



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2017

第一号

## 目 录

在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上的讲话 .....	张德江 (1)
中华人民共和国主席令 (第五十九号) .....	(5)
中华人民共和国中医药法 .....	(5)
关于《中华人民共和国中医药法 (草案)》的说明 .....	王国强 (11)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国中医药法 (草案)》修改情况的汇报 .....	丛 斌 (13)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国中医药法 (草案)》审议结果的报告 .....	丛 斌 (16)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国中医药法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告 .....	(18)
中华人民共和国主席令 (第六十号) .....	(20)
中华人民共和国公共文化服务保障法 .....	(20)
关于《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案)》的说明 .....	柳斌杰 (26)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案)》修改情况的汇报 .....	谢经荣 (29)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案)》审议结果的报告 .....	李连宁 (30)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告 .....	(32)
中华人民共和国主席令 (第六十一号) .....	(34)
中华人民共和国环境保护税法 .....	(34)
关于《中华人民共和国环境保护税法 (草案)》的说明 .....	楼继伟 (44)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报

2017 年  
第一号  
(总号: 325)  
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

2017年

第一号

(总号: 325)

1月15日出版

- 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国环境保护税法(草案)》审议结果的报告 ..... 李飞 (46)
- 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国环境保护税法(草案二次审议稿)》修改意见的报告 ..... (48)
- 全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定 ..... (50)
- 关于《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定(草案)》的说明 ..... 李建国 (51)
- 全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定(草案)》审议结果的报告 ..... (54)
- 全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》有关规定的决定 ..... (55)
- 关于《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定(草案)》的说明 ..... 尹蔚民 (56)
- 全国人民代表大会法律委员会对《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定(草案)》审议结果的报告 ..... (57)
- 全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定的决定 ..... (59)
- 关于《关于授权国务院在河北省邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定(草案)》的说明 ..... 尹蔚民 (60)
- 全国人民代表大会法律委员会对《关于授权国务院在河北省邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定(草案)》审议结果的报告 ..... (61)

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议公报

2017 年

第一号

(总号: 325)

1 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定 .....	( 63 )
关于《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定(草案)》的说明 .....	张 阳 ( 63 )
全国人民代表大会法律委员会对《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定(草案)》审议结果的报告 .....	( 65 )
全国人民代表大会常务委员会关于召开第十二届全国人民代表大会第五次会议的决定 .....	( 66 )
全国人民代表大会常务委员会关于批准《中华人民共和国政府和马来西亚政府关于刑事司法协助的条约》的决定 .....	( 67 )
中华人民共和国政府和马来西亚政府关于刑事司法协助的条约 .....	( 67 )
国务院关于农林科技创新工作情况的报告 .....	韩长赋 ( 74 )
国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告 .....	肖 捷 ( 79 )
国务院关于 2015 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 .....	刘家义 ( 83 )
国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告 .....	毕井泉 ( 91 )
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国道路交通安全法》实施情况的报告 .....	王胜俊 (101)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国安全生产法》实施情况的报告 .....	张 平 (109)
全国人民代表大会民族委员会关于第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(116)
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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(117)

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

2017年

第一号

(总号: 325)

1月15日出版

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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(130)
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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 .....	(148)
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四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 .....	信春鹰 (165)
住房和城乡建设部关于第十二届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告 .....	易军 (171)
全国人民代表大会常务委员会公告〔第十二届〕第二十三号) .....	(174)
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 .....	(174)
全国人民代表大会常务委员会任命名单(全国人大内务司法委员会个别副主任委员) .....	(176)
全国人民代表大会常务委员会任免名单(全国人大常委会预算工作委员会主任) .....	(176)
中华人民共和国主席令(第六十二号) .....	(177)
全国人民代表大会常务委员会决定任命的名单(监察部部长) .....	(177)
全国人民代表大会常务委员会任免名单(最高人民法院审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员) .....	(178)
全国人民代表大会常务委员会免职名单(最高人民检察院检察委员会委员、检察员) .....	(179)
关于驻外大使的任免名单 .....	(179)
第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议议程 .....	(180)

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 常务委员会第二十五次会议上的讲话

(2016年12月25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7件，决定将4件提请十二届全国人大五次会议审议；听取审议国务院4个工作报告和常委会2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；批准1件国际条约；决定了人事任免等其他事项。会议作出决定，十二届全国人民代表大会第五次会议于2017年3月在北京召开。

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一项重大决策，对于建立集中统一、权威高效的监察体系，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大现实意义和深远历史意义。为了在全国推开这项事关全局的重大政治体制改革，党中央部署在部分地方开展试点，先行先试，积累经验。为贯彻落实党中央决策部署，按照重大改革于法有据的要求，本次会议经过认真审议，表决通过了关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，明确了试点工作涉及的最主要、最基本的制度，为试点工作提供了法治保障。试点地区要按照党中央部署要求和全国人大常委会的决定，认真组织实

施，积极稳妥、依法有序推进试点工作。全国人大常委会有关工作机构要抓紧做好与深化国家监察体制改革有关的立法工作，依法及早提请审议。

制定民法总则是编纂民法典“两步走”的第一步，是本届全国人大及其常委会的重大立法任务。常委会高度重视，先后三次进行审议，两次向社会公开征求意见。委员长会议组成人员分别在北京、四川、宁夏、上海等地召开座谈会，深入开展立法调研，听取各省（区、市）人大常委会和部分全国人大代表、有关部门、法律工作者、基层干部群众等各方面的意见建议，广泛凝聚立法共识。本次会议决定，将民法总则草案提请十二届全国人大五次会议审议。会后，将民法总则草案送全国人大代表征求意见，并再次征求社会公众意见。之后，由法律委员会、法制工作委员会根据本次会议的审议意见和全国人大代表以及各方面的意见，抓紧对民法总则草案进行修改完善，提出全国人大常委会提请十二届全国人大五次会议审议的民法总则草案，为大会审议做好充分准备。

中医药是中华民族的瑰宝，是我国医药卫生事业的重要组成部分。本次会议审议通过的中医药法，保持和发挥中医药特色和优势，加大对中医药事业的扶持力度，建立健全符合中医药特点

的管理制度，规范中医药从业行为，对于继承和弘扬中医药，保障和促进中医药事业发展，保护人民健康，具有十分重要的意义。

制定公共文化服务保障法是党的十八届四中全会确定的重要立法任务，是本届全国人大常委会加强文化领域立法的重点工作。经过三次审议，本次会议表决通过公共文化服务保障法，明确了政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等工作中的职责，确立了公共文化服务的基本原则和保障制度等。这部法律的制定和实施，对于丰富人民群众精神文化生活，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，增强文化自信，促进中国特色社会主义文化繁荣发展，提高全民族文明素质，将发挥重要作用。

贯彻落实党中央关于“推动环境保护费改税”、“落实税收法定原则”的改革任务，本次会议审议通过了环境保护税法。这是本届全国人大常委会审议通过的第一部税收法律。环境保护税法以现行排污费制度为基础，与新修订的环境保护法相衔接，按照“税负平移”的原则，明确了环境保护税的纳税人、征税对象、计税依据、税目税额和征收管理等制度，积极发挥税收在控制和减少污染物排放、保护和改善生态环境方面的重要作用。

本次会议还审议通过了关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定的决定、关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用社会保险法有关规定的决定、关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定，为相关改革提供了法律依据。

本次会议听取审议了国务院关于农林科技创新工作情况的报告。审议中，常委会组成人员指出，党中央高度重视农林科技创新工作，各级政府及有关部门认真贯彻中央决策部署，农林科技

自主创新取得显著成效。“十二五”期间，我国农业科技进步贡献率由52%提高到56%以上，林业科技进步贡献率由43%提高到48%。同时也要看到，我国农林业发展已进入更加依靠科技进步的新阶段，与加快实施创新驱动发展战略、推进农林业现代化的要求相比，农林科技创新能力和科研水平仍存在一定差距。希望国务院及其有关部门坚持农林科技的公益性定位，加大财政投入力度，整合科研资源和力量，积极推进管理体制变革，强化农林知识产权保护，提高农林科技成果转化效率，为农林现代化建设提供有力支撑。

财政转移支付制度改革是深化财税体制改革的重要内容，是建立现代财政制度的核心要素。本次会议听取审议了国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告。常委会组成人员普遍认为，财政转移支付制度改革取得明显成效，但仍然存在与财政事权和支出责任划分改革衔接不够、统筹力度有待加强、清理整合仍不到位、管理监督不够健全等问题。希望国务院和地方各级人民政府深入贯彻党中央关于深化财税体制改革的总体部署，认真执行修改后的预算法，坚持以财政事权属性为遵循，明确转移支付定位，完善一般性转移支付增长机制，从严控制专项转移支付，强化转移支付预算管理，不断提升财政转移支付绩效和透明度，着力推进地区间基本公共服务均等化，更好发挥财政转移支付对于促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定的重要作用。

听取审议审计查出问题整改情况的报告，已经成为全国人大常委会加强跟踪监督、增强监督实效的一项制度性安排。本次会议听取审议了国务院关于2015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。从整改情况看，国务院高度重视、措施得力，整改成效比往年有较大改进，审计查出的问题大部分得到纠

正，整改工作长效机制正在逐步建立。希望国务院及有关方面在全面落实整改任务的同时，深入分析问题根源，积极推进财税体制改革，进一步完善预算制度，规范预算管理，切实做到依法行政、依法理财，把财政资金管好用好。

维护最广大人民的根本利益，首先要把人民群众的生命安全放在第一位。2016年上半年，常委会开展了食品安全法执法检查，下半年又相继开展了安全生产法、道路交通安全法执法检查，推动事关人民群众生命安全和身体健康的重要法律的全面有效实施。在前期调研的基础上，严隽琪、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海等5位副委员长分别带队，赴山西、上海等10个省（区、市）和新疆生产建设兵团开展安全生产法执法检查，并委托15个省（区、市）人大常委会开展自查。王胜俊、吉炳轩、向巴平措、万鄂湘、张宝文等5位副委员长分别带队，赴北京、浙江等8个省（区、市）开展道路交通安全法执法检查，同时委托其他23个省（区、市）人大常委会开展自查。本次会议听取审议了两个执法检查报告，并结合审议执法检查报告开展专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成这两个执法检查报告。会议还听取审议了国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。

大家强调，要牢固树立以人为本、安全发展理念，增强全社会的安全观念和学法守法用法意识，正确处理安全与发展的关系，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条红线。大家指出，要以对人民高度负责的政治责任感和历史使命感抓好安全生产工作，加强安全生产监管执法，深化重点行业领域专项治理，健全安全生产预防机制，依法严惩安全生产领域失职渎职行为，切实从源头上排除隐患，做到安全才能生产，生产必须安全。大家指出，要注重依靠法律手段治理道路交

通安全领域重点、难点问题，严格道路交通安全执法监管，严肃整治违法生产、销售、使用车辆行为，提升道路及安全设施建设管理水平，努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境，真正让群众的出行既安全又便捷。大家在肯定实施食品安全法取得积极成效的同时，强调要充分认识当前食品安全形势的严峻性和食品安全工作的艰巨性，采取更加有力的措施，将“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”贯穿于食品安全工作全过程，确保人民群众“舌尖上的安全”。

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、住房和城乡建设部关于代表建议办理情况的报告。从报告的情况看，各专门委员会、各建议承办单位，把审议代表议案和办理代表建议作为支持代表依法履职、充分发挥代表作用的关键环节，积极完善工作机制和方式，通过多种方式加强与代表的沟通交流，切实增强议案审议和建议办理实效。目前，十二届全国人大四次会议主席团交付审议的462件代表议案的审议工作，代表提出的8609件建议的办理工作，已经全部完成。多数代表对审议和办理工作表示满意或基本满意。

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，依法提请以后的常委会会议审议；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，不久前召开的中央经济工作会议，对2017年经济工作作出了全面部署。2017年是实施“十三五”规划的重要一年，



是供给侧结构性改革的深化之年，各方面任务艰巨繁重。我们要牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，切实把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央对形势的分析判断和工作的决策部署上来，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真学习贯彻中央经济工作会议精神，结合人大实际创造性地开展工作，坚决有力贯彻落实党中央重大决策部署，圆满完成本届全国人大及其常委会各项任务，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。当前，要着重做好两个方面的工作。

一是组织筹备好十二届全国人大五次会议。从现在到明年3月大会召开，只有两个多月的时间了。各方面要按照“明确分工、落实责任、精心组织、统筹安排、密切配合”的要求，缜密细致地做好大会的组织筹备工作，确保大会圆满成功。要认真组织好代表调研、视察等活动，提前将会议相关材料送代表审阅讨论，加强与“一府

两院”有关方面的沟通协调，及时转送代表提出的意见建议，为顺利完成大会各项议程创造条件。

二是统筹安排明年的各项工作。12月12日的委员长会议已经原则通过全国人大常委会2017年工作要点及立法工作计划、监督工作计划，对2017年工作作出了预安排。各专门委员会和常委会工作机构要结合贯彻落实党中央决策部署，根据“一个要点、两个计划”，商有关方面做好相关工作的准备和落实，确保2017年各项工作有一个良好开局。待十二届全国人大五次会议后，再根据大会精神作出正式安排。

再过几天就是2017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

## 第五十九号

《中华人民共和国中医药法》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二十五次会议于 2016 年 12 月 25 日通过，现予公布，自 2017 年 7 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2016 年 12 月 25 日

# 中华人民共和国中医药法

(2016 年 12 月 25 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	中医药服务
第三章	中药保护与发展
第四章	中医药人才培养
第五章	中医药科学研究
第六章	中医药传承与文化传播
第七章	保障措施
第八章	法律责任
第九章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了继承和弘扬中医药，保障和促进中医药事业发展，保护人民健康，制定本法。

**第二条** 本法所称中医药，是包括汉族和少数民族医药在内的我国各民族医药的统称，是反映中华民族对生命、健康和疾病的认识，具有悠久历史传统和独特理论及技术方法的医药学体系。

**第三条** 中医药事业是我国医药卫生事业的重要组成部分。国家大力发展中医药事业，实行中西医并重的方针，建立符合中医药特点的管理制度，充分发挥中医药在我国医药卫生事业中的作用。

发展中医药事业应当遵循中医药发展规律，坚持继承和创新相结合，保持和发挥中医药特色和优势，运用现代科学技术，促进中医药理论和实践的发展。

国家鼓励中医西医相互学习，相互补充，协

调发展，发挥各自优势，促进中西医结合。

**第四条** 县级以上人民政府应当将中医药事业纳入国民经济和社会发展规划，建立健全中医药管理体系，统筹推进中医药事业发展。

**第五条** 国务院中医药主管部门负责全国的中医药管理工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责与中医药管理有关的工作。

县级以上地方人民政府中医药主管部门负责本行政区域的中医药管理工作。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责与中医药管理有关的工作。

**第六条** 国家加强中医药服务体系建设，合理规划和配置中医药服务资源，为公民获得中医药服务提供保障。

国家支持社会力量投资中医药事业，支持组织和个人捐赠、资助中医药事业。

**第七条** 国家发展中医药教育，建立适应中医药事业发展需要、规模适宜、结构合理、形式多样的中医药教育体系，培养中医药人才。

**第八条** 国家支持中医药科学研究和技术开发，鼓励中医药科学技术创新，推广应用中医药科学技术成果，保护中医药知识产权，提高中医药科学技术水平。

**第九条** 国家支持中医药对外交流与合作，促进中医药的国际传播和应用。

**第十条** 对在中医药事业中做出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 中医药服务

**第十一条** 县级以上人民政府应当将中医医疗机构建设纳入医疗机构设置规划，举办规模适宜的中医医疗机构，扶持有中医药特色和优势的医疗机构发展。

合并、撤销政府举办的中医医疗机构或者改

变其中医医疗性质，应当征求上一级人民政府中医药主管部门的意见。

**第十二条** 政府举办的综合医院、妇幼保健机构和有条件的专科医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院，应当设置中医药科室。

县级以上人民政府应当采取措施，增强社区卫生服务站和村卫生室提供中医药服务的能力。

**第十三条** 国家支持社会力量举办中医医疗机构。

社会力量举办的中医医疗机构在准入、执业、基本医疗保险、科研教学、医务人员职称评定等方面享有与政府举办的中医医疗机构同等的权利。

**第十四条** 举办中医医疗机构应当按照国家有关医疗机构管理的规定办理审批手续，并遵守医疗机构管理的有关规定。

举办中医诊所的，将诊所的名称、地址、诊疗范围、人员配备情况等报所在地县级人民政府中医药主管部门备案后即可开展执业活动。中医诊所应当将本诊所的诊疗范围、中医医师的姓名及其执业范围在诊所的明显位置公示，不得超出备案范围开展医疗活动。具体办法由国务院中医药主管部门拟订，报国务院卫生行政部门审核、发布。

**第十五条** 从事中医医疗活动的人员应当依照《中华人民共和国执业医师法》的规定，通过中医医师资格考试取得中医医师资格，并进行执业注册。中医医师资格考试的内容应当体现中医药特点。

以师承方式学习中医或者经多年实践，医术确有专长的人员，由至少两名中医医师推荐，经省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门组织实践技能和效果考核合格后，即可取得中医医师资格；按照考核内容进行执业注册后，即可在注册的执业范围内，以个人开业的方式或者在医疗机构内从事中医医疗活动。国务院中医药主管

部门应当根据中医药技术方法的安全风险拟订本款规定人员的分类考核办法，报国务院卫生行政部门审核、发布。

**第十六条** 中医医疗机构配备医务人员应当以中医药专业技术人员为主，主要提供中医药服务；经考试取得医师资格的中医医师按照国家有关规定，经培训、考核合格后，可以在执业活动中采用与其专业相关的现代科学技术方法。在医疗活动中采用现代科学技术方法的，应当有利于保持和发挥中医药特色和优势。

社区卫生服务中心、乡镇卫生院、社区卫生服务站以及有条件的村卫生室应当合理配备中医药专业技术人员，并运用和推广适宜的中医药技术方法。

**第十七条** 开展中医药服务，应当以中医药理论为指导，运用中医药技术方法，并符合国务院中医药主管部门制定的中医药服务基本要求。

**第十八条** 县级以上人民政府应当发展中医药预防、保健服务，并按照国家有关规定将其纳入基本公共卫生服务项目统筹实施。

县级以上人民政府应当发挥中医药在突发公共卫生事件应急工作中的作用，加强中医药应急物资、设备、设施、技术与人才资源储备。

医疗卫生机构应当在疾病预防与控制中积极运用中医药理论和技术方法。

**第十九条** 医疗机构发布中医医疗广告，应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门审查批准；未经审查批准，不得发布。发布的中医医疗广告内容应当与经审查批准的内容相符合，并符合《中华人民共和国广告法》的有关规定。

**第二十条** 县级以上人民政府中医药主管部门应当加强对中医药服务的监督检查，并将下列事项作为监督检查的重点：

(一) 中医医疗机构、中医医师是否超出规

定的范围开展医疗活动；

(二) 开展中医药服务是否符合国务院中医药主管部门制定的中医药服务基本要求；

(三) 中医医疗广告发布行为是否符合本法的规定。

中医药主管部门依法开展监督检查，有关单位和个人应当予以配合，不得拒绝或者阻挠。

### 第三章 中药保护与发展

**第二十一条** 国家制定中药材种植养殖、采集、贮存和初加工的技术规范、标准，加强对中药材生产流通全过程的质量监督管理，保障中药材质量安全。

**第二十二条** 国家鼓励发展中药材规范化种植养殖，严格管理农药、肥料等农业投入品的使用，禁止在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药，支持中药材良种繁育，提高中药材质量。

**第二十三条** 国家建立道地中药材评价体系，支持道地中药材品种选育，扶持道地中药材生产基地建设，加强道地中药材生产基地生态环境保护，鼓励采取地理标志产品保护等措施保护道地中药材。

前款所称道地中药材，是指经过中医临床长期应用优选出来的，产在特定地域，与其他地区所产同种中药材相比，品质和疗效更好，且质量稳定，具有较高知名度的中药材。

**第二十四条** 国务院药品监督管理部门应当组织并加强对中药材质量的监测，定期向社会公布监测结果。国务院有关部门应当协助做好中药材质量监测有关工作。

采集、贮存中药材以及对中药材进行初加工，应当符合国家有关技术规范、标准和管理规定。

国家鼓励发展中药材现代流通体系，提高中药材包装、仓储等技术水平，建立中药材流通追

溯体系。药品生产企业购进中药材应当建立进货查验记录制度。中药材经营者应当建立进货查验和购销记录制度，并标明中药材产地。

**第二十五条** 国家保护药用野生动植物资源，对药用野生动植物资源实行动态监测和定期普查，建立药用野生动植物资源种质基因库，鼓励发展人工种植养殖，支持依法开展珍贵、濒危药用野生动植物的保护、繁育及其相关研究。

**第二十六条** 在村医疗机构执业的中医医师、具备中药材知识和识别能力的乡村医生，按照国家有关规定可以自种、自采地产中药材并在其执业活动中使用。

**第二十七条** 国家保护中药饮片传统炮制技术和工艺，支持应用传统工艺炮制中药饮片，鼓励运用现代科学技术开展中药饮片炮制技术研究。

**第二十八条** 对市场上没有供应的中药饮片，医疗机构可以根据本医疗机构医师处方的需要，在本医疗机构内炮制、使用。医疗机构应当遵守中药饮片炮制的有关规定，对其炮制的中药饮片的质量负责，保证药品安全。医疗机构炮制中药饮片，应当向所在地设区的市级人民政府药品监督管理部门备案。

根据临床用药需要，医疗机构可以凭本医疗机构医师的处方对中药饮片进行再加工。

**第二十九条** 国家鼓励和支持中药新药的研制和生产。

国家保护传统中药加工技术和工艺，支持传统剂型中成药的生产，鼓励运用现代科学技术研究开发传统中成药。

**第三十条** 生产符合国家规定条件的来源于古代经典名方的中药复方制剂，在申请药品批准文号时，可以仅提供非临床安全性研究资料。具体管理办法由国务院药品监督管理部门会同中医药主管部门制定。

前款所称古代经典名方，是指至今仍广泛应用、疗效确切、具有明显特色与优势的古代中医典籍所记载的方剂。具体目录由国务院中医药主管部门会同药品监督管理部门制定。

**第三十一条** 国家鼓励医疗机构根据本医疗机构临床用药需要配制和使用中药制剂，支持应用传统工艺配制中药制剂，支持以中药制剂为基础研制中药新药。

医疗机构配制中药制剂，应当依照《中华人民共和国药品管理法》的规定取得医疗机构制剂许可证，或者委托取得药品生产许可证的药品生产企业、取得医疗机构制剂许可证的其他医疗机构配制中药制剂。委托配制中药制剂，应当向委托方所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门备案。

医疗机构对其配制的中药制剂的质量负责；委托配制中药制剂的，委托方和受托方对所配制的中药制剂的质量分别承担相应责任。

**第三十二条** 医疗机构配制的中药制剂品种，应当依法取得制剂批准文号。但是，仅应用传统工艺配制的中药制剂品种，向医疗机构所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门备案后即可配制，不需要取得制剂批准文号。

医疗机构应当加强对备案的中药制剂品种的不良反应监测，并按照国家有关规定进行报告。药品监督管理部门应当加强对备案的中药制剂品种配制、使用的监督检查。

## 第四章 中医药人才培养

**第三十三条** 中医药教育应当遵循中医药人才成长规律，以中医药内容为主，体现中医药文化特色，注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式相结合。

**第三十四条** 国家完善中医药学校教育体系，支持专门实施中医药教育的高等学校、中等

职业学校和其他教育机构的发展。

中医药学校教育的培养目标、修业年限、教学形式、教学内容、教学评价及学术水平评价标准等，应当体现中医药学科特色，符合中医药学科发展规律。

**第三十五条** 国家发展中医药师承教育，支持有丰富临床经验和专业技术专长的中医医师、中药专业技术人员在执业、业务活动中带徒授业，传授中医药理论和技术方法，培养中医药专业技术人员。

**第三十六条** 国家加强对中医医师和城乡基层中医药专业技术人员的培养和培训。

国家发展中西医结合教育，培养高层次的中西医结合人才。

**第三十七条** 县级以上地方人民政府中医药主管部门应当组织开展中医药继续教育，加强对医务人员，特别是城乡基层医务人员中医药基本知识和技能的培训。

中医药专业技术人员应当按照规定参加继续教育，所在机构应当为其接受继续教育创造条件。

## 第五章 中医药科学研究

**第三十八条** 国家鼓励科研机构、高等学校、医疗机构和药品生产企业等，运用现代科学技术和传统中医药研究方法，开展中医药科学研究，加强中西医结合研究，促进中医药理论和技术方法的继承和创新。

**第三十九条** 国家采取措施支持对中医药古籍文献、著名中医药专家的学术思想和诊疗经验以及民间中医药技术方法的整理、研究和利用。

国家鼓励组织和个人捐献有科学研究和临床应用价值的中医药文献、秘方、验方、诊疗方法和技术。

**第四十条** 国家建立和完善符合中医药特点

的科学技术创新体系、评价体系和管理体制，推动中医药科学技术进步与创新。

**第四十一条** 国家采取措施，加强对中医药基础理论和辨证论治方法，常见病、多发病、慢性病和重大疑难疾病、重大传染病的中医药防治，以及其他对中医药理论和实践发展有重大促进作用的项目的科学研究。

## 第六章 中医药传承与文化传播

**第四十二条** 对具有重要学术价值的中医药理论和技术方法，省级以上人民政府中医药主管部门应当组织遴选本行政区域内的中医药学术传承项目和传承人，并为传承活动提供必要的条件。传承人应当开展传承活动，培养后继人才，收集整理并妥善保存相关的学术资料。属于非物质文化遗产代表性项目的，依照《中华人民共和国非物质文化遗产法》的有关规定开展传承活动。

**第四十三条** 国家建立中医药传统知识保护数据库、保护名录和保护制度。

中医药传统知识持有人对其持有的中医药传统知识享有传承使用的权利，对他人获取、利用其持有的中医药传统知识享有知情同意和利益分享等权利。

国家对经依法认定属于国家秘密的传统中药处方组成和生产工艺实行特殊保护。

**第四十四条** 国家发展中医养生保健服务，支持社会力量举办规范的中医养生保健机构。中医养生保健服务规范、标准由国务院中医药主管部门制定。

**第四十五条** 县级以上人民政府应当加强中医药文化宣传，普及中医药知识，鼓励组织和个人创作中医药文化和科普作品。

**第四十六条** 开展中医药文化宣传和知识普及活动，应当遵守国家有关规定。任何组织或者

个人不得对中医药作虚假、夸大宣传，不得冒用中医药名义牟取不正当利益。

广播、电视、报刊、互联网等媒体开展中医药知识宣传，应当聘请中医药专业技术人员进行。

## 第七章 保障措施

**第四十七条** 县级以上人民政府应当为中医药事业发展提供政策支持和条件保障，将中医药事业发展经费纳入本级财政预算。

县级以上人民政府及其有关部门制定基本医疗保险支付政策、药物政策等医药卫生政策，应当有中医药主管部门参加，注重发挥中医药的优势，支持提供和利用中医药服务。

**第四十八条** 县级以上人民政府及其有关部门应当按照法定价格管理权限，合理确定中医医疗服务的收费项目和标准，体现中医医疗服务成本和专业技术价值。

**第四十九条** 县级以上地方人民政府有关部门应当按照国家规定，将符合条件的中医医疗机构纳入基本医疗保险定点医疗机构范围，将符合条件的中医诊疗项目、中药饮片、中成药和医疗机构中药制剂纳入基本医疗保险基金支付范围。

**第五十条** 国家加强中医药标准体系建设，根据中医药特点对需要统一的技术要求制定标准并及时修订。

中医药国家标准、行业标准由国务院有关部门依据职责制定或者修订，并在其网站上公布，供公众免费查阅。

国家推动建立中医药国际标准体系。

**第五十一条** 开展法律、行政法规规定的与中医药有关的评审、评估、鉴定活动，应当成立中医药评审、评估、鉴定的专门组织，或者有中医药专家参加。

**第五十二条** 国家采取措施，加大对少数民

族医药传承创新、应用发展和人才培养的扶持力度，加强少数民族医疗机构和医师队伍建设，促进和规范少数民族医药事业发展。

## 第八章 法律责任

**第五十三条** 县级以上人民政府中医药主管部门及其他有关部门未履行本法规定的职责的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

**第五十四条** 违反本法规定，中医诊所超出备案范围开展医疗活动的，由所在地县级人民政府中医药主管部门责令改正，没收违法所得，并处一万元以上三万元以下罚款；情节严重的，责令停止执业活动。

中医诊所被责令停止执业活动的，其直接负责的主管人员自处罚决定作出之日起五年内不得在医疗机构内从事管理工作。医疗机构聘用上述不得从事管理工作的人员从事管理工作的，由原发证部门吊销执业许可证或者由原备案部门责令停止执业活动。

**第五十五条** 违反本法规定，经考核取得医师资格的中医医师超出注册的执业范围从事医疗活动的，由县级以上人民政府中医药主管部门责令暂停六个月以上一年以下执业活动，并处一万元以上三万元以下罚款；情节严重的，吊销执业证书。

**第五十六条** 违反本法规定，举办中医诊所、炮制中药饮片、委托配制中药制剂应当备案而未备案，或者备案时提供虚假材料的，由中医药主管部门和药品监督管理部门按照各自职责分工责令改正，没收违法所得，并处三万元以下罚款，向社会公告相关信息；拒不改正的，责令停止执业活动或者责令停止炮制中药饮片、委托配制中药制剂活动，其直接责任人员五年内不得从

事中医药相关活动。

医疗机构应用传统工艺配制中药制剂未依照本法规定备案，或者未按照备案材料载明的要求配制中药制剂的，按生产假药给予处罚。

**第五十七条** 违反本法规定，发布的中医医疗广告内容与经审查批准的内容不相符的，由原审查部门撤销该广告的审查批准文件，一年内不受理该医疗机构的广告审查申请。

违反本法规定，发布中医医疗广告有前款规定以外违法行为的，依照《中华人民共和国广告法》的规定给予处罚。

**第五十八条** 违反本法规定，在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药的，依照有关法律、法规规定给予处罚；情节严重的，可以由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下拘留。

**第五十九条** 违反本法规定，造成人身、财产损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依

法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

**第六十条** 中医药的管理，本法未作规定的，适用《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国药品管理法》等相关法律、行政法规的规定。

军队的中医药管理，由军队卫生主管部门依照本法和军队有关规定组织实施。

**第六十一条** 民族自治地方可以根据《中华人民共和国民族区域自治法》和本法的有关规定，结合实际，制定促进和规范本地方少数民族医药事业发展的办法。

**第六十二条** 盲人按照国家有关规定取得盲人医疗按摩人员资格的，可以以个人开业的方式或者在医疗机构内提供医疗按摩服务。

**第六十三条** 本法自 2017 年 7 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国中医药法 (草案)》的说明

——2015 年 12 月 21 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

国家卫生和计划生育委员会副主任、中医药管理局局长 王国强

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国中医药法（草案）》作说明。

### 一、制定本法的必要性

中医药是中华民族的瑰宝，是我国医药卫生

体系的特色和优势，是国家医药卫生事业的重要组成部分。新中国成立以来，国家高度重视中医药工作，坚持中西医并重，中医药事业取得了显著成就。2003 年国务院制定的中医药条例对促进、规范中医药事业发展发挥了重要作用。但是，随着经济社会快速发展，中医药事业发展面



临一些新的问题和挑战，主要表现为：中医药服务能力不足，特色和优势发挥不够充分；现行医师管理、药品管理制度不能完全适应中医药特点和发展需要，一些医术确有专长的人员无法通过考试取得医师资格，医疗机构中药制剂品种萎缩明显；中医药人才培养途径比较单一，人才匮乏；中医药理论和技术方法的传承、发扬面临不少困难。

《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》（国发〔2009〕22号）明确要求加快中医药立法工作，中医界也一直呼吁制定一部较为全面的中医药法。为了落实党中央、国务院有关文件精神，解决中医药事业当前存在的突出问题，在广泛征求意见，深入开展调研，进行专题论证的基础上，形成了《中华人民共和国中医药法（草案）》（以下简称草案）。

## 二、草案的总体思路

草案在总体思路上，主要把握了以下几点：一是遵循中医药自身规律，建立符合中医药特点的管理制度，保持和发挥中医药特色和优势；二是贯彻深化医药卫生体制改革的要求，扶持和促进中医药事业发展，充分发挥中医药在医药卫生事业中的作用；三是坚持扶持与规范并重，在推动中医药事业发展的同时，注意预防和控制风险，保障医疗安全；四是处理好与现行法律的关系，在中医药的管理上，执业医师法、药品管理法等法律已有规定的，本法不再重复规定，仅对其中不适应中医药特点和发展需要的制度作适当调整。

## 三、草案的主要内容

（一）发展中医药服务，保持和发挥中医药

特色和优势。一是加强中医药服务体系和能力建设。草案规定，政府应当加强中医药服务体系建设，合理规划和配置服务资源，提升服务能力；支持社会力量举办中医医疗机构，平等对待民营和公立中医医疗机构。二是进一步发挥中医药的作用。草案规定，发展中医药预防、保健服务，并将其纳入基本公共卫生服务项目；发挥中医药在应对突发公共卫生事件和疾病防控中的作用。三是保持中医药特色。草案规定，中医医疗机构要以中医药专业技术人员为主，主要提供中医药服务；中医药服务要以中医药理论为指导，运用中医药技术方法，遵守中医药服务基本要求。四是强化政策支持和保障。草案规定，政府为中医药事业发展提供政策支持和条件保障；制定基本医疗保险支付政策等医药卫生政策，要有利于发挥中医药优势，支持中医药发展，将符合条件的服务项目纳入基本医疗保险基金支付范围，制定有关政策要有中医药主管部门参加。

（二）建立符合中医药特点和发展需要的中医医师、诊所准入管理制度。根据中医服务人员存在师承、家传等培养方式的实际，草案对以师承方式学习中医和经多年实践医术确有专长的人员，开辟了通过实践技能及效果考核即可获得中医医师资格的途径，即由省级中医药主管部门根据中医药技术方法的安全风险组织开展分类考核，考核合格即获得医师资格，并可以以个人开业的方式从事医疗活动，并将中医诊所由现行的许可管理改为备案管理。

（三）强化监管，预防和控制医疗安全风险。现行执业医师法、医疗机构管理条例涵盖了对中医药服务的监管，草案补充规定：以考核方式取得医师资格的，只可在考核、注册的执业范围内从事中医医疗活动；中医诊所只能开展备案的诊疗范围内的医疗活动。并将诊疗范围等相关信息

在诊所的明显位置公示；主管部门应当加强日常监管，并将超范围执业作为监管重点。

（四）完善中药管理制度，促进中药发展。草案针对当前影响中药发展的主要问题，作了补充规定：一是提高中药材质量；草案规定，鼓励中药材规范化种植养殖；建立道地中药材评价体系，扶持道地中药材生产基地建设；规范中药材采集、贮存以及初加工；定期组织中药材质量监测，公布监测结果。二是完善中药饮片管理制度。草案规定，医疗机构可以根据临床需要，凭处方炮制市场上没有供应的中药饮片，或者对中药饮片进行再加工。三是促进中药制剂发展。草案规定，鼓励医疗机构配制和使用中药制剂，支持应用传统工艺配制中药制剂；对仅应用传统工艺配制的中药制剂品种和委托配制中药制剂，由现行的许可管理改为备案管理；加强对备案中药制剂品种的不良反应监测和监督检查。

（五）加强中医药人才培养。一是完善学历教育。草案规定，国家建立适应中医药事业发展需要、规模适宜、结构合理、形式多样的中医药教育体系，支持专门实施中医药教育的高等学校、职业学校和其他教育机构的发展。二是增强人才培养的针对性。草案规定，中医药教育应当遵循中医药人才成长规律，以中医药内容为主，注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式相结合。三是鼓励中医药师承教育。草案规定，鼓励中医医师和中药技术人员在执业、业务活动中带徒授业，拓宽教育途径。

此外，草案还规定了支持中医药继承创新、推动和规范中医药文化传播以及法律责任等内容，并与执业医师法、药品管理法作了衔接。

《中华人民共和国中医药法（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《中华人民共和国中医药法（草案）》 修改情况的汇报

——2016年8月29日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 丛斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十八次会议对中医药法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关部门、单位等征求意见，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、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表和有关部门、专家、中医药界人士等的意见。法律委员会、法制工作委员会还到北京、河北调研，

并就草案主要问题与有关部门交换意见，共同研究。法律委员会于7月26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。教育科学文化卫生委员会、国务院法制办公室、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局、国家中医药管理局有关负责同志列席了会议。8月17日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将中医药法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委委员、代表和社会公众建议加大国家对中医药发展的支持和保障力度，并进一步充实有关政府责任的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：一是“县级以上人民政府应当将中医药事业纳入国民经济和社会发展规划，统筹推进中医药事业发展。”二是“对在中医药事业中做出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。”三是国家“建立中医药传统知识保护数据库、保护名录，完善保护制度”。四是县级以上人民政府应当“将中医药事业发展经费纳入本级财政预算”。

二、草案第八条第一款规定，从事中医医疗活动的人员应当依照执业医师法的规定取得中医医师资格并进行执业注册。但是，以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专长的人员，经省级中医药主管部门组织考核合格后即可取得中医医师资格。有的专家和社会公众还提出，中医药有其独特理论和技术方法，中医医师资格考试的内容应当体现中医药的特点。有的地方、部门和社会公众提出，以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专长的人员参加中医医师资格考试，应当由中医医师推荐。法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定：“中医医师资格考试的内容应当体现中医药特点。”二是明确以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专

长的人员，参加省级中医药主管部门组织的考核，应当“由至少两名中医医师推荐”。

三、有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，为提升中药质量，促进中医药事业的健康发展，建议进一步加强对中药材种植养殖、流通使用和医疗机构中药饮片炮制、中药制剂配制等的监督管理。法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，对中药材种植养殖，国家“严格管理农业投入品使用”；“加强道地中药材生产基地生态环境保护”，同时明确“道地中药材，是指经过中医临床长期应用优选出来的，产在特定地域，与其他地区所产同种药材相比，品质和疗效更好，且质量稳定，具有较高知名度的药材”。二是明确“药品生产企业购进中药材应当建立进货查验记录制度”，“中药材经营者应当建立进货查验和购销记录制度”。三是明确“在村医疗机构执业的中医医师、具备中药材知识和识别能力的乡村医生，按照国家有关规定可以自种、自采地产中药材并在其执业活动中使用”。四是明确医疗机构炮制中药饮片，“应当遵守中药饮片炮制的有关规定”，“保证药品安全”；“委托配制中药制剂的，委托方和受托方对所配制的中药制剂的质量分别承担相应责任”。

四、有的地方、专家和药品生产企业提出，中药的审批应当符合中药特点，对生产符合条件的来源于古代经典名方的中药复方制剂，应当简化审批程序，鼓励企业开发利用传统中药资源。法律委员会经研究，建议增加规定：“生产符合条件的来源于古代经典名方的中药复方制剂，在申请药品批准文号时，可以仅提供非临床安全性研究资料。具体管理办法由国务院药品监督管理部门会同中医药主管部门制定。”“前款所称古代经典名方，是指至今仍广泛应用、疗效确切、具有明显特色与优势的古代中医典籍所记载的方

剂。具体目录由国务院中医药主管部门会同药品监督管理部门制定。”

五、有些常委委员、代表和部门提出，中医药科学研究对促进中医药理论和技术方法的继承和创新具有重要作用，建议加大对中医药科学研究的支持力度，进一步充实相关内容，并作专章规定。法律委员会经研究，建议在总则中增加一条，规定：“国家支持中医药科学研究和技术开发，鼓励中医药科学技术创新，推广应用中医药科学技术成果，提高中医药科学技术水平。”同时专设“中医药科学研究”一章，规定四方面内容：一是国家鼓励科研机构、高等学校、医疗机构和药品生产企业等开展中医药科学研究。二是国家采取措施支持中医药古籍文献、著名中医药专家的学术思想和诊疗经验以及民间中医药技术方法的整理、研究和利用。三是国家建立和完善符合中医药特点的科技创新体系、评价体系和管理体制。四是国家采取措施，加强对中医药基础理论、辨证论治方法、重大疾病中医药防治等对中医药科技进步有重大促进作用项目的科学研究。

六、草案第三十五条规定，国家加强中医药标准体系建设，对需要统一的技术要求制定标准。中医药国家标准、行业标准由国务院有关部门依据职责制定并公布，供公众免费查阅。有的常委委员和社会公众提出，标准体系是中医药管理的重要依据，目前有的中医药标准比较滞后，

不能适应中医药发展的需要，建议明确中医药标准应当及时更新、修订，同时应当强调标准的制定要体现中医药特点。有的社会公众提出，中医药标准应当在有关部门的网站上公布，便于公众查阅。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“国家加强中医药标准体系建设，根据中医药特点对需要统一的技术要求制定标准并及时修订。”“中医药国家标准、行业标准由国务院有关部门依据职责制定或者修订，并在其网站上公布，供公众免费查阅。”

还有一个问题需要汇报。有的常委委员、地方和社会公众建议，将本法名称修改为“传统医药法”或者“中医药和民族医药法”。关于本法的名称，国务院有关部门在草案起草过程中已作了深入的比较论证，国务院在拟订提出议案过程中广泛听取了各方面意见，作了反复研究协调，并在草案第二条中对中医药的概念作了明确。法律委员会经同教育科学文化卫生委员会、国务院法制办公室、国家卫生和计划生育委员会、国家中医药管理局认真研究，建议对法律名称不作修改。

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继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会

## 关于《中华人民共和国中医药法（草案）》

### 审议结果的报告

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 丛 斌

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十二次会议对中医药法（草案二次审议稿）进行了审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见。法律委员会、法制工作委员会还到云南、福建和广东调研，并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。法律委员会于12月1日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局、国家中医药管理局和国务院法制办公室有关负责同志列席了会议。12月12日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了保障和促进中医药事业发展，保护人体健康，制定本法是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、国家中医药管理局和社会公众提出，目前中医药管理体系不够健全，中医药监管力量比较薄弱，建议完善中医药管理体系。法律委员会经研究，建议增加规定，县级以上人民政府应当“建立健全中医药管理体系”。

二、有的常委会组成人员、代表提出，为鼓

励中医药科技创新，建议增加保护中医药知识产权的规定。法律委员会经研究，建议增加规定，国家“保护中医药知识产权”。

三、有的常委委员、中国残疾人联合会和社会公众提出，2009年有关部门制定了《盲人医疗按摩管理办法》，允许取得盲人医疗按摩人员资格证书的盲人在医疗机构中提供医疗按摩服务，但因为没有明确的法律规定，这些人员执业还面临困难，建议在本法中对此予以明确。法律委员会经研究，建议增加规定：“盲人按照国家有关规定取得医疗按摩人员资格的，可以以个人开业的方式或者在医疗机构内提供医疗按摩服务。”

四、有些常委会组成人员、代表和社会公众建议进一步加强中药材种植养殖、采集、贮存等各个环节的质量管理，禁止在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药，确保中药材质量安全。有的常委委员建议对属于国家秘密的传统中药处方组成和生产工艺实行特殊保护。法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，“国家制定中药材种植养殖、采集、贮存和初加工的技术标准，加强对中药材生产流通全过程的质量监督管理，保障中药材质量安全。”二是，“禁止在中药材种

植过程中使用剧毒、高毒农药”。三是，“国家对属于国家秘密的传统中药处方组成和生产工艺实行特殊保护。”

五、有的常委会组成人员、代表和国家中医药管理局提出，近年来我国中医养生保健服务行业发展迅速，总体适应人民群众对健康服务的需求，同时也存在标准缺失、服务不规范等问题，建议在草案中增加发展和规范中医养生保健服务的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：“国家发展中医养生保健服务，支持社会力量举办规范的中医养生保健机构。中医养生保健服务标准由国务院中医药主管部门制定。”

六、有的常委会组成人员、代表和社会公众建议根据中医药特点合理确定其医疗服务价格，以解决目前中医医疗服务价格不平衡的问题。法律委员会经研究，建议增加规定：“县级以上人民政府及其有关部门应当按照法定价格管理权限，合理确定中医医疗服务的收费项目和标准，体现中医医疗服务成本和专业技术价值。”

七、有些常委委员建议增加有关少数民族医药的专门规定，进一步加大对少数民族医药的扶持力度。法律委员会经研究，建议增加规定，国家“加强少数民族医疗机构和医师队伍建设”。同时，明确民族自治地方可以根据民族区域自治法和本法的规定，结合实际，制定促进本地方少

数民族医药事业发展的办法。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月9日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家、医疗机构、药品生产经营企业和有关监督管理部门的代表就草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，中医药是我国医药卫生体系的特色和优势，草案立足于建立符合中医药特点的管理制度，坚持扶持与规范并重，大力扶持中医药事业发展，充分发挥中医药在医药卫生事业中的作用，同时，进一步规范中医药从业行为，保障医疗安全和中药质量，对进一步保障和促进中医药事业的发展具有十分重要的意义。草案经过修改已经比较成熟，主要制度规范符合中医药发展规律，具有较强的针对性和可操作性，有利于保持和发挥中医药特色和优势，现在出台是必要的、适时的，建议尽快审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案三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《中华人民共和国中医药法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月19日下午对中医药法（草案三次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案充分吸收了各方面的意见，已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局、国家中医药管理局和国务院法制办公室有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第二条对本法所称中医药进行了界定。有的常委会组成人员提出，中医药具有悠久历史传统，建议在中医药的定义中予以体现。法律委员会经研究，建议将这一条中的“具有独特理论和技术方法的医药学体系”修改为“具有悠久历史传统和独特理论及技术方法的医药学体系”。

二、草案三次审议稿第十六条第一款中规定，中医医疗机构配备医务人员应当以中医药专业技术人员为主，主要提供中医药服务。有的常委委员、代表建议明确中医医师经培训合格后可

以使用与自己专业相关的现代诊疗技术。法律委员会经研究，建议增加规定：“经考试取得医师资格的中医医师按照国家有关规定，经培训、考核合格后，可以在执业活动中采用与其专业相关的现代科学技术方法。”

三、草案三次审议稿第二十八条第一款中规定，医疗机构炮制中药饮片，应当向所在地县级人民政府药品监督管理部门备案。有的代表提出，为强化监管，建议提高接受备案的药品监督管理部门的层级。法律委员会经研究，建议将上述规定中的“县级人民政府药品监督管理部门”修改为“设区的市级人民政府药品监督管理部门”。

四、草案三次审议稿第五十二条、第六十条对促进少数民族医药事业发展作了规定。有的常委会组成人员提出，对少数民族医药也要加强监管，体现扶持与规范并重的精神，建议对上述两条规定作相应修改。法律委员会经研究，建议将上述规定中的“促进”少数民族医药事业发展修改为“促进和规范”少数民族医药事业发展。

五、草案三次审议稿第二十二条中规定，禁止在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药。有的常委会组成人员建议对违反这一规定的行为，规定相应的法律责任。法律委员会经研究，建议

增加规定：“违反本法规定，在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药的，依照有关法律、法规规定给予处罚；情节严重的，可以由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下拘留。”

此外，根据常委委员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

在常委会审议中，有些常委委员还对加强中医医师、中医医疗机构和中药的监督管理，促进中医药发展提出了一些具体修改意见。法律委员会经研究认为，上述意见涉及的问题，有的在

执业医师法、药品管理法中作了规定，草案已在附则中作了相应衔接规定，本法可不再规定；有的可以在本法实施的配套规定中进一步予以明确。法律委员会建议，国务院及其有关部门在法律实施过程中，要认真研究常委委员的上述意见，抓紧制定完善有关配套规定，切实保障法律的贯彻施行。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。



# 中华人民共和国主席令

## 第六十号

《中华人民共和国公共文化服务保障法》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二十五次会议于2016年12月25日通过，现予公布，自2017年3月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2016年12月25日

# 中华人民共和国公共文化服务保障法

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 公共文化设施建设与管理
- 第三章 公共文化服务提供
- 第四章 保障措施
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强公共文化服务体系建设，丰富人民群众精神文化生活，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，增强文化自信，促进中国特色社会主义文化繁荣发展，提高全民族文明素质，制定本法。

**第二条** 本法所称公共文化服务，是指由政府

主导、社会力量参与，以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务。

**第三条** 公共文化服务应当坚持社会主义先进文化前进方向，坚持以人民为中心，坚持以社会主义核心价值观为引领；应当按照“百花齐放、百家争鸣”的方针，支持优秀公共文化产品的创作生产，丰富公共文化服务内容。

**第四条** 县级以上人民政府应当将公共文化服务纳入本级国民经济和社会发展规划，按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求，加强公共文化设施建设，完善公共文化服务体系，提高公共文化服务效能。

**第五条** 国务院根据公民基本文化需求和经济社会发展水平，制定并调整国家基本公共文化服务指导标准。

省、自治区、直辖市人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准，结合当地实际需求、财政能力和文化特色，制定并调整本行政区域的基本公共文化服务实施标准。

**第六条** 国务院建立公共文化服务综合协调机制，指导、协调、推动全国公共文化服务工作。国务院文化主管部门承担综合协调具体职责。

地方各级人民政府应当加强对公共文化服务的统筹协调，推动实现共建共享。

**第七条** 国务院文化主管部门、新闻出版广电主管部门依照本法和国务院规定的职责负责全国的公共文化服务工作；国务院其他有关部门在各自职责范围内负责相关公共文化服务工作。

县级以上地方人民政府文化、新闻出版广电主管部门根据其职责负责本行政区域内的公共文化服务工作；县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责相关公共文化服务工作。

**第八条** 国家扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务，促进公共文化服务均衡协调发展。

**第九条** 各级人民政府应当根据未成年人、老年人、残疾人和流动人口等群体的特点与需求，提供相应的公共文化服务。

**第十条** 国家鼓励和支持公共文化服务与学校教育相结合，充分发挥公共文化服务的社会教育功能，提高青少年思想道德和科学文化素质。

**第十一条** 国家鼓励和支持发挥科技在公共文化服务中的作用，推动运用现代信息技术和传播技术，提高公众的科学素养和公共文化服务水平。

**第十二条** 国家鼓励和支持在公共文化服务领域开展国际合作与交流。

**第十三条** 国家鼓励和支持公民、法人和其

他组织参与公共文化服务。

对在公共文化服务中作出突出贡献的公民、法人和其他组织，依法给予表彰和奖励。

## 第二章 公共文化设施 建设与管理

**第十四条** 本法所称公共文化设施是指用于提供公共文化服务的建筑物、场地和设备，主要包括图书馆、博物馆、文化馆（站）、美术馆、科技馆、纪念馆、体育场馆、工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心、老年人活动中心、乡镇（街道）和村（社区）基层综合性文化服务中心、农家（职工）书屋、公共阅报栏（屏）、广播电视播出传输覆盖设施、公共数字文化服务点等。

县级以上地方人民政府应当将本行政区域内的公共文化设施目录及有关信息予以公布。

**第十五条** 县级以上地方人民政府应当将公共文化设施建设纳入本级城乡规划，根据国家基本公共文化服务指导标准、省级基本公共文化服务实施标准，结合当地经济社会发展水平、人口状况、环境条件、文化特色，合理确定公共文化设施的种类、数量、规模以及布局，形成场馆服务、流动服务和数字服务相结合的公共文化设施网络。

公共文化设施的选址，应当征求公众意见，符合公共文化设施的功能和特点，有利于发挥其作用。

**第十六条** 公共文化设施的建设用地，应当符合土地利用总体规划和城乡规划，并依照法定程序审批。

任何单位和个人不得侵占公共文化设施建设用地或者擅自改变其用途。因特殊情况需要调整公共文化设施建设用地的，应当重新确定建设用地。调整后的公共文化设施建设用地不得少于原

有面积。

新建、改建、扩建居民住宅区，应当按照有关规定、标准，规划和建设配套的公共文化设施。

**第十七条** 公共文化设施的设计和建设，应当符合实用、安全、科学、美观、环保、节约的要求和国家规定的标准，并配置无障碍设施设备。

**第十八条** 地方各级人民政府可以采取新建、改建、扩建、合建、租赁、利用现有公共设施等多种方式，加强乡镇（街道）、村（社区）基层综合性文化服务中心建设，推动基层有关公共设施的统一管理、综合利用，并保障其正常运行。

**第十九条** 任何单位和个人不得擅自拆除公共文化设施，不得擅自改变公共文化设施的功能、用途或者妨碍其正常运行，不得侵占、挪用公共文化设施，不得将公共文化设施用于与公共文化服务无关的商业经营活动。

因城乡建设确需拆除公共文化设施，或者改变其功能、用途的，应当依照有关法律、行政法规的规定重建、改建，并坚持先建设后拆除或者建设拆除同时进行的的原则。重建、改建的公共文化设施的设施配置标准、建筑面积等不得降低。

**第二十条** 公共文化设施管理单位应当按照国家规定的标准，配置和更新必需的服务内容和设备，加强公共文化设施经常性维护管理工作，保障公共文化设施的正常使用和运转。

**第二十一条** 公共文化设施管理单位应当建立健全管理制度和服务规范，建立公共文化设施资产统计报告制度和公共文化服务开展情况的年报制度。

**第二十二条** 公共文化设施管理单位应当建立健全安全管理制度，开展公共文化设施及公众活动的安全评价，依法配备安全保护设备和人

员，保障公共文化设施和公众活动安全。

**第二十三条** 各级人民政府应当建立有公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度，公共文化设施管理单位应当根据评价结果改进工作，提高服务质量。

**第二十四条** 国家推动公共图书馆、博物馆、文化馆等公共文化设施管理单位根据其功能定位建立健全法人治理结构，吸收有关方面代表、专业人士和公众参与管理。

**第二十五条** 国家鼓励和支持公民、法人和其他组织兴建、捐建或者与政府部门合作建设公共文化设施，鼓励公民、法人和其他组织依法参与公共文化设施的运营和管理。

**第二十六条** 公众在使用公共文化设施时，应当遵守公共秩序，爱护公共设施，不得损坏公共设施设备和物品。

### 第三章 公共文化服务提供

**第二十七条** 各级人民政府应当充分利用公共文化设施，促进优秀公共文化产品的提供和传播，支持开展全民阅读、全民普法、全民健身、全民科普和艺术普及、优秀传统文化传承活动。

**第二十八条** 设区的市级、县级地方人民政府应当根据国家基本公共文化服务指导标准和省、自治区、直辖市基本公共文化服务实施标准，结合当地实际，制定公布本行政区域公共文化服务目录并组织实施。

**第二十九条** 公益性文化单位应当完善服务项目、丰富服务内容，创造条件向公众提供免费或者优惠的文艺演出、陈列展览、电影放映、广播电视节目收听收看、阅读服务、艺术培训等，并为公众开展文化活动提供支持和帮助。

国家鼓励经营性文化单位提供免费或者优惠的公共文化产品和文化活动。

**第三十条** 基层综合性文化服务中心应当加

强资源整合，建立完善公共文化服务网络，充分发挥统筹服务功能，为公众提供书报阅读、影视观赏、戏曲表演、普法教育、艺术普及、科学普及、广播播送、互联网上网和群众性文化体育活动等公共文化服务，并根据其功能特点，因地制宜提供其他公共服务。

**第三十一条** 公共文化设施应当根据其功能、特点，按照国家有关规定，向公众免费或者优惠开放。

公共文化设施开放收取费用的，应当每月定期向中小學生免费开放。

公共文化设施开放或者提供培训服务等收取费用的，应当报经县级以上人民政府有关部门批准；收取的费用，应当用于公共文化设施的维护、管理和事业发展，不得挪作他用。

公共文化设施管理单位应当公示服务项目和开放时间；临时停止开放的，应当及时公告。

**第三十二条** 国家鼓励和支持机关、学校、企事业单位的文化体育设施向公众开放。

**第三十三条** 国家统筹规划公共数字文化建设，构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络，建设公共文化信息资源库，实现基层网络服务共建共享。

国家支持开发数字文化产品，推动利用宽带互联网、移动互联网、广播电视网和卫星网络提供公共文化服务。

地方各级人民政府应当加强基层公共文化设施的数字化和网络建设，提高数字化和网络服务能力。

**第三十四条** 地方各级人民政府应当采取多种方式，因地制宜提供流动文化服务。

**第三十五条** 国家重点增加农村地区图书、报刊、戏曲、电影、广播电视节目、网络信息内容、节庆活动、体育健身活动等公共文化产品供给，促进城乡公共文化服务均等化。

面向农村提供的图书、报刊、电影等公共文化产品应当符合农村特点和需求，提高针对性和时效性。

**第三十六条** 地方各级人民政府应当根据当地实际情况，在人员流动量较大的公共场所、务工人员较为集中的区域以及留守妇女儿童较为集中的农村地区，配备必要的设施，采取多种形式，提供便利可及的公共文化服务。

**第三十七条** 国家鼓励公民主动参与公共文化服务，自主开展健康文明的群众性文化体育活动；地方各级人民政府应当给予必要的指导、支持和帮助。

居民委员会、村民委员会应当根据居民的需求开展群众性文化体育活动，并协助当地人民政府有关部门开展公共文化服务相关工作。

国家机关、社会组织、企事业单位应当结合自身特点和需要，组织开展群众性文化体育活动，丰富职工文化生活。

**第三十八条** 地方各级人民政府应当加强面向在校学生的公共文化服务，支持学校开展适合在校学生特点的文化体育活动，促进德智体美教育。

**第三十九条** 地方各级人民政府应当支持军队基层文化建设，丰富军营文化体育活动，加强军民文化融合。

**第四十条** 国家加强民族语言文字文化产品的供给，加强优秀公共文化产品的民族语言文字译制及其在民族地区的传播，鼓励和扶助民族文化产品的创作生产，支持开展具有民族特色的群众性文化体育活动。

**第四十一条** 国务院和省、自治区、直辖市人民政府制定政府购买公共文化服务的指导性意见和目录。国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当根据指导性意见和目录，结合实际情况，确定购买的具体项目和内容，及时向社会公

布。

**第四十二条** 国家鼓励和支持公民、法人和其他组织通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、捐赠产品等方式，参与提供公共文化服务。

**第四十三条** 国家倡导和鼓励公民、法人和其他组织参与文化志愿服务。

公共文化设施管理单位应当建立文化志愿服务机制，组织开展文化志愿服务活动。

县级以上地方人民政府有关部门应当对文化志愿活动给予必要的指导和支持，并建立管理评价、教育培训和激励保障机制。

**第四十四条** 任何组织和个人不得利用公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务，从事危害国家安全、损害社会公共利益和其他违反法律法规的活动。

## 第四章 保障措施

**第四十五条** 国务院和地方各级人民政府应当根据公共文化服务的事权和支出责任，将公共文化服务经费纳入本级预算，安排公共文化服务所需资金。

**第四十六条** 国务院和省、自治区、直辖市人民政府应当增加投入，通过转移支付等方式，重点扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区开展公共文化服务。

国家鼓励和支持经济发达地区对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务提供援助。

**第四十七条** 免费或者优惠开放的公共文化设施，按照国家规定享受补助。

**第四十八条** 国家鼓励社会资本依法投入公共文化服务，拓宽公共文化服务资金来源渠道。

**第四十九条** 国家采取政府购买服务等措施，支持公民、法人和其他组织参与提供公共文

化服务。

**第五十条** 公民、法人和其他组织通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门，捐赠财产用于公共文化服务的，依法享受税收优惠。

国家鼓励通过捐赠等方式设立公共文化服务基金，专门用于公共文化服务。

**第五十一条** 地方各级人民政府应当按照公共文化设施的功能、任务和服务人口规模，合理设置公共文化服务岗位，配备相应专业人员。

**第五十二条** 国家鼓励和支持文化专业人员、高校毕业生和志愿者到基层从事公共文化服务工作。

**第五十三条** 国家鼓励和支持公民、法人和其他组织依法成立公共文化服务领域的社会组织，推动公共文化服务社会化、专业化发展。

**第五十四条** 国家支持公共文化服务理论研究，加强多层次专业人才教育和培训。

**第五十五条** 县级以上人民政府应当建立健全公共文化服务资金使用的监督和统计公告制度，加强绩效考评，确保资金用于公共文化服务。任何单位和个人不得侵占、挪用公共文化服务资金。

审计机关应当依法加强对公共文化服务资金的审计监督。

**第五十六条** 各级人民政府应当加强对公共文化服务工作的监督检查，建立反映公众文化需求的征询反馈制度和有公众参与的公共文化服务考核评价制度，并将考核评价结果作为确定补贴或者奖励的依据。

**第五十七条** 各级人民政府及有关部门应当及时公开公共文化服务信息，主动接受社会监督。

新闻媒体应当积极开展公共文化服务的宣传报道，并加强舆论监督。

## 第五章 法律责任

**第五十八条** 违反本法规定，地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门未履行公共文化服务保障职责的，由其上级机关或者监察机关责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第五十九条** 违反本法规定，地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门，有下列行为之一的，由其上级机关或者监察机关责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- (一) 侵占、挪用公共文化服务资金的；
- (二) 擅自拆除、侵占、挪用公共文化设施，或者改变其功能、用途，或者妨碍其正常运行的；
- (三) 未依照本法规定重建公共文化设施的；
- (四) 滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的。

**第六十条** 违反本法规定，侵占公共文化设施的建设用地或者擅自改变其用途的，由县级以上地方人民政府土地主管部门、城乡规划主管部门依据各自职责责令限期改正；逾期不改正的，由作出决定的机关依法强制执行，或者依法申请人民法院强制执行。

**第六十一条** 违反本法规定，公共文化设施管理单位有下列情形之一的，由其主管部门责令限期改正；造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分：

- (一) 未按照规定对公众开放的；
- (二) 未公示服务项目、开放时间等事项的；
- (三) 未建立安全管理制度的；
- (四) 因管理不善造成损失的。

**第六十二条** 违反本法规定，公共文化设施管理单位有下列行为之一的，由其主管部门或者价格主管部门责令限期改正，没收违法所得，违法所得五千元以上的，并处违法所得两倍以上五倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得五千元以下的，可以处一万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分：

- (一) 开展与公共文化设施功能、用途不符的服务活动的；
- (二) 对应当免费开放的公共文化设施收费或者变相收费的；
- (三) 收取费用未用于公共文化设施的维护、管理和事业发展，挪作他用的。

**第六十三条** 违反本法规定，损害他人民事权益的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第六十四条** 境外自然人、法人和其他组织在中国境内从事公共文化服务的，应当符合相关法律、行政法规的规定。

**第六十五条** 本法自 2017 年 3 月 1 日起施行。

# 关于《中华人民共和国公共文化服务保障法（草案）》的说明

——2016年4月25日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员 柳斌杰

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大教科文卫委员会的委托，作关于《中华人民共和国公共文化服务保障法（草案）》的说明。

制定公共文化服务保障法，是党中央提出的明确要求，也是全国人大代表多次提出的议案，十二届全国人大常委会把它列入立法规划的第一类项目。本届全国人大教科文卫委员会履职伊始，就把做好公共文化服务保障法的立法工作作为重要任务之一。2014年4月，全国人大教科文卫委员会牵头，成立了由中宣部、文化部、新闻出版广电总局、国家发改委、财政部、国务院法制办公室等有关部门负责同志组成的领导小组，同时成立了工作小组和专家咨询组，制定了立法工作方案，正式启动立法工作。此后，起草工作机构先后赴陕西、广东、云南、四川、新疆等地开展调研，召开了10多次座谈会、研讨会，听取有关部门和专家学者的意见建议，在深入了解情况、组织有关部门和专家学者认真研究讨论、借鉴地方立法和国外有益经验的基础上，当年底形成了法律草案稿。此后，教科文卫委员会多次听取中央有关部门、地方人大和政府的意见，并根据各方面的意见对法律草案稿进行了反复修改。2015年3月，教科文卫委员会召开第二十二次全体会议，对法律草案稿进行了深入研

究讨论，并于5—6月向社会公开征求意见，各方反响积极，普遍认为法律草案稿已经较为成熟，符合促进公共文化事业发展、加强公共文化服务体系建设的需要。此后，起草工作机构对各方意见再次研究、反复论证、充分吸收、协商沟通，对法律草案稿作了进一步的修改完善。2015年11月，教科文卫委员会专门听取了中央相关部门主要负责同志的意见。12月2日，教科文卫委员会召开第三十次全体会议，审议通过了公共文化服务保障法草案，决定提请全国人大常委会审议。

## 一、立法的必要性

我国宪法第二十二条规定了国家发展为人民服务、为社会主义服务的各项文化事业，开展群众性的文化活动。改革开放以来，我国明确提出了建设公共文化服务体系的目标，文化建设取得了显著成绩，但与人民日益增长的精神文化需求相比还有一定差距。发展公共文化事业，让人民享有健康丰富的精神文化生活，是全面建成小康社会的重要内容。构建现代公共文化服务体系，保障人民基本文化权益，丰富群众文化生活，提高全民族文化素质，迫切需要制定公共文化服务保障法。这是推动宪法深入实施、补齐文化领域立法“短板”的重要举措，是促进公共文化事业

规范、有序、健康发展的必由之路，也是建设服务型政府、实现文化领域国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

## 二、立法总体思路

制定本法的总体思路：一是坚决贯彻党中央有关决策部署，将党中央关于加强公共文化服务体系建设的方针政策转化为国家意志体现在法律中。二是坚持以人为本，推动基本公共文化服务标准化、均等化发展。三是坚持政府主导，明确政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等工作中的职责。四是鼓励社会力量广泛参与，坚持共建共享。五是确立公共文化服务的基本原则和保障制度，促进和规范公共文化事业发展。六是坚持实践基础，认真总结经验，把现有行政法规、地方性法规中的有益经验提炼出来上升为法律。

## 三、草案主要内容

公共文化服务保障法草案分总则、公共文化设施建设、公共文化服务提供、保障措施、法律责任、附则 6 章，共 63 条。

（一）明确法律的调整范围。根据党中央有关文件精神、现行政策和有关方面的意见，草案规定：“本法所称公共文化服务，是指由政府主导、社会力量参与，以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务。”

（二）明确公共文化服务应当遵循的原则。我国的公共文化服务是社会主义的公共文化服务，应当坚持社会主义先进文化前进方向；公共文化服务是全体人民普惠性的服务，应当坚持以人民为中心；公共文化服务是建设社会主义文化强国的重要措施，应当坚持以社会主义核心价值

观为引领。据此，草案规定：“公共文化服务应当坚持社会主义先进文化前进方向，坚持以人民为中心，坚持以社会主义核心价值观为引领；坚持‘百花齐放、百家争鸣’的方针，支持优秀公共文化产品的创作生产，丰富公共文化服务内容。”

（三）明确标准和制定相关制度。为推动公共文化服务规范有序发展，草案规定国务院制定国家基本公共文化服务指导标准，省、自治区、直辖市人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准，结合当地实际，制定本行政区域的基本公共文化服务实施标准，给不同地区留有工作余地。同时，草案建立了公共文化服务公示制度和目录提供制度、公共文化设施免费或者优惠开放制度、公益性文化单位提供免费或者优惠的公共文化服务制度、特定场所服务制度、征询和评价等制度。

（四）规定政府建设公共文化设施的责任。公共文化设施是开展公共文化服务的重要载体和阵地。为使公共文化设施的建设得到保证，草案规定县级以上地方各级人民政府应当将公共文化设施建设纳入本级城乡规划，合理确定公共文化设施的种类、数量、规模以及布局，形成场馆服务、流动服务和数字服务相结合的公共文化设施网络。为解决目前基层文化设施建设存在的“散、乱”问题，草案规定：“地方人民政府应当加强乡镇（街道）、村（社区）基层综合性文化服务中心建设，可以采取新建、改建、扩建、合建、租赁、利用现有公共设施等多种方式，推动基层有关公共设施的统一管理、综合利用，并保障其正常运行。”草案还规定了公共文化设施建设用地的有关要求。

（五）规定公共文化设施拆除与重建的程序。当前，一些地方的公共文化设施常被拆除，有的



地方在拆除后没有重建，或者重建的公共文化设施位置偏远、规模缩小，不能达到原有公共文化设施的服务水平。针对这些问题，草案规定因城乡建设确需拆除公共文化设施，或者改变其功能、用途的，应当依照法律、行政法规的规定重建，并坚持先建设后拆除或者建设拆除同时进行的原则。草案还规定，新建公共文化设施的选址，应当征求公众意见，符合其功能和特点，有利于发挥其作用。

(六) 规定加强公共文化服务数字化和网络建设。为充分利用数字和网络技术创新公共文化服务方式，草案规定国家鼓励和支持公共文化服务和科技融合，推动运用数字技术、现代信息技术和传播技术，提高公共文化服务水平；规定国家统筹规划公共数字文化建设，构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络，建设公共文化信息资源库，实现基层网络服务共建共享，支持开发数字文化产品，推动利用宽带互联网、移动互联网、广播电视网和卫星网络提供公共文化服务；规定地方人民政府应当加强基层公共文化设施的数字化和网络建设，提高数字化和网络服务能力。

(七) 规定提高公共文化服务效能。目前，一些地方的公共文化服务工作存在“重设施建设、轻管理使用”的现象，公共文化服务效能不高，活力不足。为此，草案将“提高公共文化服务效能”作为“加强公共文化设施建设，完善公共文化服务体系”的一项重要原则写入总则；规定各级人民政府应当建立公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度，公共文化设施管理单位应当根据评价结果改进工作，提高服务质量，坚决避免公共文化设施建而不用、用而不当等问题；规定基层综合性文化服务中心应当加强资源整合，发挥统筹服务功能。

(八) 规定政府提供公共文化服务的责任。公共文化服务的内容和质量，关系到人民群众基本文化权益的实现和文化发展成果的共享程度，政府有直接的采购和供给责任。为此，草案第三章明确规定了政府提供公共文化服务的各项责任。例如，草案规定各级人民政府应当促进优秀公共文化产品的供给和传播，支持开展全民阅读、全民普法、全民健身、全民科普和艺术普及、优秀传统文化传承活动；规定国务院和省、自治区、直辖市人民政府制定政府购买公共文化服务的指导性意见和目录；规定地方各级人民政府应当采取多种方式因地制宜提供流动文化服务，加强面向在校学生的公共文化服务，支持军队基层文化建设；规定国家加强优秀公共文化产品的民族语言文字译制和在民族地区的传播，鼓励和扶助民族文化产品的创作生产，支持开展具有民族特色的群众性文化体育活动。同时，草案对鼓励社会力量参与提供公共文化服务作出了明确规定。

此外，草案还对公共文化服务的经费保障、监督管理、队伍建设以及违法行为的法律责任等作了相应规定。

## 四、对几个问题的说明

(一) 关于公共文化服务综合协调机制。为避免政出多门、多头管理，推动公共文化服务工作协调、有序开展，草案规定：“国务院建立公共文化服务综合协调机制，指导、协调、推动全国公共文化服务工作。国务院文化主管部门承担综合协调职责。地方各级人民政府应当加强公共文化服务的统筹协调、共建共享。”

(二) 关于对特定地区的支持和对特殊群体的服务。为推动公共文化服务均等化发展，草案规定对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地

区的公共文化服务给予扶持，对未成年人、老年人、残疾人、流动人口等群体的特殊需求提供公共文化服务，国家重点向农村地区提供公共文化产品。

（三）关于社会力量参与公共文化服务。为充分调动社会力量参与公共文化服务，草案明确

了相关原则，并对国家鼓励和支持公民、法人和其他组织出资兴建、捐建公共文化设施，参与公共文化设施运营和管理，参与提供公共文化产品等作了具体规定。

《中华人民共和国公共文化服务保障法（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《中华人民共和国公共文化服务保障法 （草案）》修改情况的汇报

——2016年10月31日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 谢经荣

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十次会议对公共文化服务保障法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）和中央有关部门、单位征求意见，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、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、基层公共文化服务单位和专家的意见。法律委员会、法制工作委员会还到北京、浙江、湖南、广东、广西等地进行调研，并就草案的主要问题与有关部门多次交换意见，共同研究。法律委员会于10月9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。教育科学文化卫生委员会、文化部、国家新闻出版广电总局和国务院法制办有关负责同志列席会议。10月18日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。

现将公共文化服务保障法（草案）主要问题修改情况汇报如下：

一、草案第十三条对公共文化设施的范围作了规定。有些常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，为方便公众利用，建议将公共文化设施的目录及有关信息予以公布。法律委员会经研究，建议增加规定：“县级以上地方人民政府应当将本行政区域内的公共文化设施目录及有关信息予以公布，方便公众查询。”同时，根据国家基本公共文化服务指导标准和有关方面意见，将美术馆、职工书屋列入公共文化设施范围。

二、草案第十七条对公共文化设施的使用作了规定，明确规定不得擅自拆除、侵占、挪用或者改变其功能、用途。有些常委会组成人员、代表、部门、单位和地方提出，现实中存在公共文化设施过度商业化的问题，建议增加相关限制性规定。法律委员会经研究，建议增加规定：“不

得将公共文化服务设施用于与公共文化服务无关的商业经营活动。”

三、有些常委委员提出，应当对公众使用公共文化设施的要求作出相应规定，倡导文明有序的行为方式。法律委员会经研究，建议增加规定：“公众在使用公共文化设施时，应当遵守公共秩序，爱护公共设施，不得损坏公共设施设备 and 物品。”

四、草案第二十七条对公共文化设施的免费或优惠开放作了原则规定。有些常委会组成人员、有关单位、地方和社会公众提出，公共文化设施免费开放应当向中小學生倾斜，收取费用的公共文化设施，应当有固定时间向中小學生免费开放；公共文化设施开放收取费用的，应经批准，收取的费用应当用于公共文化服务事业。法律委员会经研究，建议增加规定：“公共文化设施开放收取费用的，应当每月定期向中小學生免费开放。”“公共文化设施开放或者提供培训服务等收取费用的，应当报经县级以上人民政府有关部门批准；收取的费用，应当用于公共文化设施

的维护、管理和事业发展，不得挪作他用。”

五、草案第二十八条对机关、企业事业单位的文化体育设施向社会开放作了规定。有些常委委员、地方和社会公众提出，大中小学的文化体育设施在不影响正常教学秩序的前提下，也应当向社會有序开放。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条作相应修改。

六、草案第三十四条规定国家应当增加农村公共文化产品供给，促进城乡基本公共文化服务均等化。有些常委委员、地方和社会公众提出，向农村提供的公共文化服务应当因地制宜，建议对向农村提供的公共文化产品作出更具针对性的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：“面向农村提供的公共文化产品应当符合农村特点和需求，提高针对性和时效性。”

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继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

## 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案)》审议结果的报告

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李连宁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对公共文化服务保障法(草案)进行了再次审议。会后，法制工作委

员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见。法律委员会于12月2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，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、文化部、国家新闻出版广电总局和国务院法制办公室有关负责同志列席会议。12月12日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了加强公共文化服务体系建设，丰富人民群众精神文化生活，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，增强文化自信，促进社会主义文化繁荣发展，提高全民族文明素质，制定本法是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案二次审议稿第一条规定了公共文化服务保障法的立法目的。一些常委会组成人员提出，公共文化服务保障立法还应当体现增强文化自信，建议规定这方面的内容。法律委员会经研究，建议在该条中增加相应规定。

二、一些常委会组成人员提出，应当利用我国参加国际文化交流与合作的平台，促进中华优秀传统文化对外传播。法律委员会经研究，建议增加规定：国家鼓励和支持在公共文化服务领域开展国际合作与交流。

三、草案二次审议稿第十三条第一款规定了公共文化设施的范围。一些常委会组成人员建议在公共文化设施中增加“老年人活动中心”。法律委员会经研究，建议采纳这一建议。

四、草案二次审议稿第十八条第二款对公共文化设施的重建、改建作了规定。一些常委会组成人员提出，因城乡建设确需拆除公共文化设施的，应当要求重建、改建公共文化设施的建筑面积、设施配置等标准不得降低。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、草案二次审议稿第四十二条规定了国家倡导和鼓励公民、法人和其他组织参与文化志愿服务。一些常委会组成人员提出，对文化志愿服务活动，除了政府鼓励以外，文化单位也要创造条件给予支持。法律委员会经研究，建议增加规定：公共文化设施管理单位应当建立文化志愿服务机制，组织开展文化志愿服务活动。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月7日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、从业人员、基层公共文化主管部门等方面的代表，就法律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：草案立足我国国情和实际，总结实践中行之有效的做法，加强公共文化设施建设，完善公共文化服务体系，提高公共文化服务效能，完善保障支持措施，既有利于保障公共文化服务的有效提供，满足人民群众的基本公共文化需求；又有利于发挥公共文化的教育作用，增强广大人民群众的文化自信，促进社会主义文化繁荣发展。草案回应社会关切，较好地吸收了各方面的意见和建议，已经比较成熟，具有较强的针对性和可行性，现在出台是必要的、适时的，建议尽快审议通过。一些参会人员还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

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

草案三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《中华人民共和国公共文化服务保障法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月19日下午对公共文化服务保障法（草案三次审议稿）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、文化部、国家新闻出版广电总局和国务院法制办公室有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第五条规定国务院制定公共文化服务指导标准、省级人民政府制定实施标准。有些常委委员提出，公共文化服务指导标准和实施标准是动态的，要根据实际情况的变化及时调整。法律委员会经研究，建议在本条第一款、第二款关于制定有关标准的规定中增加“并调整”的内容。

二、有的常委委员提出，在基层开展经常性公共文化服务，需要把基层的文化活动骨干、积极分子有效组织起来，形成组织实施网络，立法上要作相应规定。法律委员会经研究，建议在草

案第三十条中增加规定：基层综合性文化中心应当“建立完善公共文化服务网络”。

三、有的常委会组成人员提出，农村留守妇女和儿童数量较多，缺少文化生活，应当有针对性地规定措施。法律委员会经研究，建议在草案第三十六条中增加相关内容，将该条修改为：“地方各级人民政府应当根据当地实际情况，在人员流动量较大的公共场所、务工人员较为集中的区域以及留守妇女儿童较为集中的农村地区，配备必要的设施，采取多种形式，提供便利可及的公共文化服务。”

四、有的常委委员提出，在发展公共文化服务的同时，要注意维护国家安全和公共利益，防止利用公共文化设施和产品传播不健康内容。法律委员会经研究，建议增加规定：“任何组织和个人不得利用公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务，从事危害国家安全、损害社会公共利益和其他违反法律法规的活动。”

此外，根据常委委员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

在常委会审议中，有些常委委员建议进一步增加列举公共文化设施种类名录。法律委员会经

研究认为，草案目前采取的是在概括定义的基础上，列举比较具有代表性的公共文化设施，对于没有列入本条列举范围但是符合本法规定条件的，执行中也可以界定为公共文化设施。还有些常委委员提出，公共文化服务要向偏远和落后地区倾斜，要加强基层公共文化服务队伍建设、加大公共文化设施优惠开放力度、吸引社会力量参与公共文化服务等。法律委员会经研究认为，草

案有关规定体现了上述精神，建议国务院及其有关部门在法律实施过程中，认真研究常委委员的上述意见，抓紧制定完善有关配套规定，加强法律宣传，切实保障法律的贯彻施行。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 中华人民共和国主席令

第六十一号

《中华人民共和国环境保护税法》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二十五次会议于2016年12月25日通过，现予公布，自2018年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2016年12月25日

## 中华人民共和国环境保护税法

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

### 目 录

第一章 总 则

第二章 计税依据和应纳税额

第三章 税收减免

第四章 征收管理

第五章 附 则

### 第一章 总 则

**第一条** 为了保护 and 改善环境，减少污染物排放，推进生态文明建设，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域，直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者为环境保护税的纳税人，应当依照本法规定缴纳环境保护税。

**第三条** 本法所称应税污染物，是指本法所附《环境保护税税目税额表》、《应税污染物和当量值表》规定的大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。

**第四条** 有下列情形之一的，不属于直接向环境排放污染物，不缴纳相应污染物的环境保护税：

(一) 企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物的；

(二) 企业事业单位和其他生产经营者在符合国家和地方环境保护标准的设施、场所贮存或者处置固体废物的。

**第五条** 依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场所超过国家和地方规定的排放标准向环境排放应税污染物的，应当缴纳环境保

护税。

企业事业单位和其他生产经营者贮存或者处置固体废物不符合国家和地方环境保护标准的，应当缴纳环境保护税。

**第六条** 环境保护税的税目、税额，依照本法所附《环境保护税税目税额表》执行。

应税大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整，由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求，在本法所附《环境保护税税目税额表》规定的税额幅度内提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

## 第二章 计税依据和应纳税额

**第七条** 应税污染物的计税依据，按照下列方法确定：

（一）应税大气污染物按照污染物排放量折合的污染当量数确定；

（二）应税水污染物按照污染物排放量折合的污染当量数确定；

（三）应税固体废物按照固体废物的排放量确定；

（四）应税噪声按照超过国家规定标准的分贝数确定。

**第八条** 应税大气污染物、水污染物的污染当量数，以该污染物的排放量除以该污染物的污染当量值计算。每种应税大气污染物、水污染物的具体污染当量值，依照本法所附《应税污染物和当量值表》执行。

**第九条** 每一排放口或者没有排放口的应税大气污染物，按照污染当量数从大到小排序，对前三项污染物征收环境保护税。

每一排放口的应税水污染物，按照本法所附《应税污染物和当量值表》，区分第一类水污染物

和其他类水污染物，按照污染当量数从大到小排序，对第一类水污染物按照前五项征收环境保护税，对其他类水污染物按照前三项征收环境保护税。

省、自治区、直辖市人民政府根据本地区污染物减排的特殊需要，可以增加同一排放口征收环境保护税的应税污染物项目数，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

**第十条** 应税大气污染物、水污染物、固体废物的排放量和噪声的分贝数，按照下列方法和顺序计算：

（一）纳税人安装使用符合国家规定和监测规范的污染物自动监测设备的，按照污染物自动监测数据计算；

（二）纳税人未安装使用污染物自动监测设备的，按照监测机构出具的符合国家有关规定和监测规范的监测数据计算；

（三）因排放污染物种类多等原因不具备监测条件的，按照国务院环境保护主管部门规定的排污系数、物料衡算方法计算；

（四）不能按照本条第一项至第三项规定的方法计算的，按照省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门规定的抽样测算的方法核定计算。

**第十一条** 环境保护税应纳税额按照下列方法计算：

（一）应税大气污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额；

（二）应税水污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额；

（三）应税固体废物的应纳税额为固体废物排放量乘以具体适用税额；

（四）应税噪声的应纳税额为超过国家规定标准的分贝数对应的具体适用税额。



### 第三章 税收减免

**第十二条** 下列情形，暂予免征环境保护税：

（一）农业生产（不包括规模化养殖）排放应税污染物的；

（二）机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放应税污染物的；

（三）依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放相应应税污染物，不超过国家和地方规定的排放标准的；

（四）纳税人综合利用的固体废物，符合国家和地方环境保护标准的；

（五）国务院批准免税的其他情形。

前款第五项免税规定，由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第十三条** 纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之三十的，减按百分之七十五征收环境保护税。纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之五十的，减按百分之五十征收环境保护税。

### 第四章 征收管理

**第十四条** 环境保护税由税务机关依照《中华人民共和国税收征收管理法》和本法的有关规定征收管理。

环境保护主管部门依照本法和有关环境保护法律法规的规定负责对污染物的监测管理。

县级以上地方人民政府应当建立税务机关、环境保护主管部门和其他相关单位分工协作工作机制，加强环境保护税征收管理，保障税款及时足额入库。

**第十五条** 环境保护主管部门和税务机关应当建立涉税信息共享平台和工作配合机制。

环境保护主管部门应当将排污单位的排污许可、污染物排放数据、环境违法和受行政处罚情况等环境保护相关信息，定期交送税务机关。

税务机关应当将纳税人的纳税申报、税款入库、减免税额、欠缴税款以及风险疑点等环境保护税涉税信息，定期交送环境保护主管部门。

**第十六条** 纳税义务发生时间为纳税人排放应税污染物的当日。

**第十七条** 纳税人应当向应税污染物排放地的税务机关申报缴纳环境保护税。

**第十八条** 环境保护税按月计算，按季申报缴纳。不能按固定期限计算缴纳的，可以按次申报缴纳。

纳税人申报缴纳时，应当向税务机关报送所排放应税污染物的种类、数量，大气污染物、水污染物的浓度值，以及税务机关根据实际需要要求纳税人报送的其他纳税资料。

**第十九条** 纳税人按季申报缴纳的，应当自季度终了之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款。纳税人按次申报缴纳的，应当自纳税义务发生之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款。

纳税人应当依法如实办理纳税申报，对申报的真实性和完整性承担责任。

**第二十条** 税务机关应当将纳税人的纳税申报数据资料与环境保护主管部门交送的相关数据资料进行比对。

税务机关发现纳税人的纳税申报数据资料异常或者纳税人未按照规定期限办理纳税申报的，可以提请环境保护主管部门进行复核，环境保护主管部门应当自收到税务机关的数据资料之日起十五日内向税务机关出具复核意见。税务机关应当按照环境保护主管部门复核的数据资料调整纳税人的应纳税额。

**第二十一条** 依照本法第十条第四项的规定

核定计算污染物排放量的，由税务机关会同环境保护主管部门核定污染物排放种类、数量和应纳税额。

**第二十二条** 纳税人从事海洋工程向中华人民共和国管辖海域排放应税大气污染物、水污染物或者固体废物，申报缴纳环境保护税的具体办法，由国务院税务主管部门会同国务院海洋主管部门规定。

**第二十三条** 纳税人和税务机关、环境保护主管部门及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国环境保护法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

**第二十四条** 各级人民政府应当鼓励纳税人加大环境保护建设投入，对纳税人用于污染物自动监测设备的投资予以资金和政策支持。

## 第五章 附 则

**第二十五条** 本法下列用语的含义：

(一) 污染当量，是指根据污染物或者污染排放活动对环境的有害程度以及处理的技术经济性，衡量不同污染物对环境污染的综合性指标或者计量单位。同一介质相同污染当量的不同污染物，其污染程度基本相当。

(二) 排污系数，是指在正常技术经济和管理条件下，生产单位产品所应排放的污染物量的统计平均值。

(三) 物料衡算，是指根据物质质量守恒原理对生产过程中使用的原料、生产的产品和产生的废物等进行测算的一种方法。

**第二十六条** 直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者，除依照本法规定缴纳环境保护税外，应当对所造成的损害依法承担责任。

**第二十七条** 自本法施行之日起，依照本法规定征收环境保护税，不再征收排污费。

**第二十八条** 本法自 2018 年 1 月 1 日起施行。

附表一：

# 环境保护税税目税额表

税 目	计税单位	税 额	备 注
大气污染物	每污染当量	1.2 元至 12 元	
水污染物	每污染当量	1.4 元至 14 元	
固 体 废 物	煤矸石	每吨	5 元
	尾矿	每吨	15 元
	危险废物	每吨	1000 元
	冶炼渣、粉煤灰、炉渣、其他固体废物(含半固态、液态废物)	每吨	25 元

税 目		计税单位	税 额	备 注
噪 声	工 业 噪 声	超标 1—3 分贝	每月 350 元	1. 一个单位边界上有多处噪声超标，根据最高一处超标声级计算应纳税额；当沿边界长度超过 100 米有两处以上噪声超标，按照两个单位计算应纳税额。 2. 一个单位有不同地点作业场所的，应当分别计算应纳税额，合并计征。 3. 昼、夜均超标的环境噪声，昼、夜分别计算应纳税额，累计计征。 4. 声源一个月内超标不足 15 天的，减半计算应纳税额。 5. 夜间频繁突发和夜间偶然突发厂界超标噪声，按等效声级和峰值噪声两种指标中超标分贝值高的一项计算应纳税额。
		超标 4—6 分贝	每月 700 元	
		超标 7—9 分贝	每月 1400 元	
		超标 10—12 分贝	每月 2800 元	
		超标 13—15 分贝	每月 5600 元	
		超标 16 分贝以上	每月 11200 元	

附表二：

## 应税污染物和当量值表

### 一、第一类水污染物污染当量值

污 染 物	污染当量值 (千克)
1. 总汞	0.0005
2. 总镉	0.005
3. 总铬	0.04
4. 六价铬	0.02
5. 总砷	0.02
6. 总铅	0.025
7. 总镍	0.025
8. 苯并 (a) 芘	0.0000003
9. 总铍	0.01
10. 总银	0.02

## 二、第二类水污染物污染当量值

污 染 物	污染当量值 (千克)	备 注
11. 悬浮物 (SS)	4	
12. 生化需氧量 (BOD <sub>5</sub> )	0.5	同一排放口中的化学需氧量、生化需氧量和总有机碳, 只征收一项。
13. 化学需氧量 (COD <sub>cr</sub> )	1	
14. 总有机碳 (TOC)	0.49	
15. 石油类	0.1	
16. 动植物油	0.16	
17. 挥发酚	0.08	
18. 总氰化物	0.05	
19. 硫化物	0.125	
20. 氨氮	0.8	
21. 氟化物	0.5	
22. 甲醛	0.125	
23. 苯胺类	0.2	
24. 硝基苯类	0.2	
25. 阴离子表面活性剂 (LAS)	0.2	
26. 总铜	0.1	
27. 总锌	0.2	
28. 总锰	0.2	
29. 彩色显影剂 (CD-2)	0.2	
30. 总磷	0.25	
31. 单质磷 (以 P 计)	0.05	
32. 有机磷农药 (以 P 计)	0.05	
33. 乐果	0.05	
34. 甲基对硫磷	0.05	

污 染 物	污染当量值 (千克)	备 注
35. 马拉硫磷	0.05	
36. 对硫磷	0.05	
37. 五氯酚及五氯酚钠 (以五氯酚计)	0.25	
38. 三氯甲烷	0.04	
39. 可吸附有机卤化物 (AOX) (以 Cl 计)	0.25	
40. 四氯化碳	0.04	
41. 三氯乙烯	0.04	
42. 四氯乙烯	0.04	
43. 苯	0.02	
44. 甲苯	0.02	
45. 乙苯	0.02	
46. 邻一二甲苯	0.02	
47. 对一二甲苯	0.02	
48. 间一二甲苯	0.02	
49. 氯苯	0.02	
50. 邻二氯苯	0.02	
51. 对二氯苯	0.02	
52. 对硝基氯苯	0.02	
53. 2, 4-二硝基氯苯	0.02	
54. 苯酚	0.02	
55. 间一甲酚	0.02	
56. 2, 4-二氯酚	0.02	
57. 2, 4, 6-三氯酚	0.02	
58. 邻苯二甲酸二丁酯	0.02	
59. 邻苯二甲酸二辛酯	0.02	
60. 丙烯腈	0.125	
61. 总硒	0.02	

### 三、pH 值、色度、大肠菌群数、余氯量水污染物污染当量值

污 染 物		污 染 当 量 值	备 注
1. pH 值	1. 0—1, 13—14 2. 1—2, 12—13 3. 2—3, 11—12 4. 3—4, 10—11 5. 4—5, 9—10 6. 5—6	0.06 吨污水 0.125 吨污水 0.25 吨污水 0.5 吨污水 1 吨污水 5 吨污水	pH 值 5—6 指大于等于 5, 小于 6; pH 值 9—10 指大于 9, 小于等于 10, 其余类推。
2. 色度		5 吨水·倍	
3. 大肠菌群数 (超标)		3.3 吨污水	大肠菌群数和余氯量只征收一项。
4. 余氯量 (用氯消毒的医院废水)		3.3 吨污水	

### 四、禽畜养殖业、小型企业和第三产业水污染物污染当量值

(本表仅适用于计算无法进行实际监测或者物料衡算的禽畜养殖业、小型企业和第三产业等小型排污者的水污染物污染当量数)

类 型		污 染 当 量 值	备 注
禽畜养殖场	1. 牛	0.1 头	仅对存栏规模大于 50 头牛、500 头猪、5000 羽鸡鸭等的禽畜养殖场征收。
	2. 猪	1 头	
	3. 鸡、鸭等家禽	30 羽	
4. 小型企业		1.8 吨污水	
5. 饮食娱乐服务业		0.5 吨污水	
6. 医院	消毒	0.14 床	医院病床数大于 20 张的按照本表计算污染当量数。
		2.8 吨污水	
	不消毒	0.07 床	
		1.4 吨污水	

### 五、大气污染物污染当量值

污 染 物	污 染 当 量 值 (千 克)
1. 二氧化硫	0.95
2. 氮氧化物	0.95
3. 一氧化碳	16.7
4. 氯气	0.34
5. 氯化氢	10.75

污 染 物	污染当量值 (千克)
6. 氟化物	0.87
7. 氰化氢	0.005
8. 硫酸雾	0.6
9. 铬酸雾	0.0007
10. 汞及其化合物	0.0001
11. 一般性粉尘	4
12. 石棉尘	0.53
13. 玻璃棉尘	2.13
14. 碳黑尘	0.59
15. 铅及其化合物	0.02
16. 镉及其化合物	0.03
17. 铍及其化合物	0.0004
18. 镍及其化合物	0.13
19. 锡及其化合物	0.27
20. 烟尘	2.18
21. 苯	0.05
22. 甲苯	0.18
23. 二甲苯	0.27
24. 苯并 (a) 芘	0.000002
25. 甲醛	0.09
26. 乙醛	0.45
27. 丙烯醛	0.06
28. 甲醇	0.67
29. 酚类	0.35
30. 沥青烟	0.19
31. 苯胺类	0.21

污 染 物	污染当量值 (千克)
32. 氯苯类	0.72
33. 硝基苯	0.17
34. 丙烯腈	0.22
35. 氯乙烯	0.55
36. 光气	0.04
37. 硫化氢	0.29
38. 氨	9.09
39. 三甲胺	0.32
40. 甲硫醇	0.04
41. 甲硫醚	0.28
42. 二甲二硫	0.28
43. 苯乙烯	25
44. 二硫化碳	20



# 关于《中华人民共和国 环境保护税法（草案）》的说明

——2016年8月29日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

财政部部长 楼继伟

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国环境保护税法（草案）》作说明。

党中央、国务院高度重视环境保护及其立法工作。习近平总书记多次强调指出，生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业，要大力推进生态文明建设，把生态环境保护放在更加突出的位置。李克强总理明确提出，开征环境保护税对于“清费立税”、促进企业强化环保具有重要作用，要做好环境保护税立法相关工作。党的十八届三中全会提出“推动环境保护费改税”、“用严格的法律制度保护生态环境”。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、环境保护部在调查研究的基础上，起草了《中华人民共和国环境保护税法（送审稿）》。国务院法制办两次书面征求有关部门、各省级人民政府、行业组织、企业和专家的意见，并征求了社会公众意见。为研究解决好立法的关键问题，与全国人大财经委、环资委和全国人大常委会法工委、预算工委多次进行座谈，当面听取指导意见。在吸收采纳各方面意见的基础上，反复研究修改形成了《中华人民共和国环境保护税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第132次常务会议讨论通过。现说明如下：

## 一、立法的总体考虑

（一）按照“税负平移”的原则进行环境保护费改税。1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》确立了排污费制度，现行环境保护法延续了这一制度。2003年国务院公布的《排污费征收使用管理条例》对排污费征收、使用的管理作了规定。据统计，2003年至2015年，全国累计征收排污费2115.99亿元，缴纳排污费的企事业单位和个体工商户累计500多万户。2015年征收排污费173亿元，缴费户数28万户。排污费制度对于防治环境污染发挥了重要作用，但与税收制度相比，排污费制度存在执法刚性不足、地方政府和部门干预等问题，因此有必要进行环境保护费改税。为实现排污费制度向环境保护税制度的平稳转移，草案根据现行排污费项目设置税目，将排污费的缴纳人作为环境保护税的纳税人，将应税污染物排放量作为计税依据，将现行排污费收费标准作为环境保护税的税额下限。

（二）突出解决重点问题。一是考虑到各地情况差异较大，允许地方以《环境保护税税目税额表》规定的税额标准为基础，上浮应税污染物的适用税额。二是各方面争议比较大的对二氧化碳征收环境保护税问题，暂不纳入征收范围。

(三) 建立环境保护税征管协作机制。环境保护费改税后,征收部门由环保部门改为税务部门,同时又离不开环保部门的配合,草案对征管分工协作机制作了规定。

## 二、草案的主要内容

(一) 纳税人。与环境保护法相衔接,草案规定:环境保护税的纳税人为在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域,直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物,缴纳处理费用的,由于其不直接向环境排放应税污染物,不缴纳相应污染物的环境保护税;在符合国家或者地方环境保护标准的设施、场所贮存或者处置固体废物的,不缴纳固体废物的环境保护税。

(二) 征税对象和征税范围。与现行排污费制度的征收对象相衔接,草案规定环境保护税的征税对象为大气污染物、水污染物、固体废物和噪声等4类,具体税目、税额依照本法所附《环境保护税税目税额表》执行。自本法施行之日起,依照本法规定征收环境保护税,不再征收排污费。

与现行排污费制度对大气污染物、水污染物的征收范围相衔接,草案规定每一排放口或者没有排放口的应税大气污染物,按照污染当量数从大到小排序,对前3项污染物征收环境保护税。每一排放口的应税水污染物,按照污染当量数从大到小排序,对重金属污染物按照前5项、对其他污染物按照前3项征收环境保护税。同时,省、自治区、直辖市人民政府根据本地区污染物减排的特殊需要,可以增加同一排放口征收环境保护税的应税污染物种类数,报同级人大常委会决定,并报全国人大常委会和国务院备案。每种

应税大气污染物、水污染物的具体污染当量值,依照本法所附《应税污染物和当量值表》执行。

(三) 税负。按照2014年9月发展改革委、财政部、环境保护部《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》要求,全国31个省、自治区、直辖市已于2015年6月底前,将大气和水污染物的排污费标准分别调整至不低于每污染当量1.2元和1.4元,即在2003年基础上上调1倍。其中有7个省、直辖市调整后的收费标准高于通知规定的最低标准,北京调整后的收费标准是最低标准的8—9倍;天津调整后的收费标准是最低标准的5—7倍;上海分三步调整至最低标准的3—6.5倍;江苏分两步调整至最低标准的3—4倍;河北分三步调整至最低标准的2—5倍;山东分两步将大气污染物收费标准调整至最低标准的2.5—5倍;湖北分两步调整至最低标准的1—2倍。

草案以现行排污费收费标准作为环境保护税的税额下限,规定:大气污染物税额为每污染当量1.2元;水污染物税额为每污染当量1.4元;固体废物按不同种类,税额为每吨5元—1000元;噪声按超标分贝数,税额为每月350元—11200元。同时,兼顾目前部分省、直辖市上调了排污费收费标准且有的省、直辖市收费标准较高的情况,规定省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求,可以在《环境保护税税目税额表》规定的税额标准基础上,上浮应税污染物的适用税额,报同级人大常委会决定,并报全国人大常委会和国务院备案。

(四) 税收优惠。草案规定了5项免税情形:一是为支持农业发展,对农业生产排放的应税污染物免税,但鉴于规模化养殖对农村环境威胁较大,未将其列入免税范围;二是考虑到现行税制中已有车船税、消费税、车辆购置税等税种对机

动车的生产和使用进行调节，其中车船税和消费税按排量征税，对促进节能减排发挥了积极作用，在当前推进结构性减税的大环境下，不宜再进一步增加使用成本，因此，对机动车、船舶和航空器等流动污染源排放的应税污染物免税；三是考虑到根据国家有关规定，达标排放污染物的城镇污水集中处理、生活垃圾集中处理场所免缴排污费，为保持政策的连续性，对依法设立的城镇污水集中处理、生活垃圾集中处理场所向环境达标排放的应税污染物免税，对工业污水集中处理场所不予免税；四是鼓励固体废物综合利用，减少污染物排放，对纳税人符合标准综合利用的固体废物免税；五是国务院批准免税的其他情形。

为鼓励企业通过采用先进技术减少污染物排放，草案规定：纳税人排放应税大气污染物和水

污染物的浓度值低于国家或者地方规定的污染物排放标准 50% 的，减半征收环境保护税。

（五）税收征管。草案规定：纳税人应当依法如实办理纳税申报，对申报的真实性和完整性承担责任；税务机关依法征收管理，环境保护主管部门负责依法对污染物监测管理；环境保护主管部门和税务机关应当建立涉税信息共享平台和机制，定期交换有关纳税信息资料。

此外，草案对环境保护税应税污染物计税依据的确定方法，应税污染物的计算方法和顺序，应纳税额的计算方法等作了规定。

征收环境保护税不免除纳税人环境违法行为应承担的民事责任、行政责任。

《中华人民共和国环境保护税法（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 《中华人民共和国环境保护税法（草案）》 审议结果的报告

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十二次会议对环境保护税法草案进行了审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市，中央有关部门和部分企业、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、财政经济委员会、法制工作委员会、预算工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门和

部分企业对草案的意见。法制工作委员会还到山东进行调研，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、财政部、环境保护部、国家税务总局和国务院法制办公室交换意见，共同研究。法律委员会于12月2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、预算工作委员会的负责同志和财政部、环境保护

部、国家税务总局、国务院法制办公室的有关同志列席了会议。12月12日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了落实党的十八届三中全会提出的“推动环境保护费改税”任务，按照“落实税收法定原则”的要求，制定环境保护税法是必要的；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、草案第六条规定，经省级人大常委会决定，省级政府可以在本法规定的税额标准基础上，上浮应税污染物的适用税额。有些常委委员和地方、部门、企业提出，适用税额直接影响纳税人的税收负担，按照税收法定原则，应对上浮适用税额的上限或者适用税额的幅度作出规定，以避免地区间税负差异过大。法律委员会经研究，考虑到实践中一些地方已经在国家规定的排污费征收标准的基础上上浮了收费标准，建议对草案相关规定作如下修改：一是，在本法所附《环境保护税税目税额表》中直接规定大气污染物和水污染物的税额幅度，以10倍为限，即大气污染物为每污染当量1.2元至12元，水污染物为每污染当量1.4元至14元；二是，规定应税污染物的具体适用税额，由省级政府“在本法所附《环境保护税税目税额表》规定的税额幅度内提出”，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。

二、草案第三章的章名为“税收优惠”，对一些环境保护税税收减免的情形作了规定。有的常委委员提出，环境保护税是对污染环境的排污行为征税，将基于特殊政策考虑而给予的税收减免称为“优惠”，不是很恰当，建议将这一章的章名改为“税收减免”。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案第十三条规定，纳税人排放应税大气污染物和水污染物的浓度值低于国家或者地方规定的污染物排放标准百分之五十的，减半征收

环境保护税。有的常委委员和地方、部门、企业提出，应当根据减排的幅度确立更多档次的税收减免，以便更好激励企业减排，实践中一些地方已经根据减排幅度实行了排污费多档减免政策。法律委员会经研究，建议增加一档税收减免的规定，将上述规定修改为：纳税人排放应税大气污染物和水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之三十的，减按百分之七十五征收环境保护税；低于百分之五十的，减按百分之五十征收环境保护税。

还有一个问题需要汇报：

关于本法名称。一些常委会组成人员和地方、部门、企业提出，本法名为“环境保护税法”，但仅适用于排放大气污染物等四类污染物的行为，没有涵盖其他与环境保护相关的税收内容，帽子大、内容小，建议研究修改。国务院法制办公室提出，草案是按照“税负平移”的原则进行环境保护费改税，在适用范围上与现行排污费的征收范围保持一致；今后可根据需要修改法律扩大适用范围。法律委员会经研究认为，使用“环境保护税法”的名称，有利于今后为更好地保护生态环境，为相应的税制改革留出空间。据此，建议对本法的名称不作修改。

此外，还对草案作了一些文字修改。

12月9日，法制工作委员会召开会议，邀请专家学者、企业、行业协会、执法部门、环保组织等方面的代表，就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。普遍认为，制定环境保护税法，开征环境保护税，对于促进企业强化环保意识、减少污染物排放，将发挥积极的推动作用。草案以现行排污收费制度为基础进行制度设计，合理确定了环境保护税的纳税人、课税对象、计税依据、税目税额、征收管理等，各项制度规定基本可行。草案经过修改已经比较成熟，

现在出台是必要的、适时的，建议尽快审议通过。有的与会人员还对本法颁布后的执行问题提出了一些建议，法律委员会建议相关部门在执行中认真研究采纳。

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

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国环境保护税法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月20日下午对环境保护税法（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，有些常委会组成人员和列席会议的同志还提出了一些修改意见。法律委员会于12月22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会的负责同志和财政部、环境保护部、国家税务总局、国务院法制办公室的有关同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，常委会正在审议的水污染防治法修正案草案增加了县级以上地方人民政府应当统筹规划、建设“农村污水、垃圾处理设施”的规定。对于将来建成的农村污水、垃圾处理设施，在环境保护税的征收上，应当适用与城镇污水集中处理、生活垃圾集中处理场所相同的规定。建议将草案二次审议稿第五条、第十

二条中的“城镇污水集中处理、生活垃圾集中处理场所”中的“城镇”改为“城乡”。法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员建议，在草案二次审议稿第六条中明确，大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整，由省级人民政府提出，报同级人大常委会决定。法律委员会经研究，建议将这一条的相关表述修改为，“应税大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整”，由省级人民政府在本法所附《环境保护税税目税额表》规定的税额幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。

三、草案二次审议稿第十二条对包括农业生产、机动车船等排放应税污染物作了免征环境保护税的规定。有的常委会组成人员提出，对农业生产和机动车船等流动污染源排污，是否一律免税，应当再作研究；有的意见提出，第十二条所列免税情形，主要是因为目前不具备征收条件而给予的“暂缓征收”的特殊政策，建议对此予以明确。法律委员会经研究，建议在该条规定的

“免征”前增加“暂予”二字。

四、有的常委委员提出，环境保护税的征收需要税务机关和环保部门配合协作，建议在草案中对此作出有针对性的规定。法律委员会经研究认为，为做好环境保护税的征收工作，建立两个部门的工作配合机制是必要的，法律可作原则要求。据此，建议在草案二次审议稿第十五条中增加规定，环境保护主管部门和税务机关应当建立“工作配合机制”。

五、有的常委委员提出，纳税人缴纳环境保护税并不能免除其依法应当履行的污染防治义务和对所造成损害应当承担的法律责任，建议对此予以明确。法律委员会经研究，建议在附则中增加一条规定，“直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者，除依照本法规定缴纳环境保护税外，应当对所造成的损害依法承担责任。”

还有两个问题需要汇报：

一是关于对规模化养殖排污征税。一些常委会组成人员提出，规模化养殖符合国家鼓励的发展方向，应对其排污行为免征环境保护税。财政部和环境保护部提出，按照草案的规定，只是对“排放应税污染物”的规模化养殖企业征收环境保护税；对于符合国家有关畜禽养殖污染防治要求，进行综合利用的规模化养殖企业，由于其实际上没有直接向环境排放污染物，不缴纳环境保护税。法工委曾就上述问题与中国畜牧业协会、中国奶业协会及十家国内有代表性的规模化养殖

企业的代表进行了沟通和解释说明，他们在了解了法条本义后均表示，这样的规定符合目前规模化养殖污染防治的实际需要，不会增加符合环保要求的规模化养殖企业的负担，同意草案的规定。据此，法律委员会建议对草案关于规模化养殖的规定不作修改。

二是关于环境保护税的收入使用和征收管理。一些常委会组成人员建议明确，环境保护税收入应当专项用于环境保护支出；一些常委委员建议补充完善环境保护税的征收管理，如争议处理、违法行为的法律责任、社会监督等方面的相关规定等。法律委员会经研究认为，按照预算法的规定，环境保护税收入与其他税收收入一并纳入一般公共预算管理，并统筹安排使用，不宜在本法中强调专款专用。实践中，预算安排的环保投入远高于环保税收收入（目前为排污费收入），如2015年全国排污费征收共173亿元，而同年全国污染防治支出就有1133亿元。此外，税收征收管理法对各项税收的征管作了统一规范，环境保护税的具体征收管理应适用税收征收管理法。委员们提出的相关建议，税收征收管理法中已经作了专门规定，可不为本法中再作重复规定。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二次审议稿作了个别文字修改。

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

## 关于在北京市、山西省、浙江省开展国家 监察体制改革试点工作的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

根据党中央确定的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，为在全国推进国家监察体制改革探索积累经验，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作。

一、在北京市、山西省、浙江省及所辖县、市、市辖区设立监察委员会，行使监察职权。将试点地区人民政府的监察厅（局）、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督。

二、试点地区监察委员会按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察；履行监督、调查、处置职责，监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国

家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。

三、在北京市、山西省、浙江省暂时调整或者暂时停止适用《中华人民共和国行政监察法》，《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条、第十八条、第一百四十八条以及第二编第二章第十一节关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的有关规定，《中华人民共和国人民检察院组织法》第五条第二项，《中华人民共和国检察官法》第六条第三项，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第五项关于县级以上的地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作的规定。其他法律中规定由行政监察机关行使的监察职责，一并调整由监察委员会行使。

实行监察体制改革，设立监察委员会，建立集中统一、权威高效的监察体系，是事关全局的重大政治体制改革。试点地区要按照改革试点方案的要求，切实加强党的领导，认真组织实施，保证试点工作积极稳妥、依法有序推进。

本决定自2016年12月26日起施行。

# 关于《全国人民代表大会常务委员会关于 在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制 改革试点工作的决定（草案）》的说明

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副委员长 李建国

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定（草案）》的说明。

## 一、深化国家监察 体制改革的重大意义

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事关全局的重大决策部署，是我国政治生活中的一件大事，对推进全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

一是，深化国家监察体制改革是推进政治体制改革的重大举措。深化监察体制改革的目标是建立集中统一、权威高效的监察体系，建立党统一领导下的行使国家监察职权的专责机关，整合相关国家机关的职能，扩大监察范围，丰富监察手段，健全国家监察组织架构，实现对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖，使党的自我监督和人民群众监督相结合、党内监督和国家监察相统一。这项改革打破了以往体制机制的障碍，推动国家监察理念思路、方式方法与时俱

进，是对国家监督制度的重大顶层设计，是重大的政治体制改革。

二是，深化国家监察体制改革是深入推进党风廉政建设和反腐败斗争的重大举措。党的十八届六中全会对全面从严治党作出了战略部署，我们党长期执政、全面执政，完成历史使命，必须要进行好具有许多新的历史特点的伟大斗争，有效应对各种风险和挑战。当前，反腐败斗争形势依然严峻复杂，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，关乎人心向背，关乎党和国家生死存亡。监察委员会履行反腐败职能，有利于加强党对党风廉政建设和反腐败斗争的统一领导，形成工作合力，推进标本兼治，把作风建设一抓到底，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

三是，深化国家监察体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。党中央决定从深化改革入手，推进国家监察组织和制度创新，改革国家监察体制，由人民代表大会产生国家监察的专责机关，对本级人大和上一级监察委员会负责，并接受监督，是对人民代表大会制度这一根本政治制度的丰富和完善，使依法治国和依规治党、党的纪律检查和国家监察相互统一，



推进国家治理体系和治理能力现代化，更好地体现了党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。

## 二、关于作出试点决定的必要性和工作过程

根据党中央关于深化国家监察体制改革的部署要求，为在全国推进国家监察体制改革探索积累经验，中共中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称试点方案），决定在三个省（市）开展试点，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，推动反腐败工作规范化、法治化。深化国家监察体制改革是复杂的系统工程，在部分地区进行改革试点，先行先试，积累经验，是深化国家监察体制改革迈出的重要一步。开展国家监察体制改革试点工作，对试点地区国家机构职能进行调整，涉及行政监察法、刑事诉讼法和相关组织法的适用问题。按照党中央提出的“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”的要求，由全国人大常委会作出试点工作的决定，使党的主张通过法定程序成为国家意志，在法律层面对国家监察体制改革试点工作进行规范，为试点工作提供法制保障，是党中央作出深化国家监察体制改革总体部署的一部分，对于确保试点工作顺利推进，是必要的。

此前，中央纪委在深入调查研究、广泛听取意见建议、与相关部门充分沟通的基础上，起草了决定草案（代拟稿）。全国人大常委会法制工作委员会组成工作专班，对代拟稿以及相关问题的进行了深入研究，并与中央纪委机关密切配合，按照党中央确定的试点方案，对代拟稿进行修改完善，形成了决定草案。经委员长会议讨论，决

定提请本次常委会审议。

## 三、决定草案的主要内容

决定草案是按照试点方案提出的要求作出相关规定，考虑到试点方案的内容非常明确，因此决定草案重在确立试点工作涉及的最主要、最基本的制度。对于试点中一些具体操作和程序问题，按照试点方案进行即可。据此，决定草案的主要内容是：

### （一）关于监察委员会的设立及其产生

为在试点地区建立集中统一、权威高效的监察体制，根据试点方案，决定草案规定：“在北京市、山西省、浙江省及所辖县、市、市辖区设立监察委员会，行使监察职权。将试点地区人民政府的监察厅（局）、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。”“试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。”同时，为加强对监察委员会的监督，决定草案还规定：“监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督。”

### （二）关于监察对象及监察委员会的职权和措施

为实现对公职人员监察全面覆盖，试点方案要求，监察委员会按照管理权限，对党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员及参照公务员法管理的人员，法律法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员，国有企业管理人员，公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人

员，群众自治组织中从事集体事务管理的人员依法实施监督。据此，决定草案规定：“试点地区监察委员会按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察”。同时，决定草案根据试点方案的规定，将目前纪检监察机关实际运用的手段措施明确为监察委员会的职权和可以采取的措施，规定监察委员会“履行监督、调查、处置职责”和相关具体职权，“为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。”

（三）关于暂时调整或者暂时停止适用有关法律的规定

设立监察委员会，整合原行政监察机关、检察机关的相关职能，涉及有关法律的适用问题，为此，决定草案规定：“在北京市、山西省、浙江省暂时调整或者暂时停止适用《中华人民共和国行政监察法》，《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条、第十八条、第一百四十八条以及第二编第二章第十一节关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的有关规定，《中华人民共和国人民检察院组织法》第五条第二项，《中华人民共和国

检察官法》第六条第三项，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第五项关于县级以上的地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作的规定。其他法律中规定由行政监察机关行使的监察职责，一并调整由监察委员会行使。”

（四）关于对试点工作的要求

为使试点地区充分认识试点工作的重大意义，保障试点工作积极、稳妥、顺利推进，圆满实现试点工作的目标任务，决定草案规定：“实行监察体制改革，设立监察委员会，建立集中统一、权威高效的监察体系，是事关全局的重大政治改革。试点地区要按照改革试点方案的要求，切实加强党的领导，认真组织实施，保证试点工作积极稳妥、依法有序推进。”

需要说明的是，国家监察体制改革是组织和制度创新，涉及多部现行法律的修改调整，在部分地区进行试点、探索积累经验期间，要按照党中央的部署要求，完成相关立法任务，2018年3月将完成行政监察法的修改，届时试点相应结束。

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 关于《全国人民代表大会常务委员会关于 在北京市、山西省、浙江省开展国家 监察体制改革试点工作的决定 (草案)》审议结果的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十五次会议于12月21日上午对委员长会议提请审议的《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定（草案）》进行了分组审议。常委会组成人员一致认为，深化国家监察体制改革，建立集中统一、权威高效的监察体系，建立党统一领导下的行使国家监察职权的专责机关，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对所有行使公权力的公职人员的监察全面覆盖，是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策，是事关全局的重大政治体制改革，是对人民代表大会制度这一根本政治制度的丰富和发展。由全国人大常委会作出改革试点工作的决定，明确规定在试点地区设立监察委员会、赋予相应职权、明确监察对象以及暂时调整或者暂时停止适用相关法律等最主要、最基本的问题，对于确保试点工作依法顺利进行，推进深化国家监察体制改革迈好关键一步，是十分必要的，赞成提请

本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见和推进试点工作的建议。

法律委员会于12月22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。法律委员会认为，考虑到常委会组成人员提出的一些审议意见，涉及试点的具体工作，党中央确定的试点方案已经作了较为明确的规定，可以遵照执行；有的可以由中央深化国家监察体制改革试点工作领导小组及有关方面在推进改革试点工作过程中予以考虑、进行细化；有的还需要在实践中进一步探索、总结经验，在下一步将行政监察法修改为国家监察法时一并统筹研究。

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在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于授权 国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时 调整适用《中华人民共和国公务员法》 有关规定的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

为进一步完善公务员制度，推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，拓展公务员职级晋升通道，进一步调动广大公务员的积极性，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：授权国务院在天津市市级机关及和平区、西青区各级机关，山东省省级机关及青岛市、潍坊市各级机关，湖北省省级机关及宜昌市、襄阳市各级机关，四川省省级机关及绵阳市、内江市各级机关，以及教育部、国家质量监督检验检疫总局、国务院台湾事务办公室、国家统计局本级机关（不包括直属机构）开展公务员职务与职级并行制度试点工作，暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》第十五条，第十六条第一款、第三款，第十七条第二款，第十九条第二款、第三款，第二十一条第一款，第四十四条第二款，第四十五条第二款，第六十四条，第六十五条第三款，第七十三条第一款、第二款关于非领导职务管理的有关规定。具体试点办法由国务院作出安排，并报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为二年，自试点办法印发之日起算。

国务院及中央公务员主管部门要加强对试点工作的组织指导和监督检查，及时总结经验，并就暂时调整适用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中期报告。对实践证明可行的，修改完善有关法律规定的；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定的。

本决定自2016年12月26日起施行。

# 关于《关于授权国务院在部分地区和中央 机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉 有关规定的决定（草案）》的说明

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

人力资源和社会保障部部长 尹蔚民

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定（草案）》作说明。

## 一、关于开展公务员职务与 职级并行制度试点的 必要性和可行性

党的十八届三中全会提出，深化公务员分类改革，推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，加快建立专业技术类、行政执法类公务员管理制度。按照中央部署，职务与职级并行制度于2015年在县以下机关先行推开，受到广大基层公务员普遍拥护。专业技术类、行政执法类公务员管理规定已经出台，目前正在组织实施。在此基础上，按照中央有关要求，中央组织部、人力资源社会保障部和公务员局对建立体现综合管理类公务员工作性质和职业特点的职级序列进行了研究，起草制定了《关于建立公务员职务与职级并行制度的试点意见》（以下简称《试点意见》）。

公务员职务与职级并行制度着眼于深化公务员分类改革的总体目标，体现系统思想，注重顶层设计，注重改革集成，注重继承与创新相结合，建立综合管理类公务员职级序列，既有利于平稳过渡，又能够与其他类别公务员职务序列相衔接。公务员职务与职级并行制度建立后，综合管理类、专业技术类、行政执法类公务员将具有符合各自特点的职级（或职务）序列及其管理制度，将为逐步实施分类考录、分类考核、分类培训奠定基础，有利于促进公务员队伍专业化建设。

公务员职务与职级并行制度坚持问题导向，重新确定职级定位、属性和功能，合理设置职级层次，更加注重向市（地）以下机关和低职级公务员倾斜，有利于完善公务员激励保障机制，调动公务员工作积极性。在政策衔接上，坚持老人老办法、新人新办法，以利于现有人员平稳过渡。

## 二、关于有关法律制度的 调整适用

《试点意见》的主要内容包括：一是建立新的职级序列。职级是公务员的等级序列，是与领

导职务并行的晋升通道。公务员依据德才表现、工作实绩和个人资历确定职级。二是提高职级设置层次。适当提高基层职级设置，有效解决基层机关公务员晋升“天花板”偏低问题。三是增加职级比例。坚持向基层一线倾斜，市（地）以下机关职级比例提高幅度高于省以上机关。四是严格职级晋升条件和权限。公务员晋升级别，按照规定的条件和资格在职级比例内逐级晋升，并严格考核。在职级晋升审批权限上，坚持党管干部原则。五是明确职级待遇。公务员根据所任职级享受相应生活待遇。

《试点意见》明确了新的制度设计，为此需要暂时调整实施《中华人民共和国公务员法》关于非领导职务管理的有关规定（包括《中华人民共和国公务员法》第十五条，第十六条第一款、

第三款，第十七条第二款，第十九条第二款、第三款，第二十一条第一款，第四十四条第二款，第四十五条第二款，第六十四条，第六十五条第三款，第七十三条第一款、第二款）。建议在拟开展公务员职务与职级并行制度试点工作的天津市市级机关及和平区、西青区各级机关，山东省省级机关及青岛市、潍坊市各级机关，湖北省省级机关及宜昌市、襄阳市各级机关，四川省省级机关及绵阳市、内江市各级机关，以及教育部、质检总局、国务院台办、国家统计局本级机关（不包括直属机构）调整适用有关规定，期限为二年，具体时间自试点办法印发之日起算。在试点期限内，有关部门将充分研究相关政策问题，摸索经验，为修改完善公务员法提供依据。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会法律委员会对《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定（草案）》审议结果的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月20日下午对国务院提请审议的《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，为落实党的十八届三中全会决定精神，由全国人大常委会作出决定，授权国务院在部分

地区和中央机关暂时调整适用公务员法有关规定，开展公务员职务与职级并行制度试点工作，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22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草

案进行了审议。国务院法制办公室、国家公务员局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。

需要汇报的是，有些常委会组成人员对公务员职务与职级并行制度试点工作提出了一些具体意见，如在试点工作中要充分吸收县以下机关开展职务与职级并行制度改革的经验，做好新旧政策的衔接，确保改革平稳过渡；进一步放宽公务员职级数量和晋升条件限制；立足地区和部门实际，采取措施系统解决公务员待遇特别是不同地

区的待遇差别问题等。法律委员会建议，国务院在制定试点办法时对这些意见一并深入研究，作出具体规定；同时对试点工作加强组织领导和监督，及时总结试点经验，解决试点中遇到的问题。

法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》有关规定的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 授权国务院在河北省邯郸市等 12 个试点城市 行政区域暂时调整适用《中华人民共和国 社会保险法》有关规定的决定

(2016 年 12 月 25 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

为进一步增强生育保险保障功能，提高社会保险基金共济能力，推进生育保险和基本医疗保险合并实施改革，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：授权国务院在河北省邯郸市、山西省晋中市、辽宁省沈阳市、江苏省泰州市、安徽省合肥市、山东省威海市、河南省郑州市、湖南省岳阳市、广东省珠海市、重庆市、四川省内江市、云南省昆明市行政区域暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》第六十四条、第六十六条关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定（目录附后），将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管

理。试点方案由国务院作出安排，并报全国人民代表大会常务委员会备案。本决定实施期限为二年。

国务院及其人力资源社会保障、财政、卫生计生等部门要遵循保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路，加强对试点工作的组织指导和监督检查，及时总结经验，并就暂时调整适用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，修改完善有关法律规定；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

本决定自 2017 年 1 月 1 日起施行。

## 授权国务院在河北省邯郸市等 12 个试点城市行政区域 暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定目录

序号	法 律 规 定	内 容
1	《中华人民共和国社会保险法》第六十四条第一款：“社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账，分账核算，执行国家统一的会计制度。”	暂时调整适用关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定。将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。
2	《中华人民共和国社会保险法》第六十六条：“社会保险基金按照统筹层次设立预算。社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制。”	



# 关于《关于授权国务院在河北省邯郸市等 12 个 生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政 区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉 有关规定的决定（草案）》的说明

——2016 年 12 月 19 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

人力资源和社会保障部部长 尹蔚民

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《关于授权国务院在河北省邯郸市等 12 个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定（草案）》作说明。

为落实党的十八届五中全会的明确部署和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》以及中央全面深化改革任务中提出的“将生育保险和基本医疗保险合并实施”的要求，2016 年 10 月，国务院已原则同意《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》（以下简称《试点方案》），拟在河北省邯郸市等 12 个城市开展生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点。试点涉及突破社会保险法有关规定，需要提请全国人大常委会授权国务院在试点期间暂时调整实施相关法律规定。

2016 年 10 月，人力资源社会保障部、财政部、卫生计生委向国务院报送了《全国人大常委会关于授权在河北省邯郸市等 12 个试点城市暂

停实施有关法律规定的决定（送审稿）》（以下简称送审稿），建议以国务院名义报请全国人大常委会授权在河北省邯郸市等 12 个试点城市暂停实施社会保险法有关规定。法制办征求了中央有关单位意见，并召开了部门协调会。在此基础上，法制办会同人力资源社会保障部、财政部、卫生计生委对送审稿进行了反复研究、修改，形成了《关于授权国务院在河北省邯郸市等 12 个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

## 一、生育保险和基本医疗保险 合并实施的必要性

生育保险和基本医疗保险在医疗服务项目上有共同之处，特别是在医疗待遇支付上有很大共性，管理服务基本一致，执行统一的定点医疗机构管理制度，统一的药品、诊疗项目和服务设施范围，使用同一信息系统平台。将两项保险合并实施符合社会保险一体化运行的要求，有利于提

升社会保险基金互济能力，更好地增强生育保险保障功能，有利于提高行政和经办服务管理效能，降低运行成本，是推进建立更加公平更可持续的社会保障制度的一项改革尝试。生育保险是专门针对职工建立的，“将生育保险和基本医疗保险合并实施”指的就是“生育保险和职工基本医疗保险合并实施”。

## 二、草案的主要内容

草案规定，由全国人大常委会授权国务院在河北省邯郸市、山西省晋中市、辽宁省沈阳市、江苏省泰州市、安徽省合肥市、山东省威海市、河南省郑州市、湖南省岳阳市、广东省珠海市、重庆市、四川省内江市、云南省昆明市行政区域暂时调整实施《中华人民共和国社会保险法》第六十四条、第六十六条关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定，将生育保险基金

并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。试点方案由国务院作出安排。国务院及其有关部门要就暂时调整实施有关法律规定的情况向全国人大常委会作出报告。本决定实施期限为二年。对实践证明可行的，修改完善有关法律规定；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

## 三、改革试点的保障措​​施

在取得全国人大常委会授权后，国务院将正式印发《试点方案》。试点工作将遵循保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路，按照《试点方案》的部署和要求组织实施。国务院及其人力资源社会保障、财政、卫生计生等部门将加强对试点工作的组织指导和监督检查，及时总结经验，研究解决试点中的困难和问题，确保试点工作顺利开展。

决定草案和以上说明是否妥当，请予审议。

# 全国人民代表大会法律委员会对 《关于授权国务院在河北省邯郸市等 12 个生育保险和 基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时 调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关 规定的决定（草案）》审议结果的报告

——2016 年 12 月 24 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于 12 月 20 日下午对国务院提请审议的《关于授权国务院在河北省邯郸市等

12 个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定（草案）》进行了分组

审议。普遍认为，为贯彻落实党的十八届五中全会的精神和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》以及中央全面深化改革任务中提出的“将生育保险和基本医疗保险合并实施”的要求，由全国人大常委会作出决定，授权国务院在河北省邯郸市等 12 个试点城市行政区域内暂时调整适用社会保险法的有关规定，为此项改革提供法律依据和支持，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 22 日上午召开会议，逐条研究常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。人力资源和社会保障部、国务院法制办公室的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。

有些常委会组成人员还对贯彻实施本决定提出了一些意见，法律委员会建议国务院及其有关部门严格落实试点要求，加强宣传引导，消除育龄妇女的疑虑和担心，在试点工作中认真总结经验，为修改相关法律做好准备。

法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在河北省邯郸市等 12 个试点城市行政区域暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于军官制度改革期间暂时调整适用 相关法律法规规定的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

按照党中央批准的深化国防和军队改革总体方案，为加快建立军官职业化制度，构建科学规范的军官制度体系，适应现代军队建设和作战要求，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：军官制度改革期间，暂时调整适用《中华人民共和国现役军官法》、《中国人民解放军军官军衔条例》中军官职务等级、军衔、职务任免、教育培训、待遇保障、退役安置有关规定。具体办法和试行范围，由中央军事委员会组织制定和予以明确。改革措施成熟后，及时修改完善有关法律。

本决定自2017年1月1日起施行。

## 关于《关于军官制度改革期间暂时调整适用 相关法律法规规定的决定（草案）》的说明

——2016年12月19日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

中央军委委员、军委政治工作部主任 张 阳

全国人民代表大会常务委员会：

受中央军委委托，我对《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律法规规定的决定（草案）》作说明。

为贯彻党的十八届三中全会关于建立军官职业化制度的部署要求，根据中央政治局常委会审议通过的《深化国防和军队改革总体方案》，军官制度将进行体系重塑。为保证改革于法有据、稳妥推进，中央军委提请审议《关于军官制度改

革期间暂时调整适用相关法律法规规定的决定（草案）》。现说明如下：

### 一、必要性

现行军官法、军衔条例自颁布施行以来，对于加强军官队伍建设发挥了重要作用。随着经济社会进步和军队建设发展，其中一些制度规定，已难以适应实现强军目标和建设世界一流军队的要求。改革军官制度，基于军衔构建新的

军官管理制度体系，是适应现代军队建设和作战要求、契合新的领导指挥体制和力量编成、提高军事人力资源管理使用效益的必然选择。鉴于这次军官制度改革带有基础性、系统性，涉及军官服役和管理的各方面各环节，力度、深度、广度前所未有，为保证制度改革和探索试行依法推进，需要暂时调整适用现行法律的相关规定。

## 二、主要任务

坚持以习主席系列重要讲话为指导，着眼建设担当强军重任的高素质干部队伍，以建立军官职业化制度为牵引，坚持党管干部、突出问题导向，抓住军官服役、军衔、分类管理、任职资格等关键制度寻求突破，对现行各项军官制度进行系统设计、整体优化，努力构建成熟定型、科学规范的军官制度体系。

一是建立军衔主导的军官等级制度。用军衔标识和反映军官的能力、身份和等级，基于军衔等级科学设置军官职业发展路径，发挥军衔在能力建设中的主导作用；实行岗位编制军衔，优化军官队伍结构，理顺领导指挥关系。

二是建立既相协调又相制约的选拔任用制度。贯彻军队好干部标准，合理配置用人权力、优化考选任机制，强化条件制约、路径制约、程序制约、监督制约，坚持择优与汰劣相结合，树立正确的选人用人导向，形成优秀人才接续辈出的生动局面。

三是建立聚焦专业能力提升的培训交流制度。健全军队院校教育、部队训练实践、军事职业教育“三位一体”新型军事人才培养体系，推动军官在部队、机关、院校有序交流、多岗锻炼，大力提升军官能力素质。

四是建立体现军事职业特点的待遇保障制度。基于军事职业高技术性、高奉献性、高风险性，合理确定军官待遇总体水平；实行军衔等级主导、待遇级别调节、多要素参与分配的待遇保障模式，强化对军官职业发展的激励调节作用，增强军官职业的吸引力和荣誉感。

五是建立提高人才使用效益的退役安置制度。硬化退役条件，强化依法退役，拓展安置渠道，实行退役安置与服役贡献挂钩，保证军官服役越长、贡献越大、退役安置越好，使军官在最能发挥作用的职业“黄金期”稳定住，在发展潜力受限时引导及时退役。

同时，对军官的职位分类、考核、荣誉等制度，进行系统调整完善。

## 三、组织实施

中央军委将制定实施方案和有关暂行政策制度规定，组织必要的先行先试，依法有序推进各项改革举措。改革措施成熟后，及时修改完善现役军官法、军官军衔条例等有关法律，呈报全国人大常委会审议。

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 《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律 规定的决定（草案）》审议结果的报告

——2016年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十五次会议于12月20日下午对中央军事委员会提请审议的《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定（草案）》进行了分组审议。普遍认为，这次军官制度改革是党中央确定的国防和军队改革的重要组成部分，有利于推进军官职业化建设，适应现代军队建设和作战要求。由全国人大常委会作出决定，在军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定，是必要的，赞成将决定草案提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月22日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对决定草案进行了审议。中央军委政治工作部、中央军委法制局的有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，决定草案是可行的。同时，提出以下修改意见：

有的常委委员提出，为突出作出本决定的宗旨，建议对本决定开头的相关表述进行修改完善。法律委员会经研究，建议将决定草案关于作出本决定“目的”的表述修改为：“按照党中央批准的深化国防和军队改革总体方案，为加快建

立军官职业化制度，构建科学规范的军官制度体系，适应现代军队建设和作战要求”。

需要汇报的是，有的常委委员建议在本决定中明确军官制度改革的试行范围和期限。法律委员会经同中央军委政治工作部、中央军委法制局共同研究，两个部门提出，军官制度改革与国防和军队其他领域改革密切相关、一体联动，对于试行范围，可由中央军委在具体推进过程中确定；同时，考虑到这次军官制度改革将进行体系重塑，涉及军官的职位分类、军衔晋升方式和年限、实行按岗位编制军衔，以及军官的考核培训、待遇保障、退役年限、荣誉制度等军官服役和管理的基础性制度，军队有关部门将在改革过程中及时总结经验，抓紧修改完善有关法律的工作，及时提出修改法律的建议。

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军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会常务委员会 关于召开第十二届全国人民代表大会 第五次会议的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议于2017年3月5日在北京召开。建议会议的议程是：听取和审议政府工作报告；审查和批准2016年国民经济和社会发展计划执行情况与2017年国民经济和社会发展计划草案的报告，批准2017年国民经济和社会发展计划；审查和批准2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告，批准2017年中央预算；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国民法总则（草案）》的议案；审议全国人民代表

大会常务委员会关于提请审议《第十二届全国人民代表大会第五次会议关于第十三届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案；听取和审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；听取和审议最高人民法院工作报告；听取和审议最高人民检察院工作报告。

# 全国人民代表大会常务委员会关于 批准《中华人民共和国政府和马来西亚政府 关于刑事司法协助的条约》的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：批准2015年11月23日由中华人民共和国代表在布特拉加亚签署的《中华人民共和国政府和马来西亚政府关于刑事司法协助的条约》。

## 中华人民共和国政府和马来西亚政府 关于刑事司法协助的条约

(中文本)

中华人民共和国政府和马来西亚政府（以下简称“一方”，同时提及时称“双方”），在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在刑事司法协助领域的有效合作，达成协议如下：

### 第一条 协助范围

一、双方应当根据本条约和各自法律规定，在侦查、起诉或者其他刑事诉讼程序中相互提供最广泛的司法协助。

二、刑事司法协助应当包括：

(一) 获取证据，包括：

1. 获取人员的证言或者陈述；
  2. 提供有关文件、记录，包括银行、金融、公司或者商业的记录，以及证据物品和其他证据材料；
  3. 获取和提供鉴定意见。
- (二) 查找和辨认人员；
- (三) 就有关人员作证或者协助刑事侦查，包括移送在押人员，作出必要安排；
- (四) 搜查和扣押；
- (五) 对物品、场所、人身或尸体进行勘验或检查；
- (六) 辨认、查找、限制、冻结、扣押和没



收犯罪所得和犯罪工具；

(七) 送达文书；

(八) 不违背被请求方法律的其他形式的协助。

三、本条约仅适用于双方之间的相互司法协助。本条约的规定不赋予任何私人以取得、隐瞒或者排除任何证据的权利或者妨碍执行任何协助请求的权利。

## 第二条 不适用的情形

一、本条约不适用于：

(一) 人员的引渡，包括为引渡目的逮捕或者拘留人员；

(二) 在被请求方执行请求方作出的刑事判决，但本条约和被请求方法律许可的除外；

(三) 移交被判刑人以便服刑；

(四) 刑事诉讼程序转移。

二、本条约不赋予任何一方在另一方境内行使管辖权或者履行另一方机关法定专属范围职能的权利。

## 第三条 中央机关

一、各方应当指定一个中央机关通过外交途径提出和接收根据本条约作出的请求。为本条约的目的，双方中央机关应当就执行请求事宜直接联系。

二、在中华人民共和国方面，中央机关为司法部。

三、在马来西亚方面，中央机关为总检察长或者总检察长指定的人员。

四、任何一方如果变更其对中央机关的指定，应当通过外交途径尽快通知另一方。

## 第四条 协助的限制

一、双方拒绝根据本条约提出的协助请求

时，应当符合各自法律，拒绝的理由应当包括以下情形：

(一) 请求涉及的行为根据被请求方法律不构成犯罪；

(二) 被请求方认为请求涉及政治犯罪，但恐怖主义犯罪和双方均为缔约国的国际公约不认为是政治犯罪的不应当视为政治犯罪；

(三) 请求涉及的犯罪仅构成军事犯罪；

(四) 被请求方有充分理由认为，请求旨在基于某人的种族、性别、宗教、族裔、国籍或者政治见解而对其进行侦查、起诉或者其他刑事诉讼程序；

(五) 请求涉及就某项犯罪起诉某人，而该人已因该项犯罪由被请求方定罪、无罪释放或者赦免，或者已经服刑完毕或者正在服刑；

(六) 提供协助将损害被请求方主权、安全、公共秩序或者其他重大公共利益。

二、如果立即执行请求将会妨碍被请求方正在进行的侦查、起诉或者其他刑事诉讼程序，被请求方可以推迟执行请求。

三、在拒绝请求或者推迟执行请求前，被请求方应当考虑是否可以在其认为必要的条件下准予协助。请求方如果接受附条件的协助，则应当遵守这些条件。

四、被请求方如果拒绝或者推迟协助，被请求方中央机关应当将拒绝或者推迟的理由立即通知请求方中央机关。

五、协助不应仅以银行或类似金融机构的保密为由或者以犯罪亦被视为涉及财政事项为由而被拒绝。

## 第五条 请求的形式

协助请求应当以书面形式提出，并且由请求方中央机关签署或者盖章。在紧急情形下，请求

方可以通过传真或者电子邮件等被请求方接受的其他形式提出请求，请求方应当随后迅速以书面形式确认该请求。

## 第六条 请求的内容

一、协助请求应当包括以下内容：

(一) 请求所涉及的进行侦查、起诉或者其他刑事诉讼程序的主管机关的名称；

(二) 请求的目的和请求提供协助的性质；

(三) 关于请求所涉及的案件性质的说明、案情概要以及可适用的法律规定的文本；

(四) 关于需调取的证据、信息或者其他协助的说明；

(五) 希望请求得以执行的期限的说明；

(六) 妥善执行请求所需要的其他信息。

二、在必要情况下，协助请求还可以包括以下信息：

(一) 被调取证据的人员的身份和所在地；

(二) 受送达人员的身份和所在地，以及该人与刑事诉讼的关系；

(三) 需查找或者需核实身份人员的身份和下落；

(四) 需勘验或者检查的物品、场所、人身或者尸体的说明；

(五) 需搜查和扣押的物品的说明以及采取此类措施正当性的说明；

(六) 需辨认、查找、限制、冻结、扣押和没收的犯罪所得和犯罪工具的说明；

(七) 请求方希望遵循的任何特别程序或者要求的理由和具体内容；

(八) 任何保密的特别要求及其理由；

(九) 询问证人的问题清单；

(十) 与协助请求有关的法院判决或者裁定以及其已生效的说明。

三、被请求方如果认为请求包括的内容不足以使其处理该请求，可以要求提供补充资料。

四、提交请求和辅助文件，应当一式两份。

## 第七条 语言

一、马来西亚向中华人民共和国提出的请求和辅助文件应当使用英文，并附有中文译文。

二、中华人民共和国向马来西亚提出的请求和辅助文件应当使用中文，并附有英文译文。

## 第八条 请求的执行

一、被请求方应当按照本国法律执行协助请求。

二、被请求方在不违背本国法律的范围内，可以按照请求方要求的方式执行协助请求。

三、在提供协助时，被请求方应当在协助请求产生的任何程序中，代表请求方的利益。应请求方要求，被请求方中央机关可以作出其他安排，为请求方在该程序中提供代表。

四、被请求方应当将执行请求的结果迅速通知请求方。如果无法提供协助，被请求方应当将原因迅速通知请求方。

## 第九条 保密和限制使用

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

二、请求方应当对被请求方提供的证据和资料保密，除非该证据和资料需要在请求所述的侦查、起诉和其他刑事诉讼程序中使用。

三、未经被请求方事先同意，请求方不得为

请求所述案件以外的任何其他目的使用根据本条约所获得的资料或者证据。

四、尽管本条第三款有规定，在起诉罪名变更的情况下，提供的资料或者证据可以用于针对由请求所涉及的同一犯罪行为构成的罪名的指控。

## 第十条 调查取证

一、被请求方应当依请求并根据本国法律，调取证据并移交给请求方。

二、如果请求涉及移交文件或者记录，被请求方可以移交经证明无误的副本或者影印件。在请求方明示要求移交原件的情况下，被请求方应当尽可能满足此项要求。

三、根据本条约移交给请求方的文件和其他资料，在不违背被请求方法律的前提下，应当按照请求方要求的形式予以证明，以便使其可以依请求方法律得到采用。

四、被请求方在不违背本国法律的前提下，应当同意请求中指明的人员在执行请求时在场，并允许这些人员通过被请求方主管机关人员向被取证人员提问。为此目的，被请求方应当迅速将执行请求的时间和地点通知请求方。

## 第十一条 拒绝作证

一、根据本条约被要求作证的人员，如果被请求方法律允许或要求该人在被请求方提起的诉讼中的类似情形下不作证，可以拒绝作证。

二、根据本条约被要求作证的人员，如果主张依请求方法律有免于作证的权利或者特权，被请求方应当将该人的主张告知请求方，并要求请求方提供是否存在该权利或者特权的证明。请求方的证明应当视为是否存在该权利或者特权的充分证据，除非有明确的相反证据。

三、本条不妨碍被要求作证的人员放弃免于作证的权利或特权，自愿作证。

## 第十二条 查找和辨认人员

被请求方应当依请求尽其最大努力查明请求中所述的，并有合理理由相信在被请求方境内的人员的下落和身份。

## 第十三条 安排人员去请求方作证

一、被请求方可以依请求，协助安排在其境内的人员到请求方作证，这种安排须得到作证人员的同意：

（一）在请求方的刑事侦查中提供协助；

（二）在请求方刑事诉讼程序中出庭，除非该人是被告人。

二、被请求方应当邀请有关人员在刑事诉讼程序中作为证人或者专家出庭，或者协助侦查。在适当的情况下，被请求方关于为有关人员提供安全保障措施的要求应当得到满足。被请求方应当迅速告知请求方该人的答复。

三、如果有关人员被要求在请求方境内作证，请求应当包括以下事项的信息：

（一）该人有权得到的报酬、津贴和费用；

（二）为该人前往、离开请求方和在请求方境内旅行期间的安全所作的任何安排；

（三）该人在请求方的住宿安排。

## 第十四条 移送在押人员去请求方作证

一、被请求方可以依请求，将在其境内的在押人员临时移送至请求方境内以便作证或者协助调查，条件是该人同意，并且双方已经就移送条件事先达成协议。

二、请求方应当对该被移送人予以羁押。在

移送所为事宜完成或者已经不再需要该人在请求方继续停留时，请求方应当将该被移送人在羁押状态下送回被请求方。

三、如果被请求方告知请求方无需继续羁押被移送人，则该人应当被释放，并且将其按照第十三条所指的人员对待。

## 第十五条 作证或协助调查的人员的保护

一、在不违背本条第二款规定的情况下，对于根据本条约第十三条或第十四条到达请求方的人员：

(一) 该人不得由于其离开被请求方前的任何被指控违反请求方法律的行为或定罪，而在请求方被羁押、起诉、惩罚或受到任何其他人身自由限制；

(二) 未经被请求方和该人同意，除了请求相关的刑事诉讼程序或者调查外，该人不得被要求在请求方为任何刑事诉讼程序作证或者协助调查。

二、如果上述人员在被正式通知无需继续停留后 15 天内未离开请求方，或者离开后又自愿返回，则不再适用本条第一款的规定。但该期限不包括该人由于本人无法控制的原因不能离开请求方的期间。

三、根据本条约第十三条或第十四条提出的请求到达请求方的人员，应当遵守该方有关藐视法庭、伪证和虚假陈述方面的法律，但除此之外，不得基于上述证据受到起诉。

四、要求被请求方的证人前来作证的主管机关应当确保向证人充分说明其对法庭所负的责任和义务。

五、如果上述人员拒绝根据本条约第十三条或第十四条提出的请求出庭、作证或者协助侦

查，不得由于其拒绝而处以任何刑罚或者强制性限制人身自由。

## 第十六条 视频会议取证

一、一方可以请求另一方允许在被请求方境内的有关人员通过视频会议，在请求方刑事侦查、起诉和其他刑事诉讼程序中作证。

二、被请求方在可能并且不违反本国法律的范围，可以接受请求方根据本条第一款提出的请求。

三、双方可以就视频会议取证适用的条件和程序达成一致。

## 第十七条 搜查和扣押

一、在善意第三方的权利得到保护的条件下，被请求方应当根据请求，搜查、扣押和向请求方交付有合理理由相信具有刑事证据性质的文件、记录或物品。

二、被请求方应当向请求方提供有关执行请求的结果，包括搜查的结果、扣押的地点和状况，以及有关文件、记录或者物品随后被监管的情况。

三、如果被请求方在其认为必要时为保护被扣押并可能被交付的文件、记录或物品而提出条件，请求方应当遵守这些条件。

## 第十八条 证据的返还

请求方应当依请求，向被请求方归还根据本条约提出的请求所获得的文件、记录或者物品的原件。

## 第十九条 文书的送达

一、被请求方应当依请求并根据本国法律，送达请求方转递的文书。但是对于要求某人作为

被告人出庭的文书，被请求方不负有送达的义务。

二、请求方要求作出回应或到其境内出庭的送达文书请求，应当在不迟于预定的回应或出庭日期的60天前提交。在紧急情况下，被请求方可以同意较短的期限。

三、被请求方完成送达后，应当向请求方出具送达证明。送达证明应当载明送达日期、送达地点和送达方式，并且应当由送达文书的机关签署或者盖章。

## 第二十条 犯罪所得和 犯罪工具

一、被请求方应当依请求并在其法律允许的范围之内，努力查找、追踪、限制、冻结、扣押和没收犯罪所得和犯罪工具。

二、被请求方应当在其法律允许的范围内，在有关没收犯罪所得和犯罪工具的程序中向请求方提供协助。这种协助可以包括在未决诉讼程序中，冻结或扣押犯罪所得或犯罪工具。

三、请求方请求协助执行关于限制、冻结、扣押或没收财产或资产的命令时，请求应当附有命令的原件或者经证明无误的复印件。

四、被请求方应当根据本国法律，处置其根据本条所控制的财产或资产。在本国法律允许的范围内，在双方商定的条件下，被请求方可以向请求方移交上述财产或资产的全部或者部分，或者出售有关财产或资产的所得。

五、在适用本条时，善意第三方的权利应当受到尊重。

## 第二十一条 证明和认证

为本条约的目的，根据本条约转递的任何文件，无需进行任何形式的证明或认证，但本条约

或请求另有要求的除外。

## 第二十二条 费用

一、被请求方应当承担执行请求所产生的正常费用，但是请求方应当负担下列费用：

(一) 有关人员按照本条约第十条第四款的规定，前往、停留于和离开被请求方的费用；

(二) 有关人员按照本条约第十三条或者第十四条的规定，前往、停留于和离开请求方的报酬、津贴和费用，以及有关押送或护送人员的费用；

(三) 鉴定的费用；

(四) 笔译、口译、誊写的费用；

(五) 与视频取证有关的费用。

二、如果执行请求明显需要超常性质的费用，双方应当相互协商决定可以执行或继续执行请求的条件。

## 第二十三条 磋商

一、双方中央机关应当在双方同意的时间进行磋商，以促进最有效地利用本条约。

二、双方中央机关可以采取必要的实用措施便利本条约的实施。

## 第二十四条 其他安排

本条约不妨碍双方根据其他条约、安排或者各自国内法互相提供协助。

## 第二十五条 争议的解决

由于本条约的解释和适用产生的争议，双方应当通过外交途径友好磋商或谈判解决，而不提交任何第三方或国际法庭。

## 第二十六条 生效、修订和终止

一、双方根据本国法律完成本条约生效所需

的一切必要程序后，应当通过外交照会通知另一方。本条约自后一份外交照会收到之日起第 30 天生效。

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

三、任何修订不影响在修订生效之前或者生效当天根据本条约产生的权利和义务。

四、任何一方可以随时通过外交途径，以书面形式通知另一方终止本条约。终止自该通知发出之日后第 180 天生效。

五、本条约适用于其生效后提出的请求，即使有关行为发生于本条约生效前。

六、本条约的终止不影响在终止前根据或

者基于本条约产生的权利和义务，也不影响本条约终止前或者终止时依本条约提出请求的执行。

下列签署人经各自政府适当授权，签署本条约，以昭信守。

本条约于二〇一五年十一月二十三日订于布特拉加亚，一式两份，每份均以中文、马来文和英文制成，三种文本同等作准。如遇解释上的分歧，以英文本为准。

中华人民共和国政府

马来西亚政府

代表

代表

王毅

阿尼法·阿曼

(签字)

(签字)

# 国务院关于农林科技创新工作情况的报告

——2016年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

农业部部长 韩长赋

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现向全国人大常委会报告农林科技创新工作情况，请审议。

## 一、工作进展情况

党中央、国务院历来高度重视农林科技创新，先后出台了一系列政策措施。到“十二五”时期末，我国已建立起中央和地方层级架构完整，涵盖科研、教学、推广的农林科技体系，机构数量、人员规模、产业和学科覆盖面均为全球之最。总体上，我国农林科技整体研发水平在发展中国家居领先地位，与发达国家的差距逐步缩小。2015年，农业科技进步贡献率56%，林业科技进步贡献率48%，主要农作物良种基本实现全覆盖，主要造林树种良种使用率61%，主要农作物耕种收综合机械化率63.8%，森林覆盖率21.66%。我国农林业发展已经进入到更加依靠科技进步的新阶段。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把创新摆在国家发展全局的核心位置，围绕实施创新驱动发展战略，提出了一系列新思想、新论断、新要求。各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，大力推进农林科技创新，取得了显著成效。

（一）以现代农林业发展为导向，系统谋划农林科技创新工作。明确农林科技公共性、基础

性、社会性定位，每年中央一号文件都把农业科技创新摆在重要位置，提出明确要求，大力推动实施科教兴农战略。明确农林科技发展方向，把保障国家粮食安全作为首要任务，把提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率作为主要目标，构建适应高产、优质、高效、生态、安全要求的现代农林技术体系。明确农林科技工作重点，超前部署农林前沿技术和基础研究，力争在农林生物技术、信息技术、精准农业技术等前沿领域占有重要位置；加快集成创新，着力突破良种培育、节水灌溉、农机装备、循环农业等重大关键技术；强化基层公益性农技推广服务，引导科研教育机构积极开展农技服务，培育新型农业社会化服务组织。强化法律法规和政策保障。配合修订完善农业法、农业技术推广法、促进科技成果转化法，实施基层农技推广体系“一衔接两覆盖”（在岗农技推广人员工资收入与基层事业单位人员工资收入平均水平相衔接，基层农业技术推广体系改革与建设示范县项目基本覆盖农业县，农业技术推广机构条件建设项目覆盖全部乡镇）政策。

（二）以重大科技项目为载体，强化农林科技自主创新。加强基础与前沿研究，提升原始创新能力。农业基因组学等基础研究处于世界先进水平，其中水稻、黄瓜、家蚕、毛竹等世界领先；以转基因生物新品种培育为代表的生物技术

取得突破性进展，具有自主知识产权的转基因抗虫棉种植面积占比超过 96%；在农作物遗传发育与抗性机理、动物疫病防控、森林生物量测算等方面突破一批重大基础理论和方法，禽流病毒演变、跨种间传播与流行规律研究处于世界领先。加强关键技术创新，突破产业发展和生态建设瓶颈。人多地少水缺的基本国情，决定了依靠科技进步提高单产水平是确保我国粮食安全的根本出路。超级稻新品种百亩连片实现亩产 1026.7 公斤，杂交玉米新品种百亩方实现亩产 1151.65 公斤，这些重大技术储备为“藏粮于技”奠定了坚实基础。畜禽水产品良种化、国产化比重逐年提升，蛋鸡良种国产化率超过 50%。退化地植被重建等天然林保护与生态恢复技术取得突破。加强绿色技术集成，提高综合应用水平。实施粮棉油糖高产高效创建、粮食丰产等科技示范项目，推动了农业稳产增产、绿色发展，粮食生产实现历史性的“十二连增”，2015 年粮食亩产比 2003 年提高 76.7 公斤，一些地方已实现化肥农药施用量零增长或负增长，主要农作物病虫害绿色防控覆盖率达到 24.2%，统防统治率达到 34.2%，秸秆综合利用率超过 80%。发展园艺作物标准化生产、畜禽标准化规模养殖、水产品健康养殖和经济林丰产栽培，蔬菜、畜禽产品和水产品例行监测合格率达到 96% 以上。加强科研平台建设，夯实科技创新基础。建设农作物基因资源、生物安全两个重大科学工程，以及水稻生物学、林木遗传育种等 38 个国家重点实验室；建立以 33 个综合性实验室为龙头、224 个专业性（区域性）重点实验室为骨干、269 个观测试验站为基点的农业学科群体体系；建成 246 个国家农业科技园区和 161 个国家林业标准化示范区。

（三）以科技创新联盟和产业技术体系为抓

手，促进科技与产业结合。为解决科技力量分散、研究低水平重复、科技与经济“两张皮”等问题，着力创新科研组织模式。建设国家农林业科技创新联盟。以解决行业、产业和区域性重大问题为导向，整合优势科技资源，创新运行机制，构建了 50 个农林业科技创新联盟。通过建立农产品质量安全、农作物和林木种质资源等协同创新联盟，形成了全国资源共享的“一盘棋”格局；通过建立种业、农机化、农林产品加工等企业创新联盟，形成了全产业链布局的“一条龙”组织模式；通过建立东北黑土地保护、黄淮海麦区控水提效、长江中下游地区稻田绿色增效等区域创新联盟，形成了多学科协作解决区域性重大问题的“一体化”格局。构建现代农业产业技术体系。以产品为单元，以产业为主线，集聚全国优势科技力量，建立了 50 个现代农业产业技术体系，稳定支持 2200 余名专家开展技术攻关，破解了以往靠单个课题、单个项目、单个单位无法解决的产业难题。强化企业技术创新主体地位。支持农业企业建立了 40 余家国家级和部级重点实验室；设立现代种业发展基金，支持种子企业科技创新和兼并重组，认定 77 个育繁推一体化种业企业；支持企业承担国家科技计划和成果转化项目，逐步形成企业创新和科研院所创新“双轮驱动”的格局。

（四）以种业权益改革和良种联合攻关为突破口，推动种业科技体制机制创新。编制种业科技创新规划，对主要农作物和林木育种科技创新工作进行系统部署。开展种业科研成果权益改革试点，将种业科研成果归属依法赋权给科研单位和科技人员，对科技人员实行分类管理，鼓励科技人员持股兼职，推进科技成果公开交易。种业科研成果权益改革的成功探索，为促进科技成果转化提供了实践基础。推动实



施良种联合攻关，在水稻、小麦、玉米、大豆育种领域，实现了种质资源发掘、技术研发、商业化育种、品种测试等一体化实施，适宜机收籽粒玉米和高产高蛋白大豆等新一代品种已进入试验示范，满足了农业调结构转方式的要求。杨树、杉木、桉树等良种选育形成了联合攻关和产业化布局。

(五) 以农技推广体系改革与建设为重点，加快农林科技成果转化与应用。强化基层农林技术推广机构建设。近年来，中央投资累计投入近60亿元，建设3万个乡镇农林技术推广机构。中央财政每年投入26亿元补助资金，支持基层农技推广工作。推动乡镇农技推广机构实行“县管”或“县乡共管、以县为主”，完善“一主多元”的农林技术推广体系。推行农技人员“包村联户”的工作机制和“专家—农技人员—科技示范户”的服务模式，引导科研教学单位到农村和林区建立试验示范基地，开展技术培训和指导服务。推行科技特派员制度，鼓励科技人员到农村和林区创新创业。加快农林科技成果转化与应用。建设全国农林科技成果转移服务中心，推动科技成果公开交易。实施农林科技成果转化专项，推广了稻田综合种养、小麦“一喷三防”、玉米深松深翻、奶牛饲料高效利用、深海网箱养殖、油茶丰产栽培等一大批农林新技术、新模式。加强新型职业农民培育。着眼于“谁来种地”、“谁来养猪”的重大问题，实施新型职业农民培育工程，重点对青年农场主、种养大户、农机手、农民合作社骨干、返乡农民工等进行培训，新型职业农民已达1272万人。加强农林知识产权保护。深入实施国家知识产权战略行动计划，发布316个属种的农林植物新品种保护名录，开展打击侵犯品种权和制售假劣行为专项行动，营造良好环境。

## 二、存在的困难和问题

虽然农林科技创新取得很大成绩，但从实施创新驱动发展战略、推进农林业现代化发展的全局来看，从推进农林供给侧结构性改革、促进绿色发展、提高质量效益和竞争力的新任务来看，还存在着明显差距。

一是农林科技供给与加快推进现代农林业发展的需求不相适应。基础性科技工作积累不足。我国在农林生物资源、水土质量、陆地生态功能等方面还缺乏系统的观测和监测，重要资源底数不清。核心关键技术供给不足。节本增效、质量安全、绿色环保等方面的新技术还缺乏储备，先进机械装备和部分重要畜禽品种长期依赖进口。东北黑土地保护、南方耕地重金属污染治理、京津冀地下水超采漏斗区治理、区域性农业面源污染防治等重大问题技术支撑还不够。前沿和突破性技术原创不足。在农林生物技术、工程技术、信息技术等领域，与发达国家还有一定差距。

二是农林科技管理机制与激发活力、提高效率的要求不相适应。投入机制有待完善。基础研究、应用开发和成果转化的投入结构需要进一步协调优化，稳定支持与适度竞争的投入机制有待进一步健全。分工协作机制有待完善。创新主体上下一般粗、同质化发展的问题依然存在，科研低水平重复问题严重，科技创新和转化的整体效率还不高。评价激励机制有待完善。有利于提升产业竞争力的科技成果评价机制、有利于调动科技人员积极性的激励机制还不健全，仍然存在“重论文轻应用，重数量轻质量”等问题。

三是农林科技人才队伍建设与应对国际科技竞争的挑战不相适应。科技创新人才队伍建设滞后。新兴学科人才少，在前沿学科和基础领域具有国际影响力的领军人才还不多。农林技术推广

人才队伍建设滞后。基层农技推广人员中四分之一人员没有技术职称，35岁以下人员只占20%，与农业市场化、信息化、规模化发展要求相适应的农技推广服务能力有待进一步提升。农林实用人才队伍建设滞后。农林劳动力素质结构性下降、老龄化加快，扎根基层的乡土专家、致富能手缺乏，“谁来种地”、“谁来营林”的问题依然突出。

### 三、下一步工作打算

“十三五”时期，我们将深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，大力实施创新驱动发展战略，以保障国家粮食安全为首要任务，以农林供给侧结构性改革为主线，以调结构转方式为重点，以绿色发展为导向，以提升质量效益和竞争力为目标，深化科技体制机制改革，加强人才队伍建设，提升自主创新能力，加快成果转化应用，为农林现代化建设提供强有力的支撑。通过不断努力，到2020年，农业科技进步贡献率达到60%，林业科技进步贡献率达到55%，主要造林树种良种使用率达到75%，主要农作物耕种收综合机械化率达到70%，森林覆盖率达到23.04%。下一步，将重点抓好以下几项工作：

（一）突出问题导向，推进农林科技体制机制改革。完善科技计划管理机制，推动科技与产业紧密结合。确保科研项目精准反映产业发展需求和生态建设需要，促进技术措施与产业政策措施和工作措施有机融合，推动农林科研实施于农林业发展主战场。完善协同创新机制，强化科研攻关合力。推进中央和地方合理分工，中央侧重全局性、基础性、长期性和区域性科技工作，地方侧重技术开发和转化应用。做强做优现代农业

产业技术体系，推进国家农林业科技创新联盟建设，打造目标聚焦、任务明确、团队协作、资源共享的农林科技创新平台。实施京津冀生态率先突破科技行动计划，推进国土绿化、森林质量提升。完善分类评价机制，充分激发各类人才的创新积极性。开展农林科研机构 and 科技人员分类评价试点，建立分类别、分领域、分岗位评价制度，注重科研成果与产业需求的关联度、技术研发的创新度和对产业发展与生态建设的贡献度。

（二）立足现代农业发展和生态建设需求，增强农林科技供给能力。强化农林科技创新的前沿研究。在遗传改良、资源高效利用、有害生物控制等方面，突破一批重大理论和方法，创新基因编辑、生物合成等一批革命性的重大技术。突破农林产业发展技术瓶颈。以重大品种、智能装备为核心，以节本增效、优质安全、绿色发展为重点，努力实现农林技术新跨越。围绕解决产业发展的共性关键问题，建设一批区域性产业技术中心。强化农林基础性科技工作。整合现有力量，建立国家农林业科技数据中心，布局一批国家农业科学实验站、生态定位观测站，持续开展观测监测和数据收集分析，为农林科技创新和政策制定提供基础数据支撑。

（三）聚焦市场需求，加快科技成果转化与推广应用。深化基层农林技术推广体系改革。健全以公益性机构为主、多元化市场主体参与的农林技术推广体系，推进农林技术推广机构与新型农业经营主体紧密结合，鼓励农林技术推广人员进入家庭农场、农民合作社和农业产业化龙头企业。通过政府购买服务等方式，引导科研院所、涉农企业、专业合作组织等开展农技推广服务。创新推广方式方法。加快农技推广信息化建设，实现农民与农技人员、专家教授有效对接，为农

民提供精准服务。深入推行科技特派员制度。加快推进成果转化应用。推动科研机构完善科技成果使用、处置、收益管理制度，落实依法赋权、分类管理等机制。在重点扶贫区域，加大名特优农林产业技术成果推广力度。加强农林知识产权保护。扩大植物新品种保护范围，增加蔬菜、花卉等保护品种；完善支撑服务体系，提高知识产权转化效率；加强行政执法和刑事司法衔接，加大对侵犯知识产权的违法行为打击力度。

（四）强化智力支撑，推进现代农林人才队伍建设。抓好科研人才队伍建设。继续实施农业科研杰出人才培养计划，重点培养 300 名农业科研杰出人才及其创新团队；继续实施卓越农林人才教育培养计划、林业高端科技人才引进计划和农林专业技术人员知识更新工程。抓好农技推广队伍建设。加强基层农技人员队伍建设，遴选学历水平和专业技能符合条件的人员进入农林技术推广队伍；通过定向培养，提高农林技术推广人员素质。抓好实用人才队伍建设。继续实施新型职业农民培育工程，每年培育 100 万新型职业农民。推进农村实用人才带头人和大学生村官示范

培训，用五年时间把全国新型农业经营主体带头人轮训一遍。

（五）加大支持力度，提高农林科技工作保障水平。加强基础性公益性研究工作。稳定支持农林领域重点实验室、野外试验站开展科学研究，稳定支持基层农林技术推广机构开展试验示范和技术服务。加强基础条件建设。重点加强农林科研单位、基层农林技术推广机构的基础设施、条件装备建设，打造一批农林科技试验示范基地。引导社会资本投入。综合运用贷款贴息、风险投资等多种方式，吸引社会力量支持农林科技创新，培育农林科技型企业。引导企业增加研发投入，设立企业研发中心，增强自身创新能力，提高市场竞争力。

长期以来，全国人大常委会高度重视、大力支持农林科技创新工作。在此，我们向全国人大常委会表示衷心感谢！今后，我们将紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，继续在全国人大及其常委会的监督指导下，大力推进农林科技创新，切实提高农林科技水平，为加快农林业现代化、全面建成小康社会而不懈努力。

# 国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告

——2016年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

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，现向全国人大常委会报告深化财政转移支付制度改革情况，请审议。

## 一、深化财政转移支付制度改革情况

近年来，党中央、全国人大、国务院高度重视转移支付制度改革工作。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》明确提出了完善转移支付制度的总体要求，新修订的预算法对完善转移支付制度作出了明确规定，《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国发〔2014〕71号）提出了改革和完善转移支付制度的基本思路和具体措施。按照党中央、国务院决策部署和全国人大有关要求，财政部会同各地区、各部门，认真贯彻落实预算法规定，坚持以问题为导向，大力推进转移支付制度改革，取得了阶段性成效，转移支付管理的规范性、科学性、有效性和透明度明显提高。2016年中央对地方转移支付规模达到5.29万亿元，其中一般性转移支付3.2万亿元，专项转移支付2.09万亿元，有力地推进了基本公共服务均等化、促进了区域协调发展、保障了各项民生政策的顺利落

实。

（一）转移支付资金管理办法逐步规范。一是落实预算法“一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制”的要求，对均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等一般性转移支付逐项制定了资金管理办法。二是制定了《中央对地方专项转移支付管理办法》（财预〔2015〕230号），对专项转移支付的设立调整、资金申报分配、下达使用、绩效管理、监督检查等进行了全面规范。三是按照《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的的通知》（国发〔2016〕44号）要求，逐步调整完善现有转移支付测算分配办法，推进以人为核心的新型城镇化。四是按照全国人大有关决议和审计要求，对所有专项转移支付管理办法进行了逐项梳理和修订完善，集中解决了部分办法中存在的支持条件、范围、标准不明确，以及缺乏监督检查和责任追究条款等问题。

（二）转移支付结构进一步优化。一是落实预算法和全国人大有关决议提出的财政转移支付以一般性转移支付为主体的要求，稳步增加一般性转移支付规模，一般性转移支付占全部转移支付的比重由2013年的56.7%逐步提高至2016年的60.5%。二是在所得税增量放缓的情况下，及时改变均衡性转移支付与所得税增量挂钩的方

式，确保均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅。2016年，均衡性转移支付增长10.2%，高于转移支付总体增幅4.6个百分点。三是贯彻落实党的十八届三中全会要求，连续多年大幅度增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付，老少边穷地区转移支付由2013年的1081亿元增加到2016年的1538亿元，年均增长12.5%。四是在整体压缩专项转移支付的前提下，优化专项转移支付内部结构，加大教科文卫、社会保障、节能环保、农林水等重点民生领域的投入力度。

（三）专项转移支付数量明显压减。贯彻落实党的十八届三中全会提出的“清理、整合、规范专项转移支付项目”的要求以及全国人大有关决议，加大清理整合力度，取消了一批政策到期、预定目标实现、绩效低下等已无必要继续实施的专项，包括竞争性领域专项以及以收定支专项，整合归并了一批政策目标相似、投入方向类同、管理方式相近的专项。与此同时，从严控制新设专项。凡是新设专项必须经过严格论证，履行必要审批程序。2016年，专项转移支付数量已由2013年的220个大幅压减到94个，压减率达57%。

（四）转移支付预算执行进度明显加快。针对转移支付存在的下达晚、使用慢、资金沉淀闲置等问题，财政部会同相关部门综合施策、多管齐下。一是做好转移支付提前下达工作，逐步提高转移支付提前下达比例，增强地方预算编制的完整性。二是进一步加快预算下达进度，凡是具备条件的项目都及时下达预算并拨付资金。三是加强资金和项目衔接。对于按项目法分配的专项转移支付，在提前下达和正式下达环节都要求一并明确到具体项目，避免资金、项目“两张皮”。四是大力盘活转移支付结转资金。对结转两年以上的专项转移支付资金收回预算重新安排使用；

对结转不到两年的专项转移支付资金，也要求地方财政加大盘活力度。

（五）转移支付预算公开力度不断加大。按照“公开是常态、不公开是例外”的要求，财政部不断推进转移支付预算公开，提高预算透明度。2015年起，在报送全国人大审议的中央预算草案中，中央对地方转移支付预算已经做到了分项目、分地区编制，并对项目预算安排及落实到地区等情况逐一做了说明，在全国人大批准后向社会公开。2016年，财政部门门户网站专门建立“中央对地方转移支付管理平台”，集中公开除涉密信息外的各项转移支付信息，包括转移支付项目基本情况、资金管理辦法、申报指南、分配结果等具体内容，便于社会公众查询监督。

（六）转移支付绩效管理稳步推进。按照《深化财税体制改革总体方案》和全国人大决议提出的健全预算绩效管理机制的要求，财政部出台了《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号），对绩效目标的设定、审核、下达、调整与应用等进行了规定。2016年，在报送全国人大审议的中央预算草案中增加了专项转移支付绩效目标有关内容。

## 二、存在的主要问题

经过近几年深入推进转移支付制度改革，尽管转移支付制度更趋完善，结构不断优化，资金使用效益明显提升，但受我国经济社会发展不平衡、城乡二元结构比较明显、政府职能转变不到位，以及中央与地方财政事权和支出责任划分改革刚刚启动、地方税体系尚未建立等多种因素制约，转移支付改革尚需继续推进。特别是与建立现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相比，现行中央对地方转移支付制度还存在一些差距和不足。主要表现在：转移支付

改革与财政事权和支出责任划分改革衔接不够；转移支付资金统筹力度有待加强，资金闲置沉淀问题依然存在；专项转移支付清理整合没有到位；转移支付管理有待规范，预算公开和绩效评价有待加强。此外，省及省以下财政转移支付制度改革进展不平衡。

### 三、下一步改革措施

转移支付制度改革是深化财税体制改革的重要任务，是建立现代财政制度的重要内容，是确保中央宏观调控政策和民生保障措施落实的有效手段。按照党中央、全国人大、国务院有关要求，财政部将会同有关部门认真贯彻落实预算法，结合全国人大有关决议和审计提出的整改要求，进一步推进转移支付制度改革，坚持以问题为导向，坚持以事权属性为遵循，将转移支付改革同中央与地方财政事权和支出责任划分改革相衔接，同绩效评价、预算公开、问责机制等制度建设相结合，从根本上解决转移支付与财政事权和支出责任不相匹配，转移支付交叉重叠、退出难、资金使用效益不高等问题，逐步形成一套定位清晰、规模适度、结构合理的转移支付体系和分配科学、使用规范、注重绩效、公开透明、监管严格的资金管理机制，更好发挥转移支付的职能作用，提高转移支付资金使用效益。

（一）促进转移支付与财政事权和支出责任划分相适应。根据事权属性，对于属于中央事权的，要将转移支付上划转列为中央本级支出，由中央单位直接承担；对于属于地方事权的，原则上由地方承担支出责任，相应取消专项转移支付。

（二）加大转移支付资金统筹力度。一是针对当前基层财政尤其是能源资源型地区财政困难，要加大均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金、阶段性财力补助、产粮大县奖励

资金、农村综合改革转移支付等一般性转移支付的统筹力度，兜住“保工资、保运转、保基本民生”的底线，保证基层财政正常运行。在此基础上，要逐步提高均衡性转移支付在一般性转移支付中的比重。二是全面盘活转移支付结转资金，及时收回闲置沉淀资金，统筹安排用于稳增长、补短板、保基本民生等领域。三是按照党的十八届三中全会决定要求，研究推进取消重点支出挂钩事项，增强财政统筹能力，保障重点支出需要。四是贯彻落实《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号），加大贫困县财政涉农资金统筹整合使用力度，促进脱贫攻坚任务按期完成。

（三）进一步清理整合专项转移支付。按照全国人大有关决议和审计的要求，专门制定清理整合规范专项转移支付方案。一是进一步适当压减专项转移支付数量，继续取消政策到期、预定目标实现、绩效低下的专项，逐步取消竞争性领域和以收定支专项。二是大幅度减少专项转移支付下不同支出方向的数量，同时探索建立“大专项+工作任务清单”机制，推动同一专项下的不同支出方向资金的统筹使用，中央部门主要通过制定任务清单方式进行指导，将项目审批权下放地方，从根本上推进专项转移支付的实质性整合。三是进一步优化中央基建投资结构，优先用于全局性、基础性、战略性的重大项目，重点投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域项目。

（四）逐步取消竞争性领域专项。按照党的十八届三中全会决定提出的“逐步取消竞争性领域专项”的要求以及预算法关于“市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付”的

规定，着力规范竞争性领域专项，积极探索实行“由补变投”的方式，采取政府投资基金等市场化运作模式支持产业发展，并适度控制资金规模。

（五）建立健全专项转移支付设立、定期评估和退出机制。一是严格专项设立条件，新设专项必须以法律、行政法规或国务院规定为依据、符合中央与地方财政事权划分改革要求、符合政府职能转变和市场化改革方向，并明确政策目标、实施期限、退出机制等内容，按程序报国务院审批。二是研究建立常态化的评估退出机制，根据评估结果对专项进行完善，该退出的退出，该调整的调整，该压减的压减。

（六）不断强化转移支付管理。对采取项目法分配的转移支付，要积极推动实施三年滚动规划管理，加强项目库管理，做到资金与项目同步下达。要继续做好转移支付预算公开，进一步细化公开内容，完善集中公开平台，以信息公开倒逼转移支付管理水平提高。要加强绩效评价结果应用，将专项转移支付绩效目标设定同当年预算安排相结合，将各地区绩效评价结果同以后年度资金分配相结合。要进一步加强转移支付监管，推动建立追究问责机制，解决转移支付资金管理“最后一公里”问题。

（七）推动地方完善财政转移支付制度。要指导地方完善省以下财政管理体制，清理整合省级专项转移支付，优化转移支付结构，加大资金统筹和对下转移支付力度，提高基层财政保障水

平；要督促地方尽早提前下达转移支付预算并将其编入当年财政预算，提高预算编制的完整性；要推动地方进一步盘活财政存量资金，加大转移支付公开和绩效评价工作力度，做到“上面放得下，下面接得住”。

最后，需要指出的是，深化转移支付制度改革还迫切需要加快政府职能转变和深化财政体制改革。要进一步深化“放管服”改革，理顺政府和市场、政府与社会的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；要加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，理顺中央与地方之间的关系，充分调动中央和地方两个积极性；要在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，加快地方税体系建设，进一步推进中央和地方收入划分改革，从根本上为深化转移支付改革奠定基础 and 创造条件。

长期以来，全国人大对推进财政转移支付制度改革给予了大力支持和帮助，提出了很多宝贵意见建议。此次听取和审议国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告，加强对完善转移支付制度的监督指导，充分体现了全国人大常委会对规范转移支付管理、提高转移支付资金使用效益的高度重视，必将进一步推进转移支付制度改革工作。在此，我们向全国人大常委会表示衷心的感谢！我们将按照全国人大常委会的审议意见，以高度的责任感、使命感和紧迫感，继续深化转移支付制度改革，不断完善转移支付管理，努力为经济社会持续健康发展作出积极贡献。

# 国务院关于 2015 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

——2016 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

审计署审计长 刘家义

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现向全国人大常委会报告 2015 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。

## 一、关于整改工作的部署推进情况

2016 年 6 月 30 日，十二届全国人大常委会第二十一次会议审议了《国务院关于 2015 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，要求高度重视审计查出问题的整改工作，严肃对违法违规问题进行追责和问责，着力加强制度建设，年底前向全国人大常委会报告整改情况。7 月 7 日，李克强总理主持召开国务院常务会议专题研究部署整改工作，要求以整改审计查出的问题倒逼改革，针对一些年年审、年年存在的“顽疾”，抓住体制机制深化改革，从根子上解决问题；对以各种方式骗取财政资金、违反财政收支规定等行为严肃追责问责，铲除滋生腐败的土壤；强化对整改工作的督促检查，有关地方、部门和单位要对照审计查出问题，倒排时间表，按要求逐项、逐条整改，整改结果要于 10 月底前报国务院，并在向全国人大常委会报告后向社会公开。国务院办公厅将审计查出问题整改情况纳入督查督办事项。有关地方、部门和单位认真落实全国人大常委会和国务院要求，狠抓整改工作。

作。

（一）着力落实整改主体责任。被审计的有关地方、部门和单位认真组织开展整改，及时制定整改方案和整改台账，实行定期检查和通报制度。有的召开党委（党组）会议或部务会议等专题部署整改；有的成立机构专门负责组织整改；有的将整改与“两学一做”学习教育结合，作为落实全面从严治党 and 党风廉政建设主体责任的重要抓手；有的将整改纳入绩效考核和内部巡视等工作，确保整改到位。

（二）着力强化整改督促检查。有关地方将整改纳入政府督查督办事项，有关主管部门也加强了对相关领域问题整改的督促检查。按照国务院要求，审计署向被审计单位下达专门整改通知，将审计工作报告反映的问题逐条分解，逐项明确整改单位、整改要求和完成时限，并将检查审计发现问题的整改落实情况纳入后续审计内容，持续跟踪督促。

（三）着力强化整改追责问责。有关地方、部门和单位在整改工作推进中，建立健全通报批评和追责问责机制，并不断强化审计结果运用，将审计结果和整改情况作为对相关单位及领导干部考核、奖惩的重要依据。对审计移送的违纪违法问题，有关部门及时组织查处，依纪依法追究有关人员责任。



(四) 着力健全整改长效机制。有关地方、部门和单位在及时纠正违纪违法问题的同时,注重举一反三,通过规范管理、堵塞漏洞、完善制度等方式,不断提高预算和管理水平,力求从根本上遏制同类问题再发生。同时,认真研究审计反映的典型性、普遍性、倾向性问题和提出的审计建议,积极创新体制机制,完善了有关制度和风险防范措施。

## 二、关于整改落实的具体情况

从整改结果看,审计工作报告反映的问题大部分得到了纠正,对有关责任人员依纪依法进行了处理处分;对体制机制性问题,进一步完善了相关制度规范;对一些情况相对复杂、整改难度较大的问题,也落实了整改责任和进度安排。截至2016年10月底,整改问题金额共计1605亿元,整改率为84.5%,处理处分3229人次;通过整改,促进增收节支和挽回损失等共计976亿元,制订完善制度2116项,有力地促进了国家重大政策措施贯彻落实,推动了依法行政和反腐倡廉建设,推进了深化改革和规范管理。

(一) 聚焦规范财政管理,着力提升财政资金绩效。

1. 关于中央决算草案编报方面的问题。财政部研究改进了决算草案编制管理,一些问题在决算草案报请全国人大常委会审议前已整改完成。具体情况:一是对未报告预算级次变化情况、部分收入列报不够全面的问题,财政部已在决算草案中对主要科目的预算级次调整、按规定向部分企业退税等情况作了说明和披露。二是对据实结算处理不规范的问题,财政部将相关专项补助办法由“当年预拨,到期清算”改为事后“据实结算”,目前已完成部分资金的清算,有4项还在进一步清算,将于本年度完成。三是对未按要求报告财政资金绩效情况的问题,财政部在

2016年度预算中加强了绩效管理,对部门项目支出和部分专项转移支付设定了绩效目标,明确了绩效要求。

2. 关于中央部门预算执行方面的问题。截至2016年10月底,有关部门整改违反财经制度规定问题金额共计76.4亿元、整改率为98.6%,制定完善财务预算、经费管理、内部监督等方面制度64项。具体情况:

一是关于违规套取和使用资金等问题。主要通过将资金上缴国库、归还原资金渠道、退还费用、调减预算、完善制度等方式进行整改,并调整了相关账目。对重复申报项目或多报人数等取得财政资金的问题,通过将资金上缴国库、归还原资金渠道、调减预算等方式整改6205.43万元,并全面清理和规范了部门预算项目。对财政资金未纳入部门预算管理的问题,通过收回借款、归还原资金渠道、上缴国库等方式整改2.43亿元,并规范了预算管理范围和项目资金来源渠道,调整了有关账目。对未及时办理竣工决算、政府采购不规范等问题,通过归还原资金渠道、加快竣工决算等方式整改59.47亿元,完善制度27项。对利用部门权力或影响力取得收入的问题,停止违规评比、违规考试活动,取消了违规收费项目,清退收费1034.04万元,完善制度9项。

二是关于“三公”经费和会议费等问题。主要采取归还车辆、停止违规活动、退还费用、完善手续等措施进行整改。因公出国(境)方面,退回多收取的团组费用35.06万元和由企事业单位承担的费用104.5万元,调整账目涉及30.61万元,完善制度5项。公务用车方面,长期无偿占用的其他单位车辆已全部归还,将超标准购置的车辆拍卖、清退或封存,并严格公务用车运行费用预算管理,避免超预算问题再发生。公务接待方面,退回超标准列支、转嫁其他单位的接待

费 63.66 万元，完善制度 4 项。会议费方面，退回超预算、超标准及由其他单位承担的会议费 65.24 万元，完善制度 15 项，并严格会议计划和费用报销等管理。

3. 关于财政资金绩效方面的问题。主要涉及预算安排、预算执行、税款征收和国库支付等方面，有关部门单位通过整改，加快了预算执行进度，提高了预算管理和财政资金使用绩效。具体情况：

一是关于预算执行进度慢、项目推进慢、资金结转多的问题。财政部在 2016 年度预算执行中，严格按照规定时限下达一般公共预算，提前下达了政府性基金预算转移支付指标，国有资本经营预算部分转移支付采取“预拨加清算”方式管理。目前，一般公共预算等三本预算的执行进度均有所加快。同时，财政部督促有关部门和地方加强预算执行的监督检查，通过调减预算额度、加快项目执行、强化绩效管理等，已将 2015 年底结转结余的 26.95 亿元全部安排使用。

二是关于关税和进出口环节税征缴入库不及时、应转为税款的保证金超期未转的问题。海关总署通过推动“财关库银”横向联网工程建设运行，进一步加强了海关、银行和国库间的信息沟通。据海关总署统计，2016 年 8 月银行滞压税款额较前 7 个月月均水平下降超过 80%。相关关区对企业保证金进行核实清理，按规定解除担保或将保证金及时转税入库，并优化了作业流程，加强了日常监控。

三是关于财政授权支付范围划分不够明细的问题。财政部统一了基本支出和项目支出、政府采购支出和非政府采购支出的支付方式划分标准，加强大额资金支出审核和授权支付动态监控，并比照商业银行市场化收费标准修订国库集中支付银行代理手续费计付标准；在 39 个部门推行“基层预算单位+科目”的用款计划控制机

制。

四是关于预算安排未充分考虑结转结余的问题。财政部印发《中央部门结转和结余资金管理暂行办法》（财预〔2016〕18 号），改进了结转结余资金管理模式，并核减 3 个部门有关项目的年度预算，明确从 2016 年起不再代编文化体制改革等项目预算。

（二）聚焦体制机制问题，促进加快形成适应深化改革要求的制度体系。

1. 关于中央财政管理方面的问题。主要涉及预算安排统筹协调和转移支付制度改革情况，有关部门采取了以下整改措施：

一是关于预算安排与项目安排衔接不够、多本预算间支出划分不够清晰、交叉安排项目支出的问题。财政部积极推进中央本级项目库建设，督促主管部门及早确定项目名单，完善相关资金管理办法，加强项目预算绩效管理，对在规定期限未确定具体项目的资金予以收回，并明确将对年底仍未使用的资金予以收回；取消了一般公共预算中与其他预算安排交叉重复的电信普遍服务资金。发展改革委在中央经济工作会议确定年度投资规模后，加快中央预算内投资计划下达，加大相关方面资金的统筹力度，并强化了事中和事后监管。

二是关于预算安排与专项规划衔接不够的问题。财政部会同有关部门以高标准农田建设为平台，在湖南省开展涉农资金整合试点，将根据试点情况及时总结经验予以推广、完善政策，促进与相关规划做好衔接。环境保护部在编制“十三五”重点流域水污染防治规划中，将进一步突出规划的统揽和引领作用，协调做好预算安排与规划衔接。

三是关于预算安排与制度规定衔接不够的问题。发展改革委按照“一专项一办法”的要求加快制定专项管理办法，已出台 60 多项办法，督

促有关地方严格管理、完善手续、加快实施，并从2016年起不再安排农户科学储粮专项。财政部完善了相关专项资金管理办法，并在2016年预算安排中严格执行。

四是关于转移支付制度方面的问题。对一般性转移支付具有指定用途、专项转移支付多头管理的问题，财政部在提高一般性转移支付资金比例的同时，不再强调专款专用，清理取消“政策产业技术与研究开发”等已到期、外部形势发生变化的专项转移支付，要求农业综合开发专项做到分配主体统一、分配办法一致、申报审批程序唯一。对专项转移支付管理薄弱的问题，财政部进一步优化支出结构、规范资金分配管理；发展改革委对确需安排资金但分布范围广、单项资金少的项目，以及涉及补助县级的项目，原则上均采取“切块”或“打捆”方式下达，交由地方具体安排，并会同相关部门加强事中事后监管。对用虚假资料、违规多头申报等获得中央投资补助的问题，发展改革委在清理收回2340万元上缴国库的同时，采取列入“黑名单”等方式，对相关项目单位和企业予以惩戒；对农林水事务补助资金被骗取、侵占或损失浪费的问题，通过追回或盘活相关资金、严肃追责问责、建立健全制度等方式进行了整改，涉及金额13.11亿元。其中，湖南省已对澧县骗取种植业保险保费补贴问题中的8名责任人给予撤职、降职等处分，对其他有关人员的调查处理正在进行中。

2. 关于政策措施落实方面的问题。审计工作报告重点反映了制度规则、重大项目审批管理、财政资金统筹整合、政府投资基金、科研投入管理等方面制约政策落实的制度机制情况，提出了加快推进改革、进一步优化资源配置、加强财政收支统筹协调等建议。有关部门主要采取以下措施进行整改：

一是转变管理方式。对一些领域的制度规则

需要完善的问题，财政部在教育、农业、科技等重点事项预算支出实际安排中，对挂钩要求作了适当调整，防止资金运用低效、沉淀，正在组织研究修订与此相关的制度规定。对政府投资基金支持创新创业的作用未得到有效发挥的问题，财政部与发展改革委联合发文，要求基金管理机构定期清查，明确对至少30支基金进行清退处理，并研究制定绩效评价办法，通过对基金管理机构加强正向激励等，促进投资基金加快运用，截至10月底中央和地方创业投资基金已向有关项目新增投放62.45亿元，结存的资金正按项目协议约定依进度投放。对落实转变财政管理方式、加强财政收支统筹协调的建议，财政部会同有关主管部门加大力度推进项目资金、重点科目资金及有关各部门资金统筹使用，并通过民族贸易和民族特需商品生产企业贷款贴息、创业担保贷款财政贴息奖补等措施，支持发展实体经济。

二是深化简政放权。对重大项目审批管理改革中存在的问题，有关部门认真落实国务院要求，将高速公路审批前置要件减至7项，其中5项改为开工前并联审批，具备条件的推行报建手续“先建后验”，取消9项指定由地方实施的审批事项；清理规范中介服务81项，对确有必要保留的实行清单管理，并采取允许申请人自行编制或改由审批部门委托有关机构编制等方式，减轻申请人费用负担；建设在线审批平台，加快纵向贯通，推行网上并联审批，采取提前告知相关审批要求等方式提高办理效率。

三是修订完善制度。对科研投入管理机制与科技创新要求不适应的问题，有关部门贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理政策的若干意见》的要求，采取了简化相关预算编制、下放管理权限、加大激励力度、加强制度建设、形成协同监督检查机制等措施，以避免重复检查、多

头检查和过度检查。对健全财政管理体系的审计建议,《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)提出了改革的总体要求、划分原则、改革任务、保障措施以及改革时间表路线图等,选取国防、外交等基本公共服务领域率先启动改革。对加强财政收支统筹协调的审计建议,《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》(国办发〔2016〕22号)提出,试点地区要以重点扶贫项目为平台,统筹整合各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面资金,撬动金融资本和社会帮扶资金投入扶贫开发,提高资金使用的精准度和效益,形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局;财政部加快完善影响财政资金统筹整合的法律法规和相关制度,从严控制设立专项转移支付项目,并在门户网站增设“中央对地方转移支付管理平台”,集中公开专项转移支付的主要内容,提高预算分配透明度。

四是完善配套措施。对实体经济融资等问题和优化财政支出结构的审计建议,财政部、银监会等部门结合落实“三去一降一补”任务出台一系列配套政策措施。去产能、去库存、去杠杆方面,设立工业企业结构调整专项奖补资金,印发资金管理辦法,出台支持钢铁煤炭企业重组破产、化解过剩产能的财税会计和金融支持政策,有序开展市场化债转股,对商品房库存较大地区提高棚改货币化安置比例。降成本方面,全面推开“营改增”试点,阶段性降低企业职工基本养老保险和失业保险费率、住房公积金缴存比例,扩大日用消费品降税范围,取消、停征和整合部分政府性基金项目,扩大政府性基金、行政事业性收费免征范围,建立了收费基金、进出口环节收费等目录清单。补短板方面,全面实施农业三项补贴改革,积极推广农业信贷担保体系建设,

推进棉花目标价格改革,实施农业种植结构调整和休养生息改革、玉米生产者补贴制度和大豆目标价格改革试点。银监会牵头制定《进一步加强小微企业金融服务工作方案》,出台改进小微企业金融服务的20条具体措施,加强“三个不低于”目标完成情况的监测、通报和考核,并督促银行业采取续贷、循环贷款等方式支持实体经济发展,推动利用应收账款融资服务平台、银税互动工作机制等,提高小微企业融资便利度。

(三) 聚焦民生资金及项目绩效,积极推进惠民政策落实。

对审计工作报告反映的扶贫、农林水、保障性安居工程、工伤保险、水污染防治等资金违规分配、使用和 Related 项目推进慢、绩效不高等问题,有关地方主要采取以下措施进行整改:

一是追回或盘活相关资金。通过上缴国库、归还原资金渠道、收回贷款或借款等方式,追回被套取、侵占或损失浪费等资金12亿元,其中扶贫资金1.15亿元、保障性安居工程资金8.23亿元、工伤保险基金7529.95万元、农林水资金2.2亿元,并腾退收回住房、调整取消保障资格10.58万户(套);通过收回后重新安排、加快项目实施、完善手续、加快下拨、调整计划等方式盘活闲置资金333.29亿元,其中扶贫资金7.88亿元(占93.5%)、保障性安居工程资金325.41亿元(占68%);通过退回多征收保险费等方式,整改工伤保险基金财务管理不规范问题1.21亿元(占49.4%)。其余相关问题资金已作出清理、拨付或清收计划,正在抓紧实施。

二是推进加快政策落实和项目实施。对部分扶贫资金分配未充分考虑建档立卡贫困人口情况的问题,国务院扶贫办和财政部正在研究修订财政扶贫资金管理和分配办法,2016年在分配扶贫资金中,已将签订责任书的扶贫人口脱贫任务数和计划搬迁建档立卡贫困人口数作为分配依

据，云南省寻甸县已收回向非建档立卡贫困户发放的贴息贷款等 2724.48 万元。通过完善配套设施，促进保障性安居工程交付使用 17.35 万套（占 91%），并对存在未批先建、非法占地、未依法招投标等问题的 3653 个项目（占 85.2%），采取完善手续或终止合同等方式进行了整改。对未按规定为职工办理工伤保险的问题，已为 21 万名在职职工和 6.54 万名“老工伤”人员补充办理了参保手续。对保障性安居工程项目未按规定享受税费减免、优惠利率或被加收中间费用等，通过退还费用、补充安排资金等整改 261.72 亿元（占 93%）。

三是加大生态环境保护力度。对区域水环境压力大的问题，开展河湖专项治理等执法行动，规范中心城区岸线管理，搬迁砂石场、养殖船等污染源，依法实施涉水工程审查审批，推进加快污水处理厂和污水管网建设进度，提高城市污水收集率。对矿产资源开发及矿山环境恢复治理等方面问题，通过补办手续、注销采矿权、完善制度等方式整改 347 宗，处理 15 人。通过整改，盘活水污染防治资金 92.9 亿元（占 53.7%），追缴入库矿业权相关资金 10.68 亿元，归还原资金渠道 6.29 亿元。

四是严肃追责问责。各地针对民生资金及项目审计查出的违纪违法问题，组织深入核实，依纪依法处理。截至 2016 年 10 月底，有 1965 人次受到党纪政纪处分，其中保障性安居工程涉及 1591 人，扶贫资金涉及 153 人次，农林水资金涉及 211 人次。

（四）聚焦重点领域和关键环节，及时化解经济运行中的风险隐患。

审计工作报告重点反映了地方政府债务、商业银行不良贷款、国有资产管理等领域存在的问题，提出继续强化地方政府债务管理，强化金融监管协作，防范财政金融风险等审计建议。有关

部门主要采取以下措施进行整改：

1. 加强财政领域相关风险防范。具体措施：一是加强监督检查和协调。对地方发债融资未有效使用问题，财政部要求有关地方与债权人提前协商，及时掌握债务到期和存量债务提前置换协议签订情况，合理安排发债计划，对债务资金使用和偿还情况及时报备；对违规或变相举债问题，财政部组织开展专项核查、整改，督促严格落实地方政府债务限额管理要求，并进一步明确了地方政府不得担保承诺的相关要求。二是强化重点地区风险防控。财政部等部门加强了风险评估和预警，督促重点地区多渠道筹集资金，加快推进融资平台公司市场化转型和规范化运营，促进化解和严控地方政府性债务风险。三是健全风险防范预案。《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）提出，明确地方政府的偿债责任，实现债权人、债务人依法分担债务风险，中央实行不救助原则，按照风险事件性质、影响范围和危害程度等将风险事件划分为四个等级，实行分级响应、分类处置，加强应急政策储备，推进风险防控科学化、精细化。

2. 加强金融领域相关风险防范。具体措施：一是拓宽不良资产处置渠道。银监会先后印发《关于规范金融资产管理公司不良资产收购业务的通知》（银监办发〔2016〕56号）、《关于适度调整地方资产管理公司有关政策的函》（银监办便函〔2016〕1738号），有序扩大化解不良资产批量转让受让的主体范围，强化金融资产管理公司的作用，适度引入地方资产管理公司参与不良资产处置；财政部印发《关于加快金融企业不良资产处置有关问题的通知》（财金〔2016〕88号），完善金融企业不良资产批量转让支持政策。二是引导规范处置方式。银监会研究制定防范理财和信托业务跨市场、跨业态风险传播的应对预

案，发布《关于规范银行业金融机构信贷资产收益权转让业务的通知》（银监办发〔2016〕82号）。人民银行指导银行间市场交易商协会制定《不良贷款资产支持证券信息披露指引（试行）》，促进规范不良资产证券化信息披露。三是强化监管措施。银监会进一步规范了商业银行代理销售业务，明确了业务范围及与其他业务之间的风险隔离要求；制定《银行业金融机构创新业务后评估工作规程》，加强对潜在苗头性、趋势性风险的研判和应对，进一步明确对创新产品的监管标准；商业银行对符合条件的贷款进行重组和加固抵押、落实担保；相关金融机构采取冻结授信额度、诉讼清收、加强监控等措施整改违规经营问题 457.42 亿元，通过拍卖、封存、退赔等方式分类整改违反中央八项规定精神的问题，修订完善制度 190 项，处理 485 人次。

3. 加强国有资产领域相关风险防范。具体措施：一是《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）明确了资产损失、经营投资责任的认定标准和责任追究范围、处理等规定，对国有企业内部建立相应的责任追究制度提出了要求。二是国资委、人民银行、外汇局等 8 个主管部门对境外国有资产管理中存在的问题，开展专项检查，采取针对性措施加强风险管控，并督促企业建立健全境外资产管理制度，完善工程建设、物资采购和投资等方面的规章制度。三是对企业经营成果不实和造成国有资产重大损失、违反中央八项规定精神和廉洁从业规定的问题，基本得到整改，追缴违法所得、违规发放的津贴、公款消费支出以及挽回或避免损失共计 50.9 亿元，处理 763 人次。

### 三、关于部分问题未完成整改的原因及下一步工作安排

从有关地方、部门和单位反映的情况看，有

些问题尚未得到全面纠正，未完成整改的原因比较复杂，归纳起来主要有以下几种情况：

（一）相关重大改革正在统筹推进，整改工作需随着改革逐步深化。具体情况：一是涉及中央与地方财政事权和支出责任划分改革。财政领域中央与地方事权和支出责任改革已经启动，对转移支付管理、专项资金整合、中央预算内投资管理等方面存在问题的整改工作正在逐步推进，需要进一步明确部门职能、中央和地方责任，进一步规范管理；对政府性基金预算和一般公共预算交叉安排支出、涉农工程补偿标准低、相关激励考核机制不完善的问题，也需要在事权和支出责任划分等改革过程中逐步加以解决。二是涉及机构调整和政府职能转变。如事业单位分类改革正在积极推进或试点，与之密切相关的经费保障制度正在研究制订中，杜绝变相违规收费等问题也有赖于分类改革深入推进。三是涉及债务监管体系建设方面。预算法明确对地方政府债务实行限额管理，且只能通过发行地方政府债券的方式举借债务，但在债务监管体系尚不够完善、处理处罚机制尚不够健全的情况下，从根本上遏制地方政府债务管理中发生的违规问题，需要不断健全债务监管体系，完善与预算法要求相配套的政策措施。

（二）相关问题产生的历史背景或外部条件比较复杂，整改工作需持续推进。具体情况：一是有些问题涉及前期相关发展规划未及时调整，或目标实现条件已不完全具备，调整安排预算资金需要审慎区分情况，并遵循一定的规范程序，如年度有关预算安排与“十二五”有关专项规划衔接不够、以前年度存量资金清理不到位等问题。二是有些问题涉及不可控的外部条件，简单或机械纠正容易造成较大损失或其他不利影响，如有关境外项目投资方面问题的整改，需要与有关方面充分沟通、协调，达成共识后方可进

一步实施。三是有些问题涉及难以追溯调整的事项，时过境迁后纠正具体事项已无实际意义，而建立完善相关制度和问责机制需要深入研究，如对预算分配与制度规定衔接不够、预算下达不及时、执行慢等问题，有关部门将在以后年度预算分配与执行中予以改进。

（三）相关问题全面整改面临一些特殊困难。具体情况：一是涉及历史遗留问题，整改难度大，如对未及时办理竣工决算、政府采购不规范等问题，由于有关单位债权或往来款形成较久，有的还涉及机构改革、经办人员屡经变更、相关资料缺失等，清理核实难度大，目前仍在梳理落实中。二是涉及特定阶段的特殊困难，如对部分矿业企业欠缴矿业权相关资金的问题，由于行业发展严重不景气，企业资金压力大，同时考虑落实去产能、去杠杆等重大任务要求，有的难以如期如数催收，只能要求企业明确缴款计划、承诺分期缴纳。

同时，对涉嫌违纪违法的事项，审计机关将

查出的问题线索移送纪检监察部门或司法机关后，由于涉及履行有关法定程序，对责任单位、人员的处理处分，有关部门正在依纪依法调查处理。

对以上问题，有关地方、部门和单位对进一步整改作出了安排和承诺。下一步，将加强以下几方面工作：一是进一步加大整改推进力度。对尚未整改到位的问题，分类梳理、深入分析原因，制定切实有效的措施，确保整改落实。对历史遗留问题和特殊困难事项，加强与有关方面的沟通协调，积极稳妥推进。二是进一步加大改进管理、完善制度力度。对已经整改的问题，深入查找管理漏洞和制度根源，积极建章立制，巩固整改成果，推动整改的制度化、长效化。三是进一步加大改革创新力度。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，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。审计署将按照国务院的要求，继续加强对整改的跟踪督促等工作，推动整改取得实效，切实提高预算管理和绩效水平。

# 国务院关于研究处理食品安全法 执法检查报告及审议意见情况的反馈报告

——2016年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

国家食品药品监督管理总局局长、国务院食品安全办主任 毕井泉

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，现向全国人大常委会报告研究处理食品安全法执法检查报告和审议意见的情况，请审议。

2016年上半年，全国人大常委会组成执法检查组，由张德江委员长担任组长，王晨、沈跃跃、艾力更·依明巴海、陈竺副委员长和教科文卫委员会柳斌杰主任委员担任副组长，对全国10个省（区、市）开展了食品安全法执法检查，其余省（区、市）进行了自查。张德江委员长带队对湖北省、内蒙古自治区进行实地检查，向全国人大常委会作食品安全法执法检查报告，主持两次全体会议及专题询问，充分体现了全国人大常委会对食品安全工作的高度重视，有力地推动了食品安全法的贯彻实施。执法检查 work 对全面落实党中央关于食品安全“四个最严”的要求，构建统一权威的食品药品监管体制，加快食品安全治理体系和能力现代化，保障人民群众饮食安全发挥了重要作用。

李克强总理，张高丽、汪洋副总理等国务院领导同志高度重视食品安全法执法检查报告和审议意见的落实，多次作出重要指示批示。国务院召开专题会议，研究部署落实执法检查报告相关工作，要求有关部门认真研究执法检查报告和审议意见提出的问题和建

议，采取切实有效的措施，狠抓整改落实。国务院有关部门认真学习贯彻落实张德江委员长执法检查报告和审议意见的要求，召开会议研究具体整改措施，出台任务分工落实方案，开展食品药品监管体制改革调研，加快法规规章和食品安全标准制修订，加强监管体系和能力建设，围绕突出问题开展专项整治，严厉打击违法犯罪行为，各项工作取得明显成效，防控食品安全系统性风险的能力明显提升，食品安全总体形势稳中向好。但一些深层次矛盾和突出问题依然存在，国务院有关部门仍将持续高度重视，着力加快解决。现将有关情况报告如下：

## 一、继续加大食品安全法 宣传普及力度

2016年8月，食品药品监管总局印发《全面加强食品药品监管系统法治建设实施意见》、《全国食品药品监管系统法治宣传教育第七个五年规划（2016—2020年）》，将食品安全法治宣传教育纳入干部教育培训总体规划，落实执法人员考试考核和持证上岗制度，行政执法人员每年参加法治宣传教育培训不少于40学时，每年组织一次全系统食品安全法治知识竞赛，加快建立典型案例指导制度，强化对基层执法工作的指导。中央宣传部组织新闻媒体加强食品安全法宣



传解读，严格规范食品安全报道，大力普及食品安全常识和法律常识，引导食品企业和从业人员学法、知法、守法，引导公众科学理性消费，增强自我保护意识和能力，营造食品安全社会共治的浓厚氛围。卫生计生委按照《中国居民膳食指南（2016）》，积极开展食品营养安全科普宣传。农业部通过多种形式推广农产品质量安全科普知识。教育部明确规定食品安全教育内容及载体课程，基础教育阶段的《体育与健康》、《生物》、《化学》等课程标准增加了食品安全内容。粮食局通过展示“放心粮油”产品、开放检验机构实验室等活动宣传新食品安全法。针对食品生产经营者法律意识普遍偏弱的现象，食品药品监管总局要求各级食品药品监管部门定期开展企业法定代表人、生产经营管理人员、食品安全法治宣传员的培训考核。市县两级食品药品监管部门、基层食品药品监管所在日常监督检查中将食品生产经营者的培训记录作为重要内容进行检查。各地食品生产经营者通过组织集中学习、知识竞赛、评比考核等方式开展了食品安全法宣传培训，食品安全法律意识和主体责任意识明显增强。各单位组织开展的内容丰富、形式多样的食品安全法宣传教育活动，有效提升了全社会食品安全法治意识。

## 二、加快完善统一权威的 食品药品监管体制

全国人大常委会在食品安全法执法检查报告中提出，“建议国务院对基层监管体制改革特别是机构设立情况开展专项调研并加强指导，坚持党的十八届三中全会决定和国务院关于地方食品药品监管体制改革的要求不动摇，抓紧完善统一权威的监管体制，为落实‘四个最严’提供制度和组织保障”。李克强总理等国务院领导同志批

示要求国务院食品安全办会同中央编办、发展改革委、财政部、农业部、卫生计生委、工商总局、质检总局、食品药品监管总局、法制办等9个部门组成调研组，于2016年6月下旬至7月下旬，重点就地方食品药品监管体制和机构设置情况开展专题调研。

调研组由国务院食品安全办主任毕井泉担任组长，下设9个工作组，分别由中央编办、卫生计生委、工商总局和食品药品监管总局等部门负责同志带队，赴河北、内蒙古、黑龙江、浙江、河南、广东、广西、重庆、四川、宁夏等10个省（区、市）的19个地（市）、67个县（市），考察基层监管所34个，召开座谈会46次。调研结束后，国务院食品安全办向国务院报送了《关于地方食品药品监管体制改革专题调研情况的报告》，并起草了《关于加快完善统一权威食品药品监管体制的意见》。9月底，国务院办公厅召开会议，对食品药品监管体制有关问题进行研究协调。按照会议要求，国务院食品安全办会同中央编办和食品药品监管总局对加快完善统一权威食品药品监管体制进行了深入研究。根据工作安排，有关文件抓紧修改完善后，将按程序报国务院，文件主要内容是明确各级政府食品药品监管事权，保持食品药品安全监管体制的稳定性，建立职业化食品药品检查员队伍，深化食品药品审评审批制度改革，提高食品药品检验检测能力，加大违法犯罪行为惩处力度等。

## 三、完善食品安全法配套规章制度

（一）积极推进食品安全法律法规制修订。食品药品监管总局牵头组织修订食品安全法实施条例，目前国务院正在审议。食品安全法实施条例修订草案送审稿共10章208条，主要从提升食品安全治理能力，强化和落实企业主体责任、

部门监管责任和政府属地管理责任，实施最严格监管，创新监管方式，推进社会共治等方面贯彻落实食品安全法。农业部启动农产品质量安全法修订，加快推进新修订的农药管理条例出台，组织修订生猪屠宰管理条例。食品药品监管总局加强对食品安全地方立法指导，全国人大食品安全法执法检查后，又有湖北、青海、云南、天津、辽宁、甘肃、重庆、四川、江西、湖南、黑龙江 11 个省份（目前共有 16 个省份）出台食品生产加工小作坊和食品摊贩等地方性法规和政府规章，其他省份正在抓紧推进。

（二）加快出台食品安全法配套规章制度。食品药品监管总局、卫生计生委、农业部、质检总局等部门加快完善食品安全法配套规章，2016 年 7—9 月，先后出台《网络食品安全违法行为查处办法》、《农业转基因生物安全评价管理办法》、《粮食质量安全监管办法》等配套规章，以及《有碍食品安全的疾病目录》、《食品生产许可审查通则》、《食品安全信用信息管理办法》、《食品生产经营风险分级管理办法》等规范性文件。针对监管实践中反映食品安全案件处罚起点高的问题，食品药品监管总局发布了食品安全行政处罚法律适用有关事项的通知；同时致函最高人民法院，积极推动修订食品安全相关司法解释，最高人民法院正在抓紧研究完善。目前正在加快制修订《保健食品原料目录和功能目录管理办法》、《食品标识管理办法》、《农产品质量安全检验检测机构考核办法》、《食品安全标准管理办法》、《食品安全风险监测管理规定》、《食品安全风险评估管理规定》、《进口食品口岸检验监督管理办法》、《学校食堂与外购学生集中用餐食品安全管理规定》等配套规章制度。

#### 四、加快健全食品安全标准

（一）加快完善食品安全标准体系。卫生计

生委已牵头完成近 5000 项食品标准的清理整合，并会同食品药品监管总局、农业部等部门发布 926 项食品安全国家标准，计划年底前再发布 130 余项标准，届时将形成近 1100 项的食品安全国家标准体系，涵盖 2 万项指标，基本覆盖所有食品类别和主要危害因素。组织各省卫生计生行政部门开展食品安全地方标准清理，及时废止和修订与国家标准不一致的地方标准。会同相关部门对检验方法、污染物限量、乳品等标准进行跟踪评价，开展食品安全标准培训，不断提高各地的标准服务与解答能力。卫生计生委将围绕建立最严谨的标准的标准的要求，不断完善以国家标准为主、地方标准为辅的食品安全标准体系，实现食品安全标准与“三新食品”（新食品原料、食品添加剂新品种、食品相关产品新品种）管理衔接，加强食品安全风险评估、食源性疾病、食品污染物及其他有害因素的监测和抽检等数据在标准制定中的应用。

（二）加快农兽药残留标准的制修订。农业部与卫生计生委组建了农药残留和兽药残留两个标准审评委员会，目前已制定 5724 项农兽药残留限量（农药残留 4140 项，兽药残留 1584 项）和 932 项检测方法国家标准，基本覆盖我国大宗农产品和常规农兽药品种。推动各地制定生产技术规范 1.8 万项。农业部加快评估转化国际食品法典农兽药残留限量标准，对我国已批准使用但尚未制定限量标准的农兽药，加快制定限量标准，重点制定蔬菜及特色农产品的农药残留和小品种畜禽产品的兽药残留限量标准。对在其他国家已登记而我国没有登记使用的农兽药进行分类，制定进口农产品的残留限量标准和分类制定“一律”限量标准；制修订禁限用农兽药残留限量标准；全面清理整合修订农兽药残留检测方法标准。实施《加快完善我国农兽药残留标准体系

工作方案》，计划每年新制定农药残留限量标准 1000 项，兽药残留限量标准 100 项，5 年内农兽药残留限量标准总数达到 10000 项以上，将与国际食品法典基本一致。收集整理国际食品法典和其他国家农兽药残留标准的有关情况，建立标准数据库，将国际食品法典中我国批准登记使用的农药种类全部纳入 5 年标准工作规划。启动主要农产品标准普及行动，力争 5 年内全国“菜篮子”产品主产区基本实现按标生产。

## 五、依法推进食品安全治理体系建设

(一) 认真落实《“健康中国 2030”规划纲要》。国务院食品安全委员会各成员单位正按照《“健康中国 2030”规划纲要》的要求，加快完善食品安全标准体系，强化食品安全风险监测评估和农产品质量安全风险评估；推行标准化、清洁化农业生产，推进农兽药残留、重金属污染综合治理，实施兽药抗菌药治理行动，完善农产品市场准入制度。加快完善统一权威的食品安全监管体制，建立职业化检查员队伍。加强进口食品准入管理，加大对境外源头食品安全体系检查力度，有序开展进口食品指定口岸建设。

(二) 加快编制食品安全战略。国务院食品安全办正会同各成员单位抓紧编制国家食品安全中长期战略规划，明确发展目标、重大任务，从源头性、基础性、制度性问题入手，推进“餐桌污染治理”，建设食品放心工程。食品安全战略计划重点推进内容包括建立健全法规标准体系；确立统一权威的监管体制，优化中央与地方监管事权；严格落实生产经营企业主体责任；实施从农田到餐桌全过程最严格的监管制度，强化基层产品抽样检验和全过程检查；落实最严厉的处罚，对违法犯罪行为严肃追究法律责任；构建有

力的科技支撑体系；建立专业化、职业化的检查员队伍；实现全面社会共治；实施耕地污染治理工程；筑牢食品安全的产业基础，加强农业和食品产业现代化。力争通过 5—15 年的努力，基本形成与全面小康社会相适应的食品安全治理体系和治理能力，进一步提升食品安全保障水平。

(三) 编制“十三五”国家食品安全规划等。国务院食品安全办会同发展改革委、财政部等部门研究起草了《“十三五”国家食品安全规划》。计划到 2020 年，基本建成职业化检查员队伍，对食品生产经营单位每年至少检查 1 次；国家统一组织的食品检验量达到 4 份/千人；农作物病虫害绿色防控覆盖率达 30% 以上，农药利用率达 40% 以上，主要农产品质量安全监测总体合格率达到 97% 以上；食品安全监管和技术支撑能力得到明显提升，基层监管机构执法装备标准化配备率达到 75% 以上。

农业部正在编制《全国农产品质量安全提升规划》，全面提升农产品质量安全治理能力和保障水平。商务部正在会同有关部门编制《“十三五”国家重要产品追溯体系发展规划》，围绕食用农产品、食品等重要产品，加快建设覆盖全国、先进适用的全程追溯体系。卫生计生委印发《食品安全标准、监测与评估“十三五”规划》(2016 年 11 月)，正在编制《国民营养计划》，着力加强食品安全基础性建设。科技部正在编制《“十三五”食品药品安全科技创新专项规划》，针对食品药品生产和监管的关键科技需求，围绕食品药品安全全链条各环节，在食品药品监测检测、风险评估、溯源预警、全程控制的基础研究、集成示范及平台建设等方面进行部署。

(四) 严格食品生产经营者主体责任。食品药品监管总局强化监督检查、抽样检验和案件查办，研究制定了婴幼儿配方乳粉、食用植物油和

白酒生产企业食品安全追溯规范，推动建立企业食品安全授权人制度和食品安全追溯体系，实现问题产品可召回、原因可查清、责任可追查。工业和信息化部持续推进婴幼儿配方乳粉质量安全追溯体系建设试点工作，今年以来对试运行的追溯平台进行了优化升级。农业部探索建立食用农产品合格证制度，2016年7月选择6个省部署开展试点工作，鼓励生产经营者自行出具合格证，采取内部质量控制措施，确保其生产经营农产品的质量安全，形成有效的倒逼机制；在家庭农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织中推行生产记录台账制度，力争用5年时间实现全覆盖。质检总局大力推动企业以进口食用植物油为试点，试行进口商对境外生产企业审核制度；对进口婴幼儿配方乳粉、冰鲜水产品实行进口商质量自主检查制度；开发进口食品备案及信息记录系统，组织对全国所有进口商及管理人员进行全覆盖培训。开发国境口岸食品生产经营单位许可管理系统，实现网上申请、网上审批，监管信息公开查询可追溯。

(五) 强化地方政府属地管理责任。2016年8月，国务院办公厅印发《食品安全工作评议考核办法》，由国务院食品安全委员会统一领导，对各省（区、市）人民政府进行考核。对考核结果为A级的省（区、市）人民政府，由国务院食品安全委员会予以通报表扬。对考核结果为C级的省（区、市）人民政府，对该省（区、市）人民政府有关负责人进行约谈。

(六) 提升监管部门风险控制能力。食品药品监管总局制定《食品生产经营风险分级管理办法》，建立健全风险分级监管制度，通过静态风险因素及动态风险因素指标综合评定，确定食品生产经营企业风险等级、监督检查频次和检查重点，实现监管资源的科学配置和有效利用；制定

《食品行业共性问题监管对策研究工作规范》和《食品行业共性问题对策清单信息平台建设方案》，指导地方食品药品监管部门排查和治理食品安全突出风险隐患，特别是带有潜规则性质的食品行业突出问题，着力提高食品安全风险隐患排查能力。组织相关机构和专业力量不间断开展舆情监测，及时捕捉、回应社会关切。开展国家食品安全应急演练，提高应急处置能力。农业部前三季度共监测31个省（区、市）152个大中城市的蔬菜、水果、茶叶、畜禽产品和水产品等5大类产品102个品种94个参数，抽检样品33363个，总体合格率为97.4%，同比上升0.6个百分点。其中，蔬菜、水果、茶叶和水产品监测合格率分别为96.7%、95.4%、99.7%和95.9%，同比分别上升0.8、1.2、3.3和1.1个百分点；畜禽产品为99.3%，同比下降0.1个百分点。粮食部门对新收获粮食中农药残留、真菌毒素和重金属等食品安全指标进行重点监测。

## 六、强化种植养殖环节源头治理

(一) 强化产地环境治理。环境保护部会同有关部门编制《落实〈土壤污染防治行动计划〉重点工作实施方案》，印发《土壤污染防治工作方案编制技术指南》，推动土壤污染防治立法和土壤环境质量标准修订，着手开展土壤污染状况详查。农业部开展农业面源污染治理攻坚战，大力推进畜禽粪便、农作物秸秆、农膜和病死动物的资源化利用、无害化处理。全国年处置畜禽粪便污水16亿吨，无害化处理病死猪2670万头，通过实施“五料化”（肥料化、饲料化、基料化、燃料化、原料化），主要秸秆综合利用率达到80.1%。在部分地区启动实施重金属污染耕地修复和农作物种植结构调整试点。

(二) 严格农业投入品管理。农业部严把准

入关，按照成熟一个淘汰一个的原则，分期分批对高毒农药采取禁限用措施。禁用高毒农药 39 种，高毒农药使用量占农药使用总量的比例下降到 2% 以下，淘汰小、乱、差饲料企业近 4000 家。兽药生产全面实施标准化管理，禁止人用重要抗菌药用于兽药。在经营管理上，实施高毒农药定点经营、实名购买制度以及兽药二维码追溯制度。组织实施“到 2020 年化肥农药使用量零增长行动”；大力推进病虫害统防统治和绿色防控，测土配方施肥技术推广面积 15 亿亩。在规模化经营主体落实生产记录、安全间隔期制度，鼓励农民使用低毒、低残留农药，支持各地因地制宜采取禁用限用措施；实施兽药处方药管理制度，提高养殖安全用药水平。

（三）大力推进标准化生产。农业部将农产品质量安全工作融入农业产业发展，强化生产过程质量控制，大力推进标准化示范创建活动，投入 100 亿元专项资金支持建设 1.3 万个菜果茶标准园、畜禽水产健康养殖场。新认证“三品一标”（无公害、绿色、有机农产品和农产品地理标志）产品 1.3 万个。环境保护部把建设有机食品生产基地作为重要抓手，已建成国家有机食品生产基地 176 个。质检总局深入开展农业标准化工作，大力推进农业标准化示范区建设，已建设国家级农业标准化示范区 4272 个。

（四）加快追溯体系建设。国务院办公厅印发了《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》，对推进食用农产品、食品、药品、主要农业生产资料等重要产品追溯体系建设进行了全面部署。农业部、商务部加强顶层设计和统筹协调，明年初将建成“高度开放、覆盖全国、共享共用、通查通识”的追溯平台，并与国家食品安全监管信息化平台逐步实现对接。2016 年 6 月，印发《关于加快推进农产品质量安全追溯体系建

设的意见》，研究制定追溯管理办法以及标准和技术规范，力争“十三五”末农业产业化国家重点龙头企业、有条件的“菜篮子”产品及“三品一标”产品规模生产主体率先实现可追溯。

（五）严格源头监管。农业部加大监测预警力度，每次例行监测后，强化检测结果会商分析，深入研究变化趋势和问题原因，及时通报有关监管部门和地方农业部门，督办重大问题隐患，推进检打联动，强化问题产品查处。围绕非法添加、违禁使用、制假售假、私屠滥宰等突出问题，在全国范围部署开展禁限用农药、兽用抗菌药、“三鱼两药”、生猪屠宰、“瘦肉精”、生鲜乳、农资打假等 7 个专项治理行动。国务院食品安全办、农业部、工业和信息化部、卫生计生委、食品药品监管总局等 5 部门联合开展畜禽水产品抗生素、禁用化合物及兽药残留超标专项整治。今年以来，全国共出动农业执法人员 247.4 万人次，检查生产经营企业 134 万家次，查处问题 2.1 万余起。

## 七、重拳整治食品生产经营突出问题

（一）严格监督抽检。突出针对性、靶向性和有效性，食品药品监管总局建立覆盖国家、省、市、县四级 3264 家监管机构和 782 家检测机构的监督抽检体系，建立覆盖 2916 个县（区）食用农产品抽检数据直报系统。截至今年 10 月底，共完成 91.5 万批次抽样检验并公布抽检结果，样品合格率为 97.5%。

（二）严格监督检查。坚持以问题为导向，食品药品监管总局对肉制品兽药残留、蜂蜜掺杂掺假、中秋节后下架月饼处置等情况和食用油、调味面制品、食品添加剂等品种进行专项检查和飞行检查；对 795 家乳制品企业进行全覆盖检

查；对 18 家婴幼儿配方乳粉生产企业开展体系性检查，制定 200 余个日常监督检查项目，其中重点项目 70 多个。会同教育部印发《关于进一步加强学校校园及周边食品安全工作的意见》，将食品安全工作统筹纳入新学期开学检查及学校安全检查内容，加强学校校园及周边食品安全综合治理。

（三）严控食品进口。质检总局严格实施进口食品境外生产企业注册，将 25 个国家 698 家肉类生产企业、78 个国家（地区）13041 家境外水产品生产企业、7 个国家（地区）215 家乳品生产企业（包括 77 家婴幼儿配方乳品生产企业）纳入注册管理，对全国口岸 5765 家食品生产经营单位实施监督管理，依法对 94 家违法单位实施行政处罚。对进口食品全部实施检验检疫，2016 年以来进口食品不合格检出率为 0.88%。对美欧等 31 个国家的 35 种输华食品开展体系审查或回顾性审查。在入境货物到达口岸接受监管环节，未予准入食品 2660 批，均采取销毁退运措施，经整改合格准入 8340 批；将 319 家进口食品违规企业列入“风险预警通告”，并采取严加监管措施。依法暂停 38 家不能持续符合注册要求的境外企业注册资格。

（四）严查违法行为。食品药品监管部门前三季度共检查食品生产经营企业 1537 万家次，发现违法违规生产经营主体 43.6 万家次，发现违法违规问题 50.1 万个，完成整改生产经营主体 51 万家次，查处案件 10.6 万件，货值金额约 2.5 亿元，罚款约 9.6 亿元。工商行政管理部门共查处虚假违法食品广告案件 1303 件，罚没款 2639 万元。公安部继续加大工作力度，将打击食品安全犯罪行为作为部署开展“夏季治安攻势”的重要内容，深入推进打假利剑行动。截至目前，各地破获食品安全犯罪案件 8300 余

起，公安部挂牌督办 114 起，指挥侦破了吉林“9·22”利用工业明胶制售有毒有害食品、贵州遵义李伏明等制售假劣食盐系列案等一批大要案。

（五）严肃责任追究。各地监察机关认真查处食品安全监管失职失责行为，严肃追究有关职能部门及相关人员责任。目前，食品药品监管总局正抓紧研究起草食品药品监管责任追究办法，加大对不作为、乱作为的责任追究力度。

## 八、强化法治约束与道德教化相结合

（一）建立健全失信联合惩戒机制。2016 年 9 月，发展改革委、食品药品监管总局等 28 个部门和单位联合签署《关于对食品药品生产经营严重失信者开展联合惩戒的合作备忘录》。一是明确食品药品监管部门采取的惩戒措施。食品药品监管部门对食品药品生产经营严重失信者可以采取下列措施：列为重点监管对象，加大日常监督检查频次，提升企业风险管理等级；至少每半年对企业进货查验、索证索票、出厂检验、企业自查等管理制度和执行情况进行一次全面深入的监督检查；在一定期限内限制从事食品药品生产经营活动；责令企业定期开展食品药品安全自查或者邀请第三方进行检查评价；对违反相关法律法规的严重失信者，从严从重处罚。二是明确相关部门采取联合惩戒措施。如对严重失信食品生产经营者，在一定期限内依法禁止其参与政府采购活动；限制取得政府供应土地；对严重失信的自然人，依法限制其担任食品药品生产经营企业法定代表人、董事、监事和高级管理人员；列入税收管理重点监控对象，加强纳税评估，提高监督检查频次，并对其享受税收优惠从严审核。

(二) 加快构建农产品质量安全信用体系。农业部构建了农安信用平台, 强化信用信息归集、公开、交换和共享, 起草了农资领域严重失信行为联合惩戒备忘录, 会同相关部门落实各项联合激励和惩戒措施; 积极引导农药、兽药、种子、水产品等行业协会和社会第三方机构开展信用评价, 利用多种途径对信用优良的企业进行推介, 引导企业诚信经营。

## 九、着力强化监管执法能力建设

(一) 强化监管人员执法能力。2016年10月, 食品药品监管总局出台《关于加强县级食品药品监督管理部门及其派出机构食品安全执法规范化的指导意见》, 要求按照中央“四个最严”和国务院食品安全“四有两责”的要求, 加强县级食品药品监管部门及其派出机构执法能力。2016年以来, 食品药品监管总局共组织50期食品安全法专题培训, 培训县市局长及骨干力量5000多人。质检总局2016年已按计划完成10期培训, 培训基层监管人员1200余人次; 计划到2020年初步建成进出口食品安全基层监管、风险评估、境外体系检查三支专业化、国际化、阶梯化队伍, 为全面提升进出口食品安全治理能力提供人才保障。

(二) 强化科技支撑能力建设。科技部组织开展系列食品中化学性、生物性、放射性危害物高效识别与确证关键技术研究; 研发智能化快速检测技术和设备, 以及食品安全重要参考物质, 构建全覆盖、组合式、非靶向监测技术体系; 开展食源性疾病预防、溯源与预警、食物过敏标识风险评估、食品混合污染物毒性评价及风险评估、食品接触材料风险评估与应对等技术研究, 建立科学合理的食品安全监测和评价评估技术体系等。2016年8月, 食品药品监管总局会同国

家认监委发布《食品检验机构资质认定条件》, 对检验机构在组织、管理体系、检验能力、人员、环境和设施、设备和标准物质等方面提出明确具体的要求。食品药品监管总局完成中国食品药品检定研究院迁建一期项目, 二期工程项目建议书已获发展改革委批准, 目前正在编制可行性研究报告。组织实施食品安全检(监)测能力建设规划项目, 总投资138亿元, 其中中央投资91亿元, 建设内容包括省市两级食品检验实验室建设、仪器设备配备、省市县三级食品检验信息网络建设和县级食品快检车(含车载快检设备)配备, 目前已下达中央预算内投资55.4亿元。发展改革委安排质检系统中央预算内投资65亿元, 卫生计生系统中央预算内投资23亿元, 粮食局中央预算内投资10.16亿元, 用于支持上述行业购置食品安全仪器设备及实验室改造。

(三) 强化信息技术支撑能力。食品药品监管总局会同有关部门着手食品安全监管信息化工程立项, 依托国家电子政务外网和全国统一的数据共享交换平台, 实现与相关管理部门和省级食品药品监管部门的数据共享。

## 十、加快整合检验检测机构资源

国务院食品安全办、食品药品监管总局正在编制《全国县级食品安全检验检测资源整合建设规划(2016—2020年)》, 拟在“十三五”期间全面开展县级食品安全检验检测资源整合工作。食品药品监管总局会同发展改革委等部门加快县级食品安全检验检测资源整合, 采取支持“相邻若干个县整合资源共建共用一个检验机构(区域性检验中心)”和“整合一个县内不同部门检验资源建设一个统一检验机构(一般检验机构)”两种整合方式。首批试点共确定30个试点项目,

第二批试点确定 182 个试点项目，目前已下达 205 个试点项目，中央预算内投资 15.7 亿元。为了充分发挥大专院校、科研院所等社会检验检测资源作用，食品药品监管总局正在会同教育部、科技部等部门研究，适时出台相关政策措施。

## 十一、着力构建食品安全 社会共治格局

(一) 强化部门协同配合。食品药品监管总局会同公安部等部门，研究食品安全违法案件取证难、移送难、入罪难等问题，建立完善案件线索通报、案件移送、案件信息通报等制度机制。卫生计生委积极推进部门间风险监测和评估基础数据的信息共享，完善与食品药品监管、农业、国家标准委等部门共同研制发布标准机制。公安部与食品药品监管总局等部门建立了沟通协作机制，全国大部分地区基本上解决了鉴定经费、检验结论出具等问题，并联合食品药品监管总局、最高人民检察院共同挂牌督办重大案件。

(二) 强化食品安全风险交流。食品药品监管总局强化数据共享，今年已发布 42 期风险提示或消费提示，涵盖 30 余类重点食品品种、节令食品以及野菜、野生毒蘑菇等。针对前三季度的热点焦点问题，共编制了 15 期食品安全风险解析。建立定期食品安全风险会商机制，已召开五次会商会议，深入研究小麦粉呕吐毒素、添加剂“两超”、饮用水铜绿假单胞菌超标、酒中甜味剂等问题。启动向省政府通报风险警示信息工作机制。探索开展大型食品企业风险交流，组织开展食品安全风险认知调查。与世界卫生组织、法国、意大利、新西兰等联合举办食品安全风险预警交流培训班。质检总局今年已发布“风险警示通报”51 件，编发《风险预警日报》230 期、

《进出口食品安全信息月报》11 期。

(三) 强化行业协会作用。食品药品监管总局组织召开部分食品行业协会座谈会，交流食品生产监管工作开展情况，督促行业协会组织开展风险排查及监管措施研究，健全完善行业自律措施；指导行业协会制定食品安全管理五年计划；定期向国家级行业组织收集食品安全风险信息；构建与大型网络食品交易第三方平台协作机制。卫生计生委坚持开门做标准，发挥行业组织、科研院所等社会力量在标准制定中的作用，鼓励多方参与。农业部鼓励相关行业协会开展信用评价和行业自律，引导农业投入品和农产品生产经营者诚信守法，自觉遵守农产品质量安全法律法规和技术规范。

(四) 及时处理投诉举报。前三季度食品药品监管部门共受理食品投诉举报 41.2 万件，同比增长 44.1%。立案 1.6 万件，结案 1.4 万件，移交司法机关 506 件。

(五) 强化食品安全信息公开。食品药品监管总局建立抽检信息每周定期公布制度，每月公布具体产品抽检信息，每季度公布全国抽检汇总分析情况，建立公布专栏，拓展公布渠道，开发“食安查”手机客户端，增强公众获取抽查信息的可及性；按照“谁处罚、谁公开”的原则，继续推动食品案件信息公开工作，努力实现案件信息公开工作规范化和常态化，不断提升信息公开质量。质检总局每月召开新闻发布会，发布中国进口食品质量安全状况。

## 十二、总结推广地方和 企业经验做法

2016 年 10 月，国务院在成都召开全国食品安全示范城市创建和农产品质量安全县创建（即“双安双创”）工作现场会。目前已确定 67 个城



市作为国家食品安全示范城市创建试点，107 个县市作为国家农产品质量安全县的创建试点。食品药品监管总局会同农业部、卫生计生委、质检总局、国务院法制办等部门举办食品安全法实施一周年座谈会，总结宣传北京市、内蒙古自治区等地方贯彻落实食品安全法的成功经验。食品药品监管总局组织地方研究借鉴有关地方“三小”（小作坊、小摊贩、小餐饮）立法经验。公安部积极推广江苏无锡、山东泰安等地通过快检发现犯罪线索的经验，着力提升破案攻坚水平。

张德江委员长所作的食品安全法执法检查报

告，立意高远，内容丰富。对于能够快速研究解决的问题，国务院及有关部门已抓紧采取措施并取得初步成效；对于需要通过制修订法律法规规章和食品安全规划来实现的，有关工作也正在积极推进。下一步，国务院各有关部门将继续深入学习习近平总书记有关加强食品安全工作的一系列重要指示和张德江委员长所作的食品安全法执法检查报告，结合食品安全战略和《“健康中国 2030”规划纲要》的贯彻实施，进一步落实好食品安全法执法检查报告和审议意见，加大食品安全工作力度，切实提高食品安全保障水平，有效保障人民群众饮食健康。

# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国道路交通 安全法》实施情况的报告

——2016年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副委员长 王胜俊

全国人民代表大会常务委员会：

道路交通安全事关人民群众生命财产安全和经济社会发展，社会广泛关注。十二届全国人大四次会议期间，共有201位全国人大代表提出道路交通安全方面的议案。全国人大常委会积极回应广大人民群众关切，将道路交通安全法执法检查作为今年监督工作的重要任务，进一步推动道路交通安全法的贯彻实施。

习近平总书记多次强调，要牢固树立安全发展理念，始终把人民群众生命安全放在第一位。张德江委员长专门对这次执法检查作出重要批示。8月至10月，王胜俊、吉炳轩、向巴平措、万鄂湘、张宝文副委员长分别带队，赴北京、浙江、江西、山东、湖北、四川、青海、宁夏等地进行检查，并委托其余23个省（自治区、直辖市）人大常委会自查。执法检查组努力创新方式方法，增强监督实效：一是确定检查重点。道路交通安全涉及面广，问题复杂。全国人大内务司法委员会先后赴海南、广东、江苏等地前期调研，并在山东、河北等地摸底暗访，明确将公安等有关机关执法基本情况、车辆安全管理和道路通行保障中的突出

问题作为本次执法检查重点。二是广泛听取意见。除中国人大网外，还在人民网、新华网、中国网、央视网、新浪网、公安部交管局和各省公安交管网站以及部分省级人大网站开展历时两个月的问卷调查，共有335747人参与答题，收到近万条意见和建议。三是摸清真实情况。执法检查组坚持问题导向，在以往检查方式基础上，不预先安排日程，不提前通知有关部门，直接到基层进行检查；检查组人员乘坐出租车、自驾车或者徒步暗访拥堵路段、货车改装门店、电动自行车和老年代步车销售点，实地查看交警辅警执法情况，当面听取出租车司机、电动自行车驾驶人、一线执法人员的意见和建议。四是推动边查边改。全国人大内务司法委员会作为执法检查的组织实施单位，将检查中发现的问题及时反馈协商，有关部门高度重视这次执法检查，公安部专门召开全国公安交通管理工作会议，并向各地公安机关多次部署，要求对检查中发现的问题随时整改，上海、浙江等一些地方加大执法力度，取得良好效果。执法检查组先后两次召开全体会议，并多次和公安部、工信部、住建部、交通部、农

业部、工商总局、质检总局、安监总局等部门沟通协商，形成关于检查《中华人民共和国道路交通安全法》实施情况的报告。现将执法检查情况报告如下：

## 一、贯彻实施道路交通安全法 取得明显成效

道路交通安全法自 2004 年 5 月 1 日起施行。2004 年至 2015 年，我国机动车驾驶人数量从 0.75 亿人增长到 3.27 亿人，机动车保有量从 1.07 亿辆增长到 2.78 亿辆，公路通车里程从 187 万公里增长到 457 万公里。在国务院以及公安、交通等有关部门的共同努力下，同期全国道路交通事故从 51.8 万起下降到 18.8 万起，重特大事故从 55 起下降到 12 起。总的看，道路交通安全法得到了较好的贯彻实施，道路交通安全管理水平和执法能力基本适应道路交通快速发展的形势，维护了广大人民群众出行权益。

### （一）制定配套规定，完善法律规范

道路交通安全法在全国人大常委会通过后，国务院于 2004 年 4 月颁布《道路交通安全法实施条例》，细化了有关管理规定。国务院还相继颁布实施《道路运输条例》、《机动车交通事故责任强制保险条例》和《校车安全管理条例》等行政法规。2012 年 7 月，国务院出台《关于加强道路交通安全工作的意见》，进一步部署加强道路交通安全工作。全国有 30 个省（自治区、直辖市）结合本地实际情况，颁布地方性法规。国务院有关部门在管理车辆、驾驶人、道路以及交通事故处理、执法规范化等方面制定了一系列部门规章、工作规范和技术标准。最高人民法院、最高人民检察院、公安部制定了《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》。上述规定，增强了道路交通安全法的操作性，推

动了道路交通安全法的贯彻实施。

### （二）建立协调机制，形成工作合力

道路交通安全法的贯彻实施涉及多个部门，需要在各级政府领导下齐抓共管。2003 年 10 月，国务院建立由公安部等 18 个部门参加的全国道路交通安全工作部际联席会议制度，形成道路交通安全综合治理机制，地方各级政府也普遍建立相应工作机制。国务院安全生产委员会发挥指导协调作用，强化各部门安全监管合力，防范和遏制重特大交通事故。全国 31 个省（自治区、直辖市）都明确了各级地方政府对道路交通安全工作的领导责任，四川省成立以省长为主任的道路交通安全综合治理委员会，组织领导全省道路交通安全治理工作。公安、交通、住建、安监等部门联合开展城市交通管理畅通工程、治理货车超载超限、文明交通行动计划等工作，取得积极成效。公安、交通、卫生、气象、保险等部门，在信息共享、联合行动、事故救援等方面密切合作，建立应对恶劣天气、自然灾害等突发事件道路交通事故应急处置机制。

### （三）采取有效措施，遏制交通事故

一是加强道路安全隐患排查和治理。交通部自 2004 年开展公路安全保障工程，2014 年国务院办公厅部署实施公路安全生命防护工程，加强行车安全隐患路段的综合整治工作。截至 2015 年 6 月底，全国共查出 83 万公里乡道及以上行政等级公路存在不同程度的安全风险。2016 年确定 7 个公路安全生命防护工程示范省份和 28 个共 4100 公里示范路段，研究探索不同区域不同地理环境下的地方安全防护技术措施。二是加强重点车辆监管。对重型载货汽车、大型客车、危险品运输车等重点车辆加强监管，适时调整相关技术规范、准入规则。加强营运车辆动态监管，建成全国重点营运车辆网联联控系统和全国

道路货运车辆公共监管服务平台，31个省（自治区、直辖市）监控平台已实现互联互通，实时监控65万多辆长途客车、旅游客车和危险品运输车。三是推进运输企业交通安全主体责任制度。开展道路运输企业安全整治，审查企业资质、从业人员资格和车辆技术状况，把企业的安全生产情况作为重要考核指标。公安、交通部门建立违法和事故信息通报制度，联合开展安全检查，强化责任倒查。四是加强驾驶人管理。贯彻执行驾驶人审验教育制度、满分学习制度和大中型客货车驾驶人降级注销制度。加强营运驾驶人从业资格管理，建立营运驾驶人诚信考核和计分制度。五是加大执法力度，严厉惩处违法犯罪行为，特别是严厉查处酒驾醉驾违法行为，2015年因酒驾醉驾导致事故数量比2004年减少46.7%，有效遏制酒驾醉驾导致的交通事故和人员伤亡。

#### （四）努力改革创新，提高执法能力

随着道路交通大发展，交通安全管理任务不断增加，公安、交通等部门积极创新工作方式，运用科技手段，提升管理服务水平。一是构建公路交通安全防控体系。通过以互联网为基础信息化建设，建立网上实时监控、线上及时查纠、点上布控查缉的公路交通安全防控网络，基本覆盖高速公路省际交界和重点路段。二是利用科技手段，提高城市道路交通安全管理水平。全国有253个地级以上城市建成以现代科技信息为基础的交通指挥中心，有效提升城市交通组织管理水平。贵阳、深圳、杭州、武汉等地通过大数据分析研究交通运行情况，科学管理信号灯设置，缓解了交通拥堵。三是注重发挥服务群众职能，拓宽便民利民渠道。先后出台交通事故快速处理、新车免检等130多项便民服务措施。2015年以来，陆续开展机动车检验、驾驶人培训考试、事

故处理赔偿、跨省异地缴纳交通违法罚款等多项改革。积极探索“互联网+”模式，全国31个省（自治区、直辖市）全部开通互联网交通安全综合服务管理平台，“让数据多跑路，让群众少跑腿”。

#### （五）规范执法行为，加强执法监督

一是推进执法规范化。将执法规范化建设作为公安交警队伍建设的重要内容，定期开展法治教育和业务培训，交警执法能力、科技应用水平和勤务机制得到明显提升。二是强化流程监管。大力推进公安交通信息化建设，建立全国统一的交通管理执法信息系统，实现对违法处罚、事故处理、车辆驾驶人管理等业务的流程监管。三是加强执法监督。针对道路交通管理中存在的问题，健全执法动态监督体系，完善责任追究制度，并健全群众举报查处机制，主动接受社会监督。公安机关为全部一线执法交警配备执法记录仪，实现对执勤执法全过程的动态监督。

#### （六）开展宣传教育，增强安全意识

2012年，国务院将每年12月2日确定为全国交通安全日，开展多种形式的主题宣传活动。组织实施文明交通行动计划，将实施情况纳入文明城市评选。持续开展交通安全宣传进单位、进学校、进农村、进社区、进家庭的“五进”活动，增强道路交通安全意识。上海市探索将交通违法行为和交通事故责任信息纳入公共信用信息征信平台，让违法者承担相应责任，引导交通参与人文明守法出行。

## 二、道路交通安全法实施中存在的突出问题

道路交通安全法实施以来，在各方面共同努力下，虽然取得明显成效，但我国道路交通事故多发高发，严重危害人民群众生命财产安全，许

多大城市尤其是特大城市道路严重拥堵，道路交通安全形势依然严峻。

(一) 违法生产、销售、使用车辆大量存在

一是货车超载超限屡禁不止。有关部门对货车载重和外廓有严格标准，但从实践看，许多货车都属于非法生产、改装，超载超限现象普遍存在。超载超限货车安全性能大幅下降，极易出现刹车、转向失灵等情况，引发交通事故。2006年至2015年，在货车肇事的重特大交通事故中，因超载超限引发的约占60%。同时，部分地区不符合标准的变型拖拉机从事货物运输，超载现象普遍，安全隐患突出。二是电动自行车绝大多数超标。大量速度快、体积大的超标电动自行车违规行驶，增添交通乱象，事故多发高发。三是近几年，“老年代步车”、“残疾人助力车”等各式各样的低速电动车逐步蔓延。这类低速电动车的生产企业及车辆普遍未列入国家《道路机动车辆生产企业及产品公告》，各项技术指标基本不符合汽车强制性标准，安全性能差，加剧交通混乱，易发交通事故。

(二) 部分道路及安全设施建设管理滞后

一是部分公路特别是农村公路的交通安全设施不足。急弯、陡坡、长下坡、临水、临崖等危险路段重特大交通事故时有发生。农村公路的危险路段已超过160万公里，占农村公路总里程40%以上，亟待增设安全防护设施。近十年来，近35%的重特大道路交通事故发生在农村公路。二是城市道路交通安全设施建设管理不到位。交通标志标线设置不足，有些难以识别，信号灯管理不科学，信息化程度低，既影响道路通行，还易发交通事故。三是城市道路交通总体谋划不够。缺乏道路交通综合规划意识，有些道路之间衔接不畅，交通影响评价制度流于形式，新建、改建、扩建大型项目对交通影响缺乏考虑。四是

停车位建设管理特别是大中城市严重滞后。随着机动车快速增长，停车位不足问题突出，一些新建项目未执行停车位配建标准，部分城市乱停车现象严重，不少在非机动车道施划停车位，导致其他车辆和行人通行受阻。

(三) 机动车驾驶人等违法行为多发高发

一是运输企业交通安全主体责任不落实，存在安全漏洞。大量货物运输企业存在挂靠现象，有些企业“只收钱不管理”。2010年至2015年共发生127起重特大交通事故，其中企业车辆肇事的86起，占68%；安全教育不到位的53起，约占42%。二是机动车驾驶人违法违规现象普遍，超速超员、酒后驾驶、强行超车、疲劳驾驶、遮挡号牌、抢行加塞、开车使用手机等行为大量存在。部分非机动车驾驶人特别是电动自行车驾驶人在机动车道行驶、逆行、闯红灯等违法行为随处可见，许多行人漠视交通规则。

在执法检查中发现，一些地方以及有关部门存在有法不依、执法不严现象。部分地方政府对道路交通安全重视不够，重道路建设，轻安全管理。有些主管部门以及执法人员没有严格依法办事，重集中整治、轻日常管理，重处罚、轻教育，对道路交通安全工作中出现的新情况新问题研究不够，措施不力。相关职能部门在车辆生产、销售、使用等环节协调配合不够，没有形成合力。同时，道路交通安全法及其配套规定也不够完善，有的缺乏法律规定，有的法律之间衔接不够，有的规定缺乏威慑力。

### 三、进一步加强道路交通安全工作的意见和建议

道路交通安全关系国计民生。遏制重特大安全事故，保障人民生命财产安全，是全面建成小康社会的重要内容。国务院及有关部门应当坚持

以人为本、安全发展理念，进一步加强道路交通安全法的贯彻实施，保障人民群众的出行权益，努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境。

(一) 坚持综合施策，着力解决当前存在的突出问题

当前，道路交通安全工作中存在的突出问题，特别是车辆管理和道路通行保障方面的问题，涉及工信、质检、工商、住建、农业、交通、公安等多个部门，解决这些问题，必须坚持源头治理，有关部门要各司其职，严格执法，同时要加强信息共享建设，把专项治理和综合治理结合起来。

要积极组织开展对货车生产改装、销售企业及其车辆集中清理，建立健全车辆违规生产销售责任追究制度。对不执行国家相关安全技术标准致使质量不合格机动车出厂销售的，应当暂停或者撤销车辆生产企业及产品公告，并依法追究有关部门及有关人员的法律责任；要依法查处非法经营、违法拼装改装和承修报废车等违法行为。要进一步落实企业交通安全主体责任，加强客运和货运监管，从源头杜绝超载超限。违法车辆上路行驶的，公安交通管理部门应当责令恢复原状并依法处罚。同时，要全面清理对运输企业和驾驶人的收费项目，坚决杜绝乱收费、乱摊派、乱罚款行为。

电动自行车和低速电动车等车辆因操作简单、价格低廉，被许多群众用于中短途出行。在电动自行车和低速电动车管理工作中，要处理好交通安全与方便出行的关系，从标准制定到生产、销售、使用等各个环节，加大对超标车辆以及违规行驶的整治力度，减少安全隐患。

要不断提升道路安全水平，完善道路设计规范和工程技术标准，不得随意降低标准、更改设计方案，确保新建道路安全通行。对查出的隐患

要列入治理计划，明确治理期限。安全设施损毁的，要及时修复。隐患治理完成后要组织开展治理效果评估，达不到要求的，要继续整治。公路安全设施建设投资要坚持向农村倾斜，集中整治农村公路危险路段，进一步加强乡镇交管站、农村劝导站和乡镇交通安全员、农村劝导员队伍建设，保障农村公路安全畅通。

各级政府要落实中央城市工作会议精神，加强道路交通设施的建设管理，严格执行交通影响评价制度，提高道路交通精细化管理水平。积极推进城市停车设施规划编制工作，合理配置停车资源，逐步缓解停车矛盾。

各地要针对本地区存在的突出问题，确定工作重点，明确部门职责，采取有效措施，进一步贯彻实施道路交通安全法，使道路交通安全管理工作取得新成果。

(二) 进一步增强学法守法用法意识，牢固树立安全第一的理念

各级政府及有关部门要把人民群众生命安全放在第一位，把道路交通安全法的有关规定落到实处。要加强道路交通安全法的宣传教育，各级国家机关工作人员特别是领导干部要提高认识，增强责任感。中小学要开展道路交通安全教育活动，培养未成年人道路交通安全和尊法守法意识。报刊、广播、电视和新媒体要积极宣传道路交通安全知识。要处理好教育引导与惩处违法行为的关系，一方面要加大执法力度，坚决纠正道路交通违法行为，另一方面要深入开展法制宣传教育，积极引导道路交通参与人文明出行，让知法、守法、文明出行成为道路交通参与人的行为准则和良好习惯。

(三) 进一步加强严格执法，切实履行法定职责

要做好道路交通安全管理工作，必须强调严

格执法。要全面贯彻实施道路交通安全法，牢固树立正确的执法理念，处理好经济发展与交通安全的关系，不能重道路建设轻安全管理，更不能违法生产销售车辆危害公共安全。要处理好传统管理和科技创新的关系，在充分运用优秀传统管理手段的同时，加大“互联网+”及科技手段的应用，不断提高执法人员依法履职、科学管理水平。要进一步加强公正执法、文明执法，建立科学、系统、高效、规范的执法管理体系，深入推进执法规范化建设，加强执法监督，提高执法公信力。要积极运用道路交通安全法的有关规定，及时研究处理道路交通安全工作中出现的新情况新问题。在强调严格执法的同时，也要统筹考虑部分工作任务重、警力严重不足的地区，适当增添警力，充实基层执法队伍。

（四）进一步完善法律制度，提供坚实有力的法治保障

道路交通安全法已经实施 12 年，这期间，

我国道路交通迅猛发展，车辆和驾驶人大幅增长，道路交通安全管理工作面临许多困难和问题。根据道路交通安全工作中出现的新情况新问题，道路交通安全法应当适时修改，作出补充规定；法律之间对某些规定应当进一步衔接协调；对违反道路交通安全法的行为，需要加大惩罚力度，特别是针对屡禁不止的超载超限和违法生产销售车辆等行为，探索借鉴刑法危害公共安全和民法连带责任的有关规定，提高法律威慑力。在完善道路交通安全法的同时，根据立法法和道路交通安全法，国务院及其有关部门和具有立法权的地方人大，应当结合本部门本地区实际情况，及时制订和完善实施条例和实施细则。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于开展道路交通安全法执法检查问卷调查情况

附件：

## 全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于开展道路交通安全法 执法检查问卷调查情况

全国人大常委会高度重视道路交通安全工作，2016 年 8 月至 10 月在全国 31 个省（自治区、直辖市）开展了道路交通安全法执法检查。为了深入扎实开展执法检查，取得监督实效，根据执法检查方案，8 月至 9 月，执法检查组在中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、新浪网、公安部交管局和各省公安交管网站以及

部分省级人大网站开展问卷调查。此次活动共有 335747 人参与问卷答题，收到具体意见建议近万条。现将主要情况简报如下：

### 一、参与者基本情况

问卷答题的参与者中男性占 79%，明显多于女性；参与者的年龄主要集中在“21 岁—40

岁”和“41岁—60岁”，分别占66%和27%，“20岁以下”和“61岁以上”的参与者仅占7%；参与者的居住地主要集中在“中等城市”和“小城镇”，分别占46%和28%，居住在“大城市”和“农村”的仅占26%。

## 二、关于城市交通

1. 城市拥堵程度。绝大多数参与者表示遇到过交通拥堵，其中“经常”遭遇拥堵的占44%，“偶尔”遭遇拥堵的占29%，“上下班没有不堵车的时候”的占24%；只有3%的参与者表示“没有”遭遇交通拥堵的情况。

2. 城市拥堵原因。参与者普遍认为，“城市规划不合理”，“车辆总量过多、增速太快”，“交通违法行为多、通行秩序混乱”是造成拥堵的三个主要原因，分别占54%、52%和52%；排在第四位的原因是“交通信号灯不合理，数量过多或红绿灯时间分配不当”，占37%。

3. 停车问题。绝大多数参与者有停车难的感受，其中63%的参与者认为“停车难问题十分突出，让人难以忍受”，35%的参与者认为“停车难只在部分城区、部分路段存在，还可以接受”；只有2%的参与者认为“不存在停车难问题”。

4. 城市交通安全设施。参与者普遍认为“地面标线磨损严重、看不清楚”，“常见违法摆摊设点或晾晒谷物”，“路面长期严重破损未修复”以及“隔离护栏和安全岛等设施不足”是城市交通安全设施存在的四个最为突出的问题，分别占45%、34%、33%和33%。

## 三、关于电动自行车、低速电动车

5. 选择电动自行车、低速电动车原因。参

与者普遍认为电动自行车自身特点是人们选择的主要原因，其中“买得起、速度快、易停车”和“不用上牌照、不用考驾照、不用买保险”，分别占72%和53%。此外，“所在地区容易交通拥堵”，“没有公交线路或公交系统不发达”也是人们选择电动自行车、低速电动车的重要因素，分别占39%和37%。

6. 电动自行车、低速电动车运行。有93%的参与者认为电动自行车、低速电动车应当在“非机动车道”行驶；仅有7%的参与者认为电动自行车、低速电动车应当在“机动车道”行驶。

7. 电动自行车、低速电动车管理。有59%的参与者要求“电动自行车、低速电动车要取得牌照方能上路行驶”，54%的参与者要求“对违规上路的超标电动自行车、低速电动车加大处罚力度”。有些参与者认为应加强电动自行车、低速电动车管理的源头监管，其中“制定新的电动自行车、低速电动车标准”和“取缔生产违规电动自行车、低速电动车的企业”，分别占49%和39%。

## 四、关于违法行为及处罚

8. 常见交通违法行为。参与者普遍认为“自行车、电动自行车等闯红灯、逆行、过路口不减速”，“行人闯红灯”，“车辆不主动避让行人”是主要交通陋习和违法行为，分别占68%、56%和53%；排在第四位的是“机动车违法停车”，占35%。

9. 违法行为较突出车辆类型。参与者普遍认为“电动自行车”是其所在地区交通违法行为最为突出的车辆类型，占62%；较为突出的车辆类型是“摩托车”、“渣土车”、“出租车”，分



别占 38%、38%和 33%。

10. 对违法行为处罚力度。有 48%的参与者表示其所在地区对交通违法的处罚力度“适度”；表示处罚力度“过轻”和处罚力度“过重”的参与者分别占 29%和 23%。

11. 有效处罚方式问题。参与者普遍认为对交通违法行为威慑力最大的处理方式是将交通违法行为“纳入社会征信黑名单”，占 41%；排名第二和第三位的处理方式分别是“吊销驾驶证”和“记分”，分别占 25%和 15%。

## 五、关于交警执法

12. 交警执法规范化。参与者表示交警“用语不规范、态度不友好”，“隐蔽执法”和“乱收费、乱罚款”是交警执法不规范、不文明的三种主要情形，分别占 51%、49%和 32%。

13. 交警执法过程中宣传教育。近一半参与者表示交警在纠正交通违法行为时会进行批评教育和法制宣传，占 48%，其中，19%的参与者表示交警“经常”进行批评教育和法制宣传，29%的参与者表示交警“有时”进行批评教育和法制宣传；还有过半数的参与者表示交警“很少”或者“完全没有”进行过批评教育和法制宣传的，占 52%。

## 六、关于法制宣传

14. 对道路交通安全法了解程度。有 97%的参与者表示了解交通法律法规，其中 45%的参与者表示“非常了解，知道常见违法行为会有哪些处罚”，52%的参与者表示“一般了解，知道信号灯、路标路牌的意义”；只有 3%的参与者表示对交通法律法规“基本不了解”。

# 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 安全生产法》实施情况的报告

——2016年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副委员长 张 平

全国人民代表大会常务委员会：

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关经济发展和社会稳定大局。习近平总书记深刻指出，要牢固树立安全发展理念，坚持人民利益至上，始终把安全生产放在首要位置，切实维护人民群众生命财产安全。为进一步促进安全生产工作，按照《全国人大常委会2016年监督工作计划》安排，全国人大常委会执法检查组从今年4月开始对《中华人民共和国安全生产法》实施情况进行了检查。张德江委员长对这次执法检查非常重视，作出重要批示：“安全生产是人命关天的大事，责任重于泰山。要通过这次执法检查，督促法律各项规定全面有效落实，引导全社会牢固树立安全生产观念，正确处理安全和发展关系，坚持发展决不能以牺牲安全为代价这条红线，做到安全才能生产，生产必须安全。”

为了搞好这次检查，财经委组成调研组，先后赴浙江、上海、广东、天津、辽宁、山东、内蒙古、新疆等8个省（区、市）开展执法检查前期调研，听取地方对开展执法检查的意见和建议，在此基础上明确了这次执法检查的重点。9月12日，检查组召开了第一次全体会议，听取

安监总局、工信部、公安部、住建部、交通运输部、农业部、质检总局、安全生产科学研究院等8个部门和单位的情况汇报。随后，由严隽琪、吉炳轩、向巴平措、艾力更·依明巴海副委员长和我带队，分成5个小组赴山西、上海、江苏、安徽、河南、海南、重庆、西藏、陕西、新疆等10个省（区、市）和新疆生产建设兵团进行了检查，15位全国人大常委会委员及财经委组成人员和20多位全国人大代表参加了这次执法检查。检查组在地方检查期间，听取了当地政府及其有关部门的情况汇报，召开了企业、农业合作社、专业服务机构和专家学者的座谈会，实地检查和抽查了部分企业、市场和工地，深入厂矿车间、田间地头，听取职工和基层干部群众的意见和建议。此外，还委托北京、河北、吉林、黑龙江、福建、江西、湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏等15个省（区、市）人大常委会开展自查。本次执法检查覆盖了全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团。11月21日，检查组召开了第二次全体会议，研究讨论了执法检查报告稿。现将检查情况报告如下：

## 一、成效

安全生产法自 2014 年 12 月 1 日修订施行以来，国务院及其有关部门和各地高度重视并认真贯彻落实。

(一) 开展法律宣传。国务院及时部署并要求各地、各部门加强对新修订的安全生产法的宣传教育。国务院安委会办公室和安监总局集中开展法律宣讲和全国“安全生产月”、“安全生产万里行”活动。安监总局与中宣部等 8 部门联合印发了《关于加强全社会安全生产宣传教育工作的意见》，要求各级政府组织宣讲队到企业巡回宣讲并举办安全生产法培训班，对企业负责人、安全管理人员和其他从业人员开展轮训。农业部开展了“文明渔港”、“平安渔业”、“平安农机”创建活动。河南省连续 3 年对领导干部开展安全生产对话谈心活动，签订安全责任明白书，要求牢记“明责、尽责、知利害。”周口市商水县每个村都有一个“法律明白人”，负责法律咨询和普法宣传。各地、各部门还通过广播、电视、网络、微信等方式，加强对群众的宣传教育，普及安全生产法律知识。

(二) 加大执法力度。国务院办公厅印发了《关于加强安全生产监管执法的通知》和《省级政府安全生产工作考核办法》，安监总局制定了《安全生产监管执法手册》、《安全生产执法程序规定》，进一步落实了监督责任，规范了执法程序。国务院安委会 2015 年底建立了安全生产巡查制度，今年已经开展两轮巡查，覆盖江苏、山东等 16 个省（区、市）。安徽省建立了当地的安全生产巡查制度，开展巡查工作一年来，及时发现了一批安全隐患和薄弱环节，一些重大安全问题得到解决。安监总局等部门吸取山东青岛“11·22”输油管道爆炸、江苏昆山“8·2”金属粉

尘爆炸等事故教训，集中开展了油气输送管道、煤矿、危化品及其储存场所、易燃易爆粉尘作业等专项整治。国务院安委会制定了《关于加强企业安全生产诚信体系建设的指导意见》，国家发改委、安监总局等 17 个部门联合印发了《关于对安全生产领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》，开展企业安全生产诚信体系建设，公布了一批终身不得担任煤矿矿长的人员名单和安全生产不良记录企业“黑名单”。上海市将企业安全生产情况纳入全市公共信用信息平台，与金融系统的“一行三会”对接，强化联合惩戒。国务院有关部门和地方依法严肃查处事故。截至今年 10 月底，2014 年发生的 42 起重特大事故全部结案，2015 年发生的 38 起重特大事故已有 33 起结案，共依法移送司法机关处理 645 人，党纪政纪处分 1483 人。

(三) 完善规章制度。高法和高检出台了危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的司法解释；安监总局修改了《煤矿安全规程》等 31 部规章，废止了 6 部规章，制定修订了 70 项安全生产标准；工信部针对标准缺失、标龄老化等问题，完善了工业、通信业 19 个重点行业的安全生产标准体系框架，发布了 99 项安全生产领域行业标准；质检总局形成了以 1 部法律、1 部行政法规、11 部部门规章、125 个安全技术规范及 2000 多个标准构成的五级特种设备法规标准体系。目前，国务院有关部门正在开展《危险化学品安全法》、《安全生产法实施条例》、《生产安全事故应急条例》、《矿山安全法（修改）》的起草工作。一些地方加快制定修订地方性法规，重庆等 8 个省（区、市）修订了当地的安全生产条例，天津等 11 个省（区、市）制定修改了相关配套规章。

(四) 强化监管责任。按照“管行业必须管

安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责”的原则，国务院安委会印发《国务院安全生产委员会成员单位安全生产工作职责分工》，明确了有关单位安全生产监管方面的职责。全国 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团均按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，确定由地方主要负责同志担任安委会主任，基本形成了省、市、县、乡四级责任体系。江苏省加强开发区安全生产监管能力建设，要求国家级开发区安全监管执法人员不少于 9 人，省级不少于 5 人，已全部到位。山西省出台文件，要求按照工商登记住所地把所有企业的安全监管职责落实到具体部门。西藏自治区在拉萨、山南等市实施企业分级分类管理，建立基础信息台账。企业的安全生产主体责任逐步落实，规模以上企业基本建立了安全责任、安全投入、基础管理、安全培训、应急救援的“五落实五到位”责任体系。

（五）加强基础建设。国务院加强安全生产基础和保障能力建设，设立了 89 亿元的安全生产预防及应急专项资金。安监总局启动了一批安防技防工程建设项目，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。新疆维吾尔自治区为安监执法人员全部配备了现代化的执法装备，提升执法能力。大力推进企业安全生产标准化建设，全国达标企业已超过 150 万家。一些省（区、市）开展安全生产社会化服务试点，发挥社会力量和市场机制作用。海南省采取“政府购买服务、专家会诊指导、企业整改治理、部门执法监督”的方式，发挥专业服务机构和专业人员作用，为政府和企业提供安全技术支撑。各地普遍加强了应急救援、安全科技等工作。陕西等全国大多数省（区、市）都建成省级安全生产应急指挥平台，为开展事故应急救援提供有力保障。

从检查情况看，安全生产法自 2002 年颁布实施以来，效果总体上是好的，安全生产形势逐年好转，事故起数由 2002 年的 107.3 万起下降至 2015 年的 28.2 万起，死亡人数由 13.9 万人下降至 6.6 万人，连续 13 年实现事故起数和死亡人数“双下降”。新修订的安全生产法突出问题导向，强化了生产经营单位主体责任和政府监管责任，强化了安全生产责任追究，为促进安全生产形势持续稳定好转提供了更有力的法律保障。2015 年反映安全发展水平的 4 项主要相对指标降至历年最低，亿元国内生产总值生产安全事故死亡率为 0.098，工矿商贸就业人员 10 万人生产安全事故死亡率为 1.071，道路交通万车死亡率为 2.08，煤矿百万吨死亡率为 0.162。据初步统计，今年 1 月至 11 月，按可比口径，全国生产安全事故起数和死亡人数同比分别下降 6.3% 和 4.8%。

## 二、问 题

全国安全生产局面虽然总体稳定向好，但形势依然严峻，特别是重特大安全事故频发势头尚未得到有效遏制。2015 年全国发生了 38 起重特大事故，平均不到 10 天就有一起重特大事故发生，其中，发生特别重大事故 4 起，死亡 289 人。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故，造成了重大人员伤亡和财产损失。今年九月以来，先后发生了宁夏石嘴山林利煤矿瓦斯爆炸事故，死亡 20 人；重庆永川金山沟煤矿瓦斯爆炸事故，死亡 33 人。就在上月 24 日，江西省宜春市丰城电厂三期在建工程施工平台发生坍塌特大安全生产事故，造成 74 人死亡。安全生产法实施中仍存在一些突出问题。

(一) 安全生产基础不牢固。检查中发现,一些地方安全生产的“红线意识”不强。在当前经济面临下行压力的情况下,重发展轻安全的倾向又有抬头,今年以来煤炭、钢铁等产品价格上涨,一些不符合安全生产要求的煤矿、钢厂违规偷采偷产,加之监管不力,造成多起生产安全事故。大多数小微企业的安全生产基础差、安全管理水平低;部分高危行业企业的产业布局和结构不合理,工艺和技术的本质安全性不高;大部分城市的地下管网不符合安全要求且老化严重,加油站、危险化学品生产、储存单位等危险源与人群密集区域的安全距离被日益压缩;石油天然气管道占压现象严重。特别是随着我国新型工业化、城镇化和农业现代化加快,传统风险和新的安全风险叠加交织。经历了多年的高速发展,许多行业企业的设备、设施进入老化期甚至“超期服役”,安全风险逐年加大;一些行业企业工艺技术落后,快速发展过程中安全欠账多,积聚了风险隐患;新材料、新技术、新工艺和新装备不断涌现,给安全生产工作提出了新挑战。

(二) 监管体制机制不完善不适应。一是综合监管和行业监管职责定位不清。安全生产法第九条规定,安监部门对全国安全生产工作实施综合监督管理,有关部门在职责范围内对行业、领域的安全生产工作实施监督管理。一些地方反映,有关方面对综合监管和行业管理的关系理解不一致。有的认为综合监管就是“没人管的都管”、“有人管的也管”;有的认为,国务院“三定”方案明确由安监部门承担工矿商贸行业安全监管责任,并未赋予工信、商务、国资等部门安全生产监管职责。由于认识上的分歧,导致监管职责不明晰,存在着重复监管和有些部门躲避监管责任的现象。二是一些行业和地方的安全监管职责缺位或体制不顺。海洋石油生产目前没有明

确监管部门,委托国有石油企业代为监管的做法不符合法律规定;民航、铁路、电力等行业跨区域监管体制未理顺,行业监管与属地监管职责分工不明确;全国3300多个开发区、高新区、科技园区近半数没有安全生产监管机构;安全监管部门未纳入政府行政执法序列,执法能力不足。三是对预防工作重视不够。一些地方抓安全生产注重工作检查和事故追责,对新修订的安全生产法突出“预防为主”的规定,还停留在宣传教育、提醒警示的层面,没有把预防作为安全生产的主要日常工作来抓。四是监管能力不适应。检查中,许多地方反映,面对量大面广的生产经营单位,安全监管能力不足,基层尤其突出。随着经济发展方式的转变和新经济业态的不断涌现,对安全监管专业能力和技术水平的要求越来越高。从检查情况看,一些地方主要靠“听汇报、看报告”的监管方式和“看、摸、敲、打”的监管手段,难以适应新形势下的安全监管工作要求。

(三) 安全生产配套法规和标准制定修订工作滞后。安全生产法作为安全生产领域的基本法,需要制定相应的配套法规 and 政策措施来保证法律的全面贯彻实施。各地普遍反映,安全生产法的相关法规政策不配套,迫切希望国务院尽快出台《安全生产法实施条例》。安全生产法第二十四条、第三十五条、第一百一十三条要求国务院及其相关部门制定配套法规和规章的工作还没有完全落实。从地方情况看,只有四分之一的省(区、市)制定或修订了当地的安全生产条例,三分之一的省(区、市)制定了配套规章。

安全生产法第十条规定:“国务院有关部门应当及时制定有关的国家标准或者行业标准,并根据科技进步和经济发展适时修订。”目前,这项工作进展缓慢。一是标准缺失,许多材料、工

艺、技术一直没有制订相应的安全标准。二是标准老化，很多标准颁布实施超过 10 年，有些上世纪 90 年代颁布的标准现在还在使用而未更新。三是标准“打架”，基础标准和通用标准出自多个部门，一些标准内容重复交叉且相互矛盾，国家推荐性标准与行业标准也存在一些矛盾冲突。地方和企业强烈要求加快标准建设，实现企业安全生产有标准、政府安全监管有依据。

（四）企业主体责任有的落实不到位。新修订的安全生产法进一步强调了企业的安全生产主体责任，但仍有一些企业安全生产主体责任不落实甚至违法生产。企业主要负责人概念不明确，投资方或者实际控制人安全生产意识淡薄；安全生产投入、职工安全技能培训等关键措施不到位，安全生产和职业健康的规章制度和操作规程不完善；企业安全生产预防机制和标准建设滞后，安全生产标准化的达标企业比例不高；安全生产的各项法律规定在很多地方还停留在口头上、纸面上、汇报上，没有转化为企业的实际行动，没有落实为企业的生产标准、操作规范和预防机制。对生产安全事故的分析表明，大多数事故都是责任事故，都是因企业或者职工的违法行为导致的。

（五）农村和农业安全生产监管薄弱。农村和农业领域的安全生产情况，总体看存在着底数不清、监管薄弱的问题，农业机械、农村公路、农村建筑等方面的安全生产问题日益凸显。一是农机监管不完善。目前，全国拖拉机、联合收获机等农机登记数已经超过 2500 万台套，农村地区还有 1.23 亿辆各类机动车。2015 年，全国发生在等级公路以外的农机事故 1306 起，死亡 208 人。一些企业非法生产机动车屡禁不止，并以拖拉机、农业机械名义销售、办理登记，而对此类非法生产、销售行为的监管主体不明确，行

业监管有盲区。农业机械操作人员日常安全监管缺失，无证操作、酒后操作、超重超载、违规载人等问题严重。二是农村建房监管缺位。从检查情况看，一些地方的农村建房安全基本上处于“没人管”状态，房屋建造没有落实承重、抗震、消防等安全设计要求，施工队伍大多没有资质，施工不规范，经常出现起重机、脚手架倒塌以及在建房屋坍塌事故，造成人员伤亡和财产损失。三是农村符合安全标准的基础设施建设滞后。很多地方的农村公路标准低，质量差，临水临崖、急弯陡坡等路段大量存在，且缺乏安全标志和安全设施，风险隐患较多。一些省（区、市）农村公路发生的交通事故占到了全部交通事故的一半以上。在检查过程中，大家还反映，农用船舶、农村渡口安全管理和农产品质量安全方面的问题也比较突出。

### 三、建 议

当前，我国正处于经济转型期，经济下行压力大，不稳定、不确定因素多，安全生产工作丝毫不能放松。党中央高度重视安全生产工作，习近平总书记多次强调安全生产工作重要性，指出“安全生产事关人民福祉，事关经济社会发展大局。各级党委和政府特别是领导干部要牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识，认真贯彻落实党中央关于加快安全生产领域改革发展的工作部署，坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，严格落实安全生产责任制，完善安全监管体制，强化依法治理，不断提高全社会安全生产水平，更好维护广大人民群众生命财产安全。”12月9日，中共中央、国务院印发《关于推进安全生产领域改革发展的意见》，意见提出，2020 年要实现安全生产监管体制机制基本成熟，法律制度基本完善，全国生产安全事故总

量明显减少，职业病危害防治取得积极进展，重特大生产安全事故频发势头得到有效遏制，安全生产整体水平与全面建成小康社会目标相适应。

检查组认为，要实现上述目标，必须进一步贯彻实施安全生产法。为此，提出以下建议：

（一）坚持安全发展理念，树立更加积极的安全生产观。要牢固树立新发展理念，坚持安全发展，贯彻以人民为中心的发展思想，始终把人的生命安全放在首位，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线，以防范遏制重特大生产安全事故为重点，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，同步推进安全、健康、环保“三位一体”的体系建设，全面提高人民群众安全获得感，为经济社会发展提供强有力的安全保障。各级政府和有关部门、生产经营单位要牢固树立安全发展意识，以对人民高度负责的政治责任感和历史使命感对待安全生产工作，下大力气抓好安全生产预防机制的建设，坚持改革创新，破解安全生产难题，加强对安全生产的科技研究和科学预判，改变被动应对的局面，从源头上排除隐患，从根本上减少和防止事故的发生。

（二）加快安全生产法配套法规和标准的制定修订。配套法规和标准是安全生产法相关规定落实的基础。国务院有关部门要加大工作力度，加快制定和修订安全生产法的配套法规和相关国家标准、行业标准。安监总局、国务院法制办要按照中央关于推进安全生产领域改革发展的意见要求，加快起草《安全生产法实施条例》和法律要求制定的相关配套法规，确保在本届政府任期内出台。同时，安监总局要督促各省、自治区、直辖市尽快制定修订当地的安全生产条例，让法律各项制度真正“落地生根”。

国务院安委会与国家标准委要加强协调，加快安全标准的制定修订和组织实施，建立以强制

性标准为主体的安全生产标准体系，解决标准缺失、老化和“打架”的问题。建议国务院安委会与国家标准委就安全生产的标准体系建设制定工作方案，提出时间表，2017年6月30日前在落实执法检查意见的报告中向全国人大常委会报告。

（三）进一步完善监管体制。大力弘扬社会主义法治精神，深化安全生产监管执法体制改革，严格规范公正文明执法，增强监管执法效能。建议国务院进一步明确综合监管和行业管理的关系，落实部门监管职责，形成监管合力。完善海洋石油安全生产监督管理体制机制，实行政企分开。理顺民航、铁路、电力等行业跨区域监管体制，明确行业监管、区域监管与地方监管职责。在各类开发区、工业园区、港区等功能区明确负责安全生产监管的机构。尽快解决安全生产监管部门未纳入行政执法序列的问题。

（四）严格落实企业主体责任。一是强化企业预防机制建设，今后一个时期，国务院有关部门要在控制防止重特大事故发生的同时，逐步把工作重心放在督促企业建立健全安全生产预防机制上来。二是全面落实安全生产法第十八条对企业主要负责人的七项要求，明确企业实际控制人和法定代表人同为安全生产第一责任人。三是进一步强化企业在安全生产和职业健康方面的责任，企业必须建立全过程安全生产和职业健康管理制度。建议安监总局在2017年的工作计划中，结合安全生产巡查，部署督促企业落实主体责任的专项行动。

（五）积极发挥市场机制作用。要从根本上解决监管能力不适应的问题，除了加强行政监管，还要充分发挥市场机制的作用。国务院有关部门要按照安全生产法的规定，完善专业服务机构和注册安全工程师等专业技术人员为政府和企

业提供双向技术管理服务的体制机制。要发挥好工伤保险在事故预防上的积极作用，加快制定工伤预防费用的提取比例、使用和管理具体办法，工伤保险基金既可用于事故赔偿，也可用于职工安全培训和工伤预防。商业保险机构也要改进经营方式，积极开展风险防范业务。积极推进安全生产诚信体系建设，完善企业安全生产不良记录“黑名单”制度，建立失信惩戒和守信激励机制。

（六）加强对农村和农业安全生产的监管。

一是建议国务院根据农村和农业的实际情况，进一步明确农业机械、农村交通、农村建设以及农业生产等各领域的安全生产监督管理部门。二是增加对农村和农业安全生产薄弱环节的投入，争取用两年左右的时间集中解决农村公路标志、标识等安全设施严重不足的问题，并逐步提高农村公路等级。三是建立农业部门与公安部门的联合

执法机制和全国联网的农业机械信息登记管理系统，实现农机注册、年检审验、交通违法、事故记录等信息共享，共同加强对拖拉机、联合收获机等农业机械的监管。四是将农村建房全部纳入住建部门的监管范围，加强村庄集镇的规划、建设管理和安全管理。另外，要高度重视农用船舶、农村渡口安全管理，切实加强农产品质量安全监管。

安全生产法是规范安全生产、保障人民生命安全的重要法律，是经济发展和社会安定的重要保障。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，牢固树立安全发展理念和“红线意识”，坚持人民利益至上，全面贯彻实施安全生产法，做好安全生产各项工作，为全面建成小康社会，实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

以上报告，请审议。



# 全国人民代表大会民族委员会关于 第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

今年3月，第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团将宁夏代表团提出的“关于出台清真食品管理法的议案”（第132号）交付民族委员会审议。议案提出，清真食品问题事关尊重少数民族风俗习惯。目前清真食品生产流通领域存在加工标准不统一、随意使用清真食品标识、假冒清真、虚假广告等现象，建议国家尽快出台《清真食品管理法》，对清真食品生产加工和销售各环节加强管理，制定清真食品生产加工统一标准，维护具有清真饮食习惯的少数民族的合法权益。

民族委员会高度重视议案办理工作，对议案涉及的情况和问题到有关省（区、市）进行调研，并派人赴宁夏与宁夏回族自治区党委和人大常委会的主要负责同志就议案办理工作交换了意见。民族委员会于2016年11月3日举行第十八次会议，对议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

民族委员会认为，我国有10个具有清真饮食习惯的少数民族，涉及2300万人，切实尊重少数民族的饮食习惯，规范清真食品生产经营管理，对保障少数民族合法权益、加强民族团结、维护社会和谐稳定具有重要意义。尊重少数民族风俗习惯是党的民族政策的重要内容，党和国家

历来高度重视尊重少数民族风俗习惯。我国宪法确定了尊重少数民族风俗习惯的原则，民族区域自治法等法律作出了明确规定，《城市民族工作条例》《养老机构管理办法》等一系列行政法规和部门规章也都作了规定。16个省、自治区、直辖市和17个市、自治州、自治县制定了关于清真食品管理方面的地方性法规、政府规章或单行条例。这些法律法规的制定和实施，为清真食品的生产经营管理提供了较为充分的法律依据，有效保障了少数民族群众的合法权益。

基于以上情况，目前需要的是切实贯彻好相关法律法规，依法加强对清真食品生产经营的监管。考虑到全国性的清真食品管理的立法尚需进一步研究论证，目前可不制定清真食品管理的法律。各地可以根据实际情况制定或修改完善相关地方性法规、政府规章和单行条例。建议国务院及其有关部门根据有关法律、行政法规、部门规章的规定，加强对清真食品生产经营的管理。对于跨地区流动人员的清真饮食问题，按照相关法规和相互尊重的原则加以解决。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会民族委员会

2016年12月21日

# 全国人民代表大会法律委员会关于 第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员第二十五次会议通过)

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四次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案共124件，涉及49个立法项目和2项执法检查。其中，建议修改法律的68件，涉及22个立法项目；建议制定法律的47件，涉及22个立法项目；建议作出立法解释的4件，涉及2个立法项目；建议作出有关法律问题决定的3件，涉及3个立法项目；建议开展相关执法检查的议案2件。

法律委员会、法制工作委员会高度重视议案办理工作，充分尊重代表主体地位，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。一是加强研究采纳代表议案的制度化建设。在法制工作委员会新制定的立法项目征集和论证工作规范中，明确规定在编制和调整立法规划、拟订立法工作计划时，应当及时梳理议案处理意见的报告和全国人大代表提出的议案，对进一步做好代表议案办理工作作出了规范。二是不断拓宽代表参与立法工作的途径。邀请提出相关议案的代表参加如野生动物保护法修订草案、电影产业促进法草案通过前评估会，在民法总则、民办教育促进法、野生动物保护法、资产评估法

等的立法过程中邀请相关代表参与立法调研、座谈会等活动，书面征求相关代表对立法的意见建议。三是认真研究议案提出的意见建议，加强与提出议案代表的联系，就议案办理进行深入细致的沟通，介绍相关立法工作进展情况和所提议案采纳情况。

法律委员会于12月5日召开会议，对124件代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

**一、31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或者已提请全国人大常委会审议**

1. 关于修改野生动物保护法的议案5件

野生动物保护法修订草案已于2016年7月2日由第十二届全国人大常委会第二十一次会议通过。议案提出的主要建议，如对珍贵、濒危等重点保护野生动物采取特殊保护措施；取消地方重点保护野生动物分类，完善野生动物栖息地的保护措施；在进一步规范管理野生动物利用的同时，明确禁止狩猎、食用重点保护野生动物；规范药用野生动物的人工繁育和野生动物放生；对当地居民因保护野生动物而遭受损失、影响当地经济发展应当给予合理的补偿；加大对违法行为

的处罚力度等，在修订后的野生动物保护法中已作出相应规定。

## 2. 关于制定资产评估法的议案 4 件

资产评估法已于 2016 年 7 月 2 日由第十二届全国人大常委会第二十一次会议通过。议案提出的相关建议，如进一步贯彻落实简政放权、放管结合的精神，进一步细化评估程序规范、提升评估准则的法律地位，健全行业协会的自律管理责任，明确评估机构自愿办理职业责任保险等，在资产评估法中已作出相应规定。议案提出的其他建议，如完善对无形资产的评估方法、对评估过程中涉及的知识产权进行专门保护等，可由国务院有关部门在制定配套规定时加以明确。

## 3. 关于制定网络安全法等议案 9 件

网络安全法已于 2016 年 11 月 7 日由第十二届全国人大常委会第二十四次会议通过。议案提出的主要建议，如净化网络环境，加强基础设施建设和促进网络核心技术发展，加强网络安全宣传教育，加强个人信息保护，完善网络安全信息共享，完善网络信息内容管理，进一步明确网络运营者和行业组织的行为规范、权利和义务等，在网络安全法中已作出相应规定。议案提出的有关制定配套法规或者出台司法解释，以增强法律可操作性的建议，法律委员会、法制工作委员会将积极督促有关部门做好相关工作。议案提出的其他建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

## 4. 关于修改民办教育促进法的议案 4 件

2016 年 11 月 7 日第十二届全国人大常委会第二十四次会议通过了关于修改民办教育促进法的决定。对于议案提出的建议，如民办学校进行分类管理，妥善解决现有民办学校过渡问题；明晰民办学校法人属性，处理好有关资产归属问题；明确具体的优惠措施，解决教师的待遇问题等，在修改后的民办教育促进法中已作出相应规定。

5. 关于完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度的议案 1 件

2016 年 9 月 3 日第十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了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。议案提出的建议，在授权决定中已作出相应规定。

## 6. 关于制定中医药法的议案 2 件

中医药法草案已由第十二届全国人大常委会第十八次会议和第二十二次会议分别进行了两次审议，并已提请本次常委会会议三次审议。议案提出的主要建议，如加大对中医药事业的扶持力度，明确各级政府的责任；遵循中医药发展规律，建立符合中医药特点的管理制度，解决师承和确有专长人员的资格准入问题；完善中医药知识产权保护，建立中医药品种保护数据库和保护名录；对中药实行分类管理，加强对中药材、医疗机构中药制剂的管理和规范等，法律委员会、法制工作委员会在中医药法草案的审议修改过程中已经认真研究吸收。

## 7. 关于制定民法总则的议案 4 件

## 8. 关于加快民法典编纂的议案 1 件

民法总则草案已由第十二届全国人大常委会第二十一次会议和第二十四次会议分别进行了两次审议，并已提请本次会议三次审议。经同各有关方面反复研究，民法典编纂分两步走，先制定民法总则，然后开展各分编的编纂工作。民法总则草案提请全国人大常委会审议，标志民法典编纂进入立法程序。对于议案提出的民法总则立法建议稿，构建民法总则的基本框架结构，加快民法典编纂等建议，法律委员会、法制工作委员会在民法总则草案的审议修改工作中进行了认真研究吸收，并将结合审议进程作进一步研究。

## 9. 关于修改证券法的议案 1 件

证券法修订草案已由第十二届全国人大常委

会第十四次会议进行了初次审议。2015年12月27日第十二届全国人大常委会第十八次会议通过了关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用《中华人民共和国证券法》有关规定的决定，自2016年3月1日起施行。对于议案提出的建议，如股票发行制度改革、完善信息披露、强化投资者保护等，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面，提出完善相关法律规定的方案，在证券法修订草案的审议修改工作中予以研究吸收。

**二、31件议案涉及的15个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划，正在抓紧起草或者研究修改**

10. 关于制定反腐败法或者贿赂犯罪法的议案2件

属于反腐败国家立法中的修改行政监察法和制定国际刑事司法协助法已列入十二届全国人大常委会立法规划。目前，有关方面正在抓紧起草。关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案已提请本次常委会会议审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在将行政监察法修改为国家监察法和制定国际刑事司法协助法的工作中认真研究。将行政监察法修改为国家监察法和制定国际刑事司法协助法已列入全国人大常委会2017年立法工作计划。

- 11. 关于制定人格权法的议案1件
- 12. 关于修改合同法的议案2件
- 13. 关于修改担保法的议案2件
- 14. 关于修改侵权责任法的议案5件
- 15. 关于修改婚姻法的议案3件
- 16. 关于制定家庭法的议案1件

民法典编纂已列入十二届全国人大常委会立法规划。在民法总则出台后，将积极推进民法典各分编的编纂工作。对于议案提出的建议，法律

委员会、法制工作委员会将在民法典编纂工作中认真研究，统筹考虑。

17. 关于修改行政复议法的议案4件

修改行政复议法已列入十二届全国人大常委会立法规划。目前，行政复议体制改革正在推进。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同国务院法制办等部门认真研究。

18. 关于制定军民融合促进法的议案2件

军民融合促进方面的立法项目已列入十二届全国人大常委会立法规划，有关部门正在开展研究起草工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

19. 关于制定行政程序法的议案4件

20. 关于修改行政许可法的议案1件

21. 关于修改行政处罚法的议案1件

22. 关于修改行政强制法的议案1件

23. 关于制定行政征收征用法的议案1件

行政程序方面的立法项目已列入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行政程序方面的立法工作中一并研究，统筹考虑。

24. 关于制定民事强制执行法的议案1件

强制执行方面的立法项目已列入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认真研究。

**三、42件议案涉及的13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**

25. 关于修改全国人大组织法的议案1件

26. 关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案2件

27. 关于制定个人信息保护法的议案3件

28. 关于制定军人权益保障法的议案2件

29. 关于制定政府信息公开法的议案1件

- 30. 关于制定政务信息管理的议案 1 件
- 31. 关于修改刑法的议案 15 件
- 32. 关于修改刑事诉讼法的议案 5 件
- 33. 关于修改民事诉讼法的议案 3 件
- 34. 关于修改仲裁法的议案 4 件
- 35. 关于制定加强法律法规跟踪清理维护国

家法制统一的决定的议案 1 件

36. 关于对刑法中“国有公司、企业”作出立法解释的议案 3 件

37. 关于对民事诉讼法和行政诉讼法中有关检察建议的规定作出立法解释的议案 1 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。

**四、15 件议案涉及的 12 个立法项目，有的可待条件成熟时纳入立法工作安排，有的可纳入相关法律的起草或者修改工作中统筹考虑**

- 38. 关于修改国家赔偿法的议案 1 件
- 39. 关于制定立法听证规则的议案 1 件
- 40. 关于制定服务责任法的议案 1 件
- 41. 关于修改消费者权益保护法的议案 1 件
- 42. 关于修改兵役法的议案 1 件
- 43. 关于制定非战争军事行动法的议案 1 件
- 44. 关于修改人民武装警察法的议案 1 件
- 45. 关于修改行政诉讼法的议案 3 件

- 46. 关于制定人民法院电子诉讼法的议案 1 件
- 47. 关于制定诉讼收费规则的议案 1 件
- 48. 关于制定刑罚执行法的议案 2 件
- 49. 关于设立知识产权上诉专门法院的议案 1 件

#### **五、关于开展执法检查的议案 2 件**

50. 关于开展立法法执法检查的议案 1 件

51. 关于开展仲裁法执法检查的议案 1 件

法律委员会、法制工作委员会通过多种方式对立法法的贯彻执行情况进行了调查研究，并将会同有关方面进一步督促、指导立法法的贯彻实施；对仲裁法将推动国务院有关方面做好贯彻实施工作。

此外，还有 3 件议案不再办理。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会法律委员会

2016 年 12 月 21 日

附件：

# 全国人民代表大会法律委员会关于 第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案共 124 件，涉及 49 个立法项目和 2 项执法检查。其中，建议修改法律的 68 件，涉及 22 个立法项目；建议制定法律的 47 件，涉及 22 个立法项目，建议作出立法解释的 4 件，涉及 2 个立法项目；建议作出有关法律问题决定的 3 件，涉及 3 个立法项目；建议开展相关执法检查的议案 2 件。

一、31 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或者已提请全国人大常委会审议

## 1. 关于修改野生动物保护法的议案 5 件

明海等代表提出的第 104 号、金华等代表提出的第 154 号、姜健等代表提出的第 225 号、姚海同等代表提出的第 258 号、林腾蛟等代表提出的第 414 号议案，建议对珍贵、濒危等重点保护野生动物采取特殊保护措施；取消地方重点保护野生动物分类，完善野生动物栖息地的保护措施；在进一步规范管理野生动物利用的同时，明确禁止狩猎、食用野生动物；明确支持药用野生动物的人工繁育，促进传统中医药产业发展；严格规范野生动物放生，保证生态安全；对当地居民因保护野生动物而遭受损失、影响当地经济发展应当给予更为合理的补偿；加大对违法行为的处罚力度等。野生动物保护法修订草案已于 2016 年 7 月 2 日由第十二届全国人大常委会第

二十一次会议通过。议案提出的大部分建议，在修订后的野生动物保护法中已作出相应规定。关于议案建议全面禁止狩猎野生动物，修订后的野生动物保护法保留原法规定的狩猎制度，从猎捕量限额管理、猎捕的区域、方法、工具等对非国家、地方重点保护野生动物的狩猎活动规定了严格的审批管理。

## 2. 关于制定资产评估法的议案 4 件

宁夏代表团提出的第 125 号、姜健等代表提出的第 223 号、贾春梅等代表提出的第 291 号、周奕丰等代表提出的第 343 号议案，建议进一步贯彻落实简政放权、放管结合的精神，对资产评估法草案进行修改完善，加快法律出台步伐；进一步细化评估程序规范，提升评估准则的法律地位；强化行业协会的自律管理责任；明确评估机构自愿办理职业责任保险；完善对无形资产的评估方法，对评估过程中涉及的知识产权进行专门保护；及时制定法律的配套规定等。资产评估法已于 2016 年 7 月 2 日由第十二届全国人大常委会第二十一次会议通过。议案提出的相关建议，如进一步细化评估程序规范、提升评估准则的法律地位，健全行业协会的自律管理责任，明确评估机构自愿办理职业责任保险等，在资产评估法中已作出相应规定。议案提出的其他建议，如完善对无形资产的评估方法、对评估过程中涉及的知识产权进行专门保护等，可由国务院有关部门

在制定配套规定时加以明确。

### 3. 关于制定网络安全法等议案 9 件

施超等代表提出的第 25 号、王燕文等代表提出的第 94 号、史贵禄等代表提出的第 167 号、释永信等代表提出的第 187 号、姜健等代表提出的第 222 号、安进等代表提出的第 241 号、邢克智等代表提出的 272 号、贾春梅等代表提出的第 290 号、宋文新等代表提出的第 451 号议案，建议净化网络环境，加强基础设施建设和促进网络核心技术发展，加强网络安全宣传教育，加强个人信息保护，完善网络安全信息共享，完善网络信息内容管理，进一步明确网络运营者和行业组织的行为规范、权利和义务等。网络安全法已于 2016 年 11 月 7 日由第十二届全国人大常委会第二十四次会议通过。议案提出的主要建议，网络安全法已作出相应规定。对于议案提出的有关制定配套法规或者出台司法解释，以增强法律可操作性的建议，法律委员会、法制工作委员会将积极督促有关部门做好相关工作。对于议案提出的制定电子商务法、个人信息保护法、未成年人网络保护法、互联网信息服务法和网络信息资源管理法等其他互联网相关法律的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

### 4. 关于修改民办教育促进法的议案 4 件

袁敬华等代表提出的第 78 号、张志勇等代表提出的第 79 号、李光宇等代表提出的第 128 号、王刚等代表提出的第 129 号议案，建议修改民办教育促进法，对民办学校进行分类管理，妥善解决现有民办学校过渡办法；进行更细致的划分，不能一刀切；明晰民办学校法人属性，处理好有关资产归属问题；明确具体的优惠措施，解决教师的待遇问题等。2016 年 11 月 7 日第十二届全国人大常委会第二十四次会议通过了关于修改民办教育促进法的决定。议案提出的主要建

议，在修改后的民办教育促进法中已作出相应规定。

### 5. 关于完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度的议案 1 件

那辉等代表提出的第 454 号议案，建议由全国人大常委会授权，选择有条件的地方开展认罪认罚从宽制度改革试点。2016 年 9 月 3 日第十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了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。议案提出的建议，在授权决定中已作出了规定。

### 6. 关于制定中医药法的议案 2 件

姜健等代表提出的第 237 号、韦飞燕等代表提出的第 352 号议案，建议制定中医药法，加大对中医药事业的扶持力度，明确各级政府的责任；遵循中医药发展规律，建立符合中医药特点的管理制度，解决师承和确有专长人员的资格准入问题；完善中医药知识产权保护，建立中医药品种保护数据库和保护名录；对中药实行分类管理，加强对中药材、医疗机构中药制剂的管理和规范；完善法律责任，加大对假冒中医等违法行为的处罚力度等。中医药法草案已由第十二届全国人大常委会第十八次会议和第二十二次会议分别进行了两次审议，并已提请常委会本次会议三次审议。议案提出的主要建议，法律委员会、法制工作委员会在中医药法草案的审议修改过程中已经认真研究吸收。

### 7. 关于制定民法总则的议案 4 件

### 8. 关于加快民法典编纂的议案 1 件

孙宪忠等代表提出的第 12 号和第 13 号、贾春梅等代表提出的第 103 号、杨震等代表提出的第 416 号议案，建议民法总则应该规定“民事客体”；提出民法总则立法建议稿；提出构建民法总则的基本框架结构；提出制定完善民法总则的

具体建议。阎建国等代表提出的第 283 号议案，建议加快编纂民法典。民法总则草案已由第十二届全国人大常委会第二十一次会议和第二十四次会议分别进行了两次审议，并已提请本次会议三次审议。经同各有关方面反复研究，民法典编纂分两步走，先制定民法总则，然后开展各分编的编纂工作。民法总则草案提请全国人大常委会审议，标志民法典编纂进入立法程序。对于议案提出的民法总则立法建议稿，构建民法总则的基本框架结构，加快民法典编纂等建议，法律委员会、法制工作委员会在民法总则草案的审议修改工作中进行了认真研究吸收，并将结合审议进程作进一步研究。

#### 9. 关于修改证券法的议案 1 件

莫小莎等代表提出的第 351 号议案，建议在证券法中增加互联网金融监管条款。证券法修订草案已由第十二届全国人大常委会第十四次会议进行了初次审议。2015 年 12 月 27 日第十二届全国人大常委会第十八次会议通过了关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用《中华人民共和国证券法》有关规定的决定，自 2016 年 3 月 1 日起施行。对于议案提出的建议，如股票发行制度改革、完善信息披露、强化投资者保护等，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面，提出完善相关法律规定的方案，在证券法修订草案的审议修改工作中予以研究吸收。

**二、31 件议案涉及的 15 个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划，正在抓紧起草或者研究修改**

10. 关于制定反腐败法或者贿赂犯罪法的议案 2 件

杨洪波等代表提出的第 51 号议案、宁夏代表团提出的第 157 号议案，建议制定腐败法，明确反腐败的体制机制、实体规则、程序运行以及各类反腐败机构的职能定位、范围和衔接机制

等；建议制定贿赂犯罪法，整合刑法、刑事诉讼法以及相关司法解释、规范性文件中关于惩处贿赂犯罪的规定。属于反腐败国家立法中的修改行政监察法和制定国际刑事司法协助法已列入第十二届全国人大常委会立法规划。目前，有关方面正在抓紧起草。关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案已提请本次常委会会议审议。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面在将行政监察法修改为国家监察法和制定国际刑事司法协助法的工作中认真研究。将行政监察法修改为国家监察法和制定国际刑事司法协助法已列入全国人大常委会 2017 年立法工作计划。

11. 关于制定人格权法的议案 1 件

12. 关于修改合同法的议案 2 件

13. 关于修改担保法的议案 2 件

14. 关于修改侵权责任法的议案 5 件

15. 关于修改婚姻法的议案 3 件

16. 关于制定家庭法的议案 1 件

杨震等代表提出的第 415 号议案，建议以单行法的方式规定人格权。陈紫萱等代表提出的第 235 号、冯燕等代表提出的第 397 号议案，建议修改合同法，建立长期租约的登记公示制度，增加规定合同的必要条款，修改无权处分合同的效力等有关规定。魏琴等代表提出的第 450 号议案、罗平等代表提出的第 457 号议案，建议修改担保法，允许民营公益单位的资产设定抵押，扩大知识产权质押标的范围。卢云辉等代表提出的第 40 号、王菁等代表提出的第 41 号、章联生等代表提出的第 93 号、王静成等代表提出的第 155 号、杨孝义等代表提出的第 391 号议案，建议修改侵权责任法，明确无民事行为能力人、限制民事行为能力人的责任承担方式和归责原则，修改医疗损害责任、网络侵权责任、共同侵权、侵权责任承担方式以及免责事由等有关规定。郑



玉红等代表提出的第 83 号、贾春梅等代表提出的第 105 号议案、王法亮等代表提出的第 408 号议案，建议修改婚姻法，完善夫妻共同债务举证责任，对家庭暴力行为进行定义，将精神暴力纳入家庭暴力的范围，增设有关主体对家庭暴力行为的强制报告义务，修改离婚案件财产分割的原则。王燕文等代表提出的第 113 号议案，建议制定家庭法，重点对赡养义务和孝道内容、带薪探亲与陪护、家长的教育责任等作出规定。民法典编纂已列入十二届全国人大常委会立法规划。在民法总则出台后，将积极推进民法典各分编的编纂工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在民法典编纂工作中认真研究，统筹考虑。

17. 关于修改行政复议法的议案 4 件

贾春梅等代表提出的第 288 号、王锋等代表提出的第 324 号、高广生等代表提出的第 400 号、王明雯等代表提出的第 445 号议案，建议修改行政复议法，扩大受案范围，设置统一的行政复议机关，成立行政复议委员会，建立外部专家库，保障行政复议主体独立性，完善行政复议与行政诉讼的衔接，建立行政复议立案登记制度，完善行政复议种类，健全行政复议的案件审理制度，保障参与者的多元化和过程的透明化，增强行政复议程序公正性等。修改行政复议法已列入十二届全国人大常委会立法规划。目前，行政复议体制改革正在推进。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。

18. 关于制定军民融合促进法的议案 2 件

邓中翰等代表提出的第 449 号、罗霞等代表提出的第 453 号议案，建议制定军民融合促进法，明确管理体制，建立军民融合协调机制；树立对军民融合的服务理念；加强与军民融合有关的知识产权制度；积极推动军民融合成果转化为

技术标准；对参与军民融合的民营企业予以支持；按行业组建不同的军民融合基金，组成相关机构进行管理，最大限度地发挥引导和支持职能等。军民融合促进方面的立法项目已列入十二届全国人大常委会立法规划，有关部门正在开展研究起草工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将会同有关方面认真研究。

19. 关于制定行政程序法的议案 4 件

20. 关于修改行政许可法的议案 1 件

21. 关于修改行政处罚法的议案 1 件

22. 关于修改行政强制法的议案 1 件

23. 关于制定行政征收征用法的议案 1 件

买世蕊等代表提出的第 122 号、孙兆奇等代表提出的第 327 号、范海涛等代表提出的第 329 号、张淑琴等代表提出的第 412 号议案，建议制定行政程序法，明确适用范围、基本原则、行政主体，规范行政立法、决策和执法程序，明确法律监督、法律救济以及相关法律责任等。马文芳等代表提出的第 31 号议案，建议修改行政许可法第四十五条，对听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的期限作出规定。陈紫萱等代表提出的第 234 号议案，建议进一步完善行政处罚的设定、管辖、执行等制度。章联生等代表提出的第 92 号议案，建议进一步完善行政强制听取当事人意见、设定行政强制听取社会意见的规定，完善行政强制评价制度，完善行政强制措施程序以及查封、扣押、拍卖制度，增加检察监督以及法院对执行申请开庭审理的规定等。郭建华等代表提出的第 184 号议案，建议制定行政征收征用法，明确公共利益判断标准和途径以及行政征收征用的设定权，规范行政征收征用程序，明确补偿原则和补偿程序，完善司法救济等。行政程序方面的立法项目已列入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

关方面在行政程序方面的立法工作中一并研究，统筹考虑。

#### 24. 关于制定民事强制执行法的议案 1 件

杨伟程等代表提出的第 231 号议案，建议尽快制定民事强制执行法，重点关注民事强制执行的基本原则、组织体系、执行措施、执行救济和执行保障措施、执行联动机制以及执行监督制度、执行惩戒制度等问题。强制执行方面的立法项目已列入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认真研究。

**三、42 件议案涉及的 13 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**

#### 25. 关于修改全国人大组织法的议案 1 件

宁夏代表团提出的第 158 号议案，建议增加代表大会听取和审议代表议案、建议、批评和意见办理情况报告的内容；增加表决代表议案、建议办理工作报告的议程；明确全国人大常委会设立专门的代表工作部门（委员会），负责代表工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 26. 关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案 2 件

林荫茂等代表提出的第 16 号、谢子龙等代表提出的第 360 号议案，建议明确地方人大常委会对所在的行政区域内的地方垂直管理部门、社会组织进行监督；人大常委会组织听证会对专项工作进行监督；建立人大常委会咨询专家委员会的工作机制；明确备案审查的组织保障及职责；明确“规范性文件”的范围；完善备案审查的方式、程序。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 27. 关于制定个人信息保护法的议案 3 件

杨震等代表提出的第 32 号、杨子强等代表提出的第 76 号、陈爱莲等代表提出的第 152 号议案，建议制定个人信息保护法，对适用范围、个人信息的收集与处理规则、信息主体的权利义务以及法律责任等作出规定。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会在网络安全法制定工作中，在民法总则草案审议修改工作中作了认真研究吸收，并将在今后的立法工作中进一步认真研究。

#### 28. 关于制定军人权益保障法的议案 2 件

汪金玉等代表提出的第 311 号、梁晓婧等代表提出的第 314 号议案，建议制定军人权益保障法，明确军人权益保障的对象、原则和责任；明确现役军人的荣誉权、人格权、工资待遇、生活福利、津贴补助、教育、医疗、住房保障等；明确退役军人的退役安置、社会保险、生活救助等；明确军人军烈家属在工作安排、社会保险、生活救助、子女教育等方面的优待；明确权益保障途径和渠道等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 29. 关于制定政府信息公开法的议案 1 件

马旭等代表提出的第 424 号议案，建议制定政府信息公开法，以开放为原则，豁免开放为例外，明确政府信息的主体、范围与形式，规范政府信息公开的程序和形式、豁免与保密、个人信息保护等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 30. 关于制定政务信息管理的议案 1 件

谢小军等代表提出的第 459 号议案，建议制定政务信息管理法，明确政务信息资源管理机构，加强信息资源管理规划，规定政务信息主体的权利和义务以及政务信息资源的开发利用、安全保密等内容。对于议案提出的建议，法律委员

会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

### 31. 关于修改刑法的议案 15 件

张忠民等代表提出的第 47 号、郑维勇等代表提出的第 48 号、杨琴等代表提出的第 127 号、崔根良等代表提出的第 135 号、蒋婉求等代表提出的第 137 号、刘玲等代表提出的第 138 号、秦希燕等代表提出的第 226 号、孙菁等代表提出的第 230 号、贾伟平等代表提出的第 261 号、谢强等代表提出的第 279 号、张泽群等代表提出的第 319 号议案、张琼等代表提出的第 321 号、高莉等代表提出的第 330 号、莫小莎等代表提出的第 347 号、张淑琴等代表提出的第 389 号，建议加大对收买被拐卖的妇女儿童犯罪的惩罚力度；有力打击伪基站犯罪；修改行贿受贿犯罪规定；明确刑法追诉时效的溯及力；降低刑事责任年龄；增设社会劳动刑；修改合同诈骗罪、危险物品肇事罪、危险驾驶罪、转化型抢劫罪、猥亵罪以及有关金融犯罪、贿赂犯罪的规定等。议案提出的一些建议，如提高对收买被拐卖的妇女儿童犯罪的刑罚幅度，规定伪基站犯罪行为，增加职业禁止性规定，适用于贿赂犯罪行为人等，已在 2015 年 8 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的刑法修正案（九）中作出相应规定。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今后的立法工作中认真研究。

### 32. 关于修改刑事诉讼法的议案 5 件

花全等代表提出的第 36 号、向红琼等代表提出的第 42 号、姚晓英等代表提出的第 44 号、李朝鲜等代表提出的第 166 号、李亚兰等代表提出的第 401 号议案，建议进一步完善逮捕条件的规定；完善司法鉴定程序有关规定；完善证人保护、出庭作证的规定；建立公安机关在侦查终结后对犯罪嫌疑人认罪、案件事实清楚、证据确实

充分的案件直接移送至人民法院审判的制度；明确公诉案件在人民检察院撤回起诉后如何采取强制措施的规定等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

### 33. 关于修改民事诉讼法的议案 3 件

卢云辉等代表提出的第 38 号议案、周建琨等代表提出的第 50 号议案、龙长春等代表提出的第 278 号议案，建议进一步明确程序性发回重审的适用范围；修改完善民事检察监督的有关规定。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

### 34. 关于修改仲裁法的议案 4 件

薛少仙等代表提出的第 75 号议案、魏岚等代表提出的第 91 号议案、孙菁等代表提出的第 229 号议案、蒋秋桃等代表提出的第 383 号议案，建议明确仲裁机构的性质；扩大仲裁适用范围；引入临时仲裁制度；增设仲裁第三人制度；完善仲裁监督制度等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

35. 关于制定加强法律法规跟踪清理维护国家法制统一的决定的议案 1 件

林荫茂等代表提出的第 15 号议案，建议全国人大常委会制定关于加强法律法规跟踪清理，维护国家法制统一的决定，对法律法规清理的目的、对象、主体、方式、程序和处理方式等作出具体规定。全国人大常委会高度重视法律法规清理工作，2015 年修改后的立法法对法律清理作出明确规定，“法律草案与其他法律相关规定不一致的，提案人应当予以说明并提出处理意见，必要时应当同时提出修改或者废止其他法律相关规定的议案。法律委员会和有关的专门委员会审议法律案时，认为需要修改或者废止其他法律相关规定的，应当提出处理意见。”法制工作委员

会多次集中开展法律清理工作，对现行有效的法律进行了全面梳理。2009年6月，全国人大常委会通过关于废止部分法律的决定，废止了8件法律和有关法律问题的决定。2009年8月，全国人大常委会通过关于修改部分法律的决定，一揽子对59件法律中的141个条文作出修改，并对清理中明确需要修改的其他法律，补充列入立法规划和年度计划，抓紧进行修改。2009年至2010年间，在法律清理工作的基础上，全国人大常委会督促国务院和各省、自治区、直辖市以及较大市的人大常委会全面开展行政法规和地方性法规清理工作，废止了7件行政法规、修改了107件行政法规中的172个条款，废止了455件地方性法规，修改了1417件地方性法规。2012年3月刑事诉讼法修改后，为保持法律规定间的衔接协调，全国人大常委会于2012年10月通过了关于修改监狱法等七部法律的决定，对这些法律的个别条款作出相应修改。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部门认真研究。

36. 关于对刑法中“国有公司、企业”作出立法解释的议案3件

贾春梅等代表提出的第109号、郑尚伦等代表提出的第242号、蔡宁等代表提出的第355号议案，建议对刑法中国有公司、企业及其人员犯罪的主体范围作出立法解释。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

37. 关于对民事诉讼法和行政诉讼法中有关检察建议的规定作出立法解释的议案1件

蔡宁等代表提出的第357号议案，建议对民事诉讼法和行政诉讼法有关检察建议的规定作出立法解释，明确各类检察建议的适用条件、范围、程序和效力，进一步完善和规范检察建议的提出、受理、办理、反馈机制。对于议案提出的

建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

**四、15件议案涉及的12个立法项目，有的可待条件成熟时纳入立法工作安排，有的可纳入相关法律的起草或者修改工作中统筹考虑**

38. 关于修改国家赔偿法的议案1件

朱张金等代表提出的第168号议案，建议增设刑事补偿责任，明确刑事补偿的范围、标准和方式。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

39. 关于制定立法听证规则的议案1件

买世蕊等代表提出的第118号议案，建议制定立法听证规则，明确立法听证的原则、范围、参与主体以及程序。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

40. 关于制定服务责任法的议案1件

朱列玉等代表提出的第90号议案，建议制定服务责任法，对服务质量的监督、服务提供者的责任和义务、损害赔偿等作出规定。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

41. 关于修改消费者权益保护法的议案1件

秦希燕等代表提出的第232号议案，建议修改完善消费者权益保护法，进一步规范网络经营行为，保护消费者的合法权益。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

42. 关于修改兵役法的议案1件

昂旺索南等代表提出的312号议案，建议增强兵役工作政策支撑、利益驱动、价值引领力度；调整完善领导关系；逐步转变服役主体等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

43. 关于制定非战争军事行动法的议案1件

崔玉玲等代表提出的第 345 号议案，建议制定非战争军事行动法，明确军队在执行非战争军事行动中的职责、权利和义务；明确指挥关系，确保指挥协调顺畅；明确执行非战争军事行动的相关保障和配套建设等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 44. 关于修改人民武装警察法的议案 1 件

孙思敬等代表提出的第 315 号议案，建议进一步明确人民武装警察部队的任务、职权、保障措施、接受监督检查的方式和法律责任等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 45. 关于修改行政诉讼法的议案 3 件

薛颖等代表提出的第 169 号、阎建国等代表提出的第 299 号、王波等代表提出的第 439 号议案，建议完善行政诉讼共同被告制度，维持原行政行为的复议机关不再列为共同被告；明确行政机关负责人出庭应诉案件范围和出庭人员范围，完善相应法律责任；明确行政公益诉讼受案范围，增加有关检察机关提起行政公益诉讼的规定等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 46. 关于制定人民法院电子诉讼法的议案 1 件

金硕仁等代表提出的第 300 号议案，建议制定人民法院电子诉讼法，促进审判体系和审判能力现代化建设。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 47. 关于制定诉讼收费规则的议案 1 件

宁夏代表团提出的第 131 号议案，建议由全国人大常委会以法律的形式制定诉讼收费规则，合理确定案件收费标准，将律师费用和当事人维权的合理费用纳入诉讼费用的调整范围，建立惩

罚性诉讼收费制度，完善诉讼收费的管理制度等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 48. 关于制定刑罚执行法的议案 2 件

宁夏代表团提出的第 130 号、宋文新等代表提出的第 402 号议案，建议制定刑罚执行法，将刑罚执行的有关规定系统化、具体化；统一刑罚执行主体和标准；细化刑罚执行方式；明确刑罚执行监督程序等。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

#### 49. 关于设立知识产权上诉专门法院的议案 1 件

关彦斌等代表提出的第 435 号议案，建议全国人大常委会作出决定，在北京设立一个全国性的知识产权上诉专门法院。知识产权上诉专门法院隶属于最高人民法院，管辖范围以技术类知识产权案件为主，包括国务院主管部门的知识产权确权案件以及全国由高级人民法院审理的知识产权案件的上诉和申诉非技术类知识产权案件。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的立法工作中认真研究。

### 五、关于开展执法检查的议案 2 件

#### 50. 关于开展立法法执法检查的议案 1 件

王明雯等代表提出的第 446 号议案，建议全国人大常委会运用执法检查这一监督手段对立法法的实施情况进行监督。执法检查以全国人大常委会检查与地方自查、部门自查相结合的方式进行，检查重点是修改后的立法法贯彻实施情况。立法法修改后，全国人大常委会高度重视立法法贯彻实施工作。为推进新赋予地方立法权的设区的市、自治州、不设区的地级市行使地方立法权，法制工作委员会深入调研，提出了抓好“五个统筹建设”的工作思路和“既积极，又稳妥”的工作原则；通过各种方式及时了解各地的推进

情况，推广典型经验；对一些地方提出的实施中遇到的立法权限的把握等问题分别进行研究，积极指导；举办了五期立法法培训班，对 31 个省（区、市）、314 个市州的 1650 名立法工作人员进行了立法法及其有关制度的培训。根据修改后的立法法，大多数省、市人大修改或者制定了地方立法条例，按照科学立法、民主立法的要求，完善了立法工作机制。截至 2016 年 6 月，273 个新赋予地方立法权的设区的市、自治州、不设区的地级市中，已有 243 个设立了人大常委会法制工作委员会。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的工作中认真研究。

#### 51. 关于开展仲裁法执法检查的议案 1 件

王法亮等代表提出的第 437 号议案，建议将仲裁法执法检查列入全国人大常委会年度监督工作计划，全国人大常委会执法检查组对各地进行实地检查，并委托各省（区、市）人大常委会分别对本行政区域内的实施情况进行检查，将仲裁法执法检查报告提请全国人大常委会审议。法制工作委员会对仲裁法在实践中存在的问题，已向相关部门进行了了解，梳理了仲裁法修改需要研究和解决的主要问题，将推动国务院有关方面做好贯彻实施工作。对于议案提出的建议，法律委员会、法制工作委员会将在今后的工作中认真研究。

# 全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于 第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第四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68件，其中立法方面的议案59件，监督方面的议案6件。59件立法方面的议案中，教育方面22件、科技方面6件、文化方面9件、卫生方面21件、人口与计划生育方面1件，共涉及38个立法项目；6件监督方面的议案涉及3个执法检查项目。

我委认真贯彻第十二届全国人民代表大会第四次会议精神，按照全国人大常委会有关要求部署，以提高议案办理质量和实效为宗旨，深入细致地开展了一系列工作，努力使办理过程成为密切联系代表、彰显我国人民代表大会制度优越性的过程。一是在收到大会主席团交付审议的议案后，立即召开主任委员办公会议研究部署相关工作，制定了工作方案，确定专人负责。二是针对代表议案中的具体内容，听取16个国务院有关部门的意见和建议。三是主动加强同议案领衔代表的联系，以邀请代表一同参加调研或召开领衔代表与国务院相关部委同志参加的座谈会等形式共商议案办理事宜。四是把代表议案办理工作同

推动教科文卫法治建设紧密结合起来，在我委承担的立法和监督等工作中认真研究吸纳代表的意见，并邀请部分代表参加相关立法调研、执法检查 and 专题调研等工作，积极为代表依法履职创造条件、提供服务。五是就部分议案深入地方开展专题调研，掌握实际情况，对有关问题认真进行研究论证，实事求是地提出审议意见。

2016年11月8日，我委召开第35次委员会会议对代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

**一、5件议案提出的2项监督项目，已由全国人大常委会组织实施**

1. 关于开展食品安全法执法检查的议案3件。

十二届全国人大常委会第二十一次会议听取和审议了张德江委员长所作的关于检查食品安全法实施情况的报告。

2. 关于开展促进科技成果转化法执法检查的议案2件。

十二届全国人大常委会第二十四次会议听取和审议了王晨副委员长兼秘书长所作的关于检查促进科技成果转化法实施情况的报告。

**二、2件议案提出的2个立法项目已由全国**

**人大常委会审议**

1. 关于加快推进公共文化服务保障法立法进程的议案 1 件；

2. 关于修改红十字会法的议案 1 件。

**三、17 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. 关于修改职业教育法的议案 3 件；

2. 关于制定学前教育法的议案 5 件；

3. 关于修改专利法的议案 3 件；

4. 关于制定公共图书馆法（图书馆法）的议案 2 件；

5. 关于制定基本医疗卫生法的议案 1 件；

6. 关于修改药品管理法的议案 3 件。

**四、16 件议案提出的 8 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究论证，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. 关于修改教师法的议案 3 件；

2. 关于制定终身教育法（继续教育法、终身学习法）的议案 3 件；

3. 关于制定家庭教育法的议案 3 件；

4. 关于修改执业医师法的议案 1 件；

5. 关于制定执业药师法（药师法）的议案 3 件；

6. 关于制定国民健康法的议案 1 件；

7. 关于制定医疗法的议案 1 件；

8. 关于修改献血法的议案 1 件。

**五、24 件议案提出的 22 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）11 件议案提出的 10 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. 关于在义务教育法中增加法治教育法条

的议案 1 件。

我认为，代表议案提出的要点可以通过督促有关部门贯彻落实教育法中关于法治教育的有关规定，以切实推进青少年法治教育，全面提升中小学生的法治观念和素养。

2. 关于制定科技创新促进法的议案 1 件。

我建议有关部门加大有关法律法规的实施力度，以推动解决议案所提问题。

3. 关于制定古都保护法的议案 1 件，关于尽快制定国家历史文化名城名镇保护法的议案 1 件。

我委重视历史文化名城名镇和古都保护工作，并将继续督促有关部门在文物保护法和相关法律法规修订过程中，认真吸纳代表意见，积极推动历史文化名城名镇保护工作。

4. 关于尽快制定国家传统村落保护法的议案 1 件。

我委曾与议案领衔代表面对面进行过交流沟通，并将督促和支持有关部门多与议案领衔代表对接，听取代表们的意见。

5. 关于加快出台民族民间传统文化保护法的议案 1 件，关于制定传统年画艺术保护法的议案 1 件。

我认为，代表们的意见非常重要，将督促有关部委进一步加强非物质文化遗产法的执法工作，依法切实做好民族民间传统文化以及传统年画的保护工作。

6. 关于修改人口与计划生育法解决失独家庭有关问题的议案 1 件。

我建议国务院有关部门认真研究，不断完善扶助关怀政策并督促落实，确保失独家庭老有所养、病有所医、难有所帮、心有所慰。

7. 关于修改食品安全法部分条款的议案 2 件。

我建议国务院有关部门认真研究采纳，完善配套法规规章及标准体系，进一步加强监管工



作。

8. 关于制定互联网食品药品交易法的议案 1 件。

我委建议，国务院有关部委在研究制定互联网商品流通、电子商务等方面立法项目时，应认真研究吸纳代表意见、建议，统筹衔接食品、药品等特殊商品互联网交易的监管措施。

(二) 6 件议案提出的 6 个立法项目，相关部门正在研究制定修改相关法律法规

1. 关于制定学校法的议案 1 件。

我委将督促有关部门在制定学校法过程中认真研究采纳代表建议。

2. 关于制定高等院校招生与考试法的议案 1 件。

我委认为，代表议案提出的立法建议很有针对性，我们将在相关立法过程中积极借鉴吸收，并督促有关部门在制定考试法过程中认真研究采纳代表议案提出的意见和建议。

3. 关于制定特殊教育法的议案 1 件。

我委建议有关方面在起草相关条例时，要认真研究采纳代表议案提出的意见和建议。

4. 关于制定国家创新人才开发促进法的议案 1 件。

我委建议，有关部门在开展相关立法工作时，应研究吸纳代表议案提出的意见和建议，将创新人才开发促进作为国家人才开发促进法立法的内容统筹考虑。

5. 关于尽快制定古籍保护法的议案 1 件。

目前文化部委托国家古籍保护中心组织专家研究起草了古籍保护条例（初稿）。我委将密切关注并积极推动此项工作。

6. 关于制定公共场所禁烟法的议案 1 件。

我委建议国务院有关部门在研究制定公共场所控制吸烟条例过程中认真研究吸纳代表议案提出的意见和建议。

(三) 7 件议案提出的 6 个立法项目，建议有关部门认真调研论证

1. 关于修改义务教育法将学前教育纳入义务教育阶段的议案 1 件。

根据我国国情发展及学前教育发展现状，我委将继续关注有关行政部门实施学前教育三年行动计划，加快普及学前教育，构建覆盖城乡，特别是农村的学前教育公共服务体系；二是积极会同有关部门，推进学前教育立法进程；三是继续研究将学前教育阶段纳入义务教育范畴的可行性。

2. 关于修改科学技术普及法的议案 1 件。

我委建议有关部门认真研究代表议案所提意见和建议，加强科普法修订的必要性、可行性研究。我委也将适时会同有关单位对科学技术普及法的实施情况开展调研。

3. 关于制定营养改善法（国民营养法）的议案 2 件。

我委建议国务院有关部门认真研究代表议案所提意见和建议，积极开展对营养改善与国民健康教育之间关系的研究及其立法可行性的探讨，适时纳入国务院立法议事日程。

4. 关于制定肿瘤防治法的议案 1 件。

我委建议有关部门尽早制定肿瘤（癌症）防治中长期规划，进一步完善相关配套规章，努力降低肿瘤的发病率和死亡率。

5. 关于制定遗体捐献法的议案 1 件。

我委建议国务院及其有关部门认真研究，逐步完善相关的配套规章，积累有关遗体捐献的管理经验，适时完善有关遗体捐献的法规。

6. 关于制定罕见病防治法的议案 1 件。

我委建议国务院及其有关部门认真研究代表议案提出的意见和建议，积极采取应对罕见病的具体措施，适时完善相关的规章制度。

六、一件议案提出的监督项目尚未组织实施

关于提请全国人大常委会实施有关教育的

“三法”执法检查，切实推动教育改革的议案 1 件。

议案提出，全国人大常委会适时对教育法、教师法、高等教育法的实施情况开展一次集中式的执法检查，加大对法律实施的监督力度。将几部法律纳入一次执法检查之中，我委将进一步从操作层面上积极开展研究。

上述 65 件议案的具体审议意见，详见附件。

此外，还有 3 件议案不再办理。

以上报告，请审议。

附件一：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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

附件二：十二届全国人大四次会议议案审议结果报告有关数据统计

全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会

2016 年 12 月 21 日

附件一：

# 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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

一、5 件议案提出的 2 项监督项目，已由全国人大常委会组织实施

1. 袁敬华、姜健、高广生等 92 名代表提出的关于开展食品安全法执法检查的议案 3 件（第 72 号、第 204 号、第 387 号）。议案建议全国人大常委会开展食品安全法执法检查。2016 年 3 月至 5 月，根据张德江委员长提出的执法检查要求，将代表议案提出的“食品安全监管体制机制建设运行情况”、“食品检验检测机构建设情况”等意见和建议纳入到执法检查内容之中。在十二届全国人大常委会第二十一次会议上，张德江委员长作了关于检查食品安全法实施情况的报告。

2. 姜健、高广生等 61 名代表提出关于开展

科技成果转化法执法检查的议案 2 件（第 205 号、第 394 号）。议案建议对促进科技成果转化法的实施情况进行执法检查。2016 年 7 月至 8 月，对促进科技成果转化法实施情况进行了检查。张德江委员长作出了重要批示。十二届全国人大常委会第二十四次会议听取和审议了关于检查促进科技成果转化法实施情况的报告。

二、2 件议案提出的 2 个立法项目已由全国人大常委会审议

1. 白红战等 30 名代表提出关于加快推进公共文化服务保障法立法进程的议案 1 件（第 179 号）。议案提出，加快制定公共文化服务保障法，是落实党的十七大、十八大、十八届三中、四中全会精神的必然要求，是完善文化法制体系的内

在需要，是保障公民文化权利的迫切需求。当前制定该法的条件成熟，社会各界呼声很高，请求加快立法步伐。

制定公共文化服务保障法是十二届全国人大常委会立法规划中的第一类项目。我委作为法律草案起草单位，于2014年4月牵头成立了起草工作机构，经过两年艰苦工作，在认真研究论证、广泛听取意见的基础上，于2016年4月提交第十二届全国人大常委会第二十次会议第一次审议，经讨论修改后于2016年10月提交第十二届全国人大常委会第二十四次会议第二次审议。现在，全国人大常委会法律委员会和法制工作委员会正根据常委会组成人员提出的意见抓紧修改。代表们提出的意见，大部分已经在草案中得到体现。我委将继续与法律委员会和法制工作委员会密切联系，力争尽快修改完善，提交常委会审议通过。

2. 袁敬华等30名代表提出关于修改红十字会法的议案1件（第73号）。代表议案提出，红十字会法自1993年10月颁布实施以来，中国红十字事业逐步走上了法制化轨道，明确并提高了的中国红十字会的法律地位和社会地位，为中国红十字事业的发展提供了广阔的空间。但是，随着社会的进步和不断发展，一些法律条文已经不能完全适应当前形势的需要，因此，亟待进一步规范和完善。

红十字会法（修改）作为第十二届全国人大常委会立法规划第一类立法项目，由我委牵头起草并提请审议。根据工作安排，2014年2月，我委专门成立了红十字会法（修改）领导小组、工作小组和专家咨询组，正式启动了红十字会法的修改工作。两年来，红十字会法（修改）工作小组通过组织实地调研、专家论证、委托研究和召开征求意见座谈会等多种形式，广泛征求社会各界的意见和建议，针对红十字会法（修改）中

的重点、难点问题进行了深入调研，在借鉴国内外立法经验的基础上，结合我国经济社会发展的实际情况，对现行红十字会法进行了反复研究、论证和修改，形成了《中华人民共和国红十字会法（修订草案）》。

2015年12月2日，我委召开第29次全体会议，对修订草案进行了讨论，并对修改内容作了进一步完善。2016年1月29日，我委召开第32次全体会议，审议通过了这部修订草案。2月2日，我委将修订草案提请全国人大常委会审议。在今年6月下旬召开的第十二届全国人大常委会第二十一次会议上进行了一审。会后，全国人大法制工作委员会将修订草案印发各省、自治区、直辖市、部分较大市人大常委会，中央有关部门，高等院校以及研究机构征求意见，并在中国人大网公布修订草案向社会征求意见。目前，该修订草案已经常委会两次审议。

**三、17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. 宋文新、姜健、马传先等91名代表提出了关于修改职业教育法的议案3件（第206号、第208号、第388号）。议案肯定了职业教育法颁布实施20年来所取得的成就，同时指出制定法律的背景因素、社会环境已发生了巨大变化，现行法律已经不能推动当前职业教育的改革发展，不能适应建设“制造强国”战略，修订和完善职业教育法，势在必行、迫在眉睫。

目前，职业教育法（修改）已列入十二届全国人大常委会立法规划，属于条件比较成熟、任期内拟提请审议的一类项目。各有关部门高度重视职业教育法修订工作。2014年，我委赴黑龙江、贵州、吉林等省开展修订职业教育法立法调研，积极推动法律修订进程。2015年，全国人大常委会对职业教育法实施情况开展了全覆盖的

执法检查，张德江委员长亲自担任执法检查组组长带队赴地方检查，并代表执法检查组向常委会作执法检查报告。通过执法检查，一方面推动了全社会认真贯彻实施职业教育法，另一方面收集了对职业教育法的修订意见和建议，进一步加快推动了法律修订工作。下一步，我委将继续加强与国务院法制办、教育部等有关部门的沟通联系，推动职业教育法修订草案尽快提请全国人大常委会审议。

2. 陈瑞爱、沈健、郝萍、孙兆奇、庞丽娟等 166 名代表提出关于加快制定学前教育法的议案 5 件（第 7 号、第 19 号、第 320 号、第 326 号、第 442 号）。议案肯定了近年来我国学前教育事业取得的重大进展，同时指出，当前仍存在着发展不均衡、资源总体短缺、合格师资严重缺乏、管理体制不健全等突出问题。建议加快学前教育立法进程，对政府责任、经费投入、管理体制、办园体制、教师队伍建设等核心问题做出明确法律规定。第 7 号、第 19 号议案还提出了法律草案建议稿。

我认为，学前教育立法对于促进学前教育改革与发展十分必要，任务紧迫，应当加快工作进程。在 2015 年 12 月十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过的教育法修正案中增加了第十八条，明确了国家各级政府发展学前教育的任务和职责，指出国家制定学前教育标准，加快普及学前教育，构建覆盖城乡，特别是农村的学前教育公共服务体系。修正案同时规定，各级人民政府应当采取措施，为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持。本届以来，我委多次开展学前教育专题调研，在今年 9 月对集中连片特困地区基础教育专题调研中，将代表议案关注的学前教育教师队伍建设问题作为调研重点。

我委将进一步与有关部门沟通，并积极推动法律起草工作。

3. 姜健、何志敏、韦飞燕等 93 名代表提出关于修改专利法的议案 3 件（第 212 号、第 264 号、第 346 号）。议案提出，为加大知识产权保护力度，亟需根据现实需要加快专利法修改进程。国家知识产权局于 2015 年 7 月上报国务院的专利法修订草案（送审稿）体现了议案中提出的强化行政执法力度、加强行政执法机制和能力建设、增加对恶意侵权的惩罚性赔偿等内容。目前，国务院法制办正会同国家知识产权局就送审稿主要问题和相关意见进行研究论证。我委将继续督促有关部门抓紧法律草案修改完善工作，尽早将法律修正案草案提请全国人大常委会审议。

4. 陈瑞爱等 42 名代表提出关于加快制定公共图书馆法的议案 1 件（第 52 号），买世蕊等 30 名代表提出关于制定图书馆法的议案 1 件（第 120 号）。代表议案提出，加快推进公共图书馆法（图书馆法）的立法进程，是推动公共图书馆事业健康发展、保障公民基本文化权益、全面建设小康社会的必然要求。制定公共图书馆法（图书馆法），要明确资金保障体系，确定公共图书馆的管理体系，建立知识产权保护措施，规范读者的权利义务等。

制定公共图书馆法是十二届全国人大常委会立法规划中的第一类项目，并已连续多年列入国务院的年度立法工作计划。2011 年 12 月，文化部已向国务院报送了法律草案送审稿，目前，公共图书馆法（工作稿）已由国务院法制办书面征求意见并向社会公开征求了意见，召开部门协调会，形成了《中华人民共和国公共图书馆法（草案）》。我委十分关注和支持这项立法工作，近年来赴广东、湖北、北京等地开展立法调研，并同国务院法制办、文化部等单位多次就有关问题进行研讨。代表们在议案中提出的意见，大部分已经在草案中得以体现，对于代表们提出的其他意

见，我们将督促有关部门认真予以考虑。

5. 卢凌等 30 名代表提出制定基本医疗卫生法的议案 1 件（第 246 号）。代表议案提出，随着新一轮医药卫生体制改革的不断深化，中国特色基本医疗卫生制度逐步建立，卫生事业发展中许多根本性、原则性的问题，需要有一部基础性、综合性的法律予以规范，同时实践证明行之有效的经验做法和具体制度，也需要及时上升为法律。为进一步推进我国卫生法治建设，用法治保障人民群众的基本医疗卫生需求，建议制定基本医疗卫生法。

基本医疗卫生法是一部关系群众切身利益、保障公民健康权益、需要抓紧制定的重要法律，由我委负责牵头起草工作。目前，这部法律正在按照预定的工作计划有序推进，争取在本届人大任期内提请全国人大常委会审议。我们将在认真研究和听取代表议案所提意见建议的基础上，积极推进立法进程，努力提高立法质量。

6. 韦飞燕、谢子龙、周有财等 91 名代表提出修改或加快修订药品管理法的议案 3 件（第 349 号、第 358 号、第 390 号）。代表议案建议，将完善药品安全监管体制、药品安全风险治理、药品上市许可人制度、药品安全全过程监管、加大处罚力度、药品及假劣药品的概念定义、研制使用环节管理、互联网药品销售管理以及建立药品追溯体系等内容纳入药品管理法，以适应当前药品安全监管工作的需要，确保公众用药安全有效。

药品管理法（修改）是十二届全国人大常委会立法规划第一类项目。国家食品药品监督管理总局正在牵头组织修订，2016 年 6 月形成了修订草案第一稿。我委十分重视药品管理法修改工作，及时追踪了解修改工作中存在的主要问题和困难，希望国务院及相关部门加快法律修改步伐，在起草修订草案过程中，认真研究和充分吸

纳代表议案提出的意见和建议，抓紧修改和完善修订草案，争取早日提请全国人大常委会审议。

**四、16 件议案提出的 8 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究论证，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. 吴明兰、胡季强、张淑琴等 91 位代表提出关于修改教师法的议案 3 件（第 49 号、第 70 号、第 288 号）。议案肯定了教师法在维护教师合法权益、提高教师社会地位和待遇、加强教师队伍建设等方面发挥的重要作用，针对教师法中有关规定与当前社会现状不相适应的部分提出了意见和具体修改建议。议案建议将“特岗计划”纳入教师法，补充和规范教师的义务和法律责任条款，对教师资格认定和学历标准提出新要求，加强和规范对社会力量办学的教师管理等。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出，要进一步完善教育法律法规，加快教育法制建设进程，修订教师法等有关法律。我委在相关调研过程中，十分关注目前各阶段教育教师队伍建设所面临的问题，认为代表们提出的意见建议具有重要的借鉴意义和参考价值。我们将认真研究代表的意见和建议，及时与有关部门沟通情况，积极关注教师法修订工作的进展情况。

2. 沈健、买世蕊、邵峰晶等 95 位代表提出关于制定终身教育法（继续教育法、终身学习法）的议案 3 件（第 24 号、第 178 号、第 392 号）。议案指出，近年来，我国高度重视继续教育、终身学习，不断深化教育综合改革，加快构建终身教育体系，并取得了重要的阶段性成效。但依然存在着政策文件多，法律法规少；相关内容的法律多，直接涉事的法律少；地方立法先行，国家立法滞后等问题，顶层设计缺位。议案建议尽快制定终身教育法（继续教育法、终身学习法），对终身教育立法的主要内容作了分析，

提出了立法建议及立法方案。

党的十八大提出，“要积极发展继续教育，完善终身教育体系，建设学习型社会。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，“加快继续教育法制建设”、“制定有关终身学习等法律”。我委认为，终身教育立法（继续教育法、终身学习法）十分必要，需要加快推进。2013年，教育部报送全国人大五年立法规划建议中，已将终身学习法列入其中。2015年12月，全国人大常委会通过教育法修正案，其中增加了关于终身教育的专门规定，为进一步推进终身教育立法奠定了基础。目前，地方立法已经先行，教育部也在积极推进终身教育体制机制建设试点工作，总结试点工作经验，为终身教育立法（继续教育法、终身学习法）工作做好准备。我委将密切关注法律起草工作进展情况，并建议全国人大常委会适时将该法列入立法计划。

3. 胡季强、高阿莉、郭新志等97位代表提出关于制定家庭教育法的议案3件（第74号、第318号、第384号）。议案指出，良好的家庭教育是儿童健康成长、家庭和谐幸福、中华民族优秀传统文化的重要基石，国家培养合格建设者与可靠接班人的重要途径。议案强调了家庭教育立法的紧迫性、必要性，建议通过立法明确家庭教育的法律地位、性质、原则，界定家庭教育有关主体的职责范围，有效解决儿童学习负担重、家长对孩子教育能力欠缺、家庭教育经费投入不足等现实问题。郭新志等代表提出的议案以山西省家庭教育现状调查数据为依据，论证了通过法律规范家庭教育的必要性，并提出了立法建议稿。

我委认为，家庭教育立法涉及对家庭教育行为、父母监护义务、政府支持措施等方面的规范，需要立法部门、行政部门、社会组织共同参

与。我们将对代表们提出的立法可行性、必要性及立法建议认真研究，积极参与前期的立法调研和论证工作，适时推动家庭教育立法进程。

4. 胡季强等30名代表提出修改执业医师法的议案1件（第71号）。代表议案提出，执业医师法自1999年5月1日实施已经16年。随着经济社会的发展和医药卫生体制改革的不断深入，其中部分条款已经不能完全适应当今社会的实际需要，包括在医师考试、医师资格、医师执业、行业管理等方面存在许多不足，建议尽快修改执业医师法。

近年来，国务院有关部门推进人事制度改革，优化医师多点执业环境；努力维护医疗秩序，保护医务人员合法权益；并于今年开始以问题为导向，重点面向基层，对医师考试进行改革和调整。我委认为，修改执业医师法是必要的，将进一步加强调研，待时机成熟时，启动执业医师法修改的立法工作。此外，代表议案提出的许多意见和建议是法律执行中的具体问题，建议有关部门认真研究，改进工作。

5. 谢子龙、卢凌、李甦雁等91名代表提出制定执业药师法（或药师法）的议案3件（第217号、第250号、第359号）。代表议案提出，药品安全问题是重大的民生问题和公共安全问题，事关人民群众的生命健康和社会稳定。建立执业药师资格准入制度，既是保障药品流通和使用环节的安全需求，同时也是国际社会的通行做法。但由于执业药师立法滞后，相关法规和政策之间缺乏协调，从而导致了药学专业技术人员无所适从，执业药师执业权利无法得到保障，影响了我国药学服务水平的提高和公众获得良好药学服务的期望，也影响了我国药学教育的定位。为促进我国执业药师更好地履行职责，加强依法管理和严格资格准入制度。在对医护人员立法实行执业资格的同时，应尽快出台执业药师法（药师

法)。

我委于 2016 年 8 月 1 日至 4 日，专门就执业药师工作和相关立法问题赴黑龙江省进行了调研。调研组人员包括全国人大教科文卫委员会的组成人员和议案领衔代表以及国务院相关行政部门、全国人大办公厅联络局的有关同志。

通过调研，我委认为，药品属于特殊商品，在生产、销售、使用等许多环节，需要执业药师的严格把关。2013 年，国务院已将药师法列入了国务院立法计划的第三档，目前正在由国家卫生与计划生育委员会负责牵头起草。建议国务院及其有关部门进一步加快药师法（或执业药师法）的立法进程，争取早日提交全国人大常委会进行审议。

6. 张伯礼等 30 名代表提出加快制定国民健康法，维护全民健康权益的议案 1 件（第 270 号）。代表议案提出，健康问题关乎个人和家庭的切实利益，也是一个国家经济社会发展的根本动力和保障。随着我国经济社会发展和人们生活水平的提高，广大人民群众健康问题已经成为关乎我国经济社会发展和中华民族伟大复兴的重大问题。医疗卫生负担的加剧和人民群众日益旺盛的健康需求的矛盾也日益凸显，健康问题已经成为国家和民族长远发展的带有全局性、根本性的重大问题。因此，建议加快制定国民健康法，构建健康维护体系，改善健康环境，保障公民健康权益。

基本医疗卫生法是本届全国人大常委会立法规划项目，国民健康相关问题将纳入基本医疗卫生法的调整范围。目前，法律草案起草工作正在加紧进行，按照立法工作计划，争取于 2017 年提请全国人大常委会审议。我委认为，该法将强调政府保障公民健康的责任，明确社会、公民义务，达到发展卫生事业、增进人民健康、维护社会公平正义的目标。代表提出的意见和建议，我

们将在法律草案起草过程中认真研究吸纳。

7. 郝萍等 30 位代表提出关于制定医疗法的议案 1 件（第 335 号）。代表在议案中提出，近年来，我国医疗纠纷多发，医患关系日益恶化，杀医、伤医犯罪现象有所抬头，因医患关系引发的矛盾日益成为当前社会的主要矛盾之一。建议通过立法，进一步提升法治理念，整合全社会医疗卫生资源，把成熟有效的医患纠纷管理政策和措施上升为法规条款。

我委高度关注医疗纠纷处理及暴力伤医问题。国家卫生计生委正在会同国务院法制办进行修订起草，准备把法规名称修改为《医疗纠纷预防与处理条例》。希望国务院及相关部门抓紧研究论证，加快推进法规修订进程，努力提高立法质量，在条例修订起草过程中认真研究吸纳代表议案提出的建议。目前，我委正在牵头起草基本医疗卫生法，也将认真研究代表议案提出的意见和建议。

8. 张维福等 30 名代表提出修改献血法的议案 1 件（第 350 号）。代表议案提出，近年来，随着我国医疗保障水平的全面普及和医疗服务能力的拓展与提升，临床用量快速增长。我国自 1998 年 10 月 1 日实施的《中华人民共和国献血法》（以下简称“献血法”）终结了靠血液买卖提供临床用血的历史，对推动无偿献血事业，保证临床用血需求与安全，保障献血受血者身体健康发挥了重要作用，但在实施过程中遇到了一些新问题，影响了无偿献血工作的开展，建议全国人大常委会对部分条款进行修改。

目前，献血法修订工作已列入国务院立法计划，有关部门正在开展法律草案的起草工作。建议国务院有关部门加紧修法步伐，认真研究吸纳代表议案中提出的意见和建议，尽早将草案提请全国人大常委会审议。

五、24 件议案提出的 22 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、制定相关政策或法规解决议案所提问题，还有的待立法条件成熟后再纳入立法工作计划

(一) 11 件议案提出的 10 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. 高阿莉等 30 名提出关于在义务教育法中增加法治教育法条的议案 1 件（第 316 号）。议案建议在义务教育法中增加法治教育法条，加强青少年法治教育。

2015 年 12 月，全国人大常委会通过教育法修正案，第六条明确要求国家在受教育者中进行法治教育。2016 年 6 月，教育部、司法部、全国普法办印发了《青少年法治教育大纲》。据了解，教育部已经启动了中小学课程改革，自 2016 年秋季学期开始，将中小学阶段的《品德与生活》《品德与社会》《思想品德》等课程统一改为《道德与法治》课，使法治教育成为国民教育体系的重要组成部分。

我委认为，代表议案提出的要点可以通过督促有关部门贯彻落实教育法中关于法治教育的有关规定进行落实，以切实推进青少年法治教育，全面提升中小学生的法治观念和素养。

2. 郝萍等 30 名代表提出的关于制定科技创新促进法的议案 1 件（第 325 号）。议案提出整合全社会科技创新资源，应当制定科技创新促进法。

我委认为，现行的科学技术进步法、促进科技成果转化法、科学技术普及法、专利法等法律及其配套的法规、政策，内容基本覆盖了科技工作的各个方面和科技创新的各个环节。2016 年 5 月，中共中央、国务院印发了《国家创新驱动发展战略纲要》，对实施创新驱动发展战略做出了全面部署。7 至 8 月，全国人大常委会对促进科技成果转化法实施情况开展了执法检查。建议有

关部门加大有关法律法规的实施力度，以推动解决议案所提问题。

3. 吉炳伟等 30 名代表提出关于制定古都保护法的议案 1 件（第 121 号），杜国玲等 32 名代表提出关于尽快制定国家历史文化名城名镇保护法的议案 1 件（第 96 号）。议案提出，当前我国仍处于快速城镇化阶段，古都保护和历史文化名城名镇保护工作存在诸多问题，面临巨大挑战。建议尽快制定古都保护法和国家历史文化名城名镇保护法，促进可持续发展。

目前，关于历史文化名城、名镇保护的法律法规体系相对比较健全，国家层面有文物保护法、城乡规划法、历史文化名城名镇名村保护条例、城市紫线管理办法、历史文化名城名镇名村保护规划编制审批办法等。各地根据实际也相继制定了 40 多项地方性法规和政府规章。古都保护作为历史文化名城保护的重要组成部分，已经纳入了历史文化名城、名镇保护的法律法规体系。

我委重视历史文化名城名镇和古都保护工作，并将继续督促有关部门在文物保护法和相关法律法规修订过程中，认真吸纳代表意见，积极推动历史文化名城名镇保护工作。

4. 杜国玲等 33 名代表提出关于尽快制定国家传统村落保护法的议案 1 件（第 95 号）。议案提出，目前传统村落衰落、消亡的现象日益加剧，许多文化遗产保护工作形势严峻。建议制定国家传统村落保护法，确立传统村落申报、认定和保护原则，落实保护资金，加强传统村落风貌整治和保护工作，统筹新旧村落建设。

从 2012 年起，住房和城乡建设部、财政部、文化部和国家文物局等部门，专门组织开展了传统村落调查，颁布了多项政策文件，对传统村落的认定、保护、利用、传承、发展等提出了一系列原则和对策措施，并支持实施了多个保护项目。目前，住房和城乡建设部正在准备修改村庄



和集镇规划建设管理条例。我委高度重视城镇建设与中华优秀传统文化保护，曾与此议案领衔代表面对面地进行过交流。我们将督促和支持有关部门加强与相关议案的领衔代表的沟通，广泛吸取代表议案中的意见和建议。

5. 王燕文等 32 名代表提出关于加快出台民族民间传统文化保护法的议案 1 件（第 139 号），买世蕊等 30 名代表提出关于制定传统年画艺术保护法的议案 1 件（第 183 号）。议案提出，民族民间传统文化是中华民族的精神命脉，是涵养社会主义核心价值观的重要源泉，建议制定民族民间传统文化保护法。传统年画是具有重大价值的民俗文化遗产，濒临失传亟需抢救，建议制定中国传统年画保护法。

国家高度重视非物质文化遗产保护工作。为继承和弘扬中华民族优秀传统文化，2011 年 2 月，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国非物质文化遗产法》，法律颁布五年多以来，对保护民族民间传统文化、传统年画等非物质文化遗产发挥了重要作用。

我委认为代表们的意见非常重要，将督促有关部门进一步加强非物质文化遗产法的执法工作，依法切实做好民族民间传统文化以及传统年画的保护工作。

6. 张元贵等 30 名代表提出关于修改人口与计划生育法解决失独家庭有关问题的议案 1 件（第 146 号）。代表议案提出，目前国家对失独家庭特别扶助标准偏低，失独老人权益缺乏法律保障，建议修改人口与计划生育法，进一步将失独家庭的问题纳入法律范围予以保障。

我国全面推行计划生育以来，广大群众响应号召，为控制人口过快增长、促进经济社会发展做出了贡献。党和政府高度重视失独家庭关怀工作，2008 年全面实施计划生育家庭特别扶助制度，2016 年将城乡失独家庭扶助金标准统

一为每人每月 340 元，并实行动态调整。2016 年 1 月实施的新修订的人口与计划生育法明确规定，“获得《独生子女父母光荣证》的夫妻，独生子女发生意外伤害、死亡的，按照规定获得扶助。在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间，按照规定应当享受计划生育家庭老年人奖励扶助的，继续享受相关奖励扶助。”代表议案中反映的问题和意见，建议国务院有关部门认真研究，不断完善扶助关怀政策并督促落实，确保失独家庭老有所养、病有所医、难有所帮、心有所慰。我委将加强对人口与计划生育法实施情况的调研。

7. 何彬生、秦希燕等 62 名代表提出修改食品安全法部分条款的议案 2 件（第 210 号、第 220 号）。代表议案提出，我国食品源头污染严重，标准体系不完善，生产经营者责任意识薄弱，转基因食品违规生产销售事件频发，给公众健康带来隐患。建议修改食品安全法，完善监管体制机制。

食品安全事关广大人民群众的身体健康和生命安全。全国人大常委会对此高度重视，于 2015 年 4 月审议通过了食品安全法修订草案，对食品安全工作的理念、制度、机制、方式等方面做了很多充实和完善，并于 2016 年上半年对食品安全法实施情况进行执法检查，张德江委员长亲自参加执法检查并担任组长。

我委认为，食品安全法修订实施以来，各级政府和有关部门积极采取措施，落实法律责任，防控食品安全大规模、系统性风险的能力得到提升，食品安全形势总体稳中向好。但我国的食品安全基础还比较薄弱，影响和制约食品安全的因素很多，部分领域和地区的食品安全问题仍然比较突出，当前食品安全形势依然严峻。代表议案中反映的问题和意见，建议国务院有关部门认真研究采纳，进一步加强监管工作，完善配套法规

规章及标准体系，及时总结经验，待时机成熟时，再修改食品安全法。

8. 谢子龙等 31 名代表提出制定互联网食品药品交易法的议案 1 件（第 386 号）。代表议案提出，作为一种新的商务活动方式，电子商务带来一场史无前例的革命，对人们的生活和就业、政府职能、法律制度以及文化教育等各个方面都带来了十分深刻的影响。现有法规体系缺乏对食品药品交易管理的专门性文件，现行《网络交易管理办法》仅以国家工商行政管理总局局令形式出现，立法层次较低，对食品药品互联网交易管理的针对性不强。需要考虑食品药品的特殊性，先要加快互联网食品药品交易立法，进而逐步完善互联网食品药品交易的法律规范以及逐步完善相关法律法规及行业指南，进而形成一个相对完善的体系，保障公众食品药品安全。

2015 年 4 月颁布的食品安全法规定了网络食品交易第三方平台提供者及入网食品经营者的法律义务和责任，为做好网络食品经营的依法监管奠定了基础。近期，有关部门制定了《网络食品安全违法行为查处办法》，并于 2016 年 10 月 1 日起实行。在药品管理方面，现行药品管理法对互联网药品销售、第三方物流、零售连锁经营等新业态、新情况缺乏相应的法律规定，难以适应监管和发展的需要。修改药品管理法已列入十二届全国人大常委会立法规划，目前，国家食品药品监督管理总局正在组织推进修订工作。希望有关方面在研究制定互联网商品流通、电子商务等方面综合立法过程中，认真研究吸纳代表意见、建议，统筹衔接食品、药品等特殊商品的监管措施，做好食品、药品网络经销监管制度的具体落实。

（二）6 件议案提出的 6 个立法项目，相关部门正在研究制定修改相关法律法规

1. 孙兆奇等 30 位代表提出关于制定学校法

的议案 1 件（第 331 号）。议案提出，我国目前的教育法律体系存在着明显的“空白地带”——作为教育体系中办学主体的学校，至今没有一部与之相对应的法律。建议单独立法来规范学校自主实施教育活动，保护学校、教师、受教育者的合法权益，维护教育秩序。

据了解，教育部从 2004 年就开始启动学校法的调研起草工作，并委托有关单位提出了专家建议稿。

我委将督促有关部门在制定学校法过程中认真研究采纳代表建议。

2. 买世蕊等 30 位代表提出关于制定高等院校招生与考试法的议案 1 件（第 181 号）。议案认为，大学招生和考试制度对人才培养发挥至关重要的作用，为了从法律上确立并保障各地考生的平等权利，建议国家制定高等院校招生与考试法。

2014 年教育部制定了普通高等学校招生违规行为处理暂行办法，规定了对招生违规行为的处理方式。2015 年修订的教育法中专门增加了对国家教育考试中作弊的行为进行处罚的规定。2015 年通过的刑法修正案（九）中将考试作弊行为入刑。

我委认为，代表议案提出的立法建议很有针对性，我们将在相关立法过程中积极借鉴吸收，并督促有关部门在制定考试法过程中认真研究采纳代表议案提出的意见和建议。

3. 冷继英等 30 位代表提出关于制定特殊教育法的议案 1 件（第 287 号）。议案分析了我国特殊教育立法的现状和存在的问题，并从立法基本原则、基本制度两个方面提出了立法建议。我委认为，完善特殊教育立法十分必要。教育部已将《残疾人教育条例（修订草案）（送审稿）》报送国务院审查。

我委建议在总结该条例实施情况的基础上，

再着手制定特殊教育法。

4. 陈晶莹等 30 名代表提出的关于制定国家创新人才开发促进法的议案 1 件（第 262 号）。议案提出，为提高科技生产力，应当制定国家创新人才开发促进法。

目前，人力资源和社会保障部已经组织开展了人才开发促进法立法有关问题的研究工作。

鉴于创新人才是国家人才队伍的重要组成部分，我委建议有关部门在开展相关立法工作时，研究吸纳代表议案提出的意见和建议，将创新人才开发促进作为国家人才立法的内容统筹考虑。

5. 卢云辉等 73 名代表提出关于尽快制定古籍保护法的议案 1 件（第 289 号）。议案提出，古籍是中华文明的重要载体，建议制定古籍保护法，加强对古籍的普查登记、保管修复、整理出版、研究利用和数字化建设等。

加强古籍保护立法是推进古籍保护工作的根本保障。有关方面已对制定古籍保护条例作出了安排部署。

我委将密切关注并积极推动此项工作。

6. 刘丽等 30 名代表提出制定公共场所禁烟法的议案 1 件（第 249 号）。代表议案提出，中国政府已于 2003 年 11 月 10 日签署了《烟草控制框架公约》。《烟草控制框架公约》第八条第二款明文规定：“每一缔约方应在国家法律规定的现有国家管辖范围内采取和实行，并在其他司法管辖权限内积极促进采取和实行有效的立法、实施、行政和（或）其他措施，以防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所，适当时，包括其他公共场所接触烟草烟雾”。中国政府签署公约，是对国际社会的庄严承诺，需要制定配套的法律、法规。《公共场所禁烟法》应是其中重要的一部分。公共场所禁烟已是世界发展的潮流，多个国家和地区纷纷制定《公共场所禁烟法》。建议我国也能从建设和谐社会的大局出发，

尽快制定《公共场所禁烟法》，为社会创造一个无烟环境，保护人民的健康权益。

2014 年 10 月，国家卫生与计划生育委员会起草了《公共场所控制吸烟条例》，并上报国务院、向社会公开征求意见，国务院已将《公共场所控制吸烟条例》列入立法计划。

我委高度重视代表议案提出的立法意见和建议，在听取有关部门关于公共场所禁烟立法情况报告的基础上，多次组织调研和座谈。对代表议案中提出的明确禁烟场所、禁止烟草广告促销、禁止影视剧及其各种音像制品中出现吸烟镜头、香烟盒上要印刷“吸烟有害健康”字样图片等意见，建议国务院有关部门在研究制定《公共场所控制吸烟条例》过程中认真研究吸纳。同时，切实加强相关公约、法律、法规的实施工作，持续开展公共场所禁烟的宣传教育，普及吸烟危害健康的知识，进一步提升社会各界的控烟禁烟意识。我委也将在研究制定基本医疗卫生法等健康相关法律过程中，重视公共场所控制吸烟的相关要求，推进全国性控烟工作进程。

（三）7 件议案提出的 6 个立法项目，建议有关部门认真调研论证

1. 李光宇等 30 位代表提出关于修改义务教育法将学前教育纳入义务教育阶段的议案 1 件（第 116 号）。议案指出，学前教育是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。目前我国学前教育尚未全面普及，财政性经费投入总体较低，普惠程度不高，“入园难”“入园贵”现象突出，难以满足人民群众的需求。建议修改义务教育法，将学前教育纳入义务教育阶段，实行十二年义务教育，推行学前教育三年免费教育。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出，“要积极发展学前教育，到 2020 年，普及学前一年教育，基本普

及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育。”2015年12月，全国人大常委会通过的教育法修正案中增加了一条关于学前教育的专门规定。

根据我国国情发展及学前教育发展现状，我委将继续关注有关行政部门实施学前教育三年行动计划，加快普及学前教育，构建覆盖城乡，特别是农村的学前教育公共服务体系；二是积极会同有关部门，推进学前教育立法进程；三是继续研究将学前教育阶段纳入义务教育范畴的可行性。

2. 霍金花等30名代表提出的关于修改科学技术普及法的议案1件（第180号）。议案提出，面对科普工作的新形势、新问题和新任务，推动科普事业取得新发展，亟需对科学技术普及法进行修改完善。针对科普工作的组织和管理、社会责任、保障措施等方面内容，议案还提出了具体立法建议。我委建议有关部门认真研究代表议案所提意见和建议，加强科普法修订的必要性、可行性研究，同时也将适时对科学技术普及法的实施情况开展调研。

3. 沈进进、郑奎城等64位代表提出关于制定营养改善法（或国民营养法）的议案2件（第26号、第410号）。代表议案提出，党的十八届五中全会提出“推进健康中国建设”的新目标，将“健康中国”建设上升为国家战略。习近平总书记强调指出，没有全民健康，就没有全面小康。我国已处于制定实施“十三·五”规划、全面建成小康社会的关键时期。但随着我国社会的快速转型，人口老龄化加快，恶性肿瘤、心脑血管疾病、糖尿病、高血压等慢性非传染性疾病已成为影响我国居民健康的主要因素。究其原因，有多重因素，但我国居民营养不均衡、生活方式不够健康特别是与缺乏营养知识、膳食不平衡有关。为解决我国居民存在的营养为题，提高居民

的健康水平，迫切需要制定《中华人民共和国营养改善法》（国民营养法）来规范统领我国的营养相关工作。

我认为，营养改善问题属于国民健康教育范畴。当前我国慢性疾病预防控制工作相对滞后，健康教育与人民群众不断增长的健康需求不成比例。建议国务院有关部门认真研究代表议案所提意见和建议，结合我国健康教育工作的实际，充分借鉴国际社会相关的工作经验和立法经验，积极开展对营养改善与国民健康教育之间关系的研究及其立法可行性的探讨，适时纳入国务院立法议事日程。

4. 周琦等30位代表提出制定肿瘤防治法的议案1件（第251号）。代表议案提出，随着我国经济社会的发展，人口进入老龄化阶段，癌症成为威胁人类健康的头号杀手。肿瘤已经是一个危害人民健康的重要疾病，通过法律制定与约束，建立防控体系，降低肿瘤发病已经势在必行。

我认为，恶性肿瘤的防治一直是我国慢性疾病防治的重点和难点。建议有关部门尽早制定肿瘤（癌症）防治中长期规划，加强国家肿瘤防治体系建设，进一步完善相关配套规章，加强全民肿瘤防治知识的普及，加大对环境资源的保护力度，切实提高肿瘤诊疗水平，努力降低肿瘤的发病率和死亡率。我委将继续会同有关部门，积极开展肿瘤防治立法的可行性研究。

5. 瞿佳等31名代表提出制定遗体捐献法的议案1件（第292号）。代表议案提出，遗体捐献不仅有利于医学教育、医学研究、医学临床事业，同时有利于推动殡葬改革、移风易俗，有利于弘扬无私奉献精神，促进社会主义精神文明建设，是利国利民的高尚之举。目前，在医学教育过程中，尸源紧缺的问题已成为人体医学研究的难题，影响并制约着医学和卫生医疗事业的发展。

展。2007年3月，国务院颁布了《人体器官移植条例》，主要规范了人体器官移植工作而不是针对遗体捐献。加强和规范遗体捐献工作，对遗体捐献进行立法，有利于推动医学科研、教育和临床工作，也有利于移风易俗、促进社会主义精神文明建设。

我委认为，遗体捐献和人体器官移植的立法问题，涉及伦理、法律、文化、宗教等诸多领域，一个符合伦理学原则等诸多方面要求的遗体捐献和人体器官移植的法律体系，是遗体捐献和人体器官移植向安全、高质、高效方向发展的基本前提。制定遗体捐献法和人体器官移植法，对于促进我国医学进步、规范遗体捐献和人体器官移植的程序、推动解剖学的健康发展具有十分重要的现实意义。对于代表在议案中反映的问题，建议国务院及其有关部门认真研究，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，适时完善有关遗体捐献的法律法规。

6. 胡季强等30名代表提出关于制定罕见病防治法的议案1件（第77号）。代表议案提出，目前世界上已确认的罕见病有6930多种，我国已确认的罕见病有5781种，总人数约为1700万。常见的罕见病有血友病、苯丙酮尿症、白化病等，其中八成左右由遗传引起。由于每种罕见病患者人数相对较少，使得这些疾病容易被国家与社会忽视，在预防和治疗中获得的资源和保障都非常有限，直接造成罕见病患者在诊断防治、医疗保障、药物获得、社会救助、人文关怀等方面面临很多难题，身心健康和合法权益受到威胁，甚至公平享受医疗的合法权益难以保障。患者大多丧失劳动能力，其就医、就养、就学、就

业等一系列问题亟待解决，已成为我国不容回避的严峻的社会问题，事关国民健康和社会和谐。

我委认为，罕见病虽然发病率较低、但后果却非常严重。目前，我国的防治资源和保障措施还十分有限，必须给予高度的重视。代表议案提出的主要意见和建议，在现行的母婴保健法、执业医师法、药品管理法、医疗机构管理条例等法律法规中已有一定体现，国务院及其有关部门对罕见病防治工作也非常重视，并采取了一些具体救助措施。关于制定罕见疾病的临床诊断标准和诊疗规范、在国家基本药物目录中增加罕见疾病的治疗药物等问题，属于工作层面的问题，建议国务院及其有关部门认真研究代表提出的意见和建议，积极采取应对罕见病的具体措施，适时完善相关的规章制度。

#### 六、1件议案提出的监督项目尚未组织实施

金硕仁等30名代表提出的关于提请全国人大常委会实施有关教育的“三法”执法检查，切实推动教育改革的议案1件（第455号）。议案指出，加强对教育法、教师法、高等教育法等教育法律实施情况的执法检查，是确保教育领域综合改革依法务实推进的重要举措。

本届全国人大常委会高度重视教育法律的实施情况。2013年9月至11月，对义务教育法实施情况进行执法检查，2015年上半年，对职业教育法实施情况进行执法检查，2016年8月，全国人大常委会听取和审议了国务院关于高等教育改革发展情况的专项报告。将几部法律纳入一次执法检查，我委将从操作角度积极开展研究。（为加大对教育法、教师法、高等教育法实施情况的监督，促进教育领域综合改革，建议研究适时列入全国人大常委会监督工作计划。）

附件二：

# 十二届全国人大四次会议议案 审议结果报告有关数据统计

议案分类	数量统计	议案件数 (65)	提议案 代表人次 (2058)	立法 38 项 监督 3 项
一、6 件议案提出的 3 项监督项目		<b>6</b>	<b>183</b>	<b>3</b>
1. 开展食品安全法执法检查		2	61	
2. 开展科技成果转化法执法检查		3	92	
3. 实施涉教“三法”执法检查		1	30	
二、2 件议案提出的 2 个立法项目已由全国人大常委会审议		<b>2</b>	<b>60</b>	<b>2</b>
1. 制定公共文化服务保障法		1	30	
2. 修改红十字会法		1	30	
三、17 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		<b>17</b>	<b>543</b>	<b>6</b>
1. 修改职业教育法		3	91	
2. 制定学前教育法		5	166	
3. 修改专利法		3	93	
4. 制定图书馆法		2	72	
5. 制定基本医疗卫生法		1	30	
6. 修改药品管理法		3	91	
四、16 件议案提出的 8 个立法项目确有立法必要，建议有关部门认真研究论证，加快调研起草工作，条件成熟时提请全国人大常委会审议		<b>16</b>	<b>494</b>	<b>8</b>
1. 修改教师法		3	91	
2. 制定终身教育法		3	95	
3. 制定家庭教育法		3	97	

议案分类	数量统计	议案件数 (65)	提议案 代表人次 (2058)	立法 38 项 监督 3 项
4. 修改执业医师法		1	30	
5. 制定执业药师法		3	91	
6. 制定国民健康法		1	30	
7. 制定医疗法		1	30	
8. 修改献血法		1	30	
<b>五、24 件议案提出的 22 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、制定相关政策或法规解决议案所提问题，还有的待立法条件成熟后再纳入立法工作计划</b>		<b>24</b>	<b>778</b>	<b>22</b>
1. 修改义务教育法		1	30	
2. 制定科技创新促进法		1	30	
3. 制定古都保护法		1	30	
4. 制定国家历史文化名城名镇保护法		1	32	
5. 制定国家传统村落保护法		1	33	
6. 制定民族民间传统文化保护法		1	32	
7. 制定传统年画艺术保护法		1	30	
8. 修改人口与计划生育法		1	30	
9. 修改食品安全法		2	62	
10. 制定互联网食品药品交易法		1	31	
11. 制定学校法		1	30	
12. 制定高等院校招生与考试法		1	30	
13. 制定特殊教育法		1	30	
14. 制定国家创新人才开发促进法		1	30	
15. 制定古籍保护法		1	73	
16. 制定公共场所禁烟法		1	30	
17. 在义务教育法中增加法治教育法条		1	30	

议案分类	数量统计	议案件数 (65)	提议案 代表人次 (2058)	立法 38 项 监督 3 项
18. 修改科学技术普及法		1	30	
19. 制定营养改善法		2	64	
20. 制定肿瘤防治法		1	30	
21. 制定遗体捐献法		1	31	
22. 制定罕见病防治法		1	30	



# 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四次会议主席团 交付审议的代表提出的议案 审议结果的报告

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付环境与资源保护委员会（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36件、修改法律的议案25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，建议全国人大常委会作出重大事项决定的议案1件。

认真办理代表议案是尊重代表职权、发挥代表作用的具体体现。环资委高度重视代表议案办理工作，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，在陈昌智和沈跃跃副委员长的指导和参与下，成立了议案办理工作领导小组，制定了议案办理工作方案，在十二届全国人大四次会议闭幕后及时召开有国务院有关部门参加的议案办理会议。环资委认真研究代表提出的每一件议案，并邀请代表参加有关调研和会议，进一步听取代表的意见和建议。按照立法条件和工作进展，对议案分别提出了处理意见，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其他议案，征求有关方面意见，开展前期研究论证。2016年

11月17日，环资委召开第二十六次全体会议，对代表议案进行了审议。现将审议结果报告如下：

**一、5件代表议案提出的2个立法项目，全国人大常委会已经审议通过**

1. 关于修改环境影响评价法的议案3件。
2. 关于修改海洋环境保护法的议案2件。

上述2个立法项目，已经全国人大常委会审议通过。

**二、11件代表议案提出的1个立法项目，已经由国务院提请全国人大常委会审议**

3. 关于修改水污染防治法、制定饮用水安全法的议案11件。

水污染防治法修正案（草案）已经由国务院提请全国人大常委会审议。制定饮用水安全法的议案内容建议在水污染防治法修改中一并考虑。

**三、21件代表议案提出的4个立法项目，已经列入十二届全国人大常委会立法规划**

4. 关于制定土壤污染防治法、土壤环境保护法、农村土地污染防治法、黑土地保护法等议案8件。

制定土壤污染防治法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由环资委负责牵头起草和提

请审议。关于制定土壤环境保护法、农村土地污染防治法、黑土地保护法等的议案内容建议列入土壤污染防治法中一并考虑。环资委正抓紧制定土壤污染防治法，适时提请全国人大常委会审议。

5. 关于修改循环经济促进法、制定垃圾分类回收法、绿色消费促进法、轮胎标签法的议案 8 件。

修改循环经济促进法已经列入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。关于制定垃圾分类回收法、制定绿色消费促进法、制定轮胎标签法等议案内容建议在循环经济促进法修改中一并考虑。环资委正抓紧修改循环经济促进法，适时提请全国人大常委会审议。

6. 关于修改土地管理法的议案 4 件。

7. 关于制定矿山地质环境保护法的议案 1 件。

修改土地管理法、矿产资源法已经列入十二届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议。建议国务院有关部门抓紧工作，适时提请全国人大常委会审议。

**四、11 件代表议案提出的 5 个立法项目，建议列入全国人大常委会立法规划**

8. 关于制定长江水环境保护法、长江法的议案 3 件。

9. 关于制定南极活动与环境保护法、南极活动管理法的议案 2 件。

10. 关于制定国家公园法的议案 2 件。

11. 关于制定生物安全法、生物多样性保护法的议案 2 件。

12. 关于制定环境教育法的议案 2 件。

以上 5 个立法项目具有必要性和可行性。长江立法和南极立法涉及国家重大战略，极为重要和必要。环资委将这两项立法议案作为重点办理议案，对长江立法工作，组成调研组分赴湖南、

湖北、江苏等省开展立法调研，并与地方政府及其有关部门和议案领衔代表座谈，进一步听取意见；对南极立法工作，专门召开有领衔代表参加的专题会议，听取国家海洋局等部门关于我国南极工作及立法准备情况的汇报。建议有关部门抓紧立法前期调研论证工作，适时列入全国人大常委会立法规划。

**五、11 件代表议案提出的 7 个立法项目，建议加强现行相关法律实施力度，完善配套法规，开展立法前期调研论证工作**

13. 关于制定生态补偿法的议案 2 件。

建议国务院有关部门加快生态补偿条例起草工作，并适时启动生态补偿法前期研究工作。

14. 关于制定村镇环境保护法、农村环境保护法的议案 2 件。

建议国务院有关部门加强现有法律法规的执行力度，并针对新情况、新问题完善现有法律法规。

15. 关于制定湿地保护法的议案 2 件。

建议国务院有关部门加快湿地保护条例起草工作，并在此基础上，提出有关湿地立法的论证报告，向全国人大常委会提出立法建议。

16. 关于制定国家空间规划法的议案 1 件。

建议国务院有关部门积极总结试点经验，做好立法前期准备工作。

17. 关于地下空间法的议案 2 件。

建议国务院有关部门在相关立法中认真研究采纳代表议案所提建议，积极总结工作经验，做好立法前期准备工作。

18. 关于制定渤海海洋环境保护法的议案 1 件。

建议国务院有关部门加大环境保护执法力度，严格落实法律法规中已经确立的制度措施，并做好渤海环境保护立法的前期准备工作。

19. 关于修改海岛保护法的议案 1 件。

建议国务院有关部门加快出台海岛保护法配

套规章制度，并总结法律实施中遇到的问题，做好法律修改的研究论证工作。

六、2件代表议案提出的监督检查法律实施项目，已列入2016年全国人大常委会监督工作计划，并已经完成

20. 关于开展环境保护法执法检查的议案2件。

环境保护法执法检查已经列入2016年全国人大常委会监督工作计划，陈昌智、沈跃跃、张平副委员长带队进行了检查，沈跃跃副委员长已就检查情况向十二届全国人大常委会第二十四次会议做出报告。

七、1件代表议案提出的全国人大常委会重大事项决定项目，建议通过修改法律解决

21. 关于通过全国人大常委会重大事项决定

推动秸秆综合利用和禁烧的议案1件。

建议将代表议案所提建议在修改循环经济促进法中统筹考虑，认真研究采纳议案提出的有关推动秸秆综合利用的意见建议。

此外，还有2件议案不再办理。

以上报告，请审议。

附件：全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

全国人民代表大会环境与资源保护委员会

2016年12月21日

附件：

# 全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见

第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团交付环境与资源保护委员会（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36件、修改法律的议案25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，建议全国人大常委会作出重大事项决定的议案1件。2016年11月17日，环资委召开第二十六次全体会议，对议案办理情况进行了审议。审议意见如下：

一、5件代表议案提出的2个立法项目，全

国人大常委会已经审议通过

1. 张全、秦希燕、高广生等93名代表提出关于修改环境影响评价法的议案3件（第20、189、404号），建议加快修改环境影响评价法（以下简称环评法）。议案提出，现行环评法规定的环评定位不准、内容泛化，环评分类名录在发达地区适用性差，环评文件公众参与的形式和对象针对性差，环评监管严重缺位，“重审批、轻管理”，环保措施打折扣，污染责任难追溯；现行环评法第三十一条有关补办环评手续的规定与

新环境保护法不相适应。建议建立政策环评制度，强化规划环评地位，发挥战略环评作用；调整和优化建设项目环评制度；做好环评制度与后续监管制度衔接和融合，实现污染源一体化管理；优化环评公众参与方式，保障公众的知情权和监督权；加大对违法行为的处罚力度；修改第三十一条，删除有关补办环评手续的内容。

环资委认真研究了上述代表议案，基本同意代表的分析和建议，并根据环评法已列入国务院关于行政审批制度改革“一揽子”修法计划的情况，及时把代表议案交环境保护部等部门征求意见，并请有关部门在修法时一并研究考虑。2016年6月底第十二届全国人大常委会第二十一次会议审议了国务院关于提请审议《〈中华人民共和国节约能源法〉等6部法律的修正案（草案）》的议案，并于7月2日表决通过了该修正案。在对环评法做出的修改中，该修正案除按照依法持续推进行政审批制度改革的要求，对有关法律中涉及的相关行政审批事项的条款进行修改，取消部分行政审批项目，优化审批程序，还重点修改了两个方面的内容，一是进一步强化规划环评，发挥其源头预防作用，增加规定要求专项规划的编制机关根据环境影响报告书结论和审查小组的审查意见对规划草案进行修改完善，并做出说明，明确了规划编制机关违反本法规定未组织环境影响评价的法律责任，二是根据新环境保护法的有关规定，删除了有关补办环评手续的规定，加大了对未批先建项目的处罚力度。

从环评法新修改的内容来看，代表议案有关优化规划环评、优化建设项目环评和强化法律责任的建议已经在修法中得到采纳。关于政策环评和公众参与的建议，目前在新环境保护法中已经有一些相应的规定，环资委建议国务院和环境保护部等部门进一步修改完善相关行政法规和规章，强化有关法律规定的实施，为今后进一步修

改完善环评法相关内容奠定良好的基础。

2. 贾春梅、郭军等64名代表提出关于修改海洋环境保护法的议案2件（第284、411号）。议案提出，当前我国在海洋环境污染方面的问题日益突出，建议修改海洋环境保护法，从立法上适当扩大公益诉讼起诉主体范围，明确规定检察机关提起、参与公益诉讼和对行政执法活动实施法律监督。

环资委高度重视海洋环境保护工作，积极推动海洋环境保护法的修改。2016年4月，环资委专门召开会议，听取国务院相关部门关于海洋环境保护法修改的准备工作，督促相关部门积极开展工作，按时提请全国人大常委会进行审议，沈跃跃副委员长出席会议。4月中上旬，环资委组成两个调研组分赴广东、福建开展调研工作，进一步听取了国务院和地方人民政府及海洋部门对修改法律的意见，与国家海洋局、国务院法制办的同志进行了较为深入的情况沟通、协商交流，同时了解了一些实际情况，并将形成的调研报告转发国务院相关部门在修法过程中参考。2016年7月28日，环境与资源保护委员会召开全体会议，对《国务院关于提请审议〈中华人民共和国海洋环境保护法修正案（草案）〉的议案》认真审议，提出审议意见。2016年8月，十二届全国人大常委会第二十二次会议对国务院提请审议的《中华人民共和国海洋环境保护法修正案（草案）》进行了初审。2016年10月，十二届全国人大常委会第二十四次会议对草案进行了第二次审议，并表决通过。

本次海洋保护法修改主要从与环境保护法衔接、推进行政审批制度改革和加大违法处罚力度等三方面进行了重点修改。关于环境公益诉讼问题，属于法律程序规范问题，不属于实体问题，对主体资格的规范可以规定在基础性、综合性法律中，对此民事诉讼法和环境保护法已做出相应

规定。环资委建议国务院有关部门进一步修改完善相关行政法规和规章，强化有关法律规定的实施，积累经验，继续研究。

## 二、11 件代表议案提出的 1 个立法项目，已经由国务院提请全国人大常委会审议

3. 袁敬华、贾春梅、傅企平、姜健、孙菁、吕忠梅、林荫茂、贾春梅、高广生、郭军等 306 名代表提出关于修改水污染防治法的议案 10 件（第 86、110、144、196、198、245、275、285、405、409 号）。议案提出，我国水质恶化趋势明显，需要尽快修改法律，保护和改善水环境，促进经济社会可持续发展；明确规定检察机关提起、参与公益诉讼和对行政执法活动实施法律监督。

全国人大常委会高度重视水污染防治工作，已将修改水污染防治法列入五年立法规划和 2016 年立法工作计划，在 2015 年开展水污染防治法执法检查的基础上，2016 年再次组织开展水污染防治法实施情况专题调研，由环资委负责组织和实施。环资委组成调研组，分别于 4 月下旬至 5 月下旬对安徽、江西、福建等省进行了跟踪调研，同时委托辽宁省、吉林省、浙江省、山东省、广东省、云南省人大常委会对本行政区域内水污染防治法的贯彻实施情况进行专题调研。环资委积极推动水污染防治法的修改工作，成立了起草领导小组，赴江西就水污染防治法修改进行了调研；多次听取环保部对水污染防治法修改工作进展情况的汇报，督促国务院有关部门抓紧工作，及早提请审议。

水污染防治法修正案（草案）已经由国务院提请全国人大常委会审议。从草案的内容看，代表所提落实预防为主的原则、建立流域间协同合作长效机制、将规模化畜禽养殖场列入点源污染控制范围、加大违法成本、完善水污染法律责任等方面的意见，已经基本体现。

4. 张兆安等 31 名代表关于制定《中华人民共和国饮用水安全法》的议案 1 件（第 21 号）。议案提出，近年来，我国饮用水污染事件频发，不安全饮水直接威胁着城乡居民的身体健康，也影响着经济稳定发展以及和谐社会的构建，急需通过制定《中华人民共和国饮用水安全法》，作为我国饮用水安全监管领域的基本法。饮用水安全立法应当坚持保护优先、保护公民身体健康与生态平衡相结合、预防与谨慎性相结合、国家监督与动员全社会参与结合、行政处罚与行政指导相结合的原则，在法律中健全常态化应急预案机制，加强信息公开，鼓励公众参与。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。发展改革委、国土部、环保部、城建部、水利部、卫计委等部门提出，建立健全饮用水安全法律法规，对于促进提高我国饮用水安全保障工作能力和水平具有重要意义，鉴于饮用水安全工作涉及多领域、多环节、多部门，制定饮用水安全法及确定部门职责需有关部门统一组织协调。现国务院有关部门已将饮用水水源地管理与保护条例、农村供水条例、地下水开采调控技术和管理办法等列入本部门的立法计划，组织开展了相应的立法前期研究。代表议案中提出的坚持保护优先等原则的建议，针对性较强，将在相关立法过程中予以认真研究和考虑。当前的水污染防治法修正案（草案）中，强化了对饮用水水源保护的要求，对于是否制定饮用水安全的专门法规，建议就其必要性再进一步研究并做充分论证。

环资委认为，饮用水安全是人民群众最基本、最重要的生活条件，包括水源地、供水设施安全、农村饮水安全保障等各个环节，涵盖水质保护、水量保障、水源涵养及生态保护、工程运行及监督管理等多个方面，涉及多个部门职责。在目前的水污染防治法修正案（草案）中，专门

增加了饮用水安全保护的各項制度，环资委建议将代表议案所提建议在修改水污染防治法中统筹考虑，认真研究采纳。

### 三、21 件代表议案提出的 4 个立法项目，已经列入十二届全国人大常委会立法规划

5. 陈瑞爱、张全、李爱青、傅企平、金华、史贵禄、吕忠梅、贾春梅等 264 名代表提出的制定土壤污染防治法、土壤环境保护法、农村土地污染防治法、黑土地保护法等议案 8 件（第 2、8、28、143、147、162、248、286 号）。议案提出，目前，我国土壤污染形势严峻，已经严重影响到耕地质量、食品安全和人民的身体健康。为保护有限的土地资源，保障农产品质量安全和人居环境安全，加快土壤环境保护立法刻不容缓。现行法律法规中已有一些关于土壤污染防治的规定，但其范围满足不了现实需要，土壤污染防治的基本制度、标准体系、对不同用途土地污染的分类处理、土壤污染的责任分担、土壤污染防治的行政管理体制确定等问题，需要专门立法予以确定。

党中央、全国人大常委会、国务院高度重视土壤污染防治工作。党的十八大以来，习近平总书记多次强调要加大自然生态系统和环境保护力度，强化对水、大气、土壤等的污染防治力度，着力推进重金属污染和土壤污染综合治理。十二届全国人大四次会议通过的“十三五”规划纲要明确规定：“实施土壤污染分类分级防治，优先保护农用地土壤质量安全，切实加强建设用地土壤环境监管。”全国人大常委会将制定土壤污染防治法纳入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。按照全国人大常委会提出的任务、时间、组织、责任四落实的要求，环资委成立了立法领导小组，制定了工作方案和工作计划。陈昌智、沈跃跃副委员长十分关心土壤污染防治法的起草，给予了大力支持和

具体指导，起草小组根据科学立法、民主立法的要求，认真研究国内相关立法和国际有关土壤污染防治的立法经验；先后赴山东、辽宁、湖南、河南、福建、江苏、吉林、四川、重庆、湖北、江西、广东等省、市调研，了解土壤污染防治工作情况并听取地方人大、政府及其有关部门、企业、专家学者等对土壤污染防治立法的意见和建议；多次举办专题讲座，召开座谈会、专题论证会、有关部门联席会议研究法律草案。目前，已经形成《中华人民共和国土壤污染防治法（征求意见稿草案）》，正在征求有关单位意见。

根据常委会立法规划、环资委立法工作方案和工作计划，拟定于 2017 年将土壤污染防治法草案文本及说明、有关参阅文件和参阅资料等报送全国人大常委会，完成提请审议任务。代表所提出的土壤环境监测、重金属污染、土壤环境的保护和污染治理等意见建议，十分具有针对性，已经在法律草案中认真进行吸收采纳。代表议案提出的制定土壤环境保护法、农村土地污染防治法、黑土地保护法等内容建议列入土壤污染防治法中一并考虑。

6. 张天任、陈保华、刘桂凤、张兆安等 121 名代表提出关于修改循环经济促进法的议案 4 件（第 27、84、150、269 号）。议案提出，现行循环经济促进法偏重于理念，忽视了以资源为中心的循环再利用，缺乏可执行性，建议通过修改明确立法的核心在于资源的高效合理利用，完善再生资源回收体系建设，规范一次资源利用、二次资源利用、废品处理、废物处置等内容，明确生产者、消费者、政府等各方主体责任及奖惩等。

环资委认为，代表议案对修改循环经济促进法的必要性以及我国资源紧缺和浪费严重的严峻形势分析深入全面，相关立法建议对于法律修改工作具有重要借鉴价值。2015 年 6 月，循环经济促进法修改已补充列入十二届全国人大常委会

立法规划，由环资委牵头起草和提请审议。环资委已经成立了修改工作领导小组，先后多次召开座谈会听取法律修改意见建议并赴山东、甘肃、福建等地进行调研，正在抓紧开展起草工作，起草中我们将认真研究采纳代表议案提出的意见建议，争取尽早形成修订草案提请全国人大常委会审议，为我国的资源高效合理利用和循环发展提供法律保障。

7. 史贵禄、郝萍等 63 名代表提出关于制定垃圾分类回收法的议案 2 件（第 165、322 号）。议案提出，我国生活垃圾和工业垃圾混合收集，回收利用基本处于空白状态，造成资源浪费，占用大量土地资源，产生多方面污染。建议制定垃圾分类回收法，确立以法律约束为主、教育引导为辅的联动机制，明确垃圾分类回收的基本制度，强化政府职责和有关部门的监管职能等。

环资委就议案所提建议分别征求了国务院有关主管部门的意见，有关部门一致认为，生活垃圾分类处理有利于减少末端垃圾处置量，推动垃圾资源化综合利用和循环经济发展。当前我国关于垃圾分类处理的立法比较分散，一些制度可操作性不强，已不适应当前垃圾分类综合利用工作的需要。

环资委认为，加强包括垃圾在内的各类再生资源综合利用的立法，建立健全相关法律法规，对于我国的资源可持续利用、保护生态环境十分必要。涉及资源回收的有关规定主要体现在循环经济促进法中。环资委建议将代表议案中提出的有关建议在修改循环经济促进法中一并考虑。目前，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，由环资委负责提请审议。环资委已经成立了修改工作领导小组，正在抓紧开展立法调研和起草工作，起草中我们将认真研究采纳代表议案提出的意见建议，争取尽早形成修订草案提请全国人大常委会审议，为垃圾分类

回收处理提供法律保障。

8. 包景岭等 30 名代表提出关于制定绿色消费促进法的议案 1 件（第 276 号）。议案提出，绿色消费是生态文明建设的重要组成部分，但目前缺少明确的法律法规作为引导和约束手段，建议尽快制定绿色消费促进法，明确法律关系主客体，规定基本管理制度、绿色消费的推广和实施、激励措施、法律责任等，尽快形成绿色生产—消费—循环的法律体系。

环资委认为，我国人口众多，资源环境承载力有限。近年来随着经济快速发展和人民生活水平的提高，消费需求持续增长的同时也面临着过度消费和奢侈消费的问题，而促进绿色消费是缓解资源环境压力、建设生态文明的现实需要。近年来国务院有关部门在促进绿色消费方面做了大量工作。2016 年 3 月，国家发改委等十部委发布了《关于促进绿色消费的指导意见》，对促进绿色消费提出了一系列政策措施。

目前，我国现有法律中涉及绿色消费的主要是循环经济促进法。2015 年 6 月，循环经济促进法修改已补充列入十二届全国人大常委会立法规划，由环资委牵头起草和提请审议。环资委已经成立了修改工作领导小组，先后召开多次座谈会听取法律修改意见建议并赴有关地方进行调研，正在抓紧开展起草工作。环资委建议将代表议案所提建议在修改循环经济促进法中统筹考虑，认真研究采纳议案提出的有关促进绿色消费的意见建议，争取尽早形成修订草案提请全国人大常委会审议，为推动我国尽快形成绿色消费模式提供法律保障。

9. 袁仲雪等 31 名代表提出关于制定轮胎标签法的议案 1 件（第 417 号）。议案提出，用法律手段推行轮胎标签（轮胎分级）制度已经十分迫切，建议制定轮胎标签法。将现有的绿色轮胎技术规范协会标准上升为行业及国家的强制性标

准，建立标签管理监督数据库，完善运营机制，建立我国轮胎评价体系及规则等。

环资委就议案所提建议分别征求了环保部和国家质检总局等部门的意见。环保部认为，开展轮胎标签制度建设，提升轮胎产品质量水平，对于节约能源资源、减少环境污染具有积极意义，代表议案提出的建立轮胎标签制度的建议，对加强环保工作具有参考价值，是单独立法还是在修改循环经济促进法时补充相关规定需要进一步研究；国家质检总局认为，鉴于目前轮胎产业发展的整体水平，建议将相关产品纳入到产品认证制度中，用认证认可手段强化监管，促进轮胎产业绿色生产、转型升级。下一步国家标准委将会同相关行业主管部门研究完善绿色轮胎标签相关的标准体系。

环资委赞同上述部门意见。目前我国已成为世界轮胎大国，推动我国轮胎产业绿色发展对于行业转型升级具有重要意义。我国现有法律中涉及轮胎产业绿色发展的主要是循环经济促进法。环资委建议将代表议案所提建议在修改循环经济促进法中统筹考虑，认真研究采纳议案提出的建立轮胎标签和分级制度的意见建议，争取尽早形成修订草案提请全国人大常委会审议，为推动我国轮胎产业绿色发展提供法律保障。同时建议国家质检总局等部门进一步开展调研论证，加快研究制定相关强制性法规，促进轮胎产业健康发展。

10. 买世蕊、孙兆奇、黄志明、张淑琴等123名代表提出关于修改土地管理法的议案4件（第114、323、362、425号）。议案提出，随着市场经济的不断发展，现行土地管理法已经难以适应现实需要，亟待进行修改，建议土地管理法修改应当兼顾土地的资源与资产双重属性原则，对公共利益的界定应当更加清晰与明确，坚持物权平等保护原则，提高征收补偿标准，改革土地

流转制度，实现农村土地与国有土地同等入市、同权同价。

环资委对议案所提意见征求了国务院有关部门的意见。国土资源部认为，现行土地管理法确立的“以耕地保护为目标、用途管制为核心”的土地管理基本制度符合我国国情，为保护农民土地权益、保护耕地、保障工业化城镇化建设发挥了重要作用。实践证明，现行土地管理制度总体上还是有效的。但是，随着工业化、城镇化的快速推进和物权法的颁布实施，现行土地管理制度特别是农村土地管理制度与社会主义市场经济体制不相适应的问题日益显现；土地征收制度不完善，因征地引发的社会矛盾日益突出；农村集体经营性建设用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价；宅基地用益物权难落实；土地增值收益分配机制不健全。党的十八大特别是党的十八届三中全会以来，党中央、国务院高度重视土地管理工作，就实行最严格的耕地保护和占补平衡制度，节约集约用地，审慎稳妥推进农村土地管理制度改革等方面提出了新的更高要求。中央还于2015年专项部署了农村土地征收、集体建设用地入市和宅基地管理制度改革试点工作，要求探索形成可复制、可推广的改革成果，为科学立法和改革完善相关法律法规提供支撑。2015年2月，全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等33个县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，组织开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地管理制度改革试点工作，对实践证明可行的，修改完善有关法律。目前，国土资源部已经研究形成了土地管理法修正案草案初稿。

土地管理法修改已经列入了十二届全国人大常委会立法规划。环资委高度重视土地管理法修改工作，成立了土地管理法修改审议领导小组。2016年9月，领导小组召开会议，听取国务院



相关部门关于土地管理法修改工作进展情况汇报。随后，土地管理法修改领导小组围绕宅基地管理制度改革等重点问题赴安徽省进行土地管理法修改调研。代表议案对土地管理法修订原则的分析深入全面，提出的关于规范征地补偿活动、完善农村集体产权制度等立法建议对做好土地管理法修订工作具有重要借鉴意义。环资委建议国务院有关部门在全面分析总结试点经验，积极吸收近年来土地管理改革实践和制度创新成果的基础上，充分吸收代表议案建议，抓紧完成法律起草工作，按时提请全国人大常委会审议。

11. 柏继民等 31 位代表提出关于制定矿山地质环境保护法的议案 1 件（第 82 号）。议案认为，随着我国经济社会的快速发展，大规模的矿业开发对地质环境冲击、扰动的程度、深度和范围不断增大，地质环境破坏情况日益严重，矿山地质环境治理、尤其是废弃矿山地质环境治理的任务非常艰巨，治理资金缺口较大。由于相关法律法规不系统、不完善，矿山地质环境管理工作比较薄弱。建议制定矿山地质环境保护法，强化矿山地质环境保护和监管，理顺管理体制，完善保护机制，有效控制矿山地质灾害。

环资委认为，加强矿山地质环境保护势在必行。近些年来，针对我国矿产资源开发带来的地质环境问题，国务院有关主管部门制定了一些规章、政策和技术规范，对矿山地质环境保护和修复提出了具体要求；半数以上的省、自治区、直辖市制定了本行政区关于矿山地质环境保护、修复的法规或者规章，矿山地质环境保护工作已经普遍开展。然而由于立法层级的关系，有关制度设计、管理手段、处罚措施都受到限制，无法满足对矿山地质环境实施有效管理的需要，因此有必要完善对矿山地质环境的法律保护。考虑到矿山地质环境保护是矿产资源开发必须履行的义务，同时也是矿产资源开发监管最重要的内容，

环资委建议将矿山地质环境保护要求及管理纳入矿产资源法进行规范。矿产资源法修改已经列入十二届全国人大常委会立法规划，建议国务院及其有关主管部门在修改矿产资源法过程中，增加有关矿山地质环境保护的要求、管理制度和措施、法律责任等内容。

#### 四、11 件代表议案提出的 5 个立法项目，建议列入全国人大常委会立法规划

12. 张艳、吕忠梅、刘雅鸣等 162 名代表提出关于制定长江水环境保护法、长江法的议案 3 件（第 3、247、298 号）。议案提出，长江是中华民族的生命河，是中华民族发展的重要支撑，在我国经济建设和社会发展中具有重要的战略地位。近年来，长江流域生态状况日趋严峻，水环境污染严重、水生态退化明显、人类开发活动对资源环境的破坏加大。迫切需要根据新理念和 policies，制定长江保护法，以协调长江流域日趋复杂的功能冲突与多元利益冲突，建立长江流域生态安全的硬约束，解决长江流域生态环境保护的特殊性问题，强化长江流域综合管理，完善水资源管理体制机制。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。水利部认为，目前水法、防洪法、河道管理条例等法律法规的有关制度是针对全国的一般情况设定的，难以完全解决长江流域防洪减灾保障能力不强、蓄滞洪区安全建设滞后、水资源利用效率不高、干支流水库统一调度管理以及跨流域和行政区域的复合型蓄、调、引水的水资源配置和调度的突出矛盾等一系列流域特殊水问题。为推进长江经济带建设国家战略的实施，打造绿色生态廊道，应对长江流域特殊的水问题，构建现代流域治理体系，系统解决流域管理中存在的各种矛盾和问题，迫切需要推进长江流域综合立法，将保护母亲河提高到新的战略高度，将十八大以来党中央、国务院确立的资源利用、环

环境保护和综合协调的理念贯穿到法律层面，完善最严格的生态文明制度体系建设。水利部已组织开展长江保护法的立法前期研究，取得初步成果，将争取尽早形成长江保护法建议草案。建议国家立法机关尽快将综合性的长江流域立法列入立法规划，水利部将配合做好立法有关工作。住房与城乡建设部、交通运输部赞同议案提出的有关立法建议，但提出鉴于环境保护法、水法、水污染防治法、水土保持法、城镇排水与污水处理条例等法律法规都有关于水体保护的内容，建议在立法时做好与相关法律法规的衔接。

环资委认为，党的十八大以来，党中央、国务院在全国主体功能区、最严格水资源管理制度、推动长江经济带发展、推进生态文明建设等方面做出系列决策部署，为新形势下长江流域保护立法指明了方向。目前，各方面对制定长江保护法重要性、必要性和紧迫性的认识进一步增强。环资委高度重视长江保护法立法工作，组成调研组赴湖南、湖北、江苏等省开展调研，并与地方政府及其有关部门和议案领衔代表座谈，进一步听取意见。环资委将继续与国务院有关部门合作，积极开展对长江流域立法的研究论证工作，并建议将长江流域立法尽早纳入全国人大常委会立法规划。代表议案中提出的具体意见和建议，针对性较强，建议国务院有关部门在长江流域立法中认真研究，并予以充分考虑。

13. 吕彩霞、金华等 63 位代表提出关于制定南极活动与环境保护法、南极活动管理法的议案 2 件（第 151、191 号）。议案指出，为履行南极条约体系规定的相关义务，维护我国极地权益，保护南极环境，加强对我国南极活动的管理，促进南极的和平利用，迫切需要制定我国关于南极活动管理的专门法律。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。国家海洋局认为，我国是《南极条

约》的缔约国，也是《关于环境保护的南极条约议定书》的成员国。根据南极条约及相关议定书要求，“各缔约国应在其权限内采取适当的措施，包括通过法律和法规，采取适当的行政行动和执行措施，以便保证遵守本议定书”。目前，在《南极条约》的 29 个协商国中，只有波兰、印度和中国还没有进行南极立法，而且在我国之后成为协商国的国家均有了专门的国家立法。其中，20 个国家拥有议会制定的南极相关法，主要内容涉及南极领土、环境保护、资源、科学技术及其他活动。迄今，我国已建立了 4 个南极考察站。每年的考察队员和游客都在不断上升。国家海洋局认为，南极国内立法的缺失不利于维护我国权益，也不利于规范管理日益增长的极地活动。财政部认为，南极立法对加强我国对南极活动的管理，履行南极条约体系规定的义务，保护南极环境和生态系统有着重要意义，为了履行南极条约体系规定的相关义务，维护我国极地利益，保护南极环境，赞同加快推进南极立法的建议。

环资委高度重视南极相关立法工作，专门召开有领衔代表参加的专题会议，听取国家海洋局等部门关于我国南极工作及立法准备情况的汇报。环资委正督促国务院有关部门积极做好南极立法前期的研究论证工作，建议适时列入全国人大常委会立法规划。

14. 侯蓉、金华等 64 位代表提出关于制定国家公园法的议案 2 件（第 53、148 号）。议案认为，我国对自然遗产地现有管理体制存在多头管理、条块分割问题，难以有效解决保护与利用的矛盾；国家公园是国际上通行的、能较好处理保护和利用关系的遗产地管理方式，也是最主要的国际通行遗产地保护模式；党的十八届三中全会已经明确提出“建立国家公园体制”的改革目标，一些地方也开始了国家公园的实践，但由于

没有国家层面的立法，仅靠地方的立法和管理实践无法解决现行管理体制多头管理、条块分割的问题，难以有效协调保护与利用的矛盾。为此，建议尽快研究制定规范国家公园体制建设和管理的国家公园法。

环资委认为，十八届三中全会提出建立国家公园体制，是针对我国自然保护领域存在的保护地分类不科学、保护标准不清晰、公益属性不明确、多头交叉管理、部门权责不落实、保护与开发矛盾难以协调等问题给出的改革路线，是一项全方位的、综合性的、涉及多方面利益的创新改革措施，对于全面、系统地保护我国的自然生态系统和自然文化遗产具有极其重要的意义，必须克服现行体制障碍，依法推进。目前，根据中央的部署，由国家发展改革委牵头正在9个省、自治区、直辖市进行国家公园体制的试点工作，同时也正围绕与建立国家公园体制相关的保护地体系、保护制度、保护机构、保护事权分工等重大问题开展研究。环资委建议将制定国家公园法尽快列入全国人大常委会立法规划，并建议国务院在试点工作的基础上，对国家公园的设立、保护、管理、运行、利用等内容提出立法建议或者法律框架。

15. 金华、阿来等60名代表提出关于制定生物安全法、生物多样性保护法的议案2件（第149、438号）。议案提出，外来入侵物种给我国带来危害巨大，且呈逐年增加趋势。我国在转基因生物和外来物种的管理、生态监测和应急处理等环节缺少有效监管，风险评估、无害利用、全程监管、损害赔偿和保险、信息收集与公开、公众参与、应急处理等相关制度尚未建立健全，建议尽快制定一部以保护生物多样性和维护生态安全为目标的生物安全综合性立法。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。财政部认为，制定生物安全综合性立

法对维护生态安全、保护生物多样性、实现可持续发展具有积极的现实意义，建议尽快列入全国人大常委会立法规划。质检总局认为，生物安全立法有重大意义，也非常有必要，外来有害生物和疫情疫病入侵对生物安全危害巨大，应当通过完善法律法规，加强生物安全管理。环境保护部认为，我国在生物安全管理、外来入侵物种防范等领域已经开展了有关工作，为立法积累了实践经验，赞成议案所提生物安全立法方案。农业部、林业局认为，目前多部法律法规已经对生物多样性保护的内容进行了规定，农业转基因生物安全评价管理办法、林业转基因生物安全管理条例等法规规章也正在制定中，建议对是否需要制定一部综合的生物安全法，再做进一步研究。

环资委经研究认为，世界各国都高度重视生物安全立法，美国、欧盟和日本等均建立了较为完善的法律和管理体系，促进了生物资源利用和生物技术的发展。我国涉及保护生物安全和生物多样性的规定分散在野生动物保护法、森林法、自然保护区条例等有关法律法规中，保护范围窄，侧重单一物种的保护，难以起到系统保护生物多样性和维护国家生态安全的作用，制定一部统一立法是必要的。建议将制定生物安全法列入全国人大常委会立法规划。

16. 王麒、包景岭等61名代表提出关于制定环境教育法的议案2件（第54、268号）。议案提出，我国目前的环境教育主要集中在大学教育相关专业的本科阶段和小部分其他专业机构或社会组织所开展的活动。中小学阶段的环境教育严重脱离现实，而且过于简单、单调，新的环境保护法对开展环境教育的规定仍未形成科学完备的体系。环境教育是生态文明宣传教育的重要组成部分，加强环境教育可以有效引导全社会树立生态理念、生态道德，构建文明、节约、绿色、低碳的消费模式和生活方式，为生态文明建设营

营造良好的社会氛围。建议制定环境教育法，在部门职责和管理、经费保障、人才培养、法律责任等方面做出明确规定。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。环境保护部认为，加强环境教育立法，促进环境教育制度化和规范化，对于引导公民有序参与环境保护、维护公众环境健康权益、更好地促进经济社会可持续发展，建设生态文明具有重要意义。环境保护部已经开展了多项研究课题，对国内外环境教育立法情况、基本进展及实施情况进行了深入调研和系统分析，下一步将继续支持地方立法实践，深化理论研究，提出立法建议。

环资委认为，环境教育立法工作具有良好的基础，宁夏、天津分别制定了地方性法规，洛阳市、哈尔滨市发布了规范性文件，重庆、厦门等地也在积极推动地方性法规的制定，这些有益探索对制定环境教育法具有示范和引导作用，建议将制定环境教育法尽快列入全国人大常委会立法规划。

**五、11 件代表议案提出的 7 个立法项目，建议加强现行相关法律实施力度，完善配套法规，开展立法前期调研论证工作**

17. 吴青、刘超等 91 名代表提出关于制定生态补偿法的议案 2 件（第 10、164 号）。议案提出，生态补偿机制可以促进环境容量资源的公平利用和责任的合理分担，激励生态环境保护投资，是落实生态文明体制改革总体方案部署的要求。我国河北省子牙河流域、福建省闽江流域、江苏省太湖流域、辽宁省辽河流域等都已探索建立了跨界流域生态补偿机制试点，地方对建立生态补偿机制有迫切的需求和高涨的热情，而补偿范围、主体、原则、内容、对象、方式、标准和实施措施等均缺乏具体规定，需要国家尽快制定法律规范。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。发展改革委还专门赴湖北、广东两省调研，向议案提出代表汇报了办理工作。发展改革委认为，中央高度重视生态补偿机制建设工作，近年来，各地区、各部门按照党中央、全国人大、国务院的决策部署，积极开展试点探索，不断总结推广经验，研究制定出台政策措施，取得了初步成效，积累了宝贵经验。但是推进生态补偿立法工作仍然面临着自然资源产权制度不健全、部分领域生态补偿机制仍处于试点探索阶段、生态补偿相关的重要理论问题尚未根本解决等问题，发展改革委将会同有关部门，深入开展生态补偿试点，不断总结推广成功经验和有效做法，积极推动各领域生态补偿机制建设，加快生态补偿条例制定工作，为研究制定生态补偿法创造有利条件。财政部、环保部、农业部认为，建立和完善生态补偿机制是推进生态文明建设的重要措施，有关部门已经发布了系列规范性文件。制定生态补偿法具有重要作用，将积极配合推动。

环资委经研究认为，党的十八届三中全会提出实行资源有偿使用制度和生态补偿制度；四中全会提出用严格的法律制度保护生态环境，建立健全自然资源产权法律制度；五中全会明确提出要加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，强化激励性补偿，建立横向和流域生态补偿机制。国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》中提出要建立资源有偿使用和生态补偿制度，国务院办公厅发布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》就建立健全生态补偿机制提出了相关目标和政策措施。各地也已经纷纷开展试点，积累了有效经验。生态补偿条例已经列入国务院立法工作计划。建议国务院有关部门加快起草生态补偿条例，并适时启动生态补偿法前期研究工作。

18. 张琼、王月清等 60 名代表提出关于制定村镇环境保护法、农村环境保护法的议案 2 件（第 87、406 号）。议案指出，随着农村社会和经济的迅速发展，农村环境问题日益严重。传统农村生活垃圾随意丢弃和生产、生活污水污染严重威胁到了农村饮用水安全；农药、化肥、塑料薄膜、畜牧养殖业对土壤污染的影响日益加深；农村肆意焚烧秸秆，大气污染十分严重。另外，为了发展农村经济，各地政府缺乏对高能耗高污染的乡镇企业较为严格的监督和管理，也给农村生态环境带来了比较严重的危害。农村环境污染和生态环境的破坏损害了农民的身心健康，制约了农业的可持续发展，造成不稳定社会因素，扰乱农村社会的和谐和稳定。我国有关农业生态环境保护的规定分散在多个法律法规和条例中，法律体系不健全，建议出台专门针对农村环境保护的专项立法，确定监督管理体制，明确部门职责，促进建立和谐农村社会，加快建设社会主义新农村。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。国务院高度重视农村环境保护工作，近年来针对农村环境问题，各部门所做工作包括：一是全面推进农村生活垃圾治理工作。2015 年，建设部会同环保部、农业部等 10 个部门印发《全面推进农村垃圾治理的指导意见》，要求各地科学确定农村垃圾的收集、转运和处理模式，推进农村垃圾就地分类减量和资源回收利用。二是启动农村污水治理试点示范。建设部 2014 年印发了《县（市）域城乡污水统筹治理导则（试行）》，指导有条件的地区推行“统一管理、统一规划、统一建设、统一运行”的城乡生活污水统筹治理模式，初步明确了有关部门的责任，2015 年在全国 100 个县市区开展示范。三是建立农村环境整治评估体系。环保部将根据环境保护法、生态文明总体改革方案的要求，

细化有关农村环境保护和综合整治目标任务，并纳入各省政府签订的环境保护目标责任书，加强督办，严格考核。有关部门认为，随着城镇化的推进，农村生活的社区化，城市与农村生活环境的日益趋同，应构建城乡一体的环境保护体系。

环资委高度重视农业生态环境保护问题，认为我国保护农业生态环境的法律法规总体上比较完备，国家已经出台了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法、农业法、农药管理条例、畜禽养殖污染防治条例等多部法律和行政法规，涵盖了农村生态环境保护的多个方面。考虑到土壤污染防治法已经列入全国人大常委会的立法规划，而土壤污染防治和农业生态环境保护所面临的问题大多是重合的，环资委将在土壤污染防治法起草过程中，认真吸收代表议案中提出的意见和建议，开展专项调研，为农业生态环境保护提供法律依据，并建议国务院加强现有法律法规的执行力度，针对新情况、新问题完善现有法律法规。

19. 周建元、杨伟程等 61 位代表提出关于制定湿地保护法的议案 2 件（第 192、200 号）。议案认为，湿地是自然界最富生物多样性、最具活力的生态系统，具有重大的环境功能与生态效益。但长期以来，人们对湿地的功能和综合价值缺乏足够认知，保护不力，导致湿地面积大量减少、湿地生态环境破坏。虽然近些年有关部门和部分地方就湿地保护制定了一些法规、规章，但立法层级低，措施力度有限，执行效果欠佳。建议全国人大常委会、国务院尽快将湿地保护立法纳入工作日程，组织有关部门开展起草工作。

环资委长期关注湿地的保护问题，曾从多个角度对湿地保护开展调查研究。调查表明，我国大量的湿地已被划入各类自然保护区、公园、湖泊水体、水源涵养区域进行管理；还有很多湿地在我国土地利用分类中归为坑塘、沿海滩涂、水

田、草地和未利用地等；涉及湿地管理的法律法规众多，包括环境保护法、水法、水污染防治法、海洋环境保护法、土地管理法、森林法、草原法、野生动物保护法、防洪法、海域使用法、自然保护区条例等。考虑到湿地是集合了多种自然要素、自然资源的自然生态系统，按照湿地用途分部门管理的体制机制对于湿地的完整保护有很大局限性，环资委认为，通过国家层面的立法，明确需要保护的湿地范围、建立健全湿地保护体制机制和管理制度、对湿地进行整体性、综合性地保护是非常必要的。

目前，国务院已经将制定湿地保护条例列入立法工作计划，国家林业局起草的湿地保护条例草案已报送国务院审查。环资委建议国务院及其有关主管部门加快工作进度，尽早出台湿地保护条例，待条例实施一段时间后，再进一步考虑制定湿地保护法律。同时，建议国务院按照党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，研究建立国土空间开发保护制度，整体考虑各类自然生态系统的保护问题，建立科学有效的自然保护体系和管理机制，在此基础上，统筹研究包括湿地在内的生态区域保护立法问题，提出有关湿地立法的论证报告，并向全国人大常委会提出立法建议。

20. 霍兵等 30 名代表提出关于制定国家空间规划法的议案 1 件（第 265 号）。议案指出，规划是城市和区域发展的龙头，不仅包含经济社会发展的战略布局，也包括实施规划管理的体制机制等内容。规划需要法律的保证，法律是规划的基础。高水平的新型城镇化必须有科学合理和合法的空间规划的保证。建立国家空间规划体系，编制适应我国新型城镇化要求的全国空间规划，推动新型城镇化的发展，必须制订和完善相关立法，使我国新型城镇化走上法制轨道。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部

门的意见。国家空间规划立法关系城乡长远发展，涉及多部门职责。国土资源部与发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部已经在积极开展工作：一方面，全国部署 28 个地区开展“多规合一”试点工作，已经提炼出一套具有示范性、指导性的成果体系；另一方面，在河南省、陕西省开展省级规划试点，研究国土空间开发、利用、保护和整治的统筹部署，提出编制省级空间规划的思路和方法。在此基础上，国土资源部正在吸收试点地方经验的基础上，开展《土地利用总体规划管理办法》制定工作。

环资委认为，目前我国的立法以行业法居多，综合性的、空间地域的少，城镇化和空间规划相关的法律目前主要是建设系统内的法律。建设系统内多数行业基本上作到了有法可依，有《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》等。但现行颁布的各项法律之间缺少必然和有机的联系，还没有国土和区域层面空间规划相关的法律，缺乏国家层面的空间规划立法。同时，与规划相关的行业规划众多、分散，各行业部门都有自己的法律和规划，如铁路、交通、能源、环保、农业等，各自相对封闭，难以发挥政策和投资的综合效益，统筹解决复杂的城镇化和城乡空间发展问题。环资委将积极推动国务院有关部门积极总结试点地方经验，做好立法的前期准备工作。

21. 陈华元、仰协等 60 名代表提出关于地下空间法的议案 2 件（第 332、460 号）。议案指出，合理开发利用地下空间资源对我国城市可持续发展至关重要，要从以下方面完善地下空间管理：第一，完善我国地下空间利用的权利体系，明确地下空间使用、租赁、借贷等权利；第二，以法律、法规的形式，明确各部门在地下空间开发利用、设施配备、日常管理、投资等方面的权

利、义务和责任；第三，以合法取得的在先权利优先以及公共利益优先为原则，设立我国地下空间利用冲突的解决规则；第四，构建地下空间开发建设的激励机制，提高地下空间的利用效率，拓展城市发展新空间。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。国土资源部提出，物权法规定建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。城乡规划法也对地下空间的开发利用、布局做出了严格规定。国土资源部已经对地下空间按照国有建设用地使用权（地下）进行不动产登记，同时出台一系列规定对地下空间交易、使用等做出规定。住房和城乡建设部提出，《城市地下空间开发利用“十三五”规划》已经发布，住房和城乡建设部正在起草《城市地下空间规划管理办法》。同时，《城市地下管线管理条例》已经列入国务院 2016 年立法工作计划。

环资委建议国务院有关部门在相关立法中认真研究采纳代表议案所提建议，积极总结工作经验，做好立法的前期准备工作。

22. 包景领等 30 名代表提出关于制定渤海海洋环境保护法的议案 1 件（第 266 号）。议案指出，渤海作为半封闭型内海的特征，决定了其水浅、水交换能力较弱，环境承载能力不高。渤海区域经济社会发展对渤海的高强度开发，环境、生态、资源、灾害四大问题交织并存、叠加扩大，整体形势不容乐观。现有的法律法规不能遏制渤海环境面临的严重环境问题，有必要加快制定渤海湾海洋环境保护法。依法保护渤海环境涉及环渤海区域整体利益，是区域可持续发展的重要条件和保障。

国家海洋局认为制定渤海环境保护法很有必要。目前国家海洋局已经开展了渤海环境保护立法的前期研究工作，将继续做好维护渤海海洋生态安全、推进渤海海洋生态系统整治修复工作，

国家发展改革委认为，我国已经基本形成了海洋环境保护法律体系，解决当前渤海环境保护工作所面临的陆域污染物尚未得到全面控制、海上资源开发对海洋环境的潜在影响、不合理的围填海影响海洋生态系统平衡等问题，当务之急是加大环境保护执法力度，严格落实法律法规中已经确立的海洋功能区划制度、重点海域排污总量控制制度、主要污染物排放总量指标控制制度等制度措施，切实加强区域和部门间的合作，建议对制定区域性的渤海环境保护法的必要性再做充分论证。

环资委高度重视渤海环境资源保护问题，在 2015 年专题调研的基础上，将发现的关于海洋环境资源面临的共性问题，在海洋环境保护法修改的过程中予以解决；同时积极推动国务院相关部门加大研究力度。环资委建议加大环境保护执法力度，严格落实法律法规中已经确立的制度措施，并做好渤海环境保护立法的前期准备工作，适时推动全国人大常委会将渤海环境保护法纳入立法规划。

23. 董雅娟等 31 名代表提出关于修改海岛保护法的议案 1 件（第 403 号）。议案指出，《中华人民共和国海岛保护法》关于无居民海岛的规定，为维护我国海洋权益提供了重要法律依据和制度保障。但因其适用时间及内容已不适应当前国际海洋局势，其中关于“无居民岛屿”的规定侧重于“保护”，而不是鼓励我国居民、团体、法人，或者国家机关对于“无人岛屿”行使主权，合法占有和使用，与我国海洋海域开发保护的需要有较大的距离。

环资委对议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。海洋局提出，海岛保护是贯穿海岛管理工作的主线。特别是十八大以来，生态文明建设已经纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，海岛保护管理作为海洋生态文明的重

要组成部门，应进一步加强。海岛生态系统脆弱，环境承载力低，开发利用无居民海岛容易对海岛及其周边海域生态系统造成严重影响。因此，无居民海岛开发管理工作应当进一步加强。

环资委高度重视海岛保护工作，建议国务院相关部门出台海岛保护法配套规章制度，加强无居民海岛开发管理工作，并加大法律宣传与实施力度，总结法律实施中遇到的问题，做好法律修改的研究论证工作。

**六、2件代表议案提出的监督检查法律实施项目，已列入2016年全国人大常委会监督计划，并已经完成**

24. 袁敬华、姜健等62名代表提出关于开展环境保护法执法检查的议案2件（第85、195号）。议案提出，我国环境形势仍不容乐观，在今后相当长的发展时期中，还有不少困难和矛盾亟待解决，例如新环保法宣传力度不大，氛围不浓，各地对环保的认识还不够平衡，环保执法监管还很难到位，一些突出环境问题未能得到有效解决等，为进一步落实科学发展观，推进我国环境保护工作，建议对贯彻实施环境保护法情况进行执法检查。

根据全国人大常委会2016年监督工作计划安排，全国人大常委会组织开展了环境保护法实施情况检查。张德江委员长专门做出重要批示：“保护环境是基本国策。环境保护法是环境领域的基础性、综合性法律。环境保护法的修订和颁布实施，对于依法保护和改善环境，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展具有重要意义。要通过执法检查，宣传好环境保护法，督促法律得到有效贯彻实施。要着力提高全社会的环境保护意识，推动各级政府、企业和公众依法落实环境保护责任，严格执法、公正司法、认真守法。要牢固树立绿色发展理念，坚持绿水青山就是金山银山，不断加大环境保护工

作力度，为切实改善环境质量，建设美丽中国做出贡献！”按照批示精神，本次环境保护法实施情况检查结合本届以来先后开展的大气、水污染防治法执法检查 and 跟踪督查情况，坚持问题导向，突出工作重点，将各级政府及相关部门环境保护责任落实情况，主要法律制度措施实施情况，大气、水、土壤污染防治情况及环保监察执法情况等作为检查的重点。6月，执法检查组听取了国务院有关部门和最高人民法院、最高人民检察院有关负责同志的汇报。6月至7月，由陈昌智、沈跃跃、张平副委员长带队，对河北、山西、黑龙江、河南、广西、贵州、云南、宁夏等8省（区）进行了检查。检查组深入23个地市，召开21次座谈会，实地查看了106个单位和项目，还进行了随机抽查。同时委托其他23个省（区、市）人大常委会对本行政区环境保护法实施情况进行了检查。

2016年10月在十二届全国人大常委会第二十四次会议上，全国人大常委会沈跃跃副委员长代表执法检查组做了关于检查《中华人民共和国环境保护法》实施情况的报告。报告总结了法律实施的初步成效。指出了存在的主要问题。建议牢固树立绿色发展理念，进一步提高对环境保护的认识，依法落实环境保护责任，着力解决群众反映强烈的突出环境问题，进一步提高环境执法能力，加大执法力度，不断健全生态环境质量监测体系，加快完善环境保护相关法律法规政策。代表议案中提出的具体建议已在执法检查报告中采纳。

**七、1件代表议案提出的全国人大常委会重大事项决定项目，建议通过修改法律解决**

25. 金华等30名代表提出关于通过全国人大常委会重大事项决定推动秸秆综合利用和禁烧的议案1件（第153号）。议案提出，建议通过全国人大常委会重大事项决定推动秸秆禁烧和综



合利用，确定禁用结合的原则，加大对生物质发电企业和利用秸秆加工颗粒企业的政策扶持力度，规定各级政府为推进秸秆禁烧和综合利用的责任主体，建立工作协调机制、考核评价机制等。

环资委就议案所提建议征求了国务院有关部门的意见。发展改革委提出，目前发展改革委已经会同国务院有关部门针对扶持生物质发电企业、适当提高生物质发电上网电价、降低秸秆初加工用电成本等问题出台了一系列政策措施，建议针对目前存在的主要问题，在提高认识、创新机制、完善政策、资金支持、技术研发、强化执法等方面研究制定一些新的政策措施，进一步推动全国秸秆综合利用和禁烧工作。农业部建议针对秸秆综合利用的瓶颈制约，在税收优惠、市场准入、信贷支持、收储运和终端利用等方面进一

步加强相关法律政策配套，全面推动秸秆综合利用和禁烧工作。工信部认为，加快推进秸秆综合利用和出台相关法规政策，对于促进资源节约、环境保护和农民增收具有重要意义。原则赞同代表所提建议，将积极配合有关部门研究出台配套支持政策，推动秸秆综合利用。

环资委认为，通过完善法律制度来推动我国秸秆综合利用十分必要。我国现有法律中涉及秸秆综合利用的主要是循环经济促进法。目前，循环经济促进法修改已补充列入十二届全国人大常委会立法规划，由环资委牵头起草和提请审议。环资委建议将代表议案所提建议在修改循环经济促进法中统筹考虑，认真研究采纳议案提出的有关推动秸秆综合利用的意见建议，争取尽早形成修订草案提请全国人大常委会审议，为全面提高我国农业废弃物综合利用水平提供法律保障。

# 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四次会议

### 代表建议、批评和意见办理情况的报告

——2016年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

全国人大常委会副秘书长 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四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。

张德江委员长在十二届全国人大四次会议上所作的常委会工作报告中，明确指出“完善代表建议办理工作机制和方式方法，努力使办理过程成为国家机关密切联系代表、加强改进工作的过程”；要求“加强对代表建议办理工作的督促和协调，推动重点督办建议办理工作取得更多实效”。一年来，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重要指示精神，加强改进工作，突出办理重点，提高办理实效，推动了代表建议交办、办理和督办工作深入开展。

#### 一、代表建议提出和交办情况

十二届全国人大四次会议期间，代表们围绕国家改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的问题，认真依法履行职责，共提出建议 8609 件。今年代表提出建议有以下几个特点：一是建议数量多、综合性强，需要多个部门共同办理的建议有 5496 件，占建议总数的 63.8%，比去年进一步增加。二是建议内容重点突出，主要涉及“十

三五”规划纲要编制实施，推进供给侧结构性改革，实施制造强国战略，推动区域协调发展，大力推进精准扶贫和脱贫，加强资源环境生态保护，规范发展互联网金融，推进医疗、教育、养老体制改革等方面。三是需要沟通联系的建议多，代表明确提出希望承办单位在办理过程中，加强联系沟通的建议有 3345 件，占建议总数的 38.9%。

十二届全国人大四次会议闭幕后，常委会办公厅及时召开代表建议交办会，王晨副委员长兼秘书长出席会议并讲话，对办理工作作出总体部署，提出明确要求。8609 件建议统一交由 185 家承办单位研究办理。同时，经秘书长办公会议讨论原则通过，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 216 件具体建议，交由 53 家承办单位重点办理，由全国人大 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

今年，各有关方面深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，结合开展“两学一做”学习教育，完善办理机制和方式方法，进一步加强改进工作，主要做法有以下几

个方面：

（一）领导高度重视，加强组织协调。一是“一府两院”领导同志亲自指导部署。李克强总理年初主持召开国务院常务会议，第三次专题听取全国人大代表建议办理情况汇报，督促指导办理工作。最高人民法院、最高人民检察院主要领导同志主持召开专题会议，研究部署建议办理工作。二是承办单位负责同志直接参与。科技部、住房城乡建设部、食品药品监管总局等单位召开党组会议或部务会议，部署安排办理任务；交通运输部、水利部、卫生计生委、国家统计局等许多单位，主要负责同志通过主持内部交办会和座谈会、作出批示指示、审改签发答复稿等方式，直接参与办理建议；工业和信息化部、环境保护部等许多单位，负责同志带队邀请代表实地调研座谈，协调解决重点难点问题。三是承办单位司局负责同志抓好落实。许多部门把办理代表建议既作为政治任务来部署，也纳入部门重点来管理，努力健全完善分级责任制，由司局负责同志作为第一责任人，牵头办理重点难点建议，及时研究解决具体困难和问题。

（二）突出工作重点，推动建议落实。一是在确定重点督办建议选题过程中充分吸收各方面意见。在全国人大专门委员会和承办单位推荐基础上，常委会办公厅召开专门会议，征求专门委员会、国务院办公厅、相关承办单位意见，进一步突出重点督办建议选题的经济、民生和社会效应。二是承办单位加大办理工作力度。各牵头单位会同有关方面研究制定专门办理方案，加大调查研究力度，充分听取代表意见，据不完全统计，为办好重点督办建议，有关承办单位赴 20 多个省（区、市）开展了 40 多次调研和座谈活动，邀请 200 余人次代表参加，共同商量办理工作。对于往年的部分重点督办建议，有关方面继

续跟踪落实。同时，国家能源局等单位还研究确定了一批内部重点办理的建议，取得较好效果。三是全国人大有关专门委员会加大协调督办力度。办理前，通过多种形式主动了解情况，提前研究部署督办工作。办理中，通过召开督办协调会或座谈会、牵头组织或参与调研座谈等方式，加大督促工作力度。办理后，通过召开委员会全体会议、主任委员会议，邀请相关方面汇报办理情况，共同推动建议落实。

（三）加强沟通配合，形成办理合力。一是拓展与代表沟通的深度和广度，增强沟通效果。中央组织部、财政部等多数单位把加强与代表沟通，作为办好建议的重要环节，建立健全了办前联系、办中沟通、办后回访的沟通机制；银监会等单位进一步提出，所有主办的建议要百分之百与代表面对面沟通，深入了解代表意图和要求后再行答复。总体上，与代表沟通呈现既有“文来文往”、“言来言往”，又有“人来人往”、“常来常往”的良好局面。二是承办单位之间加强协调配合。今年，针对需要多个部门共同办理的综合性强建议，在办理过程中，牵头单位主动与协办单位一起研究制定方案、开展实地调研，共同研究解决问题。形成答复意见时，协办单位主动向牵头单位提供意见，保证建议答复及时准确。三是全国人大机关、国务院办公厅会同有关方面，不断丰富拓展沟通渠道和方式，通过建立健全办理协调会、通报会、座谈会等联席会议机制，共同推动重点难点问题的解决。

（四）完善工作机制，提高办理质量。一是认真开展办前分析，有针对性地部署办理任务。中央纪委、监察部对代表提出的党风廉政建设和反腐败工作建议汇总整理，形成相关工作的意见建议，以中央纪委文件形式印发，督促内部各单位抓好落实；教育部、公安部等单位梳理建议的

主要内容，从建议构成情况、代表关注的重点、办理要求等方面进行分类分析，结合部门职能部署办理任务，为科学办理建议奠定基础。二是推动办理工作的规范化和流程化。新闻出版广电总局、国家林业局等许多承办单位结合工作实际，不断完善办理程序，制定专门的建议处理办法和规程，推动办理工作规范化开展。多数承办单位认真调整完善已有工作流程，逐步形成内部统一交办、动态督查通报、限时办结答复、办后总结表彰等典型做法，经过几年来交流推广，形成了固定的工作机制。三是加强内部检查督办和考核评价。海关总署等许多承办单位将办理建议同整顿机关作风有机结合起来；国土资源部、税务总局等许多单位将办理工作纳入绩效考核，建立年度表彰激励机制；质检总局等许多单位通过办理台账、集中催办、编发专报等形式加强动态督办，保证了办理工作质量和效率。

### 三、代表建议办理取得的实效

今年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 80.6%。在办理过程中，各承办单位充分尊重代表主体地位，将办理代表建议与密切联系代表、加强改进工作结合起来，积极回应代表和人民群众关切，认真研究采纳代表意见，取得了较好成效。

一是承办单位将办理代表建议和开展工作结合起来，认真吸纳代表意见，推动立法、司法等法治建设工作。今年，全国人大专门委员会和常委会办事机构承办代表建议 311 件，在办理过程中，积极邀请代表参加立法监督工作，认真研究吸收代表意见。如，代表就资产评估法、网络安全法草案提出修改建议，要求对专业人员签署虚

假评估报告、网络诈骗等新型违法犯罪加大惩处力度，常委会法工委邀请相关代表开展法律草案评估等活动，全国人大常委会在审议相关法律草案时吸纳了代表的意见。常委会预算工委结合业务工作办理建议时，认真考虑代表意见，推进资源税和环境保护税立法等工作，建立了预算审查前听取代表意见机制。国务院法制办、文化部、国家文物局等部门在起草文物保护法修订草案（送审稿）时，充分考虑吸收代表建议的内容。司法部等单位结合落实代表多年提出的建议，积极推动各省区市将法律援助纳入当地民生工程和“十三五”规划，联合印发关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见，并推动了相关立法普法工作。最高人民法院、最高人民检察院等单位，在开展相关业务工作时，主动加强与代表沟通，认真研究采纳代表的意见。

二是有关方面突出重点督办建议办理实效，完善相关政策措施，促进经济平稳健康发展。今年大会期间，代表围绕贯彻落实新发展理念，推进供给侧结构性改革，推动区域协调发展提出许多建议，全国人大民委、财经委等专门委员会督促承办单位进行了重点办理。农业部等单位结合办理农业结构调整相关建议，赴东北等地区多次调研，在建立玉米生产者补贴制度，推进农业补贴合一，开展粮改饲、粮豆轮作、耕地休耕试点等工作中，研究采纳了代表意见。结合办理关于化解钢铁煤炭行业过剩产能的建议，发展改革委等单位与相关代表多次座谈，出台多个政策文件，积极妥善做好职工安置工作，提前实现全年产能退出任务，促进了行业脱困发展和转型升级。工业和信息化部等单位就进一步支持新能源汽车产业发展的建议，邀请代表赴北京、上海等地调研，认真研究采纳代表意见，在生产准入、安全技术条件、税收政策优惠等方面出台政

策措施，促进了汽车产业转型升级和可持续发展。结合代表们提出的推广特高压输电技术问题，国家能源局等单位邀请代表赴云南、新疆等地调研，按照“稳增长、调结构”要求，加大跨省区输电工程建设力度，目前已建成特高压工程9项、在建12项，并计划进一步加快有关投资和项目建设。针对代表反映突出的科研经费管理问题，财政部等单位积极与代表沟通，在科研项目资金和出差会议管理等方面，推动出台一系列“松绑+激励”政策措施，对于加快实施创新驱动发展战略具有重要意义。交通运输部、商务部、海关总署等单位，在推进“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略工作中，连续三年邀请代表赴四川、河北、甘肃等地调研，积极研究吸纳代表建议内容，加快推进规划蓝图向现实转化。

三是承办单位认真回应代表和人民群众关切，推动解决生态文明建设、保障和改善民生等工作中存在的问题。做好新一轮退耕还林还草工作，是代表们十分关心的问题。全国人大农委认真督办，国家林业局等单位加大办理力度，在与代表共同调研座谈基础上，形成调研报告和工作建议，全国人大常委会和国务院领导同志作出重要批示，有力推动了相关工作开展。今年代表针对治理大气雾霾提出许多建议，全国人大环资委进行重点督办，环境保护部等单位组织代表赴山东、浙江等地调研，认真研究落实代表建议内容，进一步推动中央环保督察、区域联防联控、

监测监察执法垂直管理制度试点，决定加快建立全国统一实时环境监控系统。就进一步推进精准扶贫和脱贫工作，代表提出了许多建设性意见，扶贫办等单位邀请有关代表赴重庆、贵州等地调研，认真解决贫困人口建档立卡不准不实等问题，研究出台特色产业扶贫指导意见，启动金融扶贫实验示范区建设，发布了“十三五”易地扶贫搬迁规划。推进基本医保全国联网结算，是今年代表较为关注的问题，人力资源社会保障部等单位结合实际工作，在面对面听取代表意见基础上，提出2017年底前建立较为完善的全国异地就医联网结算系统，逐步解决跨省异地就医住院费用直接结算。对于代表和人民群众普遍关注的学前教育、留守儿童、饮水安全、医养结合等问题，全国人大内司委、教科文卫委等专门委员会认真督办，教育部、民政部、水利部、卫生计生委等单位邀请代表到山西、福建、湖北、重庆等地调研，充分考虑吸收代表提出的意见建议，推动了相关工作开展。

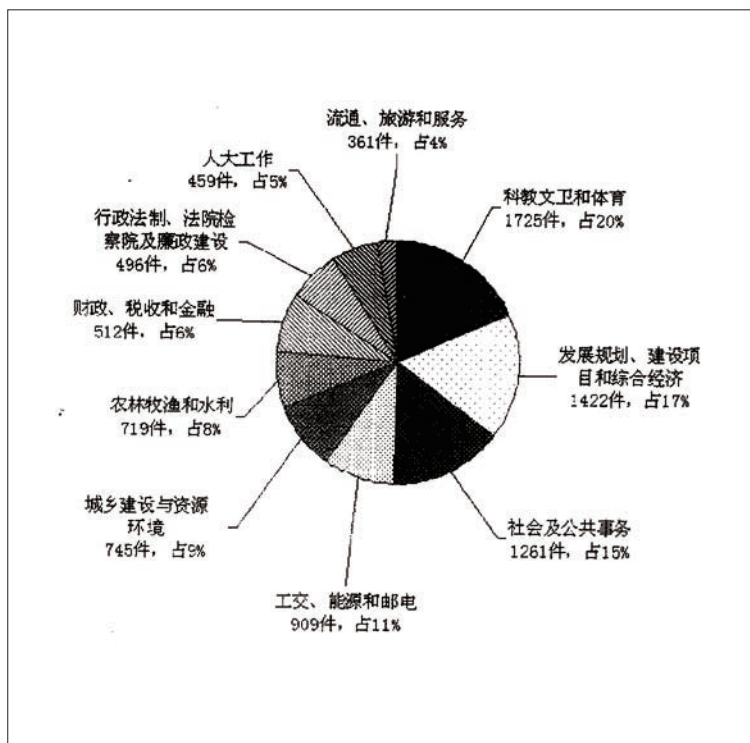
在各方面的协同努力下，今年的代表建议办理工作基本完成。我们将继续坚持代表主体地位，进一步转变工作作风，加强对建议办理工作的服务协调，努力完善工作机制和方式方法，推动代表建议办理再上新的台阶。

附件一：代表建议内容分类和承办建议数量情况

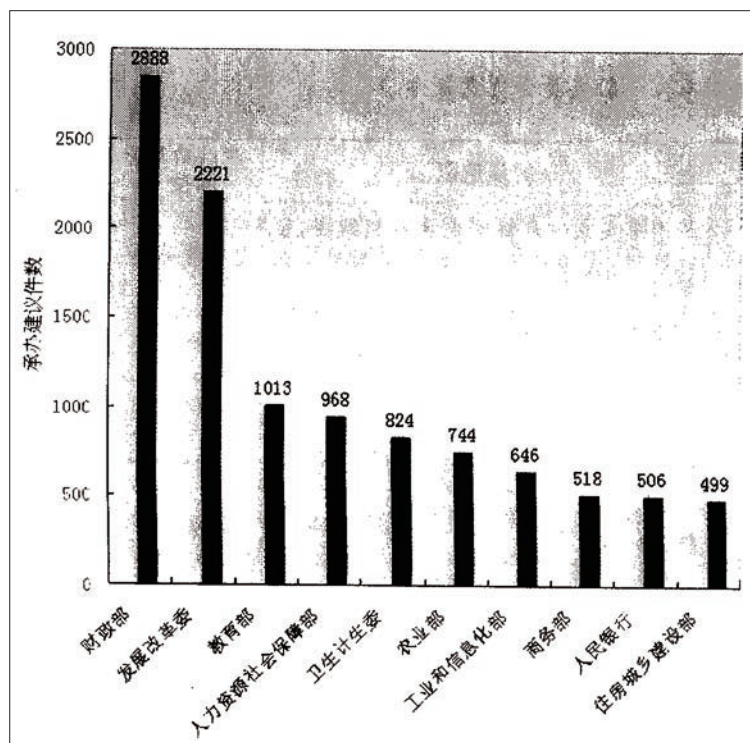
附件二：20项重点督办建议目录

附件一：

## 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。

附件二：

## 20 项重点督办建议目录

(20 项重点督办建议涉及具体建议 216 件，其中 33 件由 16 个代表团以代表团名义提出。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 选 题	牵头办理单位	负责督办专委会
1	关于落实京津冀协同发展规划纲要，推动交通、生态环保、产业等领域发展的建议	发展改革委	财经委
2	关于重点抓好钢铁煤炭等困难行业去产能，促进产业优化重组的建议	发展改革委	财经委
3	关于重拳治理大气雾霾的建议	环境保护部	环资委
4	关于规范发展互联网金融的建议	人民银行	财经委
5	关于加大脱贫攻坚力度，实施精准扶贫脱贫的建议	扶贫办	民 委
6	关于加强生态安全屏障建设，健全生态保护补偿机制的建议	发展改革委	环资委
7	关于支持西部地区参与“一带一路”建设的建议	发展改革委	民 委
8	关于支持中西部交通建设的建议	交通运输部	民 委
9	关于加快特高压输电和智能电网建设的建议	能源局	民 委
10	关于推进新一轮退耕还林还草的建议	林业局	农 委
11	关于实施农村饮水安全巩固提升工程的建议	水利部	农 委
12	关于加强农村留守儿童关爱的建议	民政部	内司委
13	关于推进多种形式医养结合养老模式的建议	卫生计生委	教科文卫委
14	关于大力发展学前教育的建议	教育部	教科文卫委
15	关于支持慈善事业发展的建议	民政部	内司委
16	关于加快推进基本医保全国联网和异地就医结算的建议	人力资源 社会保障部	财经委
17	关于农业供给侧结构性改革的建议	农业部	农 委
18	关于加强农民工职业技能提升培训的建议	人力资源 社会保障部	财经委
19	关于推进城市地下综合管廊建设的建议	住房城乡 建设部	财经委
20	关于进一步支持新能源汽车产业发展的建议	工业和 信息化部	财经委

# 住房和城乡建设部关于第十二届 全国人民代表大会第四次会议代表建议、 批评和意见办理情况的报告

——2016年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

住房和城乡建设部副部长 易军

全国人民代表大会常务委员会：

根据会议安排，我受陈政高部长委托，就住房城乡建设部办理第十二届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见情况，作简要汇报。

## 一、基本情况

住房城乡建设工作关系民生福祉，关系经济发展和社会和谐，对全面实现“两个一百年”奋斗目标具有重要的支撑和保障作用。多年来，全国人大代表对住房城乡建设工作给予高度关注和大力支持，提出了大量极具建设性的意见建议。我部在贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进住房城乡建设工作过程中，始终把代表建议办理工作作为一项重要政治任务，作为联系代表和人民群众的重要渠道，深入研究建议反映的问题，积极采纳代表提出的意见，切实把代表提出的建议、批评和意见办理好、落实好。

2016年我部承办代表建议共503件（含闭会建议4件），其中主办221件、协办232件、参阅50件，已按规定时间全部办结。我部主办的代表建议，集中反映在六个方面：一是关于加强住房保障。包括加快棚户区住房改造，加快公

租房分配，解决农民工等住房困难群体住房问题等。二是关于加强房地产市场监管。包括化解房地产库存，发展住房租赁市场，加强房地产中介管理等。三是关于加强城乡规划。包括完善规划体制机制，改进城乡规划编制，推进“多规合一”试点等。四是关于加强城市基础设施建设。包括推进城市地下综合管廊建设，加快海绵城市建设，加强城市生活垃圾分类处理等。五是关于改善农村人居环境。包括加大农村危房改造力度，加快推进农村垃圾污水治理，加大传统村落保护力度等。六是关于加强建筑市场监管。包括促进建筑业转型升级，大力发展装配式建筑，规范和清理工程建设领域保证金等。

这些建议，是代表们经过深入调研、充分论证提出的，反映了人民的愿望和呼声，凝聚了代表的心血和智慧。这些建议，与住房城乡建设部当前和下一步的工作重点高度契合，对我部制定相关政策措施，不断改进和加强各项工作，具有重要指导意义。

## 二、主要做法

在全国人大常委会办公厅指导下，我部着力在落实责任、健全机制、加强沟通上狠下功夫，



推动建议办理工作规范有序进行。

一是层层落实办理责任。部党组高度重视建议办理工作，召开党组会议进行专门研究部署，并对办理工作提出具体要求。建立了部长负总责，分管部领导对分管领域的建议办理审核把关，承办单位主要负责人为本单位建议办理工作第一责任人的工作责任制，将每一份建议落实到处室、落实到个人。

二是不断健全办理机制。制定建议办理工作制度，规范各个环节办理要求，推进办理工作制度化、规范化。重点从三个方面严格把关：一是严把程序关。每份建议的办理都要认真研究分析，汇总协办单位意见，加强与代表的沟通协商，严格按照规定要求答复。二是严把时限关。将建议办理列入督办重点，每周通报各单位办理进展情况，强化日常催办，确保按时办结。三是严把质量关。主办单位、办公厅、部领导对每一份建议的答复层层审核把关；办理结束后，办公厅对各单位答复公文质量进行评估并通报。

三是加大沟通协商力度。把沟通协商作为建议办理的必要环节，坚持“先沟通再办文”。我部主办的建议，均与代表沟通联系、达成一致意见后再答复。沟通方式上除电话、电子邮件外，还采取邀请上门、登门拜访、座谈调研等形式，确保沟通效果。如对代表提出的公租房建设方面的建议，分管副部长带领承办单位赴中国社科院，当面听取意见和建议，共同研究解决农民工等困难群体住房问题。

四是突出重点建议办理。把办理重点建议作为重中之重，加强办理调研，切实增强办理实效性。今年，全国人大常委会办公厅将“关于推进城市地下综合管廊建设的建议”作为重点督办建议交由我部牵头办理。我部成立重点督办建议办理工作领导小组，制定详细的办理工作方案，两次召开专题座谈会，研究建议办理工作，向代表

汇报办理进展情况。邀请代表赴贵州、广东等地开展实地调研，把建议办理与完善政策措施、解决实际问题有机结合起来，有力地推进了城市地下综合管廊建设工作。

同时，结合我部重点工作，将大力发展装配式建筑、加强地下管线管理、加快海绵城市建设、支持城市老旧小区整治改造、改善农村人居环境 5 个方面的建议作为部内重点建议，加强调查研究，进行重点办理，以点带面促进建议办理工作质量整体提高。

### 三、取得的成效

我们坚持把建议办理与部门工作相结合，把代表的意见建议作为科学决策的重要依据和参考，作为推动突破重点难点问题的强大动力，推进住房城乡建设各项工作取得新成效。

（一）推动住房城乡建设重点任务顺利完成。

——大力推进棚户区改造。棚户区改造是重大民生工程和发展工程。按照国务院的部署，今年棚户区住房改造 600 万套。我部尽早安排任务和中央补助资金，协调落实有关金融支持政策，加大棚改贷款力度，大幅提高棚改货币化安置比例，同时通过召开现场会、片区会、开展专项督查等形式，狠抓工作进度。截至 11 月底，已完成全年开工 600 万套的目标任务。

——促进房地产市场平稳健康发展。我部贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持分类调控、因城施策，强化地方政府主体责任，一手抓热点城市控房价、防泡沫、防风险；一手抓三四线城市和县城去库存，指导和督促库存较大的 200 多个三四线城市和 230 多个县城落实去库存政策措施，取得积极成效。据国家统计局数据，今年 10 月份、11 月份，一线城市和热点二线城市房地产市场明显降温，房价环比涨幅快速回落，房价走势明显趋稳；全国已竣工的商品房待

售面积自今年3月份起,连续9个月下降。

——全力推进城市地下综合管廊建设。按照国务院部署,2016年开工建设城市地下综合管廊2000公里。结合重点建议办理,我部会同相关部门,深入调查分析地下综合管廊建设中存在的问题,共同研究解决问题的对策,加快出台了相应的政策措施,全力推进城市地下综合管廊建设。目前已完成全年开工2000公里的目标任务。

——着力改善农村人居环境。继续推进农村危房改造,截至12月上旬,全国已开工378万户,超额完成全年开工314万户的目标任务。加强农村垃圾治理,建立垃圾治理工作部际联席会议制度,部署开展非正规垃圾堆放点排查整治工作。会同有关部门加大传统村落保护力度,推进特色小镇建设,认定第4批共1598个中国传统村落,命名127个特色小镇。

## (二) 推动住房城乡建设领域深化改革。

——推进城管执法体制改革落地。贯彻落实《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》,建立全国城市管理工作部际联席会议制度,组建城市管理监督局,推进落实执法制式服装、执法车辆、执法队伍培训等工作。

——推进城市规划改革创新。从规划编制、审查审批、实施监督等环节入手,研究制定了城市总体规划改革的一揽子工作方案。推进生态修复城市修补“双修”工作,开展了省级空间规划、市县“多规合一”、城市设计和城市开发边界划定方面的试点工作,推进城市规划改革取得新突破。

——推进建筑业改革发展。全面开展建筑业改革调研,明确改革思路 and 政策措施,向国务院

上报了《关于深化建筑业改革促进行业发展的若干意见(送审稿)》。出台《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》,在8省市开展了工程总承包试点。工程建设领域保证金清理工作有序推进,截至10月底,各地共清理出超额收取、未按时返还以及应取消的保证金超440亿元,减轻了企业负担。

## (三) 推动有关政策措施不断完善。

——促进住房租赁市场培育和发展。报请国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》,明确工作目标任务和政策措施,促进并规范住房租赁市场发展。开展房地产中介专项整治,集中查处了一批违法违规的中介机构,有力整顿了市场秩序。

——推进装配式建筑发展。报请国务院办公厅印发《关于大力发展装配式建筑的指导意见》,力争用10年左右时间,使装配式建筑占新建建筑面积的比例达到30%。召开了全国装配式建筑工作现场会,推广上海等地的经验,在全国大力推进装配式建筑。

虽然我部代表建议办理工作取得了一定成绩,但与全国人大常委会的要求和代表们的期待相比还有差距。我们将认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,自觉接受全国人大及其常委会的监督,虚心听取和采纳代表意见建议和批评,积极回应代表关切,不断提升代表建议办理工作科学化水平,推进住房城乡建设事业持续健康发展,为实现“两个一百年”奋斗目标、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公告

〔十二届〕第二十三号

天津市人大常委会决定罢免黄兴国的第十二届全国人民代表大会代表职务。辽宁省人大常委会决定罢免李峰的第十二届全国人民代表大会代表职务。湖南省人大常委会决定罢免刘平建、周建雄的第十二届全国人民代表大会代表职务。辽宁省人大常委会决定接受吴野松辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。江苏省人大常委会决定接受徐长江、缪协兴辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。河南省人大常委会决定接受孙立坤、赵海燕辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。四川省人大常委会决定接受杨松柏辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。中央军委国防动员部选举委员会决定接受王东辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。依照代表法的有

关规定，黄兴国、李峰、刘平建、周建雄、吴野松、徐长江、缪协兴、孙立坤、赵海燕、杨松柏、王东的代表资格终止。

第十二届全国人民代表大会代表史书娥因病去世。全国人民代表大会常务委员会对史书娥代表的去世表示哀悼。第十二届全国人民代表大会代表陈杰因故死亡。史书娥、陈杰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 2879 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2016 年 12 月 25 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

(2016 年 12 月 25 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

由天津市选出的第十二届全国人民代表大会代表，中共天津市委原代理书记、原市长黄兴国，因涉嫌严重违纪，2016 年 12 月 15 日，天

津市第十六届人大常委会第三十二次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。由辽宁省选出的第十二届全国人民代表大会代表、辽宁省人大常委会原副主任李峰，因对辽宁省第十

二届人民代表大会第一次会议选举中发生的严重拉票贿选问题失职失责，2016年11月11日，辽宁省第十二届人大常委会第二十九次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。由湖南省选出的第十二届全国人民代表大会代表、湖南建鸿达实业有限公司董事长刘平建，因涉嫌行贿犯罪，2016年12月2日，湖南省第十二届人大常委会第二十六次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。由湖南省选出的第十二届全国人民代表大会代表，湘电集团有限公司党委原书记、原董事长周建雄，因涉嫌严重违纪违法，2016年12月2日，湖南省第十二届人大常委会第二十六次会议决定罢免其第十二届全国人民代表大会代表职务。依照代表法的有关规定，黄兴国、李峰、刘平建、周建雄的代表资格终止。

由辽宁省选出的第十二届全国人民代表大会代表、中共辽宁省铁岭市委原书记吴野松，因涉嫌严重违纪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2016年11月11日，辽宁省第十二届人大常委会第二十九次会议决定接受其辞职。由江苏省选出的第十二届全国人民代表大会代表，江苏文峰集团有限公司党委书记、董事长徐长江，民盟中央常委、中国矿业大学副校长缪协兴，均因个人原因，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2016年12月2日，江苏省第十二届人大常委会第二十七次会议决定接受徐长江、缪协兴辞职。由河南省选出的第十二届全国人民代表大会代表，河南省政协机关党组原副书记孙立坤、中共河南省三门峡市委原书记赵海燕，均因涉嫌严重违纪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2016

年11月18日，河南省第十二届人大常委会第二十五次会议决定接受孙立坤、赵海燕辞职。由四川省选出的第十二届全国人民代表大会代表、中共四川省委原书记杨松柏，因违纪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2016年11月30日，四川省第十二届人大常委会第二十九次会议决定接受其辞职。由解放军选出的第十二届全国人民代表大会代表、天津警备区参谋长王东，因涉嫌违法犯罪，本人提出辞去第十二届全国人民代表大会代表职务。2016年12月7日，中央军委国防动员部选举委员会决定接受其辞职。依照代表法的有关规定，吴野松、徐长江、缪协兴、孙立坤、赵海燕、杨松柏、王东的代表资格终止。

由河北省选出的第十二届全国人民代表大会代表，九三学社邢台市委主委、河北省邢台市委副书记史书娥，因病于2016年12月13日去世。代表资格审查委员会对史书娥代表的去世表示哀悼。由解放军选出的第十二届全国人民代表大会代表、南部战区陆军原副政治委员陈杰，于2016年8月5日因故死亡。史书娥、陈杰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2879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

2016年12月19日

# 全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

任命张毅为第十二届全国人民代表大会内务司法委员会副主任委员。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

免去廖晓军的全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会主任职务；

任命刘昆为全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会主任。

# 中华人民共和国主席令

第六十二号

根据中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于 2016 年 12 月 25 日的决定：

任命杨晓渡为监察部部长。

中华人民共和国主席 习 近 平

2016 年 12 月 25 日

## 全国人民代表大会常务委员会 决定任命的名单

(2016 年 12 月 25 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

任命杨晓渡为监察部部长。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

一、任命江必新为最高人民法院第三巡回法庭庭长。

二、任命景汉朝为最高人民法院第四巡回法庭庭长。

三、任命李少平为最高人民法院第五巡回法庭庭长。

四、任命张述元为最高人民法院第六巡回法庭庭长。

五、任命王旭光为最高人民法院第三巡回法庭副庭长。

六、任命虞政平为最高人民法院第三巡回法庭副庭长，免去其第二巡回法庭副庭长职务。

七、任命李广宇为最高人民法院第四巡回法庭副庭长。

八、任命王锦亚为最高人民法院第四巡回法庭副庭长。

九、任命刘竹梅(女)为最高人民法院第五巡回法庭副庭长。

十、任命万永海为最高人民法院第五巡回法

庭副庭长。

十一、任命张明为最高人民法院第六巡回法庭副庭长。

十二、任命杨永清为最高人民法院第六巡回法庭副庭长。

十三、任命彭锐、于同志、绳万勋、郭载宇、张艳(女)、邢海莹(女)、汪军、刘京川(女)、潘杰(女)、王丹(女)、李玉林、杨卓、梅芳(女)、曹刚、武建华、晏景(女)、李涛、阎巍、杨科雄、仇晓敏、崔晓林(女)、白雅丽(女)、刘慧卓(女)、李晓云、陈宏宇、熊俊勇、王连祥为最高人民法院审判员。

十四、免去刘学文的最高人民法院审判委员会委员、审判员职务。

十五、免去戴长林的最高人民法院刑事审判第三庭庭长职务。

十六、免去张玉娟(女)、韩延斌的最高人民法院审判员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

- 一、免去王少峰的最高人民检察院检察委员会委员、检察员职务。
- 二、免去李晓的最高人民检察院检察员职务。

## 关于驻外大使的任免名单

中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

**2016年12月7日**

一、免去郑竹强的中华人民共和国驻博茨瓦纳共和国特命全权大使职务；

任命赵彦博为中华人民共和国驻博茨瓦纳共和国特命全权大使。

二、免去赵亚力的中华人民共和国驻乌干达共和国特命全权大使职务；

任命郑竹强为中华人民共和国驻乌干达共和国特命全权大使。

三、免去殷立贤（女）的中华人民共和国驻塞舌尔共和国特命全权大使职务；

任命余劲松（女）为中华人民共和国

驻塞舌尔共和国特命全权大使。

四、免去忻顺康的中华人民共和国驻纳米比亚共和国特命全权大使职务；

任命邱学军为中华人民共和国驻纳米比亚共和国特命全权大使。

**2017年1月6日**

一、免去赵宏声的中华人民共和国驻赤道几内亚共和国特命全权大使职务；

任命陈国友为中华人民共和国驻赤道几内亚共和国特命全权大使。

二、免去张利民的中华人民共和国驻圭亚那合作共和国特命全权大使职务；

任命崔建春为中华人民共和国驻圭亚那合作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 第二十五次会议议程

2016年12月19日至25日

(2016年12月19日第十二届全国人民代表大会常务委员会  
第二十五次会议第一次全体会议通过)

一、审议《中华人民共和国民法总则（草案）》

二、审议《中华人民共和国中医药法（草案）》

三、审议《中华人民共和国公共文化服务保障法（草案）》

四、审议《中华人民共和国环境保护税法（草案）》

五、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定（草案）》的议案

六、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十二届全国人民代表大会第五次会议关于第十三届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定（草案）》的议案

七、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国香港特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案

八、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国澳门

特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法（草案）》的议案

九、审议全国人民代表大会财政经济委员会关于提请审议《中华人民共和国电子商务法（草案）》的议案

十、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国国家情报法（草案）》的议案

十一、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国水污染防治法修正案（草案）》的议案

十二、审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施〈中华人民共和国公务员法〉有关规定的决定（草案）》的议案

十三、审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在河北省邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定（草案）》的议案

十四、审议中央军委关于提请审议《关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定（草案）》的议案

十五、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会

常务委员会关于召开第十二届全国人民代表大会第五次会议的决定（草案）》的议案

十六、审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国政府和马来西亚政府关于刑事司法协助的条约》的议案

十七、审议国务院关于农林科技创新工作情况的报告

十八、审议国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告

十九、审议国务院关于2015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

二十、审议国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告

二十一、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国道路交通安全法》实施情况的报告

二十二、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国安全生产法》实施情况的报告

二十三、审议全国人民代表大会民族委员会关于第十二届全国人民代表大会第四次会议主席

团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十四、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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十五、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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十六、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四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告

二十七、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四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，住房和城乡建设部关于第十二届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

二十八、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

二十九、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 2017

Published on January 15th

## CONTENTS

Speech Delivered at the 25th 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. 59) .....	( 5 )
Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicines .....	( 5 )
Explanation on the Draft of the Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicines .....	<i>Wang Guoqiang</i> (11)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicines .....	<i>Cong Bin</i> (13)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicines .....	<i>Cong Bin</i> (16)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of China on Traditional Chinese Medicines (Draft for the Third Deliberation) .....	(18)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 60) .....	(20)
Law of the People's Republic of China on Public Culture Service .....	(20)
Explanation on the Draft of the Law of the People's Republic of China on Public Culture Service .....	<i>Liu Binjie</i> (26)

Report of Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the  
Draft of the Law of the People's Republic of China on Public Culture Service  
..... *Xie Jingrong* (29)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results  
of Its Deliberation over the Draft of the Law of the People's Republic of China  
on Public Culture Service ..... *Li Lianning* (30)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions  
Regarding the Revision of the Draft of the Law of the People's Republic of  
China on Public Culture Service (Draft for the Third Deliberation) ..... (32)

Order of the President of the People's Republic of China (No. 61) ..... (34)

Environment Tax Law of the People's Republic of China ..... (34)

Explanation on the Draft of the Environment Tax Law of the People's Republic  
of China ..... *Lou Jiwei* (44)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results  
of Its Deliberation over the Draft of the Environment Tax Law of the People's  
Republic of China ..... *Li Fei* (46)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions  
Regarding the Revision of the Draft of the Environment Tax Law of the People's  
Republic of China (Draft for the Second Deliberation) ..... (48)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on  
Carrying out Pilots on the Reform of the State Supervision System in Beijing,  
Shanxi Province and Zhejiang Province ..... (50)

Explanation on the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National  
People's Congress on Carrying out Pilots on the Reform of the State Supervision  
System in Beijing, Shanxi Province and Zhejiang Province ..... *Li Jianguo* (51)

Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results  
of Its Deliberation over the Draft of the Decision of the Standing Committee of the  
National People's Congress on Carrying out Pilots on the Reform of the State  
Supervision System in Beijing, Shanxi Province and Zhejiang Province ..... (54)

Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on

Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Application of the Relevant Provisions of the Law of the People's Republic of China on Public Servants in Some Areas and Some Central Institutions in Beijing .....	(55)
Explanation on the Draft of the Decision on Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of the Law of the People's Republic of China on Public Servants in Some Areas and Some Central Institutions .....	<i>Yin Weimin</i> (56)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision on Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of the Law of the People's Republic of China on Public Servants in Some Areas and Some Central Institutions .....	(57)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Application of the Relevant Provisions of the Social Insurance Law of the People's Republic of China in the Administrative Areas of Handan City in Hebei Province and Other Eleven Pilot Cities .....	(59)
Explanation on the Draft of the Decision on Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of the Social Insurance Law of the People's Republic of China in the Administrative Areas of Handan City in Hebei Province and other Eleven Pilot Cities in which the Implementation of the Maternity Insurance and the Basic Medicine Insurance Are Combined .....	<i>Yin Weimin</i> (60)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision on Empowering the State Council to Temporarily Adjust the Enforcement of the Relevant Provisions of the Social Insurance Law of the People's Republic of China in the Administrative Areas of Handan City in Hebei Province and other Eleven Pilot Cities in which the Implementation of the Maternity Insurance and the Basic Medicine Insurance Are Combined .....	(61)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on	

Temporarily Adjusting the Application of the Relevant Provisions of Laws in the Period of Military Officer System Reform .....	( 63 )
Explanation on the Draft of the Decision on Temporarily Adjusting the Application of the Relevant Provisions of Laws in the Period of Military Officer System Reform .....	<i>Zhang Yang</i> ( 63 )
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of the Decision on Temporarily Adjusting the Application of the Relevant Provisions of Laws in the Period of Military Officer System Reform .....	( 65 )
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Convening the Fifth Session of the Twelfth National's People's Congress .....	( 66 )
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Ratifying the Agreement Between the Governments of the People's Republic of China and Malaysia on Judicial Assistance in Criminal Affairs .....	( 67 )
Agreement Between the Governments of the People's Republic of China and Malaysia on Judicial Assistance in Criminal Affairs .....	( 67 )
Report of the State Council on the Scientific and Technological Innovation in Agriculture and Forestry .....	<i>Han Changfu</i> ( 74 )
Report of the State Council on Strengthening the Reform of the Financial Transfer Payment System .....	<i>Xiao Jie</i> ( 79 )
Report of the State Council on the Rectification of the Problems Found in the Audit of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2015 and other Fiscal Revenues and Expenditures .....	<i>Liu Jiayi</i> ( 83 )
Feedback Report of the State Council on the Research Regarding How to Deal with the Law-Enforcement Inspection Report on the Food Safety Law and Its Deliberation Opinions .....	<i>Bi Jingquan</i> ( 91 )
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Implementation of the Law of the People's Republic of China on Road Traffic Safety .....	<i>Wang Shengjun</i> (101)

---

Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Implementation of the Law of the People's Republic of China on Work Safety .....	<i>Zhang Ping</i> (109)
Report of the Nationalities Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	(116)
Report of the Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Proposals Made by the Deputies and Handed over by the Presidium of the Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	(117)
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 Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	(130)
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 Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	(148)
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 Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	<i>Xin Chunying</i> (165)
Report of the Ministry of Housing and Urban-Rural Development on the Disposal of the Suggestions, Criticisms and Opinions Put Forward by the Deputies to the Fourth Session of the Twelfth National People's Congress .....	<i>Yi Jun</i> (171)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Twelfth National People's Congress, No. 23) .....	(174)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(174)

Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National People's Congress (Certain Vice Chairman of the Internal and Judicial Affairs Committee of the National People's Congress) .....	(176)
Namelist of the Appointment and Removal by the Standing Committee of the National People's Congress (Director of the Budget Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress) .....	(176)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 62) .....	(177)
Namelist of the Appointment Decided by the Standing Committee of the National People's Congress (Minister of Supervision) .....	(177)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (A Member of the Adjudication Committee, Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions and Judges of the Supreme People's Court) .....	(178)
Namelist of the Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (A Member of the Procuratorial Committee and Procurators of the Supreme People's Procuratorate) .....	(179)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	(179)
Agenda of the 25th Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress .....	(180)



# 欢 迎 订 阅

## 2017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