



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2021

第五号

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2021年
第五号

(总号: 352)
7月15日出版

目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员第二十九次会议上的讲话·····	栗战书 (949)
中华人民共和国主席令(第八十四号)·····	(951)
中华人民共和国数据安全法·····	(951)
关于《中华人民共和国数据安全法(草案)》的说明·····	刘俊臣 (956)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国数据安全法(草案)》修改情况的汇报·····	徐 辉 (958)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国数据安全法(草案)》审议结果的报告·····	徐 辉 (960)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国数据安全法(草案三次审议稿)》修改意见的报告·····	(961)
中华人民共和国主席令(第八十五号)·····	(963)
中华人民共和国海南自由贸易港法·····	(963)
关于《中华人民共和国海南自由贸易港法(草案)》的说明·····	沈春耀 (969)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国海南自由贸易港法(草案)》修改情况的汇报·····	沈春耀 (972)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国海南自由贸易港法(草案)》审议结果的报告·····	沈春耀 (973)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国海南自由贸易港法(草案三次审议稿)》修改意见的报告·····	(975)
中华人民共和国主席令(第八十六号)·····	(976)
中华人民共和国军人地位和权益保障法·····	(976)

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

2021 年

第五号

(总号: 352)

7 月 15 日出版

关于《中华人民共和国军人地位和权益保障法 (草案)》的说明	苗 华 (983)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国军人地位和权益保障法(草 案)》修改情况的汇报	刘季幸 (986)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国军人地位和权益保障法(草 案)》审议结果的报告	刘季幸 (988)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国军人地位和权益保障法(草案 三次审议稿)》修改意见的报告	(990)
中华人民共和国主席令(第八十七号)	(991)
中华人民共和国军事设施保护法	(991)
关于《中华人民共和国军事设施保护法(修订 草案)》的说明	盛 斌 (999)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国军事设施保护法(修订草案)》 审议结果的报告	刘季幸 (1001)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国军事设施保护法(修订草案二 次审议稿)》修改意见的报告	(1002)
中华人民共和国主席令(第八十八号)	(1004)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华 人民共和国安全生产法》的决定	(1004)
中华人民共和国安全生产法	(1012)
关于《中华人民共和国安全生产法(修正草案)》 的说明	黄 明 (1028)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国安全生产法(修正草案)》审 议结果的报告	胡可明 (1030)
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 人民共和国安全生产法〉的决定(草案)》 修改意见的报告	(1032)

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

2021年

第五号

(总号: 352)

7月15日出版

中华人民共和国主席令（第八十九号）	(1033)
中华人民共和国印花税法	(1033)
关于《中华人民共和国印花税法（草案）》的 说明	刘 昆 (1036)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国印花税法（草案）》审议结 果的报告	胡可明 (1038)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国印花税法（草案二次审议稿）》 修改意见的报告	(1039)
中华人民共和国主席令（第九十号）	(1041)
中华人民共和国反外国制裁法	(1041)
关于《中华人民共和国反外国制裁法（草案）》 的说明	沈春耀 (1042)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国反外国制裁法（草案）》审议 结果的报告	沈春耀 (1045)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中 华人民共和国反外国制裁法（草案二次审议 稿）》修改意见的报告	(1046)
全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市 人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区 法规的决定	(1048)
对《关于授权上海市人民代表大会及其常务委 员会制定浦东新区法规的决定（草案）》的 说明	唐一军 (1048)
全国人民代表大会宪法和法律委员会对《关于 授权上海市人民代表大会及其常务委员会制 定浦东新区法规的决定（草案）》审议结果 的报告	(1050)
国务院关于建设现代综合交通运输体系有关工 作情况的报告	李小鹏 (1051)
国务院关于长江流域生态环境保护工作情况的 报告	黄润秋 (1057)

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

2021 年

第五号

(总号: 352)

7 月 15 日出版

国务院关于“七五”普法决议贯彻落实情况的报告	唐一军 (1064)
全国人民代表大会常务委员会关于开展第八个五年法治宣传教育的决议	(1067)
对《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议(草案)》的说明	唐一军 (1068)
全国人民代表大会监察和司法委员会对《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议(草案)》审议情况和修改意见的报告	(1071)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2020 年中央决算的决议	(1072)
国务院关于 2020 年中央决算的报告	刘 昆 (1072)
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	侯 凯 (1080)
第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2020 年中央决算草案审查结果的报告	史耀斌 (1091)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国中医药法》实施情况的报告	王 晨 (1095)
全国人民代表大会常务委员会公告〔十三届〕第二十二号	(1103)
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	(1103)
全国人民代表大会常务委员会任名单(全国人大社会建设委员会个别副主任委员)	(1104)
全国人民代表大会常务委员会任名单(最高人民法院副庭长、审判员)	(1105)
全国人民代表大会常务委员会任名单(最高人民检察院检察员)	(1105)
关于驻外大使的任名单	(1106)
第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议议程	(1107)

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 常务委员会第二十九次会议上的讲话

(2021年6月10日)

全国人大常委会委员长 栗战书

本次常委会会议安排了21项议程，在大家的共同努力下，圆满完成了各项预定任务。共审议12件法律和决定草案，通过了其中8件，听取审议国务院5个报告和1个执法检查报告，审查批准了2020年中央决算，作出1个决议，还通过了代表资格审查报告和人事任免案。

会议审议通过了反外国制裁法、海南自由贸易港法、数据安全法、军人地位和权益保障法、印花税法，修改了安全生产法、军事设施保护法，作出关于授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规的决定。有关方面要认真做好宣传解读和舆论引导工作，抓紧制定完善配套规定，确保这8件法律和决定得到有效实施。

会议对法律援助法草案、医师法草案进行了第二次审议，初次审议了职业教育法修订草案、审计法修正草案。请宪法法律委、法工委会同有关方面认真研究，进一步把草案修改好完善好。

会议听取审议了中医药法执法检查报告，充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告，提出要进一步加强对中医药法贯彻实施，充分认识中医药的巨大价值，积极推进中医药传承创新，助力健康中国建设。会议听取审议了国务院关于建设现代综合交通运输体系有关工作情况的报告并开展专题询问；听取审议了国务院关于长江流域生态环境保护工作情况的报告；听取审议

了国务院关于“七五”普法决议贯彻落实情况的报告和相关议案，通过了“八五”普法决议；听取审议了2020年中央决算报告和全国人大财经委的审查结果报告、审计工作报告，批准了2020年中央决算。常委会组成人员充分肯定了我国现代综合交通运输事业发展、长江流域生态环境保护、“七五”普法工作取得的成绩，赞同2020年中央决算报告和审计工作报告，对上述工作提出了意见和建议，请相关部门认真予以研究、落实。

加强对财政预算执行情况和审计情况的监督，这是常委会的法定职责，我们要把这一职责履行好。一要把讲政治贯穿财政和审计监督工作的始终。政治性表现在财政、审计工作中，就是要看是否能够体现党中央一系列重大路线方针政策。我们要善于运用政治眼光审视和分析经济社会问题，把党中央要求贯穿财政工作和审计监督全过程并转化为具体举措，为党中央确定的重点任务做好财政和审计保障。二要围绕党和国家工作大局，紧扣把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，加大对经济社会发展重大战略、重大举措、重大项目等的财政支出和审计监督力度，努力做到政策出台“最先一公里”到贯彻落实“最后一公里”的全流程、全链条跟踪，确保党中央政令畅通。三要坚持党政机关过紧日子的思想不放松，对“国之大者”做到心中

有数，突出重点，优化结构，加强预算绩效管理，减少不必要的支出，把调整出来的钱用于办国家大事、民生难事。四要严肃财经纪律、抓好审计整改，把保障财政资金合规安全高效作为财政和审计的“看家本领”，增强预算意识和预算约束刚性，严格落实整改要求，对违纪违规问题，要依法依规严肃处理。要切实解决和杜绝屡查屡犯的问题。五要深入推进人大预算审查监督重点拓展改革，发挥好职能作用，对财政预算执行情况、审计情况进行监督，推动预算审查监督重点拓展改革落细落实。

建设海南自由贸易区和自由贸易港，是以习近平总书记为核心的党中央在新时代推进高水平对外开放的战略举措。制定一部体现中国特色、符合国际惯例、反映时代要求的自由贸易港法，就是要在法治轨道上打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。常委会组成人员认为，这部法律全面贯彻习近平总书记指示精神和党中央决策部署，从国家立法层面为海南自由贸易港的建设发展提供了重要的法律保障，立法思路和主要制度符合党中央关于海南自由贸易港建设的要求，定位清晰，框架合理，内容全面，符合实际，将对海南自由贸易港建设发展起到重要的推动和保障作用。海南省和各方面要全面实施好这部法律，围绕海南战略定位，发挥海南优势，推进改革创新，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，适时制定有关海南自由贸易港的行政法规，实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动，努力建设高水平的中国特色海南自由贸易港，推动形成更高层次改革开放的新格局。

反外国制裁法的制定出台，是全国人大常委会贯彻习近平法治思想和习近平外交思想、加快涉外立法的重要举措。一段时间以来，某些西方国家出于政治操弄需要和意识形态偏见，利用各种借口对我国进行造谣污蔑和遏制打压，违反国

际法和国际关系基本准则，粗暴干涉我国内政，无端对我实施制裁，严重危害我国主权、安全、发展利益。他们的目的很清楚，就是要颠覆我国国家制度、遏制我发展强大、维护其在世界的霸权地位。我们的立场、原则、态度也很鲜明和坚定，就是要针锋相对，以其人之道还治其人之身。中国始终坚持独立自主的和平外交政策，致力于与各国互利共赢、共同发展，但我们决不放弃自己的正当权益，任何人不要幻想让中国吞下损害自身利益的苦果。对于各种制裁和干涉，中国政府和人民将坚决予以反制。贯彻党中央决策部署，全国人大常委会结合反制裁斗争实践，遵循国际惯例，借鉴外国相关做法，在较短时间内审议通过反外国制裁法，明确了反制的情形、程序和措施等，为反击霸权主义和强权政治、维护国家和人民利益提供了法治支撑。有关方面要全面、正确理解本法规定，适时运用本法开展强有力的反制裁斗争。

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调，要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，加快涉外法治工作战略布局，加快形成系统完备的涉外法律法规体系。随着世界百年未有之大变局加速演变，国际环境不稳定性不确定性明显上升，法治作为国家核心竞争力的重要性更加凸显，运用法治和规则维护自身合法权益的需求更为迫切。作为国家立法机关，全国人大常委会在维护国家主权、安全、发展利益上承担着重要职责。我们要坚决贯彻习近平总书记指示要求和党中央决策部署，立足国内国际两个大局，统筹安全和发展，坚持底线思维和风险意识，按照本届全国人民代表大会第四次会议确定的完善涉外立法工作要求，统筹部署、加快推进涉外立法，围绕反制裁、反干涉、反制长臂管辖等，充实应对挑战、防范风险的法律“工具箱”，更好运用法律武器维护国家主权、安全、发展利益，保护我国公民、组织合法权益。

中华人民共和国主席令

第八十四号

《中华人民共和国数据安全法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2021年6月10日通过，现予公布，自2021年9月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年6月10日

中华人民共和国数据安全法

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 数据安全与发展
- 第三章 数据安全制度
- 第四章 数据安全保护义务
- 第五章 政务数据安全与开放
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范数据处理活动，保障数据安全，促进数据开发利用，保护个人、组织的合法权益，维护国家主权、安全和发展利益，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内开展数据处理活动及其安全监管，适用本法。

在中华人民共和国境外开展数据处理活动，损害中华人民共和国国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的，依法追究法律责任。

第三条 本法所称数据，是指任何以电子或者其他方式对信息的记录。

数据处理，包括数据的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等。

数据安全，是指通过采取必要措施，确保数据处于有效保护和合法利用的状态，以及具备保障持续安全状态的能力。

第四条 维护数据安全，应当坚持总体国家安全观，建立健全数据安全治理体系，提高数据安全保障能力。

第五条 中央国家安全领导机构负责国家数据安全工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施国家数据安全战略和有关重大方针政策，统筹协调国家数据安全的重大事项和重要工作，建立国家数据安全工作协调机制。

第六条 各地区、各部门对本地区、本部门工作中收集和产生的数据及数据安全负责。

工业、电信、交通、金融、自然资源、卫生健康、教育、科技等主管部门承担本行业、本领域数据安全监管职责。

公安机关、国家安全机关等依照本法和有关法律、行政法规的规定，在各自职责范围内承担数据安全监管职责。

国家网信部门依照本法和有关法律、行政法规的规定，负责统筹协调网络数据安全和相关监管工作。

第七条 国家保护个人、组织与数据有关的权益，鼓励数据依法合理有效利用，保障数据依法有序自由流动，促进以数据为关键要素的数字经济的发展。

第八条 开展数据处理活动，应当遵守法律、法规，尊重社会公德和伦理，遵守商业道德和职业道德，诚实守信，履行数据安全保护义务，承担社会责任，不得危害国家安全、公共利益，不得损害个人、组织的合法权益。

第九条 国家支持开展数据安全知识宣传普及，提高全社会的数据安全保护意识和水平，推动有关部门、行业组织、科研机构、企业、个人等共同参与数据安全保护工作，形成全社会共同维护数据安全和促进发展的良好环境。

第十条 相关行业组织按照章程，依法制定数据安全行为规范和团体标准，加强行业自律，指导会员加强数据安全保护，提高数据安全保护水平，促进行业健康发展。

第十一条 国家积极开展数据安全治理、数据开发利用等领域的国际交流与合作，参与数据安全相关国际规则和标准的制定，促进数据跨境安全、自由流动。

第十二条 任何个人、组织都有权对违反本法规定的行为向有关主管部门投诉、举报。收到投诉、举报的部门应当及时依法处理。

有关主管部门应当对投诉、举报人的相关信息予以保密，保护投诉、举报人的合法权益。

第二章 数据安全与发展

第十三条 国家统筹发展和安全，坚持以数据开发利用和产业发展促进数据安全，以数据安全保障数据开发利用和产业发展。

第十四条 国家实施大数据战略，推进数据基础设施建设，鼓励和支持数据在各行业、各领域的创新应用。

省级以上人民政府应当将数字经济发展纳入本级国民经济和社会发展规划，并根据需要制定数字经济发展规划。

第十五条 国家支持开发利用数据提升公共服务的智能化水平。提供智能化公共服务，应当充分考虑老年人、残疾人的需求，避免对老年人、残疾人的日常生活造成障碍。

第十六条 国家支持数据开发利用和数据安全技术研究，鼓励数据开发利用和数据安全等领域的技术推广和商业创新，培育、发展数据开发利用和数据安全产品、产业体系。

第十七条 国家推进数据开发利用技术和数据安全标准体系建设。国务院标准化行政主管部门和国务院有关部门根据各自的职责，组织制定并适时修订有关数据开发利用技术、产品和数据安全相关标准。国家支持企业、社会团体和教育、科研机构等参与标准制定。

第十八条 国家促进数据安全检测评估、认证等服务的发展，支持数据安全检测评估、认证等专业机构依法开展服务活动。

国家支持有关部门、行业组织、企业、教育和科研机构、有关专业机构等在数据安全风险评估、防范、处置等方面开展协作。

第十九条 国家建立健全数据交易管理制度，规范数据交易行为，培育数据交易市场。

第二十条 国家支持教育、科研机构和企业等开展数据开发利用技术和数据安全相关教育和培训，采取多种方式培养数据开发利用技术和数据安全专业人才，促进人才交流。

第三章 数据安全制度

第二十一条 国家建立数据分类分级保护制度，根据数据在经济社会发展中的重要程度，以及一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用，对国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益造成的危害程度，对数据实行分类分级保护。国家数据安全工作协调机制统筹协调有关部门制定重要数据目录，加强对重要数据的保护。

关系国家安全、国民经济命脉、重要民生、重大公共利益等数据属于国家核心数据，实行更加严格的管理制度。

各地区、各部门应当按照数据分类分级保护制度，确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据具体目录，对列入目录的数据进行重点保护。

第二十二条 国家建立集中统一、高效权威的数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制。国家数据安全工作协调机制统筹协调有关部门加强数据安全风险信息的获取、分析、研判、预警工作。

第二十三条 国家建立数据安全应急处置机制。发生数据安全事件，有关主管部门应当依法启动应急预案，采取相应的应急处置措施，防止危害扩大，消除安全隐患，并及时向社会发布与公众有关的警示信息。

第二十四条 国家建立数据安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的数据处理活动进行国家安全审查。

依法作出的安全审查决定为最终决定。

第二十五条 国家对与维护国家安全和利益、履行国际义务相关的属于管制物项的数据依法实施出口管制。

第二十六条 任何国家或者地区在与数据和数据开发利用技术等有关的投资、贸易等方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。

第四章 数据安全保护义务

第二十七条 开展数据处理活动应当依照法律、法规的规定，建立健全全流程数据安全管理制度，组织开展数据安全教育培训，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障数据安全。利用互联网等信息网络开展数据处理活动，应当在网络安全等级保护制度的基础上，履行上述数据安全保护义务。

重要数据的处理者应当明确数据安全负责人和管理机构，落实数据安全保护责任。

第二十八条 开展数据处理活动以及研究开发数据新技术，应当有利于促进经济社会发展，增进人民福祉，符合社会公德和伦理。

第二十九条 开展数据处理活动应当加强风险监测，发现数据安全缺陷、漏洞等风险时，应当立即采取补救措施；发生数据安全事件时，应

当立即采取处置措施，按照规定及时告知用户并向有关主管部门报告。

第三十条 重要数据的处理者应当按照规定对其数据处理活动定期开展风险评估，并向有关主管部门报送风险评估报告。

风险评估报告应当包括处理的重要数据的种类、数量，开展数据处理活动的情况，面临的数据安全风险及其应对措施等。

第三十一条 关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理，适用《中华人民共和国网络安全法》的规定；其他数据处理者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理办法，由国家网信部门会同国务院有关部门制定。

第三十二条 任何组织、个人收集数据，应当采取合法、正当的方式，不得窃取或者以其他非法方式获取数据。

法律、行政法规对收集、使用数据的目的、范围有规定的，应当在法律、行政法规规定的目的和范围内收集、使用数据。

第三十三条 从事数据交易中介服务的机构提供服务，应当要求数据提供方说明数据来源，审核交易双方的身份，并留存审核、交易记录。

第三十四条 法律、行政法规规定提供数据处理相关服务应当取得行政许可的，服务提供者应当依法取得许可。

第三十五条 公安机关、国家安全机关因依法维护国家安全或者侦查犯罪的需要调取数据，应当按照国家有关规定，经过严格的批准手续，依法进行，有关组织、个人应当予以配合。

第三十六条 中华人民共和国主管机关根据有关法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定，或者按照平等互惠原则，处理外国

司法或者执法机构关于提供数据的请求。非经中华人民共和国主管机关批准，境内的组织、个人不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的数据。

第五章 政务数据安全与开放

第三十七条 国家大力推进电子政务建设，提高政务数据的科学性、准确性、时效性，提升运用数据服务经济社会发展的能力。

第三十八条 国家机关为履行法定职责的需要收集、使用数据，应当在其履行法定职责的范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行；对在履行职责中知悉的个人隐私、个人信息、商业秘密、保密商务信息等数据应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。

第三十九条 国家机关应当依照法律、行政法规的规定，建立健全数据安全管理制度，落实数据安全保护责任，保障政务数据安全。

第四十条 国家机关委托他人建设、维护电子政务系统，存储、加工政务数据，应当经过严格的批准程序，并应当监督受托方履行相应的数据安全保护义务。受托方应当依照法律、法规的规定和合同约定履行数据安全保护义务，不得擅自留存、使用、泄露或者向他人提供政务数据。

第四十一条 国家机关应当遵循公正、公平、便民的原则，按照规定及时、准确地公开政务数据。依法不予公开的除外。

第四十二条 国家制定政务数据开放目录，构建统一规范、互联互通、安全可控的政务数据开放平台，推动政务数据开放利用。

第四十三条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织为履行法定职责开展数据处理活动，适用本章规定。

第六章 法律责任

第四十四条 有关主管部门在履行数据安全监管职责中，发现数据处理活动存在较大安全风险的，可以按照规定的权限和程序对有关组织、个人进行约谈，并要求有关组织、个人采取措施进行整改，消除隐患。

第四十五条 开展数据处理活动的组织、个人不履行本法第二十七条、第二十九条、第三十条规定的数据安全保护义务的，由有关主管部门责令改正，给予警告，可以并处五万元以上五十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以上十万元以下罚款；拒不改正或者造成大量数据泄露等严重后果的，处五十万元以上二百万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上二十万元以下罚款。

违反国家核心数据管理制度，危害国家主权、安全和发展利益的，由有关主管部门处二百万元以上一千万元以下罚款，并根据情况责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十六条 违反本法第三十一条规定，向境外提供重要数据的，由有关主管部门责令改正，给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，处一百万元以上一千万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以上一百万元以下罚款。

第四十七条 从事数据交易中介服务的机构

未履行本法第三十三条规定的义务的，由有关主管部门责令改正，没收违法所得，处违法所得一倍以上十倍以下罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，处十万元以上一百万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下罚款。

第四十八条 违反本法第三十五条规定，拒不配合数据调取的，由有关主管部门责令改正，给予警告，并处五万元以上五十万元以下罚款，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十万元以下罚款。

违反本法第三十六条规定，未经主管机关批准向外国司法或者执法机构提供数据的，由有关主管部门给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以上十万元以下罚款；造成严重后果的，处一百万元以上五百万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上五十万元以下罚款。

第四十九条 国家机关不履行本法规定的数据安全保护义务的，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。

第五十条 履行数据安全监管职责的国家工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分。

第五十一条 窃取或者以其他非法方式获取数据，开展数据处理活动排除、限制竞争，或者损害个人、组织合法权益的，依照有关法律、行政法规的规定处罚。

第五十二条 违反本法规定，给他人造成损

害的，依法承担民事责任。

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

第七章 附 则

第五十三条 开展涉及国家秘密的数据处理活动，适用《中华人民共和国保守国家秘密法》

等法律、行政法规的规定。

在统计、档案工作中开展数据处理活动，开展涉及个人信息的数据处理活动，还应当遵守有关法律、行政法规的规定。

第五十四条 军事数据安全保护的办，由中央军事委员会依据本法另行制定。

第五十五条 本法自 2021 年 9 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国 数据安全法（草案）》的说明

——2020 年 6 月 28 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 刘俊臣

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国数据安全法（草案）》的说明。

一、关于制定本法的必要性

随着信息技术和人类生产生活交汇融合，各类数据迅猛增长、海量聚集，对经济发展、社会治理、人民生活都产生了重大而深刻的影响。数据安全已成为事关国家安全与经济社会发展的重大问题。党中央对此高度重视，习近平总书记多次作出重要指示批示，提出加快法规制度建设、切实保障国家数据安全等明确要求。党的十九大报告提出，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。党的十九届四中全会决定明确将数据作为新的生产要素。按照党中央部署和贯彻落实总体国家安全观的要求，制定一部数据安

全领域的基础性法律十分必要：一是，数据是国家基础性战略资源，没有数据安全就没有国家安全。因此，应当按照总体国家安全观的要求，通过立法加强数据安全保护，提升国家数据安全保障能力，有效应对数据这一非传统领域的国家安全风险与挑战，切实维护国家主权、安全和发展利益。二是，当前，各类数据的拥有主体多样，处理活动复杂，安全风险加大，必须通过立法建立健全各项制度措施，切实加强数据安全保护，维护公民、组织的合法权益。三是，发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，加快形成以创新为主要引领和支撑的数字经济，更好服务我国经济社会发展，必须通过立法规范数据活动，完善数据安全治理体系，以安全保发展、以发展促安全。四是，为适应电子政务发展的需要，提升政府决策、管理、服务的科学性和效率，应当通

过立法明确政务数据安全管理制度和开放利用规则，大力推进政务数据资源开放和开发利用。

二、关于起草工作和把握的几点

按照党中央部署，制定数据安全法列入了十三届全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划。2018年10月，全国人大常委会法工委会同有关方面成立工作专班，抓紧草案研究起草工作。在起草过程中，多次召开座谈会，认真听取有关部门、企业和专家学者的意见；整理国内外有关立法资料，开展专题研究；并到有关地方和部门调研，深入了解数据安全领域存在的突出问题，听取立法意见建议。形成数据安全法草案稿后，又征求了中央有关部门和部分企业、专家的意见，经反复修改完善后，形成了《中华人民共和国数据安全法（草案）》。

起草工作注意把握以下几点：一是，把握正确政治方向，贯彻落实总体国家安全观，坚持党对数据安全工作的领导。二是，立足数据安全工作实际，着力解决数据安全领域突出问题，同时坚持包容审慎原则，鼓励和促进数据依法合理有效利用。三是，数据安全法作为数据领域的基础性法律，重点是确立数据安全保护管理各项基本制度，并与网络安全法、正在制定的个人信息保护法等做好衔接。

需要说明的是，按照全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划的安排，全国人大常委会法工委会同中央网信办正在抓紧个人信息保护法草案起草工作，争取尽早提请全国人大常委会审议。

三、关于草案的主要内容

草案共七章五十一条，主要内容包括：

（一）关于本法的适用范围

草案明确在我国境内开展的数据活动适用本法，其中数据是任何以电子或者非电子形式对信息的记录，数据活动是指数据的收集、存储、加工、使用、提供、交易、公开等行为。同时，草案赋予本法必要的域外适用效力，规定：中华人民共和国境外的组织、个人开展数据活动，损害中华人民共和国国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的，依法追究法律责任。

（二）关于支持、促进数据安全与发展的措施

草案坚持安全与发展并重，设专章对支持促进数据安全与发展的措施作了规定，保护个人、组织与数据有关的权益，提升数据安全治理和数据开发利用水平，促进以数据为关键要素的数字经济发展。包括：实施大数据战略，制定数字经济发展规划；支持数据相关技术研发和商业创新；推进数据相关标准体系建设，促进数据安全检测评估、认证等服务的发展；培育数据交易市场；支持采取多种方式培养专业人才等。

（三）关于数据安全制度

为有效应对境内外数据安全风险，有必要建立健全国家数据安全管理制度，完善国家数据安全治理体系。对此，草案主要作了以下规定：一是，建立数据分级分类管理制度，确定重要数据保护目录，对列入目录的数据进行重点保护。二是，建立集中统一、高效权威的数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制，加强数据安全风险信息获取、分析、研判、预警工作。三是，建立数据安全应急处置机制，有效应对和处置数据安全事件。四是，与相关法律相衔接，确立数据安全审查制度和出口管制制度。五是，针对一些国家对我国的相关投资和贸易采取歧视性等不合理措施的做法，明确我国可以根据实际情况采取相应的措施。

（四）关于数据安全保护义务

保障数据安全，关键是要落实开展数据活动的组织、个人的主体责任。对此，草案主要作了以下规定：一是，开展数据活动必须遵守法律法规，尊重社会公德和伦理，有利于促进经济社会发展，增进人民福祉，不得违法收集、使用数据，不得危害国家安全、公共利益，不得损害公民、组织的合法权益。二是，开展数据活动应当按照规定建立健全全流程数据安全管理制度，组织开展数据安全教育培训，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障数据安全。三是，开展数据活动应当加强数据安全风险监测、定期开展风险评估，及时处置数据安全事件，并履行相应的报告义务。四是，对数据交易中介服务和在线数据处理服务等作出规范。五是，对公安机关和国家安全机关因依法履行职责需要调取数据以及境外执法机构调取境内数据时，有关组织和个人的相关义务作了规定。

（五）关于政务数据安全与开放

为保障政务数据安全，并推动政务数据开放利用，草案主要作了以下规定：一是，对推进电

子政务建设，提升运用数据服务经济社会发展的能力提出要求。二是，规定国家机关收集、使用数据应当在其履行法定职责的范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行，并落实数据安全保护责任，保障政务数据安全。三是，对国家机关委托他人存储、加工或者向他人提供政务数据的审批要求和监督义务作出规定。四是，要求国家机关按照规定及时准确公开政务数据，制定政务数据开放目录，构建政务数据开放平台，推动政务数据开放利用。

（六）关于数据安全工作职责

数据安全涉及各行业各领域，涉及多个部门的职责，草案明确中央国家安全领导机构对数据安全工作的决策和统筹协调等职责，加强对数据安全工作的组织领导；同时对有关行业部门和有关主管部门的数据安全监管职责作了规定。

此外，草案还对违反本法规定的法律责任等作了规定。

数据安全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《中华人民共和国数据安全法 （草案）》修改情况的汇报

——2021年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十次会议对数据安全法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发

各省（区、市）、中央有关部门和部分基层立法联系点、人大代表、企业、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、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和部分专家、企业的意见，到北京、深圳、湖南调研，听取地方意见，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4月1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。中央国家安全委员会办公室有关负责同志列席了会议。4月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将数据安全法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、一些常委委员和地方、部门、专家建议，与民法典等有关规定相衔接，对草案中的数据活动、数据安全等用语的含义予以完善。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第二条中的“开展数据活动”修改为“开展数据处理活动及其安全监管”，并对有关用语的含义作适当调整完善。

二、草案第十九条对地方、部门制定重要数据目录作了规定。一些常委委员和地方、部门、企业、专家提出，应由国家层面确定重要数据目录，再由地方、部门据此制定具体目录。宪法和法律委员会经研究，建议在草案第十九条中规定，国家建立数据分类分级保护制度，确定重要数据目录，加强对重要数据的保护；各地区、各部门按照规定确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据具体目录。

三、有的部门提出，网络安全法已要求网络运营者按照网络安全等级保护制度采取相应措

施，保障数据安全，建议草案有关制度与网络安全等级保护制度做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议在有关条款中增加规定，开展数据处理活动应当“在网络安全等级保护制度的基础上”建立健全全流程安全管理制度，加强数据安全保护。

四、有的地方、部门提出，网络安全法关于重要数据出境的安全评估等要求限于关键信息基础设施，应根据实践发展和数据安全管理的需要，相应扩大范围。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：关键信息基础设施的运营者在我国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理，适用网络安全法的规定；其他数据处理者在我国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理办法，由国家网信部门会同国务院有关部门制定。

五、根据草案第三十三条的规定，境外司法和执法机构要求调取境内数据的，未经主管机关批准，不得提供。有的部门、专家建议，增加未经批准擅自提供数据的处罚规定，为有关组织、个人拒绝外国不合理要求提供更为充分的法律依据。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应的处罚规定。

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《中华人民共和国数据安全法 (草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对数据安全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征求社会公众意见；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5月17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，对草案进行了审议。中央国家安全委员会办公室有关负责同志列席了会议。5月27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，为贯彻落实总体国家安全观，维护国家主权、安全和发展利益，规范数据处理活动，促进数据开发利用，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、有的常委委员和部门提出，数据安全工作涉及面广，应当建立相应的协调机制，加强对数据安全工作的统筹。宪法和法律委员会经研究，建议对草案二次审议稿作以下修改：一是在中央国家安全领导机构的规定中增加“建立国家数据安全工作协调机制”；二是明确国家数据安全工作协调机制在制定重要数据目录、加强数据

安全风险分析预警等方面的统筹协调职能。

二、有的常委会组成人员提出，关系国家安全、国计民生等数据属于国家核心数据，应当实行更加严格的管理制度，对违反规定损害国家核心利益的应当从严从重处罚，建议完善草案相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：关系国家安全、国民经济命脉、重要民生、重大公共利益等数据属于国家核心数据，实行更加严格的管理制度；同时，对违反国家核心数据管理制度，危害国家主权、安全和发展利益的行为规定严格的处罚。

三、有的常委委员和社会公众提出，在大力推进公共服务数字化发展的过程中，不应当对老年人、残疾人享受应有的公共服务造成障碍，建议增加有针对性规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：国家支持开发利用数据提升公共服务的智能化水平。提供智能化公共服务，应当充分考虑老年人、残疾人的需求，不得对老年人、残疾人的日常生活造成障碍。

四、有的常委委员提出，防范数据安全风险应当发挥社会各方面作用，加强政府、企业、专业机构之间的合作。宪法和法律委员会经研究，

建议增加规定：国家支持有关部门、行业组织、企业、科研机构及有关专业机构等在数据安全风险评估、防范、处置等方面开展协作。

五、有的常委委员提出，电子政务系统的建设维护、政务数据的存储加工，很多都是委托专业机构实施的，建议强化受托方的数据安全义务。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家机关委托他人建设、维护电子政务系统，存储、加工政务数据，受托方应当依照法律、法规的规定和合同约定履行数据安全保护义务，不得擅自留存、使用、泄露或者向他人提供政务数据。

六、有的常委委员建议，加大对违法向境外提供数据行为的处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对违法向境外提供重要数据、未经主管机关批准向外国司法或者执法机构提供数据行为的处罚规定予以修改完善。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

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

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《中华人民共和国数据安全法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对数据安全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6月9日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。中央国家安全委员会办公室有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案

是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员建议，做好有关用语与民法典、网络安全法有关规定的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将草案三次审议稿第三条第一款数据定义中的“电子或者非电子形式”修改为“电子或者其他方式”，将第六条第一款中的“产生、汇总、加工”修改为“收集和产生”。

二、草案三次审议稿第二十七条规定，开展数据处理活动应当在网络安全等级保护制度的基础上，建立健全全流程安全管理制度。有的常委

委员提出，线下数据处理活动不适用网络安全等级保护制度，建议区分情况分别作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对这一条作相应修改。

三、有的常委委员建议，在本法中对与统计、档案有关的数据处理活动的法律适用问题作出衔接性规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，在统计、档案工作中开展数据处理活

动，还应当遵守有关法律、行政法规的规定。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2021 年 9 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

第八十五号

《中华人民共和国海南自由贸易港法》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二十九次会议于2021年6月10日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年6月10日

中华人民共和国海南自由贸易港法

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 贸易自由便利
- 第三章 投资自由便利
- 第四章 财政税收制度
- 第五章 生态环境保护
- 第六章 产业发展与人才支撑
- 第七章 综合措施
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了建设高水平的中国特色海南自由贸易港，推动形成更高层次改革开放新格局，建立开放型经济新体制，促进社会主义市场经济

平稳健康可持续发展，制定本法。

第二条 国家在海南岛全岛设立海南自由贸易港，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动。

海南自由贸易港建设和管理活动适用本法。本法没有规定的，适用其他有关法律法规的规定。

第三条 海南自由贸易港建设，应当体现中国特色，借鉴国际经验，围绕海南战略定位，发挥海南优势，推进改革创新，加强风险防范，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持高质量发展，坚持总体国家安全观，坚持以人民为中心，实现经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福。

第四条 海南自由贸易港建设，以贸易投资自由化便利化为重点，以各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动和现代产业体系为支撑，以特殊的税收制度安排、高效的社会治理体系和完备的法治体系为保障，持续优化法治化、国际化、便利化的营商环境和公平统一高效的市场环境。

第五条 海南自由贸易港实行最严格的生态环境保护制度，坚持生态优先、绿色发展，创新生态文明体制机制，建设国家生态文明试验区。

第六条 国家建立海南自由贸易港建设领导机制，统筹协调海南自由贸易港建设重大政策和重大事项。国务院发展改革、财政、商务、金融管理、海关、税务等部门按照职责分工，指导推动海南自由贸易港建设相关工作。

国家建立与海南自由贸易港建设相适应的行政管理体制，创新监管模式。

海南省应当切实履行责任，加强组织领导，全力推进海南自由贸易港建设各项工作。

第七条 国家支持海南自由贸易港建设发展，支持海南省依照中央要求和法律规定行使改革自主权。国务院及其有关部门根据海南自由贸易港建设的实际需要，及时依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权。

第八条 海南自由贸易港构建系统完备、科学规范、运行有效的海南自由贸易港治理体系，推动政府机构改革和职能转变，规范政府服务标准，加强预防和化解社会矛盾机制建设，提高社会治理智能化水平，完善共建共治共享的社会治理制度。

国家推进海南自由贸易港行政区划改革创新，优化行政区划设置和行政区划结构体系。

第九条 国家支持海南自由贸易港主动适应国际经济贸易规则发展和全球经济治理体系改革新趋势，积极开展国际交流合作。

第十条 海南省人民代表大会及其常务委员会可以根据本法，结合海南自由贸易港建设的具体情况和实际需要，遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则，就贸易、投资及相关管理活动制定法规（以下称海南自由贸易港法规），在海南自由贸易港范围内实施。

海南自由贸易港法规应当报送全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；对法律或者行政法规的规定作变通规定的，应当说明变通的情况和理由。

海南自由贸易港法规涉及依法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律或者由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。

第二章 贸易自由便利

第十一条 国家建立健全全岛封关运作的海南自由贸易港海关监管特殊区域制度。在依法有效监管基础上，建立自由进出、安全便利的货物贸易管理制度，优化服务贸易管理措施，实现贸易自由化便利化。

第十二条 海南自由贸易港应当高标准建设口岸基础设施，加强口岸公共卫生安全、国门生物安全、食品安全、商品质量安全管控。

第十三条 在境外与海南自由贸易港之间，货物、物品可以自由进出，海关依法进行监管，列入海南自由贸易港禁止、限制进出口货物、物品清单的除外。

前款规定的清单，由国务院商务主管部门会同国务院有关部门和海南省制定。

第十四条 货物由海南自由贸易港进入境内其他地区（以下简称内地），原则上按进口规定办理相关手续。物品由海南自由贸易港进入内地，按规定进行监管。对海南自由贸易港前往内

地的运输工具，简化进口管理。

货物、物品以及运输工具由内地进入海南自由贸易港，按国内流通规定管理。

货物、物品以及运输工具在海南自由贸易港和内地之间进出的具体办法由国务院有关部门会同海南省制定。

第十五条 各类市场主体在海南自由贸易港内依法自由开展货物贸易以及相关活动，海关实施低干预、高效能的监管。

在符合环境保护、安全生产等要求的前提下，海南自由贸易港对进出口货物不设存储期限，货物存放地点可以自由选择。

第十六条 海南自由贸易港实行通关便利化政策，简化货物流转流程和手续。除依法需要检验检疫或者实行许可证件管理的货物外，货物进入海南自由贸易港，海关按照有关规定径予放行，为市场主体提供通关便利服务。

第十七条 海南自由贸易港对跨境服务贸易实行负面清单管理制度，并实施相配套的资金支付和转移制度。对清单之外的跨境服务贸易，按照内外一致的原则管理。

海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单由国务院商务主管部门会同国务院有关部门和海南省制定。

第三章 投资自由便利

第十八条 海南自由贸易港实行投资自由化便利化政策，全面推行极简审批投资制度，完善投资促进和投资保护制度，强化产权保护，保障公平竞争，营造公开、透明、可预期的投资环境。

海南自由贸易港全面放开投资准入，涉及国家安全、社会稳定、生态保护红线、重大公共利益等国家实行准入管理的领域除外。

第十九条 海南自由贸易港对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。特别适用于海南自由贸易港的外商投资准入负面清单由国务院有关部门会同海南省制定，报国务院批准后发布。

第二十条 国家放宽海南自由贸易港市场准入。海南自由贸易港放宽市场准入特别清单（特别措施）由国务院有关部门会同海南省制定。

海南自由贸易港实行以过程监管为重点的投资便利措施，逐步实施市场准入承诺即入制。具体办法由海南省会同国务院有关部门制定。

第二十一条 海南自由贸易港按照便利、高效、透明的原则，简化办事程序，提高办事效率，优化政务服务，建立市场主体设立便利、经营便利、注销便利等制度，优化破产程序。具体办法由海南省人民代表大会及其常务委员会制定。

第二十二条 国家依法保护自然人、法人和非法人组织在海南自由贸易港内的投资、收益和其他合法权益，加强对中小投资者的保护。

第二十三条 国家依法保护海南自由贸易港内自然人、法人和非法人组织的知识产权，促进知识产权创造、运用和管理服务能力提升，建立健全知识产权领域信用分类监管、失信惩戒等机制，对知识产权侵权行为，严格依法追究法律责任。

第二十四条 海南自由贸易港建立统一开放、竞争有序的市场体系，强化竞争政策的基础性地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法，保护市场公平竞争。

海南自由贸易港的各类市场主体，在准入许可、经营运营、要素获取、标准制定、优惠政策等方面依法享受平等待遇。具体办法由海南省人民代表大会及其常务委员会制定。

第四章 财政税收制度

第二十五条 在海南自由贸易港开发建设阶段，中央财政根据实际，结合税制变化情况，对海南自由贸易港给予适当财政支持。鼓励海南省在国务院批准的限额内发行地方政府债券支持海南自由贸易港项目建设。海南省设立政府引导、市场化方式运作的海南自由贸易港建设投资基金。

第二十六条 海南自由贸易港可以根据发展需要，自主减征、免征、缓征除具有生态补偿性质外的政府性基金。

第二十七条 按照税种结构简单科学、税制要素充分优化、税负水平明显降低、收入归属清晰、财政收支基本均衡的原则，结合国家税制改革方向，建立符合需要的海南自由贸易港税制体系。

全岛封关运作时，将增值税、消费税、车辆购置税、城市维护建设税及教育费附加等税费进行简并，在货物和服务零售环节征收销售税；全岛封关运作后，进一步简化税制。

国务院财政部门会同国务院有关部门和海南省及时提出简化税制的具体方案。

第二十八条 全岛封关运作、简并税制后，海南自由贸易港对进口征税商品实行目录管理，目录之外的货物进入海南自由贸易港，免征进口关税。进口征税商品目录由国务院财政部门会同国务院有关部门和海南省制定。

全岛封关运作、简并税制前，对部分进口商品，免征进口关税、进口环节增值税和消费税。

对由海南自由贸易港离境的出口应税商品，征收出口关税。

第二十九条 货物由海南自由贸易港进入内地，原则上按照进口征税；但是，对鼓励类产业

企业生产的不含进口料件或者含进口料件在海南自由贸易港加工增值达到一定比例的货物，免征关税。具体办法由国务院有关部门会同海南省制定。

货物由内地进入海南自由贸易港，按照国务院有关规定退还已征收的增值税、消费税。

全岛封关运作、简并税制前，对离岛旅客购买免税物品并提货离岛的，按照有关规定免征进口关税、进口环节增值税和消费税。全岛封关运作、简并税制后，物品在海南自由贸易港和内地之间进出的税收管理办法，由国务院有关部门会同海南省制定。

第三十条 对注册在海南自由贸易港符合条件的企业，实行企业所得税优惠；对海南自由贸易港内符合条件的个人，实行个人所得税优惠。

第三十一条 海南自由贸易港建立优化高效统一的税收征管服务体系，提高税收征管服务科学化、信息化、国际化、便民化水平，积极参与国际税收征管合作，提高税收征管服务质量和效率，保护纳税人的合法权益。

第五章 生态环境保护

第三十二条 海南自由贸易港健全生态环境评价和监测制度，制定生态环境准入清单，防止污染，保护生态环境；健全自然资源资产产权制度和有偿使用制度，促进资源节约高效利用。

第三十三条 海南自由贸易港推进国土空间规划体系建设，实行差别化的自然生态空间用途管制，严守生态保护红线，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，推进绿色城镇化、美丽乡村建设。

海南自由贸易港严格保护海洋生态环境，建立健全陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。

第三十四条 海南自由贸易港实行严格的进出境环境安全准入管理制度，加强检验检疫能力建设，防范外来物种入侵，禁止境外固体废物输入；提高医疗废物等危险废物处理处置能力，提升突发生态环境事件应急准备与响应能力，加强生态风险防控。

第三十五条 海南自由贸易港推进建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制，建立生态产品价值实现机制，鼓励利用市场机制推进生态环境保护，实现可持续发展。

第三十六条 海南自由贸易港实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上地方人民政府对本级人民政府负有环境监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的年度考核，实行环境保护目标完成情况一票否决制。

环境保护目标未完成的地区，一年内暂停审批该地区新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件；对负有责任的地方人民政府及负有环境监督管理职责的部门的主要责任人，一年内不得提拔使用或者转任重要职务，并依法予以处分。

第三十七条 海南自由贸易港实行生态环境损害责任终身追究制。对违背科学发展要求、造成生态环境严重破坏的地方人民政府及有关部门主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，应当严格追究责任。

第六章 产业发展与人才支撑

第三十八条 国家支持海南自由贸易港建设开放型生态型服务型产业体系，积极发展旅游业、现代服务业、高新技术产业以及热带特色高效农业等重点产业。

第三十九条 海南自由贸易港推进国际旅游

消费中心建设，推动旅游与文化体育、健康医疗、养老养生等深度融合，培育旅游新业态新模式。

第四十条 海南自由贸易港深化现代服务业对内对外开放，打造国际航运枢纽，推动港口、产业、城市融合发展，完善海洋服务基础设施，构建具有国际竞争力的海洋服务体系。

境外高水平大学、职业院校可以在海南自由贸易港设立理工农医类学校。

第四十一条 国家支持海南自由贸易港建设重大科研基础设施和条件平台，建立符合科研规律的科技创新管理制度和国际科技合作机制。

第四十二条 海南自由贸易港依法建立安全有序自由便利的数据流动管理制度，依法保护个人、组织与数据有关的权益，有序扩大通信资源和业务开放，扩大数据领域开放，促进以数据为关键要素的数字经济发展。

国家支持海南自由贸易港探索实施区域性国际数据跨境流动制度安排。

第四十三条 海南自由贸易港实施高度自由便利开放的运输政策，建立更加开放的航运制度和船舶管理制度，建设“中国洋浦港”船籍港，实行特殊的船舶登记制度；放宽空域管制和航路限制，优化航权资源配置，提升运输便利化和服务保障水平。

第四十四条 海南自由贸易港深化人才发展体制机制改革，创新人才培养支持机制，建立科学合理的人才引进、认定、使用和待遇保障机制。

第四十五条 海南自由贸易港建立高效便利的出境入境管理制度，逐步实施更大范围适用免签入境政策，延长免签停留时间，优化出境入境检查管理，提供出境入境通关便利。

第四十六条 海南自由贸易港实行更加开放

的人才和停居留政策，实行更加宽松的人员临时出境入境政策、便利的工作签证政策，对外国人工作许可实行负面清单管理，进一步完善居留制度。

第四十七条 海南自由贸易港放宽境外人员参加职业资格考试的限制，对符合条件的境外专业资格认定，实行单向认可清单制度。

第七章 综合措施

第四十八条 国务院可以根据海南自由贸易港建设的需要，授权海南省人民政府审批由国务院审批的农用地转为建设用地和土地征收事项；授权海南省人民政府在不突破海南省国土空间规划明确的生态保护红线、永久基本农田面积、耕地和林地保有量、建设用地总规模等重要指标并确保质量不降低的前提下，按照国家规定的条件，对全省耕地、永久基本农田、林地、建设用地布局调整进行审批。

海南自由贸易港积极推进城乡及垦区一体化协调发展和小城镇建设用地新模式，推进农垦土地资产化。

依法保障海南自由贸易港国家重大项目用海需求。

第四十九条 海南自由贸易港建设应当切实保护耕地，加强土地管理，建立集约节约用地制度、评价标准以及存量建设用地盘活处置制度。充分利用闲置土地，以出让方式取得土地使用权进行开发的土地，超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的，应当在竣工前每年征收出让土地现值一定比例的土地闲置费。具体办法由海南省制定。

第五十条 海南自由贸易港坚持金融服务实体经济，推进金融改革创新，率先落实金融业开放政策。

第五十一条 海南自由贸易港建立适应高水平贸易投资自由化便利化需要的跨境资金流动管理制度，分阶段开放资本项目，逐步推进非金融企业外债项下完全可兑换，推动跨境贸易结算便利化，有序推进海南自由贸易港与境外资金自由便利流动。

第五十二条 海南自由贸易港内经批准的金融机构可以通过指定账户或者在特定区域经营离岸金融业务。

第五十三条 海南自由贸易港加强社会信用体系建设和应用，构建守信激励和失信惩戒机制。

第五十四条 国家支持探索与海南自由贸易港相适应的司法体制改革。海南自由贸易港建立多元化商事纠纷解决机制，完善国际商事纠纷案件集中审判机制，支持通过仲裁、调解等多种非诉讼方式解决纠纷。

第五十五条 海南自由贸易港建立风险预警和防控体系，防范和化解重大风险。

海关负责口岸和其他海关监管区的常规监管，依法查缉走私和实施后续监管。海警机构负责查处海上走私违法行为。海南省人民政府负责全省反走私综合治理工作，加强对非设关地的管控，建立与其他地区的反走私联防联控机制。境外与海南自由贸易港之间、海南自由贸易港与内地之间，人员、货物、物品、运输工具等均需从口岸进出。

在海南自由贸易港依法实施外商投资安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的外商投资进行安全审查。

海南自由贸易港建立健全金融风险防控制度，实施网络安全等级保护制度，建立人员流动风险防控制度，建立传染病和突发公共卫生事件监测预警机制与防控救治机制，保障金融、网络

与数据、人员流动和公共卫生等领域的秩序和安全。

第八章 附 则

第五十六条 对本法规定的事项，在本法施

行后，海南自由贸易港全岛封关运作前，国务院及其有关部门和海南省可以根据本法规定的原则，按照职责分工，制定过渡性的具体办法，推动海南自由贸易港建设。

第五十七条 本法自公布之日起施行。

关于《中华人民共和国海南自由贸易港法（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主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国海南自由贸易港法（草案）》的说明。

一、制定海南自由贸易港法的重大意义

支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是党中央着眼国内国际两个大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的战略决策。制定海南自由贸易港法，贯彻落实以习近平总书记为核心的党中央的决策部署，以高质量立法引领推动高质量发展，为海南自由贸易港的建设和平稳有序运行提供法律保障，具有重要意义。

第一，制定海南自由贸易港法，是贯彻党中央决策部署、落实国家重大战略、以立法引领和保障改革的重要举措。党的十九大以来，党中央

和习近平总书记对建设海南自由贸易港作出了一系列重要部署。2018年和2020年，中共中央、国务院先后印发了《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》和《海南自由贸易港建设总体方案》，专门对海南全面深化改革开放和海南自由贸易港建设进行规划设计。制定海南自由贸易港法，将党中央关于建设海南自由贸易港的决策部署转化为法律规范，为海南自由贸易港建设提供立法引领和法治保障，对于全面深化改革，全面依法治国，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，十分重要。

第二，制定海南自由贸易港法，是进一步彰显我国对外开放、推动经济全球化决心的客观要求。当今国际环境复杂多变，经济全球化遭遇更大的逆风和回头浪。在新的历史条件下，我国扩大对外开放和推动经济全球化的步伐从未减弱。制定海南自由贸易港法，保障海南自由贸易港在法治轨道上有序运行，打造法治化、国际化、便利化的营商环境，推动海南成为新时代全面深化

改革开放的新标杆，有利于充分展示我国建立对外开放新格局、坚定不移全面扩大开放、推动建设开放型世界经济的意志和决心。

第三，制定海南自由贸易港法，是从国家立法层面为海南自由贸易港实现制度创新、系统协调推进改革提供法律基础的实际需要。海南自由贸易港政策制度体系的核心是制度创新，需要积极探索建立适应自由贸易港建设的更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制，逐步形成在国家法制统一前提下的海南自由贸易港法律法规体系。制定海南自由贸易港法，对自由贸易港的功能定位、运行方式、管理模式进行顶层设计，有利于加强制度设计的系统性与协调性，保障政策措施的稳定性与权威性，避免各级各类法律规范在适用中可能出现的冲突，使各项制度措施相互配合、相得益彰，提高制度的整体效益。

二、起草过程和主要考虑

按照党中央部署，制定海南自由贸易港法列入了十三届全国人大常委会立法工作计划。全国人大常委会高度重视这项立法工作，栗战书委员长专门听取海南专题汇报并对相关工作作出部署，决定成立以王晨副委员长担任组长的海南相关立法调研小组，有关专门委员会负责同志、常委会办公厅有关负责同志和部分常委委员参加调研小组。调研小组多次听取汇报、召开座谈会并几次赴海南调研，听取对立法工作的意见建议。全国人大常委会法制工作委员会扎实做好相关具体工作，委托专家开展专题研究，搜集整理国内外资料，多次与国务院有关部门和海南省共同研究。在此基础上，经反复研究修改，并征求中央和国家机关有关部门、海南省意见，形成了海南自由贸易港法草案。

起草工作着重把握以下几点：

一是，及时将习近平总书记关于海南自由贸

易港建设的指示精神和党中央关于海南自由贸易港建设的决策部署法律化、制度化。习近平总书记关于海南自由贸易港建设的重要讲话和指示精神具有重大指导意义，党中央关于海南自由贸易港建设的决策部署是经统筹考虑、科学谋划后确定的，海南自由贸易港法要以此作为基本遵循，并依据《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》和《海南自由贸易港建设总体方案》设计各项法律制度和具体条文。

二是，坚持海南自由贸易港法的原则性、基础性定位。重点围绕贸易投资自由化便利化这一中心任务，着眼于基本框架和关键制度，制定一部在海南自由贸易港法律法规体系中起龙头作用、具有统领性质的法律。考虑到海南自由贸易港建设各方面工作还处于起步和探索阶段，法律条文可以概括一点、原则一些，构建起海南自由贸易港建设法治保障的“四梁八柱”，为海南自由贸易港建设提供必要的制度供给，同时为改革发展预留空间。

三是，体现中国特色和借鉴国际经验相结合。在具体的制度设计上，参考国际先进成熟自由贸易港的建设经验，注重与国际通行的高水平经贸规则相衔接，同时立足我国国情和海南实际，围绕国家赋予海南的战略定位，充分发挥海南优势，聚焦“推进中国特色自由贸易港建设”的目标，鼓励发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，确保海南自由贸易港建设的正确方向。

四是，在保证国家法制统一的前提下赋予海南更大改革自主权。按照党中央要求“赋予海南更大改革自主权”“给予充分法律授权”的精神，授予海南更大的立法权限，由海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法规。这样，既确保党中央集中统一领导和国家法制统一，又有利于海南进行全面深化改革开放的探索。

三、海南自由贸易港法草案 的主要内容

草案分为八章，包括总则、贸易自由便利、投资自由便利、财政税收制度、生态环境保护、产业发展与人才支撑、综合措施、附则，共五十四条，主要有六个方面的内容：

(一) 关于管理权限和授权立法。一是管理权限，规定国家建立海南自由贸易港建设领导机制和与海南自由贸易港建设相适应的行政管理体制，国务院及其有关部门根据实际需要，依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权。二是授权立法，授权海南省人民代表大会及其常务委员会根据本法，结合实际需要，制定海南自由贸易港法规，涉及法律保留事项或者依法应当由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。

(二) 关于贸易投资自由化便利化。一是货物贸易，确立“一线放开、二线管住”的货物贸易监管模式，对其他国家和地区进出海南自由贸易港的货物、物品实行清单管理，清单外的货物、物品自由进出；由海南进入国内其他地区（以下简称内地）的货物，原则上按进口规定办理手续，行邮物品按规定进行监管，运输工具简化进口管理；货物、物品及运输工具由内地进入海南自由贸易港按国内流通管理。二是服务贸易，规定对于负面清单以外的跨境服务贸易，按照内外一致的原则管理，并实施相配套的资金支付和转移制度。三是投资准入和市场准入，规定对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，适用放宽市场准入特别清单，推进市场准入承诺即入制。

(三) 关于税收制度。一是简税制，规定海南自由贸易港逐步简化税制。二是“一线”零关

税，规定全岛封关运作、简并税制前，对部分商品免征关税、进口环节增值税和消费税，全岛封关运作、简并税制后，对进口征税商品目录以外的商品免征进口关税。三是货物、物品进出“二线”的税收管理，规定货物由海南自由贸易港进入内地，原则上按照进口货物征税；物品由海南自由贸易港进入内地以及货物、物品由内地进入海南自由贸易港的税收管理办法，由国务院有关部门会同海南省制定。四是低税率，规定对海南自由贸易港内符合条件的企业和个人实行所得税优惠。

(四) 关于生态环境保护。一是海南自由贸易港实行最严格的生态环境保护制度，规定年度考核环境保护目标完成情况一票否决制和生态环境损害责任终身追究制。二是生态空间管控，规定海南自由贸易港推进国土空间规划体系建设，实行差别化的自然生态空间用途管制，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，严格保护海洋生态环境。三是生态风险防控，规定海南自由贸易港实行严格的进出境环境安全准入管理制度，提升突发生态环境事件应急准备与响应能力。

(五) 关于产业发展、人才支撑和综合措施。一是明确国家支持海南自由贸易港建设开放型生态型服务型产业体系，发展旅游业、现代服务业和高新技术产业等实体经济，促进数字经济发展，实行高度自由便利的运输政策等。二是规定海南自由贸易港建立市场导向的人才引进、认定和使用机制，在出境入境管理、停居留政策、外国人工作许可、参加职业资格考试、境外专业资格认定等方面实行更加开放的政策。三是授权海南省人民政府审批由国务院审批的农用地转为建设用地和土地征收事项，按规定对土地布局调整进行审批。四是规定充分利用闲置土地，以出让方式取得土地使用权进行开发的土地，超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的，应当在竣工

前每年征收出让土地现值一定比例的土地闲置费，具体办法由海南省制定。五是规定坚持金融服务实体经济，分阶段开放资本项目，推动跨境贸易结算便利化，允许经批准的金融机构经营离岸金融业务。六是规定建立风险预警和防控体系，防范、化解贸易、投资、金融、网络与数据、人员流动和公共卫生等方面的重大风险。

(六) 关于过渡性措施。草案立足于满足全岛封关运作、简并税制后的立法需求，对主要的制度措施进行规定。对海南自由贸易港全岛封关运作、简并税制前的过渡性措施，国务院及其有关部门和海南省可以根据本法规定的原则，按照职责分工，制定具体办法。

海南自由贸易港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《中华人民共和国海南自由贸易港法 (草案)》修改情况的汇报

——2021年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对海南自由贸易港法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发部分地方、中央有关部门和基层立法联系点、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、法制工作委员会联合召开座谈会，听取海南省、中央有关部门、部分驻琼企业、全国人大代表、专家学者的意见，并多次就草案的有关问题与中央有关部门和海南省交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于4月2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。国家发展改革委、司法部、商务部、海关总署、海南省人大常委会有关负责同

志列席了会议。4月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将海南自由贸易港法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员和有关方面建议做好法律之间的衔接，明确本法和其他相关法律的关系。宪法和法律委员会经研究，建议在草案第二条中增加一款：海南自由贸易港建设和管理活动适用本法，本法没有规定的，适用其他有关法律法规的规定。

二、草案第六条中规定，在贸易、投资以及相关的金融、海关、海事、税务等方面创新监管模式。有的部门建议扩大创新监管模式的领域，有的建议缩小，有的建议本法可只作原则要求，不必进行详细列举。宪法和法律委员会经研究，

建议删去这一条中关于具体领域列举的规定。

三、有的地方、部门建议，增加强化口岸建设和监管的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是将草案有关内容予以完善并单独作为一条：海南自由贸易港应当高标准建设口岸基础设施，加强口岸公共卫生安全、国门生物安全、食品安全、商品质量安全管控；二是在草案有关条款中增加规定：境外与海南自由贸易港之间、海南自由贸易港与内地之间，人员、货物、物品、运输工具等均需从口岸进出。

四、有的地方、部门提出，对“一线”货物、物品进出口管理，应当明确以自由进出为原则、负面清单管理为例外，以体现自由贸易的特点。宪法和法律委员会经研究，建议将草案有关条款修改为：境外与海南自由贸易港之间，货物和物品可以自由进出，海关依法进行监管。但是，列入海南自由贸易港禁止、限制进出口货物、物品清单的除外。

五、有的部门、单位提出，贸易救济措施应

依据对外贸易法和我国参加的国际公约，由国家统一决定采取，草案第十六条强调贸易救济措施在海南自由贸易港的特殊适用，不合适。宪法和法律委员会经研究，建议将有关条款修改为：海南自由贸易港维护公平的对外贸易秩序，依法保护对外贸易经营者的合法权益。

六、一些常委会组成人员和部门提出，海南自由贸易港应依据其生态文明试验区的定位，实行最严格的生态环境保护制度，建议根据党中央关于生态环境保护的最新要求，完善草案相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在有关条款中增加“严守生态保护红线”、“禁止境外固体废物输入”、“建立生态产品价值实现机制”等规定。

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《中华人民共和国海南自由贸易港法 (草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对海南自由贸易港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；到海南、上海调研，听取意见；多次就草案的有关问题与中央有关部门和海南省人大常委会交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月19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。国家发展改革委、司法部、商务部、海关总署、海南省人大常委会有关负责同志列席了会议。5月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员建议在法律中明确海南自由贸易港的内涵、定位等。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿相关条文修改为：国家在海南岛全岛设立海南自由贸易港，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动。

二、有的部门提出，简并税制是海南自由贸易港封关运作的关键环节之一，对于海南自由贸易港建设关系重大，建议进一步细化相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿相关条文中增加一款：全岛封关运作时，将增值税、消费税、车辆购置税、城市维护建设税及教育费附加等税费进行简并，在货物和服务零售环节征收销售税；全岛封关运作后，进一步简化税制。

三、有些常委委员、海南省人大常委会和有的部门提出，海南自由贸易港封关运作、简并税制后，内地货物进入海南自由贸易港，应当退还增值税、消费税，否则，将导致内地货物与进口货物的税负不平衡，不利于内地货物在海南市场的公平竞争。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿相关条文中增加规定：货物由内

地进入海南自由贸易港，按照有关规定退还已征收的增值税、消费税。

四、有的常委委员提出，海南自由贸易港应当进一步强调生态安全，坚持可持续发展，建议完善草案相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案相关条文中增加以下内容：“制定生态环境准入清单”“防范外来物种入侵”“实现可持续发展”。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

5月24日，法制工作委员会召开会议，邀请国家发展改革委、司法部、财政部、商务部、海关总署等中央有关部门、海南省人大常委会的有关负责同志和全国人大代表、专家学者、相关企业等，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，从国家立法层面为海南自由贸易港的建设发展提供重要的法律保障，立法思路和主要制度符合党中央关于海南自由贸易港建设的要求，定位清晰，框架合理，内容全面，符合实际，将对海南自由贸易港建设发展起到重要的推动和保障作用，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《中华人民共和国海南自由贸易港法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对海南自由贸易港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6月8日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。国家发展改革委、司法部、商务部、海关总署、海南省人大常委会的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，简化税制对于建设海南自由贸易港至关重要，应当按照海南自由贸易港建设总体方案的分工要求，明确简化税制具体方案的制定主体，以保障简化税制按期实施。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿相关条文中增加一款：国务院财政部门会同国务院有关部门和海南省及时提出简化税制的具体方案。

二、有的专委会委员建议对现行海南离岛免税购物政策作出规定。考虑到对于全岛封关运作、简并税制后，包括离岛免税购物政策在内的物品在海南自由贸易港和内地之间进出的税收管理办法，国务院有关部门仍在研究，宪法和法律委员会经研究，建议将草案三次审议稿相关条文

修改为：全岛封关运作、简并税制前，对离岛旅客购买免税物品并提货离岛的，按照有关规定免征进口关税、进口环节增值税和消费税。全岛封关运作、简并税制后，物品在海南自由贸易港和内地之间进出的税收管理办法，由国务院有关部门会同海南省制定。

三、有的常委会组成人员建议对海南自由贸易港检验检疫能力建设提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿相关条文中增加“加强检验检疫能力建设”的规定。

四、有的常委委员建议增加海南自由贸易港进行司法体制改革探索的规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿相关条文中增加“国家支持探索与海南自由贸易港相适应的司法体制改革”的规定。

五、有的常委委员提出，海南自由贸易港法尽早实施，对于保障海南自由贸易港建设在法治轨道上顺利进行意义重大，建议本法自公布之日起施行。宪法和法律委员会经与有关方面研究，建议采纳上述意见，规定本法自公布之日起施行。

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

第八十六号

《中华人民共和国军人地位和权益保障法》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二十九次会议于2021年6月10日通过，现予公布，自2021年8月1日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2021年6月10日

中华人民共和国军人地位和权益保障法

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 军人地位
- 第三章 荣誉维护
- 第四章 待遇保障
- 第五章 抚恤优待
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保障军人地位和合法权益，激励军人履行职责使命，让军人成为全社会尊崇的职业，促进国防和军队现代化建设，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称军人，是指在中国人民解放军服役的军官、军士、义务兵等人员。

第三条 军人肩负捍卫国家主权、安全、发展利益和保卫人民的和平劳动的神圣职责和崇高使命。

第四条 军人是全社会尊崇的职业。国家和社会尊重、优待军人，保障军人享有与其职业特点、担任职责使命和所做贡献相称的地位和权益，经常开展各种形式的拥军优属活动。

一切国家机关和武装力量、各政党和群团组织、企业事业单位、社会组织和其他组织都有依法保障军人地位和权益的责任，全体公民都应当依法维护军人合法权益。

第五条 军人地位和权益保障工作，坚持中国共产党的领导，以服务军队战斗力建设为根本

目的，遵循权利与义务相统一、物质保障与精神激励相结合、保障水平与国民经济和社会发展相适应的原则。

第六条 中央军事委员会政治工作部门、国务院退役军人工作主管部门以及中央和国家有关机关、中央军事委员会有关部门按照职责分工做好军人地位和权益保障工作。

县级以上地方各级人民政府负责本行政区域内有关军人地位和权益保障工作。军队团级以上单位政治工作部门负责本单位的军人地位和权益保障工作。

省军区（卫戍区、警备区）、军分区（警备区）和县、自治县、市、市辖区的人民武装部，负责所在行政区域人民政府与军队单位之间军人地位和权益保障方面的联系协调工作，并根据需要建立工作协调机制。

乡镇人民政府、街道办事处、基层群众性自治组织应当按照职责做好军人地位和权益保障工作。

第七条 军人地位和权益保障所需经费，由中央和地方按照事权和支出责任相适应的原则列入预算。

第八条 中央和国家有关机关、县级以上地方人民政府及其有关部门、军队各级机关，应当将军队地位和权益保障工作情况作为拥军优属、拥政爱民等工作评比和有关单位负责人以及工作人员考核评价的重要内容。

第九条 国家鼓励和引导群团组织、企业事业单位、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、志愿服务等方式为军人权益保障提供支持，符合规定条件的，依法享受税收优惠等政策。

第十条 每年8月1日为中国人民解放军建军节。各级人民政府和军队单位应当在建军节组织开展庆祝、纪念等活动。

第十一条 对在军人地位和权益保障工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 军人地位

第十二条 军人是中国共产党领导的国家武装力量基本成员，必须忠于祖国，忠于中国共产党，听党指挥，坚决服从命令，认真履行巩固中国共产党的领导和社会主义制度的重要职责使命。

第十三条 军人是人民子弟兵，应当热爱人民，全心全意为人民服务，保卫人民生命财产安全，当遇到人民群众生命财产安全受到严重威胁时，挺身而出、积极救助。

第十四条 军人是捍卫国家主权、统一、领土完整的坚强力量，应当具备巩固国防、抵抗侵略、保卫祖国所需的战斗精神和能力素质，按照实战要求始终保持戒备状态，苦练杀敌本领，不怕牺牲，能打胜仗，坚决完成任务。

第十五条 军人是中国特色社会主义现代化建设的重要力量，应当积极投身全面建设社会主义现代化国家的事业，依法参加突发事件的应急救援和处置工作。

第十六条 军人享有宪法和法律规定的政治权利，依法参加国家权力机关组成人员选举，依法参加管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。

第十七条 军队实行官兵一致，军人之间在政治和人格上一律平等，应当互相尊重、平等对待。

军队建立健全军人代表会议、军人委员会等民主制度，保障军人知情权、参与权、建议权和监督权。

第十八条 军人必须模范遵守宪法和法律，

认真履行宪法和法律规定的公民义务，严格遵守军事法规、军队纪律，作风优良，带头践行社会主义核心价值观。

第十九条 国家为军人履行职责提供保障，军人依法履行职责的行为受法律保护。

军人因执行任务给公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的，按照有关规定由国家予以赔偿或者补偿。

公民、法人和其他组织应当为军人依法履行职责提供必要的支持和协助。

第二十条 军人因履行职责享有的特定权益、承担的特定义务，由本法和有关法律法规规定。

第三章 荣誉维护

第二十一条 军人荣誉是国家、社会对军人献身国防和军队建设、社会主义现代化建设的褒扬和激励，是鼓舞军人士气、提升军队战斗力的精神力量。

国家维护军人荣誉，激励军人崇尚和珍惜荣誉。

第二十二条 军队加强爱国主义、集体主义、革命英雄主义教育，强化军人的荣誉意识，培育有灵魂、有本事、有血性、有品德的新时代革命军人，锻造具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当的过硬部队。

第二十三条 国家采取多种形式的宣传教育、奖励激励和保障措施，培育军人的职业使命感、自豪感和荣誉感，激发军人建功立业、报效国家的积极性、主动性、创造性。

第二十四条 全社会应当学习中国人民解放军光荣历史，宣传军人功绩和牺牲奉献精神，营造维护军人荣誉的良好氛围。

各级各类学校设置的国防教育课程中，应当

包括中国人民解放军光荣历史、军人英雄模范事迹等内容。

第二十五条 国家建立健全军人荣誉体系，通过授予勋章、荣誉称号和记功、嘉奖、表彰、颁发纪念章等方式，对做出突出成绩和贡献的军人给予功勋荣誉表彰，褒扬军人为国家和人民做出的奉献和牺牲。

第二十六条 军人经军队单位批准可以接受地方人民政府、群团组织和社会组织等授予的荣誉，以及国际组织和其他国家、军队等授予的荣誉。

第二十七条 获得功勋荣誉表彰的军人享受相应礼遇和待遇。军人执行作战任务获得功勋荣誉表彰的，按照高于平时的原则享受礼遇和待遇。

获得功勋荣誉表彰和执行作战任务的军人的姓名和功绩，按照规定载入功勋簿、荣誉册、地方志等史志。

第二十八条 中央和国家有关机关、地方和军队各级有关机关，以及广播、电视、报刊、互联网等媒体，应当积极宣传军人的先进典型和英勇事迹。

第二十九条 国家和社会尊崇、铭记为国家、人民、民族牺牲的军人，尊敬、礼遇其遗属。

国家建立英雄烈士纪念设施供公众瞻仰，悼念缅怀英雄烈士，开展纪念和教育活动。

国家推进军人公墓建设。军人去世后，符合规定条件的可以安葬在军人公墓。

第三十条 国家建立军人礼遇仪式制度。在公民入伍、军人退出现役等时机，应当举行相应仪式；在烈士和因公牺牲军人安葬等场合，应当举行悼念仪式。

各级人民政府应当在重大节日和纪念日组织

开展走访慰问军队单位、军人家庭和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属等活动，在举行重要庆典、纪念活动时邀请军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属代表参加。

第三十一条 地方人民政府应当为军人和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属的家庭悬挂光荣牌。军人获得功勋荣誉表彰，由当地人民政府有关部门和军事机关给其家庭送喜报，并组织做好宣传工作。

第三十二条 军人的荣誉和名誉受法律保护。

军人获得的荣誉由其终身享有，非因法定事由、非经法定程序不得撤销。

任何组织和个人不得以任何方式诋毁、贬损军人的荣誉，侮辱、诽谤军人的名誉，不得故意毁损、玷污军人的荣誉标识。

第四章 待遇保障

第三十三条 国家建立军人待遇保障制度，保证军人履行职责使命，保障军人及其家庭的生活水平。

对执行作战任务和重大非战争军事行动任务的军人，以及在艰苦边远地区、特殊岗位工作的军人，待遇保障从优。

第三十四条 国家建立相对独立、特色鲜明、具有比较优势的军人工资待遇制度。军官和军士实行工资制度，义务兵实行供给制生活待遇制度。军人享受个人所得税优惠政策。

国家建立军人工资待遇正常增长机制。

军人工资待遇的结构、标准及其调整办法，由中央军事委员会规定。

第三十五条 国家采取军队保障、政府保障与市场配置相结合，实物保障与货币补贴相结合的方式，保障军人住房待遇。

军人符合规定条件的，享受军队公寓住房或者安置住房保障。

国家建立健全军人住房公积金制度和住房补贴制度。军人符合规定条件购买住房的，国家给予优惠政策支持。

第三十六条 国家保障军人按照规定享受免费医疗和疾病预防、疗养、康复等待遇。

军人在地方医疗机构就医所需费用，符合规定条件的，由军队保障。

第三十七条 国家实行体现军人职业特点、与社会保险制度相衔接的军人保险制度，适时补充军人保险项目，保障军人的保险待遇。

国家鼓励和支持商业保险机构为军人及其家庭成员提供专属保险产品。

第三十八条 军人享有年休假、探亲假等休息休假的权利。对确因工作需要未休假或者未休满假的，给予经济补偿。

军人配偶、子女与军人两地分居的，可以前往军人所在部队探亲。军人配偶前往部队探亲的，其所在单位应当按照规定安排假期并保障相应的薪酬待遇，不得因其享受探亲假期而辞退、解聘或者解除劳动关系。符合规定条件的军人配偶、未成年子女和不能独立生活的成年子女的探亲路费，由军人所在部队保障。

第三十九条 国家建立健全军人教育培训体系，保障军人的受教育权利，组织和支持军人参加专业和文化学习培训，提高军人履行职责的能力和退出现役后的就业创业能力。

第四十条 女军人的合法权益受法律保护。军队应当根据女军人的特点，合理安排女军人的工作任务和休息休假，在生育、健康等方面为女军人提供特别保护。

第四十一条 国家对军人的婚姻给予特别保护，禁止任何破坏军人婚姻的行为。

第四十二条 军官和符合规定条件的军士，其配偶、未成年子女和不能独立生活的成年子女可以办理随军落户；符合规定条件的军人父母可以按照规定办理随子女落户。夫妻双方均为军人的，其子女可以选择父母中的一方随军落户。

军人服现役所在地发生变动的，已随军的家属可以随迁落户，或者选择将户口迁至军人、军人配偶原户籍所在地或者军人父母、军人配偶父母户籍所在地。

地方人民政府有关部门、军队有关单位应当及时高效地为军人家属随军落户办理相关手续。

第四十三条 国家保障军人、军人家属的户籍管理和相关权益。

公民入伍时保留户籍。

符合规定条件的军人，可以享受服现役所在地户籍人口在教育、养老、医疗、住房保障等方面的相关权益。

军人户籍管理和相关权益保障办法，由国务院和中央军事委员会规定。

第四十四条 国家对依法退出现役的军人，依照退役军人保障法律法规的有关规定，给予妥善安置和相应优待保障。

第五章 抚恤优待

第四十五条 国家和社会尊重军人、军人家庭为国防和军队建设做出的奉献和牺牲，优待军人、军人家属，抚恤优待烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，保障残疾军人的生活。

国家建立抚恤优待保障体系，合理确定抚恤优待标准，逐步提高抚恤优待水平。

第四十六条 军人家属凭有关部门制发的证件享受法律法规规定的优待保障。具体办法由国务院和中央军事委员会有关部门制定。

第四十七条 各级人民政府应当保障抚恤优

待对象享受公民普惠待遇，同时享受相应的抚恤优待待遇。

第四十八条 国家实行军人死亡抚恤制度。

军人死亡后被评定为烈士的，国家向烈士遗属颁发烈士证书，保障烈士遗属享受规定的烈士褒扬金、抚恤金和其他待遇。

军人因公牺牲、病故的，国家向其遗属颁发证书，保障其遗属享受规定的抚恤金和其他待遇。

第四十九条 国家实行军人残疾抚恤制度。

军人因战、因公、因病致残的，按照国家有关规定评定残疾等级并颁发证件，享受残疾抚恤金和其他待遇，符合规定条件的以安排工作、供养、退休等方式妥善安置。

第五十条 国家对军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属予以住房优待。

军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合规定条件申请保障性住房的，或者居住农村且住房困难的，由当地人民政府优先解决。

烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属符合前款规定情形的，当地人民政府给予优惠。

第五十一条 公立医疗机构应当为军人就医提供优待服务。军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，在军队医疗机构和公立医疗机构就医享受医疗优待。

国家鼓励民营医疗机构为军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属就医提供优待服务。

国家和社会对残疾军人的医疗依法给予特别保障。

第五十二条 国家依法保障军人配偶就业安置权益。机关、群团组织、企业事业单位、社会组织和其他组织，应当依法履行接收军人配偶就

业安置的义务。

军人配偶随军前在机关或者事业单位工作的，由安置地人民政府按照有关规定安排到相应的工作单位；在其他单位工作或者无工作单位的，由安置地人民政府提供就业指导和就业培训，优先协助就业。烈士、因公牺牲军人的遗属和符合规定条件的军人配偶，当地人民政府应当优先安排就业。

第五十三条 国家鼓励有用工需求的用人单位优先安排随军家属就业。国有企业在新招录职工时，应当按照用工需求的适当比例聘用随军家属；有条件的民营企业在新招录职工时，可以按照用工需求的适当比例聘用随军家属。

第五十四条 国家鼓励和扶持军人配偶自主就业、自主创业。军人配偶从事个体经营的，按照国家有关优惠政策给予支持。

第五十五条 国家对军人子女予以教育优待。地方各级人民政府及其有关部门应当为军人子女提供当地优质教育资源，创造接受良好教育的条件。

军人子女入读公办义务教育阶段学校和普惠性幼儿园，可以在本人、父母、祖父母、外祖父母或者其他法定监护人户籍所在地，或者父母居住地、部队驻地入学，享受当地军人子女教育优待政策。

军人子女报考普通高中、中等职业学校，同等条件下优先录取；烈士、因公牺牲军人的子女和符合规定条件的军人子女，按照当地军人子女教育优待政策享受录取等方面的优待。

因公牺牲军人的子女和符合规定条件的军人子女报考高等学校，按照国家有关规定优先录取；烈士子女享受加分等优待。

烈士子女和符合规定条件的军人子女按照规定享受奖学金、助学金和有关费用免除等学生资

助政策。

国家鼓励和扶持具备条件的民办学校，为军人子女和烈士、因公牺牲军人的子女提供教育优待。

第五十六条 军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合规定条件申请在国家兴办的光荣院、优抚医院集中供养、住院治疗、短期疗养的，享受优先、优惠待遇；申请到公办养老机构养老的，同等条件下优先安排。

第五十七条 军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，享受参观游览公园、博物馆、纪念馆、展览馆、名胜古迹以及文化和旅游等方面的优先、优惠服务。

军人免费乘坐市内公共汽车、电车、轮渡和轨道交通工具。军人和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，以及与其随同行出的家属，乘坐境内运行的火车、轮船、长途公共汽车以及民航航班机享受优先购票、优先乘车（船、机）等服务，残疾军人享受票价优惠。

第五十八条 地方人民政府和军队单位对因自然灾害、意外事故、重大疾病等原因，基本生活出现严重困难的军人家庭，应当给予救助和慰问。

第五十九条 地方人民政府和军队单位对在未成年子女入学入托、老年人养老等方面遇到困难的军人家庭，应当给予必要的帮扶。

国家鼓励和支持企业事业单位、社会组织和其他组织以及个人为困难军人家庭提供援助服务。

第六十条 军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人遗属的合法权益受到侵害的，有权向有关国家机关和军队单位提出申诉、控告。负责受理的国家机关和军队单位，应当依法及时处理，不得推诿、拖延。依法向人民法院提

起诉讼的，人民法院应当优先立案、审理和执行，人民检察院可以支持起诉。

第六十一条 军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属维护合法权益遇到困难，法律援助机构应当依法优先提供法律援助，司法机关应当依法优先提供司法救助。

第六十二条 侵害军人荣誉、名誉和其他相关合法权益，严重影响军人有效履行职责使命，致使社会公共利益受到损害的，人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。

第六章 法律责任

第六十三条 国家机关及其工作人员、军队单位及其工作人员违反本法规定，在军人地位和权益保障工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由其所在单位、主管部门或者上级机关责令改正；对负有责任的领导人员和直接责任人员，依法给予处分。

第六十四条 群团组织、企业事业单位、社会组织和其他组织违反本法规定，不履行优待义务的，由有关部门责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第六十五条 违反本法规定，通过大众传播媒介或者其他方式，诋毁、贬损军人荣誉，侮辱、诽谤军人名誉，或者故意毁损、玷污军人的荣誉标识的，由公安、文化和旅游、新闻出版、电影、广播电视、网信或者其他有关主管部门依

据各自的职权责令改正，并依法予以处理；造成精神损害的，受害人有权请求精神损害赔偿。

第六十六条 冒领或者以欺诈、伪造证明材料等手段骗取本法规定的相关荣誉、待遇或者抚恤优待的，由有关部门予以取消，依法给予没收违法所得等行政处罚。

第六十七条 违反本法规定，侵害军人的合法权益，造成财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任。

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

第七章 附 则

第六十八条 本法所称军人家属，是指军人的配偶、父母（抚养人）、未成年子女、不能独立生活的成年子女。

本法所称烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，是指烈士、因公牺牲军人、病故军人的配偶、父母（抚养人）、子女，以及由其承担抚养义务的兄弟姐妹。

第六十九条 中国人民武装警察部队服役的警官、警士和义务兵等人员，适用本法。

第七十条 省、自治区、直辖市可以结合本地实际情况，根据本法制定保障军人地位和权益的具体办法。

第七十一条 本法自 2021 年 8 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国军人地位和 权益保障法（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

中央军委委员、中央军委政治工作部主任 苗 华

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院、中央军委委托，现对《中华人民共和国军人地位和权益保障法（草案）》作说明。

一、制定的必要性

维护军人尊崇地位、保障军人合法权益，事关国防和军队现代化建设，事关国家安全和发展全局，是党和国家的一贯方针。进入新时代，实现中华民族伟大复兴对人民军队履行使命任务提出新的更高要求，通过立法保障军人地位和权益意义重大、势在必行。

（一）制定这部法律是贯彻落实党中央和习主席决策部署的需要。党的十九大提出，“维护军人军属合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业。”习主席多次强调，要抓紧制定完善军人地位和权益保障方面的法规制度，增强军事职业吸引力和军人使命感、荣誉感。此次军事政策制度改革，专门就推动出台军人地位和权益保障法作了部署安排。贯彻落实党中央和习主席决策部署，实现让军人成为全社会尊崇的职业，有必要将党的意志和改革举措转化为制度安排、固化为法律规范。

（二）制定这部法律是实现党在新时代的强军目标的需要。强国必须强军，军强才能国安。

党的十八大以来，在习近平强军思想指引下，国防和军队建设取得一系列历史性成就，实现一系列历史性变革，人民军队体制一新、结构一新、格局一新、面貌一新，圆满完成党和人民赋予的使命任务。军人是国防力量的中坚、军队建设的主体，是战争制胜的决定性因素。实现中国梦强军梦，有必要将军人地位和权益保障以法律形式固化下来，以激励广大官兵更加有效履行职责和使命，为全面建成世界一流军队提供有力支撑。

（三）制定这部法律是完善军事法律体系的需要。军人职业具有高风险性、高流动性、高奉献性。党、国家和军队对军人地位和权益保障工作高度重视，出台了一系列法规政策，对增强军事职业吸引力、凝聚力、战斗力发挥了重要作用。但从整体上看，这方面的政策法规还比较零散细碎，效力层级偏低，一些待遇保障政策落实还不到位，有些措施已明显滞后于经济社会发展，迫切需要适应形势任务变化、制定一部综合性法律，系统规定军人地位和权益保障的基本原则和制度，推动军事法律体系化建设。

（四）制定这部法律是强化全民国防意识的需要。当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展环境正面临深刻复杂变化，迫切需要强化各级机关和全社会的国防意识和忧患意识，统筹好发展和安全两件大事。制定这部法律，褒扬军人

军属的牺牲奉献精神，明确组织和公民的相关责任和义务，有利于引导全社会积极参与支持国防和军队建设，切实为广大官兵排忧解难，推动形成尊崇军人职业的浓厚氛围，凝聚起富国强军的强大正能量。

二、制定过程

上世纪90年代初，八届全国人大常委会曾将制定《军人地位和权益保护法》纳入立法规划。1994年组织起草《国防法》时，对制定专门法律保护军人地位和权益启动了相关研究，最后确定将相关内容在《国防法》中作出原则性规定。党的十八大以来，军人地位和权益保障立法步伐明显加快，2016年6月经习主席批准，中央军委政治工作部、后勤保障部组织力量展开系统研究论证。2019年1月，根据军事政策制度改革部署安排，中央军委政治工作部成立专门工作班子，全面展开《军人地位和权益保障法》研究起草工作。

草案起草主要做了以下工作：一是组织专题研究。深入学习领会习主席一系列重要指示精神，掌握立法思想武器；系统梳理党、国家和军队现行法规政策，深入研究历史文献资料，切实搞清相关制度的历史传承和发展脉络，并组织研究外军立法情况。二是深入调研论证。赴6省11市军地单位进行座谈调研和问卷调查，司法部领导带队到军地开展立法调研；组织各行业领域进行“军人职业社会尊崇度调查”，形成综合报告和数据图表；多次听取中央和国家机关有关部门、军委机关有关部门的立法建议和需求。三是广泛征求意见。先后2次书面征求中央和国家机关部门、军委机关部门和大单位意见，与有关部门就分歧意见反复沟通协商，与中央组织部、中央宣传部、教育部、财政部等9个部门就有关

问题进行集中会商。期间，中央军委改革和编制办公室组织了立法评估，司法部牵头召开法律专家座谈会进行论证咨询。各方面对草案形成了一致意见。目前，草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。

三、制定的指导思想和原则

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平强军思想，坚决落实军事政策制度改革部署，聚焦服务备战打仗，紧贴军人职业特殊属性，重点规范军人地位和权益保障的基本原则和基本制度，力争构建一部具有中国特色、适应强军要求、体现鲜明导向的军人地位和权益保障法律。

起草中主要把握以下原则：一是立牢根本遵循。全面贯彻习主席关于军人地位和权益保障的重要指示，全程对标对表改革方案，确保将党的意志转化为国家意志、实现改革目标。二是服务备战打仗。既立足平时又着眼战时，突出特殊地区、特殊岗位和执行特殊任务官兵，突出军属、烈属等对象给予政策倾斜，树立备战打仗的鲜明导向。三是坚持继承创新。总结固化优良传统和实践经验，合理规范保障内容，拓展保障渠道，提高保障水平，增强制度安排的时代性和含金量。四是注重统筹兼顾。坚持与国民经济和社会发展水平相适应，物质保障与精神激励相结合，兼顾其他利益群体的关联性和历史遗留矛盾的牵连性。五是搞好体系设计。按照军人地位和权益保障“管总”的法律定位，系统构建基本政策制度体系，既与相关法律衔接耦合，又为制定完善下位法规提供依据、预留接口。

四、草案的主要内容

草案共6章48条，主要包括以下6个方面

内容：

（一）规范军人法律地位。一是突出军人职业性质，明确军人是中国共产党领导的人民军队的基本组成部分，是人民的子弟兵，肩负捍卫国家主权、安全、发展利益和保卫人民生命财产安全的神圣职责和崇高使命，是社会主义现代化建设的重要力量。二是明确军人履行职责使命的特殊要求。三是强化国家和社会保障军人地位和权益的主体责任。

（二）规范军人地位和权益保障的基本原则和管理体制。一是规定军人地位和权益保障工作的基本原则，即坚持中国共产党的领导，以服务军队战斗力建设为根本目的，遵循权利与义务相统一、物质保障与精神激励相结合、保障水平与国民经济和社会发展相适应的原则。二是规定军人地位和权益保障的管理体制，形成军地衔接的运行机制。三是对军人地位和权益保障所需经费作出规定，明确考核和表彰奖励相关内容。

（三）规范军人荣誉维护制度。一是规定国家建立军人荣誉体系，军人应当崇尚荣誉、珍惜荣誉。二是明确获得功勋荣誉表彰的军人享受相应礼遇和待遇。三是规范军人荣誉宣扬，规定重大节日纪念和走访慰问、举行军人礼遇仪式、悬挂光荣牌等彰显尊崇的措施。四是规定军人的荣誉和人格尊严受法律保护。

（四）规范军人待遇保障制度。一是明确国家建立军人待遇制度，对于符合条件的军人待遇保障从优。二是强调军人依法履行职责的行为受

法律保护。三是从工资、住房、医疗、保险、休息休假、户籍权益等方面，规定军人应当享有的待遇，明确保障制度。四是明确军人婚姻保护、家属随军落户以及军人配偶探亲的有关规定。五是原则规定退役军人的妥善安置和待遇保障。

（五）规范军人抚恤优待制度。一是规定国家建立抚恤优待保障体系，优待军人、军人家属，抚恤优待烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，保障残疾军人的生活。二是完善军人军属在住房、医疗、就业安置、子女教育、养老以及参观游览、交通出行、司法服务等方面的优待政策。三是完善对烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属和残疾军人的抚恤优待制度。四是明确符合条件的军人家庭按照规定享受救助和必要的帮扶。五是规定抚恤优待对象享受公民普惠待遇，同时享受相应的抚恤优待待遇。

（六）规范权益救济和法律责任。一是规定军人权益受到侵害后，依法提出申诉和控告、申请调解和行政复议、提起诉讼等权益救济机制和渠道。二是规定国家机关和军队单位及其工作人员，人民团体、企业事业组织、社会组织和其他组织，以及全体公民，违反本法规定应当承担的法律责任和处罚措施。

此外，草案附则对制定配套法规作了授权，对涉及的名词用语作了解释，对适用范围作了补充规定。

军人地位和权益保障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《中华人民共和国军人地位和权益保障法 (草案)》修改情况的汇报

——2021年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 刘季幸

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对军人地位和权益保障法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、部分基层立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；梳理全国人大代表在十三届全国人大四次会议上提出的有关建议；宪法和法律委员会、法制工作委员会委托四川、福建、青海、山西、吉林、湖南六省人大常委会调研，到北京、江西、福建实地调研，并通过远程视频连线西藏、新疆、黑龙江艰苦边远地区一线部队官兵开展调研，听取全国人大代表、军队和地方有关部门、军人和军人家属代表等方面的意见，还就草案主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于3月31日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。司法部、退役军人事务部、中央军委法制局、中央军委政治工作部、中央军委改革和编制办公室、立法工作专班的有关负责同志列席了会议。4月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将军人地位和权益保障法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委委员、单位和社会公众提出，本法是军人地位和权益保障法，应突出军人特殊地位和职责使命，建议专章对军人地位作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案总则有关内容基础上，增加“军人地位”一章，规定军人是中国共产党领导的武装力量基本成员，是人民子弟兵，是人民军队捍卫国家主权、统一、领土完整的坚强力量，是中国特色社会主义现代化建设的重要力量，并相应规定军人担负的具体职责使命。同时，对军人政治权利、军队官兵一致、军人履职保障等作出规定。

二、草案对军人地位和权益保障工作体制及有关职责分工作了规定。有的常委会组成人员建议，增加规定乡镇街道、城乡社区的有关职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：乡镇人民政府、街道办事处、基层群众性自治组织应当按照职责做好军人地位和权益保障工作。

三、草案对军人地位和权益保障所需经费负担机制作了规定。有些常委委员、地方和社会公众建议，进一步明确经费负担机制，突出中央财政的主要责任。宪法和法律委员会经研究，建议规定：军人地位和权益保障所需经费实行中央财政负担与中央财政和地方财政共同负担相结合，

按照国家有关规定列入预算。

四、有的常委委员建议，对国家鼓励社会力量为军人地位和权益保障工作提供支持作出总体规范。宪法和法律委员会经研究，建议在总则中规定：国家鼓励和引导群团组织、企业事业单位、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、志愿服务等方式为军人地位和权益保障提供支持，符合条件的，依法享受税收优惠等政策。

五、有些常委委员、地方和社会公众提出，军人崇尚和珍惜荣誉，将荣誉视为生命，建议进一步完善军人荣誉激励相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是军人荣誉是国家、社会对军人献身国防和军队建设、社会主义现代化建设的褒扬和激励，是鼓舞军人士气、提升军队战斗力的精神力量。国家鼓励军人崇尚荣誉，自觉维护和珍惜荣誉。二是国家采取多种形式的宣传教育、奖励激励和保障措施，培育军人的职业使命感、自豪感和荣誉感，激发军人建功立业、报效国家的积极性、主动性、创造性。三是国家鼓励单位和个人学习中国人民解放军光荣历史，宣传军人牺牲奉献精神，在全社会营造维护军人荣誉的良好氛围。四是军队加强爱国主义、集体主义、革命英雄主义教育，强化军人的荣誉感意识，培育有灵魂、有本事、有血性、有品德的新时代革命军人，锻造具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当的过硬部队。

六、有些常委委员、地方和社会公众建议，根据现有政策做法，在荣誉维护一章中明确表彰方式、强化媒体责任、扩大礼遇对象。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是国家通过授予勋章、荣誉称号和记功、嘉奖、表彰、颁发纪念章等方式，对做出突出成绩和贡献的军人给予功勋荣誉表彰。二是广播、电视、报刊、互联网等媒体，应当积极宣传军人的先进典型和

英勇事迹。三是各级人民政府应当走访慰问烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，地方政府为其家庭悬挂光荣牌，举行重要庆典、纪念活动时邀请军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属代表参加。

七、草案对军人及军人家属探亲休假作了规定。有的常委委员、全国人大代表建议，明确军人家属探亲的有关费用保障。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：军人配偶、未成年子女和不能独立生活的成年子女的探亲路费，由军人所在部队保障。

八、有些常委委员、全国人大代表建议，在本法中对女军人特殊权益保障作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：女军人的合法权益受法律保护。军队应当根据女军人的特点，合理安排女军人的工作任务和休息休假，在生育、健康等方面为女军人提供特别保护。

九、有些常委委员、社会公众和艰苦边远地区的基层官兵提出，军人家属享受优待常常需要证明军人家属身份，建议草案对此作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：军人家属凭相关证件享受法律法规规定的优待保障。具体办法由国务院、中央军事委员会有关部门制定。

十、一些常委委员、地方、部门和社会公众建议，对民营医疗机构为军人及其家属提供优待服务作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家鼓励民营医疗机构为军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属就医提供优待服务。

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常委会第二十八次会议继续审议。

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《中华人民共和国军人地位和权益保障法 (草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 刘季幸

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对军人地位和权益保障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公布草案二次审议稿全文，征求社会公众意见；宪法和法律委员会到江苏实地调研，听取全国人大代表、地方有关部门、军队等方面的意见；宪法和法律委员会、法制工作委员会召开中央有关部门座谈会，进一步听取中央有关部门的意见建议，还就草案主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月18日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。司法部、退役军人事务部、中央军委办公厅军委法制局、中央军委政治工作部、中央军委改革和编制办公室、立法工作专班有关负责同志列席了会议。5月27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，为保障军人地位和合法权益，激励军人履行职责和使命，让军人成为全社会尊崇的职业，促进国防和军队现代化建设，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、有些常委委员、部门提出，应当进一步

明确军人地位和权益保障工作的主管部门。宪法和法律委员会经研究，建议规定：中央军事委员会政治工作部门、国务院退役军人工作主管部门以及中央和国家有关机关、中央军事委员会有关部门按照职责分工做好军人地位和权益保障工作。

二、有的部门、地方建议，进一步完善军人地位和权益保障所需经费的规定，突出事权和支出责任相适应的原则。宪法和法律委员会经研究，建议规定：军人地位和权益保障所需经费，由中央和地方按照事权和支出责任相适应的原则列入预算。

三、有的常委委员、部门和地方建议，充实荣誉维护相关规定，加强中国人民解放军光荣历史和军人先进典型、英勇事迹宣传教育，突出执行作战任务军人礼遇待遇。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：各级各类学校设置的国防教育课程中，应当包括中国人民解放军光荣历史、军人先进典型和英勇事迹等内容。军人执行作战任务获得功勋荣誉表彰的，按照高于平时的原则享受礼遇和待遇。

四、有的部门、地方、社会公众和军人代表提出，住房公积金和住房补贴是军人住房权益保障的重要内容，建议增加相关规定。宪法和法律

委员会经研究，建议增加规定：国家建立健全军人住房公积金制度和住房补贴制度。

五、有的常委委员、部门、地方和军人代表提出，教育培训是提高军人履行职责等能力的重要途径，建议对军人受教育权利保障措施作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家建立健全军人教育培训体系，保障军人的受教育权利，组织和支持军人参加专业和文化学习培训，提高军人履行职责的能力和退出现役后的就业创业能力。

六、有些常委委员、部门、社会公众和军人代表建议，随军家属为军队建设作出了重要奉献，建议进一步完善有关就业保障措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家鼓励有用工需求的用人单位优先安排随军家属就业。国有企业在新招录职工时，应当按照用工需求的适当比例聘用随军家属；有条件的民营企业在新招录职工时，可以按照用工需求的适当比例聘用随军家属。

七、有的常委委员、部门、地方和军人代表提出，军人特别是艰苦边远地区服现役军人、双军人的家庭在子女入学方面存在不少实际困难，建议进一步完善军人子女教育优待措施。宪法和法律委员会经研究，建议规定：地方各级人民政府及其有关部门应当为军人子女提供当地优质教育资源，创造接受良好教育的条件。同时，规定军人子女入读公办义务教育阶段学校和普惠性幼儿园，可以在祖父母、外祖父母户籍所在地入学，享受当地军人子女教育优待政策。

八、有些常委会组成人员、部门和地方建议，对军人地位和权益保障领域的公益诉讼作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规

定：侵害军人荣誉、名誉和其他合法权益，严重影响军人有效履行职责和使命，致使社会公共利益受到损害的，人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。

九、草案对随军未就业的军人配偶参加社会保险作了规定。有的常委委员、部门提出，目前随军未就业的军人配偶参加社会保险正在改革，有关制度尚未定型，建议在本法中暂不规定，为有关改革留有余地。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去草案的上述规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

5月21日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、现役军人及家属、专家学者和基层军队政治工作部门、退役军人工作主管部门的代表，就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，制定军人地位和权益保障法是贯彻落实党中央决策部署的重要举措，是依法维护军人地位和权益的必然要求。草案经过修改完善后，坚持问题导向，聚焦备战打仗，回应官兵诉求，内容体系严谨、结构合理、切实可行，建议尽快审议通过。法律颁布实施后，必将更好地激励广大官兵安心服役、建功军营。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国军人地位和权益保障法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对军人地位和权益保障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6月8日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。司法部、中央军委办公厅军委法制局、中央军委政治工作部、中央军委改革和编制办公室、立法工作专班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、草案三次审议稿对军人家属随军落户作了规定。有的常委委员提出，军人家属随军落户是军人待遇的重要保障，但实践中在手续办理等方面还存在不少困难，建议对有关保障措施提出明确要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：地方人民政府有关部门、军队有关单位应

当及时高效地为军人家属随军落户办理相关手续。

二、草案三次审议稿规定，烈士子女和符合规定条件的军人子女按照规定享受费用减免等学生资助政策。有的常委委员、部门提出，根据现有政策做法，对烈士子女和符合条件军人子女的资助政策在免除有关费用之外，还包括奖学金、助学金等，建议在法律中予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：烈士子女和符合条件条件的军人子女按照规定享受奖学金、助学金和有关费用免除等学生资助政策。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2021年8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个别文字修改。

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

第八十七号

《中华人民共和国军事设施保护法》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二十九次会议于2021年6月10日修订通过，现予公布，自2021年8月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年6月10日

中华人民共和国军事设施保护法

(1990年2月23日第七届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过 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》第一次修正 根据2014年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议《关于修改〈中华人民共和国军事设施保护法〉的决定》第二次修正 2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订)

目 录

第一章 总 则

第一章 总 则

第二章 军事禁区、军事管理区的划定

第三章 军事禁区的保护

第四章 军事管理区的保护

第五章 没有划入军事禁区、军事管理区的

军事设施的保护

第六章 管理职责

第七章 法律责任

第八章 附 则

第一条 为了保护军事设施的安全，保障军事设施的使用效能和军事活动的正常进行，加强国防现代化建设，巩固国防，抵御侵略，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称军事设施，是指国家直接用于军事目的的下列建筑、场地和设备：

(一) 指挥机关，地上和地下的指挥工程、作战工程；

(二) 军用机场、港口、码头；

- (三) 营区、训练场、试验场；
- (四) 军用洞库、仓库；
- (五) 军用信息基础设施，军用侦察、导航、观测台站，军用测量、导航、助航标志；
- (六) 军用公路、铁路专用线，军用输电线路，军用输油、输水、输气管道；
- (七) 边防、海防管控设施；
- (八) 国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。

前款规定的军事设施，包括军队为执行任务必需设置的临时设施。

第三条 军事设施保护工作坚持中国共产党的领导。各级人民政府和军事机关应当共同保护军事设施，维护国防利益。

国务院、中央军事委员会按照职责分工，管理全国的军事设施保护工作。地方各级人民政府会同有关军事机关，管理本行政区域内的军事设施保护工作。

有关军事机关应当按照规定的权限和程序，提出需要地方人民政府落实的军事设施保护需求，地方人民政府应当会同有关军事机关制定具体保护措施并予以落实。

设有军事设施的地方，有关军事机关和县级以上地方人民政府应当建立军地军事设施保护协调机制，相互配合，监督、检查军事设施的保护工作，协调解决军事设施保护工作中的问题。

第四条 中华人民共和国的组织和公民都有保护军事设施的义务。

禁止任何组织或者个人破坏、危害军事设施。

任何组织或者个人对破坏、危害军事设施的行为，都有权检举、控告。

第五条 国家统筹兼顾经济建设、社会发展和军事设施保护，促进经济社会发展和军事设施保护相协调。

第六条 国家对军事设施实行分类保护、确保重点的方针。军事设施的分类和保护标准，由国务院和中央军事委员会规定。

第七条 国家对因设有军事设施、经济建设受到较大影响的地方，采取相应扶持政策和措施。具体办法由国务院和中央军事委员会规定。

第八条 对在军事设施保护工作中做出突出贡献的组织和个人，依照有关法律、法规的规定给予表彰和奖励。

第二章 军事禁区、军事管理区的划定

第九条 军事禁区、军事管理区根据军事设施的性质、作用、安全保密的需要和使用效能的要求划定，具体划定标准和确定程序，由国务院和中央军事委员会规定。

本法所称军事禁区，是指设有重要军事设施或者军事设施安全保密要求高、具有重大危险因素，需要国家采取特殊措施加以重点保护，依照法定程序和标准划定的军事区域。

本法所称军事管理区，是指设有较重要军事设施或者军事设施安全保密要求较高、具有较大危险因素，需要国家采取特殊措施加以保护，依照法定程序和标准划定的军事区域。

第十条 军事禁区、军事管理区由国务院和中央军事委员会确定，或者由有关军事机关根据国务院和中央军事委员会的规定确定。

军事禁区、军事管理区的撤销或者变更，依照前款规定办理。

第十一条 陆地和水域的军事禁区、军事管理区的范围，由省、自治区、直辖市人民政府和有关军级以上军事机关共同划定，或者由省、自治区、直辖市人民政府、国务院有关部门和有关军级以上军事机关共同划定。空中军事禁区和特别重要的陆地、水域军事禁区的范围，由国务院

和中央军事委员会划定。

军事禁区、军事管理区的范围调整，依照前款规定办理。

第十二条 军事禁区、军事管理区应当由县级以上地方人民政府按照国家统一规定的样式设置标志牌。

第十三条 军事禁区、军事管理区范围的划定或者调整，应当在确保军事设施安全保密和使用效能的前提下，兼顾经济建设、生态环境保护和当地居民的生产生活。

因军事设施建设需要划定或者调整军事禁区、军事管理区范围的，应当在军事设施建设项目开工建设前完成。但是，经战区级以上军事机关批准的除外。

第十四条 军事禁区、军事管理区范围的划定或者调整，需要征收、征用土地、房屋等不动产，压覆矿产资源，或者使用海域、空域等的，依照有关法律、法规的规定办理。

第十五条 军队为执行任务设置的临时军事设施需要划定陆地、水域临时军事禁区、临时军事管理区范围的，由县级以上地方人民政府和有关团级以上军事机关共同划定，并各自向上一级机关备案。其中，涉及有关海事管理机构职权的，应当在划定前征求其意见。划定之后，由县级以上地方人民政府或者有关海事管理机构予以公告。

军队执行任务结束后，应当依照前款规定的程序及时撤销划定的陆地、水域临时军事禁区、临时军事管理区。

第三章 军事禁区的保护

第十六条 军事禁区管理单位应当根据具体条件，按照划定的范围，为陆地军事禁区修筑围墙、设置铁丝网等障碍物，为水域军事禁区设置障碍物或者界线标志。

水域军事禁区的范围难以在实际水域设置障

碍物或者界线标志的，有关海事管理机构应当向社会公告水域军事禁区的位置和边界。海域的军事禁区应当在海图上标明。

第十七条 禁止陆地、水域军事禁区管理单位以外的人员、车辆、船舶等进入军事禁区，禁止航空器在陆地、水域军事禁区上空进行低空飞行，禁止对军事禁区进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述。但是，经有关军事机关批准的除外。

禁止航空器进入空中军事禁区，但依照国家有关规定获得批准的除外。

使用军事禁区的摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述资料，应当经有关军事机关批准。

第十八条 在陆地军事禁区内，禁止建造、设置非军事设施，禁止开发利用地下空间。但是，经战区级以上军事机关批准的除外。

在水域军事禁区内，禁止建造、设置非军事设施，禁止从事水产养殖、捕捞以及其他妨碍军用舰船行动、危害军事设施安全和使用效能的活动。

第十九条 在陆地、水域军事禁区内采取的防护措施不足以保证军事设施安全保密和使用效能，或者陆地、水域军事禁区内的军事设施具有重大危险因素的，省、自治区、直辖市人民政府和有关军事机关，或者省、自治区、直辖市人民政府、国务院有关部门和有关军事机关根据军事设施性质、地形和当地经济建设、社会发展情况，可以在共同划定陆地、水域军事禁区范围的同时，在禁区外围共同划定安全控制范围，并在其外沿设置安全警戒标志。

安全警戒标志由县级以上地方人民政府按照国家统一规定的样式设置，地点由军事禁区管理单位和当地县级以上地方人民政府共同确定。

水域军事禁区外围安全控制范围难以在实际水域设置安全警戒标志的，依照本法第十六条第

二款的规定执行。

第二十条 划定陆地、水域军事禁区外围安全控制范围，不改变原土地及土地附着物、水域的所有权。在陆地、水域军事禁区外围安全控制范围内，当地居民可以照常生产生活，但是不得进行爆破、射击以及其他危害军事设施安全和使用效能的活动。

因划定军事禁区外围安全控制范围影响不动产所有权人或者用益物权人行使权利的，依照有关法律、法规的规定予以补偿。

第四章 军事管理区的保护

第二十一条 军事管理区管理单位应当根据具体条件，按照划定的范围，为军事管理区修筑围墙、设置铁丝网或者界线标志。

第二十二条 军事管理区管理单位以外的人员、车辆、船舶等进入军事管理区，或者对军事管理区进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述，必须经军事管理区管理单位批准。

第二十三条 在陆地军事管理区内，禁止建造、设置非军事设施，禁止开发利用地下空间。但是，经军级以上军事机关批准的除外。

在水域军事管理区内，禁止从事水产养殖；未经军级以上军事机关批准，不得建造、设置非军事设施；从事捕捞或者其他活动，不得影响军用舰船的战备、训练、执勤等行动。

第二十四条 划为军事管理区的军民合用港口的水域，实行军地分区管理；在地方管理的水域内需要新建非军事设施的，必须事先征得军事设施管理单位的同意。

划为军事管理区的军民合用机场、港口、码头的管理办法，由国务院和中央军事委员会规定。

第五章 没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施的保护

第二十五条 没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施，军事设施管理单位应当采取措施予以保护；军队团级以上管理单位也可以委托当地人民政府予以保护。

第二十六条 在没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施一定距离内进行采石、取土、爆破等活动，不得危害军事设施的安全和使用效能。

第二十七条 没有划入军事禁区、军事管理区的作战工程外围应当划定安全保护范围。作战工程的安全保护范围，应当根据作战工程性质、地形和当地经济建设、社会发展情况，由省、自治区、直辖市人民政府和有关军事机关共同划定，或者由省、自治区、直辖市人民政府、国务院有关部门和有关军事机关共同划定。在作战工程布局相对集中的地区，作战工程安全保护范围可以连片划定。县级以上地方人民政府应当按照有关规定为作战工程安全保护范围设置界线标志。

作战工程安全保护范围的撤销或者调整，依照前款规定办理。

第二十八条 划定作战工程安全保护范围，不改变原土地及土地附着物的所有权。在作战工程安全保护范围内，当地居民可以照常生产生活，但是不得进行开山采石、采矿、爆破；从事修筑建筑物、构筑物、道路和进行农田水利基本建设、采伐林木等活动，不得危害作战工程安全和使用效能。

因划定作战工程安全保护范围影响不动产所有权人或者用益物权人行使权利的，依照有关法律、法规的规定予以补偿。

禁止私自开启封闭的作战工程，禁止破坏作战工程的伪装，禁止阻断进出作战工程的通道。未经作战工程管理单位师级以上的上级主管军事

机关批准，不得对作战工程进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述，不得在作战工程内存放非军用物资器材或者从事种植、养殖等生产活动。

新建工程和建设项目，确实难以避开作战工程的，应当按照国家有关规定提出拆除或者迁建、改建作战工程的申请；申请未获批准的，不得拆除或者迁建、改建作战工程。

第二十九条 在军用机场净空保护区域内，禁止修建超出机场净空标准的建筑物、构筑物或者其他设施，不得从事影响飞行安全和机场助航设施使用效能的活动。

军用机场管理单位应当定期检查机场净空保护情况，发现修建的建筑物、构筑物或者其他设施超过军用机场净空保护标准的，应当及时向有关军事机关和当地人民政府主管部门报告。有关军事机关和当地人民政府主管部门应当依照本法规定及时处理。

第三十条 有关军事机关应当向地方人民政府通报当地军用机场净空保护有关情况和需求。

地方人民政府应当向有关军事机关通报可能影响军用机场净空保护的当地有关国土空间规划和高大建筑项目建设计划。

地方人民政府应当制定保护措施，督促有关单位对军用机场净空保护区域内的高大建筑物、构筑物或者其他设施设置飞行障碍标志。

第三十一条 军民合用机场以及由军队管理的保留旧机场、直升机起落坪的净空保护工作，适用军用机场净空保护的有关规定。

公路飞机跑道的净空保护工作，参照军用机场净空保护的有关规定执行。

第三十二条 地方各级人民政府和有关军事机关采取委托看管、分段负责等方式，实行军民联防，保护军用管线安全。

地下军用管线应当设立路由标石或者永久性

标志，易遭损坏的路段、部位应当设置标志牌。已经公布具体位置、边界和路由的海域水下军用管线应当在海图上标明。

第三十三条 在军用无线电固定设施电磁环境保护范围内，禁止建造、设置影响军用无线电固定设施使用效能的设备和电磁障碍物体，不得从事影响军用无线电固定设施电磁环境的活动。

军用无线电固定设施电磁环境的保护措施，由军地无线电管理机构按照国家无线电管理相关规定和标准共同确定。

军事禁区、军事管理区内无线电固定设施电磁环境的保护，适用前两款规定。

军用无线电固定设施电磁环境保护涉及军事系统与非军事系统间的无线电管理事宜的，按照国家无线电管理的有关规定执行。

第三十四条 未经国务院和中央军事委员会批准或者国务院和中央军事委员会授权的机关批准，不得拆除、移动边防、海防管控设施，不得在边防、海防管控设施上搭建、设置民用设施。在边防、海防管控设施周边安排建设项目，不得危害边防、海防管控设施安全和使用效能。

第三十五条 任何组织和个人不得损毁或者擅自移动军用测量标志。在军用测量标志周边安排建设项目，不得危害军用测量标志安全和使用效能。

军用测量标志的保护，依照有关法律、法规的规定执行。

第六章 管 理 职 责

第三十六条 县级以上地方人民政府编制国民经济和社会发展规划、安排可能影响军事设施保护的建设项目，国务院有关部门、地方人民政府编制国土空间规划等规划，应当兼顾军事设施保护的需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。必要时，可以由地方人民政府会同有关

部门、有关军事机关对建设项目进行评估。

国务院有关部门或者县级以上地方人民政府有关部门审批前款规定的建设项目，应当审查征求军事机关意见的情况；对未按规定征求军事机关意见的，应当要求补充征求意见；建设项目内容在审批过程中发生的改变可能影响军事设施保护的，应当再次征求有关军事机关的意见。

有关军事机关应当自收到征求意见函之日起三十日内提出书面答复意见；需要请示上级军事机关或者需要勘察、测量、测试的，答复时间可以适当延长，但通常不得超过九十日。

第三十七条 军队编制军事设施建设规划、组织军事设施项目建设，应当考虑地方经济建设、生态环境保护和发展的需要，符合国土空间规划等规划的总体要求，并进行安全保密环境评估和环境影响评价。涉及国土空间规划等规划的，应当征求国务院有关部门、地方人民政府的意见，尽量避开生态保护红线、自然保护地、地方经济建设热点区域和民用设施密集区域。确实不能避开，需要将生产生活设施拆除或者迁建的，应当依法进行。

第三十八条 县级以上地方人民政府安排建设项目或者开辟旅游景点，应当避开军事设施。确实不能避开，需要将军事设施拆除、迁建或者改作民用的，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门和战区军事机关商定，并报国务院和中央军事委员会批准或者国务院和中央军事委员会授权的机关批准；需要将军事设施改建的，由有关军事机关批准。

因前款原因将军事设施拆除、迁建、改建或者改作民用的，由提出需求的地方人民政府依照有关规定给予有关军事机关政策支持或者经费补助。将军事设施迁建、改建涉及用地用海用岛的，地方人民政府应当依法及时办理相关手续。

第三十九条 军事设施因军事任务调整、周

边环境变化和自然损毁等原因，失去使用效能并无需恢复重建的，军事设施管理单位应当按照规定程序及时报国务院和中央军事委员会批准或者国务院和中央军事委员会授权的机关批准，予以拆除或者改作民用。

军队执行任务结束后，应当及时将设置的临时军事设施拆除。

第四十条 军用机场、港口实行军民合用的，需经国务院和中央军事委员会批准。军用码头实行军民合用的，需经省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门会同战区军事机关批准。

第四十一条 军事禁区、军事管理区和没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施，县级以上地方人民政府应当会同军事设施管理单位制定具体保护措施，可以公告施行。

划入军事禁区、军事管理区的军事设施的具体保护措施，应当随军事禁区、军事管理区范围划定方案一并报批。

第四十二条 各级军事机关应当严格履行保护军事设施的职责，教育军队人员爱护军事设施，保守军事设施秘密，建立健全保护军事设施的规章制度，监督、检查、解决军事设施保护工作中的问题。

有关军事机关应当支持配合军事设施保护执法、司法活动。

第四十三条 军事设施管理单位应当认真执行有关保护军事设施的规章制度，建立军事设施档案，对军事设施进行检查、维护。

军事设施管理单位对军事设施的重要部位应当采取安全监控和技术防范措施，并及时根据军事设施保护需要和科技进步升级完善。

军事设施管理单位不得将军事设施用于非军事目的，但因执行应急救援等紧急任务的除外。

第四十四条 军事设施管理单位应当了解掌

握军事设施周边建设项目等情况，发现可能危害军事设施安全和使用效能的，应当及时向有关军事机关和当地人民政府主管部门报告，并配合有关部门依法处理。

第四十五条 军事禁区、军事管理区的管理单位应当依照有关法律、法规的规定，保护军事禁区、军事管理区内的生态环境、自然资源和文物。

第四十六条 军事设施管理单位必要时应当向县级以上地方人民政府提供地下、水下军用管线的位置资料。地方进行建设时，当地人民政府应当对地下、水下军用管线予以保护。

第四十七条 各级人民政府应当加强国防和军事设施保护教育，使全体公民增强国防观念，保护军事设施，保守军事设施秘密，制止破坏、危害军事设施的行为。

第四十八条 县级以上地方人民政府应当会同有关军事机关，定期组织检查和评估本行政区域内军事设施保护情况，督促限期整改影响军事设施保护的隐患和问题，完善军事设施保护措施。

第四十九条 国家实行军事设施保护目标责任制和考核评价制度，将军事设施保护目标完成情况作为对地方人民政府、有关军事机关和军事设施管理单位及其负责人考核评价的内容。

第五十条 军事禁区、军事管理区需要公安机关协助维护治安管理秩序的，经国务院和中央军事委员会决定或者由有关军事机关提请省、自治区、直辖市公安机关批准，可以设立公安机构。

第五十一条 违反本法规定，有下列情形之一的，军事设施管理单位的执勤人员应当予以制止：

(一) 非法进入军事禁区、军事管理区或者在陆地、水域军事禁区上空低空飞行的；

(二) 对军事禁区、军事管理区非法进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记

述的；

(三) 进行破坏、危害军事设施的活动的。

第五十二条 有本法第五十一条所列情形之一，不听制止的，军事设施管理单位依照国家有关规定，可以采取下列措施：

(一) 强制带离、控制非法进入军事禁区、军事管理区或者驾驶、操控航空器在陆地、水域军事禁区上空低空飞行的人员，对违法情节严重的人员予以扣留并立即移送公安、国家安全等有管辖权的机关；

(二) 立即制止信息传输等行为，扣押用于实施违法行为的器材、工具或者其他物品，并移送公安、国家安全等有管辖权的机关；

(三) 在紧急情况下，清除严重危害军事设施安全和使用效能的障碍物；

(四) 在危及军事设施安全或者执勤人员生命安全等紧急情况下依法使用武器。

军人、军队文职人员和军队其他人员有本法第五十一条所列情形之一的，依照军队有关规定处理。

第七章 法律 责任

第五十三条 违反本法第十七条、第十八条、第二十三条规定，擅自进入水域军事禁区，在水域军事禁区内从事水产养殖、捕捞，在水域军事管理区内从事水产养殖，或者在水域军事管理区内从事捕捞等活动影响军用舰船行动的，由交通运输、渔业等主管部门给予警告，责令离开，没收渔具、渔获物。

第五十四条 违反本法第十八条、第二十三条、第二十四条规定，在陆地、水域军事禁区、军事管理区内建造、设置非军事设施，擅自开发利用陆地军事禁区、军事管理区地下空间，或者在划为军事管理区的军民合用港口地方管理的水域未征得军事设施管理单位同意建造、设置非军

事设施的，由住房和城乡建设、自然资源、交通运输、渔业等主管部门责令停止兴建活动，对已建成的责令限期拆除。

第五十五条 违反本法第二十八条第一款规定，在作战工程安全保护范围内开山采石、采矿、爆破的，由自然资源、生态环境等主管部门以及公安机关责令停止违法行为，没收采出的产品和违法所得；修筑建筑物、构筑物、道路或者进行农田水利基本建设影响作战工程安全和使用效能的，由自然资源、生态环境、交通运输、农业农村、住房和城乡建设等主管部门给予警告，责令限期改正。

第五十六条 违反本法第二十八条第三款规定，私自开启封闭的作战工程，破坏作战工程伪装，阻断作战工程通道，将作战工程用于存放非军用物资器材或者种植、养殖等生产活动的，由公安机关以及自然资源等主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状。

第五十七条 违反本法第二十八条第四款、第三十四条规定，擅自拆除、迁建、改建作战工程，或者擅自拆除、移动边防、海防管控设施的，由住房和城乡建设主管部门、公安机关等责令停止违法行为，限期恢复原状。

第五十八条 违反本法第二十九条第一款规定，在军用机场净空保护区域内修建超出军用机场净空保护标准的建筑物、构筑物或者其他设施的，由住房和城乡建设、自然资源主管部门责令限期拆除超高部分。

第五十九条 违反本法第三十三条规定，在军用无线电固定设施电磁环境保护范围内建造、设置影响军用无线电固定设施使用效能的设备和电磁障碍物体，或者从事影响军用无线电固定设施电磁环境的活动的，由自然资源、生态环境等主管部门以及无线电管理机构给予警告，责令限期改正；逾期不改正的，查封干扰设备或者强制

拆除障碍物。

第六十条 有下列行为之一的，适用《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条的处罚规定：

(一) 非法进入军事禁区、军事管理区或者驾驶、操控航空器在陆地、水域军事禁区上空低空飞行，不听制止的；

(二) 在军事禁区外围安全控制范围内，或者在没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施一定距离内，进行危害军事设施安全和使用效能的活动，不听制止的；

(三) 在军用机场净空保护区域内，进行影响飞行安全和机场助航设施使用效能的活动，不听制止的；

(四) 对军事禁区、军事管理区非法进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述，不听制止的；

(五) 其他扰乱军事禁区、军事管理区管理秩序和危害军事设施安全的行为，情节轻微，尚不够刑事处罚的。

第六十一条 违反国家规定，故意干扰军用无线电设施正常工作的，或者对军用无线电设施产生有害干扰，拒不按照有关主管部门的要求改正的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十八条的规定处罚。

第六十二条 毁坏边防、海防管控设施以及军事禁区、军事管理区的围墙、铁丝网、界线标志或者其他军事设施的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第三十三条的规定处罚。

第六十三条 有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 破坏军事设施的；
(二) 过失损坏军事设施，造成严重后果的；
(三) 盗窃、抢夺、抢劫军事设施的装备、物资、器材的；

(四) 泄露军事设施秘密，或者为境外的机构、组织、人员窃取、刺探、收买、非法提供军事设施秘密的；

(五) 破坏军用无线电固定设施电磁环境，干扰军用无线电通讯，情节严重的；

(六) 其他扰乱军事禁区、军事管理区管理秩序和危害军事设施安全的行为，情节严重的。

第六十四条 军人、军队文职人员和军队其他人员有下列行为之一，按照军队有关规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 有本法第五十三条至第六十三条规定行为的；

(二) 擅自将军事设施用于非军事目的，或者有其他滥用职权行为的；

(三) 擅离职守或者玩忽职守的。

第六十五条 公职人员在军事设施保护工作中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十六条 违反本法规定，破坏、危害军

事设施的，属海警机构职权范围的，由海警机构依法处理。

违反本法规定，有其他破坏、危害军事设施行为的，由有关主管部门依法处理。

第六十七条 违反本法规定，造成军事设施损失的，依法承担赔偿责任。

第六十八条 战时违反本法的，依法从重追究法律责任。

第八章 附 则

第六十九条 中国人民武装警察部队所属军事设施的保护，适用本法。

第七十条 国防科技工业重要武器装备的科研、生产、试验、存储等设施的保护，参照本法有关规定执行。具体办法和设施目录由国务院和中央军事委员会规定。

第七十一条 国务院和中央军事委员会根据本法制定实施办法。

第七十二条 本法自 2021 年 8 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》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

中央军委国防动员部部长 盛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院、中央军委的委托，我对《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》作说明。

一、修订军事设施保护法的必要性和简要过程

军事设施是国家国防实力和军队战斗力的重

要依托，是部队能打仗打胜仗的基础支撑。现行军事设施保护法 1990 年 2 月 23 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，后于 2009 年、2014 年两次修正。该法施行以来，对于保护军事设施安全、保障军事设施使用效能和军事活动正常进行、加强国防现代化建设发挥了重要作用。

近年来，国家安全和发展的内外环境发生深刻变化，军事设施保护面临着安全保密形势日趋严峻，与经济社会发展统筹协调难度增大等新情况新问题。为适应新形势新任务新要求，根据军事政策制度改革部署安排，中央军委国防动员部、中央军委改革和编制办公室经深入研究论证、广泛征求意见、专题协调对接、专家咨询评估，反复修改完善后，起草了《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》（送审稿），于 2020 年 4 月 14 日呈报国务院、中央军委。司法部和中央军委法制局征求了有关中央和国家机关、省级人民政府和军队有关单位的意见，在此基础上修改形成了《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》（以下简称修订草案）。目前，修订草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。

二、修订工作的指导思想和原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持总体国家安全观，深入贯彻习近平强军思想，深入贯彻军民融合发展战略。我们在修订中重点把握了以下几点：一是适应内外环境发展变化和军事斗争准备的需要，在现有法律制度基础上着力解决突出问题，将现行军事设施保护法实施以来行之有效的制度和规定上升为法律。二是对表改革后新体制新职能，调整完善领导管理体制机制，优化职能配置，压实军地责任，强化军地协调，进一步增强军事设施保护的领导力统筹力执行力。三是深入贯彻“分类保护、确保重

点”的方针，学习借鉴国内生态环境保护和国外军事设施保护先进经验，细化分类保护措施，强化科技手段应用，创设保护制度，不断提高军事设施保护工作的精确化、科学化、规范化水平。

三、修订的主要内容

此次修订后，由原来的 8 章 53 条调整为 8 章 66 条。

（一）健全领导管理体制。一是贯彻党的领导入法入规要求，明确“军事设施保护工作坚持中国共产党的领导”。二是对表改革后的新体制新职能，明确国务院、中央军委按照职责分工，管理全国的军事设施保护工作；地方各级人民政府会同有关军事机关，管理本行政区域内的军事设施保护工作。

（二）完善保护制度措施。一是健全长效机制，着眼解决现实矛盾问题，增设军事设施保护工作检查整改、考核评价、影响补偿等制度。二是强化科技运用和主动保护，明确军事设施开工建设前要完成保护区域的划定或者调整；规定军事设施管理单位要根据保护需要和科技进步，升级完善保护手段和防范措施；明确划入军事禁区、军事管理区的军事设施的具体保护措施，应当随军事禁区、军事管理区范围划定方案一并报批。三是细化针对性保护措施，增加水域军事禁区可以划定外围安全控制范围的规定；明确临时军事设施保护区域划定、撤销和保护要求；规定开发利用陆地军事禁区、军事管理区地下空间须经批准；完善对低慢小飞行器防范处置的措施；增加战时违反本法从重追究法律责任的原则规定。

（三）压实军地单位责任。一是规定有关军事机关提出军事设施保护需求，地方人民政府会同有关军事机关制定具体保护措施并予以落实。二是明确地方经济建设征求军事机关意见的时机、程序、要求等内容。三是增加了军事禁区外

围安全控制范围、作战工程安全保护范围不改变原土地及土地附着物、水域的所有权，影响不动产所有人或者用益物权人行使权利的，依据有关法律法规进行补偿的规定。四是细化了各类人员违法违规行为的处置规定。

（四）增强法律可操作性。一是细化军事设施分类保护，明确军事设施的分类、具体保护标准要求，由国务院和中央军委规定。二是将实施办法中作战工程、机场净空、军用管线等部分条

款上升为法律规定。三是将部分因地方经济建设需要改建军事设施的，由国务院、中央军委审批调整为由有关军事机关审批；明确军用码头实行军民合用的，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门和战区级军事机关批准。

此外，对一些条文的文字表述也根据修订内容的需要作了必要调整。

军事设施保护法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《中华人民共和国军事设施保护法 (修订草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 刘季幸

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对军事设施保护法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、中央有关部门、单位和部分高等院校、法学研究机构、全国人大代表等征求意见，在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表和专家学者的意见，并赴山东进行调研。宪法和法律委员会于5月18日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。司法部、中央军委办公厅军委法制局、中央军委改革和编制办公室、中央军委国防动员部有关负责同志列席了会

议。5月27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，为进一步保护军事设施安全，保障军事设施使用效能，统筹军事设施保护与经济社会发展，及时对军事设施保护法进行修订是必要的，修订草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修订草案第十七条、第二十二、第二十八、第二十九条中规定，禁止对军事禁区、军事管理区、作战工程进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、描绘和记述，经有关军事机关批准的除外。有的委员建议还要对定位活动予以禁止。宪法和法律委员会经研究，建议在上述条文中增加禁止“定位”规定。同时，对法律责任涉及的条款作相应

修改。

二、修订草案第三十条第三款规定，军用机场管理单位应当定期检查机场净空保护情况，发现擅自修建超过军用机场净空保护标准的建筑物、构筑物或者其他设施的，应当及时向有关军事机关和当地人民政府主管部门报告。有的地方提出，应当对发现问题如何处理作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“有关军事机关和当地人民政府主管部门应当依照本法规定及时处理”。

三、修订草案第三十六条中规定，国务院有关部门、地方人民政府编制国民经济和社会发展规划、国土空间规划等，安排可能影响军事设施保护的建设项目，由有关主管部门按照规定征求有关军事机关的意见。有的部门提出，应当明确军事机关反馈意见的时限。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“有关军事机关应当自收到征求意见函之日起三十日内提出书面答复意见；需要请示上级军事机关或者需要勘察、测量、测试的，答复时间可以适当延长，但通常不得超过九十日”。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

5月25日，法制工作委员会召开会议，邀请专家学者以及有关部门，就修订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进行评估。与会人员普遍认为，军事设施保护法修订草案深入贯彻习近平强军思想，积极回应军事设施保护工作面临的新情况新问题，进一步明确了军事设施的保护范围、保护措施、法律责任等，对于完善军事设施保护体制机制，提高军事设施保护工作的科学化、精确化、规范化水平具有重要作用。修订草案经过修改，充分吸收了各方面意见，增强有关表述的规范性，已经比较成熟，建议尽快审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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《中华人民共和国军事设施保护法 (修订草案二次审议稿)》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对军事设施保护法修订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还提出了一些修改意见和建议。

宪法和法律委员会于6月8日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。司法部、中央军委办公厅军委法制局、中央军委编制和改革办公室、中央军委国防动员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、有的常委委员建议在修订草案二次审议稿第三十条中明确军队和地方人民政府应当相互通报军用机场净空保护的有关需求和情况，共同做好净空保护工作。宪法和法律委员会经研究，建议将该条修改为：“有关军事机关应当向地方人民政府通报当地军用机场净空保护有关情况和需求。”“地方人民政府应当向有关军事机关通报可能影响军用机场净空保护的当地有关国土空间规划和高大建筑项目建设计划。”“地方人民政府应当制定保护措施，督促有关单位对军用机场净空保护区域内的高大建筑物、构筑物或者其他设

施设置飞行障碍标志。”

二、有的常委委员提出，修订草案二次审议稿第五十六条对破坏作战工程行为的处罚，应当更完善一些。宪法和法律委员会经研究，建议将该条修改为：“违反本法第二十八条第三款规定，私自开启封闭的作战工程，破坏作战工程伪装，阻断作战工程通道，将作战工程用于存放非军用品物资器材或者种植、养殖等生产活动的，由公安机关以及自然资源等主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状。”

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。

经与有关部门研究，建议将修订后的军事设施保护法的施行时间确定为2021年8月1日。

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

第八十八号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉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二十九次会议于2021年6月10日通过，现予公布，自2021年9月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年6月10日

全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国安全生产法》的决定

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定对《中华人民共和国安全生产法》作如下修改：

一、将第三条修改为：“安全生产工作坚持中国共产党的领导。

“安全生产工作应当以人为本，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，树牢安全发展理念，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险。

“安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任，

建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。”

二、将第四条修改为：“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

“平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当根据本行业、领域的特点，建立健全并落

实全员安全生产责任制，加强从业人员安全生产教育和培训，履行本法和其他法律、法规规定的有关安全生产义务。”

三、将第五条修改为：“生产经营单位的主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责。其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。”

四、将第八条改为两条，作为第八条、第九条，修改为：“第八条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当根据国民经济和社会发展规划制定安全生产规划，并组织实施。安全生产规划应当与国土空间规划等相关规划相衔接。

“各级人民政府应当加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设，所需经费列入本级预算。

“县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门建立完善安全风险评估与论证机制，按照安全风险管控要求，进行产业规划和空间布局，并对位置相邻、行业相近、业态相似的生产经营单位实施重大安全风险联防联控。”

“第九条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，建立健全安全生产工作协调机制，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题。

“乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责，加强安全生产监管力量建设，按照职责对本行政区域或者管理区域内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行安全生产监督管理职责。”

五、将第九条改为第十条，修改为：“国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府

应急管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。

“国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，由县级以上地方各级人民政府按照业务相近的原则确定监督管理部门。

“应急管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，统称负有安全生产监督管理职责的部门。负有安全生产监督管理职责的部门应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，依法加强安全生产监督管理工作。”

六、增加一条，作为第十二条：“国务院有关部门按照职责分工负责安全生产强制性国家标准的项目提出、组织起草、征求意见、技术审查。国务院应急管理部门统筹提出安全生产强制性国家标准的立项计划。国务院标准化行政主管部门负责安全生产强制性国家标准的立项、编号、对外通报和授权批准发布工作。国务院标准化行政主管部门、有关部门依据法定职责对安全生产强制性国家标准的实施进行监督检查。”

七、增加一条，作为第十七条：“县级以上各级人民政府应当组织负有安全生产监督管理职责的部门依法编制安全生产权力清单和责任清单，公开并接受社会监督。”

八、将第十八条改为第二十一条，修改为：“生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

“（一）建立健全并落实本单位全员安全生产

责任制，加强安全生产标准化建设；

“（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；

“（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；

“（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；

“（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；

“（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；

“（七）及时、如实报告生产安全事故。”

九、将第二十二条改为第二十五条，修改为：“生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责：

“（一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；

“（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；

“（三）组织开展危险源辨识和评估，督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；

“（四）组织或者参与本单位应急救援演练；

“（五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；

“（六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；

“（七）督促落实本单位安全生产整改措施。

“生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。”

十、将第三十三条改为第三十六条，增加两

款，作为第三款、第四款：“生产经营单位不得关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息。

“餐饮等行业的生产经营单位使用燃气的，应当安装可燃气体报警装置，并保障其正常使用。”

十一、将第三十七条改为第四十条，第二款修改为：“生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府应急管理部门和有关部门备案。有关地方人民政府应急管理部门和有关部门应当通过相关信息系统实现信息共享。”

十二、将第三十八条改为第四十一条，修改为：“生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。

“生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

“县级以上地方各级人民政府负有安全生产监督管理职责的部门应当将重大事故隐患纳入相关信息系统，建立健全重大事故隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。”

十三、将第四十一条改为第四十四条，增加一款，作为第二款：“生产经营单位应当关注从业人员的身体、心理状况和行为习惯，加强对从业人员的心理疏导、精神慰藉，严格落实岗位安全生产责任，防范从业人员行为异常导致事故发生。”

十四、将第四十六条改为第四十九条，增加

一款，作为第三款：“矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位应当加强对施工项目的安全管理，不得倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让施工资质，不得将其承包的全部建设工程转包给第三人或者将其承包的全部建设工程支解以后以分包的名义分别转包给第三人，不得将工程分包给不具备相应资质条件的单位。”

十五、将第四十八条改为第五十一条，第二款修改为：“国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险；属于国家规定的高危行业、领域的生产经营单位，应当投保安全生产责任保险。具体范围和实施办法由国务院应急管理部门会同国务院财政部门、国务院保险监督管理机构和相关行业主管部门制定。”

十六、将第五十三条改为第五十六条，修改为：“生产经营单位发生生产安全事故后，应当及时采取措施救治有关人员。

“因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权提出赔偿要求。”

十七、将第五十四条改为第五十七条，修改为：“从业人员在作业过程中，应当严格落实岗位安全责任，遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品。”

十八、将第六十九条改为第七十二条，修改为：“承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构应当具备国家规定的资质条件，并对其作出的安全评价、认证、检测、检验结果的合法性、真实性负责。资质条件由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。

“承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构应当建立并实施服务公开和报告公开制度，不得租借资质、挂靠、出具虚假报告。”

十九、将第七十条改为第七十三条，修改为：“负有安全生产监督管理职责的部门应当建立举报制度，公开举报电话、信箱或者电子邮件地址等网络举报平台，受理有关安全生产的举报；受理的举报事项经调查核实后，应当形成书面材料；需要落实整改措施的，报经有关负责人签字并督促落实。对不属于本部门职责，需要由其他有关部门进行调查处理的，转交其他有关部门处理。

“涉及人员死亡的举报事项，应当由县级以上人民政府组织核查处理。”

二十、将第七十一条改为第七十四条，增加一款，作为第二款：“因安全生产违法行为造成重大事故隐患或者导致重大事故，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。”

二十一、将第七十五条改为第七十八条，修改为：“负有安全生产监督管理职责的部门应当建立安全生产违法行为信息库，如实记录生产经营单位及其有关从业人员的安全生产违法行为信息；对违法行为情节严重的生产经营单位及其有关从业人员，应当及时向社会公告，并通报行业主管部门、投资主管部门、自然资源主管部门、生态环境主管部门、证券监督管理机构以及有关金融机构。有关部门和机构应当对存在失信行为的生产经营单位及其有关从业人员采取加大执法检查频次、暂停项目审批、上调有关保险费率、行业或者职业禁入等联合惩戒措施，并向社会公示。

“负有安全生产监督管理职责的部门应当加强对生产经营单位行政处罚信息的及时归集、共享、应用和公开，对生产经营单位作出处罚决定后七个工作日内在监督管理部门公示系统予以公开曝光，强化对违法失信生产经营单位及其有关

从业人员的社会监督，提高全社会安全生产诚信水平。”

二十二、将第七十六条改为第七十九条，修改为：“国家加强生产安全事故应急能力建设，在重点行业、领域建立应急救援基地和应急救援队伍，并由国家安全生产应急救援机构统一协调指挥；鼓励生产经营单位和其他社会力量建立应急救援队伍，配备相应的应急救援装备和物资，提高应急救援的专业化水平。”

“国务院应急管理部门牵头建立全国统一的生产安全事故应急救援信息系统，国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门和县级以上地方人民政府建立健全相关行业、领域、地区的生产安全事故应急救援信息系统，实现互联互通、信息共享，通过推行网上安全信息采集、安全监管和监测预警，提升监管的精准化、智能化水平。”

二十三、将第七十七条改为第八十条，增加一款，作为第二款：“乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当制定相应的生产安全事故应急救援预案，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行生产安全事故应急救援工作职责。”

二十四、将第八十三条改为第八十六条，第一款修改为：“事故调查处理应当按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，及时、准确地查清事故原因，查明事故性质和责任，评估应急处置工作，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任单位和人员提出处理建议。事故调查报告应当依法及时向社会公布。事故调查和处理的具体办法由国务院制定。”

增加一款，作为第三款：“负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内，组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估，并及时向社会

公开评估结果；对不履行职责导致事故整改和防范措施没有落实的有关单位和人员，应当按照有关规定追究责任。”

二十五、将第八十九条改为第九十二条，修改为：“承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构出具失实报告的，责令停业整顿，并处三万元以上十万元以下的罚款；给他人造成损害的，依法承担赔偿责任。”

“承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构租借资质、挂靠、出具虚假报告的，没收违法所得；违法所得在十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

“对有前款违法行为的机构及其直接责任人员，吊销其相应资质和资格，五年内不得从事安全评价、认证、检测、检验等工作；情节严重的，实行终身行业和职业禁入。”

二十六、将第九十一条改为第九十四条，第一款修改为：“生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处二万元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上十万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。”

二十七、将第九十二条改为第九十五条，修改为：“生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：

“（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；

“（二）发生较大事故的，处上一年年收入百

分之六十的罚款；

“（三）发生重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款；

“（四）发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之一百的罚款。”

二十八、将第九十三条改为第九十六条，修改为：“生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

二十九、将第九十四条改为第九十七条，修改为：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：

“（一）未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员、注册安全工程师的；

“（二）危险物品的生产、经营、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位的主要负责人和安全生产管理人员未按照规定经考核合格的；

“（三）未按照规定对从业人员、被派遣劳动者、实习学生进行安全生产教育和培训，或者未按照规定如实告知有关的安全生产事项的；

“（四）未如实记录安全生产教育和培训情况的；

“（五）未将事故隐患排查治理情况如实记录或者未向从业人员通报的；

“（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的；

“（七）特种作业人员未按照规定经专门的安

全作业培训并取得相应资格，上岗作业的。”

三十、将第九十五条改为第九十八条，修改为：“生产经营单位有下列行为之一的，责令停止建设或者停产停业整顿，限期改正，并处十万元以上五十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五十万元以上一百万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

“（一）未按照规定对矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目进行安全评价的；

“（二）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目没有安全设施设计或者安全设施设计未按照规定报经有关部门审查同意的；

“（三）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位未按照批准的安全设施设计施工的；

“（四）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，安全设施未经验收合格的。”

三十一、将第九十六条改为第九十九条，增加两项，作为第四项、第八项：“（四）关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息的；

“（八）餐饮等行业的生产经营单位使用燃气未安装可燃气体报警装置的。”

三十二、将第九十八条改为第一百零一条，修改为：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万

元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

“（一）生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，未建立专门安全管理制度、未采取可靠的安全措施的；

“（二）对重大危险源未登记建档，未进行定期检测、评估、监控，未制定应急预案，或者未告知应急措施的；

“（三）进行爆破、吊装、动火、临时用电以及国务院应急管理部门会同国务院有关部门规定的其他危险作业，未安排专门人员进行现场安全管理的；

“（四）未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的；

“（五）未建立事故隐患排查治理制度，或者重大事故隐患排查治理情况未按照规定报告的。”

三十三、将第九十九条改为第一百零二条，修改为：“生产经营单位未采取措施消除事故隐患的，责令立即消除或者限期消除，处五万元以下的罚款；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

三十四、将第一百条改为第一百零三条，增加一款，作为第三款：“矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位未按照规定对施工项目进行安全管理的，责令限期改正，处十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿。以上施工单位倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让施工资质的，责令停产停业整顿，吊销资质证书，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下

的罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

三十五、将第一百零四条改为第一百零七条，修改为：“生产经营单位的从业人员不落实岗位安全责任，不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程的，由生产经营单位给予批评教育，依照有关规章制度给予处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

三十六、增加一条，作为第一百零九条：“高危行业、领域的生产经营单位未按照国家规定投保安全生产责任保险的，责令限期改正，处五万元以上十万元以下的罚款；逾期未改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款。”

三十七、增加一条，作为第一百一十二条：“生产经营单位违反本法规定，被责令改正且受到罚款处罚，拒不改正的，负有安全生产监督管理职责的部门可以自作出责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。”

三十八、将第一百零八条改为第一百一十三条，修改为：“生产经营单位存在下列情形之一的，负有安全生产监督管理职责的部门应当提请地方人民政府予以关闭，有关部门应当依法吊销其有关证照。生产经营单位主要负责人五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；情节严重的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人：

“（一）存在重大事故隐患，一百八十日内三次或者一年内四次受到本法规定的行政处罚的；

“（二）经停产停业整顿，仍不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的；

“（三）不具备法律、行政法规和国家标准或

者行业标准规定的安全生产条件，导致发生重大、特别重大生产安全事故的；

“（四）拒不执行负有安全生产监督管理职责的部门作出的停产停业整顿决定的。”

三十九、将第一百零九条改为第一百一十四条，修改为：“发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：

“（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；

“（二）发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款；

“（三）发生重大事故的，处二百万元以上一千万元以下的罚款；

“（四）发生特别重大事故的，处一千万元以上二千万元以下的罚款。

“发生生产安全事故，情节特别严重、影响特别恶劣的，应急管理部门可以按照前款罚款数额的二倍以上五倍以下对负有责任的生产经营单位处以罚款。”

四十、将第一百一十条改为第一百一十五条，修改为：“本法规定的行政处罚，由应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工决定；其中，根据本法第九十五条、第一百一十条、第一百一十四条的规定应当给予民航、铁路、电力行业的生产经营单位及其主要负责人行政处罚的，也可以由主管的负有安全生产监督管理职责的部门进行处罚。予以关闭的行政处罚，由负有安全生产监督管理职责的部门报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定；给予拘留的行政处罚，由公安机关依照治安管理处罚的规定决定。”

四十一、将第一百一十三条改为第一百一十八条，第二款修改为：“国务院应急管理部门和

其他负有安全生产监督管理职责的部门应当根据各自的职责分工，制定相关行业、领域重大危险源的辨识标准和重大事故隐患的判定标准。”

四十二、对部分条文作以下修改：

（一）将第二十条、第二十四条、第二十七条、第三十五条、第四十条、第五十九条、第六十二条、第七十三条、第八十六条、第一百零六条中的“安全生产监督管理部门”修改为“应急管理部门”，第三十一条中的“安全生产监督管理部门”修改为“负有安全生产监督管理职责的部门”，第四十条中的“吊装”修改为“吊装、动火、临时用电”。

（二）将第十四条中的“生产安全事故责任人员”修改为“生产安全事故责任单位和责任人员”。

（三）将第十九条中的“安全生产责任制”修改为“全员安全生产责任制”。

（四）将第二十一条、第二十四条中的“道路运输单位”修改为“运输单位”，“储存”修改为“储存、装卸”；将第三十一条第二款中的“储存”修改为“储存、装卸”。

（五）将第三十九条第二款、第一百零二条第二项中的“锁闭、封堵”修改为“占用、锁闭、封堵”，“出口”修改为“出口、疏散通道”。

（六）将第六十四条中的“监督执法”修改为“行政执法”。

（七）删去第六十八条中的“行政”。

（八）将第八十四条中的“第八十七条”修改为“第九十条”。

（九）删去第九十六条、第一百条、第一百零一条、第一百零二条中的“可以”。

本决定自2021年9月1日起施行。

《中华人民共和国安全生产法》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。

中华人民共和国安全生产法

(2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 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》第一次修正 根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》第二次修正 根据2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》第三次修正)

目 录

第一章	总 则
第二章	生产经营单位的安全生产保障
第三章	从业人员的安全生产权利义务
第四章	安全生产的监督管理
第五章	生产安全事故的应急救援与调查处理
第六章	法律责任
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展，制定本法。

第二条 在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位（以下统称生产经营单位）的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全以及核与辐射安全、特种设备安全另有规定的，适用其规定。

第三条 安全生产工作坚持中国共产党的领导。

安全生产工作应当以人为本，坚持人民至

上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，树牢安全发展理念，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险。

安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。

第四条 生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当根据本行业、领域的特点，建立健全并落实全员安全生产责任制，加强从业人员安全生产教育和培训，履行本法和其他法律、法规规定的有关安全生产义务。

第五条 生产经营单位的主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责。其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。

第六条 生产经营单位的从业人员有依法获得安全生产保障的权利，并应当依法履行安全生产方面的义务。

第七条 工会依法对安全生产工作进行监督。

生产经营单位的工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益。生产经营单位制定或者修改有关安全生产的规章制度，应当听取工会的意见。

第八条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当根据国民经济和社会发展规划制定安全生产规划，并组织实施。安全生产规划应当与国土空间规划等相关规划相衔接。

各级人民政府应当加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设，所需经费列入本级预算。

县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门建立完善安全风险评估与论证机制，按照安全风险管控要求，进行产业规划和空间布局，并对位置相邻、行业相近、业态相似的生产经营单位实施重大安全风险联防联控。

第九条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，建立健全安全生产工作协调机制，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题。

乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责，加强安全生产监管力量建设，按照职责对本行政区域或者

管理区域内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行安全生产监督管理职责。

第十条 国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府应急管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。

国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，由县级以上地方各级人民政府按照业务相近的原则确定监督管理部门。

应急管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，统称负有安全生产监督管理职责的部门。负有安全生产监督管理职责的部门应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，依法加强安全生产监督管理工作。

第十一条 国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求，依法及时制定有关的国家标准或者行业标准，并根据科技进步和经济发展适时修订。

生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家标准或者行业标准。

第十二条 国务院有关部门按照职责分工负责安全生产强制性国家标准的项目提出、组织起草、征求意见、技术审查。国务院应急管理部门统筹提出安全生产强制性国家标准的立项计划。国务院标准化行政主管部门负责安全生产强制性国家标准的立项、编号、对外通报和授权批准发布工作。国务院标准化行政主管部门、有关部门

依据法定职责对安全生产强制性国家标准的实施进行监督检查。

第十三条 各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式，加强对有关安全生产的法律、法规和安全生产知识的宣传，增强全社会的安全生产意识。

第十四条 有关协会组织依照法律、行政法规和章程，为生产经营单位提供安全生产方面的信息、培训等服务，发挥自律作用，促进生产经营单位加强安全生产管理。

第十五条 依法设立的为安全生产提供技术、管理服务的机构，依照法律、行政法规和执业准则，接受生产经营单位的委托为其安全生产工作提供技术、管理服务。

生产经营单位委托前款规定的机构提供安全生产技术、管理服务的，保证安全生产的责任仍由本单位负责。

第十六条 国家实行生产安全事故责任追究制度，依照本法和有关法律、法规的规定，追究生产安全事故责任单位和责任人员的法律责任。

第十七条 县级以上各级人民政府应当组织负有安全生产监督管理职责的部门依法编制安全生产权力和责任清单，公开并接受社会监督。

第十八条 国家鼓励和支持安全生产科学研究和安全生产先进技术的推广应用，提高安全生产水平。

第十九条 国家对在改善安全生产条件、防止生产安全事故、参加抢险救护等方面取得显著成绩的单位和个人，给予奖励。

第二章 生产经营单位的 安全生产保障

第二十条 生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得

从事生产经营活动。

第二十一条 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；

（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；

（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；

（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；

（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；

（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；

（七）及时、如实报告生产安全事故。

第二十二条 生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。

生产经营单位应当建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实。

第二十三条 生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任。

有关生产经营单位应当按照规定提取和使用安全生产费用，专门用于改善安全生产条件。安全生产费用在成本中据实列支。安全生产费用提取、使用和监督管理的具体办法由国务院财政部门会同国务院应急管理部门征求国务院有关部门意见后制定。

第二十四条 矿山、金属冶炼、建筑施工、

运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过一百人的，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在一百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。

第二十五条 生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责：

（一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；

（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；

（三）组织开展危险源辨识和评估，督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；

（四）组织或者参与本单位应急救援演练；

（五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；

（六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；

（七）督促落实本单位安全生产整改措施。

生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。

第二十六条 生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员应当恪尽职守，依法履行职责。

生产经营单位作出涉及安全生产的经营决策，应当听取安全生产管理机构以及安全生产管理人员的意见。

生产经营单位不得因安全生产管理人员依法履行职责而降低其工资、福利等待遇或者解除与

其订立的劳动合同。

危险物品的生产、储存单位以及矿山、金属冶炼单位的安全生产管理人员的任免，应当告知主管的负有安全生产监督管理职责的部门。

第二十七条 生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。

危险物品的生产、经营、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由主管的负有安全生产监督管理职责的部门对其安全生产知识和管理能力考核合格。考核不得收费。

危险物品的生产、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼单位应当有注册安全工程师从事安全生产管理工作。鼓励其他生产经营单位聘用注册安全工程师从事安全生产管理工作。注册安全工程师按专业分类管理，具体办法由国务院人力资源和社会保障部门、国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。

第二十八条 生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

生产经营单位使用被派遣劳动者的，应当将被派遣劳动者纳入本单位从业人员统一管理，对被派遣劳动者进行岗位安全操作规程和安全操作技能的教育和培训。劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育和培训。

生产经营单位接收中等职业学校、高等学校学生实习的，应当对实习学生进行相应的安全生产教育和培训，提供必要的劳动防护用品。学校应当协助生产经营单位对实习学生进行安全生产

教育和培训。

生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。

第二十九条 生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备，必须了解、掌握其安全技术特性，采取有效的安全防护措施，并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。

第三十条 生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

特种作业人员的范围由国务院应急管理部门会同国务院有关部门确定。

第三十一条 生产经营单位新建、改建、扩建工程项目（以下统称建设项目）的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

第三十二条 矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目，应当按照国家有关规定进行安全评价。

第三十三条 建设项目安全设施的设计人、设计单位应当对安全设施设计负责。

矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的安全设施设计应当按照国家有关规定报经有关部门审查，审查部门及其负责审查的人员对审查结果负责。

第三十四条 矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位必须按照批准的安全设施设计施工，并对安全设施的工程质量负责。

矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，应当由建设单位负责组织对安全设施进行验收；验收合格后，方可投入生产和使用。负

有安全生产监督管理职责的部门应当加强对建设单位验收活动和验收结果的监督核查。

第三十五条 生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志。

第三十六条 安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改造和报废，应当符合国家标准或者行业标准。

生产经营单位必须对安全设备进行经常性维护、保养，并定期检测，保证正常运转。维护、保养、检测应当作好记录，并由有关人员签字。

生产经营单位不得关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息。

餐饮等行业的生产经营单位使用燃气的，应当安装可燃气体报警装置，并保障其正常使用。

第三十七条 生产经营单位使用的危险物品的容器、运输工具，以及涉及人身安全、危险性较大的海洋石油开采特种设备和矿山井下特种设备，必须按照国家有关规定，由专业生产单位生产，并经具有专业资质的检测、检验机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，方可投入使用。检测、检验机构对检测、检验结果负责。

第三十八条 国家对严重危及生产安全的工艺、设备实行淘汰制度，具体目录由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定并公布。法律、行政法规对目录的制定另有规定的，适用其规定。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本地区实际情况制定并公布具体目录，对前款规定以外的危及生产安全的工艺、设备予以淘汰。

生产经营单位不得使用应当淘汰的危及生产安全的工艺、设备。

第三十九条 生产、经营、运输、储存、使

用危险物品或者处置废弃危险物品的，由有关主管部门依照有关法律、法规的规定和国家标准或者行业标准审批并实施监督管理。

生产经营单位生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，必须执行有关法律、法规和国家标准或者行业标准，建立专门的安全生产管理制度，采取可靠的安全措施，接受有关主管部门依法实施的监督管理。

第四十条 生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。

生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府应急管理部门和有关部门备案。有关地方人民政府应急管理部门和有关部门应当通过相关信息系统实现信息共享。

第四十一条 生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。

生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

县级以上地方各级人民政府负有安全生产监督管理职责的部门应当将重大事故隐患纳入相关信息系统，建立健全重大事故隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。

第四十二条 生产、经营、储存、使用危险物品的车间、商店、仓库不得与员工宿舍在同一座建筑物内，并应当与员工宿舍保持安全距离。

生产经营场所和员工宿舍应当设有符合紧急疏散要求、标志明显、保持畅通的出口、疏散通道。禁止占用、锁闭、封堵生产经营场所或者员工宿舍的出口、疏散通道。

第四十三条 生产经营单位进行爆破、吊装、动火、临时用电以及国务院应急管理部门会同国务院有关部门规定的其它危险作业，应当安排专门人员进行现场安全管理，确保操作规程的遵守和安全措施的落实。

第四十四条 生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

生产经营单位应当关注从业人员的身体、心理状况和行为习惯，加强对从业人员的心理疏导、精神慰藉，严格落实岗位安全生产责任，防范从业人员行为异常导致事故发生。

第四十五条 生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。

第四十六条 生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查；对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人，有关负责人应当及时处理。检查及处理情况应当如实记录在案。

生产经营单位的安全生产管理人员在检查中发现重大事故隐患，依照前款规定向本单位有关负责人报告，有关负责人不及时处理的，安全生产管理人员可以向主管的负有安全生产监督管理职责的部门报告，接到报告的部门应当依法及时处理。

第四十七条 生产经营单位应当安排用于配

备劳动防护用品、进行安全生产培训的经费。

第四十八条 两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行生产经营活动，可能危及对方生产安全的，应当签订安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，并指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调。

第四十九条 生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。

生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位应当加强对施工项目的安全管理，不得倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让施工资质，不得将其承包的全部建设工程转包给第三人或者将其承包的全部建设工程支解以后以分包的名义分别转包给第三人，不得将工程分包给不具备相应资质条件的单位。

第五十条 生产经营单位发生生产安全事故时，单位的主要负责人应当立即组织抢救，并不得在事故调查处理期间擅离职守。

第五十一条 生产经营单位必须依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。

国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险；属于国家规定的高危行业、领域的生产经营单位，应当投保安全生产责任保险。具体范围和实施办法由国务院应急管理部门会同国务院财政部门、国务院保险监督管理机构和相关行业主管

部门制定。

第三章 从业人员的安全 生产权利义务

第五十二条 生产经营单位与从业人员订立的劳动合同，应当载明有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项，以及依法为从业人员办理工伤保险的事项。

生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任。

第五十三条 生产经营单位的从业人员有权了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施及事故应急措施，有权对本单位的安全生产工作提出建议。

第五十四条 从业人员有权对本单位安全生产工作中存在的问题提出批评、检举、控告；有权拒绝违章指挥和强令冒险作业。

生产经营单位不得因从业人员对本单位安全生产工作提出批评、检举、控告或者拒绝违章指挥、强令冒险作业而降低其工资、福利待遇或者解除与其订立的劳动合同。

第五十五条 从业人员发现直接危及人身安全的紧急情况时，有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所。

生产经营单位不得因从业人员在前款紧急情况下停止作业或者采取紧急撤离措施而降低其工资、福利待遇或者解除与其订立的劳动合同。

第五十六条 生产经营单位发生生产安全事故后，应当及时采取措施救治有关人员。

因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权提出赔偿要求。

第五十七条 从业人员在作业过程中，应当严格落实岗位安全责任，遵守本单位的安全生产

规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品。

第五十八条 从业人员应当接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力。

第五十九条 从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。

第六十条 工会有权对建设项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用进行监督，提出意见。

工会对生产经营单位违反安全生产法律、法规，侵犯从业人员合法权益的行为，有权要求纠正；发现生产经营单位违章指挥、强令冒险作业或者发现事故隐患时，有权提出解决的建议，生产经营单位应当及时研究答复；发现危及从业人员生命安全的情况时，有权向生产经营单位建议组织从业人员撤离危险场所，生产经营单位必须立即作出处理。

工会有权依法参加事故调查，向有关部门提出处理意见，并要求追究有关人员的责任。

第六十一条 生产经营单位使用被派遣劳动者的，被派遣劳动者享有本法规定的从业人员的权利，并应当履行本法规定的从业人员的义务。

第四章 安全生产的监督管理

第六十二条 县级以上地方各级人民政府应当根据本行政区域内的安全生产状况，组织有关部门按照职责分工，对本行政区域内容易发生重大生产安全事故的生产经营单位进行严格检查。

应急管理部门应当按照分类分级监督管理的要求，制定安全生产年度监督检查计划，并按照年度监督检查计划进行监督检查，发现事故隐

患，应当及时处理。

第六十三条 负有安全生产监督管理职责的部门依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产的事项需要审查批准（包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等，下同）或者验收的，必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查；不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的，不得批准或者验收通过。对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔，并依法予以处理。对已经依法取得批准的单位，负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。

第六十四条 负有安全生产监督管理职责的部门对涉及安全生产的事项进行审查、验收，不得收取费用；不得要求接受审查、验收的单位购买其指定品牌或者指定生产、销售单位的安全设备、器材或者其他产品。

第六十五条 应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门依法开展安全生产行政执法工作，对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：

（一）进入生产经营单位进行检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况；

（二）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，依照本法和其他有关法律、行政法规的规定作出行政处罚决定；

（三）对检查中发现的事故隐患，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用相关设

施、设备；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产经营和使用；

（四）对有根据认为不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材以及违法生产、储存、使用、经营、运输的危险物品予以查封或者扣押，对违法生产、储存、使用、经营危险物品的作业场所予以查封，并依法作出处理决定。

监督检查不得影响被检查单位的正常生产经营活动。

第六十六条 生产经营单位对负有安全生产监督管理职责的部门的监督检查人员（以下统称安全生产监督检查人员）依法履行监督检查职责，应当予以配合，不得拒绝、阻挠。

第六十七条 安全生产监督检查人员应当忠于职守，坚持原则，秉公执法。

安全生产监督检查人员执行监督检查任务时，必须出示有效的行政执法证件；对涉及被检查单位的技术秘密和业务秘密，应当为其保密。

第六十八条 安全生产监督检查人员应当将检查的时间、地点、内容、发现的问题及其处理情况，作出书面记录，并由检查人员和被检查单位的负责人签字；被检查单位的负责人拒绝签字的，检查人员应当将情况记录在案，并向负有安全生产监督管理职责的部门报告。

第六十九条 负有安全生产监督管理职责的部门在监督检查中，应当互相配合，实行联合检查；确需分别进行检查的，应当互通情况，发现存在的安全问题应当由其他有关部门进行处理的，应当及时移送其他有关部门并形成记录备查，接受移送的部门应当及时进行处理。

第七十条 负有安全生产监督管理职责的部门依法对存在重大事故隐患的生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，生产经营单位应当依法执行，及时消

除事故隐患。生产经营单位拒不执行，有发生生产安全事故的现实危险的，在保证安全的前提下，经本部门主要负责人批准，负有安全生产监督管理职责的部门可以采取通知有关单位停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施，强制生产经营单位履行决定。通知应当采用书面形式，有关单位应当予以配合。

负有安全生产监督管理职责的部门依照前款规定采取停止供电措施，除有危及生产安全的紧急情形外，应当提前二十四小时通知生产经营单位。生产经营单位依法履行行政决定、采取相应措施消除事故隐患的，负有安全生产监督管理职责的部门应当及时解除前款规定的措施。

第七十一条 监察机关依照监察法的规定，对负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员履行安全生产监督管理职责实施监察。

第七十二条 承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构应当具备国家规定的资质条件，并对其作出的安全评价、认证、检测、检验结果的合法性、真实性负责。资质条件由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。

承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构应当建立并实施服务公开和报告公开制度，不得租借资质、挂靠、出具虚假报告。

第七十三条 负有安全生产监督管理职责的部门应当建立举报制度，公开举报电话、信箱或者电子邮件地址等网络举报平台，受理有关安全生产的举报；受理的举报事项经调查核实后，应当形成书面材料；需要落实整改措施的，报经有关负责人签字并督促落实。对不属于本部门职责，需要由其他有关部门进行调查处理的，转交其他有关部门处理。

涉及人员死亡的举报事项，应当由县级以上人民政府组织核查处理。

第七十四条 任何单位或者个人对事故隐患

或者安全生产违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。

因安全生产违法行为造成重大事故隐患或者导致重大事故，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。

第七十五条 居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告。

第七十六条 县级以上各级人民政府及其有关部门对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员，给予奖励。具体奖励办法由国务院应急管理部门会同国务院财政部门制定。

第七十七条 新闻、出版、广播、电影、电视等单位有进行安全生产公益宣传教育的义务，有对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督的权利。

第七十八条 负有安全生产监督管理职责的部门应当建立安全生产违法行为信息库，如实记录生产经营单位及其有关从业人员的安全生产违法行为信息；对违法行为情节严重的生产经营单位及其有关从业人员，应当及时向社会公告，并通报行业主管部门、投资主管部门、自然资源主管部门、生态环境主管部门、证券监督管理机构以及有关金融机构。有关部门和机构应当对存在失信行为的生产经营单位及其有关从业人员采取加大执法检查频次、暂停项目审批、上调有关保险费率、行业或者职业禁入等联合惩戒措施，并向社会公示。

负有安全生产监督管理职责的部门应当加强对生产经营单位行政处罚信息的及时归集、共享、应用和公开，对生产经营单位作出处罚决定后七个工作日内在监督管理部门公示系统予以公开曝光，强化对违法失信生产经营单位及其有关

从业人员的社会监督，提高全社会安全生产诚信水平。

第五章 生产安全事故的应急救援与调查处理

第七十九条 国家加强生产安全事故应急能力建设，在重点行业、领域建立应急救援基地和应急救援队伍，并由国家安全生产应急救援机构统一协调指挥；鼓励生产经营单位和其他社会力量建立应急救援队伍，配备相应的应急救援装备和物资，提高应急救援的专业化水平。

国务院应急管理部门牵头建立全国统一的生产安全事故应急救援信息系统，国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门和县级以上地方人民政府建立健全相关行业、领域、地区的生产安全事故应急救援信息系统，实现互联互通、信息共享，通过推行网上安全信息采集、安全监管和监测预警，提升监管的精准化、智能化水平。

第八十条 县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。

乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当制定相应的生产安全事故应急救援预案，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行生产安全事故应急救援工作职责。

第八十一条 生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

第八十二条 危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、金属冶炼、城市轨道交通运营、建筑施工单位应当建立应急救援组织；生产经营规模较小的，可以不建立应急救援组织，但应当

指定兼职的应急救援人员。

危险物品的生产、经营、储存、运输单位以及矿山、金属冶炼、城市轨道交通运营、建筑施工单位应当配备必要的应急救援器材、设备和物资，并进行经常性维护、保养，保证正常运转。

第八十三条 生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人。

单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或者迟报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。

第八十四条 负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者迟报。

第八十五条 有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到生产安全事故报告后，应当按照生产安全事故应急救援预案的要求立即赶到事故现场，组织事故抢救。

参与事故抢救的部门和单位应当服从统一指挥，加强协同联动，采取有效的应急救援措施，并根据事故救援的需要采取警戒、疏散等措施，防止事故扩大和次生灾害的发生，减少人员伤亡和财产损失。

事故抢救过程中应当采取必要措施，避免或者减少对环境造成的危害。

任何单位和个人都应当支持、配合事故抢救，并提供一切便利条件。

第八十六条 事故调查处理应当按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，及时、准确地查清事故原因，查明事故性质和责

任，评估应急处置工作，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任单位和人员提出处理建议。事故调查报告应当依法及时向社会公布。事故调查和处理的具体办法由国务院制定。

事故发生单位应当及时全面落实整改措施，负有安全生产监督管理职责的部门应当加强监督检查。

负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内，组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估，并及时向社会公开评估结果；对不履行职责导致事故整改和防范措施没有落实的有关单位和人员，应当按照有关规定追究责任。

第八十七条 生产经营单位发生生产安全事故，经调查确定为责任事故的，除了应当查明事故单位的责任并依法予以追究外，还应当查明对安全生产的有关事项负有审查批准和监督职责的行政部门的责任，对有失职、渎职行为的，依照本法第九十条的规定追究法律责任。

第八十八条 任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理。

第八十九条 县级以上地方各级人民政府应急管理部门应当定期统计分析本行政区域内发生生产安全事故的情况，并定期向社会公布。

第六章 法律责任

第九十条 负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员，有下列行为之一的，给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

（一）对不符合法定安全生产条件的涉及安全生产的事项予以批准或者验收通过的；

（二）发现未依法取得批准、验收的单位擅自从事有关活动或者接到举报后不予取缔或者不依法予以处理的；

(三) 对已经依法取得批准的单位不履行监督管理职责,发现其不再具备安全生产条件而不撤销原批准或者发现安全生产违法行为不予查处的;

(四) 在监督检查中发现重大事故隐患,不依法及时处理的。

负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员有前款规定以外的滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的,依法给予处分;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

第九十一条 负有安全生产监督管理职责的部门,要求被审查、验收的单位购买其指定的安全设备、器材或者其他产品的,在对安全生产事项的审查、验收中收取费用的,由其上级机关或者监察机关责令改正,责令退还收取的费用;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第九十二条 承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构出具失实报告的,责令停业整顿,并处三万元以上十万元以下的罚款;给他人造成损害的,依法承担赔偿责任。

承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构租借资质、挂靠、出具虚假报告的,没收违法所得;违法所得在十万元以上的,并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款,没有违法所得或者违法所得不足十万元的,单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款;对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款;给他人造成损害的,与生产经营单位承担连带赔偿责任;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

对有前款违法行为的机构及其直接责任人员,吊销其相应资质和资格,五年内不得从事安全评价、认证、检测、检验等工作;情节严重的,实行终身行业和职业禁入。

第九十三条 生产经营单位的决策机构、主

要负责人或者个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入,致使生产经营单位不具备安全生产条件的,责令限期改正,提供必需的资金;逾期未改正的,责令生产经营单位停产停业整顿。

有前款违法行为,导致发生生产安全事故的,对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分,对个人经营的投资人处二万元以上二十万元以下的罚款;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

第九十四条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的,责令限期改正,处二万元以上五万元以下的罚款;逾期未改正的,处五万元以上十万元以下的罚款,责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行为,导致发生生产安全事故的,给予撤职处分;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的,自刑罚执行完毕或者受处分之日起,五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人;对重大、特别重大生产安全事故负有责任的,终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人。

第九十五条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责,导致发生生产安全事故的,由应急管理部门依照下列规定处以罚款:

(一) 发生一般事故的,处上一年年收入百分之四十的罚款;

(二) 发生较大事故的,处上一年年收入百分之六十的罚款;

(三) 发生重大事故的,处上一年年收入百分之八十的罚款;

(四) 发生特别重大事故的,处上一年年收

入百分之百的罚款。

第九十六条 生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第九十七条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：

（一）未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员、注册安全工程师的；

（二）危险物品的生产、经营、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位的主要负责人和安全生产管理人员未按照规定经考核合格的；

（三）未按照规定对从业人员、被派遣劳动者、实习学生进行安全生产教育和培训，或者未按照规定如实告知有关的安全生产事项的；

（四）未如实记录安全生产教育和培训情况的；

（五）未将事故隐患排查治理情况如实记录或者未向从业人员通报的；

（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的；

（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业的。

第九十八条 生产经营单位有下列行为之一的，责令停止建设或者停产停业整顿，限期改正，并处十万元以上五十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万

元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五十万元以上一百万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

（一）未按照规定对矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目进行安全评价的；

（二）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目没有安全设施设计或者安全设施设计未按照规定报经有关部门审查同意的；

（三）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位未按照批准的安全设施设计施工的；

（四）矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，安全设施未经验收合格的。

第九十九条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

（一）未在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上设置明显的安全警示标志的；

（二）安全设备的安装、使用、检测、改造和报废不符合国家标准或者行业标准的；

（三）未对安全设备进行经常性维护、保养和定期检测的；

（四）关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息的；

（五）未为从业人员提供符合国家标准或者

行业标准的劳动防护用品的；

(六) 危险物品的容器、运输工具，以及涉及人身安全、危险性较大的海洋石油开采特种设备和矿山井下特种设备未经具有专业资质的机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，投入使用的；

(七) 使用应当淘汰的危及生产安全的工艺、设备的；

(八) 餐饮等行业的生产经营单位使用燃气未安装可燃气体报警装置的。

第一百条 未经依法批准，擅自生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品的，依照有关危险物品安全管理的法律、行政法规的规定予以处罚；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百零一条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一) 生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，未建立专门安全管理制度、未采取可靠的安全措施的；

(二) 对重大危险源未登记建档，未进行定期检测、评估、监控，未制定应急预案，或者未告知应急措施的；

(三) 进行爆破、吊装、动火、临时用电以及国务院应急管理部门会同国务院有关部门规定的其他危险作业，未安排专门人员进行现场安全管理的；

(四) 未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的；

(五) 未建立事故隐患排查治理制度，或者

重大事故隐患排查治理情况未按照规定报告的。

第一百零二条 生产经营单位未采取措施消除事故隐患的，责令立即消除或者限期消除，处五万元以下的罚款；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百零三条 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

生产经营单位未与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议或者未在承包合同、租赁合同中明确各自的安全生产管理职责，或者未对承包单位、承租单位的安全生产统一协调、管理的，责令限期改正，处五万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿。

矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目的施工单位未按照规定对施工项目进行安全管理的，责令限期改正，处十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿。以上施工单位倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让施工资质的，责令停产停业整顿，吊销资质

证书，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百零四条 两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行可能危及对方安全生产的生产经营活动，未签订安全生产管理协议或者未指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调的，责令限期改正，处五万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业。

第一百零五条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处五万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一) 生产、经营、储存、使用危险物品的车间、商店、仓库与员工宿舍在同一座建筑内，或者与员工宿舍的距离不符合安全要求的；

(二) 生产经营场所和员工宿舍未设有符合紧急疏散需要、标志明显、保持畅通的出口、疏散通道，或者占用、锁闭、封堵生产经营场所或者员工宿舍出口、疏散通道的。

第一百零六条 生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处二万元以上十万元以下的罚款。

第一百零七条 生产经营单位的从业人员不落实岗位安全责任，不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程的，由生产经营单位给予

批评教育，依照有关规章制度给予处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百零八条 违反本法规定，生产经营单位拒绝、阻碍负有安全生产监督管理职责的部门依法实施监督检查的，责令改正；拒不改正的，处二万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百零九条 高危行业、领域的生产经营单位未按照国家规定投保安全生产责任保险的，责令限期改正，处五万元以上十万元以下的罚款；逾期未改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款。

第一百一十条 生产经营单位的主要负责人在本单位发生生产安全事故时，不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿的，给予降级、撤职的处分，并由应急管理部门处上一年年收入百分之六十至百分之一百的罚款；对逃匿的处十五日以下拘留；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，依照前款规定处罚。

第一百一十一条 有关地方人民政府、负有安全生产监督管理职责的部门，对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，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；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第一百一十二条 生产经营单位违反本法规定，被责令改正且受到罚款处罚，拒不改正的，负有安全生产监督管理职责的部门可以自作出责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。

第一百一十三条 生产经营单位存在下列情形之一的，负有安全生产监督管理职责的部门应

当提请地方人民政府予以关闭，有关部门应当依法吊销其有关证照。生产经营单位主要负责人五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；情节严重的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人：

（一）存在重大事故隐患，一百八十日内三次或者一年内四次受到本法规定的行政处罚的；

（二）经停产停业整顿，仍不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的；

（三）不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件，导致发生重大、特别重大生产安全事故的；

（四）拒不执行负有安全生产监督管理职责的部门作出的停产停业整顿决定的。

第一百一十四条 发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：

（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；

（二）发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款；

（三）发生重大事故的，处二百万元以上一千万元以下的罚款；

（四）发生特别重大事故的，处一千万元以上二千万以下的罚款。

发生生产安全事故，情节特别严重、影响特别恶劣的，应急管理部门可以按照前款罚款数额的二倍以上五倍以下对负有责任的生产经营单位处以罚款。

第一百一十五条 本法规定的行政处罚，由应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工决定；其中，根据本法第九十五条、第一百一十条、第一百一十四条的规定

应当给予民航、铁路、电力行业的生产经营单位及其主要负责人行政处罚的，也可以由主管的负有安全生产监督管理职责的部门进行处罚。予以关闭的行政处罚，由负有安全生产监督管理职责的部门报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定；给予拘留的行政处罚，由公安机关依照治安管理处罚的规定决定。

第一百一十六条 生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的，应当依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，由人民法院依法强制执行。

生产安全事故的责任人未依法承担赔偿责任，经人民法院依法采取执行措施后，仍不能对受害人给予足额赔偿的，应当继续履行赔偿义务；受害人发现责任人有其他财产的，可以随时请求人民法院执行。

第七章 附 则

第一百一十七条 本法下列用语的含义：

危险物品，是指易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等能够危及人身安全和财产安全的物品。

重大危险源，是指长期地或者临时地生产、搬运、使用或者储存危险物品，且危险物品的数量等于或者超过临界量的单元（包括场所和设施）。

第一百一十八条 本法规定的生产安全一般事故、较大事故、重大事故、特别重大事故的划分标准由国务院规定。

国务院应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门应当根据各自的职责分工，制定相关行业、领域重大危险源的辨识标准和重大事故隐患的判定标准。

第一百一十九条 本法自 2002 年 11 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国安全生产法 (修正草案)》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

应急管理部党委书记、副部长 黄明

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国安全生产法（修正草案）》作说明。

一、修改的必要性

安全生产是关系人民群众生命财产安全的大事，是经济社会高质量发展的重要标志，是党和政府对人民利益高度负责的重要体现。党中央、国务院高度重视安全生产工作。习近平总书记多次作出重要指示，强调各级党委政府务必把安全生产摆到重要位置，统筹发展和安全，坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念，严格落实安全生产责任制，强化风险防控，从根本上消除事故隐患，切实把确保人民生命安全放在第一位落到实处。李克强总理多次作出重要批示，要求压实各层级各环节责任，严格安全监管执法，强化安全风险防控和隐患排查治理，加强安全能力建设，坚决防范遏制重特大安全事故，保障人民群众生命财产安全。

《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）于2002年公布施行，2009年和2014年进行了两次修正，对预防和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全发挥了重要作用，但新发展阶段、新发展理念、新发展格局对安全生产提出了更高的要求，需要对《安全

生产法》进行修改完善。一是习近平总书记对加强安全生产工作作出的一系列重要指示批示，2016年12月，中共中央、国务院印发《关于推进安全生产领域改革发展的意见》，对安全生产工作的指导思想、基本原则、制度措施等作出新的重大部署，需要通过修法进一步贯彻落实。二是我国安全生产仍处于爬坡过坎期，过去长期积累的隐患集中暴露，新的风险不断涌现，需要通过修法进一步压实各方安全生产责任，有效防范化解重大安全风险。三是根据2018年深化党和国家机构改革方案，原国家安监总局的职责划入应急部，其他有关部门和职责也作了调整，需要通过修法对原来的法定职责进行修改。

2019年1月，应急部向国务院报送了《〈中华人民共和国安全生产法〉修正案（草案送审稿）》。2019年1月和2020年2月司法部先后两次征求有关部门、省级政府和部分研究机构、行业协会、企业的意见，并会同应急部进一步开展了实地调研、专家座谈、沟通协调，反复修改完善，形成了《中华人民共和国安全生产法（修正草案）》（以下简称草案）。草案已经2020年11月25日国务院第115次常务会议讨论通过。

二、修改的总体思路

草案在总体思路主要把握以下三点：一是

将习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示批示精神和党中央、国务院有关决策部署转化为法律规定，确保落地见效。二是强化企业安全生产主体责任，建立完善安全风险预防控制体系，加大违法处罚力度，提高违法成本，推进依法治理。三是完善政府安全监管体制机制和责任制度，强化基础保障能力，依靠法治力量推进安全生产治理体系和治理能力现代化。

三、修改的主要内容

(一) 进一步完善安全生产工作的原则要求。为加强党对安全生产工作的领导，贯彻党的十九届五中全会精神，落实习近平总书记提出的“三个必须”原则，对有关内容作了修改完善，规定安全生产工作应当坚持中国共产党的领导，以人为本，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，树牢安全发展理念，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险，实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。

(二) 进一步强化和落实生产经营单位的主体责任。一是确保生产经营单位的安全生产责任制落实到位，规定生产经营单位应当建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大投入保障力度，改善安全生产条件，加强标准化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，健全风险防范化解机制。明确生产经营单位的主要负责人是本单位安全生产第一责任人，其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。二是强化预防措施，规定生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按安全风险分级采取相应管控措施；重大事故隐患排查治理情况应当及时向有关部门报告。三是加大对从业人员心理疏导、精神慰藉等人文关怀和保护力度，防范行为异常导致事故发生。四是发挥市场机制的推动作用，要求属于国家规定的高危行业、领域的

生产经营单位应当投保安全生产责任保险。

(三) 进一步明确地方政府和有关部门的安全生产监督管理职责。一是强化领导责任，规定各级人民政府应当加强安全生产基础设施和能力建设，所需经费列入本级预算；乡、镇人民政府和街道办事处，以及开发区、港区、风景区等应当明确负责安全监管的机构及其职责，加强监管力量建设，建立完善安全风险评估与论证机制，实施重大安全风险联防联控。二是厘清有关部门在安全生产强制性国家标准方面的职责，规定国务院有关部门分工负责安全生产强制性国家标准的有关工作，依据法定职责对强制性国家标准的实施进行监督检查。三是提升安全生产监管的信息化、智能化水平，监管部门之间应当对重大危险源及有关安全和应急措施备案信息实现信息共享。有关部门应当将重大事故隐患纳入相关信息系统，建立健全治理督办制度，督促消除重大事故隐患。国务院应急管理部门牵头建立全国统一的生产安全事故应急救援信息系统，有关部门和县级以上地方人民政府建立健全相关行业、领域、地区的事故应急救援信息系统，实现互联互通、信息共享，提升监管的精准化、智能化水平。

(四) 进一步加大对生产经营单位及其负责人安全生产违法行为的处罚力度。一是在现行《安全生产法》规定的基础上，普遍提高了对违法行为的罚款数额。二是增加生产经营单位被责令改正且受到罚款处罚，拒不改正的，监管部门可以按日连续处罚。三是针对安全生产领域“屡禁不止、屡罚不改”等问题，加大对违法行为恶劣的生产经营单位关闭力度，依法吊销有关证照，对主要负责人实施职业禁入。四是加大对违法失信行为的联合惩戒和公开力度，规定监管部门发现生产经营单位未按规定履行公示义务的，予以联合惩戒；有关部门和机构对存在失信行为的单位及人员采取联合惩戒措施，并向社会公示。

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《中华人民共和国安全生产法 (修正草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

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安全生产法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、部分基层立法联系点、地方和中央有关单位等征求意见，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、法制工作委员会到江苏、湖南、山东实地调研，听取全国人大代表、地方有关部门、企业等方面的意见；宪法和法律委员会、社会建设委员会和法制工作委员会召开中央有关部门座谈会，进一步听取中央有关部门的意见建议，还就草案主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月19日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、司法部、应急管理部的有关负责同志列席了会议。5月27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，为贯彻落实党中央改革决策部署，加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，切实保障人民群众生命和财产安全，修改安全生产法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员和部门提出，应明确平台经济等新兴行业、领域的安全生产责任，加强安全生产监督管理，依法保障从业人员安全。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当根据本行业、领域的特点，建立健全并落实全员安全生产责任制，履行本法和其他法律、法规规定的有关安全生产义务；对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，由县级以上地方各级人民政府按照业务相近的原则确定监督管理部门。

二、有的部门和社会公众提出，餐饮等行业燃气用户存在的安全隐患，以及矿山、金属冶炼、危险物品有关建设项目施工单位非法转让施工资质、违法分包转包等，是当前安全生产工作中面临的突出问题，应完善相应安全生产保障措施和法律责任，强化安全生产监督管理。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：餐饮等行业的生产经营单位使用燃气的，应当安装可燃气体报警装置，并保障其正常使用；矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目施工单位应当加强对施工项目的安全管理，不得倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让施工资质，不得将其承包的全部建设

工程转包给第三人或者将其承包的全部建设工程支解以后以分包的名义分别转包给第三人，不得将工程分包给不具备相应资质条件的单位。同时，增加有关违法行为的法律责任。

三、有些常委委员、部门和地方提出，生产安全事故和重大事故隐患涉及国家利益和社会公共利益维护，为切实保护人民群众生命财产安全，建议根据中央有关文件精神，对安全生产领域的公益诉讼作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：因安全生产违法行为造成重大事故隐患或者导致重大事故，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。

四、有的部门建议，结合安全生产应急救援工作有益经验和实践做法，进一步明确国家安全生产应急救援机构的统一协调指挥职能。宪法和法律委员会经研究，建议规定：国家加强生产安全事故应急能力建设，在重点行业、领域建立应急救援基地和应急救援队伍，并由国家安全生产应急救援机构统一协调指挥。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

5月24日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、政协委员、专家学者和生产经营单位、安全评价认证服务机构、保险机构、基层应急管理部门、检察机关的代表，就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，草案贯彻落实党中央有关重大决策部署，在安全生产指导思想、生产经营单位主体责任、政府部门监督管理职责、违法行为处罚等方面增加了系列规定，修法正当其时。草案经过修改完善后，内容更加合理、切实可行，建议尽快审议通过。法律颁布实施后，必将深入推进安全生产工作，为人民群众生命和财产安全提供有力法治保障。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。

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《中华人民共和国安全生产法》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 〈中华人民共和国安全生产法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对关于修改安全生产法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员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6月9日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。社会建设委员会、司法部、应急管理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、有的常委委员提出，平台经济生产经营单位健全全员安全生产责任制，应该重点提高从业人员的安全生产意识。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当加强从业人员安全生产教育和培训。

二、有些常委委员提出，刑法修正案（十一）针对生产安全事故频发增加规定了危险作业罪，建议安全生产法在监督管理上与刑法的相关规定做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：生产经营单位不得关闭、破坏直接关

系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息。生产经营单位有以上行为的，责令限期改正，处五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿。

三、有的常委委员提出，近年来有关部门拓展完善网络举报途径，取得了良好社会效果，建议在法律中体现相关经验和做法。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：负有安全生产监督管理职责的部门应当建立举报制度，公开举报电话、信箱或者电子邮件地址等网络举报平台。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为2021年9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

第八十九号

《中华人民共和国印花税法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于 2021 年 6 月 10 日通过，现予公布，自 2022 年 7 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021 年 6 月 10 日

中华人民共和国印花税法

(2021 年 6 月 10 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

第一条 在中华人民共和国境内书立应税凭证、进行证券交易的单位和个人，为印花税的纳税人，应当依照本法规定缴纳印花税。

在中华人民共和国境外书立在境内使用的应税凭证的单位和个人，应当依照本法规定缴纳印花税。

第二条 本法所称应税凭证，是指本法所附《印花税法目税率表》列明的合同、产权转移书据和营业账簿。

第三条 本法所称证券交易，是指转让在依法设立的证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的股票和以股票为基础的存托凭证。

证券交易印花税对证券交易的出让方征收，不对受让方征收。

第四条 印花税的税目、税率，依照本法所附《印花税法目税率表》执行。

第五条 印花税的计税依据如下：

(一) 应税合同的计税依据，为合同所列的金额，不包括列明的增值税税款；

(二) 应税产权转移书据的计税依据，为产权转移书据所列的金额，不包括列明的增值税税款；

(三) 应税营业账簿的计税依据，为账簿记载的实收资本（股本）、资本公积合计金额；

(四) 证券交易的计税依据，为成交金额。

第六条 应税合同、产权转移书据未列明金额的，印花税的计税依据按照实际结算的金额确定。

计税依据按照前款规定仍不能确定的，按照

书立合同、产权转移书据时的市场价格确定；依法应当执行政府定价或者政府指导价的，按照国家有关规定确定。

第七条 证券交易无转让价格的，按照办理过户登记手续时该证券前一个交易日收盘价计算确定计税依据；无收盘价的，按照证券面值计算确定计税依据。

第八条 印花税的应纳税额按照计税依据乘以适用税率计算。

第九条 同一应税凭证载有两个以上税目事项并分别列明金额的，按照各自适用的税目税率分别计算应纳税额；未分别列明金额的，从高适用税率。

第十条 同一应税凭证由两方以上当事人书立的，按照各自涉及的金额分别计算应纳税额。

第十一条 已缴纳印花税的营业账簿，以后年度记载的实收资本（股本）、资本公积合计金额比已缴纳印花税的实收资本（股本）、资本公积合计金额增加的，按照增加部分计算应纳税额。

第十二条 下列凭证免征印花税：

（一）应税凭证的副本或者抄本；

（二）依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华代表机构为获得馆舍书立的应税凭证；

（三）中国人民解放军、中国人民武装警察部队书立的应税凭证；

（四）农民、家庭农场、农民专业合作社、农村集体经济组织、村民委员会购买农业生产资料或者销售农产品书立的买卖合同和农业保险合同；

（五）无息或者贴息借款合同、国际金融组织向中国提供优惠贷款书立的借款合同；

（六）财产所有权人将财产赠与政府、学校、

社会福利机构、慈善组织书立的产权转移书据；

（七）非营利性医疗卫生机构采购药品或者卫生材料书立的买卖合同；

（八）个人与电子商务经营者订立的电子订单。

根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、破产、支持小型微型企业发展等情形可以规定减征或者免征印花税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第十三条 纳税人为单位的，应当向其机构所在地的主管税务机关申报缴纳印花税；纳税人为个人的，应当向应税凭证书立地或者纳税人居住地的主管税务机关申报缴纳印花税。

不动产产权发生转移的，纳税人应当向不动产所在地的主管税务机关申报缴纳印花税。

第十四条 纳税人为境外单位或者个人，在境内有代理人的，以其境内代理人为扣缴义务人；在境内没有代理人的，由纳税人自行申报缴纳印花税，具体办法由国务院税务主管部门规定。

证券登记结算机构为证券交易印花税的扣缴义务人，应当向其机构所在地的主管税务机关申报解缴税款以及银行结算的利息。

第十五条 印花税的纳税义务发生时间为纳税人书立应税凭证或者完成证券交易的当日。

证券交易印花税扣缴义务发生时间为证券交易完成的当日。

第十六条 印花税按季、按年或者按次计征。实行按季、按年计征的，纳税人应当自季度、年度终了之日起十五日内申报缴纳税款；实行按次计征的，纳税人应当自纳税义务发生之日起十五日内申报缴纳税款。

证券交易印花税按周解缴。证券交易印花税扣缴义务人应当自每周终了之日起五日内申报解缴税款以及银行结算的利息。

第十七条 印花税可以采用粘贴印花税票或者由税务机关依法开具其他完税凭证的方式缴纳。

印花税票粘贴在应税凭证上的，由纳税人在每枚税票的骑缝处盖戳注销或者画销。

印花税票由国务院税务主管部门监制。

第十八条 印花税由税务机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定征收

管理。

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

第二十条 本法自 2022 年 7 月 1 日起施行。1988 年 8 月 6 日国务院发布的《中华人民共和国印花税法暂行条例》同时废止。

附：

印花税税目税率表

税 目		税 率	备 注
合同（指书面合同）	借款合同	借款金额的万分之零点五	指银行业金融机构、经国务院银行业监督管理机构批准设立的其他金融机构与借款人（不包括同业拆借）的借款合同
	融资租赁合同	租金的万分之零点五	
	买卖合同	价款的万分之三	指动产买卖合同（不包括个人书立的动产买卖合同）
	承揽合同	报酬的万分之三	
	建设工程合同	价款的万分之三	
	运输合同	运输费用的万分之三	指货运合同和多式联运合同（不包括管道运输合同）
	技术合同	价款、报酬或者使用费的万分之三	不包括专利权、专有技术使用权转让书据
	租赁合同	租金的千分之一	
	保管合同	保管费的千分之一	
	仓储合同	仓储费的千分之一	
	财产保险合同	保险费的千分之一	不包括再保险合同

税 目		税 率	备 注
产权转移 书 据	土地使用权出 让书据	价款的万分之五	转让包括买卖（出售）、继承、赠 与、互换、分割
	土地 使用 权、 房屋等建筑物 和构筑物所有 权 转 让 书 据 （不包括土地承 包经营权和土 地经营权转移）	价款的万分之五	
	股 权 转 让 书 据 （不包括应缴纳 证券交易印花 税的）	价款的万分之五	
	商 标 专 用 权、著 作 权、专 利 权、 专 有 技 术 使 用 权 转 让 书 据	价款的万分之三	
营业账簿		实收资本（股本）、资本公积 合计金额的万分之二点五	
证券交易		成交金额的千分之一	

关于《中华人民共和国印花税法 （草案）》的说明

——2021年2月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国印花税法（草案）》作说明。

1988年8月，国务院发布《中华人民共和国印花税法暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定在中华人民共和国境内书立或者领受合同、

产权转移书据、营业账簿和权利、许可证照等应税凭证的单位和个人应当缴纳印花税。1992年，国家统一对上海证券交易所、深圳证券交易所的股票交易征收印花税。2018年，国务院同意对存托凭证的出让方征收印花税。《暂行条例》施行以来，印花税运行平稳。1988年至2020年，

全国累计征收印花税 29199 亿元。其中，一般印花税收收入 12131 亿元，占比 41.55%；证券交易印花税收收入 17068 亿元，占比 58.45%；2020 年，全国印花税收收入为 3087 亿元。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动完善税收法律制度，提高印花税规范化、法治化水平，减少自由裁量权，使税收征管更加科学规范，财政部、税务总局在广泛调研、听取各有关方面意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了《中华人民共和国印花税法（送审稿）》。司法部充分征求各方面意见，会同财政部、税务总局对送审稿作了修改完善，形成了《中华人民共和国印花税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。现说明如下：

一、立法的总体思路

从实际执行情况看，印花税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定印花税法，总体上按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平基本不变，将《暂行条例》和证券交易印花税有关规定上升为法律。同时，根据实际情况对部分内容作了必要调整，适当简并税目、降低部分税率。

二、草案的主要内容

草案共 20 条，主要规定了以下内容：

（一）纳税人。在中华人民共和国境内书立应税凭证或者进行证券交易的单位和个人为印花

税的纳税人。证券交易印花税对证券交易的出让方征收，不对受让方征收。

（二）征税范围。草案所附《印花税法税目税率表》列明的合同、产权转移书据、营业账簿和证券交易为印花税的征税范围，应当依法缴纳印花税。

（三）税目税率。基本维持现行税率水平，适当简并税目税率、减轻税负。一是借款合同、买卖合同、技术合同、证券交易等税目维持现行税率不变；二是将加工承揽合同、建设工程勘察设计合同、货物运输合同的税率由万分之五降为万分之三；三是将营业账簿的税率由万分之五降为万分之二点五；四是取消对权利、许可证照每件征收 5 元印花税的规定。

（四）计税依据和应纳税额。应税凭证的计税依据为合同和产权转移书据所列的金额、营业账簿记载的金额，证券交易的计税依据为证券交易成交金额。印花税的应纳税额按照计税依据乘以适用税率计算。

（五）税收优惠。总体维持现行税收优惠政策不变，在保留《暂行条例》中免税规定的同时，将现行有关文件规定的部分税收优惠政策上升为法律。同时规定，根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以规定减征或者免征印花税法的情形，报全国人民代表大会常务委员会备案。

此外，草案还对印花税的纳税地点、扣缴义务人、计征方式、印花税法的使用管理等税收征管事项作了规定。

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《中华人民共和国印花税法 (草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

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：

常委会第二十六次会议对印花税法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、基层立法联系点和中央有关部门以及部分高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表、中央有关部门、行业协会、企业和专家学者对草案的意见；宪法和法律委员会、法制工作委员会还到重庆、广西进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月17日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局有关负责同志列席了会议。5月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员和地方、部门、专家建议，按照减税降费的要求，支持创新发

展，鼓励知识产权实施应用，建议降低知识产权转让税目的税率。宪法和法律委员会经研究，建议将草案所附税目税率表中“商标专用权、著作权、专利权、专有技术使用权转让书据”的税率由万分之五降低至万分之三。

二、有的常委会组成人员提出，税目税率表将“买卖合同”税目界定为“动产买卖合同”，超出了印花税法暂行条例“购销合同”税目中纳税人仅限于生产经营者的限定，实际上扩大了纳税人范围。宪法和法律委员会经研究，建议在税目税率表中明确，“动产买卖合同”不包括个人书立的动产买卖合同。

三、有的常委委员提出，草案第三条第一款将应税证券交易界定为在依法设立的证券交易场所转让相关证券，在表述上不够周延，不能涵盖继承、赠与等不在证券交易场所内转让证券的情况。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：本法所称证券交易，是指转让在依法设立的证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的股票和以股票为基础的存托凭证。

四、有的常委会组成人员和地方、部门提出，草案第十二条中规定对“电子商务经营者与

用户订立的电子订单”免征印花税，可能导致线上和线下交易活动税负不公平，建议进一步细化区分；有的提出，个人线下交易活动通常不需要缴纳印花税，可以对个人用户与电子商务经营者订立的电子订单实行免税，保持个人线上线下税负一致。宪法和法律委员会经研究，建议将草案上述免税规定限定为“个人与电子商务经营者订立的电子订单”。

五、有的常委会组成人员提出，草案第十二条第二款授权国务院根据国民经济和社会发展的需要规定其他减免税情形，但未明确相关范围和要求，建议增加。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、支持小型微型企业发展等情形可以规定减征或者免征印花税，报全国人民代表大会常务委员

会备案。

六、草案第十四条规定，纳税人为境外单位或者个人，在境内没有代理人的，按照国务院税务主管部门的规定办理。有的常委委员提出，上述境外纳税人如何办理纳税，应当在本法中作出原则性规定，不宜笼统授权。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：纳税人为境外单位或者个人，在境内没有代理人的，由纳税人自行申报缴纳印花税，具体办法由国务院税务主管部门规定。

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《中华人民共和国印花税法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对印花税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还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于6月8日下午召开会议，逐条研究了常委

会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、国家税务总局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

草案二次审议稿第十二条第二款规定，根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房

需求保障、企业改制重组、支持小型微型企业发展等情形可以规定减征或者免征印花税，报全国人民代表大会常务委员会备案。有的意见建议在上述减免税情形中增加“破产”的情形。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

有的常委会组成人员在审议中还对印花税的一些具体制度安排提出了意见和建议。宪法和法律委员会经同有关部门研究后认为，此次立法主要是将国务院相关税收暂行条例的规定平移上升为法律，对于涉及税制调整的建议，可由国务院及其有关部门在下一步按照党中央的要求深化税

收制度改革中予以统筹考虑，建议此次对相关内容不作修改；对于涉及法律执行的意见，建议国务院有关部门在依法征收印花税的过程中认真研究采纳，完善税款征收相关程序。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2022 年 7 月 1 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个别文字修改。

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

第九十号

《中华人民共和国反外国制裁法》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二十九次会议于2021年6月10日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年6月10日

中华人民共和国反外国制裁法

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

第一条 为了维护国家主权、安全、发展利益，保护我国公民、组织的合法权益，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国坚持独立自主的和平外交政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，发展同世界各国的友好合作，推动构建人类命运共同体。

第三条 中华人民共和国反对霸权主义和强权政治，反对任何国家以任何借口、任何方式干涉中国内政。

外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的，我国有权采取相应反制措施。

第四条 国务院有关部门可以决定将直接或者间接参与制定、决定、实施本法第三条规定的歧视性限制措施的个人、组织列入反制清单。

第五条 除根据本法第四条规定列入反制清单的个人、组织以外，国务院有关部门还可以决定对下列个人、组织采取反制措施：

(一) 列入反制清单个人的配偶和直系亲属；

(二) 列入反制清单组织的高级管理人员或者实际控制人；

(三) 由列入反制清单个人担任高级管理人员的组织；

(四) 由列入反制清单个人和组织实际控制或者参与设立、运营的组织。

第六条 国务院有关部门可以按照各自职责和任务分工，对本法第四条、第五条规定的个人、组织，根据实际情况决定采取下列一种或者几种措施：

(一) 不予签发签证、不准入境、注销签证或者驱逐出境；

(二) 查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产；

(三) 禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动；

(四) 其他必要措施。

第七条 国务院有关部门依据本法第四条至第六条规定作出的决定为最终决定。

第八条 采取反制措施所依据的情形发生变化的，国务院有关部门可以暂停、变更或者取消有关反制措施。

第九条 反制清单和反制措施的确定、暂停、变更或者取消，由外交部或者国务院其他有关部门发布命令予以公布。

第十条 国家设立反外国制裁工作协调机制，负责统筹协调相关工作。

国务院有关部门应当加强协同配合和信息共享，按照各自职责和任务分工确定和实施有关反制措施。

第十一条 我国境内的组织和个人应当执行

国务院有关部门采取的反制措施。

对违反前款规定的组织和个人，国务院有关部门依法予以处理，限制或者禁止其从事相关活动。

第十二条 任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家对我国公民、组织采取的歧视性限制措施。

组织和个人违反前款规定，侵害我国公民、组织合法权益的，我国公民、组织可以依法向人民法院提起诉讼，要求其停止侵害、赔偿损失。

第十三条 对于危害我国主权、安全、发展利益的行为，除本法规定外，有关法律、行政法规、部门规章可以规定采取其他必要的反制措施。

第十四条 任何组织和个人不执行、不配合实施反制措施的，依法追究法律责任。

第十五条 对于外国国家、组织或者个人实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为，需要采取必要反制措施的，参照本法有关规定执行。

第十六条 本法自公布之日起施行。

关于《中华人民共和国反外国 制裁法（草案）》的说明

——2021年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国反外国制裁法（草案）》的说明。

一、关于立法的必要性

近些年来，某些西方国家为了遏制我国发

展，利用涉台涉港涉藏涉疆涉海涉疫等问题对我进行遏制打压，粗暴干涉我国内政，严重违反国际法和国际关系基本准则。为了维护我国的国家主权、安全、发展利益，有必要制定专门法律应对某些西方国家对我实施的所谓“单边制裁”，为对外斗争提供法律支撑。

（一）反击霸权主义和强权政治的迫切需要

长期以来，某些西方国家打着维护民主、人权的幌子，借口维护国家安全，滥施“制裁”措施，肆意干涉我国内政，违反了主权平等的国际法根本原则、不干涉内政的国际关系基本准则、和平合作的联合国基本宗旨。我国历来坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干涉我国内部事务，始终高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚定奉行独立自主的和平外交政策，维护国际公平正义，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政。制定反外国制裁法，是反击霸权主义、强权政治的迫切需要，有利于捍卫国际法治，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。

（二）维护国家主权、安全、发展利益的迫切需要

当前，世界百年未有之大变局加速演变，和平与发展仍然是时代主题，但单边主义、保护主义、霸凌行径愈演愈烈，国际环境不稳定性不确定性明显上升。依法反制某些西方国家对我遏制打压，掌握化险为夷、转危为机的战略主动，坚持底线思维和风险意识，迫切需要制定反外国制裁法。

（三）统筹推进国内法治和涉外法治的迫切需要

党中央明确提出，要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，丰富和充实法律“工具箱”。根据当前斗争形势和实践，制定反外国制裁法，明确反外国制裁的情形、反制程序和反制措施等，充

分发挥法治在对外斗争中的引领、规范和保障作用，有利于提升我国应对世情国情深刻变化的法治能力，有利于充实我国对外斗争法律“工具箱”，加快形成系统完备的涉外法律法规体系，加快建设中国特色社会主义法治体系。

二、关于立法的主要过程、总体要求和遵循的原则

今年全国“两会”前后，一些全国人大代表、全国政协委员和社会各界人士提出意见建议，认为国家有必要制定一部专门的反外国制裁法，为我国依法反制外国歧视性措施提供有力的法治支撑和保障。法制工作委员会按照工作安排，全面梳理了目前我国反制裁工作的有关情况以及我国法律中相关规定，研究了国外反制裁的法律制度，根据对外斗争的实践和需要，起草了《中华人民共和国反外国制裁法（草案）》，经委员长会议讨论，决定将反外国制裁法（草案）提请本次常委会会议审议。

制定反外国制裁法的总体要求是：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和习近平外交思想，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，坚持总体国家安全观，更好统筹发展和安全，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策，维护国家主权、安全、发展利益，保护我国公民、组织的合法权益，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦创造良好外部环境。

贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下重要原则：一是，坚持服务大局，运用法治思维和法治方式应对重大风险挑战，协调推进国内治理和国际治理，服务国内国际两个大局。二是，坚持急用先行，根据实践和形势需要，采取专项

立法形式，增强反外国制裁立法的针对性和可操作性。三是，坚持依法依规，总结我国实践经验，借鉴国外相关做法，健全完善反制裁、反干涉、反长臂管辖法律法规制度，提高依法管控风险、依法应对挑战的能力。

三、关于草案的主要内容

草案共 15 条，主要内容如下：

（一）外交基本原则

我国一贯主张在坚持和平共处五项原则的基础上发展同世界各国的友好关系，立法进行反制与某些西方国家的“单边制裁”有着本质区别，是应对遏制打压我国的防御措施。草案重申我国长期以来的外交政策，宣示我国坚持独立自主的和平外交政策，坚持和平共处五项原则，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序等。

（二）反外国制裁的情形

坚持问题导向，体现“小切口”，草案明确了两类反制情形：一是，针对外国国家以干涉我国内政为目的，依据本国法律对我国公民、组织采取遏制、打压等歧视性限制措施，我国有权采取相应反制措施。二是，针对一些实体和个人鼓吹、煽动、资助台独、疆独、藏独、港独等严重侵犯我国主权、安全、发展利益的行为，我国主动采取必要的反制措施。

（三）反制对象

考虑到某些西方国家的有关措施名义上是通过法律规定或者国内行政程序采取的，但背后体现的是一批反华势力的意志。为实现精准打击，有力震慑这些反华势力的嚣张气焰，草案规定设立反制清单制度，授权国务院有关部门可以发布决定、命令，将“直接或者间接参与制定、决定、实施”有关涉我措施或者行为的个人或者组

织纳入清单。

同时，为进一步加大打击力度，除纳入清单的个人和组织外，草案规定还可以视情况扩大制裁对象的范围，涵盖被列入反制清单个人的配偶和直系亲属，被列入反制清单组织的高级管理人员或者实际控制人，由被列入反制清单个人担任高级管理人员的组织，由被列入反制清单个人和组织实际控制或者参与创办、运营的组织等。

（四）反制措施

草案明确列举了三类反制措施：一是，禁止入境、注销签证或者驱逐出境；二是，冻结在我国境内的存款、股票、债券、基金份额和其他资产；三是，禁止与我国境内的组织、个人进行交易或者对有关交易活动进行限制。

同时，草案明确国务院有关部门可以按照各自职责和任务分工，根据实际情况采取上述措施，国务院有关部门还可以增加规定其他必要措施。

为了强化反制措施的执行力和威慑力，体现主权行为性质，草案规定相关反制决定为最终决定。同时，明确反制情形发生变化的，国务院有关部门可以暂停或者取消有关反制措施。

（五）加强部门配合和信息共享

对外国制裁进行反制需要多部门协调联动、共同配合。草案规定国家设立反外国制裁工作协调机制，负责统筹协调相关工作；国务院有关部门应当加强协同配合和信息共享，按照各自职责和任务分工确定和实施有关反制措施；相关部门作出的有关反制清单和具体反制对象，反制措施的确定、变更、暂停或者取消等决定，由外交部公布。

（六）组织和个人的义务

草案从两方面规定组织和个人的义务：一是，我国境内的组织和个人应当执行国务院有关部门的反制措施。二是，任何组织和个人不得执行或者协助执行外国国家对公民、组织采取

的遏制、打压等歧视性限制措施。

（七）反制措施的衔接规定

鉴于某些西方国家对我遏制打压的情形较为复杂，需要相机应对和反制。应对挑战、防范风险的法律“工具箱”应当是全方位、多种工具齐

备的，我国目前在金融、投资、进出口贸易、出入境、国家安全等领域还有许多已有规定，因此，需要做好本法与其他法律、行政法规规定的反制措施的衔接。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国反外国制裁法 (草案)》审议结果的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对反外国制裁法草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍赞成制定这部法律，一致认为，为了反击霸权主义和强权政治，维护国家主权、安全、发展利益，充分发挥法治在对外斗争中的重要作用，制定反外国制裁法是必要的。常委会初审后，法制工作委员会征求中央和国家有关部门意见，并召开座谈会听取中央政法委员会、外交部和商务部的意见。宪法和法律委员会于5月19日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和有关方面的意见，对草案进行了逐条审议。外事委员会、外交部、商务部有关负责同志列席了会议。5月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案第三条第二款规定：“外国国家以干涉我国内政为目的，依据本国法律对我国公民

或者组织采取遏制、打压等歧视性限制措施，我国有权采取相应反制措施。”有的常委委员和部门提出，外国国家以各种借口或者依据其本国法律对我采取所谓“单边制裁”，违反了国际法和国际关系基本原则，属于国际不法行为，我国采取相应反制措施是必要的、正当的，建议进一步明确。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：“外国国家违反国际法和国际关系基本原则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的，我国有权采取相应反制措施。”

二、草案第三条第三款规定：“外国国家、组织或者个人实施、协助、支持严重危害我国主权、安全、发展利益的行为，我国有权采取必要制裁措施。”有的常委委员和部门提出，草案相关制度主要解决应对外国“单边制裁”的反制问题，第三款是针对外国国家、组织或者个人采取的危害我国主权、安全、发展利益的不法事实行

为，明确我国有权采取必要的反制措施，建议单作一条规定，并明确参照适用本法执行。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将第三款作为第十五条，并修改为：“对于外国国家、组织或者个人实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为，需要采取必要反制措施的，参照本法有关规定执行。”

三、草案第六条对反制措施作了具体规定。其中，第二项规定“查封、冻结或者没收在我国境内的动产、不动产和其他各类财产权”；第三项规定“禁止中华人民共和国境内的组织、个人与其进行交易或者对有关交易活动进行限制”。有的常委委员和部门提出，“没收”与查封、扣押、冻结等强制措施有所不同，应当慎重；第三项只规定禁止和限制交易，不够全面，还应当禁止或者限制开展有关合作活动。宪法和法律委员会经研究，建议将第二项修改为：“查封、扣押、冻结在我国境内的动产、不动产和其他各类财产”；将第三项修改为：“禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动”。

四、草案第九条规定：“反制清单和具体反制对象，反制措施的确定、变更、暂停或者取消，由外交部公布。”有的常委委员和部门建议，除外交部外，也可以由国务院其他有关部门根据职责公布，增强操作性。宪法和法律委员会经研究，建议将第九条修改为：“反制清单和反制措施的确定、暂停、变更或者取消，由外交部或者国务院其他有关部门发布命令予以公布。”

五、草案第十三条规定：“对于危害我国主权、安全、发展利益的行为，有关法律、行政法规可以规定其他必要的反制措施。”有的部门提出，有的反制措施是以部门规章的形式规定的，建议增加“部门规章”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反外国制裁法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对反外国制裁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6月8日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。外事委员会、外交部、商务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，同时根据常委会组成人员的审议意见，对草案二次审议稿作了个别文字修

改。

经研究，建议将本法的施行时间确定为自公布之日起施行。

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。

全国人民代表大会常务委员会关于 授权上海市人民代表大会及其常务委员会 制定浦东新区法规的决定

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议了国务院关于提请审议《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定(草案)》的议案。为建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系,推动浦东新区高水平改革开放,打造社会主义现代化建设引领区,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定:

一、授权上海市人民代表大会及其常务委员会根据浦东改革创新实践需要,遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则,制定浦东新区法规,在浦东新区实施。

二、根据本决定制定的浦东新区法规,应当依照《中华人民共和国立法法》的有关规定分别报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。浦东新区法规报送备案时,应当说明对法律、行政法规、部门规章作出变通规定的情况。

三、本决定自公布之日起施行。

对《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会 制定浦东新区法规的决定(草案)》的说明

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

司法部部长 唐一军

全国人民代表大会常务委员会:

我受国务院委托,现对《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定(草案)》作说明。

一、基本情况

2021年4月,中共中央、国务院印发《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现

代化建设引领区的意见》(以下简称《意见》),明确支持浦东勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头,努力成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例,更好向世界展示中国理念、中国精神、中国道路。《意见》提出,建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系;比照经济特区法规,授权上海市人民代表大会及其常务委员会立足浦东改革创新实践需要,遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则,制定法规,可以对法律、行政法规、部门规章等作变通规定,在浦东实施;对暂无法律法规或明确规定的领域,支持浦东先行制定相关管理措施,按程序报备实施,探索形成的好经验好做法适时以法规规章等形式固化下来;《意见》提出的各项改革措施,凡涉及调整适用现行法律和行政法规的,按法定程序办理。

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,按照重大改革于法有据的要求,有必要通过全国人大常委会决定的方式,对浦东高水平改革开放的法治保障工作加以明确。2021年5月,上海市人民政府向国务院报送请示,建议国务院向全国人大常委会报送提请审议关于支持浦东新区高水平改革开放加强法治保障的相关议案。司法部

在认真审核并征求有关方面意见的基础上,起草形成了《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定(草案)》(以下简称草案)。草案已经国务院同意。

二、草案的主要内容

(一)关于被授权主体。草案规定,授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规。

(二)关于授权制定法规的权限要求。草案规定,根据浦东改革创新实践需要,遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则,制定浦东新区法规。

(三)关于授权制定法规的实施范围。考虑到《意见》已明确授权制定法规在浦东实施,草案规定实施范围为浦东新区。

(四)关于授权制定法规的备案审查。为了切实维护国家法制统一,草案要求上海市人民代表大会及其常务委员会应当依照立法法的有关规定将浦东新区法规分别报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。浦东新区法规报送备案时,应当说明对法律、行政法规、部门规章作出变通规定的情况。

草案和以上说明是否妥当,请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会对 《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会 制定浦东新区法规的决定（草案）》 审议结果的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日上午对国务院提请审议的《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，贯彻落实党中央决策部署，在浦东改革开放再出发的关键时期，为浦东改革开放提供法治保障，由全国人大常委会作出决定，授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规，是必要的，对于支持浦东新区成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵和彰显“四个自信”的实践范例，具有重要意义。决定草案已经比较成熟，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，有的常委会组成人员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6月8日晚召开会

议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。司法部、上海市人大常委会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案是可行的，同时，根据常委会组成人员的审议意见，对决定草案作了个别文字修改。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为自公布之日起施行。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定（草案修改稿），建议本次常委会会议审议通过。

决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

国务院关于建设现代综合交通运输体系 有关工作情况的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

交通运输部部长 李小鹏

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现代综合交通运输体系建设工作情况，请审议。

党中央、国务院高度重视现代综合交通运输体系建设。习近平总书记多次作出重要指示，为现代综合交通运输体系发展指明了方向、提供了根本遵循。习近平总书记强调，综合交通运输进入了新的发展阶段，在体制机制、方式方法、工作措施上都要勇于创新、敢于创新、善于创新，各种运输方式都要融合发展，提高效率和质量，支撑经济发展和民生不断改善；要做立体的规划，整体设计综合交通运输；要加快形成安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通体系。李克强总理要求，立足构建大交通体系，加强交通基础设施网络建设，调整运输结构，提高综合运输效率，让物畅其流、人畅其行，促进经济发展和民生改善，使交通真正成为发展的先行官。栗战书委员长要求，把交通建设放在优先发展的战略位置，加快构建现代综合交通运输体系。党的十九大作出建设交通强国的战略部署，党中央、国务院印发《交通强国建设纲要》和《国家综合立体交通网规划纲要》，明确了当前和今后一个时期现代综合交通运输体系建设的总体思路、主要目标和重点任务。

一、现代综合交通运输体系建设 主要进展和成效

经过长期发展，我国综合交通运输实现了由“瓶颈制约”到“总体缓解”再到“基本适应”的历史性转变，我国已成为名副其实的交通大国。近年来，交通运输行业认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，紧紧抓住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，牢牢把握“先行官”定位，加快建设现代综合交通运输体系，开启了交通强国建设的新征程。

（一）综合立体交通网络加快构建，有效支撑国家重大战略实施。一是交通基础设施加速成网。基本形成以“十纵十横”综合运输大通道为主骨架、内畅外通的综合立体交通网络。截至2020年底，铁路营业里程14.6万公里，其中高铁3.8万公里；公路通车里程520万公里，其中高速公路16.1万公里；内河航道通航里程12.8万公里，其中高等级航道1.6万公里；城市轨道交通运营里程7354.7公里。我国高速铁路里程、高速公路里程、城市轨道交通运营里程、沿海港口万吨级及以上泊位数都稳居世界第一，铁路、高速公路对城区常住人口20万以上城市的覆盖率均超过95%，民航运输机场已覆盖92%的地

级市。二是综合交通枢纽布局逐步完善。45个国家物流枢纽建设工作稳步推进，“通道+枢纽+网络”的现代物流运行体系框架基本形成。上海虹桥、北京大兴等一批现代化综合交通枢纽项目建成投运，有效提升了综合运输能力和效率。北京、上海、广州、深圳等综合交通枢纽城市的国际竞争力、影响力全面提升。三是重点区域交通运输协调发展水平不断提升。京津冀、长三角交通一体化取得明显进展，长江经济带综合立体交通走廊建设、粤港澳大湾区交通互联互通稳步推进，黄河流域、成渝地区双城经济圈综合立体交通布局不断完善，为优化区域经济布局、促进区域协调发展奠定了坚实基础。

(二) 综合交通运输服务能力大幅提升，人民群众获得感明显增强。一是旅客出行更加便捷舒适。2019年^①，完成营业性客运量约176亿人、旅客周转量约3.5万亿人公里。以道路运输为基础，高铁、民航快速发展的出行服务体系不断完善。动车组列车承担铁路客运量比例约70%，高铁旅客发送量达23.6亿人次。枢纽机场轨道接入率达68%，民航航班正常率连续3年超过80%。公交优先战略深入实施，国家公交都市建设取得显著成效，公交运营线路长度达148万公里，公交专用道超过1.6万公里，服务保障能力明显提升。二是货物流通更加经济高效。2020年，完成营业性货运量约464.4亿吨、货物周转量超过19万亿吨公里。大宗物资“公转铁”“公转水”深入推进，铁水联运、公铁联运、空铁联运、江海联运等运输组织模式创新发展，“十三五”时期集装箱铁水联运量年均增长约23%。取消高速公路省界收费站，实现全国高速公路“一张网”运行、“一体化”服务。“十三五”时期公路铁路水路可量化措施降低物流成本超过5500亿元。三是全面打赢交通运输脱贫

攻坚战。“四好农村路”建设取得重要成效，具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车，“十三五”时期解决了2.8万个贫困地区建制村通客车难题，使3500万贫困地区农村人口受益。全国81对公益性“慢火车”常态化开行，建成155个无轨站，惠及600余个边远山区县的百姓出行。贫困地区运输机场72个、通用机场46个，民航对贫困人口覆盖率达82.6%。县乡村三级农村物流网络体系基本建立，实现村村直接通邮、乡镇快递网点基本覆盖。城乡交通运输一体化水平明显提升，农村出行难已成为历史，实现了“小康路上不让任何一地因交通而掉队”的庄严承诺。

(三) 综合交通运输创新能力显著提升，发展质量持续提高。一是科技创新能力大幅跃升。跨海桥隧、深水航道、自动化码头等成套技术跻身世界前列，港珠澳大桥、京张高铁、上海洋山港自动化码头等一批超级工程建成，油船、散货船、集装箱船三大主流船型的智能示范船交付运营，复兴号系列动车组上线运行，C919大型客机全面开展试验试飞，ARJ21支线客机进入规模化运营阶段。二是智慧交通发展步伐加快。多种智能交通方式建设有序推进，无人机、智能船舶、智能网联汽车、无人仓加快应用，北斗系统在交通运输领域深入推广，共享单车、网约车、无人机投递、网络货运等新业态新模式蓬勃发展。三是节能降碳和污染治理取得实效。严格实施能源消费总量和强度双控制度，推广应用新能源和清洁能源运输装备，城市公交、出租车和货运配送成为新能源汽车应用的主要领域，使用量超过120万辆，新能源公交车占城市公交的比例超过60%，铁路电气化率达72.8%，电力机车

^① 受新冠肺炎疫情影响，2020年旅客运输数据不具有参考性。

完成的牵引工作量接近90%，“十三五”时期交通运输碳排放强度下降率达7.5%。坚决打好交通运输领域污染防治攻坚战，加快淘汰老旧和高排放装备，设立船舶大气污染物排放控制区，抓好长江经济带船舶和港口污染突出问题整治，打赢民航蓝天保卫战，推进快递包装绿色转型。全面开展运输结构调整三年行动，与2017年相比，2020年铁路货运增量8.63亿吨、水路货运增量9.38亿吨，沿海港口大宗货物公路运输量减少3.7亿吨。

（四）交通运输安全体系不断健全，安全应急保障能力显著提升。一是安全生产形势总体稳定。“十三五”时期，铁路未发生重大事故，道路运输重大事故起数和死亡人数分别下降75%和69%，水上较大等级以上交通事故起数大幅下降，民航实现持续安全飞行124个月的新纪录，邮政快递未发生较大以上安全生产事故。二是应急救援处置能力不断提升。深入实施高铁安全防护、公路安全生命防护等工程，及时防范化解交通重大安全风险，有效应对处置各类灾害事故，海上搜救成功率达96.2%。三是有效保障疫情防控和复工复产。实施“一断三不断”部署，推出铁路“七快速”、公路“三不一优先”、水运“四优先”、民航客运“五个一”^①、邮政“绿色通道”等政策措施，全力阻断病毒通过交通工具传播，保障应急物资和生活必需品运输。成立国际物流保障协调工作机制，加强多种运输资源统筹调度，确保国际物流供应链稳定畅通。

（五）交通运输对外开放合作持续深化，国际影响力明显增强。一是对外交通运输网络逐步形成。服务“六廊六路多国多港”的交通互联互通架构基本形成，中欧班列通达21个国家，国际道路运输合作范围拓展至19个国家，水路国际运输航线覆盖100多个国家，民航航线通达

64个国家和地区。二是积极参与全球交通运输治理。深化交通运输领域对外交流与合作，加入近120项交通运输领域多边条约，积极参与国际组织事务，多次当选或连任国际海事组织A类理事国、国际民航组织一类理事国、万国邮政联盟相关理事会理事国。三是“走出去”步伐不断加快。合作建成中巴“两大”公路^②、拉合尔“橙线”轨道、中俄黑河公路大桥等重大项目，积极参与希腊比雷埃夫斯港、斯里兰卡科伦坡港、巴基斯坦瓜达尔港等海外港口的建设和运营，对外开放合作水平明显提高。

（六）综合交通运输体制机制逐步完善，治理效能不断提升。一是综合交通运输管理体制初步构建。形成了“一部三局”综合交通运输管理体制架构。省级综合交通运输管理体制逐步推进，运行机制逐步健全。二是综合交通运输协调机制持续完善。成立交通强国建设纲要起草组，着力完善综合交通运输发展规划体系。建立健全海上搜救和重大海上溢油应急处置、交通运输新业态协同监管、铁路沿线安全环境治理等部门联席会议制度，加强在国际物流、国内“春运”等方面的跨部门协作。三是重点领域和关键环节改革纵深推进。交通运输“放管服”改革、

① “一断三不断”指：坚决阻断病毒传播渠道，确保交通网络不能断、应急运输绿色通道不能断、必要的群众生产生活物资运输通道不能断；

“七快速”指：快速受理、快速配空、快速装车、快速挂运、快速输送、快速卸车、快速交付；

“三不一优先”指：应急车辆不停车、不检查、不收费、优先通行；

“四优先”指：防疫物资和重点生产生活物资运输优先过闸、优先引航、优先锚泊、优先靠泊；

“五个一”指：中外航空公司国际客运航班按照“一司一国一线一周一班”的方式运营。

② 中巴“两大”公路指：喀喇昆仑公路二期赫雷科特—伊斯兰堡段公路、卡拉奇—白沙瓦高速公路木尔坦至苏库尔段公路。

综合行政执法改革、财政事权与支出责任划分改革、投融资体制改革等取得积极进展。铁路、邮政公司制改革总体完成，收费公路制度改革、农村公路管理养护体制改革、区域港口一体化改革、出租车改革等持续推进，通用航空改革不断深化。四是法律法规和标准体系加快形成。初步形成了包括 8 部法律、43 部行政法规、300 部地方性法规、288 件部门规章、290 件地方政府规章的综合交通法规体系。成立全国综合交通运输标准化技术委员会和交通运输部标准化管理委员会，形成了包括 3850 余项国家和行业标准的综合交通运输标准体系。

二、现代综合交通运输体系建设 面临的主要问题

当今世界正经历百年未有之大变局，世界经济格局深度调整，新一轮科技革命和产业变革深入发展，受新冠肺炎疫情等影响，全球产业链供应链受到冲击，综合交通运输发展面临新机遇新挑战。我国区域经济布局、国土开发保护格局、人口结构分布、消费需求特征、要素供给模式等正发生深刻变化，对综合交通运输加快补齐短板、促进一体融合、深化改革创新、提升整体效能提出新要求。面对加快建设交通强国、服务全面建成社会主义现代化国家的新形势新任务，综合交通运输体系仍存在质量不优、效率不高、韧性不强等发展不平衡不充分问题，主要包括以下 5 个方面。

(一) 综合交通网络布局有待完善。部分战略骨干通道亟需强化，京沪、京港澳、长深、沪昆、连霍等部分路段方向的通道能力长期紧张。西部地区铁路网覆盖仍需加强，普通国道有 9000 公里待贯通路段，内河建设尚存短板，对照 2035 年规划目标还有约 9000 公里高等级航道

需要建设，民用运输机场布局尚需加快完善。部分农村地区、边境地区交通通达深度仍需提升、条件有待改善。

(二) 各种运输方式衔接协同有待强化。资源要素集约利用、共建共享水平不高。旅客联程运输发展滞后，部分综合客运枢纽换乘不便、换乘设施不完善。多式联运货运量和沿海港口铁水联运占比较低，铁路与港口等大型货运枢纽之间仍存在“邻而不接”“接而不畅”等问题。

(三) 综合交通可持续发展能力有待提高。交通运输总需求仍处于增长阶段，运输结构调整有待进一步深化，污染控制和减排难度不断加大，实现碳达峰、碳中和目标面临较大挑战。支撑交通运输发展的土地、空域、资金等要素资源保障亟待加强。

(四) 交通运输重点领域改革有待深化。综合交通运输职能体系有待健全，体制机制改革有待深化。统一开放的交通运输市场体系亟待建立健全，部分市场定价、准入退出机制还不完善。各种运输方式间、区域间隐性壁垒仍然存在。交通运输行政执法规范化水平需进一步提升，交通运输平台经济等新业态新模式监管能力仍待提高。

(五) 综合交通法律法规和标准体系有待完善。综合交通运输法规体系需进一步建立健全，促进各种运输方式深度融合的“龙头法”亟需制定，不同运输方式的法律、法规、规划、政策等统筹衔接有待加强。综合交通枢纽、旅客联程运输、货物多式联运、新业态新模式等领域标准规范亟待进一步完善，各种运输方式之间技术标准规范亟待进一步协调衔接。

三、下一步工作考虑

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，准确把握新发展阶段，全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，认真落实《交通强国建设纲要》和《国家综合立体交通网规划纲要》部署，聚焦“三个转变”^①和“四个一流”^②，着力补短板、促融合、提质效、保安畅、强服务、优治理，以完善法制、体制、机制、规制为抓手，加快基础设施“硬联通”和运行管理“软联通”，推动交通运输跨方式、跨领域、跨区域、跨产业一体化融合发展，提高各种运输方式的组合效率和综合效益，构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系，加快建设交通强国，为全面建设社会主义现代化国家提供战略支撑。

（一）加快构建高质量的综合立体交通网。一是持续完善综合运输大通道。加强出疆入藏、沿边沿江沿海、西部陆海新通道等战略骨干通道建设，有序推进能力紧张通道升级扩容，促进通道内交通资源优化配置、线位布局统筹、断面空间整合。二是建设多层次一体化综合交通枢纽。加快建设京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等4大国际性综合交通枢纽集群，提升北京—天津、上海、广州—深圳、重庆—成都等国际性综合交通枢纽的全球互联互通水平，加快推进80个左右全国性综合交通枢纽城市建设，统筹推进“十四五”时期120个国家物流枢纽建设，实施一批综合客运和货运枢纽重大项目。三是强化交通基础设施网络建设。统筹铁路、公路、水运、民航、邮政快递、城市交通等发展，加强各种运输方式的统筹规划和联通衔接，打通“最后一公里”，实现旅客顺畅换乘、货物高效中转，提高综合运输效率。以中西部地区为重点，精准补齐网络覆盖短板，稳步提高交通通达深度，逐步打造“全国123出行交通圈”“全球123快货

物流圈”。加快推动重点城市群城际铁路、都市圈市域（郊）铁路发展，促进城市群和都市圈交通一体化发展。四是完善全球运输网络。围绕“一带一路”建设，持续推进中欧班列发展，促进国际道路运输便利化，拓展国际海运、航空物流网络，加强国际航空货运能力建设加快形成多元化国际运输通道网络。推动构建全球交通命运共同体，加强与世界各国和联合国等国际组织的交流合作，加大交通运输领域对外开放力度，办好第二届联合国全球可持续交通大会。

（二）加快提升高品质多元化的综合运输服务能力。一是提高出行服务品质。加强各种运输方式运营管理协同，加快发展旅客联程运输，推进城市候机楼建设，推行“一站式”等服务。打造多模式公共交通系统，深入推进城乡交通运输一体化，提升客运服务均等化水平。二是创新运输组织模式。深入实施国家多式联运示范工程，加快发展铁水联运、江海直达、高铁快运等组织模式，推广全程“一单制”服务和双层集装箱铁路运输，推动冷链等专业化物流快速发展。

（三）加快形成统一开放的交通运输市场。一是着力优化营商环境。持续简政放权，深化“证照分离”改革，推行“一网通办”“跨省通办”，进一步规范铁路、公路、水运、航空等收费。二是完善市场制度体系。健全交通运输价格形成机制和市场准入退出机制，推进铁路竞争性环节市场化改革，建立健全铁路等公益性、政策性运输补贴机制，规范中欧班列、民航国际航线等补贴政策。三是健全行业监管体系。开展全国

^① “三个转变”指：推动交通发展由追求速度规模向更加注重质量效益转变，由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变，由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变。

^② “四个一流”指：打造一流设施、一流技术、一流管理、一流服务。

交通运输执法领域突出问题专项整治，推进严格规范公正文明执法，切实保障从业人员合法权益。优化监管框架，加快构建以信用为基础的新型市场监管机制。加强反垄断监管，保护数据、信息安全，推动交通运输平台经济等新业态规范健康持续发展。

（四）着力提高综合交通运输发展质量效益。

一是提升安全发展水平。强化底线思维，切实加强交通运输各领域安全生产管理，坚决防止重特大事故的发生。深入推进交通运输重点领域安全整治，提高交通运输网络抗风险能力。构建综合交通运输应急管理体制机制，提高应急保障能力，切实维护道路运输、水上运输、交通运输新业态等行业稳定。二是提升智慧发展水平。推动既有设施智能化改造升级和交通新型基础设施建设，健全完善信息共享机制。稳步推进北斗系统推广应用和强化自动驾驶等关键核心技术研发，夯实创新发展基础。三是提升绿色发展水平。健全交通运输碳排放控制政策体系，优化调整运输结构，大力发展绿色出行，积极推广应用新能源和清洁能源运输装备，加快建设铁路专用线，建立健全长江经济带船舶和港口污染防治长效机制，加快推进快递包装绿色转型，推动交通运输碳达峰、碳中和目标如期实现。

（五）着力深化综合交通运输体制机制改革。

一是进一步完善综合交通运输管理体制和运行机制。完善综合交通运输职能体系，强化部省间、部门间协同工作机制，加快建立有利于综合交通运输一体化发展的战略规划体系、组织管理体系、工作运行体系和政策制度体系，夯实加快建设交通强国的制度基础。二是深化重点领域改革。深入推进铁路市场化改革，持续推动收费公路制度和农村公路管理养护体制改革，深化国家空管体制改革，实现邮政普遍服务业务和竞争性业务分业经营。三是创新投融资体制机制。稳定车购税、民航发展基金等中央专项资金政策，完善国家铁路建设投入资金保障机制，完善收费公路专项债券政策，研究建立“里程税（费）”制度，建立水运发展资金保障机制，调整完善邮政发展资金政策。

（六）着力完善综合交通法律法规和标准体系。一是建立健全法律法规体系。抓紧研究制修订综合交通以及铁路、公路、水路、民航、邮政等相关法律法规。二是健全标准体系。完善综合交通枢纽、旅客联程运输、货物多式联运、智慧绿色交通、交通安全应急、新业态新模式等领域标准规范。三是建立健全统计评价指标体系。建立交通强国建设评价指标体系和动态调整机制，构建综合交通运输高质量统计体系，推进常规统计调查和大数据应用深度融合。

国务院关于长江流域生态环境保护 工作情况的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

生态环境部部长 黄润秋

全国人民代表大会常务委员会：

按照长江保护法规定和全国人大常委会安排，受国务院委托，就长江流域生态环境保护工作情况报告如下，请审议。

党中央、国务院高度重视长江流域生态环境保护工作。习近平总书记多次深入沿江省（市）调研，主持召开推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话，强调要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发。李克强总理明确指出，长江经济带发展要坚持上中下游协同，加强生态保护修复和综合交通运输体系建设，打造高质量发展经济带。韩正副总理等领导同志提出工作要求。

全国人大常委会高度重视长江流域生态环境保护，2019年以长江流域为重点开展水污染防治法执法检查，栗战书委员长担任执法检查组组长，并带队对四川、江苏检查。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了我国第一部流域法律——长江保护法，为长江生态环境保护提供了重要法治保障。

各地区各部门坚决贯彻习近平生态文明思想，按照党中央、国务院决策部署，认真贯彻长江保护法、水污染防治法等相关法律法规和制度要求，坚持问题导向和目标导向，扎实推动各项污染治理工程，全力打好长江保护修复攻坚战，

取得显著成效。2020年，长江流域水质优良（Ⅰ—Ⅲ类）断面比例为96.7%，高于全国平均水平13.3个百分点，较2015年提高14.9个百分点，干流首次全线达到Ⅱ类水质。劣Ⅴ类断面比例较2015年降低6.1个百分点。长江流域19省（区、市）均完成“十三五”水环境质量约束性指标。长江经济带经济保持持续健康发展，实现了在发展中保护、在保护中发展。

一、长江流域生态环境 保护成效显著

各地区各部门始终把长江保护修复摆在各项工作中的突出位置来抓，突出重点、协同联动、扎实推进，取得重要进展。

（一）强化国土空间管控，严守生态保护红线

一是组织编制《长江经济带（长江流域）国土空间规划（2021—2035年）》，开展长江经济带国土空间用途管制等试点，构建差别化自然生态空间用途管制规则。二是制定环境分区管控方案和生态环境准入清单。长江流域19省（区、市）编制印发“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单），基本建成信息共享系统。完成生态保护红线评估调整成果技术审核。三是强化综合管控机制。建立长江经济带负面清单管理制度体系，明

确产业发展、区域开发、岸线利用等方面管控要求。四是开展劣Ⅴ类国控断面整治行动。长江保护修复攻坚战明确的劣Ⅴ类国控断面全部完成消劣。

（二）落实长江“十年禁渔”，改善水生生物多样性

一是完成重点水域渔船渔民退捕任务。累计退捕渔船 11 万艘、渔民 22.8 万人。建立退捕渔船渔民信息管理系统和实名制动态帮扶系统，出台 9 项安置保障措施，拨付中央补助资金 130 亿元，引导各地安排资金 123.68 亿元，实现应保尽保、应帮尽帮。二是开展非法捕捞专项整治。2020 年累计清理取缔涉渔“三无”船舶 3.4 万艘、违规网具 26.7 万张（顶），查处非法捕捞案件 7579 起、涉案人员 8361 人。设立长江口禁捕管理区。清理整治长江干流、洞庭湖、鄱阳湖非法矮围，清除围堤 120 余公里。三是开展“长江禁捕打非断链”专项行动。累计检查水产制品生产企业等 568.22 万家（个）次，监测电商平台（网站）264.49 万个次，推动下架（删除、屏蔽）非法交易信息 2.66 万条。禁捕后，长江江豚等旗舰物种的出现频率增加。在 2017 年率先全面禁捕的赤水河，特有鱼类种类数由禁捕前的 32 种上升至 37 种，资源量达到禁捕前的 1.95 倍，生物多样性水平逐渐提升。

（三）排查整治排污口，推进水陆统一监管

一是全面启动长江干流、九条主要支流及太湖入河排污口底数摸排，徒步排查岸线 2.4 万公里，首次实现“无人机航测+实地核查”高精度全覆盖，共发现入河排污口 60292 个，比之前掌握的数量增加约 30 倍。二是在全面排查基础上，同步开展入河排污口水质水量监测。安徽省通过在工业企业安装自动监控、每月手工监测相关水系、建设入江口微型水站，初步建成综合监测体系。三是探索建立一整套排污口排查整治工作规

范体系和长效机制。江苏泰州市和重庆渝北区、两江新区等试点地区累计实施治理示范工程 100 余个，完成监测、溯源和 80% 整治任务，解决污水直排、乱排问题 6000 余个。

（四）加强工业污染治理，防范生态环境风险

一是优化产业结构布局。完成长江经济带城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造 558 家，完成率 97.2%。完成沿江化工企业“搬改关”228 家，其中沿江 1 公里范围内落后化工产能已全部淘汰。制定《化工园区综合评价导则》、《化工园区开发建设导则》，推动化工园区规范发展和合理布局。二是加强工业园区环境管理，省级及以上工业园区全部建成污水集中处理设施。浙江省 264 个重点工业园区建成“污水零直排区”。三是开展“三磷”（磷矿、磷化工企业、磷石膏库）排查整治专项行动，存在问题的 281 家“三磷”企业（矿、库）均已完成整治。四是深入开展“清废行动”（打击固体废物环境违法行为专项行动）。共发现问题点位 3252 个，整改完成 3221 个，完成率 99.0%。五是深入推进尾矿库综合治理，开展风险隐患排查。完成干流及主要支流岸线 1 公里范围内停用超过 3 年的尾矿库闭库。1641 座尾矿库全部完成污染防治方案编制，其中 1618 座完成污染治理，完成率 98.6%。六是加强土壤污染风险管控。完成 989 个涉农县域耕地土壤环境质量类别划分。推进建设用地中的污染地块风险管控。七是提升危险废物环境风险防范能力，推进川渝云贵等长江上游地区、江浙沪皖等长三角地区分别建立区域危险废物联防联控机制。

（五）持续改善农村人居环境，遏制农业面源污染

一是整县推进农村人居环境整治项目，实施农村“厕所革命”整村推进财政奖补政策和农村人居环境整治激励措施。开展农村生活垃圾收运

处理的行政村占比超过 98%，基本完成 9835 个非正规垃圾堆放点整治。二是推进化肥农药减量增效。长江经济带实现测土配方施肥技术推广面积 6.8 亿亩，化肥施用量逐步减少，肥料利用率大幅提高。农作物绿色防控技术应用面积达 3.19 亿亩，农作物病虫绿色防控覆盖率 37.54%。三是加强农业面源污染防治。在 8 省 53 个县开展农业面源污染综合治理试点，初步构建农业面源污染治理模式和机制。开展污染负荷评估，探索建立种植业污染负荷和治理绩效评估方法体系，编制优先治理区域清单。发布《农用薄膜管理办法》，支持建设秸秆综合利用重点县。

(六) 补齐环境基础设施短板，保障饮用水水源水质安全

一是加快补齐生活污水收集处理设施短板。长江干流沿线城市集中式污水处理设施实现全覆盖。城市建成区共消除生活污水直排口近 2.4 万个。二是推进生活垃圾处理处置。沿江城市生活垃圾基本实现全收集全处理，上海等 28 个重点城市基本建成生活垃圾分类处理系统。三是开展城市黑臭水体整治专项行动，推动控源截污、内源治理、生态修复、活水保质，地级及以上城市建成区黑臭水体基本消除。四是加强长江经济带饮用水水源地保护。1474 个县级及以上集中式饮用水水源地 3161 个问题全部完成整治，城市饮用水水源地规范化建设完成比例达 91.1%，9973 个乡镇级集中式饮用水水源地保护区全部完成划定。地级及以上城市集中式饮用水水源地水质优良比例达 97.6%。优化沿江取水口和应急水源布局，地级及以上城市备用或应急水源建设基本完成。

(七) 加强航运污染治理，防范船舶港口环境风险

一是完善港口码头环境基础设施。船舶污染

物接收设施建设基本完成，长江经济带累计建设接收设施 33872 个。二是加强船舶污染防治及风险管控。建立健全长江经济带船舶和港口污染防治长效机制。落实单壳化学品船和 600 载重吨以上单壳油船禁航制度。推进船舶配置污染物收集或处理装置，完成 31323 艘 100 总吨以上船舶改造。三是持续推进长江经济带港口船舶使用新能源、清洁能源。沿江港口岸电设施覆盖泊位 4700 余个，2020 年累计使用岸电约 5000 万度，较 2019 年翻了一番。

(八) 优化水资源配置，保障生态用水需求

一是实行水资源消耗总量和强度双控。长江（含太湖）流域共完成 69152 个取水项目整改提升，完成率 99.75%。批复赤水河、沱江等 9 条跨省江河流域水量分配方案。万元工业增加值用水量显著下降。二是清理退出涉及自然保护区核心区或缓冲区、严重破坏生态环境的水电站 3500 多座，完成整改 2 万多座。三是建立重点跨省河湖主要控制断面生态流量保障目标体系，确定 62 个主要控制断面保障目标，编制完成保障实施方案。在运水电站均按规定下泄生态流量，并接入各级生态流量监管平台。连续 4 年实施三峡等水库联合生态调度实验，改善鱼类自然繁殖生境。

(九) 强化生态系统管护，严厉打击生态破坏行为

一是持续推进生态系统保护修复。“十三五”期间，长江流域累计完成造林 2.2 亿亩、森林抚育 1.2 亿亩、石漠化治理 1560 万亩，新增水土流失治理 7.85 万平方公里。完成长江干流和主要支流两岸 10 公里范围内废弃露天矿山生态修复治理 1.3 万公顷。完成长江流域防护林体系建设。长江流域国际重要湿地达 40 处。中央财政安排奖补资金 180 亿元，支持实施 9 个山水林田湖草生态保护修复工程试点。二是推进自然保护

地体系建设和野生动植物保护。青海省创新建立三江源国家公园全新体制。大熊猫、朱鹮、扬子鳄等濒危野生动植物种群数量稳中有升，陆生野生动物疫源疫病监测防控工作扎实推进。三是实施“绿盾”（自然保护区监督检查）专项行动，发现 15.5 万条问题线索，明确国家级自然保护区重点问题 2547 个，建立台账，开展联合巡查，督促整改完成 2315 个。四是清理整治河湖“四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建）问题 7.8 万个。开展采砂联合检查和清江行动，严厉打击非法采砂，干流规模性非法采砂基本得到控制。清理整治长江干流违法违规岸线利用项目 2431 个，腾退长江岸线 158 公里。五是实施国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评估。2019 年度，纳入中央财政国家重点生态功能区转移支付名单的 283 个县域中，生态环境质量“基本稳定”的有 241 个，“变好”的有 24 个。

二、长江流域生态环境保护 工作持续加强

各地区各部门加快建立健全法治保障，完善制度机制，强化服务能力，为长江流域生态环境保护重点任务推进提供强有力支撑。

（一）建立健全法治保障

一是贯彻落实好长江保护法。配合全国人大常委会制定长江保护法，并做好宣传贯彻等工作。国务院统一部署各地区各部门完成涉及长江流域保护法规、规章、规范性文件清理工作，对需要制修订的抓紧推动落实。制定打击长江流域非法捕捞犯罪的司法解释。各地积极宣传贯彻长江保护法，推进相关地方配套立法，探索开展流域保护协同立法。二是持续推进长江经济带司法协作机制，各地设立环境资源审判庭等专门审判机构 1203 个。三是发布生态环境损害鉴定评估技术指南，推进生态环境损害赔偿，各地办理相

关案件 40 余件，赔偿资金超 1.4 亿元。

（二）依法完善制度机制

一是全面落实生态环境保护“党政同责”、“一岗双责”，完善共抓大保护体制机制，推动政府、部门、企业等各类主体落实法律责任。二是强化顶层设计。构建“1+N”规划体系，深入贯彻落实《长江经济带发展规划纲要》，制定印发生态环境保护、综合交通运输体系等专项规划。三是完善生态环境保护标准体系，印发相关技术导则，指导各地因地制宜制定地方水污染物排放标准。研究建立长江水生生物完整性指数评价体系。四是构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。在长江流域核发排污许可证 11 万余张，基本实现固定污染源排污许可全覆盖。五是推进完善流域生态保护补偿机制，累计安排长江经济带生态保护修复奖励资金 180 亿元。研究制定支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制实施方案。六是健全价格、融资机制。在长江经济带建立污水处理收费动态调整机制，利用价格杠杆强化水污染防治。指导金融机构加大绿色信贷支持力度，积极发展绿色债券市场，支持沿线城市开展绿色金融改革创新。进一步以市场化方式动员公共和私人部门资金参与长江生态环境保护修复。七是建立完善分析预警、调度通报、独立调查、跟踪督办相结合的问题发现和推动解决工作机制，定期分析研判水生态环境形势，推动解决突出问题。

（三）发挥中央生态环境保护督察作用

一是狠抓生态环境突出问题整改。连续三年拍摄长江经济带生态环境警示片，每年在推动长江经济带发展领导小组会议上专题播放，以警示促重视、以警示促落实、以警示促整改。紧盯警示片披露问题，建立问题台账，制定整改方案，加强督促检查，强力推动整改。三年警示片披露的 484 个问题已整改完成 318 个，长江经济带沿

江省（市）自查整改问题 4137 个。二是将长江流域生态环境保护情况纳入中央生态环境保护督察重点范畴。完成对上海、重庆、浙江三省（市）第二轮督察反馈，并紧盯地方整改进展。2021 年 4 月，对安徽、江西、河南、湖南、广西、云南等 6 省（区）实施第二轮督察。

（四）强化支撑服务保障

一是落实深化党和国家机构改革要求，组建长江流域生态环境监督管理局以及生态环境监测与科学研究中心，为长江生态环境监管提供组织保障。二是加快推进全国碳排放权交易市场和相关法规制度建设，充分发挥市场机制在减污降碳方面的重要作用，积极推动湖北省、上海市建设全国碳排放权注册登记系统和交易系统。三是完善监测预警体系。在长江经济带布设 1720 个国家控断面和 913 个水质自动监测站，实现长江干流及重要支流省、市、县跨界断面自动监测全覆盖，实时发布水质监测数据，对长江流域水环境质量进行通报预警。开展水生生态状况调查监测。四是加强区域联动协同。推动长三角区域一体化高质量发展和生态环境共同保护。指导建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制。五是强化环境应急管控。完成长江经济带突发环境风险地图绘制，实现 2 万多家涉重金属和危险化学品企业环境应急预案备案全覆盖。94.1% 的县级以上地表水饮用水水源地完成应急预案备案。河南省南阳市编制“一河一策一图”应急处置方案，形成“以空间换时间，以时间保安全”的“南阳实践”。六是强化科技创新支撑。开展农业面源污染防治、固体废物资源化利用等关键技术研发。成立国家长江生态环境保护修复联合研究中心，推进 58 个驻点城市跟踪研究和技术帮扶，推进水专项成果转化。大力发展节能环保产业，积极探索开展环境治理模式创新。

三、长江流域生态环境保护问题依然突出

我们也清醒地认识到，尽管长江流域生态环境保护取得积极进展，但基础薄弱、历史欠账多，水生态问题仍然是长江流域最主要的问题，长江保护修复任重道远。

（一）长江保护法贯彻落实尚需加强

各地区各部门对长江保护法的主要内容和重要制度学习把握不够，部分企业法律意识淡薄、法治观念不强。区域联动、信息共享、联合执法等机制有待完善。

（二）污染防治任务依然艰巨

长江流域污染排放基数大，部分工业企业环境风险不容忽视。部分地区雨污分流不到位、生活污水收集管网建设滞后。不少地区农业面源污染已上升为主要矛盾。船舶含油废水等直排入江现象依然存在。排污口整治和管理难度大。

（三）生态破坏仍然严重

部分地区湿地、湖泊萎缩，生物多样性减少。部分河道生态流量保障不足，水体自净能力减弱。落实长江“十年禁渔”效果还不稳固。非法采砂案件仍有发生，监管执法存在较多挑战。矿山污染防治和生态修复难度大、欠账多。

（四）生态环境治理仍存短板

生态环境治理整体性、系统性尚需加强。清洁生产推行仍需深入。生态环境治理投入不足，管网建设和维护资金保障机制不健全。流域监测预警机制衔接不够。生态环境综合执法人员、经费、手段不足。流域内尾矿库存在环境风险。

四、依法推动长江流域生态环境保护

2021 年是全面贯彻落实长江保护法的第一年。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想

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，深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，贯彻落实长江保护法，坚持综合治理、系统治理、源头治理，突出精准治污、科学治污、依法治污，落实减污降碳协同增效总要求，深入打好长江保护修复攻坚战，推进美丽河湖保护与建设，持续改善长江生态环境，确保“十四五”生态环境保护起好步、开好局，以优异成绩庆祝建党100周年。

（一）全面宣传贯彻落实长江保护法

进一步加强长江保护法等法律宣贯实施，推动形成以长江保护法为统领、相关法规规章和规范性文件为支撑的法治体系，有序推进相关立改废释工作，把法律规定的责任体系落到实处。建立长江流域协调机制，统一指导、统筹协调长江保护工作，审议长江保护重大政策、重大规划，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查长江保护重要工作的落实情况。

（二）扎实推动绿色发展

鼓励有条件的地方先行先试，力争在推动碳排放达峰行动、重点行业绿色发展等关键环节取得突破。引导推动重点行业开展清洁化改造，深入推进清洁生产与节能减排政策协同一致，加强高污染、高排放项目环评管控，切实发挥减污降碳协同效应。严格执行负面清单管理制度，严禁污染型产业、企业向中上游地区转移。开展化工园区评价认定，指导城镇人口密集区危化品企业搬迁改造和沿江化工企业“搬改关”工作。推动新建冶金、电镀、化工、印染、制革、原料药制造等企业在符合产业定位的园区布局，排放污水由园区集中处理。制订分区差别化的污染物排放标准，推动优化产业布局。继续推进绿色航道建设，持续推进新能源、清洁能源在船舶上的应用。推广应用节水技术装备，持续培育节能环保产业，推动沿江省（市）产业聚集化、高质量、

可持续发展。

（三）深入开展污染防治

补齐基础设施短板，推动沿江城市加大污水管网改造力度，推进建制镇污水收集处理设施建设，提高沿江城镇垃圾收集处理能力，力争地级及以上城市建成区黑臭水体治理实现长治久清。深入推动排污口整治，落实地方主体责任，确保整治方案落地见效。巩固提升工业园区污水处理设施整治、“三磷”专项排查整治工作成效。以嘉陵江上游尾矿库为重点，统筹抓好长江经济带尾矿库污染防治。推进长江经济带耕地周边涉镉等重金属行业企业排查整治并支持绿色化提标改造。加强面源污染防治，推进长江干流和主要支流沿线规模化养殖场配套建设粪污处理设施。强化船舶到港口、港口到城市的污染物接收转运处置有效衔接。

（四）持续开展生态修复

坚持自然恢复为主，实施山水林田湖草沙一体化保护和修复，加大防护林体系建设力度，加强天然林保护修复，持续推进石漠化综合治理和退耕还林还草，推动建立以国家公园为主体的自然保护地体系，分类分区加强湿地生态系统和滨海湿地保护修复，深入开展废弃露天矿山生态修复。落实好长江“十年禁渔”，开展非法捕捞专项整治行动，确保管理措施常态化、可持续，确保退捕渔民退得出、稳得住。构建长江水生生物完整性指数评价体系，加快建立长江水生生物资源监测网络。制定重点河湖生态流量（水位、水量）控制指标，巩固和提升小水电清理整治成果，保障生态用水。深入推进非法采砂入刑实践，坚决防止非法采砂反弹。持续开展“绿盾”专项行动，依法查处破坏生态环境的违法违规问题。持续推进长江流域珍贵、濒危物种保护。强化陆生野生动物疫源疫病监测，防范野生动物致害，加强外来物种风险管控。

（五）建立健全制度机制

充分发挥规划对推进长江流域生态环境保护 and 绿色发展的引领、指导和约束作用，编制形成长江流域“十四五”规划体系。继续做好国土空间用途管制，推动“三线一单”落地实施和应用，严格控制岸线开发建设，促进岸线高效开发利用。深入开展中央生态环境保护督察，将长江流域生态环境保护目标任务完成情况纳入督察重点范畴。聚焦突出问题，深入开展调研，搞清楚症结在哪里、对策是什么、落实怎么办，建立健全问题发现和解决机制。继续制作长江经济带生态环境警示片，促进沿江省（市）深化自查自纠，开展全面排查，狠抓系统整改，紧盯问题、追根溯源、举一反三，推动解决一批关联性、衍生性和其他生态环境问题。国家实行长江流域生态环境保护责任制和考核制度，尽快建立长江流域水生态考核机制。优化生态环境保护执法方式，开展联合执法，提高执法效能，健全部门协调联动机制，完善区域交叉检查制度，健全跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制，提高环境风险防范能力。强化环境监测与科技支撑。完善基于水生态系统健康性的长江水环境质量监

测预警体系，健全提升水环境、水生态、水资源统筹监测网络与应急预警能力，全面组织开展长江水生态质量调查监测工作。开展重点区域流域生态保护红线、自然保护地等生态状况监测评估，实施生物多样性调查与评估。建立健全长江流域生态环境、资源、水文、气象、航运、自然灾害等监测信息共享机制和平台，共建共享长江监测“一张网”。持续做好财政资金保障，引导金融机构在可持续条件下支持长江流域生态环境保护工作。推动长江全流域开展横向生态保护补偿，深入推进生态环境损害赔偿。

长期以来，全国人大常委会不断加强立法、法律实施监督和执法检查，为指导推动长江流域生态环境保护和建设美丽中国发挥重要作用。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，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，在全国人大及其常委会监督支持下，全面贯彻落实长江保护法，深入打好长江保护修复攻坚战，不断改善长江流域生态环境质量，为全面开启建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实生态环境基础！

国务院关于“七五”普法决议 贯彻落实情况的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

司法部部长 唐一军

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“七五”普法决议贯彻落实情况，请审议。

2016年4月28日，第十二届全国人大常委会第二十次会议审议通过了《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》。5年来，在习近平新时代中国特色社会主义思想科学引领下，在党中央、国务院正确领导和全国人大常委会有力监督下，在各地各部门共同努力下，全国第七个五年法治宣传教育决议全面贯彻落实，在服务经济社会发展、服务人民群众中取得重大成就，公民法治素养明显提升，社会治理法治化水平明显提升。

一、基本情况

（一）党对普法工作的领导全面加强。以习近平同志为核心的党中央高度重视普法工作。党的十八大以来，习近平总书记对法治宣传教育作出系列重要指示，为新时代全民普法工作提供了根本遵循和行动指南。习近平总书记多次主持中央政治局集体学习就法治主题进行学习研究，为全党全社会尊法学法守法用法作出了表率。党中央对普法工作进行了科学顶层设计，建立健全了国家工作人员学法用法制度、青少年法治教育大纲、“谁执法谁普法”普法责任制、法治乡村建

设、社会主义法治文化建设等主干性、基础性制度。全国人大加强了监督检查，全国人大及地方各级人大专门委员会就贯彻落实“七五”普法决议情况积极开展专项调研。各地各部门党委（党组）积极推动普法工作，加强组织实施。20个省（区、市）制定和修订了法治宣传教育条例，为普法工作提供了法律保障。

（二）重大主题普法活动扎实开展。习近平法治思想学习宣传正在向基层延伸、向群众贴近。宪法和民法典普法工作落得实、效果好。在全社会持续开展宪法宣传，在“12·4”国家宪法日开展集中宣传。司法部会同全国人大常委会办公厅等8部门及时部署安排民法典学习宣传工作，推动民法典走到群众身边、走进群众心里。在全国迅速组织开展了“防控疫情、法治同行”专项法治宣传行动，引导全社会依法行动、依法行事。党内法规宣传逐步深入，“学习强国”平台以党内法规为内容开展答题，每年答题量超过1亿人次。

（三）“谁执法谁普法”普法责任制全面实施。成立了落实普法责任制部际联席会议，中央16家成员单位带头落实普法责任制。统一编制并公布了两批中央和国家机关普法责任清单。在立法过程中，广泛听取全社会意见，及时以通俗易懂语言解读。在执法全过程中主动普法，将行

政执法相关的法律依据、救济途径等进行公示。在司法办案各个环节宣讲法律，最高人民法院、司法部建立了国家工作人员旁听庭审活动工作机制，推动以案释法制度化、常态化。

（四）法治乡村建设有序推进。认真落实中央全面依法治国委员会《关于加强法治乡村建设的意见》，着力提升乡村治理法治化水平。实施农村“法律明白人”培养工程，完善村（居）法律顾问制度，开展骨干培训、制定工作规范，引导干部群众遇事找法。民主法治示范村（社区）创建扎实推进，司法部、民政部联合组织开展了第七批、第八批全国民主法治示范村（社区）命名工作，制定了考核标准和命名管理办法，定期开展复核，确保创建质量。

（五）社会主义法治文化繁荣发展。法治文化阵地的覆盖面扩大，全国共设立法治文化主题公园 3500 多个、广场 1.2 万多个、长廊 3.4 万多个。司法部命名了浙江省杭州市“五四宪法”历史资料陈列馆等 3 批 72 个全国法治宣传教育基地。各地各部门结合实际开展了法治人物和事件评选、法治文艺演出等基层法治文化活动。新媒体新技术在普法中广泛运用，全国普法办建立“智慧普法”平台，“中国普法”微信公众号粉丝数已达 1900 多万，年阅读量 4.6 亿多人次。

（六）全社会法治观念明显增强。宪法法律纳入了干部教育体系，国家工作人员的权由法定、权依法使、法定职责必须为、法无授权不可为等法治理念明显增强。法治教育纳入了国民教育体系，青少年的规则意识和依法保护自身合法权益的意识、能力明显增强。深入开展“法律进企业”活动，企业经营管理人员合规意识进一步增强，2019 年全国企业劳动合同签订率达 90% 以上，覆盖职工 1.49 亿人。2020 年，中宣部委托国家统计局形成的“2020 年全国社会心态调

查综合分析报告”显示：当自己或家人遇到不公平事情时，选择“通过法律渠道解决”的居第一位，比 2016 年提升 3.7 个百分点；选择“托关系、找熟人”的比例明显下降。这表明全面依法治国迈出坚实步伐，人民的法治观念、法律意识不断提高，“遇事讲法、遇事找法”逐步成为全社会普遍共识。

“七五”普法工作取得了重大成就，积累了宝贵经验。一是必须坚持党对普法工作的全面领导，以习近平法治思想引领新发展阶段全民普法工作。二是必须坚持以人民为中心的普法理念，做到普法为了人民、依靠人民、服务人民。三是必须坚持围绕中心、服务大局，促进在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。四是必须坚持普法与法治实践深度融合，做到全民普法与科学立法、严格执法、公正司法一体推进。

与此同时，我们也清醒认识到，“七五”普法工作还存在着一些不容忽视的问题和困难，主要有：一是有的地方和部门对普法工作的重视程度不够，存在“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”现象。二是普法工作发展存在不平衡、不充分现象，有的地方和部门基层普法工作力量不足，经费保障不足。三是“谁执法谁普法”普法责任制还需全面落实，一些地方和部门还不同程度存在执法和普法“两张皮”现象。四是普法的针对性和实效性有待提高，高质量普法内容供给不足，社会力量参与力度还需加大等。这些困难和问题，需要在下一步的工作中加以解决。

二、下一步工作措施

党中央、全国人大、国务院高度重视法治宣传教育工作。党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会及中央全面依法治国工作会议，都对普法工作提出了明确要求。“十四五”规划

要求“加强社会主义法治文化建设，深入开展法治宣传教育，实施‘八五’普法规划”。政府工作报告中多次对普法工作作出部署。中共中央、国务院将转发《中央宣传部 司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》。我们将在党中央、国务院的正确领导和全国人的有力监督下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习宣传贯彻习近平法治思想，紧紧围绕服务“十四五”时期经济社会发展，以使法治成为社会共识和基本准则为目标，以持续提升公民法治素养为重点，以提高普法的针对性、实效性为工作着力点，完善和落实“谁执法谁普法”等普法责任制，以高质量普法推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家营造良好法治环境。

一是以习近平法治思想引领新发展阶段全民普法工作，坚持习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位，把习近平法治思想贯彻落实到全民普法全过程和各方面，突出学习宣传习近平法治思想，推动习近平法治思想深入人心，引导全社会坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

二是大力弘扬社会主义法治精神，深入宣传

中国特色社会主义法律体系，深入宣传宪法和宪法相关法、民法典以及与促进高质量发展和推动社会治理现代化密切相关的法律法规，加强社会主义法治文化建设，大力弘扬社会主义法治精神。

三是持续提升公民法治素养，实施公民法治素养提升行动，把法治教育纳入干部教育体系、国民教育体系、社会教育体系，抓住领导干部“关键少数”，加强青少年法治教育。

四是推进普法与依法治理有机融合，深化法治乡村（社区）建设，深入开展多层次多形式法治创建活动，提高全社会应急状态下依法治理能力和水平，促进依法行动、依法办事，坚持依法治理与系统治理、综合治理、源头治理有机结合，大力提高社会治理法治化水平。

五是着力提高普法工作的针对性和实效性，创新普法理念、机制和方式方法，落实普法责任制，在立法、执法、司法和法律服务过程中开展实时普法，进一步发动社会力量开展公益普法，充分运用新技术新媒体开展精准普法。

六是加强党对全民普法工作的全面领导，强化组织实施和监督检查，健全普法工作评估指标体系和奖惩制度，推动法治宣传教育立法。

全国人民代表大会常务委员会

关于开展第八个五年法治宣传教育的决议

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

2016年至2020年，全国第七个五年法治宣传教育决议顺利实施，取得重要成果，全社会法治观念明显增强，社会治理法治化水平明显提高。当前，我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程，进入新发展阶段，为深入学习宣传贯彻习近平法治思想，使法治成为社会共识和基本准则，夯实全面依法治国的社会基础，有必要从2021年至2025年在全体公民中开展第八个五年法治宣传教育。通过开展第八个五年法治宣传教育，使公民法治素养和社会治理法治化水平显著提升，形成全社会尊法学法守法用法的良好氛围。特作决议如下：

一、以习近平法治思想引领全民普法工作。坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻习近平法治思想，在党中央集中统一领导下推进全民普法工作。突出学习宣传习近平法治思想，推动习近平法治思想入脑入心、走深走实，引导全社会坚定不移走中国特色社会主义法治道路。紧紧围绕服务“十四五”时期经济社会发展，推动普法工作守正创新、提质增效、全面发展，为全面建设社会主义现代化国家营造良好法治环境。

二、大力弘扬社会主义法治精神。突出重点内容，深入宣传宪法和宪法相关法，全面落实宪法宣誓制度，加强宪法实施案例宣传，阐释好宪法精神和“中国之治”的制度基础；深入宣传民

法典，全面提升民法典普法质量，让民法典深入人心。深入宣传促进科技创新、优化营商环境、加强生态环境保护等与推动高质量发展密切相关的法律法规；深入宣传加强国家安全体系和能力建设、推动更高水平平安中国建设等与社会治理现代化密切相关的法律法规。加强社会主义法治文化建设，弘扬社会主义核心价值观，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，坚持依法治国与以德治国相结合，让人民群众感受到正义可期待、权利有保障、义务须履行，引导全社会树立权利与义务、个人自由与社会责任相统一的理念。

三、持续提升公民法治素养。实行公民终身法治教育制度，把法治教育纳入干部教育体系、国民教育体系、社会教育体系，不断提升全体公民法治意识和法治素养。落实国家工作人员学法用法制度，把法治素养和依法履职情况纳入考核评价干部的重要内容，引导国家工作人员树立社会主义法治理念，提高依法办事的意识和能力。重点抓好“关键少数”，发挥领导干部带头作用，建立领导干部应知应会法律法规清单制度，让尊法学法守法用法成为领导干部自觉行为和必备素质。大力加强青少年法治教育，全面落实《青少年法治教育大纲》，推动法治教育进课堂，教育引导青少年从小养成尊法守法习惯。

四、推进普法与依法治理有机融合。加强基

层组织和部门、行业依法治理，深化法治乡村（社区）建设和依法治企、依法治校、依法治网，加大普法力度，完善预防性法律制度，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。开展公共卫生安全、突发事件应急管理等方面的法治宣传教育，提高全社会应急状态下依法治理能力和水平，促进依法行动、依法行事。坚持依法治理与系统治理、综合治理、源头治理有机结合，深入开展多层次多形式法治创建活动，大力提高社会治理法治化水平。

五、着力提高普法工作的针对性和实效性。

注重把普法深度融入立法、执法、司法和法律服务全过程，开展实时普法。加大以案普法、以案释法力度，使典型案例依法处理过程成为全民普法的公开课。充分运用社会力量开展公益普法，健全社会普法教育机制。充分运用新技术新媒体开展精准普法，提高普法产品供给质量，使普法更为群众喜闻乐见。注重分层分类，坚持集

中宣传教育与经常宣传教育相结合，重在常态化、制度化，把普法融入法治实践、基层治理和日常生活。

六、加强组织实施和监督检查。落实党政主要负责人推进法治建设第一责任人职责，进一步完善国家机关“谁执法谁普法”等普法责任制，全面落实普法责任清单制度，促进各社会团体、企事业单位以及其他组织履行普法责任，推动形成党委领导下的大普法工作格局。健全和落实媒体公益普法制度，加大融媒体普法力度。推动制定法治宣传教育法，为全民普法工作提供有力法律保障。健全普法工作评估指标体系和奖惩制度，做好中期评估和终期检查，加强检查结果的运用。各级人民政府要积极开展第八个五年法治宣传教育工作，向本级人民代表大会常务委员会报告工作开展情况。各级人民代表大会及其常务委员会要加强对法治宣传教育工作的监督检查，促进本决议有效实施。

对《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议（草案）》的说明

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

司法部部长 唐一军

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议（草案）》（以下简称《决议（草案）》）作如下说明。

全民普法和守法是全面依法治国的长期基础性工作。为全面贯彻落实中央全面依法治国工作

会议精神，推进全民普法工作深入开展，中央宣传部、司法部通过深入调查研究，在听取各地各部门和社会各界意见基础上，提出了《关于开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》。

“八五”普法工作的指导思想是：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，深入贯彻习近平法治思想，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，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，紧跟时代，紧紧围绕服务“十四五”时期经济社会发展，以使法治成为社会共识和基本准则为目标，以持续提升公民法治素养为重点，以提高普法的针对性、实效性为着力点，完善和落实“谁执法谁普法”等普法责任制，以高质量普法推动高质量发展，促进提高社会文明程度，为全面建设社会主义现代化国家营造良好法治环境。主要目标是：到2025年，公民法治素养和社会治理法治化水平显著提升，全民普法工作体系更加健全。公民对法律法规的知晓度、法治精神的认同度、法治实践的参与度显著提高，全社会尊法学法守法用法的自觉性、主动性显著增强。多层次多领域依法治理深入推进，全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境显著改善。全民普法制度完备、实施精准、评价科学、责任落实的工作体系基本形成。

在“八五”普法规划实施之际，特提请全国人大常委会作出决议，以推进“八五”普法工作顺利开展，实现规划预定目标。

一、起草过程和总体考虑

2020年下半年，司法部在开展“七五”普法工作总结的同时开展地方调研，与全国人大监察司法委多次沟通，研究起草了《决议（草案）》初稿。今年以来，按照3月11日全国人大监察司法委第16次全体会议听取汇报后的反馈意见，作了修改。4月21日中央政治局常委

会会议审议并原则通过《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》，我们根据会议精神又作了进一步修改完善。目前《决议（草案）》已经国务院同意。在起草中，我们的总体考虑是：

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、五中全会及中央全面依法治国工作会议精神，以习近平法治思想引领新发展阶段全民普法工作，紧紧围绕服务“十四五”时期经济社会发展，以高质量普法推动高质量发展。一是坚持党的领导，确保全民普法工作正确政治方向。二是坚持以人民为中心，以高质量普法满足人民群众新需求新期待。三是坚持围绕中心、服务大局，助推高质量发展。四是坚持问题导向，针对法治宣传教育工作中存在的短板和不足，提出解决问题的基本思路和要求。

二、《决议（草案）》的主要内容

《决议（草案）》从6个方面对深入开展法治宣传教育提出了要求。

一是以习近平法治思想引领新发展阶段全民普法工作。在新时代坚持和巩固马克思主义法治理论的指导地位，最重要的就是坚持习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。《决议（草案）》要求深入学习宣传贯彻习近平法治思想，把习近平法治思想贯彻落实到全民普法全过程和各方面，引导全社会坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

二是大力弘扬社会主义法治精神。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善，法律法规众多，深入开展法治宣传教育，必须坚持重点突出、内容有所侧重。《决议（草案）》要求，深入宣传宪法和宪法相关法、

民法典以及与促进高质量发展和推动社会治理现代化密切相关的法律法规，加强社会主义法治文化建设，弘扬社会主义核心价值观，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，引导全社会树立权利与义务、个人自由与社会责任相统一的理念。

三是持续提升公民法治素养。提升公民法治素养是全民普法的主要目标，也是补齐全面依法治国短板的迫切要求，必须突出重点对象，开展分类指导。《决议（草案）》提出，以领导干部和青少年为重点，实施公民法治素养提升行动，重点抓好“关键少数”，发挥领导干部带头示范作用，让尊法学法守法用法成为领导干部自觉行为和必备素质。落实国家工作人员学法用法制度，教育引导青少年从小尊法守法，注重分层分类开展法治教育，让尊法守法成为全社会的生活方式。

四是推进普法与依法治理有机融合。坚持学用结合、普治并举，是做好法治宣传教育工作的一条宝贵经验。《决议（草案）》要求，深化法治乡村（社区）建设和专项依法治理，完善预防性法律制度，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。提高全社会应急状态下依法治理能力和水平，促进依法行动、依法行事。坚持依法治理与系统治理、综合治理、源头治理有机结合，深入开展多层次多形式法治创建活动，大力提高社会治理法治化水平。

五是着力提高普法的针对性和实效性。习近平总书记强调“普法工作要紧跟时代，在针

对性和实效性上下功夫”。《决议（草案）》要求，注重在立法、执法、司法和法律服务过程中开展实时普法，把普法深度融入立法、执法、司法和法律服务全过程，加大以案普法、以案释法力度，充分运用社会力量开展公益普法，充分运用新技术新媒体开展精准普法，提高普法产品供给质量。坚持集中宣传教育与经常宣传教育相结合，把普法融入法治实践、基层治理和日常生活。

六是加强党对全民普法工作的全面领导。以高质量普法推动高质量发展，最根本的是要发挥党的领导优势和社会主义制度的政治优势，不断创新完善工作机制，有效统筹资源力量。《决议（草案）》要求，坚持在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下推进全民普法工作，进一步完善普法工作领导体制和工作机制，落实党政主要负责人推进法治建设第一责任人职责，进一步完善国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，全面落实普法责任清单制度，促进各责任主体履行普法责任，推动形成全民普法工作新格局。要求加强监督检查，强化激励制约，保证决议得到贯彻落实。

党中央、全国人大、国务院一直高度重视、关心支持法治宣传教育工作。我们将全面贯彻落实“八五”普法规划和全国人大常委会决议，认真履行职责，扎实推进普法和依法治理工作深入开展，努力为推进全面依法治国、建设社会主义现代化国家作出新的更大贡献！

《决议（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会监察和司法委员会 对《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议 (草案)》审议情况和修改意见的报告

——2021年6月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月8日下午，对国务院提请审议的《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为深入学习宣传习近平法治思想，服务“十四五”时期经济社会发展，由全国人大常委会作出决议，继续在全体公民中开展第八个五年法治宣传教育，是必要的，赞成提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。监察和司法委员会于6月8日晚召开会议，逐条研究常委会组成人员的审议意见。司法部有关负责同志列席会议。监察和司法委员会认为，决议草案基本可行。同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，“八五”普法工作是在我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的背景下开展的，应当在决议中明确“八五”普法要达到的主要目标。监察和司法委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第一自然段增加“通过开展第八个五年法治宣传教育，使公民法治素养和社会治理法治化水平显著提升，形成全社会尊法学法守法用法的良好氛围。”

二、有的常委会组成人员提出，草案第六条“加强党对普法工作的全面领导”的有关内容位置较为靠后，应当前移。监察和司法委员会经研

究，建议采纳这一意见，在草案第一条规定“在党中央集中统一领导下推进全民普法工作”。相应地，将草案第六条标题修改为“加强组织实施和监督检查”。

三、有的常委会组成人员提出，草案第二条应当明确“八五”普法内容，进一步突出宣传宪法和民法典。监察和司法委员会经研究，建议采纳这一意见，在“深入宣传宪法和宪法相关法”后增加“全面落实宪法宣誓制度，加强宪法实施案例宣传”的规定，并对普法内容作了完善。

四、有的常委会组成人员提出，草案第三条对提升公民法治素养的表述不够充分，对落实国家工作人员学法用法制度的措施不够明确。监察和司法委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条内容作了相应调整。

五、有的常委会组成人员提出，普法工作中司法行政部门唱“独角戏”的情况依然存在，部门间协调配合不够。监察和司法委员会经研究，建议在第六条中明确“推动形成党委领导下的大普法工作格局”。

此外，我们还对决议草案作了个别文字修改。监察和司法委员会根据常委会组成人员和列席代表的审议意见，建议本次常委会会议通过。

决议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 关于批准2020年中央决算的决议

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议听取了财政部部长刘昆受国务院委托作的《国务院关于2020年中央决算的报告》和审计署审计长侯凯受国务院委托作的《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》。会议结合审议审计工作报告，对2020年中央决算(草案)和中央决算报告进行了审查。会议同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告，决定批准2020年中央决算。

国务院关于2020年中央决算的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会提出2020年中央决算报告和中央决算草案，请审查。

一、2020年中央财政 收支决算情况

2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情、世界经济深度衰退等多重严重冲击，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，按照党中央、

国务院决策部署，严格执行十三届全国人大三次会议审查批准的预算，统筹推进疫情防控和经济社会发展，疫情防控取得重大战略成果，在全球主要经济体中唯一实现经济正增长，脱贫攻坚战取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就。在此基础上，财政改革发展各项工作取得新进展，中央决算情况总体较好。根据预算法有关规定，重点报告以下情况：

(一) 2020年中央一般公共预算收支决算情况。

受疫情严重冲击，中央一般公共预算收入一季度大幅下降，为2009年以来首次负增长，随着疫情防控形势好转和经济逐步恢复，财政

运行情况逐季向好。在税务、海关等部门的共同努力下，中央一般公共预算收入 82770.72 亿元，为预算的 100%，下降 7.3%。加上从中央预算稳定调节基金以及中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 8880 亿元，收入总量为 91650.72 亿元。中央一般公共预算支出 118313.5 亿元，完成预算的 99%，增长 8.1%。加上补充中央预算稳定调节基金 1137.22 亿元，支出总量为 119450.72 亿元。收支总量相抵，中央财政赤字 27800 亿元，与预算持平。

与向十三届全国人大四次会议报告的执行数相比，中央一般公共预算收入减少 0.36 亿元，主要是在库款报解整理期少量非税收入退库。中央一般公共预算支出减少 97.37 亿元，主要是可再生能源电价附加增值税返还地方负担资金等据实结算项目的地方上解数额增加，相应抵减中央对地方转移支付。以上减收减支共计 97.01 亿元，已包含在上述补充中央预算稳定调节基金的 1137.22 亿元中。

从收入决算具体情况看，税收收入 79644.23 亿元，为预算的 99.8%，下降 1.7%，主要是受出口退税增加等因素影响；非税收入 3126.49 亿元，为预算的 104.2%，下降 62.3%。税收收入中，国内增值税 28353.14 亿元，为预算的 98.8%，主要是受疫情影响工业和服务业增值税减收超出预期，以及下调增值税税率等政策形成翘尾减收；国内消费税 12028.1 亿元，为预算的 96.1%，主要是成品油产销量低于预期；进口货物增值税、消费税和关税合计 17099.75 亿元，为预算的 106.5%，主要是外贸进口恢复较快，进口规模超出预期；企业所得税 23257.53 亿元，为预算的 98.3%，主要是疫情在上半年来对工业企业利润造成较大影响；个人所得税 6940.99 亿元，为预算的 109.3%，主要是居民收入随经济稳定恢复增长以及股权转让等财

产性收入增加；车辆购置税 3530.88 亿元，为预算的 116.9%，主要是汽车销量回升超出预期；出口货物退增值税、消费税 13628.98 亿元，为预算的 112.3%，主要是出口好于预期，以及加快办理出口退税进度。

从支出决算具体情况看，中央本级支出 35095.57 亿元，完成预算的 100.2%，下降 0.1%；中央对地方转移支付 83217.93 亿元，完成预算的 99.2%，增长 11.9%。中央本级支出中，一般公共预算支出 1735.21 亿元，完成预算的 100.8%；外交支出 514.07 亿元，完成预算的 94.7%，主要是国际组织股本金等支出减少；国防支出 12679.92 亿元，完成预算的 100%；公共安全支出 1835.91 亿元，完成预算的 100.2%；教育支出 1673.64 亿元，完成预算的 98.5%；科学技术支出 3216.48 亿元，完成预算的 100.6%；粮油物资储备支出 1224.57 亿元，完成预算的 100.7%；债务付息支出 5538.95 亿元，完成预算的 102.6%，主要是利率变动等因素导致内债付息支出增加。中央对地方转移支付具体情况是：一般性转移支付 69459.86 亿元，完成预算的 99.1%，其中共同财政事权转移支付 32180.72 亿元、完成预算的 98.7%；专项转移支付 7765.92 亿元，完成预算的 100.1%；特殊转移支付 5992.15 亿元，完成预算的 99%。

2020 年，中央预备费预算 500 亿元，实际支出 146.41 亿元，主要用于洪涝灾害灾后恢复重建等方面，剩余 353.59 亿元全部转入中央预算稳定调节基金。

2020 年，中央一般公共预算支出结余 1136.5 亿元（含中央预备费结余 353.59 亿元），加上超收 0.72 亿元，合计 1137.22 亿元，全部用于补充中央预算稳定调节基金。2020 年初中央预算稳定调节基金余额 30.46 亿元，加上上述补充的 1137.22 亿元、按规定用中央政府性基金结转资金补充的 60.64 亿元，2020 年末中央预

算稳定调节基金余额为 1228.32 亿元，2021 年调入一般公共预算 950 亿元后余额为 278.32 亿元。

2020 年，中央一般公共预算使用以前年度结转资金安排的支出 2703.41 亿元，其中，中央本级使用 1545.08 亿元，中央对地方转移支付使用 1158.33 亿元。中央预算周转金规模没有发生变化，2020 年末余额为 354.03 亿元，主要用于调剂预算年度内季节性收支差额。

2020 年，中央本级“三公”经费财政拨款支出合计 29.86 亿元（包括基本支出和项目支出安排的经费），比预算数减少 25.31 亿元，主要是中央部门落实过紧日子要求，厉行节约，从严控制和压缩“三公”经费支出，以及受客观因素影响，部分因公出国（境）、外事接待任务未实施，公务用车支出和公务接待支出减少。其中，因公出国（境）费 2.99 亿元，减少 3.79 亿元；公务用车购置及运行费 25.95 亿元，减少 19.84 亿元；公务接待费 0.92 亿元，减少 1.68 亿元。

2020 年，中央预算内投资支出 5999.8 亿元，其中，中央本级支出 929.8 亿元，对地方转移支付 5070 亿元。调整优化投资结构，重点保障地方建设项目，主要用于公共卫生等应对疫情补短板、重大基础设施建设、保障性安居工程、“三农”、创新驱动和结构调整、“一带一路”建设和区域协调发展、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。

2020 年，中央财政发行国债 71782.75 亿元，其中内债 70907.87 亿元、外债 874.88 亿元，筹措资金除用于到期国债还本外，其余均由中央财政统筹安排使用。国债还本 30868.18 亿元，其中内债 30649.69 亿元、外债 218.49 亿元。年末国债余额为 208905.87 亿元，包括内债余额 206290.31 亿元、外债余额 2615.56 亿元，控制在全国人大批准的国债余额限额 213008.35

亿元以内。

（二）2020 年中央政府性基金预算收支决算情况。

中央政府性基金预算收入 3561.62 亿元，为预算的 98.6%。加上抗疫特别国债收入 10000 亿元、2019 年结转收入 181.55 亿元，收入总量为 13743.17 亿元。中央政府性基金预算支出 10439.87 亿元，完成预算的 96.8%。其中，中央本级支出 2714.62 亿元，对地方转移支付 7725.25 亿元。调入一般公共预算 3002.5 亿元，其中抗疫特别国债调入 3000 亿元、新疆生产建设兵团政府性基金调入 2.5 亿元。中央政府性基金预算收大于支 300.8 亿元，其中，结转下年继续使用 240.16 亿元；单项政府性基金结转超过当年收入 30% 的部分合计 60.64 亿元，按规定补充中央预算稳定调节基金。中央政府性基金收入决算数比执行数增加 0.04 亿元，主要是决算整理期内民航发展基金、港口建设费等收入增加；支出决算数与执行数相同。

（三）2020 年中央国有资本经营预算收支决算情况。

中央国有资本经营预算收入 1785.61 亿元，为预算的 105.6%。加上 2019 年结转收入 144.09 亿元，收入总量为 1929.7 亿元。中央国有资本经营预算支出 939.06 亿元，完成预算的 74.6%，主要是部分中央企业国有资本经营预算执行低于预期，其中，中央本级支出 873.69 亿元，对地方转移支付 65.37 亿元。调入一般公共预算 577.5 亿元。结转下年支出 413.14 亿元。中央国有资本经营收入决算数、支出决算数均与执行数相同。

（四）2020 年中央社会保险基金预算收支决算情况。

中央社会保险基金收入 708.07 亿元，为预算的 51.1%，其中，保险费收入 360.59 亿元，财政补贴收入 332.97 亿元。加上地方上缴的基

本养老保险中央调剂基金收入 7379.55 亿元和从全国社会保障基金调入的专项资金 500 亿元，收入总量为 8587.62 亿元。中央社会保险基金支出 707.13 亿元，完成预算的 50.2%。加上安排给地方的基本养老保险中央调剂基金支出 7370.05 亿元和安排下达部分地方弥补企业职工基本养老保险基金缺口专项资金 500 亿元，支出总量为 8577.18 亿元。当年收支结余 10.44 亿元，年末滚存结余 377.4 亿元。中央社会保险基金收支预算执行率较低，主要是根据改革进展情况，中央单位开展机关事业单位养老保险制度改革实施准备期清算工作预计于 2021 年完成。与执行数相比，中央社会保险基金收入决算数增加 3.24 亿元，支出决算数减少 1.29 亿元，主要是中央单位编制社会保险基金预算的时间较早，实际执行中存在一定差异。

按照预算法和国务院有关规定，对 2020 年中央财政部分收支事项实行权责发生制核算，包括预算已经安排当年应支未支的工资和社保资金、国库集中支付年终结余以及国务院批准的其他特殊事项等。有关具体情况已向全国人大常委会专门报告。对上述资金，财政部将在预算执行中加强管理，及时拨付，尽快发挥资金效益。

二、全面落实积极的财政政策，有力保障疫情防控和经济社会发展

2020 年，我们坚决贯彻党中央、国务院决策部署，按照全国人大有关决议要求和批准的预算，统筹推进疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，坚持积极的财政政策更加积极有为，推动经济运行逐步恢复常态和民生持续改善。

(一) 加大政策对冲，促进经济持续稳定恢复。多渠道筹集资金加大支出力度。特殊时期采

取特殊举措，赤字规模增加 1 万亿元，赤字率提高至 3.7%，发行 1 万亿元抗疫特别国债，主要用于保居民就业、保基本民生、保市场主体，支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等。加大结转结存资金盘活使用力度，努力增加可用财力，弥补财政减收增支缺口。实施阶段性大规模减税降费。阶段性措施与制度性安排相结合，围绕市场主体急需，出台实施 7 批 28 项减税降费政策，加大对中小微企业、个体工商户和困难行业企业的支持。全年为市场主体减负超过 2.6 万亿元，其中减免社保费 1.7 万亿元，对保住上亿市场主体、帮助企业渡过难关发挥了重要作用。用好地方政府专项债券扩大有效投资。新增专项债券额度 3.75 万亿元，比上年增加 1.6 万亿元，坚持“资金跟着项目走”原则，适当拓宽使用范围，提高专项债券资金用作项目资本金的比例，带动社会资本加大投入。

(二) 坚持生命至上，全力支持抗击新冠肺炎疫情。优先保障疫情防控经费。把疫情防控作为最重要、最紧迫的工作来抓，按照特事特办、急事急办原则，加快资金拨付使用，确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控。加强资金分配和使用监管，各级财政疫情防控资金投入超过 4000 亿元，为开展相关工作提供了坚实保障。强化应对疫情的财税支持政策。围绕减轻患者救治费用负担、提高疫情防治人员待遇、保障疫情防控物资供应、加强科研攻关特别是药物和疫苗研发等方面，出台实施一系列针对性强的财税政策。加强财政金融政策配合，对疫情防控重点保障企业专项再贷款给予 50% 贴息，支持 6600 多家企业获得优惠贷款。同时，大力支持疫情防控救治体系和应急物资保障体系建设，提升重大突发公共卫生事件应急处置、应急物资生产动员能力。

(三) 精准聚焦发力，推动三大攻坚战取得

决定性成就。支持如期打赢脱贫攻坚战。聚焦剩余贫困县和贫困人口，着力保障“粮草军需”，支持年初剩余的551万农村贫困人口全部脱贫、52个贫困县年内全部摘帽。中央财政专项扶贫资金连续第五年增加200亿元，达到1461亿元，并向受疫情影响较重地区、挂牌督战地区倾斜，同时一次性增加综合性财力补助资金300亿元，支持地方脱贫攻坚补短板。深入推进贫困县涉农资金整合，全年整合资金2985亿元。加强扶贫项目资金全过程绩效管理，健全部门协同、上下联动的资金监管机制。推动生态环境质量明显改善。支持打好蓝天、碧水、净土保卫战。引导黄河全流域开展横向生态补偿机制建设，带动沿黄各省区共抓大保护大治理。推动国家绿色发展基金挂牌运营，支持长江经济带沿线省市开展环境保护、能源资源节约利用等。深入推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，提升生态系统质量和稳定性。防范化解重大风险取得积极成效。完善债务常态化监控机制，强化政策协同，实施联合监管，地方政府隐性债务风险得到缓释。从新增地方政府专项债券额度中安排2000亿元用于补充中小银行资本，支持化解中小银行风险，督促指导地方在处置过程中全面清产核资、严肃追责任，严格落实地方政府属地责任和金融机构主体责任。

（四）加强创新引领，巩固实体经济发展根基。大力支持科技创新。聚焦国家战略需求，优化财政资金管理机制，着力保障关键核心技术攻关。推进科研院所改革发展，支持企业承担中央财政科技计划（专项、基金等）科研任务，引导企业加大研发投入。推动制造业高质量发展。发挥财政资金撬动作用，引导资本、资源向战略关键领域聚焦。整合设立专项资金，支持提升产业基础能力和产业链水平。延长新能源汽车购置补贴和免征车辆购置税政策至2022年底。支持深化农业供给侧结构性改革。落实“藏粮于地、藏

粮于技”战略，支持新建高标准农田8000万亩，实施东北黑土地保护性耕作4000万亩，加强基层农技推广体系建设，增加产粮大县奖励，完善农机购置补贴政策，保障国家粮食安全。支持培育新型农业经营主体，推进农业生产社会化服务。对地方优势特色农产品保险以奖代补试点范围扩大至20个省份，支持新创建31个国家现代农业产业园、50个优势特色产业集群、259个农业产业强镇。

（五）突出民生兜底，优先稳就业保民生。着力保居民就业。拓宽就业相关资金保障渠道，支持就业创业扶持政策落实。加大失业保险稳岗返还和创业担保贷款贴息政策力度，助力稳企业保就业。推动教育公平发展和质量提升。统一全国义务教育生均公用经费基准定额，将中西部地区标准提高到与东部地区一致。深入实施义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，基本消除城镇“大班额”，基本补齐乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校短板。合理完善普惠性学前教育保障机制，促进职业教育高质量发展，加大对中西部高校的支持力度。强化卫生健康投入。加大公共卫生体系建设力度，深化疾病预防控制体系改革。居民医保、基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别提高到每人每年550元、74元。开展门诊费用跨省直接结算试点，完善药品和高值医用耗材集中采购政策。提高社会保障水平。按照5%左右的幅度调整退休人员基本养老金，城乡居民基础养老金最低标准提高到93元。企业职工基本养老保险基金中央调剂比例进一步提高至4%，22个中西部和老工业基地省份净受益1768.45亿元。全国社保基金稳健审慎投资运营，基金规模稳步扩大。支持各地开工改造城镇老旧小区4.03万个。优抚对象等人员抚恤和生活补助标准提高10%。保障困难群众基本生活。全年新增受疫情影响纳入低保、特困供养对象600多万人，对因疫情致困群众实施临时救助超

过 900 万人次。

三、加快推进财税体制改革， 持续提升财政管理水平

2020 年，我们结合全国人大有关方面和审计署提出的意见建议，统筹推进财税体制改革与财政管理，加强预算管理各项制度系统集成、协同高效，努力提升财政工作科学化规范化法治化水平。

（一）创新实施财政资金直达机制。按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，加快资金分配、拨付、使用。仅用 20 天使 90% 以上中央直达资金落实到市县基层，与往年相比使用进度明显加快。通过中央备案审核环节，保证资金用于符合中央调控要求和急需支持的领域。建立受益对象实名台账，做到流向明确、有账可查，促进资金精准惠企利民。下达地方的 1.7 万亿元直达资金中，除按规定可结转的抗疫特别国债资金外，形成支出 1.56 万亿元，涉及项目 36 万余个。严格监管资金，开发建设联通中央、省、市、县各级财政的监控系统，实现对每笔资金从源头到末端的全链条、全过程跟踪，确保资金和监管“一竿子插到底”，防止挤占挪用、沉淀闲置。直达机制运行有序有效，为支持市县基层落实减税降费发挥了“雪中送炭”作用，为稳住经济基本盘提供了重要支撑。

（二）全面落实政府过紧日子要求。始终牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约思想，把政府过紧日子作为财政工作长期坚持的方针，切实做到节用为民。中央财政带头，从严编制预算，严把支出关口，除疫情防控、国债付息等必要增支外，其他支出总体上控制在批准的预算规模内。定期评估中央部门落实过紧日子要求的情况，加强预算执行监控结果运用，推动及时堵塞漏洞、改进管理。2020 年中央本级支出负增长，其中非急需非刚性支出压减 50% 以上。安排 2021 年预算

时，中央本级支出继续安排负增长，进一步大幅压减非急需非刚性支出，重点项目和政策性补贴也按照从严从紧、能压则压的原则审核安排。督促地方厉行勤俭节约，将过紧日子的要求落到实处，大力盘活财政存量资金，把更多宝贵财政资源腾出来，用于改善基本民生和支持市场主体发展。

（三）进一步加强预算管理。严格落实预算法有关规定，修订后的预算法实施条例颁布施行。加快推进预算管理一体化建设，制定全国统一的业务规范和技术标准，着力以信息化推动预算管理现代化。完善转移支付资金分配办法，建立标准控制和核查机制，健全定期评估机制。加强中期财政规划管理，增强对年度预算编制的指导和约束作用。强化部门预算管理约束机制，根据预算执行、决算、评审、审计、监管等工作中发现的问题，适当减少相关部门预算安排。扎实推进中央本级项目支出标准体系建设，进一步强化基本支出定员定额管理，更好发挥标准在预算管理中的基础性作用。大力推动预算公开，102 个中央部门向社会公开部门预算，指导督促地方扎实做好预算公开工作，提高预算透明度。

（四）推动预算绩效管理提质增效。更加突出绩效导向，针对重点环节持续完善绩效管理制度框架，印发实施关于加强项目支出绩效评价管理、委托第三方机构参与预算绩效管理等规范性文件，不断健全分行业、分领域绩效指标体系。加强绩效目标审核，建立健全绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步批复下达的工作机制。强化财政评价和绩效结果应用，组织对 60 多个重点民生政策和重大项目开展绩效评价，涉及年度预算金额超 3000 亿元，将绩效结果作为完善政策、安排预算、改进管理的重要依据。扩大向全国人大报送绩效信息范围，持续推动绩效信息向社会公开。加强与全国人大常委会预算工委、审计署沟通协调，邀请全国人大代表和专家学者

参与绩效评价工作，提高绩效评价权威性和公信力。

(五) 持续深化财税体制改革。围绕建立现代财税体制目标任务，加快推进重点领域改革。生态环境、公共文化、自然资源、应急救援等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案印发实施，积极推进省以下财政事权和支出责任划分改革。落实税收法定原则，契税法、城市维护建设税法顺利出台，印花税法草案按程序提请全国人大常委会初次审议。中央层面划转部分国有资本充实社保基金工作全面完成，共划转 93 家中央企业和金融机构国有资本总额 1.68 万亿元。295 户中央企业新纳入国有资本经营预算编制范围。加快推进政府财务报告制度建设，中央部门编制范围由上年的 40 个扩大到 108 个，地方层面实现分级次政府综合财务报告编制全覆盖。

(六) 强化地方政府债务管理。坚持底线思维，增强风险意识，进一步完善管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的地方政府举债融资机制。一方面，加强地方政府法定债务管理。兼顾稳增长和防风险需要，合理确定新增地方政府债券规模，完善分配机制，严控高风险地区新增债务限额，避免风险累积。健全以债务率为主的风险评估和预警指标体系，及时向各地区和相关部门通报风险评估预警结果。另一方面，抓实化解隐性债务风险工作。加强部门间信息共享和协同监管，及时发现和有效处置风险，完善长效监管制度框架。坚决遏制隐性债务增量，保持监管高压，对违法违规举债行为发现一起、查处一起、问责一起。积极稳妥化解隐性债务存量，指导督促地方建立市场化、法治化的债务违约处置机制，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

(七) 依法接受人大审查监督。认真贯彻《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》等文件精神 and 全国人大有关要

求，更好配合人大审查监督工作。落实全国人大及其常委会有关决议，对全国人大财经委提出的审查意见逐项研究、积极改进，全面报告落实情况 and 后续措施。依法向全国人大常委会报告 2019 年度国有资产管理情况、财政部履行出资人职责和资产监管职责企业国有资产管理情况，持续完善国有资产管理情况报告工作机制，加强成果运用。积极主动向人大代表汇报工作、倾听意见，及时回应关切，使财政工作更加符合民心民意。

2020 年决算情况总体较好，同时也存在一些需要解决的问题。我们高度重视这些问题，采取有力措施整改，同时，举一反三，标本兼治，加强管理，完善制度，进一步提高财政预算管理水

平。今年以来，财政部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，十三届全国人大四次会议审查批准中央预算后，及时批复中央部门预算，加快下达中央对地方转移支付，落实减税降费等举措。1—4 月全国一般公共预算收入 78008 亿元，增长 25.5%，与 2019 年同期相比增长 7.4%。其中税收收入 67450 亿元，增长 27.1%，税收中的国内增值税、国内消费税、进口环节税收、企业所得税分别增长 24.7%、13.9%、27.6%、25.7%。财政收入呈现恢复性增长，反映我国经济恢复取得明显成效；同比增速较快主要是受到去年同期基数低的不可比因素以及当前工业生产者价格指数上涨等影响。全国一般公共预算支出 76396 亿元，增长 3.8%，与 2019 年同期相比增长 1%，积极的财政政策提质增效、更可持续，兼顾当前和长远，加强民生等重点领域支出保障。随着提高企业研发费用加计扣除比例等新增减税政策效应逐步释放，同时受去年下半年同期基数相对较高影响，预计全年收入增幅呈现前高后低走势，财政收支总体上仍处于紧平衡状态。此外，当前全球疫情形势不确定性依然较高，一

些国家经济刺激政策可能带来的风险不容忽视，国内经济恢复不均衡、基础不稳固，完成全年预算需要付出艰苦努力。

下一步，我们将坚决贯彻中央经济工作会议精神 and 《政府工作报告》部署，严格执行全国人大批准的预算，坚持稳中求进工作总基调，准确把握新发展阶段，全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，用好稳增长压力较小的窗口期，精准实施宏观政策，保持政策连续性、稳定性、可持续性，不急转弯，把握好时度效，坚持以人民为中心的发展思想，切实提升政策效能和资金效益，保持经济运行在合理区间，努力完成全年经济社会发展主要目标任务。重点做好以下工作：一是落实落细积极的财政政策。常态化实施财政资金直达机制，2021年将27项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到2.8万亿元，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖，对冲部分阶段性政策“退坡”影响。用好地方政府专项债券，指导地方加强项目储备，适当放宽专项债券发行时间限制，合理把握发行节奏，提高债券资金使用绩效。加强部门协同配合，跟踪做好减税降费效果监测和分析研判，及时研究解决市场主体反映的突出问题。二是增强国家重大战略任务财力保障。支持科技自立自强，强化国家战略科技力量，加大基础研究投入，打好关键核心技术攻坚战，加快科技成果转移转化。推动区域协调发展和以人为核心的新型城镇化，着力提升基本公共服务均等化水平。支持全面实施乡村振兴战略，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。加强污染防治和生态建设，有序推进碳达峰、碳中和工作。三是着力保障和改善民生。加强基本民生保障，支持解决好教育、养老、医疗等群众最关心最直接最现实的利益问题，继续做好疫苗接种、疫情防控等资金保障工作。尽力而为、量力而行，加强民生政策财政承受能力评估，推动建立民生支出清

单管理制度，提高民生支出管理的规范性和透明度，增强民生政策可持续性。四是兜牢兜实基层“三保”底线。在较大幅度增加中央对地方财力支持的基础上，强化地方责任落实，加大财力下沉力度。密切跟踪监测地方财政收支运行、库款保障情况，精细测算并差异化调度资金，加强对困难地区的支持。五是进一步加强预算管理。强化预算对执行的控制，硬化预算约束。加强财政资源统筹，加大结余资金收回和结转资金消化力度。加快推进支出标准体系建设，进一步规范支出管理、优化支出结构。持续深化预算绩效管理，把宝贵的财政资金用到紧要处、关键点。强化监督问责，继续着力防范化解地方政府隐性债务风险。六是加大财会监督力度。促进财会监督与其他监督协同发力，运用“互联网+监管”、大数据等现代信息技术手段提升监督能力和水平。围绕财税政策落实、防范化解风险、提高资金绩效等开展监督检查和专项治理，强化政策跟踪问效。严肃财经纪律，加强会计审计监管，对违反有关财税法规的严肃追责问责，绝不允许把财经纪律当“稻草人”，维护良好的市场经济秩序和营商环境。七是抓紧抓实审计查出突出问题整改。明确整改责任主体，敢于较真碰硬，加强协调联动，形成整改合力。既抓好问题本身的整改，又从政策制度层面深入分析，完善体制机制，及时向全国人大常委会报告整改情况。

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，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉接受全国人大常委会的监督，认真落实本次会议审查意见，积极发挥财政职能作用，增强全局观念，凝心聚力、担当实干，确保“十四五”开好局起好步，以优异成绩庆祝中国共产党成立100周年！

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

——2021 年 6 月 7 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

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，报告 2020 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

按照党中央、国务院决策部署，审计署依法审计了 2020 年度中央预算执行和其他财政收支情况。审计结果表明：各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真执行十三届全国人大三次会议有关决议，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，统筹疫情防控和经济社会发展，我国经济运行逐季改善、逐步恢复常态，在全球主要经济体中唯一实现正增长，脱贫攻坚战取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。

——积极的财政政策和稳健的货币政策取得明显成效。围绕市场主体急需制定和实施规模性纾困政策，稳住了经济基本盘。全年为市场主体减负超过 2.6 万亿元，金融系统向实体经济让利 1.5 万亿元；对新增 2 万亿元中央财政资金建立直达机制，省^①级财政加大资金下沉力度，为市县基层及时补充财力；部署各地加快推进重大项目建设，合理扩大有效投资，全年固定资产投资（不含农户）增长 2.9%，对经济恢复增长发挥

了重要作用；中央对地方转移支付比上年增长 12%，有力支持地方“三保”工作。

——人民生活得到切实保障。作为最大发展中国家，在巨大冲击下保持了就业大局稳定。全年城镇新增就业 1186 万人，向 608 万户企业发放失业保险稳岗返还 1042 亿元，惠及 1.56 亿人；启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，因疫情新纳入低保、特困供养近 600 万人，实施临时救助超过 800 万人次。中央本级卫生健康支出较上年增长 38.4%。

——三大攻坚战取得决定性成就。中央专项扶贫资金连续第 5 年增加 200 亿元，960 多万人易地扶贫搬迁建设任务全面完成，年初剩余 551 万人全部脱贫、52 个贫困县全部摘帽，加强易返贫致贫人口监测和帮扶；深入实施山水林田湖草沙生态保护修复工程试点，继续打好蓝天、碧水、净土保卫战，完成污染防治攻坚战阶段性目标任务；完善债务常态化监控机制，地方政府隐性债务风险得到缓释，安排 2000 亿元专项债券支持化解地方中小银行风险。

——审计整改力度进一步加大。至 2021 年 4 月，对 2019 年度审计发现的问题，有关部门

^① 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，省市县统称为地区。

单位和地方已整改 2545.4 亿元，制定完善制度 3485 项，追责问责 722 人；尚有 192 个问题未整改到位，涉及金额 98.7 亿元，主要是正在履行必要的行政和司法程序，或属于协调难度大的历史遗留问题。审计机关将持续跟进，督促加快整改。

一、中央财政管理审计情况

审计了财政部具体组织中央预算执行和编制中央决算草案情况。2020 年，中央一般公共预算收入 91650.72 亿元、支出 119450.72 亿元，赤字 27800 亿元，与预算持平。中央政府性基金收入 13743.17 亿元、支出 10439.87 亿元。中央国有资本经营收入 1929.7 亿元、支出 939.06 亿元。中央社会保险基金收入 8587.15 亿元、支出 8577.18 亿元。

审计了发展改革委组织分配中央财政投资情况。2020 年，发展改革委组织分配中央财政投资 6000 亿元，其中安排中央本级支出 930 亿元、对地方转移支付 5070 亿元。投向保障性安居工程、“三农”建设、公共卫生应急物资保障体系、重大基础设施建设、创新驱动和结构调整、“一带一路”建设和区域协调发展、社会事业和社会治理、节能环保和生态建设、中央本级建设等 9 大领域。

审计结果表明，财政部、发展改革委认真落实党中央、国务院决策部署，推动统筹疫情防控和社会经济发展，助力打赢三大攻坚战，财税体制改革进一步深化，预算和投资计划执行情况总体较好。对审计指出的中央决算草案个别事项编报不准确问题，财政部已对决算草案进行了调整。发现的其他主要问题：

（一）财政资源统筹工作有待改进。

1. 中央一级预算单位（以下统称部门）预

算编制安排不合理。财政部在 5 个部门 16 个项目上年结转 1.53 亿元的情况下，继续向这些项目安排预算 2.84 亿元，至 2020 年底又结转 1.65 亿元；未按规定收回 3 个部门和 31 户央企结余资金 25.61 亿元。

2. 中央政府性基金和社保基金管理不到位。政府性基金目录清单未按要求公布基金征收方式和标准。2 项未严格执行以收定支原则，在短收情况下列支 1.16 亿元。全国社保基金理事会代管的原行业统筹企业职工基本养老保险基金结余 79.98 亿元尚未统筹使用。

3. 国有资本经营预算相关改革推进不畅。一是覆盖面仍不完整。至 2020 年底，有 62 个部门所属的 1257 家企业（资产总额 4793 亿元）未纳入。中国印钞造币总公司等 11 家金融企业依托行政权力、国有资产资源取得的收入（2020 年净利润 131.66 亿元）尚未纳入预算管理。二是上缴比例不达标，预算不细化。2 家中央金融企业上缴国有资本经营收益比例偏低；中央国有资本经营支出预算 438.46 亿元（占 36.6%）年初未细化到具体项目或单位。

（二）财政支出标准的基础性作用发挥不充分。

1. 基本支出定员定额管理有待改进。2020 年，应纳未纳入定员定额管理的部门及所属单位有 1950 家（占 26.4%）；已纳入的 5436 家中，有 5347 家（占 98.3%）未实行实物费用定额管理。

2. 项目支出标准体系建设推进慢。至 2020 年底，未按要求明确标准化管理项目、共性项目范围等；78.4% 的部门未按要求启动标准制定。已制定的 128 条专用标准仅适用 33 个部门，未达到基本覆盖所有部门核心职能活动的改革要求。

3. 事业单位补助政策有待完善。至 2020 年底，由于不同类型事业单位补助标准尚未建立，中央部门所属事业单位中，有 705 家公益一类及 1104 家公益二类事业单位基本沿用改革前补助政策。

（三）中央与地方财政关系尚未理顺。

1. 共同财政事权转移支付管理不完善。为适应中央与地方财政事权和支出责任划分改革需要，财政部 2019 年设立 54 项共同财政事权转移支付，其中 17 项未出台对应领域财政事权与支出责任划分方案；部分已出台划分方案的仍沿用原专项管理办法，在项目设立、央地分担比例、资金分配等方面，未体现共同财政事权特征。

2. 转移支付分配不够规范严格。2020 年，财政部管理的转移支付和发展改革委管理的投资专项分别为 98 项、74 项。抽查发现其中 42 项在管理分配中存在以下问题：

一是分配中存在随意性。主要是未按规定办法分配、无明确标准调整分配规模，或对同类地区同类项目分配标准不一，涉及 19 项转移支付和 5 个投资专项。如老工业地区振兴发展投资专项向湖南省 3 个道路项目以投资总额 30% 比例补助 3357 万元，又以 20% 比例向该省另 2 个道路项目安排 1148 万元。

二是支持方向交叉雷同。涉及 3 项转移支付和 9 个投资专项。如财政部 2 项转移支付与发展改革委 2 个投资专项均包含城市管网、黑臭水体治理等项目。发展改革委 2 个投资专项均投向产业园区基础设施建设；财政部 2 项转移支付均安排南水北调生态补偿资金。

三是未及时向地方下达。涉及 8 项转移支付和 3 个投资专项。其中，3 项转移支付未达到提前下达 70% 的规定比例；4 项转移支付预算 154.5 亿元年初未细化至具体地区；1 项转移支

付的 14.62 亿元资金下达后，要求地方使用时再次上报审核。3 个投资专项 211 个项目的承建单位自发展改革委下达投资计划，至收到财政部门预算指标的平均时长 114 天。

3. 对地方财政管理不到位，未及时发现纠正地方错误或违规行为。财政部对 47 个地区的财政专户监控不到位，其中 44 个地区通过专户延压收入 360.33 亿元或虚列支出 102.36 亿元。发展改革委对地方自行缩减内容、未按期开（完）工或暂停的 13 个投资项目（涉及中央财政投资 17.78 亿元），未及时督促整改。

二、中央部门预算执行审计情况

审计了 43 个中央部门及所属 439 家单位，抽查财政拨款 2314.33 亿元（占 31.44%）。从审计情况看，预算执行情况总体较好。有关部门和单位积极压减非急需非刚性支出，财政拨款预算执行率 89.08%，比上年提高 0.24 个百分点。发现的主要问题：

（一）部门预算不够完整准确，少（多）报预算、代编预算等问题依然存在。共涉及 20 个部门和 98 家所属单位、资金 12.8 亿元。其中，9 个部门未将 63 家所属单位收支 2.89 亿元纳入年初预算；14 个部门和 93 家所属单位未将投资收益、利息收入等 8.94 亿元纳入年初预算；3 个部门和 4 家所属单位以同一项目等多申领预算 1470.85 万元；4 个部门和 4 家所属单位代编预算 8250.9 万元。

（二）违反中央八项规定精神和过紧日子要求。共涉及 29 个部门和 176 家所属单位、资金 9.05 亿元。

1. “三公经费”等管理不严。3 个部门和 28 家所属单位超标准配备公务用车、无偿占用下属单位车辆 97 辆，违规发放车补 68.19 万元；3

家所属单位出国团组转嫁费用 40.81 万元。8 个部门和 13 家所属单位无（超）计划召开会议 1271 个。8 个部门和 10 家所属单位摊派或违规收（支）会议费 1454.01 万元。2 个部门和 17 家所属单位违规发放津补贴等 5440.4 万元。3 家所属单位超标配备办公用房 1489.63 平方米，2 个部门违规装修办公楼，涉及 761.29 万元。

2. 依托部门职能或行业资源违规收费。7 个部门和 46 家所属单位违规开展资质评审、评比表彰等，转嫁、摊派或收费 3.92 亿元；1 个部门和 15 家所属单位通过出租期刊版面等获得收入 5867.43 万元。还有 13 家所属单位的 190 人违规投资入股企业，11 人在行业协会等兼职或取酬 5.85 万元。

3. 年底突击花钱等现象有禁不止。一些部门抢在年底虚列预算支出，有 9 个部门和 24 家所属单位通过提前支付合同款等方式列支 2.49 亿元。还有 10 个部门和 50 个所属单位超预算超范围列支 1.26 亿元。

（三）预算管理存在薄弱环节。政府采购方面，3 个部门和 7 家所属单位政府采购预算（计划）不完整，涉及 7451.98 万元；16 个部门和 37 家所属单位存在未公开招标、违规转分包等问题，涉及 5.71 亿元。资金管理方面，3 个部门和 16 家所属单位违规将 577.16 亿元账外存放、大额提现或出借理财等；18 个部门和 54 家所属单位 8.29 亿元存量资金未按时清理或上缴；2 个部门和 2 家所属单位损失浪费 5022.84 万元。财务核算方面，10 个部门和 34 家所属单位少计或未按时上缴收入 20.4 亿元；7 个部门和 27 家所属单位 6.85 亿元往来账款长期未清理；6 个部门和 19 家所属单位存在会计核算不准确等问题 19.88 亿元。全面预算绩效管理方面，17 个部门和 245 家所属单位的 587 个项目绩效目标

不完整、未细化或脱离实际；7 个部门和 57 家所属单位的 153 个项目未按规定开展绩效评价或自评结果不真实、不准确。

多年来，上述中央部门预算执行的不少问题屡次出现，所属二、三级单位尤为突出，反映出部门预算管理体制机制还不完善、制度执行还不到位。对照全国人大常委会关于健全完善审计整改长效机制的相关意见，具体分析如下：

一是预算编报和审核批复缺乏刚性约束。一些部门预算意识不强，编制预算时仍习惯于“基数+增长”，财政部门对各部门预算审核把关有待进一步加强，预算执行评估结果与下年度预算安排挂钩机制还需强化。

二是预算管理存在制度空白。随着预算管理体制改革不断深化，一些预算相关领域旧制度已废止，但新制度未及时建立，出现管理盲区。

三是部门财务管理能力滞后。近年来，按照党中央、国务院部署要求，中央财政推出全面预算绩效管理、三年支出规划、预决算公开、政府会计制度等改革举措，但一些部门财务管理建设相对滞后，财务人员能力不适应，难以精准把握和落实政策意图。

四是追责问责制度执行不到位。预算执行链条长、环节多、涉及面广，很多违反财政法规的问题实际都是单位行为。实际工作中多以通报批评、下不为例为主，警示教育效果不明显。

三、重点专项资金和重大投资项目审计情况

（一）全国基本医疗保险基金审计情况。2020 年，全国基本医疗保险（包括职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险）参保人数达 13.61 亿人，参保覆盖面稳定在 95% 以上，基金

运行总体安全平稳。发现的主要问题：

1. 骗取套取花样翻新。8780 家定点医药机构、中介机构及参保人员涉嫌骗取套取基金 10.59 亿元。与以往单一通过虚开药品多报销的手段相比，目前手段更加隐蔽、载体更加多样。一是虚开难以核实诊疗记录的项目。推拿、针灸等因不需耗材或缺乏计量标准等，被一些定点医疗机构大量虚开以提高结算基数。二是不法中介串联群体性骗保。一些不法中介利用定点医药机构多结算、参保人员多报销的利益趋同性，从中勾连助推以赚取手续费实现“三赢”。加之民政、医保等部门间数据不共享、报销单据审核手段有限，无法精准识别骗套行为，发现后也主要采取罚款、拒付等手段，难以起到震慑作用。

2. 统筹级次较低。至 2020 年底，全国共有 578 个职工基本医疗保险和 561 个城乡居民基本医疗保险统筹区，基本停留在市级统筹层面。

3. 部分医保政策未落实。28 省 17.82 万人未在户籍所在地参保，10 省 8.44 万人应获未获补助 858.59 万元；7 省 18 家中央或省属单位未按要求纳入医保属地化管理，涉及 260.43 万人；24 省 2865 家公立医院违规线下采购药品耗材，或未按时支付带量采购货款等 23.17 亿元。

4. 违规收支 71.55 亿元。收入方面，22 省 81 县少拨付中央医保补助或少安排地方补助 30.18 亿元；11 省 1 万多家机关事业单位少缴欠缴医疗保险费 24.21 亿元。支出方面，16 省 36 个单位挤占挪用等 15.99 亿元；28 省 330 家经办机构违规支付工伤医疗等非基金承担费用 1.17 亿元。

(二) 全国基本养老保险基金审计情况。至 2020 年底，全国基本养老保险（包括企业职工、城乡居民和机关事业单位 3 项）参保人数达

9.99 亿人。各级政府逐年加大财政补贴力度，职工养老保险待遇实现“十六连调”。发现的主要问题：

1. 应保尽保仍有漏缺。至 2020 年底，全国 1551 家单位的 22 万人未按要求纳入机关事业单位养老保险参保范围。26 省 28.2 万人未在户籍所在地参加城乡居民养老保险，18 省 10.4 万人未按时足额获得补助 838 万元。

2. 违规收支 46.3 亿元。收入方面，24 省 197 家单位违规少缴或截留 1.2 亿元，18 省 3359 家单位应获未获保费减免 1.6 亿元。支出方面，全国 4.62 万人跨险种跨统筹区重复领取 3.7 亿元，17 省挤占挪用 39.8 亿元用于日常经费、其他社会保障支出等。

(三) 保障性安居工程审计情况。审计的 6 省 6 市及所辖 66 县 2020 年共筹集建设资金 475.41 亿元，至 2020 年底开工改造老旧小区 962 个、棚户区住房 5.23 万套，公租房在保户数达 30.69 万户。发现的主要问题：

1. 部分政策落实不精准。住房保障方面，5 市 5730 套公租房被违规占用或长期空置，有 7.27 万人应获未获公租房保障。老旧小区改造方面，2 市 241 个已改造小区不符合改造标准，138 个小区符合标准未优先改造；抽查 1207 个已完工小区发现，365 个未按规定配备专门物业，消防等设施时有损坏。

2. 资金违规使用或闲置。8 县将 19.49 亿元用于弥补公用经费、非安居工程建设等，22 县的 79.73 亿元闲置 1 年以上。

(四) 城乡义务教育补助经费审计情况。2020 年，审计的 66 个地区共安排城乡义务教育补助经费 1217.05 亿元（其中中央补助 964.28 亿元、本级预算 252.77 亿元）。审计发现，经费管理使用存在套取、挪用等问题，拖欠发放补助

四、重大政策措施落实 跟踪审计情况

2020年7月以来，每季度选择若干项具有全局性、关键性的重大经济政策措施，集中开展落实情况跟踪审计。

(一) 新增财政直达资金审计情况。组织全国审计机关对2万亿元新增财政资金进行跟踪审计。至2020年底，实行直达市县基层管理的1.7万亿元中，除40亿元结转下年、50亿元拨付2家中央部门外，其余1.69万亿元资金已全部下达地方；省级财政除预留少量资金外，其余1.66万亿元已全部下达市县基层；地方各级财政已支出1.56万亿元，尚未支出的均按程序结转下年。

审计结果表明，党中央、国务院作出新增财政资金直达市县基层直接惠企利民的重大决策部署，有力支持保障了大规模减税降费政策的落实到位，促进了上亿市场主体的生存发展，为做好“六稳”工作、落实“六保”任务特别是保居民就业、保基本民生、保市场主体，从而赢得各项工作主动权发挥了重要支撑作用。创新实施的特殊转移支付机制使资金下达更快捷、投向更精准、监管更有效，资金分配管理使用总体严格规范。但也发现部分地区资金分配不精准、下达支付不及时、扩大支出范围或虚报冒领、虚列支出或违规拨付等问题金额391.53亿元。至2020年底，有关地方已通过重新分配、收回资金、加快拨付等整改220.89亿元，促进新开工和调整项目1086个。

(二) 金融服务实体经济审计情况。审计的19家金融机构不断加强普惠金融服务，企业融资难融资贵问题得到缓解。发现的主要问题：

1. 信贷审查不严影响“房住不炒”政策落

情况时有发生。3县通过虚报学生人数等套取8124.98万元；23个地区将1.97亿元挪用于平衡预算、偿还债务或人员经费等；1县1308.93万元闲置2年以上。5县184个校舍维修改造项目未按期开(完)工或建成后长期闲置。

(五) 生态环保资金审计情况。重点抽审了20省2018年至2020年大气污染防治、退耕还林等7项生态环保资金3138.62亿元。结果表明，20省3年来共出台相关资金和项目管理制度132项，淘汰燃煤锅炉等8万余座，消除黑臭水体1790条，新增造林面积1.49亿亩，生态环境持续改善。发现的主要问题：

1. 中央支出责任落实存在越位。根据相关改革方案，区域内污染防治由地方承担主要支出责任，中央财政可予适当支持，但部分领域实际高度依赖中央财政，2020年全国4854个土壤污染防治项目中，有80%的项目中央投入占比超过90%。

2. 政策激励和引导作用发挥不充分。一些专项资金定位多元、政策目标冲突。有的既作为专项转移支付改善生态，又作为均衡性转移支付补充地方财力，实际分配范围逐步扩大。如18省3年将重点生态功能区转移支付530.78亿元(占31.85%)，安排给894个非重点生态县域。部分退耕还林专项与耕地保护政策相冲突或脱离实情，6省将已享受退耕还林补贴的退耕地重复申领农业支持保护补贴11.3亿元，3省因无耕地可退申请减少任务56.76万亩。

3. 部分资金和项目绩效不佳。16省动用10.9亿元用于修建公园、雕塑等景观工程，17省38.17亿元被套取骗取或挤占挪用，7省的3.23亿元闲置资金未及时上缴财政或统筹使用，18省的112个项目未按时开(完)工或建成后效益不佳。

实。重点核查 4 家银行 1121 笔 10.94 亿元可疑的个人经营性贷款和消费贷款发现，由于信贷申请、发放和使用等环节审查管理不严，有 353 笔 1.79 亿元转入房地产企业，其中 231 笔明确备注“购房”等信息。

2. 服务小微企业有偏差。5 家金融机构通过存贷挂钩、违规收费等方式增加企业融资成本 21.6 亿元；2 家金融机构违反政策要求，对受疫情影响的企业或个人抽回贷款或未办理贷款延期，涉及资金 18.13 亿元。

(三) 政府债务风险审计调查情况。重点调查了 17 省本级、17 市本级和 21 县共 55 个地区的政府债务管理情况，并延伸了其他地区。2020 年底，重点调查的 55 个地区政府债务余额 5.07 万亿元，平均债务率较上年降低 13 个百分点。债务风险总体呈收敛态势，但仍存在专项债券重发行轻管理的问题。至 2020 年底，55 个地区专项债余额 1.27 万亿元中有 413.21 亿元（占 3.25%）未严格按用途使用，其中 5 个地区将 204.67 亿元投向无收益或年收入不足本息支出的项目，偿债能力堪忧。

(四) 税收征管和减税降费政策落实审计情况。对税务总局和 17 省市税收征管及其他相关情况的审计结果表明，有关部门和地区认真贯彻落实党中央、国务院部署要求，新出台实施 40 项减税降费政策，认真实施阶段性大规模减税降费措施，积极推行“非接触式”办税缴费，明显减轻市场主体负担，有力推动了保市场主体目标落实，但具体执行中仍存在一些问题：

1. 税费优惠政策未全面落实。36 个地区 1.19 万户企业未享受税费政策优惠 108.16 亿元，97 户未及时享受优惠 10.04 亿元；12 省 41 家单位违规收取已取消的行政事业性收费、依托行政资源转嫁费用 1.87 亿元；13 省和 24 户央

企向中小企业等多收电费、少减免房租 8635.78 万元。

2. 违规返还税款造成财政收入流失。15 省市以财政奖励等名义返还税款 238.73 亿元，返还比例大多为地方分成收入的 90% 以上。

3. 违规征收过头税费增加企业负担。20 个地区在应税事项未发生、缴税时限未到期等情况下，向 111 户企业多征预征税费 29.9 亿元；21 个地区通过直接出台政策、作为工程款支付前置条件等方式，向 1081 户施工企业预征税款 9.38 亿元。

(五) 脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计情况。审计了 28 省 137 县乡村振兴政策落实及资金管理使用情况，共抽查资金 903.28 亿元、项目 9251 个，入户走访 1.65 万户家庭。结果表明，抽审地区 99% 有劳动力搬迁家庭实现了至少 1 人就业，77% 的搬迁家庭获得产业扶持，农民增收渠道进一步拓宽，未发现规模性返贫风险。发现的主要问题：1. 易地搬迁后续扶持仍需加强。对照中央“稳得住、有就业、逐步能致富”要求，在以下 3 方面仍存薄弱环节：一是就业扶持方面。12 县 4000 多户有劳动力的搬迁家庭未实现至少 1 人就业；43 县存在就业技能培训与市场脱节、拼凑人数等问题；11 县 3.16 万名搬迁群众应纳未纳入返贫致贫监测。二是产业扶持方面。35 县投资 11.41 亿元的 341 个项目效益不佳，其中 139 个建成后闲置或废弃；38 县投入 14.18 亿元的 333 个项目未与搬迁群众建立稳固的利益联结，有的未按约定吸纳搬迁群众就业或兑现分红承诺。三是配套设施方面。35 县的 417 个集中安置小区水电暖供应、周边道路等配套不到位，影响 5.09 万户搬迁家庭；7 县 31 个小区因配套教育资源不足等，3800 多名适龄儿童未能就近入园入学。

2. 乡村产业项目引领效应不够。抽查发现, 8 县 30 个农业园区在主导产业、建设内容等方面同质化严重, 一定程度上分散了产业资源, 难以发挥产业聚集效应; 29 县 97 个产业项目选址不当、管理不善, 运营效益不佳, 有的已面临拆除或倒闭, 涉及投资 7.22 亿元; 22 县 33 个乡村产业项目偏离产业定位, 2.41 亿元被用于修建办公用房、公用经费等。

3. 涉农资金下拨错配农时。抽查 8 省 2 年接收的 1020.66 亿元农业生产发展资金发现, 涉农资金分配部门多、链条长, 有 579.42 亿元在省级财政未按规定时限下拨, 其中 17.23 亿元到达基层后已错过农时。

此外, 农村人居环境整治仍需加大力度, 51 县 14.56 万座已改造厕所因质量等问题无法使用; 47 县 2469 个污水或垃圾设施处理能力不足或未有效发挥作用, 涉及投资 6.34 亿元。

五、国有资产审计情况

结合中央部门预算执行审计、经济责任审计、自然资源资产离任(任中)审计、政策跟踪审计等项目, 重点审计了企业、金融、行政事业和自然资源等 4 类国有资产管理使用情况。

(一) 企业国有资产审计情况。重点审计的 11 户央企 2019 年底账面资产总额 20.27 万亿元、负债总额 13.6 万亿元、国有资本权益 4.06 万亿元, 国有资本保值增值率介于 103.2% 至 123.4% 之间。发现的主要问题:

1. 部分企业会计信息不真实。11 户央企及 236 家所属单位资产不实 389.36 亿元(多计资产 72 亿元、少计资产 317.36 亿元), 占资产总额的 0.19%。

2. 存在部分低效无效资产。6 户收到的 16.7 亿元财政补助资金长期闲置; 6 户压控存货

和应收账款不到位; 4 户存在资产损失(风险) 58.5 亿元。

3. 国有经济布局和结构调整聚焦主责主业不够。2 户 11 个重大油气项目因论证不充分、未完成招标等进展缓慢, 2 户重组调整后仍存在产业布局重复、内部无序竞争等问题; 3 户科技创新和转型发展不足, 如 1 家药企 6 年投入 21.73 亿元研发资金中, 有 93% 用于升级产品外观等非新药研发技术。有的偏离主业投资, 1 户以产业园区名义投资非主业酒店项目, 2 户开展非主业金融投资等。

(二) 金融企业国有资产审计情况。审计的 5 户中央金融企业和 2 户地方银行 2019 年底资产总额 39.48 万亿元、负债 36.18 万亿元, 净资产收益率介于 10.4% 至 22.7% 之间。发现的主要问题:

1. 金融资源配置仍有脱实向虚倾向。2 户未按要求对 44.54 万份农险保单降低费率; 3 户支持小微和民营企业的相关业务规模萎缩、占比过低或停滞不前。5 户违规为地方政府及(类)融资平台提供融资 580.65 亿元, 6 户以信贷、理财等方式违规投入房地产领域 744.68 亿元。

2. 违规开展业务。涵盖存款、信贷、理财、信托、保险等多个业务领域。5 户违规通过产品交叉投资、设置不合理条件等开展理财和信贷业务 6594.93 亿元; 4 户通过保费返还等不正当竞争手段开展保险业务等 499.2 亿元。6 户 2807 个采购项目(合同金额 381.49 亿元)未公开招标或程序不合规。

3. 资产风险管控不严格。7 户会计核算均不够真实和准确, 合计多计利润 46.99 亿元; 6 户通过降低标准、虚假转让等方式掩盖不良资产 1423.14 亿元; 4 户 13 个投资项目形成亏损(浮亏) 256.89 亿元。7 户信息系统不同程度存在安

全性弱、功能不健全等问题。

(三) 行政事业性国有资产审计情况。43 个中央部门及所属单位和 4 所高校(以下统称单位)积极推进资产管理与预算管理的有机结合,健全国有资产管理体制,规范国有资产配置、管理和使用。发现的主要问题:

1. 国有资产报告范围不完整。2020 年,财政部报告的 2019 年度国有资产管理情况中,漏报 3 个部门的固定资产等 786.96 亿元和文物文化资产 3062 件。65 家单位 64.45 亿元资产和 264.94 万平方米土地、房产,因未纳入合并报表或未办理产权登记等,造成账实不符。

2. 资产统筹调剂不到位。8 家单位存在房产出租或闲置的同时又租入房产的情况,增加房租等支出 2.25 亿元。69 家单位的 239.12 万平方米房产、土地及价值 7766.5 万元的设备等长期闲置;4 所高校单价超 50 万元的 174 台科研仪器未对外提供服务,也未达到规定使用机时,其中 4 台近 3 年使用机时为零。

3. 违规出租(借)或处置资产。41 家单位未经审批出租出借资产,租金收入 8.2 亿元用于弥补日常经费等;9 家单位自行变卖、报废或转让资产 12.28 亿元;17 家单位无偿或低价出租出借资产;50 家单位资产出租处置收入 8566.4 万元未按规定上缴财政。2 家所属单位未履行报批程序对外投资 1250 万元。

(四) 国有自然资源资产审计情况。对 16 个地区和部门 25 名领导干部自然资源资产离任(任中)审计结果表明,相关地区和单位及领导干部能够认真践行习近平生态文明思想,扎实推进自然资源开发保护。发现的主要问题:

1. 资源环境规划落实存在堵点。从规划出台“最先一公里”看,中央部门未对相关自然资源规划细化分解或制定配套措施,地方难以落

实。从规划传导“中间段”看,部分地方未按要求编制区域规划或编制时自行降低标准。从规划落实“最后一公里”看,相关预算保障、目标考核等政策工具不够协同。

2. 高标准农田建设量质不同步。至 2020 年底,全国已建设的高标准农田中,抽查发现 13 个地区虚报完成量 558.16 万亩,30.33 万亩“非农化”、“非粮化”。质量上也未全部达标,151.75 万亩建在超标陡坡或因偷工减料质量差。因配套不完善或管护不到位,48 县 210 个高标准农田项目的灌溉设施无法正常使用。

3. 不可再生资源规范化集约化利用程度不高。2 省为条件不符的 95 家矿企违规办理采矿权延续;2 省的 176 座矿山违规越界、超核定能力开采或未开展沉陷影响评估;5 省三成以上的矿山地质环境重点治理区未启动生态修复;9 个地区违规取水或超采地下水 8.82 亿立方米;2 省 6.53 万眼非法灌溉机井尚未清理。

4. 部分生态文明建设改革任务推进不力。11 省未按要求出台环保领域省以下财政事权和支出责任改革方案,其中 3 省 59 县近 3 年已为生态修复等举债 108.05 亿元。3 省的 2421 条河流未严格落实河长制相关要求,2 省生态环境损害赔偿制度改革尚未真正启动。

5. 生态环境风险隐患未消除。5 省 783 座尾矿库未按要求关闭或进行环境评估、地下水监测。2 省 148 万吨垃圾渗滤液和 870 万立方米建筑垃圾长期未处置。2 省 509 家土壤环境重点监管企业未开展土壤环境监测,2 省部分受污染耕地未实施安全利用措施或在土壤污染区开垦耕地。

六、重大违纪违法问题线索情况

2020 年 5 月以来,上述审计共发现并移送重大问题线索 192 起,涉及 1430 多亿元、1160

多人。

(一) 公共资金资产损(流)失问题较突出。共发现此类问题线索 80 多起,涉及 70 多亿元,多与掌握资金分配、项目审批、资产管理、招标采购等权力的公职人员设租寻租有关。有的怠于监管甚至纵容造假,使漏洞明显、手法拙劣的申报材料屡屡通过审核;有的利用职权及影响力直接插手、居间协调或借道中介干预招投标等事项,向特定关系人入股企业输送利益。如上海浦东发展银行原副行长穆矢幕后操纵其配偶插手本行业务,违规为关联企业提供融资通道业务,涉嫌受贿 2000 万元,已接受纪委监委纪律审查和监察调查。

(二) 基层微腐败侵蚀群众获得感。共发现此类问题线索 50 多起,涉及 1 亿多元,主要发生在安居、扶贫等民生领域和县乡镇等基层单位。一些基层工作人员在名额分配、资金管理、物资发放等环节,利用信息采集、现场勘查、数据录入等“末梢”权力贪污截留、收受贿赂或优亲厚友。如安徽省砀山县一乡镇干部指使他人通过伪造合同、虚开发票等手段,骗取扶贫资金 135.5 万元。

(三) 金融乱象有所变异。共发现非法集资、传销等问题线索 20 多起,涉及 1330 多亿元。一些不法团伙不断升级诈骗手法以增强迷惑性,有的利用合法牌照开展灰色活动,有的披上高科技新业态外衣,有的假借评级机构或政府背景为其增信。如北京、深圳等地的 10 家公司,以养老、理财等名义非法吸收公众存款 700 多亿元,其中 200 多亿元存在兑付风险。

(四) 涉税涉票问题依然存在。共发现偷逃税款等问题线索 9 起,涉及金额 18 亿多元。多发生在汽车销售、农产品采购、高收入群体个税缴纳等领域。有的企业跨省联手,通过虚构业

务、申通定价等,短期内虚开大量发票抵扣税款并随即注销;有的高收入人员恶意出让转移资产,逃缴高额个税。

七、审计建议

当前,我国经济社会发展仍面临不少风险挑战,经济稳定恢复的基础尚不牢固。需立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,增强忧患意识,坚定必胜信心,坚持底线思维,推动经济持续恢复和高质量发展。按照党中央、国务院的决策部署,结合审计反映的情况与问题,审计建议:

(一) 坚持稳中求进工作总基调,保持宏观政策连续性稳定性。一是着力推动积极财政政策提质增效、更可持续。落实好今年 2.8 万亿元财政资金直达机制,督促去年 2 万亿元直达资金和 3.75 万亿元地方政府专项债券结转资金尽快形成实物量;进一步明确界定、科学测算基层“三保”范围,既加大转移支付精准弥补缺口,又防止随意扩大支出范围或脱离实际过度保障;当前一些基层财政支出压力加大,要抓紧清理和规范部分地方违规返还税收行为,避免财政收入大量流失影响财政可持续性。二是着力推动稳健货币政策灵活精准、合理适度。把金融服务实体经济放在更加突出位置,及时纠正金融资源脱实向虚问题,处理好恢复经济与防范金融风险的关系。多渠道补充银行资本金,严肃查处金融机构违规经营行为。

(二) 深化财税改革,不断提升财政管理水平。一是加强财政资源统筹。加强一般公共预算与其他三本预算的衔接;进一步统筹盘活存量资金,切实提高国有资本经营预算的覆盖面和国有资本经营收益上缴比例。二是发挥好财政支出标准的基础引导作用。建立健全不同行业、不同地

区、分类分档的预算项目支出标准体系并据实动态调整，将支出标准作为预算编制的基本依据；进一步细化量化政府过紧日子要求，不断增强预算刚性。三是优化财政支出结构。规范共同财政事权转移支付管理，加快出台相关领域财政事权与支出责任划分方案；对现行专项转移支付资金全面后评估，严格按照设立、退出制度和考核结果，调整专项转移支付相关政策，促进提高资金使用绩效。

（三）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。提升基本医疗保险统筹层次，补齐制度短板。辩证处理好改善生态和发展经济的关系，推动有序开展碳达峰、碳中和工作。按照建立现代财税体制的要求，改进重点领域财政管理方式，推进预算和绩效管理一体化。明晰企业、金融、行政事业和自然资源等 4 类国有资产的范围、边界、标准等，夯实中央政府综合财务报告编制基础。

（四）坚持底线思维，防范化解突出风险隐患。财政风险方面，加强地方债务实时监测，精准识别变相举借债务行为并严肃问责，有效遏制

地方政府隐性债务。金融风险方面，指导地方加快推进国有金融资本集中统一管理，加强对区域内中小银行监管，防范发生区域性金融风险。生态及粮食安全方面，加强自然资源 and 环境保护执法检查，有效防止损害生态环境的风险隐患，扎实搞好粮食生产能力建设，确保粮食安全。

本报告反映的是中央预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题，有关具体情况以附件形式印送各位委员并依法公告。审计指出问题后，有关地方、部门和单位正在积极整改，审计署将加强跟踪督促，国务院将在年底前向全国人大常委会报告全面整改情况。

今年是中国共产党成立 100 周年，也是“十四五”开局之年，做好各项审计工作意义重大。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，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、五中全会精神，自觉接受全国人大监督，依法履行审计监督职责，为“十四五”开好局、起好步作出新的更大贡献，以优异成绩庆祝建党 100 周年！

第十三届全国人民代表大会财政经济委员会 关于 2020 年中央决算草案审查结果的报告

——2021 年 6 月 7 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 史耀斌

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财政经济委员会听取了财政部受国务院委托作的《关于 2020 年中央决算的报告》和审计署受国务院委托作的《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》，并结合审计工作报告，对 2020 年中央决算草案进行初步审查，提出了关于中央决算草案的初步审查意见。财政部对财政经济委员会初步审查意见进行了研究反馈，初步审查意见和反馈的处理情况报告已印发会议。现将审查结果报告如下。

2020 年中央决算草案反映，中央一般公共预算收入 82771 亿元，为预算的 100%，下降 7.3%，加上从中央预算稳定调节基金、中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 8880 亿元，决算收入总量为 91651 亿元；中央一般公共预算支出 118314 亿元，完成预算的 99%，增长 8.1%，加上补充中央预算稳定调节基金 1137 亿元，决算支出总量为 119451 亿元；收支总量相抵，中央财政赤字 27800 亿元，与预算持平。中央对地方转移支付 83218 亿元，完成预算的 99.2%，增长 11.9%，其中，一般性转移支付 69460 亿元，完成预算的 99.1%，增长 4.0%（共同财政事权转移支付 32181 亿元，完成预算的 98.7%，增长 0.7%）；专项转移支付

7766 亿元，完成预算的 100.1%，增长 2.7%。中央预算稳定调节基金余额为 1228 亿元。2020 年末，中央财政国债余额 208905.87 亿元，地方政府一般债务余额 127393.40 亿元，专项债务余额 129217.37 亿元，均控制在全国人大批准的余额限额之内。

中央政府性基金决算收入 3562 亿元，为预算的 98.6%，下降 11.8%；中央政府性基金决算支出 10440 亿元，完成预算的 96.8%，增长 149.8%，主要是发行抗疫特别国债扩大了支出规模。

中央国有资本经营决算收入 1786 亿元，为预算的 105.6%，增长 9.1%；中央国有资本经营决算支出 939 亿元，完成预算的 74.6%，下降 15.3%，低于预算的主要原因是部分中央企业国有资本经营预算执行低于预期。

中央社会保险基金决算收入 708 亿元，为预算的 51.1%，增长 1.6%，加上地方上缴的企业职工基本养老保险中央调剂基金收入和从全国社会保障基金调入专项资金，决算收入总量为 8588 亿元；中央社会保险基金决算支出 707 亿元，完成预算的 50.2%，增长 6.6%，加上安排给地方的企业职工基本养老保险中央调剂基金支出和安排下达部分地方弥补企业职工基本养老保险基金缺口专项资金，决算支出总量为 8577 亿

元；当年收支结余 10 亿元，年末滚存结余 377 亿元。中央社会保险基金决算收支与预算相差大，主要是部分机关事业单位养老保险实施准备期清算工作进度低于预期。

2020 年中央决算草案与报十三届全国人大四次会议的中央预算执行情况基本一致：一般公共预算决算收入减少 0.36 亿元、决算支出减少 97.37 亿元，减收减支相抵 97.01 亿元，已补充中央预算稳定调节基金；政府性基金决算收入增加 0.04 亿元，支出决算数与执行数相同；国有资本经营收入、支出决算数均与执行数相同；社会保险基金决算收入增加 3.24 亿元，决算支出减少 1.29 亿元。

财政经济委员会认为，2020 年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，国务院及其财政等部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，认真落实党中央决策部署和十三届全国人大三次会议有关决议要求，统筹推进疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，积极的财政政策更加积极有为，实施规模性纾困政策，落实大规模减税降费政策，依法加强税费征管，创新财政资金直达机制，严格落实政府过紧日子要求，大力压减一般性支出，加强民生支出保障，有效发挥财政政策对稳定经济的关键作用，为推动“十三五”规划圆满收官，脱贫攻坚取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，做出了重要贡献。2020 年中央决算情况总体良好。财政经济委员会建议，全国人大常委会批准国务院提出的 2020 年中央决算草案。

财政经济委员会认为，2020 年中央决算草案和审计工作报告也反映出预算决算编制、预算执行和财政管理中存在的一些问题。主要是：一

些项目支出决算数与预算数相差较大，预算的约束力还不够；有些部门决算结转结余资金较多，财政资源统筹力度有待加强；财政支出标准体系不够完善，有些预算管理制度不够健全；一些绩效目标设定不够规范，有些部门绩效自评结果不真实，绩效管理质量有待提高；有些地方政府债券资金使用效率不高，新增地方政府隐性债务仍然存在，地方政府债务风险仍不容忽视。

财政经济委员会认为，审计署紧紧围绕党和国家中心工作，依法对 2020 年度中央财政管理、部门预算执行、重点专项资金和重大投资项目、重大政策措施落实、国有资产管理等方面，开展了审计，对查出的问题从体制机制等方面分析了原因，提出了审计建议，充分发挥了审计监督的重要作用。落实全国人大常委会加强国有资产管理情况监督决定要求，今年首次提出了国有资产专项审计报告。建议有关部门和地方高度重视审计查出的问题和提出的建议，深入分析原因，认真扎实做好整改工作。按照有关法律规定，国务院于今年年底前向全国人大常委会报告审计查出问题整改情况。

为深入贯彻落实党中央决策部署，全面贯彻实施预算法、新修订的《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》和全国人大及其常委会预算、决算决议要求，进一步做好财政预算决算工作，财政经济委员会提出以下意见建议：

一、进一步规范预算决算草案 编报和预算执行

扩大基本支出定员定额管理范围，加快项目支出标准体系建设，切实强化支出标准在预算决算草案编报中的基础性作用。加快推进按经济性质分类编报预算决算草案的工作。各部门、各单

位要增强预算法治意识，严格执行预算，严控预算调剂，提升预算约束力。执行中确需作出调剂变化的，须按照程序审批。加强中央预算管理一体化建设，实现预算数据集中管理运用。加大预算决算信息公开力度，接受社会监督。

二、进一步保障党中央方针政策落实落地

要进一步增强财税政策的针对性、合理性和可实施性。加强相关政策之间的统筹衔接，形成政策合力。落实落细减税降费政策。要进一步细化实化党政机关过紧日子的制度措施，提高针对性、有效性。加强科技资源顶层设计和系统部署，提升资源配置效率和使用效益，拓展基础研究多元投入渠道，研究鼓励机构、个人捐赠基础研究的税收优惠政策。研究相关财政政策，鼓励低碳技术研发，积极发挥财政政策在实现碳达峰、碳中和目标过程中的重要作用。加强高标准农田建设资金保障，提高资金使用效益。

三、进一步强化预算绩效管理

要将绩效管理整体嵌入预算管理流程，加强动态实时管理，推进预算管理和绩效管理一体化。进一步科学合理设定绩效指标，加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效评价指标体系。研究从侧重单个项目的绩效评价，向部门整体支出和政策绩效评价拓展。加强项目事前绩效评估。探索运用成本效益分析，提高绩效评价质量。加强绩效评价结果运用，健全绩效评价结果与安排预算、完善政策、加强管理的挂钩机制。改进相关项目绩效评价方法，推动绩效评价周期与项目实施周期衔接匹配。进一步增加提交全国人大常委会审查的重点项目绩效评价报告的数量。

四、进一步防范化解地方政府债务风险

围绕地方政府债务的总体规模和结构、资金使用、偿还能力等，加强债务风险评估和预警工作，适时向全国人大常委会报告。进一步加强地方政府专项债务全过程管理，统筹债务资金使用和偿还，完善相关政策措施。加强地方政府债务项目库建设，落实好“资金跟着项目走”要求，进一步提高地方政府债券资金使用效率。严格控制地方政府新增隐性债务，抓实化解政府隐性债务风险工作。推动建立地方党政主要领导负责的财政风险处置机制。全国地方政府债务限额经全国人大批准后，要及时下达分省限额。研究推进政府债务立法工作。

五、进一步深化财税体制改革

积极推进落实已经出台的分领域财政事权和支出责任划分改革方案。进一步优化支出结构，切实解决中央基本建设投资和其他财政资金交叉重复问题。健全规范转移支付制度，严格按照规定标准和程序分配资金。完善共同财政事权转移支付管理制度。对现行专项转移支付开展全面评估。优化税制结构，提高直接税比重，健全地方税体系。加强中央财政直达资金管理和信息化建设。规范政府投资基金设立和管理。对贯彻实施新修订的《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》作出工作部署。抓紧落实进一步加强预算管理制度改革的各项措施。推进省以下财税体制改革，增强基层财政保障能力。

六、进一步加大审计监督和审计查出问题整改力度

加强对重要政策落实、重大项目实施、重点

资金使用的审计监督。对揭示反映的问题要区分体制性、政策性、管理性等不同性质，分类反映。要进一步深化对问题原因的分析，从体制机制和法律制度等根源上查找短板漏洞。对审计查出的问题，要加大整改力度，逐条抓好整改。要进一步细化明确整改的责任主体。主管部门与直接责任单位要上下联动，横向部门间要加强协调配合，形成整改工作合力。要依法依规依纪整

改、限期整改，对明知故犯的要严肃查处，切实增强警示效果。要通过全面深化改革、完善体制机制、加强法律法规和制度建设，从源头上进行整改。审计机关要加强整改跟踪督促，提高整改质量水平。要进一步落实审计结果公告和审计整改情况公开机制。要持续推进政府财务报告审计试点工作。

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 中医药法》实施情况的报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

全国人大常委会副委员长 王 晨

全国人民代表大会常务委员会：

传承创新发展中医药是新时代中国特色社会主义事业的重要内容，是中华民族伟大复兴的大事。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、增强文化自信和战略高度，对中医药传承创新发展作出一系列重大决策部署。习近平总书记对中医药工作作出一系列重要论述和重要指示，强调要遵循中医药发展规律，传承精华，守正创新，充分发挥中医药防病治病的独特优势和作用，推进健康中国建设。为贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示精神，推动中医药法深入贯彻实施，切实把中医药这一宝贵财富继承好、发展好、利用好，全国人大常委会开展了中医药法执法检查。

本次执法检查，是全国人大常委会首次对中医药领域法律的实施情况进行检查。常委会领导高度重视，栗战书委员长作出重要指示，要求检查组要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央决策部署，督促有关方面全面落实好中医药法各项规定，确保检查取得好的效果。执法检查组由王晨、张春贤、艾力

更·依明巴海、白玛赤林、蔡达峰副委员长任组长，教科文卫委李学勇主任委员任副组长，成员由全国人大常委会组成人员、常委会办公厅有关负责同志、教科文卫委组成人员、有关专门委员会负责同志和全国人大代表共32人组成。全国人大教科文卫委认真贯彻检查工作部署，与国务院相关部门加强联系沟通，3月中旬赴中国科学院和北京市开展前期调研，协助常委会办公厅做好执法检查准备工作。3月31日，执法检查组召开第一次全体会议，王晨副委员长出席会议并讲话，对执法检查提出工作要求。中医药局、教育部、卫生健康委、医保局、药监局相关负责同志在会上汇报了实施中医药法的工作情况，发展改革委、科技部、工信部、财政部、农业农村部作了书面汇报。4月至5月中旬，执法检查组分为5个小组分别赴天津、山西、浙江、福建、河南、广西、贵州、甘肃等8个省（区、市）开展检查。各检查小组突出重点，深入一线，全方位、系统化开展检查，五个小组共下到17个市（州），听取地方政府和部门的汇报，与人大代表和相关中医药单位、企业代表、基层工作者座谈交流，实地检查了20所中医医院，9所基层医疗卫生机构，8所中医药高校，13家中

药企业，7家中药材种植基地、交易市场和检测中心等。同时，委托8个省份开展自查。5月17日，执法检查组召开第二次全体会议，研究讨论检查报告。

这次中医药法执法检查，工作中主要遵循几项原则：一是把深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于中医药传承创新发展的重要论述贯穿全过程，及时跟进学习习近平总书记最新指示精神，深入贯彻领会，指导检查工作。二是认真落实栗战书委员长关于此次执法检查的指示，按照王晨副委员长在检查组第一次全体会议上的讲话要求，扎实做好前期调研，制定内容详实的检查方案，认真组织实施，着力增强检查实效。三是坚持问题导向、结果导向相统一，围绕方案确定的六项检查重点，坚持以中医药法规定为准绳，逐个条款对照检查，切实发挥法律制度的引领、规范和保障作用。四是全方位、系统化检查，充分了解情况。从中医药体制机制、服务体系、传承特色到人才培养、科研创新，从中药材种植、交易、生产、使用到质量检测、院内制剂，全链条、全方位覆盖。采取定点检查与随机抽查相结合，在检查日程之外，还随机抽查暗访了12家中医院、乡镇卫生院、社区卫生服务中心和中医诊所等相关单位，全面系统了解法律实施真实情况。

一、中医药法实施的成效

中医药法是我国第一部中医药领域的综合性、全局性、基础性法律，是填补我国医药卫生领域法律空白、完善卫生健康制度体系的一部重要法律，也是一部具有鲜明中国特色、中国风格、体现了深厚历史底蕴文化自信的重要法律。中医药法自2016年12月通过，2017年7月1日起施行，该法的制定实施为促进中医药传承创新发展提供了坚实的法律保障。全国人大常委会

高度重视中医药法实施工作，先后召开了宣传贯彻中医药法座谈会、中医药法实施一周年座谈会，积极部署、推动中医药法的宣传贯彻实施工作。全国人大常委会开展中医药法执法检查，中医药行业上下表示深受鼓舞，自觉增强了进一步贯彻实施中医药法，依法推进中医药传承创新发展的信心和动力。

从检查的情况看，国务院各有关部门、各地方全面贯彻以习近平同志为核心的党中央的决策部署，贯彻实施《中共中央国务院关于促进中医药传承创新发展的意见》，认真组织实施中医药法，中医药服务体系逐步健全、服务能力稳步提升，中医药各项事业和产业发展取得明显成效，中医药传承创新发展的整体水平稳步提高，中医药在维护和促进人民健康、推动健康中国建设中的独特作用越发明显。

（一）坚持依法履行职责，推动中医药法有效落实。一是加强顶层设计和统筹谋划。国务院建立完善国家中医药工作部际联席会议制度，加强对法律制度、配套政策落实的指导、督促和检查。召开了全国中医药大会，全面部署中医药传承创新发展工作。各级地方政府将中医药工作摆在更加突出位置，建立本级中医药工作跨部门协调机制，加强组织领导和统筹协调。全国有20个省份召开了中医药大会，进一步落实中医药工作决策部署，依法将中医药事业纳入本级国民经济和社会发展规划，与脱贫攻坚、文化振兴等重大战略实施相结合，纳入相关考核评价体系，统一部署，一体推进。二是及时制定配套制度。国务院有关部门加强协调配合，制定完善配套制度，陆续出台了《中医诊所备案管理暂行办法》《中医医术确有专长人员医师资格考核注册管理暂行办法》《古代经典名方目录（第一批）》《古代经典名方中药复方制剂简化注册审批管理规定》《关于对医疗机构应用传统工艺配置中药

制剂实施备案管理的公告》《促进中药传承创新发展的实施意见》等六项配套规定。全国有 15 个省份制定颁布了地方性中医药法规，为中医药法实施提供了有力支撑。有关方面将中医药法的落实情况纳入国务院医疗卫生行业综合监管大督查工作进行督查，联合开展中医药法实施情况调研，有效地促进了法律的实施。三是落实保障政策。各级政府将中医药事业发展经费纳入本级财政预算，“十三五”期间，中央财政累计安排地方中医药事业传承与发展补助资金 86.06 亿元，年均增长 17.32%。将符合条件的中成药和中医诊疗项目，按规定纳入医保基金支付范围，2020 年医保目录西药和中成药 2800 个，其中中成药有 1374 个，占比 49.1%。许多地方中医药事业投入逐年增长，浙江等沿海发达地区增速高于当地经济发展和财政收入增速。

(二) 中医药服务体系不断健全，服务能力稳步提升。一是中医药服务网络不断健全。推动建设以国家中医医学中心、区域中医医疗中心为龙头，各级各类中医医疗机构和其他医疗机构中医科室为骨干，基层医疗卫生机构为基础，融预防保健、疾病治疗和康复于一体的中医药服务体系，覆盖城乡的中医药服务网络基本形成。据统计，截至 2019 年，全国有中医类医疗机构 6.6 万个，比 2012 年增长 67.4%，中医类年总诊疗量达 11.6 亿人次、出院人数达 3950 多万。二是管理机制不断改革完善。发挥中医药在医改中的独特作用，持续落实分级诊疗制度，27 个省份建成了 470 个区域和省级中医专科联盟，中医医院现代医院管理制度建设逐步深化。推动建立符合中医药特点的医保支付政策，14 个省份出台了医保支持中医药发展政策，16 个省份发布中医优势病种目录。三是服务能力逐步提升。持续实施基层能力服务工程，98.3% 的社区卫生服务中心、97.1% 的乡镇卫生院、85.9% 的社区卫生

服务站和 71.3% 的村卫生室能够提供中医药服务，基本解决了人民群众在家门口“看中医、吃中药”的需求，中医药服务的可及性显著增强。

(三) 中药保护与发展得到加强，中药质量监管机制日趋完善。一是加强中药资源普查和保护。覆盖全国 2564 个县（市）的第四次全国中药资源普查基本完成，建成了 28 个中药材种子种苗繁育基地和 2 个中药材种质资源库。开展濒危野生药用植物保护，建立濒危野生药用植物保护区 6 个，药用植物种质资源库 8 个，原生境保护药用物种达 400 多种。二是科学发展中药材生产。制定实施《全国道地药材生产基地建设规划（2018—2025 年）》，形成 7 大道地药材优势区域，制定实施《中药材保护和发展规划（2015—2020 年）》，中药材资源保护与监测体系比较完善，中药材保护和水平显著提高。三是加强中药质量安全监管。制定发布《中药注册分类及申报资料要求》《中成药规格表述技术指导原则》等中药相关技术指导原则，完善中药审评和监管配套技术指南。颁布实施 2020 年版《中国药典》，收载中药标准 2711 个，占药典收载品种的 45.9%。持续开展中药材、中药饮片质量监测，2018 年至 2020 年，平均每年抽检中药材、中药饮片约 5 万批次，抽检样品总体合格率分别为 88%、91% 和 98%。四是加强中药监管水平和能力建设。启动中国药品监管科学行动计划，监管部门加强与国内顶尖高校和科研机构合作，开展中药注射剂临床评价方法、中药注册审评证据评价技术等中药监管科学研究。认定了 27 家中药领域重点实验室，开展中药材及饮片质量研究和评价、中药安全研究和评价、中医药循证评价等原创性研究和科技攻关。

(四) 中医药传承创新能力逐步提升，支撑保障作用不断加强。一是人才培养和队伍建设不断加强。持续加大中医药人才培养力度，探索创

新中医药人才培养模式，着力提升学生中医思维和实践能力，深化中医药教育医教协同，初步形成了院校教育、毕业后教育、继续教育有机衔接，师承教育贯穿始终的中医药人才培养体系。截至“十三五”末，我国中医药人员总数达到76.7万人，千人口中医执业（助理）医师数达到0.45人；高层次中医药人才队伍发展不断壮大，新增中医药领域两院院士3名，评选表彰国医大师30名、全国名中医100名。二是科技创新能力不断提升。实施“十三五”中医药科技创新专项规划，开展“中医药现代化研究”国家重点科技项目，中医药防控心脑血管疾病、糖尿病等重大慢病以及重大传染性疾病临床研究取得积极进展。推动建成40个国家中医临床研究基地，支持建设54个中药炮制技术传承基地，调查活态性中医药传统知识近3000项。三是实施中医药健康文化素养提升工程。推动中医药进乡村、进社区、进家庭、进校园，据统计，我国公民中医药健康文化素养水平达15.62%，普及率达92.46%。四是推动中医药开放发展。截至目前，中医药已传播到196个国家和地区，与43个国家和地区签署了中医药专门协议，建设了30个海外中医药中心，中医药疗效被世界越来越多的国家认可、认同。

（五）中医药在新冠肺炎防控中发挥了重要作用。2020年新冠肺炎疫情发生以来，中医药全程参与、深度介入疫情防控工作。有关方面统筹中西医资源，边救治边总结，优化形成覆盖预防、治疗和康复全过程的中医药方案，创新形成了“有机制、有团队、有措施、有成效”的中西医结合医疗模式。坚持科研攻关与临床救治一体推进，遴选出以“清肺排毒汤”为代表的“三药三方”等中药方药，并实现成果转化，探索形成了以中医药为特色、中西医结合救治患者的系统方案。先后派出5批773人的国家中医医疗队驰

援武汉，全系统近5000人奋战在湖北抗疫一线，全国近100家中医医疗机构作为定点医院参与了救治工作。全国确诊病例中医药使用率超过90%，为我国疫情防控取得重大战略成果贡献了中医药力量，成为中国方案的亮点，也是中医药传承精华、守正创新的生动实践。

二、法律实施存在的问题

中医药法实施三年多来，各部门各地方作了大量工作，取得了显著成效，但法律实施中还存在一些问题，需要引起重视并着力解决。

（一）有些部门和地方对依法加强中医药工作的重要性认识不足，中西医并重方针落实不够。中医药法第3、4条规定了国家大力发展中医药事业，实行中西医并重的方针，建立健全中医药管理体系，第47、48、49条对政策支持、条件保障、中医医疗服务收费和医保支持作出了规定。检查发现，一些部门和地方对中医药及中华优秀传统文化还不够自信，对中医药科学性的认识不到位，轻视、歧视甚至排斥中医药的情况还不同程度存在，中西医并重方针落实不够，还缺少对中医药工作的长期规划和有力配套政策支持。管理体系问题反映比较突出，部分地方存在弱化中医药管理机构、削减人员编制现象，有的省份没有单设中医药管理机构。管理上“小马拉大车”的现状直接影响了中医药监督管理的成效。部分地方财政对中医医疗机构的基本建设、设备购置和能力提升等投入与当地经济社会发展不相匹配。中医药人员技术劳务价值未能充分体现，普遍存在中医药服务项目少、收费低和部分中成药、中药饮片价格虚高并存的问题。有些地方在医保政策实施过程中，对确有疗效且深受群众欢迎的院内制剂的支持力度有待进一步加强。

（二）中医药服务体系和服务能力建设有待进一步加强。中医药法第11、12、16、17条对

中医药服务体系和服务能力建设作出了具体规定。检查发现，这些规定在落实落地上还存在短板。中医优质医疗资源总量不足、分布不均，与人民群众日益增长的中医药健康需求还有一定差距。中医药在治未病中的主导作用、在重大疾病治疗中的协同作用、在疾病康复中的重要作用发挥还不充分。综合医院、专科医院中医药服务有逐年弱化的趋势。部分中医医院功能定位不清晰、特色不明显。中医医疗机构基本建设、学科布局、人才储备等还不适应传染病防控需要。基层中医药服务能力薄弱问题仍然比较突出。县级中医医院基础设施条件普遍弱于同级综合医院，部分县级中医医院基本设施设备、人员配置未达到国家标准。部分基层医疗卫生机构中医药服务能力薄弱、服务内容单一，特别是村医的中医药服务能力亟待加强。

（三）中药材质量安全问题比较突出，产业发展水平有待进一步提升。中医药法第 21、22、24、29 条对中药材种植养殖、生产流通监管、质量监测和中药新药研制生产作出规定。检查发现，这些规定还有待进一步细化完善相关配套政策举措，并推动落实落地。目前，中药材质量良莠不齐，中药材种子种苗发展混乱、农药残留超标等问题突出。一些企业和个人单纯追求中药材产量和利润，过度使用农药、化肥，不到年限乱采滥收，以次充好、以假乱真的现象时有发生。药材质量与稳定性控制的标准化规范化程度较低，中药材市场优质不优价、“劣币驱逐良币”现象不同程度存在，适合中药特点的质量控制体系有待建立。中药产业发展虽已形成一定规模，但企业数量多、规模小、拳头产品少。中药材产业产值还相对较低，高附加值精深加工产品开发不够，标准化、产业化、规模化生产水平亟需提升。原有的中药审评审批制度不能适应中药产业发展，需进一步改革完善。据地方反映，壮瑶医

药等部分有循证医学基础的民族医药还未列入药典目录。

（四）中医药人才培养和队伍建设存在薄弱环节。中医药法第 33、34、35、36 条对中医药教育、人才队伍建设作出规定。检查发现，中医药院校专业课程体系设置还不够合理，一些院校的中医药教育中医经典的教学偏少，且与中医基础类课程和临床实践课程衔接、融合不够。中医药专业学生中医思维不稳固，临床动手能力有待加强。中医药理论功底扎实、临床经验丰富的优秀骨干教师明显缺乏。师承教育过于依靠项目推动，传承形式与效果有待改进和加强，老中医药专家师带徒、中青年专家跟师学习的激励保障机制不健全，师承教育的长效机制和制度体系亟待完善。一些老中医学术思想和老药工传统技艺面临失传。适合不同类别中医药特色人才培养的体系、模式还有待完善，突出表现在高水平中西医结合人才、疫病防治人才、科研创新人才和领军人才匮乏，不能满足中医药传承创新发展的迫切需要。

（五）中医药法一些制度规定还未完全落实到位。中医药法第 15、30、31、32 条对中医医术确有专长人员资格考核、古代经典名方简化审批、传统工艺配制院内制剂备案管理等改革创新作出了规定。检查发现，这些重要制度规定的落实工作推进缓慢。各地均已启动中医医术确有专长人员医师资格考核工作，目前仅 21 个省份完成过 1 次以上考核工作，10 个省份仍在报名审核阶段。古代经典名方已发布了第一批目录，但仅公布了 7 首方剂的关键信息考证结果。一些地方反映，传统工艺配制中药院内制剂备案管理的程序复杂，耗时长、费用高。中医药法第 18 条规定了发挥中医药在突发公共卫生事件应急工作中的作用，检查了解到，中医药应急工作协调机制还不够完善，信息渠道和中医医疗机构参与

应急医疗救治的渠道还不够畅通，中医药第一时间参与突发公共卫生事件应急工作还需要更刚性、更具体的制度安排。法律第40条规定国家建立和完善符合中医药特点的科学技术创新体系、评价体系和管理体制，但还存在简单套用西医药标准体系评价中医药、不能充分尊重中医药特点的问题。此外，一些不法人员利用群众对中医药的信任，冒充“中医人员”或假借“中医方法”做养生保健虚假宣传或非法开展医疗活动的现象时有发生，严重损害了中医药形象。

三、意见和建议

综合检查中了解到的各方面情况，执法检查组对进一步加强中医药法贯彻落实，更好地推进中医药传承创新发展，保障人民健康提出如下建议：

（一）切实加大法律贯彻实施力度，全面推进中医药法正确有效实施。一是深入贯彻党中央决策部署。各有关方面要深入学习领会习近平总书记关于中医药的一系列重要指示要求，紧密联系实际，明确发展思路举措。充分认识传承创新发展中医药是新时代中国特色社会主义事业的重要内容，是中华民族伟大复兴的大事。要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，从国家战略高度，深刻认识和把握新形势下中医药发展面临的使命任务，加强中医药发展战略研究，明确中医药事业的发展方向。要坚定中医药自信，把发展中医药摆在更加突出的位置，充分挖掘中医药的健康、文化、经济、人文等多元功能和价值，依法推动中医药高质量发展。二是落实法定职责。国务院各有关部门和各级地方政府要把以人民为中心的发展思想落实到中医药工作各方面，强化法治思维和法治理念，提高依法办事的意识和能力，压紧压实中医药法赋予的职责，进一步完善中医药法配套法规政策，持续推

进地方性法规落地落实，坚持中西医并重，发挥中医药特色优势，以实际行动切实抓好中医药法的贯彻实施。三是进一步加强普法宣传。各有关方面要加大中医药法宣传和普及力度，紧扣中医药法与人民生活息息相关的内容，普及中医药科学知识，弘扬中医药文化。创新宣传普及方式，与严厉打击各类“伪中医”违法行为结合起来，采取以案说法等方式加大中医药法及其实施成果的宣传，在全社会营造关注中医药、认同中医药、信任中医药、依法保护和促进中医药发展的良好法治环境和社会氛围。

（二）完善中医药管理体制机制，加大中医药发展保障力度。一是完善管理体系。各地方要全面落实中医药法关于建立健全中医药管理体系的规定，明确省、市、县各级政府承担中医药管理职能的机构，适应发展需要，合理配置人员力量，打通法律实施的最后一公里障碍。健全中医药发展统筹协调机制和工作机制，增强工作实效。二是加强统筹规划。各级政府及相关部门要在“十四五”规划中统筹谋划中医药工作，落实对公立中医医院基本建设、设备购置、重点学科发展、人才培养等方面的投入责任。充分发挥国家中医药产业发展综合试验区等改革举措的示范引领作用，灵活运用地方支持政策，鼓励、引导社会投入，提高中医临床竞争力，打造中医药健康服务高地和学科、产业集聚区。三是完善医保政策机制。进一步完善鼓励中医药服务提供和使用的医保政策。在医保药品采购中，注重优质优价。完善院内制剂的医保报销政策，提升企业和医疗机构传承创新的积极性。推进医保支付方式改革时，要加大对中医药的倾斜支持力度，健全符合中医治疗特点的医保管理和支付方式，扩大基层慢性病中医药防治纳入慢特病报销的范围，适当提高中医药服务的报销比例，降低起付标准。四是改革中医药人员薪酬制度。加快探索建

立体现中医药人员技术劳务价值的中医医疗服务价格形成机制，建立符合中医药特点的薪酬制度和科学合理的薪酬分配机制，调动医务人员提供中医药服务的积极性，增强中医药对优秀人才职业发展的吸引力。

（三）健全中医药服务体系，提升中医药服务能力。一是完善体系。统筹考虑中医、西医医疗机构的功能定位和规划布局，补齐中医药服务的短板，着力打造国家中医医学中心、区域中医医疗中心，依托高水平的中医医院和科研机构建设一批国家中医药传承创新中心。支持中医医院牵头组建医联体，带动中医诊所、门诊部和特色专科医院发展。总结抗疫经验，布局建设一批国家中医疫病防治基地。二是强化基层。采取有效举措，促进省域优质中医医疗资源扩容下沉。进一步推动社区卫生服务中心和乡镇卫生院全部设置中医馆、配备中医医师，提高基层中医药服务内涵质量和规范化水平，支持更加灵活、高效、便民的基层中医药服务提供模式。推进“放管服”改革，加大开办中医诊所、中医坐堂门诊的支持力度，方便群众在身边看中医。三是切实发挥中医药特色。落实预防为主的工作方针，充分发挥中医治未病优势，强化专病专科以及具有一定优势的慢性病科室建设，充分发挥中医药在疾病治疗、预防和特色康复等方面作用，强化以中医药服务为主的办院模式和服务功能，形成与综合性医院的差异化定位，建立健全体现中医药特点的现代医院管理制度。四是推进中西医协作。注重用现代科学解读中医药学原理，走中西医结合的道路。完善中西医结合机制，开展中西医结合有效模式的探索和推广，依托中西医结合工作基础好的医院，建设一批中西医协同的旗舰医院，建立中西医结合团队和中西医结合的临床诊疗中心。同时，加强综合性医院中医临床科室建设和中医药人员配备，开展中西医联合诊疗，

建立中西医协作联动的医疗卫生服务格局。

（四）依法严格中药质量监管，推动中药产业高质量发展。一是形成监管合力。县级以上政府应当针对监管主体多元的实际情况，建立中药全过程联合执法的长效机制，综合运用互联网大数据等技术手段，汇聚整合监管执法数据资源，提高监管的实效。二是抓好源头监管。中药材具有农产品、药品等多重属性，不能等同于一般农副产品管理，县级以上政府应当根据中药材产业发展实际，结合乡村振兴农业农村现代化建设，统筹规划、科学推进。要建立健全中药材种植养殖指导和联合监督机制，推进中药材规范化种植养殖，严格农药、重金属残留标准和检测技术标准。遴选确定一批国家级、省级道地药材种植基地，鼓励中药企业自建或以订单形式联建稳定的中药材生产基地，推行中药材生态种植、野生抚育和仿生栽培，推动中药材种植规模化、设施现代化、生产标准化、管理规范。三是强化中药饮片和中成药监管。依法加强中药上市产品的市场抽检，完善全过程质量追溯体系。要综合考虑中药材的道地性、生长年份、采收加工等方面因素，建立等级标准和价格机制，确保优质优价，促进中药饮片和中成药质量提升。四是建立符合中医药特点的审评审批制度。着力推动解决确有疗效和传承历史明确且安全可控的传统中药制剂的审批上市问题，以古代经典名方审批改革为突破口，优化中药审评机制，加快推动中药新药研发上市以及上市后研究评价工作。少数民族医药是中医药的重要组成部分，要扶持民族医药事业发展。依法加快推动符合条件的民族药进入国家药典。五是完善院内制剂管理。持续提高医疗机构制剂质量，优化报备程序，发挥医疗机构制剂优势，按照法律规定和监管要求，支持院内制剂在紧密型医联体内、对口支援医疗机构之间使用，更好满足中医临床需求，提高临床疗效，保

持发挥中医药特色与优势。

(五) 加强中医药人才队伍建设, 夯实中医药长远发展基础。一是提高中医药教育整体水平。发挥中医药院校培养人才主阵地作用, 创新人才培养模式和机制, 强化中医思维和理论的培养, 提高中医类专业经典课程比重, 开展中医药经典能力考试。要特别注重临床实践, 突出中医临床能力培养, 加强“望、闻、问、切”四诊合参的基础诊疗能力训练, 早临床、早跟师, 不断提升诊疗水平。同时, 进一步加强西医院校学生的中医药教育。二是发展中医药师承教育。完善师带徒制度, 规范师承教育的资质、形式、考核等要件, 增加多层次的师承教育, 扩大师带徒的范围和数量, 将师承教育贯穿临床实践教学全过程。三是完善中医药人才评价激励机制。鼓励各地结合实际, 建立中医药优秀人才评价和激励机制。将中医药学才能、医德医风作为中医药人才主要评价标准, 将会看病、看好病作为中医医师的主要评价内容。四是做好传统技艺技能传承。加快中医技能经验、中药传统技艺等领域的传承。同时, 加强中医医术确有专长人员医师资格考核制度贯彻执行力度, 妥善解决此类人员合法行医资格问题, 更好地为人民群众提供中医药服务。

(六) 加强科研体系和能力建设, 加快推进中医药传承创新。一是完善平台支撑。发挥新型举国体制优势, 加强中医药领域科技创新平台建设, 抓紧布局建设一批中医药领域的国家重点实

验室、临床医学研究中心, 开展中医药防治癌症、老年痴呆和抑制抗生素耐药等世界医学难题研究, 加快中药新药、器械设备的研制。二是加强基础研究。抓紧建立健全中医药标准体系, 加强中医药标准化工作。综合运用中医药理念和现代化技术手段, 强化中医药基础研究, 力争在中医药理论传承与创新、重大技术攻关等方面实现突破。开展中医药循证医学研究, 构建我国主导、国际认可的中医药循证医学方法学体系, 不断推进中医药现代化。三是加强治未病研究。要科学总结和评估中西药在治疗新冠肺炎方面的效果, 用科学的方法说明中药在治疗新冠肺炎中的疗效。发挥中医药的整体优势, 统筹加强中医药预防重大传染性疾病预防研究, 筛选发布一批诊疗方案和适宜技术、中药品种, 为预防治疗传染病、促进人类卫生健康共同体建设做出新贡献。四是加强古籍抢救整理。加强国家中医药古籍和传统知识数字化工作, 收集、整理、发掘藏在古籍、散在民间、融在生活中的中医药技术。五是加强中医药资源和知识产权保护。加强中药材资源的分级保护, 完善国家级药用动植物资源种质资源库。尽快研究制定符合中医药特点的专利审查标准、中医药传统知识保护制度, 加大对中医药处方、中医技术及稀缺中药资源的保护力度。强化中药品种保护, 加大对中医药老字号保护发展的力度, 加强对传统制药、鉴定、炮制技术及老药工经验的继承、研究和应用。

以上报告, 请审议。

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第二十二号

河南省第十三届人大常委会第二十四次会议补选王凯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二十九次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认王凯的代表资格有效。

河北省人大常委会决定罢免杨国占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张秀兰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，杨国占、张秀兰的代表资格终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2950 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2021 年 6 月 10 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 6 月 10 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）

全国人民代表大会常务委员会：

2021 年 5 月 28 日，河南省第十三届人大常委会第二十四次会议补选河南省委副书记，省人民政府副省长、代省长王凯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，王凯的代表资格有

效，提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

由河北省选出的第十三届全国人民代表大会代表，冀中能源集团有限责任公司原董事长杨国占，因涉嫌严重违纪违法，2021 年 5 月 28 日，河北省第十三届人大常委会第二十三次

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，云南省文山壮族苗族自治州委原副书记、原州长张秀兰，因涉嫌严重违纪违法，2021年5月28日，云南省第十三届人大常委会第二十四次会议决定罢免其第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，杨国占、张秀兰的代表资格

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2950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6月7日

全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

任命王国生为第十三届全国人民代表大会社会建设委员会副主任委员。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

- 一、任命孙长山为最高人民法院第三巡回法庭副庭长。
- 二、任命郝银钟为最高人民法院第五巡回法庭副庭长。
- 三、任命李相波为最高人民法院第五巡回法庭副庭长。
- 四、任命齐素(女)为最高人民法院第六巡回法庭副庭长。
- 五、免去魏文超的最高人民法院环境资源审判庭副庭长、审判员职务。
- 六、任命张炎、郭凌川、董俊武、李丽(女)为最高人民法院审判员。
- 七、免去丁晓明、方芳(女)、曾朝晖、童海超、于志涛的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)

- 一、任命王菁(女)、王广聪、田清华、刘涛、李志婷(女)、吴峤滨、张驰(女)、周颖(女)、赵玮、侯若英(女)、姜耀飞、韩大书(女)、谢佳(女)、蔡燕南(女)为最高人民检察院检察员。
- 二、免去芦庆辉的最高人民检察院检察员职务。

关于驻外大使的任免名单

2021年7月6日 中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

- 一、免去刘晓明的中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国特命全权大使职务；
任命郑泽光为中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国特命全权大使。
- 二、免去王克俭的中华人民共和国驻黎巴嫩共和国特命全权大使职务；
任命钱敏坚为中华人民共和国驻黎巴嫩共和国特命全权大使。
- 三、免去郑竹强的中华人民共和国驻乌干达共和国特命全权大使职务；
任命张利忠为中华人民共和国驻乌干达共和国特命全权大使。
- 四、免去薛冰的中华人民共和国驻巴布亚新几内亚独立国特命全权大使职务；
任命曾凡华为中华人民共和国驻巴布亚新几内亚独立国特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第二十九次会议议程

2021年6月7日至10日

(2021年6月7日第十三届全国人民代表大会常务委员会
第二十九次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国数据安全法（草案）》

二、审议《中华人民共和国海南自由贸易港法（草案）》

三、审议《中华人民共和国军人地位和权益保障法（草案）》

四、审议《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》

五、审议《中华人民共和国安全生产法（修正草案）》

六、审议《中华人民共和国印花税法（草案）》

七、审议《中华人民共和国反外国制裁法（草案）》

八、审议《中华人民共和国法律援助法（草案）》

九、审议《中华人民共和国医师法（草案）》

十、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国职业教育法（修订草案）》的议案

十一、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国审计法（修正草案）》的议案

十二、审议国务院关于提请审议《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定（草案）》的议案

十三、审议国务院关于2020年中央决算的报告

审查和批准2020年中央决算

十四、审议国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

十五、审议国务院关于建设现代综合交通运输体系有关工作情况的报告

十六、审议国务院关于长江流域生态环境保护工作情况的报告

十七、审议国务院关于“七五”普法决议贯彻落实情况的报告

十八、审议国务院关于提请审议《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议（草案）》的议案

十九、审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国中医药法》实施情况的报告

二十、审议第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十一、审议任免案

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

No. 5 2021

Published on July 15th

CONTENTS

Speech Delivered at the 29th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (949)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 84)	(951)
Data Security Law of the People's Republic of China	(951)
Explanation on the Draft Data Security Law of the People's Republic of China	<i>Liu Junchen</i> (956)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Data Security Law of the People's Republic of China	<i>Xu Hui</i> (958)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Data Security Law of the People's Republic of China	<i>Xu Hui</i> (960)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Data Security Law of the People's Republic of China (Draft for Third Deliberation)	(961)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 85)	(963)
Law of the People's Republic of China on Hainan Free Trade Port	(963)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Hainan Free Trade Port	<i>Shen Chunyao</i> (969)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's	

Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Hainan Free Trade Port	<i>Shen Chunyao</i> (972)
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 Hainan Free Trade Port	<i>Shen Chunyao</i> (973)
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 Hainan Free Trade Port (Draft for Third Deliberation)	(975)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 86)	(976)
Law of the People's Republic of China on the Protection of the Status, Rights and Interests of Servicemen	(976)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on the Protection of the Status, Rights and Interests of Servicemen	<i>Miao Hua</i> (983)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on the Protection of the Status, Rights and Interests of Servicemen	<i>Liu Jixing</i> (986)
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 the Protection of the Status, Rights and Interests of Servicemen	<i>Liu Jixing</i> (988)
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 the Protection of the Status, Rights and Interests of Servicemen (Draft for Third Deliberation)	(990)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 87)	(991)
Law of the People's Republic of China on the Protection of Military Installations	(991)
Explanation on the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Military Installations	<i>Sheng Bin</i> (999)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Military Installations	<i>Liu Jixing</i> (1001)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Military Installations (Revised Draft for Second Deliberation)	(1002)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 88)	(1004)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on Work Safety	(1004)
Law of the People's Republic of China on Work Safety	(1012)
Explanation on the Draft of the Amended Law of the People's Republic of China on Work Safety	<i>Huang Ming</i> (1028)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Amended Law of the People's Republic of China on Work Safety	<i>Hu Keming</i> (1030)
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 Law of the People's Republic of China on Work Safety	(1032)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 89)	(1033)
Stamp Tax Law of the People's Republic of China	(1033)
Explanation on the Draft Stamp Tax Law of the People's Republic of China	<i>Liu Kun</i> (1036)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Stamp Tax Law of the People's Republic of China	<i>Hu Keming</i> (1038)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Stamp Tax Law of the People's Republic of China (Draft for Second Deliberation)	(1039)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 90)	(1041)
Law of the People's Republic of China on Countering Foreign Sanctions	(1041)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Countering Foreign Sanctions	<i>Shen Chunyao</i> (1042)

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 Countering Foreign Sanctions *Shen Chunyao* (1045)

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 Countering Foreign Sanctions (Draft for Second Deliberation) (1046)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the Shanghai Municipal People's Congress and Its Standing Committee to Formulate Regulations Concerning the Pudong New Area (1048)

Explanation on the Draft Decision on Authorizing the Shanghai Municipal People's Congress and Its Standing Committee to Formulate Regulations Concerning the Pudong New Area *Tang Yijun* (1048)

Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Authorizing the Shanghai Municipal People's Congress and Its Standing Committee to Formulate Regulations Concerning the Pudong New Area (1050)

Report of the State Council on the Development of a Modern Comprehensive Transportation System *Li Xiaopeng* (1051)

Report of the State Council on the Protection of the Ecological Environment in the Yangtze River Basin *Huang Runqiu* (1057)

Report of the State Council on the Implementation of the Resolution on Carrying Out the Seventh Five-year Plan on Publicity and Education in Rule of Law *Tang Yijun* (1064)

Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on Carrying Out the Eighth Five-year Plan on Publicity and Education in Rule of Law (1067)

Explanation on the Draft Resolution on Carrying Out the Eighth Five-year Plan on Publicity and Education in Rule of Law *Tang Yijun* (1068)

Report of the Supervisory and Judicial Affairs Committee of the National People's Congress on Its Deliberation over and Its Suggestions

Regarding the Revision of the Draft Resolution on Carrying Out the Eighth Five-year Plan on Publicity and Education in Rule of Law	(1071)
Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on Approving the Central Final Accounts of the Year 2020	(1072)
Report of the State Council on the Central Final Accounts of the Year 2020	<i>Liu Kun</i> (1072)
Report of the State Council on the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2020 and Other Financial Revenues and Expenditures	<i>Hou Kai</i> (1080)
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Examination of the Central Final Accounts of the Year 2020	<i>Shi Yaobin</i> (1091)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicine	<i>Wang Chen</i> (1095)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 22)	(1103)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies	(1103)
Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (A Deputy Director of the Social Development Affairs Committee of the National People's Congress)	(1104)
Namelist of the 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)	(1105)
Namelist of the Appointments and the Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(1105)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(1106)
Agenda of the 29th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(1107)

欢 迎 订 阅

2021 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