



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2015

第一号

目 录

在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上的讲话	张德江 (1)
中华人民共和国主席令 (第十七号)	(5)
中华人民共和国航道法	(5)
关于《中华人民共和国航道法 (草案)》的说明	杨传堂 (11)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国航道法 (草案)》审议结果的报告	谢经荣 (13)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国航道法 (草案二次审议稿)》修改意见的报告	(15)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国 (广东) 自由贸易试验区、中国 (天津) 自由贸易试验区、中国 (福建) 自由贸易试验区以及中国 (上海) 自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定	(17)
关于《关于授权国务院在中国 (广东) 自由贸易试验区、中国 (天津) 自由贸易试验区、中国 (福建) 自由贸易试验区以及中国 (上海) 自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定 (草案)》的说明	高虎城 (22)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2015 年
第一号
(总号: 313)
1 月 15 日出版

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

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2015 年

第一号

(总号：313)

1 月 15 日出版

全国人民代表大会法律委员会对《关于授权国

务院在中国（广东）自由贸易试验区、中

国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）

自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易

试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行

政审批的决定（草案）》审议结果的报告 (24)

全国人民代表大会常务委员会关于召开第十二

届全国人民代表大会第三次会议的决定 (26)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《上海

合作组织反恐怖主义公约》的决定 (27)

上海合作组织反恐怖主义公约 (27)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华

人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国引渡条约》

的决定 (36)

中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国引渡条约 (36)

全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华

人民共和国和伊朗伊斯兰共和国引渡条约》

的决定 (41)

中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国引渡条约 (41)

国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工

作情况的报告 马 凯 (46)

国务院关于安全生产工作情况的报告 杨栋梁 (52)

国务院关于推进新农村建设工作情况的报告 韩长赋 (59)

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

国务院关于国家财政水利资金投入和使用工作

情况的报告 楼继伟 (65)

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于

检查《中华人民共和国旅游法》实施情况的

报告 张 平 (71)

全国人民代表大会民族委员会关于第十二届全

国人民代表大会第二次会议主席团交付审议

的代表提出的议案审议结果的报告 (77)

全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全

国人民代表大会第二次会议主席团交付审议

的代表提出的议案审议结果的报告 (79)

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关

于第十二届全国人民代表大会第二次会议主

席团交付审议的代表提出的议案审议结果的

报告 (92)

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席

团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 (108)

全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十

二届全国人民代表大会第二次会议主席团交

付审议的代表提出的议案审议结果的报告 (122)

全国人民代表大会常务委员会办公厅关于第十

二届全国人民代表大会第二次会议代表建议、

批评和意见办理情况的报告 何晔晖 (129)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2015 年

第一号

(总号: 313)

1 月 15 日出版

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市人民大会堂

邮政编码: 100805

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2015 年

第一号

(总号: 313)

1 月 15 日出版

交通运输部关于第十二届全国人民代表大会第

二次会议代表建议、批评和意见办理情况的

报告 杨传堂 (134)

张德江委员长访问秘鲁、哥伦比亚和墨西哥三

国情况的书面报告 (138)

全国人民代表大会常务委员会公告〔十二届〕

第九号) (144)

第十二届全国人民代表大会常务委员会代表资

格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告 (145)

全国人民代表大会常务委员会澳门特别行政区

基本法委员会组成人员名单 (147)

中华人民共和国主席令(第十八号) (147)

全国人民代表大会常务委员会决定任免的名单

(文化部部长) (148)

全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高

人民法院庭长、副庭长、审判员) (148)

全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高

人民检察院检察员) (149)

关于驻外大使的任免名单 (149)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二

次会议议程 (151)

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

在第十二届全国人民代表大会 常务委员会第十二次会议上的讲话

(2014年12月28日)

全国人大常委会委员长 张德江

各位委员、各位同志：

本次常委会会议共安排7天时间，议程多、任务重。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务，会议开得很成功。

航道是水运的基础。本次会议审议通过的航道法，总结多年来的实践经验，针对目前航道发展面临的主要问题和突出矛盾，从法律层面规范和强化了航道的规划、建设、养护、保护，严格了禁止非法采砂等航道保护制度，设立了航道通航条件影响评价制度，明确了监管责任，有利于保障航道畅通和航行安全、促进水运发展。

加快实施自由贸易区战略，是适应经济全球化新趋势的客观要求，是全面深化改革、构建开放型经济新体制的必然选择。本次会议审议通过了关于授权国务院在广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定，明确了授权的范围、内容和时间。这是常委会继去年作出上海自贸区的授权决定后，再次就新设立的自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批作出授权决定，为深化改革、扩大开放，加快转变政府职能，提供了法律依据。有关方面要依法做好自贸区相关工作。

本次会议对国家安全法草案、境外非政府组织管理法草案进行了初次审议，这是贯彻落实总

体国家安全观、加快国家安全法治建设的重要举措。常委会组成人员普遍认为，适应国家安全新形势、新特点，抓紧制定和修改相关法律，推进国家安全法律制度体系建设，是非常必要的、迫切的。国家安全法草案从维护国家核心利益出发，明确规定了国家安全工作的指导思想、领导体制、基本原则和主要任务，贯彻了中央关于国家安全的一系列方针政策，符合中国国情和实际。境外非政府组织管理法草案对境外非政府组织的活动领域、行为规范、管理体制、资金监管等作了具体规定，并明确了相应的法律责任。希望进一步充分听取有关方面的意见，把这两部法律草案完善好修改好。

大气污染防治工作，关系经济社会发展和人民群众生命健康，人大代表和社会各界高度关注。本届常委会高度重视大气污染防治工作，把加强监督工作同完善法律制度紧密结合起来。今年5月至9月，常委会组织开展了大气污染防治法执法检查。本次会议对大气污染防治法修订草案进行了初次审议。常委会组成人员强调，要认真总结实践经验，坚持问题导向，积极回应社会关切，突出燃煤、工业、机动车、扬尘等重点领域以及重点区域的大气污染防治，强化政府责任，明确企业义务，健全区域联防联控、重污染天气监测预警和应急响应制度，加大对污染违法

行为的处罚力度，使我国大气污染防治法律制度不断完善、有效管用。

本次会议批准了上海合作组织反恐怖主义公约、中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国引渡条约、中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国引渡条约，表决通过了关于个别代表的代表资格的报告，表决通过了第四任澳门基本法委员会组成人员名单，决定任免了文化部部长和其他国家机关工作人员。

社会保障制度是现代国家治理体系的重要组成部分，关乎基本民生改善和社会公平正义。本次会议听取审议了国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告，并以联组会议形式开展专题询问。国务院高度重视，马凯副总理等到会报告工作并应询回答问题。审议和询问过程中，常委会组成人员围绕群众普遍关注的问题进行发言、提问，提出了许多建设性意见和建议；国务院有关部门实事求是回答问题，积极回应人民的呼声。常委会组成人员普遍认为，在中央领导下，各地区各部门各方面扎实工作，我国城乡社会保障体系建设取得重大进展，保障制度逐步完善，保障范围逐步扩大，保障水平逐步提高。同时也要看到，我国是一个有 13 亿多人口的发展中大国，正处于并将长期处于社会主义初级阶段，社会保障体系建设时间不长，还存在公平性不足、统筹层次不高、适应流动性不够、可持续性不强、管理体制不顺等问题。国务院及其有关部门要认真贯彻中央决策部署，坚持从国情和实际出发，大力加强城乡社会保障体系建设。一是坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。二是健全社会保障财政投入制度，划转部分国有资本充实社会保障基金，完善社会保障预算

的编制、执行和监督。三是完善社会保障管理体制，积极推动基础养老金全国统筹，加强制度衔接和配套改革。四是加强社会保险基金投资管理和监督，推进多元化投资运营，实现保值增值。

会议听取审议了国务院关于推进新农村建设工作情况的报告，并以分组会议形式开展专题询问。常委会组成人员积极评价新农村建设取得的明显成效，并指出，新农村建设是我国现代化进程中的重大历史任务，也是全面建成小康社会的重点任务。要继续按照新农村建设总体要求，坚持统筹城乡发展，适应经济社会发展规律和自然历史文化特点，提高新农村建设规划的科学性、前瞻性、包容性，加快发展现代农业，着力改善农村基础设施和人居环境，提升农村基本公共服务水平，健全财政、金融支持新农村建设的长效机制，充分调动亿万农民的积极性，共同建设幸福家园和美丽乡村。

安全生产人命关天。今年 8 月份的常委会会议对安全生产法作出重要修改，为预防和减少安全生产事故、保护人民群众生命财产安全提供了更加有力的法律保障。本次会议听取审议了国务院关于安全生产工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门的工作，普遍认为近年来安全生产形势持续稳定好转，安全生产整体水平明显提升，成绩来之不易。国务院和地方各级政府要认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的重要指示精神，严格贯彻执行修改后的安全生产法，加大法律宣传力度，加强政府监管不放松，强化企业安全生产主体责任，加快健全隐患排查治理体系和安全预防控制体系，坚决遏制重特大事故发生，坚决守住发展决不能以牺牲人的生命为代价这条红线。

本次会议听取审议了国务院关于国家财政水

利资金投入和使用工作情况的报告。这是常委会继去年听取审议国家财政科技资金分配使用情况报告后，再次对特定领域财政资金的投入使用情况开展监督，是加强和改进人大预算监督工作的积极尝试。常委会组成人员认为，近年来，各级财政水利投入总量和增幅明显提高，水利项目和资金管理水平不断提升，有力保障和推动了水利事业发展。大家提出，要贯彻“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，科学安排水利资金，加大财政对重大水利工程建设和水资源保护的投入，积极引导社会资本参与水利建设，完善涉水管理体制、财政转移支付制度和生态补偿机制，加强水利资金项目管理和绩效管理，切实抓好水利建设这一“德政”工程，造福子孙后代。

旅游法是本届全国人大常委会组成后审议通过的第一部法律。在实施后的第一年，常委会就部署开展执法检查，目的是为了推动旅游法的有效实施。严隽琪、吉炳轩、张平等3位副委员长带队，数十位委员、全国人大代表参加，分赴陕西、浙江、海南、宁夏、四川等5省（区）进行检查，把听取汇报、召开座谈会与随机抽查、暗查暗访结合起来，跟踪督查侵害旅游者合法权益典型事件，深入了解和掌握法律实施情况。执法检查组以视频和口头报告相结合的方式报告执法检查情况。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家强调，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。要进一步加大旅游法普法宣传力度，加快完善旅游法配套法规制度，健全各级政府旅游综合协调机制，强化旅游市场综合整治和执法力度，依法维护旅游者合法权益，促进旅游业健康有序发展。

认真审议代表议案和办理代表建议，是国家

机关的法定职责。最近的两次常委会会议，相继审议通过了8个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，这次会议还听取了常委会办公厅、交通运输部关于代表建议办理情况的报告。从报告的情况看，十二届全国人大二次会议主席团交付审议的468件代表议案，代表提出的8576件建议，已经全部审议或办理完毕。需要指出的是，代表提出议案、建议，是依法履职的重要内容，是代表人民依法参加行使国家权力的重要体现。这些议案和建议是代表经过深入调研、付出辛勤劳动后提出来的，真实反映了群众、基层的意愿和呼声，对国家机关改进工作很有帮助。各专门委员会、各建议办理机关要高度重视代表议案审议工作和代表建议办理工作，把这项工作作为自觉接受代表和人民监督、积极改进工作的重要途径，通过多种方式加强与代表的沟通交流，认真研究吸纳代表议案和建议的内容，切实推动解决问题、改进工作、完善机制。

会议期间，常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见和建议，请法律委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善相关法律草案，依法提请以后的常委会、代表大会会议审议；对有关报告提出的意见和建议，请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》，送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志，2015年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年，各方面工作任务艰巨而繁重。我们要切实把思想和行动统一到中央对形势的分析判断和对工作的总体部署上来，紧密结合人大工作实际，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照全面建成小康社会、全面深化改革、全面推

进依法治国、全面从严治党“四个全面”的战略部署，充分发挥人大的重要作用，不断推动人大工作取得新成效。当前，要集中精力抓好两件事：

一是做好十二届全国人大三次会议的组织筹备工作。本次常委会会议通过了关于召开十二届全国人大三次会议的决定。从现在到明年3月大会召开，只有两个多月的时间。各有关方面要按照“明确分工、落实责任、精心组织、统筹安排、密切配合”的要求，扎实细致地做好各项组织筹备工作，确保大会顺利召开。我要强调一下，立法法修正案草案已经本次会议二次审议，并将提请十二届全国人大三次会议审议。有关方面要及时将草案及有关参阅材料送全国人大代表，组织好集中阅读讨论、意见收集等工作，为

大会审议做好必要准备。

二是统筹安排2015年立法、监督等工作。全国人大常委会2015年工作要点和立法工作计划、监督工作计划，已经第三十六次委员长会议原则通过。请各专门委员会和常委会工作机构、办事机构按照“一个要点、两个计划”的总体部署，预安排好明年的各项工作，特别是一季度的工作，使2015年工作有一个良好开局。待十二届全国人大三次会议后，再根据大会精神作出正式安排。

再过几天就是2015年元旦。借此机会，我代表委员长会议组成人员，向在座的各位委员、各位同志，向各级人大代表、各级人大常委会和机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以节日的问候和新年的祝福！

中华人民共和国主席令

第十七号

《中华人民共和国航道法》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2014年12月28日通过，现予公布，自2015年3月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2014年12月28日

中华人民共和国航道法

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 航道规划
- 第三章 航道建设
- 第四章 航道养护
- 第五章 航道保护
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和通航安全，促进水路运输发展，制定本法。

第二条 本法所称航道，是指中华人民共和

国领域内的江河、湖泊等内陆水域中可供船舶通航的通道，以及内海、领海中经建设、养护可以供船舶通航的通道。航道包括通航建筑物、航道整治建筑物和航标等航道设施。

第三条 规划、建设、养护、保护航道，应当根据经济社会发展和国防建设的需要，遵循综合利用和保护水资源、保护生态环境的原则，服从综合交通运输体系建设和防洪总体安排，统筹兼顾供水、灌溉、发电、渔业等需求，发挥水资源的综合效益。

第四条 国务院和有关县级以上地方人民政府应当加强对航道工作的领导，组织、协调、督促有关部门采取措施，保持和改善航道通航条件，保护航道安全，维护航道网络完整和畅通。

国务院和有关县级以上地方人民政府应当根

据经济社会发展水平和航道建设、养护的需要，在财政预算中合理安排航道建设和养护资金。

第五条 国务院交通运输主管部门主管全国航道管理工作，并按照国务院的规定直接管理跨省、自治区、直辖市的重要干线航道和国际、国境河流航道等重要航道。

县级以上地方人民政府交通运输主管部门按照省、自治区、直辖市人民政府的规定主管所辖航道的管理工作。

国务院交通运输主管部门按照国务院规定设置的负责航道管理的机构和县级以上地方人民政府负责航道管理的部门或者机构（以下统称负责航道管理的部门），承担本法规定的航道管理工作。

第二章 航道规划

第六条 航道规划分为全国航道规划、流域航道规划、区域航道规划和省、自治区、直辖市航道规划。

航道规划应当包括航道的功能定位、规划目标、发展规划技术等级、规划实施步骤以及保障措施等内容。

航道规划应当符合依法制定的流域、区域综合规划，符合水资源规划、防洪规划和海洋功能区划，并与涉及水资源综合利用的相关专业规划以及依法制定的城乡规划、环境保护规划等其他相关规划和军事设施保护区划相协调。

第七条 航道应当划分技术等级。航道技术等级包括现状技术等级和发展规划技术等级。航道发展规划技术等级根据相关自然条件以及防洪、供水、水资源保护、生态环境保护要求和航运发展需求等因素评定。

第八条 全国航道规划由国务院交通运输主管部门会同国务院发展改革部门、国务院水行政主管部门等部门编制，报国务院批准公布。流域

航道规划、区域航道规划由国务院交通运输主管部门编制并公布。

省、自治区、直辖市航道规划由省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门会同同级发展改革部门、水行政主管部门等部门编制，报省、自治区、直辖市人民政府会同国务院交通运输主管部门批准公布。

编制航道规划应当征求有关部门和有关军事机关的意见，并依法进行环境影响评价。涉及海域、重要渔业水域的，应当有同级海洋主管部门、渔业行政主管部门参加。编制全国航道规划和流域航道规划、区域航道规划应当征求相关省、自治区、直辖市人民政府的意见。

流域航道规划、区域航道规划和省、自治区、直辖市航道规划应当符合全国航道规划。

第九条 依法制定并公布的航道规划应当依照执行；航道规划确需修改的，依照规划编制程序办理。

第三章 航道建设

第十条 新建航道以及为改善航道通航条件而进行的航道工程建设，应当遵守法律、行政法规关于建设工程质量管理、安全管理和生态环境保护的规定，符合航道规划，执行有关的国家标准、行业标准和技术规范，依法办理相关手续。

第十一条 航道建设单位应当根据航道建设工程的技术要求，依法通过招标等方式选择具有相应资质的勘察、设计、施工和监理单位进行工程建设，对工程质量和安全进行监督检查，并对工程质量和安全负责。

从事航道工程建设的勘察、设计、施工和监理单位，应当依照法律、行政法规的规定取得相应的资质，并在其资质等级许可的范围内从事航道工程建设活动，依法对勘察、设计、施工、监理的质量和安

第十二条 有关县级以上人民政府交通运输主管部门应当加强对航道建设工程质量和安全的监督检查,保障航道建设工程的质量和安

第十三条 航道建设工程竣工后,应当按照国家有关规定组织竣工验收,经验收合格方可正式投入使用。

航道建设单位应当自航道建设工程竣工验收合格之日起六十日内,将竣工测量图报送负责航道管理的部门。沿海航道的竣工测量图还应当报送海军航海保证部门。

第十四条 进行航道工程建设应当维护河势稳定,符合防洪要求,不得危及依法建设的其他工程或者设施的安全。因航道工程建设损坏依法建设的其他工程或者设施的,航道建设单位应当予以修复或者依法赔偿。

第四章 航 道 养 护

第十五条 国务院交通运输主管部门应当制定航道养护技术规范。

负责航道管理的部门应当按照航道养护技术规范进行航道养护,保证航道处于良好通航技术状态。

第十六条 负责航道管理的部门应当根据航道现状技术等级或者航道自然条件确定并公布航道维护尺度和内河航道图。

航道维护尺度是指航道在不同水位期应当保持的水深、宽度、弯曲半径等技术要求。

第十七条 负责航道管理的部门应当按照国务院交通运输主管部门的规定对航道进行巡查,发现航道实际尺度达不到航道维护尺度或者有其他不符合保证船舶通航安全要求的情形,应当进行维护,及时发布航道通告并通报海事管理机构。

第十八条 海事管理机构发现航道损毁等危及通航安全的情形,应当及时通报负责航道管理

的部门,并采取必要的安全保障措施。

其他单位和人员发现航道损毁等危及通航安全的情形,应当及时报告负责航道管理的部门或者海事管理机构。

第十九条 负责航道管理的部门应当合理安排航道养护作业,避免限制通航的集中作业和在通航高峰期作业。

负责航道管理的部门进行航道疏浚、清障等影响通航的航道养护活动,或者确需限制通航的养护作业的,应当设置明显的作业标志,采取必要的安全措施,并提前通报海事管理机构,保证过往船舶通行以及依法建设的工程设施的安全。养护作业结束后,应当及时清除影响航道通航条件的作业标志及其他残留物,恢复正常通航。

第二十条 进行航道养护作业可能造成航道堵塞的,有关负责航道管理的部门应当会同海事管理机构事先通报相关区域负责航道管理的部门和海事管理机构,共同制定船舶疏导方案,并向社会公告。

第二十一条 因自然灾害、事故灾难等突发事件造成航道损坏、阻塞的,负责航道管理的部门应当按照突发事件应急预案尽快修复抢通;必要时由县级以上人民政府组织尽快修复抢通。

船舶、设施或者其他物体在航道水域中沉没,影响航道畅通和通航安全的,其所有人或者经营人应当立即报告负责航道管理的部门和海事管理机构,按照规定自行或者委托负责航道管理的部门或者海事管理机构代为设置标志,并应当在海事管理机构限定的时间内打捞清除。

第二十二条 航标的设置、养护、保护和管理,依照有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准的规定执行。

第二十三条 部队执行任务、战备训练需要使用航道的,负责航道管理的部门应当给予必要的支持和协助。

第五章 航道保护

第二十四条 新建、改建、扩建（以下统称建设）跨越、穿越航道的桥梁、隧道、管道、缆线等建筑物、构筑物，应当符合该航道发展规划技术等级对通航净高、净宽、埋设深度等航道通航条件的要求。

第二十五条 在通航河流上建设永久性拦河闸坝，建设单位应当按照航道发展规划技术等级建设通航建筑物。通航建筑物应当与主体工程同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用。

闸坝建设期间难以维持航道原有通航能力的，建设单位应当采取修建临时航道、安排翻坝转运等补救措施，所需费用由建设单位承担。

在不通航河流上建设闸坝后可以通航的，闸坝建设单位应当同步建设通航建筑物或者预留通航建筑物位置，通航建筑物建设费用除国家另有规定外，由交通运输主管部门承担。

通航建筑物的运行应当适应船舶通行需要，运行方案应当经负责航道管理的部门同意并公布。通航建筑物的建设单位或者管理单位应当按照规定维护保养通航建筑物，保持其正常运行。

第二十六条 在航道保护范围内建设临河、临湖、临海建筑物或者构筑物，应当符合该航道通航条件的要求。

航道保护范围由县级以上地方人民政府交通运输主管部门会同水行政主管部门或者流域管理机构、国土资源主管部门根据航道发展规划技术等级和航道保护实际需要划定，报本级人民政府批准公布。国务院交通运输主管部门直接管理的航道的航道保护范围，由国务院交通运输主管部门会同国务院水行政主管部门、国务院国土资源主管部门和有关省、自治区、直辖市人民政府划定公布。航道保护范围涉及海域、重要渔业水域

的，还应当分别会同同级海洋主管部门、渔业行政主管部门划定。

第二十七条 建设本法第二十四条、第二十五条第一款、第二十六条第一款规定的工程（以下统称与航道有关的工程），除依照法律、行政法规或者国务院规定进行的防洪、供水等特殊工程外，不得因工程建设降低航道通航条件。

第二十八条 建设与航道有关的工程，建设单位应当在工程可行性研究阶段就建设项目对航道通航条件的影响作出评价，并报送有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构审核，但下列工程除外：

- （一）临河、临湖的中小河流治理工程；
- （二）不通航河流上建设的水工程；
- （三）现有水工程的水毁修复、除险加固、不涉及通航建筑物和不改变航道原通航条件的更新改造等不影响航道通航条件的工程。

建设单位报送的航道通航条件影响评价材料不符合本法规定的，可以进行补充或者修改，重新报送审核部门审核。

未进行航道通航条件影响评价或者经审核部门审核认为建设项目不符合本法规定的，负责建设项目审批或者核准的部门不予批准、核准，建设单位不得建设。

第二十九条 国务院或者国务院有关部门批准、核准的建设项目，以及与国务院交通运输主管部门直接管理的航道有关的建设项目的航道通航条件影响评价，由国务院交通运输主管部门审核；其他建设项目的航道通航条件影响评价，按照省、自治区、直辖市人民政府的规定由县级以上地方人民政府交通运输主管部门或者航道管理机构审核。

第三十条 航道上相邻拦河闸坝之间的航道通航水位衔接，应当符合国家规定的通航标准和技术要求。位于航道及其上游支流上的水工程，

应当在设计、施工和调度运行中统筹考虑下游航道设计最低通航水位所需的下泄流量，但水文条件超出实际标准的除外。

保障下游航道通航所需的最小下泄流量以及满足航道通航条件允许的水位变化的确定，应当征求负责航道管理的部门的意见。

水工程需大幅度减流或者大流量泄水的，应当提前通报负责航道管理的部门和海事管理机构，给船舶避让留出合理的时间。

第三十一条 与航道有关的工程施工影响航道正常功能的，负责航道管理的部门、海事管理机构应当根据需要对航标或者航道的位置、走向进行临时调整；影响消除后应当及时恢复。所需费用由建设单位承担，但因防洪抢险工程引起调整的除外。

第三十二条 与航道有关的工程竣工验收前，建设单位应当及时清除影响航道通航条件的临时设施及其残留物。

第三十三条 与航道有关的工程建设活动不得危及航道安全。

与航道有关的工程建设活动损坏航道的，建设单位应当予以修复或者依法赔偿。

第三十四条 在通航水域上建设桥梁等建筑物，建设单位应当按照国家有关规定和技术要求设置航标等设施，并承担相应费用。

桥区水上航标由负责航道管理的部门、海事管理机构负责管理维护。

第三十五条 禁止下列危害航道通航安全的行为：

(一) 在航道内设置渔具或者水产养殖设施的；

(二) 在航道和航道保护范围内倾倒砂石、泥土、垃圾以及其他废弃物的；

(三) 在通航建筑物及其引航道和船舶调度区内从事货物装卸、水上加油、船舶维修、捕鱼

等，影响通航建筑物正常运行的；

(四) 危害航道设施安全的；

(五) 其他危害航道通航安全的行为。

第三十六条 在河道内采砂，应当依照有关法律、行政法规的规定进行。禁止在河道内依法划定的砂石禁采区采砂、无证采砂、未按批准的范围和作业方式采砂等非法采砂行为。

在航道和航道保护范围内采砂，不得损害航道通航条件。

第三十七条 本法施行前建设的拦河闸坝造成通航河流断航，需要恢复通航且具备建设通航建筑物条件的，由发展改革部门会同水行政主管部门、交通运输主管部门提出恢复通航方案，报本级人民政府决定。

第六章 法律责任

第三十八条 航道建设、勘察、设计、施工、监理单位在航道建设活动中违反本法规定的，由县级以上人民政府交通运输主管部门依照有关招标投标和工程建设管理的法律、行政法规的规定处罚。

第三十九条 建设单位未依法报送航道通航条件影响评价材料而开工建设的，由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令停止建设，限期补办手续，处三万元以下的罚款；逾期不补办手续继续建设的，由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令恢复原状，处二十万元以上五十万元以下的罚款。

报送的航道通航条件影响评价材料未通过审核，建设单位开工建设的，由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令停止建设、恢复原状，处二十万元以上五十万元以下的罚款。

违反航道通航条件影响评价的规定建成的项目导致航道通航条件严重下降的，由前两款规定的交通运输主管部门或者航道管理机构责令限期

采取补救措施或者拆除；逾期未采取补救措施或者拆除的，由交通运输主管部门或者航道管理机构代为采取补救措施或者依法组织拆除，所需费用由建设单位承担。

第四十条 与航道有关的工程的建设单位违反本法规定，未及时清除影响航道通航条件的临时设施及其残留物的，由负责航道管理的部门责令限期清除，处二万元以下的罚款；逾期仍未清除的，处三万元以上二十万元以下的罚款，并由负责航道管理的部门依法组织清除，所需费用由建设单位承担。

第四十一条 在通航水域上建设桥梁等建筑物，建设单位未按照规定设置航标等设施的，由负责航道管理的部门或者海事管理机构责令改正，处五万元以下罚款。

第四十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由负责航道管理的部门责令改正，对单位处五万元以下罚款，对个人处二千元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任：

- (一) 在航道内设置渔具或者水产养殖设施的；
- (二) 在航道和航道保护范围内倾倒砂石、泥土、垃圾以及其他废弃物的；
- (三) 在通航建筑物及其引航道和船舶调度区内从事货物装卸、水上加油、船舶维修、捕鱼等，影响通航建筑物正常运行的；
- (四) 危害航道设施安全的；
- (五) 其他危害航道通航安全的行为。

第四十三条 在河道内依法划定的砂石禁采

区采砂、无证采砂、未按批准的范围和作业方式采砂等非法采砂的，依照有关法律、行政法规的规定处罚。

违反本法规定，在航道和航道保护范围内采砂，损害航道通航条件的，由负责航道管理的部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以扣押或者没收非法采砂船舶，并处五万元以上三十万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第四十四条 违反法律规定，污染环境、破坏生态或者有其他环境违法行为的，依照《中华人民共和国环境保护法》等法律的规定处罚。

第四十五条 交通运输主管部门以及其他有关部门不依法履行本法规定的职责的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

负责航道管理的机构不依法履行本法规定的职责的，由其上级主管部门责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第四十六条 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第四十七条 进出军事港口、渔业港口的专用航道不适用本法。专用航道由专用部门管理。

第四十八条 本法自 2015 年 3 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国航道法 (草案)》的说明

——2014年4月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上

交通运输部部长 杨传堂

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国航道法（草案）》作说明。

一、立法的必要性

航道是重要的公益性基础设施。我国现有内河航道通航里程近13万公里，沿海航道通航里程8000多公里，作为水路运输的基础，这些航道承载着约占社会货运总量11%和货物周转总量47%的货运量。但是相比于美国、德国等航运发达国家，我国航道的利用率还比较低，水路运输的效能还有待进一步发挥。实践中，我国航道保护和利用面临着航道规划科学化水平不足，航道建设等级和网络化程度较低，以及建设拦、跨、临航道建筑和进行非法采砂取土等活动造成碍航、断航等突出问题。

党中央、国务院高度重视航道事业对国民经济发展的带动作用。中央领导同志多次指示，要充分发挥内河航运作用，沿大江大河和陆路交通干线，推进梯度发展，推动产业转移，发展跨区域大交通大流通，形成新的区域经济增长极。加强航道的规划、建设和管理，将有限的航道资源保护好、利用好，对于促进具有运量大、能耗小、成本低、污染少等优势的水路运输业发展，进而带动相关区域经济发展，具有重要意义。

国务院1987年制定施行的《中华人民共和国航道管理条例》，对航道的保护和利用发挥了积极作用，但由于一些规定过于原则、约束力不强，对一些新问题、新情况缺乏规范，已无法适应新形势下航道保护和利用的要求，有必要在总结实践经验的基础上，完善相关制度，并与公路、铁路、机场、管道等重要基础设施的专门法律相配套，制定航道法。2011年1月印发的《国务院关于加快长江等内河水运发展的意见》（国发〔2011〕2号）中明确提出了“加快出台航道法”的意见。近年来，全国人大代表、政协委员多次提出抓紧制定航道法的建议或提案。全国人大常委会2011年选择航道法进行了立法项目论证，并将该项目列入《十二届全国人大常委会立法规划》和《全国人大常委会2014年立法工作计划》。

2006年9月，原交通部向国务院报送了《中华人民共和国航道法（送审稿）》。法制办收到此件后，多次征求国务院有关部门、部分地方人民政府、企业和专家的意见，进行了实地调研，召开了座谈会、论证会，通过互联网向社会公开征求意见，会同交通运输部等部门对送审稿进行了反复研究、修改，形成了《中华人民共和国航道法（草案）》（以下简称草案）。草案已经2014年4月2日国务院第43次常务会议讨论通过。

二、草案的主要内容

(一) 完善了航道规划的规定。航道规划是航道保护、利用的具体依据。草案一是规定航道规划分为全国航道规划、流域航道规划、区域航道规划和省、自治区、直辖市航道规划。二是按照利用的需要,明确了航道规划应当包括的具体内容。三是注重航道规划与其他规划的衔接,要求航道规划应当符合依法制定的流域、区域综合规划,水资源规划、防洪规划和海洋功能区划,并与涉及水资源综合利用的相关专业规划以及依法制定的其他相关规划和军事设施保护区划相协调。

(二) 充实了航道建设、养护的规定。航道建设质量安全和规范的养护作业是保障航道安全、畅通的基础。草案一是针对保障航道建设质量安全的关键环节和主要问题,设专章对航道建设作了规定,要求航道工程建设应当遵守法律、行政法规关于建设工程质量管理、安全管理和环境保护的规定,符合航道规划,执行有关的国家标准、行业标准和技术规范;明确了航道建设各参与方的质量安全责任和交通运输主管部门的安全监管责任。二是从强化政府和航道管理部门责任着手充实了航道养护的相关规定,要求国务院交通运输主管部门应当制定航道养护技术规范;负责航道管理的部门应当按照航道养护技术规范进行航道养护,保证航道处于良好技术状态;并对航道的巡查、维修、抢修等主要养护制度以及疏浚、清障等养护作业的相关要求作了明确规定。

(三) 强化了航道保护制度。针对拦、跨、临航道建筑物选址和建设对航道通航条件的要求保障不够,导致航道通航条件恶化的问题,草案明确和强化了航道保护的相关制度:一是建设跨越、穿越航道的建筑物、构筑物,应当符合该航

道发展规划技术等级对通航净高、净宽、埋设深度等通航条件的要求。二是在通航河流上建设永久性拦河闸坝,建设单位应当按照航道发展规划技术等级建设通航建筑物,并实现同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用“五同步”。三是在航道保护范围内建设临河、临湖建筑物或者构筑物,应当符合该航道通航条件的要求。四是对在航道内和航道保护范围内破坏航道通航条件的一些行为作了明确的禁止性规定。

草案还对违反本法行为的法律责任作了规定。

三、关于航道通航条件 影响评价制度

实践中,拦、跨、临航道工程造成碍航、断航的问题较为突出。据交通运输部统计,建国初期全国内河航道通航总里程约为17万公里,由于一些拦截航道的工程没有相应建设过船设施,造成目前航道中断4万余公里。在我国现有的内河航道通航总里程中,三级及以上航道(可通航1000吨级以上船舶)仅占7.9%,与美国占61%、德国占68%的比例相比差距很大。同时,有关普查数据显示,全国航道上的拦河建筑物共4186座,其中建有过船设施的仅有908座,能正常使用过船设施的仅621座;桥梁共40972座,其中不满足通航标准的占70%。

现行航道管理条例规定,修建与通航有关的设施或者治理河道、引水灌溉应当事先征求交通主管部门的意见。但是,由于征求意见制度约束力较弱,航道保护的问题一直没有得到很好解决。对不符合通航标准的拦、跨、临航道工程,如果没有必要的事前预防把关制度,一旦建成,事后再要拆除或改建,必然代价巨大。为了解决这方面的突出问题,从上世纪90年代开始,中

央和一些地方开始对桥梁等与通航有关的工程建设探索实施航道影响审查制度，取得了很好的效果。从国外经验看，美国、俄罗斯、德国等航运发达国家也都设定了独立的通航条件论证、审查制度，有效促进和保障了水资源综合利用和航道的发展。根据航道保护的实际需要，在总结实践经验并征求有关部门和专家意见的基础上，草案设定了航道通航条件影响评价制度。

根据政府职能转变要求和行政审批制度改革的精神，草案将航道通航条件影响评价作为工程项目审批、核准的条件，并最大限度缩小了需要进行航道影响评价的建设项目的范围。草案规

定：建设与航道有关的工程，建设单位应当在工程可行性研究阶段就建设项目对航道通航条件的影响作出评价，并送有审核权的交通运输主管部门审核。通过交通运输主管部门对航道通航条件影响评价进行的审核是建设项目审批或者核准的条件，未进行航道通航条件影响评价或者审核认为建设项目不符合本法规定的，负责项目审批或者核准的部门不予批准、核准，建设单位不得建设。同时，明确了不需要进行航道通航条件影响评价的法定范围。

《中华人民共和国航道法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国航道法（草案）》 审议结果的报告

——2014年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 谢经荣

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第八次会议对航道法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）和中央有关部门、单位、高等院校和科研机构征求意见。在中国人大网上全文公布草案向社会征求意见。法律委员会、财政经济委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、地方人大、企业、全国人大代表和专家的意见。法律委员会、法制工作委员会还先后到广西、广东、江苏、湖南、浙江等地进行调研，并与财政经济委员会、国务院法制办公室和

交通运输部等部门多次沟通协调，反复研究，对草案进行修改完善。法律委员会于12月1日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。国务院法制办公室、交通运输部的负责同志和财政经济委员会的有关同志列席了会议。12月15日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和航行安全，促进水路运输发展，在总结实践经验的基础上，制定航道法是必要的。草案经过审议修改，已经比较成熟。同

时，提出以下主要修改意见：

一、一些常委委员、部门、地方和社会公众提出，保护环境是我国的基本国策，在促进航道发展的同时，要将保护环境作为一项重要原则予以遵循，并对造成环境污染或者其他环境违法行为依法给予处罚。法律委员会经研究，建议作以下补充修改：一是规定规划、建设、养护、保护航道，应当遵循保护环境的原则；二是在航道发展规划技术等级评定因素中增加“环境保护”内容；三是增加规定，编制航道规划应当依法进行环境影响评价；四是增加规定相应法律责任。

二、草案第十九条规定了负责航道管理的部门进行航道养护作业时的相关要求。有的地方提出，为保证航道正常通航，应当明确规定养护作业结束后负责航道管理的部门要及时清除残留物。法律委员会经研究，建议增加规定：“养护作业结束后，应当及时清除对航道通航条件有影响的作业标志及其他残留物，恢复正常通航。”

三、草案第二十八条、第三十九条关于航道通航条件影响评价制度的规定是审议中和征求意见中各方面比较关注的问题。有的委员、地方和专家提出，建设单位报送的航道通航条件影响评价材料，不符合通航条件要求的，应当允许补充或者修改，重新送审核部门审核，草案对此应当作出明确规定。一些地方和社会公众提出，草案规定的审核部门是交通运输主管部门，而一些地方性法规规定，航道通航条件影响评价由航道管理机构负责审核，实践效果比较好，有利于提高审核效率，建议增加航道管理机构为审核部门。有的地方提出，草案关于已经国务院或者国务院发展改革部门、国务院水行政主管部门批准、核准并已在批准、核准前按规定征求过交通运输主管部门意见的水工程，不再进行通航条件影响评价的内容，属于法律不溯及既往的一般性规定，

草案可以不作规定。有些常委会组成人员提出，草案规定的罚款幅度较大，金额较高，自由裁量空间过大。法律委员会经研究，建议作以下补充修改：一是增加规定，建设单位报送的航道通航条件影响评价材料不符合本法规定的，可以进行补充或者修改，重新送审核部门审核；二是增加“航道管理机构”作为航道通航条件影响评价的审核部门；三是删除上述法律不溯及既往的一般性规定；四是适当降低罚款数额的上限。

四、草案第三十五条、第四十三条对非法采砂行为作了禁止性规定并规定了相应的法律责任，一些部门、地方和社会公众提出，草案规定由负责河道采砂管理的部门或者负责航道管理的部门两个部门行使处罚权，实践中容易造成职责不清。有的地方和专家提出，实践中一些地方非法采砂问题突出、屡禁不止，不但破坏航道，造成水上交通事故频发，还危及堤防，影响河道防洪安全，建议加大处罚力度。法律委员会经研究，建议作以下补充修改：一是进一步明确禁止非法采砂行为，规定：“在河道内采砂，应当依照有关法律、行政法规的规定进行。禁止在河道内依法划定的砂石禁采区采砂、无证采砂、未按批准的范围和作业方式采砂等非法采砂行为。”二是增加规定相应法律责任：“在河道内依法划定的砂石禁采区采砂、无证采砂、未按批准的范围和作业方式采砂等非法采砂的，依照有关法律、行政法规的规定处罚。”三是针对在航道和航道保护范围内采砂，损害航道通航条件的行为明确由一个部门实施处罚，规定：“违反本法规定，在航道和航道保护范围内采砂，损害航道通航条件的，由负责航道管理的部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以扣押或者没收非法采砂船舶，并处五万元以上三十万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。”同时，法律委员会建议，各级人民政府及其有关部门要加强协

调、密切配合、形成合力，在建立完善河道采砂长效管理机制的基础上，采取有力措施，有效遏制非法采砂行为。

此外，还对草案作了一些文字修改。

12月9日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者、企业、地方有关部门和单位等方面的代表，就草案的可行性、出台时机、实施后的社会效果及实施中可能出现的问题进行了论证评估。总的评价是：草案总结多年来的实践经验，规范和加强了航道的规划、建设、养护、保护，着力解决目前航道发展面临的

主要问题和突出矛盾，从法律层面为促进航运发展提供了重要的支撑保障。草案规定具体、明确，符合实际，具有较强的针对性和可操作性，是一部比较成熟的法律案，建议经常委会会议审议后尽快出台。有的会议代表还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国航道法（草案二次 审议稿）》修改意见的报告

——2014年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会于12月22日下午对航道法（草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员和列席会议人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月24日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。交通运输部的负责同志和国务院法制办公室的有关同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员和代表提出，草案二次审议稿将保护环境作为规划、建设、养护、保护航

道的原则加以规定，符合我国国情，体现了环境保护的基本国策，建议在此基础上明确规定保护生态的原则。法律委员会经研究，建议在相关条款中增加有关生态保护的内容。

二、草案二次审议稿第十一条第一款规定了航道工程建设对建设单位的相关要求。有的列席会议人员提出，为了保证航道建设工程的质量和安安全，建设单位不仅要对工程质量和安全进行监督检查，还要对工程质量和安全负责。法律委员会经研究，建议在这一条中增加规定：航道建设单位对工程质量和安全负责。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

还有几个问题需要汇报。

第一，有些常委委员和列席会议人员提出，草案二次审议稿规定的航道管理主体的表述不一，职能分工看不太清楚，建议进一步明确。法律委员会与国务院法制办公室、交通运输部对这个问题作了进一步研究。交通运输部提出，由于航运资源天然的不均衡性，各地航道管理体制不尽相同，承担航道管理工作的部门和机构在名称上不统一，职责上也有所差异，现行体制是由省、自治区、直辖市人民政府根据具体情况规定。建议维持草案的表述。

第二，有些常委委员和代表提出，草案二次审议稿规定在河道内采砂应当依照有关法律、行政法规的规定进行，但不清楚依照哪些法律、行政法规，担心出现执法空白，建议进一步明确规定采砂管理的问题。法律委员会经与国务院法制办公室、交通运输部进一步研究，采砂管理问题主要由水法、河道管理条例和长江河道采砂条例

等法律、行政法规规定，草案对在河道内采砂的问题作了衔接性的规定，同时明确在航道和航道保护范围内采砂，损害航道通航条件的，由负责航道管理的部门处罚。

第三，有些常委会组成人员和列席会议人员还对航道建设和养护中的文物保护、界河的建设和管理、航道建设和养护资金的投入、翻坝转运费用的承担、航行事故导致损害的赔偿责任等问题提出了一些修改意见。这些修改意见所涉及的问题，有的由文物保护、水上交通安全等专门法律、行政法规规范；有的实际情况比较复杂，难以在航道法中作出统一规定；有些问题尚有不同意见，需要进一步研究。法律委员会建议，国务院交通运输主管部门和其他有关部门继续研究这些意见，完善相关制度。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于授权 国务院在中国（广东）自由贸易试验区、 中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建） 自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易 试验区扩展区域暂时调整有关法律 规定的行政审批的决定

（2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过）

为进一步深化改革、扩大开放，加快政府职能转变，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域内（四至范围附后），暂时调整《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》和《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》规定的有关行政审批（目录附后）。但是，国家规定实施准入特别管理措施的除外。上述行政审批的调整在三年内试行，对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

本决定自2015年3月1日起施行。

附 1:

中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津） 自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易 试验区以及中国（上海）自由贸易 试验区扩展区域四至范围

一、中国（广东）自由贸易 试验区四至范围

（一）广州南沙新区片区共 60 平方公里（含广州南沙保税港区 7.06 平方公里）

四至范围：海港区块 15 平方公里。海港区块一，龙穴岛作业区 13 平方公里，东至虎门水道，南至南沙港三期南延线，西至龙穴南水道，北至南沙港一期北延线（其中南沙保税港区港口区和物流区面积 5.7 平方公里）。海港区块二，沙仔岛作业区 2 平方公里。明珠湾起步区区块 9 平方公里，东至环市大道，南至下横沥水道，西至灵山岛灵新大道及横沥岛凤凰大道，北至京珠高速，不包括蕉门河水道和上横沥水道水域。南沙枢纽区块 10 平方公里，东至龙穴南水道，南至深茂通道，西至灵新大道，北至三镇大道。庆盛枢纽区块 8 平方公里，东至小虎沥水道，南至广深港客运专线，西至京珠高速，北至沙湾水道。南沙湾区块 5 平方公里，东至虎门水道，南至蕉门水道，西至黄山鲁山界，北至虎门大桥，不包括大角山山体。蕉门河中心区区块 3 平方公里，东至金隆路，南至双山大道，西至凤凰大道，北至私言滘。万顷沙保税港加工制造业区块 10 平方公里，东至龙穴南水道，南至万顷沙十一涌，西至灵新公路，北至万顷沙八涌（其中南

沙保税港区加工区面积 1.36 平方公里）。

（二）深圳前海蛇口片区共 28.2 平方公里

四至范围：前海区块 15 平方公里，东至月亮湾大道，南至妈湾大道，西至海滨岸线，北至双界河、宝安大道（其中深圳前海湾保税港区 3.71 平方公里，东至铲湾路，南以平南铁路、妈湾大道以及妈湾电厂北侧连线为界，西以妈湾港区码头岸线为界，北以妈湾大道、嘉实多南油厂北侧、兴海大道以及临海路连线为界）。蛇口工业区区块 13.2 平方公里，东至后海大道—金海路—爱榕路—招商路—水湾路，南至深圳湾，西至珠江口，北至东滨路、大南山山脚、赤湾六路以及赤湾二路。

（三）珠海横琴新区片区共 28 平方公里

四至范围：临澳区块 6.09 平方公里，东至契辛峡水道，南至大横琴山北麓，西至知音道，北至小横琴山南麓。休闲旅游区块 10.99 平方公里，东至契辛峡水道，南至南海，西至磨刀门水道，北至大横琴山。文创区块 1.47 平方公里，东至天羽道东河，南至横琴大道，西至艺文二道，北至港澳大道。科技研发区块 1.78 平方公里，东至艺文三道，南至大横琴山北麓，西至开新一道，北至港澳大道。高新技术区块 7.67 平方公里，东至开新二道，南至大横琴山北麓，西至磨刀门水道，北至胜洲八道。

二、中国（天津）自由贸易 试验区四至范围

（一）天津港片区共 30 平方公里

四至范围：东至渤海湾，南至天津新港主航道，西至反“F”港池、西藏路，北至永定新河入海口。

（二）天津机场片区共 43.1 平方公里

四至范围：东至蓟汕高速，南至津滨快速路、民族路、津北公路，西至外环绿化带东侧，北至津汉快速路、东四道、杨北公路。

（三）滨海新区中心商务片区共 46.8 平方公里

四至范围：东至临海路、东堤路、新港二号路、天津新港主航道、新港船闸、海河、闸南路、规划路、石油新村路、大沽排水河、东环路，南至物流北路、物流北路西延长线，西至大沽排水河、河南路、海门大桥、河北路，北至大连东道、中央大道、新港三号路、海滨大道、天津港保税区北围网。

三、中国（福建）自由贸易 试验区四至范围

（一）平潭片区共 43 平方公里

四至范围：港口经贸区块 16 平方公里，东至北厝路、金井三路，南至大山顶，西至海坛海峡，北至金井湾大道。高新技术产业区块 15 平方公里，东至中原六路，南至麒麟路，西至坛西大道，北至瓦瑶南路。旅游休闲区块 12 平方公里，东至坛南湾，南至山岐澳，西至寨山路，北至澳前北路。

（二）厦门片区共 43.78 平方公里

四至范围：两岸贸易中心核心区 19.37 平方公里，含象屿保税区 0.6 平方公里（已全区封关）、象屿保税物流园区 0.7 平方公里（已封关面积 0.26 平方公里）。北侧、西侧、东侧紧邻大

海，南侧以疏港路、成功大道、枋钟路为界。东南国际航运中心海沧港区 24.41 平方公里，含厦门海沧保税港区 9.51 平方公里（已封关面积 5.55 平方公里）。东至厦门西海域，南侧紧邻大海，西至厦漳跨海大桥，北侧以角嵩路、南海路、南海三路和兴港路为界。

（三）福州片区共 31.26 平方公里

四至范围：福州经济技术开发区 22 平方公里，含福州保税区 0.6 平方公里（已全区封关）和福州出口加工区 1.14 平方公里（已封关面积 0.436 平方公里）。马江一快安片区东至红山油库，南至闽江沿岸，西至鼓山镇界，北至鼓山麓；长安片区东至闽江边，南至亭江镇东街山，西至罗长高速公路和山体，北至瑄头镇界；南台岛区东至三环路，南至林浦路，西至前横南路，北面以闽江岸线为界；琅岐区东至环岛路，南至闽江码头进岛路，西至闽江边，北面以规划道路为界。福州保税港区 9.26 平方公里（已封关面积 2.34 平方公里）。A 区东至西港，南至新江公路，西至经七路，北至纬六路；B 区东至 14 号泊位，南至兴化湾，西至滩涂，北至兴林路。

四、中国（上海）自由贸易试验区 扩展区域四至范围

（一）陆家嘴金融片区共 34.26 平方公里

四至范围：东至济阳路、浦东南路、龙阳路、锦绣路、罗山路，南至中环线，西至黄浦江，北至黄浦江。

（二）金桥开发片区共 20.48 平方公里

四至范围：东至外环绿带，南至锦绣东路，西至杨高路，北至巨峰路。

（三）张江高科技片区共 37.2 平方公里

四至范围：东至外环线、申江路，南至外环线，西至罗山路，北至龙东大道。

附 2:

授权国务院在中国（广东） 自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易 试验区、中国（福建）自由贸易试验区 以及中国（上海）自由贸易试验区 扩展区域暂时调整有关法律 规定的行政审批目录

序号	名称	法律 规 定	内 容
1	外资企业设立审批	《中华人民共和国外资企业法》第六条：“设立外资企业的申请，由国务院对外经济贸易主管部门或者国务院授权的机关审查批准。审查批准机关应当在接到申请之日起九十日内决定批准或者不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
2	外资企业分立、合并或者其他重要事项变更审批	《中华人民共和国外资企业法》第十条：“外资企业分立、合并或者其他重要事项变更，应当报审查批准机关批准，并向工商行政管理机关办理变更登记手续。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
3	外资企业经营期限审批	《中华人民共和国外资企业法》第二十条：“外资企业的经营期限由外国投资者申报，由审查批准机关批准。期满需要延长的，应当在期满一百八十天以前向审查批准机关提出申请。审查批准机关应当在接到申请之日起三十天内决定批准或者不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
4	中外合资经营企业设立审批	《中华人民共和国中外合资经营企业法》第三条：“合营各方签订的合营协议、合同、章程，应报国家对外经济贸易主管部门（以下称审查批准机关）审查批准。审查批准机关应在三个月内决定批准或不批准。合营企业经批准后，向国家工商行政管理主管部门登记，领取营业执照，开始营业。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
5	中外合资经营企业延长合营期限审批	《中华人民共和国中外合资经营企业法》第十三条：“合营企业的合营期限，按不同行业、不同情况，作不同的约定。有的行业的合营企业，应当约定合营期限；有的行业的合营企业，可以约定合营期限，也可以不约定合营期限。约定合营期限的合营企业，合营各方同意延长合营期限的，应在距合营期满六个月前向审查批准机关提出申请。审查批准机关应自接到申请之日起一个月内决定批准或不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理

序号	名称	法律 规 定	内 容
6	中外合资经营企业解散审批	《中华人民共和国中外合资经营企业法》第十四条：“合营企业如发生严重亏损、一方不履行合同和章程规定的义务、不可抗力等，经合营各方协商同意，报请审查批准机关批准，并向国家工商行政管理主管部门登记，可终止合同。如果因违反合同而造成损失的，应由违反合同的一方承担经济责任。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
7	中外合作经营企业设立审批	《中华人民共和国中外合作经营企业法》第五条：“申请设立合作企业，应当将中外合作者签订的协议、合同、章程等文件报国务院对外经济贸易主管部门或者国务院授权的部门和地方政府（以下简称审查批准机关）审查批准。审查批准机关应当自接到申请之日起四十五天内决定批准或者不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
8	中外合作经营企业协议、合同、章程重大变更审批	《中华人民共和国中外合作经营企业法》第七条：“中外合作者在合作期限内协商同意对合作企业合同作重大变更的，应当报审查批准机关批准；变更内容涉及法定工商登记项目、税务登记项目的，应当向工商行政管理机关、税务机关办理变更登记手续。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
9	中外合作经营企业转让合作企业合同权利、义务审批	《中华人民共和国中外合作经营企业法》第十条：“中外合作者的一方转让其在合作企业合同中的全部或者部分权利、义务的，必须经他方同意，并报审查批准机关批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
10	中外合作经营企业委托他人经营管理审批	《中华人民共和国中外合作经营企业法》第十二条第二款：“合作企业成立后改为委托中外合作者以外的他人经营管理的，必须经董事会或者联合管理机构一致同意，报审查批准机关批准，并向工商行政管理机关办理变更登记手续。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
11	中外合作经营企业延长合作期限审批	《中华人民共和国中外合作经营企业法》第二十四条：“合作企业的合作期限由中外合作者协商并在合作企业合同中订明。中外合作者同意延长合作期限的，应当在距合作期满一百八十天前向审查批准机关提出申请。审查批准机关应当自接到申请之日起三十天内决定批准或者不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理
12	台湾同胞投资企业设立审批	《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》第八条第一款：“设立台湾同胞投资企业，应当向国务院规定的部门或者国务院规定的地方人民政府提出申请，接到申请的审批机关应当自接到全部申请文件之日起四十五日内决定批准或者不批准。”	暂时停止实施该项行政审批，改为备案管理

关于《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》的说明

——2014年12月26日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

商务部部长 高虎城

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》作说明。

按照党中央、国务院关于推广中国（上海）自由贸易试验区可复制改革试点经验的部署，国务院决定设立中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区，并扩展中国（上海）自由贸易试验区区域范围，拟在新设的3个自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域，对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时停止实施企业设立、变更等行政审批，改为备案管理。这些改革开放措施，与外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法以及台湾同胞投资保护法等4部法律的有关规定不一致。为解决上述区域改革开放措施于法有据的问

题，国务院法制办会同商务部等有关部门认真研究后，建议参照2013年设立中国（上海）自由贸易试验区的做法，由国务院提请全国人大常委会决定，在新设的3个自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整上述4部法律规定的有关行政审批。为此，国务院法制办会同国务院有关部门起草了《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第74次常务会议讨论通过。现说明如下：

一、扩展中国（上海）自由贸易试验区区域范围和新设自由贸易试验区的必要性

中国（上海）自由贸易试验区运行一年来，围绕加快政府职能转变、推动体制机制创新，营造国际化、市场化、法治化营商环境等积极探索

和大胆尝试，取得了阶段性成果，在准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理模式、贸易便利化、资本项目可兑换和金融服务业开放等金融制度创新以及加强事中事后监管等方面，形成了一批可复制可推广的经验做法。

党中央、国务院高度重视中国（上海）自由贸易试验区可复制改革试点经验推广工作，并就此作出重要部署，包括扩展中国（上海）自由贸易试验区区域范围以及在具备条件的地方新设自由贸易试验区。扩展中国（上海）自由贸易试验区区域范围，可以在较大空间范围内更好地测试外商投资管理、服务业开放、事中事后监管等改革开放创新措施的效果，对政府管理制度改革进行更为充分的试验，并充分发挥浦东新区创新基础好、开放度高的优势。在广东省、天津市和福建省，依托现有新区、园区再设 3 个自由贸易试验区，可以与中国（上海）自由贸易试验区形成互补试验和对比试验，充分检验相关改革开放措施的实施效果以及复制推广的可行性，为全面深化改革、扩大开放进一步探索新途径、积累新经验。

二、草案的主要内容

（一）暂时调整有关法律规定的行政审批。

在新设的 3 个自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域，对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时停止实施企业设立、变更等行政审批，改为备案管理，

需要暂时调整《中华人民共和国外资企业法》第 6 条、第 10 条、第 20 条，《中华人民共和国中外合资经营企业法》第 3 条、第 13 条、第 14 条，《中华人民共和国中外合作经营企业法》第 5 条、第 7 条、第 10 条、第 12 条第 2 款、第 24 条，以及《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》第 8 条第 1 款规定的行政审批，共涉及 4 部法律的 12 个条款。

（二）适用范围。

上述行政审批的暂时调整适用于中国（广东）自由贸易试验区（涵盖广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区和珠海横琴新区片区）、中国（天津）自由贸易试验区（涵盖天津港片区、天津机场片区和滨海新区中心商务片区）、中国（福建）自由贸易试验区（涵盖平潭片区、厦门片区和福州片区）以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域（涵盖陆家嘴金融片区、金桥开发区片区和张江高科技片区）。上述区域的四至范围及示意图附后。

（三）试行期限。

上述行政审批的调整，建议自 2015 年 3 月 1 日起，在 3 年内试行。国务院及国务院有关部门、有关地方人民政府将适时对试行情况进行评估，对实践证明可行的，及时提出修改完善有关法律的建议；对实践证明不宜调整的，及时提出恢复施行有关法律规定的建议。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会对《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》审议结果的报告

——2014年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月26日下午，对国务院提请审议的《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为进一步深化改革、扩大开放，加快政府职能转变，在总结上海自由贸易试验区试点经验的基础上，推广可复制的经验，授权国务院在广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批，是必要的。赞成将决定草案提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员提出了一些修改意见。法律委员会于12月26日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。全国人大财政经济委员会、国务院法制办公室、商务部有关负责同志

列席了会议。法律委员会认为，决定草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，是否在决定草案中的“外商投资”之后增加“台湾、香港、澳门同胞投资”，建议研究。国务院法制办公室、商务部提出，在实践中，根据“外资三法”配套法规，对台湾、香港、澳门同胞投资参照外商投资管理，可以不作修改。为表述得更加清晰，法律委员会建议，删去“外商投资”，将相关内容修改为“暂时调整《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》和《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》规定的有关行政审批（目录附后）。但是，国家规定实施准入特别管理措施的除外”。

二、有些常委会组成人员提出，决定草案与去年全国人大常委会通过的有关上海自由贸易试验区的授权决定如何衔接，需要统筹研究。法律委员会

经同国务院法制办公室、商务部研究认为，中国（上海）自由贸易试验区与其扩展区域在授权方面的衔接，可以在实际工作中加强统筹协调。

此外，还根据常委会组成人员的审议意见对决定草案作了个别文字修改。法律委员会同时建议，国务院有关部门和试点地方及时总结经验，加快推进相关法律修改工作。

法律委员会已按上述意见提出了全国人民代

表大会常务委员会关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于召开 第十二届全国人民代表大会第三次会议的决定

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第三次会议于2015年3月5日在北京召开。建议会议的议程是：审议政府工作报告；审查和批准2014年国民经济和社会发展计划执行情况与2015年国民经济和社会发展计划草案的报告，批准2015年国民经济和社会发展计划；审查和批准2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告，批准2015年中央预算；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国立法法修正案（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；审议最高人民法院工作报告；审议最高人民检察院工作报告等。

全国人民代表大会常务委员会关于 批准《上海合作组织反恐怖主义公约》的决定

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：批准2009年6月16日由时任国家主席胡锦涛代表中华人民共和国在叶卡捷琳堡签署的《上海合作组织反恐怖主义公约》，同时声明：在中华人民共和国政府另行通知前，《上海合作组织反恐怖主义公约》暂不适用于中华人民共和国香港特别行政区。

上海合作组织反恐怖主义公约

(中文本)

上海合作组织成员国，

深表关切恐怖主义日益猖獗，威胁世界和平与安全、国家领土完整、国与国之间友好关系发展以及人的基本权利和自由，

遵循《联合国宪章》及二〇〇二年六月七日签署的《上海合作组织宪章》的宗旨和原则，

完善二〇〇一年六月十五日签署的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》和二〇〇五年七月五日签署的《上海合作组织成员国合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义构想》，

承认本公约所涵盖的犯罪，不论在任何情况下实施，均无正当性可言，对实施和（或）参与实施犯罪的自然人和法人应追究其责任，

考虑到恐怖主义内涵、行为规模和性质发生的变化及加强反对恐怖主义合作的重要性，

认为必须加大反对恐怖主义的力度，重申预

防和打击恐怖主义的一切措施，遵守法律至上和民主价值、人的基本权利和自由原则以及国际法准则，

认识到只有共同努力才能有效预防和打击恐怖主义，

达成协议如下：

第 一 条

本公约旨在提高反恐怖主义合作的效率。

第 二 条

一、出于本公约之目的，下列术语和概念系指：

(一)“各方”指本公约缔约国；

(二)“恐怖主义”指通过实施或威胁实施暴力和（或）其他犯罪活动，危害国家、社会与个

人利益，影响政权机关或国际组织决策，使人们产生恐惧的暴力意识形态和实践；

(三)“恐怖主义行为”指为影响政权机关或国际组织决策，实现政治、宗教、意识形态及其他目的而实施的恐吓居民、危害人员生命和健康，造成巨大财产损失或生态灾难及其他严重后果等行为，以及为上述目的而威胁实施上述活动的行为；

(四)“恐怖主义组织”指：

1. 为实施本公约所涵盖的犯罪而成立的和(或)实施本公约所涵盖的犯罪的犯罪团伙、非法武装、匪帮和黑社会组织；

2. 以其名义、按其指示或为其利益策划、组织、准备和实施本公约所涵盖的犯罪的法人；

(五)“法人”指依据各方国内法的规定建立并开展活动的组织。

二、本条不妨碍任何国际条约或任何一方的国内法规定或可能规定比本条应用范围更广的术语和概念。

第 三 条

查明、防范和侦查本公约所涵盖的犯罪涉及至少两方司法管辖权时，适用本公约。

第 四 条

根据本公约行使权利和履行义务时，各方应遵循国家主权平等、领土完整和互不干涉内政的原则。

第 五 条

一、下列情况下，有关方应采取必要的措施，确定对本公约所涵盖的犯罪的司法管辖权：

(一) 犯罪发生在该方境内；

(二) 犯罪发生在悬挂该方国旗的船舶上，或是发生在根据该方法律注册的航空器上；

(三) 犯罪由该方公民实施。

二、各方可在下列情况下对本公约所涵盖的犯罪确定各自的司法管辖权：

(一) 旨在或导致在该方境内或针对该方公民实施恐怖主义行为的犯罪；

(二) 针对该方境外目标，包括外交和领事机构馆舍而发生的旨在或导致实施恐怖主义行为的犯罪；

(三) 企图强迫该方实施或不实施某种行为而发生的旨在或导致实施恐怖主义行为的犯罪；

(四) 在该方境内常住的无国籍人士实施的犯罪；

(五) 犯罪行为发生在该方经营的船舶上。

三、如果犯罪嫌疑人在一方境内且该方不将其引渡给其他方，该方应采取必要措施确定其对本公约所涵盖犯罪的司法管辖权。

四、本公约不排除按照国内法行使的任何刑事管辖权。

五、如果至少两方提出对本公约所涵盖的犯罪拥有司法管辖权，必要时，有关方可协商解决。

第 六 条

一、本公约规定的合作由各方确定的主管机关执行。

二、在各方提供关于批准或加入公约的通知文件时，各方应向公约保存机构提供本国负责执行本公约的主管机关名单，由公约保存机构告知其他各方。如主管机关变化，应立即通知公约保存机构，再由公约保存机构通报其他各方。

三、各方主管机关可就本公约规定的问题在职权范围内直接开展相互协作。为执行本公约，各方主管机关的地方部门和其他部门可按主管机关规定的程序建立直接联络。

四、各方主管机关基于提供协助的请求，或

通过一方主管机关主动通报信息的方式，开展双边和多边合作。

五、相互协作可以通过外交渠道、国际刑警组织或上海合作组织地区反恐机构执委会进行。

第七 条

一、为防止出现紧张形势而引发本公约所涵盖的犯罪，各方鼓励不同宗教和不同文化之间开展对话，必要时吸收非政府组织和其他社会团体参与，但必须遵守本国法律。

二、各方按照本国法律体系的基本原则，制定和实施反对恐怖主义的国内措施。这些措施可以包括：

（一）定期评估反对恐怖主义的法律文件及实际措施的有效性；

（二）与有关国际和地区组织合作制定并实施反对恐怖主义的措施，包括举行打击恐怖主义行为的演习；

（三）设立机构，协调各方有关机关反对恐怖主义的行动；

（四）提高反对恐怖主义执法及其他机关人员的职业素质，并为其提供必要的财政、物资和其他保障；

（五）对协助国家机关反对本公约所涵盖的犯罪、查明预备或实施本公约所涵盖的犯罪的人员给予奖励；

（六）通过立法规定，实行防范恐怖主义行为的限制措施；

（七）完善对自然人及设施的保护，包括提高执法机关及相关法人的合作效率，制定和推行旨在加强保护自然人和设施的标准；

（八）对受害者、证人等刑事诉讼参与人以及必要情况下的其他涉及反恐的人员进行保护；

（九）制定并采用认定自然人和法人参与实

施本公约所涵盖犯罪的标准；

（十）保障法人有足够能力协助国家防范和查明在其设施内准备或实施本公约所涵盖的犯罪；

（十一）推动非政府组织、团体和个人参与反对恐怖主义，在全社会营造反对恐怖主义的氛围；

（十二）向公众宣传恐怖主义的危险、负面影响以及实施本公约所涵盖的犯罪应承担的责任；

（十三）为公民提供保障，使其可以通过匿名等方式向国家机关报告任何涉嫌本公约所涵盖犯罪的情况。

三、各方可采取比本公约更严厉的反对恐怖主义的措施。

第八 条

各方应根据本国法律体系的基本原则，通过必要的立法及其他措施，防范和打击恐怖主义融资活动，包括：

（一）登记客户情况资料、金融交易数据并予以保存；

（二）向其各自授权的机关提供可疑的、经济上缺乏合理性的交易信息；

（三）根据执法机关或各方确定的其他机关的指令，暂时中止非法的、可疑的或经济上缺乏合理性的金融交易；

（四）应法院、检察院、侦查机关和各方授权的其他机关的请求，提供有关情况和文件。

第九 条

一、各方应采取必要的立法措施，将故意实施的下列行为认定为刑事犯罪：

（一）恐怖主义行为；

（二）各方均参加的国际反恐公约认定为犯

罪的行为；

(三) 成立并利用法人机构策划、组织、预备和实施本款第一、二项，第四至十项所指的犯罪，或为此成立犯罪团伙、非法武装、匪帮、黑社会组织等；

(四) 公开煽动或公开怂恿恐怖主义，即为唆使实施本款第一至三项，第五至十项所指的犯罪而传播某些言论，或公开呼吁支持和效仿恐怖主义；

(五) 招募他人或用其他方式使其参与预备或实施本款第一至四项，第六至十项所指的犯罪；

(六) 训练人员，以便实施或协助实施本款第一至五项，第七至十项所指的犯罪；

(七) 参加恐怖主义组织；

(八) 资助恐怖主义，即募集资金或提供金融服务以资助组织、准备和实施本款第一至七项，第九至十项所指的犯罪，或向恐怖主义组织活动提供资金或金融服务；

(九) 为他人提供用于实施本款第一至八项，第十项所指犯罪的武器、爆炸物品或者其他工具；

(十) 为涉嫌或被指控实施本款第一至九项所指犯罪的嫌疑人提供掩护、资助，帮助其逃跑，以及为其提供伪证。

二、各方可根据本国法律认定以下行为应受刑事处罚：故意窝藏、转移、收购或代为销售本条第一款规定的犯罪的嫌疑人和被告人的财产。

三、无论恐怖主义行为是否已实际发生，或被招募和（或）被训练的个人是否意识到本人行为的恐怖主义性质，不影响本条第一款第三至十项所指犯罪的构成。

四、各方还应采取必要的立法措施，将同谋、预备实施本条第一款所认定的犯罪及犯罪未遂认定为应受刑事处罚的行为。

第十 条

一、各方应根据本国法律原则采取必要的立法及其他措施，禁止本国境内的法人参与本公约所涵盖的任何犯罪。

二、各方应采取必要的措施，规定法人参与本公约所涵盖的犯罪应负的责任。

三、在遵守各方法律原则的条件下，可以追究法人的刑事责任、民事责任或行政责任。

四、确定法人的责任时，不应免除参与法人实施本公约所涵盖犯罪的自然人的刑事责任。

五、各方确保采取下列措施，追究参与实施本公约所涵盖犯罪的法人的责任：

(一) 警告；

(二) 罚款；

(三) 没收法人财产；

(四) 暂时中止法人的活动；

(五) 禁止法人的某些活动；

(六) 取缔法人。

六、如法人策划、组织、准备和实施本公约所涵盖的犯罪行为，各方应采取法律措施，认定法人组织为恐怖组织，并根据法院判决或各方国内法律授权的其他机关的决定对其予以取缔。如通过控制法人行使其权利和义务的人员策划、组织、准备和实施本公约所涵盖的犯罪，也可采取这样的措施。

七、本条规定适用于参与本公约所涵盖的犯罪的外国法人在各方境内的下设机构（代表处、分支机构）。

第十 一条

一、各方将本公约所涵盖的犯罪视为可适用引渡、移管和司法协助的犯罪。

二、本公约所涵盖的犯罪，均应视为任何已签订的各方之间的引渡条约中可以引渡的犯罪。

各方有义务在今后签署的条约中承认这些犯罪是可以引渡的犯罪。

三、如果某方以条约作为引渡条件，在收到与其未签订引渡条约的其他方的引渡请求后，被请求方应视本公约为引渡本公约所涵盖犯罪的法律依据。执行引渡时，应遵守被请求方国内法规定的条件。

四、不以条约为引渡条件的各方，应将本公约所涵盖犯罪视为可以引渡的犯罪，并遵守被请求方国内法规定的条件。

五、当涉及引渡和提供司法协助时，应当遵守双重犯罪的原则。无论被请求方法律是否将有关行为界定为请求方法律所规定的犯罪，或是否使用请求方法律所用的术语对其进行表述，只要被请求提供司法协助或引渡的行为，根据双方国内法均被认定应受到刑事处罚，这一原则即可认为已得到遵守。

六、本公约所涵盖的犯罪，无论在何地实际发生，只要根据本公约第五条规定属于某一方司法管辖范围，即视为在其境内实施的犯罪而适用引渡。

七、法人涉嫌实施的本公约所涵盖的犯罪及其应承担的法律责任，根据各方国内法确定。

八、按照现行条约或双方商定，根据判刑国或被判刑人国籍国的请求，对因犯有本公约所涵盖犯罪的被判刑人，经其本人同意，可移交其国籍国继续服刑。

九、如犯有本公约所涵盖犯罪的人在被请求方境内，而该方仅以此人是其公民不予引渡，则应根据该方掌握的证据和有关材料，包括请求方提供的刑事案件材料，依照被请求方法律进行刑事诉讼。

第十二条

一、为预防和打击恐怖主义，各方主管机关

可主动或根据请求相互提供涉及本公约有关问题的情报（文件、材料、其他信息）。

二、未经被请求方主管机关事先书面同意，请求方主管机关不得将本条第一款中的情报转交其他方。

三、除非请求方主管机关与相关方另有约定，各方主管机关不得泄露请求事宜及其内容，只能用于执行请求；各方主管机关应对被请求方转交的信息保密，只能在调查、法院审理或执行请求规定的程序范围内使用。

第十三条

一、请求的执行应遵循本公约和被请求方的法律。

二、如被请求方与请求方法律没有不同规定，在执行请求时可以适用请求方的法律。适用请求方的法律不应损害被请求方的主权和国家安全。

第十四条

一、请求以书面形式提交，应包括：

（一）请求方和被请求方的主管机关名称；

（二）请求的事项和理由；

（三）案件情况，包括开展立案审查、侦查或法院审理的案情说明（犯罪时间、地点和情节）；

（四）有关法律法规的文本，如不能提供，应阐明相关法律法规条款，或者说明可在请求方境内依法采取的被请求措施或与其效果相同的其他措施；

（五）如有必要，标明密级。

二、关于对法人采取处罚措施的请求，除本条第一款所列举的内容外，还应包括：

（一）关于法人名称、所在地及其注册地址的信息、该法人组织代表的资料；

(二) 处罚措施；

(三) 请求方希望被请求方遵循的具体程序；

(四) 关于可能被查封和没收的财产的信息(其所在地、与犯罪的关系以及其他人对该财产拥有合法权益的任何信息)；

(五) 请求方法院判决书或其他主管机关所作决定的核对无误的副本，以及判决和决定的理由；

(六) 请求方依据的事实，供被请求方依照本国法律作出执行决定。

三、如请求审讯嫌疑人或被告人，则应当附上核对无误的刑事案件材料的副本。

四、如无其他约定，被请求方在收到请求之日起 30 日内通知请求方：

(一) 关于针对请求所采取的行动及结果；

(二) 关于阻碍执行或严重延迟执行的任何情况。

五、请求方应尽快通知被请求方：

(一) 关于法院改判或关于对法人的制裁措施的判决和决定全部或部分失效的情况；

(二) 关于造成根据本公约所采取的行动失去依据的情况变化。

六、一方根据同一判决，如向多方申请对法人采取处罚措施，应通知与执行该判决有关的其他各方。

第十五条

各方主管机关可执行下列请求：

(一) 为追究刑事责任或为执行法院判决的引渡；

(二) 立案审查；

(三) 采取如下诉讼行为：

1. 鉴定；

2. 审讯犯罪嫌疑人、被告，询问证人、被害人和其他人；

3. 搜查、扣押；

4. 移交物证；

5. 查封财产；

6. 送达文书；

7. 职责内的其他行动；

(四) 保全证据；

(五) 对法人采取处罚措施；

(六) 确定涉嫌实施本公约涵盖犯罪的自然人的所在地；

(七) 确定被没收财产的所在地；

(八) 本公约适用范围内所包括的其他情形。

第十六条

一、请求书由请求方主管机关首长或代理其职责的负责人签署，并（或）加盖带国徽的印章。

二、在紧急情况下，请求可以口头形式提出。但请求及其附带文件应在 72 小时之内以书面形式确认，必要时可通过技术手段转交文本。

三、如被请求方怀疑请求或请求的附带文件及其内容的真实性，可要求请求方予以补充确认或说明。

四、如根据本公约提出的请求数量较多，且涉及的情况相同，被请求方可自行决定执行请求的先后顺序。

五、如果请求的执行不属于被请求方主管机关的权限，该主管机关应将请求尽快转送本国其他负责执行机关，并立即通知请求方的主管机关。

六、被请求方主管机关可要求提供执行请求所需的补充信息。

第十七条

一、被请求方主管机关可以推迟对请求采取措施，如这些措施可能妨碍被请求方主管机关实施的立案审查、侦查或法院审理。

二、如果执行请求有损主权和国家安全或者违背国内法律，被请求方主管机关可以拒绝执行请求。

三、在拒绝或推迟执行请求之前，被请求方主管机关视情与请求方主管机关进行协商。

四、如推迟或拒绝执行请求，被请求方主管机关应立即通知请求方，并说明原因。

第十八条

一、如对涉嫌或被指控实施本公约所涵盖犯罪的人员进行刑事调查的请求方确定犯罪嫌疑人已进入被请求方境内，经被请求方主管机关同意，可派人进入被请求方境内参与对涉嫌或被指控实施犯罪人立案审查和侦查。

二、派遣到被请求国的请求方主管机关人员应当根据被请求方法律和双方共同加入的国际条约的规定参与在被请求方境内进行的立案审查和侦查。

三、在请求方根据本公约第十四至十八条的规定提出请求的基础上，被请求方决定接受请求方人员参与立案审查和侦查行动的办法。

四、在派人参与立案审查和侦查的请求中还应注明：

(一) 所派人员的资料；

(二) 派遣目的、立案审查和侦查行动清单及其实施办法和期限；

(三) 在使用交通工具时，交通工具种类、数量和车牌号；

(四) 其他必要信息。

五、被请求方收到请求后，在 5 日内作出决定，并立即通知请求方主管机关。此决定可以附带一定的条件。

六、如果请求方提出的请求未包括本条第四款所述内容或者信息不完整，被请求方主管机关有权要求提供补充材料。

七、按规定到被请求方境内的请求方主管机关人员，应根据被请求方法律及有关驻留和执行公务的约定，在被请求方境内履行职责。

八、在被请求方境内参与被请求方主管机关进行的立案审查和侦查的请求方主管机关人员有义务：

(一) 遵守被请求方的法律及有关机关提出的合法要求；

(二) 向被请求方提供获取的信息。

九、被请求方一旦提出要求，请求方应立即停止参与在被请求方境内进行的立案审查和侦查行动。

十、双方可就本条规定另行签署协议。

第十九条

被请求方主管机关根据本国法律执行请求过程中获取的证据，在请求方境内具有同样的证据效力。

第二十条

一、在执行没收参与实施本公约所涵盖犯罪的自然人或法人财产的决定时，被请求方承认请求方对第三方权利作出的司法判决。

二、如出现下列情形之一，可以拒绝承认：

(一) 第三方没有足够的条件主张自己的权利；

(二) 第三方有充分理由主张自己的权利；

(三) 判决与被请求方的判决相抵触；

(四) 判决与被请求方法律相抵触；

(五) 判决有违被请求方国内法规定的排他性司法管辖条款。

第二十一条

一、根据本公约提交的文件免除各种形式的认证手续。

二、在一方境内按照规定格式出具的，或经主管机关或授权人员在其职责范围内确认，并盖有带国徽印章的文书，其他各方在本国境内应予接受，无需任何专门的证明文件。

三、在一方境内被视为正式的文件，在其他各方境内具有正式文件的公信证明力。

第二十二條

一、各方主管机关可就本公约所涉及的问题通过外交渠道或其他方式，也可通过另一方主管机关将正式文件送达该方境内的自然人和法人。

二、各方主管机关应相互协助，将正式文件送达自然人和法人。

第二十三條

各方应在本国境内采取必要措施，防止向参与实施本公约所涵盖犯罪而被一方通缉的人员提供证明难民地位的文件。

第二十四條

一、为追究参与实施本公约所涵盖犯罪的法人的责任，一方应根据另一方请求采取以下必要措施：

- (一) 查封可能被依法没收的财产；
- (二) 暂时中止（冻结）金融交易；
- (三) 暂时中止法人的部分活动（广播、电视，出版发行包括电子媒体在内的大众媒体）。

二、本条第一款措施应当根据被请求方国内法和本公约实施。

三、被请求方终止本公约规定的措施之前，应保障请求方有权提出坚持执行该措施的理由。

第二十五條

一、在请求对参与本公约所涵盖犯罪的法人（包括其分支机构）采取处罚措施时，如该法人

在被请求方境内，或者在被请求方境内拥有财产或从事活动，被请求方应当：

(一) 执行请求方关于要求采取处罚措施的法院判决或其他主管机关的决定；或者

(二) 根据请求方判决书中提供的事实和结论，及请求采取的处罚措施，按照本国法律进行审理。

二、对法人的处罚措施应当根据被请求方法律执行。

第二十六條

为确保没收进行，各方应根据国内法采取以下措施：

(一) 查封、扣押、冻结为了实施本公约所涵盖任何犯罪而企图使用（或已使用）的、或资助实施本公约所涵盖任何犯罪的钱款、有价证券、贵重物品、武器及其组成部分（配件）、弹药、爆炸物或其他财产；

(二) 如无法查封、扣押、冻结本条所述财产，应确保收缴与之价值相当的钱款。

第二十七條

一、根据本公约提出的没收自然人或法人财产的请求，不影响被请求方执行本方关于没收同一自然人或法人财产的决定的权利。

二、根据请求没收的财产总值不能超出没收决定标明的数额。如果某一方断定可能超出，双方应进行协商，避免发生这样的结果。

三、满足债权人的要求后，根据本公约应予取缔的法人的剩余财产也应予以没收。

四、被请求方应根据本国法律对被没收财产进行管理，并确保其完整无缺。

五、经相关方商定，被没收的财产或其等值钱款，可以全部或部分移交给作出没收决定的一方。

第二十八条

如无另行商定，各方各自承担履行本公约所产生的费用。

第二十九条

一、如对根据本公约合作中因不合法行为或不作为造成的损失起诉要求赔偿，各有关方应当相互协商，确定分摊赔付上述损失的金额。

二、被提起赔偿损失诉讼的一方应通知其他有关各方。

第三十条

本公约不限制各方就本公约所涵盖的不违背其宗旨和目的的问题缔结其他国际条约，不影响各方参加其他国际条约所承担的权利和义务。

第三十一条

一、本公约无限期有效。

二、本公约须经各缔约国批准。批准书应交存公约保存机构。本公约自第 4 份批准书交存公约保存机构之日起第 30 日生效。

三、在第 4 份批准书交存后批准本公约的国家，本公约自该国向公约保存机构交存批准书后第 30 日起对其生效。

四、本公约保存机构为上海合作组织秘书处。

第三十二条

一、赞成本公约各项条款的其他国家，经上海合作组织成员国同意并向公约保存机构交存加入书，可加入本公约。

二、对于加入国，本公约自公约保存机构收到加入书之日起第 30 日生效。

第三十三条

根据《联合国宪章》第一百零二条规定，本

公约应在联合国秘书处登记。

第三十四条

各方可以签订单独议定书，对本公约进行修改和补充，议定书构成本公约不可分割的组成部分。任何一方均可向公约保存机构提交进行修改和补充的书面建议，公约保存机构应立即将该建议提交其他各方审议。

第三十五条

任何一方可退出该公约，但需要在退出之日前至少 6 个月向公约保存机构发出书面退出通知。公约保存机构在收到退出通知后，30 日内将此通知其他各方。

第三十六条

如对本公约条款的适用或解释出现争议，有关各方应通过协商和谈判解决。

第三十七条

一、各方在本公约框架下开展合作所使用的工作语言为汉语和俄语。

二、本公约正本交公约保存机构保存，公约保存机构应将核对无误的副本送交各方。

本公约于二〇〇九年六月十六日在叶卡捷琳堡签订，一式一份，用中文和俄文写成，两种文本同等作准。

哈萨克斯坦共和国代表	努尔苏丹·阿比舍维奇·纳扎尔巴耶夫（签字）
中华人民共和国代表	胡锦涛（签字）
吉尔吉斯共和国代表	库尔曼别克·巴基耶夫（签字）
俄罗斯联邦代表	德米特里·阿纳托利耶维奇·梅德韦杰夫（签字）
塔吉克斯坦共和国代表	埃莫马利·拉赫蒙（签字）
乌兹别克斯坦共和国代表	伊斯拉姆·阿卜杜加尼耶维奇·卡里莫夫（签字）

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《中华人民共和国和阿富汗 伊斯兰共和国引渡条约》的决定

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：批准2013年9月27日由外交部副部长刘振民代表中华人民共和国在北京签署的《中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国引渡条约》。

中华人民共和国和 阿富汗伊斯兰共和国引渡条约

(中 文 本)

中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国（以下称双方），在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，并达成协议如下：

第一条 引 渡 义 务

双方有义务根据本条约的规定，应对方请求，相互引渡在一方境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的行为根据双方法律均构成犯罪，并且符合下列条件之一时，才

能准予引渡：

（一）为进行刑事诉讼而请求引渡的，根据双方法律，对于该犯罪均可判处1年以上有期徒刑或者更重的刑罚；

（二）为执行刑罚而请求引渡的，在提出引渡请求时，被请求引渡人尚未服完的刑期至少为6个月。

二、根据本条第一款确定某一行为是否根据双方法律均构成犯罪时，不应考虑双方法律是否将该行为归入同一犯罪种类或者使用同一罪名。

三、如果引渡请求涉及两个以上根据双方法律均构成犯罪的行为，只要其中有一项行为符合本条第一款规定的条件，被请求方即可以针对上

述各项行为准予引渡。

第三条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

（一）被请求方认为，引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪，或者被请求方已经给予被请求引渡人受庇护的权利。但为引渡的目的，恐怖主义犯罪和双方均为缔约国的国际公约不认为是政治犯罪的不应视为政治犯罪；

（二）被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行起诉或者处罚，或者该人在司法程序中的地位将会因为上述任何原因受到损害；

（三）引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪；

（四）根据任何一方的法律，由于时效已过或者赦免等原因，被请求引渡人已经被免于追诉或者免于执行刑罚；

（五）被请求方已经对被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪作出生效判决或者终止刑事诉讼程序；

（六）被请求引渡人在请求方曾经遭受或者可能遭受酷刑或者其他残忍、不人道或者有辱人格的待遇或者处罚；

（七）请求方根据缺席判决提出引渡请求，但请求方保证被请求引渡人有机会在其出庭的情况下对案件进行重新审理的除外。

第四条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

（一）被请求方根据本国法律对引渡请求所针对的犯罪具有刑事管辖权，并且对被请求引渡人就该犯罪正在进行刑事诉讼或者准备提起刑事诉讼；

（二）被请求方在考虑了犯罪的严重性和请求方利益的情况下，认为由于被请求引渡人的年龄、健康等原因，引渡不符合人道主义考虑。

第五条 国民不引渡

一、双方均有权拒绝引渡本国国民。

二、如果未准予引渡，被请求方应当根据请求方的请求，将该案件提交主管机关以便根据国内法提起刑事诉讼。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案件有关的文件和证据。

第六条 联系途径

为本条约的目的，双方应当通过外交途径进行联系，但本条约另有规定的除外。

第七条 引渡请求及所需文件

一、引渡请求应当以书面形式提出并包括以下内容：

（一）请求机关的名称；

（二）被请求引渡人的姓名、年龄、性别、国籍、身份证件号码、职业、住所地或者居所地以及其他有助于确定被请求引渡人的身份和可能所在地的资料；如有可能，有关其外表特征的描述，该人的照片和指纹；

（三）有关犯罪事实的说明，包括犯罪的时间、地点、行为和结果；

（四）有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定；

（五）有关追诉时效或者执行刑罚的时效的法律规定。

二、除本条第一款规定外，

（一）旨在对被请求引渡人进行刑事诉讼的引渡请求还应当附有请求方主管机关签发的逮捕证的副本；

（二）旨在对被请求引渡人执行刑罚的引渡

请求还应当附有已经发生法律效力的法院判决书的副本和关于已经执行刑期的说明。

三、请求方根据本条第一款和第二款提交的引渡请求书和其他有关文件，应当由请求方的主管机关正式签署或者盖章，并应当附有被请求方文字或英文的译文，但双方另有约定的除外。

第八条 补充材料

如果被请求方认为，为支持引渡请求所提供的材料不充分，可以要求在 30 天内提交补充材料。如果请求方提出合理要求，这一期限可以延长 15 天。如果请求方未在该期限内提交补充材料，应当被视为自动放弃请求，但是不妨碍请求方就同一犯罪对同一人重新提出引渡请求。

第九条 临时羁押

一、在紧急情况下，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第六条规定的途径、国际刑警组织或者双方同意的其他途径以书面形式提出。

二、临时羁押请求应当包括本条约第七条第一款所列内容，并说明已经备有第七条第二款所列文件，以及即将提出正式引渡请求。

三、被请求方应当将处理该请求的结果及时通知请求方。

四、如果被请求方在羁押被请求引渡人之后的 30 天内未收到正式引渡请求，则应当解除临时羁押。经请求方合理要求，上述期限可以延长 15 天。

五、如果被请求方随后收到了正式引渡请求，则根据本条第四款解除临时羁押不应妨碍对被请求引渡人的引渡。

第十条 对引渡请求作出决定

一、被请求方应当根据本国法律规定的程序

处理引渡请求，并且及时将决定通知请求方。

二、被请求方如果全部或者部分拒绝引渡请求，应当将理由告知请求方。

第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方准予引渡，双方应当商定执行引渡的时间、地点等有关事宜。同时，被请求方应当将被引渡人在移交之前已经被羁押的时间告知请求方。

二、如果请求方在商定的执行引渡之日后的 15 天内未接收被引渡人，被请求方应当立即释放该人，并且可以拒绝请求方就同一犯罪再次提出的引渡该人的请求，但本条第三款另有规定的除外。

三、如果一方因为其无法控制的原因不能在商定的期间内移交或者接收被引渡人，应当立即通知另一方。双方应当再次商定执行引渡的有关事宜，并适用本条第二款的规定。

第十二条 重新引渡

被引渡人在请求方的刑事诉讼终结或者服刑完毕之前逃回被请求方的，被请求方可以根据请求方就同一犯罪再次提出的引渡请求准予重新引渡，请求方无需提交本条约第七条规定的文件和材料。

第十三条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起公诉或者服刑，被请求方可以在作出准予引渡的决定后，暂缓引渡该人直至诉讼终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓一事通知请求方。

二、如果暂缓引渡可能对请求方的刑事诉讼造成严重妨碍，被请求方可以在不妨碍其正在进行的刑事诉讼，并且请求方保证在完成有关程序

后立即将该被请求引渡人无条件送还被请求方的情况下，根据请求，向请求方临时引渡该人。

第十四条 数国提出的引渡请求

当包括一方在内的两个以上国家对同一人就同一犯罪或者不同犯罪提出引渡请求时，被请求方在决定向哪一国引渡该人时，应当考虑所有相关情况，特别是如下情况：

- (一) 请求是否根据条约提出；
- (二) 不同犯罪的相对严重性；
- (三) 犯罪发生的时间和地点；
- (四) 被请求引渡人的国籍和通常的居住地；
- (五) 各项请求提出的不同时间；
- (六) 再向第三国引渡的可能性。

第十五条 特定规则

除准予引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在引渡前所实施的其他犯罪进行刑事诉讼或者执行刑罚，也不能将其引渡给第三国，但是有下列情形之一的除外：

- (一) 被请求方事先同意。为此目的，被请求方可以要求提供本条约第七条所规定的文件或者资料，以及被引渡人就有关犯罪所作的陈述；
- (二) 该人在可以自由离开请求方之日后的30天内未离开该方。但是由于其无法控制的原因未能离开请求方的时间不计算在此期限内；
- (三) 该人在已经离开请求方后又自愿回到该方。

第十六条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可作为证据的财物，并且在准予引渡的情况下，将这些财物移交给请求

方。

二、在准予引渡的情况下，即使因为被请求引渡人死亡、失踪或者脱逃而无法实施引渡，本条第一款提到的财物仍然可以移交。

三、被请求方为审理其他未决刑事诉讼案件，可以推迟移交上述财物直至诉讼终结，或者在请求方承诺返还的条件下临时移交这些财物。

四、移交上述财物不得损害被请求方或者任何第三方对该财物的合法权益。如果存在此种权益，请求方应当在诉讼结束之后尽快将被移交的财物无偿返还给被请求方或者该第三方。

第十七条 过境

一、一方从第三国引渡人员需经过另一方领土时，应当向另一方提出过境请求。如果使用航空运输并且没有在另一方境内降落的计划，则无需提出过境请求。

二、被请求方在不违反其法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第十八条 通报结果

请求方应当根据被请求方的要求，及时向被请求方通报有关对被引渡人进行刑事诉讼、执行刑罚或者将该人再引渡给第三国的情况。

第十九条 费用

在被请求方的引渡程序中产生的费用应当由被请求方承担。与移交和接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据双方均为缔约方的其他条约开展引渡合作。

第二十一条 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争

议，应当通过外交途径协商解决。

第二十二條 生效、修订和终止

一、双方根据本国法律完成本条约生效所需的一切必要程序后，应当通过外交照会通知另一方。本条约自后一份照会发出之日起第 30 天生效。

二、本条约可以随时经双方书面协议予以修订。此类修订应当按照本条第一款规定的相同程序生效，并构成本条约的一部分。

三、任何一方可以随时通过外交途径以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第 180 天终止。本条约的终止不影响条约终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一三年九月二十七日订于北京，一式两份，每份均用中文、达利文、普什图文和英文写成，四种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国代表 阿富汗伊斯兰共和国代表

刘 振 民

艾尔沙德·艾哈迈迪

(签 字)

(签 字)

全国人民代表大会常务委员会 关于批准《中华人民共和国和伊朗 伊斯兰共和国引渡条约》的决定

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：批准2012年9月10日由时任外交部副部长张志军代表中华人民共和国在德黑兰签署的《中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国引渡条约》。

中华人民共和国和 伊朗伊斯兰共和国引渡条约

(中文本)

中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国(以下称双方),在相互尊重主权和平等互利的基础上,为促进两国在打击犯罪方面的有效合作,决定缔结本条约,并达成协议如下:

第一条 引渡义务

缔约一方有义务根据本条约的规定,应另一方请求,引渡在一方境内发现的被另一方通缉的人员,以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第二条 可引渡的犯罪

一、只有在引渡请求所针对的行为根据双方法律均构成犯罪,并且符合下列条件之一时,才

能同意引渡:

(一)为进行刑事诉讼而请求引渡的,根据双方法律,对于该犯罪均可判处1年以上有期徒刑或者更重的刑罚;

(二)为执行刑罚而请求引渡的,在提出引渡请求时,被请求引渡人尚未服完的刑期至少为6个月。

二、根据本条第一款确定某一行为是否根据双方法律均构成犯罪时,不应考虑双方法律是否将该行为归入同一犯罪种类或者使用同一罪名。

三、如果引渡请求涉及两个以上根据双方法律均构成犯罪的行为,只要其中有一项行为符合

本条第一款规定的条件，被请求方即可以针对上述各项行为同意引渡。

第三条 联系途径

双方主管机关就引渡案件进行联系应当通过外交途径。

第四条 引渡请求及所需文件

一、引渡请求应当以书面形式提出并应当包括或者附有：

（一）请求机关的名称；

（二）被请求引渡人的姓名、年龄、性别、国籍、身份证件、职业、住所地和居住地以及其他有助于确定其身份和可能所在地的资料；如果有可能，有关其外表的描述，该人的照片和指纹；

（三）案件说明，包括对犯罪行为及其结果的概述；

（四）有关该项犯罪的刑事管辖权、定罪和刑罚的法律规定；

（五）有关追诉时效或者执行判决期限的法律规定。

二、除本条第一款规定外，

（一）旨在对被请求引渡人进行刑事诉讼的引渡请求还应当附有请求方主管机关签发的逮捕证副本；

（二）旨在对被请求引渡人执行刑罚的引渡请求还应当附有发生法律效力的法院判决书的副本和关于已经执行刑期的说明。

三、引渡请求书及其辅助文件，应当签署或者盖章，并应当附有被请求方文字或者英文译文。

第五条 补充材料

如果被请求方认为，为支持引渡请求所提供

的材料不充分，可以要求在 30 天内提交补充材料。如果请求方提出合理要求，这一期限可以延长 15 天。如果请求方未在该期间内提交补充材料，应当被视为自动放弃请求，但是不妨碍请求方就同一犯罪重新提出引渡请求。

第六条 应当拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，应当拒绝引渡：

（一）被请求方认为引渡请求所针对的犯罪是政治犯罪，或者被请求方已经给予被请求引渡人受庇护的权利；

（二）被请求方有充分理由认为，请求引渡的目的是基于被请求引渡人的种族、性别、宗教、国籍或者政治见解而对该人进行追诉或者处罚，或者该人在司法程序中的处境将会因为上述任何原因受到损害；

（三）引渡请求所针对的犯罪仅构成军事犯罪；

（四）在被请求方收到引渡请求时，被请求引渡人是被请求方国民；

（五）根据任何一方的法律，由于时效已过或者赦免等原因，被请求引渡人已经被免于刑事责任；

（六）被请求方已经对被请求引渡人就引渡请求所针对的犯罪作出生效判决或者终止刑事诉讼程序；

（七）请求方根据缺席判决提出引渡请求，但请求方保证被请求引渡人有机会在其出庭的情况下对案件进行重新审理的除外。

第七条 可以拒绝引渡的理由

有下列情形之一的，可以拒绝引渡：

（一）被请求方根据本国法律对引渡请求所针对的犯罪具有刑事管辖权，并且正在对被请求引渡人就该犯罪进行刑事诉讼或者准备提起刑事

诉讼；

(二) 由于被请求引渡人的年龄、健康和其他原因，引渡不符合人道主义考虑。

第八条 在被请求方提起 刑事诉讼的义务

如果被请求方根据本条约第六条第(四)项不同意引渡，被请求方应当根据请求方的要求，将该案件提交其主管机关以便根据其本国法律提起刑事诉讼。为此目的，请求方应当向被请求方提供与该案件有关的文件和证据。

第九条 临时羁押

一、在紧急情况下，一方可以在提出引渡请求前，请求另一方临时羁押被请求引渡人。此种请求可以通过本条约第三条规定的途径、国际刑事警察组织或者双方同意的其他途径以书面形式提出。

二、临时羁押请求应当包括本条约第四条第一款所列内容，已经备有该条第二款所列文件的说明，以及随后将提出正式引渡请求的说明。

三、被请求方应当将处理该请求的结果及时通知请求方。

四、如果被请求方主管机关在羁押被请求引渡人之后的 30 天内未收到正式引渡请求，应当解除临时羁押。经请求方合理要求，上述期限可以延长 15 天。

五、如果被请求方后来收到了正式的引渡请求，则根据本条第四款解除的临时羁押不应妨碍对被请求引渡人的引渡。

第十条 对引渡请求作出决定

一、被请求方应当根据本国法律规定的程序处理引渡请求，并及时将决定通知请求方。

二、如果被请求方全部或者部分拒绝引渡请

求，应当将拒绝的理由告知请求方。

第十一条 移交被引渡人

一、如果被请求方同意引渡，双方应当商定执行引渡的时间、地点和其他有关事宜。被请求方应当将被引渡人在移交之前已经被羁押的时间告知请求方。

二、如果请求方在商定的执行引渡之日后的 15 天内未接收被引渡人，被请求方应当立即释放该人，并且可以拒绝请求方就同一犯罪再次提出的引渡该人的请求，但本条第三款另有规定的除外。

三、如果一方因为其无法控制的原因不能在商定的期间内移交或者接收被引渡人，应当立即通知另一方。双方应当再次商定执行引渡的有关事宜，并适用本条第二款的规定。

第十二条 暂缓引渡和临时引渡

一、如果被请求引渡人正在被请求方因为引渡请求所针对的犯罪之外的犯罪被提起刑事诉讼或者服刑，被请求方可以在作出同意引渡的决定后，暂缓引渡该人直至诉讼终结或者服刑完毕。被请求方应当将暂缓引渡事项通知请求方。

二、如果本条第一款提及的暂缓引渡将导致追诉时效已过或者阻碍请求方对引渡请求所针对的犯罪的侦查，被请求方可以在本国法律允许的范围内，根据双方商定的条件向请求方临时引渡该人。请求方应当在完成有关程序后立即将该人送还被请求方。

第十三条 数国提出的引渡请求

如果一个以上的国家就同一犯罪或者不同犯罪同时提出引渡请求，被请求方应当在考虑所有情况，特别是犯罪的相对严重性、实施犯罪的地点、各项请求的日期、被请求引渡人的国籍以及

随后向另一国引渡的可能性等情况后作出决定。

第十四条 特定规则

一、除同意引渡所针对的犯罪外，请求方对于根据本条约被引渡的人，不得就该人在移交前所实施的其他犯罪进行刑事诉讼或者执行刑罚，也不能将其引渡给第三国，但是下列情况除外：

（一）被请求方事先同意。为此目的，被请求方可以要求提供本条约第四条所列文件和资料；

（二）该人在可以自由离开请求方之日后的30天内未离开该方。但是，该人由于其无法控制的原因未能离开请求方的时间不计算在此期限内；

（三）该人在离开请求方后又自愿回到该方。

二、在刑事诉讼中，如果被引渡人指控的罪名发生变化，除非指控的新罪名仍然满足本条约第二条规定的条件，否则不得对被引渡人进行刑事诉讼或者执行刑罚。

第十五条 再引渡

如果被引渡人在起诉、审判或者服刑完毕之前逃回被请求方境内，该人应当根据请求方的请求再次被引渡。在此情形下，无需提交本条约第四条所列文件和资料。

第十六条 移交财物

一、如果请求方提出请求，被请求方应当在本国法律允许的范围内，扣押在其境内发现的犯罪所得、犯罪工具以及可以作为证据的其他财物，并且在同意引渡的情况下，将这些财物移交请求方。

二、在同意引渡的情况下，即使因为被请求引渡人死亡、失踪或者脱逃而无法实施引渡，本条第一款提到的财物仍然可以移交。

三、被请求方为了进行其他未决刑事诉讼程序，可以推迟移交上述财物直至诉讼终结，或者在请求方承诺返还的条件下临时移交这些财物。

四、移交上述财物不得损害被请求方或者任何第三方对该财物的合法权利。如果存在此种权利，请求方应当根据被请求方的要求，在诉讼结束之后尽快将被移交的财物无偿返还给被请求方。

第十七条 过境

一、一方从第三国引渡人员需经过另一方领土时，应当向另一方提出过境请求。如果使用航空运输并且没有在另一方领土内降落的计划，则无需提出过境请求。

二、被请求方在不违反其本国法律的情况下，应当同意请求方提出的过境请求。

第十八条 通报结果

请求方应当及时向被请求方通报有关对被引渡人进行刑事诉讼、执行刑罚或者将该人再引渡给第三国的情况。

第十九条 费用

在被请求方的引渡程序中产生的费用应当由被请求方承担。与移交和接收被引渡人有关的交通费用和过境费用应当由请求方承担。

第二十条 与其他条约的关系

本条约不影响双方根据任何其他条约所享有的权利和承担的义务。

第二十一条 争议的解决

由于本条约的解释或者适用所产生的任何争议，应当通过外交途径协商解决。

第二十二条 生效、修订和终止

一、本条约须经批准。本条约自互换批准书之日后第 30 天生效。

二、本条约可以经双方书面协议随时予以修订。

三、任何一方可以随时通过外交途径，以书面形式通知终止本条约。本条约自该通知发出之日后第 180 天终止。本条约的终止不影响终止前已经开始的引渡程序。

四、本条约适用于其生效后提出的任何请求，即使有关犯罪发生于本条约生效前。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一二年九月十日，相当于伊历 1391 年 6 月 20 日，订于德黑兰，一式两份，每份均用中文、波斯文和英文写成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国代表 伊朗伊斯兰共和国代表

张 志 军

巴赫提亚里

(签 字)

(签 字)

国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告

——2014年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

国务院副总理 马 凯

全国人民代表大会常务委员会：

现在，我代表国务院，报告统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况，请予审议。

一、基本情况和主要成效

社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。党中央高度重视社会保障体系建设工作。党的十八大报告明确提出，要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。十八届三中全会提出，要通过深化改革建立更加公平可持续的社会保障制度。十八届四中全会要求切实加强社会保障法治建设。全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国社会保险法》，对基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等社会保险制度和主要政策作出明确规定；老年人权益保障法、残疾人保障法等法律也得到有效贯彻实施，有力地推动了社会保障制度的改革完善。国务院认真贯彻党中央的重大决策部署，全面落实社会保障法律法规，立足基本国情，坚持以人为本，不断改革创新，完善体制机制，加大财政投入，社会保障制度体系建设取得历史性进展，对维护改革发展稳定大局发挥了重要作用。

（一）社会保障制度体系基本形成。

城乡基本养老保险制度全面建立。企业职工基本养老保险制度逐步完善，建立和巩固了社会统筹和个人账户相结合的基本制度模式；企业年金制度进一步发展，促进了多层次养老保险体系建设。居民基本养老保险城乡统筹的格局基本形成。2009年，国务院开展新型农村社会养老保险（以下简称新农保）试点，2011年启动城镇居民社会养老保险（以下简称城居保）试点，2012年两项制度在全国全面实施，今年2月两项制度统一为城乡居民基本养老保险制度，目前各地正在抓紧落实。为做好不同养老保险制度的衔接，有关部门年初印发了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》，对企业职工与城乡居民基本养老保险关系转移和待遇衔接作出了规定。

全民医疗保险制度体系逐步健全。1998年开始建立职工基本医疗保险制度，2003年建立新型农村合作医疗制度，2007年建立城镇居民基本医疗保险制度，此外还建立了补充医疗保险和城乡医疗救助制度。经过多年的探索，初步形成了适应社会主义市场经济体制、多层次的医疗保障体系框架，基本医疗保险制度已基本覆盖城乡全体居民。本届政府以来，大力推进城乡居民大病保险，解决困难群众的因病致贫、因病返贫

问题，目前已在全国大部分地区实施。同时，积极推进医疗保险城乡统筹，不少地区已打破城乡界限，建立了统一的城乡居民基本医疗保险制度，开展了城乡一体化医保管理服务。

社会救助制度体系建设加快推进。2011年以来，国务院建立了社会救助标准与物价上涨联动机制，缓解了价格变动对困难群体生活的影响。2012年，国务院出台了《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》，对城乡低保制度进行了改进和规范。2013年，有关部门印发《城乡医疗救助基金管理办法》，将城市和农村医疗救助基金整合为统一的城乡医疗救助基金，积极推进重特大疾病医疗救助试点。今年，国务院颁布了《社会救助暂行办法》，进一步加强了低保制度的城乡统筹；印发了《关于全面建立临时救助制度的通知》，为遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难的群众提供应急性、过渡性的救助。

社会福利制度体系不断完善。以保基本为原则，逐步健全了面向老年人、残疾人、孤儿等特殊困难群体的各项福利保障政策。2010年，国务院办公厅印发《关于加强孤儿保障工作的意见》，对孤儿的安置、基本生活、教育等方面的保障措施作了全面安排，探索建立适度普惠性儿童福利制度。2012年，有关部门将艾滋病病毒感染儿童纳入基本生活保障范围。2013年，国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》，对我国养老服务业发展作出系统安排和全面部署。2014年，国务院印发《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》，对大力发展慈善事业提出明确要求，鼓励支持社会各界开展慈善捐赠和志愿帮扶，近年来每年捐赠近千亿元。

（二）社会保障覆盖范围不断扩大。

基本养老保险实现制度全覆盖。企业职工基本养老保险参保范围由国有、集体企业，逐步扩

大到城镇各类企业和社会组织以及城镇个体工商户、灵活就业人员。近几年，先后将农垦职工、未参保集体企业退休人员、五七工、家属工等群体上千万人纳入职工养老保险制度，集中解决了一批突出的历史遗留问题。截至今年11月底，职工和城乡居民养老保险参保合计达8.37亿人，其中职工参保3.38亿人，城乡居民参保4.99亿人，待遇领取2.26亿人。

全民医保基本实现。截至今年11月底，城镇基本医疗保险参保5.9亿人，其中职工医保2.8亿人、居民医保3.1亿人，新农合参保7.35亿人，总覆盖超过13亿人，95%以上的城乡人口有了基本医疗保险。

社会救助和社会福利有效惠及困难群众。截至今年11月底，全国共有城市低保对象1893万人，农村低保对象5202万人、五保供养对象532万人。2013年，全国医疗救助近1.1亿人次，获得临时救助的家庭达3937万户次。全国城乡居家和社区养老服务覆盖率城市超过70%、农村超过37%，养老床位达到572万张。建立孤儿基本生活保障制度，保障孤儿54.9万人。

（三）社会保障待遇水平稳步提高。

养老金水平逐年提高。企业退休人员基本养老金水平连续10年调整，月人均水平由2004年的647元提高到今年的2070元。2013年底，全国城乡老年居民月人均养老金82元，其中各级政府全额负担的基础养老金76元。

基本医疗保险的保障水平显著提升。职工医保和居民医保政策范围内住院医疗费用，2013年基金支付比例分别达80%和70%左右，基金最高支付限额分别提高到当地职工年平均工资和当地居民年人均可支配收入的6倍；新农合政策范围内的住院费用报销水平达到75%左右，最高支付限额不低于8万元。全国普遍建立了城乡居民医保门诊统筹，积极推进城乡居民大病保

险，有效减轻了群众的医疗负担。工伤、失业、生育保险待遇水平也都稳步提高。

适度提高了社会救助和社会福利水平。截至今年11月底，全国城市低保月人均补助266元后保障水平达到401元，农村低保年人均补助1440元后保障水平达到2673元，均比制度建立之初有明显提高。部分省市相继探索建立了高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴、困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴和困境儿童分类保障制度。

（四）社会保障支付能力得到增强。

政府社会保障投入不断加大。在用人单位和个人缴费的同时，各级政府进一步调整财政支出结构，加大资金投入力度。2003年至2013年，全国财政在社会保障和就业、医疗卫生方面支出分别为8.13万亿元和3.98万亿元，年均分别增长18.2%和25.8%，有效支撑了统筹城乡社会保障制度体系的建设。

养老保险基金规模不断扩大。2003年至2013年，职工基本养老保险基金收入年均增长21%，基金支出年均增长20.3%。2013年基金收入2.27万亿元，其中单位缴费约占58%，个人缴费约占25%，各级财政补助约占13%，初步建立起国家、单位、个人共担的筹资机制；到2013年底，基金累计结余2.83万亿元。2013年，各级政府对城乡居民养老保险的财政补助1402亿元，基金累计结余3000多亿元。此外，从2000年开始建立了战略储备性的全国社会保障基金，2013年达到1万亿元左右，为应对老龄化高峰的挑战作了必要的资金储备。

医疗保险基金实力不断增强。从实施新一轮医改的2009年到2013年，全国职工医保基金收入从3300亿元增长到6873亿元，年均增长20.1%；城镇居民医保和新农合基金收入从1174亿元增长到3927亿元，年均增长35.2%，

各级财政共拨付补助资金约1万亿元、占总额的80%，参保补助标准由2009年的每人每年80元提高到今年的320元。

城乡救助资金投入力度不断加大。从农村低保制度全面建立的2007年到2013年，全国累计投入城乡低保资金7166亿元，其中，城市最低生活保障3768亿元，年均增长18.2%，农村最低生活保障3398亿元，年均增长41.3%，有效保障了7100余万城乡低保对象的基本生活。在新一轮医改实施后的2009年到2013年，中央财政累计投入城乡医疗救助资金585亿元。

（五）社会保险管理服务水平不断提升。

各级政府和社保经办机构大力推进管理服务规范化、专业化、信息化，严格实施收支两条线管理，逐步完善基金预决算制度，不断加大基金监督力度，社保管理和服务水平有了明显提高。近5年共安排104亿元专项资金，支持中西部地区建设县级服务中心和乡镇服务站，推动了基层就业和社会保障服务设施建设。实施了金保工程，加快建设社保信息系统，目前已发行社保卡6.8亿张。

二、存在的主要问题

虽然社保体系基本形成，但在制度建设和实施中仍然存在一些亟待解决的矛盾和问题，有些还比较突出。

一是公平性不足。覆盖面还有欠缺。由于我国社保体系建设采取先城镇后农村、分人群渐次推进的方式，再加上农村社保制度实施时间不长，而且实行自愿参保政策，目前全国还有1亿多人没有参加基本养老保险，主要是部分非公经济组织员工、城镇灵活就业人员、农民工以及部分农村居民等。还有部分群体没有参加基本医疗保险制度，建筑业等高风险行业农民工参加工伤保险的比例比较低，这些人员还不能充分享

受到社会保障权益。社会救助制度覆盖面还不够，特别是失能、半失能老人护理和事实无人抚养儿童的基本生活保障问题比较突出。待遇差别仍然较大。由于城乡居民基本养老、基本医疗保险起步晚，待遇水平仍不高；由于各地财政承受能力和基金结余分布不均，且统筹层次仍偏低，社会保障互济功能发挥不够，导致地区之间待遇差别较大；由于机关事业单位仍实行单位退休养老制度，与企业职工养老保险制度“双轨”运行，待遇差距矛盾突出，社会反响强烈。

二是适应流动性不够。在我国加速城镇化进程中，人口大规模流动的特点突出，特别是跨地区流动就业的农民工多达 2.6 亿人，而现行社会保障管理体制和方式对这一特征的适应性不足。养老保险关系跨地区、跨制度转移接续还存在不及时、不顺畅的问题，导致部分群体中断参保。异地劳务派遣人数较多，造成劳动关系和社保权益认定复杂化，农民工在流入地一旦发生职业风险或面临突发性、临时性困难，很难获得必要保障和救助。医疗保险管理体制不顺，不同部门分别管理城乡医保，造成流动人员重复参保、重复补贴与漏保现象并存。异地就医结算不便，由于各地医保报销水平不同和信息化未联通，使异地稳定居住的退休人员在常住地就医结算难以实施。

三是可持续性不强。社会保障筹资渠道仍偏窄。目前各项社会保险缴费比例已经较高，财政投入大幅度增加，但面对老龄化高峰的迫近，养老抚养比持续增高，医疗费用上涨，给社保基金长期收支平衡带来了很大压力，亟需进一步拓宽筹资渠道。社保制度的激励性不足。多缴多得、长缴多得的机制还不健全，职工退休年龄和领取基本养老金“门槛”偏低，致使一部分人参保积极性不高或选择较低档次缴费。基本养老保险正常调整机制尚未建立，养老金增长未能充分体现

权利与义务对等的原则，不利于制度的良性循环和可持续发展。社保基金保值增值机制尚不健全。结余基金绝大多数存银行、买国债，投资渠道单一，收益率比较低。补充性社会保障推进缓慢。商业养老、健康保险发展滞后，尚未形成多层次保障体系，参保人员过多依赖政府的基本保障。

形成这些矛盾和问题的原因是多方面的。从发展阶段看，我国是一个 13 亿多人口的发展中国家，正处在并将长期处在社会主义初级阶段，生产力总体水平不高，城乡之间、地区之间发展不平衡。同时还要看到，相对于西方发达国家 100 多年的社会保障发展史，我国社会保障制度历史较短。因此，无论是制度完善还是待遇水平提高，都需要一个渐进的过程。从体制机制看，由于历史原因，以及缺乏顶层设计，还存在着制度多元化、机制不健全、管理分散化、衔接不顺畅等问题，提高城乡统筹水平还有大量的工作要做。从工作基础看，随着社会保障覆盖人群的不断扩大，服务对象和内容日益增多，经办服务人员仍显不足。信息化建设水平不高，特别是跨地区、跨部门的网络连接和信息资源共享不够，不能适应人员流动和基本公共服务均等化的需求。此外，在工作方法、工作作风等方面也存在一些需要改进的地方。这些都在一定程度上影响了政策的落实和管理服务的质量。

三、下一步重点工作

做好社会保障各项工作，实现党的十八大确定的 2020 年建成社会保障全民覆盖的宏伟目标，完成十八届三中全会、四中全会提出的任务要求，时间紧迫、任务繁重、意义重大。下一步，我们将重点抓好以下几个方面工作。

(一) 科学论证，切实做好社会保障制度顶层设计。社会保障制度涉及面广，社会关注度

高，事关改革发展稳定全局，顶层设计需要科学论证、广纳民智。要按照党的十八大提出的坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，以十八届三中全会提出的建立更加公平可持续的社会保障制度为目标，加强调查研究，科学制定方案，加快形成以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的覆盖全民的社会保障制度体系。进行顶层设计，我们将坚持从基本国情出发，统筹考虑国家、单位和个人的承受能力，尽力而为、量力而行；坚持公平与效率相结合、权利与义务相适应，整体设计、统筹城乡、循序渐进、逐步完善；坚持改革创新，完善体制机制，健全法规制度，加强各项社会保障制度之间的衔接，提高管理能力和服务水平，努力实现社会保障与经济社会发展的良性互动和制度的可持续运行。

（二）实施全民参保登记计划，加快实现城乡基本养老保险人员全覆盖。2020年我国人口预计达到14.3亿人，为实现“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标，国务院有关部门已经制定并开始实施以养老、医疗保险为重点的全民参保登记计划。通过优化政策、加强宣传、严格执法、提升服务、逐人逐户登记确认等措施，力争使基本养老保险制度覆盖人数在2017年达到9亿人，到2020年达到10亿左右，将覆盖率由目前的80%提高到95%。同时，巩固全民医保成果，全面实施城乡居民大病保险，工伤、失业、生育保险基本覆盖职业群体。

（三）推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度。按照中央部署，有关部门经过广泛调查研究和反复论证，已经拟订了改革方案，并经国务院常务会议和中央政治局常委会审议通过。改革的基本思路是一

个统一、五个同步。“一个统一”，即党政机关、事业单位建立与企业相同基本养老保险制度，实行单位和个人缴费，改革退休费计发办法，从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。“五个同步”，即机关与事业单位同步改革，职业年金与基本养老保险制度同步建立，养老保险制度改革与完善工资制度同步推进，待遇调整机制与计发办法同步改革，改革在全国范围同步实施。

（四）进一步提高统筹层次，统一规范制度和政策。职工养老保险要在完善省级统筹的基础上，积极稳妥推进基础养老金全国统筹，合理划分中央和地方筹资与支付责任，统筹基金的使用和管理，增强基金的互济性和抗风险能力。城乡居民基本养老保险实行基金省级统一管理，化解基金管理分散化的风险。全面推进和完善基本医疗保险市级统筹，有条件的地区加快探索省级统筹，缩小地区间、人群间政策差别。

（五）强化激励约束机制，扩大筹资和投资渠道。一是建立健全多缴多得、长缴多得的社会保险激励机制，引导和鼓励参保人员通过增加缴费年限和提高缴费基数获得较高的基本养老金。通过增加政府补贴等措施，引导城乡居民早参保、多缴费和长缴费。二是建立兼顾各类群体的社会保障待遇正常调整机制，根据经济发展、居民收入水平、物价变动和财政承受能力等情况，适时调整职工和城乡居民基本养老保险待遇，并将多缴多得的激励机制延伸到待遇调整政策之中。基本医疗保险要完善政府、单位和个人合理分担的筹资机制，深入推进付费方式改革，使医疗费用实现合理可控的增长。三是综合考虑人力资源供需、教育水平、人均预期寿命、基金收支等因素，研究制定渐进式延迟退休年龄政策，改善职工基本养老保险抚养比。四是进一步调整财政支出结构，加大对社会保障的投入，完善社会保险基金预算制度。划转部分国有资本充实社会

保障基金，做大做强全国社会保障基金。五是制定基本养老保险基金投资运营办法，在确保基金安全的前提下扩大投资渠道，实现保值增值，增强基金支付能力。六是加快构建多层次保障体系，发挥补充养老保险、补充医疗保险的作用，推动商业保险发展，减轻基本社会保障的压力。

（六）加快完善各项社会救助制度，加强社会福利体系建设。加强城乡低保制度和户籍制度改革的衔接，完善低保标准确定和调整办法，实现城乡低保资金统筹使用。实施特困人员供养制度，统筹整合农村五保供养和城市“三无”人员救助制度。完善养老服务业发展各项政策措施，加快建立完善经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，加快建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加大扶持慈善事业发展力度，研究建立慈善帮扶与社会救助制度之间的衔接机制，发挥政府保基本、兜底线的作用。

（七）健全社会保障管理体制，强化监督和经办管理。按照党的十八届二中全会决定和全国人大通过的《国务院机构改革方案》，逐步理顺医疗保险管理体制，有序推进城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险、新农合等各项医疗保险工作的统一管理。进一步完善社保基金安全监督制度，形成行政监督与社会监督相结合的监督体系，确保基金安全。加快建立全国统一的信息网

络，做好跨地区、跨制度社会保险关系转移衔接、异地就医费用结算等工作。加强社保经办机构建设，推进各项社保统一征收管理，提高管理服务的质量和效率，实现精确管理和便捷服务，切实为参保人员记录一生、服务一生、保障一生。

（八）完善法律法规，依法推进社会保障体系建设。按照党的十八届四中全会全面推进依法治国的要求，加快完善社会保险、社会救助、社会福利、慈善和老年人、残疾人权益保障等方面的法律法规，抓紧制定基本医疗保险条例、全国社会保障基金管理条例，修订失业保险条例，尽快形成比较完善的社会保障法治体系。我们将把社会保障法律法规贯彻落实情况列为政府绩效评价的重要内容，强化执法手段，落实执法责任，强化执法监督，切实做到严格执法。各级政府要积极配合和自觉接受人大对执法情况的监督检查，确保法律落到实处。

我们将紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，在全国人民代表大会的监督支持下，开拓进取，扎实工作，加快建立健全中国特色社会保障体系，更好保障和改善民生，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

国务院关于安全生产工作情况的报告

——2014年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

国家安全生产监督管理总局局长 杨栋梁

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告全国安全生产工作情况，请审议。

一、全国安全生产基本情况

党中央、国务院高度重视安全生产工作。党的十八大和十八届三中、四中全会把安全生产作为全面深化改革、实施依法治国的重要内容，提出了明确要求。习近平总书记多次主持中央政治局常委会研究安全生产工作，去年亲赴青岛“11·22”事故现场指导抢险救援，发表了重要讲话，强调“发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线”。李克强总理多次召开国务院常务会议研究解决影响安全生产的深层次矛盾和问题，强调安全生产是人命关天的大事，要牢固树立以人为本、安全发展理念，创新安全管理模式，经常性开展安全检查，建立健全长效机制，筑牢科学管理的安全防线。全国人大常委会对安全生产工作历来十分重视，曾专门听取安全生产法实施、道路交通安全和消防工作情况报告，研究提出审议意见，有力推动了全国安全生产工作。张德江委员长非常重视安全生产工作并给予强有力指导，两次主持专题会议审议并通过了新的《安全生产法》。国务院和国务院安委会持续加强安全生产法规制度建设，马凯副总理和郭声琨、王勇国务委员多次召开电视电话会议、安委会全体会议和专题会议，研究制定

了一系列政策措施，部署推进安全生产重点工作，坚持预防为主、重在治本，保持工作的稳定性、连续性和实效性。

各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院的重要决策部署，按照国务院《关于进一步加强企业安全生产工作的通知》和《关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》等要求，狠抓各项工作措施落实，有力促进了安全生产形势持续稳定好转，实现了事故总量、重特大事故、主要相对指标三个大幅度下降，安全生产整体水平明显提升。2013年与2008年相比，在国内生产总值增加25.5万亿元、增长82.1%的情况下，事故起数从41.4万起降到30.9万起、下降25.4%，死亡人数从9.1万人降到6.9万人、下降24.2%；重特大事故起数由96起降到49起，死亡人数由1973人降到865人，分别下降49%和56.2%；亿元GDP事故死亡率、工矿商贸从业人员10万人事故死亡率、煤矿百万吨死亡率、道路交通万车死亡率分别下降60.3%、46.1%、75.6%、46.5%。今年以来，全国安全生产继续保持向好态势，至11月底，实现了“三个继续下降、一个进一步好转”。一是事故总量继续下降，事故起数和死亡人数同比分别下降4.7%和6.1%。二是重特大事故继续下降，起数和死亡人数同比分别下降24.5%和18.3%。三是重点行业领域事故继续下降，煤矿事故起数和死亡人数同比分

别下降 12% 和 10.6% (连续 20 个月没有发生特别重大事故), 非煤矿山分别下降 18.9% 和 16.8% (没有发生重特大事故), 道路交通分别下降 3.2% 和 4.7%, 化工和危险化学品、烟花爆竹、建筑施工、铁路交通、水上交通、民航、渔业船舶和消防等行业领域事故进一步下降。四是各地区安全生产状况进一步好转, 32 个省(区、市) 事故在控制指标进度以内, 其中 21 个实现事故起数和死亡人数“双下降”、11 个没有发生重特大事故。

近年来, 着重抓了以下六个方面的工作:

(一) 强化安全生产领导责任, 形成齐抓共管新格局。各地区、各部门以最坚决的态度贯彻落实习近平总书记和李克强总理关于安全生产的重要指示批示精神, 强化地方政府和部门监管责任以及属地管理责任的落实, 将压力层层传递到各级领导, 将职责层层落实到每个岗位。国务院相关部门认真履行职责, 密切协作配合, 强化行业领域安全监管, 组织了多次由各成员单位部级领导带队的安全大检查和工作督查。安全监管总局采取领导带队深入 32 个省级单位一一宣讲、与全国安全生产重点县的县委书记和县长谈心对话等方式, 推动建立“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的安全生产责任体系。目前, 全国 32 个省级党委政府都制定了“党政同责”具体规定; 所有省级政府主要负责人都担任安委会主任, 市、县级政府分别达到 88.5% 和 93%; 所有省份落实了“一岗双责”; 加大安全生产在经济社会发展中的量化考核权重; 每季度由各级安监机构向组织部门报送安全生产情况, 纳入领导干部政绩业绩考核内容, 推动加强安全生产工作。

(二) 依法严厉打击非法违法行为, 严肃事故查处和责任追究。加强安全生产法规制度建设, 全国人大常委会及时修订出台了新的《安全

生产法》。去年以来, 国务院安委会出台了 16 个专门文件, 安全监管总局等相关部门颁布实施了 63 个部门规章和 1534 项安全标准规范。今年 8 月以来, 突出煤矿、非煤矿山、危险化学品、油气管道、交通运输和隧道交通、粉尘防爆等重点行业领域, 集中开展“六打六治”打非治违专项行动, 全国共组织执法检查检查组 45.3 万个, 检查生产经营单位 234.2 万家(次), 打击整治 127.8 万起, 停产整顿 7700 余家, 关闭取缔 5000 余家。严格事故责任追究, 完善了重特大生产安全事故调查处理情况统计报告制度, 由国务院安委会对所有重大事故、安委办对较大典型事故实行挂牌督办, 改进了监察部参加特别重大生产安全事故调查处理工作。去年发生的 49 起重特大事故已全部结案、今年至 11 月底发生的 37 起已结案 25 起, 共追究 1613 人, 其中刑事追究 509 人、党政纪处分 1099 人(其中省部级 6 人、厅局级 72 人、县处级 298 人)。依法加快事故结案, 重特大事故调查平均结案时间大幅缩短, 并及时向社会全文公布事故调查报告, 用事故教训推动安全生产工作。

(三) 实施分类指导、重点监管, 促进企业主体责任落实。对近 5 年来发生事故的地区和企业逐一排查分类, 按高危企业分布和事故多发情况, 在全国 2853 个县中, 筛选出 182 个安全生产重点县(煤矿 50 个、非煤矿山 50 个、危险化学品 60 个、烟花爆竹 22 个), 纳入国家重点监管范围, 与省市联手连续两年进行跟踪特殊监管、直接指导, 每周一分析、一点评, 发现突出问题, 及时督促整治。注重事故原因深度分析和规律性研究, 抓住关键要害, 从法规制度和管理上堵塞漏洞, 强化源头治理。去年安全监管总局制定了煤矿矿长保护矿工生命安全“七条规定”和煤矿安全治本攻坚“七条举措”, 在全国煤矿开展了“保护矿工生命, 矿长守规尽责”专题行

动，集中组织“千名安监干部与万名矿长”谈心对话，一对一、面对面谈问题整改、提措施要求。今年以来，坚持问题导向，有针对性地制定了危险化学品、烟花爆竹、非煤矿山“三个十条”，严防企业粉尘爆炸、有限空间安全作业“双五条”、隧道施工安全“九条”等规章制度，并与贯彻新《安全生产法》相配套，向全国企业负责人发出公开信。坚持“铁规定、刚执行、全覆盖、严执法、见实效”，组织开展重点检查、突击抽查、巡回督查，促进隐患整改，收效明显。今年1至11月，全国重点监控的50个煤矿重点县中有14个县煤矿事故为零，事故总起数和死亡人数同比分别下降29.7%、36.5%；50个非煤矿山重点县分别下降31.1%和25%；60个危险化学品重点县分别下降48.4%和69.4%；22个烟花爆竹重点县分别下降37%和14%，为全国安全生产形势持续稳定好转奠定了基础。

（四）狠抓治本攻坚，扎实开展重点行业领域安全专项整治。按照“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的总要求，深入开展全国安全生产大检查和隐患整治攻坚战。今年1至11月，全国共排查出事故隐患1388.4万项，其中重大事故隐患9408项，整改率94.9%。煤矿，国务院办公厅出台了进一步加强煤矿安全生产和加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用两个工作意见，今年前11个月我国煤层气抽采量达到153.4亿 m^3 、利用66.9亿 m^3 ，在去年增长10.6%和13.8%的基础上，今年同比增长7.2%和11.2%。安全监管总局、发展改革委、国土资源部等12部门联合推进落后小煤矿关闭退出，去年以来全国已关闭1700余处（今年关1100处），对存在违法违规行为的两座大型煤矿下发停建、停产决定。非煤矿山，建立专门部际联席会议制度，并在全国部署开展金属非金属矿山整顿关闭工作，深入开展严防中毒窒息等10类事故隐患专项整治，

去年以来关闭小矿山1.4万座。道路交通，深入开展普通公路安保工程和农村公路生命防护工程建设，全面加强综合整治。相关部门联合建立管控平台，对80万辆“两客一危”重点车辆实行GPS动态监管。公安部门严查超员超载、无证驾驶等严重交通违法行为，去年查处酒驾150万起。危化品和烟花爆竹，推进城镇人口密集区企业搬迁、转产、关闭共计1317家，完善重大危险源监控8990个。全国已有14个省（区、市）退出烟花爆竹生产。油气管道，国务院成立了由国务院领导同志任组长的隐患整改工作领导小组。相关部门和企业联合对全国12万多公里油气输送管道进行了全面排查，查出隐患2.9万处，已完成整改1.4万处，对存在重大隐患的两条、219公里输油管道进行停输整改。建筑施工，相关部门联合整治无资质施工、层层转包、违法分包等突出问题，集中开展起重机械、脚手架安全整治行动。消防安全，对全国省级政府开展消防安全工作考核，公开曝光了“三合一”、“多合一”场所等重大火灾隐患。城市燃气，抓住重点整治项目，查处燃气管线隐患3.6万处。农业机械、渔业船舶、民航、特种设备持续开展专项整治。职业病防治，安全监管总局与卫生计生委牵头建立了部际联席会议制度，发布了77项职业健康技术标准，相关部门协同开展专项治理，关闭企业3000余家、停产整顿3100余家。

（五）深化改革，创新安全监管机制。制定了《安全生产中长期改革实施规划（2014—2020年）》，围绕6个方面、25项任务，在北京等8省（区、市）开展改革试点。取消下放安全生产行政审批事项共计7大项、19子项，制定了25项配套制度，加强事前预防和过程监管。实行安全培训社会化，全面推行教考分离。建立了国家、省、市三级万名安全生产专家支撑的技术服

务机制。改进检查方式，在全国普遍推行“四不两直”暗查暗访制度（不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同和接待，直奔基层、直插现场），今年以来检查 9.3 万次，跨地区、跨部门开展联合执法 5.9 万次，公告“黑名单”企业 2300 余家。完善社会监督举报机制，去年以来，全国核查举报信息 5.2 万件，查实 3.6 万件，查实率 68.4%，兑现奖励 500 余万元。建立警示教育机制，坚持“四个对待”（把别人的事故当成自己的事故来对待、把过去的事故当成今天的事故来对待、把小事故当成大事故来对待、把隐患当成事故来对待），公开曝光非法违法行为，公开宣判典型案件，制作播放警示教育片，建立全国重点行业企业信息互通平台，切实做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。

（六）加强基础建设，提高安全保障能力。坚持抓预防、重治本，狠抓基础基层工作，逐步夯实安全生产根基。中央财政连续每年投入 30 亿元，带动地方政府和企业投资 85 亿元，支持煤矿瓦斯防治等安全技术改造；落实中央投资 8.5 亿元，为中西部 2497 个县级和 289 个市级安全监管部门配备监管执法装备。坚持科技兴安、科技强安，落实资金 16.8 亿元，实施安全科技“四个一批”项目（一批安全生产科研攻关课题、一批可转化的安全科技成果，一批可推广的安全生产先进适用技术，一批安全生产技术示范工程），取得科研成果 104 项，广泛推广应用 82 项先进技术装备。深入开展以岗位达标、专业达标和企业达标为内容的安全生产标准化建设，目前全国已有达标企业 120 万家。加强安全文化建设，持续开展安全生产月和安全生产万里行等系列活动，创建了一批安全发展示范城市、安全文化示范企业、安全社区，增强了全民安全意识。加强应急救援体系建设，建成了 7 个国家

矿山救援队、14 个区域救援队、16 个中央企业救援队和 10 个培训演练基地。去年以来，矿山、危化品、道路交通、水上搜救、船舶溢油、消防等救援队伍抢救遇险人员 28 万人。深入开展群众路线教育实践活动，严格执行中央八项规定，转作风、严执法，不断提高监管监察干部队伍执法业务素质和廉洁自律能力，忠实履行党和人民赋予的神圣职责。

二、安全生产仍然面临严峻挑战

安全生产工作虽然取得了一定成效，但形势依然严峻。事故总量仍然较大，去年全国发生事故 30.9 万起、死亡 6.9 万人，今年 1 至 11 月事故总量 26.9 万起、死亡 5.7 万人。重特大事故时有发生，去年全国发生重特大事故 49 起、死亡 865 人，今年 1 至 11 月发生 37 起、死亡 685 人。安全生产主要相对指标与发达国家仍相差 5—8 倍。职业危害因素增加，特别是中小企业粉尘等有毒有害物质严重威胁从业人员身体健康。这些都表明，安全生产工作的长期性、复杂性和反复性依然突出，主要问题和原因集中在以下四个方面：

一是安全基础依然薄弱。当前我国正处于工业化、城镇化和农业现代化加速推进阶段，生产力发展水平不均衡，采掘业、重化工等高危行业在经济结构中比重过大，与经济社会持续健康发展的要求不相适应。全国不具备安全保障能力的小矿山、小化工、烟花爆竹作坊数量均占到 80% 以上，煤矿四类灾害严重矿井（高瓦斯、冲击地压、煤与瓦斯突出、超深矿井）2996 座，公路没有安全防护设施的急弯陡坡、临水临崖等危险路段有 7.5 万处、6.5 万公里，全国危化品年道路运输量 2.5 亿吨，陆上油气输送管道中非法占压、安全距离不够、交叉穿越等重大隐患尚有 6992 项，“多合一”等火灾隐患 360 余万处。

任何一个环节出了问题都可能酿成重大祸患。

二是企业主体责任不落实。一些企业安全意识淡薄，安全责任制不落实。安全管理落后，规章制度形同虚设，隐患排查治理不及时、不彻底。安全投入不足，技术装备水平低。一些企业无应急救援预案、未开展相关演练，应对突发事件的能力弱。企业安全培训不到位，从业人员安全技能素质低，目前全国 900 万矿工、4000 万建筑工人、37 万烟花爆竹从业人员中 80% 以上为农民工，很多是初中以下文化程度，70% 以上未接受正规安全培训，在工作中违章指挥、违章作业、违反劳动纪律现象突出，由此导致的事故时有发生。

三是非法违法行为仍然突出。一些生产经营单位法治观念淡漠，甚至无视国家法律法规，无视职工生命安全和健康，在经济利益面前铤而走险，以身试法，甚至暴力抗法，有的企业运用假证照、假图纸等逃避安全监管，长期非法违法生产经营。今年以来查处矿山案件中，无证和超层越界开采达 3840 起。一些地方在调结构、转方式过程中，对不符合安全生产条件的生产经营单位，整顿关闭态度不坚决，打非治违措施不得力。由非法违法导致的较大以上事故仍占 43.9%，依然是影响安全生产的顽症痼疾。

四是安全管理和监督不到位。一些地方对安全生产的认识有偏差，在招商引资中放松安全准入门槛，城乡规划、设计、建设忽视安全，工业园区安全把关不严、隐患治理不力，成为事故多发区。一些地方安全监管体制不健全，基层执法监管力量不足，目前全国尚有 5 个地市和 98 个县没有安全监管部门，17 个地市和 306 个县没有建立执法机构，全国 3312 个经济开发区仅有 54% 设立安全监管机构。安全生产法规标准体系不完善，矿山安全法等法律法规的部分条款滞后，大部分安全标准标龄过长、针对性和约束性

不强。一些地方执法监督不严，对一些食品和机械加工等非高危企业检查不细致、不深入，疏于防范，乡、村办的企业安全监管还有盲区，致使事故发生。

以上既有生产力发展阶段的客观因素，更有安全生产主观能动性不足的问题，也有安全生产体制机制不够完善的原因，需要我们务必保持清醒认识，付出长期艰辛的努力。特别是随着社会发展进步，人民群众对安全生产的期望和要求越来越高，我们一定要以对党和人民极端负责的精神，始终做到思想上警钟长鸣、行动上常抓不懈，紧紧抓住突出矛盾和问题，强化依法治理，着力在预防和治本上下功夫，切实维护人民群众生命财产安全。

三、下一步安全生产工作的 总体思路和主要措施

党的十八届三中、四中全会作出的全面深化改革和依法治国的决定，为强化安全生产工作指明了方向。新修订的《安全生产法》，为依法治安提供了强有力的法律武器。安全生产工作要乘势而上、顺势而为，出招发力、依法治理。下一步安全生产工作总体思路：认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，坚持以习近平总书记和李克强总理重要指示批示精神为指导，大力实施安全发展战略，强化红线意识，推进依法治安，狠抓责任落实，加快改革创新，抓预防、重治本，建立完善安全生产长效机制，努力实现全国安全生产状况根本好转。重点抓好以下六方面工作：

(一) 大力推进依法治安。认真学习贯彻习近平总书记和李克强总理有关重要指示批示精神，强化“发展决不能以牺牲人的生命为代价”的红线意识，自觉把安全生产工作纳入依法治国的整体战略和工作大局中谋划推动，加快建立完

善安全生产法规体系、实施体系、监督体系和保障体系。认真贯彻实施新《安全生产法》，加快制定修订相关配套法规政策，探索建立安全生产法律顾问制度。加强基层执法能力建设，强化执法监督，完善执法程序，切实做到关口前移、重心下移，提高执法水平。按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，加强安全监管部门与司法机关的协调联动，依法依规严肃查处事故，严厉追究责任，公开宣判典型事故，加强警示教育，弘扬法治精神，把安全生产工作纳入法治化轨道。

(二) 强化安全生产责任体系建设。依法强化企业安全生产主体责任落实，围绕健全安全管理机构、完善安全生产制度、落实安全责任、加强教育培训、加大安全投入、排查治理隐患、做好应急救援、强化职业危害防治等方面，严格执法检查，推动企业严格落实新《安全生产法》规定的法定职责和义务，建立自我约束、持续改进的工作机制。督促指导各地区加快实现省市县三级“五个全覆盖”，即制定“党政同责”的制度性规定、政府主要领导担任安委会主任、各级领导干部落实安全生产“一岗双责”、定期向组织部门报送安全生产情况、各行业领域全面落实“三个必须”（管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全）。加大安全责任目标考核力度，严格落实“一票否决”制度，促进安全生产责任落实。

(三) 继续保持打非治违的高压态势。加强相关部门协作，开展联合执法，依法严厉打击非法违法行为，建立安全生产打非治违长效机制。严格落实停产整顿、关闭取缔、上限处罚、追究法律责任“四个一律”、挂牌督办等依法治理措施。对非法违法行为按照新《安全生产法》有关规定从严从重处理，对已关闭或采取强制措施的生产经营单位开展“回头看”，务必打击整治到

位。加强对基层安全生产执法工作的监督，对有法不依、执法不严、违法不究等行为决不姑息，严肃处理。进一步动员社会群众和企业员工，积极举报企业重大安全隐患、非法违法行为和事故瞒报等情况，一经查实依法依规严肃处理。

(四) 深化隐患源头治理和安全专项整治。依据新《安全生产法》规定，进一步强化安全监管，督促企业建立隐患自查自报自改制度，实行分级分类、闭环管理，加快建立隐患排查治理体系。突出抓好重点行业领域隐患源头治理，组织全国安监、煤监人员和救护队员，对所有煤矿开展安全隐患大排查、大治理，加强巡视督导，狠抓“双七条”措施落实，做到“一矿一组、一矿一策”，矿矿见效；扎实推进小煤矿整顿关闭，2015年关闭2000处以上、2016年全国煤矿压减至1万处以内。继续抓好各相关行业领域安全生产重点县的安全监管，以点带面，扩大成果。深入开展道路交通安全专项整治，全面实施公路安全生命防护工程，2017年前全面完成急弯陡坡、临水临崖等6.5万公里农村公路重点路段的安全隐患治理。加强客运大巴、危险化学品运输管理，严格动态监控。加快铁路和公路交叉路口“平交为立交”改造。深入开展全国油气输送管道安全隐患整治攻坚战，争取利用3年左右时间完成全部隐患整治工作。继续深化金属非金属矿山、建筑施工、渔业船舶、粉尘作业、城市燃气和消防等安全专项整治，分级挂牌督办重大隐患，严防事故发生。

(五) 进一步夯实安全基础。着力加强安全生产规划工作，把安全生产纳入国民经济和社会发展规划“十三五”规划中，推动安全生产与经济社会协调发展。继续深入开展企业安全生产标准化建设，推动各类企业提高信息化、机械化和自动化水平。强化安全教育培训，推动安全文化建设，不断提高从业人员特别是农民工安全意识和

技能素质。加强安全政策研究，完善安全投入机制，加大中央对安全基础建设和应急救援基地建设维护等方面的政策和资金支持力度，加快推进煤矿瓦斯抽采利用、落后产能淘汰和安全技术改造。加强安全科研基地和人才队伍建设，推进煤矿瓦斯治理等关键技术科研攻关，大力推广应用先进适用的安全技术装备，进一步提升安全科技水平。认真贯彻落实《职业病防治法》，建立安全生产与职业健康一体化监管机制，切实维护从业人员健康权益。加强应急管理，完善应急救援体系，不断提升应急处置能力。

（六）扎实推进安全监管体制机制改革创新。进一步深化安全生产领域改革，调整优化安全监管资源布局，完善安全监管体制，强化属地监管责任，落实部门监管职责，加快建立安全预防控制体系。加强基层一线执法力量，创新监管执法机制，提高执法效能。坚持深化行政审批制度改革与强化安全监管相结合，做到既要简政放权，又要强化市场准入的安全标准。充分发挥市场机制作用，培育和利用第三方机构，加强安全监管技术服务；加快制定工伤保险预防费用提取使用

管理办法，积极推进安全生产责任保险，推动建立社会保险机构参与安全监管机制，加强风险防范；建立完善安全生产诚信体系和“黑名单”制度，对安全失信企业在贷款、融资、用地等方面进行约束。加强开发区、中介机构、规划设计、施工监理、外包工程、劳动密集型生产加工企业和招商引资过程中的安全监管。继续采取“四不两直”的方式，加强督促检查，狠抓各项政策措施落实。坚持“打铁还需自身硬”，从严加强安全监管监察干部队伍教育管理，强化执法监督，切实做到公正执法、严格执法、文明执法，全面提升安全生产法治化水平。

全国人大常委会专门听取安全生产工作情况汇报，加强监督指导，充分体现了全国人大常委会对安全生产工作的高度重视和极大关心与支持。我们将按照审议的意见，结合贯彻实施新《安全生产法》，进一步抓好工作整改和落实，大力推动依法治理，加快实现安全生产形势根本好转，切实保障人民群众生命财产安全，为全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的“中国梦”创造良好的安全生产环境。

国务院关于推进新农村建设工作情况的报告

——2014年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

农业部部长 韩长赋

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告推进新农村建设工作情况，请审议。

一、工作进展情况

2005年10月，党的十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的重大历史任务。各地区、各有关部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求，坚持统筹城乡发展，出台了一系列强农惠农富农政策措施，推动社会主义新农村建设取得重大进展。

(一) 现代农业加快发展，粮食生产实现“十一连增”。坚持把发展现代农业作为推进社会主义新农村建设的首要任务，切实加大对农业的支持保护力度，取消了农业税，实施了“四补贴”（种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴）政策，着力夯实农业基础，现代农业建设步伐明显加快。农业综合生产能力稳步提升，粮食生产实现历史性的“十一连增”，2014年全国粮食总产达到12142亿斤，连续4年超过11000亿斤，标志着我国粮食综合生产能力稳定跃上新台阶。同时，棉油糖、肉蛋奶、果菜茶、水产品等其他主要农产品全面增产，市场供应丰富。农业设施装备水平稳步提

升，2013年底全国农田有效灌溉面积达9.52亿亩，比2005年增加1.27亿亩；农机总动力超过10亿千瓦，比2005年增加3.5亿千瓦。农业公共服务能力不断增强，基层农业技术推广、动物疫病防控、农产品质量监管等公共服务体系初步建立。农业发展方式加快转变，2013年全国农作物耕种收综合机械化水平达到59.5%，农业科技贡献率达到55.2%，标志着我国农业生产方式已由千百年来以人力畜力为主转入以机械作业为主，农业发展已从过去主要依靠增加资源要素投入转向主要依靠科技进步的新阶段。传统农业加快向现代农业转型跨越，新农村建设的产业基础不断夯实。

(二) 农民收入持续增长，生活水平明显提高。坚持把增加农民收入作为农村工作的中心任务，努力拓宽农民增收渠道，促进增产增收、优质增收、务工增收、补贴增收。2013年，全国农民人均纯收入达到8896元，农民收入增长实现了改革开放以来的首次“十连快”，增速连续四年超过城镇居民，城乡居民收入比由2009年的3.33:1缩小到2013年的3.03:1。今年前三季度农民人均现金收入8527元，同比实际增长9.7%，增幅比城镇居民高2.8个百分点。农民生活水平不断提高，2012年每百户农户拥有彩色电视机117台、电冰箱67台、移动电话

198部、计算机21台，分别比2005年增长28%、70%、75%、92%，农村居民家庭恩格尔系数从2005年的45.5%下降到2013年的37.7%。新时期农村扶贫开发稳步推进，全国贫困人口由2011年底的1.22亿人减少到2013年底的8249万人，平均每年减少近2000万人。农民收入不断增加，生活水平不断改善，有力促进了农村全面小康社会建设。

(三) 基础设施建设不断加强，农村面貌逐步改善。坚持把农村饮水、道路、电力、住房、通讯等基础设施建设作为重点，“十一五”以来，中央累计投入7000多亿元，着力改善农民生产生活条件。农村交通条件明显改善，全国农村公路总里程达378万公里，乡镇基本实现通公路和沥青（水泥）路，99.7%的建制村通公路，89%的建制村通沥青（水泥）路。农村供水质量明显改善，4.7亿农民的饮水安全问题得到解决，全国农村集中供水人口受益比例达到78%。农村电力基础设施持续改善，实施新一轮农村电网改造升级工程，27个省份实现了城乡用电同网同价，2011—2013年共解决了255万无电人口用电问题。农民住房条件不断改善，改造农村（含国有农林场）危房近1300万户，定居游牧民38.8万户，安居渔民5.5万户，上千万农牧户已逐步告别危房、土坯房、毡房，住上了结构牢靠的安全房。村级公益事业建设“一事一议”财政奖补工作稳步推进。农村环境逐步改善，大力开展农村环境综合整治，治理村庄4.6万个，惠及农村居民8700万人。开展农村生态乡镇、生态村、美丽乡村创建，加强传统村落、农业文化遗产保护，发展休闲观光农业，4500多个乡镇、9万多个村庄受益。农村信息化基础设施不断改善，实现村村通电话、乡乡能上网、广播电视基本全覆盖。农村市场流通体系加快发展，深入实施“万村千乡市场工程”，建成日用品、农资经

营连锁农家店73万个，覆盖了100%的县域、97%的乡镇和82%的行政村。农村基础设施条件的不断改善，使村庄更明亮、饮水更干净、生活更便利。

(四) 农村社会事业稳步发展，公共服务水平不断提高。高度重视农村社会事业发展，推进城乡基本公共服务均等化，覆盖广大农村地区的医疗、低保、养老三项制度初步建立，教育、文化、体育事业加快发展。2011—2013年，中央财政共安排新型农村合作医疗、农村居民最低生活保障、新型农村社会养老保险资金6288亿元。新型农村合作医疗和医疗救助制度实现全覆盖，农村公共卫生服务网络不断健全，农村基层医疗卫生机构运行新机制基本建立。以低保、五保为核心的农村社会救助制度为5900多万困难群众提供了基本生活保障，农村养老服务网络不断完善，新型农村社会养老保险制度于2012年底实现全覆盖。九年义务教育全面普及，全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，免费提供教科书，并对贫困家庭学生补助寄宿生生活费，农村办学条件逐步改善，办学水平稳步提升。农村文化体育事业加快发展，基本实现县有图书馆、文化馆，乡有综合文化站，68%的行政村建有公共体育场地设施。农村社会事业取得明显成效，农民群众“老有所养、病有所医、困有所济”的愿望正在实现。

(五) 农村民主管理扎实开展，精神文明建设稳步推进。坚持稳定党在农村的基本政策，加强基层党组织建设，推进农村民主管理和精神文明建设，努力促进农村和谐发展。修订村民委员会组织法，实行直接选举的村委会达98%以上。全国建制村基本建设了村级组织活动场所。实行重大村务活动集体决策，98%的村制定或修订了村规民约和村民自治章程，村民互助、红白喜事及民事调解理事会等村民自治组织不断涌现。深

入开展文化科技卫生“三下乡”、送欢乐下基层、婚育新风进万家等活动，进一步净化农村社会文化环境，努力营造文明向上的社会氛围。

二、存在的困难和问题

尽管新农村建设取得明显成效，农业农村面貌出现可喜变化，但是农业基础薄弱、农村发展滞后、城乡差距较大的局面仍未根本改变。农业还是“四化同步”（新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展）的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。

（一）农业可持续发展任务艰巨。我国粮食等主要农产品连年增产，但各种资源要素已经绷得很紧，在高起点上继续保持农业发展的势头面临诸多挑战。农产品消费需求刚性增长与资源约束趋紧并存。随着人口总量和城市人口增加，农产品消费需求刚性增长还将持续很长一段时间，农产品供求“紧平衡”将成为新常态。同时，地减水缺的局面仍将持续，农业生产年缺水300亿立方米。农业基础设施薄弱、历史欠账多，靠天吃饭的局面没有根本改变，中低产田还占耕地总面积的2/3。农业环境问题突出，生态系统退化明显。全国耕地土壤污染物点位超标率达19.4%，化肥利用率、农药利用率、畜禽粪污有效处理率分别仅为33%、35%和42%，水土流失面积295万平方公里，90%的天然草原出现不同程度退化。农业生产成本上升与比较效益下降矛盾更加凸显。土地、劳动力等生产要素价格持续攀升，特别是人工成本快速上涨，农业利润空间受到挤压。有的农民说，“辛辛苦苦种一亩田，不如外出打两天工”。农产品内外差价倒挂已成为新常态，今年9月份国内大米、玉米、大豆、棉花价格分别比主要港口到岸税后价每吨高34.2%、58.1%、35.9%、16.9%。破解资源环境约束、基础设施薄弱、生产成本上升等难

题，实现农业可持续发展的任务艰巨。

（二）农民生活条件和享受基本公共服务水平亟待提升。城乡发展一体化体制机制还不健全，城乡之间在居民收入、基础设施、基本公共服务等方面仍然存在较大差距。从农民收入看，尽管城乡居民收入、东中西部地区农民收入相对比值逐步缩小，但绝对差距仍在扩大，2013年城乡居民收入绝对差距达到18059元，比2005年增加10821元；西部地区农民人均纯收入与东部地区绝对差距达到5218元，比2005年增加2603元；农户之间收入差距也在扩大，平均数掩盖大多数的情况值得关注；扶贫开发进入攻坚阶段，2013年农村贫困人口仍有8249万人。从农村基础设施看，农村公路仍然是城乡交通运输的薄弱环节，建设标准低，通达能力有限，特别是西部地区还有35%的建制村没有通沥青（水泥）路。到2013年底，全国“十二五”规划内还有1.1亿农村人口饮水未达到安全标准，部分农村采用小型和分散方式供水，供水保证程度有待提高。西部偏远农村中低压电网还不稳定，还有23万人没有用上电。农村依然还有不少危房需要改造。从农村基本公共服务看，农民养老金水平偏低，部分农村幸福院日间照料、文娱等养老服务功能欠缺。社会救助水平低，基本医疗保障水平还不高，部分群众患大病后负担仍然较重。部分村卫生室尚未达到标准化建设要求，设备配置和医护人员不足。农村人口受教育程度较低，职业教育、技能培训还不能满足现代农业生产的需要，劳动力老龄化越来越明显。大部分农村文化活动室面积较小，设施老旧。农村人均商业面积仅为城市的1/10，电子商务在农村虽然快速发展，但总量较低。总体看，农村基础设施和基本公共服务依然滞后，缩小城乡差距任重道远。

（三）农村人居环境仍待改善。目前大部分

农村人居环境质量与农民群众的期望、建设美丽乡村的要求还有很大差距。全国行政村村庄规划编制率仅为 59.6%，且指导性和约束力不强。受农村青壮年劳动力大量转移的影响，农民老龄化、农村“空心化”问题突出，村庄整治难度大。部分地区村庄建设脱离农村实际，简单照搬城镇模式，搞大拆大建、赶农民上楼、去农村化，破坏了农村自然景观、田园风光和文化特色。农村污水乱排、垃圾乱扔、秸秆乱堆的脏乱差问题依然较为严重，已经开展农村垃圾、生活污水处理的行政村比例仅分别占 36%、9%。人畜混居、畜禽散养等现象依然存在，病死畜禽无害化处理还有待加强。改善农村人居环境、构建美丽宜居村庄仍需付出不懈努力。

（四）农村民主管理和精神文明建设有待加强。尽管农村社会风气逐步得到改善、农民素质逐步得到提高，但农村生产经营方式、利益格局、社会结构、组织形式、人口构成正在发生深刻变化，一些地方村委会换届选举中拉票贿选、村干部贪污腐败、侵害农民合法权益等问题时有发生，村集体资金、资产、资源管理不规范、不透明，封建迷信等活动不同程度地存在，实现乡风文明和管理民主任务依然比较艰巨。

此外，一些地方新农村建设中也存在组织协调机制不完善、缺乏专项投入、调动农民主动参与的积极性不够等问题。

三、下一步工作打算

党的十八大明确提出，要把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，推动城乡发展一体化。党的十八届三中全会指出，要坚持走中国特色新型城镇化道路，促进城镇化和新农村建设协调推进。习近平总书记强调，各地开展新农村建设，应坚持因地制宜、分类指导，规划先行、完善机

制，突出重点、统筹协调，通过长期艰苦努力，全面改善农村生产生活条件；全面建成小康社会，不能丢了农村这一头，要努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农民增收上获得新成效，在建设新农村上迈出新步伐。李克强总理指出，我国农村人口众多，即使将来城镇化率达到较高水平，仍有几亿人生活在农村，必须把新农村建设好，使农村居民安居乐业；各地区、有关部门要从实际出发，统筹规划，因地制宜，量力而行，坚持农民主体地位，尊重农民意愿，突出农村特色，弘扬传统文化，有序推进农村人居环境综合整治，加快美丽乡村建设。汪洋副总理出席在浙江召开的全国改善农村人居环境工作会议并讲话，对加快推进农村人居环境综合整治作出了全面部署。下一步，我们将认真贯彻落实党中央、国务院的各项决策部署和全国改善农村人居环境工作会议精神，结合农业农村发展实际，继续按照新农村建设总体要求，以农业强、农民富、农村美为目标，以建设现代农业、发展公共事业、改善人居环境、加强民主管理为重点，强化政策扶持、投入保障和改革创新，充分调动亿万农民积极性，扎实推进社会主义新农村建设，为全面建成小康社会奠定坚实基础。主要抓好以下几项重点工作。

（一）加快发展现代农业。按照产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的要求，继续加大强农惠农富农政策支持力度，切实转变农业发展方式，加快推进农业现代化，为新农村建设奠定坚实的产业基础。着力保护和科学利用耕地、水等农业资源。实行最严格的耕地保护、节约集约用地和水资源管理制度，划定永久基本农田，守住耕地保护和水资源管理红线。着力改善农业基础设施和装备条件。加强农田水利设施建设，

大力发展节水灌溉。大规模开展高标准农田建设，到 2020 年建成集中连片、旱涝保收的高标准农田 8 亿亩。加快发展农业机械化，促进农机农艺融合，加大重点品种、薄弱环节的机械研发和推广力度，力争到 2020 年，粮棉油糖等大田作物基本实现机械化。着力强化农业科技支撑。加快农业科技自主创新、集成创新与推广应用，力争在农业资源高效利用、现代生物技术、现代信息技术、新材料、先进装备等领域取得一批创新性成果。大力发展现代种业，着力突破种质创新、新品种选育、高效繁育等关键环节的核心技术，加快国家级育种制种基地建设。认真贯彻落实新修订的农业技术推广法，加强基层农技推广体系建设。着力完善农业支持保护体系。健全农业投入保障机制，完善农业补贴政策，新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、主产区倾斜。完善粮食最低收购价和临时收储政策，探索建立农产品目标价格制度。加强国家现代农业示范区建设，打造现代农业发展的典型和样板。

(二) 加强农村基础设施建设。以西部建制村通沥青（水泥）路为重点，加快农村道路建设，力争到“十二五”末，实现所有具备条件的乡镇、东中部地区建制村、西部地区 80% 的建制村通沥青（水泥）路。推进规模化集中供水和城镇供水管网向农村延伸，加快解决农村饮水安全问题。加强农村电网建设与改造，加快实现城乡电力公共服务一体化；采用电网延伸、独立光伏等方式，到 2015 年底全面解决无电人口用电问题；在保护生态的前提下，加快实施农村水电增效扩容改造、小水电代燃料生态保护工程建设。加快农村危房改造，到 2020 年完成贫困地区存量危房改造任务。加强农业信息化基础设施建设，继续实施电子商务进农村综合示范，建设农村电子商务平台，推进农村信息服务进村入户。

(三) 加快发展农村社会事业。推进农村社区综合性公共服务设施建设，提升农村社区基本公共服务能力。进一步完善新型农村合作医疗制度，逐步提高新农合政府补助标准和个人缴费标准，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，加强乡村医生队伍和乡村医疗卫生机构基础设施建设。加快建立统筹城乡的基本医保管理体制。加快建立城乡统一的居民养老保险制度，探索建立城乡居民基本养老保险基础养老金标准正常调整机制，逐步提高保障水平和参保率。加快推进政府购买农村养老服务工作，建立完善农村养老服务设施和网络，提高农村养老保障水平。加快推进低保等社会救助制度城乡统筹，全面建立临时救助制度。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，完善农村义务教育经费保障机制，继续实施初中改造工程。加快农村公共文化服务体系建设，促进农村文化体育产业发展，推进农村文化体育设施建设。加强基层劳动就业和社会保障公共综合服务平台建设，大力开展新型职业农民、农村实用人才和农民工技能培训，推进农民继续教育工程，建立公益性农民培养培训制度。

(四) 强化农业农村环境治理与生态保护。加强农业环境突出问题治理。开展地表水过度开发和地下水超采区综合治理，调整农业结构，加快发展节水农业。加大农业面源污染防治力度，建设农业废弃物无害化处理和资源化利用设施，研究出台促进有机肥生产使用的政策措施，继续实施测土配方施肥，开展病虫害统防统治和绿色防控，努力实现化肥、农药施用量零增长，农业主产区农膜、秸秆和农药包装废弃物基本回收，畜禽粪便资源化利用。开展耕地重金属污染治理，努力实现治理区食用农产品基本达标生产。改善农村人居环境。科学编制村庄整治规划，以生活污水和垃圾治理为重点，开展新一轮农村环

境集中连片整治。推进农村生活垃圾5年专项治理，因地制宜选择农村垃圾处理模式，普遍建立村庄保洁制度。加强传统村落保护，深入开展生态、宜居村镇创建活动，着力建设一批美丽乡村。建立农村人居环境信息系统，做好农村人居环境评价工作。加强生态保护建设。以小流域综合治理为重点，着力抓好坡耕地水土流失和侵蚀综合整治，每年完成水土流失综合治理面积5万平方公里以上。坚持基本草原保护制度，继续实施和完善草原生态保护补助奖励政策，继续推进退牧还草、草原防灾减灾和牧区畜牧业转型。继续实施天然林资源保护、退耕还林、重点防护林体系建设等重点生态工程，抓好岩溶地区石漠化综合治理等区域治理重点工程建设，促进生态环境持续改善。推进水产健康养殖，在重要水域开展水生生物增殖放流。

（五）深化农村改革。坚持稳定和完善农村基本经营制度，积极稳妥地推进农村土地制度改革，抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作，在稳步扩大试点的基础上，用5年左右时间基本完成。配合全国人大常委会抓紧修订土地承包法，赋予农民土地经营权抵押、担保权能，允许农民以经营权入股发展农业产业化经营。深化农村集体产权制度改革，开展农村集体经营性建设用地入市改革试点，启动农村集体资产股份权能改革试点。加快构建现代农业新型经营体系，大力扶持家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，探索政府向经营性服务组织购买农业公益性服务机制，引导土地有序流转，发展多种形式的适度规模经营。开展农业水价综合改革试点。加快推进国有林场改革，完善集体林权、林业补贴、森林生态效益补偿等制度，切实保护林业资源。深化农垦体制机制改革，加快培育大型农业企业集团，积极推进垦区、垦地间的联合联盟联营，通过社会

化服务、土地托管等方式带动周边农村现代农业发展。巩固扶贫开发综合改革试点，完善扶贫工作机制。深化农业银行“三农金融事业部”、农村信用社、农业发展银行改革，鼓励金融机构探索开展土地经营权抵押、担保贷款业务，探索农民专业合作社内部信用合作等新型农村合作金融试点；扩大农业保险覆盖范围，进一步完善大灾风险分散机制。深化农村综合改革，创新农村体制机制，启动第二批农村改革试验区和试验任务，推进农村改革试点试验。进一步推进农村户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化。

（六）加强农村民主管理和精神文明建设。认真贯彻落实新修订的村民委员会组织法，不断完善村民自治各项制度。深入推进村务公开、政务公开和党务公开，继续推广完善村级公益事业“一事一议”机制，创新农村民主管理方式。加强村民会议、村民代表会议、村民议事会、村务监督委员会等村民自治组织建设，不断提高村民自治水平。推进农村社区建设试点工作。改进农村基层干部作风，指导选优配强村“两委”班子，加强农村基层党组织带头人队伍和党员队伍建设。坚决查处纠正涉农领域侵害群众利益的腐败问题和加重农民负担行为。传承乡村文明，加强农村传统文化遗产保护，引导农民崇尚科学，抵制迷信，移风易俗，破除陋习，形成文明向上的社会风貌。

长期以来，全国人大常委会高度关心、大力支持新农村建设工作，深入实际调查研究，提出了很多宝贵的意见和建议。在此，我们向全国人大常委会表示衷心感谢！今后，我们将继续在全国人大及其常委会的监督指导下，坚决贯彻执行党中央、国务院的各项决策部署，进一步增强责任感和紧迫感，不断改进工作作风，提高工作质量和水平，为加快社会主义新农村建设、全面建成小康社会而不懈努力。

国务院关于国家财政水利资金投入和使用工作情况的报告

——2014年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

财政部部长 楼继伟

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告国家财政水利资金投入和使用工作情况，请审议。

一、国家财政水利资金投入的基本情况

水是生命之源、生产之要、生态之基。兴水利、除水害，是治国安邦的大事。党中央、国务院历来高度重视水利工作，2011年，中共中央、国务院印发《关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1号），进一步明确了新时期水利改革发展的战略定位、指导思想和政策目标。各地区、各有关部门认真贯彻中央决策部署，将水利作为重点支持领域，加大资金投入，加强资金使用管理，有力推动了水利改革发展。

（一）近年来财政水利资金投入情况。2011年以来，财政水利资金投入稳定增长机制逐步建立。2011—2013年，全国财政水利资金累计投入13261亿元，年均增长19%。主要包括一般公共预算和政府性基金预算两个渠道。

1. 一般公共预算水利投入情况。2011—2013年，全国一般公共预算安排水利投入9423亿元，占财政水利总投入的71%。

2. 政府性基金预算水利投入情况。2011—

2013年，全国政府性基金预算安排水利投入3838亿元，占财政水利总投入的29%。

（二）资金分配管理现状。财政水利资金分为中央和地方两大块，中央约占46%，地方约占54%。中央财政水利资金分配管理与现行管理体制密切相关，主要涉及财政部、发展改革委、水利部、南水北调办、三峡办等部门。财政部主要负责中央财政水利资金的预算编制、执行和决算，会同有关部门制定管理制度等。其他部门根据职责和资金使用投向，会同财政部分配使用管理资金。

二、加强国家财政水利资金管理的主要做法和成效

近年来，在大幅度增加财政水利资金投入的同时，有关部门和地方不断健全水利资金使用管理制度、强化监督检查，为推动政策落实，提高国家水安全保障能力发挥了重要作用。

（一）突出支持水利关键领域和薄弱环节。一是支持农村饮水安全工程建设。“十二五”前三年，已解决1.88亿农村居民和2600多万农村学校师生的饮水安全问题。预计2014年可再解决6000多万农村人口的饮水安全问题，为2015年底前完成全国农村饮水安全工程“十二五”规

划任务奠定了基础。二是支持重大骨干工程建设。大江大河大湖治理稳步推进，长江中下游、黄河下游治理有序实施。四川亭子口等江河控制性枢纽工程建成发挥效益。甘肃引洮一期等工程基本建成。一批重大水利工程加快实施，西江大藤峡等重要水利枢纽开工建设。三是支持农田水利等薄弱环节建设。实施了370多处大型灌区续建配套改造和251处大型灌溉排水泵站更新改造，新建了黑龙江三江平原等26处灌区，实施了406处中型灌区节水配套改造项目，开展了2450个县（次）小型农田水利重点县建设。目前，全国已建成万亩以上灌区近8000处。农田灌溉水有效利用系数由0.43提高到0.52，有效灌溉面积增加了1.27亿亩，达到9.52亿亩。四是支持完善防汛抗旱减灾体系。进一步加强大江大河主要支流治理，继续推进行蓄洪区安全建设、海堤建设。除险加固4万多座小型水库和300多座大中型水库，开展147条重要支流和4000多条中小河流治理，国家防汛抗旱指挥系统一期工程全面建成，2058个县初步建成山洪灾害预报预警体系，2144个县级抗旱服务组织应急抗旱保障能力得到加强。截至目前，我国大江大河干流防洪减灾体系基本形成，全国已建堤防41万公里，大江大河重要河段基本具备防御新中国成立以来发生的最大洪水能力，重要城市防洪标准达到100—200年一遇。五是支持南水北调工程建设。东线工程已于2013年底正式通水运行，中线工程2014年12月12日已正式通水。东线水质稳定保持在Ⅱ—Ⅲ类，中线丹江口水库及陶岔取水口水质总体优于Ⅱ类，满足调水需要。六是支持水生态文明建设。治理水土流失面积6.52万平方公里，实施坡改梯537.14万亩，项目区70%以上的水土流失面积得到有效

治理。重点流域生态治理取得成效，石羊河重点治理任务完成，实施了敦煌水资源合理利用与生态保护。大力支持国家水资源监控能力和节水型社会建设，最严格水资源管理制度初步建立。七是支持大中型水库移民后期扶持。2006年，国务院印发《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（国发〔2006〕17号），实施大中型水库移民后期扶持政策。目前，纳入后期扶持政策的全国大中型水库农村移民温饱问题基本解决，生产条件明显改善，生活水平不断提高。八是支持实施三峡后续工作规划。2011年，国务院批准实施三峡后续工作规划。3年来，库区移民安稳致富、生态环境保护、地质灾害防治等工作进一步加强。

（二）创新财政支持水利建设体制机制。一是创新资金分配机制。逐步建立公式法、因素法、绩效挂钩等资金分配方式，促进资金科学规范分配。二是下放项目审批权限。对任务量大、点多面广的项目，资金切块下达到省，由地方统筹安排使用，使项目建设更加符合地方实际。三是创新项目主体选择机制。各地普遍采取竞争立项、因素法评分、差额推荐等多种方式遴选小型农田水利重点县，创新了农田水利建设模式和财政支农机制。四是创新组织发动机制。发挥农民的主体作用，通过先建后补、以奖代补、民办公助等方式，将农户、农民专业合作社、村组集体、新型农业经营主体等作为小型农田水利项目的支持对象，允许其组建项目法人实施建设，引导和鼓励农民投工投劳，把“要我干”变成“我要干”。五是创新运行管护机制。支持深化国有水利工程管理体制改革，积极推行水利工程管养分离，区分水管单位类别和性质，采取不同的财政支持政策，落实维修养护经费。开展小型农田

水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点，开展深化农业水价综合改革试点。将基层水利服务机构的人员经费和公益性业务经费纳入县级财政预算，基层水利服务体系得到加强。六是建立水资源有偿使用制度。积极推进水资源费改革，区分地表水和地下水分类制定了水资源费征收标准，提出了“十二五”末各地区水资源费征收标准指导目标。

(三) 加大水利资金统筹整合力度。一是实施小型农田水利重点县建设。财政部会同水利部，按照“统一规划，分步实施”和“建一片，成一片，发挥效益一片”的原则，整合资金，集中投入，重点扶持，项目区基本解决了过去农田水利设施标准低、质量差、反复修的问题，为打通农田水利“最后一公里”探索了一条有效的途径。二是支持内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江等4省（区）实施“节水增粮行动”。2012—2015年，统筹整合小型农田水利、农业综合开发、现代农业生产发展、农业科技推广等资金，支持发展规模化高效节水灌溉3800万亩。三是支持河北省地下水超采综合治理试点。按照京津冀协同发展工作部署，统筹整合资金，支持河北省试点地区调整种植结构，加强水利工程建设，大力发展高效节水灌溉，严格地下水管理，以及开展以农业水价综合改革为重点的体制机制创新。从目前情况看，试点进展比预期要好，很多治理措施已经开始实施。

(四) 切实加强水利资金管理。一是建立健全水利资金管理制度。按照“依法行政、依法理财”和“权力搜索、规范流程”的要求，财政部会同相关部门着力建立健全水利资金管理制度体系，各地方也都结合实际制定实施细则，实现了对资金项目和运行过程的全覆盖。二是建立多元化监

督体系。财政部会同有关部门，从制度建设、预算管理、监督检查、信息公开、廉政风险防控等方面，将各级财政安排的水利资金纳入监督管理范围。加大审计监督、财政监督、水利稽察等工作力度，发挥社会、媒体、农民群众的监督作用。

(五) 积极推行绩效管理。一是推进部门预算绩效管理。科学编制部门预算，保障部门履行职能和重点支出资金需求。着力推进部门预算和“三公”经费公开，提高预算透明度。为加强预算执行管理，水利部建立了预算项目储备、预算执行考核和预算执行动态监控“三项机制”，并会同审计署建立“水利审计免疫系统”，在线实时监控每一笔国库集中支付资金和直属单位财务核算，确保预算执行序时、均衡，资金支付安全、有效。二是逐步扩大专项资金绩效管理范围。中小河流治理、小型病险水库除险加固、小型农田水利建设等资金建立了绩效评价制度。开展了中央水利投资计划执行情况考核和建设项目后评价工作。将绩效评价的结果与有关项目和资金安排挂钩，强化了地方政府和项目单位对项目的监督管理。

三、财政水利资金管理使用中存在的问题及原因

近年来，财政水利资金使用管理总体上是好的，但还存在以下主要问题：

(一) 水利投融资体制机制还不完善。公共水利设施仍然主要依靠财政投入，水利市场化投融资机制尚未全面建立起来。部分地方投入责任落实不到位，难以保证工期和建设目标要求，有些项目形成“半拉子”工程，有的灌区“有首无尾”，影响了工程尽快建成并发挥效益。

(二) 一些领域资金多头管理。特别是在农村水利建设方面,涉及的资金渠道及管理部门多,资金交叉重复和分散使用并存,影响了资金使用的整体效益。

(三) 部分大中型水利项目投资控制不严。大中型水利项目建设周期长,不可预见因素多,由于建设期物价上涨、政策性调整等原因,部分大中型水利工程实际投资超概算。

(四) “重建轻管”现象仍然存在。有的水利项目特别是点多面广的农村水利项目,建后管理维护不到位,有的设施存在淤积损毁、功能减退等现象。

(五) 部分资金使用违规违纪。一些干部违规违纪插手工程项目建设,一些项目资金被挤占、挪用、套取。

产生上述问题的主要原因:

一是政府与市场的关系没有完全理顺。运用市场机制管水、用水、节水、护水的制度尚不健全,政府与市场“两只手”协同发力、有机结合的机制尚不完善。

二是中央与地方水利支出责任不明晰。一些流域骨干工程等重大项目,中央投资比例偏低;一些中小型建设项目中央承担了较多的支出责任。

三是规划管理统筹协调不够。相关行业涉及水利建设的各类规划很多,既有全国性的综合规划,又有流域性和区域性的规划,还有很多专项规划,内容划分过细,缺乏统筹协调,项目和内容存在交叉重复。

四是绩效管理制度有待完善。绩效管理理念尚未牢固树立,制度不够健全,评价体系、方法、手段有待改进。绩效管理覆盖面有待进一步扩大,绩效评价结果运用也不够充分。

五是部分水利领域改革比较滞后。小型水利工程管理体制改革滞后,产权不明晰,管护主体、责任、经费落实难等问题仍未得到有效解决。农业水价综合改革推进缓慢,市场机制难以有效发挥作用。

四、下一步工作打算

治水对中华民族至关重要。我们将积极贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神,认真落实国家治水方略和全国人大有关决议要求,切实转变职能,全面深化改革,努力破除水利建设发展面临的体制机制障碍,着力构建水利发展财政保障长效机制。

(一) 理顺政府与市场的关系。随着改革深入推进,社会资本的重要性将日益显现,政府投资应更多起到“四两拨千斤”的作用。要在继续坚持政府主导办水利的同时,加快建立政府和市场有机结合的机制,更加充分地发挥市场机制的作用。一是加快政府职能转变。科学合理地确定政府在水利改革发展中的事务边界,减少对微观事务的行政干预。进一步规范各部门在水利资金和项目管理中所承担的职责、审批权限、审批环节和程序,明晰部门责任,加强统筹协调,提高财政水利资金的分配管理效率。二是更大程度更广范围发挥市场机制作用。在落实政府投入责任的同时,加快建立健全多主体、多渠道、多形式的投融资机制。进一步推动金融资本对水利建设的投入。研究制定吸引社会资本投入的政策措施,解决社会资本“进不来”和“不愿进”的问题,调动社会资本参与水利项目建设和管理的积极性。创新水利公共服务提供方式,引入竞争机制,逐步推行水利工程建设管理、运行管理、维修养护、技术服务等公共服务向社会力量购买。

积极培育水利公共服务市场，健全市场监管机制。

(二) 研究界定中央与地方的支出责任。在研究明晰中央事权、地方事权、中央与地方共同事权的基础上，进一步明确中央与地方各自承担，以及共同承担的支出责任。

(三) 完善财政水利资金预算管理机制。一是优化转移支付体系。清理、整合、规范水利专项转移支付，建立专项转移支付定期评估和退出机制。加大一般公共预算与政府性基金预算的统筹力度，逐步将符合条件的政府性基金列入一般公共预算。二是改进预算管理和控制。将水利资金预算纳入中期财政规划管理。推动编制水利发展三年滚动规划，加强水利重大改革、重要政策、重大项目与中期财政规划的衔接。三是加强财政水利资金绩效管理。强化支出责任和效率意识，健全预算绩效管理制度和机制，全面推进预算绩效管理工作。将绩效评价重点由项目支出拓展到政策、制度、管理等方面，加强绩效评价结果应用，将评价结果作为调整财政水利资金支出结构、完善政策和安排预算的重要依据。

(四) 优化财政水利资金支出结构。一是大力支持重大水利工程建设。抓大补小，调整优化水利投资结构，集中力量支持国务院确定的 172 项节水供水重大水利工程建设。二是大力支持民生水利建设。全面落实农村饮水安全工程“十二五”规划，确保明年完成建设任务。加强农田水利和重大水利工程终端配套设施建设，既保证水利骨干体系的建成，又打通“最后一公里”，让水利建设真正惠及民生。三是大力支持生态文明建设。支持建立健全最严格水资源管理制度、跨区域水资源保护制度、水土流失综合治理体系。

健全水生态文明制度体系，促进和保障水生态系统保护与修复，实现人水和谐。四是稳步推进地下水超采综合治理。将在总结评估河北省地下水超采综合治理试点成效和经验的基础上，进一步加大综合治理投入力度，支持巩固试点成果，适当扩大治理范围。

(五) 支持加快水利重点领域改革。一是加快完善农田水利建设和管护机制。因地制宜探索不同类型农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制的有效途径，实现农田水利设施“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”。二是加快推进农业水价改革。进一步开拓思路，把农业水价改革作为农业节水的重要突破口，落实节水优先方针，坚持供给与需求统筹考虑，从加强用水需求管理、推动农业种植结构调整和提高农技水平等方面，统筹做好农业水价综合改革各项工作。三是加快建立生态补偿机制。完善水土保持等生态补偿制度，建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。四是支持推动建立水权制度。加快研究水资源资产产权制度和管理体制改革，明确水权归属，培育水权交易市场，健全水资源节约使用制度，充分发挥市场机制在水资源配置和节约使用中的决定性作用。

(六) 改进和加强财政水利资金监管。一是进一步健全制度体系。认真贯彻党的十八届四中全会精神，全面深入推进依法行政、依法理财。加快制度建设，真正形成依靠制度管钱管事的理念和机制。二是进一步改进资金分配和项目管理。进一步规范流程，加强对权力的约束，减少自由裁量权。加快完善事权与支出责任相适应的水利投入机制，对由地方管理更为方便有效的事项，将责任、权力、资金一律下放地方管理，中

央部门加强行业指导和监督职责。强化资金统筹整合，提升资金使用效益。三是大力推行信息公开。全面推行水利资金预算信息公开制度，建立健全水利建设项目特别是基层项目信息公开制度和机制，增强财政水利资金和项目的透明度。四是强化监督检查。建立健全水利资金分配使用的风险防控机制，加强对重点风险环节和领域的监控。强化审计监督、财政监督和水利稽察，进一步发挥社会监督的作用。加大对重点区域和重点

项目的检查力度，加强对基层资金使用情况的监管，突出解决好挤占、挪用、套取资金等问题。

长期以来，各位领导和委员高度重视、大力支持财政水利资金管理工作，不断加强立法和实施监督，有力推动了水利事业发展。我们将按照全国人大常委会的审议意见，进一步改进工作，努力为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出积极贡献！

全国人民代表大会常务委员会执法检查组

关于检查《中华人民共和国旅游法》

实施情况的报告

——2014年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会副委员长 张 平

全国人民代表大会常务委员会：

旅游法是本届全国人大常委会审议通过的第一部法律，自2013年10月1日起施行。全国人大常委会高度重视旅游法实施工作，在实施一周年之际，组织开展执法检查。张德江委员长专门作出重要批示，“近年来，我国旅游业发展迅猛，潜力巨大。旅游法的颁布实施，非常及时，而且意义深远。旅游法是规范旅游市场秩序，维护旅游者合法权益，调动经营者积极性，提升文明旅游水平，促进旅游业持续健康发展的重要法律。要通过执法检查，督促旅游法的有效实施，使我国的旅游业不但有法可依，而且要做到有法必依。”为做好这次检查，今年7月，全国人大财经委员会组成调研组赴湖北、新疆开展了前期调研，研究提出了执法检查方案，明确了检查重点。8月22日，执法检查组召开第一次全体会议，听取了国家旅游局、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国家工商行政管理总局等11个部门的汇报。9月，检查组分3个小组，分别由严隽琪、吉炳轩副委员长和我带队，数十位全国人大常委会委员、财经委员会委员和全国人大代表参加，赴陕西、浙江、海南、宁夏、四

川5省（区）检查，听取了当地政府、旅游及相关部门的汇报，召开座谈会了解旅行社、景区、交通、餐饮、购物等旅游经营者的意见，实地查看旅游基础设施和公共服务的情况，广泛听取了导游和旅游者的反映。检查组严格按照中央八项规定的要求，轻车简从，深入基层、深入群众、深入实际，综合运用多种检查手段，创新执法检查方式，在陕西、浙江等地采取不打招呼、不通知、不事先安排等方式进行随机抽查、突击检查和暗查暗访，对旅游市场秩序和公共服务进行针对性检查，对媒体曝光的“西安19人赴泰国旅游拒绝强迫消费被扔郊外事件”的处理情况及时进行督查。此外，检查组委托北京、吉林、安徽、福建、河南、湖南、广西、甘肃等8个省（区、市）人大常委会对当地旅游法实施情况开展了检查。11月25日，检查组召开第二次全体会议，研究形成了执法检查报告。

下面，我受检查组委托，报告有关情况。

一、实施情况

随着我国经济社会全面发展，旅游已成为城

乡居民生活消费的重要内容，旅游法的及时出台为政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游和保护合法权益提供了法律保障。旅游法颁布实施以来，各级党委、人大、政府高度重视，旅游及相关部门认真组织实施，旅游经营者及从业人员努力贯彻落实，做了大量工作。

(一) 认真开展旅游法宣传培训。旅游法颁布后，国务院召开电视电话会议，对贯彻落实旅游法进行全面部署。国家旅游局在全行业组织旅游法学习培训和宣传。各地政府及其旅游部门通过专题会、宣讲团等多种形式组织动员，重点开展旅游执法人员、企业经营管理人员和导游、领队等从业人员的培训，采用报纸、电视、网络等灵活多样的方式开展宣传，营造政府部门带头学、旅游行业反复学、旅游者积极学的良好氛围。安徽、甘肃制订了学习贯彻旅游法的实施方案，对市、县旅游部门进行统一部署，向社会各界全方位宣传，实现普法全覆盖。浙江依托网络、微博、微信等新媒体，开辟专栏，组织知识竞答，增强普法效果。

(二) 建立健全旅游管理体制机制。按照旅游法的要求，各级政府着力加强旅游业的综合统筹，建立健全综合协调、联合执法、投诉统一受理、旅游安全综合管理等工作机制。国务院建立了由 28 个部门组成的旅游工作部际联席会议制度。海南、北京、云南、广西、江西、西藏等省（区、市）先后成立了旅游发展委员会，在综合执法、协调管理体制方面先行一步，取得了积极效果。杭州等重点旅游城市的旅游综合协调机制进一步完善。四川、安徽等省（区、市）加强了旅游综合执法队伍建设，形成了各部门齐抓共管的旅游市场监管格局。宁夏、海南等 10 多个省（区、市）建立健全旅游安全综合管理机制，完

善有关职能。各地普遍设立了旅游投诉受理电话，多数省（区、市）建立了投诉受理和分办、转办、查办、督办的工作机制，一些地方积极探索建立旅游纠纷的调解和诉讼对接机制。西安市临潼区围绕实现全域旅游，形成了政府统筹下各部门共促旅游业发展、合力规范旅游市场秩序的“临潼经验”。

(三) 持续加大旅游市场执法力度。旅游及工商、交通、国土、价格等相关部门依法对旅游市场反映突出的“零负团费”、强迫消费、虚假广告、违规“一日游”、旅游违法用地等问题开展综合整治，对涉嫌无证经营旅行社业务的网络经营者、低于成本报价的旅行社进行约谈，遏制旅游违法违规现象。旅游法实施以来，各级旅游部门共开展旅游市场检查 1.5 万余次，检查旅游企业约 6 万家，检查导游约 4 万人次，对违反旅游法相关规定的旅游经营者和从业人员进行了处罚。北京以整治知名景区周边一公里范围为重点，严厉打击黑车、无证导游、假站牌、违规散发广告等违法行为。湖南加强相关部门协调配合，围绕旅游市场中突出问题开展执法检查。海南建立了旅游电子行程监控系统，对游览行程、导游委派、旅游用车、旅游购物、餐饮安排等团队运营活动实施全程动态化监管，探索利用现代技术手段规范市场行为。

(四) 注重旅游资源保护和可持续利用。各地普遍将旅游规划纳入国民经济和社会发展规划，加强旅游规划与相关规划的协调衔接，有效保护和合理利用旅游资源，防范过度开发，维护资源的区域整体性、文化代表性和地域特殊性。吉林针对重点旅游景区编制一系列专项规划，保障旅游资源的有效保护和合理利用。宁夏要求旅游资源开发必须委托专业机构进行可行性评估，

符合法律法规对资源、生态保护和文物管理的规定。同时，各地积极探索景区承载力控制等管理制度，有效疏导游客，避免景区超载对生态环境和景观环境的破坏。四川出台了游客高峰时段旅游景区应对标准，加强景区流量监测，及时发布A级景区最大承载量和即时景区游客数量，提升高峰时段应急处置能力。

（五）加快完善旅游公共服务体系。各地围绕旅游配套基础设施、交通网络等重点，加大资金投入，完善旅游集散中心、咨询服务中心、停车场、自驾车营地、旅游指示标识等旅游基础设施建设，增开航线和客运班列班车等，改善旅游通达性和便利性。同时，各地积极建立和完善旅游公共信息平台，即时提供交通、气象、住宿、餐饮、安全警示等旅游信息，为旅游者提供智能化、即时化、多元化的旅游信息服务。广西今年新建和改建旅游咨询服务中心83个，免费A级景区增加26个。福建在全省启动14个旅游集散中心项目建设，新建通往143个景区的交通指示标识。四川、河南积极推动智慧旅游公共服务体系建设，着力推进试点工作，健全景区信息管理系统。

执法检查情况表明，旅游法颁布实施十分及时，开局良好，取得了初步成效。一是旅游市场秩序有所好转。旅游经营者和旅游者的法律意识增强，无序低价竞争等市场顽疾得到一定程度的遏制。据国家旅游局资料，今年以来有关“零负团费”、欺客宰客的投诉和恶性事件有所减少，长假期间投诉电话数量明显减少。二是旅游服务水平有所提升。景区、游览区、旅游住宿接待能力提升，交通条件进一步改善，各项旅游服务质量逐步提高。在线旅游、团购旅游快速发展，为旅游者提供了多样化的选择。旅游信息服务体系

日趋健全，旅游者出行更加便利。三是旅游市场规模有所扩大。随着经济发展、人民群众生活水平提高和旅游环境不断改善，旅游市场保持了旺盛的增长势头，对经济发展的贡献日益提升。统计结果显示，今年前三季度国内旅游27.29亿人次，同比增长10.8%；出境旅游8544万人次，同比增长16.7%；旅游总收入2.46万亿元，同比增长14.9%。四是旅游产业有所发展。旅游产品日益丰富，红色旅游、乡村旅游、森林旅游、文化旅游、体育旅游、邮轮旅游等新产品不断涌现。旅游业市场化改革加快推进，社会资本进入旅游领域的积极性进一步提高，产业转型升级步伐加快，旅游业和其他相关产业协调发展的主动性增强，与城市建设、新农村建设、区域经济发展实现更为有机的融合。

二、主要问题

旅游法实施一年多来，取得了初步成效，从检查情况看还存在差距，主要表现在以下几个方面：

（一）配套法规制度建设还没及时跟上。旅游法规定的旅游规划执行评估、景区开放、景区流量控制、安全风险提示、高风险旅游项目等关键性制度，尚未制定配套法规规章。《旅行社条例》、《导游人员管理条例》等现行法规规章的一些内容与旅游法规定不一致，尚未及时修改。全国31个省（区、市）的旅游条例，虽然多数制定了修改工作计划，但只有云南、海南两省完成修订。各地尚未按照旅游法的规定，制定城镇和乡村居民利用自有住宅从事旅游经营的管理办法。配套法规制度建设的滞后，在一定程度上导致市场主体对旅游法的理解不到位、执行存在偏差，影响了旅游法的有效实施。

(二) 旅游综合协调体制机制运行还不到位。建立健全综合协调机制是各地贯彻实施旅游法的一个难点。目前, 尽管多数省区市建立了旅游综合协调机制, 为旅游法的贯彻实施打下了基础, 但从机制运作情况看, 不少还属于临时性、突击性, 在职能定位、决策力度等方面还有差距。各地旅游联合执法多数还没有形成规范化、常态化、制度化的运行模式, 相关部门之间责任不够清晰, 有的甚至各取所需, 难以形成合力。有些地方还没有统一的旅游投诉受理渠道和投诉电话, 旅游者投诉仍不便利。

(三) 旅游市场秩序中的突出问题还没有根本好转。一些不法人员从事旅游经营, 欺行霸市、非法经营、垄断市场等在一些地方时有发生, “黑社”、“黑导”、“黑车”问题依然存在, 尤其是在违法“一日游”中更为突出; 一些旅游经营者规避旅游法规定, 将购物场所改头换面为景区等, 采取变通手段和隐蔽方式, 欺骗或变相强迫消费; 一些不法商家甚至采用价格欺诈、商业贿赂等违法手段从事旅游经营, 致使“零负团费”、欺客宰客等利益链条难以打破, 未能得到根治; 在一些边境地区, 通过旅游渠道从事走私、贩毒、赌博和涉黄等违法行为依然存在。

检查中发现, 一些地方过分依赖“门票经济”, 门票价格偏高; 一些景区通过增加另行付费项目、捆绑销售等方式变相涨价, 部分景区门票频繁调价, 越调越高, 门票支出在旅游消费中占比过高, 引起群众不满。一些利用公共资源建设的游览场所价格形成机制不合理, 没有很好地体现公益性。

此外, 不少导游反映, 目前大量导游未能与旅行社签订劳动合同, “买团卖团”、不依法足额支付导游报酬的情形仍较普遍, 回扣仍是部分导

游的主要收入来源, 导游合理的薪酬机制仍未形成, 与“零负团费”形成恶性循环。

(四) 旅游资源保护与开发利用的矛盾还比较突出。在旅游资源的利用中重开发轻保护、重经济效益轻环境效益的倾向依然存在; 一些地方在旅游资源开发利用时缺乏统筹规划, 或者有规划不落实, 违法用地、过度开发、重复开发的现象仍不同程度存在。有些地方和企业开发利用旅游资源时没有处理好与当地居民的利益关系, 居民、旅游者和经营者权益之间存在矛盾。一些景区没有协调好与文物保护、宗教活动等方面关系, 个别地方甚至违法擅自拆建、改建文物古迹和历史文化古街等保护性建筑。在旅游者集中出行期, 不少传统知名景区客流超载问题比较突出, 增加了旅游安全风险, 加大了资源保护的壓力。

(五) 旅游公共服务的能力和水平还有待提高。旅游交通、景区停车场、厕所等基础设施的总量不足、管理不力、使用不便, 难以满足旅游爆发式增长的需要。旅游信息获取不便, 咨询服务网点不够, 政府信息和市场信息结合不足, 线上线下咨询服务未能有效结合, 大交通和小交通衔接不畅。城市及周边旅游的交通、信息等设施和服务还不完善, 旅游者参加“一日游”活动不便利, 为违法“一日游”留下了可乘之机。旅游公共服务的资金投入普遍没有制度化, 部门合作、信息共享的工作格局还未充分形成, 改善旅游大环境还要作更大的努力。

三、意见和建议

党的十八届四中全会对全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出了全面部署, 这也对旅游法的贯彻实施提出了新的更高要求。法律的

生命力在于实施，法律的权威也在于实施。根据旅游法执法检查情况，检查组建议：

（一）进一步加大旅游法普法宣传力度。普法宣传是法律实施的基础和前提。一年来旅游法宣传普及工作所取得的成绩仍是初步的，不宜估计过高。要把旅游法的宣传普及作为法律实施的长期性基础性工作，形成全社会学法、用法、守法的法治氛围。要落实“谁执法谁普法”的普法责任制，在抓好政府及旅游主管部门学习的同时，进一步加大相关部门法律宣传学习的力度。要加强对旅游经营者及其从业人员的普法培训，使其准确理解法律精神和要求。要加强旅游法宣传的广泛性，充分发挥新闻媒体在旅游法普法中的作用，提高普法实效，引导广大旅游者自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，理性消费，文明旅游。

（二）加快完善旅游法配套法规制度。旅游法对旅游发展各方面都作了明确规定，有的规定还比较原则，配套制度的完善十分重要。要加快修订《旅行社条例》、《导游人员管理条例》等行政法规，抓紧制定高风险旅游项目、安全风险提示、景区开放、景区流量控制、旅游规划制定和评估等方面的法规规章。各地要根据旅游资源禀赋条件、旅游市场发育程度等，因地制宜，加快修改各地旅游条例，制定乡村旅游管理办法。各级政府及有关部门要积极探索，进一步加强旅游市场规范、旅游公共服务等方面的配套制度建设。随着网络旅游、团购游、自驾游、自助游等迅速发展，在经营主体资质、经营方式、旅游安全等方面也出现了一些新问题，建议有关部门加快研究解决旅游产业的新变化、新业态带来的新问题，为旅游法实施创造更好法治环境。

（三）进一步加强政府统筹和部门协调。旅

游业产业链条长，涉及部门多，市场主体利益诉求复杂。要树立大旅游的发展理念，切实完善各级政府的旅游综合协调机制职能，统筹协调解决旅游发展和管理中的重大问题。要发挥好各类旅游执法、投诉受理和旅游安全等工作机制的作用，调动各职能部门积极性，共享工作信息，互相支持配合，形成合力促发展。要进一步加强基层旅游投诉统一受理机构建设，切实维护旅游者合法权益。要妥善处理好旅游资源保护与开发利用的关系，处理好当地居民、经营者等各方关系，处理好景区开放与文物保护、宗教活动等方面关系。要充分体现风景名胜国家所有的公共属性，加强对景区门票收入的监管，对公益性景区、政府投资建设景区等实行收支两条线管理，完善门票价格机制，遏制乱涨价行为。

（四）进一步加强旅游市场综合整治和综合执法。旅游市场上反映的突出问题由来已久、成因多重，解决这些问题涉及多个部门，必须加强综合执法、综合治理。要注重标本兼治，多措并举，明确各相关部门责任，强化综合执法，使其常态化、机制化。公安、工商、价格、交通、质检、旅游等部门要重点查处欺行霸市、垄断市场、非法经营、欺客宰客、强迫消费等违法行为；国土、环保、住建、文化、林业、文物、宗教、旅游等部门要重点解决违法用地、破坏资源、过度开发等违法行为。要坚决清除旅游市场的“害群之马”，不搞“下不为例”，构建文明诚信的市场环境和产业发展环境。要进一步加强导游权益保障，确保旅行社聘用必要的导游并建立规范的劳动合同关系，完善导游薪酬机制；要加强导游自律管理，严格规范导游执业行为，提升导游服务质量，杜绝强迫消费等损害旅游者权益的现象；要加强对旅行社及导游、领队的管理，

规范出入境旅游经营活动，维护旅游者合法权益，促进文明旅游。

（五）加快完善旅游公共服务的薄弱环节。旅游业已经进入了大众化发展的新阶段，网络旅游快速兴起，旅游者出游方式从传统的参团游越来越多地向家庭或个人自助游、半自助游转变，这对旅游公共服务建设提出了更高的要求。要进一步完善旅游公共服务信息平台，合理布局旅游咨询、服务网点，及时向旅游者发布气象、安全、景区流量等必要信息。要加大资金投入，加强公益性景区、旅游客运交通、停车场、景区公

路等基础设施建设，缓解旅游资源保护压力，提高旅游者出游的舒适度和便利性。

当前，我国旅游业正处于黄金发展期，在稳增长、转方式、调结构、促就业、惠民生等方面发挥着越来越重要的作用。旅游法是旅游市场秩序的规范法，是旅游者和旅游经营者权益的保护法，是旅游业健康发展的促进法。各级政府、各相关部门要深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步加大旅游法的宣传普及和贯彻实施力度，依法治旅，依法兴旅，推进旅游市场改革开放，促进旅游业持续健康发展。

全国人民代表大会民族委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

2014年3月，第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付民族委员会审议的议案1件，即宁夏代表团提出的“关于修改民族区域自治法的议案”（第55号）。该议案提出，民族区域自治法自2001年修订距今已经13年，我国经济社会形势发生了许多变化，有些条文已经不适应现实发展的需要，建议对民族区域自治法做出新的修订。

民族委员会对这件议案进行了认真研究和办理。4月份将议案印发给全体委员；6月22日的民族委员会第七次全体会议对该议案进行了认真讨论。民族委员会办事机构还与宁夏人大相关部门进行沟通，听取他们对议案办理工作的意见建议。10月26日，全国人大民族委员会举行第八次会议，对此议案进行审议，提出了审议意见。现将审议结果报告如下：

民族委员会认为，1984年制定的民族区域自治法是关于我国民族区域自治制度的基本法律。2001年根据建立社会主义市场经济体制的新形势对该法进行了修改。这部法律在保障民族自治地方的自治权利，促进民族自治地方的改革、发展和稳定，维护国家的统一安全，巩固和

发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系方面发挥了重要作用。

同时，民族区域自治法的贯彻实施也存在一些问题。主要是一些规定贯彻实施不到位，如民族地区多年来反应强烈的关于财政转移支付、配套资金减免、环境保护和生态补偿等规定贯彻落实不到位；已制定的配套法规普遍存在条款过于原则、操作性不强等问题；对民族区域自治法实施情况的监督检查需要进一步加强，监督常态化机制尚待建立等。这些问题的存在与自治法本身的规定有关，如法律中有的没有明确规定，有的规定比较原则，有的已经不太适应形势发展的需要等，所以宁夏代表团提出修法的意见是合理的。

但是，考虑到国家目前陆续出台了一系列规范性文件、政策措施扶持民族地区发展。例如全面实施了西部大开发政策、扶持人口较少民族发展政策、兴边富民、扶贫、包括援藏援疆在内的对口支援等政策，国务院针对促进民族八省区经济社会发展分别出台了专门性文件等。这些举措对于实现民族地区的繁荣发展、完善民族区域自治制度具有重大意义，也为今后修改和完善民族区域自治法创造了条件。由于这些规划和政策措

施正在贯彻实施中，还需要在实践中总结经验、不断完善，经过一段实施成熟之后再上升为法律，包括进入民族区域自治法。

党的十八届三中全会作出了进一步全面深化改革的决定，我国的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革正在不断推进，民族区域自治法实施的社会环境和政策环境也会有所变化。特别是中央最近召开的民族工作会议，对进一步做好民族工作指明了方向，并对坚持和完善民族区域自治制度提出新的要求。党的十八届四中全会对依法治国提出了总体要求和部署。民族区域自治的法治建设，包括民族区域自治法的修改等工作也需要在贯彻落实中央这两次重要会议精神中按照中央的统一部署来进行。

综上所述，民族委员会认为，按照中央民族工作会议精神和习近平总书记关于“加强对规范和完善民族区域自治相关法规和制度的研究”的要求，首先应认真总结和分析民族区域自治法实施的经验和问题，加强对修改和完善民族区域自治法问题的深入调查研究。同时要针对民族区域自治法贯彻实施中存在的问题进一步加大监督和实施力度，使相关规定得到切实落实。在此基础上，统筹考虑，适当时候再将修改民族区域自治法列入立法议程。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会民族委员会

2014年12月26日

全国人民代表大会法律委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案共160件，涉及47个立法项目。其中，建议制定法律的议案38件，涉及20个立法项目；建议修改法律的议案119件，涉及25个立法项目；建议进行立法解释的议案3件，涉及2个立法项目。

法律委员会、法制工作委员会高度重视代表议案办理工作，把议案办理与立法工作紧密结合，在研究制定年度立法工作计划、统一审议和修改法律案等工作中，对代表议案提出的建议逐一认真研究，积极吸收采纳。将议案办理工作机制建设作为基础性工作来抓，总结实践经验，修改《议案办理工作手册》，进一步完善办理流程，对办理工作作出细致安排。在议案办理过程中，充分尊重代表的主体地位，支持代表依法执行职务，改变以往“重书面答复、轻沟通交流”的做法，切实加强与代表的沟通联络，要求办理的所有议案必须先与代表主动进行沟通，听取意见，商议办理方案，反馈办理情况。积极创新议案办理方式，通过主动邀请提出相关议案的部分代表参加刑法修正案（九）座谈会，参加环境保护法、行政诉讼法等法律通过前评估会等多种形

式，直接倾听代表的意见建议。

法律委员会对160件议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、22件议案涉及的5个立法项目，已由全国人大常委会审议通过

1. 关于修改军事设施保护法的议案1件

关于修改军事设施保护法的决定已于2014年6月27日由十二届全国人大常委会第九次会议表决通过。议案提出的主要建议，如县级以上地方人民政府编制有关规划、安排建设项目应当兼顾军事设施保护的需要，并征求有关军事机关的意见等，在修改决定中已作出相应规定。

2. 关于修改环境保护法的议案7件

环境保护法修订草案已于2014年4月24日由十二届全国人大常委会第八次会议表决通过。议案提出的主要建议，如专章规定“环境信息公开与公众参与”、建立健全生态保护补偿制度、进一步完善环境公益诉讼制度等，在修订后的环境保护法中已作出相应规定。

3. 关于修改预算法的议案6件

关于修改预算法的决定已于2014年8月31日由十二届全国人大常委会第十次会议表决通过。议案提出的大部分建议，如删除各级人大应

当对预算草案中支出挂钩进行审查的规定，明确全口径预算体系，完善预算公开的规定，对地方政府债务进行了规范，严格限制财政专户的开设范围，加强人大预算审查和监督，强化对违法行为的问责等，在修改决定中已作出相应规定。

4. 关于修改安全生产法的议案 2 件

关于修改安全生产法的决定已于 2014 年 8 月 31 日由十二届全国人大常委会第十次会议表决通过。议案提出的增加安全生产标准化工作内容、明确事故隐患排查治理工作规定、抓好乡镇安全监管等建议，在修改决定中已作出相应规定。

5. 关于修改行政诉讼法的议案 6 件

关于修改行政诉讼法的决定已于 2014 年 11 月 1 日由十二届全国人大常委会第十一次会议表决通过。议案提出的扩大行政诉讼受案范围、延长起诉期限、设立行政诉讼调解制度、明确行使公共管理职能社会组织的行政行为的可诉性等建议，在修改决定中已作出相应规定。

二、58 件议案涉及的 4 个立法项目，已提请全国人大常委会审议

6. 关于修改立法法的议案 3 件

立法法修正案草案已由十二届全国人大常委会第十次会议进行了初次审议。对于议案提出的进一步明确代表大会和常委会的立法权限，规范授权立法，明确地方性法规的效力高于部门规章，完善立法听证制度等建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在立法法修正案草案审议修改过程中统筹考虑。

7. 关于制定资产评估法的议案 1 件

资产评估法草案已由十一届全国人大常委会第二十五次会议、十二届全国人大常委会第四次会议分别进行了初次审议和二次审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面作进一步研究。

8. 关于制定反恐主义法的议案 2 件

反恐主义法草案已由十二届全国人大常委会第十一次会议进行了初次审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在反恐主义法草案的审议修改工作中会同有关方面作进一步研究。

9. 关于修改刑法的议案 52 件

刑法修正案（九）草案已由十二届全国人大常委会第十一次会议进行了初次审议。议案提出的主要建议，如完善打击网络犯罪的规定，修改收买被拐卖妇女儿童罪、虐待罪、贪污罪、行贿罪的规定等，法律委员会、法制工作委员会将在刑法修正案（九）草案审议修改工作中会同有关方面作进一步研究。此外，对于议案提出的修改或者取消虚报注册资本罪、虚假出资罪、抽逃出资罪的建议，十二届全国人大常委会第八次会议通过的关于刑法的法律解释，对这三项罪名的规定如何适用已经作出解释。

三、26 件议案涉及的 7 个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划或者年度立法工作计划，正在起草或者研究修改

10. 关于修改行政复议法的议案 5 件

修改行政复议法已列入本届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2014 年立法工作计划。目前，国务院法制办正在抓紧研究起草行政复议法修订草案。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同国务院法制办和有关部门进行认真研究。

11. 关于制定行政程序法的议案 1 件

行政程序方面的立法已列入本届全国人大常委会立法规划。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中会同有关方面认真研究。

12. 关于修改土地管理法的议案 9 件

修改土地管理法已列入本届全国人大常委会

立法规划。目前，有关方面正根据党的十八大和十八届三中、四中全会对土地征收及农村土地相关制度等提出的一系列改革任务和举措，积极研究土地管理法修改的内容、方式、立法条件和时机。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在相关工作中认真研究。

13. 关于制定航空法的议案 1 件

航空方面的立法已列入本届全国人大常委会立法规划。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

14. 关于网络方面立法的议案 8 件

网络安全方面的立法已列入本届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2014 年立法工作计划。法制工作委员会正会同有关方面，对网络安全立法的基本思路、主要问题等进行论证，抓紧研究起草工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在相关工作中认真研究。

15. 关于修改公益事业捐赠法的议案 1 件

公益事业捐赠法与慈善事业法有着紧密联系，议案中所提的建议，多属于慈善事业法调整和规范的内容。制定慈善事业法已列入本届全国人大常委会立法规划，确定由有关专门委员会负责起草。法律委员会、法制工作委员会将与有关专门委员会密切沟通，将公益事业捐赠法的修改与慈善事业法的制定一并统筹研究。

16. 关于落实税收法定原则的议案 1 件

增值税等若干单行税法已列入本届全国人大常委会立法规划。法律委员会、法制工作委员会将按照十八届三中全会决定提出的“落实税收法定原则”，积极做好相关工作。

四、13 件议案涉及的 8 个立法项目，建议列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划

17. 关于修改地方组织法的议案 3 件

对于议案提出的建议，法律委员会、法制工

作委员会将作为研究完善人民代表大会制度的重要参考，认真研究。建议将修改地方组织法列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

18. 关于修改代表法的议案 1 件

对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将作为研究完善人民代表大会制度的重要参考，认真研究。建议将修改代表法列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

19. 20. 21. 22. 23. 24. 关于修改民法通则的议案 1 件、制定民法总则的议案 2 件、修改合同法的议案 1 件、修改担保法的议案 1 件、修改侵权责任法的议案 2 件、修改婚姻法的议案 2 件

对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将按照十八届四中全会决定提出的“编纂民法典”的要求，积极开展相关民事立法工作。建议将启动民法典编纂研究论证工作列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

五、41 件议案涉及的 23 个立法项目虽未列入本届全国人大常委会立法规划，但经研究，有的可待条件成熟时列入年度立法工作计划，有的可纳入相关法律法规的起草或者修改工作中统筹考虑

25. 关于修改监督法的议案 1 件

26. 关于修改全国人民代表大会组织法的议案 1 件

27. 关于制定节假日法的议案 1 件

28. 关于制定公祭法的议案 1 件

29. 关于制定听证法的议案 1 件

30. 关于制定个人信息保护法的议案 4 件

31. 关于修改民事诉讼法的议案 5 件

32. 关于修改仲裁法的议案 3 件

33. 关于完善举证责任倒置立法的议案 1 件

34. 关于制定信息法的议案 1 件

35. 关于制定行政征收征用法的议案 1 件

36. 关于制定政府信息公开法的议案 1 件

37. 关于制定军民融合促进法的议案 1 件
38. 关于制定军人权益保障法的议案 1 件
39. 关于制定军人优抚安置法的议案 1 件
40. 关于制定信访法的议案 1 件
41. 关于修改行政强制法的议案 1 件
42. 关于制定反腐败法的议案 4 件
43. 关于制定预防职务犯罪法的议案 2 件
44. 关于制定刑事羁押法的议案 1 件
45. 关于修改刑事诉讼法的议案 5 件
46. 关于对监督法进行立法解释的议案 2 件

47. 关于对旅游法第三十五条进行立法解释的议案 1 件

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会法律委员会

2014 年 12 月 26 日

附件：

全国人民代表大会法律委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案共 160 件，涉及 47 个立法项目。其中，建议制定法律的议案 38 件，涉及 20 个立法项目；建议修改法律的议案 119 件，涉及 25 个立法项目；建议进行立法解释的议案 3 件，涉及 2 个立法项目。

一、22 件议案涉及的 5 个立法项目，已由全国人大常委会审议通过

1. 关于修改军事设施保护法的议案 1 件

邓伟等代表提出的第 422 号议案，建议地方政府编制国民经济和社会发展规划、土地和城市规划、建设项目时，应征求有关军事机关的意见；违反军事禁区、管理区的管理规定产生的违法责任，应当明确处罚措施；对涉及军事设施秘

密安全的社会电子技术监控系统特别是拍摄监控应有限制性规定。关于修改军事设施保护法的决定已于 2014 年 6 月 27 日由第十二届全国人大常委会第九次会议表决通过。代表们提出的主要建议，在修改决定中已作出相应规定。

2. 关于修改环境保护法的议案 7 件

贾伟平等代表提出的第 1 号、孙健等代表提出的第 120 号、胡季强等代表提出的第 172 号、吕忠梅等代表提出的第 206 号、孙菁等代表提出的第 353 号、王利平等代表提出的第 412 号、郝萍等代表提出的第 449 号议案，建议增加环境与健康保护的相关制度；明确各级政府的环境保护责任；建立生态补偿机制；规范环境污染的概念；赋予公民环境权；强化环境理念教育体系；

完善公益诉讼制度；加大法律的执行力度等。环境保护法修订草案已于 2014 年 4 月 24 日由十二届全国人大常委会第八次会议表决通过。议案提出的主要建议，如专章规定“环境信息公开与公众参与”、建立健全生态保护补偿制度、进一步完善环境公益诉讼制度等，在修订后的环境保护法中已作出相应规定。

3. 关于修改预算法的议案 6 件

白红战等代表提出的第 41 号、姜健等代表提出的第 126 号、王学东等代表提出的第 175 号、程并强等代表提出的第 231 号、赵冬苓等代表提出的第 356 号、杨伟程等代表提出的第 357 号议案，建议清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项；加强政府全口径预算管理；完善财政管理体制；完善预算公开制度；调整预算年度起止时间；统一规范预算初步审查机构；对地方政府债务进行规范；细化报送各级人大审批的预算草案；逐步取消财政专户；恢复现行预算法关于国库管理体制的规定；规范预算调整行为；加强对预算的审查和监督；完善法律责任等。关于修改预算法的决定已于 2014 年 8 月 31 日由十二届全国人大常委会第十次会议表决通过。议案提出的大部分建议，在修改决定中已作出相应规定。议案提出的其他一些建议，如财政管理制度、预算年度起始时间、预算审查监督机构等，法律委员会、法制工作委员会建议在今后的改革实践中探索研究，凝聚共识，适时对预算法进行修改和完善。

4. 关于修改安全生产法的议案 2 件

姜健等代表提出的第 124 号、贾春梅等代表提出的第 432 号议案，建议增加安全生产标准化工作内容，明确事故隐患排查治理工作规定，强化生产经营单位主体责任，将职业健康纳入安全生产法范畴，实行工伤保险与责任保险相结合的保险制度，将安全生产纳入信用体系，调整行政

处罚规则，建立健全乡镇安全生产监管组织机构，制定注册安全工程师管理办法，严格取得特种作业操作资格证书的程序和相关法律责任，扩大安全条件论证和安全评价的范围，明确“一岗双责，齐抓共管”的理念等。关于修改安全生产法的决定已于 2014 年 8 月 31 日由十二届全国人大常委会第十次会议审议通过。议案提出的主要建议，在修改决定中已作出相应规定。

5. 关于修改行政诉讼法的议案 6 件

陈云龙等代表提出的第 28 号、戴松灵等代表提出的第 48 号、姜健等代表提出的第 119 号、莫小峰等代表提出的第 346 号、莫小莎等代表提出的第 348 号、买世蕊等代表提出的第 450 号议案，建议在立法目的中增加“解决行政争议”，并将“公民”改为“自然人”；进一步扩大行政诉讼受案范围；完善级别管辖；延长行政诉讼起诉期限；协调好行政诉讼法与行政处罚法、行政复议法、行政许可法等的关系；设立行政诉讼调解制度；修改行政诉讼法关于行政赔偿的规定；明确行使公共管理职能社会组织的行政行为的可诉性；加大法院对行政机关不履行判决、裁定及调解书的处罚力度；设立行政法院；完善行政诉讼的类型，增加公益诉讼、机关诉讼、当事人诉讼；进一步发挥检察机关法律监督功能，增加检察机关对行政诉讼中行政机关违法行为的监督制度；扩大行政诉讼原告资格等。关于修改行政诉讼法的决定已于 2014 年 11 月 1 日由十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过。议案提出的主要建议，在修改决定中已作出相应规定。

二、58 件议案涉及的 4 个立法项目，已提请全国人大常委会审议

6. 关于修改立法法的议案 3 件

胡连松等代表提出的第 8 号、王法亮等代表提出的第 354 号、买世蕊等代表提出的第 453 号议案，建议进一步明确代表大会和常委会的立法

权限；规范授权立法；明确地方性法规的效力高于部门规章；完善立法听证制度等。立法法修正案草案已由十二届全国人大常委会第十次会议进行了初次审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面，在立法法修正案草案审议修改过程中统筹考虑。

7. 关于制定资产评估法的议案 1 件

姜健等代表提出的第 125 号议案，建议通过立法解决资产评估市场不统一、评估机构职责不明确、评估执业人员和评估机构专业素质不高、行业自律观念不足等问题，进一步简政放权，充分发挥行业协会作用，建立评估报告审核机制，规范行业自律管理等。资产评估法草案已由十一届全国人大常委会第二十五次会议、十二届全国人大常委会第四次会议分别进行了初次审议和二次审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面作进一步研究。

8. 关于制定反恐怖主义法的议案 2 件

朱列玉等代表提出的第 25 号、周洪宇等代表提出的第 398 号议案，建议尽快制定专门的反恐怖法，规定立法宗旨、立法原则、概念界定、适用范围、机构人员、责任部门、反恐预防措施、反恐国际合作、反恐宣传教育、法律责任等；将与恐怖活动相关的罪名统一规定在反恐怖法中，并增加规定宣传、散布恐怖思想、恐怖言论罪。反恐怖主义法草案已由十二届全国人大常委会第十一次会议进行了初次审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在反恐怖主义法草案的审议修改工作中会同有关方面作进一步研究。

9. 关于修改刑法的议案 52 件

周振波等代表提出的第 11 号、海南代表团提出的第 16 号、朱列玉等代表提出的第 22 号、赵东花等代表提出的第 23 号、刘昌林等代表提出的第 24 号、陈秀榕等代表提出的第 27 号、马

文芳等代表提出的第 47 号、宁夏代表团提出的第 54 号、阎建国等代表提出的第 58 号、麦庆泉等代表提出的第 63 号、吕华荣等代表提出的第 71 号、郑玉红等代表提出的第 72 号、马须伦等代表提出的第 85 号、李登海等代表提出的第 127 号、朱海燕等代表提出的第 132 号、杨琴等代表提出的第 193 号、杨亚达等代表提出的第 201 号、闫希军等代表提出的第 215 号、王明雯等代表提出的第 233 号、侯一平等代表提出的第 234 号、郑坚江等代表提出的第 245 号、隋熙明等代表提出的第 259 号、韦飞燕等代表提出的第 349 号和第 350 号、王法亮等代表提出的第 351 号、吴秋北等代表提出的第 378 号、香港代表团提出的第 379 号、李秋等代表提出的第 380 号、周光权等代表提出的第 382 号、孙晓山等代表提出的第 383 号、邓辉等代表提出的第 384 号、傅琼华等代表提出的第 385 号、秦希燕等代表提出的第 388 号和第 389 号、谢子龙等代表提出的第 396 号、戴仲川等代表提出的第 407 号、徐安等代表提出的第 415 号、刘玲等代表提出的第 416 号、刘丽等代表提出的第 425 号、张琼等代表提出的第 455 号、张泽群等代表提出的第 456 号、蔡宁等代表提出的第 457 号和贾春梅等代表提出的第 431 号、第 433 号、第 434 号、第 435 号、第 436 号、第 437 号、第 438 号、第 465 号、第 467 号、第 468 号议案，建议修改刑法。议案主要涉及刑法总则、危害公共安全罪、破坏社会主义市场经济秩序罪、侵犯公民人身权利和民主权利罪、侵害财产罪、妨害社会管理秩序罪、贪污贿赂罪等内容。

关于刑法总则。主要建议包括：将有期徒刑的上限提高至二十年；对犯罪分子具有两个以上减轻处罚情节等情形的，可以在法定量刑幅度的下两个量刑幅度内判处刑罚，并将在法定刑以下判处刑罚的核准权下放至高级人民法院；进一步

提高死缓、无期徒刑罪犯的实际执行刑期；严格减刑、假释条件，提高减刑以后实际执行的刑期。

关于危害公共安全罪。主要建议包括：提高危险驾驶罪的刑罚，将严重超限运输、吸毒驾驶的行为规定为犯罪；增设编造、故意传播虚假恐怖信息危害民航飞行安全罪。

关于破坏社会主义市场经济秩序罪。主要建议包括：加大刑法对民营企业的保护力度，将非法经营同类营业罪、签订履行合同失职被骗罪、国有公司、企业、事业单位人员失职罪、滥用职权罪的适用范围扩大至民营企业；提高非国家工作人员受贿罪、挪用资金罪的法定刑；修改或者取消虚报注册资本罪、虚假出资罪、抽逃出资罪的规定，以与公司法的新规定相衔接；提高非法吸收公众存款罪的入罪门槛，以严重扰乱金融秩序、损害公众利益为追诉标准；增设侵犯植物新品种权罪，将未经授权生产、经营保护品种种子的行为纳入刑法规定。

关于侵犯公民人身权利、民主权利罪。主要建议包括：将强制猥亵妇女罪修改为强制猥亵他人罪；将奸淫男童的行为纳入强奸罪的适用范围；将奸淫幼女、猥亵儿童、引诱幼女卖淫、嫖宿幼女等行为统一规定在单设的性侵害未成年人罪中；完善绑架罪的刑罚设置，增加行为人主动释放被绑架人，可以从轻处罚的规定；将拐卖妇女、儿童罪修改为拐卖人口罪；删除刑法第二百四十一条拐卖妇女、儿童罪第六款关于“可以不追究刑事责任”的规定，或者修改为“可以从轻或者减轻处罚”；增加规定虐待被看护人、被照料人的犯罪；增设破坏村民委员会选举的犯罪。

关于侵犯财产罪。主要建议包括：增设背信罪；删除构成拒不支付劳动报酬罪必须具有经政府有关部门责令支付而仍不支付的行政前置条件。

关于妨害社会管理秩序罪。主要建议包括：加大对违法建设行为的惩处力度；删除拒不执行判决裁定罪中“有能力执行而拒不执行，情节严重”的条件，细化该罪法定刑配置；将破坏监管秩序罪的犯罪主体扩大到罪犯、犯罪嫌疑人和被告人；将非医学需要的胎儿性别鉴定和非法妊娠的行为规定为犯罪；加大对组织幼女卖淫行为的处罚力度；完善互联网犯罪立法，加大网络犯罪惩治力度；增设非法河道采砂、非法占用水域等罪名。

关于贪污贿赂罪。主要建议包括：修改贪污受贿犯罪定罪量刑标准，不再规定具体数额标准；修改受贿罪构成要件，将受贿的对象修改为“财产性或者非财产性利益”，取消受贿罪中“为他人谋取利益”的要件；修改行贿罪，删除行贿罪“为谋取不正当利益”的构成要件，统一行贿与受贿的入罪标准，删除行贿后主动交代的可以“免除处罚”的规定。

刑法修正案（九）草案已由十二届全国人大常委会第十一次会议进行了初次审议。议案中提出的主要建议，如完善打击网络犯罪的规定，修改收买被拐卖妇女儿童罪、虐待罪、贪污罪、行贿罪的规定等，都是此次修改重点研究完善的问题。对于议案中提出的其他建议，法律委员会、法制工作委员会将在刑法修正案（九）草案审议修改工作中会同有关方面作进一步研究。此外，对于议案提出的修改或者取消虚报注册资本罪、虚假出资罪、抽逃出资罪的建议，十二届全国人大常委会第八次会议通过的关于刑法的法律解释，对这三项罪名的规定如何适用已经作出解释。

三、26 件议案涉及的 7 个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划或者年度立法工作计划，正在起草或者研究修改

10. 关于修改行政复议法的议案 5 件

符跃兰等代表提出的第 15 号、章联生等代

表提出的第 152 号、史贵禄等代表提出的第 171 号、杨伟程等代表提出的第 358 号、戴仲川等代表提出的第 409 号议案，建议适当扩大行政复议受案范围；设立相对独立、统一的行政复议委员会；确立行政复议前置原则；增加行政复议机关的责任；增加复议审理机制的公开性和透明度，以公开审理为原则、书面审理为例外；增加关于行政复议证据规则的内容；建立行政复议官制度，为专职从事行政复议工作人员提供保障；规定对海关、金融、国税、外汇等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关作出的行政行为不服的，应由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议等。修改行政复议法已列入本届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2014 年立法工作计划。目前，国务院法制办正在抓紧研究起草行政复议法修订草案。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同国务院法制办和有关部门进行认真研究。

11. 关于制定行政程序法的议案 1 件

陈绍泽等代表提出的第 410 号议案，建议加快制定包括规范决策程序的统一行政程序法。行政程序方面的立法已列入本届全国人大常委会立法规划。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中会同有关方面认真研究。

12. 关于修改土地管理法的议案 9 件

姜健等代表提出的第 118 号、章联生等代表提出的第 153 号、林燧等代表提出的第 173 号、黄志明等代表提出的第 176 号、邢克智等代表提出的第 216 号、傅企平等代表提出的第 242 号、秦希燕等代表提出的第 392 号和第 393 号、杨杰等代表提出的第 427 号议案，建议完善征地补偿制度，缩小征地范围，严格征地程序；建立城乡统一的建设用地市场，规范集体经营性建设用地

流转，改革完善宅基地制度；完善用途管制和耕地保护机制；按照体现稳定农村土地承包关系并保持长久不变的原则，修改第十四条“土地承包经营期限为三十年”的规定；明确住宅建设用地使用权期满自动续期后仍有偿使用；对农业生产需要的配套建设用地实行单独审批管理；规范和完善行政执法，加大对土地违法行为的处罚力度；明确县级或县级以上不动产登记机构为集体土地所有权、集体建设用地使用权和国有土地使用权登记造册、核发证书、确权的主体；明确居民住宅与企业土地个人依法拥有所有权，可以自由转让等。修改土地管理法已列入本届全国人大常委会立法规划。目前，有关方面正根据党的十八大和十八届三中、四中全会对土地征收及农村土地相关制度等提出的一系列改革任务和举措，积极研究土地管理法修改的内容、方式、立法条件和时机。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在相关工作中认真研究。

13. 关于制定航空法的议案 1 件

庄可柱等代表提出的第 419 号议案，建议尽快制定《航空法》，从立法层面，明确“低慢小”航空器界定，细化各部门监管责任，加大对违法违规飞行处罚力度，达到有效管控目的。航空方面的立法已经列入本届全国人大常委会立法规划。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

14. 关于网络方面立法的议案 8 件

史贵禄等代表提出的第 198 号、许文有等代表提出的第 199 号、郭启勇等代表提出的第 200 号、侯一平等代表提出的第 232 号、袁敬华等代表提出的第 355 号、陈绍泽等代表提出的第 411 号、范海涛等代表提出的第 452 号、刘卫星等代表提出的第 454 号议案，建议制定网络安全或网络管理方面法律，确立网络安全保护的基本原则，理顺网络管理体制，加强网络运行安全和关

键网络基础设施的安全保护，落实网络实名制，加强对信息内容和公民个人隐私的保护，推进网络行业自律，促进网络安全技术的提升，加强网络安全保护能力建设。网络安全方面的立法已列入本届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2014 年立法工作计划。法制工作委员会正会同有关方面，对网络安全立法的基本思路、主要问题等进行论证，抓紧研究起草工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在相关工作中认真研究。

15. 关于修改公益事业捐赠法的议案 1 件

王翠凤等代表提出第 178 号议案，建议明确公益事业捐赠法的执法主体；鼓励和促进慈善类公益事业组织的发展；增加规定捐赠主体资格认定；细化对公益事业捐赠企业的税收减免政策；明确慈善类公益事业组织公开相关信息，提高公信力；加强对公益性募捐行为的规范和管理；明确地方政府在公益事业捐赠中的统筹协调责任；对新兴民间公益性团体管理作出规定等。公益事业捐赠法与慈善事业法有着紧密联系，议案提出的建议，多属于慈善事业法调整和规范的内容。制定慈善事业法已列入本届全国人大常委会立法规划，确定由有关专门委员会负责起草。法律委员会、法制工作委员会将与有关专门委员会密切沟通，将公益事业捐赠法的修改与慈善事业法的制定一并统筹研究。

16. 关于落实税收法定原则的议案 1 件

赵冬苓等代表提出第 360 号议案，建议推进落实税收法定原则，需要开征新税的，应当通过全国人大及其常委会制定税收法律；对现行的 15 个税收条例，按照“先易后难、稳步推进”的原则制定出上升为法律的路线图、时间表；在将税收条例上升为法律前，不得对其作扩大征税范围、提高税率等增加纳税人负担的修改。增值税法等若干单行税法已列入本届全国人大常委会立法规

划。法律委员会、法制工作委员会将按照十八届三中全会决定提出的“落实税收法定原则”，积极做好相关工作。初步考虑：一是需要开征新税种的，应当通过全国人大及其常委会制定税收法律。二是现行由有关税收暂行条例规范的税种，涉及税制改革的，可在改革过程中先对相关税收暂行条例进行修改，在改革完成后再上升为法律；在具体工作中，可灵活掌握，如有可能，也可直接上升为法律。对于不涉及税制改革的税种，如作修改，直接上升为法律。三是研究拟定将现行税收条例逐步上升为法律的计划安排。

四、13 件议案涉及的 8 个立法项目，建议列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划

17. 关于修改地方组织法的议案 3 件

胡连松等代表提出的第 49 号、孙菁等代表提出的第 359 号、白红战等代表提出的第 458 号议案，建议修改地方组织法，规定自治州、设区的市人大常委会，可以在具备独立行政职能的各类国家批准的开发区设立人大工作机构；赋予地方人民法院和人民检察院提议案权；明确选举有关机关正职负责人以及“一府两院”有关负责人、补选人大常委会组成人员，均采取差额选举方式；将本级人民政府的有关部门也列为质询的对象；明确地方“重大事项”的范围；对人大常委会主任会议负责处理的“重要日常工作”的范围作出规定；明确法院和检察院管理体制及人员任免制度；明确县级人大常委会设立秘书长职位；明确县级以上人民代表大会的会期。法制工作委员会正在研究修改地方组织法的问题。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将作为研究完善人民代表大会制度的重要参考，认真研究。建议将修改地方组织法列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

18. 关于修改代表法的议案 1 件

张东升等代表提出的第 235 号议案，建议在

常委会闭会期间，对代表采取强制措施由委员长会议或者主任会议决定许可，报下一次人大常委会会议备案。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会作为研究完善人民代表大会制度的重要参考，认真研究。建议将修改代表法列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

19. 20. 21. 22. 23. 24. 关于修改民法通则的议案 1 件、制定民法总则的议案 2 件、修改合同法的议案 1 件、修改担保法的议案 1 件、修改侵权责任法的议案 2 件、修改婚姻法的议案 2 件

朱国萍等代表提出的第 10 号议案，建议修改民法通则关于监护制度的规定，建立困境儿童临时庇护制度。孙宪忠等代表提出的第 9 号、杨震等代表提出的第 267 号议案，建议将民法通则修订为民法总则，并在此基础上整合现行民事立法，编纂中国民法典。秦希燕等代表提出的第 390 号议案，建议修改合同法，放宽借款合同关系中的出借人主体资格，对非金融机构企业出借人设置必要的出借条件，限制非金融机构企业出借款项用途，规定非金融机构企业借款利息可参照自然人借款的标准等。孙明等代表提出的第 237 号议案，建议修改担保法第二十九条，对“过错”作出界定，增加规定企业法人不承担保证责任的特定情形，修改企业法人对分支机构承担保证责任的规定等。秦希燕等代表提出的第 391 号、安进等代表提出的第 428 号议案，建议修改侵权责任法，明确财产损失其他方式的计算标准，界定“严重精神损害”的认定标准，增加规定接受劳务方对于提供劳务方造成的他人损害可以向提供劳务方追偿，设置侵害社会公共利益行为发生时的救济机制，加重网络服务经营者信息发布审查义务以加强网络监管等。王明雯等代表提出的第 238 号、郑坚江等代表提出的第 244 号议案，建议修改婚姻法，将结婚年龄修改为“男不得早于二十周岁，女不得早于十八周岁”，

实行免费婚检。九届全国人大常委会第三十一次会议对民法草案进行了初次审议，草案中对民法总则、物权法、合同法、婚姻法、侵权责任法有专编规定，对公民个人信息保护的有关规定有所规定。有些常委会组成人员及有关方面认为，民法涉及面广、内容复杂，如果一并研究修改，历时较长，以分编审议通过为宜。物权法已由十届全国人大第五次会议审议通过。侵权责任法已由十一届全国人大常委会第十二次会议审议通过。法制工作委员会正在对相关法律实施情况进行研究。法律委员会、法制工作委员会将按照十八届四中全会决定提出的“编纂民法典”的要求，积极开展相关民事立法工作，建议将启动民法典编纂研究论证工作列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

五、41 件议案涉及的 23 个立法项目虽未列入本届全国人大常委会立法规划，但经研究，有的可待条件成熟时列入年度立法工作计划，有的可纳入相关法律法规的起草或者修改工作中统筹考虑

25. 关于修改监督法的议案 1 件

陈绍泽等代表提出的第 413 号议案，建议人大常委会听取和审议“一府两院”重大议题办理情况汇报后，进行满意度表决，向社会公布表决结果；明确预算审查批准监督的原则、范围、内容、方式、程序；增加对人大常委会任命人员履职情况进行评议的规定；细化行使质询、特定问题调查和撤职案等监督职权的法定情形；增设法律责任专门章节。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

26. 关于修改全国人民代表大会组织法的议案 1 件

白红战等代表提出的第 451 号议案，建议加强人大预算审查监督，设立经济委员会、预算委员会。对于议案提出的建议，法律委员会、法制

工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

27. 关于制定节假日法的议案 1 件

蔡继明等代表提出的第 397 号议案，建议制定《中华人民共和国节假日法》，确定法定节假日的选择和相关天数。对于是否统一制定法定节假日法，还需要在实践中继续总结经验。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后立法工作中认真研究。

28. 关于制定公祭法的议案 1 件

陈舟等代表提出的第 420 号议案，制定《中华人民共和国公祭法》，规范公祭活动主体的职责、义务、程序、方式。2014 年 2 月十二届全国人大常委会第七次会议通过决定，确定“中国人民抗日战争胜利纪念日”和设立“南京大屠杀死难者国家公祭日”。对于是否统一制定公祭日法，还需要在实践中继续总结经验。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后立法工作中认真研究。

29. 关于制定听证法的议案 1 件

买世蕊等代表提出的第 386 号议案，建议制定听证法，明确听证适用的对象范围，听证组织者资格，听证公众代表产生的办法和程序，建立听证回应和信息公开制度，明确听证结果的效力，设立听证的具体程序。由于听证既涉及到立法程序又涉及行政程序，是单独制定一部法律，还是在相关法律中予以规范，法律委员会、法制工作委员会将在今后立法工作中认真研究。

30. 制定个人信息保护法的议案 4 件

郑杰等代表第 174 号、吕忠梅等代表提出的第 205 号、吴晓灵等代表提出的第 406 号、刘庆峰等代表提出的第 426 号议案，建议制定个人信息保护法，加强个人信息保护，规范政府部门、企事业单位及个人采集、使用、传播个人信息的行为，平衡好保护个人信息与促进信息合理流动的关系。法律委员会、法制工作委员会将在今后

立法工作中统筹考虑。

31. 32. 33. 34. 35. 关于修改民事诉讼法的议案 5 件、修改仲裁法的议案 3 件、完善举证责任倒置立法的议案 1 件、制定信息法的议案 1 件、制定行政征收征用法的议案 1 件

安进等代表提出的第 133 号、尼相·依不拉音等代表提出的第 194 号、郑坚江等代表提出的第 243 号、李秋等代表提出的第 381 号、李朝鲜等代表提出的第 387 号议案，建议修改民事诉讼法，完善民事公益诉讼制度，对管辖异议实行一裁终裁，将公告送达期由 60 日缩短为 30 日，取消法院依职权启动再审程序，修改检察院对当事人检察建议或者抗诉申请的审查期限等。孟凌斌等代表提出的第 141 号、章联生等代表提出的第 151 号、戴仲川等代表提出的第 408 号议案，建议修改仲裁法，对总则内容、仲裁委员会的性质和设立、仲裁协议的形式和效力、仲裁员聘任程序、仲裁程序、涉外仲裁等方面作出修改，以适应仲裁实践的发展和需要。周卫健等代表提出的第 121 号议案，建议完善举证责任倒置立法，将举证责任倒置规范由司法解释上升为法律，规定适用举证责任倒置的一般原则，减少法官自由裁量权的范围等。闫傲霜等代表提出的第 177 号议案，建议制定信息法，作为调整信息关系的基本法，创造信息化发展的良好法制环境。吉炳伟等代表提出的第 57 号议案，建议制定行政征收征用法，正确设定公共利益的标准和判断途径，明确行政征收征用的设定权，制定和完善行政征收征用程序，明确补偿原则和程序，构建征用司法救济机制等。对于议案提出的制定或修改相关法律的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

36. 关于制定政府信息公开法的议案 1 件

仰协等代表提出的第 236 号议案，建议制定政府信息公开法，进一步扩大信息公开主体，对

公开的信息范围作进一步明确，对公众获得政府信息的程序作出详尽规定等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

37. 关于制定军民融合促进法的议案 1 件

张鸣等代表提出的第 421 号议案，建议制定军民融合促进法，明确军民融合的对象和范围，健全军民融合的体制机制，规范重要领域和区域军民融合，明确各类主体的责权利关系。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将认真研究，在条件成熟时列入立法工作计划。

38. 关于制定军人权益保障法的议案 1 件

梁晓婧等代表提出的第 423 号议案，建议制定军人权益保障法，体现军人职业特殊性，强化军人职业认同和荣誉感，构建完善军人权益保障法律体系。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的相关立法工作中认真研究。

39. 关于制定军人优抚安置法的议案 1 件

徐朝光等代表提出的第 424 号议案，建议制定军人优抚安置法，明确优抚安置的对象和内容，明确优抚安置的责任主体和法律责任。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的相关立法工作中认真研究。

40. 关于制定信访法的议案 1 件

蒋忠仆等代表提出的第 312 号议案，建议制定信访法，明确信访工作流程，强化信访的监督和协调职能，健全社会稳定风险评估机制、突发事件处置机制。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在相关立法过程中，认真研究。

41. 关于修改行政强制法的议案 1 件

莫小莎等代表提出的第 347 号议案，建议修改关于行政机关强制拆除违法建筑物的规定。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员

会将在今后的立法工作中认真研究。

42. 关于制定反腐败法的议案 4 件

吴青等代表提出的第 26 号、杨伟程等代表提出的第 352 号、游劝荣等代表提出的第 394 号、陈绍泽等代表提出的第 414 号议案，建议制定统一的反腐败法，为推进我国反腐败制度顶层设计和落实相关配套政策措施提供法律依据。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

43. 关于制定预防职务犯罪法的议案 2 件

游劝荣等代表提出的第 395 号、林志梅等代表提出的第 417 号议案，建议制定预防职务犯罪法，对预防职务犯罪工作的范围、程序、职权职责、保障机制和配套措施等作出规定，从源头上遏制职务犯罪的高发态势。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

44. 关于制定刑事羁押法的议案 1 件

朱海燕等代表提出的第 131 号议案，建议制定刑事羁押法，规定刑事羁押的性质与目的、羁押对象、被羁押人的权利义务、羁押的必要性审查、羁押的变更、羁押的场所与期限、法律监督、法律责任等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

45. 关于修改刑事诉讼法的议案 5 件

肖声等代表提出的第 142 号、尼相·依不拉音等代表提出的第 195 号、李亚兰等代表提出的第 258 号、刘玲等代表提出的第 418 号、贾春梅等代表提出的第 466 号议案，建议在附带民事诉讼的赔偿范围中增加精神损害赔偿；延长二审案件人民检察院的阅卷时间；加强对刑罚变更执行的监督；完善未成年人犯罪记录封存制度；增加有关被害人救助的内容。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工

作中认真研究。

46. 关于对监督法进行立法解释的议案 2 件
林荫茂等代表提出的第 86 号、陈旭等代表提出的第 87 号议案，建议对监督法第二十九条、三十条进行立法解释，明确第二十九条政府的决定、命令是否包括政府制定的规范性文件；明确第三十条中“本级人民政府发布的决定、命令”是指本级人民政府发布的涉及公民、法人和其他组织的权利义务，并具有普遍约束力，在一定期限内可以反复适用的行政规范性文件。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的工作中予以认真研究。

47. 关于对旅游法第三十五条进行立法解释

的议案 1 件

任剑峰等代表提出的第 197 号议案，建议对旅游法第三十五条作出立法解释，允许旅行社在工商登记的营业范围中增加“中介服务”和“广告宣传代理业务”，允许旅行社向供应商收取中介服务佣金和广告宣传代理费，并可以按相关税收规定对这些费用进行会计处理。旅游法第三十五条针对旅行社以不合理的低价诱骗旅游者，通过安排购物和自费项目，从中获取回扣等弥补经营成本，牟取不正当利益的行为作出了禁止性规定，其含义是明确的。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付教育科学文化卫生委员会审议的代表提出的议案共86件，参与提议案的代表有2716人次。议案内容：一是立法方面的议案85件（其中教育方面24件、科技方面9件、文化方面9件、卫生方面39件、人口与计划生育方面4件），涉及34个立法项目；二是监督方面的议案1件，建议进行专利法执法检查。

全国人大教科文卫委员会十分重视代表议案办理工作，以对每一件议案负责到底的精神开展了一系列深入细致的工作，把提高议案办理质量放在首位。一是专门召开主任委员办公会议研究部署相关工作，制定工作方案，确定专人负责。二是召开议案办理工作座谈会，听取国务院12个相关部门的意见和建议，并在议案办理过程中与有关部门充分协商沟通办理意见。三是把代表议案办理工作与立法和监督工作紧密结合起来，就议案提出的立法项目深入开展调研，积极推进相关立法工作进程。四是加强与议案领衔代表沟通，邀请代表参加委员会有关会议以及立法调研、执法检查、专题调研等活动，让代表在参与

中了解情况。五是在认真研究论证、广泛听取意见的基础上，实事求是地提出办理意见，求得共识和认同。六是认真贯彻党的十八届四中全会有关精神和要求，充分做好专门委员会组织起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案的工作，紧密结合代表议案办理工作，按照全国人大常委会的部署和张德江委员长的批示精神，认真做好由我委牵头起草的公共文化服务保障法、基本医疗卫生法和红十字会法（修改）等工作，有力推进教科文卫领域法治建设。

2014年12月5日，我委召开第十九次委员会会议，审议代表议案。现将审议结果报告如下：

一、5件议案提出修改食品安全法的建议，该法律草案已进入全国人大常委会审议程序

关于修改食品安全法的议案5件。国务院于2014年6月初提请全国人大常委会审议《中华人民共和国食品安全法（修订草案）》。我委召开第十五次委员会会议，对草案进行了审议，向全国人大常委会提出审议报告，并建议全国人大常委会对草案进行审议。第十二届全国人大常委会第九次会议对草案进行了第一次审议。

二、42 件议案提出的 12 个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划或年度立法工作计划。我委将督促有关部门进一步加快立法工作进程，尽早提请全国人大常委会审议

1. 关于修改职业教育法的议案 4 件；
2. 关于修改民办教育促进法的议案 5 件；
3. 关于制定学前教育法的议案 6 件；
4. 关于修改专利法的议案 2 件；
5. 关于修改促进科技成果转化法的议案 4 件；
6. 关于制定公共图书馆法、图书馆法的议案 3 件；
7. 关于修改著作权法的议案 1 件；
8. 关于修改文物保护法的议案 2 件；
9. 关于制定文化产业促进法的议案 1 件；
10. 关于制定基本医疗卫生法、基本卫生法的议案 4 件；
11. 关于制定中医药法的议案 4 件；
12. 关于修改药品管理法的议案 6 件。

三、14 件议案提出的 8 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究代表议案相关内容，抓紧立法调研起草工作，适时争取列入全国人大常委会年度立法工作计划

1. 关于修改教师法的议案 1 件；
2. 关于制定终身教育法的议案 1 件；
3. 关于制定家庭教育法的议案 3 件；
4. 关于修改档案法的议案 1 件；
5. 关于修改执业医师法的议案 2 件；
6. 关于修改献血法的议案 1 件；
7. 关于制定执业药师法的议案 1 件；
8. 关于修改人口与计划生育法的议案共 4 件。

四、24 件议案提出的 13 个立法项目，有的问题在相关法律中已有规定，有的正在进行立法

前期调研论证，还有的目前可通过制定法规先行解决

1. 关于制定公共场所禁烟法、烟草控制法的议案 11 件。代表议案建议，应通过立法明确禁烟场所和执法主体，禁止烟草广告促销及赞助行为，减少烟草供应等。在我委积极推动下，目前国务院法制办已将公共场所控制吸烟条例草案向社会公开征求意见，代表议案提出的建议在条例草案中有所体现。我委将继续关注该条例的制订进程，研究立法的启动和相关问题。

2. 关于制定考试法的议案 1 件。代表议案建议，要通过立法规范考试行为，加强考试诚信体系建设，加大考试违法行为打击力度。全国人大常委会正在审议的刑法修正案（九）中，已对严重考试舞弊行为作出法律规定。在有关部门提请国务院审议的教育法（修订草案）中，也加大了对考试违法行为的处罚力度。同时，教育部正在研究起草教育考试条例。我委将会同有关部门在相关法律草案起草和审议过程中，认真研究采纳代表议案提出的意见和建议。

3. 关于制定高等院校招生与考试法的议案 1 件。代表议案建议，应当规范高等学校考试、招生制度，保障考生权利，以科学选拔人才、维护社会公平。目前教育部正在研究起草的教育考试条例中，已对高等院校招生考试进行了全面规定。我委将适时开展专题调研并督促有关部门在立法工作中借鉴吸收代表议案提出的建议。

4. 关于修改义务教育法，将普通高中和职业高中纳入义务教育范围的议案 1 件。义务教育除了免费性，还具有强制性、公平性特点。义务教育年限不仅受制于国家财政保障能力，而且要考虑经济社会发展状况和社会公众接受程度。随着国家经济社会发展水平的提高，在优先提高义务教育质量、促进义务教育均衡发展的同时，

鼓励分阶段分地区推进高中阶段实行免费教育。代表议案提出的意见，建议有关部门在制定相关政策时予以认真研究。

5. 关于修改国家通用语言文字法的议案 1 件。代表议案建议将“普通话”改称为“国家标准语”，对于加强和规范国家通用语言文字的使用，妥善处理国家通用语言与少数民族语言的关系，具有重要的参考意义。我委将督促有关部门在研究国家语言政策时参考代表提出的建议。

6. 关于修改科学技术进步法的议案 1 件。代表议案认为，完善国家财政资金资助项目管理，有助于促进科技成果转化，建议修改科学技术进步法第二十条。我委认为，合理确定财政资金科技项目科技成果知识产权归属和利益，对于激励科技人员创新、加强知识产权保护、促进科技成果转化具有重要意义。现行科学技术进步法第二十条从激励与监督两个方面，确立了财政性资金科技项目成果知识产权的归属和实施义务，国务院有关部门也已制定了一系列配套措施，是否需要再次修订科技进步法，还需进一步研究论证。我委将在审议促进科技成果转化法修改草案时，认真研究有关财政资金科技项目知识产权管理问题。

7. 关于制定科技创新促进法的议案 1 件。代表议案针对科技创新资源分散和低效、创新保护不力、创新主体积极性不高、创新投入不足，以及促进产学研结合等方面问题提出了立法建议。我委认为，科学技术进步法、促进科技成果转化法、科学技术普及法、专利法等法律，以及配套的法规、政策，其内容基本覆盖了科技工作的各个方面和科技创新的各个环节。如何通过立法解决制约创新能力提升的体制机制性问题，我委将在修改促进科技成果转化法过程中予以认真考虑。

8. 关于修改科学技术普及法的议案 1 件。代表议案建议修改“科学技术普及法”为“科学普及法”，并在调整范围中增加哲学社会科学的内容。我委认为，科学技术普及法是我国保障和规范科普工作的一项专门法律。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。科学技术普及简称“科普”，是具有中国特色的约定俗成的说法，反映出科技与社会的互动关系，包含了人文社会科学或哲学社会科学的内容。“科学普及法”是否能在内涵上有更大拓宽，需要研究论证。建议有关部门结合代表议案内容，进一步加大哲学科学普及力度。我委将适时对科学技术普及法的实施情况开展调研，督促法律规定的贯彻落实。

9. 关于制定古城古村落保护法的议案 1 件。代表议案提出，因保护不力，致历史文化遗存遭到破坏，古村落现状令人担忧，大量古村落在日渐消亡，急需加强法律保护。我委认为，古城古村落的保护是文物保护的重要内容，现行文物保护法对此已有相关原则规定。目前，有关部门启动了修改文物保护法的前期工作，建议认真研究代表议案有关建议，在立法工作中进一步完善古城古村落的法律保护机制。

10. 关于制定遗体捐献法的议案 1 件。代表议案提出，目前我国遗体捐献工作存在着遗体组织来源不足、捐献渠道不畅、保存管理无序、尊重意识淡漠和医学使用缺乏监管等问题，严重制约了遗体捐献工作的正常开展。我委认为，遗体捐献是一个涉及法律、医学、殡葬制度改革和社会伦理道德等诸多方面的复杂敏感问题，遗体捐献立法需进行慎重周密的考虑。建议有关部门认真研究代表议案反映的问题，继续完善相关配套规章，积累有关遗体捐献的管理经验，探索建立

适合我国国情的遗体捐献管理法律制度。

11. 关于制定肿瘤防治法的议案 1 件。代表议案提出，癌症病例导致庞大医疗资源支出引发了因病致贫，因病返贫等社会问题，建议建立有效的癌症防控体系，实施防癌措施干预，从制度上保证癌症防控的经费资源落实等。我委认为，恶性肿瘤的防治一直是我国慢性疾病防治的重点和难点。建议有关部门尽早制定肿瘤（癌症）防治中长期规划，加强国家肿瘤防治体系建设，进一步完善相关配套规章，加强全民肿瘤防治知识的普及，加大对环境资源的保护力度，切实提高肿瘤诊疗水平，努力降低肿瘤的发病率和死亡率。我委将继续会同有关部门，积极开展肿瘤防治立法的可行性研究。

12. 关于制定医疗纠纷处置法、医疗纠纷预防与处置法的议案 2 件。代表议案提出，现行法律法规没有从医疗纠纷的特点和预防的实际需要出发设置相关权利、义务和责任，医疗事故处理机制滞后，人民调解的法律地位缺乏权威性，医疗保险理赔机构的法定职能不适应现实需要，处置医闹行为缺乏法律依据和有力手段。我委认为，完善医疗纠纷预防处置制度十分必要。2014 年 5 月，我委专门听取了国家卫生计生委关于打击暴力伤医行为的主要措施和深化医改（特别是公立医院改革）的主要措施和进展情况的报告。目前有关部门正在努力推进医疗纠纷第三方调解、医疗责任风险分担与保险理赔等制度建设，严厉打击涉医违法犯罪活动，并研究将医疗事故处理条例修订为医疗纠纷预防与处理条例，着力建立立法制化、规范化的医疗纠纷预防与处置工作机制。

13. 关于制定防止医疗场所暴力伤害法的议案 1 件。代表议案提出，医疗场所暴力伤害事件屡屡发生，特别是恶性伤医事件呈逐年增加的趋势，严重干扰了医院正常的诊疗秩序，亟需通过

立法有效遏制暴力伤医事件，消除医院安全隐患。我委认为，医疗场所暴力犯罪成因复杂，反映出当前医疗卫生体制和环境存在的一些突出问题，需要进一步加强法制建设和深化医药卫生体制改革。建议有关部门在修订现行医疗事故处理条例时一并考虑代表议案提出的建议。

五、1 件议案提出开展专利法执法检查的建议，相关工作已经完成

关于建议开展专利法执法检查的议案 1 件。2014 年 4 月至 5 月，全国人大常委会执法检查组对专利法实施情况进行了检查。第十二届全国人大常委会第九次会议听取和审议了执法检查组关于检查专利法实施情况的报告。11 月 1 日，我委召开第十八次委员会会议，听取了国家知识产权局关于落实全国人大常委会检查专利法实施情况的报告及审议意见情况的汇报，提出重点落实的意见。国务院办公厅、最高人民法院将关于落实全国人大常委会检查专利法实施情况的报告及审议意见情况的报告分别转报全国人大常委会办公厅后，我委对报告进行了审议并提出审议意见，督促整改。

上述 86 件议案的具体审议意见，详见附件。

以上报告，请审议。

附件 1：全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

附件 2：十二届全国人大二次会议议案审议结果报告有关数据统计

全国人民代表大会教育
科学文化卫生委员会

2014 年 12 月 26 日

附件 1:

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付教育科学文化卫生委员会审议的代表提出的议案共 86 件，参与提议案的代表有 2716 人次。议案内容：一是立法方面的议案 85 件（其中教育方面 24 件、科技方面 9 件、文化方面 9 件、卫生方面 39 件、人口与计划生育方面 4 件），涉及 34 个立法项目；二是监督方面的议案 1 件，建议进行专利法执法检查。2014 年 12 月 5 日，全国人大教科文卫委员会召开第十九次委员会会议，对代表议案认真进行了审议。现将审议意见报告如下：

一、5 件议案提出修改食品安全法的建议，该法律草案已进入全国人大常委会审议程序

姜健、金占忠、黄润秋、傅企平、蒋秋桃等 167 名代表提出修改食品安全法的议案共 5 件（第 110、145、228、246、324 号）。代表议案提出，食品安全法对食品安全的概念未严格界定，多部门监管的管理模式有待改进，食品质量管理体系需进一步完善，对食品安全违法行为的处罚规定过轻，网络食品交易缺乏规范；法律规定的监管体制、检验检测体系等不完善，风险监测、评估预警机制不具体；食品小作坊、小摊贩、小餐饮缺乏法律规范，食品安全综合协调机制亟待加强。食品安全法（修改）为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。2014 年 6 月初，国务院提请全国人大常委会审议《中华人民共和

国食品安全法（修订草案）》。教科文卫委员会召开第十五次会议，对草案进行了审议，向全国人大常委会提出审议报告，并建议全国人大常委会对草案进行审议。第十二届全国人大常委会第九次会议对草案进行了第一次审议。

二、42 件议案提出的 12 个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划或年度立法工作计划。我委将督促有关部门进一步加快立法工作进程，尽早提请全国人大常委会审议

1. 蒋婉求、王家娟、周洪宇、荣兰祥等 123 名代表提出关于修改职业教育法的议案 4 件（第 60 号、第 147 号、第 204 号、第 297 号）。代表议案提出，现行职业教育法在促进教育事业改革发展、全面提升劳动者素质、解决“三农”问题等方面未能发挥出应有作用，建议尽快修改法律。

职业教育法（修改）为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。2014 年，教科文卫委员会赴黑龙江、贵州、吉林等省开展修改职业教育法立法调研，关注就大学本科及研究生层次开展职业教育的进展情况；在京召开座谈会，分别听取教育部、人社部等有关方面的意见，全面了解法律修改工作进展情况，并重点就职业教育的管理现状、就业准入制度等方面进行询问；同时，就企业承担发展技、中专职业教育免费运行等问题听取全国人大代表和专家学者的意见和建

议。教科文卫委员会将继续积极推动职业教育法(修改)立法进程,督促有关部门在立法工作中认真研究和采纳代表议案提出的意见和建议,并将所征求到的部门、社会、地方及人大代表对职业教育的意见,反映到对职业教育法修改草案的审议之中。

2. 张红健、刘希娅、袁敬华、李光宇、高阿莉等 153 名代表提出关于修改民办教育促进法的议案 5 件(第 249、271、293、365、372 号)。代表议案提出,民办教育促进法对民办学校性质界定模糊不清,与其他法律法规的衔接、配套存在问题,有些规定已不适应民办教育发展的新情况、新要求,在一定程度上影响和制约了民办教育持续健康发展。

教科文卫委员会认为,民办教育促进法自 2003 年实施以来,对推动科教兴国战略的实施,促进民办教育事业的健康发展,维护民办学校和受教育者的合法权益发挥了重要作用。随着经济社会发展进程的加快,教育领域出现了一些新情况、新问题,研究修改民办教育促进法是必要的。针对代表议案提出的意见和建议,教科文卫委员会召开座谈会并赴浙江省开展专题调研,了解民办教育综合改革试点过程中的重点问题,就修改民办教育促进法听取意见;并召开委员会会议,听取国务院法制办关于教育法律(教育法、高等教育法、民办教育促进法)一揽子修改工作情况的汇报。教科文卫委员会将继续积极关注民办教育促进法修改工作进展情况,促其早日提请全国人大常委会审议。代表议案提出的民办学校分类管理和合理回报等具体意见,建议有关部门认真研究。

3. 罗平、姜健、王家娟、刘卫星、范海涛、郝萍等 185 名代表提出关于制定学前教育法的议案 6 件(第 50 号、115 号、146 号、363 号、370 号、371 号)。代表议案提出,学前教育是教

育体系中的薄弱环节,存在资源总量不足、公办幼儿园比例低、经费投入机制缺失、师资队伍匮乏、办园体制不完善和保障缺失等问题,建议加快学前教育立法。

教科文卫委员会高度重视学前教育立法工作,认为研究制定学前教育法非常必要。第十二届全国人大常委会将学前教育立法列入立法规划,教科文卫委员会在往届工作基础上,组成调研组赴天津、安徽、宁夏等省(区、市)开展立法调研;召开座谈会分别听取教育部、相关研究机构、公办和民办幼儿园的意见建议;就学前教育的性质、办园投入及保障、工办园编制标准等关键问题倾听基层意见;全面梳理了学前教育立法进展情况,研讨学前教育立法有关重点、难点问题,进一步推动学前教育立法工作进程。

4. 黄作兴、高岭等 65 名代表提出关于修改专利法的议案 2 件(第 73、97 号)。代表议案提出,随着专利申请量和授权量持续增长,不具备新颖性、创造性的发明被授予专利权的情况也在不断增多,公众无法通过简单、便捷、低成本的途径请求宣告此类专利无效,阻碍了同行竞争或造成投资损失。建议修改专利法,增设“专利公告后的异议程序”,以及完善职务发明制度。

专利法(修改)为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。2014 年,全国人大常委会执法检查组对专利法的实施情况开展执法检查时,结合代表议案和各有关方面提出修改专利法的具体意见,明确建议有关部门在修改专利法时予以重点考虑。教科文卫委员会将继续与有关部门加强沟通,积极推动专利法(修改)立法工作进程。

5. 陈保华、高岭、赵敏、姚建民等 133 名代表提出的关于修改促进科技成果转化法的议案 4 件(第 74、96、251、275 号)。代表议案提出,现行促进科技成果转化法不能适应建设创新

型国家需要；受现行国有资产管理办法中一些具体规定的约束，高校科研成果不能有效转化；科技成果宣传力度需要加强等。

促进科技成果转化法（修改）为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。教科文卫委员会提前介入法律修改工作，参加法律起草工作领导小组和工作小组；组成调研组分别赴重庆、湖北、上海和湖南等省、市以及若干高校，就产学研合作的制度保障、科技成果处置和收益分配制度等立法重点、难点问题开展专题调研；召开委员会会议，听取国务院法制办关于促进科技成果转化法修改工作情况的汇报。目前，促进科技成果转化法（修订草案）已经国务院常务会议审议通过，将提请全国人大常委会审议。教科文卫委员会将依法履行职责，结合代表议案中的意见和建议做好法律案审议工作。

6. 陈国桢、姜健等 63 名代表提出制定公共图书馆法的议案 2 件（第 46 号、第 113 号），买世蕊等 30 名代表提出制定图书馆法的议案 1 件（第 367 号）。代表议案提出，公共图书馆立法远远落后于公共图书馆事业的发展，处于无法可依的现实，为我国公共图书事业长期健康发展埋下隐患。

公共图书馆法为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。国务院有关部门已将法律草案送审稿报请国务院审议，该法已列入国务院 2011 年至 2014 年立法计划的预备项目。教科文卫委员会十分重视公共图书馆立法工作，组成调研组赴广东、湖北、北京、云南等省、市开展立法调研，形成调研报告，提出立法建议；并会同国务院法制办、文化部等有关部门就公共图书馆立法中的重点、难点问题进行研究。对于代表议案提出的落实财政保障、组建理事会、为特殊群体提供服务、明确建设和服务标准等建议，教科文卫委员会将督促有关部门在立法工作中予以认

真研究和考虑。

7. 姜健等 31 名代表提出关于修改著作权法的议案 1 件（第 116 号）。代表议案提出，现行著作权法没有全面概括侵犯著作权的所有行为形态或者类型，著作权集体管理的规定有待完善。代表建议科学界定侵犯著作权的行为范围、扩大侵犯著作权的民事责任适用范围、建立适应数字环境下的著作权保障机制。

著作权法（修改）为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。国务院有关部门已对现行著作权法进行了全面修订，并将著作权法（修订草案送审稿）报请国务院审议。国务院法制办已就法律草案进行了两次大范围的征求意见，目前正在抓紧对意见分歧较大的问题进行研究。教科文卫委员会已多次组织开展著作权法修改工作专题调研，并对重点问题进行了研究。建议有关部门认真研究和吸纳代表议案提出的意见和建议，进一步加快著作权法（修改）立法工作进程。

8. 罗平等 31 名代表提出修订文物保护法的议案 1 件（第 51 号），释永信等 31 名代表提出修改文物保护法第 23 条内容的议案 1 件（第 366 号）。代表议案提出，文物保护法在文物概念界定、基层文物行政执法主体、文物保护补偿、地下文物埋藏区、经费保障、文物影响评估、文博单位有关产权和管理等方面存在问题，建议对文物保护法进行修改。

文物保护法（修改）为第十二届全国人大常委会立法规划第二类项目。目前，国家文物局启动了修改文物保护法前期准备工作。教科文卫委员会认为，代表议案提出的意见和建议，对推动文物保护法修改起草工作具有重要意义，将会同有关部门认真进行研究论证，合理吸纳。

9. 蒋婉求等 31 名代表提出加快制定文化产业促进法的议案 1 件（第 59 号）。代表议案提出，文化产业在我国处于发展阶段，对新兴的数

字文化产业、文化博览、影视节、出版物展销、动漫设计制作,以及旅游相关的一系列文化创意等产业行为,尚无相关法律。

教科文卫委员会认为,制定文化产业促进法,是我国文化产业法治化的重要保障。党的十八届四中全会明确提出,要制定文化产业促进法,把行之有效的文化经济政策法定化,健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。第十二届全国人大常委会已将文化产业立法列入立法规划。目前,文化部正在进行文化产业促进法的立法前期准备工作,拟围绕关系我国文化产业发展的关键性、基础性、长期性的重大问题展开。教科文卫委员会高度重视文化产业立法工作,赴陕西、四川等省开展了文化产业促进法立法调研。下一步将认真贯彻落实党的十八届四中全会精神,加强同有关部门的配合协作,积极推动文化产业促进法立法进程。

10. 姜健等 31 名代表提出制定基本医疗卫生法的议案 1 件(第 114 号),洪航勇、周琦等 63 名代表提出制定卫生法的议案 2 件(第 76、270 号),郭玉芬等 33 名代表提出制定基本卫生法的议案 1 件(第 190 号)。代表议案提出,现行各项卫生单行法体系零散,内容相互矛盾,建议尽快制定基本医疗卫生法,确立指导思想、立法目的和原则。

基本医疗卫生法为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目,现已确定由教科文卫委员会牵头起草。基本医疗卫生法是卫生领域的基础性法律,立法工作涉及面广,社会各界关注度高。目前,教科文卫委员会已启动法律草案起草工作,听取了国家卫生计生委关于深化医药卫生体制改革和法制建设情况的汇报,赴上海市和四川省开展了专题调研。下阶段将抓紧开展法律草案研究论证工作,并适时邀请议案领衔代表就国家、个人、行政部门在卫生领域中的权力和义

务,以及医疗、公共卫生、药品器械、食品安全等管理机构的法律职责等参加立法调研,进一步加快立法工作进度,争取早日完成法律草案起草工作,提请全国人大常委会审议。

11. 蒋忠仆、姜健、张伯礼、唐祖宣等 132 名代表提出制定中医药法的议案 4 件(第 45、112、214、369 号)。代表议案提出,中医药法制建设滞后,至今没有一部将宪法原则具体化的中医药基本法,存在法律空白,严重制约中医药事业的健康发展和中医药特色优势的发挥。

中医药法为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。2014 年 7 月,国务院法制办就中医药法草案征求社会各界意见,目前正在修改完善。教科文卫委员会一直关注并积极推动中医药立法工作。在以往工作基础上,又组成调研组赴甘肃省开展专题调研,了解立法过程中存在的困难和问题。建议有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议,抓紧修改完善法律草案,尽早提请全国人大常委会审议。

12. 陈保华、陈海啸、关彦斌、刘群、韦飞燕、谢子龙等 182 名代表提出修改药品管理法的议案 6 件(第 75、247、252、274、305、326 号)。代表议案提出,现行药品管理法立法思路滞后,相关概念界定缺乏或不清晰;确定的药品管理体制不适应药品监管管理的需要;审批制度设置不科学;法律责任设定粗放,可操作性差,缺乏对国家医药产业政策的法律保障,缺少保障有效用药和盲人安全用药的条款。

药品管理法(修改)为第十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。目前,国家食品药品监督管理总局起草了药品管理法修订草案,计划于 2014 年底报送国务院法制办。教科文卫委员会认为,代表议案提出的意见和建议,反映了药品管理法自 2001 年修订后实施十多年来遇到的新情况和新问题,对进一步完善药品监管法律制

度具有重要意义，有关部门应予以高度重视并认真研究。教科文卫委员会将继续关注并积极推进药品管理法（修改）立法工作进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

三、14 件议案提出的 8 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究代表议案相关内容，抓紧立法调研起草工作，适时争取列入全国人大常委会年度立法工作计划

1. 袁敬华等 30 名代表提出关于修改教师法的议案 1 件（第 292 号）。代表议案提出，目前教师队伍建设和特别是教师资格制度的法律、政策体系不完善，存在教师资格标准不高、分类有效性不科学、认定和管理不规范，师德水平下滑，教育教学能力要求不具体等问题，建议修改教师法。

教科文卫委员会认为，教师法自 1994 年实施以来，在维护教师合法权益，提高教师社会地位和待遇，加强教师队伍建设等方面发挥了重要作用。随着我国经济社会发展和教育改革的深化，教师法的一些规定已不适应实践发展的需要，有必要进行修改和完善。代表议案对教师资格制度及其分类、认定与管理、教师的教学能力与学历要求等问题，提出了许多具有参考价值的修改意见。修改教师法是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》确定的重要立法任务之一，教育部做了大量前期准备工作，先后发布中小学教师资格考试暂行办法等规范性文件，大力推进教师资格考试制度改革试点，逐步形成“国标、省考、县聘、校用”的教师准入和管理制度。针对目前教师队伍建设所面临的问题，建议有关部门认真研究代表意见和建议，加快教师法修改工作进程。

2. 蒋婉求等 31 名代表提出关于尽快制定终身教育法的议案 1 件（第 61 号）。代表议案提出，党的十八大报告指出，要完善终身教育体系。但目前国家层面没有立法，制约了终身教育相关政

策的制定，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》确定的目标难以实现。

教科文卫委员会认为，制定终身教育法律十分必要。教育法明确规定“建立和完善终身教育体系”，这对于提高国民素质、建设学习型社会、建设人力资源强国具有重要意义，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出，要制定终身学习方面的法律。目前，教育部已有初步法律草案，准备在总结终身教育体制机制建设试点经验和地方推进终身教育制度性成果的基础上继续研究修改。教科文卫委员会将密切关注法律起草工作进展，积极推进立法进程，适时列入全国人大常委会年度立法工作计划。

3. 赵爱华、仰协、高阿莉等 90 名代表提出关于制定家庭教育法的议案 3 件（第 229 号、296 号、373 号）。代表议案提出，相对于学校教育和社会教育的立法状况，家庭教育立法明显滞后，有关家庭教育的法律条款散见于多部法律之中，不够系统且多有重复。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出，要充分发挥家庭教育在儿童少年成长过程中的重要作用，制定有关家庭教育法律。

教科文卫委员会认为，家庭教育关系到千家万户的切身利益，对未成年人健康成长具有不可替代的重要作用，有必要制定一部专门的家庭教育法律。目前，已建立了由全国妇联牵头负责，教育部等相关部门配合参与的家庭教育立法工作机制，并形成家庭教育促进法专家建议稿。教科文卫委员会将适时开展立法前期调研和论证工作，进一步推动家庭教育立法进程。

4. 章联生等 31 名代表提出关于尽快修改档案法的议案 1 件（第 155 号）。代表议案提出，档案法于 1987 年 9 月制定，于 1996 年 7 月进行了部分条款的修正，之后再未修改。其中不少规定与档案工作的现实需要以及经济社会改革发展

需要之间的不相适应问题较为突出。

2012年，国务院将修改档案法列入立法工作计划，国家档案局成立法律修改专家组和工作组开展工作。教科文卫委员会关注档案法的修改工作，与有关部门保持密切沟通，参加工作座谈会和调研活动，对法律修改工作提出意见和建议，努力推动档案法修改工作进程。对代表议案提出的明确档案的范围、严格法律责任等具体修改建议，将督促有关部门认真研究。

5. 章联生、刘群等61名代表提出修改执业医师法的议案2件（第154、273号）。代表议案提出，应建立执业医师基本信息披露制度，明确医师协会的性质、组织形式、职责及权利义务，高等医学专业本科毕业生可直接参加执业医师考试，增加在抢救急危重患者时医师可不受执业范围限制的规定，增补医师利用执业之便谋取不正当利益的有关处罚规定，以及对急危患者医师不得延迟急救处置等规定。同时对法律具体执行和医疗卫生行风建设等问题提出建议。

修改执业医师法已列入国家卫生计生委2014年立法工作计划。教科文卫委员会建议有关部门认真研究代表议案提出的意见和建议，在修改执业医师法和制定配套文件过程中予以充分考虑。

6. 高广生等30名代表提出修改献血法的议案1件（第89号）。代表议案提出，应明确献血主体、独立监管、信息公开、加大宣传等修法意见。

教科文卫委员会认为，献血法对保证医疗临床用血需要和安全，保障献血者和用血者身体健康等方面发挥了重要作用，但在实施过程中也出现了一些新的情况和问题，适时修改献血法十分必要。目前，修改献血法已列入国务院立法计划，有关部门正在开展法律草案起草工作。建议有关部门抓紧修法工作，认真研究吸纳代表意

见，争取尽早将献血法（修改）列入全国人大常委会年度立法工作计划。

7. 谢子龙等31名代表提出制定执业药师法的议案1件（第327号）。代表议案提出，严格药品使用监管，完善药品使用环节的质量管理制度，发挥执业药师用药指导作用，尽快出台执业药师法。

教科文卫委员会认为，药品安全问题是重大的民生和公共安全问题，事关人民群众的生命健康和社会稳定。进一步加强执业药师队伍建设，不断完善执业药师资格制度，充分发挥执业药师作用和切实规范执业药师的执业行为，明确其法律责任是非常必要的。近年来，国务院及相关部门制定发布了一系列法规规章，执业药师制度得到了逐步完善。2013年，国务院已将制定药师法列入立法计划，并责成国家卫生计生委负责牵头起草。目前，国家卫生计生委已会同有关部门开展系列调研和草案起草工作，初步形成立法框架。对于执业药师领域存在的许多现实问题，包括近期各地相继出现的执业药师资格考试舞弊现象，教科文卫委员会建议有关部门深入细致地就职业药师的管理体制、准入制度、司药机构中的药师配备等内容开展调研工作，及时总结执业药师制度的管理经验，在保证立法质量的前提下，积极稳妥地推进药师法立法进程，争取尽早列入全国人大常委会年度立法工作计划。

8. 冉冉、孙菁、韦飞燕、赖明勇等126名代表提出修改人口与计划生育法的议案4件（第272、291、304、325号）。代表议案提出，将人口安全列入国家安全议题，明确国家采取综合措施，促进人口长期均衡发展，提高人口素质。

教科文卫委员会认为，国家计划生育政策实施30多年来，为促进人口与经济社会资源环境协调发展、控制人口数量、提高人口素质作出了重要贡献。为有效促进我国人口长期稳定和均衡

发展，保障中国特色社会主义事业稳步推进，第十二届全国人大常委会第六次会议作出了关于调整完善生育政策的决定，以立法决定的形式正式启动了一方是独生子女的夫妇可以生育两个孩子的政策（即“单独两孩政策”），得到了人民群众的普遍拥护。对代表议案提出修改人口与计划生育法的具体意见，建议有关部门深入研究，并对现行法律实施情况进行全面评估，综合考虑我国人口政策发展现状，待条件成熟时作出修改法律及其政策的决定。同时，教科文卫委员会也将适时邀请议案领衔代表参加专题调研。

四、24 件议案提出的 13 个立法项目，有的问题在相关法律中已有规定，有的正在进行立法前期调研论证，还有的目前可通过制定法规先行解决

1. 方新、葛明华、沈岩、张伯礼、王佐书、翁国星、张淑琴、沈进进、王陇德、庞丽娟等 340 名代表提出关于尽快制定和实施公共场所禁烟法 10 件（第 128、167、192、219、253、294、277、328、368、401 号），侯一平等 30 名代表提出关于制定烟草控制法的议案 1 件（第 227 号）。代表议案提出，应明确禁烟场所和执法主体，禁止烟草广告促销及赞助行为，减少烟草供应等立法建议。

教科文卫委员会十分重视公共场所禁烟立法问题，多次组织开展立法调研，召开座谈会听取议案领衔代表和有关部门意见，召开委员会会议听取国家卫生计生委关于公共场所禁烟立法工作情况的汇报。在我委推动下，国务院已将制定公共场所控制吸烟条例列入 2014 年立法计划。目前，国务院法制办已将该条例草案向社会公开征求意见，代表议案提出的建议在条例草案中有所体现。这部法规出台后，将是我国第一部控制吸烟方面的全国性法规。教科文卫委员会将继续关注并积极推进该条例的制订进程，研究立法的启

动和相关问题。

2. 王家娟等 31 名代表提出制定考试法的议案 1 件（第 148 号）。代表议案建议，通过立法规范考试行为，加强考试诚信体系建设，加大考试违法行为打击力度。

全国人大常委会正在审议的刑法修正案（九）中，已对严重考试舞弊行为作出法律规定。在已提交国务院审议的教育法（修订草案）中，也加大了对考试违法行为的处罚力度。目前，教育部正在研究起草教育考试条例。教科文卫委员会将会同有关部门在相关法律草案起草和审议过程中认真研究采纳代表议案提出的意见和建议。

3. 张淑琴等 31 名代表提出关于制定高等院校招生与考试法的议案 1 件（第 295 号）。代表议案提出，应当立法规范高等学校考试、招生制度，保障考生权利，以科学选拔人才，维护社会公平。

目前，高校招生考试主要是以教育部文件的形式进行规范。2014 年 7 月，教育部颁布了普通高等学校招生违规行为处理暂行办法（教育部令第 36 号），并正在组织起草教育考试条例，对高等学校考试工作进行全面规定。教科文卫委员会将适时开展专题调研，并督促有关部门在起草工作中借鉴吸收代表议案提出的有关建议。

4. 李光宇等 30 名代表提出关于修改义务教育法，将普通高中和职业高中纳入义务教育范围的议案 1 件（第 362 号）。代表议案提出，为提升劳动者素质、维护社会公平，建议延长义务教育年限，将普通高中和职业高中阶段的教育纳入义务教育范围。

教科文卫委员会认为，义务教育除了免费性，还具有强制性、公平性特点。义务教育年限问题，不仅受制于国家财政保障能力，还要考虑经济社会发展状况和社会公众接受程度。目前，国家不断提高高中阶段教育普及水平，完善国家

助学体系，已经推行了中等职业教育免学费资助政策，保障了家庭经济困难学生高中阶段受教育权利。随着国家经济社会发展水平的提高，在优先提高义务教育质量、促进义务教育均衡发展的同时，鼓励分阶段分地区推进在高中阶段实行免费教育。对于代表议案提出的具体意见，建议有关部门在制定相关政策时一并研究。

5. 王东洲等 30 名代表提出“关于修改语言文字法的议案”1 件（第 230 号）。代表议案提出，将“普通话”改称为“国家标准语”，对于加强和规范国家通用语言文字的使用，妥善处理汉语与少数民族语言的关系，具有重要参考意义。

教科文卫委员会将督促有关部门在制定国家语言政策时认真研究代表意见。

6. 高岭等 32 名代表提出的关于修改科学技术进步法的议案 1 件（第 98 号）。代表议案提出，完善国家财政资金资助项目管理，有助于促进科技成果转化，建议修改科学技术进步法第二十条。

教科文卫委员会认为，合理确定财政资金科技项目科技成果知识产权归属和利益，对于激励科技人员创新、加强知识产权保护、促进科技成果转化具有重要意义。现行科学技术进步法第二十条从激励与监督两个方面，确立了财政性资金科技项目成果知识产权的归属和实施义务，国务院有关部门也已制定了一系列配套措施，是否需要修改科技进步法，还需进一步研究论证。教科文卫委员会将会同有关部门在修改促进科技成果转化法工作中，认真研究有关财政资金科技项目知识产权管理问题。

7. 郝萍等 31 名代表提出的关于制定科技创新促进法的议案 1 件（第 364 号）。代表议案针对科技创新资源分散和低效、创新保护不力、创新主体积极性不高、创新投入不足，以及促进产学研结合等方面问题提出了立法建议。

教科文卫委员会认为，科学技术进步法、促进科技成果转化法、科学技术普及法、专利法等法律，以及配套的法规、政策，其内容基本覆盖了科技工作的各个方面和科技创新的各个环节。如何通过立法解决制约创新能力提升的体制机制性问题，教科文委委员会将会同有关部门在修改促进科技成果转化法工作中予以认真考虑。

8. 钱念孙等 31 名代表提出的关于修改科学技术普及法的议案 1 件（第 402 号）。代表议案提出，建议修改“科学技术普及法”为“科学普及法”，并在调整范围中增加哲学社会科学的内容。

教科文卫委员会认为，科学技术普及法是我国保障和规范科普工作的一项专门法律。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。科学技术普及简称“科普”，是具有中国特色的约定俗成的说法，反映出科技与社会的互动关系，包含了人文社会科学或哲学社会科学的内容。“科学普及法”是否在内涵上有更大拓宽，需要研究论证。建议有关部门结合代表议案内容，进一步加大对哲学社会科学的普及力度，我委将适时对科学技术普及法的实施情况开展调研，督促法律规定的贯彻落实。

9. 甘善泽等 30 名代表提出制定《中华人民共和国古城古村落保护法》的议案 1 件（第 303 号）。代表议案提出，当前由于城市化进程加速、过度旅游开发和自然灾害等因素的影响，我国一些富有历史文化价值的古城、古村落损毁问题较为突出，急需加强法律保护。

教科文卫委员会认为，古城古村落的保护是文物保护的重要内容，现行文物保护法对此已有相关原则规定。第十二届全国人大常委会将文物保护法（修改）列入立法规划第二类项目，有关部门启动了文物保护法（修改）立法前期工作，

建议认真研究代表议案有关意见，在修改文物保护法工作中进一步完善古城、古村落的法律保护机制。

10. 瞿佳等 30 名代表提出制定遗体捐献法的议案 1 件（第 165 号）。代表议案提出，目前我国遗体捐献工作存在着捐献渠道不畅、保存管理无序、尊重意识淡漠和医学使用缺乏监管等问题，严重制约了遗体捐献工作的正常开展。

教科文卫委员会认为，遗体捐献是一个涉及法律、医学、殡葬制度改革和社会伦理道德等诸多方面的复杂敏感问题。因此，遗体捐献立法需进行慎重周密的考虑。近年来，在组织开展医疗卫生体制改革调研中，加强对遗体捐献情况的了解和收集，正在积极配合有关部门开展遗体捐献立法可行性的研究论证。对于代表议案反映的问题，建议有关部门认真研究，逐步完善相关的配套规章，不断积累有关遗体捐献的管理经验，积极探索适合我国国情的遗体捐献管理制度，适时完善有关遗体捐献法律制度。

11. 周琦等 31 名代表提出制定肿瘤防治法的议案 1 件（第 269 号）。代表议案提出，恶性肿瘤的防治一直是我国慢性疾病防治的重点和难点。近些年来，随着经济社会的不断发展，人口老龄化速度进一步加快，恶性肿瘤已经成为影响和威胁人类健康的重要原因之一。

教科文卫委员会认为，恶性肿瘤的防治一直是我国慢性疾病防治的重点和难点。我国在 1986 年就制定了《全国肿瘤防治规划纲要（1986—2000）》和“七五”肿瘤防治攻关计划。2007 年又启动了肿瘤登记工作，2009 年国家癌症中心正式宣告成立，这对于推动肿瘤防治工作都具有十分重要的现实意义。随着经济社会发展，城镇居民医疗保险、城镇职工医疗保险、新农合以及大病救助政策的逐步建立和完善，肿瘤患者所面临的经济压力在一定程度上得到了缓

解。建议有关部门认真研究代表议案提出的建议，尽早研究制定肿瘤（癌症）防治中长期规划，加强国家肿瘤防治体系建设，进一步完善相关的配套规章，加强全民肿瘤防治知识的普及，加大对环境资源的保护力度，切实提高肿瘤诊疗水平，努力降低肿瘤的发病率和死亡率，不断完善相关的法律法规。教科文卫委员会也将会同有关部门，积极开展肿瘤防治立法的可行性研究。

12. 葛明华、宋伟等 62 名代表提出关于制定医疗纠纷处置法、医疗纠纷预防与处置法的议案 2 件（第 166、248 号）。代表议案提出，现行法律法规没有从医疗纠纷的特点和预防的实际需要出发设置相关权利、义务和责任，医疗事故处理机制滞后，医疗纠纷人民调解的法律地位缺乏权威性，医疗保险理赔机构的法定职能不适应现实需要，处置医闹行为缺乏法律依据和有力手段。

教科文卫委员会十分重视医疗纠纷处置问题，认为抓紧完善医疗纠纷预防处置制度十分必要。2014 年 5 月，我委召开委员会会议，听取了国家卫生计生委关于打击暴力伤医行为的主要措施和深化医改特别是公立医院改革的主要措施和进展情况的汇报。我委将建议并督促有关部门认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，及时完善有关法规制度，坚持加强医德医风建设，提高医疗服务质量，继续打击涉医违法犯罪活动，维护正常医疗秩序，加强宣传教育，进一步营造尊医重卫的社会氛围。

13. 李小鹰等 31 名代表提出关于制定防止医疗场所暴力伤害法的议案 1 件（第 329 号）。代表议案提出完善医疗事故鉴定有关法律法规、为医务人员购买医疗责任险和意外伤害险、规范新闻舆论导向、建立健全医院投诉管理机构 and 第三方医疗纠纷调解机制等意见和建议。

教科文卫委员会高度重视医疗场所暴力犯罪

问题。2014年5月，我委召开委员会会议，听取了国家卫生计生委关于打击暴力伤医行为的主要措施和深化医改特别是公立医院改革的主要措施和进展情况的汇报。医疗场所暴力犯罪成因复杂，反映出当前医药卫生体制和环境中存在的一些突出问题，需要进一步加强法制建设和深化医药卫生体制改革。建议有关部门在修订现行医疗事故处理条例时一并考虑代表议案提出的建议。

五、1件议案提出开展专利法执法检查的建议，相关工作已经完成

姜健等32名代表提出开展贯彻执行专利法情况进行执法检查的议案1件（第111号）。专利法执法检查是全国人大常委会2014年监督工作计划中的项目。这次执法检查主要目的是督促各有关方面加强专利的保护和运用，优化创新环境，充分发挥专利制度在引导产业结构调整与升级、促进创新能力提升方面的作用，为贯彻实施

创新驱动发展战略和建设创新型国家提供强有力的支撑。4月至5月，全国人大常委会执法检查组赴辽宁、浙江、广东、陕西、安徽5个省检查了专利法实施情况，同时委托天津、黑龙江、上海、福建、山东、湖北、湖南、四川8个省（市）人大常委会在本行政区域内进行检查。6月，第十二届全国人大常委会第九次会议听取和审议了专利法执法检查组关于检查专利法实施情况的报告。11月1日，教科文卫委员会召开第十八次委员会会议，听取了国家知识产权局关于落实全国人大常委会检查专利法实施情况的报告及审议意见情况的汇报，提出重点整改的意见。国务院办公厅、最高人民法院将关于落实全国人大常委会检查专利法实施情况的报告及审议意见情况的报告分别转报全国人大常委会办公厅后，教科文卫委员会对报告进行了审议并提出审议意见，督促整改。

附件 2:

十二届全国人大二次会议议案 审议结果报告有关数据统计

议案分类	数量统计	议案件数 (86)	提议案代表人次 (2716)	立法 34 项 监督 1 项
一、修改食品安全法的建议，该法律草案已进入全国人大常委会审议程序		5	167	1
二、已列入立法规划或计划，将督促有关部门进一步加快立法工作进程，尽早提请全国人大常委会审议		42	1317	12
1. 修改职业教育法		4	123	

议案分类	数量统计	议案件数 (86)	提议案代表人次 (2716)	立法 34 项 监督 1 项
2. 修改民办教育促进法		5	153	
3. 制定学前教育法		6	185	
4. 修改专利法		2	65	
5. 修改促进科技成果转化法		4	133	
6. 制定图书馆法、公共图书馆法		3	93	
7. 修改著作权法		1	31	
8. 修改文物保护法		2	62	
9. 制定文化产业促进法		1	31	
10. 制定卫生法、基本卫生法、基本医疗卫生法		4	127	
11. 制定中医药法		4	132	
12. 修改药品管理法		6	182	
三、需要抓紧制定或修改法律，适时争取列入全国人大常委会年度立法工作计划		14	430	8
1. 修改教师法		1	30	
2. 制定终身教育法		1	31	
3. 制定家庭教育法		3	90	
4. 修改档案法		1	31	
5. 修改执业医师法		2	61	
6. 修改献血法		1	30	
7. 制定执业药师法		1	31	
8. 修改人口与计划生育法		4	126	
四、已有相关法律法规规定，有的正在进行立法前期调研，还有的可通过制定相关法规先行解决		24	770	13
1. 制定公共场所禁烟法、烟草控制法		11	370	

议案分类	数量统计	议案件数 (86)	提议案代表人次 (2716)	立法 34 项 监督 1 项
2. 制定考试法		1	31	
3. 制定高等院校招生与考试法		1	31	
4. 修改义务教育法		1	30	
5. 修改语言文字法		1	30	
6. 修改科学技术进步法		1	32	
7. 制定科技创新促进法		1	31	
8. 修改科学技术普及法		1	31	
9. 制定古城古村落保护法		1	30	
10. 制定遗体捐献法		1	30	
11. 制定肿瘤防治法		1	31	
12. 制定医疗纠纷处置法、医疗纠纷预防与处置法		2	62	
13. 制定防止医疗场所暴力伤害法		1	31	
五、开展专利法执法检查的建议，相关工作已经完成		1	32	1

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付环境与资源保护委员会审议的代表提出的议案共54件，其中1件为监督案；其他53件为立法案，其中，28件要求修改5部法律，25件要求制定13部法律。

我委高度重视代表议案办理工作。十二届全国人大第二次会议闭幕后，我委即成立了议案办理工作领导小组，拟定了工作方案，及时召开了国务院有关部门负责人参加的议案办理工作会议，研究提高议案办理质量、改进议案办理工作。对53件立法议案中已经列入全国人大常委会立法规划的，要求抓紧立法调研论证和起草工作，力争如期提请审议，并在工作中积极采纳代表意见和建议；对未列入全国人大常委会立法规划的，突出重点，对社会普遍关注、具有战略性、全局性内容的议案，组成专门调研组，邀请全国人大代表、专家学者和有关部门负责人参加，进行深入调研，广泛听取意见；对其他立法议案，征求有关方面的意见，开展前期研究论证工作。2014年12月2日，我委召开第十二次委员会全体会议，对议案审议结果的报告进行审议。现将审议结果报告如下：

一、代表议案提出的6项立法项目，已经列入十二届全国人大常委会立法规划

关于修改大气污染防治法的议案20件。修改大气污染防治法已经列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法计划，由国务院负责向全国人大常委会提请审议，我委负责联系沟通工作。我委结合监督工作和议案办理工作，积极推进大气污染防治法修改进程。大气污染防治法（修订草案）已由国务院提请十二届全国人大常委会第十二次会议审议。我委将配合全国人大常委会做好审议工作。

关于修改水污染防治法的议案2件。修改水污染防治法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由国务院负责向全国人大常委会提请审议，我委负责联系沟通工作。我委建议国务院有关部门认真研究代表议案建议，按照全国人大常委会立法规划要求，加快推进修改工作进程，及时将草案提请全国人大常委会审议。

关于制定土壤污染防治法的议案7件。制定土壤污染防治法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由我委负责向全国人大常委会提请审议。全国人大常委会将土壤污染防治工作专题调研列为2014年常委会监督工作重点，我委配合

常委会开展了该项专题调研。土壤污染防治法起草工作正在积极稳步推进，我委将在起草中认真听取各方面意见，积极吸收代表议案中对土壤污染防治立法的意见和建议，尽早完成起草工作。

关于制定深海海底区域资源勘探开发法的议案 1 件。制定深海海底区域资源勘探开发法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由我委负责向全国人大常委会提请审议。我委已经形成了初步的法律框架草案，将按照立法规划的要求，抓紧完成法律起草工作，及时提请全国人大常委会审议。

关于修改野生动物保护法的议案 5 件。修改野生动物保护法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由我委负责向全国人大常委会提请审议。我委现已经初步形成征求意见稿及说明，将在委员会审议后适时发出征求意见。

关于修改矿产资源法的议案 1 件。修改矿产资源法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由国务院负责向全国人大常委会提请审议，我委负责联系沟通工作。我委建议国务院有关部门抓紧工作，按照立法规划的要求，及时完成矿产资源法修改起草工作，如期提请全国人大常委会审议。

二、代表议案提出的 5 项立法项目，建议列入全国人大常委会立法规划或计划

关于制定饮用水水源地保护法和饮用水安全法的议案 3 件。我委将按照代表议案的要求，加大对饮用水安全立法研究，积极推进饮用水安全立法进程。

关于制定资源综合利用法的议案 2 件。我委将结合完善循环经济促进法，进一步加大对资源综合利用立法研究力度，推进立法进程，适时提出列入全国人大常委会立法规划或计划的建议。

关于制定长江水污染防治法、长江法的议案 2 件。建议国务院有关部门同长江流域各省密切

协作，加强对长江立法的调研论证工作，提出切实可行的法律框架和制度。我委将继续开展长江立法论证，努力促进将长江立法纳入全国人大常委会立法规划。

关于加快推进生态补偿立法的议案 1 件。国务院已于 2010 年将制定生态补偿条例列入立法计划，同时也正在制定相关政策，我委建议在条例和政策制定实施后，总结经验，条件成熟时列入全国人大常委会立法规划。

关于修改海洋环境保护法的议案 1 件。国务院已于 2012、2013、2014 年连续三年将海洋环境保护法修改列入国务院立法计划。我委将积极推动国务院有关部门开展法律修改工作，适时提出列入全国人大常委会立法规划的建议。

三、代表议案提出的 7 项立法项目，建议加强现行相关法律实施力度，完善配套法规，开展立法前期调研论证工作

关于加强湖泊安全立法、制定湿地保护法、渤海区域环境管理法、国家公园法、环境教育法、自然资源保护法、农业生态环境保护法的议案 8 件。以上代表议案所提出的意见和建议，我委已征求国务院有关部门意见，并进行了研究。我委认为代表议案中提出的问题，有的需要认真研究论证，理清相关法律关系，有的需要加强法律法规和政策措施的落实。建议国务院有关部门加大法律实施的力度，严格执法，并根据代表议案，对法律中可能涉及的管理职责划分、顶层制度设计等内容深入研究论证，在制定相关行政法规、规章和标准时，认真考虑代表意见和建议。

四、代表议案提出的 1 个监督检查法律实施项目，已列入今年全国人大常委会监督计划，已经完成

关于检查大气污染防治法实施情况的议案 1 件。大气污染防治法执法检查已经列入今年全国人大常委会监督计划，沈跃跃副委员长已就检查

情况向 10 月召开的全国人大常委会第十一次会议作了报告。代表议案中提出的具体建议已在执法检查报告中予以采纳。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会环境与资源保护委

员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会环境与资源保护委员会

2014 年 12 月 26 日

附件：

全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付环境与资源保护委员会审议的代表提出的议案共 54 件，其中 1 件为监督案；其他 53 件为立法案，其中，28 件要求修改 5 部法律，25 件要求制定 13 部法律。

我委高度重视代表议案办理工作。十二届全国人大第二次会议闭幕后，我委即成立了议案办理工作领导小组，及时召开了国务院有关部门负责人参加的议案办理工作会议，研究提高议案办理质量、改进议案办理工作。针对近年来全国人大代表提出应深入实际、了解情况，以务实态度切实办理好代表议案，提高议案办理质量的要求，我委拟定了议案办理工作方案，对 53 件立法议案中已经列入全国人大常委会立法规划的，要求抓紧立法调研论证和起草工作，力争如期提请审议，并在工作中积极采纳代表意见和建议；对未列入全国人大常委会立法规划的，突出重点，对社会普遍关注，具有战略性、全局性内容

的议案，选择关于制定资源综合利用法、饮用水安全法、国家公园法、长江法的议案，组成专门调研组，邀请全国人大代表、专家学者和有关部门负责人参加，进行深入调研，广泛听取意见；对其他立法议案，征求有关方面的意见，开展前期研究论证工作。2014 年 12 月 2 日，我委召开第十二次委员会全体会议，对议案审议结果的报告进行审议。审议意见如下：

一、36 件代表议案提出的 6 项立法项目，已经列入十二届全国人大常委会立法规划

(一) 关于修改大气污染防治法的议案 20 件
胡连松、张兆安、金华、徐淙祥、陈保华、金东寒、姜健、章联生、胡季强、周洪宇、包景岭、傅企平、冯燕、郭向东、邵峰晶、孙继业、秦希燕、杜国玲、张晓阳、刘卫星等 618 名代表提出关于修改大气污染防治法或者制定清洁空气法的议案 20 件（第 6、12、34、52、67、93、105、150、163、207、218、240、260、266、

284、286、320、330、445、446号),建议尽快修改完善大气污染防治的各项法律制度,建立健全配套的法规、标准和经济政策,加大对违法行为处罚力度,有效改善大气环境质量,保护人民群众生命健康。

近年来各地频发的大气污染事件引发社会各界对大气污染防治的高度关注,加快修改完善大气污染防治法成为社会各界的普遍诉求。党中央、国务院高度重视大气污染给国家和人民群众带来的危害,明确提出向污染宣战。全国人大常委会高度重视落实党中央的战略决策,从立法和监督两方面加大对大气污染防治的工作力度。全国人大常委会对大气污染防治法修改高度重视,把该法修改列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划,由国务院负责向全国人大常委会提请审议,我委负责联系沟通工作。全国人大常委会同时结合法律修改工作,在全国范围内开展了对大气污染防治法实施情况的监督检查。从检查情况看,大气环境质量不容乐观,形势依然严峻,大气污染防治法的贯彻实施中还存在不少问题,需要引起高度重视,如结构性污染问题突出、有的地方政府及部门执法监管责任落实不到位、部分企业防治污染的主体责任不落实、应对区域性复合型大气污染的工作措施不完善、大气污染防治法律法规不够健全等。大气环境保护事关人民群众根本利益,事关经济社会健康发展,需要进一步提高对大气污染防治工作重要性、紧迫性和艰巨性的认识,落实责任,努力形成防治大气污染工作合力,强化执法监管,加快法律修改进程,完善大气污染防治法律制度。

十二届全国人大第二次会议闭会后,我委即在北京举办了全国人大环资委大气污染防治情况交流座谈会,听取各地对完善大气污染防治法修改的意见和建议,以对人民高度负责的精神认真办理代表议案;4月初,我委听取了国务院有关

部门关于该法修改工作进展情况的汇报,督促国务院有关部门加大工作力度。今年以来,根据全国人大常委会检查组、我委和有关代表的要求和建议,环境保护部加强了大气污染防治法的研究起草工作,在6月初向国务院报送“修订草案送审稿”和相关说明材料。大气污染防治法(修订草案)已由国务院提请十二届全国人大常委会第十二次会议审议。我委将按照立法计划要求,配合全国人大常委会做好审议工作。

上述20件议案中提出的各项法律修改建议,已基本纳入了国务院提请审议的修订草案中,同时也在国务院及其有关部门制定和实施的一些配套规定中得到具体落实。

(二) 关于修改水污染防治法的议案2件

张全、郭军等61名代表提出关于修改水污染防治法的议案2件(第94、149号)。议案提出,当前流域环境管理存在的主要问题包括流域缺乏统一的规划、上下游之间的功能定位和产业布局不协调,缺乏流域管理的相关制度安排,流域监管未形成合力,建议以完善流域环境管理制度为重点,加快水污染防治法的修改,建立有效的流域环境管理体制和流域间协同合作长效机制,探索建立生态补偿机制。

水污染防治法修改已经列入十二届全国人大常委会立法规划,由国务院负责向全国人大常委会提请审议,我委负责联系沟通工作。环境保护部已经完成前期研究论证工作,条件成熟时正式启动水污染防治法的修改。

我认为代表议案中提出的修改建议具有针对性,关于在基本原则中突出源头控制、污染者担责的原则,有利于进一步落实企事业单位的主体责任,从源头上减少污染产生和排放;关于鼓励城市再生水利用、农村开展生活污水处理、增加地下水污染防治、建立跨行政区域突发性水污染事件及其协调处理机制,是对当前工作的薄弱

环节提出的有针对性建议，有利于系统推进水污染治理工作；关于建立排污权有偿使用和交易制度，目前财政部、发改委、环境保护部正在积极推进试点工作；关于加大信息公开力度，是落实新修订的环境保护法的要求，保障群众知情权、充分发挥社会监督作用的重要举措；关于对严重违法事件追究刑事责任，是加大对违法行为震慑力度的重要措施；关于长江流域面临的水污染加剧、产业布局不合理等问题是当前我国各大流域面临的共性问题，应当健全流域与区域相结合的管理体制机制，加强顶层设计。这些建议都应当在水污染防治法中根据水污染防治工作的特点具体落实。

我委建议国务院有关部门认真研究代表议案建议，按照全国人大常委会立法规划要求，尽快完成修改工作，及时将草案提请全国人大常委会审议，并已建议全国人大常委会2015年开展对水污染防治法实施情况的监督检查。

（三）关于制定土壤污染防治法的议案7件

戴天荣、张全、吕树江、胡季强、吕忠梅、傅企平、杨伟程等215名代表提出关于制定土壤污染防治法的议案7件（第66、95、140、161、208、241、285号）。议案提出，为保护有限的土地资源，保障农产品质量和人居环境安全，加快土壤环境保护立法刻不容缓。现行法律法规中已有一些关于土壤污染防治的规定，但其范围满足不了现实需要，对不同用途土地污染的划分、各种土壤相关污染物种类的确定、受污染土壤的修复责任的分担、土壤污染整治的行政管理体制确定等问题，需要专门立法，规定专门的、行之有效的制度和措施。

国家发改委认为，尽快制定土壤污染防治法很有必要，建议在立法过程中坚持预防为主的方针，切实落实企业和政府责任，加强标准、监测、调查等基础工作，区分污染场地和耕地，制

定不同的管理制度。环保部认为，现行法律法规对土壤环境保护的规定总体比较原则，缺少系统性，针对性也不足，不能满足土壤污染防治工作的实际需要，迫切需要制定土壤环境保护方面的法律。国土部认为，土壤环境质量评价、土壤污染风险评估和土壤污染修复等标准体系的不完善，已无法适应新形势下土壤污染防治的需要，严重制约我国土壤环境保护的各项工作，建议尽快建立适应我国国情的土壤污染调控与防治的法律体系。农业部认为，议案所提问题确实存在，需要制定专门法律调整，土壤污染防治应由环保、农业等部门按照各自职责分工协作，共同推动，建议在立法过程中对此充分考虑。科技部认为，经过十几年的持续攻关，我国土壤污染治理技术已经取得长足进展，培育了一批研发团队和专业化公司，形成了较为完整的土壤污染治理技术体系。住建部认为，议案对制定土壤污染防治法的必要性以及目前我国土壤污染严峻形势的分析深入全面，我国在土壤污染防治方面的立法相对分散，一些制度不能适应目前土壤污染防治工作需要，建立健全法律法规是做好土壤污染防治工作的关键。水利部提出，积极配合开展土壤污染防治法相关起草工作，建议在制定过程中关注饮用水水源地周边土壤污染及治理等问题，并协调好土壤污染防治与地下水污染防治的关系。工信部提出，赞成制定土壤污染防治法，着重突出土壤污染预防，从源头削减污染物，加大对污染土壤的修复，建立风险评估制度。

我委认为，土壤污染问题是社会关切、人民关心的重点难点问题。近年来，每年全国人大代表都提出议案或建议，呼吁国家加大土壤污染防治力度。为进一步推动土壤污染防治工作，十二届全国人大常委会将土壤污染防治法列入五年立法规划，并将土壤污染防治专题调研列为2014年常委会监督工作重点，我委配合常委会开展了

该项专题调研。5月至9月，陈昌智、沈跃跃副委员长亲自带队，我委组成人员和全国人大代表共同组成调研组，环境保护部有关负责同志以及我委、环境保护部、国土资源部、农业部、发展改革委工作人员参加，赴山东、辽宁、湖南、河南、江苏、湖北、山西等7个省开展调研，同时委托黑龙江、吉林、福建、广东、广西、四川和云南等7省（区）人大常委会组织开展调研并提供书面报告。总体看，我国土壤污染防治工作处于起步探索阶段，局部地区土地污染成因复杂，治理难度较大，亟待认真研究解决。土壤污染防治法起草工作正在积极稳步推进，我委将在起草中认真听取各方面意见，积极吸收代表议案中对土壤污染防治立法的意见和建议，尽早完成起草工作。

（四）关于制定深海海底资源勘探开发法的议案1件

金华等30名代表提出关于制定深海海底资源勘探开发法的议案1件（第33号）。议案提出，随着我国经济的不断发展，陆地资源短缺问题日益严峻。我国已具备深海海底区域资源勘探的技术能力，同时，我国又是联合国海洋法公约的批准国，具有国际海底区域资源勘探开发担保国的国际法律义务。随着国际海底区域资源战略价值的日益显现，立法规范勘探开发该区域资源的行为，已经成为目前一项重要而紧迫的任务。为此，建议尽快制定深海海底区域资源勘探开发法。

目前世界许多国家对深海海底区域资源勘探开发都给予了高度关注，并制定了促进其深海海底区域资源勘探开发及科学研究等能力建设的相关法律，依法规范深海海底区域资源勘探开发行为，保护海洋环境。鉴于我国陆地资源日益匮乏，促进深海海底资源勘探开发的科学研究和能力建设，是保证我国经济社会可持续发展的重要

措施和长远战略需求。我委高度重视深海海底资源勘探开发立法工作，积极推动将其列入十二届全国人大常委会立法规划，成立了深海海底资源勘探开发立法工作领导小组，开展了立法调研和法律起草等工作。起草领导小组分别组织赴青岛、厦门、广州、深圳、无锡、江阴、杭州、上海等地就深海海底区域资源勘探开发能力建设及立法等进行专题调研，听取专家讲座，实地了解情况，掌握了我国深海海底资源勘探开发的基本现状。在立法调研的同时，就法律框架及重点问题成立专项课题进行研究，目前已经形成了初步的法律框架草案。我委将积极开展工作，按照立法规划的要求，抓紧完成法律起草工作，按时提请全国人大常委会审议。

（五）关于修改野生动物保护法的议案5件

金华、方新、胡季强、周洪宇、罗胜联等155名代表提出关于修改野生动物保护法的议案5件（第35、129、162、210、440）号。议案提出，中国野生动物面临很大威胁，野生动物保护法已经不能适应当前野生动物保护工作的需要。建议修改完善，注重保护体系的统一性和完整性，对滥食野生动物的行为进行严格监管，加大处罚力度，进一步科学规范野生动物栖息地保护，完善野生动物造成损害的补偿问题，完善野生动物繁育的规定，处理好野生动物保护与社会发展的关系。

十二届全国人大常委会已将野生动物保护法修改列入五年立法规划，由我委牵头起草和提请审议。我委成立了野生动物保护法修改起草领导小组和工作小组，制定了立法工作方案和工作计划。自2013年4月以来，我委先后听取了国家林业局、农业部渔业局和国务院有关部门的汇报，邀请法工委、国务院法制办有关人员赴多地开展调查研究，举办多个专题讲座，听取中国科学院动物所、水生所、北京林业大学等单位的专

家讲座和意见，开展专题论证，并在上述工作的基础上，开展法律草案起草工作，现已经初步形成了征求意见稿及说明。上述 5 件议案中提出的各项法律修改建议，已基本纳入。野生动物保护法修改征求意见稿及说明将在我委审议后适时发出征求意见。

（六）关于修改矿产资源法的议案 1 件

宁夏代表团提出关于修改矿产资源法的议案 1 件（第 56 号）。议案认为，随着我国社会经济的改革发展与深化，现行矿产资源法已不适应当前经济发展形势的需要，存在着资源配置双轨制、资源税费征收标准较低、矿业权价款缴纳期限不合理、浪费矿产资源的法律责任不完善等问题，在一定程度上阻碍了我国矿业的健康发展，建议针对以上问题修改矿产资源法。

矿产资源法修改已经列入第十二届全国人大常委会立法规划，由国务院负责向全国人大常委会提请审议，我委负责联系沟通工作。就议案提出的问题，我委征求了国务院有关主管部门和有关方面的意见，认为议案中所提出的矿产资源配置存在随意性、资源税费性质和调节目标不够清晰、矿业权价款收取方式不符合矿业生产客观规律、促进充分利用矿产资源的法律政策措施不完善等，都是现行矿产资源法执行过程中出现的实际问题，也是目前国务院有关主管部门起草矿产资源法修改草案要考虑的重要内容。我委建议国务院有关部门抓紧工作，按照立法规划的要求，及时完成矿产资源法修改起草工作，如期提请全国人大常委会审议。

二、9 件代表议案提出的 5 项立法项目，建议列入全国人大常委会立法规划或计划

（一）关于制定饮用水水源地保护法和饮用水安全法的议案 3 件

陈国桢、储亚平等 68 名代表提出关于制定饮用水水源地法的议案 2 件（第 38、447 号）。

刘卫星等 30 名代表提出关于制定饮用水安全法的议案 1 件（第 448 号）。议案认为，当前，我国很多地方饮用水源面临水量不足、水质恶化、供水安全风险加剧等严峻形势，饮用水源及供水安全保障能力和水平亟待提高。议案指出，目前我国有关饮用水源保护的规定分别由水法、水污染防治法和相关法律法规规范，相互之间存在内容不配套、标准不统一，涵盖范围不全面、保护制度不协调、权责分散难以落实等问题，饮用水保护的重要性、特殊性没有得到足够重视。建议专门制定饮用水源地保护法或者饮用水安全法，落实饮用水保护责任，明确各项保护制度，确保城乡居民都能享有安全卫生的饮用水。

我委高度重视饮用水安全问题，认为饮用水安全事关国家民族的生存发展，关系广大人民群众的健康和根本利益，应当对饮用水安全问题依法予以规范。2013 年 9 月至 11 月，由全国人大常委会沈跃跃副委员长带队，我委对饮用水源地保护情况及饮用水安全问题开展了专题调研。调研结果反映出的问题与代表议案指出的问题一致，水质不达标、水质恶化、保护措施不够不严、保护体制机制不畅、保护能力不足、风险管控和预警不到位、农村饮用水保护基础薄弱等问题在很多地方不同程度地存在。饮用水水源地保护是水体保护和水污染防治的重点，城镇饮用水制品严格管理是饮用水安全管理的重要内容之一，现行法律法规、技术标准不完善，是造成饮用水源保护责任不落实、保护力度不够、监管不到位和城镇饮用水安全保障不完善的重要原因。我委将按照全国人大代表的要求，与国务院有关部门配合，加大对饮用水安全立法研究工作，积极推进饮用水安全立法进程。

（二）关于制定资源综合利用法的议案 2 件

刘桂凤、李光宇等 60 名代表提出关于制定资源综合利用法的议案 2 件（第 32、443 号）。

议案提出,我国资源环境问题日益严峻,对我们生存发展的制约性不断强化。我们正面临严峻的环境资源约束,其根本原因在于我国的发展方式、产业结构不合理,而其中最为关键的问题是资源利用方式不合理。在我国经济社会快速发展,而资源日益短缺,环境不断恶化的现实面前,从整合资源利用行为,保证高效、合理利用资源,实现从源头上治理污染的战略高度,建议尽快制定资源综合利用法。

我委认为,资源是国家生存发展的基础,是经济社会发展的支撑。发达国家都把资源战略作为国家发展的核心战略。我国30年经济取得的重大进步是以大量消耗资源、污染环境为代价的,主要问题是资源利用效率低下,环境污染严重。根本原因是在发展经济的同时,对资源利用规律考虑不足,不但一次资源利用率低下、破坏环境严重,而且忽视对二次资源利用的促进和管理,造成更大的资源浪费和环境污染问题。资源综合利用是我国在长期社会发展实践中总结出来的,适合我国国情的高效利用资源的重要途径,是调整产业结构,转变发展方式的重要基础、抓手和核心内容。我国至今未能把50年代起从实践中摸索出来的一套适合中国国情的资源综合利用模式依法固定下来,未能使之法制化。资源综合利用是高效、合理利用资源、充分利用再生资源,变废为宝、保护环境,实现可持续发展的重要途径,是转变发展方式的重要内容,也是国际上通行的做法。我国的资源综合利用已取得一定的经验。全国人大代表多年来提出制定资源综合利用法,表明了这项工作在代表和人民群众心目中的重要地位。为办理好有关制定资源综合利用法的议案,我委在北京先后组织召开了专家学者、行业部门及企业代表共同参加的座谈会和国务院有关部门参加的座谈会,分别听取了各有关方面对制定资源综合利用法的意见和建议,所有

与会专家学者、行业和企业代表以及绝大部分国务院部门的代表均认为制定资源综合利用法事关中华民族的战略发展,是转变发展方式的重要基础、抓手和核心内容,应当尽快制定这部法律。同时,与会者也提出了制定这部法律需要解决好与循环经济促进法的关系。我委将结合完善循环经济促进法,进一步加大对资源综合利用立法研究力度,推进立法进程,适时提出列入全国人大常委会立法规划或计划的建议。

(三)关于制定长江水污染防治法、长江法的议案2件

张艳等61名代表提出关于尽快制定长江水污染防治法的议案1件(第3号),姚海同等30名代表提出关于制定长江法的议案1件(第91号),建议对长江流域的规划、开发、利用、保护等做出全面系统的法律规定,建立流域水资源保护和污染防治的综合管理和协调机制,建立跨行政区划的水污染联防联控机制,保障长江饮用水质和生态环境安全。

近年来,我国各大江河流域水资源管理和水环境保护的问题日益突出,全国人大代表和社会各有关方面连续多年提出有关加强流域立法的建议。今年根据代表议案的要求,我委把有关长江立法的议案列为委员会重点办理的议案,会同国务院有关部门组成了三个调研组,分赴长江上游的三江源地区,长江中游的湖北武汉、赤壁等地区,长江下游的江苏、上海等地,召开了多个座谈会,实地考察并了解了三江源地区的生态状况和存在的问题、长江濒危水生野生动物江豚和中华鲟不容乐观的生存状况,了解了因长江下游沿岸工业布局不合理而导致的工业污染、航运污染等长江水污染问题,以及沿岸生态系统破坏、挖沙、渔业资源锐减、海水倒灌等存在的严重威胁长江这一我国黄金水道安全的诸多问题。调研组还认真听取了当地有关部门、研究单位、专家学

者和社会公众反映的意见和建议，进一步听取了全国人大代表的意见和要求，期间来自各方面的意见一致强调长江立法对中华民族长治久安的重要意义，提出了长江立法的紧迫性。

我委认为，长江水系是中华民族生存发展的命脉，长江立法是关系国家发展的重大战略问题，应当针对长江水资源利用不合理、规划不完善和难以实施、沿岸工业布局不合理、区域资源利用和污染防治责任不清晰、缺乏有效的流域系统管理、污染和海水倒灌问题日益严重等问题，统筹规划长江的开发利用和保护，确定长江开发利用和保护原则，明确各种功能利用的优先顺序；按照水资源利用的优先等级，规划长江各项功能的开发强度和布局；依法建立以长江资产管理为基础的一系列长江经济管理措施，按照市场经济规律，建立适应长江水资源利用机制、生态补偿机制和损害赔偿机制的基金、保险制度，制定税收优惠政策等；依法建立长江沿岸地方和国务院相关部门年度协商机制，按照“守土有责”的原则设定沿江各地政府对长江水资源的保护义务，实行省际断面水质监测、考核制度；加大对污染长江行为的处罚力度；以保护水资源和水生生物为目的设定保护区域，保护区域内实行严格的环境准入标准，加大对长江水生生物的保护力度，有效降低污染风险；建立流域水资源调度、保护制度和机制，设定蓄水、调水前提和条件，避免蓄水、调水引发生态风险和安全风险；建立流域生态补偿机制。所有长江水资源的受益者，均应为长江水资源的保护付出成本；打破地域和部门的藩篱，建立全流域水资源、水环境信息共享制度和预警机制。为此，我委建议国务院有关部门同长江流域各省密切协作，加强对长江立法的调研论证工作，提出切实可行的法律框架和制度。我委将继续开展长江立法论证，努力促进将长江立法纳入全国人大常委会立法规划。

（四）关于加快推进生态补偿立法的议案 1 件

张维国等 30 名代表提出关于加快推进生态补偿立法的议案 1 件（第 333 号）。议案提出，推进生态补偿立法是生态功能区长治久安的根本保证，是加强生态文明建设客观需要，是健全我国生态补偿制度现实需要。建议国家本着立足效益、兼顾公平、共同发展的原则，加快生态补偿立法步伐，科学合理计算生态补偿额，保证资金来源渠道固定，拓宽生态补偿途径和方式。

国家发展改革委认为，国务院已经于 2010 年将研究制定生态补偿条例列入立法计划，2013 年，国家发展改革委会同国务院 11 个部门，向国务院报送了《关于加快建立健全生态补偿机制的若干意见（送审稿）的请示》（简称“若干意见”），提出了生态补偿机制建设的指导思想、基本原则、目标任务、重点领域、政策措施和组织实施等政策建议，对生态补偿资金来源渠道和生态补偿的途径、方式和生态补偿额的计算，都已有所规定。待“若干意见”出台后，将加快推动出台生态补偿条例，将行之有效的生态补偿办法以行政法规的形式确定下来。

我委同意发展改革委的意见，代表提出的建立完善生态补偿机制的几方面建议有很好的借鉴意义，建议国务院有关部门在今后制定行政法规和政策时认真研究采纳。我委建议在条例和政策制定实施后，总结经验，条件成熟时列入全国人大常委会立法规划。

（五）关于修改海洋环境保护法的议案 1 件

邢克智等 31 名代表提出关于修改海洋环境保护法的议案 1 件（第 217 号）。议案提出，随着我国海洋经济的不断发展，海洋环境污染形势十分严峻。造成海洋环境恶化的原因：一是陆源的面源污染物排海量的加大，加上点源的一些企业的非法排污；二是过度养殖造成海水的富营养化；三是过度围填海破坏了滩涂生态系统的生物

自净作用；四是海上溢油等大面积污染事件的发生。而现行法律对于污染海洋环境的法律责任和经济处罚措施缺乏，一些条款已不能适应形势的需要，亟待修改。

国家海洋局认为，现行海洋环境保护法自1999年修订以来，对保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治污染损害，发挥了重要作用。随着经济社会的快速发展，海洋环境面临的形势日益严峻，海洋环境保护的新情况、新问题不断出现，现行海洋环境保护法已经出现不适应海洋环境保护形势需要的问题。国务院于2012、2013、2014年连续三年将海洋环境保护法修改列入国务院立法计划，并且开展了大量的工作，取得了一定的进展，正在努力开展工作，争取早日提请全国人大常委会审议。

我委同意国家海洋局的意见，现行海洋环境保护法亟需修改完善。我委将积极推动国务院有关部门开展法律修改工作，适时列入全国人大常委会立法规划。

三、8件代表议案提出的7项立法项目，建议加强现行相关法律实施力度，完善配套法规，开展立法前期调研论证工作

（一）关于加强湖泊安全立法的议案1件

王月英等31名代表提出关于加快湖泊安全立法的议案1件（第65号）。议案提出，湖泊是全球水资源的重要组成部分，但由于过度开发，湖泊水生态环境恶化，建议对湖泊安全立法，保障湖泊的生态安全和社会安全，确定湖泊安全管理责任主体，建立湖泊规划、排污许可、水面和临湖土地管理、生物多样性管理等制度，建立湖泊安全的生态补偿制度，完善湖泊安全管理责任制度。

水利部认为，水法、防洪法和河道管理条例等现有法律法规将湖泊作为河道的组成部分，对湖泊管理主体、规划、水工程保护、滩地利用、

建设项目审批、禁止性行为等涉及湖泊管理和保护的一些内容作了具体规定。为加强太湖流域水资源保护和水污染防治，2011年国务院颁布实施了太湖流域管理条例，专门对太湖流域水域、岸线保护等作了明确规定。水利部赞成完善湖泊保护法律制度，目前正在积极推动河道管理条例的修订工作，进一步强化湖泊保护等方面的内容。国家林业局认为，湖泊是湿地生态系统的重要组成部分，长期以来由于过度开发利用，导致湖泊水量锐减、水质下降。国家林业局正在会同有关部门研究起草湿地保护条例，以此来统领包括河流湖泊类型在内的全国湿地保护工作，实现湿地的依法保护和合理利用，促进经济社会的可持续发展。

我委认为，湖泊是水资源的载体、生态环境的重要组成部分，对人类文明、经济发展和社会进步具有不可替代的作用。近年来，一些地方在发展过程中，忽视湖泊保护、围垦湖泊、蚕食水域等问题突出，湖泊安全受到严重威胁。推进湖泊立法，对加强湖泊水资源合理利用和有效保护、保障饮水安全和生态安全等具有重要意义。代表议案提出的湖泊安全立法的宗旨、原则、调整范围、基本制度等意见和建议，具有重要参考价值，我委将与国务院有关部门密切配合，加大对湖泊立法的研究，理清湖泊立法涉及的各类法律关系。

（二）关于制定湿地保护法的议案1件

高广生等30名代表提出关于制定湿地保护法的议案1件（第90号）。议案认为，湿地是兼具多种功能的自然生态系统，由于保护力度不够，我国湿地存在面积锐减、水资源过度开发、生物多样性受损、污染加剧等严重问题，建议制定湿地保护法，唤起社会对湿地环境保护及合理开发利用问题的重视，确立对湿地整体保护、优先保护和可持续利用原则，建立湿地名录、调查

监测、规划、用水保障、区域保护、开发管控以及生态补偿等保护法律制度，明确保护湿地的法律责任。

湿地是地球最重要的生态系统之一，对保护生物多样性、蓄洪防涝、调节气候、保护水源等都具有非常重要的作用。然而，伴随气候变化和城镇化的推进，我国自然湿地逐年减少，危及国家的生态安全，立法保护湿地十分必要。自1998年开始，国务院有关主管部门就开始着手起草湿地保护条例，至今未能完成。主要困难一是湿地的定义和范围难以界定，二是湿地保护与现有各类国土资源管理的关系难以厘清和协调。根据联合国湿地公约对湿地的定义，包括河口、河流、滩涂、湖泊、沼泽等自然水生态系统，也包括池塘、水库、稻田、鱼池等人工水生态系统，对湿地的保护涉及水资源管理、国土空间用途管制、海洋管理、自然区域保护、农牧渔业管理以及城乡规划管理等诸多方面，理清这些问题和管理体制是湿地立法的前提。我委建议国务院按照党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，研究建立国土空间开发保护制度，整体考虑各类自然生态系统的保护问题，建立科学有效的自然保护体系和管理机制，在此基础上，研究论证湿地生态区域保护立法问题，促进依法保护湿地。

(三) 关于制定渤海区域环境管理法的议案 1 件

潘永兴等 33 名代表提出关于制定渤海区域环境管理法的议案 1 件 (第 103 号)。议案提出，渤海海洋资源丰富，是我国重要的海上通道。近年来，随着经济社会的发展，渤海环境资源遭到严重破坏，并有恶化的趋势。解决上述问题，需要制定渤海区域环境管理法，加快渤海法治建设，以特别、专门、有针对性的法律，依法规范渤海涉海行为和活动及社会关系，建立完善渤海

区域各类法律关系和社会秩序。为此，建议加强对这一区域环境管理立法的研究，尽早启动渤海区域环境管理立法工作。

国家发展与改革委员会、环境保护部认为，我国已经建立了以海洋环境保护法为核心，以防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例、防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例、防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例、海洋倾废管理条例等行政法规为主干，以多个部门规章、地方性法规、规范性文件为补充的海洋环境保护法律法规框架。这些法律法规，适用于全国所有海域的环境保护，为渤海区域性环境保护提供了基本的法律依据和保障。当前最重要的是加强部门协调和配合，执行好相关法律法规。国家海洋局认为，渤海作为内海，在我国经济社会发展、国防安全等方面具有重要作用。近年来，经济开发强度的加大使近岸海域环境资源压力不断增加，环境污染、生态破坏带来严重后果。目前适用于渤海区域的综合治理法律、法规、部门规章及渤海三省一市分布的地方性法规至少 70 余部。海洋局一直重视并积极呼吁渤海区域立法工作，自 2007 年起，已经组织了渤海立法的前期调研准备工作，并形成了一系列研究成果。

我委同意上述国务院部门的意见，近年来，由于渤海过度开发使近岸海域环境压力不断加大，环境污染、生态恶化呈加剧之势，建议国务院有关部门加强协调配合，严格执法，同时加大对渤海区域环境保护专门立法的研究，做好适时启动渤海区域立法的准备工作。

(四) 关于制定国家公园法的议案 1 件

金华等 30 名代表提出关于制定国家公园法的议案 1 件 (第 36 号)。议案认为，十八届三中全会明确提出我国要建立国家公园体制，是保护国家生态安全的需要，也是借鉴各国经验保护自

然遗产资源和自然环境的良好途径，建议在总结国内国家公园试点经验和借鉴其他国家立法经验的基础上，制定国家公园法，为建立我国的国家公园体制提供法律依据和保障。

党的十八届三中全会提出建立国家公园体制，是针对我国自然保护领域存在的保护地分类不科学、保护标准不清晰、公益属性不明确、多头交叉管理、部门权责不落实、保护与开发矛盾难以协调等问题给出的改革路线，是一项全方位的、综合性的、涉及多方面利益的创新改革措施。为办理好关于制定国家公园法的议案，我委组成调研组赴吉林长白山地区实地调研，召开了全国人大代表、地方人大、地方政府及其有关部门、专家学者、社会公众代表共同参加的座谈会，会上与会者充分发表了各自的主张，大家一致认为，为维护我国生态安全，应当认真落实中央关于建立完善国家公园体制的决定，加快研究制定国家公园法。

目前，国务院正组织有关部门就我国国家公园制度的具体内涵和管理制度展开研究论证。我委将积极参与国家公园体制的研究和设计，待国家公园体制框架和内涵设计确定后，及时启动立法进程，确保国家公园体制依法建立。

（五）关于制定环境教育法的议案 2 件

马兰、侯蓉等 60 名代表提出关于制定环境教育法的议案 2 件（第 92、220 号）。议案提出，环境教育的必要性和重要性没有得到充分重视：对环境教育的投入不足，资金、师资、教材、方法等均相对落后；体系内部不平衡，没有形成全民教育，政策、资金的地区差异大；公民的环境知情权缺乏保障机制等。为此，迫切需要制定环境教育法，推动环境教育工作不断深入；建立有效的环境信息的传播机制和保障机制，有序引导公众参与；全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。

环境保护部认为，向污染宣战，离不开每一个人的参与。加强环境教育立法，有利于促进环境教育制度化和规范化，引导公民有序参与环境保护，更好地推进生态文明建设。宁夏、天津等地都已经制定了相关地方性法规，环保部赞同代表们提出的建议，将积极配合推进环境教育立法进程。教育部认为，目前环境教育工作存在制度化、法治化程度不足等问题，不能完全适应党的十八大及十八届三中全会提出的生态文明建设和生态文明宣传教育的要求。制定环境教育法对推进和保障环境教育工作具有积极意义，表示支持。

我委认为，环境教育是推进生态文明建设，广泛宣传环境知识、提高公众环境意识、促进全民行动的基础性工作。党的十八大把生态文明建设提升到“五位一体”总体布局的战略高度，提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展；十八届三中全会提出“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度”，“改进社会治理方式，激发社会组织活力”等。落实这些要求，迫切需要在环境教育领域积极开展立法实践。《宁夏回族自治区环境教育条例》和《天津市环境教育条例》已经制定，环境教育立法工作已经具备良好的实践基础，我委将继续做好立法前期的研究论证工作。

（六）关于制定自然资源保护法的议案 1 件

杜国玲等 32 名代表提出关于尽快制定自然资源保护法的议案 1 件（第 331 号）。议案认为，我国自然资源保护“基本法缺失”，现行各单项资源法存在相互抵触或交叉空白等问题，迫切需要国家对自然资源进行整体规划和以保护为导向的综合性立法。

制定综合性的自然资源保护法是全国人大代表和社会有关方面长期关注的问题。历届全国人

大环资委也为此多次进行了研究。今年我委就此再次征求了国务院有关部门的意见，目前各部门意见不统一，其焦点是认为我国现行法律已经对土地、海洋、矿藏、水流、森林、草原、野生动物等自然资源进行了立法规范，基本上涵盖了各类自然资源，由于各类自然资源各有特性，各有相应的管理体系和制度，再制定自然资源保护法的必要性和可行性有待进一步研究。

我委经研究认为，在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，提出了健全国家自然资源资产管理体制和完善自然资源监管体制的改革要求，以统一行使全民所有的自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制职责作为改革的主要方向；在逐步深化自然资源管理体制改革的进程中，如何修改完善现行各项自然资源法律，研究制定综合的自然资源保护法，也成为改革要探讨的重要内容之一。此外，我国宪法明确规定，国家保障自然资源的合理利用，通过合理利用自然资源实现对自然资源的保护是人类社会普遍遵守的准则，人类既不能过度利用自然资源，也不能不利用自然资源。因此，如何在宪法原则下解决我国利用自然资源的行为规范，是未来立法工作的重要内容之一。为此，我委建议国务院有关部门结合自然资源管理体制改革工作，根据宪法关于合理利用自然资源的原则，统筹研究利用自然资源行为的法律规范体系和立法模式，向全国人大及其常委会提出相关立法论证意见。

(七) 关于制定农业生态环境保护法的议案 1 件

刘卫星等 31 名代表提出关于制定农业生态环境保护法的议案 1 件 (第 444 号)。议案指出，我国是一个农业大国，农业生态环境的好坏，直接关系到农村人口的身心健康，关系到农业生产成果和未来的发展。近年来随着农业生产、城

镇化速度加快，农药、化肥、工业、矿产资源开发、城镇化带来的污染等，对农业生态环境造成了严重破坏，对农业生产的可持续发展构成了直接威胁。我国有关农业生态环境保护的规定分散在多个法律法规和条例中，法律体系不健全，亟需制定专门法律保护农业生态环境。

农业部认为，我国保护农业生态环境的法律法规总体上比较完备，国家已经出台了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法、农业法、农药管理条例、畜禽养殖污染防治条例等多部法律和行政法规，涵盖了农村生态环境保护的多个方面。考虑到土壤污染防治法已经列入全国人大常委会的立法规划，而土壤污染防治和农业生态环境保护所面临的问题大多是重合的，建议对农业生态环境保护立法问题，在加强调研论证和制定土壤污染防治法的基础上，予以考虑。

我委高度重视农业生态环境保护问题，认为农业部的意见基本反映了客观实际，赞同农业部的观点。土壤污染防治和农业生态环境保护现在也面临不少不容忽视的问题，成因复杂，治理难度较大，我委将在土壤污染防治法起草过程中，广泛听取有关方面和专家学者的意见，认真吸收代表议案中提出的意见和建议，开展专项调研，为农业生态环境保护提供法律依据。

四、1 件代表议案提出的 1 个监督检查法律实施项目，已列入今年全国人大常委会监督计划，并已经完成

关于开展大气污染防治法执法检查的议案 1 件
姜健等 31 名代表提出关于对全国贯彻执行大气污染防治法情况进行执法检查的议案 1 件 (第 106 号)，建议重点检查以下内容：一是大气污染防治法及其相关法律法规的学习宣传情况；二是大气污染防治的监督管理情况；三是防治燃煤产生的大气污染情况；四是防治机动车船排放

污染情况；五是防治废气、尘和恶臭污染情况；六是大气污染防治中违法行为查处情况；七是对贯彻实施大气污染防治法过程中遇到的问题和意见建议。并建议通过检查及时发现法律实施中存在的问题，总结主要经验做法，对存在的主要问题提出对策及建议意见。

针对近年来日益严重的大气污染问题，全国人大常委会高度重视，把对大气污染防治法实施情况的监督检查列入了2014年监督工作计划，我委配合全国人大常委会在全国范围开展了大气污染防治法实施情况的监督检查。张德江委员长为此专门做出批示：“大气环境保护事业事关人民群众根本利益，事关经济社会持续健康发展。要通过执法检查，督促落实大气污染防治法，进一步加强大气污染防治工作力度，在全社会形成‘同呼吸、共奋斗’的责任和意识，为改善空气质量，保障人民群众身体健康做出贡献！”。今年5月至9月期间，全国人大常委会执法检查组听取了国务院有关部门汇报，陈昌智、沈跃跃和艾力更·依明巴海副委员长分别带队赴上海、江苏、浙江、北京、天津、河北、山西、陕西、广东、山东10个省（市）进行检查。并委托其

他21个省（区、市）人大常委会分别进行了自查。检查突出了重点地区、重点行业 and 重点问题，通过检查了解了大气污染总体状况、存在的突出问题，对依法加强管理、法律的修改完善及今后的工作提出了具体的意见建议，特别指出了大气污染防治问题已经成为社会普遍关注、影响经济可持续发展的重大问题，必须引起高度重视；在大气污染防治工作中既要解决当前存在的突出问题，又要树立长期作战的思想，坚持标本兼治，经过不懈的努力，使大气污染状况逐步得到改善；对大气污染防治法的修改要抓紧进行，及早提请审议。今年10月在全国人大常委会第十一次会议上，沈跃跃副委员长代表执法检查组作了有关大气污染防治法实施情况的检查报告，全面分析了法律实施中存在的重大问题，提出了加强法律实施、改进防治工作和修改完善法律的重要建议，对以上意见建议做了全面反映。全国人大常委会第十一次会议对报告进行了审议，并要求国务院有关部门按照执法检查报告和审议意见，加强和改进大气污染防治法实施工作。代表议案中提出的具体建议已在执法检查报告中予以采纳。

全国人民代表大会农业与农村委员会关于 第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共25件，涉及11个立法项目。

按照代表议案办理的有关法律规定和全国人大常委会关于议案办理工作的要求，农业与农村委员会就议案办理广泛征求中央和国务院有关部门及有关人大代表的意见，结合委员会的立法和监督工作，认真落实代表议案办理工作。2014年10月26日，农业与农村委员会第十次全体会议对代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、5件议案提出的1个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划，建议2015年4月提请全国人大常委会审议

1. 关于修改种子法的议案5件。修改种子法已列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划，由全国人大农业与农村委员会负责牵头起草。2013年，农委、农业部、国家林业局等部门成立种子法修改小组，正式启动修改工作。今年1月，农委完成种子法修订草案征求意见稿，征求了全国31个省、自治区、

直辖市人大及国务院有关部委、科研院所、高等院校、种子企业和专家的意见，并对意见研究论证，形成了种子法修订草案。2014年8月，草案以全国人大常委会办公厅名义征求国务院办公厅意见，国务院办公厅对修订草案总体表示赞同。我委已对有关修改意见进一步研究吸收，草案基本成熟，建议2015年4月提请全国人大常委会审议。

二、10件议案提出的3个立法项目，建议列入全国人大常委会2015年立法工作计划，适时提请全国人大常委会审议

2. 关于制定粮食法的议案6件。制定粮食法已列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划，由国家发改委和国家粮食局负责起草。目前，国家发改委和国家粮食局已将粮食法草案报国务院。按照全国人大常委会要求，全国人大农委十分重视粮食立法，组织开展调研，提前介入。吉炳轩副委员长及农委就粮食立法的有关重点问题多次与国务院有关部门座谈沟通，提出了针对性的意见和建议。我委建议，国务院有关部门抓紧完善粮食法草案，适时提请全国人大常委会审议。

3. 关于修改农村土地承包法的议案3件。

农村土地承包法是 2002 年颁布实施的，是巩固农村基本经营制度，维护农村土地承包者合法权益，推动农村改革发展的一部重要法律。随着我国经济社会发展及农村改革的深化，该法的有关条款已不能适应农村经济发展的要求。按照中央有关文件提出的抓紧修订完善农村土地承包相关法律法规的要求，今年 10 月，我委就修改土地承包法征求了中农办、农业部、国土资源部、国家林业局、人民银行、银监会等部门的意见，各部门均赞同修改农村土地承包法。我委将根据党的十八届三中全会精神和中央有关文件要求，结合深化农村改革实际，尽快启动农村土地承包法的修改工作，重点解决农村集体土地所有权、承包权、经营权三权分置，农民土地承包经营权益保护等问题。修改农村土地承包法已列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

4. 关于修改森林法的议案 1 件。修改森林法已列入十二届全国人大常委会立法规划和国务院 2014 年立法工作计划，由国家林业局负责起草。目前，国家林业局已形成森林法修改草案征求意见稿，正在修改完善。按照全国人大常委会要求，全国人大农委提前介入相关工作，农委全体会议听取了森林法修改工作情况汇报，并多次组织开展专题调研。我委建议，国务院有关部门认真研究代表议案提出的意见，抓紧完善森林法修改草案，适时提请全国人大常委会审议。

三、4 件议案提出的 3 个立法项目，建议抓紧开展调研论证，适时列入全国人大常委会立法工作计划

5. 关于加快农村金融立法的议案 1 件。2013 年 6 月，十二届全国人大常委会第三次会议听取并审议了国务院关于农村金融改革发展情况的报告。在审议过程中，委员们提出，长期以来，农村金融服务中资金供求矛盾比较突出，许多问题单靠政策和部门规章难以从根本上解决，

应尽快启动农村金融立法，对农村金融制度进行顶层设计，为解决农村金融服务奠定制度平台。根据常委会审议意见和代表议案的建议，我委与中国人民银行、银监会牵头，中农办、农业部等 10 多个部门参与，已于今年 6 月启动了农村金融立法前期调研。我委将会同有关部门加快推进农村金融立法进程。

6. 关于修改农民专业合作社法的议案 2 件。农民专业合作社法是 2006 年颁布实施的，对培育农村新型经营主体，提高农民的组织化程度发挥了重要作用。农业部、国家工商总局、供销总社认为，随着农业农村经济的不断发展，农民专业合作社法的部分内容已不适应当前合作社发展的需要，应当尽快修改。根据 2013 年中央 1 号文件有关要求，农业部已于 2013 年启动了修改农民专业合作社法的相关调研工作。农委也进行了前期准备。我委将会同国务院有关部门认真研究吸收代表议案提出的建议，抓紧进行农民专业合作社法的修改工作，重点考虑扩大法律适用范围、规范农民专业合作社内部的资金互助合作、明确联合社法律地位等内容，条件成熟时列入全国人大常委会立法工作计划。

7. 关于修改渔业法的议案 1 件。修改渔业法已列入国务院 2014 年立法工作计划，由农业部负责起草。农业部表示，在广泛调研和征求意见的基础上，目前已形成渔业法修正案建议稿，议案所提建议在修正案建议稿中已有体现。下一步，农业部将对修正案建议稿作进一步完善，争取尽快提请国务院审议。我委将积极推动渔业法的修订工作。

四、6 件议案提出的 4 个立法项目，建议通过制定、修改相关法律法规，或改进相关工作解决议案提出的问题

8. 关于制定农产品批发市场法的议案 1 件。商务部目前已经起草了农产品批发市场管理条例

草案。我委建议，国务院有关部门认真研究代表议案提出的意见，先研究制定有关条例，在总结实践经验基础上，再调研论证制定农产品批发市场法。

9. 关于制定耕地质量建设与管理法的议案 2 件。农业部建议，先研究制定耕地质量建设与管理条例，待施行一段时间后再对制定耕地质量建设与管理法的必要性、可行性进行评估。我委同意农业部意见。

10. 关于修改农产品质量安全法的议案 1 件。农业部提出，当前，党中央、国务院对食品安全监管提出了新要求，对食品安全监管体制进行了调整，农产品质量安全法有必要根据形势变化修改完善。国家食品药品监督管理总局认为，应当根据新的食品安全监管体制改革情况，适时对农产品质量安全法进行修改。我委同意农业部和国家食品药品监督管理总局的意见，建议国务院有关部门适时对农产品质量安全法进行修改。

11. 关于制定农民工权益保护法的议案 2 件。国务院法制办、人力资源和社会保障部、农业部认为，现行的劳动法、劳动合同法、社会保险法等法律和行政法规适用于包括农民工在内的各类职工，有关法律法规和规范性文件对包括农民工在内的所有劳动者的合法权益都作了全面规定，代表议案提出的问题可通过开展执法检查或改进相关工作加以解决，目前暂不急于制定专门的农民工权益保护法。我委同意上述意见。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会农业与农村委员会

2014 年 12 月 26 日

附件：

全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表议案共 25 件，涉及 11 个立法项目。其中制定法律 5 部，修改法律 6 部。2014 年 10 月 26 日，农业与农村委员会第十次全体会议对代表议案进行了审议，审议意见如下：

一、5 件议案提出的 1 个立法项目，已列入十二届全国人大常委会立法规划和 2014 年立法工作计划，建议 2015 年 4 月提请全国人大常委会审议

1. 李爱青、方才臣、唐洪军、李登海、邵峰晶等 154 名代表提出修改种子法（制定种子企

业促进法、制定农业知识产权保护法)的议案5件(第403、283、268、107、282号)。议案提出,随着我国改革开放的不断深入和现代种业不断发展,我国种业出现了一些新情况、新问题,迫切需要通过修改种子法,加强种质资源保护、规范植物新品种权保护、规范品种管理、加大对种业的扶持力度、理顺执法体制、明确法律责任。

修改种子法已列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划,由全国人大农业与农村委员会负责牵头起草。国务院法制办、农业部、国家林业局等部门认为,修改种子法是必要的,可行的,并表示将积极配合做好种子法修改的相关工作。2013年,农委、农业部、国家林业局等部门成立种子法修改小组,正式启动修改工作。今年1月,农委完成种子法修订草案征求意见稿,征求了全国31个省、自治区、直辖市人大及国务院有关部委、科研院所、高等院校、种子企业和专家的意见,并对意见反复研究论证,形成了种子法修订草案。2014年6月,全国人大农业与农村委员会第八次全体会议审议通过了种子法修订草案。8月,草案以全国人大常委会办公厅名义征求国务院办公厅意见,国务院办公厅对修订草案总体表示赞同。我委已对有关修改意见进一步研究吸收,草案基本成熟,建议2015年4月提请全国人大常委会审议。

关于代表提出制定种子企业促进法和农业知识产权保护法的意见,农业部、国家林业局认为,目前种子法修订草案中已体现和反映了代表提出关于促进种子企业发展的相关内容,建议暂不制定种子企业促进法。农业部、国家知识产权局认为,我国已形成基本完备的知识产权保护法律法规体系,农业知识产权的保护主体涉及植物新品种和地理标志等多种类型,其权利主体、权利客体和保护方式不尽相同。通过制定一部农业

知识产权保护法予以统一规范,不仅难度大,而且实施的可行性和可能性也需考虑。我委同意上述意见。

二、10件议案提出的3个立法项目,建议列入全国人大常委会2015年立法工作计划,适时提请全国人大常委会审议

2. 赵沿海、黄超、姜健、杨子强、余学友、冯燕等183名代表提出制定粮食法(粮食安全法、粮食安全保障法)的议案6件(第463、299、108、109、342、250号)。议案提出,粮食是关系国计民生的特殊商品,为保障国家粮食安全,建议尽快制定粮食法,提高粮食综合生产能力,完善流通体制,理顺监管体系,减少粮食浪费,强化粮食安全责任。

制定粮食法已列入十二届全国人大常委会立法规划和2014年立法工作计划,由国家发改委和国家粮食局负责起草。目前,国家发改委和国家粮食局已将粮食法草案报国务院。国务院法制办表示,将积极配合粮食法起草工作。按照全国人大常委会要求,全国人大农委十分重视粮食立法,组织开展调研,提前介入。吉炳轩副委员长及农委就粮食立法的有关重点问题多次与国务院有关部门座谈沟通,提出了针对性的意见和建议。我委建议,国务院有关部门抓紧完善粮食法草案,适时提请全国人大常委会审议。

3. 徐淙祥、胡桂花、吉炳伟等94名代表提出修改农村土地承包法(制定集体土地流转法)的议案3件(第53、281、37号)。议案提出,现行农村土地承包法已不适应当前农村经济发展的要求,不利于土地承包经营权的流转和开展规模经营等,农村集体土地经营权流转机制不健全,建议修改农村土地承包法。

全国人大常委会法工委、国务院法制办认为,农村土地制度改革涉及的主体、包含的利益关系十分复杂。议案中提出的有关问题,可在今

后完善农村土地承包、土地管理等有关法律制度时，予以认真研究。农业部表示，将继续对农村土地承包法实施中存在的承包经营权抵押担保、规模经营等问题，进一步加强调研和论证，适时提出修改农村土地承包法的建议。国家林业局认为，农村土地承包政策性强，承包土地调整、承包经营权流转等问题涉及农民的基本利益，关系到我国农村基本经济制度，修改农村土地承包法时需要统筹考虑相关法律制度。国土资源部建议，将集体建设用地流转作为土地管理法修改的重要内容予以考虑。

农村土地承包法是 2002 年颁布实施的，是巩固农村基本经营制度，维护农村土地承包者合法权益，推动农村改革发展的一部重要法律。随着我国经济社会发展及农村改革的深化，该法的有关条款已不能适应农村经济发展的要求。按照中央有关文件提出的抓紧修订完善农村土地承包相关法律法规的要求，今年 10 月，我委就修改土地承包法征求了中农办、农业部、国土资源部、国家林业局、人民银行、银监会等部门的意见，各部门均赞同修改农村土地承包法。我委将根据党的十八届三中全会精神和中央有关文件要求，结合深化农村改革实际，尽快启动农村土地承包法的修改工作，重点解决农村集体土地所有权、承包权、经营权三权分置，农民土地承包经营权益保护等问题。修改农村土地承包法已列入全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

4. 韦秋利等 30 名代表提出修改森林法的议案 1 件（第 298 号）。议案提出，现行森林法的部分条款已不适应当前市场经济条件下现代林业发展的要求，建议修改森林法，加大生态保护力度，取消年度木材生产计划，将集体林权制度改革成果以法律形式确立下来。

修改森林法已列入十二届全国人大常委会立法规划和国务院 2014 年立法工作计划，由国家

林业局负责起草。目前，国家林业局已形成森林法修改草案征求意见稿，正在修改完善。国务院法制办、环保部和财政部对修改森林法表示赞同。按照全国人大常委会要求，全国人大农委提前介入相关工作，农委全体会议听取了森林法修改工作情况汇报，并多次组织开展专题调研。我委建议，国务院有关部门认真研究代表议案提出的意见，抓紧完善森林法修改草案，适时提请全国人大常委会审议。

三、4 件议案提出的 3 个立法项目，建议抓紧开展调研论证，适时列入全国人大常委会立法工作计划

5. 孙其信等 30 名代表提出加快农村金融立法的议案 1 件（第 332 号）。议案提出，农村金融是现代金融体系的重要组成部分，是中国农业现代化的关键。建议加快农村金融立法，对农村金融服务从顶层作出制度性安排，深化政策性农村金融改革，建立农村金融风险分担机制，完善政策性农业保险，规范农村金融监管制度。

2013 年 6 月，十二届全国人大常委会第三次会议听取并审议了国务院关于农村金融改革发展情况的报告。在审议过程中，委员们提出，长期以来，农村金融服务中资金供求矛盾比较突出，许多问题单靠政策和部门规章难以从根本上解决，应尽快启动农村金融立法，对农村金融制度进行顶层设计，为解决农村金融服务奠定制度平台。根据常委会审议意见和代表议案的建议，我委与中国人民银行、银监会牵头，中农办、农业部等 10 多个部门参与，已于今年 6 月启动了农村金融立法前期调研。我委将会同有关部门加快推进农村金融立法进程。

6. 薛少仙、李生等 60 名代表提出修改农民专业合作社法的议案 2 件（第 160、323 号）。议案提出，随着农民专业合作社的快速发展，实践中出现了许多新情况、新问题，亟需通过修改农民专

业合作社法予以解决。建议扩大法律调整范围，提高登记门槛，建立合作社年度报告制度，改革表决和盈余分配制度，加大扶持力度等。

农民专业合作社法是 2006 年颁布实施的，对培育农村新型经营主体，提高农民的组织化程度发挥了重要作用。农业部、国家工商总局、供销总社认为，随着农业农村经济的不断发展，农民专业合作社法的部分内容已不适应当前合作社发展的需要，应当尽快修改。根据 2013 年中央 1 号文件有关要求，农业部已于 2013 年启动了修改农民专业合作社法的相关调研工作。农委也进行了前期准备。我委将会同国务院有关部门认真研究吸收代表议案提出的建议，抓紧进行农民专业合作社法的修改工作，重点考虑扩大法律适用范围、规范农民专业合作社内部的资金互助合作、明确联合社法律地位等内容，条件成熟时列入全国人大常委会立法工作计划。

7. 尹彦利等 30 名代表提出修改渔业法的议案 1 件（第 100 号）。议案提出，渔业法的有关内容已不能适应当前渔业资源保护与管理形势发展的需要，建议通过修改渔业法，加大渔业资源保护力度，建立全国海洋渔业监测体系，强化渔政执法队伍建设，打击渔业违法行为。

修改渔业法已列入国务院 2014 年立法工作计划，由农业部负责起草。农业部表示，在广泛调研和征求意见的基础上，目前已形成渔业法修正案建议稿，议案所提建议在修正案建议稿中已有体现。下一步，农业部将对修正案建议稿作进一步完善，争取尽快提请国务院审议。我委将积极推动渔业法的修改工作。

四、6 件议案提出的 4 个立法项目，建议通过制定、修改相关法律法规，或改进相关工作解决议案提出的问题

8. 高丽朴等 30 名代表提出制定农产品批发市场法的议案 1 件（第 130 号）。议案提出，农

产品批发市场作为连接生产和消费、实现农产品高效有序流通的中心环节，对引导农业结构调整、增加农民收入和保障市场供应发挥着不可替代的作用。建议借鉴发达国家和地区农产品批发市场的发展经验，抓紧研究制定农产品批发市场法，对市场性质、开设程序、主体资格、交易方式、交易行为、管理者责任、市场监管等方面作出规定。

商务部目前已经起草了农产品批发市场管理条例草案。条例拟重点解决农产品批发市场缺乏准入退出机制、布局不合理、市场功能不完善、运营负担重、公益性地位低等问题。国家发改委建议，先制定农产品批发市场管理条例，再根据条例实施情况，适时制定农产品批发市场法。国务院法制办建议相关部门对议案提出的有关问题深入开展研究分析。农业部表示，围绕农产品批发市场法立法，已就有关问题开展了前期调研。我委建议，国务院有关部门认真研究代表议案提出的意见，加强部门间的沟通合作，先研究制定农产品批发市场管理条例。在条例颁布实施一段时间，总结实践经验基础上，再调研论证制定农产品批发市场法。

9. 谢德体、秦光蔚等 62 名代表提出制定耕地质量建设与管理法（加快耕地质量保护立法）的议案 2 件（第 276、340 号）。议案提出，良好的耕地质量是国家粮食安全和农产品质量安全的根本保证，建议通过制定耕地质量建设与管理法，建立耕地质量监测制度，推广先进耕种和治污技术，强化耕地质量监督管理，加大投入力度，打击违法行为。

国务院法制办认为，农业法、土地管理法等法律和行政法规都对加强耕地质量保护提出了要求。建议有关部门对耕地质量管理中存在的问题进行调查研究，对立法必要性、可行性进行全面评估论证。农业部认为，虽然有关法律的部分条

款涉及耕地质量保护工作，但未对耕地质量监督管理机制、耕地质量建设长效投入机制、耕地质量的标准等级、执行和监测预警体系，以及耕地占补平衡制度等方面作出全面系统的专门规定。建议先研究制定耕地质量建设与管理条例，待施行一段时间后再总结完善，对制定耕地质量建设与管理法的必要性、可行性进行评估。环保部认为，十二届全国人大常委会已将制定土壤环境保护法列入本届立法规划。目前，土壤环境保护法草案（征求意见稿）中已经包括了农用地土壤环境保护、质量改善、风险管控、治理修复和监督管理等内容，建议暂不考虑单独进行耕地质量保护立法。国土资源部认为，关于耕地质量保护，在土地管理法和基本农田保护条例中已有明确规定。目前，国土资源部正在研究修订土地管理法和基本农田保护条例，将会同有关部门对有关耕地数量、质量管理等问题作进一步修改完善。我委同意农业部意见。

10. 陈保华等 30 名代表提出修改农产品质量安全法的议案 1 件（第 69 号）。议案提出，随着经济社会的快速发展和农产品监管体系的变化，农产品质量安全法的部分内容已经不适应实践需要，有必要通过修改法律，完善农产品质量安全标准，健全农产品产地环境监测制度，规范农产品质量安全监管体系，加强公共服务体系建设。

国务院法制办建议，有关部门应当深入分析代表议案中提出的有关问题，对是否需要修改农产品质量安全法进行充分论证。农业部提

出，当前，党中央、国务院对食品安全监管提出了新要求，对食品安全监管体制进行了调整，农产品质量安全法有必要根据形势变化修改完善。议案中关于完善农产品质量安全监管体系，增加农产品收购、贮藏、运输等相关规定的建议，可以在修订农产品质量安全法时予以考虑。农业部表示，下一步将加强农产品质量安全法修改的调研工作，尽快提出修改法律的建议。国家食品药品监督管理总局认为，应当根据新的食品安全监管体制改革情况，适时对农产品质量安全法进行修改。我委同意农业部和国家食品药品监督管理总局的意见，建议国务院有关部门适时对农产品质量安全法进行修改。

11. 史贵禄、王馨等 62 名代表提出制定农民工权益保护法的议案 2 件（第 164、341 号）。议案提出，农民工长期处于弱势地位，权利容易受到侵害，建议通过制定农民工权益保护法，强化政府服务职责，规范用人单位行为，加强农民工社会保障，保障农民工子女受教育权利，维护农民工土地承包经营权和民主政治权利。

国务院法制办、人力资源和社会保障部、农业部认为，现行的劳动法、劳动合同法、社会保险法等法律和行政法规适用于包括农民工在内的各类职工，有关法律法规和规范性文件对包括农民工在内的所有劳动者的合法权益都作了全面规定，代表议案提出的问题可通过开展以保护农民工合法权益为主题的执法检查或改进相关工作加以解决，目前暂不急于制定专门的农民工权益保护法。我委同意上述意见。

全国人民代表大会常务委员会办公厅

关于第十二届全国人民代表大会第二次会议 代表建议、批评和意见办理情况的报告

——2014年12月26日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会副秘书长 何晔晖

全国人民代表大会常务委员会：

我代表全国人大常委会办公厅，报告十二届全国人大二次会议期间代表提出的建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况。

党中央高度重视发挥人大代表作用。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话强调：“各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务，把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，虚心听取人大代表、人民群众意见和建议，积极回应社会关切，自觉接受人民监督，认真改正工作中的缺点和错误。”全国人大常委会把提高建议办理实效作为发挥代表作用的重要环节。张德江委员长多次对建议办理工作作出重要指示，强调充分发挥代表作用的关键，就是要重视代表提出的意见建议，改进有关工作，解决有关问题；不仅做到件件有答复，而且要努力做到解决问题。国务院、最高人民法院、最高人民检察院领导同志对建议办理工作也提出了明确要求。李克强总理主持国务院常务会议，专门听取全国人大代表建议办理工作情况汇报，强调要把受领、办理建议作为接受人民监督、回应人民呼声的重要渠道，让办理

工作成为政府转作风、办实事、解难题的过程。一年来，全国人大常委会办公厅会同全国人大有关专门委员会和各承办单位，认真贯彻落实中央领导同志指示精神，不断加强和改进建议办理工作，建议办理取得了新成效新进展。

一、代表建议提出和交办情况

十二届全国人大二次会议期间，代表们依法认真履行职责，参与管理国家事务，共提出建议8576件，建议数量创历史新高。提出建议较多的代表团有：河南代表团676件，山东代表团628件，湖南代表团588件，浙江代表团442件，广东代表团394件，四川代表团389件，安徽代表团386件，湖北代表团370件，江苏代表团363件，河北代表团332件。澳门、青海、湖南、新疆、浙江等5个代表团的代表人均提出4件以上建议。共有102名常委会委员和专门委员会委员领衔提出建议326件，比去年增加23%。安徽、宁夏、西藏、海南、江西等22个代表团以代表团名义提出建议105件，比去年增加56.7%。

代表们紧紧围绕党和国家工作大局，深入开展调查研究，认真听取群众意见，提出的建议聚

焦全面深化改革，更加关注民生问题。经过分类分析，代表建议关于科技、教育、文化、卫生方面的有 1696 件，占建议总数的 19.7%；关于资源环境、城乡建设、农林水利方面的有 1673 件，占 19.5%；关于社会建设及公共事务方面的有 1418 件，占 16.5%。

十二届全国人大二次会议闭幕后，常委会办公厅及时召开代表建议交办会，王晨副委员长兼秘书长出席会议并讲话，对建议办理工作作出总体部署、提出明确要求。根据代表建议内容和承办单位职能，8576 件代表建议交由 180 家承办单位研究办理。

二、代表建议办理情况和成效

各承办单位认真履行办理代表建议的法定职责，强化组织领导，落实承办责任，完善工作机制，规范办理程序，加强沟通协调，听取代表意见，努力改进工作、完善政策，切实提高建议办理工作效率和质量。全国人大常委会委员长会议组成人员直接指导和参与建议办理工作，组织开展办理调研和座谈，协调推动重大问题的解决。全国人大常委会办公厅、全国人大有关专门委员会、国务院办公厅加强对建议办理工作的督促检查，积极协调和推动重点建议办理。目前，十二届全国人大二次会议期间代表提出的建议已全部办理完毕，并由各承办单位答复代表。从办理结果来看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的 79.8%，建议办理工作取得了较好效果。

（一）各承办单位在贯彻落实重大改革举措时认真研究采纳代表建议，促进了决策民主化、科学化。2014 年是全面深化改革元年。代表们十分关注重大改革举措的贯彻落实，提出了许多务实中肯的建议。各承办单位把办理代表建议与全面深化改革结合起来，在研究起草政策文件和

法律法规时充分吸收采纳代表意见，通过办理建议凝聚社会共识，破解发展难题，推进事业发展。比如，海关总署、交通运输部、新闻出版广电总局等部门，按照党中央和国务院的部署，围绕抓紧规划建设“一带一路”，通过实地调研、召开座谈会等形式，认真办理相关代表建议，面对面听取代表意见，推动国务院批准设立喀什综合保税区，推进区域通关便利化、周边互联互通网络、丝路文化项目等工作。针对代表们提出的推动长江经济带发展的建议，发展改革委在牵头起草相关文件时，邀请全国人大财经委和相关地区代表赴湖南、四川实地调研。9 月 12 日，国务院印发《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》和《长江经济带综合立体交通走廊规划（2014—2020 年）》，代表提出的许多意见得到充分体现。建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制，是党的十八届三中全会提出的重要改革任务。代表们站在全局高度，结合地方情况，提出了许多针对性很强的建议。财政部高度重视代表提出的意见，努力从体制机制上解决问题，9 月 21 日国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》，对加快建立规范的地方政府举债融资机制、对地方政府债务实行规模控制和预算管理、控制和化解地方政府性债务风险等提出明确要求。广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道，是深化司法改革的重要内容，也是代表建议较为关注的问题。最高人民法院、最高人民检察院结合办理代表建议，邀请代表视察基层法院、检察院工作，认真研究采纳代表提出的人民陪审员、人民监督员选任管理和经费保障等具体意见。目前，最高人民法院在 19 个法院开展了人民陪审员制度改革试点，最高人民检察院、司法部印发《关于人民监督员选任管理方式改革试点工作的意见》。针对代表广泛关注的户籍改

革、不动产登记、公共场所禁烟等问题，公安部、国土资源部、卫生计生委在研究起草户籍制度改革的意见、不动产登记条例、公共场所控制吸烟条例时，认真考虑代表建议，充分反映代表意见，得到了代表们的肯定。

(二) 各承办单位积极回应人大代表和人民群众关切，推动解决了一批重大民生问题。住房城乡建设部在报请国务院办公厅印发的《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》中，针对代表建议关注的保障房建设资金缺口大、配套建设跟不上、规划布局不合理等问题，进一步明确了有关工作要求，《城镇住房保障条例》也已向社会公开征求意见。农村饮水安全关系人民群众生命健康，这些年来受到代表们的广泛关注，仅今年就提出了 22 件相关建议。水利部结合办理代表建议，组织召开全国视频会议，建立部领导包片指导、分片督导检查制度，加大民族地区和边境地区农村饮水安全投资力度，今年政府工作报告提出的再解决 6000 多万农村人口饮水安全问题的任务已基本完成。针对代表们提出的加快农村金融改革的建议，银监会等部门出台多项金融服务“三农”发展措施，增加设立村镇银行数量，推进基础金融服务“村村通”。至 2014 年 9 月底，涉农贷款余额达到 22.9 万亿元，高于各项贷款平均增速 1.2 个百分点。交通运输部把关于农村公路建设和养护管理的建议列为部内重点建议，深入青海省等西部地区基层调研，会同财政部及时下达农村公路建设中央补助资金，全年新建改建农村公路 20 万公里，并完善县乡村三级农村公路管养体制，极大改善了农村居民出行条件。针对代表们提出的推动全国范围内学籍管理互联互通、提高大学生助学贷款额度等建议，教育部出台《关于做好全国中小学生学籍信息管理系统全面应用工作的通知》，解决了中小学生在省转学慢且成本高的问题，保障了进城务工人员

子女受教育权益；印发《关于调整完善国家助学贷款相关政策措施的通知》，上调助学贷款资助标准和比例，保证了家庭经济困难学生都能够顺利完成高等教育。针对代表们提出的促进重点群体就业、打击假冒伪劣商品、深化药品审评审批制度改革等问题，人力资源社会保障部、商务部、食品药品监督管理总局分别出台相关文件，有力促进了有关民生问题的解决。

(三) 全国人大有关专门委员会加大督办协调力度，推动重点建议办理取得较好成效。根据代表建议提出的保障民生、生态建设、地区发展等较为集中的问题，全国人大常委会办公厅确定了 19 项重点建议，涉及 14 个代表团和 611 位代表提出的 147 件建议，分别由全国人大 7 个专门委员会负责督办。经过各专门委员会和有关承办单位、地方政府的共同努力，重点建议办理取得了较好成效。比如，为办理加快边疆地区经济社会发展等建议，全国人大民委、教科文卫委、外事委通过听取办理情况报告，提出办理工作意见等多种形式加强督办，国家民委、外交部、教育部等部门邀请代表开展调研座谈，向国务院报送了加快广西、云南边境地区建设和发展的报告，国务院领导同志专门作出批示，促进了边疆地区扶贫攻坚和教育、就业等各项事业发展。针对社会普遍关注的大气、水、土壤污染问题，代表们从完善法律制度、加大执法力度等方面提出了许多建议。全国人大环资委、农委、全国人大常委会法工委和国务院法制办、环境保护部、农业部、水利部等单位，推动修改了环境保护法，加快了修订大气污染防治法、水污染防治法和制定土壤污染防治法等法律的立法进程。全国人大内司委督办、民政部会同有关单位承办大力发展养老服务业的建议，在一年内先后出台了 10 多个部门文件，推动了养老服务标准化、养老机构责任保险、养老服务设施建设等工作，自 2015 年

1月1日起，国家对养老机构建设免征或减半征收行政事业性收费。针对近年来多个代表团提出的关于加快推进特高压电网建设的建议，国家能源局、全国人大财经委共同组成调研组，邀请代表参与调研座谈。目前，建议涉及的2项特高压工程已经核准，8项工程纳入国家规划。代表提出的加快中西部铁路规划建设的建议，得到交通运输部、发展改革委、国家铁路局、中国铁路总公司等部门的高度重视。目前，安庆至九江铁路项目正加快推进前期工作，南昌至赣州铁路已获国家立项，银川至西安、蒙西至华中等铁路已纳入今年开工重点项目。

三、进一步加强和改进代表 建议工作的措施

提出建议是代表依法履职的重要内容，办理代表建议是国家机关的法定职责。这些年来，代表履职积极性不断提高，提出建议数量逐年增加；承办单位认真履行法定职责，建议办理成效明显。尊重代表提出建议的权利，提高代表建议办理质量，进一步密切了国家机关同人民群众的联系，畅通了社情民意表达渠道，推进了党和人民事业发展，体现了人民代表大会制度优势。与此同时，代表建议工作也面临一些新情况新问题。一是部分承办单位办理建议数量多，国务院有的部门每年办理（包括协办）建议超过2000件，个别业务处室每年办理建议数百件。二是一些代表特别是基层代表反映，由于知情知政渠道不够畅通，对国家机关的工作情况了解不够深入，提出高质量的建议存在不少困难。三是部分代表反映，有的代表建议交办不够准确，有的承办单位主动听取代表意见不够，有的办理答复针对性不强，代表“被满意”的情况仍有发生。四是人民群众对代表建议提出和办理工作高度关注，要求公开代表建议和办理答复的呼声越来越

高。我们要贯彻落实中央领导同志关于代表建议工作的重要指示，认真总结代表建议工作行之有效的有益做法，按照“进行新的探索、尝试新的机制”的工作要求，适应代表建议工作新的形势和任务，着力加强和改进服务保障、协调督办等工作，推动代表建议工作迈上新的台阶。

（一）切实改进服务保障工作，协助代表依法提出高质量建议。一要进一步拓宽代表知情知政渠道。健全和落实全国人大常委会、专门委员会、工作委员会重要工作事项向代表通报和征求意见机制，推动“一府两院”加强同代表的联系，密切代表同原选举单位的联系，多渠道多形式为代表提供知情知政信息，方便代表深入了解改革发展形势和国家机关工作。二要精心组织代表开展专题调研、集中视察、代表培训和代表小组活动，把代表闭会期间活动与代表提出建议有效结合起来，通过深入调查研究、广泛听取意见，提高建议的针对性和可行性。三要发挥常委会委员联系代表的机制优势，围绕常委会立法、监督等重点工作和人民群众关注的热点难点问题，在共同调查研究的基础上联名提出建议。四要做好代表提出建议服务工作，鼓励各选举单位组织代表结合本职工作，针对熟悉行业和领域，共同酝酿和提出建议。

（二）探索建议办理工作新机制，提高办理质量，增强办理实效。一要加强建议分类分析，提高建议交办准确性。二要健全沟通联系代表工作机制。承办单位办理前主动联系代表，深入了解代表提出建议的背景和要求；办理中积极邀请代表参与调研座谈，共同研究解决问题；办理后认真征求代表对答复的意见，做到不仅件件有答复、有着落，而且要努力解决问题、改进工作。三要充分发挥全国人大专门委员会、常委会办公厅、国务院办公厅的督促协调作用，加强代表建议主办单位和协办单位的协同配合，特别是针对

综合性强、涉及面广、办理难度大的建议，要发挥主办单位的主体作用，共同推动办理工作扎实开展。四要加强全国人大常委会办公厅、承办单位、选举单位代表联络机构之间的沟通，及时向代表反馈建议办理工作进展和所提意见采纳、落实情况。五要探索建立建议办理的考核评价和激励机制，激发代表建议办理工作的新活力和新动力。

（三）推进代表建议工作信息化建设和代表建议公开工作，积极回应社会关切。一要依托国家电子政务网，加快建设代表建议网络平台，推动代表建议提出、交办、办理和督办等工作环节信息化，提高代表建议工作的效率。二要按照积

极稳妥、分步推进的原则，努力实现代表建议对全国人大代表公开，探索代表建议和办理答复同步向社会公开工作机制，逐步扩大公开范围。三要做好代表建议和办理答复公开的舆论引导工作，切实回应社会关切，自觉接受人民监督，不断推动改进工作。

在各方面的共同努力下，十二届全国人大二次会议期间代表提出建议的办理工作比较顺利地完成了。我们将继续坚持代表主体地位，坚持为代表服务思想，探索和完善代表建议办理工作新机制，切实提高代表建议办理工作质量和水平，支持和保障代表依法履行职责，更好地发挥代表参与管理国家事务的作用。

交通运输部关于第十二届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

——2014年12月26日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

交通运输部部长 杨传堂

全国人民代表大会常务委员会：

根据会议安排，我就交通运输部办理十二届全国人大二次会议代表建议、批评和意见情况，作简要汇报。

一、基本情况

衣、食、住、行是人类生存的四大需求，交通运输工作主要解决“行”的问题。这项工作关乎经济发展，涉及民生改善，是国民经济和社会发展的基础性、先导性和服务性产业，对于全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标，具有重要的支撑和保障作用，历来是全国人大代表关注的重点领域。

十二届全国人大两年来，交通运输部承办代表提出的相关建议批评意见共有1060件。2014年我部承办代表建议518件，其中主办244件、协办224件、参阅50件，目前已全部办结，代表对办理工作普遍给予肯定。我部主办的代表建议，集中反映在六个方面：一是有关规划和基础设施建设的建议数量最多，有131件，占53.7%。主要涉及“一带一路”、京津冀交通一体化、长江经济带和中西部铁路建设等领域，反映了代表们对国家重大发展战略的支持。二是有关

关提升运输服务水平的建议，有28件，占11.5%。主要涉及发展公共交通、倡导绿色出行、出台城市公交条例、规范出租车管理、治理城市交通拥堵等领域，反映了代表们对百姓民生的关注。三是有关海运业发展的建议，有24件，占9.8%。主要涉及提升我国海运发展战略地位、防止和减少海上污染、促进海运业持续健康发展等领域，反映了代表们对建设海运强国的呼声。四是有关收费公路管理的建议，有20件，占8.2%。主要涉及整顿公路“三乱”、解决节假日交通拥堵、给予普通收费公路停止收费资金补助等领域，反映了代表们对交通运输热点问题的关注。五是有关农村公路建设管理养护和运营的建议，有19件，占7.8%。主要涉及农村公路养护资金投入、健全监管机制、提升技术等级、完善配套设施、消除安全隐患等领域，反映了代表们对交通运输公共服务均等化的关切。六是有关安全生产的建议，有17件，占6.9%。主要涉及加强客运车辆监管、完善市场准入退出机制、规范危险化学品运输等领域，反映了代表们对人民群众生命财产安全的重视。

这些建议，是代表们经过实地调研、充分论证提出的，反映了人民群众的意愿和呼声，聚焦

民意，合乎民情，既是对交通运输工作的有效监督，也是对解决交通运输热点难点问题的有力推动，为交通运输改革发展稳定注入了强大动力。

二、主要做法

提出建议批评意见，是代表依法履职的重要形式。认真办理答复代表建议，是国家机关的法定职责。在全国人大常委会办公厅指导下，我部始终把代表建议办理工作作为一项重要政治任务，作为联系代表和人民群众的重要渠道，作为办好人民满意交通的重要内容，深入研究建议反映的问题，积极采纳代表提出的意见，确保优质高效完成建议办理工作。

一是加强组织领导。每年大会一结束，我部就在第一时间召开专题交办会，立足于做早做实做好。整个办理工作，我作为部长负总责，副部长对分管工作总牵头，主办司局长为第一责任人，严格责任分工。对办理中遇到的困难和问题，由部领导出面协调解决。

二是夯实制度基础。专门制定交通运输部办理代表建议实施办法，实施了办理工作联系人制度和工作台账制度，在办公内网设立办理专栏，选派业务骨干专责办理，建立了经办人起草、处室领导初审以及司局领导、办公厅领导、部领导审核把关的“五级”办理程序，确保办理工作制度化、规范化和程序化。

三是严格督查督办。将代表建议办理工作和全国人大交办事项的落实，纳入年度督查计划，实行目标管理，采取办复进度统计表、下发督查通知、定期进行督查通报、召开工作协调会等形式，加大督查督办力度。对办理工作缓慢的，及时警示提醒。对办理质量不高或与代表沟通不充分的，退回承办司局重新办理。

四是畅通沟通渠道。为提高代表建议办理成效，我部要求做到“五个沟通”，即建议答复前

必须与代表沟通，主办件必须与协办单位沟通，协办件必须与主办单位沟通，答复后必须再次与代表沟通，重点建议办理必须与全国人大常委会办公厅和全国人大有关专门委员会沟通，确保建议答复优质高效。每年大会期间，我列席有关代表团会议时，都注意向代表汇报工作，当面听取意见建议，并认真研究办理。在我赴基层调研或有重大决策出台时，只要有机会，都邀请代表参加，与他们面对面交流，认真吸纳他们的意见建议。

五是注重实地调研。根据代表建议内容，我部选取《关于应重视农村公路建设中存在的只建不养护问题的建议》、《关于加快中西部铁路规划建设的建议》、《关于规范海运业相关政策的建议》等作为重点建议，会同全国人大常委会办公厅、全国人大民族委员会和有关部门组织开展现场专题调研，形成了有价值的调研报告和政策建议。特别是关于农村公路的调研，我们邀请部分代表共同参与，深入青海、湖北等地基层一线，实地了解情况、听取意见，掌握了农村公路养护第一手资料，调研成果报送中央领导，国务院马凯副总理作出了重要批示。参加调研的张琼代表对我们讲，这是她连续两届当选全国人大代表以来第一次参加代表建议办理调研，交通运输部以实际行动体现了对代表建议的高度重视，让她深受感动。

三、取得的成效

代表们在体察民情、反映民意、集中民智基础上提出的建议，对我部贯彻中央决策部署，全面深化改革，推进交通运输改革发展起到了重要的促进作用。

(一) 加强规划引领和政策支持，服务国家发展战略。黄俊代表提出的在西安建设丝绸之路经济带商贸物流中心的建议，胡翎代表提出的加

快京津冀交通一体化建设的建议，赵馨群、程德宏、罗双全等代表提出的加快建设长江经济带综合交通体系的建议，白玛曲珍、英措等代表提出的加强西藏交通基础设施建设的建议等，与中央制定的“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带建设“三大战略”和支持少数民族地区发展的政策相一致。我部把做好建议办理工作与贯彻落实国家发展战略结合起来，采取了四项有效措施：一是制定了落实“一带一路”战略工作纲要，积极做好互联互通项目的规划布局、标准规范等衔接工作，加快形成我国与周边国家和区域交通运输互联互通的新格局，为实施“一带一路”战略提供有力支撑。二是组织编制了京津冀协同发展交通一体化规划，会同发改委编制了京津冀协同发展交通率先突破工作方案，启动并推进一批重大项目和重大工程建设。会同发改委起草并由国务院印发了《依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》和《长江经济带综合立体交通走廊规划（2014—2020年）》，并召开推进会进行全面部署，全面加快了长江经济带综合运输体系建设。三是分别召开新疆、西藏交通运输发展座谈会，制定了进一步推进新疆、西藏交通运输科学发展的意见，对两区交通运输发展给予全方位支持。四是推动加快中西部铁路规划建设的落实，在发改委、财政部支持下，2013年至2015年，每年安排150亿元车购税资金，专项支持铁路建设。

（二）抓好农村公路建管养运，提升农村公路服务保障水平。对西藏代表团、马文芳等代表提出的加强农村公路建设的建议，我部高度重视，把加强农村公路建设作为民心工程，全面落实习近平总书记今年3月4日作出的“进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好。逐步消除制约农村发展的交通瓶颈，为广大农民致富奔小康提供更好的保障”重要批示精神，突出抓好农

村公路建、管、养、运四个环节，不断加大资金投入力度。在财政部支持下，2014年从车购税中安排775亿元用于农村公路建设，顺利完成了今年政府工作报告提出的全年改建农村公路20万公里的任务。今年12月8日，我部又召开农村公路电视电话会议，对今后一段时期的农村公路工作进行了全面部署。

（三）加大收费公路管理力度，促进收费公路健康发展。对李正印、窦希萍等代表提出的修订《收费公路管理条例》、加大收费公路管理的建议，我部加强了对收费公路管理政策的研究，提出了统筹发展以普通公路为主的体现政府普遍服务的非收费公路和以高速公路为主提供快捷、高效服务的收费公路两种发展模式的新思路，根据中央全面深化改革的部署，特别是深化财税体制改革的新要求，正在推动《条例》修订工作，力争明年由国务院颁布实施。

（四）支持海运业健康发展，加快建设海运强国。对李科平、马泽华等代表提出的将海运业提升为国家战略的建议，我部会同发改委、工信部、财政部、商务部、国资委、税务总局等有关部委，报请国务院出台了《关于促进海运业健康发展的若干意见》，将海运业发展正式上升为国家战略。今年10月，我部召开全国海运发展推进会，提出推动海运转型升级、建设海运强国的具体措施。就代表们关心的老旧船舶报废问题，我部与发改委、工信部、财政部等部门，联合发布了《老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新实施方案》，明确了中央财政补助专项资金管理办法，着力推动我国船舶工业转型升级和航运业运力结构调整。

（五）坚持以人为本，提升运输服务质量。对宗庆后、李祥斌等代表提出的治理城市交通拥堵、优先发展城市公交、改革出租车管理等建议，我部研究制定了贯彻落实国务院优先发展城

市公共交通指导意见的实施意见，向国务院法制办报送了《城市公共交通条例（送审稿）》，在全国选择 37 个城市，开展了公交都市创建活动，颁布了《出租汽车经营服务管理规定》，并在全国初步建立了 12328 服务监督电话系统。同时，认真吸纳代表加快快递发展的建议，进一步开放国内快递市场，加强快递业与综合交通运输体系的衔接，推进快递业“向西、向下、向外”发展，推动快递业成为现代服务业发展的“黑马”。

（六）强化安全生产管理，保障人民群众生命财产安全。对戴仲川、唐冠军等代表提出的加强异地运输车辆安全管理、加强长江危化品生产和运输安全管理等建议，我部会同工信部、环保部、住建部和安监总局等部门，制定并报请国务院办公厅印发了《推进长江危险化学品运输安全保障体系建设工作方案》、《关于实施公路安全生命防护工程的意见》，出台了《道路运输车辆动态监督管理办法》和《交通运输企业安全生产标准化考评管理办法》，制订了《危险货物道路运输企业安全生产管理制度编写要求》等标准，全面提升了交通运输安全生产管理的制度化水平。今年还加大力度，重点加强对长途客运、危险品、桥梁隧道、水上安全的专项整治，连续召开 4 次电视电话会议进行强力推进，交通运输安全生产形势基本稳定。

今年以来，我部认真贯彻党中央稳增长、促

改革、调结构、惠民生、防风险的部署，从容应对挑战，奋力攻坚克难，交通运输经济运行总体稳定。1—11 月，完成铁路公路水路固定资产投资 21668 亿元，同比增长 13.5%。1—11 月，完成铁路公路水路民航旅客运输量 203 亿人，完成货运量 393.2 亿吨，同比分别增长 3.6% 和 7.3%。快递业务量完成 140 亿件，跃升至世界第一。从整体上看，交通经济运行保持在合理区间，全年目标能够顺利实现。这一成绩的取得，是党中央正确领导的结果，是全国人大高度重视和有效监督的结果，也是各位代表高度关注和大力支持的结果。我代表交通运输部表示衷心的感谢！

今年我部代表建议办理工作取得了一定进步，但与全国人大的要求和代表们的期待相比，还有较大差距，主要体现在建议办理的质量还需进一步提高，与代表们的沟通协调还需进一步密切，建议办理后的督促落实还需要进一步跟进。今后，我们将认真贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，深入领会习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的重要讲话精神，自觉接受全国人大及其常委会的监督，虚心听取和采纳代表意见建议，积极回应人民群众关切，不断提升代表建议办理工作科学化水平，着力推进交通运输法治政府部门建设，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

张德江委员长访问秘鲁、哥伦比亚和墨西哥三国情况的书面报告

全国人民代表大会常务委员会：

2014年11月20日至28日，全国人大常委会委员长张德江应邀对秘鲁、哥伦比亚、墨西哥进行正式友好访问。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨，全国人大外事委员会主任委员傅莹，全国人大常委会副秘书长曹卫洲、沈春耀，外交部副部长李保东陪同出访。现将有关情况报告如下：

张德江委员长此次拉美三国之行，是在国际形势深刻复杂变化、新兴市场国家和发展中国家整体实力增强、中国与往访国友好合作面临新机遇的背景下进行的，是继习近平主席今年成功访拉之后，我全国人大常委会委员长首次出访上述三国。访问期间，张德江委员长根据“巩固友好、增进互信、深化合作、共同发展”的方针，紧紧围绕国内发展大局，着眼外交工作全局，有针对性地做三国工作，深入宣传中国特色社会主义道路、中共十八届三中和四中全会精神，推动落实习近平主席访问拉美成果，深化同三国政治互信，扩大战略共识，加强立法机关交流，促进务实合作，增进人民友好，有力推动了我国与往访三国双边关系及中拉关系进一步发展。

访问期间，张德江委员长分别会见秘鲁总统乌马拉、哥伦比亚总统桑托斯、墨西哥总统培尼亚，与秘国会主席索洛萨诺，哥国会主席兼参议长纳梅、众议长阿明，墨国会参议长巴尔沃萨、众议长奥雷奥莱斯举行会谈，并接受秘国会授予“大十字勋章”、接受哥国会授予“特级大十字金

质勋章”；出席在秘中资企业“走出去”座谈会并发表重要讲话，在墨视察华为公司拉美北地区部；出席中秘友谊馆揭牌仪式，参观秘鲁里卡多·帕尔玛大学孔子学院并捐赠图书，会见部分墨西哥友好人士，广泛接触往访国社会各界人士；亲切看望我国驻往访国使馆工作人员和中资机构、华侨华人、留学生代表等。三国高度重视张德江委员长的访问，给予热情接待、积极报道和高度评价。张德江委员长此次访问达到了预期目的，取得圆满成功。

一、巩固传统友谊，加强政治互信

秘鲁、哥伦比亚、墨西哥都是我国传统友好国家和重要合作伙伴，我国与三国关系都处于历史最好时期。去年以来，习近平主席与秘鲁总统乌马拉先后三次会晤，与墨西哥总统培尼亚先后四次会晤。不久前，哥伦比亚总统桑托斯专程出席首次中拉领导人会晤。张德江委员长的此次访问，保持了我国与往访国高层交往的良好势头，增进了政治上的相互信任，进一步夯实了国家关系发展的政治基础。

秘鲁是最早同中国建交的拉美国家之一，建交43年来两国关系快速健康发展，成为相互信赖的好朋友、真诚合作的好伙伴。张德江委员长指出，中秘友好源远流长，两国和两国人民长期密切往来、相互支持、互利合作、共同发展，结下了深厚的兄弟情谊。2013年两国关系提升为全面战略伙伴关系，揭开了中秘友好合作新篇

章。希望双方充分发挥双边合作机制的统筹协调作用，扩大政府、立法机关、政党等多层次友好交往，把各领域合作做大、做实、做强，推动中秘关系在更高水平上向前发展。他表示，中方积极支持秘鲁举办《联合国气候变化框架公约》第20次缔约方会议，愿与秘方共同努力，为会议取得积极成果发挥建设性作用。

哥伦比亚是中国在拉美的重要合作伙伴。中哥在涉及彼此核心利益和重大关切问题上始终相互理解、相互支持。张德江委员长高度评价哥伦比亚在推进国家发展与和平事业方面取得的积极成果，表示中方将一如既往地尊重哥伦比亚人民自主选择的发展道路，支持哥方为维护国内和平稳定、发展经济所作的努力。强调中方始终高度重视发展同哥伦比亚的友好合作关系，希望双方以明年中哥建交35周年为契机，承前启后、继往开来，进一步增进政治互信，加强全方位合作，共同开创中哥关系发展新局面。

墨西哥是拉美地区具有重要影响力的大国。2013年中墨建立全面战略伙伴关系以来，双边合作在很多方面都走在同拉美国家关系的前列。张德江委员长指出，中墨同为发展中大国和重要新兴市场国家，共同利益多，合作前景广，希望双方登高望远，始终从战略高度和长远角度看待和发展中墨关系，共同落实好两国元首达成的重要共识，传承世代友好，深化战略互信，坚持互利共赢，使两国良好政治关系转化为更多务实合作成果，更好造福两国人民。中墨还应密切在多边事务中的沟通与协调，增加新兴市场国家和发展中国家在国际事务中的话语权，切实维护两国和广大发展中国家的共同利益。

三国领导人积极评价双边关系发展成果，明确表达了进一步加强对华友好合作的强烈愿望。一致认为，中国是世界经济增长的重要引擎，中国的发展进步给广大拉美国家带来了前所未有的

难得机遇。事实充分证明，中国始终是值得信赖的好朋友、好伙伴。他们表示，愿同中方保持高层交往良好势头，不断丰富和拓展双方各领域务实合作，加强在国际和地区事务中的沟通协调，共同推动国家关系持续健康深入发展。

访问期间，张德江委员长还就台湾、涉藏等问题做了深入细致的工作。他强调，世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国主权和领土完整不容分割，这是我们处理涉台外交问题的基本立场。台湾问题涉及中国核心利益，牵动着13亿中国人民的感情。他指出，西藏是中国领土不可分割的一部分，西藏事务完全是中国的内政。达赖喇嘛几十年的言行表明，他不是单纯的宗教人士，而是长期从事分裂祖国活动的政治流亡者。我们与达赖方面的矛盾，不是民族问题，不是宗教问题，也不是人权问题，而是事关中国主权和领土完整的重大原则问题。希望并相信三国政府、国会理解和尊重中方在台湾、涉藏等问题上的立场，一如既往地给予中方宝贵支持。三国领导人重申，将坚定奉行一个中国政策，以鲜明的态度反对“台独”、“藏独”。

二、密切议会交往，提升合作水平

张德江委员长此次访问的重要目的，就是从立法机关层面推动落实两国元首达成的重要共识，全面提升中国全国人大与往访三国议会友好交往水平。三国议会领导人热烈欢迎张德江委员长的到访，一致认为此访开启了双方议会交往的新阶段，对于密切议会交流与合作、推动国家关系发展具有重大而深远的影响。访问期间，秘鲁和哥伦比亚国会通过正式决议，分别向张德江委员长授予最高级别的“大十字勋章”和“特级大十字金质勋章”，充分体现了对双边关系的高度重视和对中国人民的友好情谊。

在与三国议会领导人会谈时，张德江委员长

强调，议会交往是国家关系的重要组成部分，对于增进政治互信、推动务实合作、丰富人文交流、加深人民友谊发挥着重要作用。希望双方充分发挥立法机关交往内容丰富、对象广泛、层次众多、方式灵活的特点和优势，努力把立法机关合作提升到一个新水平，使立法机关的交流合作成为国家关系健康稳定发展的重要推动力量。一是维护国家关系发展大局，不断扩大议会领导人、专门委员会、友好小组等各层次友好往来，建立健全机制交流平台，增进相互理解，深化政治互信。二是服务各自国内发展战略，加强治国理政经验交流，围绕法治建设、维护稳定、促进公平、减少贫困、环境保护、城镇化等共同关心的问题，开展互学互鉴，共同研究解决发展难题。三是以实现共同发展为目标，从立法机关层面为深化双边务实合作提供良好法制环境和政策环境，及时制定和修改双边合作法律文件，督促双方政府执行好两国已签署的双边协定和法律文件。四是着眼于增进人民友谊，发挥议员联系广泛、议会信息密集的优势，为密切人员往来、人文交流、地方合作等牵线搭桥，不断夯实国家关系发展的社会和民意基础。

三国议会领导人完全赞同张德江委员长的建议，表示愿进一步密切与中国全国人的友好往来，加强定期磋商和信息交流，为双边务实合作创造有利条件，为国家关系全面健康发展增添新的内容、注入新的活力。秘鲁国会主席索洛萨诺向张德江委员长面交了秘方提出的《关于加强秘中议会交流与合作的框架协议》草案，表示愿与中国全国人大加大交流合作力度。

三、推动务实合作，促进共同发展

务实合作是国家关系高水平的重要体现，也是国家关系发展持续充满活力的重要保障。近年来，中国与来访三国务实合作发展迅速，呈现出

合作领域不断拓宽、合作内容日益丰富的特点。目前，中国是秘鲁第二大贸易伙伴、第二大出口市场和进口来源国，是哥伦比亚和墨西哥的第二大贸易伙伴。2009年秘鲁在拉美地区率先同中国签订全面自贸协定，成为双边经贸合作的一大亮点。

访问期间，无论是与往访国领导人会见会谈，还是视察合作项目、同企业家见面座谈，张德江委员长都反复强调，良好的国家关系必将推动经贸合作深入发展，而深化经贸合作也必将为国家关系发展提供不竭动力。在秘鲁，张德江委员长说，秘鲁是中国在拉美地区的重要投资目的地国，前不久两国商定建立中秘经济合作战略对话机制，合作基础好、潜力大，希望双方把握机遇、发挥优势，进一步加强能矿资源、基础设施建设等领域合作，重点推进两洋铁路建设项目顺利实施，努力将经济互补优势和强烈合作愿望转化为现实合作成果。针对中哥经贸合作现状，张德江委员长指出，与双边贸易快速增长相比，中哥投资合作相对滞后。双方应尽快启动自贸协定谈判，健全合作机制，加强统筹规划，为扩大贸易和投资合作开辟更加广阔的前景。中国政府愿鼓励有实力的中国企业赴哥投资，为两国企业在基础设施建设、电信、能源等领域合作提供便利、创造条件。为推动中墨经贸合作持续快速发展，张德江委员长提出，在扎实推进双方现有合作项目的同时，不断开拓思路、创新发展，积极探索中墨在能源、金融、基础设施、高技术等领域合作的新途径，支持双方企业从贸易合作向产业合作转化，努力形成一批有影响力、带动性强的大型合作项目。张德江委员长还就经贸合作方面存在的突出问题有针对性地做对方工作，强调要坚持互利共赢，遵循市场规律，照顾彼此关切，加强沟通协调，为双边贸易投资合作提供稳定、透明、公平、有序的良好环境。

张德江委员长的建议得到三国领导人积极回应。他们普遍认为，与中方的互利合作已成为促进国家经济发展、改善人民生活的重要因素，表示将积极落实双方已达成协议的合作项目，愿在更广泛领域与中方开展务实合作、实现互利共赢。欢迎更多的中国企业赴往访国投资兴业，并将为此创造有利条件。

张德江委员长十分关心中资企业“走出去”情况。在秘鲁，他专门安排时间与在秘中资企业代表座谈，共话中资企业“走出去”的成就、经验、困难和发展方向。张德江委员长指出，“走出去”是中国扩大对外开放的重要动力，是中国开放型经济发展的新常态。新形势下实施“走出去”战略，关键是提升“走出去”的质量和水平，加快培育参与和引领国际经济合作竞争的新优势，努力抢占全球贸易链、产业链、价值链的高端，为全面提高开放型经济水平提供重要支撑。他强调，企业是市场经济的主体，也是深化经贸合作、实施“走出去”战略的主体，在推动国家关系发展方面发挥着重要作用。希望中资企业着眼大局、把握机遇、发挥优势、积极担当，把实现自身发展与促进当地经济社会发展结合起来，拓展“走出去”的广度和深度，在国际合作竞争中不断发展壮大，为促进国家关系发展和国内经济建设作出新的更大贡献。

国之交在于民相亲。中国与往访三国虽然远隔重洋，但人民之间一向怀有友好感情，人文交流基础良好。秘鲁是华人旅居拉美时间最早、人数最多的国家之一，中哥文化交流执行计划富有成效，中墨文化交流多年走在拉美国家前列。访问期间，张德江委员长与三国领导人和社会各界人士交流时，反复强调国家关系的全面深入发展，归根结底取决于人民之间的友好往来和深厚感情。希望双方积极搭建平台，采取灵活多样的方式，扩大社会各方面友好往来，加强教育、文

化、旅游等领域交流与合作，增进人民之间的了解和友谊。要吸引更多青年人积极传承和发扬传统友谊，使双边友好深入人心、世代相传。

四、丰富中拉关系内涵， 推动中拉整体合作

拉美和加勒比是发展中国家最集中的地区之一，充满发展活力和巨大潜力。发展同拉美和加勒比国家的友好合作，是我国全方位外交的重要组成部分。今年7月，习近平主席同拉美国家领导人共同宣布建立平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系，正式成立中国—拉共同体论坛，开启了中拉整体合作新进程。张德江委员长此次访问的三国均是拉美地区有突出特点和重要影响的国家。访问期间，张德江委员长把推动双边关系发展和促进中拉整体合作有机结合起来，面对面做三国领导人的工作，增进深化中拉友好合作的共识，共同推动中拉全面合作伙伴关系深入发展。

张德江委员长与往访三国领导人会见会谈时指出，中国与拉美和加勒比国家同属发展中国家，面临共同的发展目标和全球挑战，拥有广泛的共同利益，都视双方关系为各自发展的重要机遇。目前，中拉政治关系基础牢固，各领域务实合作势头良好，加强合作的愿望强烈，深化中拉务实合作、促进中拉共同发展是大势所趋、民心所向，具有广阔舞台和巨大潜力。双方应珍惜中拉关系来之不易的良好局面，积极落实习近平主席与拉美国家领导人达成的重要共识，构建政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切合作、整体合作与双边关系相互促进的中拉关系“五位一体”新格局，打造“1+3+6”（制定《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019）》，以贸易、投资、金融合作为动力，以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点）的中

拉务实合作新框架，推动中拉全面合作伙伴关系不断迈上新台阶。当前重要任务是筹办好在北京举行的中国—拉共体论坛首届部长级会议，并使之成为促进中拉整体合作的有效机制和平台。

三国领导人高度肯定今年7月中拉领导人会晤对推动中拉关系发展的重大意义，认为中国的发展是拉美和加勒比国家的重要机遇，加强拉中合作已经成为主流共识，表示愿与中国一道为推动拉中整体合作发挥建设性作用，积极参与、共同办好中国—拉共体论坛首届部长级会议。

五、讲好中国故事，增进相互了解

当前，世界经济复苏依然面临较多不确定因素，和平与发展依然面临风险和挑战，一些国家对中疑虑不减，增信释疑、深化合作、维护和用好我国发展的重要战略机遇期，任务十分艰巨。面对复杂形势，一方面要增强自信、保持战略定力，把我们自己的事情办好；另一方面要主动发声，讲好中国故事，为我国发展营造良好的外部环境。访问期间，张德江委员长利用各种场合，以详实数据和生动实例客观介绍中国的发展道路、经济社会发展成就、全面深化改革和全面推进依法治国进展情况，阐述了中国民族政策。

在谈到中国的发展道路时，张德江委员长说，1949年新中国刚成立的时候，可以说是世界上最贫穷落后的国家之一。建国65年来特别是改革开放30多年来，中国发生了翻天覆地的变化。从1978年到2013年，国内生产总值从2165亿美元增长到9.3万亿美元，成为世界第二大经济体；人均国内生产总值从226美元增长到6700多美元，增长了近28倍；外贸进出口总额突破4万亿美元，外汇储备近4万亿美元，财政支出超过2万亿美元，综合国力大大增强，人民生活显著改善，国际地位不断提升。中国能取得今天这样的发展成就，世界上是没有什么人能

想到的。根本原因在于我们始终坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义道路，坚持人民代表大会制度。中国人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。中国梦的核心内容是国家富强、民族振兴、人民幸福。中国梦与世界各国人民的梦是相通的，中国愿与世界各国一起努力，实现和平发展、共同发展。

在谈到当前国内经济社会发展情况时，张德江委员长说，在国际经济环境复杂变化、国内经济下行压力加大的形势下，中国政府正确认识和适应经济发展新常态，坚持稳中求进，完善宏观调控，保持了经济发展总体平稳与社会和谐稳定。今年前三个季度，中国国内生产总值同比增长7.4%，各项主要经济指标处于合理区间。这个增长速度虽然比前些年有所放缓，但仍远远高于世界平均增长水平，而且发展的质量和水平稳步提升。中国经济具有巨大增长韧性、市场空间和回旋余地，不会出现有人担心的“硬着陆”，将继续给世界经济带来正面影响。

在介绍全面深化改革和全面推进依法治国情况时，张德江委员长强调，中国的改革已进入攻坚期和深水区，任务艰巨而繁重，但我们继续推进改革的信心和决心是坚定的。中共十八届三中全会作出全面深化改革的战略部署，提出了330多项重大改革举措，一年来全面深化改革实现良好开局，到2020年将完成这些改革任务。全面深化改革需要法治保障。不久前，中共十八届四中全会对全面推进依法治国作出总体部署，提出要坚定不移走中国特色社会主义法治道路，确定了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标。全国人大及其常委会在全面推进依法治国进程中责任重大、任务繁重，将继续加强和改进立法工作，保证重大改革于法有据，同时要在加强宪法和法律实施上下更大功夫，推动科学立法、严格执法、公正司法、全民

守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

在谈到中国的民族政策时，张德江委员长指出，中国是一个拥有 56 个民族、统一的多民族国家。我们实行民族区域自治制度，始终维护国家统一，坚持各民族一律平等，促进各民族共同团结进步、共同发展繁荣。中国尊重和保障少数民族宗教信仰自由、使用和发展本民族语言文字的自由、保持或者改革本民族风俗习惯的自由。中国政府坚持在民族地区优先安排建设项目，加大财政支持力度，大力解决贫困问题，并组织经济发达地区以对口支援形式帮助民族地区发展经济和改善民生。实践证明，中国的民族政策适合

中国国情，有利于巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

三国领导人对张德江委员长的介绍给予高度评价和积极回应，认为张德江委员长的介绍和阐述有理有据、客观生动，有利于增进相互了解和理解，并表示中国改革开放以来取得的发展进步令人钦佩，积累的丰富经验弥足珍贵，对许多国家的发展进步都具有十分重要的借鉴意义。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会办公厅

2014 年 12 月 11 日

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十二届〕第九号

北京市第十四届人大常委会第十五次会议补选巨晓林为第十二届全国人民代表大会代表。山西省第十二届人大常委会第十六次会议补选楼阳生为第十二届全国人民代表大会代表。吉林省第十二届人大常委会第十三次会议补选蒋超良为第十二届全国人民代表大会代表。河南省第十二届人大常委会第十一次会议补选孙廷喜、张启生为第十二届全国人民代表大会代表。第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议同意代表资格审查委员会的审查报告，确认巨晓林、楼阳生、蒋超良、孙廷喜、张启生的代表资格有效。

安徽省人大常委会接受了方西屏提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。山东省人大常委会接受了荣兰祥提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。四川省人大常委会接受了罗勤宏提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。黑龙江省人大常委会罢免了隋凤富的第十二

届全国人民代表大会代表职务。江西省人大常委会罢免了陈卫民的第十二届全国人民代表大会代表职务。河南省人大常委会罢免了秦玉海的第十二届全国人民代表大会代表职务。依照代表法的有关规定，方西屏、荣兰祥、罗勤宏、隋凤富、陈卫民、秦玉海的代表资格终止。

第十二届全国人民代表大会代表赵志全、王如松、刘志强因病去世。全国人民代表大会常务委员会对赵志全、王如松、刘志强代表的去世表示哀悼。赵志全、王如松、刘志强的代表资格自然终止。

截至目前，第十二届全国人民代表大会实有代表 2959 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2014 年 12 月 28 日

第十二届全国人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的报告

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

2014年11月28日，北京市第十四届人大常委会第十五次会议补选中铁电气化局集团第一工程有限公司接触网六段高级技师巨晓林为第十二届全国人民代表大会代表。2014年11月28日，山西省第十二届人大常委会第十六次会议补选中共山西省委副书记楼阳生为第十二届全国人民代表大会代表。2014年11月28日，吉林省第十二届人大常委会第十三次会议补选中共吉林省委副书记、省人民政府省长蒋超良为第十二届全国人民代表大会代表。2014年12月4日，河南省第十二届人大常委会第十一次会议补选河南省人大常委会秘书长张启生、河南省发展和改革委员会主任孙廷喜为第十二届全国人民代表大会代表。经代表资格审查委员会审查，巨晓林、楼阳生、蒋超良、孙廷喜、张启生的代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认。

由安徽省选出的第十二届全国人民代表大会代表，中共安徽省淮南市委原书记方西屏，因严重违纪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2014年11月20日，安徽省第十二届人大常委会第十五次会议决定接受其辞职。由山东省选出的第十二届全国人民代表大会代表，山东蓝翔职业技能培训学院院长荣兰祥，因

个人原因，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2014年11月27日，山东省第十二届人大常委会第十一次会议决定接受其辞职。由四川省选出的第十二届全国人民代表大会代表，四川省资阳市人大常委会原主任罗勤宏，因涉嫌严重违纪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2014年11月26日，四川省第十二届人大常委会第十三次会议决定接受其辞职。依照代表法的有关规定，方西屏、荣兰祥、罗勤宏的代表资格终止。

由黑龙江省选出的第十二届全国人民代表大会代表，黑龙江省人大常委会原副主任、黑龙江省农垦总局原党委书记隋凤富，因涉嫌严重违纪违法，2014年12月17日，黑龙江省第十二届人大常委会第十六次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。由江西省选出的第十二届全国人民代表大会代表，中共江西省萍乡市委原书记陈卫民，因涉嫌严重违纪违法，2014年10月15日，江西省第十二届人大常委会第十四次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。由河南省选出的第十二届全国人民代表大会代表，河南省人大常委会原副主任秦玉海，因涉嫌严重违纪违法，2014年12月4日，河南省第十二届人大常委会第十一次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。依照

代表法的有关规定，隋凤富、陈卫民、秦玉海的代表资格终止。

由山东省选出的第十二届全国人民代表大会代表，鲁南制药集团股份有限公司董事长赵志全，因病于2014年11月14日去世。由广东省选出的第十二届全国人民代表大会代表，中国科学院生态环境研究中心研究员、中国工程院院士王如松，因病于2014年11月28日去世。由广东省选出的第十二届全国人民代表大会代表，广东省乐昌市沿溪山茶场有限公司制茶厂厂长刘志强，因病于2014年11月24日去世。代表资格审查委员会对赵志全、王如松、刘志强代表的去

世表示哀悼。赵志全、王如松、刘志强的代表资格自然终止。

以上代表资格变动事宜报请全国人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

本次全国人民代表大会个别代表的代表资格变动后，第十二届全国人民代表大会实有代表2959人。

以上报告，请审议。

第十二届全国人民代表大会
常务委员会代表资格审查委员会

2014年12月22日

全国人民代表大会常务委员会 澳门特别行政区基本法委员会 组成人员名单

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

主任

李 飞

副主任

曹其真(女) 张荣顺

委员(按姓名笔划为序)

王振民 李沛霖 陈斯喜 林笑云(女) 徐 泽 崔世昌 黎日隆

中华人民共和国主席令

第十八号

根据中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2014年12月28日的决定:

免去蔡武的文化部部长职务;

任命雒树刚为文化部部长。

中华人民共和国主席 习 近 平

2014年12月28日

全国人民代表大会常务委员会 决定任免的名单

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

免去蔡武的文化部部长职务；

任命雒树刚为文化部部长。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

- 一、任命刘贵祥为最高人民法院第一巡回法庭庭长。
- 二、任命胡云腾为最高人民法院第二巡回法庭庭长。
- 三、任命孔祥俊为最高人民法院第一巡回法庭副庭长。
- 四、任命周帆为最高人民法院第一巡回法庭副庭长。
- 五、任命郑学林为最高人民法院第二巡回法庭副庭长。
- 六、任命虞政平为最高人民法院第二巡回法庭副庭长。
- 七、任命金剑锋为最高人民法院立案庭副庭长。
- 八、任命蔚强为最高人民法院审判员。
- 九、免去钱晓晨的最高人民法院立案庭副庭长职务。
- 十、免去梁曙明的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

一、免去赵扬(女)、吴建平的最高人民检察院检察员职务。

二、任命高云涛、张萍(女)、程文、周玉庆、金威、李增福、迟艳薇(女)、肖皞明、马晓敏(女)、盛常红(女)、隆赞(女)、吕卫华、叶仲耀、曹华为最高人民检察院检察员。

关于驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

2014年11月19日

一、免去吴久洪的中华人民共和国驻阿曼苏丹国特命全权大使职务；

任命于福龙为中华人民共和国驻阿曼苏丹国特命全权大使。

二、免去罗小光的中华人民共和国驻苏丹共和国特命全权大使职务；

任命李连和为中华人民共和国驻苏丹共和国特命全权大使。

三、免去牛强的中华人民共和国驻厄立特里亚国特命全权大使职务；

任命邱学军为中华人民共和国驻厄立特里亚国特命全权大使。

四、免去史忠俊的中华人民共和国驻塞舌尔

共和国特命全权大使职务；

任命殷立贤(女)为中华人民共和国驻塞舌尔共和国特命全权大使。

五、免去曹忠明的中华人民共和国驻马里共和国特命全权大使职务；

任命陆慧英(女)为中华人民共和国驻马里共和国特命全权大使。

六、免去田长春的中华人民共和国驻亚美尼亚共和国特命全权大使职务；

任命田二龙为中华人民共和国驻亚美尼亚共和国特命全权大使。

2014年12月18日

一、免去黄杰民的中华人民共和国驻阿拉伯联合酋长国特命全权大使职务；

任命常华为中华人民共和国驻阿拉伯联

合酋长国特命全权大使。

二、免去王英武的中华人民共和国驻刚果民主共和国特命全权大使职务；

任命王同庆为中华人民共和国驻刚果民主共和国特命全权大使。

三、免去孙海潮的中华人民共和国驻中非共和国特命全权大使职务；

任命马福林为中华人民共和国驻中非共和国特命全权大使。

四、免去陶卫光的中华人民共和国驻贝宁共和国特命全权大使职务；

任命刁鸣生为中华人民共和国驻贝宁共和国特命全权大使。

五、免去乐玉成的中华人民共和国驻哈萨克斯坦共和国特命全权大使职务。

任命张汉晖为中华人民共和国驻哈萨克斯坦共和国特命全权大使。

六、免去廖力强的中华人民共和国驻比利时王国特命全权大使职务；

任命曲星为中华人民共和国驻比利时王国特命全权大使。

七、免去朱邦造的中华人民共和国驻西班牙

王国特命全权大使兼驻安道尔公国特命全权大使职务；

任命吕凡为中华人民共和国驻西班牙王国特命全权大使兼驻安道尔公国特命全权大使。

八、免去李东的中华人民共和国驻多民族玻利维亚国特命全权大使职务；

任命吴元山为中华人民共和国驻多民族玻利维亚国特命全权大使。

2015年1月13日

一、免去常华的中华人民共和国驻也门共和国特命全权大使职务；

任命田琦为中华人民共和国驻也门共和国特命全权大使。

二、免去沃瑞棣的中华人民共和国驻喀麦隆共和国特命全权大使职务；

任命魏文华为中华人民共和国驻喀麦隆共和国特命全权大使。

三、免去张连云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；

任命李杰为中华人民共和国驻密克罗尼西亚联邦特命全权大使。

第十二届全国人民代表大会常务委员会 第十二次会议议程

2014年12月22日至28日

(2014年12月22日第十二届全国人民代表大会常务委员会
第十二次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国航道法（草案）》
- 二、审议《中华人民共和国食品安全法（修订草案）》
- 三、审议《中华人民共和国立法法修正案（草案）》
- 四、审议《中华人民共和国广告法（修订草案）》
- 五、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国国家安全法（草案）》的议案
- 六、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案）》的议案
- 七、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国大气污染防治法（修订草案）》的议案
- 八、审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定（草案）》的议案
- 九、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于召开第十二届全国人民代表大会第三次会议的决定（草案）》的议案
- 十、审议国务院关于提请审议批准《上海合作组织反恐怖主义公约》的议案
- 十一、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国引渡条约》的议案
- 十二、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国引渡条约》的议案
- 十三、审议国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告
- 十四、审议国务院关于安全生产工作情况的报告
- 十五、审议国务院关于推进新农村建设工作情况的报告
- 十六、审议国务院关于国家财政水利资金投入和使用工作情况的报告
- 十七、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国旅游法》实施情况的报告
- 十八、审议全国人民代表大会民族委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告
- 十九、审议全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团

交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十、审议全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十一、审议全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十二、审议全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的

报告

二十三、听取全国人民代表大会常务委员会办公厅关于第十二届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，交通运输部关于第十二届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

二十四、审议张德江委员长访问秘鲁、哥伦比亚和墨西哥三国情况的书面报告

二十五、审议第十二届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十六、审议任免案

Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 1 2015

Published on January 15

CONTENTS

Speech Delivered at the 12th Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress	Zhang Dejiang (1)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 17)	(5)
Law of the People's Republic of China on Navigation Channels	(5)
Explanation on the Draft of the Law of the People's Republic of China on Navigation Channels	Yang Chuantang (11)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Law of the People's Republic of China on Navigation Channels	Xie Jingrong (13)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on Navigation Channels	(15)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Empowering the State Council to Temporarily Adjust Some Administrative Examinations and Approvals Regulated by Some Laws in China (Guangdong) Pilot Free Trade Zone, China (Tianjing) Pilot Free Trade Zone, China (Fujian) Pilot Free Trade Zone and in the Expansion Area of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone	(17)
Explanation on the Draft of the Decision on Empowering the State Council	

to Temporarily Adjust Some Administrative Examinations and Approvals
Regulated by Some Laws in China (Guangdong) Pilot Free Trade Zone,
China (Tianjing) Pilot Free Trade Zone, China (Fujian) Pilot Free Trade
Zone and in the Expansion Area of China (Shanghai) Pilot Free
Trade Zone *Gao Hucheng* (22)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on the
Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision on Empowering
the State Council to Temporarily Adjust Some Administrative Examinations
and Approvals Regulated by Some Laws in China (Guangdong) Pilot
Free Trade Zone, China (Tianjing) Pilot Free Trade Zone, China (Fujian)
Pilot Free Trade Zone and in the Expansion Area of China (Shanghai)
Pilot Free Trade Zone (24)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Convening the Third Session of the Twelfth National People's Congress (26)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Ratifying the Shanghai Cooperation Organization (SCO) Counter-Terrorism
Convention (27)

Shanghai Cooperation Organization (SCO) Counter-Terrorism Convention (27)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Ratifying the Extradition Agreement Between the People's Republic
of China and the Islamic Republic of Afghanistan (36)

Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the
Islamic Republic of Afghanistan (36)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress
on Ratifying the Extradition Agreement Between the People's Republic
of China and the Islamic Republic of Iran (41)

Extradition Agreement Between the People's Republic of China and the
Islamic Republic of Iran (41)

Report of the State Council on Propelling the Construction of the Urban
and Rural Social Security Systems as a Whole *Ma Kai* (46)

Report of the State Council on Production Safety	<i>Yang Liangdong</i> (52)
Report of the State Council on Propelling the New Rural Building	<i>Hang Changfu</i> (59)
Report of the State Council on the Input and Use of Financial Funds for Water Conservation	<i>Lou Jiwei</i> (65)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Implementation of the Tourism Law of the People's Republic of China	<i>Zhang Ping</i> (71)
Report of the Ethnic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Twelfth National People's Congress	(77)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Twelfth National People's Congress	(79)
Report of the Education, Science, Culture and Health Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Twelfth National People's Congress	(92)
Report of the Environment Protection and Resources Conservation Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Twelfth National People's Congress	(108)
Report of the Agricultural and Rural Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Second Session of the Twelfth National People's Congress	(122)
Report of the General Office of the Standing Committee of the National People's Congress on the Disposal of the Suggestions, Criticisms	

and Opinions Put Forward by the Deputies to the Second Session of the Twelfth National People's Congress	<i>He Yehui</i> (129)
Report of the Ministry of Transport on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Second Session of the Twelfth National People's Congress	<i>Yang Chuantang</i> (134)
Written Report on the Chairman Zhang Dejiang's Visit on Peru, Colombia and Mexico	(138)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Twelfth National People's Congress, No. 9)	(144)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies	(145)
Namelist of the Component Members of the Macao Special Administrative Region Basic Law Committee of the Standing Committee of the National People's Congress	(147)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 18)	(147)
Namelist of the Appointment and Removal Decided by the Standing Committee of the National People's Congress (Culture Minister)	(148)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court)	(148)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(149)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(149)
Agenda of the 12th Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress	(151)

欢 迎 订 阅

2015 年全国人大常委会公报

《中华人民共和国立法法》规定：“在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本”。《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》是全国人大常委会正式出版物，由全国人大常委会办公厅编辑出版，是国家宣传民主与法制建设，宣传人民代表大会制度的重要刊物，是国家颁布法律标准文本的途径。

全国人大常委会公报主要登载全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、决定、决议、任免名单以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，全国人大常委会的工作报告和检查法律实施情况的报告以及我国同外国和其他国际组织缔结的条约、协定等。

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行人。

公报的国内发行代号2-1，国外发行代号N650。公报全年订价为50.00元。错过邮局征订期的订户，可通过邮局向本刊编辑室汇款邮购。

本刊地址：(北京 西城区 人民大会堂)全国人大常委会办公厅公报编辑室
(100805)

联系电话：(010)63096185 (010)63098422(传真)

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅
公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

(北京399信箱)

印 刷：文 化 部 印 刷 厂

刊号：ISSN1000-0070
CN11-1002/D

国内代号2-1

国外代号N650

全年定价：50.00元