



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2018

第一号

## 目 录

在第十二届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议上的讲话 .....	张德江 (1)
中华人民共和国主席令 (第八十三号) .....	(5)
中华人民共和国农民专业合作社法 .....	(5)
关于《中华人民共和国农民专业合作社法 (修订草案)》的说明 .....	陈光国 (13)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国农民专业合作社法 (修订草案)》审议结果的报告 .....	安 建 (16)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国农民专业合作社法 (修订草案二次审议稿)》修改意见的报告 .....	(19)
中华人民共和国主席令 (第八十四号) .....	(21)
中华人民共和国烟叶税法 .....	(21)
关于《中华人民共和国烟叶税法 (草案)》的说明 .....	肖 捷 (22)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国烟叶税法 (草案)》审议结果的报告 .....	孙宝树 (23)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国烟叶税法 (草案二次审议稿)》修改意见的报告 .....	(24)
中华人民共和国主席令 (第八十五号) .....	(25)
中华人民共和国船舶吨税法 .....	(25)
关于《中华人民共和国船舶吨税法 (草案)》的说明 .....	肖 捷 (28)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2018 年  
第一号  
(总号: 331)  
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

2018 年

第一号

(总号: 331)

1 月 15 日出版

全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国船舶吨税法(草案)》审议结果的报告·····	张鸣起 (30)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国船舶吨税法(草案二次审议稿)》修改意见的报告·····	(31)
中华人民共和国主席令(第八十六号)·····	(32)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国计量法》的决定·····	(32)
中华人民共和国招标投标法·····	(33)
中华人民共和国计量法·····	(40)
关于《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案(草案)》的说明·····	袁曙宏 (43)
全国人民代表大会法律委员会关于《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案(草案)》审议结果的报告·····	(45)
全国人民代表大会常务委员会关于批准《内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排》的决定·····	(46)
内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排·····	(47)
关于《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定(草案)》的说明·····	张晓明 (53)
全国人民代表大会法律委员会对《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定(草案)》审议结果的报告·····	(56)

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

2018 年

第一号

(总号: 331)

1 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等二百三十二个试点县(市、区)、天津市蓟州区等五十九个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定 ..... (57)

关于《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟州区等 59 个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定(草案)》的说明 ..... 潘功胜 (58)

全国人民代表大会法律委员会对《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟州区等 59 个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定(草案)》审议结果的报告 ..... (60)

国务院关于 2016 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告 ..... 胡泽君 (62)

国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告 ..... 肖捷 (74)

国务院关于文化遗产工作情况的报告 ..... 雒树刚 (80)

最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告 ..... 周强 (87)

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国网络安全法》《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》实施情况的报告 ..... 王胜俊 (91)

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五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 ..... (100)

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五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 ..... (104)

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告

2018 年

第一号

(总号: 331)

1 月 15 日出版

- 全国人民代表大会华侨委员会关于第十二届全国人民代表大会第五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五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 ..... (110)
- 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五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 ..... 信春鹰 (113)
- 科学技术部关于第十二届全国人民代表大会第五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 ..... 万 钢 (119)
- 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨 2017 年备案审查工作情况的报告 ..... 沈春耀 (124)
- 全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十二届〕第二十九号) ..... (131)
- 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 ..... (131)
- 中国人民解放军选举委员会主任、副主任、委员名单 ..... (132)
- 全国人民代表大会常务委员会任免名单 (最高人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员) ..... (132)
- 关于驻外大使的任免名单 ..... (133)
- 第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议议程 ..... (134)

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 常务委员会第三十一次会议上的讲话

(2017年12月27日)

全国人大常委会委员长 张德江

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。共审议14件法律草案和有关法律问题的决定草案，通过了其中的6件，决定将1件提请十三届全国人大一次会议审议；听取审议5个工作报告和1个执法检查报告；审议通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；决定了人事任免等其他事项。

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是事关全局的重大政治体制改革。党的十九大着眼于健全党和国家监督体系，对深化国家监察体制改革提出明确要求。贯彻党中央决策部署，常委会两次作出决定，支持和推动国家监察体制改革试点工作。在此基础上，积极推进监察法立法进程。6月份的常委会会议对监察法草案进行了初次审议。会后，常委会工作机构将草案送23个中央有关部门和31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见；召开相关方面专家会，听取专家学者意见；通过中国人大网公开草案全文，征求社会公众意见。认真贯彻党的十九大精神，研究吸收各方面的意见建议，对草案作了进一步修改完善。本次会议二次审议监察法草案，认为草案已经比

较成熟，决定提请十三届全国人大一次会议审议。有关方面要及时将草案及参阅材料送全国人大代表，做好组织代表阅读讨论、意见收集等工作，为大会审议做好必要准备。

落实税收法定原则，是党中央提出的重要改革任务。常委会研究提出落实税收法定原则的实施意见，经党中央审议通过，明确了改革路线图和时间表；稳步推进税收立法，先后制定环境保护税法，修改企业所得税法。本次会议又审议通过了烟叶税法和船舶吨税法两部法律草案，将国务院制定的相关暂行条例上升为法律。经过各方面共同努力，落实税收法定原则迈出重要步伐。同时也要看到，按照实施意见的安排，到2020年完成相关税收立法工作，任务艰巨、时间紧迫。要加快节奏，密切配合，力争如期完成落实税收法定原则的改革任务。

修改完善农民专业合作社法，是落实党的十九大提出的乡村振兴战略的一项重要举措。全国人大农业与农村委员会牵头组织，深入调研、反复论证，形成修订草案。经常委会两次审议，于本次会议表决通过。修订后的法律，赋予农民专业合作社平等的市场主体地位，允许以土地经营权等非货币财产作价出资，丰富了合作类型，完善了成员资格，有利于实现小农户和现代农业发

展有机衔接，依法维护农民专业合作社及其成员的权益，有利于加快构建新型农业生产经营体系，更好发挥农民专业合作社对于推进农业农村现代化的积极作用。本次会议审议的土壤污染防治法、基本医疗卫生与健康促进法、国际刑事司法协助法等法律草案，也都是由全国人大有关专门委员会组织起草和提请审议的。本届以来，由专门委员会和常委会工作机构组织起草或者提请审议的法律案有 67 件，同以往相比明显增多，更好发挥了人大在立法工作中的主导作用。

本次会议作出决定，批准广东省政府与香港特别行政区政府签署的《在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排》，确认合作安排符合“一国两制”方针，符合宪法和香港基本法，为推动香港与全国高铁网络实现互联互通，支持香港融入国家发展大局提供了法律保障。为支持和推动相关领域改革在法治轨道上有序进行，本次会议还统筹修改了招标投标法、计量法，取消部分行政审批事项，完善相关行政审批程序；通过决定，延长授权国务院在部分地区开展农村土地制度改革相关试点工作的期限；总结司法改革试点经验，审议法官法、检察官法修订草案和人民陪审员法草案，听取和审议“两高”刑事案件认罪认罚试点工作中期报告。

本次会议对英雄烈士保护法草案进行了初次审议。英雄烈士是中华民族的杰出代表，英雄烈士的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富。习近平总书记对英雄烈士保护立法作出重要批示。全国人大代表和各界群众多次建议通过立法加强英雄烈士保护。常委会认真贯彻习近平总书记重要批示精神，积极回应全国人大代表和人民群众关切，及时启动英雄烈士保护法立法工作。这也是本届全国人大及其常委会继

通过设立烈士纪念日的决定、在民法总则中对损害英烈人格权益的民事责任作出专门规定之后，再次以国家立法形式维护英雄烈士的尊严。审议中，常委会组成人员强调，要进一步修改完善好法律草案，加强对英雄烈士名誉荣誉的法律保护，明确禁止并坚决回击丑化、诋毁、侮辱、诽谤英雄烈士的恶劣行为，在全社会弘扬传承英雄烈士精神和爱国主义精神，激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量。

本次会议听取审议了两个财政预算方面的报告。一是自 2015 年以来，第 3 次听取审议国务院关于审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员指出，从整改情况看，国务院高度重视、措施得力，效果一年比一年好，问题整改率达到 95%。希望国务院及有关方面全面落实整改任务，明确整改责任，加大整改力度，增强整改透明度，对违纪违法的事项，要严肃依法执纪问责。二是听取审议国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。这是本届常委会第 4 次对特定领域财政资金的使用情况开展监督，使人大预算监督更有深度、更具力度。常委会组成人员强调，要把教育作为财政投入的重点领域予以保障，不断优化支出结构，建立健全教育成本合理分担机制，强化对教育资金的管理和监督，更好发挥教育投入支撑国家长远发展的基础性、战略性作用。

中华民族拥有五千年的悠久历史，创造了丰富多彩、弥足珍贵的文化遗产。党中央高度重视文化遗产工作。习近平总书记多次就保护弘扬中华优秀传统文化发表重要讲话，作出重要指示。国务院贯彻落实党中央决策部署，认真实施文物保护法、非物质文化遗产法等法律，推动文化遗产保护利用和传承发展。本次会议听取审议了国

务院关于文化遗产工作情况的报告，常委会组成人员对工作成效予以充分肯定。同时指出，与建设社会主义文化强国、提高国家文化软实力的目标要求相比，我国文化遗产工作还有一定差距。希望有关方面深入贯彻党的十九大报告关于坚定文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛的决策部署，切实加强文化遗产保护传承，坚持保护为主、抢救第一，坚持创造性转化、创新性发展，多措并举让文化遗产“活”起来，让中华文化展现出永久魅力和时代风采。

网络安全事关国家长治久安，事关经济社会发展和人民群众福祉。常委会制定的网络安全法，是网络安全领域的基础性法律，于今年6月1日开始施行。法律实施不满3个月，常委会就对网络安全法和加强网络信息保护的决定开展执法检查，这在常委会监督工作中尚属首次，主要目的是以执法检查为抓手，推动法律全面有效实施。王胜俊、王晨、沈跃跃、张平、万鄂湘、陈竺等6位副委员长分别带队，赴内蒙古、黑龙江、福建、河南、广东、重庆等6个省（区、市）实地检查，同时委托12个省（区、市）人大常委会进行自查。这次检查注重发挥专业机构和专业人员的作用，聘请21名网络安全专家参加，委托第三方机构对120个重要信息系统进行漏洞扫描和模拟攻击，出具专业检测报告，提高了执法检查的专业性和实效性，为丰富、完善、创新执法检查工作积累了新经验。本次会议听取审议了执法检查报告。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。大家认为，国务院和地方各级政府认真实施“一法一决定”，大力推进网络安全和网络信息保护工作，取得了积极成效。但也存在基础建设薄弱、风险隐患突出、个人信息保护形势严峻等问题。

大家强调，要树立正确的网络安全观，进一步加强法律宣传，增强全社会网络安全意识，抓紧配套法规政策制定，着力提升网络空间治理水平，切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益。

对规范性文件开展备案审查，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计。本届常委会将开展备案审查作为履行宪法监督职责的重要工作，建立健全备案审查工作机制和衔接联动机制，开通运行全国统一的备案审查信息平台，着力加强备案审查制度和能力建设。对报送备案的行政法规、司法解释逐件进行主动审查，对地方性法规有重点地开展专项审查，对公民和组织提出的审查建议逐一认真研究，对审查中发现与宪法法律相抵触或者不适当的问题，积极督促纠正，妥善作出处理。本次会议听取审议了法制工作委员会关于备案审查工作情况的报告，这在全国人大常委会工作中还是第一次，开了一个好头。要认真总结经验，形成制度，坚持下去。党的十九大报告对加强宪法实施和监督作出了新的部署。我们要贯彻落实党的十九大精神，推进合宪性审查工作，按照“有件必备、有备必审、有错必究”的要求，进一步加强和改进备案审查，保证中央令行禁止，保证宪法法律实施，维护国家法制统一。

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，本次会议听取了全国人大常委会办公厅、科学技术部关于代表建议办理情况的报告，17家单位提交了建议办理情况书面报告。从报告的情况看，各专门委员会、各建议承办单位高度重视，把审议议案、办理建议与转变作风、联系群众、改进工作结合起来，审议和办理实效进一步



提高。目前，十二届全国人大五次会议主席团交付审议的 514 件代表议案的审议工作，代表提出的 8360 件建议的办理工作，已经全部完成。

会议期间，常委会组成人员和列席会议同志对有关法律草案提出的意见建议，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；对有关报告提出的意见建议，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，前不久召开的中央经济工作会议，是全面贯彻落实党的十九大精神的一次十分重要的会议。习近平总书记发表重要讲话，深刻分析国内国际形势，对明年经济工作作出全面部署。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，自觉维护习近平总书记权威和核心地位，自觉维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把党中央关于经济工作的决策部署切实贯彻到人大立法、监督等工作中，依法履职尽责，确保中央令行禁止，更好推动国家各项事业发展。

当前，要着重做好三个方面的工作：一是扎

实做好十三届全国人大代表选举工作。坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，深刻汲取辽宁拉票贿选案、湖南衡阳破坏选举案教训，严密防范措施，严明纪律规矩，加强代表资格审查，确保代表选举稳妥有序、风清气正。二是认真组织筹备十三届全国人大一次会议。抓紧起草、修改完善各项草案和报告，提前将会议材料送代表审阅讨论，加强与有关方面的沟通协调，突出抓好会风会纪，提出并落实改进大会会风的具体措施，确保大会顺利召开。三是努力保持工作的连续性和稳定性。各专门委员会、工作委员会和常委会办事机构要根据委员长会议原则通过的“一个要点、两个计划”，对明年工作作出预安排，为新一届全国人大及其常委会依法履职创造良好条件。

再过几天就是 2018 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，向全国人大代表和地方各级人大代表，向全国人大机关和地方各级人大机关工作人员，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

## 第八十三号

《中华人民共和国农民专业合作社法》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三十一次会议于2017年12月27日修订通过，现将修订后的《中华人民共和国农民专业合作社法》公布，自2018年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2017年12月27日

# 中华人民共和国农民专业合作社法

(2006年10月31日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过 2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	设立和登记
第三章	成 员
第四章	组织机构
第五章	财务管理
第六章	合并、分立、解散和清算
第七章	农民专业合作社联合社
第八章	扶持措施
第九章	法律责任
第十章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范农民专业合作社的组织和

行为，鼓励、支持、引导农民专业合作社的发展，保护农民专业合作社及其成员的合法权益，推进农业农村现代化，制定本法。

**第二条** 本法所称农民专业合作社，是指在农村家庭承包经营基础上，农产品的生产经营者或者农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织。

**第三条** 农民专业合作社以其成员为主要服务对象，开展以下一种或者多种业务：

(一) 农业生产资料的购买、使用；

(二) 农产品的生产、销售、加工、运输、贮藏及其他相关服务；

(三) 农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营等；

(四) 与农业生产经营有关的技术、信息、设施建设运营等服务。

**第四条** 农民专业合作社应当遵循下列原则：

- (一) 成员以农民为主体；
- (二) 以服务成员为宗旨，谋求全体成员的共同利益；
- (三) 入社自愿、退社自由；
- (四) 成员地位平等，实行民主管理；
- (五) 盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量(额)比例返还。

**第五条** 农民专业合作社依照本法登记，取得法人资格。

农民专业合作社对由成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠以及合法取得的其他资产所形成的财产，享有占有、使用和处分的权利，并以上述财产对债务承担责任。

**第六条** 农民专业合作社成员以其账户内记载的出资额和公积金份额为限对农民专业合作社承担责任。

**第七条** 国家保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位。

国家保护农民专业合作社及其成员的合法权益，任何单位和个人不得侵犯。

**第八条** 农民专业合作社从事生产经营活动，应当遵守法律，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，不得从事与章程规定无关的活动。

**第九条** 农民专业合作社为扩大生产经营和服务的规模，发展产业化经营，提高市场竞争力，可以依法自愿设立或者加入农民专业合作社联合社。

**第十条** 国家通过财政支持、税收优惠和金融、科技、人才的扶持以及产业政策引导等措施，促进农民专业合作社的发展。

国家鼓励和支持公民、法人和其他组织为农

民专业合作社提供帮助和服务。

对发展农民专业合作社事业做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励。

**第十一条** 县级以上人民政府应当建立农民专业合作社工作的综合协调机制，统筹指导、协调、推动农民专业合作社的建设和发展。

县级以上人民政府农业主管部门、其他有关部门和组织应当依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务。

## 第二章 设立和登记

**第十二条** 设立农民专业合作社，应当具备下列条件：

- (一) 有五名以上符合本法第十九条、第二十条规定的成员；
- (二) 有符合本法规定的章程；
- (三) 有符合本法规定的组织机构；
- (四) 有符合法律、行政法规规定的名称和章程确定的住所；
- (五) 有符合章程规定的成员出资。

**第十三条** 农民专业合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产，以及章程规定的其他方式作价出资；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。

农民专业合作社成员不得以对该社或者其他成员的债权，充抵出资；不得以缴纳的出资，抵销对该社或者其他成员的债务。

**第十四条** 设立农民专业合作社，应当召开由全体设立人参加的设立大会。设立时自愿成为该社成员的人为设立人。

设立大会行使下列职权：

- (一) 通过本社章程，章程应当由全体设立

人一致通过；

(二) 选举产生理事长、理事、执行监事或者监事会成员；

(三) 审议其他重大事项。

**第十五条** 农民专业合作社章程应当载明下列事项：

(一) 名称和住所；

(二) 业务范围；

(三) 成员资格及入社、退社和除名；

(四) 成员的权利和义务；

(五) 组织机构及其产生办法、职权、任期、议事规则；

(六) 成员的出资方式、出资额，成员出资的转让、继承、担保；

(七) 财务管理和盈余分配、亏损处理；

(八) 章程修改程序；

(九) 解散事由和清算办法；

(十) 公告事项及发布方式；

(十一) 附加表决权的设立、行使方式和行使范围；

(十二) 需要载明的其他事项。

**第十六条** 设立农民专业合作社，应当向工商行政管理部门提交下列文件，申请设立登记：

(一) 登记申请书；

(二) 全体设立人签名、盖章的设立大会纪要；

(三) 全体设立人签名、盖章的章程；

(四) 法定代表人、理事的任职文件及身份证明；

(五) 出资成员签名、盖章的出资清单；

(六) 住所使用证明；

(七) 法律、行政法规规定的其他文件。

登记机关应当自受理登记申请之日起二十日内办理完毕，向符合登记条件的申请者颁发营业执照，登记类型为农民专业合作社。

农民专业合作社法定登记事项变更的，应当申请变更登记。

登记机关应当将农民专业合作社的登记信息通报同级农业等有关部门。

农民专业合作社登记办法由国务院规定。办理登记不得收取费用。

**第十七条** 农民专业合作社应当按照国家有关规定，向登记机关报送年度报告，并向社会公示。

**第十八条** 农民专业合作社可以依法向公司等企业投资，以其出资额为限对所投资企业承担责任。

### 第三章 成 员

**第十九条** 具有民事行为能力的公民，以及从事与农民专业合作社业务直接有关的生产经营活动的企业、事业单位或者社会组织，能够利用农民专业合作社提供的服务，承认并遵守农民专业合作社章程，履行章程规定的入社手续的，可以成为农民专业合作社的成员。但是，具有管理公共事务职能的单位不得加入农民专业合作社。

农民专业合作社应当置备成员名册，并报登记机关。

**第二十条** 农民专业合作社的成员中，农民至少应当占成员总数的百分之八十。

成员总数二十人以下的，可以有一个企业、事业单位或者社会组织成员；成员总数超过二十人的，企业、事业单位和社会组织成员不得超过成员总数的百分之五。

**第二十一条** 农民专业合作社成员享有下列权利：

(一) 参加成员大会，并享有表决权、选举权和被选举权，按照章程规定对本社实行民主管理；

(二) 利用本社提供的服务和生产经营设施；

(三) 按照章程规定或者成员大会决议分享盈余；

(四) 查阅本社的章程、成员名册、成员大会或者成员代表大会记录、理事会会议决议、监事会会议决议、财务会计报告、会计账簿和财务审计报告；

(五) 章程规定的其他权利。

**第二十二条** 农民专业合作社成员大会选举和表决，实行一人一票制，成员各享有一票的基本表决权。

出资额或者与本社交易量（额）较大的成员按照章程规定，可以享有附加表决权。本社的附加表决权总票数，不得超过本社成员基本表决权总票数的百分之二十。享有附加表决权的成员及其享有的附加表决权数，应当在每次成员大会召开时告知出席会议的全体成员。

**第二十三条** 农民专业合作社成员承担下列义务：

(一) 执行成员大会、成员代表大会和理事会的决议；

(二) 按照章程规定向本社出资；

(三) 按照章程规定与本社进行交易；

(四) 按照章程规定承担亏损；

(五) 章程规定的其他义务。

**第二十四条** 符合本法第十九条、第二十条规定的公民、企业、事业单位或者社会组织，要求加入已成立的农民专业合作社，应当向理事长或者理事会提出书面申请，经成员大会或者成员代表大会表决通过后，成为本社成员。

**第二十五条** 农民专业合作社成员要求退社的，应当在会计年度终了的三个月前向理事长或者理事会提出书面申请；其中，企业、事业单位或者社会组织成员退社，应当在会计年度终了的六个月前提出；章程另有规定的，从其规定。退社成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第二十六条** 农民专业合作社成员不遵守农民专业合作社的章程、成员大会或者成员代表大会的决议，或者严重危害其他成员及农民专业合作社利益的，可以予以除名。

成员的除名，应当经成员大会或者成员代表大会表决通过。

在实施前款规定时，应当为该成员提供陈述意见的机会。

被除名成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第二十七条** 成员在其资格终止前与农民专业合作社已订立的合同，应当继续履行；章程另有规定或者与本社另有约定的除外。

**第二十八条** 成员资格终止的，农民专业合作社应当按照章程规定的方式和期限，退还记载在该成员账户内的出资额和公积金份额；对成员资格终止前的可分配盈余，依照本法第四十四条的规定向其返还。

资格终止的成员应当按照章程规定分摊资格终止前本社的亏损及债务。

## 第四章 组织机构

**第二十九条** 农民专业合作社成员大会由全体成员组成，是本社的权力机构，行使下列职权：

(一) 修改章程；

(二) 选举和罢免理事长、理事、执行监事或者监事会成员；

(三) 决定重大财产处置、对外投资、对外担保和生产经营活动中的其他重大事项；

(四) 批准年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案；

(五) 对合并、分立、解散、清算，以及设立、加入联合社等作出决议；

(六) 决定聘用经营管理人员和专业技术人

员的数量、资格和任期；

(七) 听取理事长或者理事会关于成员变动情况的报告，对成员的入社、除名等作出决议；

(八) 公积金的提取及使用；

(九) 章程规定的其他职权。

**第三十条** 农民专业合作社召开成员大会，出席人数应当达到成员总数三分之二以上。

成员大会选举或者作出决议，应当由本社成员表决权总数过半数通过；作出修改章程或者合并、分立、解散，以及设立、加入联合社的决议应当由本社成员表决权总数的三分之二以上通过。章程对表决权数有较高规定的，从其规定。

**第三十一条** 农民专业合作社成员大会每年至少召开一次，会议的召集由章程规定。有下列情形之一的，应当在二十日内召开临时成员大会：

- (一) 百分之三十以上的成员提议；
- (二) 执行监事或者监事会提议；
- (三) 章程规定的其他情形。

**第三十二条** 农民专业合作社成员超过一百五十人的，可以按照章程规定设立成员代表大会。成员代表大会按照章程规定可以行使成员大会的部分或者全部职权。

依法设立成员代表大会的，成员代表人数一般为成员总人数的百分之十，最低人数为五十一人。

**第三十三条** 农民专业合作社设理事长一名，可以设理事会。理事长为本社的法定代表人。

农民专业合作社可以设执行监事或者监事会。理事长、理事、经理和财务会计人员不得兼任监事。

理事长、理事、执行监事或者监事会成员，由成员大会从本社成员中选举产生，依照本法和章程的规定行使职权，对成员大会负责。

理事会会议、监事会会议的表决，实行一人一票。

**第三十四条** 农民专业合作社的成员大会、成员代表大会、理事会、监事会，应当将所议事项的决定作成会议记录，出席会议的成员、成员代表、理事、监事应当在会议记录上签名。

**第三十五条** 农民专业合作社的理事长或者理事会可以按照成员大会的决定聘任经理和财务会计人员，理事长或者理事可以兼任经理。经理按照章程规定或者理事会的决定，可以聘任其他人员。

经理按照章程规定和理事长或者理事会授权，负责具体生产经营活动。

**第三十六条** 农民专业合作社的理事长、理事和管理人员不得有下列行为：

- (一) 侵占、挪用或者私分本社资产；
- (二) 违反章程规定或者未经成员大会同意，将本社资金借贷给他人或者以本社资产为他人提供担保；
- (三) 接受他人与本社交易的佣金归为己有；
- (四) 从事损害本社经济利益的其他活动。

理事长、理事和管理人员违反前款规定所得的收入，应当归本社所有；给本社造成损失的，应当承担赔偿责任。

**第三十七条** 农民专业合作社的理事长、理事、经理不得兼任业务性质相同的其他农民专业合作社的理事长、理事、监事、经理。

**第三十八条** 执行与农民专业合作社业务有关公务的人员，不得担任农民专业合作社的理事长、理事、监事、经理或者财务会计人员。

## 第五章 财务管理

**第三十九条** 农民专业合作社应当按照国务院财政部门制定的财务会计制度进行财务管理和会计核算。

**第四十条** 农民专业合作社的理事长或者理事会应当按照章程规定，组织编制年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案以及财务会计报告，于成员大会召开的十五日前，置备于办公地点，供成员查阅。

**第四十一条** 农民专业合作社与其成员的交易、与利用其提供的服务的非成员的交易，应当分别核算。

**第四十二条** 农民专业合作社可以按照章程规定或者成员大会决议从当年盈余中提取公积金。公积金用于弥补亏损、扩大生产经营或者转为成员出资。

每年提取的公积金按照章程规定量化为每个成员的份额。

**第四十三条** 农民专业合作社应当为每个成员设立成员账户，主要记载下列内容：

- (一) 该成员的出资额；
- (二) 量化为该成员的公积金份额；
- (三) 该成员与本社的交易量（额）。

**第四十四条** 在弥补亏损、提取公积金后的当年盈余，为农民专业合作社的可分配盈余。可分配盈余主要按照成员与本社的交易量（额）比例返还。

可分配盈余按成员与本社的交易量（额）比例返还的返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十；返还后的剩余部分，以成员账户中记载的出资额和公积金份额，以及本社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额，按比例分配给本社成员。

经成员大会或者成员代表大会表决同意，可以将全部或者部分可分配盈余转为对农民专业合作社的出资，并记载在成员账户中。

具体分配办法按照章程规定或者经成员大会决议确定。

**第四十五条** 设立执行监事或者监事会的农

民专业合作社，由执行监事或者监事会负责对本社的财务进行内部审计，审计结果应当向成员大会报告。

成员大会也可以委托社会中介机构对本社的财务进行审计。

## 第六章 合并、分立、解散和清算

**第四十六条** 农民专业合作社合并，应当自合并决议作出之日起十日内通知债权人。合并各方的债权、债务应当由合并后存续或者新设的组织承继。

**第四十七条** 农民专业合作社分立，其财产作相应的分割，并应当自分立决议作出之日起十日内通知债权人。分立前的债务由分立后的组织承担连带责任。但是，在分立前与债权人就债务清偿达成的书面协议另有约定的除外。

**第四十八条** 农民专业合作社因下列原因解散：

- (一) 章程规定的解散事由出现；
- (二) 成员大会决议解散；
- (三) 因合并或者分立需要解散；
- (四) 依法被吊销营业执照或者被撤销。

因前款第一项、第二项、第四项原因解散的，应当在解散事由出现之日起十五日内由成员大会推举成员组成清算组，开始解散清算。逾期不能组成清算组的，成员、债权人可以向人民法院申请指定成员组成清算组进行清算，人民法院应当受理该申请，并及时指定成员组成清算组进行清算。

**第四十九条** 清算组自成立之日起接管农民专业合作社，负责处理与清算有关未了结业务，清理财产和债权、债务，分配清偿债务后的剩余财产，代表农民专业合作社参与诉讼、仲裁或者其他法律程序，并在清算结束时办理注销登记。

**第五十条** 清算组应当自成立之日起十日内

通知农民专业合作社成员和债权人，并于六十日内在报纸上公告。债权人应当自接到通知之日起三十日内，未接到通知的自公告之日起四十五日内，向清算组申报债权。如果在规定期间内全部成员、债权人均已收到通知，免除清算组的公告义务。

债权人申报债权，应当说明债权的有关事项，并提供证明材料。清算组应当对债权进行审查、登记。

在申报债权期间，清算组不得对债权人进行清偿。

**第五十一条** 农民专业合作社因本法第四十八条第一款的原因解散，或者人民法院受理破产申请时，不能办理成员退社手续。

**第五十二条** 清算组负责制定包括清偿农民专业合作社员工的工资及社会保险费用，清偿所欠税款和其他各项债务，以及分配剩余财产在内的清算方案，经成员大会通过或者申请人民法院确认后实施。

清算组发现农民专业合作社的财产不足以清偿债务的，应当依法向人民法院申请破产。

**第五十三条** 农民专业合作社接受国家财政直接补助形成的财产，在解散、破产清算时，不得作为可分配剩余资产分配给成员，具体按照国务院财政部门有关规定执行。

**第五十四条** 清算组成员应当忠于职守，依法履行清算义务，因故意或者重大过失给农民专业合作社成员及债权人造成损失的，应当承担赔偿责任。

**第五十五条** 农民专业合作社破产适用企业破产法的有关规定。但是，破产财产在清偿破产费用和共益债务后，应当优先清偿破产前与农民成员已发生交易但尚未结清的款项。

## 第七章 农民专业合作社联合社

**第五十六条** 三个以上的农民专业合作社在

自愿的基础上，可以出资设立农民专业合作社联合社。

农民专业合作社联合社应当有自己的名称、组织机构和住所，由联合社全体成员制定并承认的章程，以及符合章程规定的成员出资。

**第五十七条** 农民专业合作社联合社依照本法登记，取得法人资格，领取营业执照，登记类型为农民专业合作社联合社。

**第五十八条** 农民专业合作社联合社以其全部财产对该社的债务承担责任；农民专业合作社联合社的成员以其出资额为限对农民专业合作社联合社承担责任。

**第五十九条** 农民专业合作社联合社应当设立由全体成员参加的成员大会，其职权包括修改农民专业合作社联合社章程，选举和罢免农民专业合作社联合社理事长、理事和监事，决定农民专业合作社联合社的经营方案及盈余分配，决定对外投资和担保方案等重大事项。

农民专业合作社联合社不设成员代表大会，可以根据需要设立理事会、监事会或者执行监事。理事长、理事应当由成员社选派的人员担任。

**第六十条** 农民专业合作社联合社的成员大会选举和表决，实行一社一票。

**第六十一条** 农民专业合作社联合社可分配盈余的分配办法，按照本法规定的原则由农民专业合作社联合社章程规定。

**第六十二条** 农民专业合作社联合社成员退社，应当在会计年度终了的六个月前以书面形式向理事会提出。退社成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第六十三条** 本章对农民专业合作社联合社没有规定的，适用本法关于农民专业合作社的规定。



## 第八章 扶 持 措 施

**第六十四条** 国家支持发展农业和农村经济的建设项目，可以委托和安排有条件的农民专业合作社实施。

**第六十五条** 中央和地方财政应当分别安排资金，支持农民专业合作社开展信息、培训、农产品标准与认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务。国家对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的农民专业合作社给予优先扶助。

县级以上人民政府有关部门应当依法加强对财政补助资金使用情况的监督。

**第六十六条** 国家政策性金融机构应当采取多种形式，为农民专业合作社提供多渠道的资金支持。具体支持政策由国务院规定。

国家鼓励商业性金融机构采取多种形式，为农民专业合作社及其成员提供金融服务。

国家鼓励保险机构为农民专业合作社提供多种形式的农业保险服务。鼓励农民专业合作社依法开展互助保险。

**第六十七条** 农民专业合作社享受国家规定的对农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动相应的税收优惠。

**第六十八条** 农民专业合作社从事农产品初加工用电执行农业生产用电价格，农民专业合作社生产性配套辅助设施用地按农用地管理，具体

办法由国务院有关部门规定。

## 第九章 法 律 责 任

**第六十九条** 侵占、挪用、截留、私分或者以其他方式侵犯农民专业合作社及其成员的合法财产，非法干预农民专业合作社及其成员的生产经营活动，向农民专业合作社及其成员摊派，强迫农民专业合作社及其成员接受有偿服务，造成农民专业合作社经济损失的，依法追究法律责任。

**第七十条** 农民专业合作社向登记机关提供虚假登记材料或者采取其他欺诈手段取得登记的，由登记机关责令改正，可以处五千元以下罚款；情节严重的，撤销登记或者吊销营业执照。

**第七十一条** 农民专业合作社连续两年未从事经营活动的，吊销其营业执照。

**第七十二条** 农民专业合作社在依法向有关主管部门提供的财务报告等材料中，作虚假记载或者隐瞒重要事实的，依法追究法律责任。

## 第十章 附 则

**第七十三条** 国有农场、林场、牧场、渔场等企业实行承包租赁经营、从事农业生产经营或者服务的职工，兴办农民专业合作社适用本法。

**第七十四条** 本法自2018年7月1日起施行。

# 关于《中华人民共和国农民专业合作社法 (修订草案)》的说明

——2017年6月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大农业与农村委员会副主任委员 陈光国

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大农业与农村委员会委托，就《中华人民共和国农民专业合作社法（修订草案）》的有关问题作说明。

## 一、修改农民专业合作社法的必要性

现行农民专业合作社法自2007年施行以来，为农民专业合作社的规范和发展提供了坚强的法律保障，有力地促进了农民专业合作社快速发展。农民专业合作社的发展实践证明，合作社这一组织形式，对于增加农民收入，加快构建新型农业经营体系，推进农业现代化发挥着重要作用。

近年来，随着农村分工分业深化，农民专业合作社的发展出现了许多新情况，农民专业合作社法的一些规定已不适应合作社实践发展的需要。一是一些农民专业合作社由单一的生产经营向从事多种经营和服务的综合化方向发展，需要对专业合作社的内涵重新界定。二是依托当地自然或传统资源优势成立的农村民间工艺及制品合作社、休闲农业与乡村旅游合作社等经营范围不断扩大、服务领域不断拓宽的多种新型合作社不断涌现，需要予以规范和扶持。三是一些专业合作社存在管理不民主、财务制度不健全等问题，影响和制约了合作社的健康发展，需要进一步规

范和完善其内部运行机制。四是一些地方的专业合作社为扩大规模，增强竞争力，专业合作社之间成立的联合社缺乏相应的法律规定，需要明确其法律地位，规范和保障其发展。另外，合作社内部开展信用合作、合作社成员的加入与退出、盈余分配制度的完善等方面也需要进一步明确或规范，以引导和支持专业合作社的发展。

党中央十分重视并高度肯定农民专业合作社在农业农村经济发展中发挥的重要作用。党的十八大以来，中央多次明确提出鼓励农村发展合作经济，鼓励发展农民专业合作和股份合作。相继在2013年、2015年两个中央一号文件中明确要求抓紧研究、适时修改农民专业合作社法。十一届全国人大以来，全国人大代表有550人次提出修改农民专业合作社法议案18件，要求及时修改农民专业合作社法。修改农民专业合作社法已列入调整后的十二届全国人大常委会立法规划和2017年立法工作计划。全国人大农业与农村委员会于2015年着手牵头农民专业合作社法的修改工作。在修改过程中，已征求中央和国务院有关部门，全国31个省、自治区、直辖市人大农委，有关科研院所和高等院校，以及有关专业合作社和专家学者的意见，在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上，形成了农民专业合作社法修订草案（以下简称草案）。

## 二、修改农民专业合作社法的总体思路

根据党的十八届三中全会以来中央扶持发展新型农业经营主体、鼓励发展农民专业合作社的精神和总体要求，在修改思路主要把握以下几点：

一是坚持大稳定与小调整相结合。实践证明，农民专业合作社法的指导思想、基本原则、主要制度仍具有很强的现实指导意义。修法在保持现行法律基本原则和主要制度稳定的前提下，重点修改不适应当前专业合作社发展需要的规定，适当调整、完善和丰富专业合作的合作内容，进一步增强法律条文的针对性和操作性，有效引导专业合作社健康发展。

二是坚持顶层设计与基层实践相结合。农民专业合作社作为重要的新型农业生产经营主体和服务主体，既涉及农民的经济利益和民主权利，又关系到农业现代化建设、农村经济发展和社会稳定。修法既要坚持从全局性、方向性上进行总体把握，搞好顶层设计，又要考虑到我国不同地区经济发展水平和农民文化观念的差异，合理吸纳地方农民专业合作社发展的经验，更好地体现法律的适应性和指导性。

三是坚持合作社基本原则与尊重农民自主权相结合。修法既要坚持合作社的基本原则，体现成员所有、成员控制和成员受益的基本属性，又要充分尊重农民的主体地位和首创精神，广泛调动农民群众的积极性，在法律规定范围内，授权合作社章程或成员大会决议自主决定某些事项，为未来农民专业合作社的创新发展留出适当空间。

此外，农民专业合作社法是一部促进和保护专业合作社发展的法律，其首要目标是为从事家庭经营的农户服务，在农业经营主体多元化的新

形势下，更应当注意保护小规模农户的利益，提高其组织化程度，帮助他们向规模化、专业化、市场化转变。对认识比较一致、条件成熟的，予以修改完善。对认识尚不一致的，暂不修改，随着实践发展做进一步研究和探索。

## 三、修改农民专业合作社法的主要内容

### （一）关于法律调整范围

随着城镇化的快速推进和农村劳动力的大量转移，农业规模化经营快速发展，农民对联合与合作的意愿更加强烈，对合作的内容、层次和形式的需求呈现出多样化的态势，专业合作、股份合作、信用合作、供销合作等各种类型的合作社并行发展，专业化基础上的综合化发展趋势更加明显。同时，农民对各类合作社提供服务的需求也日益多元，不局限于同类农产品或者同类农业生产经营服务的范围。因此，草案取消有关“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务中“同类”限制，扩大法律调整范围。同时以列举方式扩大农民专业合作社的服务类型，将农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营等新型农民专业合作社，以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。

近年来，随着农村集体产权制度改革的深入推进，一些地方将改革后的农村集体经济组织称为经济合作社或股份经济合作社。股份经济合作社作为我国农村集体经济的组织载体，在农村集体产权制度改革和发展壮大农村集体经济过程中发挥着重要作用，中央已明确提出，抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律。同时，经济合作社或股份经济合作社涉及的成员边界、财产关系、运行机制等，与本法规定的农民专业合作社存在很大区别，本法的调整范围不包含社区性的经济合作社或股份经济合作社。

## （二）关于成员资格和构成

当前，我国正处于传统农业向现代农业的转型期，多种经营主体并存的局面将长期存在，传统的农民概念也在发生变化，职业概念和身份概念将长期并存。但从今后发展趋势看，法律首先应当支持拥有承包经营权、经营农业、收入主要来源于农业的农户。

此外，在国有农场等参照适用方面，明确国有农场、林场、牧场、渔场等企业实行承包租赁经营、从事农业生产经营或者服务的职工兴办农民专业合作社参照本法执行。

## （三）关于土地经营权作价出资

随着农村家庭承包经营制度进一步完善，以土地经营权出资参加专业合作社的现象越来越普遍。为适应农民财产多样化和农村土地“三权分置”的发展趋势，平衡农民财产权利的实现与农村社会稳定之间的关系，保护农村家庭承包经营户在农民专业合作社中的利益，完善专业合作社出资结构，草案规定，农民专业合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产向农民专业合作社作价出资；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。

## （四）关于联合社

农民专业合作社立法之初曾经考虑过“同类农民专业合作社经济组织可以依法自愿设立或者加入联合经济组织”，后考虑到在现实生活中这类联合经济组织还很少，缺乏实践经验，对它的组织形式、财产关系和责任承担等还需要进一步探索研究，在法律中作出规定的条件尚不成熟，故在现行法中未作规定。随着农民专业合作社的发展，设立或者加入联合经济组织的意愿日渐强烈。目前一些省、自治区、直辖市人大常委会进行探索，以地方法规的形式赋予农民专业合作社联合社法律地位。据初步统计，目前已有 14 个

省（区、市）的合作社地方性法规对联合社的注册登记作了原则规定，但由于缺乏上位法依据，各地关于联合社的规定存在一定差异，可操作性不强，一定程度上影响了联合社的发展。

为此，草案增加一章，明确联合社的成员资格、注册登记、组织机构、治理结构、盈余分配及其他相关问题。草案规定，三个以上的农民专业合作社可以设立农民专业合作社联合社，依照本法登记，取得法人资格，领取营业执照，登记类型为农民专业合作社联合社；联合社以其全部财产对该社的债务承担责任，联合社成员以其出资为限对联合社承担责任；联合社应当设立由全体成员参加的成员大会，不设成员代表大会；联合社的成员大会选举和表决，一般实行一社一票；联合社设置附加表决权和可分配盈余的分配办法，由农民专业合作社联合社章程规定；联合社成员退社，应当在会计年度终了的六个月前书面提出。此外，草案还明确，本章对农民专业合作社联合社没有规定的，适用本法关于农民专业合作社的规定。

## （五）关于成员内部信用合作

党的十八届三中全会提出，允许农民专业合作社开展信用合作。2009 年以来，先后有 5 个中央一号文件就引导农民专业合作社规范开展信用合作，健全风险防范化解机制，落实地方政府监管责任提出要求。目前已有 14 个省（区、市）的地方性法规对农民专业合作社开展资金互助或信用合作作了规定。

鉴于信用合作风险较高、专业性较强，法律应当对此作出统一规范，加强制度约束，强化风险防控。明确农民专业合作社内部开展信用合作，须依托于农民专业合作社，以成员信用为基础，以产业为纽带，由全部或部分成员自愿出资，目的是为成员在合作社内部发展生产提供资金互助业务活动，不是专门的信用合作社。根据

当前和今后合作社发展的需要，草案规定，农民专业合作社按照国家有关规定，可以在生产经营合作基础上，依法开展内部信用合作，进行成员之间的资金互助等活动。农民专业合作社开展内部信用合作不得改变信用合作资金的农业生产经营范围用途。应当建立公开透明、民主决策的管理制度，坚持资金在成员内部封闭使用原则，不得对外吸储放贷，不得支付固定回报，非个人成员不得使用信用合作资金。农民专业合作社开展内部信用合作，由县级以上人民政府金融监督管理部门负责监管，具体规定由国务院金融监督管理部门会同有关部门制定。

另外，还有一个重要问题需要说明，关于农民专业合作社法的名称是否修改，在修改过程中一直存有争议。有的部门建议，适应引导农民专业合作社向综合化发展的要求，应将名称修改为

农民合作社法。有些部门则提出，名称不宜修改，因这部法律不是一部综合性的合作社法，而是为农民专业合作社中的专业合作社量身定做的，与中央提出的鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社的要求是一致的。按照修法的总体思路，对认识尚不一致的，暂不修改。另外有关方面提出，如修改法律名称，按照立法技术和规范要求，应当废止原法，有可能会引起国家政策要调整的误解，不利于稳定。因此建议，提请审议时暂不修改法律名称，可在听取常委会组成人员意见后再作决定。

此外，草案还就农民专业合作社的营业执照吊销、成员新入社和除名、盈余分配，以及法律责任等内容对有关条款和文字作了修改完善。

《中华人民共和国农民专业合作社法（修订草案）》及以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国农民专业合作社法 （修订草案）》审议结果的报告

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 安 建

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十八次会议对农民专业合作社法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省、自治区、直辖市人大和中央有关部门及部分农民专业合作社、研究机构等征求意见。在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见。法律委员会、农业与农村委员

会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、单位和专家以及农民专业合作社对修订草案的意见。法律委员会、法制工作委员会还到一些地方调研，听取意见；就修订草案的有关问题与农业与农村委员会、农业部交换意见，共同研究，并就修改有关问题听取中央农村工作领导小组办公室、工商行政管理总局、银行业监督

管理委员会的意见。法律委员会于11月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、国务院法制办公室、农业部有关负责同志列席了会议。12月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为完善农民专业合作社的法律制度，进一步鼓励、支持、引导农民专业合作社的发展，对农民专业合作社法予以修订是必要的，修订草案经过常委会审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、一些地方和农民专业合作社提出，农民专业合作社在向公司投资、从事农产品深加工以及其产品进入超市销售等方面存在诸多限制，建议法律保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位。法律委员会经研究，建议参照物权法的有关规定，在修订草案第六条增加一款规定：国家保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位。同时增加一条规定：农民专业合作社可以依法向公司等企业投资；但是，不得成为对所投资企业的债务承担连带责任的出资人。

二、修订草案第十二条第一款规定，农民专业合作社成员可以用土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产出资。有些地方和农民专业合作社提出，实践中成员出资的形式多样，只要符合章程规定、全体成员认可、符合法律和行政法规规定即可。法律委员会经研究，建议在这一款中增加“以及章程规定的其他方式”作价出资的内容。

三、有的部门和地方提出，关于农民专业合作社登记的基础数据应当及时通报农业、林业等有关部门，以利于对农民专业合作社的指导、扶持和服务。法律委员会经研究，建议在修订草案

第十五条关于农民专业合作社登记的规定中增加一款规定：登记机关应当将农民专业合作社的登记信息通报同级农业等有关部门。

四、修订草案第二十五条对合作社成员除名的情形和程序作了规定。有的常委会组成人员提出，对成员的除名由章程规定为宜。有的常委委员提出，有些除名的情形规定过严，建议对除名应当慎重。有的地方建议将成员的除名程序改为由成员大会表决通过。法律委员会经研究，建议将这一条修改为：“农民专业合作社成员不遵守农民专业合作社的章程、成员大会或者成员代表大会的决议，或者严重危害成员及农民专业合作社利益的，可以予以除名。”“成员的除名，应当经成员大会或者成员代表大会表决通过。”“在实施前款规定时，应当为该成员提供陈述意见的机会。”“被除名成员的成员资格自会计年度终了时终止。”

五、修订草案第四十三条对农民专业合作社在成员间开展内部信用合作进行资金互助的原则和监督管理部门作了规定。有关部门提出，农民专业合作社开展成员间内部信用合作的资金互助正在试点，是否纳入本法应当审慎研究，建议继续探索，在试点成熟后再纳入法律向全国推广。法律委员会经同有关方面研究，建议采纳这一意见，删去这一条。

六、修订草案第四十四条第三款规定，成员与本社的交易量（额）较少或者没有交易量的农民专业合作社，可分配盈余可以按照章程规定或者经全体成员同意的其他办法返还或分配给本社成员。有的单位和专家提出，这一规定不符合农民专业合作社“以其成员为主要服务对象”和“盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量（额）比例返还”的原则，建议删去。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去这一款。

七、修订草案第七章对农民专业合作社联合社作了规定。有的常委委员和地方建议明确只有农民专业合作社才能成为联合社的成员。有的常委委员和农民专业合作社、社会公众提出，联合社应当是经营实体，其成立目的和主要作用应当在法律中明确。有的常委委员和部门、地方建议明确农民专业合作社的理事长、理事、经理能否兼任联合社的理事长、理事、监事、经理。法律委员会经研究，建议对修订草案作如下修改：一是明确农民专业合作社为扩大生产经营和服务的规模，发展产业化经营，提高市场竞争力，可以依法自愿设立或者加入农民专业合作社联合社；二是增加联合社理事长、理事应当由成员社选派的人员担任的内容；三是明确农民专业合作社联合社的成员大会选举和表决，实行“一社一票”。

八、修订草案第七十条规定，农民专业合作社向登记机关提供虚假登记材料或者采取其他欺诈手段取得登记的，由登记机关责令改正，处以五千元以上五万元以下罚款。有的常委委员和社会公众提出，农民专业合作社是弱势群体的联合，这一条规定的罚款较重，建议减轻。法律委员会经研究，建议将这一条中的“处以五千元以上五万元以下罚款”改为“可以处五千元以下罚款”。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

12月1日，法制工作委员会召开会议，邀

请全国人大代表、基层农业主管部门、农民专业合作社、有关专家学者等方面的代表，就修订草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：修订草案针对农民专业合作社法实施中存在的问题，明确保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位，充实了农民专业合作社的服务类型，明确了成员可以用土地经营权等财产作价出资，进一步强化对农民专业合作社及其成员的权益保护措施，增加了对农民专业合作社用电、用地的扶持措施，确立了农民专业合作社联合社的法人地位等，内容充实，针对性也较强，符合实践和改革发展需要，总的来说修改得比较好，有利于规范农民专业合作社的组织和行为，有利于使农民专业合作社成为小农户和现代农业发展有机衔接的重要载体。修订草案符合农民专业合作社的发展实际，已基本成熟，其主要制度具体可行，相关规定清晰明确，针对性和可操作性比较强，应尽早出台。有的会议代表还对修订草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经予以采纳。

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

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国农民专业合作社法（修订 草案二次审议稿）》修改意见的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议于12月22日下午对农民专业合作社法（修订草案二次审议稿）进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月25日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修订草案进行了审议。农业与农村委员会、国务院法制办公室、农业部有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的意见提出，党的十九大报告提出“加快推进农业农村现代化”，建议在修订草案二次审议稿第一条关于立法目的的规定中体现“推进农业农村现代化”的内容。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将这一条中的“促进农业和农村经济的发展”改为“推进农业农村现代化”。

二、有的常委委员提出，修订草案二次审议稿第四十六条规定了农民专业合作社的财务审计，成员应当有权查阅财务审计报告，建议在第二十二條关于农民专业合作社成员权利中增加这一内容。法律委员会经研究，建议采纳这一意

见，在第二十二條第四项中增加成员有权查阅本社“财务审计报告”的内容。

三、有的常委会组成人员提出，修订草案二次审议稿第十九條中“不得成为对所投资企业的债务承担连带责任的出资人”的表述不易理解，有的常委委员建议改为“仅以投资为限承担所投资企业的债务”。法律委员会经研究，建议将这一條修改为：农民专业合作社可以依法向公司等企业投资，以其出资额为限对所投资企业承担责任。

四、有的常委委员提出，修订草案二次审议稿第十八條关于吊销农民专业合作社营业执照的规定属于行政处罚，建议移至“法律责任”一章。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将这一條移至“法律责任”一章，作为第七十一條。

五、有的常委委员提出，其他法律已经对有关管理部门的工作人员违法行为的法律责任作了规定，本法没有必要重复，建议删去修订草案二次审议稿第七十三條。有的常委委员提出，第七十條和第七十二條中的“依法追究法律责任”已经包含了刑事责任，没有必要就刑事责任单列一�，建议删去第七十四條。法律委员会经研究，建议采纳上述意见，删去第七十三條和第七十四條。



此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见，并就法律通过后的贯彻实施提出了一些好的建议。法律委员会经研究认为，

有些意见可在制定和修改配套规定时研究考虑；同时建议法律通过后，有关部门应做好宣传工作，切实履行职责，对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务，确保法律全面有效实施。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第八十四号

《中华人民共和国烟叶税法》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三十一次会议于 2017 年 12 月 27 日通过，现予公布，自 2018 年 7 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2017 年 12 月 27 日

# 中华人民共和国烟叶税法

(2017 年 12 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

**第一条** 在中华人民共和国境内，依照《中华人民共和国烟草专卖法》的规定收购烟叶的单位为烟叶税的纳税人。纳税人应当依照本法规定缴纳烟叶税。

**第二条** 本法所称烟叶，是指烤烟叶、晾晒烟叶。

**第三条** 烟叶税的计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额。

**第四条** 烟叶税的税率为百分之二十。

**第五条** 烟叶税的应纳税额按照纳税人收购烟叶实际支付的价款总额乘以税率计算。

**第六条** 烟叶税由税务机关依照本法和《中

华人民共和国税收征收管理法》的有关规定征收管理。

**第七条** 纳税人应当向烟叶收购地的主管税务机关申报缴纳烟叶税。

**第八条** 烟叶税的纳税义务发生时间为纳税人收购烟叶的当日。

**第九条** 烟叶税按月计征，纳税人应当于纳税义务发生月终了之日起十五日内申报并缴纳税款。

**第十条** 本法自 2018 年 7 月 1 日起施行。2006 年 4 月 28 日国务院公布的《中华人民共和国烟叶税暂行条例》同时废止。

# 关于《中华人民共和国烟叶税法（草案）》的说明

——2017年8月28日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

财政部部长 肖捷

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国烟叶税法（草案）》作说明。

2006年4月，国务院公布《中华人民共和国烟叶税暂行条例》（以下简称暂行条例）。暂行条例实施以来，运行比较平稳，2006年至2016年，全国累计征收烟叶税1097亿元，年均增长12%。除北京、天津、上海、江苏、海南、西藏、青海、新疆外，有23个省、自治区、直辖市征收了烟叶税，税源主要集中在西南地区，其中云南、贵州、四川三省烟叶税收收入分别占全国烟叶税收收入的42.5%、11.8%、7.4%，三省合计占61.7%。烟叶税为地方税，收入一般归属县、乡两级政府，是烟叶产地县、乡两级财政收入的重要来源。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”。《全国人大常委会2017年立法工作计划》将烟叶税法列为8月初次审议的法律案，《国务院2017年立法工作计划》将其列为全面深化改革急需的项目。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局在深入调研、公开征求社会公众意见基础上，起草并向国务院报送了《中华人民共和国烟叶税法（送审稿）》。国务院法制办征求了中央有关部门、各省级人民政府、有关企业和社会团体的意见，会同财政部、税务总局反复研究修改，形成了《中华人民共和国烟叶税法（草案）》（以下简

称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

## 一、立法的总体考虑

烟叶税税制比较稳定、要素基本合理，从实际执行情况看，可保持现行税制框架和税负水平基本不变，将暂行条例平移上升为法律。

## 二、草案的主要内容

（一）纳税人。与暂行条例保持一致，草案规定：烟叶税纳税人为在中华人民共和国境内收购烟叶的单位。同时，明确了收购烟叶的单位是指依照《中华人民共和国烟草专卖法》的规定有权收购烟叶的烟草公司或者受其委托收购烟叶的单位。

（二）征税范围和计税依据。草案规定：烟叶税的征税对象为烟叶，范围包括烤烟叶、晾晒烟叶；烟叶税的计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额。为有利于税法执行，便于税收征管，纳税人收购烟叶实际支付的价款总额的范围、标准将由国务院作出规定。

（三）税率。暂行条例规定，烟叶税的税率为20%。为确保烟叶税法平稳实施，草案维持了现行20%的税率。

此外，草案还对烟叶税的纳税义务发生时间、纳税期限、纳税地点等作了规定。

《中华人民共和国烟叶税法（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《中华人民共和国烟叶税法

### （草案）》审议结果的报告

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 孙宝树

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十九次会议对烟叶税法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市人大和中央有关部门及部分企业、高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法律委员会还到一些地方进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、国家税务总局、国家烟草专卖局交换意见，共同研究。法律委员会于11月28日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、国家税务总局、国家烟草专卖局的有关负责同志列席了会议。12月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为落实税收法定原则，制定烟叶税法是必要的；草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员提出，草案第一条第一款和第二款关于烟叶税纳税人的规定有所重复，建议合并、简化。法律委员会经研究，建议将这一

条修改为：在中华人民共和国境内，依照《中华人民共和国烟草专卖法》的规定收购烟叶的单位为烟叶税的纳税人。纳税人应当依照本法规定缴纳烟叶税。

二、有的常委委员和专家提出，草案第六条和第十条都是关于烟叶税征收管理的规定，建议合并。法律委员会经研究，建议将这两条合并，修改为：烟叶税由税务机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的有关规定征收管理。

三、草案第九条中规定，纳税人应当于纳税义务发生月的“次月十五日内”申报纳税。有的常委委员和地方、专家提出，“次月十五日”没有起算点，不是很清楚，建议进一步明确。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“纳税义务发生月终了之日起十五日内”。

还有一个问题需要汇报。草案第三条规定，烟叶税的计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额。有的常委委员和单位建议在本法中明确或者授权国务院确定“实际支付的价款总额”的具体范围。法律委员会经同有关部门研究后认为，“实际支付的价款总额”的具体范围确定属于法律执行的问题。烟草行业在我国属于专卖专

营行业，在烟叶收购过程中，价款的构成、标准等均依据国家相关规定执行，实践中是清楚的。据此，建议对草案的上述规定不作修改。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议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《中华人民共和国烟叶税法 (草案二次审议稿)》修改意见的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议于12月22日下午对烟叶税法（草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有的常委委员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月25日上午召开会议，逐条研究了常委委员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、国家税务总局、国家烟草专卖局的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的。

有的常委委员在审议中对草案提出了一些具体修改意见和建议。法律委员会经同有关部门研

究后认为，相关意见建议涉及烟叶税税制调整，考虑到此次立法主要是按照落实税收法定原则的要求，将国务院暂行条例的规定平移上升为法律，建议这次对相关内容不作修改；同时建议国务院有关部门按照党的十九大报告提出的“深化税收制度改革”的要求，针对委员们提出的意见，加强调查研究，适时提出对相关制度进行完善的建议。

法律委员会已按上述意见提出了《中华人民共和国烟叶税法》（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第八十五号

《中华人民共和国船舶吨税法》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三十一次会议于2017年12月27日通过，现予公布，自2018年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2017年12月27日

# 中华人民共和国船舶吨税法

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

**第一条** 自中华人民共和国境外港口进入境内港口的船舶（以下称应税船舶），应当依照本法缴纳船舶吨税（以下简称吨税）。

**第二条** 吨税的税目、税率依照本法所附的《吨税税目税率表》执行。

**第三条** 吨税设置优惠税率和普通税率。  
中华人民共和国籍的应税船舶，船籍国（地区）与中华人民共和国签订含有相互给予船舶税费最惠国待遇条款的条约或者协定的应税船舶，适用优惠税率。

其他应税船舶，适用普通税率。

**第四条** 吨税按照船舶净吨位和吨税执照期限征收。

应税船舶负责人在每次申报纳税时，可以按照《吨税税目税率表》选择申领一种期限的吨税

执照。

**第五条** 吨税的应纳税额按照船舶净吨位乘以适用税率计算。

**第六条** 吨税由海关负责征收。海关征收吨税应当制发缴款凭证。

应税船舶负责人缴纳吨税或者提供担保后，海关按照其申领的执照期限填发吨税执照。

**第七条** 应税船舶在进入港口办理入境手续时，应当向海关申报纳税领取吨税执照，或者交验吨税执照（或者申请核验吨税执照电子信息）。应税船舶在离开港口办理出境手续时，应当交验吨税执照（或者申请核验吨税执照电子信息）。

应税船舶负责人申领吨税执照时，应当向海关提供下列文件：

（一）船舶国籍证书或者海事部门签发的船

船国籍证书收存证明；

(二) 船舶吨位证明。

应税船舶因不可抗力在未设立海关地点停泊的，船舶负责人应当立即向附近海关报告，并在不可抗力原因消除后，依照本法规定向海关申报纳税。

**第八条** 吨税纳税义务发生时间为应税船舶进入港口的当日。

应税船舶在吨税执照期满后尚未离开港口的，应当申领新的吨税执照，自上一次执照期满的次日起续缴吨税。

**第九条** 下列船舶免征吨税：

(一) 应纳税额在人民币五十元以下的船舶；

(二) 自境外以购买、受赠、继承等方式取得船舶所有权的初次进口到港的空载船舶；

(三) 吨税执照期满后二十四小时内不上下客货的船舶；

(四) 非机动船舶（不包括非机动驳船）；

(五) 捕捞、养殖渔船；

(六) 避难、防疫隔离、修理、改造、终止运营或者拆解，并不上下客货的船舶；

(七) 军队、武装警察部队专用或者征用的船舶；

(八) 警用船舶；

(九) 依照法律规定应当予以免税的外国驻华使领馆、国际组织驻华代表机构及其有关人员的船舶；

(十) 国务院规定的其他船舶。

前款第十项免税规定，由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第十条** 在吨税执照期限内，应税船舶发生下列情形之一的，海关按照实际发生的天数批注延长吨税执照期限：

(一) 避难、防疫隔离、修理、改造，并不上下客货；

(二) 军队、武装警察部队征用。

**第十一条** 符合本法第九条第一款第五项至第九项、第十条规定的船舶，应当提供海事部门、渔业船舶管理部门或者出入境检验检疫部门等部门、机构出具的具有法律效力的证明文件或者使用关系证明文件，申明免税或者延长吨税执照期限的依据和理由。

**第十二条** 应税船舶负责人应当自海关填发吨税缴款凭证之日起十五日内缴清税款。未按期缴清税款的，自滞纳税款之日起至缴清税款之日止，按日加收滞纳税款万分之五的税款滞纳金。

**第十三条** 应税船舶到达港口前，经海关核准先行申报并办结出入境手续的，应税船舶负责人应当向海关提供与其依法履行吨税缴纳义务相适应的担保；应税船舶到达港口后，依照本法规定向海关申报纳税。

下列财产、权利可以用于担保：

(一) 人民币、可自由兑换货币；

(二) 汇票、本票、支票、债券、存单；

(三) 银行、非银行金融机构的保函；

(四) 海关依法认可的其他财产、权利。

**第十四条** 应税船舶在吨税执照期限内，因修理、改造导致净吨位变化的，吨税执照继续有效。应税船舶办理出入境手续时，应当提供船舶经过修理、改造的证明文件。

**第十五条** 应税船舶在吨税执照期限内，因税目税率调整或者船籍改变而导致适用税率变化的，吨税执照继续有效。

因船籍改变而导致适用税率变化的，应税船舶在办理出入境手续时，应当提供船籍改变的证明文件。

**第十六条** 吨税执照在期满前毁损或者遗失的，应当向原发照海关书面申请核发吨税执照副本，不再补税。

**第十七条** 海关发现少征或者漏征税款的，应当自应税船舶应当缴纳税款之日起一年内，补征税款。但因应税船舶违反规定造成少征或者漏征税款的，海关可以自应当缴纳税款之日起三年内追征税款，并自应当缴纳税款之日起按日加征少征或者漏征税款万分之五的税款滞纳金。

海关发现多征税款的，应当在二十四小时内通知应税船舶办理退还手续，并加算银行同期活期存款利息。

应税船舶发现多缴税款的，可以自缴纳税款之日起三年内以书面形式要求海关退还多缴的税款并加算银行同期活期存款利息；海关应当自受理退税申请之日起三十日内查实并通知应税船舶办理退还手续。

应税船舶应当自收到本条第二款、第三款规定的通知之日起三个月内办理有关退还手续。

**第十八条** 应税船舶有下列行为之一的，由海关责令限期改正，处二千元以上三万元以下的罚款；不缴或者少缴应纳税款的，处不缴或者少缴税款百分之五十以上五倍以下的罚款，但罚款不得低于二千元：

- (一) 未按照规定申报纳税、领取吨税执照；
- (二) 未按照规定交验吨税执照（或者申请

核验吨税执照电子信息）以及提供其他证明文件。

**第十九条** 吨税税款、税款滞纳金、罚款以人民币计算。

**第二十条** 吨税的征收，本法未作规定的，依照有关税收征收管理的法律、行政法规的规定执行。

**第二十一条** 本法及所附《吨税税目税率表》下列用语的含义：

净吨位，是指由船籍国（地区）政府签发或者授权签发的船舶吨位证明书上标明的净吨位。

非机动船舶，是指自身没有动力装置，依靠外力驱动的船舶。

非机动驳船，是指在船舶登记机关登记为驳船的非机动船舶。

捕捞、养殖渔船，是指在中华人民共和国渔业船舶管理部门登记为捕捞船或者养殖船的船舶。

拖船，是指专门用于拖（推）动运输船舶的专业作业船舶。

吨税执照期限，是指按照公历年、日计算的期间。

**第二十二条** 本法自 2018 年 7 月 1 日起施行。2011 年 12 月 5 日国务院公布的《中华人民共和国船舶吨税暂行条例》同时废止。



附：

## 吨 税 税 目 税 率 表

税 目 (按船舶净吨位划分)	税 率 (元/净吨)						备 注
	普通税率 (按执照期限划分)			优惠税率 (按执照期限划分)			
	1 年	90 日	30 日	1 年	90 日	30 日	
不超过 2000 净吨	12.6	4.2	2.1	9.0	3.0	1.5	1. 拖船按照发动机功率每千瓦折合净吨位 0.67 吨。 2. 无法提供净吨位证明文件的游艇，按照发动机功率每千瓦折合净吨位 0.05 吨。 3. 拖船和非机动驳船分别按相同净吨位船舶税率的 50% 计征税款。
超过 2000 净吨，但不超过 10000 净吨	24.0	8.0	4.0	17.4	5.8	2.9	
超过 10000 净吨，但不超过 50000 净吨	27.6	9.2	4.6	19.8	6.6	3.3	
超过 50000 净吨	31.8	10.6	5.3	22.8	7.6	3.8	

## 关于《中华人民共和国船舶吨税法 (草案)》的说明

——2017 年 10 月 31 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上

财政部部长 肖捷

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国船舶吨税法（草案）》作说明。

船舶吨税（以下简称吨税）是针对船舶使用海上航标等助航设施的行为设置的税种。1952

年经原政务院财政经济委员会批准，海关总署发布了《中华人民共和国海关船舶吨税暂行办法》。在此基础上，2011 年 12 月国务院制定了《中华人民共和国船舶吨税暂行条例》（以下简称暂行条例）。暂行条例实施以来，运行比较平稳。

党的十八届三中全会提出“落实税收法定原则”。党的十九大提出“深化税收制度改革”。《全国人大常委会 2017 年立法工作计划》将船舶吨税法安排在 10 月初次审议，《国务院 2017 年立法工作计划》将其列为全面深化改革急需的项目。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、海关总署在深入调查研究并向社会公开征求意见的基础上，起草了《中华人民共和国船舶吨税法（送审稿）》（以下简称送审稿），于 2017 年 5 月报请国务院审议。国务院法制办征求了中央有关部门、各省级人民政府、有关企业和社会团体的意见，会同财政部、海关总署等部门对送审稿反复研究修改，形成了《中华人民共和国船舶吨税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

## 一、立法的总体考虑

从实际执行情况看，吨税税制要素基本合理、运行稳定，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平不变，将暂行条例上升为法律。

## 二、草案的主要内容

（一）征税对象。吨税的征税对象是自中华人民共和国境外港口进入境内港口的船舶。

（二）税目税率。草案维持了现行的吨税税目税率。吨税税目按船舶净吨位划分为 4 档：不超过 2000 净吨、2000 至 1 万净吨、1 万至 5 万

净吨、超过 5 万净吨；吨税税率根据船舶净吨位和吨税执照期限长短分别设置，并分为普通税率和优惠税率，中华人民共和国籍的应税船舶以及船籍国（地区）与我国签订含有相互给予船舶税费最惠国待遇条款的条约或者协定的应税船舶适用优惠税率，其他应税船舶适用普通税率。根据税收法定原则，草案规定：《吨税税目税率表》的调整，由国务院提出，报全国人民代表大会常务委员会批准。

（三）计税依据、应纳税额和征收机关。吨税按照船舶净吨位和吨税执照期限征收，其应纳税额按照船舶净吨位乘以适用税率计算。吨税由海关负责征收。

（四）免征吨税的情形。暂行条例规定，应纳税额在人民币 50 元以下的船舶，自境外以购买、受赠、继承等方式取得船舶所有权的初次进口到港的空载船舶，吨税执照期满后 24 小时内不上下客货的船舶等 8 类船舶，以及国务院规定的其他船舶免征吨税。草案维持了上述免税规定，同时参照车船税法对警用船舶免税的做法，规定警用船舶免征吨税。根据税收法定原则，草案规定，国务院规定其他船舶免征吨税的，由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。

此外，草案还对吨税申报纳税程序、纳税义务发生时间、纳税期限等作了规定。

《中华人民共和国船舶吨税法（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《中华人民共和国船舶吨税法 (草案)》审议结果的报告

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张鸣起

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十次会议对船舶吨税法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市人大和中央有关部门及部分企业、高等院校、研究机构征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法律委员会还到一些地方进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、海关总署交换意见，共同研究。法律委员会于11月28日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、海关总署的有关负责同志列席了会议。12月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为落实税收法定原则，制定船舶吨税法是必要的；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、草案第二条第二款规定，《吨税税目税率表》的调整，由国务院提出，报全国人民代表大会常务委员会批准。有的意见提出，船舶吨税的税目税率表属于本法的组成部分，对税目税率表的调整实际上就是修改法律，草案的上述规定

没有必要，建议删除。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、草案第十二条中规定，应税船舶负责人应当向“指定银行”缴清税款。有的常委委员提出，限定向“指定银行”缴清税款，规定过窄，不利于以后进一步完善吨税税款缴纳方式，建议删除上述规定。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

还有一个问题需要汇报。有的常委委员和单位建议进一步完善船舶吨税的税目税率，有的建议增加一档短期税率。法律委员会会同有关部门研究后认为，船舶吨税税制比较稳定、要素基本合理，实际运行平稳，制定船舶吨税法主要是将暂行条例的规定平移上升为法律，税率调整问题涉及税制结构的总体设计，需要统筹考虑。建议这次不作修改，可由有关方面针对上述意见，按照党的十九大报告中提出的“深化税收制度改革”的要求，加强调查研究，适时再对相关制度进行完善。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议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《中华人民共和国船舶吨税法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议于12月22日下午对船舶吨税法（草案二次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有的常委委员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月25日上午召开会议，逐条研究了常委委员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、海关总署的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的。

有的常委委员在审议中对草案提出了一些具体修改意见和建议。法律委员会经同有关部门研究后认为，委员们提出的多数意见建议涉及船舶吨税税制调整，考虑到此次立法主要是按照落实税收法定原则的要求，将国务院暂行条例的规定

平移上升为法律，建议这次对相关内容不作修改；同时建议国务院有关部门按照党的十九大报告提出的“深化税收制度改革”的要求，针对委员们提出的意见，加强调查研究，适时提出对相关制度进行完善的建议。

有的常委委员提出的意见建议涉及船舶吨税税款征收的具体操作问题。法律委员会研究后认为，相关意见建议主要属于法律执行的问题，建议国务院有关部门在依法征收船舶吨税的过程中认真研究采纳，完善税款征收相关程序，保障国家的税收收入。

法律委员会已按上述意见提出了《中华人民共和国船舶吨税法》（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

## 第八十六号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉的决定》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三十一次会议于2017年12月27日通过，现予公布，自2017年12月28日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2017年12月27日

# 全国人民代表大会常务委员会 关于修改《中华人民共和国招标投标法》、 《中华人民共和国计量法》的决定

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议决定：

的项目并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照”。

## 一、对《中华人民共和国招标投标法》作出修改

## 二、对《中华人民共和国计量法》作出修改

(一) 删去第十三条第二款第三项。

(一) 将第三条第一款修改为：“国家实行法定计量单位制度。”

(二) 删去第十四条第一款。

第三款修改为：“因特殊需要采用非法定计量单位的管理办法，由国务院计量行政部门另行制定。”

(三) 将第五十条第一款中的“情节严重的，暂停直至取消招标代理资格”修改为“情节严重的，禁止其一年至二年内代理依法必须进行招标

(二) 删去第九条第二款中的“县级以上人民政府计量行政部门应当进行监督检查”。

(三) 将第十二条修改为：“制造、修理计量器具的企业、事业单位，必须具有与所制造、修理的计量器具相适应的设施、人员和检定仪器设备。”

(四) 将第十四条修改为：“任何单位和个人不得违反规定制造、销售和进口非法定计量单位的计量器具。”

(五) 删去第十五条第二款。

(六) 删去第十七条第二款。

(七) 第四章增加一条作为第十八条：“县级以上人民政府计量行政部门应当依法对制造、修理、销售、进口和使用计量器具，以及计量检定等相关计量活动进行监督检查。有关单位和个人不得拒绝、阻挠。”

(八) 删去第二十二條。

本决定自 2017 年 12 月 28 日起施行。

《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国计量法》根据本决定作相应修改，重新公布。

# 中华人民共和国招标投标法

(1999 年 8 月 30 日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过 根据 2017 年 12 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议《关于修改〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉的决定》修正)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	招 标
第三章	投 标
第四章	开标、评标和中标
第五章	法律责任
第六章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高经济效益，保证项目质量，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国境内进行招标投

标活动，适用本法。

**第三条** 在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：

(一) 大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；

(二) 全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；

(三) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

前款所列项目的具体范围和规模标准，由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制订，报国务院批准。

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目

的范围有规定的，依照其规定。

**第四条** 任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。

**第五条** 招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

**第六条** 依法必须进行招标的项目，其招标投标活动不受地区或者部门的限制。任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标，不得以任何方式非法干涉招标投标活动。

**第七条** 招标投标活动及其当事人应当接受依法实施的监督。

有关行政监督部门依法对招标投标活动实施监督，依法查处招标投标活动中的违法行为。

对招标投标活动的行政监督及有关部门的具体职权划分，由国务院规定。

## 第二章 招 标

**第八条** 招标人是依照本法规定提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织。

**第九条** 招标项目按照国家有关规定需要履行项目审批手续的，应当先履行审批手续，取得批准。

招标人应当有进行招标项目的相应资金或者资金来源已经落实，并应当在招标文件中如实载明。

**第十条** 招标分为公开招标和邀请招标。

公开招标，是指招标人以招标公告的方式邀请不特定的法人或者其他组织投标。

邀请招标，是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。

**第十一条** 国务院发展计划部门确定的国家重点项目和省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点项目不适宜公开招标的，经国务院发展

计划部门或者省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进行邀请招标。

**第十二条** 招标人有权自行选择招标代理机构，委托其办理招标事宜。任何单位和个人不得以任何方式为招标人指定招标代理机构。

招标人具有编制招标文件和组织评标能力的，可以自行办理招标事宜。任何单位和个人不得强制其委托招标代理机构办理招标事宜。

依法必须进行招标的项目，招标人自行办理招标事宜的，应当向有关行政监督部门备案。

**第十三条** 招标代理机构是依法设立、从事招标代理业务并提供相关服务的社会中介组织。

招标代理机构应当具备下列条件：

(一) 有从事招标代理业务的营业场所和相应资金；

(二) 有能够编制招标文件和组织评标的相应专业力量。

**第十四条** 招标代理机构与行政机关和其他国家机关不得存在隶属关系或者其他利益关系。

**第十五条** 招标代理机构应当在招标人委托的范围内办理招标事宜，并遵守本法关于招标人的规定。

**第十六条** 招标人采用公开招标方式的，应当发布招标公告。依法必须进行招标的项目的招标公告，应当通过国家指定的报刊、信息网络或者其他媒介发布。

招标公告应当载明招标人的名称和地址、招标项目的性质、数量、实施地点和时间以及获取招标文件的办法等事项。

**第十七条** 招标人采用邀请招标方式的，应当向三个以上具备承担招标项目的能力、资信良好的特定的法人或者其他组织发出投标邀请书。

投标邀请书应当载明本法第十六条第二款规定的事项。

**第十八条** 招标人可以根据招标项目本身的

要求，在招标公告或者投标邀请书中，要求潜在投标人提供有关资质证明文件和业绩情况，并对潜在投标人进行资格审查；国家对投标人的资格条件有规定的，依照其规定。

招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人，不得对潜在投标人实行歧视待遇。

**第十九条** 招标人应当根据招标项目的特点和需要编制招标文件。招标文件应当包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款。

国家对招标项目的技术、标准有规定的，招标人应当按照其规定在招标文件中提出相应要求。

招标项目需要划分标段、确定工期的，招标人应当合理划分标段、确定工期，并在招标文件中载明。

**第二十条** 招标文件不得要求或者标明特定的生产供应者以及含有倾向或者排斥潜在投标人的其他内容。

**第二十一条** 招标人根据招标项目的具体情况，可以组织潜在投标人踏勘项目现场。

**第二十二条** 招标人不得向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量以及可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况。

招标人设有标底的，标底必须保密。

**第二十三条** 招标人对已发出的招标文件进行必要的澄清或者修改的，应当在招标文件要求提交投标文件截止时间至少十五日前，以书面形式通知所有招标文件收受人。该澄清或者修改的内容为招标文件的组成部分。

**第二十四条** 招标人应当确定投标人编制投标文件所需要的合理时间；但是，依法必须进行招标的项目，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，最短不得少于二十

日。

## 第三章 投 标

**第二十五条** 投标人是响应招标、参加投标竞争的法人或者其他组织。

依法招标的科研项目允许个人参加投标的，投标的个人适用本法有关投标人的规定。

**第二十六条** 投标人应当具备承担招标项目的的能力；国家有关规定对投标人资格条件或者招标文件对投标人资格条件有规定的，投标人应当具备规定的资格条件。

**第二十七条** 投标人应当按照招标文件的要求编制投标文件。投标文件应当对招标文件提出的实质性要求和条件作出响应。

招标项目属于建设施工的，投标文件的内容应当包括拟派出的项目负责人与主要技术人员的简历、业绩和拟用于完成招标项目的机械设备等。

**第二十八条** 投标人应当在招标文件要求提交投标文件的截止时间前，将投标文件送达投标地点。招标人收到投标文件后，应当签收保存，不得开启。投标人少于三个的，招标人应当依照本法重新招标。

在招标文件要求提交投标文件的截止时间后送达的投标文件，招标人应当拒收。

**第二十九条** 投标人在招标文件要求提交投标文件的截止时间前，可以补充、修改或者撤回已提交的投标文件，并书面通知招标人。补充、修改的内容为投标文件的组成部分。

**第三十条** 投标人根据招标文件载明的项目实际情况，拟在中标后将中标项目的部分非主体、非关键性工作分包的，应当在投标文件中载明。

**第三十一条** 两个以上法人或者其他组织可以组成一个联合体，以一个投标人的身份共同投



标。

联合体各方均应当具备承担招标项目的相应能力；国家有关规定或者招标文件对投标人资格条件有规定的，联合体各方均应当具备规定的相应资格条件。由同一专业的单位组成的联合体，按照资质等级较低的单位确定资质等级。

联合体各方应当签订共同投标协议，明确约定各方拟承担的工作和责任，并将共同投标协议连同投标文件一并提交招标人。联合体中标的，联合体各方应当共同与招标人签订合同，就中标项目向招标人承担连带责任。

招标人不得强制投标人组成联合体共同投标，不得限制投标人之间的竞争。

**第三十二条** 投标人不得相互串通投标报价，不得排挤其他投标人的公平竞争，损害招标人或者其他投标人的合法权益。

投标人不得与招标人串通投标，损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益。

禁止投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标。

**第三十三条** 投标人不得以低于成本的报价竞标，也不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标。

## 第四章 开标、评标和中标

**第三十四条** 开标应当在招标文件确定的提交投标文件截止时间的同一时间公开进行；开标地点应当为招标文件中预先确定的地点。

**第三十五条** 开标由招标人主持，邀请所有投标人参加。

**第三十六条** 开标时，由投标人或者其推选的代表检查投标文件的密封情况，也可以由招标人委托的公证机构检查并公证；经确认无误后，由工作人员当众拆封，宣读投标人名称、投标价格和投标文件的其他主要内容。

招标人在招标文件要求提交投标文件的截止时间前收到的所有投标文件，开标时都应当当众予以拆封、宣读。

开标过程应当记录，并存档备查。

**第三十七条** 评标由招标人依法组建的评标委员会负责。

依法必须进行招标的项目，其评标委员会由招标人的代表和有关技术、经济等方面的专家组成，成员人数为五人以上单数，其中技术、经济等方面的专家不得少于成员总数的三分之二。

前款专家应当从事相关领域工作满八年并具有高级职称或者具有同等专业水平，由招标人从国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府有关部门提供的专家名册或者招标代理机构的专家库内的相关专业的专家名单中确定；一般招标项目可以采取随机抽取方式，特殊招标项目可以由招标人直接确定。

与投标人有利害关系的人不得进入相关项目的评标委员会；已经进入的应当更换。

评标委员会成员的名单在中标结果确定前应当保密。

**第三十八条** 招标人应当采取必要的措施，保证评标在严格保密的情况下进行。

任何单位和个人不得非法干预、影响评标的过程和结果。

**第三十九条** 评标委员会可以要求投标人对投标文件中含义不明确的内容作必要的澄清或者说明，但是澄清或者说明不得超出投标文件的范围或者改变投标文件的实质性内容。

**第四十条** 评标委员会应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较；设有标底的，应当参考标底。评标委员会完成评标后，应当向招标人提出书面评标报告，并推荐合格的中标候选人。

招标人根据评标委员会提出的书面评标报告

和推荐的中标候选人确定中标人。招标人也可以授权评标委员会直接确定中标人。

国务院对特定招标项目的评标有特别规定的，从其规定。

**第四十一条** 中标人的投标应当符合下列条件之一：

(一) 能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准；

(二) 能够满足招标文件的实质性要求，并且经评审的投标价格最低；但是投标价格低于成本的除外。

**第四十二条** 评标委员会经评审，认为所有投标都不符合招标文件要求的，可以否决所有投标。

依法必须进行招标的项目的所有投标被否决的，招标人应当依照本法重新招标。

**第四十三条** 在确定中标人前，招标人不得与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判。

**第四十四条** 评标委员会成员应当客观、公正地履行职务，遵守职业道德，对所提出的评审意见承担个人责任。

评标委员会成员不得私下接触投标人，不得收受投标人的财物或者其他好处。

评标委员会成员和参与评标的有关工作人员不得透露对投标文件的评审和比较、中标候选人的推荐情况以及与评标有关的其他情况。

**第四十五条** 中标人确定后，招标人应当向中标人发出中标通知书，并同时向中标结果通知所有未中标的投标人。

中标通知书对招标人和中标人具有法律效力。中标通知书发出后，招标人改变中标结果的，或者中标人放弃中标项目的，应当依法承担法律责任。

**第四十六条** 招标人和中标人应当自中标通

知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。

招标文件要求中标人提交履约保证金的，中标人应当提交。

**第四十七条** 依法必须进行招标的项目，招标人应当自确定中标人之日起十五日内，向有关行政监督部门提交招标投标情况的书面报告。

**第四十八条** 中标人应当按照合同约定履行义务，完成中标项目。中标人不得向他人转让中标项目，也不得将中标项目肢解后分别向他人转让。

中标人按照合同约定或者经招标人同意，可以将中标项目的部分非主体、非关键性工作分包给他人完成。接受分包的人应当具备相应的资格条件，并不得再次分包。

中标人应当就分包项目向招标人负责，接受分包的人就分包项目承担连带责任。

## 第五章 法律责任

**第四十九条** 违反本法规定，必须进行招标的项目而不招标的，将必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标的，责令限期改正，可以处项目合同金额千分之五以上千分之十以下的罚款；对全部或者部分使用国有资金的项目，可以暂停项目执行或者暂停资金拨付；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第五十条** 招标代理机构违反本法规定，泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料的，或者与招标人、投标人串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，处五万元以上二十五万元以下的罚款；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下的罚款；有违法所得的，

并处没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至二年内代理依法必须进行招标的项目并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任。给他人造成损失的，依法承担赔偿责任。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

**第五十一条** 招标人以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人的，对潜在投标人实行歧视待遇的，强制要求投标人组成联合体共同投标的，或者限制投标人之间竞争的，责令改正，可以处一万元以上五万元以下的罚款。

**第五十二条** 依法必须进行招标的项目的招标人向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量或者可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况的，或者泄露标底的，给予警告，可以并处一万元以上十万元以下的罚款；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

**第五十三条** 投标人相互串通投标或者与招标人串通投标的，投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标的，中标无效，处中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，取消其一年至二年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任。给他人造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第五十四条** 投标人以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标的，中标无效，给招标人造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

依法必须进行招标的项目的投标人有前款所列行为尚未构成犯罪的，处中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，取消其一年至三年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照。

**第五十五条** 依法必须进行招标的项目，招标人违反本法规定，与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判的，给予警告，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

**第五十六条** 评标委员会成员收受投标人的财物或者其他好处的，评标委员会成员或者参加评标的有关工作人员向他人透露对投标文件的评审和比较、中标候选人推荐以及与其他评标有关的其他情况的，给予警告，没收收受的财物，可以并处三千元以上五万元以下的罚款，对有所列违法行为的评标委员会成员取消担任评标委员会成员资格，不得再参加任何依法必须进行招标的项目的评标；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第五十七条** 招标人在评标委员会依法推荐的中标候选人以外确定中标人的，依法必须进行招标的项目在所有投标被评标委员会否决后自行确定中标人的，中标无效，责令改正，可以处中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第五十八条** 中标人将中标项目转让给他人，将中标项目肢解后分别转让给他人，违反本法规定将中标项目的部分主体、关键性工作分包给他人的，或者分包人再次分包的，转让、分

包无效，处转让、分包项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；可以责令停业整顿；情节严重的，由工商行政管理机关吊销营业执照。

**第五十九条** 招标人与中标人不按照招标文件和中标人的投标文件订立合同的，或者招标人、中标人订立背离合同实质性内容的协议的，责令改正；可以处中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款。

**第六十条** 中标人不履行与招标人订立的合同的，履约保证金不予退还，给招标人造成的损失超过履约保证金数额的，还应当对超过部分予以赔偿；没有提交履约保证金的，应当对招标人的损失承担赔偿责任。

中标人不按照与招标人订立的合同履行义务，情节严重的，取消其二年至五年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照。

因不可抗力不能履行合同的，不适用前两款规定。

**第六十一条** 本章规定的行政处罚，由国务院规定的有关行政监督部门决定。本法已对实施行政处罚的机关作出规定的除外。

**第六十二条** 任何单位违反本法规定，限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标的，为招标人指定招标代理机构的，强制招标人委托招标代理机构办理招标事宜的，或者以其他方式干涉招标投标活动的，责令改正；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任

人员依法给予警告、记过、记大过的处分，情节较重的，依法给予降级、撤职、开除的处分。

个人利用职权进行前款违法行为的，依照前款规定追究责任。

**第六十三条** 对招标投标活动依法负有行政监督职责的国家机关工作人员徇私舞弊、滥用职权或者玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，依法给予行政处分。

**第六十四条** 依法必须进行招标的项目违反本法规定，中标无效的，应当依照本法规定的中标条件从其余投标人中重新确定中标人或者依照本法重新进行招标。

## 第六章 附 则

**第六十五条** 投标人和其他利害关系人认为招标投标活动不符合本法有关规定的，有权向招标人提出异议或者依法向有关行政监督部门投诉。

**第六十六条** 涉及国家安全、国家秘密、抢险救灾或者属于利用扶贫资金实行以工代赈、需要使用农民工等特殊情况，不适宜进行招标的项目，按照国家有关规定可以不进行招标。

**第六十七条** 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目进行招标，贷款方、资金提供方对招标投标的具体条件和程序有不同规定的，可以适用其规定，但违背中华人民共和国的社会公共利益的除外。

**第六十八条** 本法自 2000 年 1 月 1 日起施行。

# 中华人民共和国计量法

(1985年9月6日第六届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2013年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国海洋环境保护法〉等七部法律的决定》第二次修正 根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国计量法〉等五部法律的决定》第三次修正 根据2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议《关于修改〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉的决定》第四次修正)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	计量基准器具、计量标准器具和计量检定
第三章	计量器具管理
第四章	计量监督
第五章	法律责任
第六章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强计量监督管理,保障国家计量单位制的统一和量值的准确可靠,有利于生产、贸易和科学技术的发展,适应社会主义现代化建设的需要,维护国家、人民的利益,制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国境内,建立计量基准器具、计量标准器具,进行计量检定,制造、修理、销售、使用计量器具,必须遵守本法。

**第三条** 国家实行法定计量单位制度。

国际单位制计量单位和国家选定的其他计量单位,为国家法定计量单位。国家法定计量单位的名称、符号由国务院公布。

因特殊需要采用非法定计量单位的管理办法,由国务院计量行政部门另行制定。

**第四条** 国务院计量行政部门对全国计量工作实施统一监督管理。

县级以上地方人民政府计量行政部门对本行政区域内的计量工作实施监督管理。

## 第二章 计量基准器具、计量标准器具和计量检定

**第五条** 国务院计量行政部门负责建立各种计量基准器具,作为统一全国量值的最高依据。

**第六条** 县级以上地方人民政府计量行政部门根据本地区的需要,建立社会公用计量标准器具,经上级人民政府计量行政部门主持考核合格后使用。

**第七条** 国务院有关主管部门和省、自治

区、直辖市人民政府有关主管部门，根据本部门的特殊需要，可以建立本部门使用的计量标准器具，其各项最高计量标准器具经同级人民政府计量行政部门主持考核合格后使用。

**第八条** 企业、事业单位根据需要进行，可以建立本单位使用的计量标准器具，其各项最高计量标准器具经有关人民政府计量行政部门主持考核合格后使用。

**第九条** 县级以上人民政府计量行政部门对社会公用计量标准器具，部门和企业、事业单位使用的最高计量标准器具，以及用于贸易结算、安全防护、医疗卫生、环境监测方面的列入强制检定目录的工作计量器具，实行强制检定。未按照规定申请检定或者检定不合格的，不得使用。实行强制检定的工作计量器具的目录和管理办法，由国务院制定。

对前款规定以外的其他计量标准器具和工作计量器具，使用单位应当自行定期检定或者送其他计量检定机构检定。

**第十条** 计量检定必须按照国家计量检定系统表进行。国家计量检定系统表由国务院计量行政部门制定。

计量检定必须执行计量检定规程。国家计量检定规程由国务院计量行政部门制定。没有国家计量检定规程的，由国务院有关主管部门和省、自治区、直辖市人民政府计量行政部门分别制定部门计量检定规程和地方计量检定规程。

**第十一条** 计量检定工作应当按照经济合理的原则，就地就近进行。

### 第三章 计量器具管理

**第十二条** 制造、修理计量器具的企业、事业单位，必须具有与所制造、修理的计量器具相

适应的设施、人员和检定仪器设备。

**第十三条** 制造计量器具的企业、事业单位生产本单位未生产过的计量器具新产品，必须经省级以上人民政府计量行政部门对其样品的计量性能考核合格，方可投入生产。

**第十四条** 任何单位和个人不得违反规定制造、销售和进口非法定计量单位的计量器具。

**第十五条** 制造、修理计量器具的企业、事业单位必须对制造、修理的计量器具进行检定，保证产品计量性能合格，并对合格产品出具产品合格证。

**第十六条** 使用计量器具不得破坏其准确度，损害国家和消费者的利益。

**第十七条** 个体工商户可以制造、修理简易的计量器具。

个体工商户制造、修理计量器具的范围和管理办法，由国务院计量行政部门制定。

## 第四章 计量监督

**第十八条** 县级以上人民政府计量行政部门应当依法对制造、修理、销售、进口和使用计量器具，以及计量检定等相关计量活动进行监督检查。有关单位和个人不得拒绝、阻挠。

**第十九条** 县级以上人民政府计量行政部门，根据需要设置计量监督员。计量监督员管理办法，由国务院计量行政部门制定。

**第二十条** 县级以上人民政府计量行政部门可以根据需要设置计量检定机构，或者授权其他单位的计量检定机构，执行强制检定和其他检定、测试任务。

执行前款规定的检定、测试任务的人员，必须经考核合格。

**第二十一条** 处理因计量器具准确度所引起

的纠纷，以国家计量基准器具或者社会公用计量标准器具检定的数据为准。

**第二十二条** 为社会提供公证数据的产品质量检验机构，必须经省级以上人民政府计量行政部门对其计量检定、测试的能力和可靠性考核合格。

## 第五章 法律责任

**第二十三条** 制造、销售未经考核合格的计量器具新产品的，责令停止制造、销售该种新产品，没收违法所得，可以并处罚款。

**第二十四条** 制造、修理、销售的计量器具不合格的，没收违法所得，可以并处罚款。

**第二十五条** 属于强制检定范围的计量器具，未按照规定申请检定或者检定不合格继续使用的，责令停止使用，可以并处罚款。

**第二十六条** 使用不合格的计量器具或者破坏计量器具准确度，给国家和消费者造成损失的，责令赔偿损失，没收计量器具和违法所得，可以并处罚款。

**第二十七条** 制造、销售、使用以欺骗消费者为目的的计量器具的，没收计量器具和违法所得，处以罚款；情节严重的，并对个人或者单位直接责任人员依照刑法有关规定追究刑事责任。

**第二十八条** 违反本法规定，制造、修理、销售的计量器具不合格，造成人身伤亡或者重大财产损失的，依照刑法有关规定，对个人或者单位直接责任人员追究刑事责任。

**第二十九条** 计量监督人员违法失职，情节严重的，依照刑法有关规定追究刑事责任；情节轻微的，给予行政处分。

**第三十条** 本法规定的行政处罚，由县级以上地方人民政府计量行政部门决定。本法第二十六条规定的行政处罚，也可以由工商行政管理部门决定。

**第三十一条** 当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到处罚通知之日起十五日内向人民法院起诉；对罚款、没收违法所得的行政处罚决定期满不起诉又不履行的，由作出行政处罚决定的机关申请人民法院强制执行。

## 第六章 附 则

**第三十二条** 中国人民解放军和国防科技工业系统计量工作的监督管理办法，由国务院、中央军事委员会依据本法另行制定。

**第三十三条** 国务院计量行政部门根据本法制定实施细则，报国务院批准施行。

**第三十四条** 本法自 1986 年 7 月 1 日起施行。

# 关于《〈中华人民共和国招标投标法〉、 〈中华人民共和国计量法〉修正案（草案）》的说明

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

国务院法制办公室党组书记、副主任 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院的委托，对《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案（草案）》作说明。

为了进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，更大程度激发市场、社会的创新创造活力，根据十一届全国人大常委会第三十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》、十二届全国人大常委会第十八次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定》，以及2017年1月和9月国务院公布的关于取消部分行政许可事项的决定，国务院法制办会同国务院有关部门，经商中央编办（国务院审改办）、全国人大常委会法工委，起草了《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意，现就草案的主要内容说明如下：

## 一、关于《中华人民共和国招标投标法修正案（草案）》

招标投标法第十四条第一款规定：从事工程建设项目招标代理业务的招标代理机构，其资格

由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的建设行政主管部门认定。具体办法由国务院建设行政主管部门会同国务院有关部门制定。从事其他招标代理业务的招标代理机构，其资格认定的主管部门由国务院规定。考虑到招标代理机构是提供招标代理业务咨询服务的中介机构，不对代理的招标投标项目承担主体责任，招标方自主选择代理机构属于市场行为，代理机构可以通过市场竞争、发挥行业自律作用予以规范，发展改革、建设等行政主管部门可以通过强化事中事后管理措施进行监督，不需要以行政许可的方式设定准入门槛。从广东的试点情况来看，不设定行政许可也是可行的。据此，草案删去了第十四条第一款有关招标代理机构资格认定的规定，并对第五十条的相关法律责任作了修改，加大处罚力度，规定招标代理机构违反本法有关规定、情节严重的，禁止其一年至二年内代理依法必须进行招标的项目并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照。行政许可取消后，有关主管部门将创新监管方式，全面推行“双随机、一公开”监管，畅通投诉举报渠道，依据有关规定及时查处违法违规行为，强化与相关部门的信息共享，通过加快诚信体系建设，对失信者实行联合惩戒。

此外，招标投标法第十三条第二款第三项规



定招标代理机构应当建立符合一定条件的专家库。由于实践中招标代理机构组建的专家库存在专业门类不齐全、专业类型设置不科学、专业分类标准不统一等问题，为了保证专家评标客观公正，各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门已经组建了综合评标专家库，招标人和招标代理机构可以从综合评标专家库中抽取专家，以满足招投标活动的实际需要，没有必要在招标代理机构的法定条件中对建立专家库再作强制性规定，据此草案删去了第十三条第二款第三项的规定。

## 二、关于《中华人民共和国 计量法修正案（草案）》

计量法第十二条、第十七条规定，制造、修理计量器具的企业、事业单位和个体工商户，必须经县级以上人民政府计量行政部门考核合格，发给《制造计量器具许可证》或者《修理计量器具许可证》。根据计量法的规定，我国的计量器具管理目前设置了“计量器具型式批准”和“制造、修理计量器具许可”两项行政许可，前者主要对计量器具产品性能进行评价，也是国际通行做法；后者主要对制造、修理计量器具的企业、事业单位和个体工商户的生产条件，包括生产设施、人员、生产场所、检定条件和管理制度等进行考核。从广东的试点情况来看，不设定“制造、修理计量器具许可”，有利于充分发挥市场自主调节的作用，方便制造、修理计量器具的企业、事业单位和个体工商户从事生产经营活动，激发市场主体的活力。因此，草案删去第十二条、第十七条第二款有关制造、修理计量器具的企业、事业单位和个体工商户应当取得制造、修

理计量器具许可证的规定，并相应删去第二十二條关于法律责任的规定，增加了第十八条关于监督检查的规定。取消行政许可后，计量行政部门将通过严格执行第十三条规定的“计量器具型式批准”许可，依法加强对计量器具产品质量的监督检查，推行行政执法信息公开，建立信用联合惩戒机制等措施，加强事中事后监管。

计量法第十四条规定，未经省、自治区、直辖市人民政府计量行政部门批准，不得制造、销售和进口国务院规定废除的非法定计量单位的计量器具和国务院禁止使用的其他计量器具。按照《国务院关于在我国统一实行法定计量单位的命令》，我国实行以国际单位制为基础的法定计量单位制度，但是实践中存在特殊需要，在飞机制造、生物医药等个别科学技术和应用领域，黄金交易等国际贸易领域，以及古籍和文学书籍出版等领域存在采用非法定计量单位的情况。为了减轻市场主体的负担，可以通过计量行政部门一揽子发布明确特殊需要的范围的规定进行管理，不必再逐项进行许可。据此，草案对第十四条进行修改，取消了“制造、销售和进口国务院规定废除的非法定计量单位的计量器具和国务院禁止使用的其他计量器具审批”，并规定“任何单位和个人不得违反规定制造、销售和进口非法定计量单位的计量器具”，同时对第三条作了相应修改，授权国务院计量行政部门就因特殊需要采用非法定计量单位制定管理办法。行政许可取消后，质检总局将研究制定限制采用非法定计量单位的管理规定，明确限制采用的领域、条件和标准，加大对法定计量单位的宣传力度，加强事中事后监督检查。

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《〈中华人民共和国招标投标法〉、 〈中华人民共和国计量法〉修正案 (草案)》审议结果的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议于12月23日下午对国务院提请审议的《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案(草案)》进行了分组审议。普遍认为，为了进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，对招标投标法、计量法作出修改，取消相关行政审批事项，是必要的，草案基本可行，赞同提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委委员还提出了一些修改意见和建议。法律委员会于12月25日上午召开会议，逐条研究了常委委员的审议意见，对修正案草案进行了审议。国务院法制办公室、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国家质量监督检验检疫总局的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，修正案草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

计量法修正案草案增加了一条规定：县级以上人民政府计量行政部门应当依法对制造、修理、销售、进口和使用计量器具，以及出具计量结果等相关计量活动进行监督检查。有的常委委员提出，取消相关行政许可后加强事中事后监管

是必要的，建议与现行计量法第九条第二款和第十五条第二款中有关监督检查的规定做好衔接，避免重复。同时，“出具计量结果”一词在计量法中没有规定，含义不清楚，建议再作研究。法律委员会经研究，建议删去现行计量法第九条第二款中的“县级以上人民政府计量行政部门应当进行监督检查”和第十五条第二款；同时，将草案上述规定中的“出具计量结果”改为“计量检定”。

在审议中，有的常委委员和全国人大代表还对招标投标法、计量法的其他规定提出了一些修改意见。法律委员会建议，国务院有关部门在这两部法律的修改工作中认真研究。

此外，还对修正案草案作了个别文字修改。

法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国计量法》的决定(草案建议表决稿)，建议本次常委会会议审议通过。

修改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

## 关于批准《内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排》的决定

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议审议了国务院关于提请审议《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定(草案)》的议案。全国人民代表大会常务委员会在审议中充分考虑了香港特别行政区和内地各有关方面对广深港高铁连接口岸设置及通关查验模式的意见。

会议认为,建设广深港高铁并实现香港特别行政区与全国高铁网络的互联互通,有利于促进香港特别行政区与内地之间的人员往来和经贸活动,有利于深化香港特别行政区与内地的互利合作,有利于香港特别行政区更好地融入国家发展大局,对保持香港特别行政区长期繁荣稳定具有重要意义。为充分发挥高铁高速高效优势,使广大乘客充分享受快捷便利的服务,确保广深港高铁香港段的运输、经济和社会效益,在广深港高铁香港特别行政区西九龙站(以下简称西九龙站)实施“一地两检”,设立内地口岸区,专门用于高铁乘客及其随身物品和行李的通关查验,是必要的。

会议认为,《合作安排》符合“一国两制”方针,符合宪法和香港特别行政区基本法。根据

宪法,香港特别行政区基本法授权香港特别行政区实行高度自治,包括实行单独的出入境管理制度等。香港特别行政区政府与内地有关方面就在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”的相关问题协商作出适当安排,是香港特别行政区依法行使高度自治权的具体体现。在西九龙站设立内地口岸区,不改变香港特别行政区行政区域范围,不影响香港特别行政区依法享有的高度自治权,不减损香港特别行政区居民依法享有的权利和自由。出于在西九龙站实施“一地两检”的需要,《合作安排》对内地和香港特别行政区管辖权(包括司法管辖权)划分和法律适用作出规定,并明确西九龙站内地口岸区视为处于内地,是适当的。内地派驻西九龙站内地口岸区的机构依照内地法律履行职责,其范围严格限制在内地口岸区之内,不同于香港特别行政区基本法第十八条规定的将全国性法律在整个香港特别行政区实施的情况。西九龙站内地口岸区土地使用权的取得、期限和费用由香港特别行政区政府与内地有关机构签订合同作出规定,符合香港特别行政区基本法第七条关于香港特别行政区土地所有权和使用管理的规定。在西九龙站实施“一地两检”,符合香港特别行政区基本法关于香港特别行政区

政府应当制定适当政策促进和协调各行业发展、提供适当的经济和法律环境促进经济发展等规定，符合“一国两制”方针和香港特别行政区基本法的根本宗旨。

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，全国人民代表大会常务委员会决定：

一、批准 2017 年 11 月 18 日广东省人民政府与香港特别行政区政府签署的《合作安排》，并确认《合作安排》符合宪法和香港特别行政区基本法。

香港特别行政区应当立法保障《合作安排》

得以落实。

二、西九龙站内地口岸区的设立及具体范围，由国务院批准。

西九龙站内地口岸区自启用之日起，由内地依照内地法律和《合作安排》实施管辖，并派驻出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构、口岸综合管理机构和铁路公安机关依法履行职责，上述机构及其人员不在西九龙站内地口岸区以外区域执法。

三、西九龙站口岸启用后，对《合作安排》如有修改，由国务院批准，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

## 内地与香港特别行政区 关于在广深港高铁西九龙站设立口岸 实施“一地两检”的合作安排

为实现香港特别行政区（下称“香港特区”）与内地高速铁路交通设施互联互通，促进两地人员交流和经贸往来，推动两地经济实现优势互补、共同发展，充分发挥广深港高铁香港段的效益，经协商，内地和香港特区就在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”达成如下安排：

### 第一章 口岸设置

**第一条** 双方同意在香港特区西九龙站设立口岸实施“一地两检”，由双方分别按照各自法律，对往来内地和香港特区的出入境人员及其随身物品和行李进行出入境边防检查、海关监管、检验检疫等出入境监管。

西九龙站口岸分为香港口岸区和内地口岸

区。香港口岸区由香港特区依据特区法律设立和管辖，实行过境限制区管理。内地口岸区由内地根据本合作安排和内地法律设立和管辖，实行口岸管理制度。

**第二条** 内地口岸区的范围为西九龙站地下二、三层的划定区域、地下四层月台区域及有关连接通道，包括内地监管查验区、办公备勤区、离港乘客候车区、车站月台和连接通道及电梯。内地口岸区范围的详情见附件。

在香港特区境内的广深港高铁营运中的列车车厢（包括行驶中、停留中和上下乘客期间）亦视作在内地口岸区范围之内。

除上述纳入内地口岸区范围的场地和高铁列车车厢，广深港高铁香港段的所有其他营运范围

及设施（包括石岗列车停放处、路轨及行车隧道）均不属于内地口岸区范围。

内地口岸区由香港特区交予内地根据本合作安排使用和实施管辖。内地口岸区场地使用权的取得、期限及费用（包括内地口岸区内有关建筑物及相关设施的维修保养费用）等事宜，由双方签订合同作出规定。

**第三条** 内地口岸区的设立不影响广深港高铁香港段的建造权及施工权、服务经营权及营运和监管，亦不影响广深港高铁香港段相关资产（包括相关土地及土地上不动产或动产）及设施的权益，该等事宜仍由香港特区依特区法律处理及依照本合作安排行使管辖权。

## 第二章 内地口岸区的管辖权划分

### 第一节 内地管辖事项

**第四条** 内地口岸区自启用之日起，除本合作安排第三条和第七条规定的事项外，由内地根据本合作安排和内地法律实施管辖（包括司法管辖）。

处理上款规定的内地管辖事项时，就内地法律和香港特区法律的适用以及管辖权（包括司法管辖权）的划分而言，内地口岸区视为处于内地。

**第五条** 内地出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构对列车按照进出境运输工具进行监管，在内地口岸区办理相关出入境边防检查、海关监管、检验检疫手续。

**第六条** 内地派驻出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构、口岸综合管理机构和铁路公安机关（下称“内地派驻机构”），根据内地法律在内地口岸区履行职责，不进入内地口岸区以外的区域执法，在内地口岸区以外的区域没有执法权。

### 第二节 香港特区管辖事项

**第七条** 下列事项，由香港特区依据特区法律实施管辖（包括司法管辖）：

1、有关特定人员，即持有香港特区政府或广深港高铁香港营运商核发的有效证件进入内地口岸区或通过该口岸区进入西九龙站其他地点执行职务的工作人员，履行职务或与履行职务相关的事项，除以上情况外，该等人员在内地口岸区应遵守内地法律并接受内地派驻机构的监管；

2、有关建筑物及相关设施（包括消防、危险品贮存设施、升降机、自动梯、水管装置、废物及污水装置、扩音系统、通风、电力及能源效益等）的建设、保险和设计、维修保养标准和责任的事项，但内地派驻机构自行提供或依据本合作安排执行职务时专用的设施设备除外；

3、有关广深港高铁香港营运商及服务供应商的经营、相关保险、税务及其员工税务及雇佣责任和权益、保障和保险的事项，前述服务供应商不包括向内地派驻机构或广深港高铁内地营运商提供服务而又不在于内地口岸区以外的香港特区域范围经营之服务供应商；

4、有关规管及监察广深港高铁香港段铁路系统安全运作及环境管制的事项；

5、下列在内地口岸区的机构或人士之间的合约或其他民事法律关系的事宜：广深港高铁香港营运商、西九龙站承建商、物料或服务供应商、上述单位的员工及广深港高铁乘客；但当事人以协议（包括书面、口头或双方实际行为）作出相反意思表示者除外；

6、由广深港高铁香港营运商及内地营运商签订的《广深港高铁运营合作协议》（包括日后的修改或补充协议）中规定由广深港高铁香港营运商负责的事项。

**第八条** 西九龙站的铁路运输服务管理由香港特区负责。有关铁路运输服务管理方面的制度由内地与香港特区相关机构另行协商制定，应包括以下内容：

1、香港特区对高铁（包括广深港高铁香港

段) 乘客实行实名制售票, 并进行实名制查验;

2、香港特区对进入西九龙站离境的高铁乘客进行安全检查。

### 第三章 对高铁香港段乘客的出入境监管

**第九条** 前往香港特区的乘客离开内地口岸区前视为处于内地, 由内地出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构依照内地法律对其进行出境监管。符合内地法律的, 依法允许其出境。违反内地法律的, 由上述内地机构根据具体情况依法采取相应法律措施。

**第十条** 前往内地的乘客进入内地口岸区后即视为处于内地, 由内地出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构依照内地法律对其进行入境监管。符合内地法律的, 依法允许其入境。违反内地法律的, 由上述内地机构根据具体情况依法采取相应法律措施。

### 第四章 联络协调与应急处理机制

**第十一条** 双方同意建立口岸协商联络机制, 加强在通关协调、联合打私、治安消防、反恐防暴等各个方面的沟通与合作, 确保内地口岸区安全、顺畅、高效运行和有效监管。

**第十二条** 双方同意建立应急处理机制, 共同编制应急预案, 以协助内地处理内地口岸区运行中可能出现的突发、紧急事件, 包括突发公共卫生事件、重大水电供应事故、恐怖袭击、消防事故、严重暴力事件、危险化学品或爆炸品事件、传染病疫情、核生化事件、动植物疫病疫情、列车运行异常等。双方并同意为此建立联络员制度, 进行沟通并定期安排联合演练。

为协助处理突发、紧急事件的目的, 经内地派驻机构请求并授权, 香港特区有关人员可在内地口岸区协助进行相关活动, 并享有如在香港特

区法律及内地法律享有的保障和豁免。

**第十三条** 双方同意在本合作安排确定的原则下, 制定和签署关于西九龙站口岸运行管理的协作实施方案, 规定双方在西九龙站口岸运行管理中的具体协作事宜。

**第十四条** 双方同意在内地口岸区进行任何活动和处理相关事项时, 根据本合作安排和其他有关协议规定的原则, 采取合理谨慎的措施, 确保内地口岸区内人员和财产的安全。一方因违反上述规定导致另一方受到损害或损失的, 须承担责任, 包括合理的赔偿, 并通过协商作出适当安排。

### 第五章 附 则

**第十五条** 双方同意本着互相合作、互相支持、互谅互让的精神, 协商解决本合作安排实施中产生的争议。

**第十六条** 本合作安排未尽事宜, 由双方协商一致后签署补充协议加以明确。

如因西九龙站口岸运行条件和监管发生变化或其他因素影响需对本合作安排进行修改, 须经双方协商达成一致后签署书面文件, 并报中央人民政府批准。

**第十七条** 本合作安排报中央人民政府提请全国人民代表大会常务委员会批准后生效, 内地有关部门和香港特区各自履行相关法律程序(其中香港特区的法律程序包括进行本地立法)加以落实。

本合作安排于 2017 年 11 月 18 日在香港签署。一式 8 份, 双方各执 4 份。

内地代表:

马兴瑞

(广东省省长)

香港特区代表:

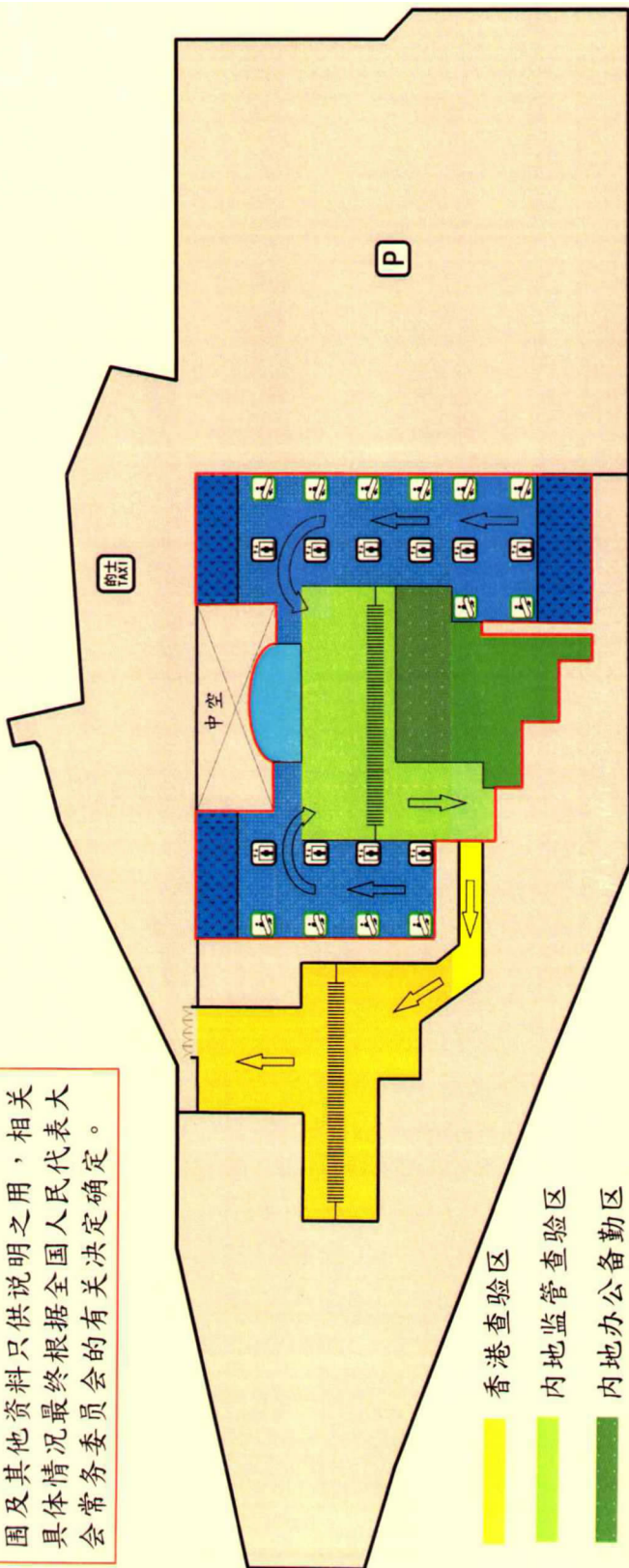
林郑月娥

(香港特区行政长官)

# 附件

本附件所显示的「内地口岸区」范围及其他资料只供说明之用，相关具体情况最终根据全国人民代表大会常务委员的有关决定确定。

## 西九龙站B2入境层



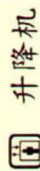
- 香港查验区
- 内地监管查验区
- 内地办公勤务区
- 查验区之间的乘客通道
- 入境乘客通道
- 入境乘客通道（预留部分）
- 离港乘客候车区（由B3层直达）
- 其他车站用地
- 「内地口岸区」界线
- 入境乘客路线

||||| 出入境通道／柜枱

||||| 出闸机



由B4层直达B2层的扶手电梯



升降梯



的士站

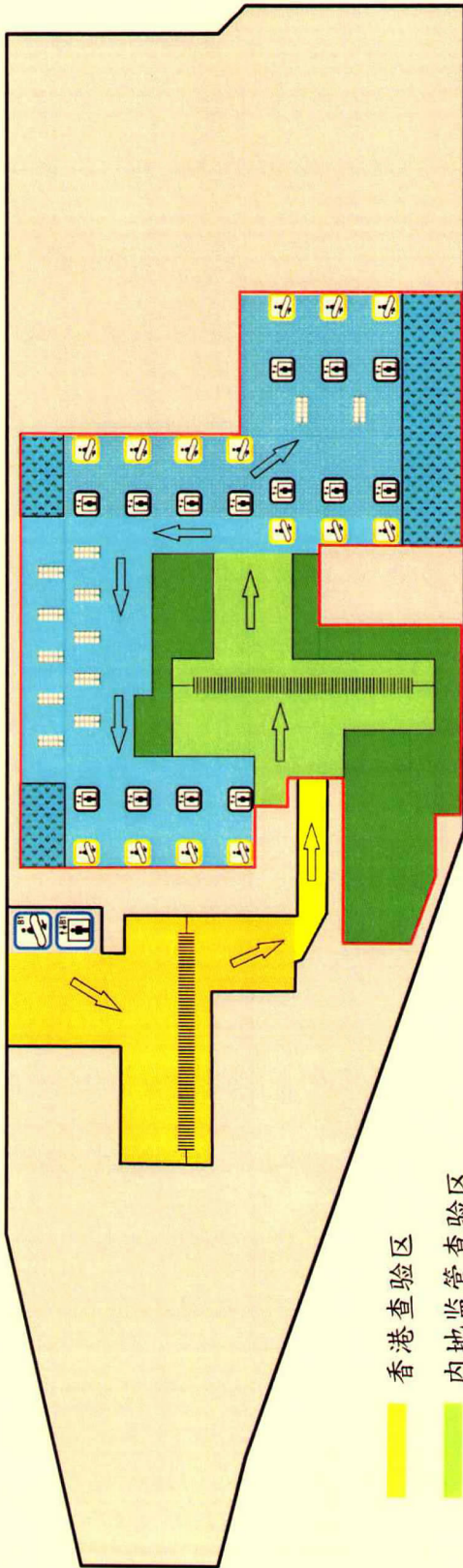


公众停车场

### 备注：

随着广深港高铁香港段投入营运，西九龙站日后可能需要新增月台以应付更多列车班次，预留部分为B2入境层相应新增的位置。

# 西九龙站B3离境层



香港查验区

内地监管查验区

内地办公备勤区

查验区之间的乘客通道

离港乘客候车区

离港乘客候车区 (预留部分)

其他车站用地

「内地口岸区」界线

离境乘客路线

出入境通道 / 柜枱

由B1层直达B3层的扶手电梯

由B1层直达B3层的升降机

由B3层前往B4层的扶手电梯

升降机

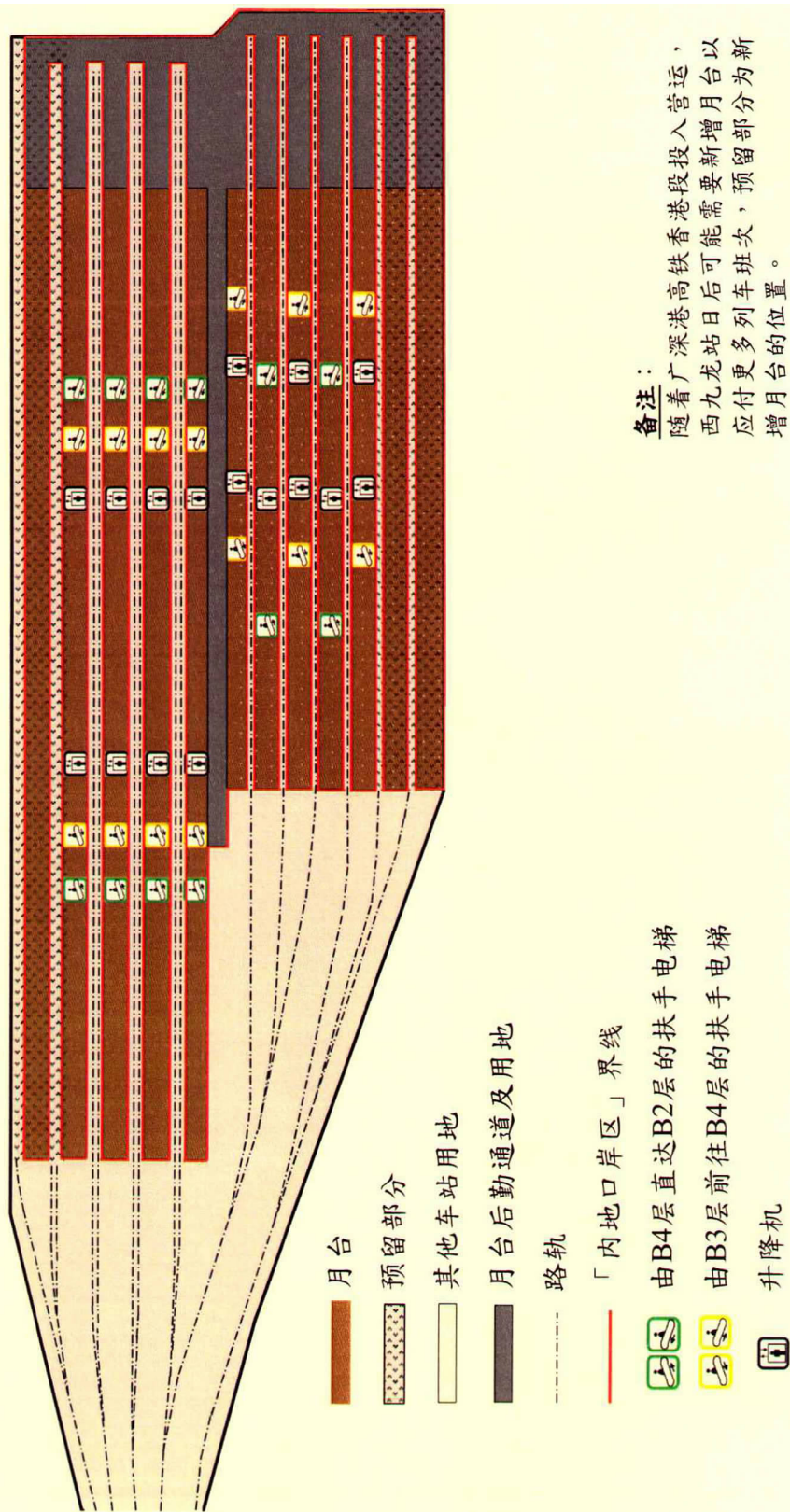
座椅

备注：

随着广深港高铁香港段投入营运，西九龙站日后可能需要新增月台以应付更多列车班次，预留部分为B3离境层相应新增的位置。



# 西九龙站B4月台层



# 关于《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》的说明

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

国务院港澳事务办公室主任 张晓明

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》作如下说明：

## 一、基本情况

广深港高铁是内地与香港特别行政区大型基础设施建设重大合作项目，其中，由香港特别行政区政府投资兴建的香港段将于2018年第三季度建成通车。为实现香港特别行政区与全国高铁网络互联互通，保障广深港高铁香港段的运输、经济和社会效益最大化，中央有关部门、广东省人民政府与香港特别行政区政府经反复研究，并参考了此前在广东省深圳湾设立内地口岸区和港方口岸区并实施“一地两检”的模式，一致认为，在广深港高铁香港特别行政区西九龙站（以下简称西九龙站）设立口岸并实施“一地两检”是最佳方案。该方案的主要内容是，在西九龙站设立口岸，分为香港口岸区和内地口岸区，由双方分别按照各自法律，对乘坐高铁往来于内地与香港特别行政区的人员及其随身物品和行李，进

行出入境边防检查、海关监管、检验检疫等出入境监管。鉴于在西九龙站实施“一地两检”涉及在香港特别行政区区域内设立内地口岸区以及内地与香港特别行政区管辖权（包括司法管辖权）的划分和法律适用，需要根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》明确相应的法律依据和具体实施办法，中央有关部门和香港特别行政区政府经过深入研究后同意采取“三步走”程序作出有关安排，即：第一步，内地和香港特别行政区签署《内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排》（以下简称《合作安排》）；第二步，由国务院提请全国人大常委会批准《合作安排》；第三步，双方通过各自法律程序落实《合作安排》。经国务院授权，2017年11月18日，广东省人民政府省长马兴瑞代表内地与香港特别行政区行政长官林郑月娥正式签署了《合作安排》，完成了“三步走”程序的第一步。

## 二、《合作安排》的主要内容

《合作安排》共5章17条正文和1个附件，主要包括：

一是规定口岸设置的相关事宜。明确在西九龙站设立香港口岸区和内地口岸区，实施“一地两检”；规定内地口岸区的范围并明确在香港特别行政区境内的广深港高铁营运中的列车车厢也视作在内地口岸区范围之内；明确内地口岸区场地使用权的取得、期限及费用等事宜由双方签订合同作出规定。

二是规定内地口岸区的管辖权限。明确除了由香港特别行政区管辖的事项外，人员、物品的出入境监管和内地口岸区内的治安等其他所有事项均由内地根据内地法律实施管辖，并明确内地口岸区视为“处于内地”。内地将派驻出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构、口岸综合管理机构和铁路公安机关依法履行职责。香港特别行政区管辖的事项主要与运营管理西九龙站和高铁香港段相关，包括有关香港特别行政区工作人员履行职务或与履行职务相关的事项，有关西九龙站建筑物及相关设施的建设、保险和设计、维修保养标准和责任的事项，有关管理及监察广深港高铁香港段铁路系统安全运作及环境管制的事项等六类。西九龙站的铁路运输服务管理也由香港特别行政区负责，并明确其应实行实名制售票、对乘客进行查验和安检。

三是规定联络协调与应急处理机制。双方同意建立口岸协商联络机制、应急处理机制和联络员制度，定期安排联合演练，并共同制定和签署关于西九龙站口岸运行管理的协作实施方案。明确双方在内地口岸区进行活动和处理突发、紧急事件等有关事项的相关原则。

四是规定争议解决以及《合作安排》的修改、生效等其他相关事宜。《合作安排》规定，“本合作安排报中央人民政府提请全国人民代表大会常务委员会批准后生效”，“如因西九龙站口岸运行条件和监管发生变化或其他因素影响需对本合作安排进行修改，须经双方协商达成一致后

签署书面文件，并报中央人民政府批准”。

《合作安排》附件包括西九龙站 B2 入境层、西九龙站 B3 离境层和西九龙站 B4 月台层示意图。

### 三、关于提请全国人大常委会审议批准《合作安排》的理由

在西九龙站实施“一地两检”，是“一国两制”实践中遇到的新情况。由于涉及在香港特别行政区区域内设立内地口岸区以及内地与香港特别行政区管辖权（包括司法管辖权）的划分和法律适用，根据《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）和香港特别行政区基本法关于全国人大常委会地位和职权的规定，由全国人大常委会审议批准《合作安排》，明确《合作安排》符合“一国两制”方针，符合宪法和香港特别行政区基本法，可为在西九龙站设立口岸实施“一地两检”进一步提供宪制性法律基础，为国务院批准内地在西九龙站设立口岸并派驻机构依法履行职责提供法律依据。

为此，国务院港澳事务办公室会同中央有关部门起草了提请全国人民代表大会常务委员会审议的《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》（以下简称决定草案）。决定草案已经国务院同意。

### 四、《合作安排》与香港特别行政区基本法有关条文的关系

鉴于香港社会对《合作安排》与香港特别行政区基本法有关条文的关系问题比较关注，现一并作出说明。

（一）香港特别行政区与内地签署《合作安排》的权力来源。香港特别行政区政府与内地有关方面就在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”的相关问题协商作出适当安排，不改变香港特别

行政区行政区域范围，不影响香港特别行政区依法享有的高度自治权，不减损香港特别行政区居民依法享有的权利和自由，是符合香港特别行政区基本法规定的。根据宪法，香港特别行政区基本法授权香港特别行政区实行高度自治，实行单独的出入境管理制度，香港特别行政区政府享有管理香港特别行政区境内的土地，提供经济和法律环境以鼓励投资、技术进步并开发新兴产业，制定适当政策促进和协调各行业发展等权力。因此，在香港特别行政区区域内设立口岸并实施“一地两检”，是落实香港特别行政区基本法规定的有关权力的体现，为香港特别行政区与内地协商签署《合作安排》提供了法律基础。也就是说，香港特别行政区依法享有的高度自治权，是其与内地作出上述“一地两检”安排的权力来源。

(二) 与全国性法律在香港特别行政区实施有关规定的关系。香港特别行政区基本法第十八条规定，“全国性法律除列入本法附件三者外，不在香港特别行政区实施”，“任何列入附件三的法律，限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律”。该条规定的是全国性法律延伸适用至整个香港特别行政区的情况，包括有关范畴及其适用途径。具体说，就是该条规定中有关全国性法律实施的范围是整个香港特别行政区，实施主体主要是香港特别行政区，适用对象是香港特别行政区的所有人。而在西九龙站内地口岸区实施全国性法律，其实施范围只限于内地口岸区，实施主体是内地的有关机构，适用对象主要是处于内地口岸区的高铁乘客。这种情况与香港特别行政区基本法第十八条所规定的在香港特别行政区实施全国性法律的情况不同，不存在抵触香港特别行政区基本法第十八条规定的问题。《合作安排》还明确规定，就内地法律的适用以及管辖权的划分而言，西九龙站内地口岸区被视为“处于内地”。全国人大常委会批准《合

作安排》并作出决定，即可为全国性法律仅在西九龙站内地口岸区实施提供充足法律依据。

(三) 与全国人大常委会有关授权条文的关系。香港特别行政区基本法第二十条规定，“香港特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力”。有建议认为，全国人大常委会可据此授权在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”。我们认为，《合作安排》涉及的法律问题比较复杂，需要通过“三步走”程序解决不同层面的法律问题。其中，全国人大常委会既要确认香港特别行政区依据其享有的高度自治权与内地协商签署《合作安排》符合宪法和香港特别行政区基本法，又要授权内地在西九龙站设立内地口岸区并派驻机构依照内地法律履行职务，采用作出批准决定的方式，更为适当。

## 五、国务院的审核意见

国务院经审核认为，在西九龙站实施“一地两检”有利于实现香港特别行政区与全国高铁网络的互联互通及广深港高铁香港段的运输、经济、社会效益最大化，有利于促进香港特别行政区与内地之间的人员往来和经贸活动，有利于深化香港特别行政区与内地的互利合作，有利于香港特别行政区更好地融入国家发展大局，对于保持香港特别行政区长期繁荣稳定具有重要意义。《合作安排》充分考虑了内地和香港特别行政区有关方面的关切，符合“一国两制”方针，符合宪法和香港特别行政区基本法，适应西九龙站设立口岸的实际需要，可以保障内地口岸区运行管理的安全、顺畅、有效。

《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（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《关于批准〈内地与香港特别行政区 关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施 “一地两检”的合作安排〉的决定 (草案)》审议结果的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月22日下午对国务院提请审议的《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定(草案)》进行了分组审议。常委会组成人员一致认为，建设广深港高铁并实现香港特别行政区与全国高铁网络的互联互通，有利于促进香港特别行政区更好地融入国家发展大局，对保持香港特别行政区长期繁荣稳定具有十分重要的意义。为充分发挥高铁高速高效优势，使广大乘客充分享受快捷便利的服务，确保广深港高铁香港段的运输、经济和社会效益，在香港西九龙站实施“一地两检”是恰当的。根据宪法和香港特别行政区基本法的规定，由全国人大常委会审议并批准合作安排，确认合作安排符合“一国两制”方针、符合宪法和香港特别行政区基本法，并明确内地口岸区的管辖权等相关事宜是必要的、可行的。决定草案基本可行，赞成进一步修改完善后提请本次常委会会议

表决通过。同时，有的常委会组成人员对草案提出修改意见。法律委员会于12月25日上午召开会议，认真研究了常委会组成人员的意见，对决定草案进行了审议。国务院法制办公室、国务院港澳事务办公室有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，决定草案总体可行。同时，提出以下修改意见：

根据有的常委会委员的意见，建议将决定草案第二条中的“依法执行职务”修改为“依法履行职责”；“不进入”修改为“不在”，修改后的规定为：“……并派驻出入境边防检查机关、海关、检验检疫机构、口岸综合管理机构和铁路公安机关依法履行职责，上述机构及其人员不在西九龙站内地口岸区以外区域执法”。

此外，还对草案作了一些文字修改。

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审议通过。

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 关于延长授权国务院在北京市大兴区 等二百三十二个试点县（市、区）、天津市 蓟州区等五十九个试点县（市、区） 行政区域分别暂时调整实施 有关法律规定期限的决定

（2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过）

为了进一步深化农村金融改革创新，稳妥有序推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，更好地总结试点经验，为深化农村土地制度改革打好基础，第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议决定：2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议授权国务院在北京市大兴区等二百三十二个试点县（市、区）、天津市蓟县（现蓟州区）等五十九个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定施行期限届满后，试点期限延长一年至2018年12月31日。延长期满，国务院应当就暂时调整实施有关法律规定的情况向全国人民代表大会常务委员会作出报告。对实践证明可行的，国务院应当提出修改相关法律的意见；对实践证明不宜调整的，在试点期限届满后恢复施行有关法律规定。

本决定自2017年12月28日起施行。

# 关于《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟州区等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》的说明

——2017 年 12 月 22 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

中国人民银行副行长 潘功胜

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟州区等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》作说明。

2015 年 12 月 27 日，全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定》（以下简称《决定》），授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国担保法》关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定；在天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国担保法》关于集体所有的宅基地使用权不得抵押的规定。该《决定》授权将于 2017 年 12 月 31 日到期。

为了进一步深入推进试点实践，更好地总结

经验，人民银行、银监会起草了《关于申请延长农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点期限的请示》，报请国务院审议。国务院法制办收到此件后，征求了中央农办、全国人大常委会法工委、国家发展改革委、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、税务总局、国家林业局、保监会等单位的意见，有关单位均赞成将农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下统称“两权”）抵押贷款试点延期 1 年。在此基础上，国务院法制会同人民银行、银监会对有关文件作了研究、修改，形成了《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟州区等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》（以下简称草案）。2016 年 6 月 8 日，国务院批复同意撤销天津市蓟县设立天津市蓟州区，以原蓟县的行政区域为蓟州区的行政区域。根据这一情况，草案名称中使用了“蓟州区”的表述。现就有关问题说明如下：

## 一、试点工作开展情况和初步成效

两年以来，根据党中央、国务院统一部署，人民银行、银监会等部门认真落实党的十八届三中全会精神，按照《决定》和《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》（国发〔2015〕45号）要求，在中央有关部门、各地方和试点县（市、区）政府以及各金融机构的支持配合下，积极推动“两权”抵押贷款试点工作稳妥有序开展。一是健全工作机制，完善制度体系。人民银行会同11个部门成立了“两权”抵押贷款试点工作指导小组，各试点地区均成立了工作小组，为试点工作提供有力保障。出台《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》和《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》等系列规章制度，建立专项统计监测制度等，有效保障试点工作有章可循。二是试点各环节稳妥有序推进。扎实推进确权颁证工作；90%以上的试点县（市、区）建立了农村产权交易中心或土地流转中心；1180家金融机构建立“两权”抵押贷款管理制度并落地试点业务，对不良贷款容忍度等方面也作了特殊安排。三是一些重点、难点问题开始破题。引入第三方评估机构等丰富抵押物价值评估方式；采取农村承包土地的经营权抵押物“预处置”模式，提前找好抵押物处置接受方，并通过与土地流转经营公司、农业龙头企业、担保公司合作等创新转让模式；设立风险补偿基金，探索引入农业保险和小额贷款保证保险等降低金融机构风险；等等。

通过各方努力，试点工作取得阶段性成效：

（一）有效激活“两权”融资功能，改进农村金融服务。截至2017年9月末，全国232个

试点地区农村承包土地的经营权抵押贷款余额295亿元，试点以来累计发放贷款448亿元；全国59个试点地区农民住房财产权抵押贷款余额196亿元，试点以来累计发放贷款261亿元。通过“两权”抵押增信，农户单笔贷款额度提高、利率降低，融资难、融资贵问题得到缓解，农村金融服务得到改善。

（二）带动产业发展和农民增收，农民权益得到有效保障。一方面，通过培育发展农村产权交易市场，推动了“两权”价值发现和资源盘活，一批家庭农场、农民专业合作社通过“两权”抵押贷款，扩大生产规模，并通过吸纳农民就业和股份分红等形式带动农民增收。另一方面，健全价值评估体系以保障价值评估公允合理，防范因价值低估侵害农民利益。还通过落实农村承包土地的经营权抵押必须经过发包方和承包方同意、农民住房财产权抵押的借款人必须有其他合法长期住所等要求，以及严控贷款用途等制度设计，保护农民基本生活权益。

## 二、延长试点期限的必要性

在“两权”抵押贷款试点工作稳步有序推进的同时，也存在一些需要通过进一步深化试点解决的问题，有必要延长试点授权期限。一是个别试点地区确权登记颁证等配套措施仍不完善。权属清晰是“两权”抵押融资的前提。按照中央要求，各省（区、市）农村土地确权登记颁证工作应于2018年底前基本完成。但确权工作情况复杂，个别试点地区仍存在确权未颁证的情况，制约了“两权”抵押融资功能的发挥，影响了试点进度。因此，需要进一步推动农村土地确权登记颁证工作，为试点全面铺开创造条件。二是抵押物处置机制仍有待进一步检验。建立有效的抵押物处置机制是试点的核心。尽管前期各金融机构



创新设计了多种处置机制，但“两权”抵押贷款多为近年新增业务，出现违约并进入处置阶段的案例较少，有必要继续通过试点检验各项处置机制的成熟度和稳定性。

### 三、试点延期的期限

习近平总书记在十八届中央全面深化改革领导小组第三十五次会议上指出，对关联度高、互为条件的改革试点，要统筹协调推进。考虑到“两权”抵押贷款试点与农村土地确权登记颁证、农村承包土地“三权分置”等改革密切关联，适当延长试点期限有利于同上述改革有效衔接，也有利于更好地检验贷款质量和抵押物处置机制

的稳定性。因此，建议“两权”抵押贷款试点期限延长1年至2018年12月31日，相应将在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟州区等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的期限也延长1年至2018年12月31日。人民银行、银监会等有关部门将按照党中央、国务院部署，进一步加强组织领导、统筹协调和监督管理，继续坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，按程序、分步骤审慎稳妥推进试点，防范各种风险，并及时总结试点经验。

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 《关于延长授权国务院在北京市大兴区等 232个试点县（市、区）、天津市蓟州区等 59个试点县（市、区）行政区域分别暂时 调整实施有关法律规定期限的决定 （草案）》审议结果的报告

——2017年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议于12月23日下午对国务院提请审议的《关于延长授权国务院在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟州区等59个试点县（市、区）行政区域分别暂

时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为进一步推进改革试点，更好地总结试点经验，为法律修改打好基础，适当延长改革试点期限是必要的。决定草案基本可行，赞成进一步修改完善后提请本次常委

会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。

法律委员会于12月25日上午召开会议，认真研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。国务院法制办公室、中国人民银行的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，决定草案总体可行。同时，根据常委会组成人员的审议意见，对决定草案作了若干文字修改。

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延长授权国务院在北京市大兴区等二百三十二个试点县（市、区）、天津市蓟州区等五十九个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 国务院关于 2016 年度中央预算执行和其他 财政收支审计查出问题整改情况的报告

——2017 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

审计署审计长 胡泽君

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告 2016 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况，请审议。

党中央、国务院高度重视审计查出问题的整改工作。习近平总书记多次作出重要批示指示。李克强总理今年 7 月主持召开国务院常务会议，专题研究部署 2016 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改工作，强调要限时按项逐条严肃整改，切实构建长效机制。据此，审计署组织全国 1 万多名审计人员，按照“谁审计、谁负责督促”的原则，按项逐条对《国务院关于 2016 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》（以下简称《审计工作报告》）反映问题的整改情况进行跟踪督促检查，涉及 31 个省（区、市）、100 多个中央部门和 4000 多家单位。各地方、部门和单位认真学习贯彻落实党的十九大精神，全面整改审计查出的问题，积极建立健全整改长效机制。

## 一、各地方、部门和单位认真组织部署落实整改

（一）严格落实整改主体责任。按照国务院部署，国务院办公厅转发了审计署 2016 年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改分

工方案。相关地方、部门和单位严格落实整改分工方案要求，逐一制定整改台账，实行对账销号。各被审计单位能够切实承担整改主体责任，主要负责人均亲自召开党委（党组）会议或部务会议等专题部署整改工作，有的还成立了以主要负责人为组长的整改工作组。很多地方、部门和单位还把整改纳入督查督办，结合“两学一做”学习教育常态化制度化扎实推进。

（二）认真履行行业主管责任。针对审计查出的突出问题，有关主管部门依法承担主管事项的监督管理责任，指导、督促抓好整改工作，有的还组织开展全国范围的专项督查，积极推进健全相关领域和行业发展的长效机制。如国务院扶贫办会同财政部印发《关于认真做好 158 个贫困县扶贫审计发现问题整改工作的通知》（国开办司发〔2017〕27 号）、国务院国资委印发关于进一步加大审计发现问题整改力度的通知，督促地方和企业认真及时落实整改要求。

（三）积极健全整改长效机制。各地方、部门和单位均报告了解决审计查出问题长效机制的建立情况，一些地方建立完善了整改协调机制，做到任务、责任、时间节点“三明确”，增强整改合力。如重庆市扶贫办等 12 个市级主管部门加强协作，建立集中联合督促整改扶贫问题机制；有 6 个省（市）建立了由社保、卫生、财

政、公安等部门组成的省级医保整改工作领导小组（协调）小组，统管全省医保整改工作。

（四）强化整改结果运用。相关部门和单位坚持以整改为契机，举一反三，认真查找管理漏洞和薄弱环节，加强制度建设和规范管理。如国家铁路局结合整改，研究制定了事业单位党委工作规则、政府购买服务指导性目录等多项制度；国家卫生计生委等部门还专门制定了整改工作方案，将审计结果及整改情况纳入干部考核、任免、奖惩等评价内容，对整改不力的单位和人员追责问责。

## 二、审计工作报告反映问题的整改情况

截至 2017 年 10 月底，有关地方、部门和单位通过上缴国库、补征（缴）税款、收回贷（借）款和结转结余、加固抵（质）押等方式整改问题金额 4872.5 亿元，能够按金额计量的问题整改率（下同）达到 95%；处理处分相关责任人员 8123 人次，制定完善预算和财务管理、境内外投资、司法保障等制度 2476 项。

（一）中央财政管理及决算草案审计查出问题的整改情况。

1. 关于部分事项未在决算草案中反映的问题。财政部修订了有关收益上缴方案，从 2017 年起调整决算报表格式反映上述事项，其中对 2016 年决算少列报当年外债发生额的问题，财政部在当年决算草案中对数据差异做了说明。

2. 关于部分预算分配和管理还不够规范的问题。

一是对部分项目预算安排未充分考虑上年执行情况的问题。财政部在 2017 年预算编制中，除保留个别项目并压减代编规模外，对审计指出的其余项目不再代编预算；同时要求部门在申请

下一年度预算时，统筹考虑结转结余情况，对结转较多的项目减少 2018 年预算安排，并及时收回结转结余资金。

二是对部分预算安排方式与政策要求和实际情况不完全相符的问题。国家发展改革委 2017 年取消了物流业转型升级专项，进一步调整优化中央基建投资，避免财政资金直接投向竞争性领域；对文化产业发展专项直接投向竞争性领域的问题，财政部 2017 年进一步降低了采取这种方式安排资金的比例，更多通过市场化方式支持文化企业发展。对批复 10 个部门 14 个项目预算 12.02 亿元当年仅执行 1% 的问题，财政部督促相关部门加快了执行进度，推动重点项目及时完成，并印发通知优化中央本级预算调剂等事项的工作流程，提高办理效率；对确认不能执行的项目结余资金 435.75 万元，已发文要求上缴财政。

三是对部分中央基建投资安排不规范、项目推进慢的问题。国家发展改革委通过调整投资计划、收回投资、加快实施进度等方式，整改问题金额 20.65 亿元；印发通知要求加快工作进度，提前开展下一年度投资计划编报工作，促进提高年初细化比例；完善投资计划下达系统模块，加大与财政部对账频率，避免出现工作不衔接等情况；督促有关项目单位加快进度，对确实无法实施的项目调整收回投资计划，已促进 329 个项目开工或完工，有 24 个项目调整投资计划，盘活财政资金 27.84 亿元。

3. 关于转移支付管理还不完全适应改革要求的问题。

一是对一般性转移支付与专项转移支付界限还不够清晰的问题。财政部在编制 2018 年预算时，将进一步清理具有指定用途的一般性转移支付，并会同国家发展改革委研究规范中央基建投资预算分配管理。

二是对专项转移支付退出机制还不健全的问题。财政部已明确要求取消政策到期的转移支付项目或支出方向，如需继续实施应按程序报批；加强专项转移支付清理整合，专项转移支付数量由 2016 年的 94 个下降到 76 个。

三是对有些专项资金安排交叉重叠的问题。部门层面，国家发展改革委加大对属于中央财政事权重大工程项目的支持力度，财政部加强统筹协调、避免资金投向重叠。司局层面，国家发展改革委将原由农经司安排的国有林区、垦区棚户区配套基础设施投资补助，纳入保障性安居工程配套基础设施专项统筹安排；对地区司、环资司同时安排污水和垃圾处理设施建设补助的问题，将抓紧修订相关政策文件，进一步细化补助标准，同时将建立项目联合审查机制，对可能重复安排的项目在下达前先行对接，避免类似问题再次发生。

四是对有些专项转移支付管理不够严格的问题。财政部分配的 3 个专项中，2017 年已取消人工影响天气补助专项，对就业补助和农业综合开发补助等 2 个专项严格按因素法等要求分配。

4. 关于财税领域部分事项改革亟待深化的问题。

一是对营改增相关配套措施还不够完善的问题。全面推开营改增试点以来，财政部会同相关部门，合理确定建筑、金融、房地产和生活服务等 4 个新增行业的适用税率，起草完成全面推开试点方案；牵头建立全面推开营改增试点部际联席会议制度，按照“边试点、边完善”的思路，先后发布 8 个补充文件。税务总局分 5 批下发 53 个文件，解决了 74 个营改增试点政策执行中存在的普遍性问题，推出了 160 余项简化征管和优化服务的措施。对增值税进项与销项税率倒挂的问题，财政部、税务总局联合印发《关于简并

增值税税率有关政策的通知》（财税〔2017〕37 号），自 2017 年 7 月 1 日起取消 13% 的税率、改按 11% 税率征税；对国家重点鼓励的一些特殊行业，将制定临时性期末留抵退税政策。对向个人采购难以获得增值税专用发票的问题，税务总局推行小规模纳税人网上申请代开增值税发票，并将住宿、鉴证咨询、建筑等行业小规模纳税人纳入自行开具增值税专用发票试点。对建筑业简易计税优惠政策难以全面落实、税负有所增加的问题，税务总局发布《关于进一步明确营改增有关征管问题的公告》（2017 年第 11 号），明确了建筑安装企业销售自产货物、异地预征、税款抵扣、审批时限等政策；联合财政部印发《关于建筑服务等营改增试点政策的通知》（财税〔2017〕58 号），明确了部分甲方供材项目的计税方法，联合住房城乡建设部印发《关于做好建筑行业营改增试点工作的意见》（税总发〔2017〕99 号），切实保证改革政策措施落地。

二是关于政府购买服务改革部分措施不到位的问题。财政部已编制完成 5 个部门政府购买服务指导性目录范本，加快编报审核进度，2017 年底前将基本完成其他部门指导性目录；要求中央部门编制 2018 年部门预算时报送政府购买服务支出表；批复 2018 年部门预算时将各部门开展政府购买服务相关事项予以明确；开展了对地方政府购买服务工作的督查，把分级分部门编制政府购买服务指导性目录作为督查重点，北京、天津、辽宁、湖北、宁夏等省份已完成全部省级部门的指导性目录编制工作，其他大多数省份已有若干省级部门出台了指导性目录。下一步，财政部将继续督导、加快推进。

（二）中央部门预算执行审计查出问题的整改情况。

《审计工作报告》反映的 73 个中央部门及其

332 家所属单位问题，各部门单位已通过上缴财政、归还原资金渠道、调整账目等方式整改 84.41 亿元，整改率 92%，并制定、修订规章制度 201 项。

1. 关于预算及资产资金管理还有薄弱环节的问题。对预决算编制不够准确、虚列支出的问题，29 个部门和 58 个所属单位整改 15.54 亿元。对违规出租出借办公用房或设备的问题，11 个部门和 38 个所属单位整改 7.9 亿元，有的已停止出租出借。对虚假发票套取或账外存放资金的问题，2 个部门和 19 个所属单位已整改 9386.26 万元；对违规出借资金或购买理财产品等问题，8 个所属单位已收回资金 5.26 亿元。对未严格执行政府采购规定、会计核算不规范等问题，60 个部门和 308 个所属单位已整改 52.39 亿元。

2. 关于个别部门公务用车、会议管理和办公用房清理等工作还不够到位的问题。对公务用车问题，均已通过退回车辆、归还原资金渠道等方式整改完毕，其中退回无偿占用或超编制配置的公务用车 48 辆。对会议管理问题，已通过归还原资金渠道、完善相关制度等方式全部整改完毕，其中转嫁的会议费 59.2 万元已归还原单位。对办公用房问题，相关单位通过清退、调整或封存超标办公用房等方式全部整改完毕。

3. 关于利用部门影响力或行业资源违规收费的问题。对违规收费问题，3 个部门和 24 个所属单位已停止或取消违规收费项目，安全监管总局和中国设备管理协会等 8 个所属单位出台或修订相关规章制度规范收费行为；质检总局两次下发文件，要求加强培育和引入社会检疫处理单位，截至 10 月底，35 个直属局辖区内增加系统外检疫处理单位 12 家，系统内检疫处理单位收费标准降低 10%。

(三) 国家重大政策措施落实跟踪审计查出问题的整改情况。

1. 关于“放管服”改革有些具体措施尚未完全落地的问题。对未按要求取消、下放的 21 项审批认证等事项，已取消或下放 14 项，清理优化 5 项，停止办理 2 项。对下放或取消后未能有效承接或监管未及时跟进的 11 项行政审批和中介服务事项，国家发展改革委等 5 部门通过增加经费保障、制定指导性文件、主动优化调整办理程序等，强化 11 项行政审批事项承接能力和监督，其中对限额以上项目进口设备免税事项，国家发展改革委、海关总署要求各地缩短销保办理时间，相关企业缴纳的 21.24 亿元税款担保金已基本完成销保手续，投资总额 5000 万元以上的内资鼓励类项目进口设备，11 月 1 日起直接办理减免税手续；海南省食品药品监管和工商部门加强监管数据互联互通，对药品和医疗器械生产经营企业形成联合监管；河北省收回市县暂时无力承接的 1 项行政许可事项。此外，对部分网上办事系统在线办理效率不高的问题，能源局完善在线审批平台，编制服务指南，已实现能源项目审批“一个窗口”受理和网上办理；抽查的吉林省 14 家医院中有 10 家已完成信息系统建设并投入使用，另 4 家正在安装调试或加快建设。

2. 关于涉企收费管理机制还不够健全的问题。相关地方已退还收费 1353.74 万元，废止涉企收费文件 2 项，处理处分 8 人次。如湖南省郴州市不仅退还审计查出的全部问题金额，还自查并退还价格调节基金等 4 项收费 347.8 万元。按照国务院部署要求，国家发展改革委已会同财政部、工业和信息化部、民政部等在全国范围持续清理规范涉企业经营服务性收费。截至 10 月底，有关部门、地方已为企业减负合计 1710 亿元，提前完成全年减负 1700 亿元的目标。此外，行

政审批中介服务事项由国务院审改办负责清理并公布目录清单，目前中央层面已没有政府定价的行政审批中介服务事项。

3. 关于个别地方未严格落实淘汰化解产能相关要求的问题。中国建筑材料集团有限公司、东风汽车公司已通过淘汰、停止租用落后产能整改完毕；中国船舶工业集团公司制定了淘汰落后产能计划，正在分批次逐步清理。对未按要求关闭或违规批复煤矿问题，相关地方采取撤销新增产能初步设计批复、签订产能置换协议等方式，对违规新增产能的 25 家煤矿进行清理整顿；对与大型煤矿、饮用水水源保护区或自然保护区重叠的 42 家煤矿，已采取关闭封井、场地恢复等整改措施。

4. 关于有的政府投资基金和支持小微企业措施未达预期效果的问题。对有的政府投资基金未达预期效果问题，相关地方通过加快推进投资基金设立步伐、参股设立子基金、支持重点领域建设和实体经济发展等方式，进一步带动社会资本投入；建立投资基金管理公司筛选审查管理机制，出台和修订相关投资基金管理办法，推动基金市场化和专业化运作；财政部、国家发展改革委共同修订《政府投资基金管理暂行办法》，强化信用约束和投资项目对接服务，创新政府投资基金事中事后监管模式，并将严格控制新设政府投资基金，清理整合已设立的政府投资基金，明确政府有关部门与基金管理机构的责权利关系，加强财政监管。对存在违规转贷行为的小微企业增信集合债券，国家发展改革委将小微企业债券列为年度重点关注事项，加强存续期监管，督促发行人和银行将资金切实用于小微企业生产经营；相关地方要求发行人及小微企业严格按照债券募集说明书规定使用资金，已限期收回违规使用资金 10.04 亿元，对部分资金将按照相关规定

对小微企业进行筛选，重新委托贷款给符合标准的小微企业。对政府和社会资本合作收费公路项目，有 37 个项目经调整后以政府与社会资本合作模式推进建设运营，44 个项目改由地方政府所属企业建设运营，10 个项目积极推进解决遗留问题。

5. 关于部分地方政府债务增长较快、有的还违规举债问题。财政部强化风险评估、预警和应急处置。一是落实地方政府属地管理责任，要求严格遵守政府债务管理制度，提升风险防控能力；二是加强地方政府债务风险警示，核查地方政府违法违规融资问题并公开曝光典型案例；三是进一步摸排债务风险，会同有关部门部署地方清理整改违法违规融资担保问题。审计署在政策落实情况跟踪等审计中，始终关注地方政府债务管理情况，及时发现和报告相关情况。对《审计工作报告》反映的其他地方政府债务问题，相关地方也积极推进整改。对组织管理问题，4 个省、2 个市和 2 个县均已按规定成立政府性债务管理领导小组；对违规举债问题，相关地方通过终止或修改协议、撤销承诺函及提前偿还等方式整改 253.5 亿元；对其余 283.69 亿元违规举债余额，相关地区与债权人进行协商，制定了整改方案。

#### （四）扶贫资金审计查出问题的整改情况。

截至 10 月底，各地通过追回、盘活或避免损失等方式整改 32.68 亿元，有 970 人被追责问责，93% 的问题得到整改。

1. 关于有些地方精准识别等基础工作还不够扎实的问题。被审计的各县共剔除和清退不符合建档立卡贫困人口 10.18 万人，重新识别补录贫困人口 9.51 万人，完善建档立卡数据信息 21.68 万人，从 2018 年起实现贫困识别常态化管理。一些地方建立了扶贫对象收入财产与公

安、民政、工商、税务等部门大数据比对机制，切实提高贫困对象识别精准度。同时，相关地方扶贫部门加强与教育、金融、卫生等部门和单位的信息共享，积极筹措补助资金，落实财政风险补偿与担保机制等，已按规定向符合条件的贫困家庭发放补助或退还资金 4.01 亿元，收回违规使用的贷款及贴息补助等 2.52 亿元；各地共推动精准扶贫政策落实 316 项，细化或完善制度 324 项。

2. 关于有的地方存在追求短期效应倾向的问题。对项目建成后改作他用或废弃涉及的 1.41 亿元扶贫资金，相关地方通过追回资金、责成修补、落实后期管护责任等方式已全部整改。对“垒大户”、“造盆景”、搞简单“平均主义”等问题，相关地方通过追回或补发资金、完善与贫困对象利益联结机制、拓宽精准帮扶渠道等方式，已整改 1.88 亿元；对“被提前脱贫”人口逐一核查，将不符合政策要求的脱贫人口重新纳入贫困人口或给予财政补助，规范脱贫退出公示公开。同时，国务院扶贫办多次部署开展建档立卡“回头看”等工作，着力解决扶贫工作中的形式主义等问题。财政部会同农业部、国务院扶贫办印发《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》（财农〔2017〕52号），要求各地创新资产收益扶贫机制，通过“保底收益+按股分红”等模式，切实完善产业扶贫项目与贫困对象的利益联结机制，防止“泛福利化”和“平均主义”。

3. 关于基层扶贫资金统筹和监管还未完全到位的问题。对财政涉农资金统筹整合试点推进慢的问题，财政部、国务院扶贫办印发了《关于做好 2017 年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》（财农〔2017〕4号），对 2016 年整合试点工作进行了分类排序和通报，指导和督促各地加

快推进，同时还联合组织开展了 2017 年贫困县涉农资金整合专项督查工作。相关地方将社会帮扶资金纳入财政统一管理统筹使用，通过约谈通报、召开项目调度会等措施，已统筹盘活 19.8 亿元。对资金日常监管还不严格的问题，相关地方已追回被骗取套取、截留挪用资金 1.95 亿元，并通过加强项目后续管理、完善资金审批手续等方式整改 1.11 亿元，追责问责 412 人次。对阳光化管理要求未能有效落实的问题，相关地方通过网站、村务公开栏、公示公告牌等方式，对项目安排全过程进行公示公告。

（五）重点专项资金审计查出问题的整改情况。

1. 全国医疗保险基金审计查出问题的整改情况。截至 10 月底，相关地方通过补缴补征医保费、归还原资金渠道等方式整改问题金额 43.25 亿元，整改率 97%，其中：对少缴少征医疗保险费的问题，已通过补缴补征或完善征缴办法等整改 28.68 亿元；对未参加职工医保的问题，通过将相关人员纳入职工医保、完善制度等整改 33.16 万人；对骗取套取、违规出借基金的问题，已通过收回资金、制定还款计划、移送公安或主管部门处理等整改 3.35 亿元；对药价和收费不合理的问题，通过收回资金、完善收费制度等整改 11.22 亿元；处理处分 505 人次，制定完善制度 618 项。

2. 全国保障性安居工程跟踪审计查出问题的整改情况。截至 10 月底，各地已整改问题金额 494.6 亿元，整改率 93%；处理处分 1363 人次，制定完善制度 709 项。

一是关于资金管理使用方面的问题。超过 1 年未及时安排使用的资金中，有 479.8 亿元已安排使用；被违规使用或骗取、套取、侵占的资金中，有 13.74 亿元已上缴国库、归还原渠道或移



交司法机关处理等。对项目建设管理方面的问题，未严格执行设计、施工等招投标规定的项目中，有 703 个通过行政处罚、补办手续和完善制度等进一步加强管理；未严格执行监理、建筑强制性标准等要求的项目中，有 319 个已通过修缮加固等方式整改。

二是关于保障对象资格审核和后续监管不到位的问题。不符合条件或不再符合条件的家庭中，有 8.49 万户被取消保障资格或调整保障待遇等，追回违规领取的补助补贴 1.03 亿元；被违规享受或使用的住房中，有 3.61 万套通过腾退置换、提高租金、补收差价、调整住房性质等方式进行整改；因配套基础设施建设滞后无法交付使用的住房中，有 11.4 万套完善后投入使用。

3. 水利和粮食收储等涉农专项资金审计查出问题的整改情况。已整改问题金额 217.25 亿元，整改率 92%。其中：未达计划进度或效益不佳项目涉及投资中，有 152.06 亿元通过加强项目科学管理、严格项目施工流程等方式进行整改；对违法违规和损失浪费问题，有 65.19 亿元通过上缴、归还、盘活等方式进行整改。对粮食收储中存在的问题，相关部门和地方全面加强粮食流通监管，完善粮食流通体制。同时，相关地方还处理处分 62 人次，完善相关制度 74 项。

4. 自然资源资产管理和节能环保资金审计查出问题的整改情况。对未经批准占用耕地、草原、林地的问题，相关地方通过恢复土地原状、完善用地手续、调整规划等方式，整改违规占用的耕地 2806.78 公顷、草原和林地 1.99 万公顷。对土地长期闲置等问题，相关地方督促加快项目开发进度，收回闲置土地 766.02 公顷，责令企业缴纳土地闲置费或出让金 480.3 万元，还有 378.76 公顷土地已商定项目开（竣）工时间或正在明确处置方案。对有些节能环保项目推进缓

慢等问题，相关地方加快项目实施进度，已开工或建成 102 个、发挥效益 4 个；有 31 个拟调整或取消的项目已上报审批，36 个项目明确了完工时限。对相关专项资金被违规使用或套取的问题，相关部门已全部整改；对一些汽车产销企业采用自产自购、供应电池回购整车等手段获取财政补贴问题，工业和信息化部、财政部会同地方全面核查了新能源汽车推广应用情况，对涉及问题的 19 家企业分别实施了追回资金、罚款、取消补贴申报或生产资质、停产整顿等措施，同时对相关人员进行了追责问责。抽查相关专项资金发现的闲置资金中有 23.32 亿元已拨付至项目实施单位或收回，有 2.33 亿元将按项目进度拨付。同时处理处分 226 人次，完善相关制度 47 项。

#### （六）金融审计查出问题的整改情况。

截至 10 月底，8 家重点商业银行已整改问题金额 175.37 亿元，处理处分 73 人次，制定完善制度 43 项。

1. 关于资金投向仍需进一步优化的问题。8 家重点商业银行严格执行涉农及扶贫金融服务倾斜政策，切实加大“三农”支持力度；认真落实银监会关于做好 2017 年小微企业金融服务工作要求，制定完善相关配套制度文件，优化续贷业务办理流程；建立普惠金融事业部，调整内部考核机制，进一步提升小微和涉农业务金融服务效率。

2. 关于信贷发放和资产管理中存在违规操作的问题。8 家重点商业银行按照监管部门统一部署进行自查，重点排查违规放贷、贷款“三查”不严、信用风险暴露不充分等问题，对屡查屡犯的问题加大问责力度。对违规放贷和办理票据业务问题，相关银行通过回收贷款、加固抵（质）押、加强贷后监管等措施已整改完毕，其中收回贷款 45.87 亿元。对资产质量管理问题，

在自查基础上，准确分类、有效管控风险，并按要求披露信息。

(七) 中央企业审计查出问题的整改情况。

1. 关于部分企业业绩不实的问题。国务院国资委将问题分类梳理，建立分工督导机制；要求企业层层落实整改责任，按照制度不完善、资金未追回、责任未落实的“三个不放过”原则，切实抓好整改，对问题性质严重的严肃问责。相关企业坚持边审计、边整改，在全国人大常委会听取审计工作报告当天即向社会公告了整改结果。截至10月底，对业绩不实问题，相关中央企业采取调整账目报表、中止违规业务、追究责任、清退追回资金等措施整改完毕，其中：已调整账目报表1790.88亿元，清退追回违规资金3159.82万元，处理处分149人次，完善规章制度75项。

2. 关于部分企业投资经营风险管控比较薄弱的问题。对境内业务风险问题，相关企业通过采取诉讼清收、追究责任、完善制度等方式，已整改问题金额581.66亿元；对境外业务风险问题，已整改问题金额371.6亿元。此外，对超标办会、购车、高档消费等问题，相关企业已整改5.07亿元。同时，共处理处分652人次，建立健全相关制度341项。通过整改，共挽回损失12.74亿元。

### 三、建立健全长效机制情况

各地方、部门和单位按照党中央、国务院决策部署，认真落实习近平总书记和李克强总理重要指示精神，深入研究分析审计揭示的体制机制问题，着力建立健全长效机制。截至目前，有关方面共制定出台、修订完善规章制度2476项，涵盖审计查出问题涉及的各个领域。

(一) 进一步深化财税领域改革。

1. 推动形成有利于调动中央和地方两个积

极性的财税体制。财政部按照《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)的相关要求，会同外交部、教育部、国家卫生计生委等部门积极推进分领域改革。同时，财政部正在按照深化财税体制改革总体方案要求，综合考虑税种属性，在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，研究制定中央和地方收入划分改革总体方案。

2. 推动结构性减税降费效应充分显现。财政部、税务总局印发《关于简并增值税税率有关政策的通知》(财税〔2017〕37号)、《关于扩大小型微利企业所得税优惠政策范围的通知》(财税〔2017〕43号)，税务总局印发《关于进一步深化税务系统“放管服”改革优化税收环境的若干意见》(税总发〔2017〕101号)，促进形成减税效应和长期效应。财政部建立完善全国政府性基金和行政事业性收费目录清单“一张网”，并予以公示，明确清单外的收费一律不得收取，取消或停征43项行政事业性收费，降低7项收费标准；取消工业企业结构调整专项资金；取消2项政府性基金、扩大1项免征范围，授权地方自主减免2项政府性基金。国家发展改革委正在按照“横到边、竖到底”的要求，对“三项收费目录清单”进行系统梳理整合，实现中央和地方定价管理的经营服务性收费一张清单，将于年内对社会公布；清单内一律实行市场调节价格，实施清单动态调整机制，增强收费透明度，接受社会监督，以进一步减轻企业负担、激发市场活力、促进实体经济发展。

3. 推动继续清理整合专项转移支付。财政部取消了政策到期的转移支付项目或支出方向，以及绩效低下或不适应形势的专项等；在布置编制2018年至2020年中央对地方转移支付支出规划和2018年预算时，要求每年选取一定比例的

转移支付开展评估，推动建立转移支付评估退出机制；根据分领域财政事权和支出责任划分改革进展，调整与事权属性不一致的转移支付资金。

(二) 进一步提高财政管理水平和绩效。

1. 推动加大财政资金统筹力度。财政部印发《关于进一步完善中央部门项目支出预算管理的通知》(财预〔2017〕96号)等，着力健全结转结余资金管理的制度体系。预算编制中，要求充分预计结转资金，将其与下一年度预算统筹安排；预算执行中，督促中央部门加强对结转资金的跟踪分析，对当年预计无法支出的，及时调剂用于其他急需支出，并将结转资金纳入对中央部门预算管理的考核。

2. 推动提高财政支出的精准度和有效性。财政部、国家发展改革委等部门在预算分配、项目安排中减少了一般性支出和对竞争性领域的支持，确保财力向基本公共服务事业、困难地区和基层倾斜。国家发展改革委加强重大项目建设事前指导，确保支持的项目前期工作成熟，并建立项目日常监管工作机制，保证项目顺利推进。

3. 推动强化预算约束。财政部建立重点绩效评价常态机制，要求中央部门将绩效评价指出问题的整改措施报财政部，进一步加大绩效评价结果及整改情况的公开力度；对中央本级项目支出开展全面绩效自评，部分自评结果向全国人大报告并向社会公开；中央部门积极推进定额标准、经费管理、绩效评价、预算公开等管理改革，预算管理进一步规范；对专项转移支付绩效评价工作，财政部计划从2017年开始用5年时间对所有专项转移支付开展重点绩效评价，逐步扩大向全国人大报送绩效评价报告的范围，并推进公开。同时，严格执行审批制度，落实各级审核责任，加强财政监督检查，严肃追责问责。

(三) 进一步促进重大政策措施贯彻落实。

1. 推动“放管服”改革具体措施落地。对限额以上项目进口设备免税确认事项的问题，国家发展改革委明确内资企业投资建设的项目合规且进口自用设备不在《国内投资项目不予免税的进口商品目录》内的，均可享受该政策，同时简化工作程序，海关对企业申请材料审核后，可直接办理减免税手续。对小微企业增信集合债券，国家发展改革委坚持简化企业债券申报程序，着力加强风险防范和改革监管方式。

2. 推动落实淘汰化解产能相关要求。对中央企业未全面淘汰落后产能问题，工业和信息化部支持优势企业搭建产能整合平台，推进联合重组，探索设立主动退出过剩产能奖补专项资金，开展水泥行业转型发展试点；财政部安排奖补资金，加大对钢铁、煤炭行业化解过剩产能的支持引导力度。对相关地方未关闭或违规批复煤矿等问题，国家发展改革委会同有关部门印发《关于认真抓好钢铁煤炭行业去产能目标任务和政策措施落实的通知》(发改运行〔2017〕1319号)，对淘汰落后产能、控制新增产能、监督问责等作出全面规定；与新华社合作研究建立钢铁煤炭行业去产能舆论监督机制，并组织开展专项复查。

3. 推动自然资源资产利用和保护。对违法占地和土地闲置问题，国土资源部修订了建设用地审查报批管理办法，改进了建设用地审批流程，完善了常态化执法检查机制和部门协同推进工作机制，并通过强化土地供应合同约定、土地闲置信用约束和考核监管等机制，推进闲置土地处置。对新能源汽车推广应用问题，工业和信息化部、财政部、科技部、国家发展改革委等部门印发了《关于进一步做好新能源汽车推广应用安全监管工作的通知》(工信部装〔2016〕377号)、《关于调整新能源汽车推广应用审批责任有

关事项的通知》(财建〔2016〕877号)、《关于调整新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》(财建〔2016〕958号)等文件,规范产业发展秩序,调整完善补贴政策,提高生产准入和购置补贴技术门槛,改进资金拨付方式,明确各级监管责任,加大违规惩罚力度。

#### (四) 进一步强化重点领域监管和风险控制。

1. 推动跨部门、跨区域监管协作。人民银行牵头成立综合统计、信息共享等工作组,银监会、证监会、保监会积极参与。国土资源部将在新一轮全国土地调查工作中,与农业部、国家林业局等部门对接,推动解决林地、草原数据不衔接问题。税务总局利用大数据技术,推进风险分析、识别及应对工作,有效查处涉票案件,2016年以来向基层推送涉税风险企业27万户、增收500多亿元。

2. 推动规范地方政府债务监管和融资机制。财政部、国家发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会联合印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号),进一步健全规范地方政府举债融资机制,严格规范金融机构接受担保等行为。财政部印发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号),设立“正面清单”和“负面清单”,严禁变相举债;印发《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》(财预〔2017〕89号),会同相关部门印发《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕62号)、《地方政府收费公路专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕97号),逐步建立健全规范的地方政府举债融资机制。

3. 推动防范化解金融风险隐患和境内外国有资产经营风险。银监会强化信用风险管控,推

动商业银行不良贷款企稳,依法进一步扩大银行的自主经营权;财政部研究完善呆账核销、贷款减免等制度,加快不良资产处置进度;商务部牵头起草的《关于规范企业海外经营行为的若干意见》和《关于改进境外企业和对外投资安全工作的若干意见》已经中央全面深化改革领导小组会议审议通过,同时建立健全境外投资“双随机、一公开”抽查工作机制,对企业境外投资发现的问题,必要时录入全国信用信息共享平台,实施联合惩戒;国务院国资委正按国务院部署,积极稳妥推进中央企业降杠杆减负债,推动中央企业资产负债率总体持续稳中有降,促进高负债企业负债率逐步回归合理水平。

#### (五) 进一步织密织牢民生资金安全网。

1. 推动完善扶贫工作机制。财政部、国务院扶贫办等6部门修订了《中央财政专项扶贫资金管理办法》(财农〔2017〕8号)、《财政专项扶贫资金绩效评价办法》(财农〔2017〕115号),各地结合当地实际作了进一步细化,夯实脱贫攻坚基础工作,强化基层监管。国务院扶贫开发领导小组脱贫攻坚期内每年组织开展省级党委和政府扶贫开发工作成效考核、脱贫攻坚督查巡查和贫困县退出评估,确保贫困退出有序推进,脱贫结果真实可信。相关主管部门制定了易地扶贫搬迁、教育扶贫、金融扶贫等精准扶贫政策考核管理等制度,并定期组织开展督查。

2. 推动完善医疗和住房保障机制。相关部门和地方全面推行药品购销“两票制”和取消公立医院药品加成;健全对定点机构的长效监管机制,实现“能进能出”的动态管理;深化医保支付方式改革,加快推进全国联网和异地就医直接结算;大力推进医保智能监控系统、医疗机构和医务人员诚信体系等建设,提升信息化实时监管能力。银监会督促银行优化信贷流程,建立责任

倒查机制，促进依法合规使用安居工程资金；住房城乡建设部会同有关部门印发了《关于进一步做好公共租赁住房有关工作的意见》（建保〔2017〕111号）、《关于加强和完善建档立卡贫困户等重点对象农村危房改造工作若干问题的通知》（建村〔2017〕192号）。

3. 推动完善涉农工作机制。对粮食收储问题，国家发展改革委、国家粮食局等部门研究起草了完善制度创新方式加强粮食流通监管的意见，并对当年的粮食收储工作专门提出要求。财政部会同水利部印发《中央财政水利发展资金绩效管理暂行办法》（财农〔2017〕30号），建立以绩效评价结果为导向的资金分配机制；研究起草了进一步加强水利工程建设管理工作的通知，强化项目建设、管理和监管责任，保障资金使用效果。

4. 推动完善规范的权力运行机制。相关主管部门建立了重大案件、重大问题的联防联控机制，推行联动执法，严厉打击侵害群众利益等问题。如国务院扶贫办建立了与纪检监察、财政、审计、检察等部门的协作配合机制，充分发挥监督合力；加大对违纪违法典型案例曝光通报力度，在全国持续开展警示教育。

5. 推动建立审计发现问题整改的长效机制。按照国务院部署，审计署在有效衔接和细化既有制度规定、进一步固化成熟做法和经验的基础上，研究起草了关于建立健全审计发现问题整改长效机制的若干意见（征求意见稿），从健全整改工作领导机制和日常机制、完善整改情况报告公告制度、强化整改责任落实和结果运用等方面，明确了被审计单位的整改主体责任，加大了追责问责力度。

## 四、部分问题未完成整改的原因及后续措施

从整改情况看，尚有少部分问题未得到全面

纠正，原因比较复杂，主要有以下几种情况：

（一）属于体制机制制度问题，涉及改革中长期目标，需要通过不断深化改革逐步解决。对一般性转移支付中具有指定用途的资金较多，专项转移支付清理整合不到位等问题，财政部、国家发展改革委等部门不断加大工作力度，逐年健全完善管理，但此类问题的彻底解决，基本上还需要进一步推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，短期内还难以一步到位；对部分预算收支在三本预算中的归属不够明确、安排不够合理的问题，涉及政府预算体系建设的最终目标，目前，财政部等部门正在研究修订预算法实施条例，进一步深化预算管理制度改革，改进和完善现有预算管理模式的。

（二）属于历史遗留问题，涉及面广，整改工作还面临一些困难。对企业“三供一业”分离移交、“僵尸企业”和特困企业处置问题，相关企业正加大推进力度，按照有关时间节点要求倒排工期，持续推进处置工作，由于涉及职工安置、资产处置等，推进中还有一定困难；对存量资金的清理整合工作，因部分项目立项时间跨度大、历史遗留问题多，有待持续推进；对职工医保参保问题，由于部分企业经营困难、务工人员流动性大，需要逐一核实并通知本人，短期内难以彻底整改到位。

（三）客观情况确较复杂或外部条件尚不成熟，整改工作需持续推进。对资金管理使用中被套取或损失浪费等问题，追回资金时由于涉及单位或个人数量众多，需要协作追缴或通过诉讼途径解决，在行政或法律程序上耗时较长；对违规出租出借办公用房问题，由于受租赁合同期限、违约金等制约，以及承租方另找办公场所难度大等，难以立即清理腾空，需等合同到期后才能收回；对增值税进项与销项税率倒挂问题，

目前全面实行期末留抵结转改退税的时机尚不成熟，财政部正在会同税务总局结合增值税立法工作统筹研究。

（四）个别问题涉及部门间沟通协调，需要一定时间履行必要程序。如中央基建投资计划和项目安排由国家发展改革委负责，相关预算安排和资金审核下达由财政部负责，对其长期作为1个专项转移支付管理、支出方向较多的问题，需要国家发展改革委与财政部共同研究规范。

对以上尚未整改到位的问题，相关地方、部门和单位对进一步整改作出了安排和承诺。一是分类实施整改。对确属历史遗留或整改难度较大的问题，通过不断深化改革、持续推进，作出明确安排并分阶段报告整改结果；对涉及主管部门审批、诉讼等外部因素的，加强统筹协调，形成合力，共同推进。二是加大督促力度。有关单位将进一步落实整改主体责任，逐项、逐条整改。相关部门将认真履行主管责任，加强整改督促，

并把审计结果及整改情况作为考核和奖惩的重要依据，严肃追责问责。审计机关将进一步加大跟踪督促检查力度。三是着力构建完善各领域长效机制。按照中央全面深化改革的相关部署和要求，积极推进相关重大改革举措落实，坚持堵塞漏洞、举一反三，健全完善配套措施，切实建立健全适应新形势、新要求的体制机制。

对涉嫌违纪违法的事项，审计机关将查出的问题线索移送后，有关部门正在依纪依法调查处理。

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，认真学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院的决策部署，依法履行审计监督职责，诚恳接受全国人大常委会的指导 and 监督，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新的更大贡献。

# 国务院关于国家财政教育资金分配 和使用情况的报告

——2017年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

财政部部长 肖捷

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告国家财政教育资金分配和使用情况，请审议。

## 一、近年来财政教育资金投入和使用的基本情况

教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径，是民族振兴、社会进步的重要基石，是对中华民族伟大复兴具有决定性意义的事业。党中央、全国人大、国务院历来高度重视教育工作，特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，紧密结合形势发展变化，明确教育工作的大政方针、目标任务和政策措施，修订教育相关法律法规，指引我国教育的改革发展。教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业的物质基础，是公共财政的重要职能。按照党中央、国务院决策部署和全国人大有关要求，中央财政和地方财政把教育摆在优先发展的战略位置，重点投入，优先保障，并强化资金使用管理，提高资金使用效益。

（一）健全完善教育投入体制机制。根据教育发展面临的新形势和各阶段各类教育特点，逐步建立健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制。建立城乡统一、重在农村的义务

教育经费保障机制，统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额，统一城乡义务教育学生“两免一补”政策，统一中央与地方相关经费分担比例，实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围，坚持公办民办并举，建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制。对普通高中实行以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制。建立完善以改革和绩效为导向的职业院校生均拨款制度。构建科学规范、公平公正、导向清晰、讲求绩效的中央高校预算拨款制度，健全研究生教育投入机制，各地也结合实际改革完善地方高校预算拨款制度。建立健全了从学前教育到研究生教育所有学段全覆盖、公办民办学校全覆盖、家庭经济困难学生全覆盖的资助政策体系。同时，落实完善财政、税收等支持政策，鼓励和引导社会力量捐资、出资办学，调动社会力量兴办教育的积极性。

（二）不断加大财政教育投入。一是全国教育经费快速增长。2012—2016年，全国教育经费总投入（包括财政性教育经费和非财政性教育经费）累计接近17万亿元，其中2016年达到38888亿元，是2012年的1.36倍，年均增长7.9%。二是财政性教育经费居主导地位。2016

年，全国财政性教育经费（主要包括一般公共预算和政府性基金预算安排的教育经费等）31396亿元，是2012年的1.36倍，年均增长7.9%，占全国教育经费总投入的80.7%，占GDP比例自2012年以来连续5年保持在4%以上（2016年达到4.22%）。其中，全国一般公共预算安排的教育支出28073亿元，是财政性教育经费的主渠道，是一般公共预算的第一大支出，占比达到15%。此外，非财政性教育经费成为重要补充。2016年，全国非财政性教育经费7492亿元，占全国教育经费总投入的19.3%，其中：事业收入6277亿元（其中学费收入4771亿元），占83.8%；民办学校中举办者投入203亿元，占2.7%；捐赠收入81亿元，占1.1%；其他931亿元，占12.4%。

（三）优化教育经费结构。一是财政性教育经费一半以上用于义务教育。2016年全国财政性教育经费中，用于义务教育16583亿元，占52.8%，体现了义务教育重中之重的地位。二是财政性教育经费一半以上用于中西部地区，并向农村倾斜。从区域看，中央财政教育转移支付资金重点支持中西部地区以及革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区。2016年，中央财政教育转移支付资金的84%左右用于支持中西部地区。地方财政性教育经费中，东、中、西部地区分别为11718亿元、8813亿元和8329亿元，中西部地区财政性教育经费占全国（不含中央本级）的比重约60%。从农村看，生均教育经费支出保持较快增长。2016年，农村普通初中、小学、幼儿园生均教育经费支出依次为1.44万元、1.08万元、0.61万元，分别比2012年增长50.2%、51%、51.1%。三是财政性教育经费一半以上用于教师工资福利和学生资助。在2016年国家财政性教育经费支出项目中，教师工资福利和学生资助两项合计占61.1%，比2012年提

高10.6个百分点。

（四）支持教育事业优先发展取得显著成效。党的十八大以来，通过财政教育资金、税收等政策的支持引导，经各方面共同努力，我国教育事业全面发展，中西部地区和农村教育明显加强。一是教育总体发展水平进入世界中上行列。2016年，我国学前教育毛入园率达到77.4%，比2012年提高12.9个百分点。小学净入学率达到99.9%，初中阶段毛入学率达到104%。九年义务教育巩固率达到93.4%，比2012年提高1.6个百分点。高中阶段教育毛入学率达到87.5%，比2012年提高2.5个百分点。高等教育毛入学率达到42.7%，比2012年提高12.7个百分点。各级各类教育入学（园）率均超过中高收入国家平均水平，其中义务教育普及率超过高收入国家平均水平。二是教育服务党和国家战略全局能力显著增强。目前，每年高校向社会输送近800万名专业人才，职业院校向社会输送近1000万名技术技能人才。高校牵头承担国家重大科研和攻关项目取得了一大批位居学术前沿、服务国家急需、具有国际影响的标志性成果。从国民总体受教育程度看，我国新增劳动力受教育平均年限达到13.3年；我国有1.7亿人接受过高等教育，新成长劳动力中接受高等教育比例超过45%，人力资源开发水平大幅提升，显著改善了国家面貌和民族气质。三是教育公平和质量明显提升。农村地区和中西部地区的孩子有了更好的就学条件和更多接受高质量教育的机会。义务教育均衡发展稳步推进，80%以上的进城务工人员随迁子女在流入地公办学校接受义务教育。2012年以来全国家庭经济困难学生资助政策累计资助学生4.25亿人次、资助金额6981亿元。教育质量稳步提升，我国学生在经济合作与发展组织（OECD）开展的国际学生能力测试中表现良好，我国成为国际工程联盟本科教育互认协议成员，



一批高校和学科世界排名显著提升。教育体制改革也全面深化，一些重点领域和环节改革取得突破性进展。

## 二、加强财政教育资金管理的主要措施和目前存在的主要问题

按照党中央、国务院关于严肃财经纪律、加强财政教育资金使用管理的有关要求，近年来，财政部会同各地区和教育部等相关部门，认真落实预算法、教育法等法律法规，坚持依法理财、科学理财、民主理财，积极采取措施加强财政教育资金管理，着力提高资金分配使用的科学性、规范性和有效性。

(一) 加强制度建设。一是修订财务会计制度。依据新修订的《事业单位财务规则》和《事业单位会计制度》，财政部、教育部修订了高等学校和中小学校财务制度、会计制度等4个教育财务会计管理制度，各高校和中小学据此制定了单位内部财务管理办法，为进一步规范各级各类学校财务会计行为奠定了制度基础。二是制(修)订专项资金管理办法。按照一个专项对应一个资金管理办法的原则，制发了《中央高校改善基本办学条件专项资金管理办法》等26个中央本级教育项目资金管理办法，农村义务教育薄弱学校改造补助资金等9个中央对地方教育专项转移支付，也都制定了相应的资金管理办法，对资金分配、下达、使用等各个环节进行全面规范，扎紧制度笼子。各地也结合实际制定完善了地方财政教育专项资金管理办法，坚持用制度管钱管事管人。三是建立内部控制体系。督促各级各类学校按要求建立内部控制体系，将经济活动管控关口前移，强化对资金分配管理、责任追究等重点环节的内部控制，注重从完善制度上堵塞风险漏洞。

(二) 强化预算管理。一是加强预算编制管

理。根据《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号)等要求，财政部会同教育部等有关部门，自2016年以来编制教育三年滚动支出规划，强化中期财政规划对年度预算的约束，提高预算编制的前瞻性、可持续性。进一步细化年度预算编制，中央部门教育预算年初到位率保持在较高水平。中央财政按照当年教育专项转移支付年度预算执行数的70%以上提前向各地下达下一年度转移支付预计数，加快转移支付预算执行进度，增强地方预算编制的完整性。各地也按照有关要求，改进教育支出预算编制工作。二是强化预算执行管理。硬化预算约束，加强预算执行进度考核，中央部门教育预算执行率保持在98%以上。各地也狠抓预算执行，加快预算执行进度，如浙江省建立了省属高校预算执行定期通报制度，对各省属高校预算执行情况每季度通报一次，取得明显效果。

(三) 规范资金分配管理。中央财政一般公共预算教育支出包括中央本级支出和对地方转移支付两部分，中央本级支出主要用于中央高校等本级教育单位，对地方转移支付主要用于支持地方教育改革发展。中央本级支出方面，按照简政放权和规范预算管理的要求，2016年对中央高校预算拨款制度进行了改革，优化基本支出体系，完善生均定额拨款方式；重构项目支出体系，将原13个项目优化整合为6个项目，并改进资金分配和管理方式，主要按照因素、标准、政策等方法分配。中央对地方教育转移支付方面，按照完善转移支付制度的要求，将专项转移支付项目数量由2013年的23项，清理、整合、归并为目前的9项，资金由财政部会同教育部等相关部门，主要按照比例、因素、定额等方法分配，由各地按规定统筹安排使用。地方也参照中央财政做法，结合实际，规范省本级支出及省以下转移支付资金分配。

(四) 开展绩效管理。中央部门教育预算所有项目和中央财政教育专项转移支付全部编报绩效目标。教育部等中央部门对部门项目执行结果全面开展绩效自评,在此基础上,财政部对部分转移支付项目开展绩效评价。强化绩效评价结果应用,将教育部等相关部门绩效评价结果情况,作为编报下年预算、改进加强管理、完善政策的重要依据。各地也不断加强绩效管理。北京市积极推进市属高校绩效拨款制度,将绩效评价结果作为下年度预算安排的重要参考依据。

(五) 加强监督检查。一是建立内外结合的监管体系。自觉接受人大监督,全面加强财政、审计监督和教育内部审计监督,并将财政教育经费使用管理纳入教育督导范围。二是开展多种形式的监督。教育部、财政部等部门先后组织开展“全国教育经费管理年”、“全国学生资助规范管理年”活动。2016年,财政部组织开展了中等职业教育改善基本办学条件专项资金检查,结果报国务院批准后向社会公布,较好发挥了监督作用。今年下半年,按照国务院部署,教育部、财政部、发展改革委、人力资源社会保障部部署各地开展财政教育经费投入使用管理情况自查自纠工作,四部门组织开展重点抽查。按照《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定,严肃查处违反财经纪律的行为。三是积极推进教育经费预决算公开。将财政教育资金管理方法和分配结果按规定向社会公开,让财政教育资金在阳光下运行。教育部等部门预决算按支出功能分类和经济分类在相关部门门户网站上公开,中央对地方教育转移支付分地区按项目在财政部门门户网站上公开。中央高校按照统一时间、统一格式集中公开财务信息。各地也积极推进教育经费预决算公开工作。结合财政教育工作实际,建立并完善全国教育经费统计公告制度,进一步接受社会监督。

(六) 推进教育信息化建设。建立全国中小

学生学籍管理系统,全国范围内学籍管理实现无缝衔接和互联共享,学生人数核定更加及时准确。建设中央高校基础信息库、全国学生资助信息系统等信息化平台。各地也积极开发利用相关管理信息系统。这些措施为科学管理财政教育资金提供了有力支撑。

总的来看,当前我国教育资金投入使用呈现出机制逐步健全、总量持续增长、结构调整优化、效益不断显现的较好态势,但与此同时,财政教育工作中还存在一些问题和不足,也面临不少挑战,主要是:教育发展存在不平衡不充分的问题,城乡区域之间教育差距仍然较大,农村教育有待进一步加强,教师队伍建设尚需强化,需要优化支出结构、加大投入和支持力度;一些深层次的教育体制机制问题需要系统破解,教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分以及转移支付制度也尚需改革完善;政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制还不够健全,财政教育投入机制有待按照标准科学等要求进一步完善,并逐步实现规范化和法治化,社会力量兴办教育事业的潜力尚未充分发挥;财政管理仍需加强,有的地方和学校重投入、轻管理、轻绩效,存在损失浪费、违法违纪等问题。对此,需要在下一步工作中着力加以解决。

### 三、下一步工作打算

党的十九大对于决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有十分重要的意义。十九大报告指出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育。这一重大论述为教育事业的改革发展和财政教育工作指明了前进方向,提供了根本遵循。下一步,要高举中国特色社会主义伟大旗

帜，全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚持新发展理念，全面贯彻党的教育方针，认真落实党中央、国务院决策部署和全国人大要求，坚持稳中求进工作总基调，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心的发展思想，遵循教育规律，积极发挥财政职能作用，继续加大财政教育投入，坚持坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，坚持加大投入与推进改革、建立机制、加强管理、提高绩效相结合，积极推动解决教育发展不平衡不充分的问题，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育，建设教育强国，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往作出积极贡献。

（一）坚持优先发展，继续把教育作为财政投入的重点领域予以保障，着力完善教育投入稳定增长的长效机制。一是加大财政教育投入。坚定不移把教育摆在优先发展的战略位置，更加注重通过加强政策设计、制度设计、标准设计带动投入，促进财政教育投入持续稳定增长，国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%。根据新时代形势的发展变化、各类教育事业的不同特点和改革发展实际以及财力可能，进一步完善教育预算拨款制度和投入机制，合理确定并逐步提高相关拨款标准和投入水平。二是推进教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。按照党的十九大关于“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”的要求，落实《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）精神，积极推进教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，完善教育转

移支付制度，并督促省级政府结合实际合理确定省以下政府间教育领域财政事权和支出责任，努力做到支出责任与财政事权相适应，并根据条件成熟情况，逐步实现教育领域财政事权和支出责任划分的法治化和规范化，使各级政府按规定履行好教育投入和管理责任。三是积极吸引社会力量投入。正确处理政府与市场、政府与社会的关系，落实新修订的民办教育促进法和《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号），实施好各项财税政策措施，拓宽教育投入渠道，支持和规范社会力量兴办教育。完善非义务教育成本分担机制，调动各方投入积极性。

（二）坚持突出重点，优化财政教育支出结构，着力打赢教育脱贫攻坚战。坚持保基本、守底线、抓关键、补短板、促公平、提质量，更加注重加大投入与优化支出结构相结合，用好增量，激活存量。财政教育投入重点向农村倾斜，向革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区倾斜，向义务教育倾斜，向家庭经济困难学生倾斜，向薄弱环节和关键领域倾斜。大力支持推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，推动普及高中阶段教育，完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作，加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展，健全学生资助制度，加强教师队伍建设，办好继续教育。特别是注重扶贫同扶志、扶智相结合，相关部门和地方要认真落实《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，坚持精准扶贫、精准脱贫，聚焦贫困地区基础教育和职业教育、聚焦建档立卡等贫困家庭学生全程全部资助、聚焦乡村教师队伍建设，加大对贫困地区尤其是深度贫困地区和贫困学生的支持力度，坚决打赢教育脱贫攻坚战。

（三）坚持深化改革，加大财政支持力度，

着力破除制约教育科学发展的体制机制障碍。增强改革的系统性、整体性和协同性，更加注重将改革完善教育投入体制机制与深化教育体制机制改革相结合，形成协同推进、良性互动的改革局面。加大财政对教育改革的支持力度，发挥财政资金的激励引导作用，促进全面深化教育综合改革，系统推进育人方式、办学模式、管理体制等改革，建立健全有利于各级各类教育科学发展的体制机制，努力构建系统完备、科学规范、运行有效的教育制度体系，使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展，为发展具有中国特色、世界水平的现代教育提供制度支撑和强大动力。

（四）坚持依法理财，加强资金管理，着力提高资金使用绩效。牢固树立法治和绩效观念，更加注重加大投入与加强管理、提高绩效相结合，不断提升财政管理水平。一是坚持依法依规管理。严格执行预算法等法律法规和相关政策，切实加强制度建设，提高资金使用管理的规范性。二是强化绩效管理。按照党的十九大关于“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的要求，进一步加强教育预算编制和执行管理，强化“花钱问效、无效问责”的理念，切实将绩效管理贯穿于财政教育资金投入、使用、监督的全过程，完善绩效目标，开展绩效执行监控，科学实施绩效评价，加强绩效评价结果应用，切实提高资金使用效益。三是坚持勤俭办事业。牢牢把握社会主义初

级阶段这个基本国情，立足社会主义初级阶段这个最大实际，充分考虑经济财政发展状况，既尽力而为，又量力而行，多做雪中送炭的工作，不作过高承诺，坚决反对损失浪费，把钱用在刀刃上。四是强化管理基础工作。积极运用信息化手段，健全教育基础数据动态采集机制。加强国有资产管理，盘活各类资产存量，提高资产使用效率。五是加强监督检查。自觉接受人大监督，强化财政、审计监督。深入推进教育经费预决算等信息公开，主动接受社会监督。严肃财经纪律，坚决查处各种违法违纪行为。

长期以来，全国人大常委会对财政教育工作高度重视，给予了大力支持和悉心指导，提出了许多宝贵的意见建议。全国人大常委会开展了义务教育法、职业教育法等执法检查，张德江委员长还亲自担任职业教育法执法检查组组长。全国人大常委会预算工作委员会多次听取财政部关于财政教育预算安排情况和财政教育资金使用管理情况的汇报。此次全国人大常委会又专门听取和审议国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告，进一步体现了对财政教育工作的高度重视，必将有力推动财政教育工作和教育事业改革发展，在此表示衷心的感谢！我们将认真贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照全国人大常委会的审议意见，切实改进和加强财政教育工作，努力在学有所教上不断取得新进展，进一步增强人民群众对教育改革发展获得感。

# 国务院关于文化遗产工作情况的报告

——2017年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

文化部部长 雒树刚

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告我国文化遗产工作情况，请审议。

文化遗产是指人类创造并遗留、流传下来的具有历史、艺术和科学价值的文化财富，包含物质文化遗产和非物质文化遗产两大类。在5000多年历史进程中，中华民族创造了丰富多彩、弥足珍贵的文化遗产。这些文化遗产承载灿烂文明，传承历史文化，是中华民族的精神标识，是我们国家的文化名片，也是人类文明的瑰宝。保护好、传承好、利用好文化遗产，对于增进民族团结、凝聚人民力量、维护国家统一及社会稳定具有重大意义；对于培育巩固发展文化自信、建设中国特色社会主义文化、铸就中华文化新辉煌具有重大意义；对于满足人民日益增长的美好生活需要、推动经济社会发展、增强国家文化软实力具有重大意义；对于维护世界文化多样性和创造性、推动构建人类命运共同体具有重大意义。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文化遗产工作。习近平总书记多次就保护弘扬中华优秀传统文化发表重要讲话，作出重要指示批示。党的十九大报告提出“加强文物保护利用和文化遗产保护传承”的任务。这些重要论述和决策部署，为我们做好文化遗产工作提供了根本遵循。下面，我从四个方面汇报文化遗产工作有关情况。

## 一、我国文化遗产工作取得的成效

近年来，特别是党的十八大以来，国务院及有关部门深入贯彻落实中央决策部署，推动文化遗产工作取得了新进展：文化遗产工作体系已经基本形成，属地管理、分级负责的管理模式渐趋成熟，思路 and 理念更加清晰，法律法规和政策体系更加完善，保护利用传承发展水平不断提高，形成了中国经验；全社会关注程度极大提升，保护意识明显增强；文化遗产快速消失势头得到遏制，安全保障程度得到有效提升，重点文化遗产资源保护和传承状况明显改善，合理利用稳步推进。文化遗产工作在传承中华优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观、提升国民素质和社会文明程度、服务经济社会发展、促进中外人文交流中的作用日益明显。具体开展了以下工作。

（一）加强立法、普法和执法，推动文化遗产工作在法治轨道上运行。深入贯彻依法治国方略，把法治建设作为推进文化遗产工作的重中之重。一是健全法律法规和政策体系。《文物保护法》和《非物质文化遗产法》为文化遗产工作提供了重要法律保障。国务院制定了《文物保护法实施条例》《传统工艺美术保护条例》《历史文化名城名镇名村保护条例》《长城保护条例》《博物馆条例》等行政法规。文化部等部门颁布了一系列部门规章。绝大多数省（区、市）出台了关于文化遗产的地方性法规。与此同时，国家不断完

善相关政策，出台了实施中华优秀传统文化传承发展工程、加强文物工作、强化文物安全工作、支持戏曲传承发展、振兴传统工艺、推动文化文物单位文化创意产品开发等方面的文件。二是积极参与制定和履行相关国际公约。参与《保护非物质文化遗产公约》等国际公约制定，发出中国声音，贡献中国智慧。对于我国已经加入的相关国际公约，各有关部门切实履行相关义务，并按期提交履约报告。三是加强普法宣传。把相关法律法规作为文化领域普法的重要内容，并结合文化和自然遗产日、国际博物馆日等主题活动加大宣传力度。四是加强执法和执法监督。2012年，配合全国人大常委会进行《文物保护法》执法检查。2016年，文化部组织了《非物质文化遗产法》贯彻落实情况检查。文物等有关部门加大执法力度，多次开展专项行动。

(二) 推进文化遗产资源普查，完善保护名录体系。为进一步摸清家底，明确保护重点，开展了以下几项工作。一是开展文物普查。在第一次、第二次全国文物普查基础上，组织开展第三次全国文物普查和第一次全国可移动文物普查，两次普查登记不可移动文物近 76.7 万处、国有可移动文物约 1.08 亿件（套）。目前，正在推进全国古籍普查登记、美术馆藏品普查、水下文化遗产调查，已取得阶段性成果。二是开展第一次全国非物质文化遗产资源普查。该普查在《十部民族民间文艺集成志书》编纂出版工作基础上进行，历时 4 年，共投入人员 50 万人次，登记资源总量近 87 万项。此外，还完成了地方戏曲剧种普查。三是分门别类建立保护名录。建立了多层级的文物和非物质文化遗产保护名录，国家、省级珍贵古籍和古籍重点保护单位名录，历史文化名城名镇名村名录和传统村落名录。目前，国务院公布了七批全国重点文物保护单位共 4296 家、四批国家级非遗代表性项目共 1372 项、五

批国家珍贵古籍 12274 部、全国古籍重点保护单位 180 家、国家历史文化名城 133 座，文化部认定四批国家级非遗代表性项目代表性传承人共 1986 人，住房城乡建设部、国家文物局公布中国历史文化名镇 252 个、名村 276 个，住房城乡建设部、文化部等七部门认定传统村落 4153 个。开展了中国重要农业文化遗产项目和中华老字号的认定工作。农业部认定中国重要农业文化遗产项目 91 个，商务部认定中华老字号 1128 家。四是积极推动联合国教科文组织相关遗产名录申报工作。大运河、丝绸之路等项目被列入《世界遗产名录》，目前我国世界遗产总数达到 52 项，居世界第二。珠算、二十四节气、中医针灸等项目入选人类非物质文化遗产代表作名录，目前我国入选非物质文化遗产相关名录项目总数达 39 项，居世界第一。

(三) 着力加大物质文化遗产保护力度，促进合理适度利用。国务院及有关部门坚决贯彻推动文物保护由抢救性保护为主向抢救性与预防性保护并重转变、由文物本体保护为主向文物本体与周边环境保护并重转变的文物工作理念，重点开展了以下工作。一是加强不可移动文物保护。实施了平安故宫等一大批重点工程项目。进一步加强对长城、革命文物、大运河、大遗址的保护。二是加强可移动文物保护。五年来，累计完成可移动文物修复和博物馆藏品预防性保护项目 1000 余项，修复文物 4 万余件。三是提升考古发掘保护能力。2013 年以来共实施考古发掘保护项目 3000 余个，取得重大发现。四是着力加强文物安全工作。落实文物安全责任制，开展全国文物安全状况大排查和专项整治行动。持续加大文物违法犯罪打击力度。2013 年以来海关共查获非法进出境文物 1.2 万余件。五是努力发挥文物资源促进经济社会发展、惠及民生的积极作用。启动“互联网+中华文明”行动计划。全国

博物馆每年举办展览 3 万多个，开展约 11 万次专题教育活动，2016 年参观人数约 9 亿人次。博物馆、图书馆、美术馆和文化馆（站）等策划推出一批精品展览展示活动，开发了一批优秀文化创意产品。许多重点文物保护单位和博物馆已成为地方旅游业发展的重要品牌和依托。六是全面推开古籍保护工作。加强古籍修复中心建设，已累计修复古籍超过 270 万叶。

（四）以保护传承的实践、能力、环境为着力点，不断提升非物质文化遗产工作水平。见人见物见生活的工作理念逐步确立，相关保护工作机制不断健全。着重开展了以下工作。一是不断完善管理制度。逐步建立代表性项目、代表性传承人、文化生态保护区等制度。二是着力增强传承活力。中央和地方财政对代表性传承人传习活动给予补助。实施中国非物质文化遗产传承人群研修研习培训计划，已培训 4.8 万人次，扩大了传承队伍，提高了传承能力。三是开展分类保护。实施《中国传统工艺振兴计划》，推动传统工艺在现代生活中得到新的广泛应用。实施中国传统节日振兴工程，精心组织重要节庆活动。鼓励各地发展特色文化产业，实现活态传承和经济发展双赢。实施中华老字号保护发展工程，努力提升传统产业质量水平。研究口头传统和表演艺术类项目保护传承的系统政策措施。实施戏曲振兴工程，推动戏曲活起来、传下去、出精品、出名家。支持传统戏剧表演团体排演传统剧目。四是对急需保护的非物质文化遗产项目和传承人进行抢救性保护。启动实施非物质文化遗产记录工程，目前已对 839 位国家级项目代表性传承人开展了抢救性记录。五是对非物质文化遗产及其孕育发展的环境进行整体性保护。文化部设立了 21 个国家级文化生态保护实验区，各省（区、市）共设立了 146 个省级文化生态保护区，努力实现“遗产丰富、氛围浓厚、特色鲜明、民众受

益”的建设目标。

（五）不断完善历史文化名城名镇名村和街区的保护机制，保护区域性历史风貌。对历史文化名城名镇名村和街区的保护逐步迈入构建保护、传承、发展体系的新阶段。主要开展了以下工作。一是持续加大历史文化名城名镇名村保护力度。推动入选名录的名城名镇名村按照相关规划要求努力保持传统风貌和地域特色。二是加快推进历史文化街区划定和历史建筑确定。截至 2017 年 10 月底，共划定历史文化街区 743 片，确定历史建筑 1.66 万处。三是实施中国传统村落保护工程。中央财政对列入名录的传统村落给予补助，目前已支持 3150 个村落。实施国家级和省级文物保护单位集中成片传统村落保护利用项目。目前，传统村落的生产生活条件明显改善，有的成为美丽宜居典范。四是推进传统民居保护。建立传统建筑挂牌保护制度。组织田园建筑示范工作，带动一批建筑师、艺术家参与乡村建设。五是强化风景名胜区的规划建设管控。做好风景名胜区规划与文物保护单位等规划的衔接，促进自然与文化遗产协同保护。

（六）多措并举推动文化遗产的研究阐释和宣传普及，使优秀传统文化更加深入人心。注重从研究阐释和宣传普及环节发力，推动形成人人了解文化遗产、保护文化遗产的生动局面。一是实施一批重点研究项目。中华文明探源等工程对中华文明起源和早期发展阶段进行了系统研究。考古中国、传统建筑技术、节日志、史诗百部工程等项目有序推进。二是加强梳理阐发。推进古籍整理和影印出版。编纂《中华传统文化百部经典》等系列文化经典。三是发展壮大文化遗产研究工作机构。目前全国有文物科研机构 122 家，考古发掘资质单位 80 家。人文社科重点研究基地建设扎实推进。四是积极组织宣传展示活动。举办国际博物馆日、文化和自然遗产日主场城市

活动，每年覆盖受众上亿人次。5年来，全国开展非物质文化遗产展示宣传活动32万场次，受众5.4亿人次。中国成都国际非物质文化遗产节、中国非物质文化遗产博览会等节会注重面向基层、面向群众。系统深入地开展面向青少年的普及教育。推动优秀文化遗产内容进课程、进教材、进课堂，推进戏曲进校园。五是利用各种媒体传播文化遗产知识和信息。报刊、广播、电视台、网站等推出《中国诗词大会》《致我们正在消逝的文化印记》《我在故宫修文物》《中国巧姑娘之黄道婆》《粉墨宝贝》等一批深受欢迎的节目、栏目。六是鼓励社会力量参与。非国有博物馆占全国博物馆总数超过四分之一。社会各界捐献文物、给予资助的热情不断高涨。相关社会组织、志愿者队伍稳步壮大。

(七) 积极推动对外和对港澳台文化遗产交流合作，努力扩大中华文化的凝聚力、影响力。不断深化文化遗产领域对外和对港澳台交流合作，很多项目成为文明交流互鉴的亮丽名片。一是加强政府间交流互动。在文物领域，与50个国家签署双边协定或合作谅解备忘录。成功与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦联合申报“丝绸之路”世界遗产。5年来，文物出境展览近300个、入境展览100多个。在非物质文化遗产领域，与蒙古等国联合申报人类非物质文化遗产代表作，与泰国、日本、英国开展交流。二是深化“一带一路”国际交流。建设“一带一路”文化遗产长廊，成立丝绸之路国际博物馆联盟，举办丝绸之路（敦煌）国际文化博览会、丝绸之路国际艺术节等品牌活动。积极推进文物保护援外工程，成为文化外交的新亮点。三是文化遗产对外展示传播渠道日益拓宽。我国已建成的35个海外中国文化中心和512个孔子学院多次举办文化遗产主题活动。四是与国际组织的合作更加密切。积极参加并承办联合国教科文组织有关会议，参与创

立濒危文化遗产国际保护基金。联合国教科文组织在我国设立了亚太地区世界遗产培训与研究中心和非物质文化遗产国际培训中心。五是与港澳台地区的文化遗产领域交流增进了文化认同。故宫博物院支持香港筹建香港故宫文化博物馆，两岸非物质文化遗产月等活动成功举办。

(八) 不断强化基础性工作，为文化遗产保护传承利用提供有力支撑。着力加大经费、人才、科技等方面保障力度，夯实文化遗产工作基础。一是不断增加财政投入。2013年以来，中央共安排文化遗产保护相关资金约656亿元，其中安排资金525.9亿元用于支持全国重点文物保护单位维修保护、中央级文博单位免费开放、非物质文化遗产保护等工作；中央预算内投资已安排130多亿元，用于支持地市级博物馆等公共文化设施、国家级文化和自然遗产保护利用设施、全国红色旅游经典景区基础设施等项目建设。各级地方政府也加大了投入。二是持续加强人才队伍建设。加强文化遗产学科建设，目前相关本科专业点共有251个，在校生总数约3.6万人。许多高校的艺术类专业也培养了传统艺术传承发展人才。实施了文博人才培养“金鼎工程”和戏曲艺术人才培养“千人计划”。三是建立健全相关协调和评估工作机制。分别建立了文物安全、古籍、非物质文化遗产等工作协调机制。努力建立健全文化遗产工作绩效评估制度。四是文化遗产科技工作进入新阶段。建立了文物保护国家工程技术研究中心，设立了古籍、非物质文化遗产领域的文化部重点实验室。文物预防性保护科技取得进展，文物保护修复共性、关键技术填补部分行业空白，天空地一体化遥感考古等技术取得突破，技术标准群初步形成。

总体来说，文化遗产工作成效显著。这些成绩的取得，最根本的在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，在于习近平新时代中国特色



社会主义思想的科学指导。在具体工作中，我们努力做到：一是坚持正确方向，高举中国特色社会主义伟大旗帜，牢牢把握社会主义先进文化前进方向。二是坚持服务大局，自觉将文化遗产工作纳入党和国家工作大局来谋划和推动，主动服务中央重点工作和国家重大战略。三是坚持科学态度，努力推动中华优秀传统文化创造性转化创新性发展。四是坚持依法保护，完善文化遗产法律法规体系，推进贯彻落实。五是坚持以人民为中心的发展思想，推动文化遗产保护利用融入人民群众生产生活，不断增强人民群众的参与感、认同感、获得感。六是坚持改革创新，不断更新工作理念，完善管理体制机制，创新保护利用方式方法，提升文化遗产工作科学化水平。

## 二、当前文化遗产工作面临的形势

当前，中国特色社会主义进入新时代，文化遗产工作面临着前所未有的机遇，具有良好的外部条件。一是党中央国务院高度重视，做出顶层设计，为文化遗产工作提供了根本遵循。二是我国经济持续保持中高速增长，国家整体实力更加雄厚，为文化遗产工作提供了坚实的物质保障。三是社会各界高度关注，保护意识不断增强，为文化遗产工作营造了良好的社会氛围。四是高新技术快速发展，为文化遗产工作提供了新渠道、新手段。

与此同时，我们清醒认识到，文化遗产工作面临着严峻的挑战。一是工业化城镇化现代化加速推进，对一些古建筑、古遗址、工业遗产等文物的安全和一些非物质文化遗产的生存发展带来冲击，也对协调推进文化遗产工作与经济社会发展提出更高要求。二是人民群众精神文化需求日益多元多样，了解保护弘扬中华优秀传统文化的意愿更加强烈，享有蕴含优秀传统文化内涵又具时代特征的优质文化产品的意愿更加强烈，对推

动中华优秀传统文化创造性转化创新性发展提出了更高要求。三是我国文化遗产资源总量大、种类多、分布广，保护任务非常繁重，浩繁的资源与有限的保护利用传承发展能力的矛盾依然突出。

与新时代新要求新任务相比，文化遗产保护利用与传承发展工作存在的问题主要有：一是对文化遗产的梳理和研究阐发有待加强。非国有文物等文化遗产状况尚未摸清。文化遗产统计制度不够健全。对文化遗产价值的挖掘还不够，对其蕴含的核心思想理念、传统美德、人文精神的研究阐释还不充分。二是文物安全形势依然严峻。一些地方不可移动文物尤其是一般不可移动文物遭受破坏严重。一些地方在城乡建设中破坏文物本体和周边环境。文物遭受火灾、地震损害的危险依然存在。盗窃、盗掘文物的违法犯罪行为屡禁不止，打击任务依然很重。另外，传统村落自然衰败现象严重。一些馆藏文物和古籍、非物质文化遗产资料和实物的保存条件有待改善。对文物流通领域的监管有待进一步加强。三是一些非物质文化遗产生存发展困难。由于自然和社会环境快速变化，一些非物质文化遗产找不到与现代生活的结合点，逐渐失去活力，面临消失危险。有的习俗失去传承发展空间，有的传统技艺后继乏人。四是文化遗产工作与经济社会的融合有待加强。让文物和古籍资源“活”起来的水平有待提高，推动文化遗产资源创造性转化创新性发展的办法还不够多。有的文博机构展陈质量不高。一些地方传统村落保护水平低。五是文化遗产保护管理的能力建设有待加强。法律法规和政策体系还不完善。一些地方对法律法规的贯彻落实不到位。现有机构和人员队伍与日益繁重的保护任务不相适应。保障机制不健全。社会力量参与的深度和有效性有待提高。科技的支撑作用没有充分发挥。

### 三、下一步文化遗产工作安排

做好文化遗产工作，功在当代，利在千秋。下一步，我们将全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，落实新发展理念，以《文物保护法》《非物质文化遗产法》为遵循，按照《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》部署，统筹好文化遗产保护与经济社会发展，在坚持保护的前提下推动文化遗产合理利用和传承发展，着力构建中华优秀传统文化传承体系，推动中华优秀传统文化创造性转化创新性发展，为满足新时代人民群众的美好生活需要、建设社会主义文化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦提供精神力量和文化支撑。重点抓好以下几个方面的工作：

（一）加强组织领导，完善工作机制，充分发挥政府和社会两方面的作用，推动形成有利于文化遗产保护利用和传承发展的工作格局。严格落实政府责任，将文化遗产工作列入重要议事日程。完善相关工作协调机制，在政策制定、项目实施、打击犯罪、法治建设等方面进一步形成工作合力。积极探索依托国家公园推进文化遗产与自然遗产协同保护的有效机制。推进政府购买服务，优化政策环境，落实税收优惠政策，为社会力量参与提供支持引导。壮大文博志愿者队伍。鼓励社会力量看管不可移动文物。发挥专家学者在相关政策法规制定过程中的积极作用。

（二）切实加大文物保护力度，推进文物合理适度利用，使文物保护成果更多惠及人民群众，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路。把文物安全放在首位，进一步落实责任，对不依法履行职责、决策失误、失职渎职导致文化

遗产遭受损失的，依法追究直接责任人和有关领导责任。强化文物执法督察，严厉打击违法犯罪活动。实施文物保护重大工程，加强革命文物和新中国成立以来的文物保护，加强长城、大运河和水下文物保护。加强新型城镇化和新农村建设中的文物保护，强化历史文化名城、名镇、名村、街区和传统村落整体格局、历史风貌的保护。继续推进文物资源普查，加强文物保护单位规划编制与实施，落实文物保护单位有保护范围、有保护标志、有记录档案、有保管机构的“四有”工作，完善尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护措施，建立文物保护单位保护管理状况评估制度。多措并举让文物和古籍“活”起来，推出一批彰显社会主义核心价值观的陈列展览、影视节目和出版物，鼓励文化文物单位积极开发文化创意产品。推动文物保护与公共服务、国民教育相结合，与全域旅游、产业发展相结合，与脱贫攻坚、民生改善相结合，让文物保护利用融入群众生产生活实践，让广大人民群众共享保护利用成果。

（三）切实贯彻“见人见物见生活”的理念，以保护传承的能力建设为着力点，全面提升非物质文化遗产保护传承水平。进一步探索非物质文化遗产各门类的保护传承和振兴措施，健全非物质文化遗产分类保护政策体系。保护传承环境，促进非物质文化遗产保护与经济社会协调发展。继续实施非物质文化遗产记录工程、非物质文化遗产传承人研修研习培训计划等重大项目，不断增强传承活力。全面实施传统工艺振兴计划，发掘和运用传统工艺的文化元素和理念，丰富题材和产品品种，提升设计与制作水平，满足人民消费需求，促进就业增收。推进国家级文化生态保护实验区建设。建立代表性项目、代表性传承人动态管理机制，完善非物质文化遗产保护重点工程和项目的绩效评估机制。

(四) 加强法治教育和知识传播, 创新宣传普及方式, 提高全民保护意识, 着力构建文化遗产可持续发展的良好生态。将文化遗产有关内容和法律法规进一步纳入全日制大中小学教学计划, 纳入各级党校和行政学院教学计划。广泛利用各类媒体、公共机构宣传文化遗产保护理念, 组织好文化和自然遗产日、博物馆日活动, 凝聚起全社会广泛共识。加强研究阐释, 提升“围绕文化遗产, 讲好中国故事”能力。探索构建常态化、专业化、全媒体文化遗产传播体系。

(五) 持续深化文化遗产对外和对港澳台交流合作, 展示中华文化魅力, 不断提高国家文化软实力和中华文化影响力。推进与相关国际组织的深度合作, 积极参与国际文化遗产保护事务, 提高文化遗产国际公约履约水平。扩大与各国政府间文化遗产领域的交流互动, 建立完善合作机制。服务外交大局, 结合党和国家领导人重要外交活动、重大节庆、重大事件、重要会议等时间

节点和中国文化年(节)等, 举办有影响的文化遗产领域对外交流活动。加强“一带一路”国际交流合作, 联合申报联合国教科文组织相关遗产名录项目, 建设“一带一路”文化遗产长廊, 实施对外展览、援外文物保护和合作考古等项目, 推进非物质文化遗产领域对外交流合作。加强与港澳台地区的交流合作, 促进民族认同、文化认同、国家认同。

(六) 扎实推进政策法规、教育、科技等相关工作, 进一步完善文化遗产支撑保障体系。加强文化遗产保护利用和传承发展相关扶持政策的制定与实施。加大财政支持力度, 完善投入机制, 提升财政资金使用效益。将文化遗产专业人才培养纳入现代教育体系, 加强学科建设和专业设置。引进和培养一批复合型人才, 不断优化人才队伍结构。推动文化遗产工作与现代科技融合创新, 促进现代信息技术应用, 突破一批共性、关键、核心技术。

# 最高人民法院、最高人民检察院

## 关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚 从宽制度试点工作情况的中期报告

——2017年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院，并受最高人民检察院委托，报告一年来刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况，请审议。

开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点，是落实党的十八届四中全会有关改革部署的重大举措，是推动宽严相济刑事政策具体化、制度化的重要探索，对完善刑事诉讼制度、优化司法资源配置、依法及时有效惩罚犯罪、加强人权司法保障具有重要意义。2016年7月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十六次会议，审议通过《关于认罪认罚从宽制度改革试点方案》（以下简称《试点方案》），为认罪认罚从宽制度改革试点指明了方向。2016年9月，十二届全国人大常委会第二十二次会议通过《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》（以下简称《授权决定》），授权在北京等18个地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点。根据《试点方案》和《授权决定》，最高人民法院、最高人民检察院反复研究论证，会同公安部、国家安全部、司法部于2016年11月印发《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》（以下简称《试点办法》），正式启动

试点工作。一年来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，最高人民法院、最高人民检察院指导各试点地区人民法院、人民检察院，积极探索完善认罪认罚从宽制度，推进简案快办、难案精办、宽严得当，对犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意量刑建议并签署具结书的，依法从宽处理，推动试点工作稳步开展，并取得阶段性成效。

### 一、试点工作开展情况

最高人民法院、最高人民检察院高度重视刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作，大力加强对试点工作的组织领导和统筹协调，多次就扎实推进试点、完善制度机制、确保公正高效等作出部署。召开动员部署会和中期推进会，组织专题培训，建立专项统计、专项联络和专报制度，密切跟踪试点进展情况，深入开展调研指导和监督检查，确保将试点工作各项要求落到实处。公安部、国家安全部、司法部也专门下发通知，并出台配套规定，形成了推动改革的强大合力。及时研究解决试点中出现的量刑建议形式、值班律师制度等新情况新问题，加强政策解读，促进改革深入发展。坚持宽严相济、罪责刑相适应和证

据裁判等原则，明确认罪认罚从宽制度的适用范围、适用条件及程序标准，坚决防止出现“重罪轻判”“花钱买刑”问题。指导试点法院、检察院将工作重点放在判处三年有期徒刑以下刑罚的案件以及民间矛盾激化引发的案件上，着力探索与之相适应的诉讼程序、处理机制和办案方式，确保改革精准发力、取得实效。各试点地区认真落实中央决策部署，按照《试点办法》要求，制定实施细则，细化操作规程，强化配套保障，为开展试点工作打下了良好基础。截至今年11月底，18个试点地区共确定试点法院、检察院各281个，适用认罪认罚从宽制度审结刑事案件91121件103496人，占试点法院同期审结刑事案件案件的45%。其中检察机关建议适用的占98.4%。

一是严格依法推进，确保认罪认罚从宽制度规范适用。严格遵循刑法、刑事诉讼法基本原则，以罪责刑相适应原则为标准，以宽严相济刑事政策为指引，对认罪认罚的犯罪嫌疑人、被告人依法从宽、从简、从快处理。实体处理上体现宽严相济刑事政策，推动坦白从宽制度化。厦门、济南等地探索阶梯式从宽量刑机制，杭州、广州等地实行分级量刑激励，根据被告人罪行轻重、认罪态度、悔罪表现、退赃赔偿等情况，区分诉讼阶段和审判程序，确定是否从宽以及具体幅度。程序处理上落实繁简分流，准确适用速裁程序、简易程序、普通程序。北京、南京、郑州、天津等地设置专门办案组织，探索“刑拘直诉”，在拘留期限内完成侦查、起诉、审判，并实行集中移送、集中起诉、集中审理，促进侦、诉、审环节快速流转、无缝对接、全程简化。加强羁押必要性审查，将认罪认罚作为判断犯罪嫌疑人、被告人社会危险性的重要考虑因素，对没有社会危险性的采取取保候审、监视居住强制措施，提高非羁押强制措施适用率。

二是强化权利保障，确保认罪认罚真实自

愿。坚持证据裁判，强化权利保障，确保从快不降低标准、从简不减损权利。充分保障犯罪嫌疑人、被告人的辩护权和其他诉讼权利，落实值班律师制度，完善权利告知程序，探索证据展示制度，确保犯罪嫌疑人、被告人充分知悉法律后果、获得法律帮助、自愿认罪认罚。试点地区法律援助机构在看守所、法院、检察院设立法律援助工作站630个，其中设在看守所、法院的法律援助工作站覆盖率分别为97%和82%。对于符合条件的犯罪嫌疑人、被告人，依法通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。探索值班律师转任辩护人机制，北京、广州、杭州、福州等地法院对可能判处三年以上有期徒刑以上刑罚的认罪认罚案件，协调指派值班律师出庭辩护，提高法律帮助质量。建立被告人反悔程序回转机制，判决前否认犯罪的及时转为普通程序。推进庭审实质化，既审查认罪认罚的自愿性，又对事实证据进行全面审查，防止犯罪嫌疑人、被告人被迫认罪、替人顶罪。

三是加强监督制约，确保试点运行平稳有序。坚持以审判为中心，严格规范侦查阶段撤销案件和审查起诉阶段不起诉程序，同时明确规定人民法院对认罪认罚案件作出判决时，一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议。严密防范刑讯逼供、暴力取证以及权钱交易、放纵罪犯等滥用职权、徇私枉法行为。加强法律文书释法说理，加大案件流程公开和文书网上公开力度，以阳光司法确保公正司法。主动接受监督，认真听取律师意见，确保具结书签署时律师在场见证。依法听取被害人意见，关注其合理诉求。上海、青岛等地邀请值班律师旁听检察官提讯，福州等地推行诉前听证制度，集中听取各方意见。

四是完善配套保障，确保改革措施落实到位。统一、简化文书样式，研发信息化办案模块，制定类案量刑标准，探索智能辅助量刑系统，完善量刑建议机制，提升量刑建议和刑罚裁

量水平。积极运用现代科技，助推办案模式创新，杭州、广州、大连等地探索视频提讯开庭、智能庭审记录、短信快速送达、电子卷宗流转，有效提升办案效率。推动建立社会调查前置程序，对可能判处管制、适用缓刑的案件，由检察机关委托社区矫正机构开展社会调查工作，为案件快办快结创造条件。各地社区矫正机构认真做好接收矫正工作，促进审判执行顺畅对接。

## 二、试点工作初步成效及存在的问题

经过一年的试点探索，认罪认罚从宽制度实施效果逐步显现。各试点法院、检察院通过推动认罪认罚从宽制度改革，办理刑事案件的质量与效率显著提高，在落实宽严相济刑事政策，确保无罪的人不受刑事追究、有罪的人受到公正惩罚，维护当事人合法权益，促进司法公正等方面，均取得显著成效。今年10月，中国政法大学课题组对试点情况进行第三方评估，共有1516名律师、被告人、办案人员参加问卷调查，对试点效果总体评价较高，其中律师满意度为97.3%，被告人满意度为94.3%。实践充分证明，探索完善认罪认罚从宽制度，完善相关诉讼程序和处罚原则，构建宽严相济、区别对待、繁简分流的多层次刑事诉讼模式，符合我国国情，符合司法规律，有利于在更高层次上实现公正与效率的统一，有利于全面推进依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化，党中央关于推进认罪认罚从宽制度改革的决策部署和全国人大常委会的授权决定是完全正确的。

一是宽严相济刑事政策得到充分体现，促进了社会和谐稳定。试点中，检察机关对认罪认罚案件依法提出从宽量刑建议，其中建议量刑幅度的占70.6%，建议确定刑期的占29.4%，法院对量刑建议的采纳率为92.1%。认罪认罚案件犯罪嫌疑人、被告人被取保候审、监视居住的占

42.2%，不起诉处理的占4.5%；免于刑事处罚的占0.3%，判处三年有期徒刑以下刑罚的占96.2%，其中判处有期徒刑缓刑、拘役缓刑的占33.6%，判处管制、单处附加刑的占2.7%，非羁押强制措施和非监禁刑适用比例进一步提高。从实体处理到程序适用，均更好体现了坦白从宽、宽严相济刑事政策，有利于罪犯改造、回归社会，最大限度减少社会对立面，促进社会和谐稳定和国家长治久安。

二是司法资源得到合理配置，促进了刑事诉讼效率明显提升。对于认罪认罚案件，检察机关审查起诉平均用时26天，人民法院15日内审结的占83.5%。适用速裁程序审结的占68.5%，适用简易程序审结的占24.9%，适用普通程序审结的占6.6%；当庭宣判率为79.8%，其中速裁案件当庭宣判率达93.8%。通过速裁程序、简易程序、普通程序分流处理，司法资源配置进一步优化，办案效率进一步提升，既确保了及时有效惩治犯罪，也为构建科学的刑事诉讼体系积累了实践经验。

三是当事人权利得到有效保障，促进了司法公正。坚持依法从宽、适度从宽，不枉不纵、公正司法，确保办案法律效果和社会效果相统一。强化犯罪嫌疑人、被告人的诉讼主体地位，保障其获得公正、及时审判的权利。认真听取被害人及其代理人意见，并将是否达成和解协议或者赔偿被害人损失、取得谅解，作为量刑的重要考虑因素，切实保障被害人合法权益。试点法院审结的侵犯公民人身权利案件中，达成和解谅解的占39.6%。检察机关抗诉率、附带民事诉讼原告人上诉率均不到0.1%，被告人上诉率仅为3.6%。

在看到成绩的同时，我们也清醒认识到，认罪认罚从宽制度试点工作还存在一些问题和困难。一是有的试点地区思想认识不够到位，对改革的意义、改革的内容、改革的要求认识不清、领会不透，如将“认罚”与赔偿被害人经济损失

简单等同起来，或将“从宽”绝对化、简单化，对案件具体情节区分不够。二是试点工作整体推进不够平衡，有的地区试点案件数量偏少、比例偏低，试点案件类型和适用程序过于集中，对普通程序中的适用问题探索不够。三是一些环节协调配合还不够顺畅，办案规程、工作机制尚需进一步完善，等等。

### 三、下一步工作措施

刑事案件认罪认罚从宽制度试点，是党中央在刑事司法领域部署开展的一项重大改革。最高人民法院、最高人民检察院将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，按照《试点方案》和《授权决定》要求，努力解决试点工作中存在的问题，进一步加大督察指导力度，确保改革试点圆满完成。

一是进一步提高认识。深入学习贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加大政策解读和宣传力度，指导试点法院、检察院进一步统一思想、提高认识，深刻理解中央推动认罪认罚从宽制度改革的重大意义，准确把握改革的正确方向、目标任务、基本原则以及“认罪”“认罚”“从宽”的具体标准，切实增强改革试点的责任感、使命感，敢于担当、攻坚克难，坚定不移推进试点工作，确保将中央改革部署不折不扣落到实处。

二是进一步加强改革督察。进一步加强对认罪认罚从宽制度试点中法官、检察官自由裁量权的依法监督，坚决防止发生徇私枉法、滥用职权等违法情形，确保公正廉洁司法。坚持统筹推进试点工作，密切关注各地试点开展情况，加强跟踪问效，切实研究解决试点工作推进不平衡等问题。注重调动基层积极性，指导各试点法院、检察院在法律规定和《试点方案》《授权决定》范围内，勇于创新、大胆尝试，努力探索积累可复

制、可推广的改革经验。

三是进一步完善制度机制。认真贯彻宽严相济刑事政策，针对案件不同特点，综合考虑案件难易、刑罚轻重、诉讼阶段等因素，从审前分流、庭审规程、法律帮助、办案流程等方面，探索不同的程序规范机制，推动认罪认罚案件分流规范化。正确处理检察机关量刑建议与人民法院刑罚裁量的关系，探索完善认罪认罚案件的量刑标准，为检察机关更准确提出量刑建议、法院更准确裁量刑罚创造条件。正确处理赔偿和解与从宽处罚的关系，坚持具体问题具体分析，避免将赔偿与从宽完全等同起来。

四是进一步提升试点实效。加强沟通协调，充分调动试点参与各方积极性，在证据把握、法律适用、工作衔接等方面凝聚更多共识，合力破解改革难题。加快推进智慧法院、智慧检务建设，加强大数据、云计算、人工智能与改革试点的深度融合、深度应用，不断完善智能辅助办案系统，提升审判、检察质效。以此次中期报告为契机，认真做好试点工作的情况分析和经验梳理，准确评估试点成效，客观分析存在的问题，加强理论和实证研究，及时研究提出完善法律的建议，切实巩固改革成果。

全国人大常委会专门听取和审议刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况中期报告，充分体现了对试点工作的高度重视和关心支持。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，深入学习贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步贯彻落实《试点方案》和《授权决定》要求，认真落实本次会议审议意见，开拓进取，扎实工作，不断深化刑事案件认罪认罚从宽制度改革，确保试点工作取得良好成效，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作出新的更大贡献！

# 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 网络安全法》《全国人民代表大会常务委员会 关于加强网络信息保护的決定》实施情况的报告

——2017年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会副委员长 王胜俊

全国人民代表大会常务委员会：

网络安全事关党的长期执政，事关国家长治久安，事关经济社会发展和人民群众切身利益。习近平总书记强调指出，没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化。全国人大常委会高度重视网络安全工作，2012年12月审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》，2016年11月审议通过《中华人民共和国网络安全法》（以下简称“一法一決定”）。根据2017年监督工作计划，全国人大常委会执法检查组于2017年8月至10月对“一法一決定”的实施情况进行了检查。现在，我代表执法检查组向常委会作报告。

## 一、执法检查的工作情况

网络安全法是今年6月1日开始施行的。一部新制定的法律实施不满3个月即启动执法检查，这在全国人大常委会监督工作中尚属首次。张德江委员长十分重视这次执法检查，作了重要批示，指出：网络安全事关国家长治久安，事关经济社会发展和人民群众福祉。全国人大常委会在网络安全法实施当年就开展执法检查，要贯彻

落实习近平总书记关于“要树立正确的网络安全观”的重要指示精神，督促有关方面进一步加强法律宣传，增强全社会网络安全意识，抓紧配套法规政策制定，确保法律有效实施，着力提升网络空间治理水平，切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益。希望检查组精心组织好这次执法检查，坚持问题导向，务求取得实效。根据张德江委员长的批示精神，内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会和常委会办公厅等单位反复研究，确定了这次执法检查的五个重点：一是开展法律宣传教育的情况；二是制定配套法规规章的情况；三是强化关键信息基础设施保护及落实网络安全等级保护制度的情况；四是治理网络违法违规信息，维护网络空间良好生态的情况；五是落实公民个人信息保护制度，查处侵犯公民个人信息及相关违法犯罪的情况。

8月25日，执法检查组召开第一次全体会议，传达张德江委员长的重要批示。会议听取了国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家新闻出版广电总局、最高人民法院关于“一法一決定”贯彻实施情况的汇报，教育部、



科技部、交通运输部等单位提交了书面汇报材料。

根据安排，王晨副委员长兼秘书长、沈跃跃、张平、万鄂湘、陈竺副委员长和我六位副委员长参加这次执法检查。检查组赴内蒙古、黑龙江、福建、河南、广东、重庆等6省（区、市）进行检查，期间，检查组听取了有关省、市、县政府的汇报，先后召开30余次座谈会，实地考察了部分网络安全指挥平台和关键信息基础设施运营单位。另外，还委托12个省（区、市）人大常委会对本行政区域“一法一决定”实施情况进行检查。

为了深入了解“一法一决定”实施情况，这次执法检查在方式方法上作了一些新的尝试：一是请第三方专业机构参与。9月上旬至10月中旬，检查组在实地检查的6个省（区、市）各选取20个重要信息系统，委托中国信息安全测评中心进行漏洞扫描和模拟攻击，并就所检测系统的网络安全情况出具专业检测报告。检查组还委托中国青年报社社会调查中心就“一法一决定”中与公众关系密切的10个方面的问题，在全国31个省（区、市）进行了民意调查，出具了调查报告。共有10370人参与这次调查。第三方机构的有序参与，增强了本次检查的专业性、权威性和客观公正性。二是专家参与。考虑到网络安全专业性较强，执法检查期间，检查组先后从国家信息技术安全研究中心等单位聘请21名网络安全专家和长期从事网络安全工作的专业技术人员参加检查，为检查组提供技术支持，增强检查的针对性和实效性。三是随机抽查。各检查小组均按检查方案要求，随机选取若干关键信息基础设施运营单位，在不打招呼的情况下进行临时抽查。6个检查小组共对13个单位进行了随机抽查。远程检测的120个重要信息系统也均由执法检查小组随机选取，在运营单位不知情的情况下完

成检测。

## 二、贯彻实施“一法一决定”的做法和成效

近年来，各级党委政府认真组织学习习近平总书记系列重要讲话和关于网络安全的重要论述，深入贯彻中央关于“建设网络强国”的战略部署，把网络安全纳入经济社会发展全局来统筹谋划部署，大力推进网络安全和网络信息保护工作，法律实施取得了积极成效。

（一）深入开展宣传教育，增强网络安全意识

一是把增强全民网络安全意识作为基础工程。国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部等9部门连续四年组织开展网络安全周和主题日宣传活动，每年活动期间组织的讲座论坛等都超过1万场次，年均覆盖人数约2亿人。网络安全法颁布后，各地均通过报刊杂志、电台电视台、门户网站、政务微信微博等，对法律核心内容进行宣传解读。二是加强重点单位、重点行业法律宣传教育。工业和信息化部将学习“一法一决定”情况纳入各基础电信运营企业的年度考核指标，并组织百度、阿里、腾讯等重点互联网企业开展学习。公安部组织全国公安机关、200多个中央部委和中央企业、260多家信息安全企业相关人员进行集中学习。国家新闻出版广电总局组织开展了网络安全知识技能练兵和竞赛活动。内蒙古、黑龙江等省（区）对重点单位、重点行业负责网络安全的业务骨干进行了重点培训。三是紧紧抓住领导干部这个关键少数，把提升领导干部的网络安全意识作为重中之重。广东、福建等地通过举办领导干部网络安全和信息化专题研讨班等形式，推动领导干部率先知法懂法用法。交通运输部党组成员带头学习，并举办了“交通运输网络安全局级领导专题培训班”，教育部举办了教育系统网络安全培训班，对各省

级教育行政部门、直属高校、部直属机关负责人进行专题培训。四是加强重点人群宣传教育。各地把青少年网民作为普法重点，开展了“网络安全进校园、进家庭”、“争做四有好网民”等活动，引导广大青少年依法、文明、健康上网。

(二) 制定配套法规政策，构建网络安全制度体系

为配合“一法一决定”实施，近年来，国务院相关部门出台了《国家网络空间安全战略》《通信网络安全防护管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护规定》《电话用户真实身份信息登记规定》《新闻出版广播影视网络安全管理办法》《公共互联网网络安全突发事件应急预案》等配套规章、规划和政策文件。国家互联网信息办公室会同有关部门出台了《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，加快了网络安全国家标准制定工作，目前已发布 198 项网络安全国家标准。最高法院、最高检察院出台了《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》。一些省份也开展了配套法规立法工作，内蒙古自治区人大常委会制定了《计算机信息系统安全保护办法》，福建省人大常委会通过了《福建省电信设施建设与保护条例》，广东省人大常委会出台了《关于落实电信用户真实身份信息登记制度的决定》，黑龙江省人大常委会制定了《工业信息安全管理条例》。重庆市坚持网络安全与信息化发展并重，加强电子政务制度建设，完善了政府网站管理制度。一系列配套法规、规章和政策文件出台，助推了“一法一决定”的贯彻实施。

(三) 提升安全防范能力，着力保障网络运行安全

一是强化关键信息基础设施防护。2016 年，国家互联网信息办公室等部门组织开展了关键信息基础设施摸底排查工作，对 1.1 万个重要信息

系统安全运行状况进行抽查和技术检测，完成了对金融、能源、通信、交通、广电、教育、医疗、社保等多个重点行业的网络安全风险评估，提出整改建议 4000 余条。二是开展网络基础设施防护工作。工业和信息化部开展了网络基础设施摸底工作，全面梳理网络设施和信息系统，目前全行业共确定关键网络设施和重要信息系统 11590 个。2017 年以来，监督检查重点网络系统和工业控制系统 900 余个，通知整改漏洞 78980 个。三是深入推进网络安全等级保护。已累计受理备案 14 万个信息系统，其中三级以上重要信息系统 1.7 万个，基本涵盖了所有关键信息基础设施。同时，对纳入等级保护的信息系统开展常态化检查，近年来累计发现整改各类安全漏洞近 40 万个。四是建立通报预警机制。公安部牵头建立了国家网络安全通报预警机制，通报范围已覆盖 100 个中央党政军机构、101 家央企、31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团，各地也都建立了网络安全与信息安全通报机制，实时通报处置各类隐患漏洞。教育部建立了教育系统重要网站和信息系统安全监测预警机制，已累计通报处置安全威胁 3.5 万个。五是积极开展网络安全协调联动平台建设。国家互联网信息办公室牵头建立了关键信息基础设施应急技术支持和协助机制，不断提升关键信息基础设施整体应急反应能力、安全保障能力和协调联动能力。六是大力开展网络安全专项整治工作。公安部会同有关单位组织开展了大型互联网企业专项保卫行动、网站安全和互联网电子邮件安全专项整治行动，发现整改了一批网络安全深层次问题和隐患。

(四) 治理违法违规信息，维护网络空间清朗  
各地各有关部门认真落实法律要求，扎实做好网络意识形态工作，坚决清理各类违法违规信息。通过开展“扫黄打非”、“剑网”等系列活动，对互联网站、应用程序、论坛、博客、微

博、公众账号、即时通讯工具、网络直播中、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等信息及时清理。2015年以来，国家互联网信息办公室等部门依法约谈违法违规网站 2200 余家，取消违法违规网站许可或备案、关停违法网站 13000 多家，有关网站按照用户服务协议关闭违法违规账号近 1000 万个，对网上各类违法行为形成有力震慑。中国青年报社社会调查中心提供给检查组的万人调查分析报告（以下简称“万人调查报告”）显示，在参与调查的 10370 人中，超过 90% 的受访者对治理成效给予肯定，其中有 63.5% 的人认为近年来网络上危害国家安全、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等违法违规信息明显减少。法律实施主管部门还建立了网络信息巡查机制和公众举报平台，及时清理违法违规信息。重庆等地重视加强网络内容建设，积极创作优秀网络作品，做强网上正面宣传。

（五）加强个人信息保护，打击侵犯用户信息安全违法犯罪

全面落实网络接入（网站备案和域名/IP 地址）、固定电话、移动电话实名制办理要求，凡用户不提供真实信息的，运营者不再为其提供相关服务。五年来，组织电信企业对 3 亿多未实名的老用户进行补登记，对拒不补登记的 1000 余万用户依法暂停提供服务。为确保用户信息安全，有关部门指导各网络运营单位进一步强化了内控管理制度，要求对批量导出、复制、销毁信息等重大操作的申请、使用和有效期实行严格管理，从工作流程上防止用户信息的批量泄露。河南省加强对保存用户信息关键系统的安全防护，提升防止黑客攻击能力。针对侵犯用户个人信息犯罪高发态势，公安部部署开展专项打击行动，在 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团公安机关建立了反诈骗中心，统筹协调打击利用公民个人信息实施的电信网络诈骗犯罪，近两年，共

侦破侵犯个人信息犯罪相关案件 3700 余起，抓获犯罪嫌疑人 11000 余名。2014 年至 2017 年 9 月，全国法院共审理利用网络侵犯公民个人信息犯罪案件 1529 件，取得了较好的法律效果和社会效果。

（六）加大支持力度，推进网络安全核心技术创新

为落实网络安全法“扶持重点网络安全技术产业和项目，支持网络安全技术的研究开发和应用”等要求，科技部会同国家互联网信息办公室共同编制了专项研究计划，立足网络空间安全发展现状，围绕提高我国关键信息基础设施和数据安全的防护能力、支撑网络空间可信管理和数字资产保护、提升网络空间防护能力等目标，确立若干重点研究方向。为了加大对网络安全技术研究开发和应用的支持，科技部、工业和信息化部等部门，在“十三五”国家重点研发计划中优先启动了“网络空间安全重点专项”，投入国拨经费 13.84 亿元，系统部署了 47 项研究任务，力争到 2020 年，基本形成自主可控的网络空间安全核心技术体系。另外，在“科技创新 2030——重大项目”中，也将优先安排一批网络空间安全重大研究项目，为提升我国信息监管、泄密窃密防范、网络防御等提供技术支持。教育部创新网络安全人才培养模式，增设了网络空间安全一级学科，与有关部门共同下发了《关于加强网络安全学科建设和人才培养的意见》，启动了一流网络安全学院建设示范项目，为网络安全技术创新提供人才支持。

### 三、工作中存在的困难和问题

从检查情况看，各地在贯彻实施“一法一决定”、维护网络安全方面还存在一些困难和问题。

（一）网络安全意识亟待增强

许多关键信息基础设施运营单位对网络安全

的重要性认识不到位，认为受到网络攻击只是小概率事件，对可能受到的网络攻击的危害性缺乏认知。在信息化方面“重建设、轻安全；重使用、轻防护”，缺乏主动防御意识，不愿在安全防护方面进行必要投入；在处理业务信息系统可用性和安全性的关系时，往往更重视可用性，在二者有冲突时，往往会降低安全性要求。不少地方政府和部门领导干部不能从国家安全的高度认识网络安全，没有把网络安全工作列入本级政府和部门工作重要议程，或者只是口头上重视，“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”。社会公众网络安全意识总体不强，“万人调查报告”显示，有55.4%的受访者认为，他们身边的许多人缺乏网络安全意识，对网络安全“知其然不知其所以然”。

## （二）网络安全基础建设总体薄弱

一是网络安全态势感知平台建设滞后。网络安全风险具有很强的隐蔽性，感知安全态势是做好网络安全最基本最基础的工作。维护网络安全，首先要知道风险在哪里，是什么样的风险，什么时候发生风险。但不少省份尚未启动网络安全态势感知平台建设，不能实现对重要信息系统网络安全风险的全天候实时、动态监测。二是容灾备份体系建设总体滞后。不少关系国计民生的关键信息基础设施运营单位没有按照法律规定对重要数据进行异地容灾备份，而仅仅采取了一些简单的数据备份措施，有的甚至尚未进行过容灾备份，不能有效应对重大网络安全风险。在有些省份，多数重要信息系统未按法律要求进行异地容灾备份。三是重要工业控制企业的设备和控制系统国产化程度有待提高。一些重要工控企业对国外技术依赖严重，不仅生产控制系统由国外公司建设，配套的网络及安全设备也采用国外产品，网络及安全设备的配置由外方人员操控，企业内部人员甚至不掌握安全设备配置和管理权

限。在有的省份，重要工控企业的生产控制系统国产化率不足20%。四是应急预案流于形式。有的网络安全应急预案侧重于设备设施障碍的排除，针对网络攻击、信息泄露等网络空间安全事件的内容较少；有的应急预案缺乏可操作性；有的应急预案长期未修订，已不能应对当下的网络安全事件；许多单位由于应急演练相关条件不足，未真正举行过应急演练；不少地方和行业用于解决网络安全问题的经费不足，发现了问题后，往往因经费缺乏不能及时解决。

## （三）网络安全风险和隐患突出

为了解网络运行情况，执法检查组委托中国信息安全测评中心对随机选取的120个关键信息基础设施（60个门户网站和60个业务系统）进行了远程渗透测试和漏洞扫描。该中心出具的报告显示，本次远程测试的120个关键信息基础设施中，共存在30个安全漏洞，包括高危漏洞13个，其中某省级部门互联网监管综合平台存在越权上传、越权下载、越权删除文件等3个高危漏洞，严重威胁了系统及服务器安全，也存在严重的用户信息泄露风险。远程检测还发现，多个设区的市政府门户网站存在页面被篡改风险。执法检查组现场抽查时发现，许多单位没有依照法律规定留存网络日志，这可能导致发生网络安全事件时无法及时进行追溯和处置；有的单位从未对重要信息系统进行风险评估，对可能面临的网络安全态势缺乏认知。检查还发现，在许多单位，内网和专网安全建设没有引起足够重视，有的单位对内网系统未部署任何安全防护设施，长期不进行漏洞扫描，存在重大网络安全隐患。随着各地区各领域信息化建设的推进，各行业各领域数据化、在线化、远程化趋势更加明显，对网络安全提出了更高要求。

## （四）用户个人信息保护工作形势严峻

“万人调查报告”显示，“一法一决定”关于

用户个人信息保护的多项制度落实得并不理想：有 52.1% 的受访者认为，法律关于“网络服务提供者和其他企业事业单位在业务活动中收集、使用公民个人电子信息，必须明示收集、使用信息的目的、方式和范围”的规定执行得不好或者一般；有 49.6% 的受访者曾遇到过度收集用户信息现象，其中 18.3% 的受访者经常遇到过度采集用户信息现象；有 61.2% 的人遇到过有关企业利用自己的优势地位强制收集、使用用户信息，如果不接受就不能使用该产品或接受服务的“霸王条款”；有 52.5% 的人认为执法部门保护用户信息的成效一般或者不好，不少人反映，在发现本人信息被泄露或者被滥用后，举报难、投诉难、立案难现象比较普遍。许多受访者反映，当前免费应用程序普遍存在过度收集用户信息、侵犯个人隐私问题，但几乎没有受到任何监管和依法惩处。检查发现，有的互联网公司和公共服务部门存储了大量公民个人信息，但安防技术严重滞后，容易被不法分子窃取和盗用。一些单位内控制度不完善或不落实，少数“内鬼”为牟取不法利益铤而走险，致使用户信息大批量泄露。当前在一些地方，利用网络非法采集、窃取、贩卖和利用用户信息已形成黑色产业链。从公安部门近期破获的案件看，用户信息泄露呈现渠道多、窃取违法行为成本低、追查难度大等特点，而且违法分子使用的手段不断升级，因用户信息泄露引发的“精准诈骗”案件增多，给人民群众财产安全造成严重危害。

#### （五）网络安全执法体制有待进一步理顺

网络安全监管“九龙治水”现象仍然存在，权责不清、各自为战、执法推诿、效率低下等问题尚未有效解决，法律赋予网信部门的统筹协调职能履行不够顺畅。一些地方网络信息安全多头管理问题比较突出，但在发生信息泄露、滥用用户个人信息等信息安全事件后，用户又经常遇到

投诉无门、部门之间推诿扯皮的问题。“万人调查报告”显示，有 18.9% 的受访者反映，在遇到网络安全问题后，他们不知该向哪个部门举报和投诉，即使举报了也往往不予处理或者没有结果。参加座谈的多数网络运营单位反映，行政执法过程中存在不同执法部门对同一单位、同一事项重复检查且检查标准不一等问题，不同法律实施主管机关采集的数据还不能实现“互联互通”，经常给网络运营商增加额外负担。不少人认为，如果不能合理定位，准确厘清部门之间的职责，等级保护制度和关键信息基础设施保护制度落实过程中也会产生执法不协调问题。另外，检查发现，城市轨道交通控制系统等工控系统网络安全管理责任边界不清，运营单位落实网络安全责任制存在困难；通信行业监管和行政执法力量严重不足，执法力量与当前网络安全事件频发多发的严峻形势不相适应。

#### （六）网络安全法配套法规有待完善

不少单位反映，作为网络安全管理方面的基础性法律，网络安全法不少内容还只是原则性规定，真正“落地”还有赖于配套制度的完善。比如，网络安全法虽然对数据安全和利用作了规定，但现实中数据运用比较复杂，数据脱敏标准、企业间数据共享规则等，仍然需要有关法规规章予以明确；网络安全法仅明确了关键信息基础设施运营者数据出境需进行评估，但其他网络运营者掌握的重要数据出境是否进行安全评估，尚待进一步明确。关键信息基础设施保护制度是网络安全法一项重要制度，但对于什么是关键信息基础设施、关键信息基础设施认定的标准和程序等，目前认识尚不一致，需要配套法规予以明确。关键信息基础设施如何进行年度检测评估、网络运营者和管理部门如何统一发布网络安全预警信息、如何扶持网络安全自主知识产权等，也有待于配套法规规章予以明确。

### （七）网络安全人才短缺

参与调查的 10370 人中，有超过 69% 的受访者认为，所在单位或者熟悉的人中，能够熟练从事网络安全防护的专业技术人才较少，无法满足现实需要，其中有 21.6% 的受访者认为所在单位基本上无人熟悉网络安全防护技术。从检查的情况看，不管是经济发达地区还是相对落后地区，网络安全技术人才都比较匮乏，现有的网络运营单位技术人才多侧重于系统使用、操作维护，对网络安全风险的监控、应急处置和综合防护能力不足，难以适应保障网络安全的需要。有的关键信息基础设施核心业务系统虽然安装了防护系统，但由于缺乏高水平的安全技术人才，不能对安全软件进行升级和打补丁，从而使网络安全防护产品难以有效发挥作用。不少政府门户网站没有专门的网络安全技术人才，网站管理人员没有接受过系统的网络安全技能培训。另外，网络安全主管部门专业人才也明显不足。受到编制、职务、薪资等因素制约，许多地方网信、公安、通信管理、工信等单位往往招不到或留不住专业技术人才，一线执法人员的专业素养和技能难以胜任网络运行安全常态化监管执法职责。

## 四、几点建议

根据检查情况，检查组对进一步贯彻实施“一法一决定”提出以下建议。

### （一）进一步提高对网络安全重要性的认识

在信息时代，网络空间已经成为继陆地、海洋、天空、外层空间之外，人类活动的第五空间，成为国家利益的新边疆和世界各主要国家战略博弈的新领域，网络安全对国家安全牵一发而动全身，已成为基础性、全局性的国家安全问题。党的十九大报告强调，网络安全等非传统安全是人类面临的共同挑战之一，要坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根

本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设。要进一步深化对新形势下加强网络安全工作重要性的认识，不断增强贯彻落实网络安全法等法律法规的紧迫感和自觉性。法律实施主管机关和其他相关单位要结合工作实际，进一步加大对网络安全法的宣传培训力度，不仅让广大网络运营商、关键信息基础设施运营单位的相关人员能够熟知法律内容，还要以喜闻乐见的方式加强对社会公众的宣传，让广大群众认识到网络安全与自身的密切关系，增强全社会的网络安全意识。

### （二）正确处理安全和发展关系

习近平总书记强调指出，网络安全和信息化是相辅相成的。安全是发展的前提，发展是安全的保障，安全和发展要同步推进。要充分认识到互联网在国家管理、经济发展和社会治理中的作用，继续推进电子政务、新型智慧城市建设，不断推进技术融合、业务融合、数据融合，打通经济社会发展的信息“大动脉”。要按照网络安全法“坚持网络安全与信息化发展并重”的要求，坚持一手抓网络和信息化发展，一手抓网络安全，“两手抓，两手都要硬”。对于网络安全，既要重视传统的信息安全和意识形态安全，营造风清气正、正能量充沛的网络空间，也要高度重视攻防能力提升，有效防范网络攻击，切实维护网络信息系统安全。要科学制定不同行业、不同单位的网络安全标准，认真研究解决有些单位提出的“网络安全合规成本过高”的问题。鼓励和支持网络安全产业的发展，发挥社会力量的作用，提供安全的产品和服务。

### （三）加快完善网络安全法配套法规规章

要加快《关键信息基础设施安全保护条例》《网络安全等级保护条例》的立法进程，对实践

中大家普遍感觉难以把握的问题，如什么是关键信息基础设施、如何认定关键信息基础设施等作出明确规定，并对等级保护制度和关键信息基础设施保护制度落实过程中的部门职责进一步予以明确。网信、工信、公安等部门要尽快制定配套规章或者文件，细化法律中个人信息和重要数据出境安全评估、网络数据管理、网络安全监测预警和信息通报、网络安全审查、网络安全认证和安全检测结果互认等制度。此前已制定的一些行政法规和部门规章也应根据网络安全法的要求以及法律实施中遇到的新情况新问题，及时予以修改完善。根据防范和打击网络违法犯罪的需要，加强互联网刑事立法，研究制定网络违法犯罪防治法，推动网络违法犯罪行政处罚与刑事处罚的有效衔接。

#### （四）着力提升网络安全防护能力

一是加快网络安全态势感知平台建设。要整合各部门资源，建立统一的全天候网络安全感知平台，以更好地发现风险、感知风险，进而构建统一高效的网络安全风险发现机制、报告机制、情报共享机制、研判处置机制，准确把握网络安全风险发生的规律、动向、趋势。二是依法组织开展风险评估。要尽快完善网络安全风险评估机制，加强对金融、能源、交通等重要行业和领域的评估，根据评估情况，适时调整网络安全工作方案和保护措施。三是定期组织应急演练。组织关键信息基础设施运营单位定期进行应急演练，使事关国家安全、关系国计民生的重要信息系统能够有效应对有组织的高强度网络攻击。四是要认真落实法律要求，加快关键信息基础设施数据的容灾备份建设，并定期开展灾备效果验证，提升信息系统的抗灾、减灾和恢复能力。要督促网络运营单位认真落实法律规定，依法留存网络日志。五是要加强网络安全保密保障体系建设，提升网络安全保密装备能力，推进网络安全保密技

术保障基础设施建设。六是要大力推进国产化替代工程。加大技术研发力度，逐步提高重要工业企业信息控制系统的国产化率，提升关键信息基础设施和网络安全设备的自主可控能力。

#### （五）进一步加大用户个人信息保护力度

一是要加快个人信息保护法立法进程。通过专门立法，明确网络运营者收集用户信息的原则、程序，明确其对收集到的信息的保密和保护义务，不当使用、保护不力应当承担的责任，以及监督检查和评估措施。二是加强安全防护。强化数据安全监管手段建设，实施数据资源分级分类管理，推动大数据场景下的数据防窃密、防篡改、防泄露等安全技术的研发和部署。三是要认真研究用户实名制的范围和方式，坚决避免信息采集主体过多、实名登记事项过滥问题。各地区各单位对某一事项实施实名登记制度，应当有明确的法律依据。要改进实名信息采集方式，减少实名信息采集的内容。四是加大监督检查力度。建立第三方评估机制，督促网络运营和公共服务单位严格依法收集用户信息，建立健全内部管理制度，有效降低“内鬼”窃密风险。五是进一步加大打击力度。公安机关要加大对网络攻击、网络诈骗、网络有害信息等违法犯罪活动的打击力度，切断网络犯罪利益链条，持续形成高压态势，落实法律保护公民个人信息的规定，使广大公民的合法权益免受侵害。六是要完善投诉受理机制。研究建立统一高效的个人信息安全事件投诉受理机制，为用户投诉、举报提供便利，维护人民群众合法权益。

#### （六）强化网络安全工作统筹协调

网络安全工作涉及领域多、范围广、任务重、难度大，系统性、整体性、协同性很强。应对复杂的网络安全态势，必须做到统一谋划、统一部署、统一标准、统一推进。要不断完善网络执法协作机制，尽快健全适应网络特点的规范化

执法体系。要落实网络安全法相关规定，加强网络安全执法队伍和执法能力建设，强化网信部门的统筹协调职责，明确各职能部门的权责界限和接口，形成网信、工信、公安、保密等各部门协调联动机制，既要防止职能交叉、多头管理，又要避免执法推责、管理空白，不断提高执法效率，有效维护网络空间的安全。考虑到互联网跨区域性强、地域边界不明显的特点，要健全完善网络安全异地执法协作机制，实现区域之间执法联动。还要破除部门利益，打通数据和信息壁垒，减少重复建设，建立共享数据平台，切实做到不同部门收集的数据能够共享，提高网络安全防范能力。

#### （七）加快网络安全人才队伍建设

网络安全是技术更新最快的领域之一，网络空间的竞争，归根到底是人才的竞争；建设网络强国，最关键的资源是人才。要高度重视网络安全人才培养工作，不仅要培养精通信息系统使用和维持的技术人才，还要培养大批能够开展网络安全风险监控、应急处置和综合防护的人才，从而满足网络安全法实施提出的要求。要进一步加

强网络安全学科建设，优化师资队伍结构，改革人才培养模式，培养更多满足实践需要的应用型人才。要鼓励网络和信息化人才发展体制机制改革先行先试，研究建立网络安全特殊人才培养、管理和激励制度，加大对网络安全高端人才、紧缺人才的培养、引进和支持力度，使党政机关、关键信息基础设施运营单位能够招得进、用得好、留得住精通网络安全技术的“高、精、尖”专业人才。

当前，互联网已深度融入经济发展和社会生活的方方面面，深刻改变着人们的生产和生活方式。我们要认真学习、全面贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步提高政治站位，牢固树立正确的网络安全观，进一步增强贯彻实施法律的紧迫感和自觉性，推进“一法一决定”各项制度全面落实，切实维护网络空间主权和人民群众切身利益，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保障。

以上报告，请审议。



# 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五次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

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五次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案共180件，涉及48个立法项目、3项授权决定、1项执法检查。其中，建议修改法律的117件，涉及26个立法项目；建议制定法律的56件，涉及22个立法项目；建议作出授权决定的6件；建议开展执法检查的议案1件。

法律委员会、法制工作委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大精神，高度重视议案办理工作，尊重代表主体地位，将议案办理工作与立法工作紧密结合起来，努力使议案办理过程成为密切联系代表、加强和改进立法工作的过程。一是积极拓展全国人大代表参与立法工作的渠道，在起草研究、立法调研、通过前评估等各个环节都尽可能邀请相关代表参加，今年以来共邀请44人次代表参加立法调研、座谈、通过前评估会等活动。二是加强对议案建议的梳理和研究工作，及时吸收采纳议案提出的意见建议。如在国歌法、水污染防治法、核安全法、英雄烈士保护法等法律起草和修改完善过程中，对议案中提出的意见进行专门研究，积极采纳，体现在法律和草案中。三是加强

与代表的联系沟通，办理议案时与领衔代表联系沟通，向代表介绍相关立法工作进展情况和所提议案研究、采纳情况，进一步提高议案办理工作的针对性。

法律委员会于11月28日召开会议，对180件议案的办理意见进行了审议。现将审议结果报告如下：

## 一、22件议案涉及的9个立法项目，已由全国人大常委会审议通过

### 1. 关于制定国歌法的议案1件

国歌法于2017年9月1日由第十二届全国人大常委会第二十九次会议通过。议案提出的主要建议，统一国歌乐谱和歌词的标准版本，对在公开场合下恶意侮辱或破坏国歌形象的行为列出惩治标准，在国歌法中已作出相应规定。2017年11月4日，第十二届全国人大常委会第三十次会议通过了刑法修正案（十），明确了侮辱国歌行为的刑事责任。

### 2. 关于修改水污染防治法的议案5件

2017年6月27日第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过了关于修改水污染防治法的决定。议案提出的主要建议，增加河长制的有关规定，加强农村面源污染防治，加大对违法行为

的处罚力度等，在修改后的水污染防治法中已作出相应规定。

### 3. 关于制定国家情报法的议案 1 件

国家情报法于 2017 年 6 月 27 日由第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过。议案提出的主要建议，明确国家情报工作机构职权、有关组织和公民的配合义务、情报工作保障等，在国家情报法中已作出相应规定。

### 4. 关于制定核安全法的议案 1 件

核安全法于 2017 年 9 月 1 日由第十二届全国人大常委会第二十九次会议通过。议案提出的主要建议，明确核安全监管部门的监管职责，建立核安全事故责任承担制度、核安全信息发布制度、核安全事故处置制度等，在核安全法中已作出相应规定。

### 5. 关于修改中小企业促进法的议案 5 件

中小企业促进法修订草案于 2017 年 9 月 1 日由第十二届全国人大常委会第二十九次会议通过。议案提出的主要建议，细化融资促进具体措施、增加保护中小企业合法权益的内容等，在修订后的中小企业促进法中已作出相应规定。

### 6. 关于修改反不正当竞争法的议案 2 件

反不正当竞争法修订草案于 2017 年 11 月 4 日由第十二届全国人大常委会第三十次会议通过。议案提出的主要建议，处理好与反垄断法、商标法、招标投标法等相关法律的关系，规范互联网领域的不正当竞争行为，保障行政相对人依法提起行政复议或者行政诉讼的权利，对本法中的相关概念进行界定等，在修订后的反不正当竞争法中已作出相应规定。

### 7. 关于检察机关提起公益诉讼的议案 2 件

8. 关于授权检察机关提起公益诉讼的议案 4 件

### 9. 关于授权检察机关开展对行政执法活动进行法律监督试点工作的议案 1 件

2017 年 6 月 27 日第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定。议案提出的主要建议已体现在修改后的民事诉讼法和行政诉讼法中。

## 二、18 件议案涉及的 4 个立法项目，已提请全国人大常委会审议

### 10. 关于制定国家监察法的议案 5 件

监察法草案于 2017 年 6 月、12 月提请第十二届全国人大常委会第二十八次、三十一次会议进行初次审议和再次审议。2017 年 11 月 4 日，第十二届全国人大常委会通过了关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在监察法草案的审议修改工作中认真研究。

### 11. 关于修改证券法的议案 4 件

证券法修订草案于 2017 年 4 月提请第十二届全国人大常委会第二十七次会议进行第二次审议。议案提出的主要建议，增加国务院逐步推进股票发行制度改革的规定，明确证监会应当依法监测、防范和处置证券市场系统性风险的原则，对大额持股股东增持、减持的信息披露要求作出严格规定等，已体现在修订草案二审稿中。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在证券法修订草案的审议修改工作中继续认真研究。

### 12. 关于制定英雄烈士保护方面法律的议案 4 件

英雄烈士保护法草案于 2017 年 12 月提请第十二届全国人大常委会第三十一次会议进行初次审议。议案提出的主要建议，已在英雄烈士保护法草案中得到体现；对于议案提出的其他建议，法律委员会、法制工作委员会将在英雄烈士保护法草案的审议修改工作中认真研究。

### 13. 关于制定电子商务法等议案 5 件

电子商务法草案于 2016 年 12 月和 2017 年

10月提请第十二届全国人大常委会第二十五次会议和第三十次会议进行两次审议。议案提出的主要建议，强化电子商务平台责任，完善知识产权保护相关规定，做好与现有法律的衔接等，已在电子商务法草案中得到体现；对于议案提出的其他建议，法律委员会、法制工作委员会将在电子商务法草案的审议修改工作中继续认真研究。

**三、45件议案涉及的17个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划或立法工作安排，正在抓紧起草或者研究修改**

14. 关于修改物权法的议案 7 件
  15. 关于编纂民法典物权编的议案 1 件
  16. 关于修改合同法的议案 3 件
  17. 关于修改担保法的议案 3 件
  18. 关于修改侵权责任法的议案 4 件
  19. 关于修改婚姻法的议案 3 件
  20. 关于编纂民法典婚姻家庭编的议案 2 件
  21. 关于修改继承法的议案 1 件
  22. 关于制定民法典知识产权编的议案 1 件
- 编纂民法典已列入第十二届全国人大常委会立法规划，民法总则于2017年3月15日由第十二届全国人大第五次会议通过。目前，法制工作委员会正在进行民法典各分编的研究起草工作。对于议案提出的建议，将在民法典各分编起草工作中认真研究，统筹考虑。

23. 关于修改行政复议法的议案 3 件

2017年9月1日第十二届全国人大常委会第二十九次会议通过了关于修改法官法等八部法律的决定，其中对行政复议法作了部分修改。议案中提出的实行复议人员资格准入的建议已在修改决定中得到体现。修改行政复议法已列入第十二届全国人大常委会立法规划。对于议案提出的其他建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在今后的立法工作中认真研究。

24. 关于制定军民融合促进法的议案 1 件

促进军民融合方面的立法项目已列入第十二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在今后的立法工作中认真研究。

25. 关于制定征收法的议案 1 件

依据城市房地产管理法的授权，国务院制定的国有土地上房屋征收与补偿条例对国有土地上房屋征收作了规定；土地管理法对农村集体土地征收作了规定。修改土地管理法已列入第十二届全国人大常委会立法规划，2015年2月27日第十二届全国人大常委会第十三次会议通过了关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定，包括对农村土地征收进行改革试点。2017年11月4日第十二届全国人大常委会第三十次会议对授权决定的实施再延长一年。目前试点工作正在进行中。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。

26. 关于制定刑事被害人救助法或司法救助法的议案 3 件

制定刑事被害人救助法已列入第十二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在今后的立法工作中认真研究。

27. 关于制定强制执行法的议案 4 件

强制执行方面的立法项目已列入第十二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在今后的立法工作中认真研究。

28. 关于制定行政程序法的议案 3 件

29. 关于修改行政许可法的议案 1 件

行政程序方面的立法项目已列入第十二届全国人大常委会立法规划。目前行政许可法、行政处罚法、行政复议法、行政强制法等法律，对一些

重要行政行为的实施程序作了规定。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今后的立法工作中认真研究。

30. 关于制定信访法的议案 4 件

制定信访方面的立法项目已列入全国人大常委会 2017 年立法工作计划预备及研究论证项目。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今后的立法工作中认真研究。

**四、77 件议案涉及的 8 个立法项目，将会同有关方面积极推进立法进程，建议适时纳入立法规划或立法工作计划**

31. 关于修改全国人民代表大会组织法的议案 1 件

32. 关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案 2 件

33. 关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案 1 件

34. 关于制定个人信息保护方面法律的议案 12 件

35. 关于修改刑法的议案 42 件

36. 关于修改刑事诉讼法的议案 10 件

37. 关于修改民事诉讼法的议案 4 件

38. 关于修改仲裁法的议案 5 件

对上述议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

**五、17 件议案涉及的 13 个立法项目，有的可待条件成熟时纳入立法规划或者年度立法工作安排，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**

39. 关于修改立法法的议案 1 件

40. 关于赋予国家重要中心城市享有省级立法权的议案 1 件

41. 关于修改国家赔偿法的议案 3 件

42. 关于制定立法听证规则的议案 1 件

43. 关于修改商标法的议案 1 件

44. 关于制定融资租赁法的议案 1 件

45. 关于修改军事设施保护法的议案 1 件

46. 关于修改网络安全法的议案 2 件

47. 关于制定听证法的议案 1 件

48. 关于制定军人家庭保障立法的议案 1 件

49. 关于修改劳动争议调解仲裁法的议案 1 件

50. 关于制定刑罚执行法的议案 1 件

51. 关于制定行政执法与刑事司法衔接法的议案 2 件

对于上述议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

**六、关于开展执法检查的议案 1 件**

52. 关于开展立法法执法检查的议案 1 件

法律委员会、法制工作委员会高度重视立法法的贯彻实施，通过各种方式对立法法的贯彻执行情况进行调查研究，推广典型经验，对立法法贯彻实施中的问题进行认真研究和积极指导。法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面进一步督促、指导立法法的贯彻实施。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。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会法律委员会

2017 年 12 月 24 日

# 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五次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

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五次会议主席团交付教育科学文化卫生委员会（以下简称我委）审议的代表提出的议案共66件，其中立法方面的议案61件，监督方面的议案5件。61件立法议案中，教育方面24件、科技方面2件、文化方面11件、人口卫生体育方面24件，共涉及37个立法项目；5件监督方面的议案涉及3个执法检查项目。

为做好本届最后一年的议案办理工作，我委按照全国人大常委会有关要求部署，不松劲、不懈怠，在以往工作基础上，不断探索和改进议案办理工作，提高议案办理质量和实效，精心做好今年的代表议案办理工作。一是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，有针对性地听取国务院13个有关部门同志的意见和建议。三是在议案办理过程中，继续坚持把代表议案办理工作与立法和监督工作相结合。四是不断加强与议案领衔代表的联系沟通。五是到代表驻地与代表面对面开展议案办理工作。

一、5件议案提出的3项监督项目，其中1项已由全国人大常委会组织实施；2项尚未组织实施。

1项已实施的监督项目

关于开展药品管理法执法检查的议案3件。

在2017年6月召开的十二届全国人大常委会第二十八次会议上，听取和审议了王晨副委员长兼秘书长所作的关于检查药品管理法实施情况的报告。

2项尚未实施的监督项目

(1) 关于开展促进科技成果转化法执法检查的议案1件。

议案就该法中有关科技成果评估方法及国有资产管理等内容提出异议，希望开展执法检查。我委在2017年开展了有针对性的专题调研3次。建议国务院有关部委要进一步加大对该法贯彻落实，切实解决问题。

(2) 关于提请全国人大常委会开展教育法执法检查的议案1件。

代表在议案中提出的问题非常重要，我委建议，全国人大常委会在对教育法、义务教育法、教师法、未成年人保护法实施情况进行监督时认

真研究以推动问题的解决。

## 二、2 件议案提出的 1 个立法项目已由全国人大常委会审议通过

关于制定公共图书馆法的议案 2 件。

第十二届全国人大常委会第三十次会议通过了《中华人民共和国公共图书馆法》。

## 三、19 件议案提出的 6 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，适时提请全国人大常委会审议

1. 关于尽快修改职业教育法的议案 2 件；
2. 关于制定学前教育法的议案 7 件；
3. 关于修改专利法第六条的议案 1 件；
4. 关于修改文物保护法的议案 3 件；
5. 关于制定基本医疗卫生法（国民健康法）的议案 4 件；
6. 关于修订药品管理法的议案 2 件。

## 四、16 件议案提出的 9 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究论证，加快调研起草工作，条件成熟时提请全国人大常委会审议

1. 关于制定家庭教育法的议案 3 件；
2. 关于制定终身教育法的议案 1 件；
3. 关于制定继续教育法的议案 1 件；
4. 关于修改教师法的议案 2 件；
5. 关于加快修订学位条例的议案 1 件；
6. 修改档案法的议案 4 件；
7. 关于制定执业药师法（药师法）的议案 2 件；
8. 关于修改执业医师法的议案 1 件；
9. 关于修订体育法的议案 1 件。

## 五、24 件议案提出的 21 个立法项目，有的在相关法律法规中已有规定，有的可通过加强执法监督、制定相关政策或规章解决议案所提问题，还有的待立法条件成熟后再纳入立法工作计划

（一）4 件议案提出的 4 个立法项目已有相

关法律法规，可通过加大执法监督力度、或制定政策解决议案所提问题

1. 关于修订科普法的议案 1 件。

我委建议，有关部门和组织应结合代表议案内容，进一步加大对现行科普法的贯彻实施力度。

2. 关于制定古都保护法的议案、关于尽快制定国家历史文化名城名镇保护法的议案共 2 件。

我委将继续督促有关部门进一步加强执法，并在修改文物保护法和相关监督工作中认真研究吸纳代表们的意见和建议，积极推进历史文化名城等文化遗产和古都的保护工作。

3. 关于制定心理健康促进法的议案 1 件。

我委建议，国务院有关部门要进一步贯彻落实精神卫生法的有关规定，加强沟通协调，完善政策。

（二）9 件议案提出的 8 个立法项目，相关部门正在研究制定修改相关法律法规

1. 关于制定考试法的议案 1 件。

我委认为，代表们在议案中所提建议很有参考性，希望教育部在制定国家教育考试条例时认真研究采纳。

2. 关于制定高等院校招生与考试法的议案 1 件。

我委认为，代表议案关注高考公平问题，提出的建议非常重要，我们将在相关立法过程中予以借鉴吸收。

3. 关于制定烟害防治法的议案、关于制定公共场所禁烟法的议案共 2 件。

我委建议，国务院相关部门要深入论证议案所提出的重点难点问题，协调各方意见，进一步凝聚共识，加快立法进程。我委将继续督促推动全面控烟工作取得新进展。

4. 关于制定互联网药品交易法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门要认真研究吸纳代表议案中提出的意见和建议，加强立法研究，争取尽早将药品管理法修改草案提请全国人大常委会审议，并在工作中完善相关制度，切实保障人民群众用药安全。

5. 关于加快儿童用药立法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门应加快立法进程，积极研究吸纳代表所提意见和建议，不断完善儿童用药保障制度。

6. 关于制定急救医疗服务法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关方面应认真研究代表议案提出的问题和意见建议，抓紧调研，加快法规起草进程，同时继续抓好政策完善和落实工作，为加快推进我国医疗急救事业全面、协调、可持续发展提供法律保障。

7. 关于修改母婴保健法的议案 2 件。

我委建议，国务院相关部门要认真研究代表议案提出的问题，认真贯彻妇幼卫生工作方针，加快妇幼卫生健康服务体系建设，针对法律实施和管理工作中遇到的问题，统筹修订完善相关法规规章，理顺体制，规范服务，为母婴保健法以后的修订工作积累经验。

(三) 11 件议案提出的 9 个立法项目，建议有关部门认真调研论证

1. 关于制定互联网教育法的议案 1 件。

我委认为，互联网教育的实施主体、教育目标、服务对象复杂多样，其规范和管理的专业性、技术性较强。与其他教育法律比较起来，互联网教育法涉及面更广、涉及主体种类更多、法律关系更加复杂，对于各部门间的协同配合、资源统筹等机制要求更为迫切，超出了现有教育管理体制的管理范围。我委将与有关部委就互联网教育发展应用中的许多问题进一步加强探索研

究。

2. 关于修改义务教育法的议案 3 件和关于修改教育法个别条款的议案 1 件。

这四件议案所提出的在现阶段将学前教育或高中教育纳入义务教育。我委认为这属于国家基础教育的基本制度设计。建议国务院有关方面加快研究，提出可行性操作方案。

3. 关于制定抗菌药管理法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门应认真研究吸纳代表议案提出的问题和一些具体管理建议，加大相关规章规定的落实，加强管理和督查，适时研究制定相关管理法规。

4. 关于肿瘤防治法立法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门要认真贯彻落实慢性病防治的相关规划，深入推进癌症防治体系建设，进一步完善相关配套规章，适时开展肿瘤防治立法论证工作。我委在推进基本医疗卫生与健康促进法等相关法律立法过程中，认真研究了代表议案提出的具体建议，充分考虑癌症等重大疾病防控工作，以适当方式予以规定。

5. 关于建立反医疗暴力法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门应认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议，及时制定完善有关法规制度，建立完善医疗纠纷预防和处理长效机制，进一步加强医疗机构的医德医风建设，不断提高医疗服务质量，坚决打击涉医违法犯罪活动，积极维护正常的医疗秩序，持续加强宣传教育力度，努力营造尊医重卫的社会氛围。

6. 关于制定遗体捐献法的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门要认真研究代表议案提出的意见和建议，逐步完善相关的配套规章，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制度，适时研究制定

遗体捐献法律法规。

7. 关于修订完善食品安全法的议案 1 件。

我委建议，国务院及相关部门要认真研究代表议案反映的问题和意见，完善配套法规规章，待时机成熟时再修改食品安全法。

8. 关于修改人口与计划生育法个别章节的议案 1 件。

我委建议，国务院相关部门应认真研究代表议案提出的问题，加强与相关方面的沟通协调，

坚持人口与发展综合决策，坚持计划生育基本国策，进一步完善计划生育政策和社会保障、税收、住房、教育等相关政策，促进人口长期均衡发展。同时，根据人口形势发展情况，修改完善人口与计划生育法。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会

2017 年 12 月 24 日



# 全国人民代表大会华侨委员会关于 第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

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五次会议主席团交付全国人大华侨委员会审议的议案有两件(第71号、第252号)，内容均为制定华侨权益保护法。议案提出，制定华侨权益保护法对于维护华侨正当权益、涵养侨务资源、凝聚侨心侨力、推动我国经济社会发展、完善涉侨法律体系都具有重要意义，建议将华侨权益保护法列入全国人大常委会立法规划，并开展立法前期调研工作。

根据全国人大常委会2017年工作要点和监督工作计划，由华侨委员会负责组织实施华侨权益保护情况专题调研。华侨委员会将议案审议工作与专题调研紧密结合。5至8月，全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海和华侨委员会负责同志分别带队赴福建、广东、广西、山东、江苏5省区开展调研，同时委托其他省区市人大侨委对本地区华侨权益保护情况开展调研。10月，华侨委员会在综合整理调研情况的基础上向全国人大常委会提交了专题调研报告，为研究审议好议案奠定了基础。11月3日，华侨委员会召开第十九次全体会议对议案进行了审议。现将审议结果报告如下。

华侨委员会认为，广大华侨华人作为中华民族大家庭的重要成员，是我国的独特国情和宝贵资源，是维护国家利益的重要力量，对于决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴中国梦、实现人民对美好生活的向往至关重要。随着国内外形势的不断发展，新时代海内外侨情出现了一些新情况、新特点、新变化。目前，在世界近200个国家和地区，分布着6000多万华侨华人，其中改革开放后移居海外的华侨华人以及华裔新生代有2000多万。华侨华人专业人士约400万人，我国“千人计划”引进的人才中90%以上是华侨华人。侨资企业占我国外资企业总数的70%，投入资金占实际利用外资总额的60%以上。“一带一路”沿线有65个国家、4000多万华侨华人，他们在“一带一路”建设中发挥着巨大的促进作用。同时，广大华侨华人在传播中华文化、促进中外友好交往、推动祖国和平统一等方面发挥着重要而独特的作用。

党和国家历来高度重视华侨权益保护工作。早在1945年党的七大上，毛泽东同志就提出，保护华侨利益，扶助回国的华侨。党的十八大以

来，党中央进一步明确把侨务工作作为党和国家事业的重要组成部分，将华侨、归侨及侨眷列入我们党统一战线工作的范围和对象。习近平总书记在党的十九大报告中向全党发出号召，要广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷，共同致力于中华民族伟大复兴。

华侨委员会认为，制定华侨权益保护法是深入学习贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想的必然要求，是切实贯彻落实全面依法治国战略、维护华侨正当权益的迫切需要。各界对此呼声强烈，中央“五侨”部门已达成共识，国务院有关部门的立法研究与起草

工作取得了一定进展，广东、福建、湖北、上海等部分省市先行制定了华侨权益保护的地方性法规，并取得了一定实效，为制定全国性的华侨权益保护法提供了实践经验，很有必要把这些行之有效的做法和经验用法律的形式固定下来。鉴于此，华侨委员会建议，将制定华侨权益保护法列入十三届全国人大常委会立法规划，尽快启动华侨权益保护立法工作。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会华侨委员会

2017年12月24日

# 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五次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

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五次会议主席团交付环境与资源保护委员会（以下简称环资委）审议的代表提出的议案共64件，其中建议制定法律的议案43件、修改法律的议案19件，建议全国人大常委会进行法律实施监督检查的议案2件。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设的立法工作。环资委认真贯彻中央关于推进生态文明建设的各项方针、政策，高度重视代表提出的各项有关生态文明建设的立法议案。根据张德江委员长关于“完善代表议案审议、代表建议办理工作机制和方式方法”的指示精神，在陈昌智、沈跃跃副委员长的指导下，认真研究代表提出的每一件议案，成立了议案办理工作领导小组，制定了议案办理工作方案。在第十二届全国人大五次会议闭幕后及时召开会议研究议案办理工作。根据代表关于“要走出去、到实际中了解情况，办理代表议案”的要求。对部分议案进行重点办理，到地方、基层调研，并邀请代表参加有关调研和会议，进一步听取代表、地方、有关方面和专家的意见建议。按照立法条件和工作进展，对各项议案提出了有针对性的办理意见，对已经列入全国人大常

委会立法规划的议案，抓紧起草工作，力争如期提请审议；对未列入立法规划的议案，有的积极建议将相关议案提出的项目列入全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划，有的征求有关方面意见，开展前期立法研究论证。经环资委全体组成人员审议，现将审议结果报告如下：

**一、3件代表议案提出制定土壤污染防治法，已经提请第十二届全国人大常委会审议**

1. 关于制定土壤污染防治法的议案3件

土壤污染防治法已经列入第十二届全国人大常委会立法规划，由环资委负责牵头起草和提请审议。经深入调查研究和广泛听取意见，土壤污染防治法（草案）已于2017年6月提请第十二届全国人大常委会第二十八次会议初审，并于2017年12月第三十一次会议二审。

**二、37件代表议案提出的12个立法项目，建议列入第十三届全国人大常委会立法规划**

2. 关于修改循环经济促进法的议案3件

修改循环经济促进法已经列入第十二届全国人大常委会立法规划，环资委经认真调查研究，广泛听取意见，已经以提高资源利用效率、减少污染物产生量为重点着手对现行法进行修改完善，力争尽早提请审议。

3. 关于制定生活垃圾分类管理法的议案 3 件

生活垃圾分类管理的有关规定主要体现在循环经济促进法和固体废物污染环境防治法中。建议将循环经济促进法和固体废物污染环境防治法修改列入第十三届全国人大常委会立法规划。

4. 关于修改土地管理法的议案 8 件

5. 关于修改矿产资源法的议案 1 件

修改土地管理法、矿产资源法已经列入第十二届全国人大常委会立法规划。建议国务院有关部门抓紧完成法律起草工作，尽早提请全国人大常委会审议。建议继续列入第十三届全国人大常委会立法规划。

6. 关于制定南极活动与环境保护法的议案 4 件

7. 关于制定自然地保护法的议案 1 件

8. 关于制定湿地保护法的议案 3 件

9. 关于制定长江保护法、长江法或长江水环境保护法的议案 4 件

10. 关于制定外来入侵生物防治法或生物安全法的议案 3 件

11. 关于修改可再生能源法的议案 3 件

12. 关于制定核损害赔偿法的议案 2 件

13. 关于制定环境教育法的议案 2 件

以上立法项目建议列入第十三届全国人大常委会立法规划。

**三、22 件代表议案提出的 16 个立法项目，建议抓紧进行立法前调研，待条件成熟时列入今后的立法规划或年度立法计划**

14. 关于制定东北虎豹国家公园法的议案 1 件

15. 关于制定京津冀区域大气污染防治特别应对法的议案 1 件

16. 关于制定京津冀区域规划法、空间资源管理法的议案 2 件

17. 关于制定渤海保护法的议案 2 件

上述议案提出的立法项目，建议有关部门在开展试点或研究论证的基础上，开展立法的前期

准备工作，适时提出立法建议。

18. 关于制定京津冀区域生态补偿法的议案 1 件

19. 关于制定地下水资源保护法、国家地下水污染防治法或地下水资源利用与保护法的议案 4 件

20. 关于制定耕地质量保护法的议案 2 件

21. 关于制定城市再生水利用法的议案 1 件

上述议案提出的立法项目，国务院及有关部门正在制定生态补偿条例、地下水管理条例、耕地质量保护条例、再生水利用条例等有关行政法规或规章，建议国务院及有关部门在相关立法中认真研究采纳代表议案所提建议。

22. 关于制定生活饮用水保护法的议案 1 件

23. 关于修改大气污染防治法的议案 1 件

24. 关于修改水法的议案 1 件

25. 关于修改防洪法的议案 1 件

26. 关于修改防震减灾法的议案 1 件

27. 关于制定城市绿化法的议案 1 件

上述议案提出的立法项目，有的已经在相关法律修改中有所体现；有的属于法律实施中的具体工作，建议加强现行相关法律实施力度，严格落实法律法规中已经确立的制度措施，完善现有的法规、规章。

28. 关于制定环境法典的议案 1 件

29. 关于制定低碳经济促进法的议案 1 件

上述议案提出的立法项目，建议进一步加强研究，待立法条件成熟后再纳入立法计划或规划中。

**四、2 件代表议案提出的 2 个监督项目，一个已由全国人大常委会组织实施，一个建议法律修改后再实施**

30. 关于开展固体废物污染环境防治法执法检查的议案 1 件

按照 2017 年全国人大常委会监督工作计划，

固体废物污染环境防治法执法检查已经完成。张德江委员长亲任检查组组长，陈昌智、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海副委员长和陆浩主任委员担任副组长，在多个地区进行了检查。张德江委员长在执法检查前主持会议听取有关部门汇报，提出明确要求；执法检查结束后，专门召开会议研究修改执法检查报告；在第十二届全国人大常委会第三十次会议上代表执法检查组作了报告，并亲自主持了专题询问联组会议。

31. 关于开展循环经济促进法执法检查的议案 1 件

由于第二款中已经建议将该法修改纳入第十

三届全国人大常委会立法规划，建议在循环经济促进法修改完成并实施后再开展执法检查，以更好地促进该法的有效贯彻执行。

党的十九大提出了建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国目标，要求加快生态文明体制改革，建设美丽中国，与此相适应的生态文明法治建设任重道远，我们要进一步加强相关立法研究工作，贯彻落实党中央的战略部署，为生态文明建设和环境保护提供坚强的法制保障。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会环境与资源保护委员会

2017 年 12 月 24 日

# 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五次会议 代表建议、批评和意见办理情况的报告

——2017年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会副秘书长 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

现在，我代表常委会办公厅向本次会议报告十二届全国人大五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。

全国人大常委会高度重视代表建议办理工作。4月27日，张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十七次会议上的讲话中指出，要支持和保证代表依法履职，办理好十二届全国人大五次会议期间代表提出的8360件建议。常委会办公厅会同各有关方面，认真贯彻落实张德江委员长指示精神，进一步加强和改进代表建议办理工作，做到了件件有着落、事事有回音，为推动和改善相关领域工作发挥了重要作用。

## 一、代表建议提出和交办情况

十二届全国人大五次会议期间，代表们认真履行宪法和法律赋予的职责，向大会提出建议8360件。今年代表提出建议有以下几个特点：一是代表提出建议着眼于党和国家工作大局，更加聚焦改革发展重点难点问题。其中需要多个部门共同办理的有5373件，占建议总数的64.3%。二是代表提出建议更加注重反映人民群

众关注的突出问题。代表通过专题调研、视察、座谈、走访等形式，形成的建议有4993件，占建议总数的59.7%。三是以代表团名义提出建议131件。内容主要涉及加快基础设施建设、精准扶贫精准脱贫、加强生态环境建设等方面。

十二届全国人大五次会议闭幕后，常委会办公厅及时召开代表建议交办会，将代表建议统一交由189家承办单位研究办理。王晨副委员长兼秘书长出席会议并讲话，对办理工作作出部署、提出要求。同时，在征求全国人大各专门委员会、国务院办公厅和承办单位意见的基础上，经秘书长办公会议讨论通过，并报请常委会领导同志批准，确定了20项重点督办建议，涉及146件代表建议，交由53家承办单位重点办理，全国人大6个专门委员会负责督办。

## 二、代表建议办理工作的主要做法

各有关方面认真学习贯彻党的十八大和十九大精神，尊重代表主体地位，加强组织协调，不断改进代表建议办理工作。

（一）领导高度重视，加强组织协调，落实办理责任。一是“一府两院”领导同志统筹部署

代表建议办理工作。李克强总理主持召开国务院常务会议，专题听取国务院系统办理代表建议情况汇报，作出重要指示。最高人民法院、最高人民检察院党组统一部署，多次召开工作会议，专题研究推动建议办理工作。二是承办单位负责同志直接协调办理代表建议。对全国人大重点督办的建议和涉及重点难点问题的建议，人力资源社会保障部、农业部、工商总局、扶贫办等单位主要领导牵头负责，成立专门办理领导小组，邀请代表调研座谈，当面听取意见，着力解决问题。多数承办单位的分管领导主持召开内部交办会，提出建议办理要求，协调督促办理进度，逐件审核签发建议答复。三是承办司局积极落实分级办理责任。承办单位把部门业务工作与建议办理工作紧密结合，办公厅督办协调，承办司局负责办理，明确责任，传导压力，一级抓一级，层层抓落实。

（二）加强重点督办，注重解决问题，推动建议落实。一是重点督办建议选题更加突出民生保障。20项重点督办建议，内容主要涉及扶贫攻坚、食品安全、解决突出环境问题、加强城乡公共服务等方面。二是加大办理力度。各承办单位从解决问题出发，制定办理计划，明确目标措施，加强调查研究，充分听取代表意见。据统计，为办好重点督办建议，16家牵头办理单位的负责同志，带队赴15个省区市，开展办理调研30多次，邀请100多名代表参加，共同推进建议的办理落实。对于往年的重点督办建议，相关单位跨年度追踪办理，继续落实办理答复中的承诺。同时，公安部、新闻出版广电总局、旅游局等许多单位，结合本单位工作重点，确定了一批内部重点办理的建议，推动改进相关工作。三是加强督办协调。全国人大有关专门委员会负责

同志亲自协调重点建议的督办工作，多次召开专题会议，办前研究部署，办中深入调研，办后推动落实，督促各承办单位办好重点建议。

（三）密切沟通协作，形成办理合力，提升办理水平。一是与代表沟通更加深入广泛。多数承办单位明确要求办前联系、办中见面、办后回访，将全方位、多层次、多样化的沟通作为办好建议的重要环节。比如，财政部组织代表集中座谈82场，与代表见面沟通1400余人次；发展改革委召开15次座谈会，开展20次调研，与代表沟通1350余人次。二是承办单位之间配合更加密切。针对需要多个部门共同办理的代表建议数量多的特点，主办单位认真负起牵头责任，与协办单位共同开展调研；协办单位积极参与，及时向牵头单位提供意见，保证代表建议答复及时准确。比如，工业和信息化部、林业局、银监会等单位，都提前完成了协办建议办理工作。三是综合协调督办方式更加多样。全国人大机关、国务院办公厅会同有关方面，通过办理协调会、通报会、座谈会等形式，加强协调督办，抓住重点难点问题，开展专项督查。比如，国务院办公厅组织力量，通过书面调研、上门督办、经验交流等形式，督促国务院系统建议办理工作，取得了很好效果。

（四）完善办理机制，提升办理效率，提高办理质量。一是办理工作制度不断完善。许多承办单位结合工作实际，认真总结经验，相互学习借鉴，不断补充完善建议办理工作程序。现在，办前分析、办理沟通、建立台账、动态督办等行之有效的做法，已成为建议办理的规定动作。二是办理工作信息化水平不断提高。教育部、环境保护部、人民银行等许多单位，开发专门的建议办理工作系统，实现了分析、交办、流转、督

办、答复全流程信息化。三是内部检查督办和问责激励机制不断强化。许多单位建立全流程可跟踪、可追溯、可问责的动态督查管理机制，强化了办理责任，保证了办理进度。国土资源部、文化部、税务总局等单位，通过通报表扬、评比表彰等形式，调动办理部门及工作人员积极性，提升了办理工作效率和质量。

### 三、代表建议办理取得的实效

十二届全国人大五次会议期间代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看，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 80.5%。各有关方面深入贯彻以人民为中心的发展思想，将办理代表建议与国家机关密切联系代表、加强改进工作结合起来，进一步增强了代表建议办理实效。

一是承办单位积极回应代表和人民群众关切，认真研究吸纳代表意见，推动立法、司法改革等法治建设工作。今年，全国人大各专门委员会和常委会办事机构共承办代表建议 355 件。在办理过程中，全国人大机关切实把代表建议作为开展工作的重要参考，及时研究、认真落实。比如，代表提出明确检察机关公益诉讼主体地位的建议，常委会法工委等单位邀请代表参加立法调研、法律案通过前评估等工作，常委会作出了修改民事诉讼法、行政诉讼法的决定，代表们的意见得到充分采纳。最高人民法院、最高人民检察院针对代表和人民群众广泛关注的全面落实司法责任制问题，积极邀请代表参与有关工作，制定印发全面推开司法责任制改革配套实施文件，进一步推进遴选员额法官检察官工作，把优秀的人才配置到一线办案，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。中央政法委、司法部

等单位，在完善矛盾纠纷多元化解机制、引导律师参与社会治理等工作中，充分吸纳代表的建议，加强制度化、法治化建设。

二是承办单位充分发挥代表建议的重要参考作用，完善相关政策措施，保持经济平稳健康发展。发展改革委、科技部、工业和信息化部等单位，认真研究代表提出的培育战略性新兴产业、深化制造业与互联网融合发展、强化军民融合发展、发展新一代人工智能等建议，在制定专项规划和政策文件过程中，充分吸收代表的意见，推进了相关工作。质检总局、全国人大财经委，结合办理代表提出的提高供给质量的有关建议，与代表共同调研，广泛听取意见，推动印发了关于开展质量提升行动的指导意见，启动了质量提升攻坚行动。工商总局在推进商事制度改革过程中，认真考虑代表们提出的问题和意见，全力推进“多证合一”改革，探索建立市场监管新机制，推动了创新创业环境和营商环境改善。商务部在加快推进“一带一路”投资合作，加大自贸试验区开放力度等工作中，充分研究代表建议，提高了对外开放水平。国家民委、农业部、国资委等单位，在促进民族地区建设、推进农业绿色发展、推动国企国资改革等工作中，将代表建议吸收到有关政策文件中，取得了积极成效。

三是承办单位将办理建议和推进改进工作相结合，注重保障和改善民生，推进生态环境保护治理，促进社会和谐稳定。坚决打赢扶贫攻坚战，是人民群众的共同愿望。今年代表提出相关建议 193 件。常委会办公厅连续五年将其作为重点督办建议，交由扶贫办牵头办理，全国人大农委、全国人大民委负责督办。扶贫办高度重视，多位负责同志带队赴 8 个省区市，调研代表集中反映的突出问题，将建议办理与脱贫攻坚工作有



效结合，对推进相关工作发挥了重要作用。卫生计生委、民政部等单位就办理重点督办建议，认真听取代表、全国人大教科文卫委、全国人大内司委意见，加快推进分级诊疗试点、家庭签约服务、医养结合等工作，提升了医疗服务体系整体效能和基层服务能力。交通运输部认真办理关于治理交通拥堵“城市病”的建议，邀请代表到深圳、上海调研，提出了大力发展城市公共交通、鼓励规范共享单车发展等解决方案。绿水青山就是金山银山。人民群众高度关注生态环境保护问题，代表们提出了大量建议。环境保护部、水利部等单位结合办理相关建议，邀请代表和负责督办的全国人大环资委，赴山东、江苏等地调研，全面推进河长制落实、重点流域区域海域水污染防治、农村饮水安全巩固提升等工作。能源局就推进北方地区冬季清洁取暖工作，认真研究河北代表团和有关代表提出的建议意见，出台规划文件，投入专项资金支持，降低群众用能成本，加强供暖期大气污染防治。林业局针对代表们关心的生态系统修复问题，加大办理力度，印发了《“十三五”森林质量精准提升工程规划》，着力提高森林质量和效益，构建健康稳定优质高效的森林生态系统。人力资源社会保障部、住房城乡建设部、食品药品监管总局等单位，积极回应落

实代表建议，推进了农民工返乡创业、棚户区住房改造、食物中毒防控等工作。

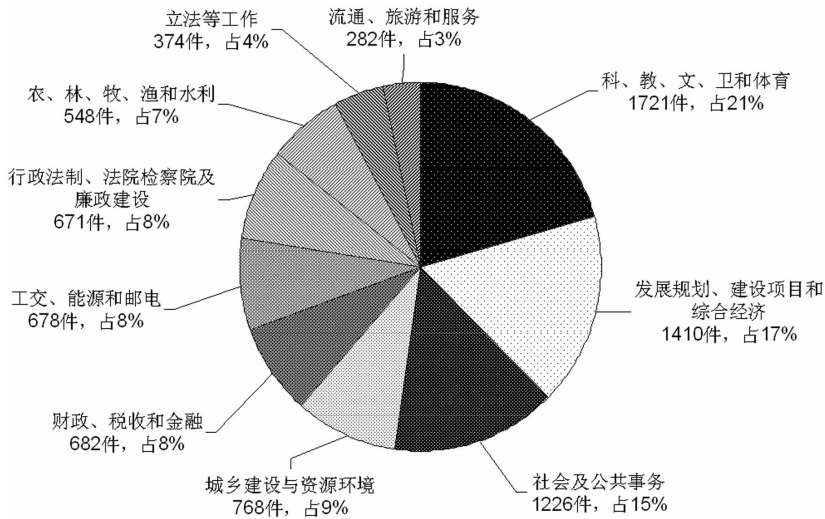
本届全国人大期间，代表们共提出 41353 件代表建议，为党和国家各项事业发展提供了重要决策参考。全国人大常委会坚持把增强建议办理的实效作为发挥代表作用、推进改进工作的重要途径，在提升建议办理质量上做文章，务求取得让广大代表和人民群众满意的效果。“一府两院”和有关方面高度重视代表建议办理工作，努力使办理代表建议的过程成为国家机关转变作风、联系群众、改进工作的过程。代表建议办理工作的质量和效率稳步提升，推动解决了一批关系群众切身利益的重点难点问题。

我们清醒认识到，代表建议办理工作与代表的期望和要求还有不少差距。在今后工作中，我们将认真学习贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想，充分尊重代表主体地位，更好发挥代表作用，进一步提高代表建议办理质量，努力推动代表建议办理工作取得新的成效。

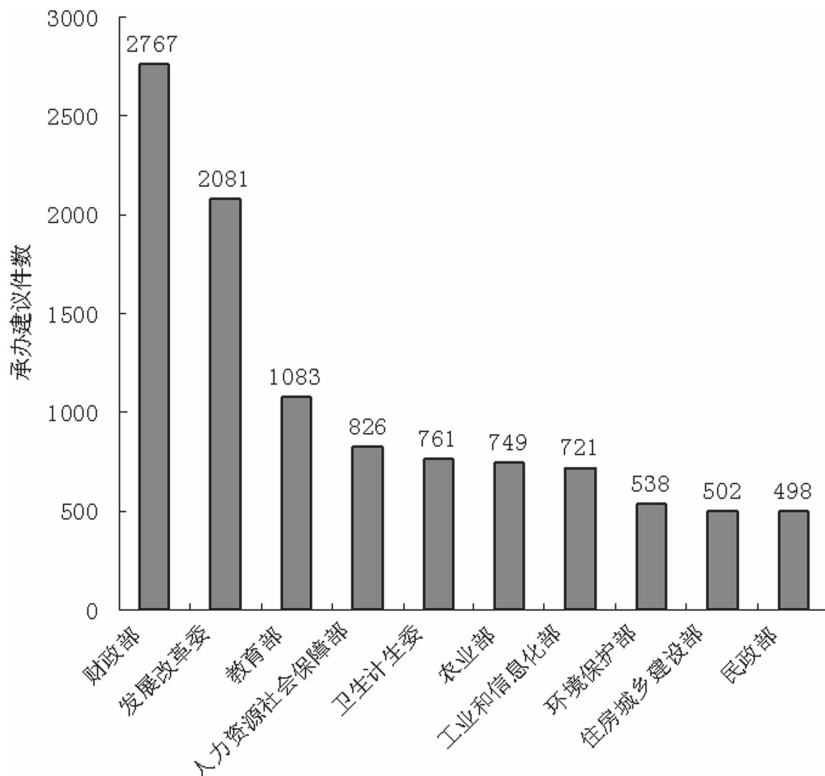
- 附件：1. 代表建议内容分类和承办建议数量情况
2. 20 项重点督办建议目录

附件 1

## 代表建议内容分类情况



## 承办建议数量前 10 家单位情况



注：以上承办建议件数包括了独办、主办、分办、协办等情况。

附件 2

## 20 项重点督办建议目录

(20 项重点督办建议涉及具体建议 146 件, 其中 2 件由 2 个代表团以代表团名义提出, 144 件由 619 人次代表联名提出, 交由 53 家承办单位负责办理, 6 个全国人大专门委员会负责督办)

序号	建 议 内 容	牵头办理单位	负责督办专委会
1	关于深入实施精准扶贫精准脱贫的建议	扶贫办	农委、民委
2	关于发展医养结合, 探索中国特色养老模式的建议	卫生计生委	内司委
3	关于推进分级诊疗试点和家庭签约服务的建议	卫生计生委	教科文卫委
4	关于做好农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作的建议	民政部	内司委
5	关于加强餐饮业食品安全监管, 提升质量水平的建议	食品药品 监管总局	教科文卫委
6	关于推进北方地区冬季清洁取暖, 加强供暖期大气污染防治的建议	能源局	环资委
7	关于抓好重点流域、区域、海域水污染防治的建议	环境保护部	环资委
8	关于固体废物污染防治的建议	环境保护部	环资委
9	关于推进农村饮用水安全保障的建议	水利部	农 委
10	关于推进生态保护和建设, 启动森林质量提升工程试点的建议	林业局	环资委
11	关于广泛开展质量提升行动的建议	质检总局	财经委
12	关于加快实现城镇义务教育公共服务常住人口全覆盖的建议	教育部	教科文卫委
13	关于深化商事制度改革, 加强事中事后监管的建议	工商总局	财经委
14	关于加强公共文化服务体系建设, 提高基本公共文化服务均等化水平的建议	文化部	教科文卫委
15	关于加快人工智能技术研发转化的建议	科技部	教科文卫委
16	关于推动专业化众创空间发展的建议	科技部	教科文卫委
17	关于支持农民工返乡创业的建议	人力资源 社会保障部	农 委
18	关于有效治理交通拥堵等“城市病”的建议	交通运输部	财经委
19	关于易地扶贫搬迁的建议	发展改革委	农 委
20	关于加强督导检查, 全面推行河长制的建议	水利部	环资委、农委

# 科学技术部关于第十二届全国人民代表大会 第五次会议代表建议、批评和 意见办理情况的报告

——2017年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

科学技术部部长 万 钢

全国人民代表大会常务委员会：

根据会议安排，我就科技部办理十二届全国人民代表大会五次会议代表建议、批评和意见的有关情况，作简要汇报。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把科技创新摆在党和国家发展全局的核心位置，大力实施创新驱动发展战略，我国科技创新取得整体性、格局性、历史性重大突破，创新驱动发展成为全社会的广泛共识和共同行动，科技创新在加快培育发展新动能、促进社会民生改善等方面发挥了重要支撑作用。

十二届全国人大以来，科技部共承办全国人大代表建议1636件。2017年，十二届全国人大五次会议交由科技部办理的全国人大代表建议337件，其中主办（独办、分办）116件、协办162件、参阅59件，内容主要集中在促进科技成果转化、加强基础研究、深化科技体制改革、推动大众创业万众创新、促进区域创新发展、深化国际科技合作等方面。目前，这些建议均已经按照规定的时限和要求办理完毕，代表们对办理工作及答复意见均表示满意。

科技部高度重视人大代表的建议和意见，把办理工作作为一项重要政治任务抓好抓实，加强

领导，创新机制，强化督查，注重落实。主要负责同志每年都带队向全国人大教科文卫委员会汇报科技工作情况，听取意见，研讨工作。在建议办理过程中，加强与代表们的沟通协商，通过“走出去”“请进来”等多种形式听取代表们的意见。对于重点督办建议召开专题座谈会，与代表们共同协商解决方案。对部内司局单位建立建议办理责任制及每月定期通报制度，全面推进办理结果向社会公开。我们在工作实践中深切感受到，人大代表们提出的意见和建议是科技工作强有力的“导向标”、“助推器”，办理好、落实好代表们的建议，对于实施创新驱动发展战略、落实科技改革发展重大任务、加快政府职能转变，都起到了重要推动作用，有力推动重点工作顺利进展。

## 一、有力推动科技成果转移转化， 促进科技与经济紧密结合

2015年十二届全国人大常委会通过了关于修改促进科技成果转化法的决定，从法律和制度层面为科技与经济结合打开了通道，带动了科技领域一系列突破性改革。2016年王晨副委员长带队开展促进科技成果转化法实施情况的执法检查

查，认真查找法律实施过程中存在的问题，提出了切实可行的对策建议，对于各部门、各地方深入贯彻落实促进科技成果转化的法律和政策起到了重要的监督和推动作用。

今年代表们就落实科技成果转化的法律和政策、建设科技成果转移转化示范区等提出了 16 件建议。我们综合代表们所提建议，协调推进科技成果转化工作。代表关于支持科技成果转化中介服务机构建设的建议，关于高校、科研院所技术转移人才队伍建设的建议，关于科技成果市场定价机制的建议，已经吸纳到国务院发布的《国家技术转移体系建设方案》和正在研究制定的《关于技术市场发展指导意见》之中。目前，促进科技成果转化的法律政策实施已初见成效，2016 年全国技术市场交易额突破 1.1 万亿元，今年有望实现 10% 以上的增长，科技成果转化成为培育新动能、支撑实体经济发展提供了重要支撑。一是高校、科研机构科技成果转移转化“量”“质”齐增，科技成果转化为现实生产力，在创造更多经济与社会价值的同时，科研人员获得奖励的金额和人次也显著增长。二是高新技术企业发展势头良好。2016 年全国高新技术企业达到 10.4 万家，从业人员达到 2360 万人，吸纳高校毕业生 75 万人。2016 年高新技术企业享受研发费用加计扣除、所得税优惠等政策减免税收 1900 亿元，带动企业研发投入 7806 亿元，企业实际上缴税费 13159 亿元，营业总收入超过 26 万亿元，三者增长均超过 10%。三是促进“双创”的各类众创空间、孵化器、加速器和科技园区形成了完整的孵化链条，实现了创新、创业、就业的有机结合与良性循环，至今已培育了 40 余万家科技型中小企业，创造了 200 多万个新增就业岗位。四是重大科技成果应用催生新技术新业态成效显著。国家科技重大专项的成果应用到数字经济、共享经济发展之中。例如，共享单车

集成了北斗导航、移动通信、超级计算等多项先进技术，以新技术新业态解决出行“最后一公里”难题，同时带动自行车产业转型升级，成为以新动能改造提升传统产业的生动例证。

今年以来，科技部在编制论证和启动实施科技创新 2030—重大项目过程中，充分吸纳代表们的建议。例如，专门召开了人工智能代表委员和专家座谈会，听取各方意见，突出了基础研究、技术创新成果的开源开放共享，带动产业发展、社会应用和创新创业。其中，代表有关自主芯片研发的建议，有关重视国际标准和专利布局的建议，有关打造人工智能产业生态的建议，都已经吸纳到国务院发布的《新一代人工智能发展规划》和人工智能重大项目实施方案之中。

当前，在科技成果转化相关法律和政策落实过程中也出现了一些新问题：一是国有资产登记和管理手续多，周期长。二是一些数额较大的成果转化收入个人所得税负高，鉴于很多成果都是“十年磨一剑”，考虑参照版权、著作权或偶然所得的税率征收。三是应当明确科技人员的成果转化收入纳税由支付单位代扣代缴，保障纳税安全。对于这些问题，科技部会同财政、税务等部门正在认真研究提出解决办法。

## 二、有力推动面向科技强国的基础研究，强化创新源头供给

我国整体科技实力显著提升，但原始创新能力还不强，供给侧结构性改革存在“短板”，原因主要是基础研究比较薄弱，关键技术领域面临“卡脖子”问题，导致某些重点产业可能被“锁定”低端。在建设世界科技强国的新征程中，需要进一步加强基础研究，突出应用基础研究，攻克共性关键技术，增强创新源头供给，夯实科技创新的根基。

今年代表们提出了 27 件有关加大基础研究

投入、强化稳定支持、提高原始创新能力的建议。科技部就加强基础研究召开了专题香山科学会议，邀请包括人大代表、政协委员在内的 60 多位专家及财政、教育、中科院、自然科学基金会等部门的同志进行深入研讨，形成了新时代加强基础研究的广泛共识，并逐步在工作中落实。例如，在科技创新 2030—重大项目编制论证中，加强对量子科技、脑科学研究的系统布局。在国家重点研发计划中，对纳米、干细胞、蛋白质等重大科学研究项目进行稳定支持，对大气污染防治、新能源汽车等重点专项进行全链条设计、一体化实施，将基础研究与应用开发、产业化等创新链各环节有机结合起来。国家自然科学基金经费持续增长，投入已近 260 亿元，“天眼”等一批重大科技基础设施相继建成使用。在国务院领导下，科技部牵头研究制定了《关于面向科技强国加强基础研究的若干意见》，这是一个着眼我国未来长远发展、全方位提升科技持续创新能力的重要政策文件，提出了一系列重要措施建议，包括进一步优化完善基础研究布局，凝练产业发展的关键性科学问题，壮大基础研究人才队伍，加快形成政府、企业、社会多元化的基础研究投入机制等。目前该文件经国家科改领导小组审议通过，已经按程序提交国务院常务会议审议。

### 三、有力推动科技体制改革， 发挥科技人员和创新主体的 积极性创造性

科技体制改革是全面深化改革的重要组成部分。按照中央部署，科技部加强对改革任务的整体谋划和系统部署，坚持目标导向和问题导向，敢于直面科技领域多年积弊，真抓实干，动真碰硬，推动科技体制改革全面发力、多点突破、纵深推进，取得了一系列实质性突破。

今年科技部共承办 86 件关于深化科技体制

改革的代表建议，涉及科技计划管理改革、科技项目和经费管理、科技人才评价等多个方面的内容。科技部把代表们的建议充分吸纳到当前正在推进的各项重大改革任务之中。其中，代表关于改进和完善科研经费管理的建议，在落实中办、国办关于完善中央财政科研项目资金管理的有关政策，研究制定国家重点研发计划管理暂行办法和资金管理办法中给予吸收采纳。目前，中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革取得决定性进展，近百项科技计划优化整合工作基本完成，公开统一的国家科技管理平台已基本建立并常态化运行，实现了新的计划体系、新的项目形成机制、新的管理和监督流程。通过多年深化改革，我国科技投入的结构发生很大变化，企业科技投入占全社会研发经费的比重达到 78%，地方科技投入规模已经超过中央财政科技投入，结构性优化和多元化投入机制有力提升了财政科技投入的绩效，也使得中央财政可以更多投入到基础研究、共性关键技术和社会公益性研究。下一步考虑将中央财政科技计划管理改革的成功经验向地方推广，充分发挥市场机制的作用，支持更多的行业领军企业投入和牵头实施国家重大科技项目。

近年来，通过实施以增加知识价值为导向的分配政策，扩大高校和科研院所的自主权，完善科技项目和经费管理，深化科技奖励制度改革，切实为科研人员“松绑减负”。今年代表们对科技人才工作提出了很多好的建议。其中，代表关于扩大用人单位自主权的建议，关于改进人才评审管理的建议，关于打造高层次科技创新团队的建议，关于加强青年科技人才培养的建议，在科技部编制发布《“十三五”国家科技人才发展规划》，实施创新人才推进计划等重大人才工程，推进项目评审、机构评估、人才评价（“三评”）改革等工作中都给予吸收采纳。针对代表们对学

术造假问题的批评，科技部高度重视科研诚信建设，通过多部门合作的联席会议制度，采用行政、学术两条线，逐篇查处《肿瘤生物学》撤稿事件，清理网上论文买卖中介机构，将相关责任主体纳入严重失信行为记录，并向社会进行公开通报，《肿瘤生物学》也不再被 SCI 收录。我们认识到，当前科技人才评价中“唯论文、唯学历、唯职称”的问题还没有得到根本解决，地方、部门人才“帽子”过多的问题依然存在，不利于科技人才特别是青年人才的成长，需要进一步深化改革，建立完善符合科研活动规律的管理机制，建立以品德、能力和贡献为导向的人才评价激励机制，不断加强战略科技人才、科技领军人才、青年人才、高水平创新团队的培养造就。

#### 四、有力推动区域创新发展，着力解决不平衡不充分的问题

近年来，我国区域创新发展取得了重要进展，北京、上海科技创新中心建设步伐加快，全面改革创新试验、创新型省市建设取得重要进展，17个国家自主创新示范区和156个高新区的劳动生产率高于全国平均水平的3倍，单位GDP能耗低于全国平均水平的40%，北京中关村、武汉东湖、上海张江、广东深圳等国家自创区对所在地区GDP增长贡献超过20%，成为创新发展的“领头雁”。

今年科技部承办29件关于区域创新发展的代表建议，包括优化高新区建设布局、支持重点区域建设、加大科技扶贫攻坚力度等多个方面，充分反映了各地方对创新驱动发展的愿望和需求。其中，代表有关加强县域科技创新基础的建议，已经吸纳到国办印发的《关于县域创新驱动发展的若干意见》之中。代表关于加强少数民族地区、革命老区科技扶贫示范的建议，吸纳到科

技部组织实施的科技扶贫“百千万”工程方案之中。代表关于支持东北地区科技成果就地转化的建议，吸纳到科技部研究制定的《振兴东北科技成果转化转移转化专项行动实施方案》之中。

当前区域创新存在的问题主要是科技资源的不平衡不充分问题。今后将进一步加大东中西部之间科技创新合作力度，优化区域创新布局，推动科技资源和要素向不发达地区流动，深入开展科技援藏援疆援青入滇等工作，建设各具特色的区域创新体系。以科技创新支撑乡村振兴战略和农业农村现代化，组织动员全国科技力量深入推进科技扶贫精准脱贫，助力打赢脱贫攻坚战。科技部30多年来持续支持的贫困县——江西省井冈山市，已经在全国率先脱贫“摘帽”。

#### 五、有力推动科技创新开放合作，拓展国际科技合作的深度和广度

随着我国科技实力和国际影响力的不断增强，在全球创新版图中的角色发生了重大变化，已经与158个国家、地区和国际组织建立了科技合作关系，签订了111个政府间科技合作协定，国际科技合作在落实国家总体外交战略、构建良好国际环境中发挥了重要作用。

今年代表们提出了13件关于加强国际科技合作的建议，科技部进行了认真研究。按照习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛上的重要指示，采纳代表关于搭建国际科教组织平台的建议，关于在海外建设创新创业基地的建议，全面启动“一带一路”科技创新合作行动计划，实施科技人文交流、共建联合实验室、科技园区合作、技术转移等四项行动。采纳代表的建议，与以色列、英国等建立了副总理级别的科技创新合作推进机制，与美国、欧盟、俄罗斯等建立了创新政策对话机制，与东盟、拉美和非洲建立了

科技伙伴计划。按照中央的部署，研究制定我国牵头组织实施国际大科学计划和大科学工程的方案，对脑科学、气候变化与“三极”等建议进行研究论证，为解决人类共同面对的科学问题贡献“中国方案”。

近年来，科技部不断加强与港澳地区的科技创新合作机制建设。目前，已经在港澳地区建设了18个国家重点实验室，支持港澳地区的大学、科研机构承担国家科技计划项目、参评国家科技奖励，积极推动港澳地区的青年人才到内地创新创业，成功举办“十二五科技创新成就展”“中华文明与科技创新展”等，对于凝聚人心、增强认同发挥了重要作用。科技部认真贯彻落实习近平总书记的重要批示，充分吸收代表的建议，启

动香港科研项目经费过境使用试点工作。研究采纳代表的建议，积极推动粤港澳大湾区国际科技创新中心建设。

今年科技部代表建议办理工作取得了一些成绩，但与全国人大的要求和代表们的期待和要求相比还存在差距。我们衷心感谢全国人大和代表们对科技部工作的支持和帮助。党的十九大对加快建设创新型国家作出了系统部署，科技创新在社会主义现代化强国建设中肩负着重要使命。下一步，科技部将深入学习贯彻党的十九大精神，自觉接受全国人大的监督，虚心听取和采纳代表们的意见、批评和建议，坚定实施创新驱动发展战略，为建设世界科技强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。



# 全国人民代表大会常务委员会 法制工作委员会关于十二届全国人大以来 暨 2017 年备案审查工作情况的报告

——2017 年 12 月 24 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

现将十二届全国人大以来暨 2017 年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

## 一、开展备案审查工作的依据和意义

对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，是全国人大常委会履行宪法法律监督职责的一项重要工作。宪法第六十二条、第六十七条规定，全国人大及其常委会行使监督宪法实施的职权，全国人大常委会有权撤销同宪法法律相抵触的行政法规、地方性法规。宪法第一百条规定，地方性法规报全国人大常委会备案。立法法第五章“适用与备案审查”、监督法第五章“规范性文件的备案审查”对备案审查制度作出具体规定，并明确将行政法规、地方性法规、司法解释纳入全国人大常委会备案审查范围。

根据宪法法律、行政法规、地方性法规以及党内法规和军事法规有关规定，目前我国已经形成由党委、人大、政府、军队各系统分工负责、相互衔接的规范性文件备案审查制度体系。基本框架是：全国人大常委会对行政法规、地方性法

规、司法解释进行备案审查；国务院对地方性法规、部门规章、地方政府规章进行备案审查；地方人大常委会对本级及下级地方政府规章以及下一级地方人大及其常委会的决议、决定和本级地方政府的决定、命令进行备案审查；党中央和地方党委对党内法规和党内规范性文件进行备案审查；中央军事委员会对军事规章和军事规范性文件进行备案审查。

坚持依法治国首先要坚持依宪治国。全面贯彻实施宪法，宪法监督是重要保障。对规范性文件实行备案审查，是维护宪法法律尊严、保障宪法法律实施、保证国家法制统一的重要制度安排。加强备案审查工作是完善宪法监督制度的重要着力点。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施和监督，强调加强备案审查工作。2012 年 12 月，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话指出，全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。2013 年党的十八届三中全会提出，健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。2014 年党的十八届四中全会提出，加强

备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。2015年中央办公厅出台工作指导性文件提出，建立党委、人大、政府和军队系统之间的规范性文件备案审查衔接联动机制，实现有件必备、有备必审、有错必纠。

全国人大常委会高度重视备案审查工作。2004年5月，全国人大常委会在法制工作委员会内设立法规备案审查室，专门承担对行政法规、地方性法规、司法解释的具体审查研究工作，为全国人大常委会履行备案审查职责提供服务保障。十二届全国人大以来，全国人大常委会将备案审查工作列入每年的工作要点和立法、监督工作计划，全国人大常委会领导多次就备案审查作出重要阐述。张德江委员长明确指出备案审查制度具有两重基本功能，一是保证中央令行禁止，二是保证宪法法律实施，同时对提高地方立法质量也具有积极作用。李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长也就加强和改进备案审查工作提出明确要求。

五年来，国务院、最高人民法院、最高人民检察院，以及有立法权的地方人大及其常委会，积极适应全面依法治国新要求，依照法定权限和程序开展行政法规、地方性法规、司法解释制定和报送备案工作，自觉坚持与宪法法律保持一致，主动接受全国人大常委会监督，为贯彻落实党中央决策部署，有效实施宪法法律，维护中国特色社会主义法律体系科学和谐统一，发挥了重要作用。

## 二、开展备案审查工作的情况

十二届全国人大以来，在全国人大常委会领导下，法制工作委员会与全国人大专门委员会、常委会办公厅和有关工作机构密切配合，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认

真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚决维护宪法法律权威，依据宪法法律和有关规定，按照全国人大常委会工作部署，积极开展备案审查工作，取得明显成效。

### （一）备案工作情况

根据立法法第九十八条、监督法第三十一条的规定，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释，应当在公布后三十日内按照规定程序报全国人大常委会备案。备案是审查的前提。制定机关依法、及时将规范性文件按要求报送备案，直接关系到后续审查工作的有效开展，也是制定机关自觉接受监督的重要体现。根据全国人大常委会委员长会议通过的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》，常委会办公厅具体承担接收备案工作。

十二届全国人大以来，截至2017年12月上旬，常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件4778件，其中行政法规60件，省级地方性法规2543件，设区的市地方性法规1647件，自治条例15件，单行条例248件，经济特区法规137件，司法解释128件。2017年，常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件889件，其中行政法规18件，省级地方性法规358件，设区的市地方性法规444件，自治条例1件，单行条例24件，经济特区法规24件，司法解释20件。

### （二）审查工作情况

根据立法法第九十九条、监督法第三十二条的规定，国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释同宪法或者法律相抵触

的，可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求，由常委会工作机构送有关专门委员会进行审查、提出意见；有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人大常委会书面提出审查建议，由常委会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见；有关的专门委员会和常委会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。

备案审查工作实践中，法制工作委员会主要采取依申请进行的审查、依职权进行的审查、有重点的专项审查等方式开展审查研究工作。

1. 依申请进行的审查情况。依申请进行的审查，是指根据有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民依法书面提出的审查要求或者审查建议，对行政法规、地方性法规、司法解释进行的审查。十二届全国人大以来，法制工作委员会共收到公民、组织提出的各类审查建议1527件，其中2013年62件，2014年43件，2015年246件，2016年92件，2017年1084件。审查建议中属于全国人大常委会备案审查范围，即建议对行政法规、地方性法规、司法解释进行审查的有1206件，占79.0%；不属于全国人大常委会备案审查范围的有321件，占21.0%。属于全国人大常委会备案审查范围的1206件审查建议中，建议对行政法规进行审查的24件，占2.0%；建议对地方性法规进行审查的66件，占5.5%；建议对司法解释进行审查的1116件，占92.5%。没有收到过有关国家机关提出的审查要求。

法制工作委员会对收到的审查建议逐一进行认真研究，对审查中发现存在与法律相抵触或者不适当问题的，积极稳妥作出处理。例如，根据2016年浙江省1位公民提出的审查建议，对有

关地方性法规在法律规定之外增设“扣留非机动车并托运回原籍”的行政强制的问题进行审查研究，经与制定机关沟通，相关地方性法规已于2017年6月修改。根据2016年内蒙古自治区1位公民提出的审查建议，对有关司法解释规定“附条件逮捕”制度的问题进行审查研究，经与制定机关沟通，相关司法解释已于2017年4月停止执行。根据2016年中国建筑业行业组织提出的审查建议，对地方性法规中关于政府投资和以政府投资为主的建设项目以审计结果作为工程竣工结算依据的规定进行审查研究，于2017年2月致函各省、自治区、直辖市人大常委会，要求对地方性法规中直接规定以审计结果作为竣工结算依据，或者规定建设单位应当在招标文件或合同中要求以审计结果作为竣工结算依据的条款进行清理，适时予以纠正。目前已有7个地方对相关地方性法规作出修改。根据2017年北京大学、上海财经大学、浙江财经大学、人力资源和社会保障部劳动科学研究所4位学者联名提出的审查建议，对涉及人口与计划生育的地方性法规中关于“超生即辞退”的规定进行审查研究，于2017年9月致函有关地方人大常委会，建议对有关地方性法规中类似的控制措施和处罚处分处理规定作出修改。目前已有1个地方对相关地方性法规作出修改。根据2017年上海大学等20多所高校108位知识产权专业研究生联名提出的审查建议，对地方性法规中规定的著名商标制度进行审查研究，于2017年11月致函有关地方人大常委会，要求对有关著名商标制度的地方性法规予以清理废止，并致函国务院法制办公室，建议其对涉及著名商标制度的地方政府规章和部门规范性文件同步进行清理。

2017年3月十二届全国人大五次会议期间，有45位全国人大代表分别联名提出5件建议，要求对最高人民法院制定的《关于适用〈中华人

民共和国婚姻法》若干问题的解释（二）》第二十四条关于夫妻共同债务承担的规定进行审查。2016年以来，法制工作委员会还收到公民提出的近千件针对这一规定的审查建议。为做好代表建议和公民审查建议的办理工作，法制工作委员会于2017年6月召开座谈会，邀请提出建议的部分全国人大代表参加，与最高人民法院有关部门进行沟通研究，推动解决有关问题。

2. 依职权进行的审查情况。依职权进行的审查，是指依据法律赋予的备案审查职权，主动对报送全国人大常委会备案的行政法规、地方性法规、司法解释进行的审查研究，亦称主动审查。十二届全国人大以来，法制工作委员会对报送全国人大常委会备案的60件行政法规、128件司法解释逐件进行主动审查研究。审查发现5件司法解释存在与法律不一致或者其他问题，及时研究提出处理意见。例如，2015年6月，审查发现民事诉讼法司法解释中有关拘传原告和被执行人的规定与民事诉讼法的规定不一致，在有关专门委员会支持下，推动制定机关于2017年2月作出妥善处理。与此同时，对以往审查发现的问题持续开展督促纠正工作。例如，2009年7月，审查发现有关非法行医的司法解释中将个人未取得医疗机构执业许可证开办医疗机构的行为认定为非法行医犯罪，与刑法规定不一致，经与制定机关反复沟通并跟踪督促，制定机关已于2016年12月对相关规定作出修改。2017年，进一步加大主动审查力度，目前，已经完成对14件行政法规、17件司法解释、150余件地方性法规的主动审查研究工作。

3. 有重点的专项审查情况。有重点的专项审查，是为贯彻党中央重大决策部署、配合重要法律修改、落实全国人大常委会监督工作计划，或者回应社会关注热点，有重点地对某类规范性文件开展的集中审查。十二届全国人大以来，针

对部分地方出台“雷人法规”突破法律规定、损害法律尊严，少数地方规定的预算审查监督内容超出本级人大及其常委会的职权范围，部分地方涉税规范性文件违法违规，个别地方没有根据修改后的选举法及时修改相关地方性法规，以及一些地方关于自然保护区的法规与上位法规定不一致等问题，法制工作委员会多次开展专项审查。例如，2015年结合全国人大常委会三次打包修改法律取消或者下放部分行政审批事项，对与法律修改内容有关的107件地方性法规逐件进行审查研究，督促地方人大常委会对30件与修改后的法律规定不一致的地方性法规及时作出修改。2017年6月，在党中央通报甘肃祁连山自然保护区存在的突出问题及其深刻教训后，对专门规定自然保护区的49件地方性法规集中进行专项审查研究，并于9月致函各省、自治区、直辖市人大常委会，要求对涉及自然保护区、环境保护和生态文明建设的法规进行全面自查和清理，杜绝故意放水、降低标准、管控不严等问题。截至目前，已有30个省、自治区、直辖市人大常委会书面反馈清理情况和处理意见，包括设区的市、自治州、自治县在内，总共已修改、废止相关地方性法规35件，拟修改、废止680件。

按照十一届全国人大常委会有关工作部署和要求，法制工作委员会从2011年4月开始督促指导开展对现行司法解释和司法解释性质文件的集中清理工作。经过将近两年的清理，最高人民法院、最高人民检察院共分三批废止817件、确定修改187件司法解释或司法解释性质文件。2013年4月，法制工作委员会在十二届全国人大常委会第二次会议上作了关于司法解释集中清理工作情况的报告，提出抓紧修改有关司法解释和司法解释性质文件，进一步规范司法解释制定工作。

### 三、加强备案审查制度和能力建设的情况

#### (一) 建立健全备案审查制度和工作机制

党的十八届四中全会明确提出，加强备案审查制度和能力建设。法制工作委员会积极贯彻落实党中央和全国人大常委会的部署，认真总结实践经验，将一些符合工作实际、行之有效的做法规定下来。2015年3月立法法作出修改，对开展主动审查、提出书面审查研究意见、向审查建议人反馈、向社会公开等作出明确规定。2014年9月，制定了《全国人大常委会法制工作委员会对提出审查建议的公民、组织进行反馈的工作办法》。2016年12月，制定了《全国人大常委会法制工作委员会法规、司法解释备案审查工作规程（试行）》，对审查建议的接收登记与移交、审查研究、处理与反馈等作出具体规定。目前，正在抓紧研究起草备案审查工作规范，落实立法法、监督法有关规定，进一步明确审查范围、标准、程序和纠正措施等，健全相关工作机制，推动备案审查制度建设迈上新台阶。

#### (二) 着力推进备案审查信息化建设

以信息化建设提升备案审查工作能力和水平，是贯彻落实党中央关于加强备案审查能力建设精神的必然要求，也是适应备案审查工作新形势新任务、提高备案审查工作水平的重要基础性工作。根据全国人大常委会工作部署，法制工作委员会与办公厅秘书局、信息中心组成联合工作组，扎实推进备案审查信息平台建设。经过努力，全国人大备案审查信息平台已于2016年底开通运行。1949年以来现行有效的行政法规（755件）、司法解释（710件）和1979年授予地方立法权以来现行有效的地方性法规（截至2016年12月31日10244件）已经按照统一的格式标准全部上传至备案审查信息平台。2017

年1月1日以后新制定的地方性法规已经逐件开展电子报送备案，今后新制定的行政法规、司法解释也将逐件开展电子报送备案。目前正在按照标准、网络、内容、数据“四统一”的要求，大力推进省级人大备案审查信息平台建设，尽早实现省级人大平台与全国人大平台对接和各级立法主体信息平台间的互联互通，为全面提升备案审查能力打下坚实基础。

#### (三) 指导和支持地方人大开展备案审查工作

在每年的全国地方立法研讨会、座谈会上，全国人大常委会领导和法律委员会、法制工作委员会负责同志都对加强和改进各级人大备案审查工作提出明确要求。自2008年以来，法制工作委员会每年举办一次部分地方人大参加的备案审查工作研讨会，深入进行交流探讨，有针对性地指导地方人大开展备案审查工作。2016年12月，备案审查工作研讨会在山东省济宁市召开，中央办公厅法规局、国务院法制办公室、中央军委法制局和16个省、自治区、直辖市及16个设区的市人大常委会的有关同志参加会议，全国人大常委会机关党组领导同志出席会议并作指导。2017年7月、9月，先后在珠海市、长沙市召开座谈会、研讨会，邀请地方人大同志就备案范围、审查标准、审查程序、向常委会报告工作等备案审查工作中的若干问题进行研讨，交流经验，交换意见，凝聚共识。

#### (四) 建立健全备案审查衔接联动机制

贯彻2015年中央办公厅有关文件精神，落实有件必备、有备必审、有错必纠的要求，法制工作委员会积极建立健全与中央办公厅、国务院法制办公室、中央军委法制局之间的备案审查衔接联动机制，推动形成互联互通互动的工作格局。在审查建议移交、研究意见沟通、信息共享、培训研讨等方面形成了常态化的工作联系机制，为实现规范性文件备案审查全覆盖提供了制

度保障。通过备案审查衔接联动机制，2017年，法制工作委员会共向有关机关转送规范性文件审查建议37件。

#### 四、下一步工作考虑

当前，备案审查工作在持续取得进展的同时，也面临许多新情况新问题，亟待认真研究和解决：一是有关方面对新形势下备案审查工作的重要性认识不够，有待进一步提高；二是有件必备尚未完全落实，备案范围有待进一步厘清，报送备案不规范、不及时甚至漏报的情况仍有发生；三是审查标准、程序和督促纠正机制等不够明确规范，有关制度刚性不足，约束力不强，有备必审、有错必纠需要进一步落实。此外，制定机关超越立法权限、突破上位法规定等问题不同程度存在，常态化清理机制有待建立健全。总的来看，备案审查制度和能力建设仍然不足，备案审查工作离党中央的要求和人民群众的期待还有差距。下一步，适应全面依法治国的新形势新任务新要求，拟着重从以下几方面加强和改进备案审查工作：

1. 加强备案工作。进一步明确备案范围、规范备案行为，督促制定机关依法、及时报送备案，做到应备尽备，落实全国人大常委会提出的“规范性文件在哪里，备案审查就跟到哪里”和“只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象，其制定的规范性文件都应当纳入备案审查范围，实现备案全覆盖”的要求。

2. 加强审查研究和处理工作。认真做好对行政法规、地方性法规、司法解释的审查、研究、处理、反馈工作，对于审查建议做到件件有处理、有结果、有回复，并适时向社会公开。加强与制定机关之间的沟通协商，加大督促力度，对于存在违宪违法违规问题的，坚决予以纠正，防止久拖不决，切实增强监督实效。

3. 加强备案审查制度建设。制定统一的备

案审查工作规范，细化审查标准，规范审查程序，强化制度刚性，建立健全工作机制，进一步提升备案审查工作的规范化水平。逐步实行按年度向常委会报告备案审查工作情况制度。加强同其他机关备案审查工作机构之间的沟通协调，健全备案审查衔接联动机制。

4. 加强备案审查能力建设。完善备案审查机构设置，加强备案审查队伍建设，着力提高审查研究能力。进一步加快建立全国统一的备案审查信息平台，实现规范性文件制定主体间的网上互联互通，巩固信息平台的备案和审查功能，拓展信息平台的数据收集和立法服务功能。

5. 加强备案审查理论研究。认真总结近年来全国人大常委会及地方人大开展备案审查工作的实践经验，深入探讨备案审查这一符合中国国情、具有中国特色的宪法监督制度的功能、地位和作用，逐步构建起备案审查制度理论框架和话语体系，为更好开展备案审查工作提供指导，为推进合宪性审查工作奠定基础。

6. 加强对地方人大备案审查工作的指导。加强同地方人大常委会的联系，通过举办备案审查工作研讨会、座谈会、培训班，积极开展经验交流和业务探讨，推动地方人大加强备案审查制度和能力建设，提升备案审查整体工作水平。

党的十九大报告明确指出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。这对新形势下开展备案审查工作提出了更高的要求。法制工作委员会将会同全国人大专门委员会、常委会办公厅和有关工作机构，深入学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实全国人大常委会工作部署，按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求，切实加强和改进备案审查工作，保证中央令行禁止，保证宪法法律实施，推动全面依法治国向纵深发展。

附表 1

## 十二届全国人大以来接收报送备案的情况

单位：件

类型	时间		类型	时间	
	2017 年	本届以来		2017 年	本届以来
行政法规	18	60	自治条例	1	15
省级地方性法规	358	2543	单行条例	24	248
设区的市地方性法规	444	1647	司法解释	20	128
经济特区法规	24	137	合计	889	4778

附表 2

## 十二届全国人大以来接收公民、 组织审查建议的情况

单位：件

年份	类型					总 计
	行政法规	地方性法规	司法解释	其 他		
2013	5	8	12	37		62
2014	3	10	5	25		43
2015	11	15	159	61		246
2016	3	17	19	53		92
2017	2	16	921	145		1084
合计	24	66	1116	321		1527

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十二届〕第二十九号

河南省人大常委会决定接受陈祥恩辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，陈祥恩的代表资格终止。

第十二届全国人民代表大会代表张阳自缢死亡。张阳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 2898 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2017 年 12 月 27 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

(2017 年 12 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

由河南省选出的第十二届全国人民代表大会代表、河南省省管国有企业监事会主席陈祥恩，因涉嫌严重违纪违法，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2017 年 12 月 1 日，河南省第十二届人大常委会第三十二次会议决定接受其辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，陈祥恩的代表资格终止。

由解放军选出的第十二届全国人民代表大会代表、中华人民共和国中央军事委员会委员、中共中央军事委员会原委员、中央军委政治工作部

原主任张阳，于 2017 年 11 月 23 日自缢死亡。张阳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 2898 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

2017 年 12 月 22 日



# 中国人民解放军选举委员会 主任、副主任、委员名单

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议批准)

主任：许其亮

副主任：张又侠

委员：魏凤和 李作成 苗华 张升民 钟绍军 宋丹 侯贺华 郭春富  
何宏军

# 全国人民代表大会常务委员 任 免 名 单

(2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

- 一、免去南英的最高人民法院副院长职务。
- 二、免去杜万华的最高人民法院审判委员会委员、审判员职务。
- 三、任命李勇为最高人民法院刑事审判第三庭庭长，免去其最高人民法院刑事审判第一庭副庭长职务。
- 四、任命黄永维为最高人民法院行政审判庭庭长。
- 五、任命杨立初为最高人民法院立案庭副庭长。
- 六、任命李健为最高人民法院刑事审判第四庭副庭长。
- 七、任命罗智勇为最高人民法院审判监督庭副庭长。
- 八、任命董华（女）为最高人民法院审判监督庭副庭长。
- 九、免去金剑锋的最高人民法院立案庭副庭长、审判员职务。
- 十、免去党建军的最高人民法院刑事审判第四庭副庭长、审判员职务。
- 十一、免去虞政平的最高人民法院审判监督庭副庭长职务。

十二、任命李盛焯、冯姗（女）、曲晶晶（女）、杨辉辉、肖凤（女）、何东青（女）、翁彤彦（女）、贾伟、刘琳琳（女）、王婷婷（女）、刘艾涛、李加玺、张建英（女）、张剑、章晓瑜（女）、王坤（女）、张眉（女）、吴蓉（女）、佟姝（女）、仝蕾（女）、李绍华、杨军、夏建勇、邵长茂、邱鹏为最高人民法院审判员。

十三、免去吴少军、胡伟新、席建华、韩玫（女）、孙延平（女）、王季君、聂洪勇的最高人民法院审判员职务。

## 关于驻外大使的任免名单

2017年12月14日 中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

- 一、免去黄惠康的中华人民共和国驻马来西亚特命全权大使职务；  
任命白天为中华人民共和国驻马来西亚特命全权大使。
- 二、免去谢锋的中华人民共和国驻印度尼西亚共和国特命全权大使职务；  
任命肖千为中华人民共和国驻印度尼西亚共和国特命全权大使。
- 三、免去孙卫东的中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使职务；  
任命姚敬为中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国特命全权大使。
- 四、免去腊翊凡的中华人民共和国驻埃塞俄比亚联邦民主共和国特命全权大使职务；  
任命谈践为中华人民共和国驻埃塞俄比亚联邦民主共和国特命全权大使。
- 五、免去赵本堂的中华人民共和国驻委内瑞拉玻利瓦尔共和国特命全权大使职务；  
任命李宝荣为中华人民共和国驻委内瑞拉玻利瓦尔共和国特命全权大使。

# 第十二届全国人民代表大会常务委员会 第三十一次会议议程

2017年12月22日至27日

(2017年12月22日第十二届全国人民代表大会常务委员会

第三十一次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国监察法（草案）》
- 二、审议《中华人民共和国农民专业合作社法（修订草案）》
- 三、审议《中华人民共和国烟叶税法（草案）》
- 四、审议《中华人民共和国船舶吨税法（草案）》
- 五、审议《中华人民共和国土壤污染防治法（草案）》
- 六、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国英雄烈士保护法（草案）》的议案
- 七、审议全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于提请审议《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》的议案
- 八、审议全国人民代表大会外事委员会关于提请审议《中华人民共和国国际刑事司法协助法（草案）》的议案
- 九、审议国务院关于提请审议《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案（草案）》的议案
- 十、审议最高人民法院关于提请审议《中华人民共和国人民陪审员法（草案）》的议案
- 十一、审议最高人民法院关于提请审议《中  
华人民共和国法官法（修订草案）》的议案
- 十二、审议最高人民检察院关于提请审议《中华人民共和国检察官法（修订草案）》的议案
- 十三、审议国务院关于提请审议《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定（草案）》的议案
- 十四、审议国务院关于提请审议《关于延长授权国务院在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟州区等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定（草案）》的议案
- 十五、审议中央军事委员会关于提请审议批准中国人民解放军选举委员会人选的议案
- 十六、审议国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告
- 十七、审议国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告
- 十八、审议国务院关于文化遗产工作情况的报告
- 十九、审议最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告

二十、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国网络安全法》《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》实施情况的报告

二十一、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五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五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十三、审议全国人民代表大会华侨委员会关于第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十四、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五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

二十五、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五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，科学技术部关于第十二届全国人民代表大会第五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

二十六、审议全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告

二十七、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

二十八、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 2018

Published on January 15th

---

## CONTENTS

Speech Delivered at the 31st Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress .....	<i>Zhang Dejiang</i> ( 1 )
Order of the President of the People's Republic of China (No. 83) .....	( 5 )
Law of the People's Republic of China on Specialized Farmers Cooperatives .....	( 5 )
Explanation on the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on Specialized Farmers Cooperatives .....	<i>Chen Guangguo</i> (13)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on Specialized Farmers Cooperatives .....	<i>An Jian</i> (16)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Revised Law of the People's Republic of China on Specialized Farmers Cooperatives (Draft for the Second Deliberation) .....	(19)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 84) .....	(21)
Law of the People's Republic of China on Tobacco Leaf Tax .....	(21)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Tobacco Leaf Tax .....	<i>Xiao Jie</i> (22)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Tobacco Leaf Tax .....	<i>Sun Baoshu</i> (23)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision over the Draft Law of the People's Republic of China on Tobacco Leaf Tax (Draft for the Second Deliberation) .....	(24)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 85) .....	(25)
Law of the People's Republic of China on Vessel Tonnage Tax .....	(25)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Vessel Tonnage Tax .....	<i>Xiao Jie</i> (28)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Vessel Tonnage Tax .....	<i>Zhang Mingqi</i> (30)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision over the Draft Law of the People's Republic of China on Vessel Tonnage Tax (Draft for the Second Deliberation) .....	(31)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 86) .....	(32)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Revising the Law of the People's Republic of China on Bid Invitation and Bidding and the Metrology Law of the People's Republic of China .....	(32)
Law of the People's Republic of China on Bid Invitation and Bidding .....	(33)
Metrology Law of the People's Republic of China .....	(40)
Explanation on the Draft Amendments to the Law of the People's Republic of China on Bid Invitation and Bidding and the Metrology Law of the People's Republic of China .....	<i>Yuan Shuhong</i> (43)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Amendments to the Law of the People's Republic of China on Bid Invitation and Bidding and the Metrology Law of the People's Republic of China .....	(45)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Co-operative Arrangement between the Mainland and the Hong Kong Special Administrative Region on the Establishment of the Port at the West Kowloon Station of the Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong	

Express Rail Link for Implementing Co-location Arrangement .....	(46)
Co-operative Arrangement between the Mainland and the Hong Kong Special Administrative Region on the Establishment of the Port at the West Kowloon Station of the Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong Express Rail Link for Implementing Co-location Arrangement .....	(47)
Explanation on the Draft Decision on Ratifying the Co-operative Arrangement between the Mainland and the Hong Kong Special Administrative Region on the Establishment of the Port at the West Kowloon Station of the Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong Express Rail Link for Implementing Co-location Arrangement .....	<i>Zhang Xiaoming</i> (53)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Ratifying the Co-operative Arrangement between the Mainland and the Hong Kong Special Administrative Region on the Establishment of the Port at the West Kowloon Station of the Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong Express Rail Link for Implementing Co-location Arrangement .....	(56)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 231 Pilot Counties (Cities or Districts) as well as Jizhou District of Tianjin and Other 58 Pilot Counties (Cities or Districts) .....	(57)
Explanation on the Draft Decision on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 231 Pilot Counties (Cities or Districts) as well as Jizhou District of Tianjin and Other 58 Pilot Counties (Cities or Districts) .....	<i>Pan Gongsheng</i> (58)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Decision on Prolonging the Time Period of Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of Some Provisions of Laws in the Administrative Areas of Daxing District of Beijing and Other 231 Pilot Counties (Cities or Districts) as well as Jizhou District of Tianjin and Other 58 Pilot Counties (Cities or Districts) .....	(60)

Report of the State Council on the Rectification of Problems Found in the Audit  
of the Implementation of the Central Budget of the Year 2016 and Other Fiscal  
Revenue and Expenditure ..... *Hu Zejun* ( 62 )

Report of the State Council on the Allocation and Use of the Fiscal Funds for  
Education ..... *Xiao Jie* ( 74 )

Report of the State Council on Its Work on Cultural Heritage ..... *Luo Shugang* ( 80 )

Interim Report of the Supreme People's Court and the Supreme People's  
Procuratorate on Pilots on the Plea Bargaining System in Criminal Cases in  
Certain Areas ..... *Zhou Qiang* ( 87 )

Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the  
National People's Congress on the Implementation of the Cyber Security Law  
of the People's Republic of China and the Decision of the Standing Committee  
of the National People's Congress on Strengthening Network Information  
Protection ..... *Wang Shengjun* ( 91 )

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 Fifth Session of the Twelfth National People's Congress ..... ( 100 )

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 Fifth Session of the  
Twelfth National People's Congress ..... ( 104 )

Report of the Overseas Chinese 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 Fifth Session of the Twelfth  
National People's Congress ..... ( 108 )

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 Fifth  
Session of the Twelfth National People's Congress ..... ( 110 )

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 Fifth Session of the Twelfth National People's Congress .....	<i>Xin Chunying</i> (113)
Report of the Ministry of Science and Technology on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Fifth Session of the Twelfth National People's Congress .....	<i>Wan Gang</i> (119)
Report of the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress on the Work on Regulations Filing and Review After the Establishment of the Twelfth National People's Congress and in the Year of 2017 .....	<i>Shen Chunyao</i> (124)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Twelfth National People's Congress, No. 29) .....	(131)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(131)
Namelist of the Chairman, Vice-chairman and Members of the Election Committee of the Chinese People's Liberation Army .....	(132)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Vice President, A Member of the Adjudication Committee, Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court) .....	(132)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	(133)
Agenda of the 31st Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress .....	(134)

# 欢 迎 订 阅

## 2018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刊物，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。

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