



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

2019

第四号

目 录

在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上的讲话	栗战书 (675)
中华人民共和国主席令 (第三十号)	(678)
中华人民共和国疫苗管理法	(678)
关于《中华人民共和国疫苗管理法 (草案)》的说明	焦 红 (693)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法 (草案)》修改情况的汇报	丛 斌 (696)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法 (草案)》审议结果的报告	丛 斌 (698)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国疫苗管理法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告	(700)
中华人民共和国主席特赦令	(702)
全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定	(703)
关于《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定 (草案)》的说明	沈春耀 (704)
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定 (草案)》审议结果的报告	(706)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年
第四号
(总号: 340)
7 月 15 日出版

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

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年

第四号

(总号: 340)

7 月 15 日出版

全国人民代表大会常务委员会关于批准 2018 年中央决算的决议	(708)
国务院关于 2018 年中央决算的报告	刘 昆 (708)
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年中央决算草案审查结果的报告	史耀斌 (718)
国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告	胡泽君 (722)
国务院关于文化产业发展工作情况的报告	雒树刚 (733)
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国中小企业促进法》实施情况的报告	陈 竺 (740)
栗战书委员长访问挪威、奥地利、匈牙利情况的书面报告	(752)
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕第八号)	(758)
第十三届全国人民代表大会常务委员代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告	(758)
全国人民代表大会常务委员会任免名单 (最高人民法院庭长、副庭长、审判员)	(760)
全国人民代表大会常务委员会任免名单 (最高人民检察院检察员)	(761)
全国人民代表大会常务委员会关于接受冯忠华辞去第十三届全国人民代表大会常务委员等职务的请求的决定	(761)
关于驻外大使的任免名单	(762)
第十三届全国人民代表大会常务委员第十一次会议议程	(764)

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

在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第十一次会议上的讲话

(2019年6月29日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议顺利完成了各项预定任务。共审议9件法律草案和有关法律问题的决定草案，通过了其中2件；听取审议3个工作报告和1个执法检查报告，审查批准了2018年中央决算；审议了访问欧洲三国的书面报告，通过了代表资格审查报告和人事任免案。

这次会议最为重要的议程，就是审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定》。习近平主席签署发布特赦令。特赦是国际通行的在遇有重要历史节点时国家对特定罪犯赦免余刑的人道主义制度。2019年是新中国成立70周年，是新时代第一个逢十的周年，是“两个一百年”奋斗目标进入历史交汇期的关键之年。在这一重要历史时刻，根据党中央部署，按照宪法有关规定，对部分罪犯实行特赦，具有重大政治意义和法治意义。这一决定，有利于彰显以习近平同志为核心的党中央承续中华文明慎刑恤囚、明刑弼教的优良传统，体现了法安天下、德润人心的施政理念，展示了执政自信和制度自信，树立了新时代盛世伟邦形象；有利于弘扬全面依法治国理念，形成依宪执政、依宪治国的良好社会氛围，深入推进法治中国建设；有利于贯彻落实宽严相济刑事政策，充分发挥特赦

的感召效应，最大限度化消极因素为积极因素，促进社会和谐稳定；有利于展现我国人权司法保障水平，进一步树立我国开放、民主、法治、文明的国际形象。司法行政机关、审判机关、检察机关以及有关部门要认真贯彻习近平主席特赦令，按照全国人大常委会作出的特赦决定，准确把握特赦基本原则和范围，坚持审慎、公平、公正、依法办理，确保每个环节都严格按照宪法和法律规定办，确保此次特赦取得好的政治效果、法律效果、社会效果。

会议表决通过的疫苗管理法，贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央部署要求，回应社会关切，明确国家实行免疫规划制度，对疫苗实行最严格的管理制度，健全完善了疫苗研制、生产、流通、预防接种等全过程监管体制，全面严格法律责任，重典治乱，去痼除弊，为坚决守住公共卫生安全底线、维护人民身体健康提供了有力法律武器。

会议对民法典婚姻家庭编、继承编草案进行了第二次审议。这两个分编涉及每一个人的权利和利益，关系到家庭和社会的和谐稳定，要认真研究吸纳常委会组成人员审议意见和社会各方面意见，把草案进一步修改好完善好。按照民法典编纂工作计划，要继续推进有关分编草案的审议和修改完善工作，适时将各分编草案连同民法总

则合并为一部完整的民法典草案，年底前提请常委会审议。

会议听取审议了 2018 年中央决算报告和审计工作报告。常委会组成人员普遍认为，国务院及有关部门实施积极的财政政策，加大减税降费力度，有力保障了脱贫攻坚、生态环保、民生等重点领域支出，较好完成了全国人大批准的中央预算。审计机关紧紧围绕党和国家中心工作，依法履行审计监督职能，首次对中央一级预算单位实现了审计全覆盖。大家强调，要全面贯彻党中央决策部署，认真研究落实常委会组成人员的审议意见和全国人大财经委的审查报告，深化财税体制改革，积极稳妥化解地方政府债务风险，确保减税降费政策落地生根，不断提升预算执行能力和绩效水平，提高财政资源配置效率。要高度重视审计查出的问题，一条一条严肃整改，对反复出现的突出问题要找到治本之策，不仅要查病，更要治已病、防未病，有关整改情况及时向全国人大常委会报告。

会议听取审议了国务院关于文化产业发展工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定文化产业发展取得的成绩和经验，同时指出，高质量文化供给不足、产业发展不平衡、创新能力和国际竞争力不强等问题仍然存在。要贯彻社会主义核心价值观，坚持把社会效益放在首位、社会效益与经济效益相统一，健全现代文化产业体系和市场体系，培育新型文化业态和文化消费模式，不断增强人民群众的文化获得感、幸福感。

检查中小企业促进法实施情况，是今年常委会监督工作的一项重要内容。陈竺、王东明、郝明金 3 位副委员长带队赴 6 省（区）实地检查，同时委托 6 省（市）人大常委会进行检查。本次会议听取审议了中小企业促进法执法检查报告并开展专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检

查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家指出，2017 年修订的中小企业促进法，贯彻体现了习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，是促进中小企业健康发展的基础性法律。各级政府和有关方面要严格执行法律规定，着力纾解中小企业困难，依法保护中小企业和企业家的合法权益，营造公平竞争的市场环境，充分发挥中小企业在科技创新、解决就业、满足人民群众多样性需求、促进城乡区域协调发展等方面的重要作用。

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，请宪法和法律委员会、法制工作委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善，提请以后的常委会会议继续审议。

各位委员、各位同志！

执法检查是人大常委会的法定监督形式，是人大推动法律有效实施、推进法治国家建设的重要抓手。这一监督形式最早出现于上世纪 80 年代地方人大常委会的探索实践。1991 年七届全国人大常委会首次听取执法检查报告，1993 年常委会制定关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定，1999 年委员长会议通过关于改进执法检查工作的几点意见，2006 年出台的监督法对执法检查作出专章规定，执法检查的制度机制不断完善。到 2018 年，全国人大常委会已组织开展 141 次执法检查，今年又安排了 6 次。这里，我就做好执法检查工作、增强监督实效讲几点意见。

一是准确把握执法检查的定位和目的。人大执法检查是国家权力机关对法律实施情况的检查监督，不同于一般的工作检查、行政督察，也不是一般的工作调研、工作指导，目的是保证法律全面有效实施，让法律制度的牙齿真正“咬合”

起来。要依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序开展检查，不直接处理问题，不代行“一府一委两院”的职权，而是督促有关国家机关把法律执行到位、落到实处。要在执法检查中大力推进法律宣传普及工作，促进政府、企业、公众增强法治观念和法律知识，自觉履行法定责任和法律义务，推动全社会形成尊法、学法、守法、用法的良好氛围。

二是紧扣法律规定开展检查。法律是党的主张和人民意志的集中体现，是治国理政最大的规矩，是社会共同遵守的最大公约数。法律的权威和效力要比一般的号召和政策措施大得多、管用得多。法律的每一条规定都经过深入调研、反复论证，是对经验规律的总结，凝聚着各方共识，具有很强的针对性和可操作性，为依法开展相关工作提供了依据和遵循。开展执法检查，就要以法律规定为准绳，一个条款一个条款对照检查，把法律制度的引领、规范、保障作用充分发挥出来。法律各项规定真正落到实处，工作就能取得事半功倍的效果。

三是坚持问题导向，创新工作方式方法。执法检查既要了解法律实施的全面情况，更要善于抓问题、抓典型、抓案例，通过“解剖麻雀”、以点带面，找准影响法律实施的症结关键和深层次原因。要克服“粗、宽、松、软”倾向，敢于动真碰硬，该曝光的曝光，该点名的点名，不搞遮遮掩掩、语焉不详，真正形成监督压力。为了找准查清问题，必须改进和完善执法检查的组织方式和工作方法。本届常委会在这方面有一些新的探索，如首次引入第三方评估、加大暗访暗查力度、推进法律知识问卷调查常态化、推动地方

人大认真开展检查等。行之有效的方式方法要坚持下去并不断完善，同时在工作实践中继续探索创新。

四是起草好、审议好执法检查报告。因为执法检查与一般工作调研、指导、检查、督察不同，因此执法检查报告也不同于一般的调研报告、工作报告。执法检查报告主要是报告相关法律落实情况的，不是报告这部法律所涉及的这一领域工作的；主要不是评功摆好，而更多的是查找法律实施存在问题的；主要不是论述道理，而是提出明确具体的落实法律的要求；主要不是对政府和有关方面提出改进工作的建议，而是强调政府和有关方面必须严格履行法律责任。报告要如实反映法律实施情况特别是存在的问题，用准确翔实、硬硬梆梆、有说服力的案例和数据说话。常委会组成人员审议报告时也要聚焦法律实施，提前准备、深入思考，做到言之有物、言之有理、言之有据、言之可行。参加执法检查的同志可以结合工作经历进行深度发言，多介绍一些情况，多提供一些例证。结合审议执法检查报告，可以组织开展专题询问，与有关方面负责同志深入交流，共同研究解决问题。

五是抓好督促落实工作，务求取得实效。常委会工作机构要及时将审议意见连同执法检查报告送有关方面研究处理。有关专门委员会要加强跟踪监督，督促有关方面认真研究改进工作，完善制度机制，并在规定期限内向常委会报告整改落实情况。对法律实施中一些长期得不到解决的突出问题，可以再次组织执法检查或者听取审议相关专项工作报告、开展专题调研，持续监督，一抓到底，确保取得实实在在的效果。

中华人民共和国主席令

第三十号

《中华人民共和国疫苗管理法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于2019年6月29日通过，现予公布，自2019年12月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年6月29日

中华人民共和国疫苗管理法

(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 疫苗研制和注册
- 第三章 疫苗生产和批签发
- 第四章 疫苗流通
- 第五章 预防接种
- 第六章 异常反应监测和处理
- 第七章 疫苗上市后管理
- 第八章 保障措施
- 第九章 监督管理
- 第十章 法律责任
- 第十一章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强疫苗管理，保证疫苗质量和供应，规范预防接种，促进疫苗行业发展，保障公众健康，维护公共卫生安全，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内从事疫苗研制、生产、流通和预防接种及其监督管理活动，适用本法。本法未作规定的，适用《中华人民共和国药品管理法》、《中华人民共和国传染病防治法》等法律、行政法规的规定。

本法所称疫苗，是指为预防、控制疾病的发生、流行，用于人体免疫接种的预防性生物制品，包括免疫规划疫苗和非免疫规划疫苗。

第三条 国家对疫苗实行最严格的管理制度，坚持安全第一、风险管理、全程管控、科学监管、社会共治。

第四条 国家坚持疫苗产品的战略性和公益性。

国家支持疫苗基础研究和应用研究，促进疫苗研制和创新，将预防、控制重大疾病的疫苗研制、生产和储备纳入国家战略。

国家制定疫苗行业发展规划和产业政策，支持疫苗产业发展和结构优化，鼓励疫苗生产规模化、集约化，不断提升疫苗生产工艺和质量水平。

第五条 疫苗上市许可持有人应当加强疫苗全生命周期质量管理，对疫苗的安全性、有效性和质量可控性负责。

从事疫苗研制、生产、流通和预防接种活动的单位和个人，应当遵守法律、法规、规章、标准和规范，保证全过程信息真实、准确、完整和可追溯，依法承担责任，接受社会监督。

第六条 国家实行免疫规划制度。

居住在中国境内的居民，依法享有接种免疫规划疫苗的权利，履行接种免疫规划疫苗的义务。政府免费向居民提供免疫规划疫苗。

县级以上人民政府及其有关部门应当保障适龄儿童接种免疫规划疫苗。监护人应当依法保证适龄儿童按时接种免疫规划疫苗。

第七条 县级以上人民政府应当将疫苗安全工作和预防接种工作纳入本级国民经济和社会发展规划，加强疫苗监督管理能力建设，建立健全疫苗监督管理工作机制。

县级以上地方人民政府对本行政区域疫苗监督管理工作负责，统一领导、组织、协调本行政区域疫苗监督管理工作。

第八条 国务院药品监督管理部门负责全国

疫苗监督管理工作。国务院卫生健康主管部门负责全国预防接种监督管理工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责与疫苗有关的监督管理工作。

省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门负责本行政区域疫苗监督管理工作。设区的市级、县级人民政府承担药品监督管理职责的部门（以下称药品监督管理部门）负责本行政区域疫苗监督管理工作。县级以上地方人民政府卫生健康主管部门负责本行政区域预防接种监督管理工作。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疫苗有关的监督管理工作。

第九条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府建立部门协调机制，统筹协调疫苗监督管理有关工作，定期分析疫苗安全形势，加强疫苗监督管理，保障疫苗供应。

第十条 国家实行疫苗全程电子追溯制度。

国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门制定统一的疫苗追溯标准和规范，建立全国疫苗电子追溯协同平台，整合疫苗生产、流通和预防接种全过程追溯信息，实现疫苗可追溯。

疫苗上市许可持有人应当建立疫苗电子追溯系统，与全国疫苗电子追溯协同平台相衔接，实现生产、流通和预防接种全过程最小包装单位疫苗可追溯、可核查。

疾病预防控制机构、接种单位应当依法如实记录疫苗流通、预防接种等情况，并按照规定向全国疫苗电子追溯协同平台提供追溯信息。

第十一条 疫苗研制、生产、检验等过程中应当建立健全生物安全管理制度，严格控制生物安全风险，加强菌毒株等病原微生物的生物安全管理，保护操作人员和公众的健康，保证菌毒株等病原微生物用途合法、正当。

疫苗研制、生产、检验等使用的菌毒株和细胞株，应当明确历史、生物学特征、代次，建立详细档案，保证来源合法、清晰、可追溯；来源不明的，不得使用。

第十二条 各级人民政府及其有关部门、疾病预防控制机构、接种单位、疫苗上市许可持有人和疫苗行业协会等应当通过全国儿童预防接种日等活动定期开展疫苗安全法律、法规以及预防接种知识等的宣传教育、普及工作。

新闻媒体应当开展疫苗安全法律、法规以及预防接种知识等的公益宣传，并对疫苗违法行为进行舆论监督。有关疫苗的宣传报道应当全面、科学、客观、公正。

第十三条 疫苗行业协会应当加强行业自律，建立健全行业规范，推动行业诚信体系建设，引导和督促会员依法开展生产经营活动。

第二章 疫苗研制和注册

第十四条 国家根据疾病流行情况、人群免疫状况等因素，制定相关研制规划，安排必要资金，支持多联多价等新型疫苗的研制。

国家组织疫苗上市许可持有人、科研单位、医疗卫生机构联合攻关，研制疾病预防、控制急需的疫苗。

第十五条 国家鼓励疫苗上市许可持有人加大研制和创新资金投入，优化生产工艺，提升质量控制水平，推动疫苗技术进步。

第十六条 开展疫苗临床试验，应当经国务院药品监督管理部门依法批准。

疫苗临床试验应当由符合国务院药品监督管理部门和国务院卫生健康主管部门规定条件的三级医疗机构或者省级以上疾病预防控制机构实施或者组织实施。

国家鼓励符合条件的医疗机构、疾病预防控

制机构等依法开展疫苗临床试验。

第十七条 疫苗临床试验申办者应当制定临床试验方案，建立临床试验安全监测与评价制度，审慎选择受试者，合理设置受试者群体和年龄组，并根据风险程度采取有效措施，保护受试者合法权益。

第十八条 开展疫苗临床试验，应当取得受试者的书面知情同意；受试者为无民事行为能力人的，应当取得其监护人的书面知情同意；受试者为限制民事行为能力人的，应当取得本人及其监护人的书面知情同意。

第十九条 在中国境内上市的疫苗应当经国务院药品监督管理部门批准，取得药品注册证书；申请疫苗注册，应当提供真实、充分、可靠的数据、资料和样品。

对疾病预防、控制急需的疫苗和创新疫苗，国务院药品监督管理部门应当予以优先审评审批。

第二十条 应对重大突发公共卫生事件急需的疫苗或者国务院卫生健康主管部门认定急需的其他疫苗，经评估获益大于风险的，国务院药品监督管理部门可以附条件批准疫苗注册申请。

出现特别重大突发公共卫生事件或者其他严重威胁公众健康的紧急事件，国务院卫生健康主管部门根据传染病预防、控制需要提出紧急使用疫苗的建议，经国务院药品监督管理部门组织论证同意后可以一定范围和期限内紧急使用。

第二十一条 国务院药品监督管理部门在批准疫苗注册申请时，对疫苗的生产工艺、质量控制标准和说明书、标签予以核准。

国务院药品监督管理部门应当在其网站上及时公布疫苗说明书、标签内容。

第三章 疫苗生产和批签发

第二十二条 国家对疫苗生产实行严格准入

制度。

从事疫苗生产活动，应当经省级以上人民政府药品监督管理部门批准，取得药品生产许可证。

从事疫苗生产活动，除符合《中华人民共和国药品管理法》规定的从事药品生产活动的条件外，还应当具备下列条件：

- (一) 具备适度规模和足够的产能储备；
- (二) 具有保证生物安全的制度和设施、设备；
- (三) 符合疾病预防、控制需要。

疫苗上市许可持有人应当具备疫苗生产能力；超出疫苗生产能力确需委托生产的，应当经国务院药品监督管理部门批准。接受委托生产的，应当遵守本法规定和国家有关规定，保证疫苗质量。

第二十三条 疫苗上市许可持有人的法定代表人、主要负责人应当具有良好的信用记录，生产管理负责人、质量管理负责人、质量授权人等关键岗位人员应当具有相关专业背景和从业经历。

疫苗上市许可持有人应当加强对前款规定人员的培训和考核，及时将其任职和变更情况向省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告。

第二十四条 疫苗应当按照经核准的生产工艺和质量控制标准进行生产和检验，生产全过程应当符合药品生产质量管理规范的要求。

疫苗上市许可持有人应当按照规定对疫苗生产全过程和疫苗质量进行审核、检验。

第二十五条 疫苗上市许可持有人应当建立完整的生产质量管理体系，持续加强偏差管理，采用信息化手段如实记录生产、检验过程中形成的所有数据，确保生产全过程持续符合法定要

求。

第二十六条 国家实行疫苗批签发制度。

每批疫苗销售前或者进口时，应当经国务院药品监督管理部门指定的批签发机构按照相关技术要求进行审核、检验。符合要求的，发给批签发证明；不符合要求的，发给不予批签发通知书。

不予批签发的疫苗不得销售，并应当由省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门监督销毁；不予批签发的进口疫苗应当由口岸所在地药品监督管理部门监督销毁或者依法进行其他处理。

国务院药品监督管理部门、批签发机构应当及时公布上市疫苗批签发结果，供公众查询。

第二十七条 申请疫苗批签发应当按照规定向批签发机构提供批生产及检验记录摘要等资料和同批号产品等样品。进口疫苗还应当提供原产地证明、批签发证明；在原产地免于批签发的，应当提供免于批签发证明。

第二十八条 预防、控制传染病疫情或者应对突发事件急需的疫苗，经国务院药品监督管理部门批准，免于批签发。

第二十九条 疫苗批签发应当逐批进行资料审核和抽样检验。疫苗批签发检验项目和检验频次应当根据疫苗质量风险评估情况进行动态调整。

对疫苗批签发申请资料或者样品的真实性有疑问，或者存在其他需要进一步核实的情况的，批签发机构应当予以核实，必要时应当采用现场抽样检验等方式组织开展现场核实。

第三十条 批签发机构在批签发过程中发现疫苗存在重大质量风险的，应当及时向国务院药品监督管理部门和省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告。

接到报告的部门应当立即对疫苗上市许可持有人进行现场检查，根据检查结果通知批签发机构对疫苗上市许可持有人的相关产品或者所有产品不予批签发或者暂停批签发，并责令疫苗上市许可持有人整改。疫苗上市许可持有人应当立即整改，并及时将整改情况向责令其整改的部门报告。

第三十一条 对生产工艺偏差、质量差异、生产过程中的故障和事故以及采取的措施，疫苗上市许可持有人应当如实记录，并在相应批产品申请批签发的文件中载明；可能影响疫苗质量的，疫苗上市许可持有人应当立即采取措施，并向省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告。

第四章 疫苗流通

第三十二条 国家免疫规划疫苗由国务院卫生健康主管部门会同国务院财政部门等组织集中招标或者统一谈判，形成并公布中标价格或者成交价格，各省、自治区、直辖市实行统一采购。

国家免疫规划疫苗以外的其他免疫规划疫苗、非免疫规划疫苗由各省、自治区、直辖市通过省级公共资源交易平台组织采购。

第三十三条 疫苗的价格由疫苗上市许可持有人依法自主合理制定。疫苗的价格水平、差价率、利润率应当保持在合理幅度。

第三十四条 省级疾病预防控制机构应当根据国家免疫规划和本行政区域疾病预防、控制需要，制定本行政区域免疫规划疫苗使用计划，并按照国家有关规定向组织采购疫苗的部门报告，同时报省、自治区、直辖市人民政府卫生健康主管部门备案。

第三十五条 疫苗上市许可持有人应当按照采购合同约定，向疾病预防控制机构供应疫苗。

疾病预防控制机构应当按照规定向接种单位供应疫苗。

疾病预防控制机构以外的单位和个人不得向接种单位供应疫苗，接种单位不得接收该疫苗。

第三十六条 疫苗上市许可持有人应当按照采购合同约定，向疾病预防控制机构或者疾病预防控制机构指定的接种单位配送疫苗。

疫苗上市许可持有人、疾病预防控制机构自行配送疫苗应当具备疫苗冷链储存、运输条件，也可以委托符合条件的疫苗配送单位配送疫苗。

疾病预防控制机构配送非免疫规划疫苗可以收取储存、运输费用，具体办法由国务院财政部门会同国务院价格主管部门制定，收费标准由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门会同财政部门制定。

第三十七条 疾病预防控制机构、接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位应当遵守疫苗储存、运输管理规范，保证疫苗质量。

疫苗在储存、运输全过程中应当处于规定的温度环境，冷链储存、运输应当符合要求，并定时监测、记录温度。

疫苗储存、运输管理规范由国务院药品监督管理部门、国务院卫生健康主管部门共同制定。

第三十八条 疫苗上市许可持有人在销售疫苗时，应当提供加盖其印章的批签发证明复印件或者电子文件；销售进口疫苗的，还应当提供加盖其印章的进口药品通关单复印件或者电子文件。

疾病预防控制机构、接种单位在接收或者购进疫苗时，应当索取前款规定的证明文件，并保存至疫苗有效期满后不少于五年备查。

第三十九条 疫苗上市许可持有人应当按照规定，建立真实、准确、完整的销售记录，并保

存至疫苗有效期满后不少于五年备查。

疾病预防控制机构、接种单位、疫苗配送单位应当按照规定，建立真实、准确、完整的接收、购进、储存、配送、供应记录，并保存至疫苗有效期满后不少于五年备查。

疾病预防控制机构、接种单位接收或者购进疫苗时，应当索取本次运输、储存全过程温度监测记录，并保存至疫苗有效期满后不少于五年备查；对不能提供本次运输、储存全过程温度监测记录或者温度控制不符合要求的，不得接收或者购进，并应当立即向县级以上地方人民政府药品监督管理部门、卫生健康主管部门报告。

第四十条 疾病预防控制机构、接种单位应当建立疫苗定期检查制度，对存在包装无法识别、储存温度不符合要求、超过有效期等问题的疫苗，采取隔离存放、设置警示标志等措施，并按照国务院药品监督管理部门、卫生健康主管部门、生态环境主管部门的规定处置。疾病预防控制机构、接种单位应当如实记录处置情况，处置记录应当保存至疫苗有效期满后不少于五年备查。

第五章 预 防 接 种

第四十一条 国务院卫生健康主管部门制定国家免疫规划；国家免疫规划疫苗种类由国务院卫生健康主管部门会同国务院财政部门拟订，报国务院批准后公布。

国务院卫生健康主管部门建立国家免疫规划专家咨询委员会，并会同国务院财政部门建立国家免疫规划疫苗种类动态调整机制。

省、自治区、直辖市人民政府在执行国家免疫规划时，可以根据本行政区域疾病预防、控制需要，增加免疫规划疫苗种类，报国务院卫生健康主管部门备案并公布。

第四十二条 国务院卫生健康主管部门应当制定、公布预防接种工作规范，强化预防接种规范化管理。

国务院卫生健康主管部门应当制定、公布国家免疫规划疫苗的免疫程序和非免疫规划疫苗的使用指导原则。

省、自治区、直辖市人民政府卫生健康主管部门应当结合本行政区域实际情况制定接种方案，并报国务院卫生健康主管部门备案。

第四十三条 各级疾病预防控制机构应当按照各自职责，开展与预防接种相关的宣传、培训、技术指导、监测、评价、流行病学调查、应急处置等工作。

第四十四条 接种单位应当具备下列条件：

（一）取得医疗机构执业许可证；

（二）具有经过县级人民政府卫生健康主管部门组织的预防接种专业培训并考核合格的医师、护士或者乡村医生；

（三）具有符合疫苗储存、运输管理规范的冷藏设施、设备和冷藏保管制度。

县级以上地方人民政府卫生健康主管部门指定符合条件的医疗机构承担责任区域内免疫规划疫苗接种工作。符合条件的医疗机构可以承担非免疫规划疫苗接种工作，并应当报颁发其医疗机构执业许可证的卫生健康主管部门备案。

接种单位应当加强内部管理，开展预防接种工作应当遵守预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则和接种方案。

各级疾病预防控制机构应当加强对接种单位预防接种工作的技术指导和疫苗使用的管理。

第四十五条 医疗卫生人员实施接种，应当告知受种者或者其监护人所接种疫苗的品种、作用、禁忌、不良反应以及现场留观等注意事项，询问受种者的健康状况以及是否有接种禁忌等情

况，并如实记录告知和询问情况。受种者或者其监护人应当如实提供受种者的健康状况和接种禁忌等情况。有接种禁忌不能接种的，医疗卫生人员应当向受种者或者其监护人提出医学建议，并如实记录提出医学建议情况。

医疗卫生人员在实施接种前，应当按照预防接种工作规范的要求，检查受种者健康状况、核查接种禁忌，查对预防接种证，检查疫苗、注射器的外观、批号、有效期，核对受种者的姓名、年龄和疫苗的品名、规格、剂量、接种部位、接种途径，做到受种者、预防接种证和疫苗信息相一致，确认无误后方可实施接种。

医疗卫生人员应当对符合接种条件的受种者实施接种。受种者在现场留观期间出现不良反应的，医疗卫生人员应当按照预防接种工作规范的要求，及时采取救治等措施。

第四十六条 医疗卫生人员应当按照国务院卫生健康主管部门的规定，真实、准确、完整记录疫苗的品种、上市许可持有人、最小包装单位的识别信息、有效期、接种时间、实施接种的医疗卫生人员、受种者等接种信息，确保接种信息可追溯、可查询。接种记录应当保存至疫苗有效期满后不少于五年备查。

第四十七条 国家对儿童实行预防接种证制度。在儿童出生后一个月内，其监护人应当到儿童居住地承担预防接种工作的接种单位或者出生医院为其办理预防接种证。接种单位或者出生医院不得拒绝办理。监护人应当妥善保管预防接种证。

预防接种实行居住地管理，儿童离开原居住地期间，由现居住地承担预防接种工作的接种单位负责对其实施接种。

预防接种证的格式由国务院卫生健康主管部门规定。

第四十八条 儿童入托、入学时，托幼机构、学校应当查验预防接种证，发现未按照规定接种免疫规划疫苗的，应当向儿童居住地或者托幼机构、学校所在地承担预防接种工作的接种单位报告，并配合接种单位督促其监护人按照规定补种。疾病预防控制机构应当为托幼机构、学校查验预防接种证等提供技术指导。

儿童入托、入学预防接种证查验办法由国务院卫生健康主管部门会同国务院教育行政部门制定。

第四十九条 接种单位接种免疫规划疫苗不得收取任何费用。

接种单位接种非免疫规划疫苗，除收取疫苗费用外，还可以收取接种服务费。接种服务费的收费标准由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门会同财政部门制定。

第五十条 县级以上地方人民政府卫生健康主管部门根据传染病监测和预警信息，为预防、控制传染病暴发、流行，报经本级人民政府决定，并报省级以上人民政府卫生健康主管部门备案，可以在本行政区域进行群体性预防接种。

需要在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内进行群体性预防接种的，应当由国务院卫生健康主管部门决定。

作出群体性预防接种决定的县级以上地方人民政府或者国务院卫生健康主管部门应当组织有关部门做好人员培训、宣传教育、物资调用等工作。

任何单位和个人不得擅自进行群体性预防接种。

第五十一条 传染病暴发、流行时，县级以上地方人民政府或者其卫生健康主管部门需要采取应急接种措施的，依照法律、行政法规的规定执行。

第六章 异常反应监测和处理

第五十二条 预防接种异常反应，是指合格的疫苗在实施规范接种过程中或者实施规范接种后造成受种者机体组织器官、功能损害，相关各方均无过错的药品不良反应。

下列情形不属于预防接种异常反应：

(一) 因疫苗本身特性引起的接种后一般反应；

(二) 因疫苗质量问题给受种者造成的损害；

(三) 因接种单位违反预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则、接种方案给受种者造成的损害；

(四) 受种者在接种时正处于某种疾病的潜伏期或者前驱期，接种后偶合发病；

(五) 受种者有疫苗说明书规定的接种禁忌，在接种前受种者或者其监护人未如实提供受种者的健康状况和接种禁忌等情况，接种后受种者原有疾病急性复发或者病情加重；

(六) 因心理因素发生的个体或者群体的心因性反应。

第五十三条 国家加强预防接种异常反应监测。预防接种异常反应监测方案由国务院卫生健康主管部门会同国务院药品监督管理部门制定。

第五十四条 接种单位、医疗机构等发现疑似预防接种异常反应的，应当按照规定向疾病预防控制机构报告。

疫苗上市许可持有人应当设立专门机构，配备专职人员，主动收集、跟踪分析疑似预防接种异常反应，及时采取风险控制措施，将疑似预防接种异常反应向疾病预防控制机构报告，将质量分析报告提交省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门。

第五十五条 对疑似预防接种异常反应，疾

病预防控制机构应当按照规定及时报告，组织调查、诊断，并将调查、诊断结论告知受种者或者其监护人。对调查、诊断结论有争议的，可以根据国务院卫生健康主管部门制定的鉴定办法申请鉴定。

因预防接种导致受种者死亡、严重残疾，或者群体性疑似预防接种异常反应等对社会有重大影响的疑似预防接种异常反应，由设区的市级以上人民政府卫生健康主管部门、药品监督管理部门按照各自职责组织调查、处理。

第五十六条 国家实行预防接种异常反应补偿制度。实施接种过程中或者实施接种后出现受种者死亡、严重残疾、器官组织损伤等损害，属于预防接种异常反应或者不能排除的，应当给予补偿。补偿范围实行目录管理，并根据实际情况进行动态调整。

接种免疫规划疫苗所需的补偿费用，由省、自治区、直辖市人民政府财政部门在预防接种经费中安排；接种非免疫规划疫苗所需的补偿费用，由相关疫苗上市许可持有人承担。国家鼓励通过商业保险等多种形式对预防接种异常反应受种者予以补偿。

预防接种异常反应补偿应当及时、便民、合理。预防接种异常反应补偿范围、标准、程序由国务院规定，省、自治区、直辖市制定具体实施办法。

第七章 疫苗上市后管理

第五十七条 疫苗上市许可持有人应当建立健全疫苗全生命周期质量管理体系，制定并实施疫苗上市后风险管理计划，开展疫苗上市后研究，对疫苗的安全性、有效性和质量可控性进行进一步确证。

对批准疫苗注册申请时提出进一步研究要求

的疫苗，疫苗上市许可持有人应当在规定期限内完成研究；逾期未完成研究或者不能证明其获益大于风险的，国务院药品监督管理部门应当依法处理，直至注销该疫苗的药品注册证书。

第五十八条 疫苗上市许可持有人应当对疫苗进行质量跟踪分析，持续提升质量控制标准，改进生产工艺，提高生产工艺稳定性。

生产工艺、生产场地、关键设备等发生变更的，应当进行评估、验证，按照国务院药品监督管理部门有关变更管理的规定备案或者报告；变更可能影响疫苗安全性、有效性和质量可控性的，应当经国务院药品监督管理部门批准。

第五十九条 疫苗上市许可持有人应当根据疫苗上市后研究、预防接种异常反应等情况持续更新说明书、标签，并按照规定申请核准或者备案。

国务院药品监督管理部门应当在其网站上及时公布更新后的疫苗说明书、标签内容。

第六十条 疫苗上市许可持有人应当建立疫苗质量回顾分析和风险报告制度，每年将疫苗生产流通、上市后研究、风险管理等情况按照规定如实向国务院药品监督管理部门报告。

第六十一条 国务院药品监督管理部门可以根据实际情况，责令疫苗上市许可持有人开展上市后评价或者直接组织开展上市后评价。

对预防接种异常反应严重或者其他原因危害人体健康的疫苗，国务院药品监督管理部门应当注销该疫苗的药品注册证书。

第六十二条 国务院药品监督管理部门可以根据疾病预防、控制需要和疫苗行业发展情况，组织对疫苗品种开展上市后评价，发现该疫苗品种的产品设计、生产工艺、安全性、有效性或者质量可控性明显劣于预防、控制同种疾病的其他疫苗品种的，应当注销该品种所有疫苗的药品注

册证书并废止相应的国家药品标准。

第八章 保障措施

第六十三条 县级以上人民政府应当将疫苗安全工作、购买免疫规划疫苗和预防接种工作以及信息化建设等所需经费纳入本级政府预算，保证免疫规划制度的实施。

县级人民政府按照国家有关规定对从事预防接种工作的乡村医生和其他基层医疗卫生人员给予补助。

国家根据需要对经济欠发达地区的预防接种工作给予支持。省、自治区、直辖市人民政府和设区的市级人民政府应当对经济欠发达地区的县级人民政府开展与预防接种相关的工作给予必要的经费补助。

第六十四条 省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域传染病流行趋势，在国务院卫生健康主管部门确定的传染病预防、控制项目范围内，确定本行政区域与预防接种相关的项目，并保证项目的实施。

第六十五条 国务院卫生健康主管部门根据各省、自治区、直辖市国家免疫规划疫苗使用计划，向疫苗上市许可持有人提供国家免疫规划疫苗需求信息，疫苗上市许可持有人根据疫苗需求信息合理安排生产。

疫苗存在供应短缺风险时，国务院卫生健康主管部门、国务院药品监督管理部门提出建议，国务院工业和信息化主管部门、国务院财政部门应当采取有效措施，保障疫苗生产、供应。

疫苗上市许可持有人应当依法组织生产，保障疫苗供应；疫苗上市许可持有人停止疫苗生产的，应当及时向国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告。

第六十六条 国家将疫苗纳入战略物资储备，实行中央和省级两级储备。

国务院工业和信息化主管部门、财政部门会同国务院卫生健康主管部门、公安部门、市场监督管理部门和药品监督管理部门，根据疾病预防、控制和公共卫生应急准备的需要，加强储备疫苗的产能、产品管理，建立动态调整机制。

第六十七条 各级财政安排用于预防接种的经费应当专款专用，任何单位和个人不得挪用、挤占。

有关单位和个人使用预防接种的经费应当依法接受审计机关的审计监督。

第六十八条 国家实行疫苗责任强制保险制度。

疫苗上市许可持有人应当按照规定投保疫苗责任强制保险。因疫苗质量问题造成受种者损害的，保险公司在承保的责任限额内予以赔付。

疫苗责任强制保险制度的具体实施办法，由国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门、保险监督管理机构等制定。

第六十九条 传染病暴发、流行时，相关疫苗上市许可持有人应当及时生产和供应预防、控制传染病的疫苗。交通运输单位应当优先运输预防、控制传染病的疫苗。县级以上人民政府及其有关部门应当做好组织、协调、保障工作。

第九章 监督管理

第七十条 药品监督管理部门、卫生健康主管部门按照各自职责对疫苗研制、生产、流通和预防接种全过程进行监督管理，监督疫苗上市许可持有人、疾病预防控制机构、接种单位等依法履行义务。

药品监督管理部门依法对疫苗研制、生产、储存、运输以及预防接种中的疫苗质量进行监督

检查。卫生健康主管部门依法对免疫规划制度的实施、预防接种活动进行监督检查。

药品监督管理部门应当加强对疫苗上市许可持有人的现场检查；必要时，可以对为疫苗研制、生产、流通等活动提供产品或者服务的单位和个人进行延伸检查；有关单位和个人应当予以配合，不得拒绝和隐瞒。

第七十一条 国家建设中央和省级两级职业化、专业化药品检查员队伍，加强对疫苗的监督检查。

省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门选派检查员入驻疫苗上市许可持有人。检查员负责监督检查药品生产质量管理规范执行情况，收集疫苗质量风险和违法违规线索，向省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告情况并提出建议，对派驻期间的行为负责。

第七十二条 疫苗质量管理存在安全隐患，疫苗上市许可持有人等未及时采取措施消除的，药品监督管理部门可以采取责任约谈、限期整改等措施。

严重违法药品相关质量管理规范的，药品监督管理部门应当责令暂停疫苗生产、销售、配送，立即整改；整改完成后，经药品监督管理部门检查符合要求的，方可恢复生产、销售、配送。

药品监督管理部门应当建立疫苗上市许可持有人及其相关人员信用记录制度，纳入全国信用信息共享平台，按照规定公示其严重失信信息，实施联合惩戒。

第七十三条 疫苗存在或者疑似存在质量问题的，疫苗上市许可持有人、疾病预防控制机构、接种单位应当立即停止销售、配送、使用，必要时立即停止生产，按照规定向县级以上人民政府药品监督管理部门、卫生健康主管部门报

告。卫生健康主管部门应当立即组织疾病预防控制机构和接种单位采取必要的应急处置措施，同时向上级人民政府卫生健康主管部门报告。药品监督管理部门应当依法采取查封、扣押等措施。对已经销售的疫苗，疫苗上市许可持有人应当及时通知相关疾病预防控制机构、疫苗配送单位、接种单位，按照规定召回，如实记录召回和通知情况，疾病预防控制机构、疫苗配送单位、接种单位应当予以配合。

未依照前款规定停止生产、销售、配送、使用或者召回疫苗的，县级以上人民政府药品监督管理部门、卫生健康主管部门应当按照各自职责责令停止生产、销售、配送、使用或者召回疫苗。

疫苗上市许可持有人、疾病预防控制机构、接种单位发现存在或者疑似存在质量问题的疫苗，不得瞒报、谎报、缓报、漏报，不得隐匿、伪造、毁灭有关证据。

第七十四条 疫苗上市许可持有人应当建立信息公开制度，按照规定在其网站上及时公开疫苗产品信息、说明书和标签、药品相关质量管理规范执行情况、批签发情况、召回情况、接受检查和处罚情况以及投保疫苗责任强制保险情况等信息。

第七十五条 国务院药品监督管理部门会同国务院卫生健康主管部门等建立疫苗质量、预防接种等信息共享机制。

省级以上人民政府药品监督管理部门、卫生健康主管部门等应当按照科学、客观、及时、公开的原则，组织疫苗上市许可持有人、疾病预防控制机构、接种单位、新闻媒体、科研单位等，就疫苗质量和预防接种等信息进行交流沟通。

第七十六条 国家实行疫苗安全信息统一公布制度。

疫苗安全风险警示信息、重大疫苗安全事故及其调查处理信息和国务院确定需要统一公布的其他疫苗安全信息，由国务院药品监督管理部门会同有关部门公布。全国预防接种异常反应报告情况，由国务院卫生健康主管部门会同国务院药品监督管理部门统一公布。未经授权不得发布上述信息。公布重大疫苗安全信息，应当及时、准确、全面，并按照规定进行科学评估，作出必要的解释说明。

县级以上人民政府药品监督管理部门发现可能误导公众和社会舆论的疫苗安全信息，应当立即会同卫生健康主管部门及其他有关部门、专业机构、相关疫苗上市许可持有人等进行核实、分析，并及时公布结果。

任何单位和个人不得编造、散布虚假疫苗安全信息。

第七十七条 任何单位和个人有权依法了解疫苗信息，对疫苗监督管理工作提出意见、建议。

任何单位和个人有权向卫生健康主管部门、药品监督管理部门等部门举报疫苗违法行为，对卫生健康主管部门、药品监督管理部门等部门及其工作人员未依法履行监督管理职责的情况有权向本级或者上级人民政府及其有关部门、监察机关举报。有关部门、机关应当及时核实、处理；对查证属实的举报，按照规定给予举报人奖励；举报人举报所在单位严重违法行为，查证属实的，给予重奖。

第七十八条 县级以上人民政府应当制定疫苗安全事件应急预案，对疫苗安全事件分级、处置组织指挥体系与职责、预防预警机制、处置程序、应急保障措施等作出规定。

疫苗上市许可持有人应当制定疫苗安全事件处置方案，定期检查各项防范措施的落实情况，

及时消除安全隐患。

发生疫苗安全事件，疫苗上市许可持有人应当立即向国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门报告；疾病预防控制中心、接种单位、医疗机构应当立即向县级以上人民政府卫生健康主管部门、药品监督管理部门报告。药品监督管理部门应当会同卫生健康主管部门按照应急预案的规定，成立疫苗安全事件处置指挥机构，开展医疗救治、风险控制、调查处理、信息发布、解释说明等工作，做好补种等善后处置工作。因质量问题造成的疫苗安全事件的补种费用由疫苗上市许可持有人承担。

有关单位和个人不得瞒报、谎报、缓报、漏报疫苗安全事件，不得隐匿、伪造、毁灭有关证据。

第十章 法律责任

第七十九条 违反本法规定，构成犯罪的，依法从重追究刑事责任。

第八十条 生产、销售的疫苗属于假药的，由省级以上人民政府药品监督管理部门没收违法所得和违法生产、销售的疫苗以及专门用于违法生产疫苗的原料、辅料、包装材料、设备等物品，责令停产停业整顿，吊销药品注册证书，直至吊销药品生产许可证等，并处违法生产、销售疫苗货值金额十五倍以上五十倍以下的罚款，货值金额不足五十万元的，按五十万元计算。

生产、销售的疫苗属于劣药的，由省级以上人民政府药品监督管理部门没收违法所得和违法生产、销售的疫苗以及专门用于违法生产疫苗的原料、辅料、包装材料、设备等物品，责令停产停业整顿，并处违法生产、销售疫苗货值金额十

倍以上三十倍以下的罚款，货值金额不足五十万元的，按五十万元计算；情节严重的，吊销药品注册证书，直至吊销药品生产许可证等。

生产、销售的疫苗属于假药，或者生产、销售的疫苗属于劣药且情节严重的，由省级以上人民政府药品监督管理部门对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员以及其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入一倍以上十倍以下的罚款，终身禁止从事药品生产经营活动，由公安机关处五日以上十五日以下拘留。

第八十一条 有下列情形之一的，由省级以上人民政府药品监督管理部门没收违法所得和违法生产、销售的疫苗以及专门用于违法生产疫苗的原料、辅料、包装材料、设备等物品，责令停产停业整顿，并处违法生产、销售疫苗货值金额十五倍以上五十倍以下的罚款，货值金额不足五十万元的，按五十万元计算；情节严重的，吊销药品相关批准证明文件，直至吊销药品生产许可证等，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员以及其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入百分之五十以上十倍以下的罚款，十年内直至终身禁止从事药品生产经营活动，由公安机关处五日以上十五日以下拘留：

（一）申请疫苗临床试验、注册、批签发提供虚假数据、资料、样品或者有其他欺骗行为；

（二）编造生产、检验记录或者更改产品批号；

（三）疾病预防控制机构以外的单位或者个人向接种单位供应疫苗；

（四）委托生产疫苗未经批准；

（五）生产工艺、生产场地、关键设备等发生变更按照规定应当经批准而未经批准；

(六) 更新疫苗说明书、标签按照规定应当经核准而未经核准。

第八十二条 除本法另有规定的情形外，疫苗上市许可持有人或者其他单位违反药品质量管理规范的，由县级以上人民政府药品监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上三百万元以下的罚款，责令停产停业整顿，直至吊销药品相关批准证明文件、药品生产许可证等，对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员以及其他责任人员，没收违法行为发生期间自本单位所获收入，并处所获收入百分之五十以上五倍以下的罚款，十年内直至终身禁止从事药品生产经营活动。

第八十三条 违反本法规定，疫苗上市许可持有人有下列情形之一的，由省级以上人民政府药品监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿，并处五十万元以上二百万元以下的罚款：

(一) 未按照规定建立疫苗电子追溯系统；

(二) 法定代表人、主要负责人和生产管理负责人、质量管理负责人、质量授权人等关键岗位人员不符合规定条件或者未按照规定对其进行培训、考核；

(三) 未按照规定报告或者备案；

(四) 未按照规定开展上市后研究，或者未按照规定设立机构、配备人员主动收集、跟踪分析疑似预防接种异常反应；

(五) 未按照规定投保疫苗责任强制保险；

(六) 未按照规定建立信息公开制度。

第八十四条 违反本法规定，批签发机构有下列情形之一的，由国务院药品监督管理部门责

令改正，给予警告，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至降级处分：

(一) 未按照规定进行审核和检验；

(二) 未及时公布上市疫苗批签发结果；

(三) 未按照规定进行核实；

(四) 发现疫苗存在重大质量风险未按照规定报告。

违反本法规定，批签发机构未按照规定发给批签发证明或者不予批签发通知书的，由国务院药品监督管理部门责令改正，给予警告，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职处分；情节严重的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分。

第八十五条 疾病预防控制机构、接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位违反疫苗储存、运输管理规范有关冷链储存、运输要求的，由县级以上人民政府药品监督管理部门责令改正，给予警告，对违法储存、运输的疫苗予以销毁，没收违法所得；拒不改正的，对接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位处二十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，对接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位处违法储存、运输疫苗货值金额十倍以上三十倍以下的罚款，货值金额不足十万元的，按十万元计算，责令疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位停产停业整顿，直至吊销药品相关批准证明文件、药品生产许可证等，对疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员以及其他责任人员依照本法第八十二条规定给予处罚。

疾病预防控制机构、接种单位有前款规定违法行为的，由县级以上人民政府卫生健康主管部

门对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至撤职处分，责令负有责任的医疗卫生人员暂停一年以上十八个月以下执业活动；造成严重后果的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分，并可以吊销接种单位的接种资格，由原发证部门吊销负有责任的医疗卫生人员的执业证书。

第八十六条 疾病预防控制机构、接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位有本法第八十五条规定以外的违反疫苗储存、运输管理规范行为的，由县级以上人民政府药品监督管理部门责令改正，给予警告，没收违法所得；拒不改正的，对接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位处十万元以上三十万元以下的罚款；情节严重的，对接种单位、疫苗上市许可持有人、疫苗配送单位处违法储存、运输疫苗货值金额三倍以上十倍以下的罚款，货值金额不足十万元的，按十万元计算。

疾病预防控制机构、接种单位有前款规定违法行为的，县级以上人民政府卫生健康主管部门可以对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至撤职处分，责令负有责任的医疗卫生人员暂停六个月以上一年以下执业活动；造成严重后果的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分，由原发证部门吊销负有责任的医疗卫生人员的执业证书。

第八十七条 违反本法规定，疾病预防控制机构、接种单位有下列情形之一的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告，没收违法所得；情节严重的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至撤职处分，责令负有责任的医疗

卫生人员暂停一年以上十八个月以下执业活动；造成严重后果的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分，由原发证部门吊销负有责任的医疗卫生人员的执业证书：

- (一) 未按照规定供应、接收、采购疫苗；
- (二) 接种疫苗未遵守预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则、接种方案；
- (三) 擅自进行群体性预防接种。

第八十八条 违反本法规定，疾病预防控制机构、接种单位有下列情形之一的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告；情节严重的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至撤职处分，责令负有责任的医疗卫生人员暂停六个月以上一年以下执业活动；造成严重后果的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分，由原发证部门吊销负有责任的医疗卫生人员的执业证书：

- (一) 未按照规定提供追溯信息；
- (二) 接收或者购进疫苗时未按照规定索取并保存相关证明文件、温度监测记录；
- (三) 未按照规定建立并保存疫苗接收、购进、储存、配送、供应、接种、处置记录；
- (四) 未按照规定告知、询问受种者或者其监护人有关情况。

第八十九条 疾病预防控制机构、接种单位、医疗机构未按照规定报告疑似预防接种异常反应、疫苗安全事件等，或者未按照规定对疑似预防接种异常反应组织调查、诊断等的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告；情节严重的，对接种单位、医疗机构处五万元以上五十万元以下的罚款，对疾病预防控制机构、接种单位、医疗机构的主要负责人、直接

负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告直至撤职处分；造成严重后果的，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予开除处分，由原发证部门吊销负有责任的医疗卫生人员的执业证书。

第九十条 疾病预防控制机构、接种单位违反本法规定收取费用的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门监督其将违法收取的费用退还给原缴费的单位或者个人，并由县级以上人民政府市场监督管理部门依法给予处罚。

第九十一条 违反本法规定，未经县级以上地方人民政府卫生健康主管部门指定擅自从事免疫规划疫苗接种工作、从事非免疫规划疫苗接种工作不符合条件或者未备案的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告，没收违法所得和违法持有的疫苗，责令停业整顿，并处十万元以上一百万元以下的罚款，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

违反本法规定，疾病预防控制机构、接种单位以外的单位或者个人擅自进行群体性预防接种的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，没收违法所得和违法持有的疫苗，并处违法持有的疫苗货值金额十倍以上三十倍以下的罚款，货值金额不足五万元的，按五万元计算。

第九十二条 监护人未依法保证适龄儿童按时接种免疫规划疫苗的，由县级人民政府卫生健康主管部门批评教育，责令改正。

托幼机构、学校在儿童入托、入学时未按照规定查验预防接种证，或者发现未按照规定接种的儿童后未向接种单位报告的，由县级以上地方人民政府教育行政部门责令改正，给予警告，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第九十三条 编造、散布虚假疫苗安全信息，或者在接种单位寻衅滋事，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。

报纸、期刊、广播、电视、互联网站等传播媒介编造、散布虚假疫苗安全信息的，由有关部门依法给予处罚，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第九十四条 县级以上地方人民政府在疫苗监督管理工作中有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职处分；情节严重的，依法给予开除处分；造成严重后果的，其主要负责人应当引咎辞职：

- (一) 履行职责不力，造成严重不良影响或者重大损失；
- (二) 瞒报、谎报、缓报、漏报疫苗安全事件；
- (三) 干扰、阻碍对疫苗违法行为或者疫苗安全事件的调查；
- (四) 本行政区域发生特别重大疫苗安全事故，或者连续发生重大疫苗安全事故。

第九十五条 药品监督管理部门、卫生健康主管部门等部门在疫苗监督管理工作中有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职处分；情节严重的，依法给予开除处分；造成严重后果的，其主要负责人应当引咎辞职：

- (一) 未履行监督检查职责，或者发现违法行为不及时查处；
- (二) 擅自进行群体性预防接种；
- (三) 瞒报、谎报、缓报、漏报疫苗安全事件；
- (四) 干扰、阻碍对疫苗违法行为或者疫苗安全事件的调查；

(五) 泄露举报人的信息；

(六) 接到疑似预防接种异常反应相关报告，未按照规定组织调查、处理；

(七) 其他未履行疫苗监督管理职责的行为，造成严重不良影响或者重大损失。

第九十六条 因疫苗质量问题造成受种者损害的，疫苗上市许可持有人应当依法承担赔偿责任。

疾病预防控制机构、接种单位因违反预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则、接种方案，造成受种者损害的，应当依法承担赔偿责任。

第十一章 附 则

第九十七条 本法下列用语的含义是：

免疫规划疫苗，是指居民应当按照政府的规定接种的疫苗，包括国家免疫规划确定的疫苗，

省、自治区、直辖市人民政府在执行国家免疫规划时增加的疫苗，以及县级以上人民政府或者其卫生健康主管部门组织的应急接种或者群体性预防接种所使用的疫苗。

非免疫规划疫苗，是指由居民自愿接种的其他疫苗。

疫苗上市许可持有人，是指依法取得疫苗药品注册证书和药品生产许可证的企业。

第九十八条 国家鼓励疫苗生产企业按照国际采购要求生产、出口疫苗。

出口的疫苗应当符合进口国（地区）的标准或者合同要求。

第九十九条 出入境预防接种及所需疫苗的采购，由国境卫生检疫机关商国务院财政部门另行规定。

第一百条 本法自 2019 年 12 月 1 日起施行。

关于《中华人民共和国 疫苗管理法（草案）》的说明

——2018 年 12 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

国家药品监督管理局局长 焦 红

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》作说明。

疫苗关系人民群众生命健康，关系公共卫生安全和国家安全，是国家战略性、公益性产品。党中央、国务院高度重视人民群众用药安全，要求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处

罚、最严肃的问责加强疫苗监管。吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记要求立即调查事实真相，一查到底，严肃问责，依法从严处理，要深刻汲取教训，举一反三，重典治乱，去痼除弊，加快完善疫苗药品监管长效机制，坚决守住公共安全底线，坚决维护最广大人民身体健康。李克强总理要求对不法分子坚决依

法严惩，对监管失职渎职坚决严厉问责，抓紧完善相关法律法规，健全最严格的药品监管体系，切实保障人民群众用药安全。为了规范疫苗研制、生产、流通、预防接种，保障和促进公众健康，维护公共安全，按照党中央、国务院部署要求，市场监管总局会同有关部门起草了《中华人民共和国疫苗管理法（草案送审稿）》（以下简称送审稿），于2018年11月报送国务院。收到送审稿后，司法部立即征求了有关部门、省级人民政府、部分协会和企业的意见，赴疫苗生产企业进行调研，召开座谈会听取疫苗生产企业、疾病预防控制机构、接种单位、地方监管部门和专家的意见，在此基础上，会同市场监管总局、国家药监局、国家卫生健康委等部门对送审稿作了研究、协调、修改，形成了《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》（以下简称《草案》）。《草案》已经国务院第34次常务会议讨论通过。现说明如下：

一、总体思路

《草案》在总体思路上，主要把握了以下几点：一是贯彻“四个最严”要求，对疫苗实行最严格的管理制度，坚决守住质量安全底线，坚决维护最广大人民群众身体健康。二是落实疫苗管理体制改革的举措，将党中央、国务院的决策转化为法律制度。三是总结药品管理法、疫苗流通和预防接种管理条例的实施经验，汲取问题疫苗案件教训，举一反三，堵塞漏洞，系统规定疫苗研制、生产、流通、预防接种管理制度，强化全过程、全链条监管。四是处理好与药品管理法的关系，针对疫苗特点规定具体管理制度，不简单重复药品管理的一般性规定。

二、《草案》主要内容

（一）坚持疫苗的战略性和公益性。一是将疫苗安全和预防接种工作纳入国民经济和社会发展规划，将有关工作经费纳入政府预算，对贫困地区的预防接种工作给予支持。二是支持疫苗基础研究和应用研究，促进疫苗的研制和创新。三是制定疫苗行业发展规划和产业政策，支持产业发展和结构优化，鼓励疫苗生产规模化、集约化，提升疫苗生产工艺和质量水平。四是将预防重大疾病疫苗的研制、生产纳入国家战略，将疫苗纳入国家战略物资储备；出现供应短缺风险时，采取有效措施，保障疫苗生产供应。五是实行免疫规划制度，保障居民接种免疫规划疫苗的权利。

（二）加强疫苗研制、上市许可和上市后研究。一是明确疫苗上市许可持有人依法对疫苗研制、生产、流通、预防接种过程中疫苗的安全、有效和质量可控负责。二是规定申请疫苗上市许可应当提供真实、充分、可靠的研究数据、资料和样品，具备疫苗生产能力。三是规范疫苗临床试验。开展疫苗临床试验应当经伦理委员会审查同意，由国务院药品监管部门审核批准；审慎选择受试者，合理设置受试者群体和年龄组，并取得书面知情同意；根据风险程度制定详细的受试者保护措施。四是要求疫苗上市许可持有人制定并实施疫苗上市后风险管理计划，主动开展上市后研究，对疫苗的安全性、有效性进行进一步确证；持续改进生产工艺和质量控制标准，提高工艺稳定性；对可能影响疫苗安全性、有效性、质量可控性的变更进行充分验证，并按照规定报请批准、备案或者报告。五是规定对产品设计、生产工艺、安全性或者有效性明显劣于预防同种疾

病的其他类疫苗的品种，予以淘汰。

(三) 严格疫苗生产和批签发管理。一是对疫苗生产实行严于一般药品生产的准入制度。从事疫苗生产除符合一般药品的生产条件外，还应当具备本法专门规定的条件。二是要求疫苗上市许可持有人的法定代表人、主要负责人具有良好的信用记录，生产管理负责人等关键岗位人员具有相关专业背景和从业经历。三是要求生产全过程持续合法合规，采用信息化手段记录生产、检验数据，确保相关资料和数据真实、完整和可追溯。四是实行疫苗批签发制度，上市销售前逐批进行审核、检验。五是实行疫苗责任强制保险制度。

(四) 规范疫苗流通和预防接种。一是明确疫苗采购方式。国家免疫规划疫苗由国务院卫生行政等部门组织集中招标或者统一谈判形成中标或者成交价格，各省（区、市）统一采购；其他疫苗由各省（区、市）通过公共资源交易平台组织采购。二是规范疫苗配送。疫苗上市许可持有人将疫苗配送至疾病预防控制机构，由疾病预防控制机构配送至接种单位；疫苗储存、运输全过程应当处于规定的温度环境，并定时监测、记录温度，不符合温度控制要求的不得接收或者购进。三是规范预防接种。明确接种单位的条件，规范接种的实施，并要求完整、准确记录接种信息，确保可追溯。四是加强预防接种异常反应监测和调查处理，对受种者给予补偿。

(五) 强化疫苗监管。一是明确县级以上地方人民政府对本行政区域的疫苗监管工作负责，统一领导、组织、协调疫苗监管工作和疫苗安全

事件应对工作；药品监管部门、卫生行政部门依据职责对疫苗研制、生产、流通、预防接种全过程进行监管。二是建设国家和省级两级专业化、专业化药品检查员队伍，加强对疫苗的监督检查。三是要求药品监管部门加强现场检查，向疫苗上市许可持有人派驻检查员。四是实行疫苗全程信息化追溯制度，实现疫苗最小包装单位的生产、储存、运输、使用全过程可追溯。五是加强信息发布管理。疫苗安全风险警示等信息由有关部门统一公布；准确、及时公布重大疫苗质量安全信息，并进行解释说明。六是对举报疫苗违法行为的人员给予奖励，举报所在企业或者单位严重违法犯罪行为的，给予重奖。

(六) 建立严格的法律责任制度。一是在药品管理法规定的基础上，进一步加大对严重违法行为的处罚力度。对生产、销售假劣疫苗等违法行为，提高罚款金额的下限。二是落实“处罚到人”要求。生产、销售假劣疫苗以及违反质量管理规范、情节恶劣的，对企业的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员等，没收违法行为发生期间其自本单位所获收入并处罚款，十年直至终身不得从事药品生产经营活动。三是加大民事赔偿力度。明知疫苗存在质量问题仍然销售，造成严重损害的，受害者可以要求惩罚性赔偿。四是坚持有权必有责，细化处分规定，严肃追究失职的地方人民政府负责人及监管人员的责任。

《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》 修改情况的汇报

——2019年4月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和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：

常委会第七次会议对疫苗管理法（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）、立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；到天津、重庆、河北等地调研，听取疫苗生产企业、配送企业、疾控机构、接种单位等的意见；宪法和法律委员会、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、企业、机构、行业协会等的意见；并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于3月28日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家市场监督管理总局、国家卫生健康委员会、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将疫苗管理法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委会组成人员提出，草案在突出全过程、全链条监管的同时，对疫苗研制和创新

的激励和支持不够，应当进一步充实。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家根据疾病流行情况、人群免疫状况等因素，制定相关研制规划，安排必要的资金，支持多联多价等新型疫苗研制。二是国家组织疫苗上市许可持有人、科研单位、医疗卫生机构联合攻关，研制疾病预防、控制急需的疫苗。三是国家鼓励疫苗上市许可持有人加大研制和创新资金投入，优化生产工艺，提升质量控制水平，推动疫苗技术进步。四是对疾病预防、控制急需的疫苗和创新疫苗，国务院药品监督管理部门应当予以优先审评审批。

二、国家药品监督管理局提出，为了保障防控传染病等急需疫苗供应，建议增加对急需疫苗可以免于批签发的规定。有些常委委员、代表提出，应当对进口疫苗的批签发增加专门规定，并增加疫苗上市许可持有人保障疫苗供应的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是预防、控制传染病疫情或者应对突发事件急需的疫苗，经国务院药品监督管理部门批准，免于批签发。二是进口疫苗申请批签发，除应当按照规定向批签发机构提供药品注册证书、批生产及检

验记录摘要、同批号产品等资料和样品外，还应当提供疫苗上市许可持有人的原产地证明以及监督管理部门出具的批签发证明；在原产地免于批签发的，应当提供免于批签发证明。三是疫苗上市许可持有人应当依法组织生产，保障疫苗供应。

三、有的部门、地方和社会公众提出，针对一些地方在预防接种环节发生的疫苗过期、掉包等事件，应当进一步加强预防接种管理，规范预防接种行为。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是接种单位应当加强内部管理，开展预防接种工作应当遵守预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则和接种方案。二是各级疾病预防控制机构应当加强对接种单位预防接种工作的技术指导和疫苗使用的管理。三是明确“三查七对”要求，规定医疗卫生人员在实施接种前，应当按照预防接种工作规范的要求，严格核对有关信息，确认无误后方可接种。四是医疗卫生人员应当完整、准确记录接种疫苗的最小包装单位的识别信息、有效期等，确保接种信息可追溯、可查询。

四、有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，预防接种异常反应认定标准过于严格、补偿范围过于狭窄，应当将不能排除是异常反应的也纳入补偿范围，并统一补偿标准。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增

加规定，国家实行预防接种异常反应补偿制度。二是明确实施接种过程中或者实施接种后出现受种者死亡、严重残疾、器官组织损伤等损害，属于预防接种异常反应或者不能排除的，应当给予补偿。三是明确预防接种异常反应具体补偿办法由国务院和省、自治区、直辖市人民政府规定。

五、有些常委委员、地方和社会公众提出，应当进一步体现“四个最严”要求，补充完善法律责任，加大对违法行为的惩处力度，提高违法成本。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对生产、销售假劣疫苗、申请疫苗注册提供虚假数据以及违反药品相关质量管理规范等违法行为，提高罚款额度。二是增加批签发机构未按照规定发给批签发证明、疾病预防控制机构和接种单位未按照规定建立并保存相关记录等违法行为的法律责任。三是完善惩罚性赔偿规定，明确明知疫苗存在质量问题仍然销售、接种，造成受种者死亡或者健康严重损害的，受种者或者其近亲属除要求赔偿损失外，还可以要求相应的惩罚性赔偿。

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，宪法和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。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》 审议结果的报告

——2019年6月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大宪法和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：

常委会第十次会议对疫苗管理法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案二次审议稿，征求社会公众意见，并再次书面征求了中央有关部门、单位和行业协会的意见；到河南、四川调研，听取部分全国人大代表、地方有关部门、疫苗生产企业、配送企业、疾控机构、接种单位等的意见；召开专家咨询会，听取专家意见；就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月27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、司法部、财政部、国家卫生健康委员会、国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。6月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，为了加强疫苗管理，保障公众健康，维护公共卫生安全，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、有的常委委员和社会公众提出，疫苗管理法与药品管理法具有密切联系，一些共性制度可由药品管理法规定，本法可不作重复规定。宪

法和法律委员会经研究，建议将有关表彰奖励、惩罚性赔偿以及行政执法与刑事司法衔接等内容，调整为由药品管理法统一规定。

二、草案二次审议稿第二十三条第四款规定，疫苗上市许可持有人应当具备疫苗生产能力，不得委托生产；但是，国务院药品监督管理部门另有规定的除外。国家药品监督管理局和有的常委委员、社会公众提出，从疫苗行业发展来看，为提高疫苗生产质量和效率，应当对疫苗委托生产的条件和审批作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“疫苗上市许可持有人应当具备疫苗生产能力；超出疫苗生产能力需要委托生产的，应当经国务院药品监督管理部门批准，符合国家有关规定。”

三、有的常委会组成人员提出，应当进一步完善疫苗有关信息公开的规定，保障公众知情权，加强社会监督。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，国务院药品监督管理部门应当及时公布上市疫苗批签发结果和更新后的疫苗说明书、标签内容。

四、草案二次审议稿第四十五条第二款中规定，符合条件的医疗机构可以承担非免疫规划疫苗接种工作。国家卫生健康委员会建议对非免疫

规划疫苗接种单位实行备案管理。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“符合条件的医疗机构可以承担非免疫规划疫苗接种工作，并应当向颁发医疗机构执业许可证的卫生健康主管部门备案”。

五、草案二次审议稿第五十六条规定了预防接种异常反应补偿制度。有的常委委员、部门、专家和社会公众建议进一步明确补偿范围、补偿标准，保障补偿费用。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，预防接种异常反应补偿应当及时、便民、合理。二是增加规定，补偿范围实行目录管理，并根据实际情况进行动态调整。三是明确由国务院规定补偿范围、标准、程序，省、自治区、直辖市制定具体实施办法。四是明确接种免疫规划疫苗所需的补偿费用，由省、自治区、直辖市人民政府财政部门在预防接种经费中安排。

六、有的常委会组成人员提出，在传染病暴发、流行时，政府及有关部门、疫苗生产企业、运输单位等应当采取相应的应急保障措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：“传染病暴发、流行时，有关疫苗上市许可持有人应当及时生产、供应预防、控制传染病的疫苗。交通运输单位应当优先运输预防、控制传染病的疫苗。县级以上人民政府及其有关部门应当做好组织协调和保障工作。”

七、有些常委会组成人员和社会公众建议进一步完善法律责任，加大对疫苗违法行为的惩处力度，提高罚款额度，增加处罚种类，同时补充规定一些违法行为的法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确违反本法规定，构成犯罪的，依法从重追究刑事责任。二

是对生产、销售的疫苗属于假药、劣药等违法行为，加大对责任单位及责任人员的罚款处罚力度。三是对有严重违法行为的责任人员，增加规定行政拘留。四是对上市许可持有人委托生产疫苗未经批准或者未按照规定建立疫苗电子追溯系统、收集跟踪分析疑似预防接种异常反应，疾病预防控制机构、接种单位未按照规定提供追溯信息，监护人未依法保证适龄儿童按时接种免疫规划疫苗等违法行为，增加规定相应的法律责任。

6月12日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、全国政协委员、专家和地方有关部门、疫苗生产企业、配送企业、疾控机构、接种单位等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。与会人员普遍认为，制定疫苗管理法是贯彻落实党中央决策部署、回应人民群众期待、解决疫苗管理突出问题的重大举措，非常必要和及时，有利于加强疫苗管理，促进疫苗行业发展，对保障公众健康、维护公共卫生安全具有重要意义。草案经过修改，充分吸收了各方面意见，进一步增强了制度规范的针对性和可操作性，已经比较成熟，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，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和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。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2019年6月29日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月25日下午对疫苗管理法（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。宪法和法律委员会于6月27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、司法部、国家卫生健康委员会、国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员建议在总则中增加保证疫苗供应的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、草案三次审议稿第二十二条第四款中规定，疫苗上市许可持有人需要委托生产的，应当符合国家有关规定。有的常委会组成人员建议进一步明确对接受委托的生产企业的监管要求。宪法和法律委员会经研究，建议将“符合国家有关规定”修改为“接受委托生产的，应当遵守本法规定和国家有关规定，保证疫苗质量”。

三、有的常委委员建议明确规定疫苗上市许

可持有人应当如实记录生产、检验过程中形成的所有数据。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、草案三次审议稿第三十六条第三款规定，疾病预防控制机构配送非免疫规划疫苗可以收取储存、运输费用，具体办法由省、自治区、直辖市制定。有的常委委员、财政部建议具体办法由国务院有关部门制定，收费标准由省级人民政府有关部门制定。宪法和法律委员会经研究，建议修改为“具体办法由国务院财政部门会同国务院价格主管部门制定，收费标准由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门会同财政部门制定”。

五、有的常委会组成人员提出，受种者在实施接种后出现严重不良反应的，应当明确医疗卫生人员要立即实施救治。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“受种者在现场留观期间出现不良反应的，医疗卫生人员应当按照预防接种工作规范的要求，及时采取救治等措施。”

六、有的常委委员、社会公众提出，疾病预防控制机构应当将疑似预防接种异常反应相关信息告知受种者或者其监护人，保障其知情权。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，疾病预防控制机构应当将调查、诊断结论告知受种者或

者其监护人。

七、有些常委会组成人员建议进一步完善法律责任，加大对一些违法行为的惩处力度，强化处罚到人。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对未按照规定建立疫苗电子追溯系统、从事非免疫规划疫苗接种工作不符合条件等违法行为，加大处罚力度。二是对违反疫苗储存、运输管理规范有关冷链储存、运输要求的有关单位的责任人员，增加规定没收收入和予以罚款。三是对托幼机构、学校未按照规定查验预防接种证等违法行为，增加规定对有关责任人员依法给予处分。

八、有的常委委员建议明确疫苗上市许可持有人的含义。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“疫苗上市许可持有人，是指依法取得疫苗药品注册证书和药品生产许可证的企业。”

九、有的常委会组成人员、国家药品监督管理局建议增加有关鼓励疫苗企业参加国际采购的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家鼓励疫苗生产企业按照国际采购要求生产、出口疫苗。”

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就加强疫苗管理，完善有关制度提出了一些具体意见，如完善疫苗审评和批签发制度、加大资金保障力度、强化企业主体责任、细化异常反应补偿保险规定、保护知识产权、对疫苗专利实施强制许可等。有些常委会组成人员还建议有关方面抓紧制定配套规定，加强法律宣传。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见涉及的问题，有的将通过修改药品管理法作出规定，有的在药品质量管理规范中作出细化规定，有的可适用专利法的规定，有的需要在有关配套规定中进一步明确。宪法和法律委员会建议，国务院及其有关部门在法律实施过程中，认真研究常委会组成人员的上述意见，进一步完善疫苗管理具体制度，做好法律宣传，切实保障法律的贯彻实施。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和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特赦令

为庆祝中华人民共和国成立 70 周年，体现依法治国理念和人道主义精神，根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议的决定，对依据 2019 年 1 月 1 日前人民法院作出的生效判决正在服刑的下列罪犯实行特赦：

- 一、参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争的；
- 二、中华人民共和国成立以后，参加过保卫国家主权、安全和领土完整对外作战的；
- 三、中华人民共和国成立以后，为国家重大工程建设做过较大贡献并获得省部级以上“劳动模范”“先进工作者”“五一劳动奖章”等荣誉称号的；
- 四、曾系现役军人并获得个人一等功以上奖励的；
- 五、因防卫过当或者避险过当，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的；
- 六、年满七十五周岁、身体严重残疾且生活不能自理的；
- 七、犯罪的时候不满十八周岁，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的；
- 八、丧偶且有未成年子女或者有身体严重残疾、生活不能自理的子女，确需本人抚养的女性，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的；
- 九、被裁定假释已执行五分之一以上假释考验期的，或者被判处管制的。

上述九类对象中，具有以下情形之一的，不得特赦：

- (一) 第二、三、四、七、八、九类对象中系贪污受贿犯罪，军人违反职责犯罪，故意杀人、强奸、抢劫、绑架、放火、爆炸、投放危险物质或者有组织的暴力性犯罪，黑社会性质的组织犯罪，贩卖毒品犯罪，危害国家安全犯罪，恐怖活动犯罪的罪犯，其他有组织犯罪的主犯，累犯的；
- (二) 第二、三、四、九类对象中剩余刑期在十年以上的和仍处于无期徒刑、死刑缓期执行期间的；
- (三) 曾经被特赦又因犯罪被判处刑罚的；
- (四) 不认罪悔改的；
- (五) 经评估具有现实社会危险性的。

对 2019 年 6 月 29 日符合上述条件的服刑罪犯，经人民法院依法作出裁定后，予以释放。

中华人民共和国主席 习 近 平

2019 年 6 月 29 日

全国人民代表大会常务委员会关于 在中华人民共和国成立七十周年之际对 部分服刑罪犯予以特赦的决定

(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议了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中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定(草案)》的议案,为庆祝中华人民共和国成立70周年,体现依法治国理念和人道主义精神,根据宪法,决定对依据2019年1月1日前人民法院作出的生效判决正在服刑的下列罪犯实行特赦:

一、参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争的;

二、中华人民共和国成立以后,参加过保卫国家主权、安全和领土完整对外作战的;

三、中华人民共和国成立以后,为国家重大工程建设做过较大贡献并获得省部级以上“劳动模范”“先进工作者”“五一劳动奖章”等荣誉称号的;

四、曾系现役军人并获得个人一等功以上奖励的;

五、因防卫过当或者避险过当,被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的;

六、年满七十五周岁、身体严重残疾且生活不能自理的;

七、犯罪的时候不满十八周岁,被判处三年

以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的;

八、丧偶且有未成年子女或者有身体严重残疾、生活不能自理的子女,确需本人抚养的女性,被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的;

九、被裁定假释已执行五分之一以上假释考验期的,或者被判处管制的。

上述九类对象中,具有以下情形之一的,不得特赦:

(一)第二、三、四、七、八、九类对象中系贪污受贿犯罪,军人违反职责犯罪,故意杀人、强奸、抢劫、绑架、放火、爆炸、投放危险物质或者有组织的暴力性犯罪,黑社会性质的组织犯罪,贩卖毒品犯罪,危害国家安全犯罪,恐怖活动犯罪的罪犯,其他有组织犯罪的主犯,累犯的;

(二)第二、三、四、九类对象中剩余刑期在十年以上的和仍处于无期徒刑、死刑缓期执行期间的;

(三)曾经被特赦又因犯罪被判处刑罚的;

(四)不认罪悔改的;

(五)经评估具有现实社会危险性的。

对本决定施行之日符合上述条件的服刑罪犯,经人民法院依法作出裁定后,予以释放。

本决定自2019年6月29日起施行。

关于《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》的说明

——2019年6月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议的委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》的说明。

特赦是国际通行的在遇有重要历史节点时国家对特定罪犯赦免余刑的人道主义制度。我国自唐代起就形成了“盛世赦罪”的历史传统。新中国成立后至1975年，我国先后进行过7次特赦。根据现行宪法，2015年，在中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年之际，我国又特赦了31527名罪犯，取得了良好效果。

2019年是新中国成立70周年，是新时代第一个逢十的周年，是“两个一百年”奋斗目标进入历史交汇期的关键之年，是实现中华民族伟大复兴历史进程中的第二个重要节点。在这一重要历史时刻，对部分罪犯实行特赦，具有重大意义。一是有利于彰显以习近平同志为核心的党中央承续中华文明慎刑恤囚、明刑弼教的优良传统，推进法安天下、德润人心的仁政，展示执政自信和制度自信，树立新时代盛世伟邦形象。二是有利于弘扬全面依法治国理念，形成依宪执政、依宪治国的良好社会氛围，深入推进法治中

国建设。三是有利于贯彻落实宽严相济刑事政策，充分发挥特赦的感召效应，最大限度地化消极因素为积极因素，促进社会和谐稳定。四是有利于展现我国人权司法保障水平，进一步树立我国开放、民主、法治、文明的国际形象。

根据党中央的决策部署，《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》已经全国人大常委会委员长会议审议同意，现提请审议。

一、此次特赦的基本原则

为确保此次特赦取得好的政治效果、法律效果、社会效果，必须遵循以下基本原则：

（一）坚持积极审慎。既着眼于庆祝中华人民共和国成立70周年，又考虑当前我国刑事犯罪等实际情况，按照循序渐进要求做好特赦工作。

（二）坚持公平公正。突出特赦对象身份的不可攀比性，将特赦对象限定在社会可以普遍接受的范围内；精心设计、严格把握特赦条件，做到易掌握、可操作。

（三）坚持依法办理。党中央作出特赦决策

后，全国人大常委会作出特赦决定，国家主席发布特赦令，司法行政机关等提请特赦，人民法院审理特赦案件，人民检察院监督特赦实施，每个环节都严格按照宪法和法律规定办。

（四）坚持平稳有序。对全体服刑罪犯加强思想、道德、法治教育，对拟特赦罪犯是否具有现实社会危险性进行评估，并加强对特赦罪犯释放后教育管理工作，确保未获特赦罪犯安心改造、被特赦人员回归社会后遵纪守法、被害人及其家属情绪稳定。

二、决定草案的主要内容

决定草案拟对依据 2019 年 1 月 1 日前人民法院作出的生效判决正在服刑的以下九类罪犯予以特赦：

（一）参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争的服刑罪犯。这类罪犯为民族独立和建立新中国做出过贡献，对他们特赦，可以突出庆祝中华人民共和国成立 70 周年的主题。同时，这些罪犯年龄普遍较大，大多在 80 周岁以上，回归社会后负面影响小。

（二）中华人民共和国成立以后，参加过保卫国家主权、安全和领土完整对外作战的服刑罪犯。这类罪犯为巩固国家政权，维护国家主权、安全和领土完整曾经做出过贡献，对他们特赦，符合此次特赦目的。

（三）中华人民共和国成立以后，为国家重大工程建设做过较大贡献并获得省部级以上“劳动模范”“先进工作者”“五一劳动奖章”等荣誉称号的服刑罪犯。这类罪犯为国家强大和综合国力提升曾经做出过贡献，对他们特赦，符合此次特赦目的。

（四）曾系现役军人并获得个人一等功以上奖励的服刑罪犯。这类罪犯为巩固国防、保卫祖

国和社会主义现代化建设做出过贡献，对他们特赦，符合此次特赦目的。

（五）因防卫过当或者避险过当，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的服刑罪犯。这类罪犯为了使国家、公共利益、本人或他人的人身、财产等权益免受正在进行的不法侵害或者免受正在发生的危险，实施了超过必要限度的损害行为，主观恶性小。对他们特赦，有利于鼓励人民群众同违法犯罪做斗争，积极参与抢险、救灾等工作，在全社会营造见义勇为的良好氛围。

（六）年满七十五周岁、身体严重残疾且生活不能自理的服刑罪犯。我国刑事立法和司法实践中已体现了对七十五周岁以上老人犯罪予以从轻处罚的精神。对他们特赦，符合中国的历史传统，符合国际上通行的人道主义赦免原则，易为人民群众所理解和接受。

（七）犯罪的时候不满十八周岁，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的服刑罪犯。对这类罪犯特赦，体现了刑法对未成年人犯罪教育为主、惩罚为辅的精神，有利于他们早日回归社会，能够实现刑法的惩罚与教育相结合的目的，也符合未成年人保护法的有关要求。

（八）因丧偶且有未成年子女或者有身体严重残疾、生活不能自理的子女，确需本人抚养，被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的女性罪犯。对这类罪犯特赦，可以体现党和国家对女性的特殊关怀，有利于纾解这类家庭中未成年子女或者身体有严重残疾、生活不能自理的子女抚养方面面临的特殊困难，易为社会所理解和支持，也有利于这类罪犯感恩党和政府，妥善照顾家庭，积极回报社会。

（九）被裁定假释已执行五分之一以上假释考验期的，或者被判处管制的。对这类罪犯特

赦，主要考虑到他们已经在社区，社会危险性小，对他们特赦，有利于他们真正融入社会、回报社会。

上述九类特赦对象，既包括中国籍罪犯，也包括外国籍罪犯；既包括在监狱、看守所服刑的罪犯，也包括正在进行社区矫正的罪犯。其中，第一、二、六、七类特赦对象与 2015 年相同；第三、四、五、八、九类特赦对象是新增加的。

上述九类特赦对象中，具有以下情形的，不得特赦：一是除第一、五、六类对象外，其他对象中系贪污受贿犯罪，军人违反职责犯罪，故意杀人、强奸、抢劫、绑架、放火、爆炸、投放危险物质或者有组织的暴力性犯罪，黑社会性质的组织犯罪，贩卖毒品犯罪，危害国家安全犯罪，恐怖活动犯罪的罪犯，其他有组织犯罪的主犯，

累犯的，不得特赦。主要考虑是：当前，反腐败斗争形势依然严峻，为始终保持反腐败高压态势，对贪污受贿等职务犯罪的罪犯不宜特赦；为防止影响人民群众安全感，对严重刑事犯罪等罪犯不宜特赦；为维护国家安全，对危害国家安全犯罪的罪犯不宜特赦。二是第二、三、四、九类对象中剩余刑期在十年以上的和仍处于无期徒刑、死刑缓期执行期间的，不得特赦。三是曾经被特赦又因犯罪被判处刑罚的，不得特赦。四是不认罪悔改的，不得特赦。五是经评估具有现实社会危险性的，不得特赦。

关于特赦的执行，决定草案规定，对本决定施行之日符合上述条件的服刑罪犯，经人民法院依法作出裁定后，予以释放。

决定草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于在 中华人民共和国成立七十周年之际对部分 服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》 审议结果的报告

——2019年6月29日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月25日下午对关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）进行了分组审议。普遍认为，按照党中央的决策部署，在庆祝中华人

民共和国成立七十周年这一重要历史节点，对部分服刑罪犯予以特赦，是实施宪法规定的特赦制度的又一次重要实践，具有重大的政治意义和法治意义。赞成由全国人大常委会作出对部分服刑罪犯予以特赦的决定。同时，有些常委会组成人

员对决定草案内容的有些表述提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于6月27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。中央政法委员会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，决定草案是可行的。同时，根据有的常委委员的意见和有关立法技术规范，对决定草案作了个别文字修改。宪法和法律委员会经与中央政法委员会共

同研究，建议决定自2019年6月29日起施行。

宪法和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中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议审议通过。

决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会关于 批准 2018 年中央决算的决议

(2019 年 6 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议听取了财政部部长刘昆受国务院委托作的《国务院关于 2018 年中央决算的报告》和审计署审计长胡泽君受国务院委托作的《国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审议审计工作报告，对 2018 年中央决算（草案）和中央决算报告进行了审查。会议同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告，决定批准 2018 年中央决算。

国务院关于 2018 年中央决算的报告

——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会提出 2018 年中央决算报告和中央决算草案，请审查。

一、2018 年中央财政收支 决 算 情 况

2018 年，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，

坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，按照党中央、国务院决策部署，认真落实十三届全国人大一次会议各项决议要求，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定，朝着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐。在此基础上，财政改革发展各项工作取得新进展，中央决算情况总体较好。根据预算法有关规定，重点报告以下情况：

(一) 中央一般公共预算收支决算情况。

2018 年，中央一般公共预算收入 85456.46 亿元，为预算的 100.1%。加上从中央预算稳定

调节基金以及中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 2453 亿元，收入总量为 87909.46 亿元。中央一般公共预算支出 102388.47 亿元，完成预算的 99.1%。加上补充中央预算稳定调节基金 1020.99 亿元，支出总量为 103409.46 亿元。收支总量相抵，中央财政赤字 15500 亿元，与预算持平。

与向十三届全国人大二次会议报告的执行数相比，中央一般公共预算收入增加 9.12 亿元，主要是在库款报解整理期非税收入增加。中央一般公共预算支出增加 6.67 亿元，主要是年终实行据实结算项目地方上解数额减少，相应少冲减中央对地方税收返还。以上收支差额 2.45 亿元，已包含在上述补充中央预算稳定调节基金的 1020.99 亿元中。

从收入决算具体情况看，在落实减税降费政策、经济运行面临新的下行压力等情况下，中央一般公共预算收入增长 5.3%，增幅比上年降低 1.8 个百分点。其中，税收收入 80448.07 亿元，为预算的 100.3%，增长 6.3%，增幅比上年降低 4.3 个百分点；非税收入 5008.39 亿元，为预算的 97.2%，下降 8.7%。税收收入中，国内增值税 30753.32 亿元，为预算的 104%；国内消费税 10631.75 亿元，为预算的 100.6%；进口货物增值税、消费税和关税合计 19726.75 亿元，为预算的 97.7%；企业所得税 22242.11 亿元，为预算的 101.6%；个人所得税 8324.42 亿元，为预算的 107.4%，主要是 2018 年 10 月 1 日提高基本减除费用标准前，个人所得税随居民工薪收入增加增长较快；车辆购置税 3452.53 亿元，为预算的 96.4%；出口货物退增值税、消费税 15913.93 亿元，为预算的 107.7%，主要是年中两次提高部分产品出口退税率。

从支出决算具体情况看，中央本级支出 32707.81 亿元，完成预算的 100.7%；中央对地方税收返还和转移支付 69680.66 亿元，完成预算的 99.1%。中央本级支出中，教育支出 1731.23 亿元，完成预算的 101.2%；科学技术支出 3120.27 亿元，完成预算的 100.2%；外交支出 583.37 亿元，完成预算的 97.1%；国防支出 11069.7 亿元，完成预算的 100%；公共安全支出 2041.51 亿元，完成预算的 102.5%；一般公共服务支出 1503.68 亿元，完成预算的 103.4%；粮油物资储备支出 1375.64 亿元，完成预算的 100.3%；债务付息支出 4161.65 亿元，完成预算的 97.1%。中央对地方税收返还和转移支付中，税收返还 8031.51 亿元，完成预算的 98.7%；一般性转移支付 38722.06 亿元，完成预算的 99.3%；专项转移支付 22927.09 亿元，完成预算的 98.8%。中央财政对中西部地区转移支付 52583.35 亿元，占全部转移支付比重为 85.3%。

中央预备费预算 500 亿元，实际支出 17.48 亿元，主要用于支持地方加强非洲猪瘟防控等方面，剩余 482.52 亿元全部转入中央预算稳定调节基金。中央一般公共预算支出结余 921.53 亿元（含中央预备费结余 482.52 亿元），加上超收 99.46 亿元，合计 1020.99 亿元，全部用于补充中央预算稳定调节基金。2018 年初中央预算稳定调节基金余额 2708.46 亿元，加上上述补充的 1020.99 亿元、按规定用中央政府性基金结转资金补充的 36.99 亿元，2018 年末中央预算稳定调节基金余额为 3766.44 亿元，2019 年调入预算 2800 亿元后余额为 966.44 亿元。

2018 年，中央一般公共预算使用以前年度结转资金安排的支出 1153.64 亿元，其中，中央

本级使用 187.09 亿元，中央对地方转移支付使用 966.55 亿元。中央预算周转金规模没有发生变化，2018 年末余额为 354.03 亿元，主要用于调剂预算年度内季节性收支差额。

2018 年，中央本级“三公”经费财政拨款支出合计 39.92 亿元（包括基本支出和项目支出安排的经费），比预算数减少 17.14 亿元，主要是中央部门贯彻落实中央八项规定精神，按照过紧日子的要求，从严控制和压缩“三公”经费支出，以及受客观因素影响，部分因公出国（境）、外事接待任务未实施，公务用车支出减少。其中，因公出国（境）费 14.84 亿元，减少 2.79 亿元；公务用车购置及运行费 22.33 亿元，减少 10.82 亿元；公务接待费 2.75 亿元，减少 3.53 亿元。

2018 年，中央基建投资支出 5376 亿元，其中，中央本级支出 1267.33 亿元，对地方转移支付 4108.67 亿元，主要用于“三农”建设、重大基础设施、创新驱动和结构调整、保障性安居工程、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面，投资效益进一步提高，为优化供给结构、加大基础设施领域补短板力度、稳住有效投资发挥了积极作用。实际执行中，中央基建投资部分中央本级项目与预算偏差较大，主要是按照党中央、国务院部署，加大对北京大兴国际机场、川藏铁路拉萨至林芝段供电工程等重点项目的支持力度。

2018 年，中央财政发行国债 37092.31 亿元，其中内债 36775.58 亿元、外债 316.73 亿元，筹措资金除用于到期国债还本外，其余均由中央财政统筹安排使用。国债还本 22264.72 亿元，其中内债 22014.39 亿元、外债 250.33 亿元。年末国债余额为 149607.41 亿元，包括内债

余额 148208.62 亿元、外债余额 1398.79 亿元，控制在全国人大批准的国债余额限额 156908.35 亿元以内。

（二）中央政府性基金预算收支决算情况。

2018 年，中央政府性基金收入 4034.81 亿元，为预算的 104.4%。加上 2017 年结转收入 385.59 亿元，收入总量为 4420.4 亿元。中央政府性基金支出 4021.55 亿元，完成预算的 94.7%，主要是民航发展基金、彩票公益金等基金执行中一些项目不具备实施条件。其中，中央本级支出 3089.29 亿元，对地方转移支付 932.26 亿元。向一般公共预算调出 1.46 亿元。中央政府性基金收入决算数比执行数增加 2.16 亿元，支出决算数与执行数持平。

中央政府性基金收大于支 397.39 亿元，其中，结转下年继续使用 360.4 亿元；单项政府性基金结转超过当年收入 30% 的部分合计 36.99 亿元，按规定补充中央预算稳定调节基金。

（三）中央国有资本经营预算收支决算情况。

2018 年，中央国有资本经营收入 1326.38 亿元，为预算的 96.3%，加上 2017 年结转收入 113.59 亿元，收入总量为 1439.97 亿元。中央国有资本经营支出 1111.73 亿元，完成预算的 95.1%，主要是收入未完成预算相应削减支出，其中，中央本级支出 1024.85 亿元，对地方转移支付 86.88 亿元。向一般公共预算调出 321.54 亿元。结转下年支出 6.7 亿元。中央国有资本经营收入决算数比执行数增加 1.07 亿元，支出决算数与执行数持平。

（四）中央社会保险基金预算收支决算情况。

2018 年，中央社会保险基金收入 589.67 亿元，为预算的 87.2%，其中，保险费收入 308.33 亿元，财政补贴收入 274.87 亿元。加上

地方上缴的中央调剂基金收入 2413.3 亿元，收入总量为 3002.97 亿元。中央社会保险基金支出 532.49 亿元，完成预算的 81.3%。加上安排给地方的中央调剂基金支出 2406.8 亿元，支出总量为 2939.29 亿元。当年收支结余 63.68 亿元，年末滚存结余 330.44 亿元。中央社会保险基金收入决算数比执行数增加 7.56 亿元，支出决算数比执行数增加 0.36 亿元。

按照预算法和国务院有关规定，对 2018 年中央财政的部分收支事项实行权责发生制核算，包括预算已经安排当年应支未支的工资和社保资金、国库集中支付年终结余以及国务院批准的其他特殊事项等。有关具体情况已向全国人大常委会专门书面报告。对上述资金，财政部将在预算执行中加强管理，及时拨付，尽快发挥资金效益。

二、认真落实各项财税政策， 促进高质量发展

2018 年，我们认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照全国人大有关决议要求和批准的预算，聚力增效实施积极的财政政策，大力实施减税降费政策，加大对三大攻坚战、供给侧结构性改革的支持力度，更多向创新驱动、“三农”、民生等重点领域倾斜，深化财税体制改革，加强预算执行管理，促进经济持续健康发展和社会大局稳定。

（一）大力实施减税降费。

在 2018 年初确定的 1.1 万亿元减税降费政策基础上，年中又根据宏观经济形势相机预调微调，实施了多项税费优惠政策，全年减税降费约 1.3 万亿元。一是完善增值税制度。2018 年 5 月 1 日起降低增值税税率水平，税率调整为 16%、

10%、6% 三档。将工业企业和商业企业小规模纳税人的年销售额标准由 50 万元和 80 万元上调至 500 万元。对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件的企业和电网企业在一定时期内未抵扣完的进项税额予以一次性退还。二是实施个人所得税改革。按照“一次修法、两步到位”的步骤实施改革，第一步改革自 2018 年 10 月 1 日起实施，基本减除费用标准由 3500 元/月提高到 5000 元/月，并适用新的税率表。月工薪收入 2 万元以下的纳税人税负降幅超过 50%。第二步改革自 2019 年 1 月 1 日起实施，设立子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等 6 项专项附加扣除。三是加大小微企业税收支持力度。将享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业年应纳税所得额上限由 50 万元提高到 100 万元。四是鼓励企业加大研发投入。将享受当年一次性税前扣除优惠的企业新购进研发仪器、设备单位价值上限由 100 万元提高到 500 万元。将企业研发费用加计扣除比例提高到 75% 的政策由科技型中小企业扩大至所有企业。将高新技术企业和科技型中小企业亏损结转年限由 5 年延长至 10 年。取消企业委托境外研发费用不得加计扣除限制。五是调整完善进出口税收政策。分两批对 4000 多项产品提高出口退税率，七档退税率减至五档。完善境外投资者以分配利润直接投资的企业所得税优惠政策。提高享受跨境电商零售进口税收优惠政策的商品限额上限、扩大商品范围。跨境电商零售出口货物税收政策推广至所有跨境电子商务综合试验区。离境退税政策实施范围扩大至 26 个省份。同时，清理规范行政事业性收费，降低部分政府性基金征收标准，加快推进清理口岸收费工作。

（二）支持三大攻坚战开局良好。

坚持底线思维，聚焦重点任务，注重稳扎稳打，坚决支持打好三大攻坚战。一是着力防范化解地方政府隐性债务风险。开好“前门”、严堵“后门”，牢牢守住不发生系统性风险的底线。严格落实地方政府债务限额管理和预算管理，基本完成存量政府债务置换目标，加强专项债券管理，推进地方政府债务信息公开，有效防范法定限额内政府债务风险。2018年地方政府债券发行41651.68亿元，偿还当年到期债券8389.37亿元，年末地方政府债务余额184618.67亿元，控制在全国人大批准的余额限额209974.3亿元以内。持续保持监管高压态势，坚决遏制隐性债务增量。加强对地方的指导，稳妥有序化解隐性债务存量，督促高风险地区多渠道降低债务风险水平。对部分市县和金融机构违法违规举债行为及有关人员严肃追责问责，分9批公开通报警示，积极配合建立地方政府举债终身问责、倒查责任机制。二是大力支持脱贫攻坚。中央财政补助地方专项扶贫资金1060.95亿元，增长23.2%，增加的资金重点用于“三区三州”等深度贫困地区。教育领域转移支付、重点生态功能区转移支付等向深度贫困地区倾斜力度加大。全面推进贫困县涉农资金整合试点，全年整合资金超过3000亿元。加强各级各类扶贫资金监管，聚焦“三区三州”开展扶贫资金专项核查，违法违规问题金额明显减少。扶贫项目资金绩效目标管理基本全覆盖。全年完成280万建档立卡贫困人口搬迁任务，1386万农村贫困人口实现脱贫。三是积极支持污染防治。围绕打好污染防治攻坚战标志性战役增投入、转方式、建机制。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金约2555亿元，增长13.9%，其中大气、水、土壤污染防治投

入力度为近年来最大。中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点城市由12个增加到35个，京津冀及周边地区等主战场空气质量进一步改善。在20个城市开展黑臭水体治理示范，支持中西部地区城镇污水处理提质增效，加大渤海综合治理力度。强化土壤污染管控，推进重金属污染耕地修复治理。扩大农作物秸秆综合利用、畜禽粪污资源化利用等试点，加强农业面源污染治理。将宁夏贺兰山东麓、贵州乌蒙山区、内蒙古乌梁素海流域等14个项目纳入第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点，试点范围基本涵盖了我国“两屏三带”重要生态功能区。

（三）支持深化供给侧结构性改革。

加大“破、立、降”力度，以创新引领实体经济发展，加强对制造业、民营企业和中小企业等的支持，增强市场主体活力，培育增长新动力。一是支持制造业高质量发展。开展首台（套）重大技术装备和新材料首批次保险补偿机制试点等。二是推动提升科技创新能力。保障公共科技活动，持续加大对基础研究的支持。进一步扩大科研单位和中央高校用款自主权，精简报表和过程检查。三是促进新动能成长壮大。支持100个国家级、省级实体经济开发区打造中小企业“双创”特色载体。完善科技企业孵化器、大学科技园和众创空间税收政策，创业投资企业和天使投资个人税收优惠政策推广至全国。充分发挥国家新兴产业创业投资引导基金作用，支持早中期、初创期创新型企业发展。四是加强对民营企业和小微企业融资的支持。综合运用融资增信、以奖代补、税收优惠等方式，鼓励金融机构增加对企业的融资。成立国家融资担保基金，带动授信超过2700亿元。用足用好普惠金融专项资金，对约1000亿元的涉农贷款增量给予奖励。

启动实施小微企业融资担保降费奖补政策，降低小微企业融资成本。五是巩固“三去一降一补”成果。继续支持钢铁煤炭行业化解过剩产能，提前两年完成“十三五”去产能目标任务，中央财政拨付奖补资金累计支持分流安置职工约120万人。推进解决国有企业历史遗留问题，支持中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作。加大重点领域补短板力度，规范有序推进政府和社会资本合作，民营企业参与率稳步提高。

（四）支持社会民生持续改善。

坚持经济发展与民生改善相协调，在加大民生投入力度的同时，加强民生支出政策管理，切实办好民生实事。一是完善和落实稳就业政策措施。出台加大企业稳岗支持力度、扩大就业见习补贴范围等多项政策。支持开展高校毕业生基层就业、去产能企业职工安置、新型职业农民培训等工作。失业保险基金支出约450亿元，保障452.3万名失业人员基本生活。全年城镇新增就业1361万人。二是支持发展公平优质教育。落实好财政教育投入“一个一般不低于、两个确保”要求。2018年中央财政教育领域转移支付84%左右投向中西部地区。扩大普惠性学前教育资源，学前教育毛入学率达到81.7%。巩固城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，九年义务教育巩固率为94.2%，大班额、超大班额比例下降。支持加快发展现代职业教育和推进“双一流”建设。三是推动养老保险制度改革。出台企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，2018年7月1日起实施，共调剂资金2422.3亿元，22个省份受益。按企业国有股权10%的比例，稳步推进划转部分国有资本充实社保基金试点。建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础

养老金正常调整机制，基础养老金最低标准提高至88元。退休人员基本养老金标准提高约5%。四是推进健康中国建设。城乡居民医保财政补助标准提高到每人每年490元，增加的40元一半用于加强大病保险保障能力，大病保险实际补偿比例不低于50%。支持抗癌药降税降价，17种抗癌药纳入医保目录，平均降价56.7%。支持药品集中采购试点，25个中选药品价格平均降幅52%。基本公共卫生服务项目人均财政补助标准提高至55元，服务项目数量进一步增加。巩固破除以药补医成果，持续深化公立医院综合改革。五是强化民生政策托底。中央财政增加困难群众救助补助资金，支持各地做好低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等。继续提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，惠及全国860余万优抚对象。加强基本住房保障，全年棚户区改造开工626万套、农村危房改造190万户。六是促进文化事业发展。推进5万余所博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆等公共文化设施向社会免费开放。支持实施2000多个全国重点文物保护单位、世界文化遗产等保护项目。加强对媒体融合发展的支持，增强主流媒体影响力。

（五）促进城乡区域协调发展。

紧紧围绕实施乡村振兴战略和国家重大区域战略，强化财税政策支持，推动缩小城乡区域发展差距，优化城乡区域资源配置。一是支持实施乡村振兴战略。建立跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，筹集资金支持乡村振兴和脱贫攻坚。落实藏粮于地、藏粮于技战略，加强耕地地力保护，推广先进农业技术，新增高效节水灌溉面积2138万亩，农业综合机械化率超过67%。深化

农业供给侧结构性改革，支持耕地轮作休耕制度试点 2900 万亩，全面推进优质粮食工程，完善稻谷等粮食价格形成机制。国家农业信贷担保体系覆盖全国近 50% 的县市，全年累计为 19 万个农业项目担保贷款总额超过 640 亿元。政策性农业保险全年为 1.95 亿户次农户提供风险保障 3.46 万亿元。推动改善以垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升等为重点的农村人居环境。扩大扶持村级集体经济发展试点范围。二是支持实施国家重大区域战略。运用财税政策工具，支持国家重大区域战略实施。构建雄安新区规划建设起步阶段财政支持政策体系。出台海南全面深化改革开放财政支持政策。实施促进长江经济带生态保护修复奖励政策，启动长江流域重点水域禁捕补偿工作。制定推进粤港澳大湾区建设财税政策。三是支持提升基本公共服务均等化水平。大幅增加中央对地方一般性转移支付规模，并向中西部地区倾斜。中央财政均衡性转移支付增长 9.2%，县级基本财力保障机制奖补资金增长 10%，老少边穷地区转移支付增长 15.7%。安排阶段性财力补助 400 亿元，支持资源能源型和东北地区民生政策托底。

（六）财税改革向纵深推进。

强化目标导向和问题导向，实化细化工作举措，在推出新的改革举措的同时，更加注重抓落实、见实效，扎扎实实把财税体制改革推向深入。一是加快财政体制改革。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，以及医疗卫生领域财政事权和支出责任划分改革方案，积极推进教育、科技、交通运输等领域改革。二是深化预算管理制度改革。深入贯彻落实《中共中央 国务院 关于全面实施预算绩效管理的意见》，在中央

财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系。中央预算决算公开内容更加细化，省市县级政府和部门预算决算公开深入推进。三是完善税收制度。结合减税降费，初步建立综合与分类相结合的个人所得税制，改革完善增值税制度。加快税收立法进程，环境保护税法、船舶吨税法、烟叶税法顺利实施，耕地占用税法、车辆购置税法经全国人大常委会审议通过，资源税法按程序提请全国人大常委会初次审议。

此外，财税政策积极支持相关重点领域改革。一是全力保障党和国家机构改革顺利推进。按照深化党和国家机构改革统一部署，分类做好机构改革涉及部门 2018 年预算批复，执行中依法依规办理预算划转等事宜，同时及时拨付新组建部门开办及筹建经费，确保部门正常运转和履职需要，保证改革顺利实施、工作平稳衔接。二是落实对外开放相关改革举措。服务对外开放和国内生产生活需要，对包括抗癌药在内的绝大多数进口药品实施零关税，降低汽车整车及零部件、1449 个税目的日用消费品、1585 个税目的工业品进口关税，我国关税总水平由上年的 9.8% 降至 7.5%。三是深化国资国企改革。出台国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见。完善国有金融资本管理。首次向全国人大常委会作了全口径国有资产管理情况综合报告和金融企业国有资产专项报告。

三、突出问题导向，进一步 加强财政预算管理

2018 年决算情况总体较好，同时也存在一些需要解决的问题，全国人大有关方面和审计署也提出了意见建议。

我们高度重视这些问题，深入贯彻落实习近平总书记中央审计委员会上的重要讲话精神，按照国务院关于审计整改工作的部署，严肃认真整改审计查出的突出问题，采取有力措施加以解决，一体推进整改，举一反三，加强管理，完善制度，努力做到防患于未然。同时，认真落实全国人大有关方面对财政预算工作的意见建议，不断提高财政预算管理科学化水平。

（一）优化预决算编报。

贯彻人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见，充分吸纳全国人大代表、全国政协委员的意见建议，持续改进预决算编报工作，编报质量和可读性可审性进一步增强。2019年预算报告内容严格对标对表中央经济工作会议各项工作部署，突出党中央重大方针政策和决策部署的落实情况，支出政策和支出预算更加具体详实，还充实了附件内容、丰富了附件形式。草案编制更加细化，增加更多注释说明，首次将中央政府性基金预算、国有资本经营预算对地方转移支付编列到地区，将中央调剂基金收支编入社会保险基金预算，进一步增加中央对地方转移支付预算、政府性基金预算相关绩效目标材料，提交全国人大审查的中央部门项目数量比上年继续增加。

（二）强化预算绩效管理。

稳步推进以结果为导向的全过程预算绩效管理模式。绩效管理范围从一般公共预算项目扩大到部分中央政府性基金预算和中央国有资本经营预算项目。中央部门一级项目和专项转移支付的绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步批复下达，对所有部门本级项目支出的预算执行情况和绩效目标实现程度实施“双监控”，及时纠正执行偏差，执行结束后全部开展绩效自评并

对自评结果进行抽查和复核。重点绩效评价力度加大，2018年对38个重点民生政策和重大专项支出开展绩效评价，涉及资金5500多亿元，对一些绩效评价好的政策和项目继续安排资金或加大财政投入，对一些绩效评价差的削减预算并督促相关部门完善政策和改进管理。将260多个项目绩效自评结果和20个重点绩效评价报告提交全国人大常委会审议或参阅，并推动向社会公开。

（三）改革完善转移支付制度。

对50多项中央对地方转移支付资金管理办法进行修订，优化分配因素和权重、调整细化补助标准等。按照中央与地方财政事权和支出责任划分改革要求，结合审计指出的问题，将现行一般性转移支付、专项转移支付中属于基本公共服务领域等中央与地方共同财政事权的项目归并，从2019年起设立共同财政事权转移支付，增强地方基本公共服务保障能力。加快转移支付预算下达，加强转移支付管理。一般性转移支付方面，研究简化分配因素，激励地方将财力下沉。共同财政事权转移支付方面，推动建立单独的管理制度，逐步推进实行清单管理和建立控制机制。专项转移支付方面，进一步规范分配管理，健全定期评估和退出机制，结合评估结果取消或调整专项。

（四）改进部门预算管理。

督促指导中央部门优化支出结构，严格控制一般性支出，将更多资金用在事业发展上。进一步扩大中央部门项目评审范围，继续组织开展重大项目动态评估清理，推进改变项目支出只增不减的固化格局。加强预算执行监控，预算执行进度明显加快。进一步强化预算执行情况与预算安排挂钩机制，对上年执行进度缓

慢的部门减少下年预算安排。统一组织中央部门在专门平台集中公开预决算，积极回应社会关切。

（五）加强预算管理统筹衔接。

在安排有关支出时，加强政府性基金预算、国有资本经营预算和一般公共预算的统筹。清理一般公共预算中以收定支、专款专用的规定，统筹安排相关领域支出。中央国有资本经营预算资金调入一般公共预算比例达到 25%，比 2017 年提高 3 个百分点。中央基建投资预算本级项目 2018 年年初到位率提高到 94.8%，首次提前下达对地方转移支付预算，首次编报预算绩效目标。加强部门间沟通协调，实施项目查重机制，进一步优化投资方向和结构，更好发挥政府投资引导作用。

今年以来，按照党中央、国务院决策部署，重大财税政策加快落地，深化增值税改革、小微企业普惠性减税、降低社保费率等政策均已出台实施，前 5 个月地方政府新增债券累计发行 14596 亿元，有力促进我国经济平稳运行，市场信心明显提升。1—5 月，全国一般公共预算收入 89919 亿元，同比增长 3.8%，其中，税收收入增长 2.2%，回落 13.6 个百分点，税收中的增值税收入增幅回落 12.2 个百分点、个人所得税收入下降 30.7%、进口货物增值税消费税收入增幅回落 16.4 个百分点、关税收入增幅回落 11.4 个百分点；非税收入中涉及降费的教育费附加等专项收入下降 2.9%、行政事业性收费收入在去年同期大幅下降 20.7% 的基础上又下降 1.3%。全国一般公共预算支出 93023 亿元，增长 12.5%，对脱贫攻坚、生态环保以及教育、医疗、卫生等民生重点领域的支出，保持了较快进度。中央一般公共预算收入 43397 亿元，增长

3.6%；中央一般公共预算本级支出 13439 亿元，增长 12.5%。

下一步，我们将紧紧围绕贯彻落实中央经济工作会议精神，按照《政府工作报告》要求，严格执行全国人大批准的预算，稳中求进、突出主线、守住底线、把握好度，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，深入贯彻落实“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，加力提效实施好积极的财政政策，更加注重激发市场活力，推动高质量发展。同时，牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想，切实贯彻和体现到财政工作的全过程和各方面，过紧日子，行简约、倡简朴、戒奢华，大力压减行政开支。重点做好以下工作。一是确保更大规模减税降费落实到位。严格执行降低增值税税率、扩大进项税抵扣范围、退还新增留抵税额等增值税减税降负政策，以及小微企业普惠性减税措施。加强非税收入管理，进一步清理规范行政事业性收费和政府性基金。督促指导地方开源节流，加强财政收支预算管理，盘活存量资金资产，进一步压减一般性支出，力争达到 10% 以上，支持落实减税降费政策。密切跟踪政策实施中市场主体反映，及时完善政策、改进服务，加强监督检查，实打实、硬碰硬，让企业和群众有实实在在获得感。二是加强重点领域支出保障。继续支持打好三大攻坚战，针对突出问题集中力量攻坚。促进做好重点群体就业工作，落实好养老、医疗、低保、优抚等提标补助政策，不断补齐民生短板。健全民生支出管理机制，及时纠正脱离实际、超财力建设等支出政策或项目。完善县级基本财力保障机制，增强财政困难地区托底能力。督促指导地方做好“三保”工作。地方财政再困难也不能违法违规举债。三是提高预算执行能力和水平。加

快预算下达，抓紧细化落实年初未分配到部门和地方的预算。加快地方政府新增债券发行进度，力争9月底前基本发行完毕。加强预算执行分析和考核，督促地方和部门落实预算执行主体责任。抓紧建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，削减低效无效支出，提高财政资金配置效率和使用效益。四是推进落实重点改革任务。抓紧制定应急救援、自然资源等领域财政事权和支出责任划分改革方案。稳步推进中央与地方收入划分改革。进一步扩大中央国有资本经营预算实施范围。加大推进税收立法相关工作力度。做好向全国人大常委会提交国有资产管理情况综合报告和专项口头报告行政事业性国有资产管理情况工作。五是持续深入整改审计查出问

题。压实整改责任，加大整改力度，坚持“治已病、防未病”，在推动问题整改到位的同时，从源头入手通过深化改革健全制度，进一步强化预算执行和财政支出管理与监督，建立健全长效机制。

我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，自觉接受全国人大常委会的监督，认真落实本次会议审议意见，扎实做好财政预算管理工作，促进经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

全国人民代表大会财政经济委员会 关于 2018 年中央决算草案审查结果的报告

——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 史耀斌

全国人民代表大会常务委员会：

第十三届全国人民代表大会财政经济委员会听取了财政部受国务院委托所作的《关于 2018 年中央决算的报告》和审计署受国务院委托所作的《关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，并结合审计工作报告，对 2018 年中央决算草案进行初步审查，提出了关于中央决算草案的初步审查意见。财政部对财政经济委员会初步审查意见进行了研究反馈，修改完善了决算报告。现将审查结果报告如下。

2018 年中央决算草案反映，中央一般公共预算收入 85456 亿元，为预算的 100.1%，增长 5.3%，加上从中央预算稳定调节基金、中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 2453 亿元，收入总量为 87909 亿元；中央一般公共预算支出 102388 亿元，完成预算的 99.1%，增长 7.7%，加上补充中央预算稳定调节基金 1021 亿元，支出总量为 103409 亿元；收支总量相抵，中央财政赤字 15500 亿元，与预算持平。中央对地方转移支付支出 61649 亿元，完成预算的 99.1%，增长 8.1%，其中，一般性转移支付 38722 亿元，完成预算的 99.3%，增长 10.2%；专项转移支付 22927 亿元，完成预算的 98.8%，增长 4.8%。2018 年末，中央财政国债

余额 149607.41 亿元，控制在全国人大批准的余额限额之内。中央预算稳定调节基金余额为 3766 亿元。

中央政府性基金收入 4035 亿元，为预算的 104.4%，增长 4.3%。中央政府性基金支出 4022 亿元，完成预算的 94.7%，增长 8.4%。中央国有资本经营预算收入 1326 亿元，为预算的 96.3%，增长 1.7%。中央国有资本经营预算支出 1112 亿元，完成预算的 95.1%，增长 10.1%。2018 年首次编报中央社会保险基金决算，中央社会保险基金收入 590 亿元，为预算的 87.2%。中央社会保险基金支出 532 亿元，完成预算的 81.3%，当年收支结余 64 亿元，年末滚存结余 330 亿元。上述收支增减变化的原因，决算报告和草案中作了说明。

2018 年中央决算草案与向十三届全国人大二次会议报告的中央预算执行情况比较，一般公共预算收入增加 9 亿元、支出增加 7 亿元，收支差额 2 亿元，已补充中央预算稳定调节基金；中央政府性基金收入增加 2 亿元，支出与执行数持平；国有资本经营收入增加 1 亿元，支出数与执行数持平；中央社会保险基金收入增加 7.6 亿元，支出增加 0.4 亿元。

财政经济委员会认为，2018 年在以习近平

同志为核心的党中央坚强领导下，国务院及其财政等部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央决策部署和十三届全国人大一次会议提出的各项要求，贯彻实施预算法，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，深入推进供给侧结构性改革，稳妥应对中美经贸摩擦，实施积极的财政政策，加大减税降费力度，加强对脱贫攻坚、生态环保、民生等重点领域的支持，深化财税体制改革，提高预算管理水平和财政资金使用绩效，较好完成了全国人大批准的中央预算。财政经济委员会建议全国人大常委会批准国务院提出的2018年中央决算草案。

同时，财政经济委员会认为，2018年中央决算草案和审计工作报告也反映出预算执行和管理中存在的一些问题。主要是：个别税收优惠政策配套措施还不完善，引导和激发市场主体活力的作用不够；预算管理制度改革还不到位，相关制度不健全；有的部门预算执行不严格，对所属单位监督责任落实不够；有的项目决算与预算相差较大，结转结余较多，存在资金闲置情况；有些绩效指标设置不够科学规范，评价结果运用与预算安排、政策完善衔接不够紧密；有的地方政府拖欠中小企业款项；部分地区仍存在政府违法违规举债融资和提供担保情况，隐性债务化解面临一些困难；对审计查出突出问题的原因分析不够深入，从体制机制上整改力度不够等。

审计署紧紧围绕党和国家中心工作，依法履行审计监督职能，对2018年中央预算执行、中央决算和其他财政收支依法开展了审计，首次对中央一级预算单位实现审计全覆盖，揭示了中央财务管理、部门预算执行、重点专项资金和重大项目、推动打好三大攻坚战、落实减税降费等存

在的突出问题，分析问题原因，提出了审计建议。建议有关部门和地方要高度重视审计查出的问题和审计署提出的建议，认真扎实做好整改工作，国务院年底前要向全国人大常委会报告审计查出突出问题的整改情况。

为深入贯彻落实党中央的决策部署，全面贯彻实施预算法和全国人大及其常委会预算、决算决议要求，进一步做好财政预算工作，财政经济委员会提出以下意见建议：

一、着力加强财政重大问题研究和持续深化改革

面对复杂严峻的形势，国务院及其财政等部门要立足当前，着眼长远，紧密结合国家长远发展规划和目标，加强对国内外经济形势走向和潜在重大风险的研判，加强对财政支出结构优化、社会保障可持续、乡村振兴与城乡协调发展、科技创新等重大问题的前瞻性研究，统筹兼顾，更好发挥财政作为国家治理基础和重要支柱的作用。做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期各项工作。细化“巩固、增强、提升、畅通”八字方针落实举措。加强对脱贫攻坚、生态环保等资金使用的监督管理，进一步推动重点政策、关键改革和重大项目落地见效。改革重大科技项目立项和组织实施方式，提高资金使用效率。结合机构改革和部门职能调整，优化整合专项支出，清理规范补贴支出，减少交叉重叠。

二、切实抓好减税降费落实工作

要密切跟踪减税降费政策实施情况，及时完善政策措施，增强针对性和有效性。规范中介机构服务和收费行为。加大力度督促解决政府拖欠

中小企业款项问题。更加关注将减税降费政策红利转化为优化经济结构、扩大有效需求的动力，着力支持引导企业加大科技创新投入，加快推进制造业高质量发展和创新驱动战略实施。在落实好减税降费政策的同时，要推进财税体制改革和税收立法，建立健全有利于经济高质量发展的长效机制。指导和支持地方采取有效措施，积极应对减税降费带来的财政平衡压力，做好保工资、保运转、保基本民生工作。要坚持艰苦奋斗、勤俭节约原则，严格控制一般性支出，压减不必要的行政开支，政府带头过紧日子。

三、深入开展预算绩效管理工作的

要切实树立全面预算绩效管理理念，强化政府和部门主体责任。增强预算绩效目标和指标设置的规范性和科学性，健全完善分行业、分领域预算绩效指标体系，更多体现政策实施效果和服务对象满意度。加强对部门绩效自评工作的指导，完善绩效自评机制，提高自评质量和可信度。扩大外部评价的比重，引导和规范第三方机构参与预算绩效管理。加快建立健全评价结果与安排预算、完善制度、调整政策等的挂钩机制，充分运用绩效评价的结果。重点支出和重大投资项目的绩效评价结果，应当向全国人大常委会报告，除涉及国家秘密或敏感事项外，应向社会公开。

四、继续加强地方政府债务管理监督

要加强地方政府债券发行管理，合理安排地方政府债券发行节奏。做好债务资金募集与项目建设需求之间的有机衔接，进一步提高债务资金的使用效率和效益。完善地方政府债务限额管理制度，制定优化债务限额分配办法和标准，合理

确定各地政府债务限额。发展改革、财政、人民银行和银保监会等部门要加强工作协同，依法科学、合理做好地方政府债务化解工作。进一步加大政府债务信息公开力度，接受社会监督。地方各级人大及其常委会要加强对政府举债融资的监督，杜绝在政府预算之外举债融资。研究推进政府债务管理立法工作。

五、持续强化预算决算管理

要进一步深化预算编制制度改革，完善预算标准体系和项目库建设，加强科学论证和前期测算，提升预算管理的标准化、科学化、精细化水平。加快健全完善部门预算制度，进一步规范基本支出和项目支出管理，预算编制要完整反映结转资金情况。各部门要认真履行预算执行的主体责任，切实加强对所属单位预算收支的监督管理工作。加强政府重大投资项目前期准备工作，做好投资计划与预算下达之间的衔接，加快资金拨付和使用进度，确保资金效益发挥和政策落实。加强预算执行动态监控，及时纠正解决预算执行中出现的问题，增强预算执行的约束力。加快推动一般公共预算按经济性质分类编报决算草案。部门决算草案中要进一步反映资产配置等情况，充分反映行政事业性国有资产状况，实现国有资产监督与预算决算审查监督的有效衔接。科学编制并严格执行社会保险基金预算，更好反映中央调剂基金的筹集使用情况。尽快出台预算法实施条例。

六、建立健全审计查出突出问题整改长效机制

各级政府要明确审计查出问题的性质、整改目标和问责要求，建立审计查出问题清单、整改

责任清单、整改结果清单制度。审计机关要加强对减税降费、财政支持三大攻坚战、重大投资项目的跟踪审计，及时发现问题，督促推动整改。有关部门单位和地方要落实整改责任，加强对审计查出突出问题的原因分析，着重从体制和机制上提出整改措施，从根源上解决审计查出的突出

问题。建立健全审计查出突出问题整改长效机制，切实加强管理、完善制度、深化改革、强化问责。年底前，向全国人大常委会报告审计查出突出问题整改情况时，要将减税降费专项审计及整改情况作为报告的一项重点内容。

以上报告，请审议。

国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

审计署审计长 胡泽君

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，报告 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

根据党中央、国务院部署，审计署依法审计了 2018 年度中央预算执行和其他财政收支情况。结果表明，2018 年，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，认真执行十三届全国人大一次会议决议，落实全国人大财经委审查意见，坚持以供给侧结构性改革为主线，全力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，全年经济社会发展主要目标任务圆满完成，决胜全面建成小康社会取得新的重大进展。

——供给侧结构性改革深入推进，营商环境进一步优化。取消一批行政许可事项，全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，全年为企业和个人减税降费约 1.3 万亿元。基础设施建设补短板力度不断加大。强化企业创新主体地位，重点领域创新实现新的突破。压减粗钢产能 3500 万吨以上、退出煤炭落后产能 2.7 亿吨，均提前两年完成“十三五”规划目标任务。

——财税体制改革持续深化，重点领域支出

得到保障。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，在中央财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系。中央一般公共预算收入和支出分别增长 5.3%、7.7%，中央财政均衡性转移支付增长 9.2%，更多向创新驱动、三农、民生等领域倾斜。

——三大攻坚战取得明显成效，重点任务进展顺利。严格地方政府债务限额管理，建立终身问责、倒查责任机制。金融市场总体平稳，金融乱象整治取得阶段性成效。中央财政补助地方扶贫资金增长 23.2%，贫困县涉农资金整合超过 3000 亿元，减少农村贫困人口 1386 万人，顺利完成 280 万人易地扶贫搬迁建设任务。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金增长 13.9%，大气、水、土壤等污染防治投入持续加大。

——社会民生持续改善，发展成果惠及更多群众。及时出台稳就业举措，中央就业补助资金支出增长 6.8%，城镇新增就业 1361 万人。实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。跨省*定点医疗机构实现县级行

* 本报告对省级行政区统称为省，地市级行政区统称为市，县级行政区统称为县。

政区全覆盖。

——审计查出的突出问题有效整改，体制机制进一步健全。相关地方、部门和单位持续开展整改、加强管理、完善制度，防患于未然。上年度审计查出的问题已整改金额 3000 多亿元，完善相关制度 2900 多项，处理处分 3200 多人次。

一、中央财政管理审计情况

重点审计了财政部具体组织中央预算执行和中央决算草案编制、发展改革委组织分配中央财政投资情况。中央决算草案反映，2018 年，中央一般公共预算收入总量 87909.46 亿元、支出总量 103409.46 亿元，赤字 15500 亿元；预算稳定调节基金年底余额 3766.44 亿元；中央政府性基金收入 4034.81 亿元、支出 4021.55 亿元；中央国有资本经营收入 1326.38 亿元、支出 1111.73 亿元。从审计情况看，财政部、发展改革委按职责进一步加强预算和投资计划管理，积极推进财税和投融资体制改革，预算执行和计划下达总体较好。发现的主要问题：

(一) 中央决算草案未披露 3 个事项。一是以收入退库方式安排支出 120.21 亿元，直接冲减一般公共预算收入；二是为弥补 3 项基金因缴纳增值税减少的收入，从一般公共预算转列政府性基金预算 118.42 亿元，两本预算重复列收列支；三是中德财政合作伙伴基金 2018 年底余额 3.69 亿元。审计指出问题后，财政部在决算草案中披露了上述事项。

(二) 预算管理不够全面规范。

1. 预算安排未充分考虑资金结转结余情况。一是未将 3 个部门上年结转 22.02 亿元纳入部门年初预算，未及时清缴 11 个部门和 51 家所属单位结余 6.01 亿元；二是向 10 个部门和 6 家所属

单位累计结转 25.7 亿元的 38 个项目继续安排预算 32.44 亿元，年底结转增至 33.36 亿元；三是中央财政投资专项（以下简称投资专项）安排的 11 个项目已超过 1 年未开工或无法实施，发展改革委未有效督促开工或调整计划，涉及 1.16 亿元。

2. 预算编制不够细化和合理。一是在年初预算中，6 项专项转移支付 322.74 亿元未落实到具体地区，批复 10 个部门的 43.2 亿元预算未细化到具体单位；二是向 7 个协会和非本部门所属 75 家单位安排 43.19 亿元。

3. 部分预算调整和下达不够规范及时。一是向尚不具备实施条件的 4 个项目追加预算 5.3 亿元，截至 2019 年 3 月未支出；二是 2018 年 11 月后才下达 7 个部门项目预算 21.8 亿元，当年全部结转；三是一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算转移支付中分别有 1380.83 亿元、43.16 亿元和 14.38 亿元，7 个投资专项 34.6 亿元未在规定时间内下达；四是 17 项转移支付未提前下达或提前下达未达规定比例。

4. 部分投资计划与预算下达对接时间较长。抽查发展改革委安排的 3404.68 亿元投资发现，从下达投资计划到财政部下达预算指标平均耗时 62 天，个别投资计划最长 224 天。

5. 国有资本经营预算管理存在薄弱环节。20 个部门所属事业单位设立的一级企业中，有 379 家（资产 433.14 亿元）未纳入预算范围。25.26 亿元预算资金因项目取消、推进慢等闲置，其中 16.48 亿元超过 2 年。还有 3.36 亿元项目资金未发挥效益。

(三) 转移支付制度体系不够健全。

1. 一般性转移支付中指定用途资金占比仍

较高。中央财政共下达一般性转移支付38811.21亿元，涉及85个项目，其中10个项目的12164.67亿元（占31.34%）指定了用途。

2. 部分转移支付安排交叉重叠。财政部在2个部门预算中安排补助地方项目支出17.73亿元，又通过2项转移支付安排同类支出96.88亿元；财政部11项专项转移支付1552.55亿元，与发展改革委7个投资专项1431.47亿元，投向相同或类似；发展改革委6个投资专项的部分具体投向存在重叠，涉及165.29亿元。

3. 部分转移支付管理办法不完善或执行不严格。一是未明确实施期限、退出条件或因素权重等，涉及24项专项转移支付和4个投资专项、15105.69亿元资金，还有12项专项转移支付未在预算编制前开展评估；二是分配标准或计算方法未经国务院批准即实施，涉及2项一般性转移支付、1468.46亿元资金；三是未严格按照规定方法和标准分配，涉及7项专项转移支付和4个投资专项、671.5亿元资金；四是因审核不严向不符合条件的22家单位和38个项目分配资金，涉及1项专项转移支付和3个投资专项、7.64亿元资金。

（四）全面预算绩效管理机制尚不完善。

1. 绩效目标设定不够科学。政府性基金预算、国有资本经营预算402.65亿元未设立绩效目标，1个投资专项未填报绩效目标表。已设立目标的8个投资专项存在评价标准偏低、缺少关键因素等情形；10个部门138个一级项目（占抽查数的53.9%）绩效量化指标偏少、定性指标偏多；有9个项目量化指标超出项目内容或低于已完成情况。有17项专项转移支付和1项政府性基金、17个部门273个项目绩效目标设定不够明确，或相关管理规定要素不完整；12项

专项转移支付的绩效目标未与预算同步下达。

2. 绩效评价不够规范。3项专项转移支付、8个部门19个项目未按要求将以前年度绩效评价结果作为预算安排参考因素。6个投资专项、24个部门87个项目自评结果不够客观，有的未全面开工即自评满分；6个投资专项未严格按设定目标自评，其中1个专项将量化指标自行变更为不可量化指标并自评满分；2个投资专项自评内容不完整，缺少二三级指标的详细得分。

3. 绩效信息公开比例较低。财政部2018年向全国人大报告了36个一级项目的绩效目标，仅占中央部门向其提交数的27.5%；尚未公开21项专项转移支付年度整体绩效目标，26个项目的绩效评价结果只公开了2个。

二、中央部门预算执行审计情况

2018年首次对中央一级预算单位实现审计全覆盖，并延伸审计了256家所属单位。结果表明，2018年中央部门本级预算总体执行率88.1%，比上年提高8.5个百分点。审计发现的主要问题：一是预决算编报还不够完整准确，涉及38个部门和109家所属单位、金额14.23亿元；二是预算执行及资产管理还不够规范，涉及37个部门和96家所属单位、金额77.47亿元；三是“三公”经费及会议费等管理不够严格，涉及43个部门和151家所属单位、金额5469.25万元；四是一些单位依託管理职能或者利用行业资源违规收费，涉及3家所属单位、金额120万元。此外，还有2个部门和4家所属单位违规发放津补贴1627.01万元；3个部门和2家所属单位16人未经批准兼职或违规兼职取酬93.47万元；48个部门和104家所属单位存在会计核算不规范、未及时办理竣工决算等问题，涉及金额

21.84 亿元。

从审计情况看，上述问题有的反复出现，一些突出问题主要发生在二级单位，反映出有关部门预算执行不严格、对所属单位监督责任未有效落实，以及预算管理改革不到位、相关制度不健全等深层次问题，主要表现在：

一是预算编制管控基础尚未夯实。预算编制是预算管理全流程的管控起点和执行依据。一些部门预算意识不强，预算编制缺乏科学论证和测算，一定程度上还习惯于“基数+增长”的预算编制模式，导致预算编制不够完整、准确甚至脱离实际，由此带来资金结余沉淀、项目末期突击花钱等问题。基本支出和项目支出界限还不够清晰，近年来预算编报出现基本支出“项目化”倾向，有的将基本支出作为项目编报，有的还将预算资金在基本支出和项目支出间自行调剂使用。

二是相关改革配套体系有待完善。近年来，按照党中央、国务院部署，中央财政推出一系列改革举措，但相关配套体系不够健全，影响了改革成效。法规体系方面，预算法实施条例等重要法规制度未及时修订出台，导致预算管理一些领域无章可循。事业单位管理方面，一些单位改革后仍承担相关行政职责；有的因没有合理确定机构编制和职能等，经费保障缺乏预算依据，一定程度导致依托管理职能或利用行业资源违规收费等问题。标准体系方面，目前部分部门对“三公”经费口径把握不够到位，且定员定额标准覆盖的支出范围较小，对部门差异和不可预见因素等考虑不够充分。工资政策方面，加班费、未休年假补贴等津补贴缺乏明确政策，导致发放依据不充分、发放差异较大、资金来源不合理等问题。

三是预算执行和绩效评价约束缺乏刚性。一

些预算安排没有明确考核制度和评估标准，一些预算项目未设置绩效评价指标或指标设置不够科学，对执行情况缺乏评价基础和依据，对预算执行的动态监控也不够有效，有的支出随意性较大。一些部门对预算执行中出现的问题追责问责不到位，难以形成刚性约束。一些部门落实整改主体责任不到位，重审计查出具体问题的整改，轻举一反三、完善体制机制和推进相关领域改革，使得类似问题反复出现。

三、重点专项资金和项目审计情况

(一) 就业补助资金和失业保险基金审计情况。重点审计了 17 省 104.52 亿元就业补助资金和 161.64 亿元失业保险基金的管理使用情况。总的看，相关地区认真贯彻落实积极就业政策，就业主要指标顺利完成。但还存在相关资金和项目管理不够严格和规范的问题：11 省 50 家单位和 69 名个人骗取套取或挤占挪用 5572.66 万元；17 省 209 市向不符合条件的单位和个人发放补贴或贷款 3.3 亿元；4 省 12 市 7.9 亿元就业补助资金闲置超过 2 年。

(二) 基本养老保险基金审计情况。对全国职工基本养老保险基金的审计结果表明，随着基金中央调剂制度的正式实施，相关地区支付风险有所降低。截至 2018 年底，全国企业职工基本养老保险基金累计结余约 4.78 万亿元，具备较强的支撑能力。但有 16 省未实现统一信息系统和数据省级集中存放；截至 2019 年 3 月底，已划转 23 户央企国有股权 1132 亿元充实社保基金，不到拟划转国有股权的 10%，地方也仅有 4 省启动划转工作。基金管理也不够规范。2 省 27 市县通过占用财政资金、贷款等方式筹集 133.57 亿元发放养老金；3 省 43 家去产能企业

的 4200 多名分流安置职工未参加养老保险或未及时缴纳职工保费 2201.53 万元；13 省一些经办机构因信息不共享、审核不严等，违规向 7.75 万名不符合条件的人员发放养老金 2.99 亿元。

（三）医疗保险基金审计情况。截至 2018 年底，重点审计的 9 省城乡居民医保财政补助资金和人均补助标准分别较上年增长 8.84% 和 9.59%，跨省异地就医住院费用直接结算达 50.79 万人次。但医保监管能力建设仍相对滞后。目前对骗保行为大多仅采取罚款、拒付等手段，难以形成有效震慑，加之部分地区对相关医保数据缺乏共享和动态分析，无法提前预警和有效识别，使得骗保行为屡屡得手。如 2015 年至 2017 年，辽宁锦州一家医院虚开大量药品处方，以此向医保部门报销骗取基金 1012 万元，目前已移送公安机关查处。医保基金个人账户资金按规定应用于医疗保障相关支出，但 2 省和 1 市未作任何限制，9 省 10 市可用于健身、购买保健品等。还有 4 省未完全按筹资政策、保障待遇等“六统一”要求整合城乡居民医保；3 省 27 市的职工医保基金未实行市级统筹；7 省 35 个行业（企业）职工医保仍封闭运行，未纳入属地管理，涉及 481.33 万人。

（四）乡村振兴相关政策和资金审计情况。重点抽查了 13 省 52 县乡村振兴部分政策落实及资金管理使用情况，并对重点任务试点县进行了调查。上述地区 2 年来共安排财政资金 300.84 亿元，积极推进各项任务，乡村振兴战略开局良好。但一些任务未有效落实落地。17 县 46% 的农村厕所、9 县 90% 以上的污水处理和 6 县 2318 个垃圾堆放点未按时完成建设、改造或整治。31 县部分已完工农村厕所和污水垃圾处理

设施闲置，17 县相关设施使用中还造成二次污染。97 县（含重点任务试点县）未完成黑土耕地质量提升、农业废弃物回收利用等目标任务。一些地方以行政指令推动短期大量设立合作社等，实际效果不佳，抽查发现 431 个合作社成立后未运营；18 县对县域内 1.53 万家合作社从未发放过贷款，15 县部分合作社获得贷款后未享受贴息等扶持政策。35 县 157 个单位和个人挪用或骗取套取 12.57 亿元；41 县 335 个项目的 23.35 亿元滞留或闲置，其中 4.08 亿元闲置 1 年以上、最长超过 4 年；3726 个（占全国项目数的 35%）农产品初加工项目未按期开工。

（五）惠农补贴资金审计情况。重点审计了 29 省 179 县用于保障民生等 8 类惠农补贴资金 582.8 亿元，走访调查 2.18 万个农户。有 17 省全面推行了“一卡通”，保障资金及时发放。但惠农补贴散碎交叉情况较突出，8 类惠农补贴分由 10 余个部门管理，有的省又按受益人群身份逐级细化或增设项目，一些地方补贴细项超过 100 个，部分细项因内容交叉且信息不共享被重复享受甚至套取，如 2017 年至 2018 年，甘肃成县住建部门向 15 户农户发放危旧房屋改造相关补贴 26.3 万元后，该县民政部门再次向这 15 户农户发放其他类似补贴 8.6 万元。对不同来源的补贴，有 109 县要求受益人提供不同账户，有的农户持有 10 多张惠农卡（折）；有 90 县 89.38 亿元未按规定通过“一卡通”发放，采取现金兑付或他人代领等方式，难以有效核实发放真实性。部分补贴项目因需要受益人主动申报，加之宣传不够，影响政策实施效果。还有一些救助类等补贴在发放中擅自降低标准、搞平均主义等，涉及 4709.38 万元、3.02 万人（户）。94 县一些单位和个人骗取套取或违规使用 1.99 亿元，129

县超范围发放 1.56 亿元，120 县 32.12 亿元存在滞留等问题。

(六) 保障性安居工程跟踪审计情况。审计的 1118 市县 2018 年共筹集和安排各类资金 1.61 万亿元，棚户区改造新开工 250.47 万套、基本建成 195.4 万套，享受公租房保障家庭达 518.54 万户。主要发现 493 个项目扩大范围将园区开发、城市建设带来的拆迁安置和土地征收等纳入棚改；203.32 亿元棚改项目融资用于其他项目或出借等；656 个项目的 3.91 万亩土地手续不全、闲置或被挪用；还有 328 个项目未享受税费减免或多支付融资中介费 19.8 亿元。资金和项目管理不够严格，754.68 亿元资金未及时安排使用或分配不细化，85.44 亿元资金被套取挪用；24.47 万套公租房基本建成后超过 1 年仍未达到交付使用条件或空置未用；4.42 万套住房存在违规分配、未及时腾退或销售转租等问题。

(七) 重点机场建设项目专项审计调查情况。截至 2019 年 3 月底，调查的 17 个国家重点建设机场累计投资 1954.85 亿元（占到位资金 98%），项目建设正在积极推进。审计发现，17 个机场存在设置不合理招标条款、虚假招标、应招标未招标等问题；9 个机场不当增加投融资成本或造成损失浪费 8.59 亿元；9 个机场挤占挪用或多支付拆迁款 8.39 亿元；7 个机场通过高套定额等多获批概算 16.37 亿元；6 个机场 136.3 亿元资金闲置 1 年以上；因施工方案调整等，有 6 个机场无法按期投运、7 个机场的空管等工程建设缓慢，涉及投资 1425.46 亿元；12 个机场违规征地、土地闲置等 1.15 万亩。还有 7 个机场存在违规建设楼堂馆所、开发房地产或公务接待等问题，涉及 16.41 亿元、54.14 万平

方米。

四、推动打好三大攻坚战 相关审计情况

(一) 防范化解风险相关审计情况。

1. 地方政府债务风险防控情况。对 18 省本级、17 市本级和 17 县共 52 个地区政府债务进行了审计。从审计情况看，有关地区风险防范意识增强，违规举债势头得到遏制，债务风险总体可控。审计发现，有 16 省未按要求对困难较大的市县制定风险应急预案；32 个地区上报的债务数据存在漏报、多报等情况；11 个地区有 170.78 亿元存量隐性债务没有制定化解措施，有些地区制定的债务化解方案缺乏可行性；35 个地区有 290.4 亿元债务资金因筹集与项目进度不衔接等原因闲置，其中 22 个地区 114.26 亿元超过 1 年。

2. 金融风险防控情况。总的看，2018 年以来宏观杠杆率有所下降，金融各市场走势可控，信贷资源配置有所优化。但仍发现 5 家商业银行将实体企业贷款与存款挂钩，或在授信中搭售理财产品等，变相降低企业实得融资，涉及授信 496.67 亿元。3 家银行违规向企业收取融资费等 2.3 亿元，1 家银行以“名股实债”方式开展债转股，未有效降低企业负担。部分地方金融机构不良贷款风险未有效化解。3 省部分金融机构通过虚假方式掩盖不良贷款 1005.84 亿元。23 家村镇银行实际平均不良率 4.94%，42 家农村金融机构不良率超过 5%。一些金融领域监管存在薄弱环节。小额贷款公司等 11 类由地方实施金融监管的机构中，有 5 类未制定专门监管规则、5 类监管规则不够明确。7 省普遍按机构所涉行业指定监管部门，监管易出现盲区或重叠，如有

的省对社会众筹等 3 类机构未明确监管部门，而个别省对交易场所类的监管部门则多达 13 家。

(二) 扶贫审计情况。审计了 296 个贫困县(其中深度贫困县 94 个)，抽查 2372 个乡镇、7346 个行政村，走访 2.61 万户家庭，涉及单位 4729 个、资金 1268 亿元。结果表明，各地区各部门持续加大投入，积极推进扶贫重点任务，脱贫攻坚战取得决定性进展。此次审计发现问题金额占抽审资金的比例，较上年下降 3.1 个百分点。主要问题：

一是少数地方擅自拔高或随意降低脱贫标准。14 县在易地扶贫搬迁和困难群众医疗保障工作中，存在提高住房补助标准、过度医疗等现象；46 县对未实现“两不愁、三保障”的 3.24 万名困难群众作脱贫处理；2 县对 14.16 万名脱贫群众存在摘帽即摘帮扶等问题；10 县存在压缩任务年限、提前拨付资金等赶进度、搞冲刺现象，还有 2 县虚报集体经济收入和易地搬迁入住人口等数据。

二是扶贫领域腐败和作风问题仍然存在。39 县 187 名干部利用职务便利优亲厚友，甚至贪污侵占等，涉及扶贫资金 3292.54 万元；46 县 6694.36 万元扶贫资金被骗取套取。3 县将 309.3 万元用于景观修建、外墙粉饰等“面子”和形象工程，如河北广宗县为迎接检查，花费 176.93 万元开展预演等；31 县把 1.7 亿元信贷等资金投向企业、合作社和大户，未与贫困户建立利益联结；10 县将 4268 万元产业扶贫等“造血”资金直接发放给贫困户。

三是一些市县扶贫主体责任落实不到位。296 县多数未开展扶贫绩效评价工作；20 县将人为分户、转移资产、隐瞒收入等“致贫”的 6000 多户认定为贫困户；10 县 145 个行政村存

在账务不规范等问题。

四是部分扶贫资金和项目管理绩效不佳。46 县将 22.11 亿元扶贫资金用于房地产开发、市政建设等非扶贫领域，41 个地区 8.9 亿元扶贫资金闲置 1 年以上。16 县 95 个产业扶贫项目因缺乏充分论证和后期管护等种养存活率低，涉及资金 3981.61 万元；69 县 287 个扶贫建设项目闲置等，涉及资金 3.75 亿元；24 县 150 个易地搬迁和以工代赈项目存在未落实后续帮扶措施、未吸收贫困群众参与等问题。

(三) 生态保护和污染防治相关审计情况。重点开展了环渤海生态环境保护审计和 9 个地区、部门领导干部自然资源资产离任(任中)审计。结果表明，各地区各部门认真贯彻中央关于打好污染防治攻坚战的决策部署，突出生态环境问题正有序解决，渤海水质总体有所改善。发现的主要问题：

一是污染源头治理不到位。1439 个养殖场未按要求办理环评、处理废物或关闭搬迁。2 省 1 市有 58 个化工园区未进行风险评估，12 个沿海城市 50% 的新改扩建化工项目未按规定入园。2 个港口将 1615 吨废水废物交由 4 家无资质企业处置，5 家企业向 175 艘次船舶虚开 2870 立方米污染物接收证明以应付检查。

二是资源开发利用与生态修复不平衡。环渤海地区水资源开发利用率高出全国平均水平 79 个百分点，4 省 3248 家单位 6 年来违规取水 5.94 亿立方米。生态修复效果未达预期，环渤海地区实施的蓝色海湾整治行动中，目前仍有 12 个项目(占计划 60%)未按期实施，部分护岸引水、清淤疏浚等工作进展不畅，近岸水质改善不明显。2 省 1 市 9 个地区有 752 处侵占入海河道的违规点位未清理。

三是部分生态文明重点任务未有效落地。截至 2018 年底，渤海主要污染物排海总量控制制度未实质推开，京津冀协同发展相关环评会商、统一监测等 5 项制度尚未建立；8 省 1 市生态文明建设考核机制不完善，有的未包含生态环保重要指标等。

此外，有 3 省少征或拖欠水资源费等 19.7 亿元，5 省结存专项资金 26.63 亿元，其中 3.04 亿元闲置 2 年以上；7 省 107 个项目未按期开（完）工。

五、重大政策措施落实 跟踪审计情况

在全国范围内，共跟踪审计 4.1 万个项目，抽查 6.5 万个单位，推动取消、合并和下放行政审批、职业资格等 400 多项，减少或清退收费等 9 亿元，加快实施项目 4000 多个，落实、收回和统筹盘活资金 200 多亿元，建立健全制度 1500 多项，处理处分 1500 多人。近期发现的主要问题：

（一）减税降费政策措施落实方面。近年来，大规模减税降费有效降低了企业和个人负担、激发了市场主体活力。审计发现，截至 2019 年 3 月底，还有 3 省未完成去产能和调结构停产停业关闭企业资格认定，2 省因认定不及时尚无企业享受优惠；2 省 170 家高新技术企业未享受研发费用加计扣除优惠政策；2 省向 56 户企业多征税 1887.32 万元，1 省向不符合条件单位减税 1.2 亿元；3 省未及时退税 3451.8 万元，最长超期 246 天。违规收费依然存在。17 省 30 家单位违规向企业收取检测评审等费用、征收已停征的行政事业性收费、向企业转嫁费用、应退未退涉企收费等 5.27 亿元；12 省 58 家单位依托行政

职权及影响力违规摊派或收取评比、中介等费用 1.67 亿元。

（二）民营、小微企业融资方面。近年来，有关金融机构持续加大支持民营和小微企业力度，授信覆盖面有所拓展，但融资难融资贵问题尚未得到根本缓解。银行融资方面，出于防范风险等考虑，仍存在门槛较高、环节多、周期长等问题。截至 2019 年 3 月底，抽查的 18 家银行民营企业贷款中信用贷款仅占 18.36%（低于平均水平 21 个百分点），且抵质押时银行大多偏好房产等“硬”资产，专利权等“轻”资产受限较大。民间融资方面，渠道相对多元，但小额贷款公司利率一般为 10% 至 20%，民间和网络借贷利率多高于 30%。一些银行要求民营企业续贷时先还旧再借新，企业不得不通过民间借贷等低成本渠道筹集“过桥”资金，延伸调查的 393 家企业“过桥”借款年化利率最低 36%、最高 108%。

（三）“放管服”改革方面。7 省 9 家单位未按规定取消或下放 10 项行政审批事项及前置条件；1 个部门和 2 省 2 家单位存在扩大审批范围、审批不及时等问题；10 省 32 家单位在项目招标和政府采购等活动中设置地域、注册资本等不合理条件；2 省 18 家单位对外资企业的备案事项进行违规审批或未按时限办理。还有 11 省 36 市推进“互联网+政务服务”中存在规定调整滞后、平台功能不完善等问题，如 13 市已建成电子证照库，但按其现行规定仍需现场提交原件。

（四）清理拖欠民营和中小企业账款方面。按照国务院统一部署，审计持续跟踪清欠工作进展情况，指出 12 部门和 19 省少报 98.92 亿元拖欠账款后，多数单位已整改。有的地方因财政困

难，拖欠账款尚未有效解决。还有 26 省和 8 部门的 159 家单位违规收取或未及时清退 35 类保证金 82.67 亿元，1 家单位限制使用银行保函方式缴纳保证金。

(五) 科技成果转化方面。抽查 69 家科研院所 2015 年至 2017 年科技成果转让、许可及作价投资等合同（总金额 52 亿元）履行情况发现，32 家 3 年成果转化低于 1000 万元，其中 12 家成果转化为零，相关制度不完善、落实不到位是成果转化率低的重要原因。现行政策对科技机构和科技人员界定偏窄，对科技成果转化投资公司、科技人员合伙企业等均按普通企业对待，不给予税收优惠，使 3 家单位 3 个项目的科研团队增加税负 2957 万元。科研机构及所属企业国有产权登记变更审批程序也较复杂，制约成果转化效率。多头监管和重复检查问题在科研管理领域仍然存在。审计调查的 139 所科研院校 3 年来共接受财政、教育、科技等部门开展的财务检查、结题验收等各类检查 3385 次，其中 1204 次（占 36%）以“审计”名义开展（实际仅 12 次为国家审计）。如某高校 14 个月内连续接受 4 个部门对同一课题结题验收、经费使用等检查，且结果互不相认，影响正常科研和教学工作。

六、金融和企业审计情况

主要审计了 22 户央企和 5 家中央金融机构，同时调查了 23 家村镇银行和部分地方金融机构。截至 2017 年底，22 户央企和 5 家金融机构认真贯彻落实相关政策措施，完善法人治理结构，提升经营管理水平，资产总额同比分别增长 6.2%、7.2%。发现的主要问题：

(一) 部分重点任务未及时完成。5 户央企研发投入未达规定比例，2 户央企未制定科技创

新考核机制或创新激励措施不到位等。1 户央企未按要求关停煤炭产能 60 万吨，1 户央企违规新增火电装机容量 532 万千瓦。此外，部分央企业办大集体和“三供一业”等历史遗留问题处置缓慢。

(二) “三重一大”制度执行不够严格。9 户央企 15 项重大决策事项存在违反程序、论证不充分、盲目决策等问题，造成损失 30.14 亿元；4 家金融机构 56 项重大决策违反程序或违规决策。

(三) 企业经营和金融业务开展不够规范。8 户央企偏离主业违规开展房地产、金融业务，或向房地产领域提供融资等，涉及 38.76 亿元；1 户央企违规对外担保 2 亿元，形成损失 2.38 亿元；2 家金融机构违规开展信贷、同业、理财等业务形成损失 57.95 亿元；6 户央企和 2 家金融机构违规采购物资和服务 29.79 亿元；22 户央企和 1 家金融机构 2017 年多计收入 90.7 亿元、利润 45.23 亿元，分别占同期收入和利润的 0.21%、1.09%。

(四) 违反中央八项规定精神等问题依然存在。6 户央企和 2 家金融机构违规取酬、发放津补贴等 257.88 万元；10 户央企和 4 家金融机构超范围配备、未及时处置公务用车 57 辆，超标乘坐交通工具 1624.23 万元。还有个别央企和金融机构下属单位的相关人员违反廉洁自律规定，存在经商办企业、本人或亲属持股企业与其所在企业发生经济往来等问题。

七、审计移送的违纪违法问题线索情况

各项审计共发现并移送问题线索 478 起，涉及公职人员 810 多人，造成损失浪费 380 多亿

元。这些问题主要集中在以下方面：

（一）公共资金和国有资产损失问题不容忽视。共发现此类问题线索 183 起，多与掌握资金分配、信贷审批和资产管理权的公职人员滥用权力有关。有的怠于监管甚至纵容作假，使部分手法拙劣、漏洞明显的申报资料顺利过审；有的利用职权或影响力，直接插手、居间协调或借道中介干预项目实施、政府采购等，向特定关系企业或个人输送利益；有的为掩盖违规“滚动”操作，致使损失呈“雪球”效应。

（二）涉税涉票问题多发。共发现偷逃税款等问题线索 66 起。一些企业利用税收征管漏洞，通过虚构销售业务、串通定价等，短期内集中虚开大量发票抵扣以偷逃税款，随即注销或失联。如 2016 年至 2018 年 5 月，273 户空壳企业 3 个月内虚开电解铜、圆钢等增值税发票 76.23 亿元，同时虚构农产品收购业务进行对冲，涉嫌偷逃税款 11.93 亿元。

（三）涉众金融违法行为更具迷惑性。共发现地下钱庄、非法集资、内幕交易、网络借贷等问题线索 32 起。一些不法团伙通过包装宣传、升级集资手法诱骗公众，一些私募基金利用合法身份开展“灰色”活动。如 2013 年以来，4 省 4 家公司及其关联企业滥用私募资质，或虚构政府项目背景，向 4.7 万余人非法集资 388.68 亿元，相关地方正在积极稳妥处置。

（四）基层腐败损害群众切身利益。共发现此类问题线索 150 起。一些基层工作人员在资金管理、物资发放等环节，利用现场勘查、数据录入等“末梢”权力贪污截留等。如 2009 年至 2018 年，4 个地区 4 家社保经办机构的 9 名工作人员利用管理信息系统之便，冒领或篡改发放记录等，涉嫌贪污基本养老金 1003 万元。

（五）环保领域问题仍需持续关注。共发现此类问题线索 22 起，大多发生在生态保护、污染排放、危废处置、环保建设等领域。一些地方和企业为追求眼前经济利益，或在自然保护区内非法建设酒店，或向饮用水源地长期偷排，有的在环保建设中偷工减料引发地质隐患，危害生态环境和群众健康。

八、审计建议

（一）持续深化供给侧结构性改革。一是着力推进减税降费相关政策措施落实，切实减轻企业负担，激发微观主体活力。二是继续深化“放管服”改革，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，推动营商环境不断优化。三是提升金融服务实体经济能力，完善激励和考核机制，切实缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题。四是加快推进制造业高质量发展和创新驱动战略实施，支持引导企业加大技术创新投入，推动科技成果转化和推广应用，切实增强核心竞争力。

（二）推动积极财政政策加力提效。一是优化支出结构，进一步压减不必要的行政开支，盘活各类沉淀资金资产，加大对重点领域支持力度。二是强化绩效意识，坚持花钱必问效、无效必问责，改进绩效评价方法，加快将全面预算绩效管理推进到资金使用“最后一公里”。三是深化部门预算编制制度改革，按照“全面规范透明、标准科学、约束有力”要求，进一步提高预算编制标准化、科学化、精细化水平，从源头上解决资金结余沉淀、项目期末突击花钱等问题。四是积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，理顺中央和地方财政关系。

（三）全力打好三大攻坚战。一是加强财政、

金融和就业优先政策协调配合。坚持结构性去杠杆基本思路，加强地方新增债务资金投向监管，建立完善地方政府和国有企业债务风险监测预警、应急处置机制。加强对金融市场、机构和业务的监管，提高地方金融监管能力。二是加强贫困地区基本公共服务能力建设，强化扶贫资金安全绩效管理，建立健全促进稳定脱贫和防止返贫长效机制，确保如期实现“两不愁、三保障”。做好扶贫与乡村振兴战略衔接，坚持因地制宜，增强相关落实措施的针对性和有效性。三是积极推进经济发展和生态保护协同，加强污染防治重大科技攻关，落实企业污染防治责任。

（四）严格落实党中央关于为基层减负的有关要求。一是加强部门间监督检查统筹衔接，避免重复检查和盲区。改进监督方式，更多运用大数据、“互联网+”等方式，坚决整治形式主义、

官僚主义。二是深入贯彻“三个区分开来”重要要求，鼓励基层干部创造性贯彻落实党中央方针政策和工作部署。三是建立健全问题整改长效机制，切实加强管理、完善制度和深化改革。

审计指出问题后，有关地方、部门和单位正在积极整改。下一步，审计署将认真督促整改，国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改情况。

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持党对审计工作的集中统一领导，自觉接受全国人大的监督，依法履行审计监督职责，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

国务院关于文化产业发展工作情况的报告

——2019年6月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

文化和旅游部部长 雒树刚

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告我国文化产业发展工作情况，请审议。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文化产业发展工作，把加快发展文化产业作为一项重要的战略任务，作出了一系列重大决策部署，出台了一系列政策措施。习近平总书记就发展文化产业作出一系列重要论述，强调要推动文化产业高质量发展，健全现代文化产业体系和市场体系，推动各类文化市场主体发展壮大，培育新型文化业态和文化消费模式，以高质量文化供给增强人们的文化获得感、幸福感。习近平总书记重要论述明确了文化产业的发展方向、目标任务和主要着力点，为我们的工作提供了根本遵循。李克强总理也多次主持国务院常务会议研究文化产业发展相关议题，作出指示批示。下面，我从三个方面进行汇报。

一、推动文化产业发展的举措和成效

文化产业同公益性文化事业相对应，是指以文化为核心内容而进行的创作、生产、传播、展示文化产品和提供文化服务的经营性活动，涵盖文化艺术、新闻出版、广播影视、网络文化等领域，涉及中央宣传部（国家新闻出版署、国家电影局）、中央网信办、文化和旅游部、广电总局等职能部门。文化产业和旅游产业在内容上有交

叉，在工作上有融合，但不完全重叠，目前在统计上也是分开的。

党的十八大以来，随着我国整体经济实力迅速增强，国际影响力明显扩大，我国文化产业迎来了加快发展的黄金期。宣传文化部门会同发展改革、财政、商务、金融、科技、自然资源等部门抢抓机遇，出台了一系列举措，推动文化产业发展取得显著成效，我国文化产业总量规模稳步增长，产业结构逐步优化升级，市场主体持续发展壮大，文化产品和服务更加优质丰富，人民群众文化消费日趋活跃，重点文化产业门类均呈现良好发展势头，文化产业对国民经济增长的贡献率不断上升，已经成为经济增长的新动能和新引擎，在促进国民经济转型升级和提质增效、服务党和国家工作大局、满足人民精神文化生活新期待、巩固和坚定文化自信、增强中华文化影响力等方面发挥了重要作用。有关部门推动文化产业发展的主要做法有：

一是把握正确方向。文化产业不同于一般产业，它具有意识形态和产业双重属性。宣传文化部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导，坚持党管意识形态，坚持和完善党委统一领导、党政齐抓共管、宣传部门组织协调、有关部门分工负责、社会力量积极参与的工作机制和工作格局，通过市场准入、资格认定、加强监管等方式，引导和推动文化企业自觉

肩负起社会责任，重视市场机制、市场需求，但不搞唯票房、唯发行量、唯收视率、唯流量。制定实施了《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》，完善党委领导与法人治理结构相结合的领导体制。健全管人管事管资产管导向相统一的国有文化资产监管机制。

二是加强规划引导。2009年8月，国务院印发《文化产业振兴规划》，提出将文化产业培育成国民经济新的增长点。党的十八大明确文化产业要成为国民经济支柱性产业。《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》强调，加快发展文化产业，促进产业结构优化升级，提高规模化集约化专业化水平。数字创意产业作为文化产业发展的新业态，已纳入《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》。每年政府工作报告都将发展文化产业作为一项重点工作进行部署。全国绝大多数省（区、市）发布了专项规划，推动文化产业健康发展。

三是释放政策红利。宣传文化部门会同有关部门制定多项优惠政策，从财政、税收、科技、金融、土地、消费引领等方面持续为文化产业发展释放政策红利。中央和有条件的地方设立了文化产业发展专项资金，累计金额超过600亿元。2013年至2018年，中央财政安排文化产业发展专项资金275亿元，支持项目超过4000个。创新财政资金使用方式，探索市场化运营模式，设立中国文化产业投资基金二期。全国20多个省（区、市）设立由省级财政出资或宣传文化单位发起、市场化运营的文化产业投资基金或引导基金。此外，宣传文化部门还推动出台了电影、电视剧、戏曲、出版、动漫等方面的专项配套政策。

四是增强企业活力。文化企业是现代文化产

业体系的核心。宣传文化部门深入推进文化领域“放管服”改革，全面实施“先照后证”，大幅削减行政审批事项，优化审批程序，提高营商便利度。积极推进国有文化企业公司制股份制改革，建立健全有文化特色的现代企业制度。降低文化市场准入门槛，稳妥推进混合所有制改革，鼓励民营资本参与国有文化企业改制，支持非公有制文化企业加快发展。做强做优做大骨干文化企业，推动文化企业以资本为纽带，跨地区、跨行业、跨所有制并购重组，打造主业突出、产业链完整、核心竞争力强的文化企业集团。鼓励支持文化企业采取多种方式拓展融资渠道，实现社会资本、金融工具和文化资源有效对接。

五是推动融合发展。积极推动文化产业与相关产业融合发展，在融合中优化结构、提质增效。比如，推动旅游演艺蓬勃发展，专业化、品牌化、规范化程度不断提高，形成了主题公园演出、实景演出、剧场演出等主要形态。积极推动文化和科技深度融合，实施国家文化科技创新工程，发布《国家文化和科技融合示范基地认定管理办法（试行）》，开展示范基地认定和规范优化工作。文化和金融融合迈出新步伐，不断加大金融支持文化产业发展力度，推动符合条件的文化企业上市融资，推进文化和金融合作示范区创建。促进创意设计服务与制造、建筑、信息、农业、体育、健康等产业深度融合，拓展了文化产业发展空间。

六是强化市场监管。建立全国文化市场管理工作联席会议制度，健全“扫黄打非”体制机制，全面实施“双随机一公开”监管，逐步构建以信用为核心的新型监管机制。深化文化市场综合执法改革，推进文化、文物、出版、广播电视、电影、旅游领域市场执法队伍整合。对泛娱乐化、影视业高片酬、阴阳合同和偷逃税等突出

问题开展专项整治。积极开展网络空间治理，加强网络内容建设管理和新技术新应用安全评估，推动互联网企业履行主体责任，推动网络空间日渐清朗。不断加大知识产权保护力度，完善侵权查处机制，促进知识产权运用。党的十八大以来，全国各级文化市场综合执法机构共出动执法人员 5485 万余人次，检查经营单位 2323 万余家次，受理核查举报 11.4 万余件，有力改善了文化产业发展环境。

七是扩大中华文化影响力。统筹国际国内两个市场、两种资源，培育具有国际影响力的外向型文化企业、文化品牌，扩大市场份额和国际影响力。大力推动文化贸易，认定首批 13 家国家文化出口基地，推动国产优秀文化产品进入海外主流市场，影响主流人群，有力展示中国国家形象。每年举办中国（深圳）国际文化产业博览交易会，开展文化产业领域国际交流合作，搭建文化产品和服务走出去平台。

八是规范文化产业统计。统计部门会同宣传文化部门积极推动文化产业统计工作制度化规范化。2012 年和 2018 年，国家统计局对文化产业统计标准进行了两次修订，不断推动有关统计标准更加符合我国国情和文化产业发展实际，对文化产业发展状况的统计监测和分析研判水平不断提高，为制定产业规划和产业政策提供了决策依据。针对少数地方存在的概念表述不严谨、统计范围不规范等现象，国家统计局还印发通知，明确要求规范文化产业统计工作，不宜简单以新概念代替文化产业概念、自行扩大统计口径。

在党中央、国务院的坚强领导下，推动文化产业发展的一系列举措发挥了重大作用，文化产业发展呈现良好态势。

一是文化产品供给质量和数量大幅提升。文化精品特别是主旋律作品日益丰富，《习近平新

时代中国特色社会主义思想三十讲》《平“语”近人——习近平总书记用典》《梁家河》等政治类读物，以及《改革开放全景录》《红海行动》《流浪地球》《换了人间》、“庆祝改革开放 40 周年文艺晚会”等一批讴歌党、讴歌祖国、讴歌人民、讴歌英雄的精品力作引起强烈反响。2015 年至 2017 年，舞台艺术创作共推出原创首演剧目 4499 部，全国艺术表演团体演出场次从 210.8 万场增加到 293.6 万场。2012 年至 2018 年，图书出版从 41.4 万种增至 51.9 万种，期刊出版总品种数由 9867 种增长到 10139 种，故事影片创作生产平均每年超过 700 部。2018 年电影产量超过 1000 部，票房达 609 亿元，制作完成并获得发行许可的电视剧共 323 部 13726 集、电视动画片共 241 部 8.6 万分钟。我国已成为世界图书出版、电视剧制播、电影银幕数第一大国，电影市场规模稳居全球第二。文化企业数量不断增长、供给能力迅速提升，截至 2018 年底，全国文化企业共 309.28 万户，占全部企业数量的 8.9%；2018 年，全国新登记文化企业 52.21 万户，同比增长 6.9%。

二是文化产业向国民经济支柱性产业目标迈进。2017 年，全国文化产业增加值为 34722 亿元，占 GDP 的比重为 4.23%，比上年增长 12.8%（按现价计算）；增加值过千亿元的省（区、市）已有 13 个，其中，广东、江苏、浙江、山东等省超过 3000 亿元；文化产业增加值占 GDP 的比重超过 5% 的省市有 4 个，分别是北京（9.64%）、上海（6.79%）、浙江（6.19%）和广东（5.37%）。文化产业已经成为调整优化产业结构、推动新旧动能转换的一支重要力量。

三是文化产业服务民生的作用凸显。2017 年，全国文化产业从业人员达到 2138 万人，较

2004年的873.26万人增加了1.45倍。文化和旅游部门鼓励贫困地区依托特色文化资源发展特色文化产业，支持建设了一批具有富民效应和示范效应的文化产业集聚区和特色文化产业项目。例如，贵州实施文化产业扶贫“千村计划”，鼓励建设一批非遗保护性生产基地和体验展示街区，推动传统手工艺标准化、规模化和市场化。

四是文化走出去取得积极进展。《习近平谈治国理政》第一卷以24个语种、28个版本在全球160多个国家发行660万册，中国理念、中国制度、中国方案得到越来越多国家和地区的理解和认可。2018年，我国文化产品和服务进出口总额达1370.1亿美元，同比增长8.3%。2012年至2017年，全国版权输出从9365项增长到13816项，增长47.5%，版权输出与引进的比例从1:1.9提高到1:1.3。2018年，中国自主研发网络游戏海外市场销售95.9亿美元，同比增长15.8%。

二、文化产业发展存在的突出问题

尽管近年来我国文化产业发展取得了显著成绩，但是也要看到，我国文化产业仍然处于起步阶段，无论是规模总量还是质量效益，无论是对内满足人民需求还是对外扩大文化影响力，都还有很长的路要走。

一是高质量文化供给不足。习近平总书记指出，我国文化供给已经不是缺不缺、够不够的问题，而是好不好、精不精的问题。目前文化产业生产结构与市场需求结构不适应，低端供给过剩与中高端供给不足并存，文化产品有数量、缺质量，有“高原”缺“高峰”，传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、反映中国人审美追求的精品力作还比较少，还不能满足广大人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，抑制

了文化消费。有文化特色的现代企业制度尚未完全建立，社会效益和经济效益平衡难度较大，有的企业甚至一味迎合市场、制造文化垃圾，亟需从法律法规和政策上为高质量文化供给主体提供坚定支持，不断优化供给结构。

二是产业发展不平衡。与美国、韩国等文化产业发达国家相比，我国文化产业对国民经济的贡献及影响存在差距。区域发展不平衡问题仍然突出，西部省（区、市）文化产业增加值占GDP的比重均低于全国平均水平。我国文化产业还是新兴产业，发展时间较短，基础还较为薄弱，正处于从政策推动到市场驱动的动力转换过程之中，市场机制在资源配置中的积极作用还没有得到充分发挥。

三是文化企业实力偏弱。我国文化企业数量增长较快，但绝大多数是从业人员50人以下或营业收入500万元以下的小微企业，甚至是个人工作室、个体工商户，“小”和“散”的局面还没有彻底改观。与一般行业相比，文化企业在追求社会效益、承担社会责任方面要求更高、担子更重。文化企业大多是轻资产企业，高度依赖创新创意，普遍面临盈利模式不稳定、生命周期短、可持续发展难度大等突出问题。

四是创新驱动能力不足。在内容、技术、业态等方面的自主创新能力不足的问题较为突出，原创能力还不强，内涵深刻、富有创意、形式新颖、技术先进的知名文化品牌较少。随着文化和科技深度融合，部分传统文化业态、服务形态以及文化企业还不能适应科技发展和时代要求，转型比较缓慢，生存面临严峻挑战。

五是国际市场竞争力不强。相比于发达国家，我国出口文化产品和服务技术含量较低、创意能力不强，能充分体现中华优秀传统文化精髓、适应国外受众习惯的偏少，国际传播力、影

响力还不够大，对外文化贸易在整体对外贸易中的比重偏低，核心文化产品和服务的贸易逆差仍然存在。文化企业参与国际竞争的能力还较弱，在全球产业链分工中处于相对弱势地位，不利于讲好中国故事、增强国家文化软实力。

三、下一步推动工作的主要打算

中国特色社会主义进入新时代，文化产业发展也进入新时代。新时代有着新期待，新形势赋予新使命。我们将深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，以社会主义核心价值观为引领，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，自觉承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，推动文化产业实现高质量发展，以优秀文化产品和服务满足人民群众美好生活新期待。重点将做好以下工作：

一是加快文化供给侧结构性改革。在贯彻落实新发展理念、“转方式、调结构”的背景下，全面深化改革、更好处理政府与市场关系，丰富供给主体、优化供给方式、提高供给质量，不断提升规模化集约化专业化水平，推动文化产业加速转型升级。坚持创造性转化、创新性发展，以中华优秀传统文化传承发展工程为抓手，增加文化供给，挖掘阐释优秀传统文化思想精髓，推进文化典籍整理出版和数字化，规划建设若干国家文化公园，加强珍贵遗产资源保护，传承振兴民族民间文化，推动优秀传统文化融入国民教育、道德建设、文化创造和生产生活，把优秀传统文化元素融入新型城镇化和新农村建设，让人们在丰富的文化体验中感知传承传统、留住乡韵乡愁。

二是把创作生产优秀文化产品作为中心环节。文化产业是内容产业，创作生产文化产品应突出思想内涵，发挥其启迪思想、温润心灵、陶冶情操的功效，以优秀的文化产品传递向善向上的价值观，更好地引领社会风尚。宣传文化部门将坚持以人民为中心，坚持内容为王、质量第一，坚守文化理想，发扬工匠精神，倾心倾力打造传世之作，用文化精品赢得受众、赢得市场，增强文化产业核心竞争力，更好满足人民群众精神文化生活新期待。主动适应群众多样化、分众化的精神文化需求，在选题、表达、对接上下功夫，增强供给对需求变化的适应性灵活性。深入开展精品创作，完善扶持提升政策，建立健全有利于出精品的激励引导机制，组织创作一批思想性艺术性俱佳的文艺作品。鼓励依托旅游资源创作生产丰富多彩的文化产品，提升旅游的文化内涵，推动文化产业与旅游业深度融合。

三是增强文化企业的市场竞争实力。文化企业一定要坚守文化使命，聚焦文化主业，以守正创新为根本要求，承担社会责任和道德责任。宣传文化等部门将着力推动产业关联度高、业务相近的国有文化企业联合重组，组建大型国有及国有控股的文化产业投资平台，推动跨所有制并购重组，对有潜力的战略性新兴文化企业进行股权投资，巩固并发展国有文化企业的内容生产优势和传播主渠道优势，发挥其对文化产业发展的主导和引领作用。创新文化生产经营机制，做强做优做大骨干文化企业，支持中小微文化企业和非公有制文化企业发展，鼓励各类市场主体公平竞争，推动形成不同所有制文化企业共同发展、大中小微文化企业相互促进的文化产业格局。

四是构建规范有序的文化市场。构建统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代文化市场体系，充分发挥市场机制作用。努力消除地

区分割和行业壁垒，培育和发展各类文化产品和要素市场，建设传输便捷、互联互通、城乡贯通、安全可控的文化传播体系，促进文化产品和人才、产权、技术、信息等文化生产要素合理流动。进一步深化文化市场综合执法改革，提升文化市场技术监管水平，鼓励和保护公平竞争，制止垄断和不正当竞争行为，纠正扰乱市场行为，净化文化市场环境，维护文化市场秩序。建立文化市场诚信体系，构建守信激励和失信惩戒机制。扩大对外文化贸易，推动优秀文化产品和服务拓展国际市场。

五是打造文化产业人才高地。创作是文化产业发展的源泉，人才是文化产业发展的高地。宣传文化等部门将以文化产业发展需求为导向，培养和扶持内容创作生产高端人才及相关技术人才。积极推动文化产业及相关学科专业建设，鼓励社会力量参与文化产业人才培养。健全符合文化产业人才特点的发现、使用、评价、流动、激励和储备机制，鼓励采取签约、项目合作、知识产权入股等多种方式集聚文化产业人才，以及多渠道引进海外优秀文化人才。

六是推动文化和科技深度融合。文化产业发展始终同科技进步紧密相联。宣传文化等部门将加快推进文化和科技深度融合，提升文化产业科技支撑水平，改造传统文化产业，发展新兴文化产业，提升新型文化业态的比重。鼓励和支持科技在出版发行、广播影视节目制作和传输、演艺娱乐、印刷复制、广告服务、会展服务等传统文化产业中的应用，推进传统文化产业内容创作、传播方式和表现手段等方面创新，促进传统文化产业转型升级；鼓励和支持培育基于大数据、云计算、物联网、人工智能等新技术的新型文化业态，发展数字创意、智慧广电、网络视听、数字出版、动漫游戏、绿色印刷等新兴文化产业，推

动与相关新兴产业相互融合。推动文化资源数字化，分类采集梳理文化遗产数据，标注中华民族文化基因，建设文化大数据服务体系，将中华文化元素和标识融入内容创作生产、创意设计以及城乡规划建设、生态文明建设、制造强国、网络强国和数字中国建设。

七是促进文化资源与金融资本有效对接。加快推进符合文化产业发展需求和文化企业特点的金融产品与服务创新，积极探索文化资产管理、文化产业融资租赁、文化保险担保等金融业务创新，运用好产业投资基金、风险投资基金等金融工具，提升金融服务文化产业发展水平。进一步扩大文化企业股权融资和债券融资规模，支持文化企业上市融资和再融资，鼓励文化企业并购重组。积极推进文化企业无形资产评估、确权、登记、托管、流转服务，建立文化产业融资担保、保险、版权质押等投融资服务体系，完善文化企业信用评价体系和融资信用担保体系。创新文化金融服务组织形式，建立完善文化金融中介服务体系。鼓励发展文化金融专业化机构，为文化企业提供综合性金融服务。

八是完善促进文化产业发展的财税政策。文化企业提供的是精神产品，社会效益优先是首要原则。与其他行业相比，文化企业在追求社会效益方面承担了更多的社会责任，财税政策对于有效引导和保障文化企业在激烈的市场竞争中坚持社会效益优先、实现可持续发展，发挥着不可替代的作用。近些年来，国家陆续发布或延续了一系列支持文化产业发展的财税优惠政策，基本形成了促进文化产业发展的财税优惠政策体系。国务院及有关部门将根据不同阶段和时期文化产业的发展情况，结合财力状况和经济社会发展需要，综合考虑、统筹安排财政资金支持文化产业，组建或改组国有文化资本投资运营公司，支持骨干

文化企业并购重组，支持小微文化企业创新发展。落实促进文化产业发展的税收优惠政策。

九是完善文化产业发展的法治保障。制定文化产业促进法是党的十八届四中全会明确提出的一项重要任务，也被列为本届全国人大常委会一类立法项目。2015年以来，在中宣部、全国人大教科文卫委员会精心指导下，文化和旅游部牵头开展文化产业促进法起草工作，已经形成了各方基本认可、比较成熟的草案。草案聚焦“促进什么”“怎么促进”两个核心问题，围绕促进文化产业发展的关键环节和核心要素，确定在创作生产、文化企业、文化市场3个环节发力，在人才、科技、金融财税等方面予以扶持保障，努力解决前面提到的困难和问题，促进文化产业发展。我们正在全力对草案进行修改完善，争取尽快按程序提请全国人大常委会审议。著作权法第三次修订草案已经基本成熟，计划于今年由国务

院提请全国人大常委会审议。同时，我们将抓好电影产业促进法等法律的实施，进一步推动文化产业相关法律、法规、规章等的立改废工作，全面推进依法行政，营造有利于文化产业发展的法治环境。

长期以来，全国人大及其常委会高度重视文化建设，不断推动文化立法、完善文化法治保障。此次全国人大常委会专门听取文化产业发展工作汇报，充分体现了对文化产业发展的关心和支持。恳请继续关注支持文化产业发展，多开展相关调研，多组织督促检查，多提出宝贵意见，指导国务院和各有关部门、地方各级人民政府共同做好文化产业发展工作。我们将全面落实审议意见，进一步改进工作，努力推动我国文化产业发展迈上新台阶，为建设社会主义文化强国、助力实现中华民族伟大复兴中国梦作出新的更大贡献。

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国中小企业 促进法》实施情况的报告

——2019年6月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大常委会副委员长 陈竺

全国人民代表大会常务委员会：

中小企业是建设现代化经济体系、实现经济高质量发展的重要基础，是扩大就业、改善民生的重要支撑。为贯彻落实党中央支持民营企业、中小企业发展重大决策部署，针对当前外部环境严峻复杂、经济面临下行压力、实体经济比较困难的新情况新问题，为促进法律更好实施，全国人大常委会开展了中小企业促进法执法检查，现将有关情况报告如下。

一、执法检查工作深入扎实

本次执法检查从2月底至5月开展，有3个特点。

（一）突出政治站位，紧扣法律规定，聚焦重点问题。执法检查始终把贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于支持民营企业、中小企业发展的重大决策部署摆在首位，坚持服务大局，确保执法检查与党中央决策部署目标同向、工作合拍、步调一致。执法检查紧扣法律规定，特别是2017年新修订的法律条款，聚焦政府支持、营商环境、金融服务和权益保护等重要问题，查明实情，推进法律实施。

（二）领导悉心指导，创新检查方式，拓展广度深度。栗战书委员长亲自审定执法检查方案，出席执法检查组第一次全体会议并作重要讲话进行动员部署；王东明副委员长听取阶段汇报并提出具体要求，陈竺、王东明和郝明金三位副委员长分别带队赴地方开展检查。一是实地检查与委托检查有机结合。3个检查组分赴浙江、湖北、河南、广西、吉林、陕西6省（区）进行实地检查，同时委托北京、河北、山西、福建、广东、重庆、云南、甘肃8省（市）人大常委会进行检查。二是专项检查与面上检查压茬推进。在面上检查基础上，遴选出营商环境、融资促进和权益保护三个重点难点作为专题分赴贵州省贵阳市、福建省泉州市和内蒙古自治区鄂尔多斯市开展专项检查。三是执法检查与法律评估相辅相成。检查期间，同步委托中国中小企业发展促进中心和中国电子信息产业发展研究院作为第三方对该法实施情况进行全面评估，同时，委托山东省烟台市、广东省东莞市、贵州省贵阳市人大常委会分别进行重点评估，法律评估为全面了解法律实施情况提供了有力支撑。

（三）前期准备充分，检查工作扎实，发挥

全国人大代表和地方人大的作用。自 2 月底开始，先后两次在京召开部门调研座谈会，赴上海、江苏、广东和四川 4 省（市）开展前期调研，并召开培训座谈会，邀请委托检查和法律评估相关省市人大和有关单位人员参加，请专家讲授法律评估方法与操作，指导地方人大制定并完善检查和评估工作方案。执法检查组严格遵守中央八项规定及其实施细则精神，深入基层、深入实际、深入群众，召开座谈会听取当地政府和相关部门的汇报，通过明查暗访了解企业实情，采用问卷调查、网上征求意见等多种方法，广泛听取群众意见。邀请 14 位全国人大代表参加检查。在执法检查中，充分发挥全国人大代表和地方人大的作用，密切了全国人大同他们的联系。

本次执法检查形成了 5 份前期调研简报、5 份实地检查报告、8 份委托检查报告、3 份专项检查报告、4 份法律评估报告。执法检查工作扎实深入，注重创新，圆满完成任务。

二、法律实施取得积极成效

中小企业促进法于 2002 年制定，2017 年修订。修订实施一年多来，特别是习近平总书记主持召开民营企业座谈会并发表重要讲话后，中办国办印发了《关于促进中小企业健康发展的指导意见》，各地区各部门深入贯彻落实党中央决策部署，着力推动法律实施，取得了积极成效。

（一）加强组织领导，开展法律宣传，健全中小企业促进工作协调机制。法律修订实施后，国务院召开专题会议进行动员部署，各地区各部门采取多种形式开展普法宣传培训，着力推动法律贯彻实施。一是建立健全中小企业促进工作协调机制，强化组织保障。国务院促进中小企业发展工作领导小组充分发挥统筹协调作用，在开展

法律宣传、加大对中小企业财税和金融支持、加强权益保护等方面作出全面部署。各省（区、市）调整充实了中小企业促进工作领导小组，湖北等 11 个省领导小组组长由省委书记或省长担任，其余多数省份组长由省委常委、常务副省长担任，多数市、县人民政府也建立了协调机制，中小企业促进工作的组织领导得到加强。二是开展法律宣传培训，普及法律知识。地方和部门通过广播电视、报刊、网络等多种媒体进行宣传，聘请专家解读，开展知识竞赛，举办培训讲座，广西还将每年 9 月定为“中小企业促进法宣传月”。开展形式多样、内容丰富的宣传活动，努力营造学法尊法守法用法的良好氛围。三是明确管理职责，提升公共服务水平。新一轮机构改革后，国务院和大多数地方政府都明确了工业和信息化部门作为中小企业促进工作综合管理部门。绝大部分县级以上地方政府成立了中小企业服务中心等机构提供公益性服务。中央有关部门结合各自职责落实法律规定，认定国家中小企业公共服务示范平台，支持各地搭建服务平台，不断提升公共服务能力水平。河南省培育工业互联网平台，帮助 1.2 万家中小企业上云用云，提高市场开拓能力。浙江省建成 703 个小微企业园，打造小微企业创业创新和孵化成长的平台。各地区各部门依法加强监管，引导和督促中小企业诚信守法，保障职工合法权益，履行企业社会责任。

（二）加大改革力度，完善市场准入，营商环境持续优化。各地区各部门着力打造市场化、法治化、便捷化的营商环境。一是持续深化“放管服”改革，受到企业好评。积极推进“证照分离”、“多证合一”，企业开办更快更便捷。“双随机、一公开”的监管方式，减少了多头执法、重复检查。浙江等地对涉企事项努力做到“一窗受

理、一次办结”。企业对政务环境抱怨少了，点赞多了。二是完善市场准入管理，准入范围和门槛进一步清晰。《市场准入负面清单（2018年版）》进一步压缩并支持各类市场主体依法平等进入铁路、机场、电信、互联网视听、社会服务等领域。山西在全省推行企业投资项目承诺制改革。河南等地专项清理规章和规范性文件，建立公平竞争审查制度。三是部门和地方共同努力，推进信用体系建设。国家发展改革委牵头建设全国信用信息共享平台，人民银行建立金融信用信息基础数据库，市场监管总局建成国家企业信用信息公示系统。上海、浙江、湖北、陕西等地制定了公共信用信息管理条例，为公共信用信息归集、管理和使用提供依据。贵州省贵阳市利用大数据打造政府数据共享交换平台和基础数据库，实现数据集中存储、互通共享。

（三）安排专项资金，落实减税降费，财税支持得到加强。中央和地方加大财政支持力度，出台系列减税降费政策，助推中小企业发展。一是安排专项资金，支持创业创新。去年，财政部下达中小企业发展专项资金 71 亿元，奖补创业创新升级和小微企业融资担保等。绝大多数省份、半数以上地市以及部分县（区）安排了中小企业发展专项资金。二是设立发展基金，发挥引导作用。中央财政拟出资 150 亿元设立总规模 600 亿元的国家中小企业发展基金。多数地方也设立了规模不等的发展基金。重庆市设立 26 支专项基金，总规模 261 亿元，投资项目 1048 个。三是减轻企业税费负担，帮助企业“轻装上阵”。中小微企业减税降费政策逐步落地。法律评估调查问卷显示，有 77% 的中小企业享受到税收优惠政策。云南省今年一季度民营企业、中小企业缴纳税收同比减少 3.57%。中央和地方持续开

展清理规范涉企收费，取消、停止了 41 项中央设立的行政事业性收费，共为企业减负 400 多亿元。21 个省份免收地方管理的行政事业费。

（四）拓宽渠道，创新服务，促进企业融资环境改善。畅通货币传导机制，拓宽融资渠道，提供增信支持，加大对中小企业的信贷供给。一是实行差别化政策，增加小微企业融资规模和比重。人民银行综合运用定向降准等货币政策工具，银保监会制定普惠型小微企业贷款增速不低于各项贷款增速、户数不低于上年同期水平的“两增”考核目标，督促加大信贷供给。截至今年 3 月末，银行业用于小微企业的贷款余额 34.77 万亿元，同比增长 9.55%。其中，普惠小微贷款余额 10 万亿元，同比增长 19.1%。二是完善普惠金融体系，支持小微企业融资。国有大型商业银行在总行和一级分行成立普惠金融事业部，股份制银行设立小微支行、社区支行，多数银行设立服务小微企业的专营机构，新设一批民营银行及新型互联网银行。服务小微企业的金融机构不断增多。三是丰富融资工具，拓宽直接融资渠道。证监会推进多层次资本市场建设，支持符合条件的中小企业股权融资和债券融资，人民银行推出双创金融债券和双创专项债务融资工具，国家发展改革委支持发行小微企业增信集合债等，支持中小微企业融资。此外，人民银行还引导设立民营企业债券融资支持工具，为经营正常、暂时遇到流动性困难的民营企业发债提供增信支持。四是设立政策性信用担保机构，为企业融资提供信用支持。中央财政出资 300 亿元设立国家融资担保基金，通过再担保等方式支持地方政策性融资担保机构加大对小微企业的融资支持，截至去年底惠及 2.52 万户企业。广东省财政安排 7.5 亿元支持 15 个地市设立政策性融资

担保机构，吸引约 30 亿元社会资本参股，截至去年底，累计帮助 4100 多家中小企业获得贷款 230 亿元，省融资再担保公司累计帮助 3.1 万家中小企业获得贷款 2328 亿元。五是创新金融产品和服务，积极为中小微企业融资纾困解难。国家发展改革委为中小微企业提供便利优惠融资信贷服务，累计发放“信易贷”超 1.5 万亿元。一些商业银行和地方推进金融科技与普惠金融结合的“网络小贷”、“小微快贷”等网上信贷大幅降低了成本，提高了融资便利。建设银行开发“小微快贷”网上信用贷款，已累计为 55 万户小微企业提供超过 7100 亿元的信贷支持。贵州省设立白酒应急转贷资金，福建省泉州银行推出无还本续贷的“无间贷”，着力缓解当地中小微企业续贷难问题。

（五）开展清欠工作，构建维权渠道，维护中小企业合法权益。各地区各部门依照法律规定，加强对中小企业合法权益的保护。一是加强产权保护，增强企业发展信心。国家发展改革委会同司法部清理涉及产权保护的规章和规范性文件。最高人民法院发布保护产权和企业家合法权益的典型案例，为法院审判执行工作提供参考和指引。各地积极出台企业权益保护的地方法规和规范性文件，浙江出台企业权益保护规定，依法规范涉企行为，查处侵犯知识产权和商业秘密等违法行为。广东省建立知识产权保护数据库，开展“护航”、“雷霆”维权专项行动，打击不正当竞争，保护企业品牌。二是清理拖欠账款，解决企业实际困难。国务院部署开展清理拖欠民营企业、中小企业账款专项行动，各地全面摸排、建立台账，制定清偿计划，推进清欠工作。截至 4 月底，共清偿拖欠账款 3058 亿元，有的省份清欠任务已完成过半。三是建立维权渠道，加强沟

通协商。不少地方在中小企业服务平台的基础上，构建统一政务咨询投诉举报平台，进一步畅通中小企业表达诉求渠道，平台及时协调督促解决。多数地方建立了政府与民营企业定期沟通机制，浙江省委省政府主要负责同志与民营企业定期沟通，听取意见建议。

总的来看，法律实施工作有力有序地推进，形成了良好氛围，取得了积极成效。

三、法律实施存在的突出问题

从检查情况看，法律实施中还存在一些影响中小企业发展的突出问题，其中，既有老难题的困扰，也有新问题的挑战，老难题犹存和新问题挑战叠加给中小企业促进工作带来的影响主要表现在以下几个方面。

（一）基础性工作不扎实，制度建设跟不上，影响了中小企业促进工作效能。检查发现，在促进企业发展过程中，长期形成的一些思想观念和工作方式已有转变和改善，但是在面对企业促进工作时往往倾向于“抓大企放小企”，在面对中小企业时又常常侧重于“重强企轻弱企”等，这些老问题依然存在，导致中小企业促进工作基础薄弱，制度不完善。更重要的是新修订的中小企业促进法在强化政策扶持、制度建设和公共服务等方面又提出了新要求，但基层的思想观念和工作方式尚未有效调适，工作跟进不够，对新修订法律的宣传不够，配套政策不完善，制度建设不适应，影响法律的贯彻实施和中小企业促进工作的有效开展。一是宣传普及工作力度不够，法律知晓度和感受度低。中小企业促进法的宣传仍然采取传统的方式，即便利用互联网，也只是将法律全文和相关政策文件在政务网上一挂了之，且往往“一阵风”、“走过场”，宣传普及培训工作

缺乏系统和长远安排，更缺乏针对性，覆盖面不宽，社会影响不大。不少企业，甚至有些地方相关部门工作人员对这部法律及其内容知之甚少。据重庆市中小企业问卷调查显示，“知道并了解”中小企业促进法主要内容的企业仅占 19.6%， “知道但不了解”和“完全不知道”的约占 80%。二是配套法规政策不完善，影响法律落实落地。配套法规和政策措施的制定和调整进展缓慢，目前多数省份刚刚启动地方条例的修订工作，有的地方出台的支持政策“虚多实少”；中央和地方与中小企业促进法相关的现有行政法规、部门规章和规范性文件尚未作相应调整。法律第四十条规定有关部门应当制定中小企业政府采购的相关优惠政策。而财政部、工业和信息化部发布的《政府采购促进中小企业发展暂行办法》是 2011 年制定的，暂行时间过长，加上规定缺乏可操作性，地方反映难以指导和规范实际工作。三是统计监测制度调整完善跟进不够，不能及时提供准确有效的数据支撑。法律第六条规定建立中小企业统计监测制度。检查发现，有关中小微企业的统计指标体系不完善、统计资料不详尽、信息发布不够及时、统计调查和监测分析跟不上，难以为全面准确掌握中小企业发展情况及宏观分析决策提供有效支撑。四是信用制度建设滞后，不能满足促进中小企业发展及服务监管的需要。法律第七条规定推进中小企业信用制度建设。检查发现，不少地方在探索建设信用信息系统，但中小企业信用信息分散在发改、社保、商务、人民银行、税务、市场监管、海关、司法等部门和水、电、气、热等公用事业单位，整合难度大，共享运用难。一些部门和地方正在建设的信用信息平台也与企业发展、金融服务、政府管理等实际需求差距甚大。信用信息归集、开

发、公开、查询等制度不健全，统一、共享、高效的中小企业信用体系尚未建立，难以为融资对接、市场交易以及政府服务监管提供支撑。

(二) 平等待遇缺乏有效保障，服务支持措施针对性不强，营商环境仍有差距。检查表明，随着市场化法治化改革的深化，中小企业在企业设立、生产经营、市场竞争等方面受到不公正对待的情况有所好转，但是政府在资源配置、市场竞争和公共服务方面，重行政手段和行政干预、坐等企业上门等传统习惯做法依然存在。法律规定的坚持各类企业权利平等、机会平等、规则平等的原则在实践中尚未真正落实；对中小企业的扶持措施的“规定动作”都做了，但效果不尽如人意，“门难进、脸难看”的现象少了，但“事难办”的问题仍较突出，为企业提供高效服务还跟不上来。一是市场准入仍有障碍，平等待遇得不到保障。法律第三十八条规定实行统一的市场准入制度。检查发现，市场准入仍有隐性壁垒，不平等待遇问题时有发生。法律评估调查问卷显示，认为在市场竞争中受到过不公正对待的中小企业中，超过 50% 的表示主要是市场准入不平等。虽然目前已全面实施市场准入负面清单制度，但清单外部分经营效益好或市场前景好的行业和垄断行业，仍存在违规设立准入许可或者设置隐性门槛等“名松实严”的情况。清单内的准入限制依然较多，与清单相关的行政审批事项繁多、程序复杂、时间过长、过程不透明，“准入不准营”问题依然突出。法律第四十条规定政府采购应给予中小企业优惠政策。一些政府采购项目仍然偏重企业注册资本、经营年限、品牌等指标，实际上将中小企业排除在外。一些市政公用事业工程招标，往往是大企业中标再转包或者分包给中小企业，“大企业中标，小企业干活”。行

政手段配置生产要素也不鲜见。二是公共服务供给有效性不足，不能很好满足中小企业需要。法律对服务措施作了专章规定，在创业扶持、创新支持、市场开拓等章节也提出了加强公共服务的要求，但是部门主动服务企业的意愿仍然不强，“门好进、脸好看、事不办”的现象比较常见。中央和地方为促进中小企业发展建立了不少服务机构和平台，但运作效率低、专业性不强、服务的广度和深度不够，不能满足企业差异化、高质量的服务需求。一些企业反映在生产经营场所、城乡规划用地、人才引进和职业技能培训方面获得支持不易；对扶持政策、优惠措施无从了解或很难了解，直接导致企业没有享受到优惠政策，用好用足政策就更不容易。一些地方的孵化区、创业园，政府“拉郎配”搞产业集聚，中小企业难进入。针对中小企业的企校结合、职业教育、员工培训、信息服务等比较薄弱。充分发挥行业协会商会的纽带作用和行业自律管理作用也不够。三是有些地方财政支持效率不高，中小企业获得财政扶持难。法律对设立中小企业发展专项资金和发展基金，并对其使用情况进行评价和评估作了规定。目前地方财政扶持资金种类比较多，分部门、分行业采取“点对点”项目管理方式，呈现分散化、难以形成合力，资金使用效率不高，效益也不够好。多头申报、频繁申报也加重了企业负担。部分地方财政扶持资金申请门槛偏高，中小企业往往难以企及，有的还需要支付大额费用通过中介争取。从检查的情况看，定期组织开展对中小企业发展专项资金和发展基金使用效果的企业评价、社会评价和资金使用动态评估的法律规定尚未落实，评价和评估情况主动向社会公布的几乎没有。四是行政监管和执法不规范，加重了企业负担。法律第五十六条对规范涉

企监督检查作了规定。涉企监督检查频繁重复的问题依然突出，联合或合并检查在实际执行中不到位，多部门、多层次检查的统筹协调不够，基层部门和企业迎检负担较重。行政监管和执法“一刀切”现象较为普遍，有的地方一家企业出事故，往往要求辖区内同行业所有企业停产整顿整改；个别地区污染治理简单化，“一刀切”或“一关了之”。还有少数地方政府缺乏政务诚信，为了招商引资往往让企业“先上车再买票”，之后在办理相关手续时，由于部门权益和责任制约又出现“先交罚款再补票”的情况。不守承诺、朝令夕改等政府失信行为直接给企业带来额外负担或损失。

（三）融资促进措施落实不到位，政策效果没有充分释放，中小企业融资难融资贵问题尚未有效缓解。融资难融资贵是长期制约中小企业发展的老难题。融资难主要有三难：银行贷款难，尤其是信用贷款、长期贷款和无还本续贷都难；抵押担保难，动产和权利质押的相关机制不完善，银行接受的担保物范围窄，且抵押率低，有时还要求以企业主个人或家庭财产作担保，造成有限责任无限化；直接融资难，公开发行股票上市门槛高、标准严，“新三板”、区域股权市场缺乏融资功能，中小企业股权融资、债券融资占比很小。融资贵主要有三贵：贷款利率高，银行贷款一般在基准利率上上浮40%—50%，平均利率约为6%—7%，小额贷款公司利率平均为10%—20%，民间及网络借贷利率则高达30%；中介费用高，与银行贷款相关的担保费、审计费、评估费和公证费等附加费用多、收费高；“过桥”资金成本高，“过桥”借款年化利率都在30%以上。检查结果表明：由于信息不对称、信用不完善，以及“个人问责”的存在和信用风险

的袭扰，金融机构对中小企业风险偏好没有大的改变，融资中的存贷挂钩、以贷转存、借贷搭售理财产品等捆绑销售现象，以及惜贷、压贷甚至抽贷、断贷等依然存在。第三方机构法律评估报告反映，中小企业、小微企业贷款余额占比从2017年的33.22%、18.04%下降到2018年的32.04%和17.92%。修订后的中小企业促进法对融资促进作了专章规定，金融监管部门和金融机构为缓解融资难融资贵采取了系列政策措施，今年来也有了明显进展，但检查中发现，法律实施中又出现了一些新问题影响了融资促进实效。一是差异化监管政策落实不到位，银行对中小微企业贷款仍有后顾之忧。法律第十五条规定差异化监管政策。我国目前没有专门服务中小企业的政策性银行等金融机构。由于同一银行内部一般信贷业务和中小企业贷款业务的风险控制制度、激励约束机制、责任追究机制基本一致，尽管国有大型商业银行都设立了普惠金融事业部，但作用并未充分发挥。近年来，监管部门提出“两增两控”考核目标、提高小微企业不良贷款容忍度以及尽职免责等差异化监管政策和要求，但是，有的银行对小微企业不敢贷、不愿贷、不能贷的局面依然没有太多改变。还有值得关重视的问题是，在一些地方，部分大型银行为了完成普惠金融业务和考核目标，凭借其资金实力和利率优势，对地方中小银行的正常信贷业务形成挤压效应，导致中小银行优质客户流失。有的银行联合“垒小户”瓜分贷款指标，或减缓整体贷款发放、降低分母来完成目标任务，或打“擦边球”人为调整划型，可能导致小微企业信贷统计数据虚高。二是地方性法人银行面向小微企业的产品服务创新不足，对金融科技的支持和监管都不够有力。法律第十六条对金融机构开发和提供适合

中小企业的金融产品和服务作了规定，第十七条对地区性中小银行服务所在地小微企业作了规定。但地方性法人银行数量少，资金实力也有限，不能满足当地中小企业的金融服务需求。出于利润和风险考虑，部分银行、保险和担保机构对小微企业主动服务意愿不强，创新产品和服务的动力和能力不足。金融机构在运用互联网、大数据、云计算、人工智能等技术，为中小企业融资服务方面探索还不够，创新产品还不多。互联网民营银行还受到诸多限制。三是动产担保融资制度不完善和政策性担保机构作用有限，中小企业获得担保融资难。法律第十九条规定国家完善担保融资制度，第二十一条对建立中小企业政策性信用担保体系作了规定。目前，我国动产和权利担保物权没有统一的登记制度，中小企业以知识产权、存货、机器设备等为担保品进行担保融资，在实践中往往难以落地。在应收账款融资中，供应链核心企业配合确权积极性不高，影响应收账款融资的开展。一些地方虽然成立了政策性担保机构，但资金规模普遍偏小，服务能力水平不高，与银行间的合作关系也没有建立完善，再加上代偿不允许税前扣除、风险补偿和损失核销政策不明确等原因叠加，担保放大倍数很小，对促进小微企业融资作用有限。四是多层次资本市场体系不健全，中小企业直接融资渠道狭窄。法律第十八条规定国家健全多层次资本市场体系，促进中小企业利用多种方式直接融资。目前，主板、中小板、创业板只有极少数优质中小企业能够达到上市标准，“新三板”、区域股权市场定位不清晰，投资者受限，流动性不足，融资功能没有充分发挥。政府对天使投资、风险投资、私募股权投资的政策引导不够，资金大量向后端尤其是拟上市公司集聚，对初创期、成长

期、科技型创业企业投资不足。

(四) 损害企业权益现象时有发生, 投诉维权渠道不畅, 对中小企业权益保护力度不够。中小企业处于相对弱势地位, 合法权益时常受到侵害, 企业投诉维权的渠道不畅等老难题尚处在逐步改善过程中, 而法律对权益保护作了专章规定, 与现状形成鲜明对照, 落实法律规定这一新问题显得尤为紧迫。一是账款拖欠多、账期长、票据支付比例高, 企业资金被严重占用。法律第五十三条规定不得违约拖欠中小企业账款。实际上拖欠情况十分普遍, 第三方机构法律评估的调查反映, 超过半数的中小企业存在被拖欠账款问题。专项检查发现, 在清理政府部门和大型国企拖欠民营企业、中小企业账款工作中, 部分地区口径掌握不统一、底数尚未完全摸清, 地方财政能够用于清偿的财力有限, 大型企业清偿的主动性也不强。清欠工作进展不平衡, 部分地方进度缓慢, 有的地市截至 4 月底清偿比例还不到 10%, 完成今年“年底前清偿一半”的既定目标有难度。中小企业普遍反映应收账款占销售收入比重大、账期长, 到期后有的还会延期支付, 影响资金周转。这客观上加大了中小企业贷款需求, 也使其成了大企业融资成本的转嫁对象。大型企业、产业链中的核心企业往往利用优势地位多使用承兑汇票支付, 有些中小企业货款中 70% 至 80% 都是汇票, 增加了企业流动资金压力和贴息成本。中小企业担心影响合作、失去市场, 申诉和追讨有顾虑。这些对中小企业资金不合法、不合理的占用, 严重影响企业的正常生产经营, 甚至威胁企业生存。二是权益保护力度不足, 侵权行为屡禁不止。法律第五十条规定国家保护中小企业及其出资人的财产权和其他合法权益, 任何单位和个人不得侵犯。检查表明, 侵犯

企业和企业家财产权益的行为时有发生。有的滥用公权力强迫低价转让股权、资产; 有的未严格履行法定程序就查封、扣押、冻结企业和企业主财产; 有的企业主因一般股权纠纷被股东举报后, 即受到刑事立案, 被采取强制措施; 有的法院在审理相关案件时, 个别政府机关往往以政府换届、领导变更作为政府违约、毁约的抗辩理由, “新官不理旧账”问题依然存在。执行和纠正涉产权案件阻力较大, 动力不足。一些部门政务诚信不足, 或因规划频繁调整、政策朝令夕改导致契约不能有效执行或者项目无故中止, 损害企业正当财产权益。知识产权案件举证难、周期长、成本高、赔偿低, 即便胜诉也面临“赢了官司、输了市场”的局面, 严重挫伤了企业的研发创新积极性。三是涉企收费不规范, 负担仍然不轻。随着“放管服”改革深入推进, 政府直接向企业的收费大大减少了, 但是检查发现一些含有收费的事权在政府内部下放, 或放给与部门关联较强的评审中介机构。有的政府部门实施行政审批时, 要求企业委托中介机构开展各类技术审查、论证、评估、检验检测、鉴证鉴定等, 并作为受理条件, 这些服务项目多、费用高, 更有个别中介机构垄断当地市场, 变成“独家生意”。还有的地方利用权力影响, 强制要求企业购买指定产品或者承揽工程, 要求企业赞助捐赠、提供无偿或者廉价劳务, 占用企业财物等。四是投诉渠道不畅, 调查处理不及时。法律第五十一条规定建立专门渠道听取中小企业意见建议、受理投诉举报。据第三方机构的法律评估报告反映, 尚有 4 个省份未在省级层面建立中小企业投诉渠道, 省以下一些地方未按照法律规定建立或者明确专门渠道听取中小企业意见建议。已经建立的专门渠道作用发挥有限, 截至 2018 年末, 有 10

个省级政府没有受理过中小企业投诉、举报。问卷调查显示有近 50% 的中小企业不知道本地区是否建立了相关投诉渠道。有的地方对中小企业意见建议不重视，对投诉举报调查处理不及时，致使问题久拖不决。

检查中发现的问题，有的是长期存在的老难题和“硬骨头”，有的是法律实施中出现的新问题、新挑战，这些都是中小企业发展中的难点、痛点和堵点，尤其要重视和防范老难题与新问题叠加或相互作用带来的影响。对于这些问题，要分析原因，对症下药，勇于破难题、解新题，切实予以解决。

四、主要原因分析

产生上述问题的原因是多方面的，主要有以下四个方面。

(一) 对中小企业在国民经济和社会发展中的战略地位和重要作用的认识不到位。一些地方和部门领导干部依然受到长期以来计划经济的惯性思维、传统管理制度和政绩考核等因素影响，对中小企业在解决就业、科技创新、满足生产生活需要、推动城乡区域协调发展等方面的重要作用认识不足，特别是在当前形势下，没有把促进中小企业发展作为事关稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定大局的工作来谋划。在中小企业促进工作中，按照中央的要求，结合实际，主动服务、支持发展的真招实招还不多。工作中仍习惯于“抓大放小企”，在政策支持、资源配置、服务引导等方面习惯性向大而强的企业倾斜，对中小企业特别是小而弱企业重视关心不够。对国家将促进中小企业发展作为长期发展战略的认识不足，中小企业促进工作缺乏长远规划，疏于制度建设。同时，对新时代新型

政商关系认识不足，政商关系的确“清”多了，但有的与企业家接触却少了，面对企业的合理诉求、合法权益，缺乏责任担当，不够关心、少为解决，不仅影响了干群关系，也挫伤了企业家创新创业的积极性，不利于企业尤其是中小企业的发展。

(二) 促进中小企业发展的工作机制还需要一个调适过程。各省都成立了促进中小企业发展工作领导小组，建立了工作协调机制，但不少地方协调机制作用没有充分发挥，与中小企业发展促进工作的需要不相适应。有些地方统筹协调效率不高，相关部门“单打独斗”多、“联合作战”少，部门间信息、服务资源的互通共享不充分，在财税支持、融资促进等政策上存在一定程度的分散、交叉和重叠，没有完全形成齐抓共管、密切配合的合力。有的地方领导小组成立以来尚未召开过会议，更谈不上研究部署中小企业促进工作，有的以会议贯彻会议、以文件落实文件，政策措施“上下一般粗”，缺乏实际行动和具体措施推动法律和政策的落实落地。一些地方在新一轮机构改革中，中小企业促进工作机构职能有所削弱，一些省份中小企业促进工作综合管理部门级别下降、人员编制减少，有些基层地方的机构直接被撤并，没有专职机构，职能弱化。同时，一些地方中小企业促进工作综合管理部门由于综合管理协调手段有限，工作重点主要侧重于规模以上工业企业、科技型企业，对建筑业、房地产业、批发零售业、住宿餐饮业等非工业中小企业则关注较少，或者有劲使不上。切实履行好中小企业促进工作综合管理和统筹协调的职能和职责还需要一个调适过程。

(三) 政策措施制定和执行的稳定性协调性不足导致效果不彰。近年来，中央出台一系列宏

观调控政策并取得明显成效。但是，有些部门和地方在制定和出台一些政策措施时，由于制定时没充分听取意见，论证也不够充分，造成政策措施不接地气，难以操作，甚至带来冲击。政策措施出台时，统筹协调不够，有时多方面政策措施负向耦合、叠加或对冲，影响了政策效果，有的甚至对民营企业、中小企业带来一定影响和误伤。政策措施执行中缺少市场和企业反馈和评估，导致及时调适跟不上。一些政策措施制定、出台和实施中还存在碎片化、打补丁、发力点过多过频等问题，一定程度上影响了市场主体的预期，一些企业反映比较困惑、无所适从。

（四）面对内外环境变化挑战，企业自身规范发展存在诸多问题。当前国际经济环境深刻变化，特别是美国挑起的经贸摩擦，给国内经济发展和市场预期带来影响；在经济下行压力下，中小企业抗风险能力弱，受波及影响大。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，企业特别是中小企业面临不小的转型升级压力。中小企业还普遍存在治理结构不完善、风险管控能力较低、信息透明度不高、财务不规范等问题，在环保、社保、质量、安全、信用等方面的历史遗留问题也较多，尤其是还有部分企业在经济高速增长期经营方式粗放，盲目加杠杆、铺摊子、跨界扩张，债务负担过重，加之创新能力不足，在当前内外经济环境下持续健康发展遇到困难。

五、着力破解制约中小企业 发展瓶颈，依法促进 中小企业健康发展

对标对表党中央决策部署和法律规定，针对

法律实施中存在的问题，执法检查组提出以下建议。

（一）从国家长期发展战略的高度深入认识中小企业发展重要性，加强对中小企业的引导、服务和监管。民营企业、中小企业是国民经济和社会发展的生力军，是推动经济高质量发展的重要基础，我们必须把思想统一到以习近平同志为核心的党中央决策部署上来，切实消除传统理念和路径依赖，关心支持民营企业、中小企业发展，把法律规定和政策要求真正落到实处。一是建议将每年6月27日确定为“全国中小微企业日”。加大中小企业促进法宣传力度，久久为功、持之以恒，扩大覆盖面、提升知晓度，进一步营造全社会学法尊法守法用法的氛围，为法律实施奠定更加坚实的社会基础。二是加强关于中小企业战略地位的理论研究。进一步加强理论指导，深化思想认识，明确并巩固其战略定位。三是制定中小企业发展战略。规划和引领中小企业平稳健康持续发展壮大。四是进一步完善和优化中小企业促进工作机制。推进服务和管理创新，着力构建“亲”“清”新型政商关系，增强责任担当和服务意识，完善政企沟通机制，为中小企业提供法律政策咨询等公共服务。引导中小企业发挥自身优势，找准市场定位，适应高质量发展要求，努力实施转型升级；引导企业完善治理结构、依法依规经营、履行社会责任。

（二）深入推进市场化改革，不断优化营商环境。强化政府责任担当，常抓不懈，为民营企业、中小企业发展营造稳定公平透明可预期的营商环境。一是转变政府职能，营造高效政务环境。明确各级政府对辖区内营商环境负总责，优化政务服务，整合共享政务信息，提升窗口服务水平，开展政策落实情况的督查和评估，并向社

会公开，接受社会监督，推动政策措施落实落地。二是完善市场机制，创造公平市场环境。清理有关歧视性规定，坚决查处各类垄断、限制竞争和不正当竞争的行为。三是强化法治建设，健全良性法治环境。加强政务诚信，推动政府部门依法行政，依法履职。建立以政府主管部门牵头、法院配合、行业参与的纠纷多元化解机制。注重发挥各级工商业联合会、行业协会（商会）的作用，加强行业自律管理，维护企业合法权益。四是创新公共服务，构建诚信社会环境。健全中小企业的公共服务体系，建立常态化第三方评估机制，完善统计监测制度。健全公共服务平台，增强中小企业高效管理运营、技术创新支持、对外投资贸易等信息资源的可获得性。加快推进全国中小企业融资综合信用服务平台建设，推行守信联合激励和失信联合惩戒制度。同时，要加快社会信用立法进程。

（三）完善财政扶持政策，提高财政资金使用效率。健全管理制度和办法，更好发挥财政资金对中小企业发展的扶持作用。一是优化财政资金等公共资源配置，通过中小企业发展专项资金和发展基金更好支持中小企业持续健康发展。进一步完善有关专项资金管理办法，对资金使用开展绩效评价，保证资金重点用于支持中小企业公共服务体系和融资服务体系建设。推动设立国家中小企业发展基金母基金，带动更多社会资本参与，扩大对中小企业的股权投资规模。落实“定期组织开展对中小企业发展专项资金、中小企业发展基金使用效果的企业评价、社会评价和资金使用动态评估，并将评价和评估情况及时向社会公布，接受社会监督”的法律规定，按照评估结果及时调整资金使用方向和结构。二是修改完善《政府采购促进中小企业发展暂行办法》。进一步

明确不得以注册资本金、经营年限等作为资格条件，把中小企业政府采购优惠政策落到实处。

（四）深化金融供给侧结构性改革，健全符合中小微企业发展需要的融资机制。要进一步完善融资机制，促进中小企业融资。一是进一步完善政策性信用担保体系，着力解决中小企业融资“缺信用”难题。做好中央和地方的政策性信用担保资金联动发挥作用的总体设计。政策性担保机构的经营要聚焦小微企业，增强普惠性，并坚持风险可控、担保费率合理，确保可持续发展。要完善政（府）银（行）保（险）担（保机构）合作与风险共担机制，对符合条件的小微企业应加大融资支持。二是金融监管机构要进一步完善落实差异化监管政策。进一步把“提高不良贷款容忍度”和“尽职免责”的要求具体化，增强操作性，并落地实施。三是增强商业银行支持中小微企业的动力。建议银保监会完善商业银行监管评级制度，将商业银行服务小微企业情况纳入评级指标，健全对小微企业等普惠金融的激励机制。建议财政部修改《金融企业绩效评价办法》，进一步明确支持中小企业等考核导向。四是今年年底前，对企业融资中的不合理和违规收费组织开展专项检查。清理规范企业抵押登记、资产评估、信用评级等附加费用，着力降低中小微企业综合融资成本，有关情况在落实执法检查意见的报告中重点介绍。五是完善担保融资制度，支持动产担保融资。建议推动建立动产和权利担保物权统一登记制度，扫清担保融资的制度性障碍。建议财政部门加强对政府采购信息公开工作的监管，督促采购人依法及时公开政府采购合同等信息，支持中小企业开展政府采购项下的应收账款融资业务。六是充分运用现代金融科技助力中小企业融资。鼓励银行等金融机构运用大数据、云

计算和人工智能技术完善风控体系，进一步完善征信、授信与信用风险定价系统，借助互联网为小微企业提供一揽子便捷高效的线上金融产品和服务。

（五）坚决落实法定责任，切实保护中小企业合法权益。聚焦中小企业负担重、维权难的问题，加大工作力度，立足当前、着眼长远，不断完善中小企业合法权益的保护机制。一是进一步加大清欠工作力度。巩固清欠工作成果，进一步统一口径，摸清拖欠底数，完善清欠台账，加大跨地区清欠的协调力度，确保完成政府工作报告提出的今年清欠任务。及时总结清欠工作经验，

研究建立防范拖欠的长效机制，建议国务院研究制定支付条例。二是加强权益保护。加大对侵犯产权行为的打击和惩处力度，妥善处理涉产权保护案件，坚决保护中小企业及企业家的财产权和其他合法权益。加大知识产权保护力度，提升知识产权保护水平，推动知识产权保护法律法规和制度体系的健全完善。三是持续清理规范行政许可中介服务。要清理并解决行政许可中介服务方面的突出问题，加大查处惩罚力度，切实减轻企业负担。四是依法加强专门维权渠道建设。各地要加强维权渠道建设，完善维权机制，畅通企业反映问题和诉求的渠道，及时解决企业诉求。

栗战书委员长访问挪威、奥地利、 匈牙利情况的书面报告

全国人民代表大会常务委员会：

2019年5月15日至24日，全国人大常委会委员长栗战书应邀对挪威、奥地利、匈牙利进行正式友好访问。全国人大常委会秘书长杨振武，全国人大民族委员会主任委员白春礼、外事委员会主任委员张业遂、社会建设委员会主任委员何毅亭、外交部副部长王超陪同出访。现将主要情况报告如下。

栗战书委员长访问挪威、奥地利、匈牙利三国，是在当前国际形势深刻复杂变化、逆全球化持续发酵、中欧关系发展面临难得机遇的背景下，今年我国对欧洲方向的又一次重大外交行动。此次访问贯彻“增进互信、促进交流、深化合作、服务发展”的方针，取得了圆满成功。一是推动落实习近平主席与往访三国领导人的重要共识。近年来，习近平主席与挪威、奥地利、匈牙利领导人多次会晤，引领双边关系发展方向。习近平主席2019年首访就选择欧洲，李克强总理4月赴欧举行中国—欧盟领导人会晤、中国—中东欧国家领导人会晤并访问克罗地亚。栗战书委员长此访，是今年中国对欧外交的重要组成部分，对于推动落实中国与往访国达成的合作协议、持续推进双边关系和中欧关系深入发展具有重要作用。二是推动共建“一带一路”合作。习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上发表重要讲话，提出高质量共建“一带一路”的原则、理念和目标，宣布中国一系列重大改革开放举措。栗战书委员长此访的一项重要任

务，是宣介和推动落实高峰论坛成果，从立法机构层面促进中国与往访国在“一带一路”框架下加强务实合作。三是宣介中国的发展道路、制度优势、伟大成就和对外政策主张。积极主动发声，讲好中国故事，强化与往访国在政策理念上的对话沟通，增进相互了解和信任。四是深化立法机构交流合作。此次欧洲三国之行，是中国全国人大常委会委员长时隔15年再次访问挪威、时隔10年再次访问奥地利、时隔12年再次访问匈牙利。访问期间，栗战书委员长与三国议会领导人深入友好交流，形成许多共识，推动立法机构合作提升到新的水平。

栗战书委员长在9天时间里到访奥斯陆、斯塔万格、维也纳、萨尔茨堡、布达佩斯5座城市，密集开展46场活动，行程紧凑、重点突出、内容丰富。分别会见挪威国王哈拉尔五世、首相索尔贝格，奥地利总统范德贝伦、总理库尔茨，匈牙利总统阿戴尔、总理欧尔班；与挪议会议长特罗恩、奥国民议会议长索博特卡和联邦议会议长阿佩、匈国会主席格维尔分别举行会谈，就双边关系、务实合作、立法机构交往以及共同关心的问题深入交换意见，达成了广泛共识；出席庆祝中挪建交65周年经贸座谈会、中匈建交70周年研讨会开幕式和中方向奥地利增补大熊猫仪式并发表讲话，广泛接触往访国议会议员、政府官员以及社会各界人士，还亲切接见我驻往访国使馆、驻维也纳代表团工作人员和中资机构、华侨华人、留学生代表。

欧洲三国高度重视、热烈欢迎栗战书委员长此访，给予热情接待、积极报道和高度评价。挪威议会议长特罗恩、副议长罗姆特维特，奥联邦议会议长阿佩，匈国会常务副主席玛特劳伊等亲自到机场迎送。三国领导人和当地媒体盛赞，栗战书委员长的到访对于促进双边关系发展具有重要意义，不仅加深了人民间的友好情谊，而且促进了双边互利合作走深走实，是一次务实高效、成果丰硕的成功访问。

一、巩固传统友谊，筑牢国家关系 行稳致远的政治基础

往访三国都是欧洲地区重要国家，与中国有着深厚的传统友谊。挪威位于欧洲北部，是最早承认新中国的西方国家之一，2016年双边关系正常化后发展势头强劲。奥地利被誉为“欧洲的心脏”，是欧盟重要成员国和联合国及其他国际组织所在地，在欧洲和国际事务中发挥着独特作用。匈牙利在中东欧地区具有重要影响，是最早与新中国建交的国家之一，当前双边关系处于历史最好时期。

栗战书委员长访问之际，恰逢中挪建交65周年、中匈建交70周年，中奥也将迎来建交48周年纪念日。每到一国，栗战书委员长都生动讲述中国与往访国传统友好的故事，回顾总结双边关系发展历程和经验，强调应从战略高度和长远角度珍视和发展国家关系。栗战书委员长指出，中挪关系虽经历起伏，但友好和合作始终是主旋律。今年是中挪建交65周年，要珍惜来之不易的友好合作局面，共同推动中挪关系持续稳定向前发展。他强调，2018年习近平主席与范德贝伦总统共同确立中奥友好战略伙伴关系新定位，引领中奥关系进入全面提质增速新阶段。中方愿同奥方共同努力，落实好两国元首的重要共识，推动各领域合作深入发展。他积极评价中匈传统

友谊，表示两国关系已进入“提档换速”的历史新阶段，高水平政治互信是中匈关系的最大优势。希望双方以建交70周年为契机，把良好政治关系转化为更多务实合作成果。访匈期间，栗战书委员长出席中匈建交70周年研讨会开幕式并讲话，指出肝胆相照、相互尊重、互利共赢、民心相通，是中匈关系坚如磐石、历久弥新的重要经验。栗战书委员长强调，实践充分证明，只要坚持相互尊重、平等相待，坚持互惠互利、共同发展，完全可以超越社会制度、历史传统、发展阶段的差异，推动国家关系向更高水平发展。

欧洲是多极化世界的重要一极，也是中国最重要的合作伙伴之一。在谈到中欧关系时，栗战书委员长表示，中方始终视欧洲为全面战略伙伴和国际上不可或缺的重要力量，乐见欧洲保持团结、稳定、开放、繁荣，支持欧洲一体化建设。愿与欧洲各国共同努力，聚焦合作，扩大共识，排除各种干扰，完善全球治理，维护以联合国为核心的国际体系，维护以国际法为基础的国际秩序，以中欧关系健康稳定发展促进世界的和平与稳定。

三国领导人请栗战书委员长转达对习近平主席的良好祝愿。一致表示，中国是可信赖的朋友和重要合作伙伴，积极发展对华关系是本国政府、议会和各党派的共识，高度赞赏中国在全球性事务中发挥的积极作用，表示愿同中方加强沟通协调，支持贸易投资自由化便利化，共同应对全球性挑战，推动两国友好合作更富成效。

二、强化政策理念沟通，增进 相互了解、理解和信任

访问期间，栗战书委员长利用各种场合讲好中国故事，宣介中国的发展道路和成就经验，宣介习近平主席执政理念、思想和风范，针对往访

国领导人关心的重大国际和地区问题、涉我核心利益问题等，坦诚交流、增信释疑，阐明中方原则、立场和主张。

栗战书委员长积极宣介新中国成立70年取得的伟大成就和启示经验。他说，中华人民共和国成立70年来，在中国共产党领导下，从一个积贫积弱的国家发展成为世界第二大经济体，创造了人类历史上前所未有的发展奇迹。回望70年发展历程，归根结底靠的是中国共产党的坚强领导，这是办好中国一切事情的根本前提；靠的是开辟并坚持中国特色社会主义道路，始终保持强大前进定力；靠的是全党全国各族人民自力更生的韧劲、开拓创新的拼劲。一个国家选择的道路和制度好不好，关键看能否实现国家持续稳定发展，能否增进民生福祉，能否得到人民的拥护，能否促进和推动人类文明和社会进步。中国人民坚定不移走中国特色社会主义道路，同时尊重和支持各国独立自主走符合本国国情的发展道路。

栗战书委员长积极宣介习近平主席执政理念、思想和风范。在与往访国领导人交谈时，栗战书委员长说，今年3月习近平主席访欧期间，当被问及当选国家主席是什么心情时，他回答说：“我将无我，不负人民”。习近平主席用中国传统文化中的“无我”概念，彰显了为民服务的情怀、责任和担当，受到中国人民的爱戴和拥护。栗战书委员长积极宣介习近平外交思想，阐述习主席关于构建人类命运共同体理念，推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。积极宣介新发展理念，指出中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正在全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，这是经济转型升级、实现高质量发展的必由之路。积极宣介习近平生态文明思想，解读“绿水青山就是金山银山”“坚持人与自然和谐共生”等金句，

指出中国正在全力以赴打好污染防治攻坚战，生态文明建设发生了历史性、转折性、全局性变化，同时为世界可持续发展作出了重要贡献。

栗战书委员长介绍人民代表大会制度的特点和优势。他说，近代中国饱受侵略和战乱之苦。为了救亡图存、发展复兴，中国人民苦苦寻找适合本国国情的道路和制度。君主立宪制、总统制、议会制、多党制等都想过了、试过了，但都没有改变国家一盘散沙、人民苦难深重的局面。是中国共产党团结带领各族人民经过艰苦奋斗和艰辛探索，建立中华人民共和国，实行人民当家作主的人民代表大会制度。这是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。人民代表大会制度作为中国的根本政治制度，能够把坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，具有巨大的政治优势和组织功效。栗战书委员长还视情介绍了全国人民代表大会的组成、职权和运行制度等。

栗战书委员长就自由贸易、气候变化、伊朗核问题等阐明中方原则立场。他指出，维护多边主义和自由贸易是国际社会的共同责任，单边主义、贸易保护主义不符合世界潮流，单边退约、单边制裁、“长臂管辖”不仅损害别国也会损害自身利益。中方不刻意追求贸易顺差，主张在相互尊重、平等互利的基础上通过谈判解决国家之间存在的经贸分歧，但谈判是有原则和底线的，必须符合国际贸易规则，既维护双方利益，又体现非歧视原则，统筹考虑各方平衡。中国正在推进更高水平对外开放，愿同各国一道努力，维护多边主义和自由贸易，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。他说，保护生态环境、应对气候变化需要各国同舟共济、共同努力，任何国家都无法独善其身。中国愿同各国保持密切沟通，积极参与应对气候变化国际合作，推动落实《巴黎协定》，为全球生

态文明建设贡献力量。

栗战书委员长还应询就中国人权事业、涉疆涉藏等问题交流沟通、阐明立场。他指出，中国共产党和中国政府高度重视发展人权事业。1954年新中国第一部宪法就规定人民当家作主、保护公民权利和自由，2004年修宪将“尊重和保障人权”载入国家根本法。70年来，中国人权事业取得长足发展，累计减少贫困人口7.4亿，建立起世界最大的社会保障体系，以宪法为统领形成了保障公民权利、维护特殊群体权益的法律制度体系，走出了一条中国特色人权发展道路。人权保障没有最好，只有更好。世界上没有放之四海而皆准的发展道路，也不存在统一的人权保障模式，中方愿与各国通过建设性对话加强人权领域交流与合作。他强调，西藏、新疆自古以来就是中国领土不可分割的一部分。涉藏、涉疆问题是事关中国主权、安全和领土完整的核心利益问题，涉及近14亿中国人民的民族感情。要从两国关系大局出发，妥善处理敏感问题，继续给予中方坚定支持，充分尊重和照顾彼此核心利益和重大关切。

三国领导人高度评价和认同习近平主席关于治国理政的思想、外交思想等，对中国取得的发展成就和经验表示钦佩和赞赏。他们认为，习近平主席作为当今世界一位重要的领导人，在多个国际场合就公平合理的国际关系表明立场，为维护世界政治经济秩序、促进人类共同发展发挥了重要领导和引领作用；习主席的很多理念、思想、战略源自解决中国问题，同时也对世界其他国家有重要借鉴意义，是对世界的贡献。他们表示，愿同中国密切在国际和地区事务中的协调与配合，维护以联合国为核心的国际体系和自由贸易体制，共同应对气候变化、环境污染、水资源开发利用、网络安全等挑战。

三、宣介习近平主席“一带一路”倡议的理念、原则和目标，促进中欧高质量共建“一带一路”

在与往访三国领导人会见会谈时，栗战书委员长多次强调，习主席提出的“一带一路”倡议，是发展的倡议、合作的倡议、开放的倡议、共赢的倡议，为中国和世界各国发展带来了巨大机遇。有150多个国家和国际组织同中国签署共建“一带一路”合作协议。中国同“一带一路”国家贸易总额超过6万亿美元，对“一带一路”国家直接投资超过900亿美元。事实充分证明，共建“一带一路”顺应潮流、广得民心、普惠民生、共利天下，成为共同的机遇之路、繁荣之路。

栗战书委员长积极宣介中国新一轮高水平对外开放的政策举措。他说，中国出台了《外商投资法》，提出了一系列促进投资贸易自由化便利化的措施，增加商品和服务进口，扩大外资市场准入，进一步强化知识产权保护，积极建设自由贸易试验区、自由贸易港等，愿与各国秉持共商共建共享原则，坚持开放、绿色、廉洁理念，努力实现高标准、惠民生、可持续目标，让共建“一带一路”成果更好惠及各国人民。他表示，欢迎往访三国深度参与共建“一带一路”，结合各自国家经济社会发展需要，找准利益契合点和合作突破口，促进亚欧大陆互联互通、实现互利共赢。他强调，今年11月中国将举办第二届国际进口博览会，欢迎三国派团参加，推介优质产品和先进技术，利用好这一开放型合作新平台。

栗战书委员长针对三国情况提出“一带一路”合作的具体建议，得到三国领导人的积极回应。挪威是重要的石油、海产品出口国，海运业在全球首屈一指。栗战书委员长向挪方领导人表示，中挪两国发展理念相近，经济互补性强，双方应尽快达成高质量的自贸协定，扩大挪威优质

海产品对华出口，深化经贸、能源、环保、科技等领域合作，推动落实“北极走廊”计划与“冰上丝绸之路”战略对接。在奥斯陆，栗战书委员长出席庆祝中挪建交65周年经贸座谈会并讲话，强调两国企业要抢抓机遇、深挖潜力，把强烈合作愿望转化为更多实际成果；两国政府要为企业投资兴业提供更加公平、公正、透明、非歧视的营商环境。挪方领导人表示，希望双方抓紧商谈自贸协定，深化在海事、航运、渔业、环保等领域的合作。

奥地利高度重视、积极参与共建“一带一路”，联邦政府将这一倡议写入执政纲领。栗战书委员长向奥方领导人表示，共建“一带一路”已成为中奥合作新的增长点，双方应不断挖掘和释放合作潜能，深化在高端制造、节能环保、生态农业、旅游、金融等领域合作。他强调，中国是数字经济大国，奥地利在电子政务、5G建设等领域走在欧洲前列。双方要把握新一轮技术革命带来的发展机遇，积极探索互联网、大数据、人工智能、5G技术等创新合作。访奥期间，栗战书委员长还考察两国企业合作项目、出席中国工商银行维也纳子行开业仪式。奥方领导人表示，中国是奥地利在亚洲最大贸易伙伴，两国经济互补性强，深化合作意愿强烈、潜力巨大。欢迎更多中国企业赴奥投资兴业，更多中国游客赴奥游览观光。

匈牙利是中国在中东欧地区投资最集中的国家之一，中国是匈牙利在欧洲以外的最大贸易伙伴。栗战书委员长对匈方领导人表示，希望双方加强“一带一路”倡议与“向东开放”政策对接，深挖经贸、投资、科技、农业、互联互通等领域合作潜力，发挥匈塞铁路等大项目合作辐射带动作用，打造更多高质量合作成果，促进中国—中东欧国家合作更具实效。在布达佩斯，栗战书委员长视察华为公司欧洲供应中心、中欧商贸

物流园，鼓励企业和员工秉持和发扬艰苦奋斗精神，为经济社会发展作出更大贡献。匈方领导人表示，匈牙利视中国为重要战略合作伙伴，坚定支持并积极参与共建“一带一路”，愿进一步拓展合作领域，提升合作水平。

四、紧跟国家关系发展步伐， 提升立法机构交流合作水平

在与三国议会领导人会谈时，栗战书委员长多次强调，立法机构合作要紧跟国家关系发展步伐，以落实两国领导人达成的重要共识为主线，保持高层交往良好势头，深入开展专门委员会、工作委员会、双边友好小组等对口交流与合作，相互学习借鉴立法、监督、治国理政等方面的有益经验，做好双边协议的批准和推动落实工作，为双方务实合作创造良好法治环境。

在与挪威议会领导人举行会谈、集体会见挪议会外交与国防事务委员会成员时，栗战书委员长说，挪威议会是最早同中国全国人大开展友好交往的西方国家议会之一。双方应秉持传统友好，坦诚对话沟通，增进了解和共识，推动中挪关系始终沿着正确轨道持续向前发展。在与奥国民议会、联邦议会领导人会谈时，栗战书委员长表示，愿同奥方加强生态文明建设、人工智能发展等方面的立法经验交流，落实好双边刑事司法协助条约，为两国合作打击有组织跨国犯罪创造更加有利的法律制度框架。栗战书委员长与匈国会主席进行友好会谈并共同会见记者，双方一致表示，要密切两国立法机构友好往来，积极促进中匈文化、教育、旅游、体育等方面务实合作。

三国议会领导人表示，真诚希望加强与中国全国人大各层次、各领域友好交往，增进相互了解和信任，互学互鉴治国理政经验，更好服务国家关系发展和本国经济社会需要。

五、拉紧人文交流的纽带， 助力地方合作蓬勃发展

访问期间，栗战书委员长广泛接触三国各界人士，立足中国与到访国合作实际，从立法机构角度提出加强人文交流、促进地方合作的具体建议，为国家关系发展充实新内涵、增添新动力。

栗战书委员长在挪威考察霍尔门考伦跳雪台，看望中国滑雪集训队员和挪方教练；与奥地利领导人就冬季运动合作进行深入交流。他说，挪威、奥地利是冬季运动强国，拥有浓厚的冰雪文化，在冬季运动人才培养、赛场建设、赛事组织等方面经验丰富。中国正在筹备 2022 年北京冬奥会，愿在运动员培训、冬季运动教育及科研、冬运装备产业发展等方面加强交流合作。他还勉励中国运动员刻苦扎实训练，提升运动技能，传承中挪友谊。

人文交流一直是中奥关系最活跃的组成部分。栗战书委员长此次访奥的一项重要任务，就是落实习近平主席对奥地利人民的承诺，把增补的大熊猫“园园”转交奥方。栗战书委员长与范德贝伦总统夫妇共同出席增补大熊猫仪式并致辞。他说，习近平主席从中奥关系大局出发决定向奥增补大熊猫，充分体现了对奥地利人民的友

好情谊。大熊猫是传递中奥友好的可爱使者，拉近了两国人民的心灵和感情。中方愿与奥方携手努力，撒播更多友谊与合作的种子，造福于两国和两国人民。在布达佩斯，栗战书委员长向匈牙利民族英雄纪念碑献花圈、考察匈中双语学校，强调要密切两国青少年之间的交流，培养更多中匈友好交往的使者，让两国传统友谊深入人心、薪火相传。

栗战书委员长十分关心和支持地方合作。他赴斯塔万格考察油气产业、智慧城市建设、海产品养殖等情况；在萨尔茨堡了解中奥文化、旅游等领域合作情况，并与地方官员会见交流。他指出，地方合作接地气、惠民生，是国家关系的重要组成部分。地方合作搞得好不好，关系国家层面的合作能否落地生根。双方应从战略和全局的高度发展地方合作，善用现有机制平台，鼓励更多地方结好，深挖互补优势，突出地方特色，化优势为收获，打造更多合作亮点，增进彼此好感和认同感，为推动双边关系发展提供不竭动力。

以上报告，请审议。

全国人民代表大会常务委员会办公厅

2019 年 5 月 28 日

全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第八号

澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表出缺 1 名，根据《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》的规定，递补何敬麟为第十三届全国人民代表大会代表。第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认何敬麟的代表资格有效。

吉林省人大常委会决定接受赵龙虎辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。云南省人大常委会决定接受许雷辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，赵龙虎、许雷的代表资格终止。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的有关规定，赵龙虎的第十三届全国人民代表大会常务委员会委员职务相应终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2970 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019 年 6 月 29 日

第十三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

(2019 年 6 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表 12 名，贺一诚的代表资格终止后，出缺 1

名。第十二届全国人民代表大会第五次会议通过的《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》第二十三条规

定：“澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表因故出缺，由选举澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表时未当选的代表候选人，按得票多少顺序依次递补，但是被递补为全国人民代表大会代表的候选人的得票数不得少于选票的三分之一。全国人民代表大会常务委员会根据代表资格审查委员会提出的报告，确认递补的代表资格，公布递补的代表名单。”2017年12月17日，澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表选举会议第二次全体会议确定了依次递补顺序，何敬麟排列递补顺序第1位且得票数多于选票的三分之一。何敬麟，系澳门大丰银行董事、KNJ投资有限公司董事、安世集团有限公司董事长。经全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会审查，何敬麟的代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认。

由吉林省选出的第十三届全国人民代表大会代表，全国人大常委会委员，吉林省延边朝鲜族自治州人大常委会原主任、党组原书记赵龙虎，因涉嫌严重违纪违法，被责令辞去第十三届全国

人民代表大会代表职务。2019年6月20日，吉林省第十三届人大常委会第十二次会议决定接受其辞职。由云南省选出的第十三届全国人民代表大会代表，云南省城市建设投资集团有限公司原董事长、党委原书记许雷，因涉嫌严重违纪违法，被责令辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019年6月11日，云南省第十三届人大常委会第十一次会议决定接受其辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，赵龙虎、许雷的代表资格终止。

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，第十三届全国人民代表大会实有代表2970人。

以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会
常务委员会代表资格审查委员会

2019年6月25日

全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

- 一、免去江必新的最高人民法院第三巡回法庭庭长职务。
- 二、任命高憬宏为最高人民法院第三巡回法庭庭长。
- 三、免去程新文的最高人民法院民事审判第一庭庭长职务。
- 四、任命郑学林为最高人民法院民事审判第一庭庭长，免去其立案庭庭长职务。
- 五、任命钱晓晨为最高人民法院立案庭庭长。
- 六、任命滕伟（女）为最高人民法院刑事审判第四庭庭长。
- 七、任命李剑为最高人民法院民事审判第三庭副庭长，免去其知识产权法庭副庭长职务。
- 八、任命梁风云为最高人民法院行政审判庭副庭长。
- 九、任命胡夏冰为最高人民法院第一巡回法庭副庭长。
- 十、任命张树明为最高人民法院第二巡回法庭副庭长。
- 十一、免去冯小光的最高人民法院民事审判第一庭副庭长、审判员职务。
- 十二、免去王振宇的最高人民法院行政审判庭副庭长职务。
- 十三、免去万永海的最高人民法院第二巡回法庭副庭长职务。
- 十四、任命侯伟、王蓓蓓（女）、马军、李自柱、原晓爽（女）、雷艳珍（女）、孔立明、周平、潘才敏、袁晓贞（女）、于志涛、钱建国、陈瑞子（女）、岳利浩、欧宏伟为最高人民法院审判员。
- 十五、免去付少军的最高人民法院审判员职务。

全国人民代表大会常务委 任 免 名 单

(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委
员会第十一次会议通过)

一、任命苗生明、冯小光、孔静(女)、刘辰(女)、刘中琦、刘文峰、刘华英、朱荣力、许栋梁、时磊、李翊(女)、李楠(女)、李豪、李玉花(女)、李聪明(女)、杨冬梅(女)、邱睿、易小斌、罗曦(女)、胡延龙、覃剑峰、韩成军为最高人民检察院检察员。

二、免去刘岳、易志斌、姜郁(女)的最高人民检察院检察员职务。

全国人民代表大会常务委 员会关于 接受冯忠华辞去第十三届全国人民代表大会 常务委 员会委员等职务的请求的决定

(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委
员会第十一次会议通过)

根据《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第二十三条第三款“常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务；如果担任上述职务，必须向常务委员会辞去常务委员会的职务”的规定，第十三届全国人民代表大会常务委
员会第十一次会议决定：接受冯忠华辞去第十三届全国人民代表大会常务委
员会委员及全国人民代表大会农业与农村委员会委员职务的请求，报请第十三届全国人民代表大会第三次会议确认。

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：

2019年6月12日

一、免去程永华的中华人民共和国驻日本国特命全权大使职务；

任命孔铉佑为中华人民共和国驻日本国特命全权大使。

二、免去唐卫斌的中华人民共和国驻科特迪瓦共和国特命全权大使职务；

任命万黎为中华人民共和国驻科特迪瓦共和国特命全权大使。

三、免去邓英（女）的中华人民共和国驻丹麦王国特命全权大使职务；

任命冯轶为中华人民共和国驻丹麦王国特命全权大使。

四、免去岳晓勇的中华人民共和国驻爱尔兰特命全权大使职务；

任命何向东为中华人民共和国驻爱尔兰特命全权大使。

五、免去吴恩的中华人民共和国驻荷兰王国特命全权大使职务；

任命徐宏为中华人民共和国驻荷兰王国特命全权大使。

六、免去李瑞宇的中华人民共和国驻意大利共和国特命全权大使兼驻圣马力诺共和国特命全权大使职务；

任命李军华为中华人民共和国驻意大利

共和国特命全权大使兼驻圣马力诺共和国特命全权大使。

七、免去邱小琪的中华人民共和国驻墨西哥合众国特命全权大使职务；

任命祝青桥为中华人民共和国驻墨西哥合众国特命全权大使。

八、免去王宪民的中华人民共和国驻安提瓜和巴布达特命全权大使职务；

任命孙昂为中华人民共和国驻安提瓜和巴布达特命全权大使。

2019年7月4日

一、免去洪亮的中华人民共和国驻缅甸联邦共和国特命全权大使职务；

任命陈海为中华人民共和国驻缅甸联邦共和国特命全权大使。

二、免去庞森的中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国特命全权大使职务；

任命常华为中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国特命全权大使。

三、免去宋爱国的中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国特命全权大使职务；

任命廖力强为中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国特命全权大使。

四、免去胡兆明的中华人民共和国驻克罗地亚共和国特命全权大使职务；

任命许尔文（女）为中华人民共和国驻克罗地亚共和国特命全权大使。

五、免去王民的中华人民共和国驻挪威王国特命全权大使职务；

任命易先良为中华人民共和国驻挪威王国特命全权大使。

六、免去俞建华的中华人民共和国常驻联合

国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表、特命全权大使职务；

任命陈旭为中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表、特命全权大使。

第十三届全国人民代表大会常务委员会 第十一次会议议程

2019年6月25日至29日

(2019年6月25日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》
- 二、审议《民法典婚姻家庭编（草案）》
- 三、审议《民法典继承编（草案）》
- 四、审议《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》
- 五、审议全国人民代表大会农业与农村委员会关于提请审议《中华人民共和国森林法（修订草案）》的议案
- 六、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国社区矫正法（草案）》的议案
- 七、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国密码法（草案）》的议案
- 八、审议国务院关于提请审议《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》的议案
- 九、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定（草案）》的议案
- 十、审议国务院关于2018年中央决算的报告
审查和批准2018年中央决算
- 十一、审议国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告
- 十二、审议国务院关于文化产业发展工作情况的报告
- 十三、审议全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国中小企业促进法》实施情况的报告
- 十四、审议栗战书委员长访问挪威、奥地利、匈牙利情况的书面报告
- 十五、审议第十三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
- 十六、审议任免案

Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 4 2019

Published on July 15th

CONTENTS

Speech Delivered at the 11th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	<i>Li Zhanshu</i> (675)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 30)	(678)
Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration	(678)
Explanation on the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration	<i>Jiao Hong</i> (693)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration	<i>Cong Bin</i> (696)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration	<i>Cong Bin</i> (698)
Report of the Constitution and Law Committee of the National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Draft Law of the People's Republic of China on Vaccine Administration (Draft for the Third Deliberation)	(700)
Special Pardon Order of the President of the People's Republic of China	(702)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion	

of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China	(703)
Explanation on the Draft of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China	<i>Shen Chunyao</i> (704)
Report of the Constitution and 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 Granting Special Pardons to Some Criminals Who Are Serving Sentences on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China	(706)
Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on Approving the Central Final Accounts of the Year 2018	(708)
Report of the State Council on the Central Final Accounts of the Year 2018	<i>Liu Kun</i> (708)
Report of the Financial and Economic Affairs Committee of the National People's Congress on the Results of Its Examination of the Central Final Accounts of the Year 2018	<i>Shi Yaobin</i> (718)
Report of the State Council on the Auditing of the Implementation of the Central Budgets of the Year 2018 and Other Financial Revenues and Expenditures	<i>Hu Zejun</i> (722)
Report of the State Council on Its Work on Development of Cultural Industry	<i>Luo Shugang</i> (733)
Report of the Law-Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Inspections of the Enforcement of the Law of the People's Republic of China on Promotion of Small and Medium-sized Enterprises	<i>Chen Zhu</i> (740)
Written Report on Chairman Li Zhanshu's Visits to Norway, Austria and Hungary	(752)

Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 8)	(758)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies	(758)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief Judges and Associate Chief Judges of Divisions, and Judges of the Supreme People's Court).....	(760)
Namelist of Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (Procurators of the Supreme People's Procuratorate)	(761)
Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Accepting the Request from Feng Zhonghua on His Resignations of the Member of the Standing Committee and Other Posts of the Thirteenth National People's Congress	(761)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries	(762)
Agenda of the 11th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress	(764)

欢 迎 订 阅

2019年全国人大常委会公报

《中华人民共和国立法法》规定：“在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本”。《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》是全国人大常委会正式出版刊物，由全国人大常委会办公厅编辑出版，是国家宣传民主与法制建设，宣传人民代表大会制度的重要刊物，是国家颁布法律标准文本的途径。

全国人大常委会公报主要登载全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、决定、决议、任免名单以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，全国人大常委会的工作报告和检查法律实施情况的报告以及我国同外国和其他国际组织缔结的条约、协定等。

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行人。

本刊地址：（北京 西城区 人民大会堂）全国人大常委会办公厅公报编辑室
（100805）

联系电话：（010）63096185 （010）63098422（传真）

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅

公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

（北京399信箱）

印 刷：文 化 部 印 刷 厂

刊号：ISSN1000 - 0070
CN11 - 1002/D

国内代号2-1

国外代号N650

全年定价：50.00 元