成。证人、鉴定人、侦查人员出庭作证，非法证据排除，证据补查，无罪判决等方面制度落实不到位，执行“三项规程”力度不够，庭审实质化有待加强。认罪认罚从宽制度和刑事速裁程序配套措施需要进一步细化完善。

五是刑事审判队伍建设存在不适应问题。有的法官政治素质有待进一步提升，忧患意识、风险意识、责任意识有待增强。有的法官司法能力不足，办理疑难复杂和新类型案件专业化水平有待提高，运用信息化手段办案、化解矛盾纠纷、舆情应对、做群众工作等方面能力难以适应工作需要。刑事审判工作考核激励机制不够健全，影响法官工作积极性。有的法院刑事审判力量有所弱化，业务骨干流失严重，队伍出现断层。有的法院司法责任制落实不够到位，没有正确处理好放权与监督的关系。队伍中还存在纪律不严、作风不正、司法不规范等现象，甚至出现有的法官以权谋私、枉法裁判等腐败问题，严重影响司法公信力。

### 三、下一步的措施和建议

当前，国内改革发展稳定任务繁重，国际形势发生深刻变化，安全稳定环境面临新挑战，依法维护国家安全和社会稳定任务艰巨。随着我国社会主要矛盾发生重大变化，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，对刑事审判的质量与效率、法律效果与社会效果、实体公正与程序公正都提出了新的更高要求。各级法院要坚持以习近平新时代中国特

色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持司法为民、公正司法主线，树立适应新时代新要求的刑事司法理念，充分发挥刑事审判职能作用，更好履行维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责任务。

一是牢牢坚持党的绝对领导。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把党的政治、思想和组织领导贯穿到刑事审判全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。认真贯彻落实《中国共产党政法工作条例》，充分发挥中国特色社会主义的政治优势、制度优势，紧紧依靠党的领导推进刑事审判工作。

二是牢固树立适应新时代新要求的刑事司法理念。全面准确把握刑事审判职能作用，更好服务经济持续健康发展和社会大局稳定。准确把握人民群众在新时代对公平正义的需要，坚持实体公正与程序公正相统一、公正与效率相协调。兼顾天理国法人情，尊重群众朴素情感和公平正义观。准确理解适用宽严相济刑事政策，做到该宽则宽、当严则严、宽严相济、罚当其罪。更好发挥刑罚社会功能，践行和弘扬社会主义核心价值观，惩恶扬善，伸张正义。

三是坚决维护国家政治安全和社会大局稳定。全面贯彻总体国家安全观，严厉打击各种渗透颠覆破坏、暴力恐怖、民族分裂、宗教极端犯罪。咬定三年为期目标不放松，准确把握扫黑除恶阶段性新形势新任务，紧盯涉黑涉恶重大案件不放，紧盯“保护伞”“关系网”不放，紧盯黑恶势力经济基础不放，加大“打伞破网”“打财

“断血”力度，确保依法打深打透、除恶务尽。坚持严格公正司法，准确把握法律政策，始终坚持以事实为根据、以法律为准绳，坚决防止人为“拔高”或者“降格”，确保每一起案件都经得起法律和历史的检验。依法惩治腐败犯罪，认真贯彻监察法和修改后的刑事诉讼法，准确适用刑事缺席审判制度，促进反腐败斗争深入开展。全力防范化解金融风险，严厉打击非法集资、网络传销、内幕交易、操纵市场等经济犯罪，统筹依法审判与追赃挽损、化解风险、维护稳定工作。

四是切实增强人民群众安全感。依法严惩杀人、抢劫、绑架、强奸、拐卖、毒品、涉枪涉爆等严重危害社会秩序犯罪，依法惩处盗窃、诈骗、抢夺、敲诈勒索等多发性侵财犯罪，坚决维护人民群众生命财产安全。加大惩治环境资源犯罪力度，注重发挥罚金刑的惩罚和补偿作用，助力打好蓝天碧水净土保卫战。依法严惩危害食品药品安全犯罪，研究出台危害药品安全刑事案件司法解释，准确把握未经批准进口仿制药的罪与非罪界限，认真落实疫苗管理法，对涉疫苗犯罪依法从严追究刑事责任。依法严惩制售伪劣农业生产资料犯罪和脱贫攻坚领域腐败犯罪，积极服务乡村振兴战略。依法严惩侵害留守儿童、危害校园安全、妨害公共交通安全、电信网络诈骗、侵犯公民个人信息等犯罪，促进解决严重影响群众安全感的突出问题。认真研究解决打击“套路贷”犯罪中出现的问题，推进刑事和民事司法政策有机衔接。加强产权刑事司法保护，依法惩治各类侵犯产权犯罪，坚决纠正涉产权冤错案件，切实保护企业和企业家合法权益。

五是深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革。紧紧依靠党的领导，推动健全政法各单位各尽其职、配合有力、制约有效的工作机制。严格执行“三项规程”，落实证人、鉴定人、侦查人

员出庭作证制度，促进庭审实质化。推进跨部门大数据办案平台建设，推动刑事案件智能辅助办案系统的优化升级和推广应用，提高办案质量。加强审判经验总结和案例指导工作，促进统一刑事证据认定标准和裁判标准。推进跨部门刑事涉案财物管理平台建设，推动刑事涉案财物追缴处置程序规范化。加大附带民事赔偿和财产刑执行力度。推进案件繁简分流，完善认罪认罚从宽制度和刑事速裁程序，进一步健全中国特色多层次刑事诉讼制度体系。

六是加强人权司法保障。坚持把尊重和保障人权贯穿刑事审判全过程，进一步扭转重打击轻保护、重实体轻程序等观念，推动在更高层次上实现惩罚犯罪与保障人权相统一。严格遵循罪刑法定、罪责刑相适应原则，坚持证据裁判、疑罪从无，确保定罪公正、量刑公正、程序公正，坚决守住防止冤错案件的底线。充分保障被告人及其辩护人依法行使诉讼权利，尊重和保障律师依法履职，推进律师辩护全覆盖试点，加强法律援助工作，通过控辩审以及诉讼参与人等各方努力，切实维护司法公正。

七是努力建设忠诚干净担当的刑事审判队伍。认真落实新修订的法官法，坚持革命化、正规化、专业化、职业化方向，全面推进高素质刑事审判队伍建设。旗帜鲜明把党的政治建设摆在首位，教育引导广大刑事审判法官切实增强政治觉悟和政治能力。加强司法能力建设，提高刑事法官审查证据、认定事实、适用法律等方面专业化水平，全面提升法律政策运用能力、防控风险能力、群众工作能力、科技运用能力和舆论引导能力。加强刑事审判力量配备，强化职业保障，为刑事审判法官坚持原则、依法办案提供有力支持，切实增强刑事审判岗位的尊荣感和吸引力，着力解决人员流失、力量弱化、年龄断层等问

题。坚持从严教育、从严管理、从严监督，完善审判权力运行监督制约机制，全面落实司法责任制，着力解决刑事审判领域的不规范不公正问题，以零容忍态度严惩司法腐败，确保公正廉洁司法。

八是更加自觉地接受人大监督。及时向人大及其常委会报告人民法院工作情况，坚决执行人大及其常委会的决定、决议，认真听取人大代表的建议、批评和意见，主动接受群众监督，不断加强和改进刑事审判工作。

针对当前刑事审判工作面临的问题和困难，提出三点建议：一是根据我国经济社会发展状况和惩治刑事犯罪需要，进一步健全完善金融犯罪、网络犯罪等有关刑事立法，为依法惩治犯罪提供更加有力的法律武器。二是加大对以审判为中心的刑事诉讼制度改革的支持力度，适时修订刑事诉讼法，完善证人、鉴定人、侦查人员出庭

作证和非法证据排除等制度，推动健全以审判为中心的刑事诉讼制度体系。三是进一步加强对刑事审判工作的监督，推动地方各级人大常委会听取人民法院刑事审判工作情况报告，对刑法、刑事诉讼法实施情况开展专项监督，推动解决司法实践中的问题和困难，关心支持刑事审判队伍建设，促进刑事审判工作健康发展。

全国人大常委会专门听取和审议人民法院加强刑事审判工作情况的报告，充分体现了对刑事审判的高度重视，全国法院和广大干警深受鼓舞。我们将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，认真落实本次会议审议意见，不忘初心、牢记使命，忠诚履职、开拓进取，不断提升刑事审判工作能力水平，深入推进平安中国、法治中国建设，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

# 最高人民法院关于开展公益诉讼 检察工作情况的报告

——2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

最高人民法院检察长 张 军

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院报告开展公益诉讼检察工作情况，请审议。

探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是党的十八届四中全会作出的一项重大改革部署，也是以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排。党中央对公益诉讼检察工作高度重视。习近平总书记在党的十八届四中全会上专门对建立这一制度作了说明，突出强调“由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设”。在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会的贺信中，习近平总书记再次深刻指出：“检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任”。全国人大常委会加强公益诉讼检察立法保障，2015年7月作出决定，授权在13个省区市开展为期两年的试点；2016年11月审议试点工作中期报告；2017年6月修改民事诉讼法、行政诉讼法，正式建立这一制度；2018年10月、2019年4月又将公益诉讼检察职权写进修订的人民检察院组织法、检察官法。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，公益诉讼检察制度从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开、健康发展，形成了公益司法保护的

“中国方案”，受到广泛关注。

## 一、公益诉讼检察工作全面 推开以来的主要情况

2017年7月1日，修改后的民事诉讼法、行政诉讼法正式施行，公益诉讼检察工作全面推开。全国检察机关牢记党和人民嘱托，把公益诉讼检察作为新时代检察工作创新发展的重要方面，与刑事检察、民事检察、行政检察并列为“四大检察”统筹推进，依法履行“公共利益代表”的神圣职责。2017年7月至2019年9月，共立案公益诉讼案件214740件，办理诉前程序案件187565件、提起诉讼6353件。其中，2017年7月至12月立案9170件；2018年立案113160件；今年1月至9月立案92410件，同比上升68.98%。

（一）服务大局，立足办案发挥公益保护职能作用。全国检察机关深刻领会党中央决策部署和立法精神，围绕党和国家中心工作，紧盯损害公共利益的突出问题，依法履职、狠抓办案，着力满足人民群众日益增长的美好生活需要。

一是突出办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件。认真落实全国人大常委会关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战

的决议，专门对公益诉讼检察参与蓝天、碧水、净土保卫战作出部署。2017年7月以来，共立案生态环境和资源保护领域公益诉讼案件118012件，占立案总数的54.96%。通过办案督促治理被污染、损毁的耕地、湿地、林地、草原321万亩，督促清理固体废物、生活垃圾3104万吨，追偿修复生态、治理环境费用34.5亿元。

合力推进长江大保护。最高人民法院提出服务长江经济带发展“10项检察举措”，重点办理涉及违法排污、跨省倾倒固体废物、非法码头、非法采砂等公益诉讼案件，推动修复长江生态环境。对38起破坏长江生态环境公益诉讼案件线索挂牌督办。组织长江流域11省市检察机关探索区域协作，建立“上管一段”等流域治理检察机制，促进“一条长江、共同保护”。湖北省武汉市某公司将大量尾渣直接堆放在距离长江岸线不到200米的堤外滩地，占地60余亩，严重破坏岸线环境。该市青山区检察院向区水务局、环境保护局发出检察建议，督促履行监管职责。区委、区政府高度重视、统一部署，检察机关协调推进，相关行政机关将约5万吨尾渣迅速清除，并对涉事公司作出行政处罚决定。该院还联合相关部门对临近岸线区域深入摸排，接续发现19个尾渣堆放现场，清除固体废物17万余吨。

针对乱占乱采乱堆乱建损害黄河生态环境、威胁河道行洪安全等问题，会同水利部开展“携手清四乱、保护母亲河”专项行动。自2018年12月起，黄河流域9省区检察机关与河长制办公室协作，共受理水利部门移交“四乱”问题线索2339件，立案公益诉讼案件1097件，督促清理污染水域1707亩、清理生活和建筑垃圾138.7万吨、拆除违法建筑80.8万平方米。河南黄河湿地国家级自然保护区内，两公司违法占地660余亩经营养殖场10余年，严重破坏湿地

生态环境。中央环保督察通报后，检察机关查清事实，向河南省灵宝市政府发出检察建议，并与市政府和涉案公司反复沟通、协调，推动完善整治方案。经共同努力，违法养殖场1.8万余头牲畜得到妥善处理，违法建筑全部拆除，被侵占湿地恢复宁静。

为推动全国人大常委会海洋环境保护法执法检查发现问题的整改，2019年2月部署沿海11省区市检察机关开展“守护海洋”检察公益诉讼专项监督。重点围绕入海排污口设置、陆源污染防治、海上污染防控等，督促有关行政机关依法履职，保护海洋生态环境和海洋资源。已立案相关公益诉讼案件873件。山东省日照市岚山区检察院针对辖区内违法使用海域、非法捕捞、海岸带违法建设等问题，向区海洋与渔业局等部门发出检察建议，督促履行监管职责。相关部门认真整改，组织海上专项执法，督促拆除违章建筑192处、完成退渔还海477亩。

今年8月，全国人大常委会审议的水污染防治法执法检查报告，列举了部分黑臭水体整治滞后、城镇污水处理设施短板明显等6类问题57件线索。最高人民法院认真反思检察职能履行严重缺位问题，迅速跟进，集中挂牌督办，检察长、副检察长带队实地调研，督导相关地方检察机关认真履职，促进问题整改到位。现已立案公益诉讼案件28件。其他地区检察机关正在同步排查，推进类似问题妥善解决。

二是突出办理食品药品安全领域公益诉讼案件。各级检察机关深入学习贯彻习近平总书记“四个最严”要求，在依法惩治制售假药劣药、有毒有害食品等犯罪的同时，立案相关公益诉讼案件71464件，占立案总数的33.28%。2018年8月，最高人民法院还专门部署“保障千家万户舌尖上的安全”公益诉讼专项监督，坚决捍卫食品药品安全底线。针对人民群众高度关注的校

园及周边食品安全问题，紧盯学校、校外托管培训机构食堂及周边商店、“小饭桌”、“流动餐车”等食品安全监管问题，加大线索排查和检察办案力度，促进做到学生吃得放心、家长安心。湖南省检察院与省食品安全委员会办公室等9部门联合开展“中小学校园及周边食品安全护苗行动”。宁夏回族自治区中宁县检察院针对履职中发现的校园周边商店售卖“三无”食品等问题发出检察建议，县市场监督管理局开展专项整治。针对人民群众高度关注的农贸市场、超市食品安全问题，排查监管部门违法行使职权或者不作为线索，依法予以监督，共同守护“菜篮子”安全。浙江省杭州市余杭区检察院针对辖区数十家农贸市场食用农产品抽样检测不到位等问题，向区市场监督管理局发出检察建议。该局组织专项整改，对全区农贸市场进行摸底排查，设置食品安全快速检测室或检测箱，全面加强入场农产品抽样检测。针对人民群众高度关注的饮水安全问题，部署开展饮用水水源地公益保护专项行动。江西省检察院组织开展“五河一湖一江”水环境及饮用水水源保护集中监督，鹰潭市检察机关向市、区两级政府提交农村集中式供水安全调查报告，并针对部分自来水厂水质不符合生活饮用水卫生标准问题，向相关行政机关发出检察建议。一些地方检察机关探索开展二次供水、现场制售饮用水、自来水供水管质量安全等专项监督。针对人民群众高度关注的保健食品药品虚假宣传问题，部署开展专项监督，立案相关公益诉讼案件1139件。针对人民群众高度关注的网络餐饮无证经营、超范围经营、配送餐品保管不善等问题，督促市场监管部门严格监管，督促网络平台加强行业自律，近6万家不合格网络餐饮店铺得到整改。

三是认真办理国有财产保护领域公益诉讼案件。加强对人防工程易地建设费等行政事业性收

费，政策性奖励、补贴，社保金、养老金等专项资金的监督，防止国有财产流失。立案相关公益诉讼案件20363件，督促职能部门追偿受损国有财产84.84亿元。四川省绵阳市涪城区两家民营医院骗取国家医疗保险基金3115万余元，相关责任人被追究刑事责任，但所骗医保金未及时追缴。区检察院发出检察建议，督促监管部门全部追回。

四是认真办理国有土地使用权出让领域公益诉讼案件。针对非法占用国有土地、拖欠土地出让金、违法储备土地“炒地皮”等问题，立案相关公益诉讼案件4826件。通过办案督促追缴国有土地出让金290.2亿元，督促行政机关收回被非法占用国有土地3.79万亩、没收地上建筑物66.22万平方米。青海省茫崖市21户居民在公路两侧非法占地修建违章建筑7万余平方米，检察机关向国土、城建等部门发出检察建议，要求依法履行监管职责。有关部门仅对4处新增院落进行拆除，其他违章建筑未予处理。检察机关遂提起行政公益诉讼，法院当庭作出判决，支持检察机关起诉意见。

五是认真办理英烈权益保护领域公益诉讼案件。2018年4月全国人大常委会通过的英雄烈士保护法，赋予检察机关对侵害英烈姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的行为向法院提起诉讼的职权。各级检察机关坚决贯彻落实，立案该领域公益诉讼案件75件。对符合起诉条件的53件，征询英烈近亲属意见；英烈近亲属不能起诉的，检察机关依法提起民事公益诉讼25件。江苏省淮安市检察院对在微信群侮辱消防烈士名誉的行为提起全国首例英烈权益保护民事公益诉讼，请求判令被告通过媒体公开赔礼道歉、消除影响，得到裁判支持。最高人民检察院将该案作为指导性案例公开发布，弘扬社会主义核心价值观。今年3月，四川凉山森林火灾中

30名扑火人员不幸壮烈牺牲，举国同悲。有网民却公开发表侮辱烈士言论，造成恶劣社会影响，浙江、福建等地检察机关依法提起7起公益诉讼，用法律捍卫英烈尊严。各地检察机关还围绕英烈纪念设施保护不力等问题，向有关部门发出检察建议581件，均获纠正。

六是积极回应人民群众新期待，探索拓展公益诉讼办案范围。今年全国“两会”上，不少代表委员指出，损害公益问题涉及面广、危害大，希望检察机关拓展工作范围、加大工作力度。最高人民检察院认真研究，提出“稳妥、积极”的原则，要求首先把法律明确赋权领域的案件办好、办扎实，在此基础上努力尝试办理问题突出的其他领域案件，但立案前需层报省级检察院审核，必要时向最高人民检察院请示。对群众反映强烈的安全生产、互联网、妇女儿童权益保护、扶贫以及国防、军事等领域公益损害问题，积极以对党和人民高度负责的态度慎重履职、担当作为。北京市海淀区检察院针对部分商户违法向未成年人售烟问题，向区市场监督管理局、烟草专卖局发出检察建议，督促履行监管职责。相关单位迅即开展为期一个月的专项整治，对违规经营者立案查处。浙江省宁波市海曙区检察院针对一段时期骚扰电话泛滥甚至影响“120”等特种电话服务的问题，向市民发放调查问卷，对骚扰电话背后利益链进行调查取证，并听取专家学者意见，负责地向通信管理部门发出检察建议，督促依法履行监管职责。通信管理部门集中整治，效果明显。上海检察机关从守卫城市公共安全出发，开展电梯运行、消防安全、危险品运输、网约车运营等专项监督，深受群众欢迎。

(二) 坚持以习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略为引领，创新公益诉讼检察工作理念。公益诉讼检察作为一项全新职能，检察机关从零起步，摸着石头过河。各级检察机关深

刻领悟习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，以理念变革引领公益诉讼检察工作开拓创新。至2018年11月，全国基层检察院办理公益诉讼案件已实现全覆盖。

一是树立“双赢多赢共赢”理念。公益诉讼特别是行政公益诉讼涉及政府履职，因有阻力、有担心，有畏难观望情绪，不少检察机关不仅不会，也不敢、不愿办案。最高人民检察院充分调研、换位思考，明确提出检察机关与政府部门虽分工不同，但工作目标、追求效果完全一致，并非“零和博弈”。公益诉讼检察的本质是助力依法行政，共同维护人民根本利益，把以人民为中心落到实处。各级检察机关充分运用政治智慧、法律智慧、监督智慧开展公益诉讼检察，当好党委的法治参谋，一定会得到理解、信任和支持。具体工作中，要求各级检察机关把与行政机关磋商作为提出检察建议的必经程序，不单纯追求办案数量，更注重办理政府及其部门遇到阻力或者需要几家单位协同解决的难案。湖北省黄石市磁湖风景区内，一居民擅自搭建房屋，生活污水直排湖中，并在湖中围栏投肥养殖，破坏磁湖生态环境，涉及多个职能部门，管理权责不清，持续14年未能解决。市国土资源局主动上门请求监督。黄石市西塞山区检察院向5家行政机关发出检察建议，督促联合执法，携手破解了这个难题。该案成功办理后，区政府主动将另一湖泊投肥养殖污染案线索转至检察机关，邀请介入监督、助推整改。区检察院向环境保护、水利水产、行政执法等部门发出检察建议，同时与养殖户沟通、释法说理。在多方共同努力下，困扰区政府多年的顽症得到解决。

二是树立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”理念。公益诉讼推开之初，不少同志认为公益诉讼就是要诉诸法庭。办案实践表明，检察机关依法发出诉前检察建议后，绝大多数行政

机关积极行动、依法履职。特别是对于一些容易出现“九龙治水”疏漏，或者必须齐抓共管的“老大难”问题，诉前程序具有统筹协调、督促多个职能部门综合治理的独特优势，保护公益效果十分明显，以最小司法投入获得最佳社会效果，彰显了中国特色社会主义司法制度的优越性。解决违法行为不必诉至法庭，这是公益诉讼与普通民事诉讼、行政诉讼的重要不同之处。实践中，检察机关对获得的案件线索，主动与政府主管领导沟通，听取政府部门意见。检察建议发出后接续协调促进落实，推动行政机关自我纠错、依法行政，绝大多数问题在这个环节得以解决。检察机关不仅审慎提起诉讼，即使案件起诉后，行政机关在判决前整改落实的，还主动撤诉。两年多来，向行政机关发出诉前检察建议182802件，行政机关回复整改率达97.37%。极少数检察建议不能落实，必须提起诉讼的，则努力将案件办成法治教育样本，达到办理一案、警示一片、教育社会面的效果。共提起行政公益诉讼995件。呼和浩特市一违法堆放建筑垃圾场所占地120余亩，渣土堆高近10米，存续近10年。2015年，涉案地块划入城区范围。市检察院向市城市管理综合执法局发出检察建议，督促依法履行职责。该局回复称，渣土堆形成时该地块尚未划入城区，因此不属于其监管职责。检察机关认为“新官也要理旧账”。提起行政公益诉讼后，法院判决支持检察机关起诉意见。城市管理综合执法局开展专项整治。此案开庭时，40余名分管行政执法的县处级领导干部旁听了这堂生动的法治公开课。

三是树立“持续跟进监督”理念。公益诉讼问题复杂、牵涉面广，有的旷日持久，有的是发展中的问题，有效解决往往没那么简单，持续跟进监督是必要的。今年4月起，最高人民检察院组织开展为期三个月的公益诉讼“回头看”专项

活动，对2018年办理的10万余件诉前检察建议持续落实情况进行评估，重点排查是否存在虚假整改、事后反弹回潮及检察建议制发不规范等问题，切实做好“后半篇文章”。最高人民检察院派出6个督查组，并组织省级检察院分片区交叉检查，各地检察机关邀请人大代表、政协委员、人民监督员共同参与，通过查阅案卷、现场勘验、听取相关单位意见等方式，发现行政机关逾期未回复的1973件、实际未整改的909件、整改不彻底的5403件、事后反弹回潮的466件。目前已督促行政机关履职整改4138件，依法提起诉讼59件，跟进监督、督促整改工作还在推进中。

（三）加强公益诉讼检察制度建设，确保检察监督规范运行。公益诉讼检察作为一项全新法律制度，必须从一开始就做到有章可循、规范推进。一是会同最高人民法院发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，对案件类型、办案程序等作出规定。2018年3月，最高人民检察院还印发检察机关民事公益诉讼、行政公益诉讼案件办案指南，规范线索受理、立案条件和办理程序等。二是会同生态环境部等9部委制定《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》，完善行政执法与公益诉讼检察衔接机制，对信息共享、线索移送、立案管辖、调查取证、联合督办等予以规范，着力解决涉案管辖、法律适用及履职尽责具体标准等问题。三是为解决鉴定难、费用高的问题，司法部给予大力支持，增加了专业鉴定机构。今年5月，司法部发出通知，部署推出一批检察公益诉讼中不预收鉴定费的鉴定机构，目前已有58家鉴定机构承诺先鉴定后收费。最高人民检察院还与中国科学院成立生态环境鉴定联合实验室，部分地方检察机关与本地环境检测中心合作建立检测或鉴定机构。四是探索建立区域协



作、内部协同工作机制。针对破坏生态环境案件往往跨区域的特点，最高人民检察院跨省交办或移送案件线索，着力破解“上下游不同行、左右岸不同步”的治理难题。重庆、四川、云南、贵州4省市检察机关建立赤水河、乌江流域跨区域生态环境保护检察协作机制。四川省古蔺县某酒厂向赤水河违法排污，邻近的贵州省习水县检察院向古蔺县检察院移送案件线索，古蔺县检察院向县生态环境局提出检察建议，共同保护两省界河生态安全。一些地方检察机关探索建立内部纵向联动、横向配合的协同办案机制。广西检察机关建立统一管理案件线索、统一研判监督策略、统一指定案件管辖、统一调配办案力量等一体化公益诉讼办案机制。

（四）加强机构和能力建设，以过硬本领迎接新的挑战。2018年7月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议，审议通过《关于设立最高人民检察院公益诉讼检察厅的方案》。最高人民检察院认真贯彻，成立第八检察厅专门履行公益诉讼检察职责。地方检察机关结合内设机构改革同步落实，截至今年9月，已有25个省级检察院单设了公益诉讼检察机构，市、县两级检察院组建了专门机构或专门办案组。

公益诉讼检察涉及线索发现、调查取证、诉前程序、起诉审查、出庭庭审、裁判和执行监督等环节，涉及经济、社会方方面面，需运用的法律法规、掌握的专业知识点多面广，对检察人员业务技能和综合素能要求极高。为此，我们注重政治性极强的公益诉讼检察业务培训，最高人民检察院直接举办专题培训班13期，要求各地在检察官培训中增加公益诉讼课程和班次。通过贯通四级检察机关的“检答网”及时答疑解惑。发布8批65个公益诉讼典型案例，为一线办案提供参考。最高人民检察院与生态环境部互派干部

挂职交流，黑龙江、江苏、山东、重庆、宁夏、新疆等省级检察院与行政机关建立干部交流长效机制，通过借力借智，携手推进公益保护。上海、河南、湖南等地检察机关与高校、科研机构合作，发起成立公益诉讼研究中心。不少地方检察机关还将卫星遥感、大数据分析、无人机取证等科技手段运用到办案实践中，提升公益诉讼线索发现和调查取证能力。

（五）主动争取重视和支持，为开展公益诉讼检察工作营造良好环境。各级检察机关主动向党委、人大常委会报告公益诉讼职能作用发挥情况，24个省区市党委、人大常委会主要负责同志作出批示，26个省区市党委、政府发文支持、促进公益诉讼检察工作。20个省级人大常委会听取专项报告，河北、内蒙古、吉林、黑龙江、山东、河南、湖北、湖南、广西、云南等省级人大常委会作出专项决定。一些市州和县级党委、政府出台文件，将公益诉讼工作纳入地方目标督查和绩效考核。这项工作特别得到全国人大代表热情关注，十三届全国人大一次、二次会议期间，435位全国人大代表对加强和改进公益诉讼检察工作提出意见建议，其中137位代表提出46件书面建议，全国人大常委会重点督办18件。最高人民检察院邀请268位全国人大代表对11个省份公益诉讼检察工作进行专题视察，认真听取意见建议、接受监督。

## 二、存在的问题

公益诉讼检察工作全面推开以来，整体发展态势良好，但由于尚处起步阶段，工作中还存在不少突出问题。

一是工作发展不平衡。各省区市检察机关以及省区市内检察机关之间，公益诉讼职能发挥作用不平衡。一些地方检察机关担当不够、创新不足。不少基层检察院办案类型单一，工作还未完

全打开局面。

二是案件结构不合理。起诉案件中，刑事附带民事公益诉讼占 77.82%，民事公益诉讼占 6.52%，行政公益诉讼占 15.66%。起诉案件“搭顺风车”多、“啃硬骨头”少，更多借助刑事追诉已锁定的对象、固定的证据拓展公益诉讼效果，行政公益诉讼起诉案件偏少。支持社会组织提起民事公益诉讼仅 87 件。

三是办案质效待提升。有的检察机关片面追求办案数量，存在滥发诉前检察建议、办凑数案问题。比如“类案群发”，针对一个行政执法机关涉及同类多个行政违法行为，在同一时期发出多份检察建议，影响监督实效与公信。有的检察建议质量不高，对违法事实、证据和法律适用阐述不严谨、不充分，说理性不足、操作性不强。有的检察建议一发了之，或仅看是否回复，不关注实际整改成效。

四是素质能力不适应。一些检察人员司法理念跟不上，线索发现、调查取证、庭审应对能力欠缺，尚不适应公益诉讼业务带来的新挑战。办案力量总体薄弱，有的基层检察院专门办案组不“专”，适应不同领域案件特点的专业化人才储备不足。最高人民检察院、省级检察院直接办案少，对下指导还跟不上。对公益诉讼检察基础理论、运行规律研究不够。

### 三、下一步工作措施和建议

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾转化，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有内涵更丰富、水平更高的要求。公益诉讼检察工作既有广阔舞台，也面临更大挑战。各级检察机关要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布

局，努力提供更精准、优质的公益诉讼检察产品，在推进国家治理体系和治理能力现代化中更好发挥检察职能作用。

(一) 坚持把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”体现和落实到公益诉讼办案全过程。坚持讲政治与抓业务有机统一，深入学习贯彻习近平总书记关于公益诉讼检察工作的重要论述，深刻认识落实好这一制度的重大意义。公益诉讼检察工作重大部署、重大问题及时向党委、人大常委会请示报告，争取更多省级人大常委会出台促进公益诉讼检察工作的专项决定并有效贯彻落实。更加主动接受监督，从人大代表的意见建议中汲取加强和改进公益诉讼检察工作的智慧与力量。落实全面从严治党要求，加强司法办案风险防控，绝不允许以维护公益为名谋取私利，坚决清除害群之马。

(二) 主动服务保障经济社会发展大局，打好解决重点领域损害公益问题持久战。紧紧围绕长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、国家生态文明试验区建设等重大战略，探索全流域、跨区划环境治理公益诉讼检察模式。深入贯彻全国人大常委会决议，聚焦黑臭水体、固体废弃物和尾矿污染，突出办理生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件。对全国人大常委会水污染防治法执法检查发现的问题线索持续跟进监督。深化“守护海洋”检察公益诉讼专项监督。加大食品药品安全领域公益保护力度，重点深化保健食品、校园周边、农贸市场三个专项监督，持续保障千家万户“舌尖上的安全”。积极参与乡村治理，细化公益诉讼检察服务乡村振兴战略具体举措。

(三) 提升公益诉讼检察办案整体质效。总结公益诉讼检察“回头看”经验，把针对诉前程序、提起诉讼及判决执行全流程“回头看”作为“规定动作”，找准问题、精准施策、及时纠偏，

把公益诉讼检察工作做得更实更规范。研究制定诉前检察建议指导性意见,提升精准性、规范性和实效性。加大行政公益诉讼案件办理力度。完善交办、督办、参办、提办制度,探索异地管辖制度,破除干扰和阻力,着力解决基层检察院“起诉难”问题。注重分领域分类型总结、筛选案例,及时发布指导性案例和典型案例,完善案例解读、参照适用制度。探索建立公益诉讼办案一体化机制,整合办案力量、技术装备等检察资源。尽快完善公益诉讼检察办案规则,加强、优化对下指导。建立符合公益诉讼检察工作特点和规律的质量评价体系,严把立案关、证据关、检察建议关、整改落实关和起诉关,不搞粗放式办案,绝不允许办凑数案。

(四) 协同推进配套制度机制建设。主动与监察机关衔接,及时移送相关行政机关工作人员违法线索。与最高人民法院会商,完善有关诉讼程序规定,优化案件级别管辖。通过制发指导性案例和司法解释,探索拓展公益诉讼办案范围。主动与政府部门沟通协调,健全重点领域公益诉讼检察与行政执法衔接机制,完善信息资源共享、案件线索移送、配合调查取证等工作机制。加强公益诉讼检察与生态环境损害赔偿制度改革的协同。加快建立公益诉讼损害赔偿金管理使用制度。深化保护国防和军事利益军地协作,推进军事检察公益诉讼实践。

(五) 下大气力加强公益诉讼检察专业化建设。充分发挥公益诉讼研究中心作用,加强对公

益诉讼检察基础理论、司法规律及办案实务的研究,为完善制度提供理论支撑。进一步优化专业化办案组织,配齐配强一线办案力量。探索建立行政机关专业人员兼任检察官助理制度。加强专业培训,通过检察官教检察官、与行政机关双向干部交流等举措,不断提升业务能力。深化智慧借助,筹建公益诉讼检察专家咨询委员会,充实公益诉讼技术专家库,为办理重大疑难复杂案件提供专业指导。

(六) 凝聚公益保护共识,打造社会治理共同体。加强与行政机关、社会组织协作联动,支持社会组织有序有效发挥公益保护作用。探索建立公益律师咨询服务机制,为检察办案提供专业参考。进一步加大宣传力度,用鲜活案例讲好法治故事,扩大公众对公益诉讼检察的知晓度、参与度。开展公益诉讼检察进校园活动,培育热爱公益事业、热心公益保护的新时代小公民。加强国际司法交流合作,既借鉴国外公益诉讼成功经验,又大力宣传中国样本、中国智慧。

中国特色社会主义进入新时代,党和人民对维护国家利益和社会公共利益提出新的更高要求。全国检察机关将更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不忘初心、牢记使命,以功成不必在我的态度和建功必定有我的担当,奋力开创新时代公益诉讼检察工作新局面,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献!

# 全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 高等教育法》实施情况的报告

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

全国人大常委会副委员长 王 晨

全国人民代表大会常务委员会：

教育是国之大计、党之大计。高等教育发展水平是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。根据监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组于今年6月至9月开展了高等教育法执法检查，这是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总书记关于教育的重要论述的重要举措，是深入落实党的十九大和全国教育大会精神的实际行动。

现将这次执法检查的主要情况报告如下。

## 一、基本情况

此次执法检查，是高等教育法颁布以来首次开展的执法检查，旨在全面了解法律贯彻实施情况，依法推动高等教育事业改革发展，以法治力量保障党中央重大决策部署贯彻执行，为建设高等教育强国提供良好的法治环境，充分体现栗战书委员长提出的“执法检查是人大推动法律有效实施、推进法治国家建设的重要抓手”这一目标指向。全国人大常委会对这次高等教育法执法检查高度重视，由王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰4位副委员长任组长，教科文卫委主任委员李学勇任副组长，成员由14位全国人大

常委会委员、教科文卫委委员和8位全国人大代表组成。6月19日，检查组召开第一次全体会议，听取教育部、发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部关于贯彻实施高等教育法工作情况的汇报，部署执法检查工作，王晨副委员长在会上作了动员讲话。7月，检查组分4个小组，赴黑龙江、新疆、山西、辽宁等4个省（区）开展执法检查工作，教育部4位负责同志随同检查。检查组深入到11个地市，实地检查和抽查37所高校，召开17场座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，与高校负责同志、师生代表座谈。同时，委托北京、上海、浙江、安徽、广东、广西、重庆、贵州、陕西、甘肃等10个省（市、区）人大常委会对本行政区域内高等教育法的实施情况进行自查。9月25日，检查组召开第二次全体会议，总结工作，研究讨论执法检查报告（稿）。

这次执法检查正逢“不忘初心、牢记使命”主题教育期间，检查组强化初心和使命意识，坚持以人民为中心的理念，创新工作方式，积极回应人民群众对高等教育的关切。在检查工作中做到“四个结合”：一是问题导向与目标导向相结合。围绕目标开展执法检查，通过前期调研确定

执法检查重点。5月至6月，在北京先后考察清华大学、北京航空航天大学、北京大学3所高校，在福建组织召开浙江、福建、江西、广东四省人大教科文卫委座谈会和福建高校负责同志、教师座谈会，并考察5所高校。在调研基础上，确定了6个方面27项重点问题指向。7月，在上海调研，先后考察了复旦大学、上海交通大学。8月，在京召开高校党委书记校长座谈会，邀请中国人民大学、中国农业大学、北京交通大学、北京理工大学、天津大学、南开大学、天津医科大学、河北大学、河北医科大学、中国海洋大学等10所高校的党委书记、校长，对照高等教育法具体条款，逐条研究梳理落实情况，听取意见建议。二是全面检查与随机抽查相结合。从行政区域看，在实地检查4省（区）的同时，还委托10个省（区、市）人大常委会自查，请教育部组织31个省（区、市）教育行政部门自查，全部提交自查报告，实现了“双自查、全覆盖”。从院校类型看，检查涵盖了公办高校和民办高校，部属高校和地方高校，普通本科高校和职业院校，既有综合性大学也有专业性院校，力求全面掌握不同类型高校的具体情况。检查组采取“不打招呼”的方式，抽查了11所高校，随机召开座谈会，与教师、学生交谈询问，直接了解一线实情。三是执法检查与第三方专业机构评估相结合。为增强执法检查的科学性、专业性、针对性，提高监督实效，委托中国高等教育学会、中国教育科学研究院、教育部高等教育教学评估中心、教育部考试中心等机构和专家团队，对法律实施情况进行全面评估，形成7份专题评估报告。四是法律监督与法律完善相结合。在执法检查过程中，既检查高等教育法实施情况，也听取修改法律的意见建议，同时，推进涉及高等教育的相关法律修订工作。

总体来讲，高等教育法基本得到有效实施，大多数法律条款得到落实，实现了立法目的。主要体现在：一是法律确立的社会主义办学性质、办学方向和培养目标得到全面贯彻，对我国高等教育改革发展起到了引领保障作用。二是法律确立的党委领导下的校长负责制得到有效落实，加强党对高校的全面领导，确保了高校的事业发展、政治安全和校园稳定。三是法律确立的教育公平原则得到充分彰显，困难学生帮扶体系不断健全，体现了我国社会主义制度的优越性。四是法律规定的高等教育宏观管理体制逐步完善，政府宏观管理、学校依法自主办学、社会广泛参与支持的格局基本形成。同时，检查组发现，高等教育法还存在一些实施不到位、落实不彻底的问题。例如，高等教育服务支撑经济社会发展的能力还不够强，高等教育区域布局、类型层次和学科专业结构不尽合理，高校教师队伍建设仍需加强，推进高校办学自主权还有较大差距，高校学术委员会的作用发挥不充分。此外，高等教育法的学习宣传还需要进一步加强，相关法律法规还需要进一步完善。

## 二、实施成效

检查组认为，法律实施以来特别是党的十八大以来，在党中央坚强领导下，国务院及地方各级政府认真贯彻法律规定，推动高等教育事业科学发展，在20年时间内高等教育实现了从精英化到大众化并向普及化迈进的历史性跨越。2018年，全国普通高校2663所，是1998年的2.6倍；高等教育在学总规模3833万人，是1998年的4.5倍；高等教育毛入学率为48.1%，是1998年的4.9倍。当前，我国已建成世界最大规模的高等教育体系，人才培养质量和科学研究水平稳步提升，对国家发展贡献度不断提高，国

际影响力不断增强，高等教育事业改革与发展取得了举世瞩目的伟大成就。

### （一）党对高等教育的领导全面加强

各地各高校围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，把加强党对高校的全面领导贯彻到办学治校、人才培养全过程。“我们的高校是党领导下的高校，是中国特色社会主义高校”这一要求得到明显强化。在落实法律第39条规定方面，坚持和完善党委领导下的校长负责制，中共中央办公厅出台《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，各地都制定了实施细则，全国公办高校章程均做了明确规定。党的十八大以来，高校党委的领导作用充分发挥，把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实的领导职责充分体现。北京在全国率先制定《关于加强高校党的政治建设的若干措施》和《关于坚持和完善院（系）党组织会议和党政联席会议制度的指导意见》。全国所有公办高校党员校长均担任党委副书记。实施高校教师党支部书记“双带头人”培育工程，湖北实现全覆盖，山西超过90%。高校党建和思想政治教育工作持续加强，高校连续30年保持和谐稳定，意识形态工作总体向好可控。

### （二）人才培养质量不断提升

在落实法律第4条、第5条规定方面，各高校坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》，全面推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑。750所高校设置马克思主义学院，加强思政课教师队伍建设，全面修订马克思主义理论研究

和建设工程重点教材，创新思政课教学模式。健全全员全过程全方位育人的体制机制，教育部推进两批共8省市、25所高校、92个院系“三全育人”综合改革试点。上海高校面向全体学生开设“中国系列”思政课程。新疆在全区高校开展“用胡杨精神育人、为兴疆固边服务”主题教育。教育部出台《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》，实施覆盖文理工农医教领域的卓越人才教育培养计划、基础学科拔尖学生培养计划，构建校企协同育人机制。南京大学等高校探索“三三制”本科人才培养体系，四川大学等高校以课堂教学改革为突破口建设一流本科教育，北京大学、清华大学、北京航空航天大学等高校积极探索创新人才培养新模式。国务院印发《国家职业教育改革实施方案》，全国组建约1400个职教集团，吸引约3万家企业参与。天津、江苏、湖南、广东等省（市）大力推广现代学徒制、订单培养等“精准对接、精准育人”模式。国务院办公厅印发《关于全面加强和改进学校美育工作的意见》，全面推进高校美育工作。

### （三）服务发展能力逐步增强

在落实法律第6条、第7条规定方面，高等教育区域布局结构进一步调整，服务国家战略和地方经济社会发展能力不断增强。法律实施以来，全国新设本专科学校60%以上分布在中西部，东中西部高校数量和常住人口比例已经基本持平。新设院校向非省会城市布点，绝大多数地级市设有普通高校。山西、安徽、广西、贵州、陕西等地分类引导高校找准发展定位和服务面向，优化调整学科专业结构，实现人才链和产业链对接。高校作为主要完成单位获得2018年度国家科学技术奖三大奖通用项目占全国总项数的82.6%，产出哲学社会科学研究成果占全国的

80%，在凝聚态物理、超级计算机、量子通信等领域取得一批标志性成果。137所“双一流”建设高校承担了63%的国家自然科学基金重点项目、69%的国家自然科学基金重大研究计划、73%的国家社会科学基金重大项目。

#### （四）教师队伍建设和取得积极成效

在落实法律第五章规定方面，各地各高校持续加强教师队伍建设，不断提升教师教书育人能力。中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》。推进师德师风建设，引导广大教师报效祖国、奉献社会，涌现出李保国、黄大年等一大批优秀教师。建设国家、高校两级教师教学发展中心，广泛开展教师能力提升培训。辽宁、浙江、福建实施高校中青年学科带头人和骨干教师培养计划。加强高层次人才队伍建设，培养吸引学术大师和学科带头人。目前，高校拥有两院院士790余名，聘任长江学者3931人，3038人入选国家“万人计划”。完善教师管理和考核评价机制，清华大学等高校出台完善学术评价制度的文件，复旦大学等高校制定代表性成果评价机制，确立重师德师风、重真才实学、重质量贡献的评价导向。明确新时代教师行为十项准则，严肃处理师德失范行为，为教师职业行为划出禁行底线。

#### （五）考试招生制度改革稳妥推进

在落实法律第19条规定方面，2014年全面启动新一轮考试招生制度改革，已有三批14个省市启动高考综合改革，社会总体反响积极正面。26个省份使用统一命题试卷，试题内容着重考查学生运用所学知识解决实际问题的能力。大幅减少和规范高考加分，全国性加分项目从11个减至5个，地方性加分项目从2014年的95个减至2018年的35个。实施支援中西部地区招生协作计划。2015年以来新增招生计划主体全

部投向中西部地区和人口大省。实施重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划，累计录取农村和贫困地区大学生57万余人。2019年共有22.4万名随迁子女在流入地报名高考。推进高职分类招考改革工作。全国通过分类招考进入高职阶段学习的学生每年超过200万人，北京相关学生比例已经达到70%以上。健全资助政策体系，自2012年起累计资助学生2.87亿人次，资助经费总投入5843.66亿元，基本实现了“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的目标。

#### （六）“放管服”改革持续深化

在落实法律第11条规定方面，各级政府加快职能转变、促进简政放权，依法保障高校办学自主权。教育部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部等五部门出台《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》。教育部取消和下放涉及高校的16项行政审批事项，取消全部非行政许可审批事项，取消涉及高校的17项职责、下放12项职责。上海制定《高等教育促进条例》，将“放管服”改革举措上升为地方性法规。黑龙江、甘肃试点实行高校人员控制总量备案管理，推动解决高校编制紧张难题。全国普遍建立了以高校自我评估为基础，以院校评估、学科专业评估及认证、常态监测为主要内容的评估体系。上海、重庆成立教育评估院，制定地方教育评估标准。加快中国特色现代大学制度建设，全国2000多所高校基本完成了章程制订和核准工作，初步实现“一校一章程”。浙江制定出台《关于建立健全学校章程执行机制的意见》，福建实施“一校一策”目标管理，探索建立高校精准治理模式。

### 三、主要问题

面对新形势新任务新要求，高等教育改革发

展与党中央的要求，与广大人民群众对更加公平、更有质量的高等教育需求相比，仍有不小差距，法律实施还存在一些薄弱环节和突出问题，主要表现在以下几个方面。

#### （一）高校党建和思想政治工作仍需加强

检查发现，有些高校基层党建存在逐级弱化、“上热中温下冷”现象，有的院系党组织职能定位不清晰，作用发挥不够。少数民办高校、中外合作办学机构党建工作存在短板。法律第39条规定，“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。与加强党对高校全面领导的要求相比，有的高校党委管方向、谋大事、做决策能力不足；有的高校党委书记、校长配合不好，难以形成工作合力；有的高校“大事议不透，小事议不完”，决策议事规则有待完善。高校思想政治工作体系还没有完全贯通到学科体系、教学体系、教材体系、管理体系，“三全育人”格局还未完全形成。有的高校存在“调门高、行动少”、思政工作“表面化、碎片化”的现象。一些高校思政课教师配备未达标，有的地方缺口近30%。

#### （二）人才培养中心地位不够巩固

法律第5条、第31条规定，高等学校应当以培养人才为中心，培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才。检查发现，部分高校聚焦人才培养的意识不强，在具体工作中落实“把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务”缺乏有效衡量标准；过于重视外部评价，在学校发展上急功近利，主要精力和资源放在学校排名、论文数量、项目申报等显示度较高的工作上，对长远发展谋划不够。少数高校缺乏人才培养的有效政策举措，主要领导精力、教师教学精力、学生学习精力、资源投入仍不到

位，落实本科教育“三个地位”、推动“四个回归”工作力度不够。还有的高校专业培养目标缺乏指向性，特色不突出；在教学模式、课程内容、教材建设、手段方法等方面改革创新力度不大，难以满足学生个性化成长成才和优质教育需求；学校体育的教学效果不佳，学生体质健康水平呈下降趋势；产学研合作育人还存在体制机制性障碍，培养学生创新精神和实践能力不足。究其根本，既有破除“五唯”不彻底的原因，也有科学评价体系尚未健全，政策导向不落地的原因，重学科建设轻人才培养、重教书轻育人、重理论轻实践的倾向还没有根本扭转。

#### （三）高校科研创新存在短板

法律第25条、第31条、第35条规定了高等学校具有科学研究的功能。检查发现，高校在实施创新驱动发展战略中主动作为还不够，科技创新能力特别是原始创新能力还不强，哲学社会科学的学科体系、话语体系、学术体系建设水平总体不高。在基础科学研究和前沿重大问题研究上有“高原”、缺“高峰”，高质量标志性成果产出低，在一些关键领域“卡脖子”问题上突破少；产学研用协同创新体制机制不健全，各方动力不足，供求关系脱节，重产出轻转化的问题仍然突出；科研人员的积极性未充分调动，对奖励措施和收益分配等激励政策普遍存在顾虑。究其原因，主要是对基础研究的重要性认识不足，学科布局的综合性和交叉性不够，高校科研力量缺乏有组织的协同攻关，科研评价体系不合理。评估报告指出，科技创新制度环境还不够完善，科研经费等资源配置的激烈竞争性容易使科研工作者屈从“项目导向”，需进一步完善高校基础研究的稳定支持和竞争性支持相协调机制。

#### （四）服务支撑经济社会发展能力还不够强

法律第4条、第5条规定，高等教育要为社



会主义现代化建设服务，为人民服务，培养高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义现代化建设。检查发现，一些高校办学定位不科学，学科专业特色不鲜明，人才培养的层次类型不合理，与国家经济社会发展需求结合不紧密。在引导普通本科高校转为应用型大学方面，有方向、少路径，政策支持不够，缺乏典型示范引领。高校面向国家重大战略和地方需求的高质量成果不多，能有效转化的更少。经济社会发展最为需要的应用型、复合型、技术技能型人才十分紧缺，人才供给和市场需求“对不上”，毕业生就业难问题逐渐显现，高等教育“产能过剩”的隐忧不容忽视。人工智能、大数据等战略性新兴产业专业人才培养不足，全科医生、幼儿教师、家庭护理等民生急需专业人才相对匮乏。产生这些问题的原因在于，一些高校的办学思路还没有真正转到服务国家需要和经济社会发展上来，对社会需求把握不精准，就业与招生计划、人才培养的联动机制还未完全建立。

#### （五）高等教育布局结构不尽合理

法律第7条规定，国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要，根据不同类型、不同层次高等学校的实际，优化高等教育结构和资源配置。检查发现，高校同质化现象依然突出，一些高校学科专业设置雷同、重复，跟风设置门槛低、投入少的热门专业；一些高校升格或更名后定位不明确，与行业企业需求脱节。中西部地区国家高水平大学和重点学科数量较少，“双一流”建设滞后，在办学水平和质量上与东部发达地区存在较大差距；原中央苏区、革命老区、老工业基地、民族地区高校经费投入不足，发展相对滞后。出现这些问题，有认识偏差、利益导向的原因，也与政府部门缺乏分类评价引导有关。

#### （六）教师队伍建设亟待加强

法律第五章8个条款对高校教师的权利义务、任职条件、资格、聘任等作出了明确规定。检查发现，近年来我国高校人事制度改革虽有突破，但总体滞后。教师数量与高校办学规模、人才培养需求不匹配，不少地方的高校长期受编制不足的影响，教师缺口较大。有的省近2/3本科高校生师比不达标，有的省相当一批高校生师比超过22:1，未达到国家基本办学要求（18:1）。高端人才引进难、培育弱，具有国际一流水平的学术大师和学科带头人数量不足。高职院校“双师型”教师比例不高，技术技能人才难以进入教师队伍。教师考核未能充分考虑学科和岗位特点，导致一些教师不能安心教学科研“坐冷板凳”，“兼职当主业，授课当副业”。西部和东北地区高层次人才流失严重，已成为当地高校发展的“痛点”。有的省份在5年间副高职以上专任教师流出流入比超过3:1，有的高校近3年高层次人才队伍呈现负增长状态。

#### （七）考试招生制度改革还需加大力度

法律第19条对高等学校的考试招生作出相应规定。目前，考试招生制度改革谋划审慎，社会期望高，科学选才和公平公正依然面临挑战。检查发现，改革的整体性和协同性有待增强，高中阶段教学改革与高校选拔人才衔接不够。中学生综合素质评价标准不统一，中学操作难，高校使用难。部分地方高中阶段在政策、资金、设施、师资等方面的保障还没到位，考试形式、试卷题型比较固化。高职分类招考改革有待完善，高职院校吸引力相对偏弱，社会认可度较低，考生报考高职院校的积极性不足，有的地区分类招考改革不到位、不彻底，不同程度存在重文化基础测试、轻职业技能测试的现象。

#### （八）“放管服”改革尚未完全落地

法律第 11 条规定了高等学校依法自主办学，实行民主管理；第 32 条至 38 条具体规定了 7 项办学自主权。检查发现，既有地方政府“放不下”，也有高校“接不住”的现象。有些地方政府服务意识不强，推进改革仅仅停留在出台文件层面上，没有解决实质性问题的真招实招。政府相关部门事中事后监管机制有待加强，对高校的检查评估多、规范引导少、服务保障不足。地方高校反映，有的政府部门在岗位编制、进人用人、职称评审等方面管得过多过细，学校缺少自主权。一些高校依法自主办学的能力还不强，存在行政化的惯性思维，对学术权力与行政权力的界限认识比较模糊，教师代表大会和学术委员会功能没有得到很好的发挥。高等教育分类评价体系尚未健全，评价标准比较单一，教育教学、人才培养等相关指标权重偏低，难以有效引导高校合理定位、特色发展，也难以鼓励教师将更多精力投入到一线教学和人才培养上。

#### （九）投入不平衡问题突出

法律第七章 6 个条款规定了高等教育的投入和条件保障。虽然国家对高等教育投入总量持续增加，但从检查情况来看，不同类型高校之间投入不平衡问题十分突出。中央部属高校以及“双一流”建设高校在获取经费和资源投入上明显占优，与地方普通院校差距普遍拉大。由于地方财政收支压力大，一些地市举办的高校生均拨款未能达到国家标准，有的高校差了近一半。许多地方高校基础设施建设和专业教学设施装备资金缺口较大，欠账较多。高校经费投入来源总体比较单一，吸引社会资金投入高等教育的力度不大，多渠道筹措办学经费的机制还未形成。

## 四、监督建议

办好人民满意的教育，建设高等教育强国，

必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央决策部署，牢固树立依法治教理念，推动高等教育改革发展。

#### （一）加强党的全面领导，确保社会主义办学方向

党的领导是做好高等教育工作的根本保证。坚持把党的政治建设摆在首位，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真学习领会习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神。各级党委和高校党组织要切实履行好管党治党的主体责任，将党的全面领导落实到办学治校各领域、教育教学各环节、人才培养各方面。坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强配套制度建设，增强可操作性。选优配强党委书记和校长，把思想政治素质摆在首位，把教学科研和管理能力作为重要条件。支持高校党委书记、校长积极担当作为，敢于干事创业。加强学校基层党组织建设和党员队伍建设，推动基层党建和业务工作融合发展，进一步提高高校教师党支部书记“双带头人”比例。加强高校思想政治工作队伍建设，统筹解决思政课教师和专职辅导员数量和质量问题。

#### （二）坚持立德树人，巩固人才培养中心地位

培养人才是高校的根本任务。坚持立德树人，德育为先，要理直气壮开好思政课，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人。遵循教育规律和人才成长规律，因事而化、因时而进、因势而新，增强思想政治工作的时代感和实效性。坚持以促进学生全面发展为中心，围绕激发学生学习和潜能深化教学改革。既注重“教得好”，更注重“学得好”，激励学生主动学习、刻苦学习，增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力。深化体育评价体系改革，把学生健康水平列入高校工作考核指标体系。鼓励高校

以高水平的科研支撑高质量的人才培养，强化科研育人。深入推进协同育人，支持高校与科研院所、行业企业在培养目标、培养方案、教学保障、资源共享、管理运行等方面建立协同机制。把人才培养水平和质量作为评价高校的首要指标，突出“学生中心、产出导向、持续改进”原则，强化高校追求卓越、注重质量的主体意识。

### （三）聚焦国家需求，提升服务支撑能力

服务国家战略和经济社会发展是高等教育的重要使命。推进高等教育布局调整，加快推进“双一流”建设，推动地方本科高校转型发展。推进雄安新区、粤港澳大湾区、长三角、海南自贸区高等教育创新试验。研究制定高等学校分类设置标准和办法，建立不同类型高等学校的经费投入、人事管理、质量评估、监测评价等制度，引导高校科学定位、差异化发展，形成与经济社会发展相协调的格局。面向未来，超前布局一批前沿性和引领性学科专业，支持国家重大战略和区域支柱产业紧缺人才培养。树立高校科研战略思维，强化前瞻性基础研究，注重颠覆性技术引领，改革高校科研评价激励制度，激发高校科研人员创新活力，在关键核心技术领域加快实现原创成果重大突破。

### （四）深化体制机制改革，建设高素质教师队伍

坚持把教师队伍建设作为基础工作。注重师德师风考量，把提高教师思想政治素质和职业道德水平摆在首要位置。加大优秀教师典型宣传力度，坚守科研诚信和伦理底线，坚决查处师德失范、学术不端行为。深化高校教师管理制度改革，探索试行高校分类制定岗位设置方案和管理办法。改革教师考核评聘机制，建立健全教师分类管理、分类评价体系，克服“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”顽瘴痼疾，引导

教师潜心教书、安心育人。坚持引育并举，以育为主，重点培养、大胆使用、及早储备一批高层次人才。促进人才良性竞争和有序流动，引导人才资源向中西部、东北地区高校流动，有效遏制一些地区和高校人才恶性竞争，逐步构建适度开放、合理规范的人才流动机制。

### （五）落实办学自主权，释放改革发展活力

深化“放管服”改革，基础在学校，关键在政府。各级政府要简政放权、放管结合、优化服务，做到该放的真正放下去，该管的真正管起来。进一步转变政府职能和管理方式，依法界定政府及相关部门在教育治理中的职责权限，减少各类检查、评估、评价，减少对学校教育教学事务的干预，发挥学校办学主体作用，让学校安安心心地发展，让教师安安静静地上课。强化省级政府对本行政区域内高等教育的统筹协调，把更多精力放在规划战略、制定政策、监管保障上，加大“放”的力度，提高“服”的水平。坚持“分类考试、综合评价、多元录取”的考试招生模式，进一步落实高校招生自主权。改革高校编制及岗位管理制度，改善高校进人用人环境，改进高校教师职称评审机制，探索建立符合高校特点和发展要求的薪酬制度，进一步落实高校在设置内部组织机构、人员配备、评聘教师、绩效工资内部分配等方面的自主权。坚持依法办学、自主管理、民主监督、社会参与，提高高校章程建设质量，健全中国特色现代大学制度。

### （六）加大支持力度，振兴中西部和东北地区高等教育

统筹考虑当前区域发展不平衡的现实，整合中央和地方、校内和校外各方资源，继续支持中西部地区、东北地区高校改革发展。尽快研究出台中西部高等教育振兴计划升级版，从制度设计、政策引导、资源投入上进一步向中西部地

区、东北地区倾斜，引导和支持中西部高校从“被动输血”向“自我造血”转变。统筹谋划中西部高校基础能力建设工程、对口支援西部高校计划等工作，在重点实验室、工程中心等科研平台建设，长江学者、杰青等高层次人才项目上继续给予倾斜。

（七）适时修改高等教育法，完善高等教育法律法规

健全高等教育法及相关法律法规，是依法推动高等教育发展的基础。高等教育法已经颁布实施二十年，随着我国经济社会快速发展，法律中的一些规定已经与实际不相适应，需要与时俱进、不断完善。我们要从加快发展高等教育的新

形势新要求出发，适时修改高等教育法，将党的重大理论创新成果写入法律，把近年来国家和地方在高等教育改革发展中取得的成熟经验和制度创新上升为法律。同时，完善相关法律法规，积极推进教育法、职业教育法、教师法、学位条例等修订工作。大力推进依法行政、依法办学、依法治校，发挥好法律引领保障作用。

同志们，加强执法检查，树立法治权威，对推动教育事业改革发展意义重大。我们要以这次执法检查为契机，担当尽责、砥砺奋进，努力推动我国高等教育事业再上新台阶，为建设教育强国作出新的贡献。

以上报告，请审议。

# 全国人民代表大会监察和司法委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付监察和司法委员会审议代表议案24件，涉及制定法律5项，修改法律6项，执法检查1项。

代表提出议案，是履行代表职责，参加行使国家权力的重要方式。我委高度尊重代表主体地位，认真办理代表议案，不断改进办理工作，增强办理实效。一是加强与代表联系沟通，以电话、发函、当面交流、邀请代表参加培训班等多种方式进一步听取代表意见，增强办理工作的针对性实效性。二是加强与有关机关协作配合，函请国家监委、最高人民法院、公安部、司法部等先行研究提出处理意见，深入了解议案相关工作进展情况，提前介入我委负责联系的立法项目，积极推动提高立法质效。三是就代表议案提出的问题深入调研，提出相应建议，推动有关方面改进工作，完善法律制度。2019年9月18日，我委召开第8次全体会议对代表议案逐件审议。现将审议结果报告如下：

一、1件议案提出的1项立法，已经提请十

三届全国人大常委会审议

1. 关于制定社区矫正法的议案1件。

《中华人民共和国社区矫正法（草案）》已于2019年6月提请十三届全国人大常委会第十一次会议审议。

二、17件议案提出的7项立法，已经列入十三届全国人大常委会立法规划或者立法工作计划

2. 关于制定法律援助法的议案2件。

3. 关于修改治安管理处罚法的议案1件。

4. 关于修改律师法的议案6件。

5. 关于修改道路交通安全法议案4件。

6. 关于修改人民警察法的议案1件。

7. 关于修改监狱法的议案1件。

8. 关于制定监察官法的议案2件。

上述7项立法已经列入十三届全国人大常委会立法规划或者立法工作计划。其中，法律援助法由我委牵头起草，已于2018年启动，拟于2020年提请十三届全国人大常委会审议。其他6项立法，由我委负责联系。我委将提前介入，及时掌握起草工作进展情况和立法中的重大问题，督促有关部门抓紧工作，在起草中

认真研究代表所提建议，适时提请全国人大常委会审议。

三、5 件议案提出的 3 项立法，经商有关部门，建议进一步改进有关工作，适时列入立法规划或者立法工作计划

9. 关于制定司法鉴定法的议案 3 件。

10. 关于制定法律监督法的议案 1 件。

11. 关于修改居民身份证法的议案 1 件。

上述议案提出的建议，有的在相关立法中已经作了规定，有的正在改革改进有关管理制度和工作机制，有的需要进一步研究论证，建议适时列入立法规划或者立法工作计划。

四、1 件议案提出的 1 项执法检查，建议适

时列入全国人大常委会监督工作计划

12. 关于开展律师法执法检查的议案 1 件。

上述 24 件议案的主要内容及具体审议意见，详见附件。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会监察和司法委员会

2019 年 10 月 21 日

附件：

## 全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付监察和司法委员会审议代表议案 24 件，涉及制定法律 5 项，修改法律 6 项，执法检查 1 项。2019 年 9 月 18 日，我委召开第 8 次全体会议对代表议案逐件审议，意见如下：

一、1 件议案提出的 1 项立法，已经提请十三届全国人大常委会审议

1. 胡荃等 30 名代表提出制定社区矫正法的议案 1 件（第 50 号）。议案提出，全面扎实推进社区矫正工作，对于完善我国刑罚执行制度、促

进司法文明，具有重要意义，建议制定社区矫正法。明确社区矫正的法律地位和性质，理顺各参与部门职能，界定执法主体资格，确立未成年人保护机制等。

《中华人民共和国社区矫正法（草案）》已于 2019 年 6 月提请十三届全国人大常委会第十一次会议审议。

二、17 件议案提出的 7 项立法，已经列入十三届全国人大常委会立法规划或者立法工作计划

2. 鲜铁可、方燕等 60 名代表提出制定法律

援助法的议案 2 件（第 90、119 号）。议案提出，当前法律援助工作存在发展不平衡、不规范、不统一、覆盖面窄等问题，为确保法律援助工作在全国范围内规范有序开展，建议制定法律援助法。明确法律援助的国家责任、范围和对象、经济困难标准和审查程序、经费保障和监管机制，完善援助机构管理体制、人才储备机制、质量评估机制等。

制定法律援助法已经列入十三届全国人大常委会立法规划，并确定由我委牵头起草，已于 2018 年启动，拟于 2020 年提请十三届全国人大常委会审议。对代表提出的建议，我委将在起草中认真研究。

3. 王培等 33 名代表提出修改治安管理处罚法的议案 1 件（第 360 号）。议案提出，第三方平台抢票软件不仅增加旅客购票成本，还违反公平交易原则，建议修改治安管理处罚法，对“利用互联网或手机客户端，通过开发、销售、下载，或者捆绑、搭载抢票软件等方式，加价销售或囤积车票”的行为予以处罚。

司法部表示，根据国务院 2019 年立法工作计划，正全力推进治安管理处罚法修改工作，将认真研究代表提出的建议，进一步修改完善法律修订草案。

4. 崔荣华、车捷、买世蕊、李亚兰、黄超、成新湘等 182 名代表提出修改律师法的议案 6 件（第 67、204、312、414、459、460 号）。议案提出，现行律师法在保障律师执业权利方面不够完善，一些规定不适应当前形势。建议修改律师法，增加尊重和保障人权、诚实信用、保障辩护权和控辩平等原则；完善律师管理体制、律师权利义务、执业行为规制、执业保障机制、行业税收、政府采购法律服务、律师调查权制度等；修

改律师担任人大常委会组成人员期间不得从事诉讼代理或辩护的规定；完善律师事务所组织形式；设立中国律师节等。

司法部表示，已经就修改律师法开展了调研论证。下一步将在全面总结律师法实施情况的基础上，认真研究代表提出的建议，做好律师法修改工作，进一步改革完善律师制度。

5. 崔荣华、吴光辉、李甦雁、魏春等 121 名代表提出修改道路交通安全法议案 4 件（第 68、152、400、417 号）。议案提出，现行道路交通安全法一些规定滞后于时代发展，不能适应新形势下道路交通管理的需要。建议修改道路交通安全法，在总则中增加安全第一、确保道路安全和畅通的内容；完善道路管理体制，强化交通安全责任制，增加有关车辆源头管理的要求，完善道路通行规定，支持道路管理信息化发展；加大对违法占用应急车道行为的处罚力度；完善有关机动车检验和驾驶证累计记分制度的规定；取消机动车驾驶证，实行驾驶资格与身份证绑定制度等。

公安部表示，目前已经形成道路交通安全法（修改建议稿），正在根据各方面意见进一步修改完善，将尽快形成送审稿提请国务院审议。代表提出的许多意见在修改稿中已经有所体现，有的还需进一步研究。

6. 陈林等 30 名代表提出修改人民警察法的议案 1 件（第 141 号）。建议修改人民警察法，完善公安管理体制，明确警衔授予的审核、审批机制，明确中央事权和地方事权，增加维护人民警察执法权威条款等。

公安部表示，目前已经形成人民警察法（修订草案稿），正根据各方面意见进一步修改完善。代表提出的意见，有的已经在草案稿中作出规

定，有的还需进一步研究。

7. 李亚兰等 31 名代表提出修改监狱法的议案 1 件（第 408 号）。议案提出，监狱法第十四条第一款第（八）项、第二款的规定过于原则，缺乏可操作性，建议进一步修改完善监狱人民警察违法行为的规定和处分程序。

司法部表示，根据国务院 2019 年立法工作计划，正在抓紧推进监狱法修改工作，将认真研究代表提出的建议，进一步增强监狱法的可操作性，完善对监狱管理人员的监督管理制度。

8. 罗平、王树江等 65 名代表提出制定监察官法的议案 2 件（第 137、463 号）。议案提出，制定监察官法，明确监察官任职条件、选任机制以及义务权利等，依法保障监察官积极履职，是落实中央深化国家监察体制改革决策部署的重要内容，建议有关部门加快监察官法立法。

国家监察委员会表示，已经成立监察官法起草工作专班，正按计划抓紧推进立法工作。在起草中，将认真研究代表提出的建议，广泛听取各方面意见，争取尽快形成监察官法草案稿，提交全国人大相关部门。

上述修改治安管理处罚法、律师法、道路交通安全法、人民警察法和监狱法以及制定监察官法等 6 项立法，已经列入十三届全国人大常委会立法规划或者立法工作计划，并确定由我委负责联系。我委将提前介入，及时掌握起草工作进展情况和立法中的重大问题，督促有关部门抓紧工作，在起草中认真研究代表所提建议，适时提请全国人大常委会审议。

**三、5 件议案提出的 3 项立法，经商有关部门，建议进一步改进有关工作，适时列入立法规划或者立法工作计划**

9. 丛斌、高明芹、阎建国等 94 名代表提出

制定司法鉴定法的议案 3 件（第 48、206、279 号）。议案提出，当前司法鉴定管理体制不完善，司法鉴定存在机构过多、多头重复鉴定、鉴定质量不高、收费不规范等问题，建议制定司法鉴定法。统一司法鉴定管理，明确相关部门职权关系；加强司法鉴定管理和监督，加强对行业发展的支持与保障；规定从业资格认定、鉴定机构选定、鉴定人回避，鉴定人过错赔偿和职业保险；规范法院委托鉴定；规定鉴定人行业协会等。

司法部表示，针对司法鉴定中的一些突出问题，中办、国办联合印发了《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》等规范性文件，代表提出的不少建议已经体现其中。下一步将继续推进司法鉴定管理体制改革，强化问题导向，及时总结改革实践经验，研究推动完善司法鉴定相关法律。

10. 贾宇等 38 名代表提出制定法律监督法的议案 1 件（第 280 号）。议案提出，人民检察院是国家的法律监督机关，但是法律监督尚无统一立法，建议制定法律监督法。明确坚持党的领导，遵循有限监督、科学可行等原则，明确检察机关法律监督的对象、职责范围、条件标准和程序，规定开展法律监督的保障措施等。

最高人民检察院表示，有关法律监督的规定散见于人民检察院组织法、检察官法和民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法中，对法律监督的程序、措施、效力等规定不够明确，有必要制定专门的人民检察院法律监督法，将组织人员加强研究，待时机成熟时提出建议草案。

我委认为，检察机关的法律监督职权和监督程序在人民检察院组织法、检察官法和民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法中均有规定。制定



法律监督法需要研究清楚调整范围，处理好与相关法律之间的关系。建议最高人民法院会同有关方面进一步研究论证。

11. 崔荣华等 30 名代表提出修改居民身份证法的议案 1 件（第 158 号）。议案建议修改居民身份证法第三条，将个人亲属关系、机动车驾驶证资格等信息，作为居民办理、更新身份证时的必要登记信息。同时，建议加快推进国家人口基础信息库建设，实行驾驶资格制度，个人驾驶资格与身份证号绑定。

公安部表示，个人亲属关系、机动车驾驶证资格等信息与身份证属不同行政管理领域，不宜作为居民身份证登记项目。个人驾驶资格与身份证号绑定已有规定，公安部将会同有关部门继续做好相关工作。议案提出的加快推进国家人口基础

信息库建设，实现部门间人口基础信息共享交换等建议，很有价值，有关工作正在推进并取得阶段性成果。

#### 四、1 件议案提出的 1 项执法检查，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划

12. 车捷等 30 名代表提出开展律师法执法检查的议案 1 件（第 399 号）。议案提出，目前律师执业权利保障仍不如人意，律师会见、调查取证、庭审中的发问、质证、辩论等权利得不到充分保障。建议全国人大常委会对律师法实施情况开展执法检查。

我委认为，有关部门已经启动律师法修改工作，为推动改革完善律师制度，有必要全面深入了解律师法实施情况，建议全国人大常委会适时开展律师法执法检查。

# 全国人民代表大会财政经济委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人大财经委审议的代表提出的议案78件，其中要求制定法律的议案35件、修改法律的议案42件、开展执法检查的议案1件。将内容相同或相近的归类后，共有48个项目。

根据全国人大常委会关于代表议案办理工作的要求，3月25日，全国人大财经委召开代表议案办理工作会议，邀请国务院有关部委、最高人民法院等28个部门和单位的同志共同研究议案办理工作，就分工提出议案初步处理意见作出安排，明确相关要求。各部门高度重视议案办理工作，认真研究议案内容，通过电话、登门拜访、召开专题座谈会、实地调研等多种方式与代表沟通，充分征求代表的意见，形成议案初步处理意见。在上述工作基础上，全国人大财经委对每件议案分别研究提出了处理意见。9月17日，全国人大财经委召开第二十九次全体会议，对议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、关于代表提出的建议修改反不正当竞争法（1件）的议案，十三届全国人大常委会第十次会议审议通过了关于修改反不正当竞争法等八部法律的决定，议案所提建议在修改中大部分已

被采纳。

二、代表提出的建议修改企业破产法（6件）、海上交通安全法（1件）、审计法（2件）、电力法（3件）、铁路法（7件）、税收征收管理法（3件）、统计法（1件），建议制定社会信用法（7件）、能源法（1件）、电信法（1件），共32件议案涉及的10个立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划或2019年度立法工作计划，建议起草单位加快工作进程，按时完成立法任务。

三、代表提出的建议修改政府采购法（1件）、旅游法（1件）、城乡规划法（2件）、招标投标法（2件）、信托法（1件）、反洗钱法（5件）、企业所得税法（1件）、票据法（1件）、海关法（1件）、建筑法（1件），建议制定商业秘密法（1件）、快递法（1件）、存款保险法（2件）、金融机构破产法（1件）、金融风险防控处置法（1件）、创业投资促进法（1件）、国债法（1件）、互联网金融法（1件）、业主委员会选举法（1件）、金融消费者权益保护法（1件）、物业管理法（1件）、普惠金融促进法（1件），共29件议案涉及的22个立法项目确有立法必要，建议有关部门加强调研起草工作，待草案成熟

时，争取列入全国人大常委会年度立法工作计划安排审议。

四、15 件议案提出的 14 个立法项目，建议通过进一步加大现行法律法规执法力度，或对立法开展调研论证，改进工作，解决议案所提问题。一是对代表提出的建议制定公益广告法（1 件）、企业融资保护法（1 件），共 2 件议案涉及的 2 个立法项目，建议通过进一步加大现行相关法律法规执法力度，解决议案所提问题。二是对代表提出的建议修改中小企业促进法（1 件）、商标法（1 件），建议制定民用无人机管理法（1 件）、自动驾驶汽车法（1 件）、工业遗产保护和利用法（2 件）、对外援助法（1 件）、城市轨道交通法（1 件）、航空航天产业促进法（1 件）、企业及时付款法（1 件）、地方金融监督管理法（1 件）、直销法（1 件）、公共资源交易法（1 件），共 13 件议案涉及的 12 个立法项目，建议进一步调研论证，制定完善相关法规政策，解决

议案所提问题。

五、关于代表提出的建议开展中小企业促进法执法检查（1 件）的议案。根据全国人大常委会 2019 年度监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组，对中小企业促进法实施情况进行了检查，十三届全国人大常委会第十一次会议听取和审议了执法检查报告，并开展了专题询问。代表所提意见在执法检查工作安排和执法检查报告中已被采纳。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会财政经济委员会

2019 年 10 月 21 日

附件：

## 全国人民代表大会财政经济委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

一、1 件议案提出的 1 个立法项目，其主要内容在常委会会议审议通过的相关修法决定中大部分已被采纳

1. 陈勇彪等 30 名代表（第 160 号议案）提出，目前侵犯企业商业秘密的行为多发，商业秘密被窃后如企业无法举证证明该窃取行为所造成

的具体损失，法院往往只能在较低金额范围内自由裁量，不利于打击侵害商业秘密的违法行为，建议修改反不正当竞争法第十七条，规定以研发费用或购买受让费用确定商业秘密赔偿数额。市场监管总局提出，2019 年 4 月 23 日十三届全国人大常委会第十次会议审议通过了关于修改反不

正当竞争法等八部法律的决定。本次修改主要针对商业秘密保护内容，包括完善商业秘密的定义，明确侵犯商业秘密的情形，将经营者以外的主体纳入侵犯商业秘密责任主体的范围，强化侵犯商业秘密行为的法律责任，规定转移相关举证责任。其中，对法律责任条款的修改与议案中所提建议基本一致，即修改第十七条加大民事赔偿责任，以及修改第二十一条加大行政责任。针对“以研发费用或购买受让费用确定商业秘密赔偿数额”的具体建议，涉及到知识产权领域民事赔偿责任的确定、赔偿计算标准等问题，需要通过修改相关法律并协调与侵权责任法等法律的关系，市场监管总局、最高人民法院将继续加强研究及沟通工作，努力实现对权利人全方位的保护。全国人大财经委同意上述意见。

**二、32 件议案提出的 10 个立法项目已列入十三届全国人大常委会立法规划或 2019 年立法工作计划，建议起草单位加快工作进程，按时完成立法任务**

要求修改法律的议案 23 件

2. 曹立强等 32 名代表、朱列玉等 40 名代表、肖胜方等 34 名代表、陈爱珠等 30 名代表、刘守民等 30 名代表、王树江等 37 名代表（第 6 号、第 130 号、第 131 号、第 281 号、第 390 号、第 466 号议案）提出，企业破产法存在启动程序难、审理效率低、管理人制度不完善、个人破产制度缺失等问题，建议修改企业破产法，完善法律名称，建立个人破产制度，设立简易程序。企业破产法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委会同有关方面积极开展法律实施情况评估，结合代表所提建议，对修法中的重点难点问题深入调研论证，广泛征求意见，有序推进立法工作，争取尽早形

成修法议案提请全国人大常委会审议。

3. 徐珏慧等 30 名代表（第 28 号议案）提出，经过十余年的发展，中国已成为亚洲最大、全球第二大邮轮客源国市场，但邮轮安全监管无法可依，案件处置困难，建议修改海上交通安全法，增加邮轮安全相关内容。司法部认为，议案所提建议有利于进一步完善海上交通安全监管制度，保障乘客生命财产安全。目前，海上交通安全法修订工作正在抓紧进行，很多建议在修订草案中已经有所体现，如拟专设“海上客货运输安全”一章，规定对包括邮轮在内的客运船舶的安全运输要求，加强运输船舶的监管；拟增加关于国际航行船舶安全保卫的规定，并且要求客船在显著位置向乘客明示安全须知，设置安全标志和警示，向乘客介绍救生用具的使用方式以及在紧急情况下应当采取的行动等规定。海上交通安全法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划和 2019 年立法工作计划，全国人大财经委建议有关方面认真研究议案所提意见建议，加快工作进度，争取早日将修法议案提请全国人大常委会审议。

4. 汪中山等 30 名代表、买世蕊等 30 名代表（第 47 号、第 313 号议案）建议修改审计法，明确设立乡级审计机关，将国家审计体系由四级拓展至五级；推动审计体制由行政型模式向立法型模式转变，明确审计机关由各级人民代表大会及其常委会领导。审计署认为，1982 年宪法确立了我国的审计体制。党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央作出了改革审计管理体制的重大决策部署，强调构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，组建了中央审计委员会，加强党对审计工作的集中统一领导。审计署全面落实党中央、国务院关于审计工作的重

大决策部署，积极推进审计法修订工作，已于2019年6月将审计法修订草案报送国务院。审计法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议司法部、审计署等有关部门加大工作力度，积极推进立法进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

5. 云南代表团、余梅等31名代表、哈明江等31名代表（第54号、第116号、第362号议案）提出，随着能源转型协调发展和电力体制改革的深化，电力法已经不适应电力发展需要，建议研究修改，明确电力市场各方主体责任，建立重大电力项目建设开发补偿机制，完善电力交易机制、价格形成机制、普遍服务、设施保护、市场监管等内容，做好与其他法律法规的衔接。国家能源局提出，该局和国家发展改革委共同起草了电力法修订草案送审稿并报送国务院，随后根据《中共中央国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》对送审稿进行了修改，草案立足于改革和电力行业发展急需，删除与电力行业发展现状严重不符、与电力市场化改革方向明显背离、脱离电力行业实际已不起作用的有关规定，将实践中成熟的、代表改革方向性和原则性的表述写入，代表们提出的意见和建议在草案中已有所体现。下一步，该局将继续配合司法部做好审查修改工作，积极推进立法进度。电力法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见建议，加大工作力度，加快立法进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

6. 张志良等39名代表、徐晓等30名代表、刘生荣等30名代表、杨伟军等30名代表、钱铭等30名代表、王培等33名代表、钱铭等30名代表（第60号、第112号、第162号、第233

号、第285号、第365号、第369号议案）提出，近年来我国铁路事业全面发展，城际铁路、高速铁路快速发展，铁路管理体制实现重大变革，运输经营、安全管理等方面发生深刻变化，铁路法部分条款内容已不适应当前铁路发展的需求，建议修改铁路法，制定铁路安全管理法，推进高铁安全立法。国家铁路局按照全国人大常委会立法规划要求，积极开展铁路法修订工作，着力吸收铁路改革实践成熟经验和制度建设成果，探索解决影响和制约铁路行业发展的全局性、基础性问题，2018年2月已形成铁路法修订草案报送交通运输部，目前正会同该部开展调研论证，对议案所提立法建议组织深入研究，进一步修改完善铁路法修订草案。同时，推动出台《铁路安全管理条例》，加快《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》的修订和高速铁路安全防护管理办法的制定工作，加强铁路安全和高铁安全管理立法研究。铁路法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门加大工作力度，加强相关立法的研究论证，加快推动立法进程，尽早提请全国人大常委会审议。

7. 崔荣华等30名代表、杨悦等30名代表、高子程等31名代表（第66号、第234号、第271号议案）提出，当前税收征管中存在“税务争议处理前置条件”限制纳税人寻求救济的权利、部分油品产销企业以无票变票等交易方式偷税漏税等问题，建议修改税收征收管理法。司法部认为，税收征收管理法修改涉及到国家利益、征管工作效率和纳税人救济权利的平衡，需要根据实际情况，对相关条款进行修订。该部将会同相关部门，结合议案的建议以及其他方面的意见，按照统筹兼顾、平衡各方利益的原则，进一

步深入研究论证，对税收征收管理法的有关规定进行研究修改。税收征收管理法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划和 2019 年立法工作计划，全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见建议，加快工作进度，争取早日提请全国人大常委会审议。

8. 周洪宇等 30 名代表（第 249 号议案）提出，统计法已经不能适应与满足统计活动管理的新需要，建议修改，设立省级以下垂直领导的独立统计体系，实现统计工作与统计咨询、监督工作剥离，增加信息共享、信用建设和统计工作相关守则内容，细化统计监督检查规定，强化统计违法行为责任追究等。国家统计局赞同议案提出的有关意见，目前已启动统计法修改工作，在修改过程中将认真研究并吸收采纳议案所提建议，着力使修改条款符合统计工作实际，适应统计改革发展要求，进一步完善细化统计监督检查、统计管理体制、发挥统计咨询监督作用、实现统计信息共享、建立统计诚信体系、细化统计监督检查、强化违法责任追究等方面内容。统计法（修改）已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门加大工作力度，积极推进起草工作进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

要求制定法律的议案 9 件

9. 胡荃等 30 名代表、吴列进等 33 名代表、陈家东等 31 名代表、胡季强等 30 名代表、陈保华等 30 名代表、龙翔等 31 名代表、赵萍等 31 名代表（第 42 号、第 129 号、第 159 号、第 202 号、第 213 号、第 222 号、第 243 号议案）建议制定社会信用法，明确信用信息范围，规范市场信用信息采集、披露与应用，健全信用信息管理，确立守信激励与失信惩戒的内容与措施，

加强信息主体的权益保护，规范和促进信用服务行业发展，完善社会信用体系建设。国家发展改革委、中国人民银行认为，《征信业管理条例》《企业信息公示暂行条例》等法规规章和规范性文件的出台为制定社会信用法提供了重要参考，地方信用立法先行先试为国家层面立法积累了实践经验，社会信用立法时机已经成熟，将积极推动信用立法工作。社会信用立法已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议社会信用体系建设牵头部门积极发挥作用，深入研究论证立法涉及重点难点问题，加大协调力度，加快立法工作进度，尽早提请全国人大常委会审议。

10. 云南代表团（第 56 号议案）提出，能源问题关系经济发展、社会稳定和国家安全，我国目前尚未制定出台能源领域的基础性法律，有关单行法无法解决能源市场体系不完善、行政干预过多和监管不到位等深层次问题，建议制定能源法，推动能源绿色发展，统筹能源区域配置，协调能源开发与生态环保的关系，发挥市场对能源配置的决定性作用，明确中央与地方事权，建立能源监管制度体系等。国家能源局提出，该局已起草能源法草案送审稿并报送国务院，正在配合司法部根据各方面意见对草案进行修改完善，草案建立了能源战略与规划、能源开发与加工转换、能源供应与使用、能源市场、能源安全、科技进步、国际合作、监督管理、法律责任等制度，着重解决能源发展面临的矛盾和问题，议案提出的有关建议在草案中已有体现。下一步，该局将继续研究论证议案所提意见，配合司法部做好审查修改工作，积极推进立法进度。能源法已列入十三届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见建

议，加快工作进度，争取早日提请全国人大常委会审议。

11. 杨震生等 31 名代表（第 363 号议案）提出，我国电信和互联网行业发展迅猛，但电信企业面临无法可依的困境，消费者的信息安全和财产安全、公平交易权等也存在重大隐患，建议加快制定电信法，建立健全电信市场准入、互联互通、资费管理、用户权益保护、设施建设、网络安全等相关管理制度。工业和信息化部认为，议案所提建议紧密结合实际，对于做好电信立法、完善电信法律制度具有重要的参考价值。电信法列入十三届全国人大常委会立法规划后，该部组建领导小组，成立立法工作组、专家组和工作专班，召开多次立法专家会议，充分听取各方面意见，形成了电信法草案（征求意见稿），将进一步认真研究吸收议案所提立法建议。全国人大财经委建议有关部门加快对草案稿的修改完善工作，争取早日提请全国人大常委会审议。

**三、29 件议案提出的 22 个立法项目确有立法必要，建议有关部门加强调研起草工作，待草案成熟时，争取列入全国人大常委会年度立法工作计划安排审议**

要求修改法律的议案 16 件

12. 阎武等 38 名代表（第 51 号议案）建议修改政府采购法，明确政府采购促进创新发展、绿色发展和中小企业发展的作用，完善政府采购方式和采购程序，建立首购、订购、优先采购、绿色采购等制度，依法保障政府采购促进科技创新有序开展。财政部赞同代表关于修法的建议，已将该法修订列入该部 2019 年立法工作计划研究项目，将结合《深化政府采购制度改革方案》实施情况和我国加入世界贸易组织《政府采购协定》谈判工作需要，加强对政策功能、采购方式

变更、加强需求管理等有关条款的统筹研究，加快推进政府采购法修订相关工作。全国人大财经委同意财政部意见，建议认真研究吸收议案所提意见，抓紧研究论证，适时提出修法建议。

13. 白鹤祥等 30 名代表（第 126 号议案）提出，目前我国景区有关文字标识存在国家通用语言文字使用不规范、未对生僻字注音、未对繁体字及生僻字注释等问题，旅游法缺少有关旅游景点文字标识的规定，建议修改旅游法。文化和旅游部认为，我国景区标识确实存在一些繁体字、异体字和生僻字，且没有进行汉语拼音标注，不利于广大游客对相关旅游景区的识别和理解，也不利于国家通用语言文字的规范健康发展。目前，各级旅游主管部门正在依照旅游法、国家通用语言文字法和《旅游景区质量等级的划分与评定》等规定对标识管理进行监督检查，同时，对法律实施中存在的问题开展研究论证，适时提出修法建议。全国人大财经委同意文化和旅游部意见。

14. 宋宝安等 30 名代表、杨震生等 31 名代表（第 151 号、第 488 号议案）建议修改城乡规划法，增加编制传统村落、历史文化名村、少数民族特色村寨保护发展规划和分期实施建设工程规划条件核实的内容，删除关于建设用地规划许可的规定，修改完善有关行政许可和违法行为具体情形的规定等。自然资源部提出，《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》明确提出建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，空间规划立法已列入十三届全国人大常委会立法规划，将在国土空间规划相关立法及实施

监督工作中认真研究吸纳代表们提出的建议。全国人大财经委同意自然资源部意见。

15. 章联生等 31 名代表、李彦平等 32 名代表（第 163 号、第 432 号议案）提出，招标投标法部分条款已不能适应提高工程类项目审批效能的新要求，法律实施过程中存在串标围标、虚假投标等问题，同时建筑市场面临深化改革，各地都在积极探索非国有投资工程实现直接发包，需要有相关法律法规作为支撑，建议修改招标投标法。国家发展改革委认为，议案提出的问题和建议很有针对性，招标投标领域出现了很多新情况、新问题，招标投标法律制度有待进一步完善。该委会同有关部门于 2018 年启动了修法工作，目前正在对修订草案进行研究完善，将在工作中积极研究吸收议案提出的有关建议。全国人大财经委建议有关部门认真研究代表意见，切实解决目前招标投标中存在的问题，加快立法工作步伐。

16. 赖秀福等 30 名代表（第 207 号议案）提出，随着我国经济社会不断发展，基于信托关系和类信托关系的资产管理产品逐渐丰富，高净值人群对于利用信托制度进行财富管理和传承的需求日益增加，建议修改信托法，调整信托定义、规范信托分类、增加营业信托条款、明确信托财产登记具体要求。中国银保监会认为，信托法的修改完善对规范和发展信托活动、维护经济金融稳定具有十分重要的意义。信托法部分条款已不适应当前社会经济发展需要，确需修改完善。议案所提建议是当前信托法需研究修订的内容。全国人大财经委将加强与有关各方的协调配合，认真研究解决议案所提问题，推进信托法的修改工作，适时提出修法建议。

17. 崔瑜等 30 名代表、王玉玲等 30 名代

表、周振海等 31 名代表、张智富等 31 名代表、郭新明等 30 名代表（第 214 号、第 230 号、第 253 号、第 310 号、第 386 号议案）建议修改反洗钱法，扩大洗钱上游犯罪类型，扩展反洗钱义务主体范围，完善反洗钱义务和反洗钱调查相关规定，细化部门职责，加强部门间分工协作，确立风险为本的工作理念，强化反洗钱和反恐怖融资监管，加强反洗钱国际合作，提高行政处罚惩戒力度。中国人民银行赞同代表们关于修订反洗钱法的意见，该行以反洗钱法为基础，出台了一系列金融行业反洗钱规章制度，逐步将银行、证券、保险等各类金融机构和非银行支付机构纳入反洗钱监管范围，稳步推进特定非金融行业和领域反洗钱制度建设，下一步将继续收集社会各界对反洗钱法修订的意见和建议，在完成相关调研、开展座谈、建议收集等工作的基础上推动该法的修订。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议加强研究论证，做好有关基础准备工作，适时提出修法建议。

18. 周厚健等 30 名代表（第 252 号议案）提出，企业所得税法第十八条关于限定亏损弥补期限的规定，违背了分期计税的初衷，割裂了企业经营和税费的延续性，建议修改，将结转年限改为“最长不得超过十年”，促进企业转型升级，为企业创新发展提供宽松环境。财政部提出，近年来为支持高新技术企业和科技型中小企业发展，现行政策已将这两类企业亏损弥补结转年限由 5 年延长至 10 年。通过直接修改法律支持实体经济和制造业发展的方式更为规范，也有利于形成积极稳定的预期，税法修改需要开展充分的研究论证、广泛征求意见，并在各方意见达成共识的基础上启动修法程序，下一步将结合代表所提建议，就延长亏损结转年限问题开展调研和进



一步的研究论证。全国人大财经委建议有关部门认真研究议案所提意见，抓紧统筹研究、深入论证，条件成熟时提出修法建议。

19. 刘正等 31 名代表（第 349 号议案）提出，随着电子票据数字化发展，票据法有关条款已不适应目前市场流通的票据凭证形式，有些规定不符合票据自身的基本特征，制约了票据市场的发展，建议修改票据法有关条款，提升票据市场活力和服务实体经济的能力。中国人民银行提出，为进一步促进票据市场的健康发展，充分发挥票据在现代经济社会中的流通与融资功能，有必要尽快对票据法进行修订完善，该行将进一步做好有关立法研究和准备工作，大力推动票据法的修订，并结合实际及时修改相关配套管理制度。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议结合议案所提意见建议，抓紧研究论证，适时提出修法建议。

20. 车捷等 30 名代表（第 385 号议案）提出，随着海关监管的创新改革不断推进，现行海关法部分内容已经滞后，包括海关企业信用评级、加工贸易监管模式、全国海关通关一体化等在内的大量重要改革都对原有海关制度产生根本性影响，建议全面修改海关法。海关总署提出，中央对海关法治建设作出了新部署、提出了新要求，2018 年机构改革赋予了海关新使命、明确了新任务，海关推行的一系列改革成果，都需要通过修改海关法予以明确和固化。该署已于 2018 年启动修法研究，征集修法总体思路、基本框架结构和相关具体条款的意见建议，并将在前期工作的基础上继续推进工作，引入先进管理理念，对标最高国际标准，重构海关基本制度。全国人大财经委同意海关总署的意见，建议认真研究代表议案所提意见，适时提出修法建议。

21. 陈华元等 33 名代表（第 479 号议案）提出，建筑法存在适用范围过窄、前瞻性不够、对建设单位约束性规定少且缺乏强制力等问题，建议修改建筑法，将法律名称调整为建设法，扩大适用范围，消除总承包管理的法律障碍，强化对建设单位的监督管理。住房城乡建设部赞同议案提出的修改建筑法的意见，将认真研究吸收议案提出的意见建议，在系统总结现行法律存在问题、广泛征求各方意见基础上，提出修法建议，积极推动建筑法修订工作。全国人大财经委同意住房城乡建设部的意见，建议积极开展研究论证，着力推动法律修改工作进程，条件成熟时提出修法建议。

要求制定法律的议案 13 件

22. 马一德等 33 名代表（第 46 号议案）提出，商业秘密是企业最核心、最宝贵、最具竞争力的无形财富，近年来，国内企业间、国际企业间爆发了大量商业秘密纠纷，但国内目前对于知识产权保护多聚焦于专利、著作权和商标领域，现行商业秘密立法和司法保护存在不少弊端，为适应“中国制造”的发展战略，更好应对国际竞争新形势和有效实施新的国家安全战略，建议制定商业秘密法。市场监管总局提出，民法总则、合同法、劳动合同法、反不正当竞争法、刑法对商业秘密保护进行了较为全面的规定，已建立了较为完备的商业秘密保护民事、行政、刑事法律体系。2019 年 4 月 23 日，十三届全国人大常委会第十次会议主要针对商业秘密保护内容对反不正当竞争法进行了修改，包括完善商业秘密的定义，明确侵犯商业秘密的情形，将经营者以外的主体纳入侵犯商业秘密责任主体的范围，强化侵犯商业秘密行为的法律责任，规定转移相关举证责任。在现阶段，是否单独制定商业秘密保护法

需统筹考虑。全国人大财经委建议市场监管总局加大执法力度，结合知识产权工作实际，研究参考国际立法实践，加强研究论证，条件成熟时提出立法建议。

23. 史贵禄等 30 名代表（第 76 号议案）提出，近年来我国快递业快速发展，但存在法律法规不健全、赔偿机制不完善、服务规则不合理、人员培训不到位、网点覆盖不均衡、行业自律不足等问题，建议制定快递法。国家邮政局提出，《快递暂行条例》于 2018 年 5 月 1 日施行，并于 2019 年 3 月修正，条例是在我国快递业实现大发展的基础上制定的，从保护用户合法权益、维护快递信息安全、加强从业人员培训、增强快递运输保障、健全监督管理机制等方面作了规定，较好体现了议案所提意见。考虑到《快递暂行条例》颁布不久，实施情况良好，建议待施行一段时间后，再考虑修改为快递条例或者上升为法律。全国人大财经委建议有关部门在推动条例贯彻实施、加强监督管理的基础上，及时跟踪评估条例实施情况，总结经验，条件成熟时提出立法建议。

24. 白鹤祥等 30 名代表、崔瑜等 31 名代表（第 127 号、第 199 号议案）提出，2015 年出台的《存款保险条例》虽赋予了存款保险基金管理机构早期纠正和风险处置职能，但未明确风险处置的触发标准以及存款保险基金管理机构担任金融机构接管和清算组织的职能，制约了存款保险基金管理机构的风险处置能力，建议在修订《存款保险条例》的基础上制定存款保险法。中国人民银行认为，金融机构有序处置涉及基本民事权利，建议在《存款保险条例》基础上及时研究制定存款保险法。考虑到立法周期相对较长，建议按照“两步走”的思路，近期重点在现有法律框

架下结合我国具体国情探索开展金融机构处置工作，长期则应在实践的基础上总结经验教训，推动修改完善相关法律法规。对议案提出的明确风险处置中各部门责任划分、建立信息共享机制、强化对风险的早期纠正职能、制定客观可行的风险处置启动标准、丰富金融机构风险处置工具箱、与司法破产程序有效衔接、农村信用社和系统重要性金融机构市场化退出等建议，该行将与金融监管部门、地方政府等继续加强沟通协调，落实各方面责任，进一步发挥存款保险制度的作用，逐步健全市场化风险处置的长效机制。全国人大财经委同意中国人民银行意见。

25. 白鹤祥等 30 名代表（第 128 号议案）提出，企业破产法对金融机构破产作了规定，但对破产界限、破产管理人以及破产清偿顺序等具体规定分散在银行业监督管理法、商业银行法、证券法、保险法以及相关法律法规中，缺乏系统性和可操作性，建议国务院先制定颁布金融机构破产条例，再总结摸索经验加速推动制定金融机构破产法。中国人民银行认为，随着我国金融业进一步开放，金融业重要性不断提高，应当在立足国情的同时，参考国际做法，加快建立金融机构有序处置机制，以实现保护公众利益、维护金融稳定、防范道德风险、促进市场出清及处置成本最小化的目的。考虑到立法周期相对较长，建议按照“两步走”的思路，近期有关部门和机构在现有法律框架下结合我国具体国情探索开展金融机构处置工作，长期则应在实践基础上总结经验教训，推动修改完善相关法律法规。全国人大财经委建议相关部门深入贯彻落实党的十九大关于“守住不发生系统性金融风险的底线”精神要求，研究吸收代表所提意见建议，不断完善问题金融机构接管、重组、撤销、破产处置程序，建

立金融机构市场化、法治化退出机制，在总结实践经验基础上，适时提出相关立法建议。

26. 黄立军等 31 名代表（第 205 号议案）建议制定金融风险防控处置法，规范对金融机构的监督管理，建立地方金融风险预警机制，强化政府对金融风险处置责任，建立完善金融市场信用体系，将有关规章和司法解释上升为法律，提高权威性和强制性，从立法层面和顶层设计入手积极防范化解金融风险。中国人民银行赞同代表提出的要以加强金融监管为重点，以防范系统性金融风险为底线，加快相关法律法规建设的意见，从实体到程序、从职权到责任对金融风险防控工作进行规范和明确。该行认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，高度重视完善金融风险防控处置法律制度工作，在分析金融领域突出风险的基础上，研究制定打好防范化解重大金融风险攻坚战行动方案，会同中国银保监会、中国证监会推出了一系列措施以防控和处置金融风险。建议现阶段先在现有法律框架下，修改中国人民银行法、商业银行法、证券法，制定期货法和非存款类放贷组织条例，研究制定地方金融监督管理法规，进一步完善金融机构有序处置机制，在适当的时机出台金融风险防控处置法。全国人大财经委同意上述意见。

27. 孔晓艳等 32 名代表（第 210 号议案）提出，当前创业投资法规立法层次低，法律规范分散，政策环境不完善，立法建设滞后，建议整合有关鼓励创业投资的法律法规，制定创业投资促进法，明确法律适用范围、促进发展措施、创业投资运作、税收促进政策、营商环境建设、退出机制、法律监管和自律管理等重要问题。国家发展改革委认为加快推进创业投资立法非常必要，立法的基础条件也已成熟，将把制定创业投

资法律法规提到重要议事日程。议案提出的立法框架和主要内容的建议比较全面、具体，充分考虑了中国创业投资行业实际情况，对行业发展提出了前瞻性考虑，对推动立法工作具有积极的参考价值和借鉴意义，该委将在推动创业投资立法工作中积极予以采纳吸收。全国人大财经委同意国家发展改革委的意见。

28. 买世蕊等 30 名代表（第 298 号议案）提出，我国国债市场法制建设严重滞后，部分法规颁布时间较早，有些规定缺乏可操作性，建议制定国债法，对国债的发行、偿还、利率、交易、规模等作出系统规定，建立国债听证制度，明确发行农村基础教育长期国债和农村基础设施建设长期国债。财政部原则赞同代表关于加强国债法制建设的意见，认为有必要根据国债市场发展变化及地方政府债务管理需要，适时启动政府债务立法工作，对包括国债发行与监管机构、国债种类、国债发行程序、国债市场、国债资金使用管理与监督、国债偿付程序等所有国债活动及地方政府债务活动进行全面规范。该部已将政府债务立法作为重要研究课题并开展了相关调研工作，拟进一步对有关问题进行深入研究，稳步有序推进立法工作。全国人大财经委同意财政部的意见。

29. 王天宇等 30 名代表（第 309 号议案）提出，互联网金融在快速发展的同时面临诸多问题，互联网金融行业风险易发、高发，而有关规定较为分散、约束力不强，建议制定互联网金融法，对业务规则与风险管理、信息披露、监督管理和法律责任等作出规定，并与现行法律法规做好衔接。中国人民银行提出，有必要进一步加强互联网金融立法和监管工作，在有效执行现行法律法规和监管机制的基础上，结合互联网金融的

特性，系统总结监管实践经验，研究对现行法律法规作出适当调整，调整优化监管细则和监管机制，切实防范互联网金融风险。自 2016 年 4 月以来，中国人民银行会同有关部门开展互联网金融风险专项整治，其中一项重要工作就是完善互联网金融法律法规体系，建立监管长效机制。将在前期监管实践和理论研究的基础上，积极推动互联网金融有关立法工作，不断完善互联网金融监管制度，优化互联网金融发展的法治环境，引导行业规范健康发展。全国人大财经委同意中国人民银行的意见。

30. 买世蕊等 30 名代表（第 348 号议案）建议制定业主委员会选举法，规范业主委员会的选举，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。住房城乡建设部认为，议案对制定业主委员会选举法的必要性分析深入全面，提出的立法建议对做好相关立法工作具有重要参考意义。我国物业服务发展的法治环境不断完善，物权法规定了业主委员会的选举、业主共同决定事项、业主大会或者业主委员会决定的效力；《物业管理条例》确立了业主大会决策、业主委员会执行制度，并对业主委员会的选举和职责做出规定；《业主大会和业主委员会指导规则》进一步明确了业主委员会的产生方式、委员资格和权利义务备案等。由于条例出台时间较早，相关规定较为原则，指导规则效力层级不高，实践中仍存在业主委员会法律性质不清晰、组织规则和权利义务不明确等问题。针对存在问题，民法典物权编草案拟进行相应修改：一是增加居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助的有关规定；二是增加紧急情况下需要维修建筑物及其附属设施的，业主大会或者业主委员会可

以依法申请使用维修资金的有关规定。下一步，该部将在《物业管理条例》及配套办法实施情况评估分析的基础上，结合代表提出的意见，适时提出完善业主大会和业主委员会制度的建议，积极做好有关立法研究工作。全国人大财经委同意住房城乡建设部的意见。

31. 蹇芳莉等 31 名代表（第 364 号议案）建议制定金融消费者权益保护法，明确金融消费者的范围、金融消费者和金融机构的权利与义务、金融管理部门的职责、多元化纠纷解决机制等。中国人民银行认为，确有必要推动金融消费者权益保护专门立法工作，建立健全金融消费者权益保护法律制度，下一步将从我国实际出发，以合理界定金融消费者与投资者范围、强化部门间沟通协作和监管执法合作机制、加强金融纠纷调处机制建设等为重点，推动金融消费者权益保护立法工作。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议有关部门加大对金融消费者权益保护的工作力度，同时加强研究论证，适时提出立法建议。

32. 潘保春等 30 名代表（第 447 号议案）提出，物业管理行业快速发展，物业服务纠纷数量增多，物业管理方面立法明显滞后，建议制定物业管理法，明确业主资格，加强前期物业管理，强化业主委员会监督，规范共有部分收益归属，明确地下车库所有权，划分超大小区的物业管理区域，推进部门执法进小区等。住房城乡建设部提出，《物业管理条例》自 2003 年施行以来，根据物业管理发展实际情况，先后进行多次修改，该部也制定了《业主大会和业主委员会指导规则》《物业承接查验办法》等配套办法。针对物业管理中存在的问题，全国人大常委会正在审议的民法典物权编草案、合同编草案拟对现行

物权法、合同法有关规定作出相应调整。下一步，该部将继续做好有关工作，认真研究议案提出的意见，在调研分析现行法规存在问题、总结实践经验、广泛征求各方意见的基础上，提出立法建议，积极推动物业管理立法工作。全国人大财经委同意上述意见。

33. 徐诺金等 30 名代表（第 487 号议案）提出，为保障弱势群体普惠金融服务权，规范金融机构公平提供金融服务，形成推动普惠金融发展的长效机制，建议制定普惠金融促进法，明确基本金融服务权利、金融机构义务、政府部门激励引导和监督职责等。中国人民银行、中国银保监会提出，推动普惠金融立法、出台专门的普惠金融促进法对当前普惠金融工作的开展具有重要的现实意义，能为普惠金融监管和其他政策措施提供刚性法律依据，明确系统性的机制安排。下一步将继续贯彻落实国务院《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》各项要求，认真听取社会各界的意见建议，深入研究有关单位和地区推进普惠金融经验做法和国际立法实践，推动普惠金融领域立法。全国人大财经委同意上述意见。

**四、15 件议案提出的 14 个立法项目，建议通过进一步加大现行法律法规执法力度，或对立法开展调研论证，改进工作，解决议案所提问题**

（一）对 2 件议案提出的 2 个立法项目，建议通过进一步加大现行相关法律法规执法力度，解决议案所提问题

34. 买世蕊等 30 名代表（第 286 号议案）提出，我国公益广告的管理、激励措施不健全，公益广告的选题质量、制作水平不高，建议制定公益广告法，明确规定在收视、收听、阅读率较高的电视、广播节目、报刊栏目中必须增加公益

广告，并建立公益广告内容的听证制度，使普通百姓参与到公益广告的内容选择、制作中，提高公益广告的质量。市场监督管理总局认为，议案提出完善公益广告立法的建议，对推动公益广告发展有积极作用。广告法规定，国家鼓励、支持开展公益广告宣传活动，传播社会主义核心价值观，倡导文明风尚，公益广告的管理办法，由国务院市场监督管理部门会同有关部门制定。2016 年颁布的《公益广告促进和管理暂行办法》，对公益广告内容、公益广告标注企业名称和商标标识、媒体单位发布公益广告的具体要求、公益广告与商业广告的划分等作了明确规定，为广告经营主体积极参与公益广告事业、推动公益广告健康可持续发展提供了规范与保障。全国人大财经委同意上述意见，建议有关部门认真落实广告法、《公益广告促进和管理暂行办法》等法律、法规和规章的要求，解决议案所提问题。

35. 徐诺金等 30 名代表（第 485 号议案）提出，对企业融资权利保护不足是企业融资难、融资贵的一个重要原因，企业在融资中处于弱势地位，支持企业融资政策“落地”难，相关配套政策不完善，建议制定企业融资保护法，明确企业融资需求、供给、监管三方的权、责、利，确保企业融资支持有法可依。中国人民银行提出，我国法律层面缺少对企业融资权的规定，目前正在牵头修订中国人民银行法和商业银行法，研究在立法中体现对企业融资权利的保障，推动增加对金融机构落实信贷政策监督检查的有关规定。同时，建议在相关法律法规的制定修改中保障企业融资权利。中国银保监会、中国证监会提出，议案所提建议与中小企业促进法、证券法等法律以及国务院有关规定相契合，将加大贯彻执行力度，积极配合有关部门对企业融资保护法的必要

性和可行性进行研究。全国人大财经委同意上述意见，建议有关部门深入贯彻党中央、国务院决策部署，加大工作力度，抓好现行法律法规的落实落地，着力解决议案所提问题。

(二) 对 13 件议案提出的 12 个立法项目，建议进一步调研论证，制定完善相关政策法规，解决议案所提问题

36. 丁光宏等 30 名代表（第 30 号议案）建议修改中小企业促进法，以市场配置资源模式鼓励创新、建立权责清单与负面清单保护中小企业权益等。全国人大财经委认为，2017 年 9 月，十二届全国人大常委会根据党的十八大以来党中央重大决策部署，对中小企业促进法进行了全面修订。是否再次修改，还需要在总结实施情况的基础上研究论证。根据全国人大常委会 2019 年监督工作计划，全国人大常委会对中小企业促进法进行了执法检查。议案提出以市场配置资源模式鼓励创新、建立权责清单与负面清单保护中小企业权益、修订各地实施条例等建议，在执法检查报告中得到了很好体现。下一步，全国人大财经委根据监督法的规定，将加强跟踪督查，推动有关方面认真研究吸收议案所提建议和各方面意见，完善配套法规，把法律规定落实落地，不断加强改进工作，切实解决议案所提问题。

37. 章联生等 31 名代表（第 59 号议案）建议修改商标法，完善关于地名商标、通用名称获得显著性增加、商标无效事由、侵权行为认定和行政执法等规定。国家知识产权局提出，2019 年 4 月，围绕规制恶意申请、囤积注册等行为和加大对侵犯商标专用权行为惩罚力度两方面对商标法部分条款进行了修改，修改条款将自 2019 年 11 月 1 日起施行。该局正研究制定关于规范商标申请注册行为的若干规定，进一步落实商标

法修改规定。国家知识产权局将继续深入研究议案所提建议，对商标法实施情况开展评估和专题研究，做好推进商标法新一轮全面修改的准备工作。全国人大财经委同意国家知识产权局意见，建议加快配套法规规章的制定和修订，加大法律贯彻执行力度，解决议案所提问题。

38. 史贵禄等 30 名代表（第 77 号议案）提出，我国无人机产业发展迅速，无人机安全问题带来的监管需求日益迫切，建议制定民用无人机管理法，实行注册登记和分类管理制度，建立民用无人机避让制度，明确相关法律责任和争议处理机制。中国民航局提出，民用无人机管理相关法律制定确有必要。国家空管委正在牵头制定无人驾驶航空器飞行管理暂行条例，草案将民用无人机作为主要管理对象，从生产制造、销售流通、人员资质、任务审批、空域管理、飞行计划和飞行实施等七个环节构建了对无人机的全链条分级分类管理，议案提出的有关意见在草案中已经得到体现。目前，草案已经面向社会公开征求意见，起草工作正在积极推进。下一步，该局将继续积极开展工作，配合相关部门做好配套规章文件的制订工作，进一步加强民用无人机管理的法规制度建设。全国人大财经委同意中国民航局意见。

39. 史贵禄等 30 名代表（第 94 号议案）提出，自动驾驶汽车将成为未来汽车行业的发展趋势，但上路试验及随后的大规模推广面临着各种法律法规的障碍，建议制定自动驾驶汽车法。国家发展改革委组织编制了《智能汽车创新发展战略》，明确提出推动相关法律法规立改废释，开展与智能汽车研发使用相关法律问题研究，促进道路交通安全法等法律法规修订完善。工业和信息化部认为，由于自动驾驶涉及道路交通管理、

车辆生产、测绘地图管理、车辆保险等法律制度，且自动驾驶技术快速发展变化，各国法律规制均无充分经验，该部正持续推进相关立法研究工作。公安部高度重视、积极支持自动驾驶汽车发展，主动会同有关部门加强相关法律制度、标准、行业发展等政策研究，积极推动完善相关法律法规。交通运输部赞同代表提出的关于尽早考虑自动驾驶立法的建议，但自动驾驶汽车涉及汽车制造、基础设施、交通管控等诸多领域，技术尚未完全成熟，商业化应用还需一定时间，立法的理论和实践基础不充分，相关法律关系尚不明确，专门立法的时机有待进一步研究论证。全国人大财经委同意上述意见。

40. 雷健坤等 30 名代表、侯华梅等 30 名代表（第 105 号、第 200 号议案）提出，工业遗产是城市历史文化资源，通过科学保护与合理利用深入挖掘工业遗产的文化内涵，可以为城市文化传承与发展带来长久动力，建议制定国家工业遗产保护和利用法，规定工业遗产的普查与认定、保护与利用、法律责任等内容。工业和信息化部认为，我国工业遗产保护利用工作缺少统一有效的法律依据，且工业遗产项目时间跨度大、数量多，保存现状复杂，已通过出台《关于推进工业文化发展的指导意见》《国家工业遗产管理暂行办法》等率先开展有关工作。下一步，将继续以国家工业遗产认定为抓手，会同有关单位开展工业遗产保护立法研究，加强宣传推广，持续开展国家工业遗产认定工作，推动建立工业遗产保护利用的法规和工业遗产分级保护体系。全国人大财经委同意工业和信息化部意见。

41. 罗平等 30 名代表（第 150 号议案）建议制定对外援助法，明确对外援助机构及其职能、援助基本方式，规范对外援助行为，建立援

助资金使用、管理的评价监督机制和信息公开制度。国家国际发展合作署认为，对外援助是大国外交的重要手段，我国已逐渐形成了一套符合国情实际、具有中国特色的援外模式，有必要对其内涵总结、提炼，上升到法律层面固定下来。目前，已开展相关立法调研，积极推动对外援助管理条例列入国务院立法计划，修订《对外援助管理办法》作为条例出台前的过渡性文件，推动构建符合我国发展阶段、具有中国特色、科学务实的对外援助法规体系。全国人大财经委同意国家国际发展合作署意见。

42. 胡季强等 30 名代表（第 201 号议案）提出，近年来我国城市轨道交通快速发展，取得了重大成就，为规范城市轨道交通的建设与管理，保障城市轨道交通顺利建设和正常安全运营，方便乘客出行，维护乘客的合法权益，建议制定城市轨道交通法。国家发展改革委认为，加强城市轨道交通立法，有利于促进行业健康持续发展。2018 年，国务院办公厅先后印发《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》《关于保障城市轨道交通安全运行的意见》，明确了科学编制规划、有序推进建设、强化城市主体责任、加强安全生产和运营管理等要求，并要求加强立法工作，及时完善城市轨道交通法规规章。交通运输部认为，加快国家层面的城市轨道交通立法工作，对于提升运营服务质量，保障运行安全，促进行业健康发展非常必要，考虑到立法资源紧张，城市轨道交通短时间内难以单独立法，建议先行制定相关法规规章。2018 年，该部出台了《城市轨道交通运营管理规定》，从运营基础要求、运营服务、安全支持保障、应急处置等方面，对安全服务管理制度建设提出了明确要求，并正在推动出台城市公共交通管理条例，

议案所提城市轨道交通立法应重点明确和规范的有关内容，在相关法规规章中进行规定和明确。全国人大财经委同意上述意见。

43. 向巧等 104 名代表（第 232 号议案）提出，我国缺乏对航空航天产业方面的专门立法，对产业发展的支撑不足，建议制定航空航天产业促进法，对管理职责与要求、技术开发与转化、生产制造与应用、产业支持与保障等作出规定。国家国防科工局、中国民航局认为，航空、航天领域的物理关联和运行衔接客观存在，有必要加强有关交叉方面的研究与协调，但两者在产业结构、管理体制等方面有较大区别，对于合并立法、统筹相关内容还需要进一步深入研究。目前有关部门正在起草航天法草案、研究制定航空法和修改民用航空法，认真做好各自领域立法工作，加强沟通协调，将促进产业发展的内容更好与有关法律制度相衔接。全国人大财经委同意上述意见。

44. 赖秀福等 31 名代表（第 268 号议案）提出，融资难融资贵、账款被拖欠等问题导致中小企业资金短缺，严重影响正常经营，建议制定企业及时付款法。工业和信息化部认为，议案紧密结合实际，观点务实。近年来，国家机关、事业单位和大企业拖欠中小企业货款或服务费用问题突出，加重了中小企业资金短缺，严重影响了资金的周转和使用，国务院明确要求建立防范拖欠长效机制，修订完善法规制度。该部正在组织起草中小企业促进法配套行政法规，拟通过保护公平交易、建立投诉渠道、明确法律责任等方式，从预防拖欠产生和解决现有拖欠两方面，解决国家机关、事业单位拖欠中小企业的账款问题。下一步，该部将结合全国人大常委会关于中小企业促进法执法检查反映的情况，加快中小企

业促进法配套行政法规起草，深化重点问题研究，适时提出立法建议。全国人大财经委建议有关部门进一步加大清欠工作力度，确保完成今年政府工作报告提出的清欠任务，并及时总结清欠工作经验，制定支付条例，完善相关制度，推动解决中小企业账款拖欠问题。

45. 厉莉等 32 名代表（第 269 号议案）提出，目前地方金融监管存在监管职责不清、监管手段措施缺乏、法律法规不完善等问题，建议制定地方金融监督管理法，明确监管范围、监管政策与基本原则、监管职责、风险防范要求、监管措施、法律责任等内容。中国人民银行提出，随着金融创新的发展以及新型金融业态的涌现，地方金融风险呈现出多样化和不断积聚的态势，但地方金融监管面临上位法缺乏、监管职责边界不清、监管手段缺乏和处罚依据不足等问题，有必要对地方金融监督管理立法。目前，中国人民银行正在研究起草地方金融监督管理法规，明确界定监管对象、地方金融监管责任与分工，中央对地方业务指导和有效监督，压实地方监管责任，丰富地方金融监管部门在监管和风险处置方面的手段等。全国人大财经委同意中国人民银行的意见，建议抓紧研究制定地方金融监督管理法规，解决当前地方金融监管面临的突出问题。

46. 杨莉等 30 名代表（第 317 号议案）提出，近年来直销行业规模逐渐扩大，从业人员持续增多，市场环境不断变化，直销领域虚假宣传、制假售假、无证经营等违法行为时有发生，扰乱了市场秩序，损害消费者合法权益，影响行业健康发展，建议制定直销法。商务部认为，现行直销管理制度的法律责任规定有待细化、监管措施相对滞后，部分内容已难以适应促进和规范行业发展的需要，迫切需要加强建章立制、建立



健全长效监管机制。从解决当前直销行业突出问题的紧迫性看，相较于制定直销法律，推动修订《直销管理条例》等行政法规相对简便，可行性更高。该部已启动《直销管理条例》修订工作，将积极研究吸收议案内容，完善监管规则。全国人大财经委同意上述意见。

47. 霍晓丽等 31 名代表（第 480 号议案）提出，招标投标法和政府采购法自颁布以来，在规范当事人采购行为，维护国家利益、社会公共利益和政府采购活动当事人合法权益，提高经济效益、保证项目质量、促进廉政建设等方面发挥了重要作用，但两法既相互关联、又独立施行，随着公共资源交易市场趋于统一，由多部法律规范同一事项已经不合时宜，建议将招标投标法、政府采购法合并，制定公共资源交易法。国家发展改革委认为，议案所提问题和建议客观中肯、分析全面深入，具有很强的针对性，已制定发布《公共资源交易平台管理暂行办法》《公共资源交易评标专家专业分类标准》《公共资源交易平台系统数据规范》《公共资源交易平台服务标准（试行）》等，对公共资源交易平台建设、运行、服务、监管、信息资源交互共享等作出统一规定。目前，工程建设项目招标投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易，以及排污权、碳排放权、林权等交易板块均有独立的法律制度体系，在各领域之上制定统一的公共资源交易法，涉及很多政府部门职能和法律法规的调整，有关部门对于统一立法的必要性、基本定位、监管体制，以及与政府采购法、企业国有资产法等法律的衔接还有不同的认识。全国人大财经委建议有关部门围绕当前公共资源交易立法面临的突出问题，深入研究论证，加强统筹协调，凝聚各

方面共识，促进公共资源交易市场健康发展。

#### 五、1 件议案提出的 1 项执法检查，已由全国人大常委会组织实施

48. 李江南等 30 名代表（第 314 号议案）提出，为提高全社会对中小企业促进法的认识，促进法律的贯彻落实，推动中小企业发展中难点问题的解决，建议对中小企业促进法开展执法检查。全国人大常委会高度重视中小企业促进法实施工作，将中小企业促进法执法检查列入全国人大常委会 2019 年监督工作计划，由全国人大财经委具体组织实施。栗战书委员长亲自审定执法检查方案，出席执法检查组第一次全体会议并作重要讲话进行动员部署。陈竺、王东明和郝明金三位副委员长分别带队，赴浙江、湖北、河南、广西、吉林、陕西 6 省（区）进行实地检查，同时委托北京、河北、山西、福建、广东、重庆、云南、甘肃 8 省（市）人大常委会进行检查。就营商环境、融资促进和权益保护三个重点难点作为专题分赴贵州省贵阳市、福建省泉州市和内蒙古自治区鄂尔多斯市开展专项检查。检查期间，同步委托中国中小企业发展促进中心和中国电子信息产业发展研究院作为第三方对该法实施情况进行全面评估，委托山东省烟台市、广东省东莞市、贵州省贵阳市人大财经委分别进行重点评估，法律评估为全面了解法律实施情况提供了有力支撑。十三届全国人大常委会第十一次会议听取和审议了中小企业促进法执法检查报告，以联组会议的形式开展了专题询问。下一步，全国人大财经委将加强跟踪督查，推动有关方面认真实施法律、切实解决问题、加强改进工作、完善制度措施，把这次执法检查的成果充分运用好落实好，促进中小企业健康发展。

# 全国人民代表大会外事委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付外事委员会审议的代表议案有1件，即上海代表团邵志清等31名代表提出的“关于加快制定海洋基本法的议案”（第032号）。

## 一、议案情况及相关部门意见

该议案建议，尽快制定一部基础性、纲领性的海洋基本法来统领我国涉海法律法规，提升海洋综合管理和统筹发展能力，维护海洋权益，推动我国从海洋大国迈向海洋强国。

按照全国人民代表大会议案处理办法等规定，外事委员会分别向全国人大常委会法工委等7个部门书面征求意见。

各部门表示，海洋基本法已列入《十三届全国人大常委会立法规划》。制定海洋基本法对建立和完善我国海洋事业全面协调可持续发展的长效机制、加强海洋事业的统筹规划和顶层设计具有重要意义。

关于下一步工作，有关牵头立法部门建议应由相关部门密切配合，深入研究论证海洋基本法的立法定位、管理体制等问题。

## 二、外事委员会审议意见

9月17日，外事委员会第十次全体会议审议上述代表议案。现将审议结果报告如下：

海洋基本法已列入《十三届全国人大常委会立法规划》。

制定海洋基本法应在确立国家重要发展理念、原则和目标的基础上，进一步对海洋管理和海洋发展等方面作出规范，同时应统筹好该法与其他涉海法律、国际公约等之间的关系。

关于第032号代表议案提出的意见建议，可在立法过程中酌情考虑。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会外事委员会

2019年10月21日

# 全国人民代表大会社会建设委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付社会建设委员会（以下简称社会委）审议的57件议案，由21个代表团1804名代表提出，共涉及25个立法项目，其中：关于制定法律（15部）的议案26件，关于修改法律（10部）的议案31件。主要围绕未成年人保护、妇女权益保障、老年人权益保障、家庭教育、安全生产、社会管理、劳动和社会保障等8个方面内容。

社会委按照栗战书委员长“要以对人民高度负责的精神，审议、办理好代表议案”的重要指示精神，把议案办理与密切联系人大代表、虚心听取意见建议、积极回应社会关切、促进立法监督工作有机结合起来，尊重代表主体地位，努力提高办理质量。一是认真安排部署。改进和规范议案办理工作，完善程序，明确时限，制定具体的工作方案。二是深入细致了解。梳理议案内容，通过电话或当面交流等方式，进一步了解领衔代表或相关代表的主张。三是多方征求意见。向15个有关方面发函征求研究意见，增强议案办理的专业性和针对性。四是深入调查研究。结合立法监督工作，邀请提出议案的领衔代表或相关代表36人次，共同开展调研。五是建立反馈

机制。及时向领衔代表或相关代表介绍立法监督开展情况和议案办理工作情况，通过沟通交流，研究完善议案审议意见。

2019年9月25日，社会委召开第4次全体会议，对57件议案的办理意见进行了审议，现将审议结果报告如下。

一、34件议案提出的10个立法项目（含3项一并解决项目），已纳入十三届全国人大常委会立法规划或2019年度立法工作计划，起草单位将在保证立法质量的前提下，加快工作进程，按规划或计划要求提请全国人大常委会审议

## 1. 关于制定社会救助法的议案1件

制定社会救助法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目，由国务院提请审议，社会委负责联系。国务院有关部门正抓紧工作，争取2019年底或2020年提请全国人大常委会审议。

## 2. 关于制定家庭教育的议案7件

制定家庭教育法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。社会委计划于2020年启动家庭教育立法研究论证和草案起草工作，条件成熟时，提请全国人大常委会审议。

## 3. 关于修改村民委员会组织法的议案3件

## 4. 关于修改城市居民委员会组织法的议案3件

5. 关于制定城市居民委员会选举法的议案 1 件（通过修改城市居民委员会组织法，吸收议案内容，解决所提问题）

修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，由国务院提请审议，社会委负责联系。“两委”组织法第一步的修改已完成，即法定任期由 3 年改为 5 年；第二步的系统修订工作，国务院有关部门正抓紧进行，在本届内提请全国人大常委会审议。

6. 关于修改未成年人保护法的议案 9 件

7. 关于制定未成年人网络保护法的议案 4 件（通过修改未成年人保护法，吸收议案内容，解决所提问题）

修改未成年人保护法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划。由社会委负责牵头起草，修订草案已提请全国人大常委会审议。修订草案特别增加“网络保护”专章，对未成年人网络保护的主要制度作出了规定。

8. 关于修改预防未成年人犯罪法的议案 3 件

9. 关于制定反校园暴力法的议案 1 件（通过修改未成年人保护法和预防未成年人犯罪法，吸收议案内容，解决所提问题）

修改预防未成年人犯罪法、未成年人保护法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划。由社会委负责牵头起草，修订草案已提请全国人大常委会审议。两部法律修订草案分别从权益保护和预防违法犯罪的角度对校园欺凌问题作出规范，并根据欺凌行为的性质、程度不同，规定了有针对性的教育矫治措施。

10. 关于修改安全生产法的议案 2 件

修改安全生产法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划预备审议项目。由国务院提请审议，社会委负

责联系。国务院有关部门已于 2019 年 1 月将安全生产法修正案草案送审稿报送国务院，争取尽早提请全国人大常委会审议。

**二、8 件议案提出的 3 个立法项目有立法必要，建议加强调研和起草工作，条件成熟时，纳入全国人大常委会年度立法工作计划**

11. 关于制定殡葬法的议案 1 件

制定殡葬法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。国务院有关部门于 2018 年启动殡葬管理条例修订工作，修订草案送审稿已报送国务院，并按程序进一步修改完善。社会委将适时就代表议案提出的重点问题和殡葬制度实施情况开展调研，推动有关部门在行政法规的基础上研究起草法律，条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

12. 关于制定应急管理法的议案 1 件

国务院有关部门结合应急管理职责定位，已经研究制定应急管理立法体系框架方案。社会委将积极推动有关方面加强应急管理领域综合性立法的研究论证，条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

13. 关于修改妇女权益保障法的议案 6 件（一并考虑关于制定女职工劳动保护法议案）

全国妇联对妇女权益保障法修改的主要内容和重点难点问题已开展前期调研，并形成了修改建议稿。社会委将联合有关方面，适时开展修改妇女权益保障法的研究论证，充分吸纳关于制定女职工劳动保护法议案提出的意见，积极推动修订草案的起草工作。条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

**三、6 件议案提出的 5 个立法项目，建议在完善相关法律法规的同时，加大现行法律法规政策的贯彻实施力度**

14. 关于制定校园安全法的议案 2 件

现行多部法律已经对校园安全问题作出相应规范。社会委牵头起草的未成年人保护法修订草

案对此也完善了相关规定。目前，教育部正在推动制定学校安全条例，抓紧制定未成年学生学校保护规定。建议国务院有关部门加快出台步伐，同时加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，切实保障未成年学生在校安全。

15. 关于制定中小学生校外托管机构管理法的议案 1 件

我国对从事服务业的经营机构有比较完善的监管制度，在工商登记、公共卫生、公共场所安全、消防等方面均有相关法律法规。相关主管部门可以依法对校外托管机构经营主体进行管理。建议国务院有关部门加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，推进中小学生校外托管机构规范健康发展。

16. 关于制定女职工劳动保护法的议案 1 件  
(在修改妇女权益保障法时，一并考虑)

劳动法、劳动合同法、妇女权益保障法、女职工劳动保护特别规定等法律法规，对女职工在劳动领域合法权益和特殊权益的保护均有明确的规定。建议国务院有关部门加大对女职工劳动保护相关法律法规政策的贯彻实施力度。建议人力资源社会保障部联合全国总工会、全国妇联等单位适时开展相关调查研究。待人力资源社会保障部提出相关立法建议后，社会委将适时组织开展立法调研。同时，推动修改妇女权益保障法工作，增加对女职工劳动保护的相关内容，以进一步维护女职工的合法权益。

17. 关于制定养老产业促进法的议案 1 件

18. 关于修改老年人权益保障法的议案 1 件

2019 年颁布的《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》，对基本养老服务提出了全面系统的部署要求。推进医养结合、发展养老产业等具体领域的指导意见也相继出台，对康养服务快速发展发挥了积极的推动作用。现行老年人权益

保障法对长期护理保障、养老服务人才培养等问题已经作出相应规定。社会委积极配合全国人大常委会开展“应对人口老龄化加强养老机构‘放管服’工作”专题调研，调研报告计划于 12 月份提请全国人大常委会审议。建议国务院有关部门加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，进一步保障老年人权益，满足老年人养老服务需求。

**四、9 件议案提出的 7 个立法项目，建议有关方面对议案所提建议和问题继续进行分析研究，开展调研论证**

19. 关于制定非营利法人法的议案 1 件

20. 关于制定公民文明行为促进条例的议案 1 件

21. 关于制定未成年人司法法的议案 1 件

22. 关于制定医疗保障法的议案 2 件

23. 关于修改社会保险法的议案 2 件

24. 关于修改劳动合同法的议案 1 件

25. 关于修改劳动法的议案 1 件

以上议案提出的制定或修改法律的意见和建议，社会委经征求并综合有关方面的意见，建议加大对上述议案所提问题的研究力度，开展立法前期论证工作，为有关法律的制定或修改提供理论和实践支撑，创造必要条件。

以上报告，请审议。

附件一：57 件议案审议结果报告有关数据统计

附件二：全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会社会建设委员会

2019 年 10 月 21 日

附件一：

## 57 件议案审议结果报告有关数据统计

议案及审议结果分类情况		议案数 (代表团名称)	提议案 代表人数
<p>(57 件议案由 21 个代表团 1804 名代表提出，涉及 25 个立法项目，其中：关于制定法律（15 部）的议案 26 件，关于修改法律（10 部）的议案 31 件。主要围绕未成年人保护、妇女权益保障、老年人权益保障、家庭教育、安全生产、社会管理、劳动和社会保障等 8 个方面内容）</p>			
—	<p>34 件议案提出的 10 个立法项目（含 3 项一并解决项目），已纳入十三届全国人大常委会立法规划或 2019 年度立法工作计划，起草单位将在保证立法质量的前提下，加快工作进程，按规划或计划要求提请全国人大常委会审议</p>	34	1060
1	制定《社会救助法》的第 251 号议案	天津团	31
2	制定《家庭教育法》的第 104、255、256、266、368、375、413 号议案	安徽团 浙江团 河北团 湖北团 福建团 吉林团 黑龙江团	31 30 30 30 34 31 31
3	修改《村民委员会组织法》的第 338、361、394 号议案	湖南团 湖北团 辽宁团	30 30 31
4	修改《城市居民委员会组织法》的第 12、259、340 号议案（一并考虑制定城市居民委员会选举法议案）	山西团 河北团 河南团	30 32 30
5	制定《城市居民委员会选举法》的第 339 号议案（通过修改城市居民委员会组织法，吸收议案内容，解决所提问题）	河南团	30
6	修改《未成年人保护法》的第 122、215、216、263、277、366、367、393、478 号议案（一并考虑制定未成年人网络保护法议案）	陕西团 湖北团 湖南团 吉林团	30 30 31 31

<p style="text-align: center;"><b>议案及审议结果分类情况</b></p> <p>(57 件议案由 21 个代表团 1804 名代表提出，涉及 25 个立法项目，其中：关于制定法律（15 部）的议案 26 件，关于修改法律（10 部）的议案 31 件。主要围绕未成年人保护、妇女权益保障、老年人权益保障、家庭教育、安全生产、社会管理、劳动和社会保障等 8 个方面内容)</p>		<p style="text-align: center;"><b>议案数 (代表团名称)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>提议案 代表人数</b></p>
6	修改《未成年人保护法》的第 122、215、216、263、277、366、367、393、478 号议案（一并考虑制定未成年人网络保护法议案）	湖南团 重庆团 重庆团 河北团 河北团	30 31 31 30 30
7	制定《未成年人网络保护法》的第 103、117、156、350 号议案（通过修改未成年人保护法，吸收议案内容，解决所提问题）	安徽团 浙江团 江苏团 山西团	45 31 34 32
8	修改《预防未成年人犯罪法》的第 218、376、429 号议案（一并考虑制定反校园暴力法议案）	广西团 吉林团 黑龙江团	30 31 31
9	制定《反校园暴力法》的第 490 号议案（通过修改未成年人保护法和预防未成年人犯罪法，吸收议案内容，解决所提问题）	河北团	31
10	修改《安全生产法》的第 132、250 号议案	贵州团 河北团	30 30
二	<b>8 件议案提出的 3 个立法项目有立法必要，建议加强调研和起草工作，条件成熟时，纳入全国人大常委会年度立法工作计划</b>	<b>8</b>	<b>263</b>
11	制定《殡葬法》的第 420 号议案	黑龙江团	32
12	制定《应急管理法》的第 481 号议案	四川团	33
13	修改《妇女权益保障法》的第 13、148、227、228、265、411 号议案（一并考虑制定女职工劳动保护法议案）	河南团 安徽团 浙江团 山东团 四川团 黑龙江团	31 30 30 45 31 31

<b>议案及审议结果分类情况</b>		<b>议案数 (代表团名称)</b>	<b>提议案 代表人数</b>
(57 件议案由 21 个代表团 1804 名代表提出, 涉及 25 个立法项目, 其中: 关于制定法律 (15 部) 的议案 26 件, 关于修改法律 (10 部) 的议案 31 件。主要围绕未成年人保护、妇女权益保障、老年人权益保障、家庭教育、安全生产、社会管理、劳动和社会保障等 8 个方面内容)			
三	<b>6 件议案提出的 5 个立法项目, 建议在完善相关法律法规的同时, 加大现行法律法规政策的贯彻实施力度</b>	<b>6</b>	<b>188</b>
14	制定《校园安全法》的第 247、303 号议案	河北团 河南团	31 30
15	制定《中小学生校外托管机构管理法》的第 267 号议案	广西团	31
16	制定《女职工劳动保护法》的第 491 号议案 (在修改妇女权益保障法时一并考虑)	河北团	31
17	制定《养老产业促进法》的第 351 号议案	山西团	31
18	修改《老年人权益保障法》的第 157 号议案	北京团	34
四	<b>9 件议案提出的 7 个立法项目, 建议有关方面对议案所提建议和问题继续进行分析研究, 开展调研论证</b>	<b>9</b>	<b>293</b>
19	制定《非营利法人法》的第 440 号议案	黑龙江团	33
20	制定《公民文明行为促进条例》的第 464 号议案	解放军和 武警部队团	33
21	制定《未成年人司法法》的第 219 号议案	广西团	31
22	制定《医疗保障法》的第 395、426 号议案	浙江团 黑龙江团	30 37
23	修改《社会保险法》的第 254、407 号议案	河北团 黑龙江团	31 38
24	修改《劳动合同法》的第 52 号议案	福建团	30
25	修改《劳动法》的第 65 号议案	陕西团	30



附件二：

# 全国人民代表大会社会建设委员会关于 第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付社会建设委员会（以下简称社会委）审议的 57 件议案，由 21 个代表团 1804 名代表提出，共涉及 25 个立法项目，其中：关于制定法律（15 部）的议案 26 件，关于修改法律（10 部）的议案 31 件。主要围绕未成年人保护、妇女权益保障、老年人权益保障、家庭教育、安全生产、社会管理、劳动和社会保障等 8 个方面内容。2019 年 9 月 25 日，社会委召开第 4 次全体会议对代表议案进行审议，审议意见如下：

一、34 件议案提出的 10 个立法项目（含 3 项一并解决项目），已纳入十三届全国人大常委会立法规划或 2019 年度立法工作计划，起草单位将在保证立法质量的前提下，加快工作进程，按规划或计划要求提请全国人大常委会审议

1. 天津代表团杨宝玲等 31 名代表关于制定社会救助法第 251 号议案。议案提出，随着社会救助制度体系的发展，现行《社会救助暂行办法》存在着法律位价低、权威性与时效性不足的问题，很难适应形势的发展，建议制定社会救助法，以弥补我国社会保障法律体系的短板。明确界定救助对象、政府责任、财政来源、执法主体和法律责任；完善社会救助程序性规定，加强精确认定和动态管理；做好与相关法律、政策的衔接。

民政部表示，已成立社会救助法起草工作领

导小组，制定工作方案，明确立法重点和时间安排。对立法中重点难点问题开展调研，评估社会救助暂行办法实施情况，梳理需要通过法律规范的相关内容，形成了社会救助法草案并深入研究论证，议案所提建议已在立法工作中充分考虑，并在草案中予以体现。下一步，将根据国务院统一部署，对草案作进一步修改完善。司法部表示，将积极配合民政部，在社会救助法草案送审稿起草过程中，认真研究论证议案所提建议。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。制定社会救助法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目。社会委成立了立法联系审议工作领导小组，多次召开会议，与有关部门共同研究立法中的重点难点问题。常委会领导同志亲自带队到民政部和有关省份调研，督促推进立法进程。为配合常委会听取和审议国务院关于加强社会保障体系建设助力打好精准脱贫攻坚战推进社会救助工作情况专项报告，社会委先后到贵州、陕西、河南等省调研，还选择山东、河北、黑龙江的 30 多个村进行蹲点调研，与 100 余个困难群众家庭和 80 余名乡、村干部面对面单个交流，征求他们对立法的意见建议，议案领衔代表应邀参加了部分调研。建议民政部和司法部认真总结近年来社会救助工作经验，在保证立法质量前提下，加快工作进程，争取 2019 年底或 2020 年，提请全国人大常委会审议。

2. 安徽代表团耿学梅等 31 名代表、浙江代表团邓丽等 30 名代表、河北代表团籍涛等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 30 名代表、福建代表团兰臻等 34 名代表、吉林代表团高桂英等 31 名代表、黑龙江代表团谭琳等 31 名代表关于制定家庭教育法 7 件议案（第 104、255、256、266、368、375、413 号）。议案提出，家庭教育是国民教育体系中最为基础和最有影响力的教育。为充分发挥家庭教育的功能，推进完善未成年人保护法律体系，建议全国人大尽快推进家庭教育法的立法进程。提升家庭教育地位；强化家长的家庭教育主体责任，规范家庭教育行为；规范家庭教育指导服务；为家庭教育提供必要的支持保障；对父母或其他监护人、家庭指导服务机构不履职和不当履职提出罚则。

教育部、全国妇联认为，家庭教育立法非常必要，议案所提建议对推动家庭教育立法很有参考价值。教育部会同相关部门先后印发《关于加强家庭教育工作的指导意见》《关于指导推进家庭教育的五年规划（2016—2020 年）》等一系列文件，在全国范围内设立了 10 个家庭教育实验区，指导学校帮助家长开展好家庭教育。全国妇联联合教育部等部门启动并持续开展家庭教育立法调研，形成了一系列专题调研和理论研究报告，2018 年已向全国人大常委会法工委提交了立法立项报告和法律草案。下一步，将按照立法相关要求，进一步深入调研论证，充分吸收代表建议，修改完善草案文本。同时，积极推动地方立法，为国家层面的立法奠定坚实基础。司法部表示，将积极配合相关部门，对议案所提建议作进一步研究论证。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。加快家庭教育立法可以从源头保障家庭教育切实发挥教育和价值引领功能。家庭教育立法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。社会

委计划于 2020 年启动家庭教育立法的研究论证和草案起草工作，条件成熟时，提请全国人大常委会审议。

3. 湖南代表团杨尚真等 30 名代表、湖北代表团王能干等 30 名代表、辽宁代表团朱朝治等 31 名代表关于修改村民委员会组织法 3 件议案（第 338、361、394 号）。议案提出，当前村民委员会成员的选用和工作保障机制与农村快速发展的形势不相适应，建议修改法律条款，对村民委员会成员的年龄上限进行限制、设立自荐候选人制度、建立村干部工资报酬保障机制等。

民政部表示，由于我国农村情况各异，很多地方还需要工作能力强、群众认可度高的老同志在村委会中承担重任，在全国层面还难以作出“一刀切”的年龄规定。关于自荐候选人问题，村民委员会组织法第 15 条并未排除村民提名自己为候选人，一些省份已在本地区实施办法中明确了自荐形式。在修法时将候选人提名等进行完善。关于报酬机制，村委会作为基层群众自治组织，不宜采取国家直接发放工资的方式，根据中央要求，村干部补贴已纳入村级组织运转经费保障范围。将积极推动妥善解决村干部养老保险问题，健全离任村干部生活保障制度。司法部表示，将积极配合民政部等有关方面，在法律修订过程中，认真研究议案所提建议。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。修改村民委员会组织法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，第一步的修改已完成，即法定任期由 3 年改为 5 年。社会委成立了立法联系审议工作领导小组，并积极开展相关理论研究。今年 7 月，在山东大学举办“基层社会治理与‘两委’组织法修改”研讨会。并将就议案所提关于村委会组织建设、待遇保障机制等问题持续开展调研。建议民政部和司法部加快第二步的系统修订工作，推进修法进程，在本届

内提请全国人大常委会审议。

4. 山西代表团杨蓉等 30 名代表、河北代表团陈凤珍等 32 名代表、河南代表团买世蕊等 30 名代表关于修改城市居民委员会组织法 3 件议案（第 12、259、340 号）（一并考虑关于制定城市居民委员会选举法第 339 号议案）。议案提出，随着我国经济社会的快速发展，城市面貌发生了翻天覆地的变化，城市居民委员会组织法早已跟不上社会治理和城市发展的步伐，建议尽快修改，建立符合我国国情的居民自治制度。

民政部表示，正积极推动城市居民委员会组织法的修订工作，对议案所提统一社区居委会名称、合理界定居委会规模、明确居民委员会的职责和保障机制等问题，将根据中央有关文件精神 and 地方工作实践，在法律修改中认真研究、充分吸收。关于居民委员会成员选举问题的建议，将研究设专章完善居民委员会选举程序，全面规范居民委员会选举工作。司法部表示，将积极配合民政部等有关方面，在法律修订过程中，认真研究议案所提建议。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。修改城市居民委员会组织法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，第一步的修改已完成，即法定任期由 3 年改为 5 年。社会委已成立立法联系审议工作领导小组，积极开展相关理论研究。今年 7 月，在山东大学举办“基层社会治理与‘两委’组织法修改”研讨会。并将就议案所提修法重点难点问题持续开展调研，加强与起草单位联系沟通，做好审议准备工作。建议民政部和司法部加快第二步的系统修订工作，推进修法进程，在本届内提请全国人大常委会审议。

5. 河南代表团买世蕊等 30 名代表关于制定城市居民委员会选举法第 339 号议案（通过修改城市居民委员会组织法，吸收议案内容，解决所提问题）。议案提出，当前我国城市基层社会发

生深刻变化，居委会换届选举工作面临着许多新情况、新问题，建议制定城市居民委员会选举法。

民政部表示，在修改城市居民委员会组织法时，将研究设专章完善居民委员会选举程序，从明确居民委员会的产生及职责、制定不同选举方式的具体程序、明确选民资格条件等方面全面规范居民委员会选举制度。

社会委经研究，同意民政部意见。修改城市居民委员会组织法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目，建议民政部在修改城市居民委员会组织法时，认真研究议案所提建议，进一步完善居民委员会选举制度。

6. 陕西代表团方燕等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 30 名代表、湖南代表团丁小兵等 31 名代表、吉林代表团咸顺女等 31 名代表、湖南代表团向伟艺等 30 名代表、重庆代表团蹇芳莉等 31 名代表、重庆代表团刘希娅等 31 名代表、河北代表团乞国艳等 30 名代表、河北代表团尤立增等 30 名代表关于修改未成年人保护法 9 件议案（第 122、215、216、263、277、366、367、393、478 号）（一并考虑关于制定未成年人网络保护法第 103、117、156、350 号议案）。近年来侵害未成年人的恶性案件屡发，未成年人吸烟、饮酒、沉迷网络等问题突出，现行未成年人保护法已经无法满足现实需求，建议尽快修改。建立未成年人保护统筹协调机构；建立家庭监护监督和支持体系；完善未成年人国家监护制度；建立未成年人权益侵害案件强制举报制度；对预防和制止校园欺凌作出规定；增加预防未成年人饮酒、吸烟相关内容；增加信息与网络安全内容，加强未成年人网络保护；增加政府保护专章，细化政府及有关部门的职责；明确相关主体的责任，加大对保护不力、实施侵害行为的惩罚力度，引入监督机制等。

社会委经研究，同意议案所提建议。未成年人保护法修订已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划。社会委在深入调查研究、充分吸收议案建议、广泛听取意见基础上，完成了修订草案，已提请全国人大常委会审议。

7. 安徽代表团陈建银等 45 名代表、浙江代表团俞学文等 31 名代表、江苏代表团戴雅萍等 34 名代表、山西代表团郝旭等 32 名代表关于制定未成年人网络保护法 4 件议案（第 103、117、156、350 号）（通过修改未成年人保护法，吸收议案内容，解决所提问题）。议案提出，我国大量未成年人痴迷网络游戏，严重影响其健康成长。关于网络游戏管理的立法层级较低，实际监管效果不理想，不能有效预防和制止未成年人沉迷网络。建议制定未成年人网络保护法，完善未成年人网络保护内容。

中央网信办认为，代表提出的建议具有很强的针对性。开展未成年人网络保护立法，加强未成年人网络保护，是目前网络空间治理工作的当务之急。中央网信办牵头起草的未成年人网络保护条例已纳入 2019 年国务院立法工作计划，目前处在司法部立法审查阶段。

社会委经研究认为，有必要加强未成年人网络保护立法。未成年人保护法修订已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划。由社会委牵头起草的未成年人保护法修订草案已提请全国人大常委会审议。修订草案充分吸收议案建议，特别增加“网络保护”专章，对未成年人网络保护的主要制度作出了规定。

8. 广西代表团莫小峰等 30 名代表、吉林代表团初建美等 31 名代表、黑龙江代表团李亚兰等 31 名代表关于修改预防未成年人犯罪法 3 件议案（第 218 号、第 376 号、第 429 号）（一并

考虑关于制定反校园暴力法第 490 号议案）。议案提出，随着我国经济社会发展，预防未成年人犯罪工作面临许多新情况新问题，农村留守儿童、流动未成年人、闲散未成年人中多数处于缺管少爱状态，价值取向的多元和各种新的不良诱因的出现，对未成年人的思想观念和行为方式产生重要影响，未成年人违法犯罪呈现出暴力化、团伙化、低龄化等特点，现行预防未成年人犯罪法规定的预防措施、处置程序等缺乏针对性和可操作性，已不能完全适应当前预防未成年人犯罪的需要。建议尽快修改预防未成年人犯罪法。

教育部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院认为，代表提出的明确机构职责、政府购买服务、设置专门学校、临界预防、再犯预防及法律责任等具体建议很有价值。建议在修改预防未成年人犯罪法时，增加和完善以下内容：对未成年人的罪错行为实行分级干预；充分发挥专门学校、收容教养的教育矫治作用；加强对家庭教育的监督、支持；注重对未成年人的法治教育及心理疏导；完善法律实施的保障，增强法律的可操作性。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。预防未成年人犯罪法修订已纳入十三届全国人大常委会立法规划，已提请全国人大常委会审议。社会委牵头起草的预防未成年人犯罪法修订草案，充分吸收代表议案所提建议，坚持教育矫治理念，建立未成年人偏常行为分级干预制度，充实完善专门教育等教育矫治措施，增强法律的可操作性。

9. 河北代表团尤立增等 31 名代表关于制定反校园暴力法第 490 号议案（通过修改未成年人保护法和预防未成年人犯罪法，吸收议案内容，解决所提问题）。议案提出，校园欺凌事件对未成年人身心造成严重伤害，带来严重社会影响。现行法律制度缺乏应对校园欺凌的规定，对欺凌

行为缺乏有效惩戒，一定程度上助长了校园欺凌的发生。建议针对校园欺凌制定专门法律。

教育部、公安部、司法部、最高人民法院、最高人民检察院提出，对未成年人实施的校园欺凌行为，应当完善教育处分、专门教育、收容教养等措施，矫正未成年人行为或心理偏差，预防发生更严重的犯罪。预防和治理校园欺凌，需要国家、社会、学校和家庭的共同努力。建议在修改未成年人保护法和预防未成年人犯罪法时，对校园欺凌的法律含义、预防机制、受理处置程序等进行明确规定。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。未成年人保护法修订和预防未成年人犯罪法修订已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划，已提请全国人大常委会审议。社会委牵头起草的两部法律修订草案，充分吸收议案所提建议，分别从权益保护和预防违法犯罪的角度对学生欺凌问题作出规范，并明确规定根据学生欺凌行为的性质、程度不同，采取有针对性的教育矫治措施。

10. 贵州代表团陈华等 30 名代表、河北代表团曹宝华等 30 名代表关于修改安全生产法 2 件议案（第 132、250 号）。议案提出，为贯彻落实党中央对安全生产工作的要求，推动我国安全生产领域改革发展，建议修改安全生产法，增加强制实施安全生产责任保险、行业组织和协会对安全生产工作监督、加强城市安全等方面的规定。

应急管理部表示，正积极推动安全生产法修改工作，修正案草案送审稿已于 2018 年 12 月提请国务院审议。送审稿已吸收议案建议，增加了强制投保安全生产责任保险、加强城市安全方面的内容。其它方面的建议，将在审查修改过程中，进行更加深入细致的研究，促进法律修改反映时代发展要求，符合当前工作实际。同时，将

努力推动相关政策的出台，将不宜由法律规定的內容，通过其他方式予以体现和落实。下一步，将密切配合，抓紧对草案送审稿进行修改完善，争取早日提请全国人大常委会审议。司法部表示，议案所提建议，将在审查修改过程中，予以充分考虑，并会同应急管理部认真研究论证。

社会委经研究，同意应急管理部、司法部意见。修改安全生产法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目和 2019 年度立法工作计划预备审议项目。社会委成立立法联系审议工作领导小组，结合代表议案中提到的重点问题，进行了专题调研，邀请议案领衔代表参与，广泛听取意见建议。建议应急管理部 and 司法部抓紧工作，充分研究吸收代表议案和各有关方面的意见建议，争取尽快提请全国人大常委会审议。

**二、8 件议案提出的 3 个立法项目有立法必要，建议加强调研和起草工作，条件成熟时，纳入全国人大常委会年度立法工作计划**

11. 黑龙江代表团郑功成等 32 名代表关于制定殡葬法第 420 号议案。议案提出，殡葬是人生的最后一程，是民生保障不可或缺的重要组成部分。现行的《殡葬管理条例》过于原则、缺乏可操作性，殡葬管理中存在着公共服务欠缺、管理水平不高、有关服务和用品价格混乱等突出问题，且《殡葬管理条例》位阶较低，无法满足新时代殡葬服务需要。为推进殡葬综合改革，建议制定殡葬法。明确政府责任、筹资和责任分担机制、管理体制以及运行机制、监督机制；明确殡葬服务保障权；明确执法主体及其职责；明确规定服务对象在不同殡葬制度中的受益资格条件、待遇和服务标准、权益保护、殡葬活动主体与执法主体的法律责任；做好与相关法律和国家宗教政策的衔接。

民政部表示，现行《殡葬管理条例》已不适应新时代殡葬事业发展要求，2018 年 4 月启动

该条例的修订工作，形成了《殡葬管理条例（修订草案送审稿）》并报请国务院审议。议案提出制定殡葬法的建议，对于解决当前制约殡葬事业发展的瓶颈问题、强化殡葬法制保障具有积极意义。对代表提出的立法思路和框架，将认真研究，在推动立法工作中积极借鉴和合理吸收。司法部表示，已按照立法程序征求中央有关单位、地方政府和有关协会、单位、企业对《殡葬管理条例（修订草案送审稿）》的意见，待《殡葬管理条例》修订出台后，将配合民政部等有关方面，对制定殡葬法的建议作进一步研究论证。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。制定殡葬法已纳入十三届全国人大常委会立法规划第三类项目。社会委将适时就代表议案提出的重点问题和殡葬制度实施情况开展调研，推动有关部门在行政法规的基础上研究起草法律，条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

12. 四川代表团崔鹏等 33 名代表关于制定应急管理法第 481 号议案。议案提出，为确保防灾减灾救灾体制机制改革顺利推进，提高全社会抵御自然灾害风险的能力，保护人民群众生命财产安全和国家安全，建议制定应急管理法。明确应急管理法统领国家防灾减灾救灾和生产安全事故处置的法律地位，与防震减灾法、防洪法、消防法相衔接，形成国家应急管理和防灾减灾救灾法律体系。

应急管理部表示，针对我国应急管理方面存在的法律综合性系统性不强、专项立法分散、法规体系不健全、单行法结构不完整、重事中处置轻事前预防等问题，结合职责定位，提出到 2023 年左右初步形成“1+4”即“应急管理法+安全生产法、自然灾害防治法、消防法、应急救援组织法”应急管理立法体系框架。下一步，将加强配合，加大立法研究投入，积极推进立法

工作。司法部表示，目前已有多部法律、行政法规对应急管理作出规定。其中，突发事件应对法更是对自然灾害等突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等作了全面规定。制定应急管理法，需要处理好与突发事件应对法的关系，且涉及多部门职责，需组织有关部门进行充分研究论证。

社会委经研究，同意应急管理部、司法部意见。目前应急管理方面的法律法规较多，且涉及面广，需要加强综合协调，并与机构改革之后的职能分工相适应。社会委将积极推动有关方面加强应急管理领域综合性立法的研究论证，条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

13. 河南代表团邵秀菊等 31 名代表、安徽代表团高莉等 30 名代表、浙江代表团邓丽等 30 名代表、山东代表团张惠等 45 名代表、四川代表团陶勋花等 31 名代表、黑龙江代表团谭琳等 31 名代表关于修改妇女权益保障法 6 件议案（第 13、148、227、228、265、411 号）（一并考虑关于制定女职工劳动保护法第 491 号议案）。议案提出，妇女权益保障法一些条文简单笼统，缺乏科学性和刚性约束，有的规定滞后于社会发展，建议修改妇女权益保障法。在总则中明确歧视妇女的定义；增加开展性别平等教育宣传的规定；进一步明确妇联组织的职责定位；完善体制机制建设，强化妇女权益保障的国家责任；加大对妇女公平就业保障、妇女财产权益保护以及性骚扰防治等方面的力度；提高妇女参政比例。

教育部、民政部、人力资源社会保障部认为，关于性别平等和女性自我保护教育、加大对困难妇女的帮扶和农村妇女财产权益的保护力度、完善妇女参政比例的相关规定、保障妇女公平就业权、预防和惩治各种形式的性骚扰、建立妇女权益保障激励与惩戒机制等建议，有必要通

过修改完善妇女权益保障法、加大相关法律法规的实施力度来实现。农业农村部认为，议案所提关于维护农村妇女土地承包权益、有效保障农村妇女的集体收益分配权等建议，与现行农村土地承包法和《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》精神相一致，将深入贯彻落实相关法律和意见精神，更好地保障农村妇女权益。最高人民法院、全国妇联认为，在党中央的坚强领导下，在妇女权益保障方面形成了很多理论研究成果，积累了丰富的实践经验，有必要将其上升为法律规定固定下来，为促进国家发展、社会进步和妇女全面发展提供更坚实的法治保障。全国妇联对妇女权益保障法修改的主要内容和重点难点问题已开展前期调研，并形成了修改建议稿、修改对照表及修改依据说明等。司法部表示，将积极配合全国妇联等有关方面，对议案所提建议进行认真研究论证，为适时研究启动妇女权益保障法全面修订做好准备工作。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。妇女权益保障领域存在诸多突出问题，需要通过修改法律予以回应。各地在妇女权益保障工作中形成的理论研究成果和实践经验，为丰富和完善妇女权益保障法提供了宝贵素材。社会委将联合有关方面，适时开展修改妇女权益保障法的研究论证，充分吸纳关于制定女职工劳动保护法议案提出的意见，积极推动修订草案的起草工作。条件成熟时，建议纳入全国人大常委会年度立法工作计划。

**三、6 件议案提出的 5 个立法项目，建议在完善相关法律法规的同时，加大现行法律法规政策的贯彻实施力度**

14. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表、河南代表团高阿莉等 30 名代表关于制定校园安全法 2 件议案（第 247、303 号）。议案提出，近年来校园安全问题尤其是学生人身安全事故频发，影

响学生的身心健康发展，扰乱学校的正常教学秩序。建议尽快制定校园安全法，明确、合理划分学校、家长、学生及社会的责任，维护学生、学校的合法权益，促进教育事业科学有序发展。

教育部、公安部、司法部认为，我国在校园安全管理、保护未成年人权益以及相关法律责任等方面已有相关法律作出规定。教育法、义务教育法、未成年人保护法、企业事业单位内部治安保卫条例等均规定了学校及其他教育机构所负有的校园安全管理职责。侵权责任法对学生在校期间受到人身损害的责任认定分情况予以规定。目前，教育部正在积极推动制定《学校安全条例》和抓紧制定《未成年学生学校保护规定》。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。现行多部法律已经对校园安全问题作出相应规范，社会委牵头起草的未成年人保护法修订草案对校园安全也完善了相关规定。建议国务院有关部门加快出台相关规定步伐，同时加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，切实保障未成年学生在校安全。

15. 广西代表团莫小峰等 31 名代表关于制定中小学生校外托管机构管理法第 267 号议案。议案提出，近年来社会对中小学生校外托管服务的需求越来越大，但校外托管机构无证经营、饮食卫生状况堪忧、生活设施和住宿安全得不到保证、教师队伍良莠不齐等问题突出，监管存在一定空白，家长和学生权益得不到保障。建议制定中小学生校外托管机构管理法，明确校外托管机构设立条件、监管体制、各方法律责任，加强校外托管场所规划建设，鼓励支持创办校内托管机构，推进中小学生校外托管步入规范化、法治化轨道。

教育部认为，目前校外托管机构是阶段性产物，类型多样，情况复杂，其性质、定位需进一步研究。且校外托管行业呈现明显的地域不均衡

特点。建议鼓励有条件的地方先行先试，探索制定地方性法规，明确相关部门职责。目前进行全国性立法的条件尚不成熟。司法部认为，关于中小學生校外托管机构管理，目前没有专门的法律规范，但是我国对从事服务业的经营机构有比较完善的监管制度，在工商登记、公共卫生、公共场所安全、消防等方面均有相关法律规定。相关主管部门可以依法对校外托管机构等服务行业经营主体进行管理。对校外托管机构是否需要单独立法，还需进一步研究论证，重点需要研究校外托管作为新型服务行业与一般服务业相比有什么特殊之处，是否需要为其经营主体专门建立特殊的监管制度。

社会委经研究，同意教育部、司法部意见。目前中小學生校外托管机构存在无证经营、监管缺失、家长学生权益得不到保障等问题。建议国务院有关部门加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，并针对校外托管机构的特殊性开展研究，改进工作，推进校外托管机构规范健康发展，切实保障未成年人的合法权益。

16. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表关于制定女职工劳动保护法第 491 号议案（在修改妇女权益保障法时，一并考虑）。议案提出，女性为我国的经济社会发展做出了应有的贡献，但女性职工因生理原因在工作中受到侵害的现象屡屡发生，给女性的身心和家庭带来极大伤害。目前，我国缺乏保护女性职工的专门法律，仅有《女职工劳动保护特别规定》，远达不到法律的效力，且妇女权益保障法中对职业女性保护的内容较少。建议尽快制定女职工劳动保护法，将女职工劳动保护方面的制度和经验规范化、法制化，以维护女职工的合法权益。

司法部、全国总工会、全国妇联认为，对于女职工在劳动领域的合法权益和特殊利益保护，劳动法、劳动合同法、妇女权益保障法、女职工

劳动保护特别规定等法律法规有明确规定，可通过修订相关法律法规，加大宣传、执法和监督力度等措施，进一步维护女职工合法权益，为女性营造公平就业的社会氛围。人力资源社会保障部认为，代表议案中的建议，对于解决女职工劳动保护法制建设中的问题和做好女职工劳动保护相关工作很有启发。将会同全国总工会、全国妇联等有关方面，深入研究论证女职工劳动保护专门立法问题，更多听取用人单位、女职工以及相关专家学者的意见，在此基础上积极向立法机关提出建议并做好相关工作。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。建议国务院有关部门加大对女职工劳动保护相关法律法规政策的贯彻实施力度。建议人力资源社会保障部联合全国总工会、全国妇联等单位适时开展相关调查研究。待人力资源社会保障部提出相关立法建议后，社会委将适时组织开展立法调研。同时，推动妇女权益保障法修改工作，增加对女职工劳动保护的相关内容，以进一步维护女职工的合法权益。

17. 山西代表团王文保等 31 名代表关于制定养老产业促进法第 351 号议案。议案提出，当前我国面临养老形势严峻、养老产业市场供给不活跃、新型中高端养老产品供给不足以及养老产业领域相关法律法规不完善等问题。建议制定养老产业促进法，加强制度供给，激发市场活力。

民政部、国家卫生健康委表示，今年颁布的《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》，对基本养老服务提出明确部署要求，推进医养结合、发展森林康养等具体领域的意见也相继出台，对养老产业快速健康发展发挥积极的推动作用。民政部提出，在再次修改老年人权益保障法时，建议设立“养老服务”专章，使之成为开展养老服务工作的基础性法律。司法部表示，2018 年 12 月修订的老年人权益保障法，取消了养老



机构设立许可，对促进养老产业健康发展具有十分重要的意义。是否专门制定养老产业促进法，待老年人权益保障法再次修订时一并研究。

社会委经研究，同意民政部、国家卫生健康委意见。加快发展养老服务业、全面放开养老服务市场、推进养老服务体系建，是应对我国人口老龄化、提高老年人生活和生命质量的重要举措。社会委把议案所提养老产业发展作为全国人大常委会“应对人口老龄化加强养老机构‘放管服’工作”专题调研的重要内容，调研报告计划于12月份提交全国人大常委会审议。建议国务院有关部门加大对相关法律法规政策的贯彻实施力度，持续推动养老产业快速健康发展。

18. 北京代表团齐攻等34名代表关于修改老年人权益保障法第157号议案。议案提出，随着社会的不断发展变化，养老问题日益凸显，养老经费不足和专业护理人员的缺乏，成为影响养老的主要症结。建议修改老年人权益保障法，总结长期护理保险制度试点工作的成功经验，增加建立长期护理保险制度、政府加大护理专业职业培训建设等内容。

民政部、司法部、国家卫生健康委认为，代表提出的关于逐步建立长期护理保险制度、保障居家养老经费和政府加大护理专业队伍建设的建议，在老年人权益保障法第三十条、第四十七条中已有相应规定，将积极配合相关部门，抓好有关工作的落实。各地开展的长期护理保险试点属于社会保险范畴，长期护理保险制度相关内容应通过修改社会保险法予以解决。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。现行老年人权益保障法已经对长期护理保障、养老服务人才培养作出规定。建议国务院有关部门加大对老年人权益保障法的贯彻实施力度，加快开展制度试点，积极建立配套制度，进一步保障老年人权益。

四、9件议案提出的7个立法项目，建议有关方面对议案所提建议和问题继续进行分析研究，开展调研论证

19. 黑龙江代表团郑功成等33名代表关于制定非营利法人法第440号议案。议案提出，非营利法人（组织）是社会成员参与社会治理和服务社会的重要载体。随着政府职能转换和政社分开步伐的加快，非营利法人作为一类独具特质的社会主体，迫切需要有法律予以规范。建议将制定非营利法人法增纳入十三届全国人大常委会立法规划，由相关专门委员会牵头起草，本届内出台。议案提出了非营利法人设立和治理、变更与终止、财产管理与使用、监督管理以及法律责任等立法框架。

民政部认为，根据民法总则的规定，事业单位、宗教活动场所与社会团体、基金会、服务机构等社会组织都属于非营利法人，但在登记管理、法人治理、财产的管理与使用、活动管理、法律责任等方面均存在较大差异，立法难度较大。民政部高度重视社会组织立法工作，《社会组织登记管理条例（草案）》已提请国务院审议。下一步，将积极配合有关部门开展社会组织的立法前期工作，为起草相关法律奠定基础。司法部认为，现行民法总则第三章已设专节规定了非营利法人制度。将配合有关方面对非营利法人法的立法必要性等问题作进一步研究论证。

社会委经研究，同意民政部、司法部意见。建议民政部等有关部门在制定有关行政法规时认真研究吸收议案所提意见建议，开展立法前期论证工作，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

20. 解放军和武警部队代表团王玄玉等33名代表关于制定公民文明行为促进条例第464号议案。议案提出，我国的物质文明建设成效显著，但精神文明建设相对滞后。近些年各种不文

明现象和行为屡禁不止，严重影响社会和谐发展。建议制定公民文明行为促进条例，明确适用对象，规范日常行为文明、校园文明、家庭文明、出行文明、旅游文明、社会文明、网络文明等，明确分级表彰文明公民先进典型，惩戒不文明行为。

中央文明办认为，制定公民文明行为促进条例有利于推动精神文明建设工作常态化、法治化、规范化。立法要着眼于提高公民的思想认识，聚焦公共生活领域，明确文明行为规范，强化社会各方责任，并注重与现有法律法规有机衔接。建议由全国人大相关专门委员会牵头制定。

社会委经研究认为，对文明行为促进立法，有助于以法治思维和法治方式规范文明行为，推进依法治国和以德治国的有机协调和统一，有助于在全社会营造崇尚文明理念、自觉践行文明行为的良好氛围。近年来，国家在无偿献血、志愿服务、网络文明等领域立法时统筹兼顾了文明行为促进的内容，一些地方制定了本地文明行为促进条例，实施过程中收到了较好效果。但是，哪些行为适宜统一立法，哪些行为适宜在专门法律中规定；哪些行为适合由地方人大制定地方性法规，哪些行为适合由全国人大常委会制定统一的法律；如何界定法律和道德之间的界限；与现有法律法规如何有机衔接等等，各方认识尚难以一致，存在着较大争议。社会委将进一步加大调研力度，广泛征求各方意见，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

21. 广西代表团邓大玉等 31 名代表关于制定未成年人司法法第 219 号议案。议案提出，未成年人司法针对的是身心处在发展阶段的未成年人，有其特殊规律，应当从成年人司法体系中独立出来。我国涉及未成年人司法的相关条文散见于多部法律法规和司法解释等规范性文件中，缺乏系统性。建议将散见于刑法、刑事诉讼法、治

安管理处罚法、社区矫正法、预防未成年人犯罪法等相关法律中的专门条款加以归拢、细化和完善，制定集组织法、实体法和程序法于一体的未成年人司法法。明确未成年人司法的组织体系、管辖范围、涉未成年人相关案件的处理，建设社会支持体系等。

公安部、最高人民法院、最高人民检察院认为，制定未成年人司法法对于完善我国未成年人司法体制，提高未成年人司法保护水平具有重要意义。由于制定未成年人司法法涉及刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等多部法律以及相关司法解释，并涉及司法工作的各个环节，需要与现行相关法律规定做好衔接配合，并由相关部门和单位共同研究制定。建议在深入调查研究的基础上，根据我国国情、立法情况和未成年人司法工作实践，适时推动未成年人司法法的制定。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。为保护未成年人合法权益，及时有效教育矫治未成年人偏常行为，有必要建立独立的未成年人司法制度。由于未成年人司法制度涉及面广、涉及部门多，需要开展广泛细致的调查研究。社会委将认真研究代表议案所提意见，会同有关方面加强对相关问题的研究，开展立法前期论证工作，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

22. 浙江代表团葛明华等 30 名代表、黑龙江代表团郑功成等 37 名代表关于制定医疗保障法 2 件议案（第 395、426 号）。议案提出，我国目前缺乏调整医疗保障法律关系的完整法律法规，建议制定医疗保障法，将其增纳入十三届全国人大常委会立法规划并作为优先立法项目。议案对医疗保障法立法的基本框架，构建涵盖职工基本医疗保险、居民基本医疗保险、大病医疗保险、城乡医疗救助、补充医疗保险、商业健康保

险、社会慈善等多层次医疗保障体系，以及做好与社会保险法等相关法律法规的衔接提出了建议。

司法部认为，社会保险法设专章对基本医疗保险作了规定，是否需要将医疗保险的内容从社会保险中分离出来，涉及与社会保险法的关系处理，建议有关方面深入研究论证。国家医保局认为，随着医疗保障改革不断推进，一些行之有效的改革经验和措施，需要通过法律形式固定下来，许多现实问题需要在法律层面予以明确。目前，制定医疗保障法的条件基本成熟。下一步，将加快完善中国特色医疗保障制度的顶层设计，为医疗保障法制建设提供基础性制度安排，加强课题研究和立法调研，广泛听取各方意见，加快立法步伐，争取将制定医疗保障法尽早纳入国家立法计划。

社会委认为，医疗保障制度是社会保障制度体系的重要组成部分，是实施“健康中国”战略的重要支撑。建议国家医保局广泛听取意见，加大对议案所提问题的研究力度，开展立法前期论证工作，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

23. 河北代表团袁红梅等 31 名代表、黑龙江代表团郑功成等 38 名代表关于修改社会保险法 2 件议案（第 254、407 号）。议案提出，随着社会保险改革与发展的重大变化，社会保险法已经严重滞后于社会保险改革与制度建设的实践，实施中存在的问题日益凸显，建议修改社会保险法。议案提出打破分割、统一制度和明确执法主体、规定政府的财政责任、加强规范运行、强化社会保险监督的修法基本思路和提高社会保险基金风险防控水平及规范医疗、就医、经办行为等具体的修改建议。

人力资源社会保障部认为，随着我国经济社会快速发展和社会保险制度建设快速推进，社会保险法在适用中显露出一些不足，有的规定操作

性不强，有的规定呈现出一定的滞后性，有的问题在法律实施过程中不够明确等，需要通过研究制定相关配套法规政策、修改完善相关法律条款加以解决。同时，鉴于社会保险制度的复杂性和敏感性，一些建议还需要进一步研究论证、反复测算、谨慎决策。议案所提建议，很有启发性，将在工作中认真吸收、借鉴，并会同有关部门统筹开展社会保险制度改革完善与法律规定修改调整等研究论证工作。国家医保局表示，为了适应当前社会保障领域发生的深刻变化，加快推动《社会保险法》的修订工作是必要和紧迫的。同时认为，对经办层面的具体工作，不宜在法律层面进行详细规定，可用行政法规或部门规章的形式予以规范。现阶段实现经办机构完全独立的法人化，条件尚不成熟，需进一步研究论证。将尽快修订出台《医疗保障基金使用监督管理条例（草案）》，切实维护好医保基金安全。

社会委经研究认为，社会保险法对于规范社会保险关系，维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益，使公民共享发展成果，促进社会和谐稳定具有重要作用。建议人力资源社会保障部和国家医保局广泛听取社会各方意见建议，加大对议案所提问题的研究力度，开展立法前期论证工作，为法律的修改提供理论和实践支撑，创造必要条件。

24. 福建代表团章联生等 30 名代表关于尽快修改劳动合同法第 52 号议案。议案提出，随着经济社会的发展，劳动合同法部分条款已经不能适应新形势需要，建议修改。明确劳动合同形式，修改用人单位试用期解除制度，限制员工在劳动合同期内自由解除劳动合同的权利，修改劳务派遣规定。

人力资源社会保障部表示，劳动合同法实施以来，劳动关系领域出现了新情况，社会评价存在多种看法，如何修改也存在争议。议案所提问

题和具体建议，需要在深入调查、论证、分析和广泛征求各方意见建议基础上，审慎研究工作对策，积极稳妥地推动和谐劳动关系建设。

社会委认为，劳动合同法是规范用人单位与劳动者之间订立、履行、变更、解除、终止劳动合同的一部重要法律。该法的修改涉及用人单位和广大职工的切身利益，社会关注度高、影响面大，需做充分研究。建议人力资源社会保障部加大对议案所提问题的研究力度，深入调查、分析评估，广泛征求各方意见建议，开展立法前期论证工作，为法律的修改提供理论和实践支撑，创造必要条件。

25. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表关于修改劳动法第 65 号议案。议案提出，劳动法第 59 条、60 条规定了禁止女性从事的劳动范围，初衷是保护女性，但在现实中却造成了就业性别歧视，事实上导致了女性就业困难。虽然个体间存在差异，但科技发展让女性就业工种更广泛，建议修改劳动法，删除这两条规定。

国家卫生健康委认为，要在充分研究以及科

学评估的基础上，结合当前我国的生产工艺水平、用工制度以及作业方式的情况，逐步缩小女职工一般时期和经期的禁忌劳动范围，在保障女职工劳动安全健康的基础上，促进妇女平等就业。全国总工会认为，废止劳动法这两条规定，虽然有可能在某种程度上促成女性就业范围的扩大，但同时也极有可能造成女职工特殊权益无法得到有效保障等更严重的不利后果。建议慎重考虑。全国妇联认为，建议保留劳动法第 59 条、60 条规定，由政府相关部门适时调整女职工禁忌从事的劳动范围，依法严惩招聘环节中的就业性别歧视，切实保障妇女享有平等就业权。

社会委经研究，同意上述有关方面意见。劳动法、劳动合同法、妇女权益保障法等法律对女职工劳动保护方面做了相应的规定，在此基础上，2012 年国务院出台的《女职工劳动保护特别规定》做了全面细化。建议国务院有关部门就调整女职工禁忌劳动范围加强研究论证，广泛听取意见，维护女性合法权益。

# 栗战书委员长访问阿塞拜疆、哈萨克斯坦、 俄罗斯并在哈出席第四届欧亚国家议长 会议、在俄出席中俄议会合作委员会 第五次会议情况的书面报告

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

全国人民代表大会常务委员会：

2019年9月19日至28日，全国人大常委会委员长栗战书应邀对阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯进行正式友好访问，并在哈出席第四届欧亚国家议长会议，在俄出席中俄议会合作委员会第五次会议。全国人大常委会秘书长杨振武，全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞、外事委员会主任委员张业遂、华侨委员会主任委员王光亚，外交部副部长乐玉成陪同出访。现将主要情况报告如下：

栗战书委员长此次欧亚三国之行，是在新中国成立70周年前夕、国际形势深刻复杂变化、中国与欧亚地区关系面临新机遇的背景下，我国对欧亚地区的一次重大外交行动。访问贯彻“增进互信、开拓创新、深化合作、促进发展”方针，着力推动落实习近平主席与往访三国领导人达成的重要共识，增进政治互信，促进各领域务实合作；积极宣介新中国成立70年发展成就和经验，讲好中国故事，加深相互了解和认同；落实第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果，推动与往访三国高质量共建“一带一路”；深化立法机构交流合作，在议会多边舞台唱响中国旋

律。访问达到预期目标，取得圆满成功。

栗战书委员长在10天时间里到访巴库、努尔苏丹、莫斯科、喀山4座城市，开展40多场活动，行程紧凑高效，内容充实丰富。先后会见阿塞拜疆总统阿利耶夫、总理马梅多夫，哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫、总统托卡耶夫，俄罗斯总统普京；与阿国民会议主席阿萨多夫，哈议会上院议长纳扎尔巴耶娃和下院议长尼格马图林，俄联邦委员会主席马特维延科和国家杜马主席沃洛金分别举行会谈，就双边关系、务实合作、立法机构交往以及共同关心的国际和地区问题深入交换意见；与哈总理马明共同出席相关活动，会见俄鞑靼斯坦共和国总统明尼哈诺夫；出席在努尔苏丹举行的第四届欧亚国家议长会议并作主旨发言，出席中俄议会合作委员会第五次会议闭幕式并致辞；还亲切接见我驻往访国使馆工作人员和中资机构、留学生、华侨华人代表等。

欧亚三国高度重视、热烈欢迎栗战书委员长此访，给予热情友好接待、高度评价和积极报道。俄总统普京在栗战书委员长到达当天进行会见，马特维延科和沃洛金陪同会见。阿总统阿利

耶夫改变日程在第一时间安排会见。哈总统托卡耶夫为会见栗战书委员长调整了出席联大日程，哈议会下院议长尼格马图林到机场迎送，并陪同参加在哈重要会见活动。阿国民会议第一副主席阿斯科罗夫、哈议会下院副议长伊希姆巴耶娃、俄国家杜马第一副主席梅利尼科夫到机场迎送并全程陪同。三国领导人和当地媒体盛赞，栗战书委员长的到访，对于双边关系发展具有重要意义，保持了立法机构友好交往，为促进互利合作、深化人民友谊注入了新动力，是一次务实高效的成功访问。

## 一、筑牢政治互信基石，共同防范“颜色革命”

阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯都是我传统友好国家和重要合作伙伴，中国与三国关系正处于历史最好时期。今年，习近平主席分别与三国总统成功会晤，共同规划双边关系更加美好的未来。栗战书委员长每到一国，都强调国家元首之间的高度信任和深厚友谊，是引领和推动双边关系发展的重要保证。三国领导人对此表示高度赞同，并请栗战书委员长转达对习近平主席的亲切问候和良好祝愿，对中华人民共和国成立 70 周年表示热烈祝贺。

阿塞拜疆地处东欧和西亚的“十字路口”。建交 20 多年来，中阿关系持续健康发展。今年 4 月在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，习近平主席同阿利耶夫总统在北京会晤，规划了中阿关系发展新的蓝图。栗战书委员长说，中阿拥有共同的立场、共同的利益，在涉及彼此核心利益问题上相互坚定支持。中方始终从战略高度看待中阿关系，愿与阿方一道增进政治互信，加强反恐和安全领域合作，提升双边关系的全面性、战略性。阿方领导人表示，始终视中国

为最重要伙伴和“学习榜样”。两国高水平政治互信为其他领域合作奠定了坚实基础。对阿中关系十分满意，相信合作前景将更加广阔。

中哈是搬不走的好邻居、最可信赖的朋友和伙伴。哈首任总统纳扎尔巴耶夫曾 25 次访华，习近平主席先后 19 次同其会晤。今年 9 月，哈总统托卡耶夫就任后对中国进行首次国事访问。两国元首一致决定，发展中哈永久全面战略伙伴关系，把双边关系定位提升到了新高度。栗战书委员长指出，中哈建交 27 年来，双边关系实现了从睦邻友好到互为永久全面战略伙伴、从打造利益共同体到构建命运共同体的历史性跨越。不论国际和地区形势如何变幻，双方都要始终相互尊重、信任、支持，成为彼此发展振兴的战略支撑。哈方领导人表示，中国是哈萨克斯坦的友好邻邦、亲密朋友。当今世界充满风险和挑战，哈中加强合作的意义尤为凸显。继续巩固和发展哈中关系，始终是哈对外政策的优先方向，愿不断丰富双边关系内涵，共同打击“三股势力”，维护地区稳定和安宁。哈首任总统纳扎尔巴耶夫回顾了同中国领导人的友好交往。他表示，这份深厚友谊值得永远铭记和珍藏。

今年是中俄建交 70 周年。70 年来，两国关系走过了不平凡的发展历程，成为互信程度最高、协作水平最高、战略价值最高的一对大国关系。2013 年以来习近平主席 8 次访俄，同普京总统在多边、双边场合会晤 30 多次。今年 6 月两国元首一致决定，发展中俄新时代全面战略伙伴关系。栗战书委员长强调，在习近平主席和普京总统的战略引领和推动下，中俄关系达到前所未有的高度，迈入更高水平、更大发展的新时代。在当前国际形势深刻复杂变化的背景下，中俄应更加坚定相互支持，共筑两国战略依托和安全屏障，共同反对外部干涉。要依靠两国元首把

握大势、掌舵领航，把政治互信和战略协作推向新高度，把经贸合作推向新水平。俄总统普京表示，俄中关系是当今世界大国关系的典范。虽然双方都有自己的国家利益，但我们始终能够共同探索实现互利共赢的解决方案，这对两国关系以及两国各自发展具有非常重要的意义。新时代俄中全面战略协作伙伴关系建立在遵守国际法基础上，要深化两国全面合作，把双边关系发展得更好。

在会见会谈中，栗战书委员长与三国领导人就如何防范“颜色革命”、应对风险挑战等进行交流沟通，达成了广泛共识。

## 二、宣介新中国成立 70 年来 发展成就和经验，交流中共 十八大以来治国理政实践

访问期间，栗战书委员长利用各种场合，采取灵活方式，客观生动地介绍中国发展道路和发展成就、制度优势、政策主张等。

在谈到新中国成立 70 年成就和经验时，栗战书委员长说，中国从建国初期的“一穷二白”到今天成为世界第二大经济体，创造了世所罕见的发展奇迹。这是中国共产党领导中国人民励精图治、艰辛探索、团结奋斗的结果。历史和实践证明，中国共产党领导人民成功开辟的中国特色社会主义道路，符合中国国情，反映人民意愿，适合时代发展要求，是实现民族伟大复兴、创造人民美好生活的必由之路。中国人民坚定不移走中国特色社会主义道路，同时尊重和支持各国独立自主走符合本国国情的发展道路。

栗战书委员长积极宣介习近平新时代中国特色社会主义思想。他说，习近平主席提出构建人类命运共同体理念，为推动全球治理体系朝着更加公平合理的方向发展贡献了中国智慧和方案。

当今世界格局深刻复杂演变，个别国家主张本国利益优先，大搞单边主义、贸易保护主义和霸凌主义，这不符合历史发展大势。只有合作共赢才是正确选择，只有可持续发展才能解决全球性问题。中方将始终高举多边主义、贸易自由化便利化旗帜，愿同各国深化全方位合作，打造利益共同体和命运共同体。栗战书委员长积极宣介习近平生态文明思想和新发展理念，强调创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念具有很强的战略性、纲领性、引领性。近年来，中国推动经济高质量发展，倡导绿色、低碳、可持续发展，集中力量打好污染防治攻坚战，经济结构不断优化，生态环境持续改善。

栗战书委员长还就中国民族政策、涉疆、香港等问题阐明立场。他说，中国实行民族区域自治制度，在维护国家统一的前提下，坚持各民族一律平等，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，让各民族同胞像石榴籽一样紧紧抱在一起。在谈到涉疆问题时，栗战书委员长强调，为维护国家安全和新疆稳定发展，新疆维吾尔自治区借鉴国际社会反恐经验，一方面依法严打暴恐活动，一方面依法设立教培中心，帮助受到暴恐极端思想侵蚀的人员掌握生产和生活本领，重新融入社会。这些举措受到当地各族人民广泛支持，新疆已有近 3 年没有发生暴恐案件。栗战书委员长说，香港围绕修改《逃犯条例》出现的事态已完全变质，激进分子和暴力分子所作所为已突破法治底线，挑战“一国两制”原则和香港基本法。止暴制乱、恢复秩序已成为香港社会各界最广泛的共识、最强烈的呼吁。美国会参众两院外委会执意通过涉港相关法案，公然为香港激进势力和暴力分子撑腰打气，是对中国内政的粗暴干涉，是对国际关系基本准则的破坏，中方予以强烈谴责和坚决反对。香港是中国的香港，香港

事务纯属中国内政，不容任何外部势力插手干预。

三国领导人对习近平主席治国理政思想表示高度认同，对新中国 70 年发展成就和经验表示钦佩和赞赏，都表示坚定支持中方在台湾、涉疆、涉藏、香港等问题上的立场。俄总统普京说，与习近平主席的深入沟通交流，对当前形势下强化俄中战略协作具有特别重要的意义。俄国家杜马主席沃洛金说，有普京总统和习近平主席掌舵领航，俄中两国一定能够战胜各种风险挑战，实现各自发展振兴的目标。阿总统阿利耶夫说，习近平主席提出的构建人类命运共同体倡议，是指引当今世界走向和平发展繁荣的“一剂良方”。阿国民会议主席阿萨多夫说，中国有五千年悠久历史，如果有人想当中国的“教师爷”，那是不可能的，我们都应该向中国学习。哈议会下院议长尼格马图林表示，相信在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，中国一定能够实现伟大复兴的宏伟目标。栗战书委员长说，习近平主席是有世界眼光、宽广胸怀的政治家、战略家，有情怀、有担当，不仅为中华民族伟大复兴事业和中国人民倾注了全部心血，也在维护世界和平发展、推动构建人类命运共同体中展现出巨大担当。在以习近平同志为核心的中共中央领导下，中国人民对国家的发展道路、发展前景充满信心。

### 三、立足落实国家元首重要共识， 推动共建“一带一路”走深走实

习近平主席提出共建“一带一路”倡议 6 年来，不仅为世界各国发展提供了新机遇，也为中国开放发展开辟了新天地，成为加强国际合作的重要平台。在会见会谈、出席活动时，栗战书委员长围绕高质量共建“一带一路”，从立法机构

层面提出促进经贸合作、人文交流、地方交往的务实建议。

欧亚地区是共建“一带一路”先行示范区，阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯是沿线重要国家，与中国各领域合作成效显著、潜力巨大。阿塞拜疆石油和天然气资源丰富，近年来中阿贸易额快速增长。栗战书委员长对阿方领导人表示，要把高水平政治互信转化为推动互利合作的强大动力，在能源、农业、交通、物流、旅游、信息化建设等方面取得更多合作成果。欢迎阿方参加第二届中国国际进口博览会，扩大乳制品、红酒、橄榄油、坚果等优质农产品对华出口。哈萨克斯坦是丝绸之路经济带的首倡之地，已成为中国在中亚地区最大贸易伙伴和投资目的地国。栗战书委员长对哈方领导人表示，共建“一带一路”合作已成为两国互利共赢的一面旗帜，要在以往良好合作的基础上，推动“一带一路”建设与“光明之路”新经济政策深度对接，打造农业、金融、跨境电商、科技创新等领域合作新的增长点，实现中哈互利合作提质升级。中国已连续 9 年成为俄罗斯最大贸易伙伴，2018 年双边贸易额首次突破千亿美元大关。栗战书委员长对俄方领导人说，两国元首确立到 2024 年双边贸易额达到 2000 亿美元的目标，我们对实现这一目标充满信心。双方要推动“一带一路”建设和欧亚经济联盟对接，加快战略性大项目落实落地，促进数字经济、人工智能、航空航天等科技创新和高新技术领域合作。栗战书委员长十分关心中国与往访国资金融通、设施联通等情况。访哈期间，他与马明总理共同出席中国建设银行阿斯塔纳分行开业仪式，参观阿斯塔纳国际金融中心并讲话，勉励两国金融机构和企业加强合作，打造服务共建“一带一路”的融资新平台。

促进地方合作发展、拉紧人文交流纽带，是



栗战书委员长此访的一项重要任务。栗战书委员长与三国领导人和地方官员一致认为，应从长远角度和战略高度，重视和加强文化、教育、体育、旅游、地方等领域合作，鼓励和引导更多青年人投身两国友好事业，为传承世代友好积蓄更多力量。访俄期间，在会见鞑靼斯坦共和国总统明尼哈诺夫时，他强调地方合作在中俄关系中扮演着重要角色，希望双方以中俄互办地方合作交流年为新的起点，运用好现有机制和平台，挖掘潜力、积极作为，取得更多合作成果。栗战书委员长还广泛接触往访国社会各界人士。在阿塞拜疆参观盖达尔·阿利耶夫中心，回顾中阿友好交往故事，高度评价老阿利耶夫总统为中阿友谊作出的贡献。在哈萨克斯坦参观世博会主场馆、国家舞蹈学院等，认真观看当地学生练习表演，希望他们成为传递两国人民美好感情的友谊使者。在俄罗斯参观喀山联邦大学，希望同俄方一道，弘扬传统友谊，培养更多知华、友华力量。栗战书委员长在巴库向盖达尔·阿利耶夫总统墓、“长明火”纪念碑献花圈，在莫斯科向无名烈士墓献花圈。他表示，我们对战争带来的苦难有着刻骨铭心的记忆，应当倍加珍惜来之不易的和平。

三国领导人和各界人士均表示，“一带一路”是连接欧亚的友好之路、发展之路、繁荣之路，为沿线国家发展带来了新的机遇。愿同中方共同努力，推动发展战略和政策深度对接，加强基础设施互联互通，开展运输、物流等方面合作，打造务实合作新的增长点，让更多合作成果惠及两国人民和世界人民。欢迎中国企业前来投资创业，欢迎中国游客前来旅游观光。

#### 四、突出国家安全领域的立法交流合作，全面提升立法机构合作水平

栗战书委员长对阿塞拜疆的访问，是中国全

国人大常委会委员长时隔 19 年再次到访；对哈萨克斯坦、俄罗斯的访问，都是两国元首确立双边关系新定位后，全国人大常委会委员长首次到访。访问期间，栗战书委员长同三国议会领导人深入交流，围绕双边关系的新定位、新要求，探讨立法机构发挥职能作用、助力国家关系发展的新举措。

栗战书委员长强调，立法机构交往要以落实两国领导人达成的重要共识为主线，从国家关系发展大局出发，相互学习借鉴治国理政经验，做好双边协议的批准和推动落实工作，以法治方式营造良好合作环境。他对阿议会领导人表示，双方应密切各层级友好往来，聚焦经济转型、扶贫开发、现代农业等领域，开展立法、监督等经验交流，在维护国家安全、打击网络犯罪方面开展互学互鉴。在与哈议会领导人会谈时，栗战书委员长指出，中方愿与哈方一道，推动商签新版中哈投资保护协定，修订政府间国际道路运输协定，简化过境通关、劳务许可等手续，为经贸合作、人员往来提供法律保障。中俄立法机构合作基础扎实、成果丰硕。栗战书委员长强调，两国立法机构的交流合作是中俄新时代全面战略协作伙伴关系的重要组成部分。要坚持开展“背靠背”战略协作，相互学习借鉴立法、监督工作经验，共同研究应对外部风险挑战的合作举措，维护国家政权安全和制度安全。

中国全国人大与俄罗斯联邦会议合作委员会，是全国人大对外建立的最高级别交流机制。成立 14 年来特别是重组后 5 年来，在这一机制框架下，中俄立法机构围绕政治、经贸、地方、人文、青年等议题开展持续深入对话，在促进中俄关系发展方面发挥了重要作用。9 月 25 日至 26 日，合作委员会第五次会议在莫斯科成功举行。栗战书委员长出席会议闭幕式并致辞，提出

了新时代两国立法机构合作的思路、重点和举措：一是坚持以服务国家关系发展大局为目标方向，以落实两国元首共识为根本遵循，深化立法机构交流合作，丰富两国关系战略内涵。二是加强在国际和地区事务中的战略协作，密切在多边议会组织框架下协调配合，推动上合组织各成员国议会加强合作，共同应对涉及彼此核心利益和重大关切问题。三是为两国务实合作营造良好法律环境，为深化“一带一路”建设同欧亚经济联盟对接提供服务和保障。四是加强地方立法机构合作，探索建立地方议会定期交流机制。五是加强涉外法治建设经验交流，有效应对单边主义、保护主义，捍卫各自国家主权利益。与会中方代表团与俄方进行实质对话和交流，介绍了各自国家在反对外部干涉方面的立法经验，就提高立法机构合作水平达成许多共识。

## 五、出席第四届欧亚国家议长会议，积极宣介阐释人类命运共同体的中国主张

欧亚国家议长会议是由俄罗斯、韩国倡导建立的区域性多边议会组织。成立4年多来，为密切欧亚国家立法机构对话交流、推动欧亚一体化进程发挥了积极作用。9月24日，第四届欧亚国家议长会议在哈萨克斯坦首都努尔苏丹成功举行。本届会议的主题是“大欧亚：对话、信任和伙伴关系”，来自65个国家和14个国际组织的1500多名代表与会，其中包括50多位议长、副议长。

栗战书委员长出席会议并在开幕式上作主旨发言，这是中国全国人大常委会委员长首次出席欧亚国家议长会议。

栗战书委员长说，当今世界正处于百年未有之大变局。合作还是对抗？开放还是封闭？互利

共赢还是零和博弈？关乎各国利益，关乎人类前途命运。习近平主席对此作出了明确回答，提出构建人类命运共同体的主张，推动建设新型国际关系，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展；提出共建“一带一路”倡议，打造各国共同发展的机遇之路、繁荣之路。他指出，欧亚大陆是世界上面积最大、人口最多、发展最迅速、前景最广阔的大陆。欧亚各国利益与共、安危与共，需要携手努力，加强对话、信任、合作，促进和平、稳定、繁荣。为此，他提出4点建议：一是加强沟通协商，尊重各国自主选择的发展道路，弘扬伙伴精神，求同存异，扩大共识，增进政治互信；二是拓展经贸合作，促进贸易和投资自由化便利化，推动世界经济开放、包容、普惠、平衡、共赢发展；三是密切人文交流，推动文化、教育、旅游、体育、媒体、青年等领域合作，促进民心相通；四是深化立法机构交往，落实好国家领导人达成的重要共识，为深化欧亚合作增添亮点、提供保障。

栗战书委员长表示，中国是欧亚大陆的一员，视欧亚国家为重要合作伙伴。我们愿推动共建“一带一路”同各国发展战略及欧亚经济联盟等区域合作倡议对接，秉持共商、共建、共享原则，促进全方位互联互通，实现共建“一带一路”高质量发展，让合作成果更好惠及欧亚各国人民。

栗战书委员长鲜明阐释中方立场和主张，唱响“中国机遇论”。他说，今年是中华人民共和国成立70周年。70年来，中国各族人民在中国共产党的领导下，顽强拼搏、不懈奋斗，书写了人类发展史上的奇迹。中国的发展，是和平的发展，我们珍惜和平、维护和平，与各国平等相待、和睦相处，反对以大压小、以强凌弱、以富欺贫；中国的发展，是合作的发展，我们重

信守义、互利共赢，把中国发展同世界各国发展紧密联系在一起，决不做损人利己、以邻为壑的事情；中国的发展，是开放的发展，我们坚持打开国门搞建设，积极参与经济全球化进程，不搞封闭排他的小圈子。中国开放的大门永远不会关上，欢迎各国搭乘中国发展的“顺风车”。

会议期间，栗战书委员长分别同俄罗斯、韩国、马来西亚、土耳其、德国、斯洛伐克、阿联酋等国代表团团长寒暄交流。

栗战书委员长的主旨发言赢得与会代表的赞

同和支持。他们纷纷表示，要维护欧亚国家合作的良好局面，利用好现有的机制和平台，加强在多边议会组织中的协调配合，为深化欧亚国家交流合作、助力欧亚一体化贡献力量。会议通过了《第四届欧亚国家议长会议声明》，中方积极参与文件的起草和磋商，就主要内容和具体表述提出意见建议。

以上报告，请审议。

全国人大常委会办公厅

2019年10月17日

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第十号

江西省人大常委会决定接受马叶江辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。河南省人大常委会决定接受徐光辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。四川省人大常委会决定接受陈吉明辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。贵州省人大常委会决定接受雷艳辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。战略支援部队选举委员会决定接受饶开勋辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。陆军选举委员会决定接受徐向华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，马叶江、徐光、陈吉明、雷艳、饶开勋、徐向华的代表资格终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2963 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019 年 10 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 10 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过）

全国人民代表大会常务委员会：

由江西省选出的第十三届全国人民代表大会代表，中国铁路南昌局集团有限公司党委原副书记、原总经理马叶江，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 9 月 28 日，江西省第十三届人大常委会

第十五次会议决定接受其辞职。由河南省选出的第十三届全国人民代表大会代表，河南省人民政府原副省长徐光，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 9 月 27 日，河南省第十三届人大常委会第十二次会议决定接受其辞职。由四川省选出的第十

三届全国人民代表大会代表，四川省资阳市委原书记陈吉明，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9月24日，四川省第十三届人大常委会第十三次会议决定接受其辞职。由贵州省选出的第十三届全国人民代表大会代表，贵州省歌舞剧院有限责任公司艺术生产部副主任雷艳，因涉嫌违纪，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019年9月27日，贵州省第十三届人大常委会第十二次会议决定接受其辞职。由解放军选出的第十三届全国人民代表大会代表，中国人民解放军战略支援部队原副司令员兼参谋长饶开勋，因严重违纪，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019年7月31日，战略支援部队选举委员会召开会议，决定接受其辞职。由解放军选出的第十三届全国人民代表大会代表，西部战区陆军原副司令员徐向华，

因严重违纪，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26日，陆军选举委员会召开会议，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，马叶江、徐光、陈吉明、雷艳、饶开勋、徐向华的代表资格终止。

以上6名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2963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10月21日

# 中华人民共和国主席令

## 第三十六号

根据中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议于 2019 年 10 月 26 日的决定：

免去黄树贤的民政部部长职务；

任命李纪恒为民政部部长。

中华人民共和国主席 习 近 平

2019 年 10 月 26 日

# 全国人民代表大会常务委员会 决定任免的名单

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

免去黄树贤的民政部部长职务；

任命李纪恒为民政部部长。

# 全国人民代表大会常务委员会 免职名单

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

一、免去张勇健的最高人民法院第一巡回法庭副庭长、审判员职务。

二、免去胡云腾、曹守晔的最高人民法院审判员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 任免名单

(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

一、任命竹莹莹(女)为最高人民检察院检察员。

二、免去尹伊君的最高人民检察院检察委员会委员、检察员职务。

三、免去束纯剑的最高人民检察院检察员职务。

## 关于驻外大使的任免名单

2019年10月12日 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：

- 一、免去殷立贤（女）的中华人民共和国驻北马其顿共和国特命全权大使职务；  
任命张佐为中华人民共和国驻北马其顿共和国特命全权大使。
- 二、免去黄勇的中华人民共和国驻拉脱维亚共和国特命全权大使职务；  
任命梁建全为中华人民共和国驻拉脱维亚共和国特命全权大使。
- 三、免去卢沙野的中华人民共和国驻加拿大特命全权大使职务；  
任命丛培武为中华人民共和国驻加拿大特命全权大使。



# 第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十四次会议议程

2019年10月21日至26日

(2019年10月21日第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第十四次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国密码法（草案）》

二、审议《民法典婚姻家庭编（草案）》

三、审议《中华人民共和国森林法（修订草案）》

四、审议《中华人民共和国社区矫正法（草案）》

五、审议全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于提请审议《中华人民共和国生物安全法（草案）》的议案

六、审议全国人民代表大会社会建设委员会关于提请审议《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》的议案

七、审议全国人民代表大会社会建设委员会关于提请审议《中华人民共和国预防未成年人犯罪法（修订草案）》的议案

八、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国档案法（修订草案）》的议案

九、审议全国人民代表大会常务委员会议员会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会议员会议关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》的议案

十、审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》的议案

十一、审议国务院关于提请审议《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》的议案

十二、审议国务院关于加快外贸转型升级推进贸易高质量发展工作情况的报告

十三、审议国务院关于2018年度国有资产管理情况的综合报告和关于2018年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告

十四、审议最高人民法院关于加强刑事审判工作情况的报告

十五、审议最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告

十六、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告

十七、审议全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

十八、审议全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

十九、审议全国人民代表大会外事委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十、审议全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主

席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十一、审议栗战书委员长访问阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯并在哈出席第四届欧亚国家议长会议、在俄出席中俄议会合作委员会第五次

会议情况的书面报告

二十二、审议第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十三、审议任免案

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

No. 6 2019

Published on November 15th

## CONTENTS

Speech Delivered at the 14th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (909)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 35) .....	(912)
Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	(912)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	<i>Li Zhaozong</i> (917)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	<i>Liu Jixing</i> (919)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography (Draft for Second Deliberation) .....	(921)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission .....	(923)
Explanation on the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission .....	<i>Shen Chunyao</i> (923)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission ..... (925)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Application of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones ..... (926)

Explanation on the Draft Decision on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones ..... *Fu Zhenghua* (928)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones ..... (930)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas ..... (931)

Explanation on the Draft Decision on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas ..... *Deng Zhonghua* (932)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas ..... (933)

Report of the State Council on Accelerating the Transformation and Upgrading of Foreign Trade and Promoting High-quality Trade Development ..... *Zhong Shan* (935)

Comprehensive Report of the State Council on the Management of State-owned Assets of the Year 2018 ..... (941)

Special Report of the State Council on the Management of State-owned Assets of Administrative and Public Institutions in the Whole Country

of the Year 2018 .....	<i>Liu Kun</i> ( 945 )
Research Report of the Budgetary Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress and the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Management of State-owned Assets of Administrative and Public Institutions .....	<i>Shi Yaobin</i> ( 949 )
Report of the Supreme People's Court on Strengthening the Criminal Trial Work .....	<i>Zhou Qiang</i> ( 960 )
Report of the Supreme People's Procuratorate on Carrying out Procuratorial Work on Public Interest Litigations .....	<i>Zhang Jun</i> ( 971 )
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 Higher Education Law of the People's Republic of China .....	<i>Wang Chen</i> ( 979 )
Report of the Supervisory and Judicial Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 988 )
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 993 )
Report of the Foreign Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposal Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(1009)
Report of the Social Development Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(1010)
Written Report on Chairman Li Zhanshu's Visits to Azerbaijan, Kazakhstan and Russia and His Attendances at the Fourth Meeting of Speakers of Eurasian	

Countries' Parliaments in Kazakhstan and the Fifth Meeting of China-Russia Committee for Parliamentary Cooperation in Russia .....	(1028)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 10) .....	(1035)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Qualification of Certain Deputies .....	(1035)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 36) .....	(1037)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Civil Affairs) .....	(1038)
Namelist of the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (an Associate Chief Judge of A Division and Judges of the Supreme People's Court) .....	(1038)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (a Member of the Procuratorial Committee and Procurators of the Supreme People's Procuratorate) .....	(1038)
Namelist of the Appointment and Removal of Ambassadors to Foreign Countries .....	(1039)
Agenda of the 14th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(1040)
Index of the Gazette 2019 .....	(1046)

# 2019 年公报目录索引

## 讲 话

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上的讲话 .....	栗战书 ( 1 )
在第十三届全国人民代表大会第二次会议上的讲话 .....	栗战书 (347)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上的讲话 .....	栗战书 (483)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上的讲话 .....	栗战书 (488)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上的讲话 .....	栗战书 (519)
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的讲话 .....	栗战书 (675)
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)
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)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上的讲话 .....	栗战书 (909)

## 法律及法律性文件

中华人民共和国主席令 (第十七号) .....	( 5 )
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国农村土地承包法》的决定 .....	( 5 )
中华人民共和国农村土地承包法 .....	( 9 )
关于《中华人民共和国农村土地承包法修正案 (草案)》的说明 .....	刘振伟 ( 16 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包法修正案 (草案)》修改情况的汇报 .....	胡可明 ( 19 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包法修正案 (草案)》审议结果的报告 .....	胡可明 ( 21 )
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〈中华人民共和国农村土地承包法〉的决定 (草案)》修改意见的报告 .....	( 23 )
中华人民共和国主席令 (第十八号) .....	( 24 )
中华人民共和国耕地占用税法 .....	( 24 )
关于《中华人民共和国耕地占用税法 (草案)》的说明 .....	刘 昆 ( 27 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国耕地占用税法 (草案)》审议结果的报告 .....	江必新 ( 28 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国耕地占用税法 (草案二	

次审议稿)》修改意见的报告 .....	( 30 )
中华人民共和国主席令 (第十九号) .....	( 31 )
中华人民共和国车辆购置税法 .....	( 31 )
关于《中华人民共和国车辆购置税法 (草案)》的说明 .....	刘 昆 ( 33 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国车辆购置税法 (草案)》 审议结果的报告 .....	江必新 ( 34 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国车辆购置税法 (草案二 次审议稿)》修改意见的报告 .....	( 36 )
中华人民共和国主席令 (第二十个) .....	( 37 )
中华人民共和国公务员法 .....	( 37 )
关于《中华人民共和国公务员法 (修订草案)》的说明 .....	沈春耀 ( 48 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国公务员法 (修订草案)》 审议结果的报告 .....	胡可明 ( 51 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国公务员法 (修订草案二 次审议稿)》修改意见的报告 .....	( 53 )
中华人民共和国主席令 (第二十一号) .....	( 55 )
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国村民委员会组织法》《中 华人民共和国城市居民委员会组织法》的决定 .....	( 55 )
中华人民共和国村民委员会组织法 .....	( 56 )
中华人民共和国城市居民委员会组织法 .....	( 62 )
关于《〈中华人民共和国村民委员会组织法〉、〈中华人民共和国城市居民委员会 组织法〉修正案 (草案)》的说明 .....	黄树贤 ( 64 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《〈中华人民共和国村民委员会组织法〉、 〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉修正案 (草案)》审议结果的报告 .....	( 65 )
中华人民共和国主席令 (第二十二号) .....	( 66 )
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国产品质量法》等五部法律 的决定 .....	( 66 )
中华人民共和国产品质量法 .....	( 68 )
中华人民共和国义务教育法 .....	( 76 )
中华人民共和国进出口商品检验法 .....	( 82 )



中华人民共和国预算法 .....	( 86 )
中华人民共和国食品安全法 .....	( 99 )
关于《〈中华人民共和国产品质量法〉等 17 部法律的修正案（草案）》的说明 .....	傅政华 (124)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《〈中华人民共和国产品质量法〉等 17 部法律的修正案（草案）》审议结果的报告 .....	(126)
中华人民共和国主席令（第二十三号） .....	(128)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国电力法》等四部法律的决 定 .....	(128)
中华人民共和国电力法 .....	(129)
中华人民共和国高等教育法 .....	(136)
中华人民共和国港口法 .....	(143)
中华人民共和国企业所得税法 .....	(149)
中华人民共和国主席令（第二十四号） .....	(155)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国劳动法》等七部法律的决 定 .....	(155)
中华人民共和国劳动法 .....	(159)
中华人民共和国老年人权益保障法 .....	(167)
中华人民共和国环境噪声污染防治法 .....	(175)
中华人民共和国环境影响评价法 .....	(181)
中华人民共和国民办教育促进法 .....	(187)
中华人民共和国民用航空法 .....	(193)
中华人民共和国职业病防治法 .....	(214)
中华人民共和国主席令（第二十五号） .....	(226)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国社会保险法》的决定 .....	(226)
中华人民共和国社会保险法 .....	(227)
中华人民共和国主席令（第二十六号） .....	(348)
中华人民共和国外商投资法 .....	(348)
关于《中华人民共和国外商投资法（草案）》的说明 .....	王 晨 (352)
第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国外商投资法 （草案）》审议结果的报告 .....	(358)

第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国外商投资法	
(草案修改稿)》修改意见的报告	(360)
中华人民共和国主席令(第二十七号)	
中华人民共和国法官法	(522)
关于《中华人民共和国法官法(修订草案)》的说明	周 强 (529)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国法官法(修订草案)》	
修改情况的汇报	刘季幸 (534)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国法官法(修订草案)》	
审议结果的报告	刘季幸 (536)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国法官法(修订草案三次	
审议稿)》修改意见的报告	(538)
中华人民共和国主席令(第二十八号)	
中华人民共和国检察官法	(540)
关于《中华人民共和国检察官法(修订草案)》的说明	曹建明 (547)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国检察官法(修订草案)》	
修改情况的汇报	刘季幸 (550)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国检察官法(修订草案)》	
审议结果的报告	刘季幸 (553)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国检察官法(修订草案三	
次审议稿)》修改意见的报告	(555)
中华人民共和国主席令(第二十九号)	
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国建筑法》等八部法律的决定	(557)
中华人民共和国建筑法	(562)
中华人民共和国消防法	(570)
中华人民共和国电子签名法	(580)
中华人民共和国城乡规划法	(584)
中华人民共和国车船税法	(593)
中华人民共和国商标法	(595)
中华人民共和国反不正当竞争法	(606)
中华人民共和国行政许可法	(611)
关于《〈中华人民共和国建筑法〉等8部法律的修正案(草案)》的说明	傅政华 (620)

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《〈中华人民共和国建筑法〉等 8 部法律的修正案（草案）》审议结果的报告 .....	(623)
中华人民共和国主席令（第三十号） .....	(678)
中华人民共和国疫苗管理法 .....	(678)
关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》的说明 .....	焦 红 (693)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》修改情况的汇报 .....	丛 斌 (696)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》审议结果的报告 .....	丛 斌 (698)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案三次审议稿）》修改意见的报告 .....	(700)
中华人民共和国主席特赦令 .....	(702)
全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定 .....	(703)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》的说明 .....	沈春耀 (704)
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在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》审议结果的报告 .....	(706)
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	

《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)
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)
《中华人民共和国主席令(第三十五号)》 .....	(912)
《中华人民共和国密码法》 .....	(912)
关于《中华人民共和国密码法(草案)》的说明 .....	李兆宗 (917)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国密码法(草案)》审议结果的报告 .....	刘季幸 (919)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国密码法(草案二次审议稿)》修改意见的报告 .....	(921)
《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)

全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定 .....	(236)
对《关于再次延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》的说明 .....	陆 昊 (236)
全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于再次延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》审议结果的报告 .....	(238)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定 .....	(239)
关于提请审议授权提前下达部分新增地方政府债务限额的议案的说明 .....	刘 昆 (240)
全国人民代表大会财政经济委员会关于《国务院关于提请审议授权提前下达部分新增地方政府债务限额的议案》审议情况的报告 .....	(241)
全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定 .....	(923)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》的说明 .....	沈春耀 (923)
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国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）》审议结果的报告 .....	(925)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定 .....	(926)
关于《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》的说明 .....	傅政华 (928)
全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》审议结果的报告 .....	(930)
全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定 .....	(931)
关于《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》的说明 .....	邓中华 (932)
全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定（草案）》审议结果的报告 .....	(933)

全国人民代表大会常务委员会关于召开第十三届全国人民代表大会第二次会议的决定 .....	(243)
第十三届全国人民代表大会第二次会议表决议案办法 .....	(481)

## 批准条约的决定及条约

全国人民代表大会常务委员会关于批准《上海合作组织反极端主义公约》的决定 .....	(244)
上海合作组织反极端主义公约 .....	(244)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和巴巴多斯关于刑事司法协助的条约》的决定 .....	(625)
中华人民共和国和巴巴多斯关于刑事司法协助的条约 .....	(625)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国和阿塞拜疆共和国关于移管被判刑人的条约》的决定 .....	(632)
中华人民共和国和阿塞拜疆共和国关于移管被判刑人的条约 .....	(632)
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)
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)

## 报告及有关决议

第十三届全国人民代表大会第二次会议关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议 .....	(431)
全国人民代表大会常务委员会工作报告 .....	栗战书 (431)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告 .....	沈跃跃 (300)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国中小企业促进法》实施情况的报告 .....	陈 竺 (740)
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执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告 .....	王 晨 (979)

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2018 年备案审查工作情况的报告·····	沈春耀 ( 327 )
全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于脱贫攻坚工作情况的调研报告·····	武维华 ( 500 )
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于第十三届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 308 )
全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十三届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 312 )
全国人民代表大会华侨委员会关于第十三届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 314 )
全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十三届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 316 )
全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 318 )
全国人民代表大会常务委员会办公厅关于第十三届全国人民代表大会第一次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告·····	信春鹰 ( 320 )
国务院扶贫开发领导小组办公室关于第十三届全国人民代表大会第一次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告·····	刘永富 ( 324 )
关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表提出议案处理意见的报告·····	( 461 )
全国人民代表大会监察和司法委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 988 )
全国人民代表大会财政经济委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 993 )
全国人民代表大会外事委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 1009 )
全国人民代表大会社会建设委员会关于第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告·····	( 1010 )
栗战书委员长访问挪威、奥地利、匈牙利情况的书面报告·····	( 752 )
栗战书委员长访问阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯并在哈出席第四届欧亚国家议长会议、在俄出席中俄议会合作委员会第五次会议情况的书面报告·····	( 1028 )
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于政府工作报告的决议·····	( 362 )
政府工作报告·····	李克强 ( 362 )

第十三届全国人民代表大会第二次会议关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划的决议 .....	(378)
关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告 .....	国家发展和改革委员会 (378)
第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的审查结果报告 .....	(406)
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)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算的决议 .....	(409)
关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告 .....	财政部 (409)
第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的审查结果报告 .....	(427)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2018 年中央决算的决议 .....	(708)
国务院关于 2018 年中央决算的报告 .....	刘 昆 (708)
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年中央决算草案审查结果的报告 .....	史耀斌 (718)
国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 .....	胡泽君 (722)
国务院关于 2017 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告 .....	胡泽君 (264)
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《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》实施中期评估报告 .....	何立峰 (253)
全国人民代表大会财政经济委员会关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》实施中期评估的调研报告 .....	徐绍史 (257)
国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告 .....	刘 昆 (274)
国务院关于发展海洋经济加快建设海洋强国工作情况的报告 .....	何立峰 (280)
国务院关于生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点情况的总结报告 .....	(285)
国务院关于全国农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点情况的总结报告 .....	(289)
国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告 .....	(292)
国务院关于个人所得税专项附加扣除有关情况的报告 .....	刘 昆 (297)
国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告 .....	李干杰 (491)



国务院关于 2018 年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告·····	李干杰 (636)
国务院关于医师队伍管理情况和执业医师法实施情况的报告·····	马晓伟 (643)
国务院关于乡村产业发展情况的报告·····	韩长赋 (649)
国务院关于文化产业发展工作情况的报告·····	雒树刚 (733)
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)
国务院关于加快外贸转型升级推进贸易高质量发展工作情况的报告·····	钟 山 (935)
国务院关于 2018 年度国有资产管理情况的综合报告·····	(941)
国务院关于 2018 年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告·····	刘 昆 (945)
全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会	
关于行政事业性国有资产管理情况的调研报告·····	史耀斌 (949)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于最高人民法院工作报告的决议·····	(440)
最高人民法院工作报告·····	周 强 (440)
最高人民法院关于研究处理对解决执行难工作情况报告审议意见的报告·····	周 强 (654)
最高人民法院关于加强刑事审判工作情况的报告·····	周 强 (960)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于最高人民检察院工作报告的决议·····	(450)
最高人民检察院工作报告·····	张 军 (450)
最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告·····	张 军 (971)

## 选举、任免等事项

第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团和秘书长名单·····	(479)
第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团常务主席名单·····	(480)
第十三届全国人民代表大会第二次会议副秘书长名单·····	(480)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于确认全国人民代表大会常务委员会接受 张荣顺辞去第十三届全国人民代表大会常务委员职务的请求的决定·····	(460)
全国人民代表大会常务委员会关于接受贺一诚辞去第十三届全国人民代表大会代表 职务的请求的决定·····	(663)
全国人民代表大会常务委员会关于接受冯忠华辞去第十三届全国人民代表大会常务 委员会委员等职务的请求的决定·····	(761)
全国人民代表大会常务委员会公告（〔十三届〕第四号）·····	(333)
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 .....	( 333 )
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第五号) .....	( 509 )
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 .....	( 509 )
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第六号) .....	( 663 )
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第七号) .....	( 664 )
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 .....	( 664 )
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第八号) .....	( 758 )
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 .....	( 758 )
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会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资 格的报告 .....	( 892 )
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第十号) .....	( 1035 )
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 .....	( 1035 )
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会个别副秘书长) .....	( 334 )
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会法制工作委员会个别副主任) .....	( 335 )
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会法制工作委员会个别副主任) .....	( 485 )
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会预算工作委员会个别副主任) .....	( 666 )
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 )
中华人民共和国主席令 (第三十六号) .....	( 1037 )
全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单 (民政部部长) .....	( 1038 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 337 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 512 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 668 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 762 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 895 )
关于驻外大使的任免名单 .....	( 1039 )

全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民法院庭长、副院长、审判员） .....	（ 335 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民法院副院长、审判委员会委员、 庭长、审判员） .....	（ 485 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民法院副院长、审判员） .....	（ 511 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民法院庭长、副院长、审判员） .....	（ 666 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民法院庭长、副院长、审判员） .....	（ 760 ）
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（最高人民法院副院长、审判员） .....	（1038）
全国人民代表大会常务委员会免职名单（最高人民检察院检察委员会委员、检察员） .....	（ 336 ）
全国人民代表大会常务委员会任名单（最高人民检察院检察委员会委员） .....	（ 485 ）
全国人民代表大会常务委员会任名单（中国人民解放军军事检察院检察长） .....	（ 486 ）
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） .....	（ 486 ）
全国人民代表大会常务委员会批准任命的名单（个别省级人民检察院检察长） .....	（ 511 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民检察院检察员） .....	（ 667 ）
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） .....	（ 667 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民检察院检察员） .....	（ 761 ）
全国人民代表大会常务委员会免职名单（最高人民检察院检察员） .....	（ 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 ）
全国人民代表大会常务委员会任免名单（最高人民检察院检察委员会委员、检察员） .....	（1038）

## 会 议 议 程

第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议议程 .....	（ 338 ）
第十三届全国人民代表大会第二次会议议程 .....	（ 482 ）
第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议议程 .....	（ 487 ）
第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议议程 .....	（ 513 ）
第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议议程 .....	（ 669 ）
第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议议程 .....	（ 764 ）
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 ）
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 ）
第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议议程 .....	（1040）

# Index of the Gazette 2019

## Speeches

Speech Delivered at the 7th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> ( 1 )
Speech Delivered at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (347)
Speech Delivered at the 8th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (483)
Speech Delivered at the 9th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (488)
Speech Delivered at the 10th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (519)
Speech Delivered at the 11th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (675)
Speech Delivered at the 12th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (769)
Speech Delivered at the 13th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (897)
Speech Delivered at the 14th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (909)

## Laws and the Relevant Documents

Order of the President of the People's Republic of China (No. 17) .....	( 5 )
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas .....	( 5 )
Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas .....	( 9 )
Explanation on the Draft Amendment to the Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas .....	<i>Liu Zhenwei</i> ( 16 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Amendment to the Law of the People's Republic	

of China on Land Contract in Rural Areas .....	<i>Hu Keming</i> ( 19 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendment to the Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas .....	<i>Hu Keming</i> ( 21 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas .....	( 23 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 18) .....	( 24 )
Farmland Occupation Tax Law of the People's Republic of China .....	( 24 )
Explanation on the Draft Farmland Occupation Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Kun</i> ( 27 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Farmland Occupation Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Jiang Bixin</i> ( 28 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Farmland Occupation Tax Law of the People's Republic of China .....	( 30 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 19) .....	( 31 )
Vehicle Purchase Tax Law of the People's Republic of China .....	( 31 )
Explanation on the Draft Vehicle Purchase Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Kun</i> ( 33 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Vehicle Purchase Tax Law of the People's Republic of China .....	<i>Jiang Bixin</i> ( 34 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Vehicle Purchase Tax Law of the People's Republic of China .....	( 36 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 20) .....	( 37 )
Law of the People's Republic of China on Public Servants .....	( 37 )

Explanation on the Draft of Revised Law of the People’s Republic of China  
on Public Servants ..... *Shen Chunyao* ( 48 )

Report of the Constitution and Law Committee of the National People’s  
Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Law  
of the People’s Republic of China on Public Servants ..... *Hu Keming* ( 51 )

Report of the Constitution and Law Committee of the National People’s  
Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the  
People’s Republic of China on Public Servants (Revised Draft for Second  
Deliberation) ..... ( 53 )

Order of the President of the People’s Republic of China (No. 21) ..... ( 55 )

Decision of the Standing Committee of the National People’s Congress on  
Revising the Organic Law of the Villagers Committees of the People’s  
Republic of China and the Organic Law of the Urban Residents Committees  
of the People’s Republic of China ..... ( 55 )

Organic Law of the Villagers Committees of the People’s Republic of China ..... ( 56 )

Organic Law of the Urban Residents Committees of the People’s Republic  
of China ..... ( 62 )

Explanation on the Draft Amendments to the Organic Law of the Villagers  
Committees of the People’s Republic of China and the Organic Law of the  
Urban Residents Committees of the People’s Republic of China ..... *Huang Shuxian* ( 64 )

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 Organic Law of the Villagers Committees of the People’s Republic  
of China and the Organic Law of the Urban Residents Committees of the  
People’s Republic of China ..... ( 65 )

Order of the President of the People’s Republic of China (No. 22) ..... ( 66 )

Decision of the Standing Committee of the National People’s Congress on  
Revising the Law of the People’s Republic of China on Product Quality  
and Other Four Laws ..... ( 66 )

Law of the People’s Republic of China on Product Quality ..... ( 68 )

Compulsory Education Law of the People’s Republic of China ..... ( 76 )

Law of the People’s Republic of China on Import and Export Commodity  
Inspection ..... ( 82 )

The Budget Law of the People's Republic of China .....	( 86 )
The Food Safety Law of the People's Republic of China .....	( 99 )
Explanation on the Draft Amendments to the Law of the People's Republic of China on Product Quality and Other Sixteen Laws .....	<i>Fu Zhenghua</i> (124)
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 Law of the People's Republic of China on Product Quality and Other Sixteen Laws .....	(126)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 23) .....	(128)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Electric Power Law of the People's Republic of China and Other Three Laws .....	(128)
Electric Power Law of the People's Republic of China .....	(129)
Higher Education Law of the People's Republic of China .....	(136)
Port Law of the People's Republic of China .....	(143)
Law of the People's Republic of China on Enterprise Income Tax .....	(149)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 24) .....	(155)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Labour Law of the People's Republic of China and Other Six Laws .....	(155)
Labour Law of the People's Republic of China .....	(159)
Law of the People's Republic of China on Protection of the Rights and Interests of the Elderly .....	(167)
Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Environmental Noise Pollution .....	(175)
Law of the People's Republic of China on Evaluation of Environmental Effects .....	(181)
Law of the People's Republic of China on Promotion of Privately-run Schools .....	(187)
Civil Aviation Law of the People's Republic of China .....	(193)
Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Occupational Diseases .....	(214)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 25) .....	(226)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Social Insurance Law of the People's Republic of China .....	(226)
Social Insurance Law of the People's Republic of China .....	(227)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 26) .....	(348)
Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(348)
Explanation on the Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	<i>Wang Chen</i> (352)
Report of the Constitution and Law Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(358)
Report of the Constitution and Law Committee of the Thirteenth National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Revised Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(360)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 27) .....	(522)
Judges Law of the People's Republic of China .....	(522)
Explanation on the Draft of Revised Judges Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Qiang</i> (529)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Revised Judges Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Jixing</i> (534)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Judges Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Jixing</i> (536)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of Revised Judges Law of the People's Republic of China (Draft for the Third Deliberation) .....	(538)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 28) .....	(540)
Public Procurators Law of the People's Republic of China .....	(540)
Explanation on the Draft of Revised Public Procurators Law of the	



People's Republic of China .....	<i>Cao Jianming</i> (547)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of Revised Public Procurators Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Jixing</i> (550)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised Public Procurators Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Jixing</i> (553)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of Revised Public Procurators Law of the People's Republic of China (Draft for the Third Deliberation) .....	(555)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 29) .....	(557)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Construction Law of the People's Republic of China and Other Seven Laws .....	(557)
Construction Law of the People's Republic of China .....	(562)
Fire Protection Law of the People's Republic of China .....	(570)
Electronic Signature Law of the People's Republic of China .....	(580)
Law of the People's Republic of China on Urban and Rural Planning .....	(584)
Law of the People's Republic of China on Motor Vehicle and Vessel Tax .....	(593)
Trademark Law of the People's Republic of China .....	(595)
Law of the People's Republic of China Against Unfair Competition .....	(606)
Administrative Permission Law of the People's Republic of China .....	(611)
Explanation on the Draft Amendments to the Construction Law of the People's Republic of China and Other Seven Laws .....	<i>Fu Zhenghua</i> (620)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Construction Law of the People's Republic of China and Other Seven Laws .....	(623)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 30) .....	(678)
Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration .....	(678)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration .....	<i>Jiao Hong</i> (693)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's	

Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration .....	<i>Cong Bin</i> (696)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration .....	<i>Cong Bin</i> (698)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration (Draft for the Third Deliberation) .....	(700)
Special Pardon Order of the President of the People's Republic of China .....	(702)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China .....	(703)
Explanation on the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China .....	<i>Shen Chunyao</i> (704)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China .....	(706)
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)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 35) .....	(912)
Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	(912)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	<i>Li Zhaozong</i> (917)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography .....	<i>Liu Jixing</i> (919)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Cryptography (Draft for Second Deliberation) .....	(921)
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)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 32 Pilot Counties (Cities or Districts) .....	(236)

Explanation on the Draft Decision on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 32 Pilot Counties (Cities or Districts) Once More .....	<i>Lu Hao</i> (236)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 32 Pilot Counties (Cities or Districts) Once More .....	(238)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Empowering the State Council to Issue Some New Local Government Debt limits in Advance .....	(239)
Explanation on the Proposal on Requesting Deliberation over the Empowerment to the State Council to Issue Some New Local Government Debt limits in Advance .....	<i>Liu Kun</i> (240)
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on Its Deliberation over the Proposal of the State Council on Requesting Deliberation over the Empowerment to the State Council to Issue Some New Local Government Debt limits in Advance .....	(241)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission .....	(923)
Explanation on the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission .....	<i>Shen Chunyao</i> (923)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Supervisory Regulations Formulated by the National Supervisory Commission .....	(925)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on	

Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Application of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones .....	(926)
Explanation on the Draft Decision on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones .....	<i>Fu Zhenghua</i> (928)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of Laws in Pilot Free Trade Zones .....	(930)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas .....	(931)
Explanation on the Draft Decision on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas .....	<i>Deng Zhonghua</i> (932)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the Macao Special Administrative Region the Jurisdiction of Macao's Port Zone at Hengqin Port and Relevant Extended Areas .....	(933)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Convening the Second Session of the Thirteenth National's People's Congress .....	(243)
Measures for Voting on the Proposals at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(481)

## Decisions on Ratification of Conventions and Conventions

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Shanghai Cooperation Organization Convention on Countering Extremism .....	(244)
Shanghai Cooperation Organization Convention on Countering Extremism .....	(244)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Agreement Between the People's Republic of China and the Barbados on Judicial Assistance in Criminal Affairs .....	(625)

Agreement Between the People's Republic of China and the Barbados on Judicial Assistance in Criminal Affairs .....	(625)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Agreement Between the People's Republic of China and the Republic of Azerbaijan Concerning Transfer of Sentenced Persons .....	(632)
Agreement Between the People's Republic of China and the Republic of Azerbaijan Concerning Transfer of Sentenced Persons .....	(632)
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)

## Reports and the Relevant Resolutions

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Standing Committee of the National People's Congress .....	(431)
Report on the Work of the Standing Committee of the National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (431)
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 Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China .....	<i>Shen Yueyue</i> (300)
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 Small and Medium-sized Enterprises .....	<i>Chen Zhu</i> (740)
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 ..... *Li Zhanshu* (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 ..... *Zhang Chunxian* (883)

Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee  
of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement  
of the Higher Education Law of the People's Republic of China ..... *Wang Chen* (979)

Report of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee  
of the National People's Congress on the Work of Regulations Filing  
and Review in the Year of 2018 ..... *Shen Chunyao* (327)

Research Report of the Special Issue Research Team of the Standing  
Committee of the National People's Congress on the Battle against  
Poverty ..... *Wu Weihua* (500)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's  
Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made  
by the Deputies and Handed over by the Presidium of the First Session  
of the Thirteenth National People's Congress ..... (308)

Report of the Education, Science, Culture and Health Committee of the  
National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the  
Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium  
of the First Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (312)

Report of the Overseas Chinese Affairs Committee of the National People's  
Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made  
by the Deputies and Handed over by the Presidium of the First Session  
of the Thirteenth National People's Congress ..... (314)

Report of the Environment Protection and Resources Conservation  
Committee of the National People's Congress on the Results of Its  
Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed  
over by the Presidium of the First Session of the Thirteenth National  
People's Congress ..... (316)

Report of the Social Construction Committee of the National People's



Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the First Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 318 )
Report of the General Office of the Standing Committee of the National People's Congress on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the First Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Xin Chunying</i> ( 320 )
Report of the State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the First Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Liu Yongfu</i> ( 324 )
Report on the Suggestions on Handling the Proposals Put Forward by the Deputies at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 461 )
Report of the Supervisory and Judicial Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 988 )
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 993 )
Report of the Foreign Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposal Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(1009)
Report of the Social Development Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(1010)
Written Report on Chairman Li Zhanshu's Visits to Norway, Austria and Hungary .....	( 752 )
Written Report on Chairman Li Zhanshu's Visits to Azerbaijan, Kazakhstan and Russia and His Attendances at the Fourth Meeting of Speakers	

of Eurasian Countries' Parliaments in Kazakhstan and the Fifth Meeting of China-Russia Committee for Parliamentary Cooperation in Russia .....	(1028)
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Government .....	( 362 )
Report on the Work of the Government .....	<i>Li Keqiang</i> ( 362 )
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Implementation of the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2018 and on the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 .....	( 378 )
Report on the Implementation of the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2018 and on the Draft Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 .....	<i>National Development and Reform Commission</i> ( 378 )
Report of the Finance and Economic Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Examination of the Implementation of the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2018 and of the Draft Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 .....	( 406 )
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 )
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and on the Central and Local Budgets of the Year 2019 .....	( 409 )
Report on the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and on the Draft Central and Local Budgets of the Year 2019 .....	<i>Ministry of Finance</i> ( 409 )
Report of the Finance and Economic Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Examination of the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and of the Draft Central and Local Budgets of the Year 2019 .....	( 427 )
Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on Approving the Central Final Accounts of the Year 2018 .....	( 708 )

Report of the State Council on the Central Final Accounts of the Year 2018 .....	<i>Liu Kun</i> (708)
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Examination of the Central Final Accounts of the Year 2018 .....	<i>Shi Yaobin</i> (718)
Report of the State Council on the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2018 and Other Financial Revenues and Expenditures .....	<i>Hu Zejun</i> (722)
Report of the State Council on the Rectification of the Problems Found in the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2017 and Other Financial Revenues and Expenditures .....	<i>Hu Zejun</i> (264)
Report of the State Council on the Implementation of the Budget Since this Year .....	<i>Liu Kun</i> (860)
Evaluation Report of the State Council on the Implementation of the Outline of the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China at the Middle Stage .....	<i>He Lifeng</i> (253)
Research Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Implementation of the Outline of the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China at the Middle Stage .....	<i>Xu Shaoshi</i> (257)
Report of the State Council on the Distribution and Use of Financial Medical and Healthcare Funds .....	<i>Liu Kun</i> (274)
Report of the State Council on Developing Marine Economy and Stepping up Efforts to Build China into a Strong Maritime Country .....	<i>He Lifeng</i> (280)
Summary Report of the State Council on the Pilot on the Combination of the Implementation of Maternity Insurance and Basic Medical Insurance for Employees .....	(285)
Summary Report of the State Council on the Pilot on the Mortgage Loans for the Management Rights for Contracted Rural Land and Property Rights of Peasants' Houses in China .....	(289)
Summary Report of the State Council on the Pilot on the Levy of the Rural Land, the Entry of the Collective Business Construction Rural Land into the Market and the Reform of Housing Sites System in Rural Areas .....	(292)
Report of the State Council on the Special Additional Deductions for Individual Income Tax .....	<i>Liu Kun</i> (297)

Report of the State Council on Researching and Dealing with the Law- Enforcement Inspection Report of the Law on the Prevention and Control of Atmospheric Pollution and Its Deliberation Opinions and the Implementation of the Relevant Resolutions .....	<i>Li Ganjie</i> (491)
Report of the State Council on the Environment Condition and the Achievement of Environment Protection Targets of the Year 2018 .....	<i>Li Ganjie</i> (636)
Report of the State Council on the Physician Team Management and the Enforcement of the Law on Licensed Doctors of the People's Republic of China .....	<i>Ma Xiaowei</i> (643)
Report of the State Council on the Development of Rural Industries .....	<i>Han Changfu</i> (649)
Report of the State Council on Its Work on Development of Cultural Industry .....	<i>Luo Shugang</i> (733)
Report of the State Council on the Reform and Development of Preschool Education .....	<i>Chen Baosheng</i> (867)
Report of the State Council on Accelerating the Transformation and Upgrading of Foreign Trade and Promoting High-quality Trade Development .....	<i>Zhong Shan</i> (935)
Comprehensive Report of the State Council on the Management of State-owned Assets of the Year 2018 .....	(941)
Special Report of the State Council on the Management of State-owned Assets of Administrative and Public Institutions in the Whole Country of the Year 2018 .....	<i>Liu Kun</i> (945)
Research Report of the Budgetary Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress and the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Management of State-owned Assets of Administrative and Public Institutions .....	<i>Shi Yaobin</i> (949)
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Supreme People's Court .....	(440)
Report on the Work of the Supreme People's Court .....	<i>Zhou Qiang</i> (440)
Report of the Supreme People's Court on Researching and Handling the Deliberation Opinions on the Report on the Work of Resolving the Difficulty of Execution .....	<i>Zhou Qiang</i> (654)
Report of the Supreme People's Court on Strengthening the Criminal Trial Work .....	<i>Zhou Qiang</i> (960)

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Supreme People's Procuratorate ..... (450)

Report on the Work of the Supreme People's Procuratorate ..... *Zhang Jun* (450)

Report of the Supreme People's Procuratorate on Carrying out Procuratorial Work on Public Interest Litigations ..... *Zhang Jun* (971)

## **Elections, Appointments and Removals**

Namelist of the Presidium and the Secretary General of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (479)

Namelist of the Executive Chairmen of the Presidium of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (480)

Namelist of the Deputy Secretary-generals of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (480)

Decision of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on Confirming the Standing Committee of the National People's Congress Accepts the Request from Zhang Rongshun on His Resignation of the Member of the Standing Committee of the National People's Congress ..... (460)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Accepting the Request from He Yicheng on His Resignation of the Deputy to the Thirteenth National People's Congress ..... (663)

Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate) ..... (761)

Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 4) ..... (333)

Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies ..... (333)

Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 5) ..... (509)

Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain

Deputies .....	( 509 )
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 6) .....	( 663 )
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 7) .....	( 664 )
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	( 664 )
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 8) .....	( 758 )
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	( 758 )
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 )
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 10) .....	(1035)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Qualification of Certain Deputies .....	(1035)
Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Secretary General of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	( 334 )
Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Director of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	( 335 )
Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Director of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	( 485 )
Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National	

People's Congress (A Deputy Director of the Budget Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	( 666 )
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 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 36) .....	(1037)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Civil Affairs) .....	(1038)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	( 337 )
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	( 512 )
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	( 668 )
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	( 762 )
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	( 895 )
Namelist of the Appointment and Removal of Ambassadors to Foreign Countries .....	(1039)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court) .....	( 335 )
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (A Vice President, Members of the Adjudication Committee, Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People's Court) .....	( 485 )
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (An Associate Chief Judge of A Division and Judges of the Supreme People's Court) .....	( 511 )
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (A Chief Judge and Associate	

Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People’s Court) ..... ( 666 )

Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee  
of the National People’s Congress (Chief Judges and Associate  
Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People’s  
Court) ..... ( 760 )

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 (an Associate Chief Judge of A Division and Judges of the Supreme  
People’s Court) ..... (1038)

Namelist of the Removals by the Standing Committee of the National  
People’s Congress (A Member of the Procuratorial Committee and  
A Procurator of the Supreme People’s Procuratorate) ..... ( 336 )

Namelist of the Appointments by the Standing Committee of the National  
People’s Congress (Members of the Procuratorial Committee of the  
Supreme People’s Procuratorate) ..... ( 485 )

Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National  
People’s Congress (Chief Procurator of the Military Procuratorate  
of the Chinese People’s Liberation Army) ..... ( 486 )

Namelist of the Removals Approved by the Standing Committee of the  
National People’s Congress (Chief-Procurators of the People’s  
Procuratorates at the Provincial Level) ..... ( 486 )

Namelist of the Appointments Approved by the Standing Committee of the  
National People’s Congress (Chief-Procurators of the People’s  
Procuratorates at the Provincial Level) ..... ( 511 )

Namelist of the Appointment and the Removal by the Standing Committee  
of the National People’s Congress (Procurators of the Supreme  
People’s Procuratorate) ..... ( 667 )

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) ..... ( 667 )

Decision of the Standing Committee of the National People’s Congress on



Accepting the Request from Feng Zhonghua on His Resignations of the Member of the Standing Committee and Other Posts of the Thirteenth National People's Congress .....	( 761 )
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 the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (a Member of the Procuratorial Committee and Procurators of the Supreme People's Procuratorate) .....	(1038)

## Agendas

Agenda of the 7th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 338 )
Agenda of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	( 482 )
Agenda of the 8th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 487 )
Agenda of the 9th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 513 )
Agenda of the 10th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 669 )
Agenda of the 11th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 764 )
Agenda of the 12th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 896 )
Agenda of the 13th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	( 904 )
Agenda of the 14th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(1040)

# 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