



MiU  
ASIA LIBRARY  
DO NOT CIRCULATE

中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

1996年

第六号

7月15日出版

目 录

中华人民共和国主席令（第七十号） .....（ 3 ）

中华人民共和国拍卖法 .....（ 3 ）

关于《中华人民共和国拍卖法（草案）》的说明..... 陈邦柱（ 12 ）

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国拍卖法（草案）》审议结  
果的报告 ..... 厉以宁（ 15 ）

关于拍卖法（草案修改稿）、修改档案法的决定（草案）和枪支管理  
法（草案修改稿）修改意见的汇报 ..... 薛 驹（ 19 ）

中华人民共和国主席令（第七十一号） .....（ 23 ）

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国档案法》

的决定 .....	( 23 )
中华人民共和国档案法 .....	( 25 )
关于《中华人民共和国档案法修正案（草案）》的说明.....	王 刚( 29 )
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国档案法修正案（草案）》	
审议结果的报告 .....	王叔文( 32 )
中华人民共和国主席令（第七十二号） .....	( 34 )
中华人民共和国枪支管理法 .....	( 34 )
关于《中华人民共和国枪支管理法（草案）》的说明.....	陶驷驹( 44 )
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国枪支管理法（草案）》审	
议结果的报告 .....	蔡 诚( 48 )
全国人民代表大会常务委员会关于批准 1995 年中央决算的决议.....	( 52 )
关于 1995 年中央决算的报告.....	刘仲藜( 52 )
全国人大财经委员会关于 1995 年中央决算的审查报告.....	( 57 )
关于 1995 年中央预算执行情况的审计工作报告（摘要） .....	郭振乾( 59 )
关于各国议会联盟第九十六届大会中国组委会筹备工作情况的报告 .....	曹 志( 66 )
全国人大常委会执法检查检查组关于检查《中华人民共和国环境保护法》	
执行情况的报告 .....	王丙乾( 71 )
任免事项 .....	( 83 )

# 中华人民共和国主席令

第七十号

《中华人民共和国拍卖法》已由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于1996年7月5日通过，现予公布，自1997年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 江 泽 民

1996年7月5日

## 中华人民共和国拍卖法

1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 拍卖标的
- 第三章 拍卖当事人
  - 第一节 拍卖人
  - 第二节 委托人
  - 第三节 竞买人
  - 第四节 买受人
- 第四章 拍卖程序

- 第一节 拍卖委托
- 第二节 拍卖公告与展示
- 第三节 拍卖的实施
- 第四节 佣金
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范拍卖行为,维护拍卖秩序,保护拍卖活动各方当事人的合法权益,制定本法。

**第二条** 本法适用于中华人民共和国境内拍卖企业进行的拍卖活动。

**第三条** 拍卖是指以公开竞价的形式,将特定物品或者财产权利转让给最高应价者的买卖方式。

**第四条** 拍卖活动应当遵守有关法律、行政法规,遵循公开、公平、公正、诚实信用的原则。

**第五条** 国务院负责管理拍卖业的部门对全国拍卖业实施监督管理。

省、自治区、直辖市的人民政府和设区的市的人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。

公安机关对拍卖业按照特种行业实施治安管理。

## 第二章 拍卖标的

**第六条** 拍卖标的应当是委托人所有或者依法可以处分的物品或者财产权利。

**第七条** 法律、行政法规禁止买卖的物品或者财产权利,不得作为拍卖标的。

**第八条** 依照法律或者按照国务院规定需经审批才能转让的物品或者财产权利,在拍卖前,应当依法办理审批手续。

委托拍卖的文物,在拍卖前,应当经拍卖人住所地的文物行政管理部门依法鉴定、许可。

**第九条** 国家行政机关依法没收的物品，充抵税款、罚款的物品和其他物品，按照国务院规定应当委托拍卖的，由财产所在地的省、自治区、直辖市的人民政府和设区的市的人民政府指定的拍卖人进行拍卖。

拍卖由人民法院依法没收的物品，充抵罚金、罚款的物品以及无法返还的追回物品，适用前款规定。

## 第三章 拍卖当事人

### 第一节 拍卖人

**第十条** 拍卖人是指依照本法和《中华人民共和国公司法》设立的从事拍卖活动的企业法人。

**第十一条** 拍卖企业可以在设区的市设立。设立拍卖企业必须经所在地的省、自治区、直辖市人民政府负责管理拍卖业的部门审核许可，并向工商行政管理部门申请登记，领取营业执照。

**第十二条** 设立拍卖企业，应当具备下列条件：

- (一) 有一百万元人民币以上的注册资本；
- (二) 有自己的名称、组织机构、住所和章程；
- (三) 有与从事拍卖业务相适应的拍卖师和其他工作人员；
- (四) 有符合本法和其他有关法律规定的拍卖业务规则；
- (五) 有公安机关颁发的特种行业许可证；
- (六) 符合国务院有关拍卖业发展的规定；
- (七) 法律、行政法规规定的其他条件。

**第十三条** 拍卖企业经营文物拍卖的，应当有一千万元人民币以上的注册资本；具有文物拍卖专业知识的人员。

**第十四条** 拍卖活动应当由拍卖师主持。

**第十五条** 拍卖师应当具备下列条件：

- (一) 具有高等院校专科以上学历和拍卖专业知识；
- (二) 在拍卖企业工作两年以上；

(三) 品行良好。

被开除公职或者吊销拍卖师资格证书未满五年的,或者因故意犯罪受过刑事处罚的,不得担任拍卖师。

**第十六条** 拍卖师资格考核,由拍卖行业协会统一组织。经考核合格的,由拍卖行业协会发给拍卖师资格证书。

**第十七条** 拍卖行业协会是依法成立的社会团体法人,是拍卖业的自律性组织。拍卖行业协会依照本法并根据章程,对拍卖企业和拍卖师进行监督。

**第十八条** 拍卖人有权要求委托人说明拍卖标的的来源和瑕疵。

拍卖人应当向竞买人说明拍卖标的的瑕疵。

**第十九条** 拍卖人对委托人交付拍卖的物品负有保管义务。

**第二十条** 拍卖人接受委托后,未经委托人同意,不得委托其他拍卖人拍卖。

**第二十一条** 委托人、买受人要求对其身份保密的,拍卖人应当为其保密。

**第二十二条** 拍卖人及其工作人员不得以竞买人的身份参与自己组织的拍卖活动,并不得委托他人代为竞买。

**第二十三条** 拍卖人不得在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利。

**第二十四条** 拍卖成交后,拍卖人应当按照约定向委托人交付拍卖标的的价款,并按照约定将拍卖标的的移交给买受人。

## 第二节 委托人

**第二十五条** 委托人是指委托拍卖人拍卖物品或者财产权利的公民、法人或者其他组织。

**第二十六条** 委托人可以自行办理委托拍卖手续,也可以由其代理人代为办理委托拍卖手续。

**第二十七条** 委托人应当向拍卖人说明拍卖标的的来源和瑕疵。

**第二十八条** 委托人有权确定拍卖标的的保留价并要求拍卖人保密。

拍卖国有资产,依照法律或者按照国务院规定需要评估的,应当经依法设立的评估机构评估,并根据评估结果确定拍卖标的的保留价。

**第二十九条** 委托人在拍卖开始前可以撤回拍卖标的。委托人撤回拍卖标的的，应当向拍卖人支付约定的费用；未作约定的，应当向拍卖人支付为拍卖支出的合理费用。

**第三十条** 委托人不得参与竞买，也不得委托他人代为竞买。

**第三十一条** 按照约定由委托人移交拍卖标的的，拍卖成交后，委托人应当将拍卖标的的移交给买受人。

### 第三节 竞买人

**第三十二条** 竞买人是指参加竞购拍卖标的的公民、法人或者其他组织。

**第三十三条** 法律、行政法规对拍卖标的的买卖条件有规定的，竞买人应当具备规定的条件。

**第三十四条** 竞买人可以自行参加竞买，也可以委托其代理人参加竞买。

**第三十五条** 竞买人有权了解拍卖标的的瑕疵，有权查验拍卖标的和查阅有关拍卖资料。

**第三十六条** 竞买人一经应价，不得撤回，当其他竞买人有更高应价时，其应价即丧失约束力。

**第三十七条** 竞买人之间、竞买人与拍卖人之间不得恶意串通，损害他人利益。

### 第四节 买受人

**第三十八条** 买受人是指以最高应价购得拍卖标的的竞买人。

**第三十九条** 买受人应当按照约定支付拍卖标的的价款，未按照约定支付价款的，应当承担违约责任，或者由拍卖人征得委托人的同意，将拍卖标的的再行拍卖。

拍卖标的的再行拍卖的，原买受人应当支付第一次拍卖中本人及委托人应当交付的佣金。再行拍卖的价款低于原拍卖价款的，原买受人应当补足差额。

**第四十条** 买受人未能按照约定取得拍卖标的的，有权要求拍卖人或者委托人承担违约责任。

买受人未按照约定受领拍卖标的的，应当支付由此产生的保管费用。

## 第四章 拍卖程序

### 第一节 拍卖委托

**第四十一条** 委托人委托拍卖物品或者财产权利，应当提供身份证明和拍卖人要求提供的拍卖标的的所有权证明或者依法可以处分拍卖标的的证明及其他资料。

**第四十二条** 拍卖人应当对委托人提供的有关文件、资料进行核实。拍卖人接受委托的，应当与委托人签订书面委托拍卖合同。

**第四十三条** 拍卖人认为需要对拍卖标的进行鉴定的，可以进行鉴定。

鉴定结论与委托拍卖合同载明的拍卖标的的状况不相符的，拍卖人有权要求变更或者解除合同。

**第四十四条** 委托拍卖合同应当载明以下事项：

- (一) 委托人、拍卖人的姓名或者名称、住所；
- (二) 拍卖标的的名称、规格、数量、质量；
- (三) 委托人提出的保留价；
- (四) 拍卖的时间、地点；
- (五) 拍卖标的的交付或者转移的时间、方式；
- (六) 佣金及其支付的方式、期限；
- (七) 价款的支付方式、期限；
- (八) 违约责任；
- (九) 双方约定的其他事项。

### 第二节 拍卖公告与展示

**第四十五条** 拍卖人应当于拍卖日七日前发布拍卖公告。

**第四十六条** 拍卖公告应当载明下列事项：

- (一) 拍卖的时间、地点；
- (二) 拍卖标的；
- (三) 拍卖标的的展示时间、地点；

(四) 参与竞买应当办理的手续；

(五) 需要公告的其他事项。

**第四十七条** 拍卖公告应当通过报纸或者其他新闻媒介发布。

**第四十八条** 拍卖人应当在拍卖前展示拍卖标的，并提供查看拍卖标的的条件及有关资料。

拍卖标的的展示时间不得少于两日。

### 第三节 拍卖的实施

**第四十九条** 拍卖师应当于拍卖前宣布拍卖规则和注意事项。

**第五十条** 拍卖标的无保留价的，拍卖师应当在拍卖前予以说明。

拍卖标的有保留价的，竞买人的最高应价未达到保留价时，该应价不发生效力，拍卖师应当停止拍卖标的的拍卖。

**第五十一条** 竞买人的最高应价经拍卖师落槌或者以其他公开表示买定的方式确认后，拍卖成交。

**第五十二条** 拍卖成交后，买受人和拍卖人应当签署成交确认书。

**第五十三条** 拍卖人进行拍卖时，应当制作拍卖笔录。拍卖笔录应当由拍卖师、记录人签名；拍卖成交的，还应当由买受人签名。

**第五十四条** 拍卖人应当妥善保管有关业务经营活动的完整帐簿、拍卖笔录和其他有关资料。

前款规定的帐簿、拍卖笔录和其他有关资料的保管期限，自委托拍卖合同终止之日起计算，不得少于五年。

**第五十五条** 拍卖标的需要依法办理证照变更、产权过户手续的，委托人、买受人应当持拍卖人出具的成交证明和有关材料；向有关行政管理机关办理手续。

### 第四节 佣金

**第五十六条** 委托人、买受人可以与拍卖人约定佣金的比例。

委托人、买受人与拍卖人对佣金比例未作约定，拍卖成交的，拍卖人可以向委托人、

买受人各收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金。收取佣金的比例按照同拍卖成交价成反比的原则确定。

拍卖未成交的，拍卖人可以向委托人收取约定的费用；未作约定的，可以向委托人收取为拍卖支出的合理费用。

**第五十七条** 拍卖本法第九条规定的物品成交的，拍卖人可以向买受人收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金。收取佣金的比例按照同拍卖成交价成反比的原则确定。

拍卖未成交的，适用本法第五十六条第三款的规定。

## 第五章 法律责任

**第五十八条** 委托人违反本法第六条的规定，委托拍卖其没有所有权或者依法不得处分的物品或者财产权利的，应当依法承担责任。拍卖人明知委托人对拍卖的物品或者财产权利没有所有权或者依法不得处分的，应当承担连带责任。

**第五十九条** 国家机关违反本法第九条的规定，将应当委托财产所在地的省、自治区、直辖市的人民政府或者设区的市的人民政府指定的拍卖人拍卖的物品擅自处理的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分，给国家造成损失的，还应当承担赔偿责任。

**第六十条** 违反本法第十一条的规定，未经许可登记设立拍卖企业的，由工商行政管理部门予以取缔，没收违法所得，并可以处违法所得一倍以上五倍以下的罚款。

**第六十一条** 拍卖人、委托人违反本法第十八条第二款、第二十七条的规定，未说明拍卖标的的瑕疵，给买受人造成损害的，买受人有权向拍卖人要求赔偿；属于委托人责任的，拍卖人有权向委托人追偿。

拍卖人、委托人在拍卖前声明不能保证拍卖标的的真伪或者品质的，不承担瑕疵担保责任。

因拍卖标的存在瑕疵未声明的，请求赔偿的诉讼时效期间为一年，自当事人知道或者应当知道权利受到损害之日起计算。

因拍卖标的存在缺陷造成人身、财产损害请求赔偿的诉讼时效期间，适用《中华人民共和国产品质量法》和其他法律的有关规定。

**第六十二条** 拍卖人及其工作人员违反本法第二十二条的规定，参与竞买或者委托他人代为竞买的，由工商行政管理部门对拍卖人给予警告，可以处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照。

**第六十三条** 违反本法第二十三条的规定，拍卖人在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利的，由工商行政管理部门没收拍卖所得。

**第六十四条** 违反本法第三十条的规定，委托人参与竞买或者委托他人代为竞买的，工商行政管理部门可以对委托人处拍卖成交价百分之三十以下的罚款。

**第六十五条** 违反本法第三十七条的规定，竞买人之间、竞买人与拍卖人之间恶意串通，给他人造成损害的，拍卖无效，应当依法承担赔偿责任。由工商行政管理部门对参与恶意串通的竞买人处最高应价百分之十以上百分之三十以下的罚款；对参与恶意串通的拍卖人处最高应价百分之十以上百分之五十以下的罚款。

**第六十六条** 违反本法第四章第四节关于佣金比例的规定收取佣金的，拍卖人应当将超收部分返还委托人、买受人。物价管理部门可以对拍卖人处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款。

## 第六章 附 则

**第六十七条** 外国人、外国企业和组织在中华人民共和国境内委托拍卖或者参加竞买的，适用本法。

**第六十八条** 本法施行前设立的拍卖企业，不具备本法规定的条件的，应当在规定的期限内达到本法规定的条件；逾期未达到本法规定的条件的，由工商行政管理部门注销登记，收缴营业执照。具体实施办法由国务院另行规定。

**第六十九条** 本法自 1997 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国 拍卖法（草案）》的说明

——1995年12月26日在第八届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

国内贸易部部长 陈邦柱

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院的委托，现就《中华人民共和国拍卖法（草案）》作如下说明：

拍卖是一种特殊的商品流通方式，具有竞争性强、透明度高等特点。改革开放以来，我国拍卖业发展较快，到目前为止，全国的拍卖企业已达800多家，拍卖市场初具规模；拍卖企业的服务领域已涉及物资、文物、房地产等十几个领域；拍卖标的的范围也逐步拓宽，从初期主要拍卖执法机关的罚没物资扩大到动产、不动产以及无形财产。拍卖市场的形成和发展，对于促进商品流通，发挥了重要的作用。但是，拍卖业在发展过程中，也存在许多问题，主要是：由于缺少统筹规划，一些地方出现了拍卖企业盲目发展的势头，在一定程度上造成了拍卖市场混乱；由于没有统一规范，各地拍卖活动存在着自行其是的状况，影响了统一拍卖市场的形成；一些国家机关擅自处理罚没物品，损害了国家利益，不利于廉政建设。因此，为了规范拍卖活动，加强国家对拍卖业的监督管理，维护拍卖市场秩序，促进拍卖业的健康发展，保护当事人的合法权益，促进国家机关的廉政建设，制定拍卖法是迫切需要的。

早在1988年，原商业部就开始着手起草《拍卖暂行条例》，其间多次征求各方面的意见，反复研究、修改。国内贸易部组建后，根据全国人大常委会和国务院的立法计划，在原来工作的基础上，进一步研究、修改，形成了《中华人民共和国拍卖法（送审稿）》（以下简称送审稿），于1994年12月报请国务院审议。此后，国务院法制局会同国内贸易部根据建立社会主义市场经济体制的要求，并借鉴国外的立法经验，对送审稿又反复研究、修改，形成了《中华人民共和国拍卖法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务

院第 39 次常务会议讨论通过。

## 一、关于本法的适用范围

目前，我国的拍卖活动主要有两种：一是依法成立的拍卖企业（即拍卖人）接受委托举办的拍卖活动；二是人民法院依法行使强制执行权进行的拍卖活动。由于人民法院依法行使强制执行权进行的拍卖活动，是强制执行的一种措施，《民事诉讼法》对此已作了原则规定，根据最高人民法院的意见，草案没有将其纳入调整范围。因此，草案规定：“本法适用于中华人民共和国境内经拍卖人进行的拍卖活动。”（草案第二条）同时，为了加强国家机关的廉政建设，草案规定：“处分下列物品，应当委托所在地的县级以上地方人民政府指定的拍卖人进行拍卖；但是，鲜活物品和其他易腐烂、易变质的物品，可以委托当地农副产品批发市场或者集贸市场出售：（一）国家行政机关依法没收的物品、充抵税款、罚款的物品；（二）人民法院依法没收的物品、充抵罚金、罚款的物品以及不予返还的追回物品；（三）人民检察院免于起诉案件中不予返还的追回物品；（四）公安机关保存的超过招领期限的遗失物品和其他确认为无主物的物品；（五）国务院规定应当委托拍卖的其他物品。”（草案第九条）

## 二、关于拍卖企业

拍卖企业是一种特殊的中介服务性企业，投资少，经营数额大，在拍卖活动中处于重要地位。拍卖企业的素质高低，对拍卖活动和拍卖市场秩序影响很大。因此，草案规定：“设立拍卖企业必须经所在地的省、自治区、直辖市人民政府负责管理拍卖业的部门审核许可，并向工商行政管理部门申请领取营业执照。”（草案第十一条）同时，草案还规定：“设立拍卖企业，应当具备下列条件：（一）有 100 万元人民币以上的注册资本；（二）有自己的名称、组织机构、住所和章程；（三）有与从事拍卖业务相适应的拍卖师和其他工作人员；（四）有符合本法和其他有关法律规定的拍卖业务规则；（五）有公安机关颁发的特别行业许可证；（六）符合国务院有关拍卖业发展的规定；（七）法律、行政法规规定的其他条件。”（草案第十二条）另外，考虑到现有的 800 多家拍卖企业中有些并不具备上述法定条件，草案规定：“本法施行前设立的拍卖企业，不具备本法规定的条件的，应当在规定的期限内达到本法规定的条件；逾期未达到本法规定的条件的，由工商行政管理部门注销登记，收缴营业执照。具体实施办法由国务院另行规定。”（草案

## 第五十五条)

为了加强行业自律管理，本法对拍卖行业协会工作作了明确规定，“拍卖行业协会是依法成立的社会团体法人是拍卖业的自律性组织，拍卖行业协会依照本法并根据章程对拍卖业和拍卖师进行监督。”

### 三、关于拍卖活动的主要规范

拍卖是以公开竞价的形式，将特定物品或者与财产权有关的权利出让或者转让给出价最高者的特殊买卖方式。根据我国的实际情况，并借鉴国外拍卖活动的立法经验，草案对拍卖活动应当遵守的主要规范作了比较具体的规定。首先，草案规定了拍卖活动应当遵守的基本原则：“拍卖活动应当遵守有关法律、行政法规，遵循公开、公平、公正、诚实信用的原则。”（草案第五条）其次，草案规定委托拍卖人拍卖物品或者与财产权有关的权利时，委托人、拍卖人应当签订书面委托拍卖合同（草案第三十一条），并规定了委托拍卖合同应当载明的主要事项（草案第三十三条）。第三，为了体现拍卖活动的公开性，保护买受人的合法权益，草案规定，拍卖人应当在拍卖日3日前发布拍卖公告（草案第三十四条）；并应当在拍卖前展示拍卖标的，提供察看拍卖标的的条件及有关资料（草案第三十七条第一款）。第四，为了保证拍卖活动的顺利实施，草案规定拍卖活动应当由拍卖师主持（草案第十三条）。发给拍卖资格证书。第五，为了维护当事人的合法权益，防止拍卖实施中的不正当竞争，抑制投机行为，草案规定拍卖人、委托人和他们的代理人均不得参与竞买（草案第十七条、第二十二条）；“拍卖标的无保留价的，拍卖主持人应当在拍卖前予以说明”；“拍卖标的有保留价的，竞买人的最高应价未达到保留价时，拍卖主持人应当停止拍卖标的的拍卖”（草案第三十九条）。第六，草案规定：“拍卖成交后，拍卖人或者委托人应当按照约定将拍卖标的交付或者转移给买受人”；“拍卖标的需要依法办理证照变更、产权过户手续的，委托人、买受人应当持拍卖人出具的成交证明和有关材料，向有关行政管理机关办理手续”（草案第四十二条）；“买受人未按照约定向拍卖人支付价款的，拍卖人经征得委托人同意，可以将拍卖标的再行拍卖”；“再行拍卖所得低于原拍卖价款及费用的，原买受人应当负责补偿差额”（草案第四十三条）。

我的说明完了，请审议。

# 全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国拍卖法（草案）》 审议结果的报告

——1996年6月28日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 厉以宁

全国人民代表大会常务委员会：

八届全国人大常委会第十七次会议对《中华人民共和国拍卖法（草案）》进行了初步审议。会后，法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市人大常委会和中央有关部门、拍卖行业协会，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座谈会，听取了有关部门、拍卖企业和专家的意见。财经委员会提出了审议意见。法律委员会于1996年6月13日、24日召开会议，根据全国人大常委会委员、财经委员会的审议意见和有关方面的意见，对草案进行了审议。法律委员会认为：制定拍卖法对于规范拍卖活动，维护拍卖市场秩序，保护拍卖活动各方当事人的合法权益，促进国家机关廉政建设很有必要。草案经过多次修改，基本上是可行的，同时，根据加强对拍卖市场的管理、规范拍卖行为的原则，对草案提出以下修改意见：

一、草案第四条第一款、第二款规定：“国务院商品流通主管部门负责对全国拍卖业实施监督管理。国务院有关部门在各自的职责范围内负责对拍卖业的监督管理。”“县级以上地方人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责对拍卖业的监督管理。”有些委员提出，具体由哪个部门作为拍卖业的监督管理部门可以由国务院规定。为防止拍卖业的盲目发展，对拍卖企业的设立应作适当的控制，以限于在较大的城市设立为宜。建议该条修改为：“国务院负责管理拍卖业的部门对全国拍卖业实施监督管理。”“设区的市和省级人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。”（草案修改稿

第四条第一款、第二款)

二、草案第九条规定：“处分下列物品，应当委托所在地的县级以上地方人民政府指定的拍卖人进行拍卖；但是，鲜活物品和其他易腐烂、易变质的物品，可以委托当地农副产品批发市场或者集贸市场出售：（一）国家行政机关依法没收的物品和充抵税款、罚款的物品；（二）人民法院依法没收的物品和充抵罚金、罚款的物品以及不予返还的追回物品；（三）人民检察院免于起诉案件中不予返还的追回物品；（四）公安机关保存的超过招领期限的遗失物品和其他确认为无主物的物品；（五）国务院规定应当委托拍卖的其他物品。”有些委员和部门提出，不是所有的罚没等物品都能拍卖，具体哪些物品必须经拍卖，还是由国务院规定为宜。建议该条修改为：“国家行政机关依法没收的物品、充抵税款、罚款的物品和其他物品，按照国务院规定应当委托拍卖的，由财产所在地的设区的市或者省级人民政府指定的拍卖人进行拍卖。”“拍卖由人民法院依法没收的物品、充抵罚金、罚款的物品以及无法返还的追回物品，适用前款规定。”（草案修改稿第九条）

三、有的部门提出，为了防止国家保护的文物流失，拍卖法应当对文物的拍卖有专项的规定。因此，建议增加规定：“委托拍卖的文物，在拍卖前，应当经拍卖人住所地的文物行政主管部门依法鉴定。”“拍卖企业经营文物拍卖的，应当有一千万元人民币以上注册资本；有具有文物保护法律知识的人员。”（草案修改稿第八条第二款、第十三条）

四、草案第十三条第二款规定：“拍卖师资格考核，由国务院商品流通主管部门统一组织；经考核合格的，由国务院商品流通主管部门发给拍卖师资格证书。”有些委员和地方提出，拍卖法中应当对拍卖师的资格作出明确规定。拍卖师资格的考核最好由拍卖行业协会组织。同时，对拍卖行业协会应作出适当规定。建议该条修改为：“拍卖师资格考核，由拍卖行业协会统一组织。经考核合格的，由拍卖行业协会发给拍卖师资格证书。”（草案修改稿第十六条）建议增加规定：“拍卖师应当具备下列条件：（一）具有高等院校专科以上学历和拍卖专业知识；（二）在拍卖企业工作两年以上；（三）品行良好。”“被开除公职或者吊销拍卖师资格证书未满五年的，或者因故意犯罪受过刑事处罚的，不得担任拍卖师。”“拍卖行业协会是依法成立的社会团体法人，是拍卖业的自律性组织，拍卖行业协会依照本法并根据章程，对拍卖企业和拍卖师进行监督。”（草案修改稿第十五条、第十七条）

五、草案第二十三条规定：“拍卖成交的，委托人应当向拍卖人支付不超过拍卖成交价10%的佣金；拍卖未成交的，委托人应当向拍卖人支付不超过保留价5%的佣金。”前款规定的比例按照同拍卖成交价或者保留价的高低成反比的原则确定，具体比例由国务院商品流通主管部门会同国务院物价管理部门规定。”有些委员提出，佣金应当通过市场调节由委托人与拍卖人约定，不宜作硬性规定。有些地方和部门提出，拍卖公物的佣金应当与拍卖私物分别规定，拍卖公物的佣金不宜过高，否则会减少国家应得的利益。另外，按照国际通行做法，应当规定佣金向委托人和买受人双方收取。建议该条修改为：“委托人、买受人可以与拍卖人约定佣金的比例；未作约定，拍卖成交的，拍卖人可以向委托人、买受人各收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金。收取佣金的比例按照同拍卖成交价成反比的原则确定，具体比例由国务院物价管理部门规定。”“拍卖未成交的，拍卖人可以向委托人收取为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”（草案修改稿第五十六条）建议增加规定：“拍卖本法第九条规定的财产成交的，拍卖人可以向买受人收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金；拍卖未成交的，拍卖人可以向委托人收取为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”“佣金比例按照本法第五十六条第一款的规定确定。”“违反本法第四章第四节关于佣金比例的规定收取佣金的，拍卖人应当将超收部分返还委托人、买受人。物价管理部门可以对拍卖人处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款。”（草案修改稿第五十七条、第六十六条）

六、拍卖行业协会和有的专家提出，拍卖人根据委托人、买受人的要求，对其身份保密是国际上拍卖业的通行作法，建议对此加以规定。因此，建议增加规定：“委托人、买受人要求对其身份保密的，拍卖人应当为其保密。”（草案修改稿第二十一条）有些委员和有的拍卖企业提出，为了保证拍卖活动公平、公正，应当规定拍卖企业不得拍卖自己的物品。因此，建议增加规定：“拍卖人不得在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利。”“违反本法第二十三条规定，拍卖人在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利的，由工商行政管理部门没收拍卖所得。”（草案修改稿第二十三条、第六十三条）

七、有些部门和专家提出，拍卖是一种民事行为，拍卖中会发生委托人撤回拍卖标的情形，建议对此作出规定。因此，建议增加规定：“委托人在拍卖开始前可以撤回拍

卖标的，但应当向拍卖人支付为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”（草案修改稿第二十九条）

八、有些部门和拍卖行业协会提出，拍卖师以击槌等公开方式确认拍卖成交是拍卖活动中一个重要程序，拍卖法对此应有规定。因此，建议增加规定：“竞买人的最高应价经拍卖师落槌或者以其他公开表示买定的方式确认后，拍卖成交。”（草案修改稿第五十一条）

九、草案第四十九条规定：“违反本法第九条的规定，将应当委托拍卖人拍卖的物品擅自处理的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分，并由其上一级机关追回已处理的物品；给国家造成损失的，应当依法承担赔偿责任。”有的委员和专家提出，凡擅自处理的罚没等物品，能够追回的，都应追回。有些不可能追回的，应当依法承担赔偿责任。另外，本级机关也有责任追回已处理的物品。建议该条修改为：“国家机关违反本法第九条的规定，将应当委托财产所在地的设区的市或者省级人民政府指定的拍卖人拍卖的物品擅自处理的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；对已处理的物品，能够追回的，应当予以追回，因不能追回或者虽已追回但给国家造成损失的，应当依法承担赔偿责任。”（草案修改稿第五十九条）

十、草案第五十二条规定：“违反本法第十七条的规定，拍卖人及其工作人员参与竞买或者委托他人代为竞买的，由县级以上地方人民政府负责管理拍卖业的部门对拍卖人给予通报批评，处以10000元以上50000元以下的罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照；拍卖师参与竞买或者委托他人代为竞买的，由国务院商品流通主管部门吊销拍卖师资格证书。”有些委员和部门提出，对拍卖人及其工作人员参与竞买或者委托他人代为竞买的行爲，应当由工商行政管理部门予以处罚。处罚的数额应以拍卖物的价值的百分比或者拍卖佣金的倍数计算为宜。除处罚外，还应当从保护委托人或其他买受人利益的角度，给他们请求撤销拍卖行为的权利。建议该条修改为：“拍卖人及其工作人员违反本法第二十二条的规定，参与竞买或者委托他人代为竞买的，委托人或者其他买受人可以请求撤销拍卖行为。由工商行政管理部门对拍卖人给予警告，可以处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照。”（草案修改稿第六十二条）

十一、草案第五十四条规定：“违反本法第四十四条的规定，竞买人之间，竞买人与拍卖人之间恶意串通，给他人造成损害的，应当依法承担责任。”有的委员提出，该条法律责任规定不够明确。建议修改为：“违反本法第三十七条的规定，竞买人之间、竞买人与拍卖人之间恶意串通的，拍卖无效，给他人造成损害的，应当依法承担赔偿责任。由工商行政管理部门对参与恶意串通的竞买人处最高应价百分之十以上百分之三十以下的罚款；对参与恶意串通的拍卖人处最高应价百分之十以上百分之五十以下的罚款。”（草案修改稿第六十五条）

此外，还对草案还作了一些文字修改。

草案修改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审议通过。

草案修改稿和以上意见是否妥当，请审议。

## 关于拍卖法（草案修改稿）、 修改档案法的决定（草案） 和枪支管理法（草案修改稿） 修改意见的汇报

——1996年7月4日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大法律委员会主任委员 薛 驹

本次会议于6月29日、7月1日分组审议了拍卖法（草案修改稿）、关于修改档案法的决定（草案）和枪支管理法（草案修改稿）。委员们认为，以上法律草案或草案修改稿吸收了常委委员和地方、部门、专家的意见，比较成熟，建议本次常委会通过。同时，也提出了一些修改意见。法律委员会于7月1日、2日召开会议，逐条研究了委员们的意见，提出以下修改意见：

### 一、关于拍卖法（草案修改稿）

(一) 草案修改稿第二条规定：“本法适用于中华人民共和国境内经拍卖人进行的拍卖活动。”有的委员提出，本条规定的拍卖法的调整范围不够明确。国有资产的产权交易、土地使用权出让与转让、人民法院强制执行的物品的拍卖应当由其他有关法律调整，并非都由拍卖企业拍卖。考虑到本法是调整拍卖企业进行的拍卖活动，建议该条修改为：“本法适用于中华人民共和国境内拍卖企业进行的拍卖活动。”（新修改稿第二条）

(二) 草案修改稿第六条规定：“拍卖标的应当是委托人所有或者国家授予其经营管理的物品或者财产权利。”有的委员提出，并非所有国家授予经营管理的财产都可以拍卖。建议该条修改为：“拍卖标的应当是委托人所有或者依法可以处分的物品或者财产权利。”（新修改稿第六条）

(三) 草案修改稿第十条规定：“拍卖人是指依照本法设立的接受他人委托从事拍卖活动的企业法人。”有的委员提出，应当明确拍卖企业是依照公司法设立的独立承担责任的企业法人，以避免执法机关自己设立拍卖企业。建议该条修改为：“拍卖人是指依照本法和《中华人民共和国公司法》设立的从事拍卖活动的企业法人。”（新修改稿第十条）

(四) 草案修改稿第十三条规定：“拍卖企业经营文物拍卖的，应当有一千万元人民币以上注册资本；有具有文物保护法律知识的人员。”有的委员提出，拍卖文物的人员，应当具备文物专业知识。建议该条修改为：“拍卖企业经营文物拍卖的，应当有一千万元人民币以上的注册资本；有具有文物拍卖专业知识的人员。”（新修改稿第十三条）

(五) 有的委员提出，为了防止国有资产流失，国有资产经审批同意拍卖的，还应当经资产评估机构对国有资产的价值进行评估，按照评估结果确定拍卖的保留价。因此，建议增加规定：“拍卖国有资产，依照法律或者按照国务院的规定需要评估的，应当经依法设立的评估机构评估，并根据评估结果确定拍卖标的的保留价。”（新修改稿第二十八条第二款）

(六) 草案修改稿第六十条规定：“未经许可登记擅自从事拍卖业的，由工商行政管理部门责令停止营业，没收所得佣金。”有的委员提出，对未经许可登记从事拍卖业的处罚太轻。建议该条修改为：“未经许可登记设立拍卖企业的，由工商行政管理部门予以取缔，没收违法所得，并可以处违法所得一倍以上五倍以下的罚款。”（新修改稿第六十条）

(七) 草案修改稿第三十二条规定：“竞买人是指参加竞购拍卖标的的公民、法人或者其他组织。”有的委员提出，“公民”的概念，不能包括外国人在我国参加竞买的情况。因此，建议增加规定：“外国人、外国企业和组织在中华人民共和国境内委托拍卖或者参加竞买的，适用本法。”（新修改稿第六十七条）

此外，草案修改稿第四条规定：“国务院负责管理拍卖业的部门对全国拍卖业实施监督管理。设区的市和省级人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。”有些委员提出，应当明确规定由哪个部门对拍卖业实施监督管理。考虑到由哪个部门负责管理拍卖企业宜由国务院规定，建议不作修改。

草案修改稿第五十六条规定：“委托人、买受人可以与拍卖人约定佣金的比例；未作约定，拍卖成交的，拍卖人可以向委托人、买受人各收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金。”有的委员提出，佣金的比例过高。有的委员提出，佣金的比例过低。鉴于国务院提请全国人大常委会审议的拍卖法（草案）规定的佣金比例，考虑了我国拍卖业收费的实际情况，并借鉴了国外通行作法，同时根据全国人大常委会委员的审议意见，草案修改稿第五十七条已规定拍卖公物成交的，委托人不支付佣金。因此，建议本条不作修改。

## 二、关于修改档案法的决定（草案）

(一) 草案第一条规定：“前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；向国家档案馆或者全民所有制的博物馆、图书馆、纪念馆以外的任何单位或者个人出卖的，应当按照有关规定由县级以上人民政府档案行政管理部门批准。严禁倒卖牟利，严禁卖给或者赠送给外国人。”有的委员提出，这里“前款所列的档案”是指“集体所有的和个人所有的对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案”，这类档案除向国家档案馆出卖外，均须经档案行政管理部门批准，不必出现全民所有制的博物馆等字样。因此建议修改为：“前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；向国家档案馆以外的任何单位或者个人出卖的，应当按照有关规定由县级以上人民政府档案行政管理部门批准。严禁倒卖牟利，严禁卖给或者赠送给外国人。”（修改决定新草案第一条）

(二) 草案第二条规定：“国有企业事业单位资产转让时，可以转让有关的档案，具体办法由国家档案行政管理部门制定，报国务院批准。”根据有的委员意见，建议修改为：“国有企业事业单位资产转让时，转让有关档案的具体办法由国家档案行政管理部门制

定。”（修改决定新草案第二条）

（三）草案第四条规定了法律责任，其中第六项规定的违法行为是“违反本法第十条、第十一条规定不移交档案的”。有的委员提出，第十条、第十一条规范的不仅是“不移交”一种违法行为，因此，建议将这一规定修改为：“违反本法第十条、第十一条规定，不按规定归档或者不按期移交档案的”。（修改决定新草案第四条）

### 三、关于枪支管理法（草案修改稿）

（一）有的委员提出，应当增加规定，对检举违反枪支管理行为的检举人，给予奖励。因此，建议在草案修改稿第三条第二款中增加规定：“对检举违反枪支管理犯罪活动有功的人员，给予奖励。”（新修改稿第三条第二款）

（二）根据有些委员的意见，建议增加规定：“配置民用枪支的具体办法，由国务院公安部门按照严格控制的原则制定，报国务院批准后施行。”（新修改稿第六条第三款）同时，删去草案修改稿第十三条的规定。

（三）草案修改稿第三十三条规定：“严禁邮寄枪支，或者在邮寄的物品中夹带枪支。因特殊情况需要向境外邮寄枪支的，应当经设区的市级以上人民政府公安机关批准”。有些委员提出，严禁邮寄枪支，不能开口子。因此，建议删去“因特殊情况需要向境外邮寄枪支的，应当经设区的市级以上人民政府公安机关批准”。（新修改稿第三十二条）

（四）有些委员提出，草案修改稿第四十条规定了个人未经许可制造、买卖或者运输枪支的刑事责任，对单位有上述行为的刑事责任也应作出规定。因此，建议增加规定：“单位有前款行为的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照刑法第一百一十二条的规定追究刑事责任。”（新修改稿第三十九条第二款）

（五）草案修改稿第四十四条第一款规定：“配备公务用枪的个人，违反本法关于枪支的日常管理的规定，出租、出借枪支，造成严重后果或者有其他严重情节的，比照刑法第一百八十七条的规定从重处罚。”有些委员提出，对出租、出借公务用枪的，不管是否造成严重后果，都应当追究刑事责任。因此，建议修改为：“违反枪支管理规定，出租、出借公务用枪的，比照刑法第一百八十七条的规定处罚。”（新修改稿第四十三条第一款）

此外，还对上述三个法律草案或草案修改稿作了个别文字修改。以上修改意见，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第七十一号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》已由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于1996年7月5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

1996年7月5日

## 全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国档案法》的决定

1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过

第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议决定对《中华人民共和国档案法》作如下修改：

一、第十六条第二款修改为：“前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；向国家档案馆以外的任何单位或者个人出卖的，应当按照有关规定由县级以上人民政府档案行政管理部门批准。严禁倒卖牟利，严禁卖给或者赠送给外国人。”

二、第十七条增加一款作为第二款：“国有企业事业单位资产转让时，转让有关档案的具体办法由国家档案行政管理部门制定。”

三、第十九条第二款修改为：“档案馆应当定期公布开放档案的目录，并为档案的利

用创造条件，简化手续，提供方便。”

四、第二十四条修改为：“有下列行为之一的，由县级以上人民政府档案行政管理部门、有关主管部门对直接负责的主管人员或者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：

- (一) 损毁、丢失属于国家所有的档案的；
- (二) 擅自提供、抄录、公布、销毁属于国家所有的档案的；
- (三) 涂改、伪造档案的；
- (四) 违反本法第十六条、第十七条规定，擅自出卖或者转让档案的；
- (五) 倒卖档案牟利或者将档案卖给、赠送给外国人的；
- (六) 违反本法第十条、第十一条规定，不按规定归档或者不按期移交档案的；
- (七) 明知所保存的档案面临危险而不采取措施，造成档案损失的；
- (八) 档案工作人员玩忽职守，造成档案损失的。

“在利用档案馆的档案中，有前款第一项、第二项、第三项违法行为的，由县级以上人民政府档案行政管理部门给予警告，可以并处罚款；造成损失的，责令赔偿损失。

“企业事业组织或者个人有第一款第四项、第五项违法行为的，由县级以上人民政府档案行政管理部门给予警告，可以并处罚款；有违法所得的，没收违法所得；并可以依照本法第十六条的规定征购所出卖或者赠送的档案。”

五、增加一条作为第二十五条：“携运禁止出境的档案或者其复制件出境的，由海关予以没收，可以并处罚款；并将没收的档案或者其复制件移交档案行政管理部门；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

本决定自公布之日起施行。

《中华人民共和国档案法》根据本决定作相应的修正，重新公布。

# 中华人民共和国档案法

1987年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过

根据1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议

《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》修正

## 目 录

第一章 总 则

第二章 档案机构及其职责

第三章 档案的管理

第四章 档案的利用和公布

第五章 法律责任

第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强对档案的管理和收集、整理工作，有效地保护和利用档案，为社会主义现代化建设服务，制定本法。

**第二条** 本法所称的档案，是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声象等不同形式的历史记录。

**第三条** 一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位和公民都有保护档案的义务。

**第四条** 各级人民政府应当加强对档案工作的领导，把档案事业的建设列入国民经济和社会发展计划。

**第五条** 档案工作实行统一领导、分级管理的原则，维护档案完整与安全，便于社会各方面的利用。

## 第二章 档案机构及其职责

**第六条** 国家档案行政管理部门主管全国档案事业，对全国的档案事业实行统筹规划，组织协调，统一制度，监督和指导。

县级以上地方各级人民政府的档案行政管理部门主管本行政区域内的档案事业，并对本行政区域内机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案工作实行监督和指导。

乡、民族乡、镇人民政府应当指定人员负责保管本机关的档案，并对所属单位的档案工作实行监督和指导。

**第七条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案机构或者档案工作人员，负责保管本单位的档案，并对所属机构的档案工作实行监督和指导。

**第八条** 中央和县级以上地方各级各类档案馆，是集中管理档案的文化事业机构，负责接收、收集、整理、保管和提供利用各分管范围内的档案。

**第九条** 档案工作人员应当忠于职守，遵守纪律，具备专业知识。

在档案的收集、整理、保护和提供利用等方面成绩显著的单位或者个人，由各级人民政府给予奖励。

## 第三章 档案的管理

**第十条** 对国家规定的应当立卷归档的材料，必须按照规定，定期向本单位档案机构或者档案工作人员移交，集中管理，任何个人不得据为己有。

国家规定不得归档的材料，禁止擅自归档。

**第十一条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织必须按照国家规定，定期向档案馆移交档案。

**第十二条** 博物馆、图书馆、纪念馆等单位保存的文物、图书资料同时是档案的，可以按照法律和行政法规的规定，由上述单位自行管理。

档案馆与上述单位应当在档案的利用方面互相协作。

**第十三条** 各级各类档案馆，机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案机构，应当建立科学的管理制度，便于对档案的利用；配置必要的设施，确保档案的安全；采用先进技术，实现档案管理的现代化。

**第十四条** 保密档案的管理和利用，密级的变更和解密，必须按照国家有关保密的法律和行政法规的规定办理。

**第十五条** 鉴定档案保存价值的原则、保管期限的标准以及销毁档案的程序和办法，由国家档案行政管理部门制定。禁止擅自销毁档案。

**第十六条** 集体所有的和个人所有的对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案，档案所有者应当妥善保管。对于保管条件恶劣或者其他原因被认为可能导致档案严重损毁和不安全的，国家档案行政管理部门有权采取代为保管等确保档案完整和安全的措施；必要时，可以收购或者征购。

前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；向国家档案馆以外的任何单位或者个人出卖的，应当按照有关规定由县级以上人民政府档案行政管理部门批准。严禁倒卖牟利，严禁卖给或者赠送给外国人。

向国家捐赠档案的，档案馆应当予以奖励。

**第十七条** 禁止出卖属于国家所有的档案。

国有企业事业单位资产转让时，转让有关档案的具体办法由国家档案行政管理部门制定。

档案复制件的交换、转让和出卖，按照国家规定办理。

**第十八条** 属于国家所有的档案和本法第十六条规定的档案以及这些档案的复制件，禁止私自携运出境。

## 第四章 档案的利用和公布

**第十九条** 国家档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满三十年向社会开放。经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于三十年，涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限，可以多于三十年，具体期限由国家档案行政管理部门制订，报国务院批准施行。

档案馆应当定期公布开放档案的目录，并为档案的利用创造条件，简化手续，提供方便。

中华人民共和国公民和组织持有合法证明，可以利用已经开放的档案。

**第二十条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织以及公民根据经济建设、国防建设、教学科研和其他各项工作的需要，可以按照有关规定，利用档案馆未开放的档案以及有关机关、团体、企业事业单位和其他组织保存的档案。

利用未开放档案的办法，由国家档案行政管理部门和有关主管部门规定。

**第二十一条** 向档案馆移交、捐赠、寄存档案的单位和个人，对其档案享有优先利用权，并可对其档案中不宜向社会开放的部分提出限制利用的意见，档案馆应当维护他们的合法权益。

**第二十二条** 属于国家所有的档案，由国家授权的档案馆或者有关机关公布；未经档案馆或者有关机关同意，任何组织和个人无权公布。

集体所有的和个人所有的档案，档案的所有者有权公布，但必须遵守国家有关规定，不得损害国家安全和利益，不得侵犯他人的合法权益。

**第二十三条** 各级各类档案馆应当配备研究人员，加强对档案的研究整理，有计划地组织编辑出版档案材料，在不同范围内发行。

## 第五章 法律责任

**第二十四条** 有下列行为之一的，由县级以上人民政府档案行政管理部门、有关主管部门对直接负责的主管人员或者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：

- (一) 损毁、丢失属于国家所有的档案的；
- (二) 擅自提供、抄录、公布、销毁属于国家所有的档案的；
- (三) 涂改、伪造档案的；
- (四) 违反本法第十六条、第十七条规定，擅自出卖或者转让档案的；
- (五) 倒卖档案牟利或者将档案卖给、赠送给外国人的；
- (六) 违反本法第十条、第十一条规定，不按规定归档或者不按期移交档案的；

(七) 明知所保存的档案面临危险而不采取措施, 造成档案损失的;

(八) 档案工作人员玩忽职守, 造成档案损失的。

在利用档案馆的档案中, 有前款第一项、第二项、第三项违法行为的, 由县级以上人民政府档案行政管理部门给予警告, 可以并处罚款; 造成损失的, 责令赔偿损失。

企业事业组织或者个人有第一款第四项、第五项违法行为的, 由县级以上人民政府档案行政管理部门给予警告, 可以并处罚款; 有违法所得的, 没收违法所得; 并可以依照本法第十六条的规定征购所出卖或者赠送的档案。

**第二十五条** 携运禁止出境的档案或者其复制件出境的, 由海关予以没收, 可以并处罚款; 并将没收的档案或者其复制件移交档案行政管理部门; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第二十六条** 本法实施办法, 由国家档案行政管理部门制定, 报国务院批准后施行。

**第二十七条** 本法自 1988 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国档案法 修正案（草案）》的说明

——1996 年 5 月 11 日在第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

国家档案局局长 王 刚

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员:

我受国务院的委托, 现就《中华人民共和国档案法修正案（草案）》作如下说明:

### 一、关于修改档案法的必要性

完善档案制度, 加强档案管理, 对于有效地保护和利用档案、使档案工作更好地为社会主义现代化建设服务, 具有重要意义。《中华人民共和国档案法》自 1987 年公布实

施以来，对于档案事业的建设和发展，起了积极作用。但是，随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济体制的确立，档案法中的某些条款已经不能适应新形势下档案事业发展的客观要求。近年来，党中央、国务院对于新形势下完善档案工作作了许多重要指示并提出了新的要求。为了使档案法能够适应社会主义市场经济条件下档案事业发展的要求，在总结档案法实施 8 年来实践经验的基础上对档案法进行修订，是必要的。

国家档案局从 1994 年 1 月开始着手档案法修正案的起草工作，在总结实践经验、广泛征求意见、深入调查研究的基础上，拟订了《中华人民共和国档案法修正案（草案）》的送审稿，于 1995 年 7 月报送国务院审批。国务院法制局在进一步征求有关部门和一些地方的意见后，会同国家档案局共同对送审稿进行研究、修改，形成了现在提请审议的《中华人民共和国档案法修正案（草案）》（以下简称草案）。

## 二、关于草案几个问题的说明

### （一）关于集体所有的和个人所有的档案的出卖和赠送。

现行档案法第十六条第二款规定，集体所有的和个人所有的对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案，“档案所有者可以向有关档案馆寄存或者出售，严禁倒卖牟利，严禁私自卖给外国人。”在实践中，倒卖牟利与正当买卖是两种不同性质的行为，是否允许正当买卖，如果档案馆经鉴定认为没有保存价值或者保存价值不大而不予收购，档案所有人能不能卖给他人，允许卖给谁，上述规定不够明确。此外，规定“严禁私自卖给外国人”，那么，经批准卖给外国人行不行，如果经批准可以卖给外国人，那么，是否可以卖给港、澳、台同胞和海外侨胞。上述规定也不明确。我们经研究认为，在这个问题上，既要维护国家的、社会的利益，又要尊重集体、个人对其档案的所有权，否则，势必引起不必要的纠纷。因此，草案将这一款修改为：“对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的属于集体所有、个人所有的档案以及属于个人所有的兼有文物、图书资料性质的档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；未经县级以上人民政府的档案行政管理部门批准，不得向国家档案馆和全民所有制的博物馆、图书馆、纪念馆以外的任何单位或者个人出卖或者赠送。”这样规定，既能保护集体、个人对其档案的所有权，又能维护国家的、社会的利益，保护我国民族文化遗产，保证我国档案全宗的完整性。

### （二）关于地属于国家所有的档案的转让。

现行档案法第十七条第一款规定：“禁止出卖属于国家所有的档案。”这一款没有明确是否允许以其他方式转让属于国家所有的档案。在现实生活中，随着一些国有企业转制、兼并甚至破产，由于企业所有制性质的改变，原国有企业档案的使用权势必随之转变，禁止这些企业转让其档案的使用权是不符合实际的，企业历史资料中断也不利于国有企业改革过程中形成的新企业经营管理的连续性。国有事业单位也有同样问题。因此，草案将这一款修改为：“禁止出卖属于国家所有的档案。国有企业事业单位因所有制性质的转变，需要将其属于国家所有的档案的使用权转让的，应当经县级以上人民政府的档案行政管理部门批准。”

### （三）关于法律责任。

现行档案法第二十四条对违反档案管理的7种违法行为规定了法律责任。草案总结档案法实施8年的实践经验，除按照草案对档案法第十六条第二款、第十七条第一款的上述修改对第二十四条作相应修改并作适当文字调整外，还对第二十四条作了一些补充，主要是：（1）增加规定了3种违法行为，一是盗窃属于国家所有的档案的，二是不按照本法规定向档案馆移交档案的，三是明知所保存的档案面临危险而不采取措施，造成档案损失的；（2）将原列举的7种违法行为中仅2种可以给予行政处罚、其他5种限于行政处分，修改为对所列各种违法行为除对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分外，都可以给予行政处罚；（3）增加规定档案行政管理机关实施行政处罚的职权（现行档案法第二十四条仅规定了“有关国家行政管理机关”实施行政处罚的职权）。

我的说明完了，请审议。

# 全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国档案法修正案 (草案)》审议结果的报告

——1996年6月28日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 王叔文

全国人民代表大会常务委员会：

八届全国人大常委会第十九次会议对国务院提请审议的《中华人民共和国档案法修正案(草案)》进行了初步审议。会后，法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门，与教科文卫委员会共同邀请中央有关部门、企业和专家座谈，征求意见。法律委员会于6月7日、24日召开会议，根据常委委员、教科文卫委员会的审议意见和地方、部门、企业以及专家的意见，对草案进行了审议。法律委员会认为，为了适应社会主义市场经济条件下档案事业发展的需要，修改档案法是必要的，草案基本上是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、草案第一条规定：“对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的属于集体所有、个人所有的档案以及属于个人所有的兼有文物、图书资料性质的档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；未经县级以上人民政府的档案行政管理部门批准，不得向国家档案馆和全民所有制的博物馆、图书馆、纪念馆以外的任何单位或者个人出卖或者赠送。”有的常委委员、教科文卫委员会和有的地方提出，出卖对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案应有严格的限制性规定，中国公民之间赠送个人所有的档案应当允许，受赠人应当按照本法规定妥善保管，但应禁止赠送给外国人。因此，建议将这一条修改为：“前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者出卖；向国家档案馆或者全民所有制的博物馆、图书馆、纪念馆以外的任何单位或者个人出卖的，应当按

照有关规定由县级以上人民政府档案行政管理部门批准。严禁倒卖牟利，严禁卖给或者赠送给外国人。”（修改决定草案第一条）

二、草案第二条规定：“禁止出卖属于国家所有的档案。国有企业事业单位因所有制性质的转变，需要将其属于国家所有的档案的使用权转让的，应当经县级以上人民政府的档案行政管理部门批准。”有的常委委员和教科文卫委员会以及有的地方和企业提出，国有企业事业单位因所有制转变，应当转让与资产有关的档案，本条中提出的档案使用权的转让，含义不清楚，实际工作中难以操作，因此，建议将这一条修改为两款：“禁止出卖属于国家所有的档案。”“国有企业事业单位资产转让时，可以转让有关的档案，具体办法由国家档案行政管理部门制定，报国务院批准。”（修改决定草案第二条）

三、有些常委委员和教科文卫委员会提出，档案法修改中应增加有关加强档案利用的内容，因此，建议将档案法第十九条第二款修改为：“档案馆应当定期公布开放档案的目录，并为档案的利用创造条件，简化手续，提供方便。”（修改决定草案第三条）

四、草案第三条规定了法律责任。有些委员、地方和部门提出，法律责任的规定应当根据行政处罚法及有关法律的规定，对不同性质的违法行为分别作出行政处分、行政处罚以及追究刑事责任的规定。修改决定草案根据上述意见对法律责任作了修改。（修改决定草案第四条、第五条）

此外，还对修正案（草案）作了一些文字修改。

法律委员会已按照上述修改意见提出关于修改《中华人民共和国档案法》的决定（草案），建议全国人大常委会审议通过。

修改决定草案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

《中华人民共和国枪支管理法》已由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于1996年7月5日通过，现予公布，自1996年10月1日起施行。

中华人民共和国主席 江 泽 民

1996年7月5日

## 中华人民共和国枪支管理法

1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 枪支的配备和配置
- 第三章 枪支的制造和民用枪支的配售
- 第四章 枪支的日常管理
- 第五章 枪支的运输
- 第六章 枪支的入境和出境
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强枪支管理，维护社会治安秩序，保障公共安全，制定本法。

**第二条** 中华人民共和国境内的枪支管理，适用本法。

对中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵装备枪支的管理，国务院、中央军事委员会另有规定的，适用有关规定。

**第三条** 国家严格管制枪支。禁止任何单位或者个人违反法律规定持有、制造（包括变造、装配）、买卖、运输、出租、出借枪支。

国家严厉惩处违反枪支管理的违法犯罪行为。任何单位和个人对违反枪支管理的行为有检举的义务。国家对检举人给予保护，对检举违反枪支管理犯罪活动有功的人员，给予奖励。

**第四条** 国务院公安部门主管全国的枪支管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关主管本行政区域内的枪支管理工作。上级人民政府公安机关监督下级人民政府公安机关的枪支管理工作。

## 第二章 枪支的配备和配置

**第五条** 公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养机关的人民警察，人民法院的司法警察，人民检察院的司法警察和担负案件侦查任务的检察人员，海关的缉私人员，在依法履行职责时确有必要使用枪支的，可以配备公务用枪。

国家重要的军工、金融、仓储、科研等单位的专职守护、押运人员在执行守护、押运任务时确有必要使用枪支的，可以配备公务用枪。

配备公务用枪的具体办法，由国务院公安部门会同其他有关国家机关按照严格控制的原则制定，报国务院批准后施行。

**第六条** 下列单位可以配置民用枪支：

（一）经省级人民政府体育行政主管部门批准专门从事射击竞技体育运动的单位、经省级人民政府公安机关批准的营业性射击场，可以配置射击运动枪支；

（二）经省级以上人民政府林业行政主管部门批准的狩猎场，可以配置猎枪；

(三) 野生动物保护、饲养、科研单位因业务需要，可以配置猎枪、麻醉注射枪。

猎民在猎区、牧民在牧区，可以申请配置猎枪。猎区和牧区的区域由省级人民政府划定。

配置民用枪支的具体办法，由国务院公安部门按照严格控制的原则制定，报国务院批准后施行。

**第七条** 配备公务用枪，由国务院公安部门统一审批。

配备公务用枪时，由国务院公安部门或者省级人民政府公安机关发给公务用枪持枪证件。

**第八条** 专门从事射击竞技体育运动的单位配置射击运动枪支，由国务院体育行政主管部门提出，由国务院公安部门审批。营业性射击场配置射击运动枪支，由省级人民政府公安机关报国务院公安部门批准。

配置射击运动枪支时，由省级人民政府公安机关发给民用枪支持枪证件。

**第九条** 狩猎场配置猎枪，凭省级以上人民政府林业行政主管部门的批准文件，报省级以上人民政府公安机关审批，由设区的市级人民政府公安机关核发民用枪支配购证件。

**第十条** 野生动物保护、饲养、科研单位申请配置猎枪、麻醉注射枪的，应当凭其所在地的县级人民政府野生动物行政主管部门核发的狩猎证或者特许猎捕证和单位营业执照，向所在地的县级人民政府公安机关提出；猎民申请配置猎枪的，应当凭其所在地的县级人民政府野生动物行政主管部门核发的狩猎证和个人身份证件，向所在地的县级人民政府公安机关提出；牧民申请配置猎枪的，应当凭个人身份证件，向所在地的县级人民政府公安机关提出。

受理申请的公安机关审查批准后，应当报请设区的市级人民政府公安机关核发民用枪支配购证件。

**第十一条** 配购猎枪、麻醉注射枪的单位和个人，必须在配购枪支后三十日内向核发民用枪支配购证件的公安机关申请领取民用枪支持枪证件。

**第十二条** 营业性射击场、狩猎场配置的民用枪支不得携带出营业性射击场、狩猎场。

猎民、牧民配置的猎枪不得携带出猎区、牧区。

### 第三章 枪支的制造和民用枪支的配售

**第十三条** 国家对枪支的制造、配售实行特别许可制度。未经许可，任何单位或者个人不得制造、买卖枪支。

**第十四条** 公务用枪，由国家指定的企业制造。

**第十五条** 制造民用枪支的企业，由国务院有关主管部门提出，由国务院公安部门确定。

配售民用枪支的企业，由省级人民政府公安机关确定。

制造民用枪支的企业，由国务院公安部门核发民用枪支制造许可证件。配售民用枪支的企业，由省级人民政府公安机关核发民用枪支配售许可证件。

民用枪支制造许可证件、配售许可证件的有效期为三年；有效期届满，需要继续制造、配售民用枪支的，应当重新申请领取许可证件。

**第十六条** 国家对制造、配售民用枪支的数量，实行限额管理。

制造民用枪支的年度限额，由国务院林业、体育等有关主管部门、省级人民政府公安机关提出，由国务院公安部门确定并统一编制民用枪支序号，下达到民用枪支制造企业。

配售民用枪支的年度限额，由国务院林业、体育等有关主管部门、省级人民政府公安机关提出，由国务院公安部门确定并下达到民用枪支配售企业。

**第十七条** 制造民用枪支的企业不得超过限额制造民用枪支，所制造的民用枪支必须全部交由指定的民用枪支配售企业配售，不得自行销售。配售民用枪支的企业应当在配售限额内，配售指定的企业制造的民用枪支。

**第十八条** 制造民用枪支的企业，必须严格按照国家规定的技术标准制造民用枪支，不得改变民用枪支的性能和结构；必须在民用枪支指定部位铸印制造厂的厂名、枪种代号和国务院公安部门统一编制的枪支序号，不得制造无号、重号、假号的民用枪支。

制造民用枪支的企业必须实行封闭式管理，采取必要的安全保卫措施，防止民用枪支以及民用枪支零部件丢失。

**第十九条** 配售民用枪支，必须核对配购证件，严格按照配购证件载明的品种、型号和数量配售；配售弹药，必须核对持枪证件。民用枪支配售企业必须按照国务院公安部门的规定建立配售帐册，长期保管备查。

**第二十条** 公安机关对制造、配售民用枪支的企业制造、配售、储存和帐册登记等情况，必须进行定期检查；必要时，可以派专人驻厂对制造企业进行监督、检查。

**第二十一条** 民用枪支的研制和定型，由国务院有关业务主管部门会同国务院公安部门组织实施。

**第二十二条** 禁止制造、销售仿真枪。

## 第四章 枪支的日常管理

**第二十三条** 配备、配置枪支的单位和个人必须妥善保管枪支，确保枪支安全。

配备、配置枪支的单位，必须明确枪支管理责任，指定专人负责，应当有牢固的专用保管设施，枪支、弹药应当分开存放。对交由个人使用的枪支，必须建立严格的枪支登记、交接、检查、保养等管理制度，使用完毕，及时收回。

配备、配置给个人使用的枪支，必须采取有效措施，严防被盗、被抢、丢失或者发生其他事故。

**第二十四条** 使用枪支的人员，必须掌握枪支的性能，遵守使用枪支的有关规定，保证枪支的合法、安全使用。使用公务用枪的人员，必须经过专门培训。

**第二十五条** 配备、配置枪支的单位和个人必须遵守下列规定：

- (一) 携带枪支必须同时携带持枪证件，未携带持枪证件的，由公安机关扣留枪支；
- (二) 不得在禁止携带枪支的区域、场所携带枪支；
- (三) 枪支被盗、被抢或者丢失的，立即报告公安机关。

**第二十六条** 配备公务用枪的人员不再符合持枪条件时，由所在单位收回枪支和持枪证件。

配置民用枪支的单位和个人不再符合持枪条件时，必须及时将枪支连同持枪证件上缴核发持枪证件的公安机关；未及时上缴的，由公安机关收缴。

**第二十七条** 不符合国家技术标准、不能安全使用的枪支，应当报废。配备、持有

枪支的单位和个人应当将报废的枪支连同持枪证件上缴核发持枪证件的公安机关；未及  
时上缴的，由公安机关收缴。报废的枪支应当及时销毁。

销毁枪支，由省级人民政府公安机关负责组织实施。

**第二十八条** 国家对枪支实行查验制度。持有枪支的单位和个人，应当在公安机关  
指定的时间、地点接受查验。公安机关在查验时，必须严格审查持枪单位和个人是否符  
合法规定的条件，检查枪支状况及使用情况；对违法使用枪支、不符合持枪条件或者  
枪支应当报废的，必须收缴枪支和持枪证件。拒不接受查验的，枪支和持枪证件由公安  
机关收缴。

**第二十九条** 为了维护社会治安秩序的特殊需要，经国务院公安部门批准，县级以  
上地方各级人民政府公安机关可以对局部地区合法配备、配置的枪支采取集中保管等特  
别管制措施。

## 第五章 枪支的运输

**第三十条** 任何单位或者个人未经许可，不得运输枪支。需要运输枪支的，必须向  
公安机关如实申报运输枪支的品种、数量和运输的路线、方式，领取枪支运输许可证件。  
在本省、自治区、直辖市内运输的，向运往地设区的市级人民政府公安机关申请领取枪  
支运输许可证件；跨省、自治区、直辖市运输的，向运往地省级人民政府公安机关申请  
领取枪支运输许可证件。

没有枪支运输许可证件的，任何单位和个人都不得承运，并应当立即报告所在地公  
安机关。

公安机关对没有枪支运输许可证件或者没有按照枪支运输许可证件的规定运输枪支  
的，应当扣留运输的枪支。

**第三十一条** 运输枪支必须依照规定使用安全可靠的封闭式运输设备，由专人押运；  
途中停留住宿的，必须报告当地公安机关。

运输枪支、弹药必须依照规定分开运输。

**第三十二条** 严禁邮寄枪支，或者在邮寄的物品中夹带枪支。

## 第六章 枪支的入境和出境

**第三十三条** 国家严格管理枪支的入境和出境。任何单位或者个人未经许可，不得私自携带枪支入境、出境。

**第三十四条** 外国驻华外交代表机构、领事机构的人员携带枪支入境，必须事先报经中华人民共和国外交部批准；携带枪支出境，应当事先照会中华人民共和国外交部，办理有关手续。

依照前款规定携带入境的枪支，不得携带出所在的驻华机构。

**第三十五条** 外国体育代表团入境参加射击竞技体育活动，或者中国体育代表团出境参加射击竞技体育活动，需要携带射击运动枪支入境、出境的，必须经国务院体育行政主管部门批准。

**第三十六条** 本法第三十四条、第三十五条规定以外的其他人员携带枪支入境、出境，应当事先经国务院公安部门批准。

**第三十七条** 经批准携带枪支入境的，入境时，应当凭批准文件在入境地边防检查站办理枪支登记，申请领取枪支携运许可证件，向海关申报，海关凭枪支携运许可证件放行；到达目的地后，凭枪支携运许可证件向设区的市级人民政府公安机关申请换发持枪证件。

经批准携带枪支出境的，出境时，应当凭批准文件向出境地海关申报，边防检查站凭批准文件放行。

**第三十八条** 外国交通运输工具携带枪支入境或者过境的，交通运输工具负责人必须向边防检查站申报，由边防检查站加封，交通运输工具出境时予以启封。

## 第七章 法律责任

**第三十九条** 违反本法规定，未经许可制造、买卖或者运输枪支的，依照刑法第一百二十二条和《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》的规定追究刑事责任。

单位有前款行为的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任

人员依照刑法第一百一十二条的规定追究刑事责任。

**第四十条** 依法被指定、确定的枪支制造企业、销售企业，违反本法规定，有下列行为之一的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照刑法第一百一十二条的规定追究刑事责任；公安机关可以责令其停业整顿或者吊销其枪支制造许可证件、枪支配售许可证件：

- (一) 超过限额或者不按照规定的品种制造、配售枪支的；
- (二) 制造无号、重号、假号的枪支的；
- (三) 私自销售枪支或者在境内销售为出口制造的枪支的。

**第四十一条** 违反本法规定，非法持有、私藏枪支的，依照刑法第一百六十三条的规定追究刑事责任。

非法运输、携带枪支入境、出境的，依照《全国人民代表大会常务委员会关于惩治走私罪的补充规定》追究刑事责任。

**第四十二条** 违反本法规定，运输枪支未使用安全可靠的运输设备、不设专人押运、枪支弹药未分开运输或者运输途中停留住宿不报告公安机关，情节严重的，比照刑法第一百八十七条的规定追究刑事责任；未构成犯罪的，由公安机关对直接责任人员处十五日以下拘留。

**第四十三条** 违反枪支管理规定，出租、出借公务用枪的，比照刑法第一百八十七条的规定处罚。

单位有前款行为的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照前款规定处罚。

配置民用枪支的单位，违反枪支管理规定，出租、出借枪支，造成严重后果或者有其他严重情节的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员比照刑法第一百八十七条的规定处罚。

配置民用枪支的个人，违反枪支管理规定，出租、出借枪支，造成严重后果的，比照刑法第一百六十三条的规定处罚。

违反枪支管理规定，出租、出借枪支，情节轻微未构成犯罪的，由公安机关对个人或者单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员处十五日以下拘留，可以并处五

千元以下罚款；对出租、出借的枪支，应当予以没收。

**第四十四条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由公安机关对个人或者单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员处警告或者十五日以下拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 未按照规定的技术标准制造民用枪支的；
- (二) 在禁止携带枪支的区域、场所携带枪支的；
- (三) 不上缴报废枪支的；
- (四) 枪支被盗、被抢或者丢失，不及时报告的；
- (五) 制造、销售仿真枪的。

有前款第（一）项至第（三）项所列行为的，没收其枪支，可以并处五千元以下罚款；有前款第（五）项所列行为的，由公安机关、工商行政管理部门按照各自职责范围没收其仿真枪，可以并处制造、销售金额五倍以下的罚款，情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照。

**第四十五条** 公安机关工作人员有下列行为之一的，依法追究刑事责任；未构成犯罪的，依法给予行政处分：

- (一) 向本法第五条、第六条规定以外的单位和个人配备、配置枪支的；
- (二) 违法发给枪支管理证件的；
- (三) 将没收的枪支据为己有的；
- (四) 不履行枪支管理职责，造成后果的。

## 第八章 附 则

**第四十六条** 本法所称枪支，是指以火药或者压缩气体等为动力，利用管状器具发射金属弹丸或者其他物质，足以致人伤亡或者丧失知觉的各种枪支。

**第四十七条** 单位和个人为开展游艺活动，可以配置口径不超过 4.5 毫米的气步枪。具体管理办法由国务院公安部门制定。

制作影视剧使用的道具枪支的管理办法，由国务院公安部门会同国务院广播电视行政主管部门制定。

博物馆、纪念馆、展览馆保存或者展览枪支的管理办法，由国务院公安部门会同国务院有关行政主管部门制定。

**第四十八条** 制造、配售、运输枪支的主要零部件和用于枪支的弹药，适用本法的有关规定。

**第四十九条** 枪支管理证件由国务院公安部门制定。

**第五十条** 本法自 1996 年 10 月 1 日起施行。

附：

## 法律有关条文

### 刑法有关条款

**第一百一十二条** 非法制造、买卖、运输枪支、弹药的，或者盗窃、抢夺国家机关、军警人员、民兵的枪支、弹药的，处七年以下有期徒刑；情节严重的，处七年以上有期徒刑或者无期徒刑。

**第一百六十三条** 违反枪支管理规定，私藏枪支、弹药拒不交出的，处二年以下有期徒刑或者拘役。

**第一百八十七条** 国家工作人员由于玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处五年以下有期徒刑或者拘役。

### 全国人民代表大会常务委员会

#### 关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定有关条款

一、对下列严重危害社会治安的犯罪分子，可以在刑法规定的最高刑以上处刑，直至判处死刑：

.....

4、非法制造、买卖、运输或者盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物，情节特别严重的，或者造成严重后果的；

.....

## 全国人民代表大会常务委员会 关于惩治走私罪的补充规定有关条款

一、走私鸦片等毒品、武器、弹药或者伪造的货币的，处七年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产；情节特别严重的，处无期徒刑或者死刑，并处没收财产；情节较轻的，处七年以下有期徒刑，并处罚金。

# 关于《中华人民共和国 枪支管理法（草案）》的说明

——1996年5月11日在第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

公安部部长 陶驷驹

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院的委托，现就《中华人民共和国枪支管理法（草案）》作如下说明：

### 一、制定本法的必要性和起草本法的指导思想

加强对枪支的管理，对于维护社会治安秩序、保障公共安全，具有重要意义。1981年施行的《中华人民共和国枪支管理办法》对加强枪支管理起了重要作用。但是，近年来，由于多方面的原因，枪支管理工作出现了一些新情况、新问题，持枪犯罪案件逐年上升，成为危害社会治安秩序的突出问题之一。一些穷凶极恶的犯罪分子甚至枪杀公安、政法干警，持枪拒捕，以武力对抗专政机关。持枪犯罪案件多为犯罪团伙所为，对社会治安所造成的危害极为严重，人民群众对此反映强烈。枪患严重的原因，主要是受经济利益驱动，非法制造、销售枪支活动泛滥，枪支管理秩序受到严重冲击。一些单位视枪支为一般商品，擅自制造、买卖枪支。有的国家定点枪支生产企业，擅自超产自销，有

的擅自研制杀伤力很强的多连发猎枪。有的企业未经国家批准，擅自生产、销售枪支。有的单位和个人无视国家规定，擅自生产销售钢珠枪、电击枪、催泪枪等国家明令禁止的非制式枪和能致人伤亡的各种具有枪支性能的“防卫器”。有的违法犯罪分子大肆自制土枪、火药枪，改制发令枪、气枪，甚至仿造军用枪。西南边境地区走私、贩卖军用枪支的犯罪活动也很突出。在这种情况下，民间拥有大量枪支，已成为社会治安的一大隐患。1991年以来，全国收缴的各类非法枪支就达105万支。枪支泛滥造成群众的安全感下降，购枪自卫成了一些人的需求，形成恶性循环。由于民间拥有大量枪支，犯罪分子很容易搞到枪支，致使持枪犯罪日益严重。一些聚众械斗事件，由于参与者手中有枪，暴力对抗程度增大，处置起来十分困难。散存在社会上的枪支过多，对国家保护野生动物也极为不利。

针对上述问题，公安机关不断加大打击涉枪犯罪的力度，收缴非法枪支，强化枪支管理，收到了一定的效果。但是，由于现行《枪支管理办法》规定的配枪范围过宽、管理措施不够严格、法律责任偏轻等，很难从根本上解决问题。因此，总结《枪支管理办法》实施15年来的经验，结合当前实际制定新的枪支管理法，为进一步加强枪支的严格管理提供法律依据，是十分必要和紧迫的。根据中央领导同志的有关指示精神，公安部于1994年初开始着手起草工作。经过反复调查研究、广泛征求意见，数易其稿，于1995年4月向国务院报送了《中华人民共和国枪支管理法（送审稿）》。之后，国务院法制局又会同公安部进一步进行调查、研究和修改，形成了现在提请审议的《中华人民共和国枪支管理法（草案）》（以下简称草案）。草案共8章51条，在枪支的配备和配置、制造和配售、日常管理、运输、出入境以及法律责任等方面作了规定。

枪支管理直接关系到维护社会治安秩序和公共安全。世界大多数国家对枪支都实行严格管制，一些原来放开的国家也纷纷采取措施加以限制。无论是从我国当前所面临的治安形势看，还是从今后长远发展考虑，我国都必须对枪支实行严格管理制度。因此，草案以国家严格管制枪支、严厉惩处违反枪支管理的违法犯罪行为（第三条）为指导思想，在总结长期以来特别是近年来枪支管理经验教训的基础上，对枪支管理的各个环节都作了严格管制的规定。同时，草案还规定了明确、具体的法律责任，以有效遏制涉枪违法犯罪行为。

## 二、对草案中几个主要问题的说明

### (一) 枪支管制的范围

按照草案规定，所有枪支，凡是以火药或者压缩气体等为动力、利用管状器具发射金属弹丸或者其他物质、足以致人伤亡或者丧失知觉的枪支，包括公务用枪、民用枪支以及各种非制式枪支，一律纳入本法的管制范围。任何单位或者个人非法持有、制造、买卖、运输枪支，都是违法犯罪行为，都要依法给予严厉处罚。

### (二) 枪支的监督管理体制。

枪支管理必须严格，必须统一。因此，草案规定：“国务院公安部门主管全国的枪支管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关主管本行政区域内的枪支管理工作。上级人民政府公安机关监督下级人民政府公安机关的枪支管理工作”（第四条）。

### (三) 严格管制枪支的主要措施。

1. **缩小配枪范围。**草案取消了《枪支管理办法》关于18岁以上公民可以持有2支猎枪的规定；对允许持枪的范围也作了严格限制，规定只有猎民、牧民，野生动物保护、饲养、科研单位，以及省级人民政府公安机关批准的营业性射击场和省级人民政府林业部门批准的狩猎场，才可以配置猎枪（第六条）。草案并且规定，营业性射击场、狩猎场配置的民用枪支不得携带出营业性射击场、狩猎场，猎民、牧民配置的猎枪不得携带出省级人民政府公安机关会同同级有关业务主管部门划定的区域（第七条）。这样，就把猎枪限制在可能的最小数量和最小范围内。对麻醉注射枪和射击运动枪支的配置，草案也按照严格限制的原则作了规定。草案还规定，受过刑事处罚的人和患有精神疾病的人等，不得持有枪支（第十条）。

2. **控制源头，严格管理枪支的制造和配售。**管住源头是枪支管理的基础工作，必须重点管好。草案明确规定禁止任何单位或者个人非法制造、买卖、运输枪支（第三条第一款）。草案第三章集中规定了国家对枪支实行制造、配售特别许可以及限额制造、限额配售等一整套管理制度：定点生产企业不得超过限额制造枪支，不得制造无号、重号、假号的枪支，不得自行销售枪支；为出口制造的民用枪支严禁内销。定点配售企业必须严格按照配购证件载明的品种、型号和数量配售枪支和弹药，并且建立配售帐册，长期保管备查。枪支生产与配售相互联系、互相制约，制造企业必须把枪支全部交由指定的配

售企业配售；配售企业只能配售指定的生产企业制造的枪支，不得自行进货，不得超过限额配售枪支。草案还规定，公安机关必须定期对枪支制造、配售企业进行检查，必要时可以派人驻厂对制造企业进行监督检查，对违反本法规定制造、配售民用枪支的，公安机关可以吊销许可证件。

**3. 加强对枪支的日常管理。**草案规定，对民用枪支和持枪证件实行年度查验制度。持有民用枪支的单位和个人，应当在公安机关指定的时间、地点接受查验，逾期未接受查验的，枪支要收缴；查验时，人、枪、证“三见面”，不符合持枪条件的、枪支应当报废的、违法使用枪支的，枪支也要收缴（第二十八条）。草案规定经公安部批准，县级以上地方公安机关可以对局部地区合法配备、配置的枪支采取集中保管等特别管制措施（第二十九条）。

为了保证合法持有的枪支的保管、使用安全，草案在枪支的保管、运输、携带、查验等方面都作了严格的规定：配枪单位必须落实管理责任，健全规章制度；个人保管枪支，必须采取有效措施，严防被盗、被抢、丢失或发生其他事故，确保枪支的安全（第二十二条）；使用枪支必须掌握枪械性能和使用枪支的有关规定，使用公务用枪的人员还必须经过专门培训（第二十三条）。

此外，草案对枪支运输中的运输方式、交通工具、安全措施以及枪支入境、出境问题，都作了明确规定（第五章、第六章）。

**（四）严格法律责任。**为了加大对非法持枪等违反枪支管理行为的打击力度，草案在“法律责任”一章中，具体列举了违反枪支管理的 20 多种违法犯罪行为，规定了从严、从重的处罚：未经许可擅自制造、买卖、运输枪支的，定点企业不按规定制造、配售枪支的，制造企业制造无号、重号、假号枪支的，制造企业自销枪支的，以及出口枪支转内销的，最高可处死刑（第四十条）；非法持有枪支的，即使没有其他违法犯罪行为，也可处 2 年以下有期徒刑（第四十一条）；私带枪支入出境的，最高可处死刑（第四十一条）；不按规定运输枪支的，最高可处无期徒刑（第四十二条）；配备公务用枪的单位、个人以及配置民用枪支的单位丢失枪支的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员可处 5 年以下有期徒刑（第四十三条）。

### 三、关于本法施行后对社会现存枪支的清理

本法施行后，依法清理过去积淀下来的大量枪支是一项重要任务。草案为此专门规定了过渡条款：自本法施行之日起3个月内，对所有枪支都必须履行公安机关登记手续，由公安机关依法清理；逾期不登记的，以非法持枪论处（第五十条）。按照这一规定，不管过去是合法持枪还是非法持枪，3个月内不登记的，一律依法查处。在规定期限内登记的，初步考虑，会有三种情况：一是过去合法，现在仍然合法，经登记并办理有关手续后，可以继续持有；二是过去就是非法，现在仍然非法，登记后应予收缴，但在限期内上缴的可以免于处罚；三是过去合法，由于本法缩小了配枪范围，现在不再符合配枪条件的，一律予以收缴。

我的说明完了，请审议。

## 全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国枪支管理法（草案）》 审议结果的报告

——1996年6月28日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 蔡 诚

全国人民代表大会常务委员会：

八届全国人大常委会第十九次会议对枪支管理法（草案）进行了初步审议。法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门，并邀请中央有关部门和专家座谈，征求意见。法律委员会、内务司法委员会于6月10日联合召开会议，法律委员会于6月24日又召开会议，根据全国人大常委会委员的审议意见和地方、部门、专家的意见，对草案进行了审议。法律委员会认为，为了维护社会治安秩序，保障公共安全，加强对枪支的管理，制定枪支管理法是十分必要的。草案基本上是可行的。同时，根据进一步从严管理的精神，提出以下修改意见：

一、草案第五条第一款、第二款规定：“公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养

机关、人民法院、人民检察院以及海关依法履行职责时确有必要使用枪支的工作人员，可以配备公务用枪。”“未设武装警察警戒的国家重要的军工、金融、仓储、科研等单位执行守护、押运任务时确有必要使用枪支的保卫部门，可以配备公务用枪”。有些委员和部门提出，草案关于公务用枪的配备范围规定得过于笼统，不利于解决目前配枪范围过宽的问题。应当按照严格控制的原则，对公务用枪的配备范围作出更为严格具体的规定。因此，建议将草案第五条第一款修改为：“公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养机关的人民警察，人民法院的司法警察，人民检察院的司法警察和担负案件侦查任务的检察人员，海关的缉私人员，在依法履行职责时确有必要使用枪支的，可以配备公务用枪”。将第二款修改为：“国家重要的军工、金融、仓储、科研等单位的专职守护、押运人员在执行守护、押运任务时确有必要使用枪支的，可以配备公务用枪”（草案修改稿第五条第一款、第二款）。

二、草案第十三条第一款、第十四条第二款、第三款，对制造、配售民用枪支企业和制造、配售民用枪支的限额，分别规定由公安部门会同或者商国务院林业、体育等有关主管部门确定。有些委员和部门提出，这样规定容易形成多头管理，不利于公安机关对枪支实行统一归口管理。因此，建议将草案第十三条第一款、第十四条第二款、第三款中的规定分别修改为：“制造民用枪支的企业，由国务院有关主管部门提出，由国务院公安部门确定。”“配售民用枪支的企业，由省级人民政府公安机关确定。”（草案修改稿第十六条第一款、第二款）；“制造民用枪支的年度限额，由国务院林业、体育等有关主管部门、省级人民政府公安机关提出，由国务院公安部门确定并统一编制民用枪支序号，下达到民用枪支制造企业。”“配售民用枪支的年度限额，由国务院林业、体育等主管部门、省级人民政府公安机关提出，由国务院公安部门确定并下达到民用枪支配售企业”。（草案修改稿第十七条第二款、第三款）

三、草案第二十五条规定：“携带民用枪支到所在地的县、不设区的市以外地区的，必须向所在地的县、不设区的市人民政府公安机关申请领取持枪通行证件。携带公务用枪到所在地的省、自治区、直辖市以外地区的，必须向所在地的县、不设区的市人民政府公安机关申请领取持枪通行证件”。有些委员和部门提出，草案对民用枪支不得带出猎区、牧区和指定的区域已作出规定，对配发公务用枪持枪证件，也作了严格规定，在实

实践中携带公务用枪到所在地以外的地区追捕罪犯等，如按草案规定，还要申请领取持枪通行证件，不利于任务的执行，携带公务用枪外出执行任务携带持枪证件即可。因此，建议删去此条。

四、草案第二十八条规定：“国家对民用枪支实行年度查验制度。持有民用枪支的单位和个人，应当在公安机关指定的时间、地点接受查验。公安机关在查验时，必须严格审查持枪单位和个人是否符合本法规定的条件，检查枪支状况及使用情况；对违法使用枪支、不符合持枪条件或者枪支应当报废的，必须收缴枪支和持枪证件。逾期未接受查验的，持枪证件无效，枪支和持枪证件由公安机关收缴”。有些委员和部门提出，当前枪支丢失、出租、出借或者不按规定配备、配置的情况时有发生，草案不应只对民用枪支规定查验制度，对公务用枪也应当建立查验制度。因此，建议将草案第二十八条修改为：“国家对枪支实行查验制度。持有枪支的单位和个人，应当在公安机关指定的时间、地点接受查验。公安机关在查验时，必须严格审查持枪单位和个人是否符合本法规定的条件，检查枪支状况及使用情况；对违法使用枪支、不符合持枪条件或者枪支应当报废的，必须收缴枪支和持枪证件。拒不接受查验的，枪支和持枪证件由公安机关收缴”。（草案修改稿第二十九条）

五、有些委员和部门提出，草案第四十条将个人犯罪与单位犯罪合在一起规定，不利于正确适用法律。因此，建议对个人和单位犯罪分别规定为：“违反本法规定，未经许可制造、买卖或者运输枪支的，依照刑法第一百一十二条和《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》的规定追究刑事责任”（草案修改稿第四十条）；“枪支制造企业、销售企业，违反本法规定，有下列行为之一的，对单位处以罚金，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照刑法第一百一十二条的规定追究刑事责任；公安机关可以责令其停业整顿或者吊销其枪支制造许可证件、枪支配售许可证件：（一）超过限额或者不按照规定的品种制造、配售枪支的；（二）制造无号、重号、假号的枪支的；（三）私自销售枪支或者在境内销售为出口制造的枪支的”。（草案修改稿第四十一条）

六、草案第四十二条规定“违反本法规定，运输枪支未使用安全可靠的运输设备、不设专人押运、枪支弹药未分开运输，或者运输途中停留住宿不报告公安机关，造成严重

后果的，比照刑法第一百一十二条追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由公安机关对直接责任人员处十五日以下拘留”。有些委员和部门提出，对这种行为比照刑法第一百一十二条处罚不妥，应当比照刑法第一百八十七条追究刑事责任。因此，建议修改为：“违反本法规定，运输枪支未使用安全可靠的运输设备、不设专人押运、枪支弹药未分开运输或者运输途中停留住宿不报告公安机关，情节严重的，比照刑法第一百八十七条的规定追究刑事责任；未构成犯罪的，由公安机关对直接责任人员处十五日以下拘留”。（草案修改稿第四十三条）

七、有些委员和部门提出，当前非法出租、出借枪支的情况比较严重，草案第四十四条对于出租、出借枪支的行为只规定治安处罚，力度不够，对于非法出租、出借枪支造成严重后果的，应当追究刑事责任。因此，建议增加规定：“配备公务用枪的个人，违反本法关于枪支的日常管理的规定，出租、出借枪支，造成严重后果或者有其他严重情节的，比照刑法第一百八十七条的规定从重处罚。”“单位有前款行为的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照前款规定处罚。”“配置民用枪支的单位有第一款行为的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员比照刑法第一百八十七条的规定追究刑事责任。”“配置民用枪支的个人，违反本法规定，出租、出借枪支，造成严重后果的，比照刑法第一百六十三条的规定处罚。”“非法出租、出借枪支，未构成犯罪的，由公安机关对个人或者单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员处十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款。对出租、出借的枪支，应当予以没收”（草案修改稿第四十四条）。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案修改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审议通过。

草案修改稿和以上意见是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于批准 1995 年中央决算的决议

(1996 年 7 月 5 日通过)

根据《中华人民共和国预算法》的规定，第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议，听取了财政部部长刘仲藜代表国务院所作的《关于 1995 年中央决算的报告》，经过审议并根据全国人民代表大会财政经济委员会的审查报告，决定：批准国务院提出的 1995 年中央决算，批准财政部部长刘仲藜所作的《关于 1995 年中央决算的报告》。

## 关于 1995 年中央决算的报告

——1996 年 7 月 3 日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

财政部部长 刘仲藜

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我国从 1995 年开始实施《预算法》。《预算法》规定：“国务院财政部门编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准”。现在 1995 年中央决算已经编成，我受国务院委托，向本次常委会提出 1995 年中央决算的报告，请予审查。

1995 年，中央财政总收入 3866.63 亿元，完成预算的 101%，比预算增加 39.09 亿元，比上年增长 11.2%。其中，中央本级收入 3256.62 亿元，完成预算的 101.2%；地方上解中央收入 610.01 亿元，完成预算的 100.2%。中央财政总支出 4529.45 亿元，完

成预算的 100.8%，比预算增加 35.11 亿元，比上年增长 9.3%。其中，中央财政本级支出 1995.39 亿元，完成预算的 97.6%；税收返还和补助地方支出 2534.06 亿元，完成预算的 103.5%。中央财政收支相抵，赤字 662.82 亿元，比预算确定的 666.8 亿元减少 3.98 亿元。

上述中央决算收支与我向第八届全国人民代表大会第四次会议报告的预算执行数比较，财政总收入增加了 21.5 亿元，财政总支出增加了 19.9 亿元，财政赤字减少了 1.6 亿元。

1995 年中央财政收支按复式预算汇总的完成情况是：

中央财政经常性预算收入 3891.46 亿元，完成预算的 102.7%。主要收入项目的完成情况是：（一）中央本级经常性收入 3281.45 亿元，完成预算的 103.2%。其中，各项税收 3202.62 亿元，完成预算的 102.1%；国家预算调节基金收入 27.79 亿元，完成预算的 139%；其他收入 42.97 亿元，完成预算的 238.7%，主要是执法部门的罚没收入和行政性收费超收较多。（二）地方上解收入 610.01 亿元，完成预算的 100.2%。

中央财政经常性预算支出 3488.33 亿元，完成预算的 103.1%。主要支出项目的完成情况是：（一）中央本级经常性预算支出 1461.08 亿元，完成预算的 102.6%。其中，其生产性基本建设支出 121.12 亿元，完成预算的 91.9%。事业发展和社会保障支出 216.75 亿元，完成预算的 98.7%。在事业发展和社会保障支出中，农林水事业费 34.5 亿元，完成预算的 102.3%；科学和教育事业费 123.19 亿元，完成预算的 102.4%。国家政权建设支出 776.24 亿元，完成预算的 101.2%。在国家政权建设支出中，行政管理费 13.1 亿元，完成预算的 98.8%；国防费 632.7 亿元，完成预算的 100.7%。价格补贴支出 101.24 亿元，完成预算的 80.6%。价格补贴支出比预算减少，主要是去年国家提高了棉花收购价格后，取消了棉花收购价外奖励款。其他支出 216.73 亿元，完成预算的 166.1%，超支 86.24 亿元。其他支出超过预算，主要原因是税务机构的经费原列在地方预算，中央预算中没有此项支出，在税务机构分设后，国务院决定国家税务局系统的经费由原来地方财政负担和通过集贸税收提成冲减收入处理改为由中央财政负担，并列入中央本级其他支出。1995 年，国税系统经费包括经常经费、办案经费、基建经费、微机建设经费等，共开支 124 亿元。扣除此项因素，其他支出是结余的。中央预备费 21 亿元，经国务院批

准已动支完毕，其中一半用于防汛、救灾，其余用于外事、国防、社会治安和文教科学等临时性支出。（二）中央补助地方经常性支出 2027.25 亿元，完成预算的 103.4%，超支 67.57 亿元。中央财政补助地方经常性支出超过预算的主要原因，一是为加大对中西部地区发展的扶持力度，国务院决定增加转移支付 10 亿元；二是动用预备费追加地方支出 8.28 亿元，用于防汛抗旱救灾等；三是为解决粮食企业的政策性亏损挂帐，追加补助地方支出 14.86 亿元用于对消化粮食企业亏损挂帐的贴息；四是按政策规定结算，对开发区的收入返还比预算增加了 20.33 亿元。中央财政经常性预算收入和支出相抵，结余 403.13 亿元，转入建设性预算。

中央财政建设性预算收入 378.3 亿元，完成预算的 85.4%。主要收入项目的完成情况是：（一）经常性预算结余转入 403.13 亿元。（二）专项建设性收入 37 亿元，完成预算的 40.4%。专项建设性收入没有完成预算，主要原因是铁道部门出现亏损，使列收列支的铁道包干收入减少 49.5 亿元，此外，基本建设贷款归还收入也比预算短收 15.09 亿元。（三）生产性企业亏损补贴 61.83 亿元，比预算超亏 9.72 亿元，主要是国务院为解决国家统配煤炭企业的困难，在预算执行中增加了煤炭企业亏损补贴 10 亿元。中央财政建设性预算支出 1041.12 亿元，完成预算的 93.8%。主要支出项目的完成情况是：（一）中央本级建设性支出 534.31 亿元，完成预算的 86.2%。其中，生产性基本建设支出 257.37 亿元，完成预算的 78%。基本建设支出没有完成预算，主要是由于专项建设性收入没有完成预算，相应减少了该项支出。企业挖潜改造资金和新产品试制费 134.7 亿元，完成预算的 97.8%。地质勘探费 65.48 亿元，完成预算的 100%。支援农业生产支出 11.9 亿元，完成预算的 85%。支援农业生产支出比预算减少，主要原因是该项下的农业综合开发资金年初预算列中央本级支出，在预算执行中下划地方支出 2.26 亿元。（二）中央财政补助地方建设性支出 506.81 亿元，完成预算的 103.4%。中央财政补助地方建设性支出超出预算，主要原因是有些项目如支援经济不发达地区资金、支援农业生产支出和生产性基本建设支出，年初预算时列中央本级支出，在预算执行中下划给地方，相应增加了中央对地方的补助。中央财政建设性收入和支出相抵，支出大于收入 662.82 亿元。

此外，1995 年国家债务收入 1549.76 亿元，超过年初预算 12.34 亿元。其中，用于弥补中央财政建设性预算收支差额 662.82 亿元，用于偿还国内外债务本息 878.36 亿元。

国家审计署对1995年中央预算执行情况依法进行了审计,这是加强中央财政管理的重要措施。从审计情况看,1995年中央预算执行情况是好的,但也存在一些不容忽视的问题,主要是在一些方面执行国家财经制度还不够规范,财政内部的约束机制和外部的监督机制还不够完善,《预算法》发布前的某些不科学、不规范的管理方法还在沿用。对存在的这些问题,有的已有1995年决算中做了纠正,有的在1996年预算中做了改进。同时,我们要依法进一步完善中央财政的管理制度和管理方法,强化财政内部的自我约束机制,严格实行收付实现制。

1995年中央财政收入和支出基本上实现了第八届全国人民代表大会第三次会议批准的预算,总支出的增长低于总收入的增长,赤字控制在预算确定的数额之内。预算的超收也主要用于增加对中西部地区的转移支付、解决粮食企业亏损停息挂帐、救灾和弥补赤字等方面,符合第八届全国人民代表大会第三次会议《关于1994年国家预算执行情况和1995年中央及地方预算的决议》的要求。但我们应该看到,财政赤字数额较大,债务负担沉重;部分国有企业生产经营状况不好,经济效益下滑,欠税较多;某些支出存在损失浪费现象;财经秩序比较混乱,特别是预算外资金的管理还存在着许多问题。对这些问题,我们将通过深化财税改革,健全财政职能,加强财税管理,整顿财经秩序,逐步加以解决。

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个月的中央及地方预算执行情况。

今年1至5月份,全国财政收入2424.02亿元(不含债务收入,下同),完成预算的35.3%,比去年同期增长29.3%。其中,中央财政收入1180.16亿元,比去年同期增长29.5%;地方财政收入1243.86亿元,比去年同期增长29.1%。全国财政支出2269.44亿元,完成年度预算的30.3%,比去年同期增长15.4%。其中,中央财政支出717.49亿元,比去年同期增长8%;地方财政支出1551.95亿元,比去年同期增长19.2%。收支相抵,收入大于支出154.59亿元。

从1至5月份预算执行情况看,财政收入特别是中央财政收入的增幅大大高于去年同期水平。出现这种情况,除了经济增长和加强征收管理促使财政收入增加外,主要是

前四个月出口退税进度偏慢造成的。今年中央预算安排的出口退税额为 650 亿元，截止 5 月底，全国实际办理退税 266.2 亿元，比去年同期下降 13.4%。我们分析，出口退税进度慢的主要原因是，今年办理的出口退税，绝大部分是 1995 年 7 月 1 日调低出口退税率前外贸企业出口的，情况复杂，部分企业单证不全，审核难度较大，各地税务机关办理退税比以往更加慎重，审批更加严格，扩大了函调范围，增加了工作量，因此延缓了退税时间。为解决这个问题，财政部和国家税务总局按照国务院的指示，在继续严格审核出口退税、严厉打击骗税行为的前提下，已经采取了措施使出口退税进度明显加快。

此外，进口税收的增加也是前 5 个月财政收入增长幅度高的原因之一。1 至 5 月份，由于进口增加和海关加强了监管及征收，使关税和进口增值税、消费税比去年同期增加 85.47 亿元，增长 37.1%。

今后几个月随着出口退税进度的加快，财政收入将逐步回落到平稳增长的状态。为了确保全国及中央预算的圆满实现，下半年要着重抓好以下几项工作：一是加快国有企业改革、改组、改造的步伐，强化企业的经营管理，扭转企业效益下降、亏损增加的局面，稳定财政收入的增长。

二是继续加强税收征管，要在纳税人自缴自核的基础上，加强审计监督和税务稽查。对降低出口退税率后出现的新问题进行跟踪调查，建立科学的监管制度。要逐步建立与国际市场接轨的、适应新税制要求的征管制度和征管手段。对今年 4 月 1 日以后新审批的外商投资企业和项目，要按规定恢复征收进口税。要采用经济和法律手段，依法对企业拖欠税款进行清理，及时催交入库。要严格控制减免税。三是下大力气整顿财经秩序，彻底清查“两本帐”、“帐外帐”、偷税、骗税、将预算内转到预算外、私设“小金库”和乱收费等严重违法违纪问题，同时对预算外资金的使用进行全面检查。对查出的问题，要依法严肃处理，凡触犯法律、构成犯罪的，要提请司法机关追究刑事责任。四是要严格预算管理，硬化预算约束，对支农、教育、科技、扶贫等重点支出，要按照预算安排保证资金的及时到位。要解决好各地区的工资发放问题。对各方面要求追加的支出，除救灾等特殊情况外，财政一般不予追加，以保证今年预算的圆满实现。

# 全国人大财经委员会关于 1995 年中央决算的审查报告

全国人民代表大会常务委员会：

全国人大财经委员会对财政部部长刘仲藜受国务院的委托在第八届全国人大常委会第二十次会议上所作的《关于 1995 年中央决算的报告》和《1995 年中央决算（草案）》，根据全国人大常委会委员的的审议意见和国家审计署审计长郭振乾受国务院的委托在本次会议上所作的《关于 1995 年中央预算执行情况的审计工作报告》进行了审查。现将审查意见报告如下：

国务院提出的 1995 年中央决算，中央财政总收入 3866.63 亿元，完成预算的 101%，比预算数超过 39.09 亿元；中央财政总支出 4529.45 亿元，完成预算的 100.8%，比预算数超过 35.11 亿元；中央财政收支相抵，赤字 662.82 亿元，比预算数减少 3.98 亿元。

国务院向本次会议提出的中央决算数，与向第八届全国人民代表大会第四次会议报告的预计执行数比较，财政总收入增加 21.5 亿元，财政总支出增加 19.9 亿元，财政赤字减少 1.6 亿元。

1995 年中央预算执行中的主要问题是预算管理不严，财政收支中有些项目列报不符合收付实现制的规定；有的资金调度不当，使用不合理；有些支出预算批复不够及时；对收入管理不够严格，有的地方和部门越权减免工商税收和关税较多，造成收入流失；对预算单位收支的管理和监督不力，有的部门截留国家收入，虚列、挪用财政支出，造成铺张浪费。

财经委员会认为，1995 年中央预算执行中虽然存在一些问题，但总的说是好的，完成了八届全国人大三次会议批准的中央预算。财经委员会建议本次会议批准 1995 年中央决算，批准财政部部长刘仲藜代表国务院所作的《关于 1995 年中央决算的报告》。对于国家审计署审计 1995 年中央预算执行情况发现的问题，财政部等有部门应高度重视，

认真对待，切实改正，属于违法乱纪的要严肃处理。

在国务院提出的 1995 年中央决算报告中，还通报了 1996 年 1 至 5 月中央及地方预算的执行情况。1 至 5 月份，全国财政收入 2424.02 亿元，比去年同期增长 29.3%，其中，中央财政收入 1180.16 亿元，比去年同期增长 29.5%；全国财政支出 2269.44 亿元，比去年同期增长 15.4%，其中，中央财政支出 717.49 亿元，比去年同期增长 8%；财政收支相抵，收入大于支出 154.59 亿元。总的看，今年前 5 个月预算执行情况是好的。

财经委员会在第八届全国人民代表大会第四次会议审查中央及地方预算的报告中指出：提高财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，其本消灭财政赤字，控制债务规模，振兴国家财政，是中共中央关于“九五”计划的建议提出的要求，从今年开始应研究并采取积极措施，逐步加以实现。根据预算执行情况，针对 1995 年中央预算执行中的主要问题，财经委员会进一步强调并建议：

**（一）严格执行《预算法》，整顿财政秩序。**首先要在财政系统加强《预算法》教育，特别是各级领导干部要增强执行《预算法》的法制观念，严格按《预算法》办事。二是要严格预算约束，执行预算收付实现制，禁止不规范列支。收入的收纳、留解和退库等应认真遵守有关国库管理的规定。要抓紧合理界定中央与地方政府事权，逐步实行规范化的财政转移支付制度。三是进一步加强对预算的审计监督。今年国家审计署对 1995 年中央预算执行情况依法进行了审计，发现了不少问题，并提出了积极的整改建设，这既是对财政工作的监督，也是对财政工作的支持，这是一个良好的开端。各方面都应当积极支持审计工作。

**（二）加强税收征管，把该收的税全部收上来。**今年前 5 个月，财政收入增长幅度比较大，财税工作是有成绩的，但不能因为收入完成情况较好，放松组织收入的工作，要看到收入流失较多，增收的潜力还很大，要进一步加强收入的征管工作，力争多超收一些。一是各级政府要严格执行税法，依率计征，不准违反《税收征管法》等的规定越权减免税，确保国家税收及时足额入库。二是要加强税收执法检查，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究的现象，对违反规定的要坚决查处。当前一些地方越权减免税的情况比较严重，审计部门要认真履行职责，加强对税收的审计监督。三是当前企业欠税问题严重，对此必须高度重视，认真清理企业欠税。

(三) **从严控制支出。**今年前 5 个月全国财政支出的增长幅度大大超过预算的规定,下半年必须按预算控制支出。财政收入在有超收的情况下,各级政府对预算收入超收部分的使用,必须按照八届全国人大四次会议关于中央及地方预算的决议中提出的要求,将预算收入的超收部分主要用于减少财政赤字、解决历史遗留的财政问题、增加对农业的投入、支援经济不发达地区和少数民族地区。

(四) **清理整顿预算外资金。**目前预算外资金数量很大,由于管理分散,监督不力,有相当一部分资金使用不当,铺张浪费严重。应在全国范围内清理检查预算外资金管理使用情况,制定管理办法,把预算外资金的收支纳入法制管理的轨道,并实行对各项预算外资金的年度审计制度,保证预算外资金依法使用,提高使用效益。

以上报告,请审议。

全国人大财经委员会

1996 年 7 月 3 日

## 关于 1995 年中央预算执行情况 的审计报告 (摘要)

——1996 年 7 月 3 日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

审计署审计长 郭振乾

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关于 1995 年中央预算执行情况的审计工作,请予审议。

### 一、1995 年中央预算执行审计的基本情况

1995 年,全国各族人民在党中央关于“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、

保持稳定”方针的指引下，正确处理改革、发展、稳定的关系，国民经济和社会发展取得重大成就。在改革和经济发展的基础上，我国的财政状况进一步好转，财政收入的增长幅度多年来首次高于财政支出的增长幅度。

1995年是实施《审计法》的第一年。《审计法》规定，审计机关应对本级预算执行情况和其他财政收支进行审计监督。这是改进财政管理，加强宏观调控，建立社会主义市场经济监督机制的一项重要措施。从去年10月至今年4月，审计署在国务院的领导下，对1995年中央预算执行情况进行了审计。主要审计了财政部具体组织执行中央预算情况，外经贸部等43个中央部门预算执行情况，国家税务总局17个省、自治区、直辖市国税局和海关总署20个直属海关税收征管情况，以及中央国库14个分库办理中央预算资金收纳拨付情况。

审计署对财政部重点审计了预算批复、中央预算收支、资金平衡、外债收支等；对中央其他部门重点审计了行政经费、财政专项资金的管理、拨付和使用，以及行业财务收支；对国税局重点审计了中央税、共享税的征收、减免和提退；对海关重点审计了关税及进口环节税的征收、减免，保税货物监管，保证金的收入、管理以及计划完成；对中央国库重点审计了中央预算资金的收纳、划分、退付和支拨。

从审计情况看，1995年中央预算执行情况是比较好的。经过财税部门和各方面的共同努力，财税改革和财税工作取得很大成绩，完成了八届全国人大三次会议审查批准的中央预算任务，总收入完成了预算的101%，总支出完成了预算的100.8%，赤字没有突破预算确定的数额。在中央预算执行过程中，还存在一些问题，主要是：有些部门执行财政法规不够严格，收支列报不符合规定，部分财政资金投向不够合理，一些地方和部门违反规定减免税收，造成中央收入流失等。审计机关依照有关法律、法规，区别不同情况，对这些问题作出了处理，各有关部门采取了相应的整改措施。

## 二、1995年中央预算执行情况的审计结果

### (一) 对财政部的审计

财政部在具体组织执行中央预算过程中，认真贯彻中央确定的经济工作指导思想，根据八届全国人大三次会议关于1995年财政预算的决议，坚持执行适度从紧的财政政策，努力增加收入，从严控制支出，积极压缩财政赤字，为保证完成中央预算任务做了大量

工作。对中央行政经费实行了定额考核办法，坚持统筹兼顾、保证重点的方针，增加了农林水和教科文卫事业费，支持了国民经济和各项社会事业的发展。

由于财政体制正在改革、完善之中，《预算法》实施时间不长，一些计划经济体制下不适应新形势需要的理财观念和做法尚未完全改变，财政部在具体组织执行中央预算过程中还存在一些问题。这些问题及纠正情况如下：

——专项结转性资金按规定应列入下年预算安排，但财政部按过去的做法列入了当年决算，处理不够规范。如：1994年财税改革，将一部分直接减免税改为先征后退，一些先征后退的收入当年来不及核定未及时退出，仍挂在帐上；1995年预算已安排的专项支出有些当年没有拨付，而是存在预算暂存帐户。财政部之所以这样做，主要是为了不过多扩大下一年度的财政赤字。但是这样处理不够规范，不符合《总预算会计制度》规定的收付实现制原则。财政部应依法进行规范。上述结转性资金将由财政部分别列作1996年预算收入和冲减1996年预算支出处理。

——1995年由于汇率变动、结算时间差等原因，财政部实际举债数额与全国人大批准的数额有一些出入，实际举债1549.76亿元，超预算12.34亿元。

——1992年，根据当时证券市场的情况，财政部拨付预算资金1.5亿元，向几家证券公司参股投资。这是一个过去遗留的问题。财政部作为国家财政管理的职能部门，不宜参与证券经营。因此，财政部将按审计决定把股份转让出去，本金、红利及利息收回上缴国库。

——将国库资金1.69亿元借给几个部门和单位办公司，成为这些部门和单位办公司的资本金或者周转资金。财政部将按审计决定把借出款限期清理收回。

——用退库的办法解决一部分应由预算安排的支出。这种做法不利于加强预算管理和监督。财政部将对现行的退库项目进行清理，研究改进预算管理的办法。

——外汇收支管理方法不够规范。如：1984年财政部设立外汇帐户，直接核算境外企事业单位上缴中央财政的利润等现汇收入，并用现汇支付一部分支出。到1995年底，仍有一部分余款。根据《总预算会计制度》和《国家金库管理条例》的规定，财政部应在中央总金库开设外汇国库帐户，统一核算财政外汇收支，目前在有关银行的存款余额及利息收入，应于1996年缴回外汇国库帐户。

——财政部 1985 年以来先后设立了支农、扶贫、文教、技改、社会保障等 17 项中央财政专项周转金，多数用于地方项目。这同现行的中央和地方政府事权划分，以及财政收支管理范围规定是不相适应的。财政部将对此进行清理整顿，规范财政收支行为。

——批复中央部门预算不及时、不完全。据统计，财政部在 1995 年 4 月底以前及时批复预算的仅占 45%，5、6 月份批复的占 50%，还有 5% 到下半年才批复。此外，财政部在年初批复预算时，未将预算全额批复给中央各部门，而是预留一些“待分配”支出指标。财政部应严格按照《预算法》的要求批复预算。

今年是第一次对财政部进行审计。财政部对审计署的处理意见十分重视，专门召开会议，研究制定改进措施。今后，财政部应按现行有关法规编报预算，完善规范预算收支行为的约束机制。

## （二）对国家税务局系统的审计

1995 年国税系统认真执行国家的税收法规和税制改革的各项政策，坚持以组织收入为中心，积极采取有效措施，加强税收征管，依法清理欠税，严肃查处违法案件，超额完成了税收计划，为平衡财政收支、促进经济发展做出了积极贡献。据对 17 个省、自治区、直辖市国税局审计，1995 年组织中央级工商税收入 1847.7 亿元，比 1994 年增加 249.25 亿元，增长 13.5%。

这次审计也发现，由于新税制实施时间较短，国税局分设时间不长，有的国税局的工作尚未完全步入正轨，加之一些地方、部门片面强调自身利益，造成税收征管工作中还存在着执法不严、征缴不力等问题，税收流失情况比较严重。审计查出影响中央税收收入 30.95 亿元。主要问题是：有些地方国税局违反规定减税、免税、缓税，擅自改变税率、变通税收征管办法，将中央税收缴入地方国库，造成中央税收流失。

上述问题，审计机关已依照有关规定作出处理：对于造成中央税收流失的，要求 1996 年补征入库或调整缴入中央国库；对由于地方政府干预而影响中央收入的，由财政部与地方结算时扣缴。国家税务总局对此非常重视，最近已决定在全国范围内开展国税大检查，采取有力措施，坚决遏制税收流失现象的蔓延。

## （三）对海关系统的审计

各海关认真贯彻落实从严治关的方针，严格执行国家法规，强化关税征管，较好地

完成了海关监管、征收和稽查等各项任务，20个海关1995年征收关税和进口环节税比1994年增加71.4亿元，增长17.2%，有力地保障了中央预算任务的完成。由于海关总署对1994年审计查出的问题认真进行纠正和整改，海关系统1995年同类违反财经纪律的问题明显减少。

这次审计查出海关违反税收制度问题金额共11.18亿元，其中影响中央税收10.57亿元。主要问题是：违反规定减免税收，征缴工作不力，后续监督不严等。审计机关对违反国家规定的减免税，已责成有关单位停止执行；对单位申报不实造成减免不当，且属追缴法定期限内的关税，以及因征缴不力造成的欠税，要求在1996年足额补征入库。

#### （四）对中央国库的审计

中央国库认真履行职责，加强国库监管，较好地完成了财政资金收纳、划分和支拨任务。这次审计查出违反国库管理制度金额9.95亿元。主要问题是：违反规定办理将中央库款退给地方，延解积压财政库款。这些问题，固然与税务、海关等收入征收机关执行国家法规不严，不能及时交库有关，但中央国库负有监管不力的责任。审计机关已作出决定，要求各级国库认真纠正上述问题，严格执行办理预算收入的收纳、划分、留解和退库等规定。

#### （五）对中央其他部门的审计

中央各部门采取增收节支措施，加强财务收支管理，节约开支，减少浪费，提高资金的使用效果，较好地完成了全年预算。外交部、国家科委、民政部、电力部、国家旅游局、国有资产管理局等部门的预算执行情况比较好。

这次审计中央43个部门，查出预算执行中违反财政制度的主要问题是：有的挪用预算资金用于补充机关行政经费，有的未缴应缴预算收入，有的超越预算级次核拨预算资金，有的虚列支出，转移财政资金等。

对中央部门预算执行中发现的问题，审计署已提出处理意见，要求有关单位追回被挪用、转移的资金，应缴未缴的预算收入要在1996年上缴中央财政。

### 三、加强中央预算管理的几点意见

加强财政管理，对于实现“九五”计划和2010年远景目标，具有重要意义。今年的中央预算安排已经八届全国人大四次会议批准。为了保证预算任务的完成，针对1995年

中央预算执行情况审计发现的问题，提出加强预算管理的几点意见：

(一) 加强对各级领导干部《预算法》、税法等财经法规的教育，严格依法办事。从审计的情况看，很多违反财政制度问题的产生，往往与一些地区、部门的领导人法制观念淡薄，有法不依、执法不严有很大关系。诸如虚列支出，转移资金，挪用各种专项资金，越权减免税，随意变通税收征管办法等问题，没有领导干部的支持或默许，一般是不容易发生的。为了加强国家预算约束，强化税收征管，提高财政资金的使用效益，必须加强对各级领导干部的法制教育，使他们增强法制观念，做遵纪守法的模范。要严肃财经纪律，对明知故犯、执法犯法、后果严重的，要予以纪律处分，直至追究法律责任。

(二) 积极组织收入，严格控制支出，努力压缩财政赤字。近几年，虽然中央财政在围绕如何减少和压缩财政赤字方面做了许多工作，但财政赤字和债务规模仍然偏大。其中除有经济发展水平低、分配政策不合理等客观原因外，也有预算管理制度不健全，管理方法不够科学等因素。为了减少赤字，振兴财政，要继续深化改革，完善税制，扩大税源基础，取消税收减免，加强税收征管，控制举债规模。促进企业狠抓财务成本管理，降低消耗，提高效益，努力扭亏增盈。切实抓好出口退税工作，严格审核出口退税凭证，确保国家税收及时、足额入库。要发扬艰苦奋斗、勤俭节约的精神，在财政支出中贯彻有保有压的方针，并且合理界定中央与地方政府事权，从严控制地方补助，实行规范化的财政转移支付制度。

(三) 加强预算外资金的管理。近年来，各级政府及有关部门自行设立的基金、行政事业收费等预算外资金不断增多。这部分资金虽然在支援经济建设、支持改革等方面发挥了一定的作用，但是由于管理分散，监督不力，有相当一部分的使用是很不规范的，甚至铺张浪费，违法乱纪。为了改变这种状况，国务院已组织有关部门，在全国范围内清理检查预算外资金管理、使用情况，并将尽快作出关于加强预算外资金管理的决定，把大部分预算外资金逐步纳入预算管理。

(四) 强化对中央预算执行的管理和监督。在社会主义市场经济条件下，财政收支是国家进行宏观调控的重要手段，依法执行预算，对于保证国民经济持续、稳定、健康的发展，具有重要意义。《预算法》和《审计法》颁布后，财政预算的管理和监督有了明确

的法律规定。但是，中央本级预算的管理制度和办法还需进一步完善，预算执行中的内部约束和外部监督需进一步加强。因此，国务院将研究制定关于中央预算管理的办法，加强中央预算的管理。针对审计中反映出的问题，今后中央预算特别要实行严格的收付实现制，以及确定数量合理，支付透明的预备费制度。同时，进一步搞好预算执行情况的审计，认真检查预算收支的真实、合法和效益，提出改进意见，促进各部门严格遵纪守法，搞好预算管理。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

对中央预算执行情况进行审计监督，今年是第一次，我们还缺乏经验，有些工作还不够深入，有待进一步改进。希望全国人大常委会对我们的工作加强监督、指导。我们要继续以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，在以江泽民同志为核心的党中央正确领导下，齐心协力，奋发进取，为维护财经秩序，保障国民经济持续、快速、健康发展而努力奋斗！

# 关于各国议会联盟第九十六届大会 中国组委会筹备工作情况的报告

——1996年7月3日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大常委会秘书长 曹志

委员长、各位副委员长、各位委员：

各国议会联盟第九十六届大会将于1996年9月16日至21日在北京举行。我代表各国议会联盟第九十六届大会中国组织委员会，就中国组委会筹备工作情况报告如下，请予审议。

## 一、各国议会联盟和我国参加各国议会 联盟的基本情况

各国议会联盟（以下简称议联）是主权国家议会间的国际组织，成立于1889年，初期宗旨为促进和平与国际仲裁。第一次大会称为各国议会促进国际仲裁大会，1889年6月在巴黎召开，有9个国家的议员出席。由于它的努力，促使成立了海牙国际仲裁法院。1922年改为各国议会联盟。第二次世界大战以后，议联发生了深刻的变化，从一个由议员个人参加的协会发展为由各国议会参加的国际组织，成为世界上不同政治制度国家立法机构之间进行对话和开展议会外交的中心；议联的宗旨修改为致力于促进和平、各国人民之间的合作和加强代议制机构，讨论国际社会关心的问题。目前，议联拥有133个成员国，另有3个联系成员（拉美议会、安第斯议会和欧洲委员会议会）。议联总部设在日内瓦。

议联的主要机构是：议联大会，议联理事会，议联执行委员会和议联秘书处。议联大会每年在春季和秋季召开两次会议，会议地点由议联理事会根据成员国议员团提出的邀请确定。大会下设四个委员会，即第一委员会（政治、国际安全和裁军问题）、第二委

员会（议会、司法和人权问题）、第三委员会（经济和社会问题）和第四委员会（教育、科学、文化和环境问题）。每届大会议程包括三个主要议题，其中一个是关于世界政治、经济和社会形势的一般性辩论，不通过决议；另外两个议题由委员会进行辩论并提出决议草案，交大会通过。春季大会讨论第一委员会和第四委员会所属的议题，秋季大会讨论第二委员会和第三委员会所属的议题。另外，每届大会可以根据成员国议员团的要求，经大会表决通过，在议程中分别列入一个补充议题和一个紧急补充议题，并交有关委员会审议，提出决议草案，交大会通过。议联理事会是议联的决策机构，由每个成员国议员团从其参加大会的代表中指定两名理事组成，在议联大会会议期间举行会议。议联执行委员会是议联的领导机构，就重大问题向理事会提出建议。执委会由 13 人组成，其中理事会主席为当然成员并兼任执委会主席，其余成员按公平地域分配原则由理事会选举产生，至少须有两名女成员。议联秘书处是议联常设办事机构，由秘书长领导，负责议联的日常工作和机构运转。此外，各国议会秘书长协会是议联的一个独立的咨询机构，研究议会规则及程序，提出改进议会工作方法和促进各国议会工作机构间合作的建议，其成员是各国议会的高级官员。女议员会议由各国代表团中的女议员参加，在每届议联大会开幕前一天举行会议，讨论女议员所关心的问题。

我国全国人大代表团自 1984 年成为议联成员。中华人民共和国建国初期，议联每年将其大会决议寄送我国。1955 年，我全国人大组成“中华人民共和国参加各国议会联盟的人民代表团”，申请参加议联，并准备出席当年召开的议联第四十四届大会。由于美国等国的阻挠，议联拖延讨论我国参加议联问题。联合国恢复我国合法席位后，自 1973 年起，议联秘书长多次与我国联系，希望我参加议联，称中国全国人大如作出参加议联的决定，将被认为是对实现议联普遍性目标的重要贡献。1983 年 12 月 8 日，第六届全国人大常委会第三次会议通过了全国人大加入各国议会联盟的决定。1984 年 3 月 6 日，第六届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会代表参加各国议会联盟代表团章程》，组成“中华人民共和国全国人民代表大会代表参加各国议会联盟代表团”（简称中国全国人大代表团）。按上述章程，参加议联的中国全国人大代表团由中国全国人民代表大会的全体代表组成，代表团主席、副主席、秘书长分别由全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长担任；中国全国人大代表团设执行委员会，其主席、副

主席、秘书长、委员分别由全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长、委员担任。1984年4月2日，议联理事会接纳我全国人大代表团为议联成员，中国全国人大代表团出席了1984年4月2日至7日在日内瓦举行的议联第七十一届大会。此后，我全国人大代表团参加了议联历届大会。中国全国人大参加议联后，在议联大会及各项活动中发挥了积极作用。全国人大重视议联在国际社会中的作用，每次出席议联大会之后，代表团都向全国人大常委会作出报告。

## 二、我国申办和筹备议联第九十六届大会的工作情况

自1991年起，议联领导人多次提出，希望中国全国人大代表团承办一次议联大会。第七届全国人大常委会委员长万里1991年在北京会见议联理事会主席和议联秘书长时表示，中国可以承办议联大会，时间由双方商定。1993年4月，在议联第八十九届大会期间，议联理事会主席同我国代表团团长专门商谈在我国举办议联大会的可能性。鉴于以上情况，1993年9月，在议联第九十届大会上，中国全国人大代表团向议联理事会正式提出申请承办各国议会联盟第九十六届大会。1994年3月，在议联巴黎大会期间召开的理事会第154次会议决定，应中国全国人大代表团的邀请，议联第九十六届大会将于1996年9月16日至21日在北京举行。

议联第九十六届大会在中国举行，受到议联各成员国的欢迎和国际社会的普遍关注。除成员国议员团派代表团参加外，还将有20多个与议联有联系关系的国际组织派观察员与会。预计与会人数将超过以往历届大会，达到1500人左右，其中包括70至80位正、副议长，500至600名议员。联合国秘书长也将派代表出席。本届大会的主要议题是：关于世界政治、经济和社会形势的一般性辩论；进一步促进尊重和普遍人权，特别是妇女和儿童的权利；在贸易自由化和经济全球化的今天，制定有效的政策和战略，确保人类享有食物的权利。还可能补充议题、紧急补充议题列入议程。在议联大会期间，还将召开议联理事会会议、议联执委会会议、女议员会议和各国议会秘书长协会会议。

为了做好东道主应该承担的各项筹备工作，议联第九十六届大会中国筹备委员会（现改为组织委员会）于1994年10月成立，田纪云副委员长任主任，成员有全国人大常

委会办公厅和外交部、公安部、国务院外办、国务院外宣办等部委及北京市政府有关负责人。组委会下设办公室、政治组、大型活动组、文件起草组、新闻宣传组、安全保卫组、总务接待组等7个工作组。

东道主需要做的工作主要包括两方面：一方面提供会场及其设施，做好大会的各项服务工作，包括与会人员的住宿、饮食、交通、游览等；另一方面要配合议联秘书处保证大会正常运转。组委会成立以来，做了大量工作。组委会召开了两次全体会议。组委会各工作组依照计划，紧张有序地开展工作，进展情况顺利，已完成的项目主要有：同议联签署了《中国议员团和各国议会联盟关于议联第九十六届大会及相关会议协议》及其《附加议定书》（又称《东道主协议》）；向各国议会发出了由乔石委员长署名的邀请信；设计并确定了以长城图案为标志的议联第九十六届大会会徽。同时，落实了会场及与会人员食宿、交通、旅游等事项安排。今年年初，议联秘书处负责大会事务的官员对我一年多的筹备工作情况进行了考察，表示满意。6月初，组委会举行了议联成员国驻华使节吹风会，通报了大会的安排和与会注意事项。

出席议联第九十六届大会的中国全国人大代表团已组成：田纪云副委员长为团长，副团长为副委员长陈慕华、秘书长曹志、外事委员会主任委员朱良，团员是：外事委员会副主任委员朱启祜、内务司法委员会副主任委员彭清源、财政经济委员会副主任委员董辅弼、外事委员会副主任委员周觉、财政经济委员会委员何康、外事委员会委员王淑贤。

### 三、高度重视，精心安排，争取会议顺利举行

议联第九十六届大会的特点是讨论的议题政治性强，与会人员层次较高。这是继第四次世界妇女大会之后，我国承办的又一次较大规模的政治性的国际会议。承办好这次大会，对于宣传我国的人民代表大会制度和对外政策，增进我国全国人大同外国议会、我国人民同世界各国人民之间的了解、友谊与合作，展示我国改革开放和现代化建设所取得的巨大成就，进一步提高我国国际地位和威望，都具有重要意义。

承办议联第九十六届大会，是我国国际地位不断提高的表现。开好这次大会，有许多有利条件。我国政治稳定，民族团结，经济发展，外交工作取得了很大的成功；全国人大自加入议联以来，工作逐步深入，积累了一些经验，我们同议联秘书处和议联理事

会主席关系融洽，能较好地合作；我国有举办亚运会、世界妇女大会等大型国际活动的丰富经验；我国有悠久的历史 and 灿烂的文化，在北京举行议联大会具有很强的吸引力。为承办好这次大会，我们的指导方针是：充分利用东道国的有利条件，在会上、会下积极主动地同各国代表广泛接触，多做工作，广交朋友，宣传我国改革开放和现代化建设的成就，介绍我国人民代表大会制度和民主法制建设的成果，阐述我国独立自主的和平外交政策和表达在和平共处五项原则基础上同世界各国发展友好合作关系的愿望，增进我国全国人大同外国议会、我国人民同世界各国人民之间的了解、友谊与合作，促进我国同世界各国国家关系的发展，为我国改革开放和现代化建设创造良好的国际环境作出积极贡献。

我们要按照上述指导方针，高度重视，精心准备，周密安排，保证大会顺利进行，扩大我国的影响。全国人大代表团要积极参加大会议题的辩论，参与大会各项决议案的起草和讨论，团结广大发展中国家的代表，使大会通过的决议能较充分地反映世界各国人民的利益特别是广大发展中国家的利益。

会议期间安排了多项大型礼宾活动。根据我同议联签署的《东道主协议》和议联大会的惯例，参照以往东道主的做法，本着热情友好，多做工作，既不过分，又不失礼的精神，拟安排各项大型活动，其中，主要是请我国家领导人参加和主持有关会议和活动，以表示我国对这次会议的高度重视。

要做好议联大会期间的宣传报道工作。要通过各种方式，宣传我国的内外政策和经济发展、政治稳定、民族团结、社会进步的大好形势；要安排好各项活动，让与会者亲身了解我国的真实情况，加深对我国的正确认识。对采访会议的外国记者，我们将为他们提供必要的条件和服务。

做好安全保卫工作是开好这次大会的重要条件。我们要以高度的政治责任感，采取有力措施，确保会议安全、顺利进行。

我们相信，在各有关方面的共同努力下，我们一定能够承办好议联第九十六届大会，为我们伟大的社会主义祖国争光。

# 全国人大常委会执法检查组 关于检查《中华人民共和国环境保护法》 执行情况的报告

——1996年7月3日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大常委会副委员长 王丙乾

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

1996年4月至6月，全国人大常委会组织三个执法检查组，对北京、天津、上海市执行《中华人民共和国环境保护法》（以下简称环境保护法）的情况进行了检查。期间，听取了北京、天津、上海市人大、政府有关环境保护情况的汇报，多次召开了由人大代表、基层干部、群众代表和专家学者参加的座谈会，重点察看了水源保护区、城市河道水质状况，检查了所属部分区县环境保护、生态建设情况及城市污水、垃圾等处理设施，走访了一些重点企业和乡镇企业。在三市检查期间，检查组都开设了热线电话，共接到五千多人次的市民来电、来信和来访，了解了广大市民对环保工作的意见和要求。检查结束后，检查组同三市人大、政府的主要领导同志交换了意见。

三市党委、人大、政府对这次执法检查十分重视，进行了周密部署，认真准备了材料，实事求是地反映情况，保证了检查工作的顺利完成。上海市落实检查组的意见行动快，步子扎实，党政部门专门开会进行了研究部署，近期内已反馈了整改落实的情况，这种雷厉风行的工作作风值得称赞。这次检查由于采取了国家检查同地方自查相结合，人大检查同群众、舆论监督相结合，全面检查和专题调查研究相结合，有力地推动了地方环保工作，收到了预期效果，得到了社会各界的普遍好评。

现将三市环境保护法实施的主要情况报告如下。

## 一、取得的主要成效

从检查情况来看，三市党委、人大、政府对环境保护工作是重视的，贯彻环境保护法是认真的，抓环保工作也是得力的。“八五”期间，三市环保投入保持在占 GDP1.5%—2%的水平，大大高于全国平均水平。在城市环境基础设施建设、工业污染防治、水源保护、生态农业建设等方面取得了明显的成效，走在了全国环保工作的前列。其主要做法有以下几个方面：

### 1、加强法制建设，依法保护环境

三市人大和政府依照国家有关法律，结合本地的实际需要，制定了地方性环保法规和政府规章，基本上形成了配套的地方环境与资源保护法规体系。在立法中，注意突出地方环保工作的重点。如北京市人大为严格保护北京的饮用水源，颁布实施了《北京市密云水库、怀柔水库和京密引水渠水源保护管理条例》，上海市政府针对城郊畜禽养殖业迅速发展所带来的严重水污染问题，制定了《上海市畜禽污染防治暂行规定》。

三市还十分重视法律、法规的有效实施，近年来切实加强了环保执法检查。北京市每年都确定1—2个法规进行执法检查，市人大建立了每年听取市政府关于环境保护工作汇报的制度。天津市连续4年开展环保执法检查，并跟踪检查整改情况，检查工作基本形成制度，今年市人大还对市环保局的执法工作进行评议，提出改进意见。由于加大了执法力度，三市建设项目“三同时”执行率达到了较高水平，上海大中型项目达到100%，平均水平达到90%以上。

### 2、加快环境综合整治，完善环境基础设施

三市现已建立了城市环境综合整治管理体系，保证了环保工作的有效开展。上海市实行了城市环境综合整治联席会议制度，由分管副市长主持，有关委办局和区县府组成，采取定期（按季度）及不定期召开会议的形式开展工作，研究处理全市环境综合整治工作进度和问题。

在城市环境综合整治中，三市努力兴建市政环境工程项目，使城市环境基础设施有了较大发展。上海市积极利用外资，相继兴建了一大批市政环境工程，投资16亿元建成合流污水一期工程。北京市“八五”期间用于环境保护的基础设施投资累计近100亿元，

兴建了华北天然气复线工程、石景山热电厂供热管线、高碑店污水处理厂、阿苏卫垃圾填埋厂等一批重要的城市环境骨干工程。天津市下决心抓城市环境基础设施建设，八十年代初建成了引滦入津工程，并相继建成了日处理能力 26 万吨和 40 万吨的两个污水处理厂。

为了改善城市总体环境，三市都坚持城市绿化美化工作，1990 年到 1995 年，北京市城市绿化覆盖率由 28.8% 提高到 32.4%，人均占有公共绿地由 6.15 平方米增加到 7.08 平方米。津沪两市也在城市周边地区建设了绿化带。

保护城市水源是城市环保工作的重中之重。北京市各级领导把保护饮用水源当作重要任务，依法强化监督管理，对密云、怀柔水源地及京密引水渠进行了严密保护，保证了首都饮用水的安全，可以说为全国饮用水源保护树立了一个样板。天津市制定法规，划定水源保护区，采取严格措施控制引滦入津渠道的污染源，保证了全市城区用水安全，近年来饮用水源水质的达标率保持在 99% 以上。

### 3、采取综合措施，防治工业污染

三市都抓住重点工业污染源，采取综合性战略措施进行治理。首先是对市区严重污染扰民的工业企业，实行关停并转迁，进行异地改造。上海市搬迁改造的进展显著，“八五”期间把 750 多家企业迁出城区，并按行业相对集中的原则建立工业区。天津市制定了工业重点东移战略，将市中心区的污染扰民企业搬迁到市区外围工业区，“八五”期间共搬迁了 31 家，缓解了市中心区的环境压力。

其次是开展节能降耗和综合利用，削减生产过程中的污染物。上海市“八五”期间共投入 6.4 亿元用于节能技术改造，全市工业生产的能耗有了明显下降，万元工业产值的能耗从 1990 年的 4.2 吨标煤下降到 1995 年的 1.85 吨标煤。同时，全市冶金钢渣已全部回收利用，粉煤灰也广泛用于高速公路、南浦、杨浦大桥和电视塔等大型建筑工程。

再次是开展重点污染源的治理，消除了一批严重扰民的污染点源。天津市近十年来治理了 5000 多个污染源，“八五”期间，全市用于重点污染源治理的资金共达 12.36 亿元。在工业污染防治中，三市都涌现了一批环保先进企业。

### 4、大力开展生态建设，保护农村生态环境

三市把植树造林作为生态建设的基础。北京市现已基本形成了网、片、带、点相结

合的平原防护林体系，全市森林覆盖率达到 36.26%。天津农田林网长度达到 3500 多公里，山区绿化覆盖率达到 28% 左右。由于大面积植树造林，保护了城市水源，减少了水土流失，改善了农业生态环境。

三市还积极进行规划，推广生态农业。上海崇明岛长期不懈开展生态农业建设。北京在留民营生态农业试点基础上，扩大生态农业建设规模，大兴、密云两县被列为国家级生态农业试点县。此外，三市注意加强自然保护区建设，采取有效措施，保护野生动物资源。

## 二、存在的主要问题

近年来，三市在环境保护方面做了大量的工作，取得了明显的成效。但是，三市的环境状况与党中央、国务院的要求相比，与人民群众的期望相比，与现代化国际大都市所应有的水平相比，还有相当大的差距。从这次检查的情况看，三市的环境形势不容乐观，主要存在以下一些问题。

1、水资源供需缺口增大，水体污染严重，城市面临着水量短缺和水质恶化的双重危机。

水的问题是三市面临的共同问题，这个问题解决不好，有可能成为城市可持续发展的主要制约因素。目前，北京、天津人均水资源占有量仅为 300 立方米，是全国人均水平的八分之一，属于严重缺水城市之列。随着经济发展和城市人口的增加，水资源供需缺口将不断增大，水荒危机将长期困扰这两个城市的发展。八十年代以来，北京已发生了两次严重的水荒危机，不得不采取“弃农压工保生活”的措施。目前，水荒隐患仍未消除，如果连遇三个枯水年，危机就有可能再度发生。上海虽然水资源较为丰富，但也面临着水质型资源短缺。

与此同时，三市水体污染仍未得到有效控制，进一步加剧了水资源供需矛盾。上海的苏州河虽经治理，但水环境状况远未根本好转，水体仍呈黑臭，有几项指标劣于国家 V 类水质标准，严重影响了城市环境质量和市容景观。天津的海河，由于上游拦蓄，非汛期几无来水，降低了河流稀释自净能力，使水质急剧恶化，成为七大水系中污染最为严重的河流。北京的市区河段有三分之一属中度或重度污染，河段下游已无清洁水体，连

花河、凉水河、通惠河等常年黑臭，沿岸居民反映强烈。

更令人担忧的是，三市水源保护形势严峻，存在着污染隐患，严重威胁着三市的饮用水安全。北京的官厅水库因上游来水减少，水质变坏，致使水库水质已不符合国家饮用水源标准。上海的黄浦江上游已出现一定程度的污染，特别是淀山湖的水质近年来逐步恶化，总磷、总氮两项指标居高不下，水体富营养化日趋明显，开始劣于水源保护区应达到的Ⅰ类水质标准。天津的引滦水源也面临着上游水质污染、水土流失的威胁。

三市水体日趋恶化，其根源在于：一是城市环境基础设施建设跟不上城市发展的步伐，城市污水处理率低；二是水价过低，上水供应和下水处理难以建立良性循环机制；三是城市“菜篮子工程”发展快，对畜禽养殖业所带来的污染防治不力，已成为城市近效地区水体恶化的重要根源；四是水源上游地区乡镇企业发展迅猛，跨界污染日益突出。

## 2、煤烟型大气污染严重，机动车尾气污染突出，污染源呈现量大面广的特点。

三市的大气污染十分严重。其中，北京总悬浮微粒、二氧化硫和氮氧化物的年日均值都劣于国家二级标准，天津总悬浮微粒和二氧化硫也劣于国家二级标准，上海大气质量指标虽好于国家二级标准，但与世界卫生组织的标准相比仍相距甚远。北京、上海已被列为世界大气污染最为严重的十大城市之中（天津未受世界卫生组织监测网的监测）。

造成三市大气污染严重的原因，主要有四个方面：一是以煤为主的能源结构。北京市目前年耗煤量2600万吨，煤在能源消费中的比例占70%左右，是世界上燃煤最多的首都，同时因缺乏有效的消烟除尘措施，煤烟污染严重，采暖期更为突出。二是工业污染大户的影响。北京的石景山区、上海的吴淞工业区是大气污染的重灾区，特别是一些污染大户，如北京的首钢、石景山发电厂，上海的上钢一厂、五厂、申佳铁合金有限公司和吴淞煤气厂，天津的特钢、同生化工厂和蛋氨酸厂等，都是一些重污染企业，对城市大气环境恶化有着很大影响。三是汽车尾气的影响。近年来三大市机动车保有量增长很快，北京市已达100万辆，上海80万辆（含助动车），天津60万辆，因汽车尾气排放标准低，大多数又没有达标排放，其排放量是发达国家的10到20倍，致使大气中氮氧化物等污染日趋严重，交通干线和路口污染尤为突出。四是建筑施工和地面扬尘的影响。由于管理不善，施工不文明，加上城市地面裸土较多，致使建筑尘埃和地面扬尘对大气污染较重，北京市在大气总悬浮微粒中，这种污染已占到50%以上。

3、产业结构和布局不够合理，人口和建筑密度过大，城市环境面临着工业污染和生活污染的双重压力。

上海、天津是我国重要的工业基地，产业结构中第二产业比重很大，1995年上海第二产业占GDP的57.5%，天津为55.2%。第二产业中又呈现出以煤炭、石油、电力等能源工业和冶金、建材、化工等原材料工业为主导特征。这些工业大多属于重污染工业，所排放的污染物比重较大。由于历史的原因，部分工业企业还建在市区内，与居民区混杂在一起，污染扰民现象十分突出。

北京虽未称为工业基地，但工业企业的规模和数量并不亚于上海、天津。1995年，第二产业产值占GDP的46.1%，而工业中重工业产值又占68.3%，能耗高、物耗高、污染重的冶金、化工、建材占有很大比重，第三产业产值占GDP的份额较小，新兴技术产业发展也不够快。从北京市总体规划要求来看，这种产业结构显然有重大缺陷，同首都的功能也不相称，不仅造成了严重的环境污染，而且也不利于经济的持续健康发展。

近年来，三市都兴办了各类工业技术开发区，虽然产业结构有所改善，技术水平有所提高，但对环保工作重视不够。北京23个开发区，没有一个兴建污水处理厂；上海浦东新区也未兴建大的污水处理厂，区内12条主要河流水质均为Ⅳ类或Ⅴ类水，有些河段甚至常年黑臭。由此看来，有些开发区仍在走“先污染、后治理”的路子。

另一方面，随着城市的发展，市区人口急剧膨胀，建筑密度越来越大，由此产生的生活污染也越来越突出。特别是噪声和垃圾污染问题，引起了群众的强烈不满。1995年，北京市环保部门接到的群众来信、来访反映的问题中，有65.5%反映的是噪声扰民问题，尤其是施工和社会生活噪声，群众反映十分强烈。此外，由于垃圾未经处理随意堆置，不仅对地下水构成威胁，而且还引发了沼气爆炸事故，危及到群众的生命财产安全。

4、城市能源、资源消耗过大，农村水土资源保护不力，资源利用所带来的环境污染加重。

三市基本上属于资源消耗型城市，对能源和资源的消耗非常大。仅以煤、水资源消耗为例，1995年，北京用煤量2600万吨，上海3000万吨，天津1500万吨。北京用水量43亿立方米，上海36亿立方米，天津21亿立方米。虽然三市的单位产值的能耗、物耗水平在国内尚处于领先地位，但与世界发达国家相比，仍有相当大的差距。在资源利用

过程中，还存在着利用率低、浪费严重的现象。例如工业水重复利用率北京 84.7%，上海 67.6%，天津 74.5%，与发达国家工业水重复利用率近乎 100% 相比，差距十分明显。在固体废物综合利用方面，三市也很不平衡。上海市冶金钢渣、粉煤灰大多进行了综合利用，而天津市工业废渣的利用率则比较低，粉煤灰露天堆存，造成了大气、水体及土壤污染，并占用了大量土地。

三市郊区水土资源保护也不够有力，污染较为严重。突出表现在北京、天津山区水土流失严重，风沙危害尚未根治。农村化肥、农药施用量的持续增加，影响了粮食、蔬菜等农作物的质量。特别是三市郊区乡镇企业发展迅猛，部分企业技术起点低、工艺设备落后，加之未能认真执行“环评”和“三同时”等环保法律制度，致使企业防污能力差，对环境污染非常严重。同时，市区工业向郊区转移过程中，也存在布局不合理和污染转移的问题。

### 三、几点建议

三市在我国经济和社会发展中举足轻重，其环保工作做好了，将为全国的环保工作起到示范和表率作用，并在国际上产生良好的影响。检查中看到，三市确有能力有条件率先控制环境污染，改善环境状况，提前圆满地完成《纲要》中规定的环保目标。北京市作为首都，更应该走在前面。为实现这一目标，结合这次检查情况，提出以下几点建议：

#### (一) 继续提高认识，加强领导，采取更有力的措施推动环保工作

各级领导干部要充分认识到，环保工作做得好坏与否，不仅仅是个环境改善还是恶化的问题，而是关心还是漠视群众利益的问题，是提高还是降低党在群众中威信的问题，是促进还是阻碍两个根本性转变的问题，是维护还是损害国家的形象和尊严的问题。因此，从这个意义上讲，环境问题也是一个政治问题，讲环保实质上也是讲政治。各级领导要以政治家的气魄、实干家的精神来重视环保工作，要以对人民、对子孙后代高度负责的历史责任感来推动环保工作，真正使环境保护这项基本国策切实得到贯彻执行。

加强领导，首先是各级党委要重视。要深刻领会江泽民同志多次讲话强调的精神，把环保工作当作关系全局的大事来抓，走经济与环境协调发展的道路，决不能“吃祖宗饭，

断子孙路”。各级领导对当前严峻的环境形势要有忧患意识，充分认识做好环境保护工作的重要性、艰巨性和紧迫感。保护环境与资源是一项系统工程和长期任务，要避免那种“紧一阵松一阵”的作风，工作中要树立长期作战的思想，年初要有部署，年中要进行检查，年末要认真总结。环境保护绝不是环保部门一家的工作，其它部门都有责任。在各级党政的统一领导下，各有关部门要各司其职，各负其责，互相配合，团结协作。

各级政府要把环境保护纳入到国民经济和社会发展规划中，有目标，有措施，有项目，有资金，并与城乡建设结合起来，共同实施。要坚持环境与发展综合决策，凡是重大的经济和社会发展政策出台或重要的建设项目立项，都要进行环境影响评价，从发展、环境和资源角度全面审议其利弊得失，并制定出相应对策。任何时候、任何情况下，都不要以牺牲环境为代价去换取一时的发展。依照环境保护法规定，“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量”。因此，要把环境质量的改善列入各级领导干部政绩的考核内容，作为评价、提拔、任用干部的重要标准之一。

建议国务院能够象抓计划生育那样，进一步加强对环保工作的领导，采取重大举措，提高环保部门的地位，使其与所承担的历史责任相适应。

## （二）加强宏观调控，大力贯彻可持续发展战略

各级政府要加强对环境保护的宏观调控，切实执行可持续发展战略。三市要根据城市的性质和特点，按照国务院批准的城市总体规划的要求，抓住有利时机，积极调整产业结构，促进高新技术产业和第三产业的发展。要认真实施“科教兴国”战略，推动科技进步，发展环保产业，提高企业的技术水平和综合防污能力。要督促工业部门加快发展污染小、效益好的产品生产，限制和淘汰污染大、效益差的产品生产。北京市要按照国务院的要求，不再发展重工业，特别是不能再发展那些耗能多、用水多、占地多、运输量大、污染扰民的工业，市区内现有的此类企业应加以改造，不得就地扩建。对于冶金、化工和建材工业，要严格控制发展规模，加快技术改造和环境整治。如首钢，不要再追求规模、追求数量，要调整产品结构，在质量、品种、效益和改善环境上下功夫。

三市在建设中要统筹规划，合理布局。要从区域经济和流域经济的发展着眼，充分依托环渤海经济圈和长江经济带的优势，搞好产业分工和协作。在建设项目布点上，要充分考虑本地区的环境容量和资源承载能力，把眼光放远，面向全局，通盘考虑。

三市还要搞好市区的工业和建设布局。对于过去建在市区或敏感地域的污染企业，要加快搬迁改造。在城市新区建设和开发区建设中，要搞好功能分区，并进行污染集中控制。特别是浦东新区，要进一步加强环境保护工作，力争使环境质量达到国际一流水平，为我国二十一世纪的环境与发展树立一个样板。同时，对工业企业比较集中的地区，要实行污染物排放总量控制，绝不能任其变成污染的重灾区，而要成为文明的工业区。乡镇企业要上规模、上档次、上水平，提高规模效益。对那些污染严重、治理无望的“五小”企业要下决心关停并转，同时，要建立若干工业小区，逐步将乡镇企业并入小区，结合小城镇规划，做到适当集中，以便于工业协作和统一治污。三市要适当控制市区发展规模，大力发展卫星城，改变市区人口过度集中的状况，防止城市中心地区与外围城镇连成一片。

各级政府要逐步增加环境保护的投入，建立健全财力保障机制。国家在“九五”期间，环保投入占 GDP 的比例应逐步达到 1.5%。三市要走在全国的前面，北京、上海到 2000 年环保投入水平力争达到 3%，天津力争达到 2%。

增加环保投入不仅要靠资金投入，更要靠政策支持。要继续研究制定一些有效的经济政策，例如抓紧完善并实施自来水和污水处理比较合理的价格政策，逐步实现城市上水供应和下水处理按成本有偿使用，使上下水管理走上产业化、社会化和企业化经营的路子。要改进现行的排污收费制度，适当提高环境标准，扩大排污收费的征收范围和幅度，促使企业增加污染治理的投入。对“三废”综合利用也要继续完善并实施优惠政策，给予鼓励和支持。对于企业的污染治理，银行信贷要适当给予倾斜和扶持等等。

### （三）加快环境综合整治，改善城市环境面貌

三市大气环境质量不能令人满意，应采取更加得力的措施加以改善。当前要着重做好这样几项工作：一是要大力推行集中供热。二是要继续抓紧工业污染源的治理，特别是要抓污染大户的治理，如北京的首钢、石电和建材企业，上海吴淞工业区的上钢一厂、五厂，天津的特钢，等等。这些企业要加快治理步伐，限期达标排放，逾期达不到要求的，要限产直至关停并转。三是要加强基建施工管理，做到文明施工，控制地面和建筑扬尘。四是要加强城市绿化工作，植树种草，大力发展立体绿化。五是要努力控制机动车尾气污染，改善路况车况，限制机动车过快增长，大力推广无铅汽油，制定严格的尾

气排放标准，加强监测和管理，严格规定尾气不达标的机动车不准行驶，等等。

为了尽快改善京津沪的大气环境质量，建议国家采取一些重大的治本措施，其中包括：调整三大市的能源结构，确保陕北天然气在本世纪末以前供应北京、天津；为三大市多调配一些低硫和低灰分的优质煤，减少燃煤污染；在山西、内蒙、陕西等煤炭基地建设坑口电厂，在水能资源丰富的地区大力发展水电，为三市提供更多的二次能源。

三市的水体环境状况也不能令人满意，必须下大力气遏制恶化的势头。当前，要着重做好这样几项工作：一是加快污水处理进程，努力促进污水回用。对京津两个缺水城市来说，抓好污水回用和节水工作，是缓解水资源供需矛盾的根本性措施。对于工业废水要积极控制，严格要求达标排放；对于农村畜禽养殖业的粪便污染，要进行无害化处理，合理加以利用，发展农村沼气或作为农业肥料。对于城市生活污水，要做到清污分流，加紧污水处理厂和配套排水管网的建设，坚持上、中、下游结合，大、中、小型并举，并将处理后的污水回用于工业、农业和城市卫生。二是要抓住重点，积极治理，标本兼治，立足治本。三市要把市区主要河道的污染治理，作为环保工作的重头戏，打几个大的战役，采取更得力的措施，力争使这些河流早日变清，鱼儿重现。如上海的苏州河，天津的海河，北京的莲花河、凉水河和通惠河等，要抓紧根治，加大力度，切实改善市容市貌。三是要着力保护好三大市的水源。要坚持内外结合，上（游）下（游）协作，团结治污，共同保护的方针，把北京的密云、怀柔、官厅水库，上海的黄浦江上游、淀山湖，天津的引滦入津和于桥水库的水源保护好，确保城市饮用水安全。有关省、市之间要从大局出发，加强协作，国务院有关部门也要加强协调，共同保护好城市水源。

#### （四）加强资源综合利用，建立资源节约型经济

自然资源是环境的重要组成部分，也是实现经济和社会可持续发展的物质保证，保护资源与保护环境同等重要，两者不可偏废。否则，就会使经济的发展受到严重制约。

我国资源的总量虽不算少，但人均占有量低，加之资源消耗过量，破坏严重，浪费很大，随着经济的快速发展和人口的增加，资源供需矛盾越来越尖锐。因此，各级领导要树立资源忧患意识，增强保护资源的责任感和紧迫感，把这件事摆上议事日程。要在积极保护的前提下，坚持开发（开源）、节流并举的方针，把节约放在首位，科学合理地综合利用资源。为此，需要做好以下工作：

第一，积极保护现有资源。当前，要下大力气扭转资源破坏屡禁不止的现象，提高全社会的资源意识和法制观念，加大资源保护的执法力度。

第二，做好资源节约工作。特别是抓好节水、节地、节电、节煤、节材等工作。北京、天津水资源极为匮乏，因此，计划用水、节约用水的工作至关重要，直接关系到京津两市的生存和发展。当前，在节水方面，一是不要再兴建耗水量过大的工业项目，对已有的耗水多的企业要严格控制发展规模；二是工业企业要通过技术改造，内部挖潜，提高水的重复利用率；三是农业要大力推广节水技术，广泛采用滴灌、喷灌等先进灌溉技术；四是沿海城市可将海水用于环境卫生、电力工业冷却水等。

第三，加快经济增长方式的转变，增加其中的科技含量，提高资源利用率。当前要结合企业“三改一加强”，加大企业技术改造的力度，采用清洁工艺，推行清洁生产，降低生产过程中的能耗物耗。工业要建立起以节能、节材为中心的生产体系，在生产、建设、流通、消费等各个领域，都要把资源节约放在优先地位。要大力发展高产、优质、高效农业，建立起以节水、节地为中心的集约化生产体系。

第四，加快废旧物资资源化步伐。三市废旧物资比较多，一定要注意回收利用，变废为宝。这也是资源“开源”的一条有效途径。同时，要依靠科技进步，积极开发新材料、新能源，寻找稀缺资源的替代品。

第五，建立适合中国国情的消费结构和消费方式。在全社会提倡崇尚节约、适度消费的生产方式，反对铺张浪费的作风，树立节约为荣的道德风尚。要把节约资源的教育长期不懈地抓下去，成为全民的自觉行动。

第六，要加强宣传，提高全社会的海洋意识，牢固树立海洋的国土、资源和国防观念，大力开发海洋，保护海洋，使海洋成为我国下个世纪经济发展新的增长点。

#### (五) 加强法制建设，依法保护环境和资源

当前，在环境与资源保护领域，执法不力的一个重要原因，就是环保法律太软。法律不严，难以震慑各种环境违法犯罪行为，难以遏制污染的加剧和蔓延。因此，当务之急是要在有关法律中设立破坏环境罪，对重大案件要加重刑事处罚，增强法律效力。

建议全国人大常委会抓紧对现行的环境保护法、海洋环境保护法、森林法和矿产资源法等法律的修订工作，抓紧起草和审议噪声控制法、资源综合利用法、土地法和耕地

管制法等法律草案。鉴于一些大江大湖水质恶化和城市水源保护的形势越来越严峻，建议国务院抓紧制定一些行政法规和规章，待条件成熟时，再由全国人大常委会制定《城市水资源保护法》，以控制水质恶化的势头，保护城市水源。

在加快立法的同时，各级人大要经常性地开展环保执法检查，每年要“听取政府有关环保执法情况的汇报，对一些重大问题进行质询和评议，促进政府改进执法工作。各级政府要采取切实措施，扫除执法障碍，努力做到有法必依、执法必严、违法必究。各级领导要带头学法、守法、用法，自觉杜绝以权压法、以言代法的现象，支持环境与资源部门依法行政，做他们的后盾，给他们撑腰。要把人大的法律监督、公众的社会监督和新闻媒介的舆论监督结合起来，继续加强环境保护的宣传教育工作，深入开展“中华环保世纪行”活动，同时在有关部门设立长期性的热线电话，在报纸、广播、电视开设群众来信专栏，倾听群众的意见和呼声，帮助群众解决实际问题，鼓励群众积极参与和支持环保事业。

各位委员，全国性的环保执法检查已经开展四年了。到今年年底，除西藏外，全国人大常委会及环资委对 29 个省、自治区、直辖市环保法执行情况都进行了检查。但是，这并不意味着执法检查工作已告结束。面对我国严峻的环境形势，我们必须继续努力，常抓不懈，更深入地开展环保执法检查活动，为进一步推动环保法的贯彻实施，为实现“九五”计划和 2010 年环境保护的远景目标而共同奋斗。

以上报告，请予审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过

免去刘益德、仲金福的最高人民检察院检察员职务。

## 任免驻外大使名单

1996年6月17日 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：

一、免去赵宝珍（女）兼任的中华人民共和国驻科摩罗伊斯兰联邦共和国特命全权大使职务。

任命徐代杰为中华人民共和国驻科摩罗伊斯兰联邦共和国特命全权大使。

二、免去陈德和的中华人民共和国驻佛得角共和国特命全权大使职务。

任命蒋元德为中华人民共和国驻佛得角共和国特命全权大使。

三、免去程振声的中华人民共和国驻土库曼斯坦特命全权大使职务。

任命殷松龄为中华人民共和国驻土库曼斯坦特命全权大使。

四、免去俞成仁的中华人民共和国驻哥伦比亚共和国特命全权大使职务。

任命黄土康为中华人民共和国驻哥伦比亚共和国特命全权大使。

五、免去周锦明的中华人民共和国驻马绍尔群岛共和国特命全权大使职务。

任命赵连义为中华人民共和国驻马绍尔群岛共和国特命全权大使。

六、任命许月荷（女）为中华人民共和国驻马其顿共和国特命全权大使。

（总 725） • 83 •

# 欢迎订阅 1997 年 全国人大常委会公报

《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的正式出版刊物。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、报告、人事任免以及国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告和检查法律执行情况的报告等，是全国人大及其常委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。

请读者到当地邮局订阅，公报的国内发行代号 2—1，国外代号 N650。

1997 年公报全年定价 30.00 元。

读者也可以通过邮局或银行直接汇款到中国民主法制出版社发行部。

地 址：北京市西交民巷 23 号

邮政编码：100805

开户银行：北京工商银行西四分理处

帐 号：028—046029—02

联系电话：63097459

---

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：京 安 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 20.00 元