



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

MiU  
ASIA LIBRARY  
DO NOT REMOVE

2002

第四号



## 目 录

李鹏委员长在九届全国人大常委会第二十八次会议上的讲话 .....	(227)
中华人民共和国主席令 (第六十八号) .....	(228)
中华人民共和国政府采购法 .....	(228)
关于《中华人民共和国政府采购法(草案)》的说明 .....	姚振炎 (237)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国政府采购法(草案)》修改情况的汇报 .....	张绪武 (242)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国政府采购法(草案)》审议结果的报告 .....	张绪武 (246)
中华人民共和国主席令 (第六十九号) .....	(250)
中华人民共和国中小企业促进法 .....	(250)
关于《中华人民共和国中小企业促进法(草案)》的说明 .....	曾宪林 (254)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中小企业促进法(草案)》修改情况的汇报 .....	张绪武 (258)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中小企业促进法(草案)》审议结果的报告 .....	张绪武 (261)
中华人民共和国主席令 (第七十号) .....	(263)
中华人民共和国安全生产法 .....	(263)
关于《中华人民共和国安全生产法(草案)》的说明 .....	李荣融 (273)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国安全生产法(草案)》修改情况的汇报 .....	李伯勇 (277)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国安全生产法(草案)》审议结果的报告 .....	李伯勇 (281)
中华人民共和国主席令 (第七十一号) .....	(283)
中华人民共和国科学技术普及法 .....	(283)
关于《中华人民共和国科学技术普及法(草案)》的说明 .....	朱丽兰 (286)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国科学技术普及法(草案)》审议结果的报告 .....	胡光宝 (289)
中华人民共和国主席令 (第七十二号) .....	(291)
中华人民共和国清洁生产促进法 .....	(291)
关于《中华人民共和国清洁生产促进法(草案)》的说明 .....	李 蒙 (295)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2002 年  
第四号  
7 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

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2002 年  
第四号  
7 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

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》审议结果的报告 .....	王茂林（300）
全国人大法律委员会关于政府采购法（草案）、中小企业促进法（草案）、安全生产法（草案）、科学技术普及法（草案）、清洁生产促进法（草案）主要问题修改意见的报告（书面） .....	（303）
全国人民代表大会常务委员会关于第一任全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会成员继续履行职责的决定 .....	（307）
全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第十届全国人民代表大会代表选举会议组成的补充规定 .....	（307）
全国人民代表大会常务委员会关于澳门特别行政区第十届全国人民代表大会代表选举会议组成的补充规定 .....	（308）
全国人民代表大会常务委员会关于批准《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》的决定 .....	（308）
禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约（中译本） .....	（309）
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2001 年中央决算的决议 .....	（312）
关于 2001 年中央决算的报告（摘要） .....	项怀诚（312）
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2001 年中央决算的审查报告（书面） .....	（318）
关于 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 .....	李金华（319）
全国人民代表大会常务委员会公告 .....	（329）
第九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终止的报告 .....	王维澄（329）
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国消防法》实施情况的报告 .....	束怀德（330）
全国人大代表团访问阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆四国情况的书面报告 .....	（335）
任免事项 .....	（339）

# 李鹏委员长在九届全国人大常委会第二十八次会议上的讲话

(2002年6月29日)

各位委员、各位同志：

本次会议表决通过了5件法律，还审议了6件法律草案和法律修正草案，听取和审议了国务院关于2001年中央决算的报告和审计工作报告等，顺利完成了本次会议的各项任务。

随着社会主义市场经济的不断发展，我国过去对公共资金的一些管理使用方法，已经不相适应。本次会议通过的政府采购法，从法律制度上确立了新的公共资金管理使用制度，有利于提高公共资金使用效率，节省开支，避免浪费。但有了一个专门机构负责集中采购后，确实要防止产生新的腐败。现在的法律已经为此作了许多规定，各级政府、部门和单位一定要严格执行，切实贯彻公开、公平、透明的原则，并加强对采购活动的监督。

本次会议通过了安全生产法，审议了全国人大常委会关于消防法实施情况的检查报告。安全生产事关人民群众的生命财产安全，事关国民经济的健康发展。一个时期以来，重大事故时有发生，国家和人民生命财产蒙受巨大损失。各级政府一定要从实践“三个代表”重要思想、维护人民群众根本利益的高度，切实把安全生产法和消防法贯彻好。切不可只重生产、不顾安全。有关部门要充分认识安全生产的重要性，明确责任，加强对安全生产各个环节的监管，防患于未然。对安全生产法和消防法，都要深入进行宣传教育，在全社会树立安全第一的观念，监督法律的贯彻执行，严格法律责任，做到有责必究，有罪必罚。

我国是人口众多的发展中国家，就业是我们面临的突出问题，而发展中小企业是解决就业问

题的重要渠道之一。本次会议通过了中小企业促进法，规定要加强对中小企业的扶持。这些规定与乡镇企业法等有关法律的规定一起，必将为我国中小企业的发展，开创更加广阔的天地。本次会议通过的清洁生产促进法，是加强环境保护的又一部重要法律，对我国经济与社会的可持续发展，具有重要意义。

普及科学知识既是实施科教兴国战略的重要任务，也是精神文明建设的重要内容。愚昧是建设不了有中国特色的社会主义现代化国家的。一段时间以来，一些地方忽视科普教育，迷信盛行，部分群众甚至受到邪教的毒害，这些教训充分说明了弘扬科学精神、传播科学思想、提高全体人民科学文化素质的重要性和紧迫性。因此，对本次会议通过的科学技术普及法，要广泛宣传、认真贯彻，努力使广大人民群众掌握基本的科学知识，促进人的素质的提高，以推动经济发展和社会进步。

本次会议还听取和审议了2001年中央决算报告，听取和审议了2001年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。总的来看，去年的中央预算执行和其他财政收支情况是好的，但仍然存在不少问题。全国人大常委会要继续加大对经济工作的监督力度，既要加强对预算的审查，还要加强对预算执行情况的监督。审计法实施以来，国务院审计部门认真履行法律赋予的职责，通过依法审计发现了不少问题，挽回了国家损失，推动了反腐倡廉工作。建议国务院督促有关部门进一步整顿财经纪律，把存在的问题整改好，并向全国人大常委会及时做出反馈。

# 中华人民共和国主席令

第六十八号

《中华人民共和国政府采购法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，现予公布，自2003年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2002年6月29日

## 中华人民共和国政府采购法

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 政府采购当事人
- 第三章 政府采购方式
- 第四章 政府采购程序
- 第五章 政府采购合同
- 第六章 质疑与投诉
- 第七章 监督检查
- 第八章 法律责任
- 第九章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉

政建设，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国境内进行的政府采购适用本法。

本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

政府集中采购目录和采购限额标准依照本法规定的权限制定。

本法所称采购，是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。

本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。

本法所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修

缮等。

本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

**第三条** 政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。

**第四条** 政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。

**第五条** 任何单位和个人不得采用任何方式，阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。

**第六条** 政府采购应当严格按照批准的预算执行。

**第七条** 政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定。

属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

纳入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购。

**第八条** 政府采购限额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

**第九条** 政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等。

**第十条** 政府采购应当采购本国货物、工程和服务。但有下列情形之一的除外：

(一) 需要采购的货物、工程或者服务在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取的；

(二) 为在中国境外使用而进行采购的；

(三) 其他法律、行政法规另有规定的。

前款所称本国货物、工程和服務的界定，依照国务院有关规定执行。

**第十一条** 政府采购的信息应当在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布，但涉及商业秘密的除外。

**第十二条** 在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有利害关系的，必须回避。供应商认为采购人员及相关人员与其他供应商有利害关系的，可以申请其回避。

前款所称相关人员，包括招标采购中评标委员会的组成人员，竞争性谈判采购中谈判小组的组成人员，询价采购中询价小组的组成人员等。

**第十三条** 各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门，依法履行对政府采购活动的监督管理职责。

各级人民政府其他有关部门依法履行与政府采购活动有关的监督管理职责。

## 第二章 政府采购当事人

**第十四条** 政府采购当事人是指在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体，包括采购人、供应商和采购代理机构等。

**第十五条** 采购人是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。

**第十六条** 集中采购机构为采购代理机构。设区的市、自治州以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立集中采购机构。

集中采购机构是非营利事业法人，根据采购人的委托办理采购事宜。

**第十七条** 集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好的要求。

**第十八条** 采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目，必须委托集中采购机构代理采购；采购未纳入集中采购目录的政府采购项目，可以

自行采购，也可以委托集中采购机构在委托的范围内代理采购。

纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的，应当委托集中采购机构代理采购；属于本部门、本系统有特殊要求的项目，应当实行部门集中采购；属于本单位有特殊要求的项目，经省级以上人民政府批准，可以自行采购。

**第十九条** 采购人可以委托经国务院有关部门或者省级人民政府有关部门认定资格的采购代理机构，在委托的范围内办理政府采购事宜。

采购人有权自行选择采购代理机构，任何单位和个人不得以任何方式为采购人指定采购代理机构。

**第二十条** 采购人依法委托采购代理机构办理采购事宜的，应当由采购人与采购代理机构签订委托代理协议，依法确定委托代理的事项，约定双方的权利义务。

**第二十一条** 供应商是指向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。

**第二十二条** 供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：

- (一) 具有独立承担民事责任的能力；
- (二) 具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；
- (三) 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
- (四) 有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；
- (五) 参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；
- (六) 法律、行政法规规定的其他条件。

采购人可以根据采购项目的特殊要求，规定供应商的特定条件，但不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。

**第二十三条** 采购人可以要求参加政府采购

的供应商提供有关资质证明文件和业绩情况，并根据本法规定的供应商条件和采购项目对供应商的特定要求，对供应商的资格进行审查。

**第二十四条** 两个以上的自然人、法人或者其他组织可以组成一个联合体，以一个供应商的身份共同参加政府采购。

以联合体形式进行政府采购的，参加联合体的供应商均应当具备本法第二十二条规定的条件，并应当向采购人提交联合协议，载明联合体各方承担的工作和义务。联合体各方应当共同与采购人签订采购合同，就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。

**第二十五条** 政府采购当事人不得相互串通损害国家利益、社会公共利益和其他当事人的合法权益；不得以任何手段排斥其他供应商参与竞争。

供应商不得以向采购人、采购代理机构、评标委员会的组成人员、竞争性谈判小组的组成人员、询价小组的组成人员行贿或者采取其他不正当手段谋取中标或者成交。

采购代理机构不得以向采购人行贿或者采取其他不正当手段谋取非法利益。

### 第三章 政府采购方式

**第二十六条** 政府采购采用以下方式：

- (一) 公开招标；
- (二) 邀请招标；
- (三) 竞争性谈判；
- (四) 单一来源采购；
- (五) 询价；
- (六) 国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。

公开招标应作为政府采购的主要采购方式。

**第二十七条** 采购人采购货物或者服务应当采用公开招标方式的，其具体数额标准，属于中

央预算的政府采购项目，由国务院规定；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府规定；因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门的批准。

**第二十八条** 采购人不得将应当以公开招标方式采购的货物或者服务化整为零或者以其他方式规避公开招标采购。

**第二十九条** 符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用邀请招标方式采购：

(一) 具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；

(二) 采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。

**第三十条** 符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用竞争性谈判方式采购：

(一) 招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的；

(二) 技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；

(三) 采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；

(四) 不能事先计算出价格总额的。

**第三十一条** 符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用单一来源方式采购：

(一) 只能从唯一供应商处采购的；

(二) 发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；

(三) 必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。

**第三十二条** 采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以依照本法采用询价方式采购。

## 第四章 政府采购程序

**第三十三条** 负有编制部门预算职责的部门在编制下一财政年度部门预算时，应当将该财政年度政府采购的项目及资金预算列出，报本级财政部门汇总。部门预算的审批，按预算管理权限和程序进行。

**第三十四条** 货物或者服务项目采取邀请招标方式采购的，采购人应当从符合相应资格条件的供应商中，通过随机方式选择三家以上的供应商，并向其发出投标邀请书。

**第三十五条** 货物和服务项目实行招标方式采购的，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少于二十日。

**第三十六条** 在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标：

(一) 符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商不足三家的；

(二) 出现影响采购公正的违法、违规行为的；

(三) 投标人的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的；

(四) 因重大变故，采购任务取消的。

废标后，采购人应当将废标理由通知所有投标人。

**第三十七条** 废标后，除采购任务取消情形外，应当重新组织招标；需要采取其他方式采购的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门或者政府有关部门批准。

**第三十八条** 采用竞争性谈判方式采购的，应当遵循下列程序：

(一) 成立谈判小组。谈判小组由采购人的代表和有关专家共三人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的三分之二。

(二) 制定谈判文件。谈判文件应当明确谈判

程序、谈判内容、合同草案的条款以及评定成交的标准等事项。

(三) 确定邀请参加谈判的供应商名单。谈判小组从符合相应资格条件的供应商名单中确定不少于三家的供应商参加谈判,并向其提供谈判文件。

(四) 谈判。谈判小组所有成员集中与单一供应商分别进行谈判。在谈判中,谈判的任何一方不得透露与谈判有关的其他供应商的技术资料、价格和其他信息。谈判文件有实质性变动的,谈判小组应当以书面形式通知所有参加谈判的供应商。

(五) 确定成交供应商。谈判结束后,谈判小组应当要求所有参加谈判的供应商在规定时间内进行最后报价,采购人从谈判小组提出的成交候选人中根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商,并将结果通知所有参加谈判的未成交的供应商。

**第三十九条** 采取单一来源方式采购的,采购人与供应商应当遵循本法规定的原则,在保证采购项目质量和双方商定合理价格的基础上进行采购。

**第四十条** 采取询价方式采购的,应当遵循下列程序:

(一) 成立询价小组。询价小组由采购人的代表和有关专家共三人以上的单数组成,其中专家的人数不得少于成员总数的三分之二。询价小组应当对采购项目的价格构成和评定成交的标准等事项作出规定。

(二) 确定被询价的供应商名单。询价小组根据采购需求,从符合相应资格条件的供应商名单中确定不少于三家的供应商,并向其发出询价通知书让其报价。

(三) 询价。询价小组要求被询价的供应商一次报出不得更改的价格。

(四) 确定成交供应商。采购人根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商,并将结果通知所有被询价的未成交的供应商。

**第四十一条** 采购人或者其委托的采购代理机构应当组织对供应商履约的验收。大型或者复杂的政府采购项目,应当邀请国家认可的质量检测机构参加验收工作。验收方成员应当在验收书上签字,并承担相应的法律责任。

**第四十二条** 采购人、采购代理机构对政府采购项目每项采购活动的采购文件应当妥善保管,不得伪造、变造、隐匿或者销毁。采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存十五年。

采购文件包括采购活动记录、采购预算、招标文件、投标文件、评标标准、评估报告、定标文件、合同文本、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关文件、资料。

采购活动记录至少应当包括下列内容:

- (一) 采购项目类别、名称;
- (二) 采购项目预算、资金构成和合同价格;
- (三) 采购方式,采用公开招标以外的采购方式的,应当载明原因;
- (四) 邀请和选择供应商的条件及原因;
- (五) 评标标准及确定中标人的原因;
- (六) 废标的原因;
- (七) 采用招标以外采购方式的相应记载。

## 第五章 政府采购合同

**第四十三条** 政府采购合同适用合同法。采购人和供应商之间的权利和义务,应当按照平等、自愿的原则以合同方式约定。

采购人可以委托采购代理机构代表其与供应商签订政府采购合同。由采购代理机构以采购人名义签订的,应当提交采购人的授权委托书,

作为合同附件。

**第四十四条** 政府采购合同应当采用书面形式。

**第四十五条** 国务院政府采购监督管理部门应当会同国务院有关部门，规定政府采购合同必须具备的条款。

**第四十六条** 采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起三十日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。

中标、成交通知书对采购人和中标、成交供应商均具有法律效力。中标、成交通知书发出后，采购人改变中标、成交结果的，或者中标、成交供应商放弃中标、成交项目的，应当依法承担法律责任。

**第四十七条** 政府采购项目的采购合同自签订之日起七个工作日内，采购人应当将合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案。

**第四十八条** 经采购人同意，中标、成交供应商可以依法采取分包方式履行合同。

政府采购合同分包履行的，中标、成交供应商就采购项目和分包项目向采购人负责，分包供应商就分包项目承担责任。

**第四十九条** 政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十。

**第五十条** 政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或者终止合同。

政府采购合同继续履行将损害国家利益和社会公共利益的，双方当事人应当变更、中止或者终止合同。有过错的一方应当承担赔偿责任，双方都有过错的，各自承担相应的责任。

## 第六章 质疑与投诉

**第五十一条** 供应商对政府采购活动事项有

疑问的，可以向采购人提出询问，采购人应当及时作出答复，但答复的内容不得涉及商业秘密。

**第五十二条** 供应商认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使自己的权益受到损害的，可以在知道或者应知其权益受到损害之日起七个工作日内，以书面形式向采购人提出质疑。

**第五十三条** 采购人应当在收到供应商的书面质疑后七个工作日内作出答复，并以书面形式通知质疑供应商和其他有关供应商，但答复的内容不得涉及商业秘密。

**第五十四条** 采购人委托采购代理机构采购的，供应商可以向采购代理机构提出询问或者质疑，采购代理机构应当依照本法第五十一条、第五十三条的规定就采购人委托授权范围内的事项作出答复。

**第五十五条** 质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或者采购人、采购代理机构未在规定的时间内作出答复的，可以在答复期满后十五个工作日内向同级政府采购监督管理部门投诉。

**第五十六条** 政府采购监督管理部门应当在收到投诉后三十个工作日内，对投诉事项作出处理决定，并以书面形式通知投诉人和与投诉事项有关的当事人。

**第五十七条** 政府采购监督管理部门在处理投诉事项期间，可以视具体情况书面通知采购人暂停采购活动，但暂停时间最长不得超过三十日。

**第五十八条** 投诉人对政府采购监督管理部门的投诉处理决定不服或者政府采购监督管理部门逾期未作处理的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

## 第七章 监督检查

**第五十九条** 政府采购监督管理部门应当加强对政府采购活动及集中采购机构的监督检查。

监督检查的主要内容是：

(一) 有关政府采购的法律、行政法规和规章的执行情况；

(二) 采购范围、采购方式和采购程序的执行情况；

(三) 政府采购人员的职业素质和专业技能。

**第六十条** 政府采购监督管理部门不得设置集中采购机构，不得参与政府采购项目的采购活动。

采购代理机构与行政机关不得存在隶属关系或者其他利益关系。

**第六十一条** 集中采购机构应当建立健全内部监督管理制度。采购活动的决策和执行程序应当明确，并相互监督、相互制约。经办采购的人员与负责采购合同审核、验收人员的职责权限应当明确，并相互分离。

**第六十二条** 集中采购机构的采购人员应当具有相关职业素质和专业技能，符合政府采购监督管理部门规定的专业岗位任职要求。

集中采购机构对其工作人员应当加强教育和培训；对采购人员的专业水平、工作实绩和职业道德状况定期进行考核。采购人员经考核不合格的，不得继续任职。

**第六十三条** 政府采购项目的采购标准应当公开。

采用本法规定的采购方式的，采购人在采购活动完成后，应当将采购结果予以公布。

**第六十四条** 采购人必须按照本法规定的采购方式和采购程序进行采购。

任何单位和个人不得违反本法规定，要求采购人或者采购工作人员向其指定的供应商进行采购。

**第六十五条** 政府采购监督管理部门应当对政府采购项目的采购活动进行检查，政府采购当事人应当如实反映情况，提供有关材料。

**第六十六条** 政府采购监督管理部门应当对集中采购机构的采购价格、节约资金效果、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并定期如实公布考核结果。

**第六十七条** 依照法律、行政法规的规定对政府采购负有行政监督职责的政府有关部门，应当按照其职责分工，加强对政府采购活动的监督。

**第六十八条** 审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购各当事人有关政府采购活动，应当接受审计机关的审计监督。

**第六十九条** 监察机关应当加强对参与政府采购活动的国家机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。

**第七十条** 任何单位和个人对政府采购活动中的违法行为，有权控告和检举，有关部门、机关应当依照各自职责及时处理。

## 第八章 法律责任

**第七十一条** 采购人、采购代理机构有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告，可以并处罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由其行政主管部门或者有关机关给予处分，并于通报：

(一) 应当采用公开招标方式而擅自采用其他方式采购的；

(二) 擅自提高采购标准的；

(三) 委托不具备政府采购业务代理资格的机构办理采购事务的；

(四) 以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的；

(五) 在招标采购过程中与投标人进行协商谈判的；

(六) 中标、成交通知书发出后不与中标、成交供应商签订采购合同的；

(七) 拒绝有关部门依法实施监督检查的。

**第七十二条** 采购人、采购代理机构及其工作人员有下列情形之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，处以罚款，有违法所得的，并处没收违法所得，属于国家机关工作人员的，依法给予行政处分：

(一) 与供应商或者采购代理机构恶意串通的；

(二) 在采购过程中接受贿赂或者获取其他不正当利益的；

(三) 在有关部门依法实施的监督检查中提供虚假情况的；

(四) 开标前泄露标底的。

**第七十三条** 有前两条违法行为之一影响中标、成交结果或者可能影响中标、成交结果的，按下列情况分别处理：

(一) 未确定中标、成交供应商的，终止采购活动；

(二) 中标、成交供应商已经确定但采购合同尚未履行的，撤销合同，从合格的中标、成交候选人中另行确定中标、成交供应商；

(三) 采购合同已经履行的，给采购人、供应商造成损失的，由责任人承担赔偿责任。

**第七十四条** 采购人对应当实行集中采购的政府采购项目，不委托集中采购机构实行集中采购的，由政府采购监督管理部门责令改正；拒不改正的，停止按预算向其支付资金，由其上级行政主管部门或者有关机关依法给予其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处分。

**第七十五条** 采购人未依法公布政府采购项目的采购标准和采购结果的，责令改正，对直接负责的主管人员依法给予处分。

**第七十六条** 采购人、采购代理机构违反本法规定隐匿、销毁应当保存的采购文件或者伪造、变造采购文件的，由政府采购监督管理部门处

二万元以上十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第七十七条** 供应商有下列情形之一的，处以采购金额千分之五以上千分之十以下的罚款，列入不良行为记录名单，在一至三年内禁止参加政府采购活动，有违法所得的，并处没收违法所得，情节严重的，由工商行政管理机关吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 提供虚假材料谋取中标、成交的；

(二) 采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的；

(三) 与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的；

(四) 向采购人、采购代理机构行贿或者提供其他不正当利益的；

(五) 在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的；

(六) 拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。

供应商有前款第(一)至(五)项情形之一的，中标、成交无效。

**第七十八条** 采购代理机构在代理政府采购业务中有违法行为的，按照有关法律的规定处以罚款，可以依法取消其进行相关业务的资格，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第七十九条** 政府采购当事人有本法第七十一条、第七十二条、第七十七条违法行为之一，给他人造成损失的，并应依照有关民事法律规定承担民事责任。

**第八十条** 政府采购监督管理部门的工作人员在实施监督检查中违反本法规定滥用职权，玩忽职守，徇私舞弊的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第八十一条** 政府采购监督管理部门对供应

商的投诉逾期未作处理的，给予直接负责的主管人员和其他直接责任人员行政处分。

**第八十二条** 政府采购监督管理部门对集中采购机构业绩的考核，有虚假陈述，隐瞒真实情况的，或者不作定期考核和公布考核结果的，应当及时纠正，由其上级机关或者监察机关对其负责人进行通报，并对直接负责的人员依法给予行政处分。

集中采购机构在政府采购监督管理部门考核中，虚报业绩，隐瞒真实情况的，处以二万元以上二十万元以下的罚款，并予以通报；情节严重的，取消其代理采购的资格。

**第八十三条** 任何单位或者个人阻挠和限制供应商进入本地区或者本行业政府采购市场的，责令限期改正；拒不改正的，由该单位、个人的上级行政主管部门或者有关机关给予单位责任人

或者个人处分。

## 第九章 附 则

**第八十四条** 使用国际组织和外国政府贷款进行的政府采购，贷款方、资金提供方与中方达成的协议对采购的具体条件另有规定的，可以适用其规定，但不得损害国家利益和社会公共利益。

**第八十五条** 对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购，不适用本法。

**第八十六条** 军事采购法规由中央军事委员会另行制定。

**第八十七条** 本法实施的具体步骤和办法由国务院规定。

**第八十八条** 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 政府采购法（草案）》的说明

——2001年10月22日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 姚振炎

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大财政经济委员会的委托，现就《中华人民共和国政府采购法（草案）》（以下简称草案）作如下说明。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委员会于1999年4月成立了政府采购法起草组，在全国人大财经委部分委员和全国人大常委会预算工委、财政部、国家计委、国家经贸委、外经贸部、国务院机关事务管理局、解放军总装备部有关负责同志的领导下，组织工作人员和专家学者开始政府采购法的起草工作。两年多来，起草组考察了十多个省、市政府采购试点及地方立法情况，搜集、整理、翻译了国内外资料，多次召开立法国际研讨会，组团赴国外进行立法考察，广泛征求了中央有关部门、各省、自治区、直辖市、研究单位、院校、企业和专家学者对《政府采购法（征求意见稿）》的意见，在上述工作的基础上对草案稿进行反复修改完善，并经起草领导小组会议三次讨论，形成了《中华人民共和国政府采购法（草案）》。

草案共9章75条，除总则和附则外，分别对政府采购当事人、政府采购方式、政府采购程序、政府采购合同、质疑与投诉、监督检查和法律责任分章作了规定。

## 一、关于制定政府采购法的必要性

政府采购在市场经济国家已有200多年历史。随着1994年一些世界贸易组织成员国签署WTO《政府采购协议》和联合国贸易法委员会当年通过《货物、工程和服务采购示范法》，市场经济发达国家的政府采购进一步向规范化、国际化的方向发展，法律制度越来越完善，采购规模也越来越大，一些国家每年用于政府采购的支出已达财政支出的30%左右。政府采购已成为许多国家包括发展中国家管理公共支出、调节经济运行、维护本国利益的基本制度和重要手段。

我国从1995年开始政府采购制度的试点工作。2000年，纳入试点的政府采购支出328亿元，占当年财政支出的2.07%。虽然我国政府采购起步晚，采购规模不大，但这项工作得到各级政府和有关方面的高度重视，试点工作有效推进，规章制度逐步完善，用于政府采购的资金每年增长幅度很大，发展势头良好。政府采购在我国政治、经济、社会生活中发挥的作用越来越明显。

从各国实行政府采购和我国试点的情况看，政府采购的重要作用突出表现在以下方面：一是有利于提高财政资金的使用效益，节省开支，一般资金节约率为10%左右，我国近些年试点单位资金节约率为11%—13%。二是保证采购项目质

量,采购单位可以得到质量有保证、价格合理的货物、工程和服务,保障国家机关有效行使职能。三是有利于发挥政府在国民经济发展中的宏观调控作用,推进保护国内产业、保护环境、扶持不发达地区和中小企业等政策措施的实施。四是促进财政预算制度改革,强化财政支出管理。五是有利于促进公平竞争,增强企业的竞争能力和自我发展能力。六是有效抑制腐败,遏制采购中的权钱交易和其他腐败行为。正是由于政府采购具有上述重要作用,使得这项制度在世界范围内得以广泛推行和不断完善,并引起了国际组织的重视,同时也是我国政府采购试点工作进展较快的重要原因。

政府采购作为一种高效、先进、符合市场经济发展规律的财政资金分配、使用、管理制度,其有效运行和迅速发展,必须要有法律作保证。从国际上看,凡是政府采购规模大、发展快、运行规范的国家,都建立了比较完善、健全的政府采购法律制度。我国近些年政府采购的规章制度和地方立法建设卓有成效,对我国政府采购的成功试点和迅速推进发挥了重要作用,但从总的情况看,政府采购中还存在着采购规模不大,采购的货物、工程、服务范围偏小,机构的设置及其职责不明确,运作不规范,各地发展不平衡,以及政府采购制度难以推进等问题。这些问题的解决,需要采用政策、法律、行政、经济、宣传舆论等多种手段,其中加强政府采购的法制建设是一种最基本、最有效的手段。只有通过国家立法的形式,尽早制定政府采购法,才能保证全国政府采购法制的统一,有力地推进我国的政府采购活动规范运行和蓬勃健康发展。制定政府采购法是十分必要和紧迫的。

## 二、关于本法的调整范围

草案第二条第二款规定:“本法所称政府采

购,是指国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购货物、工程和服务的行为”。该条对政府采购作了界定,同时明确了政府采购法的调整范围,它涉及到政府采购的采购单位、采购资金和采购对象。只有这三个方面都符合法律的规定,才纳入政府采购法的调整范围。

从中国的实际情况出发,参照国际通行做法,草案将采购单位规定为各级国家机关、事业单位和团体组织。包括各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、政党组织、政协组织、工青妇组织以及文化、教育、科研、医疗、卫生、体育等事业单位。考虑到我国国有企业和国有控股企业面广量大,其职能和国家机关、事业单位、团体组织不同,为了保证企业经营自主权的落实,草案未将国有企业和国有控股企业的采购包括使用财政资金进行的采购纳入调整范围。军事装备和军用物资的采购涉及到国家的安全和机密,其采购过程不可能遵循透明、公开等原则,因此草案未将军事采购纳入调整范围,而在附则一章中规定军事采购法规由中央军事委员会另行制定。

草案将政府采购资金规定为财政性资金,即财政预算内资金和预算外资金。这两类资金来源于税收和政府部门及所属事业单位依法收取的费用以及履行职责获得的其他收入。

采购对象是指采购单位使用财政性资金采购的货物、工程和服务。将货物、工程和服务纳入政府采购法的调整范围,与国际通行做法以及我国大多数省、区、市在政府采购试点中的做法是一致的,也是我国实行政府采购制度和更好发挥政府采购的作用需要规定的。由于我国实行政府采购的时间不太长,政府采购的范围应当根据采购对象的实际情况区别对待,宜由少到多,逐步扩大。

工程采购是否纳入政府采购法的调整范围,是草案起草过程中多次研究讨论的一个重要问

题。经过慎重研究，草案将工程采购纳入政府采购法调整。考虑的主要因素是：第一，工程是国家机关、事业单位、团体组织需要的一类不可缺少的重要资源，只有将工程采购与货物、服务采购都纳入政府采购，才能保证采购单位有效履行职责，这样制定的政府采购法其调整范围才是完整的。第二，其他国家、国际组织制定的有关政府采购的法律、协议等都将工程纳入政府采购，我国大多数省、区、市在政府采购试点中也将工程纳入政府采购；在政府采购法的起草、研讨过程中，多数部门、地方的同志和中外专家都主张将工程纳入政府采购。第三，政府采购法作为九届全国人大常委会立法规划明确的一部行政法，需要对政府采购的管理、监督、有关政策、资金支付、合同事项、质疑投诉等作出规定，这些规定应当适用于工程采购。第四，招标以外的政府采购方式，包括竞争性谈判采购，单一来源采购，询价采购等，应当适用于采购额不大的工程采购。第五，我国加入WTO后，为使我国政府采购的工程采购市场得到有效保护，宜将工程纳入政府采购法调整。国家计委和少数专家认为，工程招标采购已由招标投标法进行规范，并建立了监督体系，为避免职能的交叉，可不列入政府采购法调整范围，或者在政府采购法中写明，政府采购的工程，适用招标投标法。我们反复权衡，从国际经验、国内实践、发挥政府采购的功能和作用、维护公共利益和制定一部完整的政府采购法等多方面考虑，认为将工程纳入政府采购法调整范围是必要的。

为了尽可能避免政府采购法与招标投标法等法律发生冲突，草案注意把握以下几点：一是纳入政府采购的工程范围较小，只包括国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金进行的建筑物和构筑物的建设和维修等，所有企业采购的工程都未包括在内。草案同时规定：“政府采购的货物、

工程和服务的范围以及中央政府集中采购目录，由国务院规定”，从而赋予国务院根据我国政府采购的实际，调整货物、工程和服务采购范围大小的职权。二是明确“政府采购的招标投标活动适用招标投标法，工程采购的建筑活动及其监督管理适用建筑法，政府采购合同适用合同法和有有关法律”，“招标投标活动的行政监督，依照行政法规和国务院有关规定执行”。三是对其他法律、行政法规有规定的，尽可能不另行规定。例如，考虑到招标投标法对招标代理机构的条件作了规定，有关行政法规和规章对招标代理机构的资格认定作了规定，草案中未另作规定；有关法律责任的规定，也参照了其他法律。这样，从总体上保证了草案与有关法律的衔接，对国务院有关部门的现行职责分工不会有大的改变。但是，为了建立规范的政府采购法律制度，发挥政府采购监督管理部门的作用，需要根据政府采购法的法律特征和我国的实际，在政府采购法中作出一些必要的规定，其中有的规定与现行的有关法律的某些规定不完全一致。例如，草案规定在实行集中采购时，集中采购机构经授权成为采购人，而不是招标投标法规定的项目单位。草案中还规定，限额标准以上的政府采购项目应当公开招标而采取其他方式采购的，应当获得本级政府采购监督管理部门的批准。这样规定是我国实施采购制度和制定政府采购法的需要，也是符合我国立法惯例的。

### 三、关于集中采购与分散采购

草案第八条中规定：“政府采购实行集中采购与分散采购相结合”，从而明确了我国政府采购的基本模式。集中采购是采购单位对纳入集中采购目录的政府采购项目，必须委托集中采购机构进行的代理采购。分散采购是采购单位对未纳入集中采购目录的政府采购项目自行组织的采购，或

者委托集中采购机构在委托范围内进行的代理采购。按照草案规定,集中采购与分散采购都属于政府采购,都要执行政府采购法的规定,不存在哪个重要、哪个次要的问题,不能理解为政府采购就是集中采购。集中采购与分散采购范围的划分,由县级以上人民政府颁布的集中采购目录确定。

草案规定的集中采购机构分为两类:一类是综合集中采购机构,即县级以上人民政府设立的对本级政府采购项目组织集中采购的非营利事业法人。有些省、区、市设立的政府采购中心属于这类机构,它没有行政管理职能,主要职责是对通用的集中采购项目代理采购。另一类是部门集中采购机构,即省级以上人民政府批准的对本部门、本系统有特殊要求的政府采购项目组织集中采购的部门,主要职责是对本部门、本系统有特殊要求的集中采购项目代理采购。批准部门集中采购的主要考虑是,中央和省级政府有的部门、系统需要采购大量有特殊要求的货物、工程和服务,由部门集中采购机构对这些项目代理采购,可以更好地满足采购单位的需要,提高采购效率,减轻综合集中采购机构的工作量,防止过分集中。各级集中采购机构应当遵循精干、有效、公开、公平、公正的原则,接受监督,并尽可能利用现有的机构,防止垄断、臃肿和效率低下,防止滋生腐败。

#### 四、关于政府采购合同

草案根据政府采购活动的行为特征,对政府采购合同作了规定。政府采购本身是一种市场交易行为,在采购合同订立过程中,不涉及行政权力的行使,购销双方的法律地位是平等的,因此,政府采购合同一般应作为民事合同。同时还应当注意到,政府采购资金属于财政性资金,采购的目的是为了公共事务,政府采购还具有维护公共利益、加强财政支出管理、抑制腐败等功能,

因此,政府采购合同又不完全等同于一般的民事合同,需要在明确适用合同法的前提下,对政府采购合同的有关特殊问题作出规定。为此,草案第四条中规定:“政府采购合同适用合同法 and 有关法律”,“本法另有规定的,按本法规定执行”,并对合同管理、合同履行、合同变更等作了必要的特别规定。例如,政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或终止合同。省级以上人民政府发现政府采购合同继续履行将严重损害国家利益和社会公共利益的,有权决定变更、中止或终止合同等。合同法第一百二十三条规定:“其他法律对合同另有规定的,依照其规定”。草案对政府采购合同作必要的特别规定,是符合合同法的。

#### 五、关于政府采购的有关政策性规定

通过政府采购促进国家有关政策目标的实现,对本国的政府采购市场进行必要的保护,是各国政府采购立法和法律实施中普遍采用的做法,符合国际惯例,也符合有关国际协议对发展中国家优惠条款的规定。草案结合我国实际,规定政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标,包括保护环境,扶持不发达地区和少数民族地区,促进中小企业发展等。为了提高法律的操作性,草案规定其具体办法和措施,由国务院规定。

关于保护国内产业问题,WTO《政府采购协议》虽然规定签字国相互之间给予最惠国待遇和国民待遇,但允许对发展中国家实行特殊与差别待遇,包括适用“国民待遇原则的例外”。况且,该协议也不属于世贸组织成员国必须接受的若干协议、协定之一,目前在协议上签字的有28个国家。考虑到我国加入世贸组织后两年内启动加入WTO《政府采购协议》的谈判,我国政府采购市场如何对外开放,将依照谈判的结果而定,因

此，我国目前制定的政府采购法应当按照未开放政府采购市场的情况规定对国内产业的保护。草案第九条规定：“政府采购应当采购本国货物、工程和服务”，同时规定了四种例外情况。这既体现了维护国家利益，又不排除在特定情况下可以采购非本国货物、工程和服务。此外，在草案起草

过程中，我们注意研究并尽可能使草案符合 WTO《政府采购协议》及国际组织的有关规定，将来我国若成为 WTO《政府采购协议》的签字国，只需对法律的局部内容作适当修改，法律的稳定性不会受到大的影响。

我的说明完了，请予审议。

# 全国人大法律委员会 关于《中华人民共和国政府采购法 (草案)》修改情况的汇报

——2001年12月24日在第九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 张绪武

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大财政经济委员会提出的政府采购法(草案)进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央各部门和有关单位以及一些大专院校、研究机构广泛征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开中央有关部门和有关专家座谈会，听取意见；法制工作委员会的负责同志带领调查组赴上海进行了调查研究，征求了政府有关部门、采购机构以及一些供应商和专家学者的意见。法律委员会、法制工作委员会的负责同志与国务院有关部门的负责同志还就草案中的若干重要问题进行了研究、讨论。法律委员会于12月12日召开会议，根据常委会的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。12月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了规范政府采购行为，提高财政资金使用效益，保护国内产业发展，反腐倡廉，制定政府采购法是必要的。同时，提出以下主要修改意见：

一、有些常委委员提出，制定政府采购法的一个重要目的就是维护国家利益和促进廉政建

设，对此应当在草案中作出明确表述。因此，法律委员会建议将草案第一条修改为：“为了规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设，制定本法。”

二、有些常委委员、部门、地方提出，当前我国实行政府采购的范围，应当明确是在依法制定的集中采购目录以内和限额标准以上的，并非是不分何种货物与服务，不论数额大小都一概纳入政府采购。而且政府采购当前仍在试点，规定一定的范围也是适宜的。因此，法律委员会建议作出如下修改：

(一) 将草案第二条第二款修改为：“本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内、采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”

(二) 在草案第二条中增加一款规定：“政府集中采购目录和采购限额标准依照本法规定的权限制定。”

(三) 删去草案第二十五条第二款和草案第四十四条中关于零星、小额货物、服务采购的规定。

三、草案第二条第三款规定，本法所称财政性资金，是指财政预算内资金和预算外资金的总称。一些常委委员、地方、部门和专家提出，按照有关法律、文件的规定和国家的政策，对财政性资金中的预算外资金要采取措施逐步纳入预算管理，逐步实行预算内外资金统管的综合预算，目前不宜从法律上对预算外资金加以肯定。因此，法律委员会建议删去草案第二条第三款。

四、有些常委委员、部门、地方提出，对于工程项目的招标投标，现已制定了招标投标法，作了全面系统的规范，为使本法与招标投标法相互衔接，应当明确政府采购工程进行招标投标的适用招标投标法，而对政府采购中货物、服务的采购，其采购方式在草案中作出规定。因此，法律委员会建议作出如下修改：

(一) 将草案第四条修改为：“政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。”

(二) 将草案第二十五条第一款、第二十六条、第二十七条、第二十八条、第二十九条规定的“政府采购项目”修改为“货物或者服务。”

五、有些常委委员、部门、专家提出，政府集中采购目录应当按中央预算和地方预算两级确定，并有一定的稳定性，标准需适当的统一，地方预算集中采购目录由省级人民政府确定并公布比较好。因此，法律委员会建议作出如下修改：

(一) 将草案第七条第一款、第二款修改为：“政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定。”“属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。”

(二) 删去草案第三十二条。

六、草案第九条第一款第(三)项规定，政

府采购应当采购本国货物、工程和服务，但小额采购除外。有的常委委员、部门、专家提出，政府采购只要是列入集中采购目录的，不必再以采购数额的大小作为确定是否采购本国货物的标准。因此，法律委员会建议删去草案第九条第一款第(三)项。

七、有些常委委员、地方、部门、专家提出，为了对政府采购活动依法实施行政监督，应当明确各级政府财政部门为政府采购监督管理部门，其他有关部门依法在各自职权范围内履行有关的监督管理职责。因此，法律委员会建议将草案第十二条修改为：“各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门，依法履行对政府采购活动的监督管理职责。”“各级人民政府其他有关部门依法履行与政府采购活动有关的监督管理职责。”

八、有的地方、部门、专家提出，政府采购的法定当事人为采购人、供应商、采购代理机构，集中采购机构是为组织集中采购而设立的，在政府采购活动中，其职能是根据采购人的委托组织集中采购，并不属于采购资金的所有人，也不是采购的货物和服务的使用人，应在草案中对其性质以及与采购人之间的关系有基本的界定，并且对集中采购机构的设立应体现精简效能的原则。因此，法律委员会建议作出如下修改：

(一) 将草案第十四条修改为：“采购人是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。”

(二) 将草案第十五条修改为：“集中采购机构为采购代理机构。省、自治区、直辖市及设区的市、自治州以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立集中采购机构。”“集中采购机构是非营利事业法人，根据采购人的委托办理采购事宜。”

(三) 增加一条规定：“采购人依法委托采购

代理机构办理采购事宜的，应当由采购人与采购代理机构签订委托代理协议，依法确定委托代理的事项，约定双方的权利义务。”

九、有的地方、部门提出，对纳入集中采购目录中的项目，有一部分是属于本部门、本系统在使用功能和采购效率上有特殊要求的，应当允许这部分项目可以实行部门集中采购。因此，法律委员会建议将草案第十六条第二款修改为：“纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的，应当委托集中采购机构代理采购；属于本部门、本系统有特殊要求的项目，应当实行部门集中采购。”

十、有的常委委员、地方、部门、专家提出，由集中采购机构组织进行政府采购，应当符合采购价格低、采购质量好、采购效率高的要求。因此，法律委员会建议增加一条规定：“集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高和采购服务质量优良的要求。”

十一、有的常委委员、部门、专家提出，对两个以上的供应商以联合体的形式参加政府采购的，联合体各方均应符合供应商必备的资质条件，还应共同与采购人签订采购合同并承担连带责任。因此，法律委员会建议将草案第二十二条修改为：“两个以上的自然人、法人或者其他组织可以组成一个联合体，以一个供应商的身份共同参加政府采购。”“以联合体形式进行政府采购的，参加联合体的供应商均应当具备本法第二十一条规定的条件，并应当向采购人提交联合协议，载明联合体各方承担的工作和义务。联合体各方应当共同与采购人签订采购合同，就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。”

十二、有的部门、专家提出，货物和服务采购招标时，如果出现法定的废标情形，可以不必经过批准。如果废标是由于取消采购任务造成的，

采购人可以按照合同违约承担责任，而不必对所有的投标人都给予补偿。因此，法律委员会建议将草案第三十五条修改为：“在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标：（一）符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商不足三家的；（二）出现影响采购公正的违法、违规行为的；（三）投标人的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的；（四）因重大变故，采购任务取消的。”“废标后，采购人应当将废标理由通知所有投标人。”

十三、有的常委委员、地方、部门、专家提出，采用竞争性谈判方式采购的，采购人仍然应当按照报价最低原则确定成交供应商。因此，法律委员会建议在草案第三十七条第（五）项增加“以报价最低的原则确定成交供应商”的规定。

十四、有的常委委员、地方、部门提出，草案第六条已明确规定政府采购应当严格按照批准的预算执行，这其中已包含采购资金管理按财政预算管理的内容，不必对政府采购资金的管理另行制定办法，因此，法律委员会建议删去草案第四十一条。

十五、有些常委委员、地方、部门、专家提出，在政府采购活动中，采购人与供应商处于平等的法律地位，双方应当按照平等、自愿的原则订立采购合同。采购人委托采购代理机构与供应商签订合同的，应当出具授权委托书。采购合同履行中出现问题，应由双方当事人按照合同法的原则进行变更、中止或者终止合同或者通过司法程序来解决，不宜由政府直接干预合同的变更和履行。因此，法律委员会建议作出如下修改：

（一）将草案第四十三条修改为：“政府采购合同适用合同法。采购人和供应商之间的权利和义务，应当按照平等、自愿的原则以合同方式约定。”

（二）在草案第四十三条中增加一款规定：

“采购人可以委托采购代理机构代表其与供应商签订政府采购合同。由采购代理机构以采购人名义签订合同的,应当提交采购人的授权委托书,作为合同附件。”

(三) 将草案第五十条修改为:“政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或者终止合同。”“政府采购合同继续履行将损害国家利益和社会公共利益的,双方当事人应当变更、中止或者终止合同。有过错的一方应当承担赔偿责任,双方都有过错的,各自承担相应的责任。”

(四) 删去草案第六十八条第一款第(二)项有关供应商中标、成交后不与采购人签订采购合同要由行政机关给予处罚的规定。

十六、许多常委委员、地方、部门和专家提出,政府实行集中采购使采购权力和采购事务相对集中在一起,因此必须建立有效的监督制约机制,保证采购质量和采购效率,防止腐败。这种机制应当充分发挥外部监督和内部监督相结合的作用,建立必要的监督制度,明确有关的规则和责任。因此,法律委员会建议作出如下修改:

(一) 增加一条规定:“政府采购监督管理部门不得设置集中采购机构,不得参与政府采购项目的采购活动。”“采购代理机构与行政机关不得存在隶属关系或者其他利益关系。”

(二) 增加一条规定:“集中采购机构应当建立健全内部监督管理制度。采购活动的决策和执行程序应当明确,并相互监督、相互制约。经办

采购的人员与负责采购合同审核、验收人员的职责权限应当明确,并相互分离。”

(三) 增加一条规定:“政府采购项目的采购标准应当公开。”“采用本法规定的采购方式的,采购人在采购活动结束后,应当将采购结果予以公布。”

(四) 将草案第六十条修改为:“依照法律、行政法规的规定对政府采购负有行政监督职责的政府有关部门,应当按照其职责分工,加强对政府采购活动的监督。”

(五) 将草案第六十一条修改为:“审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购各当事人有关政府采购活动,应当接受审计机关的审计监督。”

(六) 将草案第六十二条修改为:“监察机关应当加强对参与政府采购活动的国家机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”

有的常委委员、专家还提出,草案中的法律责任应当根据实体规定的条文来划分不同的责任,对此需作进一步研究。法律委员会建议对这方面的问题进一步听取意见并做研究。

此外,还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按照上述意见作了修改,法律委员会建议全国人大常委会再次审议。

草案二次审议稿和以上意见是否妥当,请审议。

# 全国人大法律委员会 关于《中华人民共和国政府采购法 (草案)》审议结果的报告

——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张绪武

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十五次会议对政府采购法（草案二次审议稿）进行了审议。许多委员认为，草案二次审议稿对政府采购的范围、采购当事人的基本关系、加强对政府采购活动的监督管理等作了修改，改得比较好，建议再征求意见，进一步修改完善。会后，法制工作委员会又征求了国务院有关部门的意见；法律委员会、法制工作委员会与财经委员会和国务院有关部门的负责同志还就有关重要问题进行了研究、协商。法律委员会于2月4日召开会议，根据常委会的审议意见和有关方面的意见，对草案修改稿进行了审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。6月6日、19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，政府采购法（草案）经过常委会两次审议和修改，基本规范是可行的，能适应我国当前逐步建立政府采购制度的需要。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门提出，政府采购应当只将集中采购目录以内和采购限额标准以上的采购纳入本法所称的政府采购范围，并且授权由国务院和省级人民政府分别根据其实际情况具体确定这两个界限。因此，法律委员会建议作如下

修改：

（一）将草案二次审议稿第二条第二款修改为：“本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”

（二）增加一条规定：“政府采购限额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。”

二、有些常委委员提出，对集中采购机构的采购活动，除规定采购价格低于市场平均价格、采购效率更高的要求外，还应当规定采购质量和服务水平的要求。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第十六条修改为：“集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好的要求。”

三、有些常委委员提出，在政府采购中，一般项目实行集中采购是必要的，但也要考虑不同部门、不同使用单位的采购项目在技术性能和采购效率等方面的特殊需求，比如科技、教育单位

的采购在技术和效率上的特殊需求。这些特殊项目经省级以上人民政府批准，采购人应可自行采购。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第十七条第二款修改为：“纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的，应当委托集中采购机构代理采购；属于本部门、本系统有特殊要求的项目，应当实行部门集中采购；属于本单位有特殊要求的项目，经省级以上人民政府批准，可以自行采购。”

四、有的常委委员、部门提出，草案二次审议稿第二十五条规定了政府采购的六种方式，以其中的公开招标为主要采购方式，从而需要在第二十六条中规定采用公开招标方式采购的具体数额标准，使之与政府采购的其他五种方式之间有一个界线，以便于操作。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十六条修改为：“采购人采购货物或者服务应当采用公开招标方式的，其具体数额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院规定；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府规定；因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得本级政府采购监督管理部门的批准。”

五、许多常委委员提出，仅规定以报价最低的原则确定成交供应商，易于引起误解，应当同时规定符合采购需求和质量、服务的要求。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第三十七条第（五）项规定的“以报价最低的原则确定成交供应商”和第三十九条第（四）项规定的“根据符合采购需求且报价最低的原则确定成交供应商”修改为“根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商”。

六、有些常委委员、部门、专家提出，采购文件是采购活动的原始记录，有重要的证明作用，应当依法保存，不得伪造、变造、隐匿或者销毁。

对于未依法保存采购文件的还应规定相应的法律责任。因此，法律委员会建议作如下修改：

（一）将草案二次审议稿第四十一条第一款修改为：“采购人、采购代理机构对政府采购项目每项采购活动的采购文件应当妥善保存，不得伪造、变造、隐匿或者销毁。采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存十五年。”

（二）增加一条规定：“采购人、采购代理机构违反本法规定隐匿、销毁应当保存的采购文件或者伪造、变造采购文件的，由政府采购监督管理部门处以二万元以上十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

七、有的部门提出，采购人委托采购代理机构进行采购的，供应商对采购活动事项有疑问时，可以向采购代理机构提出询问或质疑，采购代理机构应当在委托授权的范围内作出答复。因此，法律委员会建议作如下修改：

（一）增加一条规定：“采购人委托采购代理机构采购的，供应商可以向采购代理机构提出询问或者质疑，采购代理机构应当依照本法第五十一条、第五十三条的规定就采购人委托授权范围内的事项作出答复。”

（二）将草案二次审议稿第五十三条修改为：“质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或者采购人、采购代理机构未在规定的时间内作出答复的，可以在答复期满后十五个工作日内向同级政府采购监督管理部门投诉。”

八、有些常委委员和地方、部门提出，政府采购应当真正做到“公开、公平、公正”，保证采购质量和采购效率，防止腐败，除已有的关于加强监督管理的九项规定外，还应当对集中采购机构人员的职业素质、专业技能、采购人员的选择、培训和考核作出规定。不符合任职条件的，不得任职。因此，法律委员会建议增加一条规定：“集

中采购机构的采购人员应当具有相关职业素质和专业技能,符合政府采购监督管理部门规定的专业岗位任职要求。”“集中采购机构对其工作人员应当加强教育和培训;对采购人员的专业水平、工作实绩和职业道德状况定期进行考核。采购人员经考核不合格的,不得继续任职。”

九、有些常委委员和部门提出,在法律责任中应当将只需追究行政责任予以行政处罚的行为与构成犯罪需要追究刑事责任的行为,加以区别,分别规定。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第六十六条修改为两条:

(一)将第六十六条第(一)项至第(四)项和第(八)项至第(十)项合并为一条,修改为:“采购人、采购代理机构有下列情形之一的,责令限期改正,给予警告,可以并处罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,由其行政主管部门或者有关机关给予处分,并予通报:(一)应当采用公开招标方式而擅自采用其他方式采购的;(二)擅自提高采购标准的;(三)委托不具备政府采购业务代理资格的机构办理采购事务的;(四)以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的;(五)在招标采购过程中与投标人进行协商谈判的;(六)中标、成交通知书发出后不与中标、成交供应商签订采购合同的;(七)拒绝有关部门依法实施监督检查的。”

(二)将第六十六条第(五)项至第(七)项合并为一条,修改为:“采购人、采购代理机构及其工作人员有下列情形之一,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,处以罚款,有违法所得的,并处没收违法所得,属于国家机关工作人员的,依法给予行政处分:(一)与供应商或者采购代理机构恶意串通的;(二)在采购过程中接受贿赂或者获取其他不正当利益的;(三)在有关部门依法实施的监督检查中提供虚假情况的;(四)开标前泄露标底的。”

十、有些常委委员提出,对于应当实行集中采购而不委托集中采购机构采购的行为,分为拒不改正与屡不改正两种情形并分别处罚没有必要,应联系在一起作出规定。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第六十八条修改为:“采购人对应当实行集中采购的政府采购项目,不委托集中采购机构实行集中采购的,由政府采购监督管理部门责令改正;拒不改正的,停止按预算向其支付资金,由其上级行政主管部门或者有关机关依法给予其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处分。”

十一、有些常委委员和专家提出,草案二次审议稿第七十条、第七十一条内容相近,所规定的处罚也相同,应作适当修改后合并为一条。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第七十条、第七十一条合并为一条,修改为:“供应商有下列情形之一的,处以采购金额千分之五以上千分之十以下的罚款,列入不良行为记录名单,在一至三年内禁止参加政府采购活动,有违法所得的,并处没收违法所得,情节严重的,由工商行政管理机关吊销营业执照;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)提供虚假材料谋取中标、成交的;(二)采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的;(三)与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的;(四)向采购人、采购代理机构行贿或者提供其他不正当利益的;(五)在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的;(六)拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。”“供应商有前款第(一)至(五)项情形之一的,中标、成交无效。”

十二、有些常委委员和地方提出,对政府采购监督管理部门及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的违法行为,应当规定明确的法律责任。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第七十二条第一款改为一条,修改为:“政府采购

监督管理部门的工作人员在实施监督检查中违反本法规定滥用职权，玩忽职守，徇私舞弊的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

十三、有些常委委员和专家提出，在法律责任部分，涉及民事责任的内容应当单列一条作出规定。因此，法律委员会建议增加一条规定：“政府采购当事人有本法第六十九条、第七十条、第七十五条违法行为之一，给他人造成损失的，并应依照有关民事法律规定承担民事责任。”

十四、有些常委委员和地方、部门提出，当

前推行政府采购制度，应当考虑其复杂性，逐步积累实践经验，因而需要有步骤地实施，结合实际制定具体办法。因此，法律委员会建议增加一条规定：“本法实施的具体步骤和办法由国务院规定。”

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会建议经本次人大常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第六十九号

《中华人民共和国中小企业促进法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，现予公布，自2003年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2002年6月29日

# 中华人民共和国中小企业促进法

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 资金支持
- 第三章 创业扶持
- 第四章 技术创新
- 第五章 市场开拓
- 第六章 社会服务
- 第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了改善中小企业经营环境，促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，制定本法。

**第二条** 本法所称中小企业，是指在中华人

民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要，增加就业，符合国家产业政策，生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。

中小企业的划分标准由国务院负责企业工作的部门根据企业职工人数、销售额、资产总额等指标，结合行业特点制定，报国务院批准。

**第三条** 国家对中小企业实行积极扶持、加强引导、完善服务、依法规范、保障权益的方针，为中小企业创立和发展创造有利的环境。

**第四条** 国务院负责制定中小企业政策，对全国中小企业的发展进行统筹规划。

国务院负责企业工作的部门组织实施国家中小企业政策和规划，对全国中小企业工作进行综合协调、指导和服务。

国务院有关部门根据国家中小企业政策和统筹规划，在各自职责范围内对中小企业工作进行

指导和服务。

县级以上地方各级人民政府及其所属的负责企业工作的部门和其他有关部门在各自职责范围内对本行政区域内的中小企业进行指导和服务。

**第五条** 国务院负责企业工作的部门根据国家产业政策,结合中小企业特点和发展状况,以制定中小企业发展产业指导目录等方式,确定扶持重点,引导鼓励中小企业发展。

**第六条** 国家保护中小企业及其出资人的合法投资,及因投资取得的合法收益。任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法收益。

任何单位不得违反法律、法规向中小企业收费和罚款,不得向中小企业摊派财物。中小企业对违反上述规定的行为有权拒绝和有权举报、控告。

**第七条** 行政管理部门应当维护中小企业的合法权益,保护其依法参与公平竞争与公平交易的权利,不得歧视,不得附加不平等的交易条件。

**第八条** 中小企业必须遵守国家劳动安全、职业卫生、社会保障、资源环保、质量、财政税收、金融等方面的法律、法规,依法经营管理,不得侵害职工合法权益,不得损害社会公共利益。

**第九条** 中小企业应当遵守职业道德,恪守诚实信用原则,努力提高业务水平,增强自我发展能力。

## 第二章 资金支持

**第十条** 中央财政预算应当设立中小企业科目,安排扶持中小企业发展专项资金。

地方人民政府应当根据实际情况为中小企业提供财政支持。

**第十一条** 国家扶持中小企业发展专项资金用于促进中小企业服务体系建设和开展支持中小企业的工作,补充中小企业发展基金和扶持中小企业发展的其他事项。

**第十二条** 国家设立中小企业发展基金。中小企业发展基金由下列资金组成:

(一)中央财政预算安排的扶持中小企业发展专项资金;

(二)基金收益;

(三)捐赠;

(四)其他资金。

国家通过税收政策,鼓励对中小企业发展基金的捐赠。

**第十三条** 国家中小企业发展基金用于下列扶持中小企业的事项:

(一)创业辅导和服务;

(二)支持建立中小企业信用担保体系;

(三)支持技术创新;

(四)鼓励专业化发展以及与大企业的协作配套;

(五)支持中小企业服务机构开展人员培训、信息咨询等工作;

(六)支持中小企业开拓国际市场;

(七)支持中小企业实施清洁生产;

(八)其他事项。

中小企业发展基金的设立和使用管理办法由国务院另行规定。

**第十四条** 中国人民银行应当加强信贷政策指导,改善中小企业融资环境。

中国人民银行应当加强对中小金融机构的支持力度,鼓励商业银行调整信贷结构,加大对中小企业的信贷支持。

**第十五条** 各金融机构应当对中小企业提供金融支持,努力改进金融服务,转变服务作风,增强服务意识,提高服务质量。

各商业银行和信用社应当改善信贷管理,扩展服务领域,开发适应中小企业发展的金融产品,调整信贷结构,为中小企业提供信贷、结算、财务咨询、投资管理等方面的服务。

国家政策性金融机构应当在其业务经营范围内,采取多种形式,为中小企业提供金融服务。

**第十六条** 国家采取措施拓宽中小企业的直接融资渠道,积极引导中小企业创造条件,通过法律、行政法规允许的各种方式直接融资。

**第十七条** 国家通过税收政策鼓励各类依法设立的风险投资机构增加对中小企业的投资。

**第十八条** 国家推进中小企业信用制度建设,建立信用信息征集与评价体系,实现中小企业信用信息查询、交流和共享的社会化。

**第十九条** 县级以上人民政府和有关部门应当推进和组织建立中小企业信用担保体系,推动对中小企业的信用担保,为中小企业融资创造条件。

中小企业信用担保管理办法由国务院另行规定。

**第二十条** 国家鼓励各种担保机构为中小企业提供信用担保。

**第二十一条** 国家鼓励中小企业依法开展多种形式的互助性融资担保。

### 第三章 创业扶持

**第二十二条** 政府有关部门应当积极创造条件,提供必要的、相应的信息和咨询服务,在城乡建设规划中根据中小企业发展的需要,合理安排必要的场地和设施,支持创办中小企业。

失业人员、残疾人员创办中小企业的,所在地政府应当积极扶持,提供便利,加强指导。

政府有关部门应当采取措施,拓宽渠道,引导中小企业吸纳大中专学校毕业生就业。

**第二十三条** 国家在有关税收政策上支持和鼓励中小企业的创立和发展。

**第二十四条** 国家对失业人员创立的中小企业和当年吸纳失业人员达到国家规定比例的中小企业,符合国家支持和鼓励发展政策的高新技术

中小企业,在少数民族地区、贫困地区创办的中小企业,安置残疾人员达到国家规定比例的中小企业,在一定期限内减征、免征所得税,实行税收优惠。

**第二十五条** 地方人民政府应当根据实际情况,为创业人员提供工商、财税、融资、劳动用工、社会保障等方面的政策咨询和信息服务。

**第二十六条** 企业登记机关应当依法定条件和法定程序办理中小企业设立登记手续,提高工作效率,方便登记者。不得在法律、行政法规规定之外设置企业登记的前置条件;不得在法律、行政法规规定的收费项目和收费标准之外,收取其他费用。

**第二十七条** 国家鼓励中小企业根据国家利用外资政策,引进国外资金、先进技术和管理经验,创办中外合资经营、中外合作经营企业。

**第二十八条** 国家鼓励个人或者法人依法以工业产权或者非专利技术投资参与创办中小企业。

### 第四章 技术创新

**第二十九条** 国家制定政策,鼓励中小企业按照市场需要,开发新产品,采用先进的技术、生产工艺和设备,提高产品质量,实现技术进步。

中小企业技术创新项目以及为大企业产品配套的技术改造项目,可以享受贷款贴息政策。

**第三十条** 政府有关部门应当在规划、用地、财政等方面提供政策支持,推进建立各类技术服务机构,建立生产力促进中心和科技企业孵化基地,为中小企业提供技术信息、技术咨询和技术转让服务,为中小企业产品研制、技术开发提供服务,促进科技成果转化,实现企业技术、产品升级。

**第三十一条** 国家鼓励中小企业与研究机构、大专院校开展技术合作、开发与交流,促进

科技成果产业化, 积极发展科技型中小企业。

## 第五章 市场开拓

**第三十二条** 国家鼓励和支持大企业与小企业建立以市场配置资源为基础的、稳定的原材料供应、生产、销售、技术开发和技术改造等方面的协作关系, 带动和促进中小企业发展。

**第三十三条** 国家引导、推动并规范中小企业通过合并、收购等方式, 进行资产重组, 优化资源配置。

**第三十四条** 政府采购应当优先安排向中小企业购买商品或者服务。

**第三十五条** 政府有关部门和机构应当为中小企业提供指导和帮助, 促进中小企业产品出口, 推动对外经济技术合作与交流。

国家有关政策性金融机构应当通过开展进出口信贷、出口信用保险等业务, 支持中小企业开拓国外市场。

**第三十六条** 国家制定政策, 鼓励符合条件的中小企业到境外投资, 参与国际贸易, 开拓国际市场。

**第三十七条** 国家鼓励中小企业服务机构举办中小企业产品展览展销和信息咨询活动。

## 第六章 社会服务

**第三十八条** 国家鼓励社会各方面力量, 建立健全中小企业服务体系, 为中小企业提供服务。

**第三十九条** 政府根据实际需要扶持建立的中小企业服务机构, 应当为中小企业提供优质服务。

中小企业服务机构应当充分利用计算机网络等先进技术手段, 逐步建立健全向全社会开放的信息服务系统。

中小企业服务机构联系和引导各类社会中介机构为中小企业提供服务。

**第四十条** 国家鼓励各类社会中介机构为中小企业提供创业辅导、企业诊断、信息咨询、市场营销、投资融资、贷款担保、产权交易、技术支持、人才引进、人员培训、对外合作、展览展销和法律咨询等服务。

**第四十一条** 国家鼓励有关机构、大专院校培训中小企业经营管理及生产技术等方面的人员, 提高中小企业营销、管理和技术水平。

**第四十二条** 行业的自律性组织应当积极为中小企业服务。

**第四十三条** 中小企业自我约束、自我服务的自律性组织, 应当维护中小企业的合法权益, 反映中小企业的建议和要求, 为中小企业开拓市场、提高经营管理能力提供服务。

## 第七章 附 则

**第四十四条** 省、自治区、直辖市可以根据本地区中小企业的情况, 制定有关的实施办法。

**第四十五条** 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 中小企业促进法（草案）》的说明

——2001年12月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 曾宪林

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大财政经济委员会的委托，现就《中华人民共和国中小企业促进法（草案）》（以下简称草案）作如下说明。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委员会于1999年4月成立了中小企业促进法起草组，内设领导小组、顾问小组和工作小组。领导小组成员除了财经委部分委员外，还有国家经贸委、科技部、财政部、农业部、中国人民银行、国家税务总局的领导同志。在起草过程中，起草组广泛开展调查研究，多次组织专家论证，充分听取社会各方面意见，比较借鉴国外经验，数易其稿，不断完善，形成了《中华人民共和国中小企业促进法（草案）》。

草案共7章44条，除总则和附则外，对资金支持、创业扶持、技术创新、市场开拓、社会服务等促进中小企业发展的内容分章作了规定。

## 一、关于制定中小企业促进法 的必要性

中小企业在促进市场竞争、增加就业机会、方便群众生活、推进技术创新、推动国民经济发展和保持社会稳定等方面发挥着重要作用。中小企业已超过800万家，占我国企业总数的99%以上，其工业产值、实现利税和出口总额分别占全

国的60%、40%和60%左右，并提供了75%的城镇就业机会。1976年至1999年，从农村转移出的2.3亿劳动力大多数在中小企业就业。但中小企业也面临许多困难和问题，特别是与大企业相比，在获得资金、技术、人才和信息等方面遇到的困难更大，在市场竞争中处于弱势地位。随着我国加入世界贸易组织，中小企业将面临更为激烈的市场竞争。许多国家如美国、日本、韩国、泰国等，通过制定专门的中小企业法或小企业法，有效地改善了中小企业的经营环境，促进了中小企业发展。借鉴国外成功的做法，制定我国的中小企业促进法是十分必要的。需要特别指出的是，改革开放20多年来，乡镇企业在发展农村经济、吸纳从农业转移出来的劳动力、促进小城镇的建设方面，发挥了很大作用。乡镇企业作为中小企业的重要组成部分，随着中小企业促进法的制定和出台，有相当一部分也将得到促进措施的扶持，从而必将得到更好的发展。

## 二、关于制定中小企业促进法 的指导思想

制定草案的指导思想是改善中小企业经营环境，促进中小企业的创业和发展，充分发挥中小企业在解决就业与国民经济和社会发展中的重要作用。为了体现这一指导思想，在立法中坚持了

以下原则：第一，保护中小企业合法权益。中小企业是市场竞争中的弱者，由于种种原因，其合法权益未得到有效的保护，经常受到歧视和不公正待遇，为此，草案在总则中明确规定，国家保护中小企业及其出资人的合法权益。任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法权益，不得向中小企业非法摊派、收费和罚款。任何单位和个人不得歧视中小企业，不得对中小企业附加不平等的交易条件。第二，积极扶持中小企业创业和发展。扶持中小企业发展是各级政府的职责，也是本法的主要内容。草案第二至第六章主要规定了在目前情况下，政府在财政、金融、税收政策和科技创新、市场开拓及建立完善社会化服务体系等方面，扶持中小企业创业和发展的措施，体现了国家的政策导向。草案对创业扶持作了专章规定，以便于中小企业的设立和成长，培育和发展具有活力的中小企业。第三，大力推进中小企业技术创新。采用先进适用技术改造传统产业，努力提高现有中小企业的技术水平，同时大力发展科技型中小企业，对我国加速结构调整和产业升级、促进科技成果转化、鼓励民间投资等方面发挥了很大作用。因此，草案对技术创新的扶持政策作了专章规定。由于草案的主要内容是促进中小企业发展的措施，所以其他内容，尽管有些非常重要，如中小企业的设立、破产、权利、义务、生产经营活动的规范等，不包括在草案规定的范围内。这些内容有很多在其他的市场主体法以及相关法律中做了规定。

### 三、关于中小企业促进法的调整范围

在起草过程中主要有以下几种观点：一种观点认为，中小企业立法应以国家正在拟订中的中小企业划分标准为依据，但由于划分标准还未出台，本法可不作规定，届时由国务院根据实际情

况确定。第二种观点认为，应以在职职工人数和资产总额为标准，即在职职工人数和资产总额符合一定标准的就是中小企业，其具体标准可参考我国中小企业现实状况予以确定。许多国家都采取这种做法，如日本、韩国等国家。第三种观点认为，应以资产总额和在职职工人数为标准，同时兼顾行业特点。需要指出的是，还有一种观点认为，为了集中力量扶持市场竞争中不可缺少但又处于更弱地位的主体，本法的适用范围不宜过大，应限于小企业。考虑各方面意见，草案基本采纳了第一种观点，同时也参考了第二种和第三种观点。草案规定：“中小企业的标准由国务院根据企业资产总额、销售额和职工人数等指标，结合行业特点确定。”另外，有些中小企业实际上是由大企业、大集团投资形成的，是大企业、大集团的控股或参股企业，对此，草案借鉴国外的做法，规定：“百分之二十五以上的股权或者投资由大型企业持有的中小企业，不适用本法。”

### 四、关于政府部门在中小企业工作中的职责

市场经济发达国家，往往把政府对于市场经营主体的管理重点放在中小企业，这种管理主要体现在制定有关政策和指导、协调、监督、特别是服务等方面。我国正在建立社会主义市场经济体制，在实现政企分开、放开搞活中小企业、企业依照市场规则运行的同时，各级政府特别是有关部门也应当很好地履行促进中小企业发展的重要职责。根据国务院机构的职责划分，国家经贸委负责企业工作，对各类企业实行宏观管理和指导。去年，国务院成立了由国家经贸委牵头，科技部、财政部、人民银行、税务总局等12个部门参加的全国推进中小企业发展工作领导小组，统筹规划、综合协调和决定中小企业工作中的重大问题，办事机构设在国家经贸委。其他有关部门在做好中小企业

工作方面,起到了重要的作用,还要继续充分发挥这些部门的积极性。草案规定,国务院负责企业工作的部门制定中小企业政策,对全国中小企业工作进行统筹规划、综合协调。同时规定,国务院有关部门依据国家中小企业政策,在各自职责范围内对中小企业工作进行指导和服务;县级以上地方各级人民政府负责企业工作的部门对本行政区域内的中小企业进行指导和服务。

## 五、关于在中央财政预算中 设立中小企业科目和建立 中小企业发展基金

扶持中小企业发展是政府的重要职责,国家财政特别是中央财政应体现国家对中小企业发展的支持,为扶持中小企业发展提供长期、规范的资金来源,并发挥引导社会各类资金扶持中小企业的作用。许多经济发达国家,如美国、德国和日本,尽管很早就建立了公共财政制度,但都在中央财政预算中设立中小企业科目,安排扶持中小企业发展的专项资金。在市场经济条件下,财政支持中小企业发展的方式应该遵循市场化的原则,由直接的微观管理转变为间接的宏观调控,把财政支持的着力点放在为中小企业发展提供社会化服务,为中小企业创造公平竞争的市场经济环境,培育具有自主经营、自负盈亏、自我发展、自我完善的微观经济主体。草案规定,在中央财政预算中设立中小企业科目,安排扶持中小企业发展的专项资金,并建立中小企业发展基金,主要用于中小企业的创业辅导和服务,为中小企业信用担保提供资助,提供信息咨询和人员培训,支持技术创新和开拓国际市场等。草案还规定,中小企业发展基金的设立和使用管理办法由国务院另行规定。建立中小企业发展基金是非常必要的,一是为中小企业发展提供长期、稳定的资金来源;二是通过建立公开和严格的管理办法,规范基金

的设立和资金的使用,便于监督和管理;三是基金除了使用财政预算资金外,还可以吸纳社会捐赠等资金,有利于基金本身不断积累和壮大。需要指出的是,为中小企业发展提供财政支持,也是地方人民政府的职责,为此,草案作出了专门规定。

## 六、关于中小企业信用担保体系

中小企业贷款难是一个世界性的问题,究其原因,与中小企业自身存在的困难和不足也有很大关系。一是相当一部分中小企业自有资本金不足,内部管理不规范,缺乏健全的财务制度,不符合贷款条件。二是很多中小企业信用观念淡薄,蓄意逃废悬空银行债务,不良贷款率较高。三是组织结构过于分散,担保抵押机制不健全,服务体系不完善。为中小企业提供贷款操作成本高,风险大,仅靠商业银行是不够的。建立各种类型的中小企业信用担保机构,有利于降低银行风险,鼓励金融机构向中小企业增加贷款。政府出资或者支持建立中小企业信用担保体系是国际通行的做法。日本在1937年就建立了中小企业信用担保机构,并在1958年成立了全国性的信用担保和信用保险体系,专门为中小企业提供贷款担保。截止1999年8月底,全世界已有48%的国家和地区建立了中小企业信用担保制度。去年,国务院办公厅发文要求,各级政府和有关部门要加快建立以中小企业特别是科技型中小企业为主要服务对象的中央、省、地(市)信用担保体系,为中小企业融资创造条件。截至2000年8月底,全国已有28个省、自治区、直辖市开展了中小企业信用担保试点,其中80多个城市建立了信用担保机构,到位担保资金40多亿元,可为中小企业解决400亿元的贷款。此外,许多地区正在大力发展民间、社团和企业间的互助担保。应当看到,担保是国际公认的高风险行业,对中小企业贷款的

信用担保更是如此。因此,目前已有10个省、自治区、直辖市组建了专门机构,对中小企业贷款的信用担保提供资助。为了进一步促进这方面的工作,缓解中小企业贷款难的问题,草案规定,县级以上人民政府和有关部门应当建立中小企业信用担保体系,推动对中小企业的信用担保,为中小企业融资创造条件。同时,由于这项工作还处于试点阶段,许多做法还需在实践中不断总结和完善,草案规定中小企业信用担保管理办法由国务院另行规定。

## 七、关于中小企业服务体系

中小企业在市场竞争中往往处于弱势地位,在获得各类信息、人才和适用技术,进行产品开发、人才培养,开展进出口业务等方面都面临不少困难。为解决这些问题,许多市场经济发达国家都建立了完善的服务体系,为中小企业提供从诞生到完结的全过程各环节的服务,对潜在投资者和企业职工也提供多方面、多种形式的帮助。近几年,我国也在开始建立中小企业服务体系。这个体系包括两方面的内容:一是政府特别是市、县政府扶持建立的面向企业的中小企业服务机构,应当为中小企业开展公益性服务;二是鼓励和引导社会各类中介组织为中小企业服务。为此,草

案规定,国家鼓励社会各方面的力量,建立中小企业服务体系。国家鼓励有关科研机构、大专院校为中小企业提供系统培训等;鼓励社会各类中介服务组织为中小企业提供创业辅导、企业诊断、信息咨询、市场营销、投资融资、贷款担保、产权交易、技术支持、人员培训、对外合作、展览展销和法律咨询等服务。草案还规定,政府根据实际需要建立的中小企业服务机构实行免费或者低收费政策,为中小企业提供优质服务,防止一些机构借服务之名乱收费。

草案还在金融机构为中小企业发展提供支持和帮助,政府为中小企业创业、技术创新、开展国际贸易等提供支持和帮助,政府采购应当确定一定比例购买中小企业商品或者服务等方面,作了专门规定。

需要特别指出的是,草案没有法律责任方面的规定,之所以如此,是因为草案内容以促进中小企业发展的措施为主,其实施主体为政府,对政府有关行为更多的是提出要求,而无需过于突出强制,并且对其进行约束的规定在其他的一些法律中都有,草案很难再进一步具体和强化。据了解,一些国家如美国、日本的同类法律中,也没有法律责任方面的规定。

我的说明完了,请予审议。

# 全国人大法律委员会 关于《中华人民共和国中小企业促进法 (草案)》修改情况的汇报

——2002年4月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张绪武

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十五次会议对全国人大财政经济委员会提出的中小企业促进法(草案)进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央各部门和部分企事业单位及一些高等院校、研究机构征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开中央有关部门和有关专家座谈会，征求意见。法制工作委员会有关负责同志与财经委员会有关负责同志还就草案中的若干问题进行了研究、讨论。法律委员会于4月10日召开会议，根据常委委员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财经委员会的工作人员和国务院有关部门的负责同志列席了会议。4月16日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了改善中小企业经营环境，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，当前立足于促进发展，制定中小企业促进法是必要的。同时，提出以下主要修改意见：

一、有些常委委员、地方和部门提出，为了更好地促进中小企业发展，应当对中小企业的范围和特征作出明确规定，并且本法所包括的应当是各种所有制和各种形式的中小型企业，促进这

些企业的发展，有利于满足社会需要和增加就业。因此，法律委员会建议将草案第二条第一款、第二款修改为：“本法所称中小企业，是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要，增加就业，生产经营规模中小型的各种所有制和各种形式的企业。”“中小企业的具体标准由国务院根据企业资产总额、销售额和职工人数等指标，结合行业特点确定。”

二、有的常委委员、部门和地方提出，国家中小企业政策涉及国家产业政策和财政、金融、税收、环保等项政策，也涉及国务院多个部门的工作，由国务院制定国家中小企业政策，对全国中小企业的发展进行统筹规划较为适宜。因此，法律委员会建议将草案第四条修改为：“国务院负责制定中小企业政策，对全国中小企业的发展进行统筹规划。”“国务院负责企业工作的部门组织实施国家中小企业政策和规划，对全国中小企业工作进行综合协调、指导和服务。”“国务院有关部门根据国家中小企业政策和统筹规划，在各自职责范围内对中小企业工作进行指导和服务。”“县级以上地方各级人民政府及其所属的负责企业工作的部门和其他有关部门在各自的职责范围内对本行政区域内的中小企业进行指导和服务。”

三、有的部门提出，制定中小企业发展产业指导目录，应当充分考虑中小企业特点和现状。因此，法律委员会建议将草案第五条修改为：“国务院负责企业工作的部门根据国家产业政策，结合中小企业特点和现状，以制定中小企业发展产业指导目录等方式，确定扶持重点，引导鼓励中小企业发展。”

四、有的常委委员、地方、部门和专家提出，促进中小企业的发展，应当对保护中小企业合法投资及其合法收益，保护其参与公平竞争和公平交易的合法权利作出规定。因此，法律委员会建议对草案作出如下修改：

(一) 将草案第六条第一款修改为：“国家保护中小企业及其出资人的合法投资，及因投资取得的合法收益。任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法收益。”

(二) 将草案第七条修改为：“行政管理部门应当维护中小企业的合法权益，保护其依法参与公平竞争与公平交易的权利，不得歧视，不得附加不平等的交易条件。”

五、许多常委委员、地方和部门提出，当前发展中小企业，满足社会需要，扩大就业，是有重要意义的，应当采取积极扶持的、可操作的政策措施，有些已实施的并行之有效的扶持措施应当体现在法律中。因此，法律委员会建议增加四条规定：

(一) “失业人员创立的中小企业和当年吸纳失业人员超过企业从业人员总数百分之六十的中小企业，可免征所得税三年；免税期满后，当年吸纳失业人员占企业原从业人员总数百分之三十以上的，经税务机关批准，可减半征收所得税二年。”

(二) “符合国家支持和鼓励发展政策的高新技术中小企业，可减按百分之十五的税率征收所得税；自企业投产年度起免征所得税二年。”

(三) “在少数民族地区、贫困地区创办的中

小企业，可减征或免征所得税三年。”

(四) “安置残疾人员占从业人员总数百分之三十五以上的中小企业减免所得税；安置残疾人员占从业人员总数超过百分之十不足百分之三十五的中小企业，减半征收所得税。”

六、有的常委委员和地方提出，应当对金融机构为中小企业提供金融支持、改进金融服务提出具体要求。因此，法律委员会建议将草案第十五条第一款、第二款修改为：“各金融机构应当对中小企业提供金融支持，努力改进金融服务，转变服务作风，增强服务意识，提高服务质量。”“各商业银行和城乡信用社应当改善信贷管理，扩展服务领域，开发适应中小企业发展的金融产品，调整信贷结构，为中小企业提供信贷、结算、财务咨询、投资管理等方面的服务。”

七、有的常委委员、地方和部门提出，中小企业直接融资不主要是指上市这个渠道，而应当通过法律允许的各种方式。因此，法律委员会建议将草案第十六条修改为：“国家采取措施拓宽中小企业的直接融资渠道，积极引导中小企业创造条件，通过法律允许的各种方式直接融资。”

八、有的常委委员、地方和部门提出，草案关于由县级以上人民政府和有关部门建立中小企业信用担保体系的规定不够成熟，而应当强调政府起推进和组织作用。因此，法律委员会建议将草案第十九条第一款修改为：“县级以上人民政府和有关部门应当推进和组织建立中小企业信用担保体系，推动对中小企业的信用担保，为中小企业融资创造条件。”

九、有的常委委员、地方和部门提出，为了支持创办中小企业，政府有关部门应当在城乡建设规划中根据需要合理安排必要的场地和设施。同时，应当采取措施，引导中小企业吸纳大中专学校毕业生就业。因此，法律委员会建议将草案第二十二条第一款修改为：“政府有关部门应当积

极创造条件，提供必要的、相应的信息和咨询服务，在城乡建设规划中根据中小企业发展的需要，合理安排必要的场地和设施，支持创办中小企业。”同时，增加一款规定：“政府有关部门应当采取措施，拓宽渠道，引导中小企业吸纳大中专学校毕业生就业。”

十、有的常委委员、地方和部门提出，中小企业设立登记应当依法定条件和程序进行，不得违法设置前置条件和收取费用。因此，法律委员会建议将草案第二十四条修改为：“企业登记机关应当依法定条件和法定程序办理中小企业设立登记手续，提高工作效率，方便登记者。不得在法律、行政法规规定之外设置企业登记的前置条件；不得在依法规定的收费标准之外，收取其他登记费用。”

十一、有的常委委员和地方提出，应当鼓励和支持大企业与中小企业建立以市场配置资源为基础的、稳定的协作关系，以大企业带动和促进中小企业发展。因此，法律委员会建议将草案第三十条修改为：“国家鼓励和支持大企业与中小企业建立以市场配置资源为基础的、稳定的原材料供应、生产、销售、技术开发和技术改造等方面的协作关系，带动和促进中小企业发展。”

十二、草案第四十二条规定，中小企业发展为大型企业之后二年内可以继续适用本法规定。有的地方和部门提出，有些中小企业可能成为大型企业，由此产生的衔接问题，有政策方面的考虑，也有具体事务上的要求，比较复杂，可以不作法律上的规定。因此，法律委员会建议将草案第四十二条删去。

在对中小企业促进法（草案）审议和征求意见过程中，大家普遍认为，制定这部法律很有必要，也很重要，但是草案有些规定比较原则，缺乏实际内容，应当增加一些可操作的扶持措施。为此在草案中根据审议意见，增加了一些规定。关于设立中小企业发展基金问题，大多数意见认为很有必要，但有关部门有不同意见。对设立中小企业预算科目问题，财经委员会认为有必要，可以为中小企业提供一个稳定的资金渠道，有关部门认为不宜规定。法律委员会建议对上述问题进一步听取意见，进行研究。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会再次审议。

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《中华人民共和国中小企业促进法 (草案)》审议结果的报告

——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张绪武

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十七次会议对中小企业促进法(草案)进行了再次审议。委员们认为,草案二次审议稿根据常委委员和各方面的意见,进行了修改,增强了促进力度,增加了具体措施,可操作性有所增强,是必要的,改得比较好,建议进一步修改后尽快通过,同时提出了一些修改意见。会后,法制工作委员会的负责同志就草案的有关问题赴上海进行调查研究,听取意见。法律委员会、法制工作委员会的负责同志与财经委员会、国务院有关部门的负责同志还就草案中的有关问题进行了研究、讨论。法律委员会于6月13日召开会议,根据常委委员的审议意见和有关方面的意见对草案进行了再次审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为,根据当前我国促进中小企业发展的需要和现实的立法条件,中小企业促进法(草案)经过常委会两次审议和修改,已经基本成熟。同时,提出以下修改意见:

一、有的常委委员和地方、部门提出,制定中小企业促进法,确定划分中小企业的具体标准是必要的,但不同类型的中小企业在职工人数、销

售额、资产总额这三项指标上可作灵活一些的规定。对于由大型企业持有百分之二十五以上投资的中小企业,其主要投资仍属中小企业范畴,不宜规定其为不适用本法,主张删去有关规定。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第二条第二款修改为:“中小企业的具体标准由国务院根据企业职工人数、销售额、资产总额等指标,结合行业特点确定”,并将草案二次审议稿第二条第三款关于“百分之二十五以上的股权或者投资由大型企业持有的中小企业不适用本法”的规定删去。

二、有的常委委员和地方提出,目前违反法律、法规以各种名目向中小企业收费、罚款和摊派财物的现象严重,直接侵害中小企业的合法权益,应当明确予以禁止,并明确中小企业对这些违法行为有权拒绝和有权举报、控告。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第六条第二款修改为:“任何单位不得违反法律、法规向中小企业收费和罚款,不得向中小企业摊派财物。中小企业对违反上述规定的行为有权拒绝和有权举报、控告。”

三、有的常委委员和地方、部门提出,在促进中小企业发展的同时,还应当要求其保护职工合法权益。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第八条修改为:“中小企业必须遵守国家劳动

安全、职业卫生、资源环保、质量、财政税收、金融等方面的法律、法规，依法经营管理，不得侵害职工合法权益，不得损害社会公共利益。”

四、有的常委委员和地方、专家提出，为了促进中小企业健康发展，应当强调遵守职业道德，恪守诚实信用原则，努力提高业务水平。因此，法律委员会建议增加一条规定：“中小企业应当遵守职业道德，恪守诚实信用原则，努力提高业务水平，增强自我发展能力。”

五、有的常委委员和地方提出，国家引导中小企业的直接融资，除了法律允许的各种方式外，还应当包括行政法规允许的各种方式。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第十五条修改为：“国家采取措施拓宽中小企业的直接融资渠道，积极引导中小企业创造条件，通过法律、行政法规允许的各种方式直接融资。”

六、有的常委委员和地方、部门提出，国家所鼓励开展的中小企业互助性融资担保，应当可以采取多种形式。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十条修改为：“国家鼓励中小企业依法开展多种形式的互助性融资担保。”

七、有的常委委员和部门提出，国家通过税收政策扶持中小企业的创办，是必要的，但对减免税的比例和期限可以不在本法中作具体规定。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十四条、第二十五条、第二十六条、第二十七条合并为一条，修改为：“国家对失业人员创立的中小

企业和当年吸纳失业人员达到国家规定比例的小微企业，符合国家支持和鼓励发展政策的高新技术小微企业，在少数民族地区、贫困地区创办的小微企业，安置残疾人员达到国家规定比例的小微企业，在一定期限内减征、免征所得税，实行税收优惠，其具体办法由国务院规定。”

八、草案二次审议稿第二十八条规定，企业登记机关“不得在依法规定的收费标准之外，收取其他登记费用”。有的常委委员和地方、专家提出，应当将企业登记机关的收费项目和收费标准限定在法律、行政法规规定的范围之内。因此，法律委员会建议将上述规定修改为，企业登记机关“不得在法律、行政法规规定的收费项目和收费标准之外，收取其他费用”。

九、有的常委委员和部门提出，中小企业的自律性组织应当在发挥自律作用的同时还要起联系作用，维护中小企业合法权益，积极反映中小企业的建议和要求。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第四十五条修改为：“中小企业自我约束、自我服务的自律性组织，应当维护中小企业的合法权益，反映中小企业的建议和要求。”

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会建议经本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第七十号

《中华人民共和国安全生产法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，现予公布，自2002年11月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2002年6月29日

# 中华人民共和国安全生产法

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

## 目 录

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

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济发展，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国领域内从事生产

经营活动的单位（以下统称生产经营单位）的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的，适用其规定。

**第三条** 安全生产管理，坚持安全第一、预防为主方针。

**第四条** 生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产。

**第五条** 生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。

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

**第七条** 工会依法组织职工参加本单位安全

生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益。

**第八条** 国务院和地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责。

县级以上人民政府对安全生产监督管理中存在的重大问题应当及时予以协调、解决。

**第九条** 国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。

国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。

**第十条** 国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求，依法及时制定有关的标准或者行业标准，并根据科技进步和经济发展适时修订。

生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家标准或者行业标准。

**第十一条** 各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式，加强对有关安全生产的法律、法规和安全生产知识的宣传，提高职工的安全生产意识。

**第十二条** 依法设立的为安全生产提供技术服务的中介机构，依照法律、行政法规和执业准则，接受生产经营单位的委托为其安全生产工作提供技术服务。

**第十三条** 国家实行生产安全事故责任追究制度，依照本法和有关法律、法规的规定，追究生产安全事故责任人员的法律责任。

**第十四条** 国家鼓励和支持安全生产科学技

术研究和安全生产先进技术的推广应用，提高安全生产水平。

**第十五条** 国家对在改善安全生产条件、防止生产安全事故、参加抢险救护等方面取得显著成绩的单位和个人，给予奖励。

## 第二章 生产经营单位的 安全生产保障

**第十六条** 生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

**第十七条** 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

- (一) 建立、健全本单位安全生产责任制；
- (二) 组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；
- (三) 保证本单位安全生产投入的有效实施；
- (四) 督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；
- (五) 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；
- (六) 及时、如实报告生产安全事故。

**第十八条** 生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任。

**第十九条** 矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过三百人的，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在三百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管

理人员，或者委托具有国家规定的相关专业技术资格的工程技术人员提供安全生产管理服务。

生产经营单位依照前款规定委托工程技术人员提供安全生产管理服务的，保证安全生产的责任仍由本单位负责。

**第二十条** 生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。

危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力考核合格后方可任职。考核不得收费。

**第二十一条** 生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

**第二十二条** 生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备，必须了解、掌握其安全技术特性，采取有效的安全防护措施，并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。

**第二十三条** 生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得特种作业操作资格证书，方可上岗作业。

特种作业人员的范围由国务院负责安全生产监督管理的部门会同国务院有关部门确定。

**第二十四条** 生产经营单位新建、改建、扩建工程项目（以下统称建设项目）的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

**第二十五条** 矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目，应当分别按照国家有关规定进行安全条件论证和安全评价。

**第二十六条** 建设项目安全设施的设计人、

设计单位应当对安全设施设计负责。

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

**第二十七条** 矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位必须按照批准的安全设施设计施工，并对安全设施的工程质量负责。

矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，必须依照有关法律、行政法规的规定对安全设施进行验收；验收合格后，方可投入生产和使用。验收部门及其验收人员对验收结果负责。

**第二十八条** 生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志。

**第二十九条** 安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改造和报废，应当符合国家标准或者行业标准。

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

**第三十条** 生产经营单位使用的涉及生命安全、危险性较大的特种设备，以及危险物品的容器、运输工具，必须按照国家有关规定，由专业生产单位生产，并经取得专业资质的检测、检验机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，方可投入使用。检测、检验机构对检测、检验结果负责。

涉及生命安全、危险性较大的特种设备的目录由国务院负责特种设备安全监督管理的部门制定，报国务院批准后执行。

**第三十一条** 国家对严重危及生产安全的工艺、设备实行淘汰制度。

生产经营单位不得使用国家明令淘汰、禁止使用的危及生产安全的工艺、设备。

**第三十二条** 生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品的，由有关主管部门依照有关法律、法规的规定和国家标准或者行业标准审批并实施监督管理。

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

**第三十三条** 生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。

生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府负责安全生产监督管理的部门和有关部门备案。

**第三十四条** 生产、经营、储存、使用危险物品的车间、商店、仓库不得与员工宿舍在同一座建筑物内，并应当与员工宿舍保持安全距离。

生产经营场所和员工宿舍应当设有符合紧急疏散要求、标志明显、保持畅通的出口。禁止封闭、堵塞生产经营场所或者员工宿舍的出口。

**第三十五条** 生产经营单位进行爆破、吊装等危险作业，应当安排专门人员进行现场安全管理，确保操作规程的遵守和安全措施的落实。

**第三十六条** 生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

**第三十七条** 生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用

品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。

**第三十八条** 生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查；对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人。检查及处理情况应当记录在案。

**第三十九条** 生产经营单位应当安排用于配备劳动防护用品、进行安全生产培训的经费。

**第四十条** 两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行生产经营活动，可能危及对方生产安全的，应当签订安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，并指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调。

**第四十一条** 生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。

生产经营项目、场所有多个承包单位、承租单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理。

**第四十二条** 生产经营单位发生重大生产安全事故时，单位的主要负责人应当立即组织抢救，并不得在事故调查处理期间擅离职守。

**第四十三条** 生产经营单位必须依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。

### 第三章 从业人员的权利和义务

**第四十四条** 生产经营单位与从业人员订立的劳动合同，应当载明有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项，以及依法为从业人员

办理工伤社会保险的事项。

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

**第四十五条** 生产经营单位的从业人员有权了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施及事故应急措施，有权对本单位的安全生产工作提出建议。

**第四十六条** 从业人员有权对本单位安全生产工作中存在的问题提出批评、检举、控告；有权拒绝违章指挥和强令冒险作业。

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

**第四十七条** 从业人员发现直接危及人身安全的紧急情况时，有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所。

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

**第四十八条** 因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤社会保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权向本单位提出赔偿要求。

**第四十九条** 从业人员在作业过程中，应当严格遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品。

**第五十条** 从业人员应当接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力。

**第五十一条** 从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。

**第五十二条** 工会有权对建设项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用进行监督，提出意见。

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

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

## 第四章 安全生产的监督管理

**第五十三条** 县级以上地方各级人民政府应当根据本行政区域内的安全生产状况，组织有关部门按照职责分工，对本行政区域内容易发生重大生产安全事故的生产经营单位进行严格检查；发现事故隐患，应当及时处理。

**第五十四条** 依照本法第九条规定对安全生产负有监督管理职责的部门（以下统称负有安全生产监督管理职责的部门）依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产的事项需要审查批准（包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等，下同）或者验收的，必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查；不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的，不得批准或者验收通过。对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔，并依法予以处理。对已经依法取得批准的单位，负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。

**第五十五条** 负有安全生产监督管理职责的部门对涉及安全生产的事项进行审查、验收，不得收取费用；不得要求接受审查、验收的单位购买其指定品牌或者指定生产、销售单位的安全设备、器材或者其他产品。

**第五十六条** 负有安全生产监督管理职责的部门依法对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：

(一) 进入生产经营单位进行检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况。

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

(三) 对检查中发现的事故隐患，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产经营和使用。

(四) 对有根据认为不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材予以查封或者扣押，并应当在十五日内依法作出处理决定。

监督检查不得影响被检查单位的正常生产经营活动。

**第五十七条** 生产经营单位对负有安全生产监督管理职责的部门的监督检查人员（以下统称安全生产监督检查人员）依法履行监督检查职责，应当予以配合，不得拒绝、阻挠。

**第五十八条** 安全生产监督检查人员应当忠于职守，坚持原则，秉公执法。

安全生产监督检查人员执行监督检查任务时，必须出示有效的监督执法证件；对涉及被检

查单位的技术秘密和业务秘密，应当为其保密。

**第五十九条** 安全生产监督检查人员应当将检查的时间、地点、内容、发现的问题及其处理情况，作出书面记录，并由检查人员和被检查单位的负责人签字；被检查单位的负责人拒绝签字的，检查人员应当将情况记录在案，并向负有安全生产监督管理职责的部门报告。

**第六十条** 负有安全生产监督管理职责的部门在监督检查中，应当互相配合，实行联合检查；确需分别进行检查的，应当互通情况，发现存在的安全问题应当由其他有关部门进行处理的，应当及时移送其他有关部门并形成记录备查，接受移送的部门应当及时进行处理。

**第六十一条** 监察机关依照行政监察法的规定，对负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员履行安全生产监督管理职责实施监察。

**第六十二条** 承担安全评价、认证、检测、检验的机构应当具备国家规定的资质条件，并对其作出的安全评价、认证、检测、检验的结果负责。

**第六十三条** 负有安全生产监督管理职责的部门应当建立举报制度，公开举报电话、信箱或者电子邮件地址，受理有关安全生产的举报；受理的举报事项经调查核实后，应当形成书面材料；需要落实整改措施的，报经有关负责人签字并督促落实。

**第六十四条** 任何单位或者个人对事故隐患或者安全生产违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。

**第六十五条** 居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告。

**第六十六条** 县级以上各级人民政府及其有关部门对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员，给予奖励。具体奖励办法由

国务院负责安全生产监督管理的部门会同国务院财政部门制定。

**第六十七条** 新闻、出版、广播、电影、电视等单位有进行安全生产宣传教育的义务，有对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督的权利。

## 第五章 生产安全事故的应急救援与调查处理

**第六十八条** 县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。

**第六十九条** 危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位应当建立应急救援组织；生产经营规模较小，可以不建立应急救援组织的，应当指定兼职的应急救援人员。

危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位应当配备必要的应急救援器材、设备，并进行经常性维护、保养，保证正常运转。

**第七十条** 生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人。

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

**第七十一条** 负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。

**第七十二条** 有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到重大生产

安全事故报告后，应当立即赶到事故现场，组织事故抢救。

任何单位和个人都应当支持、配合事故抢救，并提供一切便利条件。

**第七十三条** 事故调查处理应当按照实事求是、尊重科学的原则，及时、准确地查清事故原因，查明事故性质和责任，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任者提出处理意见。事故调查和处理的具体办法由国务院制定。

**第七十四条** 生产经营单位发生生产安全事故，经调查确定为责任事故的，除了应当查明事故单位的责任并依法予以追究外，还应当查明对安全生产的有关事项负有审查批准和监督职责的行政部门的责任，对有失职、渎职行为的，依照本法第七十七条的规定追究法律责任。

**第七十五条** 任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理。

**第七十六条** 县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门应当定期统计分析本行政区域内发生生产安全事故的情况，并定期向社会公布。

## 第六章 法律责任

**第七十七条** 负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员，有下列行为之一的，给予降级或者撤职的行政处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一)对不符合法定安全生产条件的涉及安全生产的事项予以批准或者验收通过的；

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

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

的。

**第七十八条** 负有安全生产监督管理职责的部门，要求被审查、验收的单位购买其指定的安全设备、器材或者其他产品的，在对安全生产事项的审查、验收中收取费用的，由其上级机关或者监察机关责令改正，责令退还收取的费用；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

**第七十九条** 承担安全评价、认证、检测、检验工作的机构，出具虚假证明，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，没收违法所得，违法所得在五千元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足五千元的，单处或者并处五千元以上二万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上五万元以下的罚款；给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任。

对有前款违法行为的机构，撤销其相应资格。

**第八十条** 生产经营单位的决策机构、主要负责人、个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入，致使生产经营单位不具备安全生产条件的，责令限期改正，提供必需的资金；逾期未改正的，责令生产经营单位停产停业整顿。

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

**第八十一条** 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行

为，导致发生生产安全事故，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，给予撤职处分或者处二万元以上二十万元以下的罚款。

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

**第八十二条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产停业整顿，可以并处二万元以下的罚款：

(一)未按照规定设立安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员的；

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

(三)未按照本法第二十一条、第二十二条的规定对从业人员进行安全生产教育和培训，或者未按照本法第三十六条的规定如实告知从业人员有关的安全生产事项的；

(四)特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得特种作业操作资格证书，上岗作业的。

**第八十三条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停止建设或者停产停业整顿，可以并处五万元以下的罚款；造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

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

(二)矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位未按照批准的安全设施设计施工的；

(三)矿山建设项目或者用于生产、储存危险

物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，安全设施未经验收合格的；

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

(五)安全设备的安装、使用、检测、改造和报废不符合国家标准或者行业标准的；

(六)未对安全设备进行经常性维护、保养和定期检测的；

(七)未为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品的；

(八)特种设备以及危险物品的容器、运输工具未经取得专业资质的机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，投入使用的；

(九)使用国家明令淘汰、禁止使用的危及生产安全的工艺、设备的。

**第八十四条** 未经依法批准，擅自生产、经营、储存危险物品的，责令停止违法行为或者予以关闭，没收违法所得，违法所得十万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处二万元以上十万元以下的罚款；造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

**第八十五条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产停业整顿，可以并处二万元以上十万元以下的罚款；造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一)生产、经营、储存、使用危险物品，未建立专门安全管理制度、未采取可靠的安全措施或者不接受有关主管部门依法实施的监督管理的；

(二)对重大危险源未登记建档，或者未进行评估、监控，或者未制定应急预案的；

(三)进行爆破、吊装等危险作业，未安排专门管理人员进行现场安全管理的。

**第八十六条** 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得五万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五万元的，单处或者并处一万元以上五万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

生产经营单位未与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议或者未在承包合同、租赁合同中明确各自的安全生产管理职责，或者未对承包单位、承租单位的安全生产统一协调、管理的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产停业整顿。

**第八十七条** 两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行可能危及对方安全生产的生产经营活动，未签订安全生产管理协议或者未指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产停业。

**第八十八条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产停业整顿；造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一)生产、经营、储存、使用危险物品的车间、商店、仓库与员工宿舍在同一座建筑内，或者与员工宿舍的距离不符合安全要求的；

(二)生产经营场所和员工宿舍未设有符合紧急疏散需要、标志明显、保持畅通的出口，或者封闭、堵塞生产经营场所或者员工宿舍出口的。

**第八十九条** 生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处二万元以上十万元以下的罚款。

**第九十条** 生产经营单位的从业人员不服从管理,违反安全生产规章制度或者操作规程的,由生产经营单位给予批评教育,依照有关规章制度给予处分;造成重大事故,构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

**第九十一条** 生产经营单位主要负责人在本单位发生重大生产安全事故时,不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿的,给予降职、撤职的处分,对逃匿的处十五日以下拘留;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延不报的,依照前款规定处罚。

**第九十二条** 有关地方人民政府、负有安全生产监督管理职责的部门,对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延不报的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

**第九十三条** 生产经营单位不具备本法和其他有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件,经停产停业整顿仍不具备安全生产条件的,予以关闭;有关部门应当依法吊销其有关证照。

**第九十四条** 本法规定的行政处罚,由负责安全生产监督管理的部门决定;予以关闭的行政

处罚由负责安全生产监督管理的部门报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定;给予拘留的行政处罚由公安机关依照治安管理处罚条例的规定决定。有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的,依照其规定。

**第九十五条** 生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的,应当依法承担赔偿责任;拒不承担或者其负责人逃匿的,由人民法院依法强制执行。

生产安全事故的责任人未依法承担赔偿责任,经人民法院依法采取执行措施后,仍不能对受害人给予足额赔偿的,应当继续履行赔偿义务;受害人发现责任人有其他财产的,可以随时请求人民法院执行。

## 第七章 附 则

**第九十六条** 本法下列用语的含义:

危险物品,是指易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等能够危及人身安全和财产安全的物品。

重大危险源,是指长期地或者临时地生产、搬运、使用或者储存危险物品,且危险物品的数量等于或者超过临界量的单元(包括场所和设施)。

**第九十七条** 本法自 2002 年 11 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国安全生产法 (草案)》的说明

——2001年12月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

国家经济贸易委员会主任 李荣融

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院的委托，现对《中华人民共和国安全生产法（草案）》作说明。

为了加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全，国务院有关部门在广泛征求意见、总结实践经验、认真调查研究的基础上，针对近年来发生的重大、特大生产安全事故的原因、特点，并借鉴国外好的做法，拟定了《中华人民共和国安全生产法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。现说明如下：

## 一、关于制定本法的必要性

安全生产，事关人民群众生命财产安全、国民经济持续快速健康发展和社会稳定大局。近年来，我国安全生产形势严峻，重大、特大生产安全事故时有发生，原因是多方面的。随着社会经济活动日趋活跃和复杂，特别是经济成份、组织形式日益多样化，生产经营单位已由国有企业、集体企业为主，变为国有企业、股份企业、私营企业、外商投资企业、个体工商户并存。而且，由于安全生产管理的责任不够明确，有关安全生产管理的法律、法规不够完善，一些地方和企业安全生产管理松弛，甚至存在着不同程度的混乱。这种状况已引起社会广泛关注。因此，根据近年来

我国安全生产的实际情况和国家安全生产监督管理体制的调整，适应加强安全生产监督管理的需要，制定安全生产法，确立有关安全生产的基本制度和要求，规定针对性、可操作性较强的具体措施，加大对违法犯罪行为的处罚力度，对于防止和减少生产安全事故的发生，保障人民群众生命财产安全，是迫切需要的。

## 二、关于本法的适用范围

安全生产涉及诸多行业，范围很宽。确定本法的适用范围，主要有两点考虑：一是，把生产安全与国家安全和社会治安区别开来，将适用范围限定在生产经营领域；二是，消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、民用航空安全和水上交通安全各有明显的特殊性，有关法律、行政法规又已分别作了比较全面的规定，可以不纳入本法的调整范围。而工矿、商贸、服务企业等在固定场所从事生产经营活动的单位，现行法律、行政法规对其安全生产及监督管理或者没有规定，或者虽有规定但不完善。因此，草案将本法的适用范围确定为在固定场所从事生产经营活动的单位的安全生产。同时，考虑到从事采矿、建筑等活动的法律、行政法规对有关行业标准、技术标准、行为准则的要求比较具体，本法可以不再重复规定，草案明确：本法未作规定的，适用其他

有关法律、行政法规的规定。草案还明确，消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、民用航空安全和水上交通安全分别适用有关法律、行政法规。

### 三、关于安全生产管理制度

确保安全生产的关键是严格规范生产经营单位的安全生产管理行为，明确生产经营单位的责任。从近年来发生的生产安全事故看，主要是由于生产经营单位不具备安全生产条件、安全生产管理不到位而造成的。因此，草案从市场经济条件下企业已经没有主管部门而是实行自主生产和经营的实际出发，以企业为主要对象，以制度建设为核心，按照对人的管理与对物的管理相结合、标本兼治、从源头上消除安全隐患的精神，在安全生产的各个方面和各个环节上确立企业必须遵守的行为规则。

#### (一) 完善企业安全生产管理制度。

第一，为了强化企业的安全生产责任和意识，草案针对一些企业忽视安全生产管理，甚至“要钱不要（职工）命”的带普遍性的问题，明确了企业主要负责人对本单位安全生产工作全面负责，并对其具体职责作了规定。同时，草案要求生产经营单位必须安排安全生产经费，用于完善安全生产条件、配备劳动防护用品、进行安全生产培训，消除事故隐患。

第二，为了促使企业将安全生产置于突出地位，并提供切实保障，草案对从事矿山开采、建筑施工和危险物品生产、经营、储存活动的生产经营单位，以及从业人员超过 300 人的其他生产经营单位，明确要求必须设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员 300 人以下的企业，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。草案还明确规定，生产经营单位安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特

点，对安全生产状况进行经常性检查。对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当报告本单位有关负责人。检查及处理情况应当记录在案。

第三，基于企业从业人员既是安全生产保护的對象，又是实现安全生产的第一要素，草案规定：生产经营单位必须对从业人员包括转岗人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识和安全操作技能；并特别要求，生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得特种作业操作资格证书，方可上岗作业。

第四，鉴于现行的规章制度对企业安全生产条件的要求不够统一和明确，特别是缺乏约束力的情况，草案从三个方面对企业的安全生产条件作了严格规定：一是，生产经营单位新建、改建、扩建工程项目的安全设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设工程项目概算。二是，生产经营单位安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改造和报废，应当符合国家标准；生产经营单位必须对安全设备进行经常性维护、保养，并定期检测，保证正常运转。三是，生产经营单位必须在有危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志；生产经营单位应当组织从业人员了解、执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程，并告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

第五，鉴于涉及生命安全、危险性较大的特种设备、重大危险源以及包括危险化学品在内的危险性生产和作业，不仅关系企业自身的安全生产，而且关系社会公共安全，必须采取特殊的管理措施，并置于国家强制的监督管理之下，草案特别规定了三项制度：一是，涉及生命安全、危

险性较大的特种设备，以及危险物品的容器、运输工具，必须按照国家有关规定，由专业生产单位生产，并经取得专业资质的检测、检验机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，方可投入使用。二是，危险物品的生产、经营、运输、储存、使用或者处置废弃危险物品，必须由有关主管部门依照有关法律、法规和国家标准审批并实施监督管理；生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，生产经营单位必须执行有关法律、法规和国家标准，建立专门的安全生产管理制度，采取可靠的安全措施，接受有关主管部门依法实施的监督管理。三是，对重大危险源，生产经营单位必须登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。

(二) 切实保证生产安全事故的应急救援与调查处理。

安全生产，重在防患于未然。同时，生产安全事故发生后的应急救援与调查处理，对于最大限度地减少和降低损失，保护人民群众的生命和财产安全，实行严格的责任追究制度，也是至关重要的。对此，草案作了四方面的规定：一是，县级以上地方各级政府必须组织有关部门制定本地区特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。二是，企业必须建立应急救援组织、落实应急救援人员、配备相应的器材和设备。三是，事故发生后，现场有关人员必须立即报告；企业负责人接到报告后，必须迅速采取措施，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失；对事故的情况，任何有关的单位和个人不得瞒报、谎报、不报。四是，安全生产监督管理部门接到重大事故报告后，必须立即赶到事故现场，组织事故抢救；任何单位和个人都应当支持、配合事故抢救，并提供一切便利条件。

(三) 明确事故损害的赔偿责任。

为了防止事故发生后，企业采取各种不正当方式逃避赔偿责任，并从经济上强化对企业安全生产管理的约束，草案特别规定：生产经营单位发生事故，造成人员伤亡、财产损失的，必须依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，依法拍卖其财产，用于赔偿。同时，为了严格约束承担安全评价、认证、检测、检验工作的中介机构的行为，保证安全评价、认证、检测、检验的客观、真实，草案还规定了承担安全评价、认证、检测、检验工作的中介机构出具虚假证明的，必须与经营单位依法承担连带责任。

#### 四、关于安全生产的监督管理

在社会主义市场经济条件下，加强对企业安全生产的监督管理，创造良好的生产、生活环境，关系人民群众生命、财产安全，是各级人民政府及其有关部门的一项重要职责；从制度建设上讲，也是规范、约束企业安全生产行为，防止乃至杜绝生产安全事故发生的重要保证。为此，草案设专章从以下三个方面规定了各级人民政府及其有关部门的监督管理职责：

一是，草案规定：县级以上地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，对安全生产监督管理中存在的重大问题及时予以协调、解决。县级以上地方各级人民政府应当根据本行政区域内的安全生产状况，组织有关部门按照职责分工，对本行政区域内容易发生重大生产安全事故的生产经营单位进行严格检查；发现事故隐患，应当及时处理。

二是，针对实践中存在的行政执法监督部门责任不明、审批不严和监督不力的突出问题，草案对行政执法监督的各个环节，都作了严格规定：负责安全生产监督管理的部门和有关部门依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产事项，需

要审批的，必须严格依照有关法律、法规和国家标准规定的安全生产条件和程序进行审查；不符合有关法律、法规和国家标准规定的安全生产条件的，不得批准。对未依法取得批准的单位和个人擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后，应当立即予以取缔，并依法查处。对已经依法取得批准的单位和个人，负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。

三是，为了保证对企业安全生产的监督能够切实有效，及时发现并消除事故隐患，草案赋予安全监督检查人员必要的职权，规定：安全监督检查人员在检查中发现安全生产违法行为，有权当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，由安全生产监督管理部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定作

出行政处罚决定；发现事故隐患时，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用；重大事故隐患排除后，经安全生产监督管理部门审查同意，方可恢复生产经营和使用。

草案在明确有关行政执法部门上述安全监督管理职责的同时，还对工会组织的监督、社会公众的监督、基层群众组织的监督作了规定。

此外，草案对生产经营单位及其负责人和其他直接责任人员的违法犯罪行为，对承担安全评价、认证、检测、检验工作机构的违法犯罪行为，对安全生产监督管理部门工作人员的违法犯罪行为，都规定了严格、具体的法律责任。

《中华人民共和国安全生产法（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《中华人民共和国安全生产法 (草案)》修改情况的汇报

——2002年4月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李伯勇

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十五次会议对安全生产法(草案)进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各地、各部门、有关院校、科研机构及部分企业征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开了中央有关部门和专家座谈会，征求意见。法律委员会、法制工作委员会还就草案有关问题邀请北京市部分企业负责人座谈，并到广东进行了调查研究。法律委员会于4月4日召开会议，根据常委委员和财经委员会的审议意见以及各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。4月16日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，安全生产事关人民群众生命财产安全、国民经济持续发展和社会稳定大局。为依法做好安全生产工作，防止和减少生产安全事故，制定安全生产法是必要的。同时，对草案提出以下修改意见：

一、草案第九条、第十条规定了县级以上地方人民政府在安全生产方面的主要职责。有的地方、部门提出，各级政府包括乡、镇政府，都应负有这两条规定的安全生产方面的职责。因此，法律委员会建议将这两条分别修改为：“国务院和地

方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责。县级以上人民政府对安全生产监督管理中存在的重大问题应当及时予以协调、解决。”“各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式，加强对有关安全生产的法律、法规 and 安全生产知识的宣传，提高职工群众的安全生产意识。”

二、有的常委委员、财经委员会和有的地方提出，依法制定并严格执行保障安全生产的技术标准，是搞好安全生产的重要基础性工作。本法应当对此有所规定。因此，法律委员会建议增加规定：“国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求，依法及时制定有关的国家标准或者行业标准，并根据科技进步和经济发展适时修订。”“生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家标准或者行业标准。”

三、财经委员会和有的地方、部门提出，本法应当对有关安全生产的中介机构作出必要的规定，以规范其行为，发挥其为安全生产提供技术服务的作用。因此，法律委员会建议增加规定：“依法设立的为安全生产提供技术服务的中介机构，依照法律、行政法规和执业准则，接受生产

经营单位的委托为其安全生产工作提供技术服务。”

四、财经委员会和有的地方、部门、企业提出，一些缺乏安全生产专业管理人员的小企业，也可以委托取得国家规定的相关专业技术职称的工程技术人员为其安全生产提供服务。因此，法律委员会建议将草案第十六条修改为：“从事矿山开采、建筑施工和危险物品的生产、经营、储存活动的生产经营单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。”“前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过三百人的，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在三百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员，或者委托具有国家规定的相关专业技术职称的工程技术人员提供安全生产管理服务，但保证安全生产的责任仍由本单位负责。”

五、有的常委委员和地方、企业提出，当前生产安全事故多发的一个重要原因，是一些生产经营单位，特别是一些高危行业的小企业，不能保证投入必需的安全生产资金，致使企业根本不具备安全生产的必要条件，以致引发生产安全事故。本法应当强化保证安全生产必要投入的责任，特别是对安全投入有直接关系的生产经营单位的决策机构和主要负责人、个人经营的投资人的责任。因此，法律委员会建议增加两条规定：1、“生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任。”2、“生产经营单位的决策机构、主要负责人、个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入，致使生产经营单位不具备安全生产条件的，责令限期改正，提供必需的资金；逾期未改正的，责令停产停业整顿；导

致发生生产安全事故的，依照刑法有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分，对个人经营的投资人处二万元以上二十万元以下的罚款。”

六、有的常委委员和地方、企业提出，对采矿、建筑施工、危险品生产等高危行业的生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当经过安全生产知识和能力考核合格才能任职。因此，法律委员会建议将草案第十七条第二款修改为：“危险物品的生产经营单位以及矿山、建筑施工单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力考核合格后方可任职。考核不得收费。”

七、有的常委委员和地方、企业提出，当前在采矿业、建筑业中，一些生产经营单位强迫劳动者与其订立“生死合同”，一旦发生人身伤亡事故，只给受害人或其家属很有限的钱，就不再承担任何责任。对这种“生死合同”必须严加禁止。因此，法律委员会建议增加两条规定：1、“生产经营单位与从业人员订立的劳动合同，应当载明有关保障从业人员劳动安全和依法为从业人员办理工伤社会保险的事项。”“生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任。”2、“生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处二万元以上十万元以下的罚款。”

八、有的部门提出，对有些因生产安全事故受到严重损害的劳动者，仅靠工伤社会保险还难以保障其合法权益，还应当规定其有向本单位提出赔偿要求的权利。因此，法律委员会建议增加一条规定：“因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤社会保险外，依照有关民事

法律尚有获得赔偿的权利的，有权向本单位提出赔偿要求。”

九、一些企业提出，有的主管部门在对涉及安全生产的事项进行审查、验收时，存在乱收费的现象；有的部门要求被审查、验收的企业必须使用其指定的安全设备、器材或其他产品。对这些做法应当加以限制。因此，法律委员会建议增加两条规定：1、“负有安全生产监督管理职责的部门对涉及安全生产的事项进行审查、验收，不得收取费用；不得要求接受审查、验收的单位购买其指定品牌或者指定生产、销售单位的安全设备、器材或者其他产品。”2、“负有安全生产监督管理职责的部门，要求被审查、验收的单位购买其指定的安全设备、器材或者其他产品的，在对安全生产事项的审查、验收中收取费用的，由其上级机关或者监察机关责令改正，责令退还收取的费用；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。”

十、有的地方和企业提出，对安全生产实施监督检查，不应影响被检查单位正常的生产经营活动；对检查中知悉的被检查单位的秘密，应当为其保密。因此，法律委员会建议在“安全生产的监督管理”一章中增加规定：“监督检查不得影响被检查单位的正常生产经营活动。”并将草案第五十条第二款修改为：“安全生产监督检查人员执行公务时，必须出示有效的监督执法证件；对涉及被检查单位的技术秘密和业务秘密，应当为其保密。”

十一、有的常委委员和部门提出，地方人民政府对本地发生的安全生产事故应当如实上报，不得隐瞒或拖延不报，并应组织对重大事故的抢救工作。因此，法律委员会建议将草案第六十四条、第六十五条第一款分别修改为“负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生

产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。”“有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到重大生产安全事故报告后，应当立即赶到事故现场，组织事故抢救。”

十二、财经委员会和有的地方、部门、专家提出，草案第六十六条关于“事故的调查处理，按照国务院的有关规定执行”的规定过于笼统。本法应当在认真总结多年来事故调查处理的经验的基础上，对事故调查处理的基本原则和主要任务作出规定，具体办法可授权国务院制定。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“事故调查处理应当按照实事求是、尊重科学的原则，及时、准确地查清事故原因，查明事故性质和责任，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任者提出处理意见。事故调查和处理的具体办法由国务院规定。”并增加规定：“任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的依法调查处理。”

十三、有的常委委员、财经委员会和有的地方、部门、企业提出，为了切实加强对安全生产的监督管理，必须严格安全生产监督管理部门的监管责任。发生生产安全事故，既要依法追究事故单位的责任，也要依法追究负有审批和监督职责的行政部门的责任，体现“权责一致”的原则。因此，法律委员会建议增加规定：“生产经营单位发生生产安全事故，经调查确定为责任事故的，除了应当查明事故单位的责任并依法予以追究外，还应当查明对安全生产的有关事项负有审查批准和监督职责的行政部门的责任，对有失职、渎职行为的，依照本法第七十四条的规定追究法律责任。”

十四、有的地方和企业提出，生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人违反本法规定，导致发生重大生产安全事故，对社会造成严重危害的，今后不应再允许其担任生产经营单位的主

要负责人。因此，法律委员会建议增加规定：“生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人违反本法规定，导致发生重大生产安全事故，情节特别严重的，终身不得担任任何生产经营单位的主要负责人。”

十五、有的地方和企业提出，对草案第七十一条、第七十二条所列的一些比较轻微的违法行为，可以责令其限期改正，不应一律都规定处以罚款。因此，法律委员会建议将这两条的有关规定修改为，有所列违法行为的，责令其限期改正，逾期未改正的，责令其停产停业整顿，可以并处罚款；造成严重后果的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

十六、有的地方、企业提出，一些生产经营单位将生产经营项目、设备发包、出租给根本不具备安全生产条件的单位或者个人，严重威胁生产安全。对这种行为，必须予以禁止，并依法追究。因此，法律委员会建议将草案第七十四条中的有关规定修改为：“生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得五万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五万元的，单处或者并处一万元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。”

十七、有的部门提出，对生产经营单位予以关闭的行政处罚，不应由部门决定，应当报请县级以上人民政府决定。因此，法律委员会建议将草案第八十二条修改为：“本法规定的行政处罚，由负责安全生产监督管理的部门决定；予以关闭的处罚由负责安全生产监督管理的部门报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定；给予

拘留的处罚由公安机关依照治安管理处罚条例的规定决定。有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的，依照其规定。”

十八、有的地方、部门和专家提出，发生生产安全事故，生产经营单位的责任人不依法承担赔偿责任的，应当由人民法院对其财产依法强制执行，用于赔偿；有隐匿行为而不能对受害人足额赔偿的，只要发现责任人可用于赔偿的财产，受害人都有权请求人民法院强制执行。因此，法律委员会建议将草案第八十一条修改为：“生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的，应当依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，由人民法院依法强制执行。”“生产安全事故的责任人未依法承担赔偿责任，经人民法院依法采取执行措施后，仍不能对受害人给予足额赔偿的，应当继续履行赔偿义务；受害人发现责任人有其他财产的，可以随时请求人民法院执行。”

此外，草案第二条将本法的适用范围规定为“在固定场所从事生产经营活动的单位”。国务院在草案说明中提出，考虑到道路交通安全、铁路交通安全、民用航空安全、水上交通安全等流动作业的安全问题各有明显的特殊性，有关法律、行政法规又已分别作了比较全面的规定，可不再纳入本法的适用范围。对此，有的常委委员、财经委员会和有的地方、部门提出，本法作为有关安全生产的综合性法律，应当适用于所有从事生产经营活动的单位。对这一问题应当如何规定为妥，法律委员会建议在进一步听取各方面意见后，再作决定。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按照上述修改意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会再次审议。

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《中华人民共和国安全生产法 (草案)》审议结果的报告

——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李伯勇

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十七次会议对安全生产法(草案)进行了再次审议。委员们认为,草案二次审议稿反映了常委会初次审议的意见和有关方面的意见,趋于完善,同时也提出了一些修改意见。会后,法律委员会和法制工作委员会根据常委会再次审议的意见和有关方面的意见,对草案又作了修改。法律委员会于6月6日召开会议,对草案进行了审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为,安全生产法(草案)经过常委会两次审议和修改,已经基本成熟,能适应加强安全生产监督管理,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全的需要。同时,提出以下修改意见:

一、有的常委委员提出,制定本法,保障生产安全,不仅是为了避免造成人身伤害和财产损失,也是为了保证生产经营活动的顺利进行,促进经济的健康发展。因此,法律委员会建议在本法第一条的立法目的中,增加“促进经济发展”的规定,将这一条修改为:“为了加强安全生产监督管理,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进经济发展,制定本法。”

二、草案第二条将本法的适用范围规定为“在固定场所从事生产经营活动的单位”。有的常委委员和财经委员会提出,“固定场所”的含义不明确,建议删去。经商国务院有关部门,同意删去“固定场所”,消防安全和道路、铁路、水上、民航等交通安全,有关法律、行政法规已分别作了规定,这些方面应当适用有关法律、行政法规的规定。因此,法律委员会建议将这一条修改为:“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产,适用本法;有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的,适用其规定。”

三、有的常委委员提出,生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料、新设备时,除了应当对有关从业人员进行专门的安全生产教育和培训外,还应针对其安全技术特性,采取有效的防护措施,确保生产安全。因此,法律委员会建议将草案二次审议稿第二十一条第二款修改为:“生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备,必须了解、掌握其安全技术特性,采取有效的安全防护措施,并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。”

四、有的常委委员提出，当前有些单位使用国家明令淘汰的严重危及生产安全的落后设备、工艺，构成重大安全事故隐患甚至造成严重事故，对此必须严格禁止。因此，法律委员会建议增加规定：“国家对严重危及生产安全的落后工艺、落后设备实行淘汰制度。”“生产经营单位不得使用国家明令淘汰、禁止使用的危及生产安全的落后工艺、落后设备。”并在“法律责任”一章中，相应增加对使用国家明令淘汰的危及生产安全的落后工艺、落后设备的行为追究法律责任的规定。

五、草案二次审议稿第三十四条中规定，生产经营单位应当组织从业人员了解和执行本单位安全生产规章制度和安全操作规程。有的常委委员提出，对有关的安全生产规章制度，从业人员不能仅是一般地了解，应当做到熟悉并保证严格执行。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十一条第一款和第三十四条分别修改为：“生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。”“生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。”

六、有的常委委员和部门提出，本法应当对工会在安全生产方面的职责作出更明确的规定，以充分发挥工会组织在安全生产工作中的作用。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第五十条第一款、第二款分别修改为“工会有权对建设项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用进行监督，提出意见。”“工会对生产经营单位违反安全生产法律、法规，侵犯从业人员合法权

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

七、草案二次审议稿第五十七条规定，安全生产监督检查人员应当将其进行安全生产监督检查的有关情况作出书面记录，并由检查人员签字。有的地方、部门提出，监督检查记录应由监督检查人员和被检查单位的负责人共同签字，以在程序上使检查记录更具有客观性、公正性。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“安全生产监督检查人员应当将检查的时间、地点、内容、发现的问题及其处理情况，作出书面记录，并由检查人员和被检查单位的负责人签字；被检查单位的负责人拒绝签字的，检查人员应当将情况记录在案，并向负有安全生产监督管理职责的部门报告。”

八、有的常委委员和地方、部门、企业提出，要求从业人员严格遵守安全生产的规章制度，不得违章操作，是保证生产安全的重要环节。对不服从管理，有章不循，违章作业的从业人员，应当批评教育，严重的要依法追究责任。因此，法律委员会建议增加规定：“生产经营单位的从业人员不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程的，由生产经营单位给予批评教育，依照有关规章制度给予处分；造成重大事故，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会建议经本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第七十一号

《中华人民共和国科学技术普及法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于 2002 年 6 月 29 日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2002 年 6 月 29 日

# 中华人民共和国科学技术普及法

2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 组织管理
- 第三章 社会责任
- 第四章 保障措施
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了实施科教兴国战略和可持续发展战略，加强科学技术普及工作，提高公民的科学文化素质，推动经济发展和社会进步，根据宪法和有关法律，制定本法。

**第二条** 本法适用于国家和社会普及科学技术知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科

学精神的活动。

开展科学技术普及（以下称科普），应当采取公众易于理解、接受、参与的方式。

**第三条** 国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位、农村基层组织及其他组织应当开展科普工作。

公民有参与科普活动的权利。

**第四条** 科普是公益事业，是社会主义物质文明和精神文明建设的重要内容。发展科普事业是国家的长期任务。

国家扶持少数民族地区、边远贫困地区的科普工作。

**第五条** 国家保护科普组织和科普工作者的合法权益，鼓励科普组织和科普工作者自主开展科普活动，依法兴办科普事业。

**第六条** 国家支持社会力量兴办科普事业。

社会力量兴办科普事业可以按照市场机制运行。

**第七条** 科普工作应当坚持群众性、社会性和经常性，结合实际，因地制宜，采取多种形式。

**第八条** 科普工作应当坚持科学精神，反对和抵制伪科学。任何单位和个人不得以科普为名从事有损社会公共利益的活动。

**第九条** 国家支持和促进科普工作对外合作与交流。

## 第二章 组织管理

**第十条** 各级人民政府领导科普工作，应将科普工作纳入国民经济和社会发展规划，为开展科普工作创造良好的环境和条件。

县级以上人民政府应当建立科普工作协调制度。

**第十一条** 国务院科学技术行政部门负责制定全国科普工作规划，实行政策引导，进行督促检查，推动科普工作发展。

国务院其他行政部门按照各自的职责范围，负责有关的科普工作。

县级以上地方人民政府科学技术行政部门及其他行政部门在同级人民政府领导下按照各自的职责范围，负责本地区有关的科普工作。

**第十二条** 科学技术协会是科普工作的主要社会力量。科学技术协会组织开展群众性、社会性、经常性的科普活动，支持有关社会组织和企业事业单位开展科普活动，协助政府制定科普工作规划，为政府科普工作决策提供建议。

## 第三章 社会责任

**第十三条** 科普是全社会的共同任务。社会各界都应当组织参加各类科普活动。

**第十四条** 各类学校及其他教育机构，应当把科普作为素质教育的重要内容，组织学生开展多种形式的科普活动。

科技馆（站）、科技活动中心和其他科普教育基地，应当组织开展青少年校外科普教育活动。

**第十五条** 科学研究和技术开发机构、高等院校、自然科学和社会科学类社会团体，应当组织和支持科学技术工作者和教师开展科普活动，鼓励其结合本职工作进行科普宣传；有条件的，应当向公众开放实验室、陈列室和其他场地、设施，举办讲座和提供咨询。

科学技术工作者和教师应当发挥自身优势和专长，积极参与和支持科普活动。

**第十六条** 新闻出版、广播影视、文化等机构和团体应当发挥各自优势做好科普宣传工作。

综合类报纸、期刊应当开设科普专栏、专版；广播电台、电视台应当开设科普栏目或者转播科普节目；影视生产、发行和放映机构应当加强科普影视作品的制作、发行和放映；书刊出版、发行机构应当扶持科普书刊的出版、发行；综合性互联网站应当开设科普网页；科技馆（站）、图书馆、博物馆、文化馆等文化场所应当发挥科普教育的作用。

**第十七条** 医疗卫生、计划生育、环境保护、国土资源、体育、气象、地震、文物、旅游等国家机关、事业单位，应当结合各自的工作开展科普活动。

**第十八条** 工会、共产主义青年团、妇女联合会等社会团体应当结合各自工作对象的特点组织开展科普活动。

**第十九条** 企业应当结合技术创新和职工技能培训开展科普活动，有条件的可以设立向公众开放的科普场馆和设施。

**第二十条** 国家加强农村的科普工作。农村基层组织应当根据当地经济与社会发展的需要，围绕科学生产、文明生活，发挥乡镇科普组织、农村学校的作用，开展科普工作。

各类农村经济组织、农业技术推广机构和农村专业技术协会，应当结合推广先进适用技术向

农民普及科学技术知识。

**第二十一条** 城镇基层组织及社区应当利用所在地的科技、教育、文化、卫生、旅游等资源，结合居民的生活、学习、健康娱乐等需要开展科普活动。

**第二十二条** 公园、商场、机场、车站、码头等各类公共场所的经营管理单位，应当在所辖范围内加强科普宣传。

## 第四章 保障措施

**第二十三条** 各级人民政府应当将科普经费列入同级财政预算，逐步提高科普投入水平，保障科普工作顺利开展。

各级人民政府有关部门应当安排一定的经费用于科普工作。

**第二十四条** 省、自治区、直辖市人民政府和其他有条件的地方人民政府，应当将科普场馆、设施建设纳入城乡建设规划和基本建设计划；对现有科普场馆、设施应当加强利用、维修和改造。

以政府财政投资建设的科普场馆，应当配备必要的专职人员，常年向公众开放，对青少年实行优惠，并不得擅自改作他用；经费困难的，同级财政应当予以补贴，使其正常运行。

尚无条件建立科普场馆的地方，可以利用现有的科技、教育、文化等设施开展科普活动，并设立科普画廊、橱窗等。

**第二十五条** 国家支持科普工作，依法对科普事业实行税收优惠。

科普组织开展科普活动、兴办科普事业，可以依法获得资助和捐赠。

**第二十六条** 国家鼓励境内外的社会组织和个人设立科普基金，用于资助科普事业。

**第二十七条** 国家鼓励境内外的社会组织和个人捐赠财产资助科普事业；对捐赠财产用于科

普事业或者投资建设科普场馆、设施的，依法给予优惠。

**第二十八条** 科普经费和社会组织、个人资助科普事业的财产，必须用于科普事业，任何单位或者个人不得克扣、截留、挪用。

**第二十九条** 各级人民政府、科学技术协会和有关单位都应当支持科普工作者开展科普工作，对在科普工作中做出重要贡献的组织和个人，予以表彰和奖励。

## 第五章 法律责任

**第三十条** 以科普为名进行有损社会公共利益的活动，扰乱社会秩序或者骗取财物，由有关主管部门给予批评教育，并予以制止；违反治安管理规定的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十一条** 违反本法规定，克扣、截留、挪用科普财政经费或者贪污、挪用捐赠款物的，由有关主管部门责令限期归还；对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十二条** 擅自将政府财政投资建设的科普场馆改为他用的，由有关主管部门责令限期改正；情节严重的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

扰乱科普场馆秩序或者毁损科普场馆、设施的，依法责令其停止侵害、恢复原状或者赔偿损失；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十三条** 国家工作人员在科普工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第三十四条** 本法自公布之日起施行。

# 关于《中华人民共和国科学技术普及法（草案）》的说明

——2002年4月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大教科文卫委员会副主任委员 朱丽兰

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大教科文卫委员会的委托，现就《中华人民共和国科学技术普及法（草案）》作如下说明：

九届全国人大代表多次提出议案，一些部门和地方的同志也建议，根据国际和国内政治、经济发展形势的需要，国家应该尽快制定一部科学技术普及法；同时提出，鉴于科学技术普及法调整范围宽，涉及到党、政、军、民、学各个方面，应该由全国人大教科文卫委员会组织起草，并尽早颁布施行。

教科文卫委员会认为，我国科学技术普及（以下简称科普）立法有宪法和有关法律为依据，有我国几十年来科普工作的实践和1995年以来全国贯彻执行《中共中央、国务院关于加强科学技术普及工作的若干意见》的政策实践基础，有十几个省、市已制定的科普地方性法规以及国外科普工作经验可以借鉴，立法条件具备，时机是成熟的。在与国务院有关部门协商后，教科文卫委员会向全国人大常委会提出了《关于制定科学技术普及法的请示报告》。经批准，成立了由教科文卫委员会牵头组织，科技部、中国科协、教育部、中宣部参加的科学技术普及法起草领导小组和工作小组。在研究我国地方立法和国外的科普工作经验，总结近些年来，全国各地贯彻执行

《中共中央、国务院关于加强科学技术普及工作的若干意见》所取得的成绩和存在主要问题的基础上，针对我国科普工作的实际，草拟了现在的科学技术普及法草案。

科学技术普及法的起草准备工作和调查论证是比较充分的。从1998年底，我委开始调查研究，进行国内外考察、召开专题研讨会和多种形式的座谈会，还将草案印发到中央有关部门和各地方广泛征求意见，数易其稿，形成了现在的《中华人民共和国科学技术普及法（草案）》（以下简称草案）。草案共七章三十九条，分为总则、组织管理、社会责任、科普组织与科普工作者、保障措施、法律责任和附则。

## 一、关于立法的必要性和立法宗旨

科学技术的迅猛发展，从来没有象当今这样，全面影响着人类创造物质财富和精神财富的实践，全面推动着经济和社会的发展与进步。科学技术的发展水平已成为一个国家、一个民族综合实力的根本标志。在人类迈向知识经济和跨入21世纪的今天，为赢得竞争优势，世界各国在争夺创新人才的同时，不断推出新的战略和措施，致力于普及和提高全体国民的科学文化水平，以增强国家竞争实力。

我国加入 WTO 以后,面临着经济一体化、市场全球化和信息国际化等挑战和发展机遇;对我们这样一个人口众多的发展中国家来说,提高全体公民的科学文化素质更具有紧迫性,它是我国实施科教兴国战略长远的、基础性的建设,它关系到我国社会主义现代化目标的实现和中华民族的伟大复兴。江泽民同志指出:“人才问题关系到党和国家的兴旺发达和长治久安”。为此,教科文卫委员会认为,尽快制定科学技术普及法,使我国宪法规定的“国家发展自然科学和社会科学事业,普及科学技术知识”的原则规定,更加具体化、制度化和法律化,把科普工作纳入国家的法制轨道是非常必要的。

2001年,按照国际通行的公众基本科学素养检测体系(即主要是指,公众对科学术语和概念的基本理解;对科学的研究过程和科学方法的基本理解;以及对科学技术对社会影响的基本理解),经国家统计局批准,中国科协组织了对我国公众的基本科学素养的第三次检测调查。调查结果表明,2001年我国公众具备科学素养的比例为1.4%(每千人中有14人具备基本科学素养),比1996年提高了1.2个百分点。在过去的五年里,平均每年增长0.24个百分点。调查结果还显示出不同职业群体的科学素养的差异:具备基本科学素养比例较高的是专业技术人员、商业工作人员和办事人员。最低的是农民、从事家务和丧失劳动能力的人员。与发达国家相比,我国公众整体的科学文化素质仍然处于低水平,这与我国实施科教兴国战略和可持续发展战略,建设文明昌盛的社会主义现代化国家的目标要求很不适应。由于劳动者科学文化素质偏低,致使我国的劳动生产率始终处于较为落后的状态,成为制约经济发展、社会进步、国际竞争力提高的关键因素。

为此,草案第一条规定了本法的立法宗旨是:“为了实施科教兴国和可持续发展战略、加强科学

技术普及工作,提高公民的科学文化素质,推动经济发展和社会进步,根据宪法和有关法律,制定本法”。

此外,为了高举“崇尚科学,反对迷信”的旗帜,使全体公民树立正确的世界观、人生观和价值观,同“法轮功”等邪教组织和各类伪科学活动做斗争,草案第六条规定:“科普工作应当坚持科学态度。任何单位和个人不得以科普为名从事有损社会公共利益的活动。”

## 二、关于草案中几个问题的说明

### 1、关于科学技术普及的法定含义

本法所界定的科学技术普及,其含义主要体现在以下三个方面:一是科普的内容,不仅包括自然科学与技术,也包括社会科学;不仅包括科学知识的普及,也包括科学方法、科学思想、科学精神的普及。二是科普工作面向广大公众,要使公众“易于理解”、“易于接受”。三是科普活动具有双向性,即公众对科普不仅是“接受”,更要积极的“参与”。加强科普工作要广泛传播科技知识、科学思想,让公众了解科学技术,了解科技对国家经济、社会发展的重要性,取得公众对政府科技政策的理解,吸引社会各界共同支持国家科技事业的发展。

为此,草案规定:“本法所称的科学技术普及,是指以公众易于理解的内容和易于接受、参与的方式,普及科学技术知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神”。

### 2、关于科普的性质

草案总则第四条第一款规定:“科普是公益事业,是社会主义物质文明和精神文明建设的重要内容。发展科普事业,是国家的长期任务。”这是本法对科普性质的表述。需要指出的是,发展我国科普事业,不仅要依靠国家的力量,也要依靠社会力量。近几年已经出现的社会力量出资兴办

科普事业和按市场机制运行的一些成功事例，为积极探索在社会主义市场经济条件下，更好发展科普事业提供了可贵的经验。为了适应改革和社会主义市场经济发展的要求，草案第四条第二款规定了“国家支持社会力量兴办科普事业。社会力量兴办科普事业可以按照市场机制运行。”我们认为这一规定，从总体来说与科普事业的公益性并不矛盾，它将从立法上为我国科普事业的更好发展开辟道路。

### 3、关于科普工作的组织管理

总结我国科普工作组织管理的经验，草案坚持了科普工作以政府为主导，社会普遍参与的总原则，用法律的形式确立了政府的执法主体地位和科协等社会团体在科普工作中的重要作用。实践证明，我国科普工作的组织管理，必须实行政府领导、发挥科协等社会团体的作用与社会界广泛参与相结合的方针，不断完善符合科普工作实际的有效体制与机制。一方面，科普不能由国家包办，更不能由一个部门独办，必须组织和动员社会广泛参与；另一方面，政府和社会团体在科普工作中的作用是不能互为代替的，要坚持政府简政放权，充分发挥社会团体的作用。

首先，草案明确规定了各级人民政府作为执法主体的法定行政职权。一是规定了各级人民政府领导科普工作，应将科普工作纳入国民经济和社会发展计划，为开展科普工作创造良好的环境和条件；二是规定了县级以上人民政府应当建立科普工作的协调制度；三是规定了政府的科技行政部门制定科普工作的政策和规划，实行对本行政区科普工作的宏观管理、统筹协调和督促检查；四是规定了政府的其他行政部门按照各自的职责范围负责有关的科普工作。

第二、草案明确规定了科学技术协会等社会团体的法定社会职责。中国科学技术协会（以下简称中国科协），是中国科技工作者的群众组织，

是党和政府联系科技工作者的桥梁和纽带，是国家推动科学技术事业发展的重要力量。中国科协正式成立于1958年9月，现在已经发展成为拥有187个学科全国性学会，31个省级科协及其地方基层科协组织，有1000多万会员的科学技术团体。科协组织已形成了从上到下的科普工作网络。

根据科协的性质和承担的科普任务，草案将科协组织从其他科普主体中突出出来，在组织管理一章中确立其法律地位，明确其法定任务。草案规定：“科学技术协会是科普工作的主要社会力量。科学技术协会组织开展群众性、社会性、经常性的科普活动，对有关社会组织和企事业单位开展科普活动进行业务指导，协助政府制定科普工作规划，为政府科普工作决策提供建议”。同时，草案也规定了工、青、妇社会团体的法定职责。

### 4、关于社会的科普责任

科普工作涉及经济和社会发展的各个方面，其行为主体不同，工作对象各异，必须组织和动员社会各界、各有关部门、单位广泛参与；并结合各自特点，采取多种形式开展科普工作。为此，草案专门设立“社会责任”一章。草案第十二条规定：“科普是全社会的共同任务。社会各界都应当组织参加科技周（节、日）等活动。”，第十三条至第二十条分别就学校、科研单位、企业、农村和城镇基层组织，以及大众媒体单位和医疗卫生、计划生育、体育、环保、气象、地震、国土资源、文物、旅游等机构，在科普工作中应当履行的责任做了规定。

### 5、关于保障措施

我国的科普工作虽然有了较大发展，环境和条件也不断得到了改善，但和实际需要尚有较大差距。草案对一些必要的保障措施作出了规定。

一是规定了各级政府要有专门用于科普的必要经费，并随着财政收入的增长逐年增加。这是开展科普工作的基本保障。

二是根据国外建立基金推动科普事业发展的经验,草案作出了国家支持建立科普基金的规定。这是为了更好地运用政府的引导资金,广泛吸纳境内外组织和个人的资金,资助科普事业的发展。为了支持科普研究、科普创作,草案还做出了:“国家自然科学基金设立科普专项基金,用于资助科普研究、科普创作及其他科普项目”的规定。

三是借鉴国外有关立法和我国现行对科教事业实行税收优惠的有关规定,草案对科普公益活

动的有关税费优惠作出了原则规定。

四是由于我国科普设施和条件落后,距离科普工作的实际需要差距很大,法律根据不同情况作出了加强科普设施建设的规定。

此外,为了更好地发挥各类科普组织的作用,调动科普工作者的积极性,维护科普组织和科普工作者的合法权益,草案还专设一章,对科普组织和科普工作者的权利和义务做出了规定。

我的说明完了,请审议。

## 全国人大法律委员会 关于《中华人民共和国科学技术普及法 (草案)》审议结果的报告

——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 胡光宝

全国人民代表大会常务委员会:

九届全国人大常委会第二十七次会议对全国人大教科文卫委员会提请审议的科学技术普及法(草案)进行了初步审议。会后,法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各地方征求意见,全国人大法律委员会、全国人大教科文卫委员会和全国人大常委会法制工作委员会还联合召开座谈会,邀请中央有关部门、社会团体、专家参加,听取意见。法律委员会于6月4日召开会议,根据常委委员的审议意见和各有关方面的意见,对草案进行了逐条审议。教科文卫委员会、国务院法制办、科技部、中国科协的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员

会认为,科普工作是提高公民科学文化素质,推动经济发展和社会进步的一项重要工作,为了实施科教兴国和可持续发展战略,加强科学技术普及工作,制定科学技术普及法,是必要的,草案基本上是可行的。同时提出以下主要修改意见:

一、草案第二条规定:“本法所称科学技术普及(以下简称科普),是指以公众易于理解的内容和易于接受、参与的方式,普及科学技术知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神。”根据一些常委会组成人员和地方的意见,法律委员会建议将草案第二条改作两款,修改为:“本法适用于国家和社会普及科学技术知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神的活动。”“开

展科学技术普及(以下称科普),应当采取公众易于理解、接受、参与的方式。”

二、草案第九条第一款、第三款分别对政府科技行政部门在科普工作中的职责作了规定,即:“国务院科学技术行政部门负责全国科普工作的宏观管理、统筹协调和督促检查,制定科普工作政策和全国科普工作规划。”“县级以上人民政府科学技术行政部门对本地区的科普工作实行宏观管理、统筹协调和督促检查,其他行政部门按照各自的职责范围,负责本地区有关的科普工作。”一些常委委员、地方和有关社会团体提出,关于科普工作管理体制和科技行政部门职责问题的规定,应当同国务院“三定”方案的规定相一致。因此,法律委员会建议按照国务院1998年6月颁发的“三定”方案的规定,将草案第九条第一款、第三款分别修改为:“国务院科学技术行政部门负责制定全国科普工作规划,实行政策引导,进行督促检查,推动科普工作发展。”“县级以上地方人民政府科学技术行政部门及其他行政部门在同级人民政府领导下按照各自的职责范围,负责本地区有关的科普工作。”

三、草案第四章对科普组织与科普工作者作了专章规定,根据一些常委委员和地方的意见,法律委员会建议删去这一章,将应当保留的相关内容作概括性规定,并入有关章节。

(一)在总则中增加一条:“国家保护科普组织和科普工作者的合法权益,鼓励科普组织和科普工作者自主开展科普活动,依法兴办科普事业。”

(二)在保障措施一章中增加一款:“科普组织开展科普活动、兴办科普事业,可以依法获得资助和捐赠。”

四、草案第五章对科普经费投入、建立科普基金、税收优惠等问题作了规定。根据常委委员和有关部门的意见,法律委员会建议对草案第五章相关内容作如下修改:

(一)删去草案第二十七条第二款关于“科普经费应当随着财政收入的增长逐年增加”的规定,将这一条第一款修改为:“各级人民政府应当将科普经费列入同级财政预算,逐步提高科普投入水平,保障科普工作顺利开展。”

(二)删去草案第二十九条关于国家对具体的科普工作实行税收优惠的规定,修改为:“国家支持科普工作,依法对科普事业实行税收优惠。”

(三)将草案第三十条关于国家支持建立科普基金的规定修改为:“国家鼓励境内外的社会组织和个人设立科普基金,用于资助科普事业。”

(四)增加国家鼓励捐资科普事业的内容,将草案第三十一条修改为:“国家鼓励境内外的社会组织和个人捐赠财产资助科普事业;对捐赠财产用于科普事业或者投资建设科普场馆、设施的,依法给予优惠。”

(五)增加一条规定:“科普经费和社会组织、个人资助科普事业的财产,必须用于科普事业,任何单位或者个人不得克扣、挪用。”

五、草案第三十二条第二款、第三款规定:“科普工作者的科普著作、论文等科普成果和其他科普工作业绩应作为评聘专业技术职务的依据。”“国家逐步提高科普工作者待遇,改善其工作、生活条件。”一些常委委员、部门提出,由于科普工作者多数是兼职的,这两款规定不好落实,因此,法律委员会建议删去这两款规定。

六、草案第三十七条规定:“国务院根据本法制定实施办法。”第三十八条规定:“中国人民解放军的科普工作,由中央军事委员会根据本法另行规定。”根据国务院法制办和中央军委法制局的意见,法律委员会建议删去这两条。

此外,还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按照上述意见作了修改,法律委员会建议经本次人大常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上意见是否妥当,请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第七十二号

《中华人民共和国清洁生产促进法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，现予公布，自2003年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2002年6月29日

# 中华人民共和国清洁生产促进法

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 清洁生产的推行
- 第三章 清洁生产的实施
- 第四章 鼓励措施
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济与社会可持续发展，制定本法。

**第二条** 本法所称清洁生产，是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的

工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。

**第三条** 在中华人民共和国领域内，从事生产和服务活动的单位以及从事相关管理活动的部门依照本法规定，组织、实施清洁生产。

**第四条** 国家鼓励和促进清洁生产。国务院和县级以上地方人民政府，应当将清洁生产纳入国民经济和社会发展规划以及环境保护、资源利用、产业发展、区域开发等规划。

**第五条** 国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，

负责有关的清洁生产促进工作。

县级以上地方人民政府负责领导本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

**第六条** 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究、技术开发和国际合作，组织宣传、普及清洁生产知识，推广清洁生产技术。

国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。

## 第二章 清洁生产的推行

**第七条** 国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。

国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策。

**第八条** 县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。

**第九条** 县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局，调整产业结构，发展循环经济，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作，实现资源的高效利用和循环使用。

**第十条** 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等有关行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。

**第十一条** 国务院经济贸易行政主管部门会

同国务院有关行政主管部门定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门组织编制有关行业或者地区的清洁生产指南和技术手册，指导实施清洁生产。

**第十二条** 国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。

**第十三条** 国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定相应标准。

**第十四条** 县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门，应当指导和支持清洁生产技术和有利于环境与资源保护的产品研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。

**第十五条** 国务院教育行政主管部门，应当将清洁生产技术和管理课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系。

县级以上人民政府有关行政主管部门组织开展清洁生产的宣传和培训，提高国家工作人员、企业经营管理者和公众的清洁生产意识，培养清洁生产管理和技术人员。

新闻出版、广播影视、文化等单位及有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。

**第十六条** 各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等

有利于环境与资源保护的产品。

**第十七条** 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

### 第三章 清洁生产的实施

**第十八条** 新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备。

**第十九条** 企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：

(一) 采用无毒、无害或者低毒、低害的原料，替代毒性大、危害严重的原料；

(二) 采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；

(三) 对生产过程中产生的废物、废水和余热等进行综合利用或者循环使用；

(四) 采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和污染物排放总量控制指标的污染防治技术。

**第二十条** 产品和包装物的设计，应当考虑其在生命周期中对人类健康和环境的影响，优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

企业应当对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。

**第二十一条** 生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经济贸易行政主管部门指定的其

他产品的企业，应当按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。

**第二十二条** 农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。

禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。

**第二十三条** 餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。

**第二十四条** 建筑工程应当采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备。

建筑和装修材料必须符合国家标准。禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。

**第二十五条** 矿产资源的勘查、开采，应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。

**第二十六条** 企业应当在经济技术可行的条件下对生产和服务过程中产生的废物、余热等自行回收利用或者转让给有条件的其他企业和个人利用。

**第二十七条** 生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。强制回收的产品和包装物的目录和具体回收办法，由国务院经济贸易行政主管部门制定。

国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施；县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门应当定期检查强

制回收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。

**第二十八条** 企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。

污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量控制指标的企业，应当实施清洁生产审核。

使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。

清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

**第二十九条** 企业在污染物排放达到国家和地方规定的排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议。该经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门应当在当地主要媒体上公布该企业的名称以及节约资源、防治污染的成果。

**第三十条** 企业可以根据自愿原则，按照国家有关环境管理体系认证的规定，向国家认证认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请，通过环境管理体系认证，提高清洁生产水平。

**第三十一条** 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

## 第四章 鼓励措施

**第三十二条** 国家建立清洁生产表彰奖励制

度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。

**第三十三条** 对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。

**第三十四条** 在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。

**第三十五条** 对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家有关规定，减征或者免征增值税。

**第三十六条** 企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入企业经营成本。

## 第五章 法律责任

**第三十七条** 违反本法第二十一条规定，未标注产品材料的成分或者不如实标注的，由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以五万元以下的罚款。

**第三十八条** 违反本法第二十四条第二款规定，生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的，依照产品质量法和有关民事、刑事法律的规定，追究行政、民事、刑事责任。

**第三十九条** 违反本法第二十七条第一款规定，不履行产品或者包装物回收义务的，由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

**第四十条** 违反本法第二十八条第三款规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，由县级以上地方人民政府环境

保护行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

**第四十一条** 违反本法第三十一条规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门

公布，可以并处十万元以下的罚款。

## 第六章 附 则

**第四十二条** 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》的说明

——2002 年 4 月 26 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员 李 蒙

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大环境与资源保护委员会的委托，现就《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》作如下说明。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大环资委于 1999 年初成立了清洁生产促进法起草领导小组。三年多来，领导小组组织工作人员和专家，收集、整理、翻译了大量国内外资料；对北京、山西、安徽、山东、云南等地的清洁生产工作和清洁生产示范城市、示范企业进行了调研；多次召集专家座谈会和国际研讨会；对法国、加拿大等国家的清洁生产推行活动和立法情况进行了考察；广泛征求了中央有关部门、各省、自治区、直辖市、研究单位、院校、企业和专家学者的意见。2001 年 11 月，全国人大常委会办公厅又将《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》送国务院办公厅，征求国务院有关部门的意见。在上述工作的基础上，对草案进行反复修改。经九届全国人大环境与资源保护委员会两次全委会审

议，形成了《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》（以下简称草案）。

## 一、制定清洁生产促进法的意义和必要性

在过去的一个世纪里，经济的高速发展带来了严重的环境污染和生态破坏。为了减轻污染对环境和公众健康的危害，企业界采取了各种污染治理措施，按照排放标准对产生的污染物进行处理后再向环境排放。这种“末端治理”模式虽然取得了一定的环境效果，但也存在着明显的缺陷和不足：一是治理代价高，影响企业竞争力和经济效益，致使企业界缺乏治理污染的主动性和积极性；二是治理技术难度大，并存在污染转移的风险；三是无助于减少生产过程中的资源浪费；四是政府行政监督管理的成本过高。

西方工业国家为了促使保护环境与经济发展取得双赢的效果，曾作了多年的探索，逐步形成了废物最小量化、源头削减、无废和少废工艺、污

染预防等新的生产和污染防治战略。联合国环境规划署在总结上述经验的基础上,于1989年提出了“清洁生产”的战略及推广计划,一经推广,就得到许多国家政府和企业界的响应,以后人们又将清洁生产的要求逐步扩展到服务等领域,并开始探索发展“循环经济”、建立“循环社会”。

清洁生产的本意为“更清洁的生产”。清洁生产的实质,是贯彻污染预防原则,从生产设计、能源与原材料选用、工艺技术与设备维护管理等社会生产和服务的各个环节实行全过程控制,从生产和服务源头减少资源的浪费,促进资源的循环利用,控制污染的产生,实现经济效益和环境效益的统一。此外,它是一个相对的概念,所谓清洁生产技术和工艺、清洁产品、清洁能源和原料都是同现有常规技术、工艺、产品、能源和原料相比较而言的。

1993年以来,我国开始推行清洁生产。全国开展清洁生产试点的省、自治区、直辖市已有24个。据1998年不完全统计,全国和一些地方通过项目已设立的清洁生产示范、试点约400多个,分属化工、轻工、建材、国防、冶金、石化、铁路、电子、航空、医药、采矿、电力、烟草、机械、仪器仪表、纺织印染、交通等十几个行业。从2001年起,辽宁省又在100个企业进行清洁生产试点。试点企业通过清洁生产审核和生产工艺技术改造,普遍取得了良好的经济效益和环境效益,主要污染物平均削减20%以上,有些企业因污染严重已经处于即将被关闭的境地,由于实施清洁生产,在较短的时间内实现了达标排放,同时达到了扭亏为盈的目标。1999年,国家经贸委发布《关于实施清洁生产示范试点计划的通知》,确定在北京、天津、上海、重庆、沈阳、太原、济南、昆明、兰州、阜阳等10城市和在石化、化工、冶金、轻工、船舶等5个行业开展清洁生产试点、示范。

大量试点工作的经验证明,实施清洁生产,可以节约资源,削减污染,降低污染治理设施建设和运行费用,提高企业经济效益和竞争能力;实施清洁生产,将污染物消除在源头和生产过程中,可以有效地解决污染转移问题;实施清洁生产,可以挽救一大批因污染严重而濒临关闭的企业,缓解就业压力和社会矛盾;实施清洁生产,可以从根本上减轻因经济快速发展给环境造成的巨大压力,降低生产和服务活动对环境的破坏,实现经济发展与环境保护的“双赢”,并为探索和发展“循环经济”奠定良好的基础。

在我国已加入WTO的新形势下,推动实施清洁生产具有更为紧迫的意义。因为在当前的国际贸易中,同环境相关的贸易壁垒已成为一个重要的非关税贸易壁垒。按照WTO有关例外措施的规定,进口国可以以保护人体健康、动植物健康和环境为由,制定一系列相关的环境标准或技术措施,限制或者禁止外国产品进口,从而达到保护本国产品和市场的目的。在WTO新一轮谈判中,环境标准问题也是重点内容之一。对此,我们一方面要在国际贸易中维护自己的合法权益,同时也要做好多方面的准备,实施清洁生产,提供符合环境标准的“清洁产品”,从而在激烈的国际市场竞争中立于不败之地。

我国环境污染严重的根本原因在于我国多数企业尚未从根本上摆脱粗放经营方式,结构不合理,技术装备落后,能源原材料消耗高、浪费大,资源利用率低。而解决环境污染的根本出路在于实施清洁生产,预防污染的发生。但在我国现阶段,要么不少企业和政府部门还对清洁生产缺乏了解和认识,不开展清洁生产;要么企业想实施清洁生产,却缺乏必要的政府支持和保障措施,遇到大量自身难以克服的障碍;现行环境管理制度从总体上看倾向于“末端治理”,也在一定程度上影响了清洁生产战略的实施。

如何克服清洁生产实施中的障碍，一些国家积累了不少有益的经验。立法是主要手段之一。美国 1990 年通过了《污染预防法》；德国 1994 年公布了《循环经济和废物清除法》；日本 1991 年以来先后制定了《资源有效利用促进法》、《推动建立循环社会基本法》和《容器包装再利用法》等促进实施清洁生产的专门法律；加拿大和许多欧盟国家也在其原有的环境和资源立法中增加了大量推行清洁生产的法律规范和政策规定。

借鉴国外的经验，制定一部适合我国国情的鼓励性、促进性的清洁生产法律，有助于使各级政府、企业界和全社会了解实施清洁生产的重要意义，提高企业自觉实施清洁生产的积极性；有助于明确各级政府及有关部门在推行清洁生产方面的义务，为企业实施清洁生产提供支持和服务；有助于帮助企业克服技术、资金、市场等方面的障碍，增强企业实施清洁生产的能力；有助于明确企业实施清洁生产的途径和方向，适应我国加入 WTO 后的形势需要；从长远看，也将有助于国民经济朝循环经济的方向转变。

第九届全国人大第五次会议通过的《政府工作报告》，再次要求“推行清洁生产”，许多代表也提出了关于制定清洁生产法的议案，说明实施清洁生产对实现经济可持续发展的重要意义已逐渐为社会各界所认识，采取有力措施推行清洁生产也已经列入了政府的工作目标。因此，现在制定清洁生产促进法是必要的、可行的，条件是成熟的。

## 二、关于本法的名称

考虑到在社会主义市场经济条件下，应当尊重企业等市场主体的自主性，因此，在立法思路上要注重对清洁生产行为的引导、鼓励和支持，而不宜对其生产、服务的过程进行过多的直接行政控制。这就决定了清洁生产立法应当以对清

生产进行引导、鼓励和支持保障的法律规范为主要内容，而不是以直接行政控制和制裁性法律规范为主。采用《中华人民共和国清洁生产促进法》这一法律名称有助于准确反映本法的特点和主要内容。国内外有不少法律称之为“促进法”，如日本的《资源有效利用促进法》和一系列产业促进法，全国人大常委会制定的《促进科技成果转化法》等。同时，采用这一法律名称，也有利于处理清洁生产立法与有关环境法之间的关系。

## 三、关于本法的调整范围

草案第二条规定“本法所称清洁生产，是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等从源头削减的措施，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。”第三条规定“在中华人民共和国领域内，从事生产和服务活动的单位以及从事相关管理活动的部门，应当依照本法的规定，组织、实施清洁生产。”

本法的适用范围是以联合国环境规划署对清洁生产的定义为主要参考确定的。适用的范围包含了全部生产和服务领域。草案这样规定，一是因为目前国内外对清洁生产的认识已经突破了传统的工业生产领域，农业、服务业等领域也已开始推行清洁生产；二是草案规定的政府职责是以支持、鼓励措施为主，这个范围宜宽不宜窄，事实上也没有必要对不同的生产领域制定不同的清洁生产促进法；三是由于清洁生产的推行是一个渐进的过程，法律应当为其未来的发展留下空间，如果规定过窄，反而会对今后清洁生产的推行造成障碍。

考虑到法律的可操作性，草案着重对工业生产领域的清洁生产推行和实施作了具体规定，对

农业、服务业等领域实施清洁生产，只提了原则要求。对于公民个人在生活领域如何消费产品的问题，草案没有涉及。这样设计，既可以满足当前工业领域推行清洁生产的迫切需要，也可以为今后在其他领域推行清洁生产提供法律依据和活动空间。

#### 四、关于政府及其有关主管部门推行清洁生产的责任

草案第二章“清洁生产的推行”，对政府及有关主管部门明确规定了要支持、促进清洁生产的具体要求，包括制定有利于清洁生产的政策、制定清洁生产推行规划、发展区域性清洁生产、为企业提供清洁生产的技术信息和技术支持、组织清洁生产的技术研究和示范、组织开展清洁生产教育和宣传、优先采购清洁产品等。这样规定，有利于政府为生产经营者自愿实施清洁生产提供支持和帮助，创造适宜的外部环境。草案对政府及有关主管部门提出的要求，归纳了当前国内外政府在推行清洁生产方面的主要经验，突出了政府的引导和服务功能。

草案第五条规定“国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。”“县级以上地方人民政府负责领导本行政区域的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。”草案这样规定，主要是考虑到清洁生产不同于单纯的污染控制，不能仅仅依靠单一部门的监督管理，而是需要政府从多个

角度、多个环节对生产经营者进行引导、鼓励、支持和规范。因此，在推行清洁生产的体制问题上，草案强调了有关部门之间的密切配合。

#### 五、关于对生产经营者的清洁生产要求

草案第三章“清洁生产的实施”，规定了对生产经营者的清洁生产要求。草案对生产经营者的清洁生产要求分为指导性要求、强制性要求和自愿性规定三种类型。其中，指导性的要求不附带法律责任。属于此类要求的法律规定包括有关建设和设计活动优先考虑采用清洁生产方式；按照清洁生产要求进行技术改造；普通企业的清洁生产审核等。自愿性的规定主要是鼓励企业自愿实施清洁生产，改善企业及其产品的形象，相应可以依照有关规定得到奖励和享受政策优惠。属于此类的规定包括企业自愿申请环境管理体系认证等。强制性的要求规定了生产经营者必须履行的义务。其中包括对部分产品和包装物要进行标识和强制回收；部分企业要进行强制性的清洁生产审核；对污染严重的企业要求定期公布主要污染物排放情况等。草案关于指导性的要求比重较大，强制性规范比重较小，这样设计突出了“促进法”的特点，淡化了行政强制性色彩，以利于引导、规范生产经营者实施清洁生产。

#### 六、关于清洁生产的鼓励措施和法律责任

为了有效地推行清洁生产，除了加强宣传、提供必要的技术支持以外，还应当对实施清洁生产者给予多方面的鼓励，同时对少数应当采取清洁生产措施而拒不为之的企业给予处罚。草案将鼓励措施作为一章，对实施清洁生产的企业规定了奖励、资金补助、优惠贷款、减免增值税等措施，明确实施清洁生产者可以从多方面获益。

草案第三十三条规定“县级以上人民政府应当鼓励和支持国内外经济组织通过金融市场、政府拨款、环境保护补助资金、社会捐款等渠道依法筹集中小型企业清洁生产投资基金。开展清洁生产审核以及实施清洁生产的中小型企业，可以向该投资基金经营管理机构申请低息或者无息贷款。具体办法由国务院制定。”草案特别对开辟中小型企业的清洁生产资金渠道作出规定，原因在于中小型企业在商业贷款方面存在特殊的困难，严重影响其实施清洁生产。国外解决这一问题最主要的做法是设立商业运作的非营利性基金，为企业提供低息和无息贷款。借鉴国外的成功经验，规定政府应当鼓励和支持设立中小型企业清洁生产投资基金，是必要和可行的，是从实际出发的。

草案第三十四条规定“对利用废物生产产品和从废物中回收原料的，税务机关按照国家鼓励资源综合利用的有关规定，减征或者免征增值税。”这样规定主要是认识到增值税的征收状况对企业利用废物生产的产品和综合利用产品的盈利水平影响很大，为了鼓励企业实施清洁生产、节约使用和充分利用资源，减征、免征增值税是必不可少的税收优惠措施，本法草案对此作出规定，必将对企业的废物回收和利用工作发挥激励作用。

草案法律责任一章对企业不履行法定义务的行为规定了相应的法律责任。草案中法律责任条款比较少，这是由于清洁生产促进法的特殊性质决定的。

我的说明完了，请予审议。

# 全国人大法律委员会 关于《中华人民共和国清洁生产促进法 (草案)》审议结果的报告

——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 王茂林

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十七次会议对清洁生产促进法(草案)进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各地方、部门及部分企业和研究机构征求意见。法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会还联合召开了中央有关部门、企业和专家座谈会，听取意见。法律委员会于6月7日召开会议，根据常委会委员的审议意见及有关方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会和国务院法制办的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了着重从源头上削减污染，保护和改善环境，保障人体健康，实现可持续发展，制定清洁生产促进法是必要的。同时，对草案提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，促进清洁生产，保护和改善环境，不仅是为了实现可持续发展，也是为了保障人民群众的身体健康。因此，法律委员会建议在草案第一条中增加“保障人体健康”的表述，将这一条修改为：“为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济与社会可持续发展，制定本法。”

二、草案第七条第一款规定：“国务院及其有关行政主管部门，应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。”有的常委委员提出，国家有关财政税收的政策，应由法律规定或者由法律授权国务院制定，不应由有关行政部门制定。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。”

三、有的常委委员和部门提出，促进实施清洁生产，还应当充分发挥新闻媒体和群众团体的作用，做好对清洁生产的宣传工作。因此，法律委员会建议增加规定：“新闻出版、广播影视、文化等单位及有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。”

四、草案第十七条规定，国务院和省级政府环保部门应当公布“污染严重企业”的名单。有的常委委员和企业提出，应当对哪些是属于“污染严重企业”加以界定，并由省级政府环保部门按照促进清洁生产的需要予以公布，不必再汇总到国务院环保部门公布。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期

公布污染物超标排放或者污染物排放总量未达到规定要求的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。”

五、草案第十八条规定，建设项目应当在可行性研究和设计阶段，对原料使用、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证。有的地方、部门和专家提出，对建设项目有关清洁生产方面的分析论证，应当结合对项目的环境影响评价进行。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备。”

六、根据有的常委委员和部门的意见，法律委员会建议在草案第十九条规定的企业在技术改造中应当采取的清洁生产措施中，增加一项应当“采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和总量控制指标的污染防治技术”的规定。

七、草案第二十条第二款规定：“企业应当按照国家标准对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用。”考虑到目前我国对多数产品包装没有制定国家标准，根据有的常委委员的意见，法律委员会建议将这一款修改为：“企业应当对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。”

八、草案第二十二条规定了对农业实施清洁生产的基本要求。有的常委委员提出，从实践中看，还应当把科学合理地使用农用薄膜和饲料添加剂，也作为对农业实施清洁生产的基本要求。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。”

九、草案第二十三条规定，有关服务性企业应当“减少使用或者不使用一次性的和其他对环境有害的消费品”。有的专家提出，一次性使用的消费品并不都是对环境有害的，应对这一规定加以修改。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。”

十、有的部门提出，矿产资源的勘查、开采也应当符合清洁生产的基本要求。因此，法律委员会建议增加一条，规定：“矿产资源的勘查、开采，应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。”

十一、草案第二十六条第二款规定：“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行押金制或者其他有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定，报国务院批准发布。”有的常委委员和部门提出，对强制回收措施是否采取“押金制”，可由国务院有关主管部门规定，法律中可不作规定。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。”

十二、草案第三十一条规定，对在清洁生产工作中“成绩特别突出的，由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府授予清洁生产奖”。有的常委委员提出，对清洁生产工作成绩突出的给予奖励是必要的，但可不必单设专门的“清洁生产奖”。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。”

十三、草案第三十二条规定，县级以上人民

政府应当在同级财政中安排资金，对有关的清洁生产项目给予补助，具体办法由国务院有关部门制定。有的部门提出，对有关清洁生产项目的资金支持，应当列入现有的有关专项资金中予以安排。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。”

十四、草案第三十三条规定，县级以上地方政府应当鼓励和支持国内外经济组织通过金融市场、政府拨款等渠道筹集中小企业清洁生产投资基金；实施清洁生产的中小企业可以向该投资基金经营管理机构申请低息或者无息贷款。对此，有的部门不主张由政府拨款设立中小企业清洁生产投资基金；有的部门认为，要求经济组织通过金融市场筹集该项基金用作无息或低息贷款难以做

到；还有的部门认为，不宜规定该项基金的管理机构可以发放贷款。法律委员会研究认为，对中小企业的清洁生产给予适当的资金扶持是必要的。考虑到全国人大常委会正在审议的中小企业促进法（草案）中，已有设立中小企业发展基金的规定，为充分发挥该项中小企业基金项目的作用，可以规定在依法设立的中小企业发展基金中，安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。”

此外，还对草案作了个别文字修改。

草案二次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会认为草案已基本成熟，建议经本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

# 全国人大法律委员会关于政府采购法(草案)、 中小企业促进法(草案)、安全生产法(草案)、 科学技术普及法(草案)、清洁生产促进法(草案) 主要问题修改意见的报告(书面)

——2002年6月29日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次会议于2002年6月24日下午、25日下午、26日上午对政府采购法(草案三次审议稿)、中小企业促进法(草案三次审议稿)、安全生产法(草案三次审议稿)、科学技术普及法(草案二次审议稿)、清洁生产促进法(草案二次审议稿)分组进行了审议。大家认为，上述五个法律草案吸收了常委会组成人员和地方、部门、专家的意见，已经比较成熟，建议本次常委会会议通过。同时，也提出了一些修改意见。法律委员会于6月25日下午、26日上午、27日上午、27日下午召开会议，财政经济委员会、环境与资源保护委员会、教育科学文化卫生委员会的负责同志列席了会议，逐条研究了委员们的意见，提出了进一步修改意见。

## 一、关于政府采购法(草案 三次审议稿)

(一)有的常委委员提出，燃料是政府采购的货物中的一个重要项目，可以在法律中加以列举。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二条第五款修改为：“本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。”

(二)有的常委委员提出，本法已经明确以公开招标作为政府采购的主要方式，因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当严格控制，审批权限应适当集中。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二十七条修改为：“采购人采购货物或者服务应当采用公开招标方式的，其具体数额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院规定；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府规定；因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门的批准。”

(三)有的常委委员提出，为保证本法的切实执行，防止干扰依法进行的政府采购行为，应当禁止包括政府部门及采购单位的负责人在内的任何单位或者个人违法要求采购单位、采购人员向其指定的供应商进行采购的行为。因此，法律委员会建议增加一条规定：“采购人必须按照本法规定的采购方式和采购程序进行采购。”“任何单位和个人不得违反本法规定，要求采购人或者采购工作人员向其指定的供应商进行采购。”

(四)有的常委委员提出，为了加强对集中采购机构的监督管理，保证集中采购活动符合本法

规定的“采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好”的要求，政府采购监督管理部门应当对集中采购机构进行考核，并如实公布考核结果。如果政府采购监督管理部门不进行考核或者不如实公布考核结果，集中采购机构虚报业绩、隐瞒真实情况的，还应当承担相应的法律责任。因此，法律委员会建议增加两条规定：

1. “政府采购监督管理部门应当对集中采购机构的采购价格、节约资金效果、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并定期如实公布考核结果。”

2. “政府采购监督管理部门对集中采购机构业绩的考核，有虚假陈述，隐瞒真实情况的，或者不作定期考核和公布考核结果的，应当及时纠正，由其上级机关或者监察机关对其负责人进行通报，并对直接负责的人员依法给予行政处分。”“集中采购机构在政府采购监督管理部门考核中，虚报业绩，隐瞒真实情况的，处以二万元以上二十万元以下的罚款，并予以通报；情节严重的，取消其代理采购的资格。”

## 二、关于中小企业促进法 (草案三次审议稿)

(一) 有的常委委员、部门提出，本法所称的中小企业除了要有利于满足社会需要，扩大就业外，还应当符合产业政策。对于中小企业的划分标准，可以由国务院负责企业工作的部门结合不同行业的中小企业的特点制定，报国务院批准。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二条修改为：“本法所称中小企业，是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要，增加就业，符合国家产业政策，生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。”“中小企业的划分标准由国务院负责企业工作的部门根据

企业职工人数、销售额、资产总额等指标，结合行业特点制定，报国务院批准。”

(二) 有的常委委员提出，在促进中小企业发展的过程中，还应当要求其遵守社会保障方面的法律、法规，维护其职工社会保障方面的权益。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第八条修改为：“中小企业必须遵守国家劳动安全、职业卫生、社会保障、资源环保、质量、财政税收、金融等方面的法律、法规，依法经营管理，不得侵害职工合法权益，不得损害社会公共利益。”

(三) 有的常委委员提出，应当在中小企业发展基金中列入中小企业实施清洁生产给予扶持的内容。因此，法律委员会建议在有关中小企业发展基金的扶持事项中增加一项规定：“支持中小企业实施清洁生产”。

(四) 有的常委委员提出，中小企业的发展需要引进人才，国家应当鼓励社会中介机构为中小企业提供这方面的服务。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第四十条修改为：“国家鼓励各类社会中介机构为中小企业提供创业辅导、企业诊断、信息咨询、市场营销、投资融资、贷款担保、产权交易、技术支持、人才引进、人员培训、对外合作、展览展销和法律咨询等服务。”

(五) 有的常委委员提出，中小企业的自律性组织除了有维护合法权益的功能，还应当发挥自我服务的功能。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第四十三条修改为：“中小企业自我约束、自我服务的自律性组织，应当维护中小企业的合法权益，反映中小企业的建议和要求，为中小企业开拓市场、提高经营管理能力提供服务。”

在审议中，有的常委委员提出中小企业促进法与乡镇企业法衔接的问题。经研究，法律委员会认为，中小企业促进法和乡镇企业法有联系也有区别，但并不冲突，因而不影响两部法律同时施行，平行地发挥作用。

### 三、关于安全生产法（草案 三次审议稿）

（一）有的常委委员提出，生产经营单位的安全生产管理人员对安全生产检查中发现的问题，自己不能处理的，应当及时向本单位负责人报告。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第三十八条修改为：“生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查；对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人。检查及处理情况应当记录在案。”

（二）有的常委委员提出，不但应要求生产经营单位的从业人员发现安全事故隐患时，立即向安全生产管理人员或者单位负责人报告，而且还应当规定接到报告的人员须及时进行处理，以防止有关人员延误消除事故隐患的时机。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。”

（三）有的常委委员提出，政府及其有关部门对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员给予奖励的规定，应当单作一条规定。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第六十四条第二款对这一问题的规定单列为一条，作为第六十六条。

（四）有的常委委员提出，对有违反本法有关规定的生产经营单位主要负责人给予撤职处分的规定，难以适用于个体、私营等生产经营单位的负责人，对其可给予罚款处罚。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第八十条第二款修改为：“生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故，构成犯罪的，依照

刑法有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，给予撤职处分或者处二万元以上二十万元以下的罚款。”

### 四、关于科学技术普及法 （草案二次审议稿）

（一）一些常委会组成人员提出，科普工作的重点在农村，本法应强调加强农村的科普工作。因此，法律委员会建议作如下修改：

1、将第三条第一款“国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位及其他组织应当开展科普工作”修改为：“国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位、农村基层组织及其他组织应当开展科普工作。”

2、将第二十条第一款“农村基层组织应当根据当地经济与社会发展的需要，围绕科学生产、文明生活，发挥乡镇科普组织、农村学校的优势，开展科普工作”修改为：“国家加强农村的科普工作。农村基层组织应当根据当地经济与社会发展的需要，围绕科学生产、文明生活，发挥乡镇科普组织、农村学校的作用，开展科普工作。”

（二）草案二次审议稿第十五条第一款规定：“各类学校及其他教育机构，应当把科普作为素质教育的重要内容纳入教学计划，组织学生开展多种形式的科普活动。”一些常委委员提出，目前学校设置的一些课程，本身都有科普内容，不必再专门规定将科普纳入教学计划。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“各类学校及其他教育机构，应当把科普作为素质教育的重要内容，组织学生开展多种形式的科普活动。”

（三）草案二次审议稿第二十九条规定：“各级人民政府对在科普工作中做出重要贡献的组织和个人，予以表彰和奖励。”一些常委会组成人员提出，社会各界都有责任支持和鼓励科普工作者开展科普活动。因此，法律委员会建议将这一条

修改为：“各级人民政府、科学技术协会和有关单位都应当支持科普工作者开展科普工作，对在科普工作中做出重要贡献的组织和个人，予以表彰和奖励。”

## 五、关于清洁生产促进法 (草案二次审议稿)

(一) 根据有的常委委员的意见，法律委员会建议在草案二次审议稿第十条关于有关行政主管部门应当支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系的规定中增加计划行政主管部门，将这一条修改为：“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等有关行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。”

(二) 有些常委委员提出，目前建筑和装修材料市场比较混乱，一些有毒、有害物质超标的建筑和装修材料的使用对人体健康危害很大，本法应明确建筑和装修材料必须符合国家标准，对生产和销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的要追究法律责任。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十四条第二款修改

为：“建筑和装修材料必须符合国家标准。禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。”同时在法律责任一章中相应增加一条，规定：“违反本法第二十四条第二款规定，生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的，依照产品质量法和有关民事、刑事法律的规定，追究行政、民事、刑事法律责任。”

(三) 有的常委委员提出，针对我国废物回收利用率高，造成资源浪费和环境污染的实际情况，本法应对有关主管部门在强制回收利用方面的职责作出一些规定。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十七条修改为：“生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。强制回收的产品和包装物的目录和具体回收办法，由国务院经济贸易行政主管部门制定。”“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施；县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门应当定期检查强制回收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。”

此外，还对上述五个法律草案作了一些文字修改。

以上修改意见，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于第一任全国人民代表大会常务委员 会香港特别行政区基本法委员会成员 继续履行职责的决定

(2002年6月29日通过)

第九届全国人民代表大会常务委  
员会第二十八次会议决定：第一  
任全国人民代表大会常务委员  
会香港特别行政区基本法委员  
会成员，在第十

届全国人民代表大会常务委员  
会第一次会议任命第二任全  
国人民代表大会常务委员  
会香港特别行政  
区基本法委员会成员之前，继  
续履行职责。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 香港特别行政区第十届全国人民代表 大会代表选举会议组成的补充规定

(2002年6月29日通过)

第九届全国人民代表大会常务委  
员会第二十八次会议决定，对《中  
华人民共和国香港特别行政  
区选举第十届全国人民代表  
大会代表的办法》第五条作如  
下补充规定：

没有参加过香港特别行政  
区第九届全国人民代表  
大会代表选举会议的香港特别  
行政  
区第九届全国人民代表  
大会代表，为香港特别行政  
区第十届全国人民代表  
大会代表选举会议的成员。

## 全国人民代表大会常务委员会关于 澳门特别行政区第十届全国人民代表大会代表 选举会议组成的补充规定

(2002年6月29日通过)

第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定，对《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十届全国人民代表大会代表的办法》第五条作如下补充规定：

没有参加过澳门特别行政区第九届全国人民代表大会代表选举会议的澳门特别行政区第九届全国人民代表大会代表，为澳门特别行政区第十届全国人民代表大会代表选举会议的成员。

## 全国人民代表大会常务委员会 关于批准《禁止和立即行动消除最恶劣形式的 童工劳动公约》的决定

(2002年6月29日通过)

第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定：批准于1999年6月17日经第87届国

际劳工大会通过、2000年11月19日生效的《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》。

# 禁止和立即行动消除最恶劣形式的 童工劳动公约（中译本）

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 1999 年 6 月 1 日在日内瓦举行其第 87 届会议，并

考虑到需要通过新的文书，把禁止和消除最恶劣形式的童工劳动作为包括国际合作和援助在内的国家和国际行动的主要优先目标，以便补充依然是童工劳动方面基本文书的 1973 年准予就业最低年龄公约和建议书，并

考虑到立即采取全面行动切实消除最恶劣形式的童工劳动，既要关注免费基础教育的重要性，又要关注需要使有关儿童脱离所有此类工作以及为其康复和社会融合提供援助，还要同时解决其家庭需要问题，并

忆及 1996 年第 83 届国际劳工大会上通过的关于消除童工劳动的决议，并

认识到童工劳动在很大程度上是由于贫困造成的，长期的解决办法有赖于经济的持续增长带来的社会进步，特别是在消除贫困和普及教育方面，并

忆及联合国大会于 1989 年 11 月 20 日通过的《儿童权利公约》，并

忆及 1998 年第 86 届国际劳工大会上通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言及其后续措施》，并

忆及某些最恶劣形式的童工劳动已涵盖在其他国际文书中，特别是 1930 年《强迫劳动公约》和联合国 1956 年《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》，并

经决定采纳本届会议议程第四项关于童工劳动的若干提议，并

经确定这些提议应采取一项国际公约的形式，于 1999 年 6 月 17 日通过以下公约，引用时得称之为 1999 年《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》。

## 第 一 条

凡批准本公约的会员国应立即采取有效的措施，以保证将禁止和消除最恶劣形式的童工劳动作为一项紧迫事务。

## 第 二 条

就本公约而言，“儿童”一词适用于 18 岁以下的全体人员。

## 第 三 条

就本公约而言，“最恶劣形式的童工劳动”一词包括：

(a) 所有形式的奴隶制或类似奴隶制的作法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役，以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童用于武装冲突；

(b) 使用、招收或提供儿童卖淫、生产色情制品或进行色情表演；

(c) 使用、招收或提供儿童从事非法活动，特别是生产和贩卖有关国际条约中界定的毒品；

(d) 在可能对儿童健康、安全或道德有伤害

性的环境中工作。

## 第四 条

1、第三条(d)项所指的工作类型应由国家法律或条例,或是主管当局,在同有关雇主组织和工人组织磋商之后,考虑有关国际标准,特别是1999年《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动建议书》第3款、第4款的情况,然后确定。

2、主管当局在同有关雇主组织和工人组织磋商之后,应查明所确定的工作类型存在场所。

3、根据本条第1款确定的工作类型一览表,应同有关雇主组织和工人组织磋商,进行定期审查并视需要予以修订。

## 第五 条

凡批准本公约的会员国在同雇主组织和工人组织磋商之后,应建立或指定适当机构,监督实施使本公约发生效力的各项条款。

## 第六 条

1、凡批准本公约的会员国应将制定和实施行动计划,作为优先目标,以消除最恶劣形式的童工劳动。

2、制定和实施此类行动计划,应同有关政府机构以及雇主组织和工人组织进行磋商,凡适宜时,考虑其他有关群体的意见。

## 第七 条

1、凡批准本公约的会员国应采取一切必要措施,包括规定和执行刑事制裁或其他必要制裁,以保证有效实施和强制执行使本公约发生效力的各项条款。

2、考虑到教育对消除童工劳动的重要性,凡批准本公约的会员国应采取有效的和有时限的措施,以便:

(a) 防止雇用儿童从事最恶劣形式的童工劳动;

(b) 为使儿童脱离最恶劣形式的童工劳动,以及为其康复和社会融合,提供必要和适宜的直接援助;

(c) 保证脱离了最恶劣形式的童工劳动的所有儿童,能享受免费基础教育,以及凡可能和适宜时,接受职业培训;

(d) 查明和接触处于特殊危险境地的儿童;以及

(e) 考虑女童的特殊情况。

3、凡批准本公约的会员国应指定主管当局,负责实施使本公约发生效力的各项条款。

## 第八 条

凡批准本公约的会员国应采取适宜步骤,通过加强国际合作和/或援助,包括支持社会与经济发展、消除贫困计划与普及教育,以相互帮助,落实本公约的条款。

## 第九 条

本公约的正式批准书应送请国际劳工局长登记。

## 第十 条

1、本公约应仅对其批准书已经国际劳工局长登记的国际劳工组织会员国有约束力。

2、本公约自两个会员国的批准书已经国际劳工局长登记之日起12个月后生效。

3、此后,对于任何会员国,本公约应自其批准书已经登记之日起12个月后生效。

## 第十一 条

1、凡批准本公约的会员国,自本公约初次生效之日起满10年后得向国际劳工局长通知解约,

并请其登记。此项解约通知书自登记之日起满1年后始得生效。

2、凡批准本公约的会员国，在前款所述10年期满后的1年内未行使本条所规定的解约权利者，即须再遵守10年，此后每当10年期满，得依本条的规定通知解约。

## 第十二条

1、国际劳工局长应将国际劳工组织各会员国所送达的一切批准书和解约通知书的登记情况，通知本组织的全体会员国。

2、国际劳工局长在将所送达的第二份批准书的登记情况通知本组织全体会员国时，应提请本组织各会员国注意本公约开始生效的日期。

## 第十三条

国际劳工局长应将他按照以上各条规定所登记的一切批准书和解约通知书的详细情况，按照《联合国宪章》第102条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

## 第十四条

国际劳工局理事会必要时，应将本公约的实施情况向大会提出报告，并审查应否将本公约的全部或部分修订问题列入大会议程。

## 第十五条

1、如大会通过新公约对本公约作全部或部分修订时，除新公约另有规定外，应：

(a) 如新修订公约已生效，自其生效时，会员国对于新修订公约的批准，不需按照上述第十一条的规定，即为依法对本公约的立即解约；

(b) 自新修订公约生效之日起，本公约应即停止接受会员国的批准。

2、对于已批准本公约而未批准修订公约的会员国，本公约以其现有的形式和内容，在任何情况下仍应有效。

## 第十六条

本公约的英文本和法文本同等作准。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于批准 2001 年中央决算的决议

(2002 年 6 月 29 日通过)

第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议结合审计署审计长李金华受国务院委托所作的《关于 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，对国务院提出的《2001 年中央决算（草案）》和财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于 2001 年中央决算的报告》进行了审查，根据全国人民代表大会财政经济委员会的审查报告，决定：批准《2001 年中央决算（草案）》和《关于 2001 年中央决算的报告》。

会议同意全国人民代表大会财政经济委员会

提出的《关于 2001 年中央决算的审查报告》。会议要求国务院及有关部门继续落实《第九届全国人民代表大会第五次会议关于 2001 年中央和地方预算执行情况及 2002 年中央和地方预算的决议》，并按照审查报告中提出的各项建议的要求，进一步强化税收征管，加强预算支出管理，坚决制止各种形式的铺张浪费，深化预算制度改革，改进和规范中央财政转移支付预算的编制和执行，切实用好国债项目资金，继续加大审计监督力度，为更好地实现 2002 年预算而努力。

## 关于 2001 年中央决算的报告（摘要）

——2002 年 6 月 26 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

财政部部长 项怀诚

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

受国务院委托，我曾向九届全国人大五次会议报告了 2001 年中央和地方预算执行情况。现在，2001 年中央决算已经汇编完成，受国务院委托，我向本次常委会提出 2001 年中央决算报告和中央决算草案，请予审查。

2001 年，在党中央、国务院的正确领导下，各地区、各部门认真贯彻落实中央确定的方针政策和九届全国人大四次会议对经济工作提出的各项要求，团结一致，扎实工作，国民经济和社会各项事业发展都取得了显著成绩，中央和地方财政收支情况也比较好。

汇总中央和地方财政决算, 2001年, 全国财政收入 16386.04 亿元, 完成预算的 111%; 全国财政支出 18902.58 亿元, 完成预算的 108.9%; 全国财政收支相抵, 支出大于收入 2516.54 亿元。

2001年, 中央财政总收入 9173.7 亿元, 完成预算的 108.9%, 比预算增加 750.79 亿元, 比上年增长 20.9%。其中, 中央本级收入 8582.74 亿元, 完成预算的 109.6%; 地方上解中央收入 590.96 亿元, 完成预算的 99.7%。中央财政总支出 11769.97 亿元, 完成预算的 106.8%, 比预算增加 748.96 亿元, 比上年增长 15.6%。其中, 中央财政本级支出 5768.02 亿元, 完成预算的 98.7%; 补助地方支出 6001.95 亿元, 完成预算的 116%。中央财政收支相抵, 赤字 2596.27 亿元, 比九届全国人大四次会议批准的赤字数额减少 1.83 亿元。

上述中央财政决算收支数, 与今年 3 月向九届全国人大五次会议报告的中央预算执行数比较, 中央财政总收入增加 2.79 亿元, 中央财政总支出增加 1.05 亿元, 财政赤字减少 1.74 亿元。主要是决算清理期间, 一些收支项目发生了小的变化。

2001年, 中央财政共发行国债 5004 亿元, 其中, 中央财政债务收入 4604 亿元, 代地方政府发行 400 亿元。中央财政债务收入中, 用于偿还国内外债务本金 2007.73 亿元, 弥补当年赤字 2596.27 亿元。2001年, 列入预算的中央政府性基金收入 1080.32 亿元, 支出 1080.32 亿元。

按《预算法》规定, 重点报告 2001 年中央财政的主要情况如下:

#### 财政收入超预算较多

由于经济保持了较快的增长速度, 征管力度继续加大, 以及受一些特殊政策性增收因素的影响, 与预算相比, 中央财政大部分收入项目超收较多。其中: 增值税完成预算的 108.9%, 超收

329.62 亿元, 主要是经济较快增长和税收征管加强; 进口税收完成预算的 116.5%, 超收 352.15 亿元, 主要是一般贸易进口增长较快、国家继续严厉打击走私和加强海关监管; 营业税完成预算的 113.2%, 超收 24.99 亿元, 主要是中央金融保险业营业税超收较多; 个人所得税完成预算的 139.6%, 超收 79.24 亿元, 主要是居民储蓄存款及到期结息存款增长较多; 车辆购置税完成预算的 147.7%, 超收 85.82 亿元, 主要是汽车销售较旺; 企业亏损补贴完成预算的 69.6%, 比预算减少 16.72 亿元, 相应计入超收收入; 执行国有股减持政策, 减持收入 121.86 亿元, 全部体现为超收收入。

预算执行中, 也存在着一些减收项目: 证券交易印花税完成预算的 84.4%, 减收 49.09 亿元, 主要是证券市场低迷、交易量减少及税率下调; 外贸出口退税完成预算的 130.1%, 比预算增加 250 亿元, 相应冲减了收入。

2001年, 超收与减收项目相抵后, 同预算相比, 中央财政本级收入共超收 753 亿元。按照全国人大常委会的有关规定, 同时, 为促进经济稳定增长并考虑社会发展的其它实际需要, 超收收入主要用在以下方面: 应对世界经济增长减缓对我国经济发展的负面影响, 扩大内需, 安排 300 亿元用于基本建设支出、安排 57 亿元用于调整机关事业单位职工工资支出, 分别占超收收入的 39.8% 和 7.6%; 根据交通和车辆税费改革安排, 车辆购置税超收的 86 亿元, 全部安排用于公路建设方面的支出, 占超收收入的 11.4%; 为保证全国社会保障基金的正常运转和职能发挥, 安排 310 亿元用于补充全国社会保障基金, 占超收收入的 41.2%。上述超收收入安排使用情况, 国务院已于 2001 年 12 月中旬向全国人大常委会作过书面报告。

#### 重点支出得到有力保障

一是较大幅度增加投入,社会保障能力不断增强。2001年,中央财政安排用于养老保险基金补贴、国有企业下岗职工基本生活保障补助、城市居民最低生活保障补助、抚恤和社会福利救济费等社会保障性支出完成982亿元。同时,建立了财政社会保障补助资金专户,保证了资金专款专用,并积极稳妥地推进了辽宁等地完善社会保障体系改革的试点。此外,为淘汰落后和压缩过剩的生产能力,支持依法实施企业关闭破产,确保职工安置和社会稳定,2001年,中央财政还安排企业关闭破产补助资金135亿元。二是全面增加农业投入,巩固农业基础地位。安排专项转移支付资金30亿元,进一步推进和完善了农村税费改革试点;安排补助40亿元,较好落实了受灾地区农业受灾减免政策;安排扶贫支出100亿元,使农村贫困人口的生产和生活条件得到进一步改善;安排支援农业支出266.78亿元,其中,116亿元用于支持天然林保护、退耕还林等生态环境建设工程,促进了西部地区生态环境的改善,增加了农民收入;增加粮食主产区粮食风险基金包干支出49亿元,使中央对地方的粮食风险基金补助达到173亿元,占包干总额的57%。三是科教投入继续增加,科教兴国战略得到有效贯彻。2001年,中央本级财政支出中教育经费所占比例,又同口径增加了一个百分点;加上实施第二期“国家贫困地区义务教育工程”、“全国农村中小学危房改造工程”等,中央财政教育支出220亿元。同时,加大了对基础研究、高技术研究 and 实施知识创新工程等的支持力度,2001年中央财政科技支出373亿元。四是积极财政政策得到较好落实,扩大和培育了内需。发行了1500亿元长期建设国债,保证了青藏铁路、“西电东送”等西部开发重大项目的及时启动和建设,促进了一批重大在建项目的完成。同时,继续调整收入分配政策,努力解决基层工资拖欠问题。2001年,中央财政通

过调整支出结构,可用于工资性支出的转移支付资金就安排了892亿元。其中,2001年10月出台的增加机关事业单位职工工资政策,除沿海9省(直辖市)外,其余22个省(自治区、直辖市)因此增加的支出全部由中央财政负担。此外,中央财政还专项安排50亿元预算周转资金,用于解决农业大省季节性工资拖欠问题。通过各级政府的共同努力,2001年在连续两次调整工资的情况下,基层工资拖欠问题还得到一定程度的缓解。

2001年,中央本级基本建设支出、地质勘探费、文教科学卫生事业费支出同预算相比变化较大,分别完成预算的73.6%、84.5%和94.4%,主要是执行过程中原列中央本级的支出项目下划地方,相应增加了对地方的补助支出。

#### 财政改革继续深化

首先,部门预算改革进一步深化。一是中央部门预算报送全国人大审议的范围,由2000年的4个扩大到了2001年的26个,国务院29个组成部门中除国防部、安全部和中国人民银行外,其他部门的部门预算全部提交全国人民代表大会审议。同时,继续改进了报审部门预算的形式和内容。二是预算编制时间较上年又有所提前,为细化预算提供了条件。三是选择了10个中央部门试点按基本支出和项目支出编制预算,积累了保证预算编制准确有据、公正合理的经验。四是在部分中央单位进行了政府采购预算编制试点。五是进一步修订《政府预算收支科目》,细化预算支出科目,将政府预算支出中12个“目级”科目细化为44个。

其次,财政国库管理制度改革稳步推进。一是财政国库管理制度改革由制定方案阶段转为试点阶段。选择了水利部等6个中央单位进行国库集中支付改革试点,划定了财政直接支付和财政授权支付范围,并取得了初步成效。二是扩大了专项资金实行财政直接拨付改革试点。中央财政

将粮库建设资金实行财政直接拨付的范围，由 4 个省的 44 个项目扩大到 14 个省的 100 多个项目；对黑龙江等 6 个省（自治区）的车辆购置税交通专项资金，由财政直接拨付到建设项目或用款单位；通过招标开设政府采购专户，进行政府采购资金直接支付试点。三是配合财政国库管理制度改革，开展了严格清理整顿中央行政事业单位银行账户工作。四是财政部成立了国库支付中心，专职负责财政资金的收付、会计核算、监督检查等工作。

第三，政府采购改革步伐加快。一是采购范围和规模进一步扩大。2001 年，全国政府采购规模达到了 653 亿元，比上年翻了一番多，中央单位政府采购额 155 亿元，比上年增长了 4 倍多。二是加强了政府采购规章制度建设。制定了《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》、《中央单位政府采购管理实施办法》等规章制度，规范了政府采购预算编制、资金支付管理。同时，设计开通运行了中国政府采购网，增加了透明度。三是政府采购方式和程序日趋完善。招标采购已成为主要方式。

第四，农村税费改革试点进展顺利。2001 年，除继续在安徽全省进行农村税费改革试点外，江苏省自主在全省范围内进行了改革试点，其他省份除上海、西藏外，均确定了部分县（市）进行试点，全国农村税费改革试点县（市）达到 102 个。同时，粮食主产省（自治区）积极做好进行农村税费改革的各项准备工作，为今年农村税费改革扩大试点打下了坚实的基础。通过改革，试点地区的农民负担得到明显减轻，有效地遏制了农村“三乱”现象；促进了基层政府职能转变，对农村教育体制改革、县乡财政体制改革等农村各项改革，起到了积极的推动作用；初步规范了农村税费征管，促进了农村社会稳定和农业发展。

**委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：**

我们清醒地注意到，中央和地方财政运行中还存在一些迫切需要解决的问题。一是审计署 2001 年中央预算执行和其他财政收支情况审计结果表明，财政部在中央预算执行中尚有一些需进一步改进和完善的问题，特别是对一些收支项目的技术处理，尚需从制度上严格规范；部门中还存在违规减免税收和应收未收、隐瞒转移收入、乱发钱物、挪用专项资金、不按规定编制和批复下属单位预算等问题。二是做假账，偷税、逃税，损失浪费财政资金等现象还严重存在。三是一些地方借所得税改革之机弄虚作假、抬高基数。四是部分县乡欠发机关事业单位职工工资的问题虽有一定程度的缓解，但仍未从根本上解决。五是地区之间财政收入增长的差距较大。出现上述问题的原因错综复杂，解决起来需要一个过程。财政部将认真研究审计署提出的审计意见和建议，着力改进和规范中央预算执行工作。同时，会同有关部门通过大力推行财政管理制度改革，严格监管，严肃查处各种违法违纪问题等措施，切实解决当前财政运行中的突出问题。

**委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：**

下面，我简要报告一下今年前 5 个月的全国财政收支情况。今年一季度全国财政收支形势好中有忧。为此，国务院专门召开了全国增收节支工作电视电话会议，财政部下发了狠抓增收节支的紧急通知。各地区、各部门认真贯彻落实，并已初见成效。

1—5 月，全国财政收入 7061.31 亿元，完成预算的 39.2%，比去年同期增加 598.73 亿元，增长 9.3%。其中，中央财政收入 3767.11 亿元，完成预算的 37.5%，由今年一季度时的比去年同期下降 7.8% 上升为比去年同期增长 3%。地方财政收入 3294.20 亿元，完成预算的 41.3%，比去年同期

增长17.5%。1—5月,中央财政收入增长速度偏低,除企业经济效益下降等原因外,主要是受预算中既考虑到的一些特殊减收因素的影响。如外贸企业出口退税比去年同期增加,关税税率、证券交易印花税税率和金融保险业营业税税率下调及国有股减持政策暂停实施等。

1—5月,全国财政支出6334.39亿元,完成预算的30%,比去年同期增加1010.16亿元,增长19%。其中,中央财政支出2015.23亿元,完成预算的31.4%,比去年同期增长11.5%;地方财政支出4319.16亿元,完成预算的29.4%,比去年同期增长22.8%。全国财政支出增长偏快,主要是受2001年第四季度调整机关事业单位职工工资翘尾、国债投资下达较快等因素的影响,但也与支出控制不严、花钱大手大脚等问题有关。

全国财政收支情况虽有起色,但完成全年预算仍然十分艰巨,形势不容乐观。各地区、各部门必须继续认真贯彻九届全国人大五次会议预算决议和全国增收节支工作电视电话会议精神,进一步抓好落实工作。

**(一) 实施好积极财政政策。**扩大投资,刺激消费,促进出口,实现经济增长的调控目标。特别是要在保证工程质量的前提下,加快国债项目建设进度,进一步严格资金监管,使之尽快建成并发挥效益,确保国民经济持续快速健康发展。

**(二) 严格控制税收优惠。**税收政策的调整和税收制度的立法权在中央,必须坚决维护税法的统一性和严肃性,绝不允许越权减免税收,坚决制止以破坏税政统一为代价促进经济增长的错误做法。抓紧清理现行税收优惠政策,已到期的各项税收优惠政策一律停止执行,并按期恢复征税;纠正和废止地方、部门违反统一税法规定擅自出台的减税、免税、先征后返等各种税收优惠政策。严肃查处擅自出台新的税收优惠政策的行为,并在全国通报。在此基础上,遵循WTO关于国民待

遇和公平竞争的原则,逐步完善涉外税收政策,实现公平税赋、平等竞争。

**(三) 依法加强税收征管。**继续认真贯彻执行“加强征管,堵塞漏洞,惩治腐败,清缴欠税”的工作方针,大力整顿和规范税收秩序。强化税收征管,抓住重点,实行专项整治。坚决制止和纠正“包税”等各种不规范做法,严厉打击“偷、逃、骗”税现象,努力做到应收尽收。大力清理陈欠,严格控制新欠。密切监控关税税率下调后关税和进口环节税收的征管情况,继续保持打击走私的高压态势。加强出口退税管理,严厉打击各种出口骗税行为。加强对“免、抵、退”税企业生产经营及出口情况的检查与监控。加强对非税收入的征管,确保非税收入应收尽收。

**(四) 严格控制财政支出。**各项支出都严格按预算和进度执行,不该花的钱坚决不花。要维护预算的严肃性,今年各级财政除对救灾等少数急需的特殊支出外,原则上不再追加新的支出项目。收入不够好的地区,要在抓紧组织收入的同时,实事求是地适时按法定程序相应调整支出预算,保证财政收支平衡和重点支出需要。要在严禁公款旅游,大力控制会议费、招待费、差旅费和出国考察培训经费等一般性支出的同时,优先保证机关事业单位国家规定工资发放、农村义务教育投入、公检法司正常经费和社会保障等重点支出的需要。地方的超收收入也应主要用于这些方面并逐步解决历史遗留问题。

**(五) 勤俭办一切事业。**要居安思危,发扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统。各单位、各行业都要加强内部检查和监督,严肃财经纪律,加强财务管理。认真清理和逐步规范国家规定对个人发放的津贴、补贴等,已对个人发放的一律不得再提高发放标准、扩大发放范围。违反规定的,要严肃查处,坚决遏制滥发钱物、互相攀比之风。进一步加强行政事业单位的现金管理,尽快研究

制定最大限度地控制现金支付的办法和措施，对机关事业单位职工个人支付，逐步实行不用现金和实物的办法，堵塞支出管理漏洞。坚决制止各种“形象工程”、“政绩工程”，严禁铺张浪费、奢侈挥霍。无论是重点支出，还是一般性支出，都要精打细算，力求节约，讲究效益。严厉查处讲排场、比阔气、花钱大手大脚等各种铺张浪费行为。

**(六) 积极推进各项财政改革。**通过深化各项财政改革，促进增收节支。进一步落实所得税收入分享改革，完善省对下财政体制。加强和规范专项资金管理，完善专项转移支付资金管理办法。积极深化“收支两条线”管理改革，加强监督检查，严肃查处应收不收、应罚不罚的行为，并选择典型案件予以公开曝光，确保财政性资金的依法收缴和清算。扎实推进预算管理制度改革，继续扩大国库集中收付制度实施范围，各种预算内

外资金收缴都要直接进国库或财政专户，取消各类“收入过渡户”，能实行国库直接支付的要尽可能实行。大力推进和完善政府采购制度，在严格规范管理的基础上，逐步扩大政府采购的规模和范围，力争今年政府采购规模达到 1000 亿元以上，其中，中央单位争取达到 200 亿元以上。

**委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：**

完成 2002 年预算，对促进国民经济持续快速健康发展，推动社会进步，维护社会稳定，具有重大的政治、经济和社会意义。让我们更加紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，高举邓小平理论的伟大旗帜，按照“三个代表”重要思想的要求，统一思想，提高认识，明确任务，坚定信心，顽强拼搏，狠抓落实，确保圆满完成全年预算，以优异成绩迎接党的十六大的胜利召开！

# 全国人民代表大会财政经济委员会 关于 2001 年中央决算的审查报告（书面）

——2002 年 6 月 29 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

全国人民代表大会财政经济委员会根据全国人大常委会委员们的审议意见，在 6 月 18 日、19 日初步审查的基础上，结合审计署审计长李金华受国务院委托所作的《关于 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，6 月 27 日对财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于 2001 年中央决算的报告》和《2001 年中央决算（草案）》进行了审查。现将审查意见报告如下：

国务院提出的 2001 年中央决算（草案），中央财政总收入 9174 亿元，比预算增加 751 亿元，完成预算的 108.9%；中央财政总支出 11770 亿元，比预算增加 749 亿元，完成预算的 106.8%。收支相抵，中央财政赤字 2596 亿元，比预算减少 1.83 亿元。

2001 年，国务院及其有关部门认真贯彻中央确定的方针政策，落实《第九届全国人民代表大会第四次会议关于 2000 年中央和地方预算执行情况及 2001 年中央和地方预算的决议》，继续实施积极的财政政策，努力组织财政收入，保障重点支出，深化财政制度改革，规范收支管理，对促进国民经济和社会各项事业的发展发挥了积极作用。去年 12 月国务院向全国人大常委会报告了预计财政超收收入安排使用情况，预算超收收入主要用于基本建设支出和调整工资支出、补充全国社会保障基金等。2001 年中央预算完成情况是好的。中央预算执行中也有些项目没有完成预算，

应当引起高度重视。

审计署继续加大审计力度，坚持“全面审计，突出重点”的方针，进一步突出对重点领域、重点部门和重点资金的审计监督，在整顿和规范市场经济秩序，促进依法行政，加强廉政建设，保障国民经济持续快速健康发展等方面发挥了重要作用。审计结果表明，2001 年中央预算执行和其他财政收支情况是好的，但也存在一些不容忽视的问题，有些还比较严重。主要表现在：税收征管中仍然存在违规减免缓税、征收过头税，甚至截留税款等违纪违法现象；一些有预算外收入的部门，隐瞒转移收入、滥发钱物；一些部门不按规定编制预算和批复下属单位预算、擅自调整预算；中央财政转移支付预算编制和执行有待进一步规范；长期建设国债项目中存在违规招投标、暗箱操作以及不能按期完工等问题；一些政府性基金管理不善，等等。建议国务院责成有关部门和地方，对审计查出的问题，切实加强整改，严格制度，杜绝漏洞，限期纠正，对责任人员依法追究，并在 2002 年底前将纠正情况和处理结果向全国人大常委会提出报告。国务院在审计工作报告中提出的加强中央预算管理的意见是可行的，各有关部门要认真加以落实。

财经委员会认为，2001 年中央预算完成情况是好的，建议批准《2001 年中央决算（草案）》和《关于 2001 年中央决算的报告》。

为进一步做好财政工作，财经委员会提出如

下建议：

(一) 强化税收征管，整顿和规范税收秩序。全面落实税收征管法，切实依法计征，严禁越权减免。认真实施所得税分享改革，严格按改革方案组织收入入库。积极深化“收支两条线”管理改革，严肃查处应收不收、应罚不罚的行为，确保财政性资金的依法收缴和清算。

(二) 加强预算支出管理，勤俭办一切事业。严格按全国人大批准的预算执行，维护预算的严肃性。坚决制止各种“形象工程”、“政绩工程”。大力控制会议费、招待费、差旅费和出国考察培训经费，严禁公款旅游。要珍惜使用财政资金，力求节约，讲究效益。对违法违规使用财政资金的要严惩不贷。

(三) 深化预算制度改革，推进依法理财。进一步完善部门预算编制工作，中央各部门要切实细化预算，编制项目预算，按时向所属单位批复预算。

改进和规范中央财政转移支付预算的编制和执行，清理补助地方支出项目，进一步规范支出分配的方法，提前编制补助地方支出预算，及时下达预算指标和拨付预算资金。加强政府外债收支的预算管理。改进政府性基金收支管理，完善基金收支预算的编制工作，加强对基金使用的监管。

(四) 用好国债资金，提高资金使用效益。要采取有力措施实现 1998 年以来开工建设的大部分国债项目能在今年内基本完工的目标。加强国债项目的竣工验收和决算审计，切实防止国债资金的截留挪用和损失浪费。

(五) 继续加大审计监督力度，扩大审计范围。审计工作中要注意突出重点和连续审计，对审计中查出的问题要追踪其整改情况。继续做好部门决算审签的试点工作。要高度重视审计查出的问题，认真执行审计决定。

以上报告，请予审议。

## 关于 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告

——2002 年 6 月 26 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

审计署审计长 李金华

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2001 年，审计机关在党中央、国务院的正确领导下，认真贯彻“三个代表”重要思想，紧紧围绕经济建设和政府工作中心，坚持“全面审计，

突出重点”的方针，进一步突出对重点领域、重点部门和重点资金的审计监督，加大对重大违法违规问题和经济案件的查处力度，在整顿和规范市场经济秩序，促进依法行政，加强廉政建设，保障国民经济持续快速健康发展等方面，发挥了重要作用。

今年的中央预算执行审计，主要审计了中央

预算收支和专项转移支付的管理情况,中央税收征管情况,国务院各部门预算执行情况,长期建设国债和农村电网改造资金、退耕还林试点工作资金、铁路建设资金的管理使用情况,中国银行、中国人民保险公司资产负债损益情况,以及部分党政领导干部和国有企业领导人员任期经济责任情况。同时,对2000年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正整改情况进行了检查。

## 一、2000年度审计查出问题的纠正和整改情况

国务院及其各部门对去年审计查出的问题非常重视,按照全国人大常委会的要求,结合整顿和规范市场经济秩序,积极采取措施,认真进行整改,纠正情况是好的。据统计,截止2001年底,已追回各类被挪用的财政资金105亿元,上缴财政各项税金和罚款106亿元,调整会计账目960亿元,移交有关部门立案查处的案件195起,已有397人受到党纪政纪处分或被追究刑事责任。

财政部十分重视整改工作,积极采取措施,研究制定办法,审计查出的问题已得到纠正。财政部原商贸司与原内贸部弄虚作假挪用的事业费3763万元,已全部收回,主要当事人受到了党纪政纪处分。财政部一些司局自行向本系统对口处室安排的财政资金2225万元,已在办理2000年中央与地方结算时全部扣回。

税务总局、海关总署、人民银行认真落实审计决定,研究制定了具体的整改措施。截止2001年底,国税系统已补征税款29.15亿元,占应补征的91.5%;已纠正违法违规问题419个,占应纠正的90%,是近年来执行审计决定最好的一年。海关系统已纠正违法违规问题64个,占应纠正的77%,涉及金额4.3亿元。人民银行对预算执行审计查出的问题已纠正4.27亿元,占应纠正

的63%;国库审计查出的问题已全部纠正。

国务院其他部门和单位也十分重视审计决定的落实工作。截止2001年底,已结转收入、归还原渠道或上缴财政资金9.99亿元,占应纠正的70%。15个部门对擅自调整支出预算的问题,表示今后要积极采取措施,认真编制和执行部门预算,切实解决预算编制粗、执行不严格的问题。

其他财政收支审计查出问题的纠正情况也普遍好于往年。截止2001年底,挤占挪用的国债资金4.77亿元已全部归还原渠道,滞留在各级财政和项目主管部门的国债资金22.71亿元已全部拨付到位。各地各部门逐步规范工程招投标管理,为保证国债项目工程质量发挥了一定作用。福建、湖南等省还对严重违法违规问题的责任人员进行了严肃处理。

公路建设资金审计查出问题的整改工作力度大,效果好。截止2001年底,9个省区市越权批准设立的23项基金和收费项目,有11项已经停止征收,其余各项正在整改。挤占挪用的公路建设资金已归还64.2亿元,占94%。交通部对公路建设项目招投标和工程监理中存在的问题,用3个月的时间进行了集中整顿,完善了“专家评标,项目法人定标,政府主管部门全过程监督”的评价体系。

截止2001年底,天然林保护资金审计查出的问题已纠正9.36亿元,占应纠正的94%。重点城市排污费审计查出的问题已纠正2.03亿元,占应纠正的59%。中央科技经费审计查出的问题已纠正46.15亿元,占应纠正的85%。19个省区市工商行政管理机关已上缴财政或归还原渠道资金5.5亿元,其中,北京、天津等10个省区市审计决定的落实率超过80%。

农业银行认真落实审计决定,截止2001年底,应上缴的各项税金和罚款1.23亿元已全部缴纳,对233名责任人员分别给予了开除、撤职等

行政处分,涉嫌经济犯罪的12名责任人员已移交司法机关立案查处。同时,针对违规经营比较突出的问题,进一步规范了信贷业务运作流程,落实了贷款的管理和清收责任。

截止2001年底,1290户大中型国有及国有控股企业审计查出的偷漏税款、私设“小金库”等应上缴财政的资金,已上缴67.26亿元,占应上缴的89%。移送司法机关的74起案件,已立案查处67起。

对加强中央预算管理的意见,国务院已责成有关部门认真研究落实。财政部扩大了试行部门预算的范围,进一步细化了部门预算,各部门已从今年起正式编制基本支出预算和项目支出预算。国家计委专门召开会议,研究提出了加强国债资金和工程质量管理、加快国债项目建设等措施,确定2002年发行的长期建设国债,主要用于在建项目和西部大开发。财政部等部门已着手研究修订国务院1987年发布的《关于违反财政法规处罚的暂行规定》,以进一步严肃财经纪律,更好地适应整顿和规范市场经济秩序的需要。

## 二、2001年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况

从审计情况看,2001年中央预算执行和其他财政收支情况是好的。国务院有关部门认真贯彻落实积极财政政策,加大对西部大开发、基础设施建设和“两个确保”等方面的投入,继续提高国家公教人员的工资水平,为进一步拉动内需,促进经济增长发挥了重要作用。

财税部门按照全国人大批准的年度预算,努力组织收入,坚持依法治税,加强税收征管,严厉查处各种偷税、骗税和抗税行为,省级国税部门开政策口子的现象明显减少,税收秩序进一步规范,2001年税收增收突破2000亿元。按照建立公共财政框架的要求,加大了部门预算、国库集

中收付和政府采购的改革力度,进一步规范支出管理,优化支出结构,特别是中央财政大规模增加了社会保障支出,2001年达900多亿元,比1998年增长4倍多。国家财政对经济和社会各项事业发展的支持力度明显增强,宏观调控作用得到了较好发挥。

各地区、各部门进一步完善国债资金和其他专项资金的管理办法,规范工程和项目管理,加大监督检查力度,有效促进了专项资金的及时拨付,配套资金到位率也逐年提高,挤占挪用等严重违规问题逐步减少,资金的使用效益继续提高。

国务院各部门遵守财经法纪的观念进一步增强,不断建立健全规章制度,加强部门预算管理,依法理财的水平逐步提高。经过连续几年的审计,国务院各部门重大违法违规问题明显减少。

但从审计情况看,中央预算执行和其他财政收支中仍存在一些违法违规和管理不规范、政策执行不到位的问题,有些部门二三级单位的违法违规问题还比较突出。

### (一) 中央预算管理中存在的主要问题

审计2001年中央预算管理情况,查出的主要问题是:

1、2000年,财政部将应收回的储备粮轮换费用结余和其他专项收入11.7亿元,直接留给中国储备粮管理总公司,作为流动资金和开办费。这部分收支没有在当年预算中予以反映。

2001年,财政部将应从山西、安徽等5省结算收缴的专储粮救灾差价收入1.09亿元,直接抵顶了应拨付的专储粮利息费用补贴,未在预算中反映。这种做法,没有完整地反映当年预算收支规模。

财政部今后要严格预算管理,加强收缴,有关地方和部门要及时上缴,以保证预算收支的准确、完整。

2、1999至2001年,财政部每年预拨农业银

行第四季度扶贫贷款财政贴息资金共 5.44 亿元，至今未与农业银行总行办理结算。财政部今年内要尽快清算。

3、回收的农业综合开发有偿资金未及时安排用于支持农业开发方面的支出，仍滞留在农业综合开发办公室账户。财政部今后要按国家规定加强对回收资金的管理，努力提高财政资金使用效益。

4、中央财政举借政府外债的预算管理办法要进一步完善。根据预算法实施条例规定，中央财政本年度举借的国内外债务和还本付息数额应当在本级预算中单独列示。目前，财政部已将对外发行债券收支纳入了中央预算，但对中央财政统借统还贷款的收支未纳入中央预算，对中央财政统借自还贷款的债务收支也未纳入预算管理。今后财政部要按照预算法的有关规定，尽快完善办法，研究解决。

5、截止 2001 年底，财政部准备用于对外偿债的资金已达 300 多亿元人民币，长期存在国际司。但中央财政又在预算中安排资金，用于应由地方承担的统借自还项目的还本付息，加大了中央财政的负担。从审计情况看，这些资金管理也比较混乱，一直没有规范的管理办法，并且积存的资金被分别存入多个账户中，其中部分资金以大额存单方式搞定期存款，存在一定风险。财政部要加强对这部分资金的管理，并尽快研究提出规范的管理办法，报国务院审批。

## (二)中央专项转移支付管理中存在的主要问题

近年来，财政部根据加快财政体制改革的要求，加强对专项转移支付的管理，在缓解地方财政压力，引导地方投资方向，促进经济建设和社会各项事业发展等方面，发挥了一定作用。但从审计情况看，目前专项转移支付在项目设置、预算管理和具体执行中还存在着一些不合理、不规范

的问题。

1、项目单位过多，资金使用分散。专项转移支付是中央财政为实现特定的宏观政策目标而设立的，具有特定的用途。但从审计情况看，2001 年中央财政安排的 221 项专项转移支付，具体分配到了 28000 多个项目，涉及面广，内容繁杂。有的明显用于地方事权范围内的支出；有的用于解决中央与地方的财力分配；有的在实际执行中改变投向，未用于特定对象；还有个别项目设置时间过长，早已名不副实，没有及时进行清理。这些问题的存在，使专项转移支付不能很好地体现特定的政策目标，不利于发挥其应有的导向作用。

2、预算编制和执行不够规范。一是资金分配还缺乏科学、合理标准和依据。目前财政部管理的专项转移支付共 221 项，有 41 项没有明确的管理办法。有的在下拨前对可以分配到具体项目的，却没有落实到项目；有的没有根据接受补助对象的实际情况，一律采取平均分配的办法；还有些本应按因素法进行分配的项目，却采取基数分配的办法。

二是有些预算批复和资金拨付迟缓，影响了资金的及时安排和使用。

## (三)中央税收征管中存在的主要问题

审计 14 个省国税部门 2001 年中央税收征管情况，重点检查了 51 个地级和 278 个县级国税局，占这些地区地县级国税局总数的 30%，并延伸了 1640 个纳税单位。审计发现，当前税收征管中仍存在着一些违反税收法规的问题，其中影响中央收入 43 亿元。

长期以来，由于税收征管注重计划考核，而在实际执行中，有的将计划完成情况与自身的奖励挂钩，导致一些税务部门为了完成税收计划和获取奖励，人为调节税收进度，有的征收过头税，有的隐瞒税源。审计查出瞒报税源金额 12.63 亿元。

一些国税部门由于受地方政府干预或自身执法不严、征管不力,违规减免缓税和应征未征税款问题比较突出。有的执法犯法,为牟取地方或小团体利益,大量截留国家税款。如新疆吐鲁番地区国税局 1998 年至 2001 年 9 月,以“代征代扣手续费”和“解决稽查办案经费”的名义,从国库中提退增值税 1.05 亿元,动用其中的 8982 万元,兴建吐鲁番国际大酒店。该酒店集办公、住宿、餐饮和娱乐为一体,建筑面积达 2.5 万平方米。当地国库和财政部门甚至参与其中,分别牟取 140 万元和 400 万元的好处费。目前,国务院已责成财政部、税务总局和人民银行组织力量,对该问题进行严肃查处。

#### (四) 国务院各部门预算执行中存在的主要问题

##### 1、 人民银行系统

审计人民银行总行及 140 家分支机构 2000 年预算执行情况,查出管理费和其他支出超支 8.51 亿元,账外资产 2.4 亿元等问题。这主要与人民银行现行的预算管理缺乏硬性约束有关。目前,财政部对人民银行实行“总额控制,分项核定”的预算管理办法,人民银行的业务经营收支与自身的费用支出没有分开,加之实际执行中约束力不强,很容易出现管理费超支现象,影响利润上缴。

延伸审计人民银行再贷款和再贴现情况,发现的主要问题是审查监管不力,存在一定的风险隐患。一是再贷款业务手续不完备,监督不严,有 13.55 亿元再贷款被挤占挪用。如山西省运城市财政局在 2000 年 9 月至 2001 年 6 月间,挪用人行发放的农村基金会债务兑付专项再贷款 7800 万元,用于买卖国债和平衡财政预算。

二是对商业银行申请的再贴现业务,审查把关不严。抽查发现,人行部分分支机构办理的再贴现业务中,利用虚假增值税发票贴现和重复利

用票据贴现等问题金额达 69.71 亿元,其中 11.27 亿元已流入股市。如人行深圳中心支行审查不严,致使 3 户企业在没有真实贸易背景的情况下,重复使用增值税发票,或用虚假的增值税发票开立银行承兑汇票,套取银行资金 6.47 亿元,后又将其中的 2.28 亿元作为保证金,在其他银行开立汇票,循环套取银行资金,严重扰乱了票据市场秩序。

##### 2、 原出入境检验检疫系统

审计原出入境检验检疫系统 21 个直属局及部分分支机构 1999 至 2000 年财务收支情况,发现的突出问题是隐瞒转移收入 13.71 亿元,主要用于滥发钱物,金额达 6.39 亿元。此外,还巧立名目、自定标准,直接用预算外资金、事业经费和职工福利基金等发放钱物 2.62 亿元。如广东省南海出入境检验检疫局只有 124 名职工,从 1998 年至 2001 年 4 月,用隐瞒转移的收入发放钱物共计 3485 万元,人均达 28 万多元。

造成上述问题的原因,主要有两点:一是没有真正实行“收支两条线”。多年来,财政部对出入境检验检疫系统一直实行“核定收支、定额上缴、超支不补、结余留用”的预算管理办法,实际形成了收支挂钩、多收多支。二是政企不分。有些出入境检验检疫局所办实体与机关在人财物上没有完全脱钩,有的甚至是“空壳”公司,隐瞒转移的收入大多是通过这些实体来实现的。此外,该系统近年来机构变动频繁,管理相对松弛,也造成一些单位为牟取小团体和个人利益,突击滥发钱物。

这次审计结束以后,质检总局对审计查出的问题高度重视,专门制定下发了《关于进一步加强财务管理防止违法违纪问题的若干规定》,提出了深化“收支两条线”改革、加强财务管理、规范财务行为等 8 项措施,并组织全系统认真整改,目前已上缴财政 7974 万元,滥发的钱物已清退收

回 1551 万元,已调整账务等 14.92 亿元。2002 年初,审计署又组织对该系统 21 个直属局和部分分支机构 2001 年度财务收支进行审计,查出的违法违规问题金额大幅减少,第一次审计发现的问题基本得到纠正。

### 3、国务院其他部门

审计国务院其他 55 个部门、单位 2001 年预算执行情况,查出 39 个部门隐瞒事业和经营收入 8.56 亿元,17 个部门未按规定上缴预算收入和预算外资金 7.13 亿元,31 个部门挪用财政资金用于行政经费、基建和对外投资等 4.93 亿元。与往年相比,这些问题总体上呈下降趋势,而且主要集中在一些收入较多的部门和二、三级预算单位。

审计发现,不按规定编制和批复预算的问题仍比较突出,涉及 29 个部门。主要是预算编制不完整,支出预算没有细化到项目和资金使用单位,擅自调整支出项目,预留预算资金,越级或延迟批复预算,有的甚至编制虚假预算,套取财政资金。

国家林业局 2001 年林业事业费预算编制过粗,有 78.8% 没有细化到具体项目;批复所属单位林业事业费预算随意性较大,擅自调整 8979 万元,占 19%。另外,该局及所属单位还套取财政贴息资金 6839 万元。其中,1994 至 2001 年,国家林业局将林业基金管理总站、森林国际旅行社、北京林业大学等单位的经营性贷款、基建贷款 3.26 亿元,以林业和治沙项目贷款的名义,向财政部申报贴息,套取贴息资金 3044.4 万元;1999 至 2000 年,林业局及基金管理总站未按实际贷款数,而是按照下达给各单位的贷款指标数,多报林业和治沙项目贷款 7.18 亿元,冒领财政贴息资金 3794.7 万元。基金管理总站将这些资金中的 4064 万元,先拨给 21 家原林业局直属企事业单位和地方林业部门,又以“占用费”和“返还款”的名义从这些单位全部收回,隐匿于账外,其

中 1464 万元用于弥补自身经营亏损,2600 万元用于归还贷款。1994 至 2001 年,基金管理总站还违反规定,向林业局直属单位和地方林业部门累计拆借资金 4.02 亿元。国家林业局对审计查出的问题非常重视,专门召开党组会议,研究提出了清理整顿基金管理总站、建章立制和强化预算管理等 9 项措施,并要求下属各单位认真进行纠正和整改。

根据全国人大常委会的要求,今年审计署还扩大了部门决算审签试点的范围,对国务院 15 个部门和单位 2001 年度决算(草案)进行了审计。从审计情况看,这些部门的决算比较全面地反映了预算执行结果和事业发展状况,但也存在虚列支出、少计资产、结余不实,少汇、漏汇所属单位报表等决算不实的问题。对这些问题,审计长已签署意见,财政部将在办理部门决算时予以调整、纠正。

### (五) 长期建设国债管理中存在的主要问题

审计 16 个省区 2000 年长期建设国债管理使用情况,检查资金总额 420 亿元,占当年中央安排地方国债资金的 42%。从审计情况看,党中央、国务院实施积极财政政策的决策是完全正确的,对于集中力量办大事,充分发挥各方面资金的使用效益,进一步拉动经济增长,优化经济结构发挥了重要作用。各地区、各部门认真贯彻执行积极财政政策,进一步完善长期建设国债的有关制度,资金的管理使用情况也是好的。但审计发现,部分项目还存在违规招投标和违法分包、非法转包等问题。这次审计的 16 个省区都不同程度地存在违规招投标问题,有的甚至弄虚作假,暗箱操作;抽查的 571 个项目中有 74 个项目存在违法分包、非法转包工程的问题,造成建设资金流失 1.24 亿元,占合同金额或已结算工程价款的 2.7%。

贵州省高速公路开发总公司原总经理卢万里

(原全国人大代表、贵州省交通厅厅长), 在 1999 至 2001 年间, 勾结个体商人谢飞, 在公路建设和材料采购的招投标中, 弄虚作假, 暗箱操作, 将国债建设项目发包给谢飞开设的多家关联公司。其间, 审计署和国家计委曾多次明确要求予以纠正, 但卢万里等人阳奉阴违, 继续顶风作案, 在材料采购中虚报价格, 以次充好, 牟取暴利, 累计造成国家建设资金损失达 9800 多万元, 卢万里个人涉嫌重大经济犯罪。2001 年底, 审计署将上述情况向国务院作了报告, 目前中纪委、监察部正在进一步查处。

审计署将长期建设国债的审计情况向国务院作了专题报告, 国务院已要求国家计委等部门组织力量进行深入检查, 并研究提出进一步加强国债项目管理、加快项目进度的措施和办法。

#### (六) 专项资金管理中存在的主要问题

##### 1、农村电网改造资金

审计农村电网改造实施情况, 共检查农网改造资金 921 亿元, 占一期投资总额的 47%, 抽查了 1570 个县约 20% 的改造项目, 同时对 1690 个县的农电体制改革和同网同价情况进行了调查。从审计和调查情况看, 党中央、国务院作出的“两改一同价”重大决策, 取得明显成效, 对提高农民生活质量, 加快农村经济发展起到了积极作用, 许多农民由衷地称赞农网改造是“德政工程”、“民心工程”。但从审计情况看, 在资金和项目管理上也存在一些不容忽视的问题。

审计农网改造资金, 共查出各类违法违规问题金额 29 亿元, 占审计资金的 3.15%。主要是一些地区的电力部门和基层电力企业挤占挪用农网改造资金 10.72 亿元, 用于其他项目建设和经费开支; 少数地方利用农网改造之机, 随意向农民乱收费、乱摊派, 严重损害农民利益。据对陕西、河南等 10 个省抽查统计, 共向农民乱收费、乱摊派达 1.5 亿元。有的基层电力企业向农民多收进

户线和电表购置费, 有的乡镇和村委会也乘机搭车收费。

审计署将审计和调查情况向国务院作了专题报告, 国务院领导批示要求国家计委等部门认真研究, 提出整改措施。国家电力公司非常重视, 制定下发了加强农网改造工程管理方面的规定, 并积极进行整改。目前, 乱收费、乱摊派和挤占挪用等问题大部分已得到纠正。

##### 2、退耕还林试点工作资金

审计 17 个省区市和新疆生产建设兵团 1999 年至 2001 年 6 月退耕还林试点工作资金管理使用情况, 共检查 331 个试点县, 1361 个财政、林业、粮食等主管部门, 广大审计人员深入到 3500 多个乡镇和 64000 多农户进行了实地调查。从审计情况看, 退耕还林试点工作成绩显著, 政策贯彻落实情况良好, 这些地区试点计划已完成 97.5%, 90% 以上的资金使用合规, 广大农户对中央政策非常拥护。但审计也发现了一些问题。

一是补助资金拨付不及时, 主要滞留在省地两级。截止 2001 年 6 月, 有 5 个省区省级财政滞留粮食补助资金 3.1 亿元, 占应拨付的 76.5%。这种情况, 在一定程度上影响了国家对退耕农户现金和粮食补助的兑付进度。审计的 331 个试点县, 退耕农户的现金和粮食补助兑现率只达到 78.3% 和 82.3%。由于兑付不到位, 造成部分农民生活困难, 退耕还林的积极性受到挫伤, 有的地方甚至出现拔苗复耕现象。

二是一些地方的林业、粮食、财政等部门挤占挪用补助资金 1.1 亿元; 一些乡镇和项目单位弄虚作假, 虚报退耕还林试点完成量, 骗取各项补助 5047 万元。少数干部甚至借机侵吞资金, 这次审计共向纪检监察机关移交案件 11 起, 涉案 13 人, 金额 112.9 万元。

国务院对审计反映的情况非常重视, 目前已制定下发了《关于进一步完善退耕还林政策措施

的若干意见》，有效促进了退耕还林工作的顺利实施。

### 3、铁路建设资金

审计北京铁路局等 10 个单位 1999 至 2000 年度铁路建设资金管理使用情况，审计资金 1048 亿元，占铁道部系统铁路建设资金总额的 90%，同时检查了 21 个重点铁路建设项目，发现的主要问题：

一是截留、挪用铁路建设资金和其他资金。12 个省的有关部门挪用地方铁路附加费和征迁费 10.39 亿元，用于委托贷款、投资股市、定期储蓄，甚至挥霍浪费。5 个铁路局挪用铁路更新改造资金 5.93 亿元，用于兴建楼堂馆所。如北京铁路局 1994 至 2000 年，在未经任何部门正式审批的情况下，擅自动用铁路更新改造资金 4.7 亿元，兴建四星级标准的北京铁路职工文体活动中心，建筑面积 7.5 万平方米，目前主体工程已基本完工，处于闲置状态。另外，有 7 个铁路局滞留和闲置铁路建设资金 36 亿元，没有充分发挥资金的使用效益。

二是建设项目管理不严，损失浪费比较严重。这次审计的 21 个项目，有 8 个存在招投标不规范和违法分包、非法转包的问题，涉及资金 57 亿元。有的项目决策失误，损失浪费严重。如铁道部 1995 年从加拿大和西班牙采购钢轨 8.46 万吨，因质量不合格在铺轨过程中发生断裂，造成直接经济损失 8703 万元。

#### (七) 金融机构资产负债损益中存在的主要问题

审计中国银行总行、7 家省级分行和 156 家支行，以及中国人民保险公司及其 3108 个分支机构的资产负债损益情况，发现违规经营、财务收支核算不实等违法违规问题比较突出。

中行系统的违规经营问题，主要表现为违规放贷、账外经营、违规开立信用证，以及违规签

发银行承兑汇票等。对以前年度违规经营的问题，中行有些分支机构没有及时清理纠正，而且还采取弄虚作假的手法，名义上向信誉好的客户发放贷款，实际是转移信贷资金，用于弥补自身历年违规经营造成的缺口，或冲抵以前年度发放的不良贷款。

人保公司系统的违规经营问题，主要表现为无序竞争比较严重。13 个省的人保公司为了争夺保险市场份额，采取少收保费、高比例退费和返还手续费等办法，随意降低保费费率；25 个省市的人保公司存在人情赔付、虚假理赔等问题，有的甚至编造假赔案件套取资金，用于超规定比例返还保户手续费；保险代理市场混乱，无证代理情况十分普遍，代理手续费支付随意性较大。

此外，审计还查出严重违法违规和涉嫌经济犯罪案件线索 54 件，涉案人员 78 人，涉案金额 27.9 亿元。如中行广东番禺支行 1995 年以来，假借自办公司或客户的名义，开设账户近百个，截留隐匿贷款利息收入 2.43 亿元，用于违规拆借资金、吸存放贷和开展信用证业务，累计发生额 13 亿元。该支行原行长和信贷科长等人，还先后从中动用 2 亿元资金从事外汇买卖，并将非法套取的外汇 1345 万美元私自汇出境外。目前，有关犯罪嫌疑人已被逮捕。

审计署将审计情况向国务院报告后，中行和人保公司按照国务院领导的批示要求，除对 2000 年以前发生的上述问题认真加以纠正外，还研究提出了加强内部管理，规范经营行为的措施。

#### (八) 党政领导干部和国有企业领导人员任期经济责任审计情况

受中组部和中央金融工委的委托，审计署直接组织审计了科技部、原国家建材局、中国人民保险公司和交通银行 4 个单位，以及中国建筑工程总公司、中国东方电气集团公司等 8 户国有重要骨干企业原领导人员的任期经济责任情况，未

发现他们有个个人经济问题。但这些单位仍存在一些违法违规问题，其中 8 户国有重要骨干企业经营管理中存在的问题比较突出。

一是由于诚信意识不强，核算不规范，有的甚至弄虚作假，致使企业会计信息失真问题较为严重。二是由于决策机制不完备、疏于管理、内部控制薄弱，导致国有资产损失浪费严重。如东方电气集团所属财务公司，在 1997 至 1998 年间，被一私营业主以借款名义骗取 630 万美元和 4580 万元人民币，一直没有归还，所借美元全部汇往境外，负责担保的公司已经停业，抵押资产的产权大部分已转移或无法确认。该公司在上亿元国有资产面临损失的情况下，不仅没有采取保全措施，反而在 2001 年 6 月再次借给该私营业主 450 万元。此案已由公安部立案侦查，目前财务公司原总经理和该私营业主均已被批捕。

此外，审计还查出有的企业下属单位领导干部以权谋私、贪污受贿、挪用公款等涉嫌个人经济犯罪案件线索 22 件，涉案人员 61 人，涉案金额 5.98 亿元。

这次中央预算执行审计结束后，审计署对查出的问题依法进行了处理。对违反财政财务法规的问题，已分别下达了审计意见和审计决定，要求有关部门和单位认真进行纠正，其中违规减免缓税、应征未征税款的，限期予以补征；隐瞒转移收入、挤占挪用资金的，要求结转收入，收回资金；违规招投标，违法分包、非法转包工程的，督促有关部门严肃查处，认真整改；会计账务处理不合规的，限期调整有关账目。对涉嫌经济犯罪的案件线索和应当追究党纪政纪责任的人员，已按有关规定移交司法机关或纪检监察部门立案查处。对制度规定不完善、管理不规范的，已经建议有关部门建章立制，切实加强内部管理。对涉及国家政策方面的问题和一些重大项目的审计情况，及时向国务院作了报告，国务院已责成有

关部门研究整改。这次审计查出问题的纠正情况和整改结果，国务院将在 2002 年底前向全国人大常委会作出专题报告。

### 三、加强中央预算管理的意见

#### (一) 进一步严格部门预算管理

当前，中央财政已开始全面实行部门预算，这对规范预算行为、强化预算管理发挥了积极作用。但从审计情况看，在实际执行中还存在预算编制不完整、不规范，没有细化到具体项目和单位，预算批复和资金拨付不及时，年度执行中随意调整等问题，导致了部门预算改革不彻底，难以达到应有的效果。财政部要在总结经验的基础上，尽快研究提出科学合理的预算分配定额和标准，严格预算编报程序，加强审核把关；要结合当前深化“收支两条线”改革，加快实行预算内外资金统管的财政综合预算，全面反映部门预算内外资金的收支状况，增强预算透明度。各部门要按统一规定编制预算，做到完整、细化，落实到具体项目和使用单位，并严格执行批复的预算，不得随意调整。从根本上看，要解决当前部门预算管理中存在的问题，必须尽快修订完善预算法及相关法律法规，重点对部门预算、国库集中收付等作出相应的法律规定，促进深化预算改革，提高预算的法律约束力。

#### (二) 改革专项转移支付制度

建立规范的财政转移支付制度是分税制财政体制改革的重要目标，对于规范预算分配行为，增强中央调控能力，促进地区经济均衡发展具有重要意义。但我国现行的转移支付制度是 1994 年确定的，带有明显的过渡特征，执行中随意性较大，影响了分税制财政体制改革的进一步深化，同时也容易助长“跑部钱进”的现象，不利于廉政建设。因此，必须对现行转移支付制度进行改革完善，当前首先要改革专项转移支付制度。财政部

要尽快对现有的专项转移支付项目进行清理、整合，取消已到期和不需要的项目，归并重复交叉的项目，已形成地方固定财力补助的要统一纳入体制补助或一般性转移支付；要改进预算分配办法，促进专项转移支付的科学、公平、透明。同时，要进一步明确专项转移支付项目的设立、预算的编报和批复、资金的拨付和使用，并严格遵照执行。

### (三) 进一步推行和完善政府采购制度

政府采购制度是规范财政支出管理，促进廉政建设的重要手段，目前在市场经济国家已普遍实行，采购规模一般占到财政支出的30%左右。我国在这方面刚刚起步，政府采购规模偏小，制度不健全，管理不规范，实际操作中还存在一些问题。目前中央和部分地方财政部门一家兼有制定政策、编制预算、组织实施、支付资金等职能，没有形成相互制约的机制，不利于监督管理，容易产生新的弊端。今后要参照国际通行做法，将财政部门组织实施集中采购的职能分离出去，组建独立的政府采购中心；要尽快出台政府采购法，完善相关管理制度，进一步规范采购行为；同时，逐步扩大政府采购的规模和范围，提高政府采购在财政支出中的比重。

### (四) 中央财政举借的政府外债收支应尽快纳入预算管理

1998年机构改革后，政府外债管理职能已统一划归财政部，但财政部未将外债收支及还本付息支出全部纳入预算管理。财政部要按照预算法及有关规定，尽快将中央财政举借的政府外债统一纳入预算管理，保证债务收支预算的完整性。要严格划分中央和地方的外债偿还责任，避免中央财政承担应由地方还本付息的支出。同时，要研究制定外债还贷准备金的管理办法，进一步规范准备金的来源渠道，严格账户管理，确保资金的安全完整和合理有效使用。

### (五) 切实抓好增收节支工作

前不久，国务院召开全国增收节支电视电话会议，要求各地区、各部门切实采取有效措施，努力增收节支。各级税务部门要依法加强税收征管，全面清理税收减免，严厉打击各种偷逃骗税行为，努力做到应收尽收。各部门单位要严格执行批准的预算，不得随意追加和调整，进一步强化监督管理，切实管好用好各项财政资金；要努力转变作风，树立勤俭节约的观念，大力压缩会议，控制招待费和差旅费支出，严禁各种形式的铺张浪费和侵害国家利益的行为。

## 全国人民代表大会常务委员会公告

最近，贵州省人大常委会依法罢免了卢万里的第九届全国人民代表大会代表职务。根据代表法的有关规定，卢万里的全国人民代表大会代表资格终止。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2002年6月29日

## 第九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 代表资格终止的报告

——2002年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会 王维澄  
代表资格审查委员会主任委员

全国人民代表大会常务委员会：

最近，贵州省人大常委会罢免了卢万里的全国人民代表大会代表职务。根据代表法的有关规定，卢万里的代表资格终止。现报请全国人民代表大会常务委员会予以公告。

第九届全国人民代表大会  
常务委员会代表资格审查委员会

2002年6月24日

# 全国人大常委会执法检查组 关于检查《中华人民共和国消防法》 实施情况的报告

——2002年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大内务司法委员会副主任委员 束怀德

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

根据全国人大常委会今年的工作安排，“五一”节后，常委会组织6个检查组，分赴江西、辽宁、河南、广东、天津、安徽6省、直辖市，对《中华人民共和国消防法》（以下简称消防法）的实施情况进行了检查，同时委托黑龙江、河北、福建、广西、四川、陕西6省、自治区人大常委会进行了自查。公安部向执法检查组汇报了公安消防机构依法监督管理消防工作的情况。检查组通过听取各级政府汇报，视察各种消防组织，抽查公众聚集场所、生产储存易燃易爆危险品单位和其他消防安全重点单位，召开座谈会、问卷调查等，了解了消防法的实施情况。现将主要情况和几点建议报告如下：

## 一、消防法实施情况良好

消防安全事关人民群众的根本利益，“责任重于泰山”。各级党委和政府对此十分重视，采取各种措施，保证消防法顺利实施，使我国的消防事业有了较大的发展。

（一）普遍建立消防安全责任制，逐步形成消防安全管理网络。规划消防工作，制定消防安全制度，实行消防安全责任制，是消防法的基本要

求。国务院有关部门和地方各级政府认真履行消防法赋予的职责，加强了对此项工作的领导。消防法颁布不久，国务院办公厅就下发通知，要求各地认真贯彻落实。2001年，国务院又批转了公安部《关于“十五”期间消防工作发展的指导意见》，进一步提出了消防工作的发展方向、目标和任务。地方各级政府按照法律规定编制消防工作规划，划分部门责任，并通过召开会议、专项治理和监督检查等措施保证责任制的落实。截至去年底，全国266个地级以上城市中，已有197个（占74%）编制了消防规划。接受本次检查的12个省、自治区、直辖市中，编制消防规划的城市占72.5%。公安、建设、工商等职能部门在消防监督管理、建设项目审批、企业注册登记和年检等方面相继制订了一系列标准和制度。机关、团体、企业、事业单位也逐步建立起法人代表负责制，部门、车间、班组消防安全责任制以及职工岗位防火责任制等多层次、全方位的消防安全网络，使法律规定和政府要求基本落实到了基层，初步形成了政府对本地区消防工作负全责、公安消防机构依法监督管理、单位法人代表对本单位消防安全独立承担责任的新机制。

（二）不断增加城市消防设施和装备建设，提

高城市抗御火灾能力。按照消防法关于应当将公共消防基础设施建设纳入城市总体规划, 不足或者不适应需要的, 应当增建、改建、配置或者进行技术改造的要求, 国务院提出了“不欠新账, 快补旧账, 健全设施, 加强管理”的思路, 各地多渠道筹资, 增加投入, 正在扭转历史上我国城市公共消防基础设施欠账太多的局面。据统计, 全国地级以上城市消防站、消防供水、消防车通道、消防通信和消防装备等基础设施的总体欠账已由消防法实施前的 80% 减少到目前的 40% 左右, 接受本次检查的 12 个省、自治区、直辖市的总体防灾抗灾水平都有不同程度的提高。一些城市结合城区扩建、改造, 一些单位结合企业改制和技术改造, 多方筹资, 逐步改善了消防设施欠缺、落后和布局不合理的状况。中央和地方财政还投入资金 10 亿元, 在重点城市建成 30 个消防特勤大队、159 个消防特勤中队, 配备抢险救援、防化洗消等装备和器材, 以处置化学毒气泄漏、建筑物倒塌等特种灾害事故。城市公共消防基础设施和装备条件的改善, 提高了城市抗御火灾的能力和公安消防部队灭火救援的战斗能力。

(三) 加大执法力度, 努力消除火灾隐患。近年来, 各级公安消防机构认真履行消防法赋予的对建筑工程进行消防设计审核、竣工验收, 对公众聚集场所等消防重点单位进行监督检查等职能, 不断加大执法力度, 消除火灾隐患。一是加强经常性的监督检查, 督促有关单位及时整改火灾隐患。据统计, 从 1998 年至 2001 年, 全国各级公安消防机构共对 56 万多个建筑工程项目进行了消防设计审核、验收, 责令停止施工、停止使用、停产停业的单位 5343 家。二是开展专项治理行动, 重点解决消防工作中的突出问题和薄弱环节。近年来, 各级公安消防机构会同有关部门先后开展了高层建筑、“三合一”(车间、仓库、宿舍设置于同一建筑内) 企业、石油化工企业、公

众聚集场所等一系列消防专项治理行动。特别是 2001 年对公众聚集场所进行专项治理成效显著, 共检查 94 万多个单位, 督促整改火灾隐患 152 万多处。三是严肃查处火灾事故, 依法追究事故责任单位和责任人。本着“事故原因不查清不放过, 事故责任不追究不放过, 事故教训不吸取不放过”的原则, 1998 年至 2001 年底, 各级公安消防机构共对违反消防法律法规的单位和人员实施警告处罚 15 万多人次, 拘留 5922 人次。凡发生重特大火灾的地方, 当地政府和有关部门都认真检查, 吸取教训, 给直接责任人以应有的刑事、行政处分, 并采取有力的整改措施。经过努力, 一年多来消防安全状况有所好转。

(四) 贯彻“专群结合”的原则, 促进消防体制的社会化。近年来, 以公安消防部队为主体的多种消防力量有了一定发展。目前, 全国公安消防部队共有警力 11.68 万人, 应对爆炸、纵火、投毒、生化袭击等恐怖特殊事件的消防特勤力量正在逐步建设中。为了促进消防工作的社会化, 弥补公安消防部队数量的不足, 各地还因地制宜, 建立起企业、事业单位专职消防队、公安职业消防队、镇办专职消防队以及志愿消防队和群众义务消防队。九华山、峨眉山等地还组织了僧尼义务消防队。目前, 相对固定的社会消防力量已发展到 9 万多人, 他们与公安消防部队密切配合, 在防火灭火中发挥了重要作用。

(五) 坚持预防为主, 加强宣传教育和培训, 增强群众的消防安全意识和自防自救能力。各级政府及其职能部门按照消防法的要求, 在有关部门、团体和新闻单位的配合下, 广泛开展了多种形式的宣传教育。一是利用各类媒体, 通过开设消防专版、专栏、专题节目, 举办知识竞赛, 开办消防信息网、语音消防电话等形式, 开展经常性的宣传教育, 扩大消防法的社会影响力。二是根据火灾发生的一般规律, 开展组织中小學生消

防夏令营、举办“让家庭远离火灾”、创建“119消防示范小区”等活动，加强宣传教育的针对性。三是定期对社会开放消防站，让群众在直观、形象的环境中接受自防自救教育。目前，全国已有50%以上的消防站对社会开放，成为消防宣传教育的基地。四是加强对企事业单位法定代表人、消防安全负责人以及消防设施操作人等特殊岗位人员的消防安全培训。据统计，自消防法实施以来，各地共举办培训班6万多期，培训480多万人次。这些形式多样、内容丰富的宣传教育和培训，为贯彻消防法打下了社会基础。

在消防法的贯彻实施工作中，各级人大常委会通过制定地方法规、加强对法律法规实施情况的监督检查等方式，推进了消防法的贯彻实施。

## 二、火灾形势依然严峻

通过执法检查我们也了解到，消防法实施四年来，尽管取得了很大成绩，但是随着经济和社会的发展，由于一些自然和人为的因素，火灾总体上仍然呈上升态势，形势依然严峻。一是群死群伤火灾事故比较突出。1998年至2001年，全国共发生一次死亡10人以上的火灾34起，死亡861人。其中2000年“12·25”洛阳东都商厦特大火灾一次死亡309人，给人民生命财产造成严重损失，是新中国成立以来罕见的。二是公众聚集场所特大火灾事故时有发生。在最近四年里，有72起特大火灾发生在商场、饭店、歌舞厅、网吧等公众聚集场所，死亡564人，伤175人，直接财产损失3.2亿元。今年6月16日凌晨2时30分，北京市海淀区未经审批非法经营的“蓝极速”网吧发生重大火灾，死亡25人，烧伤12人，被消防队撬开加锁的防盗门和3个铁栅栏窗户后救出17人。死亡的25人中，现已查明身份的22人，其中北京科技大学学生3人，中网联教育咨询中心租用科大校舍、聘请科大教师办的“高考

辅导班”学生10人，矿业大学附中学生1人，社会青年8人。经现场勘查、科学检测和社会调查，现已查明，这起火灾是中国矿业大学附中两名初中辍学学生（一名14岁，一名13岁），因对他们钱不够、网吧服务员不予接待不满，而骗购汽油泼在网吧下楼的楼梯地毯上纵火引起的。现纵火嫌疑人和网吧的非法经营人已被依法拘留。对这起重大火灾国务院领导和公安部很重视，公安部于火灾发生的当日上午即向全国公安机关发出“紧急通报”，要求各地立即采取有效措施，对包括网吧在内的公众聚集场所进一步加强安全检查特别是夜间检查，坚决杜绝这类火灾的发生。三是个体、私营企业以及租赁、承包的作坊特大火灾呈多发趋势。四年里，这类企业发生特大火灾起数、死亡、受伤人数、直接财产损失分别占总数的29.1%、62.4%、25.5%和29.8%。四是城乡居民家庭火灾和非消防重点单位火灾比重较大。城乡居民家庭火灾平均数比八十年代初期翻了近两番，而非消防重点单位火灾统计的4项数据比重点防火单位分别多4至20倍。五是火灾隐患大量存在。去年全国公众聚集场所专项治理中发现的火灾隐患至今还有30余万处整改难度较大的尚未得到整改；随着用电、用火、用气、用油领域不断扩大，应用于日常生活和建筑装饰方面的新型可燃材料不断出现，火灾隐患还在不断增多。

## 三、妨碍消防法实施的主要问题

出现严峻的火灾形势，从实施消防法的角度看，主要存在以下一些亟待解决的问题：

（一）公安消防警力严重短缺，社会消防力量有所削弱。目前，我国公安消防警力占总人口的比例仅为万分之零点九一，远低于其他发展中国家占人口万分之三至五的比例。一些新建的消防站无警进驻，新组建的消防特勤队伍大多是从其

他消防队抽调的人员。在广东省珠江三角洲地区，一名消防监督员平均要承担 4000 家企业的防火检查任务，根本检查不过来。一些企业在转型改制和经营困难的情况下，撤销或者大幅度裁减了本单位的专职消防队。义务消防队也不同程度地有所削弱。

(二) 城市公共消防基础设施建设欠账较多。按照国家规划的标准，全国消防站、城市消火栓和消防车的欠账率分别为 41.7%、29.2% 和 21.2%。消防站布点少，消火栓缺乏，消防装备量少质差，消防通信设施滞后，消防水源不足等，是影响灭火救援，导致小火酿成大灾的重要因素。

(三) 公众消防意识淡薄，有些单位和个人违法经营、违章作业。有的建筑工程不经消防审核就擅自开工，不经消防验收就擅自开业；更有一些个体、私营企业不经注册登记就擅自经营，逃避防火责任。公众防火意识不强，特别是一些进城务工人员，缺乏消防知识，麻痹大意，违章用火、用电、用气、用油，违反操作规程，因此而引起的火灾占 80% 以上。

(四) 法制不够完备，措施不够有力。消防法在消防安全管理方面规定的行政措施多，经济措施少；强调公安消防部队作用的规定多，对其他专职消防队和社会力量参与消防工作的规定少；规定了行政处罚，但缺乏具体、明确的程序和强制措施；有的处罚条款相互矛盾，给违法者留下空子；一些规定过于原则，不易操作。

存在上述问题的原因是多方面的。第一，认识不到位。有些地方和部门的领导同志，一心抓经济，对消防安全心存侥幸，不重视消防基础设施建设；或者将整改火灾隐患与发展经济对立起来，听任隐患久拖不改，直至发生火灾。第二，消防投入不足。一些城市消防基础设施欠账太多。中央财政预算的行政经费中，公用事业经费比例较小，地方财政预算中消防基础设施建设经费缺口较大，用于消防基

础设施和装备建设的可支配财力十分有限，造成旧账未还又欠新账。第三，管理机制滞后，责任制不落实。对多种所有制经济成分并存，经营方式、用工形式多样化，无主管部门的企业增多等新情况缺乏深入的研究，消防安全责任制在一些地方和单位没有真正落实。第四，警力不足，顾此失彼。既影响严格监督检查，严格执法，使一些违反消防法律法规的行为有禁不止，肆无忌惮；又影响广泛深入地开展宣传教育，提高全民消防意识和自防自救能力。

## 四、几点建议

为了进一步实施好消防法，全面落实国务院批转公安部关于“十五”期间消防工作发展指导意见，经与各地研究，提出如下建议：

(一) 运用多种形式充实消防力量。(1) 建议国务院指示有关部门商中央编委，研究制定具体措施，有计划地充实公安消防力量。“十五”期间可先给中央直辖市、省会市和经济发展快、外来人口多，而消防人员奇缺的城市增加消防警力，再逐步解决其他地区的问题。(2) 鉴于深圳市的特殊性，建议国务院批准该市适当增加现役兵员，组建一支消防特勤大队，以应急需。(3) 借鉴国外的成功做法，总结我国的已有经验，大力发展社区志愿消防组织和义务消防组织。(4) 在大中型企业特别是火灾危险性大的企业，普遍建立保安与消防相结合的专职保安消防队，保证灭火救援的快速反应，减少损失。

(二) 多渠道筹集资金，加快城市消防设施建设。建议：(1) 国务院和地方政府将公共消防基础设施和装备建设单独列入财政总预算，使之与经济和社会同步发展。(2) 中央财政拿出部分资金，用于补贴中西部省份和国家重点扶贫地区的公共消防基础设施和装备建设。(3) 实行单位消防安全强制保险制度，鼓励保险公司介入消防工

作，利用市场经济机制调节火灾风险，同时从保险公司的保费收益中提取一定比例，用于公共消防基础设施和装备建设。

(三) 努力提高消防人员的执法水平，进一步落实消防责任制。积极推进消防监督机制和管理方式的改革。建议国务院和有关职能部门，在实施行政审批制度改革中，进一步强化各部门、各单位的消防责任制，使之真正落到实处。坚持把公众聚集场所和生产储存易燃易爆危险品的场所作为消防重点，坚持专项治理，重点整治，严查严管，防止回潮。建议公安部在今年第三季度将全国尚未整改的30余万处火灾隐患分别情况，确定整改措施和期限，下达指令，并向全国人大内务司法委员会作出专题报告，内司委将追踪整改情况。

(四) 改进消防宣传教育形式，增强针对性、实效性。宣传教育既要有声势，更要讲实效，要抓住重点对象、重点内容，广泛宣传，反复教育。各单位的消防安全责任人和消防安全管理人、重点防火单位和岗位的职工、公众聚集场所的经营

者以及外来务工人员是宣传教育的重点对象，安全用火、用电、用气、用油常识、常见火灾的扑救方法和不同情况下的自防自救是宣传教育的重点内容。建议公安消防机构进一步向社会开放消防站，并扩大办好社区消防宣传教育点，同时在集贸市场等人群聚集的地方开展流动消防宣传教育。要号召群众举报火灾隐患和违反消防法的行为。发现和查实上述行为，及时通过媒体予以曝光，有的还可以就地召开现场会，以警示众人。

(五) 修改消防法，进一步完善与社会主义市场经济体制相适应的消防法律体系。在执法检查中，各地普遍反映，现行消防法对执法主体和消防安全责任主体的职责规定不够明确；对违法行为处罚的前置条件过多，不利于及时给予惩治；对一些严重违法行为和重大火灾隐患缺少相应的处罚种类和强制措施，惩戒和整改难以落实；行政审批制度改革后，法律没有对消防监督管理工作的权限予以调整等等。执法检查组建议常委会将修改消防法列入立法计划。

以上报告，请予审议。

# 全国人大代表团访问阿尔巴尼亚、 亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆四国 情况的书面报告

全国人民代表大会常务委员会：

应阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆四国议会的邀请，铁木尔·达瓦买提副委员长率全国人大代表团于2002年6月1日至6月19日对上述四国进行了正式友好访问。代表团成员有：全国人大常委会委员、全国人大中国—阿尔巴尼亚友好小组主席、全国人大法律委员会委员隋永举，全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员张明远，全国人大常委会副秘书长周成奎，黑龙江省人大常委会副主任李希明，内蒙古自治区人大常委会副主任贾才，重庆市人大常委会副主任税正宽。

这次访问是在“9·11”事件后我对四国的首次高层访问，又恰逢我与亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆三国建交10周年，因此，此访具有重要意义。代表团反复学习、认真贯彻中央批准的出访方针，并在我驻四国使馆大力协助下，完成了中央交给的任务，达到了多做工作、增进了解、扩大共识、发展合作的预期目的，访问取得了圆满成功。

四国对我全国人大代表团的访问十分重视，给予了热情友好的接待和高规格的礼遇。

阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚三国的总统和四国的议长、总理等，分别会见了代表团。阿塞拜疆总统在外地视察工作，专门打电话请该国

总理转达他对铁木尔·达瓦买提副委员长和代表团全体成员的欢迎和问候。在乘汽车赴格鲁吉亚和阿塞拜疆时，亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆三国议会副议长驱车几百公里到边境迎送。

代表团除访问四国首都外，还分别在四国议会副议长的陪同下，访问了阿尔巴尼亚的克鲁亚市和都拉斯市，亚美尼亚的阿博维扬市，格鲁吉亚的哥里市和博尔若米市，阿塞拜疆的占贾市。还参观了四国的工厂、港口及博物馆等有代表性的经济、文化单位。在格鲁吉亚，代表团出席了我驻格使馆举行的中格建交10周年招待会，铁木尔·达瓦买提副委员长在会上发表了讲话。

访问期间，铁木尔·达瓦买提副委员长转达了江泽民主席、李鹏委员长、朱镕基总理对四国相应领导人的亲切问候和良好祝愿，四国领导人对此表示感谢，并请铁木尔·达瓦买提副委员长转达他们对江泽民主席、李鹏委员长、朱镕基总理的亲切问候。铁木尔·达瓦买提副委员长以李鹏委员长的名义邀请阿尔巴尼亚议长塞尔韦特·珀隆比、格鲁吉亚议长尼诺·布尔扎纳泽在方便的时候访华，邀请亚美尼亚议长阿尔缅·哈恰特良在方便时再次访华。铁木尔·达瓦买提副委员长还代表全国人大，向阿尔巴尼亚议会赠送了价值50万元人民币的办公设备。

在此次访问中，代表团主要做了以下工作：

(一) 增进友谊和了解,加强双边友好合作关系。

访问期间,代表团向四国表明了中国重视与其发展长期稳定的友好合作关系、继续巩固和加强全国人大与四国议会交流与合作的真诚愿望。铁木尔·达瓦买提副委员长在会见阿尔巴尼亚领导人时指出,中阿两国之间的友谊源远流长,中国一贯珍视与阿的传统友谊,愿与阿一道将中阿传统友谊保持下去并发扬光大。铁木尔·达瓦买提副委员长感谢阿在恢复我在联合国合法席位中对我的巨大支持。在会见亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆三国领导人时,铁木尔·达瓦买提副委员长说,中国与三国早在两千多年前的古“丝绸之路”时期就开始了友好交往,建交10年来,双边友好关系翻开了新的一页,发展顺利。相信通过双方共同努力,友好合作关系一定会有更大的发展。铁木尔·达瓦买提副委员长向四国强调,议会交往是双边关系的重要组成部分,中国全国人大希望加强同四国议会的友好往来,以推动国家关系的发展。

四国议会和政府都对双边关系的顺利发展表示满意,对全国人大代表团的到访给予高度评价,强调其把对华关系放在优先位置,对华关系是其最重要的对外关系之一,希望增进与我的相互往来,共同推动双边友好合作关系在新世纪不断向前发展。阿尔巴尼亚领导人强调,阿中两国和两国人民之间存在着传统友谊,在阿人们只要一提到中国就是朋友。阿尔巴尼亚议长对全国人大赠送办公设备表示感谢,认为这是两国议会友好关系的体现。格鲁吉亚和阿塞拜疆领导人强调,格、阿独立后总统出访的第一个国家就是中国,这充分表明他们对与中国关系的高度重视。亚美尼亚和格鲁吉亚领导人认为,亚中关系、格中关系是大国与小国间关系的典范。格鲁吉亚总统在会见时说,他在中国有许多老朋友,邓小平先生曾在上

海两次会见了。他愉快地回忆了1993年访华的情景,他说那次访华与江泽民主席签署了《格中联合声明》,为两国关系的发展奠定了坚实的基础。阿塞拜疆议长和总理都认为,1994年阿总统访华,与江泽民主席签署的一系列双边文件,为阿中关系的发展确定了方向,注入了活力。阿塞拜疆议长还指出,2000年李鹏委员长访阿和他本人今年访华,对推动两国和两国议会间关系的发展起到了重要作用。亚美尼亚总理在会见时,回忆了他2000年访华与朱镕基总理会谈的情景,他说,那次访问双方签署了联合公报及一系列文件,对两国关系的发展具有重要意义。

亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆三国领导人都表示,全国人大代表团在与三国建交10周年之际到访,具有象征性意义,充分表明了双边的友好合作关系,认为此访必将加深三国与中国、三国人民与中国人民之间的友谊。亚美尼亚议会领导人认为,去年亚议长访华,今年全国人大代表团访亚,成功实现了两国议会领导人的互访,使亚中关系又迈出了重要一步。

四国把中国给予的援助视为友谊的体现,都表示十分感谢。格鲁吉亚总统说,格从独立时起,无论是在双边交往,还是在国际领域,都感受到了来自中国的全面支持。中国在物资、优惠贷款等方面给予的援助是真诚的,不附加任何条件,对格有极大的意义,格将永远不会忘记。

(二) 介绍了我国经济、政治情况。

代表团利用各种机会介绍我政治稳定、经济发展、民族团结、社会进步的形势,以及人民代表大会制度和社会主义民主法制建设的情况。

铁木尔·达瓦买提副委员长向四国领导人和各界人士介绍了20多年来中国改革开放和现代化建设取得的成就。他说,去年,在全球经济增长明显趋缓的情况下,中国经济保持了较快增长势头,国内生产总值增长7.3%。铁木尔·达瓦买

提副委员长还有针对性地介绍了中国处理改革、发展、稳定三者之间关系的做法。四国领导人高度赞赏中国取得的巨大成就，认为中国的发展不仅有益于中国人民，而且是对世界的贡献，表示中国发展的经验值得他们学习和借鉴。在会见中，凡访问过我国的四国领导人都谈到，他们亲眼目睹中国发生的巨大变化，对中国的发展留下了深刻印象，认为中国是近 20 年来世界上发展最快的国家之一。

铁木尔·达瓦买提副委员长向四国议会领导人介绍了中国的人民代表大会制度和依法治国方略实施的情况。他说，人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度，是我国人民当家作主的组织形式。改革开放以来，全国人大及其常委会制定了 400 多件法律，有中国特色社会主义法律体系的框架已经形成，推动了依法治国、建设社会主义法治国家治国方略的实施。四国议会领导人均表现出浓厚兴趣，并高度评价中国在立法、依法管理国家方面取得的重大成就。

四国是多民族国家，都面临着民族问题。铁木尔·达瓦买提副委员长以自己成长的经历，介绍了中国平等、团结、互助的社会主义民族政策，介绍了中国的民族区域自治制度，并强调，国家的统一和民族的团结，是中国人民的最高利益。四国领导人赞赏我实行的民族政策，认为有许多经验值得他们在处理本国民族问题时借鉴。

基督教在亚美尼亚具有广泛影响。在会见全亚大主教时，铁木尔·达瓦买提副委员长介绍了中国的宗教政策。他说，根据中国宪法规定，中国公民有宗教信仰的自由，合法的宗教活动受法律保护，但不允许利用宗教进行分裂国家、破坏民族团结的活动，中国实行政教分离，国家引导宗教努力与社会主义相适应，使信教和不信教的公民相互尊重、和睦团结，把智慧和力量集中到建设自己国家的宏伟目标上来。全亚大主教感谢

铁木尔·达瓦买提副委员长对中国宗教情况的介绍，并对中国的宗教政策表示赞赏。

### （三）阐明了我独立自主的和平外交政策。

访问期间，铁木尔·达瓦买提副委员长介绍了我独立自主的和平外交政策，强调中国主张国家不分大小、贫富、强弱，都是国际社会平等一员，都应相互尊重、相互帮助，中国愿在和平共处五项原则的基础上与世界各国建立和发展友好合作关系。

四国领导人赞赏中国的外交政策，重视中国在国际上的地位和影响，认为中国作为联合国安理会常任理事国，为世界和平作出了巨大贡献，四国与中国在许多重大国际和地区问题上有着相同或相近的看法，表示在国际组织和国际事务中将继续遵守向中国作出的承诺，对中国的提议给予支持，希望中国在国际事务中发挥更大的作用。

在谈到台湾问题时，铁木尔·达瓦买提副委员长强调指出，在香港和澳门顺利回归之后，中国人民更迫切希望祖国的完全统一能早日实现。我们希望世界上所有的友好国家坚持奉行一个中国的政策，支持中国早日实现统一大业。四国领导人都明确表示，他们只承认一个中国的立场是坚定不移的，不会受台湾当局的利益诱惑而改变。并相信，中国用“一国两制”的方针顺利解决了香港、澳门问题，也一定能够解决台湾问题。铁木尔·达瓦买提副委员长感谢四国对中国实行“一国两制”政策的理解与支持，并坚持一个中国、不与台湾发生官方关系、进行官方往来的原则立场。

铁木尔·达瓦买提副委员长还对四国在西藏、人权等问题上给予中国的支持表示感谢。

亚美尼亚和阿塞拜疆领导人在会见中均提到两国之间关于纳戈尔诺——卡拉巴赫的冲突问题。对此，铁木尔·达瓦买提副委员长表示，中方主张国与国之间的争端应通过和平谈判政治解决，支持国际社会为和平解决纳戈尔诺——卡拉

巴赫冲突所作的努力。希望亚、阿两国通过和平谈判尽快找到双方都能接受的公正合理的解决办法。亚、阿两国领导人对我主张表示赞赏和理解。

### 三

通过这次访问，代表团主要有以下建议：

阿尔巴尼亚地处欧洲巴尔干半岛。亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆是在 1991 年苏联解体前后独立的国家，同处于外高加索地区。四国与我有传统友谊，在国际形势复杂多变的情况下，我应进一步重视和加大对四国友好交往的力度，努力推动双边友好合作关系在各个领域取得新的进展。

(一) 加强高层互访，推动国家间、议会间关系进一步发展。

高层领导人之间的相互来往，对于促进国家间、议会间友好关系的发展，具有不可替代的重要作用。近年来，四国的总统、议长、外长、国防部长以及亚美尼亚的总理都曾访问过我国。四国的领导人对我相应的领导人也都发出过访问邀请，建议我积极回应。

(二) 继续探索和开展多层次、多形式的议会间友好交往。

四国议会领导人都十分重视与我国全国人大的交往。访问中，代表团接触到不少曾经访华的议会领导人及议员，他们均表现出相当友好的态度，说访华使他们了解了中国的真实情况，访华的经历难忘。我应继续保持双边议会领导人之间的互访，并加强专门委员会、友好小组间的互访，有针对性地推动对方议会党团领袖和重要议员访华。四国议会的官员均希望访问我国，如可能，建议将全国人大与外国议会官员团的互访作法，拓展到这些国家。双方还可以在议会间就立法、信息等开展实质性的对话和交流。目前，格鲁吉亚议会已成立格——中友好小组，我方也应考虑成立全国人大中——格友好小组。

(三) 扩大经贸往来，巩固双边政治关系。

四国都有与我进一步发展经贸关系、扩大合作的强烈愿望。阿尔巴尼亚总统和议长建议，中国更多地在阿基础设施和能源等领域进行投资，阿可以在中国向巴尔干和欧洲市场拓展过程中起重要作用。亚美尼亚总统和议长表示，亚制定了相应政策，重视中国来亚投资，在远距离通讯、计算机技术、能源、农业等领域的合作可产生良好效果，并建议组织联合招商会和商品展览会。格鲁吉亚和阿塞拜疆领导人希望中国积极参与“欧亚运输走廊计划”。四国领导人都提出，应加强企业家之间的往来。

建议我将四国作为我实施“走出去”战略的重要组成部分，研究解决现存的一些问题，推动双边经贸关系取得实质性进展。访问中，我使馆建议对四国实行多元、灵活的对外援助形式。如将我方的投入逐步转向生产型、互利型的项目，提高其经济“造血功能”；将外援的一部分资金用于支持我有能力的企业到这些国家投资办厂，降低我企业投资风险，调动我企业向四国投资的积极性；利用经援贷款支持对方需要资金又有发展潜力小企业；在确定经援贷款前，要对贷款项目做过细的调研、论证工作。对此，建议有关部门加以研究。

(四) 发展人民之间的友好往来。

访问中，代表团还接触到了四国一批年轻的政治家。建议采取邀请来我国参观访问、安排到我国内进行研修等多种形式，广交朋友。

四国领导人还特别指出，四国人民非常喜欢中国的歌舞杂技艺术，年轻人对中国的语言文化有浓厚兴趣，希望进一步加强与我在教育、文化领域的交流与合作。对此，建议我持更为积极的态度。

全国人大代表团

2002年6月22日

## 全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

任命钱锋、杜万华为最高人民法院审判员。

## 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

免去刘长春、柴庆生的最高人民检察院检察员职务。

## 驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席江泽民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：

2002年5月14日

一、任命孙玉玺为中华人民共和国驻阿富汗特命全权大使。

二、免去陆树林的中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使职务。

任命张春祥为中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使。

三、免去郑阿全的中华人民共和国驻阿尔及利亚民主人民共和国特命全权大使职务。

任命王旺生为中华人民共和国驻阿尔及利亚民主人民共和国特命全权大使。

四、免去许军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。

任命张滨华为中华人民共和国驻密克罗尼西亚联邦特命全权大使。

2002年6月18日

一、免去陈士球的中华人民共和国驻印度尼西亚共和国特命全权大使职务。

任命卢树民为中华人民共和国驻印度尼西亚共和国特命全权大使。

二、免去夏守安的中华人民共和国驻毛里求斯共和国特命全权大使职务。

任命王富元为中华人民共和国驻毛里求斯共和国特命全权大使。

三、免去李长和的中华人民共和国驻捷克共和国特命全权大使职务。

任命唐国强为中华人民共和国驻捷克共和国特命全权大使。

四、免去杨鹤熊的中华人民共和国驻斯洛文尼亚共和国特命全权大使职务。

任命徐坚为中华人民共和国驻斯洛文尼亚共和国特命全权大使。

# Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 4 2002

Published on July 15

## CONTENTS

Speech Delivered by Chairman Li Peng at the 28th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress .....	(227)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 68) .....	(228)
Government Purchase Law of the People's Republic of China .....	(228)
Explanation on the Draft Government Purchase Law of the People's Republic of China .....	<i>Yao Zhenyan</i> (237)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Government Purchase Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhang Xuwu</i> (242)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Draft Government Purchase Law of the People's Republic of China .....	<i>Zhang Xuwu</i> (246)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 69) .....	(250)
Law of the People's Republic of China on the Promotion of Medium-and Small-Sized Enterprises .....	(250)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on the Promotion of Medium-and Small-Sized Enterprises .....	<i>Zeng Xianlin</i> (254)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on the Promotion of Medium-and Small-Sized Enterprises .....	<i>Zhang Xuwu</i> (258)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on the Promotion of Medium-and Small-Sized Enterprises .....	<i>Zhang Xuwu</i> (261)

Order of the President of the People's Republic of China(No. 70) .....	(263)
Safe Production Law of the People's Republic of China .....	(263)
Explanation on the Draft Safe Production Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Rongrong</i> (273)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Safe Production Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Boyong</i> (277)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Draft Safe Production Law of the People's Republic of China .....	<i>Li Boyong</i> (281)
Order of the President of the People's Republic of China(No. 71) .....	(283)
Law of the People's Republic of China on the Popularization of Science and Technology .....	(283)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on the Popularization of Science and Technology .....	<i>Zhu Lilan</i> (286)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on the Popularization of Science and Technology .....	<i>Hu Guangbao</i> (289)
Order of the President of the People's Republic of China(No. 72) .....	(291)
Law of the People's Republic of China on the Promotion of Cleaner Production .....	(291)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on the Promotion of Cleaner Production .....	<i>Li Meng</i> (295)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Result of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on the Promotion of Cleaner Production .....	<i>Wang Maolin</i> (300)
Written Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Suggestions Regarding the Revision of the Drafts of the Government Purchase Law, Law on the Promotion of Medium-and Small-Sized Enterprises, Safe Production Law, Law on the Popularization of Science and Technology and Law on the Promotion of Cleaner Production .....	(303)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Continuous Performance of Duty by the Members of the First Basic Law Committee of the Hong Kong Special Administrative Region Under the Standing Committee of the	

National People's Congress .....	(307)
Supplementary Regulations of the Standing Committee of the National People's Congress on the Formation of the Election Council of the Hong Kong Special Administrative Region for the Tenth National People's Congress .....	(307)
Supplementary Regulations of the Standing Committee of the National People's Congress on the Formation of the Election Council of the Macao Special Administrative Region for the Tenth National People's Congress .....	(308)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Labor Convention on the Prohibition and the Immediate Action to Eliminate the Worst Forms of Child Labor .....	(308)
Labor Convention on the Prohibition and the Immediate Action to Eliminate the Worst Forms of Child Labor .....	(309)
Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on Approval of the Central Final Accounts of the Year 2001 .....	(312)
Report on the Central Final Accounts of the Year 2001(Summary).....	<i>Xiang Huaicheng</i> (312)
Written Report of the Finance and Economic Committee of the National People's Congress on Its Deliberation over the Central Final Accounts of the Year 2001 .....	(318)
Report on the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2001 and Other Revenues and Expenditures .....	<i>Li Jinhua</i> (319)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress .....	(329)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress on the Termination of the Qualifications of Certain Deputies .....	<i>Wang Weicheng</i> (329)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team on the Implementation of the Fire Fighting Law of the People's Republic of China .....	<i>Shu Huaide</i> (330)
Written Report of the Delegation of the National People's Congress on Its Visits to Albania, Armenia, Georgia and Azerbaijan .....	(335)
Appointments and Removals .....	(339)





九届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国立法法》第五十二条第三款规定：“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》简介

《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》，是全国人民代表大会常务委员会正式出版刊物，是国家颁布法律的重要途径，也是全国人民代表大会及其常务委员会宣传民主与法制建设、宣传人民代表大会制度的重要刊物。1957年1月由刘少奇同志批准创刊。

《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》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和我国同外国缔结的条约、协定及检查法律实施情况的报告等。

《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》为不定期刊物，原则上每次全国人民代表大会会议或全国人民代表大会常务委员会会议后出版一期。每期载有英文目录，向国内外公开发行。国内发行代号2-1，国外代号N650。国内由北京报刊发行局发行，读者可于每年下半年征订期始到各地邮局订阅，若错过征订期，可直接汇款至全国人大常委会办公厅公报编辑室（人民大会堂 邮编：100805）订阅。国外由中国国际图书贸易公司（中国国际书店）代理发行。

联系电话：(010)63096185 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：40.00元