



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2022

第一号

## 目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上的讲话····· 栗战书 (1)	
中华人民共和国主席令 (第一〇一号) ····· (6)	
中华人民共和国反有组织犯罪法 ····· (6)	
关于《中华人民共和国反有组织犯罪法(草案)》的说明····· 李 宁 (14)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反有组织犯罪法(草案)》修改情况的汇报····· 周光权 (16)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反有组织犯罪法(草案)》审议结果的报告····· 周光权 (18)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国反有组织犯罪法(草案三次审议稿)》修改意见的报告 ····· (20)	
中华人民共和国主席令 (第一〇二号) ····· (21)	
中华人民共和国湿地保护法 ····· (21)	
关于《中华人民共和国湿地保护法(草案)》的说明····· 高虎城 (29)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国湿地保护法(草案)》修改情况的汇报····· 胡可明 (32)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国湿地保护法(草案)》审议结果的报告····· 胡可明 (33)	
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国湿地保护法(草案三次审议稿)》修改意见的报告 ····· (35)	
中华人民共和国主席令 (第一〇三号) ····· (36)	
中华人民共和国科学技术进步法 ····· (36)	

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2022 年  
第一号  
(总号: 355)  
1 月 15 日出版

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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2022 年

第一号

(总号: 355)

1 月 15 日出版

关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案）》的说明·····	李学勇（49）
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案）》审议结果的报告·····	丛 斌（53）
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案二次审议稿）》修改意见的报告·····	（56）
中华人民共和国主席令（第一〇四号）·····	（58）
中华人民共和国噪声污染防治法·····	（58）
关于修订《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的说明·····	高虎城（68）
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》审议结果的报告·····	江必新（71）
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国噪声污染防治法（草案二次审议稿）》修改意见的报告·····	（74）
中华人民共和国主席令（第一〇五号）·····	（76）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国种子法》的决定·····	（76）
中华人民共和国种子法·····	（79）
关于《中华人民共和国种子法（修正草案）》的说明·····	刘振伟（91）
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国种子法（修正草案）》审议结果的报告·····	丛 斌（93）
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〈中华人民共和国种子法〉的决定（草案）》修改意见的报告·····	（95）
中华人民共和国主席令（第一〇六号）·····	（96）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国民事诉讼法》的决定·····	（96）
中华人民共和国民事诉讼法·····	（99）

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

2022 年  
第一号

(总号: 355)

1 月 15 日出版

关于《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》 的说明 .....	周 强 (128)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》审 议结果的报告 .....	江必新 (132)
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 华人民共和国民事诉讼法〉的决定（草案）》修 改意见的报告 .....	(134)
中华人民共和国主席令（第一〇七号） .....	(135)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华 人民共和国工会法》的决定 .....	(135)
中华人民共和国工会法 .....	(137)
关于《中华人民共和国工会法（修正草案）》的 说明 .....	张 勇 (143)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国工会法（修正草案）》审议结 果的报告 .....	(145)
全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工 作监督的决定 .....	(147)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于加强 经济工作监督的决定（修订草案）》的说明 .....	徐绍史 (152)
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加强经济工 作监督的决定（修订草案）》审议结果的报 告 .....	(155)
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五次会议的决定 .....	(157)
国务院关于 2020 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 .....	侯 凯 (158)
国务院关于加快构建新型农业经营体系推动小 农户和现代农业发展有机衔接情况的报告 .....	邓小刚 (169)
国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况 的报告 .....	余蔚平 (174)

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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2022 年

第一号

(总号: 355)

1 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于 检查《中华人民共和国公证法》实施情况的 报告 .....	曹建明 (181)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于 检查《中华人民共和国消防法》实施情况的 报告 .....	张春贤 (190)
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四次会议主席团交 付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(198)
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四次会议主 席团交付审议的代表提出的议案审议结果的 报告 .....	(211)
全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十 三届全国人民代表大会第四次会议主席团交 付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(225)
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四次会议代表建议、 批评和意见办理情况的报告 .....	信春鹰 (232)
教育部关于第十三届全国人民代表大会第四次 会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 .....	怀进鹏 (240)
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2021 年备案审查工作情况的报告 .....	沈春耀 (244)
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕 第二十五号) .....	(250)
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 .....	(251)
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) .....	(252)
关于驻外大使的任免名单 .....	(253)
第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十 二次会议议程 .....	(254)

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市西城区西交民巷 23 号

邮政编码: 100805

# 在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第三十二次会议上的讲话

(2021年12月24日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议适逢年末，任务较多，有32项议程。会议审议19件法律草案和决定草案，通过了其中的8件；作出关于召开十三届全国人大五次会议的决定；听取审议2个执法检查报告和国务院3个专项工作报告；审议通过3个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；听取审议2021年备案审查工作情况报告；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，顺利完成了各项预定任务。

会议审议通过反有组织犯罪法，总结扫黑除恶专项斗争实践经验，推动扫黑除恶专项斗争机制化、常态化、规范化开展。通过湿地保护法，建立湿地保护、利用、修复、管理等一整套法律制度，更好维护湿地生态功能及生物多样性。通过噪声污染防治法，重点解决工业、建筑施工、交通运输、社会生活领域噪声污染防治问题，保障公众健康。修改科学技术进步法，围绕加强基础研究、增强国家战略科技力量、推动关键核心技术攻关、完善和优化国家创新体系等方面作出新的规定。修改种子法，增加植物新品种权保护、加强种业科学技术研究、促进种业创新发展等方面的法律规定，推动打好种业翻身仗，保障国家粮食安全。修改民事诉讼法，将民事诉讼程序繁

简分流改革试点工作中成熟可行的经验上升为法律规定。修改工会法，加强党对工会工作的领导，完善工会基本职责，扩大基层工会组织覆盖面。全面修订常委会关于加强经济工作监督的决定，完善工作程序、内容、机制，增强监督刚性和实效。这8件法律和决定，有关方面要加强宣传解读，完善配套法规和落实措施，确保全面有效贯彻实施。

会议审议地方组织法修正草案、关于第十四届全国人大代表名额和选举问题的决定草案，香港、澳门选举第十四届全国人大代表的办法草案，决定将上述草案提请十三届全国人大五次会议审议。会议还初次审议了公司法修订草案、全国人大常委会会议事规则修正草案、黑土地保护法草案、妇女权益保障法修订草案、黄河保护法草案、突发事件应对管理法草案，二次审议了职业教育法修订草案。请宪法法律委、法工委会同有关方面认真研究常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议，进一步修改好完善好这些法律草案。

会议听取审议了国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改、加快构建新型农业经营体系推动小农户和现代农业发展有机衔接、财政交通运输资金分配和使用情

况等报告。大家认为，国务院及其部门对审计查出问题整改工作高度重视、责任明确，形成整改合力，取得了良好效果，建议进一步加强审计监督，健全长效机制，强化追责问责，提高整改质量。大家指出，要适应大国小农的基本国情农情，加快构建立体式复合型现代农业经营体系，促进小农户和现代农业有机衔接。要进一步强化财政投入保障机制，改进财政交通运输资金分配和使用管理，引导和调动各方面积极性参与交通强国建设。

会议听取审议了公证法、消防法两个执法检查报告。大家充分肯定执法检查组的工作，认为执法检查报告查找问题准确、提出建议可行。大家指出，要落实党中央对发展公证法律服务业的部署要求，进一步促进公证法实施和公证事业健康发展。大家提出，要全面落实消防法规定，贯彻预防为主、防消结合的方针，既要提升“消”的能力，也要提升“防”的效果，为经济社会高质量发展、全面建设社会主义现代化国家创造安全环境。

会议听取审议了法制工作委员会关于 2021 年备案审查工作情况的报告。一年来，对报送备案的行政法规、监察法规、地方性法规、司法解释、特别行政区法律等 1921 件进行逐件审查，认真审查研究公民、组织提出的审查建议 6339 件，组织开展涉及长江流域保护、行政处罚、计划生育等 3 个方面法规、规章、规范性文件专项清理工作。大家提出，要持续加强备案审查制度和能力建设，完善备案审查信息平台，切实维护国家法制统一、尊严、权威。

会议听取审议了宪法法律委、教科文卫委、农业农村委关于代表议案审议结果的报告，听取了常委会办公厅、教育部关于代表建议办理情况

的报告，对办理代表议案、建议等工作给予肯定。目前，十三届全国人大四次会议主席团交付审议的 473 件代表议案、代表在会议期间提出的 8993 件建议，已全部办理完成。

2021 年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。我们隆重庆祝中国共产党成立一百周年，正式宣布全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，党的十九届六中全会通过关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议，全党全国各族人民自信心和自豪感、凝聚力和向心力极大提升。党中央首次召开中央人大工作会议，印发关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见，为做好新时代人大工作指明了方向、提供了遵循，各级人大的同志倍受鼓舞、倍感振奋。

一年来，全国人大及其常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，围绕中心、服务大局，依法履职、担当作为，常委会立法工作、监督工作、代表工作、对外工作和自身建设都取得了新的进展。这里做一个简要盘点：

**一是筹备开好中央人大工作会议，推动会议精神**的落实。常委会党组开展专题调研，党组同志分别带队赴 12 个省（区、市）了解实际情况，组织召开 30 多场座谈会，形成 60 多份调研材料，认真完成相关文件起草任务。及时学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话和会议精神，研究提出贯彻落实举措，组织学习宣传活动，召开第四次深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会、第二十七次全国地方立法工作座谈会，

推动中央人大工作会议精神落地见效。

**二是在确保质量的前提下加快立法工作步伐。**共审议法律草案、决定决议草案 71 件，通过其中 54 件，包括制定法律 17 件、修改法律 26 件、通过有关法律问题和重大问题的决定决议 11 件。根据十三届全国人大四次会议的决定，常委会及时修改香港基本法附件一和附件二，完善香港特别行政区选举制度。制定反外国制裁法，充实涉外法治斗争工具箱。因需、应时、统筹、有序制定反食品浪费法、海南自由贸易港法、乡村振兴促进法、陆地国界法、反有组织犯罪法、数据安全法、军人地位和权益保障法，修改审计法、兵役法、人口与计划生育法、安全生产法、海上交通安全法等一批重要法律。

**三是认真履行宪法法律赋予的监督权。**检查 6 部法律实施情况，听取审议 24 个有关工作报告，开展 2 次专题询问，进行 7 项专题调研。聚焦生态文明建设，听取审议相关工作报告，检查固体废物污染环境防治法实施情况，这是连续第四年对生态环保领域重要法律进行执法检查。深化预算决算审查监督和国有资产管理监督，听取审议预算决算方面的 5 个报告，审查批准 2020 年中央决算，首次听取审议国有自然资源资产管理情况专项报告，实现四大类别国有资产即金融企业国有资产、行政事业性国有资产、企业国有资产（不含金融企业）、国有自然资源资产管理情况的监督全覆盖。进一步规范和完善监督工作机制，制定《全国人大常委会执法检查工作办法》。

**四是支持和保障代表依法履职。**全年共邀请 151 人次代表列席常委会会议、参加列席代表座谈会。安排 27 名代表参加全国人大外事活动，为近千名代表参加“一府一委两院”联系活动提

供服务保障。组织 830 多名代表开展调研等活动，形成 70 多份调研报告。举办 3 期线下培训班，704 名代表参加集中学习；举办 3 期网络培训班，2101 名代表观看线上授课。

**五是更好服务党中央外交战略部署。**探索疫情形势下对外工作新形式、新渠道，举行双边视频活动 120 场，线上出席国际会议 73 场，进行通话交流 21 场，开展线下外事活动 32 场，外交信函往来 700 余件。在涉台、涉港、涉疆、涉藏、新冠病毒溯源政治化等重大问题上，及时主动发声，阐明中方立场，维护我国主权、安全、发展利益。

**六是持续加强自身建设。**扎实开展党史学习教育，传承红色基因，弘扬伟大建党精神。认真学习贯彻党的十九届六中全会精神，深刻认识“两个确立”对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程的决定性意义。举办党组集体学习 9 次、常委会专题讲座 5 次。持续改进会风，精心筹备组织十三届全国人大四次会议，安全、节俭、高效举行 8 次常委会会议。

一年来，我们深刻学习领会党的百年奋斗重大成就和历史经验，学习领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的新理念新思想新要求，在履职实践中进一步深化了对把牢人大工作正确方向、推动新时代人大工作高质量发展的认识和把握。这就是：

**必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度。**中国特色社会主义政治发展道路是党领导人民经过艰辛探索、不懈奋斗而成功开辟的。这条政治发展道路，最根本的就是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导，目的是保证党领导人民依法有效



治理国家。人民代表大会制度是党百年奋斗的重大制度成果，是“三者有机统一”的根本政治制度安排。要从党的百年奋斗史中深刻认识实行人民代表大会制度的历史必然、深远意义和巨大优越性，把人大制度、人大工作同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密联系起来，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密联系起来，在政治发展道路、政治制度等事关党和国家前途命运的重大问题上始终立场坚定、旗帜鲜明，坚决守住我国政治制度的根本，把人民代表大会制度的特点和优势充分发挥出来。

**必须始终坚持党的全面领导，把党的领导贯穿于人大工作各方面全过程。**坚持党对人大工作的领导，关键在于把握“全面”二字。人大坚持党的领导，是全覆盖、全过程、全方位的，不仅是履职工作中要贯彻党的主张和意图，在政治、思想、组织、工作、学习、生活、纪律等各方面各环节，都要坚持党的领导、落实党的要求。无论是人大代表、常委会组成人员还是人大机关干部，无论是党内同志还是党外同志，说到底，都是党安排到人大来工作的，肩负着党和人民的重托，代表着党和国家的形象。人民重托和党的重托是一致的，反映人民意志、依法履行职责和坚持党的领导是一致的。人大及人大工作者的一举一动、一言一行都要从党和国家工作大局、人民根本利益出发，符合党的要求、维护党的形象、遵守纪律和规矩，一切行动听党指挥，把坚持党的领导体现到日常工作、生活的行为习惯中。

**必须聚焦党中央重大决策部署，找准人大职责所在，积极主动开展工作。**党中央关于人大工作的决策部署，总书记对人大工作的指示要求，这是党直接交给人大任务，必须不折不扣完成。同时，党中央、总书记作出的重大决策部

署，有些虽然没有直接给人大部署任务，但实际上与人大工作密切相关。要善于通过学习领会党中央决策部署、会议和文件精神，学习领会总书记的重要讲话、指示批示精神，吃透党中央意图，从中找到人大所在的“位置”，找到人大应当承担的责任、应当主动去干的事情，创造性地去开展工作，推动党中央决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

**必须坚持人民当家作主，不断发展全过程人民民主。**全过程人民民主是党领导人民经过长期探索和实践创造的新型政治文明形态，其本质和核心是人民当家作主，目的是体现人民意志，保障人民权益，激发人民创造活力。我国的全过程人民民主，不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践；不仅有畅通、有序的民主表达渠道，如民主选举、民主参与、民主管理、民主评议、民主协商等，而且有系统、严密的民主监督体系，如人大监督、政党监督、行政监督、监察监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督等，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。人大及其常委会要发挥好发展全过程人民民主中的职能作用，进一步完善民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，维护人民群众的合法权益，依法加强对权力运行的监督制约，把人民当家作主具体地、现实地体现到人大各个方面、各个层级、各个环节的工作中。

**必须全面提升人大工作质量和水平，为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。**经过几十年的巩固完善发展，人民代表大会制度及其运行机

制已经基本成熟定型，人大工作取得巨大成就并积累了宝贵经验。在新的历史起点上做好人大工作，关键是在提高质量上下功夫。要聚焦党和国家确定的发展目标和中心工作，紧跟党中央重大决策部署，紧贴人民群众美好生活需要，紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家的需求，切实肩负起新时代新征程赋予人大的新使命新任务，推动人大工作高质量发展，推动人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能。要以“四个机关”建设为总抓手，全面加强人大及其常委会自身建设，打造一支政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍，在推进党和人民的伟大事业中展现人大的担当作为。

2022年，我们党将召开具有重大而深远意义的第二十次全国代表大会。前不久召开的中央经济工作会议，对明年经济社会发展作出全面部署。我们要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央经济工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，不断发展全过程人民民主，高质量做好立法、监督、

代表、对外交往等工作，全面加强自身建设，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。近期，一是继续抓好中央人大工作会议精神和党中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见的学习宣传贯彻工作。二是谋划安排好明年的各项工作。11月29日的委员长会议，原则通过全国人大常委会2022年工作要点和立法、监督、代表工作计划，对新的一年工作作出了预安排。最近又根据中央经济工作会议精神作了补充完善。各专门委员会、工作委员会和办公厅要按照“一个要点、三个计划”，加强与有关方面的沟通协调，提早动手做好相关工作。三是做好十三届全国人大五次会议的组织筹备工作。组织好代表集中视察、研读讨论法律草案等活动，周密细致做好会务、文件、后勤服务、安全保卫、疫情防控等工作，确保大会胜利召开。

再过几天就是元旦了。借此机会，向在座的各位委员、各位同志，向全国人大代表，向全国人大机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以新年的祝福！

# 中华人民共和国主席令

第一〇一号

《中华人民共和国反有组织犯罪法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2021年12月24日通过，现予公布，自2022年5月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年12月24日

## 中华人民共和国反有组织犯罪法

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 预防和治理
- 第三章 案件办理
- 第四章 涉案财产认定和处置
- 第五章 国家工作人员涉有组织犯罪的处理
- 第六章 国际合作
- 第七章 保障措施
- 第八章 法律责任
- 第九章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了预防和惩治有组织犯罪，加强和规范反有组织犯罪工作，维护国家安全、社会秩序、经济秩序，保护公民和组织的合法权益，

根据宪法，制定本法。

**第二条** 本法所称有组织犯罪，是指《中华人民共和国刑法》第二百九十四条规定的组织、领导、参加黑社会性质组织犯罪，以及黑社会性质组织、恶势力组织实施的犯罪。

本法所称恶势力组织，是指经常纠集在一起，以暴力、威胁或者其他手段，在一定区域或者行业领域内多次实施违法犯罪活动，为非作恶，欺压群众，扰乱社会秩序、经济秩序，造成较为恶劣的社会影响，但尚未形成黑社会性质组织的犯罪组织。

境外的黑社会组织到中华人民共和国境内发展组织成员、实施犯罪，以及在境外对中华人民共和国国家或者公民犯罪的，适用本法。

**第三条** 反有组织犯罪工作应当坚持总体国家安全观，综合运用法律、经济、科技、文化、

教育等手段，建立健全反有组织犯罪工作机制和有组织犯罪预防治理体系。

**第四条** 反有组织犯罪工作应当坚持专门工作与群众路线相结合，坚持专项治理与系统治理相结合，坚持与反腐败相结合，坚持与加强基层组织建设相结合，惩防并举、标本兼治。

**第五条** 反有组织犯罪工作应当依法进行，尊重和保障人权，维护公民和组织的合法权益。

**第六条** 监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关以及其他有关国家机关，应当根据分工，互相配合，互相制约，依法做好反有组织犯罪工作。

有关部门应当动员、依靠村民委员会、居民委员会、企业事业单位、社会组织，共同开展反有组织犯罪工作。

**第七条** 任何单位和个人都有协助、配合有关部门开展反有组织犯罪工作的义务。

国家依法对协助、配合反有组织犯罪工作的单位和个人给予保护。

**第八条** 国家鼓励单位和个人举报有组织犯罪。

对举报有组织犯罪或者在反有组织犯罪工作中作出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 预防和治理

**第九条** 各级人民政府和有关部门应当依法组织开展有组织犯罪预防和治理工作，将有组织犯罪预防和治理工作纳入考评体系。

村民委员会、居民委员会应当协助人民政府以及有关部门开展有组织犯罪预防和治理工作。

**第十条** 承担有组织犯罪预防和治理职责的部门应当开展反有组织犯罪宣传教育，增强公民的反有组织犯罪意识和能力。

监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关应当通过普法宣传、以案释法

等方式，开展反有组织犯罪宣传教育。

新闻、广播、电视、文化、互联网信息服务等单位，应当有针对性地面向社会开展反有组织犯罪宣传教育。

**第十一条** 教育行政部门、学校应当会同有关部门建立防范有组织犯罪侵害校园工作机制，加强反有组织犯罪宣传教育，增强学生防范有组织犯罪的意识，教育引导学生自觉抵制有组织犯罪，防范有组织犯罪的侵害。

学校发现有组织犯罪侵害学生人身、财产安全，妨害校园及周边秩序的，有组织犯罪组织在学生中发展成员的，或者学生参加有组织犯罪活动的，应当及时制止，采取防范措施，并向公安机关和教育行政部门报告。

**第十二条** 民政部门应当会同监察机关、公安机关等有关部门，对村民委员会、居民委员会成员候选人资格进行审查，发现因实施有组织犯罪受过刑事处罚的，应当依照有关规定及时作出处理；发现有组织犯罪线索的，应当及时向公安机关报告。

**第十三条** 市场监管、金融监管、自然资源、交通运输等行业主管部门应当会同公安机关，建立健全行业有组织犯罪预防和治理长效机制，对相关行业领域内有组织犯罪情况进行监测分析，对有组织犯罪易发的行业领域加强监督管理。

**第十四条** 监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关在办理案件中发现行业主管部门有组织犯罪预防和治理工作存在问题的，可以书面向相关行业主管部门提出意见建议。相关行业主管部门应当及时处理并书面反馈。

**第十五条** 公安机关可以会同有关部门根据本地有组织犯罪情况，确定预防和治理的重点区域、行业领域或者场所。

重点区域、行业领域或者场所的管理单位应当采取有效措施，加强管理，并及时将工作情况

向公安机关反馈。

**第十六条** 电信业务经营者、互联网信息服务提供者应当依法履行网络信息安全管理义务，采取安全技术防范措施，防止含有宣扬、诱导有组织犯罪内容的信息传播；发现含有宣扬、诱导有组织犯罪内容的信息的，应当立即停止传输，采取消除等处置措施，保存相关记录，并向公安机关或者有关部门报告，依法为公安机关侦查有组织犯罪提供技术支持和协助。

网信、电信、公安等主管部门对含有宣扬、诱导有组织犯罪内容的信息，应当按照职责分工，及时责令有关单位停止传输、采取消除等处置措施，或者下架相关应用、关闭相关网站、关停相关服务。有关单位应当立即执行，并保存相关记录，协助调查。对互联网上来源于境外的上述信息，电信主管部门应当采取技术措施，及时阻断传播。

**第十七条** 国务院反洗钱行政主管部门、国务院其他有关部门、机构应当督促金融机构和特定非金融机构履行反洗钱义务。发现与有组织犯罪有关的可疑交易活动的，有关主管部门可以依法进行调查，经调查不能排除洗钱嫌疑的，应当及时向公安机关报案。

**第十八条** 监狱、看守所、社区矫正机构对有组织犯罪的罪犯，应当采取有针对性的监管、教育、矫正措施。

有组织犯罪的罪犯刑满释放后，司法行政机关应当会同有关部门落实安置帮教等必要措施，促进其顺利融入社会。

**第十九条** 对因组织、领导黑社会性质组织被判处罚金的人员，设区的市级以上公安机关可以决定其自刑罚执行完毕之日起，按照国家有关规定向公安机关报告个人财产及日常活动。报告期限不超过五年。

**第二十条** 曾被判处刑罚的黑社会性质组织的组织者、领导者或者恶势力组织的首要分子开

办企业或者在企业中担任高级管理人员的，相关行业主管部门应当依法审查，对其经营活动加强监督管理。

**第二十一条** 移民管理、海关、海警等部门应当会同公安机关严密防范境外的黑社会组织入境渗透、发展、实施违法犯罪活动。

出入境证件签发机关、移民管理机构对境外的黑社会组织的人员，有权决定不准其入境、不予签发入境证件或者宣布其入境证件作废。

移民管理、海关、海警等部门发现境外的黑社会组织的人员入境的，应当及时通知公安机关。发现相关人员涉嫌违反我国法律或者发现涉嫌有组织犯罪物品的，应当依法扣留并及时处理。

### 第三章 案件办理

**第二十二条** 办理有组织犯罪案件，应当以事实为根据，以法律为准绳，坚持宽严相济。

对有组织犯罪的组织者、领导者和骨干成员，应当严格掌握取保候审、不起诉、缓刑、减刑、假释和暂予监外执行的适用条件，充分适用剥夺政治权利、没收财产、罚金等刑罚。

有组织犯罪的犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。

**第二十三条** 利用网络实施的犯罪，符合本法第二条规定的，应当认定为有组织犯罪。

为谋取非法利益或者形成非法影响，有组织地进行滋扰、纠缠、哄闹、聚众造势等，对他人形成心理强制，足以限制人身自由、危及人身财产安全，影响正常社会秩序、经济秩序的，可以认定为有组织犯罪的犯罪手段。

**第二十四条** 公安机关应当依法运用现代信息技术，建立有组织犯罪线索收集和研判机制，分级分类进行处置。

公安机关接到对有组织犯罪的报案、控告、

举报后，应当及时开展统计、分析、研判工作，组织核查或者移送有关主管机关依法处理。

**第二十五条** 有关国家机关在履行职责时发现组织犯罪线索，或者接到对组织犯罪的举报的，应当及时移送公安机关等主管机关依法处理。

**第二十六条** 公安机关核查有组织犯罪线索，可以按照国家有关规定采取调查措施。公安机关向有关单位和个人收集、调取相关信息和材料的，有关单位和个人应当如实提供。

**第二十七条** 公安机关核查有组织犯罪线索，经县级以上公安机关负责人批准，可以查询嫌疑人员的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产信息。

公安机关核查黑社会性质组织犯罪线索，发现涉案财产有灭失、转移的紧急风险的，经设区的市级以上公安机关负责人批准，可以对有关涉案财产采取紧急止付或者临时冻结、临时扣押的紧急措施，期限不得超过四十八小时。期限届满或者适用紧急措施的情形消失的，应当立即解除紧急措施。

**第二十八条** 公安机关核查有组织犯罪线索，发现犯罪事实或者犯罪嫌疑人的，应当依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定立案侦查。

**第二十九条** 公安机关办理有组织犯罪案件，可以依照《中华人民共和国出境入境管理法》的规定，决定对犯罪嫌疑人采取限制出境措施，通知移民管理机构执行。

**第三十条** 对有组织犯罪案件的犯罪嫌疑人、被告人，根据办理案件和维护监管秩序的需要，可以采取异地羁押、分别羁押或者单独羁押等措施。采取异地羁押措施的，应当依法通知犯罪嫌疑人、被告人的家属和辩护人。

**第三十一条** 公安机关在立案后，根据侦查

犯罪的需要，依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定，可以采取技术侦查措施、实施控制下交付或者由有关人员隐匿身份进行侦查。

**第三十二条** 犯罪嫌疑人、被告人检举、揭发重大犯罪的其他共同犯罪人或者提供侦破重大案件的重要线索或者证据，同案处理可能导致其本人或者近亲属有人身危险的，可以分案处理。

**第三十三条** 犯罪嫌疑人、被告人积极配合有组织犯罪案件的侦查、起诉、审判等工作，有下列情形之一的，可以依法从宽处罚，但对有组织犯罪的组织者、领导者应当严格适用：

（一）为查明犯罪组织的组织结构及其组织者、领导者、首要分子的地位、作用提供重要线索或者证据的；

（二）为查明犯罪组织实施的重大犯罪提供重要线索或者证据的；

（三）为查处国家工作人员涉有组织犯罪提供重要线索或者证据的；

（四）协助追缴、没收尚未掌握的赃款赃物的；

（五）其他为查办有组织犯罪案件提供重要线索或者证据的情形。

对参加有组织犯罪组织的犯罪嫌疑人、被告人不起诉或者免于刑事处罚的，可以根据案件的不同情况，依法予以训诫、责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失，或者由主管部门予以行政处罚或者处分。

**第三十四条** 对黑社会性质组织的组织者、领导者，应当依法并处没收财产。对其他组织成员，根据其在犯罪组织中的地位、作用以及所参与违法犯罪活动的次数、性质、违法所得数额、造成的损失等，可以依法并处罚金或者没收财产。

**第三十五条** 对有组织犯罪的罪犯，执行机

关应当依法从严管理。

黑社会性质组织的组织者、领导者或者恶势力组织的首要分子被判处十年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑缓期二年执行的，应当跨省、自治区、直辖市异地执行刑罚。

**第三十六条** 对被判处十年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑缓期二年执行的黑社会性质组织的组织者、领导者或者恶势力组织的首要分子减刑的，执行机关应当依法提出减刑建议，报经省、自治区、直辖市监狱管理机关复核后，提请人民法院裁定。

对黑社会性质组织的组织者、领导者或者恶势力组织的首要分子假释的，适用前款规定的程序。

**第三十七条** 人民法院审理黑社会性质组织犯罪罪犯的减刑、假释案件，应当通知人民检察院、执行机关参加审理，并通知被报请减刑、假释的罪犯参加，听取其意见。

**第三十八条** 执行机关提出减刑、假释建议以及人民法院审理减刑、假释案件，应当充分考虑罪犯履行生效裁判中财产性判项、配合处置涉案财产等情况。

## 第四章 涉案财产认定和处置

**第三十九条** 办理有组织犯罪案件中发现的可用以证明犯罪嫌疑人、被告人有罪或者无罪的各种财物、文件，应当依法查封、扣押。

公安机关、人民检察院、人民法院可以依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定查询、冻结犯罪嫌疑人、被告人的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产。有关单位和个人应当配合。

**第四十条** 公安机关、人民检察院、人民法院根据办理有组织犯罪案件的需要，可以全面调

查涉嫌有组织犯罪的组织及其成员的财产状况。

**第四十一条** 查封、扣押、冻结、处置涉案财物，应当严格依照法定条件和程序进行，依法保护公民和组织的合法财产权益，严格区分违法所得与合法财产、本人财产与其家属的财产，减少对企业正常经营活动的不利影响。不得查封、扣押、冻结与案件无关的财物。经查明确实与案件无关的财物，应当在三日以内解除查封、扣押、冻结，予以退还。对被害人的合法财产，应当及时返还。

查封、扣押、冻结涉案财物，应当为犯罪嫌疑人、被告人及其扶养的家属保留必需的生活费用和物品。

**第四十二条** 公安机关可以向反洗钱行政主管部门查询与有组织犯罪相关的信息数据，提请协查与有组织犯罪相关的可疑交易活动，反洗钱行政主管部门应当予以配合并及时回复。

**第四十三条** 对下列财产，经县级以上公安机关、人民检察院或者人民法院主要负责人批准，可以依法先行出售、变现或者变卖、拍卖，所得价款由扣押、冻结机关保管，并及时告知犯罪嫌疑人、被告人或者其近亲属：

(一) 易损毁、灭失、变质等不宜长期保存的物品；

(二) 有效期即将届满的汇票、本票、支票等；

(三) 债券、股票、基金份额等财产，经权利人申请，出售不损害国家利益、被害人利益，不影响诉讼正常进行的。

**第四十四条** 公安机关、人民检察院应当对涉案财产审查甄别。在移送审查起诉、提起公诉时，应当对涉案财产提出处理意见。

在审理有组织犯罪案件过程中，应当对与涉案财产的性质、权属有关的事实、证据进行法庭

调查、辩论。人民法院应当依法作出判决，对涉案财产作出处理。

**第四十五条** 有组织犯罪组织及其成员违法所得的一切财物及其孳息、收益，违禁品和供犯罪所用的本人财物，应当依法予以追缴、没收或者责令退赔。

依法应当追缴、没收的涉案财产无法找到、灭失或者与其他合法财产混合且不可分割的，可以追缴、没收其他等值财产或者混合财产中的等值部分。

被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已经查清，有证据证明其在犯罪期间获得的财产高度可能属于黑社会性质组织犯罪的违法所得及其孳息、收益，被告人不能说明财产合法来源的，应当依法予以追缴、没收。

**第四十六条** 涉案财产符合下列情形之一的，应当依法予以追缴、没收：

(一) 为支持或者资助有组织犯罪活动而提供有组织犯罪组织及其成员的财产；

(二) 有组织犯罪组织成员的家庭财产中实际用于支持有组织犯罪活动的部分；

(三) 利用有组织犯罪组织及其成员的违法犯罪活动获得的财产及其孳息、收益。

**第四十七条** 黑社会性质组织犯罪案件的犯罪嫌疑人、被告人逃匿，在通缉一年后不能到案，或者犯罪嫌疑人、被告人死亡，依照《中华人民共和国刑法》规定应当追缴其违法所得及其他涉案财产的，依照《中华人民共和国刑事诉讼法》有关犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得的没收程序的规定办理。

**第四十八条** 监察机关、公安机关、人民检察院发现与有组织犯罪相关的洗钱以及掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益等犯罪的，应当依法查处。

**第四十九条** 利害关系人对查封、扣押、冻结、处置涉案财物提出异议的，公安机关、人民检察院、人民法院应当及时予以核实，听取其意见，依法作出处理。

公安机关、人民检察院、人民法院对涉案财物作出处理后，利害关系人对处理不服的，可以提出申诉或者控告。

## 第五章 国家工作人员涉有组织犯罪的处理

**第五十条** 国家工作人员有下列行为的，应当全面调查，依法作出处理：

(一) 组织、领导、参加有组织犯罪活动的；

(二) 为有组织犯罪组织及其犯罪活动提供帮助的；

(三) 包庇有组织犯罪组织、纵容有组织犯罪活动的；

(四) 在查办有组织犯罪案件工作中失职渎职的；

(五) 利用职权或者职务上的影响干预反有组织犯罪工作的；

(六) 其他涉有组织犯罪的违法犯罪行为。

国家工作人员组织、领导、参加有组织犯罪的，应当依法从重处罚。

**第五十一条** 监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关应当加强协作配合，建立线索办理沟通机制，发现国家工作人员涉嫌本法第五十条规定的违法犯罪的线索，应当依法处理或者及时移送主管机关处理。

任何单位和个人发现国家工作人员与有组织犯罪有关的违法犯罪行为，有权向监察机关、人民检察院、公安机关等部门报案、控告、举报。有关部门接到报案、控告、举报后，应当及时处理。



**第五十二条** 依法查办有组织犯罪案件或者依照职责支持、协助查办有组织犯罪案件的国家工作人员，不得有下列行为：

（一）接到报案、控告、举报不受理，发现犯罪信息、线索隐瞒不报、不如实报告，或者未经批准、授权擅自处置、不移送犯罪线索、涉案材料；

（二）向违法犯罪人员通风报信，阻碍案件查处；

（三）违背事实和法律处理案件；

（四）违反规定查封、扣押、冻结、处置涉案财物；

（五）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

**第五十三条** 有关机关接到对从事反有组织犯罪工作的执法、司法工作人员的举报后，应当依法处理，防止犯罪嫌疑人、被告人等利用举报干扰办案、打击报复。

对利用举报等方式歪曲捏造事实，诬告陷害从事反有组织犯罪工作的执法、司法工作人员的，应当依法追究刑事责任；造成不良影响的，应当按照规定及时澄清事实，恢复名誉，消除不良影响。

## 第六章 国际合作

**第五十四条** 中华人民共和国根据缔结或者参加的国际条约，或者按照平等互惠原则，与其他国家、地区、国际组织开展反有组织犯罪合作。

**第五十五条** 国务院有关部门根据国务院授权，代表中国政府与外国政府和有关国际组织开展反有组织犯罪情报信息交流和执法合作。

国务院公安部门应当加强跨境反有组织犯罪警务合作，推动与有关国家和地区建立警务合作机制。经国务院公安部门批准，边境地区公安机

关可以与相邻国家或者地区执法机构建立跨境有组织犯罪情报信息交流和警务合作机制。

**第五十六条** 涉及有组织犯罪的刑事司法协助、引渡，依照有关法律的规定办理。

**第五十七条** 通过反有组织犯罪国际合作取得的材料可以在行政处罚、刑事诉讼中作为证据使用，但依据条约规定或者我方承诺不作为证据使用的除外。

## 第七章 保障措施

**第五十八条** 国家为反有组织犯罪工作提供必要的组织保障、制度保障和物质保障。

**第五十九条** 公安机关和有关部门应当依照职责，建立健全反有组织犯罪专业力量，加强人才队伍建设和专业训练，提升反有组织犯罪工作能力。

**第六十条** 国务院和县级以上地方各级人民政府应当按照事权划分，将反有组织犯罪工作经费列入本级财政预算。

**第六十一条** 因举报、控告和制止有组织犯罪活动，在有组织犯罪案件中作证，本人或者其近亲属的人身安全面临危险的，公安机关、人民检察院、人民法院应当按照有关规定，采取下列一项或者多项保护措施：

（一）不公开真实姓名、住址和工作单位等个人信息；

（二）采取不暴露外貌、真实声音等出庭作证措施；

（三）禁止特定的人接触被保护人员；

（四）对人身和住宅采取专门性保护措施；

（五）变更被保护人员的身份，重新安排住所和工作单位；

（六）其他必要的保护措施。

**第六十二条** 采取本法第六十一条第三项、第四项规定的保护措施，由公安机关执行。根据

本法第六十一条第五项规定，变更被保护人员身份的，由国务院公安部门批准和组织实施。

公安机关、人民检察院、人民法院依法采取保护措施，有关单位和个人应当配合。

**第六十三条** 实施有组织犯罪的人员配合侦查、起诉、审判等工作，对侦破案件或者查明案件事实起到重要作用的，可以参照证人保护的规定执行。

**第六十四条** 对办理有组织犯罪案件的执法、司法工作人员及其近亲属，可以采取人身保护、禁止特定的人接触等保护措施。

**第六十五条** 对因履行反有组织犯罪工作职责或者协助、配合有关部门开展反有组织犯罪工作导致伤残或者死亡的人员，按照国家有关规定给予相应的待遇。

## 第八章 法律 责任

**第六十六条** 组织、领导、参加黑社会性质组织，国家机关工作人员包庇、纵容黑社会性质组织，以及黑社会性质组织、恶势力组织实施犯罪的，依法追究刑事责任。

境外的黑社会组织的人员到中华人民共和国境内发展组织成员、实施犯罪，以及在境外对中华人民共和国国家或者公民犯罪的，依法追究刑事责任。

**第六十七条** 发展未成年人参加黑社会性质组织、境外的黑社会组织，教唆、诱骗未成年人实施有组织犯罪，或者实施有组织犯罪侵害未成年人合法权益的，依法从重追究刑事责任。

**第六十八条** 对有组织犯罪的罪犯，人民法院可以依照《中华人民共和国刑法》有关从业禁止的规定，禁止其从事相关职业，并通报相关行业主管部门。

**第六十九条** 有下列情形之一的，尚不构成犯罪的，由公安机关处五日以上十日以下拘留，可

以并处一万元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处一万元以上三万元以下罚款；有违法所得的，除依法应当返还被害人的以外，应当予以没收：

（一）参加境外的黑社会组织的；

（二）积极参加恶势力组织的；

（三）教唆、诱骗他人参加有组织犯罪组织，或者阻止他人退出有组织犯罪组织的；

（四）为有组织犯罪活动提供资金、场所等支持、协助、便利的；

（五）阻止他人检举揭发有组织犯罪、提供有组织犯罪证据，或者明知他人有有组织犯罪行为，在司法机关向其调查有关情况、收集有关证据时拒绝提供的。

教唆、诱骗未成年人参加有组织犯罪组织或者阻止未成年人退出有组织犯罪组织，尚不构成犯罪的，依照前款规定从重处罚。

**第七十条** 违反本法第十九条规定，不按照公安机关的决定如实报告个人财产及日常活动的，由公安机关给予警告，并责令改正；拒不改正的，处五日以上十日以下拘留，并处三万元以下罚款。

**第七十一条** 金融机构等相关单位未依照本法第二十七条规定协助公安机关采取紧急止付、临时冻结措施的，由公安机关责令改正；拒不改正的，由公安机关处五万元以上二十万元以下罚款，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以下罚款；情节严重的，公安机关可以建议有关主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第七十二条** 电信业务经营者、互联网信息服务提供者有下列情形之一的，由有关主管部门责令改正；拒不改正或者情节严重的，由有关主管部门依照《中华人民共和国网络安全法》的有关规定给予处罚：

(一) 拒不为侦查有组织犯罪提供技术支持和协助的；

(二) 不按照主管部门的要求对含有宣扬、诱导有组织犯罪内容的信息停止传输、采取删除等处置措施、保存相关记录的。

**第七十三条** 有关国家机关、行业主管部门拒不履行或者拖延履行反有组织犯罪法定职责，或者拒不配合反有组织犯罪调查取证，或者在其他工作中滥用反有组织犯罪工作有关措施的，由其上级机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第七十四条** 有关部门和单位、个人应当对在反有组织犯罪工作过程中知悉的国家秘密、商

业秘密和个人隐私予以保密。违反规定泄露国家秘密、商业秘密和个人隐私的，依法追究法律责任。

**第七十五条** 国家工作人员有本法第五十条、第五十二条规定的行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

**第七十六条** 有关单位和个人对依照本法作出的行政处罚和行政强制措施决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

## 第九章 附 则

**第七十七条** 本法自 2022 年 5 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国反有组织 犯罪法（草案）》的说明

——2020 年 12 月 22 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 李 宁

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国反有组织犯罪法（草案）》的说明。

## 一、制定反有组织犯罪法的必要性和起草过程

新中国成立后，党和政府采取高压严打政策，彻底清除了旧中国遗留下来的黑恶势力。改革开放以来，受多方面因素影响，黑恶势力在一些地方又沉渣泛起。1997 年刑法规定了组织、

领导、参加黑社会性质组织罪。此后，根据实践需要，立法和司法机关通过刑法修正案、法律解释、司法解释等形式，对相关规定作了完善。扫黑除恶专项斗争开展以来，针对司法实践中的新情况、新问题，全国扫黑除恶专项斗争领导小组办公室协调中央纪委国家监委和中央政法单位发布了依法办理恶势力、“套路贷”刑事案件的规定等 10 个法律政策文件。从总体上看，我国现有反有组织犯罪的法律制度虽具备一定规模，但仍比较分散、未成体系，部分文件效力位阶低，

防范、治理和保障等相关法律规定比较缺乏，有必要在现有法律规定的基础上，制定一部专门的反有组织犯罪法。

按照党中央部署，全国人大常委会将制定反有组织犯罪法列入了2020年度立法工作计划，中央政法委牵头，公安部具体负责，成立了起草工作领导小组和工作专班。起草过程中，多次征求中央纪委监委、中央组织部、中央宣传部等23家全国扫黑除恶专项斗争领导小组成员单位和全国人大常委会法工委的意见，同时向各地各有关部门特别是基层执法部门和一线政法干警征求了意见。在总结实践经验、深入调查研究、广泛听取意见、开展专题论证、反复讨论修改的基础上，形成了草案。

## 二、起草工作的总体思路

起草工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平法治思想和以习近平同志为核心的党中央关于扫黑除恶专项斗争的决策部署，依照宪法、刑法、刑事诉讼法等有关法律规定，系统总结扫黑除恶专项斗争实践经验，推动扫黑除恶专项斗争机制化、常态化开展，提升扫黑除恶专项斗争法治化、规范化、专业化水平，为遏制有组织犯罪滋生蔓延、推进国家治理体系和治理能力现代化提供法治保障。

起草过程中，重点把握了以下原则：一是坚持法治思维。深入把握有组织犯罪规律特点，坚持打击与预防相结合、实体与程序相结合、权力与责任相结合。二是坚持问题导向。聚焦有组织犯罪新动向，对法律规定不明确、法律适用不统一、依法惩治不精准等问题作出相应规定。三是坚持统一协调。妥善处理与刑法、刑事诉讼法及其他法律、现行规范性文件的关系，切实维护法律体系的统一性、协调性。四是从国情和实际出

发，广泛听取各方面意见特别是基层的意见建议，合理借鉴境外有益经验。

## 三、草案的主要内容

草案共10章83条，主要规定了五个方面的内容：

（一）将党中央决策部署转化为法律，写入总则

一是规定了立法宗旨、指导思想、基本原则。二是规定了有组织犯罪概念。将有组织犯罪限定为组织、领导、参加黑社会性质组织犯罪，以及黑社会性质组织、境外黑社会组织、恶势力组织实施的具体犯罪。此外，将恶势力组织上升为法律概念，规定了信息网络有组织犯罪的认定标准。

（二）突出防治要求和责任

一是规定了预防政策和预防主体。草案明确了承担预防和治理工作的主体及其职责，综合运用法律、经济、行政、科技等手段，加强源头治理，依法建立健全科学高效的有组织犯罪预防和治理体系。二是规定了一般预防措施与特殊预防措施。草案明确了宣传教育、基层组织预防、行业监管等一般预防措施。同时，针对国内外有组织犯罪的发展态势和跨境有组织犯罪的危害性，强调对境外黑社会组织入境渗透、发展的严格防控。三是规定了相关法律责任。草案明确了具有防范义务的责任主体未尽职责时应承担的责任，明确单位和个人报案、控告、举报和救济的权利。同时，对部分危害较轻的行为，不作为犯罪处理，以实现分化瓦解、教育挽救的目的。

（三）规范情报线索处置、案件办理机制

一是确立了线索统一归口管理模式。规定核查阶段可对嫌疑财产采取紧急处置措施，对重点嫌疑人可限制出入境。同时，充分考虑保障当

事人合法权益不受侵害，对相关措施设置了严格的审批程序。二是充分体现了从严打击有组织犯罪的要求。规定了软暴力手段认定、侦查措施授权、证据综合运用、特殊组织成员处理、财产刑适用等内容。为多举措降低再犯可能性，规定了减刑、假释的从严控制要求，将财产刑执行情况和配合处置涉案财产情况与减刑、假释挂钩，并对从业禁止、异地服刑、社区矫正等作了专门规定。三是规定了国际合作。规定了合作原则、合作部门及合作中取得证据材料的效力问题。

#### （四）固化“打财断血”“打伞破网”经验做法

一是规定了涉案财产调查相关制度。规定在侦查起诉阶段，应当全面调查涉案财产状况，金融机构等有关单位应当在法定时限内协助配合；在审判阶段，人民法院应当准确认定涉案财产权属性质。二是规定了对涉案财产的处理措施。规定办案单位对涉案财产可以采取价值认定、保管、先行处置、移送、提出处理建议等措施；人民法院经审理，可以对涉案财产、第三人取得的

涉案财物或其他等值财产分别作出返还、追缴、没收等判决。三是规定了对国家工作人员涉有组织犯罪的查处。将查办国家工作人员涉有组织犯罪明确为反有组织犯罪工作重点，构建国家工作人员涉有组织犯罪线索移送制度，明确从重处罚和从重处分情形；对于针对从事反有组织犯罪工作的执法、司法人员的举报，规定审慎原则，对匿名举报可以不予受理，对诬告陷害从严处理等制度。

#### （五）明确相关保障制度

一是规定了组织保障。规定公安机关和有关部门应当建立反有组织犯罪工作专门机构，提升反有组织犯罪工作能力。二是规定了制度保障。规定对证人、鉴定人、被害人和报案人、控告人、举报人的特殊保护制度。三是规定了物质保障。规定县级以上地方各级人民政府应当按照事权划分，将反有组织犯罪工作经费列入财政预算，给予必要的经费支持。

反有组织犯罪法（草案）和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反有组织犯罪法 （草案）》修改情况的汇报

——2021年8月17日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对反有组织犯罪法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草

案印发各省、自治区、直辖市人大常委会、中央有关部门及部分高等院校、研究机构、基层立法联系点征求意见，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、法制工作委员会还到一些地方进行调研，并就草案的有关问题与中央纪委国家监委、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月16日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。中央政法委、公安部有关负责同志列席了会议。7月28日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反有组织犯罪法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第二条中规定了有组织犯罪和恶势力组织的概念。有的常委委员、地方和部门提出，草案关于恶势力组织概念的界定，与扫黑除恶专项斗争中的有关指导意见和实践中掌握的标准不尽一致，可能导致将恶势力犯罪泛化到一般的团伙犯罪，打击面过大。同时，有组织犯罪的概念应明确与境外黑社会组织有所区别，并处理好对境外黑社会组织的法律适用问题。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是，根据专项斗争的实践经验，在恶势力组织的概念中增加“在一定区域或者行业领域内”“扰乱经济、社会生活秩序，造成较为恶劣的社会影响”的特征条件。二是，增加一款，明确境外黑社会组织在我国境内发展组织成员、实施犯罪，以及在境外对我国国家或者公民实施犯罪的，适用本法。

二、草案第三条中对构建具有中国特色的打击、防范、治理有组织犯罪制度作了规定。第十条中规定，有关国家机关共同履行有组织犯罪预防和治理工作职责。有的地方和部门建议总结扫黑除恶专项斗争经验，在草案中增加建立健全反有组织犯罪工作机制、将有组织犯罪预防和治理工作纳入考评体系的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案第十三条规定了教育部门防范有组

织犯罪的职责。有的常委会组成人员、地方和部门建议进一步完善涉及未成年人的反有组织犯罪工作的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是，完善学校的防范职责和报告义务。二是，增加有关部门对未成年人开展反有组织犯罪宣传教育的规定。三是，规定对涉及未成年人的有组织犯罪活动依法从重追究刑事责任等。

四、草案第四十六条规定，对于不宜查封、扣押、冻结的经营性财产，公安机关、人民检察院、人民法院可以报请同级人民政府指定有关部门或者委托有关机构代管或者托管。草案第五十二条对应当追缴、没收的财产转移到第三人后应当依法追缴的情形作了规定。有的地方、部门提出，涉案财产代管、托管涉及财产权益处置，属于民事法律制度调整的范围，现行民事、公司法中没有相关基础性规定；实践中的情况比较复杂，各地做法不尽相同，对于代管、托管双方的权利义务以及造成损失的后果承担、法律责任等问题存在不同认识，目前难以在法律中作出统一规定。同时，第三人善意取得涉案财物是否追缴的问题比较复杂，涉及被害人和善意第三人财产的合理处置，各方面还存在不同认识，从案件处理的政治和社会效果考量，目前根据实际情况灵活处理较为妥当。宪法和法律委员会经研究，建议本法对上述两个问题暂不作规定，可在实践中进一步探索，待取得成熟经验后再在法律中规定。

五、草案第五十条第五项中规定，确实无法查清涉案财产权属，但有证据证明涉案财产与有组织犯罪存在关联，被告人无法说明财产合法来源的，应当予以没收。有的地方和部门提出，这有利于实现“打财断血”，铲除有组织犯罪的经济基础。但对这种犯罪组织及其成员的财产，还是应尽力查清其状况，并在本法中对证明涉案财产与有组织犯罪存在关联的证据标准作出明确规

定，防止造成滥用。宪法和法律委员会经研究，建议：一是，吸收有的地方的成功经验，增加规定办理有组织犯罪案件，办案机关可以全面调查该犯罪组织及其成员的财产状况。二是，参照联合国打击跨国有组织犯罪公约，吸收有关司法解释的规定，将草案第五十条第五项有关规定修改为：被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已经查清，有足够的证据证明其在犯罪期间获得的财产高度可能属于黑社会性质组织犯罪的违法所得及其孳息、收益，被告人无法说明财产合法来源的，应当依法予以追缴、没收。

六、有的常委委员、地方、部门和社会公众建议增加保障涉案个人和单位合法权益的内容。宪法和法律委员会经研究，建议与刑事诉讼法等相衔接，作出以下修改：一是，对因犯组织、领导黑社会性质组织罪被判处有期徒刑的刑满释放人员的个人财产及日常活动报告制度的审批，由县级以上公安机关审批修改为设区的市级以上公安机关审批。二是，增加对有组织犯罪的犯罪嫌疑人、被告人适用认罪认罚从宽制度的规定。三是，增加对犯罪嫌疑人、被告人采取异地羁押、

分别羁押或者单独羁押等措施依法通知其家属和辩护人的规定。四是，明确公安机关采取技术侦查、控制下交付等措施应当依照刑事诉讼法的规定进行。五是，增加规定涉案财物处置应当严格依照法定条件和程序进行，依法保护公民和组织的合法财产权益。六是，明确涉案财物处置应当保障利害关系人的有关诉讼权利。七是，进一步完善对证人、鉴定人、被害人、举报人等的保护措施。

七、有的地方、部门和社会公众提出，对国家工作人员涉有组织犯罪的违法犯罪行为应当从重处罚，建议根据刑法等法律规定，在本法中作出明确规定，便于司法实践中掌握。宪法和法律委员会经研究，建议进一步明确有关违法和犯罪行为类型，完善有关法律责任的规定。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反有组织犯罪法 (草案)》审议结果的报告

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十次会议对反有组织犯罪法草案进行了二次审议。会后，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、全国人大代表和有关专家学者的意见。法制工作委员会在中国人大网全文公布草案，再次征

求社会公众意见；到一些地方进行调研，并就草案有关问题与中央政法委、公安部等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月10日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。中央政法委、公安部有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，贯彻落实党中央关于扫黑除恶专项斗争的决策部署，总结扫黑除恶专项斗争的实践经验，制定反有组织犯罪法，是必要的。草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第十一条规定，民政部门应当会同有关部门对村民委员会、居民委员会成员候选人资格进行审查，发现有组织犯罪线索的，应当及时移送公安机关。有的常委委员和部门提出，对“两委”候选人资格进行审查，是为了防止黑恶势力向基层组织渗透，审查中发现因实施有组织犯罪受过刑事处罚的，应当作出处理。宪法和法律委员会经研究，建议根据党中央加强基层组织建设、防范和整治“村霸”的有关文件精神，增加规定，发现因实施有组织犯罪受过刑事处罚的，应当依照有关规定及时作出处理。

二、草案二次审议稿第十二条第一款规定，教育行政部门、学校应当会同有关部门建立防范有组织犯罪侵害校园工作机制，加强反有组织犯罪宣传教育，增强未成年人防范有组织犯罪的意识和能力，教育引导未成年人自觉抵制有组织犯罪，防范有组织犯罪的侵害。有的常委委员、专家学者和社会公众提出，在校学生无论是否成年，都应当加强对他们的反有组织犯罪教育。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定中的“未成年人”修改为“学生”。

三、草案二次审议稿第四十条规定了查封、扣押、冻结、处置涉案财物的程序和规范，第六

十九条规定了对尚不构成犯罪的涉黑涉恶违法行为的行政处罚。有的地方建议增加对被害人的合法财产应当及时返还和对违法所得应当予以没收的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

四、草案二次审议稿第七十条规定，违反本法第十九条规定的报告制度的，由公安机关给予警告，并责令改正；拒不改正的，处三万元以下罚款。有的常委委员和部门提出，草案二次审议稿规定的处罚力度不够，建议对拒不改正的，增加拘留的处罚措施。宪法和法律委员会经研究，对于拒不改正的，建议增加规定五日以上十日以下拘留。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月3日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者和基层政法部门、村民委员会、律师等方面的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，草案深入贯彻落实党中央决策部署，坚持从国情和实际出发，坚持法治思维和问题导向，系统总结扫黑除恶专项斗争的实践经验，突出预防和惩治的要求，明确了一系列的重要制度措施，对于保障在法治轨道上常态化开展扫黑除恶专项斗争，建设更高水平的平安中国、法治中国，具有重要意义。草案经过修改，充分吸收了各方面意见，制度设计更加合理，具有较强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，宪法和法律委员会对有的意见已经采纳。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。



# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反有组织犯罪法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对反有组织犯罪法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月21日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。中央政法委有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第二十二条第二款中规定，对于有组织犯罪的组织者、领导者和骨干成员，应当严格掌握取保候审、不起诉、缓刑、减刑、假释和暂予监外执行的适用条件，充分适用剥夺政治权利、没收财产等刑罚。有的常委委员提出，根据刑法有关规定，对有组织犯罪的罪犯

还可以适用罚金刑，建议予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加适用罚金刑的规定。

二、草案三次审议稿第七十一条规定了对金融机构等相关单位未依照本法规定协助公安机关采取紧急止付、临时冻结措施的处罚。有的常委委员提出，对于这类不配合执法的行为，应当先由公安机关责令改正，对拒不改正的再予以处罚，并增加公安机关对有关责任人员建议主管部门给予处分的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2022年5月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

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

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第一〇二号

《中华人民共和国湿地保护法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于 2021 年 12 月 24 日通过，现予公布，自 2022 年 6 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2021 年 12 月 24 日

# 中华人民共和国湿地保护法

(2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 湿地资源管理
- 第三章 湿地保护与利用
- 第四章 湿地修复
- 第五章 监督检查
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强湿地保护，维护湿地生态功能及生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设，实现人与自然和谐共生，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国领域及管辖的其

他海域内从事湿地保护、利用、修复及相关管理活动，适用本法。

本法所称湿地，是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。国家对湿地实行分级管理及名录制度。

江河、湖泊、海域等的湿地保护、利用及相关管理活动还应当适用《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国长江保护法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等有关法律的规定。

**第三条** 湿地保护应当坚持保护优先、严格

管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则，发挥湿地涵养水源、调节气候、改善环境、维护生物多样性等多种生态功能。

**第四条** 县级以上人民政府应当将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入预算。

县级以上地方人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，采取措施保持湿地面积稳定，提升湿地生态功能。

乡镇人民政府组织群众做好湿地保护相关工作，村民委员会予以协助。

**第五条** 国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理，负责湿地保护规划和相关国家标准拟定、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作。国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等其他有关部门，按照职责分工承担湿地保护、修复、管理有关工作。

国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等主管部门建立湿地保护协作和信息通报机制。

**第六条** 县级以上地方人民政府应当加强湿地保护协调工作。县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工负责湿地保护、修复、管理有关工作。

**第七条** 各级人民政府应当加强湿地保护宣传教育 and 科学知识普及工作，通过湿地保护日、湿地保护宣传周等开展宣传教育活动，增强全社会湿地保护意识；鼓励基层群众性自治组织、社会组织、志愿者开展湿地保护法律法规和湿地保护知识宣传活动，营造保护湿地的良好氛围。

教育主管部门、学校应当在教育教学活动中注重培养学生的湿地保护意识。

新闻媒体应当开展湿地保护法律法规和湿地保护知识的公益宣传，对破坏湿地的行为进行舆论监督。

**第八条** 国家鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等方式参与湿地保护活动。

对在湿地保护方面成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

**第九条** 国家支持开展湿地保护科学技术研究开发和应用推广，加强湿地保护专业技术人才培养，提高湿地保护科学技术水平。

**第十条** 国家支持开展湿地保护科学技术、生物多样性、候鸟迁徙等方面的国际合作与交流。

**第十一条** 任何单位和个人都有保护湿地的义务，对破坏湿地的行为有权举报或者控告，接到举报或者控告的机关应当及时处理，并依法保护举报人、控告人的合法权益。

## 第二章 湿地资源管理

**第十二条** 国家建立湿地资源调查评价制度。

国务院自然资源主管部门应当会同国务院林业草原等有关部门定期开展全国湿地资源调查评价工作，对湿地类型、分布、面积、生物多样性、保护与利用情况等进行调查，建立统一的信息发布和共享机制。

**第十三条** 国家实行湿地面积总量管控制度，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。

国务院林业草原、自然资源主管部门会同国务院有关部门根据全国湿地资源状况、自然变化情况和湿地面积总量管控要求，确定全国和各省、自治区、直辖市湿地面积总量管控目标，报国务院批准。地方各级人民政府应当采取有效措

施，落实湿地面积总量管控目标的要求。

**第十四条** 国家对湿地实行分级管理，按照生态区位、面积以及维护生态功能、生物多样性的重要程度，将湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地，重要湿地以外的湿地为一般湿地。重要湿地依法划入生态保护红线。

国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门发布国家重要湿地名录及范围，并设立保护标志。国际重要湿地应当列入国家重要湿地名录。

省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门负责发布省级重要湿地名录及范围，并向国务院林业草原主管部门备案。

一般湿地的名录及范围由县级以上地方人民政府或者其授权的部门发布。

**第十五条** 国务院林业草原主管部门应当会同国务院有关部门，依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划和生态环境保护规划编制全国湿地保护规划，报国务院或者其授权的部门批准后组织实施。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门，依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划编制本行政区域内的湿地保护规划，报同级人民政府批准后组织实施。

湿地保护规划应当明确湿地保护的目标任务、总体布局、保护修复重点和保障措施等内容。经批准的湿地保护规划需要调整的，按照原批准程序办理。

编制湿地保护规划应当与流域综合规划、防洪规划等规划相衔接。

**第十六条** 国务院林业草原、标准化主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建

设、生态环境、农业农村主管部门组织制定湿地分级分类、监测预警、生态修复等国家标准；国家标准未作规定的，可以依法制定地方标准并备案。

**第十七条** 县级以上人民政府林业草原主管部门建立湿地保护专家咨询机制，为编制湿地保护规划、制定湿地名录、制定相关标准等提供评估论证等服务。

**第十八条** 办理自然资源权属登记涉及湿地的，应当按照规定记载湿地的地理坐标、空间范围、类型、面积等信息。

**第十九条** 国家严格控制占用湿地。

禁止占用国家重要湿地，国家重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目等除外。

建设项目选址、选线应当避让湿地，无法避让的应当尽量减少占用，并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

建设项目规划选址、选线审批或者核准时，涉及国家重要湿地的，应当征求国务院林业草原主管部门的意见；涉及省级重要湿地或者一般湿地的，应当按照管理权限，征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。

**第二十条** 建设项目确需临时占用湿地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等有关法律法规的规定办理。临时占用湿地的期限一般不得超过二年，并不得在临时占用的湿地上修建永久性建筑物。

临时占用湿地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复湿地面积和生态条件。

**第二十一条** 除因防洪、航道、港口或者其他水工程占用河道管理范围及蓄滞洪区内的湿地

外，经依法批准占用重要湿地的单位应当根据当地自然条件恢复或者重建与所占用湿地面积和质量相当的湿地；没有条件恢复、重建的，应当缴纳湿地恢复费。缴纳湿地恢复费的，不再缴纳其他相同性质的恢复费用。

湿地恢复费缴纳和使用管理办法由国务院财政部门会同国务院林业草原等有关部门制定。

**第二十二条** 国务院林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展国家重要湿地动态监测，及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。

国务院林业草原主管部门应当依据监测数据，对国家重要湿地生态状况进行评估，并按照规定发布预警信息。

省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展省级重要湿地动态监测、评估和预警工作。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当加强对一般湿地的动态监测。

### 第三章 湿地保护与利用

**第二十三条** 国家坚持生态优先、绿色发展，完善湿地保护制度，健全湿地保护政策支持和科技支撑机制，保障湿地生态功能和永续利用，实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。

**第二十四条** 省级以上人民政府及其有关部门根据湿地保护规划和湿地保护需要，依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园。

**第二十五条** 地方各级人民政府及其有关部门应当采取措施，预防和控制人为活动对湿地及其生物多样性的不利影响，加强湿地污染防治，减缓人为因素和自然因素导致的湿地退化，维护湿地生态功能稳定。

在湿地范围内从事旅游、种植、畜牧、水产养殖、航运等利用活动，应当避免改变湿地的自然状况，并采取措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

县级以上人民政府有关部门在办理环境影响评价、国土空间规划、海域使用、养殖、防洪等相关行政许可时，应当加强对有关湿地利用活动的必要性、合理性以及湿地保护措施等内容的审查。

**第二十六条** 地方各级人民政府对省级重要湿地和一般湿地利用活动进行分类指导，鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动，适度控制种植养殖等湿地利用规模。

地方各级人民政府应当鼓励有关单位优先安排当地居民参与湿地管护。

**第二十七条** 县级以上地方人民政府应当充分考虑保障重要湿地生态功能的需要，优化重要湿地周边产业布局。

县级以上地方人民政府可以采取定向扶持、产业转移、吸引社会资金、社区共建等方式，推动湿地周边地区绿色发展，促进经济发展与湿地保护相协调。

**第二十八条** 禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为：

（一）开（围）垦、排干自然湿地，永久性截断自然湿地水源；

（二）擅自填埋自然湿地，擅自采砂、采矿、取土；

（三）排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物；

（四）过度放牧或者滥采野生植物，过度捕捞或者灭绝式捕捞，过度施肥、投药、投放饵料

等污染湿地的种植养殖行为；

(五) 其他破坏湿地及其生态功能的行为。

**第二十九条** 县级以上人民政府有关部门应当按照职责分工，开展湿地有害生物监测工作，及时采取有效措施预防、控制、消除有害生物对湿地生态系统的危害。

**第三十条** 县级以上人民政府应当加强对国家重点保护野生动植物集中分布湿地的保护。任何单位和个人不得破坏鸟类和水生生物的生存环境。

禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。开展观鸟、科学研究以及科普活动等应当保持安全距离，避免影响鸟类正常觅食和繁殖。

在重要水生生物产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要栖息地应当实施保护措施。经依法批准在洄游通道建闸、筑坝，可能对水生生物洄游产生影响的，建设单位应当建造过鱼设施或者采取其他补救措施。

禁止向湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。

**第三十一条** 国务院水行政主管部门和地方政府各级人民政府应当加强对河流、湖泊范围内湿地的管理和保护，因地制宜采取水系连通、清淤疏浚、水源涵养与水土保持等治理修复措施，严格控制河流源头和蓄滞洪区、水土流失严重区等区域的湿地开发利用活动，减轻对湿地及其生物多样性的不利影响。

**第三十二条** 国务院自然资源主管部门和沿海地方各级人民政府应当加强对滨海湿地的管理和保护，严格管控围填滨海湿地。经依法批准的项目，应当同步实施生态保护修复，减轻对滨海湿地生态功能的不利影响。

**第三十三条** 国务院住房城乡建设主管部门和地方政府各级人民政府应当加强对城市湿地的管理和保护，采取城市水系治理和生态修复等措施，提升城市湿地生态质量，发挥城市湿地雨洪调蓄、净化水质、休闲游憩、科普教育等功能。

**第三十四条** 红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当组织编制红树林湿地保护专项规划，采取有效措施保护红树林湿地。

红树林湿地应当列入重要湿地名录；符合国家重要湿地标准的，应当优先列入国家重要湿地名录。

禁止占用红树林湿地。经省级以上人民政府有关部门评估，确因国家重大项目、防灾减灾等需要占用的，应当依照有关法律规定办理，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。

禁止在红树林湿地挖塘，禁止采伐、采挖、移植红树林或者过度采摘红树林种子，禁止投放、种植危害红树林生长的物种。因科研、医药或者红树林湿地保护等需要采伐、采挖、移植、采摘的，应当依照有关法律法规办理。

**第三十五条** 泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当制定泥炭沼泽湿地保护专项规划，采取有效措施保护泥炭沼泽湿地。

符合重要湿地标准的泥炭沼泽湿地，应当列入重要湿地名录。

禁止在泥炭沼泽湿地开采泥炭或者擅自开采地下水；禁止将泥炭沼泽湿地蓄水向外排放，因防灾减灾需要的除外。

**第三十六条** 国家建立湿地生态保护补偿制度。

国务院和省级人民政府应当按照事权划分原则加大对重要湿地保护的财政投入，加大对重要

湿地所在地区的财政转移支付力度。

国家鼓励湿地生态保护区与湿地生态受益地区人民政府通过协商或者市场机制进行地区间生态保护补偿。

因生态保护等公共利益需要，造成湿地所有者或者使用者合法权益受到损害的，县级以上人民政府应当给予补偿。

## 第四章 湿地修复

**第三十七条** 县级以上人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则，加强湿地修复工作，恢复湿地面积，提高湿地生态系统质量。

县级以上人民政府对破碎化严重或者功能退化的自然湿地进行综合整治和修复，优先修复生态功能严重退化的重要湿地。

**第三十八条** 县级以上人民政府组织开展湿地保护与修复，应当充分考虑水资源禀赋条件和承载能力，合理配置水资源，保障湿地基本生态用水需求，维护湿地生态功能。

**第三十九条** 县级以上地方人民政府应当科学论证，对具备恢复条件的原有湿地、退化湿地、盐碱化湿地等，因地制宜采取措施，恢复湿地生态功能。

县级以上地方人民政府应当按照湿地保护规划，因地制宜采取水体治理、土地整治、植被恢复、动物保护等措施，增强湿地生态功能和碳汇功能。

禁止违法占用耕地等建设人工湿地。

**第四十条** 红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当对生态功能重要区域、海洋灾害风险等级较高地区、濒危物种保护区域或者造林条件较好地区的红树林湿地优先实施修复，对严重退化的红树林湿地进行抢救性修复，修复应当尽

量采用本地树种。

**第四十一条** 泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当因地制宜，组织对退化泥炭沼泽湿地进行修复，并根据泥炭沼泽湿地的类型、发育状况和退化程度等，采取相应的修复措施。

**第四十二条** 修复重要湿地应当编制湿地修复方案。

重要湿地的修复方案应当报省级以上人民政府林业草原主管部门批准。林业草原主管部门在批准修复方案前，应当征求同级人民政府自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门的意见。

**第四十三条** 修复重要湿地应当按照经批准的湿地修复方案进行修复。

重要湿地修复完成后，应当经省级以上人民政府林业草原主管部门验收合格，依法公开修复情况。省级以上人民政府林业草原主管部门应当加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。

**第四十四条** 因违法占用、开采、开垦、填埋、排污等活动，导致湿地破坏的，违法行为人应当负责修复。违法行为人变更的，由承继其债权、债务的主体负责修复。

因重大自然灾害造成湿地破坏，以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的，由县级以上人民政府组织实施修复。

## 第五章 监督检查

**第四十五条** 县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门应当依照本法规定，按照职责分工对湿地的保护、修复、利用等活动进行监督检查，依法查处破坏湿地的违法行为。

**第四十六条** 县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门进行监督检查，有权采取下列措施：

（一）询问被检查单位或者个人，要求其其与监督检查事项有关的情况作出说明；

（二）进行现场检查；

（三）查阅、复制有关文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；

（四）查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物。

**第四十七条** 县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门依法履行监督检查职责，有关单位和个人应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

**第四十八条** 国务院林业草原主管部门应当加强对国家重要湿地保护情况的监督检查。省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门应当加强对省级重要湿地保护情况的监督检查。

县级以上人民政府林业草原主管部门和有关部门应当充分利用信息化手段，对湿地保护情况进行监督检查。

各级人民政府及其有关部门应当依法公开湿地保护相关信息，接受社会监督。

**第四十九条** 国家实行湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入地方人民政府综合绩效评价内容。

对破坏湿地问题突出、保护工作不力、群众反映强烈的地区，省级以上人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人。

**第五十条** 湿地的保护、修复和管理情况，应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

## 第六章 法律责任

**第五十一条** 县级以上人民政府有关部门发现破坏湿地的违法行为或者接到对违法行为的举报，不予查处或者不依法查处，或者有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第五十二条** 违反本法规定，建设项目擅自占用国家重要湿地的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期拆除在非法占用的湿地上新建的建筑物、构筑物和其他设施，修复湿地或者采取其他补救措施，按照违法占用湿地的面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款；违法行为人不停止建设或者逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的部门依法申请人民法院强制执行。

**第五十三条** 建设项目占用重要湿地，未依照本法规定恢复、重建湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令限期恢复、重建湿地；逾期未改正的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担，按照占用湿地的面积，处每平方米五百元以上二千元以下罚款。

**第五十四条** 违反本法规定，开（围）垦、填埋自然湿地的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并按照破坏湿地面积，处每平方米五百元以上五千元以下罚款；破坏国家重要湿地的，并按照破坏湿地面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款。

违反本法规定，排干自然湿地或者永久性截断自然湿地水源的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或



者采取其他补救措施，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款；造成严重后果的，并处五十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十五条** 违反本法规定，向湿地引进或者放生外来物种的，依照《中华人民共和国生物安全法》等有关法律法规的规定处理、处罚。

**第五十六条** 违反本法规定，在红树林湿地内挖塘的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，按照破坏湿地面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款；对树木造成毁坏的，责令限期补种成活毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，无法确定毁坏株数的，按照相同区域同类树种生长密度计算株数。

违反本法规定，在红树林湿地内投放、种植妨碍红树林生长物种的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期清理，处二万元以上十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十七条** 违反本法规定开采泥炭的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并按照采挖泥炭体积，处每立方米二千元以上一万元以下罚款。

违反本法规定，从泥炭沼泽湿地向外排水的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，并处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十八条** 违反本法规定，未编制修复方

案修复湿地或者未按照修复方案修复湿地，造成湿地破坏的，由省级以上人民政府林业草原主管部门责令改正，处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十九条** 破坏湿地的违法行为人未按照规定期限或者未按照修复方案修复湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担；违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的，由县级以上人民政府组织实施修复。

**第六十条** 违反本法规定，拒绝、阻碍县级以上人民政府有关部门依法进行的监督检查的，处二万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，可以责令停产停业整顿。

**第六十一条** 违反本法规定，造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权依法请求违法行为人承担修复责任、赔偿损失和有关费用。

**第六十二条** 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第六十三条** 本法下列用语的含义：

(一) 红树林湿地，是指由红树植物为主组成的近海和海岸潮间湿地；

(二) 泥炭沼泽湿地，是指有泥炭发育的沼泽湿地。

**第六十四条** 省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以根据本地实际，制定湿地保护具体办法。

**第六十五条** 本法自 2022 年 6 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 湿地保护法（草案）》的说明

——2021年1月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大环境与资源保护委员会主任委员 高虎城

全国人民代表大会常务委员会：

习近平总书记高度重视湿地保护工作，多次对湿地保护作出重要指示批示。党中央把湿地保护和修复纳入生态文明建设的战略部署。全国人大常委会坚决贯彻习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署，将湿地保护立法列入第十三届全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划，由全国人大环资委牵头研究起草和提请审议。栗战书委员长，王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长多次就湿地保护立法作出批示指示，提出要求。全国人大环资委制定了立法工作方案，成立了湿地保护立法领导小组，组建了国务院有关部门参与的起草小组，抓紧立法调研论证起草工作。遵循科学立法、民主立法、依法立法原则，着眼强化湿地保护，坚持问题导向，聚焦湿地保护和修复，深入开展调查研究，充分听取国务院有关部门的意见，广泛听取地方以及专家意见，就重点难点问题开展专题论证，着力提高立法质量。经过深入研究论证，认真吸纳各方面意见，反复修改，形成了《中华人民共和国湿地保护法（草案）》（以下简称“草案”），已经全国人大环资委第二十七次全体会议审议通过。有关情况说明如下：

## 一、湿地保护立法的重要性和必要性

（一）湿地保护立法是贯彻落实习近平总书

记重要指示批示和党中央决策部署的重要举措。党的十八大和十九大报告分别提出“扩大湿地面积，保护生物多样性，增强生态系统稳定性”和“强化湿地保护和恢复”。习近平总书记多次强调指出，要建立湿地保护修复制度，实行湿地面积总量管理，严格湿地用途管制，增强湿地生态功能，维护湿地生物多样性，为湿地保护立法指明了方向，提供了根本遵循。针对湿地保护进行立法，将习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署落实落细，将党的主张通过法定程序转化为国家意志，为全社会强化湿地保护和修复提供法律遵循。

（二）湿地保护立法是为强化湿地保护和修复提供法治保障的迫切需要。湿地是全球重要生态系统之一，具有涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪防旱、调节气候和固碳等重要的生态功能，对维护我国生态、粮食和水资源安全具有重要作用。中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》均提出要制定湿地保护方面的法律法规。针对湿地保护进行立法，有利于从湿地生态系统的整体性和系统性出发，建立完整的湿地保护法律制度体系，为强化湿地的保护和修复提供法治保障。

（三）湿地保护立法是坚持人民至上、回应

社会期待的必然要求。人和自然是生命共同体。良好生态环境是最普惠的民生福祉。湿地保护立法也是多年来代表持续关注的重要议题，十届全国人大会议以来，陆续有代表提出湿地保护立法的相关议案和建议，这些议案表达了代表的意愿，也反映了人民的心声。湿地保护立法坚持生态优先的原则，坚持以人民为中心，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，通过制度规范保护湿地生态环境，让湿地成为人民群众共享的绿色空间，满足人民日益增长的对优美生态环境的需要。

（四）湿地保护立法是履行湿地公约的重要行动。经过近 50 年发展历程，《国际重要湿地特别是水禽栖息地公约》（以下简称“湿地公约”）已经从单纯的候鸟保护，转向湿地生态系统的全面保护，更加注重湿地生态系统及其多种功能的发挥。2021 年是湿地公约缔约 50 周年，我国将于 2021 年在武汉承办湿地公约第十四届缔约方大会。加快我国湿地保护立法进程，对于全面履行湿地公约，参与和引领国际湿地保护，彰显中国推进构建人类命运共同体的良好国际形象，具有重要的促进作用。

从本世纪以来，各地根据本地区湿地保护的需 要，陆续出台地方性湿地保护条例和规定。目前，已有 28 个省（自治区、直辖市）出台了湿地保护的地方性法规和规章，建立了一系列湿地保护制度措施，为湿地保护立法提供了良好的实践基础。

## 二、法律制定的指导思想和原则

湿地保护立法的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精

神，贯彻落实习近平总书记关于湿地保护的重要指示要求，坚持以人民为中心的发展思想，坚持山水林田湖草是生命共同体的理念，从维护湿地生态系统整体性出发，建立湿地保护修复制度，增强湿地生态功能，维护湿地生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设。

湿地保护立法的基本原则：一是坚持保护优先、系统治理、科学修复和合理利用，推动湿地的系统保护和可持续利用；二是坚持问题导向，注重解决湿地保护中存在的主要问题，妥善处理湿地保护中政府有关部门的相互关系，做好与相关法律的衔接，增强法律的针对性和可操作性；三是坚持政府主导、社会参与，充分发挥社会各界在湿地保护、修复工作中的作用；四是坚持立法的稳定性和创新性，吸收地方已被实践证明可行的做法，借鉴国际湿地立法的有关经验。

## 三、草案的主要内容

草案分为总则、湿地管理、湿地保护、湿地修复、检查与监督、法律责任和附则，共 7 章 59 条。主要内容包括：

（一）关于适用范围。草案明确本法适用的湿地，是指具有显著生态功能的自然湿地和具有重点保护野生动植物栖息、生长功能的人工湿地。国家对湿地实行分级管理及名录制度。根据实践中湿地管理情况，明确规定水田和人工养殖水域、滩涂的保护、利用及相关管理活动适用土地管理法和渔业法、海域使用管理法等有关法律的规定，明确江河、湖泊、海域等湿地的保护、利用及相关管理活动还应当适用水法、防洪法、水污染防治法、海域使用管理法、海洋环境保护法等有关法律的规定。

（二）关于湿地管理体制。根据《深化党和国家机构改革方案》和国务院“三定”方案，草

案明确国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理，拟定湿地保护规划和相关国家标准，负责湿地生态保护修复工作，监督管理湿地的开发利用。国务院自然资源、生态环境、水利、农业农村等有关部门，按照职责承担湿地管理、保护和修复等有关工作。县级以上人民政府应当加强湿地保护协调工作。县级以上地方人民政府有关部门，根据职责分工负责相关管理工作。尊重湿地保护管理的历史和现状，依照各部门职责分工，在湿地管理、保护、修复等各章具体条款中，明确了国务院有关部门的相应职责。

（三）关于湿地分级管理和湿地名录制度。根据中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过的《湿地保护修复制度方案》关于“建立湿地分级体系”的要求，对湿地实行分级管理制度。规定国家对湿地实行分级管理及名录制度。按照生态区位、生态功能和生物多样性等重要程度，将湿地分为重要湿地和一般湿地。国务院林业草原主管部门会同国务院有关部门发布国家重要湿地名录。省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门负责制定省级重要湿地名录，并按照湿地资源调查评价结果在相关国土空间规划中划定一般湿地范围。相关名录制定主体应当依照有关法律规定及时发布名录。

（四）关于湿地调查评价、规划和重要湿地资源动态监测与预警。根据《湿地保护修复制度方案》和自然资源部印发的《自然资源调查监测体系构建总体方案》等有关规定，结合湿地生态系统管理的特殊要求，对湿地调查评价、规划和

重要湿地资源动态监测与预警作出系统规定：一是明确全国湿地调查评价的责任主体和具体内容；二是明确全国湿地保护规划的编制和调整程序及要求；三是明确重要湿地资源动态监测与预警的具体内容和要求。

（五）关于湿地合理利用。根据《建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》“坚持生态为民，科学利用”的原则和“探索全民共享机制”的要求，推动湿地成为人民群众共享的绿意空间，在明确湿地合理利用要求的前提下，鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的多种利用活动，鼓励有关单位优先安排当地居民参与湿地生态管护；县级以上地方人民政府可以采取定向扶持、产业转移、吸引社会资金、社区共建等方式，推动湿地周边地区绿色发展，促进经济发展与湿地保护相协调。

（六）关于湿地保护和修复。一是明确了湿地保护方式；二是提出了湿地利用要求；三是规范了湿地修复原则、责任主体、修复方案及措施等；四是对红树林湿地和泥炭沼泽湿地的保护和修复作出具体规定。

（七）关于检查与监督 and 法律责任。草案对湿地执法主体、检查措施及行政相对人的配合义务等作出规定。明确监管部门及工作人员不依法履职和违法主体直接破坏湿地的法律责任，对其他法律中已经有明确法律责任的违法行为，本法不做重复性规定，同时作出了与相关法律法规的衔接性规定。

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《中华人民共和国湿地保护法（草案）》 修改情况的汇报

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

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十五次会议对湿地保护法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大、中央有关部门和部分基层立法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、基层立法联系点、湿地管理机构和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到辽宁、黑龙江、内蒙古、新疆等地调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于9月15日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将湿地保护法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议，参考国际湿地公约和我国现行有关

规定，对湿地的定义和保护范围予以研究完善，以有利于法律的有效实施。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是明确湿地是指：具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但水田以及用于养殖的人工水域和滩涂除外。二是在实行湿地名录制度的基础上，增加发布湿地范围的规定。

二、草案第五条规定，国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理；国务院自然资源、生态环境、水利、农业农村等有关部门，按照职责承担湿地管理、保护和修复等有关工作。一些常委委员和部门、社会公众建议，进一步体现有关部门和乡镇人民政府在湿地保护中的职责。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是增加规定：乡镇人民政府、街道办事处组织群众做好本辖区的湿地保护工作，村民委员会、居民委员会予以协助。二是分别增加水行政主管部门对河湖湿地、自然资源主管部门对滨海湿地、住房城乡建设主管部门对城市湿地的保护职责。

三、一些常委委员和地方、部门、社会公众建议，对重要湿地以外的一般湿地的保护管理，

进一步完善有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是增加发布一般湿地名录及加强一般湿地动态监测的规定。二是增加规定：建设项目占用一般湿地的，应当按照管理权限，征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。

四、根据常委委员和地方、部门的意见，宪法和法律委员会经研究，建议增加建设项目临时占用湿地审批等规定，同时明确占用湿地缴纳湿地恢复费的，不再缴纳其他相同性质的恢复费

用，做好与土地管理法等法律的衔接。

五、根据常委委员和部门、社会公众的意见，宪法和法律委员会经研究，建议适当提高擅自占用国家重要湿地、严重破坏自然湿地等违法行为的罚款数额，加大处罚力度。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国湿地保护法（草案）》 审议结果的报告

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 胡可明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议对湿地保护法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见，并就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月11日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、水利部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认

为，为贯彻落实党中央决策部署，加强湿地保护和修复，制定本法是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员和部门提出，承担湿地保护职责的部门应加强协作，形成工作合力，建议对此提出明确要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等主管部门建立湿地保护协作和信息通报机制。

二、一些常委委员和部门建议，通过开展湿

地保护日、湿地保护宣传周等宣传教育活动，加强社会监督等方式，鼓励社会各方面参与湿地保护。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，各级人民政府通过湿地保护日、湿地保护宣传周等开展宣传教育活动，增强全社会湿地保护意识。二是，各级人民政府及其有关部门应当依法公开湿地保护相关信息，接受社会监督。

三、一些常委会组成人员建议，进一步明确湿地保护与合理利用的关系，充分发挥湿地多种功能。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家坚持生态优先、绿色发展，完善湿地保护制度，健全湿地保护政策支持和科技支撑机制，保障湿地生态功能和永续利用，实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。

四、有的常委会组成人员和部门提出，泥炭沼泽湿地对生态环境极为重要和特殊，建议明确禁止开采泥炭，并加大对开采泥炭违法行为的处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对相关条款予以修改完善。

五、有的常委会组成人员提出，对重要湿地的修复应加强管理和持续跟踪评估，保证修复效果。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：林业草原主管部门应当加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。

六、有的常委会组成人员建议，明确破坏湿

地违法行为人确实无力修复时的政府责任，以及及时修复被破坏湿地。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的，由县级以上人民政府组织实施修复。

七、有的常委委员提出，我国湿地资源种类丰富，但情况差异较大，建议授权地方根据本地实际制定具体办法。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：省、自治区、直辖市可以根据本地实际，制定湿地保护具体办法。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

11月19日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、地方湿地管理部门以及基层立法联系点等，就草案主要内容的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻落实党中央决策部署，坚持问题导向，从维护湿地生态系统整体性出发，建立健全湿地保护和修复制度，主要内容的针对性和可行性较强，建议尽快通过实施。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国湿地保护法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对湿地保护法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月21日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。环境与资源保护委员会、自然资源部、水利部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第七条中规定，新闻媒体应当开展湿地保护法律法规和湿地保护知识的宣传。有的意见建议将上述规定中的“宣传”修改为“公益宣传”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员提出，当前，有的地方在城市建设中违规挖湖造景，对此应予明确禁止。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：禁止违法占用耕地等建设人工湿地。

三、草案三次审议稿第三十条中规定，禁止向湿地引进和放生外来物种。有的意见建议增加违反上述规定的法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：违反本法规定，向湿地引进或者放生外来物种的，依照《中华人民共和国生物安全法》等有关法律法规的规定处理、处罚。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2022年6月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

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

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。



# 中华人民共和国主席令

第一〇三号

《中华人民共和国科学技术进步法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2021年12月24日修订通过，现予公布，自2022年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年12月24日

## 中华人民共和国科学技术进步法

(1993年7月2日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过 2007年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议第一次修订 2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议第二次修订)

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 基础研究
- 第三章 应用研究与成果转化
- 第四章 企业科技创新
- 第五章 科学技术研究开发机构
- 第六章 科学技术人员
- 第七章 区域科技创新
- 第八章 国际科学技术合作
- 第九章 保障措施
- 第十章 监督管理
- 第十一章 法律责任
- 第十二章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了全面促进科学技术进步，发挥科学技术第一生产力、创新第一动力、人才第一资源的作用，促进科技成果向现实生产力转化，推动科技创新支撑和引领经济社会发展，全面建设社会主义现代化国家，根据宪法，制定本法。

**第二条** 坚持中国共产党对科学技术事业的全面领导。

国家坚持新发展理念，坚持科技创新在国家现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，实施科教兴国战略、人才强国战略和创新驱动发展战略，走中国特色自主创新道路，建设科技强国。

**第三条** 科学技术进步工作应当面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，为促进经济社会发展、维护国家安全和推动人类可持续发展服务。

国家鼓励科学技术研究开发，推动应用科学技术改造提升传统产业、发展高新技术产业和社会事业，支撑实现碳达峰碳中和目标，催生新发展动能，实现高质量发展。

**第四条** 国家完善高效、协同、开放的国家创新体系，统筹科技创新与制度创新，健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，更好发挥政府作用，优化科技资源配置，提高资源利用效率，促进各类创新主体紧密合作、创新要素有序流动、创新生态持续优化，提升体系化能力和重点突破能力，增强创新体系整体效能。

国家构建和强化以国家实验室、国家科学技术研究开发机构、高水平研究型大学、科技领军企业为重要组成部分的国家战略科技力量，在关键领域和重点方向上发挥战略支撑引领作用和重大原始创新效能，服务国家重大战略需要。

**第五条** 国家统筹发展和安全，提高科技安全治理能力，健全预防和化解科技安全风险的制度机制，加强科学技术研究、开发与应用活动的安全管理，支持国家安全领域科技创新，增强科技创新支撑国家安全的能力和水平。

**第六条** 国家鼓励科学技术研究开发与高等教育、产业发展相结合，鼓励学科交叉融合和相互促进。

国家加强跨地区、跨行业和跨领域的科学技术合作，扶持革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地区的科学技术进步。

国家加强军用与民用科学技术协调发展，促进军用与民用科学技术资源、技术开发需求的互通交流和技术双向转移，发展军民两用技术。

**第七条** 国家遵循科学技术活动服务国家目标与鼓励自由探索相结合的原则，超前部署重大基础研究、有重大产业应用前景的前沿技术研究和社会公益性技术研究，支持基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究持续、稳定发展，加强原始创新和关键核心技术攻关，加快实现高水平科技自立自强。

**第八条** 国家保障开展科学技术研究开发的自由，鼓励科学探索和技术创新，保护科学技术人员自由探索等合法权益。

科学技术研究开发机构、高等学校、企业事业单位和公民有权自主选择课题，探索未知科学领域，从事基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究。

**第九条** 学校及其他教育机构应当坚持理论联系实际，注重培养受教育者的独立思考能力、实践能力、创新能力和批判性思维，以及追求真理、崇尚创新、实事求是的科学精神。

国家发挥高等学校在科学技术研究中的重要作用，鼓励高等学校开展科学研究、技术开发和社会服务，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。

**第十条** 科学技术人员是社会主义现代化建设事业的重要人才力量，应当受到全社会的尊重。

国家坚持人才引领发展的战略地位，深化人才发展体制机制改革，全方位培养、引进、用好人才，营造符合科技创新规律和人才成长规律的环境，充分发挥人才第一资源作用。

**第十一条** 国家营造有利于科技创新的社会环境，鼓励机关、群团组织、企业事业单位、社会组织和公民参与和支持科学技术进步活动。

全社会都应当尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，形成崇尚科学的风尚。

**第十二条** 国家发展科学技术普及事业，普

及科学技术知识，加强科学技术普及基础设施和能力建设，提高全体公民特别是青少年的科学文化素质。

科学技术普及是全社会的共同责任。国家建立健全科学技术普及激励机制，鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业事业单位、社会组织、科学技术人员等积极参与和支持科学技术普及活动。

**第十三条** 国家制定和实施知识产权战略，建立和完善知识产权制度，营造尊重知识产权的社会环境，保护知识产权，激励自主创新。

企业事业单位、社会组织和科学技术人员应当增强知识产权意识，增强自主创新能力，提高创造、运用、保护、管理和服务知识产权的能力，提高知识产权质量。

**第十四条** 国家建立和完善有利于创新的科学技术评价制度。

科学技术评价应当坚持公开、公平、公正的原则，以科技创新质量、贡献、绩效为导向，根据不同科学技术活动的特点，实行分类评价。

**第十五条** 国务院领导全国科学技术进步工作，制定中长期科学和技术发展规划、科技创新规划，确定国家科学技术重大项目、与科学技术密切相关的重大项目。中长期科学和技术发展规划、科技创新规划应当明确指导方针，发挥战略导向作用，引导和统筹科技发展布局、资源配置和政策制定。

县级以上人民政府应当将科学技术进步工作纳入国民经济和社会发展规划，保障科学技术进步与经济建设和社会发展相协调。

地方各级人民政府应当采取有效措施，加强对科学技术进步工作的组织和管理，优化科学技术发展环境，推进科学技术进步。

**第十六条** 国务院科学技术行政部门负责全国科学技术进步工作的宏观管理、统筹协调、服

务保障和监督实施；国务院其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的科学技术进步工作。

县级以上地方人民政府科学技术行政部门负责本行政区域的科学技术进步工作；县级以上地方人民政府其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的科学技术进步工作。

**第十七条** 国家建立科学技术进步工作协调机制，研究科学技术进步工作中的重大问题，协调国家科学技术计划项目的设立及相互衔接，协调科学技术资源配置、科学技术研究开发机构的整合以及科学技术研究开发与高等教育、产业发展相结合等重大事项。

**第十八条** 每年5月30日为全国科技工作者日。

国家建立和完善科学技术奖励制度，设立国家最高科学技术奖等奖项，对在科学技术进步活动中做出重要贡献的组织和个人给予奖励。具体办法由国务院规定。

国家鼓励国内外的组织或者个人设立科学技术奖项，对科学技术进步活动中做出贡献的组织和个人给予奖励。

## 第二章 基础研究

**第十九条** 国家加强基础研究能力建设，尊重科学发展规律和人才成长规律，强化项目、人才、基地系统布局，为基础研究发展提供良好的物质条件和有力的制度保障。

国家加强规划和部署，推动基础研究自由探索和目标导向有机结合，围绕科学技术前沿、经济社会发展、国家安全重大需求和人民生命健康，聚焦重大关键技术问题，加强新兴和战略产业等领域基础研究，提升科学技术的源头供给能力。

国家鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业等发挥自身优势，加强基础研究，推动

原始创新。

**第二十条** 国家财政建立稳定支持基础研究的投入机制。

国家鼓励有条件的地方人民政府结合本地区经济社会发展需要，合理确定基础研究财政投入，加强对基础研究的支持。

国家引导企业加大基础研究投入，鼓励社会力量通过捐赠、设立基金等方式多渠道投入基础研究，给予财政、金融、税收等政策支持。

逐步提高基础研究经费在全社会科学技术研究开发经费总额中的比例，与创新型国家和科技强国建设要求相适应。

**第二十一条** 国家设立自然科学基金，资助基础研究，支持人才培养和团队建设。确定国家自然科学基金资助项目，应当坚持宏观引导、自主申请、平等竞争、同行评审、择优支持的原则。

有条件的地方人民政府结合本地区经济社会实际情况和发展需要，可以设立自然科学基金，支持基础研究。

**第二十二条** 国家完善学科布局 and 知识体系建设，推进学科交叉融合，促进基础研究与应用研究协调发展。

**第二十三条** 国家加大基础研究人才培养力度，强化对基础研究人才的稳定支持，提高基础研究人才队伍质量和水平。

国家建立满足基础研究需要的资源配置机制，建立与基础研究相适应的评价体系和激励机制，营造潜心基础研究的良好环境，鼓励和吸引优秀科学技术人员投身基础研究。

**第二十四条** 国家强化基础研究基地建设。

国家完善基础研究的基础条件建设，推进开放共享。

**第二十五条** 国家支持高等学校加强基础学科建设 and 基础研究人才培养，增强基础研究自主

布局能力，推动高等学校基础研究高质量发展。

### 第三章 应用研究与成果转化

**第二十六条** 国家鼓励以应用研究带动基础研究，促进基础研究与应用研究、成果转化融通发展。

国家完善共性基础技术供给体系，促进创新链产业链深度融合，保障产业链供应链安全。

**第二十七条** 国家建立和完善科研攻关协调机制，围绕经济社会发展、国家安全重大需求和人民生命健康，加强重点领域项目、人才、基地、资金一体化配置，推动产学研紧密合作，推动关键核心技术自主可控。

**第二十八条** 国家完善关键核心技术攻关举国体制，组织实施体现国家战略需求的科学技术重大任务，系统布局具有前瞻性、战略性的科学技术重大项目，超前部署关键核心技术研发。

**第二十九条** 国家加强面向产业发展需求的共性技术平台和科学技术研究开发机构建设，鼓励地方围绕发展需求建设应用研究科学技术研究开发机构。

国家鼓励科学技术研究开发机构、高等学校加强共性基础技术研究，鼓励以企业为主导，开展面向市场和产业化应用的研究开发活动。

**第三十条** 国家加强科技成果中试、工程化和产业化开发及应用，加快科技成果转化为实现生产力。

利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构和高等学校，应当积极促进科技成果转化，加强技术转移机构和人才队伍建设，建立和完善促进科技成果转化制度。

**第三十一条** 国家鼓励企业、科学技术研究开发机构、高等学校和其他组织建立优势互补、分工明确、成果共享、风险共担的合作机制，按照市场机制联合组建研究开发平台、技术创新联

盟、创新联合体等，协同推进研究开发与科技成果转化，提高科技成果转移转化成效。

**第三十二条** 利用财政性资金设立的科学技术计划项目所形成的科技成果，在不损害国家安全、国家利益和重大社会公共利益的前提下，授权项目承担者依法取得相关知识产权，项目承担者可以依法自行投资实施转化、向他人转让、联合他人共同实施转化、许可他人使用或者作价投资等。

项目承担者应当依法实施前款规定的知识产权，同时采取保护措施，并就实施和保护情况向项目管理机构提交年度报告；在合理期限内没有实施且无正当理由的，国家可以无偿实施，也可以许可他人有偿实施或者无偿实施。

项目承担者依法取得的本条第一款规定的知识产权，为了国家安全、国家利益和重大社会公共利益的需要，国家可以无偿实施，也可以许可他人有偿实施或者无偿实施。

项目承担者因实施本条第一款规定的知识产权所产生的利益分配，依照有关法律法规规定执行；法律法规没有规定的，按照约定执行。

**第三十三条** 国家实行以增加知识价值为导向的分配政策，按照国家有关规定推进知识产权归属和权益分配机制改革，探索赋予科学技术人员职务科技成果所有权或者长期使用权制度。

**第三十四条** 国家鼓励利用财政性资金设立的科学技术计划项目所形成的知识产权首先在境内使用。

前款规定的知识产权向境外的组织或者个人转让，或者许可境外的组织或者个人独占实施的，应当经项目管理机构批准；法律、行政法规对批准机构另有规定的，依照其规定。

**第三十五条** 国家鼓励新技术应用，按照包容审慎原则，推动开展新技术、新产品、新服务、新模式应用试验，为新技术、新产品应用创

造条件。

**第三十六条** 国家鼓励和支持农业科学技术的应用研究，传播和普及农业科学技术知识，加快农业科技成果转化和产业化，促进农业科学技术进步，利用农业科学技术引领乡村振兴和农业农村现代化。

县级以上人民政府应当采取措施，支持公益性农业科学技术研究开发机构和农业技术推广机构进行农业新品种、新技术的研究开发、应用和推广。

地方各级人民政府应当鼓励和引导农业科学技术服务机构、科技特派员和农村群众性科学技术组织为种植业、林业、畜牧业、渔业等的发展提供科学技术服务，为农民提供科学技术培训和指导。

**第三十七条** 国家推动科学技术研究开发与产品、服务标准制定相结合，科学技术研究开发与产品设计、制造相结合；引导科学技术研究开发机构、高等学校、企业和社会组织共同推进国家重大技术创新产品、服务标准的研究、制定和依法采用，参与国际标准制定。

**第三十八条** 国家培育和发展统一开放、互联互通、竞争有序的技术市场，鼓励创办从事技术评估、技术经纪和创新创业服务等活动的中介服务机构，引导建立社会化、专业化、网络化、信息化和智能化的技术交易服务体系 and 创新创业服务体系，推动科技成果的应用和推广。

技术交易活动应当遵循自愿平等、互利有偿和诚实信用的原则。

## 第四章 企业科技创新

**第三十九条** 国家建立以企业为主体，以市场为导向，企业同科学技术研究开发机构、高等学校紧密合作的技术创新体系，引导和扶持企业技术创新活动，支持企业牵头国家科技攻关任

务，发挥企业在技术创新中的主体作用，推动企业成为技术创新决策、科研投入、组织科研和成果转化的主体，促进各类创新要素向企业集聚，提高企业技术创新能力。

国家培育具有影响力和竞争力的科技领军企业，充分发挥科技领军企业的创新带动作用。

**第四十条** 国家鼓励企业开展下列活动：

（一）设立内部科学技术研究开发机构；

（二）同其他企业或者科学技术研究开发机构、高等学校开展合作研究，联合建立科学技术研究开发机构和平台，设立科技企业孵化机构和创新创业平台，或者以委托等方式开展科学技术研究开发；

（三）培养、吸引和使用科学技术人员；

（四）同科学技术研究开发机构、高等学校、职业院校或者培训机构联合培养专业技术人才和高技能人才，吸引高等学校毕业生到企业工作；

（五）设立博士后工作站或者流动站；

（六）结合技术创新和职工技能培训，开展科学技术普及活动，设立向公众开放的普及科学技术的场馆或者设施。

**第四十一条** 国家鼓励企业加强原始创新，开展技术合作与交流，增加研究开发和技术创新的投入，自主确立研究开发课题，开展技术创新活动。

国家鼓励企业对引进技术进行消化、吸收和再创新。

企业开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用可以按照国家有关规定，税前列支并加计扣除，企业科学技术研究开发仪器、设备可以加速折旧。

**第四十二条** 国家完善多层次资本市场，建立健全促进科技创新的机制，支持符合条件的科技企业利用资本市场推动自身发展。

国家加强引导和政策扶持，多渠道拓宽创业

投资资金来源，对企业的创业发展给予支持。

国家完善科技型企业上市融资制度，畅通科技型企业国内上市融资渠道，发挥资本市场服务科技创新的融资功能。

**第四十三条** 下列企业按照国家有关规定享受税收优惠：

（一）从事高新技术产品研究开发、生产的企业；

（二）科技型中小企业；

（三）投资初创科技型企业的创业投资企业；

（四）法律、行政法规规定的与科学技术进步有关的其他企业。

**第四十四条** 国家对公共研究开发平台和科学技术中介、创新创业服务机构的建设和运营给予支持。

公共研究开发平台和科学技术中介、创新创业服务机构应当为中小企业的技术创新提供服务。

**第四十五条** 国家保护企业研究开发所取得的知识产权。企业应当不断提高知识产权质量和效益，增强自主创新能力和市场竞争能力。

**第四十六条** 国有企业应当建立健全有利于技术创新的研究开发投入制度、分配制度和考核评价制度，完善激励约束机制。

国有企业负责人对企业的技术进步负责。对国有企业负责人的业绩考核，应当将企业的创新投入、创新能力建设、创新成效等情况纳入考核范围。

**第四十七条** 县级以上地方人民政府及其有关部门应当创造公平竞争的市场环境，推动企业技术进步。

国务院有关部门和省级人民政府应当通过制定产业、财政、金融、能源、环境保护和应对气候变化等政策，引导、促使企业研究开发新技术、新产品、新工艺，进行技术改造和设备更

新，淘汰技术落后的设备、工艺，停止生产技术落后的产品。

## 第五章 科学技术研究开发机构

**第四十八条** 国家统筹规划科学技术研究开发机构布局，建立和完善科学技术研究开发体系。

国家在事关国家安全和经济社会发展全局的重大科技创新领域建设国家实验室，建立健全以国家实验室为引领、全国重点实验室为支撑的实验室体系，完善稳定支持机制。

利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构，应当坚持以国家战略需求为导向，提供公共科技供给和应急科技支撑。

**第四十九条** 自然人、法人和非法人组织有权依法设立科学技术研究开发机构。境外的组织或者个人可以在中国境内依法独立设立科学技术研究开发机构，也可以与中国境内的组织或者个人联合设立科学技术研究开发机构。

从事基础研究、前沿技术研究、社会公益性技术研究的科学技术研究开发机构，可以利用财政性资金设立。利用财政性资金设立科学技术研究开发机构，应当优化配置，防止重复设置。

科学技术研究开发机构、高等学校可以设立博士后流动站或者工作站。科学技术研究开发机构可以依法在国外设立分支机构。

**第五十条** 科学技术研究开发机构享有下列权利：

(一) 依法组织或者参加学术活动；

(二) 按照国家有关规定，自主确定科学技术研究开发方向和项目，自主决定经费使用、机构设置、绩效考核及薪酬分配、职称评审、科技成果转化及收益分配、岗位设置、人员聘用及合理流动等内部管理事务；

(三) 与其他科学技术研究开发机构、高等

学校和企业联合开展科学技术研究开发、技术咨询、技术服务等活动；

(四) 获得社会捐赠和资助；

(五) 法律、行政法规规定的其他权利。

**第五十一条** 科学技术研究开发机构应当依法制定章程，按照章程规定的职能定位和业务范围开展科学技术研究开发活动；加强科研作风建设，建立和完善科研诚信、科技伦理管理制度，遵守科学研究活动管理规范；不得组织、参加、支持迷信活动。

利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构开展科学技术研究开发活动，应当为国家目标和社会公共利益服务；有条件的，应当向公众开放普及科学技术的场馆或者设施，组织开展科学技术普及活动。

**第五十二条** 利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构，应当建立职责明确、评价科学、开放有序、管理规范是现代院所制度，实行院长或者所长负责制，建立科学技术委员会咨询制和职工代表大会监督制等制度，并吸收外部专家参与管理、接受社会监督；院长或者所长的聘用引入竞争机制。

**第五十三条** 国家完善利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构的评估制度，评估结果作为机构设立、支持、调整、终止的依据。

**第五十四条** 利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构，应当建立健全科学技术资源开放共享机制，促进科学技术资源的有效利用。

国家鼓励社会力量设立的科学技术研究开发机构，在合理范围内实行科学技术资源开放共享。

**第五十五条** 国家鼓励企业和其他社会力量自行创办科学技术研究开发机构，保障其合法权益。

社会力量设立的科学技术研究开发机构有权

按照国家有关规定，平等竞争和参与实施利用财政性资金设立的科学技术计划项目。

国家完善对社会力量设立的非营利性科学技术研究开发机构税收优惠制度。

**第五十六条** 国家支持发展新型研究开发机构等新型创新主体，完善投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化的发展模式，引导新型创新主体聚焦科学研究、技术创新和研发服务。

## 第六章 科学技术人员

**第五十七条** 国家营造尊重人才、爱护人才的社会环境，公正平等、竞争择优的制度环境，待遇适当、保障有力的生活环境，为科学技术人员潜心科研创造良好条件。

国家采取多种措施，提高科学技术人员的社会地位，培养和造就专门的科学技术人才，保障科学技术人员投入科技创新和研究开发活动，充分发挥科学技术人员的作用。禁止以任何方式和手段不公正对待科学技术人员及其科技成果。

**第五十八条** 国家加快战略人才力量建设，优化科学技术人才队伍结构，完善战略科学家、科技领军人才等创新人才和团队的培养、发现、引进、使用、评价机制，实施人才梯队、科研条件、管理机制等配套政策。

**第五十九条** 国家完善创新人才教育培养机制，在基础教育中加强科学兴趣培养，在职业教育中加强技术技能人才培养，强化高等教育资源配置与科学技术领域创新人才培养的结合，加强完善战略性科学技术人才储备。

**第六十条** 各级人民政府、企业事业单位和社会组织应当采取措施，完善体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，优化收入结构，建立工资稳定增长机制，提高科学技术人员的工资水平；对有突出贡献的科学技术人员给予优厚

待遇和荣誉激励。

利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构和高等学校的科学技术人员，在履行岗位职责、完成本职工作、不发生利益冲突的前提下，经所在单位同意，可以从事兼职工作获得合法收入。技术开发、技术咨询、技术服务等活动的奖励金提取，按照科技成果转化有关规定执行。

国家鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业等采取股权、期权、分红等方式激励科学技术人员。

**第六十一条** 各级人民政府和企业事业单位应当保障科学技术人员接受继续教育的权利，并为科学技术人员的合理、畅通、有序流动创造环境和条件，发挥其专长。

**第六十二条** 科学技术人员可以根据其学术水平和业务能力选择工作单位、竞聘相应的岗位，取得相应的职务或者职称。

科学技术人员应当信守工作承诺，履行岗位责任，完成职务或者职称相应工作。

**第六十三条** 国家实行科学技术人员分类评价制度，对从事不同科学技术活动的人员实行不同的评价标准和方式，突出创新价值、能力、贡献导向，合理确定薪酬待遇、配置学术资源、设置评价周期，形成有利于科学技术人员潜心研究和创新的人才评价体系，激发科学技术人员创新活力。

**第六十四条** 科学技术行政等有关部门和企业事业单位应当完善科学技术人员管理制度，增强服务意识和保障能力，简化管理流程，避免重复性检查和评估，减轻科学技术人员项目申报、材料报送、经费报销等方面的负担，保障科学技术人员科研时间。

**第六十五条** 科学技术人员在艰苦、边远地区或者恶劣、危险环境中工作，所在单位应当按照国家有关规定给予补贴，提供其岗位或者工作



场所应有的职业健康卫生保护和安全保障，为其接受继续教育、业务培训等提供便利条件。

**第六十六条** 青年科学技术人员、少数民族科学技术人员、女性科学技术人员在竞聘专业技术职务、参与科学技术评价、承担科学技术研究开发项目、接受继续教育等方面享有平等权利。鼓励老年科学技术人员在科学技术进步中发挥积极作用。

各级人民政府和企业事业单位应当为青年科学技术人员成长创造环境和条件，鼓励青年科学技术人员在科技领域勇于探索、敢于尝试，充分发挥青年科学技术人员的作用。发现、培养和使用青年科学技术人员的情况，应当作为评价科学技术进步工作的重要内容。

各级人民政府和企业事业单位应当完善女性科学技术人员培养、评价和激励机制，关心孕哺期女性科学技术人员，鼓励和支持女性科学技术人员在科学技术进步中发挥更大作用。

**第六十七条** 科学技术人员应当大力弘扬爱国、创新、求实、奉献、协同、育人的科学家精神，坚守工匠精神，在各类科学技术活动中遵守学术和伦理规范，恪守职业道德，诚实守信；不得在科学技术活动中弄虚作假，不得参加、支持迷信活动。

**第六十八条** 国家鼓励科学技术人员自由探索、勇于承担风险，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。原始记录等能够证明承担探索性强、风险高的科学技术研究开发项目的科学技术人员已经履行了勤勉尽责义务仍不能完成该项目的，予以免责。

**第六十九条** 科研诚信记录作为对科学技术人员聘任专业技术职务或者职称、审批科学技术人员申请科学技术研究开发项目、授予科学技术奖励等的重要依据。

**第七十条** 科学技术人员有依法创办或者参

加科学技术社会团体的权利。

科学技术协会和科学技术社会团体按照章程在促进学术交流、推进学科建设、推动科技创新、开展科学技术普及活动、培养专门人才、开展咨询服务、加强科学技术人员自律和维护科学技术人员合法权益等方面发挥作用。

科学技术协会和科学技术社会团体的合法权益受法律保护。

## 第七章 区域科技创新

**第七十一条** 国家统筹科学技术资源区域空间布局，推动中央科学技术资源与地方发展需求紧密衔接，采取多种方式支持区域科技创新。

**第七十二条** 县级以上地方人民政府应当支持科学技术研究和应用，为促进科技成果转化创造条件，为推动区域创新发展提供良好的创新环境。

**第七十三条** 县级以上人民政府及其有关部门制定的与产业发展相关的科学技术计划，应当体现产业发展的需求。

县级以上人民政府及其有关部门确定科学技术计划项目，应当鼓励企业平等竞争和参与实施；对符合产业发展需求、具有明确市场前景的项目，应当鼓励企业联合科学技术研究开发机构、高等学校共同实施。

地方重大科学技术计划实施应当与国家科学技术重大任务部署相衔接。

**第七十四条** 国务院可以根据需要批准建立国家高新技术产业开发区、国家自主创新示范区等科技园区，并对科技园区的建设、发展给予引导和扶持，使其形成特色和优势，发挥集聚和示范带动效应。

**第七十五条** 国家鼓励有条件的县级以上地方人民政府根据国家发展战略和地方发展需要，建设重大科技创新基地与平台，培育创新创业载

体，打造区域科技创新高地。

国家支持有条件的地方建设科技创新中心和综合性科学中心，发挥辐射带动、深化创新改革和参与全球科技合作作用。

**第七十六条** 国家建立区域科技创新合作机制和协同互助机制，鼓励地方各级人民政府及其有关部门开展跨区域创新合作，促进各类创新要素合理流动和高效集聚。

**第七十七条** 国家重大战略区域可以依托区域创新平台，构建利益分享机制，促进人才、技术、资金等要素自由流动，推动科学仪器设备、科技基础设施、科学工程和科技信息资源等开放共享，提高科技成果区域转化效率。

**第七十八条** 国家鼓励地方积极探索区域科技创新模式，尊重区域科技创新集聚规律，因地制宜选择具有区域特色的科技创新发展路径。

## 第八章 国际科学技术合作

**第七十九条** 国家促进开放包容、互惠共享的国际科学技术合作与交流，支撑构建人类命运共同体。

**第八十条** 中华人民共和国政府发展同外国政府、国际组织之间的科学技术合作与交流。

国家鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、科学技术社会团体、企业和科学技术人员等各类创新主体开展国际科学技术合作与交流，积极参与科学研究活动，促进国际科学技术资源开放流动，形成高水平的科技开放合作格局，推动世界科学技术进步。

**第八十一条** 国家鼓励企业事业单位、社会组织通过多种途径建设国际科技创新合作平台，提供国际科技创新合作服务。

鼓励企业事业单位、社会组织和科学技术人员参与和发起国际科学技术组织，增进国际科学技术合作与交流。

**第八十二条** 国家采取多种方式支持国内外优秀科学技术人才合作研发，应对人类面临的共同挑战，探索科学前沿。

国家支持科学技术研究开发机构、高等学校、企业和科学技术人员积极参与和发起组织实施国际大科学计划和大科学工程。

国家完善国际科学技术研究合作中的知识产权保护与科技伦理、安全审查机制。

**第八十三条** 国家扩大科学技术计划对外开放合作，鼓励在华外资企业、外籍科学技术人员等承担和参与科学技术计划项目，完善境外科学技术人员参与国家科学技术计划项目的机制。

**第八十四条** 国家完善相关社会服务和保障措施，鼓励在国外工作的科学技术人员回国，吸引外籍科学技术人员到中国从事科学技术研究开发工作。

科学技术研究开发机构及其他科学技术组织可以根据发展需要，聘用境外科学技术人员。利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构、高等学校聘用境外科学技术人员从事科学技术研究开发工作的，应当为其工作和生活提供方便。

外籍杰出科学技术人员到中国从事科学技术研究开发工作的，按照国家有关规定，可以优先获得在华永久居留权或者取得中国国籍。

## 第九章 保障措施

**第八十五条** 国家加大财政性资金投入，并制定产业、金融、税收、政府采购等政策，鼓励、引导社会资金投入，推动全社会科学技术研究开发经费持续稳定增长。

**第八十六条** 国家逐步提高科学技术经费投入的总体水平；国家财政用于科学技术经费的增长幅度，应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。全社会科学技术研究开发经费应当占国内生产总值适当的比例，并逐步提高。

**第八十七条** 财政性科学技术资金应当主要用于下列事项的投入：

- (一) 科学技术基础条件与设施建设；
- (二) 基础研究和前沿交叉学科研究；
- (三) 对经济建设和社会发展具有战略性、基础性、前瞻性作用的前沿技术研究、社会公益性技术研究和重大共性关键技术研究；
- (四) 重大共性关键技术应用和高新技术产业化示范；
- (五) 关系生态环境和人民生命健康的科学技术研究开发和成果的应用、推广；
- (六) 农业新品种、新技术的研究开发和农业科技成果的应用、推广；
- (七) 科学技术人员的培养、吸引和使用；
- (八) 科学技术普及。

对利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构，国家在经费、实验手段等方面给予支持。

**第八十八条** 设立国家科学技术计划，应当按照国家需求，聚焦国家重大战略任务，遵循科学研究、技术创新和成果转化规律。

国家建立科学技术计划协调机制和绩效评估制度，加强专业化管理。

**第八十九条** 国家设立基金，资助中小企业开展技术创新，推动科技成果转化与应用。

国家在必要时可以设立支持基础研究、社会公益性技术研究、国际联合研究等方面的其他非营利性基金，资助科学技术进步活动。

**第九十条** 从事下列活动的，按照国家有关规定享受税收优惠：

- (一) 技术开发、技术转让、技术许可、技术咨询、技术服务；
- (二) 进口国内不能生产或者性能不能满足需要的科学研究、技术开发或者科学技术普及的用品；
- (三) 为实施国家重大科学技术专项、国家

科学技术计划重大项目，进口国内不能生产的关键设备、原材料或者零部件；

- (四) 科学技术普及场馆、基地等开展面向公众开放的科学技术普及活动；
- (五) 捐赠资助开展科学技术活动；
- (六) 法律、国家有关规定规定的其他科学研究、技术开发与科学技术应用活动。

**第九十一条** 对境内自然人、法人和非法人组织的科技创新产品、服务，在功能、质量等指标能够满足政府采购需求的条件下，政府采购应当购买；首次投放市场的，政府采购应当率先购买，不得以商业业绩为由予以限制。

政府采购的产品尚待研究开发的，通过订购方式实施。采购人应当优先采用竞争性方式确定科学技术研究开发机构、高等学校或者企业进行研究开发，产品研发合格后按约定采购。

**第九十二条** 国家鼓励金融机构开展知识产权质押融资业务，鼓励和引导金融机构在信贷、投资等方面支持科学技术应用和高新技术产业发展，鼓励保险机构根据高新技术产业发展的需要开发保险品种，促进新技术应用。

**第九十三条** 国家遵循统筹规划、优化配置的原则，整合和设置国家科学技术研究实验基地。

国家鼓励设置综合性科学技术实验服务单位，为科学技术研究开发机构、高等学校、企业和科学技术人员提供或者委托他人提供科学技术实验服务。

**第九十四条** 国家根据科学技术进步的需要，按照统筹规划、突出共享、优化配置、系统集成、政府主导、多方共建的原则，统筹购置大型科学仪器、设备，并开展对以财政性资金为主购置的大型科学仪器、设备的联合评议工作。

**第九十五条** 国家加强学术期刊建设，完善科论文和科学技术信息交流机制，推动开放科

学的发展，促进科学技术交流和传播。

**第九十六条** 国家鼓励国内外的组织或者个人捐赠财产、设立科学技术基金，资助科学技术研究开发和科学技术普及。

**第九十七条** 利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构、高等学校和企业，在推进科技管理改革、开展科学技术研究开发、实施科技成果转化活动过程中，相关负责人锐意创新探索，出现决策失误、偏差，但尽到合理注意义务和监督管理职责，未牟取非法利益的，免除其决策责任。

## 第十章 监督管理

**第九十八条** 国家加强科技法治化建设和科研作风学风建设，建立和完善科研诚信制度和科技监督体系，健全科技伦理治理体制，营造良好科技创新环境。

**第九十九条** 国家完善科学技术决策的规则和程序，建立规范的咨询和决策机制，推进决策的科学化、民主化和法治化。

国家改革完善重大科学技术决策咨询制度。制定科学技术发展规划和重大政策，确定科学技术重大项目、与科学技术密切相关的重大项目，应当充分听取科学技术人员的意见，发挥智库作用，扩大公众参与，开展科学评估，实行科学决策。

**第一百条** 国家加强财政性科学技术资金绩效管理，提高资金配置效率和使用效益。财政性科学技术资金的管理和使用情况，应当接受审计机关、财政部门的监督检查。

科学技术行政等有关部门应当加强对利用财政性资金设立的科学技术计划实施情况的监督，强化科研项目资金协调、评估、监管。

任何组织和个人不得虚报、冒领、贪污、挪用、截留财政性科学技术资金。

**第一百零一条** 国家建立科学技术计划项目分类管理机制，强化对项目实效的考核评价。利用财政性资金设立的科学技术计划项目，应当坚持问题导向、目标导向、需求导向进行立项，按照国家有关规定择优确定项目承担者。

国家建立科技管理信息系统，建立评审专家库，健全科学技术计划项目的专家评审制度和评审专家的遴选、回避、保密、问责制度。

**第一百零二条** 国务院科学技术行政部门应当会同国务院有关主管部门，建立科学技术研究基地、科学仪器设备等资产和科学技术文献、科学技术数据、科学技术自然资源、科学技术普及和资源等科学技术资源的信息系统和资源库，及时向社会公布科学技术资源的分布、使用情况。

科学技术资源的管理单位应当向社会公布所管理的科学技术资源的共享使用制度和使用情况，并根据使用制度安排使用；法律、行政法规规定应当保密的，依照其规定。

科学技术资源的管理单位不得侵犯科学技术资源使用者的知识产权，并应当按照国家有关规定确定收费标准。管理单位和使用者之间的其他权利义务关系由双方约定。

**第一百零三条** 国家建立科技伦理委员会，完善科技伦理制度规范，加强科技伦理教育和研究，健全审查、评估、监管体系。

科学技术研究开发机构、高等学校、企业事业单位等应当履行科技伦理管理主体责任，按照国家有关规定建立健全科技伦理审查机制，对科学技术活动开展科技伦理审查。

**第一百零四条** 国家加强科研诚信建设，建立科学技术项目诚信档案及科研诚信管理信息系统，坚持预防与惩治并举、自律与监督并重，完善对失信行为的预防、调查、处理机制。

县级以上地方人民政府和相关行业主管部门采取各种措施加强科研诚信建设，企业事业单位

和社会组织应当履行科研诚信管理的主体责任。

任何组织和个人不得虚构、伪造科研成果，不得发布、传播虚假科研成果，不得从事学术论文及其实验研究数据、科学技术计划项目申报验收材料等的买卖、代写、代投服务。

**第一百零五条** 国家建立健全科学技术统计调查制度和国家创新调查制度，掌握国家科学技术活动基本情况，监测和评价国家创新能力。

国家建立健全科技报告制度，财政性资金资助的科学技术计划项目的承担者应当按照规定及时提交报告。

**第一百零六条** 国家实行科学技术保密制度，加强科学技术保密能力建设，保护涉及国家安全和利益的科学技术秘密。

国家依法实行重要的生物种质资源、遗传资源、数据资源等科学技术资源和关键核心技术出境管理制度。

**第一百零七条** 禁止危害国家安全、损害社会公共利益、危害人体健康、违背科研诚信和科技伦理的科学技术研究开发和应用活动。

从事科学技术活动，应当遵守科学技术活动管理规范。对严重违反科学技术活动管理规范的组织和个人，由科学技术行政等有关部门记入科研诚信严重失信行为数据库。

## 第十一章 法律责任

**第一百零八条** 违反本法规定，科学技术行政等有关部门及其工作人员，以及其他依法履行公职的人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第一百零九条** 违反本法规定，滥用职权阻挠、限制、压制科学技术研究开发活动，或者利用职权打压、排挤、刁难科学技术人员的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予

处分。

**第一百一十条** 违反本法规定，虚报、冒领、贪污、挪用、截留用于科学技术进步的财政性资金或者社会捐赠资金的，由有关主管部门责令改正，追回有关财政性资金，责令退还捐赠资金，给予警告或者通报批评，并可以暂停拨款，终止或者撤销相关科学技术活动；情节严重的，依法处以罚款，禁止一定期限内承担或者参与财政性资金支持的科学技术活动；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处罚和处分。

**第一百一十一条** 违反本法规定，利用财政性资金和国有资本购置大型科学仪器、设备后，不履行大型科学仪器、设备等科学技术资源共享使用义务的，由有关主管部门责令改正，给予警告或者通报批评，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第一百一十二条** 违反本法规定，进行危害国家安全、损害社会公共利益、危害人体健康、违背科研诚信和科技伦理的科学技术研究开发和应用活动的，由科学技术人员所在单位或者有关主管部门责令改正；获得用于科学技术进步的财政性资金或者有违法所得的，由有关主管部门终止或者撤销相关科学技术活动，追回财政性资金，没收违法所得；情节严重的，由有关主管部门向社会公布其违法行为，依法给予行政处罚和处分，禁止一定期限内承担或者参与财政性资金支持科学技术活动、申请相关科学技术活动行政许可；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处罚和处分。

违反本法规定，虚构、伪造科研成果，发布、传播虚假科研成果，或者从事学术论文及其实验研究数据、科学技术计划项目申报验收材料等的买卖、代写、代投服务的，由有关主管部门给予警告或者通报批评，处以罚款；有违法所得

的，没收违法所得；情节严重的，吊销许可证件。

**第一百一十三条** 违反本法规定，从事科学技术活动违反科学技术活动管理规范的，由有关主管部门责令限期改正，并可以追回有关财政性资金，给予警告或者通报批评，暂停拨款、终止或者撤销相关财政性资金支持的科学技术活动；情节严重的，禁止一定期限内承担或者参与财政性资金支持的科学技术活动，取消一定期限内财政性资金支持的科学技术活动管理资格；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第一百一十四条** 违反本法规定，骗取国家科学技术奖励的，由主管部门依法撤销奖励，追回奖章、证书和奖金等，并依法给予处分。

违反本法规定，提名单位或者个人提供虚假

数据、材料，协助他人骗取国家科学技术奖励的，由主管部门给予通报批评；情节严重的，暂停或者取消其提名资格，并依法给予处分。

**第一百一十五条** 违反本法规定的行为，本法未作行政处罚规定，其他有关法律、行政法规有规定的，依照其规定；造成财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十二章 附 则

**第一百一十六条** 涉及国防科学技术进步的其他有关事项，由国务院、中央军事委员会规定。

**第一百一十七条** 本法自 2022 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案）》的说明

——2021 年 8 月 17 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员 李学勇

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大教育科学文化卫生委员会委托，就修订《中华人民共和国科学技术进步法》作说明。

## 一、修法的必要性和重要意义

（一）修改科技进步法是贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于科技创新决策部署的重

要举措。党的十八大以来，习近平总书记高度重视科技创新工作，对实施创新驱动发展战略、加快科技创新提出一系列新思想新论断新要求。党中央把创新作为一项国策，作出一系列重大决策部署，推动我国科技进步和创新发展取得历史性成就。贯彻习近平总书记关于科技创新的重要论述，落实党中央重大决策部署，深入实施创新驱动发展战略，完善国家创新体系，依靠科技创新支撑引领经济社会发展，加快建设科技强国，需

要跟修改科技进步法，使党的主张成为国家意志和行动，以更好引领促进科技进步与创新发

展。

(二) 修改科技进步法是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的客观要求。进入新时代新阶段，我国社会主要矛盾转化在科技进步领域的突出表现，是高质量发展需要与科技创新能力不足的矛盾。建设现代化经济体系、满足人民对美好生活的向往、构建新发展格局，都迫切需要科学技术提供有力支撑。通过修改科技进步法，进一步突出科技创新的战略地位，按照“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”战略方向，加强统筹科技创新体系建设、能力建设和制度建设，运用法治力量不断提高科技创新质量和效率，加快推动新阶段高质量发展。

(三) 修改科技进步法是应对百年变局、实现科技自立自强的迫切需要。当今世界百年未有之大变局加速演进，国际环境错综复杂，新一轮科技革命和产业变革突飞猛进，科技创新成为国际战略博弈的主要战场，围绕科技制高点的竞争空前激烈，不稳定性不确定性明显增加，科技创新统筹发展和安全的双重功能越来越凸显。当前，我国经济社会、民生改善、国防建设面临许多需要解决的现实问题。科技领域在创新能力、资源配置、体制机制、科技生态和创新环境等方面与新形势新任务还存在不相适应的地方，原始创新能力迫切需要提升，一些关键核心技术受制于人，激励和保障科技创新创造的体制机制还需要进一步完善。修改科技进步法，就是要从提高自主创新能力、实现高水平科技自立自强上抓关键、补短板、强弱项，健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，强化国家战略科技力量，集

中力量攻克“卡脖子”技术瓶颈，以体制机制改革创新激发创新创造活力，加快推动我国从科技大国向科技强国的战略性转变。

(四) 修改科技进步法是在法治轨道上推进科技治理体系和治理能力现代化的有力保障。1993年，八届全国人大常委会第二次会议通过了科技进步法。2007年为适应当时国内外科技发展的形势变化作了重要修改。作为我国科技领域具有基本法性质的法律，科技进步法对保障和促进科学技术健康发展、推动科技创新为经济社会发展服务、提高全民科学素质、建设创新型国家发挥了重要作用。随着我国科技进步和创新发展面临的国内外环境的深刻变化，特别是实现我国全面建设社会主义现代化国家的奋斗目标，迫切需要与时俱进修改科技进步法，促进科技治理体系和治理能力有效提升，以更好适应新时代科技治理的新形势和新要求。

## 二、修法的总体要求和 主要过程

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，聚焦“四个面向”，加快科技创新步伐，完善国家创新体系，深入实施创新驱动发展战略，为建设科技强国提供有力法治保障。

修法过程中，注重把握以下主要原则：一是坚持以党的创新理论为引领。把习近平总书记关于科技创新的重要论述贯穿于修法工作全过程，全面贯彻党中央决策部署，强化创新的核心地位。二是明确修法导向。坚持需求导向和问题导向，立足国家紧迫需要和长远需求，抓关键、补

短板、强弱项，调整和完善相关法律制度。三是遵循科学规律。把握科技立法特点，遵循科学研究、创新发展、人才成长、成果转化等规律，建立完善激励保障机制。四是突出改革开放。把科技改革发展中的成功经验和做法上升为法律规范，激发科技创新主体活力，形成支持全面创新的基础制度。五是注重系统观念。处理好继承与创新、局部与整体、当前与长远的关系，做好相关法律法规的统筹衔接。

科技进步法修改是经党中央批准的十三届全国人大常委会立法规划的重要项目。栗战书委员长高度重视、作出重要指示，王晨副委员长主持召开座谈会听取意见、提出工作要求，艾力更·依明巴海、蔡达峰副委员长带队开展调研。2018年11月，全国人大教科文卫委牵头会同科技部等15个部门和单位组成修法工作领导小组，并成立起草工作小组，扎实有序推进修法工作。一是加强学习贯彻。认真学习贯彻习近平总书记关于科技创新的重要论述，跟进学习贯彻总书记最新重要讲话精神，全面学习贯彻党的十九届五中全会精神，使修法与“十四五”规划和2035年远景目标紧密衔接、同向同行。二是广泛听取意见。赴地方、科研院所、高校和企业开展实地调研，多次召开座谈会听取科技界、产业界、有关部门、地方人大和科技工作者的意见建议，认真办理全国人大代表的相关议案建议。本届全国人大常委会两次听取审议国务院关于实施创新驱动发展战略和科技进步法实施情况专项报告，近百位常委会组成人员对修法提出了很好的意见和建议。三是深入研究论证。认真梳理修法中的重要问题，专门赴中国科学院、中国工程院、中国科协、国家自然科学基金委和部分高校深入开展研讨交流，召开科技、经济、法律、人文和管理领域专家参加的研究论证会，聚焦重点问题，深入

研究论证。同时，开展了对国内外科技创新政策法规的研究，为借鉴经验提供参考。四是密切协作沟通。草案起草过程中，与修法工作领导小组各成员单位多次沟通协调，与有关部门面对面深入交换意见。积极与全国人大宪法法律委、常委会法工委等加强联系沟通，他们前期介入发挥了重要作用。2021年3月30日，全国人大教科文卫委召开第二十八次会议，审议通过了修订草案。4月1日，王晨副委员长主持召开中央深改委民主法制领域改革专项小组会议，听取了教科文卫委关于科技进步法修改情况的汇报。

### 三、修改的主要内容

本次科技进步法修改，在现行法律八章七十五条的基础上，对法律框架和内容作出部分调整，其中新增“基础研究”、“区域科技创新”、“国际科学技术合作”三章，共计十一章一百零六条。主要修改内容如下：

#### （一）进一步完善立法宗旨和指导方针

草案强调，坚持中国共产党对科学技术工作的全面领导，坚持新发展理念，坚持科技创新在国家现代化建设全局中的核心地位，坚持建设科技强国的战略目标，体现“四个面向”的战略要求，坚持统筹发展和安全。

#### （二）加强基础研究、提升原始创新能力

草案增加“基础研究”一章，主要包括：建立基础研究稳定支持的投入机制，提高基础研究经费在全社会研究开发经费总额中的比例，为基础研究发展提供良好的物质条件和有力的制度保障；围绕科学技术前沿、经济社会发展和国家安全重大需求，聚焦重大科学问题，提升科学技术的源头创新能力；鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业等加强基础研究；完善学科和知



识体系布局，支持基础研究基地建设等。

### （三）强化国家战略科技力量

为更好发挥我国的制度优势，着力解决制约国家发展和安全的重大难题，草案明确，强化以国家实验室、国家科学技术研究开发机构、高水平研究型大学、科技领军企业为重要组成部分的国家战略科技力量，在事关国家安全和经济社会发展全局的重大科技创新领域设立国家实验室，完善稳定支持机制；推进科研院所、高校和企业科研力量优化配置和资源共享，形成体系化能力。

### （四）推动关键核心技术攻关

为积极应对各种风险挑战和突破瓶颈制约，坚决打赢关键核心技术攻坚战，草案规定，完善社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制；聚焦国家重大战略任务，推动关键核心技术攻关，实现自主可控；支持基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究持续、稳定发展；建立和完善科研攻关协调机制，加强重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置。

### （五）完善和优化国家创新体系

草案规定，国家构建和完善高效、协同、开放的国家创新体系；充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，更好发挥政府作用，促进各类创新主体紧密合作、创新要素充分有序流动；提升体系化能力和重点突破能力，增强创新体系整体效能；促进科学技术进步与经济社会发展相结合，建立和完善技术转移转化体系；建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

（六）激发科学技术人员创新创造活力、加强创新人才教育培养

草案总则中，增加了科学技术人员应当受到全社会尊重的内容，强调创造有利的环境和条

件，保障科学技术人员投入科技创新和研究开发活动。草案规定，国家采取多种措施提高科学技术人员的社会地位；建立健全创新人才教育培养机制，完善战略性科技人才储备；实行科学技术人员分类评价制度，突出创新价值、能力、贡献导向；促进科学技术人员的合理畅通有序流动；为青年科学技术人员成长创造环境和条件；鼓励老年科学技术人员在科学技术进步中发挥积极作用；规定每年5月30日为全国科技工作者日。

### （七）优化区域创新布局

草案新增“区域科技创新”一章，主要包括：国家采取多种方式支持区域科技创新，县级以上地方各级人民政府应当支持科学研究和应用，为促进科技成果转化创造条件；发挥国家高新技术产业开发区、国家自主创新示范区等科技园区的集聚和示范带动效应；建设重大科技创新基地与平台，培育创新创业载体，打造区域科技创新高地；建立区域科技创新合作机制和协同互助机制等。

### （八）扩大科学技术开放与合作

草案新增“国际科学技术合作”一章，主要包括：国家促进开放包容、互惠共享的国际科学技术合作与交流，促进国际科技资源开放流动，支持国内外优秀科技人才合作研发，扩大科学技术计划对外开放合作；鼓励在国外工作的科学技术人员回国，吸引外籍科学技术人员到中国从事科学技术研究开发工作，并完善相关社会服务和保障；多种途径建设国际科技创新合作平台。

### （九）营造良好创新环境

为加强科研诚信和科技伦理制度建设，草案规定，国家加强科研作风学风建设，建立和完善科研诚信制度和科技监督体系，健全科技伦理治理体制；科学技术研究开发机构应当建立和完善科研诚信、科技伦理管理制度；科学技术人员的

科研诚信记录作为评聘、项目审批和奖励的依据；弘扬科学家精神和工匠精神；建立科技伦理委员会，健全审查、评估、监管体系；建立科技项目诚信档案及科研诚信管理信息系统，完善对科学技术活动违规行为的调查、处理机制；禁止危害国家安全、损害公共利益、危害人体健康、违背科研诚信和伦理道德的科学技术研究开发和应用活动，并完善相关法律责任。

为更好发挥科学技术普及对培育和提高全社

会科学意识与科学素养的作用，草案规定，科学技术普及是全社会的共同任务，并对开展科学技术普及活动予以鼓励和支持。

为营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围，草案对承担科学技术研究开发任务的科技人员和管理人员，在特定情况下予以免责作出了规定。

草案还对部分条款的顺序及文字作了调整修改。

草案及上述说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国科学技术进步法 (修订草案)》审议结果的报告

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十次会议对科学技术进步法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发中央和国家机关有关部门、部分省级和设区的市人大常委会、基层立法联系点、全国人大代表等征求意见；在中国人大网公布修订草案全文，征求社会公众意见；到海南、福建、浙江、上海调研，听取全国人大代表、地方有关部门、科研机构、高等学校、科技型企业等方面的意见；对常委会审议意见和各方面意见进行认真研究；还就修订草案主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月11日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成

人员审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。全国人大教育科学文化卫生委员会、科学技术部、司法部、财政部有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实习近平总书记关于科技创新重要论述和党中央有关重大决策部署，全面促进科学技术进步，加快实现高水平科技自立自强，建设科技强国，修改科学技术进步法是必要的，修订草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、贯彻落实习近平总书记对科学技术进步工作新的重要指示，宪法和法律委员会根据常委

会组成人员的意见，建议增加规定：支撑实现碳达峰碳中和目标；中长期科学和技术发展规划、科技创新规划应当明确指导方针，发挥战略导向作用，引导和统筹科技发展布局、资源配置和政策制定；国家培育具有影响力和竞争力的科技领军企业，充分发挥科技领军企业的创新带动作用；建立健全以国家实验室为引领、国家重点实验室为支撑的实验室体系。

二、修订草案第七条中规定，超前部署和发展基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究。有的常委会组成人员提出，超前部署的范围应当集中在重大基础研究、有重大产业应用前景的前沿技术研究和社会公益性技术研究。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委会组成人员和地方提出，基础研究是科技创新的源头，建议加大基础研究投入力度。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：县级以上地方人民政府合理确定基础研究财政投入；国家引导企业加大基础研究投入，鼓励社会力量通过捐赠、设立基金等方式多渠道投入基础研究；县级以上地方人民政府结合本地区经济社会实际情况和发展需要，可以设立自然科学基金，支持基础研究。

四、有的地方和社会公众建议，加大职务科技成果权属改革力度，促进科技成果转移转化。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家实行以增加知识价值为导向的分配政策，按照国家有关规定推进知识产权归属和权益分配机制改革，探索赋予科学技术人员职务科技成果所有权或者长期使用权制度。

五、有的地方和社会公众提出，“融资难”是科技型企业面临的突出难题，建议拓宽融资渠道，充分发挥资本市场促进科技创新的重要作用。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：

国家完善科技型企业上市融资制度，畅通科技型企业国内上市融资渠道，发挥资本市场服务科技创新的融资功能。

六、有的常委委员、部门和地方建议，对新型创新主体作出规定，促进其健康有序发展。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家支持发展新型研究开发机构等新型创新主体，完善投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化的发展模式，引导新型创新主体聚焦科学研究、技术创新和研发服务。

七、有的部门和社会公众提出，科技领军人才等战略人才对实现关键核心技术重大突破具有重要作用，建议对加强战略人才力量建设作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家加快战略人才力量建设，优化科学技术人才队伍结构，完善战略科学家、科技领军人才等创新人才和团队的培养、发现、使用、评价机制，实施人才梯队、科研条件、管理机制等配套政策。

八、修订草案第五十八条第二款中规定，技术开发、技术咨询、技术服务等活动的奖励金提取，视同科学技术成果转化，依照法律规定办理。有的常委委员和部门建议上述规定与科技成果转化有关规定相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：技术开发、技术咨询、技术服务等活动的奖励金提取，按照科技成果转化有关规定执行。

九、有的常委委员和地方提出，人才是推动科技创新的关键力量，建议采取有效激励措施，调动广大科学技术人员的积极性。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业等采取股权、期权、分红等方式激励科学技术人员。

十、有的常委委员和社会公众建议，完善相

关管理制度，减轻科学技术人员事务性负担，为科学技术人员潜心科研提供服务 and 保障。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：科学技术行政等有关部门和企业事业单位应当完善科学技术人员管理制度，增强服务意识和保障能力，简化管理流程，避免重复性检查，减轻科学技术人员项目申报、材料报送、经费报销等方面的负担，保障科学技术人员科研时间。

十一、有的常委会组成人员建议，充分重视女性科学技术人员在科学技术进步中的作用，给予女性科学技术人员更多的关切和支持。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：各级人民政府和企业事业单位应当完善女性科学技术人员培养、评价和激励机制，关心孕哺期女性科学技术人员，鼓励女性科学技术人员在科学技术进步中发挥更大作用。

十二、有的常委委员、部门和地方建议，鼓励地方结合国家重大战略和区域定位发挥自身优势，推动区域创新发展。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家重大战略区域可以依托区域创新平台，构建利益分享机制，促进人才、技术、资金等要素自由流动，推动科学仪器设备、科技基础设施、科学工程和科技信息资源等开放共享，提高科技成果区域转化效率；国家鼓励地方积极探索区域科技创新模式，尊重区域科技创新集聚规律，因地制宜选择具有区域特色的科技创新发展路径。

十三、有的常委委员和部门建议，对科技统计调查和科技报告制度作出规定，为科技决策提供依据。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家建立健全科学技术统计调查制度和国家创新调查制度，掌握国家科学技术活动基本情

况，监测和评价国家创新能力；国家建立健全科技报告制度，财政性资金资助的科学技术计划项目的承担者应当按照规定及时提交报告。

十四、有的常委委员和地方提出，修订草案第九章“保障措施”中的禁止性和限制性规定不属于保障措施，建议作优化调整。宪法和法律委员会经研究，建议增加第十章“监督管理”，将修订草案第一章、第九章、第十章中有关具体监管制度的规定移至该章。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

11月26日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、科学技术人员和科学技术研究开发机构、高等学校、科技型企业、技术交易市场代表，就修订草案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，为应对百年变局、实现科技自立自强，修法正当其时，意义重大。修订草案贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于科技创新重大决策部署，在基础研究、应用研究与成果转化、区域科技创新、国际科学技术合作等方面增加系列规定。修订草案经过修改，内容更加丰富、措施更加完善，已经比较成熟，建议尽快审议通过。法律颁布实施后，将为全面促进科学技术进步、实现高质量发展提供有力法治保障。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订 草案二次审议稿）》修改意见的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对科学技术进步法修订草案二次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月21日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、科学技术部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有些常委会组成人员提出，保护人才、用好人才，为人才创造良好环境，是科学技术进步的重要前提，建议强化有关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是，国家坚持人才引领发展的战略地位，深化人才发展体制机制改革，全方位培养、引进、用好人才，营造符合科技创新规律和人才成长规律的环境，充分发挥人才第一资源作用。二是，国家营造尊重人才、爱护人才的社会环境，公正平等、竞争择优的制度环境，待遇适当、保障有力的生活环境，为科学技术人员潜心科研创造良好条件。禁止以任何方式和手段不公正对待科学技术人员及其科

技成果。三是，利用职权打压、排挤、刁难科学技术人员的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

二、修订草案二次审议稿第十七条第二款对科学技术奖励制度作了规定。有的常委委员提出，现有的国家最高科学技术奖等奖项对激励自主创新、激发人才活力、营造崇尚科学风尚发挥了重要作用，建议在法律中予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定“设立国家最高科学技术奖等奖项”。

三、有的常委会组成人员提出，保障人民生命健康是科技创新的重要目标任务，建议在基础研究、应用研究与成果转化中增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、有些常委委员和列席人员提出，基础研究需要足够财力和人才，不宜普遍要求县级以上地方人民政府加强基础研究投入、设立自然科学基金，建议将有关条款中规定的“县级以上地方人民政府”修改为“有条件的地方人民政府”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、有的常委委员提出，高等学校在基础研究人才培养、学科交叉融合等方面具有突出优势，应当强化高等学校在基础研究领域的重要作用。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：

国家支持高等学校加强基础学科建设和基础研究人才培养，增强基础研究自主布局能力，推动高等学校基础研究高质量发展。

六、有的常委委员提出，应当充分保障科学技术人员权益，科学技术人员也应当诚实守信，恪尽职守。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：科学技术人员应当信守工作承诺，履行岗位职责，完成职务或者职称相应工作。

七、有的常委委员提出，科研单位应当按照中央关于加强科技伦理治理的要求，强化科技伦理日常监督管理，防范化解科技活动中的伦理风险。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：

科学技术研究开发机构、高等学校、企业事业单位等应当履行科技伦理管理主体责任，按照国家有关规定建立健全科技伦理审查机制，对科学技术活动开展科技伦理审查。

经与有关方面研究，建议将修订后的科学技术进步法的施行时间确定为2022年1月1日。

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

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

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第一〇四号

《中华人民共和国噪声污染防治法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2021年12月24日通过，现予公布，自2022年6月5日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年12月24日

## 中华人民共和国噪声污染防治法

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

### 目 录

- 第一章 总 则  
第二章 噪声污染防治标准和规划  
第三章 噪声污染防治的监督管理  
第四章 工业噪声污染防治  
第五章 建筑施工噪声污染防治  
第六章 交通运输噪声污染防治  
第七章 社会生活噪声污染防治  
第八章 法律责任  
第九章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了防治噪声污染，保障公众健康，保护和改善生活环境，维护社会和谐，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定

本法。

**第二条** 本法所称噪声，是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中产生的干扰周围生活环境的声音。

本法所称噪声污染，是指超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声，并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。

**第三条** 噪声污染的防治，适用本法。  
因从事本职生产经营工作受到噪声危害的防治，适用劳动保护等其他有关法律的规定。

**第四条** 噪声污染防治应当坚持统筹规划、源头防控、分类管理、社会共治、损害担责的原则。

**第五条** 县级以上人民政府应当将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划，将噪声污染防治工作经费纳入本级

政府预算。

生态环境保护规划应当明确噪声污染防治目标、任务、保障措施等内容。

**第六条** 地方各级人民政府对本行政区域声环境质量负责，采取有效措施，改善声环境质量。

国家实行噪声污染防治目标责任制和考核评价制度，将噪声污染防治目标完成情况纳入考核评价内容。

**第七条** 县级以上地方人民政府应当依照本法和国务院的规定，明确有关部门的噪声污染防治监督管理职责，根据需要建立噪声污染防治工作协调联动机制，加强部门协同配合、信息共享，推进本行政区域噪声污染防治工作。

**第八条** 国务院生态环境主管部门对全国噪声污染防治实施统一监督管理。

地方人民政府生态环境主管部门对本行政区域噪声污染防治实施统一监督管理。

各级住房和城乡建设、公安、交通运输、铁路监督管理、民用航空、海事等部门，在各自职责范围内，对建筑施工、交通运输和社会生活噪声污染防治实施监督管理。

基层群众性自治组织应当协助地方人民政府及其有关部门做好噪声污染防治工作。

**第九条** 任何单位和个人都有保护声环境的义务，同时依法享有获取声环境信息、参与和监督噪声污染防治的权利。

排放噪声的单位和个人应当采取有效措施，防止、减轻噪声污染。

**第十条** 各级人民政府及其有关部门应当加强噪声污染防治法律法规和知识的宣传教育普及工作，增强公众噪声污染防治意识，引导公众依法参与噪声污染防治工作。

新闻媒体应当开展噪声污染防治法律法规和

知识的公益宣传，对违反噪声污染防治法律法规的行为进行舆论监督。

国家鼓励基层群众性自治组织、社会组织、公共场所管理者、业主委员会、物业服务人、志愿者等开展噪声污染防治法律法规和知识的宣传。

**第十一条** 国家鼓励、支持噪声污染防治科学技术研究开发、成果转化和推广应用，加强噪声污染防治专业技术人才培养，促进噪声污染防治科学技术进步和产业发展。

**第十二条** 对在噪声污染防治工作中做出显著成绩的单位和个人，按照国家规定给予表彰、奖励。

## 第二章 噪声污染防治标准和规划

**第十三条** 国家推进噪声污染防治标准体系建设。

国务院生态环境主管部门和国务院其他有关部门，在各自职责范围内，制定和完善噪声污染防治相关标准，加强标准之间的衔接协调。

**第十四条** 国务院生态环境主管部门制定国家声环境质量标准。

县级以上地方人民政府根据国家声环境质量标准和国土空间规划以及用地现状，划定本行政区域各类声环境质量标准的适用区域；将以用于居住、科学研究、医疗卫生、文化教育、机关团体办公、社会福利等的建筑物为主的区域，划定为噪声敏感建筑物集中区域，加强噪声污染防治。

声环境质量标准适用区域范围和噪声敏感建筑物集中区域范围应当向社会公布。

**第十五条** 国务院生态环境主管部门根据国家声环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家噪声排放标准以及相关的环境振动控制标



准。

省、自治区、直辖市人民政府对尚未制定国家噪声排放标准的，可以制定地方噪声排放标准；对已经制定国家噪声排放标准的，可以制定严于国家噪声排放标准的地方噪声排放标准。地方噪声排放标准应当报国务院生态环境主管部门备案。

**第十六条** 国务院标准化主管部门会同国务院发展改革、生态环境、工业和信息化、住房和城乡建设、交通运输、铁路监督管理、民用航空、海事等部门，对可能产生噪声污染的工业设备、施工机械、机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、民用航空器、机动船舶、电气电子产品、建筑附属设备等产品，根据声环境保护的要求和国家经济、技术条件，在其技术规范或者产品质量标准中规定噪声限值。

前款规定的产品使用时产生噪声的限值，应当在有关技术文件中注明。禁止生产、进口或者销售不符合噪声限值的产品。

县级以上人民政府市场监督管理等部门对生产、销售的有噪声限值的产品进行监督检查，对电梯等特种设备使用时发出的噪声进行监督抽测，生态环境主管部门予以配合。

**第十七条** 声环境质量标准、噪声排放标准和其他噪声污染防治相关标准应当定期评估，并根据评估结果适时修订。

**第十八条** 各级人民政府及其有关部门制定、修改国土空间规划和相关规划，应当依法进行环境影响评价，充分考虑城乡区域开发、改造和建设项目产生的噪声对周围生活环境的影响，统筹规划，合理安排土地用途和建设布局，防止、减轻噪声污染。有关环境影响篇章、说明或者报告书中应当包括噪声污染防治内容。

**第十九条** 确定建设布局，应当根据国家声

环境质量和民用建筑隔声设计相关标准，合理划定建筑物与交通干线等的防噪声距离，并提出相应的规划设计要求。

**第二十条** 未达到国家声环境质量标准的区域所在的设区的市、县级人民政府，应当及时编制声环境质量改善规划及其实施方案，采取有效措施，改善声环境质量。

声环境质量改善规划及其实施方案应当向社会公开。

**第二十一条** 编制声环境质量改善规划及其实施方案，制定、修订噪声污染防治相关标准，应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等的意见。

### 第三章 噪声污染防治的监督管理

**第二十二条** 排放噪声、产生振动，应当符合噪声排放标准以及相关的环境振动控制标准和有关法律、法规、规章的要求。

排放噪声的单位和公共场所管理者，应当建立噪声污染防治责任制度，明确负责人和相关人员的责任。

**第二十三条** 国务院生态环境主管部门负责制定噪声监测和评价规范，会同国务院有关部门组织声环境质量监测网络，规划国家声环境质量监测站（点）的设置，组织开展全国声环境质量监测，推进监测自动化，统一发布全国声环境质量状况信息。

地方人民政府生态环境主管部门会同有关部门按照规定设置本行政区域声环境质量监测站（点），组织开展本行政区域声环境质量监测，定期向社会公布声环境质量状况信息。

地方人民政府生态环境等部门应当加强对噪声敏感建筑物周边等重点区域噪声排放情况的调查、监测。

**第二十四条** 新建、改建、扩建可能产生噪声污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价。

**第二十五条** 建设项目的噪声污染防治设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

建设项目在投入生产或者使用之前，建设单位应当依照有关法律法规的规定，对配套建设的噪声污染防治设施进行验收，编制验收报告，并向社会公开。未经验收或者验收不合格的，该建设项目不得投入生产或者使用。

**第二十六条** 建设噪声敏感建筑物，应当符合民用建筑隔声设计相关标准要求，不符合标准要求的，不得通过验收、交付使用；在交通干线两侧、工业企业周边等地方建设噪声敏感建筑物，还应当按照规定间隔一定距离，并采取减少振动、降低噪声的措施。

**第二十七条** 国家鼓励、支持低噪声工艺和设备的研究开发和推广应用，实行噪声污染严重的落后工艺和设备淘汰制度。

国务院发展改革部门会同国务院有关部门确定噪声污染严重的工艺和设备淘汰期限，并纳入国家综合性产业政策目录。

生产者、进口者、销售者或者使用者应当在规定期限内停止生产、进口、销售或者使用列入前款规定目录的设备。工艺的采用者应当在规定期限内停止采用列入前款规定目录的工艺。

**第二十八条** 对未完成声环境质量改善规划设定目标的地区以及噪声污染问题突出、群众反映强烈的地区，省级以上人民政府生态环境主管部门会同其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门约谈该地区人民政府及其有关部门的主要负责人，要求其采取有效措施及时整改。约谈和整改情况应当向社会公开。

**第二十九条** 生态环境主管部门和其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门，有权对排放噪声的单位或者场所进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料，不得拒绝或者阻挠。实施检查的部门、人员对现场检查中知悉的商业秘密应当保密。

检查人员进行现场检查，不得少于两人，并应当主动出示执法证件。

**第三十条** 排放噪声造成严重污染，被责令改正拒不改正的，生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门，可以查封、扣押排放噪声的场所、设施、设备、工具和物品。

**第三十一条** 任何单位和个人都有权向生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门举报造成噪声污染的行为。

生态环境主管部门和其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门应当公布举报电话、电子邮箱等，方便公众举报。

接到举报的部门应当及时处理并对举报人的相关信息保密。举报事项属于其他部门职责的，接到举报的部门应当及时移送相关部门并告知举报人。举报人要求答复并提供有效联系方式的，处理举报事项的部门应当反馈处理结果等情况。

**第三十二条** 国家鼓励开展宁静小区、静音车厢等宁静区域创建活动，共同维护生活环境和諧安宁。

**第三十三条** 在举行中等学校招生考试、高等学校招生统一考试等特殊活动期间，地方人民政府或者其指定的部门可以对可能产生噪声影响的活动，作出时间和区域的限制性规定，并提前向社会公告。

## 第四章 工业噪声污染防治

**第三十四条** 本法所称工业噪声，是指在工

业生产活动中产生的干扰周围生活环境的声音。

**第三十五条** 工业企业选址应当符合国土空间规划以及相关规划要求，县级以上地方人民政府应当按照规划要求优化工业企业布局，防止工业噪声污染。

在噪声敏感建筑物集中区域，禁止新建排放噪声的工业企业，改建、扩建工业企业的，应当采取有效措施防止工业噪声污染。

**第三十六条** 排放工业噪声的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取有效措施，减少振动、降低噪声，依法取得排污许可证或者填报排污登记表。

实行排污许可管理的单位，不得无排污许可证排放工业噪声，并应当按照排污许可证的要求进行噪声污染防治。

**第三十七条** 设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门应当按照国务院生态环境主管部门的规定，根据噪声排放、声环境质量改善要求等情况，制定本行政区域噪声重点排污单位名录，向社会公开并适时更新。

**第三十八条** 实行排污许可管理的单位应当按照规定，对工业噪声开展自行监测，保存原始监测记录，向社会公开监测结果，对监测数据的真实性和准确性负责。

噪声重点排污单位应当按照国家规定，安装、使用、维护噪声自动监测设备，与生态环境主管部门的监控设备联网。

## 第五章 建筑施工噪声污染防治

**第三十九条** 本法所称建筑施工噪声，是指在建筑施工过程中产生的干扰周围生活环境的声音。

**第四十条** 建设单位应当按照规定将噪声污染防治费用列入工程造价，在施工合同中明确施

工单位的噪声污染防治责任。

施工单位应当按照规定制定噪声污染防治实施方案，采取有效措施，减少振动、降低噪声。建设单位应当监督施工单位落实噪声污染防治实施方案。

**第四十一条** 在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，应当优先使用低噪声施工工艺和设备。

国务院工业和信息化主管部门会同国务院生态环境、住房和城乡建设、市场监督管理等部门，公布低噪声施工设备指导名录并适时更新。

**第四十二条** 在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，建设单位应当按照国家规定，设置噪声自动监测系统，与监督管理部门联网，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责。

**第四十三条** 在噪声敏感建筑物集中区域，禁止夜间进行产生噪声的建筑施工作业，但抢修、抢险施工作业，因生产工艺要求或者其他特殊需要必须连续施工作业的除外。

因特殊需要必须连续施工作业的，应当取得地方人民政府住房和城乡建设、生态环境主管部门或者地方人民政府指定的部门的证明，并在施工现场显著位置公示或者以其他方式公告附近居民。

## 第六章 交通运输噪声污染防治

**第四十四条** 本法所称交通运输噪声，是指机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、机动船舶、航空器等交通运输工具在运行时产生的干扰周围生活环境的声音。

**第四十五条** 各级人民政府及其有关部门制定、修改国土空间规划和交通运输等相关规划，应当综合考虑公路、城市道路、铁路、城市轨道交通线路、水路、港口和民用机场及其起降航线对周围声环境的影响。

新建公路、铁路线路选线设计，应当尽量避免噪声敏感建筑物集中区域。

新建民用机场选址与噪声敏感建筑物集中区域的距离应当符合标准要求。

**第四十六条** 制定交通基础设施工程技术规范，应当明确噪声污染防治要求。

新建、改建、扩建经过噪声敏感建筑物集中区域的高速公路、城市高架、铁路和城市轨道交通线路等的，建设单位应当在可能造成噪声污染的重点路段设置声屏障或者采取其他减少振动、降低噪声的措施，符合有关交通基础设施工程技术规范以及标准要求。

建设单位违反前款规定的，由县级以上人民政府指定的部门责令制定、实施治理方案。

**第四十七条** 机动车的消声器和喇叭应当符合国家规定。禁止驾驶拆除或者损坏消声器、加装排气管等擅自改装的机动车以轰鸣、疾驶等方式造成噪声污染。

使用机动车音响器材，应当控制音量，防止噪声污染。

机动车应当加强维修和保养，保持性能良好，防止噪声污染。

**第四十八条** 机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、机动船舶等交通运输工具运行时，应当按照规定使用喇叭等声响装置。

警车、消防救援车、工程抢险车、救护车等机动车安装、使用警报器，应当符合国务院公安部门的规定；非执行紧急任务，不得使用警报器。

**第四十九条** 地方人民政府生态环境主管部门会同公安机关根据声环境保护的需要，可以划定禁止机动车行驶和使用喇叭等声响装置的路段和时间，向社会公告，并由公安机关交通管理部门依法设置相关标志、标线。

**第五十条** 在车站、铁路站场、港口等地指挥作业时使用广播喇叭的，应当控制音量，减轻噪声污染。

**第五十一条** 公路养护管理单位、城市道路养护维修单位应当加强对公路、城市道路的维护和保养，保持减少振动、降低噪声设施正常运行。

城市轨道交通运营单位、铁路运输企业应当加强对城市轨道交通线路和城市轨道交通车辆、铁路线路和铁路机车车辆的维护和保养，保持减少振动、降低噪声设施正常运行，并按照国家规定进行监测，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责。

**第五十二条** 民用机场所在地人民政府，应当根据环境影响评价以及监测结果确定的民用航空器噪声对机场周围生活环境产生影响的范围和程度，划定噪声敏感建筑物禁止建设区域和限制建设区域，并实施控制。

在禁止建设区域禁止新建与航空无关的噪声敏感建筑物。

在限制建设区域确需建设噪声敏感建筑物的，建设单位应当对噪声敏感建筑物进行建筑隔声设计，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

**第五十三条** 民用航空器应当符合国务院民用航空主管部门规定的适航标准中的有关噪声要求。

**第五十四条** 民用机场管理机构负责机场起降航空器噪声的管理，会同航空运输企业、通用航空企业、空中交通管理部门等单位，采取低噪声飞行程序、起降跑道优化、运行架次和时段控制、高噪声航空器运行限制或者周围噪声敏感建筑物隔声降噪等措施，防止、减轻民用航空器噪声污染。

民用机场管理机构应当按照国家规定，对机

场周围民用航空器噪声进行监测，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责，监测结果定期向民用航空、生态环境主管部门报送。

**第五十五条** 因公路、城市道路和城市轨道交通运行排放噪声造成严重污染的，设区的市、县级人民政府应当组织有关部门和其他有关单位对噪声污染情况进行调查评估和责任认定，制定噪声污染综合治理方案。

噪声污染责任单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取管理或者工程措施，减轻噪声污染。

**第五十六条** 因铁路运行排放噪声造成严重污染的，铁路运输企业和设区的市、县级人民政府应当对噪声污染情况进行调查，制定噪声污染综合治理方案。

铁路运输企业和设区的市、县级人民政府有关部门和其他有关单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取有效措施，减轻噪声污染。

**第五十七条** 因民用航空器起降排放噪声造成严重污染的，民用机场所在地人民政府应当组织有关部门和其他有关单位对噪声污染情况进行调查，综合考虑经济、技术和管理措施，制定噪声污染综合治理方案。

民用机场管理机构、地方各级人民政府和其他有关单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取有效措施，减轻噪声污染。

**第五十八条** 制定噪声污染综合治理方案，应当征求有关专家和公众等的意见。

## 第七章 社会生活噪声污染防治

**第五十九条** 本法所称社会生活噪声，是指人为活动产生的除工业噪声、建筑施工噪声和交通运输噪声之外的干扰周围生活环境的声音。

**第六十条** 全社会应当增强噪声污染防治意

识，自觉减少社会生活噪声排放，积极开展噪声污染防治活动，形成人人有责、人人参与、人人受益的良好噪声污染防治氛围，共同维护生活环境和諧安宁。

**第六十一条** 文化娱乐、体育、餐饮等场所的经营管理者应当采取有效措施，防止、减轻噪声污染。

**第六十二条** 使用空调器、冷却塔、水泵、油烟净化器、风机、发电机、变压器、锅炉、装卸设备等可能产生社会生活噪声污染的设备、设施的企业事业单位和其他经营管理者等，应当采取优化布局、集中排放等措施，防止、减轻噪声污染。

**第六十三条** 禁止在商业经营活动中使用高音广播喇叭或者采用其他持续反复发出高噪声的方法进行广告宣传。

对商业经营活动中产生的其他噪声，经营者应当采取有效措施，防止噪声污染。

**第六十四条** 禁止在噪声敏感建筑物集中区域使用高音广播喇叭，但紧急情况以及地方人民政府规定的特殊情形除外。

在街道、广场、公园等公共场所组织或者开展娱乐、健身等活动，应当遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定，采取有效措施，防止噪声污染；不得违反规定使用音响器材产生过大音量。

公共场所管理者应当合理规定娱乐、健身等活动的区域、时段、音量，可以采取设置噪声自动监测和显示设施等措施加强管理。

**第六十五条** 家庭及其成员应当培养形成减少噪声产生的良好习惯，乘坐公共交通工具、饲养宠物和其他日常活动尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰，互谅互让解决噪声纠纷，共同维护声环境质量。

使用家用电器、乐器或者进行其他家庭场所活动，应当控制音量或者采取其他有效措施，防止噪声污染。

**第六十六条** 对已竣工交付使用的住宅楼、商铺、办公楼等建筑物进行室内装修活动，应当按照规定限定作业时间，采取有效措施，防止、减轻噪声污染。

**第六十七条** 新建居民住房的房地产开发经营者应当在销售场所公示住房可能受到噪声影响的情况以及采取或者拟采取的防治措施，并纳入买卖合同。

新建居民住房的房地产开发经营者应当在买卖合同中明确住房的共用设施设备位置和建筑隔声情况。

**第六十八条** 居民住宅区安装电梯、水泵、变压器等共用设施设备的，建设单位应当合理设置，采取减少振动、降低噪声的措施，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

已建成使用的居民住宅区电梯、水泵、变压器等共用设施设备由专业运营单位负责维护管理，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

**第六十九条** 基层群众性自治组织指导业主委员会、物业服务人、业主通过制定管理规约或者其他形式，约定本物业管理区域噪声污染防治要求，由业主共同遵守。

**第七十条** 对噪声敏感建筑物集中区域的社会生活噪声扰民行为，基层群众性自治组织、业主委员会、物业服务人应当及时劝阻、调解；劝阻、调解无效的，可以向负有社会生活噪声污染防治监督管理职责的部门或者地方人民政府指定的部门报告或者投诉，接到报告或者投诉的部门应当依法处理。

## 第八章 法律责任

**第七十一条** 违反本法规定，拒绝、阻挠监

督检查，或者在接受监督检查时弄虚作假的，由生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款。

**第七十二条** 违反本法规定，生产、进口、销售超过噪声限值的产品的，由县级以上人民政府市场监督管理部门、海关按照职责责令改正，没收违法所得，并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

违反本法规定，生产、进口、销售、使用淘汰的设备，或者采用淘汰的工艺，由县级以上人民政府指定的部门责令改正，没收违法所得，并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**第七十三条** 违反本法规定，建设单位建设噪声敏感建筑物不符合民用建筑隔声设计相关标准要求的，由县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门责令改正，处建设工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款。

违反本法规定，建设单位在噪声敏感建筑物禁止建设区域新建与航空无关的噪声敏感建筑物的，由地方人民政府指定的部门责令停止违法行为，处建设工程合同价款百分之二以上百分之十以下的罚款，并报经有批准权的人民政府批准，责令拆除。

**第七十四条** 违反本法规定，在噪声敏感建筑物集中区域新建排放噪声的工业企业的，由生态环境主管部门责令停止违法行为，处十万元以上五十万元以下的罚款，并报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

违反本法规定，在噪声敏感建筑物集中区域改建、扩建工业企业，未采取有效措施防止

工业噪声污染的，由生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；拒不改正的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

**第七十五条** 违反本法规定，无排污许可证或者超过噪声排放标准排放工业噪声的，由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，并处二万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**第七十六条** 违反本法规定，有下列行为之一，由生态环境主管部门责令改正，处二十万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，责令限制生产、停产整治：

（一）实行排污许可管理的单位未按照规定对工业噪声开展自行监测，未保存原始监测记录，或者未向社会公开监测结果的；

（二）噪声重点排污单位未按照国家规定安装、使用、维护噪声自动监测设备，或者未与生态环境主管部门的监控设备联网的。

**第七十七条** 违反本法规定，建设单位、施工单位有下列行为之一，由工程所在地人民政府指定的部门责令改正，处一万元以上十万元以下的罚款；拒不改正的，可以责令暂停施工：

（一）超过噪声排放标准排放建筑施工噪声的；

（二）未按照规定取得证明，在噪声敏感建筑物集中区域夜间进行产生噪声的建筑施工作业。

**第七十八条** 违反本法规定，有下列行为之一，由工程所在地人民政府指定的部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款：

（一）建设单位未按照规定将噪声污染防治

费用列入工程造价的；

（二）施工单位未按照规定制定噪声污染防治实施方案，或者未采取有效措施减少振动、降低噪声的；

（三）在噪声敏感建筑物集中区域施工作业的建设单位未按照国家规定设置噪声自动监测系统，未与监督管理部门联网，或者未保存原始监测记录的；

（四）因特殊需要必须连续施工作业，建设单位未按照规定公告附近居民的。

**第七十九条** 违反本法规定，驾驶拆除或者损坏消声器、加装排气管等擅自改装的机动车轰鸣、疾驶，机动车运行时未按照规定使用声响装置，或者违反禁止机动车行驶和使用声响装置的路段和时间规定的，由县级以上地方人民政府公安机关交通管理部门依照有关道路交通安全的法律法规处罚。

违反本法规定，铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、机动船舶等交通运输工具运行时未按照规定使用声响装置的，由交通运输、铁路监督管理、海事等部门或者地方人民政府指定的城市轨道交通有关部门按照职责责令改正，处五千元以上一万元以下的罚款。

**第八十条** 违反本法规定，有下列行为之一，由交通运输、铁路监督管理、民用航空等部门或者地方人民政府指定的城市道路、城市轨道交通有关部门，按照职责责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款：

（一）公路养护管理单位、城市道路养护维修单位、城市轨道交通运营单位、铁路运输企业未履行维护和保养义务，未保持减少振动、降低噪声设施正常运行的；

（二）城市轨道交通运营单位、铁路运输企

业未按照国家规定进行监测，或者未保存原始监测记录的；

(三) 民用机场管理机构、航空运输企业、通用航空企业未采取措施防止、减轻民用航空器噪声污染的；

(四) 民用机场管理机构未按照国家规定对机场周围民用航空器噪声进行监测，未保存原始监测记录，或者监测结果未定期报送的。

**第八十一条** 违反本法规定，有下列行为之一，由地方人民政府指定的部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款，并可以报经有批准权的人民政府批准，责令停业：

(一) 超过噪声排放标准排放社会生活噪声的；

(二) 在商业经营活动中使用高音广播喇叭或者采用其他持续反复发出高噪声的方法进行广告宣传的；

(三) 未对商业经营活动中产生的其他噪声采取有效措施造成噪声污染的。

**第八十二条** 违反本法规定，有下列行为之一，由地方人民政府指定的部门说服教育，责令改正；拒不改正的，给予警告，对个人可以处二百元以上一千元以下的罚款，对单位可以处二千元以上二万元以下的罚款：

(一) 在噪声敏感建筑物集中区域使用高音广播喇叭的；

(二) 在公共场所组织或者开展娱乐、健身等活动，未遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定，未采取有效措施造成噪声污染，或者违反规定使用音响器材产生过大音量的；

(三) 对已竣工交付使用的建筑物进行室内装修活动，未按照规定在限定的作业时间内进

行，或者未采取有效措施造成噪声污染的；

(四) 其他违反法律规定造成社会生活噪声污染的。

**第八十三条** 违反本法规定，有下列行为之一，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，处一万元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令暂停销售：

(一) 新建居民住房的房地产开发经营者未在销售场所公示住房可能受到噪声影响的情况以及采取或者拟采取的防治措施，或者未纳入买卖合同的；

(二) 新建居民住房的房地产开发经营者未在买卖合同中明确住房的共用设施设备位置或者建筑隔声情况的。

**第八十四条** 违反本法规定，有下列行为之一，由地方人民政府指定的部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款：

(一) 居民住宅区安装共用设施设备，设置不合理或者未采取减少振动、降低噪声的措施，不符合民用建筑隔声设计相关标准要求的；

(二) 对已建成使用的居民住宅区共用设施设备，专业运营单位未进行维护管理，不符合民用建筑隔声设计相关标准要求的。

**第八十五条** 噪声污染防治监督管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由监察机关或者任免机关、单位依法给予处分。

**第八十六条** 受到噪声侵害的单位和个人，有权要求侵权人依法承担民事责任。

对赔偿责任和赔偿金额纠纷，可以根据当事人的请求，由相应的负有噪声污染防治监督管理职责的部门、人民调解委员会调解处理。

国家鼓励排放噪声的单位、个人和公共场所管理者与受到噪声侵害的单位和个人友好协商，



通过调整生产经营时间、施工作业时间，采取减少振动、降低噪声措施，支付补偿金、异地安置等方式，妥善解决噪声纠纷。

**第八十七条** 违反本法规定，产生社会生活噪声，经劝阻、调解和处理未能制止，持续干扰他人正常生活、工作和学习，或者有其他扰乱公共秩序、妨害社会管理等违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

**第八十八条** 本法中下列用语的含义：

(一) 噪声排放，是指噪声源向周围生活环境辐射噪声；

(二) 夜间，是指晚上十点至次日早晨六点

之间的期间，设区的市级以上人民政府可以另行规定本行政区域夜间的起止时间，夜间时段长度为八小时；

(三) 噪声敏感建筑物，是指用于居住、科学研究、医疗卫生、文化教育、机关团体办公、社会福利等需要保持安静的建筑物；

(四) 交通干线，是指铁路、高速公路、一级公路、二级公路、城市快速路、城市主干路、城市次干路、城市轨道交通线路、内河高等级航道。

**第八十九条** 省、自治区、直辖市或者设区的市、自治州根据实际情况，制定本地方噪声污染防治具体办法。

**第九十条** 本法自 2022 年 6 月 5 日起施行。《中华人民共和国环境噪声污染防治法》同时废止。

# 关于修订《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的说明

——2021 年 8 月 17 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

全国人大环境与资源保护委员会主任委员 高虎城

全国人民代表大会常务委员会：

噪声污染与人民群众息息相关，越来越成为社会和广大人民群众关心的问题。全国人大常委会高度重视噪声污染问题，将环境噪声污染防治法修改列入十三届全国人大常委会立法规划的一类项目，由全国人大环资委牵头起草和提请审议。全国人大环资委成立了环境噪声污染防治法修改领导小组，制定法律修改工作方案，组建了

有关单位参与的起草小组，委托国务院有关主管部门起草法律修改建议稿和相关章节内容，深入开展调查研究，广泛征求对法律修改的意见建议，就重点难点问题开展专题研究。根据各方面意见建议修改完善后，形成了《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》，于 2021 年 5 月 14 日经全国人大环资委第三十二次全体会议审议通过。现就有关情况说明如下：

## 一、法律修改的重要性和必要性

现行环境噪声污染防治法经第八届全国人大常委会第二十次会议于1996年10月29日通过，自1997年3月1日起施行，2018年对个别条款作出修正。自实施以来，我国噪声污染防治法规标准体系不断完善，噪声污染防治措施取得积极成效。但是与20多年前相比，我国噪声污染防治的形势已发生了重大的变化，环境噪声污染防治法已不能适应新形势的要求，亟需修改完善。

(一) 环境噪声污染防治法修改是落实习近平总书记重要指示和党中央决策部署的具体行动。习近平总书记多次强调要坚持以人民为中心，积极回应人民群众新要求新期待，强调坚持良好的生态环境是最普惠的民生福祉；坚持人与自然和谐共生，还自然以宁静、和谐、美丽；要求系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要明确提出，要加强环境噪声污染治理。修改环境噪声污染防治法，是贯彻落实习近平总书记的重要指示精神和党中央一系列重大决策部署的具体行动。

(二) 环境噪声污染防治法修改是不断满足人民群众日益增长的安宁和谐环境需要的务实举措。随着我国经济社会的发展，噪声污染防治状况也随之发生了重大改变，污染区域由城市扩展到了农村，高铁、城市轨道交通等新型噪声源不断出现，室外活动噪声、室内噪声污染也日益多发、多样。环保热线举报平台中噪声投诉长期居高不下，位居各污染要素的第2位，仅次于大气污染。从十届全国人大开始，全国人大代表就修改环境噪声污染防治法、加强噪声污染防治多次提出议案，表达了代表的意愿，也反映了人民的心声。修改环境噪声污染防治法，是呼应人民群

众需求的务实举措。

(三) 环境噪声污染防治法修改是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的客观需要。随着近年生态环境法律的不断制定修改完善，不少新的环保制度得以建立，同时一些不合时宜的制度也相继淘汰，现行法律已不能适应噪声污染防治新形势、新任务的要求，主要表现在落实地方政府声环境质量改善责任不够，源头管控要求不够，落实噪声排放单位主体责任不足，噪声监管职责不清，监管范围有空白，与最新环保法律法规衔接不够，法律责任不完善等问题。修改环境噪声污染防治法，健全生态环境治理体系的薄弱环节，优先提升地方生态环境治理能力，既是当务之急，更是长远之策。

## 二、法律修改的指导思想和原则

环境噪声污染防治法修改的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导，贯彻落实习近平总书记提出的积极回应人民群众新要求新期待、系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题的要求，坚持以人民为中心，以问题为导向，分类防治噪声污染，以保护和改善生活环境，保障公众健康，推进生态文明建设。

环境噪声污染防治法修改遵循以下原则：一是加强源头防控。发挥规划、产品噪声限值及振动控制在噪声污染防治中的重要作用。二是聚焦突出问题。着力解决群众集中反映的问题。三是制度措施可行。充分研究论证，确保相关制度措施切实可行。四是总结成功经验。充分借鉴国内外相关法律法规和实践中成功的管理经验，推动达成共识，改善治理成效。五是提升治理能力。强化政府监督管理责任，明确各部门监管职责，落实噪声排放单位污染防治的主体责任，加强社

会共治。

### 三、法律修改的主要内容

现行环境噪声污染防治法共八章 64 条。本次修订后共九章 84 条。主要修改内容包括以下几个方面：

（一）着眼于维护最广大人民群众的根本利益，增加防治对象、调整适用范围。针对群众反映突出的部分噪声污染行为在现行法律中仍存在监管空白的问题，草案增加了噪声污染的防治对象，扩大了法律适用范围：一是修改工业噪声定义，将工业噪声扩展到生产活动中产生的噪声；二是修改交通运输噪声定义，增加城市轨道交通噪声；三是扩展适用的地域范围，将工业噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声和社会生活噪声仅适用于城市市区的规定，修改扩展至农村地区。

（二）着眼于满足人民群众对高质量公共服务的新需要，完善政府及其相关部门职责。针对当前地方政府对噪声污染治理重视程度不够的问题，草案完善政府及其相关部门的职责，一是规定县级以上人民政府应当将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划；二是增加目标责任制和考核评价制度，将噪声污染防治目标完成情况纳入考核评价内容；三是要求未达到国家声环境质量的设区的市、县级人民政府及时编制声环境质量改善规划及实施方案，分阶段逐步改善声环境质量或者减轻、消除噪声影响；四是根据中央深化行政执法体制改革要求和地方有效实践，修改完善了执法主体。

（三）着眼于实现人民群众对美好生活的向往与追求，加强源头防控。源头防控是噪声污染防治最有效的方法之一。草案强化源头防控要求，一是完善产品噪声限值制度，对于可能产生噪声污染的工业设备、施工机械等产品，要求在

其技术规范或者产品质量标准中规定噪声限值，并且对产品及其使用时发出的噪声进行监督抽测；二是增加规划防控要求，新增工业噪声、交通运输噪声规划控制要求条款；三是增加环境振动控制标准和措施要求，从源头上防治噪声污染。

（四）着眼于提高人民群众的满意度，针对突出问题、加强噪声分类管理。针对四类噪声管理中存在的突出问题，草案完善噪声管理措施。一是对于工业噪声，增加排污许可和自行监测条款，要求排放工业噪声的单位应当依法取得排污许可证或者填报排污登记表，按照要求开展自行监测。二是对于建筑施工噪声，新增优先使用低噪声施工设备和自动监测条款。三是对于交通运输噪声，严格新建交通项目和在已有交通干线两侧新建噪声敏感建筑物的标准要求，规定建设单位应当采取措施，符合相关标准；增加交通项目运营、养护机构职责，加强对车辆、线路和减少振动、降低噪声设施的维护；新增机场管理机构对机场起降航空器噪声的管理和监测规定；新增制定噪声污染治理方案的规定，减轻现有交通运输噪声污染。四是对于社会生活噪声，规定在公共场所开展娱乐、健身等活动的，应当遵守公共场所管理者有关活动区域和时段等规定；规定新建居民住房的房地产开发经营者应当公示所销售住房受到的噪声影响及采取或者拟采取的措施，明确所销售住房共用设施设备位置和建筑隔声情况；规定楼内共用设施设备设置应当符合民用建筑隔声设计相关标准要求，采取措施后应使居民住宅声环境质量符合相关标准要求。

（五）着眼于充分发挥公众参与治理的积极作用，强化社会共治。针对当前噪声污染涉及面广且投诉量大的问题，草案强化社会共治内容，一是新增环境教育和公众参与规定，鼓励社会各界开展噪声污染防治宣传教育和科学普及，增强

公众噪声污染防治意识，引导公众依法参与噪声污染防治工作；二是新增宁静区域创建条款，鼓励开展宁静小区、静音车厢等宁静区域创建，共同维护生活环境和諧安宁；三是新增自治管理规定，要求居（村）民委员会等基层群众性自治组织指导业主委员会及其委托的管理单位、业主通过制定管理规约等形式，约定本物业管理区域内噪声污染防治的管理要求，由业主共同遵守。

（六）着眼于回应人民群众对公平正义的新期待，明确法律责任、加大处罚力度。针对现行法律未明确罚款幅度范围、相关处罚手段欠缺等问题，一是明确罚款额度，完善处罚机制；二是对排放噪声造成严重后果，被责令改正拒不执行的，规定相关监督管理部门可以采取查封扣押的

强制措施；三是丰富处罚手段，对工业噪声和建筑施工噪声违法行为引入按日计罚等处罚手段。

此外，采纳了国务院有关主管部门、基层执法人员和有关专家的意见建议，删除原法名称中的“环境”二字，将《中华人民共和国环境噪声污染防治法》修改为《中华人民共和国噪声污染防治法》，一是更加明确法律规范对象仅限于人为噪声；二是与水、大气、土壤等污染防治法律名称中突出要素管理的表述保持体例上的一致；三是法律名称的修改不影响对噪声污染防治行为的严格要求。

《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国噪声污染防治法 （草案）》审议结果的报告

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 江必新

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十次会议对噪声污染防治法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发全国人大代表、中央有关单位、部分省（区、市）和设区的市人大以及立法联系点征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会多次召开座谈会，听取有关全国人大代表、中央有关部门、街道和社区、高等院校、专业机构和相

关专家的意见；赴北京、重庆、四川进行调研，实地考察工业生产、建筑施工、交通运输、社会生活各类噪声污染防治情况；就草案中的主要问题与有关方面反复沟通协商、共同研究。宪法和法律委员会于11月9日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、生态环境部有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会

议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了防治噪声污染，保障公众健康，保护和改善生活环境，推进生态文明建设，制定噪声污染防治法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案第二条第二款规定，噪声污染是指所产生的噪声超过国家或者地方规定的噪声排放标准，并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。有些常委委员、代表、部门、地方、立法联系点、专家和社会公众提出，有些产生噪声的领域没有噪声排放标准，但对他人正常生活造成干扰，也应当纳入噪声污染的范围。宪法和法律委员会经研究，建议将“未依法采取防控措施”产生噪声干扰他人正常生活、工作和学习的现象界定为噪声污染。

二、草案第三条第二款规定，因从事本职工作、经营工作受到噪声危害的防治，不适用本法。有的常委会组成人员、单位建议明确职业活动中噪声危害防治的法律适用。宪法和法律委员会经研究，建议明确因从事本职生产经营工作受到噪声危害的防治，适用劳动保护等其他有关法律的规定。

三、有的常委委员、代表、部门、地方、立法联系点和社会公众提出，噪声污染防治涉及部门较多，既要各司其职，又要协同配合，建议进一步厘清部门职责，建立协调联动机制，形成防治合力。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，县级以上地方人民政府根据需要，建立噪声污染防治工作协调联动机制，加强部门协同配合、信息共享，推进本行政区域噪声污染防治工作。二是增加规定，基层群众性自治组织应当协助地方人民政府及其有关部门做好噪声污染防治工作。三是明确因特殊需要必须夜间施工作业的，应当取得“地方人民政府住房和城乡建设、生态环境主管部门或者地方人民政

府指定的其他部门”的证明；明确由“地方人民政府生态环境主管部门会同公安机关”划定禁止机动车行驶和使用声响装置的路段和时间、“由公安机关交通管理部门依法设置相关标志、标线”；规定对噪声敏感建筑物集中区域的社会生活噪声扰民行为劝阻、调解无效的，可以向“负有社会生活噪声污染防治监督管理职责的部门或者地方人民政府指定的部门”报告；明确对建设单位建设噪声敏感建筑物不符合民用建筑隔声设计相关标准要求行为，由“县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门”处罚。

四、有的代表、部门、专家和社会公众建议进一步完善规划和标准制度，强化源头预防。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，生态环境保护规划应当明确噪声污染防治目标、任务、保障措施等内容。二是增加规定，国家推进噪声污染防治标准体系建设；国务院生态环境主管部门和国务院其他有关部门，在各自职责范围内，制定和完善噪声污染防治相关标准，加强标准之间的衔接协调。三是要求制定、修改规划应当依法进行环境影响评价，有关环境影响篇章、说明或者报告中应当包括噪声污染防治内容。四是规定建设噪声敏感建筑物应当符合民用建筑隔声设计相关标准要求，不符合标准要求的，不得通过验收、交付使用。

五、有的常委委员、代表、地方和社会公众建议进一步明确噪声排放具体要求，夯实企业主体责任，加强政府监督管理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是规定排放噪声、产生振动，应当符合噪声排放标准以及相关的环境振动控制标准和有关法律、法规、规章的要求；排放噪声的单位和公共场所管理者，应当建立噪声污染防治责任制度，明确负责人和相关人员的责任。二是要求地方人民政府生态环境等部门应当加强噪声排放情况的调查、监测。三是要

求在噪声敏感建筑物集中区域施工作业的建设单位、城市轨道交通运营单位、铁路运输企业、民用机场管理机构对监测数据的真实性和准确性负责。

六、有的常委委员、代表、部门、地方、立法联系点和社会公众建议根据各类噪声污染的不同特征，有针对性地完善防治措施，解决突出问题。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是规定实行排污许可管理的单位不得无排污许可证排放工业噪声。二是明确建设单位应当监督施工单位落实噪声污染防治实施方案。三是增加规定，全社会应当增强噪声污染防治意识，自觉减少社会生活噪声排放，积极开展噪声污染防治活动，形成人人有责、人人参与、人人受益的良好噪声污染防治氛围，共同维护生活环境和諧安宁。四是要求体育、餐饮等场所的经营管理者应当采取有效措施，防止、减轻噪声污染。五是增加规定，家庭及其成员应当培养形成减少噪声产生的良好习惯，生活中尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰，互谅互让解决噪声纠纷，共同维护声环境质量。

七、有的常委委员、部门、地方、立法联系点和社会公众建议加强噪声污染防治信息公开，强化公众参与。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确单位和个人依法享有获取声环境信息的权利。二是声环境质量标准适用区域范围和噪声敏感建筑物集中区域范围应当向社会公布。三是声环境质量改善规划实施方案应当向社会公开。四是编制声环境质量改善规划及其实施方案，制定、修订噪声污染防治相关标准，应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等的意见。五是约谈的整改情况应当向社会公开。六是增加规定，制定噪声污染综合治理方案，应当征求有关专家和公众等的意见。

八、有的常委委员、部门、地方和社会公众

建议加大对违法行为的惩处力度，优化处罚措施。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加无排污许可证排放工业噪声行为的处罚。二是规定对超过噪声排放标准排放建筑施工噪声等违法行为，拒不改正的，可以责令暂停施工。三是加大对在噪声敏感建筑物集中区域使用高音广播喇叭等社会生活噪声违法行为的处罚，拒不改正的，对单位可以处二千元以上二万元以下的罚款。四是规定对一些社会生活噪声违法行为，先进行说服教育，责令改正，对拒不改正的予以处罚。

九、有的常委委员、部门、地方和立法联系点建议授权地方根据实际就噪声污染防治作出具体规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：省、自治区、直辖市或者设区的市、自治州根据实际情况，制定本地方噪声污染防治具体办法。

此外，还对草案在法律衔接和文字方面作了一些修改。

11月25日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、执法部门、街道办事处、居民委员会、公共场所管理机构、物业服务企业、专家学者等就法律出台时机、草案中主要制度规范的可行性、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，人民群众对美好生活的要求越来越高，社会各界希望通过立法维护和谐安宁的社会生活环境；噪声污染防治工作积累了很多好的经验和做法，需要及时上升为法律制度，出台噪声污染防治法契合人民群众期盼和现实需求，很有必要、正当其时。草案完善噪声污染概念内涵，明确噪声污染防治基本原则，理顺监管体制，完善监管措施，严格防控要求，积极回应社会关切，具有可行性、可操作性和一定的前瞻性。草案已经比较成熟，建议尽快审议通过。这部法律的颁布施行，将有利于解决噪声

污染防治中的突出问题，切实改善声环境质量，满足人民对美好生活环境的需要。同时，与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

草案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《中华人民共和国噪声污染防治法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对噪声污染防治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，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月22日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。环境与资源保护委员会、生态环境部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，本法的一个重要目的是消除噪声对群众生活的侵扰，促进社会和谐，建议在立法目的中予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议在立法目的中增加“维护社会和谐”。

二、有的常委委员和列席人员提出，噪声污染防治工作涉及多个部门，地方人民政府应当及

时明确指定的部门和相关的部门在噪声污染防治方面的具体职责，以利于法律实施。宪法和法律委员会经研究，建议规定县级以上地方人民政府“应当依照本法和国务院的规定，明确有关部门的噪声污染防治监督管理职责”。

三、有的常委委员建议加强噪声敏感建筑物周边区域噪声污染状况监测。宪法和法律委员会经研究，建议规定地方人民政府生态环境等部门应当加强对“噪声敏感建筑物周边等重点区域”噪声排放情况的调查、监测。

四、有的常委委员建议明确检查人员进行现场检查不得少于两人。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、有的常委委员和列席人员建议对使用机动车音响器材产生过大音量造成噪声污染、饲养宠物噪声扰民、乘坐公共交通工具产生噪声干扰他人的情形作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是规定“使用机动车音响器材，应当控制音量，防止噪声污染。”二是

规定“乘坐公共交通工具、饲养宠物和其他日常活动”应当尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰。

六、有些常委委员提出，不服从劝阻、调解和处理，仍产生社会生活噪声严重干扰他人的，应给予治安管理处罚。宪法和法律委员会经研究，建议将有关规定合并修改为：违反本法规定，产生社会生活噪声，经劝阻、调解和处理未能制止，持续干扰他人正常生活、工作和学习，或者有其他扰乱公共秩序、妨害社会管理等违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

在常委会审议中，有些常委会组成人员和列席人员还就加强部门执法配合、支持噪声污染防治科技研究、完善农村噪声污染防治措施、规定

噪声污染公益诉讼等提出了一些好的意见和建议。宪法和法律委员会经研究认为，有的内容本法和相关法律已有规定，有的内容可在有关法规、规章中予以细化。有的常委会组成人员还建议抓紧制定相关配套规定，加大法律宣传力度。宪法和法律委员会建议国务院及其有关部门、有关地方尽快制定相关规定，扎实做好法律宣传工作，切实保障法律贯彻实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2022年6月5日。

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。

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

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。



# 中华人民共和国主席令

第一〇五号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国种子法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2021年12月24日通过，现予公布，自2022年3月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年12月24日

## 全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国种子法》的决定

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议决定对《中华人民共和国种子法》作如下修改：

一、将第一条修改为：“为了保护 and 合理利用种质资源，规范品种选育、种子生产经营和管理行为，加强种业科学技术研究，鼓励育种创新，保护植物新品种权，维护种子生产经营者、使用者的合法权益，提高种子质量，发展现代种业，保障国家粮食安全，促进农业和林业的发展，制定本法。”

二、在第九条中的“国家有计划地普查、收集、整理、鉴定、登记、保存、交流和利用种质

资源”后增加“重点收集珍稀、濒危、特有资源和特色地方品种”。

三、将第十一条第一款修改为：“国家对种质资源享有主权。任何单位和个人向境外提供种质资源，或者与境外机构、个人开展合作研究利用种质资源的，应当报国务院农业农村、林业草原主管部门批准，并同时提交国家共享惠益的方案。国务院农业农村、林业草原主管部门可以委托省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门接收申请材料。国务院农业农村、林业草原主管部门应当将批准情况通报国务院生态环境主管部门。”

四、将第十二条第一款、第二款修改为：“国家支持科研院所及高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和应用技术研究以及生物育种技术研究，支持常规作物、主要造林树种育种和无性繁殖材料选育等公益性研究。

“国家鼓励种子企业充分利用公益性研究成果，培育具有自主知识产权的优良品种；鼓励种子企业与科研院所及高等院校构建技术研发平台，开展主要粮食作物、重要经济作物育种攻关，建立以市场为导向、利益共享、风险共担的产学研相结合的种业技术创新体系。”

五、将第二十八条修改为：“植物新品种权所有人对其授权品种享有排他的独占权。植物新品种权所有人可以将植物新品种权许可他人实施，并按照合同约定收取许可使用费；许可使用费可以采取固定价款、从推广收益中提成等方式收取。

“任何单位或者个人未经植物新品种权所有人许可，不得生产、繁殖和为繁殖而进行处理、许诺销售、销售、进口、出口以及为实施上述行为储存该授权品种的繁殖材料，不得为商业目的将该授权品种的繁殖材料重复使用于生产另一品种的繁殖材料。本法、有关法律、行政法规另有规定的除外。

“实施前款规定的行为，涉及由未经许可使用授权品种的繁殖材料而获得的收获材料的，应当得到植物新品种权所有人的许可；但是，植物新品种权所有人对繁殖材料已有合理机会行使其权利的除外。

“对实质性派生品种实施第二款、第三款规定行为的，应当征得原始品种的植物新品种权所有人的同意。

“实质性派生品种制度的实施步骤和办法由国务院规定。”

六、将第三十一条第一款、第二款修改为：

“从事种子进出口业务种子生产经营许可证，由国务院农业农村、林业草原主管部门核发。国务院农业农村、林业草原主管部门可以委托省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门接收申请材料。

“从事主要农作物杂交种子及其亲本种子、林木良种繁殖材料生产经营的，以及符合国务院农业农村主管部门规定条件的实行选育生产经营相结合的农作物种子企业的种子生产经营许可证，由省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门核发。”

七、将第三十四条修改为：“种子生产应当执行种子生产技术规程和种子检验、检疫规程，保证种子符合净度、纯度、发芽率等质量要求和检疫要求。

“县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门应当指导、支持种子生产者采用先进的种子生产技术，改进生产工艺，提高种子质量。”

八、删去第三十九条。

九、将第五十三条改为第五十二条，删去其中的“林木种子应当经用种地省、自治区、直辖市人民政府批准”。

十、将第五十八条改为第五十七条，修改为：“从事种子进出口业务，应当具备种子生产经营许可证；其中，从事农作物种子进出口业务的，还应当按照国家有关规定取得种子进出口许可。

“从境外引进农作物、林木种子的审定权限，农作物种子的进口审批办法，引进转基因植物品种的管理办法，由国务院规定。”

十一、将第六十四条改为第六十三条，修改为：“国家加强种业公益性基础设施建设，保障育种科研设施用地合理需求。

“对优势种子繁育基地内的耕地，划入永久基

本农田。优势种子繁育基地由国务院农业农村主管部门商所在省、自治区、直辖市人民政府确定。”

十二、将第七十三条改为第七十二条，将第三款修改为：“侵犯植物新品种权的赔偿数额按照权利人因被侵权所受到的实际损失确定；实际损失难以确定的，可以按照侵权人因侵权所获得的利益确定。权利人的损失或者侵权人获得的利益难以确定的，可以参照该植物新品种权许可使用费的倍数合理确定。故意侵犯植物新品种权，情节严重的，可以在按照上述方法确定数额的一倍以上五倍以下确定赔偿数额。”

将第四款中的“三百万元”修改为“五百万元”。

增加一款，作为第五款：“赔偿数额应当包括权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。”

十三、将第七十五条改为第七十四条，将第一款中的“一万元”修改为“二万元”，“十万元”修改为“二十万元”。

十四、将第七十六条改为第七十五条，将第一款中的“一万元”修改为“二万元”，“五千元”修改为“一万元”，“五万元”修改为“十万元”。

十五、将第七十七条改为第七十六条，在第一款中的“第三十三条”后增加“第三十四条”。第一款增加两项，作为第五项、第六项：

“（五）不再具有繁殖种子的隔离和培育条件，或者不再具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林，继续从事种子生产的；

“（六）未执行种子检验、检疫规程生产种子的。”

十六、删去第八十四条。

十七、将第九十二条改为第九十条，增加一项，作为第十项：“（十）实质性派生品种是指由原始品种实质性派生，或者由该原始品种的实质性派生品种派生出来的品种，与原始品种有明显区别，并且除派生引起的性状差异外，在表达由原始品种基因型或者基因型组合产生的基本性状方面与原始品种相同。”

十八、将第九十三条改为第九十一条，增加一款，作为第一款：“国家加强中药材种质资源保护，支持开展中药材育种科学技术研究。”

十九、将本法中的“农业主管部门”修改为“农业农村主管部门”，“林业主管部门”修改为“林业草原主管部门”，“农业、林业主管部门”修改为“农业农村、林业草原主管部门”。

本决定自2022年3月1日起施行。

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

# 中华人民共和国种子法

(2000年7月8日第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国种子法〉的决定》第一次修正 根据2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第二次修正 2015年11月4日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订 根据2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议《关于修改〈中华人民共和国种子法〉的决定》第三次修正)

## 目 录

第一章 总 则
第二章 种质资源保护
第三章 品种选育、审定与登记
第四章 新品种保护
第五章 种子生产经营
第六章 种子监督管理
第七章 种子进出口和对外合作
第八章 扶持措施
第九章 法律责任
第十章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保护 and 合理利用种质资源，规范品种选育、种子生产经营和管理行为，加强种业科学技术研究，鼓励育种创新，保护植物新品种权，维护种子生产经营者、使用者的合法权益，提高种子质量，发展现代种业，保障国家粮食安全，促进农业和林业的发展，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国境内从事品种选育、种子生产经营和管理等活动，适用本法。

本法所称种子，是指农作物和林木的种植材料或者繁殖材料，包括籽粒、果实、根、茎、苗、芽、叶、花等。

**第三条** 国务院农业农村、林业草原主管部门分别主管全国农作物种子和林木种子工作；县级以上地方人民政府农业农村、林业草原主管部门分别主管本行政区域内农作物种子和林木种子工作。

各级人民政府及其有关部门应当采取措施，加强种子执法和监督，依法惩处侵害农民权益的种子违法行为。

**第四条** 国家扶持种质资源保护工作和选育、生产、更新、推广使用良种，鼓励品种选育和种子生产经营相结合，奖励在种质资源保护工作和良种选育、推广等工作中成绩显著的单位和个人。

**第五条** 省级以上人民政府应当根据科教兴农方针和农业、林业发展的需要制定种业发展规划并组织实施。

**第六条** 省级以上人民政府建立种子储备制度，主要用于发生灾害时的生产需要及余缺调剂，保障农业和林业生产安全。对储备的种子应

当定期检验和更新。种子储备的具体办法由国务院规定。

**第七条** 转基因植物品种的选育、试验、审定和推广应当进行安全性评价，并采取严格的安全控制措施。国务院农业农村、林业草原主管部门应当加强跟踪监管并及时公告有关转基因植物品种审定和推广的信息。具体办法由国务院规定。

## 第二章 种质资源保护

**第八条** 国家依法保护种质资源，任何单位和个人不得侵占和破坏种质资源。

禁止采集或者采伐国家重点保护的天然种质资源。因科研等特殊情况需要采集或者采伐的，应当经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的农业农村、林业草原主管部门批准。

**第九条** 国家有计划地普查、收集、整理、鉴定、登记、保存、交流和利用种质资源，重点收集珍稀、濒危、特有资源和特色地方品种，定期公布可供利用的种质资源目录。具体办法由国务院农业农村、林业草原主管部门规定。

**第十条** 国务院农业农村、林业草原主管部门应当建立种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地。省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门可以根据需要建立种质资源库、种质资源保护区、种质资源保护地。种质资源库、种质资源保护区、种质资源保护地的种质资源属公共资源，依法开放利用。

占用种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地的，需经原设立机关同意。

**第十一条** 国家对种质资源享有主权。任何单位和个人向境外提供种质资源，或者与境外机构、个人开展合作研究利用种质资源的，应当报国务院农业农村、林业草原主管部门批准，并同

时提交国家共享惠益的方案。国务院农业农村、林业草原主管部门可以委托省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门接收申请材料。国务院农业农村、林业草原主管部门应当将批准情况通报国务院生态环境主管部门。

从境外引进种质资源的，依照国务院农业农村、林业草原主管部门的有关规定办理。

## 第三章 品种选育、审定与登记

**第十二条** 国家支持科研院所及高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和应用技术研究以及生物育种技术研究，支持常规作物、主要造林树种育种和无性繁殖材料选育等公益性研究。

国家鼓励种子企业充分利用公益性研究成果，培育具有自主知识产权的优良品种；鼓励种子企业与科研院所及高等院校构建技术研发平台，开展主要粮食作物、重要经济作物育种攻关，建立以市场为导向、利益共享、风险共担的产学研相结合的种业技术创新体系。

国家加强种业科技创新能力建设，促进种业科技成果转化，维护种业科技人员的合法权益。

**第十三条** 由财政资金支持形成的育种发明专利权和植物新品种权，除涉及国家安全、国家利益和重大社会公共利益的外，授权项目承担者依法取得。

由财政资金支持为主形成的育种成果的转让、许可等应当依法公开进行，禁止私自交易。

**第十四条** 单位和个人因林业草原主管部门为选育林木良种建立测定林、试验林、优树收集区、基因库等而减少经济收入的，批准建立的林业草原主管部门应当按照国家有关规定给予经济补偿。

**第十五条** 国家对主要农作物和主要林木实行品种审定制度。主要农作物品种和主要林木品

种在推广前应当通过国家级或者省级审定。由省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门确定的主要林木品种实行省级审定。

申请审定的品种应当符合特异性、一致性、稳定性要求。

主要农作物品种和主要林木品种的审定办法由国务院农业农村、林业草原主管部门规定。审定办法应当体现公正、公开、科学、效率的原则，有利于产量、品质、抗性等的提高与协调，有利于适应市场和生活消费需要的品种的推广。在制定、修改审定办法时，应当充分听取育种者、种子使用者、生产经营者和相关行业代表意见。

**第十六条** 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的农业农村、林业草原主管部门分别设立由专业人员组成的农作物品种和林木品种审定委员会。品种审定委员会承担主要农作物品种和主要林木品种的审定工作，建立包括申请文件、品种审定试验数据、种子样品、审定意见和审定结论等内容的审定档案，保证可追溯。在审定通过的品种依法公布的相关信息中应当包括审定意见情况，接受监督。

品种审定实行回避制度。品种审定委员会委员、工作人员及相关测试、试验人员应当忠于职守，公正廉洁。对单位和个人举报或者监督检查发现的上述人员的违法行为，省级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门和有关机关应当及时依法处理。

**第十七条** 实行选育生产经营相结合，符合国务院农业农村、林业草原主管部门规定条件的种子企业，对其自主研发的主要农作物品种、主要林木品种可以按照审定办法自行完成试验，达到审定标准的，品种审定委员会应当颁发审定证书。种子企业对试验数据的真实性负责，保证可

追溯，接受省级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门和社会的监督。

**第十八条** 审定未通过的农作物品种和林木品种，申请人有异议的，可以向原审定委员会或者国家级审定委员会申请复审。

**第十九条** 通过国家级审定的农作物品种和林木良种由国务院农业农村、林业草原主管部门公告，可以在全国适宜的生态区域推广。通过省级审定的农作物品种和林木良种由省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门公告，可以在本行政区域内适宜的生态区域推广；其他省、自治区、直辖市属于同一适宜生态区的地域引种农作物品种、林木良种的，引种者应当将引种的品种和区域报所在省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门备案。

引种本地区没有自然分布的林木品种，应当按照国家引种标准通过试验。

**第二十条** 省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门应当完善品种选育、审定工作的区域协作机制，促进优良品种的选育和推广。

**第二十一条** 审定通过的农作物品种和林木良种出现不可克服的严重缺陷等情形不宜继续推广、销售的，经原审定委员会审核确认后，撤销审定，由原公告部门发布公告，停止推广、销售。

**第二十二条** 国家对部分非主要农作物实行品种登记制度。列入非主要农作物登记目录的品种在推广前应当登记。

实行品种登记的农作物范围应当严格控制，并根据保护生物多样性、保证消费安全和用种安全的原则确定。登记目录由国务院农业农村主管部门制定和调整。

申请者申请品种登记应当向省、自治区、直

辖市人民政府农业农村主管部门提交申请文件和种子样品，并对其真实性负责，保证可追溯，接受监督检查。申请文件包括品种的种类、名称、来源、特性、育种过程以及特异性、一致性、稳定性测试报告等。

省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门自受理品种登记申请之日起二十个工作日内，对申请者提交的申请文件进行书面审查，符合要求的，报国务院农业农村主管部门予以登记公告。

对已登记品种存在申请文件、种子样品不实的，由国务院农业农村主管部门撤销该品种登记，并将该申请者的违法信息记入社会诚信档案，向社会公布；给种子使用者和其他种子生产经营者造成损失的，依法承担赔偿责任。

对已登记品种出现不可克服的严重缺陷等情形的，由国务院农业农村主管部门撤销登记，并发布公告，停止推广。

非主要农作物品种登记办法由国务院农业农村主管部门规定。

**第二十三条** 应当审定的农作物品种未经审定的，不得发布广告、推广、销售。

应当审定的林木品种未经审定通过的，不得作为良种推广、销售，但生产确需使用的，应当经林木品种审定委员会认定。

应当登记的农作物品种未经登记的，不得发布广告、推广，不得以登记品种的名义销售。

**第二十四条** 在中国境内没有经常居所或者营业场所的境外机构、个人在境内申请品种审定或者登记的，应当委托具有法人资格的境内种子企业代理。

## 第四章 新品种保护

**第二十五条** 国家实行植物新品种保护制

度。对国家植物品种保护名录内经过人工选育或者发现的野生植物加以改良，具备新颖性、特异性、一致性、稳定性和适当命名的植物品种，由国务院农业农村、林业草原主管部门授予植物新品种权，保护植物新品种权所有人的合法权益。植物新品种权的内容和归属、授予条件、申请和受理、审查与批准，以及期限、终止和无效等依照本法、有关法律和行政法规规定执行。

国家鼓励和支持种业科技创新、植物新品种培育及成果转化。取得植物新品种权的品种得到推广应用的，育种者依法获得相应的经济利益。

**第二十六条** 一个植物新品种只能授予一项植物新品种权。两个以上的申请人分别就同一个品种申请植物新品种权的，植物新品种权授予最先申请的人；同时申请的，植物新品种权授予最先完成该品种育种的人。

对违反法律，危害社会公共利益、生态环境的植物新品种，不授予植物新品种权。

**第二十七条** 授予植物新品种权的植物新品种名称，应当与相同或者相近的植物属或者种中已知品种的名称相区别。该名称经授权后即为该植物新品种的通用名称。

下列名称不得用于授权品种的命名：

- (一) 仅以数字表示的；
- (二) 违反社会公德的；
- (三) 对植物新品种的特征、特性或者育种者身份等容易引起误解的。

同一植物品种在申请新品种保护、品种审定、品种登记、推广、销售时只能使用同一个名称。生产推广、销售的种子应当与申请植物新品种保护、品种审定、品种登记时提供的样品相符。

**第二十八条** 植物新品种权所有人对其授权品种享有排他的独占权。植物新品种权所有人可

以将植物新品种权许可他人实施，并按照合同约定收取许可使用费；许可使用费可以采取固定价款、从推广收益中提成等方式收取。

任何单位或者个人未经植物新品种权所有人许可，不得生产、繁殖和为繁殖而进行处理、许诺销售、销售、进口、出口以及为实施上述行为储存该授权品种的繁殖材料，不得为商业目的将该授权品种的繁殖材料重复使用于生产另一品种的繁殖材料。本法、有关法律、行政法规另有规定的除外。

实施前款规定的行为，涉及由未经许可使用授权品种的繁殖材料而获得的收获材料的，应当得到植物新品种权所有人的许可；但是，植物新品种权所有人对繁殖材料已有合理机会行使其权利的除外。

对实质性派生品种实施第二款、第三款规定行为的，应当征得原始品种的植物新品种权所有人的同意。

实质性派生品种制度的实施步骤和办法由国务院规定。

**第二十九条** 在下列情况下使用授权品种的，可以不经植物新品种权所有人许可，不向其支付使用费，但不得侵犯植物新品种权所有人依照本法、有关法律、行政法规享有的其他权利：

- (一) 利用授权品种进行育种及其他科研活动；
- (二) 农民自繁自用授权品种的繁殖材料。

**第三十条** 为了国家利益或者社会公共利益，国务院农业农村、林业草原主管部门可以作出实施植物新品种权强制许可的决定，并予以登记和公告。

取得实施强制许可的单位或者个人不享有独占的实施权，并且无权允许他人实施。

## 第五章 种子生产经营

**第三十一条** 从事种子进出口业务种子生产经营许可证，由国务院农业农村、林业草原主管部门核发。国务院农业农村、林业草原主管部门可以委托省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门接收申请材料。

从事主要农作物杂交种子及其亲本种子、林木良种繁殖材料生产经营的，以及符合国务院农业农村主管部门规定条件的实行选育生产经营相结合的农作物种子企业的种子生产经营许可证，由省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门核发。

前两款规定以外的其他种子的生产经营许可证，由生产经营者所在地县级以上地方人民政府农业农村、林业草原主管部门核发。

只从事非主要农作物种子和非主要林木种子生产的，不需要办理种子生产经营许可证。

**第三十二条** 申请取得种子生产经营许可证的，应当具有与种子生产经营相适应的生产经营设施、设备及专业技术人员，以及法规和国务院农业农村、林业草原主管部门规定的其他条件。

从事种子生产的，还应当同时具有繁殖种子的隔离和培育条件，具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林。

申请领取具有植物新品种权的种子生产经营许可证的，应当征得植物新品种权所有人的书面同意。

**第三十三条** 种子生产经营许可证应当载明生产经营者名称、地址、法定代表人、生产种子的品种、地点和种子经营的范围、有效期限、有效区域等事项。

前款事项发生变更的，应当自变更之日起三



十日内，向原核发许可证机关申请变更登记。

除本法另有规定外，禁止任何单位和个人无种子生产经营许可证或者违反种子生产经营许可证的规定生产、经营种子。禁止伪造、变造、买卖、租借种子生产经营许可证。

**第三十四条** 种子生产应当执行种子生产技术规程和种子检验、检疫规程，保证种子符合净度、纯度、发芽率等质量要求和检疫要求。

县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门应当指导、支持种子生产经营者采用先进的种子生产技术，改进生产工艺，提高种子质量。

**第三十五条** 在林木种子生产基地内采集种子的，由种子生产基地的经营者组织进行，采集种子应当按照国家有关标准进行。

禁止抢采掠青、损坏母树，禁止在劣质林内、劣质母树上采集种子。

**第三十六条** 种子生产经营者应当建立和保存包括种子来源、产地、数量、质量、销售去向、销售日期和有关责任人员等内容的生产经营档案，保证可追溯。种子生产经营档案的具体载明事项，种子生产经营档案及种子样品的保存期限由国务院农业农村、林业草原主管部门规定。

**第三十七条** 农民个人自繁自用的常规种子有剩余的，可以在当地集贸市场上出售、串换，不需要办理种子生产经营许可证。

**第三十八条** 种子生产经营许可证的有效区域由发证机关在其管辖范围内确定。种子生产经营者在种子生产经营许可证载明的有效区域设立分支机构的，专门经营不再分装的包装种子的，或者受具有种子生产经营许可证的种子生产经营者以书面委托生产、代销其种子的，不需要办理种子生产经营许可证，但应当向当地农业农村、林业草原主管部门备案。

实行选育生产经营相结合，符合国务院农业

农村、林业草原主管部门规定条件的种子企业的生产经营许可证的有效区域为全国。

**第三十九条** 销售的种子应当加工、分级、包装。但是不能加工、包装的除外。

大包装或者进口种子可以分装；实行分装的，应当标注分装单位，并对种子质量负责。

**第四十条** 销售的种子应当符合国家或者行业标准，附有标签和使用说明。标签和使用说明标注的内容应当与销售的种子相符。种子生产经营者对标注内容的真实性和种子质量负责。

标签应当标注种子类别、品种名称、品种审定或者登记编号、品种适宜种植区域及季节、生产经营者及注册地、质量指标、检疫证明编号、种子生产经营许可证编号和信息代码，以及国务院农业农村、林业草原主管部门规定的其他事项。

销售授权品种种子的，应当标注品种权号。

销售进口种子的，应当附有进口审批文号和中文标签。

销售转基因植物品种种子的，必须用明显的文字标注，并应当提示使用时的安全控制措施。

种子生产经营者应当遵守有关法律、法规的规定，诚实守信，向种子使用者提供种子生产者信息、种子的主要性状、主要栽培措施、适应性等使用条件的说明、风险提示与有关咨询服务，不得作虚假或者引人误解的宣传。

任何单位和个人不得非法干预种子生产经营者的生产经营自主权。

**第四十一条** 种子广告的内容应当符合本法和有关广告的法律、法规的规定，主要性状描述等应当与审定、登记公告一致。

**第四十二条** 运输或者邮寄种子应当依照有关法律、行政法规的规定进行检疫。

**第四十三条** 种子使用者有权按照自己的意

愿购买种子，任何单位和个人不得非法干预。

**第四十四条** 国家对推广使用林木良种造林给予扶持。国家投资或者国家投资为主的造林项目和国有林业单位造林，应当根据林业草原主管部门制定的计划使用林木良种。

**第四十五条** 种子使用者因种子质量问题或者因种子的标签和使用说明标注的内容不真实，遭受损失的，种子使用者可以向出售种子的经营者要求赔偿，也可以向种子生产者或者其他经营者要求赔偿。赔偿额包括购种价款、可得利益损失和其他损失。属于种子生产者或者其他经营者责任的，出售种子的经营者赔偿后，有权向种子生产者或者其他经营者追偿；属于出售种子的经营者责任的，种子生产者或者其他经营者赔偿后，有权向出售种子的经营者追偿。

## 第六章 种子监督管理

**第四十六条** 农业农村、林业草原主管部门应当加强对种子质量的监督检查。种子质量管理办法、行业标准和检验方法，由国务院农业农村、林业草原主管部门制定。

农业农村、林业草原主管部门可以采用国家规定的快速检测方法对生产经营的种子品种进行检测，检测结果可以作为行政处罚依据。被检查人对检测结果有异议的，可以申请复检，复检不得采用同一检测方法。因检测结果错误给当事人造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第四十七条** 农业农村、林业草原主管部门可以委托种子质量检验机构对种子质量进行检验。

承担种子质量检验的机构应当具备相应的检测条件、能力，并经省级以上人民政府有关主管部门考核合格。

种子质量检验机构应当配备种子检验员。种

子检验员应当具有中专以上有关专业学历，具备相应的种子检验技术能力和水平。

**第四十八条** 禁止生产经营假、劣种子。农业农村、林业草原主管部门和有关部门依法打击生产经营假、劣种子的违法行为，保护农民合法权益，维护公平竞争的市场秩序。

下列种子为假种子：

(一) 以非种子冒充种子或者以此种种种子冒充其他品种种子的；

(二) 种子种类、品种与标签标注的内容不符或者没有标签的。

下列种子为劣种子：

(一) 质量低于国家规定标准的；

(二) 质量低于标签标注指标的；

(三) 带有国家规定的检疫性有害生物的。

**第四十九条** 农业农村、林业草原主管部门是种子行政执法机关。种子执法人员依法执行公务时应当出示行政执法证件。农业农村、林业草原主管部门依法履行种子监督检查职责时，有权采取下列措施：

(一) 进入生产经营场所进行现场检查；

(二) 对种子进行取样测试、试验或者检验；

(三) 查阅、复制有关合同、票据、账簿、生产经营档案及其他有关资料；

(四) 查封、扣押有证据证明违法生产经营的种子，以及用于违法生产经营的工具、设备及运输工具等；

(五) 查封违法从事种子生产经营活动的场所。

农业农村、林业草原主管部门依照本法规定行使职权，当事人应当协助、配合，不得拒绝、阻挠。

农业农村、林业草原主管部门所属的综合执法机构或者受其委托的种子管理机构，可以开展

种子执法相关工作。

**第五十条** 种子生产经营者依法自愿成立种子行业协会，加强行业自律管理，维护成员合法权益，为成员和行业发展提供信息交流、技术培训、信用建设、市场营销和咨询等服务。

**第五十一条** 种子生产经营者可自愿向具有资质的认证机构申请种子质量认证。经认证合格的，可以在包装上使用认证标识。

**第五十二条** 由于不可抗力原因，为生产需要必须使用低于国家或者地方规定标准的农作物种子的，应当经用种地县级以上地方人民政府批准。

**第五十三条** 从事品种选育和种子生产经营以及管理的单位和个人应当遵守有关植物检疫法律、行政法规的规定，防止植物危险性病、虫、杂草及其他有害生物的传播和蔓延。

禁止任何单位和个人在种子生产基地从事检疫性有害生物接种试验。

**第五十四条** 省级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门应当在统一的政府信息发布平台上发布品种审定、品种登记、新品种保护、种子生产经营许可、监督管理等信息。

国务院农业农村、林业草原主管部门建立植物品种标准样品库，为种子监督管理提供依据。

**第五十五条** 农业农村、林业草原主管部门及其工作人员，不得参与和从事种子生产经营活动。

## 第七章 种子进出口和对外合作

**第五十六条** 进口种子和出口种子必须实施检疫，防止植物危险性病、虫、杂草及其他有害生物传入境内和传出境外，具体检疫工作按照有关植物进出境检疫法律、行政法规的规定执行。

**第五十七条** 从事种子进出口业务，应当

具备种子生产经营许可证；其中，从事农作物种子进出口业务，还应当按照国家有关规定取得种子进出口许可。

从境外引进农作物、林木种子的审定权限，农作物种子的进口审批办法，引进转基因植物品种的管理办法，由国务院规定。

**第五十八条** 进口种子的质量，应当达到国家标准或者行业标准。没有国家标准或者行业标准的，可以按照合同约定的标准执行。

**第五十九条** 为境外制种进口种子的，可以不受本法第五十七条第一款的限制，但应当具有对外制种合同，进口的种子只能用于制种，其产品不得在境内销售。

从境外引进农作物或者林木试验用种，应当隔离栽培，收获物也不得作为种子销售。

**第六十条** 禁止进出口假、劣种子以及属于国家规定不得进出口的种子。

**第六十一条** 国家建立种业国家安全审查机制。境外机构、个人投资、并购境内种子企业，或者与境内科研院所、种子企业开展技术合作，从事品种研发、种子生产经营的审批管理依照有关法律、行政法规的规定执行。

## 第八章 扶持措施

**第六十二条** 国家加大对种业发展的支持。对品种选育、生产、示范推广、种质资源保护、种子储备以及制种大县给予扶持。

国家鼓励推广使用高效、安全制种采种技术和先进适用的制种采种机械，将先进适用的制种采种机械纳入农机具购置补贴范围。

国家积极引导社会资金投入种业。

**第六十三条** 国家加强种业公益性基础设施建设，保障育种科研设施用地合理需求。

对优势种子繁育基地内的耕地，划入永久基

本农田。优势种子繁育基地由国务院农业农村主管部门商所在省、自治区、直辖市人民政府确定。

**第六十四条** 对从事农作物和林木品种选育、生产的种子企业，按照国家有关规定给予扶持。

**第六十五条** 国家鼓励和引导金融机构为种子生产经营和收储提供信贷支持。

**第六十六条** 国家支持保险机构开展种子生产保险。省级以上人民政府可以采取保险费补贴等措施，支持发展种业生产保险。

**第六十七条** 国家鼓励科研院所及高等院校与种子企业开展育种科技人员交流，支持本单位的科技人员到种子企业从事育种成果转化活动；鼓励育种科研人才创新创业。

**第六十八条** 国务院农业农村、林业草原主管部门和异地繁育种子所在地的省、自治区、直辖市人民政府应当加强对异地繁育种子工作的管理和协调，交通运输部门应当优先保证种子的运输。

## 第九章 法律责任

**第六十九条** 农业农村、林业草原主管部门不依法作出行政许可决定，发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处，或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

违反本法第五十五条规定，农业农村、林业草原主管部门工作人员从事种子生产经营活动的，依法给予处分。

**第七十条** 违反本法第十六条规定，品种审定委员会委员和工作人员不依法履行职责，弄虚作假、徇私舞弊的，依法给予处分；自处分决定

作出之日起五年内不得从事品种审定工作。

**第七十一条** 品种测试、试验和种子质量检验机构伪造测试、试验、检验数据或者出具虚假证明的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令改正，对单位处五万元以上十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；给种子使用者和其他种子生产经营者造成损失的，与种子生产经营者承担连带责任；情节严重的，由省级以上人民政府有关主管部门取消种子质量检验资格。

**第七十二条** 违反本法第二十八条规定，有侵犯植物新品种权行为的，由当事人协商解决，不愿协商或者协商不成的，植物新品种权所有人或者利害关系人可以请求县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门进行处理，也可以直接向人民法院提起诉讼。

县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门，根据当事人自愿的原则，对侵犯植物新品种权所造成的损害赔偿可以进行调解。调解达成协议的，当事人应当履行；当事人不履行协议或者调解未达成协议的，植物新品种权所有人或者利害关系人可以依法向人民法院提起诉讼。

侵犯植物新品种权的赔偿数额按照权利人因被侵权所受到的实际损失确定；实际损失难以确定的，可以按照侵权人因侵权所获得的利益确定。权利人的损失或者侵权人获得的利益难以确定的，可以参照该植物新品种权许可使用费的倍数合理确定。故意侵犯植物新品种权，情节严重的，可以在按照上述方法确定数额的一倍以上五倍以下确定赔偿数额。

权利人的损失、侵权人获得的利益和植物新品种权许可使用费均难以确定的，人民法院可以根据植物新品种权的类型、侵权行为的性质和情

节等因素，确定给予五百万元以下的赔偿。

赔偿数额应当包括权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。

县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门处理侵犯植物新品种权案件时，为了维护社会公共利益，责令侵权人停止侵权行为，没收违法所得和种子；货值金额不足五万元的，并处一万元以上二十五万元以下罚款；货值金额五万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款。

假冒授权品种的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止假冒行为，没收违法所得和种子；货值金额不足五万元的，并处一万元以上二十五万元以下罚款；货值金额五万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款。

**第七十三条** 当事人就植物新品种的申请权和植物新品种权的权属发生争议的，可以向人民法院提起诉讼。

**第七十四条** 违反本法第四十八条规定，生产经营假种子的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止生产经营，没收违法所得和种子，吊销种子生产经营许可证；违法生产经营的货值金额不足二万元的，并处二万元以上二十万元以下罚款；货值金额二万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款。

因生产经营假种子犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的，种子企业或者其他单位的法定代表人、直接负责的主管人员自刑罚执行完毕之日起五年内不得担任种子企业的法定代表人、高级管理人员。

**第七十五条** 违反本法第四十八条规定，生产经营劣种子的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止生产经营，没收违法所得和种子；违法生产经营的货值金额不足

二万元的，并处一万元以上十万元以下罚款；货值金额二万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销种子生产经营许可证。

因生产经营劣种子犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的，种子企业或者其他单位的法定代表人、直接负责的主管人员自刑罚执行完毕之日起五年内不得担任种子企业的法定代表人、高级管理人员。

**第七十六条** 违反本法第三十二条、第三十三条、第三十四条规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令改正，没收违法所得和种子；违法生产经营的货值金额不足一万元的，并处三千元以上三万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额二倍以上五倍以下罚款；可以吊销种子生产经营许可证：

（一）未取得种子生产经营许可证生产经营种子的；

（二）以欺骗、贿赂等不正当手段取得种子生产经营许可证的；

（三）未按照种子生产经营许可证的规定生产经营种子的；

（四）伪造、变造、买卖、租借种子生产经营许可证的；

（五）不再具有繁殖种子的隔离和培育条件，或者不再具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林，继续从事种子生产的；

（六）未执行种子检验、检疫规程生产种子的。

被吊销种子生产经营许可证的单位，其法定代表人、直接负责的主管人员自处罚决定作出之日起五年内不得担任种子企业的法定代表人、高

级管理人员。

**第七十七条** 违反本法第二十一条、第二十二条、第二十三条规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止违法行为，没收违法所得和种子，并处二万元以上二十万元以下罚款：

（一）对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的；

（二）作为良种推广、销售应当审定未经审定的林木品种的；

（三）推广、销售应当停止推广、销售的农作物品种或者林木良种的；

（四）对应当登记未经登记的农作物品种进行推广，或者以登记品种的名义进行销售的；

（五）对已撤销登记的农作物品种进行推广，或者以登记品种的名义进行销售的。

违反本法第二十三条、第四十一条规定，对应当审定未经审定或者应当登记未经登记的农作物品种发布广告，或者广告中有关品种的主要性状描述的内容与审定、登记公告不一致的，依照《中华人民共和国广告法》的有关规定追究法律责任。

**第七十八条** 违反本法第五十七条、第五十九条、第六十条规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令改正，没收违法所得和种子；违法生产经营的货值金额不足一万元的，并处三千元以上三万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额三倍以上五倍以下罚款；情节严重的，吊销种子生产经营许可证：

（一）未经许可进出口种子的；

（二）为境外制种的种子在境内销售的；

（三）从境外引进农作物或者林木种子进行引种试验的收获物作为种子在境内销售的；

（四）进出口假、劣种子或者属于国家规定不得进出口的种子的。

**第七十九条** 违反本法第三十六条、第三十八条、第三十九条、第四十条规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令改正，处二千元以上二万元以下罚款：

（一）销售的种子应当包装而没有包装的；

（二）销售的种子没有使用说明或者标签内容不符合规定的；

（三）涂改标签的；

（四）未按规定建立、保存种子生产经营档案的；

（五）种子生产经营者在异地设立分支机构、专门经营不再分装的包装种子或者受委托生产、代销种子，未按规定备案的。

**第八十条** 违反本法第八条规定，侵占、破坏种质资源，私自采集或者采伐国家重点保护的天然种质资源的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止违法行为，没收种质资源和违法所得，并处五千元以上五万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第八十一条** 违反本法第十一条规定，向境外提供或者从境外引进种质资源，或者与境外机构、个人开展合作研究利用种质资源的，由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的农业农村、林业草原主管部门没收种质资源和违法所得，并处二万元以上二十万元以下罚款。

未取得农业农村、林业草原主管部门的批准文件携带、运输种质资源出境的，海关应当将该种质资源扣留，并移送省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门处理。

**第八十二条** 违反本法第三十五条规定，抢采掠青、损坏母树或者在劣质林内、劣质母树上

采种的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止采种行为，没收所采种子，并处所采种子货值金额二倍以上五倍以下罚款。

**第八十三条** 违反本法第十七条规定，种子企业有造假行为的，由省级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门处一百万元以上五百万元以下罚款；不得再依照本法第十七条的规定申请品种审定；给种子使用者和其他种子生产经营者造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第八十四条** 违反本法第四十四条规定，未根据林业草原主管部门制定的计划使用林木良种的，由同级人民政府林业草原主管部门责令限期改正；逾期未改正的，处三千元以上三万元以下罚款。

**第八十五条** 违反本法第五十三条规定，在种子生产基地进行检疫性有害生物接种试验的，由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门责令停止试验，处五千元以上五万元以下罚款。

**第八十六条** 违反本法第四十九条规定，拒绝、阻挠农业农村、林业草原主管部门依法实施监督检查的，处二千元以上五万元以下罚款，可以责令停产停业整顿；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

**第八十七条** 违反本法第十三条规定，私自交易育种成果，给本单位造成经济损失的，依法承担赔偿责任。

**第八十八条** 违反本法第四十三条规定，强迫种子使用者违背自己的意愿购买、使用种子，给使用者造成损失的，应当承担赔偿责任。

**第八十九条** 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十章 附 则

**第九十条** 本法下列用语的含义是：

(一) 种质资源是指选育植物新品种的基础材料，包括各种植物的栽培种、野生种的繁殖材料以及利用上述繁殖材料人工创造的各种植物的遗传材料。

(二) 品种是指经过人工选育或者发现并经过改良，形态特征和生物学特性一致，遗传性状相对稳定的植物群体。

(三) 主要农作物是指稻、小麦、玉米、棉花、大豆。

(四) 主要林木由国务院林业草原主管部门确定并公布；省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门可以在国务院林业草原主管部门确定的主要林木之外确定其他八种以下的主要林木。

(五) 林木良种是指通过审定的主要林木品种，在一定的区域内，其产量、适应性、抗性等方面明显优于当前主栽材料的繁殖材料和种植材料。

(六) 新颖性是指申请植物新品种权的品种在申请日前，经申请人自行或者同意销售、推广其种子，在中国境内未超过一年；在境外，木本或者藤本植物未超过六年，其他植物未超过四年。

本法施行后新列入国家植物品种保护名录的植物的属或者种，从名录公布之日起一年内提出植物新品种权申请的，在境内销售、推广该品种种子未超过四年的，具备新颖性。

除销售、推广行为丧失新颖性外，下列情形视为已丧失新颖性：

1. 品种经省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门依据播种面积确认已经形成事实扩散的；

2. 农作物品种已审定或者登记两年以上未申请植物新品种权的。

(七) 特异性是指一个植物品种有一个以上性状明显区别于已知品种。

(八) 一致性是指一个植物品种的特性除可

预期的自然变异外，群体内个体间相关的特征或者特性表现一致。

（九）稳定性是指一个植物品种经过反复繁殖后或者在特定繁殖周期结束时，其主要性状保持不变。

（十）实质性派生品种是指由原始品种实质性派生，或者由该原始品种的实质性派生品种派生出来的品种，与原始品种有明显区别，并且除派生引起的性状差异外，在表达由原始品种基因型或者基因型组合产生的基本性状方面与原始品种相同。

（十一）已知品种是指已受理申请或者已通

过品种审定、品种登记、新品种保护，或者已经销售、推广的植物品种。

（十二）标签是指印制、粘贴、固定或者附着在种子、种子包装物表面的特定图案及文字说明。

**第九十一条** 国家加强中药材种质资源保护，支持开展中药材育种科学技术研究。

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。

**第九十二条** 本法自2016年1月1日起施行。

## 关于《中华人民共和国种子法 （修正草案）》的说明

——2021年8月17日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

全国人大农业与农村委员会副主任委员 刘振伟

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大农业与农村委员会委托，就《中华人民共和国种子法（修正草案）》的有关问题作说明。

### 一、为什么修改种子法

种子是发展现代农业，保障国家粮食安全的基础。建立激励和保护原始创新的种业法律制度，是“打好种业翻身仗”的关键。党中央、国务院高度重视种业发展和知识产权保护。习近平总书记指出，“创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新。”“要下决心把我国种

业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全。”“实现种业科技自强自立、种源自主可控。”2020年中央经济工作会议、中央农村工作会议提出，要大力推动自主创新，保护知识产权，打好种业翻身仗。今年7月9日，中央全面深化改革委员会第二十次会议审议通过《种业振兴行动方案》，将修改种子法列为重点任务，会议强调，推进种业振兴，加强知识产权保护，优化营商环境，要综合运用法律、经济、技术、行政等多种手段，推行全链条、全流程监管，对假冒伪劣、套牌侵权等突出问题要重拳出击，让侵权者付出沉重代价。



2015年修订的种子法，对植物新品种的授权条件、授权原则、品种命名、权利范围及例外、强制许可等作了规范，将植物新品种知识产权保护从行政法规上升到法律层次，为保护育种者合法权益、促进种业创新发展提供了法治保障。但总体上看，我国种业知识产权保护还有短板弱项，国内主要粮食作物品种中修饰性品种比较多，一些品种繁育停留在对主要推广品种和核心亲本的修饰改良上，导致品种遗传基础窄，审定品种多但突破性品种少，同质化问题比较突出，难以适应加强植物新品种知识产权保护、激励育种原始创新、保障粮食安全的新形势。因此，亟需对种子法进行修改，扩大植物新品种知识产权权利保护范围，延伸保护环节，提高保护水平，加大保护力度，用制度导向激发原始创新活力。

从今年3月开始，全国人大农业与农村委员会牵头启动了修改种子法工作，全国人大常委会法工委、农业农村部、国家林业和草原局、司法部、国家知识产权局等部门参与。起草组深入调查研究，广泛征求国务院有关部门、种子企业及专家意见，召开评估论证会，反复研究，形成了种子法修正草案。

## 二、修改的主要内容

一是扩大植物新品种权的保护范围及保护环节。为了加强植物新品种知识产权保护，维护品种权人的合法权益，借鉴国际通行做法，草案扩大了植物新品种权的保护范围及保护环节，将保护范围由授权品种的繁殖材料延伸到收获材料，将保护环节由生产、繁殖、销售扩展到生产、繁殖、加工（为繁殖进行的种子处理）、许诺销售、销售、进口、出口、储存等。草案体现权利一次用尽原则，植物新品种权所有人对繁殖材料已有

合理机会行使其权利，不再对收获材料行使权利。

二是建立实质性派生品种制度。为激励育种原始创新，从源头上解决种子同质化严重问题，草案建立实质性派生品种制度，明确实质性派生品种可以申请植物新品种权，并可以获得授权，但对其以商业为目的利用时，应当征得原始品种的植物新品种权所有人的同意。在国际植物新品种保护联盟77个成员中，有68个已经实行这一制度。鉴于实施这一制度是循序渐进的过程，草案作出授权性规定，实质性派生品种实施名录及判定指南等，由国务院农业农村、林业草原主管部门依照本法及有关法律确定。自实质性派生品种实施名录发布之日起申请的植物新品种，按照实质性派生品种相关制度管理，不溯及既往。

三是完善侵权赔偿制度。为提高对侵害植物新品种权行为的威慑力，加大了惩罚性赔偿数额，对权利人的损失或侵权人获得的利益或品种权许可使用费可以确定数额的，将赔偿数额的上限由三倍提高到五倍，难以确定数额的，将赔偿限额由三百万元提高到五百万元。为保护种子市场正常交易，增加侵权人合法来源抗辩条款。草案规定，不知道是未经植物新品种权所有人许可的授权品种的繁殖材料或者收获材料，能证明该繁殖材料或者收获材料具有合法来源的，不承担赔偿责任。

四是完善法律责任。为强化对种子生产特别是果树种苗生产检验、检疫的管理，防止携带疫病果树种苗流入市场，草案明确，不具有繁殖种子的隔离和培育条件，不具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林从事种子生产，未执行种子检验、检疫规程生产种子的，追究法律责任。

今年4月26日，全国人大常委会第二十八

次会议审议了国务院提出的《〈中华人民共和国道路交通安全法〉等 9 部法律的修正案（草案）》，其中种子法修改主要针对“放管服”改革，对林木种子有关行政许可事项作出调整。经与宪法和法律委员会研究，将上述修正案涉及种

子法的内容与农业与农村委员会提出的修正草案合并，提交全国人大常委会继续审议。

此外，草案还对有关条款作了文字修改。

《中华人民共和国种子法（修正草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国种子法（修正草案）》 审议结果的报告

——2021 年 12 月 20 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十次会议对种子法修正草案进行了初次审议。会后，常委会办公厅就修正草案有关问题征求国务院办公厅意见。法制工作委员会将修正草案印发部分省（区、市）人大、中央有关部门和基层立法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、基层立法联系点、全国人大代表、专家学者、基层执法机构、行业协会和种子企业等对修正草案的意见；宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京调研，听取意见；并就修正草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于 11 月 11 日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条

审议。农业与农村委员会、最高人民法院、司法部、农业农村部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。根据委员长会议精神，宪法和法律委员会还组织召开种子法修改专题座谈会，听取有关部门和专家意见。11 月 30 日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实党中央决策部署，推动种业“放管服”改革，强化种业知识产权保护，支持种业科学技术研究，进一步推进种业振兴，修改本法是必要的，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员建议，贯彻党中央、国务院种业振兴有关文件精神，充实关于加强种业科学技术研究、种质资源保护等方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，在第一条中增加“加强种业科学技术研究”。二是，在现行种子法有关种质资源收集

等规定基础上，增加规定，重点收集珍稀、濒危、特有资源和特色地方品种。三是，在有关条款中增加支持生物育种技术研究，鼓励种子企业与科研院所及高等院校开展主要粮食作物、重要经济作物育种攻关的内容。四是，增加保障育种科研设施用地合理需求的内容。

二、修正草案第二条、第四条规定，对于报经国务院农业农村主管部门批准的相关事项，应当先经省级农业农村主管部门审核。有的常委委员提出，省级农业农村主管部门的审核属于方便申请人提交申请材料的程序，不属于行政许可，建议予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议将有关内容修改为：国务院农业农村、林业草原主管部门可以委托省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门接收申请材料。

三、有的常委会组成人员建议，进一步加强对植物新品种权所有人合法权益的保护。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，明确品种权所有人有权按照许可合同约定通过提成等方式收取使用费，以从种子推广经营中获得长期收益，增加规定，植物新品种权所有人可以将植物新品种权许可他人实施，并按照合同约定收取许可使用费；许可使用费可以采取固定价款、从推广收益中提成等方式收取。二是，考虑到植物新品种权侵权行为的认定技术性强，比较复杂，拟删去修正草案第八条中关于行为人能证明合法来源不承担赔偿责任的规定，可由人民法院在案件审理中具体处理。

四、修正草案第三条中规定，实质性派生品种实施名录及判定指南等，由国务院农业农村、林业草原主管部门依照本法及有关法律确定；自

实质性派生品种实施名录发布之日起申请的植物新品种，按照实质性派生品种相关制度管理。有的常委委员和地方提出，党中央、国务院种业振兴和知识产权保护有关文件提出要及时修订植物新品种保护条例，建议由国务院在修改该条例时对实质性派生品种制度作出具体规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：实质性派生品种保护的实施步骤和办法由国务院规定。

五、有的常委会组成人员建议，进一步加大对假、劣种子的处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议将生产经营假种子行为的有关罚款数额由“一万元以上十万元以下”提高到“五万元以上五十万元以下”；将生产经营劣种子行为的有关罚款数额由“五千元以上五万元以下”提高到“二万元以上十万元以下”。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

11月19日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、基层立法联系点、种子企业、基层干部等，就草案主要内容的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻落实党中央决策部署，加强植物新品种权保护，支持种业科学技术研究，调整部分行政审批事项，主要内容的针对性和可操作性较强，是可行的，建议尽快通过实施。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

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

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

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

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对关于修改种子法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月21日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行了审议。农业与农村委员会、最高人民法院、农业农村部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员建议，对加强种子规范化生产、提高种子质量提出明确要求。宪法和法律委员会经研究，建议将现行种子法第三十四条修改为：种子生产应当执行种子生产技术规程和种子检验、检疫规程，保证种子符合净度、

纯度、发芽率等质量要求和检疫要求。县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门应当指导、支持种子生产经营者采用先进的种子生产技术，改进生产工艺，提高种子质量。

二、有的常委委员建议，对生产经营假种子行为按货值金额倍数处罚的起算标准作适当调整，进一步体现从严处罚的精神。宪法和法律委员会经研究，建议将上述起算标准由货值金额“五万元”改为“二万元”。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为2022年3月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了个别文字修改。

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

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第一〇六号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于 2021 年 12 月 24 日通过，现予公布，自 2022 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021 年 12 月 24 日

## 全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国民事诉讼法》的决定

(2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议决定对《中华人民共和国民事诉讼法》作如下修改：

一、增加一条，作为第十六条：“经当事人同意，民事诉讼活动可以通过信息网络平台在线进行。

“民事诉讼活动通过信息网络平台在线进行的，与线下诉讼活动具有同等法律效力。”

二、将第三十九条改为第四十条，第二款修改为：“适用简易程序审理的民事案件，由审判员一人独任审理。基层人民法院审理的基本事实清楚、权利义务关系明确的第一审民事案件，可

以由审判员一人适用普通程序独任审理。”

三、将第四十条改为第四十一条，增加一款，作为第二款：“中级人民法院对第一审适用简易程序审结或者不服裁定提起上诉的第二审民事案件，事实清楚、权利义务关系明确的，经双方当事人同意，可以由审判员一人独任审理。”

四、增加一条，作为第四十二条：“人民法院审理下列民事案件，不得由审判员一人独任审理：

“（一）涉及国家利益、社会公共利益案件；

“（二）涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定

的案件；

“（三）人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的案件；

“（四）属于新类型或者疑难复杂的案件；

“（五）法律规定应当组成合议庭审理的案件；

“（六）其他不宜由审判员一人独任审理的案件。”

五、增加一条，作为第四十三条：“人民法院在审理过程中，发现案件不宜由审判员一人独任审理的，应当裁定转由合议庭审理。

“当事人认为案件由审判员一人独任审理违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，裁定转由合议庭审理；异议不成立的，裁定驳回。”

六、将第八十七条改为第九十条，修改为：“经受送达人同意，人民法院可以采用能够确认其收悉的电子方式送达诉讼文书。通过电子方式送达的判决书、裁定书、调解书，受送达人提出需要纸质文书的，人民法院应当提供。

“采用前款方式送达的，以送达信息到达受送达人特定系统的日期为送达日期。”

七、将第九十二条改为第九十五条，第一款修改为：“受送达人下落不明，或者用本节规定的其他方式无法送达的，公告送达。自发出公告之日起，经过三十日，即视为送达。”

八、将第一百六十一条改为第一百六十四条，修改为：“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”

九、将第一百六十二条改为第一百六十五条，修改为：“基层人民法院和它派出的法庭审

理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付民事案件，标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之五十以下的，适用小额诉讼的程序审理，实行一审终审。

“基层人民法院和它派出的法庭审理前款规定的民事案件，标的额超过各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之五十但在二倍以下的，当事人双方也可以约定适用小额诉讼的程序。”

十、增加一条，作为第一百六十六条：“人民法院审理下列民事案件，不适用小额诉讼的程序：

“（一）人身关系、财产确权案件；

“（二）涉外案件；

“（三）需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的案件；

“（四）一方当事人下落不明的案件；

“（五）当事人提出反诉的案件；

“（六）其他不宜适用小额诉讼的程序审理的案件。”

十一、增加一条，作为第一百六十七条：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，可以一次开庭审结并且当庭宣判。”

十二、增加一条，作为第一百六十八条：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”

十三、增加一条，作为第一百六十九条：“人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用小额诉讼的程序的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序。

“当事人认为案件适用小额诉讼的程序审理

违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序；异议不成立的，裁定驳回。”

十四、将第一百六十九条改为第一百七十六条，第一款修改为：“第二审人民法院对上诉案件应当开庭审理。经过阅卷、调查和询问当事人，对没有提出新的事实、证据或者理由，人民法院认为不需要开庭审理的，可以不开庭审理。”

十五、将第一百九十四条改为第二百零一条，修改为：“经依法设立的调解组织调解达成调解协议，申请司法确认的，由双方当事人自调解协议生效之日起三十日内，共同向下列人民法院提出：

“（一）人民法院邀请调解组织开展先行调解的，向作出邀请的人民法院提出；

“（二）调解组织自行开展调解的，向当事人住所地、标的物所在地、调解组织所在地的基层人民法院提出；调解协议所涉纠纷应当由中级人民法院管辖的，向相应的中级人民法院提出。”

十六、将第十三条中的“诚实信用”修改为“诚信”；将第四十六条、第一百三十七条、第一

百四十一条中的“审判长”修改为“审判长或者独任审判员”；将第八十二条中的“节假日”修改为“法定休假日”；将第一百零六条、第一百五十一条、第二百零六条、第二百五十七条中的“抚育费”修改为“抚养费”；将第一百二十八条中的“合议庭组成人员”修改为“审判人员”；将第一百四十九条中的“由本院院长批准”修改为“经本院院长批准”；将第一百八十四条、第一百八十五条中的“意外事故”修改为“意外事件”；将第一百八十七条中的“其近亲属或者其他利害关系人”修改为“利害关系人或者有关组织”；将第一百九十条中的“或者他的监护人”修改为“本人、利害关系人或者有关组织”；将第一百九十三条中的“民法通则”修改为“民法典”；将第一百九十六条中的“物权法”修改为“民法典”；将第二百三十九条中的“从规定的每次履行期间的最后一日起计算”修改为“从最后一期履行期限届满之日起计算”。

本决定自2022年1月1日起施行。

《中华人民共和国民事诉讼法》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

# 中华人民共和国民事诉讼法

(1991年4月9日第七届全国人民代表大会第四次会议通过 根据2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》第一次修正 根据2012年8月31日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》第二次修正 根据2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》第三次修正 根据2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》第四次修正)

## 目 录

### 第一编 总 则

#### 第一章 任务、适用范围和基本原则

#### 第二章 管 辖

##### 第一节 级别管辖

##### 第二节 地域管辖

##### 第三节 移送管辖和指定管辖

#### 第三章 审判组织

#### 第四章 回 避

#### 第五章 诉讼参加人

##### 第一节 当 事 人

##### 第二节 诉讼代理人

#### 第六章 证 据

#### 第七章 期间、送达

##### 第一节 期 间

##### 第二节 送 达

#### 第八章 调 解

#### 第九章 保全和先予执行

#### 第十章 对妨害民事诉讼的强制措施

#### 第十一章 诉讼费用

### 第二编 审判程序

#### 第十二章 第一审普通程序

##### 第一节 起诉和受理

##### 第二节 审理前的准备

##### 第三节 开庭审理

##### 第四节 诉讼中止和终结

##### 第五节 判决和裁定

#### 第十三章 简易程序

#### 第十四章 第二审程序

#### 第十五章 特别程序

##### 第一节 一般规定

##### 第二节 选民资格案件

##### 第三节 宣告失踪、宣告死亡案件

##### 第四节 认定公民无民事行为能力、限制民事行为能力案件

##### 第五节 认定财产无主案件

##### 第六节 确认调解协议案件

##### 第七节 实现担保物权案件

#### 第十六章 审判监督程序

#### 第十七章 督促程序

#### 第十八章 公示催告程序



### 第三编 执行程序

#### 第十九章 一般规定

#### 第二十章 执行的申请和移送

#### 第二十一章 执行措施

#### 第二十二章 执行中止和终结

### 第四编 涉外民事诉讼程序的特别规定

#### 第二十三章 一般原则

#### 第二十四章 管 辖

#### 第二十五章 送达、期间

#### 第二十六章 仲 裁

#### 第二十七章 司法协助

## 第一编 总 则

### 第一章 任务、适用范围和基本原则

**第一条** 中华人民共和国民事诉讼法以宪法为根据，结合我国民事审判工作的经验和实际情况制定。

**第二条** 中华人民共和国民事诉讼法的任务，是保护当事人行使诉讼权利，保证人民法院查明事实，分清是非，正确适用法律，及时审理民事案件，确认民事权利义务关系，制裁民事违法行为，保护当事人的合法权益，教育公民自觉遵守法律，维护社会秩序、经济秩序，保障社会主义建设事业顺利进行。

**第三条** 人民法院受理公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼，适用本法的规定。

**第四条** 凡在中华人民共和国领域内进行民事诉讼，必须遵守本法。

**第五条** 外国人、无国籍人、外国企业和组织在人民法院起诉、应诉，同中华人民共和国公民、法人和其他组织有同等的诉讼权利义务。

外国法院对中华人民共和国公民、法人和其

他组织的民事诉讼权利加以限制的，中华人民共和国人民法院对该国公民、企业和组织的民事诉讼权利，实行对等原则。

**第六条** 民事案件的审判权由人民法院行使。

人民法院依照法律规定对民事案件独立进行审判，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

**第七条** 人民法院审理民事案件，必须以事实为根据，以法律为准绳。

**第八条** 民事诉讼当事人有平等的诉讼权利。人民法院审理民事案件，应当保障和便利当事人行使诉讼权利，对当事人在适用法律上一律平等。

**第九条** 人民法院审理民事案件，应当根据自愿和合法的原则进行调解；调解不成的，应当及时判决。

**第十条** 人民法院审理民事案件，依照法律规定实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

**第十一条** 各民族公民都有用本民族语言、文字进行民事诉讼的权利。

在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，人民法院应当用当地民族通用的语言、文字进行审理和发布法律文书。

人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。

**第十二条** 人民法院审理民事案件时，当事人有权进行辩论。

**第十三条** 民事诉讼应当遵循诚信原则。当事人有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利和诉讼权利。

**第十四条** 人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。

**第十五条** 机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。

**第十六条** 经当事人同意，民事诉讼活动可以通过信息网络平台在线进行。

民事诉讼活动通过信息网络平台在线进行的，与线下诉讼活动具有同等法律效力。

**第十七条** 民族自治地方的人民代表大会根据宪法和本法的原则，结合当地民族的具体情况，可以制定变通或者补充的规定。自治区的规定，报全国人民代表大会常务委员会批准。自治州、自治县的规定，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

## 第二章 管 辖

### 第一节 级 别 管 辖

**第十八条** 基层人民法院管辖第一审民事案件，但本法另有规定的除外。

**第十九条** 中级人民法院管辖下列第一审民事案件：

- (一) 重大涉外案件；
- (二) 在本辖区有重大影响的案件；
- (三) 最高人民法院确定由中级人民法院管辖的案件。

**第二十条** 高级人民法院管辖在本辖区有重大影响的第一审民事案件。

**第二十一条** 最高人民法院管辖下列第一审民事案件：

- (一) 在全国有重大影响的案件；
- (二) 认为应当由本院审理的案件。

### 第二节 地 域 管 辖

**第二十二条** 对公民提起的民事诉讼，由被

告住所地人民法院管辖；被告住所地与经常居住地不一致的，由经常居住地人民法院管辖。

对法人或者其他组织提起的民事诉讼，由被告住所地人民法院管辖。

同一诉讼的几个被告住所地、经常居住地在两个以上人民法院辖区的，各该人民法院都有管辖权。

**第二十三条** 下列民事诉讼，由原告住所地人民法院管辖；原告住所地与经常居住地不一致的，由原告经常居住地人民法院管辖：

- (一) 对不在中华人民共和国领域内居住的人提起的有关身份关系的诉讼；
- (二) 对下落不明或者宣告失踪的人提起的有关身份关系的诉讼；
- (三) 对被采取强制性教育措施的人提起的诉讼；
- (四) 对被监禁的人提起的诉讼。

**第二十四条** 因合同纠纷提起的诉讼，由被告住所地或者合同履行地人民法院管辖。

**第二十五条** 因保险合同纠纷提起的诉讼，由被告住所地或者保险标的物所在地人民法院管辖。

**第二十六条** 因票据纠纷提起的诉讼，由票据支付地或者被告住所地人民法院管辖。

**第二十七条** 因公司设立、确认股东资格、分配利润、解散等纠纷提起的诉讼，由公司住所地人民法院管辖。

**第二十八条** 因铁路、公路、水上、航空运输和联合运输合同纠纷提起的诉讼，由运输始发地、目的地或者被告住所地人民法院管辖。

**第二十九条** 因侵权行为提起的诉讼，由侵权行为地或者被告住所地人民法院管辖。

**第三十条** 因铁路、公路、水上和航空事故请求损害赔偿提起的诉讼，由事故发生地或者车

辆、船舶最先到达地、航空器最先降落地或者被告住所地人民法院管辖。

**第三十一条** 因船舶碰撞或者其他海事损害事故请求损害赔偿提起的诉讼，由碰撞发生地、碰撞船舶最先到达地、加害船舶被扣留地或者被告住所地人民法院管辖。

**第三十二条** 因海难救助费用提起的诉讼，由救助地或者被救助船舶最先到达地人民法院管辖。

**第三十三条** 因共同海损提起的诉讼，由船舶最先到达地、共同海损理算地或者航程终止地的人民法院管辖。

**第三十四条** 下列案件，由本条规定的人民法院专属管辖：

（一）因不动产纠纷提起的诉讼，由不动产所在地人民法院管辖；

（二）因港口作业中发生纠纷提起的诉讼，由港口所在地人民法院管辖；

（三）因继承遗产纠纷提起的诉讼，由被继承人死亡时住所地或者主要遗产所在地人民法院管辖。

**第三十五条** 合同或者其他财产权益纠纷的当事人可以书面协议选择被告住所地、合同履行地、合同签订地、原告住所地、标的物所在地等与争议有实际联系的地点的人民法院管辖，但不得违反本法对级别管辖和专属管辖的规定。

**第三十六条** 两个以上人民法院都有管辖权的诉讼，原告可以向其中一个人民法院起诉；原告向两个以上有管辖权的人民法院起诉的，由最先立案的人民法院管辖。

### 第三节 移送管辖和指定管辖

**第三十七条** 人民法院发现受理的案件不属

于本院管辖的，应当移送有管辖权的人民法院，受移送的人民法院应当受理。受移送的人民法院认为受移送的案件依照规定不属于本院管辖的，应当报请上级人民法院指定管辖，不得再自行移送。

**第三十八条** 有管辖权的人民法院由于特殊原因，不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖。

人民法院之间因管辖权发生争议，由争议双方协商解决；协商解决不了的，报请它们的共同上级人民法院指定管辖。

**第三十九条** 上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审民事案件；确有必要将本院管辖的第一审民事案件交下级人民法院审理的，应当报请其上级人民法院批准。

下级人民法院对它所管辖的第一审民事案件，认为需要由上级人民法院审理的，可以报请上级人民法院审理。

## 第三章 审判组织

**第四十条** 人民法院审理第一审民事案件，由审判员、陪审员共同组成合议庭或者由审判员组成合议庭。合议庭的成员人数，必须是单数。

适用简易程序审理的民事案件，由审判员一人独任审理。基层人民法院审理的基本事实清楚、权利义务关系明确的第一审民事案件，可以由审判员一人适用普通程序独任审理。

陪审员在执行陪审职务时，与审判员有同等的权利义务。

**第四十一条** 人民法院审理第二审民事案件，由审判员组成合议庭。合议庭的成员人数，必须是单数。

中级人民法院对第一审适用简易程序审结或

者不服裁定提起上诉的第二审民事案件，事实清楚、权利义务关系明确的，经双方当事人同意，可以由审判员一人独任审理。

发回重审的案件，原审人民法院应当按照第一审程序另行组成合议庭。

审理再审案件，原来是第一审的，按照第一审程序另行组成合议庭；原来是第二审的或者是上级人民法院提审的，按照第二审程序另行组成合议庭。

**第四十二条** 人民法院审理下列民事案件，不得由审判员一人独任审理：

- (一) 涉及国家利益、社会公共利益的案件；
- (二) 涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定的案件；
- (三) 人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的案件；
- (四) 属于新类型或者疑难复杂的案件；
- (五) 法律规定应当组成合议庭审理的案件；
- (六) 其他不宜由审判员一人独任审理的案件。

**第四十三条** 人民法院在审理过程中，发现案件不宜由审判员一人独任审理的，应当裁定转由合议庭审理。

当事人认为案件由审判员一人独任审理违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，裁定转由合议庭审理；异议不成立的，裁定驳回。

**第四十四条** 合议庭的审判长由院长或者庭长指定审判员一人担任；院长或者庭长参加审判的，由院长或者庭长担任。

**第四十五条** 合议庭评议案件，实行少数服从多数的原则。评议应当制作笔录，由合议庭成员签名。评议中的不同意见，必须如实记入笔

录。

**第四十六条** 审判人员应当依法秉公办案。

审判人员不得接受当事人及其诉讼代理人请客送礼。

审判人员有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的，应当追究法律责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第四章 回 避

**第四十七条** 审判人员有下列情形之一的，应当自行回避，当事人有权用口头或者书面方式申请他们回避：

- (一) 是本案当事人或者当事人、诉讼代理人近亲属的；
- (二) 与本案有利害关系的；
- (三) 与本案当事人、诉讼代理人有其他关系，可能影响对案件公正审理的。

审判人员接受当事人、诉讼代理人请客送礼，或者违反规定会见当事人、诉讼代理人的，当事人有权要求他们回避。

审判人员有前款规定的行为的，应当依法追究法律责任。

前三款规定，适用于书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人。

**第四十八条** 当事人提出回避申请，应当说明理由，在案件开始审理时提出；回避事由在案件开始审理后知道的，也可以在法庭辩论终结前提出。

被申请回避的人员在人民法院作出是否回避的决定前，应当暂停参与本案的工作，但案件需要采取紧急措施的除外。

**第四十九条** 院长担任审判长或者独任审判员时的回避，由审判委员会决定；审判人员的回避，由院长决定；其他人员的回避，由审判长或

者独任审判员决定。

**第五十条** 人民法院对当事人提出的回避申请,应当在申请提出的三日内,以口头或者书面形式作出决定。申请人对决定不服的,可以在接到决定时申请复议一次。复议期间,被申请回避的人员,不停止参与本案的工作。人民法院对复议申请,应当在三日内作出复议决定,并通知复议申请人。

## 第五章 诉讼参加人

### 第一节 当事人

**第五十一条** 公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。

法人由其法定代表人进行诉讼。其他组织由其主要负责人进行诉讼。

**第五十二条** 当事人有权委托代理人,提出回避申请,收集、提供证据,进行辩论,请求调解,提起上诉,申请执行。

当事人可以查阅本案有关材料,并可以复制本案有关材料和法律文书。查阅、复制本案有关材料的范围和办法由最高人民法院规定。

当事人必须依法行使诉讼权利,遵守诉讼秩序,履行发生法律效力的判决书、裁定书和调解书。

**第五十三条** 双方当事人可以自行和解。

**第五十四条** 原告可以放弃或者变更诉讼请求。被告可以承认或者反驳诉讼请求,有权提起反诉。

**第五十五条** 当事人一方或者双方为二人以上,其诉讼标的是共同的,或者诉讼标的是同一种类、人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的,为共同诉讼。

共同诉讼的一方当事人对诉讼标的有共同权利义务的,其中一人的诉讼行为经其他共同诉讼

人承认,对其他共同诉讼人发生法律效力;对诉讼标的没有共同权利义务的,其中一人的诉讼行为对其他共同诉讼人不发生法律效力。

**第五十六条** 当事人一方人数众多的共同诉讼,可以由当事人推选代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生法律效力,但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求,进行和解,必须经被代表的当事人同意。

**第五十七条** 诉讼标的是同一种类、当事人一方人数众多在起诉时人数尚未确定的,人民法院可以发出公告,说明案件情况和诉讼请求,通知权利人在一定期间向人民法院登记。

向人民法院登记的权利人可以推选代表人进行诉讼;推选不出代表人的,人民法院可以与参加登记的权利人商定代表人。

代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生法律效力,但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求,进行和解,必须经被代表的当事人同意。

人民法院作出的判决、裁定,对参加登记的全体权利人发生法律效力。未参加登记的权利人在诉讼时效期间提起诉讼的,适用该判决、裁定。

**第五十八条** 对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。

人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。

**第五十九条** 对当事人双方的诉讼标的,第

三人认为有独立请求权的，有权提起诉讼。

对当事人双方的诉讼标的，第三人虽然没有独立请求权，但案件处理结果同他有法律上的利害关系的，可以申请参加诉讼，或者由人民法院通知他参加诉讼。人民法院判决承担民事责任的第三人，有当事人的诉讼权利义务。

前两款规定的第三人，因不能归责于本人的事由未参加诉讼，但有证据证明发生法律效力的判决、裁定、调解书的部分或者全部内容错误，损害其民事权益的，可以自知道或者应当知道其民事权益受到损害之日起六个月内，向作出该判决、裁定、调解书的人民法院提起诉讼。人民法院经审理，诉讼请求成立的，应当改变或者撤销原判决、裁定、调解书；诉讼请求不成立的，驳回诉讼请求。

## 第二节 诉讼代理人

**第六十条** 无诉讼行为能力人由他的监护人作为法定代理人代为诉讼。法定代理人之间互相推诿代理责任的，由人民法院指定其中一人代为诉讼。

**第六十一条** 当事人、法定代理人可以委托一至二人作为诉讼代理人。

下列人员可以被委托为诉讼代理人：

- (一) 律师、基层法律服务工作者；
- (二) 当事人的近亲属或者工作人员；
- (三) 当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。

**第六十二条** 委托他人代为诉讼，必须向人民法院提交由委托人签名或者盖章的授权委托书。

授权委托书必须记明委托事项和权限。诉讼代理人代为承认、放弃、变更诉讼请求，进行和解，提起反诉或者上诉，必须有委托人的特别授

权。

侨居在外的中华人民共和国公民从国外寄交或者托交的授权委托书，必须经中华人民共和国驻该国的使领馆证明；没有使领馆的，由与中华人民共和国有外交关系的第三国驻该国的使领馆证明，再转由中华人民共和国驻该第三国使领馆证明，或者由当地的爱国华侨团体证明。

**第六十三条** 诉讼代理人的权限如果变更或者解除，当事人应当书面告知人民法院，并由人民法院通知对方当事人。

**第六十四条** 代理诉讼的律师和其他诉讼代理人有权调查收集证据，可以查阅本案有关材料。查阅本案有关材料的范围和办法由最高人民法院规定。

**第六十五条** 离婚案件有诉讼代理人的，本人除不能表达意思的以外，仍应出庭；确因特殊情况无法出庭的，必须向人民法院提交书面意见。

## 第六章 证 据

**第六十六条** 证据包括：

- (一) 当事人的陈述；
- (二) 书证；
- (三) 物证；
- (四) 视听资料；
- (五) 电子数据；
- (六) 证人证言；
- (七) 鉴定意见；
- (八) 勘验笔录。

证据必须查证属实，才能作为认定事实的根据。

**第六十七条** 当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。

当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行

收集的证据，或者人民法院认为审理案件需要的证据，人民法院应当调查收集。

人民法院应当按照法定程序，全面地、客观地审查核实证据。

**第六十八条** 当事人对自己提出的主张应当及时提供证据。

人民法院根据当事人的主张和案件审理情况，确定当事人应当提供的证据及其期限。当事人在该期限内提供证据确有困难的，可以向人民法院申请延长期限，人民法院根据当事人的申请适当延长。当事人逾期提供证据的，人民法院应当责令其说明理由；拒不说明理由或者理由不成立的，人民法院根据不同情形可以不予采纳该证据，或者采纳该证据但予以训诫、罚款。

**第六十九条** 人民法院收到当事人提交的证据材料，应当出具收据，写明证据名称、页数、份数、原件或者复印件以及收到时间等，并由经办人员签名或者盖章。

**第七十条** 人民法院有权向有关单位和个人调查取证，有关单位和个人不得拒绝。

人民法院对有关单位和个人提出的证明文书，应当辨别真伪，审查确定其效力。

**第七十一条** 证据应当在法庭上出示，并由当事人互相质证。对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据应当保密，需要在法庭出示的，不得在公开开庭时出示。

**第七十二条** 经过法定程序公证证明的法律事实和文书，人民法院应当作为认定事实的根据，但有相反证据足以推翻公证证明的除外。

**第七十三条** 书证应当提交原件。物证应当提交原物。提交原件或者原物确有困难的，可以提交复制品、照片、副本、节录本。

提交外文书证，必须附有中文译本。

**第七十四条** 人民法院对视听资料，应当辨

别真伪，并结合本案的其他证据，审查确定能否作为认定事实的根据。

**第七十五条** 凡是知道案件情况的单位和个人，都有义务出庭作证。有关单位的负责人应当支持证人作证。

不能正确表达意思的人，不能作证。

**第七十六条** 经人民法院通知，证人应当出庭作证。有下列情形之一的，经人民法院许可，可以通过书面证言、视听传输技术或者视听资料等方式作证：

- (一) 因健康原因不能出庭的；
- (二) 因路途遥远，交通不便不能出庭的；
- (三) 因自然灾害等不可抗力不能出庭的；
- (四) 其他有正当理由不能出庭的。

**第七十七条** 证人因履行出庭作证义务而支出的交通、住宿、就餐等必要费用以及误工损失，由败诉一方当事人负担。当事人申请证人作证的，由该当事人先行垫付；当事人没有申请，人民法院通知证人作证的，由人民法院先行垫付。

**第七十八条** 人民法院对当事人的陈述，应当结合本案的其他证据，审查确定能否作为认定事实的根据。

当事人拒绝陈述的，不影响人民法院根据证据认定案件事实。

**第七十九条** 当事人可以就查明事实的专门性问题向人民法院申请鉴定。当事人申请鉴定的，由双方当事人协商确定具备资格的鉴定人；协商不成的，由人民法院指定。

当事人未申请鉴定，人民法院对专门性问题认为需要鉴定的，应当委托具备资格的鉴定人进行鉴定。

**第八十条** 鉴定人有权了解进行鉴定所需要的案件材料，必要时可以询问当事人、证人。

鉴定人应当提出书面鉴定意见，在鉴定书上签名或者盖章。

**第八十一条** 当事人对鉴定意见有异议或者人民法院认为鉴定人有必要出庭的，鉴定人应当出庭作证。经人民法院通知，鉴定人拒不出庭作证的，鉴定意见不得作为认定事实的根据；支付鉴定费用的当事人可以要求返还鉴定费用。

**第八十二条** 当事人可以申请人民法院通知有专门知识的人出庭，就鉴定人作出的鉴定意见或者专业问题提出意见。

**第八十三条** 勘验物证或者现场，勘验人必须出示人民法院的证件，并邀请当地基层组织或者当事人所在单位派人参加。当事人或者当事人的成年家属应当到场，拒不到场的，不影响勘验的进行。

有关单位和个人根据人民法院的通知，有义务保护现场，协助勘验工作。

勘验人应当将勘验情况和结果制作笔录，由勘验人、当事人和被邀参加人签名或者盖章。

**第八十四条** 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，当事人可以在诉讼过程中向人民法院申请保全证据，人民法院也可以主动采取保全措施。

因情况紧急，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，利害关系人可以在提起诉讼或者申请仲裁前向证据所在地、被申请人住所地或者对案件有管辖权的人民法院申请保全证据。

证据保全的其他程序，参照适用本法第九章保全的有关规定。

## 第七章 期间、送达

### 第一节 期 间

**第八十五条** 期间包括法定期间和人民法院

指定的期间。

期间以时、日、月、年计算。期间开始的时和日，不计算在期间内。

期间届满的最后一日是法定节假日的，以法定节假日后的第一日为期间届满的日期。

期间不包括在途时间，诉讼文书在期满前交邮的，不算过期。

**第八十六条** 当事人因不可抗拒的事由或者其他正当理由耽误期限的，在障碍消除后的十日内，可以申请顺延期限，是否准许，由人民法院决定。

### 第二节 送 达

**第八十七条** 送达诉讼文书必须有送达回证，由受送达人在送达回证上记明收到日期，签名或者盖章。

受送达人在送达回证上的签收日期为送达日期。

**第八十八条** 送达诉讼文书，应当直接送交受送达人。受送达人是公民的，本人不在交给他的同住成年家属签收；受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、组织负责收件的人签收；受送达人有诉讼代理人的，可以送交其代理人签收；受送达人已向人民法院指定代收人的，送交代收人签收。

受送达人的同住成年家属，法人或者其他组织的负责收件的人，诉讼代理人或者代收人在送达回证上签收的日期为送达日期。

**第八十九条** 受送达人或者他的同住成年家属拒绝接收诉讼文书的，送达人可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场，说明情况，在送达回证上记明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者盖章，把诉讼文书留在受送达人的



住所；也可以把诉讼文书留在受送达人的住所，并采用拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达。

**第九十条** 经受送达人同意，人民法院可以采用能够确认其收悉的电子方式送达诉讼文书。通过电子方式送达的判决书、裁定书、调解书，受送达人提出需要纸质文书的，人民法院应当提供。

采用前款方式送达的，以送达信息到达受送达人特定系统的日期为送达日期。

**第九十一条** 直接送达诉讼文书有困难的，可以委托其他人民法院代为送达，或者邮寄送达。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期。

**第九十二条** 受送达人是军人的，通过其所在部队团以上单位的政治机关转交。

**第九十三条** 受送达人被监禁的，通过其所在监所转交。

受送达人被采取强制性教育措施的，通过其所在强制性教育机构转交。

**第九十四条** 代为转交的机关、单位收到诉讼文书后，必须立即交受送达人签收，以在送达回证上的签收日期，为送达日期。

**第九十五条** 受送达人下落不明，或者用本节规定的其他方式无法送达的，公告送达。自发出公告之日起，经过三十日，即视为送达。

公告送达，应当在案卷中记明原因和经过。

## 第八章 调 解

**第九十六条** 人民法院审理民事案件，根据当事人自愿的原则，在事实清楚的基础上，分清是非，进行调解。

**第九十七条** 人民法院进行调解，可以由审判员一人主持，也可以由合议庭主持，并尽可能

就地进行。

人民法院进行调解，可以用简便方式通知当事人、证人到庭。

**第九十八条** 人民法院进行调解，可以邀请有关单位和个人协助。被邀请的单位和个人，应当协助人民法院进行调解。

**第九十九条** 调解达成协议，必须双方自愿，不得强迫。调解协议的内容不得违反法律规定。

**第一百条** 调解达成协议，人民法院应当制作调解书。调解书应当写明诉讼请求、案件的事实和调解结果。

调解书由审判人员、书记员署名，加盖人民法院印章，送达双方当事人。

调解书经双方当事人签收后，即具有法律效力。

**第一百零一条** 下列案件调解达成协议，人民法院可以不制作调解书：

- (一) 调解和好的离婚案件；
- (二) 调解维持收养关系的案件；
- (三) 能够即时履行的案件；
- (四) 其他不需要制作调解书的案件。

对不需要制作调解书的协议，应当记入笔录，由双方当事人、审判人员、书记员签名或者盖章后，即具有法律效力。

**第一百零二条** 调解未达成协议或者调解书送达前一方反悔的，人民法院应当及时判决。

## 第九章 保全和先予执行

**第一百零三条** 人民法院对于可能因当事人一方的行为或者其他原因，使判决难以执行或者造成当事人其他损害的案件，根据对方当事人的申请，可以裁定对其财产进行保全、责令其作出一定行为或者禁止其作出一定行为；当事人没有

提出申请的，人民法院在必要时也可以裁定采取保全措施。

人民法院采取保全措施，可以责令申请人提供担保，申请人不提供担保的，裁定驳回申请。

人民法院接受申请后，对情况紧急的，必须在四十八小时内作出裁定；裁定采取保全措施的，应当立即开始执行。

**第一百零四条** 利害关系人因情况紧急，不立即申请保全将会使其合法权益受到难以弥补的损害的，可以在提起诉讼或者申请仲裁前向被保全财产所在地、被申请人住所地或者对案件有管辖权的人民法院申请采取保全措施。申请人应当提供担保，不提供担保的，裁定驳回申请。

人民法院接受申请后，必须在四十八小时内作出裁定；裁定采取保全措施的，应当立即开始执行。

申请人在人民法院采取保全措施后三十日内不依法提起诉讼或者申请仲裁的，人民法院应当解除保全。

**第一百零五条** 保全限于请求的范围，或者与本案有关的财物。

**第一百零六条** 财产保全采取查封、扣押、冻结或者法律规定的其他方法。人民法院保全财产后，应当立即通知被保全财产的人。

财产已被查封、冻结的，不得重复查封、冻结。

**第一百零七条** 财产纠纷案件，被申请人提供担保的，人民法院应当裁定解除保全。

**第一百零八条** 申请有错误的，申请人应当赔偿被申请人因保全所遭受的损失。

**第一百零九条** 人民法院对下列案件，根据当事人的申请，可以裁定先予执行：

(一) 追索赡养费、扶养费、抚养费、抚恤

金、医疗费用的；

(二) 追索劳动报酬的；

(三) 因情况紧急需要先予执行的。

**第一百一十条** 人民法院裁定先予执行的，应当符合下列条件：

(一) 当事人之间权利义务关系明确，不先予执行将严重影响申请人的生活或者生产经营的；

(二) 被申请人有履行能力。

人民法院可以责令申请人提供担保，申请人不提供担保的，驳回申请。申请人败诉的，应当赔偿被申请人因先予执行遭受的财产损失。

**第一百一十一条** 当事人对保全或者先予执行的裁定不服的，可以申请复议一次。复议期间不停止裁定的执行。

## 第十章 对妨害民事诉讼的强制措施

**第一百一十二条** 人民法院对必须到庭的被告，经两次传票传唤，无正当理由拒不到庭的，可以拘传。

**第一百一十三条** 诉讼参与人和其他人应当遵守法庭规则。

人民法院对违反法庭规则的人，可以予以训诫，责令退出法庭或者予以罚款、拘留。

人民法院对哄闹、冲击法庭，侮辱、诽谤、威胁、殴打审判人员，严重扰乱法庭秩序的人，依法追究刑事责任；情节较轻的，予以罚款、拘留。

**第一百一十四条** 诉讼参与人或者其他人有下列行为之一的，人民法院可以根据情节轻重予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 伪造、毁灭重要证据，妨碍人民法院审理案件的；

(二) 以暴力、威胁、贿买方法阻止证人作证或者指使、贿买、胁迫他人作伪证的；

(三) 隐藏、转移、变卖、毁损已被查封、扣押的财产，或者已被清点并责令其保管的财产，转移已被冻结的财产的；

(四) 对司法工作人员、诉讼参加人、证人、翻译人员、鉴定人、勘验人、协助执行的人，进行侮辱、诽谤、诬陷、殴打或者打击报复的；

(五) 以暴力、威胁或者其他方法阻碍司法工作人员执行职务的；

(六) 拒不履行人民法院已经发生法律效力的判决、裁定的。

人民法院对有前款规定的行为之一的单位，可以对其主要负责人或者直接责任人员予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第一百一十五条** 当事人之间恶意串通，企图通过诉讼、调解等方式侵害他人合法权益的，人民法院应当驳回其请求，并根据情节轻重予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第一百一十六条** 被执行人与他人恶意串通，通过诉讼、仲裁、调解等方式逃避履行法律文书确定的义务的，人民法院应当根据情节轻重予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第一百一十七条** 有义务协助调查、执行的单位有下列行为之一的，人民法院除责令其履行协助义务外，并可以予以罚款：

(一) 有关单位拒绝或者妨碍人民法院调查取证的；

(二) 有关单位接到人民法院协助执行通知书后，拒不协助查询、扣押、冻结、划拨、变价财产的；

(三) 有关单位接到人民法院协助执行通知

书后，拒不协助扣留被执行人的收入、办理有关财产权证照转移手续、转交有关票证、证照或者其他财产的；

(四) 其他拒绝协助执行的。

人民法院对有前款规定的行为之一的单位，可以对其主要负责人或者直接责任人员予以罚款；对仍不履行协助义务的，可以予以拘留；并可以向监察机关或者有关机关提出予以纪律处分的司法建议。

**第一百一十八条** 对个人的罚款金额，为人民币十万元以下。对单位的罚款金额，为人民币五万元以上一百万元以下。

拘留的期限，为十五日以下。

被拘留的人，由人民法院交公安机关看管。在拘留期间，被拘留人承认并改正错误的，人民法院可以决定提前解除拘留。

**第一百一十九条** 拘传、罚款、拘留必须经院长批准。

拘传应当发拘传票。

罚款、拘留应当用决定书。对决定不服的，可以向上一级人民法院申请复议一次。复议期间不停止执行。

**第一百二十条** 采取对妨害民事诉讼的强制措施必须由人民法院决定。任何单位和个人采取非法拘禁他人或者非法私自扣押他人财产追索债务的，应当依法追究刑事责任，或者予以拘留、罚款。

## 第十一章 诉讼费用

**第一百二十一条** 当事人进行民事诉讼，应当按照规定交纳案件受理费。财产案件除交纳案件受理费外，并按照规定交纳其他诉讼费用。

当事人交纳诉讼费用确有困难的，可以按照规定向人民法院申请缓交、减交或者免交。

收取诉讼费用的办法另行制定。

## 第二编 审判程序

### 第十二章 第一审普通程序

#### 第一节 起诉和受理

**第一百二十二条** 起诉必须符合下列条件：

(一) 原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织；

(二) 有明确的被告；

(三) 有具体的诉讼请求和事实、理由；

(四) 属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。

**第一百二十三条** 起诉应当向人民法院递交起诉状，并按照被告人数提出副本。

书写起诉状确有困难的，可以口头起诉，由人民法院记入笔录，并告知对方当事人。

**第一百二十四条** 起诉状应当记明下列事项：

(一) 原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式，法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；

(二) 被告的姓名、性别、工作单位、住所等信息，法人或者其他组织的名称、住所等信息；

(三) 诉讼请求和所根据的事实与理由；

(四) 证据和证据来源，证人姓名和住所。

**第一百二十五条** 当事人起诉到人民法院的民事纠纷，适宜调解的，先行调解，但当事人拒绝调解的除外。

**第一百二十六条** 人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利。对符合本法第一百二十二条的起诉，必须受理。符合起诉条件的，应当在七日内立案，并通知当事人；不符合

起诉条件的，应当在七日内作出裁定书，不予受理；原告对裁定不服的，可以提起上诉。

**第一百二十七条** 人民法院对下列起诉，分别情形，予以处理：

(一) 依照行政诉讼法的规定，属于行政诉讼受案范围的，告知原告提起行政诉讼；

(二) 依照法律规定，双方当事人达成书面仲裁协议申请仲裁、不得向人民法院起诉的，告知原告向仲裁机构申请仲裁；

(三) 依照法律规定，应当由其他机关处理的争议，告知原告向有关机关申请解决；

(四) 对不属于本院管辖的案件，告知原告向有管辖权的人民法院起诉；

(五) 对判决、裁定、调解书已经发生法律效力，当事人又起诉的，告知原告申请再审，但人民法院准许撤诉的裁定除外；

(六) 依照法律规定，在一定期限内不得起诉的案件，在不得起诉的期限内起诉的，不予受理；

(七) 判决不准离婚和调解和好的离婚案件，判决、调解维持收养关系的案件，没有新情况、新理由，原告在六个月内又起诉的，不予受理。

#### 第二节 审理前的准备

**第一百二十八条** 人民法院应当在立案之日起五日内将起诉状副本发送被告，被告应当在收到之日起十五日内提出答辩状。答辩状应当记明被告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式；法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内将答辩状副本发送原告。

被告不提出答辩状的，不影响人民法院审

理。

**第一百二十九条** 人民法院对决定受理的案件，应当在受理案件通知书和应诉通知书中向当事人告知有关的诉讼权利义务，或者口头告知。

**第一百三十条** 人民法院受理案件后，当事人对管辖权有异议的，应当在提交答辩状期间提出。人民法院对当事人提出的异议，应当审查。异议成立的，裁定将案件移送有管辖权的人民法院；异议不成立的，裁定驳回。

当事人未提出管辖异议，并应诉答辩的，视为受诉人民法院有管辖权，但违反级别管辖和专属管辖规定的除外。

**第一百三十一条** 审判人员确定后，应当在三日内告知当事人。

**第一百三十二条** 审判人员必须认真审核诉讼材料，调查收集必要的证据。

**第一百三十三条** 人民法院派出人员进行调查时，应当向被调查人出示证件。

调查笔录经被调查人校阅后，由被调查人、调查人签名或者盖章。

**第一百三十四条** 人民法院在必要时可以委托外地人民法院调查。

委托调查，必须提出明确的项目和要求。受委托人民法院可以主动补充调查。

受委托人民法院收到委托书后，应当在三十日内完成调查。因故不能完成的，应当在上述期限内函告委托人民法院。

**第一百三十五条** 必须共同进行诉讼的当事人没有参加诉讼的，人民法院应当通知其参加诉讼。

**第一百三十六条** 人民法院对受理的案件，分别情形，予以处理：

(一) 当事人没有争议，符合督促程序规定

条件的，可以转入督促程序；

(二) 开庭前可以调解的，采取调解方式及时解决纠纷；

(三) 根据案件情况，确定适用简易程序或者普通程序；

(四) 需要开庭审理的，通过要求当事人交换证据等方式，明确争议焦点。

### 第三节 开庭审理

**第一百三十七条** 人民法院审理民事案件，除涉及国家秘密、个人隐私或者法律另有规定的以外，应当公开进行。

离婚案件，涉及商业秘密的案件，当事人申请不公开审理的，可以不公开审理。

**第一百三十八条** 人民法院审理民事案件，根据需要可以进行巡回审理，就地办案。

**第一百三十九条** 人民法院审理民事案件，应当在开庭三日前通知当事人和其他诉讼参与人。公开审理的，应当公告当事人姓名、案由和开庭的时间、地点。

**第一百四十条** 开庭审理前，书记员应当查明当事人和其他诉讼参与人是否到庭，宣布法庭纪律。

开庭审理时，由审判长或者独任审判员核对当事人，宣布案由，宣布审判人员、书记员名单，告知当事人有关的诉讼权利义务，询问当事人是否提出回避申请。

**第一百四十一条** 法庭调查按照下列顺序进行：

(一) 当事人陈述；

(二) 告知证人的权利义务，证人作证，宣读未到庭的证人证言；

(三) 出示书证、物证、视听资料和电子数据；

(四) 宣读鉴定意见；

(五) 宣读勘验笔录。

**第一百四十二条** 当事人在法庭上可以提出新的证据。

当事人经法庭许可，可以向证人、鉴定人、勘验人发问。

当事人要求重新进行调查、鉴定或者勘验的，是否准许，由人民法院决定。

**第一百四十三条** 原告增加诉讼请求，被告提出反诉，第三人提出与本案有关的诉讼请求，可以合并审理。

**第一百四十四条** 法庭辩论按照下列顺序进行：

- (一) 原告及其诉讼代理人发言；
- (二) 被告及其诉讼代理人答辩；
- (三) 第三人及其诉讼代理人发言或者答辩；
- (四) 互相辩论。

法庭辩论终结，由审判长或者独任审判员按照原告、被告、第三人的先后顺序征询各方最后意见。

**第一百四十五条** 法庭辩论终结，应当依法作出判决。判决前能够调解的，还可以进行调解，调解不成的，应当及时判决。

**第一百四十六条** 原告经传票传唤，无正当理由拒不到庭的，或者未经法庭许可中途退庭的，可以按撤诉处理；被告反诉的，可以缺席判决。

**第一百四十七条** 被告经传票传唤，无正当理由拒不到庭的，或者未经法庭许可中途退庭的，可以缺席判决。

**第一百四十八条** 宣判前，原告申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。

人民法院裁定不准许撤诉的，原告经传票传唤，无正当理由拒不到庭的，可以缺席判决。

**第一百四十九条** 有下列情形之一的，可以延期开庭审理：

- (一) 必须到庭的当事人和其他诉讼参与人有正当理由没有到庭的；
- (二) 当事人临时提出回避申请的；
- (三) 需要通知新的证人到庭，调取新的证据，重新鉴定、勘验，或者需要补充调查的；
- (四) 其他应当延期的情形。

**第一百五十条** 书记员应当将法庭审理的全部活动记入笔录，由审判人员和书记员签名。

法庭笔录应当当庭宣读，也可以告知当事人和其他诉讼参与人当庭或者在五日内阅读。当事人和其他诉讼参与人认为对自己的陈述记录有遗漏或者差错的，有权申请补正。如果不予补正，应当将申请记录在案。

法庭笔录由当事人和其他诉讼参与人签名或者盖章。拒绝签名盖章的，记明情况附卷。

**第一百五十一条** 人民法院对公开审理或者不公开审理的案件，一律公开宣告判决。

当庭宣判的，应当在十日内发送判决书；定期宣判的，宣判后立即发给判决书。

宣告判决时，必须告知当事人上诉权利、上诉期限和上诉的法院。

宣告离婚判决，必须告知当事人在判决发生法律效力前不得另行结婚。

**第一百五十二条** 人民法院适用普通程序审理的案件，应当在立案之日起六个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月；还需要延长的，报请上级人民法院批准。

#### 第四节 诉讼中止和终结

**第一百五十三条** 有下列情形之一的，中止诉讼：

(一) 一方当事人死亡，需要等待继承人表明是否参加诉讼的；

(二) 一方当事人丧失诉讼行为能力，尚未确定法定代理人的；

(三) 作为一方当事人的法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；

(四) 一方当事人因不可抗拒的事由，不能参加诉讼的；

(五) 本案必须以另一案的审理结果为依据，而另一案尚未审结的；

(六) 其他应当中止诉讼的情形。

中止诉讼的原因消除后，恢复诉讼。

**第一百五十四条** 有下列情形之一的，终结诉讼：

(一) 原告死亡，没有继承人，或者继承人放弃诉讼权利的；

(二) 被告死亡，没有遗产，也没有应当承担义务的人的；

(三) 离婚案件一方当事人死亡的；

(四) 追索赡养费、扶养费、抚养费以及解除收养关系案件的一方当事人死亡的。

## 第五节 判决和裁定

**第一百五十五条** 判决书应当写明判决结果和作出该判决的理由。判决书内容包括：

(一) 案由、诉讼请求、争议的事实和理由；

(二) 判决认定的事实和理由、适用的法律和理由；

(三) 判决结果和诉讼费用的负担；

(四) 上诉期间和上诉的法院。

判决书由审判人员、书记员署名，加盖人民法院印章。

**第一百五十六条** 人民法院审理案件，其中一部分事实已经清楚，可以就该部分先行判决。

**第一百五十七条** 裁定适用于下列范围：

(一) 不予受理；

(二) 对管辖权有异议的；

(三) 驳回起诉；

(四) 保全和先予执行；

(五) 准许或者不准许撤诉；

(六) 中止或者终结诉讼；

(七) 补正判决书中的笔误；

(八) 中止或者终结执行；

(九) 撤销或者不予执行仲裁裁决；

(十) 不予执行公证机关赋予强制执行效力的债权文书；

(十一) 其他需要裁定解决的事项。

对前款第一项至第三项裁定，可以上诉。

裁定书应当写明裁定结果和作出该裁定的理由。裁定书由审判人员、书记员署名，加盖人民法院印章。口头裁定的，记入笔录。

**第一百五十八条** 最高人民法院的判决、裁定，以及依法不准上诉或者超过上诉期没有上诉的判决、裁定，是发生法律效力的判决、裁定。

**第一百五十九条** 公众可以查阅发生法律效力的判决书、裁定书，但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。

## 第十三章 简易程序

**第一百六十条** 基层人民法院和它派出的法庭审理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单的民事案件，适用本章规定。

基层人民法院和它派出的法庭审理前款规定以外的民事案件，当事人双方也可以约定适用简易程序。

**第一百六十一条** 对简单的民事案件，原告可以口头起诉。

当事人双方可以同时到基层人民法院或者它派出的法庭，请求解决纠纷。基层人民法院或者它派出的法庭可以当即审理，也可以另定日期审理。

**第一百六十二条** 基层人民法院和它派出的法庭审理简单的民事案件，可以用简便方式传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案件，但应当保障当事人陈述意见的权利。

**第一百六十三条** 简单的民事案件由审判员一人独任审理，并不受本法第一百三十九条、第一百四十一条、第一百四十四条规定的限制。

**第一百六十四条** 人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

**第一百六十五条** 基层人民法院和它派出的法庭审理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付民事案件，标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之五十以下的，适用小额诉讼的程序审理，实行一审终审。

基层人民法院和它派出的法庭审理前款规定的民事案件，标的额超过各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之五十但在二倍以下的，当事人双方也可以约定适用小额诉讼的程序。

**第一百六十六条** 人民法院审理下列民事案件，不适用小额诉讼的程序：

- (一) 人身关系、财产确权案件；
- (二) 涉外案件；
- (三) 需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的案件；
- (四) 一方当事人下落不明的案件；
- (五) 当事人提出反诉的案件；

(六) 其他不宜适用小额诉讼的程序审理的案件。

**第一百六十七条** 人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，可以一次开庭审结并且当庭宣判。

**第一百六十八条** 人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

**第一百六十九条** 人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用小额诉讼的程序的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序。

当事人认为案件适用小额诉讼的程序审理违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序；异议不成立的，裁定驳回。

**第一百七十条** 人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用简易程序的，裁定转为普通程序。

## 第十四章 第二审程序

**第一百七十一条** 当事人不服地方人民法院第一审判决的，有权在判决书送达之日起十五日内向上一级人民法院提起上诉。

当事人不服地方人民法院第一审裁定的，有权在裁定书送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉。

**第一百七十二条** 上诉应当递交上诉状。上诉状的内容，应当包括当事人的姓名，法人的名称及其法定代表人的姓名或者其他组织的名称及其主要负责人的姓名；原审人民法院名称、案件的编号和案由；上诉的请求和理由。



**第一百七十三条** 上诉状应当通过原审人民法院提出，并按照对方当事人或者代表人的人数提出副本。

当事人直接向第二审人民法院上诉的，第二审人民法院应当在五日内将上诉状移交原审人民法院。

**第一百七十四条** 原审人民法院收到上诉状，应当在五日内将上诉状副本送达对方当事人，对方当事人在收到之日起十五日内提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内将副本送达上诉人。对方当事人不提出答辩状的，不影响人民法院审理。

原审人民法院收到上诉状、答辩状，应当在五日内连同全部案卷和证据，报送第二审人民法院。

**第一百七十五条** 第二审人民法院应当对上诉请求的有关事实和适用法律进行审查。

**第一百七十六条** 第二审人民法院对上诉案件应当开庭审理。经过阅卷、调查和询问当事人，对没有提出新的事实、证据或者理由，人民法院认为不需要开庭审理的，可以不开庭审理。

第二审人民法院审理上诉案件，可以在本院进行，也可以到案件发生地或者原审人民法院所在地进行。

**第一百七十七条** 第二审人民法院对上诉案件，经过审理，按照下列情形，分别处理：

(一) 原判决、裁定认定事实清楚，适用法律正确的，以判决、裁定方式驳回上诉，维持原判决、裁定；

(二) 原判决、裁定认定事实错误或者适用法律错误的，以判决、裁定方式依法改判、撤销或者变更；

(三) 原判决认定基本事实不清的，裁定撤

销原判决，发回原审人民法院重审，或者查清事实后改判；

(四) 原判决遗漏当事人或者违法缺席判决等严重违反法定程序的，裁定撤销原判决，发回原审人民法院重审。

原审人民法院对发回重审的案件作出判决后，当事人提起上诉的，第二审人民法院不得再次发回重审。

**第一百七十八条** 第二审人民法院对不服第一审人民法院裁定的上诉案件的处理，一律使用裁定。

**第一百七十九条** 第二审人民法院审理上诉案件，可以进行调解。调解达成协议，应当制作调解书，由审判人员、书记员署名，加盖人民法院印章。调解书送达后，原审人民法院的判决即视为撤销。

**第一百八十条** 第二审人民法院判决宣告前，上诉人申请撤回上诉的，是否准许，由第二审人民法院裁定。

**第一百八十一条** 第二审人民法院审理上诉案件，除依照本章规定外，适用第一审普通程序。

**第一百八十二条** 第二审人民法院的判决、裁定，是终审的判决、裁定。

**第一百八十三条** 人民法院审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。

人民法院审理对裁定的上诉案件，应当在第二审立案之日起三十日内作出终审裁定。

## 第十五章 特别程序

### 第一节 一般规定

**第一百八十四条** 人民法院审理选民资格案

件、宣告失踪或者宣告死亡案件、认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力案件、认定财产无主案件、确认调解协议案件和实现担保物权案件，适用本章规定。本章没有规定的，适用本法和法律的其他有关规定。

**第一百八十五条** 依照本章程序审理的案件，实行一审终审。选民资格案件或者重大、疑难的案件，由审判员组成合议庭审理；其他案件由审判员一人独任审理。

**第一百八十六条** 人民法院在依照本章程序审理案件的过程中，发现本案属于民事权益争议的，应当裁定终结特别程序，并告知利害关系人可以另行起诉。

**第一百八十七条** 人民法院适用特别程序审理的案件，应当在立案之日起三十日内或者公告期满后三十日内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。但审理选民资格案件除外。

## 第二节 选民资格案件

**第一百八十八条** 公民不服选举委员会对选民资格的申诉所作的处理决定，可以在选举日的五日以前向选区所在地基层人民法院起诉。

**第一百八十九条** 人民法院受理选民资格案件后，必须在选举日前审结。

审理时，起诉人、选举委员会的代表和有关公民必须参加。

人民法院的判决书，应当在选举日前送达选举委员会和起诉人，并通知有关公民。

## 第三节 宣告失踪、宣告死亡案件

**第一百九十条** 公民下落不明满二年，利害关系人申请宣告其失踪的，向下落不明人住所地基层人民法院提出。

申请书应当写明失踪的事实、时间和请求，并附有公安机关或者其他有关机关关于该公民下落不明的书面证明。

**第一百九十一条** 公民下落不明满四年，或者因意外事件下落不明满二年，或者因意外事件下落不明，经有关机关证明该公民不可能生存，利害关系人申请宣告其死亡的，向下落不明人住所地基层人民法院提出。

申请书应当写明下落不明的事实、时间和请求，并附有公安机关或者其他有关机关关于该公民下落不明的书面证明。

**第一百九十二条** 人民法院受理宣告失踪、宣告死亡案件后，应当发出寻找下落不明人的公告。宣告失踪的公告期间为三个月，宣告死亡的公告期间为一年。因意外事件下落不明，经有关机关证明该公民不可能生存的，宣告死亡的公告期间为三个月。

公告期间届满，人民法院应当根据被宣告失踪、宣告死亡的事实是否得到确认，作出宣告失踪、宣告死亡的判决或者驳回申请的判决。

**第一百九十三条** 被宣告失踪、宣告死亡的公民重新出现，经本人或者利害关系人申请，人民法院应当作出新判决，撤销原判决。

## 第四节 认定公民无民事行为能力、

### 限制民事行为能力案件

**第一百九十四条** 申请认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力，由利害关系人或者有关组织向该公民住所地基层人民法院提出。

申请书应当写明该公民无民事行为能力或者限制民事行为能力的事实和根据。

**第一百九十五条** 人民法院受理申请后，必要时应当对被请求认定为无民事行为能力或者限制民事行为能力的公民进行鉴定。申请人已提供

鉴定意见的，应当对鉴定意见进行审查。

**第一百九十六条** 人民法院审理认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力的案件，应当由该公民的近亲属为代理人，但申请人除外。近亲属互相推诿的，由人民法院指定其中一人为代理人。该公民健康情况许可的，还应当询问本人的意见。

人民法院经审理认定申请有事实根据的，判决该公民为无民事行为能力或者限制民事行为能力人；认定申请没有事实根据的，应当判决予以驳回。

**第一百九十七条** 人民法院根据被认定为无民事行为能力人、限制民事行为能力人本人、利害关系人或者有关组织的申请，证实该公民无民事行为能力或者限制民事行为能力的原因为已经消除的，应当作出新判决，撤销原判决。

#### 第五节 认定财产无主案件

**第一百九十八条** 申请认定财产无主，由公民、法人或者其他组织向财产所在地基层人民法院提出。

申请书应当写明财产的种类、数量以及要求认定财产无主的根据。

**第一百九十九条** 人民法院受理申请后，经审查核实，应当发出财产认领公告。公告满一年无人认领的，判决认定财产无主，收归国家或者集体所有。

**第二百条** 判决认定财产无主后，原财产所有人或者继承人出现，在民法典规定的诉讼时效期间可以对财产提出请求，人民法院审查属实后，应当作出新判决，撤销原判决。

#### 第六节 确认调解协议案件

**第二百零一条** 经依法设立的调解组织调解

达成调解协议，申请司法确认的，由双方当事人自调解协议生效之日起三十日内，共同向下列人民法院提出：

(一) 人民法院邀请调解组织开展先行调解的，向作出邀请的人民法院提出；

(二) 调解组织自行开展调解的，向当事人住所地、标的物所在地、调解组织所在地的基层人民法院提出；调解协议所涉纠纷应当由中级人民法院管辖的，向相应的中级人民法院提出。

**第二百零二条** 人民法院受理申请后，经审查，符合法律规定的，裁定调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请执行；不符合法律规定的，裁定驳回申请，当事人可以通过调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议，也可以向人民法院提起诉讼。

#### 第七节 实现担保物权案件

**第二百零三条** 申请实现担保物权，由担保物权人以及其他有权请求实现担保物权的人依照民法典等法律，向担保财产所在地或者担保物权登记地基层人民法院提出。

**第二百零四条** 人民法院受理申请后，经审查，符合法律规定的，裁定拍卖、变卖担保财产，当事人依据该裁定可以向人民法院申请执行；不符合法律规定的，裁定驳回申请，当事人可以向人民法院提起诉讼。

## 第十六章 审判监督程序

**第二百零五条** 各级人民法院院长对本院已经发生法律效力判决、裁定、调解书，发现确有错误，认为需要再审的，应当提交审判委员会讨论决定。

最高人民法院对地方各级人民法院已经发生法律效力、裁定、调解书，上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力、裁定、调解书，发现确有错误的，有权提审或者指令下级人民法院再审。

**第二百零六条** 当事人对已经发生法律效力、裁定，认为有错误的，可以向上一级人民法院申请再审；当事人一方人数众多或者当事人双方为公民的案件，也可以向原审人民法院申请再审。当事人申请再审的，不停止判决、裁定的执行。

**第二百零七条** 当事人的申请符合下列情形之一的，人民法院应当再审：

（一）有新的证据，足以推翻原判决、裁定的；

（二）原判决、裁定认定的基本事实缺乏证据证明的；

（三）原判决、裁定认定事实的主要证据是伪造的；

（四）原判决、裁定认定事实的主要证据未经质证的；

（五）对审理案件需要的主要证据，当事人因客观原因不能自行收集，书面申请人民法院调查收集，人民法院未调查收集的；

（六）原判决、裁定适用法律确有错误的；

（七）审判组织的组成不合法或者依法应当回避的审判人员没有回避的；

（八）无诉讼行为能力人未经法定代理人代为诉讼或者应当参加诉讼的当事人，因不能归责于本人或者其诉讼代理人的事由，未参加诉讼的；

（九）违反法律规定，剥夺当事人辩论权利的；

（十）未经传票传唤，缺席判决的；

（十一）原判决、裁定遗漏或者超出诉讼请求的；

（十二）据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的；

（十三）审判人员审理该案件时有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的。

**第二百零八条** 当事人对已经发生法律效力、裁定的调解书，提出证据证明调解违反自愿原则或者调解协议的内容违反法律的，可以申请再审。经人民法院审查属实的，应当再审。

**第二百零九条** 当事人对已经发生法律效力、解除婚姻关系的判决、调解书，不得申请再审。

**第二百一十条** 当事人申请再审的，应当提交再审申请书等材料。人民法院应当自收到再审申请书之日起五日内将再审申请书副本发送对方当事人。对方当事人应当自收到再审申请书副本之日起十五日内提交书面意见；不提交书面意见的，不影响人民法院审查。人民法院可以要求申请人和对方当事人补充有关材料，询问有关事项。

**第二百一十一条** 人民法院应当自收到再审申请书之日起三个月内审查，符合本法规定的，裁定再审；不符合本法规定的，裁定驳回申请。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。

因当事人申请裁定再审的案件由中级人民法院以上的人民法院审理，但当事人依照本法第二百零六条的规定选择向基层人民法院申请再审的除外。最高人民法院、高级人民法院裁定再审的案件，由本院再审或者交其他人民法院再审，也可以交原审人民法院再审。

**第二百一十二条** 当事人申请再审，应当在判决、裁定发生法律效力后六个月内提出；有本法第二百零七条第一项、第三项、第十二项、第

十三项规定情形的，自知道或者应当知道之日起六个月内提出。

**第二百一十三条** 按照审判监督程序决定再审的案件，裁定中止原判决、裁定、调解书的执行，但追索赡养费、扶养费、抚养费、抚恤金、医疗费用、劳动报酬等案件，可以不中止执行。

**第二百一十四条** 人民法院按照审判监督程序再审的案件，发生法律效力判决、裁定是由第一审法院作出的，按照第一审程序审理，所作的判决、裁定，当事人可以上诉；发生法律效力判决、裁定是由第二审法院作出的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定，是发生法律效力判决、裁定；上级人民法院按照审判监督程序提审的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定是发生法律效力判决、裁定。

人民法院审理再审案件，应当另行组成合议庭。

**第二百一十五条** 最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决、裁定，上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决、裁定，发现有本法第二百零七条规定情形之一的，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，应当提出抗诉。

地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力判决、裁定，发现有本法第二百零七条规定情形之一的，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，可以向同级人民法院提出检察建议，并报上级人民检察院备案；也可以提请上级人民检察院向同级人民法院提出抗诉。

各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为，有权向同级人民法院提出检察建议。

**第二百一十六条** 有下列情形之一的，当事人可以向人民检察院申请检察建议或者抗诉：

(一) 人民法院驳回再审申请的；

(二) 人民法院逾期未对再审申请作出裁定的；

(三) 再审判决、裁定有明显错误的。

人民检察院对当事人的申请应当在三个月内进行审查，作出提出或者不予提出检察建议或者抗诉的决定。当事人不得再次向人民检察院申请检察建议或者抗诉。

**第二百一十七条** 人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要，可以向当事人或者案外人调查核实有关情况。

**第二百一十八条** 人民检察院提出抗诉的案件，接受抗诉的人民法院应当自收到抗诉书之日起三十日内作出再审的裁定；有本法第二百零七条第一项至第五项规定情形之一的，可以交下一级人民法院再审，但经该下一级人民法院再审的除外。

**第二百一十九条** 人民检察院决定对人民法院的判决、裁定、调解书提出抗诉的，应当制作抗诉书。

**第二百二十条** 人民检察院提出抗诉的案件，人民法院再审时，应当通知人民检察院派员出席法庭。

## 第十七章 督促程序

**第二百二十一条** 债权人请求债务人给付金钱、有价证券，符合下列条件的，可以向有管辖权的基层人民法院申请支付令：

(一) 债权人与债务人没有其他债务纠纷的；

(二) 支付令能够送达债务人的。

申请书应当写明请求给付金钱或者有价证券的数量和所根据的事实、证据。

**第二百二十二条** 债权人提出申请后，人民法院应当在五日内通知债权人是否受理。

**第二百二十三条** 人民法院受理申请后，经审查债权人提供的事实、证据，对债权债务关系明确、合法的，应当在受理之日起十五日内向债务人发出支付令；申请不成立的，裁定予以驳回。

债务人应当自收到支付令之日起十五日内清偿债务，或者向人民法院提出书面异议。

债务人在前款规定的期间不提出异议又不履行支付令的，债权人可以向人民法院申请执行。

**第二百二十四条** 人民法院收到债务人提出的书面异议后，经审查，异议成立的，应当裁定终结督促程序，支付令自行失效。

支付令失效的，转入诉讼程序，但申请支付令的一方当事人不同意提起诉讼的除外。

## 第十八章 公示催告程序

**第二百二十五条** 按照规定可以背书转让的票据持有人，因票据被盗、遗失或者灭失，可以向票据支付地的基层人民法院申请公示催告。依照法律规定可以申请公示催告的其他事项，适用本章规定。

申请人应当向人民法院递交申请书，写明票面金额、发票人、持票人、背书人等票据主要内容和申请的理由、事实。

**第二百二十六条** 人民法院决定受理申请，应当同时通知支付人停止支付，并在三日内发出公告，催促利害关系人申报权利。公示催告的期间，由人民法院根据情况决定，但不得少于六十日。

**第二百二十七条** 支付人收到人民法院停止支付的通知，应当停止支付，至公示催告程序终

结。

公示催告期间，转让票据权利的行为无效。

**第二百二十八条** 利害关系人应当在公示催告期间向人民法院申报。

人民法院收到利害关系人的申报后，应当裁定终结公示催告程序，并通知申请人和支付人。

申请人或者申报人可以向人民法院起诉。

**第二百二十九条** 没有人申报的，人民法院应当根据申请人的申请，作出判决，宣告票据无效。判决应当公告，并通知支付人。自判决公告之日起，申请人有权向支付人请求支付。

**第二百三十条** 利害关系人因正当理由不能在判决前向人民法院申报的，自知道或者应当知道判决公告之日起一年内，可以向作出判决的人民法院起诉。

## 第三编 执行程序

### 第十九章 一般规定

**第二百三十一条** 发生法律效力民事判决、裁定，以及刑事判决、裁定中的财产部分，由第一审人民法院或者与第一审人民法院同级的被执行的财产所在地人民法院执行。

法律规定由人民法院执行的其他法律文书，由被执行人住所地或者被执行的财产所在地人民法院执行。

**第二百三十二条** 当事人、利害关系人认为执行行为违反法律规定的，可以向负责执行的人民法院提出书面异议。当事人、利害关系人提出书面异议的，人民法院应当自收到书面异议之日起十五日内审查，理由成立的，裁定撤销或者改正；理由不成立的，裁定驳回。当事人、利害关系人对裁定不服的，可以自裁定送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议。

**第二百三十三条** 人民法院自收到申请执行书之日起超过六个月未执行的，申请执行人可以向上一级人民法院申请执行。上一级人民法院经审查，可以责令原人民法院在一定期限内执行，也可以决定由本院执行或者指令其他人民法院执行。

**第二百三十四条** 执行过程中，案外人对执行标的提出书面异议的，人民法院应当自收到书面异议之日起十五日内审查，理由成立的，裁定中止对该标的的执行；理由不成立的，裁定驳回。案外人、当事人对裁定不服，认为原判决、裁定错误的，依照审判监督程序办理；与原判决、裁定无关的，可以自裁定送达之日起十五日内向人民法院提起诉讼。

**第二百三十五条** 执行工作由执行员进行。

采取强制执行措施时，执行员应当出示证件。执行完毕后，应当将执行情况制作笔录，由在场的有关人员签名或者盖章。

人民法院根据需要可以设立执行机构。

**第二百三十六条** 被执行人或者被执行的财产在外地的，可以委托当地人民法院代为执行。受委托人民法院收到委托函件后，必须在十五日内开始执行，不得拒绝。执行完毕后，应当将执行结果及时函复委托人民法院；在三十日内如果还未执行完毕，也应当将执行情况函告委托人民法院。

受委托人民法院自收到委托函件之日起十五日内不执行的，委托人民法院可以请求受委托人民法院的上级人民法院指令受委托人民法院执行。

**第二百三十七条** 在执行中，双方当事人自行和解达成协议的，执行员应当将协议内容记入笔录，由双方当事人签名或者盖章。

申请执行人因受欺诈、胁迫与被执行人达成

和解协议，或者当事人不履行和解协议的，人民法院可以根据当事人的申请，恢复对原生效法律文书的执行。

**第二百三十八条** 在执行中，被执行人向人民法院提供担保，并经申请执行人同意的，人民法院可以决定暂缓执行及暂缓执行的期限。被执行人逾期仍不履行的，人民法院有权执行被执行人的担保财产或者担保人的财产。

**第二百三十九条** 作为被执行人的公民死亡的，以其遗产偿还债务。作为被执行人的法人或者其他组织终止的，由其权利义务承受人履行义务。

**第二百四十条** 执行完毕后，据以执行的判决、裁定和其他法律文书确有错误，被人民法院撤销的，对已被执行的财产，人民法院应当作出裁定，责令取得财产的人返还；拒不返还的，强制执行。

**第二百四十一条** 人民法院制作的调解书的执行，适用本编的规定。

**第二百四十二条** 人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督。

## 第二十章 执行的申请和移送

**第二百四十三条** 发生法律效力民事判决、裁定，当事人必须履行。一方拒绝履行的，对方当事人可以向人民法院申请执行，也可以由审判员移送执行员执行。

调解书和其他应当由人民法院执行的法律文书，当事人必须履行。一方拒绝履行的，对方当事人可以向人民法院申请执行。

**第二百四十四条** 对依法设立的仲裁机构的裁决，一方当事人不履行的，对方当事人可以向有管辖权的人民法院申请执行。受申请的人民法院应当执行。

被申请人提出证据证明仲裁裁决有下列情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定不予执行：

（一）当事人在合同中没有订有仲裁条款或者事后没有达成书面仲裁协议的；

（二）裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁的；

（三）仲裁庭的组成或者仲裁的程序违反法定程序的；

（四）裁决所根据的证据是伪造的；

（五）对方当事人向仲裁机构隐瞒了足以影响公正裁决的证据的；

（六）仲裁员在仲裁该案时有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁决行为的。

人民法院认定执行该裁决违背社会公共利益的，裁定不予执行。

裁定书应当送达双方当事人和仲裁机构。

仲裁裁决被人民法院裁定不予执行的，当事人可以根据双方达成的书面仲裁协议重新申请仲裁，也可以向人民法院起诉。

**第二百四十五条** 对公证机关依法赋予强制执行效力的债权文书，一方当事人不履行的，对方当事人可以向有管辖权的人民法院申请执行，受申请的人民法院应当执行。

公证债权文书确有错误的，人民法院裁定不予执行，并将裁定书送达双方当事人和公证机关。

**第二百四十六条** 申请执行的期间为二年。申请执行时效的中止、中断，适用法律有关诉讼时效中止、中断的规定。

前款规定的期间，从法律文书规定履行期间的最后一日起计算；法律文书规定分期履行的，从最后一期履行期限届满之日起计算；法律文书未规定履行期间的，从法律文书生效之日起计

算。

**第二百四十七条** 执行员接到申请执行书或者移交执行书，应当向被执行人发出执行通知，并可以立即采取强制执行措施。

## 第二十一章 执 行 措 施

**第二百四十八条** 被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，应当报告当前以及收到执行通知之日前一年的财产情况。被执行人拒绝报告或者虚假报告的，人民法院可以根据情节轻重对被执行人或者其法定代表人、有关单位的主要负责人或者直接责任人员予以罚款、拘留。

**第二百四十九条** 被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权向有关单位查询被执行人的存款、债券、股票、基金份额等财产情况。人民法院有权根据不同情形扣押、冻结、划拨、变价被执行人的财产。人民法院查询、扣押、冻结、划拨、变价的财产不得超出被执行人应当履行义务的范围。

人民法院决定扣押、冻结、划拨、变价财产，应当作出裁定，并发出协助执行通知书，有关单位必须办理。

**第二百五十条** 被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权扣留、提取被执行人应当履行义务部分的收入。但应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需费用。

人民法院扣留、提取收入时，应当作出裁定，并发出协助执行通知书，被执行人所在单位、银行、信用合作社和其他有储蓄业务的单位必须办理。

**第二百五十一条** 被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权查封、扣押、冻结、拍卖、变卖被执行人应当履行义务部



分的财产。但应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需品。

采取前款措施，人民法院应当作出裁定。

**第二百五十二条** 人民法院查封、扣押财产时，被执行人是公民的，应当通知被执行人或者他的成年家属到场；被执行人是法人或者其他组织的，应当通知其法定代表人或者主要负责人到场。拒不到场的，不影响执行。被执行人是公民的，其工作单位或者财产所在地的基层组织应当派人参加。

对被查封、扣押的财产，执行员必须造具清单，由在场人签名或者盖章后，交被执行人一份。被执行人是公民的，也可以交他的成年家属一份。

**第二百五十三条** 被查封的财产，执行员可以指定被执行人负责保管。因被执行人的过错造成的损失，由被执行人承担。

**第二百五十四条** 财产被查封、扣押后，执行员应当责令被执行人在指定期间履行法律文书确定的义务。被执行人逾期不履行的，人民法院应当拍卖被查封、扣押的财产；不适于拍卖或者当事人双方同意不进行拍卖的，人民法院可以委托有关单位变卖或者自行变卖。国家禁止自由买卖的物品，交有关单位按照国家规定的价格收购。

**第二百五十五条** 被执行人不履行法律文书确定的义务，并隐匿财产的，人民法院有权发出搜查令，对被执行人及其住所或者财产隐匿地进行搜查。

采取前款措施，由院长签发搜查令。

**第二百五十六条** 法律文书指定交付的财物或者票证，由执行员传唤双方当事人当面交付，或者由执行员转交，并由被交付人签收。

有关单位持有该项财物或者票证的，应当根

据人民法院的协助执行通知书转交，并由被交付人签收。

有关公民持有该项财物或者票证的，人民法院通知其交出。拒不交出的，强制执行。

**第二百五十七条** 强制迁出房屋或者强制退出土地，由院长签发公告，责令被执行人在指定期间履行。被执行人逾期不履行的，由执行员强制执行。

强制执行时，被执行人是公民的，应当通知被执行人或者他的成年家属到场；被执行人是法人或者其他组织的，应当通知其法定代表人或者主要负责人到场。拒不到场的，不影响执行。被执行人是公民的，其工作单位或者房屋、土地所在地的基层组织应当派人参加。执行员应当将强制执行情况记入笔录，由在场人签名或者盖章。

强制迁出房屋被搬出的财物，由人民法院派人运至指定处所，交给被执行人。被执行人是公民的，也可以交给他的成年家属。因拒绝接收而造成的损失，由被执行人承担。

**第二百五十八条** 在执行中，需要办理有关财产权证照转移手续的，人民法院可以向有关单位发出协助执行通知书，有关单位必须办理。

**第二百五十九条** 对判决、裁定和其他法律文书指定的行为，被执行人未按执行通知履行的，人民法院可以强制执行或者委托有关单位或者其他人员完成，费用由被执行人承担。

**第二百六十条** 被执行人未按判决、裁定和其他法律文书指定的期间履行给付金钱义务的，应当加倍支付迟延履行期间的债务利息。被执行人未按判决、裁定和其他法律文书指定的期间履行其他义务的，应当支付迟延履行金。

**第二百六十一条** 人民法院采取本法第二百四十九条、第二百五十条、第二百五十一条规定

的执行措施后，被执行人仍不能偿还债务的，应当继续履行义务。债权人发现被执行人有其他财产的，可以随时请求人民法院执行。

**第二百六十二条** 被执行人不履行法律文书确定的义务的，人民法院可以对其采取或者通知有关单位协助采取限制出境，在征信系统记录、通过媒体公布不履行义务信息以及法律规定的其他措施。

## 第二十二章 执行中止和终结

**第二百六十三条** 有下列情形之一的，人民法院应当裁定中止执行：

- (一) 申请人表示可以延期执行的；
- (二) 案外人对执行标的提出确有理由的异议的；
- (三) 作为一方当事人的公民死亡，需要等待继承人继承权利或者承担义务的；
- (四) 作为一方当事人的法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；
- (五) 人民法院认为应当中止执行的其他情形。

中止的情形消失后，恢复执行。

**第二百六十四条** 有下列情形之一的，人民法院裁定终结执行：

- (一) 申请人撤销申请的；
- (二) 据以执行的法律文书被撤销的；
- (三) 作为被执行人的公民死亡，无遗产可供执行，又无义务承担人的；
- (四) 追索赡养费、扶养费、抚养费案件的权利人死亡的；
- (五) 作为被执行人的公民因生活困难无力偿还借款，无收入来源，又丧失劳动能力的；
- (六) 人民法院认为应当终结执行的其他情形。

**第二百六十五条** 中止和终结执行的裁定，送达当事人后立即生效。

## 第四编 涉外民事诉讼程序的特别规定

### 第二十三章 一般原则

**第二百六十六条** 在中华人民共和国领域内进行涉外民事诉讼，适用本编规定。本编没有规定的，适用本法其他有关规定。

**第二百六十七条** 中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的，适用该国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。

**第二百六十八条** 对享有外交特权与豁免的外国人、外国组织或者国际组织提起的民事诉讼，应当依照中华人民共和国有关法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约的规定办理。

**第二百六十九条** 人民法院审理涉外民事案件，应当使用中华人民共和国通用的语言、文字。当事人要求提供翻译的，可以提供，费用由当事人承担。

**第二百七十条** 外国人、无国籍人、外国企业和组织在人民法院起诉、应诉，需要委托律师代理诉讼的，必须委托中华人民共和国的律师。

**第二百七十一条** 在中华人民共和国领域内没有住所的外国人、无国籍人、外国企业和组织委托中华人民共和国律师或者其他代理人代理诉讼，从中华人民共和国领域外寄交或者托交的授权委托书，应当经所在国公证机关证明，并经中华人民共和国驻该国使领馆认证，或者履行中华人民共和国与该所在国订立的有关条约中规定的证明手续后，才具有效力。

## 第二十四章 管 辖

**第二百七十二條** 因合同纠纷或者其他财产权益纠纷，对在中华人民共和国领域内没有住所的被告提起的诉讼，如果合同在中华人民共和国领域内签订或者履行，或者诉讼标的物在中华人民共和国领域内，或者被告在中华人民共和国领域内有可供扣押的财产，或者被告在中华人民共和国领域内设有代表机构，可以由合同签订地、合同履行地、诉讼标的物所在地、可供扣押财产所在地、侵权行为地或者代表机构住所地人民法院管辖。

**第二百七十三條** 因在中华人民共和国履行中外合资经营企业合作合同、中外合作经营企业合作合同、中外合作勘探开发自然资源合同纠纷提起的诉讼，由中华人民共和国人民法院管辖。

## 第二十五章 送 达、期 间

**第二百七十四條** 人民法院对在中华人民共和国领域内没有住所的当事人送达诉讼文书，可以采用下列方式：

(一) 依照受送达人所在国与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约中规定的方式送达；

(二) 通过外交途径送达；

(三) 对具有中华人民共和国国籍的受送达人，可以委托中华人民共和国驻受送达人所在国的使领馆代为送达；

(四) 向受送达人委托的有权代其接受送达的诉讼代理人送达；

(五) 向受送达人在中华人民共和国领域内设立的代表机构或者有权接受送达的分支机构、业务代办人送达；

(六) 受送达人所在国的法律允许邮寄送达的，可以邮寄送达，自邮寄之日起满三个月，送达回证没有退回，但根据各种情况足以认定已经送达的，期间届满之日视为送达；

(七) 采用传真、电子邮件等能够确认受送达人收悉的方式送达；

(八) 不能用上述方式送达的，公告送达，自公告之日起满三个月，即视为送达。

**第二百七十五條** 被告在中华人民共和国领域内没有住所的，人民法院应当将起诉状副本送达被告，并通知被告在收到起诉状副本后三十日内提出答辩状。被告申请延期的，是否准许，由人民法院决定。

**第二百七十六條** 在中华人民共和国领域内没有住所的当事人，不服第一审人民法院判决、裁定的，有权在判决书、裁定书送达之日起三十日内提起上诉。被上诉人在收到上诉状副本后，应当在三十日内提出答辩状。当事人不能在法定期间提起上诉或者提出答辩状，申请延期的，是否准许，由人民法院决定。

**第二百七十七條** 人民法院审理涉外民事案件的期间，不受本法第一百五十二条、第一百八十三条规定的限制。

## 第二十六章 仲 裁

**第二百七十八條** 涉外经济贸易、运输和海事中发生的纠纷，当事人在合同中订有仲裁条款或者事后达成书面仲裁协议，提交中华人民共和国涉外仲裁机构或者其他仲裁机构仲裁的，当事人不得向人民法院起诉。

当事人在合同中没有订有仲裁条款或者事后没有达成书面仲裁协议的，可以向人民法院起诉。

**第二百七十九條** 当事人申请采取保全的，

中华人民共和国的涉外仲裁机构应当将当事人的申请，提交被申请人住所地或者财产所在地的中级人民法院裁定。

**第二百八十条** 经中华人民共和国涉外仲裁机构裁决的，当事人不得向人民法院起诉。一方当事人不履行仲裁裁决的，对方当事人可以向被申请人住所地或者财产所在地的中级人民法院申请执行。

**第二百八十一条** 对中华人民共和国涉外仲裁机构作出的裁决，被申请人提出证据证明仲裁裁决有下列情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定不予执行：

(一) 当事人在合同中没有订有仲裁条款或者事后没有达成书面仲裁协议的；

(二) 被申请人没有得到指定仲裁员或者进行仲裁程序的通知，或者由于其他不属于被申请人负责的原因未能陈述意见的；

(三) 仲裁庭的组成或者仲裁的程序与仲裁规则不符的；

(四) 裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁的。

人民法院认定执行该裁决违背社会公共利益的，裁定不予执行。

**第二百八十二条** 仲裁裁决被人民法院裁定不予执行的，当事人可以根据双方达成的书面仲裁协议重新申请仲裁，也可以向人民法院起诉。

## 第二十七章 司法协助

**第二百八十三条** 根据中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则，人民法院和外国法院可以相互请求，代为送达文书、调查取证以及进行其他诉讼行为。

外国法院请求协助的事项有损于中华人民共

和国的主权、安全或者社会公共利益的，人民法院不予执行。

**第二百八十四条** 请求和提供司法协助，应当依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约所规定的途径进行；没有条约关系的，通过外交途径进行。

外国驻中华人民共和国的使领馆可以向该国公民送达文书和调查取证，但不得违反中华人民共和国的法律，并不得采取强制措施。

除前款规定的情况外，未经中华人民共和国主管机关准许，任何外国机关或者个人不得在中华人民共和国领域内送达文书、调查取证。

**第二百八十五条** 外国法院请求人民法院提供司法协助的请求书及其所附文件，应当附有中文译本或者国际条约规定的其他文字文本。

人民法院请求外国法院提供司法协助的请求书及其所附文件，应当附有该国文字译本或者国际条约规定的其他文字文本。

**第二百八十六条** 人民法院提供司法协助，依照中华人民共和国法律规定的程序进行。外国法院请求采用特殊方式的，也可以按照其请求的特殊方式进行，但请求采用的特殊方式不得违反中华人民共和国法律。

**第二百八十七条** 人民法院作出的发生法律效力判决、裁定，如果被执行人或者其财产不在中华人民共和国领域内，当事人请求执行的，可以由当事人直接向有管辖权的外国法院申请承认和执行，也可以由人民法院依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约的规定，或者按照互惠原则，请求外国法院承认和执行。

中华人民共和国涉外仲裁机构作出的发生法律效力仲裁裁决，当事人请求执行的，如果被执行人或者其财产不在中华人民共和国领域内，

应当由当事人直接向有管辖权的外国法院申请承认和执行。

**第二百八十八条** 外国法院作出的发生法律效力判决、裁定，需要中华人民共和国人民法院承认和执行的，可以由当事人直接向中华人民共和国有管辖权的中级人民法院申请承认和执行，也可以由外国法院依照该国与中华人民共和国缔结或者参加的国际条约的规定，或者按照互惠原则，请求人民法院承认和执行。

**第二百八十九条** 人民法院对申请或者请求承认和执行的外国法院作出的发生法律效力判决、裁定，依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则进行审查后，认为不违反中华人民共和国法律的基本原则或者国家

主权、安全、社会公共利益的，裁定承认其效力，需要执行的，发出执行令，依照本法的有关规定执行。违反中华人民共和国法律的基本原则或者国家主权、安全、社会公共利益的，不予承认和执行。

**第二百九十条** 国外仲裁机构的裁决，需要中华人民共和国人民法院承认和执行的，应当由当事人直接向被执行人住所地或者其财产所在地的中级人民法院申请，人民法院应当依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则办理。

**第二百九十一条** 本法自公布之日起施行，《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》同时废止。

# 关于《中华人民共和国民事诉讼法 （修正草案）》的说明

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

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

我代表最高人民法院，作关于《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》的说明。

## 一、修改民事诉讼法的背景和必要性

民事诉讼法是国家的基本法律，是规范民事诉讼程序的基本规则。我国现行民事诉讼法是1991年第七届全国人大第四次会议通过的，先后经历了2007年、2012年、2017年三次修正，民事诉讼规则不断优化完善，对保护当事人诉讼

权利，保障人民法院公正、高效审理民事案件，促进国家治理体系和治理能力现代化，发挥了重要作用。近年来，随着经济社会形势发展变化和信息化时代全面到来，人民群众司法需求日益多元，矛盾纠纷数量持续高速增长，民事审判工作形势发生深刻变化，民事诉讼法的有些规定已经不能完全适应人民群众对公正、高效、便捷解纷的司法需求，制约了司法资源的优化配置和司法效能的有效提升，有必要进一步予以完善。

习近平总书记在 2019 年召开的中央政法工作会议上指出：“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”，为民事诉讼制度发展完善提出了明确要求，指明了改革方向。2019 年，中共中央办公厅印发《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，将“推进民事诉讼制度改革”确定为重大改革任务。2019 年 12 月 28 日，第十三届全国人大常委会第十五次会议作出《关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》），授权在 15 个省（区、市）20 个城市的法院开展为期两年的民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，围绕优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序、扩大独任制适用、健全在线诉讼规则等五个方面开展试点探索。

试点工作开展以来，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，最高人民法院指导各试点法院扎实推进各项试点任务，不断完善民事诉讼程序机制，司法质量效率得到有效提升，司法资源配置更加合理优化，当事人权利保障更加充分，人民群众对公平正义的获得感不断增强，试点工作取得明显成效。根据《授权决定》要求，“试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律”。经过近两年的试点，试点相关程序规则已被实践证明切实可行，所涉重点难点问题也基本形成共识，修改民事诉讼法的条件已经具备。

## 二、草案起草的基本思路 和工作过程

最高人民法院在草案起草过程中，遵循了以下基本思路：

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保正确政治方向。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神和习近平法治思想，落实党中央关于深化民事诉讼制度改革决策部署，健全完善立体化、多层次、精细化的民事诉讼程序体系，提升人民法院纠纷化解能力，推动在更高层次上实现公正与效率的统一，促进国家治理体系和治理能力现代化。

二是坚持以人民为中心的发展思想，充分保障诉讼权利。对简单案件做到“简程序不减权益”，对复杂案件做到“加资源不加负担”。充分尊重当事人程序选择权、满足诉讼知情权、保障程序异议权，通过完善程序规则，促进当事人充分、便捷、及时行使诉讼权利，实现优质、高效、低本地解决纠纷。

三是全面总结试点经验，有效体现试点成果。遵循“确有必要则改、条件成熟则改”的原则，注重保持法律的稳定性。对于经试点证明行之有效的规则，进一步提炼完善后，推动上升为立法。对于有待优化改进的规则审慎对待、暂不规定，确保修法内容符合法治规律、群众需要和审判实际。

四是强化程序运行制约监督，切实提升审判质效。结合修法内容，完善相关配套措施，加强对小额诉讼、简易程序、独任制案件的质量把控，通过全面落实司法责任制、加强审判监督管理、完善法律统一适用机制、强化司法公开、提升法官能力素质等配套措施，保障程序规范运行，确保案件质量效率。

最高人民法院党组高度重视民事诉讼法有关规定的修改工作，自试点工作开展之初，即同步开展相关论证研究，会同全国人大常委会法工委

等开展实地调研。草案先后征求了中央政法委、全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委、最高人民检察院、司法部等中央国家机关，以及各高级人民法院、部分全国人大代表、全国政协委员、专家学者、律师代表的意见建议。

### 三、草案的主要内容

草案共对民事诉讼法作出 16 处调整，其中新增条文 8 条，修改条文 8 条，主要包含以下内容：

#### （一）优化司法确认程序

一是合理扩大司法确认程序适用范围。将司法确认程序适用范围从原来的仅限于“人民调解协议”扩展至“依法设立的调解组织或者依法任职的调解员主持达成的调解协议”，允许中级人民法院和专门人民法院受理符合级别管辖和专门管辖标准的司法确认申请，进一步发挥司法确认制度对多元解纷方式的促进保障作用，丰富人民群众解纷渠道，推动矛盾纠纷源头治理。

二是优化司法确认案件管辖规则。根据调解主体和调解类型的不同，明确了三种情形下司法确认案件的管辖规则。既有利于完善诉调对接，便于审查和执行，又有效防控虚假调解和虚假确认的风险。

#### （二）完善小额诉讼程序

一是完善小额诉讼程序适用范围和方式。将适用案件类型限定为“金钱给付”案件，适用标的额从原来的“各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之三十以下”提升到“百分之五十以下”，新增当事人合意选择适用模式。进一步降低小额诉讼程序适用门槛，加大适用力度，充分保障当事人程序选择权和利益处分权，有效发挥小额诉讼程序便捷、高效、一次性终局解纷的制度优势。

二是明确不得适用小额诉讼程序的案件。规定对确权类、涉外、需要评估鉴定、一方当事人下落不明、提出反诉等六种情形的纠纷不得适用小额诉讼程序，避免实践中的滥用或不当适用。

三是简化小额诉讼案件审理方式。在充分保障当事人权利基础上，将小额诉讼案件的答辩期、举证期限从 15 日缩短至 7 日。审理方式上可以简化起诉、答辩、传唤、送达、庭审和裁判文书，一般应当一次开庭审结并当庭宣判。审理期限从原来的 3 个月缩短为 2 个月，进一步降低当事人诉讼成本，提高审理效率，及时有效维护当事人的合法权益。

四是赋予当事人程序异议权。当事人认为案件不符合适用小额诉讼程序条件的，可以向人民法院提出异议，经审查异议成立，应当转换审理程序，有效保障当事人的程序异议权，加强对程序适用的制约监督。

#### （三）完善简易程序

调整简易程序适用条件，删除“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”中的“争议不大”，推动简易程序适用更加聚焦于案件本身的繁简和难易程度，不因当事人对立程度和主观认识差异影响到程序适用，使简易程序更加符合其制度定位。

#### （四）扩大独任制适用范围

一是建立独任制普通程序审理模式。对于基层人民法院审理的“基本事实清楚、权利义务关系明确”的第一审民事案件，可以由审判员一人适用普通程序独任审理，解除独任制与简易程序的严格绑定，推动独任制形式与审理程序灵活精准匹配，适应基层人民法院案件类型多元的工作实际。实践中，部分案件的核心和关键事实清楚，仅部分事实细节或者关联事实需进一步查

实，查明需要经过当事人补充举证质证、评估、鉴定、审计、调查取证等程序环节，耗时较长，这类案件总体上仍为简单案件，并无组成合议庭审理的必要，适宜由独任法官适用普通程序审理。

二是建立二审独任制审理模式。中级、专门人民法院对一审以简易程序结案的上诉案件和裁定类上诉案件，满足“事实清楚，权利义务关系明确”条件的，可以采用独任制审理。在合理控制二审独任制适用范围的基础上，推动二审案件繁简分流，防止所有案件“平均用力”，提升司法整体效能。

三是加强对独任制适用的制约监督。在扩大独任制适用的同时，明确适用标准，划定适用边界，确保适用独任制审理案件的质量。第一，明确不得适用独任制的6类案件，包括：涉及重大利益、影响社会稳定、产生广泛社会影响、新类型或疑难复杂、法律规定应当适用合议制的案件等。第二，保障当事人异议权。当事人认为案件违反独任制适用标准、适用范围，不符合民事诉讼法、人民陪审员法等法律中关于应当适用合议制的有关规定的，可以向人民法院提出异议，强化当事人对独任制适用的制约监督。第三，完善独任制向合议制转换机制。人民法院发现案件存在案情复杂、社会影响较大、法律适用疑难等情形，不宜由审判员一人独任审理的，以及当事人

异议成立的，裁定转由合议庭审理。第四，强化独任制案件审判监督管理。健全独任法官审判权责清单机制，依托信息化手段，加强对独任制案件裁判情况的全过程公开、全流程监督，发挥专业法官会议对独任法官的咨询、监督作用，完善独任制案件评查机制，确保“独任不放任”。

#### （五）完善在线诉讼及送达规则

一是确立在线诉讼法律效力。明确在线诉讼与线下诉讼具有同等法律效力，推动民事诉讼方式与信息化时代相适应，为未来在线诉讼发展拓展制度空间。

二是完善电子送达规则。在遵循当事人自愿原则的基础上，加大电子送达适用力度，允许对判决书、裁定书、调解书适用电子送达，优化送达方式，细化生效标准，进一步拓展电子送达适用范围，丰富送达渠道，提升电子送达有效性，切实保障当事人诉讼知情权。

三是合理缩短公告送达时间。根据经济社会发展变化，将公告送达期限从60天缩短为30天，进一步缩短审理周期，降低诉讼成本、防止诉讼拖延。最高人民法院将建立统一、权威、规范的公告送达平台，大力推进电子公告，全面提升公告送达的覆盖面和精准度。

《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》和以上说明是否妥当，请审议。



# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民事诉讼法 (修正草案)》审议结果的报告

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 江必新

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议对民事诉讼法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发中央有关单位、各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点和部分全国人大代表等征求意见，并在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、监察和司法委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、有关人民法院、人民调解委员会、基层立法联系点，以及有关协会和专家的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到北京调研，并就修正草案中的主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月9日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、最高人民法院的有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修正草案第一条规定，民事诉讼活动通过信息网络平台在线进行的，与线下诉讼活动具

有同等法律效力。有的常委委员、地方和专家提出，要尊重和保障当事人对在线诉讼的选择权，建议明确进行在线诉讼应当经当事人同意。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中增加一款规定：经当事人同意，民事诉讼活动可以通过信息网络平台在线进行。

二、修正草案第三条规定，部分民事案件二审可以采用独任制审理。有的单位、专家提出，为更好保护当事人的诉讼权利，应当明确经双方当事人同意，二审民事案件才可以由审判员一人独任审理。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对上述规定作出修改。

三、现行民事诉讼法第一百六十一条规定，人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有的地方、专家和社会公众提出，司法实践中，部分适用简易程序审理的案件，因为审限不够而转为适用普通程序审理。为解决这一问题，此次授权改革试点允许对适用简易程序审理的案件，在特殊情况下经本院院长批准延长一个月审限，实践效果较好，建议在法律中予以规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中增加规定：有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

四、修正草案第十一条规定，适用小额诉讼程序审理的案件，当事人明确表示放弃答辩和举证期限的，人民法院可以直接开庭审理。被告要求答辩的，期限为七日，特殊情况下经申请可以延长至十五日；举证期限不得超过七日，确有困难经申请可以延长至十五日。有的地方和专家提出，现行民事诉讼法对小额诉讼案件，在举证和答辩方面均没有特殊规定，与普通程序案件相同。该条对当事人的答辩、举证期限均作了缩减规定，不利于保护当事人的诉讼权利，建议删除。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除该条规定。

五、修正草案第十二条第一款规定，适用小额诉讼程序审理的案件，可以简化起诉、答辩、传唤、送达、庭审等程序和裁判文书内容，但应当保障当事人的诉讼权利。有的地方和专家提出，小额诉讼程序位于“简易程序”一章中，该章已规定了审理简单民事案件，可以用简便方式传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案件。这一规定可以适用于小额诉讼案件，没有必要再作重复规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除该款规定。

六、修正草案第十六条规定，经依法设立的调解组织或者依法任职的调解员调解达成的调解协议可以申请司法确认。有的部门、地方和专家提出，由于经法院确认后的调解协议具有强制执行力，因此，相关范围的扩大应当严格、谨慎，建议删除依法任职的调解员调解达成的调解协议可以申请司法确认的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对相关规定作出修改。

征求意见过程中，各方面还提出了一些涉及

民事诉讼其他方面的意见和建议。考虑到这次主要是针对民事诉讼程序繁简分流改革试点工作所作的专项修改，法制工作委员会将会同最高人民法院等有关方面，认真研究这些意见建议，适时再次启动民事诉讼法修改工作。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，并考虑做好与民法典相关规定表述的衔接，还对修正草案作了一些文字修改。

11月26日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、律师和有关地方人民法院，就修正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。普遍认为，修正草案贯彻落实党中央关于深化民事诉讼制度改革的决策部署，全面总结民事诉讼程序繁简分流改革工作的经验，从优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序、扩大独任制适用范围、完善在线诉讼及送达规则等方面对现行法进行了修改完善，进一步提升了司法质量效率，优化了司法资源配置，更有助于保障当事人的诉讼权利，维护司法公正。修正草案较好体现了民事诉讼繁简分流改革的试点经验，重点突出，规范明确，具有较强的针对性和可操作性，已基本成熟，建议尽快出台。与会人员还对修正草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会对有的意见已经予以采纳。

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

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日上午对关于修改民事诉讼法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月22日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行了审议。监察和司法委员会、最高人民法院有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

修改决定草案第九条第二款规定，标的额超过各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之五十但在三倍以下的民事案件，当事人双方也可以约定适用小额诉讼的程序。有的常委委员提出，小额诉讼案件的标的额不宜过高，

建议将各省上年度就业人员年平均工资“三倍”的上限标准，修改为“二倍”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

在审议过程中，有的常委会组成人员还就加强在线诉讼、电子送达、公告送达制度的配套网络设施建设等提出了一些很好的意见和建议。宪法和法律委员会建议最高人民法院认真研究常委会组成人员的审议意见，加快相关配套设施建设，切实保障法律有效贯彻实施。

经与有关方面研究，建议将本决定的施行时间确定为2022年1月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了一些文字修改。

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

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第一〇七号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于 2021 年 12 月 24 日通过，现予公布，自 2022 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021 年 12 月 24 日

## 全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国工会法》的决定

(2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议决定对《中华人民共和国工会法》作如下修改：

一、将第二条第一款修改为：“工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织，是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带。”

二、将第三条修改为：“在中国境内的企业、事业单位、机关、社会组织（以下统称用人单位）中以工资收入为主要生活来源的劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制。”

“工会适应企业组织形式、职工队伍结构、劳动关系、就业形态等方面的发展变化，依法维护劳动者参加和组织工会的权利。”

三、将第四条第一款修改为：“工会必须遵守和维护宪法，以宪法为根本的活动准则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持改革开放，保持和增强政治性、先进性、群众性，依照工会章程独立自主地开展工作。”

四、将第六条修改为：“维护职工合法权益、竭诚服务职工群众是工会的基本职责。工会在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。”

“工会通过平等协商和集体合同制度等，推动健全劳动关系协调机制，维护职工劳动权益，构建和谐劳动关系。”

“工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式，组织职工参与本单位的民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督。”

“工会建立联系广泛、服务职工的工会工作体系，密切联系职工，听取和反映职工的意见和要求，关心职工的生活，帮助职工解决困难，全心全意为职工服务。”

五、增加一条，作为第八条：“工会推动产业工人队伍建设改革，提高产业工人队伍整体素质，发挥产业工人骨干作用，维护产业工人合法权益，保障产业工人主人翁地位，造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的宏大产业工人队伍。”

六、将第二十条改为第二十一条，修改为：“工会帮助、指导职工与企业、实行企业化管理的事业单位、社会组织签订劳动合同。”

“工会代表职工与企业、实行企业化管理的事业单位、社会组织进行平等协商，依法签订集体合同。集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。”

“工会签订集体合同，上级工会应当给予支持和帮助。”

“企业、事业单位、社会组织违反集体合同，侵犯职工劳动权益的，工会可以依法要求企业、事业单位、社会组织予以改正并承担责任；因履行集体合同发生争议，经协商解决不成的，工会可以向劳动争议仲裁机构提请仲裁，仲裁机构不

予受理或者对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。”

七、将第二十二条改为第二十三条，修改为：“企业、事业单位、社会组织违反劳动法律法规规定，有下列侵犯职工劳动权益情形，工会应当代表职工与企业、事业单位、社会组织交涉，要求企业、事业单位、社会组织采取措施予以改正；企业、事业单位、社会组织应当予以研究处理，并向工会作出答复；企业、事业单位、社会组织拒不改正的，工会可以提请当地人民政府依法作出处理：

“（一）克扣、拖欠职工工资的；

“（二）不提供劳动安全卫生条件的；

“（三）随意延长劳动时间的；

“（四）侵犯女职工和未成年工特殊权益的；

“（五）其他严重侵犯职工劳动权益的。”

八、将第二十九条改为第三十条，修改为：“县级以上各级总工会依法为所属工会和职工提供法律援助等法律服务。”

九、将第三十一条改为第三十二条，修改为：“工会会同用人单位加强对职工的思想政治引领，教育职工以国家主人翁态度对待劳动，爱护国家和单位的财产；组织职工开展群众性的合理化建议、技术革新、劳动和技能竞赛活动，进行业余文化技术学习和职工培训，参加职业教育和文化体育活动，推进职业安全健康教育和劳动保护工作。”

十、将第三十八条改为第三十九条，修改为：“企业、事业单位、社会组织研究经营管理和发展的重大问题应当听取工会的意见；召开会议讨论有关工资、福利、劳动安全卫生、工作时间、休息休假、女职工保护和社会保险等涉及职工切身利益的问题，必须有工会代表参加。”

“企业、事业单位、社会组织应当支持工会

依法开展工作，工会应当支持企业、事业单位、社会组织依法行使经营管理权。”

十一、对部分条文作以下修改：

（一）将第十条、第三十条、第四十一条、第四十二条第一款、第四十五条中的“企业、事业单位、机关”修改为“用人单位”，将第二十一条第二款、第三款中的“企业”修改为“用人单位”。

（二）将第十二条中的“企业终止或者所在的事业单位、机关被撤销”修改为“用人单位终

止或者被撤销”。

（三）将第十三条、第十九条、第二十一条第一款、第二十五条、第二十七条、第四十条、第四十二条第二款、第四十三条中的“企业、事业单位”修改为“企业、事业单位、社会组织”。

（四）将第十四条中的“民法通则”修改为“民法典”。

本决定自 2022 年 1 月 1 日起施行。

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

# 中华人民共和国工会法

（1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过 根据 2001 年 10 月 27 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》第一次修正 根据 2009 年 8 月 27 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正 根据 2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》第三次修正）

## 目 录

第一章	总 则
第二章	工会组织
第三章	工会的权利和义务
第四章	基层工会组织
第五章	工会的经费和财产
第六章	法律责任
第七章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为保障工会在国家政治、经济和社会生活中的地位，确定工会的权利与义务，发挥

工会在社会主义现代化建设事业中的作用，根据宪法，制定本法。

**第二条** 工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织，是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带。

中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益，依法维护职工的合法权益。

**第三条** 在中国境内的企业、事业单位、机关、社会组织（以下统称用人单位）中以工资收入为主要生活来源的劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制。

工会适应企业组织形式、职工队伍结构、劳动关系、就业形态等方面的发展变化，依法维护劳动者参加和组织工会的权利。

**第四条** 工会必须遵守和维护宪法，以宪法为根本的活动准则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持改革开放，保持和增强政治性、先进性、群众性，依照工会章程独立自主地开展工作。

工会会员全国代表大会制定或者修改《中国工会章程》，章程不得与宪法和法律相抵触。

国家保护工会的合法权益不受侵犯。

**第五条** 工会组织和教育职工依照宪法和法律的规定行使民主权利，发挥国家主人翁的作用，通过各种途径和形式，参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务；协助人民政府开展工作，维护工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家政权。

**第六条** 维护职工合法权益、竭诚服务职工群众是工会的基本职责。工会在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。

工会通过平等协商和集体合同制度等，推动健全劳动关系协调机制，维护职工劳动权益，构建和谐劳动关系。

工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式，组织职工参与本单位的民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督。

工会建立联系广泛、服务职工的工会工作体系，密切联系职工，听取和反映职工的意见和要

求，关心职工的生活，帮助职工解决困难，全心全意为职工服务。

**第七条** 工会动员和组织职工积极参加经济建设，努力完成生产任务和工作任务。教育职工不断提高思想道德、技术业务和科学文化素质，建设有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍。

**第八条** 工会推动产业工人队伍建设改革，提高产业工人队伍整体素质，发挥产业工人骨干作用，维护产业工人合法权益，保障产业工人主人翁地位，造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的宏大产业工人队伍。

**第九条** 中华全国总工会根据独立、平等、互相尊重、互不干涉内部事务的原则，加强同各国工会组织的友好合作关系。

## 第二章 工会组织

**第十条** 工会各级组织按照民主集中制原则建立。

各级工会委员会由会员大会或者会员代表大会民主选举产生。企业主要负责人的近亲属不得作为本企业基层工会委员会成员的人选。

各级工会委员会向同级会员大会或者会员代表大会负责并报告工作，接受其监督。

工会会员大会或者会员代表大会有权撤换或者罢免其所选举的代表或者工会委员会组成人员。

上级工会组织领导下级工会组织。

**第十一条** 用人单位有会员二十五人以上的，应当建立基层工会委员会；不足二十五人的，可以单独建立基层工会委员会，也可以由两个以上单位的会员联合建立基层工会委员会，也可以选举组织员一人，组织会员开展活动。女职工人数较多的，可以建立工会女职工委员会，在

同级工会领导下开展工作；女职工人数较少的，可以在工会委员会中设女职工委员。

企业职工较多的乡镇、城市街道，可以建立基层工会的联合会。

县级以上地方建立地方各级总工会。

同一行业或者性质相近的几个行业，可以根据需要建立全国的或者地方的产业工会。

全国建立统一的中华全国总工会。

**第十二条** 基层工会、地方各级总工会、全国或者地方产业工会组织的建立，必须报上一级工会批准。

上级工会可以派员帮助和指导企业职工组建工会，任何单位和个人不得阻挠。

**第十三条** 任何组织和个人不得随意撤销、合并工会组织。

基层工会所在的用人单位终止或者被撤销，该工会组织相应撤销，并报告上一级工会。

依前款规定被撤销的工会，其会员的会籍可以继续保留，具体管理办法由中华全国总工会制定。

**第十四条** 职工二百人以上的企业、事业单位、社会组织的工会，可以设专职工会主席。工会专职工作人员的人数由工会与企业、事业单位、社会组织协商确定。

**第十五条** 中华全国总工会、地方总工会、产业工会具有社会团体法人资格。

基层工会组织具备民法典规定的法人条件的，依法取得社会团体法人资格。

**第十六条** 基层工会委员会每届任期三年或者五年。各级地方总工会委员会和产业工会委员会每届任期五年。

**第十七条** 基层工会委员会定期召开会员大会或者会员代表大会，讨论决定工会工作的重大问题。经基层工会委员会或者三分之一以上的工

会会员提议，可以临时召开会员大会或者会员代表大会。

**第十八条** 工会主席、副主席任期未满时，不得随意调动其工作。因工作需要调动时，应当征得本级工会委员会和上一级工会的同意。

罢免工会主席、副主席必须召开会员大会或者会员代表大会讨论，非经会员大会全体会员或者会员代表大会全体代表过半数通过，不得罢免。

**第十九条** 基层工会专职主席、副主席或者委员自任职之日起，其劳动合同期限自动延长，延长期限相当于其任职期间；非专职主席、副主席或者委员自任职之日起，其尚未履行的劳动合同期限短于任期的，劳动合同期限自动延长至任期期满。但是，任职期间个人严重过失或者达到法定退休年龄的除外。

### 第三章 工会的权利和义务

**第二十条** 企业、事业单位、社会组织违反职工代表大会制度和其他民主管理制度，工会有权要求纠正，保障职工依法行使民主管理的权利。

法律、法规规定应当提交职工大会或者职工代表大会审议、通过、决定的事项，企业、事业单位、社会组织应当依法办理。

**第二十一条** 工会帮助、指导职工与企业、实行企业化管理的事业单位、社会组织签订劳动合同。

工会代表职工与企业、实行企业化管理的事业单位、社会组织进行平等协商，依法签订集体合同。集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。

工会签订集体合同，上级工会应当给予支持和帮助。



企业、事业单位、社会组织违反集体合同，侵犯职工劳动权益的，工会可以依法要求企业、事业单位、社会组织予以改正并承担责任；因履行集体合同发生争议，经协商解决不成的，工会可以向劳动争议仲裁机构提请仲裁，仲裁机构不予受理或者对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。

**第二十二条** 企业、事业单位、社会组织处分职工，工会认为不适当的，有权提出意见。

用人单位单方面解除职工劳动合同时，应当事先将理由通知工会，工会认为用人单位违反法律、法规和有关合同，要求重新研究处理时，用人单位应当研究工会的意见，并将处理结果书面通知工会。

职工认为用人单位侵犯其劳动权益而申请劳动争议仲裁或者向人民法院提起诉讼的，工会应当给予支持和帮助。

**第二十三条** 企业、事业单位、社会组织违反劳动法律法规规定，有下列侵犯职工劳动权益情形，工会应当代表职工与企业、事业单位、社会组织交涉，要求企业、事业单位、社会组织采取措施予以改正；企业、事业单位、社会组织应当予以研究处理，并向工会作出答复；企业、事业单位、社会组织拒不改正的，工会可以提请当地人民政府依法作出处理：

- (一) 克扣、拖欠职工工资的；
- (二) 不提供劳动安全卫生条件的；
- (三) 随意延长劳动时间的；
- (四) 侵犯女职工和未成年工特殊权益的；
- (五) 其他严重侵犯职工劳动权益的。

**第二十四条** 工会依照国家规定对新建、扩建企业和技术改造工程中的劳动条件和安全卫生设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用进行监督。对工会提出的意见，企业或者主

管部门应当认真处理，并将处理结果书面通知工会。

**第二十五条** 工会发现企业违章指挥、强令工人冒险作业，或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职业危害，有权提出解决的建议，企业应当及时研究答复；发现危及职工生命安全的情况时，工会有权向企业建议组织职工撤离危险现场，企业必须及时作出处理决定。

**第二十六条** 工会有权对企业、事业单位、社会组织侵犯职工合法权益的问题进行调查，有关单位应当予以协助。

**第二十七条** 职工因工伤亡事故和其他严重危害职工健康问题的调查处理，必须有工会参加。工会应当向有关部门提出处理意见，并有权要求追究直接负责的主管人员和有关责任人员的责任。对工会提出的意见，应当及时研究，给予答复。

**第二十八条** 企业、事业单位、社会组织发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业、事业单位、社会组织或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业、事业单位、社会组织应当予以解决。工会协助企业、事业单位、社会组织做好工作，尽快恢复生产、工作秩序。

**第二十九条** 工会参加企业的劳动争议调解工作。

地方劳动争议仲裁组织应当有同级工会代表参加。

**第三十条** 县级以上各级总工会依法为所属工会和职工提供法律援助等法律服务。

**第三十一条** 工会协助用人单位办好职工集体福利事业，做好工资、劳动安全卫生和社会保险工作。

**第三十二条** 工会会同用人单位加强对职工

的思想政治引领，教育职工以国家主人翁态度对待劳动，爱护国家和单位的财产；组织职工开展群众性的合理化建议、技术革新、劳动和技能竞赛活动，进行业余文化技术学习和职工培训，参加职业教育和文化体育活动，推进职业安全健康教育和劳动保护工作。

**第三十三条** 根据政府委托，工会与有关部门共同做好劳动模范和先进生产（工作）者的评选、表彰、培养和管理工作。

**第三十四条** 国家机关在组织起草或者修改直接涉及职工切身利益的法律、法规、规章时，应当听取工会意见。

县级以上各级人民政府制定国民经济和社会发展规划，对涉及职工利益的重大问题，应当听取同级工会的意见。

县级以上各级人民政府及其有关部门研究制定劳动就业、工资、劳动安全卫生、社会保险等涉及职工切身利益的政策、措施时，应当吸收同级工会参加研究，听取工会意见。

**第三十五条** 县级以上地方各级人民政府可以召开会议或者采取适当方式，向同级工会通报政府的重要的工作部署和与工会工作有关的行政措施，研究解决工会反映的职工群众的意见和要求。

各级人民政府劳动行政部门应当会同同级工会和企业方面代表，建立劳动关系三方协商机制，共同研究解决劳动关系方面的重大问题。

## 第四章 基层工会组织

**第三十六条** 国有企业职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构，依照法律规定行使职权。

国有企业的工会委员会是职工代表大会的工作机构，负责职工代表大会的日常工作，检查、

督促职工代表大会决议的执行。

**第三十七条** 集体企业的工会委员会，应当支持和组织职工参加民主管理和民主监督，维护职工选举和罢免管理人员、决定经营管理的重大问题的权力。

**第三十八条** 本法第三十六条、第三十七条规定以外的其他企业、事业单位的工会委员会，依照法律规定组织职工采取与企业、事业单位相适应的形式，参与企业、事业单位民主管理。

**第三十九条** 企业、事业单位、社会组织研究经营管理和发展的重大问题应当听取工会的意见；召开会议讨论有关工资、福利、劳动安全卫生、工作时间、休息休假、女职工保护和社会保险等涉及职工切身利益的问题，必须有工会代表参加。

企业、事业单位、社会组织应当支持工会依法开展工作，工会应当支持企业、事业单位、社会组织依法行使经营管理权。

**第四十条** 公司的董事会、监事会中职工代表的产生，依照公司法有关规定执行。

**第四十一条** 基层工会委员会召开会议或者组织职工活动，应当在生产或者工作时间以外进行，需要占用生产或者工作时间的，应当事先征得企业、事业单位、社会组织的同意。

基层工会的非专职委员占用生产或者工作时间参加会议或者从事工会工作，每月不超过三个工作日，其工资照发，其他待遇不受影响。

**第四十二条** 用人单位工会委员会的专职工作人员的工资、奖励、补贴，由所在单位支付。社会保险和其他福利待遇等，享受本单位职工同等待遇。

## 第五章 工会的经费和财产

**第四十三条** 工会经费的来源：

(一) 工会会员缴纳的会费；

(二) 建立工会组织的用人单位按每月全部职工工资总额的百分之二向工会拨缴的经费；

(三) 工会所属的企业、事业单位上缴的收入；

(四) 人民政府的补助；

(五) 其他收入。

前款第二项规定的企业、事业单位、社会组织拨缴的经费在税前列支。

工会经费主要用于为职工服务和工会活动。经费使用的具体办法由中华全国总工会制定。

**第四十四条** 企业、事业单位、社会组织无正当理由拖延或者拒不拨缴工会经费，基层工会或者上级工会可以向当地人民法院申请支付令；拒不执行支付令的，工会可以依法申请人民法院强制执行。

**第四十五条** 工会应当根据经费独立原则，建立预算、决算和经费审查监督制度。

各级工会建立经费审查委员会。

各级工会经费收支情况应当由同级工会经费审查委员会审查，并且定期向会员大会或者会员代表大会报告，接受监督。工会会员大会或者会员代表大会有权对经费使用情况提出意见。

工会经费的使用应当依法接受国家的监督。

**第四十六条** 各级人民政府和用人单位应当为工会办公和开展活动，提供必要的设施和活动场所等物质条件。

**第四十七条** 工会的财产、经费和国家拨给工会使用的不动产，任何组织和个人不得侵占、挪用和任意调拨。

**第四十八条** 工会所属的为职工服务的企业、事业单位，其隶属关系不得随意改变。

**第四十九条** 县级以上各级工会的离休、

退休人员的待遇，与国家机关工作人员同等对待。

## 第六章 法律 责任

**第五十条** 工会对违反本法规定侵犯其合法权益的，有权提请人民政府或者有关部门予以处理，或者向人民法院提起诉讼。

**第五十一条** 违反本法第三条、第十二条规定，阻挠职工依法参加和组织工会或者阻挠上级工会帮助、指导职工筹建工会的，由劳动行政部门责令其改正；拒不改正的，由劳动行政部门提请县级以上人民政府处理；以暴力、威胁等手段阻挠造成严重后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第五十二条** 违反本法规定，对依法履行职责的工会工作人员无正当理由调动工作岗位，进行打击报复的，由劳动行政部门责令改正、恢复原工作；造成损失的，给予赔偿。

对依法履行职责的工会工作人员进行侮辱、诽谤或者进行人身伤害，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚未构成犯罪的，由公安机关依照治安管理处罚法的规定处罚。

**第五十三条** 违反本法规定，有下列情形之一的，由劳动行政部门责令恢复其工作，并补发被解除劳动合同期间应得的报酬，或者责令给予本人年收入二倍的赔偿：

(一) 职工因参加工会活动而被解除劳动合同的；

(二) 工会工作人员因履行本法规定的职责而被解除劳动合同的。

**第五十四条** 违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府责令改正，依法处理：

(一) 妨碍工会组织职工通过职工代表大会和其他形式依法行使民主权利的；

(二) 非法撤销、合并工会组织的；

(三) 妨碍工会参加职工因工伤亡事故以及其他侵犯职工合法权益问题的调查处理的；

(四) 无正当理由拒绝进行平等协商的。

**第五十五条** 违反本法第四十七条规定，侵占工会经费和财产拒不返还的，工会可以向人民法院提起诉讼，要求返还，并赔偿损失。

**第五十六条** 工会工作人员违反本法规定，损害职工或者工会权益的，由同级工会或者上级工会责令改正，或者予以处分；情节严重的，依

照《中国工会章程》予以罢免；造成损失的，应当承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第五十七条** 中华全国总工会会同有关国家机关制定机关工会实施本法的具体办法。

**第五十八条** 本法自公布之日起施行。1950年6月29日中央人民政府颁布的《中华人民共和国工会法》同时废止。

# 关于《中华人民共和国工会法 (修正草案)》的说明

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 张 勇

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国工会法（修正草案）》的说明。

## 一、修改的背景和过程

《中华人民共和国工会法》（以下简称工会法）是明确工会法律地位和工作职责的重要法律，是工会组织依法开展工作的重要制度保障。现行工会法于1992年公布施行，2001年、2009年进行了两次修改。工会法实施以来，为各级工会履行团结引导职工群众听党话跟党走的政治责任提供了有力法治保障，在发挥工会职能作用、维护职工合法权益、构建和谐劳动关系等方面起到了有力的推动作用，总体上适应经济社会发展

需要。

党的十八大以来，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，对工会工作提出了新要求。习近平新时代中国特色社会主义思想已经写入党章、宪法，成为党和国家长期坚持的指导思想，也是工会组织和工会工作必须长期坚持的指导思想。习近平总书记对坚持党对工会工作的领导提出明确要求，指出工会要认真履行维护职工合法权益、竭诚服务职工群众的基本职责，构建联系广泛、服务职工的工会工作体系，切实保持和增强政治性、先进性、群众性。各级工会在推进产业工人队伍建设改革和工会改革中也积累了宝贵经验。有必要通过修改工会法，贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记

重要指示精神，及时将行之有效的经验做法上升为法律规定。

2019年以来，全国人大常委会法工委和全国总工会密切沟通，围绕工会法修改作了比较充分的准备工作。2019年上半年，全国总工会在全国范围内开展了工会法实施情况专题调研，广泛听取各级工会组织、广大职工群众和社会各方面的意见建议，在此基础上形成修正草案建议稿。全国总工会专门就工会法修改及修改内容向党中央请示，党中央同意全国总工会的建议。2021年4月，工会法修改列入全国人大常委会2021年度立法工作计划。其后，法工委进一步征求中央和国家有关部门、部分省（自治区、直辖市）人大、基层立法联系点的意见，与全国总工会共同开展调研。在此基础上，提出了修正草案。

## 二、修改的总体思路

工会法修改在总体思路上，主要把握以下五点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，充分体现党中央关于工人阶级和工会工作的重要指示精神。二是突出坚持党的领导，保持和增强工会组织的政治性、先进性、群众性，不断增强工会组织的吸引力、凝聚力、战斗力。三是坚持从国情出发，着力完善相关制度和工作机制，为工会维护职工合法权益、竭诚服务职工群众提供有力的法治保障。四是适应我国法治建设需要，维护国家法制统一，妥善处理相关法律之间的关系，确保工会法与相关法律法规衔接一致。五是坚持必要性原则，根据党中央精神和现实需要，确有必要的才作修改，可改可不改的不作修改，保持现有法律框架和主要内容基本稳定。

## 三、修改的主要内容

（一）突出坚持党的领导。明确工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级的群众组织，是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带，应当保持和增强政治性、先进性、群众性，建立联系广泛、服务职工的工会工作体系。

（二）落实党中央对工会改革的新要求。明确新就业形态劳动者参加和组织工会的权利，增加规定：工会适应企业组织形式、职工队伍结构、劳动关系等方面的发展变化，维护劳动者参加和组织工会的权利。

（三）完善工会法和工会工作指导思想。明确将习近平新时代中国特色社会主义思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观一道，确立为工会法和工会工作的指导思想。

（四）完善工会基本职责。将工会的基本职责由“维护职工合法权益”扩展为“维护职工合法权益、竭诚服务职工群众”。同时，增加工会组织职工参与本单位的民主选举、民主协商，加强对职工的思想政治引领，以及开展劳动和技能竞赛活动的规定。

（五）体现中央对产业工人队伍建设改革的新要求。增加规定：工会推动产业工人队伍建设改革，提高产业工人队伍整体素质，发挥产业工人骨干作用，维护产业工人合法权益，保障产业工人主人翁地位，造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的宏大产业工人队伍。

（六）做好与相关法律法规的衔接。法律援助法规定，工会等群团组织开展法律援助工作，参照适用其相关规定。据此明确县级以上各级总工会可以为所属工会和职工提供法律援助等法律服务。

(七) 扩大基层工会组织覆盖面。明确社会组织中的劳动者有依法参加和组织工会的权利，将工会组织以及工会工作的覆盖面由“企业、事业单位、机关”扩展为“企业、事业单位、机

关、社会组织”。

此外，对部分条文作了文字修改。

工会法修正草案和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国工会法（修正草案）》 审议结果的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月22日上午对工会法修正草案进行了分组审议。普遍认为，修正草案突出坚持党的领导，落实党中央对工会改革的新要求，完善工会工作的指导思想和基本职责，已经较为成熟，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月22日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修正草案进行了审议。全国总工会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修正草案总体是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，随着经济社会发展，就业形态、用工形式等方面出现新变化，应当体现这些变化特点。宪法和法律委员会经研究，建议将现行工会法第三条修改为：“在中国境内的企业、事业单位、机关、社会组织（以下统称用人单位）中以工资收入为主要生活

来源的劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制。”“工会适应企业组织形式、职工队伍结构、劳动关系、就业形态等方面的发展变化，依法维护劳动者参加和组织工会的权利。”

二、有的常委会组成人员提出，为切实维护职工合法权益，应当进一步完善工会职责，加强职业安全和劳动保护等方面的责任。宪法和法律委员会经研究，建议将现行工会法第三十一条修改为：“工会会同用人单位加强对职工的思想政治引领，教育职工以国家主人翁态度对待劳动，爱护国家和单位的财产；组织职工开展群众性的合理化建议、技术革新、劳动和技能竞赛活动，进行业余文化技术学习和职工培训，参加职业教育和文化体育活动，推进职业安全健康教育和劳动保护工作。”

三、有的常委会组成人员提出，在涉及职工切身利益的问题上，应当提高工会代表的参与

度，更好反映职工诉求。宪法和法律委员会经研究，建议将现行工会法第三十八条修改为：“企业、事业单位、社会组织研究经营管理和发展的重大问题应当听取工会的意见；召开会议讨论有关工资、福利、劳动安全卫生、工作时间、休息休假、女职工保护和社会保险等涉及职工切身利益的问题，必须有工会代表参加。”“企业、事业单位、社会组织应当支持工会依法开展工作，工会应当支持企业、事业单位、社会组织依法行使经营管理权。”

经与全国总工会研究，建议将修改决定的施行时间确定为 2022 年 1 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修正草案作了一些文字修改。

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

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 加强经济工作监督的决定

(2000年3月1日第九届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订)

为更好地履行宪法和法律赋予全国人民代表大会及其常务委员会的职责，贯彻落实党中央决策部署，进一步加强经济工作监督，切实增强监督实效，推动高质量发展，推进国家治理体系和治理能力现代化，结合实践经验，作如下决定：

一、全国人民代表大会常务委员会依法对国务院经济工作行使监督职权。全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会在全国人民代表大会及其常务委员会领导下，承担有关具体工作。国务院及其有关部门应当做好协助和配合。

二、全国人民代表大会常务委员会开展经济工作监督，应当坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，坚持和完善社会主义基本经济制度，保障和促进市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展。

三、根据全国人民代表大会议事规则的有关规定，全国人民代表大会财政经济委员会应当在全国人民代表大会会议举行的四十五日前，会同有关专门委员会，对国民经济和社会发展年度计划进行初步审查，形成初步审查意见，送国务院有关主管部门。国务院有关主管部门应当将处理

情况及时反馈财政经济委员会。

全国人民代表大会财政经济委员会开展初步审查阶段，有关专门委员会可以开展专项审查，提出专项审查意见，送财政经济委员会研究处理。

四、对国民经济和社会发展年度计划初步审查时，国务院有关主管部门应当提交以下材料：

(一) 关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况与本年度国民经济和社会发展计划草案的报告，其中应当报告上一年度国民经济和社会发展计划主要目标和任务完成情况、全国人民代表大会决议贯彻落实情况，对本年度国民经济和社会发展计划主要目标、工作任务及相应的主要政策、措施的编制依据和考虑作出说明和解释；

(二) 本年度国民经济和社会发展计划草案的初步方案；

(三) 关于上一年度中央预算内投资计划执行情况的说明和本年度中央预算内投资计划的安排；

(四) 初步审查所需要的其他材料。

五、对国民经济和社会发展年度计划初步审查的重点是：上一年度国民经济和社会发展计划完成情况，特别是主要目标和任务的完成情况；本年度国民经济和社会发展计划编制的指导思想



应当符合党中央决策部署和中央经济工作会议精神，符合国民经济和社会发展规划纲要和中长期规划纲要；主要目标、重点任务和重大项目应当符合经济社会发展条件特别是资源、财力、环境实际支撑能力，符合五年规划纲要实施的基本要求，有利于经济社会长期健康发展；主要政策取向和措施安排应当符合完善体制机制和依法行政的要求，坚持目标导向和问题导向，针对性强且切实可行，财政政策、货币政策应当与主要目标相匹配。

六、全国人民代表大会财政经济委员会向全国人民代表大会主席团提出关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况和本年度国民经济和社会发展计划草案的审查结果报告。审查结果报告应当包括下列内容：

（一）关于上一年度国民经济和社会发展计划执行情况的总体评价，需要关注的主要问题；

（二）对本年度国民经济和社会发展计划报告和计划草案的可行性作出评价，对本年度国民经济和社会发展计划执行工作提出意见和建议；

（三）对全国人民代表大会会议批准国民经济和社会发展年度计划报告和计划草案提出建议。

七、全国人民代表大会常务委员会应当加强对全国人民代表大会批准的国民经济和社会发展年度计划执行的监督。

全国人民代表大会常务委员会应当在每年八月听取和审议国务院关于本年度上一阶段国民经济和社会发展计划执行情况的报告。常务委员会组成人员的审议意见交由国务院研究处理，国务院应当将研究处理情况向常务委员会提出书面报告。国民经济和社会发展年度计划执行情况的报告、常务委员会组成人员的审议意见和国务院对审议意见的研究处理情况，向全国人民代表大会

代表通报并向社会公布。

全国人民代表大会财政经济委员会结合上半年经济形势分析做好相关准备工作，向常务委员会提出分析报告。

八、对国民经济和社会发展年度计划执行监督的重点是：国民经济和社会发展年度计划执行应当贯彻党中央决策部署和中央经济工作会议精神，落实全国人民代表大会决议要求，符合政府工作报告中提出的各项目标和任务要求；主要目标特别是约束性指标完成情况、重点任务和重大工程项目进展情况应当符合国民经济和社会发展年度计划进度安排；国民经济和社会发展计划执行情况的报告应当深入分析存在的主要困难和问题及其原因，对未达到预期进度的指标和任务应当作出说明和解释，提出具有针对性且切实可行的政策措施，推动国民经济和社会发展年度计划顺利完成。

九、全国人民代表大会财政经济委员会在每年四月、七月和十月中旬分别召开季度经济形势分析会议，听取国务院有关部门关于一季度、上半年、前三季度国民经济运行情况的汇报，进行分析研究，将会议对国民经济运行情况的分析和提出的意见建议向委员长会议报告，并以会议纪要和简报形式发送国务院办公厅及有关部门，各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会办公厅。

十、国民经济和社会发展五年规划纲要和中长期规划纲要草案的初步审查和审查，参照本决定第三条、第六条的规定执行。

五年规划纲要和中长期规划纲要草案提请全国人民代表大会审查批准的前一年，全国人民代表大会常务委员会围绕五年规划纲要和中长期规划纲要编制工作开展专题调研，听取调研工作情况的报告，并将调研报告送有关方面研究参

考，为全国人民代表大会审查批准做好准备工  
作。

全国人民代表大会常务委员会办公厅和财政  
经济委员会承担具体组织工作，拟定调研工作方  
案，协调有关专门委员会和常务委员会工作机构  
开展专题调研，汇总集成调研成果。

十一、对五年规划纲要和中长期规划纲要草  
案初步审查时，国务院有关主管部门应当提交以  
下材料：

（一）五年规划纲要和中长期规划纲要草案；

（二）关于五年规划纲要和中长期规划纲要  
草案及其编制情况的说明，其中应当对上一个五  
年规划纲要主要目标和任务完成情况、全国人民  
代表大会决议贯彻落实情况、本五年规划纲要主  
要目标和重点任务的编制依据和考虑等作出说明  
和解释；

（三）关于重大工程项目的安排；

（四）初步审查所需要的其他材料。

十二、对五年规划纲要和中长期规划纲要草  
案初步审查的重点是：上一个五年规划纲要实施  
情况；本五年规划纲要编制的指导思想应当符合  
党中央关于五年规划的建议精神，能够发挥未来  
五年发展蓝图和行动纲领的作用；主要目标、重  
点任务和重大工程项目应当符合我国国情和发展  
阶段，符合经济社会发展的客观规律，符合国家  
中长期发展战略目标，兼顾必要性与可行性；主  
要政策取向应当符合党的基本理论、基本路线、  
基本方略，针对性强且切实可行。

十三、国务院应当加强对五年规划纲要实施  
情况的动态监测、中期评估和总结评估。全国人  
民代表大会常务委员会应当加强对五年规划纲要  
实施的监督。

全国人民代表大会财政经济委员会和有关专  
门委员会在全国人民代表大会及其常务委员会领

导下，有针对性地做好五年规划纲要实施的监督  
工作，推动五年规划纲要顺利实施。

国务院有关主管部门应当将五年规划纲要实  
施情况的动态监测材料送全国人民代表大会财政  
经济委员会。

十四、五年规划纲要实施的中期阶段，国务  
院应当将五年规划纲要实施情况的中期评估报告  
提请全国人民代表大会常务委员会审议。常务委  
员会组成人员的审议意见交由国务院研究处理，  
国务院应当将研究处理情况向常务委员会提出书  
面报告。五年规划纲要实施情况的中期评估报  
告、常务委员会组成人员的审议意见和国务院对  
审议意见的研究处理情况，向全国人民代表大  
会代表通报并向社会公布。财政经济委员会会  
同有关专门委员会开展专题调研，向常务委员会  
提出调研报告。

对五年规划纲要实施情况中期评估的监督重  
点是：五年规划纲要实施应当符合党中央的建议  
精神，贯彻落实全国人民代表大会决议要求；主  
要目标特别是约束性指标完成情况、重点任务和  
重大工程项目进展情况应当符合五年规划纲要进  
度安排；五年规划纲要实施情况的中期评估报告  
应当深入分析存在的主要困难和问题及其原因，  
对未达到预期进度的指标和任务应当作出解释和  
说明，提出有针对性且切实可行的政策措施，推  
动五年规划纲要顺利完成。

十五、国务院应当对上一个五年规划纲要实  
施情况进行总结评估，形成总结评估报告，与提  
请全国人民代表大会审查批准的五年规划纲要草  
案一并印发全国人民代表大会会议。五年规划  
纲要的总结评估报告应当包括下列内容：

（一）主要指标完成情况；

（二）重点任务落实情况；

（三）重大工程项目实施情况；

(四) 存在的主要困难和问题；

(五) 相关意见建议。

十六、经全国人民代表大会批准的国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要在执行过程中，出现下列情况之一的，可以进行调整：

(一) 因国内外经济形势发生重大变化导致宏观调控政策取向和主要目标、重点任务等必须作出重大调整的；

(二) 国家发生特别重大自然灾害、全局性的重大公共安全事件或者进入紧急状态等导致国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要无法正常执行或者完成的；

(三) 其他特殊情况导致国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要无法正常执行或者完成的。

十七、国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要经全国人民代表大会批准后，在执行过程中需要作部分调整的，国务院应当将调整方案提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。国民经济和社会发展年度计划调整方案的提出一般不迟于当年第三季度末；五年规划纲要调整方案的提出一般不迟于其实施的第四年第二季度末。除特殊情况外，国务院应当在全国人民代表大会常务委员会会议举行的三十日前，将调整方案报送常务委员会。

除特殊情况外，国务院有关主管部门应当在全国人民代表大会常务委员会会议举行的四十五日前，将国务院的调整方案送交全国人民代表大会财政经济委员会，由财政经济委员会进行初步审查，并向常务委员会提出审查结果报告。

经全国人民代表大会常务委员会批准的国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要调整方案，应当向全国人民代表大会下次会议报告。

十八、全国人民代表大会常务委员会围绕党

和国家经济工作中心和全局依法加强监督，重点关注深化经济体制改革、优化营商环境、加强科技创新、推动区域协调发展、坚持绿色低碳发展、保障和改善民生、促进共同富裕、推进高水平对外开放、维护国家经济安全等方面工作落实情况，必要时可以听取和审议国务院专项工作报告、开展专题询问或者作出决议。

全国人民代表大会财政经济委员会、有关专门委员会和常务委员会有关工作机构在常务委员会领导下做好相关工作，督促国务院有关部门更好地推进落实工作。

十九、国务院对事关国民经济和社会发展全局、涉及人民群众切身利益的重大决策，依法在出台前向全国人民代表大会常务委员会报告。

出现下列情况之一的，国务院或者国务院有关部门应当向全国人民代表大会常务委员会或者财政经济委员会和有关专门委员会报告，作出说明：

(一) 因国际经济形势或者国内经济运行发生重大变化需要对宏观调控政策取向作出重大调整；

(二) 涉及国计民生、国家经济安全、人民群众切身利益的重大经济体制改革或者对外开放方案出台前；

(三) 重大自然灾害或者给国家财产、集体财产、人民群众生命财产造成严重损失的重大事件发生后；

(四) 其他有必要向全国人民代表大会常务委员会或者财政经济委员会和有关专门委员会报告的重大经济事项。

全国人民代表大会常务委员会认为必要时，可以依法作出决定决议，也可以将讨论中的意见建议转送国务院及其有关部门研究处理。

二十、对涉及面广、影响深远、投资巨大的

国家特别重大建设项目，国务院可以向全国人民代表大会或者常务委员会提出议案，由全国人民代表大会或者常务委员会审议并作出决定。

根据全国人民代表大会或者常务委员会安排，财政经济委员会会同有关专门委员会对前款所述议案进行初步审查，并向全国人民代表大会或者常务委员会提出审查报告。

二十一、全国人民代表大会常务委员会对国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要确定的重大工程项目和本决定第二十条所述的国家特别重大建设项目等，根据需要听取国务院的工作汇报，进行审议，认为必要时可以作出决议。

根据全国人民代表大会常务委员会安排，财政经济委员会会同有关专门委员会和常务委员会有关工作机构，可以对前款所述项目的实施情况开展专题调研，向常务委员会提出专题调研报告。

国务院有关主管部门应当每半年向全国人民代表大会财政经济委员会提供中央预算内投资计划实施情况的有关材料。

二十二、全国人民代表大会常务委员会应当加强对金融工作的监督。国务院应当在每年十月向全国人民代表大会常务委员会报告下列情况：

- (一) 货币政策执行情况；
- (二) 金融业运行情况和监督管理工作情况；
- (三) 金融支持实体经济情况；
- (四) 金融体系改革和对外开放情况；
- (五) 防范化解金融风险隐患情况。

国务院有关主管部门应当及时向全国人民代表大会财政经济委员会提供月度、季度和年度金融运行数据和相关材料，配合支持跟踪监督工作。

二十三、同外国或者国际组织缔结有关经济方面的条约和协定，凡根据缔结条约程序法的规定，应当由全国人民代表大会常务委员会决定批

准或者加入的，由国务院向全国人民代表大会常务委员会提出议案，提请审议决定。按照常务委员会会议事规则有关规定，可以将议案交由财政经济委员会提出审议意见。

上述条约和协定的修改、废除或者退出，比照其缔结的程序办理。

二十四、全国人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询、特定问题调查、专题调研等方式，加强对国务院及其有关部门经济工作的监督。

根据全国人民代表大会常务委员会安排，财政经济委员会和有关专门委员会可以召开会议，听取国务院有关部门的专题汇报。

全国人民代表大会常务委员会，财政经济委员会和有关专门委员会可以运用审计监督、财会监督和统计监督成果，聘请研究机构和专家学者，委托第三方评估，利用大数据技术等，提高经济工作监督效能。

二十五、对全国人民代表大会及其常务委员会在经济工作监督中作出的决议、决定和审议意见等，常务委员会应当加强跟踪监督，督促国务院及其有关部门贯彻执行决议和决定，认真研究处理意见和建议并及时反馈。常务委员会认为必要时，可以就有关情况听取和审议国务院的专项工作报告。国务院应当在规定期限内，将决定决议的执行情况或者审议意见的研究处理情况向全国人民代表大会常务委员会报告。财政经济委员会承担跟踪监督的具体工作。

对不执行决定决议或者执行决定决议不力造成严重后果的，全国人民代表大会及其常务委员会可以通过专题询问、质询、特定问题调查等方式加强监督。

二十六、全国人民代表大会常务委员会行使经济工作监督职权的情况，应当向全国人民代表大会报告，接受监督。财政经济委员会和有关专

门委员会提出的意见和建议，应当报告委员长会议，由委员长会议决定是否批转国务院及其有关部门研究处理，并将结果报告全国人民代表大会常务委员会。

二十七、全国人民代表大会常务委员会开展经济工作监督，应当充分发挥全国人民代表大会代表的作用，认真听取代表意见建议，主动回应代表关切，支持代表依法履职。

全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会应当建立健全经济工作监督联系代表工作机制。确定监督项目、开展监督工作，应当认真听取全国人民代表大会代表的意见建议。财政经济委员会和有关专门委员会围绕代表议案建议提出的、代表普遍关注的经济社会发展工作中的突出问题，组织开展专题调研。

全国人民代表大会财政经济委员会对国民经济和社会发展年度计划和五年规划纲要草案进行初步审查时，应当邀请全国人民代表大会代表参加。本决定所列其他事项的监督工作，可以根据需要邀请有关方面的全国人民代表大会代表参加。

开展经济工作监督的有关情况应当通过代表工作机构及时向全国人民代表大会代表通报，有关材料应当及时发送全国人民代表大会代表。

二十八、全国人民代表大会常务委员会听取和审议、讨论本决定所列事项时，国务院及其有关部门应当根据要求，及时提供相关的信息资料 and 情况说明，并派国务院负责人或者有关部门负责人到会汇报情况，听取意见，回答询问。

全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会听取和审议、讨论本决定所列事项时，国务院有关部门应当根据要求，及时提供相关的信息资料 and 情况说明，并派本部门有关负责人到会汇报情况，听取意见，回答询问。

国务院有关部门根据全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会的要求，利用国家电子政务网等方式，定期提供国民经济和社会发展数据和相关材料。

二十九、全国人民代表大会常务委员会开展经济工作监督的情况，除法律另有规定外，向社会公开。

本决定自公布之日起施行。

## 关于《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定（修订草案）》的说明

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大财政经济委员会主任委员 徐绍史

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大财政经济委员会（以下简称财经委）委托，作关于《全国人民代表大会常务委

员会关于加强经济工作监督的决定（修订草案）》的说明。

为深入贯彻中央人大工作会议精神，准确把

握新时代人大经济工作监督新形势新任务，进一步规范监督程序，明确监督重点，增强工作实效，为全国人大常委会开展经济工作监督提供更加规范有力的法律支撑，报经全国人大常委会党组批准，财经委于2020年11月启动《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》（以下简称《决定》）修订工作。

在全国人大常委会领导下，财经委认真研究宪法、法律和中央有关文件，广泛征求地方人大意见建议，积极与全国人大有关机构和国务院有关部门沟通协商，起草形成《决定（修订草案）》。之后，征求全国人大有关机构、国务院办公厅及有关部门、各省（区、市）和副省级城市人大财经委的意见，就重大问题反复协调、形成共识，对草案进行修改完善。2021年9月18日，经财经委第五十九次全体会议审议通过，提请全国人民代表大会常务委员会审议。

## 一、修订的必要性

2000年3月1日，第九届全国人大常委会第十四次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》，为全国人大常委会依法开展经济工作监督提供了专门的法律规范，实现了监督常态化，对促进政府更好地推进经济社会发展工作和依法行政发挥了重要作用。目前，《决定》已实施二十多年，从当前工作实践的需要和各方面的反映看，亟需进行修订。

第一，需要体现新时代新要求。党的十八大以来，党中央对经济工作提出一系列新理念、新思想、新部署，特别是十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》所明确的，“必须坚持和完善社会主义基本经济制度，使市场在资源配置中起决定性

作用，更好发挥政府作用，把握新发展阶段，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动高质量发展，统筹发展和安全”。同时，党中央对人大工作作出了总体部署，对人大经济工作监督提出了新的更高要求。这是当前和今后开展人大监督工作的重要指引和遵循，需要充分体现到常委会关于经济工作监督的决定中。第二，一些重要方面的现行规定比较原则。对计划规划初步审查和执行监督、计划规划调整、重大事项报告、重大工程项目监督、监督工作重点、监督工作机制，以及充分发挥人大代表在监督中的作用等方面的规定，需要细化、强化和充实。第三，《决定》实施二十多年中，各级人大常委会和财经委及有关专门委员会在改进和加强经济工作监督方面作了许多有益探索和创新，需要将有效做法和成熟经验转化为法律规范。第四，《决定》的某些规定需要与之后制定和修改的监督法、代表大会组织法和议事规则等做好衔接。

## 二、修订的指导思想和基本原则

本次修订的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻中央人大工作会议精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持中国特色社会主义制度，坚持和完善人民代表大会制度，坚持以人民为中心，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，推进国家治理体系和治理能力现代化。

修订工作遵循的原则，一是坚持党对经济工作的集中统一领导。确保党的主张通过法定程序

转化为国家意志，通过法治方式保障党的经济工作路线方针政策和决策部署得到有效贯彻落实。二是坚持围绕中心、突出重点。对标对表新时代新阶段的新目标和新要求，聚焦工作实践中面临的突出问题，进一步明确监督重点。三是坚持正确监督、有效监督、依法监督。健全完善人大常委会经济工作监督的内容和机制等，进一步推动经济工作监督规范化，切实增强监督工作实效。四是兼顾必要与可行。全面总结《决定》实施以来的成功经验，积极稳妥推进人大监督工作探索创新。五是现行法律和其他决定中已作具体规定的，不再重复规定。

### 三、《决定（修订草案）》的主要内容

《决定（修订草案）》共 29 条，主要有六方面内容：

（一）明确常委会开展经济工作监督的指导思想

为充分体现新时代党的创新理论成果，《决定（修订草案）》规定：全国人大常委会开展经济工作监督，应当坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，坚持和完善社会主义基本经济制度，保障和促进市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展。

（二）细化和完善年度计划、五年规划纲要初步审查及执行监督的有关规定

针对现行《决定》和有关法律对计划规划初步审查、执行监督及调整的规定较为原则，《决定（修订草案）》第三条至第十七条作出以下规

定：一是细化年度计划初步审查的程序，明确初步审查的重点、国务院需要提交的材料、审查结果报告的主要内容等。二是明确年度计划执行和经济运行监督的方式和重点。三是明确五年规划纲要初步审查和执行监督的程序、重点和需提交的材料。四是细化计划规划调整的条件和程序，规定可以对计划规划进行调整的三种情况，明确调整报告时间。

（三）围绕党和国家经济工作中心和全局明确监督重点

在计划规划初步审查和执行监督基础上，全国人大常委会应当围绕党和国家经济工作中心和全局，对重点工作、重点任务和重点项目的落实情况依法加强监督。为此，《决定（修订草案）》第十八条至第二十二条作出以下规定：一是明确经济工作监督的重点。主要是深化经济体制改革、优化营商环境、加强科技创新、推动区域协调发展、坚持绿色低碳发展、保障和改善民生、促进共同富裕、推进高水平对外开放、维护国家经济安全等方面工作的落实情况。二是界定重大事项报告的范围。根据《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，明确国务院应当报告的四项重大决策或重大事项。三是强化对重大工程项目的监督。四是从货币政策执行等五个方面加强对金融工作的监督。

（四）健全完善经济工作监督有关工作机制

总结多年实践经验，健全完善有关工作机制，是本次修订的一个重要方面。为此，《决定（修订草案）》第二十四条至第二十六条和第二十八条分别作出以下规定：一是加强对代表大会及其常委会决议、决定和审议意见执行、处理情况的跟踪监督。二是运用审计监督成果、第三方评估、大数据技术等，为开展经济工作监督提供

支持。三是参照监督法等法律，规定常委会行使经济工作监督职权的情况，应当向代表大会报告。四是对国务院及其有关部门自觉接受人大监督提出一些具体要求。

（五）充分发挥有关专门委员会在经济工作监督中的作用

为进一步发挥各专门委员会的作用，形成监督合力，《决定（修订草案）》规定，财经委和有关专门委员会在全国人大及其常委会领导下，承担有关具体工作。一是在计划规划初步审查阶段，有关专门委员会可以开展专项审查，提出专项审查意见。二是有关专门委员会根据常委会统一安排，围绕五年规划纲要编制工作开展专题调

研，有针对性地对规划纲要执行进行监督。三是在全国人大或者常委会决定国家特别重大建设项目时，由财经委会同有关专门委员会进行初步审查并报告审查情况。

（六）充分发挥代表在经济工作监督中的主体地位和作用

本届全国人大常委会高度重视代表工作，对充分发挥代表主体作用提出明确要求，对加强和改进代表工作作出全面部署。为此，《决定（修订草案）》新增一条，对充分发挥全国人大代表在经济工作监督中的作用分四款作了规定。

《决定（修订草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于 加强经济工作监督的决定（修订草案）》 审议结果的报告

——2021年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月22日上午对关于加强经济工作监督的决定修订草案进行了分组审议。普遍认为，为贯彻落实中央人大工作会议精神和党中央关于加强人大经济工作监督的部署要求，对本决定作出修订是必要的，修订草案比较成熟，赞成进一步修改完善后提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律

委员会于12月22日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修订草案进行了审议。财政经济委员会、国家发展改革委的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案第十条第一款规定，国民经济和社会发展五年规划纲要和中长期规划纲要草案的初步审查，参照本决定第三条、第六条的规定执行。有的意见提出，第六条不是关于初步审查



的规定，是关于全国人民代表大会会议召开期间审查的规定，修订草案的相关表述不严谨，建议完善。宪法和法律委员会经研究，建议将其中的“初步审查”修改为“初步审查和审查”。

二、修订草案第二十条第二款规定，“受全国人民代表大会或者常务委员会委托”，财政经济委员会会同有关专门委员会对特别重大建设项目相关议案进行初步审查并提出审查报告。有的意见建议将其中的“受全国人民代表大会或者常务委员会委托”修改为“根据全国人民代表大会或者常务委员会安排”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员建议，将修订草案第二十

二条第一款关于国务院向全国人大常委会报告金融工作的时间由“每年六月”修改为“每年十月”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、经与有关方面研究，建议本决定经修订后自公布之日起施行，并增加相应规定。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案作了个别文字修改。

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

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 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 第五次会议的决定

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议决定：中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第五次会议于2022年3月5日在北京召开。建议会议的议程是：审议政府工作报告；审查2021年国民经济和社会发展计划执行情况与2022年国民经济和社会发展计划草案的报告、2022年国民经济和社会发展计划草案；审查2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告、2022年中央和地方预算草案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（修正草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《第十三届全国人民代表大会第五次会议关于第十四届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；审议最高人民法院工作报告；审议最高人民检察院工作报告。

# 国务院关于 2020 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

——2021 年 12 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

审计署审计长 侯 凯

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告 2020 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况，请审议。

党中央、国务院高度重视审计整改工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，要求被审计单位承担起审计整改的主体责任，主要负责人要尽好责抓到位，严格落实审计整改要求。李克强总理主持召开国务院常务会议研究部署审计整改工作，要求有关地方和部门扎实整改到位。2021 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全审计查出问题整改长效机制的意见》（以下简称《意见》），为审计整改工作提供了制度遵循。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，做好 2020 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改工作，审计署向有关地方、部门和单位印发整改通知。有关地方、部门和单位按要求报送了整改结果。现报告如下：

## 一、审计整改工作的部署落实情况

各地区各部门各单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于审计整改工作的重要指示批示精神，认真落实《意见》各项要求，严格执行十三届全国人大常委会第二十九次会议有关审议意

见，全面落实全国人大财经委审查意见，审计整改工作取得明显成效，体现出 3 方面特点：一是政治站位显著提高，二是整改责任更加压实，三是整改合力初步形成。

（一）各地区各部门各单位周密部署审计整改工作。31 个省<sup>①</sup>和新疆生产建设兵团主要负责同志认真履行第一责任人的责任，把抓好审计整改和《意见》落实作为重大政治任务，主持召开政府常务会议、专题会议等研究部署审计整改工作，有的还与党史学习教育、巡视整改等结合。很多中央部门成立了审计整改工作领导小组，主要负责同志担任组长，多次召开工作会议，压实审计整改责任。

（二）被审计单位认真落实审计整改主体责任。各地区各部门各单位严格执行审计整改要求，制定工作方案，建立整改台账，逐项分解任务，分类施策，倒排工期，避免久拖不决。注重从自身找原因，对未尽职等主观因素造成的问题，采取措施立即纠正；对体制机制不完善等客观原因导致的问题，与有关部门加强沟通，推动出台相关政策制度。很多地方、部门和单位将审计整改纳入督查督办，对虚假整改、推诿整改等情形探索开展约谈，严肃责任追究。

<sup>①</sup> 本报告对省级行政区统称为省，地市级行政区统称为市，县区级行政区统称为县。

(三) 有关主管部门切实履行监督管理责任。在推动被审计单位整改的同时, 深入研究审计查出问题背后的体制障碍、机制缺陷和制度漏洞, 坚持举一反三, 推动标本兼治。有的部门组织召开主管行业领域的审计整改专题会议, 通报审计查出问题, 分解整改任务, 推动落实整改责任。对涉及跨地区跨部门的整改任务, 建立健全协调联动机制。有的建立督察行政执法监督与审计监督、纪检监察监督的贯通协作机制, 推动审计查出问题的整改和问责。

(四) 各类监督相互贯通, 审计整改合力初步形成。国务院办公厅将审计整改情况纳入国务院第八次大督查, 对 16 省的 373 个典型问题开展专项督查; 14 个中央部门针对专项督查发现的问题, 进一步督促整改, 完善相关制度, 提升审计整改效果。财政部、国资委、银保监会等部门联合开展整治财经领域重大信息虚假问题专项行动, 以督促整改审计查出问题为基础, 对地方财政收入、国有企业财务会计信息、银行保险机构财务会计信息及监管指标数据等 3 个领域进行整治。审计署按立行立改、分阶段整改、持续整改 3 种类型, 实事求是地提出整改要求, 并对 8 省和 23 个中央部门单位的 416 个重点问题整改情况开展专项审计。

## 二、审计查出问题的整改情况

总体看, 今年的审计整改质量进一步提高, 要求立行立改的问题基本整改到位, 要求分阶段整改和持续整改的问题进展顺利; 有关地区和部门制定修订了一批针对性、操作性强的规章制度, 屡审屡犯现象初步得到遏制, 审计整改责任意识明显增强。《国务院关于 2020 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》反映的 8949 个问题中, 要求立行立改、分阶段整改、持续整改的问题分别有 7194 个、382 个、1373

个。截至 2021 年 10 月底, 要求立行立改的问题有 6821 个 (占 95%) 已整改到位, 要求分阶段整改的问题有 318 个 (占 83%) 已完成整改, 要求持续整改的问题均制定了措施和计划。有关地方、部门和单位采取多种方式加强审计整改: 中央财政收回结余资金等 32.88 亿元, 中央部门和单位通过加强全口径预算和资金资产管理等整改 784.45 亿元, 有关地方通过追缴或盘活资金、调整账目等整改 1681.45 亿元, 有关央企通过调整账目、清收不良资产等整改 1512.68 亿元, 有关金融机构通过清收贷款、调整贷款分类等整改 1.32 万亿元; 制定完善相关规章制度 1435 项, 追责问责 7700 多人。主要情况是:

(一) 中央财政管理审计查出问题的整改情况。财政部、发展改革委已整改 32.88 亿元, 完善制度 16 项。

1. 关于财政资源统筹工作有待改进的问题。

一是对一些中央一级预算单位 (以下统称部门) 项目资金上年结转较大的情况下继续安排预算问题, 财政部印发通知, 明确预算安排要充分考虑结转资金、非财政拨款结余资金和事业单位专用基金等情况。对未按规定收回部门和央企结余资金问题, 已组织收回 3 个部门的 1.22 亿元、27 户央企的 25.36 亿元。

二是中央政府性基金和社保基金管理不到位问题。对政府性基金目录清单未按要求公布征收方式和标准问题, 财政部修订全国政府性基金目录清单, 将征收方式和标准向社会公布。对 2 项基金在短收情况下列支问题, 财政部调减或收回了 2 项基金预算 7.86 亿元。对原行业统筹企业职工基本养老保险基金结余未统筹使用问题, 研究提出了解决方案。

三是对国有资本经营预算覆盖面不完整问题, 财政部已于 2021 年将 7 个部门的 93 家企业纳入实施范围; 督促有关部门指导相关金融企业

纳入国有资本经营预算管理。对上缴比例不达标问题，财政部要求中国证券投资者保护基金按2020年度净利润的10%上缴国有资本经营收益，将中央国债登记结算有限责任公司的上缴比例由10%提至20%。对预算不细化问题，财政部推动有关部门做好预算编制准备，提高年初预算到位率。

2. 关于财政支出标准的基础性作用发挥不充分的问题。对基本支出定员定额管理有待改进问题，2021年，财政部已将银保监会及各地银保监局、地市级邮政局和部分公益一类事业单位等纳入定员定额管理；要求在编制2022年预算时，将行政、参公和公益一类事业单位全部纳入定员定额管理。对项目支出标准体系建设推进慢问题，财政部要求编制2022年部门预算时，将支出标准作为预算编制的基本依据，各部门至少新启动一项支出标准制定工作。截至10月，已有112个部门制定了99项专用标准和810项部门内部标准，财政部等针对中央部门共性项目制定了41项通用标准。对事业单位补助政策有待完善问题，研究分类调整完善公益一类事业单位定额标准；推进公益二类事业单位补助与编制脱钩，将更多通过政府购买服务等方式予以支持。

3. 关于中央与地方财政关系尚未理顺的问题。

一是对共同财政事权转移支付未出台对应领域财政事权与支出责任划分方案问题，涉及的17项共同财政事权转移支付中，有1项2021年已到期取消，12项转移支付的对应领域已形成划分方案。对仍沿用原专项管理办法问题，农业生产领域事权划分改革工作正在推进，另有1项专项印发新的资金管理办法。

二是转移支付分配不够规范严格问题。对分配中存在随意性问题，财政部起草或修订相关资金管理办法，规范了16项转移支付的分配方式，

另3项正在修订管理制度或完善分配方式。发展改革委通过修订制度、调整方向或标准等，规范了5个投资专项的资金分配。对支持方向交叉雷同问题，涉及3项转移支付，财政部明确要求不得重复获得补助，并调整转移支付的支持方向。对涉及的9个投资专项，发展改革委通过调整支持方向、明晰支持项目类型等进行整改。对未及时向地方下达问题，财政部修订了相关制度，除需与“十四五”规划等衔接暂无法落实到地区的资金外，8项转移支付的资金已下达；发展改革委、财政部加强沟通对接，对项目资金拨付情况按月调度，督促有关地方加快资金拨付。

三是对地方财政管理中财政专户监控不到位问题，财政部印发通知，要求地方加强专户管理，按时上报专户运行情况。对发展改革委未及时督促地方整改问题，涉及的13个项目中有8个已完成整改，通过统筹盘活、调整投资规模、加快拨付等整改2.12亿元，其中2个项目已投产。

(二) 中央部门预算执行审计查出问题的整改情况。有关部门及所属单位已整改615.16亿元，完善制度61项，处理处分312人。

1. 关于部门预算不够完整准确等问题。涉及的20个部门和98家所属单位加强全口径预算管理，已整改12.72亿元。9个部门已将63家所属单位全部纳入2022年预算编报范围。对部分收入未纳入年初预算问题，有关部门和单位调整了2020年度决算报表，编制2022年预算时充分预计结转资金和当年收入。对多申领或代编预算问题，1个部门和2家所属单位已申请退回682.18万元；自2022年起由经费使用主体直接编报预算。

2. 关于违反中央八项规定精神和过紧日子要求的问题。29个部门和176家所属单位已整改7.86亿元。

一是三公经费等管理不严问题。对超标配车、无偿占用下属单位车辆、违规发放车补问题，2个部门和13家所属单位通过封存、拍卖或申请报废等处置40辆、退还23辆，诫勉谈话等5人，3家所属单位已停止违规发放车补。对转嫁出国费用问题，3家所属单位已向资助企业或单位支付40.81万元。对无（超）计划召开会议问题，8个部门和13家所属单位完善了会议计划编制和会议审批制度。对摊派或违规收（支）会议费问题，4个部门和3家所属单位退还费用或调整账目234.45万元。对违规发放津补贴等问题，有关部门和所属单位通过停止发放、从工资中扣回等进行整改，其中9家所属单位收回2510.82万元。对超标配备办公用房问题，3家所属单位对超标用房进行改造、调整为业务用房或公开招租。对违规装修问题，有1个部门已向主管部门备案，正在补办手续。

二是依托部门职能或行业资源违规收费问题。对违规开展评比表彰等问题，1个部门和27家所属单位已停止收费或取消评比表彰等，1个部门和3家所属单位退还资金451.91万元。对通过出租刊号等获取收入问题，已停止合作或终止协议，进一步规范经营活动。对违规投资企业问题，相关人员已完成股权变更登记、企业注销等手续，追责问责182人。对在行业协会等兼职或取酬问题，5人已清退违规领取的薪酬，4人补办兼职手续，2人已被免去兼任职务。

三是年底突击花钱等现象有禁不止问题。5个部门和21家所属单位收回资金或缴回财政5067.82万元，3个部门和14家所属单位调整账目2.15亿元。

3. 关于预算管理存在薄弱环节的问题。政府采购方面，对政府采购预算（计划）不完整问题，3个部门和7家所属单位修订完善相关制度，规范2021年度政府采购管理；对违规招标

或转包分包等问题，16个部门和37家所属单位通过组织自查、终止合同或重新招标等进行整改。资金管理方面，2家所属单位将566.42亿元资金转存指定银行或按规定调整存款期限，其他部门和所属单位通过调整支付方式、纳入法定账户、归还原渠道等加强管理；13个部门和46家所属单位将5.86亿元存量资金缴回财政，其他部门和所属单位正在申请缴回或加快拨付进度等；1个部门已撤销2个项目并全面梳理其他项目，1个部门和1家所属单位不再安排或扣回已支付的相关经费35.07万元。财务核算方面，10个部门和20家所属单位上缴收入、调整账目等13.55亿元；7个部门和27家所属单位制定往来账款清理工作方案，加强对账核查，已核销、收回、上缴财政等4.97亿元；6个部门和19家所属单位加强会计核算，已调整有关账目和决算。全面预算绩效管理方面，17个部门和245家所属单位开展绩效管理培训等，改进项目绩效指标设置；7个部门和57家所属单位重新开展项目绩效自评，或委托第三方抽查自评结果等。

（三）重点民生资金和项目审计查出问题的整改情况。

1. 关于全国基本医疗保险基金审计方面的问题。已整改89.76亿元，完善制度274项，处理处分886人。

一是对骗取套取基金问题。被骗取套取的10.59亿元中，有8.46亿元已追回，剩余计划2022年6月底前追回；同时，通过移送司法机关、罚款、加收违约金等进一步整改2.77亿元。医保局会同公安部、卫生健康委开展打击欺诈骗保专项整治行动，查处和公开曝光四川达州、河北廊坊等一批案件，形成震慑；开展医疗费用审核结算专项治理，利用智能审核系统建立事前事中事后监管模式，及时发现并处理基金违规使用情况，遏制骗取套取基金问题发生。

二是对统筹层次较低问题。医保局、财政部在推动全面做实市地级统筹的基础上，推进省级统筹相关工作。对 17.82 万人未在户籍所在地参保问题，28 省已排查清理 16.36 万人，除部分人员已死亡或无参保意愿外，已将保障对象全部纳入保障范围。对 8.44 万人应获未获补助问题，9 省有 8.3 万人获得参保补助 834.89 万元。对 18 家中央或省属单位未纳入属地化管理问题，3 省 10 户单位的 51.32 万人已纳入属地管理。对公立医院未及时支付货款等问题，24 省全部完成整改，拖欠货款全部结清，制定修订制度 29 项，处理处分 31 人。

三是对少拨付中央补助或少安排地方补助问题。21 省 73 县已拨付中央和地方补助资金 17.63 亿元，8 省 10 县制定了 4.91 亿元资金的拨款计划。对机关事业单位少缴欠缴保费问题，11 省已补缴 10.89 亿元，3 省已明确 10.1 亿元保费的补缴计划。对挤占挪用等问题，15 省 32 个单位归还原渠道或调整账目 4.53 亿元，2 省制定了 5.78 亿元资金的还款计划。对违规支付非基金承担的费用问题，28 省已整改 1.04 亿元，其中追回基金 0.92 亿元。

2. 关于全国基本养老保险基金审计方面的问题。已整改 37.61 亿元，完善制度 48 项，处理处分 2 人。

一是应保尽保仍有漏缺问题。对有关人员未纳入机关事业单位养老保险参保范围问题，1010 家单位的 9.48 万人已完成参保，对因超编等未参保人员，人力资源社会保障部会同财政部研究提出了意见。对未在户籍所在地参保问题，25 省对 23.21 万人进行了清理，除放弃参保等情形外，均已完成参保登记。对未按时足额获得补助问题，各地核实人员信息、加快资金拨付，18 省已为 10.4 万人代缴保费 830 万元。

二是违规收支问题。收入方面：对少缴或截

留问题，24 省已追缴、补缴 157 家单位的保费 1.09 亿元；对应获未获保费减免问题，18 省通过退还资金、调整企业划型等整改 3354 家单位的保费 1.59 亿元。支出方面：对重复领取待遇问题，各地通过收回资金、停发待遇等整改 1.47 亿元，涉及 4.08 万人；对挤占挪用问题，17 省已归还 33.38 亿元。

3. 关于保障性安居工程审计方面的问题。已整改 90.81 亿元，完善制度 13 项。

一是部分政策落实不精准问题。对公租房被违规占用或长期空置问题，有 796 套被违规占用的公租房已退出或恢复原定用途，3714 套空置 1 年以上的公租房已分配入住；对应获未获公租房保障问题，已完成对 5.57 万名困难群众的调查摸底，将对符合条件人员给予实物配租或租赁补贴。老旧小区改造方面，对符合标准未优先改造问题，有 65 个老旧小区已纳入改造计划，另 73 个小区将逐步纳入改造计划；对已完工小区未按规定配备物业等问题，有 323 个小区通过成立业主委员会、引入物业等完善了管理机制，引导另 42 个小区完善物业管理。

二是资金违规使用或闲置问题。对资金用于弥补公用经费等问题，8 县归还原渠道或调整账目 19.49 亿元，1 县出台制度规范棚改专项债券使用。对资金闲置问题，22 县加快拨付进度安排使用 59.8 亿元，另有 11.52 亿元已制定用款计划。

4. 关于城乡义务教育补助经费审计方面的问题。已整改 2.55 亿元，完善制度 6 项，处理处分 3 人。对套取或挪用资金问题，25 个地区通过追回资金、调整账目等整改 2.42 亿元；财政部会同教育部修订《城乡义务教育补助经费管理办法》，进一步督促地方加强资金管理。对资金闲置问题，涉及的 1308.93 万元通过加快拨付、上缴财政等已全部统筹盘活。对部分项目未

按期开工或建成后长期闲置问题，4 县推动 52 个校舍维修项目加快建设进度，有 36 个已投入使用。

5. 关于生态环保资金审计方面的问题。已整改 90.87 亿元，完善制度 66 项，处理处分 97 人。

一是中央支出责任落实存在越位问题。生态环境部制定《中央生态环境资金项目储备库入库指南（2021）》，明确入库项目应由地方承担相应支出责任、中央财政给予支持，对于申报时基本依靠中央财政的项目不予入库。

二是政策激励和引导作用发挥不充分问题。对政策目标冲突等问题，自然资源部、林草局开展实地调研督导，将工程目标、任务、资金等压实到省。对部分资金实际分配扩大范围问题，财政部调整了重点生态功能区转移支付的测算系数，生态环境部健全重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价指标体系，作为资金分配依据或支撑。对退耕地重复申领农业支持保护补贴问题，有 5 省通过停发耕地地力保护补贴、规范退耕还林补助发放等完成整改，四川省正在核实退耕还林情况并研究处置方案。对无耕地可退申请减少任务问题，有 2 省已核减剩余规划任务 16.33 万亩，退回资金 1320 万元。

三是部分资金和项目绩效不佳问题。对动用资金修建景观工程问题，有关地方通过追缴资金、归还原渠道等整改 5.32 亿元。对套取骗取、挤占挪用、闲置资金等问题，有关地方通过追回资金、归还原渠道、统筹盘活等整改 31.86 亿元。对项目未按时开（完）工或效益不佳问题，有关地方加强项目管理，推进 90 个项目开（完）工或发挥预期效益。

（四）重大政策措施落实跟踪审计查出问题的整改情况。

1. 关于新增财政直达资金审计方面的问题。

有关地区通过加快下达拨付、收回资金、重新分配等整改 388.59 亿元，完善制度 149 项，处理处分 32 人。

2. 关于金融服务实体经济审计方面的问题。已整改 48.89 亿元，完善制度 52 项，处理处分 903 人。对信贷审查不严影响“房住不炒”政策落实问题，银保监会等部门联合印发通知，要求信息共享、联合排查、联合惩戒、严格问责；4 家银行收回或结清违规贷款 1.79 亿元，严格贷款客户准入和资质管理、强化资金流向监测。对服务小微企业有偏差等问题，2 家金融机构退还不合理收费 12.03 亿元，规范存贷款业务管理；2 家金融机构优化续贷管理规则，开辟绿色通道，为符合条件的企业办理贷款展期或延期，加大对小微企业的信贷支持。

3. 关于政府债务风险审计调查方面的问题。对未严格按用途使用的 413.21 亿元专项债券资金，5 个地区通过将收支缺口纳入预算等方式，增强了对投向无收益或年收入不足本息项目的 186.73 亿元专项债券的还本付息能力，33 个地区通过归还原渠道、加快拨付、调剂用途等整改 131.5 亿元，出台 3 项制度加强债券发行使用管理。

4. 关于税收征管和减税降费政策落实审计方面的问题。已整改 132.39 亿元，完善制度 27 项，处理处分 480 人。

一是税费优惠政策未全面落实问题。对未（及时）享受税费政策优惠问题，36 个地区为 1.19 万户企业办理退抵税费等 90.58 亿元。对违规收费等问题，12 省 39 家单位通过退还费用、取消收费项目等整改 1.71 亿元。对多收电费或少减免房租问题，13 省和 23 户央企已退还电费或减免房租 8239.26 万元。

二是违规返还税款或征收过头税问题。11 省清理废止不符合规定的税收返还政策文件、规



范财政支出管理等，制定修订相关制度 11 项。对多预征的税费，20 个地区为 111 户企业办理退抵税费等 29.9 亿元。对向施工企业预征的税款，税务机关对全部 1081 户企业逐一摸排，为企业办理退抵税 9.38 亿元，并在信息管理系统中增加建筑服务异地预缴提示功能。

5. 关于脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计方面的问题。已整改 530.64 亿元，完善制度 235 项，处理处分 32 人。

一是易地搬迁后续扶持仍需加强问题。已整改 21.29 亿元，制定完善就业培训、产业扶持等制度 97 项。就业扶持方面，11 县摸底搬迁群众就业意愿和现状，完善就业情况台账，通过设立公益性岗位、开展就业技能培训、扶持创业等，推动 3253 户有劳动力的搬迁家庭实现每个家庭至少 1 人就业。对搬迁群众未纳入返贫致贫监测问题，10 县完善防止返贫动态监测和帮扶机制，常态化排查化解返贫致贫风险，将 2.53 万名搬迁群众纳入监测范围。产业扶持方面，32 县调查分析项目亏损原因，加大技术指导、拓宽销售渠道，已整改 222 个项目的 8.29 亿元，完善制度 25 项。37 县制定收益分配管理、带贫益贫等制度 21 项，吸纳搬迁群众就业、兑现分红，涉及 273 个项目的 12.99 亿元。配套设施方面，28 县按要求采购设备、督促加快项目施工，补齐配套设施短板，完善饮水取水、垃圾收集清运等制度 11 项。6 县进一步完善硬件配备、合理配置规划教育资源等，推进解决适龄儿童无法就近入园入学问题。

二是乡村产业项目引领效应不够问题。对农业园区同质化严重问题，农业农村部印发通知，明确农业园区入选条件、申报审核流程等；有关地方加强园区建设指导，7 县 25 个农业园区已完成整改。对产业项目运营效果不佳等问题，20 县 76 个项目成立专门机构加强管护，修缮损坏

设施设备，盘活闲置资产。18 县通过追缴资金、归还原渠道、调整账目等整改 24 个偏离产业定位项目的 7600.44 万元。

三是涉农资金下拨错配农时问题。农业农村部完善转移支付资金管理系统，按月加强预算执行监测，将监测结果与下一年度资金安排挂钩，督促地方加快预算执行。有关地方完善制度 9 项，通过优化分配方式、简化审批流程等整改 496.81 亿元。

四是农村人居环境整治仍需加大力度问题。农业农村部联合 7 部门印发指导意见，督促地方因地制宜开展厕所改造等工作；46 县对 3.78 万座问题厕所进行维修改造或拆除重建，加强日常管护。38 县增加管网等配套设施建设，完善运维管理机制，保障 1788 个污水或垃圾处理设施正常运行。

(五) 国有资产审计查出问题的整改情况。

1. 关于企业国有资产审计方面的问题。已整改 1512.68 亿元，完善制度 125 项，处理处分 275 人。

一是部分企业会计信息失真问题。11 户央企调整账目 1445.05 亿元，优化财务管理系统，健全防范惩戒财经领域信息虚假等制度 87 项，处理处分 248 人。

二是存在部分低效无效资产问题。6 户央企将长期闲置的补助资金 12.09 亿元归还财政，通过调整投资计划、加快拨付等盘活 4.24 亿元。6 户央企落实压控存货和应收账款工作要求，完善制度 18 项。4 户央企通过调整资产分类、加强不良资产清收等整改资产损失（风险）问题 9.39 亿元，处理处分 24 人。

三是国有经济布局 and 结构调整聚焦主责主业不够问题。2 户央企调整了 11 个项目的投资规模或实施计划等，加快有关工作进度。2 户央企进一步优化产业布局，其中 1 户制定了整合方

案。对科技创新和转型发展不足问题，国资委印发指导意见，推动企业加大研发投入；3户央企成立科技创新部或强化创新考核导向，完善科研经费管理等制度6项。对投资非主业项目等问题，1户央企通过调整项目用途等加快剥离非主业项目；2户央企严格投资方向审查，其中1户已停止实施既有非主业项目。

2. 关于金融企业国有资产审计方面的问题。已整改1.31万亿元，完善制度265项，处理处分4291人。

一是金融资源配置仍有脱实向虚倾向问题。对未按要求降低农险保单费率问题，2家金融机构已降低费率并纳入系统刚性管控，其中1家退还多收保费3266.86万元。对支持小微和民营企业相关业务规模萎缩等问题，3家金融机构通过宣传教育、纳入年度考核等，引导所属机构加大对中小微企业和民营企业的支持力度。对违规为融资平台提供资金问题，银保监会印发指导意见，5家金融机构结清或提前收回融资141.76亿元，对未偿还部分提出市场化运作或化解方案。对资金违规投入房地产领域问题，5家金融机构已结清或提前收回资金290.88亿元。

二是违规开展业务问题。5家金融机构通过停发新产品、逐步压降存量、清收贷款等整改违规理财和信贷业务6313.51亿元。4家金融机构纠正承保理赔、产品销售等环节存在问题，已整改违规保险业务417.83亿元。6家金融机构通过完善采购制度和业务流程、强化监督检查等整改违规招投标问题381.5亿元。

三是资产风险管控不严格问题。对7家金融机构会计核算不准确、掩盖不良等问题，有3家调整账表76.01亿元，6家通过逐笔排查风险、调整贷款分类等整改1402.72亿元，并进一步明确风险分类标准、规范分类测评行为。对投资项目亏损等问题，4家金融机构通过卖出止损、转

让股权、债务重组等处置投资项目，处理处分55人。对信息系统问题，7家金融机构健全系统功能，堵塞安全漏洞，提高运行效率。

3. 关于行政事业性国有资产审计方面的问题。已整改169.29亿元，完善制度39项，处理处分94人。

一是国有资产报告范围不完整问题。财政部组织召开国有资产报告部际协调机制会议，要求有关部门将各类国有资产及时准确入账，目前136.78亿元资产已纳入报告范围，涉及的3062件文物文化资产也已全部纳入报告范围。62家单位开展资产清查，通过登记未入账资产、竣工项目转计固定资产、核销已出售资产等整改账实不符问题18.19亿元。

二是资产统筹调剂不到位问题。对房产出租或闲置的同时又租入房产问题，财政部要求存在闲置或对外出租情形的，原则上不得申请新增同类资产；有3家单位已完成房产调整，另5家单位正在调整。对资产长期闲置问题，69家单位将闲置资产自用、出租或调剂给其他单位使用等，涉及13.24万平方米房产、土地和3613.81万元设备；4所高校研究建立科研仪器共享制度，建设共享信息系统，加大科研仪器对外开放力度，对闲置设备进行调剂使用。

三是违规出租（借）或处置资产问题。39家单位停止出租出借资产，或补办审批手续等；9家单位补办资产处置审批手续，或完善管理制度等。17家单位通过评估后签订出租协议、收取租金、收回资产等整改无偿或低价出租出借资产问题。23家单位已将6951.63万元处置收入上缴财政。对未经批准对外投资问题，2家单位正在推进股权转让和解除代持协议等工作。

4. 关于国有自然资源资产审计方面的问题。有关地方和部门完善制度56项，追责问责320人。

一是资源环境规划落实存在堵点问题。规划出台方面，有关部门总结规划落实情况，细化分解任务或制定配套措施，为促进地方落实提供指引。规划传导方面，自然资源部加强省级地质灾害防治规划编制实施的监督管理，对地质灾害防治工作进行常态化督导。规划落实方面，有关部门和地方加强预算保障和目标考核，推动打通政策落实“最后一公里”。

二是高标准农田建设量质不同步问题。对虚报完成量问题，农业农村部印发通知，加快建设全国农田建设综合监测监管平台，规范统一调度口径；5个地区挂牌督战，已整改532.56万亩。对“非农化”、“非粮化”问题，农业农村部印发文件，督导地方坚决制止“非农化”、“非粮化”；有关地区通过拆除违法建筑、完善灌溉设施等恢复耕种地块1.58万亩。对质量差问题，农业农村部印发《高标准农田建设质量管理办法（试行）》和《高标准农田建设项目竣工验收办法》，加强质量管理、规范项目验收；有关地区优化高标准农田项目选址，对建设不符合要求的区域进行重建或补建，涉及126.73万亩。有关地区筹措管护经费、修缮损毁工程，47县205个项目的灌溉设施已可正常使用。

三是不可再生资源规范化集约化利用程度不高问题。2省95座矿山中，有4座已完成绿色矿山建设规划编制，91座已完成矿山地质环境保护和复垦方案修编等工作。存在越界开采等问题的176座矿山中，有40座已关闭，103座已完成立案查处，处理处分8人。对相关矿山未启动生态修复和违规取水等问题，5省完成矿山环境修复治理1.81万公顷。有关地区强化用水定额和计划管理，安排或实施水源置换、泉域保护工程18项，置换超采区地下水4815万立方米。

四是部分生态文明建设改革任务推进不力问题。10省出台改革方案18项，3省强化了省级

支出责任。3省的2421条河流已完成划定管理范围、编制岸线保护与利用规划等河长制相关任务。2省深入推进生态环境损害赔偿制度改革相关工作，已开展赔偿案例实践97宗。

五是生态环境风险隐患未消除问题。5省制定计划开展尾矿库专项整治，出台或完善尾矿库污染防控等制度6项，有91座尾矿库已关闭或开展风险评估。2省处理积存垃圾渗滤液86万吨，清除建筑垃圾564.35万立方米。2省涉及的509家重点监管企业中，有489家开展了土壤环境监测，其他企业已关停或移出监管名录；山西省受污染耕地安全利用率已达97.5%。

（六）重大违纪违法问题线索的办理情况。对审计移送的192起违纪违法问题线索，有关部门正在组织调查或立案查处，同时针对这些问题举一反三，推动标本兼治。

1. 关于公共资金资产损（流）失较突出的问题。银保监会制定系统内工作人员个人投融资行为规定，规范领导干部及其近亲属经商办企业等行为，开展个人投融资清理，排查领导干部做“影子股东”问题。浦发银行原副行长穆矢违规为相关企业提供融资通道业务并涉嫌受贿，已被开除党籍并提起公诉。

2. 关于基层微腐败侵蚀群众获得感的问题。公安部指导各地严厉打击民生领域职务侵占犯罪行为，深入剖析原因，推动源头治理。人力资源社会保障部在全系统开展社会保险基金管理风险排查专项整治。乡村振兴局进行暗访调研，配合开展专项监督。对安徽省砀山县一干部骗取扶贫资金问题，已移交纪检监察机关查处。

3. 关于金融乱象变异升级的问题。人民银行协同银保监会、证监会等部门推进平台金融监管机制建设，规范金融产品网络营销行为，向14家互联网平台提出整改要求。证监会对相关违法违规问题及时采取处罚等监管措施，严惩违

法机构和个人。银保监会落实《防范和处置非法集资条例》有关要求，推进存量非法集资案件处置。

4. 关于涉税涉票的问题。税务总局立案调查汽车销售、农产品采购、高收入群体个税缴纳等领域发生的偷逃税款问题，追缴税款 7.56 亿元。对高收入人员套用核定征收方式逃税问题，税务总局选取核定征收情况较多的地区进行试点，将符合一定情形的个人独资、合伙企业调整为查账征收，加强对个人股权转让逃避税的监管，增设日常监控指标，提高精准监管能力。

(七) 审计建议落实情况。有关主管部门认真研究采纳审计建议，坚持深化改革、加强管理，推动将审计整改成果转化为治理效能。

1. 关于坚持稳中求进工作总基调、保持宏观政策连续性稳定性方面的建议。一是着力推动积极财政政策提质增效、更可持续方面。截至 6 月，除基本养老金等据实结算项目外，2.8 万亿元中央财政直达资金中具备条件的部分已下达完毕；财政部指导地方做好专项债券项目储备等前期工作，适当放宽发行时限和使用范围要求，促进形成实物工作量；修订县级基本财力保障机制奖补资金管理办法，督促引导各地加大对县级“三保”的投入；会同税务总局、证监会等部门清理和规范地方违规返还税收行为。二是着力推动稳健货币政策灵活精准、合理适度方面。人民银行、银保监会等部门保持金融政策连续性、稳定性，引导金融机构支持实体经济恢复发展，优化信贷结构，强化对重点领域和薄弱环节的支持，加强对地方金融机构的监管，稳妥处置高风险机构。

2. 关于深化财税改革、不断提升财政管理水平方面的建议。一是加强财政资源统筹方面。加大政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，合理确定国有资本收益上缴

比例。二是发挥好财政支出标准的基础引导作用方面。加快预算支出标准体系建设，推动项目支出通用标准和专用标准建设，扩大基本支出定员定额管理范围；指导地方规范超收收入使用管理，强化财经纪律刚性约束。三是优化财政支出结构方面。财政部推动已出台的 11 个分领域改革方案落实；印发转移支付和重大支出政策后评价实施方案，对水污染防治资金、援外优惠贷款贴息等项目开展后评价。

3. 关于加强制度建设和统筹协调、增强重点领域改革规范性系统性方面的建议。一是基本医疗保险方面。医保局、财政部健全医疗保障公共服务体系，巩固提高基金统筹层次，建立与之相适应的管理制度。二是生态环保政策方面。综合考虑减排目标、经济发展、企业承受能力、各项碳减排措施的衔接等因素，逐步完善碳达峰、碳中和财税支持政策体系。三是预算和绩效管理一体化方面。财政部出台预算公开、预算管理一体化等相关配套文件，推动将绩效管理理念和方法融入预算编制、执行、监督各环节。四是中央政府财务报告编制方面。财政部组织 119 个中央部门编制 2020 年度政府部门财务报告，试编 2020 年度中央政府本级综合财务报告。

4. 关于坚持底线思维、防范化解突出风险隐患方面的建议。一是财政风险方面。从 2021 年开始，财政部对各省隐性债务数据“先核后报”；加强各部门监管政策协同，防止利用制度不衔接新增隐性债务；完善常态化监测机制，防止虚假化债，坚决查处各类新增隐性债务行为。二是金融风险方面。财政部指导地方加快推进国有金融资本集中统一管理。人民银行、银保监会等部门加强对中小银行的监管，推进高风险机构稳妥处置，严防单体机构风险溢出，牢牢守住不发生系统性风险的底线。三是生态及粮食安全方面。财政部加强对种粮主体的政策激励，支持地

方发放耕地地力保护补贴。自然资源部推动完善退耕还湿还林还草还湖等制度建设，守好耕地红线。

需要说明的是，按照有关工作要求，发展改革委、财政部、自然资源部、税务总局和林草局，针对投资专项和转移支付管理分配不规范交叉雷同、地方政府专项债券重发行轻管理、违规返还税款、生态环保政策冲突和资金侵占挪用等4方面审计查出突出问题进行了专项整改，相关整改情况连同按要求需报告的中央部门单位2020年度预算执行等审计查出问题的整改情况，均已作为本报告的附件，一并提交本次会议审议。

### 三、后续工作安排

从整改情况看，要求立行立改的问题还有373项尚未整改到位：一是中央财政管理和中央部门预算执行方面的85项，二是重点专项资金和重大投资项目方面的108项，三是重大政策措施落实方面的54项，四是国有资产管理方面的126项。综合考虑要求分阶段整改或持续整改问题的相关情况，主要原因分析如下：

（一）有些机制制度问题本身即属于改革中长期任务，需要伴随着改革深化持续推进解决。如中央财政管理方面尚有12项未完成整改，主要涉及中央与地方财政关系、财政资源统筹使用、国有资产及收入属性确认等事项。这些事项均需与财政体制改革一体推进、同步完善。

（二）有些历史遗留问题时间跨度大、涉及人数多，需要制定审慎稳妥的处置方案有序推进解决。如部分中央部门往来款项长期未清理的问题，涉及部门本级、所属单位及社会企业等多

方，且成因复杂、数额较大，有的款项还涉及合同纠纷，需一事一策、逐项清理。

（三）有些跨区域跨部门跨行业问题缺乏协调机制，需多方加强配合共同推进解决。如部分行业单位未纳入医保属地化管理仍封闭运行的问题，以及一些中央国家机关所属京外单位欠缴职工养老保险的问题，涉及主管部门出台政策、财政部门拨付资金、中央国家机关与驻在地有效对接等诸多方面，需要多方共同深入研究论证。

（四）有些问题整改受相关程序制约或整改前提已灭失，需堵塞漏洞加强监管。如一些资产处置、经营权收回等问题涉及民事诉讼，需要履行必要的行政或法律程序；全国4.62万人跨险种跨统筹区重复领取3.7亿元养老保险金问题，部分人员无法联系，有的无力退还或拒不退还。

有关部门单位和地方对后续整改作出了安排：一是分类制定整改计划。系统梳理未整改到位问题，明确整改时限及整改目标等，健全整改跟踪机制。二是强力推进整改落实。强化责任担当，拿出真招实招，统筹推动解决整改中的困难。三是大力推动标本兼治。对新情况、新问题，深入研究分析原因，主动探索，完善制度机制，加强管理。下一步，审计署将严格落实《意见》各项要求，持续加强对审计整改的跟踪督促检查，确保整改合规到位、扎实有效，推动党中央、国务院决策部署落实落地。

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，依法全面履行审计监督职责，为全面建设社会主义现代化国家作出积极贡献！

# 国务院关于加快构建新型农业经营体系 推动小农户和现代农业发展 有机衔接情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

农业农村部副部长 邓小刚

全国人民代表大会常务委员会：

按照全国人大常委会安排，受国务院委托，现将加快构建新型农业经营体系，推动小农户和现代农业发展有机衔接情况报告如下，请审议。

## 一、工作开展情况和取得的成效

党中央、国务院高度重视新型农业经营体系构建和小农户发展问题。习近平总书记指出，大国小农是我们的基本国情农情，要加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，实现小农户和现代农业有机衔接。李克强总理强调，要大力扶持一二三产业融合、适度规模经营多样、社会化服务支撑、与“互联网+”紧密结合的各类新型主体，更好带动小农生产和现代农业发展有机衔接。近年来，各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，采取有力举措，强化政策支持和责任落实，加快构建新型农业经营体系，通过主体联农、服务带农、政策强农，逐步将小农户引入现代农业发展轨道。

### （一）相关工作开展情况。

一是不断健全政策支持体系，为小农户发展提供有力制度保障。近年来，中共中央、国务院

先后印发了《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》、《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》；中办、国办先后印发了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》、《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》等一系列重要政策文件，进一步明确坚持家庭经营基础性地位、支持保护小农户发展的思路和政策举措。国家有关部门按照职责分工，就培育家庭农场、促进农民合作社规范提升、扶持壮大集体经济、加快发展农业社会化服务、培育高素质农民、促进农业产业化龙头企业和联合体发展、金融支持新型农业经营主体、加快农业保险高质量发展、保障和规范农村一二三产业融合发展用地等出台了多项具体政策措施，基本形成了小农户家庭经营与合作经营、集体经营、企业经营等共同发展的政策支持体系。

二是加快培育新型农业经营主体，创新带动小农户发展。实施家庭农场培育计划，鼓励引导有长期稳定务农意愿的小农户稳步发展成为适度规模经营的家庭农场，截至2021年9月底，全国家庭农场超过380万个，平均经营规模134.3亩。开展农民合作社规范提升行动，坚持农户成员在合作社中的主体地位，以内强素质、外强能

力为重点，引导农民合作社建立健全规范管理制度，提升运行质量，深化社企对接，让农户成员切实受益；专项清理“空壳社”，在406个县（市、区）实施质量提升整县推进试点。目前，全国依法登记的农民合作社223万家，带动全国近一半农户。其中，在脱贫地区培育农民合作社72万家，吸纳带动脱贫户630万。做大做强农业产业化龙头企业，构建龙头企业梯队，发展农业产业化联合体，完善利益联结机制，支持龙头企业通过订单收购、保底分红、股份合作、吸纳就业等多种形式带动小农户共同发展。目前，全国县级以上龙头企业9万家、联合体7000多个，辐射带动农户1700万户。农业农村部等部门积极开展示范家庭农场、示范社创建活动，共推介246个家庭农场、农民合作社典型案例，形成带动小农户发展的成熟模式和机制。

三是加快发展农业社会化服务，着力解决小农户干不了、干不好、干了不划算的难题。各地区、各部门坚持把发展农业社会化服务作为实现小农户和现代农业发展有机衔接的基本途径和主要机制，按照市场化、专业化、社会化方向，积极培育适应小农户需求的农业社会化服务多元主体。目前，农业专业服务公司等各类农业社会化服务组织已超过95万个，服务小农户7800万户。针对小农户开展农业生产多样化需求，因地制宜发展单环节、多环节、全程托管等多种服务模式。中央财政通过农业生产发展资金，扶持面向小农户的生产托管服务。组织搭建全国和区域性农业社会化服务平台，推动装备、设施、技术、人才等资源高效整合，促进服务需求与供给有效对接。鼓励支持涉农企业创新开展社会化服务，采取“农资+服务”、“科技+服务”、“互联网+服务”等方式，将小农户嵌入现代农业产业链条中。深化农村产权制度改革，发展壮大农村集体经济组织，支持其带领小农户发展优势特色

产业，创办多种形式的服务实体，为小农户提供劳务介绍、土地流转、生产托管等统一服务。2020年，全国农业社会化服务营业收入超过1600亿元，服务面积达16.7亿亩次。

四是加强科技装备应用和基础设施建设，改善小农户生产条件。近年来，各地区、各部门不断加大投入力度，加快补齐小农户生产经营的科技弱项和基础设施短板。加强农业科技社会化服务体系建设和深入推行科技特派员制度，实施乡村振兴科技支撑行动，开展直通农户的气象服务；实施“互联网+小农户”计划，推进信息进村入户工程，手机应用技能培训超过1亿人次；出台新一轮农机购置补贴政策，推广“全程机械化+综合农事”服务模式，推动农田宜机化改造。2020年，全国农业科技进步贡献率超过60%、农作物良种覆盖率稳定在96%以上、农作物耕种收综合机械化率达到71%。加强农产品物流设施建设，在110个县开展“互联网+”农产品出村进城工程试点，支持1.1万多家农民专业合作社和家庭农场建设农产品仓储保鲜冷链设施，逐步把小农户引入现代农业流通体系。加强高标准农田建设，全面实施全国高标准农田建设总体规划，截至2020年底，累计完成8亿亩高标准农田建设任务，帮助小农户亩均节本增效约500元。2018年以来，中央财政安排水利发展资金60亿元，支持用水户和大田粮食作物种植户开展农田水利工程运行维护。中央预算内投资支持农业防灾减灾、农田水利等条件建设。

五是推动乡村产业发展，提升小农户参与现代农业建设的能力。2017年以来，国家有关部门支持创建国家农村产业融合发展示范园200个、国家现代农业产业园200个、优势特色产业集群100个、农业产业强镇1109个，认定3274个“一村一品”示范村镇，逐步形成带动小农户发展的现代农业产业集群。助力小农户拓展营销

渠道，支持各地开展多种形式的产销对接活动，多次举办农交会等全国性展会和 4 届农民丰收节，累计建成全国性农产品产地市场 21 个，认定定点批发市场 745 家。推动农商互联，发展农村电子商务，2020 年全国农产品网络零售额达 5758.8 亿元。实施农业生产“三品一标”提升行动，推进品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，让小农户分享质量提升和品牌增值收益。支持小农户发展休闲农业和乡村旅游，2010 年以来累计推介发布 1216 个美丽休闲乡村。实施高素质农民培育计划，“十三五”期间累计培育高素质农民 500 万人。实施返乡入乡创业带头人培养计划，推介农村创新创业典型县 300 个、建立返乡创业园 3400 多家，全国乡镇（街道）创新创业孵化实训基地覆盖率达到 29%。发挥以工代赈功能，2021 年下达中央资金 70.7 亿元，预计带动超过 35 万滞留农村劳动力务工就业。

## （二）取得的成效。

一是带动小农户发展的现代农业经营体系初步形成。在坚持农村基本经营制度和家庭经营基础性地位的前提下，探索家庭农场改造提升小农户和农民合作社、农业社会化服务组织、农村集体经济组织、农业产业化龙头企业组织带动小农户发展的多种有效形式，初步形成了以家庭农场为基础、农民合作社为中坚、农业产业化龙头企业为骨干、农业社会化服务组织为支撑，引领带动小农户发展的立体式复合型现代农业经营体系。

二是引导小农户融入现代农业发展的路径逐步清晰。通过培育提升一批，不断加强技术推广、示范引领、设施改善、装备升级，一大批小农户的农业综合生产经营能力得到有效提升，率先成长为创业致富带头人。通过服务带动一批，引导小农户与各类新型农业经营主体融合发展，

有效导入现代生产要素，提高小农户生产经营的组织化程度，加快融入到现代农业大格局。通过培养转化一批，引导一批有素质、有条件、有意愿的小农户从农业生产中脱离出来，投身农产品加工、流通和相关服务等领域，转化为现代农业产业链和服务体系中的产业工人。

三是促进小农户持续增收的渠道更加多元。依托农业社会化服务体系实现了农业生产的集约经营和集成服务，降低了小农户生产成本。据抽样调查，与农民自种和流转土地种粮相比，采用生产托管方式种粮，亩均成本最低、产量最高，纯收益平均提高 20% 以上。依托各类新型农业经营主体带动实现了农业价值链增值和农民就业增收，全国市级以上农业产业化龙头企业共吸纳近 1400 万农民稳定就业，各类农业产业化组织辐射带动 1.27 亿农户，户均年增收超过 3500 元。依托农村集体经济组织发展实现了要素分红促进增收，通过盘活农村集体资源资产，吸纳农户以土地、住房等入股集体经济组织，释放了小农户的财产性收入增长红利。

四是保障小农户发展的支持保护体系基本建立。支持保护制度持续优化，突出高质量绿色发展导向，农业补贴、农产品价格形成、主产区利益补偿等制度不断建立健全。小农户权益保护持续强化，农户土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权得到切实维护，截至 2020 年底，全国累计颁发农村土地承包经营权证 2.1 亿份，覆盖 95.3% 的家庭承包经营户，土地承包经营纠纷受理数连续 4 年下降。金融供给服务持续改善，截至 2021 年 3 季度末，全国农户贷款余额 13.2 万亿元，全国农担体系累计担保金额 5586 亿元、政策效能放大 8.7 倍。保险覆盖面持续扩大，2020 年我国农业保险保费收入 815 亿元，为 1.89 亿户次农户提供风险保障 4.13 万亿元。



## 二、面临的困难和问题

促进小农户与现代农业发展有机衔接是一个艰巨的历史过程，当前仍面临一些突出困难和问题。

一是小农户对接现代农业的内生动力不足，自身发展能力有待增强。小农户老龄化、兼业化、副业化严重，农业经营性收入占家庭收入比重持续下降，客观上造成小农户缺乏主动融入现代农业的强烈愿望和内在积极性。小农户基数大，占农业经营户总数的98%以上，经营耕地10亩以下的约2.1亿户，土地细碎化问题突出，劳动生产率和资源利用率还不高，科技文化素质整体水平偏低，应用现代生产要素能力有限，自身发展能力不足。

二是新型农业经营主体发展不平衡不充分，对小农户的带动能力有待提升。多数新型农业经营主体仍处于成长期，单体规模偏小、整体实力偏弱，全产业链收益能力较低，联合合作不够，带动小农户能力还不强。小农户与新型农业经营主体利益联结机制不够紧密，处于弱势地位，难以充分享受产业链延伸、价值链增值的收益，合作共赢关系没有完全建立。

三是面向小农户的农业社会化服务刚刚兴起，体系建设有待健全。农业社会化服务组织发育不完全，农村集体经济组织服务小农户的作用发挥不够。农业服务产业规模偏小，单体服务规模不大、服务能力不强、服务质量不高，产前产后等环节和经济作物、养殖业等领域服务相对滞后。

四是帮助小农户进入农业现代流通体系的建设尚在探索，制约瓶颈有待破解。农村物流“最后一公里”尚未完全打通，小农户和新型农业经营主体通过网络销售农产品能力有待提升。网络销售农产品的品牌化、标准化和质量可追溯体系还需进一步完善，质量安全监管亟待加强。

五是农业发展的内外部环境不断变化，扶持小农户的政策体系有待完善。当前农业生产经营成本刚性增长，粮食等大田作物生产效益较低，影响农民种粮积极性。农业国际竞争日益加剧，新冠肺炎疫情不确定性大，自然灾害多发频发，对小农户发展形成新的冲击。扶持小农户发展的政策集成联动效果还不够，精准性和操作性有待加强。

## 三、下一步工作安排

加快构建新型农业经营体系，推动小农户和现代农业发展有机衔接，是深化农村改革的重要任务，是全面实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的必然要求。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，把促进小农户和现代农业有机衔接作为创新农业经营体制机制的主要着眼点，围绕组织小农户、服务小农户、提升小农户的目标导向，进一步完善新型农业经营体系，加快发展农业社会化服务，突出抓好家庭农场和农民合作社两类农业经营主体，强化政策支持、基础条件、体制机制三大保障，将更多小农户引入现代农业发展轨道。

(一) 加快发展农业社会化服务。锚定培育农业服务业大产业的目标，加快形成组织结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、全产业链覆盖的农业社会化服务体系。聚焦服务小农户，着力解决小农户生产关键薄弱环节的现代化难题。加强探索创新，推动农业社会化服务内容、方式和手段创新，推进信息化、智能化同农业社会化服务深度融合。引导资源共享，推动多元服务主体加强联合合作，扩大服务半径，强化服务力量，拓展服务领域。充分发挥农村集体经济组织“统”的优势和作用，为小农户

和服务组织顺畅对接提供多种形式的居间服务。

(二) 突出抓好家庭农场和农民合作社。着重围绕规范发展和质量提升,增强新型农业经营主体联农带农能力。实施新型农业经营主体提升行动,支持有条件的小农户成长为家庭农场,引导以家庭农场为主要成员组建农民合作社,深化示范创建,持续开展农民合作社质量提升整县推进,健全社企对接服务机制。加强辅导服务,建立新型农业经营主体辅导员队伍,探索依托社会组织建立服务中心,加强行业指导和公共服务。引导各类新型农业经营主体融合发展,推动组建规模大、竞争力强的大型农业经营组织。创新组织形式和利益联结机制,充分发挥农业产业化龙头企业引领带动小农户的功能作用。

(三) 强化政策支持保障。完善农业支持保护制度,优化农产品价格支持和生产者补贴政策,完善补贴机制,提高补贴效能,积极支持农民提升生产技能、改善生产设施条件。强化金融保险支持,针对小农户需求特点创新金融产品,落实落细农业保险政策,引导金融机构满足农业社会化服务组织的合理融资需求。实施好小农户能力提升工程,强化高素质农民培训,深入实施农村创新创业带头人培育行动,加快培育农业科技应用人才和经营管理人才。

(四) 强化基础条件保障。持续推进高标准农田建设,建立健全建后管护机制,重点开展小农户急需的田间灌排工程、田间道路、农田输配电设施等建设,统筹抓好田块整治、土壤改良等

建设,改善小农户农业生产条件,引导鼓励小农户将高标准农田主要用于粮食生产,提升高标准农田粮食生产能力。改良农机装备,推进丘陵山区、经济作物、畜禽水产养殖机具研发推广。加强农业科技服务,推进农技推广体系建设,强化新一代信息技术在农业中的应用。持续推进农产品现代流通体系建设,加强冷链物流等基础设施建设,深入实施“互联网+”农产品出村进城工程,加快推进现代农业全产业链标准化工作,提升产品质量安全水平。

(五) 强化体制机制保障。健全权益维护机制,稳妥做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作,大力增强农村集体经济组织实力,切实保障小农户集体收益分配权利。健全利益联结机制,支持小农户参与农业多种功能、乡村多元价值开发,建立契约型、分红型、股权型等利益分享机制,让小农户成为现代农业发展成果的直接受益者。健全工作协调机制,加强部门间沟通协作,增强工作的系统性和协同性,推动形成政策合力。

长期以来,全国人大十分关心支持农业农村各项工作,不断加强立法、实施监督和执法检查,充分体现了对“三农”工作的高度重视和有力监督。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支持下,加快构建新型农业经营体系,推动小农户和现代农业发展有机衔接,为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化作出新的贡献。

# 国务院关于财政交通运输 资金分配和使用情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

财政部副部长 余蔚平

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告财政交通运输资金分配和使用情况，请审议。

## 一、“十三五”期间财政支持 交通运输发展取得显著成效

交通运输是国民经济的基础性、先导性、战略性产业和重要的服务性行业。党中央、国务院高度重视交通运输发展。习近平总书记指出，“十三五”是交通运输基础设施发展、服务水平提高和转型发展的黄金时期。“十三五”期间，各级财政认真贯彻党中央、国务院决策部署，服务大局、服务人民，坚持谋划长远和统筹协调，持续发力支持加快建设人民满意、保障有力、世界前列的交通强国。

（一）持续加大各级财政投入，有力拉动全社会投资。中央财政与地方财政上下联动，通过一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等多渠道安排资金，确保对交通运输领域的持续投入。各级财政五年累计投入资金7.5万亿元，拉动交通运输领域形成超过16万亿元的固定资产投资规模；财政投入逐年增加，年均增长5%，高于该领域固定资产投资总体增速。其中，中央财政五年累计安排3.4万亿元，占交通运输领域财政总投入的45%，包括车辆购置税收入

补助地方资金1.42万亿元、成品油税费改革转移支付3542亿元、政府还贷二级公路取消收费后补助资金1460亿元、中央预算内投资2539亿元、铁路建设基金2448亿元、民航发展基金1789亿元、港口建设费794亿元、邮政普遍服务与特殊服务补贴304亿元等，为交通运输重点领域基础设施建设和服务能力提升提供了有力支撑。

（二）不断优化财政支出结构，有效推动行业转型升级。贯彻落实国家重大发展战略，不断优化交通运输领域财政支出结构，确保如期完成各项目标任务。在公路、铁路、民航、水运等重点行业，全国五年累计分别投入财政资金5.69万亿元、1.16万亿元、0.39万亿元、0.23万亿元，拉动相关领域分别形成11万亿元、4万亿元、0.89万亿元、0.63万亿元的固定资产投资规模。出台支持新能源汽车推广、机场“油改电”、船型标准化以及重点地区柴油货车淘汰等一系列政策措施，通过科技计划等支持智慧交通和交通科技创新、装备升级，引导调整优化交通运力结构和能源结构，促进行业转型升级，推动绿色低碳发展。

（三）支持打赢脱贫攻坚战和区域交通运输协调发展，助力打好疫情防控阻击战。中央财政努力践行“全面建成小康社会，一个也不能少；

共同富裕路上，一个也不能掉队”的庄严承诺，加大对中西部地区交通运输领域投入，中央财政安排的交通运输资金有 78% 投向中西部地区，进一步提高对革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区交通运输基础设施建设补助标准，支持这些地区提升交通运输通达深度，为其脱贫致富奠定坚实基础，有力促进区域协调发展和乡村振兴。2020 年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，中央财政紧急调拨资金，支持国际航班“不停飞”、重大运输飞行任务、保障民航客改货；全力做好抗疫人员和防疫物资铁路运输保障，累计向湖北地区输送援鄂医护人员 458 批、1.39 万人次，运送防疫物资 2.6 万批、99.2 万吨。通过稳定国内外运输能力，促进稳定产业链供应链，支持有效应对疫情冲击。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，“十三五”期间，财政、交通运输等有关部门共同努力，推动我国成为名副其实的交通大国，并加快向交通强国迈进。全国交通基础设施形成超大规模网络。纵横东西南北的交通运输大通道基本贯通，发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网加快形成。全国高速铁路里程五年内翻了近一番，高速公路里程、万吨级码头泊位数量等保持世界第一，航空航海通达全球，综合交通网突破 600 万公里。京津冀、长江经济带、长三角、粤港澳大湾区、黄河流域等区域交通连片成网。运输服务质量显著提升。铁路、公路、水路、民航客货运输量和周转量等跻身世界前列，品质化、专业化、普惠化、安全性不断提高。港珠澳大桥、北京大兴国际机场等超大型交通工程以及京张高铁等重点工程建成投运。北京首都、上海浦东、广州白云等机场国际枢纽功能显著增强。智慧绿色平安交通加快建设。新能源、清洁能源在公路交通行业深入推广应用，26 个省（区、市）1128 对高速公路服务区具备充

电服务功能，五年累计节约油约 600 万吨。高速公路省界收费站全面取消，实现不停车快捷收费，提高通行效率，减少能源损耗及空气污染。公路安全隐患治理加快推进，应急装备物资储备加快布局。“一带一路”基础设施互联互通稳步推进。“六廊六路多国多港”的互联互通架构基本形成，交通运输领域国际交流合作不断深化。“十三五”以来，交通运输领域对国家经济社会发展和重大战略的支撑能力不断增强。

## 二、“十三五”期间财政交通运输资金重点投入使用情况

“十三五”期间，财政、交通运输等有关部门充分发挥职能作用，凝心聚力支持构建现代化交通运输网络体系，聚焦打通“大动脉”、畅通“微循环”，提升交通运输可持续发展能力，促进交通运输领域建设在全面建成小康社会决胜阶段取得积极成效，人民获得感和幸福感不断增强。

（一）公路方面。全国五年累计安排财政资金 5.69 万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的 76%。支持推动高速公路、国道、省道里程分别增长 3.75 万公里、18.54 万公里、5.3 万公里，优良路的比例大幅提高。雄安新区对外公路通道、冬奥会配套公路等重点工程顺利实施。农村公路新改建超过 147 万公里，具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车。截至 2020 年底，全国公路里程达 520 万公里，五年累计完成营业性客运 635.7 亿人次、货运量 1784.7 亿吨；高速公路基本覆盖 20 万以上人口城市，普通国道基本覆盖县级及以上行政区和常年开通的边境口岸。中央财政五年累计安排 2.12 万亿元，其中，44% 用于支持国家高速公路、普通国省道等公路干线建设及其灾后恢复重建；22% 用于支持农村公路和县乡公路安防工程等微循环网络建设；17% 用于支持公路养护和公路灾损抢修保

通。此外，还安排 1215 亿元支持促进农村客运、出租车等城乡公共服务均等化，安排 148 亿元用于全国 487 个省界收费站全部取消配套设施建设等。

(二) 铁路方面。全国五年累计安排财政资金 1.16 万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的 15%。支持推动全国铁路营业里程新增 2.5 万公里，高铁营业里程新增 1.9 万公里，“四纵四横”高铁网提前建成，“八纵八横”高铁网加密成型，高铁覆盖近 95% 的百万人口以上城市；全国铁路累计发送旅客 149 亿人次、发送货物 158 亿吨。中央财政五年累计安排 8553 亿元，其中，67% 用于支持中西部干线以及战略性、标志性重大铁路项目建设；29% 用于支持保障铁路公益性运输，累计运输学生、伤残军人 2.1 亿人次，涉农物资 7.36 亿吨。

(三) 民航方面。全国五年累计安排财政资金 0.39 万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的 5%。支持推动新建、迁建运输机场 43 个，全国颁证运输机场增加到 241 个，机场新增设计容量约 4 亿人次、总容量达 14 亿人次，新增航路航线 263 条、里程 3.8 万公里，航空服务已覆盖 92% 的地级行政区。特别是围绕京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域重大战略实施，深入推进与世界级城市群发展相适应的世界级机场群协同发展。支线航线旅客运输量年均增速超过 20%。中央财政五年累计安排 2140 亿元，其中，81% 用于支持民航基础设施建设；15% 用于补贴中小机场、支线航空、通用航空运营等事项。

(四) 水运方面。全国五年累计安排财政资金 0.23 万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的 3%。支持推动连云港 30 万吨级航道二期工程、广州港深水航道拓宽工程等国家重点项目顺利实施，锚地、防波堤等公共基础设施趋于完

善，全国港口货物吞吐量由 127.5 亿吨提高至 145.5 亿吨。重点实施长江干线航道系统治理、西江航运干线扩能、京杭运河、长江南京以下 12.5 米深水航道建设等重大工程，促进等级航道达到 6.73 万公里，以“两横一纵两网十八线”为主体的内河航道体系初步形成，长江“黄金水道”功能进一步提升。加快全国重点水域安全监管和救助装备设施布局，促进水上险情处置能力不断提升。中央财政五年累计安排 1400 亿元，其中，45% 用于支持长江干线以及其他内河航道建设、疏浚和航道应急抢通；39% 用于支持水上交通安全监管和救助能力建设；12% 用于支持沿海港口公共航道、防波堤工程等建设。

(五) 邮政方面。全国五年累计安排财政资金 415 亿元，占财政交通运输领域投入总规模的 1%。支持推动全国普遍服务营业局所达到 5.4 万个，普遍服务乡镇网点覆盖率和建制村直接通邮率提高至 100%，促进实现邮政普遍服务投递深度延伸和时限缩短，乡村普遍服务能力和服务水平得到显著提升。县乡村累计建成各类仓储中心 600 多处、购置各类配送车 4000 多辆，邮政服务“三农”能力得到较大提升。中央财政五年累计安排 395 亿元，重点支持国家邮政普遍服务、特殊服务和“三农”服务发展。

### 三、“十三五”期间交通运输领域财政管理改革情况

财政是国家治理的基础和重要支柱。“十三五”期间，财政会同交通运输等有关部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，落实预算法及其实施条例，立足长远和可持续发展，理清政府与市场边界，按照交通运输领域财政事权和支出责任划分改革方案要求，持续完善交通运输领域财政管理制度机制，不断提升财政预算管理规范化、法制化水平，提高财政资金政策效益，保障交通

强国建设行稳致远。

(一) 合理划分交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任。针对交通运输领域特点,在深入研究、充分听取各方面意见基础上,起草《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,经中央政治局常委会审议通过,后由国务院办公厅印发实施,按照提高效率、权责利统一、激励地方主动作为等原则,对公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六大领域相关事项的中央与地方财政事权和支出责任进行了划分,并进一步将财政事权涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监督评价等事项在中央与地方财政间作出安排。一是对现行法律法规没有明确划分的事项进行确认,包括国道、国家级口岸公路、京杭运河、运输机场等 18 项。二是适度加强中央财政事权,将公路领域的界河桥梁和边境口岸汽车出入境运输管理,水路领域的国境、国际通航河流航道和西江航运干线等 4 项上划为中央财政事权。三是适当下划部分财政事权,将铁路领域干线铁路的组织实施从中央财政事权调整为中央与地方共同财政事权,将民航领域通用机场从中央与地方共同财政事权调整为地方财政事权。四是对已由中央财政承担的长江干线航道、空中交通管理和由地方承担的农村公路、道路运输管理等 34 项改革事项,重新厘清中央与地方财政责任。

(二) 完善交通运输领域财政收入政策和投融资方式。坚持遵循财政收入和投入可持续原则,健全多元化投融资体系。一是持续推进交通运输领域减税降费,统筹降低企业物流成本和物流企业成本。将交通运输行业增值税税率由 11% 降至 9%,并扩大进项税抵扣范围,对交通运输业实行增值税汇总纳税等政策;对企业从事符合条件的交通运输领域公共基础设施项目投资经营所得,实施所得税“三免三减半”优惠政

策;降低航空公司的民航发展基金征收标准。二是进一步发挥债券融资作用。各地区通过安排新增地方政府专项债券支持交通基础设施建设。同时,制定地方政府收费公路专项债券管理试行办法,规范设立地方政府收费公路专项债券。三是防范化解地方政府债务风险。中央财政安排补助资金 1460 亿元,用于帮助地方偿还政府还贷二级公路取消收费后的部分债务,目前已圆满完成既定目标任务,通过有效调整和优化收费公路结构,既减轻人民群众出行负担,又推动化解地方政府债务风险。四是规范有序推广运用政府和社会资本合作 (PPP) 模式。“十三五”期间,交通运输领域 PPP 项目开工 379 个、总投资 1.8 万亿元。其中,中国 PPP 基金自 2016 年成立以来,在交通运输领域累计签约金额 284 亿元,涉及项目总投资 4547 亿元,有力撬动社会资本积极参与交通运输领域基础设施建设运营,引导建立健全市场化长效机制。五是深化农村公路管理养护体制改革。明确到 2022 年基本建立权责清晰、齐抓共管的农村公路管理养护体制机制,形成财政投入职责明确、社会力量积极参与的格局。县级人民政府履行农村公路管理养护主体责任,做到“有路必养、养必到位”,将农村公路养护资金及管理机构运行经费等支出纳入一般公共预算,加大管理养护投入力度。鼓励地方发挥政府资金引导作用,采取资金补助、先养后补、以奖代补等多种方式支持农村公路养护。完善成品油税费改革转移支付制度,加大对农村公路养护的支持力度。

(三) 强化财政交通运输资金预算管理。聚焦交通运输领域分专项制定资金管理办法,改进和完善车辆购置税收入补助地方资金等财政资金使用和管理。一是加强预算事前约束。坚持财政和行业主管部门共同定投向、定支出标准,在规划编制、政策评估等方面,形成财政和行业主管

部门共同研究、共同推进的有效机制。二是优化资金分配和使用方式。对铁路、国道、干线航道等重大项目，采取项目法分配，区分项目类型制定资金安排标准，通过直接补助、资本金注入等方式予以支持；对点多面广、投资规模较小的农村公路等项目，按因素法切块下达地方，由地方统筹分解下达到具体项目。三是改进资金全流程管理。明确地方各级财政部门及交通运输主管部门事前、事中、事后责任，建立“谁申报、谁负责”和“谁使用、谁负责”的责任机制。四是推动建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。强化绩效目标管理，财政支持的交通运输领域项目全部设立可量化、可考核的绩效目标，包括产出指标、效益指标、服务对象满意度指标及过程管理指标等。加强绩效评价结果应用，将评价结果与财政资金安排挂钩，奖优罚劣，动态调整。对资金量较大、涉及面较广的车辆购置税收入补助地方资金等适时开展政策评估，总结政策成效和地方经验做法，梳理分析存在的问题，研究形成后续调整完善的思路和实施方案。

（四）大力推进铁路和邮政等重点领域公司制改革。按照深化国资国企改革要求，积极推进原中国铁路总公司、原中国邮政集团公司进行公司制改制，2019年，两家企业均由全民所有制企业改制为公司制企业。财政部切实履行出资人职责，从“管资产”向“管资本”转变，不断推动两家企业完善公司法人治理结构，建立健全市场化经营机制。一是完善以管资本为主的国有资产管理体制。在制定印发国有资产与财务监督管理、工资决定机制改革、负责人薪酬考核管理等制度文件基础上，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，将企业自主经营决策的事项归属于企业，激发企业活力、创新力和内生动力。二是推进企业配齐建强董事会。在两家企业建立外部董事占多数的董事

会制度，向两家企业选派外部董事，并制定印发外部董事工作指引，加强对派出外部董事的管理，规范外部董事履职行为，切实发挥外部董事在公司治理中的积极作用。三是积极稳妥推进混合所有制改革。按照“成熟一个推进一个”的工作要求，推动中国国家铁路集团有限公司、中国邮政集团有限公司旗下优质子企业完成引战、上市工作，京沪高铁成功登陆A股，邮储银行顺利完成A+H股两地上市。

在总结“十三五”工作经验和成效的同时，我们也清醒地认识到，百年变局和世纪疫情叠加给我国经济发展和民生改善带来严重挑战，与加快建设交通强国的要求相比，相关领域财政支持工作仍有一些突出问题和短板弱项亟待解决。一是投资需求较高与收入增长乏力的矛盾有待解决。“十四五”期间，贯彻落实《国家综合立体交通网规划纲要》等仍需较大规模投资；公路、水路等基础设施建设经过多年快速发展，大部分已进入养护高峰期，“重建轻养”、“以建代养”现象比较普遍，养护资金潜在需求较大。而交通运输项目单体投资规模较大、单位成本较高、投资回报周期较长，对社会资本吸引不足，尚未形成多元化投入长效机制。同时，车辆购置税、燃油税等收入受能源结构、汽车消费市场结构调整等因素影响呈下降趋势，港口建设费取消，再叠加新冠肺炎疫情等对民航发展基金、铁路建设基金、车辆通行费收入的影响，交通运输领域相关收入增长将比较有限。二是部分地方超规划超预算、过度超前建设容易引发债务风险。近年来，部分地方在规划范围外、未纳入财政预算的情况下，超前实施了一些高速公路、高速铁路项目，投资数额较大、回报较低，明显超出了自身财力承受能力范围，容易引发拖欠民营企业和中小企业工程款、地方政府隐性债务风险等一系列问题。三是交通运输领域财政资金统筹配置不足，

支出结构仍需优化。分领域、分部门、分事项设立财政专项资金、政府性基金的格局尚未改变，部分资金渠道在支出方向上存在交叉重复现象，缺乏跨行业、跨部门、跨区域的资金统筹协调机制，不利于引导多种运输方式资源互补、相互融合。四是项目和资金管理亟需细化，全面预算绩效管理理念有待加强。交通运输领域项目涉及面广、实施复杂、差异较大，全面实施绩效管理难度较大，需要完备的大数据跟踪分析作支撑。目前，部分地方项目库建设不够扎实，项目立项征求意见机制尚不完善，项目和预算衔接不足，部分地方在基础设施建设和服务提供标准的选择上缺乏成本效益分析，求新、求大、求快等倾向比较明显，仍然存在“重分配、轻管理，重支出、轻绩效”等突出问题。

#### 四、下一步工作考虑

党的十九届五中全会提出，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。交通运输深度嵌入生产、流通、消费各个环节，是循环畅通的重要基础，在构建新发展格局中具有重要作用。财政将会同交通运输等有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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持系统观念，加强顶层设计，聚焦制约交通运输业持续健康发展的突出矛盾和问题，不断完善财政支持交通运输领域的政策体系，改进财政资金分配和使用管理，深化投融资体制改革，有效防范债务风险。

（一）健全交通运输领域财政投入保障机制。优化配置交通运输领域各项财政资金政策，进一步健全财政投入保障机制。一是预研预判交通运输领域能源结构调整、消费市场结构调整的趋势

和规律，及时调整完善交通运输领域相关财政政策，合理确定车辆购置税收入补助地方资金、成品油税费改革转移支付等转移支付资金规模。二是加快推进《收费公路条例》修订工作，贯彻“使用者付费、差别化负担”理念，促进收费公路控规模、调结构、降成本、防风险、强监管、优服务。三是港口建设费取消后，通过相关资金渠道予以调整补充，确保在水运等重点领域的持续投入。四是坚持举债同偿债能力相匹配和尽力而为、量力而行的原则，通过地方政府债券积极支持符合条件的交通运输领域项目。

（二）进一步优化交通运输领域财政支出结构。加强财政资金统筹使用和管理，调整优化支出结构，努力做到六个坚持、六个更加突出。一是坚持可持续发展，在继续支持交通运输基础设施建设、完成一批国家重大项目的同时，更加突出对基础设施养护的支持引导，不仅要建设好，还要管理好、养护好、运营好。二是坚持融合发展，更加突出交通与产业的融合，支持引导交通运输服务链条向生产制造行业延伸，推动交通运输与生产制造、流通环节资源整合，鼓励物流组织模式与业态创新。三是坚持一体化发展，在继续支持铁路、公路、民航、水运、邮政等交通网络设施补短板强弱项的同时，更加突出对综合货运枢纽体系建设的支持引导，推进港口型、铁路型、航空型等不同类型货运枢纽高效多式联运，完善枢纽港站集疏运体系，提高综合交通基础设施承载力。四是坚持绿色低碳发展，更加突出对交通运输领域资源节约集约利用、节能减排的支持引导，促进新能源在公共交通行业的推广运用，加强绿色交通基础设施建设，鼓励引导绿色出行，让交通更环保、出行更低碳。五是坚持创新驱动发展，更加突出对智慧交通和智慧物流的支持引导，推动大数据、人工智能、区块链等新技术与交通运输行业深度融合，使人享其行、物



畅其流。六是坚持对外开放，在继续支持国内物流体系做优做强的同时，更加突出加强国际互联互通，为物流快递企业走出去做好服务支撑，鼓励不同类型市场主体开放合作、资源互补，深入参与国际物流网络拓展，实现共商共建共享。

（三）更好发挥财政引导作用调动各方积极性。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有序推进交通运输竞争性领域市场化改革，促进构建统一开放竞争有序的交通运输市场。一是鼓励符合条件的交通运输领域市场主体发行企业债券、公司债券，创新使用资产证券化、基础设施领域不动产投资信托基金等金融工具。二是遵循国际规则，继续清理涉企补贴，公共财政进一步聚焦“公共服务”领域，对具有一定收益的交通运输领域项目，鼓励社会资本通过 PPP 模式参与投资、建设、运营和维护等项目全周期管理，发挥政府和社会资本各自优势，提高交通基础设施供给质量和效率。三是进一步明确中央与地方财政责任，对属于中央与地方共同财政事权以及地方财政事权的事项，更多采用以奖代补、竞争性评审等激励机制，充分发挥地方贴近基层的信息优势，赋予地方结合实际编制实施方案、开展工作的自主决策空间，中央财政以绩效为导向，对积极有为、开拓创新、示范引领效果明显的地方加大奖补力度。

（四）促进交通运输领域财政资金提质增效。贯彻落实党的十九大关于“建立全面规范透明、

标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的要求，将绩效管理深度融入财政交通运输资金预算编制、执行和监督全过程。一是完善大数据跟踪分析体系，优化绩效目标设置，强化绩效运行动态监控，完善绩效评价指标体系，加大绩效结果反馈与运用力度。特别是强化评价结果刚性约束，将评价结果作为预算安排的重要依据，引导各级财政和有关单位精打细算，切实把钱花在刀刃上、紧要处，提高政策效益和效率。二是以党内监督为主导，促进审计、财政和行业监督等有机贯通、相互协调。自觉接受人大监督，进一步发挥社会监督作用，加强对交通运输领域重点政策落实情况、重点项目资金使用情况的督导力度。三是在督导评估的基础上，及时总结可复制可推广的先进经验，以点带面，在更大范围、更宽领域延伸运用，发挥好示范带动作用。

长期以来，全国人大常委会高度重视、大力支持财政交通运输工作，加强交通运输领域立法和执法监督，有力推动了交通运输事业发展。我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚决贯彻党中央、国务院决策部署，按照全国人大常委会的审议意见，切实改进和加强财政交通运输资金使用和管理，为促进交通运输治理体系和治理能力现代化、实现第二个百年奋斗目标作出新贡献！

# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组

## 关于检查《中华人民共和国公证法》

### 实施情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大常委会副委员长 曹建明

全国人民代表大会常务委员会：

为深入了解公证法实施情况，促进法律正确有效实施，推动公证事业高质量发展，充分发挥公证在推进全面依法治国中的重要作用，根据2021年度监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组，对公证法实施情况进行了检查。

此次执法检查是公证法2006年实施以来，全国人大常委会首次开展执法检查。执法检查组由曹建明、沈跃跃、吉炳轩、郝明金4位副委员长担任组长，监察司法委主任委员吴玉良任副组长；成员由13位全国人大常委会委员、监察司法委组成人员和12位全国人大代表组成。7月至9月，执法检查组分别赴上海、河北、宁夏、广东、辽宁、北京等6个省（区、市）开展检查，深入18个地市（区），召开17场座谈会，听取了地方政府和有关部门的汇报，与各级人大代表、专家学者、公证从业人员、律师、办证当事人等进行了深入交流；实地检查24家公证处，随机抽查7家公证处，赴法院、乡村、社区、银行、企业等，通过现场交流、随机回访等方式，了解公证工作开展和服务经济社会发展等有关情况。同时，委托江苏、江西、重庆、新疆等4个省（区、市）人大常委会对本行政区域内公证法

实施情况进行检查。为增强检查实效，前期，全国人大常委会监察司法委与司法部有关厅局、单位进行了座谈，赴四川、山西开展了调研，研究梳理了有关重点问题和执法检查重点细化提纲。委托中华全国律师协会、中国政法大学公证法学研究中心开展了第三方评估。

这次执法检查有以下几个特点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想。几位副委员长到地方检查时，带头宣讲党中央对发展公证法律服务业的部署要求，推进公证法学习宣传和贯彻落实。二是坚持问题导向，落实依法原则。紧密结合公证法的规定和当前公证工作中存在的突出问题，确定检查重点，加强抽查暗访，深入实际、深入一线，努力找到难点和痛点，真正形成改进工作的压力和动力。河北、辽宁等地立行立改落实执法检查组提出的意见建议。三是引入第三方对法律实施情况进行评估。采用问卷调查、访谈、统计分析等方式，实现31个省（区、市）全覆盖，提高执法检查的全面性、客观性和科学性。四是发挥人大代表和地方人大作用。吸收12位全国人大代表参加执法检查，与地方人大密切配合，邀请五级人大代表共47位参加座谈和实地检查，

赴基层立法联系点听取意见建议，在执法检查中落实全过程人民民主。五是坚持疫情防控和执法检查两手抓、两不误。根据疫情防控形势，及时调整工作安排，主动协调有关部门和人员，扎实做好各环节工作，做到力度不减、标准不降。

现将这次执法检查的主要情况报告如下。

## 一、法律实施总体情况

公证法实施后，国务院及地方各级政府紧紧围绕党和国家工作大局，依法加强公证工作，不断推动公证事业发展。党的十八大以来，各地进一步认真贯彻执行公证法，依法拓展和规范公证服务，着力提高公证服务的供给总量、质量和效率。截至2021年11月底，全国共有公证机构2980家，公证员14147人，公证员助理9874人；自公证法实施以来，全国公证机构办证总量为18481.34万件，2021年前11个月办证量为741.91万件（全国公证行业有关数据见附件）。

根据第三方评估机构在公证当事人、公证从业人员、公证法学研究专家、律师等不同群体问卷调查的反馈数据，按照优秀、良好、中等、及格、不及格的标准，公证法实施情况总体评价为“中等”。其中获得良好评价的共6条（第1、2、3、13、16、32条），占比为13.04%；及格评价的共3条（第6、29、46条），占比为6.52%；其余37条获得中等评价，占比为80.43%。

### （一）发挥职能作用，服务中心大局

公证法第1条明确了立法目的，即规范公证活动，保障公证机构和公证员依法履行职责，预防纠纷，保障自然人、法人或者其他组织的合法权益。各地认真贯彻实施公证法，公证机构及其公证员通过依法办证，为减少纠纷、保障民生、服务经济社会发展发挥了积极作用。一是服务基

本民生，彰显公益价值。做好涉及公民人身、财产、家庭关系的公证服务，通过办理遗嘱、继承等公证，促进家庭和睦、社会和谐。办理“小升初”派位、保障房摇号、村居两委选举等现场监督公证，促进社会治理创新。围绕土地承包、企业改制、土地征用、房屋拆迁、劳动关系、环境保护等社会矛盾易发多发领域，为群众提供公证服务，从源头上预防矛盾纠纷的发生。北京2021年推出“公证服务周末不打烊”“集中办理遗嘱公证服务周”等便民利民举措66项，为民办实事16753件。二是服务中心工作，助力经济社会发展。围绕重点领域、重大工程、重点项目提供公证服务，助力转变经济发展方式。河北公证机构为京津冀协同发展、雄安新区建设、冬奥会重大工程的征地拆迁、招投标等，及时办理证据保全、现场监督公证。宁夏公证机构助力脱贫攻坚和乡村振兴，免费办理涉及移民搬迁、土地流转、安置房分配等公证事项7800件，脱贫攻坚类公证4100件。疫情防控期间，各地纷纷出台利企便民举措，为群众提供网上公证咨询、办证等服务，助力复工复产。三是做好涉外和海外公证工作，促进对外开放。全国公证机构通过办理涉外、涉港澳台公证，服务对外开放，维护中国公民和企业合法权益。2006年以来共办理涉外公证4684.9万件，涉港澳台公证275.94万件，公证文书发往180多个国家和地区。我国驻外使领馆落实公证法第45条规定，为长期居住在当地的中国公民（含港澳台同胞）办理公证，公证法实施以来，共办理公证274.45万份（截至2021年11月底）。广东出台公证行业服务粤港澳大湾区建设十条措施，深化粤港澳三地公证合作。四是拓宽服务领域，满足差异化、高质量公证需求。拓展金融、知识产权保护、司法辅助等公证业务领域，创新开展在线办证服务，努力

满足多层次、宽领域、个性化的公证法律服务需求。北京公证机构参与调解、取证、送达、保全、执行等司法工作数量从 2017 年的 985 件猛增至 2020 年的 32.6 万余件。上海鼓励公证机构与金融机构合作，既有效解决了中小企业融资难问题，又降低了小额信用贷款不良率。

## （二）持续深化改革，激发行业活力

公证体制机制改革是全面深化改革的重要内容。公证法实施以来，公证事业一直在改革中不断发展完善。一是加强顶层设计，明确改革目标。2016 年和 2017 年，司法部会同有关部门，先后印发《关于推进公证机构改革发展有关问题的通知》《关于推进公证体制改革机制创新工作的意见》《关于深化公共法律服务专业人员职称改革的指导意见》，明确了公证工作改革的方向和路径，确定了改革配套政策。截至 2017 年 11 月，全国 889 家行政体制公证机构全部转为事业体制。今年，中央深改委审议通过了《关于深化公证体制机制改革促进公证事业健康发展的意见》，进一步明确了公证体制机制改革的目标和要求，司法部已于 6 月将该意见印发各地、各有关部门和单位贯彻落实。二是坚持以满足公证服务需求为导向，科学配置公证资源。稳妥推进合作制公证机构试点，目前全国共有 136 家合作制公证机构。依法做好公证机构设置、布局调整工作。河北将省、市、县三级设置精简为市、县二级。辽宁鼓励有条件的公证机构设立常驻办证点、巡回办证点或远程办证点，满足乡村地区服务供给。三是坚持便民惠民，深化“放管服”改革。建立为老、弱、病、残等当事人服务的绿色通道，健全对社会困难群体的减免公证收费政策，推动公证服务向城乡社区延伸。今年 5 月，国务院常务会议审议通过《关于优化公证服务更好利企便民的意见》，对放宽公证执业区域、全

面推行公证证明材料清单管理、持续深化“最多跑一次”改革、推进更多高频公证服务事项全流程在线办理、“跨省通办”、“一网通办”等作出部署。江西在偏远乡村开设流动办证室，宁夏把公证服务窗口延伸到市民大厅、金融机构，乌鲁木齐为群众提供延时、代办、上门等服务，长三角地区实现 12 个公证事项跨区域异地申办。

## （三）强化监督管理，规范执业行为

一是加强监督指导。落实公证法第 4 条、第 5 条规定，各级司法行政部门依法对公证机构、公证员和公证协会进行监督、指导，中国公证协会和地方公证协会依法开展行业管理。司法部加强对公证机构、公证员执业活动的常态化监管，通过加强党建引领、警示教育和突出问题专项治理，引导广大公证机构及公证从业人员依法依规诚信执业。落实公证业务办理全面登记、全程可控、全网留痕工作机制，严格投诉处理程序，从严惩处违法违规执业行为。江苏建立“机构自查、市级检查、省级抽查”常态化质检机制。健全完善并严格落实公证赔偿制度，对公证从业人员触碰执业底线的情形“零容忍”。2017 年司法部印发《关于公证执业“五不准”的通知》，堵住公证程序漏洞。今年 2 月以来，司法部开展公证行业突出问题专项治理，整治违法违规执业、乱收费、服务意识淡薄等问题，共作出行政处罚 51 件，行业惩戒 84 件，党纪政务处分 124 人。二是加大公证员选拔培训力度。落实公证法第 18 条规定，坚持从通过国家统一法律职业资格证书考试人员中选拔、任命公证员，依法有序充实和发展公证员队伍。自公证法实施以来，司法部共任命公证员 11688 人。对欠发达地区无法招录到符合任职条件人员的，按照规定通过考核任职的方式补充公证员。建立健全申请公证执业人员实习管理制度，完善实习登记、培训管理、考核监

督，确保新任职的公证员具备合格的品行操守和执业能力。

#### （四）加强制度建设，强化法律实施保障

一是建立配套制度。公证法颁布后，司法部先后制定或修订《公证程序规则》《公证机构执业管理办法》《公证员执业管理办法》等关于公证机构、公证人员和公证业务方面的规章。各地也相应开展了健全完善各项规章制度的工作。各公证机构落实公证法第14条规定，建立执业过错责任追究制度；落实公证法第15条规定，参加公证执业保险。落实公证法第35条规定，规范档案管理。最高人民法院出台《关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定》《关于公证债权文书执行若干问题的规定》等司法解释，强化法律实施保障。二是加强信息化建设。根据公证服务拓展需要，不断推进信息化、数字化建设，实现数据赋能。各地公证机构大力发展在线公证业务，很多公证事项只需跑一趟就能拿到公证书。公证档案信息化建设大力推进。上海2017年以前的重要档案和2017年以来的全部档案实现数字化。河北完成了公证制度恢复以来全省1200余万件公证历史档案数字化。三是加强普法宣传和基层基础建设。各地均将公证法宣传工作纳入普法规划，综合运用传统媒体和新媒体等载体，宣传公证法的重大意义、原则精神和重要条款，不断提升公证的社会知晓度。重庆将公证法宣传与业务重点领域紧密结合，分领域、分层次开展宣传，推动普法宣传工作精准化。

## 二、法律实施存在的突出问题 和 困难

从检查情况看，公证法实施中还存在一些突出问题 和 困难，主要表现在以下几个方面。

### （一）公证行业发展乏力

一是总体发展缓慢。公证业务量和公证员数量十几年来增幅不大。2006年，全国共有公证员11658人，全年办证量为980.7万件。目前全国公证员人数为14147人，2019年全年办理公证业务1374万件，2020年受疫情影响为1173万余件。公证法实施以来，我国经济快速发展、社会利益格局不断调整，社会矛盾纠纷处于高发时期，法律服务需求增长迅速。与公证发展起点相近的律师行业，到2020年底已发展到52.2万人，比2006年增长了近4倍。因法律法规修改、“放管服”改革、区块链存证等新技术应用等原因，很多地方传统业务需求萎缩，新业务发展乏力。二是发展不平衡。公证机构、业务数量两极分化现象突出，存在较大的地区差异。从北京市情况看，2020年业务量排名靠前的3家公证处共办证68.16万件，占78%，收入占70%，盈余占93%，业务量靠后的3家公证处共办证0.2万件，占0.23%，收入占0.7%。宁夏有的公证处年均办证量不到500件。公证服务资源布局不均衡，公证员主要集中在发达地区，业务能力较强的公证员大多在规模较大的公证机构执业。广东省欠发达地区公证机构数量占全省的61%，但业务数量和收入仅占全省的10.75%、7.89%，与珠三角地区相比，这些地区的公证机构体制僵化、服务领域狭窄，人民群众新的服务需求得不到有效满足。三是对公证预防纠纷作用认识不足。法律宣传方式不够丰富有效，总体上社会各界对公证法和公证制度认知度不高，不少人仍认为公证是多走程序、多花钱，公证制度的价值和作用没有得到广泛认同；各级政府及其有关部门借力公证服务中心工作，预防化解矛盾纠纷的意识不强、实践不多；司法实践中对赋强公证接受度不高等情形还比较常见；司法行政部门

特别是一些领导同志对公证法学习了解不深，对公证工作研究谋划不够。公证主动参与调解、普法宣传、开展释法说理等也不够积极。

## （二）公证队伍建设亟需加强

一是公证员数量总体不足。公证法第 17 条规定，公证员的数量根据公证业务需要确定。省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门应当根据公证机构的设置情况和公证业务的需要核定公证员配备方案，报国务院司法行政部门备案。检查了解，由于缺少统一的核定标准，各地普遍缺乏公证员配备方案，向国务院司法行政部门备案的规定也形同虚设。目前，公证员队伍缺口问题严重，部分基层、偏远地区公证员数量难以满足业务需求。公证法第 8 条规定，公证机构应有二名以上公证员。目前有些公证机构不符合上述法定最低条件，全国共有“一人处”59 家，“无人处”114 家。一些公证机构队伍青黄不接，靠返聘退休人员和行政编制人员派驻从业勉强维持业务。二是队伍结构不合理。从业人员老龄化是普遍性问题，如河北 50 岁以上公证员占比 32%；辽宁 50 岁以上公证员占比 52.4%，40 岁以下公证员仅占 14.4%。三是公证队伍“进不来”“留不住”问题突出。公证法第 18 条、第 19 条规定了公证员的任职条件。由于准入门槛高、工资待遇低等原因，公证行业的职业吸引力偏低，难以吸引和留住高素质人才，公证队伍流失现象严重。河北反映，今年以来免职的 24 名公证员中，除 7 人正常退休外，其余 17 人均通过考录、转岗方式进入司法机关或从事律师等工作。有的地方 30 年未开展公证员高级专业技术资格评聘，挫伤了公证队伍积极性。四是队伍素质能力有待提高。部分公证从业人员对公证的公益属性存在认识偏差，服务意识不强。面对一些新型业务、复杂业务，许多公证员还存在不敢

办、不会办的情况，有的要求办证申请人重复开具证明。公证债权文书质量不高、可执行性差的情况依然存在。据最高人民法院统计，公证法施行以来，人民法院依照公证法第 37 条第 2 款规定，共裁定不予执行公证债权文书 5327 件，近两年，每年裁定驳回申请的数量均超过 300 件，虽然占债权文书总量比例逐年下降，但绝对数比过去有所增长。北京等地个别公证机构在办理赋强公证业务时审查不严，导致“套路贷”、“砍头息”、变相高利贷等违法违规交易进入执行程序。五是公证机构负责人任命有不合规的情况。公证法第 10 条规定了公证机构负责人的任职条件和产生程序，但因缺乏具体操作办法，法律规定的推选未很好落实，仍存在没有执业资格的“外行”或没有执业经验的机关干部“空降”为公证处负责人的情况。

## （三）执业保障有待落实

一是公证核实难。公证法第 29 条赋予公证机构核实权，并规定有关单位或者个人应当依法予以协助。基层反映，公证机构在核实过程中，单位和个人常以涉及隐私、公证机构无权核实等为由，拒绝协助配合。公证法实施以来，国务院及其有关部门并未就落实公证机构核实权问题制定具体细则或者建立协作机制，导致“核实难”问题在公证行业普遍存在。二是信息共享难。目前部门之间、地区之间还存在“数据壁垒”，实现“一网通办”“信息共享”还有很大难度，公证机构更因其非行政机关属性，在获取政府部门信息方面存在障碍，公证工作的信息化建设及配套制度亟需加强。外交外事部门也反映，目前驻外使领馆无法直接核实申请人提供的房产证、身份证、学历学位证、驾驶证等证件真伪，难以满足海外中国公民的实际需求。三是公证档案管理难。公证法第 35 条规定，重要的公证档案在公

证机构保存期满，应当按照规定移交地方档案馆保管。检查发现，因重要公证档案依法确定难及地方档案馆硬件条件有限，各地普遍存在档案移交难的问题。此外，由于对合作制公证机构单位属性的认识不统一，目前合作制公证机构的档案只能自己保管，档案保管成本高。公证档案的社会化外包工作需进一步加强规范和监管。四是对当事人违法行为惩戒难。公证法第44条规定了对办证当事人提供虚假证明材料骗取公证书等违法行为的法律责任。实践中，当事人违法行为隐蔽性强、成本低，公证领域社会信用体系不健全，打击力度不够。

#### （四）体制机制改革推进困难

一是公证机构性质定位不明确影响改革推进。公证法第6条规定，公证机构是依法设立，不以营利为目的，依法独立行使公证职能、承担民事责任的证明机构，从法律上明确了公证的公益性，但将公证机构的性质留待改革去解决。目前，事业制、合作制两种不同体制的公证机构并存，对于如何处理好非营利性机构性质和市场化运行机制的关系，尚未提出有效方案。辽宁在改革中曾将公证机构与其他公共服务机构合并，公证机构最基本的独立性难以满足。二是机构设置和管理仍保留原行政体制的特征。我国公证机构的设置原是在计划经济时代引进前苏联模式，属于行政体制，各级司法行政机关都设有相对应的公证机构。公证法第7条规定公证机构设置的原则是“统筹规划、合理布局”，不按行政区划层层设立，但法律实施后因照顾公证机构布局现状，大都没有依法进行调整，仍存在层层设立的现象。虽然公证机构“行政转事业”已经完成，但仍然管办不分，自主权无法真正落实。三是改革措施落地难。2000年以来，国务院及其有关部门出台了一系列推进公证机构改革发展的政策

措施，但由于制定和执行的稳定性协调性不足，导致效果不彰。2017年以来，司法部等部门围绕公证体制机制改革，提出编制备案制、企业化财务管理、绩效工资总量核定、合作制公证机构试点等改革措施，但由于缺乏部门间协调联动和明确可行的配套政策，事业体制机制改革“三项政策”在许多地区尚未落地见效，合作制试点也推进缓慢。

#### （五）公证监督管理有待加强

一是“两结合”管理体制效能发挥不够。公证法第4条、第5条规定了司法行政部门和公证协会的监督管理职能，但行政管理和行业管理的职责权限划分不清，“两结合”管理体制的优势没有充分发挥。有的地方司法行政机关对公证行业重视不够，缺乏日常有效行政监管；公证行业自律作用发挥不够，对公证执业活动常态化的监管、考核和惩戒需要加强，公证协会自身建设和发展还相对滞后；对当事人提交合法公证申请而公证机构拒绝公证的情形，缺乏相应的监督机制督促公证机构履行职能。目前公证机构各种体制并存，监管难度增大，行业监督向基层延伸也做得不够。法律仅对全国和省级公证协会作了规定。实践中，河北、山西等省份在市一级也设立了公证协会，其法律地位、行业惩戒权尚不明确。二是监督缺失。对公证执业活动的监督，主要依据公证法第14条规定实行内部管理，缺乏包括社会监督在内的外部监督机制，公证工作向社会公开不够。有的公证机构内部管理制度和风险控制机制弱化，公证办证程序行政审批色彩浓厚，办证人和审批人责任划分不清。三是公证质量监管缺位。目前，公证行业质量监管体系有待完善，特别是对基本公证服务的质量监督需要强化。北京、河北、广东等地均反映，办理公证事项需要提交的证明材料多、办证难、办证慢、手

续繁等问题仍然不同程度存在。

#### （六）一些法律规定不适应新形势

一是公证机构的功能定位需要进一步明确。公证法第2条规定公证是“对民事法律行为、有法律意义的事实和文书的真实性、合法性予以证明的活动”，第6条规定公证机构为“证明机构”。从实践来看，公证已不仅仅是证明活动，还包括法律咨询、调解、代办等综合法律服务，内容也不仅限于民事，“证明机构”的定位已不能满足公证发展需求。二是公证服务的范围和方式亟待扩展。公证法第11条、第12条采用“列举+概括”的方式对公证业务事项和公证方式进行了规定。随着经济社会发展，出现了视频公证、线上服务、公证参与司法辅助事务等业务、方式，现行法律没有涵盖，造成公证机构在业务拓展方面存在顾虑。三是公证机构的组织形式需要明确。公证法第6条未对公证机构的组织形式作区分，客观上导致了事业制、合作制两种不同体制公证机构的趋同化管理，在监督管理上既容易发生“缺位”风险，又可能导致“越位”问题，不利于公证行业的持续健康发展。四是公证员任职条件需要调整。公证法第18条规定了公证员任职条件，除需满足进入法律职业共同体的一般条件外，还对年龄、实习期等规定了更严格的条件，第19条将公证员考核任职的身份限定为公务员、律师或从事法学教研人员。过高的条件不利于吸收公证后备人才，制约队伍建设。

### 三、意见和建议

为深入贯彻习近平法治思想，落实党中央对发展公证法律服务业的部署要求，进一步促进公证法实施和公证事业健康发展，针对检查中发现的突出问题，提出如下建议。

（一）增强公证工作能动性，充分发挥预防化解矛盾纠纷的作用

一是坚持公证作为预防性法律制度的基本定位。公证工作要将预防化解矛盾纠纷作为重要目标，找准公证服务大局的切入点，密切关注社会需求，不断拓展公证服务的广度和深度。各级政府、有关方面应将公证纳入矛盾纠纷多元化解和诉源治理机制中通盘考虑，发挥好公证预防纠纷、减少诉讼、维护市场交易安全稳定的独特作用。二是强化公证预防纠纷功能作用。公证机构应积极开展“公证+调解”服务，协助党政机关开展涉法涉诉案件化解、重大突发案事件处置、行政执法等工作，发挥公证对诉讼的支持性、服务性、保障性作用。积极推进公证在防范化解金融风险、服务民营企业、服务“三农”、知识产权保护、减灾救灾等领域的实践，促进公证在现代社会信用体系建设、诉源治理和多元化纠纷解决机制建设方面发挥更大的作用。

（二）坚持和强化公证的公益性，提高公证服务的均等化、可及性水平

一是坚持公证为民。公证服务是公共法律服务体系的重要组成部分。要坚持以人民为中心的发展思想，牢牢把握社会公平正义价值追求，确保公证工作客观、公正。二是加强公证公益法律服务保障。司法行政部门要会同有关部门梳理出密切关系民生的公证公益法律服务事项，实行清单化管理。研究论证将公证公益法律服务纳入各级基本公共服务体系，给予经费保障和资金支持。公益服务实行政府定价或者政府指导价，根据办理频次和成本测算合理确定收费标准。加强公证法律援助，对符合条件的特殊群体减免收费。三是强化便民利民。公证服务内容主要是涉及民生的民事家事类事项，必须坚持服务为民、便民利民。推进公证服务进驻政务服务或公共法



律服务平台，稳步有序推进海外远程视频公证试点，进一步扩大“最多跑一次”“一网通办”公证事项范围，全面推行证明材料清单管理，落实一次性告知等利企便民服务举措，简化办理流程，提高服务效率。

### （三）强化人才建设和管理，打造高素质公证员队伍

一是完善公证员队伍建设各项机制。严格落实法律规定，通过完备的机制保证公证员的数量与公证业务需要相适应。完善公证员选拔、任命和考核任职工作制度，加强职业保障，以事业留人、以待遇吸引人，破解以编制限制公证人员招录、公证员“招不来”“留不住”等突出问题。推进法学院校增设公证业务课程，建设联合培养基地，培育公证员后备人才。二是加强素质能力建设。大力加强公证行业和公证队伍价值观建设，注重公证行业党组织建设和公证执业人员职业道德培训，形成统一的公证执业理念，培养事业使命感、职业尊崇感。开展多层次的业务培训，加强对新业务、新方式的指导，提高业务素质、岗位技能和执业水平。三是健全从严监管制度规定。进一步发挥“两结合”管理体制效能，建立健全公证质量责任制、错证追究制和公证质量检查保障机制，将保证公证质量贯穿公证管理和执业活动的各个环节，确保公证文书真实、合法、有效。健全完善外部监督机制，加大信息公开力度，从严惩处违法违规执业行为。

### （四）加强公证执业保障，改善执业环境

一是进一步加强公证信息化建设。针对公证机构普遍反映的核实难、信息共享难问题，建议司法部、中国公证协会梳理汇总形成信息需求清单，加快推进与民政、公安、人社、自然资源、外交外事等部门数据共享工作，积极推进在人口基本信息、婚姻、收养、不动产登记、企业登记

等方面办理公证所需数据的共享和在线查询核验工作，加大区块链、云计算、数字签名等信息技术运用，提升公证服务能力。加快推进全国公证管理系统升级改造，实现公证信息数据全部汇聚。加强档案管理规范化和信息化建设，健全公证档案查询利用机制。二是完善执业保障相关制度。建立告知承诺制，对当事人确有举证困难，公证机构又无法核实的，由当事人作出真实性承诺，公证机构可出具公证书并明确当事人不诚信的法律责任。加大对虚假公证当事人的打击力度。将公证不诚信行为依法依规纳入信用记录并实施失信惩戒，加大对骗取公证书的惩处力度，研究入刑问题。完善公证赔偿制度，免除已尽勤勉和注意义务的公证机构和公证员的法律责任。

### （五）落实公证体制机制改革有关政策，增强公证机构活力和创新动力

一是明确公证体制机制改革路径。根据《关于深化公证体制机制改革促进公证事业健康发展的意见》，结合检查中各地区各类公证机构运行情况，研究论证在经济欠发达地区保留公证机构为公益一类事业单位的可行性，由政府给予场所、人员、经费等保障，满足人民群众基本公证服务需求；其他地区公证机构为非营利法人的社会服务机构，在坚持公益性的同时，按照市场规律运行，自主开展业务，独立承担法律责任。改革重点首先应放在优化事业体制公证机构运行机制上，结合各地实际，考虑公证行业的特殊性，制定具体可操作的三项改革配套政策，打通改革“最后一公里”。其次要规范有序推进合作制公证机构建设发展，抓紧制定出台合作制公证机构管理办法，明确公有公益属性和合法营利的具体制度和规则。二是优化和规范运行机制。通过改革落实事业体制公证机构的用人自主权和分配自主

权，解决激励不到位问题。市场化、竞争性的公证服务事项实行市场定价，服务价格协商确定，充分发挥市场作用。三是坚持科学改革、精准改革。要根据各地实际情况，一地一案、一处一案做好工作，当管则管、当放则放，不搞“一刀切”。要鼓励不同体制机制公证机构良性竞争、合法竞争，以服务质量和效率论英雄。四是加大对公证资源不足地区政策扶持，通过考核任职、选派公证员驻点执业、设立分支机构、开展志愿服务活动等方式，解决欠发达地区公证机构人员短缺问题。

#### （六）完善公证法律制度，加强法律宣传

一是完善法律制度。建议将公证法修改列入十四届全国人大常委会立法规划，着手启动公证法修改的研究论证工作，针对公证制度定位、公证机构性质和组织形式、公证员准入、公证业务

范围、服务形式和手段、执业保障、监督管理、法律责任，以及赋强公证的适用范围等重要问题加强调查研究，广泛听取意见。二是健全配套规定。注重做好相关法律法规的配套衔接，针对检查中反映的法定公证条款长期休眠、公证证据审查规则缺失等问题加强研究；对照法律条文和中央要求对相关规定和政策措施进行梳理，分门别类制定配套规定，推动形成完备的公证法律制度体系。公证协会要及时制定与行业自律和拓展规范新型业务相关的规则指引。三是加强法律宣传和法律实施的监督。通过以案释法等形式，大力宣传公证法和公证工作，让越来越多的人知道公证、认可公证、信任公证、运用公证。通过加强对公证法实施和制度执行情况的监督，切实增强法律制度的执行力。

以上报告，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国消防法》 实施情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大常委会副委员长 张春贤

全国人民代表大会常务委员会：

消防法是规范和促进消防事业的重要法律。消防法于1998年制定，2008年全面修订，2019年和2021年进行了两次修正。实施20多年来，为预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援，保护人身财产安全、维护公共安全发挥了重要作用。

习近平总书记强调，要办好发展和安全两件大事，把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程；要坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位。在“十四五”规划开局之年，在全面建设社会主义现代化国家的新起点上，开展消防法执法检查，是落实习近平总书记关于安全发展的重要论述精神，推动消防法有效实施，推进消防治理体系和治理能力现代化，保障经济社会高质量发展和人民群众高品质生活的重要举措。现将有关情况报告如下：

## 一、执法检查组织实施的基本情况

消防法执法检查是今年全国人大常委会的重点监督工作，栗战书委员长高度重视。执法检查组由全国人大常委会副委员长王晨、张春贤、王

东明、白玛赤林担任组长，社会委主任委员何毅亭任副组长。7月22日，检查组召开第一次全体会议，王晨副委员长作动员讲话，深入学习习近平总书记关于消防工作的重要论述，听取应急管理部、教育部、公安部、住房和城乡建设部、市场监管总局等5个部门汇报。8月至10月，检查组分4个小组，赴黑龙江、海南、北京、天津、宁夏、辽宁等6个省（区、市）开展检查，委托山西等8个省（区、市）人大常委会进行自查。11月16日，召开第二次全体会议，王晨副委员长作总结讲话，部署后续工作，研究讨论报告。本次执法检查紧扣人大监督定位和消防工作特点，主要体现在4个方面。

一是坚持发扬民主，充分发挥代表和群众监督作用。尊重代表主体地位，邀请提出相关议案建议、具有相关专业背景、在消防重点单位工作的近20名全国人大代表参加实地检查。召开2次人大代表座谈会，研究讨论消防法实施和修改的问题。通过“线上+线下”2个渠道，充分听取代表和群众的意见建议。其中，上海面向人大代表和人民群众开展网上调查，形成1272份有效问卷。四川向有关单位和公众发放问卷4000余份。

二是坚持问题导向，扎实开展广泛检查和抽查暗访。为全面真实反映消防法在各领域、各主体的实施情况，执法检查组深入机关、团体、企业、事业等单位，村委会、居委会以及消防站、住宅区、学校、医院、酒店、高层建筑、养老机构、粮库、港口、化工基地、易燃易爆危险品仓库、大型商业综合体、文物保护单位等近 20 类场所进行实地检查。并着重对人员聚集程度高的学校、医院、地铁站、商业综合体等进行随机抽查和暗访，确保增强监督实效。

三是坚持科学方法，邀请专家全程参与和第三方评估。各检查小组都邀请一名消防专家参与实地检查。上海、山西等省级人大在自查中也普遍邀请消防专家全程参加。同时，检查组委托中国政法大学开展第三方评估。评估组深入四川、广东、湖北调研座谈，形成 7 篇调研报告和《消防法实施情况第三方评估报告》，指出 8 个方面问题，提出 25 条意见建议。

四是坚持生命至上，同步推进执法检查和整改落实。为及时消除安全隐患，9 月 13 日，检查组召开消防法实施情况交流暨执法检查推进会，要求对检查发现的消防安全隐患开列问题清单，督促相关单位边查边改、立查立改，切实解决问题，保障人民安全。同时，围绕消防体制改革和消防事业发展存在的困难，边检查边研究，广泛听取意见建议，为适时启动消防法修改完善工作提供参考和依据。

## 二、消防法促进和保障消防事业实现长足发展

消防法共 7 章 74 条，主要对火灾预防、消防组织、灭火救援、监督检查、法律责任等进行规范。执法检查发现，消防法实施总体到位，主要条款和硬性规定都得到了比较好的落实。特别

是 2018 年党和国家机构改革以来，各级政府有关部门和消防救援机构以及其他机关团体、企事业单位，积极推动消防法实施，不断加强和改进消防工作，促进消防事业取得了新的重大进展。

一是消防形势总体平稳。“十三五”期间，我国火灾亡人数、伤人数同比下降 0.7%、0.2%，重大火灾起数及亡人数同比下降 38.1%、32.3%；各级消防救援机构检查社会单位 4000 万余家，督改火灾隐患 5800 万余处，临时查封 64.6 万余家，责令停产停业、停止使用和施工 42.3 万余家。其中，北京出动消防指战员 16 万人次，确保 8906 场重要勤务和重大活动消防安全万无一失。问卷调查显示，各地每年至少组织两次集中消防安全检查，83% 的受访者认为消防安全监督管理制度实施效果较好，能够有效杜绝消防安全隐患。

二是消防法制更加健全。各地各部门加快消防法配套法规制度建设，先后制定、修订了 71 部地方性法规、10 件部门规章、152 件政府规章、508 个国家和行业标准。各地还结合实际，推出了一批创新性法规政策。海南制定《海南自由贸易港消防条例》，开创自由贸易港专项消防立法的先河；天津先后四次修订《天津市消防条例》，为加强消防工作提供法治保障；山西出台《文物建筑消防安全管理规定》，有效化解文物建筑消防风险；广西出台《专职消防队管理办法》，探索乡镇政府专职队伍建设；辽宁出台《火灾事故责任调查规定》，明确消防救援机构在火灾事故责任调查中的主导地位和工作要求。

三是消防改革成效明显。消防机构改革和国家综合性消防救援队伍改革顺利推进，消防执法改革不断深化。坚持“放管服”改革，优化建设工程消防审验制度，取消消防设施维护保养监测和消防安全评估技术服务机构资质许可，全面实

行公众聚集场所消防安全检查告知承诺制，放宽消防产品市场准入限制。初步构建起以源头把关为底线，“双随机、一公开”监管为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础、“互联网+监管”为支撑、火灾责任调查处理为保障的新型消防监管体系。福建结合乡镇（街道）机构改革，将消防监督执法事项纳入乡镇（街道）行使行政执法事项指导目录，赋予部分消防行政处罚权；三明等地还专门在乡镇设立消防所履行消防监督职责。

四是消防能力大幅提升。经费投入、设施装备、队伍建设等都有了质的提高。“十三五”期间，中央和地方财政共投入消防经费 4371 亿元，新建消防救援站 2349 个、市政消火栓 69.8 万个，新增消防车 1.2 万辆、消防员防护装备 151 万件（套）、灭火器材 47 万件（套）、抢险救援器材 35.7 万件（套）。宁夏对消防设施和装备的资金投入较“十二五”期间增幅超过 60%。国家综合性消防救援队伍践行习近平总书记重要训词精神，实现从“单一灾种”向“全灾种、大应急”转变。“十三五”期间共出动 660 万次，营救转移遇险人员 373.6 万人。同时，组建 2808 支高层、地下、山岳等专业救援队。政府和企业专职消防力量达到 28 万人。黑龙江针对化工行业占比大、风险高的问题，组建 3 支重型、5 支轻型化工灭火救援编队。天津在全国率先推行岗位能力等级达标考评，3600 余名消防员考取了专业资格。北京消防接处警平均时间缩短 4 分 22 秒，实现了接警短、出动快、到场快、展开快的初战目标。

长期以来，消防救援队伍坚持纪律部队建设标准，弘扬光荣传统和优良作风，始终同老百姓贴得最近、联系最紧，救民于水火、助民于危难、给人民以力量。全年 365 天、每天 24 小时

驻勤备战和出警作战，随时面对极端情况和生死考验，近十年，134 名消防救援队伍指战员在灭火救援战斗中英勇牺牲，205 名指战员因公牺牲，为保护人民生命财产安全作出了突出贡献，无愧为党和人民的忠诚卫士！

### 三、消防法实施存在的主要问题

执法检查发现，消防法的法律精神和法律条文还没有得到完全落实，“大火巨灾”“小火亡人”“新领域新业态火灾”隐患依然存在，消防安全形势依然严峻。

#### （一）法律实施的两个问题

一是历史欠账和短板。与经济快速发展的奇迹相比，与经济社会高质量发展的要求相比，消防事业存在不适应、不匹配的问题，薄弱环节依然较多。

典型领域：消防设施建设。全国仍有 907 个县（市、区）和开发区尚未组建消防救援站，全国城市消防站缺建 40% 以上，市政消火栓欠账率近 15%。农村地区公共消防基础设施欠账更为严重。山西“十三五”规划全省应建消防站 259 个，实建 208 个，缺建 51 个，缺建率 20%。四川目前尚有 67 个县级行政区划和开发区没有建立消防救援站。内蒙古按照《城市消防站建设标准》，全区应建消防救援站 302 个，目前仅建成 148 个。

二是新兴风险和挑战。新技术、新材料、新业态不断衍生新风险，电动自行车、新能源汽车，氢能、光伏、锂电等储能设施，天然气泄漏和大型仓储物流场所等火灾爆炸事故呈增长态势。

典型领域：电动自行车火灾。我国电动自行车保有量超过 3 亿辆，产量仍在快速增长，火灾

风险急剧增加。2021年1月至10月，全国发生电动自行车及其电池故障引发的火灾共1.4万余起，死亡41人，受伤157人。其中北京496起，造成13人死亡。电动自行车的维修、改装、停放、使用等，以及锂电池的充电、报废和回收等环节管理不规范，存在非法改装、入户充电、过度使用和电池老化等问题，滋生大量安全隐患。特别是由于户外充电桩不足、充电价格不均等原因，入户充电问题比较普遍，“人车同屋”导致火灾亡人率居高不下。

## （二）问题集中的四个方面

一是责任落实不到位与部门协作不顺畅并存

消防法第2条规定，“按照政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的原则，实行消防安全责任制。”目前，部分地方的责任落实一定程度上存在“上热中温下冷”的问题，各部门之间协作联动有待继续加强。

1. 地方政府领导责任。个别地方新发展理念树得不牢，统筹发展与安全有差距，对消防工作重视不够、投入不足，公共消防设施建设滞后于经济社会发展。在产业规划、招商引资、项目建设中审核把关不严，放松消防安全要求。政府消防议事协调机构不健全，有的未建立消防安全委员会或联席会议制度，有的没有实体化运转，协调指导、工作督办作用发挥不明显。消防工作考评激励机制不完善，推动消防安全责任落实的效果有待提升。

2. 社会单位主体责任。消防法第16条规定了各类主体应当履行的7项消防安全职责。部分企业重效益、轻安全，没有建立完整的消防安全制度，日常管理不规范，消防设施故障损坏、疏散通道堵塞和违规施工、违章作业等问题较为普遍，灭火应急预案制定不科学、演练不落实。消防安全责任人、管理人等“关键少数”不具备必

要的消防安全管理能力，安全自查、隐患自除、责任自负的水平较低，管理不严格，造成火灾隐患难以及时排除，应急处置能力不足。

3. 部门监管协调联动。国家机构改革和职能调整后，消防救援机构和公安、住建等部门的职责边界不够清晰，监管合力有待加强。一是公安。消防法第53条规定，“公安派出所可以负责日常消防监督检查、开展消防宣传教育”。但各地实际负责范围差异较大，且仅能依据治安管理处罚法对谎报火警等5类涉及消防的行政案件进行执法，对大部分消防行政处罚案件不具备执法主体资格。二是住房和城乡建设。专业建设工程的消防审验和工程管理协调机制有待完善，住房和城乡建设部门和消防救援机构对消防技术服务、单位建筑的日常消防监督检查关系和管理权限不够明确。三是其他部门。铁路、港航、民航系统的交通工具和车站、港口码头、机场等，消防监管范围尚未明确，对密室逃脱、电竞酒店、民宿、校外培训、储能电站、电动自行车、经营性农村自建房等消防安全新产业、新业态监管职责存在盲区。

二是城市高风险与乡村低设防现象并存

城市和乡村消防工作基础不同，法律实施面临的挑战不同，但在基层消防治理等方面存在相近相通的问题。

1. 城市。我国新型城镇化快速推进，城市人口密集、人员流动频繁、产业集聚，高层建筑和大型商业综合体多，建筑总量大。部分地区由于发展较早，老旧小区消防设施不足，隐患较多。江苏有高层建筑约7万栋，100米以上的近千栋，250米以上14栋，地下建筑约3亿平方米。上海和北京地铁运营总里程都超过700公里。同时，公共消防基础设施建设与城市发展不相适应，火灾防控难度高，一旦发生火灾损失巨

大。

2. 农村。消防法第 30 条明确加强农村消防工作，加强公共消防设施建设。当前，农村公共消防服务供给不足，消防力量薄弱，建筑耐火等级低、消防基础设施标准低，特别是农村自建房缺少必要的消防设施、防火间距不足，火灾发生频率较高。部分历史文化名村的消防设施严重不足。2016 年至 2020 年，农村地区发生火灾占比从 45.6% 升至 51.7%。今年截至 10 月，农村发生火灾 30.5 万起，占总数的 54.4%，远高于城镇。

3. 基层。乡镇街道的职能部门和村委会、居委会等群众性自治组织的作用还没有充分发挥出来。部分乡镇街道未设置专门的消防职能部门，部分乡镇街道消防安全委员会形同虚设，一些小单位小场所存在失控漏管现象。消防法第 32 条要求开展群众性的消防工作。部分村委会、居委会没有将群众性消防纳入工作任务，未全面履行防火安全检查和消防宣传教育、建立志愿消防队等职责。个别地区基层消防安全网格组织弱化、虚化，存在“虚挂空转”现象，尚未有机融入基层社会治理体系，火灾防控“最后一公里”有待完全打通。

### 三是消防意识薄弱与消防知识缺乏并存

消防法第 6 条明确规定各级人民政府和机关团体、企事业等单位的消防宣传教育职责。当前，消防宣传教育培训的实际效果还有差距，对重点人群教育培训的覆盖面不广、针对性不强，长效机制有待健全，“小火亡人”事故仍有发生。

1. 突出表现。在随机抽查和实地暗访中发现的问题，主要集中在消防安全意识和自防自救能力上。例如：部分单位存在安全出口处安装电子锁、疏散通道上设置障碍物、防火卷帘下方设置障碍物、安全出口的门不能正常开启、消防控

制室值班人员对自动消防设施操作不熟悉等问题。

2. 消防意识。个别单位对消防工作还存在麻痹和侥幸心理，火灾公众责任险参保率较低，对火灾隐患熟视无睹，甚至对消防安全检查有抵触情绪，对存在的消防隐患整改态度消极。据统计，80% 以上重特大火灾事故是由于人为因素所致。居民小区违章停车堵塞消防车通道、应急照明设施损坏、电动自行车进楼入户和“飞线”充电等现象时有发生。今年上半年，上海市人大代表联系社区征求有关城市运行安全的 511 条意见中，反映占用消防车通道和应急通道两个问题的共 151 条，占比近 30%。

3. 消防知识。公民消防安全常识知晓率总体偏低，普遍不会使用灭火器具，不会扑救初起火灾，对逃生自救技能运用比较生疏。消防法第 17 条规定，消防安全重点单位应当定期组织消防安全培训和消防演练。目前，社会单位对消防安全宣传教育投入不足，应急演练不多，参与人数较少。主要防火责任人缺少处置初起火灾的知识和技能，消防安全培训简单化，宣传工作不到位、不扎实。部分企事业单位工作人员不会使用灭火器、不会引导疏散逃生。

### 四是消防力量不足与职业保障不够并存

消防法第 3 章“消防组织”和第 4 章“灭火救援”，重点对消防救援队伍进行了规范，明确国家综合性消防救援队、专职消防队应当充分发挥火灾扑救和应急救援专业力量的骨干作用，明确加强消防技术人才培养。当前，消防队伍建设有待进一步增强。

1. “人少事多”矛盾突出。国家综合性消防救援队伍编制员额 19 万人，仅占全国人口的万分之 1.37，远低于发达国家平均水平，与发展中国家相比也有较大差距。全国已建成并投入使

用的消防站中还有 631 个没有编制、2837 个达不到最低人员编配标准。改制转隶后，消防救援队伍的职责拓展为“全灾种、大应急”，广泛承担火灾爆炸、洪涝灾害、地震、泥石流等救援任务，但队伍数量没有明显增加，一线指战员人均参加灭火救援任务同比增加近 30%。

2. 职业保障亟待加强。国家综合性消防救援队伍的身份属性、抚恤优待、退出机制等有待完善，职业吸引力不强。专职消防员普遍存在待遇保障力度不足、职业认同感低、职业发展空间受限、人员流失量大等问题，特别是一些地方采用劳务派遣等方式招用专职消防员，导致“同工不同酬”，招不来、留不住、更替频繁等问题。2020 年，国家面向高校应届毕业生计划招录消防干部 3000 名，实际招录 852 名，计划完成率仅 26.7%。去年，青海开展了首批面向社会公开招聘政府专职消防队员工作，按计划招满的 424 人中，目前已陆续退出 99 人，占招录计划的 23.3%。

3. 消防专业人才缺乏。消防法第 35 条要求，加强消防技术人才培养。消防执法、监督检查和火灾事故调查都是政策性、技术性、专业性很强的工作，即使在消防救援机构内部，也需要专业人员经过专门学习和长期实践才能满足实战需要。各地各部门普遍反映，消防技术力量薄弱，缺少专业机构和专业人才。消防审验机构和人员不足，一些地方行业主管部门只能依托第三方机构协助开展审验工作。

## 四、以更高标准更严要求 全面有效实施消防法

消防法是保护人民安全、公共安全、国家安全的重要法律。要总结消防法实施以来的经验和问题，贯彻预防为主、防消结合的方针，既要提

升“消”的能力，也要提升“防”的效果，确保消防法的法律精神和法律规制一体实施，为经济社会高质量发展、全面建设社会主义现代化国家创造安全环境。

一是严格落实消防法规定，遂行问题整改，巩固消防成果

消防工作等不得。执法检查发现的问题，往往是火灾发生或者造成严重损失的重要原因。这一刻问题不解决，下一刻就可能引发火灾、造成伤亡。

1. 对于当前存在的消防安全风险隐患，抓紧全面整改。建议应急管理部和有关行业主管部门，突出重点地区、重点领域、重点单位、重点行业，以及“三合一场所”“九小场所”“高低大化”和其他公众聚集的重点场所，有计划、分层次地开展消防安全专项整治行动，着重解决电动自行车入户充电、生命通道不畅、燃气泄漏隐患、文物古建筑火灾隐患等突出问题。

2. 对于执法检查中已边查边改的问题，抓好跟踪监管。这次执法检查覆盖 14 个省份，本身就是一次广泛深刻的普法活动。大多数单位和群众高度重视，对一些内部的、身边的、显而易见的消防问题已经作了整改。建议借助执法检查的契机，抓好跟踪监督，加强事中事后监管，巩固多年来取得的消防工作成果，切实保证人民安居乐业。

二是发展新时代消防事业，加快补齐短板，持续改进工作

消防法的部分条款实施效果不佳，主要是存在一定现实困难、存在累积形成的历史短板、存在一些趋势性苗头性的问题，难以在短时间内完全解决，需要结合实际，付出长期努力。

1. 加强基层消防治理。根据中央《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，



增强乡镇（街道）应急管理能力和强化乡镇（街道）属地责任和相应职权，健全基层消防管理组织体系。做实乡镇（街道）消防安全委员会，指导各地结合乡镇（街道）党政事业站所整合，推进乡镇（街道）应急管理和消防工作站（所）一体化建设，通过依法授权或委托方式明确消防行政执法事项，加强基层消防监管。倡导在有条件的城市社区和单位设置小型消防站或微型消防站。发挥村委会、居委会自治作用，完善消防网格化管理。统筹社会力量参与消防救援，积极支持发展壮大志愿消防救援队伍，加强群防群治、联防联控，建立健全专群结合的社会化的消防工作网络，构筑共建共治共享的消防安全工作格局。

2. 加强消防救援力量。全面建强国家综合性消防救援队伍，适应“全灾种、大应急”综合救援需要，健全人员编制标准和规划，优化力量布局和队伍编成，落实职业保障政策和荣誉认定制度，加强高层建筑、地下空间、大型综合体和石油化工火灾扑救等专业救援队建设。加强实战化训练演练，完善现代化调度指挥、战勤、物资储备和通信保障机制，切实发挥应急救援主力军和国家队作用。壮大多种形式消防队伍，各级政府和有关单位应按照法律要求建设专职消防队，符合条件的应建立志愿消防队，构建覆盖城乡、多元互补的消防救援力量体系。同时，加强消防审验力量和专业人才培养。

3. 加强设施装备配备。地方政府应加大财政经费投入，推动消防事业与经济社会同步规划、协调发展，结合相关规划、乡村振兴、城市建设、产业布局调整等，推进消防基础设施建设。根据地域规模、经济水平、业态形式、主要风险、灾害特点等综合情况，科学规划消防站点布置。优化车辆装备的配备结构，根据消防工作

实际需求，合理增加大功率主战车、举高消防车等应对处置高层建筑、地下建筑、大型商业综合体、化工等领域火灾的高性能装备，加强高精尖装备、特种装备配备。

4. 加强智慧消防建设。推进消防安全数字化转型，依托智慧消防大数据资源平台，汇聚共享各行业、各领域涉及消防安全的基础信息，强化风险管控与隐患排查治理。借鉴先进地方经验，运用大数据、物联网、人工智能等现代信息技术赋能消防安全。加大消防产品研发和创新，促进消防科技成果转化，加强特高压、储能设施等新兴领域的推广应用，提升建设工程应用消防新技术、新产品的智慧化模拟检测能力，实现预警防控精准化、应急救援智能化。加快“智慧消防”与“智慧城市”深度融合，将消防大数据平台建设纳入大数据系统总体规划建设内容，提升火灾风险的动态监测、风险评估、智能分析和精准治理水平。

5. 加强宣传教育培训。完善消防安全教育长效机制，创新拓宽培训渠道，逐步提升全民消防安全素质。对消防安全管理人、基层网格员、消防控制室工作人员和微型消防站队员等重点人群开展专门教育培训。在重大节假日、火灾多发季节等特殊时期组织有针对性的宣传活动。将消防安全教育进一步融入国民素质教育、普法宣传、职业技能培训等教育培训体系，让消防理念深入人心，让消防知识广泛普及。

三是坚持推进法治化消防，健全法律法规，完善制度体系

坚持改革发展决策同立法决策更好结合起来，健全消防法律法规体系，为消防事业高质量发展营造良好法治环境。

1. 完善法规制度体系。落实“党政同责、一岗双责”“管行业必须管安全、管业务必须管

安全、管生产经营必须管安全”的要求，根据消防事业发展需要，及时制定和修改相关法规和规范性文件。明确各级政府和有关部门消防安全职责，强化部门协调联动机制，建立信息共享、资源共用制度，健全定期会商、联合执法机制。完善火灾隐患投诉、公开通报、媒体曝光等监督制度，发挥消防安全社会监督的作用。建立健全消防违法行为联合惩戒机制，将消防安全诚信纳入社会信用体系建设。推进消防安全重大问题问责、火灾事故调查处理等问责制度建设。

2. 制定国家综合性消防救援队伍和人员法。习近平总书记强调，“要研究制定国家消防救援人员等方面的法律法规。”建议深入贯彻习近平总书记训词精神，结合消防法执法检查发现的问题，坚持“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”的方针，坚持“两严两准”，对照“全灾种、大应急”的职能，从职责与职权、组织管理、身份地位、职务职级、纪律和义务、灭火和

应急救援指挥与保障、职业荣誉和待遇保障、法律责任等方面对国家综合性消防救援队伍和人员作出具体规范。

3. 适时修改消防法。坚持改革与法治协同推进，完善法律责任以及追责机制，理顺权责关系，进一步明确公安部门（派出所）、住房和城乡建设部门在消防工作中的职责定位。健全考评、督导、问责、奖惩等工作机制，以及火灾事故调查和应急救援指挥调度、联勤联动、综合保障等制度，完善消防技术服务机构执业监管、城乡消防规划制定修编和执行等。把以电动自行车为代表的重点领域、趋势性问题纳入法律规范。加大对社会单位违法的处罚力度，提高消防违法成本，倒逼消防安全主体责任落实，为预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援工作，保护人身财产安全，维护公共安全，提供更充分、更有力的法治保障。

以上报告，请审议。

# 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四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团交付宪法和法律委员会审议的代表提出的议案共119件，涉及42个立法项目。其中，建议制定法律的议案36件，涉及17个立法项目；建议修改法律的议案73件，涉及16个立法项目；建议作出有关法律问题和重大问题的决定的议案1件，涉及1个立法项目；建议作出法律解释的议案4件，涉及4个立法项目；建议编纂法典的议案4件，涉及3个立法项目；建议清理法律的议案1件，涉及1个立法项目。

宪法和法律委员会、法制工作委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想和中央人大工作会议精神，全面贯彻落实党中央决策部署，结合党史学习教育，践行全过程人民民主理念，不断加强和改进议案办理工作。一是始终把握代表机关定位，充分发挥代表作用。宪法和法律委员会、法制工作委员会服务和保障代表依法履职，将议案办理与立法工作紧密结合，深入研究、积极采纳代表提出的意见建议。目前，119件议案中的88件议案所提出的立法项目已提请常委会审议、列入立

法规划计划或作出了妥善处理，约占议案总数的四分之三；对于其余议案提出的立法项目也进行了认真研究，作出了工作安排。在乡村振兴促进法、家庭教育促进法、个人信息保护法、安全生产法等法律制定修改工作中，认真研究吸收代表议案的意见建议。二是健全议案办理工作机制，积极邀请代表参与立法工作。按照栗战书委员长提出的“内容高质量、办理高质量”和“既要重结果、也要重过程”要求，将邀请提出议案的代表参加相关立法工作常态化，拓展沟通渠道、夯实办理基础。2021年，宪法和法律委员会、法制工作委员会邀请代表参加立法调研、座谈会、法律案通过前评估会等活动200多人次。三是创新议案办理工作方式，着力增强办理实效。将议案反映的人民群众“急难愁盼”问题，结合“我为群众办实事”，积极研究推动解决。在办理关于严重违法超限超载入刑议案过程中，多次听取提出相关议案代表的意见，3次派员与货车司机同吃同行跟车调研，累计行程1500余公里。在办理关于制定信访法议案中，与信访机构一线工作的同志进行交流研讨，对信访有关问题进行专门研究。四是拓宽联系渠道，加强与代表沟通交

流。做好疫情防控常态化下的联系代表工作，采取与议案领衔代表电话、视频等多种方式沟通交流，介绍议案办理情况，听取代表意见，取得理解和认可。充分利用代表列席常委会会议的机会，就有关问题与代表沟通交流。

宪法和法律委员会于 2021 年 11 月 18 日召开会议，对 119 件议案的办理意见进行了审议。现将审议结果报告如下：

### 一、38 件议案涉及的 13 个立法项目已由全国人大常委会审议通过

#### 1. 关于制定乡村振兴促进法的议案 4 件

乡村振兴促进法已于 2021 年 4 月 29 日由十三届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。议案提出的完善产业振兴、人才培养、乡村治理等方面制度，保护乡村传统文化，鼓励开展文化活动和传播非物质文化遗产，加强农村人居环境与生态环境管理，发展农村社会事业，加大财政保障力度等建议，已在乡村振兴促进法中作出相关规定。

#### 2. 关于修改教育法的议案 3 件

关于修改教育法的决定已于 2021 年 4 月 29 日由十三届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。议案提出的增加坚持党对教育工作的全面领导、明确冒名顶替入学相关行为的法律责任等主要建议，已在修改后的教育法中作出相关规定。

#### 3. 关于修改军事设施保护法的议案 1 件

修订后的军事设施保护法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的加强军事设施保护力度、明确有关职责分工等主要建议，已在修订后的军事设施保护法中作出相关规定。

#### 4. 关于修改安全生产法的议案 1 件

关于修改安全生产法的决定已于 2021 年 6

月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的增加安全生产领域公益诉讼制度的建议，已在修改后的安全生产法中作出相关规定。

#### 5. 关于制定海南自由贸易港法的议案 1 件

海南自由贸易港法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的建立有利于公平竞争原则的相关制度和措施的建议，已在海南自由贸易港法中作出相关规定。

#### 6. 关于制定数据安全法的议案 2 件

数据安全法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的明确域外适用效力、建立数据分类分级管理制度、完善促进数据安全与发展的措施等主要建议，已在数据安全法中作出相关规定。

7. 关于制定域外法律不当适用及制裁阻断法的议案 1 件

反外国制裁法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过，对反外国制裁的情形、反制对象、反制措施、有关组织和个人的义务等作出规定。议案提出的完善域外法律不当适用及制裁阻断等反制措施法律制度的主要建议，已在反外国制裁法中作出相关规定。

#### 8. 关于制定监察官法的议案 1 件

监察官法已于 2021 年 8 月 20 日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出增加监察官调查涉嫌犯罪案件应当遵循的原则的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会进行了认真研究，在监察官法中明确监察工作应当遵循的原则和程序，监察官调查职务犯罪的职责、依法保障监察对象及有关人员合法权益的义务等，并做好与监察法的衔接。

9. 关于修改执业医师法（制定医师法）的议案 4 件

医师法已于 2021 年 8 月 20 日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的完善医师考试注册、加强有关执业保障、细化法律责任等主要建议，已在医师法中作出相关规定。

10. 关于制定个人信息保护法或生物识别信息保护法的议案 5 件

个人信息保护法已于 2021 年 8 月 20 日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的明确个人信息保护的基本原则、完善“告知—同意”规则、加强个人生物识别信息等敏感个人信息的保护、完善域外适用条款等主要建议，已在个人信息保护法中作出相关规定。

11. 关于制定法律援助法的议案 3 件

法律援助法已于 2021 年 8 月 20 日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的扩大法律援助范围、提升法律援助服务的便民化水平、提高法律援助质量、加强保障和监督等主要建议，已在法律援助法中作出相关规定。

12. 关于制定家庭教育促进法的议案 4 件

家庭教育促进法已于 2021 年 10 月 23 日由十三届全国人大常委会第三十一次会议审议通过。议案提出的完善父母实施家庭教育的内容、加强对留守儿童家庭的支持和帮扶、增加婚姻登记机构提供家庭教育指导规定等主要建议，已在家庭教育促进法中作出相关规定。

13. 关于修改民事诉讼法的议案 8 件

关于修改民事诉讼法的决定已于 2021 年 12 月 24 日由十三届全国人大常委会第三十二次会议审议通过。这次修改主要总结最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的经验，完善相关规定。议案提出的完善司法确认程序、增加小额诉讼程序和在线诉讼规则、

扩大独任制适用范围等建议，已在修改后的民事诉讼法中作出相关规定。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将按照党中央决策部署和有关立法工作计划安排，会同有关方面总结实践经验，待下一步修改民事诉讼法时统筹考虑。

**二、10 件议案涉及的 3 个立法项目，已提请全国人大常委会审议**

14. 关于修改野生动物保护法的议案 3 件

野生动物保护法修订草案已于 2020 年 10 月由十三届全国人大常委会第二十二次会议初次审议。议案提出的适当扩大野生动物的保护范围、严格规定野生动物禁食制度、加大对相关违法行为的处罚力度等建议，已在野生动物保护法修改稿中予以体现。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在修订草案下一步审议修改中，认真研究考虑。

15. 关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案 2 件

地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法修正草案已于 2021 年 12 月提请十三届全国人大常委会第三十二次会议二次审议。议案提出的增加监察机构职责、强化县级以上地方各级人大及其常委会组织建设、完善街道办事处的设立等建议，已在修正草案中予以体现。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在修正草案审议修改中，认真研究考虑。

16. 关于修改公司法的议案 5 件

公司法修订草案已于 2021 年 12 月提请十三届全国人大常委会第三十二次会议初次审议。议案提出的完善公司资本、公司治理等制度，强化董事义务，加强股东权利保护，规范关联交易，明确控股股东和实际控制人法律责任，与民法典相关规定做好衔接等建议，已在修订草案中予以

体现。

三、38 件议案涉及的 9 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划，抓紧研究或督促牵头起草单位做好起草、研究论证工作

17. 关于修改行政复议法的议案 4 件

修改行政复议法已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划，由国务院提请审议。目前，司法部正在抓紧对行政复议法修订草案进行修改完善，争取尽早提请审议。议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究采纳。

18. 关于制定信访法的议案 2 件

信访方面的立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证项目。信访制度改革正在持续推进。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会根据完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制的需要，总结改革实践经验，统筹研究考虑。

19. 关于制定彩票法的议案 1 件

制定彩票法已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划预备审议项目，有关方面正在开展调研和起草工作。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将结合起草工作进展情况作认真研究。

20. 关于修改刑法的议案 25 件

21. 关于对刑法作出法律解释的议案 1 件

22. 关于编纂刑法典的议案 1 件

宪法和法律委员会、法制工作委员会对代表议案提出的建议进行了认真研究。议案提出的增加知识产权偷窃罪，加大对民营企业财产权的保护力度等建议，已在刑法修正案（十一）中作了相关规定。反电信网络诈骗法草案已于 2021 年 10 月由十三届全国人大常委会第三十一次会议

初次审议，议案提出的加大对非法买卖银行卡行为的惩治力度，增设非法买卖银行卡（账户）罪等建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在草案审议修改中，继续认真研究，积极采纳。议案提出的新增、修改或废除刑法相关罪名、提高刑罚等建议，涉及刑法惩治范围、刑事政策等重要内容，宪法和法律委员会、法制工作委员会将持续关注刑法的适用情况和实践需求，会同有关方面共同研究，在今后的相关立法工作中认真研究。议案提出的编纂刑法典建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会经认真研究认为，刑法虽未采用“典”的称谓，但已是一部实质意义上的法典。全面修订现行刑法以至重新编纂刑法典较为重大、复杂，需要结合我国当前经济社会发展总体情况和刑事政策调整、经验积累等因素，作进一步研究论证。

23. 关于编纂环境法典的议案 1 件

24. 关于编纂教育法典的议案 2 件

25. 关于制定行政程序法的议案 1 件

全国人大常委会 2021 年度立法工作计划对环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作作出了安排。行政程序方面的立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证项目。议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会按照党中央决策部署和全国人大常委会工作要求，持续深入开展相关研究和准备工作。

四、31 件议案涉及的 15 个立法项目，有的可待条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划，有的可在相关法律法规的制定或者修改等工作中统筹考虑，作进一步研究

26. 关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法的议案 1 件

27. 关于修改国家赔偿法的议案 2 件

28. 关于修改行政强制法的议案 1 件
29. 关于制定行政补偿法的议案 1 件
30. 关于制定军队物资工程服务采购法的议案 1 件
31. 关于修改网络安全法的议案 1 件
32. 关于制定国家法律法规数据库法的议案 1 件
33. 关于修改刑事诉讼法的议案 14 件
34. 关于修改引渡法的议案 1 件
35. 关于修改行政诉讼法的议案 1 件
36. 关于制定公益诉讼法的议案 3 件
37. 关于制定环境民事公益诉讼法的议案 1 件
38. 关于对民事诉讼法作出法律解释的议案 1 件
39. 关于对行政诉讼法作出法律解释的议案 1 件

40. 关于对监察法作出法律解释的议案 1 件
- 五、2 件议案涉及的 2 个立法项目，在相关立法工作中做好统筹协调
41. 关于修改实行宪法宣誓制度的决定的议案 1 件
42. 关于对现行法律中“其他组织”的表述进行专项清理的议案 1 件

以上报告，请审议。

附件：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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会宪法和法律委员会

2021 年 12 月 20 日

附件：

## 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四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四次会议主席团交付宪法和法律委员会审议的代表提出的议案共 119 件，涉及 42 个立法项目。其中，建议制定法律的议案 36 件，涉及 17 个立法项目；建议修改法律的议案 73 件，涉及 16 个立法项目；建议作出有关法律问题和重大问题的决定的议案 1 件，涉及 1 个立法项目；建议作出法律解释的议

案 4 件，涉及 4 个立法项目；建议编纂法典的议案 4 件，涉及 3 个立法项目；建议清理法律的议案 1 件，涉及 1 个立法项目。

一、38 件议案涉及的 13 个立法项目已由全国人大常委会审议通过

1. 关于制定乡村振兴促进法的议案 4 件

陈瑞爱等代表提出的第 25 号、刘建明等代

表提出的第 226 号、黄炳峰等代表提出的第 324 号、史贵禄等代表提出的第 404 号议案，建议制定乡村振兴促进法，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想，充实立法原则，完善产业振兴、人才保障、乡村治理、生态文明等方面制度；依法推动新技术在农村的推广运用，保护乡村传统文化，鼓励开展文化活动和传播非物质文化遗产，加强农村人居环境与生态环境管理；提高农民素质，发展农村社会事业，深化土地制度改革，加大财政保障力度等。乡村振兴促进法已于 2021 年 4 月 29 日由十三届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。议案提出的完善产业振兴、人才培养、乡村治理等方面制度，保护乡村传统文化，鼓励开展文化活动和传播非物质文化遗产，加强农村人居环境与生态环境管理，发展农村社会事业，加大财政保障力度等建议，已在乡村振兴促进法中作出相关规定。

## 2. 关于修改教育法的议案 3 件

杨松等代表提出的第 62 号、黄茂兴等代表提出的第 331 号、崔荣华等代表提出的第 420 号议案，建议修改教育法，坚持党对教育工作的全面领导，将习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想，将中央关于加强劳动教育的要求落实为法律规范；增加教师队伍师德师风建设与培养的内容，就学校、教师对学生家长提供家庭教育指导作出规定；修改完善关于教材编写和审定的内容，完善法律救济程序，适当引入信用治理机制等；针对冒名顶替上学事件，增加相关法律责任等。关于修改教育法的决定已于 2021 年 4 月 29 日由十三届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。议案提出的增加坚持党对教育工作的全面领导、明确冒名顶替入学相关行为的法律责任等主要建议，已在修改后的教育法中作出相关规定。

## 3. 关于修改军事设施保护法的议案 1 件

崔玉玲等代表提出的第 375 号议案，建议修改军事设施保护法，加强军事设施保护力度，成立军事设施保护委员会，建立协调机制，明确禁区外围的安全控制范围，增加关于军事行动的保密规定等。修订后的军事设施保护法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的加强军事设施保护力度、明确有关职责分工等主要建议，已在修订后的军事设施保护法中作出相关规定。

## 4. 关于修改安全生产法的议案 1 件

杨珍等代表提出的第 83 号议案，建议修改安全生产法，增加安全生产领域公益诉讼制度。关于修改安全生产法的决定已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的增加安全生产领域公益诉讼制度的建议，已在修改后的安全生产法中作出相关规定。

## 5. 关于制定海南自由贸易港法的议案 1 件

杨松等代表提出的第 52 号议案，建议制定海南自由贸易港法，确立公平竞争原则，并落实贸易自由、投资自由、财政税收、生态环境保护、产业发展和人才培养等方面的制度和措施等。海南自由贸易港法已于 2021 年 6 月 10 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的建立有利于公平竞争原则的相关制度和措施的建议，已在海南自由贸易港法中作出相关规定。

## 6. 关于制定数据安全法的议案 2 件

王霞等代表提出的第 17 号、杨松等代表提出的第 261 号议案，建议制定数据安全法，增加数据、数据处理、数据安全等定义，明确域外适用效力，建立健全数据分级分类管理、数据交易管理、数据安全风险评估等制度，完善数据安全



监管体制等。数据安全法已于2021年6月10日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过。议案提出的明确域外适用效力、建立数据分类分级管理制度、完善促进数据安全与发展的措施等主要建议，已在数据安全法中作出相关规定。

7. 关于制定域外法律不当适用及制裁阻断法的议案1件

陈晶莹等代表提出的第358号议案，建议制定域外法律不当适用及制裁阻断法，禁止境内企业和个人遵守外国单边经济制裁的法律法规，不予执行有关国家法院依据其经济制裁法规对我国企业和个人作出的判决和裁定，建设外国法律不当域外管辖“防火墙”等。反外国制裁法已于2021年6月10日由十三届全国人大常委会第二十九次会议审议通过，对反外国制裁的情形、反制对象、反制措施、有关组织和个人的义务等作出规定。议案提出的完善域外法律不当适用及制裁阻断等反制措施法律制度的主要建议，已在反外国制裁法中作出相关规定。

8. 关于制定监察官法的议案1件

李亚兰等代表提出的第223号议案，建议在监察官法中，对监察官调查涉嫌犯罪案件应当遵循的原则作出规定。监察官法已于2021年8月20日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的上述建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会进行了认真研究，在监察官法中明确监察工作应当遵循的原则和程序，监察官调查职务犯罪的职责、依法保障监察对象及有关人员合法权益的义务等，并做好与监察法的衔接。

9. 关于修改执业医师法（制定医师法）的议案4件

海南代表团提出的第5号、邵志清等代表提

出的第15号、王静成等代表提出的第329号、李亚兰等代表提出的第337号议案，建议修改执业医师法，完善执业医师概念，扩大适用对象范围，准确界定医师协会的地位作用，完善医师考试注册、执业保障和信息披露、行业自律、法律责任等相关规定。医师法已于2021年8月20日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的完善医师考试注册、加强有关执业保障、细化法律责任等主要建议，已在医师法中作出相关规定。

10. 关于制定个人信息保护法或生物识别信息保护法的议案5件

张延明等代表提出的第59号、胡季强等代表提出的第215号、杨震等代表提出的第228号、杨震等代表提出的第321号、杨松等代表提出的第431号议案，建议制定个人信息保护法或生物识别信息保护法，明确个人信息保护的基本原则，完善“告知—同意”规则，建立个人信息安全影响评估制度，加强个人生物识别信息保护，明确相关侵权责任，完善有关域外适用条款，做好与相关法律法规的衔接等。个人信息保护法已于2021年8月20日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的主要建议，已在个人信息保护法中作出相关规定。

11. 关于制定法律援助法的议案3件

陈保华等代表提出的第173号、李亚兰等代表提出的第227号、史贵禄等代表提出的第398号议案，建议制定法律援助法，明确有关定义、基本原则、管理监督、援助机构和人员、援助范围和对象、援助程序、保障措施等方面内容；增加关于免于审查经济困难状况的规定；完善法律援助体制和经费保障机制，提高法律援助质量，提升法律援助的便民化水平，探索建立有关质量评估体系，加强法律援助案件的质量监督等。法

法律援助法已于2021年8月20日由十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过。议案提出的扩大法律援助范围、提升法律援助服务的便民化水平、提高法律援助质量、加强保障和监督等主要建议，已在法律援助法中作出相关规定。

#### 12. 关于制定家庭教育促进法的议案4件

胡荃等代表提出的第68号、李亚兰等代表提出的第224号、王静成等代表提出的第343号、方燕等代表提出的第400号议案，建议制定家庭教育促进法，明确家庭教育的地位，完善父母实施家庭教育的内容，加强对留守儿童家庭的支持和帮扶，增加婚姻登记机构提供家庭教育指导规定等。家庭教育促进法已于2021年10月23日由十三届全国人大常委会第三十一次会议审议通过。议案提出的主要建议，已在家庭教育促进法中作出相关规定。

#### 13. 关于修改民事诉讼法的议案8件

高明芹等代表提出的第106号、肖胜方等代表提出的第159号、肖胜方等代表提出的第216号、刘蕾等代表提出的第222号、余维祥等代表提出的第301号、孟平红等代表提出的第307号、王树江等代表提出的第332号、黄超等代表提出的第471号议案，建议修改民事诉讼法，明确法律文书的范围，设立独立的禁令裁判程序；完善人民法院审理二审民事案件的程序；确立律师调查令制度；进一步明确相关单位协助法院执行的义务；完善司法确认程序，明确司法确认审查方式，充分发挥司法确认程序化解纠纷的作用；增加小额诉讼程序、在线诉讼程序规则；扩大独任制适用范围；增加律师费转付有关条款等。关于修改民事诉讼法的决定已于2021年12月24日由十三届全国人大常委会第三十二次会议审议通过。这次修改主要总结最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工

作的经验，完善相关规定。议案提出的完善司法确认程序、增加小额诉讼程序和在线诉讼规则、扩大独任制适用范围等建议，已在修改后的民事诉讼法中作出相关规定。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将按照党中央决策部署和有关立法工作计划安排，会同有关方面总结实践经验，待下一步修改民事诉讼法时统筹考虑。

### 二、10件议案涉及的3个立法项目，已提请全国人大常委会审议

#### 14. 关于修改野生动物保护法的议案3件

陈玮等代表提出的第97号、李亚兰等代表提出的第225号、买世蕊等代表提出的第345号议案，建议修改野生动物保护法，完善立法目的，适当扩大野生动物的保护范围，完善野生动物人工繁育制度，严格规定野生动物禁食制度，对人工繁育技术成熟稳定的物种建立人工可食用动物“白名单”制度，修改完善野生动物保护和管理信息公开制度，健全野生动物保护管理职责，加大对相关违法行为的处罚力度等。野生动物保护法修订草案已于2020年10月由十三届全国人大常委会第二十二次会议初次审议。议案提出的适当扩大野生动物的保护范围、严格规定野生动物禁食制度、加大对相关违法行为的处罚力度等建议，已在野生动物保护法修改稿中予以体现。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在修订草案下一步审议修改中，认真研究考虑。

#### 15. 关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案2件

陈蒙蒙等代表提出的第373号、张冬云等代表提出的第393号议案，建议修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，对有关监察机构职责予以规范，强化县级以上地方人大及

其常委会组织建设，明确主任会议职权，细化乡镇人大例会制度，赋予开发区法律地位，明确县级政府设立街道办事处等。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法修正草案已于2021年12月提请十三届全国人大常委会第三十二次会议二次审议。议案提出的增加监察机构职责、强化县级以上地方各级人大及其常委会组织建设、完善街道办事处的设立等建议，已在修正草案中予以体现。议案提出的其他建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在修正草案审议修改中，认真研究考虑。

#### 16. 关于修改公司法的议案 5 件

上海代表团提出的第 12 号、李宗胜等代表提出的第 54 号、王景武等代表提出的第 84 号、杨震等代表提出的第 220 号、章联生等代表提出的第 311 号议案，建议修改公司法，完善公司资本、公司治理等制度，强化董事义务，加强股东权利保护，规范关联交易，明确控股股东和实际控制人法律责任，与民法典相关规定做好衔接等。公司法修订草案已于 2021 年 12 月提请十三届全国人大常委会第三十二次会议初次审议。议案提出的上述建议，已在修订草案中予以体现。

**三、38 件议案涉及的 9 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划，抓紧研究或督促牵头起草单位做好起草、研究论证工作**

#### 17. 关于修改行政复议法的议案 4 件

胡荃等代表提出的第 35 号、庹必光等代表提出的第 308 号、邓桂芳等代表提出的第 320 号、马玉红等代表提出的第 419 号议案，建议修改行政复议法，赋予国务院或者省政府依法批准设立的开发区管委会县级政府行政复议职权；修改关于行政复议机关管辖权的规定；明确行政复议听证程序，废除复议前置，规定被申请人的法

律责任，延长行政复议申请期限等。修改行政复议法已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划，由国务院提请审议。目前，司法部正在抓紧对行政复议法修订草案进行修改完善，争取尽早提请审议。议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究采纳。

#### 18. 关于制定信访法的议案 2 件

李孝轩等代表提出的第 346 号、史贵禄等代表提出的第 406 号议案，建议制定信访法，明确受理事项，完善信访工作机制，增加法律责任等。信访方面的立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证项目。信访工作制度改革正在持续推进。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会根据完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制的需要，总结改革实践经验，统筹研究考虑。

#### 19. 关于制定彩票法的议案 1 件

耿学梅等代表提出的第 315 号议案，建议制定彩票法，明确立法目的，界定彩票及相关概念，列明彩票基本原则，规范彩票市场行为，明确有关法律责任等。制定彩票法已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划预备审议项目，有关方面正在开展调研和起草工作。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将结合起草工作进展情况作认真研究。

#### 20. 关于修改刑法的议案 25 件

#### 21. 关于对刑法作出法律解释的议案 1 件

#### 22. 关于编纂刑法典的议案 1 件

樊芸等代表提出的第 14 号、朱列玉等代表提出的第 34 号、赵冬苓等代表提出的第 51 号、李宗胜等代表提出的第 61 号、周光权等代表提出的第 108 号、周光权等代表提出的第 112 号、周光权等代表提出的第 116 号、周光权等代表提

出的第 128 号、肖胜方等代表提出的第 172 号、魏春等代表提出的第 221 号、胡季强等代表提出的第 229 号、韩德洋等代表提出的第 302 号、买世蕊等代表提出的第 304 号、买世蕊等代表提出的第 310 号、傅信平等代表提出的第 314 号、黄超等代表提出的第 322 号、何良军等代表提出的第 328 号、卫岗等代表提出的第 341 号、梁兵等代表提出的第 374 号、崔根良等代表提出的第 383 号、吕春祥等代表提出的第 384 号、朱列玉等代表提出的第 385 号、阎志等代表提出的第 394 号、魏洪义等代表提出的第 433 号、李秀香等代表提出的第 469 号议案，建议修改刑法，增加知识产权偷窃罪、社保诈骗罪、侵占利益罪、妨害业务罪或利用信息网络妨害业务罪、传播毒品罪、妨害科研秩序罪、非法买卖银行卡（账户）罪等罪名和成年人犯轻罪前科消灭制度；将违法超限超载情节恶劣的行为规定为犯罪；单独设立电信网络诈骗罪；废除非法经营罪；以藐视法庭罪代替扰乱法庭秩序罪；修改违法发放贷款罪、拒不执行法院判决裁定罪、拐卖妇女儿童罪、危险驾驶罪、偷越国边境罪、虚开发票罪，降低、提高有关罪名入罪门槛，修改有关刑罚规定；加大对民营企业财产权的保护力度，合并规定侵犯国有企业与民营企业财产的相关罪名和刑罚；提高醉驾的定罪门槛或不将其入刑；减少死刑罪名；完善有关犯罪刑罚惩罚体系，扩大财产刑适用范围，修改或增加部分犯罪罚金刑的规定，并明确罚金刑执行监督等；将认罪认罚作为法定从宽处罚情节等。

李亚兰等代表提出的第 230 号议案，建议对刑法第四百零一条的犯罪主体作出解释。

朱列玉等代表提出的第 30 号议案，建议编纂刑法典。

宪法和法律委员会、法制工作委员会对代表

议案提出的建议进行了认真研究。议案提出的增加知识产权偷窃罪，加大对民营企业财产权的保护力度等建议，已在刑法修正案（十一）中作了相关规定。反电信网络诈骗法草案已于 2021 年 10 月由十三届全国人大常委会第三十一次会议初次审议，议案提出的加大对非法买卖银行卡行为的惩治力度，增设非法买卖银行卡（账户）罪等建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在草案审议修改中，继续认真研究，积极采纳。议案提出的新增、修改或废除刑法相关罪名、提高刑罚等建议，涉及刑法惩治范围、刑事政策等重要内容，宪法和法律委员会、法制工作委员会将持续关注刑法的适用情况和实践需求，会同有关方面共同研究，在今后的相关立法工作中认真研究。议案提出的编纂刑法典建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会经认真研究认为，刑法虽未采用“典”的称谓，但已是一部实质意义上的法典。全面修订现行刑法以至重新编纂刑法典较为重大、复杂，需要结合我国当前经济社会发展总体情况和刑事政策调整、经验积累等因素，作进一步研究论证。

23. 关于编纂环境法典的议案 1 件

24. 关于编纂教育法典的议案 2 件

25. 关于制定行政程序法的议案 1 件

张天任等代表提出的第 171 号议案，建议编纂环境法典，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照坚持与时俱进、坚持问题导向、坚持系统思维的原则，采用适度法典化的路径等进行编纂。

周洪宇等代表提出的第 158 号、崔荣华等代表提出的第 405 号议案，建议编纂教育法典，将其列入全国人大常委会立法规划；以公民的受教育权为核心，遵循“总一分”框架模式，吸收教育法治建设的实践成果，积极回应人民群众对获

取更高质量教育的期待要求，为教育现代化提供坚强法律保障等。

买世蕊等代表提出的第 340 号议案，建议制定行政程序法，明确立法目的、工作原则、机构人员、执法程序、执法监督、法律责任等内容，重点解决调整范围、程序规范、信息公开等问题。

全国人大常委会 2021 年度立法工作计划对环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作作出了安排。行政程序方面的立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证项目。议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会按照党中央决策部署和全国人大常委会工作要求，持续深入开展相关研究和准备工作。

**四、31 件议案涉及的 15 个立法项目，有的可待条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划，有的可在相关法律的制定或者修改等工作中统筹考虑，作进一步研究**

26. 关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法的议案 1 件

阎少泉等代表提出的第 335 号议案，建议修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法，加强代表履职保障，避免代表因履职影响个人工作和收入。全国人大常委会办公厅正在研究加强和改进代表工作，加强代表履职保障。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将总结经验，在相关立法工作中认真研究。

27. 关于修改国家赔偿法的议案 2 件

杨震等代表提出的第 233 号、孟平红等代表提出的第 312 号议案，建议修改国家赔偿法，增设监察赔偿，完善精神损害赔偿的规定，赋予赔偿决定强制执行效力；修改关于行政赔偿先行处理

程序和提出方式的规定等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中积极研究考虑。

28. 关于修改行政强制法的议案 1 件

李永莱等代表提出的第 231 号议案，建议修改行政强制法，适当缩小非诉讼行政执行的受案范围，建立在建违法建筑快速拆除机制，增加选定第三人代履行程序等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

29. 关于制定行政补偿法的议案 1 件

肖胜方等代表提出的第 176 号议案，建议制定行政补偿法，明确行政补偿的性质与补偿原则；在确定行政补偿范围过程中加强信息公开、听证、协商、座谈等公众参与机制建设；加强行政补偿程序建设，确定“先补偿，后行政”的程序性原则；明确行政补偿主体责任，统一补偿主体，确定补偿时限；对行政补偿救济路径作出安排，建立应急补偿机制等。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在今后的立法工作中认真研究。

30. 关于制定军队物资工程服务采购法的议案 1 件

吴春利等代表提出的第 408 号议案，建议制定军队物资工程服务采购法，明确适用范围、军事采购原则等，对相关主体的权利义务、采购政策、采购需求管理、采购方式和程序、采购合同等作出规定。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

31. 关于修改网络安全法的议案 1 件

杨松等代表提出的第 403 号议案，建议修改网络安全法，扩大域外适用范围，增加专门的域外适用条款等。数据安全法、个人信息保护法已

分别于 2021 年 6 月 10 日、8 月 20 日由十三届全国人大常委会第二十九次会议、第三十次会议审议通过，两部法律均对必要的域外适用作出规定，确立了数据出口管制、重要数据出境安全管理制度，构建了系统的个人信息跨境流动规则；明确其他国家在数据安全和个人信息保护方面对我国采取不合理措施的，我国可采取反制措施。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面，在下一步立法工作中认真研究。

32. 关于制定国家法律法规数据库法的议案 1 件

罗卫红等代表提出的第 70 号议案，建议制定国家法律法规数据库法，保障数据库长期、安全、有效运行等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会进行了认真研究。目前，国家法律法规数据库建设正处于探索阶段，需要总结经验、健全完善有关制度。

33. 关于修改刑事诉讼法的议案 14 件

海南代表团提出的第 4 号、张本才等代表提出的第 11 号、张本才等代表提出的第 13 号、肖胜方等代表提出的第 60 号、肖胜方等代表提出的第 147 号、肖胜方等代表提出的第 148 号、法蒂玛等代表提出的第 155 号、余维祥等代表提出的第 297 号、殷红梅等代表提出的第 300 号、查艳等代表提出的第 305 号、庾必光等代表提出的第 306 号、黄东兵等代表提出的第 309 号、黎霞等代表提出的第 319 号、李亚兰等代表提出的第 397 号议案，建议修改刑事诉讼法，完善关于指定居所监视居住的规定；将附条件不起诉制度的适用范围扩大至企业犯罪；扩大前科封存制度的适用范围；完善证人出庭相关规定；延长刑事诉讼的上诉期限；建立羁押必要性全程审查制度；完善认罪认罚从宽制度，对积极缴纳罚金、退赔

退赃的，要从宽处理；进一步明确检察机关立案侦查的案件范围；明确罪犯财产刑履行能力举证责任的主体；完善对生效判决裁定的申诉制度；修改提请批准逮捕程序的相关规定等。

2018 年刑事诉讼法修改以来，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部制定或修改了相关司法解释和规范性文件，对执行刑事诉讼的有关程序作了具体规定。实践中有关部门也在开展一些探索。宪法和法律委员会、法制工作委员会将密切关注刑事诉讼法的实施情况，对完善刑事诉讼制度的相关问题作进一步研究。对于议案提出的修改刑事诉讼法的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

34. 关于修改引渡法的议案 1 件

冯燕等代表提出的第 219 号议案，建议修改引渡法，增加国家监察委员会作为引渡合作主管机关，增设简易引渡程序，明确规定“或引渡或起诉”原则等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将在相关立法工作中认真研究。

35. 关于修改行政诉讼法的议案 1 件

聂鹏举等代表提出的第 175 号议案，建议修改行政诉讼法，区分不同情况，明确公民、法人或者其他组织对复议机关不作为提请诉讼的，人民法院应当依法立案。对于议案提出的建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在今后的立法工作中认真研究。

36. 关于制定公益诉讼法的议案 3 件

37. 关于制定环境民事公益诉讼法的议案 1 件

38. 关于对民事诉讼法作出法律解释的议案 1 件

39. 关于对行政诉讼法作出法律解释的议案 1 件

何良军等代表提出的第 323 号、冯帆等代表提出的第 432 号、法蒂玛等代表提出的第 470 号议案，建议制定公益诉讼法，对有关适用范围、案件范围、公益诉讼的审判组织与诉讼参加人、公益诉讼案件的管辖、民事公益诉讼与行政公益诉讼优先适用安排作出规定；确立公益诉讼相关程序规则，规定检察机关依法独立行使调查核实权等。

张海波等代表提出的第 235 号议案，建议制定环境民事公益诉讼法，以民事诉讼法有关规定、相关司法解释为基础，吸收借鉴生态环境损害赔偿诉讼制度成果。

贺恒扬等代表提出的第 317 号、第 318 号议案，分别建议对行政诉讼法第二十五条第四款、民事诉讼法第五十五条第二款作出解释，明确检察机关可以办理安全生产、公共卫生、生物安全、妇女儿童及残疾人权益保护、信息安全、文物和文化遗产保护领域的行政公益诉讼案件。

民事诉讼法、行政诉讼法确立了检察机关提起民事公益诉讼、行政公益诉讼制度，并对检察机关提起公益诉讼的案件范围、程序等作了规定。全国人大常委会 2018 年 4 月通过英雄烈士保护法，2021 年以来修改安全生产法、制定军人地位和权益保障法，明确了有关公益诉讼制度。中共中央印发关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见，明确要求积极稳妥推进公益诉讼检察。公益诉讼制度有利于发挥检察机关的法律监督职能，更好地保护国家利益和社会公共利益，同时也需要在总结实践经验基础上，进一步探索完善。

40. 关于对监察法作出法律解释的议案 1 件  
杨震等代表提出的第 234 号议案，建议对监察法第十五条第六项作出解释，确定公权力的内涵、监察对象的判断标准，并明确其中“其他依法履行公职的人员”的含义等。对于议案提出的意见建议，宪法和法律委员会、法制工作委员会将关注监察法施行情况，会同有关方面在相关立法工作中认真研究。

## 五、2 件议案涉及的 2 个立法项目，在相关立法工作中做好统筹协调

41. 关于修改实行宪法宣誓制度的决定的议案 1 件

邵志清等代表提出的第 16 号议案，建议修改关于实行宪法宣誓制度的决定，对除宣誓人外的其他参加人员作出明确规定；规定国家工作人员进行宪法宣誓时，应当着正装、衣扣齐整，目光向前、精神饱满；就职宣誓的国家工作人员以及其他在场人员应当庄重肃立，向宪法致礼。关于实行宪法宣誓制度的决定已授权负责组织宣誓仪式的机关，可以根据本决定精神，对宣誓的具体事项提出要求。

42. 关于对现行法律中“其他组织”的表述进行专项清理的议案 1 件

孙宪忠等代表提出的第 236 号议案，建议依据通过的民法典，对现行法律中“其他组织”的表述进行专项清理，区分不同情况予以适当表述等。在民法典编纂工作中，宪法和法律委员会、法制工作委员会对现行法律中“其他组织”的表述进行了专门研究梳理，对在法律中区分不同情况作出表述提出明确要求，将在有关立法工作中具体研究处理。

# 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四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团交付全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会（以下简称教科文卫委）审议的代表议案共64件，分别由19个代表团部分代表共计1993人次提出，其中教育方面24件、科技方面5件、文化方面11件、人口卫生方面24件，共涉及35个立法项目和1个监督项目。

教科文卫委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法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真落实栗战书委员长关于高质量做好代表议案工作的指示要求，提高政治站位、强化责任担当，把议案办理作为党史学习教育“我为群众办实事”实践活动的重要内容，不断提升议案办理工作质效。一是明确责任分工，健全工作机制。加强研究部署，制定工作方案，各领域分专题均由副主任委员牵头负责，多位委员参与办理，压实工作责任。每季度召开专门会议，听取议案办理情况，跟踪进展，协调问题，推动工作落实。二是开展综合分析，深入调查研究。加强与有关单位协同配合，会同有关部门共同梳

理议案，深入分析议案内容和特点。注重与立法、监督等工作相结合，针对重点难点问题，赴6省市开展专题调研，召开11场次视频座谈会议，深入了解人大代表和人民群众的关切期盼。三是加强与代表交流，认真沟通反馈。通过邀请代表参加立法调研、执法检查、召开座谈会和赴代表所在地征求意见等多种方式，与代表面对面交流互动（含视频），做到办理过程与每一件议案的领衔代表沟通、办理结果向每一位领衔代表反馈。

2021年10月22日，教科文卫委召开第35次全体会议对代表议案的办理意见进行审议，艾力更·依明巴海、蔡达峰副委员长参加了审议。现将审议结果报告如下：

一、35件议案提出的15个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划，或纳入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，其中1项已经全国人大常委会审议通过，2项已提请全国人大常委会审议

1. 关于修改人口与计划生育法的议案3件（已审议通过）。

2. 关于修改职业教育法的议案2件（已提请审议）。



3. 关于修改科学技术进步法的议案 5 件  
(已提请审议)。

4. 关于制定学前教育法的议案 3 件。

5. 关于修改教师法的议案 5 件。

6. 关于修改学位条例的议案 1 件。

7. 关于制定文化产业促进法的议案 1 件。

8. 关于修改文物保护法的议案 1 件。

9. 关于修改传染病防治法的议案 4 件。

10. 关于修改国境卫生检疫法的议案 1 件。

11. 关于制定突发公共卫生事件应对法的议案 1 件。

12. 关于制定药师法的议案 1 件。

13. 关于修改献血法的议案 3 件。

14. 关于修改中医药法的议案 3 件。

15. 关于修改基本医疗卫生与健康促进法的议案 1 件。

**二、17 件议案提出的 9 个立法项目，建议有关部门认真研究论证，适时开展相关法律草案起草工作，条件成熟时，列入全国人大常委会立法工作计划**

1. 关于修改国家通用语言文字法的议案 3 件。

2. 关于制定终身教育相关法律的议案 3 件。

3. 关于修改高等教育法第四十五条的议案 1 件。

4. 关于修改民办教育促进法的议案 1 件。

5. 关于制定红色文化保护相关法律的议案 4 件。

6. 关于制定全民阅读法的议案 1 件。

7. 关于修改公共文化服务保障法的议案 1 件。

8. 关于制定护士法的议案 2 件。

9. 关于修改食品安全法的议案 1 件。

**三、6 件议案提出的 6 个立法项目，建议在制定或修改相关法律时统筹考虑、充分吸收采纳**

## 代表议案所提出的立法建议

1. 关于制定学校安全法的议案 1 件。

2. 关于制定在线教育法的议案 1 件。

3. 关于制定老年教育法的议案 1 件。

4. 关于制定太行山保护法的议案 1 件。

5. 关于制定中医药传统知识保护法的议案 1 件。

6. 关于制定儿童用药法的议案 1 件。

**四、5 件议案提出的 5 个立法项目，建议有关部门通过制定或修改相关行政法规、加大现行法律法规的贯彻实施力度，对立法开展调研论证，加强和改进相关工作，认真吸收代表建议，以解决议案所提出的问题**

1. 关于修改义务教育法、延长义务教育年限的议案 1 件。

2. 关于制定传统木版年画艺术保护法的议案 1 件。

3. 关于制定孝文化促进法的议案 1 件。

4. 关于修改疫苗管理法的议案 1 件。

5. 关于制定民办医疗促进法的议案 1 件。

**五、1 件议案提出的 1 个监督项目，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划**

1. 关于开展民办教育促进法执法检查的议案 1 件。

上述 64 件议案的主要内容和具体审议意见，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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会

2021 年 12 月 20 日

附件：

# 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四次会议主席团 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四次会议主席团交付全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会审议的代表提出的议案共 64 件，涉及 35 个立法项目、1 个监督项目。2021 年 10 月 22 日教科文卫委召开第 35 次全体会议对代表议案的办理意见进行了审议。具体意见如下：

一、35 件议案提出的 15 个立法项目，已列入十三届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划，或纳入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，其中 1 项已经全国人大常委会审议通过，2 项已提请全国人大常委会审议

1. 广东代表团周海波等 36 名代表、湖南代表团欧阳赏莲等 30 名代表、黑龙江代表团丰晓敏等 30 名代表提出关于修改人口与计划生育法的议案 3 件（第 96 号、第 163 号、第 260 号）。议案提出，现行人口与计划生育法中的一些规定与现实情况不相适应，二孩政策仍缺乏强有力的政策配套和制度激励，“社会抚养费”“计划生育行政部门”等一些概念滞后，对“失独家庭”的保障规定过于原则，建议对人口与计划生育法作必要的修改，以适应人口和经济发展的现实需要。

2021 年 5 月 31 日，中央政治局召开会议审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，提出进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。国家

卫生健康委配合司法部等部门对人口与计划生育法开展了修订工作。2021 年 8 月 20 日，十三届全国人大常委会第三十次会议通过了关于修改人口与计划生育法的决定。修改后的人口与计划生育法贯彻了党中央关于优化生育政策、促进人口长期均衡发展的决策部署，议案所提出的大部分建议已经在法律中得到体现。我委将密切关注修改后的人口与计划生育法的实施情况，督促有关部门做好法律贯彻落实工作。

2. 河北代表团武志永等 30 名代表、吉林代表团秦和等 31 名代表提出关于修改职业教育法的议案 2 件（第 130 号、第 364 号）。议案提出，职业教育领域存在政府部门多头管理、校企合作机制不完善、产教对接机制不健全等问题，制约了职业教育健康发展。建议加快修改职业教育法，贯彻国家职业教育改革实施方案，理顺职业教育管理体制，完善产教融合、校企合作制度，明确中等职业教育免费制度，适当发展本科、研究生层次的高等职业教育，规定经费投入责任和标准，建立就业准入制度，增设高等职业教育“工士”学位，明确相关法律责任等。

修改职业教育法已经列入十三届全国人大常委会立法规划。2021 年 5 月，国务院将职业教育法（修订草案）提请全国人大常委会审议。6 月 10 日，十三届全国人大常委会第二十九次会议初次审议了该草案。我委将继续配合宪法法律

委、常委会法工委做好修改工作，认真研究吸纳代表意见和建议，加快立法进程，尽早完成修法工作。

3. 上海代表团陈鸣波等 30 名代表、广东代表团陈瑞爱等 53 名代表、安徽代表团罗平等 31 名代表、浙江代表团郑杰等 31 名代表、河北代表团祝淑钗等 30 名代表提出关于修改科学技术进步法的议案 5 件（第 2 号、第 39 号、第 359 号、第 360 号、第 416 号）。议案提出，科技进步法 1993 年颁布、2007 年修订，对于我国科技创新和经济社会发展起到了重大促进作用。面对世界新竞争格局和我国新发展阶段，科技进步法亟需在科技创新治理体系、基础研究、创新主体、科技人才评价激励、资源配置、支撑保障、跨区域合作、诚信伦理等方面予以修订完善，以适应新形势下科技强国建设的新要求。

科学技术进步法修改是经党中央批准的十三届全国人大常委会立法规划项目。栗战书委员长高度重视、作出重要指示，王晨副委员长主持召开座谈会听取意见、提出工作要求，艾力更·依明巴海副委员长、蔡达峰副委员长带队开展调研。我委坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央决策部署，牵头会同科技部等 15 个部门和单位组成修法工作领导小组，扎实有序推进修法工作。修法工作过程中，注重加强与议案领衔代表联系沟通，我委专门召开视频会议，集中听取了 5 件议案领衔代表的意见，充分研究吸纳所提出的立法建议。在认真总结经验、深入调查研究、广泛征求意见、反复研究论证的基础上，我委形成了科学技术进步法（修订草案），经全国人大教科文卫委第二十八次会议审议通过。十三届全国人大常委会第三十次会议对科学技术进步法（修订草案）进行了初次审议。代表提出的主要意见已经在草案中得到反映。我委将继续配合宪法法律委、常委会法

工委做好修改工作，认真研究吸纳代表建议和各方面意见，加快修法进程。

4. 河北代表团乞国艳等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 31 名代表、山西代表团姚武江等 30 名代表提出关于制定学前教育法的议案 3 件（第 348 号、第 386 号、第 462 号）。议案提出，学前教育仍是我国教育领域的短板，发展不平衡不充分问题突出，入园难、收费高等问题依然困扰着人民群众。代表认为，立法条件已经成熟，建议制定学前教育法，明确学前教育的法律地位、发展方针、政府职责和管理体制，促进学前教育事业健康发展。

制定学前教育法已列入十三届全国人大常委会立法规划和 2021 年度立法工作计划。教育部已完成起草工作，于 2021 年 4 月将草案送审稿报送国务院。目前，司法部还在进一步征求各方面意见，对草案稿不断修改完善。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

5. 湖南代表团度勤慧等 30 名代表、广西代表团黄花春等 31 名代表、重庆代表团刘希娅等 30 名代表、湖北代表团周洪宇等 31 名代表、河北代表团尤立增等 30 名代表提出关于修改教师法的议案 5 件（第 129 号、第 338 号、第 342 号、第 344 号、第 350 号）。议案提出，教师法的部分规定已不适应新时代教育改革发展和教师队伍建设的的要求，建议修改教师法，进一步明确教师法律地位，强化政府责任，完善教师资格准入和管理制度，厘清教师的权利、责任和义务，赋予教师教育惩戒权，提高教师社会地位和待遇保障，加强与相关法律的衔接，依法促进教师队伍健康发展。

十三届全国人大常委会已将修改教师法列为立法规划项目。教育部已形成教师法修订草案初

稿，目前正在修改完善。教育部认为，代表们所提出的建议与修订草案的考虑大多一致，将认真研究、充分考虑吸收。人力资源社会保障部提出，将充分研究代表议案中提出的关键问题，积极配合有关部门做好修订教师法的工作。今年，教科文卫委在协助常委会做好听取国务院关于教师队伍建设和教师法实施情况的报告工作过程中，开展了立法调研。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

6. 辽宁代表团杨松等 30 名代表提出关于修改学位条例的议案 1 件（第 81 号）。议案提出，学位条例对建立学位制度发挥了重要作用，但随着教育事业改革发展，需要全面修改。建议将名称修改为学位法，重新设计篇章结构，增强权利保障内容，授权高校依法制定学位授予实施细则，明确学位授予标准中应包括政治标准和品行标准等内容。

十三届全国人大常委会已将修改学位条例列为立法规划项目。教育部已完成起草工作，于 2021 年 11 月将草案送审稿报送国务院。目前，司法部正在修改完善中。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

7. 河北代表团张汝财等 30 名代表提出关于制定文化产业促进法的议案 1 件（第 156 号）。议案对制定文化产业促进法的必要性、重要意义、政策条件和已有工作基础等作了充分阐述，建议加快文化产业促进法立法工作步伐。

党的十八届四中全会明确提出制定文化产业促进法，十三届全国人大常委会已将其列为立法规划项目，由国务院牵头起草并提请审议，该立法项目已列入全国人大常委会 2021 年度立法工

作计划和国务院 2021 年度立法工作计划。文化和旅游部已于 2019 年 12 月向国务院报送文化产业促进法草案送审稿。目前，司法部与文化和旅游部等部门正在抓紧调研，广泛听取各有关方面的意见建议，修改完善法律草案稿。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

8. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表提出关于修改文物保护法的议案 1 件（第 417 号）。议案提出，面对新形势新任务，现行的文物保护法已不适应当前文物保护利用的工作实际和经济社会发展需要。建议修改文物保护法，强化政府责任，扩大社会参与，拓展文物利用途径，加大执法处罚力度等。

修改文物保护法已经列入十三届全国人大常委会立法规划项目，由国务院牵头起草法律草案并提请审议。国家文物局已于 2021 年 2 月向国务院报送文物保护法修订草案送审稿。目前，司法部和国家文物局正在抓紧调研，广泛听取各有关方面的意见建议，修改完善法律草案稿。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

9. 上海代表团陈靖等 30 名代表、广东代表团阎武等 37 名代表、黑龙江代表团方同华等 30 名代表、福建代表团章联生等 31 名代表提出关于修改传染病防治法的议案 4 件（第 1 号、第 23 号、第 259 号、第 298 号）。议案提出，疫情防控中暴露出现行法律的短板弱项，建议对法定传染病病种、传染病预警、传染病疫情信息公布等规定进一步完善，尽快对传染病防治法进行全面修改。

新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记作出一系列重要指示，强调要坚持依法防控，强化公

共卫生法治保障，要求有针对性地推进传染病防治法等法律修改和制定工作。全国人大常委会部署启动强化公共卫生法治保障立法修法工作，成立了由艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰三位副委员长牵头的传染病防治法评估修改工作专班，并将传染病防治法（修改）列入了十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划、全国人大常委会 2021 年度立法工作计划和国务院 2021 年度立法工作计划，明确由国务院负责提请审议。工作专班领导高度重视传染病防治法修改工作，多次提出明确要求，督促有关方面抓紧工作，按计划将草案提请全国人大常委会审议。我委于 2020 年 6 月底提出了传染病防治法评估报告，同时对传染病防治法修改提出了具体建议，已送国务院有关部门参考。

2020 年 10 月国家卫生健康委向司法部报送了传染病防治法（修订草案送审稿），2021 年 1 月 8 日，国务院常务会议审议了传染病防治法（修订草案）。会议明确按照立法计划积极推进传染病防治法修订工作，修改完善并听取各方面意见后，按程序报请全国人大常委会审议。目前，司法部正会同国家卫生健康委、国家疾病预防控制局，根据国务院常务会议精神和疾控体系改革相关要求对修订草案进行完善。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

10. 安徽代表团张莉等 31 名代表提出关于修改国境卫生检疫法的议案 1 件（第 293 号）。议案提出，国境卫生检疫存在部门协调机制不完善、传染病病种目录不健全、传染病患者入境管控不严等问题，建议修改国境卫生检疫法，进一步明确国境口岸所在地县级以上地方政府和相关单位的职责，建立部门协调机制，强化与动物疫病检疫的联防联控，实行传染病病种动态管理，

强化传染病患者的入境管控措施等。

全国人大常委会高度重视国境卫生检疫法修改工作，将其作为强化公共卫生法治保障立法修法工作重点之一，成立了由曹建明、艾力更·依明巴海、蔡达峰三位副委员长牵头的国境卫生检疫法修改工作专班，将国境卫生检疫法（修改）列入了十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划、全国人大常委会 2021 年度立法工作计划和国务院 2021 年度立法工作计划，明确由国务院负责提请审议。工作专班领导高度重视，多次提出明确要求，督促有关方面抓紧工作，加快立法进程。

海关总署、司法部贯彻工作部署要求，认真开展国境卫生检疫法修改各项具体工作。在海关总署报送的国境卫生检疫法（修订草案送审稿）基础上，司法部经过广泛听取意见，进一步修改完善，形成了国境卫生检疫法（修订草案）。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

11. 河北代表团陈树波等 31 名代表提出关于制定突发公共卫生事件应对法的议案 1 件（第 146 号）。议案提出，现行突发公共卫生事件的应急管理中预防体系有待进一步加强，部门之间基于大数据的疫情预警、决策制定、响应实施、应急救治等全链条工作的衔接性、动态性、及时性有待进一步提升。突发公共卫生事件应急处置机构、人员、设备、设施还存在一定短板和弱项，卫生应急物资储备机制有待进一步完善。

全国人大常委会高度重视突发公共卫生事件应对法的立法工作，已经将其列入 2021 年度立法计划。国家卫生健康委根据全国人大常委会、国务院立法工作部署，及时启动了突发公共卫生事件应对法的立法工作。在总结《突发公共卫生

事件应急条例》实践经验和新冠肺炎疫情应对成功经验的基础上，将行之有效的制度和措施上升为法律规定。下一步，国家卫生健康委将和国家疾病预防控制局进一步充实完善法律草案，并适时向社会公开征求意见。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

12. 河北代表团马永平等 31 名代表提出关于制定药师法的议案 1 件（第 174 号）。议案提出，我国居民不合理用药问题普遍存在，涉药安全事件屡有发生，药师作用未能充分发挥，建议加快制定药师法，依法保障药师处方监督权，规范服务标准，提高服务质量，满足人民群众多样化药学服务需求。

制定药师法已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划预备审议项目。国家卫生健康委正在会同国家药品监督管理局、国家中医药局等有关部门起草药师法草案。目前药师法（送审稿）已经形成。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

13. 河北代表团鲍守坤等 31 名代表、山西代表团杨林花等 30 名代表、河北代表团侯华梅等 30 名代表提出关于修改献血法的议案 3 件（第 136 号、第 299 号、第 376 号）。议案提出，社会各界对无偿献血的认知度和参与性不断提高，采供血机构年采血量、临床用血量持续增加。建议修改献血法，调整献血者年龄、献血间隔、献血量，完善制约采供血和用血的相关制度规定，鼓励公民积极献血。

修改献血法已列入十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划。目前，国家卫生健康委已初步形成了献血法修订草案。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案提出

的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

14. 河北代表团张军等 30 名代表、浙江代表团陈玮等 34 名代表、河南代表团庞国明等 33 名代表提出关于修改中医药法的议案 3 件（第 143 号、第 164 号、第 257 号）。议案提出，现行中医药法在发展中医药理论、保护中医药知识产权、加强中医药人才培养、宣传普及中医药文化知识、打击抹黑中医药行为等方面存在不足，建议适时修改，进一步理顺管理体制，鼓励中医药理论研究，加大中医药知识产权保护范围和力度，普及基层的中医药健康医疗服务网点建设，建立符合中医药自身发展规律的临床疗效评价体系。

中医药法已列入全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划中。目前，国家中医药局正在组织开展完善中医药法相关制度研究，重点开展中医药管理体系、中医医疗服务、中医药科技创新、中医药人才培养、中药产业等方面的研究，同时系统评估中医药法配套制度的实施情况，协调修改完善相关配套制度。全国人大常委会十分重视中医药法的贯彻实施情况，于 2021 年对中医药法实施情况开展了执法检查，常委会组成人员对修改中医药法提出了许多意见和建议。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案和各方面提出的意见和建议，抓紧修改完善法律草案，尽早提请全国人大常委会审议。

15. 福建代表团郑奎城等 39 名代表提出关于修改基本医疗卫生与健康促进法的议案 1 件（第 294 号）。议案提出，新冠肺炎疫情暴露出公共卫生领域存在许多短板，建议修改基本医疗卫生与健康促进法，加强以疾控机构为主的专业公共卫生体系建设，完善专业公共卫生机构职责，推动预防医学等学科发展，完善重大疫情防控体制机制，健全国家公共卫生应急管理体系

等。

新冠肺炎疫情发生后，全国人大常委会制定了强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，基本医疗卫生与健康促进法已纳入修改计划。国家卫生健康委将在修改传染病防治法、制定突发公共卫生事件应对法以及推进实施医师法、护士条例和相关政策规定时认真研究吸纳议案提出的意见和建议。司法部建议国家卫生健康委结合议案所提建议，就修改基本医疗卫生与健康促进法进行研究论证，并将积极配合做好相关工作。我委建议有关部门在修改传染病防治法、制定突发公共卫生事件应对法时充分研究吸收采纳代表议案提出的意见和建议，同时适时启动基本医疗卫生与健康促进法的修改工作。

**二、17 件议案提出的 9 个立法项目，建议有关部门认真研究论证，适时开展相关法律草案起草工作，条件成熟时，列入全国人大常委会立法工作计划**

16. 辽宁代表团王家娟等 30 名代表、北京代表团唐海龙等 31 名代表、江苏代表团葛道凯等 30 名代表提出关于修改国家通用语言文字法的议案 3 件（第 78 号、第 334 号、第 349 号）。议案提出，语言文字的规范应用，是社会高效运转和提高社会信息化水平的必要条件，当前语言文字工作面临新情况新问题，一些法律规定已不能适应语言文字事业发展的新需求。建议修改国家通用语言文字法，突出国家通用语言文字的主体地位，规范和加强网络用语、外国语言文字的使用管理，保障国家通用语言文字作为教育教学基本用语用字的地位，强化各级政府依法推广使用国家通用语言文字的责任。

为适应社会语言生活新变化，回答解决新问题，增强法律的操作性和时效性，教育部成立语言文字立法课题组，围绕修法工作开展了大量调研论证，已研究形成了国家通用语言文字法修订

草案初稿。草案初稿着重从进一步突出国家通用语言文字的主体地位、加强网络空间语言文字监管、积极应对社会语言生活中外国语言文字过多过滥现象、增强法律的针对性和执行力等方面进行修改。我委已促请有关部门认真研究吸收代表议案所提建议，在现有工作基础上，进一步开展调研论证、完善法律草案，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

17. 河南代表团马玉霞等 30 名代表、买世蕊等 30 名代表提出关于制定终身教育法的议案 2 件（第 325 号、第 371 号）、湖北代表团周洪宇等 30 名代表提出关于制定终身学习促进法的议案 1 件（第 339 号）。议案提出，终身教育对促进人的全面发展和社会进步具有重要意义，我国终身教育体系建设存在许多短板，难以满足人民群众终身学习需求。目前，我国福建、上海等地的地方立法实践，为国家层面立法提供了立法经验。建议制定终身教育（终身学习促进）法，将终身教育纳入国民经济和社会发展规划，明确各级政府职责，为全民学习、终身学习提供体制、机制和资源保障，加快建设学习型社会。部分领衔代表已是连续多年提出这一主题的议案。

服务全民终身学习的教育体系是国家基本公共服务制度体系的重要组成部分。教育部于 2013 年启动终身教育立法研究，经过广泛调研已完成草案初稿，下一步将根据中央决策部署，从全民学习的角度，认真吸收采纳代表议案提出的意见和建议，结合相关法律衔接、现有制度整合和健全终身学习保障体系等重点问题进行系统研究，努力推动终身学习立法列入全国人大常委会立法计划。我委认为应进一步加强立法研究，及时总结有关地方立法实践经验，在相关法律法规修改中增加终身教育有关内容和制度设计，同时积极开展终身教育立法研究论证工作，条件成

熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

18. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表提出关于修改高等教育法第四十五条的议案 1 件（第 387 号）。议案提出，高校和科研机构学术造假事件时有发生，建议修改高等教育法，将有违背学术道德等情形的高校教师及其他教育工作者纳入全国信用信息共享平台，明确其不得参与资格认定、职务晋升、聘任等；对已取得的资格、职务等，按照有关规定予以撤销。

国家一直重视学术道德和学风建设，近年来结合实际工作出台了一系列制度文件。中共中央办公厅、国务院办公厅先后出台《关于深化职称制度改革的意见》《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》等，明确要建立科研诚信管理体系，完善诚信承诺和失信惩戒机制，对学术造假行为“零容忍”。教育部出台《高等学校预防与处理学术不端行为办法》，以部门规章的形式对高等学校预防和处学术不端行为作出规定。教育部在研究修改教师法的过程中，将进一步规范教师师德师风及学术道德等内容。我委已促请有关部门在修改教师法、学位条例等相关法律时积极吸纳代表议案提出的意见和建议，同时积极开展高等教育法修改研究论证工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

19. 黑龙江代表团陈佐东等 30 名代表提出关于修改民办教育促进法的议案 1 件（第 351 号）。议案提出，培训教育发展较快，存在应试导向、虚假宣传等问题，社会反响强烈。建议修改民办教育促进法，设立“培训教育”专章，明确培训教育机构经营者的权利义务，规范培训教育机构的设立、运营及监管机制。

近年来，面向中小学生的校外培训机构广受关注。为深入贯彻党的十九大和十九届五中全会精神，切实提升学校育人水平，持续规范校外培训，2021 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公

厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》。文件从坚持从严审批机构、严禁资本化运作、建立培训内容备案与监督制度、严控学科类培训机构开班时间、学科类收费纳入政府指导价等几方面全面规范了校外培训行为。国务院有关部门已经开展了减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担（以下简称“双减”）方面的工作，取得了初步的成效。我委认为有关部门应进一步加大“双减”意见的实施力度，加强行业监管，维护良好教育生态，切实回应人民群众关切。同时积极开展修改民办教育促进法等相关法律的调研论证工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

20. 上海代表团杲云等 30 名代表、刘艳等 30 名代表、山西代表团姜四清等 30 名代表、江苏代表团龙翔等 31 名代表提出关于制定红色文化保护相关法律的议案 4 件（第 22 号、第 281 号、第 280 号、第 377 号）。议案提出，党中央高度重视红色文化保护利用工作，然而目前实践中存在一些突出问题，如红色遗迹所有权问题、对保护对象的界定问题、红色文化载体与文物的区分问题、保护红色遗迹与城市建设如何进一步协调等，应通过国家立法的方式加强红色文化的保护利用。

有关部门认为，通过立法加强对红色资源保护和传承非常必要，议案所提建议具有重要参考价值，一些省（市）已经出台了有关红色资源传承弘扬和保护利用的地方性法规，为国家层面立法积累了经验。我委认为，在中国共产党成立 100 周年之际提出该议案，具有十分重要的意义。建议有关部门结合目前开展的修改文物保护法和制定文化产业促进法的工作，认真研究吸纳代表议案提出的立法建议，同时积极开展红色文化保护立法调研论证工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。



21. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表提出关于制定全民阅读法的议案 1 件（第 282 号）。议案提出，阅读是民族精神发育和文化遗产的基本途径，建议制定全民阅读法，建立全民阅读工作协调机制，科学规划、合理布局，有计划地建设覆盖城乡、实用便利、服务高效的全民阅读设施，支持和保障全民阅读设施免费开放、运营和服务使用，保障公民的基本阅读权利，提高社会文明程度。

2020 年 10 月，中宣部印发了《关于促进全民阅读工作的意见》，确定了促进全民阅读工作的指导思想、基本原则和阶段性目标等。中宣部认为，要结合抓好《意见》贯彻落实，开展全民阅读立法调研论证工作。我委已促请有关部门在已有工作基础上，认真研究代表议案提出的意见和建议，积极开展立法调研论证工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

22. 北京代表团齐玫等 30 名代表提出关于修改公共文化服务保障法的议案 1 件（第 378 号）。议案提出，建议修改公共文化服务保障法，在第二十五条增加“对于民间筹建公共文化设施，政府在一定条件下，采取出租等方式，有偿为其提供必要的、适宜的场所”，使民间筹建公共文化服务设施得到有效保障和有力支持。

有关部门认为，民办博物馆是社会力量参与公共文化服务的重要形式，2015 年颁布实施的《博物馆条例》及相关规范性文件对民办博物馆的设立、管理、服务均有明确规定，议案所提建议对推动解决制约非国有博物馆馆舍场地问题具有现实意义。我委已促请有关部门加强对非国有博物馆“用地难”等问题的调查研究，切实促进民办博物馆建设，同时积极开展相关法律问题的研究论证，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

23. 湖南代表团胡春莲等 30 名代表提出关

于制定护士法的议案 1 件（第 138 号）和河南代表团黄玉梅等 30 名代表提出关于制定执业护士法的议案 1 件（第 434 号）。议案提出，护理是医疗卫生事业的重要组成部分，目前护理人员劳动强度大、职业风险高、待遇和社会地位较低，建议制定（执业）护士法进一步明确护士的权利义务、严格护士准入制度，扩展护士的执业空间，明确医疗机构护士配备标准，确立相关激励奖励制度，维护护士合法权益。

国务院于 2008 年 1 月颁布护士条例，并于 2020 年根据“放管服”改革精神对条例进行了修订。各级政府及其有关部门和医疗卫生机构认真贯彻实施护士条例，积极采取措施加强护士队伍建设，保障护士执业安全，调动护士工作积极性，加强医疗护理员培训管理，推进卫生行业职称改革，不断推进护理事业发展。司法部建议国家卫生健康委结合议案所提的意见和建议，就制定护士法的必要性进行研究论证。全国人大常委会高度重视依法保护包括护士在内的医疗卫生人员的合法权益，在基本医疗卫生与健康促进法中专章明确医疗卫生人员的权利义务。我委已促请有关部门进一步做好相关法律法规实施工作，认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，及时启动护士法的立法调研论证工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

24. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表提出关于修改食品安全法的议案 1 件（第 410 号）。议案提出，外卖行业食品安全问题令人担忧，迫切需要依法规范管理，建议修改食品安全法，明确规定网络平台提供者应当对入网食品经营者的登记材料、许可证、经营场地等进行核实。

近年来，工业和信息化部、国家市场监督管理总局等国务院有关部门出台了《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》等一系列规章，进一步健全管理制度，压实主体责任，开展“网络市场监

管”、“打击食品保健品欺诈和虚假宣传”等专项整治行动，持续强化网络餐饮服务食品安全监管。我委促请有关部门在已有工作的基础上，认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，加强对网络食品交易平台的监管，及时启动食品安全法的修改工作，条件成熟时，争取列入全国人大常委会立法计划。

**三、6 件议案提出的 6 个立法项目，建议在制定或修改相关法律时统筹考虑、充分吸收采纳代表议案所提出的立法建议**

25. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表提出关于制定学校安全法的议案 1 件（第 347 号）。议案提出，校园安全事故时有发生，学校安全形势不容乐观。建议制定学校安全法，推动学校安全管理法治化，形成有法可依、各负其责、齐抓共管、科学规范的学校安全管理局面，依法减少学生安全事故的发生，维护学校和社会和谐稳定。

学校安全尤其是学生安全问题，一直受到党中央、国务院以及各级政府和社会各界的高度关注。近年来，与学校安全相关的法律制度规范不断完善。新修订的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法，专章规定了未成年人学校保护。正在制定的学前教育法草案，专门对幼儿园安全管理问题作出规定。教育部单独或与有关部门联合出台了学生伤害事故处理办法、未成年人学校保护规定、关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见等规范性文件，从加强预防、减少事故，到严格执法、妥善处理纠纷，再到多部门合作、形成共治格局的完整治理体系。我委建议有关部门在加大有关法律法规实施力度时，及时开展制定学校安全法的立法调研论证工作，同时在修改相关法律时充分研究吸纳代表议案提出的立法建议。

26. 山西代表团牛三平等 30 名代表提出关于制定在线教育法的议案 1 件（第 303 号）。议

案提出，全国在线教育行业规模发展较快，但意识形态教育管控存在监管盲区，虚假宣传、诱导消费、师资造假、维权困难等情况时有发生，建议制定在线教育法，规范在线教育市场行为，维护线上教学秩序，保障在线教育主体的合法权益，促进在线教育持续健康发展。

在线教育内容丰富、受众广泛，为人民群众拓展知识技能、满足多样化教育需求提供了便捷途径。近年来，教育部、工业和信息化部、市场监管总局等部门加强跨部门协同，从培训机构审批登记、在线教育内容、价格违法处理、互联网信息服务备案等方面采取一系列措施，持续做好在线教育联合监管。新修订的民办教育促进法实施条例，对利用互联网技术在线办学的行为也予以规范。我委建议有关部门认真分析研究代表议案提出的建议，开展制定在线教育法的立法调研，并在相关法律修订时充分研究吸纳代表议案提出的立法建议。

27. 福建代表团陈紫莹等 30 名代表提出关于制定老年教育法的议案 1 件（第 363 号）。议案提出，我国已进入老龄化社会，老年人的精神文化和学习需求增长较快，促进发展老年教育的任务较为紧迫。建议制定老年教育法，理顺管理体制，明确政府投入责任和相关机构，依法保障老年人接受教育的权利。

加快发展老年教育，是积极应对人口老龄化、实现教育现代化、建设学习型社会的重要举措，是满足老年人多样化学习需求、提升老年人生活品质、促进社会和谐的必然要求。近年来，各地老年教育快速发展，已初步形成多部门共同推动、多种形式的发展新格局。教育部已开展的终身教育立法研究中，考虑将老年教育的相关内容纳入终身学习立法中。我委同意教育部的意见，已促请有关部门及时开展老年教育法立法调研论证工作，同时在起草制定修改相关法律时充

分研究吸纳代表议案提出的立法建议。

28. 河北代表团陈凤珍等 31 名代表提出关于制定太行山保护法的议案 1 件（第 468 号）。议案提出，太行山对中华文明的产生、延续和发展具有重要意义，建议制定太行山保护法，依法保护、开发太行山资源，弘扬和传承太行山文化。

2020 年 10 月，国家发展改革委、文化和旅游部发布了《太行山旅游业发展规划（2020—2035）》，全面对接国家重大战略，加强太行精神保护传承弘扬，充分发挥旅游业在太行山区脱贫攻坚、乡村振兴、资源型地区转型发展中的重要作用，推动太行山区旅游业转型升级和高质量发展。我委已促请有关部门加大对规划文件实施指导和协调力度，总结经验，分析存在的问题，进一步深入研究论证相关法律问题。建议有关部门结合目前正在进行的修改文物保护法和制定文化产业促进法的工作，认真研究吸纳代表议案提出的立法建议。

29. 安徽代表团陈静等 30 名代表提出关于制定中医药传统知识保护法的议案 1 件（第 392 号）。议案提出，目前我国在中医药知识产权保护方面还存在不少问题，不少中草药项目被外国企业抢先在海外申请了专利。建议尽快制定中医药传统知识保护法，并与非物质文化遗产法等法律法规衔接，建立中医药传统知识的综合法律保护体系。

国家中医药局高度重视中医药传统知识保护工作，近年来加快研究制定符合中医药特点的中医药传统知识保护制度，已形成了《中医药传统知识保护条例》送审稿报送国家卫生健康委。目前，国家卫生健康委已将《中医药传统知识保护条例》列入 2021 年度立法工作计划。我委建议有关部门抓紧出台中医药传统知识保护方面的行政法规。同时，在修改中医药法等相关法律时，

充分研究吸纳代表议案提出的立法建议，促进中医药传统知识的保护和创新发展。

30. 江苏代表团李甦雁等 30 名代表提出关于制定儿童用药法的议案 1 件（第 336 号）。议案提出，儿童用药存在供给不足、类型短缺、用药信息不全、不良反应率较高等突出问题，成为我国儿童医疗卫生事业健康发展的瓶颈，建议制定儿童用药法，从鼓励研发、促进生产、完善采购、合理使用等方面系统解决儿童用药保障问题，完善儿童药的流通、招标采购、定价、临床使用等规定。

国家卫生健康委同相关部门积极推进儿童用药法治保障，组织启动儿童用药方面立法可行性研究，推动完善相关制度。同时，鼓励儿童用药品的研发创制，加大审批研发政策的支持力度。加强儿童合理用药管理，加强医疗机构处方审核，不断提高儿童合理用药水平。全国人大常委会高度重视儿童用药问题，在修改药品管理法时已对相关问题做了规定。我委已建议将儿童健康（含用药）促进工作情况列入全国人大常委会 2022 年监督工作计划。我委已促请有关部门进一步加强对相关法律法规的实施力度，以回应代表关切。同时结合监督工作计划，加强调查研究，认真研究吸纳代表议案提出的立法建议，健全完善相关法律和行政法规，以切实解决儿童用药安全问题。

四、5 件议案提出的 5 个立法项目，建议有关部门通过制定或修改相关行政法规、加大现行法律法规的贯彻实施力度，对立法开展调研论证，加强和改进相关工作，认真吸收代表建议，以解决议案所提出的问题

31. 河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于修改义务教育法、延长义务教育年限的议案 1 件（第 372 号）。议案提出，随着我国经济社会发展，一些地方已推行十二年或十五年免费教

育，义务教育法“国家实行九年义务教育制度”的规定已滞后。建议修改义务教育法，加大各级政府义务教育领域的投入力度，延长义务教育年限，逐步将学前教育和高中阶段教育纳入义务教育范畴。

教育部认为，目前教育法和义务教育法均对义务教育学制做了明确规定，延长义务教育年限在必要性和可行性上还需要进一步研究。我国义务教育普及时间较短，巩固提高任重道远，学前阶段和高中阶段的普及水平与强制性的要求也有较大差距，延长义务教育年限条件还不充分。同时，延长义务教育年限也可能影响到不同阶段学制变化、教育教学内容调整、中高考改革等问题，需要长期准备、周密谋划，现阶段应贯彻实施好义务教育法，进一步优化教育投入结构，巩固提高义务教育普及水平，全面提升教育质量，同时支持学前教育普及普惠发展，加快高中阶段教育普及。财政部认为，基于我国社会主义初级阶段的基本国情、不同教育阶段投入机制和面临的改革发展任务，应审慎研究延长义务教育年限问题。下一步将继续认真落实中央决策部署，加大投入力度，优化支出结构，加快推进基础教育改革发展。我委认为，学制是教育基本法律制度，是具有基础性、全局性的综合性问题。建设高质量教育需要加快健全国家基本公共服务制度体系，实现“幼有所育、学有所教”的目标。我委已促请有关部门在已有工作的基础上，认真研究考虑代表的关切和意见，深入开展相关法律制度问题的调查研究，提出相关建议，以促进义务教育均衡发展。

32. 河南代表团买世蕊等 30 名代表提出关于制定传统木版年画艺术保护法的议案 1 件（第 467 号）。议案提出，为加强文物保护利用，传承非物质文化遗产，推动文化产业发展，建议制定传统木版年画艺术保护法，将濒临失传和面临

被破坏危险的传统年画文化遗产列入优先保护名单，依法加强抢救保护。

有关部门认为，2011 年起施行的非物质文化遗产法已经涵盖了木版年画艺术，首部针对年画保护的地方性法规《德阳市绵竹年画保护条例》已于 2020 年起施行，下一步将跟踪条例施行情况，支持、推动有条件的地区加强木版年画保护立法研究，制定出台地方性法规。我委已促请有关部门认真研究吸纳代表议案中的意见和建议，做好非物质文化遗产法和文物保护法的贯彻实施工作，细化完善相关行政法规、规章和规范性文件，进一步加大对包括传统木版年画在内的中华优秀传统文化保护力度。

33. 河南代表团买世蕊等 31 名代表提出关于制定孝文化促进法的议案 1 件（第 418 号）。议案提出，孝文化是传统文化的重要组成部分，也是家庭伦理的核心。建议制定孝文化促进法，将重阳节定为“中华敬老节”，并作为法定节假日；将孝文化全方位融入教育各环节。

有关部门认为，议案所提建议具有重要参考价值，要对其具体措施的必要性和合理性进行深入研究论证，条件成熟时探索制定出台孝文化的地方性法规。我委已促请有关部门加强对孝文化的立法研究，细化完善相关行政法规、规章和规范性文件并强化贯彻实施工作，加大中华优秀传统文化的传承弘扬力度，把广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求转化为全社会共同遵守的行为准则。

34. 山东代表团周云杰等 30 名代表提出关于修改疫苗管理法的议案 1 件（第 258 号）。议案提出，目前存在疫苗的供应信息公开不充分，偏远地区的居民难以及时、便捷地接受疫苗接种服务，部分地区的冷链管理技术水平有待完善等问题，不利于保障疫苗的质量以及疫苗接种的安全性。建议对疫苗管理法进行修改，建立健全疫

苗接种预约体系，确立疫苗存储和运输的技术标准，强化疫苗存储、运输、接种等相关机制。

国家药品监督管理局认为，现行的《疫苗储存和运输管理规范》《药品经营质量管理规范》等文件中的规定基本涵盖了疫苗储存、运输的各个环节，符合疫苗流通监管实际，在保障疫苗流通持续合规中发挥着重要作用。国家药品监督管理局正在抓紧制定《疫苗生产流通管理规定》，拟对疫苗生产、委托生产以及药品上市许可持有人等相关主体开展的疫苗销售、配送、储存、运输等流通活动作出进一步要求。我委已促请有关部门认真研究代表议案提出的法律实施和配套制度方面存在的问题，进一步细化健全相关配套实施细则，使疫苗的各个环节都有详细的、可操作性的规定和规范，切实加大疫苗管理法和相关配套法规的贯彻实施力度，以解决代表在议案中提出的问题。

35. 陕西代表团崔荣华等 30 名代表提出关于制定民办医疗促进法的议案 1 件（第 409 号）。议案提出，目前存在民办医疗机构权益保障不充分，政府对民办医疗机构管理约束力有限、市场乱象频发，民办医疗机构竞争不规范等问题。建议制定民办医疗促进法，规范民办医疗机构相关标准，明确民办医院定位，保障民办医疗机构公平参与市场竞争。

国家卫生健康委认为，社会办医作为医疗领域民营经济的重要形式和医疗服务体系的重要组成部分，是公立医疗服务体系的补充。2019 年 6 月，国家卫生健康委等 10 部门联合印发了《关于促进社会办医持续健康规范发展的意见》，从

加大政府支持力度等六个方面入手，提出了二十二项具体政策措施。下一步，国家卫生健康委将加强政策评估和地方调研，进一步完善有关政策措施。我委已促请有关部门进一步完善相关法律法规和配套制度措施，加大对相关法律法规和规范性文件实施力度，依法加强监督管理，有效整治议案反映的一些乱象，切实保障民办医疗机构合法权益，有效促进社会办医持续健康规范发展。

#### 五、1 件议案提出的 1 个监督项目，建议适时列入全国人大常委会监督工作计划

36. 山西代表团牛三平等 33 名代表提出关于开展民办教育促进法执法检查的议案 1 件（第 415 号）。议案提出，民办教育是社会主义教育事业的重要组成部分，建议全国人大常委会组织开展民办教育促进法执法检查，破解民办教育发展面临的平等地位、政策落实等方面的突出矛盾和关键问题，促进民办教育事业持续健康发展。

党的十八届三中全会通过的中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定指出，要鼓励社会力量兴办教育。全国人大及其常委会高度重视民办教育事业发展，2002 年审议通过民办教育促进法，2013 年、2016 年、2018 年三次对法律作出修改。在开展义务教育法、职业教育法、高等教育法执法检查时，都将民办教育发展情况作为检查内容。我委将促请教育部加强对法律实施情况的调查研究，总结经验，找准问题；同时密切关注民办教育促进法贯彻实施情况，结合代表议案提出的意见和建议开展相关研究，建议全国人大常委会适时列入年度监督工作计划。

# 全国人民代表大会农业与农村委员会关于 第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共25件，其中提出制定法律和决定的17件，修改法律的8件，共涉及14个立法项目。

按照代表议案办理的有关法律规定和全国人大常委会代表议案办理工作要求，农业与农村委员会加强代表议案办理工作的领导，认真部署落实，及时制定工作方案，就代表议案办理广泛征求中央和国务院有关部门及相关人大代表的意见，结合委员会立法和监督工作，通过多种形式和途径加强与代表沟通联系，认真做好代表议案办理工作，及时征求议案领衔代表对议案办理工作及相关立法的意见，使代表更加充分地了解和参与三农立法和监督工作。2021年10月23日，农业与农村委员会全体会议对代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

**一、6件议案提出的3个立法项目，已提请全国人大常委会审议**

1. 修改种子法的议案3件
2. 修改畜牧法的议案2件
3. 制定黑土地保护法的议案1件

我委负责起草的种子法修正草案已提请第十三届全国人大常委会第三十次会议初审，本次会议进行二审。各方面对修正草案的认识较为一致，建议根据常委会审议意见和各方面意见进一步修改完善后及时通过，以适应种业振兴的法治需求。

我委负责起草的畜牧法修订草案、黑土地保护法草案已分别提请第十三届全国人大常委会第三十一次会议和本次会议初次审议。我委在起草过程中已经认真研究、尽可能吸纳代表议案所提建议。下一步，我委将积极配合宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会抓紧开展草案修改工作。建议根据常委会审议意见和各方面意见进一步修改完善后，尽快审议通过，为加强公共卫生安全和保障国家粮食安全提供有力法治保障。

**二、8件议案提出的4个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划，建议继续抓紧开展相关立法工作，按计划提请审议**

4. 制定粮食安全保障法的议案5件
5. 修改渔业法的议案1件
6. 修改气象法的议案1件
7. 制定农村集体经济组织法的议案1件

上述立法项目均由国务院有关部门具体负责

起草，各起草单位正在抓紧开展相关工作，已形成征求意见稿。我委积极参与，已提前介入起草工作，并将进一步推动立法进程，促进代表议案提出的意见得到采纳。

**三、13 件议案提出的 7 个立法项目，建议通过制定、修改相关法律法规或改进相关工作，解决议案提出的问题**

8. 制定耕地资源保护法的议案 1 件
9. 制定农产品批发市场法的议案 1 件
10. 制定土地征收法的议案 1 件
11. 修改农业法的议案 1 件
12. 制定过程农业系统工程建设的议案 1 件
13. 制定反虐待动物法（伴侣动物保护和管理法）的议案 5 件
14. 设立脱贫攻坚胜利纪念日的议案 1 件

以上议案涉及的立法问题，经征求国务院有关部门意见后研究认为，有的可以在制定或修改

相关法律时解决，有的可以通过制定或修改行政法规予以解决，有的可以通过加强和改进相关工作予以解决，有的需要进一步总结经验，加强研究论证，目前不急于制定法律。建议国务院有关部门在今后的工作中，重点关注解决代表议案所提问题，不断积累实践经验，进一步提高相关工作质量。我委将在其他相关立法工作中对代表议案提出的问题继续予以重点关注。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会农业与农村委员会

2021 年 12 月 20 日

附件：

# 全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第四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四次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共 25 件，其中提出制定法律和决定的 17 件，修改法律的 8 件，共涉及 14 个立法项目。2021 年 10 月 23 日，农业与农村委员会全体会议对代表议案进行了审议，审议意见如下：

**一、6 件议案提出的 3 个立法项目，已提请全国人大常委会审议**

1. 王华生、王娟玲、唐海龙等 92 名代表提出修改种子法的议案 3 件（第 249、252、316 号）。议案提出，种子法在知识产权保护、种业科技创新等方面存在较多问题，建议修改种子

法，完善植物新品种权保护制度，明确建立实质性派生品种制度，扩大品种权保护范围，延长保护链条和保护期限，加大保护力度，规范农民自繁自用行为，细化育种成果转化的内容，完善品种审定、品种登记的相关规定。

建立激励和保护原始创新的种业法律制度，是“打好种业翻身仗的关键”。全国人大农业与农村委员会高度重视种子法律制度的修改完善，认真贯彻落实中央农村工作会议精神和习近平总书记重要指示要求，今年3月，牵头组织开展种子法修改工作，全国人大常委会法工委、司法部、农业农村部、国家林草局、国家知识产权局等部门参与，经过深入调查研究，广泛征求国务院有关部门、种子企业及专家意见，认真吸纳代表议案所提建议，召开评估论证会，反复研究，形成种子法修正草案，已提请8月召开的十三届全国人大常委会第三十次会议初次审议，我委积极配合宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会抓紧开展草案修改工作和进一步工作。各地方认识较为一致，建议根据常委会审议意见和各方面意见进一步修改完善后及时通过，以适应种业振兴的法治需求。

2. 郭素萍、张莉等61名代表提出修改畜牧法的议案2件（第109、251号）。议案提出，修改畜牧法，加强重要畜产品有效供给保障，强化规模养殖场备案管理和用地政策保障，加强畜禽遗传资源保护，明确畜禽遗传资源保护的主体责任，强化对地方品种资源的基础研究和开发利用，规范种畜禽生产经营管理行为，合理划定禁养区，促进种养循环发展。

2020年4月，全国人大常委会将修改畜牧法列入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，并明确由全国人大农业与农村委员会牵头起草。我委高度重视，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党的十九大和十九

届历次全会精神，贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障重要指示要求，统筹畜牧业公共卫生安全和高质量发展。经过深入调查研究，广泛听取意见，反复修改完善，形成畜牧法修订草案，经全国人大农业与农村委员会全体会议审议通过，提请2021年10月召开的第十三届全国人大常委会第三十一次会议进行初次审议。我委将积极配合宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会抓紧开展草案修改完善和进一步工作。

3. 董文琴等41名代表提出制定黑土地保护法的议案1件（第436号）。议案提出，黑土地保护对保障国家粮食安全十分重要，但存在“重用轻养”，保护不够等问题，建议制定黑土地保护法，建立保护机制，确定责任主体，规定分类保护措施，明确法律责任，加大黑土地保护力度，促进资源可持续利用。

加强黑土地保护立法是保障国家粮食安全的现实需求。全国人大常委会领导同志高度重视，多次就黑土地保护立法作出批示指示。全国人大农业与农村委员会高度重视黑土地保护，认真落实中央农村工作会议精神和习近平总书记的指示要求，通过立法保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”。结合代表议案办理，迅速开展法律草案起草工作。分别赴内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁等地的黑土区进行实地调研，听取基层干部和农民群众的意见，召开有关部门和专家座谈会，广泛听取意见，反复研究论证、修改完善，形成黑土地保护法草案，经全国人大农业与农村委员会全体会议审议通过，提请2021年12月召开的第十三届全国人大常委会第三十二次会议进行初次审议，我委将积极配合宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会抓紧开展草案修改完善和进一步工作，继续发挥“小快灵”立法模式的优势，满足稳步恢复提升黑土地基础地力和粮食生产能



力，保障国家粮食安全的现实需求。

二、8 件议案提出的 4 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划，建议继续抓紧开展相关立法工作，按计划提请审议

4. 赵治海、胡季强、王金会、史贵禄、方兰等 152 名代表提出制定粮食安全保障法的议案 5 件（第 170、248、370、381、421 号）。议案提出，贯彻落实习近平总书记关于粮食安全的重要论述，建立新时代粮食安全保障体系，需要加快构建粮食安全法律保障制度，建议制定粮食安全保障法，依法保障国家粮食安全，规定粮食生产经营、储备调控、预警应急、安全责任、产业发展、法律责任等。

制定粮食安全保障法已列入十三届全国人大常委会立法规划和 2021 年度立法工作计划，由国务院提请审议。2020 年 7 月，国家发改委、粮食和物资储备局将草案送审稿报请国务院审议。司法部已先后两次征求中央和国务院有关部门、地方人民政府和重点企业意见，召开专家论证会，进行实地调研，并会同有关部门对草案进行了修改完善。司法部表示，将在草案修改完善过程中认真研究并尽可能吸纳代表议案中所提建议，进一步完善粮食安全保障相关制度。我委将进一步推动粮食安全保障立法进程，争取粮食安全保障法草案及早提请审议。

5. 于普松等 31 名代表提出修改渔业法的议案 1 件（第 110 号）。议案建议修改渔业法，规范水生生物增殖放流、人工鱼礁建造投放和海洋牧场管理行为，规范休闲渔业活动，加强生产工具安全管理，推动生态渔业发展，完善相关法律责任。

修改渔业法已列入十三届全国人大常委会立法规划，属条件成熟时提请审议的项目，由农业农村部牵头起草，我委提前介入起草工作。农业农村部已将修订草案送审稿报请国务院审议。司

法部正在抓紧开展立法审查工作，目前已完成第一次征求意见，正在会同有关部门对修订草案进行修改完善。司法部表示，将认真研究吸收采纳议案所提建议，按照立法程序抓紧推进审查工作，进一步完善“增殖放流、休闲渔业”相关规定，完善法律责任，维护渔业发展空间和经营者合法权益。我委同意上述意见，并继续加强与有关部门的沟通，积极推进立法进程。

6. 鲍守坤等 31 名代表提出关于修改气象法的议案 1 件（第 111 号）。议案建议修改气象法，将气象探测环境保护列入建设规划和项目审批程序，明确气象探测、气象信息发布等领域的执法主体，完善天气预报发布制度，建立气象服务发展机制，加强涉外气象活动管理等。

修改气象法已列入十三届全国人大常委会立法规划，属条件成熟时提请审议的项目，由中国气象局牵头起草。2019 年 4 月正式启动相关工作，成立了修改起草领导小组和工作小组，在积极开展气象法立法后评估的基础上，围绕重点难点问题开展立法调研，广泛听取各方面意见，特别是人大代表的意见建议，目前已形成气象法修订草案稿。司法部建议中国气象局会同有关部门，在全面总结气象法实施经验的基础上，根据新情况、新问题、新要求，进一步研究完善相关制度，认真研究采纳议案所提建议，抓紧推进相关工作。我委将继续介入立法相关工作，推动提高立法质量和效率。

7. 史贵禄等 30 名代表提出关于制定农村集体经济组织法的议案 1 件（第 379 号）。议案建议，制定农村集体经济组织法，统筹规定集体经济组织的形式、运行模式，构建农村集体经济组织的产权属确认和分配机制，明确农村集体经济组织成员的认定标准等内容，发挥集体经济组织在乡村振兴中的重要作用。

农村集体经济组织立法已列入十三届全国人

大常委会立法规划研究论证类项目。目前，农业农村部正在牵头组织开展起草工作，围绕农村集体经济组织的基本特征、法人属性、功能作用、内部运行机制等重点问题开展立法调研，并研究起草农村集体经济组织法草案初稿。司法部建议农业农村部，在起草过程中认真研究、吸收代表所提建议，进一步完善草案稿。我委已提前介入相关立法工作，并将与国务院有关部门密切配合，积极推动相关工作。

### 三、13 件议案提出的 7 个立法项目，建议通过修改、制定相关法律法规或改进相关工作，解决议案提出的问题

8. 秦光蔚等 30 名代表提出关于制定耕地资源保护法的议案 1 件（第 142 号）。议案提出，我国耕地资源存在保护不充分、耕地资源占补制度不完善等问题，制约了耕地资源高质量利用，建议制定耕地资源保护法，建立保护机制和监管制度，设立发展基金，明确保护措施，并规定相应法律责任。

自然资源部、农业农村部认为，耕地是粮食生产的命根子。现阶段，我国存在人均耕地少、耕地质量总体不高、后备耕地资源不足等现象。现行法律法规对耕地保护缺乏系统性、整体性和完整性规定。耕地保护立法非常必要，是落实党中央加强耕地保护决策的具体举措。司法部建议自然资源部、农业农村部等有关部门结合议案所提建议，就耕地保护立法开展前期论证，并在此基础上，综合考虑现有法律法规之间的关系，研究推进耕地保护立法工作。目前自然资源部正在开展耕地保护立法前期研究论证。我委建议国务院有关部门抓紧开展耕地保护相关立法工作，有序推动耕地资源依法建设和保护利用，为保障国家粮食安全提供有力法治保障。我委将依据职责，积极做好相关工作。

9. 乔彬等 30 名代表提出关于制定农产品批

发市场法的议案 1 件（第 422 号）。议案提出，农产品批发市场乱批乱建、重复建设问题较为突出，扰乱了农产品流通秩序，建议制定农产品批发市场法，加强批发市场规划，建立准入退出机制和审批制度，加强农产品市场监管等。

国家发改委、商务部、农业农村部认为，今后相当长一段时期内，农产品批发市场仍将是我国农产品流通的主渠道，由于缺乏有效规划布局调控和准入退出机制，农产品批发市场一直处于完全自由竞争和无序发展状态，赞成尽快将农产品批发市场建设和管理纳入法治轨道。国家发改委提出，近期司法部正在研究起草国务院关于加强农产品批发市场监督管理的规定，考虑到立法需要较长的过程，建议在此规定起草中，研究吸纳代表议案所提建议。商务部、农业农村部表示，国务院有关规定的起草将为立法奠定良好的基础，并将在今后有关立法工作中积极配合。司法部认为，现行有关法律法规已经针对加强农产品批发市场规划、建设和管理作了规定，建议有关部门在加强现有法律和政策文件执行的基础上，深入研究论证专门立法的必要性、可行性。我委建议国务院有关部门认真总结实践经验、研究代表议案建议，在完善国务院有关批发市场规定的内容基础上，加强沟通协调，深入研究论证。

10. 胡季强等 31 名代表提出关于制定土地征收法的议案 1 件（第 194 号）。议案提出，集体土地征收规定不够完善，征收矛盾突出，建议制定土地征收法，明确征收集体土地的前提条件，细化“公共利益”和“公用目的”的具体内涵，明确征收程序，规范补偿标准，加强监督管理。

自然资源部、农业农村部认为，2020 年 1 月 1 日起施行的土地管理法将土地征收的创新经验上升为法律规定，缩小征收范围，规范征收程

序,完善被征地农民的合理、规范、多元保障机制。2021年9月1日起施行的土地管理法实施条例,进一步细化了有关规定。土地征收方面的具体细化内容可以在土地管理法实施条例或相应细则、办法中进一步明确。司法部建议自然资源部等有关部门,结合议案所提建议,统筹考虑现有法律、行政法规的基础上,进一步论证专门立法的必要性。我委同意司法部意见,建议国务院有关部门密切关注征地过程中农民合法权益保护,以及农业生产用地保障等相关方面问题,及时总结经验,完善土地征收法律制度。

11. 崔荣华等30名代表提出关于修改农业法的议案1件(第382号)。议案提出,我国农业保险保障水平较低,影响农业生产者的经营能力和积极性,建议修改农业法,增加强制责任保险的规定,完善基本农业保险制度,建立国家基本农业保险基金等。

中央农办、农业农村部、银保监会认为,现阶段,我国以农业法、农业保险条例为主要内容的农业保险制度仍在不断完善,其发展还在农业法原则性规定的框架内。农业法的修改要考虑与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、与中央和地方的责任分工相匹配。对农业保险有关条款的修改应当坚持审慎原则,在完善中稳步推进,不宜将政策性保险统一改为基本农业保险,实行在责任限额内赔偿的强制性责任保险。农业保险相关制度完善,应当在继续坚持我国农业保险制度框架和基本原则基础上,继续完善制度机制。司法部认为,将农业保险作为强制性保险,是对现行农业保险制度的重大调整,涉及广大农业生产经营者的切身利益和政府的财政负担能力,是否可行,建议有关部门深入研究论证。我委建议国务院有关部门根据党中央、国务院对农业保险的战略部署,结合发展实际,统筹考虑,不断推动我国农业保险高质量

发展。

12. 党永富等30名代表提出关于制定过程农业系统工程建设法的议案1件(第105号)。议案认为,过程农业具有推动乡村产业兴旺、提升乡村生态宜居水平、促进乡风文明建设等作用,建议制定过程农业系统工程建设法,依法保障乡村振兴产业发展,提高我国农业综合实力。

科技部、农业农村部认为,代表议案中提出坚持系统观念,以投入减量化、生产清洁化、废弃物资源化、生产模式生态化、产品质量安全为目标,通过土壤到餐桌全过程管理,实现系统化、精细化、标准化、绿色化、智能化为特征的现代农业发展模式,与现行农业法律中加强农业生产全过程管理的理念是一致的,在相关法律中特定农业生产环节中均有体现。议案所提问题可通过修改完善相关立法、加强执法及完善全链条标准体系等方式解决。司法部建议农业农村部会同有关部门,结合议案所提建议,在统筹考虑现有法律法规的基础上,深入研究论证专门立法的必要性和可行性。我委赞同司法部意见,同时建议国务院有关部门完善法律制度体系,不断提高执法水平,提升执行落实质量,进一步完善加强农业全过程管理。

13. 朱列玉、新甲旦真、孙元华、陈佐东、买世蕊等162名代表提出制定反虐待动物法(伴侣动物保护和管理法)的议案5件(第027、045、055、195、250号)。议案建议,制定反虐待动物法(伴侣动物保护和管理法),确立管理和保护并重的立法理念,对动物实行分类保护,规定文明饲养、许可证制度、履行防疫义务等内容,明确禁止虐待和食用,强化法律责任。

司法部、农业农村部、国家林业和草原局认为,近年来,动物保护相关法律制度日趋完善,全国人大常委会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众

生命健康安全的决定以及民法典、刑法、治安管理处罚法、畜牧法、野生动物保护法、实验动物管理条例等法律法规、规章和规范性文件，都对动物保护做了明确规定，相关法律法规也在不断调整、修订，逐步加大保护力度。制定专门的反虐待动物法（伴侣动物保护和管理法），需要处理好与现行有关动物保护管理的法律规定之间的关系，并充分考虑国情实际和社会发展需求，以及宗教、文化、经济发展水平等情况。建议通过完善现有涉及动物保护法律制度和技术规定、加强监管执法、提高公民保护动物意识等措施，提高全社会动物保护水平。我委同意上述意见，建议国务院有关部门综合考虑我国经济社会发展和社会精神文明进步水平，加强动物保护执法。同时，进一步完善加强动物保护的相关规定，各地可根据本地区实际先行先试，积累立法经验。

14. 史秉锐等 31 名代表提出关于设立脱贫攻坚胜利纪念日的议案 1 件（第 380 号）。议案认为，脱贫攻坚是在中国共产党的领导下中华民族实现第一个百年奋斗目标的重要标志性工程，

历史贡献巨大，应为全体中国人民永远铭记。建议将每年 2 月 25 日设立为“脱贫攻坚胜利纪念日”。

中央农办、农业农村部、国家乡村振兴局提出，在习近平总书记的关心下，经中央政治局常委会审议通过，自 2018 年起每年农历秋分日为“中国农民丰收节”。自 2014 年起，国务院决定将每年 10 月 17 日设立为“扶贫日”。经过全党全国各族人民的努力，2021 年 2 月 25 日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。脱贫攻坚战的全面胜利，意味着“扶贫日”使命完成。目前有关部门正在按照程序申请报批设立“乡村振兴日”，替代“扶贫日”。鉴于三农领域已有“一节一纪念日”，建议不再单独设立“脱贫攻坚胜利纪念日”。我委同意以上意见，建议国务院有关部门加快推进相关工作，通过有关纪念日的设立，继续弘扬脱贫攻坚精神，汇聚更大的力量助推乡村全面振兴。

# 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四次会议代表 建议、批评和意见办理情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大常委会副秘书长 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

现在，我代表常委会办公厅报告十三届全国人大四次会议期间全国人大代表提出的建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况。

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话，高度评价我国根本政治制度的优势和功效，系统阐释全过程人民民主重大理念和实践，强调要坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主。习近平总书记指出，要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制。

全国人大常委会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关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，全面贯彻落实中央人大工作会议精神，支持和保障代表更好依法履职，推动代表建议工作更好接地气、察民情、聚民智、惠民生，不断发展全过程人民民主。栗战书委员长强调，人大代表来自人民、代表人民，在全过程人民民主中发挥着重要作用。代表建议是代表依法履职基本的、最主要的方式，要按照“内容高质量、办理高质量”

和“既要重结果、也要重过程”的要求，做好代表建议工作。要建好代表履职信息化平台，完善代表建议交办协调工作机制，协调解决意见最集中、反映最突出的问题，推动代表建议转化为促发展、惠民生、暖民心的政策举措。

在各有关方面的共同努力下，今年的代表建议办理工作取得了积极成效，是全过程人民民主的生动实践。人大代表密切联系群众，深入了解民情，真实反映民意，广泛集中民智，对于带有共性、普遍性的问题依法提出建议，推动从法律、政策层面予以解决。有关承办单位坚持以人民为中心，认真研究、逐件办理，在建议办前、办中、办后全过程与人大代表密切联系，高质量办理代表建议，积极回应社会关切。这是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主的生动写照，充分体现了“国家一切权力属于人民”的重要原则。

## 一、建议内容接地气、察民情， 交办、督办工作协调有序

全国人大常委会办公厅、有关专门委员会认真落实全国人大组织法、全国人大议事规则，深化落实关于加强和改进全国人大代表工作的具体

措施，加强和改进代表建议工作，做到“提”“交”“办”有序对接。十三届全国人大四次会议期间，代表们充分反映人民意愿诉求，提出对各方面工作的建议 8993 件。4 月 6 日，常委会办公厅召开代表建议交办会，王晨副委员长出席会议并讲话，对办理好今年代表建议作出部署。杨振武秘书长主持会议并通报相关情况。中共中央办公厅、国务院办公厅有关负责同志对相关工作提出要求。按照全国人大组织法和代表法的有关规定，8993 件建议统一交由 194 家承办单位研究办理。

闭会期间，代表们听取群众呼声，反映群众意愿，依法提出闭会期间代表建议。今年以来，代表们在闭会期间提出的 248 件建议，已按规定交由 91 家有关承办单位研究办理。建议的交办和办理情况，均逐一向提出建议的代表通报。

（一）代表建议的特点。经认真梳理和综合分析，今年建议主要有以下几个特点：一是代表们心怀“国之大者”、主动服务大局，紧扣贯彻落实党中央重大决策部署提出建议。如，代表们围绕构建新发展格局，建议进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴；围绕强化科技战略支撑，建议加强知识产权综合保护，提升企业技术创新能力，强化国家战略科技力量，推进数字社会建设；围绕保护生态环境，建议加快推动绿色低碳发展，持续改善环境质量。二是代表们把坚持以人民为中心的发展思想落实到履职全过程，聚焦人民群众所思所盼所愿，积极围绕保障改善民生、回应民生关切提出建议。今年建议中，与民生问题相关的合计 2884 件，占比 32%。其中，808 件涉及推进健康中国建设，735 件涉及建设高质量教育体系，218 件涉及完善养老服务体系。三是代表们更加密切联系人民群众，在深入调研、认真思考的基础上精心准备

代表建议。今年建议中，基于专题调研、集中视察和座谈听取群众意见提出的达 65%。四是代表单独提出建议的比例高于本届以来历次会议，首次超过建议总数的 80%，较一次会议增幅 50%，代表的履职能力和履职积极性不断提升。

（二）做好代表建议服务保障工作。会前，探索代表提出建议前与部门沟通机制，向代表提供部分承办单位相关人员的联系方式，商请部分承办单位向代表提供机构职责、重点工作、重要任务等有关情况，为代表和承办单位搭好桥梁；向各选举单位发出通知，要求组织好代表集中视察、调研培训等活动，支持代表更加密切联系人民群众，为代表高质量提出建议打牢基础。会中，严把建议内容关，经分析梳理，共有 26 个代表团的 177 件建议存在内容相近、重复提出情况，经多次沟通，将部分建议调整为代表联名提出；完善代表建议交办协调工作机制，充分发挥代表建议批分交办协调机制作用，引导各承办单位在大会期间加强协商。会后，前置建议转办环节，召开代表建议批分意见调整会，听取各承办单位意见，在协商一致的基础上进行调整，今年交办意见调整数量有了大幅降低；交办意见确定后，按照常委会领导同志指示，继续以常委会办公厅名义，向各代表团和大会期间提出建议的各位代表一人一函逐一通报建议交办情况。

（三）突出代表建议办理工作重点。办理重点督办建议，是增强代表建议办理实效的一项重要举措。常委会办公厅围绕贯彻落实习近平总书记重要讲话和指示精神、党中央重大决策部署，对代表反映比较集中的问题认真研究筛选，经秘书长办公会议讨论通过，并报全国人大常委会领导同志同意，确定了 22 项重点督办建议，涉及代表建议 318 件，交由国家发展改革委等 17 家单位牵头办理，全国人大 7 个专门委员会负责督

办。

## 二、各承办单位切实提高政治站位， 将办理代表建议作为吸纳民意、 汇集民智的重要抓手

十三届全国人大四次会议是在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上召开的一次重要会议，会议将坚持全过程人民民主写入全国人大组织法，更好发挥人民代表大会的主要民主渠道作用。各有关方面加强代表建议与部门工作的有机融合联动，进一步压实办理责任，完善工作机制，在建议办理工作中积极践行全过程人民民主。主要有以下几方面做法。

（一）中央领导同志高度重视，承办单位主要负责同志亲自部署过问，推动建议办理深入开展。习近平总书记参加十三届全国人大四次会议内蒙古代表团和青海代表团审议，同代表们深入交流，认真听取代表们提出的意见建议，并发表重要讲话。中办督查室专门就做好相关代表建议办理工作召开部署会议，提出工作要求，切实使人民当家作主更加有效地落实到国家政治生活和社会生活之中。栗战书委员长对有关承办单位认真负责办理代表建议的态度和作风给予高度肯定，并多次作出重要批示，强调做好代表建议办理工作，才能更好解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。

“一府一委两院”将办理代表建议作为吸纳民意、汇集民智的重要抓手，倾听人民意见建议，努力为人民服务。国务院领导同志主持召开常务会议，听取2020年建议办理情况汇报，强调对代表的意见建议要认真研究，将代表的真知灼见吸收转化为做好政府工作的硬招实招。国家监委领导同志强调要从发挥人民代表大会制度优势和功效的政治高度，切实增强做好代表建议办

理工作的责任感和使命感。最高人民法院领导同志出席院建议交办会，要求把认真听取意见建议、办理建议转化为推动司法改革和人民法院工作发展的强大动力。最高人民检察院领导同志要求把办好建议作为一项重要政治任务，与代表座谈交流、听取意见建议。

各承办单位负责同志靠前指挥，亲自推动提升办理质效。中央组织部、退役军人事务部、海关总署、国际发展合作署、乡村振兴局主要负责同志主持召开会议，研究部署办理工作，坚持把加强组织领导作为做好建议办理工作的重要保障。司法部、审计署、铁路局、药监局、国家电网主要负责同志多次作出指示批示，要求办理好每一件代表建议，用实效取信于民。外交部、统计局、粮食和物资储备局、邮政局、国铁集团、云南省政府主要负责同志亲自审定工作方案，部署办理任务，统筹办理工作。中央台办主要负责同志先后10余次在主任办公会上听取办理工作情况汇报。科学技术部、交通运输部、全国妇联主要负责同志亲自带队走访调研，上门听取意见。财政部主要负责同志直接担任部服务代表工作领导小组组长，全力服务和保障代表依法履职，在部内形成了建议工作与业务工作“两手抓、共促进”的良好氛围。

（二）提升工作效率，持续推进建议办理全流程信息化。栗战书委员长指出，信息化平台为代表履职提供了新的途径和渠道，要在实践探索中进一步完善发展。今年以来，常委会办公厅积极做好全国人大代表工作信息化平台的运行保障工作，努力推动信息化平台改进优化和推广使用。一是着力完成信息化平台的部署推广工作。目前，大部分承办单位负责代表建议的综合协调部门已接入信息化平台，相关工作人员也开通使用了政务微信。同时面向100余家有关承办单

位、部分代表开展了多次系统培训，对部分承办单位适时开展了专项培训。二是积极应用信息化平台政务微信功能。银保监会、人力资源社会保障部、自然资源部等先后通过政务微信召开 10 余次视频会议，共 60 余人次代表线上参会，这一方式便捷、高效、灵活，强化了代表参与实践，得到了代表的认可。全国人大华侨委、国家机关事务管理局、国家电网等及时申请使用政务微信并加入工作群组，充分利用政务微信与代表建立联系。三是推进代表建议工作提质增效。共青团中央、全国人大财经委、人力资源社会保障部、生态环境部、体育总局、能源局、湖南省政府等积极利用信息化平台接收交办建议、上传办理情况，与有关方面建立多种方式的沟通联络。

（三）注重沟通联系，努力把办理过程做细、做深、做优。各承办单位高度重视与代表建立沟通联系的“直通车”，把沟通交流贯穿于办理工作全过程。一是做细沟通制度。司法部详细记录每件主办建议的沟通及采纳情况，随正式答复逐级审批。文化和旅游部对未沟通的答复退回重办，并安排专人对沟通情况进行抽查核实。广东省政府建立经办处室、综合部门、省政府办公厅“三级沟通”机制。中央宣传部、中央编办、人民银行、广电总局、医保局、港澳办等将沟通作为建议办理工作的硬杠杠，确保商得深入、办得满意。二是做深线下座谈调研。中央组织部、公安部、国资委、烟草局、铁路局、贸促会、河北省政府等，积极开展调研、走访、座谈，进一步理清思路、明确方向，确保办理答复和采取措施的针对性。工业和信息化部与代表沟通 550 余次，其中面对面沟通 40 余次、实地调研 20 余次。税务总局与代表沟通约 320 次，其中登门拜访等约 20 次。海关总署等发挥垂直领导体制优势，委托代表所在地直属单位负责同志面对面听

取代表意见建议。三是做优线上沟通方式。中央统战部、全国人大外事委、常委会法工委、农发行、三峡集团、军委国防动员部等与代表通过政务微信、短信电话、微信邮件、视频会议等多种渠道加强同代表沟通交流。中央纪委国家监委每次电话沟通前都认真准备书面提纲。证监会选派业务经验丰富的同志与代表深入交流，沟通的有效性显著提高。

（四）抓住关键环节，做好重点督办建议工作。一是全国人大有关专门委员会严格履行督办职责。全国人大教科文卫委、环资委、社会委等组织召开重点督办建议工作推进会、座谈会、网络视频会，委员会主要负责同志参加会议，听取有关汇报，充分交流研讨，提出工作要求。监察司法委、农业农村委等通过调研走访，推进重点督办建议事项落实。教科文卫委、社会委结合常委会执法检查进行座谈调研，推动问题解决。民委、财经委详细制定督办工作方案，主动加强沟通联系，参与调查研究，确保取得实实在在的办理效果。二是牵头办理单位抓好办理落实。最高人民法院、最高人民检察院、教育部、自然资源部、住房城乡建设部分管负责同志主持召开重点督办建议专题座谈会，当面听取代表和有关部门的意见建议。民政部、农业农村部、国家卫生健康委、中医药局等多次实地走访、开展调研，深入了解有关情况，与代表和有关部门充分交流研讨。最高人民检察院邀请相关代表参加企业合规经营有关论坛，进一步丰富了重点督办建议办理方式。文化和旅游部同有关代表开展 7 次调研活动。应急管理部召开专题会议研究相关议题 13 次，开展专题调研 23 次。乡村振兴局在疫情影响下，仍分赴 4 省完成一半以上相关建议实地调研。三是参加办理单位密切配合，形成办理合力。工业和信息化部部分管负责同志组织召开 3 次



重点督办建议办理工作座谈会，收到良好反响。水利部、能源局、文物局等组织座谈调研，听取意见建议。民航局、嘉兴市高度重视代表建议，就代表建议开展专题调研并与代表面对面沟通，推进建议办理工作，取得了很好效果。

(五) 提升制度化、规范化水平，推动建议办理程序优化完善。一是注重深化分析研究。交通运输部连续7年组织开展专项分析，就存在问题提出解决举措。国家卫生健康委从建议原文中摘编重要意见建议，编发工作专刊供有关方面参阅。二是完善建议办理规程。中央网信办、国家民委、国资委、药监局不断完善建议办理程序，规范办理工作。财政部在深入调研的基础上，制定《关于加强和改进服务全国人大代表工作的实施意见》，从10个方面提出了39条措施，推动服务代表和建议办理工作更加务实有效。三是健全答复审核机制。全国人大农业农村委、民政部、证监会、中科院、知识产权局注重改进答复文风，努力把问题说清说实说透。中央政法委严格规范复文格式，准确标明相关信息。商务部严格审核把关，对不符合办理要求的答复，坚决退回重办。国家安全部、退役军人事务部、辽宁省政府、上海市政府等主办、协办建议均由分管省部级领导逐件审定。四是创新内部管理机制。水利部建立跟踪督办机制，将主办、协办建议全部列为部督办事项，通过闭环管理倒逼各级责任人重视建议办理工作。农业农村部对已办理的查效果，对正办理的查进度，对没办理的查原因，既督过程，又督结果。市场监管总局严把时间要求，8月完成全部648件建议办理工作。中央党校、常委会港澳基本法委、常委会预算工委、工程院、气象局、社保基金理事会、作协、侨联、北京冬奥组委、青海省政府等虽然建议办理量较小，但仍能全面认真按相关要求做好工作。

(六) 做好建议办理“后半篇”文章，扎实推进代表建议答复承诺事项跟踪落实工作。有关承办单位对答复中向代表作出的承诺、提出的措施安排和工作计划，紧抓不放、持续用力，努力畅通代表建议落地见效“最后一公里”。一是密切跟踪督办。中央网信办制定工作进度表，实行“挂图作战”，建立销号管理制度，确保承诺事项按时完成、落在实处。文物局将台账分送相关司室，作为督查和计划制定的重要依据。二是抓好工作落实。林草局主动邀请代表实地调研国家公园承诺事项落实情况。广东省政府会同省人大常委会有关工作机构，到省相关承办单位督促检查上年答复承诺解决事项进展和落实情况。三是及时沟通反馈。最高人民法院、住房城乡建设部等积极开展承诺解决事项二次反馈，及时向代表通报工作进展和落实情况。银保监会对成立以来的答复承诺事项全部完成滚动督办，破除办理落实的“中梗阻”。

### 三、办理成效更加聚民智、惠民生， 努力为群众办实事解难题，真正 体现民有所呼、我有所应

十三届全国人大四次会议期间代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。各有关方面结合开展党史学习教育特别是“我为群众办实事”活动，认真办理代表建议，积极回应民生关切。聚焦推动中央重大决策部署落地见效，努力通过高质量办理工作助力经济社会高质量发展，把人民代表大会制度优势转化为治理效能。

(一) 围绕加强基本民生保障，增进民生福祉，改善人民生活

一是推动治理规范学科类校外培训。教育部结合相关代表建议办理，会同有关部门研究制订《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和

校外培训负担的意见》，全面规范校外培训行为，由中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发。其后出台 14 个配套文件，明确校外培训学科类和非学科类范围，健全防范化解培训机构劳动用工风险机制。印发《关于支持探索开展暑期托管服务的通知》，引导支持地方积极探索开展暑期托管服务工作，解决学生暑期“看护难”问题。国庆期间，部署各地严防学科类机构开班，假期内全国共检查校外培训机构 70765 家，发现违规开展学科类培训机构 718 家，取缔证照不全的黑机构 414 家。为持续抓好落实，教育部指导地方有关部门依法开展专项整治，发现处理了一批校外培训违规案例，并公布了部分典型案例。

二是支持和规范发展新就业形态。人力资源社会保障部在深入调研和吸收采纳各方意见的基础上，起草了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，经国务院同意印发。代表们关心的强化新就业形态劳动者职业伤害保障，放开灵活就业人员在就业地的参保户籍限制等问题均在其中作出规定。市场监管总局采纳相关建议，督促有关平台不断提升外卖送餐员权益保障水平，会同相关部门印发《关于落实网络餐饮平台责任 切实维护外卖送餐员权益的指导意见》，对保障外卖送餐员正当权益提出全方位要求。全国总工会结合多位代表建议，启动“新就业形态劳动者入会集中行动”，针对新就业形态劳动者灵活分散的特点，采取用人单位“单独建”、龙头企业“牵头建”、行业协会“推动建”等方式，最大限度将新就业形态劳动者组织到工会中来。目前，网约车、外卖配送、货运、快递等 4 个重点行业相关头部企业均已建会。邮政局积极采纳相关代表建议，联合 6 部门印发《关于做好快递员群体合法权益保障工作的意见》，为保障快递员权益提供政策保障。

三是健全多层次社会保障体系。民政部结合重点督办建议办理工作，牵头起草《关于推进基本养老服务体系建设的指导意见》，把解决农村养老薄弱问题作为推进基本养老服务体系建设的主攻方向；印发《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》，优化提升养老托育服务有效供给。住房城乡建设部认真研究相关代表建议，指导地方贯彻落实《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，加快发展保障性租赁住房，继续做好公租房保障，稳步推进棚户区改造，因地制宜发展共有产权住房。中央台办结合建议办理工作，要求各地稳妥有序做好在大陆台胞接种新冠病毒疫苗工作，截至 10 月 15 日，已有 16.5 万余名在大陆台胞接种疫苗，累计接种逾 31.5 万剂次。

(二) 围绕实施创新驱动发展战略，加强基础研究，完善科技创新体制机制。工业和信息化部针对加快关键核心技术攻关的建议，梳理集成电路、数控机床等产业链图谱，形成关键核心技术攻关任务清单，组织安排一批专项项目重点攻关；针对加快推动工业互联网发展应用的建议，发布《工业互联网创新发展行动计划（2021—2023 年）》，遴选 600 余个工业互联网关键技术产品重点项目、258 个工业互联网创新应用和解决方案标杆，上线 156 个标识解析二级节点，推动 26 项工业互联网平台标准立项研制与应用推广。科学技术部研究制定构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制的文件，支持企业承担国家科技计划项目、建设国家级科技创新基地和平台。着力加计扣除企业研发费用，将企业研发费用加计扣除比例从 50% 提高至 75%，今年将制造业企业研发费用加计扣除比例进一步提升至 100%。知识产权局结合有关建议办理，推动 167 家知识产权纠纷调解组织、

1094 名调解员入驻人民法院调解平台，组织各地办理一批无资质专利代理行政处罚案件。

（三）围绕完善社会主义市场经济体制，强化反垄断和防止资本无序扩张，优化民营企业发展环境。市场监管总局结合重点督办建议办理，从完善制度规则、加强反垄断执法、推进公平竞争审查和深化国际合作 4 个方面全面强化平台监管。加大反垄断执法力度，对阿里巴巴“二选一”行为处罚，立案调查美团实施“二选一”等平台经济领域涉嫌垄断案。全面落实公平竞争审查制度，公布《公平竞争审查制度实施细则》，完成平台经济、半导体、原料药等 16 个行业市场竞争状况评估，多措并举强化竞争政策实施。针对代表们提出的相关建议，税务总局切实减轻纳税人缴费人申报负担，推行财产和行为税 10 税合并申报，对 6 项税务证明事项实行告知承诺制，推行增值税、消费税及附加税费申报表整合。民政部研究吸纳关于加强社会组织管理的意见建议，积极推进《社会组织登记管理条例》出台，开展专项行动，推动各级行业协会商会减轻企业负担约 49.9 亿元，惠及企业约 130.5 万家。商务部结合升级农村零售业态的建议，推进县域商业体系建设，印发《商务部等 17 部门关于加强县域商业体系建设 促进农村消费的意见》，召开全国农村商业建设工作现场会，部署县域商业体系建设工作。

（四）围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，推进重点领域安全整治，完善公共法律服务体系。应急管理部结合建议办理，加强智慧消防建设，推广城市物联网消防远程监控建设，全国已有 41.8 万余家消防安全重点单位陆续接入，智能化评估消防安全风险，实现差异化监管。公安部针对代表建议反映较多的驾驶证考试、二手车交易、军人驾龄认定等问题，新推出“我为群

众办实事”公安交管 12 项便利措施，惠及 3000 多万人次，减少群众企业办事费用 5 亿多元。最高人民检察院结合相关建议办理工作，会同 8 部门联合发布《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》，在“少捕慎诉慎押”同时，通过督促涉案企业作出合规承诺，促使企业合规守法经营。最高人民法院认真研究吸收有关代表建议，推进做好人民调解工作，截至 9 月，人民法院调解平台累计汇聚调解案件 2055 万件，其中，诉前调解成功案件 947.9 万件，平均调解时长 23 天。

（五）围绕全面实施乡村振兴战略，巩固提升脱贫攻坚成果，改善农村生产生活条件。乡村振兴局认真研究吸收相关代表建议，指导推动各地认真落实《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》，截至 9 月，全国共认定监测对象 511 万人，约 76% 的监测对象已消除风险；推动地方做好后续扶持工作，每个搬迁家庭至少有 1 名劳动力稳定就业。结合相关代表建议办理工作，农业农村部健全农作物种质资源保护体系，全面修订畜禽核心育种场生产性能测定技术规范，强化制种基地建设保障，制种大县奖励规模由 2020 年的 10 亿元提高到 20 亿元，连续支持 5 年；推动出台《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025 年）》《全国高标准农田建设规划（2021—2030 年）》；支持内蒙古河套灌区盐碱化耕地改良和高标准农田建设等工作，将内蒙古巴彦淖尔的盐碱耕地纳入退化耕地治理试验示范项目区。自然资源部深入研究相关代表建议，推动建立“田长制”，强化耕地和永久基本农田监测监管，严肃查处非农建设违法占用耕地等行为。此外，结合代表建议，财政部印发《农村环境整治资金管理暂行办法》，明确相关资金延期实施至 2025 年，进一步促进农村环境质量改善；供

销总社指导系统加快流通基础设施建设和现代流通方式应用，加强优质农产品供给，畅通工业品下乡和农产品进城双向通道。

(六) 围绕实施区域重大战略，推动东北地区产业结构调整优化，支持革命老区振兴发展。国家发展改革委结合重点督办建议办理工作，印发《东北全面振兴“十四五”实施方案》《辽宁沿海经济带高质量发展规划》。2021年安排中央预算内投资3.315亿元，支持东北地区国家级新区、承接产业转移示范区建设；安排东北振兴前期工作补助1亿元，支持东北地区谋划推动重大项目前期工作。工业和信息化部认真研究相关代表建议，大力支持内蒙古大兴安岭国有重点林区通信网络覆盖，共计支持内蒙古呼伦贝尔市123个4G基站建设，并统筹考虑基站建设和6年运维成本，将单站综合成本核定调高一档，补贴比例为30%，中央财政补助资金3321万元。在充分吸纳代表建议并深入与代表沟通基础上，国家发展改革委会同有关部门出台《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》，明确了12个革命老区的规划范围和发展路径。水利部结合相关建议办理，会同财政部安排中央财政水利发展资金9750万元，支持福建省革命老区县、原中央苏区县小型水库建设。

(七) 围绕绿色发展，推动碳达峰、碳中和

相关政策的实施，促进人与自然和谐共生。国家发展改革委将加强顶层设计与问计于民统一起来，在《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《2030年前碳达峰行动方案》和《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》的研究制定过程中积极吸收有关代表建议。生态环境部结合代表建议办理工作，印发《企业温室气体排放报告核查指南（试行）》等技术规范和碳排放权登记、交易、结算三项管理规则，建立全国碳排放权交易市场。交通运输部持续推进运输结构调整，实施绿色出行“续航工程”，集装箱铁水联运量两年平均增长超过20%，铁路电气化率提升至近73%。科学技术部认真研究吸纳代表建议，编制《科技支撑碳达峰碳中和行动方案》，推动钢铁工业低碳绿色、氢能关键技术攻关及应用等产业发展。国家林草局积极发掘代表建议作用，推荐将海南热带雨林国家公园列入首批国家公园名单，协调安排专项资金累计1.85亿元。

2021年的代表建议办理工作基本完成。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，全面贯彻落实中央人大工作会议精神，继续完善工作机制和方式方法，在代表建议工作中努力践行全过程人民民主，支持和保障代表更好依法履职、充分发挥作用。

# 教育部关于第十三届全国人民代表大会 第四次会议代表建议、批评和意见 办理情况的报告

——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

教育部部长 怀进鹏

全国人民代表大会常务委员会：

根据会议安排，我向会议报告教育部办理第十三届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见的情况。

## 一、坚决扛起政治责任，全面实现 建议办理“三个100%”

习近平总书记反复强调，“江山就是人民，人民就是江山”。人大代表肩负着人民赋予的光荣职责，是党和国家联系人民的桥梁。人大代表十分关心教育工作，2021年教育部共承办十三届全国人大四次会议的代表建议1449件，较上年增长2.69%，其中牵头办理623件，位列各承办部委之首，此外还有协办628件、参阅198件。这些建议凝结着代表对教育发展的认真思考，体现了人民群众对公平优质教育的热切期盼。

教育部高度重视人大代表建议、批评和意见，把办理工作作为一项重大政治任务抓好抓实。一是切实提高政治站位，深刻认识办好人大代表建议是践行以人民为中心的发展思想的重要体现，是发挥好人民代表大会制度优势的重要内容，是凝聚共识做好政府工作的制度性安排，也

是检验政府部门履职尽责能力的试金石。二是始终坚持人民立场，把高质量办理人大代表建议作为办好人民满意教育的重要内容，全力化解教育领域群众反映强烈的现实问题，真正做到“民有所呼、我有所应”。三是着力提升政治能力，认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和中央人大工作会议重要讲话精神，切实提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，注重从意见建议中找到方法路径，注重把办法举措转化为工作实效，全力做好教育这一国之大计、党之大计。在全国人大常委会办公厅的指导和有关部委的支持下，我们实现了三个百分百：按期答复率100%，与代表沟通率100%，落实往年承诺事项100%。根据目前反馈，代表均表示满意、基本满意。

## 二、着力健全制度机制，切实把 人大代表的意见建议转化为 人民满意的教育成果

（一）紧盯办理流程，建立完善三项机制。坚持对党的事业高度忠诚、对人民群众高度负责，切实提高办好建议的政治自觉、思想自觉和行动自觉。一是党组全员化参与机制。把建议

办理列为年度重点工作，两会前后专门召开党组会研究部署。党组书记、部长负总责，党组成员、副部长严格审核把关分管领域建议办理，直接督办重点建议。分管副部长代表部党组主持部内交办会，部署相关工作。二是责任全链条压实机制。今年初印发《教育部建议提案办理工作规程》，进一步强化目标管理、细化分级负责、加强通报督办、推进答复公开、严格考核激励，确保责任落实、办理到位。三是办理全过程沟通机制。安排各司局负责同志主动联系代表，今年两会前向代表和各省人大寄送 1349 份教育参考资料。办理过程中，通过邀请参加调研、走访、座谈、视频连线等形式与代表深入沟通。

（二）紧密结合业务工作，推动教育改革发展。认真研究人大代表建议，充分吸纳有关意见，把建议办理与完善政策措施、解决实际问题结合起来，使办理工作成为教育事业发展的助推器，有力推动新时代教育工作取得重要进展。

——落实立德树人根本任务。开展“从小学党史、永远跟党走”“小我融入大我、青春献给祖国”等系列活动；推出“全国大学生同上‘四史’思政大课”活动，总观看 1800 多万人次。出台中小学生作业、睡眠、手机、读物、体质等“五项管理”相关文件，以“小切口”推动“大改革”，促进学生健康成长。联合 14 个部门实施近视防控“光明行动”，中小学生近视率基本实现每年下降 0.5 个百分点的防控目标。配合全国人大出台家庭教育促进法，积极宣传《家庭教育指导手册》，推广科学的家庭教育理念和方法。召开新中国成立以来第四次、新时代第一次全国语言文字工作会议，全面加强新时代语言文字工作。

——强化教育服务经济社会能力。推动巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作，脱贫家庭辍学学生持续保持动态清零，学生

精准资助水平进一步提升。“乡村振兴人才培养计划”累计招生 87 万人，毕业 55 万人。完善中国特色现代职业教育，以中共中央办公厅文件印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》，加快建设纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系。发布《职业教育专业目录（2021 年）》，完善教学标准体系、加强学生实习管理，持续提升职业教育人才培养质量。充分发挥高校在科技创新中的重要作用，围绕重大原始创新前瞻布局，围绕关键核心技术集成攻关，在量子信息等方向建设 25 个前沿科学中心以及一批集成攻关平台。

——深化教育改革创新。抓好《深化新时代教育评价改革总体方案》落实落地，出台本科层次职业教育专业设置、本科教育教学审核评估、规范 SCI 论文指标使用、哲学社会科学领域破除“唯论文”、正确认识高校人才称号等一批配套政策，取得重要的阶段性成效。不断推进“放管服”改革，落实和扩大学校专业设置、进人用人、经费使用等方面自主权，印发《深化“证照分离”改革实施方案》，在教育领域更大范围推动“照后减证”和简化审批。持续推进教育对外开放，继续支持海南自由贸易港、粤港澳大湾区、长三角地区、雄安新区在教育对外开放领域先行先试，推进“一带一路”教育行动高质量发展，更加深入参与全球重大教育行动与教育治理。

——加强教师队伍建设。不断强化教师待遇保障，健全义务教育教师工资待遇随当地公务员工资待遇调整的联动机制。大力加强乡村教师队伍建设，全年招聘特岗教师 8 万人，重点保障“三区三州”等地区需求。深入实施乡村教师生活补助政策。推进中小学教师减负工作列入国务院大督查事项，推动各省出台措施与清单。将 2021 年确定为“高校教师思想政治工作强化年”，多措并举加强教师师德师风建设，抓好教

师职业行为“十项准则”及配套指导意见和处理办法的贯彻落实。

（三）紧扣重点督办建议，回应人民群众急难愁盼。今年我部牵头办理重点督办建议2项，涉及代表建议31件。我们把重点督办建议办理作为破解教育领域重点难点问题的重要切入点，加强与代表面对面沟通，务求高标准办理、高质量答复。

——推动治理规范学科类校外培训机构。共涉及建议14件，其中11件由我部主办。针对代表提出的建立校外培训机构长效治理机制、加快完善治理校外培训机构立法、严格校外培训广告治理、强化学校主阵地作用、各方协同推进“减负”等建议，我部将“双减”工作作为“一号工程”，开展“百日会战”，校外治理与校内提质联动，制度建设和监督检查并进。报请党中央批准成立校外教育培训监管司，联合18个部门并指导各地构建起横向互动、上下联动的治理工作机制；以中共中央办公厅文件印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》并制定20余个配套文件，基本构建起“1+N”的制度体系；通过做好政策宣传解读、严防暑期校外培训泛滥、推动义务教育各地各校课后服务全覆盖、建立风险防范机制等措施，打好“双减”政策落地“组合拳”；通过加强对地方工作指导、建立监测台账指标体系、完善培训机构监管平台、明察暗访治理违规行为等措施，增强工作精准度，确保“双减”工作落地见效。8月，我部就重点督办建议召开工作座谈会，邀请8位人大代表在线参会，人大教科文卫委员会、联络局参加，12家部委共同汇报工作进展，会议效果得到全国人大充分肯定。截至12月20日，学科类培训线上与线下机构压减率分别为84.1%、83.8%，培训机构扩张乱象得到有效遏制。调查显示，97.5%的家长对学校新学期减负

措施和成效表示满意，72.7%的家长表示教育焦虑有所缓解。

——提高民族地区教育质量和水平。共涉及建议17件，全部由我部主办。针对代表提出的在民族地区加大学前教育和职业教育经费支持、增加教师编制、提高教师待遇、改善办学条件、创办发展职业院校和高等院校、加大少数民族人才培养力度等建议：一是会同财政部通过现有政策和资金渠道，不断加大投入力度，并在教育现代化推进工程、学前教育学生资助机制、现代职业教育质量提升计划、高校改革发展资金等多个专项中对民族地区予以倾斜，持续改善民族地区办学条件。二是在教师管理制度和教师培养培训工作中充分考虑民族地区情况，盘活编制存量，优化师资配置，切实保障民族地区教师工资待遇。三是加大对口支援力度，推进民族地区职业教育改革发展，加快推进理工类本科、应用型本科和职业院校建设，优化民族地区高等教育布局。四是持续加大民族地区技术技能型人才和高层次人才培养力度，不断提高人才培养和人才需求的契合度。9月，我部邀请5位人大代表和人大民族委员会、联络局赴贵州省开展专项调研座谈，交流研讨提高民族地区教育质量和水平的思路举措，得到代表高度认可。

### 三、持续提高办理能力，加快推进办理质量的迭代升级

教育部始终高度重视、积极负责地做好建议办理工作，但与全国人大和代表们的期待相比还有差距。下一步，我们将按照栗战书委员长讲话精神和本次会议要求，持续提高建议办理能力。

一是一体化的协同能力。坚持问题导向、目标导向和结果导向相结合，持续深化制度机制建设，把建议办理融入实际工作，与年度重点工作一同部署、一体推进、一并落实。完善目标管理

机制，做到目标任务、承办人员、完成时限、答复要求和质量标准“五个确定”；细化分级负责机制，具体承办人员、处室负责人、承办单位负责人、部党组成员各司其职、各负其责；提升通报督办机制，在重要时间节点通过多种形式跟踪督办，确保按时办结；健全答复公开机制，不断加大公开力度，推动建议复文“应公开尽公开”，接受群众监督；改进考核激励机制，不断优化考核指标，细化量化考核标准，更好调动承办单位和经办人员的积极性；强化部门协同机制，加强相关部委在建议办理中的协调配合，确保办理质量。

二是常态化的沟通能力。拓展多样化沟通渠道，实现全过程沟通联络，加强与代表面对面的沟通，切实凝聚共识、形成合力、赢得支持，推进新时代教育工作的同题共答。坚持部领导直接沟通，通过调研、走访、座谈等形式，与代表当面报告交流工作；落实机关司局对口联系，建立常态化沟通联系机制，及时向代表介绍情况、解读政策、回应关切；做实省级教育部门主动联系，做好与代表的日常沟通，定期宣讲教育政策；推动高校服务联络，支持和保障代表依法履职，为代表做好服务。

三是信息化的加速能力。着力强化技术支

撑，通过“软件+人工”模式提高办理效率，使办理工作真正体现时代性、把握规律性、增强时效性，回应人民群众对更好教育的期盼。用好全国人大代表工作信息化平台，集中呈现教育发展成果，展示建议办理过程和成效。用好全国人大政务微信群，构建主管部门、经办人员、协办单位和人大代表的直接沟通渠道。用好“教育部建议办理分办系统”，以程序分件和人工复核相结合的方式，提高工作效率。

我们深刻认识到，在实现第二个百年奋斗目标、全面建设社会主义现代化国家的新征程中，教育的先导性、基础性、全局性地位和作用更加凸显，肩负的使命更为重大。教育部将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，在建议办理工作中不断深化对全过程人民民主的认识，着力从政治上看教育、从民生上抓教育、从规律上办教育，努力建设高质量教育体系，加快教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献，以实际行动迎接党的二十大胜利召开！



# 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2021 年备案审查工作情况的报告

——2021 年 12 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

现将 2021 年开展备案审查工作的情况报告如下，请审议。

一年来，法制工作委员会在全国人大常委会领导下，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法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真贯彻党中央决策部署和中央人大工作会议精神，努力践行全过程人民民主理念，围绕加快建设社会主义法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化，与全国人大有关专门委员会、常委会工作机构密切配合，扎实开展备案审查工作，“有件必备、有备必审、有错必纠”和备案审查制度建设取得新进展。

## 一、落实“有件必备”， 全面提高报备质量

2021 年，全国人大常委会办公厅共收到报送备案的行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释、特别行政区法律 1921 件。其中行政法规 16 件，监察法规 1 件，省、自治区、直辖市地方性法规 779 件，设区的市、自治州、不设区的地级市地方性法规 688 件，自治条例和单行条例 87 件，经济特区法规 40 件，司法解释 251 件，香港特

别行政区法律 42 件，澳门特别行政区法律 17 件。从报送备案的总体情况看，各报备机关按照法律规定，自觉履行报备义务，做到了应备尽备，报备质量全面提高。

全国人大常委会办公厅在备案工作中发现 23 件法规、司法解释存在施行日期不明确、缺少标准文本、公布日期早于批准日期、报送备案不及时、备案文件不齐全等问题，及时发函纠正，并在一定范围内通报，督促报备机关规范报备行为，有关报备机关均进行了认真整改。常委会办公厅将符合备案要求的法规、司法解释及时分送有关专门委员会、常委会工作机构审查，并汇总年度接收备案情况及文件目录，印送各有关方面参考。

## 二、推进“有备必审”， 认真履行审查工作职责

我们着力加强主动审查力度，对制定机关报送备案的法规、司法解释逐件开展审查，对审查中发现存在合宪性、合法性、适当性等问题的，及时与制定机关沟通，督促解决。对香港、澳门两个特别行政区报送备案的本地法律依法开展审查，尚未发现需要发回的情形。

2021 年，共收到公民、组织提出的审查建议 6339 件，其中以书面寄送形式提出的 1274

件，通过在线受理审查建议平台提出的 5065 件。经研究，属于全国人大常委会审查范围的有 5741 件，包括针对行政法规和国务院决定的 60 件，针对地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规的 5596 件，针对司法解释的 85 件。没有收到国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和省、自治区、直辖市人大常委会提出的审查要求，收到 1 件国务院有关部门提出的合宪性审查建议。我们对审查建议逐一进行研究，同有关方面沟通，提出处理意见，并依照规定向审查建议人反馈。近年来的实践充分表明，认真接收、研究、处理公民、组织提出的审查建议并及时反馈，已经成为备案审查工作践行全过程人民民主的重要体现。

按照全国人大常委会工作部署，围绕贯彻党中央重大决策部署和推动保障重要法律实施，组织开展了三个方面法规、规章、规范性文件的集中清理，并有重点地开展专项审查。2020 年 12 月 26 日十三届全国人大常委会第二十四次会议审议通过长江保护法。栗战书委员长在长江保护法实施座谈会上指出，要对标长江保护法，尽快对法规文件开展全面清理，确保符合上位法规定，谨防配套法规“小空子”影响长江保护“大工程”。贯彻落实委员长讲话精神，我们组织开展了涉及长江流域保护的法规、规章、规范性文件专项清理工作。清理发现需要修改或者废止的规范性文件 322 件，其中行政法规 3 件，部门规章和规范性文件 14 件，省级地方性法规 107 件，自治条例 5 件，单行条例 15 件，地方政府规章和规范性文件 178 件。目前有关方面已修改 18 件、废止 41 件。

2021 年 1 月 22 日十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过新修订的行政处罚法。为保障新修订的行政处罚法贯彻实施，我们组织开

展了涉及行政处罚内容的法规、规章和其他规范性文件专项清理工作。清理发现需要修改或者废止的规范性文件共 4012 件，其中行政法规 13 件，国务院规范性文件 7 件，部门规章和规范性文件 610 件，地方性法规 725 件，单行条例 82 件，经济特区法规 5 件，地方政府规章和规范性文件 2570 件。目前有关方面已修改 31 件、废止 286 件。

2021 年 8 月 20 日十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过关于修改人口与计划生育法的决定。为贯彻落实党中央关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决策部署，确保修改后的人口与计划生育法正确实施，我们组织开展了涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件专项清理工作，推动有关方面取消社会抚养费征收规定，废止计划生育相关处罚、处分规定，以及将个人生育情况与入学、入户、入职等相挂钩的有关规定。清理发现需要修改或者废止的规范性文件共 3632 件，其中行政法规 3 件，国务院规范性文件 2 件，部门规章和规范性文件 43 件，地方性法规 57 件，自治条例 35 件，单行条例 11 件，地方人大及其常委会决定、决议 44 件，地方政府规章和规范性文件 3437 件。目前有关方面已修改 42 件、废止 428 件。我们还建议有关方面适时组织开展涉及计划生育内容的党内法规、规范性文件集中清理。

过去一年，接收其他备案审查工作机构移送的审查工作建议 141 件，包括司法部移送的地方性法规 136 件。我们对有关问题逐一审查研究，及时提出处理意见。对不属于全国人大常委会审查范围的 598 件审查建议，及时移送相关备案审查工作机构研究处理。其中，移送中央办公厅 3 件，移送司法部 566 件，移送省级地方人大常委会 19 件，移送最高人民法院 5 件，同时移送司

法部和地方人大常委会 4 件，同时移送最高人民法院和省级地方人大常委会 1 件。

总体上看，法规、司法解释等规范性文件制定机关严格依据宪法法律和党中央精神开展制定工作，为完善中国特色社会主义法律体系、深入推进全面依法治国发挥了重要作用。

### 三、坚持“有错必纠”， 切实维护国家法治统一

一年来，我们着力增强备案审查制度刚性，就法规、司法解释等规范性文件中的合宪性、合法性、适当性等问题开展审查研究，对存在不符合宪法法律规定、明显不适当等问题的，督促制定机关予以改正。

国务院有关主管部门对有的民族自治地方民族教育条例等法规提出合宪性审查建议，认为条例中的有关规定存在合宪性问题，不利于促进民族交往交流交融。我们审查认为，宪法和有关法律已对推广普及国家通用语言文字作出明确规定，包括民族地区在内的全国各地应当全面推行国家通用语言文字教育教学，有关法规中的相关内容应予纠正。经沟通，制定机关已废止有关法规。

有的地方性法规规定，有关行政部门为调查计划生育违法事实，可以要求当事人进行亲子鉴定；对拒不配合的，处以一万元以上五万元以下罚款。有公民对上述规定提出审查建议。我们审查认为，亲子关系涉及公民人格尊严、身份、隐私和家庭关系和谐稳定，属于公民基本权益，受宪法法律保护，地方性法规不宜规定强制性亲子鉴定内容，也不应对此设定相应的行政处罚、处分、处理措施。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

有的地方性法规规定，小区业主参选业主委

员会成员的前提条件之一是必须“按时交纳物业费等相关费用”。有公民对此规定提出审查建议。我们审查认为，业主委员会是业主自治组织，其参选资格以业主身份为基础。业主未按时交纳物业管理费，属于业主违反物业服务合同的民事违约行为。地方性法规以此限制业主参选业主委员会的资格，与民法典的有关规定相抵触。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

有的地方性法规规定，停车人应当按照规定缴纳道路停车费用，逾期未缴纳的，进行催缴同时并处二百元以上一千元以下罚款。有公民对有关罚款规定提出审查建议。我们审查认为，停车人逾期未缴纳停车费，行政机关催缴同时并处二百元以上罚款的规定，程序设置失当，规定的罚款额度与行政处罚法确立的过罚相当原则不符，建议制定机关遵循法治原则，从实际出发，在充分论证的基础上，调整完善罚款的额度和程序。经沟通，制定机关已对相关规定进行修改完善。

有的地方性法规规定，开锁、公章刻制、信托寄卖、金银首饰加工、废旧金属收购等特种行业从业人员利用该行业便利进行违法活动受过行政或刑事处罚的，终身不得从事该行业。有公民对此规定提出审查建议。我们审查认为，地方性法规对某些特种行业设定较为严格的从业资格条件，对维护公共安全有积极作用，但在法律、行政法规没有规定从业限制的领域，地方性法规作出相关从业限制规定时，不宜规定“终身禁止”，建议制定机关调整完善相关规定。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改调整。

有的地方性法规对随意处置垃圾等行为的处罚，轻于修订后的固体废物污染环境防治法的规定；有的地方性法规对未按规定设置大气污染物排放口及其标志的行为规定的处罚，轻于修订后的大气污染防治法的规定。我们已要求有关

制定机关对上述规定作出修改完善，确保生态环保领域法律得到严格实施。

此外，我们还通过备案审查工作推动有关方面完善法律法规制度，支持地方开展地方立法探索。

国务院《婚姻登记条例》规定的办理结婚登记应出具的证明材料中，不包括婚前医学检查证明。有公民对此规定提出审查建议，认为该规定与母婴保健法关于结婚登记应当持有婚前医学检查证明的规定不一致。我们审查认为，自2003年10月《婚姻登记条例》实施以来，婚前医学检查事实上已成为公民的自愿行为；2021年1月实施的民法典规定了婚前重大疾病的告知义务，将一方隐瞒重大疾病作为另一方可以请求撤销婚姻的情形予以规定，没有再将“患有医学上认为不应当结婚的疾病”规定为禁止结婚的情形。我们与国务院有关部门沟通，推动根据民法典精神适时统筹修改完善有关法律法规制度。

有的地方性法规规定，驾驶无号牌的非机动车上道路行驶，专用号牌电动自行车未按规定进行安全技术检查，驾驶禁止通行的非机动车上道路行驶，或者未按规定使用悬挂专用号牌的电动自行车的，由公安机关处五十元以上二百元以下罚款。有公民对上述规定提出审查建议，认为处罚幅度明显超出道路交通安全法有关规定。我们审查认为，道路交通安全法自2003年实施以来，随着社会的发展，出现了许多新的非机动车种类，数量多、速度快、安全性差，事故发生率、伤亡率高，社会危害性明显增加。地方人大基于道路交通安全管理的实际需要，通过制定法规对非机动车上路行驶的新情况新问题作出具体回应，既符合法律的原则和精神，又一定程度弥补了法律规定的滞后。为发挥地方立法实施性、补充性、试验性作用，应当允许地方在合理范围内

先行探索，逐步形成行之有效的经验，既解决实践急需，又为下一步修改完善国家法律提供实践依据。

## 四、加强备案审查制度建设， 努力提升能力水平

一年来，围绕打基础、管长远这一目标，着力强化备案审查制度和能力建设，扎实推进备案审查工作往深里走、往实里走，进一步夯实备案审查稳步发展的制度、理论和工作基础。

一是健全备案审查衔接联动机制。为贯彻落实党中央关于建立健全备案审查衔接联动机制的要求，积极加强与党中央、国务院、中央军委及省级地方人大常委会等单位备案审查工作机构之间的沟通协作，通过移送审查、征求意见、规范报备内容、协调审查标准、开展业务交流等方式，逐步探索并初步形成了一套协同各方、便于操作的备案审查衔接联动工作机制。我们将有关做法制度化、规范化，制定了法制工作委员会关于建立健全备案审查衔接联动机制的若干规定，为顺畅有效开展备案审查衔接联动工作提供制度保障。

二是细化备案审查工作流程。适应备案审查工作新形势新任务新要求，全面落实委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》，梳理总结近年来备案审查工作的实践做法，对法制工作委员会法规、司法解释备案审查工作规程（试行）作了全面修订，对备案审查工作各环节作了详细明确的规定，促进备案审查工作规范化。

三是借助外脑提升工作质量。成立备案审查专家委员会，为法工委开展备案审查制度建设、理论研究、重要审查工作等提供专家咨询意见。委托有关高校就地方优化营商环境条例、特种行

业从业限制规定、备案审查标准的理解和把握等内容开展专题研究，积极发挥研究机构的优势。

四是参与建设国家法律法规数据库。备案审查信息平台建成后，与常委会办公厅有关方面共同协作，初步建成国家法律法规数据库，全面收录现行有效各类法律性、规范性文件，为社会公众提供看得见、找得着、用得上的法律产品，回应新时代人民群众的法治需求。

五是加强备案审查理论研究和宣传工作。积极加强备案审查重大理论问题研究，围绕审查标准体系等内容召开研讨会，推动研究机构和高校等出版备案审查专门刊物和学术丛书，推动有关高校开设备案审查专门课程。加强备案审查宣传工作，介绍备案审查工作重要进展情况，在微信平台创建“备审动态”公众号，发布备案审查工作动态、典型事例和理论研究成果，积极讲好备案审查故事。

## 五、加强对地方人大联系指导， 增强备案审查工作整体实效

一年来，贯彻落实党中央关于加强地方人大备案审查工作、增强备案审查工作整体实效的要求，进一步加强对地方人大备案审查工作的联系指导。

一是持续推动地方人大实现备案审查全覆盖。目前，地方“一府一委两院”制定的规范性文件已基本纳入同级地方人大常委会备案范围，接受人大监督。不少地方通过建立通报制度、纳入政府法治考核体系等多种形式规范制定机关报送备案的行为，对迟报、漏报、报备不规范等问题及时通报、予以纠正。

二是持续推动地方人大建立听取和审议备案审查工作情况报告制度。截至目前，31个省、自治区、直辖市人大常委会和318个设区的市、

自治州人大常委会已建立听取和审议备案审查工作情况报告制度，部分县级人大常委会也听取审议了备案审查工作情况报告。

三是组织开展“立法放水”问题研究。落实党中央和全国人大常委会要求，通过开展专题调研、组织地方人大同志进行专题研讨等方式，对这一问题的成因、对策等进行深入探讨，为防止地方立法出现类似问题提供理论参考和实践指引。

四是持续推动地方人大加强备案审查信息化建设。推动省级人大常委会在完善备案审查信息平台基础上开展法规规章规范性文件数据库建设，选择浙江、广东、重庆、宁夏四个省（区、市）人大常委会开展试点，为其他省级地方探索经验、提供示范。目前，试点地区的数据库建设工作进展顺利，试点地区以外的部分省份也启动了数据库建设工作。

五是组织开展备案审查典型事例交流。收集整理2019年9月以来各地省、市、县三级人大常委会纠正处理的典型事例158件，其中省级53件，市级76件，县级29件，印发地方人大交流，并送中央办公厅、司法部等单位备案审查工作机构参考。

## 六、2022年工作初步安排

2022年，我们将全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指导，全面贯彻中央人大工作会议精神，认真落实全国人大常委会关于备案审查工作的要求，努力通过备案审查工作更好发挥人民代表大会制度优势，践行全过程人民民主理念，加强宪法实施监督，丰富和拓展人大备案审查工作的实践特色、时代特色。围绕提高备案审查工作质量，着重做好以

下几方面工作。

一是深入推进备案审查工作，积极稳妥处理合宪性、涉宪性问题，坚决纠正同宪法、法律规定相抵触的规范性文件，必要时依法启动全国人大常委会撤销纠正程序。加强对法规、司法解释的主动审查工作。围绕贯彻落实党中央重大决策部署和保障重要法律实施，进一步加强对法规、司法解释和其他规范性文件的集中清理和专项审查。

二是进一步畅通人民利益表达渠道，保障人民群众依法行使立法监督权，健全完善人民群众与最高国家权力机关直接联系的平台与载体，认真做好公民、组织提出的审查建议的研究、处理和反馈工作。重点审查人民群众集中反映的、影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的法规、司法解释等规范性文件。

三是不断提高备案审查工作质量，进一步完善备案审查的机制、方式、程序和标准，增强备案审查制度刚性，加强衔接联动和沟通协作，提升备案审查工作整体实效。

四是进一步加强对地方人大的联系指导。通过培训和事例交流等形式帮助地方人大提升审查能力水平。推动县级人大常委会全面开展听取审

议备案审查工作情况报告，健全各级人大常委会听取审议工作报告制度。加快完善全国统一的备案审查信息平台，推动全面建成省级法规规章规范性文件数据库，并与国家法律法规数据库实现对接。适时发布体现地方立法共性问题、具有指导意义的典型事例，探索开展备案审查案例指导工作。

有的地方对省、市两级人大常委会作出的决议、决定是否需要报送备案理解、把握不一。我们经研究认为，凡涉及公民、组织权利义务或者国家机关职权职责并设有法律责任内容的决议、决定，都属于法规性质文件、规范性文件，应当纳入报送备案的范围。

五是进一步加强备案审查理论研究，加快构建中国特色社会主义宪法监督制度理论体系，发挥备案审查专家委员会作用，加大备案审查工作宣传力度，讲好践行全过程人民民主的备案审查故事。

六是加强对香港、澳门两个特别行政区本地法律的备案审查，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序和法治秩序，全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”方针，确保宪法、基本法得到正确实施。

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第二十五号

河北省第十三届人大常委会第二十七次会议补选王正谱为第十三届全国人民代表大会代表。内蒙古自治区第十三届人大常委会第三十一次会议补选王莉霞为第十三届全国人民代表大会代表。辽宁省第十三届人大常委会第三十次会议补选李乐成为第十三届全国人民代表大会代表。江苏省第十三届人大常委会第二十七次会议补选许昆林为第十三届全国人民代表大会代表。浙江省第十三届人大常委会第三十二次会议补选王浩为第十三届全国人民代表大会代表。福建省第十三届人大常委会第三十次会议补选赵龙为第十三届全国人民代表大会代表。江西省第十三届人大常委会第三十四次会议补选叶建春为第十三届全国人民代表大会代表。山东省第十三届人大常委会第三十二次会议补选周乃翔为第十三届全国人民代表大会代表。西藏自治区第十一届人大常委会第三十五次会议补选王君正、严金海为第十三届全国人民代表大会代表。新疆维吾尔自治区第十三届人大常委会第三十次会议补选艾尔肯·吐尼亚孜为第十三届全国人民代表大会代表。第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认王正谱、王莉霞、李乐成、许昆林、王浩、赵龙、叶建春、周乃翔、王君正、严金海、艾尔肯·吐尼亚孜的代表资格有效。

福建省人大常委会决定罢免林文耀的第十三届全国人民代表大会代表职务。云南省人大常委会决定罢免邓进秀的第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，林文耀、邓进秀的代表资格终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2954 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2021 年 12 月 24 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

(2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

2021年11月23日，河北省第十三届人大常委会第二十七次会议补选河北省委副书记、代省长王正谱为第十三届全国人民代表大会代表。2021年11月16日，内蒙古自治区第十三届人大常委会第三十一次会议补选内蒙古自治区党委副书记、自治区主席王莉霞为第十三届全国人民代表大会代表。2021年11月26日，辽宁省第十三届人大常委会第三十次会议补选辽宁省委副书记、代省长李乐成为第十三届全国人民代表大会代表。2021年12月2日，江苏省第十三届人大常委会第二十七次会议补选江苏省委副书记、代省长许昆林为第十三届全国人民代表大会代表。2021年11月25日，浙江省第十三届人大常委会第三十二次会议补选浙江省委副书记、代省长王浩为第十三届全国人民代表大会代表。2021年12月15日，福建省第十三届人大常委会第三十次会议补选福建省委副书记、代省长赵龙为第十三届全国人民代表大会代表。2021年11月19日，江西省第十三届人大常委会第三十四次会议补选江西省委副书记、代省长叶建春为第十三届全国人民代表大会代表。2021年12月3日，山东省第十三届人大常委会第三十二次会议补选山东省委副书记、省长周乃翔为第十三届

全国人民代表大会代表。2021年12月9日，西藏自治区第十一届人大常委会第三十五次会议补选西藏自治区党委书记王君正，西藏自治区党委副书记、自治区代主席、拉萨市委书记严金海为第十三届全国人民代表大会代表。2021年11月27日，新疆维吾尔自治区第十三届人大常委会第三十次会议补选新疆维吾尔自治区党委副书记、自治区代主席艾尔肯·吐尼亚孜为第十三届全国人民代表大会代表。经全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会审查，王正谱、王莉霞、李乐成、许昆林、王浩、赵龙、叶建春、周乃翔、王君正、严金海、艾尔肯·吐尼亚孜的代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

由福建省选出的第十三届全国人民代表大会代表，福建省平潭综合实验区党工委原副书记、管委会原主任林文耀，因涉嫌严重违纪违法，2021年10月20日，福建省第十三届人大常委会第二十九次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。由云南省选出的第十三届全国人民代表大会代表，云南省红河哈尼族彝族自治州民政局原局长邓进秀，因涉嫌严重违纪违法，2021年11月24日，云南省第十三届人大常委会第二十七次会议决定罢免其第十三届全国



人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，林文耀、邓进秀的代表资格终止。

本次全国人民代表大会个别代表的代表资格变动后，第十三届全国人民代表大会实有代表

2954 人。

以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会  
常务委员会代表资格审查委员会

2021 年 12 月 20 日

## 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

一、免去杨立初的最高人民法院立案庭副庭长职务。

二、免去王新的最高人民法院刑事审判第三庭副庭长职务。

三、免去王伟的最高人民法院民事审判第一庭副庭长职务。

四、免去章志远的最高人民法院行政审判庭副庭长职务。

五、任命方玲（女）、柯胥宁、万琦为最高人民法院审判员。

六、免去刘雅玲（女）、陈纪忠、汤镠、岳利浩、张晓阳、杨国香（女）、武建华、王云飞、张炎的最高人民法院审判员职务。

## 关于驻外大使的任免名单

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

2021年12月3日

一、免去许尔文（女）的中华人民共和国驻克罗地亚共和国特命全权大使职务；

任命齐前进为中华人民共和国驻克罗地亚共和国特命全权大使。

二、免去孙昂的中华人民共和国驻安提瓜和巴布达特命全权大使职务；

任命张艳玲（女）为中华人民共和国驻安提瓜和巴布达特命全权大使。

2022年1月8日

一、免去张迎红的中华人民共和国驻摩尔多瓦共和国特命全权大使职务；

任命闫文滨为中华人民共和国驻摩尔多瓦共和国特命全权大使。

二、免去桂从友的中华人民共和国驻瑞典特命全权大使职务；

任命崔爱民为中华人民共和国驻瑞典特命全权大使。

三、免去吴玺（女）的中华人民共和国驻新西兰特命全权大使兼驻库克群岛特命全权大使、驻纽埃特命全权大使职务；

任命王小龙为中华人民共和国驻新西兰特命全权大使兼驻库克群岛特命全权大使、驻纽埃特命全权大使。

# 第十三届全国人民代表大会常务委员会 第三十二次会议议程

2021年12月20日至24日

(2021年12月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第三十二次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（修正草案）》

二、审议《中华人民共和国反有组织犯罪法（草案）》

三、审议《中华人民共和国湿地保护法（草案）》

四、审议《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案）》

五、审议《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》

六、审议《中华人民共和国种子法（修正草案）》

七、审议《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》

八、审议《中华人民共和国职业教育法（修订草案）》

九、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国工会法（修正草案）》的议案

十、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国公司法（修订草案）》的议案

十一、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则（修正草案）》的议案

十二、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十三届全国人民代表大会第五次会议关于第十四届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定（草案）》的议案

十三、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案

十四、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案

十五、审议全国人民代表大会农业与农村委员会关于提请审议《中华人民共和国黑土地保护法（草案）》的议案

十六、审议全国人民代表大会社会建设委员会关于提请审议《中华人民共和国妇女权益保障法（修订草案）》的议案

十七、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国黄河保护法（草案）》的议案

十八、审议国务院关于提请审议修订《中华人民共和国突发事件应对法》的议案

十九、审议全国人民代表大会财政经济委员会关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定（修订草案）》的议案

二十、审议全国人民代表大会常务委员会议关于提请审议《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五次会议的决定（草案）》的议案

二十一、审议国务院关于 2020 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

二十二、审议国务院关于加快构建新型农业经营体系推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告

二十三、审议国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告

二十四、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国公证法》实施情况的报告

二十五、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国消防法》

实施情况的报告

二十六、审议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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十七、审议全国人民代表大会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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十八、审议全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十三届全国人民代表大会第四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

二十九、听取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四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，教育部关于第十三届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

三十、审议全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2021 年备案审查工作情况的报告

三十一、审议第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

三十二、审议任免案

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

No. 1 2022

Published on January 15th

## CONTENTS

Speech Delivered at the 32nd Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> ( 1 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 101) .....	( 6 )
Anti-organized Crime Law of the People's Republic of China .....	( 6 )
Explanation on the Draft Anti-organized Crime Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Ning</i> (14)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Anti-organized Crime Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Guangquan</i> (16)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Anti-organized Crime Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Guangquan</i> (18)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Anti-organized Crime Law of the People's Republic of China (Draft for the Third Deliberation) .....	(20)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 102) .....	(21)
Wetlands Protection Law of the People's Republic of China .....	(21)
Explanation on the Draft Wetlands Protection Law of the People's Republic of China .....	<i>Gao Hucheng</i> (29)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Wetlands Protection Law of the	

People's Republic of China .....	<i>Hu Keming</i> (32)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Wetlands Protection Law of the People's Republic of China .....	<i>Hu Keming</i> (33)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Wetlands Protection Law of the People's Republic of China (Draft for the Third Deliberation) .....	(35)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 103) .....	(36)
Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology .....	(36)
Explanation on the Draft of Revised Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology .....	<i>Li Xueyong</i> (49)
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 Progress of Science and Technology .....	<i>Cong Bin</i> (53)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of Revised Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology (Revised Draft for the Second Deliberation) .....	(56)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 104) .....	(58)
Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Noise Pollution .....	(58)
Explanation on Revising the Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Environmental Noise Pollution .....	<i>Gao Hucheng</i> (68)
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 Prevention and Control of Noise Pollution .....	<i>Jiang Bixin</i> (71)
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 Prevention and Control of Noise Pollution(Draft for the Second Deliberation) .....	(74)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 105) .....	( 76 )
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Seed Law of the People's Republic of China .....	( 76 )
Seed Law of the People's Republic of China .....	( 79 )
Explanation on the Draft of Amended Seed Law of the People's Republic of China .....	<i>Liu Zhenwei</i> ( 91 )
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Amended Seed Law of the People's Republic of China .....	<i>Cong Bin</i> ( 93 )
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 Seed Law of the People's Republic of China .....	( 95 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 106) .....	( 96 )
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Civil Procedure Law of the People's Republic of China .....	( 96 )
Civil Procedure Law of the People's Republic of China .....	( 99 )
Explanation on the Draft of Amended Civil Procedure Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhou Qiang</i> (128)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Amended Civil Procedure Law of the People's Republic of China .....	<i>Jiang Bixin</i> (132)
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 Civil Procedure Law of the People's Republic of China .....	(134)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 107) .....	(135)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Trade Union Law of the People's Republic of China .....	(135)
Trade Union Law of the People's Republic of China .....	(137)
Explanation on the Draft of Amended Trade Union Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhang Yong</i> (143)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Amended Trade Union Law of the People's Republic of China .....	(145)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress  
on Strengthening the Supervision over Economic Work ..... (147)

Explanation on the Draft of Revised Decision of the Standing Committee  
of the National People's Congress on Strengthening the Supervision  
over Economic Work ..... *Xu Shaoshi* (152)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's  
Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Revised  
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress  
on Strengthening the Supervision over Economic Work ..... (155)

Report of the Standing Committee of the National People's Congress  
on Convening the Fifth Session of the Thirteenth National People's  
Congress ..... (157)

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 2020  
and Other Financial Revenues and Expenditures ..... *Hou Kai* (158)

Report of the State Council on Accelerating the Development of a New  
System for Agricultural Operations and Promoting Small Agricultural  
Households to Participate More in the Development of Modern  
Agriculture ..... *Deng Xiaogang* (169)

Report of the State Council on the Allocation and Use of Government Funds  
for Transportation ..... *Yu Weiping* (174)

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 Notarization Law of the People's Republic of China ..... *Cao Jianming* (181)

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 Fire Protection Law of the People's Republic of China ..... *Zhang Chunxian* (190)

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 Fourth Session  
of the Thirteenth National People's Congress ..... (198)

Report of the Education, Science, Culture and Public 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 Fourth Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(211)
Report of the Agricultural and Rural 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 Fourth Session of the Thirteenth National People's Congress .....	(225)
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 Fourth Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Xin Chunying</i> (232)
Report of the Ministry of Education on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Fourth Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Huai Jinpeng</i> (240)
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 2021 .....	<i>Shen Chunyao</i> (244)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 25) .....	(250)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(251)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court) .....	(252)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	(253)
Agenda of the 32nd Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(254)

# 欢 迎 订 阅

## 2022 年全国人大常委会公报

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

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

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行人，可在邮政局订阅。

本刊地址：(北京 西城区 西交民巷 23 号) 全国人大常委会办公厅公报编辑室  
(100805)

联系电话：(010) 83084990 (010) 63098540 (传真)

---

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅  
公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

(北京 399 信箱)

印 刷：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