



EAL
APR 21 REC'D
SUL

中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2007

第一号

C-KNA
2514
A13
C46
2007
NO.1-7

目 录

在十届全国人大常委会第二十五次会议上的

讲话..... 吴邦国 (1)

中华人民共和国主席令 (第六十号) (5)

中华人民共和国未成年人保护法 (5)

关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》的说明 祝铭山 (11)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》修改情况的汇报..... 周坤仁 (15)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》审议结果的报告..... 周坤仁 (17)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案三次审议稿)》修改意见的报告..... 杨景宇 (19)

全国人民代表大会常务委员会关于召开第十届全国人民代表大会第五次会议的决定 (20)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《保护和促进文化表现形式多样性公约》的决定 (21)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2007 年
第一号
(总号: 260)
1 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅
地 址: 北京市人民大会堂
邮政编码: 100805

86 38SU XL 1697
22/10 31155-200 58 #1 Group

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2007 年
第一号

(总号: 260)

1 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅
地 址: 北京市人民大会堂
邮政编码: 100805

保护和促进文化表现形式多样性公约 (21)

全国人民代表大会常务委员会关于加入《世界
知识产权组织版权条约》的决定 (31)

世界知识产权组织版权条约 (31)

全国人民代表大会常务委员会关于加入《世界
知识产权组织表演和录音制品条约》的决定 (36)

世界知识产权组织表演和录音制品条约 (36)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《关于
修改 2002 年 6 月 7 日在圣彼得堡(俄罗斯联
邦)签署的〈上海合作组织宪章〉的议定书》
的决定 (43)

关于修改 2002 年 6 月 7 日在圣彼得堡(俄罗
斯联邦)签署的《上海合作组织宪章》的议
定书 (43)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华
人民共和国和葡萄牙共和国关于刑事司法协
助的协定》的决定 (45)

中华人民共和国和葡萄牙共和国关于刑事司法
协助的协定 (45)

全国人大法律委员会关于第十届全国人民代表
大会第四次会议主席团交付审议的代表提出
的议案审议结果的报告 (50)

全国人大教育科学文化卫生委员会关于第十届

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2007 年
第一号
(总号: 260)
1 月 15 日出版

全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告.....	(62)
全国人大外事委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告.....	(81)
全国人大环境与资源保护委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告.....	(83)
全国人大农业与农村委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告.....	(96)
国务院关于矿产资源合理利用、保护和管理工作的报告	曾培炎 (104)
国务院关于当前水环境形势和水污染防治工作的报告	周生贤 (111)
国务院关于推进国有商业银行股份制改革、深化金融体制改革工作的报告	周小川 (117)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国民族区域自治法》实施情况的报告	司马义·艾买提 (123)
全国人大常委会执法检查组关于跟踪检查有关农业法律实施情况的报告	乌云其木格 (133)

主办单位: 全国人大常委会办公厅
地 址: 北京市人民大会堂
邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2007 年
第一号
(总号: 260)
1 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅
地 址: 北京市人民大会堂
邮政编码: 100805

全国人大常委会办公厅关于第十届全国人民代表 大会第四次会议代表建议、批评和意见处 理情况的报告	何晔晔 (138)
水利部关于第十届全国人民代表大会第四次 会议代表建议、批评和意见办理工作情况的 报告	汪恕诚 (142)
全国人民代表大会常务委员会公告.....	(146)
全国人民代表大会常务委员会公告.....	(146)
第十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.....	(147)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国 人大专门委员会个别副主任委员)	(148)
中华人民共和国主席令 (第六十一号)	(148)
全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单 (农业部部长)	(148)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (最高 人民法院副院长、审判员等)	(149)
关于驻外大使的任名单.....	(150)
第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五 次会议议程.....	(151)

在十届全国人大常委会第二十五次 会议上的讲话

(2006年12月29日)

全国人大常委会委员长 吴邦国

各位委员、各位同志：

本次常委会会议是今年的一次重要会议。会议的议程多，内容重要，在大家的共同努力下，圆满完成了各项预定任务，会议开得很成功。

会议的一项重要议程是第7次审议物权法草案。刚才，会议高票通过了提请全国人民代表大会审议的物权法草案。物权法律制度是基本的民事法律制度。我国宪法为建立中国特色社会主义物权制度提供了宪法依据。民法通则规定了财产所有权和与财产所有权有关的财产权。担保法、土地管理法等单行法律，也从民事的、行政管理的角度，对有关物作了大量特别的补充性规定。随着改革开放和社会主义现代化建设的深入发展，需要依据宪法精神，在总结实践经验的基础上制定物权法，对涉及物权制度的共性和迫切需要规范的问题作出规定，从而进一步明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权，为完善中国特色社会主义物权制度提供有力的法律保障。

本届全国人大常委会高度重视物权法的立法工作，投入很大精力，做了大量工作。在九届全国人大常委会初次审议基础上，本届全国人大常委会又审议了6次，座谈会、论证会开了上百次，还全文向社会公布草案，广泛征求意见。根据各

方面的意见，我们对草案做了重大修改。需要指出的是，我们在立法过程中始终强调物权法的政治方向，强调物权法的中国特色，强调一切从实际出发。审议中，大家一致认为，物权法草案坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以宪法为依据，体现了我国的基本经济制度，遵循了平等保护的市场法则，加大了对国有资产的保护力度，反映了党在现阶段农村的基本政策，重点解决了现实生活中迫切需要规范的问题，维护了最广大人民群众的根本利益，充分体现了党的主张和人民意志的统一。这里，我要强调的是，现在的草案凝聚了常委会组成人员、人大代表、专家学者和广大人民群众的集体智慧。

会议作出了将企业所得税法草案提请全国人民代表大会审议的决定。企业所得税法是一部关系经济社会发展全局的重要法律。党的十六届三中全会明确提出统一各类企业税收制度的改革目标。十届全国人大二次会议以来，共有541位全国人大代表提出16件议案，要求制定统一的企业所得税法。国务院在深入调查研究、广泛听取意见的基础上，提出企业所得税法草案的议案。审议中，大家普遍认为，改革现行企业所得税制度，统一内外资企业所得税，是进一步完善我国社会主义市场经济体制的迫切需要，有利于创造公平

竞争的市场环境，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

制定物权法和企业所得税法是我国立法工作的大事，是当前全国人大及其常委会的重要任务。考虑到这两部法律专业性强，代表们很关心，会后由常委会办公厅将这两部法律草案及有关参阅材料送全国人大代表审阅并进行讨论，同时组织专家到各地进行讲解，以便代表们更好地了解草案的主要内容，充分发扬民主，集思广益，统一思想，为十届全国人大五次会议审议这两部法律做好充分的准备。

未成年人是祖国的未来、民族的希望。他们的健康成长，不仅是亿万家庭的最大关切，也是我国社会主义现代化建设事业兴旺发达、后继有人的根本保障。全国人大及其常委会历来高度重视未成年人保护的立法工作，先后制定了未成年人保护法、义务教育法、预防未成年人犯罪法，批准了联合国儿童权利公约，在刑法、民法通则等法律中也对保护未成年人权益作了相应规定。这些法律的制定和实施，为我国未成年人保护提供了法律保障。针对未成年人保护工作中存在的突出问题，十届全国人大二次会议以来，共有 479 位全国人大代表提出了 15 件议案，要求修改未成年人保护法。全国人大内务司法委员会会同有关方面，在深入调查研究、认真总结经验的基础上，起草了未成年人保护法修订草案。常委会经过 3 次审议，对未成年人保护法作了全面修订，进一步强化家庭、学校、社会、国家的保护责任。它的颁布实施，对保护未成年人身心健康，保障未成年人合法权益，促进未成年人全面发展将发挥重要作用。

民族区域自治法执法检查是这部法律颁布实

施 22 年来的第一次，胡锦涛总书记专门就执法检查作出了重要指示。司马义·艾买提、何鲁丽、许嘉璐、韩启德等 4 位副委员长分别带队，深入 11 个省、自治区实地检查，民族委员会还对全国 22 个人口较少的民族的经济社会发展情况进行专题调研。审议中，大家对执法检查组的工作给予充分肯定，一致赞成执法检查报告。希望各地区、各部门进一步增强贯彻实施民族区域自治法的责任感和自觉性，加大对少数民族和民族地区尤其是人口较少民族的扶持力度，把民族区域自治制度坚持好、完善好。

常委会始终关注“三农”工作，连续三年开展执法检查和专题调研，听取和审议有关专项工作报告，并提出了许多好的意见和建议。今年 8 月至 10 月，乌云其木格、蒋正华副委员长分别带队，赴 6 个省对有关农业法律实施情况进行跟踪检查。执法检查组深入乡村农户，召开基层干部、农民代表座谈会，掌握了大量第一手材料，进一步提出了加强“三农”工作的建议。审议中，大家对执法检查组的工作给予充分肯定，一致赞成执法检查报告。同时强调，社会主义新农村建设是一项长期的重大历史任务，当前要切实增加财政对“三农”的投入，建立和完善农村金融服务体系，大力加强农村社会建设，着力解决农村道路、沼气、饮水、看病、上学等方面的实际困难，切实让农民得到实惠，把社会主义新农村建设扎扎实实地向前推进。

本届全国人大常委会一直把资源环境问题作为监督工作的重点，今年又有意识地通过跟踪检查，督促有关部门加强这方面的工作。一是在跟踪检查有关环保法律执行情况的同时，开展了节能法执法检查，8 月份的常委会会议听取和审议

了这两个执法检查报告。二是本次会议听取和审议了国务院关于当前水环境形势和水污染防治工作的报告，关于矿产资源合理利用、保护和管理工作的报告。在肯定国务院工作的同时，大家指出，当前我国能源资源和生态环境形势依然十分严峻，完成“十一五”规划纲要提出的节能降耗和污染减排的任务非常艰巨，必须坚持以科学发展观为指导，真正把转变经济增长方式作为战略重点，着力调整经济结构，把工作重点放在提升存量上，开展以节能降耗、环境保护为核心的新一轮企业技术改造，着力推进自主创新，使经济社会发展切实转入科学发展的轨道。

会议还听取和审议了国务院关于推进国有商业银行股份制改革、深化金融体制改革工作的报告。大家在肯定国有商业银行股份制改革和股权分置改革取得积极成果的同时，要求继续深化金融体制改革，加强农村金融服务体系建设，强化金融监管，防范和化解金融风险。

会后，由常委会办公厅将常委会组成人员对上述5个报告的审议意见进行汇总整理，送国务院及其有关部门，供研究改进工作参考。

会议还第二次审议了劳动合同法草案，常委会组成人员和列席会议的同志提出了一些好的意见和建议，会后，请法律委员会会同有关方面，根据大家的审议意见，抓紧修改完善劳动合同法草案，提请以后的常委会会议审议。

各位委员、各位同志：

2006年即将过去。一年来，常委会坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持和完善人民代表大会制度，全面落实科学发展观，紧紧围绕党和国家工作的大局履行职责，各方面工作都取得了新的进展。

一是，立法工作实现新突破，向实现本届立法目标迈出坚实步伐。监督法、企业破产法等重要法律相继出台，物权法、企业所得税法草案提请明年大会审议，科学立法、民主立法继续向前推进。一年来，共审议了24件法律和有关法律问题决定的草案，通过了其中的15件，在审议的法律草案中有5件草案提请全国人民代表大会审议。

二是，监督工作取得新进展，加强了对社会普遍关心问题的监督。一年来，围绕建设社会主义新农村、建设创新型国家、建设资源节约型和环境友好型社会、促进公正司法等重大问题，对12部法律的实施情况进行了检查，听取和审议了“一府两院”的11个专项工作报告，加强了跟踪监督，着力推动了整改落实。

三是，代表工作迈上新台阶，代表作用进一步发挥。深入贯彻落实中央9号文件精神，注重把办理代表议案同立法工作结合起来，把办理代表建议同推动工作结合起来，把扩大代表参与同提升常委会工作水平结合起来，把组织代表开展专题调研同提高议案建议质量结合起来，代表作用得到进一步发挥。到目前为止，代表提出的1006件议案、6567件建议，已经全部办理并答复代表。

四是，对外交往开创新局面，中国全国人大与外国议会定期交流机制的基本格局已经形成。与俄罗斯联邦委员会和国家杜马、与美国参众两院、与日本国会众议院、与欧洲议会等分别进行了定期交流。还分别与日本参议院、印度人民院、澳大利亚众议院、巴西众议院、智利参众两院、南非国民议会、埃及人民议会签署建立定期交流机制的谅解备忘录。

常委会工作很多，下一步在常委会工作报告中将进行全面回顾，这里就不一一列举了。

即将迎来的 2007 年，是深入贯彻落实科学发展观、积极推进社会主义和谐社会建设的重要一年，明年将召开党的十七大，做好明年常委会的各项工作意义重大。当前，我们要着重抓好以下三个方面的工作。

一是做好十届全国人大五次会议的组织筹备工作。各有关方面要按照“明确分工、落实责任、集中精力、精心组织、统筹安排”的要求，认真做好会议的组织筹备工作，确保大会顺利召开，确保物权法和企业所得税法立法任务圆满完成。

二是统筹安排明年的各项工作。委员长会议审议并原则通过了常委会 2007 年立法工作计划和监督工作计划。按照计划拟制定和修改 20 件法律，拟对 3 个方面的法律进行执法检查，拟听

取和审议“一府两院”9 个专项工作报告。各专门委员会、各工作委员会和常委会办公厅，要按照常委会立法和监督工作计划，统筹安排明年的各项工作。

三是继续加强机关建设。要围绕服务和保障全国人大及其常委会工作的需要，以制度建设为重点，大力提高干部队伍的政治、业务素质，更好地发挥集体参谋助手和服务班子的作用，以饱满的政治热情、良好的精神风貌和优异的工作成绩，迎接十届全国人大五次会议和党的十七大的胜利召开！

再过两天就是 2007 年元旦。在这里，我代表委员长会议组成人员向在座的各位委员、各位同志，向各级人大代表，向各级人大机关工作人员，向所有致力于人民代表大会制度和民主法治建设的工作者，致以节日的问候和新年的祝福！

中华人民共和国主席令

第六十号

《中华人民共和国未成年人保护法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2006年12月29日修订通过，现将修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》公布，自2007年6月1日起施行。

中华人民共和国主席 胡锦涛

2006年12月29日

中华人民共和国未成年人保护法

(1991年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过
2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 家庭保护
- 第三章 学校保护
- 第四章 社会保护
- 第五章 司法保护
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保护未成年人的身心健康，保障未成年人的合法权益，促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展，培养有理想、有道德、

有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称未成年人是指未满十八周岁的公民。

第三条 未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利，国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护，保障未成年人的合法权益不受侵犯。

未成年人享有受教育权，国家、社会、学校和家庭尊重和保障未成年人的受教育权。

未成年人不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法平等地享有权利。

第四条 国家、社会、学校和家庭对未成年人进行理想教育、道德教育、文化教育、纪律和

法制教育，进行爱国主义、集体主义和社会主义的教育，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的侵蚀。

第五条 保护未成年人的工作，应当遵循下列原则：

- (一) 尊重未成年人的人格尊严；
- (二) 适应未成年人身心发展的规律和特点；
- (三) 教育与保护相结合。

第六条 保护未成年人，是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。

对侵犯未成年人合法权益的行为，任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。

国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自己的合法权益，增强自我保护的意识和能力，增强社会责任感。

第七条 中央和地方各级国家机关应当在各自的职责范围内做好未成年人保护工作。

国务院和地方各级人民政府领导有关部门做好未成年人保护工作；将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，相关经费纳入本级政府预算。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府采取组织措施，协调有关部门做好未成年人保护工作。具体机构由国务院和省、自治区、直辖市人民政府规定。

第八条 共产主义青年团、妇女联合会、工会、青年联合会、学生联合会、少年先锋队以及其他有关社会团体，协助各级人民政府做好未成年人保护工作，维护未成年人的合法权益。

第九条 各级人民政府和有关部门对保护未成年人有显著成绩的组织和个人，给予表彰和奖

励。

第二章 家庭保护

第十条 父母或者其他监护人应当创造良好、和睦的家庭环境，依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。

禁止对未成年人实施家庭暴力，禁止虐待、遗弃未成年人，禁止溺婴和其他残害婴儿的行为，不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人。

第十一条 父母或者其他监护人应当关注未成年人的生理、心理状况和行为习惯，以健康的思想、良好的品行和适当的方法教育和影响未成年人，引导未成年人进行有益身心健康的活动，预防和制止未成年人吸烟、酗酒、流浪、沉迷网络以及赌博、吸毒、卖淫等行为。

第十二条 父母或者其他监护人应当学习家庭教育知识，正确履行监护职责，抚养教育未成年人。

有关国家机关和社会组织应当为未成年人的父母或者其他监护人提供家庭教育指导。

第十三条 父母或者其他监护人应当尊重未成年人受教育的权利，必须使适龄未成年人依法入学接受并完成义务教育，不得使接受义务教育的未成年人辍学。

第十四条 父母或者其他监护人应当根据未成年人的年龄和智力发展状况，在作出与未成年人权益有关的决定时告知其本人，并听取他们的意见。

第十五条 父母或者其他监护人不得允许或者迫使未成年人结婚，不得为未成年人订立婚约。

第十六条 父母因外出务工或者其他原因不能履行对未成年人监护职责的，应当委托有监护能力的其他成年人代为监护。

第三章 学校保护

第十七条 学校应当全面贯彻国家的教育方

针，实施素质教育，提高教育质量，注重培养未成年学生独立思考能力、创新能力和实践能力，促进未成年学生全面发展。

第十八条 学校应当尊重未成年学生受教育的权利，关心、爱护学生，对品行有缺点、学习有困难的学生，应当耐心教育、帮助，不得歧视，不得违反法律和国家规定开除未成年学生。

第十九条 学校应当根据未成年学生身心发展的特点，对他们进行社会生活指导、心理健康辅导和青春期教育。

第二十条 学校应当与未成年学生的父母或者其他监护人互相配合，保证未成年学生的睡眠、娱乐和体育锻炼时间，不得加重其学习负担。

第二十一条 学校、幼儿园、托儿所的教职员工应当尊重未成年人的人格尊严，不得对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。

第二十二条 学校、幼儿园、托儿所应当建立安全制度，加强对未成年人的安全教育，采取措施保障未成年人的人身安全。

学校、幼儿园、托儿所不得在危及未成年人人身安全、健康的校舍和其他设施、场所中进行教育教学活动。

学校、幼儿园安排未成年人参加集会、文化娱乐、社会实践等集体活动，应当有利于未成年人的健康成长，防止发生人身安全事故。

第二十三条 教育行政等部门和学校、幼儿园、托儿所应当根据需要，制定应对各种灾害、传染性疾病、食物中毒、意外伤害等突发事件的预案，配备相应设施并进行必要的演练，增强未成年人的自我保护意识和能力。

第二十四条 学校对未成年学生在校内或者本校组织的校外活动中发生人身伤害事故的，应当及时救护，妥善处理，并及时向有关主管部门报告。

第二十五条 对于在学校接受教育的有严重不良行为的未成年学生，学校和父母或者其他监护人应当互相配合加以管教；无力管教或者管教无效的，可以按照有关规定将其送专门学校继续接受教育。

依法设置专门学校的地方人民政府应当保障专门学校的办学条件，教育行政部门应当加强对专门学校的管理和指导，有关部门应当给予协助和配合。

专门学校应当对在校就读的未成年学生进行思想教育、文化教育、纪律和法制教育、劳动技术教育和职业教育。

专门学校的教职员工应当关心、爱护、尊重学生，不得歧视、厌弃。

第二十六条 幼儿园应当做好保育、教育工作，促进幼儿在体质、智力、品德等方面和谐发展。

第四章 社会保护

第二十七条 全社会应当树立尊重、保护、教育未成年人的良好风尚，关心、爱护未成年人。

国家鼓励社会团体、企业事业组织以及其他组织和个人，开展多种形式的有利于未成年人健康成长的社会活动。

第二十八条 各级人民政府应当保障未成年人受教育的权利，并采取措施保障家庭经济困难的、残疾的和流动人口中的未成年人等接受义务教育。

第二十九条 各级人民政府应当建立和改善适合未成年人文化生活需要的活动场所和设施，鼓励社会力量兴办适合未成年人的活动场所，并加强管理。

第三十条 爱国主义教育基地、图书馆、青少年宫、儿童活动中心应当对未成年人免费开放；博物馆、纪念馆、科技馆、展览馆、美术馆、文

文化馆以及影剧院、体育场馆、动物园、公园等场所，应当按照有关规定对未成年人免费或者优惠开放。

第三十一条 县级以上人民政府及其教育行政部门应当采取措施，鼓励和支持中小学校在节假日期间将文化体育设施对未成年人免费或者优惠开放。

社区中的公益性互联网上网服务设施，应当对未成年人免费或者优惠开放，为未成年人提供安全、健康的上网服务。

第三十二条 国家鼓励新闻、出版、信息产业、广播、电影、电视、文艺等单位和作家、艺术家、科学家以及其他公民，创作或者提供有利于未成年人健康成长的作品。出版、制作和传播专门以未成年人为对象的内容健康的图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等，国家给予扶持。

国家鼓励科研机构和科技团体对未成年人开展科学知识普及活动。

第三十三条 国家采取措施，预防未成年人沉迷网络。

国家鼓励研究开发有利于未成年人健康成长的网络产品，推广用于阻止未成年人沉迷网络的新技术。

第三十四条 禁止任何组织、个人制作或者向未成年人出售、出租或者以其他方式传播淫秽、暴力、凶杀、恐怖、赌博等毒害未成年人的图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等。

第三十五条 生产、销售用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游乐设施等，应当符合国家标准或者行业标准，不得有害于未成年人的安全和健康；需要标明注意事项的，应当在显著位置标明。

第三十六条 中小学校园周边不得设置营业性歌舞娱乐场所、互联网上网服务营业场所等不

适宜未成年人活动的场所。

营业性歌舞娱乐场所、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所，不得允许未成年人进入，经营者应当在显著位置设置未成年人禁入标志；对难以判明是否已成年的，应当要求其出示身份证件。

第三十七条 禁止向未成年人出售烟酒，经营者应当在显著位置设置不向未成年人出售烟酒的标志；对难以判明是否已成年的，应当要求其出示身份证件。

任何人不得在中小学校、幼儿园、托儿所的教室、寝室、活动室和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒。

第三十八条 任何组织或者个人不得招用未满十六周岁的未成年人，国家另有规定的除外。

任何组织或者个人按照国家有关规定招用已满十六周岁未满十八周岁的未成年人的，应当执行国家在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面的规定，不得安排其从事过重、有毒、有害等危害未成年人身心健康的劳动或者危险作业。

第三十九条 任何组织或者个人不得披露未成年人的个人隐私。

对未成年人的信件、日记、电子邮件，任何组织或者个人不得隐匿、毁弃；除因追查犯罪的需要，由公安机关或者人民检察院依法进行检查，或者对无行为能力的未成年人的信件、日记、电子邮件由其父母或者其他监护人代为开拆、查阅外，任何组织或者个人不得开拆、查阅。

第四十条 学校、幼儿园、托儿所和公共场所发生突发事件时，应当优先救护未成年人。

第四十一条 禁止拐卖、绑架、虐待未成年人，禁止对未成年人实施性侵害。

禁止胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨或者组织未成年人进行有害其身心健康的表演等活动。

第四十二条 公安机关应当采取有力措施,依法维护校园周边的治安和交通秩序,预防和制止侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为。

任何组织或者个人不得扰乱教学秩序,不得侵占、破坏学校、幼儿园、托儿所的场地、房屋和设施。

第四十三条 县级以上人民政府及其民政部门应当根据需要设立救助场所,对流浪乞讨等生活无着未成年人实施救助,承担临时监护责任;公安部门或者其他有关部门应当护送流浪乞讨或者离家出走的未成年人到救助场所,由救助场所予以救助和妥善照顾,并及时通知其父母或者其他监护人领回。

对孤儿、无法查明其父母或者其他监护人的以及其他生活无着的未成年人,由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。

未成年人救助机构、儿童福利机构及其工作人员应当依法履行职责,不得虐待、歧视未成年人;不得在办理收留抚养工作中牟取利益。

第四十四条 卫生部门和学校应当对未成年人进行卫生保健和营养指导,提供必要的卫生保健条件,做好疾病预防工作。

卫生部门应当做好对儿童的预防接种工作,国家免疫规划项目的预防接种实行免费;积极防治儿童常见病、多发病,加强对传染病防治工作的监督管理,加强对幼儿园、托儿所卫生保健的业务指导和监督检查。

第四十五条 地方各级人民政府应当积极发展托幼事业,办好托儿所、幼儿园,支持社会组织和个人依法兴办哺乳室、托儿所、幼儿园。

各级人民政府和有关部门应当采取多种形式,培养和训练幼儿园、托儿所的保教人员,提高其职业道德素质和业务能力。

第四十六条 国家依法保护未成年人的智力成果和荣誉权不受侵犯。

第四十七条 未成年人已经完成规定年限的义务教育不再升学的,政府有关部门和社会团体、企业事业组织应当根据实际情况,对他们进行职业教育,为他们创造劳动就业条件。

第四十八条 居民委员会、村民委员会应当协助有关部门教育和挽救违法犯罪的未成年人,预防和制止侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为。

第四十九条 未成年人的合法权益受到侵害的,被侵害人及其监护人或者其他组织和个人有权向有关部门投诉,有关部门应当依法及时处理。

第五章 司法保护

第五十条 公安机关、人民检察院、人民法院以及司法行政部门,应当依法履行职责,在司法活动中保护未成年人的合法权益。

第五十一条 未成年人的合法权益受到侵害,依法向人民法院提起诉讼的,人民法院应当依法及时审理,并适应未成年人生理、心理特点和健康成长的需要,保障未成年人的合法权益。

在司法活动中对需要法律援助或者司法救助的未成年人,法律援助机构或者人民法院应当给予帮助,依法为其提供法律援助或者司法救助。

第五十二条 人民法院审理继承案件,应当依法保护未成年人的继承权和受遗赠权。

人民法院审理离婚案件,涉及未成年子女抚养问题的,应当听取有表达意愿能力的未成年子女的意见,根据保障子女权益的原则和双方具体情况依法处理。

第五十三条 父母或者其他监护人不履行监护职责或者侵害被监护的未成年人的合法权益,经教育不改的,人民法院可以根据有关人员或者有关单位的申请,撤销其监护人的资格,依法另行指定监护人。被撤销监护资格的父母应当依法继续负担抚养费。

第五十四条 对违法犯罪的未成年人，实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。

对违法犯罪的未成年人，应当依法从轻、减轻或者免除处罚。

第五十五条 公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人犯罪案件和涉及未成年人权益保护案件，应当照顾未成年人身心发展特点，尊重他们的人格尊严，保障他们的合法权益，并根据需要设立专门机构或者指定专人办理。

第五十六条 公安机关、人民检察院讯问未成年犯罪嫌疑人，询问未成年证人、被害人，应当通知监护人到场。

公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人遭受性侵害的刑事案件，应当保护被害人的名誉。

第五十七条 对羁押、服刑的未成年人，应当与成年人分别关押。

羁押、服刑的未成年人没有完成义务教育的，应当对其进行义务教育。

解除羁押、服刑期满的未成年人的复学、升学、就业不受歧视。

第五十八条 对未成年人犯罪案件，新闻报道、影视节目、公开出版物、网络等不得披露该未成年人的姓名、住所、照片、图像以及可能推断出该未成年人的资料。

第五十九条 对未成年人严重不良行为的矫治与犯罪行为的预防，依照预防未成年人犯罪法的规定执行。

第六章 法律责任

第六十条 违反本法规定，侵害未成年人的合法权益，其他法律、法规已规定行政处罚的，从其规定；造成人身财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

任。

第六十一条 国家机关及其工作人员不依法履行保护未成年人合法权益的责任，或者侵害未成年人合法权益，或者对提出申诉、控告、检举的人进行打击报复的，由其所在单位或者上级机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第六十二条 父母或者其他监护人不依法履行监护职责，或者侵害未成年人合法权益的，由其所在单位或者居民委员会、村民委员会予以劝诫、制止；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予行政处罚。

第六十三条 学校、幼儿园、托儿所侵害未成年人合法权益的，由教育行政部门或者其他有关部门责令改正；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。

学校、幼儿园、托儿所教职员工对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格行为的，由其所在单位或者上级机关责令改正；情节严重的，依法给予处分。

第六十四条 制作或者向未成年人出售、出租或者以其他方式传播淫秽、暴力、凶杀、恐怖、赌博等图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等的，由主管部门责令改正，依法给予行政处罚。

第六十五条 生产、销售用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游乐设施不符合国家标准或者行业标准，或者没有在显著位置标明注意事项的，由主管部门责令改正，依法给予行政处罚。

第六十六条 在中小学校园周边设置营业性歌舞娱乐场所、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所的，由主管部门予以关闭，依法给予行政处罚。

营业性歌舞娱乐场所、互联网上网服务营业

场所等不适宜未成年人活动的场所允许未成年人进入，或者没有在显著位置设置未成年人禁入标志的，由主管部门责令改正，依法给予行政处罚。

第六十七条 向未成年人出售烟酒，或者没有在显著位置设置不向未成年人出售烟酒标志的，由主管部门责令改正，依法给予行政处罚。

第六十八条 非法招用未满十六周岁的未成年人，或者招用已满十六周岁的未成年人从事过重、有毒、有害等危害未成年人身心健康的劳动或者危险作业的，由劳动保障部门责令改正，处以罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照。

第六十九条 侵犯未成年人隐私，构成违反

治安管理行为的，由公安机关依法给予行政处罚。

第七十条 未成年人救助机构、儿童福利机构及其工作人员不依法履行对未成年人的救助保护职责，或者虐待、歧视未成年人，或者在办理收留抚养工作中牟取利益的，由主管部门责令改正，依法给予行政处分。

第七十一条 胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨或者组织未成年人进行有害其身心健康的表演等活动的，由公安机关依法给予行政处罚。

第七章 附 则

第七十二条 本法自 2007 年 6 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》的说明

——2006 年 8 月 22 日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上

全国人大内务司法委员会副主任委员 祝铭山

全国人民代表大会常务委员会：

根据十届全国人大常委会立法规划，全国人大内务司法委员会承担了未成年人保护法的修改工作。2005 年 4 月以来，多次赴各地进行立法调研；全面搜集和研究了各省、自治区、直辖市人大制定的关于未成年人保护的地方法规；组团考察了外国未成年人保护的立法和工作情况。在此基础上，参考共青团中央提出的修改建议稿，拟出修订草稿。在对草稿进行修改过程中，征求了中央综治办、中央文明办、中央编制办、全国人大教科文卫委、全国人大常委会法工委、国务院

妇儿工委、国务院法制办、教育部、文化部、公安部、司法部、民政部、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央、全国妇联等 20 多个中央有关部门和单位的意见；召开座谈会听取全国 31 个省、自治区、直辖市人大内务司法委员会以及人大代表、未成年人保护工作者、中小学教师、未成年学生及其家长和基层群众的意见；召开专家论证会，听取法学、社会学、心理学等学科的学者的意见。经过反复修改，形成了《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》。我受内务司法委员会的委托，就草案作如下说明：

一、关于修改的必要性和思路

未成年人保护法自 1992 年 1 月 1 日施行以来,对于保障未成年人的合法权益,促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展,培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义事业建设者和接班人,发挥了重要作用。随着我国改革开放的深入和经济与社会的发展,当时立法所依据的社会条件发生了很大变化,未成年人保护工作面临许多新情况、新问题。现行未成年人保护法的一些规定已不适应未成年人保护工作的需要。党的十六大和四中、五中全会对新时期未成年人保护工作提出了新的更高要求,强调未成年人的素质特别是思想道德素质决定着中华民族的未来发展和前途命运,要求全党全社会都关心未成年人的健康成长,特别要关心未成年人的思想道德建设。近几年来,许多全国人大代表和社会各界人士要求修改未成年人保护法的呼声很高,一些专家学者也通过不同形式表达了修改未成年人保护法的意见。2003 年,全国人大常委会关于未成年人保护法和预防未成年人犯罪法执法检查报告,提出了修改未成年人保护法的建议。

修改未成年人保护法,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻科学发展观,按照《中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》的要求,以宪法为根据,坚持从国情出发,突出重点,解决实际问题,使未成年人保护法更加符合我国经济社会发展和构建社会主义和谐社会的实际,符合广大人民群众的根本利益,适应未成年人保护工作的现实需要。

(一) 保留现行未成年人保护法的主要内容,在现行法律基本框架的基础上进行修改。现行未成年人保护法于 1991 年 9 月审议通过。十多年来的实践证明,其立法的指导思想是明确的,确立

的一些原则和制度仍然具有很强的现实意义,基本框架和结构也是合理的。因此,应当在现行法律基本框架内进行修改,保留主要内容,修改或者删除已不符合新的客观情况的规定,根据中央的精神和现实需要补充一些新内容,保留了并不是非改不可的一些规定和表述方法。

(二) 坚持法制统一原则,处理好本法的修改与其他法律的关系。未成年人保护工作涉及面很广,我国民事、刑事、行政、社会等很多法律都有关于未成年人保护的内容。修改未成年人保护法应当注意处理好本法与其他法律的关系,做到与其他相关法律相协调、相衔接。凡是其他法律有明确规定的,本法不再重复,或者只作原则性、衔接性的规定;其他法律没有规定或者规定不够完善的,在本法修改中尽可能作出明确的具体规定。

(三) 解决现实存在的突出问题,增强法律修改的针对性和可操作性。当前,未成年人保护工作面临的问题很多、很复杂,不可能通过修改一次法律全部解决,应当抓主要矛盾,力求解决突出问题。执法主体责任不够明确,未成年人保护工作机制不够健全问题;家长不履行或者不正确履行监护职责问题;校园安全问题;对流浪、乞讨、失去监护等生活无着未成年人的救助问题;优化未成年人成长的社会环境,预防和减少未成年人违法犯罪问题等,都是此次修改力求解决的重点。

(四) 总结未成年人保护工作经验,把成熟的经验上升为法律。未成年人保护法实施十多年来,各地各部门积累了很多好经验、好做法。一些地方健全未成年人保护工作协调机制,充分发挥统一协调、指导和督促未成年人保护工作的作用;将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划;建立流浪儿童救助保护机构;加强和改进对有严重不良行为的未成年人的教育和矫治;加强

对营利性网吧的管理，建设绿色网吧；加强对失足未成年人的教育挽救等。对这些经验进行认真总结，把成熟的、带有普遍性的经验上升为法律。

我国已签署《联合国儿童权利公约》、《联合国少年司法最低限度标准规则》等国际法律文件，文件规定的儿童利益优先和儿童利益最大化等基本原则，在修订草案中加以体现。

二、关于修改的主要内容

草案从现行未成年人保护法的 56 条增加到 75 条，其中，新增 25 条，删除 6 条，修改 32 条，修改的主要内容有：

(一) 进一步明确未成年人的权利。作为一部保护未成年人的专项法律，有必要对未成年人享有的权利作出明确规定。参考《中国儿童发展纲要(2001—2010)》以及“十一五”规划纲要的表述，草案在总则一章设专条加以规定：“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权和受教育权等权利。国家保障未成年人的合法权益不受侵犯。”生存权是指未成年人享有其固有的生命权、健康权和获得基本生活保障的权利；发展权是指充分发展其全部体能和智能的权利；受保护权是指不受歧视、虐待和忽视的权利；参与权是指参与家庭和社会生活，并就影响他们生活的事项发表意见的权利。考虑到受教育权对未成年人的特殊重要性，草案把这一权利从发展权中单列了出来。草案还规定：“未成年人依法平等地享有权利，不因其本人、父母或者其他监护人的民族、种族、性别、户籍、家庭状况、宗教信仰、教育程度、财产状况、身体状况等而受歧视。”

(二) 进一步明确未成年人保护工作的原则。草案特别强调未成年人保护工作要适应未成年人身心发展的规律和特点。草案规定：“保护未成年人的工作，应当遵循下列原则：(一) 优先保障未成年人的合法权益；(二) 尊重未成年人的人格尊

严；(三) 适应未成年人身心发展的规律和特点；(四) 教育与保护相结合。”草案尽可能将这些原则在各章中具体化，如在社会保护一章中规定：“公共场所和学校发生重大突发事件时，应当优先救护未成年人”；在家庭保护一章中，增加了父母或者其他监护人应当“关注未成年人的生理、心理状况和行为习惯”的内容；在司法保护一章中，根据未成年犯罪嫌疑人和被告人的特点规定了社会调查制度。

(三) 进一步明确执法主体。保护未成年人是全社会的共同责任，各级政府责任尤为重大。为了促进未成年人保护工作的落实，有必要进一步明确政府及其有关部门执法主体的地位和责任。草案总则中规定：“国务院和地方各级人民政府领导有关部门做好未成年人保护工作，将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，相关经费纳入本级政府预算。”“县级以上人民政府未成年人保护工作协调机构指导、督促有关部门和社会组织做好未成年人保护工作。”在社会保护一章和法律责任一章中，对县级以上人民政府及其教育、公安、民政、卫生等有关部门的责任作了进一步的明确规定。

(四) 保障未成年人健康成长，强化家庭保护。针对一些父母或者其他监护人对子女生而不养、养而不教、教而不当等问题，草案增加了以下内容：“父母或者其他监护人应当学习家庭教育知识，正确履行监护职责，抚育未成年人健康成长。”“有关国家机关和社会组织应当为未成年人父母或者其他监护人提供家庭教育指导。”“父母因外出务工等原因不能履行对未成年人监护职责的，应当依法委托有监护能力的其他成年人代为监护。”并规定父母或者其他监护人“不得侵害未成年人的合法权益”，“禁止对未成年人实施家庭暴力”。草案还对家庭其他成年人的责任作了规定：“家庭其他成年人协助未成年人的父母或者其

他监护人教育、保护未成年人。”

(五) 促进未成年人全面发展,强化学校保护。上个世纪九十年代以来,我国先后制定了教育法、义务教育法、职业教育法、教师法、民办教育促进法等法律,最近,又全面修订了义务教育法。这些法律对于学校的设置及职责、教师的权利和义务、未成年人受教育权的保障等作出了明确的规定。根据未成年人保护法的特点和当前学校保护中面临的突出问题,草案主要增加了以下几个方面的内容:一是为了全面贯彻国家的教育方针,强调“实施素质教育,培养未成年学生的创新精神和实践能力”。二是为了保障未成年人身心健康发展,草案规定:学校应当“与父母或者其他监护人相互配合,保证未成年人必要的睡眠、娱乐和体育锻炼时间”,不得加重学生的学习负担。三是规定“学校应当建立校园安全制度,预防和制止校园暴力以及其他侵害未成年人合法权益的行为,保障未成年人的安全。”并对学校安全事故的预防、报告和处理等问题作出了新规定。四是为了预防和减少未成年人违法犯罪,草案对矫治未成年人严重不良行为的专门学校的设置、管理等问题作出了规定。

(六) 优化未成年人成长的社会环境,强化社会保护。一是针对未成年人活动场所不足、有些场所利用又不够充分等问题,草案对鼓励社会力量兴办未成年人活动场所、公益性文化设施向未成年人免费或者优惠开放等作了补充,并增加一些新规定:“各级人民政府及其教育行政部门应当采取措施,鼓励和支持中小学校在节假日期间将网络设施及其他文化体育设施对未成年人免费或者优惠开放。”二是为了使未成年人免受不良文化的危害,草案规定对营业性歌舞娱乐场所以及网吧、酒吧等场所不得允许未成年人进入,禁止制作和向未成年人出售、出租不良文化产品等作出了新的规定。三是为了维护未成年人的安全和健

康,草案规定:“公安机关应当依法预防和制止侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为,维护校园周边的治安和交通秩序”;“禁止胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨”。并对用于未成年人的食品、药品等的质量标准、禁止向未成年人出售烟酒等问题作了规定。四是为了更好地维护弱势未成年人群体的合法权益,草案规定:“各级人民政府应当采取措施,保障贫困、残疾、失去监护和暂住人口中的未成年人以及其他有实际困难的未成年人接受义务教育。”并对流浪、乞讨、失去监护等生活无着未成年人的救助问题作了规定。五是增加了对未成年人权益的保障措施,规定:“未成年人的合法权益受到侵害的,被害人及其监护人或者其他组织和公民有权向有关部门投诉,有关部门应当依法及时处理。”有关部门不依法及时处理的,未成年人保护工作协调机构应当予以督促。六是为了加强基层基础工作,对居委会、村委会在保护未成年人工作中的责任作了规定。

(七) 贯彻教育、感化、挽救的方针,强化司法保护。草案规定,对违法犯罪的未成年人实行教育、感化、挽救的方针。草案在总结经验的基础上,对司法保护一章作了多方面的补充规定。一是规定公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人刑事案件,应当限制适用羁押性强制措施和监禁刑;讯问未成年犯罪嫌疑人,询问未成年证人、被害人,应当在适当场所、使用适当的方法进行。二是对维护未成年人的受遗赠权、隐私权和名誉权等民事权益作出了进一步的规定。三是根据中央关于司法体制改革的有关精神,草案规定:“人民法院根据需要设立审理未成年人犯罪案件和涉及未成年人权益保护案件的机构,或者指定专人办理。公安机关、人民检察院可以相应设立办理未成年人犯罪案件的机构,或者指定专人办理。”这些规定可以更好地适应对未成年人进行司法保护的需要。

(八) 强化法律责任。为强化法律责任,增强

法律的可操作性，草案从两个方面作出规定，一是概括性规定：“违反本法规定，侵害未成年人的合法权益，其他法律、法规已规定行政处罚的，从其规定；造成财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”这样可以使未成年人保护法与其他相关法律、法规有机衔接，减少不必要的重复。二是对其他法律、法规没有规定或者规定不明确的，作出具体规定。如国家机关及其工作人员在未成年人保护工作中失职、渎职的法律责任；未成年人的父母

或者其他监护人不依法履行监护职责或者侵害未成年人合法权益的法律责任；学校教职员工侵害未成年人合法权益的法律责任；营业性歌舞娱乐场所、酒吧、网吧等场所允许未成年人进入的法律责任；生产、销售不符合质量标准的用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游乐设施以及向未成年人出售烟酒的法律責任。

此外，还作了一些文字上的修改。

《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国未成年人保护法 （修订草案）》修改情况的汇报

——2006年10月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 周坤仁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十三次会议对未成年人保护法（修订草案）进行了初步审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）和中央有关部门、部分高等院校、研究机构征求意见；法律委员会、内务司法委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和专家的意见；法律委员会和内务司法委员会就修订草案几个主要问题反复交换意见、进行研究。10月16日，法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。

内务司法委员会的负责同志和国务院法制办的有关同志列席了会议。10月25日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第三条第一款规定：“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权和受教育权等权利。国家保障未成年人的合法权益不受侵犯。”第四条第一项规定，保护未成年人的工作，应当遵循“优先保障未成年人的合法权益”的原则。有些常委委员、地方和专家提出，对未成年人应突出对其特殊权利的保护。有的常委委员提

出,“受教育权”属于“发展权”的一部分,不宜将二者并列规定,建议删去“受教育权”,同“十一五”规划纲要等文件的提法一致起来。法律委员会经同内务司法委员会研究,建议将修订草案第三条第一款与第四条第一项合并,修改为:“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利,国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护,保障未成年人的合法权益不受侵犯。”

二、有些常委委员、地方和专家提出,目前一些青少年上网成瘾,长时间沉迷于网络游戏,身心健康受到很大损害,已经成为一个严重的社会问题,广大家长和教育工作者对此反应强烈,建议本法除规定禁止未成年人进入网吧外,还要从其他方面采取措施,如研究开发定时终止网络游戏的软件,供家庭和社会使用等,以解决这一问题。法律委员会经同内务司法委员会研究,建议增加规定:“国家采取措施,组织研究开发阻止未成年人沉迷网络的新技术。”

三、有些常委委员、地方和专家提出,现行未成年人保护法中一些规定,如父母不得迫使未成年人结婚,学校要对未成年学生进行社会生活指导和青春期教育以及幼儿园的学前教育等,目前仍有针对性,建议予以保留。法律委员会经同内务司法委员会研究,建议恢复现行未成年人保护法的下列规定:(1)“父母或者其他监护人不得允许或者迫使未成年人结婚,不得为未成年人订立婚约。”(2)“学校应当对未成年学生进行社会生活指导和青春期教育。”(3)“幼儿园应当做好保育、教育工作,促进幼儿在体质、智力、品德等方面和谐发展。”(4)“地方各级人民政府应当积极发展托幼事业,办好托儿所、幼儿园,支持社会组织和个人依法兴办哺乳室、托儿所、幼儿园,提倡和支持举办家庭托儿所。”

四、有些常委委员、地方和专家提出,为了

保护未成年人健康成长,应当创造良好的家庭和社会教育环境;公检法机关应当依法履行职责,加强对未成年人的司法保护,严厉打击拐卖、虐待未成年人以及对未成年人实施性侵害等犯罪行为。法律委员会经同内务司法委员会研究,建议增加规定:(1)“父母或者其他监护人应当创造良好、和睦的家庭环境,依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。”(2)“全社会应当树立尊重、保护、教育未成年人的良好风尚,关心、爱护未成年人。”(3)“禁止拐卖、绑架、虐待未成年人,禁止对未成年人实施性侵害。”(4)“公安机关、人民检察院、人民法院以及司法行政部门,应当依法履行职责,在司法活动中保护未成年人的合法权益。”同时,建议将修订草案第五十九条第一款修改为:“未成年人的合法权益受到侵害,依法向人民法院提起诉讼的,人民法院应当依法及时审理,并考虑未成年人生理、心理特点和健康成长的需要,保障未成年人的合法权益。”

五、修订草案第五章规定了对未成年人的司法保护。有些常委委员、地方、专家和部门提出,修订草案规定办理未成年人刑事案件应当“在适当的场所、使用适当的方法”进行询问,“限制适用羁押性强制措施”和“限制适用监禁刑”,并可以进行社会调查以及开展社区矫正等,这些规定涉及刑事诉讼制度和刑罚制度,应由刑事诉讼法和刑法统一规定。目前,刑事诉讼法、刑法的修改工作正在进行,对这些问题还在研究论证,本法不宜作规定。法律委员会经同内务司法委员会反复研究认为,上述规定应与现行刑事诉讼法、刑法相衔接,建议作如下修改:(1)将修订草案第五十条第一款修改为:“公安机关、人民检察院讯问未成年犯罪嫌疑人,询问未成年证人、被害人,应当有监护人在场。”(2)将修订草案第五十二条修改为:“人民检察院、人民法院办理未成年人刑事案件,应当依法从轻、减轻或者免除刑事处

罚。”

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修

改，法律委员会建议本次常委会会议再次审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国未成年人保护法 (修订草案)》审议结果的报告

——2006年12月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 周坤仁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对未成年人保护法(修订草案二次审议稿)进行了再次审议。会后，法律委员会和内务司法委员会就修订草案二次审议稿中的几个主要问题交换意见，进行研究。法律委员会于12月11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，对修订草案二次审议稿进行了审议。内务司法委员会和国务院法制办的负责同志列席了会议。12月19日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。法律委员会认为，为了保护未成年人的身心健康，保障未成年人的合法权益，促进未成年人全面发展，对未成年人保护法进行修订是必要的，修订草案经过常委会两次审议、修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修订草案二次审议稿第三条第一款规定：“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利，国家根据未成年人身心发展特点

给予特殊、优先保护，保障未成年人的合法权益不受侵犯。”有些常委会组成人员提出，本法应明确未成年人的“受教育权”，尽管“发展权”可以包括“受教育权”，但不够突出。法律委员会经同内务司法委员会研究认为，“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”的表述与“十一五”规划纲要的提法是一致的，可以不再改动。至于未成年人受教育的权利，可以在第一章“总则”有关条款和第三章“学校保护”、第四章“社会保护”有关条款中加以补充。据此，法律委员会建议对修订草案二次审议稿作如下修改、补充：(1)在第四条中增加一款，作为第一款，规定：“国家、社会、学校和家庭尊重和保障未成年人受教育的权利。”(2)将修订草案二次审议稿第十八条修改为：“学校应当尊重未成年学生受教育的权利，关心、爱护学生，对品行有缺点、学习有困难的学生，应当耐心教育、帮助，不得歧视，不得违反法律和国家规定开除未成年学

生。”(3)增加规定：“各级人民政府应当保障未成年人受教育的权利，并采取措施保障家庭经济困难的、残疾的和流动人口中的未成年人等接受义务教育。”

二、有些常委会组成人员提出，为了解决未成年人沉迷网络的问题，需要从源头上加强治理，如对游戏软件的开发进行控制，进一步减少和限制营业性网吧。法律委员会经同内务司法委员会研究，建议对修订草案二次审议稿作如下修改、补充：(1)将修订草案第三十一条第三款单作一条，分为两款，修改为：“国家采取措施，预防未成年人沉迷网络。”“国家鼓励研究开发有利于未成年人健康成长的网络产品，推广阻止未成年人沉迷网络的新技术。”(2)增加规定：“中小校园周边不得设置营业性歌舞娱乐场所、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所。”并在“法律责任”一章中增加相应的处罚规定。

三、有些常委委员提出，为了保护未成年人健康成长，卫生部门和学校应对未成年人进行营养指导。同时，为了做好传染病的预防工作，本法应明确规定国家免疫规划项目的预防接种实行免费。法律委员会经同内务司法委员会研究，建议将修订草案二次审议稿第四十三条修改为：“卫生部门和学校应当对未成年人进行卫生保健和营养指导，提供必要的卫生保健条件，做好疾病预防工作。”“卫生部门应当做好对儿童的预防接种工作，国家免疫规划项目的预防接种实行免费；积极防治儿童常见病、多发病，加强对传染病防治

工作的监督管理和对托儿所、幼儿园卫生保健的业务指导和监督检查。”

这里，还有一个问题需要汇报。修订草案二次审议稿第六章对违法行为规定了法律责任。有些常委委员提出，这一章规定的法律责任多是“依法给予行政处罚”，规定比较笼统，建议作出具体规定。法律委员会经同内务司法委员会反复研究认为，目前我国一些法律、法规对侵犯未成年人合法权益的违法行为已经规定了具体的行政处罚，如《互联网上网服务营业场所管理条例》规定，互联网上网服务营业场所经营单位接纳未成年人进入营业场所的，“由文化行政部门给予警告，可以并处15000元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，直至吊销《网络文化经营许可证》”。为了处理好本法与相关法律、法规的衔接，修订草案二次审议稿第五十九条中已经规定：“违反本法规定，侵害未成年人的合法权益，其他法律、法规已规定行政处罚的，从其规定”。因此，法律委员会建议本法不必重复其他法律、法规有关行政处罚的具体规定，作出衔接性的规定即可。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

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

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2006年12月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大法律委员会主任委员 杨景宇

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月24日下午对未成年人保护法（修订草案三次审议稿）进行了分组审议。常委会组成人员认为，未成年人保护法（修订草案）经过两次审议、修改，已经比较成熟，建议本次会议进一步修改后通过；同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。12月25日下午，法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的意见，对修订草案进行了审议。内务司法委员会和国务院法制办的负责同志列席了会议。法律委员会认为，未成年人保护法（修订草案）是可行的；同时，提出以下主要修改意见：

一、有些常委委员提出，本法应进一步突出未成年人享有受教育权，建议在修订草案三次审议稿第三条有关“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”中增加规定“受教育权”。法律委员会经同内务司法委员会研究，建议将修订草案三次审议稿第四条第一款并入第三条，作为第二款，修改为：“未成年人享有受教育权，国家、社会、学校和家庭尊重和保障未成年人的受教育权。”

二、修订草案第三章“学校保护”中第二十七条规定：“任何组织和个人不得扰乱教学秩序，

不得侵占、破坏学校、幼儿园、托儿所的场地、房屋和设施。”有的常委委员提出，这一条不属于学校保护的内容，应在第四章“社会保护”一章中作规定。法律委员会经同内务司法委员会研究，建议将这一条并入第四章“社会保护”一章中，作为第四十二条第二款。

三、修订草案三次审议稿第七十三条规定：“违反本法，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”有些常委委员建议将这一条的规定并入修订草案三次审议稿第六十一条，对违反本法所应承担的行政、民事和刑事法律责任作出综合性的规定。法律委员会经同内务司法委员会研究，建议将修订草案三次审议稿第七十三条与第六十一条合并为一条，修改为：“违反本法规定，侵害未成年人的合法权益，其他法律、法规已规定行政处罚的，从其规定；造成财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

此外，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会 关于召开第十届全国人民代表大会 第五次会议的决定

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议于2007年3月5日在北京召开。建议会议的主要议程是：听取和审议政府工作报告；审查和批准2006年国民经济和社会发展计划执行情况的报告与2007年国民经济和社会发展计划；审查2006年中央和地方预算执行情况的报告与2007年中央和地方预算草案，批准2006年中央预算执行情况的报告与2007年中央预算；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国物权法（草案）》的议案；审议国务院关于提请审议《中华人民共和国企业所得税法（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《第十届全国人民代表大会第五次会议关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十一届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十一届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；听取和审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；听取和审议最高人民法院工作报告；听取和审议最高人民检察院工作报告。

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《保护和促进文化表现形式 多样性公约》的决定

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：批准于2005年10月20日在第33届联合国教科文组织大会上通过的《保护和促进文化表现形式多样性公约》。

保护和促进文化表现形式多样性公约

(2005年10月20日联合国教育、科学及文化组织第三十三届会议通过)

(中 文 本)

序 言

联合国教育、科学及文化组织大会于2005年10月3日至21日在巴黎举行第三十三届会议，

(一) 确认文化多样性是人类的一项基本特性，

(二) 认识到文化多样性是人类共同遗产，应当为了全人类的利益对其加以珍爱和维护，

(三) 意识到文化多样性创造了一个多姿多彩的世界，它使人类有了更多的选择，得以提高自己的能力和形成价值观，并因此成为各社区、各民族和各国可持续发展的一股主要推动力，

(四) 忆及在民主、宽容、社会公正以及各民族和各文化间相互尊重的环境中繁荣发展起来的文化多样性对于地方、国家和国际层面的和平与安全是不可或缺的，

(五) 颂扬文化多样性对充分实现《世界人权宣言》和其他公认的文书主张的人权和基本自由所具有的重要意义，

(六) 强调需要把文化作为一个战略要素纳入国家和国际发展政策，以及国际发展合作之中，同时也要考虑特别强调消除贫困的《联合国千年宣言》(2000年)，

(七) 考虑到文化在不同时间和空间具有多样形式，这种多样性体现为人类各民族和各社会文化特征和文化表现形式的独特性和多元性，

(八) 承认作为非物质和物质财富来源的传统知识的重要性，特别是原住民知识体系的重要性，其对可持续发展的积极贡献，及其得到充分保护和促进的需要，

(九) 认识到需要采取措施保护文化表现形式连同其内容的多样性，特别是当文化表现形式

有可能遭到灭绝或受到严重损害时，

(十) 强调文化对社会凝聚力的重要性，尤其是对提高妇女的社会地位、发挥其社会作用所具有的潜在影响力，

(十一) 意识到文化多样性通过思想的自由交流得到加强，通过文化间的不断交流和互动得到滋养，

(十二) 重申思想、表达和信息自由以及传媒多样性使各种文化表现形式得以在社会中繁荣发展，

(十三) 认识到文化表现形式，包括传统文化表现形式的多样性，是个人和各民族能够表达并同他人分享自己的思想和价值观的重要因素，

(十四) 忆及语言多样性是文化多样性的基本要素之一，并重申教育在保护和促进文化表现形式中发挥着重要作用，

(十五) 考虑到文化活力的重要性，包括对少数民族和原住民人群中的个体的重要性，这种重要的活力体现为创造、传播、销售及获取其传统文化表现形式的自由，以有益于他们自身的发展，

(十六) 强调文化互动和文化创造力对滋养和革新文化表现形式所发挥的关键作用，他们也会增强那些为社会整体进步而参与文化发展的人们所发挥的作用，

(十七) 认识到知识产权对支持文化创造的参与者具有重要意义，

(十八) 确信传递着文化特征、价值观和意义的文化活动、产品与服务具有经济和文化双重性质，故不应视为仅具商业价值，

(十九) 注意到信息和传播技术飞速发展所推动的全球化进程为加强各种文化互动创造了前所未有的条件，但同时也对文化多样性构成挑战，尤其是可能在富国与穷国之间造成种种失衡，

(二十) 意识到联合国教科文组织肩负的特殊使命，即确保对文化多样性的尊重以及建议签订有助于推动通过语言和图像进行自由思想交流的各种国际协定，

(二十一) 根据联合国教科文组织通过的有关文化多样性和行使文化权利的各种国际文书的条款，特别是2001年通过的《世界文化多样性宣言》，于2005年10月20日通过本公约。

第一章 目标与指导原则

第一条 目 标

本公约的目标是：

(一) 保护和促进文化表现形式的多样性；

(二) 以互利的方式为各种文化的繁荣发展和自由互动创造条件；

(三) 鼓励不同文化间的对话，以保证世界上的文化交流更广泛和均衡，促进不同文化间的相互尊重与和平文化建设；

(四) 加强文化间性，本着在各民族间架设桥梁的精神开展文化互动；

(五) 促进地方、国家和国际层面对文化表现形式多样性的尊重，并提高对其价值的认识；

(六) 确认文化与发展之间的联系对所有国家，特别是对发展中国家的重要性，并支持为确保承认这种联系的真正价值而在国内和国际采取行动；

(七) 承认文化活动、产品与服务具有传递文化特征、价值观和意义的特殊性；

(八) 重申各国拥有在其领土上维持、采取和实施他们认为合适的保护和促进文化表现形式多样性的政策和措施的主权；

(九) 本着伙伴精神，加强国际合作与团结，特别是要提高发展中国家保护和促进文化表现形式多样性的能力。

第二条 指 导 原 则

一、尊重人权和基本自由原则

只有确保人权，以及表达、信息和交流等基本自由，并确保个人可以选择文化表现形式，才能保护和促进文化多样性。任何人都不得援引本公约的

规定侵犯《世界人权宣言》规定的或受到国际法保障的人权和基本自由或限制其适用范围。

二、主权原则

根据《联合国宪章》和国际法原则，各国拥有在其境内采取保护和促进文化表现形式多样性措施和政策的主权。

三、所有文化同等尊严和尊重原则

保护与促进文化表现形式多样性的前提是承认所有文化，包括少数民族和原住民的文化在内，具有同等尊严，并应受到同等尊重。

四、国际团结与合作原则

国际合作与团结的目的应当是使各个国家，尤其是发展中国家都有能力在地方、国家和国际层面上创建和加强其文化表现手段，包括其新兴的或成熟的文化产业。

五、经济和文化发展互补原则

文化是发展的主要推动力之一，所以文化的发展与经济的发展同样重要，且所有个人和民族都有权参与两者的发展并从中获益。

六、可持续发展原则

文化多样性是个人和社会的一种财富。保护、促进和维护文化多样性是当代和后代的可持续发展的一项基本要求。

七、平等享有原则

平等享有全世界丰富多样的文化表现形式，所有文化享有各种表现形式和传播手段，是增进文化多样性和促进相互理解的要素。

八、开放和平衡原则

在采取措施维护文化表现形式多样性时，各国应寻求以适当的方式促进向世界其他文化开放，并确保这些措施符合本公约的目标。

第二章 适用范围

第三条 公约的适用范围

本公约适用于缔约方采取的有关保护和促进文化表现形式多样性的政策和措施。

第三章 定义

第四条 定义

在本公约中，应作如下理解：

(一) 文化多样性。

“文化多样性”指各群体和社会借以表现其文化的多种不同形式。这些表现形式在他们内部及其间传承。

文化多样性不仅体现在人类文化遗产通过丰富多彩的文化表现形式来表达、弘扬和传承的多种方式，也体现在借助各种方式和技术进行的艺术创造、生产、传播、销售和消费的多种方式。

(二) 文化内容。

“文化内容”指源于文化特征或表现文化特征的象征意义、艺术特色和文化价值。

(三) 文化表现形式。

“文化表现形式”指个人、群体和社会创造的具有文化内容的表现形式。

(四) 文化活动、产品与服务。

“文化活动、产品与服务”是指从其具有的特殊属性、用途或目的考虑时，体现或传达文化表现形式的活动、产品与服务，无论他们是否具有商业价值。文化活动可能以自身为目的，也可能是为文化产品与服务的生产提供帮助。

(五) 文化产业。

“文化产业”指生产和销售上述第(四)项所述的文化产品或服务的产业。

(六) 文化政策和措施。

“文化政策和措施”指地方、国家、区域或国际层面上针对文化本身或为了对个人、群体或社会的文化表现形式产生直接影响的各项政策和措施，包括与创作、生产、传播、销售和享有文化活动、产品与服务相关的政策和措施。

(七) 保护。

名词“保护”意指为保存、卫护和加强文化表现形式多样性而采取措施。

动词“保护”意指采取这类措施。

(八) 文化间性。

“文化间性”指不同文化的存在与平等互动，以及通过对话和相互尊重产生共同文化表现形式的可能性。

第四章 缔约方的权利和义务

第五条 权利和义务的一般规则

一、缔约方根据《联合国宪章》、国际法原则及国际公认的人权文书，重申拥有为实现本公约的宗旨而制定和实施其文化政策、采取措施以保护和促进文化表现形式多样性及加强国际合作的主权。

二、当缔约方在其境内实施政策和采取措施以保护和促进文化表现形式的多样性时，这些政策和措施应与本公约的规定相符。

第六条 缔约方在本国的权利

一、各缔约方可在第四条第(六)项所定义的文化政策和措施范围内，根据自身的特殊情况和需求，在其境内采取措施保护和促进文化表现形式的多样性。

二、这类措施可包括：

(一) 为了保护和促进文化表现形式的多样性所采取的管理性措施；

(二) 以适当方式在本国境内的所有文化活动、产品与服务中为本国的文化活动、产品与服务提供创作、生产、传播、销售和享有的机会的措施，包括规定上述活动、产品与服务所使用的语言；

(三) 为国内独立的文化产业和非正规产业部门活动能有效获取生产、传播和销售文化活动、产品与服务的手段采取的措施；

(四) 提供公共财政资助的措施；

(五) 鼓励非营利组织以及公共和私人机构、艺术家及其他文化专业人员发展和促进思想、文化表现形式、文化活动、产品与服务的自由交流和流通，以及在这些活动中激励创新精神和积极

进取精神的措施；

(六) 建立并适当支持公共机构的措施；

(七) 培育并支持参与文化表现形式创作活动的艺术家和其他人员的措施；

(八) 旨在加强媒体多样性的措施，包括运用公共广播服务。

第七条 促进文化表现形式的措施

一、缔约方应努力在其境内创造环境，鼓励个人和社会群体：

(一) 创作、生产、传播、销售和获取他们自己的文化表现形式，同时对妇女及不同社会群体，包括少数民族和原住民的特殊情况和需求给予应有的重视；

(二) 获取本国境内及世界其他国家的各种不同的文化表现形式。

二、缔约方还应努力承认艺术家、参与创作活动的其他人员、文化界以及支持他们工作的有关组织的重要贡献，以及他们在培育文化表现形式多样性方面的核心作用。

第八条 保护文化表现形式的措施

一、在不影响第五条和第六条规定的前提下，缔约一方可以确定其领土上哪些文化表现形式属于面临消亡危险、受到严重威胁、或是需要紧急保护的情况。

二、缔约方可通过与本公约的规定相符的方式，采取一切恰当的措施保护处于第一款所述情况下的文化表现形式。

三、缔约方应向政府间委员会报告为应对这类紧急情况所采取的所有措施，该委员会则可以对此提出合适的建议。

第九条 信息共享和透明度

缔约方应：

(一) 在向联合国教科文组织四年一度的报告

中,提供其在本国境内和国际层面为保护和促进文化表现形式多样性所采取的措施的适当信息;

(二) 指定一处联络点,负责共享有关本公约的信息;

(三) 共享和交流有关保护和促进文化表现形式多样性的信息。

第十条 教育和公众认知

缔约方应:

(一) 鼓励和提高对保护和促进文化表现形式多样性重要意义的理解,尤其是通过教育和提高公众认知的计划;

(二) 为实现本条的宗旨与其他缔约方和相关国际组织及地区组织开展合作;

(三) 通过制定文化产业方面的教育、培训和交流计划,致力于鼓励创作和提高生产能力,但所采取的措施不能对传统生产形式产生负面影响。

第十一条 公民社会的参与

缔约方承认公民社会在保护和促进文化表现形式多样性方面的重要作用。缔约方应鼓励公民社会积极参与其为实现本公约各项目标所作的努力。

第十二条 促进国际合作

缔约方应致力于加强双边、区域和国际合作,创造有利于促进文化表现形式多样性的条件,同时特别考虑第八条和第十七条所述情况,以便着重:

(一) 促进缔约方之间开展文化政策和措施的对话;

(二) 通过开展专业和国际文化交流及有关成功经验的交流,增强公共文化部门战略管理能力;

(三) 加强与公民社会、非政府组织和私人部门及其内部的伙伴关系,以鼓励和促进文化表现形式的多样性;

(四) 提倡应用新技术,鼓励发展伙伴关系以

加强信息共享和文化理解,促进文化表现形式的多样性;

(五) 鼓励缔结共同生产和共同销售的协定。

第十三条 将文化纳入可持续发展

缔约方应致力于将文化纳入其各级发展政策,创造有利于可持续发展的条件,并在此框架内完善与保护和促进文化表现形式多样性相关的各个环节。

第十四条 为发展而合作

缔约方应致力于支持为促进可持续发展和减轻贫困而开展合作,尤其要关注发展中国家的特殊需要,主要通过以下途径来推动形成富有活力的文化部门:

(一) 通过以下方式加强发展中国家的文化产业:

1. 建立和加强发展中国家文化生产和销售能力;

2. 推动其文化活动、产品与服务更多地进入全球市场和国际销售网络;

3. 促使形成有活力的地方市场和区域市场;

4. 尽可能在发达国家采取适当措施,为发展中国家的文化活动、产品与服务进入这些国家提供方便;

5. 尽可能支持发展中国家艺术家的创作,促进他们的流动;

6. 鼓励发达国家与发展中国家之间开展适当的协作,特别是在音乐和电影领域。

(二) 通过在发展中国家开展信息、经验和专业知识交流以及人力资源培训,加强公共和私人部门的能力建设,尤其是在战略管理能力、政策制定和实施、文化表现形式的促进和推广、中小企业和微型企业的发展、技术的应用及技能开发与转让等方面。

(三) 通过采取适当的鼓励措施来推动技术

和专门知识的转让，尤其是在文化产业和文化企业领域。

(四) 通过以下方式提供财政支持：

1. 根据第十八条的规定设立文化多样性国际基金；
2. 提供官方发展援助，必要时包括提供技术援助，以激励和支持创作；
3. 提供其他形式的财政援助，比如提供低息贷款、赠款以及其它资金机制。

第十五条 协作安排

缔约方应鼓励在公共、私人部门和非营利组织之间及其内部发展伙伴关系，以便与发展中国家合作，增强他们在保护和促进文化表现形式多样性方面的能力。这类新型伙伴关系应根据发展中国家的实际需求，注重基础设施建设、人力资源开发和政策制定，以及文化活动、产品与服务的交流。

第十六条 对发展中国家的优惠待遇

发达国家应通过适当的机构和法律框架，为发展中国家的艺术家和其他文化专业人员及从业人员，以及那里的文化产品和文化服务提供优惠待遇，促进与这些国家的文化交流。

第十七条 在文化表现形式受到严重威胁情况下的国际合作

在第八条所述情况下，缔约方应开展合作，相互提供援助，特别要援助发展中国家。

第十八条 文化多样性国际基金

一、兹建立“文化多样性国际基金”(以下简称基金)。

二、根据教科文组织《财务条例》，此项基金为信托基金。

三、基金的资金来源为：

(一) 缔约方的自愿捐款；

(二) 教科文组织大会为此划拨的资金；

(三) 其他国家、联合国系统组织和计划署、其他地区和国际组织、公共和私人部门以及个人的捐款、赠款和遗赠；

(四) 基金产生的利息；

(五) 为基金组织募捐或其他活动的收入；

(六) 基金条例许可的所有其他资金来源。

四、政府间委员会应根据缔约方大会确定的指导方针决定基金资金的使用。

五、对已获政府间委员会批准的具体项目，政府间委员会可以接受为实现这些项目的整体目标或具体目标而提供的捐款及其他形式的援助。

六、捐赠不得附带任何与本公约目标不相符的政治、经济或其他条件。

七、缔约方应努力定期为实施本公约提供自愿捐款。

第十九条 信息交流、分析和传播

一、缔约方同意，就有关文化表现形式多样性以及对其保护和促进方面的先进经验的数据收集和统计，开展信息交流和共享专业知识。

二、教科文组织应利用秘书处现有的机制，促进各种相关的信息、统计数据 and 先进经验的收集、分析和传播。

三、教科文组织还应建立一个文化表现形式领域内各类部门和政府组织、私人及非营利组织的数据库，并更新其内容。

四、为了便于收集数据，教科文组织应特别重视申请援助的缔约方的能力建设和专业知识积累。

五、本条涉及的信息收集应作为第九条规定的信息收集的补充。

第五章 与其他法律文书的关系

第二十条 与其他条约的关系：相互支持，互为补充和不隶属

一、缔约方承认，他们应善意履行其在本公

约及其为缔约方的其他所有条约中的义务。因此，在本公约不隶属于其他条约的情况下：

(一) 缔约方应促使本公约与其为缔约方的其他条约相互支持；

(二) 缔约方解释和实施其为缔约方的其他条约或承担其他国际义务时应考虑到本公约的相关规定。

二、本公约的任何规定不得解释为变更缔约方在其为缔约方的其他条约中的权利和义务。

第二十一条 国际磋商与协调

缔约方承诺在其他国际场合倡导本公约的宗旨和原则。为此，缔约方在需要时应进行相互磋商，并牢记这些目标与原则。

第六章 公约的机构

第二十二条 缔约方大会

一、应设立一个缔约方大会。缔约方大会应为本公约的全会和最高权力机构。

二、缔约方大会全会每两年一次，尽可能与联合国教科文组织大会同期举行。缔约方大会作出决定，或政府间委员会收到至少三分之一缔约方的请求，缔约方大会可召开特别会议。

三、缔约方大会应通过自己的议事规则。

四、缔约方大会的职能应主要包括以下方面：

(一) 选举政府间委员会的成员；

(二) 接受并审议由政府间委员会转交的缔约方报告；

(三) 核准政府间委员会根据缔约方大会的要求拟订的操作指南；

(四) 采取其认为有必要的其他措施来推进本公约的目标。

第二十三条 政府间委员会

一、应在联合国教科文组织内设立“保护与促进文化表现形式多样性政府间委员会”(以下简称

称政府间委员会)。政府间委员会由缔约方大会在本公约根据其第二十九条规定生效后选出的 18 个本公约缔约国的代表组成，任期四年。

二、政府间委员会每年举行一次会议。

三、政府间委员会根据缔约方大会的授权和在其指导下运作并向其负责。

四、一旦公约缔约方数目达到 50 个，政府间委员会的成员应增至 24 名。

五、政府间委员会成员的选举应遵循公平的地理代表性以及轮换的原则。

六、在不影响本公约赋予它的其他职责的前提下，政府间委员会的职责如下：

(一) 促进本公约目标，鼓励并监督公约的实施；

(二) 应缔约方大会要求，起草并提交缔约方大会核准履行和实施公约条款的操作指南；

(三) 向缔约方大会转交公约缔约方的报告，并随附评论及报告内容概要；

(四) 根据公约的有关规定，特别是第八条规定，对公约缔约方提请关注的情况提出适当的建议；

(五) 建立磋商程序和其他机制，以在其他国际场合倡导本公约的目标和原则；

(六) 执行缔约方大会可能要求的其他任务。

七、政府间委员会根据其议事规则，可随时邀请公共或私人组织或个人参加就具体问题举行的磋商会议。

八、政府间委员会应制定并提交缔约方大会核准自己的议事规则。

第二十四条 联合国教科文组织秘书处

一、联合国教科文组织秘书处应为本公约的有关机构提供协助。

二、秘书处编制缔约方大会和政府间委员会的文件及其会议的议程，协助实施会议的决定，并报告缔约方大会决定的实施情况。

第七章 最后条款

第二十五条 争端的解决

一、公约缔约方之间关于本公约的解释或实施产生的争端，应通过谈判寻求解决。

二、如果有关各方不能通过谈判达成一致，可共同寻求第三方斡旋或要求第三方调停。

三、如果没有进行斡旋或调停，或者协商、斡旋或调停均未能解决争端，一方可根据本公约附件所列的程序要求调解。相关各方应善意考虑调解委员会为解决争端提出的建议。

四、任何缔约方均可在批准、接受、核准或加入本公约时，声明不承认上述调解程序。任何发表这一声明的缔约方，可随时通知教科文组织总干事，宣布撤回该声明。

第二十六条 会员国批准、接受、核准或加入

一、联合国教科文组织会员国依据各自的宪法程序批准、接受、核准或加入本公约。

二、批准书、接受书、核准书或加入书应交联合国教科文组织总干事保存。

第二十七条 加入

一、所有非联合国教科文组织会员国，但为联合国或其任何一个专门机构成员的国家，经联合国教科文组织大会邀请，均可加入本公约。

二、任何经联合国承认享有充分内部自治，并有权处理本公约范围内的事宜，包括有权就这些事宜签署协议，但按联合国大会第1514(XV)号决议没有完全独立的地区，也可以加入本公约。

三、对区域经济一体化组织适用如下规定：

(一) 任何一个区域经济一体化组织均可加入本公约，除以下各项规定外，这类组织应以与缔约国相同的方式，完全受本公约规定的约束；

(二) 如果这类组织的一个或数个成员国也

是本公约的缔约国，该组织与这一或这些成员国应确定在履行公约规定的义务上各自承担的责任。责任的分担应在完成第(三)项规定的书面通知程序后生效，该组织与成员国无权同时行使公约规定的权利。此外，经济一体化组织在其权限范围内，行使与其参加本公约的成员国数目相同的表决权。如果其任何一个成员国行使其表决权，此类组织则不应行使表决权，反之亦然。

(三) 同意按照第(二)项规定分担责任的区域经济一体化组织及其一个或数个成员国，应按以下方式将所建议的责任分担通知各缔约方：

1. 该组织在加入书内，应具体声明对本公约管辖事项责任的分担；

2. 在各自承担的责任变更时，该经济一体化组织应将拟议的责任变更通知保管人，保管人应将此变更通报各缔约方。

(四) 已成为本公约缔约国的区域经济一体化组织的成员国在其没有明确声明或通知保管人将管辖权转给该组织的所有领域，应被推定为仍然享有管辖权。

(五) “区域经济一体化组织”，系指由作为联合国或其任何一个专门机构成员国的主权国家组成的组织，这些国家已将其在本公约所辖领域的权限转移给该组织，并且该组织已按其内部程序获得适当授权成为本公约的缔约方。

四、加入书应交存联合国教科文组织总干事处。

第二十八条 联络点

在成为本公约缔约方时，每一缔约方应指定第九条所述的联络点。

第二十九条 生效

一、本公约在第三十份批准书、接受书、核准书或加入书交存之日起三个月后生效，但只针对在该日或该日之前交存批准书、接受书、核

准书或加入书的国家或区域经济一体化组织。对其他缔约方，本公约则在其批准书、接受书、核准书或加入书交存之日起的三个月之后生效。

二、就本条而言，一个区域经济一体化组织交存的任何文书不得在该组织成员国已交存文书之外另行计算。

第三十条 联邦制或非单一立宪制

鉴于国际协定对无论采取何种立宪制度的缔约方具有同等约束力，对实行联邦制或非单一立宪制的缔约方实行下述规定：

(一) 对于在联邦或中央立法机构的法律管辖下实施的本公约各项条款，联邦或中央政府的义务与非联邦国家的缔约方的义务相同；

(二) 对于在构成联邦，但按照联邦立宪制无须采取立法手段的单位，如州、成员国、省或行政区的法律管辖下实施的本公约各项条款，联邦政府须将这些条款连同其关于采用这些条款的建议一并通知各个州、成员国、省或行政区等单位的主管当局。

第三十一条 退 约

一、本公约各缔约方均可宣布退出本公约。

二、退约决定须以书面形式通知，有关文件交存联合国教科文组织总干事处。

三、退约在收到退约书十二个月之后开始生效。退约国在退约生效之前的财政义务不受任何影响。

第三十二条 保管职责

联合国教科文组织总干事作为本公约的保管人，应将第二十六条和第二十七条规定的所有批准书、接受书、核准书或加入书和第三十一条规定的退约书的交存情况通告本组织各会员国、第二十七条提到的非会员国和区域经济一体化组织以及联合国。

第三十三条 修 正

一、本公约缔约方可通过给总干事的书面函件，提出对本公约的修正。总干事应将此类函件周知全体缔约方。如果通知发出的六个月内对上述要求做出积极反应的成员国不少于半数，总干事则可将公约修正建议提交下一届缔约方大会进行讨论或通过。

二、对公约的修正须经出席并参加表决的缔约方三分之二多数票通过。

三、对本公约的修正一旦获得通过，须交各缔约方批准、接受、核准或加入。

四、对于批准、接受、核准或加入修正案的缔约方来说，本公约修正案在三分之二的缔约方递交本条第三款所提及的文件之日起三个月后生效。此后，对任何批准、接受、核准或加入该公约修正案的缔约方来说，在其递交批准书、接受书、核准书或加入书之日起三个月之后，本公约修正案生效。

五、第三款及第四款所述程序不适用第二十三条所述政府间委员会成员国数目的修改。该类修改一经通过即生效。

六、在公约修正案按本条第四款生效之后加入本公约的那些第二十七条所指的国家或区域经济一体化组织，如未表示异议，则应：

(一) 被视为经修正的本公约的缔约方；

(二) 但在与不受修正案约束的任何缔约方的关系中，仍被视为未经修正的公约的缔约方。

第三十四条 有效文本

本公约用阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文制定，六种文本具有同等效力。

第三十五条 登 记

根据《联合国宪章》第一百零二条的规定，本公约将应联合国教科文组织总干事的要求交联合国秘书处登记。

附件：

调 解 程 序

第一条 调解委员会

应争议一方的请求成立调解委员会。除非各方另有约定，委员会应由 5 名成员组成，有关各方各指定其中 2 名，受指定的成员再共同选定 1 名主席。

第二条 委员会成员

如果争议当事方超过两方，利益一致的各方应共同协商指定代表自己的委员会成员。如果两方或更多方利益各不相同，或对是否拥有一致利益无法达成共识，则各方应分别指定代表自己的委员会成员。

第三条 成员的任命

在提出成立调解委员会请求之日起的两个月内，如果某一方未指定其委员会成员，联合国教

科文组织总干事可在提出调解请求一方的要求下，在随后的两个月内做出任命。

第四条 委员会主席

如果调解委员会在最后一名成员获得任命后的两个月内未选定主席，联合国教科文组织总干事可在一方要求下，在随后的两个月内指定一位主席。

第五条 决 定

调解委员会根据其成员的多数表决票做出决定。除非争议各方另有约定，委员会应确定自己的议事规则。委员会应就解决争议提出建议，争议各方应善意考虑委员会提出的建议。

第六条 分 歧

对是否属于调解委员会的权限出现分歧时，由委员会作出决定。

全国人民代表大会常务委员会关于 加入《世界知识产权组织版权条约》的决定

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：加入世界知识产权组织于1996年12月20日在瑞士日内瓦召开的关于版权和邻接权若干问题的外交会议上通过的《世界知识产权组织版权条约》。同时声明：在中华人民共和国政府另行通知前，《世界知识产权组织版权条约》不适用于中华人民共和国香港特别行政区和澳门特别行政区。

世界知识产权组织版权条约 (WCT) (1996)

(中文本)

并附

通过该条约的外交会议的议定声明

目 录

序 言

第1条：与《伯尔尼公约》的关系

第2条：版权保护的範圍

第3条：对《伯尔尼公约》第2至6条的适用

第4条：计算机程序

第5条：数据汇编（数据库）

第6条：发行权

第7条：出租权

第8条：向公众传播的权利

第9条：摄影作品的保护期限

第10条：限制与例外

第11条：关于技术措施的义务

第12条：关于权利管理信息的义务

第13条：适用的时限

第14条：关于权利行使的条款

第15条：大会

第16条：国际局

第17条：成为本条约缔约方的资格

* 本条约于1996年12月20日由关于版权和邻接权若干问题外交会议在日内瓦通过。

** (通过本条约的) 外交会议关于WCT若干条款的议定声明在各有关条款下以脚注形式印出。

- 第 18 条：本条约规定的权利和义务
- 第 19 条：本条约的签署
- 第 20 条：本条约的生效
- 第 21 条：成为本条约缔约方的生效日期
- 第 22 条：本条约不得有保留
- 第 23 条：退约
- 第 24 条：本条约的语文
- 第 25 条：保存人

序 言

缔约各方，出于以尽可能有效和一致的方式发展和维护保护作者对其文学和艺术作品之权利的愿望，承认有必要采用新的国际规则并澄清对某些现有规则的解释，以提供解决由经济、社会、文化和技术发展新形势所提出的问题的适当办法，承认信息与通信技术和交汇对文学和艺术作品的创作与使用的深刻影响，强调版权保护作为文学和艺术创作促进因素的重要意义，承认有必要按《伯尔尼公约》所反映的保持作者的权利与广大公众的利益尤其是教育、研究和获得信息的利益之间的平衡，达成协议如下：

第 1 条 与《伯尔尼公约》的关系

(1) 对于属《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》所建联盟之成员国的缔约方而言，本条约系该公约第 20 条意义下的专门协定。本条约不得与除《伯尔尼公约》以外的条约有任何关联，亦不得损害依任何其他条约的任何权利和义务。

(2) 本条约的任何内容均不得减损缔约方相互之间依照《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》已承担的现有义务。

(3) “《伯尔尼公约》”以下系指《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》1971 年 7 月 24 日的巴黎文本。

(4) 缔约各方应遵守《伯尔尼公约》第 1 至 21 条和附件的规定。^①

第 2 条 版权保护的范畴

版权保护延及表达，而不延及思想、过程、操作方法或数学概念本身。

第 3 条 对《伯尔尼公约》 第 2 至 6 条的适用

缔约各方对于本条约所规定的保护应比照适用《伯尔尼公约》第 2 至 6 条的规定。^②

第 4 条 计算机程序

计算机程序作为《伯尔尼公约》第 2 条意义下的文学作品受到保护。此种保护适用于各计算机程序，而无论其表达方式或表达形式如何。^③

第 5 条 数据汇编（数据库）

数据或其他资料的汇编，无论采用任何形式，只要由于其内容的选择或排列构成智力创作，其本身即受到保护。这种保护不延及数据或资料本身，亦不损害汇编中的数据或资料已存在的任何版权。^④

^① 关于第 1 条第 (4) 款的议定声明，《伯尔尼公约》第 9 条所规定的复制权及其所允许的例外，完全适用于数字环境，尤其是以数字形式使用作品的情况。不言而喻，在电子媒体中以数字形式存储受保护的作品，构成《伯尔尼公约》第 9 条意义下的复制。

^② 关于第 3 条的议定声明，不言而喻，在适用本条约第 3 条时，《伯尔尼公约》第 2 至 6 条中的“本联盟成员国”，在把《伯尔尼公约》的这些条款适用于本条约所规定的保护中，将被视为如同系指本条约的缔约方。另外，不言而喻，《伯尔尼公约》这些条款中的“非本联盟成员国”，在同样的情况下，应被视为如同系指非本条约缔约方的国家，《伯尔尼公约》第 2 条第 (8) 款、第 2 条之二第 (2) 款、第 3、4 和 5 条中的“本公约”，将被视为如同系指《伯尔尼公约》和本条约。最后，不言而喻，《伯尔尼公约》第 3 至 6 条中所指的“本联盟成员国之一的国民”，在把这些条款适用于本条约时，对于系本条约缔约方的政府间组织，指系该组织成员的国家之一的国民。

^③ 关于第 4 条的议定声明，按第 2 条的解释，依本条约第 4 条规定的计算机程序保护的范畴，与《伯尔尼公约》第 2 条的规定一致，并与 TRIPS 协定的有关规定相同。

^④ 关于第 5 条的议定声明，按第 2 条的解释，依本条约第 5 条规定的数据库保护的范畴，与《伯尔尼公约》第 2 条的规定一致，并与 TRIPS 协定的有关规定相同。

第6条 发行权

(1) 文学和艺术作品的作者应享有授权通过销售或其他所有权转让形式向公众提供其作品原件或复制品的专有权。

(2) 对于在作品的原件或复制品经作者授权被首次销售或其他所有权转让之后适用本条第(1)款中权利的用尽所依据的条件(如有此种条件),本条约的任何内容均不得影响缔约各方确定该条件的自由。^①

第7条 出租权

(1) (I) 计算机程序、

(I) 电影作品、和

(II) 按缔约各方国内法的规定,以录音制品体现的作品的作者,应享有授权将其作品的原件或复制品向公众进行商业性出租的专有权。

(2) 本条第(1)款不得适用于:

(I) 程序本身并非出租主要对象的计算机程序;和

(II) 电影作品,除非此种商业性出租已导致对此种作品的广泛复制,从而严重地损害了复制专有权。

(3) 尽管有本条第(1)款的规定,任何缔约方如在1994年4月15日已有且现仍实行作者出租其以录音制品体现的作品的复制品获得合理报酬的制度,只要以录音制品体现的作品的商业性出租没有引起对作者复制专有权的严重损害,即可保留这一制度。^{②③}

第8条 向公众传播的权利

在不损害《伯尔尼公约》第11条第(1)款第(I)目、第11条之二第(1)款第(I)和

(I)目、第11条之三第(1)款第(I)目、第14条第(1)款第(I)目和第14条之二第(1)款的规定的前提下,文学和艺术作品的作者应享有专有权,以授权将其作品以有线或无线方式向公众传播,包括将其作品向公众提供,使公众中的成员在其个人选定的地点和时间可获得这些作品。^④

第9条 摄影作品的保护期限

对于摄影作品,缔约各方不得适用《伯尔尼公约》第7条第(4)款的规定。

第10条 限制与例外

(1) 缔约各方在某些不与作品的正常利用相抵触、也不无理地损害作者合法利益的特殊情况下,可在其国内立法中对依本条约授予文学和艺术作品作者的权利规定限制或例外。

(2) 缔约各方在适用《伯尔尼公约》时,应将该公约所规定权利的任何限制或例外限于某些不与作品的正常利用相抵触、也不无理地损害作者合法利益的特殊情况。^⑤

^① 关于第6和7条的议定声明:该两条中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受该两条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^② 关于第6和7条的议定声明:该两条中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受该两条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^③ 关于第7条的议定声明:不言而喻,第7条第(1)款规定的义务不要求缔约方对依照该缔约方法律未授予其对录音制品权利的作者规定商业性出租的专有权。这一义务应被理解为与TRIPS协定第14条第(4)款相一致。

^④ 关于第8条的议定声明:不言而喻,仅仅为促成或进行传播提供实物设施不致构成本条约或《伯尔尼公约》意义下的传播。并且,第8条中的任何内容均不得理解为阻止缔约方适用第11条之二第(2)款。

^⑤ 关于第10条的议定声明:不言而喻,第10条的规定允许缔约各方将其国内法中依《伯尔尼公约》被认为可接受的限制与例外继续适用并适当地延伸到数字环境中。同样,这些规定应被理解为允许缔约方制定对数字网络环境适宜的新的例外与限制。

另外,不言而喻,第10条第(2)款既不缩小也不延伸由《伯尔尼公约》所允许的限制与例外的可适用性范围。

第 11 条 关于技术措施的义务

缔约各方应规定适当的法律保护和有效的法律补救办法，制止规避由作者为行使本条约或《伯尔尼公约》所规定的权利而使用的、对就其作品进行未经该有关作者许可或未由法律准许的行为加以约束的有效技术措施。

第 12 条 关于权利管理信息的义务

(1) 缔约各方应规定适当和有效的法律补救办法，制止任何人明知、或就民事补救而言有合理根据知道其行为会诱使、促成、便利或包庇对本条约或《伯尔尼公约》所涵盖的任何权利的侵犯而故意从事以下行为：

- (I) 未经许可去除或改变任何权利管理的电子信息；
- (II) 未经许可发行、为发行目的进口、广播、或向公众传播明知已被未经许可去除或改变权利管理电子信息的作品或作品的复制品。

(2) 本条中的用语“权利管理信息”系指识别作品、作品的作者、对作品拥有任何权利的所有人的信息，或有关作品使用的条款和条件的信息，和代表此种信息的任何数字或代码，各该项信息均附于作品的每件复制品上或在作品向公众进行传播时出现。^①

第 13 条 适用的时限

缔约各方应将《伯尔尼公约》第 18 条的规定适用于本条约所规定的一切保护。

第 14 条 关于权利行使的条款

(1) 缔约各方承诺根据其法律制度采取必要措施，以确保本条约的适用。

(2) 缔约各方应确保依照其法律可以提供执法程序，以便能采取制止对本条约所涵盖权利的

任何侵犯行为的有效行动，包括防止侵权的快速补救和为遏制进一步侵权的补救。

第 15 条 大 会

- (1) (a) 缔约方应设大会。
(b) 每一缔约方应有一名代表，该代表可由副代表、顾问和专家协助。
(c) 各代表团的费用应由指派它的缔约方负担。大会可要求世界知识产权组织（以下称为“本组织”）提供财政援助，以便利按照联合国大会既定惯例认为是发展中国家或向市场经济转轨的国家的缔约方代表团参加。
- (2) (a) 大会应处理涉及维护和发展本条约及适用和实施本条约的事项。
(b) 大会应履行依第 17 条第 (2) 款向其指定的关于接纳某些政府间组织成为本条约缔约方的职能。
(c) 大会应对召开任何修订本条约的外交会议作出决定，并给予本组织总干事筹备此种外交会议的必要指示。
- (3) (a) 凡属国家的每一缔约方应有一票，并应只能以其自己的名义表决。
(b) 凡属政府间组织的缔约方可代替其成员国参加表决，其票数与其属本条约缔约方的成员国数目相等。如果此种政府间组织的任何一个成员国行使其表决权，则该组织不得参加表决，反之亦然。
- (4) 大会应每两年召开一次例会，由本组织

^① 关于第 12 条的议定声明：不言而喻，“对本条约或《伯尔尼公约》所涵盖的任何权利的侵犯”的提法既包括专有权，也包括获得报酬的权利。

此外，不言而喻，缔约各方不会依赖本条来制定或实施要求履行为《伯尔尼公约》或本条约所不允许的手续的权利管理制度，从而阻止商品的自由流通或妨碍享有依本条约规定的权利。

总干事召集。

(5) 大会应制定其本身的议事规则,其中包括特别会议的召集、法定人数的要求及在不违反本条约规定的前提下作出各种决定所需的多数。

第16条 国际局

本组织的国际局应履行与本条约有关的行政工作。

第17条 成为本条约缔约方的资格

(1) 本组织的任何成员国均可成为本条约的缔约方。

(2) 如果任何政府间组织声明其对于本条约涵盖的事项具有权限和具有约束其所有成员国的立法,并声明其根据其内部程序被正式授权要求成为本条约的缔约方,大会可决定接纳该政府间组织成为本条约的缔约方。

(3) 欧洲共同体在通过本条约的外交会议上做出上款提及的声明后,可成为本条约的缔约方。

第18条 本条约规定的权利和义务

除本条约有任何相反的具体规定以外,每一缔约方均应享有本条约规定的一切权利并承担本条约规定的一切义务。

第19条 本条约的签署

本条约应在1997年12月31日以前开放供本组织的任何成员国和欧洲共同体签署。

第20条 本条约的生效

本条约应于30个国家向本组织总干事交存批准书或加入书三个月之后生效。

第21条 成为本条约缔约方的生效日期

本条约应自下列日期起具有约束力:

(I) 对第20条提到的30个国家,自本条约生效之日起;

(II) 对其他各国,自该国向本组织总干事交存文书之日满三个月起;

(III) 对欧洲共同体,如果其在本条约根据第20条生效后交存批准书或加入书,则自交存此种文书后满三个月起,或如果其在本条约生效前交存批准书或加入书,则自本条约生效后满三个月起;

(IV) 对被接纳成为本条约缔约方的任何其他政府间组织,自该组织交存加入书后满三个月起。

第22条 本条约不得有保留

本条约不允许有任何保留。

第23条 退约

本条约的任何缔约方均可退出本条约,退约应通知本组织总干事。任何退约应于本组织总干事收到通知之日起一年后生效。

第24条 本条约的语文

(1) 本条约的签字原件应为一份,以英文、阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文签署,各该文种的文本具有同等效力。

(2) 除本条第(1)款提到的语文外,任何其他语文的正式文本须由总干事应有关当事方请求,在与所有有关当事方磋商之后制定。在本款中,“有关当事方”系指涉及到其正式语文或正式语文之一的本组织任何成员国,并且如果涉及到其正式语文之一,亦指欧洲共同体和可成为本条约缔约方的任何其他政府间组织。

第25条 保存人

本组织总干事为本条约的保存人。

全国人民代表大会常务委员会 关于加入《世界知识产权组织表演和 录音制品条约》的决定

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员第二十五次会议决定：加入世界知识产权组织于1996年12月20日在瑞士日内瓦召开的关于版权和邻接权若干问题的外交会议上通过的《世界知识产权组织表演和录音制品条约》。同时声明：

- 一、中华人民共和国不受《世界知识产权组织表演和录音制品条约》第15条第(1)款的约束。
- 二、在中华人民共和国政府另行通知前，《世界知识产权组织表演和录音制品条约》不适用于中华人民共和国香港特别行政区和澳门特别行政区。

世界知识产权组织表演和录音制品条约 (WPPT) (1996)

(中文本)

并附

通过该条约的外交会议的议定声明

目 录

序 言

第一章：总 则

第1条：与其他公约的关系

第2条：定义

第3条：依本条约受保护的受益人

第4条：国民待遇

第二章：表演者的权利

第5条：表演者的精神权利

第6条：表演者对其尚未录制的表演的经济权利

* 本条约于1996年12月20日由关于版权和邻接权若干问题外交会议在日内瓦通过。

** (通过本条约的) 外交会议关于 WPPT 若干条款的议定声明在各有关条款下以脚注形式印出。

- 第 7 条：复制权
第 8 条：发行权
第 9 条：出租权
第 10 条：提供已录制表演的权利
第三章：录音制品制作者的权利
第 11 条：复制权
第 12 条：发行权
第 13 条：出租权
第 14 条：提供录音制品的权利
第四章：共同条款
第 15 条：因广播和向公众传播获得报酬的权利
第 16 条：限制与例外
第 17 条：保护期
第 18 条：关于技术措施的义务
第 19 条：关于权利管理信息的义务
第 20 条：手续
第 21 条：保留
第 22 条：适用的期限
第 23 条：关于权利行使的条款
第五章：行政条款和最后条款
第 24 条：大会
第 25 条：国际局
第 26 条：成为本条约缔约方的资格
第 27 条：本条约规定的权利和义务
第 28 条：本条约的签署
第 29 条：本条约的生效
第 30 条：成为本条约缔约方的生效日期
第 31 条：退约
第 32 条：本条约的语文
第 33 条：保存人

序 言

缔约各方，

出于以尽可能有效和一致的方式发展和维护保护表演者和录音制品制作者权利的愿望，

承认有必要采用新的国际规则，以提供解决由经济、社会、文化和技术发展所提出的问题的适当办法，

承认信息与通信技术和发展的交汇对表演和录音制品的制作与使用的深刻影响，

承认有必要保持表演者和录音制品制作者的权利与广大公众的利益尤其是教育、研究和获得信息的利益之间的平衡，

达成协议如下：

第一章 总 则

第 1 条 与其他公约的关系

(1) 本条约的任何内容均不得减损缔约方相互之间依照于 1961 年 10 月 26 日在罗马签订的《保护表演者、录音制品制作者和广播组织国际公约》(以下称为《罗马公约》)已承担的现有义务。

(2) 依本条约授予的保护不得触动或以任何方式影响对文学和艺术作品版权的保护。因此，本条约的任何内容均不得被解释为损害此种保护。^①

(3) 本条约不得与任何其他条约有任何关联，亦不得损害依任何其他条约的任何权利和义务。

第 2 条 定 义

在本条约中：

(a) “表演者”指演员、歌唱家、音乐家、舞蹈家以及表演、歌唱、演说、朗诵、演奏、表现、或以其他方式表演文学或艺术作品或民间文学艺术作品的其他人员；

(b) “录音制品”系指除以电影作品或其他音像作品所含的录制形式之外，对表演的声音、或其他声音、或声音表现物所进行的录制；^②

(c) “录制”系指对声音或声音表现物的体现，

^① 关于第 1 条第 (2) 款的议定声明：不言而喻，第 1 条第 (2) 款澄清本条约规定的对录音制品的权利与以录音制品体现的作品的版权之间的关系。在需要以录音制品体现的作品的作者与对录音制品持有权利的表演者或制作者许可的情况下，获得作者许可的需要并非因同时还需获表演者或制作者的许可而不复存在，反之亦然。

此外，不言而喻，第 1 条第 (2) 款的任何内容均不阻止缔约方对表演者或录音制品制作者规定的专有权超出依照本条约需要规定的专有权。

^② 关于第 2 条 (b) 项的议定声明：不言而喻，第 2 条 (b) 项规定的录音制品的定义并不表明对录音制品的权利因将录音制品包含在电影作品或其他音像作品中而受到任何影响。

从中通过某种装置可感觉、复制或传播该声音；

(d) “录音制品制作者”系指对首次将表演的声音、或其他声音、或声音表现物录制下来提出动议并负有责任的自然人或法人；

(e) “发行”录制的表演或录音制品系指经权利持有人同意并在以合理的数量向公众提供复制品的条件下，将录制的表演或录音制品的复制品提供给公众；^①

(f) “广播”系指以无线方式的播送，使公众能接收声音、或图象和声音、或图象和声音表现物；通过卫星进行的此种播送亦为“广播”；播送密码信号，如果广播组织或经其同意向公众提供了解码的手段，则是“广播”；

(g) “向公众传播”表演或录音制品系指通过除广播以外的任何媒体向公众播送表演的声音或以录音制品录制的声音或声音表现物。在第15条中，“向公众传播”包括使公众能听到以录音制品录制的声音或声音表现物。

第3条 依本条约受保护的受益人

(1) 缔约各方应将依本条约规定的保护给予系其他缔约方国民的表演者和录音制品制作者。

(2) 其他缔约方的国民应被理解为符合《罗马公约》规定的标准、有资格受到保护的表演者或录音制品制作者，如同本条约的全体缔约方均假设为该公约缔约国的情形。对于这些资格标准，缔约各方应适用本条约第2条中的有关定义。^②

(3) 任何利用《罗马公约》第5条第(3)款所规定的可能性、或为该公约第5条的目的利用《罗马公约》第17条所规定的可能性的缔约方，应向世界知识产权组织(WIPO)总干事作出那些条款所预先规定的通知。^③

第4条 国民待遇

(1) 在本条约所专门授予的专有权以及本条约第15条所规定的获得合理报酬的权利方面，每个缔约方均应将其给予本国国民的待遇给予第3

条第(2)款所定义的其他缔约方的国民。

(2) 本条第(1)款规定的义务不适用于另一缔约方使用了本条约第15条第(3)款允许的保留的情况。

第二章 表演者的权利

第5条 表演者的精神权利

(1) 不依赖于表演者的经济权利，甚至在这些权利转让之后，表演者仍应对于其现场有声表演或以录音制品录制的表演有权要求承认其系表演的表演者，除非使用表演的方式决定可省略不提其系表演者；并有权反对任何对其表演进行将有损其名声的歪曲、篡改或其他修改。

(2) 根据本条第(1)款授予表演者的权利在其死后应继续保留，至少到其经济权利期满为止，并应由被要求提供保护的缔约方立法所授权的个人或机构行使。但批准或加入本条约时其立法尚未规定在表演者死后保护上款所述之全部权利的缔约方，可规定其中部分权利在表演者死后不再保留。

(3) 为保障本条所授予的权利而采取的补救办法应由被要求提供保护的缔约方立法规定。

第6条 表演者对其尚未录制的表演的经济权利

表演者应享有专有权，对于其表演授权：

(i) 广播和向公众传播其尚未录制的表演，除非该表演本身已属广播表演；和

(ii) 录制其尚未录制的表演。

^① 关于第2条(e)项，第8、9、12和13条的议定声明，这些条款中的用语“复制品”和“原件和复制品”，受各该条中发行权和出租权的约束，专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^② 关于第3条第(2)款的议定声明，为了适用第3条第(2)款，不言而喻，录制系指制作完成原始带(“母带”)。

^③ 关于第3条的议定声明，不言而喻，《罗马公约》第5条(a)项和第16条(a)项第(iv)目中所指的“另一缔约国的国民”，在适用于本条约时，对于系本条约缔约方的政府间组织，指系该组织成员的国家之一的国民。

第7条 复制权

表演者应享有授权以任何方式或形式对其以录音制品录制的表演直接或间接地进行复制的专有权。^①

第8条 发行权

(1) 表演者应享有授权通过销售或其他所有权转让形式向公众提供其以录音制品录制的表演的原件或复制品的专有权。

(2) 对于在已录制的表演的原件或复制品经表演者授权被首次销售或其他所有权转让之后适用本条第(1)款中权利的用尽所依据的条件(如有此种条件),本条约的任何内容均不得影响缔约各方确定该条件的自由。^②

第9条 出租权

(1) 表演者应按缔约各方国内法中的规定享有授权将其以录音制品录制的表演的原件和复制品向公众进行商业性出租的专有权,即使该原件或复制品已由表演者发行或根据表演者的授权发行。

(2) 尽管有本条第(1)款的规定,任何缔约方如在1994年4月15日已有且现仍实行表演者出租其以录音制品录制的表演的复制品获得合理报酬的制度,只要录音制品的商业性出租没有引起对表演者复制专有权的严重损害,即可保留这一制度。^③

第10条 提供已录制表演的权利

表演者应享有专有权,以授权通过有线或无线的方式向公众提供其以录音制品录制的表演,使该表演可为公众中的成员在其个人选定的地点和时间获得。

第三章 录音制品制作者的权利

第11条 复制权

录音制品制作者应享有授权以任何方式或形式

对其录音制品直接或间接地进行复制的专有权。^④

第12条 发行权

(1) 录音制品制作者应享有授权通过销售或其他所有权转让形式向公众提供其录音制品的原件或复制品的专有权。

(2) 对于在录音制品的原件或复制品经录音制品制作者授权被首次销售或其他所有权转让之后适用本条第(1)款中权利的用尽所依据的条件(如有此种条件),本条约的任何内容均不得影响缔约各方确定该条件的自由。^⑤

第13条 出租权

(1) 录音制品制作者应享有授权对其录音制品的原件和复制品向公众进行商业性出租的专有权,即使该原件或复制品已由录音制品制作者发行或根据录音制品制作者的授权发行。

(2) 尽管有本条第(1)款的规定,任何缔约方如在1994年4月15日已有且现仍实行录音制品制作者出租其录音制品的复制品获得合理报酬的制度,只要录音制品的商业性出租没有引起对

^① 关于第7、11和16条的议定声明,第7条和第11条所规定的复制权及其中通过第16条允许的例外,完全适用于数字环境,尤其是以数字形式使用表演和录音制品的情况。不言而喻,在电子媒体中以数字形式存储受保护的表演或录音制品,构成这些条款意义下的复制。

^② 关于第2条(e)项,第8、9、12和13条的议定声明,这些条款中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受各该条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^③ 关于第2条(e)项,第8、9、12和13条的议定声明,这些条款中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受各该条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^④ 关于第7、11和16条的议定声明,第7条和第11条所规定的复制权及其中通过第16条允许的例外,完全适用于数字环境,尤其是以数字形式使用表演和录音制品的情况。不言而喻,在电子媒体中以数字形式存储受保护的表演或录音制品,构成这些条款意义下的复制。

^⑤ 关于第2条(e)项,第8、9、12和13条的议定声明,这些条款中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受各该条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

录音制品制作者复制专有权的严重损害,即可保留这一制度。^①

第14条 提供录音制品的权利

录音制品制作者应享有专有权,以授权通过有线或无线的方式向公众提供其录音制品,使该录音制品可为公众中的成员在其个人选定的地点和时间获得。

第四章 共同条款

第15条 因广播和向公众传播 获得报酬的权利

(1) 对于将为商业目的发行的录音制品直接或间接地用于广播或用于对公众的任何传播,表演者和录音制品制作者应享有获得一次性合理报酬的权利。

(2) 缔约各方可在其国内立法中规定,该一次性合理报酬应由表演者、或由录音制品制作者或由二者向用户索取。缔约各方可制定国内立法,对表演者和录音制品制作者之间如未达成协议,表演者和录音制品制作者应如何分配该一次性合理报酬所依据的条件作出规定。

(3) 任何缔约方均可在向世界知识产权组织总干事交存的通知书中,声明其将仅对某些使用适用本条第(1)款的规定,或声明其将以某种其他方式对其适用加以限制,或声明其将根本不适用这些规定。

(4) 在本条中,以有线或无线的方式向公众提供的、可为公众中的成员在其个人选定的地点和时间获得的录音制品应被认为仿佛其原本即为商业目的而发行。^{②③}

第16条 限制与例外

(1) 缔约各方在其国内立法中,可在对表演者和录音制品制作者的保护方面规定与其国内立法中对文学和艺术作品的版权保护所规定的相同种类的限制或例外。

(2) 缔约各方应对本条约所规定权利的任何限制或例外限于某些不与录音制品的正常利用相抵触、也不无理地损害表演者或录音制品制作者合法利益的特殊情况。^{④⑤}

第17条 保护期

(1) 依本条约授予表演者的保护期,应自表演以录音制品录制之年年终算起,至少持续到50年期满为止。

(2) 依本条约授予录音制品制作者的保护期,应自该录音制品发行之年年终算起,至少持续到50年期满为止;或如果录音制品自录制完成起50年内未被发行,则保护期应自录制完成之年年终起至少持续50年。

第18条 关于技术措施的义务

缔约各方应规定适当的法律保护和有效的法律补救办法,制止规避由表演者或录音制品制作

^① 关于第2条(e)项,第8、9、12和13条的议定声明,这些条款中的用语“复制品”和“原件和复制品”,受各该条中发行权和出租权的约束,专指可作为有形物品投放流通的固定的复制品。

^② 关于第15条的议定声明:不言而喻,第15条并非表示完全解决表演者和录音制品制作者在数字时代应享有的广播和向公众传播的权利的水平。各代表团未能就关于需在若干情况下规定专有权的几个方面或关于需在保留可能情况下规定权利的不同提案达成一致,因此将此议题留待以后解决。

^③ 关于第15条的议定声明:不言而喻,第15条不妨碍将本条授予的权利提供给民间文学艺术作品的表演者和录制民间文学艺术作品录音制品的制作者,只要这些录音制品未被以获得商业利润为目的而发行。

^④ 关于第7、11和16条的议定声明:第7条和第11条所规定的复制权及其中通过第16条允许的例外,完全适用于数字环境,尤其是以数字形式使用表演和录音制品的情况。不言而喻,在电子媒体中以数字形式存储受保护的表演或录音制品,构成这些条款意义下的复制。

^⑤ 关于第16条的议定声明:关于《世界知识产权组织版权条约》第10条(涉及限制与例外)的议定声明,亦可比照适用于《世界知识产权组织表演和录音制品条约》的第16条(涉及限制与例外)。(关于WCT第10条的议定声明原文如下:“不言而喻,第10条的规定允许缔约各方将其国内法中依《伯尔尼公约》被认为可接受的限制与例外继续适用并适当地延伸到数字环境中。同样,这些规定应被理解为允许缔约方制定对数字网络环境适宜的新的例外与限制。

“另外,不言而喻,第10条第(2)款既不缩小也不延伸由《伯尔尼公约》所允许的限制与例外的可适用性范围。”)

者为行使本条约所规定的权利而使用的、就其表演或录音制品进行未经该有关表演者或录音制品制作者许可、或未由法律准许的行为加以约束的有效技术措施。

第 19 条 关于权利管理信息的义务

(1) 缔约各方应规定适当和有效的法律补救办法, 制止任何人明知、或就民事补救而言有合理根据知道其行为会诱使、促成、便利或包庇对本条约所涵盖的任何权利的侵犯而故意从事以下行为:

(i) 未经许可去除或改变任何权利管理的电子信息;

(ii) 未经许可发行、为发行目的进口、广播、向公众传播或提供明知已被未经许可去除或改变权利管理电子信息的表演、录制的表演或录音制品的复制品。

(2) 本条中的用语“权利管理信息”系指识别表演者、表演者的表演、录音制品制作者、录音制品、对表演或录音制品拥有任何权利的所有人的信息, 或有关使用表演或录音制品的条款和条件的信息, 和代表此种信息的任何数字或代码, 各该项信息均附于录制的表演或录音制品的每件复制品上或在录制的表演或录音制品向公众提供时出现。^①

第 20 条 手 续

享有和行使本条约所规定的权利无须履行任何手续。

第 21 条 保 留

除第 15 条第 (3) 款的规定外, 不允许对本条约有任何保留。

第 22 条 适用的时限

(1) 缔约各方应将《伯尔尼公约》第 18 条的规定比照适用于本条约所规定的表演者和录音制品制作者的权利。

(2) 尽管有本条第 (1) 款的规定, 缔约方将对对本条约第 5 条的适用限制于在本条约对该缔

约方生效之后进行的表演。

第 23 条 关于权利行使的条款

(1) 缔约各方承诺根据其法律制度采取必要的法律措施, 以确保本条约的适用。

(2) 缔约各方应确保依照其法律可以提供执法程序, 以便能采取制止对本条约所涵盖权利的任何侵犯行为的有效行动, 包括防止侵权的快速补救和为遏制进一步侵权的补救。

第五章 行政条款和最后条款

第 24 条 大 会

(1) (a) 缔约方应设大会。

(b) 每一缔约方应有一名代表, 该代表可由副代表、顾问和专家协助。

(c) 各代表团的费用应由指派它的缔约方负担。大会可要求世界知识产权组织(以下称为“本组织”)提供财政援助, 以便利按照联合国大会既定惯例认为是发展中国家或向市场经济转轨的国家的缔约方代表团参加。

(2) (a) 大会应处理涉及维护和发展本条约及适用和实施本条约的事项。

(b) 大会应履行依第 26 条第 (2) 款向其指定的关于接纳某些政府间组织成为本条约缔约方的职能。

(c) 大会应对召开任何修订本条约的外交会议作出决定, 并给予本组织总干事筹备此种外交会议的必要指示。

^① 关于第 19 条的议定声明: 关于《世界知识产权组织版权条约》第 12 条(涉及关于权利管理信息的义务)的议定声明, 亦可比照适用于《世界知识产权组织表演和录音制品条约》的第 19 条(涉及关于权利管理信息的义务)。(关于 WCT 第 12 条的议定声明原文如下: “不言而喻, ‘对本条约或《伯尔尼公约》所涵盖的任何权利的侵犯’ 的提法既包括专有权, 也包括获得报酬的权利。

“此外, 不言而喻, 缔约各方不会依赖本条来制定或实施要求履行《伯尔尼公约》或本条约所不允许的手续的权利管理制度, 从而阻止商品的自由流通或妨碍享有依本条约规定的权利。”)

(3) (a) 凡属国家的每一缔约方应有一票，
并应只能以其自己的名义表决。

(b) 凡属政府间组织的缔约方可代替
其成员国参加表决，其票数与其属
本条约缔约方的成员国数目相等。
如果此种政府间组织的任何一个
成员国行使其表决权，则该组织不
得参加表决，反之亦然。

(4) 大会应每两年召开一次例会，由本组织
总干事召集。

(5) 大会应制定其本身的议事规则，其中包
括特别会议的召集、法定人数的要求及在不违反
本条约规定的前提下作出各种决定所需的多数。

第25条 国际局

本组织的国际局应履行与本条约有关的行政
工作。

第26条 成为本条约缔约方的资格

(1) 本组织的任何成员国均可成为本条约的
缔约方。

(2) 如果任何政府间组织声明其对于本条约
涵盖的事项具有权限和具有约束其所有成员国的
立法，并声明其根据其内部程序被正式授权要求
成为本条约的缔约方，大会可决定接纳该政府间
组织成为本条约的缔约方。

(3) 欧洲共同体在通过本条约的外交会议上
做出前款提及的声明后，可成为本条约的缔约方。

第27条 本条约规定的权利和义务

除本条约有任何相反的具体规定以外，每一
缔约方均应享有本条约规定的一切权利并承担本
条约规定的一切义务。

第28条 本条约的签署

本条约应在1997年12月31日以前开放供
本组织的任何成员国和欧洲共同体签署。

第29条 本条约的生效

本条约应于30个国家向本组织总干事交存
批准书或加入书三个月之后生效。

第30条 成为本条约缔约方 的生效日期

本条约应自下列日期起具有约束力：

(i) 对第29条提到的30个国家，自本条约
生效之日起；

(ii) 对其他各国，自该国向本组织总干事交
存文书之日满三个月起；

(iii) 对欧洲共同体，如果其在本条约根据第
29条生效后交存批准书或加入书，则自交存此种
文书后满三个月起，或如果其在本条约生效前交存
批准书或加入书，则自本条约生效后满三个月起；

(iv) 对被接纳成为本条约缔约方的任何其他
政府间组织，自该组织交存加入书后满三个月起。

第31条 退 约

本条约的任何缔约方均可退出本条约，退约
应通知本组织总干事。任何退约应于本组织总干
事收到通知之日起一年后生效。

第32条 本条约的语文

(1) 本条约的签字原件应为一份，以英文、阿
拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文签署，各
该文本具有同等效力。

(2) 除本条第(1)款提到的语文外，任何其
他语文的正式文本须由总干事应有关当事方请
求，在与所有有关当事方磋商之后制定。在本款
中，“有关当事方”系指涉及到其正式语文或正式
语文之一的本组织任何成员国，并且如果涉及到
其正式语文之一，亦指欧洲共同体和可成为本条
约缔约方的任何其他政府间组织。

第33条 保 存 人

本组织总干事为本条约的保存人。

全国人民代表大会常务委员会关于 批准《关于修改 2002 年 6 月 7 日在圣彼得堡 (俄罗斯联邦) 签署的〈上海合作组织 宪章〉的议定书》的决定

(2006 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：批准国家主席胡锦涛代表中华人民共和国于 2006 年 6 月 15 日在上海签署的《关于修改 2002 年 6 月 7 日在圣彼得堡（俄罗斯联邦）签署的〈上海合作组织宪章〉的议定书》。

关于修改 2002 年 6 月 7 日 在圣彼得堡（俄罗斯联邦）签署的 《上海合作组织宪章》的议定书

(中 文 本)

上海合作组织（以下简称本组织或组织）成员国订立如下议定书。

第 一 条

本组织宪章第十一条第一段表述如下：

“秘书处是本组织主要的常设执行机构，为本组织活动提供协调、信息——分析、法律和组织——技术保障，就开展本组织框架内的合作和本组织的国际交往提出建议，监督本组织各机构决

议的执行。”

第 二 条

将本组织宪章第十一条第二、三、四、六、七段中的“主任”一词改为“秘书长”。

第 三 条

本议定书按本组织宪章第二十一条规定的程序生效。

本议定书于二〇〇六年六月十五日在上海签订，一式一份，用中文和俄文写成，两种文本同等作准。

中华人民共和国主席
胡 锦 涛
(签 字)

塔吉克斯坦共和国总统
埃莫马利·拉赫莫诺夫
(签 字)

哈萨克斯坦共和国总统
努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫
(签 字)

俄罗斯联邦总统
弗拉基米尔·普京
(签 字)

吉尔吉斯共和国总统
库尔曼别克·巴基耶夫
(签 字)

乌兹别克斯坦共和国总统
伊斯拉姆·卡里莫夫
(签 字)

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《中华人民共和国和葡萄牙共和国 关于刑事司法协助的协定》的决定

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：批准外交部副部长张业遂代表中华人民共和国于2005年12月9日在里斯本签署的《中华人民共和国和葡萄牙共和国关于刑事司法协助的协定》。

中华人民共和国和葡萄牙共和国 关于刑事司法协助的协定

(中文本)

中华人民共和国和葡萄牙共和国(以下简称缔约国),在相互尊重国家主权和平等互利的基础上,为促进两国在刑事司法协助领域的有效合作,决定缔结本协定,并达成协议如下:

第一条 适用范围

一、缔约国应当根据本协定的规定,相互提供刑事司法协助。

二、协助应当包括:

- (一) 送达刑事诉讼文书;
- (二) 获取人员的证言或者陈述;
- (三) 提供文件、记录和证据物品;
- (四) 获取和提供鉴定结论;

- (五) 查找和辨认人员;
- (六) 进行司法勘验或者检查场所或者物品;
- (七) 安排有关人员作证或者协助调查;
- (八) 移送在押人员以便作证或者协助调查;
- (九) 查询、搜查、冻结和扣押;
- (十) 没收犯罪所得和犯罪工具;
- (十一) 通报刑事诉讼结果和提供犯罪记录;
- (十二) 交换法律资料;
- (十三) 不违背被请求国法律的其他形式的协助。

三、本协定仅适用于缔约国之间的相互司法协助。本协定的规定,不给予任何私人以取得或者排除任何证据或者妨碍执行请求的权利。

第二条 中央机关

一、各缔约国应当指定中央机关,负责提交、接收和转递本协定规定的司法协助请求。

二、本条第一款所指的中央机关,在中华人民共和国方面为最高人民检察院和司法部,在葡萄牙共和国方面为共和国总检察院。

三、任何缔约国如果变更其对中央机关的指定,应当通过外交途径通知另一缔约国。

第三条 拒绝或者推迟协助

一、存在下列情形之一的,被请求国可以拒绝提供协助:

(一) 请求涉及的行为根据被请求国法律不构成犯罪;

(二) 被请求国认为请求涉及政治犯罪;

(三) 请求涉及的犯罪根据被请求国法律纯属军事犯罪;

(四) 被请求国有充分理由认为,请求的目的是基于某人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行侦查、起诉、处罚或者其他诉讼程序,或者该人的地位可能由于上述任何原因受到损害;

(五) 被请求国正在对请求所涉及的同一犯罪嫌疑人或者被告人就同一犯罪进行刑事诉讼,或者已经终止刑事诉讼,或者已经作出终审判决;

(六) 被请求国认为,执行请求将损害本国主权、安全、公共秩序或者其他重大公共利益,或者违背本国法律的基本原则。

二、缔约国均为当事方的任何国际条约、公约或者协定不认为是政治犯罪的行为,不得被视为政治犯罪。

三、如果提供协助将会妨碍正在被请求国进行的侦查、起诉或者其他诉讼程序,被请求国可以推迟提供协助。

四、在根据本条拒绝或者推迟提供协助前,被请求国应当考虑是否可以在其认为必要的条件下准予协助。请求国如果接受附条件的协助,则应当遵守这些条件。

五、被请求国如果拒绝或者推迟协助,应当将拒绝或者推迟的理由通知请求国。

第四条 请求的形式和内容

一、请求应当以书面形式提出,并且由请求机关签署或者盖章。在紧急情形下,被请求国可以接受其他形式的请求,请求国应当随后迅速以书面形式确认该请求,但是被请求国另行同意的除外。

二、请求应当包括以下内容:

(一) 请求所涉及的侦查、起诉或者其他诉讼程序的主管机关的名称;

(二) 对于请求所涉及的案件的性质、事实概要以及所适用的法律规定的说明;

(三) 对于请求提供的协助、协助目的以及与案件相关性的说明;

(四) 希望请求得以执行的期限。

三、在必要和可能的范围内,请求还应当包括以下内容:

(一) 关于被取证人员的身份和居住地的资料;

(二) 关于受送达人的身份、居住地以及该人与诉讼的关系的资料;

(三) 关于需查找或者辨别的人员的身份及下落的资料;

(四) 关于需勘验或者检查的场所或者物品的说明;

(五) 希望在执行请求时遵循的特别程序及其理由的说明;

(六) 关于需搜查的地点和需查询、冻结、扣押的财物的说明;

(七) 保密的需要及其理由的说明；

(八) 关于被邀请前往请求国境内作证或者协助调查的人员有权得到的津贴和费用的说明；

(九) 有助于执行请求的其他资料。

四、被请求国如果认为请求中包括的内容尚不足以使其处理该请求，可以要求提供补充资料。

五、根据本条提出的请求和辅助文件，应当附有被请求国文字的译文。

六、根据本协定转递的任何文件，不要求任何形式的认证。

第五条 请求的执行

一、被请求国应当按照本国法律及时执行协助请求。

二、被请求国在不违背本国法律的前提下，可以按照请求国要求的方式执行协助请求。

三、被请求国应当将执行请求的结果及时通知请求国。如果无法提供所请求的协助，被请求国应当将原因通知请求国。

第六条 保密和限制使用

一、如果请求国提出要求，被请求国应当对请求，包括其内容和辅助文件，以及按照请求所采取的行动予以保密。如果不违反保密要求则无法执行请求，被请求国应当将此情况通知请求国，请求国应当随即决定该请求是否仍然应当予以执行。

二、如果被请求国提出要求，请求国应当对被请求国提供的资料和证据予以保密，或者仅在被请求国指明的条件下使用。

三、未经被请求国的事先同意，请求国不得为了请求所述案件以外的任何其他目的使用根据本协定所获得的资料或者证据。

第七条 送达文书

一、被请求国应当根据本国法律并依请求，

送达请求国递交的文书。但是对于要求某人作为被告人出庭的文书，被请求国不负有送达的义务。

二、被请求国在完成送达后，应当向请求国出具送达证明。送达证明应当包括送达日期、地点和送达方式的说明，并且应当由送达文书的机关签署或者盖章。如果无法完成送达，则应当通知请求国，并且说明原因。

第八条 调取证据

一、被请求国应当根据本国法律并依请求，调取证据并移交给请求国。

二、如果请求涉及移交文件或者记录，被请求国可以移交经证明的副本或者影印件；在请求国明示要求移交原件的情况下，被请求国应当尽可能满足此项要求。

三、在不违背被请求国法律的前提下，根据本条移交给请求国的文件和其他资料，应当按照请求国要求的形式予以证明，以便使其可以依请求国法律得以接受。

四、被请求国在不违背本国法律的前提下，应当同意请求中指明的人员在执行请求时到场，并允许这些人员通过被请求国司法人员向被调取证据的人员提问。为此目的，被请求国应当及时将执行请求的时间和地点通知请求国。

五、根据本协定被要求作证的人员，如果被请求国法律允许该人在被请求国提起的诉讼中的类似情形下不作证，可以拒绝作证。

第九条 安排有关人员作证或者协助调查

一、被请求国应当根据请求国的请求，邀请有关人员前往请求国境内出庭作证或者协助调查。请求国应当说明将向该人支付的津贴、费用的范围。被请求国应当将该人的答复迅速通知请求国。

二、请求国邀请有关人员到其境内出庭的文书送达请求，应当在不迟于预定的出庭日六十天前递交给被请求国。在紧急情形下，被请求国可以同意在较短期内转交。

第十条 移送在押人员以便 作证或者协助调查

一、经请求国请求，被请求国可以将在其境内的在押人员临时移送至请求国境内以便出庭作证或者协助调查，条件是某人同意，而且缔约国已经就移送条件事先达成书面协议。

二、如果依被请求国法律该被移送人应当予以羁押，请求国应当对该人予以羁押。

三、作证或者协助调查完毕后，请求国应当尽快将该被移送人送回被请求国。

四、为本条的目的，该被移送人在请求国被羁押的期间，应当折抵在被请求国判处的刑期。

第十一条 证人和鉴定人的保护

一、请求国对于到达其境内的证人或者鉴定人，不得由于该人在入境前的任何作为或者不作为而进行侦查、起诉、羁押、处罚或者采取其他限制人身自由的措施，也不得要求该人在请求所未涉及的任何侦查、起诉或者其他诉讼程序中作证或者协助调查，除非事先取得被请求国和该人的同意。

二、如果上述人员在被正式通知无需继续停留后四十五天内未离开请求国，或者离开后又自愿返回，则不再适用本条第一款。但是，该期限不包括该人由于本人无法控制的原因而未离开请求国领土的期间。

三、对于拒绝根据第九条或者第十条作证或者协助调查的人员，不得由于此种拒绝而施加任何刑罚或者采取任何限制其人身自由的强制措施。

第十二条 查询、搜查、 冻结和扣押

一、被请求国应当在本国法律允许的范围之内，执行查询、冻结、搜查和扣押作为证据的财物的请求。

二、被请求国应当向请求国提供其所要求的有关执行上述请求的结果，包括查询或者搜查的结果，冻结或者扣押的地点和状况以及有关财物随后被监管的情况。

三、如果请求国同意被请求国就移交所提出的条件，被请求国可以将被扣押财物移交给请求国。

第十三条 向被请求国归还文件、 记录和证据物品

请求国应当根据被请求国的要求，尽快归还被请求国根据本协定向其提供的文件或者记录的原件和证据物品。

第十四条 犯罪所得和犯罪 工具的没收

一、被请求国应当根据请求，努力确定犯罪所得或者犯罪工具是否位于其境内，并且应当将调查结果通知请求国。在提出这种请求时，请求国应当将其认为上述财物可能位于被请求国境内的理由告知被请求国。

二、如果根据本条第一款，涉嫌的犯罪所得或者犯罪工具已被找到，被请求国应当根据请求国的请求，按照本国法律采取措施冻结、扣押和没收这些财物。

三、在本国法律允许的范围内及缔约国商定的条件下，被请求国可以根据请求国的请求，将上述的犯罪所得或者犯罪工具的全部或者部分或者出售有关资产的所得移交给请求国。

四、在适用本条时，被请求国和第三人对这些财物的合法权益应当依被请求国法律受到尊重。

第十五条 通报刑事诉讼结果

一、根据本协定提出协助请求的缔约国，应当根据被请求国的要求，向被请求国通报请求国提出的协助请求所涉及的刑事诉讼的结果。

二、缔约国应当根据请求，向另一缔约国通报其对该另一缔约国国民提起的刑事诉讼的结果。

第十六条 提供犯罪记录

如果在请求国境内受到刑事侦查或者起诉的人在被请求国境内曾经受过刑事追诉，则被请求国应当根据请求，向请求国提供有关该人的犯罪记录和对该人判刑的情况。

第十七条 交流法律资料

缔约国应当根据请求，相互交流各自国家现行的或者曾经实施的法律和司法实践的资料。

第十八条 费用

一、被请求国应当负担执行请求所产生的费用，但是请求国应当负担下列费用：

(一) 有关人员按照第八条第四款的规定，前往、停留和离开被请求国的费用；

(二) 有关人员按照第九条或者第十条的规定，前往、停留和离开请求国的费用和津贴，这些费用和津贴应当根据费用发生地的标准和规定支付；

(三) 鉴定人的费用和报酬。

二、请求国应当根据要求，预付由其负担的上述津贴、费用和报酬。

三、如果执行请求明显地需要超常性质的费用，缔约国应当相互协商决定可以执行请求的条件。

第十九条 其他合作基础

本协定不妨碍任何缔约国根据其他可适用的国际协议或者本国法律向另一缔约国提供协助。缔约国也可以根据任何其他可适用的安排、协议或者惯例提供协助。

第二十条 争议的解决

由于本协定的解释和适用产生的争议，应当通过协商解决。

第二十一条 时际适用

本协定适用于其生效后提出的请求，即使有关作为或者不作为发生于本协定生效前。

第二十二条 生效、修正和终止

一、本协定自通过外交途径收到关于完成各自宪法或者法律规定生效程序的最后一份书面通知之日起的三十天后生效。

二、本协定可以经缔约国书面协议随时予以修正。

三、任何缔约国可以随时通过外交途径，以书面形式通知终止本协定。终止自该通知发出之日后第一百八十天生效。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本协定，以昭信守。

本协定于二〇〇五年十二月九日订于里斯本，一式两份，每份均以中文、葡萄牙文和英文制成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国代表
张业遂

葡萄牙共和国代表
罗德里格斯

全国人大法律委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付全国人大法律委员会审议的代表提出的议案共283件，要求制定法律35部，修改法律24部，经研究后按议案内容合并为47个立法项目。

法律委员会认真贯彻中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》（中发〔2005〕9号文件）精神，按照《全国人民代表大会代表议案处理办法》和《全国人大法律委员会关于全国人大代表议案办理工作的规定》，在今年办理代表议案工作中，主要采取了两项措施：

一是加强与提出议案代表的沟通，采取多种方式，听取了提出修改国家赔偿法、制定突发事件应对法、修改刑事诉讼法、制定农产品质量安全法、制定企业破产法等议案的代表的意见，并就有些法律案的进展情况向有关代表进行了反馈。

二是在立法过程中高度重视代表意见，对代表议案比较集中的重要法律，如监督法、刑法、刑事诉讼法、国家赔偿法等，将代表议案提出的意见汇总刊发简报，经逐条认真研究，在有关立法

中尽可能地予以采纳。比如，刑法修正案（六）采纳了有关代表议案提出的关于扩大洗钱罪上游犯罪范围（第222、806号议案）；修改关于赌博罪的规定，增加量刑档次（第8、782号议案）；修改刑法第163条，扩大公司、企业人员受贿罪主体范围（第342号议案）；提高重大安全事故罪量刑幅度（第586、994号议案）等意见。再如，监督法采纳了有关代表议案提出的关于完善罢免职务的有关规定（第465号议案），强化执法检查（第564号议案），加强对预算超收收入使用的监督和严格控制不同预算科目之间的资金调剂（第357号议案）等意见。

12月11日，法律委员会举行会议，对283件代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、95件代表议案涉及的9个立法项目已经全国人大常委会审议通过或者已提请全国人大常委会审议

1、关于制定农产品质量安全法的议案5件。农产品质量安全法已于2006年4月29日由常委会第二十一次会议通过。

2、关于制定护照法的议案1件。护照法已于2006年4月29日由常委会第二十一次会议通过。

3、关于修改刑法的议案50件。常委会第二十二次会议于2006年6月29日通过的刑法修正案(六)，对刑法作了重要补充和修改。

4、关于修改义务教育法的议案12件。义务教育法(修订)已于2006年6月29日由常委会第二十二次会议通过。

5、关于制定监督法的议案5件、关于建议完善人大质询制度的议案1件。各级人民代表大会常务委员会监督法已于2006年8月27日由常委会第二十三次会议通过，其中对各级人大常委会行使质询职权作了规范化、程序化的规定。

6、关于制定企业破产法的议案3件。企业破产法已于2006年8月27日由常委会第二十三次会议通过。

7、关于制定物权法的议案7件。物权法(草案)已经常委会第二十四次会议六次审议。法律委员会、法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，经对草案进一步修改完善，已提请本次常委会会议再次审议并建议会议决定提请十届全国人大第五次会议审议。

8、关于制定劳动合同法的议案7件。劳动合同法(草案)已经常委会第十九次会议初次审议，并于2006年3月20日向社会公开征求意见(截止2006年4月20日，共收到意见191849件，其中网上意见190424件，群众来信1280件，报刊刊登意见145件)。同时，法律委员会、法制工作委员会抓紧调查研究，广泛听取各方面的意见，在此基础上对草案作了修改，已提请本次常委会会议继续审议。

9、关于制定突发事件应对法的议案2件、关于制定公共安全应急反应法的议案1件、关于制定紧急状态法的议案1件。突发事件应对法(草案)已经常委会第二十二次会议初次审议。法律委员会、法制工作委员会正在进行调研，广泛听取意见，抓紧对草案进行修改。法律委员会研究

认为，关于制定公共安全应急反应法和紧急状态法的议案，其内容宜纳入突发事件应对法一并研究，可以不单独立法。

二、125件代表议案涉及的11个立法项目已列入十届全国人大常委会立法规划或者年度立法计划，正在起草或者研究修改

10、关于修改刑事诉讼法的议案41件，关于制定证人保护法的议案2件，关于制定证据法、刑事证据法、未成年人刑事保护立法的议案各1件。法制工作委员会正在就刑事诉讼法修改问题进行调研，征求意见，将在认真研究代表议案和各方面意见的基础上，适时提出刑事诉讼法修改草案。法律委员会研究认为，关于证人保护法、证据法、刑事证据法、未成年人刑事保护立法的议案，其内容宜在修改刑事诉讼法和刑法时一并研究，通盘考虑。

11、关于修改民事诉讼法的议案22件，关于制定民事强制执行法的议案4件。关于议案提出的加强民事执行力度，完善审判监督程序，解决执行难、申诉难的问题，法制工作委员会经与有关机关多次协商，已拟订出有关修正案的初稿，力争早日提请常委会审议；其他问题，法制工作委员会将继续抓紧调研。

12、关于修改国家赔偿法的议案17件。法制工作委员会正在进行调研，抓紧起草修改草案。

13、关于修改行政诉讼法的议案12件。法制工作委员会正在搜集资料，征求意见，进行调研，抓紧起草修改草案。

14、关于修改兵役法的议案5件，关于制定征兵法的议案1件。国务院、中央军委正在就修改兵役法抓紧调研和修改工作。法律委员会研究认为，关于制定征兵法的议案，其内容宜在修改兵役法时一并研究，可以不单独立法。

15、关于修改仲裁法的议案4件。法制工作委员会正在对有关问题进行研究，将适时提出修

改草案。

16、关于制定劳动争议处理法的议案2件，关于制定劳动人事争议仲裁法的议案2件。法制工作委员会已草拟了劳动争议调解仲裁法（征求意见稿）向有关部门征求意见，正在进行调研。在对征求意见稿作进一步的修改后，将适时提请常委会审议。

17、关于制定违法行为矫治法的议案2件，关于制定劳动教养法的议案1件。为改革、完善劳动教养制度，拟制定违法行为矫治法，法制工作委员会正在抓紧起草工作。

18、关于制定环境损害赔偿法的议案3件。侵权责任法作为民法（草案）的一编已经九届全国人大常委会第三十一次会议初次审议。侵权责任法（草案）中拟对环境侵权损害赔偿问题设专章规定。法制工作委员会正在结合研究修改侵权责任法（草案），对环境侵权损害赔偿制度进行研究。

19、关于制定行政收费法的议案3件。国务院有关部门正在进行起草工作。

20、关于制定行政程序法的议案1件。法制工作委员会正在搜集资料，征求意见，进行研究。

三、10件代表议案涉及的4个立法项目未列入十届全国人大常委会立法规划，法律委员会建议待条件成熟时列入立法规划或者年度立法计划

21、关于修改担保法的议案4件。物权法（草案）担保物权编中对抵押权、质权和留置权分章作了规定。法律委员会经研究，建议待物权法通过后，再对担保法的部分内容进行修改。法制工作委员会结合物权法（草案）的修改完善，正在对担保法的修改进行研究。

22、23、24、关于修改民法通则的议案1件、制定人格权法的议案1件、制定个人信息保护法的议案4件。九届全国人大常委会第三十一次会议对民法（草案）进行了初次审议，草案中

对民法总则、人格权法都有专编规定，对有关个人信息保护问题也有规定。由于民法涉及面广、内容复杂，如果一并研究修改，历时较长，难以适应现实需要，以分编审议通过为宜。法制工作委员会正在就修改民法通则和制定人格权法、个人信息保护法进行研究。

四、53件代表议案涉及的23个立法项目未列入十届全国人大常委会立法规划，法律委员会研究认为这些立法项目大体上有两种情况，一是有些议案中涉及的问题可以通过完善相关工作制度和程序加以解决，二是有些议案要求制定或者修改有关法律的条件尚不成熟，建议进一步研究，暂不列入本届全国人大及其常委会的会议议程

25、关于修改全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举的若干规定的议案10件

26、关于制定听证法的议案7件

27、关于修改代表法的议案4件、关于修改全国人大组织法的议案1件

28、关于修改行政处罚法的议案4件

29、关于修改立法法的议案3件

30、关于修改选举法的议案3件

31、关于修改人民防空法的议案2件

32、关于修改行政复议法的议案2件

33、关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案2件

34、关于制定退役军人安置法的议案2件

35、关于修改合同法的议案1件

36、关于制定伤病残军人移交安置法的议案1件

37、关于制定街道办事处法的议案1件

38、关于修改国务院组织法的议案1件

39、关于修改行政许可法的议案1件

40、关于制定武装警察法的议案1件

41、关于制定军事装备采购法的议案1件

- 42、关于修改国防法的议案 1 件
- 43、关于制定人大代表议案、建议、批评和意见处理法的议案 1 件
- 44、关于制定军人福利待遇法的议案 1 件
- 45、关于制定失踪军人处置法的议案 1 件
- 46、关于修改现役军官法的议案 1 件
- 47、关于建议建立特殊贡献荣誉称号制度的议案 1 件

以上报告，请审议。

附件：第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付全国人大法律委员会审议的代表提出的议案及审议意见

全国人大法律委员会

2006 年 12 月 28 日

附件：

第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付全国人大法律委员会审议的 代表提出的议案及审议意见

一、95 件代表议案涉及的 9 个立法项目已经全国人大常委会审议通过或者已提请全国人大常委会审议

1、关于制定农产品质量安全法的议案 5 件：江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 65 号议案，山东团姜健等 34 位代表提出的第 109 号议案，浙江团赵林中等 31 位代表提出的第 508 号议案，陕西团吴秦等 32 位代表提出的第 771 号议案，山东团王志民等 35 位代表提出的第 961 号议案，建议尽快制定农产品质量安全法。

2、关于制定护照法的议案 1 件：江西团许爱民等 30 位代表提出的第 409 号议案，提出了对护照法（草案）的修改意见。

3、关于修改刑法的议案 50 件：安徽团华岩等 31 位代表提出的第 8 号议案，安徽团朱慧秋等 30

位代表提出的第 11 号议案，福建团陈晓萍等 32 位代表提出的第 13 号议案，福建团林强等 30 位代表提出的第 14 号议案，陕西团马平一等 32 位代表提出的第 101 号议案，福建团叶继革等 33 位代表提出的第 145 号议案，上海团李葵南等 30 位代表提出的第 162 号议案，上海团瞿钧等 30 位代表提出的第 173 号议案，重庆团夏之宁等 30 位代表提出的第 179 号议案，安徽团童海保等 33 位代表提出的第 221 号议案，安徽团童海保等 33 位代表提出的第 222 号议案，安徽团童海保等 32 位代表提出的第 224 号议案，黑龙江团马淑洁等 32 位代表提出的第 235 号议案，浙江团周晓光等 30 位代表提出的第 307 号议案，陕西团张燕等 31 位代表提出的第 332 号议案，黑龙江团孙桂华等 30 位代表提出的第 342 号议案，安徽团潘一新等 30 位代表提

出的第 350 号议案,安徽团黄裳裳等 32 位代表提出的第 371 号议案,山东团姜健等 33 位代表提出的第 377 号议案,山东团袁敬华等 32 位代表提出的第 387 号议案,浙江团沈爱琴等 30 位代表提出的第 391 号议案,广西团莫建芳等 30 位代表提出的第 400 号议案,广西团莫建芳等 30 位代表提出的第 402 号议案,河南团周文昌等 32 位代表提出的第 428 号议案,福建团许金和等 36 位代表提出的第 443 号议案,广东团方潮贵等 39 位代表提出的第 502 号议案,浙江团成央珍等 32 位代表提出的第 524 号议案,山东团尹忠显等 32 位代表提出的第 580 号议案,山东团刘岩等 32 位代表提出的第 586 号议案,安徽团吴结才等 33 位代表提出的第 646 号议案,河南团王新爱等 35 位代表提出的第 662 号议案,湖南团江必新等 40 位代表提出的第 684 号议案,解放军团张学东等 30 位代表提出的第 703 号议案,广东团赵菊花等 31 位代表提出的第 722 号议案,广东团林文等 33 位代表提出的第 723 号议案,山东团袁敬华等 31 位代表提出的第 739 号议案,山东团袁敬华等 30 位代表提出的第 745 号议案,天津团侯自新等 32 位代表提出的第 762 号议案,广西团唐健等 33 位代表提出的第 782 号议案,上海团王观镛等 32 位代表提出的第 797 号议案,北京团韩平等 38 位代表提出的第 806 号议案,山西团卫小春等 30 位代表提出的第 827 号议案,重庆团陈忠林等 31 位代表提出的第 850 号议案,重庆团刘宁等 30 位代表提出的第 853 号议案,黑龙江团郑春林等 30 位代表提出的第 860 号议案,安徽团张培阳等 30 位代表提出的第 900 号议案,安徽团张培阳等 30 位代表提出的第 902 号议案,安徽团张玉梅等 37 位代表提出的第 903 号议案,河南团胡大白等 30 位代表提出的第 994 号议案,河南团李宏规等 30 位代表提出的第 1001 号议案,建议修改刑法,完善刑罚制度,修改妨害社会管理秩序罪、贪污贿赂罪等方面的内容。

4、关于修改义务教育法的议案 12 件:江苏团蒋婉求等 38 位代表提出的第 61 号议案,山东团姜健等 34 位代表提出的第 105 号议案,上海团邬露露等 30 位代表提出的第 175 号议案,陕西团黄藤等 32 位代表提出的第 186 号议案,陕西团王西京等 32 位代表提出的第 474 号议案,重庆团张明梁等 31 位代表提出的第 623 号议案,湖北团周洪宇等 36 位代表提出的第 688 号议案,山东团袁敬华等 31 位代表提出的第 748 号议案,湖南团任玉奇等 33 位代表提出的第 821 号议案,湖北团洪可柱等 30 位代表提出的第 888 号议案,浙江团范谊等 33 位代表提出的第 950 号议案,江苏团张新实等 30 位代表提出的第 990 号议案,建议修改义务教育法的部分条款,明确各级政府对发展农村义务教育的责任,加大对农村义务教育的投入,建立健全义务教育经费保障机制,增加对残疾少年、儿童实行特殊教育等内容。

5、关于制定监督法的议案 5 件、关于建议完善人大质询制度的议案 1 件:江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 78 号议案,安徽团徐景龙等 33 位代表提出的第 357 号议案,浙江团沈爱琴等 30 位代表提出的第 465 号议案,陕西团李华等 32 位代表提出的第 564 号议案,陕西团李朋德等 31 位代表提出的第 775 号议案,建议尽快出台监督法,对监督机构、监督程序、监督的方式等问题作出明确规定。安徽团董海保等 34 位代表提出的第 195 号议案,建议明确质询案程序规定,完善人大质询制度。

6、关于制定企业破产法的议案 3 件:江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 93 号议案,陕西团荣海等 33 位代表提出的第 338 号议案,陕西团张燕等 31 位代表提出的第 773 号议案,建议尽快颁布企业破产法。

7、关于制定物权法 7 件:福建团叶继革等 32 位代表提出的第 35 号议案,上海团周文玉等

31 位代表提出的第 43 号议案,江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 92 号议案,陕西团马平等 31 位代表提出的第 102 号议案,陕西团赵郭海等 32 位代表提出的第 185 号议案,山西团王玉田等 35 位代表提出的第 490 号议案,贵州团陈士能等 31 位代表提出的第 713 号议案,提出对物权法草案的修改意见,建议尽快出台物权法。

8、关于制定劳动合同法的议案 7 件:福建团陈慧珠等 37 位代表提出的第 20 号议案,江苏团蒋婉求等 38 位代表提出的第 59 号议案,山东团姜健等 35 位代表提出的第 119 号议案,陕西团周卫健等 36 位代表提出的第 187 号议案,江苏团江波等 34 位代表提出的第 538 号议案,山东团刘岩等 31 位代表提出的第 590 号议案,浙江团赵林中等 32 位代表提出的第 603 号议案,建议扩大劳动合同法的适用范围,保障部分边缘群体的利益,增加泄漏企业商业秘密的法律责任等内容。

9、关于制定突发事件应对法的议案 2 件、关于制定公共安全应急反应法的议案 1 件、关于制定紧急状态法的议案 1 件:重庆团夏之宁等 30 位代表提出的第 176 号议案,建议在突发事件应对法中明确“妇女、儿童、严重伤病者以及老年人,有优先脱离危险的权利”。安徽团董海保等 34 位代表提出的第 204 号议案,建议尽快出台突发事件应对法,明确规定突发事件的种类、应对机构、应对程序、应对措施以及法律责任,妥善处理突发事件应对法和其他法律的关系,处理行政权的设定与限制的关系等内容。广西团阮文忠等 30 位代表提出的第 636 号议案,建议制定公共安全应急反应保障法。安徽团夏鹤等 30 位代表提出的第 907 号议案,建议制定紧急状态法。

二、125 件代表议案涉及的 11 个立法项目已列入十届全国人大常委会立法规划或者年度立法计划,正在起草或者研究修改

10、关于修改刑事诉讼法的议案 41 件,关于

制定证人保护法的议案 2 件,关于制定证据法、刑事证据法、未成年人刑事保护立法的议案各 1 件;福建团陈晓萍等 32 位代表提出的第 17 号议案,福建团林强等 31 位代表提出的第 18 号议案,江苏团公丕祥等 30 位代表提出的第 54 号议案,江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 75 号议案,甘肃团郭玉芬等 30 位代表提出的第 193 号议案,安徽团董海保等 33 位代表提出的第 211 号议案,安徽团董海保等 33 位代表提出的第 212 号议案,安徽团董海保等 32 位代表提出的第 225 号议案,安徽团董海保等 31 位代表提出的第 226 号议案,吉林团索维东等 32 位代表提出的第 227 号议案,黑龙江团迟夙生等 36 位代表提出的第 239 号议案,重庆团金烈等 31 位代表提出的第 245 号议案,重庆团何升平等 30 位代表提出的第 255 号议案,福建团陈福胜等 34 位代表提出的第 267 号议案,浙江团厉志海等 30 位代表提出的第 275 号议案,陕西团张燕等 31 位代表提出的第 331 号议案,陕西团马克宁等 31 位代表提出的第 334 号议案,陕西团马克宁等 31 位代表提出的第 335 号议案,黑龙江团孙桂华等 30 位代表提出的第 341 号议案,广西团莫建芳等 30 位代表提出的第 401 号议案,广西团莫建芳等 30 位代表提出的第 403 号议案,河南团李道民等 33 位代表提出的第 412 号议案,湖南团向才银等 40 位代表提出的第 432 号议案,湖南团向才银等 40 位代表提出的第 433 号议案,福建团王晶等 33 位代表提出的第 446 号议案,江苏团徐晓阳等 31 位代表提出的第 534 号议案,江苏团顾凤祥等 32 位代表提出的第 541 号议案,四川团钮小明等 32 位代表提出的第 551 号议案,陕西团陆栋等 32 位代表提出的第 569 号议案,福建团李跃民等 32 位代表提出的第 572 号议案,山东团刘岩等 32 位代表提出的第 587 号议案,重庆团余捷等 31 位代表提出的第 632 号议案,北京团方工等 31 位代表提出的第 641 号议案,江西团许苏卉

等 32 位代表提出的第 694 号议案,黑龙江团孙桂华等 30 位代表提出的第 855 号议案,广东团刘来平等 30 位代表提出的第 865 号议案,浙江团项剑萍等 33 位代表提出的第 893 号议案,安徽团朱海燕等 30 位代表提出的第 901 号议案,云南团李春林等 30 位代表提出的第 925 号议案,云南团李春林等 31 位代表提出的第 926 号议案,浙江团项剑萍等 33 位代表提出的第 945 号议案,建议进一步健全刑事诉讼基本原则,修改完善刑事证据制度和侦查、起诉、审判制度以及执行程序等方面内容。安徽团童海保等 34 位代表提出的第 207 号议案,浙江团周晓光等 30 位代表提出的第 290 号议案,建议制定证人保护法。上海团王午鼎等 30 位代表提出的第 154 号议案,建议制定证据法。上海团尹继佐等 30 位代表提出的第 158 号议案,建议制定刑事证据法。安徽团方春明等 34 位代表提出的第 656 号议案,建议制定未成年人刑事保护法。

11、关于修改民事诉讼法的议案 22 件,关于制定民事强制执行的议案 4 件:福建团林强等 31 位代表提出的第 16 号议案,江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 76 号议案,江苏团王德莉等 31 位代表提出的第 98 号议案,安徽团童海保等 33 位代表提出的第 219 号议案,吉林团索维东等 33 位代表提出的第 228 号议案,黑龙江团迟夙生等 39 位代表提出的第 238 号议案,重庆团金烈等 31 位代表提出的第 243 号议案,福建团叶继革等 31 位代表提出的第 270 号议案,广西团陆鸣林等 30 位代表提出的第 398 号议案,内蒙古团徐睿霞等 32 位代表提出的第 489 号议案,安徽团张培阳等 30 位代表提出的第 492 号议案,山东团国家森等 40 位代表提出的第 597 号议案,重庆团余敏等 31 位代表提出的第 618 号议案,北京团方工等 35 位代表提出的第 642 号议案,上海团王恩多等 30 位代表提出的第 657 号议案,湖南团何素斌等 36

位代表提出的第 682 号议案,湖北团吕忠梅等 30 位代表提出的第 691 号议案,山东团袁敬华等 31 位代表提出的第 743 号议案,山西团李玉臻等 30 位代表提出的第 822 号议案,云南团李春林等 31 位代表提出的第 924 号议案,浙江团金颖颖等 33 位代表提出的第 942 号议案,江苏团侯建伟等 30 位代表提出的第 988 号议案,建议修改民事诉讼法。江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 77 号议案,山东团姜健等 35 位代表提出的第 107 号议案,陕西团黄河等 32 位代表提出的第 189 号议案,河南团胡大白等 33 位代表提出的第 993 号议案,建议制定民事强制执行法。

12、关于修改国家赔偿法的议案 17 件:安徽团华岩等 31 位代表提出的第 7 号议案,江苏团姜德明等 39 位代表提出的第 73 号议案,陕西团于文等 31 位代表提出的第 100 号议案,上海团尹继佐等 30 位代表提出的第 159 号议案,福建团戴仲川等 31 位代表提出的第 263 号议案,福建团刘赐贵等 33 位代表提出的第 266 号议案,陕西团马克宁等 31 位代表提出的第 336 号议案,河南团肖红等 32 位代表提出的第 423 号议案,浙江团赵林中等 31 位代表提出的第 514 号议案,山东团刘岩等 30 位代表提出的第 588 号议案,山东团杨伟程等 32 位代表提出的第 599 号议案,重庆团韩德云等 30 位代表提出的第 631 号议案,广西团阮文忠等 31 位代表提出的第 637 号议案,新疆团牛汝极等 34 位代表提出的第 801 号议案,辽宁团应松年等 33 位代表提出的第 813 号议案,安徽团张培阳等 30 位代表提出的第 899 号议案,山东团宋文新等 34 位代表提出的第 954 号议案,建议进一步完善国家赔偿归责原则,扩大行政赔偿与司法赔偿的赔偿范围以及完善国家赔偿程序与方式,提高赔偿标准等。

13、关于修改行政诉讼法的议案 12 件:福建团叶继革等 31 位代表提出的第 15 号议案,江苏

团姜德明等 39 位代表提出的第 74 号议案, 山东团姜健等 32 位代表提出的第 122 号议案, 河南团肖红等 32 位代表提出的第 424 号议案, 福建团刘赐贵等 33 位代表提出的第 438 号议案, 内蒙古团梁铁城等 37 位代表提出的第 487 号议案, 浙江团赵林中等 31 位代表提出的第 512 号议案, 重庆团余敏等 31 位代表提出的第 617 号议案, 湖南团江必新等 40 位代表提出的第 685 号议案, 山东团袁敬华等 32 位代表提出的第 741 号议案, 辽宁团应松年等 31 位代表提出的第 815 号议案, 江苏团侯建伟等 30 位代表提出的第 978 号议案, 建议扩大行政诉讼受案范围, 使行政行为受到司法审查的约束, 加强对行政行为的监督, 在行政诉讼中引入调解机制等。

14、关于修改兵役法的议案 5 件, 关于制定征兵法的议案 1 件: 湖南谢朝月等 32 位代表提出的第 328 号议案, 山东姜健等 33 位代表提出的第 378 号议案, 解放军代表团陶伯钧等 32 位代表提出的第 710 号议案, 解放军代表团曾海生等 58 位代表提出的第 879 号议案, 安徽夏鹤等 30 位代表提出的第 906 号议案, 建议修改兵役法相关征集条款并对现行的安置政策进行调整。安徽团夏鹤等 30 位代表提出的第 910 号议案, 建议制定征兵法, 将有关征兵工作的行政法规上升为法律。

15、关于修改仲裁法的议案 4 件: 山东团姜健等 36 位代表提出的第 112 号议案, 福建团罗蜀榕等 31 位代表提出的第 148 号议案, 安徽团童海保等 33 位代表提出的第 216 号议案, 浙江团陈勇等 32 位代表提出的第 455 号议案, 建议修改仲裁法, 解决受理案件少、裁决难和裁决效力弱等问题。

16、关于制定劳动争议处理法的议案 2 件, 关于制定劳动人事争议仲裁法的议案 2 件: 上海团祝均一等 32 位代表提出的第 50 号议案, 山东团刘岩等 37 位代表提出的第 585 号议案, 建议制

定劳动争议处理法, 进一步完善我国劳动争议处理制度。内蒙古团赵世亮等 39 位代表提出的第 485 号议案, 广东团方潮贵等 39 位代表提出的第 503 号议案, 建议制定劳动人事争议仲裁法。

17、关于制定违法行为矫治法的议案 2 件、关于制定劳动教养法的议案 1 件: 山东团许瑞菊等 32 位代表提出的第 380 号议案, 山东团袁敬华等 31 位代表提出的第 381 号议案, 建议制定违法行为矫治法, 改革和完善我国的劳动教养制度。山东团姜健等 35 位代表提出的第 121 号议案, 建议制定劳动教养法。

18、关于制定环境损害赔偿法的议案 3 件: 湖北团王利明等 32 位代表提出的第 692 号议案, 重庆团杨天怡等 30 位代表提出的第 844 号议案, 黑龙江团迟夙生等 33 位代表提出的第 862 号议案, 建议立法解决环境损害赔偿问题。

19、关于制定行政收费法的议案 3 件: 福建团刘赐贵等 33 位代表提出的第 439 号议案, 浙江团赵林中等 31 位代表提出的第 601 号议案, 重庆团韩德云等 30 位代表提出的第 626 号议案, 建议尽快制定行政收费法, 将行政收费纳入法制化、规范化轨道。

20、关于制定行政程序法的议案 1 件: 辽宁团应松年等 33 位代表提出的第 814 号议案, 建议制定行政程序法, 规范行政行为, 提高行政效率, 避免行政纠纷。

三、10 件代表议案涉及的 4 个立法项目未列入十届全国人大常委会立法规划, 法律委员会建议待条件成熟时列入立法规划或者年度立法计划

21、关于修改担保法的议案 4 件: 安徽团刘卫星等 31 位代表提出的第 491 号议案, 浙江团赵林中等 31 位代表提出的第 516 号议案, 四川团纪尽善等 32 位代表提出的第 609 号议案, 广东团揭晔等 33 位代表提出的第 868 号议案, 建议修改担保法, 完善房地产抵押登记等内容。

22、23、24、关于修改民法通则的议案1件、制定人格权法的议案1件、制定个人信息保护法的议案4件；上海团瞿钧等30位代表提出的第174号议案，建议修改民法通则，明确民办学校积累校产、剩余财产产权归属。重庆团夏之宁等30位代表提出的第180号议案，建议制定人格权法。上海团郑惠强等33位代表提出的第166号议案，浙江团周晓光等30位代表提出的第306号议案，安徽团徐景龙等34位代表提出的第360号议案，解放军团张学东等32位代表提出的第709号议案，建议制定个人信息保护法。

四、53件代表议案涉及的23个立法项目未列入十届全国人大常委会立法规划，法律委员会研究认为这些立法项目大体上有两种情况，一是有些议案中涉及的问题可以通过完善相关工作制度和程序加以解决，二是有些议案要求制定或者修改有关法律的条件尚不成熟，建议进一步研究，暂不列入本届全国人大及其常委会的会议议程

25、关于修改全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举的若干规定的议案10件；山东团袁敬华等31位代表提出的第389号议案，北京团罗益锋等32位代表提出的第469号议案，浙江团赵林中等32位代表提出的第505号议案，江苏团郭小丁等32位代表提出的第542号议案，安徽团吴结才等32位代表提出的第645号议案，广西团周桂英等30位代表提出的第780号议案，黑龙江团孙桂华等30位代表提出的第856号议案，广东团李晓方等30位代表提出的第872号议案，江西团傅琼华等30位代表提出的第892号议案，河南团邓志芳等31位代表提出的第996号议案，建议修改全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举的若干规定，增加农民代表比例、保障外来人员的选举权利、完善罢免程序、代表辞职制度等内容。法律委员会经研究，认为需要说明：十

届全国人大常委会第十二次会议决定，在2006年7月1日至2007年12月31日期间，县、乡两级人民代表大会同步进行换届选举。今年，中共中央发出通知，转发《中共全国人大常委会党组关于做好全国县、乡两级人民代表大会换届选举有关工作的意见》，这是指导这次换届选举工作的重要文件。同时认为：为了进一步完善县、乡直接选举，有必要在进一步总结实践经验的基础上，结合贯彻“意见”，对关于县级以下人大代表直接选举的若干规定作适当修改。法制工作委员会正在认真研究代表的意见。

26、关于制定听证法的议案7件；黑龙江团孙桂华等30位代表提出的第344号议案，安徽团徐景龙等34位代表提出的第361号议案，山东团袁敬华等32位代表提出的第385号议案，河南团刘世铭等31位代表提出的第429号议案，浙江团赵林中等32位代表提出的第520号议案，重庆团张力等30位代表提出的第619号议案，云南团王瑛等30位代表提出的第928号议案，建议制定一部程序严格、可操作性强、能切实保护利害关系人合法利益的听证法，使听证走上法制化、规范化轨道。法律委员会经研究，认为需要说明：立法法、行政处罚法、行政许可法等多部法律都已对听证作出规定，听证制度已被引入立法和行政管理等公共决策程序中。同时认为：现行法律未就听证制度作出统一规范，实践中各地方各部门举行的听证会也反映出一些问题，有必要在总结全国人大常委会和地方人大常委会举行立法听证会实践经验的基础上，起草制定立法听证规则。由于听证既涉及到立法程序又涉及到行政程序，对立法听证和行政听证是制定在一部规则中，还是在各有关法律中作出规定，法制工作委员会将进一步研究。

27、关于修改代表法的议案4件、关于修改全国人大组织法的议案1件；重庆团陈夷苗等31

位代表提出的第 132 号议案,上海团王午鼎等 30 位代表提出的第 157 号议案,安徽团徐景龙等 34 位代表提出的第 352 号议案,内蒙古团尤仁等 39 位代表提出的第 479 号议案,建议修改代表法,设立全国人大常委会代表工作委员会;明确代表的权利义务,优化代表的构成和素质,加强对代表执行职务的法律监督;保障代表执行职务,对妨碍代表履行职务的法律责任作出更为明确的规定,各级人大常委会要及时为代表履职创造条件;完善代表辞职制度;分步逐批确立全国和省人大代表的专职身份,并在时间、经费等方面给予保障。河南团李起胜等 30 位代表提出的第 1003 号议案,建议修改全国人大组织法。代表法对人大代表的权利、职责、工作方式、执行职务的保障、妨碍代表履行职务的法律责任等都作了规定,为保障和规范人大代表依法参加行使国家权力提供了法律依据。法律委员会经研究,认为需要说明:代表法公布实施以来,各地方在贯彻实施过程中,对代表的工作方式、方法和执行职务的保障等进行了改革和完善。为了贯彻执行中发〔2005〕9 号文件,全国人大常委会相继出台了关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见等一系列相关配套的工作文件,代表议案中提出的一些问题已得到解决。同时认为:根据代表法实施中出现的新情况和新问题,需要进一步总结实践经验,适时对代表法进行研究修改。关于修改全国人大组织法的议案,因其内容与修改代表法相关,建议在修改代表法时一并研究。

28、关于修改行政处罚法的议案 4 件:福建团叶继革等 33 位代表提出的第 31 号议案,广东团李力等 31 位代表提出的第 257 号议案,山东团袁敬华等 31 位代表提出的第 383 号议案,内蒙古团梁铁城等 37 位代表提出的第 486 号议案,建议修改行政处罚法,完善听证程序,保证行政处罚的合法性和合理性,保证当事人的合法权益,避

免和减少行政纠纷。法制工作委员会将针对行政处罚法实施中出现的问题,结合制定听证法,认真研究,待条件成熟时对有关法律进行修改。

29、关于修改立法法的议案 3 件:安徽团董海保等 34 位代表提出的第 196 号议案,安徽团董海保等 34 位代表提出的第 197 号议案,山东团刘岩等 30 位代表提出的第 592 号议案,建议修改立法法,适当下放立法权,使所有的省辖市均享有制定地方性法规或规章的权力;建立立法效果评估制度;增加规定国务院、最高人民法院、最高人民检察院可以根据全国人大常委会的授权,制定行政解释、司法解释,行政解释与司法解释同法律具有同等效力。法制工作委员会正在研究立法法的修改完善。

30、关于修改选举法的议案 3 件:福建团许金和等 36 位代表提出的第 441 号议案,安徽团孙兆奇等 32 位代表提出的第 493 号议案,湖南团任玉奇等 34 位代表提出的第 677 号议案,建议修改选举法。法律委员会经研究,认为需要说明:2004 年 10 月 27 日,十届全国人大常委会第十二次会议对选举法再次作了修改。这次修改是依据宪法,在对 1995 年选举法修改后实践中出现的新情况进行研究和对积累的新经验加以总结的基础上,对实践证明是成熟的、认识比较一致的内容所作的修改。随着我国社会主义民主政治的发展和人民代表大会制度的完善,建议在条件成熟时,再对选举法作进一步修改完善。

31、关于修改人民防空法的议案 2 件:安徽团徐景龙等 33 位代表提出的第 354 号议案,解放军团方庆灵等 31 位代表提出的第 882 号议案,认为目前人防工程所有权不明、使用权责关系和程序不清、受益主体不明确,已不能完全适应人民防空形势和任务的需要,建议对人民防空法进行修改。法律委员会建议有关部门抓紧研究,适时提出修改草案。

32、关于修改行政复议法的议案 2 件：河南团肖红等 30 位代表提出的第 425 号议案，浙江团赵林中等 30 位代表提出的第 518 号议案，建议修改行政复议法。国务院法制办正在抓紧制定行政复议法实施条例，以解决行政复议法实施中的一些问题。

33、关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案 2 件：浙江团陈勇等 31 位代表提出的第 454 号议案，建议明确人大街道工委的法律地位。福建团许金和等 36 位代表提出的第 442 号议案，建议加强地方各级人大常委会的自身建设，明确专职委员的比例。法律委员会经研究，认为需要说明：地方组织法对在城市街道设立人大工作机构的问题未作规定。近些年来，一些市、区人大常委会为了加强与代表的联系，为代表履行职责做好服务工作或者适应乡镇改街道等新情况，在街道试行设立人大工作机构。关于街道是否需要设立人大工作机构的问题，全国人大常委会领导非常重视，专门做了批示。根据领导批示，法制工作委员会于今年 4 月、5 月先后赴上海、江苏、湖北、广东四省、市，就街道人大工作机构的设立、工作的情况以及职责定位等问题进行调研。在调研的基础上，目前正在对这个问题进行认真研究。同时认为：扩大常委会专职委员比例，有利于人大常委会加强自身的建设，从制度上、组织上保证国家权力机关更好地代表人民行使当家作主的民主权利，对完善人民代表大会制度有重要作用。十届全国人大一次会议选举产生 19 名年轻的专职常委，各地也在积极进行专职常委的探索。是否要在地方组织法中明确常委会专职委员的比例，法制工作委员会将认真研究。

34、关于制定退役军人安置法的议案 2 件：解放军团邓伟等 35 位代表提出的第 875 号议案，解放军团赵建中等 80 位代表提出的第 878 号议

案，建议制定退役军人安置法，以解决安置难的问题。法律委员会研究认为，退役军人安置问题可以在修改兵役法和现役军官法时加以考虑，建议中央军委和国务院有关部门研究。

35、关于修改合同法的议案 1 件：上海团尹继佐等 30 位代表提出的第 160 号议案，建议修改合同法第七十四条对债权人撤销权的规定。法制工作委员会将对这个问题认真研究。

36、关于制定伤病残军人移交安置法的议案 1 件：解放军团赵善桐等 33 位代表提出的第 431 号议案，建议制定伤病残军人移交安置法。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

37、关于制定街道办事处法的议案 1 件：北京团罗益锋等 37 位代表提出的第 467 号议案，建议对街道办事处设立的原则、人员机构设置、工作职责和管理权限以及经费保障等做出明确规定。法律委员会将与有关部门沟通，认真研究。

38、关于修改国务院组织法的议案 1 件：浙江团李邦良等 30 位代表提出的第 533 号议案，建议修改国务院组织法中有关领导职数的规定。法律委员会将与中央有关部门沟通，认真研究。

39、关于修改行政许可法的议案 1 件：广西团孙屹等 30 位代表提出的第 639 号议案，建议修改行政许可法。法律委员会研究认为：行政许可法颁布不久，还有待进一步实践，建议待条件成熟时再研究修改问题。

40、关于制定武装警察法的议案 1 件：解放军团朱曙光等 32 位代表提出的第 700 号议案，建议制定武装警察法，并提供了法律草案文本。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

41、关于制定军事装备采购法的议案 1 件：解放军团李元正等 37 位代表提出的第 706 号议案，建议制定军事装备采购法，规范军事装备采

购活动，以适应新形势、新任务的要求。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

42、关于修改国防法的议案1件：解放军团李元正等34位代表提出的第707号议案，建议修改国防法，以保障国防经费，规范军事采购，完善国防科技工业，保护国防资产。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

43、关于制订人大代表议案、建议、批评和意见处理法的议案1件：山东团袁敬华等31位代表提出的第742号议案，建议对代表议案、建议、批评和意见的交办和办理的程序进行规范。法律委员会经研究，认为需要说明：为了贯彻执行中发〔2005〕9号文件，全国人大常委会相继出台了《全国人民代表大会代表议案处理办法》、《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》等一系列相关配套的工作规定，基本上能够适应需要。

44、关于制定军人福利待遇法的议案1件：解放军团陈俨等30位代表提出的第876号议案，认为军人福利待遇保障的相关法律政策的规定存

在着内容原则、规定分散、不利于实际操作的问题，建议制定专门的军人福利待遇法。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

45、关于制定失踪军人处置法的议案1件：解放军团杨旭华等30位代表提出的第877号议案，建议制定失踪军人处置法，明确规定失踪军人的认定程序、追查措施以及补偿等问题。法律委员会建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

46、关于修改现役军官法的议案1件：安徽团夏鹤等30位代表提出的第908号议案，建议修改现役军官法，明确军官地位，保障军官工资福利待遇。法律委员会建议在军官工资制度实施后，在总结经验的基础上再研究现役军官法的修改问题，建议中央军委和国务院有关部门抓紧研究。

47、关于建议建立特殊贡献荣誉称号制度的议案1件：河南团周春艳等32位代表提出的第1006号议案，建议建立特殊贡献公民荣誉称号制度，以规范荣誉称号的表彰机制。法律委员会将与有关部门沟通，认真研究。

全国人大教育科学文化卫生委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付教科文卫委员会审议的代表提出的议案共136件，涉及51个立法项目。

为进一步深入贯彻落实中央9号文件精神，提高议案办理质量，我委专门召开有关会议，研究部署议案处理工作。根据136件议案内容，分别发函征求了国务院21个部委、办、局对议案的处理意见。结合有关立法工作，加强与人大代表沟通，先后召开了四次议案领衔人座谈会，邀请有关部门的负责同志参加，充分听取人大代表和有关方面的意见和建议。结合议案有关内容对一些重点立法项目进行了调研。在认真研究议案内容、广泛征求议案领衔人及各方面意见的基础上，教科文卫委员会于2006年12月8日召开第29次全体会议，对议案进行了审议，现将审议结果报告如下：

一、37件议案涉及的4个立法项目，已列入十届全国人大常委会立法规划或计划，建议适时提请全国人大常委会审议

1、关于修订科学技术进步法的议案共9件。2005年底，科技部已将科技进步法修订草案报送国务院，目前正在进一步征求意见使其完善。我

委认为，把党和国家已经确定的今后一个时期我国科技发展的指导方针、发展目标、总体部署和重大措施法律化，以推动自主创新为主线，突出企业技术进步，加大科技投入，增强法律可操作性，是修订科技进步法的重点和关键。建议国务院抓紧完善科技进步法修订草案，尽早提请全国人大常委会审议。

2、关于制定初级卫生保健法、公共医疗保健法、农村医疗卫生法的议案共8件。目前，卫生部正在抓紧初级卫生保健法草案的起草工作。我委在2005年工作的基础上，2006年7月又专门组织召开了初级卫生保健法立法研讨会，邀请议案领衔人和有关部门负责同志共同研讨立法中的重点和难点问题。会后，又组成调研组赴山西、湖南进行了调研。建议国务院有关部门加快立法工作步伐，适时将法律草案提请全国人大常委会审议。

3、关于制定食品安全法或修订食品卫生法的议案共19件。十届全国人大一次会议以来，提出制定食品安全法、修订食品卫生法议案或建议的全国人大代表共计2510人次。食品安全卫生问题是全国人大代表关注的重点问题，也是保障公民健康、构建和谐社会的重大问题。全国人大常

委会领导对食品安全卫生问题高度重视,2006年
将修订食品卫生法列入本年度立法计划。近年来,
我委对食品安全卫生问题进行了多次专门调研,
并召开座谈会,做了大量立法前期准备工作。目
前,国务院法制办已将修改食品卫生法问题纳入
正在起草的食品安全法草案中,在起草过程中认
真研究并吸纳了代表议案中提出的有关建议。为
保证立法质量,国务院就有关重大问题正在积极
进行深入研究协调。建议国务院法制办抓紧法
律草案的起草工作,争取早日提请全国人大常委会
审议。

4、关于制定非物质文化遗产保护法的议案
1件。我委一直关注并积极推动非物质文化遗产
保护的立法工作。在近几年工作的基础上,2006
年又组成调研组赴安徽、内蒙古、河南、贵州等
省区进行了立法调研。2006年9月,文化部已将
非物质文化遗产保护法草案上报国务院。建议国
务院有关部门抓紧有关工作,适时将法律草案提
请全国人大常委会审议。

**二、39件议案涉及的13个立法项目,已列
入国务院立法计划或正在由有关部门研究起草,
建议加快立法进程**

(一)6件议案涉及的2个立法项目,已列入
国务院立法计划,建议条件成熟时,提请全国人
大常委会审议

1、关于修订教育法的议案共4件。教育部在
起草教育法修订草案中,充分吸纳了代表提出的有
关贯彻教育方针、实施素质教育、保障教育投入、推
进教育均衡发展、加强继续教育等方面建议。目前,
国务院有关部门正就修订草案征求意见。

2、关于制定执业药师法的议案共2件。制定
执业药师法已列入国务院2006年立法计划。国务
院责成国家食品药品监督管理局和卫生部共同起
草执业药师法草案。目前,国务院正就执业药师
的认定范围及管理体制等方面问题进行协调。

(二)33件议案涉及的11个立法项目,有关
部门正在研究起草,建议加快立法进程

1、关于制定终身教育法的议案共3件。教育
部正在组织起草终身学习法草案,拟于近期完成起
草工作。人事部也在研究起草专业技术人员继续教
育条例。我委将继续积极推动终身教育立法工作。

2、关于制定考试法的议案1件。我国有世界
上最大的考试群体,用法律的形式对考试的权威
性、公平性、公正性进行规范十分必要。教育部
正在抓紧考试法的起草工作,争取近期将草案稿
报送国务院,建议国务院列入2007年立法计划。

3、关于修订高等教育法、职业教育法、教师
法的议案共4件(涉及3个立法项目)。上述三部
法律的修订工作已列入教育部“十一五”立法规
划,教育部正在进行修订前的基础研究工作。我
委将积极关注其进展情况,并与起草机关及时沟
通情况。

4、关于尽快制定学前教育法的议案1件。自
2004年以来,我委已经开展了学前教育立法的前
期调研工作,并充分听取了各方面意见。建议国
务院有关部门进一步加快学前教育立法的可行性
研究。

5、关于尽快制定学位法的议案共2件。国务
院学位办已经启动了学位法的立法工作。目前,正
在准备将法律草案报请国务院审议。

6、关于修订专利法的议案共4件。全国人大
常委会先后于1992年和2000年对专利法进行了
两次修订。2006年,全国人大常委会又开展了专
利法执法检查,执法检查报告中提出,为适应形
势发展的需要,进一步落实科学发展观,完善专
利制度,加强知识产权保护,再次修订专利法是
必要的。建议国务院有关部门加快专利法修订起
草工作进程。

7、关于制定中医药法、传统医药法,促进民
族医药发展法、立法加强中药知识产权保护的议

案共 14 件。我委认为，通过立法保护和促进传统医药事业的发展非常必要。目前，中医药法草案已由国家中医药管理局报送卫生部审议，建议国务院尽快将制定中医药法列入立法计划。

8、关于制定精神卫生法的议案共 3 件。由卫生部起草的精神卫生法草案，已进行了多次修改，具备了较好的立法基础，建议国务院尽快将其列入立法计划。

9、关于修订体育法的议案 1 件。国家体育总局已将修订体育法纳入体育事业“十一五”规划，并已启动了法律修订前期准备工作。

三、58 件议案涉及的 34 个立法项目，目前专门制定或修订法律的条件尚不成熟，建议国务院及有关部门制定或修订相关行政法规，或在其他法律的制定中予以吸收，或作进一步研究论证

(一) 17 件议案涉及的 10 个立法项目，建议国务院先行制定或修订有关行政法规

1、关于制定中小学生伤害事故处理法的议案 1 件。近年来，校园意外伤害事故的发生引起社会各界的广泛关注。建议国务院先制定关于中小生意外伤害事故处理的行政法规，待条件成熟时再考虑上升为法律。

2、关于修订促进科技成果转化法的议案 1 件。国务院有关部门正在研究起草的职务发明条例，涉及到议案提到的相关内容。建议国务院有关部门在该条例起草过程中，进一步明确职务发明的权利归属、奖励机制、纠纷调处程序等问题。

3、关于制定广播电视法的议案 1 件。目前，国家广播电影电视总局正在抓紧进行广播电视管理条例的修订工作，为今后相关法律的制定奠定基础。

4、关于制定世界遗产保护法、自然和文化遗产保护法、京杭运河保护法的议案共 3 件。2002 年 10 月，全国人大常委会修订的文物保护法以及国务院颁布的文物保护法实施条例，进一步加

了对世界遗产的保护力度，也为京杭运河文化遗产的保护提供了相应的法律和政策依据。目前，国务院有关部门正在研究起草世界文化与自然遗产保护条例，建议在该条例的起草过程中认真研究议案中提出的具体意见。

5、关于制定地方志法的议案 1 件。编纂地方志，是我国独有的优良文化传统，也是一项文化基础事业。2006 年 5 月 18 日，国务院颁布的地方志工作条例中，吸收了议案中的有关建议。

6、关于制定医疗器械管理法的议案 1 件。国务院于 2000 年 1 月 4 日颁布了医疗器械监督管理条例。建议国务院有关部门认真研究代表议案中提出的问题和建议，适时修订该条例，为今后制定法律做好前期准备工作。

7、关于制定公共场所禁烟法的议案共 2 件。目前，国务院有关部门正在考虑修订公共场所卫生管理条例，并重点研究采纳议案中提出的“依法保护被动吸烟者权利，加大对违反控烟禁烟法令的单位和个人的处罚”等具体建议。

8、关于制定护士法、营养法、医疗急救法的议案共 7 件(涉及 3 个立法项目)。制定护士条例，已列入国务院 2006 年立法计划。目前，该条例草案正在征求意见。营养条例和医疗急救管理办法，卫生部正在研究起草。

(二) 27 件议案涉及的 14 个立法项目，建议国务院及有关部门进一步研究论证

1、关于制定教育法典的议案 1 件。目前，鉴于制定教育法典的时机还不成熟，建议国务院有关部门可先进行前期研究工作。

2、关于制定知识产权法典的议案 1 件。鉴于目前各有关部门对制定知识产权法的认识不尽一致，建议国务院进一步加强协调，并论证该项立法的可行性。

3、关于制定促进农村文化建设的议案 1 件。2005 年，国务院颁布的营业性演出管理条例

(修订)以及中办、国办联合印发的关于进一步加强农村文化建设的意见中,对全面加强农村文化建设提出了全面、具体的要求。建议国务院有关部门认真研究代表议案中提出的具体意见和建议,在制定相关法规、规章和政策中予以参考。

4、关于制定卫生法、公共卫生法的议案共3件(涉及2个立法项目)。我国现有的卫生法律法规基本涵盖了卫生工作的各个方面,是否制定综合性的卫生法、公共卫生法,还需进一步研究论证。议案中提出的一些需要以法律进行规范的问题,可以在制定初级卫生保健法及修改和制定其他卫生法律法规时研究解决。

5、关于制定医疗事故处理法、医患权益保障法、医疗质量法、医疗服务法的议案共5件(涉及3个立法项目)。目前,专门制定这些法律的时机还不成熟。建议国务院有关部门认真研究议案内容,针对一些新情况、新问题,适时完善相关制度和措施,加强对医患双方权益的保护力度,切实提高医疗服务质量。

6、关于修订执业医师法的议案共3件。议案提出的有关医师管理方面的建议,还需要认真研究论证。有关中医、民族医药的管理问题,可以在制定中医药法时研究解决。针对法律执行中的具体问题,建议国务院进一步完善相关制度。

7、关于修订献血法、药品管理法的议案共6件(涉及2个立法项目)。目前,对上述两部法律进行修订的时机尚不成熟。建议国务院有关部门针对议案涉及的内容以及法律实施中出现的一些问题进行研究。

8、关于控制艾滋病方面的立法议案共2件。2006年1月,国务院颁布的艾滋病防治条例确立了艾滋病防治与防控艾滋病传播的制度和措施。议案提出的有关“建立无过错赔偿基金或输血保险制度”的具体意见,建议国务院在今后立法工作中认真研究。

9、关于制定防治盲工作相关法律的议案1件。卫生部和中国残联制定的全国防治盲规划,确定了防治盲的总体目标和主要措施。议案提出的明确政府责任、保障专项资金及建立相关制度等内容,在该规划中已有所体现。

10、关于修订人口与计划生育法的议案共4件。作为人口与计划生育领域的基本法律,应当保持相对的稳定性。目前,修订该法的时机尚不成熟。对议案提出的出生人口性别比、人口老龄化、流动人口计划生育综合治理等问题,建议国务院有关部门在制定或修订完善行政法规、规章和政策时加以规范。

(三)7件议案涉及的5个立法项目,其内容可在其他法律的制定和修订中一并研究

1、关于制定学生法的议案1件。鉴于近期制定学生法的时机还不成熟,议案提出的保障学生权利义务等方面的内容,可以在修订教育法、高等教育法等有关法律时予以明确。

2、关于制定科学研究管理法、科研院所法、自主创新促进法、创新法的议案共4件(涉及2个立法项目)。建议在修订科技进步法中,一并考虑上述议案中提出的有关内容。

3、关于制定文化遗产登录法的议案1件。我国文物保护法及其实施条例已对文化遗产登录作出明确规定。文化部在已上报国务院的非物质文化遗产保护法草案中,也将建立我国非物质文化遗产代表作名录体系作为重要的立法内容。

4、关于制定医疗救助保障法的议案1件。建议国务院有关部门在起草社会救助法和初级卫生保健法过程中,认真研究吸纳议案中提出的有关医疗救助方面的内容。

(四)7件议案涉及的5个立法项目,现行法律法规中已有相应规定,可暂不考虑专门立法或修订法律

1、关于制定特殊教育法、公平教育促进法的

议案共 3 件（涉及 2 个立法项目）。目前，不少法律法规都涉及到了特殊教育问题，为特殊教育的发展提供了法律保障。教育公平原则在我国的宪法和教育法律法规中都有所体现。议案提出的有关教育补偿、教育监督、教育评价以及法律责任等问题，在新修订的义务教育法中也有具体规定。建议国务院有关部门进一步贯彻落实好现行法律法规中关于特殊教育、公平教育的有关规定。

2、关于修订国家通用语言文字法的议案 1 件。代表议案主要涉及播音中使用方言的问题，国家通用语言文字法对普通话和方言播音已作出原则性规定。目前修订该法时机还不成熟。

3、关于修订文物保护法的议案共 2 件。议案建议在文物保护法中增加“国家实行文物有偿使用制度，征收文物资源补偿费”等内容，在 2002 年新修订的文物保护法中已有原则性规定。建议国务院有关部门针对代表提出的具体意见开展专项调研。

4、关于将网站作为媒体写进著作权法的议案 1 件。现行著作权法对相关权利已有规定。此外，

2006 年 5 月 10 日，国务院颁布了信息网络传播权保护条例，对议案涉及的有关问题也作出了规定。

四、关于修改教师节日期的议案 2 件

我国现行的 9 月 10 日教师节，是 1985 年由第六届全国人大常委会第九次会议决定的，并写入 1993 年颁布的教师法中。将教师节的日期改为孔子诞辰日，目前争议很大。建议有关部门进一步研究论证。

关于上述 136 件议案的具体审议意见，请详见附件。

以上报告，请审议。

附件：

1、全国人大教育科学文化卫生委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

2、议案审议结果报告有关统计数据

全国人大教育科学文化卫生委员会

2006 年 12 月 28 日

附件 1：

全国人大教育科学文化卫生委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付教科文卫委员会审议的代表提出的议案共 136 件，涉及 51 个立法项目。其中教育方面 24 件，科技方面 19 件，文化方面 11 件，卫生方面

77 件，人口体育方面 5 件。要求制定法律的 94 件，修订法律的 40 件，提出改教师节为孔子诞辰日的 2 件。审议意见如下：

一、37 件议案涉及的 4 个立法项目，已列入

十届全国人大常委会立法规划或计划，建议适时提请全国人大常委会审议（其中涉及制定法律的项目 2 个，修订法律的项目 2 个）

1、305 位代表提出关于修订科学技术进步法的议案共 9 件。冯玉兰、赖爱光、姜德明、姜健、张力、赵郭海、徐景龙、李继开、张高勇等 305 位代表提出关于修订科学技术进步法的议案共 9 件（第 4、28、83、106、135、183、353、376、824 号）。修订科技进步法为十届全国人大常委会立法规划项目。2005 年底，科技部已将科技进步法修订草案报送国务院。一年来，国务院法制办对修订草案广泛征求意见并形成了新的草案稿，目前正在进一步征求意见使其完善。教科文卫委员会认为，把党和国家已经确定的今后一个时期我国科技发展的指导方针、发展目标、总体部署和重大措施法律化，以推动自主创新为主线，突出企业技术进步，加大科技投入，增强法律可操作性，是修订科技进步法的重点和关键。建议国务院抓紧完善科技进步法修订草案，尽早提请全国人大常委会审议。

2、261 位代表提出关于制定初级卫生保健法、公共医疗保健法、农村医疗卫生法的议案共 8 件。姜德明、姜健、阎傲霜、徐景龙、魏民洲、施作霖、张新实、周廉等 227 位代表提出关于制定初级卫生保健法、初级医疗卫生保障法、农村初级卫生保健法、农村公共卫生法、公共医疗保障法的议案共 8 件（第 64、124、258、356、478、570、982、561 号）。加强初级卫生保健工作，是我国实现人人享有初级卫生保健目标的重要内容。城乡居民医疗卫生保健问题是目前社会各界和广大人民群众普遍关注的热点问题。党的十六届六中全会做出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出要“建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度”，为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗

服务。制定初级卫生保健法已列入全国人大常委会立法规划，目前卫生部正在抓紧法律草案的起草工作。教科文卫委员会在 2005 年工作的基础上，2006 年 7 月，专门组织召开了初级卫生保健法立法研讨会，邀请议案领衔人和有关部门负责同志共同研讨立法中的重点和难点问题，会后又组成调研组赴山西、湖南进行了调研。建议国务院有关部门加快立法工作步伐，争取早日将法律草案提请全国人大常委会审议。

3、632 位代表提出关于制定食品安全法或修订食品卫生法的议案共 19 件。陈慧珠、姜德明、姜健、王维忠、周晓光、袁承东、沈莲清、赵林中、包建民、冯义、赖联明、吕帆、陈惠娟等 430 名代表提出制定食品安全法的议案共 13 件（第 37、63、103、232、311、329、458、513、555、673、697、946、972 号）；应名洪、张宗清、许金和、黄席樾、陶仪声、戴丽莉等 202 名代表提出修订食品卫生法的议案共 6 件（第 49、249、444、616、651、690 号）。十届全国人大一次会议以来，提出制定食品安全法、修订食品卫生法议案或建议的全国人大代表共计 2510 人次。食品安全卫生问题是全国人大代表关注的重点问题，也是保障公民健康、构建和谐社会的重大问题。全国人大常委会领导对食品安全卫生问题高度重视，2006 年将修订食品卫生法列入本年度立法计划。近年来，教科文卫委员会对食品安全卫生问题进行了多次专门调研，并召开座谈会，做了大量立法前期准备工作。目前，国务院法制办已将修改食品卫生法问题纳入正在起草的食品安全法草案中。据了解，国务院在起草过程中认真研究并吸纳了代表议案中提出的有关建议。由于食品产业规模庞大、从业人员众多，从农田到餐桌管理链长，情况比较复杂。为保证立法质量，国务院就有关重大问题正在进行深入研究与协调。建议国务院法制办抓紧法律草案的起草工作，争取早日提请全

全国人大常委会审议。

4、李葵南等 31 位代表提出关于制定非物质文化遗产保护法的议案 1 件（第 163 号）。非物质文化遗产是中华民族世代相传的文化财富，是我们发展先进文化的精神资源与民族根基。中宣部在《关于制定我国文化立法十年规划（2004—2013）的建议》中，将非物质文化遗产保护法列入前五年的规划。2005 年、2006 年，国务院也都将其列入了当年的立法工作计划。2006 年 9 月，文化部已将非物质文化遗产保护法草案上报国务院。教科文卫委员会一直关注并积极推动此项立法活动，在近几年工作的基础上，2006 年又开展了大量调研活动，组成调研组赴安徽、内蒙古、河南、贵州等省进行了立法调研。建议国务院有关部门抓紧有关工作，适时将法律草案提请全国人大常委会审议。

二、39 件议案涉及的 13 个立法项目，已列入国务院立法计划或正在由有关部门研究起草，建议加快立法进程（其中涉及制定法律的项目 7 个，修订法律的项目 6 个）

（一）6 件议案涉及的 2 个立法项目，已列入国务院立法计划，建议条件成熟时，提请全国人大常委会审议

1、124 位代表提出关于修订教育法的议案共 4 件。李东辉、刘宁、程立新、姜鸿斌等 124 位代表提出关于修订教育法的议案共 4 件（第 256、840、326、241 号）。修订教育法，已列入国务院立法计划。教育部于 2003 年启动了教育法的修订工作，在起草教育法修订草案中，充分吸纳了代表议案中提出的有关贯彻教育方针、实施素质教育、保障教育投入、推进教育均衡发展、加强继续教育等方面建议。目前，国务院有关部门正就修订草案征求意见。教科文卫委员会将督促国务院抓紧教育法的修订工作，尽早提请全国人大常委会审议。

2、83 位代表提出关于制定执业医师法的议案共 2 件。杨蓉娅、张广兴等 83 位代表提出关于

制定执业医师法的议案共 2 件（第 880、415 号）。执业医师制度的建立和完善，关系到人民群众的用药安全，也关系到广大药师的合法权益。制定执业医师法已列入国务院 2006 年立法计划。国务院责成国家食品药品监督管理局和卫生部共同起草执业医师法草案。目前，执业医师的认定范围及管理体制等方面问题还有待于进一步协调。建议国务院就立法中的有关问题认真研究论证，加强部门协调，待条件成熟时将该法律草案提请全国人大常委会审议。

（二）33 件议案涉及的 11 个立法项目，有关部门正在研究起草，建议加快立法进程

1、69 位代表及台湾代表团提出关于制定终身教育法的议案共 3 件。鲁善坤、邵峰晶等 69 位代表及台湾代表团提出关于制定终身教育法的议案共 3 件（第 182、963、811 号）。教科文卫委员会认为，制定终身教育法确有必要。教育部 2004 年将制定终身学习法草案列入立法工作计划，成立了起草工作组，开展了立法前期调研，并对立法背景、草案的基本思路、框架结构、主要内容等问题进行了论证。教育部将于近期完成终身学习法的起草工作。此外，人事部也正在研究起草专业技术人员继续教育条例，并列入了人事部“十一五”立法规划。教科文卫委员会将继续推动终身教育的立法工作。

2、31 位代表提出关于制定考试法的议案 1 件。周旭等 31 位代表提出关于制定考试法的议案 1 件（第 136 号）。目前我国参加各类考试的人员众多，其组织工作涉及的部门也很多，考试中确实存在着一些问题，这些问题直接影响了考试的权威性、公平性和公正性，需要用法律规范。据了解，考试法的制定，已由教育部牵头，成立了由司法部、人事部、劳动和社会保障部、卫生部等部门有关负责人参加的起草领导小组，教育部立法工作小组开展了一系列调研论证工作，拟于今年年底前将草案

送审稿报国务院，争取列入 2007 年国务院立法计划。按照国务院的立法思路，考试法所调整的范围包括高考等国家考试，并涵盖公务员考试、国家司法考试等各种社会公共考试。

3、124 位代表提出关于修订高等教育法、职业教育法、教师法的议案共 4 件（涉及 3 个立法项目）。唱江华、曹朝阳等 62 位代表提出关于修订高等教育法的议案共 2 件（第 861、1004 号），吴刚等 31 位代表提出关于修订完善职业教育法的议案 1 件（第 247 号），孙鹤娟等 31 位代表提出关于修订教师法的议案 1 件（第 233 号）。教科文卫委员会认为，高等教育法的颁布实施，对推动我国高等教育事业的改革与发展，发挥了积极作用。但是，随着经济、社会和高等教育事业的不断发展，该法已经不能完全适应实际需要，应当修订。目前，教育部已将修订高等教育法列入立法规划，成立了工作小组，广泛听取意见，并针对重点和难点问题进行专项研究，其中涉及到代表议案中提到的关于高等学校学生的合法权益保护问题、高等教育经费来源与拨款机制、经费的使用与监督、资产的管理等内容。该专项研究已基本完成，将进入对法律具体条款的修改阶段。代表议案中提出的关于学生行为规范和学校管理制度、国家实行助学金制度等建议，我委将在参与修订工作中认真研究考虑。

职业教育法颁布实施 10 年来，对推动职业教育的改革与发展起到了重要作用。当前，我国职业教育在改革和发展中还面临着诸多的挑战和问题。在新的历史时期，面对走新型工业化道路、建设社会主义新农村、促进各类教育协调发展、构建和谐社会任务，必须进一步加快发展职业教育。职业教育法的修订和完善是必要的。教育部正在研究制定的 2020 年中国教育发展纲要已经考虑到这个问题，计划在“十一五”期间，把修订职业教育法的工作提到议事日程。建议国务院

有关部门在修订工作中，认真研究议案中提出的修改意见。教科文卫委员会将积极关注职业教育法修订工作的进展情况，与起草机关及时沟通情况、交换意见。

修订教师法，对于在新的历史时期加强教师队伍建设，提高教师队伍的师德和业务水平，进一步推进我国教育事业的改革和发展具有十分重要的意义。修订教师法已经列入教育部“十一五”立法规划，并正在开展有关法律修订的基础性研究工作。

4、61 位代表提出关于尽快制定学前教育法的议案 1 件。庞丽娟等 61 位代表提出关于尽快制定学前教育法的议案 1 件（第 912 号）。教科文卫委员会认为，目前学前教育事业正处于新旧体制转换的关键阶段，在性质定位、办园体制、机构管理等方面都面临着需要解决的问题。将学前教育纳入法制轨道，有利于明确政府、社会和个人的责任和义务，保障经费投入，加强政府监管，健全学前教育的法律责任体系，构建体现政府公共责任的学前教育新体系。2004 年以来，我委已经开展了学前教育立法的前期调研工作，并组织了多次座谈研讨，充分听取各方面意见。建议国务院有关部门加快学前教育立法的可行性研究，用法制手段推进学前教育的改革和发展。

5、62 位代表提出关于尽快制定学位法的议案共 2 件。黄春长、申长雨等 62 位代表提出关于尽快制定学位法的议案共 2 件（第 559、999 号）。1980 年制定的学位条例，对建立我国学位制度，保证学位与研究生教育工作的顺利开展，起到了重要作用。随着以教育法为核心的教育法律体系的建立和完善，以及全社会法制观念和权益保障意识的增强，涉及学位的纠纷和法律案件逐年增多，直接、具体地面对依法行政、依法治教的问题，需要尽快将学位条例修改为学位法。近年来，国务院学位办已经启动了学位法的立法工作。目

前，正在准备将法律草案报请国务院审议。

6、123 位代表提出关于修订专利法的议案共 4 件。王佳芬、朱震刚、李晓方、汪春耘等 105 位代表提出关于修订专利法的议案共 4 件（第 45、650、866、975 号）。全国人大常委会先后于 1992 年、2000 年对专利法进行了两次修订。2006 年，全国人大常委会开展了专利法执法检查，执法检查报告中提出，为适应形势发展的需要，进一步落实科学发展观，完善专利制度，加强知识产权保护，再次修订专利法是必要的。国家知识产权局研究修订专利法也已经有两年工作基础。建议国务院有关部门加快专利法修订起草工作进程。

7、452 位代表提出关于制定中医药法、传统医药法，促进民族医药发展法、立法加强中药知识产权保护的议案共 14 件。李乾构、马宗慧、杨国庆、邵峰晶等 119 位代表提出制定中医药法的议案共 4 件（第 466、550、810、964 号），徐景龙、许爱娥、唐祖宣、余克建、雷菊芳、黄琼瑶、尤全喜、夏作理等 270 位代表提出制定传统医药法的议案共 8 件（第 359、606、666、676、729、791、857、971 号），朱天慧等 32 位代表提出完善相关立法加强中药知识产权保护的议案 1 件（第 764 号），孙耀志等 31 位代表提出对我国传统民族中医中药保护进行立法的议案 1 件（第 1000 号）。中医药、民族医药等传统医药是我国传统文化的瑰宝，是我国医疗卫生事业的重要组成部分。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出要“大力扶持中医药和民族医药发展”。教科文卫委员会认为，通过立法保护和促进传统医药事业的发展非常必要。为大力推进中医药立法步伐，教科文卫委员会于 10 月 20 日专门召开了提出制定中医药法议案的领衔代表座谈会，听取代表对立法工作中的意见和建议。目前，中医药法草案已由国家中医药管理局报送卫生部审议。建议卫

生部、国家中医药管理局就立法的重点、难点问题进一步调研论证。建议国务院尽快将制定中医药法列入立法计划，并尽早将法律草案提请全国人大常委会审议。

8、104 位代表提出关于制定精神卫生法的议案共 3 件。姜德明、姜健、郝萍等 104 位代表提出关于制定精神卫生法的议案共 3 件（第 88、113、417 号）。目前，我国的精神疾病形势比较严峻，精神障碍在我国疾病总负担的排名中居首位。由于工作生活节奏加快，竞争加剧及其它社会因素影响，精神疾病的发病率近几年呈现上升趋势。教科文卫委员会认为，通过立法保护精神障碍患者的合法权益，维护社会安定，增进全民精神健康，发展精神卫生事业是非常必要的。卫生部从 1985 年起就开始组织有关医学、法学专家对精神卫生立法工作进行调研论证，并起草了精神卫生法草案，经过了多次修改。精神卫生立法已具备了较好的基础，建议国务院尽快将精神卫生法列入立法计划。

9、33 名代表提出关于修订体育法的议案 1 件。童海保等 33 位代表提出关于修订体育法的议案 1 件（第 217 号）。体育法自 1995 年颁布以来，对推动体育事业的发展、提高全社会体育法律意识和法制观念，维护体育事业发展秩序等起到了积极的作用。近年来，随着社会经济的不断发展，我国体育事业发生了较大变化，出现了一些新情况、新问题，体育法的规定已不能完全满足日益发展的体育事业的需要，有必要进行适当修订。目前，国家体育总局已将修订体育法纳入体育事业“十一五”规划，并已启动了法律修订前期准备工作。建议国务院尽快将修订体育法列入立法计划，抓紧法律修订草案的起草工作。

三、58 件议案涉及的 34 个立法项目，目前专门制定或修订法律的条件尚不成熟，建议国务院及有关部门制定或修订相关行政法规，或在其他法律的制定中予以吸收，或作进一步研究论证

(其中涉及制定法律的项目 24 个, 修订法律的项目 10 个)

(一) 17 件议案涉及的 10 个立法项目, 建议国务院先行制定或修订有关行政法规

1、30 位代表提出关于制定中小学生伤害事故处理法的议案 1 件。高翔等 30 位代表提出关于制定中小学生伤害事故处理法的议案 1 件(第 147 号)。近年来, 校园意外伤害事故的发生引起社会的广泛关注。尽管国务院有关部门已经制定了一些有关学生伤害事故处理方面的规章, 一些法律法规中也涉及到了这方面的内容, 但总体上看, 不系统、不全面, 法律效力层次低, 不利于从根本上解决学生伤害事故的处理。教科文卫委员会认为, 为了进一步加强对校园安全的法制建设, 切实保护学生的人身、财产安全, 有必要提高中小学安全问题立法的层次。建议国务院先制定相应的行政法规, 待条件成熟时再考虑将其上升为法律。

2、32 位代表提出关于修订促进科技成果转化法的议案 1 件。程静萍等 32 位代表提出关于修订促进科技成果转化法的议案 1 件(第 171 号)。促进科技成果转化法等法律法规对职务科技成果转化完成人予以奖励有明确规定, 但目前确实存在有关政策不落实的情况, 影响了科技人员实施科技成果转化的积极性。有关部门正在研究起草的职务发明条例将进一步明确职务发明的权利归属、奖励机制、纠纷调处程序等问题。此外, 修订科技进步法还将对科技成果转化中科技人员与单位的权利义务关系做出补充规定。建议国务院及有关部门在制定职务发明条例和修订促进科技成果转化法的调研过程中, 认真研究和吸纳代表们的意见。

3、38 位代表提出关于制定广播电视法的议案 1 件。蒋婉求等 38 位代表提出关于制定广播电视法的议案 1 件(第 60 号)。在中宣部《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建

议》中, 将修订广播电视管理条例列为前五年的立法规划内容, 并将制定广播电视法列入后五年的立法规划。目前, 国家广播电影电视总局正在抓紧进行广播影视传输保障法的制定和广播电视管理条例的修订工作, 为今后相关法律法规的制定奠定基础。教科文卫委员会将进一步关注广播电视条例的修订以及今后广播电视法的起草工作。

4、92 位代表提出关于制定世界遗产保护法、自然和文化遗产保护法、京杭运河保护法的议案共 3 件。叶继革等 31 名代表提出关于制定世界遗产保护法的议案 1 件(第 146 号), 张廷皓等 30 名代表提出关于制定自然和文化遗产保护法的议案 1 件(第 556 号), 汪晓村等 31 位代表提出关于制定京杭运河保护法的议案 1 件(第 932 号)。我国拥有丰富的自然和文化遗产, 制定完善的法律, 对于科学有效地管理和保护这些资源具有十分重要的意义。京杭运河是我国重要的历史文化遗存, 经过长期发展, 形成了独特的运河文化, 积淀了丰富的文物和非物质文化遗产。党和国家高度重视我国文化遗产保护工作, 2002 年 10 月全国人大常委会通过了新修订的文物保护法, 2003 年 5 月国务院公布了新修订的文物保护法实施条例, 从而进一步加大了对世界遗产的保护力度, 也为保护京杭运河文化遗产提供了相应的法律和政策依据。另外, 我国还有风景名胜区管理暂行条例以及一些地方性法规。2004 年 8 月中宣部制定的《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建议》已将长城保护条例和世界文化与自然遗产保护条例列入十年立法规划。建议国务院有关部门在世界文化与自然遗产保护条例的起草过程中认真研究代表提出的有关意见, 教科文卫委员会也将密切关注并推动该条例的立法进程。

5、30 名代表提出关于制定地方史志法的议案 1 件。鲁善坤等 30 位代表提出关于制定地方史

志法的议案 1 件 (第 128 号)。编纂地方志,是我国独有的优良文化传统,也是一项文化基础事业。国务院 2006 年 5 月 18 日颁布的地方志工作条例中,吸收了代表议案中的有关意见。

6、36 位代表提出关于制定医疗器械管理法的议案 1 件。孙学明等 36 位代表提出关于制定医疗器械管理法的议案 1 件 (第 450 号)。医疗器械与药品一样,其安全性、有效性直接关系到人民群众的身体健康与生命安全,应当依法严格管理。国务院于 2000 年 1 月 4 日发布了医疗器械监督管理条例,国家食品药品监督管理局近年来也颁布了一系列的配套规章。代表所反映的问题,一方面是由于条例本身不完善,另一方面是条例实施中的问题。建议国务院有关部门结合代表议案中提出的问题,对该“条例”实施情况进行调研,总结积累实践经验,适时修订该条例,为今后制定医疗器械管理法做好前期准备工作。

7、64 位代表提出关于制定公共场所禁烟法的议案共 2 件。徐景龙、袁敬华等 64 位代表提出关于制定公共场所禁烟法的议案共 2 件 (第 349、746 号)。国家高度重视控烟禁烟工作,我国现有的烟草专卖法、未成年人保护法、广告法等法律从公共场所卫生管理、未成年人保护、广告管理等方面对控烟禁烟工作都作出了具体规定。卫生部等部门还颁布实施了一系列控烟禁烟的政策和措施。目前,国务院有关部门已经考虑修订公共场所卫生管理条例,并重点研究、采纳代表们提出的“依法保护被动吸烟者权利,加大对违反控烟禁烟法令的单位和个人的处罚”等具体建议。

8、222 位代表提出关于制定护士法、营养法、医疗急救法的议案共 7 件 (涉及 3 个立法项目)。张喆人、郝萍等 64 位代表提出关于制定护士法的议案 2 件 (第 168、416 号),沈莲清、张凤仙、郭新志、李玛琳等 127 位代表提出制定营养法的议案共 4 件 (第 459、579、825、917 号),

巴福荣等 31 位代表提出关于制定医疗急救法的议案 1 件 (第 553 号)。教科文卫委员会认为,为了规范护理行为,保障医疗安全和人体健康,维护护士的合法权益,促进护理事业的发展,加强护士立法是非常必要的。制定护士条例,已列入国务院 2006 年立法计划。2005 年 7 月,卫生部组织起草的护士条例 (送审稿) 已上报国务院审议。建议国务院加快立法步伐,力争尽早颁布实施护士条例。

国民营养和健康状况反映了一个国家经济社会发展水平和社会文明程度。教科文卫委员会认为,有必要通过立法建立有效的管理体制,规范营养事业发展,引导群众健康消费,提高人口素质和卫生保健水平。我国现有涉及营养的法律法规较多,还有 300 多个与营养相关的国家标准以及众多的行业标准。现阶段营养工作的关键是各级政府及有关单位和部门严格执行现有的法律法规和国家标准,为居民提供科学的营养知识指导,引导居民增强营养意识。目前,卫生部已将制定营养条例列入立法计划,建议国务院有关部门认真研究代表们的意见和建议,抓紧营养条例制定工作,重点针对婴幼儿、未成年人和老年人等特殊人群的保护与营养管理等营养工作中的突出问题进行规范,待时机成熟时,再制定营养法。

医疗急救对保证人民群众健康和生命安全具有极为重要的意义。卫生部先后下发了一系列关于加强医疗急救工作的文件,促进了医疗急救事业的发展。2003 年我国发生“非典”疫情后,国务院制定了突发公共卫生事件应急条例,规定县级以上各级人民政府应当加强急救医疗服务网络的建设。从 2003 年开始,国家利用国债项目加强了医疗急救体系的建设和医疗救治信息系统建设,提高了应对突出公共卫生事件的快速反应能力。目前,卫生部正在研究起草医疗急救管理办法,建议国务院有关部门加强对完善医疗急救法

律制度的研究，加快制定医疗急救管理办法，力争早日颁布实施。

(二) 27 件议案涉及的 14 个立法项目，建议国务院及有关部门进一步研究论证

1、32 位代表提出关于制定教育法典的议案 1 件。郭泽深等 32 位代表提出关于制定中华人民共和国教育法典的议案 1 件(第 724 号)。改革开放以来，我国的教育法制建设取得了显著进展。全国人大及其常委会先后制定了学位条例、义务教育法、教师法、教育法、职业教育法、高等教育法和民办教育促进法等法律。国务院制定了普通高等学校设置暂行条例、教师资格条例、中外合作办学条例等教育行政法规。中国特色社会主义的教育法律体系已基本形成。教科文卫委员会认为，适时对教育法律进行梳理、调整工作，形成层次清楚、内容全面的教育法律体系是非常必要的。但这一工作也是非常复杂和艰巨的，需要有全面和丰富的教育立法实践和经验，形成了较为完备的教育法律体系之后，才能考虑制定教育法典问题。据了解，世界范围内只有法国在 2000 年颁布了教育法典，分为 4 个部分，8 卷 974 条，从颁布第一部教育法律算起，法国教育立法的历史已长达 200 多年。从目前我国教育立法的形势看，编纂教育法典的时机还不够成熟，建议国务院有关部门可以先进行前期的研究和准备工作。

2、32 位代表提出关于制定知识产权法典的议案 1 件。金志国等 32 位代表提出关于制定知识产权法典的议案 1 件(第 582 号)。我国已经制定了专利法、商标法、著作权法、反不正当竞争法、植物新品种保护条例等知识产权方面的法律法规，形成了比较完备的知识产权法律制度。对各项知识产权进行专门立法，有利于充分反映各自特点，使其内容更详尽，更具有操作性，也便于根据实际情况及时进行修订完善。因此，我国和世界大多数国家都采用这一立法的模式。鉴于目

前各有关部门对制定知识产权法的认识不尽一致，建议国务院加强协调，进一步论证该项立法的可行性。

3、30 位代表提出关于制定促进农村文化建设的议案 1 件。楼忠福等 30 位代表提出关于制定促进农村文化建设的议案 1 件(第 936 号)。近年来，党和政府高度重视农村文化建设，2005 年 3 月，国务院颁布了新修订的营业性演出管理条例，增加了有关鼓励、扶持在农村地区进行文艺演出的规定。2005 年 11 月，中办、国办又联合印发了关于进一步加强农村文化建设的意见，对全面加强我国农村文化建设提出了全面、具体的要求。中宣部制定的《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建议》中也已将公益性文化事业保障法和文化产业促进法列入立法规划。建议国务院有关部门认真研究代表议案提出的具体意见和建议，在今后制定相关法规、规章和政策中予以参考。

4、91 位代表提出关于制定卫生法、公共卫生法的议案共 3 件(涉及 2 个立法项目)。周晓光、吴庆沿等 60 位代表提出关于制定卫生法的议案 2 件(第 317、345 号)，张凤仙等 31 位代表提出关于加快研究制定公共卫生法的议案 1 件(第 576 号)。我国目前已有卫生方面的法律 9 部，行政法规 20 多部，另外还有大量的部门规章，这些法律法规基本涵盖了卫生工作的各个方面。目前，是否需要制定一部综合性的卫生法，尚有许多问题需要研究、论证。对于代表在议案中提出的一些需要以法律进行规范的问题，如国家对卫生事业的投入保障机制、医疗保障体系、加强药品管理等，可以在制定初级卫生保健法中加以解决，也可以在制定和修订完善其他卫生法律法规时予以考虑。

议案提出的公共卫生法所涉及的具体内容，在现有的卫生法律法规中已基本涵盖。当前，我

国卫生事业正处在转型期,医疗卫生体制改革正在进一步深入,有关体制和政策都面临重大调整,制定统一的公共卫生法的时机尚不成熟。建议国务院有关部门认真研究代表们的意见,适时完善有关制度。

5、154位代表提出关于制定医疗事故处理法、医患权益保障法、医疗质量法、医疗服务法方面的议案共5件(涉及3个立法项目)。傅延华等31位代表提出关于制定医疗事故处理法的议案1件(第957号),刘宁等30位代表提出关于制定医患权益保障法的议案1件(第839号),王明丽等30位代表提出关于制定患者权益保护法的议案1件(第913号),陈海啸等30位代表提出关于制定国家医疗质量法的议案1件(第933号),陈惠娟等33位代表提出关于制定医疗服务法的议案1件(第977号)。2002年,国务院颁布实施了修订后的医疗事故处理条例,对医疗事故处理程序和方法等方面做了明确规定。最高人民法院也出台了一些有关医疗事故处理的司法解释。这些条例和司法解释的实施,对于正确处理医疗事故,保护患者和医疗机构及其医务人员的合法权益,维护正常医疗秩序,促进医学科学发展等方面发挥了重要作用。教科文卫委员会认为,目前制定医疗事故处理法的时机还不成熟。建议国务院有关部门认真研究代表意见,适时完善相关制度。

保护医患双方的合法权益对于保证医疗行为的顺利开展,构建和谐的医疗环境,促进医疗卫生事业的健康发展十分重要。我国现有法律法规及规章对保障医患双方的合法权益发挥了积极作用。针对当前医患权益保护领域出现的一些新情况、新问题,建议国务院卫生主管部门会同有关部门进行认真研究,制定完善有关制度,加强对医患双方合法权益的保护力度,积极探索保护医患权益的新机制。

我国现有的卫生方面法律法规中对医疗服务、医疗质量已有明确规定。卫生部也制定下发了一系列技术规范性文件,对规范医疗服务秩序,保证医疗质量作了具体规定。目前,随着我国社会转型和经济转轨,医疗服务市场出现了许多新情况、新问题,影响了医疗卫生事业的健康发展,不利于维护广大患者的健康权益。建议国务院有关部门认真研究代表议案的具体内容,进一步采取措施,切实提高医疗服务质量。

6、98名代表提出关于修订执业医师法的议案共3件。姜健、李如成、康凤英等98位代表提出关于修订执业医师法的议案共3件(第117、523、960号)。1998年执业医师法颁布实施以来,对加强医师队伍的建设,提高医师的职业道德和业务素质,保障医师的合法权益,保护人民健康,发挥了重要作用,但在具体实施过程中遇到了一些新问题,如未建立专科医师制度,缺乏妥善的医师权益保障和处罚措施等。议案提出的将医师管理从政府行政管理改为医师协会的行业管理,增设预备医师资格等方面建议,是医师队伍建设的重要问题,需要认真研究论证。议案所涉及的中医、民族医药的管理问题将在国务院有关部门起草中医药法过程中研究解决,属于法律执行问题,建议国务院有关部门进一步完善相关制度,确保法律的贯彻落实。

7、192位代表提出关于修订献血法、药品管理法的议案共6件(涉及2个立法项目)。姜健、戴菊芳、张礼慧等97位代表提出关于修订献血法的议案共3件(第120、141、620号),孙秀兰、赵素琴、杨晓碧等95位代表提出关于修订药品管理法的议案共3件(第426、488、838号)。献血法自1998年开始实施以来,对于保障临床用血的需要和安全,保障献血者和用血者身体健康,推动无偿献血事业,起到了积极的作用。教科文卫委员会对献血法的实施情况十分关注,多次对法

律实施情况进行调研。教科文卫委员会认为，修订献血法的时机尚不成熟，对法律实施中出现的一些问题，建议国务院有关部门进行认真研究，及时出台有关政策予以解决。在积累实践工作经验的基础上，适时考虑献血法的修订问题。

现行药品管理法是九届全国人大常委会于2001年修订的。教科文卫委员会认为，目前暂不宜对药品管理法进行再次修订。针对议案中提出的要明确规定全国实行统一药品价格以控制药品价格虚高，对医疗机构在购进药品时不建立药品购进记录和进货检查验收制度的行为予以处罚等建议，建议国务院有关部门进行认真研究，完善相关制度。关于增加对民族医药实施特殊管理措施等问题，建议国务院在起草中医药法草案时予以采纳。

8、64位代表提出关于控制艾滋病方面的立法议案共2件。董海保等34位代表提出关于立法遏制艾滋病的议案1件（第210号），何德沛等30位代表提出关于制定防控艾滋病传播法律的议案1件（第798号）。加强艾滋病防治与防控的法律制度建设，是防治艾滋病和遏制艾滋病传播的重要措施。2006年1月19日，国务院颁布的艾滋病防治条例确立了艾滋病防治与防控艾滋病传播的制度和措施。代表们提出的“建立无过错赔偿基金制度或输血保险制度”的具体意见，建议国务院在今后立法工作中认真研究。

9、30位代表提出关于制定防盲治盲工作相关法律的议案1件。易敬林等30位代表提出关于制定我国防盲治盲工作相关法律的议案1件（第410号）。在卫生部和残联制定的《全国防盲治盲规划（2006—2010年）》中，确定了防盲治盲的总体目标和主要措施，建立了防盲治盲的长效机制。代表在议案中建议“通过立法，明确政府防盲治盲的责任、专项资金保障及建立相关制度”等内容，在该规划中已有所体现。建议国务

院有关部门在认真执行该规划过程中，注意总结防盲治盲的经验，认真研究有关防盲治盲的法律问题。

10、127位代表提出关于修订人口与计划生育法的议案共4件。董海保、王日新、司敏等、张信实等127名代表提出关于修订人口与计划生育法的议案共4件（第218、327、916、989号）。教科文卫委员会对人口和计划生育工作十分重视，先后赴河北、海南、河南等省对该法实施情况进行了调研。教科文卫委员会认为，人口与计划生育法实施以来，总体效果是好的，由于法律颁布时间不长，作为人口和计划生育领域的基本法律，应当保持相对的稳定性。目前，修订该法时机尚不成熟。对议案提出的出生人口性别比、人口老龄化、流动人口计划生育综合治理等现实生活中出现的诸多问题，可以在法律框架下，通过转变工作思路、创新工作机制予以解决。建议国务院有关部门对议案提出的具体问题，进行认真研究，在制定和修订行政法规、规章以及制定有关政策时予以考虑。

（三）7件议案涉及的5个立法项目，其内容可在其他法律的制定和修订中一并研究

1、35位代表提出关于制定学生法的议案1件。瞿钧等35位代表提出关于制定学生法的议案1件（第172号）。学生是教育活动的重要主体，依法保障学生权利，规范学生义务，突出学生的法律主体地位是教育法制建设的重要内容。近年来，有关保障学生权利的制度建设取得了一定的成绩，有关部门已经制定了学生伤害事故处理办法、学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定、普通高等学校学生管理规定等。但这些制度和规范比较分散，而且法律效力层次较低，从一定程度上影响了对学生权利保障和义务规范。教科文卫委员会认为，适时制定学生法是必要的，但近期起草学生法的时机还不是很成熟。代表议案中所提出

的意见和建议，可以通过修订教育法、高等教育法等法律或制定学校法时予以明确。2006年9月1日开始实施的义务教育法（修订）中专设“学生”一章，对学生的权利和义务也作了相应规定。

2、122位代表提出关于制定科学研究管理法、科研院所法、自主创新促进法、创新法的议案共4件（涉及2个立法项目）。张钟宁等30位代表提出关于制定科研院所法的议案1件（第809号），傅延华等31位代表提出关于制定科学研究管理法的议案1件（第958号），周晓光、李登海等61位代表提出关于制定自主创新法、创新法的议案共2件（第293、390号）。教科文卫委员会认为，进一步规范和完善科研管理方面的相关制度是必要的。考虑到科技体制改革是一项探索性、开拓性很强的系统工程，各类科研机构的社会定位、管理体制和运行机制仍在改革与发展中不断探索和完善，建议在科技进步法修订中增加科研机构权利义务、科技资源共享、知识产权管理、科技成果转化等方面的规定，并对科研机构的设立、调整、运行、管理及运行状况评估等内容加以规范。

关于制定自主创新法方面的议案，其立法目的、希望重点解决的问题与修订科技进步法是一致的。科技进步法的修订，正是为了适应形势发展需要，贯彻落实党和国家关于走中国特色自主创新道路，建设创新型国家的战略决策，这是在当前科技法制建设最为现实和紧迫的任务。建议在修订科技进步法中吸纳代表议案中的有关内容。

3、31名代表提出的关于制定文化遗产登录法的议案1件。张廷皓等31位代表提出关于制定文化遗产登录法的议案1件（第768号）。文化遗产登录制度对保护文化遗产具有重要意义。我国文物保护法及其实施条例对我国不可移动文物规定了登记公布制度，对可移动文物中的馆藏文物规定了登记制度，对在文物商店销售或在文物拍

卖企业拍卖的民间收藏的可移动文物规定了记录备案制度。对于非物质文化遗产，国务院2005年3月26日发布了《关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》，提出要通过普查、记录、建立档案等措施建立我国各级非物质文化遗产代表作名录体系。2006年9月，文化部在上报国务院的非物质文化遗产保护法草案中也将建立我国非物质文化遗产代表作名录体系作为重要的立法内容。教科文卫委员会将继续关注我国文化遗产登录制度建设工作。

4、30位代表提出关于制定医疗救助保障法的议案1件。彭镇秋等30位代表提出关于制定医疗救助保障法的议案1件（第39号）。医疗救助制度，是我国社会保障制度的重要组成部分，也是构建社会主义和谐社会的重要内容。党中央、国务院历来高度重视医疗救助工作，制定了一系列医疗救助工作的制度和措施。国务院相关部门也已启动了社会救助法和初级卫生保健法的立法工作。代表议案中提出的“医疗救助对象的确定、救助的申请审批程序、救助的标准、方法和救助资金筹集及管理”以及医疗救助等方面内容，建议国务院有关部门在起草社会救助法和初级卫生保健法过程中认真研究。

（四）7件议案涉及的5个立法项目，现行法律法规中已有相应规定，可暂不考虑专门立法或修订法律

1、94位代表提出关于制定特殊教育法、公平教育促进法的议案共3件（涉及2个立法项目）。夏之宁、袁敬华等61位代表提出制定特殊教育促进法、特殊教育法的议案共2件（第621、740号），王元成等33位代表提出关于制定公平教育促进法的议案1件（第753号）。改革开放以来，我国的特殊教育事业得到了很大的发展和进步，办学条件有了明显改善，办学质量有所提高，缩小了与普通学校的差距。由于历史原因和条件

制约,我国特殊教育事业发展的程度还不理想,目前存在的困难和问题还很多,需要通过立法予以保障。鉴于目前我国很多法律法规都涉及到了特殊教育的问题,如宪法、义务教育法、残疾人保障法、教师法、教育法以及残疾人教育条例等。因此,教科文卫委员会建议,国务院有关部门在进一步贯彻落实好现行法律法规关于特殊教育的规定的规定的基础上,再根据实施情况和立法条件考虑单独立法问题。

教科文卫委员会认为,教育公平是体现社会公平的重要方面,也是制定所有教育法律的基本原则。能否通过一部统一的法律就教育公平这一复杂问题作出具有可操作性的规范,需要进一步研究论证。目前,教育公平原则在我国的宪法和教育法、义务教育法等教育法律中都有所体现。今后,在制定和修订其他教育法律时,我委将继续关注教育公平问题。

2、30位代表提出关于修订国家通用语言文字法的议案1件。厉志海等30位代表提出关于修订国家通用语言文字法的议案1件(第279号)。代表议案主要涉及播音中使用方言的问题。教科文卫委员会认为,现行的国家通用语言文字法并没有禁止方言播音。国家广电总局坚持将普通话作为基本的播音用语,对方言的播音本着“从严掌握”的原则。鉴于国家通用语言文字法对普通话和方言播音问题已作出原则性规定,教科文卫委员会认为,目前暂无修订国家通用语言文字法的必要。代表议案中提出的具体建议,在以后修订法律时再予以考虑。

3、64位代表提出关于修订文物保护法的议案共2件。戴仲川、王志民等64位代表提出关于修订文物保护法的议案共2件(第262号、第962号)。议案建议在文物保护法中增加“国家实行文物有偿使用制度、征收文物资源补偿费”等。2002年10月,全国人大常委会新修订的文物保护法明

确规定我国境内的一切文物,属于国家所有。为了体现国家对文物的收益权,文物保护法(修订)还规定,国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等单位的事业性收入,专门用于文物保护,任何单位或者个人不得侵占、挪用。各级政府应当重视文物保护工作,基本建设、旅游发展必须遵守文物保护工作的方针,其活动不得对文物造成损害。教科文卫委员会将继续对执法情况加强监督。对代表提出的具体意见,建议国务院有关部门开展专项调研。

4、32位代表提出关于将网站作为媒体写进著作权法的议案1件。李葵南等32位代表提出关于将网站作为媒体写进著作权法的议案1件(第164号)。现行著作权法第十条规定,著作权人享有署名权、信息网络传播权等权利。未经著作权人许可,任何网站将他人受著作权法保护的作品改署本网站记者的姓名、通过网络向公众传播,侵犯了著作权人的署名权和信息网络传播权,依照著作权法第46条、第47条的规定,应当承担相应的法律责任。2006年5月10日,国务院第468号令公布了信息网络传播权保护条例,对议案涉及的有关问题进行了规定,本条例从7月1日起施行。教科文卫委员会将积极关注本条例的贯彻实施情况。

四、关于修改教师节日期的议案2件

76位代表提出将教师节的日期改为孔子诞辰日的议案共2件。姜健等32位代表提出关于将中国教师节的日期改为孔子诞辰日的议案1件(第111号),蔡世彦等44位代表提出关于建议以孔子诞辰日为中国教师节的议案1件(第758号)。我国现行的9月10日教师节是1985年由第六届全国人大常委会第九次会议决定的,并写入1993年颁布的教师法中。将教师节的日期改为孔子诞辰日,目前争议很大。建议有关部门进一步研究论证。

附件 2:

议案审议结果报告有关统计数据

项目目录	分类数据	议案数 (总计 136 件)	代表人数	涉及立法项目 (总计 51 项)	制定法律项目 (总计 33 项)	修订法律项目 (总计 18 项)	备注
一、已列入全国人大立法计划		共计: 37 件		共计: 4 项	共计: 2 项	共计: 2 项	
1. 修订科学技术进步法		9	305	1		1	
2. 制定初级卫生保健法、公共医疗保障法、农村医疗卫生法		8	261	1	1		
3. 制定食品安全法或修订食品卫生法		19	632	1		1	
4. 制定非物质文化遗产保护法		1	31	1	1		
二、列入国务院计划或正在研究中		共计: 39 件		共计: 13 项	共计: 7 项	共计: 6 项	
(一) 已列入国务院计划							
1. 修订教育法		4	124	1		1	
2. 制定执业药师法		2	83	1	1		
(二) 有关部门正在研究起草							
1. 制定终身教育法		3	69 位及台湾团	1	1		
2. 制定考试法		1	31	1	1		
3. 修订高等教育法、职业教育法、教师法		4	124	3		3	
4. 制定学前教育法		1	61	1	1		
5. 制定学位法		2	62	1	1		
6. 修订专利法		4	123	1		1	

项目目录	分类数据	议案数	代表人数	涉及立法项目	制定法律项目	修订法律项目	备注
7. 制定中医药法、传统医药法等		14	452	1	1		
8. 制定精神卫生法		3	104	1	1		
9. 修订体育法		1	33	1		1	
三、目前立法条件不成熟		共计：58件		共计：34项	共计：24项	共计：10项	
(一) 先行制定或修订行政法规							
1. 制定中小学伤害事故处理法		1	30	1	1		
2. 修订促进科技成果转化法		1	32	1		1	
3. 制定广播电视法		1	38	1	1		
4. 制定自然和文化遗产保护法、京杭运河保护法		3	92	1	1		
5. 制定地方志法		1	30	1	1		
6. 制定医疗器械管理法		1	36	1	1		
7. 制定公共场所禁烟法		2	64	1	1		
8. 制定护士法、营养法、医疗急救法		7	222	3	3		
(二) 国务院及有关部門进一步研究论证							
1. 制定教育法典		1	32	1	1		
2. 制定知识产权法典		1	32	1	1		
3. 制定促进农村文化建设法		1	30	1	1		
4. 制定卫生法、公共卫生法		3	91	2	2		

项目目录	分类数据	议案数	代表人数	涉及立法项目	制定法律项目	修订法律项目	备注
5. 制定医疗事故法、医患权益保护法、医疗质量法、医疗服务法		5	154	3	3		
6. 修订执业医师法		3	98	1		1	
7. 修订献血法、药品管理法		6	192	2		2	
8. 制定控制艾滋病方面的法律		2	64	1	1		
9. 制定防治盲工作相关法律		1	30	1	1		
10. 修订人口与计划生育法		4	127	1		1	
(三) 在其他法律制定或修订中一并研究							
1. 制定学生法		1	35	1	1		
2. 制定科学研究管理法、科研院所法、自主创新法、创新法		4	122	2		2	
3. 制定文化遗产登录法		1	31	1	1		
4. 制定医疗救助保障法		1	30	1	1		
(四) 暂不考虑专门立法或修订法律							
1. 制定特殊教育法、公平教育促进法		3	94	2	2		
2. 修订国家通用语言文字法		1	30	1		1	
3. 修订文物保护法		2	64	1		1	
4. 将网站作为媒体写入著作权法		1	32	1		1	
四、改教师节为孔子诞辰日		共计：2件					
改教师节为孔子诞辰日		2	76				

全国人大外事委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付外事委员会审议的代表提出的议案共3件，即第206号关于制定“保护海外公民安全法”的议案、第583号关于制定“境外中国公民合法权益保护法”的议案和第408号关于制定“海洋主权安全保护法”的议案。

接到议案后，我委首先向外交部、公安部、交通部、劳动和社会保障部、商务部、农业部、国务院侨办、教育部、国家旅游局及海军等18个部门书面征求了意见，在研究汇总上述部门意见的基础上，又分别召开了两次由有关部门参加的座谈会，并邀请领衔代表和相关部门就海洋主权权益问题赴广西沿海进行了专题调研及实地考察、就我公民在国外的权益保护问题赴福建省进行了专题调研。2006年11月1日，外事委员会第35次全体会议对上述议案进行了审议，领衔代表列席了会议。现将审议结果报告如下：

一、关于制定“海洋主权安全保护法”（第408号）的议案

该议案认为，目前我国的海洋主权、安全、权益面临严重威胁，渔业资源、石油资源和海底矿产资源受到严重侵犯。现有法律、法规不完全适

应现实，且过于原则，又没有配套法规和规章。因此，建议制定“海洋主权安全保护法”。

该议案涉及两个问题，一是我国领海以内的领海主权保护，二是根据国际法和我国法律，如何维护我国领海以外的海洋权益。国务院和军队及地方的多数部门认为，这两个问题，已有《全国人大常委会关于批准〈联合国海洋法公约〉的决定》、《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》等法律加以规范。此外，我国还有《渔业法》、《矿产资源法》、《海洋环境保护法》、《海上交通安全法》、《海域使用管理法》、《海商法》等法律，确立了由军队、外交、海事、渔业、海洋、海关、环保、公安边防等部门对海洋事务分工负责的管理体制。因此，我国领海主权安全和海洋权益的保护已有了基本的法律依据。

外事委员会同意上述意见并认为，依法维护我国的领海主权和海洋权益十分必要，考虑到第408号议案提出的主要立法内容，已有相应法律规定，加之我国与多数沿海邻国尚未缔结专属经济区和大陆架划界协定，所以是否就海洋安全保护和主权权益另外立一部专门的法律还需要研究。为此，建议完善现有的法律法规，制定有关配套的法规和规章，使各涉海部门依法履行职责

有可操作性，切实加强对我国海洋主权和权益的保护。

二、关于制定“保护海外公民安全法”（第206号）和制定“境外中国公民合法权益保护法”（第583号）的议案

上述2件议案内容基本相同。议案认为，随着我国改革开放和经济全球化的深入发展，我国公民出国人数激增，同时在境外遭受侵权的案件也日益增多，因此，建议制定上述法律。

国务院和地方有关部门认为：

（一）加强对出国留学、旅游、经商、务工人员 and 境外华侨的安全和权益保护十分必要。但就此专门立法，涉及不少具体问题。例如：如何界定被保护对象，如何确定保护范围和内容，如何解决与人员所在国法律的冲突，法律能否在境外实施等等。

（二）目前现实可行的办法是贯彻落实国务院已经制定的《国家涉外突发事件应急预案》（以下简称“应急预案”），并研究制定领事保护条例。

（三）应切实完善防范、教育措施。一是相关职能部门要及时发布预警信息，并规范公民的出

境行为；二是了解掌握境外中国公民的基本信息，加大领事保护力度；三是严厉打击蛇头和非法中介，加强对劳务和教育等出国中介的监管；四是发挥华侨社团组织和中资机构的作用，对新侨民的学习、生活、就业等给予必要引导。

外事委员会同意上述意见并认为，依法保护境外中国公民的安全和权益是一个非常重要的问题，但为此专门立法还需要进一步研究和论证。建议国务院主管部门既要抓紧制定领事保护条例，还要认真研究有关国际法和有关国家的法律，最大限度地利用这些法律保护境外中国公民的权益并规范其行为。在全面实施“应急预案”和切实加强教育防范措施的同时，继续深入研究、总结经验，在此基础上探讨进一步立法的可行性。

列席外事委员会会议的领衔代表表示同意我委的上述审议意见。

鉴于以上情况，建议第408、206、583号议案暂不列入全国人大及其常委会的会议议程。

以上报告，请审议。

全国人大外事委员会

2006年12月28日

全国人大环境与资源保护委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付环境与资源保护委员会审议的代表提出的议案共78件，要求制定法律26部，修改法律9部。

我委依照《全国人民代表大会代表议案处理办法》的规定，在认真研究、广泛征求有关部门意见、及时与领衔代表沟通的基础上办理代表议案，并注意将议案办理与我委承担的立法、执法检查、调研等工作密切结合起来。大会期间，我们走访了部分领衔代表，了解他们提出议案的意图，交换了对议案办理的意见；大会结束后，召开了议案办理工作会议，与国务院有关部门共同商议如何办理议案，并将议案分送国务院有关部门，听取处理意见；6月份，邀请领衔代表参加全国人大常委会有关环境保护法律的跟踪执法检查；7月份，专门组织了领衔代表座谈会，进一步听取了他们对议案办理的意见，交流了有关情况；10月份，对修改环境保护法的议案进行了专题座谈论证，并对水土保持法、矿产资源法等法律的实施情况进行了调研；在海岛保护法、自然保护区域法等法律草案起草过程中，将草案征求意见稿分送有关提出议案的代表听取意见。在深入调

查研究、认真交换意见的基础上，提出了议案处理意见。2006年11月17日，我委召开第22次全体会议，对议案办理意见逐件进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、3件代表议案提出的1项立法项目，法律草案已经提交全国人大常委会

关于加快制定海岛保护法的议案3件。按照第十届全国人大常委会立法规划和年度立法计划，我委已经完成了海岛保护法草案的起草工作，代表议案中提出的建议已基本采纳。我委已于今年8月向全国人大常委会提出了制定海岛保护法的议案。

二、35件代表议案提出的3项立法项目，已经列入第十届全国人大常委会立法规划或计划

(一) 关于修改土地管理法或制定有关土地法律的议案20件

关于修改土地管理法、制定被征地农民或失地农民权益保障法、制定农村宅基地管理法、制定农村集体非农建设用地使用权流转法、制定基本农田保护法、制定土地法的议案共35件。土地管理法的修改已经列入第十届全国人大常委会的立法规划，国务院及有关主管部门正在进行土地管理法修改的相关论证工作，并已将改革征地制

度作为土地管理法修改的核心内容。我委一直跟踪和督促该法的修改工作。建议国务院抓紧工作,适时将修改草案提请全国人大常委会审议。代表们提出的被征地农民或失地农民权益保障、农村宅基地管理、农村集体非农建设用地使用权流转、基本农田保护等问题,可以在修改土地管理法时一并考虑。关于制定土地法的问题,目前条件尚不够成熟,建议在土地管理法修改之后,再予研究考虑。

(二) 关于制定循环经济法律的议案 10 件

第十届全国人大常委会已将制定循环经济法补充纳入了立法规划。我委在国务院有关部门和专家的支持下,抓紧起草循环经济法。目前,征求意见稿已形成,正在向社会各界广泛征求意见,争取于 2007 年 8 月提请全国人大常委会审议。关于废旧电子产品、家用电器和汽车的循环利用问题,将在循环经济法中作出规定,有些意见,可通过制定配套法规、规章解决。

(三) 关于制定自然保护区和风景名胜区法的议案 5 件

第十届全国人大常委会已经将制定自然保护区法纳入了立法规划。目前,我委已经起草了草案征求意见稿。我委将进一步做好协调工作,力争使草案早日提请全国人大常委会审议。

三、23 件代表议案提出的 5 项立法项目, 1 项已经列入国务院立法计划, 4 项正由有关单位研究起草, 建议条件成熟时列入全国人大常委会立法规划或计划

(一) 关于修改水污染防治法的议案 5 件

国务院已将水污染防治法的修改列入 2006 年立法计划。国务院法制办已就修改草案多次征求意见,并就有关问题进行协调。代表们的建议在草案中基本上得到了体现。建议国务院抓紧工作,争取尽早将草案提请全国人大常委会审议。

(二) 关于修改大气污染防治法的议案 1 件

国家环境保护总局已经开始着手修改大气污染防治法,修改重点包括了议案提出的建议。我委赞成修改该法,建议条件成熟时将该法修改列入全国人大常委会立法规划。

(三) 关于修改水土保持法的议案 3 件

水利部已经着手进行修改工作。我委赞成修改水土保持法,建议条件成熟时将该法修改列入全国人大常委会立法规划。

(四) 关于制定土壤污染防治法和农村土地、水污染防治法的议案 2 件

《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求抓紧起草土壤污染防治方面的法律法规。国家环境保护总局正在进行立法调研工作。我委赞成制定该法。建议条件成熟时将土壤污染防治法的制定列入全国人大常委会立法规划。关于防治农村水污染的问题,可在修改水污染防治法时一并考虑。

(五) 关于修改环境保护法的议案 12 件

我委专门就修改环境保护法的必要性和可行性问题进行了专题调研认为,环境保护法应当适时修改。建议全国人大常委会进一步组织论证,条件成熟时将修改环境保护法列入全国人大常委会立法规划。

四、17 件代表议案提出的 16 项立法项目, 有些处于立法准备阶段; 有些需要通过制定行政法规和地方性法规落实; 有的可在相应的法律中规范, 可以不进行专门立法或者修改有关法律

(一) 关于制定耕地质量法的议案 1 件

耕地质量问题,可以通过修改土地管理法、水土保持法等法律以及制定土壤污染防治法、落实农村土地承包政策等多种途径解决,可以暂不制定耕地质量法。

(二) 关于制定资源节约法的议案 2 件

资源节约问题,可以通过制定循环经济法、修改节约能源法和土地管理法,或者在有关资源法

中补充资源节约方面的条款加以解决。

(三) 关于制定松花江流域水污染防治法的议案 1 件

国务院法制办正会同有关部门起草水污染防治法修改草案, 议案中提出的建议已经在草案中得到了体现。建议国务院在水污染防治法修改的基础上, 考虑是否需要针对松花江的特殊问题制定行政法规。

(四) 关于三峡水库管理立法的议案 1 件

水利部正在起草三峡水库管理办法。考虑到三峡水库的运行涉及到多个省市、多个部门, 建议由国务院制定行政法规, 解决代表们提出的问题。

(五) 关于制定油气资源法的议案 1 件

国家发展和改革委员会已经启动能源法的起草工作, 并组织了石油天然气法的起草论证工作, 国土资源部正在进行矿产资源法修改的前期工作, 代表们提出的建议可以通过上述立法解决。

(六) 关于修改水法有关条款、制定节水法的议案各 1 件

水法中已经有了节水的原则规定。国务院已将制定节约用水条例列入了 2006 年立法计划, 议案所提建议已经采纳。

(七) 关于制定湿地保护法的议案 1 件

国家林业局正在会同有关部门起草湿地保护条例。议案所提建议, 已在条例草案中得到体现。

(八) 关于修改防洪法有关条款的议案 1 件

议案要求增加对防洪调用人力给予补贴。水利部认为, 参加抗洪抢险是公民应尽的义务, 防洪法第四十五条不需要修改。我委同意水利部的意见。

(九) 关于制定室内(含汽车)大气污染防治法的议案 1 件

我国已经制定了两项关于室内空气污染的国家标准, 其中一项标准已经列为强制标准。车内

空气污染控制标准目前也正在制定。建议国务院在修改建筑法和其他有关法律时, 增加相关监管的规定。

(十) 关于制定城市绿化法的议案 1 件

国务院及其有关主管部门已经安排修改城市绿化条例。议案中提出的修改意见, 我委已经转给国务院有关部门, 有关主管部门完全赞同, 并表示将在条例修改时予以采纳。

(十一) 关于制定公园管理法的议案 1 件

议案提出的问题, 在城市规划法、风景名胜区条例、城市绿化条例等法律法规中均有规范, 通过加强执法基本可以解决。

(十二) 关于制定长江开发保护法的议案 1 件

长江开发保护涉及面广、情况复杂, 统一立法尚不具备条件。目前应当先修改有关法律, 解决我国江河流域生态保护所面临的共性问题。长江流域开发保护中的一些特殊问题, 建议由国务院制定行政法规加以解决。

(十三) 关于制定生态补偿法的议案 1 件

全国人大通过的“十一五”规划和国务院制定的有关文件中, 已经提出了建立和完善生态补偿机制的要求。但目前我国生态补偿尚处于探索阶段, 制定生态补偿法的条件不够成熟。建议国务院按照“十一五”规划的要求, 研究具体措施, 安排试点, 取得经验后, 再考虑是否立法的问题。

(十四) 关于修改环境噪声污染防治法的议案 1 件

国家环境保护总局已经启动了环境噪声污染防治法的修改准备工作。我委已将代表们的意见转交给国家环境保护总局, 国家环境保护总局表示将认真考虑代表们提出的建议。

(十五) 关于修改矿产资源法有关条款的议案 1 件

议案建议将探矿权申请由直接向发证机关提

出改为向县级国土资源机构提出。我委认为，直接向发证机关提出申请，符合行政许可制度的原则，该规定不需修改。

上述 78 件议案的主要内容及具体审议意见，详见附件。

以上报告，请审议。

附件：全国人大环境与资源保护委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人大环境与资源保护委员会

2006 年 12 月 28 日

附件：

全国人大环境与资源保护委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付环境与资源保护委员会审议的代表提出的议案 78 件，要求制定法律 26 部，修改法律 9 部。审议意见如下：

一、3 件代表议案提出的 1 项立法项目，法律草案已经提交全国人大常委会

刘赐贵、梁毅、刘永忠等 93 位代表提出的关于加快制定海岛保护法的议案 3 件（第 265、608、671 号）。议案提出，近年来，随着经济的快速发展和自然资源的紧缺，海岛的重要性日益显现，开发利用海岛，特别是开发利用无居民海岛的活动，在一些沿海地区越来越多，无序和无度开发利用的问题也越来越严重，已经影响到了我国海洋权益、国家安全和海洋经济的可持续发展。建议加快制定海岛保护法，以完善相关管理制度，切实维护我国海洋权益，最大限度地保护海岛资源和生态环境。

按照第十届全国人大常委会立法规划和年度立法计划，我委在组织起草海岛保护法草案的过程中，尽可能地吸纳了代表议案中提出的意见和建议。2006 年 8 月 11 日，经我委全体会议审议通过，已将海岛保护法草案提交全国人大常委会。

二、35 件代表议案提出的 3 项立法项目，已经列入第十届全国人大常委会立法规划或计划

（一）关于修改土地管理法或制定有关土地法律的议案

华岩、吴瑞林、章联生、黄河、戴仲川、周晓光、袁敬华、王松林、赖每、万利云、王新爱、潘守理、梁毅、任玉奇、卫小春、张明梁、郑春林、张新实等 629 位代表提出关于修改土地管理法、制定被征地农民或失地农民权益保障法、制定农村宅基地管理法、制定农村集体非农建设用地使用权流转法、制定基本农田保护法、制定土地法的议案 20 件（第 6、9、55、143、188、261、

301、384、464、640、652、661、714、716、786、787、826、852、859、985号)。议案提出,随着工业化和城市化的快速发展,农村土地被大量征用,耕地减少过快,地方政府成为土地违法主体的现象已经屡屡出现,建议尽快修改土地管理法,强化土地利用总体规划的法律地位,实现严格的用途管制,制止随意占用土地特别是耕地的行为,改革土地征用制度,完善征地程序,改革征地补偿方式,完善土地利益分配机制。有议案提出,为有效维护失地农民利益,建议尽快制定被征地或失地农民权益保障法;有议案提出,建议制定农村集体非农建设用地使用权流转法,盘活农村建设用地,规范农村集体非农建设用地使用权流转的管理;有议案提出,目前很多地方存在着通过调整规划侵占基本农田以及以租代征、先占后补、占优补劣等规避法律或者违反法律占用基本农田的现象,导致基本农田数量减少、质量下降,建议制定基本农田保护法;有议案提出,建议将土地权利、土地管理、土地和国土规划、国土整治、自然保护等所有与土地密切相关的法律问题整合起来,制定一部全面调整土地社会关系的土地法;以统筹解决土地资源的开发、利用、保护和管理问题。

土地管理法的修改已经列入第十届全国人大常委会的立法规划,国务院及有关主管部门一直在为土地管理法的修改作努力。2004年8月,国务院根据宪法修正案“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”的规定,在提请全国人大常委会对土地管理法进行适宪性局部修改时说明:“这次修改,不涉及土地管理法其他内容的修改。对土地管理法其他内容的修改,我们正在抓紧工作,待中央关于土地管理制度改革的政策出台后,国务院将提出全面修改土地管理法的议案。”2005年6月,国土资源部在致我委《关于办理全国人大代表议

案的复函》中指出:“我部目前正根据宪法修正案和党的十六大和十六届三中全会的要求,积极、稳步地推进土地管理法修改的相关工作,并将改革征地制度作为土地管理法修改的核心内容。我们将严格按照中央的要求,结合实践经验和问题,在深入调查研究的基础上,对土地管理法律法规进行完善。”

但是,修改土地管理法,涉及征地制度改革等一系列重大问题,目前在如何改革征地制度的问题上有关方面的认识尚不一致。为了解决土地管理中存在的急迫问题,2004年国务院出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》;2006年8月国务院又制定了《关于加强土地调控有关问题的通知》,对强化征地管理,规范征地补偿和安置,提高补偿标准等问题作了一些新的规定,部分解决了代表们提出的问题。国土资源部目前正在进行土地管理法修改的论证工作。

我委赞成修改土地管理法,并一直跟踪和督促该法的修改工作。建议国务院抓紧工作,适时将修改草案提请全国人大常委会审议。

关于代表们提出的被征地农民或失地农民权益保障、农村宅基地管理、农村集体非农建设用地使用权流转、基本农田保护等问题,可以在修改土地管理法时一并予以考虑。关于制定土地法的问题,我委在归纳整理有关部门意见的基础上,认为目前条件尚不够成熟,建议在土地管理法修改之后,再来研究考虑这个问题。

(二) 关于制定循环经济法律的议案

厉志海、周晓光、苏增福、赵林中、张培阳、胡济荣、曹朝阳等305位代表提出的关于加快制定循环经济法、制定有关电子产品、家用电器和汽车循环利用法的议案10件(第277、285、296、299、305、460、515、909、952、1002号)。议案提出,国内资源和生态环境状况难以支撑高污染、高消耗、低效率的粗放型增长方式。立足于现实

国情，制定循环经济法、以法律的形式推动循环经济发展十分必要；有议案提出，建议制定有关废旧电子产品、家用电器和汽车的循环利用法，依法推进循环经济的全面发展，提高废旧电子产品、汽车等重要工业产品的循环利用水平。

全国人大常委会高度重视循环经济立法工作。2005年，第十届全国人大常委会将制定循环经济法补充纳入了立法规划，并明确由我委组织起草。一年多来，我委在国务院有关部门和专家的支持下，抓紧循环经济法的起草工作。目前，已经起草了循环经济法草案（征求意见稿），正向社会各界广泛征求意见，争取于2007年8月提请全国人大常委会审议。在该征求意见稿中，尽可能地吸纳了代表们在议案中提出的建议和意见。

关于废旧电子产品、家用电器和汽车的循环利用问题，将在循环经济法中作出规定。一些具体问题，可以由配套法规、规章来解决。我委已建议国家发展和改革委员会等部门适时开展各项配套法规、规章、技术规范及标准的起草工作，力争使一些重要的配套法规和规章与循环经济法同步实施。

（三）关于制定自然保护区和风景名胜区法的议案

姜德明、周晓光、徐景龙、刘庆宁、刘成义等168位代表提出关于尽快制定自然保护区法、制定风景名胜保护法或者风景名胜区法的议案5件（第97、308、363、407、847号）。议案提出，当前我国自然保护区所面临的开发与保护的矛盾日益突出，建设和管理随之呈现诸多新问题，建议尽快制定自然保护区法；有议案提出，目前我国风景名胜区被破坏现象严重，风景名胜的保护工作缺乏充分的法律依据，建议制定风景名胜保护法或者风景名胜区保护法。

第十届全国人大常委会已经将制定自然保护区法纳入了立法规划，并明确由我委组织起草。经

过充分听取各方面的意见，反复研究论证，我委认为，自然保护区和风景名胜区都是自然保护区域的不同类型，保护着各种稀有、无可替代的自然和文化遗产。鉴于随着经济的持续高速发展，各类保护区域不同程度地面临着开发过度、管理重叠混乱、保护经费不足、区域内土地权属不清和社区发展压力增大等问题，有必要将自然保护区、风景名胜区和森林公园、地质公园等类型的自然保护区域一并纳入立法的调整范围，制定一部综合性的法律。对此，绝大多数部门、地方和专家学者意见一致。经第十届全国人大第四次会议批准的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，也将国家级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等统一列为自然保护区域。目前，我委已经起草了自然保护区域法草案征求意见稿，并专门征求了各位提出议案代表的意见，尽可能吸纳了代表们提出的建议。我委将进一步做好协调工作，力争使自然保护区域法草案早日提请全国人大常委会审议。

三、23件代表议案提出的5项立法项目，1项已经列入国务院立法计划，4项正由有关单位研究起草，建议条件成熟时列入全国人大常委会立法规划或计划

（一）关于修改水污染防治法的议案

汪惠芳、陈勇、张明梁、黄细花、张荣国等155位代表提出关于修改水污染防治法的议案5件（第321、453、624、870、884号）。议案提出，当前水污染形势严峻，水污染防治法部分内容急需完善。建议在修改水污染防治法时，健全立法目的、指导思想、基本原则，理顺水环境管理体制，强化水污染防治责任，完善总量控制与排污许可证制度，强化公众监督，建立流域生态补偿机制和污染事故应急机制，加大对违法行为的处罚力度。

现行水污染防治法中的一些规定已经不能适

应当前经济、社会发展的需要，应当修改完善。2005年，全国人大常委会组织了水污染防治法执法检查，检查组曾经建议，抓紧修改水污染防治法。今年，全国人大常委会对包括水污染防治法在内的有关环境保护法律的执行情况进行了跟踪检查，再次提出要加快水污染防治法的修改进程。

国务院已将水污染防治法的修改列入了国务院2006年一类立法计划项目，国务院法制办已经将草案多次征求社会各方面的意见，并就立法中的管理体制等问题进行协调。我委已多次就该法的修改与有关部门交换过意见，并将有关代表议案送国务院法制办参考，国务院法制办已经对议案所提意见和建议进行了认真的研究，绝大多数建议已经在草案中得到了体现。

建议国务院抓紧工作，争取尽早将草案提请全国人大常委会审议。

(二) 关于修改大气污染防治法的议案

黄细花等32位代表提出修改大气污染防治法的议案1件(第869号)。议案建议修改大气污染防治法，完善总量控制和排污许可证制度，加大处罚力度，促进大气污染问题的解决。

国家环境保护总局答复，现行大气污染防治法在排污许可证制度、法律责任和处罚力度方面还不适应环境保护工作的需要，建议对该法进行修改。目前，国家环境保护总局已经开始着手起草法律修改草案，修改重点包括了代表们提出的完善总量控制和排污许可证制度、增加处罚种类、提高处罚额度等内容。

我委赞成上述意见，建议条件成熟时将大气污染防治法的修改列入全国人大常委会立法规划。

(三) 关于修改水土保持法的议案

李国英、郑粉莉、孙晓山等95位代表提出的关于修改水土保持法的议案3件(第413、560、894号)。议案提出，近年来，随着经济的快速发

展，一些地区的水土流失问题越来越严重，而水土保持法中许多条款已经不能满足水土保持事业的需要，建议尽快修改水土保持法，完善水土保持监督管理制度，促进水土资源的可持续利用。

水利部对水土保持法修改工作十分重视。2005年，成立了由分管副部长任组长的水土保持法修改工作领导小组，并成立了专门的工作机构，负责修改工作，目前正在抓紧论证。

我委赞成修改水土保持法，并在《关于第十届全国人大第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》中提出了将水土保持法修改列入立法计划的建议。今年，我委专门就水土保持法的执行情况进行了调研，通过调研发现，现行水土保持法在政府责任、监管手段、处罚力度、水土保持工程建设监督等方面存在不足，需要及时完善。建议国务院有关部门抓紧工作，条件成熟时，将水土保持法的修改列入全国人大常委会立法规划。

(四) 关于制定土壤污染防治法和制定农村土地、水污染防治法的议案

朱荫涓等33位代表提出制定土壤污染防治法的议案1件(第612号)；黄席越等32位代表提出建议制定农村土地、水污染防治法的议案1件(第846号)，两个议案提出，目前我国土壤污染形势已经相当严峻，为防治土壤污染，确保土地资源的可持续利用和农业的可持续发展，建议尽快制定土壤污染防治法。黄席越在议案中还提出，农药、化肥、地膜以及规模化畜禽养殖也对农村的河水造成污染，建议制定农村水污染防治的单行法律。

国家已经将防治土壤污染问题提上了工作日程。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求安排全国土壤污染现状调查，并抓紧制定土壤污染防治方面的法律法规。国家环境保护总局为此成立了起草领导小组，开展了立法专

题调研，并且多次向我委提出立法建议。

我委认为，当前我国土壤特别是农村的土壤受到多重污染因素的威胁，而土壤污染防治尚无法律依据，制定土壤污染防治法是必要的。建议条件成熟时将土壤污染防治法列入全国人大常委会立法规划。关于防治农村水污染的问题，可在修改水污染防治法时一并考虑。

（五）关于修改环境保护法的议案

郑惠强、童海保、张燕、于文、周皓韵、王镇鑫、余红艺、杨展里、黄春长、金志国、任玉奇、许苏卉等 384 位代表提出的关于修改环境保护法的议案 12 件（第 165、213、330、339、422、436、522、536、558、581、680、896 号）。议案提出，我国现行环境保护法脱胎于计划经济时代，该法在实践过程中有许多地方与市场经济脱节，在排污收费制度改革，大气污染防治法、海洋环境保护法、固体废物污染环境防治法大幅度修改，环境影响评价法出台，以及我国环保政策发生重大变更之后，环境保护法作为环境资源法律的母法，修改已是迫在眉睫。建议修改环境保护法。

2005 年 12 月《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39 号文件）要求：“健全环境法规和标准体系。配合做好中华人民共和国环境保护法的修改工作。”中共中央 2005 年 1 月印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（中发〔2005〕3 号文件）中也提出了“修改环境保护法”的要求。多年来，国家环境保护总局等部门为修改环境保护法做了大量的准备工作。

今年以来，我委专门就修改环境保护法的必要性和可行性问题进行了专题调研，先后组织召开了 9 次座谈会、论证会，分别听取了部分领衔代表、国务院有关主管部门、有关专家学者以及地方人大和地方政府的意见。调研结果表明，环境保护法应当适时修改。建议全国人大常委会组

织论证，条件成熟时将修改环境保护法列入全国人大常委会立法规划。

四、17 件代表议案提出的 16 项立法项目，有些处于立法准备阶段，有些需要通过制定行政法规和地方性法规落实，有的可在相应的法律中规范，可以不进行专门立法或者修改有关法律

（一）关于制定耕地质量法的议案

罗海藩等 36 位代表提出制定耕地质量法的议案 1 件（第 140 号）。议案提出，为遏制耕地污染、土壤退化、地力衰减等耕地质量下降的势头，建议制定耕地质量法。

农业部和国家环境保护总局认为，影响耕地质量的因素很多，涉及的法律也很多。耕地质量问题可以通过修改土地管理法、水土保持法等法律和制定土壤污染防治法解决，建议暂不制定耕地质量法。

我委认为，关于耕地污染问题，可在制定土壤污染防治法中一并考虑。关于遏制土壤退化、地力衰减等问题，建议由国务院及有关部门，通过落实党和国家关于农村土地承包政策，调动农民爱护土地的积极性，以及建立健全耕地保护的经

（二）关于制定资源节约法的议案

李祖伟、朱维芳等 64 位代表提出制定资源节约法的议案 2 件（第 851、915 号）。议案提出，我国在经济高速增长的同时，资源浪费破坏、环境污染问题十分突出，建议制定资源节约法（或者节约法），明确政府、企业和公众节约资源的法律责任和义务，依法推进资源节约型社会的建设。

国家发展和改革委员会提出，鉴于目前正在修改节约能源法，制定循环经济法、废旧家用电器回收处理管理条例、节约用水条例、建筑节能条例等法律法规，建议在上述法律法规实施的基础上再考虑是否需要单独制定资源节约法。

我委认为，全国人大常委会已经把制定循环

经济法和修改节约能源法、土地管理法纳入了立法规划,有关资源节约的问题,可以通过制定循环经济法、修改节约能源法、土地管理法,或者在有关资源法中增补有关节约方面的条款,并通过制定相关配套法规规章加以解决。我委将在相关立法工作中认真研究吸收代表们提出的意见和建议。

(三) 关于制定松花江流域水污染防治法的议案

沈根荣等 33 位代表提出松花江流域水污染防治法的议案 1 件(第 125 号)。议案提出,松花江是跨省、跨国界的河流,单凭一省一地之力是无法实现水质根本改善目标的,建议由国家跨行政区水流域进行立法保护,制定松花江流域水污染防治法。

国务院法制办正会同有关部门起草水污染防治法修改草案,从已经形成的草案看,代表们在议案中提出的建议,如明确有关机构的管理责任和职能、界面水污染监控、总量控制和排污许可、流域生态保护、饮用水源保护、污染事故应急处置以及城市污水处理厂的管理等都得到了体现。

我委认为,议案中提及的松花江问题,在不少跨行政区的江河流域都存在,是带有普遍性的问题。因此,通过修改水污染防治法,能够为跨行政区流域的水污染控制提供必要的法律基础。建议在水污染防治法修改的基础上,由国务院考虑是否需要制定行政法规,有针对性地解决代表们所提出的松花江流域的特殊问题。

(四) 关于三峡水库管理立法的议案

于学信等 30 位代表提出关于三峡水库管理立法的议案 1 件(第 138 号)。议案提出,建议国家制定三峡水库管理法,保障三峡工程的安全运行、保护库区的生态环境、维护库区的稳定、促进库区持续健康发展。

国家发展和改革委员会、国家环境保护总局

认为,关于水利水电工程的管理,现行有关法律法规均有涉及;库区水污染防治问题宜执行国家有关水污染防治的法律法规。因此,三峡水库是否应当单独立法需要研究。水利部针对三峡水库运行面临的一些问题,正在着手起草三峡水库管理办法。

我委认为,三峡工程是目前世界上最大的水利枢纽工程。随着三峡水库的蓄水运行,库区的生态环境面临诸多新的问题。考虑到三峡水库的运行涉及到重庆市、湖北省乃至长江中下游的广大地区;涉及到水利、电力、环保、建设、农业、林业、旅游、公安等多个部门,我委建议国务院制定有关的行政法规,解决代表们提出的三峡库区面临的特殊问题。

(五) 关于制定油气资源法的议案

夏之宁等 30 位代表提出制定油气资源法的议案 1 件(第 178 号)。议案提出,石油天然气是最重要的战略资源之一,对石油天然气资源的储备和开发利用需要依法治理,建议制定油气资源法,依法规范石油天然气资源的开发利用和储备,保障国家的能源安全。

国家已经把能源立法摆上重要工作日程。国家发展和改革委员会已经启动了能源法的起草工作,并组织了石油天然气立法的研究论证工作;国土资源部正在进行矿产资源法的修改,有关油气资源的勘查、开发管理将得到进一步完善;石油天然气管道保护法规也已列入国务院立法计划。我委赞成制定和修改上述法律法规,对油气资源的开发、利用、销售、储备和管理进行规范。

(六) 关于修改水法有关条款和制定节水法的议案

周晓光等 31 位代表提出关于修改水法的议案 1 件(第 315 号)。议案提出,建议修改水法第八条规定,增加限制、淘汰高水耗的技术、工艺和产业发展的规定。

水利部认为,现行水法第八条规定“国家厉行节约用水,大力推行节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,发展节水型工业、农业和服务业”,这一规定对节约用水提出了明确的要求,也体现了限制淘汰高耗水技术、工艺及产业发展的要求。与其相呼应,第五十一条又明确规定了国家逐步淘汰落后的、耗水量高的工艺、设备和产品。因此,水法中已经有了限制、淘汰高耗水技术、工艺及相关产业发展的规定,尚无必要为此专门修改水法。我委赞成水利部的意见,同时建议国务院在制定节约用水条例时考虑代表们在议案中提出的具体建议。

徐景龙等 34 位代表提出关于制定节水法的议案 1 件(第 362 号)。议案提出,水资源短缺已经成为我国所面临的重大问题,节约用水是解决水资源短缺问题的根本途径。建议制定节水法,落实水法中有关节约用水的原则,把节水工作纳入法治轨道。

国务院已经将制定节约用水条例列入了国务院 2006 年的立法计划。目前,国务院法制办正在会同水利部、建设部、国家发展和改革委员会等部门进行起草工作,条例的框架和制度已经基本形成,议案提出的明确节水执法主体、制定节水规划、增加节水投入、建立节水标准化体系,健全节水管理制度、节水价格机制、依靠科技进步等建议,条例草案已有规定。建议国务院及其有关主管部门抓紧工作,尽早将节约用水条例发布实施。

(七) 关于制定湿地保护法的议案

陆鸣林等 33 位代表提出制定湿地保护法的议案 1 件(第 399 号)。议案提出,湿地是与海洋、森林并列的地球三大生态系统之一,对保护生物多样性、蓄洪防涝、调节气候、保护水源等都有重要作用。由于种种原因,我国目前的湿地生态系统破坏严重,保护形势极其严峻,希望尽快制

定湿地保护法,建立行之有效的法律制度,切实把湿地保护好。

国家林业局目前正在会同有关部门起草湿地保护条例。据我们了解,议案中所提建议,在湿地保护条例草案中已经基本得到体现。

目前,我委正在起草自然保护区域法,由于我国有 40% 以上的湿地位于自然保护区域之内,因此,通过制定自然保护区域法,可以为部分具有重要保护价值的湿地提供法律保障。

(八) 关于修改防洪法有关条款的议案

李连城等 38 位代表提出关于修改防洪法的议案 1 件(第 414 号)。议案提出,在国家取消“农村义务工和劳动积累工制度”(简称两工)后,防洪法的相关条款应作修改。建议在第四十五条中增加“防洪调用人力应按照当地劳动力工值给予适当补助”的规定,同时取消第五十二条有关“两工”的规定。

水利部答复,防洪法第六条规定,任何单位和个人都有依法参加防汛抗洪的义务,因此,参加抗洪抢险是公民应尽的义务。第四十五条规定的在紧急防汛期调用物资、设备、交通运输工具和人力,属于无偿调用。调用的物资、设备、交通运输工具只有在造成损坏或无法归还的情况下,才按照国务院有关规定给予适当补偿或者作其他处理。因此,第四十五条不需要作修改。

我委同意水利部的意见。考虑到目前国务院法制办正在对涉及农村税费、用工的法律、行政法规进行清理,并拟对若干个条款涉及农民负担的法律采取一揽子的解决办法,因此,建议国务院统筹考虑防洪法第五十二条涉及的“两工”规定。

(九) 关于制定室内(含汽车)大气污染防治法的议案

朱荫渭等 33 位代表提出制定室内(含汽车)大气污染防治法议案 1 件(第 613 号)。议案提出,

随着人民生活水平的提高，汽车、楼房等大量增加，但是对室内空气（含汽车）的危害认识不足，尤其缺少管理法规，建议制定室内（含汽车）大气污染防治法，明确执法主体和监督管理部门，真正将室内大气污染防治工作纳入正常的法治轨道。

我国已经制定了两个关于室内空气污染的国家标准：一个是2002年由国家环境保护总局与卫生部、国家质量监督检验检疫总局联合发布的《室内空气质量标准》(GB/T18883-2002)，该标准对室内空气中甲醛、苯、氨等15种污染物浓度作出了规定，为判定室内空气是否污染提供了依据；另一个是2001年由建设部颁布的《工程建设标准民用建筑工程室内环境污染控制规范》(GB50325-2002)，该标准对建筑工程室内空气中主要污染物含量做出了规定，2006年建设部对该规范中的一些重要指标和技术要求进行了调整，并将其提升为强制性规范。车内污染目前尚无标准，国家环境保护总局正在组织制定车内空气污染物浓度限值及测量方法标准。

我认为，政府对室内和车内空气污染监控的重心应当针对房屋建筑、装修和汽车制造，上述有关国家标准和强制性规范为室内及车内污染监控奠定了基础。建议国务院在修改建筑法和有关法律时，规定环境不达标不许验收和销售，并授权有关主管部门监督执行。目前，建筑法的修改已经列入第十届全国人大立法规划，有关主管部门表示将在法律修改时认真考虑吸纳代表们的建议。

(十) 关于制定城市绿化法的议案

潘复生等30位代表提出制定城市绿化法的议案1件（第633号）。议案提出，城市绿化是城市中惟一有生命力的基础设施，建议在原有城市绿化条例的基础上，尽快制定城市绿化法，依法规范城市绿化的规划、建设和管理，改善城市生

态环境，创造优美舒适的人居环境。

我认为，随着经济发展、社会进步，我国城市建设的规模迅速扩大，人们对于城市绿化的要求不断提高，1992年国务院制定的城市绿化条例已经不能适应当前城市绿化管理工作的需要，应当进行修改。为此，国务院及其有关主管部门已经安排对城市绿化条例进行修改。议案中提出的修改意见，我委已经转给国务院有关部门，有关主管部门完全赞同，并表示将在条例修改时予以采纳。

(十一) 关于制定公园管理法的议案

刘成义等31位代表提出制定公园管理法的议案1件（第849号）。议案提出，为了对公园实施有效管理，建议制定公园管理法，解决公园被占用、公园公益事业受损害等问题，保障公园的健康发展。

建设部认为，加强公园管理、解决公园被占用的问题，城市规划法、城市绿化条例、风景名胜区条例等法律法规已有规定，是否有必要单独制定公园管理法还需要研究。

我认为，各种公园的规模、性质差别很大，以一部法律统一规范非常困难。议案指出的一些单位和开发商受利益驱动，侵占公园用地，严重损害公园公益事业的问题，在城市规划法、风景名胜区条例、城市绿化条例等法律法规中均有规范，再辅之以地方性法规，通过加强执法，基本可以解决代表们提出的问题。我委已将代表们的建议交有关主管部门，请他们在修改城市规划法、城市绿化条例等法律法规时，注意吸收代表们提出的意见和建议。

(十二) 关于制定长江开发保护法的议案

丁海中等33位代表提出制定长江开发保护法的议案1件（第654号）。议案提出，由于开发不当、投入不足，长江流域生态急剧恶化，污染日趋严重，环境形势严峻，建议制定长江开发保

护法,统一协调管理长江的开发与保护,实现长江流域的健康发展。

水利部、国家环境保护总局认为,长江流域生态环境保护是一项涉及面非常广的系统工程,目前在一部法律中统一做出规定非常困难,建议先修改水污染防治法,加强流域水资源保护,待时机成熟后,再考虑进行长江流域立法。

我委认为,我国江河流域生态和环境面临的诸多问题具有共性,普遍存在着开发不当、污染严重、生态破坏、管理不力的问题。解决这些问题仅仅靠单一流域的立法是不够的。解决无序、不当开发的问题要靠科学的规划、认真的环境影响评价;解决污染问题,要靠合理的产业政策、适用的污染控制技术以及严格的环境执法;解决生态恶化的问题,要靠完善保护机制和长期的政策扶持及投入;解决资源环境管理不协调、责任不落实的问题,要靠加快政府职能转变。因此,切实可行的办法是先通过修改现行环境资源立法,补充、完善有关流域管理、流域发展规划、规划环境影响评价、流域污染控制、区域产业政策、流域生态保护等方面的规定,解决我国江河流域生态、环境保护所面临的共性问题。长江流域开发保护中的一些特殊问题,建议由国务院制定行政法规加以解决。

(十三) 关于制定生态补偿法的议案

邱娥国等 33 位代表提出制定生态补偿法的议案 1 件(第 695 号)。议案提出,建议根据“谁受益谁补偿”的原则,制定生态补偿法,建立生态补偿机制,对流域上游、生态保护区、矿产地等进行生态补偿,以体现社会公平。

国家发展和改革委员会、财政部认为,生态补偿机制是一系列支持生态建设和环境保护的利益调整制度的总和,包含着诸如调整财政支出结构增加环境生态公共产品的供应、环境友好税制、污染者付费、使用者缴费、受益者补偿等多方面

的措施。建立生态补偿机制,对于保护和改善生态环境、维护社会公平、建设和谐社会十分必要。近年来,生态补偿问题已经为中央政府所重视,在国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要和国务院有关决定中,多次提出了建立和完善生态补偿机制的要求;在现行财政框架下,在转移支付中增加了生态补偿因素的考虑,加大了对中西部、江河上游等生态重点地区的倾斜;调整了部分税费的征缴办法,更多地体现了受益者负担、资源所在地受偿的原则;通过天然林保护、退耕还林还草等重大生态工程建设项目,加大了对生态维护区的支持力度。另一方面,人类有意识地考虑建立生态补偿机制只是近些年的事情,目前世界各国都在摸索经验过程中,即便是发达国家也还没有成熟的模式和立法可供我们借鉴。在我国,生态补偿机制更是还处于摸索阶段,生态补偿的理论基础还很薄弱,补偿的原则、形式、途径都还处在理论探讨阶段,补偿计算缺乏必要的基础数据和技术支持;相应的实践经验也不足,尽管一些地方围绕水源地保护安排了一些生态补偿的试点项目,但这些项目多数还未完成,尚无法提供可以制度化的经验。因此,目前制定生态补偿法的条件尚不够成熟。

我委根据全国人大常委会的工作安排,专门对关于新安江流域生态补偿试点项目的重点建议进行了督办。根据该项目实施的情况和经验,我委建议国务院及有关主管部门进一步深化生态补偿机制的基础研究工作和试点工作,取得经验后,再考虑是否立法的问题。

(十四) 关于修改环境噪声污染防治法的议案

胡大白等 30 位代表提出修改环境噪声污染防治法的议案 1 件(第 995 号)。议案提出,建议修改环境噪声污染防治法,将该法更名为环境噪声污染消治法,同时在各级人民政府设置一个综

合性权力机构，统一指挥并协调对噪声投诉的执法工作。

国家环境保护总局认为，现行环境噪声污染防治法于1996年通过，至今已有十年时间。随着经济和社会的发展，该法中的一些管理规定已经不能适应环境噪声污染防治管理的需要；应当适时修改。目前，国家环境保护总局已经启动了环境噪声污染防治法的修改工作，此次修改将明确各个部门的职能分工，加大对环境违法行为的处罚力度，以适应环境噪声控制的需要。我委已将代表们的意见转交给国家环境保护总局，供他们在修改工作中研究、采纳。国家环境保护总局表示将认真考虑代表们提出的意见和建议。

(十五) 关于修改矿产资源法有关条款的议案

高发水等37位代表提出修改矿产资源法有

关条款的议案1件(第800号)。议案提出，为了使地方政府及时了解和掌握辖区内的矿产资源勘探和开发的情况，建议将探矿权申请由直接向发证机关申请改为向县级国土资源机构申请，逐级上报审批；同时建议增加地方政府主管部门参与勘查报告、矿山开发利用方案和矿山地质环境治理方案评审工作的规定。

国土资源部答复，探矿权直接向发证机关申请，符合行政许可制度的原则；“谁发证、谁审批、谁负责”是行政许可法规定的重要原则，应当得到遵循。为同一行政管理事项，设置多道“门槛”，是不合理的，往往会造成社会资源的浪费。我委认为，预防矿业权的重置，获得矿业权监管的基础资料，可以通过上下级管理机关相互通报情况、建设网络信息系统、公开矿业权信息等办法解决，不需要改变探矿权受理机关。

全国人大农业与农村委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付农业与农村委员会审议的代表议案共50件，涉及20个立法项目，其中要求制定法律14部，修改法律6部。

为了进一步落实中央9号文件，提高代表议案办理质量，我委认真研究议案，广泛征求国务院有关部门意见，注意及时与领衔代表进行沟通。今年7月，我委召开议案领衔代表座谈会，与各位领衔代表就议案的初步审议情况充分交换了意见，并以书面形式向议案领衔代表进行了反馈。2006年10月26日，农业与农村委员会召开第十八次全体会议对议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、8件议案提出的1项立法项目，已经提请全国人大常委会审议通过

关于制定农民合作经济组织法的议案8件。按照十届全国人大常委会立法规划和2006年立法计划，我委已如期完成了农民专业合作社经济组织法草案的起草任务，代表议案提出的建议已基本吸纳。经全国人大常委会审议，法的名称定为农民专业合作社法，并于10月31日由十届全国人大常委会第二十四次会议通过。

二、13件议案提出的5项立法项目，已经列入十届全国人大常委会立法规划或国务院年度立法计划

1、关于制定农民权益保护法的议案1件。我委正在按照十届全国人大常委会立法规划的要求，进行农民权益保护法草案的调研和起草工作。代表议案提出的农民土地权益的保护、务工农民权益的保护、建立农民社保机制等问题，均拟纳入该法。

2、关于制定饲料法的议案1件。制定饲料法已经列入国务院2006年立法计划。目前，农业部正在组织立法调研和草案起草工作。建议国务院有关部门认真总结饲料和饲料添加剂管理条例实施的经验，在起草工作中认真研究代表提出的意见，抓紧做好草案起草工作，适时提请全国人大常委会审议。

3、关于修改动物防疫法的议案6件、关于制定农村畜禽疫病防治法的议案1件。修改动物防疫法已经列入国务院2006年立法计划。国务院法制办正在抓紧工作，争取尽早提请全国人大常委会审议。另外，国务院法制办、农业部认为，关于制定农村畜禽疫病防治法的议案可在修改动物防疫法时一并考虑，不宜再单独立法。我委同意上述意见，并建议国务院有关部门在动物防疫法

的修订工作中认真研究代表议案。

4、关于修改森林法的议案4件。修改森林法已经列入国务院2006年立法计划。国家林业局正在着手研究并抓紧进行相关工作。建议国家林业局在修订工作中认真研究代表提出的修改意见，抓紧修订草案的起草工作，适时提请全国人大常委会审议。

三、9件议案提出的4项立法项目，属于我国农业与农村经济社会发展中较为重要的问题，建议条件成熟时列入全国人大常委会立法规划

1、关于制定农业投入法的议案2件。我认为，重大农业投入政策法制化，有利于保证国家农业投入政策的连续性和稳定性，制定农业投入法非常必要。鉴于这项工作涉及多方面利益调整，影响范围大，情况较复杂，建议国务院组织有关部门继续加强调研，总结经验，尽快开始法律草案的起草工作。

2、关于制定粮食安全法的议案3件。党中央、国务院对粮食安全问题高度重视，先后出台了一系列粮食安全保障和流通体制改革的政策，采取措施鼓励发展粮食生产。我认为，粮食安全关系国计民生，制定专门的粮食方面的法律十分必要，建议国务院组织有关部门在总结实践经验基础上，开展立法调研和法律草案的起草工作。

3、关于制定农村扶贫法的议案1件。我认为，扶贫开发工作是我国面临的一项长期任务，制定农村扶贫法，规范农村扶贫工作是有必要的。目前国务院有关部门就是否制定或如何制定农村扶贫法还有不同意见，建议国务院组织有关部门尽快开展这部法律的调研和论证工作。

4、关于修改农业技术推广法的议案3件。我认为，为适应农业发展新阶段的需要，修改该法确有必要。建议有关部门根据《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》，积极推进农业技术推广体制改革，认真总结经验，抓紧开展法律修订工作。

四、20件议案提出的10项立法项目，有的需要由有关部门进一步研究论证，待条件成熟时再进行立法或者先制定行政法规；有的可在相应的法律中规范，可以不进行专门立法或者修改有关法律

1、关于修改农业法的议案3件。新修订的农业法于2002年12月经全国人大常委会审议通过，2003年3月起施行。我认为，现行的农业法作为农业与农村经济方面的基本法，总体上适应现阶段“三农”发展的要求，在一定时期内也应该保持相对稳定，目前暂不宜修改。代表议案提出的问题，可以通过制定农业投入法、农业保险法或者农业保险条例和修改农业技术推广法等法律法规来解决。

2、关于修改农村土地承包法的议案5件。农村土地承包法于2002年8月经全国人大常委会审议通过，2003年3月起施行。我认为，农村土地承包法实施几年来，对保护农民的土地承包经营权，维护农村土地承包关系的长期稳定，对保障和促进农业和农村经济发展起到了积极作用，暂不宜修改。代表议案提出的问题，可以通过制定配套法律、法规和修改相关法律等方式来解决。目前，国务院有关部门正在起草制定农村土地承包纠纷仲裁法，可以有效地解决农村土地承包纠纷仲裁问题；关于耕地保护、征地补偿安置等问题，可以在修改土地管理法时一并考虑。

3、关于修改种子法的议案5件。我认为，议案提出的多数问题，可以通过法律解释以及制定和修改配套法规规章来解决，还有一些问题应当通过进一步认真实施法律来解决；品种登记备案制代替品种审定制、修改适宜生态区的规定等问题，由于各方面意见还不一致，还需要深入调查研究。目前，为了改革和完善种子管理体制，加强种子市场监管，国务院办公厅发布了《关于推进种子管理体制改革的意见》。建议国务院有关部门根据国办意见的要求，积极推进

种子管理体制改革,认真研究完善种子管理制度,抓紧制定与种子法配套的法规规章。

4、关于制定兽医法的议案1件。我委认为,随着我国养殖业的发展和兽医体制改革的不断深入,有必要制定兽医法。鉴于目前各地正按照国务院印发的《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》的要求,加快推进兽医管理体制改革;同时,正在修订的动物防疫法也对兽医管理作了相应的规定,议案中提出的有关兽医管理的内容可在该法中体现。目前进行专门立法的条件还不成熟,建议国务院组织有关部门加快动物防疫法修订工作进程,待新的动物防疫法实施后,认真总结经验,为兽医法立法做好准备工作。

5、关于制定农民科技教育培训法的议案1件。我委认为,农民科技教育培训是建设社会主义新农村中的重要问题,必须高度重视。建议国务院有关部门重视代表议案提出的建议,采取措施加强农民科技教育培训工作。目前我委正在进行农民权益保护法草案起草工作,有关部门也正着手研究修改农业技术推广法,农民科技教育培训将是这两部法律的重要内容,因此可不对农民科技教育培训进行专门立法。

6、关于制定农田水利促进法的议案1件。我委认为,2005年国务院出台了《关于建立农田水利建设新机制的意见》,议案提出的建议多渠道增加农田水利基本建设投入、改进农田小型水利设施的管理、鼓励节水灌溉设施建设和技术研发等问题,在国务院文件和相关政策中已得到体现,目前正处于试点探索阶段,立法条件尚不成熟,需要在实践中不断总结经验,待条件成熟时,再行立法。

7、关于制定农村集体经济组织法的议案1件。国务院有关部门和一些地方在农村集体资产管理的法规和制度建设方面进行了积极探索,取得了一些经验。我委认为,目前制定农村集体经济组织法的条件还不成熟,建议有关部门继续加强农村集体资产

管理工作的改革试验,并注意及时总结经验。

8、关于制定肥料管理法的议案1件。制定肥料管理条例已经列入国务院2006年立法计划。农业部已将肥料管理条例(送审稿)报送国务院,国务院法制办正抓紧工作。我委认为,议案所提建议可在肥料管理条例中体现,目前不宜制定肥料管理法,待肥料管理条例实施一段时间后,在总结经验的基础上再确定是否制定肥料管理法。建议国务院组织有关部门认真研究代表提出的意见,抓紧肥料管理条例的起草工作。

9、关于制定兽药管理法的议案1件。2004年国务院新修订公布了兽药管理条例。修订后的兽药管理条例在兽药的研制、生产、经营、进出口、使用以及监督管理方面进行了完善和强化,进一步增强了可操作性,加强了法律责任。我委认为,议案提出的问题主要是兽药管理条例执行中的问题,建议有关部门进一步加强执法监督工作,并对兽药管理条例的实施情况进行必要的评估总结,在此基础上再决定何时制定兽药管理法为宜。

10、关于制定植物新品种保护法的议案1件。我委认为,议案提出的问题,主要是植物新品种保护条例及其配套规章的执行问题。建议有关部门加强执法监督工作,在总结实践经验、加强调研的基础上,对植物新品种保护条例及时进行修改,并论证是否需要制定植物新品种保护法。

上述50件议案的主要内容及具体审议意见,请见附件。

以上报告,请审议。

附件:全国人大农业与农村委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人大农业与农村委员会

2006年12月28日

附件：

全国人大农业与农村委员会 关于第十届全国人民代表大会第四次会议 主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付农业与农村委员会审议的代表议案共 50 件，涉及 20 个立法项目，其中要求制定法律 14 部，修改法律 6 部。审议意见如下：

一、8 件议案提出的 1 项立法项目，已经提请全国人大常委会审议通过

冯玉兰等 31 位代表、刘华国等 31 位代表、朱淑芳等 31 位代表、姜德明等 39 位代表、刘嘉坤等 32 位代表、李达球等 31 位代表、黄培劲等 31 位代表、唐洪军等 30 位代表提出制定农民合作经济组织法的议案 8 件（第 2、5、30、95、757、784、792、848 号议案）。议案提出，为了提高我国农业的综合竞争力，提高农民和农业生产的组织化程度，加速农业产业化进程，推进社会主义新农村建设，建议尽快制定农民合作经济组织法。

按照十届全国人大常委会立法规划和 2006 年立法计划，我委已如期完成了农民专业合作经济组织法草案的起草任务，代表议案提出的建议已基本采纳。经全国人大常委会审议，法的名称定为农民专业合作社法，并已于 10 月 31 日由十届全国人大常委会第二十四次会议通过。

二、13 件议案提出的 5 项立法项目，已经列入十届全国人大常委会立法规划或国务院年度立法计划

1、姜德明等 39 位代表提出制定农民权益保护法的议案 1 件（第 94 号议案）。议案提出，目前我国广大农民处于弱势群体的地位，其合法权

益经常得不到应有的保护，建议制定农民权益保护法。通过立法保护农民土地权益、保护农民工就业等方面权益、建立农村社保机制等。

我委正在按照十届全国人大常委会立法规划的要求，进行农民权益保护法草案的调研和起草工作。代表议案提出的农民土地权益保护、务工农民权益保护、建立农民社保机制等问题，均拟纳入该法。

2、张百良等 31 位代表提出制定饲料法的议案 1 件（第 998 号议案）。议案提出，当前我国饲料工业存在的安全问题突出、管理制度不完善、管理力度不够、管理机构不健全、多头管理和重复执法等问题，建议总结国内经验和借鉴国外做法，在饲料和饲料添加剂管理条例的基础上，制定饲料法。

制定饲料法已列入国务院 2006 年立法计划。国务院法制办、农业部认为有必要在总结饲料和饲料添加剂管理条例实施经验的基础上制定法律。目前，农业部正在组织立法调研和草案起草工作。建议国务院有关部门总结经验，在起草工作中认真研究代表提出的意见，抓紧做好草案起草工作，适时提请全国人大常委会审议。

3、沈志强等 34 位代表、姜德明等 39 位代表、鞠章网等 33 位代表、陈惠娟等 33 位代表、戴仲川等 31 位代表、刘守仁等 35 位代表提出修改动物防疫法的议案 6 件（第 79、264、738、799、979、980 号议案）。议案建议通过立法明确动物防

疫执法机构的法律地位和职责，保障防疫工作经费，建立国家兽医官制度，强化动物防疫条件审核，完善动物疫病监测和检疫制度，健全畜禽产品质量安全管理和市场准入机制，强化法律责任。

陈夷苗等 30 位代表提出关于制定农村畜禽疫病防治法的议案 1 件（第 250 号议案）。议案提出，要从源头上防治可能来自畜禽传播的流行性疾病的严重威胁，必须通过法律手段为农村畜禽疫病防治和养殖业健康发展提供保障。

修改动物防疫法已经列入国务院 2006 年立法计划。国务院法制办正在抓紧工作，争取尽早提请全国人大常委会审议。另外，国务院法制办、农业部认为，关于制定农村畜禽疫病防治法的议案可在修改动物防疫法时一并考虑，不宜再单独立法。我委同意上述意见，并建议国务院有关部门在修订动物防疫法工作中认真研究代表议案。

4、章联生等 36 位代表、任玉奇等 37 位代表、黄河等 31 位代表、云南代表团提出修改森林法的议案 4 件（第 144、766、788、923 号议案）。议案提出，随着社会主义市场经济体制的进一步确立，林业已由以木材生产为主向以生态建设为主，森林法的部分条款已不适应新形势发展的要求，建议修改。

修改森林法已经列入国务院 2006 年立法计划。国家林业局正在着手研究并进行相关工作。建议国家林业局在修订工作中认真研究代表提出的修改意见，抓紧修订草案的起草工作，适时提请全国人大常委会审议。

三、9 件议案提出的 4 项立法项目，属于我国农业与农村经济社会发展中较为重要的问题，建议条件成熟时列入全国人大常委会立法规划

1、傅琼华等 37 位代表、徐睿霞等 30 位代表提出制定农业投入法的议案 2 件（第 693、731 号议案）。议案提出，推进社会主义新农村建设，迫切需要制定农业投入法。通过立法形成支农资金稳定投入渠道，统筹安排支农资金使用，改进政

府农业投资管理体制，提高支农资金使用效益，发挥政府投入导向作用，逐步建立起政府主导的多元化农业投入稳定增长机制。

党中央、国务院高度重视国家支农政策的制度化、法制化问题。中发〔2005〕1 号文件提出，“要尽快立法，把国家的重大支农政策制度化、规范化”。中发〔2006〕1 号文件又进一步提出，“要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入。扩大公共财政覆盖农村的范围，建立健全财政支农资金稳定增长机制”。2005 年以来，国家发改委会同财政部、农业部、水利部、人民银行、国家林业局等有关部门就农业投入的有关问题进行了认真研究，并对现有支农政策特别是投入政策进行了梳理。我委认为，重大农业投入政策法制化，有利于保证国家农业投入政策的连续性和稳定性，制定农业投入法非常必要。鉴于这项工作涉及多方面利益调整，影响范围大，情况较复杂，建议国务院组织有关部门继续加强调研，总结经验，尽快开始法律草案的起草工作。

2、汪惠芳等 30 位代表、李跃民等 31 位代表、任玉奇等 33 位代表提出制定粮食安全法的议案 3 件（第 323、573、789 号议案）。议案提出，为了保证我国粮食生产稳定增长，保护农民种粮积极性，保障国家粮食安全，建议制定粮食安全方面的法律，从组织机构、保障方式、配套机制、法律责任等方面对粮食安全进行全面规范。

党中央、国务院对粮食安全问题高度重视，先后出台了一系列粮食安全保障和流通体制改革的政策，采取措施鼓励发展粮食生产。我委认为，粮食安全关系国计民生，制定专门的粮食方面的法律十分必要。鉴于粮食问题涉及面广、情况复杂，建议国务院组织有关部门在总结实践经验基础上，开展立法调研和法律草案的起草工作。

3、姜德明等 39 位代表提出制定农村扶贫法的议案 1 件（第 96 号议案）。议案提出，为了更

有效地做好扶贫攻坚，巩固扶贫成果，规范扶贫工作，建议制定农村扶贫法，明确扶贫对象、标准、手段和原则，强化扶贫工作责任制，建立农村贫困人口最低生活保障制度，规范扶贫资金使用和管理。

我认为，扶贫开发工作是我国面临的一项长期任务，20多年来，我国扶贫开发工作积累了很多经验，为制定农村扶贫法奠定了实践基础。在新的历史阶段，扶贫工作面临的任务仍然十分艰巨，需要立法加以规范。目前国务院相关部门就是否制定或如何制定农村扶贫法还存在不同意见，建议国务院组织有关部门尽快开展这部法律的调研和论证工作。

4、谭志娟等34位代表、李华等32位代表、姜德明等39位代表提出修改农业技术推广法的议案3件（第62、234、565号议案）。议案提出，现行农业技术推广法已不能适应新形势下加强和改进农业技术推广工作的需要，应当尽快修改。通过立法进一步明确执法主体、职能、管理体制、法律责任，肯定多元化的农业科技推广体系，建立以国家为主的多渠道农业科技推广投融资体制。

我认为，为适应农业发展新阶段的需要，修改该法确有必要。建议有关部门根据《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》（国发〔2006〕30号），积极推进农业技术推广体制改革，认真总结经验，抓紧开展法律修订工作。

四、20件议案提出的10项立法项目，有的需要由有关部门进一步研究论证，待条件成熟时再进行立法或者先制定行政法规；有的可在相应的法律中规范，可以不进行专门立法或者修改有关法律

1、黄河等31位代表、杨子强等34位代表、朱淑芳等34位代表提出修改农业法的议案3件（第25、190、420号议案）。议案提出，随着形势发展，特别是中央提出建设社会主义新农村目标

后，农业法关于农业投入、农业补贴、农业技术推广体制、农业保险和农村金融制度等内容亟待修改和完善。

新修订的农业法于2002年12月经全国人大常委会审议通过，2003年3月起施行。我认为，现行的农业法作为农业与农村经济方面的基本法，总体上适应现阶段“三农”发展的要求，在一定时期内也应该保持相对稳定，目前暂不宜修改，代表议案提出的问题，可以通过抓紧制定、修改专门法律法规来解决：一是制定农业投入法，我委明年将就农业投入立法问题进行调研，并将农业补贴、农业信贷作为调研的一个部分。二是农业保险问题，建议国务院有关部门在抓紧进行试点工作的同时，认真总结经验，条件成熟时可先由国务院制定行政法规，为今后制定农业保险法做好准备。我委也将在明年对农业保险立法问题进行调研。三是农业技术推广问题，建议国务院有关部门抓紧进行农业技术推广法的修订工作，

2、童海保等34位代表、朱淑芳等31位代表、唐洪军等30位代表、赖联明等30位代表、赵林中等31位代表提出修改农村土地承包法的议案5件（第32、214、506、696、841号议案）。议案建议修改农村土地承包法的有关规定，以进一步明确土地承包经营权的财产权性质，将耕地承包期延长为50年，明确可流转土地的范围，完善农村土地承包纠纷仲裁制度，增设征地补偿安置规定，明确细化调整、收回承包地的具体情形等。

农村土地承包法于2002年8月经全国人大常委会审议通过，2003年3月起施行。我认为，农村土地承包法实施几年来，对保护农民的土地承包经营权、维护农村土地承包关系的长期稳定、保障和促进农业和农村经济发展起到了积极作用，暂不宜修改。议案建议明确把人口自然增减作为调整承包地的依据，不利于落实赋予农民长期而有保障的土地承包经营权的立法精神和政策。议案提出的有些问题，可以通过制定配套法

律、法规和修改相关法律等方式来解决。目前,农业部先后出台了农村土地承包经营权证管理办法、农村土地流转管理办法,最高人民法院于2005年7月发布了关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释。同时,国务院有关部门正在研究起草农村土地承包纠纷仲裁法,以有效地解决农村土地承包纠纷仲裁问题。关于耕地保护、征地补偿安置等问题,建议在修改土地管理法时一并考虑。

3、王镇鑫等37位代表、吴大香等31位代表、陈惠娟等33位代表、陈秀兰等32位代表、朱淑芳等34位代表提出修改种子法的议案5件(第26、434、655、674、984号议案)。议案提出,在种子法实施过程中,遇到一些新情况、新问题,建议修改种子法。主要包括:一是明确界定“适宜生态区域”、“商品种子”等概念以及对相邻省份审定未经本省认定的引种问题;二是加强对种子经营主体管理和资质要求,加强种子生产规程和种子检验、检疫规程管理;三是建立种子广告审批制;四是加强对小包装种子经营、抢购套购种子现象的管理;五是改革品种审定制为登记备案制等。

我委认为,议案提出的多数问题,可以通过法律解释以及制定和修改配套法规规章解决,还有一些问题应当通过进一步认真实施法律来解决;品种登记备案制代替品种审定制、修改适宜生态区的规定等问题,由于各方面意见不一致,还需要深入调查研究。目前,为了改革和完善种子管理体制,加强种子市场监管,国务院办公厅发布了《关于推进种子管理体制加强市场监管的意见》(国办发〔2006〕40号)。建议国务院有关部门根据国办意见的要求,积极推进种子管理体制,认真研究完善种子管理制度,抓紧制定与种子法配套的法规规章。

4、高洪等30位代表提出制定兽医法的议案1件(第449号议案)。议案提出,我国动物疫病和

动物性食品安全控制的行政管理体制,存在多部门分段管理、内外检分离、部门内部管理机构设置混乱、块块管理、行政效能不能正常发挥、法律法规不完善等弊病,亟待通过制定兽医法予以规范。

我委认为,随着我国养殖业的发展和兽医体制改革不断深入,有必要制定兽医法。目前各地正按照国务院印发的《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》(国发〔2005〕15号)的要求,加快推进兽医管理体制,同时,正在修订的动物防疫法也对兽医管理作了相应的规定,议案提出的有关兽医管理的内容可以在该法中体现。因此,目前专门制定兽医法的条件还不成熟。建议国务院组织有关部门加快动物防疫法修改工作进程,议案提出的有关兽医管理的问题可以在修订动物防疫法时先作相应规定,待新的动物防疫法实施后,认真总结经验,为兽医法立法做好准备工作。

5、鞠章网等32名代表提出制定农民科技教育培训法的议案1件(第981号议案)。议案提出,当前农民教育培训中存在认识不到位、机制不健全、经费不足、多头管理、培训质量有待提高等问题,建议尽快制定农民科技教育培训法,把农民科技教育培训工作纳入规范化和制度化的轨道。

我委认为,农民科技教育培训是建设社会主义新农村中的重要问题,必须高度重视。建议国务院有关部门重视代表提出的建议,采取措施加强农民科技教育培训工作。目前我委正在进行农民权益保护法草案起草工作,国务院有关部门也正着手研究修改农业技术推广法,农民科技教育培训将是这两部法律的重要内容,因此可不对农民科技教育培训进行专门立法。

6、赵林中等32位代表提出制定农田水利促进法的议案1件(第517号议案)。议案提出,农田水利设施建设滞后已成为制约农业综合生产能力提高的一大瓶颈,建议制定农田水利促进法,明确各级政府对农田水利基本建设的责任,多渠道增加农田水利基本建设投入,改进农田小型水利

设施的管理,鼓励节水灌溉设施建设和技术研发,切实促进农田水利设施建设。

我委认为,2005年国务院出台了《关于建立农田水利建设新机制的意见》(国办发〔2005〕50号),议案中提出的建议多渠道增加农田水利基本建设投入、改进农田小型水利设施的管理、鼓励节水灌溉设施建设和技术研发等问题,已经基本得到体现,目前正处于试点探索阶段,需要在实践中不断总结经验,待条件成熟时,再行立法。

7、茅临生等32位代表提出制定农村集体经济组织法的议案1件(第393号议案)。议案提出,第一轮土地承包20多年来,由于法律缺位,农村集体经济组织不同程度被架空,导致农民的土地和其他合法权益被侵害现象十分突出,建议制定农村集体经济组织法,规范农村集体经济行为,保护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

目前国务院有关部门和一些地方在农村集体资产管理的法规和制度建设方面进行了积极探索,取得了一些经验。我委认为,目前制定农村集体经济组织法的条件还不成熟,建议有关部门继续加强农村集体资产管理工作的改革试验,并注意及时总结经验,待条件成熟时再考虑制定法律。

8、姜健等31位代表提出制定肥料管理法的议案1件(第379号议案)。议案提出,美、加、法、韩、日等国都出台了肥料方面的管理法规,我国只有农业部制定的肥料登记管理办法,不利于规范肥料生产经营和使用行为,不利于保护企业、农民和农产品消费者的利益,建议制定肥料管理法。

制定肥料管理条例已经列入国务院2006年立法计划。国务院法制办、农业部提出,议案所提建议可在肥料管理条例中体现,建议目前不制定肥料管理法,待肥料管理条例实施一段时间后,在总结经验的基础上再确定是否制定肥料法。农

业部已将肥料管理条例(送审稿)报国务院,国务院法制办正抓紧工作。我委同意上述意见,建议国务院组织有关部门抓紧肥料管理条例的起草工作,认真研究代表提出的意见,待条件成熟时再考虑制定专门法律。

9、汪惠芳等30位代表提出制定兽药管理法的议案1件(第320号议案)。议案提出,兽药管理条例的可操作性不强,处方药和非处方药分类管理制度不健全,不利于兽药使用安全和动物产品的质量安全,建议制定兽药管理法,增强可操作性,明确监管职责,完善法律责任。

2004年国务院新修订公布了兽药管理条例。国务院法制办、农业部认为,修订后的兽药管理条例在兽药的研制、生产、经营、进出口、使用以及监督管理方面进行了完善和强化,进一步增强了可操作性,加强了法律责任,议案提出的问题主要是兽药管理条例执行的问题。建议先对兽药管理条例的实施情况进行必要的评估总结,在此基础上再决定何时制定兽药法为宜。我委同意上述意见。

10、何晶等34位代表提出制定植物新品种保护法的议案1件(第812号议案)。议案提出,植物新品种保护条例设置的司法和行政两条途径的品种权保护的运作模式不科学,行政调解对违法案件的处理弊多利少,有关侵权和假冒案件的赔偿额计算缺乏可操作性,对侵权人处罚过轻,地方和部门保护主义现象比较突出,还存在与相关法律以及国际公约不配套等问题,有必要制定植物新品种保护法。

我委认为,议案提出的问题,主要是植物新品种保护条例及其配套规章的执行问题,目前可暂不制定植物新品种保护法。建议有关部门加强执法监督工作,在总结实践经验、加强调研的基础上,对植物新品种保护条例及时进行修改,并论证是否需要制定植物新品种保护法。

国务院关于矿产资源合理利用、 保护和管理工作的报告

——2006年12月26日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

国务院副总理 曾培炎

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向十届全国人大常委会第25次会议报告我国矿产资源合理利用、保护管理工作的情况，请予审议。

一、我国矿产资源的现状

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础。中国是矿产资源大国，但资源禀赋较差，人均占有量不高。随着经济持续发展和工业化、城镇化步伐加快，矿产品需求大幅增长，国内供给紧张，对外依存度不断提高，矿产资源形势严峻。我国矿产资源状况有以下几个主要特征。

(一) 资源总量较大。我国地大物博，矿产资源种类齐全。已发现矿产171种，已探明资源储量的矿产159种。我国已探明矿产资源储量约占世界总量的12%，仅次于美国和俄罗斯，居世界第三位。有20多种矿产资源的探明储量位居世界前列，其中钨、锡、稀土、钛、镁等12种矿产居世界第一位；煤、钒、钼、锂等7种矿产居第二位；汞、硫、磷等5种矿产居第三位。多种多样的矿产资源，为我国工业化、现代化建设提供了良好的条件。

(二) 人均资源较少。人口多、人均资源不足是中国的基本国情。我国人均矿产资源探明储量只有世界平均水平的58%，在世界各国中排在第53位。除煤、铅、锌、钨、钼等少数矿种外，多数矿种人

均探明储量较少，特别是优质能源和部分工业生产急需的矿种人均储量很少。如石油、天然气人均探明储量分别仅相当于世界平均水平的7%、8%，铝土矿、铜矿、铁矿只相当于11%、17%、35%；铬、钾盐等矿产储量更是严重不足。这些重要资源相对短缺，成为我国经济发展的长期制约因素。

(三) 资源结构较差。受自然禀赋的影响，我国矿产资源质量悬殊、分布不均匀。一是储量大的多为一般矿产，大宗战略性矿产储量严重不足。石油剩余可采储量仅占世界总量的1.3%，天然气、铝土矿、铜矿、铁矿分别只占1.5%、2.2%、3.5%、7.1%，难以满足持续利用的需要。二是富矿少，贫矿多。铁矿平均品位为33%，富铁矿石储量仅占全国铁矿石储量的2%左右；铜矿平均品位仅为0.87%，不及世界主要生产国矿石品位的1/3。三是单一矿床少，共伴生矿床多。有80多种矿产以共伴生的形式存在，钒、钛、稀土储量的大部分伴生在其他矿产中，1/3的铁矿和1/4的铜矿是多组份矿。四是内陆地区矿产多，沿海地区矿产少。煤炭主要分布在山西、陕西、内蒙古、新疆，铜矿主要分布在江西、云南、甘肃、西藏。能源及其他重要矿产在空间上不匹配。这些都加大了我国资源开发利用的难度。

(四) 找矿潜力较大。新中国成立以来，我国矿产资源勘查取得许多重大突破，发现了一批重

要油气田、煤田和金属、非金属矿床，为经济社会发展提供了资源保障。但从总体上看，我国矿产资源勘查程度还很低，东中部地区勘查深度大都在地下400米以上，西部地区和400多万平方公里海域还存在大片的勘查空白区。石油、天然气、煤炭、铁、铜、铝等主要矿产资源查明程度普遍低于30%到50%。这表明，我国资源开发的潜力较大。只要加大勘查力度，在西部地区多找矿，在东中部地区地下深部多找矿，在所属海域多找矿，发现新矿藏的前景十分广阔。

(五) 供需矛盾突出。近几年来，随着经济快速增长，对矿产品的需求明显增加，主要矿产资源国内供给出现了较大缺口。2005年，我国石油消费量已达3.3亿吨，而国内生产量只有1.8亿吨；铁精矿消费量5.3亿吨，国内生产只能满足2.6亿吨，对外依存度都比较高。供需矛盾突出地反映在价格上。过去四年，铜矿、铁矿价格分别上涨了1.2倍、2.6倍。主要矿产资源国内供给短缺，是我们必须认真对待并着力解决的突出问题。

(六) 国际竞争激烈。改革开放以来，我国矿业对外开放不断扩大，弥补了国内供给不足，引进了资金、技术和管理经验。但是，世界矿业领域合作与竞争并存，特别是围绕大宗战略性矿产资源的国际竞争日趋激烈。我国矿产品进口贸易方式单一，主要是现货贸易，抵御国际市场风险的能力较弱；国内企业没有形成合力，对外谈判常常处于被动，矿产品进口价格受制于人。在矿产品出口中，也存在着相互压价、利益受损的现象。这些情况，必须引起高度重视。

二、矿产资源开发利用取得的成绩及存在的问题

改革开放以来特别是“十五”时期，在各地、各部门和矿产资源领域广大干部职工的共同

努力下，我国矿产勘查工作逐步加强，资源开发利用水平不断提高，矿业领域改革开放稳步推进，法律法规体系基本建立，矿产资源开发利用和保护管理取得了很大成绩，在国民经济和社会发展中起到了重要支撑作用。

(一) 矿产勘查取得新进展。“十五”期间，全国地质调查工作深入开展，重点成矿区带勘查力度明显加大，危机矿山找矿工作开始进行。2005年与2000年相比，矿产勘查投资增长58%，勘查项目由7000多个增加到2万多个，勘查面积由200多万平方公里扩大到400多万平方公里。新发现大中型矿产地超过1000处，相继找到新疆塔河、渤海湾蓬莱等8个探明储量大于1亿吨的整装油田，四川普光、内蒙古苏里格等5个探明储量大于1000亿立方米的大气田，并在新疆、西藏、云南等省区发现了一批大中型有色金属矿产地。煤炭探明储量净增188亿吨，铁矿石净增15亿吨，铝土矿石净增2.5亿吨。

(二) 矿产资源供应能力增强。过去五年，我国矿产资源开发步伐明显加快，能源基地和重要金属矿基地建设不断推进。在新疆塔里木、渤海湾等地建成了一批油气开发基地，在山西、内蒙古、陕西等省区建成了一批大型煤炭基地。煤炭、铁矿石和十种有色金属产量都翻了一番以上。2005年，全国矿石采掘量超过70亿吨，矿业总产值达1.48万亿元。重要矿产资源国内保障能力得到增强。同时，矿业对外开放进一步扩大。2005年，矿产品进出口贸易额达3075亿美元，“十五”期间年均增长24%。引进外商投资勘查和开采项目累计400多个，国内企业对外开发油气资源投资额累计近150亿美元，在澳大利亚和南美洲、非洲以及周边国家合作勘查开发了一批黑色金属、有色金属项目。

(三) 矿产资源综合利用和矿山环境保护力度加大。“十五”期间，国家采取有力措施，鼓励

矿山企业开展资源综合利用，发展循环经济，加强环境保护。矿产采选技术和工艺水平不断提高，共伴生矿回收、尾矿二次开发和矿山废弃物综合利用取得进展，一些低品位、难选冶的资源得以利用。矿山环境恢复治理保证金制度开始建立。在东北等地实施采矿沉陷区治理工程和棚户区改造工程，在山西省进行煤炭工业可持续发展政策措施试点，在浙江、江苏等省积极开展矿山环境治理试点，取得了初步成效。安全生产责任机制逐步形成，安全生产投入有所增加，2005年煤炭产量百万吨死亡率比2000年下降了53.6%。

(四) 矿产资源开发管理得到加强。2005年，国务院部署了全面整顿和规范矿产资源开发秩序工作。一年多来，“治乱”工作取得积极成效，“治散”和“治本”着手推进。到目前为止，全国共查处无证探矿采矿行为6万多起，责令停产整顿矿山近2万座，关闭矿山8000多座。产业集中度有所提高。同时，强化了对矿产资源的规划管理，出台了征收石油特别收益金、调整煤炭资源税等经济政策。采取降低出口退税、调整进出口关税等办法，控制高能耗、高污染和资源性矿产品出口，鼓励大宗战略性矿产品进口。加强了对钨、锡、锑、稀土等保护性矿种生产流通的监管。矿业权管理、矿山环境恢复治理、矿产资源监管等方面的制度逐步建立。目前，深化煤炭资源有偿使用制度改革试点工作已经在8个煤炭主产省区开展。

(五) 矿产资源法治建设步伐加快。“九五”期间，在全国人大及其常委会的直接领导下，完成了《矿产资源法》的修改工作，出台了《煤炭法》、《节约能源法》；国务院及有关部门颁布了一些矿产资源勘查、开采、管理方面的条例和办法。“十五”期间，全国人大组织开展了《循环经济法》制定和《节约能源法》修订工作。国务院制定了地质资料汇交管理、地质灾害防治等条例，修订了对外合作开采陆上和海洋石油资源的条例。

全国人大常委会及其有关专门委员会开展了《矿产资源法》、《安全生产法》等法律的执法检查工作。最近，全国人大环资委又专门组织对矿产资源合理利用、保护和管理情况进行调研。各级执法、司法机构严肃查处矿产资源领域的违法犯罪行为。矿产资源法治建设迈出了重要步伐。

我国矿产资源开发利用取得了明显成效，为经济发展和社会进步作出了重要贡献。这是党中央、国务院正确领导的结果，是全国人民共同努力的结果，也是全国人大及其常委会悉心指导的结果。在此，我代表国务院，向长期关心和支持矿产资源工作的各位常委会组成人员表示衷心的感谢！

在看到成绩的同时，我们也清醒地认识到，这几年，在经济快速发展的带动下，矿业市场由冷变热，矿产资源开发出现了不少新情况新问题，一些多年存在的深层次矛盾进一步凸现；随着经济增长方式的逐步转变和社会主义市场经济体制的不断完善，过去那种“有水快流”、放任开采的矿业管理方式，已经不能适应矿产资源合理利用的要求。主要表现在：

一是矿产资源储量不足。矿产勘查长期投入不足，公益性地质工作滞后，找矿技术缺乏重大突破。近几年，在主要矿产资源中，有七成以上矿种的探明储量没有增加，有一半左右矿种的探明储量趋于减少。勘查工作相对滞后。石油储采比只有14比1，与世界平均水平40比1相比，差距很大。

二是矿产资源利用率低。资源综合利用率只有30%左右。在资源开采环节，矿山企业“小、散、乱”，矿产资源回收率较低。在冶炼加工环节，生产装备和工艺落后，企业规模不经济，能源资源消耗高。在消费使用环节，用能产品单耗高。

三是矿产资源开发秩序问题突出。一些矿业权人“圈而不探”，炒作资源，“以采代探”，越界开采；一些地方无证勘查，私挖滥采；一些地方

越权审批资源，袒护落后企业，甚至出现官商勾结、权钱交易、牟取暴利的情况。矿业领域有法不依、执法不严、知法犯法的现象仍然存在，违法违规的行为屡禁不止。

四是矿山安全生产和生态环境形势严峻。煤矿安全事故多发，非煤矿山安全事故时有发生，给人民群众生命财产造成很大损失。矿山生态环境形势严峻。全国矿山采空区面积 1.35 万平方公里。采矿活动产生的固体废弃物累计达 200 多亿吨，废水、废气排放量也很大。

五是矿业体制机制还不完善。多年来矿业权可以无偿取得，导致企业不珍惜资源。矿产品价格形成机制不完善，不利于安全生产、资源节约和环境治理。资源税费政策不完善，利益分配机制不合理。国有大中型矿山企业历史负担重，资源枯竭型城市转型和矿山企业转产困难。矿产资源开发利用的宏观调控和监督管理机制不健全。矿业法治工作有待进一步加强。

对于上述问题，我们将认真研究，采取综合措施，统筹加以解决。

三、加强矿产资源合理利用、保护和管理工作的主要措施

当前和今后一段时期，我国经济社会发展处于一个重要的战略机遇期，同时也是一个矛盾凸显期。搞好矿产资源合理利用与保护管理，是保障经济发展、维护国家安全、实现现代化建设战略目标的必然要求，任务繁重而艰巨。党中央、国务院对矿产资源开发利用工作非常重视。党的十六届五中全会提出，要加快建设资源节约型、环境友好型社会，加强重要矿产资源的地质勘查，增加资源地质储量，规范开发秩序，实行合理开采和综合利用，健全资源有偿使用制度，推进资源开发和利用技术的国际合作。党的十六届六中全会指出，要加大对矿产资源地区的转移支付，建立健全资源开发有偿使

用制度和补偿机制，对资源衰退和枯竭的困难地区经济转型实行扶助措施。

近年来，随着矿业改革和发展的推进，我们对加强矿产资源合理利用和保护管理的认识不断提高。国务院加大了这方面的工作力度，先后出台了一系列文件，从地质勘查、矿产开发、资源节约、循环经济、环境保护、土地管理和调控、煤炭工业发展、安全生产、境外资源开发利用等多方面，对矿产资源合理利用与保护管理工作进行了全面部署，并相应制定了有关政策措施。

做好新形势下的矿产资源开发利用工作，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，按照构建社会主义和谐社会的要求，认真落实节约资源的基本国策。坚持立足国内、互利合作，加强勘查、集约开发，节约优先、合理利用，规范管理、促进和谐的方针，增强自主创新能力，建立适应市场经济规则的矿业运行机制和管理制度，推动矿业走节约、清洁、安全和可持续发展道路，为经济社会发展提供稳定安全的矿产资源供应保障。

(一) 切实加强矿产资源勘查。国务院 2006 年颁布了《加强地质工作的决定》，对加大矿产勘查工作力度做了全面部署。一是加强重点矿种、重点矿区勘查。以石油、天然气、煤炭、铀、铁、铜、铝等 16 个矿种为重点，加强 11 个主要含油气盆地、45 个煤炭国家规划矿区、16 个重点金属成矿区带、296 座大中型危机矿山和重要非金属矿产的勘查。到 2010 年，力争西部地区形成一批重要矿产资源接续基地，东中部地区隐伏矿产勘查实现新的突破。二是大幅度增加勘查投入。2006 年国家拿出 20 亿元建立中央地质勘查基金，主要用于重点矿种、重点成矿区带的前期勘查，第一批已安排 120 多个项目。同时，建立省级地质勘查基金。地勘基金实行滚动发展、良性循环。今后，中央和地方所得的矿产资源补偿费、矿业权使用费和矿业权

价款,主要用于矿产勘查等方面。鼓励和引导社会资金投入矿产勘查,允许企业矿产勘查支出按有关规定据实列支。三是完善地质工作体制机制。中央批准中国地质调查局为副部级事业单位,负责统一部署和组织实施国家基础性、公益性地质调查和战略性矿产资源勘查工作,并进一步建精建强中央以及地方公益性地质调查队伍。鼓励国有地质勘查单位与社会资本合资合作,组建矿业公司或地质服务公司;鼓励矿山企业勘采结合、组建具有国际竞争力的矿业公司和企业集团;鼓励发展多种所有制的商业性矿产资源勘查公司和机制灵活的找矿公司。积极发展矿业资本市场。

(二) 提高矿产资源生产供应能力。我们将落实全国矿产资源规划和能源中长期发展规划,切实加强矿山生产能力建设。一是新建一批大中型矿产资源供应基地。加快深海海域和陆域新区油气资源开发,稳定和提高油气产量;继续推进13个大型煤炭基地建设,优先发展特大露天煤矿,重点建设一批千万吨级安全高效的现代化矿井,形成一批大型煤电和煤化工基地;新建一批大中型金属、非金属骨干矿山。二是发展一批大型矿业企业。做大做强跨区域、跨行业、跨所有制、跨国界的大型矿业企业,支持“大集团建大基地、大集团配大资源”。鼓励大型矿业企业强强联合,并收购、兼并、重组和改造中小矿山。争取到2010年,煤炭大型企业产量占全国的60%以上。三是建立矿产资源储备制度。利用外汇储备较多的条件,增加国家战略性资源的储备。

(三) 推进矿产资源节约和综合利用。近年来,国务院先后下发了《做好建设节约型社会近期重点工作的通知》、《加快发展循环经济的若干意见》、《加强节能工作的决定》等文件。重点做好以下工作。一是着力提高矿产资源利用水平。积极利用低品位铁矿、铝土矿、磷矿等资源。重点解决北方厚煤层以及小煤矿回采率偏低的问题。到2010

年,全国煤炭资源矿井回采率平均水平,在目前的基础上提高10个百分点。二是切实加强共伴生矿产资源综合利用。继续实施内蒙古白云鄂博稀土铁矿、甘肃金川铜镍矿、四川攀枝花钒钛磁铁矿、湖南柿竹园多金属矿等综合利用项目。到2010年,矿产资源综合利用率达到35%左右。三是大力推进矿山废弃物的资源化利用。做好矿山废石、废渣、废水、废气的资源化利用。到2010年,煤矸石综合利用率达到75%,瓦斯抽采率达到40%以上,矿井水利用率达到60%以上。四是增进资源转化效益。发展煤基多联产,鼓励煤电联营、煤化联营和煤炭与其他相关产业联营,推进煤炭液化、气化工程建设,积极替代石油燃料。五是狠抓节能、节水、节材、节地,搞好重点行业及企业、重点领域、重点园区和地区循环经济试点。

(四) 推进矿业可持续发展。进一步督促各地区、各部门贯彻《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和《国家环境保护“十一五”规划》,做好矿业可持续发展有关工作。一是加强矿山环境治理。抓紧制定矿山环境恢复治理规划,进一步实施采矿沉陷区治理等工程,促进老矿山及资源枯竭型城市生态恢复。到2010年,矿山环境恢复治理率达到35%以上。二是推行矿山清洁生产。重点提高煤炭清洁利用水平,减少煤炭硫份、灰份及其他杂质含量。到2010年,原煤入洗率由目前的30%左右提高到50%左右。同时,加强企业污水处理等设施建设,强化对有毒、有害污染物排放的监管。三是推进资源枯竭型城市经济转型。积极发展接续产业,健全基础设施,加快企业改革、改组、改造,解决好历史遗留问题。继续推进矿山棚户区改造工程。2005年国务院决定在东北地区阜新、辽源、大庆、伊春等四个城市进行试点,今后将逐步扩大到中西部地区一些城市。四是实行有利于矿业可持续发展的政策措施。督促企业足额提取矿山环境治理恢复保

证金,符合条件的企业提取矿山转产发展资金,加快出台资源开发补偿和生态补偿办法。继续推进山西煤炭工业可持续发展政策措施试点。

(五) 突出抓好矿山企业安全生产。下大决心、花大力气加强安全生产工作,努力提高矿业安全生产水平。一是落实矿山安全生产的目标。把“十一五”期间安全生产的主要指标分解到有关地区和企业,要求煤矿百万吨死亡率下降 20%以上、特大事故起数下降 20%以上、非煤矿山死亡人数下降 10%以上。二是健全安全生产责任制。严格实行中央监察、地方监管、企业负责的监管体制和工作机制,把安全生产主体的责任落实到每一个矿山企业。三是加强安全生产基础工作。严格实施矿山企业安全技术标准和管理制度,按规定配备安全生产专业人员,强化监测监控,搞好从业人员安全生产技能培训,健全应急救援机制。四是进一步增加安全生产投入。2007 年将考虑继续安排中央资金,加上地方配套资金,支持煤矿瓦斯治理和国有煤矿安全技术改造。落实矿山企业安全生产准备金制度,要求矿山企业足额提取安全生产费用,切实改善安全生产条件。

(六) 大力推进矿业科技进步。按照《国家中长期科学和技术发展规划纲要》等文件的要求,重点做好以下工作。一是提高矿业科技支撑能力。大力推进成矿理论、找矿方法和勘查开发关键技术的研究,力争在煤炭合理高效经济清洁开发利用、深部矿产资源勘查、矿产资源高效开发与矿山环境优化、海底资源探测与开发等方面取得突破。二是提高矿山企业装备水平。做好矿产资源勘查开采关键设备的引进消化吸收工作,着力开发大型煤炭综合采掘设备、大型海洋石油工程设备、大断面岩石掘进机等重大技术装备,努力提高矿山装备自动化、信息化和数字化水平。到 2010 年,大型煤炭企业机械化程度由现在的 40%左右提高到 60%左右。三是加强矿业科技人才培养。大

力发展矿业高等教育和中等职业教育,保持合理的招生规模。以重大勘查开发和科技攻关项目为依托,加快培养创新型人才、复合型人才和科技领军人才。

(七) 深入整顿矿产资源开发秩序。进一步强化矿产资源管理,全面完成整顿和规范矿产资源开发秩序的各项任务。一是巩固整顿工作成果。继续打击矿产资源开发中存在的违法违规行为,集中开展重点矿区、重要矿种的专项整治,确定关闭对象、严格关闭标准、限定关闭时间、落实关闭任务,坚决关闭破坏环境、污染严重和不具备安全生产条件的矿山企业。二是加大矿产资源整合力度。以战略性矿产、优势矿种、重点矿区为重点,加快矿山企业结构调整步伐,提高矿业生产集中度。突出抓好煤炭行业整合工作,达不到有关规模标准的煤矿,一律限期整合。三是加强矿产资源开发利用的监管。核心是加强对矿业权人的管理,严格资质条件、准入标准和勘查开采活动监管,强化监督检查,抓好队伍建设,提高管理水平。

(八) 建立规范的矿业管理机制和制度。争取用两到三年的时间,初步建立起适应市场经济规则的矿业开发运行机制和管理制度。一是健全矿产资源分类分级管理制度。坚持国家矿产资源所有权制度,合理划分中央和地方管理权限。对一些重要矿产资源,实行集中统一管理或适度加强中央管理。二是完善矿产资源有偿使用制度。实行矿业权有偿取得和矿产资源有偿开采,取得矿业权必须依照规定缴纳矿业权使用费和矿业权价款,开采矿产资源必须缴纳矿产资源补偿费以及资源税、增值税。国务院要求试点省区做好深化煤炭资源有偿使用制度改革工作,取得经验后逐步推广到全国和其他矿种。三是理顺矿产资源开发利益分配关系。改变原有分配方式,把矿产开发收益的大头留给地方,主要用于矿产资源勘查,

并用于解决老矿山企业各种历史包袱问题，造福于矿区人民。四是健全矿产资源政策和规划体系。合理提高矿产资源税费征收标准，逐步完善矿产资源税费计征方式。解决矿业增值税实际税负水平偏高的问题。完善矿产资源规划管理，加大规划实施力度。

(九) 积极推进国际矿业合作。我们将贯彻中央的决策部署，抓好促进矿产品贸易、提高矿业利用外资水平和加强境外资源开发利用等工作。一是调整矿产品贸易结构。进一步扩大稀缺资源进口，合理控制资源性产品出口。推进贸易多元化，多渠道进口重要矿产资源。改进贸易方式。二是引进国外矿业先进技术和管理经验。根据国家产业政策，继续吸引外商以独资、合资、合作等方式进行风险勘探和资源开发，积极引进国际资源勘探开发、综合利用和矿山管理的先进技术与成熟经验。三是实施资源“走出去”战略。加大境外勘探开发的力度。通过新建项目和收购、兼并、参股等多种形式推进国际合作。

(十) 进一步加强矿产资源法治建设。我们将积极配合全国人大及其常委会，做好矿产资源立法的各项工作。主要是：抓紧《矿产资源法》进

一步修改的准备工作，为矿产资源合理利用、有效保护和科学管理提供法律保障。协助做好《煤炭法》等法律的修订工作，做好《能源法》、《石油天然气法》、《原子能法》、《循环经济法》等法律起草的准备工作。同时，抓紧完善《矿产资源法》配套法规体系，制定国家保护性开采特定矿种管理、国家规划矿区管理、矿产资源监督管理等方面的法规。搞好依法行政，加大执法力度，做好有关司法工作，切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，推动矿产资源合理利用与保护管理工作走上法治化轨道。

全国人大及其常委会高度重视矿产资源合理利用、保护和管理的工作，对社会普遍关心的矿产资源问题开展了大量调研，提出了许多重要的报告和议案，极大地促进了我国矿业的健康发展。全国人大常委会这次听取汇报，是对国务院工作的关心和支持。我们要在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，在全国人大和广大人民群众的关注和支持下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，推进矿产资源合理利用，加强矿产资源保护管理，为全面建设小康社会做出更大的贡献。

国务院关于当前水环境形势和水污染防治工作的报告

——2006年12月26日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

国家环境保护总局局长 周生贤

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向十届全国人大常委会第二十五次会议报告当前水环境形势和水污染防治工作情况，请予审议。

一、我国水污染防治工作的主要进展

党中央、国务院对水污染防治工作高度重视。胡锦涛总书记多次作出重要批示。2005年，国务院发布了关于加强环境保护的决定，将加强水污染防治作为一项重要任务。今年4月，国务院召开了第六次全国环保大会，温家宝总理强调，做好新形势下的环保工作，关键是要加快实现三个转变：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重；二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。这标志着我国经济发展与环境保护的关系将发生根本性调整，保护环境的方式将发生根本性变革，环境保护工作局面将发生历史性转变。各地区、各部门认真贯彻中央关于环境保护的工作部署，把污染防治作为重中之重，把确保群众饮水安全作为首要任务，积极落实重点流域水污染治理任务，不断加大水污染防治工作力度，取得了积极进展。

(一) 结构性污染有所减轻。国家把产业结构调整作为改善环境质量的重要手段。“十五”以来，制定了一系列产业政策、专项规划和法规标准，关闭取缔了近4万个（条）污染严重的企业或生产线，集中整顿了化工等8个重污染行业，全国单位工业产值化学需氧量排放量下降了近50%。

(二) 重点流域污染治理有序推进。“十五”期间，“三河三湖”（淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池）累计投入治污资金800多亿元，建成和在建污染治理项目1800多个，重点流域水质达标比例有所提高。三峡水库蓄水达156米以后，干流水质保持稳定。今年，国家又启动了丹江口库区及上游、松花江流域水污染治理工程。

(三) 水污染防治能力有所增强。近年来，国家先后出台了推进水价改革、实行污水和垃圾处理收费等政策，各地共建成城市污水处理厂近800座，全国城市污水处理率达到52%，比2000年提高了18个百分点。组织开展了湖泊污染治理关键技术研究示范，开发了城市饮用水安全保障技术与新工艺，研制了一批水污染控制功能材料和新型水处理反应器，为水污染控制与治理工程提供了重要技术支撑。今年8月，召开了全国环保科技大会，100多位院士和一大批环保科技工作者参加了会议，共同研究提高我国环境保护科技水平的大计。

(四) 水污染防治体制机制趋于完善。国务院先后批准建立了全国环境保护部际联席会议、三峡库区及其上游水污染防治部际联席会议、丹江口库区及上游水污染防治和水土保持部际联席会议等制度。各地认真落实国务院批准的水污染防治规划,制定了区域水污染防治的有关法规和实施方案,加强了对水污染防治工作的组织领导和综合协调,建立了目标管理、监督检查、责任追究等制度。新闻媒体积极报道水污染防治进展情况,发挥了舆论引导和监督作用。公众环保意识逐步提高,珍惜水资源、保护水环境的社会氛围日益浓厚。

2005年11月,中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸事故,造成大量苯系污染物进入松花江水体,引发重大水环境污染事件。党中央、国务院对此高度重视,要求有关地方和部门采取有效措施,积极做好应对工作,把这一事件造成的损失减少到最低限度。按照中央的部署,黑龙江、吉林两省人民政府和国务院有关部门采取了“三步走”的防控措施,严密防控水污染:一是加强监测防控,确保沿江人民群众饮水安全;二是全面组织开展松花江水污染事件应急处理技术攻关和生态环境影响评估,及时提出应急对策;三是抓紧编制松花江流域水污染防治规划。今年8月,国务院批复了《松花江流域水污染防治“十一五”规划》,标志着松花江水污染治理进入了全面推进、重点突破的新阶段。8月下旬,妥善处置了松花江支流牯牛河污染事件,确保了群众饮水安全,维护了国家对外形象。

二、当前水污染防治工作面临的严峻形势

虽然水污染防治工作取得了一定进展,但水环境形势依然十分严峻,老的问题还未解决,新的问题又接踵而至,主要水污染物排放总量明显

超过环境容量,人民群众对水污染事件的反映和投诉越来越多。

(一) 水污染状况相当严重。2005年,全国七大水系的411个地表水监测断面中有27%为劣V类水质,基本丧失使用功能。重点流域40%以上的断面水质没有达到治理规划的要求。流经城市的河段普遍受到污染,一些地区已经出现了“有河皆干、有水皆污”的现象,近岸海域赤潮和三峡库区支流“水华”现象接连发生。全国大、中城市浅层地下水不同程度地遭受污染,约一半的城市市区地下水污染较为严重,大城市的中心地带、城镇周围区,以及排污河道两侧、引污灌溉区污染尤为严重。河北平原和长江三角洲等区域,浅层地下水已呈现面状污染态势。据统计,今年上半年,全国化学需氧量排放量比去年同期增长了3.7%。第三季度以来,虽然增幅明显回落,但污染物排放总量仍在继续增加。

(二) 饮用水安全存在隐患。目前,全国有3亿多农村人口存在饮用水不安全问题。不少地区符合标准的饮用水水源地呈缩减趋势。有的大城市没有备用水源。据调查,全国113个环保重点城市的222个地表饮用水水源地,平均水质达标率只有72%。河流型地表水水源地主要污染指标为粪大肠菌群,湖库型地表水水源地主要污染指标为总氮,地下水饮用水水源地超标组份主要有铁、锰、硝酸盐等,部分检测出微量有机污染物。

(三) 部分流域水资源开发利用程度过高。淮河、辽河水资源开发利用超过60%,海河超过90%,明显超出合理利用水平,减弱了水体自净能力,致使枯水期基本上没有生态流量,加剧了污染恶化的趋势。

(四) 水污染事故频繁发生。我国不少化工、石化等重污染行业布局在江河沿岸,有的甚至建在饮用水水源地附近和人口密集区,很多企业建厂早、设备陈旧、管理落后、治污设施不健全;此

外，化学品储运过程中也存在不少漏洞，加上防范措施跟不上，极易造成水污染事故，严重威胁水体安全。

造成水环境形势严峻的原因是多方面的。首先是一些地方领导干部特别是基层领导干部对落实科学发展观的认识还不够到位。一些地方“重经济轻环保”的思想还很严重，“先温饱后环保”、“先污染后治理”的错误认识依然存在。二是产业结构不合理，经济增长方式粗放。产业结构调整进展缓慢，重工业特别是高污染行业增长较快，部分地方建设了一些明令禁止的小化工、小造纸、小皮革等项目，很多本应淘汰的落后生产能力还没有退出市场。三是环保机制尚不健全，治污投入不足。目前，水资源价格既不能反映资源的稀缺程度，又不能反映污染治理成本，对节水减污起不到应有的调节作用。“十五”期间，环保投入虽较“九五”有了大幅增长，但仍有较大缺口。由于污水处理收费不到位、管网不配套等原因，很多污水处理厂建成以后，不能正常运行，污水处理率还比较低。四是环境执法不严，监管不到位。现行的环保法规还不够完善，对环境违法处罚力度不足，导致违法成本低、守法成本高。有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较普遍。一些地方存在严重的地方保护主义，有的地方政府领导甚至用“挪位子”、“摘帽子”、“打板子”等手段，直接干扰环境执法；个别的环境执法人员知法犯法，甚至贪赃枉法。五是基层环境监管能力十分薄弱。除一些经济发达地区外，县级环保机构普遍人员不足，工作疲于应付。一些基层环保部门甚至不具备最基本的执法条件，难以为执法提供依据，发生了污染事故甚至要靠鼻子去闻。

三、水污染防治法执法检查报告 及审议意见的落实情况

2005年5月，全国人大常委会对水污染防治

法执行情况进行了检查，提出了一些意见和建议。今年5月，又对执法检查落实情况进行了跟踪检查，提出了六个方面的意见和建议。国务院领导同志对此高度重视，要求认真做好整改工作。有关部门对照意见和建议，研究查摆问题，结合各自职责，着重从八个方面进行了整改。

(一) 确定水环境保护目标。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》将主要污染物排放总量减少列为约束性指标，明确要求到2010年，二氧化硫和化学需氧量排放总量比“十五”期末减少10%。有关部门正在抓紧编制《国家环境保护“十一五”规划》，初步确定“十一五”水污染防治的主要目标是：全国地表水水质有所好转，水生态环境恶化趋势得到基本遏制。

(二) 明确水污染防治工作部署。今年7月，国务院召开了全国水污染防治工作电视电话会议，曾培炎副总理在会议上提出了六个方面的要求：一是严格控制污染物排放总量；二是继续抓好重点流域水污染防治；三是加快城镇污水垃圾处理设施建设；四是坚决防范水环境安全事故；五是优化经济布局，改善水环境质量；六是切实做好饮用水安全保障工作。目前，各地区、各部门正在认真贯彻落实。

(三) 制定和完善水污染防治有关规划。在继续推进“三河三湖”、三峡库区及其上游水污染防治工作的基础上，“十一五”期间，国家又把南水北调水源地及沿线、黄河小浪底水库及上游、松花江等列入流域污染防治重点。国务院已经批准了松花江流域水污染防治规划，目前正在组织实施；其他流域污染防治规划正在抓紧编制或修订。国务院还审议通过了《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》，有关部门已完成或正在编制《全国城镇污水处理和再生利用设施建设规划》、《水资源综合规划》、《渤海环境保护总体规划》、《全国城市饮用水安全保障规划》、《全国饮用水水

源地环境保护规划》和《全国地下水污染防治规划》等综合规划或专项规划。

(四) 分解落实水污染物总量控制目标。国务院批复了《“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》，确定了各地主要污染物排放总量的控制指标，并要求每半年公布各地区主要污染物排放情况。受国务院委托，环保总局分别与各省级人民政府签订了“十一五”化学需氧量总量削减目标责任书，既包括污染物总量削减目标，又包括流域省界断面水质目标。目前，各省（区、市）正在层层分解，将减排指标落实到市、县和重点排污单位。

(五) 加强饮用水水源地保护和农村饮水安全工程建设。国务院有关部门组织各地对饮用水水源地保护情况进行了普查，正在开展全国地下水污染调查；集中力量开展了饮用水水源保护区专项执法检查，取缔搬迁了危及饮用水水源安全的1400多个污染源。国务院高度重视解决农村饮水安全问题，决定从原规划用3个五年计划的时间缩短为用2个五年计划的时间，解决全国农村3亿多人口的饮水安全问题，并相应大幅度增加投资，用于支持农村饮水安全工程建设，重点解决高氟水、高砷水、苦咸水以及局部地区饮用水供应严重不足的问题。

(六) 强化产业结构调整。国务院已发布了《促进产业结构调整暂行规定》，对淘汰落后生产能力、关闭污染严重企业提出了明确要求。有关部门制定了重点行业准入条件等一系列产业政策和技术标准，出台了《清洁生产审核办法》，发布了钢铁、氮肥、电镀等重点行业清洁生产评价指标体系，颁布了第三批《国家重点行业清洁生产技术导向目录》，推动和规范清洁生产工作。出台了黄姜加工行业的产业指导政策和污染物排放标准。加大了对造纸、化工、冶金、食品、纺织等重点污染行业的环境监管，促进了企业技术改造，一

些地方产业结构调整已取得初步成效。

(七) 完善环境法律法规和监管体制。执法检查报告提出了修订水污染防治法的建议，有关部门反复研究、认真吸纳，已提出了具体修订方案。监察部、环保总局联合出台了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，强化了环境违法行为的行政责任追究。根据中央编办的批复精神，环保总局正在组建5个区域环保督查中心和6个核与辐射安全监督站，进一步加大对地方环保工作的监督检查，协调解决区域、流域环境纠纷，增强重大突发环境事件的应急处置能力。

(八) 严肃查处环境违法行为。执法检查报告中指出，黄河流域湟水河、渭河等主要支流和辽河支流条子河污染严重，造纸、化工等企业违法排污较为突出。为此，有关部门组成联合督查组，对宁夏石嘴山至内蒙古乌海的黄河沿岸近百公里的重污染企业清理整顿工作进行了督查，严肃查处了弄虚作假、违法排污的宁夏青铜峡峡光纸业公司等企业。今年，国务院七部委以保障群众饮水安全和查处工业园区违法案件为重点，联合开展了整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动。截至10月底，共出动环境执法人员148万人次，检查企业近50万家，查处环境违法企业约1.9万家。有关部门分三批对16起严重环境违法案件进行了挂牌督办，涉及违法企业133家，严肃追究了33名责任人，其中2人被依法追究刑事责任。有关部门组织对环境影响评价法实施以来批准的化工石化类建设项目进行了环境风险排查，对各地贯彻落实新开工项目清理自查情况进行了督查。目前，各有关地方正在抓紧整改。

四、认真做好“十一五”期间水污染防治工作

“十一五”期间，环境保护工作将继续坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深

入贯彻党的十六大和十六届三中、四中、五中、六中全会精神，全面落实科学发展观，坚持预防为主、防治结合，强化环境准入，严格控制污染物排放总量；坚持全面推进、重点突破，加快水污染治理，确保群众饮水安全；坚持标本兼治、综合治理，综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段，不断加大水污染防治力度。重点抓好以下工作：

（一）严格实行总量控制、目标管理、责任追究制度

以主要污染物总量减排为重要手段，促进经济结构调整、增长方式转变和环境质量改善，督促各地严格执行产业政策，责令应该淘汰的企业限期关闭。以造纸、化工、制药、酿造、印染等重污染行业为重点，加大企业技术改造和污染治理力度。强化目标责任，督促各地尽快把减排指标分解落实到县（市）和重点排污单位，加快建立科学的减排指标体系和监测体系，并实行严格考核。

（二）以保障群众饮水安全为重点，加快推进水污染防治工作

2007年年底以前，要完成饮用水水源地划定和调整工作。坚决取缔、拆除饮用水水源地一级保护区内的直接排污口。加强城市备用水源建设，强化城市供水水厂、管网和二次供水设施的管理和水质监测，采取集中供水、分散供水、分质供水以及卫生环境整治等措施，健全饮用水安全应急保障体系。进一步加快农村饮水安全工程建设，确保“十一五”期间解决全国农村1.6亿人口的饮水安全问题。

加强对重点流域污染防治规划实施的指导和检查，加大中央财政的支持力度。今年，国家已安排39亿元国债资金用于支持城市污水处理及配套管网建设，今后将继续加大对城市污水管网设施建设的支持力度。督促各地加快建设治污工

程，凡列入规划的城市污水处理设施，必须按计划建成投产，确保到2010年全国设市城市污水处理率不低于70%。进一步深化工业污染治理，加大督促检查力度，确保重点企业完成治理任务，切实增强工业污染防治能力。同时，结合社会主义新农村建设，因地制宜地搞好农村改水、改厕以及污水、垃圾处理，积极防治农业面源污染，进一步加强农村水污染治理。

（三）严格环境准入，加强执法监管

严格建设项目环境影响评价和“三同时”管理。尽快出台《规划环评条例》，推动各类规划环评落到实处。提高建设项目在环保方面的准入标准，把污染物排放总量控制指标作为项目审批的强制性条件。着力推动市、县两级环保部门严格执行建设项目环境管理各项制度。对超过污染物总量控制指标、生态破坏严重或者尚未完成生态恢复任务的地区，暂停审批新增污染物排放总量和对生态有较大影响的建设项目；对未履行环评审批程序即擅自开工建设或擅自投产的建设项目，要责令停建或停产，并追究相关人员的责任。组织开展全国主体功能区划规划编制工作，根据区域主体功能定位，确定环境准入门槛，从源头控制环境污染。

健全水污染防治相关法规，抓紧制定《饮用水源保护区环境管理条例》。继续深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动，严厉查处污染农村饮用水水源和向城镇排水设施违法排污的企业，重点打击利用渗坑渗井或私设暗管排污的违法行为。集中整治化工、冶炼、印染、造纸、制革等重污染行业和工业园区的违法排污问题。对占全国工业水污染负荷65%以上的3200多家工业企业进行重点监管，安装在线监测装置，做到实时监控。对监管失职的执法人员，要严肃追究责任。制定和完善重点流域和敏感水系水环境应急预案，切实抓好水环境安全事故防范工作。

(四) 运用市场机制推进污染治理,切实提高污染防治能力

大力推进水价改革,积极落实污水处理收费政策。所有城镇都要开征污水处理费,并逐步提高收费标准,原则上达到每吨污水收费0.8元。2008年年底前,所有自备水源用户都要开征污水处理费。凡收费不到位的地方,当地财政要对运营成本给予补助。落实国家在污水处理设施建设方面给予的土地、税收等优惠政策。推进城镇污水处理单位改制转企,实行特许经营,并强化监管。完善生态补偿政策、机制,开展生态补偿试点。

为全面了解我国环境状况,掌握各类污染源的基本信息,国务院决定用三年左右的时间,开展全国第一次污染源普查,并成立了由曾培炎副总理担任组长的普查领导小组,这是我国环境保护一项重要的基础性工程,将为我国的环境保护

科学决策提供依据。《国家中长期科学和技术发展规划纲要》把“水体污染控制与治理”作为16个重大科技专项之一,将组织全国的环境科技力量,共同攻克水污染防治领域的重大技术和关键技术。同时,将加快建设先进的环境监测预警体系和完备的环境执法监督体系,强化地方监管能力,切实提高环境执法监督水平。

全国人大及其常委会高度重视水污染防治工作,多次组织执法检查和调研,提出了许多重要的报告和建议,有力地推动了水污染防治工作的开展。全国人大常委会这次听取汇报,是对国务院工作的关心和支持。我们将紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,全面落实科学发展观,按照构建社会主义和谐社会的要求,进一步开拓创新,扎实工作,努力实现“十一五”水环境保护目标。

国务院关于推进国有商业银行股份制改革 深化金融体制改革工作的报告

——2006年12月26日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

中国人民银行行长 周小川

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近年来我国国有商业银行股份制改革和深化金融体制改革有关工作情况，请予审议。

一、国有商业银行股份制改革等 重大金融改革取得新进展

根据党的十六大和十六届三中全会精神，近年来，我国进一步深化金融体制改革，着力建立现代金融企业制度，着力推进国有商业银行股份制改革、汇率形成机制改革和农村信用社改革，这些酝酿多年、难度很大的重点领域和关键环节的改革取得重要进展。

（一）国有商业银行股份制改革迈出重要步伐

国有商业银行是我国银行业的主体，多年来在推动社会主义市场经济的改革和发展中发挥了巨大作用、做出了重要贡献，但自身也积累了严重风险。党中央、国务院对国有商业银行改革十分关心和重视，国际国内亦十分关注。2002年，国务院成立了国有独资商业银行综合改革专题工作小组，研究国有商业银行改革问题。2003年9月，党中央、国务院决定按照“建立规范的公司治理结构，转换经营机制，成为产权清晰、资本充足、内控严密、运营安全、服务与效益良好、具有国

际竞争力的现代商业银行”的目标，对国有商业银行实施股份制改革，并选择中国银行、建设银行进行试点。为加强对这项重大改革的组织领导和协调，国务院成立了国有独资商业银行股份制改革试点工作领导小组并下设办公室。2003年12月，国务院批准设立中央汇金投资有限责任公司，由其运用国家外汇储备向试点银行注资，作为国有资本出资人代表，行使国有重点金融机构控股股东职责。国务院明确要求，对国有商业银行实施股份制改革，是背水一战，只能成功，不能失败，必须实现国有资本保值增值。2003年12月，国家向中国银行、建设银行分别注资225亿美元。2004年8月和9月，中国银行、建设银行先后整体改制为股份有限公司。2005年4月，国家向工商银行注资150亿美元。2005年10月，工商银行整体改制为股份有限公司。此外，建设银行于2005年10月在香港成功上市，中国银行分别于2006年6月和7月在香港H股市场和境内A股市场成功上市，工商银行于2006年10月以A+H股的方式在内地和香港同时成功上市。

为稳步推进国有商业银行股份制改革，在认真总结我国经济与金融体制改革经验的基础上，确定了包括国家注资、处置不良资产、设立股份公司、引进战略投资者、择机上市等改革步骤的总体方案。结合各家银行的实际情况，按“一行

一策”的原则制订具体实施方案。在国家注资时，成立汇金公司，由其代表国家对试点银行履行出资人职能，明确了对国有资本保值增值的责任与措施。在处置不良资产时，严格进行外部审计，追究有关人员责任，采取市场化模式处置不良资产，努力减少损失，防范道德风险。在设立股份有限公司时，按照产权清晰、资本充足、内控严密、运营安全的现代股份制商业银行的要求，制订了公司治理与内控指引。对股改所涉及的财政税收、劳动工资、社会保障、国有土地经营管理、人事管理、工商登记注册、金融监管等方面均制订了相应的配套政策。

目前，中国银行、建设银行和工商银行的股份制改革已取得明显成效，主要表现在：

一是初步建立了相对规范的公司治理架构，内部管理和风险控制能力不断增强。三家改制银行的股东大会、董事会、监事会和高级管理层之间逐步形成了各司其职、有效制衡、协调运作的架构与机制。内控机制建设逐步得到加强，初步形成了相对独立的内控体系和相对完善的风险防范体制。

二是财务状况明显好转。资本充足率、资产质量和盈利能力等指标显著改进，财务可持续能力明显增强。截至2006年6月底，中国银行、建设银行和工商银行的资本充足率分别为12.40%、13.15%和10.74%，不良贷款比例分别为4.19%、3.51%和4.10%，税前利润分别达340.13亿元、328.14亿元和385.85亿元，达到历史最好水平。同时，三家改制银行均按照监管标准和会计准则，提足了风险准备，抗风险能力显著增强。

三是公开发行上市成功，市场约束机制显著增强。三家改制银行成功上市，不仅建立了市场化的资本金补充机制，而且规范了信息披露，加强了高级管理层的履职约束，充分发挥了资本市

场对建立现代金融企业制度的促进和监督作用。此外，中国银行和工商银行先后在A股市场成功发行上市，显著扩大了A股市场规模，大大提高了上市公司整体质量和投资价值，有力促进了境内资本市场的改革与发展。

四是经营管理能力和市场竞争力稳步提高。三家改制银行围绕转换机制、防范风险、提高效率、改善服务的理念，注重引进高级经营管理人才，加大内部人力资源改革力度，不断改进产品、业务、流程和管理制度，金融服务水平不断提升，经营管理能力、市场竞争力明显增强。

同时，国家注资获得了明显收益，实现了国有资本的保值增值。

(二) 农村信用社改革取得重要进展和阶段性成果

2003年6月，国务院决定在浙江等8个省(市)实施农村信用社改革试点。2004年8月，农村信用社改革在除海南和西藏以外的21个省(区、市)全面推开。这次改革是在管理体制、产权模式和组织形式等方面的一次全面改革，主要内容包括三个方面：一是改革农村信用社的产权制度，明确产权关系，完善法人治理结构，转换经营机制；二是改革农村信用社的管理体制，将农村信用社的管理交由省级政府负责，明确由银监会依法行使对农村信用社的金融监管职能；三是消化农村信用社的历史包袱，国家在资金、财税、利率等多方面给予农村信用社政策扶持。目前，29个省(区、市)农村信用社改革试点工作已经取得了重要进展和阶段性成果。

一是产权制度改革稳步推进。按照“因地制宜、区别对待、分类指导”的原则，各地的农村信用社根据实际情况选择股份制、股份合作制等新的产权模式，以及农村商业银行、农村合作银行和以县(市)为单位统一法人的组织形式。截至2006年6月末，共组建银行类金融机构80家，

组建以县(市)为单位统一法人机构 584 家。同时,农村信用社监督管理框架基本建立,省级政府、省联社和监管机构的职责分工初步明确。

二是历史包袱得到有效化解。国家在中央银行资金支持、财政补贴、税收减免三方面对农村信用社予以政策支持。截至 2006 年 11 月末,经严格审查考核,人民银行共对 29 个省(区、市)的 2402 个县(市)发行专项票据 1656 亿元,对吉林、陕西省的 5 个县(市)发放专项借款 1.4 亿元。随着各项扶持政策的逐步落实,农村信用社历史包袱已得到初步化解。

三是资产质量不断改善,支持“三农”服务功能不断增强。截至 2006 年 6 月末,全国农村信用社不良贷款比例为 12.6%,与 2002 年末相比下降了约 24 个百分点;在资本充足率方面,农村信用社、农业合作银行和农村商业银行分别达 7.7%、12.3%和 8.6%,而 2002 年末,全国农村信用社资本充足率仅为-8.45%,2004 年,全国农村信用社实现了近 10 年来首次轧差盈余,截至 2006 年 6 月末,全国农村信用社农业贷款余额达到 12242 亿元,占全国金融机构农业贷款的比例由 81%提高到 91.4%。截至 2006 年 6 月末,金融机构涉农贷款余额达到 34437 亿元,比 2003 年末增加了 7059 亿元。

(三) 人民币汇率形成机制改革顺利实施

2005 年 7 月 21 日,我国按照主动性、可控性和渐进性的原则,正式实施人民币汇率形成机制改革。改革的总体目标是:建立健全以市场供求为基础的、参考一篮子货币进行调节的、有管理的浮动汇率体制,保持人民币汇率在合理、均衡水平上的基本稳定。

为配合人民币汇率形成机制改革,及时出台了一系列促进外汇市场发展的政策措施。一是允许符合条件的非银行金融机构和非金融企业进入银行间即期外汇市场,并建立银行间人民币远期

市场。二是完善市场交易机制,引入人民币对外币交易做市商制度和询价交易方式。三是增加外汇交易品种,开办银行间市场外币间买卖业务,扩大银行对客户远期结售汇业务范围,推出银行对客户外汇掉期、银行间外汇远期和掉期等外汇避险工具。四是改进汇价管理体系,扩大非美元货币波幅和美元现汇与现钞买卖差价,允许银行对客户挂牌汇率一日多价,增强银行经营的灵活性和自主定价能力。五是加快与国际外汇市场接轨步伐,允许我国金融机构和投资者通过中国外汇交易中心买卖芝加哥商品交易所的汇率和利率产品。

汇率形成机制改革一年多来,人民币汇率实现了小幅双向波动,汇率弹性明显增强。汇率形成机制改革以来至 2006 年 12 月 8 日,人民币对美元汇率累计升值 5.75%,市场供求在汇率形成中的作用得到初步发挥,企业逐渐适应了人民币汇率的有管理浮动,没有对经济发展和金融稳定产生冲击。随着汇率形成机制改革效应的进一步释放,新汇率制度在推动我国对外贸易结构调整、优化经济结构、促进产业升级、实现经济可持续发展等方面的积极作用还将进一步显现。

同时,积极稳妥地推进利率市场化改革,人民币存贷款利率分别实现了上限和下限管理,中央银行利率体系逐步完善,金融机构定价水平显著提高,各类企业对利率的敏感性不断增强,利率在优化资源配置和货币政策传导中的作用进一步显现。

(四) 坚持实行稳健货币政策,加强和改善金融宏观调控

2003 年以来,我国经济开始进入新的上升周期,经济运行总体平稳,但也出现了部分行业投资过热、能源资源紧张、投资增长过快、国际收支顺差过大、货币信贷增长偏快等突出问题。为此,国务院决定继续实行稳健的货币政策。近年

来, 加强和改进金融宏观调控的主要措施包括:

一是运用公开市场操作回收金融市场流动性。包括发行央行票据, 加大公开市场操作, 加大再贷款、再贴现回收力度, 将基础货币增长率控制在合理水平。二是多次提高存款准备金率, 深层次对冲银行体系流动性。2003年、2004年先后两次提高存款准备金率共1.5个百分点, 2006年累计三次上调存款准备金率共1.5个百分点; 2004年起实施差别存款准备金率, 建立对金融机构的正向激励和约束机制。三是调整各层次利率水平, 发挥利率杠杆的调控作用。两次上调一年期存款基准利率共0.54个百分点, 三次上调一年期贷款基准利率共0.81个百分点, 两次下调金融机构超额存款准备金利率共0.9个百分点, 引导投资和货币信贷的合理增长。四是加强对金融机构的政策引导。引导金融机构严格控制对过度投资行业的贷款, 停止对地方政府的打捆贷款和授信活动, 通过机制、体制和工具创新, 加强对中小企业、农业和消费等经济薄弱环节的信贷支持。

在科学发展观的指导下, 宏观调控各项政策措施的效应正在逐步发挥。目前, 货币信贷过快增长的趋势有所缓解, 国民经济总体呈现增长比较快、效益比较好、物价比较低的良好态势。截至2006年11月末, 广义货币增长速度已由最高点19.1%降至16.8%, 金融机构人民币贷款增速由最高点16.3%降至14.8%, 信贷增速与经济增速之间的比例降到了历史上最低水平, 防止了全社会货币供应量过快扩张。总的来看, 我国货币信贷增长的稳定性继续增强, 2003—2005年, 我国广义货币平均增速为17.3%, 最高增速为19.6%, 最低增速为14.7%, 峰谷之差为4.9个百分点, 波动幅度较以前显著下降。2006年, 通过适时加强货币政策调控, 货币信贷的波动起伏更为平缓。

二、当前金融改革面临的主要问题

当前我国经济增长较快, 金融在优化社会资源配置、促进经济又好又快增长中的作用越来越重要。但同时, 我国金融改革与发展还面临不少困难和问题, 突出表现在以下几个方面。

(一) 国有商业银行股份制改革具有长期性、复杂性和艰巨性

国有商业银行股份制改革目前取得的成效仍属于初步的、阶段性的。从银行内部看, 三家改制银行的公司治理尚需规范, 经营机制转换不彻底; 内部控制与风险管理体系尚需进一步完善, 金融案件时有发生; 高素质的经营管理人才缺乏, 创新不足, 同质化、低水平竞争现象比较突出; 增长方式粗放, 利差收入仍是商业银行利润的主要来源, 部分商业银行信贷投放增长偏快, 风险隐患增加。从银行外部环境看, 我国加入世界贸易组织后过渡期基本结束, 金融业进一步对外开放, 国有商业银行将面临更加严峻的市场竞争; 同时, 经济结构的不断调整, 有可能增加商业银行信贷风险; 与市场经济相适应的金融法制建设尚待完善, 社会诚信体系建设刚刚起步。总之, 与国际先进银行相比, 我国国有商业银行的经营环境、经营管理水平和整体竞争力还有相当大的差距, 对今后一段时期国有商业银行深化改革可能遇到的问题和困难要有充分的估计, 对深化改革的紧迫性、长期性、复杂性和艰巨性要有更清醒的认识。

(二) 农村金融体系的结构与运作机制不适应市场需要

解决好“三农”问题, 是我国经济改革与发展的重中之重。但目前农村金融体系的结构和运作机制与解决“三农”问题对金融服务的需求相比, 还有相当大的差距。一是相当一部分农村信用社仍然存在经营粗放、管理薄弱、盈利能力较低、风险较大等问题。二是农业银行不良资产比

例高、经营效益低，支持“三农”的商业金融主体作用发挥得不够充分。三是农村资金仍然存在外流现象，政策性支农贷款风险补偿、分担和转移机制不完善，农村担保机制不健全，农业保险尚未发展。四是适应农民生产与生活需求的金融产品与金融组织创新不够，农民贷款难的问题没有根本解决。

(三) 金融宏观调控面临的深层次矛盾还没有得到根本解决

目前，金融宏观调控仍然面临一些突出矛盾和问题。一是经济结构性矛盾突出对金融宏观调控形成较大压力。消费率较低已经成为影响经济协调平稳发展的突出问题。二是国际收支不平衡导致的货币政策自主性下降。国内流动性过剩，货币供应量和信贷投放增加较多，价格稳定面临潜在压力。三是金融市场发展不平衡，金融市场体系不健全，导致金融运行的市场基础不稳固，直接融资比例低，资源配置效率不高，货币政策传导不畅。

三、进一步深化金融改革、加强金融宏观调控的主要措施

金融是现代经济的核心。当前，我国全面建设小康社会进入关键时期，加入世界贸易组织过渡期基本结束，对加快推进各项金融改革、加强金融宏观调控提出了新的更高的要求。我们将全面贯彻落实科学发展观，进一步深化各项金融改革，加强和改善金融宏观调控，为促进国民经济又好又快发展发挥更大的作用。

(一) 继续深化国有商业银行股份制改革

工商银行、中国银行、建设银行要继续完善公司治理、深化内部改革，加快转变经营机制。强化内部控制和风险防范机制，严防不良资产反弹和经营效益下滑。继续推进分支机构改革，加强对基层机构风险和内控的考核管理，确保新体制、

新机制在全系统的有效运行。进一步发挥资本市场对改制银行深化改革的监督、促进和约束作用，按照国际监管标准规范信息披露，提高透明度，保持资产质量和盈利能力的稳定和提高，树立国家控股公众银行的良好形象。充分借鉴国际成功经验和国内试点的成功做法，完善相关法律法规，支持改制银行稳步发展综合经营。同时，加快推进农业银行股份制改革，进一步强化为“三农”服务的市场定位，更好地服务于“三农”和县域经济。

此外，还要加快落实改革的配套措施，包括逐步均衡内外资商业银行的税负，加快建立存款保险制度，加快社会信用体系建设等，以更好地全面深化金融企业改革。

(二) 全面推进农村金融改革，加快完善农村金融体系

针对农村金融需求的特点，加快构建多层次农村金融机构体系，建立完善的农村金融市场体系，建立健全业务品种较为丰富的金融产品体系，完善农村金融监管体系。一是继续深化农村信用社改革，进一步明晰产权关系，完善法人治理结构，规范农村信用社的联社管理体制，把农村信用社办成面向乡村、面向农民的社区性金融机构。二是抓紧对农业银行实施股份制改革，明确农业银行服务“三农”的基本方向和市场定位，充分发挥农业银行在县域的资金、网络和专业等方面的传统优势。三是完善农业发展银行的功能定位与运作机制，支持和促进其加快内部改革，适当拓宽业务范围，改进服务，按商业原则办理开发性业务，提高效益。四是加快建立邮政储蓄银行，继续发挥邮政储蓄在农村地区提供储蓄、汇兑和支付结算等基础金融服务功能，鼓励和促进邮政储蓄机构采取多种措施扩大资金在农村的商业化自主运用。五是大力发展农业保险、农产品期货市场和定单农业等其他农村金融服务，发挥其价

格发现、风险转移和信用支持功能。六是鼓励多种形式的农村金融组织创新，推动小额信贷组织发展，规范和引导民间借贷。七是加快建立存款保险制度，完善农村存款类金融机构的市场退出机制，建立健全符合市场经济规则的金融安全网。

(三) 进一步加强和改善金融宏观调控, 增强金融宏观调控的预见性、科学性和有效性

继续执行稳健的货币政策。一是协调运用多种货币政策工具，加强流动性管理，合理控制货币信贷增长，优化信贷结构，为经济可持续发展创造平稳的金融环境。二是进一步推进利率市场化改革，建立健全由市场供求决定、中央银行通过运用货币政策工具调控的利率形成机制，推动金融调控逐步从数量型调控模式为主向价格型调控模式为主转变。三是继续按照主动性、可控性和渐进性原则，进一步发挥市场供求在人民币汇率形成机制中的基础性作用，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，逐步增强汇率弹性，引导企业适应汇率变化。同时，改进外汇管理，推进贸易投资便利化，推动“走出去”战略实施。四是引导商业银行贯彻金融宏观调控和国家产业政策要求，保持信贷合理均衡投放，加强资本约束，树立风险防范观念，提高信贷质量，优化信贷结构，实现稳健经营。同时，鼓励商业银行调整经营战略，加快业务创新，拓展资产运用渠道，加

大对农业、中小企业、消费和助学、就业等经济薄弱环节的金融支持。五是加强财政、货币、贸易、产业、投资等宏观经济政策的协调配合，发挥政策协调配合的综合效应，促进我国经济的均衡发展。

(四) 进一步加快金融市场发展, 完善金融市场运行机制

加快金融市场发展，充分发挥金融市场的资源配置功能。一是大力发展资本市场，扩大直接融资规模和比重，加快发展债券市场，稳步发展股票市场。二是继续促进货币市场、资本市场和保险市场协调发展。三是通过金融创新不断加大金融市场的广度和深度，在防范风险的前提下，实施鼓励金融创新的监管政策，建立有利于金融创新的公平市场规则，积极培育促进金融创新的社会环境。

全国人大对金融工作十分关心，吴邦国委员长对金融改革作出了重要批示，全国人大有关领导和财经委多次听取国务院有关部门关于金融工作的情况汇报，对推进国有商业银行股份制改革、深化金融体制改革提出了许多很好的意见和建议，有力地支持了金融改革开放和发展。我们一定要在以胡锦涛同志为总书记的党中央正确领导下，自觉接受全国人大和全国人大常委会的监督，全面贯彻落实科学发展观，求真务实，开拓创新，努力促进金融事业健康发展。

全国人大常委会执法检查组关于 检查《中华人民共和国民族区域自治法》 实施情况的报告

——2006年12月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副委员长 司马义·艾买提

全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会执法检查计划，常委会组织检查组，于今年7月至9月对《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称民族区域自治法）实施情况进行了检查。这是该法颁布实施22年来，由全国人大常委会组织的第一次执法检查。检查的重点是上级国家机关帮助民族自治地方加快经济社会发展情况和民族区域自治法的配套法规建设情况。胡锦涛总书记和吴邦国委员长对执法检查工作非常重视，专门作了重要指示和批示，王兆国副委员长出席检查组第一次全体会议并作了重要讲话。

6月下旬，检查组听取了国务院21个部委关于法律实施情况的汇报。随后，分成4个小组，分别由司马义·艾买提、何鲁丽、许嘉璐、韩启德副委员长带队，赴内蒙古、宁夏、黑龙江、新疆、青海、甘肃、广西、贵州、云南、西藏、四川11省、区进行实地检查。同时，委托吉林、辽宁、河北、浙江、湖北、湖南、重庆、广东、海南9省、市人大常委会在本行政区进行检查。检查中，听取了各省、区及相关州（盟、市）、县（旗）的工作汇报，还深入实地了解民族地区经济社会发展情况，召开各种座谈会，广泛听取了各方面的意

见建议。

此前，为做好检查工作，全国人大民委还组织8个调研组，分别对全国22个人口较少民族的经济社会发展情况进行了调研，并通过发放《情况统计》的方式，征集了全国155个民族自治地方的有关情况和意见建议。

现将检查情况报告如下，请予审议。

一、贯彻实施民族区域自治法 取得的主要成就

民族区域自治制度是我国处理和解决民族问题的一项基本政治制度，民族区域自治法是实施这一制度的基本法律，是我国民族工作法制化、规范化的重要保障。自1984年民族区域自治法颁布实施以来，从中央到地方，学习宣传贯彻这部法律，做了大量的工作，取得了很大成就。

（一）少数民族的民主政治权利得到保障

1、少数民族平等参与国家事务管理、自主管理本民族内部事务的权利得到实现。我国55个少数民族中，有44个民族实行了民族区域自治，共建有5个自治区、30个自治州、120个自治县，使少数民族自主管理本地方、本民族内部事务的权利得到保障。155个民族自治地方的自治区主席、

自治州州长、自治县县长全部由实行区域自治民族的少数民族公民担任；民族自治地方的各级党委、人大、政府、政协领导班子及其职能部门，都配有一定数量的民族干部。党和国家十分重视少数民族干部的培养和使用，155个民族自治地方的少数民族干部比例，普遍接近或超过少数民族人口占当地总人口的比例。各少数民族直接参与了国家事务的管理，在历届中共中央委员、全国人大代表、全国政协委员中，少数民族所占比例，都高于少数民族人口占全国总人口的比例。每个民族都有全国人大代表，人口在百万以上的少数民族都有本民族的全国人大常委会委员。目前，我国少数民族干部和各类专业人才总数达到290多万人，成为建设中国特色社会主义事业的骨干力量。

2、少数民族的风俗习惯、语言文字和宗教信仰得到尊重。我国各民族的风俗习惯、语言文字和宗教信仰，都是在长期的历史发展中形成的，是各民族特点的鲜明体现。尊重少数民族的风俗习惯、语言文字和宗教信仰，就是对这个民族的尊重。各级国家机关制定政策、采取措施，认真落实相关规定，尊重少数民族的风俗习惯、语言文字和宗教信仰。全国各民族自治地方和散居地区大多制定了清真食品管理办法，保障了清真食品的供应；对一些具有土葬习俗的少数民族，由国家划拨专用土地，建立了公墓，满足了特殊需求；对1855家民族特需用品定点企业，实行了特殊扶持，保证了民族传统用品的供应；依照有关法律与政策规定，注重了少数民族语言文字的保护、使用和发展，尊重、保护了少数民族公民的正常宗教活动。

3、平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系不断巩固与发展。各级国家机关制定的法律、法规和规章，都较好地体现了民族平等和民族团结的原则。各级政府都把坚持民族平等、促进民

族团结当作一项重要任务摆到议事日程，并广泛深入地开展了马克思主义民族观和党的民族政策教育，开展了民族团结进步创建活动，使“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，少数民族之间也相互离不开”的思想日益深入人心。国务院先后召开了4次全国民族团结进步表彰大会，共表彰了2476个民族团结进步模范集体和2518个模范个人，各省、自治区、直辖市也表彰了一大批民族团结进步先进集体和先进个人，为加强民族大团结和树立良好社会风尚起到了促进作用。

（二）民族地区的经济建设实现了快速发展

1、经济实力明显增强。国家通过制定和实施发展战略、发展规划、专项规划，采取加大财政转移支付力度等措施，促进民族地区经济的快速发展。西部大开发战略将大部分民族地区纳入开发范围，6年来，青藏铁路、西气东输、西电东送等70项重点工程陆续建成，累计投入1万多亿元；中央财政对民族地区的转移支付累计达到4044亿元，占全国同期财政转移支付总数的52.6%，有力地拉动了少数民族和民族地区的经济社会发展，增强了民族地区自我发展能力。在扶持人口较少民族发展和实施兴边富民行动中，中央和省级财政都投入大量资金，支持经济建设与社会发展。国家还组织发达地区对口支援民族地区的建设。在国家和发达地区的大力支持下，经过各族人民的艰苦奋斗，民族地区的经济建设快速发展，经济实力明显增强。“十五”期间，绝大多数民族地区的生产总值每年都以两位数的速度增长，高于全国平均发展速度。2005年，民族自治地方生产总值达到15706亿元，比2000年增长74%；地方财政收入达到1026亿元，比2000年增长1.16倍；农村居民人均收入达到2287元，比2000年增长40.7%。

2、基础设施普遍改善。国家采取优先安排项

目、提高上级财政投资比重等办法,扶持民族地区加强基础设施建设。通过加快电力建设、实施农网改造等工程,使民族自治地方的大多数乡镇和行政村通了电;通过投资 400 多亿元(1998 年至 2004 年),加快了民族地区水利基础设施建设步伐;投资 30 多亿元(2000 年至 2005 年),解决了 5 个自治区 1200 多万人的饮水困难问题;通过支持通讯建设,使民族地区的通讯条件普遍得到改善,到 2005 年底,民族自治地方固定电话用户达 3026 万户,移动电话用户达 3535 万户;通过加大公路建设投资,显著改善了民族地区交通条件。近年来国家继续全面推进了民族地区国道主干线、省际公路通道建设,实施了西部通县油路、县乡(镇)公路改造和乡镇客运站等一系列农村交通基础设施建设工程。到 2005 年底,5 个自治区及云、贵、青、川 4 省公路总里程达到 65 万公里,高速公路达到 7550 公里,沥青(水泥)路面近 22 万公里,民族地区乡镇通公路的比重达到 99.7%,行政村通公路比重达到 89.1%,有 60.8%的乡镇、28.4%的行政村通了沥青(水泥)路。此外,一些民族地区还新建了机场,新修了铁路,形成了立体化的交通网络。

3、生态、环境建设得到重视。民族地区多数地处我国大江大河的上游地区、偏远的沙漠地区和石山区,是国家的重要生态屏障。国家重视民族地区的生态、环境建设,在全国生态环境建设规划和国家各专项规划中,对民族地区给予了重点考虑;在天然林资源保护、退耕还林还草、重点防护林建设等工程中,对民族地区给予了重点支持。截止到 2005 年底,西部地区累计退耕还林 8498 万亩,治理水土流失 58 万平方公里,建设淤地坝 11 万多座,荒山造林和封山育林 1.16 亿亩,退耕还牧还草 2.9 亿亩。随着多项重点工程的实施,民族地区的生态环境有了一定的改善,生态环境恶化趋势开始得到遏制,为国家建设环境友

好型社会和实现可持续发展作出了重要贡献。

4、扶贫开发工作成效显著。国家一直把少数民族和民族地区作为扶贫工作的重点,并不断加大扶贫力度,取得了显著成效。1986 年首次确定的国家重点扶贫县中,民族地区占总数的 42.6%,1994 年提高到 43.4%,2001 年提高到 45.1%。新阶段扶贫开发以来,民族地区整村推进扶贫开发的力度进一步加大,仅 7 个少数民族人口较多的省区(不含西藏)就有 41541 个贫困村被列入扶持范围。2005 年,中央财政向 5 个自治区和云南、贵州、青海 3 省投入扶贫资金 49.3 亿元,比上年增加 4.6 亿。2006 年,国家安排中央预算内投资 2 亿元,专项用于扶持 22 个人口较少民族加快发展,此项投资将持续实施至 2010 年。同时,各级政府还组织社会各方面的力量,开展对各族贫困群众的帮扶活动。“十五”期间,少数民族地区农村贫困人口从 2000 年底的 1687 万人,减少到 2005 年的 1170 万人,贫困发生率由 10.8%下降为 6.9%,减少 3.9 个百分点。

5、对外开放和旅游业发展势头良好。国家鼓励民族地区发挥区位优势 and 人文优势,扩大对周边国家的开放与合作,发展民族地区旅游业。1992 年开始实行沿边开放战略,所确定的 13 个对外开放城市、241 个一类开放口岸、14 个边境经济技术合作区,绝大多数在民族地区。此外,还通过实行优惠的边境贸易政策,扩大民族地区生产企业对外经营贸易自主权,鼓励地方优势产品出口,使“十五”期间民族自治地方的进出口贸易总额完成 707 亿美元,实际利用外资 98 亿美元;国内旅游收入 3500 亿元,旅游外汇收入 46 亿美元。对外开放和发展旅游业,给民族地区带来了资金和项目,带来了先进的管理经验和技術,带来了新的经济增长点。

(三) 民族地区社会事业发展取得了长足进步

1、教育事业迅速发展。“十五”期间，中央投入资金 230 亿元，实施国家贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、农村中小学现代远程教育工程、农村寄宿制学校建设工程，在内地举办西藏班、新疆班，帮助包括民族地区在内的中西部农村发展基础教育。2005 年，中央和地方为实行“两免一补”（免学费、杂费，对贫困的寄宿制学生给予生活补贴）政策安排资金 72 亿元，使包括民族地区在内的中西部地区农村的 3400 多万中小学生受益。到 2005 年底，民族地区实现“两基”的县达到 549 个，占民族地区县总数的 78.54%。2006 年春季学期开始，在西部地区实施农村义务教育经费保障机制改革，使包括少数民族学生在内的 4880 多万农村中小学学生享受免除学杂费政策。在此基础上，从 2006 年秋季开始，中央财政对 22 个人口较少民族农村义务教育阶段寄宿生补助生活费，受益学生约 10 万人。此外，国家采取设立民族院校，举办民族预科班、民族班，在少数民族地区试点招收硕士、博士研究生等办法，帮助民族地区发展高等教育。目前，民族地区已形成从幼儿教育到高等教育的完整体系，少数民族受教育年限显著提高。朝鲜、满、蒙古、哈萨克、锡伯等 14 个民族的受教育年限高于全国平均水平，55 个少数民族都有了本民族的大学，有些少数民族还有了硕士、博士乃至院士。

2、文化事业成绩斐然。少数民族文化是中华民族灿烂文化宝库中的瑰宝。国家对少数民族文化事业投入专项资金，抢救文化遗产，弘扬优秀传统文化，改善文化设施，发展文学艺术，兴办文体活动。据不完全统计，近年来仅抢救和整理散藏在民间的少数民族古籍就达 30 万种，并公开出版了其中的 5000 余部，如蒙古族的《江格尔》、柯尔克孜族的《玛纳斯》和藏族的《格萨尔王传》等。在挖掘、整理和保护的基础上，2005 年

经我国申报，维吾尔族艺术木卡姆和蒙古族长调民歌，被联合国教科文组织宣布为“人类口头和非物质文化遗产代表作”。2006 年国务院审批公布的第一批国家级非物质文化遗产名录中，少数民族项目约占全部项目的 1/3；国家实施的全国万里边疆文化长廊建设工程、广播电视“村村通”工程，取得了显著成效，使民族地区 2.4 万个行政村、3.7 万个 50 户以上的自然村的农民群众有史以来第一次收听收看到了广播电视，开始通过接受现代化信息来了解外面的世界。维、藏、蒙等少数民族语言广播电视节目译制制作能力和质量大幅提高，大部分民族地区能收听收看到相应的民族语言广播电视节目，基本上实现了每村每月放映一场电影；国家和地方各级政府还经常组织少数民族文体活动，通过举办少数民族传统体育运动会、民族艺术节、少数民族文艺会演等，展示绚丽多彩的民族文化，丰富了各族群众的业余生活，促进了精神文明建设。

3、医疗卫生条件得到改善。国家对民族地区的医疗卫生事业，注重政策倾斜，给予优先安排，使民族地区城镇医疗卫生水平有所提高，农牧区的医疗条件逐步得到改善，少数民族群众看病难问题有所缓解。2004 年以来，国家为民族地区的公共卫生体系建设、重点疾病防治、农村合作医疗和发展民族医药等方面投入资金 47 亿元。新型农村合作医疗试点工作也在民族地区开始启动，目前有 348 个县成为试点县，占全国试点县总数的 24.3%。对民族医药文献整理、民族医药教材出版、民族医院基础设施改造、民族医疗专科建立、民族医药人才培养等，中央和各级政府安排专项资金给予了支持。国家的大力扶持，促进了民族地区医疗卫生事业的发展，保障了各族人民的生命健康，使少数民族人口的预期寿命显著提高，其中有 13 个少数民族高于全国 71.4 岁的平均水平。

4、社会保障事业稳步推进。国家注重帮助民族地区加快社会保障体系建设，逐步建立和完善养老、失业、医疗、工伤、生育保险制度。中央财政对民族地区基本养老保险基金给予补助，2005 年对 5 个自治区的补助达 44.29 亿元，比 2004 年增加 1.7 亿元，参保人数逐年增加。同时，农牧区最低生活保障制度也开始建立。

(四) 配套法规建设取得重要进展

制定配套法规是贯彻落实民族区域自治法的重要环节。民族区域自治法颁布实施以来，配套法规的制定工作逐年得到加强。特别是 2005 年国务院《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(以下简称若干规定)的颁布施行，标志着配套法规建设取得重要进展。到目前，已出台部颁规章 3 件；自治条例 135 个，单行条例 447 个，变通或补充规定 75 件；四川等 12 个辖有民族自治地方的省市先后制定了配套的地方性法规，湖南、云南、海南、贵州、甘肃及时修订了实施民族区域自治法办法。配套法规的不断健全，有效地促进了民族区域自治法的深入贯彻实施。

检查情况表明，民族区域自治法的贯彻实施，维护了国家统一和各民族团结，保障了少数民族的各项合法权益，促进了民族地区经济社会发展，巩固和发展了平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，为实现民族地区的繁荣和发展提供了法律保障。目前，民族地区政治稳定、经济发展、社会进步、民族团结、边境巩固、人民生活显著改善，民族团结进步事业取得了举世瞩目的成就。这是在党的坚强领导下全国各族人民共同团结奋斗的重大成果，是党的民族政策和民族工作的巨大成功。

二、民族区域自治法贯彻实施面临的困难及存在的问题

检查中看到，纵向考察，我国民族地区发展

迅速、变化巨大、成就辉煌，但横向比较，差距仍然很大。由于发展起步晚、起点低，自我发展能力弱，民族地区还面临着不少的困难。同时民族区域自治法的贯彻实施也存在一些问题。主要是：

(一) 困难方面

1、经济发展仍然滞后。改革开放以来，民族地区经济虽然持续增长，但经济发展滞后的局面还没有从根本上得到改观。主要表现为，经济总量小，经济结构比较单一，特色经济尚未形成规模，缺乏骨干企业和龙头企业的支撑，基础设施薄弱，生态环境脆弱。2005 年，民族自治地方生产总值仅为全国生产总值的 8.6%，人均生产总值只相当于全国东部地区人均水平的 35.8%。经济发展滞后，直接导致了民族地区财政自给率低，财政支撑经济建设、调控经济运行的力度不足，保吃饭与保建设的矛盾十分突出。由于财力不足，农牧区“行路难、用电难、饮水难”等问题仍然大量存在。截止到 2005 年底，5 个自治区及云、贵、青、川 4 省还有约 1.6 万个行政村不通公路；新疆、云南、广西、甘肃和内蒙古，还有 600 多个乡镇不通电，涉及人口 160 多万；不少地区人畜饮水十分困难，如宁夏，目前全区还有 223 万人饮水不安全，其中 77 万人严重缺水。基础设施薄弱和生态环境脆弱，已成为长期制约加快发展的“瓶颈”。

2、扶贫攻坚任务艰巨。由于历史、自然、社会等方面原因，民族地区贫困问题一直十分突出，不但贫困面大，贫困程度深，而且返贫率高。截止到 2005 年底，全国民族地区农牧区绝对贫困人口仍有 1170.4 万，占全国农村绝对贫困人口的 49.5%，比上年增加 1.8 个百分点，其中青海省贫困人口达 75.8 万，占全省农牧民总人口的 21.4%；西藏自治区贫困人口达 43.6 万，占全区农牧民总人口的 19.5%；云南怒江傈僳族自治州

的几个人口较少民族几乎都处于整体贫困状态，贫困人口均占到本民族人口的90%以上；新疆南疆和宁夏固原不但长期处于贫困状态，而且人畜饮水问题一直没有完全解决；“十五”期间，青海省的返贫率为13%，贵州省的返贫率为10%，内蒙古自治区的返贫率为15%以上。解决民族地区的贫困问题，任务十分艰巨。

3、发展教育困难很多。民族地区教育经费不足、设施简陋、师资缺乏、“两基”欠账多和“两免一补”中的“一补”政策不到位等情况较为普遍。在贫困山区，由于经费短缺，办学条件更为简陋，不仅危房多、破房多，甚至还存在“草棚学校”、“山洞学校”。民族地区的许多乡镇学校，由于工资待遇低，生活条件差，教师外流严重，影响了教师队伍的数量和质量。到2005年底，全国699个民族地区县中，还有150个县“两基”不达标。而已实现“两基”攻坚目标的民族地区，许多是通过贷款和借债来完成的。例如，新疆“两基”欠债13亿元，内蒙古欠债6.8亿元，贵州欠债13.12亿元。教育资金短缺、师资力量不足、教学设备简陋，已成为民族地区教育事业发展的重大制约因素。

4、医疗卫生基础脆弱。近年来，尽管民族地区医疗卫生条件有了很大改善，但与全国相比，还处于较低水平，特别是许多边远山区和牧区，医务人员严重不足，医疗设备十分短缺，“看病难”问题仍然突出。如西藏全区乡级卫生院平均缺员69.29%。四川阿坝州有13所卫生院每院只有1名医务人员，该州松藩县有5个乡卫生院均没有医务人员，仅靠村里的“土郎中”来维持。青海省牧区医务人员严重缺乏，人均服务面积达33平方公里，是全国平均水平的13倍，卫生服务成本也高于内地8—10倍。四川民族地区乡镇卫生院，危房面积占31.67%，拥有B超的卫生院仅占19.89%，而且多数陈旧老化，超过了规定使用年

限。广西90%的行政村卫生室达不到国家标准。一些开始实行新型合作医疗的民族地区，群众看病负担虽然有所缓解，但普遍反映医疗报销限制较多，报销比例偏低，特困户就医的困难更大。

5、社会保障惠及面窄。社会救助和社会保障制度虽然已在民族地区开始启动，但总体上仍然是惠及面窄、保障有限。全国155个民族自治地方的699个县中，尚未建立农村低保制度的还有323个县，占总数的46.2%，这些县至今仍实行传统的社会救济办法，救助力度十分有限。用十六届六中全会所提出的建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的社会保障体系的标准来衡量，民族地区建立和完善社会救助和社会保障制度的任务还很艰巨。

6、维护稳定任务繁重。我国的民族关系总体上是融洽的，社会是和谐的，但在市场经济条件下，因经济利益调整引起的矛盾增多，不尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰所引发的事件也有发生，影响民族团结的因素依然存在。特别值得警惕的是，民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力的渗透、破坏活动时有发生，对此，各族干部群众进行了坚决的斗争，但今后“反渗透、反颠覆、反分裂”的任务仍然繁重。

(二) 问题方面

1、配套资金减免规定落实不到位。民族区域自治法第56条第2款规定：“国家在民族自治地方安排基础设施建设，需要民族自治地方配套资金的，根据不同情况给予减少或者免除配套资金的照顾。”但近年来，上级有关部门在民族地区安排基础设施建设项目投资计划时，除高速公路全部由中央和省级财政承担外，其他项目，一般都要求本地财政配套。由于民族地区绝大部分财政自给率很低，只能保“吃饭”，根本无力配套，使民族地区的建设项目往往得不到及时安排。

2、财政转移支付力度小、不规范。民族区域

自治法第 62 条规定：“随着国民经济的发展和财政收入的增长，上级财政逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。”目前，上级财政对民族地区转移支付虽有较大增长，但仍不能满足民族地区支出需求，部分专项转移支付资金存在内容交叉、分配过程不够透明、资金下达不够及时等问题。各地普遍要求加大一般性转移支付力度，规范专项转移支付。

3、资源开发补偿规定不落实。民族区域自治法第 65 条规定：“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。国家采取措施，对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿。”检查情况表明，这一规定未能得到很好执行。在新疆、四川、内蒙古等地资源开发中，民族地区输出天然气、煤炭等自然资源，得到的利益补偿不但数量少，而且不规范。以新疆为例，1993 年原油资源税是 12—14 元/吨，当时的油价是 478 元/吨，现在早已涨到 3800 元/吨，但原油资源税仍然维持原标准；天然气资源补偿费率多年来也一直维持在 1%。一些内地大型企业集团在四川、内蒙古等民族地区开发自然资源，不仅把税收缴到总部所在的发达地区，而且不注重发挥带动地方经济社会发展的作用，当地群众得到的实惠不多，就业得不到照顾。对这种资源开发在民族地区，耕地占用、环境污染、地质灾害、移民安置后的扶持都由民族地区承担，而所得补偿却很少的做法，民族地区干部群众反映强烈。

4、生态建设和环境保护补偿不到位。民族区域自治法第 66 条规定：“民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护作出贡献的，国家给予一定的利益补偿。”但这一规定目前还没有落实到位。生态建设和环境保护补偿政策不完善，机制不健全，补偿标准低，适用范围小，造成项目区财政

收入减少，群众生活艰难。大量失地的生态移民、库区移民，由于没能得到应有的补偿和合理的安置，又重新返回到贫困行列。同时这一做法也不利于巩固生态建设和环境保护已取得的成果。

5、配套法规建设需要加快进度。民族区域自治法第 73 条规定：“国务院及其有关部门应当在职权范围内，为实施本法分别制定行政法规、规章、具体措施和办法。自治区和辖有自治州、自治县的省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会结合当地实际情况，制定实施本法的具体办法。”从检查的情况看，这一规定落实不到位，突出表现在两个方面，一是绝大多数的国务院相关部门至今没有制定配套规章、措施和办法；二是 5 个自治区的自治条例一直没有出台。这两方面的配套立法工作进展缓慢，不但影响了整个配套法规建设进程，更直接影响了民族区域自治法和国务院若干规定的深入贯彻实施。

6、有些部门对民族地区的实际情况考虑不够。民族区域自治法第 54 条规定：“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示，应当适合民族自治地方的实际情况。”各地反映，有些部门在制定、执行政策时对民族地区的实际情况考虑不够。比如，在安排“整村推进”扶贫工程资金时，没有考虑到内地与民族地区的差异，在标准上搞“一刀切”；在决定全国合并小学教学点时，没有考虑到民族地区的特殊性，导致一些牧区的适龄儿童上学要跑上百公里，造成新的上学难；在录用公务员尤其是司法人员工作中，实行准入标准“一刀切”，致使一些民族地区公务员补充困难、司法人员不足的矛盾更加突出；在民族医院制剂审批和管理中，没有考虑其特殊性，存在审批内容过多，程序过于复杂，审批费用偏高等现象，致使一些民族医院制剂尚未得到药监部门的审批文号，受到限制使用。

三、检查组的几点建议

为了深入贯彻落实中央民族工作会议精神和党的十六届六中全会精神，促进我国民族地区经济社会全面、协调、可持续发展，加快全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的进程，结合民族地区普遍反映的困难和问题，对进一步贯彻实施好民族区域自治法，提出以下建议：

(一) 进一步加强学习、提高认识，增强贯彻民族区域自治法的责任感和自觉性

民族区域自治法是各族干部群众、各级国家机关和各个单位都要遵循的准则。党的十六届六中全会作出的关于构建和谐社会的战略部署，对进一步坚持完善民族区域自治制度、深入贯彻实施民族区域自治法，加快民族地区经济社会发展，提出了新的更高的要求。在构建社会主义和谐社会的进程中，贯彻实施好民族区域自治法，对国家稳定、民族繁荣、社会和谐具有重大意义。各级民族自治地方的上级国家机关，特别是制定政策的有关职能部门，要进一步加强学习，切实掌握党的民族政策，熟悉相关法律规定，加强调查研究，深入了解民族地区的实情，强化依法履行职责意识，进一步提高搞好民族工作的自觉性。同时，要结合本次执法检查反映出来的困难和问题，对本部门已有的相关政策规定进行一次认真清理，凡与中央精神和法律规定不一致的，要尽快加以调整，以维护社会主义民族法制的统一与权威，切实把民族区域自治法和国务院的若干规定落到实处。

(二) 加大扶持力度、完善扶持措施，进一步促进民族地区的经济发展

科学发展是解决现阶段我国民族问题的根本途径。深入贯彻实施民族区域自治法，最根本的就是要帮助民族地区加快发展。针对检查中反映的困难和问题，民族自治地方的上级国家机关应

进一步履行帮扶职责，整合帮扶资源，加大扶持力度，使全国各族人民共享改革开放和社会主义现代化建设成果。

——要采取切实措施，帮助民族地区加快产业结构调整，发展特色经济，培植优势产业和龙头企业，搞好资源开发利用和生态建设，最大限度地将资源优势转化为经济优势。

——要将基础设施建设的项目和资金进一步向民族地区倾斜，并切实落实配套资金的减免政策，以加快民族地区交通、水利、电力、通讯等建设，尽快解决农牧区群众“行路难”、“用水难”、“通讯难”等问题，不断增强民族地区的发展后劲。

——要进一步加大对民族地区的财政转移支付力度，提高一般性转移支付比重，并加强财政转移支付工作的规范化、法制化建设。为更好地帮助民族地区解决财力上的困难，要在进一步完善专项转移支付资金管理的同时，将各自治区、自治州、自治县都统一纳入中央对民族地区转移支付范围。

——要尽快建立资源开发和生态保护补偿机制，按照谁开发谁补偿、谁受益谁补偿的原则，明确补偿范围、标准和程序，落实补偿政策，提高现有补偿标准，以切实维护对国家生态环境保护和资源开发作出贡献的民族地区的利益；在民族地区开发资源的大型企业，要切实做到带动当地发展，促进当地就业，为当地群众生产生活提供帮助。同时，要进一步重视民族地区生态环境保护建设，加大天然林保护、防沙治沙、退耕还林还草、重点防护林等生态工程的投入力度，不断改善民族地区的生态环境。国家有关部门要在调查研究的基础上，就民族地区资源开发中的问题，包括资源补偿税的征收使用、生态环境补偿费的标准和如何保护当地利益等问题作出具体规定。

——要进一步采取更加有效措施，加大对民

族地区扶贫攻坚的扶持力度。要在落实原有扶贫政策措施的基础上,通过中央和地方的共同努力,针对不同类型的贫困状况,采取特殊措施,集中力量,整合资金,加大力度,系统改造,争取在短期内取得有效突破;要在少数民族贫困地区抓紧施行最低生活保障制度,对人均收入达不到低保标准的,由国家财政予以补足;对目前仍属贫困并且还没有完全解决饮水问题的新疆南疆、宁夏固原等地区,根据实际需要由中央财政拨付专项资金,在通过采取引水、打井等措施,帮助解决饮水问题的同时,加大扶持力度,促进发展,尽快实现脱贫。

——要召开专门会议总结、研究、部署对口支援工作,提出对口支援任务,明确对口支援职责,规范对口支援办法,建立长期稳定的帮扶机制,进一步加大对口支援力度。明确由国家发改委、国家民委和国务院扶贫办作为协调部门,具体负责做好组织、协调、督促、落实等工作,以确保对口支援工作取得扎扎实实的成效。

(三) 坚持以人为本、促进民族和谐,进一步加快民族地区的社会发展

以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力,走共同富裕道路,是构建社会主义和谐社会的基本要求,也是促进民族地区社会发展的根本途径。促进民族地区的社会发展,要将各项优惠政策和资金投入进一步向农牧区的教育、卫生、文化、社会保障等公共服务倾斜,加大扶持力度。

——要在进一步加强基础教育和职业教育的同时,切实加强双语教育,注重培养双语教师,努力改善办学条件。全面落实义务教育法和国务院有关规定,推进免费义务教育的实施,妥善解决民族地区“普九”欠账问题。针对目前“一补”政

策不到位、补贴标准偏低、县级财政又无力承担所需资金的情况,将“一补”经费由国家和省级财政各承担一半,并力争在党的十七大之前全面实施农村义务教育经费保障机制改革,使民族地区的各族群众都能切实受到良好的教育,以提高少数民族的整体素质。

——要进一步加强基层卫生设施建设,培养和配备必需的医务人员,扶持民族医药的发展,力争在三年内基本建立农牧区的新型农村合作医疗制度,切实解决“看病难”问题,使民族地区的各族群众都能切实享受良好的预防保健和基本医疗服务。

——要针对“生活难”问题,注重建立农牧区的社会保障制度,尤其要抓紧建立以最低生活保障和医疗救助为主要内容的社会救助制度,保障人民群众的基本生活。为有效解决民族地区大中专毕业生就业问题,有关地方政府以采取经费补贴的方式,为待业、失业的少数民族大中专毕业生的就业安置提供帮助;有关机关、事业单位在招收录用人员时,对少数民族大中专毕业生适当放宽标准,特别是在考试录用中,适当降低录取条件;对毕业后3年以上找不到工作的大中专毕业生,在登记失业的基础上给予社会救济。

——要进一步加快民族文化事业和广播影视事业的发展步伐,切实注重挖掘、保护、发展民族传统文化,不断繁荣文化事业,尽快实现村村通广播电视和农村电影放映工程的目标。为满足少数民族文化生活的需要,有效防范外来文化的非法传播和渗透,切实维护国家文化安全,建议国家设立专项资金,用于补助少数民族语言广播电视节目翻译和文字出版工作;由文化、宣传等部门根据需要统一购买一些少数民族语言文字出版物和便携式收音机,赠给民族地区的图书馆、文化站和少数民族群众使用;继续重视民族语言翻译工作,使用民族语言的民族自治地方要为相关

会议、文件提供翻译；进一步加强少数民族语言文字的标准化、信息化、规范化工作。

(四) 切实加强配套法规建设,为民族地区经济社会发展提供完备的法律保障

加快配套法规建设,对于推动民族区域自治法的深入贯彻实施,进一步坚持和完善民族区域自治制度,促进民族地区加快经济社会发展,具有重要意义。目前,除抓紧制定或完善有关省市的地方性配套法规和有关自治州、自治县的自治条例外,应重点做好两方面的工作:一要尽快地制定国务院有关部门的配套规章;二要抓紧制定各自治区的自治条例。有关部门的配套规章关系中央民族工作会议精神的贯彻落实,关系民族区域自治法和国务院若干规定的贯彻实施,建议国务院协调有关部委尽快抓紧制定。国务院有关部委在制定本部门规章时,应根据中央要求和法律法规的规定,一并系统考虑本次执法检查中民族地区所反映的困难和问题。各自治区的自治条例,是配套法规的重要组成部分,也是体现民族区域自治的重要标志。在依法治国、建设社会主义法治国家的今天,无论是坚持依法治区,还是维护对外形象,都应尽快制定各自治区的自治条例。中央民族工作会议对抓紧制定自治条例提出了明确要求,各自治区应抓紧做好自治条例的制定工作。对这项工作,全国人大和国务院有关部门应给予大力支持,并做好协调工作。

(五) 不断加强民族团结教育,进一步巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系

各级国家机关应把民族团结教育纳入经常性工作之中,采取各种行之有效的方式,向广大干部群众宣传马克思主义民族理论和党的民族政

策,向全社会宣传民族区域自治法。要牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,广泛开展民族团结进步活动,巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,使各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展。各级国家机关要增强大局意识和协调能力,及时、妥善地处理好影响民族关系的问题。要切实注重思想道德建设,在各族群众中深入开展“八荣八耻”教育,通过大力倡导社会主义荣辱观,倡导科学和文明生活方式,强化道德自律、提高文明水平。要紧密依靠各族干部群众,坚决维护国家统一和民族团结,坚决打击各种分裂破坏活动。要采取切实措施,有效抵御和防范国内外敌对势力利用民族宗教问题进行的渗透和破坏。

(六) 加强监督检查,确保民族区域自治法各项规定落到实处

中央民族工作会议明确提出,要经常检查民族区域自治法贯彻执行的情况,有针对性地研究和解决存在的问题。建议各级人大常委会按照中央民族工作会议的要求,经常性地检查民族区域自治法的贯彻实施情况,对监督检查中发现的各种问题,督促有关部门及时加以整改。建议今后全国人大常委会每五年对民族区域自治法进行一次执法检查。

建议国务院和地方各级政府定期听取所属职能部门贯彻实施民族区域自治法和国务院若干规定情况的工作汇报,对所属民族工作部门,要在人员编制和工作条件方面给予大力支持,增加相应工作经费,强化工作手段,使他们在推进民族区域自治法的贯彻实施中能更好地发挥职能部门的作用。

全国人大常委会执法检查组关于 跟踪检查有关农业法律实施情况的报告

——2006年12月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副委员长 乌云其木格

全国人民代表大会常务委员会：

近年来，党中央以科学发展观统领经济社会发展全局，统筹城乡经济社会发展，制定了一系列支农惠农政策。国务院有关部门认真落实有关政策，切实执行有关法律，农业和农村发展出现了积极变化。但是，当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，解决好“三农”问题是我们面临的重大而艰巨的历史任务。

常委会高度重视“三农”工作，把检查有关农业法律实施和农业政策落实情况，作为监督工作的重点之一。2003年农村土地承包法执法检查，提出了维护农民土地承包经营权等5个方面建议；2004年土地管理法执法检查 and 落实农业政策、农村金融服务情况的调研，提出了完善土地管理制度、增加农业投入、加强政策性金融支农作用等15个方面建议；2005年农业法执法检查，提出了建立稳定的农业投入增长机制等7个方面建议。国务院及其有关部门、最高人民法院对上述建议高度重视，制定了一些政策、法规和规章，采取了有效的改进措施。常委会十分关注改进工作的落实情况，在上述检查、调研基础上，今年组织了“回头看”跟踪检查。蒋正华副委员长和我参加了检查工作。8—10月，执法检查组听取了农业部、国家发展改革委员会、财政部、国土资源部等部门的汇报。组成三个小组赴黑龙江、河南，河北、安徽，云南、贵州等六省

进行检查。其间，听取了六省及其部分市、县政府的汇报；深入乡村农户与基层干部、农民代表座谈；实地考察了农村基础建设、农技推广中心、农村信用社和农资市场。委托内蒙古、辽宁、江苏、江西、山东、广东6个省、自治区人大常委会在本行政区域内进行检查。现将有关情况报告如下，请予审议。

一、检查、调研提出建议的落实情况

（一）财政支农资金增长，资金整合工作起步

2004年以来，党中央连续制定了三个解决“三农”问题的一号文件，各级政府按照“多予、少取、放活”的方针，进一步扩大公共财政覆盖“三农”的范围，财政支农投入不断增加。中央财政用于“三农”的支出，2004年为2626亿元，比2003年增长22.5%；2005年为2975亿元，比2004年增长13.3%；2006年预算数为3397亿元，比2005年增长了14.2%，高于2006年中央财政预算总收入11.7%的增幅。

中央财政对农村社会事业发展的支持领域扩大，力度加强。2001—2005年，对农村教育支出从33.08亿元增长到106.69亿元，增长了2.2倍；对农村卫生支出从3.25亿元，增长到42.18亿元，增长了12倍。2006年对农村教育、卫生预算投入分别增加到190.92亿元和87.40亿元。今年，在全国范围内取消农业税，与税费改革之前

比,减轻农民税费负担 1200 多亿元。在原有粮食直补、良种补贴、农机购置补贴、产粮大县奖励补助等基础上,2006 年又新增农业生产资料综合直补,以上 5 项补贴总额达到 393.7 亿元。2006 年,国家在中央预算内投资和国债投资中,用于农业和农村建设方面的投资 530 亿元,占全年中央投资总规模的 45.74%,比重继续高于上年。其中,用于改善农村生产生活的投资 310 亿元,总量比上年继续提高。

从一些地方反映的情况看,省本级财政支农资金也都有所增长。江苏省 2004—2006 年省级财政支农资金年均增长 27%。2003—2005 年,贵州省、云南省全省财政支农资金年均增长分别为 22.53%、20.6%。河南、江西、内蒙古“十五”期间预算内支农支出年均递增分别为 19.6%、23.8%、25.4%。

在加大支农资金投入的同时,有关部门积极推进整合政府支农投资工作。2005 年,国家发展改革委员会下发《印发国家发展改革委员会关于整合政府支农投资意见和建议的通知》,全面部署整合支农投资工作。2006 年,国家发展改革委员会制定加快推进县级支农投资整合工作指导意见,在 26 个省(区、市)和新疆生产建设兵团选择 50 个县(市)进行试点工作。2006 年 6 月,财政部下发《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》。地方对财政支农资金整合进行了积极探索,辽宁省今年将财政支农资金分为:省管资金、“切块”下达资金、省级整合安排资金、救灾及配套落实资金。“切块”下达资金和部分整合安排资金,由市、县自主确定投资项目。江西省整合了 7 类涉农资金共 6.21 亿元,用于 6210 个试点村建设。广东省对 9 类 100 多项省级财政支农资金进行了清理归并。山东省把 59 项省级财政支农专项资金整合为 32 项。

财政支农方面存在的主要问题是:

农业投入结构不尽合理。国家财政对能直接提高农业综合生产能力的农村中小型基础设施、耕地质量建设等方面的投入,对关系农业和农村经济发展全局的农业科技创新、种养业良种、农业技术推广、农产品质量检测检验、重大病虫害防控等方面的投入还是相对较少。资金分散投入重复安排状况比较严重。如在中低产田改造方面,就有国家发展改革委员会、农业部、国土资源部、水利部、农业综合开发办等部门安排多项资金,形不成合力。配套资金政策难以真正落实。一些专项支农资金对地方的配套要求不切实际,经济发展相对落后的地区很难做到,有的地方为了争取项目,只好搞虚假配套。补贴资金规模相对较小。一是不足以抵补农资价格上涨带来的成本增加;二是非粮食主产区的产粮大县得不到中央的粮食直补;三是有些农民需要的良种未纳入补贴范围。四是农机购置补贴目前只在部分县实行,享受的面比较小。

(二) 深化农村信用社改革,金融支农有所加强

2003 年,国务院下发《深化农村信用社改革试点实施方案》。截止到 2006 年 9 月,人民银行通过专项票据和专项借款的方式,共提供支持资金 1658 亿元,帮助农村信用社化解历史包袱。在其他金融机构存款准备金率调整到 9% 的情况下,农村信用社仍然实行 6.5% 的存款准备金率,提高了农村信用社发放贷款能力。特别是农户小额信用贷款和联保贷款两个金融产品发挥了积极作用,2005 年末,已有 7000 万农户获得了贷款支持,占有贷款需求且符合贷款条件农户的 60%。农业信贷规模逐步增加。2006 年 6 月末,金融机构涉农贷款余额达 34437 亿元,比 2003 年末增加了 7059 亿元。

2005 年,我国农业保险出现恢复性增长,保费收入同比增长 89%,赔款支出同比增长 100%。农业保险试点有了积极进展。2004 年以来,保监会批准了三家农业保险公司。一些地方政府支持

开展了多种形式的农业保险试点工作，并取得了一定成效。

金融支农方面存在的主要问题是：

农村资金外流情况严重。2005年，县及县以下银行业金融机构存差已经超过3万亿元，比2000年扩大了2.57倍，存贷比仅为56.3%。农民贷款的抵押担保问题没有解决，农民缺少可供抵押、担保的财产，难以从金融机构获得贷款，尤其是大额贷款。贷款期限短，不能适应农业生产周期较长的需要。农村金融服务不到位。农村金融主体发展不平衡，缺少分散风险机制。农业贷款主要由农村信用社提供，商业性银行上收了贷款权限，政策性银行职能定位不够明确，支农功能不够完善，农村担保和保险机构仅在少数地区试点。

（三）强化耕地保护，完善补偿安置制度

完善土地管理和耕地保护机制。2004年，国务院下发《关于深化改革严格土地管理的决定》，2006年，国土资源部下发了《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》和《耕地占补平衡考核办法》。截止2006年3月，共规划整理开发土地2325万亩，新增耕地555万亩。

健全土地征用和补偿安置制度。一些地方完善征地程序，实施征地预告、补偿、安置、听证和公告制度，保障被征地农民的知情权、参与权和监督权。全国共清理拖欠、截留、挪用征地补偿费175.46亿元，到2005年1月已全部偿还。一些地方制定了征地统一年产值标准和征地片区综合地价，提高征地补偿标准，有的还为无地农民建立了养老保险。广东省颁发了全国第一个征地补偿保护标准，将补偿标准规范化、制度化。积极探索被征地农民安置的新途径。采取农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置和异地移民安置等多种方式，保障被征地农民生活水平不降低。

逐步建立土地出让金管理制度。2004年，国务院制定《国务院关于将部分土地出让金用于农业土

地开发有关问题的通知》，要求将15%以上的土地出让金平均纯收益用于农业土地开发。2006年，下达了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，要求逐步提高土地出让收入用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重。目前，有的省份已将上述比例提高到30%。一些地方将土地出让金纳入财政预算管理，建立了征收、使用、监管、核算制度。

耕地保护方面存在的主要问题是：

一些地方对土地资源紧缺和集约利用土地仍然缺乏足够认识，扩张用地的需求仍然十分强烈，违法乱占滥用耕地的现象仍然相当严重，土地闲置和利用率不高的现象仍然比较普遍，补偿标准偏低、补偿费不能足额到位的状况仍然存在。一些地方土地出让金收入不透明、使用不合理，土地出让金收支没有纳入预算管理，支出范围和比例不规范，缺少审计和监督措施。相当多的被征地农民达不到“生活水平不降低，长远生计有保障”的要求。由于相应的制度、机制尚未完全建立，被征地农民的权益受到侵害的现象时有发生。

（四）完善基础设施建设，提高综合生产能力

近两年，中央加大了对提高农业综合生产能力建设的投入力度。2005年，中央财政农业基本建设投资为812.78亿元，主要用于大型灌区续建配套改造，水库除险加固、淤地坝建设等。新开工大型灌区节水改造项目40个，增加节水改造面积1200万亩，牧区节水灌溉饲料草地22万亩。2005年，中央财政设立小型农田水利工程建设专项补助资金，鼓励农民投资投劳开展水利设施建设，实行以奖代补。农业部门加强科技成果转化应用，推广新品种1200多个，主要农作物良种覆盖率达到95%。大力实施测土配方施肥，今年实施测土配方施肥2.5亿亩，减少不合理用肥84.6万吨。农业机械化进程加快，全国农业耕、种、收综合机械化水平达到35.9%，有10个省（区、

市)超过50%。国务院还下发了《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》,各地积极研究制定基层农技推广体系改革省级方案。

近几年从中央到地方都很重视“三农”工作,但是,农业基础设施建设薄弱、抗灾能力不强,农业科技水平不高,农业现代化程度低,仍然是制约农业和农村经济发展的主要问题。

(五) 做好土地延包工作,健全土地流转机制

各地按照土地承包法的要求,进一步落实土地承包经营权,土地延包的后续工作做得比较好,加大了土地承包证书发放工作力度,多数省份发放率在90%以上。各省对林地承包经营权进行登记并发放林权证书。

2005年,农业部颁布《农村土地承包经营权流转办法》。各地加快了规范土地承包经营权流转合同工作,流转合同签订率提高。结合实际各地还建立了土地流转服务站或服务中心。全国162个县(市、区)开展了土地承包纠纷仲裁试点。2005年,最高人民法院制定了《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》,为解决农村土地承包经营权纠纷提供了法律依据。但少数地方,基层干部仍有调整承包地的愿望,频繁调整承包地、承包合同不规范等现象依然存在,这些问题挫伤了农民加大耕地治理和投入的积极性。

(六) 探索建立农民社保机制,维护农民权益

2006年,国务院办公厅转发劳动和社会保障部《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》。目前,全国有15个省级地方政府或部门制定了被征地农民社会保障文件,有600多万被征地农民纳入了基本生活或养老保障范围,筹集被征地农民养老保障基金400多亿元。

2006年,国务院制定《关于解决农民工问题的若干意见》。有关部门在全国范围内组织实施了农民工“平安计划”,维护农民工工伤保险权益。截止今年10月,参加工伤保险、医疗保险的农民

工分别为2366万人和2069万人,比去年分别增长89%和324%。

一些有条件的地方,积极探索、逐步建立新型农村养老保险制度。截止2005年底,已有31个省、市、自治区的1900个县(市、区、旗),开展了农村养老保险,5440多万农民参保,积累保险基金310多亿元,300多万参保农民领取养老金。

二、对进一步改进执法工作的建议

(一) 提高对“三农”工作重要性的认识

农业是国民经济的基础,“三农”问题关系经济社会发展全局。当前,我国总体上已进入以工促农,以城带乡的发展阶段,但制约农业农村发展的深层次矛盾尚未消除,解决“三农”问题的长效机制尚未形成,农业基础设施建设薄弱、农村社会事业发展滞后、农民收入增长缓慢的状况尚未根本改变。各级政府和领导干部要进一步提高思想认识,深刻领会党中央统筹城乡发展和建设社会主义新农村重大战略部署的深远意义,明确其长期性、艰巨性和紧迫性。进一步提高落实支农惠农政策的自觉性,增强依法行政、公正执法意识,真正把“三农”工作摆在重中之重的位置。

(二) 建立稳定的农业投入增长机制

研究建立科学规范、结构合理、目标清晰的农业投入机制,确保财政支农资金稳定增长。调整和明确财政支农的范围和口径,建立从中央到地方的涉农投资规划、计划和信息沟通制度,统一财政支农科目和统计方法。明确规范各部门支农投资管理职能,增加投资透明度,统筹规划、明确职责、发挥合力,提高财政资金的使用效益。加快县域范围内财政资金整合试点工作。在总结经验基础上,制定中央整合支农资金的办法和措施。

针对中西部地区、贫困地区财政实际状况,研究降低或取消项目配套资金。

研究粮食价格与物价总水平的平衡问题,解

决农业补贴与农资价格上涨的关联问题。在制定粮食补贴政策时，对非粮食主产区的粮食主产市县要统筹考虑。

尽快研究制定农业投入法。

(三) 改进和加强金融支农工作

加快农村金融体制改革，完善农村金融市场，促进资金回流农村，提高金融机构农业贷款的积极性。国家财政应在贷款担保、风险补偿和利息补贴等方面发挥作用，提高金融支持农业的力度。通过财政补贴、担保和税收减免等措施，吸引金融机构增加对农业和农村的信贷投放。要明确县域内各级金融机构新增存款投放当地的比例，研究建立符合农村特点的金融组织和担保机构，解决农民贷款难的问题。充分发挥政策性金融机构作用，制定农业政策性银行专门法规，明确其经营范围、经营原则、风险控制机制、监督机制和财政支持办法等。进一步完善关于组建邮政储蓄银行的政策，制定邮政储蓄资金回流农村的具体措施，发挥邮政储蓄在农村地区储蓄和支付体系中的作用。深化农村信用社改革，对现行扶持政策应扩大范围，加大力度。探索发展小额信贷组织和相互制、合作制等多种形式的农业保险组织，逐步建立政策性农业保险体系。规范、引导和鼓励民间资本进入农业农村领域。

尽快研究制定农业保险法。

(四) 完善耕地保护和土地管理制度

“十一五”规划确定耕地保有量保持为 18 亿亩。根据国土资源部的调查，“十五”期间，耕地净减少了 0.93 亿亩。2005 年耕地保有量为 18.31 亿亩，到 2010 年全国占用耕地的空间仅有 0.31 亿亩，耕地紧缺问题十分突出。

实行最严格的耕地保护制度。加快《土地管理法》修改进程。认真贯彻落实《关于深化改革严格土地管理的决定》，抓紧做好《全国土地利用总体规划纲要》的报批工作。巩固土地市场治理

整顿成果，推进土地集约节约利用，严格新增建设用地的审查报批，推进耕地保护监管体系建设，由重审批向重监管转变。增加耕地数量，提高耕地质量，真正实现耕地占补数量和质量平衡。严肃查处各类土地违法违规行为。

完善征地补偿制度。根据当地经济社会发展水平，合理确定征地补偿标准，建立被征地农民社会保障制度。加强征地补偿费管理，严禁拖欠、截留、挪用。研究制定征地补偿费分配办法，建立相关管理制度，确保被征地农民权益。

加强土地出让金管理。抓紧制定土地出让金纳入预算管理的办法，实行土地出让金统一征收，杜绝减收、免收等做法。规范土地出让金支出范围、标准和审核程序，加强土地出让金使用的审计监管，逐步提高土地出让金用于农业土地开发的比重。

切实做好土地承包的后续工作。没有签订土地承包合同和尚未发放土地承包经营权证书的，尽快签订发放。加快建立土地承包经营权流转合同管理制度和土地流转登记制度。建立解决农村土地承包经营权纠纷的仲裁机制。推进集体林权制度改革，明晰产权归属，确保生态林比重，落实经营主体、明确责权划分，保障林农权益。落实生态林补偿政策，加大生态林补偿力度，加快林地确权发证进程。

(五) 加强农业综合生产能力建设

加强农田基础设施建设，通过中低产田改造、科学施肥、合理耕作等保护土壤地力。加大对病险水库维修的投入力度，支持灌区末级渠系建设。增加农田水利专项补助资金，促进农村小型水利设施建设。加强农业疫病虫害防控，完善农产品质量安全检验检测基础设施建设。加快农业科学技术创新，改善科研条件，完善农业技术推广服务体系。

尽快研究修改农业技术推广法。

全国人大常委会办公厅关于 第十届全国人民代表大会第四次会议 代表建议、批评和意见处理情况的报告

——2006年12月28日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副秘书长 何晔晖

全国人民代表大会常务委员会：

我代表常委会办公厅向本次会议报告十届全国人大四次会议期间代表提出的建议、批评和意见（以下简称建议）处理情况。

四次大会期间，代表们围绕党和国家的工作大局以及人民群众普遍关心的问题，对各方面工作提出建议共6511件，主要集中在以下几个方面：一是涉及科技、教育、文化、卫生方面的有1369件，占建议总数的21.03%；二是涉及社会及公共事务方面的有1023件，占15.71%；三是涉及发展规划和经济工作方面的有844件，占12.96%；四是涉及农林水利方面的有759件，占11.66%；五是涉及财政、税收和金融方面的有580件，占8.91%；六是涉及法院、检察院工作及法制建设方面的有575件，占8.83%；其他方面的有1361件，占20.9%。根据代表建议的内容和各单位的责任范围，统一交由174个承办单位研究办理。

各有关单位按照吴邦国委员长向十届全国人大四次会议作的常委会工作报告提出的要求，认真落实中央9号文件精神，把代表建议办理与加强和改进工作结合起来，着力在“巩固、完善、提高”上下功夫，代表建议办理工作取得了新的进展。

一、领导高度重视，形成办理合力

今年是中央9号文件下发的第二年，也是“十一五”规划纲要实施的开局之年，大会期间代表提出的建议数量多、综合性强，办理工作任务重、要求高。各有关方面对办理代表建议高度重视，切实加大工作力度，共同推进办理工作。国务院领导同志亲自就代表建议办理到现场调研，加强对工作的指导；许多承办单位的主要负责同志亲自主持制定建议办理工作方案，召开座谈会，带队实地调研，审改签发答复件；地方党委、人大常委会、政府积极配合落实，办好涉及本地区的代表建议。一些办理难度大，需要多部门、多方面协调落实的建议得到较好的办理。解决宁夏中部干旱带群众长期饮水困难问题就是一个突出事例。十届全国人大四次会议上，宁夏代表团全体代表提出建议，要求加快解决宁夏中部干旱带群众饮水困难问题。建议交办后，“五一”假日期间，温家宝总理在国家有关部委负责同志的陪同下，对宁夏中部干旱带农村人畜饮水困难问题进行了实地考察调研；回良玉副总理亲自听取了建议办理进展情况汇报。国家发改委马凯主任对做好建议办理工作提出了明确要求。国家发改委会

同水利部制订了科学周密的办理工作方案。部委领导同志亲自带队，多次组织有关专家、学者及相关人员到宁夏中部干旱带的 11 个县（区）进行调研。两部委共同分析情况，论证解决方案，提出切实可行措施。宁夏回族自治区人大常委会、政府全力配合，全过程参与。目前，国家已在年度国债水利投资计划中安排宁夏饮水工程建设投资 1.1 亿元，解决 25 万人的饮水安全问题，同时安排了特大抗旱补助费 1700 多万元，宁夏中部干旱带群众饮水困难问题有望在“十一五”期间得到解决。多年来，归侨侨眷和海外侨胞普遍关心华侨农场问题。针对代表提出的关于加大华侨农场扶持力度的建议，8 月 1 日至 5 日，唐家璇国务委员率领国务院办公厅、劳动保障部、农业部等 9 个部门负责人组成的调研组，赴广西南宁等 4 个市的华侨农场进行专题调研，并在南宁召开的华侨农场工作座谈会上作了重要讲话。国务院侨办负责同志约请财政部、林业局等 9 个部门召开专题会议；由 18 个部委和广东、广西两省区政府组成的华侨农场改革发展工作小组已经开展工作。由于多方面采取措施，华侨农场危房改造、道路和农田水利基础设施建设、债务处理以及职工养老和医疗保险等困难问题正在逐步得到解决。

二、加强联系沟通，发挥代表作用

各承办单位进一步加强了与代表的沟通联系，充分发挥代表在建议办理工作中的作用。在办理前，主动听取代表意见，了解代表所提建议的原意和办理要求；办理过程中，改进联系方式，由“口对口”电话联系，变成“手拉手”共同办理，主动邀请提出建议的代表一起，深入实际，开展调研和座谈，共商解决问题的办法；办理答复后，通过发送《代表建议办理和答复征求意见表》等多种形式，征求代表对答复的意见。据对最高人民法院、最高人民检察院、建设部等 10 家

单位承办的 850 件建议办理情况的统计，在办理过程中与代表直接联系或邀请代表直接参与的有 582 件，占所办建议总数的 68.47%，比去年的 50.47% 提高了 18 个百分点。重点建议的承办单位共邀请了 77 名提出建议的代表，分赴 18 个省、自治区、直辖市参加办理重点建议实地调研。针对澳门代表提出的关于解决咸潮影响澳门供水问题的建议，在人大会议期间，水利部汪恕诚部长带领有关负责同志到澳门代表团驻地，与提出建议的代表座谈，认真听取意见，并介绍了水利部拟采取的改进措施。大会结束后，水利部有关部门根据代表建议，编制完成了专项规划，制定了应对枯水期咸潮的应急工程方案和保障措施，并专门派人赴澳门考察调研，向提出建议的澳门全国人大代表汇报办理进展情况。6 月，国家防汛抗旱总指挥部正式批准成立了珠江防汛抗旱总指挥部，加大对珠江流域防洪与水资源调度和协调。11 月上旬，珠江开始首次集中调水压咸，效果非常明显。11 月 9 日，珠江上游淡水到达珠江三角洲口门，将肆虐多时的咸潮赶回大海，确保了今年秋冬季节澳门的供水安全。水利部认真办理建议，受到澳门全国人大代表的肯定，产生了较好的社会反响。承办单位主动与代表加强联系，邀请代表参与办理工作，既有利于代表全面了解办理情况，也有利于建议所提问题的解决。

三、加强跟踪办理，巩固办理成果

代表们提出的建议内容涉及方方面面，许多也是党和国家正致力于改进和加强的工作。有些问题由于种种原因，解决起来要有个过程。一些建议通过努力当年可以解决，一些建议需要逐步解决，还有一些建议通过办理已经取得了初步成效，但有可能出现反弹，需要继续办理。为此，许多承办单位采取积极措施，加强对建议的跟踪办理，取得了较好的效果。一是对近期能够解决的，

结合当前工作，抓好落实。公安部结合本部门工作职责和重点，认真办理吴国龙代表提出的对组织青少年违法犯罪行为加大打击力度的建议，在全国重点地区组织开展了“打击组织操纵未成年人违法犯罪专项行动”，打掉了近 300 个犯罪团伙，解救未成年人近 900 名，在社会上产生了良好的影响。公安部还列出今年建议答复中向代表作出的 21 项承诺，要求司局抓好跟踪落实，在明年大会前办结或取得阶段性成果。二是对当年尚未办结，但已经制定了解决措施或方案的建议，将其纳入今年的办理计划和安排中，继续落实往年的承诺。财政部、国土资源部、信息产业部等单位加大落实力度，解决了一批以前答复代表时还未能解决的问题。财政部吸纳去年大会上一些代表提出的关于改革和完善消费税政策的建议，完善了今年调整税收政策，报经国务院批准后出台了消费税调整方案，将一些不具有大众消费特征的商品以及资源性商品纳入征税范围，调减了一些日趋大众化商品的消费税税率，既体现了国家产业政策导向，也有利于促进消费增长。三是对已有办理结果，但有可能出现反弹的，实施跨年度办理，巩固办理成果。去年，通过重点建议办理，月饼过度包装及搭售其他物品问题初步得到了遏制；今年，国家发改委等部门继续将这项建议作为重点办理，积极采取措施，加强市场监管，使月饼包装进一步瘦身，月饼质量普遍提高，主流价格趋于合理，月饼“天价”、过度包装等现象没有出现反弹，去年办理工作成果得到了巩固。

四、完善督办制度，确保办理质量

对代表建议的承办工作进行督办，是提高办理质量的重要环节和有效手段。今年，各承办单位内部具体督办、各专门委员会重点督办、常委会办公厅协调督办的分层次督办制度得到进一步完善。一是承办单位加强对内部的督促检查。这

是落实承办责任的基础环节。各承办单位综合部门采取多种方式，对办理的代表建议进行内部督办。财政部定期编写《办理进度通报》，督促承办单位及时办理代表建议；国防科工委专门制定了建议办理工作考核办法，将考核结果作为部门评比、干部任用的重要参考依据。许多承办单位还结合工作实际，选择了一些综合性强、涉及面广、代表反映集中的建议，作为本单位的办理重点，由单位负责人亲自组织，督促落实。通过内部重点督办的方式，解决了一批关系人民群众切身利益，对国家改革、发展、稳定产生较大影响的问题。针对胡平等 21 名代表提出的要求降低农村中小学教育教学用电价格的建议，国家发改委经过调查研究，及时调整销售电价，将城乡中小学教学用电由“非居民照明电价”全部改为“居民生活电价”，由原来的平均千瓦时 0.73 元降低到 0.54 元，预计每年可减轻城乡中小学用电负担 20.6 亿元，对发展中小学教育是一个有力推动。据统计，教育部、民政部等 18 家单位共确定 54 件部内重点建议，其中 44 件已得到解决，10 件已列入本单位近期工作重点，正在逐步解决。二是全国人大各专门委员会加强对重点建议的督办。这是落实办理责任的有效措施。各专门委员会采取听取办理工作汇报、参与调查研究、与常委会执法检查相结合、与承办单位和地方有关部门共同研究制定办理方案等措施，督促承办单位办好重点建议。为办好对甘肃省白银市污染进行综合治理的建议，全国人大环资委与有关承办单位组成联合调查组，在实地了解情况、听取当地政府和企业意见、与提出建议的代表多次沟通的基础上，共同研究拟定了办理工作方案。目前，国家发改委已原则同意将白银市列为全国资源型城市经济转型试点，白银公司治污项目已进入报批阶段，有的已经开工建设，投资较大的“热电联产”项目也已完成大部分项目核准所需的报告，白银市污染

问题正在逐步解决。为了加大重点建议的督办力度，全国人大民委、内司委、华侨委等专门委员会将重点建议督办工作同常委会的执法检查相结合进行。全国人大内司委在督办西部地区及贫困地区基层人民法院、人民检察院人才短缺问题的重点建议过程中，结合今年常委会法官法、检察官法执法检查，制定了具体督办方案，督促承办单位加强办理工作。最高人民法院、最高人民检察院正通过严格执行退休制度、加大人才对口支援、大力开展选调生工作、实施西部基层“两院”志愿服务行动、加强培训、放宽西部县“两官”学历条件等措施，着力解决西部及贫困地区法官、检察官断档问题。三是常委会办公厅加强经常性督办。这是落实办理责任的重要抓手。针对建议办理的不同阶段和不同情况，常委会办公厅积极改进督办方式，通过召开协调会、情况通报会、经验交流会、工作座谈会，及时了解办理工作的进展情况，主动征求各方面的意见，协调解决办理工作中出现的问题和困难，督促各承办单位采取有效措施，提高代表建议办理质量。实践表明，督办工作抓与不抓，效果大不一样。

今年代表提出的建议办理情况已经全部答复了代表。总的来看，办理工作的质量有了进一步提高。一是所提问题已经解决或近期将解决的有1810件，占代表建议总数的28%，比去年的25%

提高3个百分点；二是所提问题能够逐步解决，承办单位制定了解决措施或列入了改进计划的有3148件，占48%，比去年的40%提高8个百分点；三是所提问题因目前条件限制或其他原因不能予以解决的有1169件，占18%，比去年的33%降低15个百分点；还有384件工作中留作参考。从944名代表反馈的3950份意见看，表示满意的有2676份，占反馈意见总数的67.7%；基本满意的有1189份，占30.1%；另有85份提出不满意或不同意见，相关承办单位积极采取改进措施，力争使代表理解和满意。代表建议反映了人民群众的意见和要求，承办单位通过认真办理，把代表关注的热点问题列入工作重点，将代表反映集中的意见转化成行业政策，对促进承办单位改进工作，解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，推动社会主义和谐社会建设发挥了重要的作用。

回顾一年来代表建议办理工作，我们清醒地认识到，还存在许多问题和不足。代表建议办理工作制度还不够完善，一些单位“重答复、轻办理”的现象依然存在，有的建议不够规范、针对性和可行性不强。我们要继续全面贯彻好中央有关文件，按照常委会领导同志的要求，进一步提高代表建议办理工作质量，以扎实的工作为代表履行职责和行使权力做好服务保障，充分发挥代表作用，努力使代表工作再上一个新台阶。

水利部关于第十届全国人民代表大会 第四次会议代表建议、批评和意见 办理工作情况的报告

——2006年12月28日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

水利部部长 汪恕诚

全国人民代表大会常务委员会：

十届全国人大一次会议以来，我部共办理人大代表建议 878 件。今年，十届全国人大四次会议交由水利部办理的代表建议共有 194 件，其中重点处理建议 5 项，截至 9 月底，我部已全部办理并答复了代表。通过认真细致的工作，我部建议办理工作取得一定进展，人大代表较为满意，各方面也都给予了较好的评价和肯定。

下面，我就水利部办理代表建议的主要工作情况，向会议作简要汇报。

一、加强领导，完善建议办理的工作机制

提出批评、意见和建议是人大代表依法行使当家作主权利、参与管理国家事务的重要途径。作为政府部门，认真办好代表建议是我们义不容辞的职责。水利部党组高度重视人大代表建议的办理工作，建立了严格的领导责任制，明确党组书记、部长对建议办理工作负总责，分管副部长对各自分管工作领域的代表建议办理工作负直接领导责任，各承办司局的一把手对本司局的办理工作具体抓。办公厅作为组织协调部门，主动跟踪督办、加强协调把关，确保建议办理质量。近年

来，对于重点处理建议，各位部领导直接领导、具体部署，亲自参与。副部长翟浩辉同志为办理解决宁夏中部干旱带群众饮水安全问题的建议，今年下半年两次带队到宁夏实地调研、现场办公；鄂竞平同志今年在宁夏发生历史罕见干旱的时候赶赴宁夏中部干旱地区慰问群众，帮助指导地方政府做好应急抗旱各项工作，下半年带领承办司局向全国人大民委全体会议汇报刘家峡库区水土保持综合治理建议办理情况；矫勇同志去年多次带队到治淮工程建设一线，现场指导办理工作，今年上半年两次主持专题办公会研究建议办理工作方案；周英同志去年带队到宁夏实地考察宁夏农业节水工作，对宁夏节水型社会建设试点工作给予具体指导；胡四一同志今年上半年主持召开宁夏节水型社会建设规划专家审查会，对下一步落实建议办理工作提出具体的指导性意见。部领导的直接指挥和亲自参与有力地推动了建议办理工作的深入开展。

在加强领导的同时，我部建立了严密、规范的建议办理工作机制。具体讲，就是开好“三个会”，抓好“三个环节”。开好“三个会”，即开好办理前的交办会，认真传达全国人大常委会办公厅的办理要求，明确办理目标 and 责任，对办理工

作进行动员、部署和具体安排；开好办理过程中的座谈会，邀请人大代表、当地有关部门进行座谈，了解情况，听取意见，共同探讨办理的措施和方案；开好办理后的总结会，总结交流建议办理工作经验和存在问题，为下一年办理工作奠定基础。抓好“三个环节”，即办理前明确要求，加强分析，夯实办理基础；办理中深度办理，认真答复，切实履行职责；办理后跟踪督办，狠抓落实，兑现承诺。

二、将建议办理与工作相结合， 全力推动水利中心工作

人大建议凝聚着代表的心血，反映着民众的心声，办理代表建议的过程实际上也是我们密切联系群众，倾听群众呼声，了解社情民意，广泛集中民智，努力改进工作的过程。今年宁夏代表团提出了“关于解决宁夏中部干旱带农村饮水安全问题的建议”，按照以人为本的科学发展观的要求，这几年，水利部一直把解决人民群众饮水问题作为水利工作的首要任务抓紧抓好。这个建议和当前水利中心工作完全吻合。对于这样的建议，我们加大力度，将建议办理与工作相结合，以建议的办理来推动和促进水利中心工作的开展。今年我们商有关部门安排 1700 多万元资金解决宁夏中部干旱带的抗旱应急供水，安排了 1.1 亿元资金，解决该地区 25 万人的饮水安全问题。与此同时，在全国范围内安排中央投资 60 亿元，可解决近 3000 万农村人口的饮水安全问题。

今年盛维德等 20 多名代表提出了“关于重点支持甘肃省刘家峡库区水土保持综合治理工程的建议”，建议中提及的库区生态问题、移民问题、群众脱贫问题、经济社会发展滞后问题等，相互纠缠，互为因果，历史由来已久，情况十分复杂，牵扯的部门非常多，解决难度非常大。应该说，这个建议由水利部这样一个专业部门牵头办理是有

一定难度的。对于这样的建议，我们首先深入调研、摸清情况，再研究解决的措施。6 月中旬，我部会同全国人大常委会办公厅、全国人大民委、农业部、国家林业局组成调研组，赴刘家峡库区进行现场调研，盛维德等 4 位全国人大代表全程参加了调研活动。调研组考察了刘家峡库区 15 个水土流失治理示范点，走访了 6 户移民家庭，查看了 4 个重点水土流失区，与当地人大代表交换意见，共同商讨办理建议、解决问题的思路和对策。通过调研，我们了解到刘家峡库区所处的临夏回族自治州是以回族为主的少数民族聚集区，回、东乡等少数民族占总人口近 60%。在这一地区，搞好水土保持、改善生态环境，对于促进当地经济社会快速发展，维护社会稳定和民族团结，具有重要的意义。人大代表反映的情况是客观的，群众的宿求是合理的，把这个建议作为重点建议来办理是非常必要的。为此，在全国水土保持资金投入非常紧张的情况下，今年我们对水土保持投资计划和投资方向作了适度调整，计划 2007—2010 年安排中央投资 5000 万元，支持刘家峡库区水土保持生态建设，促进库区经济社会与环境协调发展。今后，我们将更加自觉密切联系群众、广泛听取意见，把办好人大代表建议与推进水利中心工作、促进水利改革发展结合起来，努力改进自身工作，不断提高工作水平。

三、突出重点，加大建议 办理工作的深度

近两年来，全国人大常委会办公厅每年都确定一批重点处理建议，这其中交由水利部办理的重点处理建议所占比例较大。2005 年我部承办了 10 项重点处理建议中的 3 项，2006 年承办了 12 项重点建议中的 5 项。我们在全面做好代表建议办理答复的同时，突出抓好重点处理建议的办理工作，加大力度，强化深度，确保办理工作取得

实效。针对近年来珠江口海水倒灌、咸潮上溯，威胁澳门居民用水安全问题，今年澳门代表团提出了“解决咸潮影响澳门供水问题的建议”，全国人大常委会办公厅将这个建议确定为重点处理建议，交由我部办理。为办好这个建议，我部多次组织力量深入实地调查研究，在广泛听取广东省及珠海市、澳门特别行政区等有关方面意见的基础上，按照统筹规划、标本兼治、远近结合、分步实施的原则，制定了解决珠江口咸潮问题的一整套措施。一是成立了珠江防汛抗旱总指挥部，进一步强化珠江流域水资源统一管理和调度，为保障澳门和珠江三角洲供水安全提供了组织保障。二是报经国务院批准，今年9月份以来，我部实施了今冬明春珠江骨干水库调度方案，组织进行了珠江今冬首次集中补水，有效遏制了珠江三角洲的咸潮提前上溯，并制定了应对2007年初枯水期咸潮的应急工程方案和保障措施，确保澳门居民今冬明春喝上干净的淡水。三是编制完成了《保障澳门珠海供水安全专项规划》，解决澳门、珠海供水问题的长效机制正在逐步建立。四是积极做好前期工作，全力推动规划中的珠江流域防洪和水资源调配体系的关键性工程——大藤峡水利工程尽快立项，力争“十一五”期间开工建设，增强珠江干流调蓄水资源的能力，努力从根本上解决澳门和珠江三角洲供水安全问题。澳门全国人大代表对我部工作给予充分肯定，并通过报纸、电台等媒体向岛内居民介绍中央政府解决澳门咸潮问题的决心，感谢中央政府对澳门居民福祉的关怀。

四、注重协调配合，形成建议办理的合力

在代表提出的建议中，有不少建议涉及多个部门的工作，需要几个部门共同办理。对于这类建议，我部注重与相关部门的协调和配合，形成合力，共同做好建议办理工作。

对于我部主办、其他部门协办的建议，我部主动与相关部门沟通协调，充分吸收协办单位意见，尽可能使答复意见周全、建议办理出实效，让代表满意。对于其他部门主办、我部协办的建议，我们坚持“责任不推脱，要求不降低，力度不减小”的原则，全力配合、尽己所能。比如，关于解决宁夏中部干旱带农村饮水安全问题的建议，虽然由我部协办，但我们仍然积极主动会同主办单位研究制定办理方案，落实办理措施，先期开展相关工作，配合主办单位推动建议办理工作的深入开展。4月初，在全国人大常委会办公厅建议交办会刚过一周，我部就派出由农村水利司司长带队的调研组，赶赴宁夏实地调研。调研组深入乡村、农户，详细了解群众生产、生活用水情况，并就解决思路和办理措施向人大代表做了汇报，听取人大代表对办理工作的意见和建议。为了进一步推动该建议办理工作，7月1日，副部长翟浩辉同志带领工作组，深入宁夏中部和南部山区的固原、吴忠、中宁等地调研农村饮水安全工作，召开现场办公会，研究解决宁夏中部干旱带群众饮水困难问题，具体指导建议办理工作。水利部将会同发展改革委，坚决把这个建议办好，争取用3年左右的时间，基本解决宁夏中部干旱带农村54万农民饮水困难问题，让群众有水喝、喝干净水。

五、强化跟踪督办，狠抓答复意见的落实

落实好答复意见、兑现好政府承诺，是建议办理工作的根本目标。我部按照“分析——调研——落实——跟踪——再落实”的建议办理模式，由办公厅专人负责，建立台账，对答复意见定期进行跟踪和督办。今年，我部对2005年代表提出的在全国黄土高原类型区推广彭阳经验、发展西部干旱地区节水农业、进一步加快淮河治理工程

建设等多件建议进行跟踪落实。今、明两年通过黄河上中游水土保持、农业综合开发水保项目等渠道继续支持宁夏彭阳县 1038 万元建设资金,进一步完善典型,并大力推广彭阳的经验。今年将继续将宁夏节水型社会建设试点作为水利部重点推进的工作之一,跟踪督办,狠抓落实。今年 3 月初,水利部会同国家发展改革委联合召开了《宁夏节水型社会建设规划》专家审查会,对宁夏节水型社会建设工作提出指导性意见。今后,水利部将继续加强对宁夏节水型社会建设试点工作的指导和协调,并在政策和资金等方面给予支持。同时,我部还制定了加快治淮骨干工程建设的措施,进一步加大投资力度。截至目前,治淮 19 项骨干工程累计完成投资 262 亿元,占总投资的近 60%。治淮建设最大的控制性工程——淮河临淮岗洪水控制工程已于今年 11 月份提前一年建成,回良玉副总理出席工程建成仪式。对于 2004 年十届全国人大二次会议上,陕西代表团提出的关于渭河治理的建议,全国人大常委会的领导非常关心,多次作过批示。经过多方努力,建议办理工作取得重要进展,《渭河流域近期治理规划》已于 2005 年经国务院批复并实施。在组织各方面专家进行开敞式研究的基础上,我部于今年下半年正式提出了三门峡水库运用方式调整意见,目前正在征求陕西、河南等省政府的意见,争取早日出台。

几年来,通过建议办理工作,进一步增强了我们当好人民公仆的责任感,加深了我们做好水利工作的使命感,促进了水利的改革与发展。在建议办理工作中,我们有以下几点体会:

第一,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,全面推进可持续发展水

利,是水利工作必须始终坚持的发展方向。从近年来的人大代表建议来看,反映最集中的问题也是人民群众要求最迫切的问题。只有把人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为水利工作的重中之重,全面推进可持续发展水利,才能真正让代表满意,体现对人民负责。

第二,密切与人民群众和人大代表的联系,主动接受人大监督,是促进水利改革与发展的重要途径。多年来,全国人大对水利工作给予了多方指导和有力监督,常委会领导同志多次对建议办理和水利工作做出重要指示,亲自带队深入水利一线调查研究、指导工作;有关专门委员会在水利建设、水资源管理、水土保持和水污染防治等各个领域积极协调、加强监督;人大代表深入基层,了解群众水利需求,及时反映人民呼声,监督指导水利工作。

第三,不断完善涉水法律体系,坚持依法治水,是做好水利工作的重要保障。依法行政是建立法治国家的基本要求,是规范水行政管理、提高管理水平的关键。全国人大及其常委会历来高度重视我国水资源立法和执法工作,特别是《中华人民共和国水法》的修订和实施,极大地推进了我国水利事业的发展。随着经济社会的发展,我们将更加注重法制建设,依法调整水事关系,规范水事行为,推进依法治水进程。

近年来,水利部在办理人大代表建议工作中取得了一些成绩,但与全国人大常委会的要求和人大代表的期望相比,还存在一定差距。我们决心在全国人大的指导监督下,在有关部门的支持协作下,充分利用代表建议这种宝贵资源,不断加强和改进各项工作,努力以水资源的可持续利用保障经济社会的可持续发展。

全国人民代表大会常务委员会 公 告

第十届全国人民代表大会代表王维忠因病逝世，王维忠的代表资格自然终止。

全国人大常委会对王维忠代表的去世表示哀悼。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2006年12月29日

全国人民代表大会常务委员会 公 告

最近，辽宁省人大常委会补选黄传兴为第十届全国人民代表大会代表，江苏省人大常委会补选王寿亭为第十届全国人民代表大会代表，湖南省人大常委会补选周强为第十届全国人民代表大会代表。全国人民代表大会常务委员会同意代表资格审查委员会的审查报告，确认黄传兴、王寿亭、周强的代表资格有效。

辽宁省人大常委会接受了赵首先提出的辞去第十届全国人民代表大会代表职务的请求，天津市人大常委会罢免了单平的第十届全国人民代表大会代表职务。依照代表法的有关规定，赵首先、单平的代表资格终止。

现在，第十届全国人民代表大会实有代表 2976 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2006年12月29日

第十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

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

最近，辽宁省人大常委会补选黄传兴（辽宁省电力有限公司党组书记、总经理）为第十届全国人民代表大会代表。江苏省人大常委会补选王寿亭（中央纪委委员、省人大常委会副主任、党组书记）为第十届全国人民代表大会代表。湖南省人大常委会补选周强（中共湖南省委副书记、省人民政府副省长、代省长）为第十届全国人民代表大会代表。经代表资格审查委员会审查，黄传兴、王寿亭、周强的代表资格有效。现提请全国人民代表大会常务委员会确认。

辽宁省人大常委会接受赵首先（原任辽宁省电力有限公司党组书记、总经理，现任华东电网副总经理）因工作变动提出的辞去全国人民代表大会代表职务的请求。依照代表法的有关规定，赵首先的代表资格终止。

由天津市选出的第十届全国人民代表大会代

表、天津大学原校长、党委常委单平，因严重失职错误，天津市人大常委会决定罢免其第十届全国人民代表大会代表职务。依照代表法的有关规定，单平的代表资格终止。

由吉林省选出的第十届全国人民代表大会代表、吉林大学第三医院中心实验室教授、博士生导师王维忠，因病于2006年12月5日逝世。代表资格审查委员会对王维忠代表的去世表示沉痛哀悼。王维忠的代表资格自然终止。

现报请全国人民代表大会常务委员会予以公告。

以上报告，请予审议。

第十届全国人民代表大会
常务委员会代表资格审查委员会

2006年12月24日

全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

任命张学忠为第十届全国人民代表大会内务司法委员会副主任委员。

中华人民共和国主席令

第六十一号

根据中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2006年12月29日的决定：

免去杜青林的农业部部长职务；
任命孙政才为农业部部长。

中华人民共和国主席 胡锦涛

2006年12月29日

全国人民代表大会常务委员会 决定任免的名单

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

- 一、免去杜青林的农业部部长职务。
- 二、任命孙政才为农业部部长。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

- 一、免去沈德咏的最高人民法院副院长、审判委员会委员职务。
- 二、任命刘竹梅（女）为最高人民法院民事审判第二庭副庭长。
- 三、任命李卫星、李勇、李睿懿、王蔚东、马岩、闫燕（女）、何莉（女）、张杰（女）、张滨生、曾广东、董蓓（女）为最高人民法院审判员。

关于驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席胡锦涛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：

2006年11月16日

一、免去王永秋的中华人民共和国驻尼日利亚联邦共和国特命全权大使职务；

任命徐建国为中华人民共和国驻尼日利亚联邦共和国特命全权大使。

二、免去王春贵的中华人民共和国驻马来西亚特命全权大使职务；

任命程永华为中华人民共和国驻马来西亚特命全权大使。

三、免去邓绍勤的中华人民共和国驻阿曼苏丹国特命全权大使职务；

任命潘伟芳为中华人民共和国驻阿曼苏丹国特命全权大使。

四、免去张志军的中华人民共和国驻阿拉伯联合酋长国特命全权大使职务；

任命高育生为中华人民共和国驻阿拉伯联合酋长国特命全权大使。

五、免去叶大波的中华人民共和国驻多米尼克国特命全权大使职务；

任命邓波清为中华人民共和国驻多米尼克国特命全权大使。

六、免去杨强的中华人民共和国驻密克罗尼西亚联邦特命全权大使职务；

任命刘菲（女）为中华人民共和国驻密克罗尼西亚联邦特命全权大使。

2006年12月15日

一、免去程涛的中华人民共和国驻摩洛哥王国特命全权大使职务；

任命龚元兴为中华人民共和国驻摩洛哥王国特命全权大使。

二、免去刘玉坤的中华人民共和国驻几内亚共和国特命全权大使职务；

任命火正德为中华人民共和国驻几内亚共和国特命全权大使。

三、免去孙国祥的中华人民共和国驻斯里兰卡民主社会主义共和国特命全权大使兼驻马尔代夫共和国特命全权大使职务；

任命叶大波为中华人民共和国驻斯里兰卡民主社会主义共和国特命全权大使兼驻马尔代夫共和国特命全权大使。

四、免去宋爱国的中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使职务；

任命孙国祥为中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使。

五、免去沈庆的中华人民共和国驻圭亚那合作共和国特命全权大使职务；

任命张君高为中华人民共和国驻圭亚那合作共和国特命全权大使。

六、免去张宪一的中华人民共和国驻津巴布韦共和国特命全权大使职务；

任命袁南生为中华人民共和国驻津巴布韦共和国特命全权大使。

七、任命王英武为中华人民共和国驻乍得共和国特命全权大使。

第十届全国人民代表大会常务委员会 第二十五次会议议程

(2006年12月24日至29日)

(2006年12月24日第十届全国人民代表大会常务委员会
第二十五次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》
- 二、审议《中华人民共和国物权法(草案)》
- 三、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国企业所得税法(草案)》的议案
- 四、审议《中华人民共和国劳动合同法(草案)》
- 五、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十届全国人民代表大会第五次会议关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定(草案)》的议案
- 六、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十一届全国人民代表大会代表的办法(草案)》的议案
- 七、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十一届全国人民代表大会代表的办法(草案)》的议案
- 八、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于召开第十届全国人民代表大会第五次会议的决定(草案)》的议案
- 九、审议国务院关于提请审议批准《保护和促进文化表现形式多样性公约》的议案
- 十、审议国务院关于提请审议加入《世界知识产权组织版权条约》的议案
- 十一、审议国务院关于提请审议加入《世界知识产权组织表演和录音制品条约》的议案
- 十二、审议国务院关于提请审议批准《关于修改2002年6月7日在圣彼得堡(俄罗斯联邦)签署的〈上海合作组织宪章〉的议定书》的议案
- 十三、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和葡萄牙共和国关于刑事司法协助的协定》的议案
- 十四、审议国务院关于矿产资源合理利用、保护和管理工作的报告
- 十五、审议国务院关于当前水环境形势和水污染防治工作的报告
- 十六、审议国务院关于推进国有商业银行股份制改革、深化金融体制改革工作的报告
- 十七、审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国民族区域自治法》实施情况的报告
- 十八、审议全国人大常委会执法检查组关于跟踪检查有关农业法律实施情况的报告
- 十九、审议全国人大法律委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十、审议全国人大教育科学文化卫生委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十一、审议全国人大外事委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十二、审议全国人大环境与资源保护委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十三、审议全国人大农业与农村委员会关于第十届全国人民代表大会第四次会议主席团交

付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十四、听取全国人大常委会办公厅关于第十届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见处理情况的报告

二十五、听取水利部关于第十届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见办理工作情况的报告

二十六、审议第十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

二十七、审议任免案

Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 1 2007

Published on January 15

CONTENTS

Speech Delivered at the 25th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress	<i>Wu Bangguo</i> (1)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 60)	(5)
Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	(5)
Explanation on the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>Zhu Mingshan</i> (11)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>Zhou Kunren</i> (15)
Report of the 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 Minors	<i>Zhou Kunren</i> (17)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Revised Law (Draft for 3rd Deliberation) of the People's Republic of China on the Protection of Minors	<i>Yang Jingyu</i> (19)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Convening the Fifth Session of the Tenth National People's Congress	(20)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions	(21)

Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions	(21)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the WIPO Copyright Treaty	(31)
WIPO Copyright Treaty	(31)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the WIPO Performances and Phonograms Treaty	(36)
WIPO Performances and Phonograms Treaty	(36)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Protocol on Revising the Charter of the Shanghai Cooperation Organization Signed on 6 June 2002 in St. Petersburg, the Russian Federation	(43)
Protocol on Revising the Charter of the Shanghai Cooperation Organization Signed on 6 June 2002 in St. Petersburg, the Russian Federation	(43)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Agreement Between the People's Republic of China and the Portuguese Republic on Judicial Assistance in Criminal Affairs	(45)
Agreement Between the People's Republic of China and the Portuguese Republic on Judicial Assistance in Criminal Affairs	(45)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Tenth National People's Congress	(50)
Report of the Education, Science, Culture and Public Health Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Tenth National People's Congress	(62)
Report of the Foreign Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Tenth National People's Congress	(81)
Report of the Environmental Protection and Resources Conservation Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Tenth National People's Congress	(83)

- Report of the Committee for Agriculture and Rural Affairs of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Tenth National People's Congress (96)
- Report of the State Council on Rational Utilization, Protection and Administration of Mineral Resources *Zeng Peiyan* (104)
- Report of the State Council on the Current Situation of Water Environment and the Prevention and Control of Water Pollution *Zhou Shengxian* (111)
- Report of the State Council on Promoting the Shareholding Reform of State-owned Commercial Banks and Furthering the Reform of the Financial System *Zhou Xiaochuan* (117)
- Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Implementation of the Law of the People's Republic of China on National Autonomy *Ismail Amat* (123)
- Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Follow-up Inspection of the Implementation of Laws Governing Agriculture *Uyunqiming* (133)
- Report of the General Office of the Standing Committee of the National People's Congress on Disposing of the Suggestions, Criticisms and Opinions from the Deputies to the Fourth Session of the Tenth National People's Congress *He Yehui* (138)
- Report of the Ministry of Water Resources on the Handling of the Suggestions, Criticisms and Opinions from the Deputies to the Fourth Session of the Tenth National People's Congress *Wang Shucheng* (142)
- Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (146)
- Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (146)
- Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress on the Qualifications of Certain Deputies (147)
- Namelist of Appointments by the Standing Committee of the National People's

Congress (Certain Vice-Chairmen of the Special Committees of the National People's Congress)	(148)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 61)	(148)
Namelist of Appointment and Removal Decided by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Agriculture)	(148)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Vice-President and Judges of the Supreme People's Court)	(149)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(150)
Agenda of the 25th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress	(151)

欢 迎 订 阅

2007 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。

2007年度公报征订工作现已开始，请到当地邮局订阅，公报的国内发行代号2-1，国外发行代号N650。公报全年订价为50.00元。错过邮局征订期的订户，可通过邮局向本刊编辑室汇款邮购。

本刊地址：(北京 西城区 人民大会堂)全国人大常委会办公厅公报编辑室
(100805)

联系电话：(010)63096185 (010)63098422(传真)

中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会公报
编辑·出版：中华人民共和国全国人民代表
大会常务委员会办公厅
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