教职工理论学习参考资料　2020年全国“两会”专题

二〇二〇年　第四期

党委教师工作部　印制

教职工理论学习参考资料

2020年全国“两会”专题

（2020年　第4期）

党 委 宣 传 部
党委教师工作部

2020年6月

目　录

1.《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调坚持人民至上 不断造福人民 把以人民为中心的发展思想落实到各项决策部署和实际工作之中》.....1

2.《习近平在看望参加政协会议的经济界委员时强调坚持用全面辩证长远眼光分析经济形势努力在危机中育新机于变局中开新局》.....5

3.《习近平在参加湖北代表团审议时强调整体谋划系统重塑 全面提升 织牢织密公共卫生防护网》.....9

4.《习近平在出席解放军和武警部队代表团全体会议时强调在常态化疫情防控前提下扎实推进军队各项工作坚决实现国防和军队建设2020年目标任务.....14

5.《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十三届全国委员会第三次会议上》.....17

6.《政府工作报告——在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》..34

7.《国新办举行解读<政府工作报告>有关情况吹风会》....54

8.《关于<中华人民共和国民法典（草案）>的说明》.....77

9.《习近平在中央政治局第二十次集体学习时强调充分认识颁布实施民法典重大意义依法更好保障人民合法权益》..106

10.《关于<全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）>的说明》...111

11.《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》.....119

12.《全国人民代表大会常务委员会工作报告——在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》.....121

13.《最高人民法院工作报告——在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》.....140

14.《最高人民检察院工作报告——在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》.....149

15.《北京市召开全市领导干部会议传达全国“两会”精神》....158

习近平在参加内蒙古代表团审议时强调
坚持人民至上 不断造福人民 把以人民为中心的发展思想落实到各项决策部署和实际工作之中

新华社北京5月22日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平22日下午在参加他所在的十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时强调，中国共产党根基在人民、血脉在人民。党团结带领人民进行革命、建设、改革，根本目的就是为了让人民过上好日子，无论面临多大挑战和压力，无论付出多大牺牲和代价，这一点都始终不渝、毫不动摇。坚持以人民为中心的发展思想，体现了党的理想信念、性质宗旨、初心使命，也是对党的奋斗历程和实践经验的深刻总结。必须坚持人民至上、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民，并落实到各项决策部署和实际工作之中，落实到做好统筹疫情防控和经济社会发展工作中去。

内蒙古代表团气氛热烈，讨论活跃。费东斌、霍照良、薛志国、呼和巴特尔、梅花等5位代表分别就打赢脱贫攻坚战、加大草原生态保护建设力度、发挥流动党支部作用、提升动物疫病防控能力、做好民族团结进步教育等问题发言。习近平不时同代表交流。

在认真听取大家发言后，习近平作了发言。他首先表示完全赞成政府工作报告，充分肯定内蒙古一年来的工作，希望内蒙古的同志大力弘扬“蒙古马精神”，坚决贯彻党中央决策部

署，坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚决打好三大攻坚战，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，坚决克服疫情带来的不利影响，确保完成决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚目标任务，在新时代全面建设社会主义现代化国家征程上书写内蒙古发展新篇章。

习近平指出，我们党没有自己特殊的利益，党在任何时候都把群众利益放在第一位。这是我们党作为马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。在重大疫情面前，我们一开始就鲜明提出把人民生命安全和身体健康放在第一位。在全国范围调集最优秀的医生、最先进的设备、最急需的资源，全力以赴投入疫病救治，救治费用全部由国家承担。人民至上、生命至上，保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。要继续坚持外防输入、内防反弹的要求，绷紧疫情防控这根弦，完善常态化防控机制，确保疫情不出现反弹。

习近平强调，人民是我们党执政的最大底气。在这次疫情防控斗争中，在党中央统一领导下，全国动员、全民参与，联防联控、群防群治，构筑起最严密的防控体系，凝聚起坚不可摧的强大力量。广大人民群众识大体、顾大局，自觉配合疫情防控斗争大局，形成了疫情防控的基础性力量。我国社会主义民主是维护人民根本利益最广泛、最真实、最管用的民主。我们要坚持人民民主，更好把人民的智慧和力量凝聚到党和人民事业中来。内蒙古自治区是我国最早成立的民族自治区，要坚持和完善民族区域自治制度，加强各民族交往交流交融，加快

民族地区经济社会发展步伐，继续在促进各民族团结进步上走在前列。

习近平指出，做好统筹疫情防控和经济社会发展工作，要紧紧依靠人民。这次疫情给我国经济社会发展造成了较大冲击和影响，但某种程度上也孕育了新的契机。我国经济稳中向好、长期向好的基本面没有改变。要积极主动作为，既立足当前，又放眼长远，在推进重大项目建设、支持市场主体发展、加快产业结构调整、提升基层治理能力等方面推出一些管用举措，特别是要研究谋划中长期战略任务和战略布局，有针对性地部署对高质量发展、高效能治理具有牵引性的重大规划、重大改革、重大政策，在应对危机中掌握工作主动权、打好发展主动仗。

习近平强调，必须把为民造福作为最重要的政绩。我们推动经济社会发展，归根到底是为了不断满足人民群众对美好生活的需要。要始终把人民安居乐业、安危冷暖放在心上，用心用情用力解决群众关心的就业、教育、社保、医疗、住房、养老、食品安全、社会治安等实际问题，一件一件抓落实，一年接着一年干，努力让群众看到变化、得到实惠。要巩固和拓展产业就业扶贫成果，做好易地扶贫搬迁后续扶持，推动脱贫攻坚和乡村振兴有机衔接。要做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业工作。要抓紧完善重大疫情防控救治体系和公共卫生体系，加强城乡社区等基层防控能力建设，广泛开展爱国卫生运动，更好保障人民生命安全和身体健康。要保持加强生态文明建设的战略定力，牢固树立生态优先、绿色发展的

导向，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，把祖国北疆这道万里绿色长城构筑得更加牢固。党员、干部特别是领导干部要清醒认识到，自己手中的权力、所处的岗位，是党和人民赋予的，是为党和人民做事用的，只能用来为民谋利。各级领导干部要树立正确的权力观、政绩观、事业观，不慕虚荣，不务虚功，不图虚名，切实做到为官一任、造福一方。

习近平指出，我们党要做到长期执政，就必须永远保持同人民群众的血肉联系，始终同人民群众想在一起、干在一起、风雨同舟、同甘共苦。党的十八大以来，我们一以贯之全面从严治党，坚定不移反对和惩治腐败，坚持不懈整治“四风”，进行党的群众路线教育实践活动、“不忘初心、牢记使命”主题教育，就是要教育引导广大党员、干部始终同人民群众同呼吸、共命运、心连心。要坚定不移反对腐败，坚持不懈反对和克服形式主义、官僚主义。

习近平在看望参加政协会议的经济界委员时强调
坚持用全面辩证长远眼光分析经济形势
努力在危机中育新机于变局中开新局

新华社北京 5 月 23 日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 5 月 23 日上午看望了参加全国政协十三届三次会议的经济界委员，并参加联组会，听取意见和建议。他强调，要坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势，努力在危机中育新机、于变局中开新局，发挥我国作为世界最大市场的潜力和作用，明确供给侧结构性改革战略方向，巩固我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势，巩固农业基础性地位，落实“六稳”、“六保”任务，确保各项决策部署落地生根，确保完成决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚目标任务，推动我国经济乘风破浪、行稳致远。

中共中央政治局常委、全国政协主席汪洋参加看望和讨论。

联组会上，王一鸣、刘旗、刘永好、胡晓炼、杨成长等 5 位委员，围绕发挥新就业形态积极作用、特色生态资源转化为脱贫攻坚发展优势、民营企业化危为机、发挥金融支持实体经济作用、以新视角制定“十四五”规划等作了发言。

习近平在听取大家发言后发表重要讲话。他表示，来看望全国政协经济界的委员，参加联组讨论，感到十分高兴。他代表中共中央，向在座各位委员、向广大政协委员致以诚挚的问候。

习近平强调，要科学分析形势、把握发展大势，坚持用全面、辩证、长远的眼光看待当前的困难、风险、挑战，积极引导全社会特别是各类市场主体增强信心，巩固我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势。

习近平指出，我国经济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，经济发展前景向好，但也面临着结构性、体制性、周期性问题相互交织所带来的困难和挑战，加上新冠肺炎疫情冲击，目前我国经济运行面临较大压力。我们还要面对世界经济深度衰退、国际贸易和投资大幅萎缩、国际金融市场动荡、国际交往受限、经济全球化遭遇逆流、一些国家保护主义和单边主义盛行、地缘政治风险上升等不利局面，必须在一个更加不稳定不确定的世界中谋求我国发展。要看到，我国经济潜力足、韧性强、回旋空间大、政策工具多的基本特点没有变。我国具有全球最完整、规模最大的工业体系、强大的生产能力、完善的配套能力，拥有 1 亿多市场主体和 1.7 亿多受过高等教育或拥有各类专业技能的人才，还有包括 4 亿多中等收入群体在内的 14 亿人口所形成的超大规模内需市场，正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速发展阶段，投资需求潜力巨大。公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既有利于激发各类市场主体活力、解放和发展社会生产力，又有利于促进效率和公平有机统一、不断实现共同富裕。面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系，大力

推进科技创新及其他各方面创新，加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等战略性新兴产业，形成更多新的增长点、增长极，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。

习近平强调，现在国际上保护主义思潮上升，但我们要站在历史正确的一边，坚持多边主义和国际关系民主化，以开放、合作、共赢胸怀谋划发展，坚定不移推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，推动建设开放型世界经济。同时，要牢固树立安全发展理念，加快完善安全发展体制机制，补齐相关短板，维护产业链、供应链安全，积极做好防范化解重大风险工作。

习近平指出，到 2020 年确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困问题，是我们党对人民、对历史的郑重承诺。目前，全国还有 52 个贫困县未摘帽、2707 个贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫。虽然同过去相比总量不大，但都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。我们要努力克服新冠肺炎疫情带来的不利影响，付出更加艰辛的努力，坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利。

习近平强调，做好“六稳”工作、落实“六保”任务至关重要。“六保”是我们应对各种风险挑战的重要保证。要全面强化稳就业举措，强化困难群众基本生活保障，帮扶中小微企业渡过难关，做到粮食生产稳字当头、煤电油气安全稳定供应，保产业链供应链稳定，保障基层公共服务。同时，要在“稳”

和“保”的基础上积极进取。

习近平指出，对我们这样一个有着 14 亿人口的大国来说，农业基础地位任何时候都不能忽视和削弱，手中有粮、心中不慌在任何时候都是真理。这次新冠肺炎疫情如此严重，但我国社会始终保持稳定，粮食和重要农副产品稳定供给功不可没。总的来说，我国农业连年丰收，粮食储备充裕，完全有能力保障粮食和重要农产品供给。新形势下，要着力解决农业发展中存在的深层次矛盾和问题，重点从农产品结构、抗风险能力、农业现代化水平上发力。要保障粮食等主要农产品生产供给，强化“米袋子”省长负责制考核，加强粮食市场价格监测和监管，加快推动“藏粮于地、藏粮于技”战略落实落地。要稳住猪肉等农副产品价格，落实生猪生产省负总责要求，持续抓好非洲猪瘟等重大动物疫病防控，做好“菜篮子”产品稳产保供。

习近平强调，一分部署，九分落实。各地区各部门各方面对国之大者要心中有数，强化责任担当，不折不扣抓好中共中央决策部署和政策措施落实。要加强协同配合，增强政策举措的灵活性、协调性、配套性，努力取得最大政策效应。要转变工作作风，坚持实事求是，尊重客观规律，把更多力量和资源向基层下沉，在务实功、求实效上下功夫，力戒形式主义、官僚主义。

丁薛祥、刘鹤、张庆黎、李斌、何立峰、高云龙等参加联组会。

习近平在参加湖北代表团审议时强调
整体谋划系统重塑全面提升 织牢织密公共卫生防护网

新华社北京 5 月 24 日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 24 日下午在参加十三届全国人大三次会议湖北代表团审议时强调，防范化解重大疫情和突发公共卫生风险，事关国家安全和发展，事关社会政治大局稳定。要坚持整体谋划、系统重塑、全面提升，改革疾病预防控制体系，提升疫情监测预警和应急响应能力，健全重大疫情救治体系，完善公共卫生应急法律法规，深入开展爱国卫生运动，着力从体制机制层面理顺关系、强化责任。

当习近平走进会场时，全场起立，热烈鼓掌。

罗杰、阎志、张文喜、宋庆礼、禹诚 5 位代表分别就加强公共卫生体系建设、加大对实体经济扶持、提升城乡基层治理水平、贫困山区大交通建设和脱贫产业发展、疫情防控展现中国制度优势等问题发表意见。习近平同代表们进行深入交流。

在认真听取代表发言后，习近平作了发言。他首先表示，湖北人民、武汉人民为疫情防控作出了重大贡献，付出了巨大牺牲。武汉不愧为英雄的城市，湖北人民和武汉人民不愧为英雄的人民。他向在座各位、向湖北各族干部群众致以诚挚的问候和衷心的感谢。

习近平强调，当前，境外疫情扩散蔓延势头仍然没有得到有效遏制，国内个别地区聚集性疫情仍然存在，湖北有时还出现散发零星确诊病例，无症状感染者每天还有新增。针尖大的窟窿能漏过斗大的风。要时刻绷紧疫情防控这根弦，慎终如始、再接再厉，持续抓好外防输入、内防反弹工作，决不能让来之不易的疫情防控成果前功尽弃。

习近平指出，作为全国疫情最重、管控时间最长的省份，湖北经济重振面临较大困难。同时，湖北经济长期向好的基本面没有改变，多年积累的综合优势没有改变，在国家和区域发展中的重要地位没有改变。党中央研究确定了支持湖北省经济社会发展一揽子政策。希望湖北的同志统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，坚持稳中求进工作总基调，主动作为、奋发有为，充分激发广大干部群众积极性、主动性、创造性，确保完成决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚目标任务，奋力谱写湖北高质量发展新篇章。

习近平强调，当前，摆在湖北面前的紧要任务，就是全力做好统筹疫情防控和经济社会发展工作。要全力做好常态化疫情防控工作，坚持常态化精准防控和局部应急处置有机结合，加强社区精准防控，扩大检测范围，不断巩固疫情防控成果。要加快复工复产、复商复市，围绕重点产业链、龙头企业、重大投资项目精准施策，着力帮助解决产业链协同复工复产中的各种堵点、难点问题，帮助解决企业特别是中小微企业面临的实际困难，抓紧出台和落

实各项刺激消费的措施，千方百计把疫情造成的损失降到最低。要切实做好“六保”工作，做好高校毕业生、农民工等重点群体就业，做好保基本民生工作，帮助群众解决社保、医保、就学等方面的实际困难，落实好特殊困难群众兜底保障工作，坚决完成剩余贫困人口脱贫任务，防止因疫致贫或返贫。要高度重视化解可能出现的“疫后综合症”，继续做好治愈患者康复和心理疏导工作以及病亡者家属抚慰工作，妥善解决因疫利益受损群众的合理诉求。中央和国家机关单位、中央企业要继续加大对湖北疫后重振支持力度，让各项政策措施在湖北早落地、早见效、早受益，把政策优势转化为发展优势。

习近平指出，这次应对疫情，我国公共卫生体系、医疗服务体系发挥了重要作用，但也暴露出来一些短板和不足。我们要正视存在的问题，加大改革力度，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项。预防是最经济最有效的健康策略。要立足更精准更有效地防，优化完善疾病预防控制机构职能设置，创新医防协同机制，强化各级医疗机构疾病预防控制职责，督促落实传染病疫情和突发公共卫生事件报告责任，健全疾控机构与城乡社区联动工作机制，加强乡镇卫生院和社区卫生服务中心疾病预防控制职责，夯实联防联控的基层基础。

习近平强调，疫情监测预警贵在及时、准确。要改进不明原因疾病和异常健康事件监测机制，提高评估监测敏感性和准确性，建立智慧化预警多点触发机制，健全多渠

道监测预警机制，及时研判风险，加强传染病等重大疫情应对处置能力建设和培训演练，改善疾病预防控制基础条件，完善公共卫生服务项目，建立适应现代化疾控体系的人才培养使用机制，增强一线疾控人员的荣誉感和使命感。

习近平指出，要统筹应急状态下医疗卫生机构动员响应、区域联动、人员调集，建立健全分级、分层、分流的重大疫情救治机制，加强国家医学中心、区域医疗中心等基地建设，健全重大疾病医疗保险和救助制度，优化科研攻关体系和布局，抓好《关于健全公共卫生应急物资保障体系的实施方案》组织落实。

习近平强调，要加快构建系统完备、科学规范、运行高效的公共卫生法律法规体系，健全权责明确、程序规范、执行有力的疫情防控执法机制，普及公共卫生安全和疫情防控相关法律法规，提高全民知法、懂法、守法、护法、用法意识和公共卫生风险防控意识。

习近平指出，新时代开展爱国卫生运动，要坚持预防为主，创新方式方法，推进城乡环境整治，完善公共卫生设施，大力开展健康知识普及，倡导文明健康、绿色环保的生活方式，把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，加快建设适应城镇化快速发展、城市人口密集集中特点的公共卫生体系，深入持久开展农村人居环境整治。现在，出门佩戴口罩、垃圾分类投放、保持社交距离、推广分餐公筷、看病网上预约等，正在悄然成为良好社会风尚。这些健康文明的做法要推广开来、坚持

下去。

丁薛祥、孙春兰、黄坤明、张春贤、郝明金、何立峰等参加审议。

习近平在出席解放军和武警部队代表团全体会议时强调
在常态化疫情防控前提下扎实推进军队各项工作
坚决实现国防和军队建设2020年目标任务

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平26日下午在出席十三届全国人大三次会议解放军和武警部队代表团全体会议时强调，全军要自觉把思想和行动统一到党中央决策部署上来，坚定信心，迎难而上，在常态化疫情防控前提下扎实推进军队各项工作，坚决实现国防和军队建设2020年目标任务，坚决完成党和人民赋予的各项任务。

会上，李勇、何雷、王海、黎火辉、崔玉玲、钟志明、王辉青、刘光斌等8位代表分别发言，就我军执行疫情防控任务、加强疫情条件下练兵备战、加快生物安全防御能力建设、推进国防和军队改革立法工作、抓好我军建设“十三五”规划落实和“十四五”规划编制等问题提出意见和建议。

在认真听取代表发言后，习近平发表重要讲话。他首先对全军部队执行新冠肺炎疫情防控任务情况给予充分肯定。习近平指出，这场疫情防控斗争对我军是一次大考。人民军队听党指挥、闻令而动，在疫情防控斗争中发挥了重要作用、作出了突出贡献。实践再次证明，人民军队始终是党和人民完全可以信赖的英雄军队。

习近平结合做好疫情防控工作，就国防和军队建设重点工作提出要求。他强调，这场疫情对世界格局产生了深刻影响，

对我国安全和发展也产生了深刻影响。要坚持底线思维，全面加强练兵备战工作，及时有效处置各种复杂情况，坚决维护国家主权、安全、发展利益，维护国家战略全局稳定。要探索常态化疫情防控条件下练兵备战方式方法，因时因势搞好科学调控，加紧推进军事斗争准备，灵活开展实战化军事训练，全面提高我军遂行军事任务能力。

习近平指出，这场疫情防控斗争对国防和军队改革是一次实际检验，充分体现了改革成效，同时也对改革提出了新要求。要坚持方向不变、道路不偏、力度不减，扭住政策制度改革这个重点，统筹抓好各项改革工作，如期完成既定改革任务。对疫情防控工作中暴露出的新情况新问题，要注重用改革创新的思路和办法加以解决。要发挥我军医学科研优势，加快新冠肺炎药物和疫苗研发，拿出更多硬核产品。要坚持向科技创新要战斗力，加强国防科技创新特别是自主创新、原始创新。改革创新关键在人，要构建“三位一体”人才培养体系，打造德才兼备的高素质、专业化新型军事人才方阵。

习近平强调，今年是我军建设发展“十三五”规划收官之年，要采取超常措施，克服疫情影响，集中力量打好规划落实攻坚战，力保重大任务完成、战略能力有大的提升。要编制好我军建设“十四五”规划，注重同国家发展布局相协调，搞好战略层面一体筹划，确保规划质量。要科学安排，精打细算，把军费管理好、使用好，使每一分钱都花出最大效益。

习近平指出，军政军民团结是我们党和国家的显著政治优势，这场疫情防控斗争充分彰显了这一点。我军要在完成好军

事任务的同时，支援地方经济社会发展，支持打赢脱贫攻坚战，协助地方做好维护社会大局稳定工作。中央和国家机关、地方各级党委和政府要支持国防和军队建设，满腔热情为广大官兵排忧解难，汇聚起强国兴军的磅礴力量。

中共中央政治局委员、中央军委副主席许其亮主持会议，中共中央政治局委员、中央军委副主席张又侠，中央军委委员魏凤和、李作成、苗华、张升民参加会议。

中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告

——在政协第十三届全国委员会第三次会议上

（2020 年 5 月 21 日）

汪洋

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十三届全国委员会常务委员会，向大会报告十三届二次会议以来的工作，请予审议。

一、2019 年：七十华诞铭初心　履职尽责担使命

2019 年是新中国成立 70 周年，也是人民政协成立 70 周年。在以习近平同志为核心的中共中央坚强领导下，政协全国委员会及其常务委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以庆祝新中国成立 70 周年和人民政协成立 70 周年为重点，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，聚焦决胜全面建成小康社会、打好三大攻坚战等任务，加强专门协商机构建设，认真履行各项职能，切实担负起把中共中央决策部署和对人民政协工作要求落实下去、把海内外中华儿女智慧和力量凝聚起来的政治责任，为党和国家事业发展作出了新的贡献。

中共中央召开中央政协工作会议，这在党的历史、人民政协历史上都是第一次。习近平总书记发表重要讲话，高度评价人民政协 70 年的历史贡献，精辟论述新时代人民政协工作的

使命任务、根本要求、着力重点，深刻揭示人民政协与国家治理体系的内在联系，进一步科学回答了人民政协“是什么”、“干什么”、“怎么干”等重大问题，为新时代人民政协事业发展指明了前进方向。

在过去一年工作中，在近期抗击新冠肺炎疫情斗争中，常委会认真落实中共中央新部署新要求，突出重点，体现特点，主要做了四项工作。

一是认真学习贯彻中央政协工作会议精神。落实中共中央部署，认真做好中央政协工作会议筹备工作，将工作过程转化为深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想的过程。把学习贯彻中央政协工作会议精神作为重大政治任务，坚持主席会议集中学、常委会专题学、专门委员会全员学，举办政协委员和地方政协专题研讨班，召开理论研讨会，面向各级政协开展专题宣讲，结合学习贯彻中共十九届四中全会精神，着力深化对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的认识，深化对发挥人民政协专门协商机构作用的认识，增强把人民政协制度优势转化为国家治理效能的思想自觉和行动自觉。对标会议要求，就落实会议文件需要承担的 65 项任务，研究思路举措，启动 10 方面工作制度建设，为新时代加强和改进人民政协工作打好基础。

二是精心组织庆祝人民政协成立 70 周年系列活动。按照中共中央统一部署，组织委员做好庆祝新中国成立 70 周年相关工作，结合政协实际，开展以“我和我们的政协”为主题的庆祝人民政协成立 70 周年系列活动，各级政协委员参与其中

当主角，进一步在坚持中国共产党的领导这一政协成立时的初心上增强定力、巩固共识。安排 10 期委员讲堂特别节目讲述中国共产党领导的多党合作故事，开展 132 批 2149 名委员参加的感悟初心使命专题参观考察，评选表彰全国政协 70 年 100 件有影响力重要提案，征集主题歌曲歌词作品一千多首，组织全国政协委员分别录制 1 分钟短视频、宣示跟党走干事业的情怀和决心，制作《初心和使命》等专题片，征集史料出版《开天辟地——中华人民共和国国旗国歌国徽诞生》、《人民政协成立 70 周年纪事》等图书，举办人民政协光辉历程展等，回顾历史成就，增强制度自信，激发奋进动力。

三是推动双向发力更加富有成效。认真落实习近平总书记重要指示批示精神，在建言资政和凝聚共识双向发力上搭平台、建机制，促进有机融合、相互赋能、相得益彰。坚持寓思想政治引领于团结民主之中的谈心谈话等制度，全国政协党组成员分别邀请党外委员谈心交流 316 人次。开展学习塞罕坝精神、三峡工程建设成就等 11 次党外委员专题视察，召开 10 次重点关切问题情况通报会，举办 16 期委员讲堂，组织 26 场重大专项工作委员宣讲，举办 2 次全国政协机关公众开放日活动，探索政协引导委员、委员联系界别群众的有效方式。提升政协提案、大会发言、会议协商等建言质量，创设政协专报、每日社情、专题要情快报、信访信息等载体，及时报送政协委员和各界人士反映的情况和意见建议，建言资政受到高度重视，凝聚共识取得积极成果。

四是积极投身抗击新冠肺炎疫情斗争。认真贯彻习近平总

书记重要讲话精神和中共中央决策部署，动员政协各级组织、各参加单位和广大委员参与疫情防控斗争。发挥委员移动履职平台、小范围协商座谈、提案办理、反映社情民意信息等作用，就疫情防控、复工复产、稳定社会预期、加强依法治理等积极建言，报送情况反映、意见建议 1300 多条；召开革除滥食野生动物的陋习双周协商座谈会，举办 3 期《众志成城、同心战“疫”》委员讲堂，加强对人民政协参与抗疫斗争情况的宣传报道；围绕夺取疫情防控和实现经济社会发展目标双胜利、完善相关体制机制、提高治理能力等，依托委员移动履职平台开展专项问卷调查，汇聚众智、凝聚共识、集聚众力，委员参与率 85.6%。奋战在抗击疫情一线的全国政协医卫界委员等发出倡议书，全国政协向参与抗疫斗争的政协委员发出慰问电，广大政协委员立足各自岗位，积极参与救治病人、科研攻关、捐款捐物、稳产稳岗、保障供应、纾解情绪等工作，以实际行动展示了责任担当。

一年多来，常委会围绕中心、服务大局，认真履行职能，统筹推进各项工作。

（一）加强创新理论学习，把牢正确政治方向。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想教育引导政协委员，落实习近平新时代中国特色社会主义思想学习座谈会制度，成立 11 个全国政协党组成员牵头的学习小组，按计划、分专题开展 45 次学习研讨。完善以党组理论学习中心组学习为引领的学习制度体系，推进理论学习常态化机制化，全年举办各类学习活动 79 场次，培训 1.5 万人次。把学习习近平新时代中国特色社会

主义思想，同学习中共党史、新中国史和统一战线历史、人民政协历史结合起来，同发挥视察调研、协商议政等活动的思想政治引领作用结合起来，切实增进对中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义制度优势的理解和把握，巩固共同思想政治基础。

（二）丰富协商形式，发挥专门协商机构作用。全年召开协商会议 71 次、开展视察考察调研 97 项。首次在全体会议期间举行界别协商会议，对远程协商会作出机制性安排，打造人口资源环境发展态势分析会、“三农”工作协商座谈会、国际形势分析会等对口协商品牌。双周协商座谈会等协商活动，着眼共商解决问题的办法，实现了委员反映意见建议和党政部门解疑释惑良性互动、民主氛围和协商效果有机统一。在委员移动履职平台推出 48 个主题议政群，把协商从会场延伸到网上，拓展委员参与面、增强履职便利度，打造不受时空限制的协商平台初见成效。加强同党政部门沟通联系，有关方面更加重视政协协商平台作用，认真研究委员意见、批评和建议，完善政策举措，协商成果得到有效转化运用。

（三）贯彻新发展理念，紧扣推动高质量发展议政建言。召开推动制造业高质量发展专题议政性常委会会议，提出加快结构调整、优化营商环境等建议，为建设制造强国提供参考。发挥政协人才优势，召开专题协商会，组织近百名院士委员议创新，持续就基础研究与创新驱动发展开展界别协商，助力国家中长期科技发展规划研究编制。组织协商研讨新能源汽车产业、大数据产业、海洋经济发展和共享经济健康发展等，促进

新旧动能转换。举办中国经济社会论坛、宏观经济形势分析座谈会等，就加强和改善宏观调控、防范化解重大风险、促进民营经济健康发展及应对中美经贸摩擦、优化金融生态等提出建议。围绕生态文明建设，开展发挥南水北调中线工程综合效益、将黄河生态带建设列入国家战略规划等重点提案督办调研，持续参与关注森林活动，跟踪研究华北地下水超采治理、气候变化对我国生态安全的影响，就建立生态补偿机制、国家生态文明试验区建设、白色污染防治、川藏铁路建设和草原生态环境保护等开展调研协商、民主监督，重要建议得到采纳。

（四）坚持人民政协为人民，致力增进群众福祉和促进社会发展。聚焦坚决打赢脱贫攻坚战，对推进民族地区脱贫攻坚等开展协商调研，集中建言巩固脱贫成果、减少和防止贫困人口返贫，关于建立返贫监测预警和应急救助机制等建议受到重视。就推进乡村振兴、农产品质量安全追溯体系建设等提出建议，开展推进“四好农村路”建设远程协商，推动相关文件出台。召开办好人民满意的教育专题议政性常委会会议，举行农村基本公共文化服务建设专题协商会，有关方面专题研究采纳议政成果。调研并协商家庭家教家风建设、幼教师资培养、民办教育发展、书法学科建设和大运河文化带建设、戏曲繁荣发展、电影产业高质量发展等问题，专题视察深度贫困地区乡村教师队伍建设、长征文物保护和红色旅游线路建设、永定河流域文化建设等。围绕促进就业政策措施和实施健康中国战略、发展中医药事业、巩固完善基层公共卫生服务体系、加强养老服务工作等进行协商，开展教师节慰问和送科技、文化、医卫、

体育下基层活动。助力法治中国建设，就公益诉讼检察工作、著作权法修订、网络环境下知识产权保护、大数据时代个人信息保护等协商建言，进行文物保护法实施监督性调研。

（五）加强团结联谊，广泛凝心聚力。健全人民政协作为实行新型政党制度重要政治形式和组织形式的机制，同各民主党派中央联合调研、联办协商活动。围绕深化民族团结进步教育、以社会主义核心价值观引领教义教规阐释等，开展主题协商座谈，就做好新时代城市民族工作、坚持我国宗教中国化方向、依法加强和创新寺观教堂管理等协商调研。完成中国宗教界和平委员会换届工作。组织港澳委员就汶川地震灾后重建项目运行、海南自贸试验区和中国特色自贸港建设等进行考察，持续实施港澳青年人才来内地学习交流计划。围绕粤港澳大湾区建设、港澳台侨资企业经营情况、增强港澳青少年国家意识、深港青年创业创新等协商调研。支持港区全国政协委员积极发声，联系各界人士凝聚止暴制乱、恢复秩序的正能量。宣传具有澳门特色的“一国两制”成功实践，开展澳门横琴深度合作重点提案督办调研。指导举办第十五届河洛文化研讨会，参与举办第十一届海峡论坛，就两岸基层治理等交流沟通。加强同海外侨胞联系，邀请代表人士列席全体会议、参加双周协商座谈会。

（六）深化对外友好交往，服务国家对外工作大局。积极开展高层互访和多层级交流，宣介人民政协制度、新型政党制度。组织亚洲国家驻华使节进政协活动，举办中国、朝鲜、越南、老挝统一战线组织专题研讨会，开展与越南祖国阵线相关

友好交流。发挥全国政协中非友好小组作用，邀请部分非洲国家青年议员访华，开展调研助推落实中非合作论坛北京峰会成果。就深化“一带一路”创新合作、提高中欧班列运营质量进行协商，组织对外开放重大举措落实情况监督性调研。针对美国国会参议院通过所谓“香港人权与民主法案”、众议院通过所谓“2019 年维吾尔人权政策法案”等发表严正声明，驳斥谎言谬论，坚定维护国家核心利益。完成中国经济社会理事会换届工作，支持其与欧盟经济社会委员会举办第 17 次中欧圆桌会议，支持参与“一带一路”——中国企业走进亚太研讨会。支持“中宗和”代表团出席“世宗和”第十届大会和“亚宗和”执委会年度会议，举办跨宗教交流与构建人类命运共同体国际研讨会。

（七）注重提高质量，增强履职实效。主席会议成员领衔督办重点提案，修订重点提案遴选与督办办法，首次开展年度好提案评选，探索召开平时提案办理协商会。共收到提案 5488 件，立案 4089 件，办复工作有效改进。实施提高协商议政质量的意见和质量评价办法，修订加强和改进调查研究工作的意见，建立调研工作专项评估总结机制，试行委员自主申报调研，设立调研基地。提高政协工作信息化水平。加强新闻宣传工作，初步形成“报、网、端、微、屏”立体化传播格局。完成中国人民政协理论研究会换届工作，召开专门协商机构的历史贡献和新时代的新使命理论研讨会。

（八）以党的建设为引领，加强政协自身建设。按照中共中央统一部署，在全国政协党组织开展“不忘初心、牢记使命”

主题教育，深化党的自我革命，推动全面从严治党向纵深发展。贯彻《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，发挥政协党组在政协工作中的领导作用，加强对机关党组和专门委员会分党组的领导，完善中共党员常委履职点评等制度。在发挥政协基层党组织战斗堡垒作用和共产党员先锋模范作用的同时，健全委员履职档案、常委提交履职报告制度，分批次组织委员列席常委会会议，完善走访看望委员、委员联络情况统计等机制。严格委员管理，依章程撤销 3 人全国政协委员资格。召开专门委员会工作会议，制定关于加强改进专门委员会工作和制度建设的意见，理顺工作关系和运行程序，打牢政协工作基础。按照政协组织接受同级党委领导、接受上级政协指导的原则，召开全国地方政协主席座谈会、政协工作经验交流会，完善地方政协秘书长工作交流研讨机制。以建设模范机关为目标，激励机关干部担当作为，打造过硬的干部队伍，提高服务政协履职水平。建立整治形式主义为基层减负专项工作机制，驰而不息反对“四风”，开展机关内部巡视。支持派驻政协机关纪检监察组履行监督责任。

各位委员，一年多来的工作成绩，是以习近平同志为核心的中共中央坚强领导的结果，是各级党委、政府和社会各界大力支持的结果，是人民政协各级组织、各参加单位和广大委员团结奋斗的结果。我代表全国政协常委会表示衷心的感谢！

同时，我们也清醒看到了工作中的不足：对人民政协在国家治理体系中重要作用的认识和把握需要进一步深化，专门协商机构工作制度机制需要进一步完善，凝聚共识方式方法需要

进一步探索，调查研究等工作质量需要进一步提高。必须坚持问题导向，在今后的工作中认真研究解决。

二、2020 年：同心奔小康　奋进新时代

2020 年是全面建成小康社会决胜之年、实施“十三五”规划收官之年、脱贫攻坚决战之年。当前，全球疫情和世界经济形势仍然严峻复杂，我国发展面临的挑战前所未有。人民政协工作的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻中共十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实中央政协工作会议精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力，发挥专门协商机构作用，广泛团结动员参加人民政协的各党派团体和各族各界人士，紧扣统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作履职尽责、凝心聚力，为确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务、全面建成小康社会作出贡献。

（一）强化思想理论武装。习近平新时代中国特色社会主义思想是党和国家的指导思想，是新时代人民政协的行动指南和根本遵循。坚持习近平新时代中国特色社会主义思想学习小组的学习制度，综合运用常委会会议集体学习、主席会议成员务虚会、专题研讨班等形式，深入学习贯彻中共十九届四中全会和中央政协工作会议精神，召开贯彻落实中央政协工作会议精神经验交流会。坚持理论联系实际，组织以抗击疫情为主题、以自我教育自我提高为主旨的专题视察，宣讲先进典型和感人事迹，引导委员深刻体会中国共产党领导和中国特色社会主义

制度的显著优势，进一步凝聚勇于攻坚克难的意志和力量，坚定不移听党话、跟党走。

（二）紧扣全面建成小康社会目标任务履职尽责。贯彻落实习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神，围绕打好深度贫困歼灭战等开展监督性调研，开好“高质量打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困长效机制”专题议政性常委会会议，助推党和国家决策部署贯彻落实。通过常委会会议、专题座谈会等形式，就制定国民经济和社会发展“十四五”规划议政建言。进行推进粤港澳大湾区创新合作、实施乡村振兴战略中的文化建设问题的专题协商。运用双周协商座谈会、远程协商会等形式，就加强新型基础设施建设、推进工业互联网建设、科技创新型企业发展、解决农产品销售难问题、推动落实“以水定需”、推进海洋资源保护与开发等经济社会发展的重要问题，就完善重大疫情防控机制、健全公共卫生服务体系和应急管理体系、构建关键核心技术攻关新型举国体制、提高基层治理能力、全民健身场地设施建设、关爱农村留守老人儿童、行政复议法修改等社会关注的重点问题调研协商。围绕住房“租售同权”、减税降费政策落实等开展民主监督。发挥政协应用型智库作用，开展战略问题综合研究，加强宏观经济形势前瞻分析，就做好“六稳”工作、落实“六保”任务等调研建言，为党和政府决策提供参考。

（三）做好大团结大联合工作。通过联合调研、共同举办协商活动等方式，为民主党派、无党派人士在人民政协更好发挥作用创造条件。优化委员讲堂、重大专项工作委员宣讲等形

式，完善谈心谈话、联系党外委员制度，加强同党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士的沟通联络，建立参政议政人才库，研究建立邀请代表人士参加重要协商活动机制。铸牢中华民族共同体意识，召开少数民族界、宗教界主题协商座谈会，就民族地区旅游业发展、宗教人才培养等调研。紧紧围绕推动“一国两制”行稳致远，强化港澳委员政治责任和使命担当，坚定支持完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度和机制。密切与港澳社团及界别人士联系，就港澳融入国家发展大局、港澳青少年教育培养等开展调研。深化同台湾岛内有关党派团体、社会组织、各界人士交流交往。完善邀请海外侨胞代表列席政协全体会议、回国参加考察等机制，就侨务工作等调研考察。

（四）加强人民政协对外交往。按照国家外交工作总体部署，务实开展高层互访等对外交往，深化同外国相关机构、政治组织、媒体智库和各界人士的交流。举办协商机构及类似组织专题研讨会、亚洲社会对话论坛和“进政协”系列活动，加强交流合作。设立有关对外友好小组，推进中非友好小组工作机制化建设，就中非卫生合作、农业合作等问题开展跟踪调研。召开讲好中国人权事业故事双周协商座谈会。支持中国经济社会理事会和中国宗教界和平委员会参与有关国际活动。在对外交往中，深化人文交流，注重宣介人类命运共同体理念，阐释中国在抗击新冠肺炎疫情国际合作中作为负责任大国的担当和贡献，讲好中国共产党治国理政的故事、人民政协制度和新型政党制度的故事，为营造良好外部环境作出努力。

（五）深化人民政协理论研究。围绕中共十九届四中全会和中央政协工作会议关于人民政协工作的重要论断和部署安排，加强对人民政协制度优势作用、人民政协与国家治理体系、专门协商机构运行机理等问题的理论研究和阐释。发挥中国人民政协理论研究会作用，健全理论研究制度，整合研究力量，努力形成高质量研究成果，为新时代人民政协事业发展提供理论支持。

（六）完善人民政协工作制度。建立健全以协商工作规则为主干，覆盖人民政协履职工作、组织管理、内部运行等各方面的制度机制。坚持党对人民政协领导的制度，完善中共中央重大决策部署和习近平总书记重要指示批示贯彻落实的督查机制。制定加强和改进凝聚共识工作的意见、强化政协委员责任担当的意见，健全发挥新型政党制度优势的机制，通过完善提案、大会发言等制度，对各民主党派以本党派名义在政协发表意见、提出建议、开展协商作出机制性安排。完善专门委员会工作制度，修订专门委员会通则。完善政协系统联系指导工作制度。

以党的政治建设为统领推进政协党的各项建设。对《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》落实情况进行调研，总结经验，推动进一步提高政协系统党的建设质量。切实加强政协机关建设和干部队伍建设，着力深化理论武装，着力夯实基层基础，着力推进正风肃纪，从严教育、从严要求、从严管理、从严监督，努力建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。

三、固本强基：开创新时代人民政协工作新局面

习近平总书记在中央政协工作会议上的重要讲话和《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》，部署了当前和今后一个时期人民政协的重点工作。我们必须继续抓好贯彻落实，注重固本强基，把人民政协制度坚持好、把人民政协事业发展好。

（一）毫不动摇坚持中国共产党对人民政协工作的全面领导。接受和拥护中国共产党的领导，是人民政协成立时各党派团体和各族各界人士的共识，也是政协章程规定的根本政治原则。当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期。中共十八大以来的实践充分证明，只有毫不动摇坚持党的领导，坚定维护以习近平同志为核心的中共中央权威和集中统一领导，我们才能不断攻坚克难，实现民族复兴的伟大梦想。在人民政协坚持党的领导是具体的，必须落实到强化理论武装、开展履职活动、推进团结合作、健全制度机制、加强队伍建设等各个方面，体现到人民政协事业发展全过程各环节。要通过制度运行、民主程序和有效工作，努力把党的主张转化为社会各界广泛共识和自觉行动，使人民政协更好成为坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地。

（二）有效推进专门协商机构制度建设。专门协商机构综合承载政协性质定位，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，充分体现了我国社会主义民主有事好商量、众人的事情由众人商量的特点和优势。要沿着正确方向推进专门协商机构制度建设，以健全有效的制度，保障这一特点和优势

的发挥。要坚持性质定位，明确政协不是权力机关、不是立法机构，而是具有中国特色的、体现鲜明政治优势的政治组织和民主形式；要强化协商功能，明确政协作为组织和承担协商任务的机构，不是协商主体，而是发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，不是“和”政协协商，而是“在”政协协商；要把握丰富内涵，明确政协协商多维度特点，既包括有关部门为科学决策、推动工作落实与政协各界别的协商，也包括政协各界别委员为咨政建言与有关部门的协商，还包括政协内部各界别委员之间的协商，推动政协协商广泛多层制度化发展。要按照构建党和国家机构职能体系要求，进一步明确专门协商机构职能责任，把协商民主贯穿履行职能全过程，建立健全协商工作规则，推动完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，探索政协协商制度化实践的新经验新做法，以协商有效凝心、以凝心实现聚力，更好把人民政协制度优势转化为国家治理效能。

（三）深入做好凝聚共识工作。当前，改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，多元思想文化交流交融交锋前所未有，加强思想政治引领、广泛凝聚共识尤为重要。要树立正确履职观，深刻认识建言资政是履职成果、凝聚共识也是履职成果，甚至是更重要的成果。把凝聚共识融入视察考察、调查研究、协商议政等各项活动中，在建言成果、思想收获上一体设计、一体落实。要寻求最大公约数，正确处理一致性和多样性的关系，坚持大团结不搞“清一色”、坚持大联合不搞“单打一”。在爱国主义、社会主义旗帜下，把共

同目标作为奋斗动力源和方向标，求同存异、聚同化异，致力凝聚海内外中华儿女实现中华民族伟大复兴中国梦的最大政治共识，努力画出最大同心圆、形成强大向心力。凝聚共识，难在“凝聚”、重在“共识”。凝聚共识不是无区别的强求一律，而是有方向的启发引领；不是单向度的灌输说教，而是互动式的协商讨论；不是表面的附和敷衍，而是内心的深刻认同；不是快餐式的立竿见影，而是长期性的润物无声。要摒弃视不同意见为添乱、把强加于人作共识、将沟通商量当麻烦等错误观念，以道交友、以诚待人、以理服众、以商求同，不断通过加强学习明共识、协商交流聚共识、团结－批评－团结增共识。要增强工作实效性，针对难点、热点、焦点问题和特定群体利益诉求，适应互联网发展对人们思想观念的影响，深入基层和界别群众有的放矢地做好宣传政策、理顺情绪、增进团结的工作，推动人民政协成为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道，为中国共产党领导人民有效治理国家厚植政治基础、社会基础。

（四）强化委员责任担当。政协委员是界别群众的代表、政协工作的主体，影响大、荣誉高、责任重，一言一行广受关注，担当尽责义不容辞。要强化责任肯担当，坚持为国履职、为民尽责，无论是在人民政协还是在本职岗位，都应珍惜荣誉、知责思进，不存旁观之心、不为消极之举、不图名利之得，自觉投身凝心聚力、决策咨询、协商民主、国家治理第一线，成为民族复兴的正能量。要提高能力善担当，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，加强理论学习，开展读书活动，

建设“书香政协”，促进增强政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，做到懂政协、会协商、善议政，守纪律、讲规矩、重品行，把维护、遵守人民政协制度落实到积极、有效参与政协各项工作中。要模范带头真担当，敢字当头、干字为先，充分认识政协是政治组织，做到政治立场不含糊、政治原则不动摇，关键时刻靠得住、站得出、敢发声，以立场坚定、模范履职的实际行动践行责任委员的要求，影响带动所联系的界别群众一道前行、共同进步。

各位委员！站在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上，人民政协使命光荣、责任重大。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的中共中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，奋力开创新时代人民政协事业新局面，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦，作出新的更大贡献！

政府工作报告

——2020 年 5 月 22 日在第十三届全国人民代表大会
第三次会议上

国务院总理 李克强

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告政府工作，请予审议，并请全国政协委员提出意见。

这次新冠肺炎疫情，是新中国成立以来我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，经过全国上下和广大人民群众艰苦卓绝努力并付出牺牲，疫情防控取得重大战略成果。当前，疫情尚未结束，发展任务异常艰巨。要努力把疫情造成的损失降到最低，努力完成今年经济社会发展目标任务。

一、2019 年和今年以来工作回顾

去年，我国发展面临诸多困难挑战。世界经济增长低迷，国际经贸摩擦加剧，国内经济下行压力加大。以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民攻坚克难，完成全年主要目标任务，为全面建成小康社会打下决定性基础。

——经济运行总体平稳。国内生产总值达到 99.1 万亿元，

增长 6.1%。城镇新增就业 1352 万人，调查失业率在 5.3%以下。居民消费价格上涨 2.9%。国际收支基本平衡。

——经济结构和区域布局继续优化。社会消费品零售总额超过 40 万亿元，消费持续发挥主要拉动作用。先进制造业、现代服务业较快增长。粮食产量 1.33 万亿斤。常住人口城镇化率首次超过 60%，重大区域战略深入实施。

——发展新动能不断增强。科技创新取得一批重大成果。新兴产业持续壮大，传统产业加快升级。大众创业万众创新深入开展，企业数量日均净增 1 万户以上。

——改革开放迈出重要步伐。供给侧结构性改革继续深化，重要领域改革取得新突破。减税降费 2.36 万亿元，超过原定的近 2 万亿元规模，制造业和小微企业受益最多。政府机构改革任务完成。“放管服”改革纵深推进。设立科创板。共建“一带一路”取得新成效。出台外商投资法实施条例，增设上海自贸试验区新片区。外贸外资保持稳定。

——三大攻坚战取得关键进展。农村贫困人口减少 1109 万，贫困发生率降至 0.6%，脱贫攻坚取得决定性成就。污染防治持续推进，主要污染物排放量继续下降，生态环境总体改善。金融运行总体平稳。

——民生进一步改善。居民人均可支配收入超过 3 万元。基本养老、医疗、低保等保障水平提高。城镇保障房建设和农村危房改造深入推进。义务教育阶段学生生活补助人数增加近 40%，高职院校扩招 100 万人。

我们隆重庆祝中华人民共和国成立 70 周年，极大激发全

国各族人民的爱国热情，汇聚起夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的磅礴力量。

我们加强党风廉政建设，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，严格落实中央八项规定精神，持续纠治“四风”，为基层松绑减负。

中国特色大国外交成果丰硕。成功举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛等重大主场外交活动，习近平主席等党和国家领导人出访多国，出席二十国集团领导人峰会、金砖国家领导人会晤、亚信峰会、上海合作组织峰会、东亚合作领导人系列会议、中欧领导人会晤、中日韩领导人会晤等重大活动。积极参与全球治理体系建设和改革，推动构建人类命运共同体。经济外交、人文交流卓有成效。中国为促进世界和平与发展作出了重要贡献。

各位代表！

新冠肺炎疫情发生后，党中央将疫情防控作为头等大事来抓，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位。在党中央领导下，中央应对疫情工作领导小组及时研究部署，中央指导组加强指导督导，国务院联防联控机制统筹协调，各地区各部门履职尽责，社会各方面全力支持，开展了疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。广大医务人员英勇奋战，人民解放军指战员勇挑重担，科技工作者协同攻关，社区工作者、公安干警、基层干部、新闻工作者、志愿者坚守岗位，快递、环卫、抗疫物资生产运输人员不辞劳苦，亿万普通劳动者默默奉献，武汉人民、湖北人民坚韧不拔，

社会各界和港澳台同胞、海外侨胞捐款捐物。中华儿女风雨同舟、守望相助，筑起了抗击疫情的巍峨长城。

在疫情防控中，我们按照坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求，抓紧抓实抓细各项工作。及时采取应急举措，对新冠肺炎实行甲类传染病管理，各地启动重大突发公共卫生事件一级响应。坚决打赢武汉和湖北保卫战并取得决定性成果，通过果断实施严格管控措施，举全国之力予以支援，调派 4 万多名医护人员驰援，建设火神山、雷神山医院和方舱医院，快速扩充收治床位，优先保障医用物资，不断优化诊疗方案，坚持中西医结合，坚持“四集中”，全力救治患者，最大程度提高治愈率、降低病亡率。延长全国春节假期，推迟开学、灵活复工、错峰出行，坚持群防群控，坚持“四早”，坚决控制传染源，有效遏制疫情蔓延。加强药物、疫苗和检测试剂研发。迅速扩大医用物资生产，短时间内大幅增长，抓好生活必需品保供稳价，保障交通干线畅通和煤电油气供应。因应疫情变化，适时推进常态化防控。针对境外疫情蔓延情况，及时构建外防输入体系，加强对境外我国公民的关心关爱。积极开展国际合作，本着公开、透明、负责任态度，及时通报疫情信息，主动分享防疫技术和做法，相互帮助、共同抗疫。

对我们这样一个拥有 14 亿人口的发展中国家来说，能在较短时间内有效控制疫情，保障了人民基本生活，十分不易、成之惟艰。我们也付出巨大代价，一季度经济出现负增长，生产生活秩序受到冲击，但生命至上，这是必须承受也是值得付出的代价。我们统筹推进疫情防控和经济社会发展，不失时机

推进复工复产，推出 8 个方面 90 项政策措施，实施援企稳岗，减免部分税费，免收所有收费公路通行费，降低用能成本，发放贴息贷款。按程序提前下达地方政府债务限额。不误农时抓春耕。不懈推进脱贫攻坚。发放抗疫一线和困难人员补助，将价格临时补贴标准提高 1 倍。这些政策使广大人民群众从中受益，及时有效促进了保供稳价和复工复产，我国经济表现出坚强韧性和巨大潜能。

各位代表！

去年以来经济社会发展和今年疫情防控取得的成绩，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。我代表国务院，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界人士，表示诚挚感谢！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞，表示诚挚感谢！向关心支持中国现代化建设和抗击疫情的各国政府、国际组织和各国朋友，表示诚挚感谢！

在肯定成绩的同时，我们也清醒看到面临的困难和问题。受全球疫情冲击，世界经济严重衰退，产业链供应链循环受阻，国际贸易投资萎缩，大宗商品市场动荡。国内消费、投资、出口下滑，就业压力显著加大，企业特别是民营企业、中小微企业困难凸显，金融等领域风险有所积聚，基层财政收支矛盾加剧。政府工作存在不足，形式主义、官僚主义仍较突出，少数干部不担当、不作为、不会为、乱作为。一些领域腐败问题多发。在疫情防控中，公共卫生应急管理等方面暴露出不少薄弱

环节，群众还有一些意见和建议应予重视。我们一定要努力改进工作，切实履行职责，尽心竭力不辜负人民的期待。

二、今年发展主要目标和下一阶段工作总体部署

做好今年政府工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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、四中全会精神，坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，紧扣全面建成小康社会目标任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，在疫情防控常态化前提下，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以改革开放为动力推动高质量发展，坚决打好三大攻坚战，加大“六稳”工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。

当前和今后一个时期，我国发展面临风险挑战前所未有，但我们有独特政治和制度优势、雄厚经济基础、巨大市场潜力，亿万人民勤劳智慧。只要直面挑战，坚定发展信心，增强发展动力，维护和用好我国发展重要战略机遇期，当前的难关一定能闯过，中国的发展必将充满希望。

综合研判形势，我们对疫情前考虑的预期目标作了适当调整。今年要优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战，努力实现全面建成小康社会目标任务；城镇新增就业 900 万人以上，

城镇调查失业率 6%左右，城镇登记失业率 5.5%左右；居民消费价格涨幅 3.5%左右；进出口促稳提质，国际收支基本平衡；居民收入增长与经济增长基本同步；现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽；重大金融风险有效防控；单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降，努力完成“十三五”规划目标任务。

需要说明的是，我们没有提出全年经济增速具体目标，主要因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素。这样做，有利于引导各方面集中精力抓好“六稳”、“六保”。“六保”是今年“六稳”工作的着力点。守住“六保”底线，就能稳住经济基本盘；以保促稳、稳中求进，就能为全面建成小康社会夯实基础。要看到，无论是保住就业民生、实现脱贫目标，还是防范化解风险，都要有经济增长支撑，稳定经济运行事关全局。要用改革开放办法，稳就业、保民生、促消费，拉动市场、稳定增长，走出一条有效应对冲击、实现良性循环的新路子。

积极的财政政策要更加积极有为。今年赤字率拟按 3.6%以上安排，财政赤字规模比去年增加 1 万亿元，同时发行 1 万亿元抗疫特别国债。这是特殊时期的特殊举措。上述 2 万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等，强化公共财政属性，决不允许截留挪用。要大力优化财政支出结构，基本民生支出只增不减，重点领域支出要切实保障，一般性支出要

坚决压减，严禁新建楼堂馆所，严禁铺张浪费。各级政府必须真正过紧日子，中央政府要带头，中央本级支出安排负增长，其中非急需非刚性支出压减 50%以上。各类结余、沉淀资金要应收尽收、重新安排。要大力提质增效，各项支出务必精打细算，一定要把每一笔钱都用在刀刃上、紧要处，一定要让市场主体和人民群众有真真切切的感受。

稳健的货币政策要更加灵活适度。综合运用降准降息、再贷款等手段，引导广义货币供应量和社会融资规模增速明显高于去年。保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。创新直达实体经济的货币政策工具，务必推动企业便利获得贷款，推动利率持续下行。

就业优先政策要全面强化。财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业。努力稳定现有就业，积极增加新的就业，促进失业人员再就业。各地要清理取消对就业的不合理限制，促就业举措要应出尽出，拓岗位办法要能用尽用。

脱贫是全面建成小康社会必须完成的硬任务，要坚持现行脱贫标准，增加扶贫投入，强化扶贫举措落实，确保剩余贫困人口全部脱贫，健全和执行好返贫人口监测帮扶机制，巩固脱贫成果。要打好蓝天、碧水、净土保卫战，实现污染防治攻坚战阶段性目标。加强金融等领域重大风险防控，坚决守住不发生系统性风险底线。

今年已过去近 5 个月，下一阶段要毫不放松常态化疫情防控，抓紧做好经济社会发展各项工作。出台的政策既保持力度又考虑可持续性，根据形势变化还可完善，我们有决心有能力

完成全年目标任务。

三、加大宏观政策实施力度，着力稳企业保就业

保障就业和民生，必须稳住上亿市场主体，尽力帮助企业特别是中小微企业、个体工商户渡过难关。

加大减税降费力度。强化阶段性政策，与制度性安排相结合，放水养鱼，助力市场主体纾困发展。继续执行去年出台的下调增值税税率和企业养老保险费率政策，新增减税降费约5000 亿元。前期出台 6 月前到期的减税降费政策，包括免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费，减免小规模纳税人增值税，免征公共交通运输、餐饮住宿、旅游娱乐、文化体育等服务增值税，减免民航发展基金、港口建设费，执行期限全部延长到今年年底。小微企业、个体工商户所得税缴纳一律延缓到明年。预计全年为企业新增减负超过 2.5 万亿元。要坚决把减税降费政策落到企业，留得青山，赢得未来。

推动降低企业生产经营成本。降低工商业电价 5%政策延长到今年年底。宽带和专线平均资费降低 15%。减免国有房产租金，鼓励各类业主减免或缓收房租，并予政策支持。坚决整治涉企违规收费。

强化对稳企业的金融支持。中小微企业贷款延期还本付息政策再延长至明年 3 月底，对普惠型小微企业贷款应延尽延，对其他困难企业贷款协商延期。完善考核激励机制，鼓励银行敢贷、愿贷、能贷，大幅增加小微企业信用贷、首贷、无还本续贷，利用金融科技和大数据降低服务成本，提高服务精准性。大幅拓展政府性融资担保覆盖面并明显降低费率。大型商业银

行普惠型小微企业贷款增速要高于 40%。促进涉企信用信息共享。支持企业扩大债券融资。加强监管，防止资金“空转”套利，打击恶意逃废债。金融机构与贷款企业共生共荣，鼓励银行合理让利。为保市场主体，一定要让中小微企业贷款可获得性明显提高，一定要让综合融资成本明显下降。

千方百计稳定和扩大就业。加强对重点行业、重点群体就业支持。今年高校毕业生达 874 万人，要促进市场化社会化就业，高校和属地政府都要提供不断线的就业服务，扩大基层服务项目招聘。做好退役军人安置和就业保障。实行农民工在就业地平等享受就业服务政策。帮扶残疾人、零就业家庭等困难群体就业。我国包括零工在内的灵活就业人员数以亿计，今年对低收入人员实行社保费自愿缓缴政策，涉及就业的行政事业性收费全部取消，合理设定流动摊贩经营场所。资助以训稳岗拓岗，加强面向市场的技能培训，鼓励以工代训，共建共享生产性实训基地，今明两年职业技能培训 3500 万人次以上，高职院校扩招 200 万人，要使更多劳动者长技能、好就业。

四、依靠改革激发市场主体活力，增强发展新动能

困难挑战越大，越要深化改革，破除体制机制障碍，激发内生发展动力。

深化“放管服”改革。在常态化疫情防控下，要调整措施、简化手续，促进全面复工复产、复市复业。推动更多服务事项一网通办，做到企业开办全程网上办理。放宽小微企业、个体工商户登记经营场所限制，便利各类创业者注册经营、及时享受扶持政策。支持大中小企业融通发展。完善社会信用体系。

以公正监管维护公平竞争，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。

推进要素市场化配置改革。推动中小银行补充资本和完善治理，更好服务中小微企业。改革创业板并试点注册制，发展多层次资本市场。强化保险保障功能。赋予省级政府建设用地更大自主权。促进人才流动，培育技术和数据市场，激活各类要素潜能。

提升国资国企改革成效。实施国企改革三年行动。健全现代企业制度，完善国资监管体制，深化混合所有制改革。基本完成剥离办社会职能和解决历史遗留问题。国企要聚焦主责主业，健全市场化经营机制，提高核心竞争力。

优化民营经济发展环境。保障民营企业平等获取生产要素和政策支持，清理废除与企业性质挂钩的不合理规定。限期完成清偿政府机构、国有企业拖欠民营和中小企业款项的任务。构建亲清政商关系，促进非公有制经济健康发展。

推动制造业升级和新兴产业发展。支持制造业高质量发展。大幅增加制造业中长期贷款。发展工业互联网，推进智能制造，培育新兴产业集群。发展研发设计、现代物流、检验检测认证等生产性服务业。电商网购、在线服务等新业态在抗疫中发挥了重要作用，要继续出台支持政策，全面推进“互联网+”，打造数字经济新优势。

提高科技创新支撑能力。稳定支持基础研究和应用基础研究，引导企业增加研发投入，促进产学研融通创新。加快建设国家实验室，重组国家重点实验室体系，发展社会研发机构，

加强关键核心技术攻关。发展民生科技。深化国际科技合作。加强知识产权保护。改革科技成果转化机制，畅通创新链，营造鼓励创新、宽容失败的科研环境。实行重点项目攻关“揭榜挂帅”，谁能干就让谁干。

深入推进大众创业万众创新。发展创业投资和股权投资，增加创业担保贷款。深化新一轮全面创新改革试验，新建一批双创示范基地，坚持包容审慎监管，发展平台经济、共享经济，更大激发社会创造力。

五、实施扩大内需战略，推动经济发展方式加快转变

我国内需潜力大，要深化供给侧结构性改革，突出民生导向，使提振消费与扩大投资有效结合、相互促进。

推动消费回升。通过稳就业促增收保民生，提高居民消费意愿和能力。支持餐饮、商场、文化、旅游、家政等生活服务业恢复发展，推动线上线下融合。促进汽车消费，大力解决停车难问题。发展养老、托幼服务。发展大健康产业。改造提升步行街。支持电商、快递进农村，拓展农村消费。要多措并举扩消费，适应群众多元化需求。

扩大有效投资。今年拟安排地方政府专项债券 3.75 万亿元，比去年增加 1.6 万亿元，提高专项债券可用作项目资本金的比例，中央预算内投资安排 6000 亿元。重点支持既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设，主要是：加强新型基础设施建设，发展新一代信息网络，拓展 5G 应用，建设数据中心，增加充电桩、换电站等设施，推广新能源汽车，激发新消费需求、助力产业升级。加强新型城镇化建设，大力提

升县城公共设施和服务能力，以适应农民日益增加的到县城就业安家需求。新开工改造城镇老旧小区 3.9 万个，支持管网改造、加装电梯等，发展居家养老、用餐、保洁等多样社区服务。加强交通、水利等重大工程建设。增加国家铁路建设资本金 1000 亿元。健全市场化投融资机制，支持民营企业平等参与。要优选项目，不留后遗症，让投资持续发挥效益。

深入推进新型城镇化。发挥中心城市和城市群综合带动作用，培育产业、增加就业。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策，促进房地产市场平稳健康发展。完善便民、无障碍设施，让城市更宜业宜居。

加快落实区域发展战略。继续推动西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展。深入推进京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展。推进长江经济带共抓大保护。编制黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要。推动成渝地区双城经济圈建设。促进革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展。发展海洋经济。

实施好支持湖北发展一揽子政策，支持保就业、保民生、保运转，促进经济社会秩序全面恢复。

提高生态环境治理成效。突出依法、科学、精准治污。深化重点地区大气污染治理攻坚。加强污水、垃圾处置设施建设，推进生活垃圾分类。加快人口密集区危化品生产企业搬迁改造。壮大节能环保产业。严惩非法捕杀、交易、食用野生动物行为。实施重要生态系统保护和修复重大工程，促进生态文明建设。

保障能源安全。推动煤炭清洁高效利用，发展可再生能源，

完善石油、天然气、电力产供销体系，提升能源储备能力。

六、确保实现脱贫攻坚目标，促进农业丰收农民增收

落实脱贫攻坚和乡村振兴举措，保障重要农产品供给，提高农民生活水平。

坚决打赢脱贫攻坚战。加大剩余贫困县和贫困村攻坚力度，对外出务工劳动力，要在就业地稳岗就业。开展消费扶贫行动，支持扶贫产业恢复发展。加强易地扶贫搬迁后续扶持。深化东西部扶贫协作和中央单位定点扶贫。强化对特殊贫困人口兜底保障。搞好脱贫攻坚普查。继续执行对摘帽县的主要扶持政策。接续推进脱贫与乡村振兴有效衔接，全力让脱贫群众迈向富裕。

着力抓好农业生产。稳定粮食播种面积和产量，提高复种指数，提高稻谷最低收购价，增加产粮大县奖励，大力防治重大病虫害。支持大豆等油料生产。惩处违法违规侵占耕地行为，新建高标准农田 8000 万亩。培育推广优良品种。完善农机补贴政策。深化农村改革。加强非洲猪瘟等疫病防控，恢复生猪生产，发展畜禽水产养殖。健全农产品流通体系。压实“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制。14 亿中国人的饭碗，我们有能力也务必牢牢端在自己手中。

拓展农民就业增收渠道。支持农民就近就业创业，促进一二三产业融合发展，扩大以工代赈规模，让返乡农民工能打工、有收入。加强农民职业技能培训。依法根治拖欠农民工工资问题。扶持适度规模经营主体，加强农户社会化服务。支持农产品深加工。完善乡村产业发展用地保障政策。增强集体经济实力。增加专项债券投入，支持现代农业设施、饮水安全工程和

人居环境整治，持续改善农民生产生活条件。

七、推进更高水平对外开放，稳住外贸外资基本盘

面对外部环境变化，要坚定不移扩大对外开放，稳定产业链供应链，以开放促改革促发展。

促进外贸基本稳定。围绕支持企业增订单稳岗位保就业，加大信贷投放，扩大出口信用保险覆盖面，降低进出口合规成本，支持出口产品转内销。加快跨境电商等新业态发展，提升国际货运能力。推进新一轮服务贸易创新发展试点。筹办好第三届进博会，积极扩大进口，发展更高水平面向世界的大市场。

积极利用外资。大幅缩减外资准入负面清单，出台跨境服务贸易负面清单。深化经济特区改革开放。赋予自贸试验区更大改革开放自主权，在中西部地区增设自贸试验区、综合保税区，增加服务业扩大开放综合试点。加快海南自由贸易港建设。营造内外资企业一视同仁、公平竞争的市场环境。

高质量共建“一带一路”。坚持共商共建共享，遵循市场原则和国际通行规则，发挥企业主体作用，开展互惠互利合作。引导对外投资健康发展。

推动贸易和投资自由化便利化。坚定维护多边贸易体制，积极参与世贸组织改革。推动签署区域全面经济伙伴关系协定，推进中日韩等自贸谈判。共同落实中美第一阶段经贸协议。中国致力于加强与各国经贸合作，实现互利共赢。

八、围绕保障和改善民生，推动社会事业改革发展

面对困难，基本民生的底线要坚决兜牢，群众关切的事情要努力办好。

加强公共卫生体系建设。坚持生命至上，改革疾病预防控制体制，加强传染病防治能力建设，完善传染病直报和预警系统，坚持及时公开透明发布疫情信息。用好抗疫特别国债，加大疫苗、药物和快速检测技术研发投入，增加防疫救治医疗设施，增加移动实验室，强化应急物资保障，强化基层卫生防疫。加快公共卫生人才队伍建设。深入开展爱国卫生运动。普及卫生健康知识，倡导健康文明生活方式。要大幅提升防控能力，坚决防止疫情反弹，坚决守护人民健康。

提高基本医疗服务水平。居民医保人均财政补助标准增加30元，开展门诊费用跨省直接结算试点。对受疫情影响的医疗机构给予扶持。深化公立医院综合改革。发展“互联网+医疗健康”。建设区域医疗中心。提高城乡社区医疗服务能力。推进分级诊疗。促进中医药振兴发展，加强中西医结合。构建和谐医患关系。严格食品药品监管，确保安全。

推动教育公平发展和质量提升。坚持立德树人。有序组织中小学教育教学和中高考工作。加强乡镇寄宿制学校、乡村小规模学校和县城学校建设。完善随迁子女义务教育入学政策。办好特殊教育、继续教育，支持和规范民办教育。发展普惠性学前教育，帮助民办幼儿园纾困。推动高等教育内涵式发展，推进一流大学和一流学科建设，支持中西部高校发展。扩大高校面向农村和贫困地区招生规模。发展职业教育。加强教师队伍建设。推进教育信息化。要稳定教育投入，优化投入结构，缩小城乡、区域、校际差距，让教育资源惠及所有家庭和孩子，让他们有更光明未来。

加大基本民生保障力度。上调退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金最低标准。实现企业职工基本养老保险基金省级统收统支，提高中央调剂比例。全国近 3 亿人领取养老金，必须确保按时足额发放。落实退役军人优抚政策。做好因公殉职人员抚恤。扩大失业保险保障范围，将参保不足 1 年的农民工等失业人员都纳入常住地保障。完善社会救助制度。扩大低保保障范围，对城乡困难家庭应保尽保，将符合条件的城镇失业和返乡人员及时纳入低保。对因灾因病因残遭遇暂时困难的人员，都要实施救助。要切实保障所有困难群众基本生活，保民生也必将助力更多失业人员再就业敢创业。

丰富群众精神文化生活。培育和践行社会主义核心价值观，发展哲学社会科学、新闻出版、广播影视等事业。加强文物保护利用和非物质文化遗产传承。加强公共文化服务，筹办北京冬奥会、冬残奥会，倡导全民健身和全民阅读，使全社会充满活力、向上向善。

加强和创新社会治理。健全社区管理和服务机制。加强乡村治理。支持社会组织、人道救助、志愿服务、慈善事业等健康发展。保障妇女、儿童、老人、残疾人合法权益。完善信访制度，加强法律援助，及时解决群众合理诉求，妥善化解矛盾纠纷。开展第七次全国人口普查。加强国家安全能力建设。完善社会治安防控体系，依法打击各类犯罪，建设更高水平的平安中国。

强化安全生产责任。加强洪涝、火灾、地震等灾害防御，做好气象服务，提高应急管理、抢险救援和防灾减灾能力。实

施安全生产专项整治。坚决遏制重特大事故发生。

各位代表！

面对艰巨繁重任务，各级政府要自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，践行以人民为中心的发展思想，落实全面从严治党要求，坚持依法行政，建设法治政府，坚持政务公开，提高治理能力。要依法接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，主动接受社会和舆论监督。强化审计监督。发挥好工会、共青团、妇联等群团组织作用。政府工作人员要自觉接受法律、监察和人民监督。加强廉洁政府建设，坚决惩治腐败。

各级政府要始终坚持实事求是，牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情，遵循客观规律，一切从实际出发，立足办好自己的事。要大力纠治“四风”，力戒形式主义、官僚主义，把广大基层干部干事创业的手脚从形式主义的束缚中解脱出来，为担当者担当，让履职者尽责。要紧紧依靠人民群众，尊重基层首创精神，以更大力度推进改革开放，激发社会活力，凝聚亿万群众的智慧和力量，这是我们战胜一切困难挑战的底气。广大干部应临难不避、实干为要，凝心聚力抓发展、保民生。只要我们始终与人民群众同甘共苦、奋力前行，中国人民追求美好生活的愿望一定能实现。

今年要编制好“十四五”规划，为开启第二个百年奋斗目标新征程擘画蓝图。

各位代表！

我们要坚持和完善民族区域自治制度，支持少数民族和民

族地区加快发展，铸牢中华民族共同体意识。全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。海外侨胞是祖国的牵挂，是联通世界的重要桥梁，要发挥好侨胞侨眷的独特优势，不断增强中华儿女凝聚力，同心共创辉煌。

去年以来，国防和军队建设取得重要进展，人民军队在疫情防控中展示了听党指挥、闻令而动、勇挑重担的优良作风。要深入贯彻习近平强军思想，深入贯彻新时代军事战略方针，坚持政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军。坚持党对人民军队的绝对领导，严格落实军委主席负责制。全力加强练兵备战，坚定维护国家主权、安全、发展利益。打好军队建设发展“十三五”规划落实攻坚战，编制军队建设“十四五”规划。深化国防和军队改革，提高后勤和装备保障能力，推动国防科技创新发展。完善国防动员体系，始终让军政军民团结坚如磐石。

我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，落实特区政府的宪制责任。支持港澳发展经济、改善民生，更好融入国家发展大局，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

我们要坚持对台工作大政方针，坚持一个中国原则，在“九二共识”基础上推动两岸关系和平发展。坚决反对和遏制“台独”分裂行径。完善促进两岸交流合作、深化两岸融合发展、保障台湾同胞福祉的制度安排和政策措施，团结广大台湾同胞

共同反对“台独”、促进统一，我们一定能开创民族复兴的美好未来。

应对公共卫生危机、经济严重衰退等全球性挑战，各国应携手共进。中国将同各国加强防疫合作，促进世界经济稳定，推进全球治理，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，推动构建人类命运共同体。中国坚定不移走和平发展道路，在扩大开放中深化与各国友好合作，中国始终是促进世界和平稳定与发展繁荣的重要力量。

各位代表！

中华民族向来不畏艰难险阻，当代中国人民有战胜任何挑战的坚定意志和能力。我们要更加紧密地团结在以习近平同志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，迎难而上，锐意进取，统筹推进疫情防控和经济社会发展，努力完成全年目标任务，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗！

国新办举行解读《政府工作报告》有关情况吹风会

胡凯红:

女士们、先生们，大家上午好。欢迎出席国务院新闻办今天举办的吹风会。今天上午十三届全国人大三次会议开幕，国务院总理李克强在开幕会上作了《政府工作报告》，这个《报告》大家都非常关注。为了帮助大家更好的了解《政府工作报告》的内容，我们非常高兴请来了《政府工作报告》起草组负责人、国务院研究室主任黄守宏先生，《政府工作报告》起草组成员、国务院研究室党组成员孙国君先生，请他们为大家解读《报告》，并回答大家的提问。首先，我们有请黄主任作介绍。

黄守宏:

各位记者朋友，大家上午好！

今年的全国“两会”非同寻常，不光是中国的老百姓格外关注，国际社会也格外关注。今天上午，李克强总理所作的《政府工作报告》，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会以及去年中央经济工作会议精神，按照以习近平同志为核心的党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的一系列重大决策部署，对去年的工作、今年以来的疫情防控和复工复产工作进行了回顾，提出了今年经济社会发展的主要目标任务、宏观政策措施，对下一阶段的工作作了部署。大家有的在现场，有的通过视频看了，都能感觉到现场的掌声和现场的气氛，这说明《报告》

受到了与会代表、委员的好评。在来参加吹风会之前，我也看了一下网络上的一些评论，感到《报告》回应了各方关切、反映了各方期待，具有聚民心、暖人心、强信心、筑同心的作用。

大家都知道，此次突如其来的新冠肺炎疫情，是全球重大突发公共卫生事件，使很多方面情况都发生了改变。就《报告》起草而言，也遇到了前所未有的新情况。去年年底以来，我们按照以习近平同志为核心的党中央决策部署以及中央经济工作会议精神，按照既定程序进行了《报告》起草工作。《报告》稿经党中央、国务院审议通过后，下发各地区各部门各单位征求意见，随后根据征求的意见，我们对报告进行了修改。但是受新冠肺炎疫情的影响，国内外形势发生重大变化，全国“两会”推迟召开。根据党中央决策部署，我们最近一段时间对《报告》进行了较大调整和修改。习近平总书记先后主持召开两次中央政治局常委会会议、一次中央政治局会议，审议《报告》稿，对起草和修改工作提出明确要求，作出重要指示，为起草工作提供了根本遵循。《报告》起草和修改工作是在李克强总理主持下进行的，国务院其他领导同志给予具体指导。李克强总理主持召开两次国务院常务会议、一次国务院全体会议，讨论和审议《报告》稿。

在《报告》起草和修改过程中，李克强总理多次主持召开专题座谈会，深入基层，直接听取各方面意见和建议。国务院其他领导同志也通过多种形式听取意见和建议。中央和国家机关各部门也不断地提出了意见和建议。社会各界包括广大网民也提出了很多意见和建议。特别是疫情发生以后，对于中国的

经济走势怎么看、中国的经济社会发展目标怎么定、宏观政策怎么办，大家发表了很多的意见和看法。从起草组来讲，我们非常关注社会各界的反映，特别是网民的反映。比如，中国政府网联合 25 家网络媒体平台以及各地区、有关部门政府网站，第六次开展“我向总理说句话”网民建言征集活动。这些建言侧重点在疫情之前和疫情之后有点变化，从近期来看重点关注是就业、医疗、住房、收入和消费、市场主体等五个方面。中国政府网把精选出来、有代表性的近 1400 条建言转给了我们。同时，我们对各大门户网站包括新华网、人民网等开通的建言专栏，也组织专人搜集解网民意见。

另外，国务院研究室作为报告起草牵头单位，今年按照近几年的做法，会同科技部、国家外国专家局，联合召开外国专家建言座谈会。来自 9 个国家的 13 位知名专家，从国际视野和国际比较的角度，对中国政府的工作和《报告》起草提出了一些好的意见和建议。应该说，今年《报告》起草历时之长，是改革开放 40 多年来少见的。相应的，听取方方面面意见的时间也比较长，听到的方方面面建议也比较多。根据各方面的意见和建议，我们不断地对《报告》作出修改。因为形势在变化，国际疫情形势在变化，国内疫情防控成果不断拓展，国内外经济形势也在不断变化。为了更好的把准经济社会发展的脉搏，更好的回应社会各方面的关切，所以《报告》在不断的进行修改，特别是最近一段时间几乎每天都在改。最近几天，我们还将根据全国人大代表、政协委员的意见继续进行修改。以上是简要介绍一下《政府工作报告》的起草和修改情况。

关于过去一年和今年以来的成绩和工作，《报告》作了简要回顾。去年世界经济增速是国际金融危机 10 年来最低一年，国际经贸摩擦加剧，中国经济能够实现 GDP 增长 6.1%的成绩，总量达到 99.1 万亿元、接近 100 万亿元，新增就业 1300 万等，取得这样的成绩是极为不易的，也是很可贵的。本来去年我国经济运行状况到了第四季度，已经向好的方面转化，如果没有新冠肺炎疫情影响，预计今年上半年会比较好，但是疫情使情况发生了变化。疫情发生后，以习近平同志为核心的党中央高度重视，总书记亲自指挥、亲自部署，组织开展了一场可以说感天动地的人民战争、总体战、阻击战。经过全国上下和广大人民群众艰苦卓绝的努力，我们也付出了很大的代价，武汉和湖北是抗击疫情的主战场，武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，全国疫情防控取得重大战略成果，统筹经济社会发展也取得了积极的成效。对于这一成绩，《报告》里面讲，来之不易，成之惟艰。在座的各位都经历了这个过程，对这八个字应该都有深刻的理解和体会。这充分表明以习近平同志为核心的党中央具有驾驭复杂局面的高超能力，具有应对困难和挑战的坚定决心，在分析判断形势、推动工作方面具有远见卓识，同时也充分展示了中国经济发展的韧性、潜力和抗风险能力，彰显了中国的独特政治和制度优势。

《报告》在分析国内外形势基础上，对今年下一阶段的工作，作出了全面的部署和安排。就我个人体会而言，理解和把握《报告》下一阶段的政策和部署安排，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣全面建成小康社会目标任务，

注重把握好以下五个方面。

一是把握常态化疫情防控这个大前提。疫情是下一阶段影响我国发展的最大变数。我国疫情防控取得重大战略成果，但现在全球疫情仍在蔓延，输入风险始终存在，国内聚集性疫情时有发生，疫情反弹的复杂性增加。当前中国的疫情已经从前一段时间的应急性防控转向了常态化防控，这种局面可能要维持相当长时间。习近平总书记反复强调，疫情防控这根弦决不能放松。因为一旦疫情反弹甚至暴发控制不住，整个经济社会的进程又会被打乱。疫情防控不能放松，同时经济社会发展又不能等，民生就业的问题也不能等，怎么办？党中央提出，要健全常态化疫情防控机制，做到及时发现、快速处置、精准管控、有效救治，确保疫情不反弹。在此前提下，要加快推进全面复工复产、复市复业，畅通产业循环、市场循环、经济社会循环。《报告》提出的判断和各项经济社会发展政策举措，都是在疫情防控常态化这个前提下部署和统筹推进的。

二是把握“六保”这个着力点。2018 年以来，面对复杂严峻的外部环境和较大的国内经济下行压力，党中央、国务院提出要稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，即“六稳”。今年面对前所未有的困难挑战，党中央、国务院提出“六保”，即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，其核心就是稳住经济基本盘、兜住民生底线、实现脱贫目标。“六保”是针对新情况提出的积极的、进取的而不是消极的目标任务。有的人讲“保”是被动的、防守的、消极的，实际不是。平常我

们的速度跑得快一点，这是进取，往前走。当面对外部强烈冲击时，能稳住阵脚、站稳脚跟、不后退甚至少后退，这本身就是积极的，在冲击过后再往前走。跑得快是积极进取，稳住当前也是积极进取。面对前所未有的冲击，稳住经济基本盘，就是保护社会生产力、保住今后发展的根基。有了这个根基，别的都不怕。兜住民生底线，就奠定了经济发展和社会稳定的基础。这既是从稳定大局来考虑，同时也是促进经济发展的考虑。大家都知道，我们这几年走出了一条民生改善、拉动消费、带动经济增长的良性循环路子，所以保基本民生既是保底线，同时也是为了稳住消费、为了经济发展，这是统一的。实现脱贫目标，就标志着全面建成小康社会目标实现。贫困地区是我们最大的短板，脱贫攻坚是我们最重要的任务，也是必须完成的任务。所以今年的各项政策是围绕“六稳”特别是“六保”展开的，这里面又聚焦保就业、保基本民生、保市场主体展开的。

三是把握脱贫攻坚这个硬任务。小康不小康，关键看老乡。脱贫是全面建成小康社会的标志性指标。党中央对脱贫攻坚高度重视，党的十八大以来，习近平总书记亲自挂帅、亲自出征、亲自督战脱贫攻坚。经过不懈努力，脱贫攻坚已取得决定性成就。《报告》里讲了，到去年底贫困发生率已经降到了 0.6%。我国贫困人口已从 2012 年年底的 9899 万人减少到 2019 年年底的 551 万人。今年 3 月 6 日，习近平总书记出席决战决胜脱贫攻坚座谈会并发表重要讲话，对夺取脱贫攻坚战全面胜利下达了总攻令、吹响了冲锋号。本来过去这几年每年脱贫都是一千万以上的力度、规模，今年只剩下 500 多万人，但这次新冠

肺炎疫情对脱贫攻坚带来了不利影响，包括劳动力复工受到了影响、一些贫困地区农产品的销售出现困难等等，返贫致贫风险加大。为确保脱贫攻坚决战决胜，按照党中央的部署，《报告》提出了针对性强、力度大的重要举措。今年中国脱贫目标一定能实现，这意味着中国比联合国千年发展目标提前 10 年实现，这是中国对全球减贫事业作出的巨大贡献。

四是把握扩大内需这个战略基点。中国有 14 亿人口，人均 GDP 突破 1 万美元，居民消费正在优化升级，拥有全球最大最有潜力的消费市场，同时中国正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入发展阶段，有效投资需求潜力很大，这二者结合就是巨大的内需潜力，这是我们大国经济的最大优势所在。只要把这个潜力发挥出来，就能形成拉动经济增长的持久而强劲的动力。所以《报告》提出，要实施扩大内需战略。这既考虑了当前应对疫情冲击的需要，考虑了保持我国经济长期持续健康发展的需要，也考虑了满足人民日益增长的美好生活需要。怎么实施呢？报告给出了路线图，那就是深化供给侧结构性改革，突出民生导向，使提振消费与扩大投资有效结合、相互促进，同时也提出了重大举措。中国区域经济发展不平衡，意味着经济发展有势能，有很多的内需增长点。

这里大家可能比较关注的是《报告》提出的“两新一重”建设，即新型基础设施建设、新型城镇化建设和传统的“铁公机”、水利等重大工程建设。最近一段时间，各方面都认为有必要扩大有效投资，但重点投向哪里有不同看法。《报告》立足推动经济高质量发展、满足人民群众需求，提出了把“两新

一重”作为投资重点。这是党中央、国务院经过反复研究考量确定的，同时也吸取了社会各方面的意见，既能促消费惠民生，又有利于调结构增后劲，具有一石多鸟之功效。新基建是促进高质量发展、满足群众消费升级的需要。新型城镇化的重点是县城，顺应越来越多的农民在县城安家落户趋势，需要支持县城强化服务功能和承载能力。老旧小区改造也是需要的。传统的“铁公机”、水利、能源工程很多也都与老百姓生活密切相关。所以“两新一重”建设，实际上体现了一种以民生为导向的、支撑内需扩大的重大方略举措。

五是把握改革开放这个大逻辑。前一段时间有一些人担心为了应对疫情冲击，我们会不会走铺摊子、粗放增长的老路，会不会采取为维持短期增长而损害长期发展的做法？因为有些措施从短期来讲有利于稳定速度，但是处理不好会留下后遗症。应对前所未有的挑战，实现我们的发展目标任务，具体可以采取很多政策措施，根本上靠什么？按照党中央的决策，《报告》明确提出，要用改革开放办法，稳就业、保民生、促消费，拉动市场、稳定增长，走出一条有效应对冲击、实现良性循环的新路子。依靠改革开放的办法，激发社会各方面的创造力，稳住就业、保住民生，消费自然就有了，消费有了就能拉动市场，就会带动有效投资，就能够稳住增长。改革开放是过去 40 多年推动中国取得巨大成就的制胜法宝，这么多年无论遇到什么困难和挑战，这一法宝屡试不爽，现在同样也不例外。《报告》中提出的促进经济社会发展的新举措包括“六稳”、“六保”，可以说念的是改革开放的“经”、用的是改革开放的“招”，

走的是改革开放的路，使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用。

下面，我和我的同事孙国君先生愿就《报告》起草情况，就大家关心的问题进行交流。

胡凯红:

谢谢黄主任的介绍和解读，下面开始提问。

中央广播电视总台央广记者:

我注意到今年的《政府工作报告》中没有提出 GDP 的具体目标，请问这是为什么？另外，怎么看待当前的中国经济形势？谢谢。

黄守宏:

这是目前社会关注的最突出的问题之一，请我的同事孙国君先生来回答。

孙国君:

您提出了一个现在大家最关心的问题。我在来之前看央视的直播间、部长通道，记者提的第一个问题都是关于今年《报告》没有提出经济增长速度量化目标的问题。因为按照惯例，每年的《政府工作报告》是要提出当年国内生产总值增长速度预期目标的。当然，历史上也有过没提的时候。

今年为什么没提增速呢？实际上，最大的因素就是不确定性。这个不确定性主要是两个方面：一是疫情走势的不确定性。现在全球感染者近 500 万，每天新增人数仍接近 10 万的高水平，下一步疫情发展趋势谁都无法预知。二是世界经济的不确定性。疫情是当前影响全球经济活动的最大因素。全球疫情走

势无法准确判断，也就相应无法判断各国疫情管控措施会怎么调整。一季度，全球主要经济体已经出现较大幅度的负增长。很多分析都认为世界经济出现了严重的衰退，甚至提出衰退的程度可能不亚于上世纪三十年代的大萧条。各国经济都处于巨大的不确定性之中。

不提经济增速具体目标，不是说不重视经济增长，不是说要任由经济增速下滑。《报告》里有一句话很重要，叫“稳定经济运行事关全局”。

从当前来说，有两个方面需要增长来支撑：一是今年提出要优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战，这需要经济增长支撑。按照前些年的经验数据，一个点的增长速度对应大概 200 万新增就业；从脱贫的情况看，全国有近 3000 万的贫困劳动力在外打工，打工收入是很多农村居民重要的收入来源，也是解决脱贫问题的重要途径。如果就业有问题，收入就有问题，并会带来消费等一系列的问题，所以说增长至关重要。二是经济下滑的时候，往往会导致一些风险的出现。比如说金融和其他一些领域，一些原本不是问题的问题、不是风险的风险，可能会因为经济下滑所产生。再比如说基层财力问题，没有经济增长，财力也会出问题，并带来一系列的连锁反应。所以，稳定经济运行事关全局。

我们为了防控疫情确实付出了很大的代价，一季度经济负增长 6.8%。但是为了人民群众的生命安全和身体健康，这个代价是必须付出的，也是值得的。随着国内疫情得到有效控制，复工复产进度加快，整个经济在逐步恢复。从 4 月份当月来看，

工业增长 3.9%，用电量、发电量、铁路货运量等指标增长都由负转正，这是一个很好的迹象。尽管有些指标比如社会消费品零售总额和投资等还在下降，但降幅在收窄。这些都说明前期实施的政策，比如减税降费、金融支持、援企稳岗等，都正在落地见效。

《报告》提出了一些今年下一个阶段要实施的政策，比如说财政政策的重点是把资金用在稳就业和保民生上，金融政策主要是保市场主体，就业和社保政策重点是把民生底线兜住。我相信，随着这些政策的落地，经济会逐步企稳回升，全年基本盘不会有问题，民生也不会有问题。谢谢。

日本经济新闻记者:

您刚才提到 1%的增长带来 200 万人的就业，今年的《政府工作报告》当中，新增就业的目标是 900 万人以上，实际的增速目标是 4.5%左右，这样的了解比较可信吗？第二个问题是今年个别国家发行金额是 1 万亿，其中金融市场的预测是 3 万亿左右，这个实际的发行金额是怎么预计的？这背后有什么考虑？谢谢。

孙国君:

实际上你刚才说了两个问题。第一个是我刚才提到的 1 个点的 GDP 增速对应 200 万的新增就业。这是一个经验数据。在不同的经济增速区间，它对应的新增就业值是不同的。比如 GDP 增速在 6%左右时，一个点对应 200 万左右的新增就业；但是把这个区间放大的时候，它就不是完全的线性关系。在经济增速相对低一些的时候，政策会重点向稳就业倾斜。这时候

1 个点经济增速与新增就业的对应关系，和经济增速相对高的状态下是不一样的。

今年的就业压力很大，信贷政策、失业保险返还政策等等，都会和企业稳就业、少裁员挂钩，通过这些办法来把就业底线兜住。今年就业目标适当下调，提出来城镇新增就业 900 万人以上，是实事求是的。如果今年新增就业能达到 900 万以上，调查失业率就会控制在 6%左右，这和现在的经济形势是相匹配的。

第二个问题，抗疫特别国债发行了 1 万亿元，市场上有些预期更高一些。广义的财政政策涵盖一般公共预算、政府性基金预算等四大预算，在这些盘子里有通盘考虑。因为是抗疫特别国债，它的重点支出一定是“抗疫”两个字，是针对抗疫来发的特别国债，是一种特殊时期采取的特殊手段。这个钱一部分直接用于地方的抗疫支出包括补短板的建设，另一部分通过中央财政直接转给地方使用。

就抗疫特别国债来说，这个规模我认为是合适的。因为今年同时还发行地方政府专项债券 3.75 万亿元，比去年增加了 1.6 万亿元，这些债之间要配合着使用。同时还有预算内投资。我们不能简单的看一项来确定财政政策的力度，一定要通盘的看今年《报告》提出的财政政策，包括金融政策的配合，包括财政政策的执行方式。比如稳就业、保民生的直接责任、直接压力在市县政府，今年建立了特殊转移支付机制，这些钱省里不存截留，直达市县基层，这是以前没有的一种机制。

黄守宏:

我补充两句。前面孙国君先生也讲了，今年抗疫特别国债和财政赤字的使用，是用改革创新的办法，直达基层，直接惠及企业和民生。关于就业和增长速度的关系，刚才孙国君先生讲，在正常情况下，经济增长速度和就业之间是一种对应关系或者正常的带动效应，但是在特殊时期，这种对应关系就会发生变化。比如一季度中国的 GDP 下降了 6.8%，但是一季度新增就业近 230 万。经济增长速度和就业之间的关系非常复杂，而且在时点上不可能做到一一对应。就业本身有一定的滞后性，在波动的幅度上也不是对应的。要看到，一般情况下的规律和特殊情况下的规律是有所不同的。我就补充这些。

中央广播电视总台央视记者:

近期国际上传出了“全球化终结论”、“中国脱钩论”、“撤出中国论”等等，我想请问您怎么看这种论调？另外，中国怎样保住外资外贸的基本盘？谢谢。

孙国君:

每当全球经济出现一些问题或一些小的摩擦时，关于中国经济的很多论调比如中国脱钩论等就会凸显出来。在看待全球化这个问题上，要看大势。全球化是个大趋势。很难想象，如果没有投资贸易、人员流动的全球化，今天的世界会是什么样子。如果把时间拉长，全球化一定是给每个国家和各国人民带来福祉的。所以说，中国政府一直坚定不移支持全球化进程，在这个过程中出现一些小的磕磕绊绊是难免的，但不能因此而改变对这些大方向的判断。

现在包括此前都有一些外资撤出的反映和论调，甚至有些

外资在转移。经济在发展，中国的整体发展水平在提高，在不同阶段每个国家的比较优势会有所差异。有转出去的，也会有转进来的。比如，受疫情的影响，一季度我国吸引外资负增长，但 4 月份吸引外资又出现了较好的增长。我们还看到，很多调查包括一些外国商会的调查数据显示，70%以上的跨国企业仍然看好中国市场，决定在中国进行投资。企业认为中国市场是值得长期战略性投资的市场，我认为这是有战略眼光的看法。在这个问题上，要有大的方向性判断，不要被一些小的言论所左右。

我认为，中国有两个方面的优势。经过改革开放几十年的发展，中国可以说形成了全球唯一的门类最全的配套体系。按照全球的工业分类，大概有 41 大类、191 中类、500 多小类，中国是唯一一个覆盖所有工业门类的国家。中国是全球 120 多个国家的最大贸易伙伴，每年中国的经济增量占全球的 30%，所以这个市场是非常大的。这是从供给的角度。从需求角度看，中国的市场还在扩大。从这两个方面来看，任何人都会看好中国的市场。

今年的《报告》很重视对外开放。一是表明不管世界经济怎么变化，面对的外部环境多么复杂，中国政府都会坚定扩大对外开放，这是坚定不移的。

二是继续推进扩大出口，也要扩大进口。扩大出口方面，既要推进国际市场多元化，比如我国对“一带一路”沿线国家的出口占比已经达到 30%，同样也要促进出口主体多元化，就是金融、保险等支持政策要更多向中小外贸企业覆盖，包括支

持一些新的外贸业态，比如跨境电商、服务贸易试点。

三是支持投资。今年，我国外资准入负面清单还会大幅缩短，还要出台跨境服务贸易负面清单，赋予自贸试验区更大改革开放自主权。无论是制造业还是服务业开放，都会大幅拓展。

四是我国营商环境已经有了很大改善，但还要强调持续营造市场化、法治化、国际化营商环境，对标国际，打造一视同仁的营商环境。因为公平竞争不仅是外资企业的诉求，也是国内企业的诉求，一定要用公平公正的监管来维护公平竞争。

谢谢。

黄守宏:

客观规律和历史趋势是不依人的意志为转移的。对同样一件事情可以见仁见智，但事实胜于雄辩。对于去哪里投资，企业家是用脚投票，是要“算账”的。企业家最知道往哪里投，最知道怎么投。事实表明，这两年中国引进外资，在国际上速度是快的、比重是高的，今年同样如此。这说明什么？说明外商是看好中国的。

刚才孙国君先生也说了，中国今年在困难的时候将继续扩大对外开放。面对困难，我们不是把开放的步伐放慢了、力度缩小了，恰恰相反，我们今年在扩大开放、引进外资等方面，采取了一系列的重大举措，包括缩减外商投资准入负面清单，扩大服务业、制造业等领域开放，增设自贸试验区等。为什么我说要把握改革开放这个大逻辑？因为改革开放的大逻辑是贯穿《报告》始终的，全篇的每个方面处处都有体现。

CNBC 记者:

想多了解一下当在准备这个工作报告的时候，从当地的一些反馈，他们是什么样的态度，对于就业，中小微企业和外企有合作。刚才您介绍的时候说得到很多反馈，想多了解一下他们在这个反馈中是有什么样的状态，他们对当地的就业是什么样的计划？谢谢。

黄守宏:

当前中国经济发展面临的突出问题和矛盾之一，就是就业和民生问题。受疫情冲击的影响，一些产业特别是服务业领域，有些企业特别是中小微企业比较困难，有的裁员或者降薪。在这种情况下，为什么提出“六保”并把保就业列为“六保”之首？因为就业是最大的民生，是经济发展最基本的动因所在。保就业靠什么？就是要稳住企业、稳住市场主体，特别是稳住中小微企业。中小微企业是实现就业最主要的渠道，80%以上的就业都依靠中小微企业。

针对当前企业特别是中小微企业的困难，《报告》提出了一系列的举措，目的就是为了稳就业。我们对企业特别是中小微企业采取了大规模的减税降费举措。《报告》里面讲，去年减税降费 2.36 万亿元，今年在去年的基础上，新增减税降费 2.5 万亿元。除了减税降费以外，还有一些降低企业经营成本的政策，比如今年要继续降低电价，继续推动网络降费 15%。近两年《报告》中的一个热点，就是网络资费不断下降，每个人都从中受益，都获得便利，方方面面都比较高兴。

《报告》围绕缓解当前小微企业存在的困难和就业的困难，在金融方面也有一系列举措，特别是在宏观政策中提出要创新

直达企业的货币政策工具等。今年对中国来讲，稳住就业是最重要的，稳住了就业就保住了基本民生，这是最重要的任务，也是最大的成就所在。包括没有提出 GDP 增长具体目标，很大程度上就是把大家的积极性、把大家的关注点和精力集中到稳就业、保民生、保市场主体上来。我们所有的政策都要直击“六保”，特别是保就业、保民生、保企业。在保就业这个问题上，我们有很多支持措施。

但是大家都知道，今年失业率肯定是要上升的。失业是全球性的问题，全球各国的失业率都远远高于平常年份，对于中国来讲，尽管我们作出最大的努力，采取一切可能采取的措施，但是失业率还可能会略有增加，失业的人数也会有增加。在这种情况下怎么办？我们不仅在扩大就业方面有措施，在加强失业保障方面也采取了一系列措施。

《报告》提出，要加强失业保障，确保参保人员应保尽保，并且今年又提出一些新的举措，比如过去规定参保未满一年是不能领取失业保险待遇的，但是今年可以领取。又比如，有一部分农民工在常住地也可以领取失业保险待遇，对一些回到社区和农村的及时纳入城乡低保。

有些人关心我们有没有这个保障能力，这点请大家放心。我们现在失业保险基金结余还有 4600 多亿元，另外我们还有 2 万多亿的社保基金战略储备，今年还要推动失业保险省级统筹。通过这一系列措施，我们有能力、有办法把失业兜住。这两年一直在划拨国有资产充实社保基金，提高养老保险基金中央调剂比例，今年提高到 4%。民生是有保障的。今年特殊时期、

困难时期，政府要首先带头过紧日子。随着经济形势的好转，就业特别是小微企业经营状况一定也会相应改善。谢谢。

南方都市报记者:

今天的《政府工作报告》提出坚定实施扩大内需的战略，而当前消费投资却在下降，请问如何才能有效的扩大内需？如何处理扩内需和改善民生的关系？谢谢。

黄守宏:

关于这个问题，前面已经涉及到一些，请孙国君先生简要的说一说。

孙国君:

我先补充一个前面就业的情况。我来之前对《报告》的电子版作了一个检索，发现《报告》的最高频词是“就业”，39处讲“就业”，这可能是历史上第一次。

关于刚才的问题，扩大内需是中国一直坚持的发展经济的举措，关于扩大内需的战略以前也提出过，2000年《报告》第2条整个部分就讲“坚持实行扩大内需的方针”，这是在“九五”时期。到2011年，在“十二五”的时期，又提出坚持实施扩大内需战略。我们实际上是一直在坚持扩大内需，因为扩大内需是一个人口大国的特有优势，它可以为经济增长提供稳定支撑。

现在消费对经济增长的贡献率已经超过60%。我们今年提出坚定实施扩大内需战略，从理解的角度来说，不是简单说因为需求不足就要扩大内需。黄守宏主任刚才在前面介绍的时候也说过这个问题。从我的理解角度，大概有这么几点。

一是扩大内需一定要与供给侧结构性改革结合。供给侧结构性改革既能满足需求的升级，也能创造需求。人均 GDP 超过一万美元以后，很多居民对中高端产品的需求增加了，生产供给也要跟进，扩大内需也需要整个产业供给体系同步升级，使经济进入高水平的动态提升。

二是围绕民生扩内需。如果仅为扩内需而扩内需，就失去了意义。发展是为了改善民生，扩内需的终极目标也是改善民生，这是以人民为中心的发展思想的体现，整个扩内需是围绕着民生来做文章的。

三是消费和投资的结合点上，整个投资要围绕着扩大消费，找到一些结合点来推动，包括“两新一重”等等。

四是扩大内需和扩大外需相互促进。大家很容易产生误解，认为有内需就不要外需了，实际上不是这样。我们现在进出口总额已经占到 GDP 的 30%左右，内外需两个市场是相互促进、相互融合的，中国扩大内需的市场是面向世界的大市场，扩大内需的最终目标不仅是给国内的企业带来福祉和机会，也能给各国企业带来机会，中国扩大内需走到今天具有更重要的意义。谢谢。

中国新闻社记者:

我想了解一下在这次《政府工作报告》中背后的故事，特别是起草的过程中和以往有没有什么不一样的？谢谢。

黄守宏:

年年岁岁花相似，年年岁岁人不同，《报告》同样如此。今年更是如此，每年这个过程都是一个很艰难的过程，尤其是

今年。

我前面简单作了一点介绍，由于形势发生了重大的变化，今年《报告》起草历时时间长，是改革开放以来少有的。按照党中央的决策部署，春节之前写的那一稿和今天《报告》这一稿相比，从内容到形式都发生了很大的变化，有些方面可以说是面目全非。从内容上大家可以看到，往年的《报告》到大会印发时大概是 1.95 万字左右，今年约 1.04 万字，大体上减了一半。过去是部署全年工作的，今年实际上是部署今后 7 个月的工作。形势又在不断变化，在这种情况下，《报告》修改量就大了，所以很多部分是重新起草的。

大家可以看看，从内容上，过去每一年回顾了当年的成绩之后，我们要再介绍一下做了哪些主要工作，今年没有了。再比如，往年我们会比较兼顾面，包括一些常规性的工作和一些需要持续不断推进的工作，今年没有那么多的篇幅和容量，相应少了些。今年大家可以看一看，回顾工作这一块很简要，讲了一些去年的标志性成绩，讲了今年疫情防控和复工复产的主要工作，很简略。回顾过去工作这部分，比如往年总篇幅 1.95 万字左右的话，大体上这部分会在 4000 字左右，今年的则少多了。在部署工作这块，近几年用去年的工作回顾、今年的总体思路、今年的重点工作三段式多一点，今年根据实际情况采取了拉条子的方式，其中一个目的也是为了节省篇幅、减少层次，同时更加突出下一步要干什么、做什么。所以《报告》如果说变化，从内容、形式、篇幅等都有很多变化。

这里需要解释一下，很多方面的工作比如医疗卫生很多需

要继续推进的工作，如这几年一直推进的区域医疗中心建设、公立医院改革、医保基金监管等等，因为篇幅所限都舍掉了。今年重点把一些应对新形势的新举措新办法等写出来了，其他的相对没有写到，但是没有写到的同样重要，同样需要持续用力开展，而不是说这些东西不写就不做了。在今年的形势下，《报告》必须集中重点、集中焦点，这也是社会各方的期待，我们在征求意见的过程中，很多方面也都提出过类似的要求。

对写《报告》这类的文章来讲，越短越难写，因为容量有限而方方面面的要求和需要表达的东西又很多。按照程序，《报告》经过人代会批准之后，会把目标任务进行具体的分解，同时一些没有写上的政策措施也会纳入其中。国务院现在已经在作部署。相信大家下一步会从党中央、国务院出台的一系列具体政策里，找到很多《报告》里提出的方向性的东西或者提到的政策。

我还需要说明一下，《报告》里面提出的政策是基于对当前的形势，包括对国际疫情走势、国内疫情防控、经济发展的态势分析判断基础上做出来的。如果说形势一旦发生超出预期的变化，《报告》里也讲了，对相关的政策将予以完善。我们出台政策要瞻前顾后，既要解决当前的突出问题，也要考虑到可持续性。打仗总是要有谋划的，我们现在应对危机的手段还有很多，子弹没有打光，留有充分的余地和后手。

胡凯红:

最后一个提问机会给外国记者。

路透社记者:

请问没有国家经济增长目标的话，地方政府怎么会定自己的增长目标或者财政支付目标？谢谢。

黄守宏:

大家对经济增长速度都很关注，孙国君先生刚才也作了解释。在正常情况下，经济增长速度是一种综合性、基础性的指标，对指导工作有重要意义。因为很多方面的安排要基于速度作出。但今年的形势具有不确定性，会议之前方方面面对经济形势都高度关注，建议设经济增速具体目标的有，围绕设多少也有争论，也有基于目前的形势建议不设的。就像刚才这位记者提问的，如果不设，包括地方政府在内可能就没有参照和依据。主张不设的，同样有其道理。大家都知道，中国经济发展从高速增长阶段转向高质量发展阶段。对速度问题要客观看待，不能唯 GDP。但经济增长很重要，在当前经济下滑的情况下，不能脚踩西瓜皮、滑到哪里算那里，这肯定是不行的。因为经济增长连着就业、连着基本民生。

不设 GDP 增速具体量化指标，地方政府该怎么办，各个方面应该怎么办？该抓的工作照样抓，重点围绕加强“六稳”、“六保”工作来做。从地方政府来讲，要按照党中央、国务院的部署，把精力用在保就业、保基本民生、保市场主体上。速度多少，GDP 多少，不是方向，是最后的结果。不会因为没有速度目标就失去了方向。方向是明确的。要按照以习近平同志为核心的党中央决策部署，坚持新发展理念，坚持供给侧结构性改革，推动高质量发展，在当前着力做到“六保”。经过“两会”之后，大家通过认真讨论、深入思考，认识会更加统一，

方向会更加明确，各方面的行动也会更加自觉，所以不会因为不设 GDP 的速度目标就没有方向感了。谢谢。

胡凯红:

吹风会到此结束，谢谢黄主任，谢谢孙国君先生。谢谢各位。

关于《中华人民共和国民法典（草案）》的说明

——二〇二〇年五月二十二日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国民法典（草案）》的说明。

一、编纂民法典的重大意义

编纂民法典是党的十八届四中全会确定的一项重大政治任务和立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。编纂民法典，就是通过对我国现行的民事法律制度规范进行系统整合、编订纂修，形成一部适应新时代中国特色社会主义发展要求，符合我国国情和实际，体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法典。这是一项系统的、重大的立法工程。

编纂一部真正属于中国人民的民法典，是新中国几代人的夙愿。党和国家曾于 1954 年、1962 年、1979 年和 2001 年先后四次启动民法制定工作。第一次和第二次，由于多种原因而未能取得实际成果。1979 年第三次启动，由于刚刚进入改革开放新时期，制定一部完整民法典的条件尚不具备。因此，当时领导全国人大法制委员会立法工作的彭真、习仲勋等同志深

入研究后，在八十年代初决定按照“成熟一个通过一个”的工作思路，确定先制定民事单行法律。现行的继承法、民法通则、担保法、合同法就是在这种工作思路下先后制定的。2001 年，九届全国人大常委会组织起草了《中华人民共和国民法（草案）》，并于 2002 年 12 月进行了一次审议。经讨论和研究，仍确定继续采取分别制定单行法的办法推进我国民事法律制度建设。2003 年十届全国人大以来，又陆续制定了物权法、侵权责任法、涉外民事关系法律适用法等。总的看，经过多年来努力，我国民事立法是富有成效的，逐步形成了比较完备的民事法律规范体系，民事司法实践积累了丰富经验，民事法律服务取得显著进步，民法理论研究也达到较高水平，全社会民事法治观念普遍增强，为编纂民法典奠定了较好的制度基础、实践基础、理论基础和社会基础。随着我国社会主义现代化事业不断发展和全面依法治国深入推进，人民群众和社会各方面对编纂和出台民法典寄予很大的期盼。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国摆在突出位置，推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就，中国特色社会主义已经进入新时代。在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的新征程中，编纂民法典具有重大而深远的意义。

（一）编纂民法典是坚持和完善中国特色社会主义制度的现实需要

回顾人类文明史，编纂法典是具有重要标志意义的法治建设工程，是一个国家、一个民族走向繁荣强盛的象征和标志。

新中国成立 70 多年特别是改革开放 40 多年来，中国共产党团结带领中国人民不懈奋斗，成功开辟了中国特色社会主义道路，取得了举世瞩目的发展成就，中国特色社会主义制度展现出强大生命力和显著优越性。我国民事法律制度正是伴随着新时期改革开放和社会主义现代化建设的历史进程而形成并不断发展完善的，是中国特色社会主义法律制度的重要组成部分。在系统总结制度建设成果和实践经验的基础上，编纂一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典，不仅能充分彰显中国特色社会主义法律制度成果和制度自信，促进和保障中国特色社会主义事业不断发展，也能为人类法治文明的发展进步贡献中国智慧和中国方案。

（二）编纂民法典是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措

民法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，是民事领域的基础性、综合性法律，它规范各类民事主体的各种人身关系和财产关系，涉及社会和经济生活的方方面面，被称为“社会生活的百科全书”。建立健全完备的法律规范体系，以良法保障善治，是全面依法治国的前提和基础。民法通过确立民事主体、民事权利、民事法律行为、民事责任等民事总则制度，确立物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等民事分则制度，来调整各类民事关系。民法与国家其他领域法律规范一起，支撑着国家制度和国家治理体系，是保证国家制度和国家治理体系正常有效运行的基础性法律规范。编纂民法典，就是全面总结我国的民事立法和司法的实践经验，对现行

民事单行法律进行系统编订纂修，将相关民事法律规范编纂成一部综合性法典，不断健全完善中国特色社会主义法律体系。这对于以法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化，更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，具有重要意义。

（三）编纂民法典是坚持和完善社会主义基本经济制度、推动经济高质量发展的客观要求

公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，是以法治为基础、在法治轨道上运行、受法治规则调整的经济制度，社会主义市场经济本质上是法治经济。我国民事主体制度中的法人制度，规范民事活动的民事法律行为制度、代理制度，调整各类财产关系的物权制度，调整各类交易关系的合同制度，保护和救济民事权益的侵权责任制度，都是坚持和完善社会主义基本经济制度不可或缺的法律制度规范和行为规则。同时，我国民事法律制度建设一直秉持“民商合一”的传统，把许多商事法律规范纳入民法之中。编纂民法典，进一步完善我国民商事领域基本法律制度和行为规则，为各类民商事活动提供基本遵循，有利于充分调动民事主体的积极性和创造性、维护交易安全、维护市场秩序，有利于营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境，推动经济高质量发展。

（四）编纂民法典是增进人民福祉、维护最广大人民根本利益的必然要求

中国特色社会主义法治建设的根本目的是保障人民权益。改革开放以来，我国民事法律制度逐步得到完善和发展，公民的民事权利也得到越来越充分的保护。中国特色社会主义进入新时代，随着我国社会主要矛盾的变化，随着经济发展和国民财富的不断积累，随着信息化和大数据时代的到来，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，希望对权利的保护更加充分、更加有效。党的十九大明确提出，要保护人民人身权、财产权、人格权。而现行民事立法中的有些规范已经滞后，难以适应人民日益增长的美好生活需要。编纂民法典，健全和充实民事权利种类，形成更加完备的民事权利体系，完善权利保护和救济规则，形成规范有效的权利保护机制，对于更好地维护人民权益，不断增加人民群众获得感、幸福感和安全感，促进人的全面发展，具有十分重要的意义。

二、编纂民法典的总体要求和基本原则

民法典是新中国第一部以法典命名的法律，开创了我国法典编纂立法的先河，具有里程碑意义。以习近平同志为核心的党中央高度重视民法典编纂工作，将编纂民法典列入党中央重要工作议程，并对编纂民法典工作任务作出总体部署、提出明确要求。十二届、十三届全国人大常委会都高度重视这一立法工作，将编纂民法典纳入全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划，确定为全国人大常委会的立法工作重点项目，积极持续推进。为做好民法典编纂工作，全国人大常委会党组先后多次向党中央请示和报告，就民法典编纂工作的总体考虑、工

作步骤、体例结构等重大问题进行汇报。2016 年 6 月、2018 年 8 月、2019 年 12 月，习近平总书记三次主持中央政治局常委会会议，听取并原则同意全国人大常委会党组就民法典编纂工作所作的请示汇报，对民法典编纂工作作出重要指示，为民法典编纂工作提供了重要指导和基本遵循。

编纂民法典的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，全面贯彻党的十八大、十九大和有关中央全会精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，总结实践经验，适应时代要求，对我国现行的、制定于不同时期的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法和人格权方面的民事法律规范进行全面系统的编订纂修，形成一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典，为新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供完备的民事法治保障。

贯彻上述指导思想，切实做好民法典编纂工作，必须遵循和体现以下基本原则：一是坚持正确政治方向，全面贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，坚决贯彻党中央的决策部署，坚持服务党和国家工作大局，充分发挥民法典在

坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。二是坚持以人民为中心，以保护民事权利为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，充分实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，使民法典成为新时代保护人民民事权利的好法典。三是坚持立足国情和实际，全面总结我国改革开放 40 多年来民事立法和实践经验，以法典化方式巩固、确认和发展民事法治建设成果，以实践需求指引立法方向，提高民事法律制度的针对性、有效性、适应性，发挥法治的引领、规范、保障作用。四是坚持依法治国与以德治国相结合，注重将社会主义核心价值观融入民事法律规范，大力弘扬传统美德和社会公德，强化规则意识，倡导契约精神，维护公序良俗。五是坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断增强民事法律规范的系统性、完整性，既保持民事法律制度的连续性、稳定性，又保持适度的前瞻性、开放性，同时处理好、衔接好法典化民事法律制度下各类规范之间的关系。

三、民法典编纂工作情况

根据党中央的工作部署，编纂民法典的起草工作由全国人大常委会法制工作委员会牵头，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会为参加单位。为做好民法典编纂工作，全国人大常委会法制工作委员会与五家参加单位成立了民法典编纂工作协调小组，并成立了民法典编纂工作专班。

编纂民法典不是制定全新的民事法律，也不是简单的法律

汇编，而是对现行的民事法律规范进行编订纂修，对已经不适应现实情况的规定进行修改完善，对经济社会生活中出现的新情况、新问题作出有针对性的新规定。编纂民法典采取“两步走”的工作思路进行：第一步，制定民法总则，作为民法典的总则编；第二步，编纂民法典各分编，经全国人大常委会审议和修改完善后，再与民法总则合并为一部完整的民法典草案。

2015 年 3 月，全国人大常委会法制工作委员会启动民法典编纂工作，着手第一步的民法总则制定工作，以 1986 年制定的民法通则为基础，系统梳理总结有关民事法律的实践经验，提炼民事法律制度中具有普遍适用性和引领性的规则，形成民法总则草案，2016 年由十二届全国人大常委会进行了三次审议，2017 年 3 月由第十二届全国人民代表大会第五次会议审议通过。制定民法总则，完成了民法典编纂工作的第一步，为民法典编纂奠定了坚实基础。

民法总则通过后，十二届、十三届全国人大常委会接续努力、抓紧开展作为民法典编纂第二步的各分编编纂工作。法制工作委员会与民法典编纂工作各参加单位全力推进民法典各分编编纂工作，系统梳理、研究历年来有关方面提出的意见，开展立法调研，广泛听取意见建议，以现行物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法等为基础，结合我国经济社会发展对民事法律提出的新需求，形成了包括物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等 6 个分编在内的民法典各分编草案，提请 2018 年 8 月召开的第十三届全国人大常委会第五次会议审议。其后，2018 年 12 月、2019 年 4

月、6 月、8 月、10 月，第十三届全国人大常委会第七次、第十次、第十一次、第十二次、第十四次会议对民法典各分编草案进行了拆分审议，对全部 6 个分编草案进行了二审，对各方面比较关注的人格权、婚姻家庭、侵权责任 3 个分编草案进行了三审。在此基础上，将民法总则与经过常委会审议和修改完善的民法典各分编草案合并，形成《中华人民共和国民法典（草案）》，提请 2019 年 12 月召开的第十三届全国人大常委会第十五次会议审议。经审议，全国人大常委会作出决定，将民法典草案提请本次大会审议。

民法典草案经全国人大常委会审议后，全国人大常委会办公厅将草案印发十三届全国人大代表、部署组织全国人大代表研读讨论民法典草案工作，征求代表意见。同时，法制工作委员会还将草案印发地方人大、基层立法联系点、中央有关部门征求意见，并在中国人大网公布征求社会公众意见。法制工作委员会还在北京召开多个座谈会，听取有关部门、专家的意见。各方面普遍认为，编纂民法典，对于完善中国特色社会主义法律体系，以法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化，切实维护最广大人民的根本利益，促进社会公平正义具有重要意义。

新冠肺炎疫情发生以来，全国人大常委会高度关注，栗战书委员长多次就贯彻落实习近平总书记对疫情防控工作的重要讲话精神和党中央决策部署，为疫情防控工作提供法治保障提出明确的工作要求。我们认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，结合民法典编纂工作，对与疫情相关

的民事法律制度进行梳理研究，对草案作了有针对性的修改完善。

2020 年 4 月 20 日、21 日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，根据全国人大常委会的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对民法典草案作了进一步修改完善；认为经过全国人大常委会多次审议和广泛征求意见，草案充分吸收各方面的意见建议，已经比较成熟，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国民法典（草案）》。

为进一步做好会议审议民法典草案的准备工作，更充分听取全国人大代表的意见，4 月 29 日，法制工作委员会将修改后的民法典草案再次发送给各省、自治区、直辖市人大常委会，请各地方以适当方式组织有关全国人大代表研读讨论，听取意见。

四、民法典草案的主要内容

《中华人民共和国民法典（草案）》共 7 编、1260 条，各编依次为总则、物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任，以及附则。

（一）总则编

第一编“总则”规定民事活动必须遵循的基本原则和一般性规则，统领民法典各分编。第一编基本保持现行民法总则的结构和内容不变，根据法典编纂体系化要求对个别条款作了文字修改，并将“附则”部分移到民法典草案的最后。第一编共 10 章、204 条，主要内容有：

1.关于基本规定。第一编第一章规定了民法典的立法目的

和依据。其中，将“弘扬社会主义核心价值观”作为一项重要的立法目的，体现坚持依法治国与以德治国相结合的鲜明中国特色（草案第一条）。同时，规定了民事权利及其他合法权益受法律保护，确立了平等、自愿、公平、诚信、守法和公序良俗等民法基本原则（草案第四条至第八条）。为贯彻习近平生态文明思想，将绿色原则确立为民法的基本原则，规定民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境（草案第九条）。

2.关于民事主体。民事主体是民事关系的参与者、民事权利的享有者、民事义务的履行者和民事责任的承担者，具体包括三类：一是自然人。自然人是最基本的民事主体。草案规定了自然人的民事权利能力和民事行为能力制度、监护制度、宣告失踪和宣告死亡制度，并对个体工商户和农村承包经营户作了规定（草案第一编第二章）。结合此次疫情防控工作，对监护制度作了进一步完善，规定因发生突发事件等紧急情况，监护人暂时无法履行监护职责，被监护人的生活处于无人照料状态的，被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门应当为被监护人安排必要的临时生活照料措施（草案第三十四条第四款）。二是法人。法人是依法成立的，具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。草案规定了法人的定义、成立原则和条件、住所等一般规定，并对营利法人、非营利法人、特别法人三类法人分别作了具体规定（草案第一编第三章）。三是非法人组织。非法人组织是不具有法人资格，但是能够依法以自己的名义从事民

事活动的组织。草案对非法人组织的设立、责任承担、解散、清算等作了规定（草案第一编第四章）。

3.关于民事权利。保护民事权利是民事立法的重要任务。第一编第五章规定了民事权利制度，包括各种人身权利和财产权利。为建设创新型国家，草案对知识产权作了概括性规定，以统领各个单行的知识产权法律（草案第一百二十三条）。同时，对数据、网络虚拟财产的保护作了原则性规定（草案第一百二十七条）。此外，还规定了民事权利的取得和行使规则等内容（草案第一百二十九条至第一百三十二条）。

4.关于民事法律行为和代理。民事法律行为是民事主体通过意思表示设立、变更、终止民事法律关系的行为，代理是民事主体通过代理人实施民事法律行为的制度。第一编第六章、第七章规定了民事法律行为制度、代理制度：一是规定民事法律行为的定义、成立、形式和生效时间等（草案第一编第六章第一节）。二是对意思表示的生效、方式、撤回和解释等作了规定（草案第一编第六章第二节）。三是规定民事法律行为的效力制度（草案第一编第六章第三节）。四是规定了代理的适用范围、效力、类型等代理制度的内容（草案第一编第七章）。

5.关于民事责任、诉讼时效和期间计算。民事责任是民事主体违反民事义务的法律后果，是保障和维护民事权利的重要制度。诉讼时效是权利人在法定期间内不行使权利，权利不受保护的法律制度，其功能主要是促使权利人及时行使权利、维护交易安全、稳定法律秩序。第一编第八章、第九章、第十章规定了民事责任、诉讼时效和期间计算制度：一是规定了民事

责任的承担方式，并对不可抗力、正当防卫、紧急避险、自愿实施紧急救助等特殊的民事责任承担问题作了规定（草案第一编第八章）。二是规定了诉讼时效的期间及其起算、法律效果，诉讼时效的中止、中断等内容（草案第一编第九章）。三是规定了期间的计算单位、起算、结束和顺延等（草案第一编第十章）。

（二）物权编

物权是民事主体依法享有的重要财产权。物权法律制度调整因物的归属和利用而产生的民事关系，是最重要的民事基本制度之一。2007 年第十届全国人民代表大会第五次会议通过了物权法。草案第二编“物权”在现行物权法的基础上，按照党中央提出的完善产权保护制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度的要求，结合现实需要，进一步完善了物权法律制度。第二编共 5 个分编、20 章、258 条，主要内容有：

1.关于通则。第一分编为通则，规定了物权制度基础性规范，包括平等保护等物权基本原则，物权变动的具体规则，以及物权保护制度。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》对社会主义基本经济制度有了新的表述，为贯彻会议精神，草案将有关基本经济制度的规定修改为：“国家坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度。”（草案第二百零六条第

一款）

2.关于所有权。所有权是物权的基础，是所有人对自己的不动产或者动产依法享有占有、使用、收益和处分的权利。第二分编规定了所有权制度，包括所有权人的权利，征收和征用规则，国家、集体和私人的所有权，相邻关系、共有等所有权基本制度。针对近年来群众普遍反映业主大会成立难、公共维修资金使用难等问题，并结合此次新冠肺炎疫情防控工作，在现行物权法规定的基础上，进一步完善了业主的建筑物区分所有权制度：一是明确地方政府有关部门、居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助（草案第二百七十七条第二款）。二是适当降低业主共同决定事项，特别是使用建筑物及其附属设施维修资金的表决门槛，并增加规定紧急情况下使用维修资金的特别程序（草案第二百七十八条、第二百八十一条第二款）。三是结合疫情防控工作，在征用组织、个人的不动产或者动产的事由中增加“疫情防控”；明确物业服务企业和业主的相关责任和义务，增加规定物业服务企业或者其他管理人应当执行政府依法实施的应急处置措施和其他管理措施，积极配合开展相关工作，业主应当依法予以配合（草案第二百四十五条、第二百八十五条第二款、第二百八十六条第一款）。

3.关于用益物权。用益物权是指权利人依法对他人的物享有占有、使用和收益的权利。第三分编规定了用益物权制度，明确了用益物权人的基本权利和义务，以及建设用地使用权、宅基地使用权、地役权等用益物权。草案还在现行物权法规定

的基础上，作了进一步完善：一是落实党中央关于完善产权保护制度依法保护产权的要求，明确住宅建设用地使用权期限届满的，自动续期；续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理（草案第三百五十九条第一款）。二是完善农村集体产权相关制度，落实农村承包地“三权分置”改革的要求，对土地承包经营权的相关规定作了完善，增加土地经营权的规定，并删除耕地使用权不得抵押的规定，以适应“三权分置”后土地经营权入市的需要（草案第二编第十一章、第三百九十九条）。考虑到农村集体建设用地和宅基地制度改革正在推进过程中，草案与土地管理法等作了衔接性规定（草案第三百六十一条、第三百六十三条）。三是为贯彻党的十九大提出的加快建立多主体供给、多渠道保障住房制度的要求，增加规定“居住权”这一新型用益物权，明确居住权原则上无偿设立，居住权人有权按照合同约定或者遗嘱，经登记占有、使用他人的住宅，以满足其稳定的生活居住需要（草案第二编第十四章）。

4.关于担保物权。担保物权是指为了确保债务履行而设立的物权，包括抵押权、质权和留置权。第四分编对担保物权作了规定，明确了担保物权的含义、适用范围、担保范围等共同规则，以及抵押权、质权和留置权的具体规则。草案在现行物权法规定的基础上，进一步完善了担保物权制度，为优化营商环境提供法治保障：一是扩大担保合同的范围，明确融资租赁、保理、所有权保留等非典型担保合同的担保功能，增加规定担保合同包括抵押合同、质押合同和其他具有担保功能的合同（草案第三百八十八条第一款）。二是删除有关担保物权具体登记

机构的规定，为建立统一的动产抵押和权利质押登记制度留下空间。三是简化抵押合同和质押合同的一般条款（草案第四百条第二款、第四百二十七条第二款）。四是明确实现担保物权的统一受偿规则（草案第四百一十四条）。

5.关于占有。占有是指对不动产或者动产事实上的控制与支配。第五分编对占有的调整范围、无权占有情形下的损害赔偿责任、原物及孳息的返还以及占有保护等作了规定（草案第二编第二十章）。

（三）合同编

合同制度是市场经济的基本法律制度。1999 年第九届全国人民代表大会第二次会议通过了合同法。草案第三编“合同”在现行合同法的基础上，贯彻全面深化改革的精神，坚持维护契约、平等交换、公平竞争，促进商品和要素自由流动，完善合同制度。第三编共 3 个分编、29 章、526 条，主要内容有：

1.关于通则。第一分编为通则，规定了合同的订立、效力、履行、保全、转让、终止、违约责任等一般性规则，并在现行合同法的基础上，完善了合同总则制度：一是通过规定非合同之债的法律适用规则、多数人之债的履行规则等完善债法的一般性规则（草案第四百六十八条、第五百一十七条至第五百二十一条）。二是完善了电子合同订立规则，增加了预约合同的具体规定，完善了格式条款制度等合同订立制度（草案第四百九十一条、第四百九十五条至第四百九十八条）。三是结合新冠肺炎疫情防控工作，完善国家订货合同制度，规定国家根据抢险救灾、疫情防控或者其他需要下达国家订货任务、指令性

计划的，有关民事主体之间应当依照有关法律、行政法规规定的权利和义务订立合同（草案第四百九十四条第一款）。四是针对实践中一方当事人违反义务不办理报批手续影响合同生效的问题，草案明确了当事人违反报批义务的法律后果，健全合同效力制度（草案第五百零二条第二款）。五是完善合同履行制度，落实绿色原则，规定当事人在履行合同过程中应当避免浪费资源、污染环境和破坏生态（草案第五百零九条第三款）。同时，在总结司法实践经验的基础上增加规定了情势变更制度（草案第五百三十三条）。六是完善代位权、撤销权等合同保全制度，进一步强化对债权人的保护，细化了债权转让、债务移转制度，增加了债务清偿抵充规则、完善了合同解除等合同终止制度（草案第三编第五章、第五百四十五条至第五百五十六条、第五百六十条、第五百六十三条至第五百六十六条）。七是通过吸收现行担保法有关定金规则的规定，完善违约责任制度（草案第五百八十六条至第五百八十八条）。

2.关于典型合同。典型合同在市场经济活动和社会生活中应用普遍。为适应现实需要，在现行合同法规定的买卖合同、赠与合同、借款合同、租赁合同等 15 种典型合同的基础上，第二分编增加了 4 种新的典型合同：一是吸收了担保法中关于保证的内容，增加了保证合同（草案第三编第十三章）。二是适应我国保理行业发展和优化营商环境的需要，增加了保理合同（草案第三编第十六章）。三是针对物业服务领域的突出问题，增加规定了物业服务合同（草案第三编第二十四章）。四是增加规定合伙合同，将民法通则中有关个人合伙的规定纳入

其中（草案第三编第二十七章）。

第三编还在总结现行合同法实践经验的基础上，完善了其他典型合同：一是通过完善检验期限的规定和所有权保留规则等完善买卖合同（草案第六百二十二条、第六百二十三条、第六百四十一条至第六百四十三条）。二是为维护正常的金融秩序，明确规定禁止高利放贷，借款的利率不得违反国家有关规定（草案第六百八十条第一款）。三是落实党中央提出的建立租购同权住房制度的要求，保护承租人利益，增加规定房屋承租人的优先承租权（草案第七百三十四条第二款）。四是针对近年来客运合同领域出现的旅客霸座、不配合承运人采取安全运输措施等严重干扰运输秩序和危害运输安全的问题，维护正常的运输秩序，草案细化了客运合同当事人的权利义务（草案第八百一十五条第一款、第八百一十九条、第八百二十条）。五是根据经济社会发展需要，修改完善了赠与合同、融资租赁合同、建设工程合同、技术合同等典型合同（草案第三编第十一章、第十五章、第十八章、第二十章）。

3.关于准合同。无因管理和不当得利既与合同规则同属债法性质的内容，又与合同规则有所区别，第三分编“准合同”分别对无因管理和不当得利的一般性规则作了规定。（草案第三编第二十八章、第二十九章）

（四）人格权编

人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利，关系到每个人的人格尊严，是民事主体最基本的权利。草案第四编“人格权”在现行有关法律法规和司法解释的基础上，从民事

法律规范的角度规定自然人和其他民事主体人格权的内容、边界和保护方式，不涉及公民政治、社会等方面权利。第四编共6章、51条，主要内容有：

1.关于一般规定。第四编第一章规定了人格权的一般性规则：一是明确人格权的定义（草案第九百九十条）。二是规定民事主体的人格权受法律保护，人格权不得放弃、转让或者继承（草案第九百九十一条、第九百九十二条）。三是规定了对死者人格利益的保护（草案第九百九十四条）。四是明确规定人格权受到侵害后的救济方式（草案第九百九十五条至第一千条）。

2.关于生命权、身体权和健康权。第四编第二章规定了生命权、身体权和健康权的具体内容，并对实践中社会比较关注的有关问题作了有针对性的规定：一是为促进医疗卫生事业的发展，鼓励遗体捐献的善行义举，草案吸收行政法规的相关规定，确立器官捐献的基本规则（草案第一千零六条）。二是为规范与人体基因、人体胚胎等有关的医学和科研活动，明确从事此类活动应遵守的规则（草案第一千零九条）。三是近年来，性骚扰问题引起社会较大关注，草案在总结既有立法和司法实践经验的基础上，规定了性骚扰的认定标准，以及机关、企业、学校等单位防止和制止性骚扰的义务（草案第一千零一十条）。

3.关于姓名权和名称权。第四编第三章规定了姓名权、名称权的具体内容，并对民事主体尊重保护他人姓名权、名称权的基本义务作了规定：一是对自然人选取姓氏的规则作了规定（草案第一千零一十五条）。二是明确对具有一定社会知名度，

被他人使用足以造成公众混淆的笔名、艺名、网名等，参照适用姓名权和名称权保护的有关规定（草案第一千零一十七条）。

4.关于肖像权。第四编第四章规定了肖像权的权利内容及许可使用肖像的规则，明确禁止侵害他人的肖像权：一是针对利用信息技术手段“深度伪造”他人的肖像、声音，侵害他人人格权益，甚至危害社会公共利益等问题，规定禁止任何组织或者个人利用信息技术手段伪造等方式侵害他人的肖像权。并明确对自然人声音的保护，参照适用肖像权保护的有关规定（草案第一千零一十九条第一款、第一千零二十三条第二款）。二是为了合理平衡保护肖像权与维护公共利益之间的关系，草案结合司法实践，规定肖像权的合理使用规则（草案第一千零二十条）。三是从有利于保护肖像权人利益的角度，对肖像许可使用合同的解释、解除等作了规定（草案第一千零二十一条、第一千零二十二条）。

5.关于名誉权和荣誉权。第四编第五章规定了名誉权和荣誉权的内容：一是为了平衡个人名誉权保护与新闻报道、舆论监督之间的关系，草案对行为人实施新闻报道、舆论监督等行为涉及的民事责任承担，以及行为人是否尽到合理核实义务的认定等作了规定（草案第一千零二十五条、第一千零二十六条）。二是规定民事主体有证据证明报刊、网络等媒体报道的内容失实，侵害其名誉权的，有权请求更正或者删除（草案第一千零二十八条）。

6.关于隐私权和个人信息保护。第四编第六章在现行有关法律规定的基础上，进一步强化对隐私权和个人信息的保护，

并为下一步制定个人信息保护法留下空间：一是规定了隐私的定义，列明禁止侵害他人隐私权的具体行为（草案第一千零三十二条、第一千零三十三条）。二是界定了个人信息的定义，明确了处理个人信息应遵循的原则和条件（草案第一千零三十四条、第一千零三十五条）。三是构建自然人与信息处理者之间的基本权利义务框架，明确处理个人信息不承担责任的特定情形，合理平衡保护个人信息与维护公共利益之间的关系（草案第一千零三十六条至第一千零三十八条）。四是规定国家机关及其工作人员负有保护自然人的隐私和个人信息的义务（草案第一千零三十九条）。

（五）婚姻家庭编

婚姻家庭制度是规范夫妻关系和家庭关系的基本准则。1980 年第五届全国人民代表大会第三次会议通过了新的婚姻法，2001 年进行了修改。1991 年第七届全国人大常委会第二十三次会议通过了收养法，1998 年作了修改。草案第五编“婚姻家庭”以现行婚姻法、收养法为基础，在坚持婚姻自由、一夫一妻等基本原则的前提下，结合社会发展需要，修改完善了部分规定，并增加了新的规定。第五编共 5 章、79 条，主要内容有：

1.关于一般规定。第五编第一章在现行婚姻法规定的基础上，重申了婚姻自由、一夫一妻、男女平等等婚姻家庭领域的基本原则和规则，并在现行婚姻法的基础上，作了进一步完善：一是为贯彻落实习近平总书记有关加强家庭文明建设的重要讲话精神，更好地弘扬家庭美德，规定家庭应当树立优良家风，

弘扬家庭美德，重视家庭文明建设（草案第一千零四十三条第一款）。二是为了更好地维护被收养的未成年人的合法权益，将联合国《儿童权利公约》关于儿童利益最大化的原则落实到收养工作中，增加规定了最有利于被收养人的原则（草案第一千零四十四条第一款）。三是界定了亲属、近亲属、家庭成员的范围（草案第一千零四十五条）。

2.关于结婚。第五编第二章规定了结婚制度，并在现行婚姻法的基础上，对有关规定作了完善：一是将受胁迫一方请求撤销婚姻的期间起算点由“自结婚登记之日起”修改为“自胁迫行为终止之日起”（草案第一千零五十二条第二款）。二是不再将“患有医学上认为不应当结婚的疾病”作为禁止结婚的情形，并相应增加规定一方隐瞒重大疾病的，另一方可以向人民法院请求撤销婚姻（草案第一千零五十三条）。三是增加规定婚姻无效或者被撤销的，无过错方有权请求损害赔偿（草案第一千零五十四条第二款）。

3.关于家庭关系。第五编第三章规定了夫妻关系、父母子女关系和其他近亲属关系，并根据社会发展需要，在现行婚姻法的基础上，完善了有关内容：一是明确了夫妻共同债务的范围。现行婚姻法没有对夫妻共同债务的范围作出规定。2003年最高人民法院出台司法解释，对夫妻共同债务的认定作出规定，近年来成为社会关注的热点问题。2018 年 1 月，最高人民法院出台新的司法解释，修改了此前关于夫妻共同债务认定的规定。从新司法解释施行效果看，总体上能够有效平衡各方利益，各方面总体上赞同。因此，草案吸收新司法解释的规定，

明确了夫妻共同债务的范围（草案第一千零六十四条）。二是规范亲子关系确认和否认之诉。亲子关系问题涉及家庭稳定和未成年人的保护，作为民事基本法律，草案对此类诉讼进行了规范（草案第一千零七十三条）。

4.关于离婚。第五编第四章对离婚制度作出了规定，并在现行婚姻法的基础上，作了进一步完善：一是增加离婚冷静期制度。实践中，轻率离婚的现象增多，不利于婚姻家庭的稳定。为此，草案规定了提交离婚登记申请后三十日的离婚冷静期，在此期间，任何一方可以向登记机关撤回离婚申请（草案第一千零七十七条）。二是针对离婚诉讼中出现的“久调不判”问题，增加规定，经人民法院判决不准离婚后，双方又分居满一年，一方再次提起离婚诉讼的，应当准予离婚（草案第一千零七十九条第五款）。三是关于离婚后子女的抚养，将现行婚姻法规定的“哺乳期内的子女，以随哺乳的母亲抚养为原则”修改为“不满两周岁的子女，以由母亲直接抚养为原则”，以增强可操作性（草案第一千零八十四条第三款）。四是将夫妻采用法定共同财产制的，纳入适用离婚经济补偿的范围，以加强对家庭负担较多义务一方权益的保护（草案第一千零八十八条）。五是将“有其他重大过错”增加规定为离婚损害赔偿的适用情形（草案第一千零九十一条第五项）。

5.关于收养。第五编第五章对收养关系的成立、收养的效力、收养关系的解除作了规定，并在现行收养法的基础上，进一步完善了有关制度：一是扩大被收养人的范围，删除被收养的未成年人仅限于不满十四周岁的限制，修改为符合条件的未

成年人均可被收养（草案第一千零九十三条）。二是与国家计划生育政策的调整相协调，将收养人须无子女的要求修改为收养人无子女或者只有一名子女（草案第一千零九十八条第一项）。三是为进一步强化对被收养人利益的保护，在收养人的条件中增加规定“无不利于被收养人健康成长的违法犯罪记录”，并增加规定民政部门应当依法进行收养评估（草案第一千零九十八条第四项、第一千一百零五条第五款）。

（六）继承编

继承制度是关于自然人死亡后财富传承的基本制度。1985年第六届全国人民代表大会第三次会议通过了继承法。随着人民群众生活水平的不断提高，个人和家庭拥有的财产日益增多，因继承引发的纠纷也越来越多。根据我国社会家庭结构、继承观念等方面的发展变化，草案第六编“继承”在现行继承法的基础上，修改完善了继承制度，以满足人民群众处理遗产的现实需要。第六编共 4 章、45 条，主要内容有：

1.关于一般规定。第六编第一章规定了继承制度的基本规则，重申了国家保护自然人的继承权，规定了继承的基本制度。并在现行继承法的基础上，作了进一步完善：一是增加规定相互有继承关系的数人在同一事件中死亡，且难以确定死亡时间的继承规则（草案第一千一百二十一条第二款）。二是增加规定对继承人的宽恕制度，对继承权法定丧失制度予以完善（草案第一千一百二十五条第二款）。

2.关于法定继承。法定继承是在被继承人没有对其遗产的处理立有遗嘱的情况下，继承人的范围、继承顺序等均按照法

律规定确定的继承方式。第六编第二章规定了法定继承制度，明确了继承权男女平等原则，规定了法定继承人的顺序和范围，以及遗产分配的基本制度。同时，在现行继承法的基础上，完善代位继承制度，增加规定被继承人的兄弟姐妹先于被继承人死亡的，由被继承人的兄弟姐妹的子女代位继承（草案第一千一百二十八条第二款）。

3.关于遗嘱继承和遗赠。遗嘱继承是根据被继承人生前所立遗嘱处理遗产的继承方式。第六编第三章规定了遗嘱继承和遗赠制度，并在现行继承法的基础上，进一步修改完善了遗嘱继承制度：一是增加了打印、录像等新的遗嘱形式（草案第一千一百三十六条、第一千一百三十七条）。二是修改了遗嘱效力规则，删除了现行继承法关于公证遗嘱效力优先的规定，切实尊重遗嘱人的真实意愿。

4.关于遗产的处理。第六编第四章规定了遗产处理的程序和规则，并在现行继承法的基础上，进一步完善了有关遗产处理的制度：一是增加遗产管理人制度。为确保遗产得到妥善管理、顺利分割，更好地维护继承人、债权人利益，草案增加规定了遗产管理人制度，明确了遗产管理人的产生方式、职责和权利等内容（草案第一千一百四十五条至第一千一百四十九条）。二是完善遗赠扶养协议制度，适当扩大扶养人的范围，明确继承人以外的组织或者个人均可以成为扶养人，以满足养老形式多样化需求（草案第一千一百五十八条）。三是完善无人继承遗产的归属制度，明确归国家所有的无人继承遗产应当用于公益事业（草案第一千一百六十条）。

（七）侵权责任编

侵权责任是民事主体侵害他人权益应当承担的法律后果。2009 年第十一届全国人大常委会第十二次会议通过了侵权责任法。侵权责任法实施以来，在保护民事主体的合法权益、预防和制裁侵权行为方面发挥了重要作用。草案第七编“侵权责任”在总结实践经验的基础上，针对侵权领域出现的新情况，吸收借鉴司法解释的有关规定，对侵权责任制度作了必要的补充和完善。第七编共 10 章、95 条，主要内容有：

1.关于一般规定。第七编第一章规定了侵权责任的归责原则、多数人侵权的责任承担、侵权责任的减轻或者免除等一般规则。并在现行侵权责任法的基础上作了进一步的完善：一是确立“自甘风险”规则，规定自愿参加具有一定风险的文体活动，因其他参加者的行为受到损害的，受害人不得请求没有故意或者重大过失的其他参加者承担侵权责任（草案第一千一百七十六条第一款）。二是规定“自助行为”制度，明确合法权益受到侵害，情况紧迫且不能及时获得国家机关保护，不立即采取措施将使其合法权益受到难以弥补的损害的，受害人可以在保护自己合法权益的必要范围内采取扣留侵权人的财物等合理措施，但是应当立即请求有关国家机关处理。受害人采取的措施不当造成他人损害的，应当承担侵权责任（草案第一千一百七十七条）。

2.关于损害赔偿。第七编第二章规定了侵害人身权益和财产权益的赔偿规则、精神损害赔偿规则等。同时，在现行侵权责任法的基础上，对有关规定作了进一步完善：一是完善精神

损害赔偿制度，规定因故意或者重大过失侵害自然人具有人身意义的特定物造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿（草案第一千一百八十三条第二款）。二是为加强对知识产权的保护，提高侵权违法成本，草案增加规定，故意侵害他人知识产权，情节严重的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿（草案第一千一百八十五条）。

3.关于责任主体的特殊规定。第七编第三章规定了无民事行为能力人、限制民事行为能力人及其监护人的侵权责任，用人单位的侵权责任，网络侵权责任，以及公共场所的安全保障义务等。同时，草案在现行侵权责任法的基础上作了进一步完善：一是增加规定委托监护的侵权责任（草案第一千一百八十九条）。二是完善网络侵权责任制度。为了更好地保护权利人的利益，平衡好网络用户和网络服务提供者之间的利益，草案细化了网络侵权责任的具体规定，完善了权利人通知规则和网络服务提供者的转通知规则（草案第一千一百九十五条、第一千一百九十六条）。

4.关于各种具体侵权责任。第七编的其他各章分别对产品生产销售、机动车交通事故、医疗、环境污染和生态破坏、高度危险、饲养动物、建筑物和物件等领域的侵权责任规则作出了具体规定。并在现行侵权责任法的基础上，对有关内容作了进一步完善：一是完善生产者、销售者召回缺陷产品的责任，增加规定，依照相关规定采取召回措施的，生产者、销售者应当负担被侵权人因此支出的必要费用（草案第一千二百零六条第二款）。二是明确交通事故损害赔偿的顺序，即先由机动车

强制保险理赔，不足部分由机动车商业保险理赔，仍不足的由侵权人赔偿（草案第一千二百一十三条）。三是进一步保障患者的知情同意权，明确医务人员的相关说明义务，加强医疗机构及其医务人员对患者隐私和个人信息的保护（草案第一千二百一十九条、第一千二百二十六条）。四是贯彻落实习近平生态文明思想，增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度，并明确规定了生态环境损害的修复和赔偿规则（草案第一千二百三十二条、第一千二百三十四条、第一千二百三十五条）。五是加强生物安全管理，完善高度危险责任，明确占有或者使用高致病性危险物造成他人损害的，应当承担侵权责任（草案第一千二百三十九条）。六是完善高空抛物坠物治理规则。为保障好人民群众的生命财产安全，草案对高空抛物坠物治理规则作了进一步的完善，规定禁止从建筑物中抛掷物品，同时针对此类事件处理的主要困难是行为人难以确定的问题，强调有关机关应当依法及时调查，查清责任人，并规定物业服务企业等建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止此类行为的发生（草案第一千二百五十四条）。

（八）附则

草案最后部分“附则”明确了民法典与婚姻法、继承法、民法通则、收养法、担保法、合同法、物权法、侵权责任法、民法总则的关系。民法典施行后，上述民事单行法律将被替代。因此，草案规定在民法典施行之时，同步废止上述民事单行法律（草案第一千二百六十条）。需要说明的是，2014 年第十二届全国人大常委会第十一次会议通过的《全国人民代表大会常

务委员会关于〈中华人民共和国民法通则〉第九十九条第一款、〈中华人民共和国婚姻法〉第二十二条的解释》，作为与民法通则、婚姻法相关的法律解释，也同步废止。

《中华人民共和国民法典（草案）》和以上说明，请审议。

习近平在中央政治局第二十次集体学习时强调
充分认识颁布实施民法典重大意义
依法更好保障人民合法权益

中共中央政治局 5 月 29 日下午就“切实实施民法典”举行第二十次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，对推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家，对发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度，对坚持以人民为中心的发展思想、依法维护人民权益、推动我国人权事业发展，对推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大意义。全党要切实推动民法典实施，以更好推进全面依法治国、建设社会主义法治国家，更好保障人民权益。

全国人大常委会法制工作委员会民法室主任、中国法学会行政法学研究会副会长黄薇同志就这个问题进行了讲解，提出了意见和建议。

习近平在主持学习时发表了讲话。他强调，《中华人民共和国民法典》，是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。安排这次集体学习，目的是充分认识颁布实施民法典的重大意义，更好推动民法典实施。

习近平指出，在我国革命、建设、改革各个历史时期，我

们党都高度重视民事法律制定实施。改革开放以来，我国民事商事法制建设步伐不断加快，先后制定或修订了一大批民事商事法律，为编纂民法典奠定了基础、积累了经验。党的十八大以来，我们顺应实践发展要求和人民群众期待，把编纂民法典摆上重要日程。党的十八届四中全会作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，其中对编纂民法典作出部署。在各方面共同努力下，经过 5 年多工作，民法典终于颁布实施，实现了几代人的夙愿。

习近平强调，民法典系统整合了新中国 70 多年来长期实践形成的民事法律规范，汲取了中华民族 5000 多年优秀法律文化，借鉴了人类法治文明建设有益成果，是一部体现我国社会主义性质、符合人民利益和愿望、顺应时代发展要求的民法典，是一部体现对生命健康、财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等各方面权利平等保护的民法典，是一部具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法典。

习近平指出，要加强民法典重大意义的宣传教育，讲清楚实施好民法典，是坚持以人民为中心、保障人民权益实现和发展的必然要求，是发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度的必然要求，是提高我们党治国理政水平的必然要求。民法典实施水平和效果，是衡量各级党政机关履行为人民服务宗旨的重要尺度。国家机关履行职责、行使职权必须清楚自身行为和活动的范围和界限。各级党和国家机关开展工作要考虑民法典规定，不能侵犯人民群众享有的合法民事权利，包括人身权利和财产权利。有关政府机关、监察机关、司法机关要依

法履行职能、行使职权，保护民事权利不受侵犯、促进民事关系和谐有序。

习近平强调，有关国家机关要适应改革开放和社会主义现代化建设要求，加强同民法典相关联、相配套的法律法规制度建设，不断总结实践经验，修改完善相关法律法规和司法解释。对同民法典规定和原则不一致的国家有关规定，要抓紧清理，该修改的修改，该废止的废止。要发挥法律解释的作用，及时明确法律规定含义和适用法律依据，保持民法典稳定性和适应性相统一。随着经济社会不断发展、经济社会生活中各种利益关系不断变化，民法典在实施过程中必然会遇到一些新情况新问题。要坚持问题导向，适应技术发展进步新需要，在新的实践基础上推动民法典不断完善和发展。

习近平指出，严格规范公正文明执法，提高司法公信力，是维护民法典权威的有效手段。各级政府要以保证民法典有效实施为重要抓手推进法治政府建设，把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，不得违背法律法规随意作出减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的决定。要规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查、行政裁决等活动，提高依法行政能力和水平。依法严肃处理侵犯群众合法权益的行为和人员。民事案件同人民群众权益联系最直接最密切。各级司法机关要秉持公正司法，提高民事案件审判水平和效率。要加强民事司法工作，提高办案质量和司法公信力。要及时完善相关民事司法解释，使之同民法典及有关法律规定和精神保持一致，统一民事法律适用标准。

要加强对涉及财产权保护、人格权保护、知识产权保护、生态环境保护等重点领域的民事审判工作和监督指导工作，及时回应社会关切。要加强民事检察工作，加强对司法活动的监督，畅通司法救济渠道，保护公民、法人和其他组织合法权益，坚决防止以刑事案件名义插手民事纠纷、经济纠纷。要充分发挥律师事务所和律师等法律专业机构、专业人员的作用，帮助群众实现和维护自身合法权益，同时要发挥人民调解、商事仲裁等多元化纠纷解决机制的作用，加强法律援助、司法救助等工作，通过社会力量和基层组织务实解决民事纠纷，多方面推进民法典实施工作。

习近平强调，民法典要实施好，就必须让民法典走到群众身边、走进群众心里。要广泛开展民法典普法工作，将其作为“十四五”时期普法工作的重点来抓，引导群众认识到民法典既是保护自身权益的法典，也是全体社会成员都必须遵循的规范，养成自觉守法的意识，形成遇事找法的习惯，培养解决问题靠法的意识和能力。要把民法典纳入国民教育体系，加强对青少年民法典教育。要聚焦民法典总则编和各分编需要把握好的核心要义和重点问题，阐释好民法典关于民事活动平等、自愿、公平、诚信等基本原则，阐释好民法典关于坚持主体平等、保护财产权利、便利交易流转、维护人格尊严、促进家庭和谐、追究侵权责任等基本要求，阐释好民法典一系列新规定新概念新精神。

习近平强调，要坚持以中国特色社会主义法治理论为指导，立足我国国情和实际，加强对民事法律制度的理论研究，尽快

构建体现我国社会主义性质，具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法理论体系和话语体系，为有效实施民法典、发展我国民事法律制度提供理论支撑。

习近平指出，各级党和国家机关要带头宣传、推进、保障民法典实施，加强检查和监督，确保民法典得到全面有效执行。各级领导干部要做学习、遵守、维护民法典的表率，提高运用民法典维护人民权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定能力和水平。

关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》的说明

——二〇二〇年五月二十二日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

（2020 年 5 月 22 日）

各位代表：

我受全国人大常委会的委托，作关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》的说明。

一、从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的必要性和重要性

香港回归以来，国家坚定贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，“一国两制”实践在香港取得了前所未有的成功；同时，“一国两制”实践过程中也遇到了一些新情况新问题，面临着新的风险和挑战。当前，一个突出问题就是香港特别行政区国家安全风险日益凸显。特别是 2019 年香港发生“修例风波”以来，反中乱港势力公然鼓吹“港独”、“自决”、“公投”等主张，从事破坏国家统一、分裂国家的活动；公然侮辱、污损国旗国徽，煽动港人反中反共、围攻中央驻港机构、

歧视和排挤内地在港人员；蓄意破坏香港社会秩序，暴力对抗警方执法，毁损公共设施和财物，瘫痪政府管治和立法会运作。还要看到，近年来，一些外国和境外势力公然干预香港事务，通过立法、行政、非政府组织等多种方式进行插手和捣乱，与香港反中乱港势力勾连合流、沆瀣一气，为香港反中乱港势力撑腰打气、提供保护伞，利用香港从事危害我国国家安全的活动。这些行为和活动，严重挑战“一国两制”原则底线，严重损害法治，严重危害国家主权、安全、发展利益，必须采取有力措施依法予以防范、制止和惩治。

香港基本法第 23 条规定：“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”这一规定就是通常所说的 23 条立法。它既体现了国家对香港特别行政区的信任，也明确了香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任和立法义务。然而，香港回归 20 多年来，由于反中乱港势力和外部敌对势力的极力阻挠、干扰，23 条立法一直没有完成。而且，自 2003 年 23 条立法受挫以来，这一立法在香港已被一些别有用心的人严重污名化、妖魔化，香港特别行政区完成 23 条立法实际上已经很困难。香港现行法律中一些源于回归之前、本来可以用于维护国家安全的有关规定，长期处于“休眠”状态。除了法律制度外，香港特别行政区在维护国家安全的机构设置、力量配备和执法权力等方面存在明显缺失，有关执法工作需要

加强；香港社会需要大力开展维护国家安全的教育，普遍增强维护国家安全的意识。总的看，香港基本法明确规定的 23 条立法有被长期“搁置”的风险，香港特别行政区现行法律的有关规定难以有效执行，维护国家安全的法律制度和执行机制都明显存在不健全、不适应、不符合的“短板”问题，致使香港特别行政区危害国家安全的各种活动愈演愈烈，保持香港长期繁荣稳定、维护国家安全面临着不容忽视的风险。

党的十九届四中全会明确提出：“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量。”“绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。”贯彻落实党中央决策部署，在香港目前形势下，必须从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，改变国家安全领域长期“不设防”状况，在宪法和香港基本法的轨道上推进维护国家安全制度建设，加强维护国家安全工作，确保香港“一国两制”事业行稳致远。

根据宪法和香港基本法，结合多年来国家在特别行政区制度构建和发展方面的实践，从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，有多种可用方式，包括全国人大及其常委会作出决定、制定法律、修改法律、解释法律、将有关全国性法律列入香港基本法附件三和中央人民政府发出指令等。中央和国家有关部门在对各种因素进行综合分析、评估和研判的基础上，经认真研究并与有关方面沟通后提出了采取“决定+立法”的方式，分两步予以推进。第一步，

全国人民代表大会根据宪法和香港基本法的有关规定，作出关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定，就相关问题作出若干基本规定，同时授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律；第二步，全国人大常委会根据宪法、香港基本法和全国人大有关决定的授权，结合香港特别行政区具体情况，制定相关法律并决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

2020 年 5 月 18 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议听取和审议了《国务院关于香港特别行政区维护国家安全情况的报告》。会议认为，有必要从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，同意国务院有关报告提出的建议。根据宪法和香港基本法的有关规定，全国人大常委会法制工作委员会拟订了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》，经全国人大常委会会议审议后决定，由全国人大常委会提请十三届全国人大三次会议审议。

二、总体要求和基本原则

新形势下从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制工作的总体要求是，坚持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、四中全会精神，深入贯彻总体国家安全观，坚持和完善“一国两制”制度体系，把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，加强

维护国家安全制度建设和执法工作，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样。

贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下基本原则。

一是坚决维护国家安全。维护国家安全是保证国家长治久安、保持香港长期繁荣稳定的必然要求，是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务，是国家和香港特别行政区的共同责任。任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。

二是坚持和完善“一国两制”制度体系。“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。必须坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，准确把握“一国两制”正确方向，充分发挥“一国两制”制度优势，完善香港特别行政区同宪法和香港基本法实施相关的制度和机制。

三是坚持依法治港。宪法和香港基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。必须坚决维护宪法和香港基本法确定的宪制秩序，严格依照宪法和香港基本法对香港特别行政区实行管治，支持香港特别行政区行政长官和政府依法施政，牢固树立并坚决维护法治权威，任何违反法律、破坏法治的行为都必须依法予以追究。

四是坚决反对外来干涉。香港特别行政区事务是中国的内政，不受任何外部势力干涉。必须坚决反对任何外国及其组织

或者个人以任何方式干预香港事务，坚决防范和遏制外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。对于任何外国制定、实施干预香港事务的有关立法、行政或者其他措施，国家将采取一切必要措施予以反制。

五是切实保障香港居民合法权益。维护国家安全同尊重保障人权，从根本上来说是一致的。依法有效防范、制止和惩治危害国家安全的极少数违法犯罪行为，是为了更好地保障香港绝大多数居民的生命财产安全，更好地保障基本权利和自由。任何维护国家安全的工作和执法，都必须严格依照法律规定、符合法定职权、遵循法定程序，不得侵犯香港居民、法人和其他组织的合法权益。

三、决定草案的主要内容

决定草案分为导语和正文两部分。导语部分扼要说明作出这一决定的起因、目的和依据。全国人民代表大会的相关决定，是根据宪法第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定以及香港基本法的有关规定，充分考虑维护国家安全的现实需要和香港特别行政区的具体情况，就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制作出的制度安排。这一制度安排，符合宪法规定和宪法原则，与香港基本法有关规定是一致的，将有效地维护香港特别行政区国家安全，有力地巩固和拓展“一国两制”的法治基础、政治基础和社会基础。

决定草案正文部分共有 7 条。第一条，阐明国家坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方

针；强调采取必要措施建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。第二条，阐明国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务，采取必要措施予以反制。第三条，明确规定维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任；强调香港特别行政区应当尽早完成香港基本法规定的维护国家安全立法，香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为。第四条，明确规定香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制；中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。第五条，明确规定香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全推广教育、依法禁止危害国家安全的行为等情况，定期向中央人民政府提交报告。第六条，明确全国人大常委会相关立法的宪制含义，包括三层含义：一是授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，全国人大常委会将据此行使授权立法职权；二是明确全国人大常委会相关法律的任务是，切实防范、制止和惩治发生在香港特别行政区内的任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动；三是明确全国人大常委会相关法律在香港特别行政区实施的方式，即全国人大常委会决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香

港特别行政区在当地公布实施。第七条，明确本决定的施行时间，即自公布之日起施行。

全国人民代表大会根据新的形势和需要作出的上述制度安排，包括授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，进一步贯彻落实了宪法和香港基本法的有关规定。香港特别行政区根据香港基本法第 23 条规定仍然负有维护国家安全的宪制责任和立法义务，应当尽早完成维护国家安全的有关立法。任何维护国家安全的立法及其实施都不得同本决定相抵触。

本决定作出后，全国人大常委会将会同有关方面及早制定香港特别行政区维护国家安全的相关法律，积极推动解决香港特别行政区在维护国家安全制度方面存在的突出问题，加强专门机构、执行机制和执法力量建设，确保相关法律在香港特别行政区有效实施。

全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定

（2020 年 5 月 28 日第十三届全国人民代表大会
第三次会议通过）

第十三届全国人民代表大会第三次会议审议了全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》的议案。会议认为，近年来，香港特别行政区国家安全风险凸显，“港独”、分裂国家、暴力恐怖活动等各类违法活动严重危害国家主权、统一和领土完整，一些外国和境外势力公然干预香港事务，利用香港从事危害我国国家安全的活动。为了维护国家主权、安全、发展利益，坚持和完善“一国两制”制度体系，维护香港长期繁荣稳定，保障香港居民合法权益，根据《中华人民共和国宪法》第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定，以及《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定，全国人民代表大会作出如下决定：

一、国家坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，坚持依法治港，维护宪法和香港特别行政区基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，采取必要措施建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

二、国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务，采取必要措施予以反制，依法防范、制止和惩治外国和境外势力利用香港进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。

三、维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任。香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法。香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

四、香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制，强化维护国家安全执法力量，加强维护国家安全执法工作。中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。

五、香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。

六、授权全国人民代表大会常务委员会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人民代表大会常务委员会决定将上述相关法律列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

七、本决定自公布之日起施行。

全国人民代表大会常务委员会工作报告

——2020 年 5 月 25 日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会委员长 栗战书

各位代表：

受全国人大常委会委托，我向大会报告工作，请予审议。

十三届全国人大二次会议以来的主要工作

十三届全国人大二次会议以来的一年多，在我们国家历史上极不容易、极不平凡。以习近平同志为核心的党中央统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，勇立潮头、担当作为，有效应对重大挑战、抵御重大风险、解决重大问题，推动党和国家各项事业取得新的重大进展。新冠肺炎疫情发生后，以习近平同志为核心的党中央将疫情防控作为头等大事来抓，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，领导全党全军全国各族人民打好疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。经过艰苦卓绝的努力，武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，疫情防控阻击战取得重大战略成果，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得积极成效。这再一次体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大引领，展示了以习近平同志为核心的党中央运筹帷幄、果敢坚毅、领航定向、把舵前行的卓越领导能力，彰显了中国共产

党领导和中国特色社会主义制度的显著优势，凸显了中华儿女自强不息，敢于战胜一切困难而不被任何困难所屈服，在磨难中成长、从磨难中奋起的英雄气概。

疫情发生以来，全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署，迅速行动、依法履职，作出关于全面禁止野生动物非法交易和食用的决定，防范公共卫生安全风险，促进社会文明进步。适应国家治理体系和治理能力现代化要求，根据公共卫生领域新情况新问题，部署启动强化公共卫生法治保障体系的立法修法工作，为守护人民生命健康安全筑牢法治防线。回应社会关切，主动宣传解读疫情防控法律，为疫情防控和经济社会发展提供法律支持。

一年多来，常委会认真行使立法权、监督权、决定权、任免权，共审议法律草案、决定草案 48 件，通过 34 件，其中制定法律 5 件，修改法律 17 件，作出有关法律问题和重大问题的决定 12 件；听取审议 39 个报告，检查 6 部法律实施情况，开展 3 次专题询问、7 项专题调研，作出 1 项决议；决定批准 5 个双边条约；审议通过 38 个任免案，依法任免国家机关工作人员 282 人次，各项工作取得了新进展新成效。

一、确保宪法在治国理政各个方面得到全面实施

宪法是国家的根本法，是党和人民意志的集中体现。依法治国首先要坚持依宪治国，依法执政首先要坚持依宪执政。

新中国成立 70 周年之际，在党中央的领导下，根据宪法规定，常委会作出关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定，习近平主席签署主席令，将国家最高荣誉授予为新中国建设和

发展建立卓越功勋的 36 位杰出人士和为促进中外交流合作作出杰出贡献的 6 位国际友人。这是现行宪法实施以来首次集中颁授国家勋章。作出关于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。经过严格的法定程序，特赦了九类服刑罪犯共23593 人,这是宪法规定特赦制度的又一次重大实践。

贯彻党的十九届四中全会精神，常委会听取审议了国务院关于香港特别行政区维护国家安全情况的报告，根据宪法和香港基本法的有关规定，研究拟订并审议了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》，决定提请本次大会审议。这是新形势下坚持和完善“一国两制”制度体系、坚持依法治港、维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序的重大举措，符合包括香港同胞在内的全体中国人民的根本利益。相信经过代表们的共同努力，一定能够顺利完成这一重要立法任务，为维护国家主权、安全、发展利益，确保香港长期繁荣稳定，提供更加有力的法治保障。

依法开展合宪性审查、备案审查。制定关于推进合宪性审查工作的实施意见，妥善回应涉及宪法有关问题的关切，依法纠正违宪违法的规范性文件，保证宪法得到切实遵守和执行。完善法规、司法解释备案审查体制机制，建成统一的覆盖全国的备案审查信息平台，初步建成国家法律法规数据库。连续 3 年听取审议备案审查工作情况报告，并向社会公开。2019 年报送备案的行政法规、地方性法规、司法解释 1995 件，报送备案的特别行政区本地法律 33 件，研究处理公民、组织提出的

审查建议 138 件。经审查，督促制定机关纠正与宪法法律规定和精神相抵触、不符合、不适应的规范性文件 506 件，维护了国家法制的统一、尊严和权威。

开展宪法宣传教育活动。组织 6 次宪法宣誓仪式，18 名被任命人员进行宣誓，委员长会议组成人员主持并监誓，增强了国家工作人员的宪法观念。以“弘扬宪法精神，推进国家治理体系和治理能力现代化”为主题，举行第六个国家宪法日座谈会，带动各级各地开展丰富多彩的宪法宣传活动。召开纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年座谈会，推动“一国两制”方针和宪法、基本法的宣传和贯彻落实。

二、不断完善中国特色社会主义法律体系

紧扣全面依法治国，坚持立改废释并举，坚持质量与效率并重，加强重要领域立法，不断提高科学立法、民主立法、依法立法水平。

配合和促进全面深化改革，确保重大改革于法有据。外商投资法通过后，一揽子修改建筑法、消防法、电子签名法、城乡规划法、车船税法、商标法、反不正当竞争法、行政许可法，完成相关法律的衔接；修改台湾同胞投资保护法，确保改革成果同步惠及台湾同胞。审议城市维护建设税法、契税法、出口管制法草案，作出关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定、授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定，回应时代和改革的法治需求。授权国务院在海南自由贸易试验区暂时调整适用土地管理法、种子法、海商法的有关规定，支持海南建设自由贸易

试验区和中国特色自由贸易港。证券法修改历经四审，坚守推进改革、保护投资者权益、强化监管的立法方向，确认注册制等改革成果，为资本市场改革和健康发展提供法治保障。

贯彻新发展理念，以高质量立法推动高质量发展。制定资源税法，修改固体废物污染环境防治法、森林法，把生态优先、绿色发展、人与自然和谐共生的理念多维度、多层次融入立法。起草并审议长江保护法草案，贯彻“共抓大保护，不搞大开发”的理念，用法律武器、法治力量保护长江母亲河。审议著作权法修正案草案，加大打击侵权违法行为力度，加强知识产权保护。修改土地管理法、城市房地产管理法，坚持农民利益只做加法不做减法的底线立场和修法方向，为盘活土地资源、增加农民财产性收入、强化耕地保护、促进城乡融合发展提供制度保障。

把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，加快民生领域立法。制定基本医疗卫生与健康促进法，为全方位全周期维护人民健康提供了法律保障。修改药品管理法，推动解决人民群众反映强烈的假药、劣药、药价高、药品短缺等问题。制定疫苗管理法，为疫苗研发、生产、流通、接种加上一把“安全锁”。总结新冠肺炎疫情防控工作的经验，按照强化公共卫生法治保障体系的要求，制定实施专项立法修法计划，成立工作专班，对 30 件立法修法项目作出统筹安排，争取用 1 至 2 年时间完成大部分立法任务。审议动物防疫法修订草案，强化动物疫源疫情的监测预警。起草并审议生物安全法草案，努力制定一部防范生物风险、促进生物技术发展、支撑国家生物安全体系的

法律。

围绕国家制度和国家治理体系建设，加强监察、司法、社会治理、国家安全等领域立法。深化国家监察体制改革，作出关于国家监察委员会制定监察法规的决定，审议公职人员政务处分法草案。制定社区矫正法，审议未成年人保护法、预防未成年人犯罪法修订草案，作出关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定，更好适应新时代社会治理的要求。修改法官法、检察官法，作出关于授权开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定，巩固和深化司法体制改革成果。制定密码法，审议档案法修订草案，完善相关领域治理的法律制度。

提交本次大会审议的民法典草案，是我国法治建设的一个标志性重大成果。本届常委会在上届工作的基础上加快推进民法典编纂工作，2018 年 8 月整体审议各分编草案，之后分单元多次进行审议，并对完整的民法典草案进行审议，先后 7 次公开征求意见，征集到各方面意见 90 余万条。经过反复修改、精雕细琢，形成了目前总共 7 编 1260 条的民法典草案。相信经过全体代表的认真审议，一定能制定出一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿、保障民事权利、维护社会公平正义的民法典。

过去一年多的立法工作给予了我们重要启示，这就是：中国特色社会主义进入新时代，立法工作必须适应党和国家事业发展新要求，始终坚持以人民为中心，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。要及时反映改革开放新经验新成果，坚持立法决策与改革决策相衔接、相统一，增强法律的及时性、系

统性、针对性、有效性，不断完善中国特色社会主义法律体系。

三、依照法定职责围绕重大改革发展任务推进监督工作

坚持正确监督、有效监督，聚焦行政权、监察权、审判权、检察权的依法正确行使，关注老百姓牵肠挂肚的急事难事，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

依法开展计划和预算监督工作。听取审议国民经济和社会发展计划执行情况、预算执行情况的报告，围绕落实主要指标、重点任务和提高资金使用绩效等提出意见建议 300 多条，助力打好三大攻坚战和做好“六稳”工作。听取审议 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告、审计查出问题整改情况的报告，督促有关部门严格执行财经法律法规、深入整改问题。

推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，加强国有资产管理监督，是党中央赋予人大的两项重要职责。常委会按照“全口径审查、全过程监管”的要求，制定关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见，推动党中央决策部署在预算编制和预算执行中贯彻落实。聚焦财政政策实施、部门预算执行、转移支付下达、地方政府债券发行使用、污染防治政策措施及财政资金安排情况等重点，持续进行跟踪监督，共组织 25 次专项调研，听取 35 次汇报，开展 4 次专题审议，审查 9 项专项资金，进一步加强了对财政资金使用绩效和政策实施效果的审查监督。推动地方人大落实预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革举措，所有省

（区、市）都制定了实施意见。按照全面规范、公开透明、监督有力的目标，制定国有资产管理监督五年规划，审议 2018 年度国有资产管理情况综合报告和全国行政事业性国有资产管理情况专项报告，推进国有资产管理监督深化拓展、提质增效。推动地方将国有资产管理情况报告制度延伸到设区的市和自治州。

扎实做好专项工作监督。听取审议国务院关于医师队伍管理和执业医师法实施、学前教育事业改革和发展、推进社会救助工作、乡村产业发展、农村集体产权制度改革、文化产业发展、加快外贸转型升级、减税降费、财政生态环保资金分配和使用、2018 年度和 2019 年度环境状况和环境保护目标完成情况等 11 个专项工作报告，推动解决涉及人民群众切身利益的突出问题，助力供给侧结构性改革和经济高质量发展。开展脱贫攻坚、民族地区兴边富民行动、防范化解系统性金融风险、应对人口老龄化、养老保险基金管理与改革、国家安全法实施、监察体制改革和监察法实施等 7 项专题调研，提出加强和改进工作的建议。

加强司法工作监督。继 2018 年听取审议关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告后，2019 年加强跟踪监督，专门听取审议关于常委会组成人员审议意见办理情况的报告，巩固基本解决“执行难”成果。听取审议关于加强刑事审判工作情况的报告，促进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。听取审议关于开展公益诉讼检察工作情况的报告并进行专题询问，推动检察机关履行好维护国家和社会公共利益的法定职责。

遵照法律规定开展执法检查。完善执法检查工作机制和方

式方法，逐条对照法律规定进行检查，推动有关方面严格落实法律制度和法定职责。检查中小企业促进法、水污染防治法、高等教育法、就业促进法、可再生能源法、渔业法等 6 部法律的实施情况，结合审议中小企业促进法、水污染防治法执法检查报告开展 2 次专题询问。在水污染防治法等 4 项执法检查中，引入第三方评估，提高检查的科学性、客观性、权威性。积极探索评价法律实施情况的新形式新办法，开展对中小企业促进法、企业破产法、产品质量法的立法后评估，形成立法决策、制度设计、法律实施与效果反馈的闭环，提高立法和监督工作质量。

四、全面加强支持和服务代表依法履职的工作制度机制建设

全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员。尊重代表的权利就是尊重人民的权利，保障代表依法履职就是保证人民当家作主。为此，常委会制定了关于加强和改进全国人大代表工作的 35 条具体措施，更好支持和保障代表依法履职。

认真办理代表议案和建议。十三届全国人大二次会议期间代表提出的议案和建议，全国人大专门委员会依法审议，有关承办单位坚持结果与过程并重，“点对点”联系，“面对面”沟通，及时向代表及原选举单位通报办理情况和结果。主席团交付审议的 491 件代表议案都已办理完毕，其中 27 件议案涉及的 12 个立法项目已审议通过，56 件议案涉及的 9 个立法项目已提请审议，191 件议案涉及的 65 个立法项目已列入立法规划或计划。8160 件建议交由 193 家承办单位办理并答复代表，所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的 71.3%。

确定的 22 项重点督办建议，涉及 276 件代表建议，由 7 个专门委员会负责督办，推动解决了一批实际问题。认真办理闭会期间代表提出的560件意见建议，包括代表直接提出的210件，委员长会议组成人员转交的 63 件，常委会委员转交的 10 件，常委会会议期间列席代表提出的 277 件。

发挥代表在立法工作中的作用。根据代表议案建议研究确定立法项目，邀请代表直接参与法律草案调研、起草、论证、审议、评估等工作。综合性、基础性的重要法律草案印发全体代表征求意见，专业性强的法律草案印发相关专业或领域的代表征求意见。

加强常委会同代表的联系。完善常委会组成人员联系代表的机制，推动专门委员会、工作委员会与代表加强联系。常委会组成人员通过多种形式联系代表，畅通反映情况、听取意见的渠道，更好地了解基层情况，反映人民呼声。健全完善代表参与常委会、专门委员会工作的机制，组织代表 74 人次参加执法检查，邀请代表 73 人次参加预算审查监督，邀请代表 298 人次列席常委会会议，召开 5 次列席代表座谈会。

密切代表同人民群众的联系。推动地方人大组织全国人大代表就近参加代表联络站、代表之家和基层立法联系点的活动。地方各级人大已建成 22.8 万个代表联络站和代表之家，为代表履职搭建了立足基层、贴近群众、覆盖城乡的工作平台。广大代表通过多种形式，听取和反映群众的意见建议，发挥了上情下达、下情上传的重要作用。

提高代表服务保障工作水平。组织 1830 名代表开展专题

调研、考察和视察，形成 91 个调研报告。坚持培训资源向基层代表倾斜，全年有 1900 多人次代表参加集中培训，十三届以来累计集中培训代表 3200 多人次，基本实现基层代表履职学习全覆盖。统筹安排 1254 人次代表参加“一府一委两院”联系代表的活动。加强与代表所在单位的沟通，为代表履职创造良好条件。

在这场疫情防控战中，全国人大代表和地方人大代表积极响应党中央号令，在各级党委、政府的领导组织下，投身抗疫一线，参与科研攻关，保障物资供应，踊跃捐款捐物，主动建言献策，在各条战线、各自岗位上发挥积极作用，以实际行动践行了代表人民、为了人民、服务人民的光荣使命。

五、围绕服务党和国家外交大局开展对外工作

全面贯彻习近平外交思想，发挥人大在国家外交中的职能作用，进一步增强人大对外工作的主动性、针对性、统筹性。共接待来自 36 个国家和各国议会联盟的 53 个团组访华，派出 65 个团组访问 60 个国家和 1 个地区议会组织。

以落实国家元首外交成果和共识为首要任务，加强全国人大同各国议会的友好交往。围绕关于发展大国关系、加强同周边国家睦邻友好、深化同发展中国家团结合作等外交工作大政方针，为深化各领域务实合作提供法律和政策保障。积极宣介习近平新时代中国特色社会主义思想，介绍阐释中国道路、中国理论、中国制度、中国文化和治国理政实践，让世界更多了解中国，了解中国共产党，了解中国特色社会主义。配合第二届“一带一路”国际合作高峰论坛、第二届中国国际进口博览

会等重要主场外交活动，深化同相关国家议会的交流合作。从立法机关角度敦促有关国家保护我海外利益和人员安全，助力国家对外开放战略。

加强同外国议会双边机制性交流，积极参与多边议会交往。共同举办中国全国人大与俄罗斯议会合作委员会第五次会议，与法国、日本、巴西等国议会开展机制交流活动。新设双边友好小组 4 个，全国人大与外国议会间友好组织累计达到 129 个，为我国与有关国家加深了解、增进友谊增添了力量。派团出席各国议会联盟第 140 届和第 141 届大会、二十国集团议长会议、亚太议会论坛第 28 届年会、第四届欧亚国家议长会议、第三次六国议长会议、金砖国家议会论坛、第三届可持续发展世界议会论坛、议会世贸大会指导委员会、亚太议员环发大会、南极议员大会等会议，利用多边场合加强沟通协调。举办发展中国家议员研讨班、非洲法语国家议员研讨班、缅甸议员研讨班，14 个国家的 74 名议员来华交流学习，增进治国理政经验交流互鉴。

深化立法交流。充分用好同有关国家法律交流合作机制，加强立法理论、制度与实践方面的交流。围绕立法技术规范、区域协同立法和民法典、专利、未成年人保护、行政处罚、环境保护等立法工作，与有关国家开展专题考察研讨。主动宣传我国人民代表大会制度，做好宪法、外商投资法的对外宣传阐释，介绍我国在打击洗钱犯罪、保护知识产权和生态环境、开展更大力度对外开放等方面的立法成果。

组派 3 个全国人大西藏代表团赴有关国家和地区访问，宣

传阐释我国民族宗教政策和民族区域自治制度，介绍民族自治地方经济社会发展成就。组织 27 名基层全国人大代表和地方人大代表参与全国人大对外交往活动，亲身讲述自己的履职故事，向国际社会展现中国人民当家作主的生动实践。

六、紧扣坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一加强自身建设

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是社会主义政治发展的必然要求，是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，也是加强人大党的建设和自身建设的重要任务。

维护党中央权威和集中统一领导，确保党的领导落实到人大工作各领域各方面各环节。认真开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，强化理论武装，增强为人民服务、为实现党的历史使命不懈奋斗的责任感使命感。围绕提升履职能力和工作水平，举办 6 次专题讲座。召开习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想第二次学习交流会，深刻理解和把握人民代表大会制度的科学内涵和新时代人大工作的实践要求。完成人大制度理论研究会换届工作，全面加强人大理论与实践研究。

扩大公众对人大工作的有序参与，通过多种形式听取群众意见，真正做到为人民用权、为人民履职。深入贯彻中央八项规定及其实施细则精神，力戒形式主义、官僚主义，统筹安排调研活动，及时了解和反映人民群众所思所盼所想。常委会、专门委员会开展调研近 300 次。发挥基层立法联系点接地气、聚民智的“直通车”作用，支持基层群众参与立法全过程，原

汁原味收集反映意见建议。加强和改进信访工作，开通全国人大机关网上信访平台，办理来信来访近 8 万件次，其中代表转交的 178 件，推动依法及时解决群众合理诉求。

全国人大及其常委会作为国家立法机关，带头遵守宪法法律，依法履职、依法办事。严格执行立法法、监督法和常委会议事规则，确保每一次会议、每一项议程、每一件议案都符合宪法法律规定和法定程序。坚持集体行使职权、集体决定问题，合理安排全体会议、分组审议和联组审议，发扬民主，集思广益，形成共识，把民主集中制贯穿履职全过程。从履行法定职责的高度严肃会风会纪，常委会会议出席率保持在 97%以上，做到所有表决事项全人全次按表决器，确保人民赋予的权力得到正确有效行使。

全国人大各专门委员会认真履行法定职责，在研究、拟订、审议有关议案，协助常委会开展立法、监督、代表、对外工作等方面发挥了重要作用。全面加强全国人大机关政治、思想、组织、作风、纪律建设，开展两轮内部巡视，加强警示教育和廉政风险防控，提高参谋助手和服务保障水平，打造让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。

改进和加强人大新闻舆论工作，深化立法、监督工作全过程报道，展现代表履职风采，宣传地方人大工作创新实践，推动国家根本政治制度深入人心。创新人大新闻舆论宣传方式，加快中国人大杂志和中国人大网改革，推进“刊网微端”融合发展。建立全国人大外事委员会发言人机制，及时就涉及我国核心利益的重大问题阐明立场、主张。建立常委会法制工作委

员会发言人机制，回应人民群众对有关法律问题的关切。

召开纪念地方人大设立常委会 40 周年座谈会、省级人大立法工作交流会、第 25 次全国地方立法工作座谈会，认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神，加强工作联系，交流工作经验，形成工作合力，共同做好新时代人大工作。

各位代表！

全国人大常委会工作取得的成绩，是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大代表、常委会组成人员、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员履职尽责、辛勤工作的结果，是国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院和地方各级人大及其常委会密切配合、通力协作的结果，是全国各族人民充分信任、大力支持的结果。在此，我代表全国人大常委会表示衷心的感谢！

常委会工作还存在一些差距和不足，主要有：在立法工作中的主导作用发挥不够充分，立法质量需要进一步提升；监督工作的机制方式有待完善，监督实效需要进一步增强；服务代表依法履职的工作水平有待提高，相关机制举措需要进一步落细落实；人大组织制度和议事规则需要进一步健全完善，机关工作效率需要进一步提升。常委会将虚心听取代表和各方面意见建议，不断加强和改进各项工作。

各位代表！

党的十九届四中全会系统总结我国国家制度和国家治理体系的巨大成就和显著优势，对新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出顶层设计

和全面部署。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新中国成立 70 年来，中国人民从国家的快速发展变化中，越来越清楚地认识到，人民代表大会制度具有巨大的优越性和强大的生命力。我们要始终坚持和完善人民代表大会制度，不断丰富人民代表大会制度的实践特色、时代特色，把制度优势转化为国家治理效能，通过人民代表大会制度把国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民手中。

今后一个阶段的主要任务

2020 年，我们党将带领人民实现第一个百年奋斗目标。当前，外部环境严峻复杂，国内改革发展稳定任务艰巨繁重，人大工作面临着许多新情况新要求。常委会要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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化，紧扣统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，紧扣决战决胜脱贫攻坚目标任务、全面建成小康社会，助力统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，坚持稳中求进工作总基调，依法履职尽责，推动人大工作不断取得新成绩新进展。

今年以来，按照党中央总体部署，常委会各项工作有序推进。下一步的主要工作安排是：

（一）确保宪法全面实施。落实宪法解释程序机制。推进

合宪性审查工作。加强备案审查制度和能力建设，严格执行《法规、司法解释备案审查工作办法》，健全备案审查信息平台功能，加强主动审查和专项审查。做好宪法宣传教育，组织好宪法宣誓和国家宪法日活动。坚持依法治港治澳，维护宪法和基本法确定的宪制秩序，完善全国人大常委会对基本法的解释制度，从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，加快推进相关立法。坚持对台工作大政方针，坚持一个中国原则，坚决反对和遏制“台独”分裂势力，在“九二共识”基础上推动两岸关系和平发展。

（二）加强重要领域立法。今年立法工作任务十分繁重，要把握好质量和效率的关系，更好发挥人大在立法工作中的主导作用，在提高精细化、精准度、针对性上下功夫，确保立一件成一件。围绕推动高质量发展，制定长江保护法、乡村振兴促进法、期货法、海南自由贸易港法，修改专利法等。围绕完善民生保障制度，突出公共卫生领域立法，修改动物防疫法、野生动物保护法、传染病防治法、国境卫生检疫法、突发事件应对法、职业教育法，制定社会救助法、退役军人保障法等。围绕国家安全和社会治理，制定生物安全法、个人信息保护法、数据安全法，通过刑法修正案（十一），修改行政处罚法、行政复议法、治安管理处罚法、人民武装警察法等。围绕加快我国法域外适用的法律体系建设，制定出口管制法，修改反洗钱法、中国人民银行法、商业银行法、保险法等。围绕完善人民当家作主制度体系，修改全国人大组织法和议事规则、选举法、国旗法等。做好民法典的宣传和实施工作。还要根据全面深化

改革的需要，做好授权决定和改革决定等相关立法工作，确保党中央确定的重大立法任务、事关经济社会发展全局的立法任务圆满完成。

（三）依法做好监督工作。健全监督制度机制，保证党中央决策部署落到实处，保证宪法法律有效实施。聚焦党和国家重大工作部署，预安排了 29 个监督项目。围绕全面建成小康社会，打好三大攻坚战，做好“六稳”工作，落实“六保”任务，听取审议关于落实创新驱动发展战略等情况的 16 个工作报告，进一步加强预算决算审查监督和国有资产管理监督。检查常委会有关决定和野生动物保护法、土壤污染防治法、慈善法、反不正当竞争法、公共文化服务保障法、农业机械化促进法等 6 部法律的实施情况。围绕土壤污染防治、审计查出突出问题整改情况开展专题询问。围绕“十四五”规划纲要编制、民族团结进步创建工作、社会保险制度改革等开展 5 项专题调研。今年，我国决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的伟大事业，必将载入中华民族、人类历史的光辉史册。常委会要紧紧围绕这一重大战略布局开展监督工作，为第一个百年奋斗目标的如期实现作出应有贡献。

（四）支持代表依法履职。健全代表联络机制，落实关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施，密切常委会同代表、代表同人民群众的联系。加强代表自身建设，不断提升思想政治水平和履职尽责能力。改进代表议案建议提出、办理、反馈各环节工作，落实代表建议答复承诺解决机制，抓好跟踪督办。扩大并改进代表对常委会、专门委员会、工作委员会工作的参

与，认真听取和采纳代表提出的意见建议。统筹做好代表视察、调研等工作，增强代表学习培训的针对性实效性。加快代表履职信息化平台建设。

（五）积极开展对外工作。充分发挥人大在对外交往方面的独特优势，服务党和国家外交大局。加强高层交往，发挥专门委员会、友好小组、工作机构在对外交往中的作用。稳步推进机制交流，积极参与议会多边合作，加强公共卫生领域立法交流，促进国家关系发展和各领域务实合作。

（六）加强常委会自身建设。巩固和深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。认真落实中央八项规定及其实施细则精神，改进工作作风，密切联系群众，深入开展调查研究。完善议事程序和工作机制。加强人民代表大会制度理论研究，改进人大新闻舆论工作。充分发挥专门委员会作用。切实加强全国人大机关建设。围绕贯彻落实党中央大政方针和决策部署，加强与地方人大联系，增强人大工作整体实效。

各位代表！

全面建成小康社会胜利在即，民族复兴光明前景催人奋进。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，勠力同心、锐意进取，只争朝夕、不负重托，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗！

最高人民法院工作报告

——2020 年 5 月 25 日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

最高人民法院院长 周强

各位代表：

我代表最高人民法院向大会报告工作，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，全党全军全国各族人民众志成城、顽强拼搏，武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，疫情防控阻击战取得重大战略成果，充分显示了中国共产党领导和我国社会主义制度的巨大优越性。全国法院坚决贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，认真落实依法防控要求，严惩各类涉疫犯罪，切实维护社会稳定，依法服务复工复产，积极帮助中小微企业纾困解难，运用网上立案、网上审判、智慧执行及时定分止争，为统筹推进疫情防控和经济社会发展工作提供了司法服务和保障。

2019 年主要工作

2019 年，最高人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，增强“四个意识”、坚定

“四个自信”、做到“两个维护”，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持服务大局、司法为民、公正司法。最高人民法院审结案件 3.4 万件，地方各级法院审结、执结 2902.2 万件。

一、全面贯彻总体国家安全观，推动建设更高水平的平安中国

坚决维护国家安全和社会稳定。依法严惩各种渗透颠覆破坏、暴力恐怖等犯罪，始终保持对严重危害社会治安犯罪高压态势。

深入开展扫黑除恶专项斗争。依法审理孙小果案、杜少平操场埋尸案，让正义最终得以实现。坚决“打伞破网”，依法惩处一批作恶多端的“沙霸”“路霸”“菜霸”，净化了社会风气。

保持惩治腐败高压态势。审结贪污贿赂、渎职等案件 2.5 万件 2.9 万人。积极配合境外追逃追赃，决不让腐败分子逍遥法外、逃避惩罚。

切实维护人民群众安全感。严惩危害食品药品安全犯罪。严惩暴力伤医犯罪，对杀害医生的孙文斌等犯罪分子依法判处并执行死刑，为医务人员筑牢安全保障。依法惩治高空抛物坠物犯罪，守护人民群众头顶上的安全。

依法裁定特赦。认真落实习近平主席特赦令和全国人大常委会特赦决定，在新中国成立 70 周年前夕，依法裁定特赦罪犯 23593 人，彰显了党和国家法安天下、德润人心的仁政。

加强人权司法保障。坚持实事求是、有错必纠，坚持罪刑

法定、疑罪从无，坚持宽严相济，保障律师依法履职。

二、坚定不移贯彻新发展理念，服务经济社会持续健康发展

营造法治化营商环境。服务“放管服”改革，化解行政纠纷。出台公司法、破产法司法解释。世界银行报告显示，我国营商环境排名大幅跃升，司法指标明显提高，“司法程序质量”领先。

加强产权司法保护。坚持各类市场主体一律平等，不论国企民企、内资外资、大中小微企业一视同仁。坚持以发展眼光看待处理民营企业和企业家过去经营中的不规范行为，依法纠正涉产权冤错案件，坚持全错全纠，部分错部分纠，错到哪里纠到哪里。对司法解释进行清理，废除一切对民营企业的不平等规定。严禁超标的查封扣押冻结财产，尽可能减少对企业经营的影响。严格区分经济纠纷与经济犯罪、民事责任与刑事责任、合法财产与违法所得、公司财产与个人财产、正当融资与非法集资，对事实不清、证据不足的坚决无罪释放，保护企业家人身和财产安全。

加强知识产权司法保护。积极适用惩罚性赔偿制度，加大侵权违法成本。我国已成为知识产权案件审理周期最短的国家之一。

服务防范化解金融风险。推进金融纠纷多元化解，保护中小投资者合法权益。参与涉金融风险案件处置，努力帮助群众挽回损失。

服务脱贫攻坚战。依法严惩涉农骗补骗保、农资造假等侵害群众利益犯罪，妥善审理农村土地流转等案件，助力贫困地

区产业振兴，积极服务易地扶贫搬迁工作，促进农村经济社会发展。

服务打好蓝天碧水净土保卫战。严肃追究破坏生态环境法律责任，加强司法协作，推进大江大河生态保护和系统治理。

服务供给侧结构性改革。发挥破产制度作用，让 482 家有发展前景的企业走出困境，帮助 10.8 万名员工保住就业岗位。

服务区域协调发展。围绕国家区域发展重大战略，营造公正高效的法治环境。

服务数字经济发展。依法妥善审理涉新交易新模式新业态案件，加强对数字版权、数字内容产品的保护，加大数据安全和个人隐私保护力度，严惩侵犯公民个人信息犯罪。

服务更高水平对外开放。制定外商投资法司法解释，出台服务“一带一路”建设意见。妥善化解“尼莉莎”轮扣押案，外国当事人特意将轮船更名为“尊重”，向中国法治致敬。

三、坚持司法为民、公正司法，维护社会公平正义

弘扬社会主义核心价值观。严惩侮辱国旗国徽国歌犯罪，对侵害方志敏等英烈权益行为，严肃追究责任，旗帜鲜明捍卫英烈荣光。

维护社会公平。依法审理教育、就业、医疗等民生领域案件，帮助农民工追讨欠薪，妥善审理女工怀孕被解雇、毕业生求职遭地域歧视等案件，依法保障权利公平、机会公平、规则公平。

促进和谐家庭建设。深化家事审判改革，加大反家暴力度。及时签发人身安全保护令 2004 份。严惩虐待、遗弃、伤害老

年人犯罪，家事法庭巧断家务事，妥善化解赡养、抚养纠纷，让中华民族尊老爱幼美德代代相传。

保护未成年人健康成长。完善少年司法制度。依法严惩侵害少年儿童身心健康的犯罪，对性侵儿童的赵志勇等罪行极其严重的一批犯罪分子，坚决依法判处死刑。依法惩治“校闹”犯罪，保护农村留守儿童，用法治呵护少年儿童健康成长。

维护国防利益和军人军属合法权益。出台措施为做好涉军停偿下篇文章提供司法服务，加强涉军维权，促进军政军民团结。

保护港澳台同胞和海外侨胞、归侨侨眷合法权益。基本实现内地与香港民商事司法协助全覆盖。建成内地与澳门司法协助网络平台。平等保护台胞台企合法权益。

引导社会成员增强公共意识、规则意识。对发生在公共空间案件的审理，人民法院兼顾国法天理人情，明辨是非，惩恶扬善。审理“撞伤儿童离开遇阻猝死案”，鼓励见义勇为。审理“私自上树摘杨梅坠亡案”，让守法者不用为他人过错买单。审理“小偷逃逸跳河溺亡案”，宣示法不强求正义者的过重注意义务。通过一系列案件审理，破解长期困扰群众的“扶不扶”“劝不劝”“追不追”“救不救”“为不为”“管不管”等法律和道德风险，坚决防止“谁能闹谁有理”“谁横谁有理”“谁受伤谁有理”等“和稀泥”做法，让司法有力量、有是非、有温度；让群众有温暖、有遵循、有保障，争做法治中国好公民。

四、构建便民高效的矛盾纠纷化解机制，积极参与社会治理

畅通群众纠纷解决渠道。巩固立案登记制成果，坚持和发

展新时代“枫桥经验”，坚持从源头预防和解决纠纷，切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层。

建立一站式多元解纷和诉讼服务机制。推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，为实现公平正义提速。提供一站通办、一网通办、一号通办诉讼服务，让群众参与诉讼更加便捷。

推广跨域立案诉讼服务。全国中基层法院实现跨域立案服务全覆盖，有效解决群众异地诉讼不便问题。

立足城乡基层化解纠纷。延安、寻乌、两当等地人民法庭坚持群众说事、民事直说、法官说法，“马背法庭”“背篓法官”跋山涉水，深入田间地头、百姓家中，努力做到哪里有司法需求，人民法庭司法服务就跟进到哪里。

五、巩固“基本解决执行难”成果，保持执行工作高水平运行

如期实现“基本解决执行难”目标之后，人民法院咬定青山不放松，不断巩固攻坚成果，各项执行指标稳中有进。

深化综合治理、源头治理。认真贯彻中央全面依法治国委员会 2019 年“1 号文件”，巩固拓展综合治理执行难格局，健全长效机制。

强化善意执行、文明执行。

加大力度解决群众反映强烈的问题。集中开展拖欠民营企业账款执行专项行动，切实维护中小微企业合法权益。

六、深化司法体制改革和智慧法院建设，不断提高司法质量、效率和公信力

面对全球范围内案件持续较快增长趋势，我们必须依靠深

化司法改革、建设智慧法院，破解这一难题。

深化司法体制综合配套改革。贯彻政法领域全面深化改革意见。根据全国人大常委会授权，开展繁简分流改革试点。

全面落实司法责任制。压实审判监督管理职责。

探索互联网司法新模式。发挥互联网法院“试验田”作用，全面推广“中国移动微法院”，在乌镇举办世界互联网法治论坛，深化互联网司法国际合作。

推动大数据、区块链等技术深度应用。建成全国司法区块链平台，为法官办案、群众诉讼提供智能辅助。

深化阳光司法。裁判文书公开、审判流程公开、庭审公开让公平正义经得起围观。

七、坚持革命化、正规化、专业化、职业化方向，大力加强人民法院队伍建设

始终把党的政治建设摆在首位。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢牢坚持党对司法工作的绝对领导，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，认真落实《中国共产党政法工作条例》，认真接受中央巡视，狠抓问题整改，深入开展向邹碧华学习活动，涌现出李庆军等一批新时代先进典型。

不断加强司法能力建设。

持之以恒正风肃纪。结合主题教育深化突出问题集中整治，切实解决“灯下黑”问题，坚持刀刃向内，严惩司法腐败，深入自查自纠，全面彻底整改，营造风清气正的司法环境。

八、自觉接受监督，加强和改进人民法院工作

依法接受人大监督，认真落实十三届全国人大二次会议决议和全国人大代表提出的意见建议，向全国人大常委会专题报告刑事审判工作情况。认真办理代表建议、政协提案，邀请代表委员视察法院、参加会议、旁听庭审。认真接受民主监督，主动接受监察机关、检察机关和社会各界监督。

各位代表，人民法院工作的发展进步，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是全国人大及其常委会有力监督，国务院大力支持，全国政协民主监督，国家监察委员会、最高人民检察院监督，各民主党派、工商联、人民团体、无党派人士民主监督，地方各级党政机关、全国人大代表、全国政协委员、社会各界关心支持的结果。在此，我代表最高人民法院表示衷心的感谢！

我们清醒认识到，人民法院工作还存在不少问题：一是司法理念、司法能力与新时代新要求相比还存在较大差距。二是对经济社会发展带来的新情况新问题研究不够。三是司法体制综合配套改革存在落实不到位情况。四是高素质专业化审判人才短缺。五是党风廉政建设和反腐败斗争任务依然艰巨繁重。六是一些法院案件多、压力大，一些边远地区法院招人难、留人难问题突出。对这些问题，我们将在党的领导下采取有力措施，切实加以解决。

2020 年工作任务

一是着力服务保障常态化疫情防控和全面恢复经济社会秩序，精准服务做好“六稳”工作、落实“六保”任务。妥善化

解涉疫矛盾纠纷，依法准确适用不可抗力规则，引导各方共担风险、共克时艰。坚决杜绝超标的查封、乱查封，有效运用“活封”措施，尽最大可能保持企业财产运营价值。通过破产重整、和解帮助企业化解危机、脱困重生。充分运用司法手段，尽最大努力保企业特别是中小微企业生存，保障和促进就业。深化国际司法交流，推动全球抗疫法治合作，服务构建人类命运共同体。中国法院将严格遵守国际法和公认的国际关系基本原则，坚决捍卫我国司法主权和国家安全。二是着力服务更高水平的平安中国建设。三是着力服务经济高质量发展，紧扣决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会目标任务强化司法服务。四是着力加强民生司法保障，认真贯彻实施民法典。坚持以人民呼声为第一信号，不断解决群众关注的难点堵点痛点问题。坚决依法纠正就业中地域、性别等歧视，坚决依法纠正无故解除新冠肺炎患者劳动合同关系的行为。五是着力推进审判体系和审判能力现代化，加强改革“回头看”，深化司法责任制综合配套改革。六是着力建设忠诚干净担当的过硬法院队伍。巩固深化主题教育成果。夯实全面从严治党主体责任。严格执行防止外部和内部人员干预过问司法“三个规定”，让暗箱操作没有空间，让司法腐败无法藏身。发扬斗争精神，以司法担当化解矛盾纠纷，以公正司法实现公平正义。

各位代表，我们要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，坚定信心，迎难而上，埋头苦干，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

最高人民检察院工作报告

——2020 年 5 月 25 日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

最高人民检察院检察长 张军

各位代表：

现在，我代表最高人民检察院，向大会报告工作，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

去年以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，最高人民检察院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实十三届全国人大二次会议决议，把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”体现在履职尽责上，讲政治、顾大局、谋发展、重自强，各项检察工作取得新进展。

第一，检察履职战疫情况

坚决贯彻习近平总书记重要指示和党中央决策部署，主动服务疫情防控大局。2020 年 2 月至 4 月，共批准逮捕涉疫刑事犯罪 3700 余人、起诉 2500 余人，办理相关公益诉讼案件 2800 余件。一是迅速出台办案规范。疫情突如其来，依法防控更显重要。会同相关部门发布 4 个指导意见，依法惩治危害疫情防控犯罪，促进加快恢复经济社会秩序。二是创新以案释法。应对重大突发公共卫生事件不能按部就班。自 2 月 11 日起，

最高人民检察院首次以在办的批捕起诉案件释法，首次会同公安部发布典型案例，首次以每周一批的频次，根据疫情防控不同阶段特点，分专题发布 10 批 55 个典型案例，突出维护医疗秩序、防疫秩序、市场秩序、社会秩序，收到规范司法、警示犯罪、教育社会的积极效果。三是保障涉案人合法权益。从一开始就注意准确把握法律政策，力防突破法律的“从重”“从严”“从快”。在这场严峻斗争中，各地特别是湖北检察机关闻令而动，以法与情写就中国抗疫故事检察篇章。经历这次大考，我们更加深刻感受到中国共产党领导和我国社会主义制度的显著优势，更加深刻体会到法治在国家治理中的重要作用。

第二，2019 年工作回顾

2019 年，全国检察机关共办理各类案件 314 万余件，同比上升 9.7%。

一、积极参与、促进国家治理，为经济社会发展大局服务

坚决维护国家政治安全和社会稳定。贯彻总体国家安全观，依法严惩分裂国家、间谍等犯罪。加大惩治电信网络犯罪力度，网络空间不容犯罪藏身。

严格依法推进扫黑除恶专项斗争。坚持“是黑恶犯罪一个不放过、不是黑恶犯罪一个不凑数”，省级检察院对涉黑和重大涉恶案件统一把关。

扎实服务打好三大攻坚战。为金融安全护航。最高人民检察院向中央有关部门发出第三号检察建议，推动强化监管、源头防控。为脱贫攻坚助力。起诉扶贫领域“蝇贪”870 余人，向扶贫款物伸手必严惩。为美丽中国添彩。山西浑源 32 家采

矿企业私挖滥采，最高人民检察院挂牌督办，省委和省政府重视、支持，三级检察院联动，以公益诉讼推动生态治理 4 万余亩。

更实支持企业经营发展。法治是最佳营商环境。坚持依法保障企业权益与促进守法合规经营并重。持续落实服务民营经济 11 项检察政策，切实做到慎捕、慎诉。对既未撤案又未移送审查起诉、长期搁置的“挂案”组织专项清理。湘潭 57 家民营企业涉嫌虚开增值税专用发票罪被立案侦查后 6 年未结，涉案企业融资难、经营难。检察机关发出监督意见，57 起案件全部撤案并退还扣押财物。

积极作为促创新。起诉侵犯知识产权犯罪一万一千余人，同比上升 32.2%。妥善办理涉技术创新案件。浙江一企业生产的“平板走步机”因尚无国家标准，涉嫌生产、销售伪劣产品罪。检察机关主动商请质量监管部门研究，走步机国家标准由此确立。

扎实推进反腐败斗争。受理各级监委移送职务犯罪同比上升 50.6%。对司法工作人员侵犯公民权利、损害司法公正犯罪立案侦查 870 余人，坚决清除司法队伍中的害群之马。

持续推进“一号检察建议”落实。与公安部、教育部共建教职工入职前查询相关违法记录制度；与教育部、国家卫健委等共建未成年人被侵害强制报告制度，把对孩子的保护做得更实、更细。发布检察政策：凡拉拢、诱迫未成年人参与有组织犯罪，一律从严追诉、从重提出量刑建议。3 万余名检察官担任中小学法治副校长，落实法治教育从娃娃抓起。

用真情落实群众来信件件回复制度。关乎人民群众的揪心事，人手再紧也要做到，工作再难也要做好。新收群众来信均在 7 日内告知“收到了、谁在办”；3 个月内办理过程或结果答复率 99.2%。件件回复不是关键，案结事了才是根本。四级检察长接待信访群众一万六千余次；对 1200 余件申诉多年的疑难案件公开听证。去年底又开通联网办信，流转、查询、反馈全程提速。

立足办案引领社会法治观念。指导地方检察机关查明涞源反杀案、丽江唐雪案等影响性防卫案件事实，依法认定正当防卫，引领、重塑正当防卫理念，“法不能向不法让步”深入人心。食药安全底线不容触碰，探索危害食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿，惩罚就要痛到不敢再犯。会同有关部门发布惩治袭警违法犯罪指导意见，维护民警执法安全就是维护国家法治尊严。

二、跟上、适应时代发展，扎实履行法律监督职责

努力做优刑事检察。新中国成立 70 年来，中国共产党领导人民创造了经济快速发展奇迹，更保持社会长期稳定。1999 年至 2019 年，检察机关起诉严重暴力犯罪从 16 万余人降至 6 万人，年均下降 4.8%；被判处三年以上刑罚的占比从 45.4% 降至 21.3%。与此同时，从严规范经济社会管理秩序，新类型犯罪增多，“醉驾”取代盗窃成为刑事追诉第一犯罪，扰乱市场秩序犯罪增长 19.4 倍，生产、销售伪劣商品犯罪增长 34.6 倍，侵犯知识产权犯罪增长 56.6 倍。严重暴力犯罪及重刑率下降，反映了社会治安形势持续好转，人民群众收获实实在在的

安全感；新型危害经济社会管理秩序犯罪上升，表明社会治理进入新阶段，人民群众对社会发展内涵有新期待。刑事犯罪从立法规范到司法追诉发生深刻变化，刑事检察理念和政策必须适应、跟进。秉持客观公正立场。检察官依法履行指控证明犯罪主导责任，既是犯罪追诉者又是无辜保护者。对不构成犯罪或证据不足不批捕、不起诉的，较 5 年前分别上升 62.8%和 74.6%。全面贯彻宽严相济刑事政策。刑事诉讼法确立的认罪认罚从宽制度要求检察机关以在案事实、证据促进犯罪嫌疑人自愿认罪、认同量刑建议，同时听取律师意见、细致做好被害人工作，办案难度倍增、检察责任更重。最高人民检察院大力推进落实。去年 12 月适用率达 83.1%，一审服判率高出其他案件 10.9 个百分点，有力促进了矛盾化解、社会和谐。

努力做强民事检察。注重精准监督。办好对经济社会发展有引领价值的典型案件，发挥对类案的指导作用。大力整治虚假诉讼。绍兴检察机关发现一当事人频繁起诉，同一法院为此作出生效裁判 50 件。涉案借条中出借人姓名空白、无利息约定，无支付凭证，被告亦缺席庭审，实为“套路贷”团伙为获取非法利益打“假官司”。随即监督撤销原判、将涉黑线索移送公安机关，14 人落入法网。

努力做实行政检察。针对一些行政诉讼案件不符合起诉条件被驳回，讼争问题未解，案虽结事难了，去年 10 月起开展专项监督，通过促进和解、督促纠正违法、给予司法救助等方式化解行政争议，努力实现案结事了政和。一当事人认为其养老保险金从行政机关核准时发放有误，要求从退休起补发，因

超过起诉期限被驳回。检察机关审查认为案涉当事人重大权益，起诉期限虽过，但行政行为确有不当，建议补发，问题终得解决。

努力做好公益诉讼检察。牢记检察官公共利益代表的神圣职责，深化双赢多赢共赢理念。坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态。检察机关与政府部门虽分工不同，但服务人民、追求法治的目标一致，公益诉讼并非“零和博弈”。推广福建、山东等地圆桌会议和公开送达机制，形成整改合力。2019 年发出的 10 万余件诉前检察建议回复整改率 87.5%，绝大多数问题在诉前得以解决，以最小司法投入获得最佳社会效果。公益诉讼检察工作得到各级人大重视支持。全国人大常委会听取审议专项报告并进行专题询问，给予有力监督支持。

三、狠抓自身建设，提升检察履职能力

把党的政治建设摆在首位。深刻领悟习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，坚持党对检察工作的绝对领导。

创立“案-件比”质效评价标准。当事人一案，经过办案机关若干程序环节，被统计为若干“案件”，而对当事人来说还是他的一个“案子”。“案子”经历司法程序越多、统计的“案件”越多，司法资源耗费越多，当事人讼累也越重。最佳“案-件比”是 1:1，当事人一个“案子”，进入检察程序后一次性优质办结，司法资源投入最少，当事人感受最好。创立这一评价标准意在督导检察官强化责任意识、提升司法能力，努力把工作做到极致，避免不应有的程序空转。2019 年的“案-件比”为 1:1.87，“件”同比下降 0.02，减少了约 3 万个不必要的办

案环节。

创新检察业务建设。与最高人民法院联合举办 10 期研修班，法官、检察官同堂培训，促进形成共同司法理念；与生态环境部、税务总局、市场监管总局、国家知识产权局等互派干部挂职交流。

坚持全面从严治检。过问或干预、插手司法办案等重大事项须记录报告，中央和有关部门早有“三个规定”。“过问”主要是了解办案进展，多为监督公正司法；“记录、报告”有利防止人情案、关系案、金钱案。面对多数不实的“零报告”，最高人民检察院以上率下，要求“逢问必录”，不让“零报告”架空好规定。自觉接受各级纪委监委及派驻纪检监察组监督，1290 名检察人员因违纪违法被立案查处，同比上升 66.7%。坚持实事求是，对严抓严管查处更多案件的给予肯定，鼓励抓早抓小，把管党治党主体责任落实。

四、自觉接受人民监督，让检察权在阳光下行使

自觉接受人大监督，认真办理全国人大代表提出的书面建议 150 件，对 36 件有新进展的往年建议跟进反馈。自觉接受民主监督，认真办理全国政协委员提出的 56 件提案。自觉接受履职制约；接受社会监督；真诚尊重、依法维护律师执业权利。

一年来，我们始终高度重视特殊群体权益保障。持续推动平安医院建设。起诉伤医、聚众扰医等涉医犯罪 1600 余人，继 2018 年同比下降 29%后，再下降 48.9%。伤医扰医犯罪必须“零容忍”。坚决维护国防利益和军人军属合法权益。推动

军地检察协作。开设退役军人信访“绿色通道”，用心用情服务“最可爱的人”。

各位代表，一年来，我们践行党和人民要求，充分发挥检察职能作用，更好更优服务经济社会发展有新的进步。这根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引；离不开全国人大及其常委会有力监督、国务院大力支持、全国政协民主监督，国家监察委员会、最高人民法院配合与制约，各民主党派、工商联和无党派人士、各人民团体及地方各级党政机关、各位代表、各位委员和社会各界的热忱关心帮助。我谨代表最高人民检察院表示衷心感谢！

我们深知，新时代检察工作只是破题，还有不少问题、难题。一是检察理念还须更新落实。二是履行法律监督职责不到位，重配合协调轻监督制约。三是检察业务薄弱环节尚未有效补强。四是统筹推进司法体制改革不够。五是检察官专业素养不适应新时代更高要求。六是检察权监督制约机制尚待完善，违规办案、以案谋私时有发生。七是基层基础工作仍需大力加强。持之以恒解新题、答难题，是对我们担当尽责的重大考验。

第三，下一步工作安排

今年是决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚之年，疫情带来新的挑战，检察机关必须担当作为。要始终坚持党的绝对领导，始终坚持“守初心、担使命”，始终坚持“稳进、落实、提升”，以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉，把党中央决策部署和宪法法律赋予职责落实到位。主动服务“六稳”“六

保”，促进把疫情对经济社会发展的影响降到最低。民法典审议通过后，我们将认真学习培训、贯彻执行，强化精准民事诉讼监督，切实维护各类民事主体合法权益。落实全面从严治党主体责任和监督责任，在“严”的主基调下抓实全系统党风廉政建设，打造忠诚干净担当的检察铁军。

各位代表，70 年来，伴随着共和国波澜壮阔的历史征程，人民检察院始终践行“为大局服务、为人民司法”的初心和使命。我们将更加紧密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，认真落实本次全国人大会议要求，自觉接受人民监督，砥砺初心、忠诚履职，为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出新贡献！

北京市召开全市领导干部会议传达全国“两会”精神

5 月 29 日上午，北京市召开全市领导干部会议，传达全国“两会”精神。市委书记蔡奇强调，要带头学习贯彻习近平总书记在全国“两会”期间重要讲话精神，切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，落实好“两会”提出的各项任务，坚定信心、迎难而上，统筹推进疫情防控和经济社会发展，为全面建成小康社会作出首都新贡献。

市委副书记、市长陈吉宁在会上传达了全国“两会”精神。市人大常委会主任李伟、市政协主席吉林出席。

蔡奇指出，这次全国“两会”是特殊时期召开的重要会议。习近平总书记在全国“两会”期间先后五次发表重要讲话，深入总结疫情防控斗争，透彻分析国际国内形势，深刻阐述人民至上、以人民为中心的发展思想，对统筹推进疫情防控和经济社会发展，确保完成决战脱贫攻坚目标任务、全面建成小康社会提出了明确要求，为我们做好当前和今后一个时期的工作指明了方向。我们要结合北京实际，认真抓好学习贯彻。

蔡奇强调，要倍加珍惜来之不易的成绩。党中央将疫情防控作为头等大事来抓，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，团结带领全党全军全国各族人民迅速打响了疫情防控的人民战争、总体战、阻击战，取得了重大战略成果，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得积极成效，实属不易。实践再次证明，有习近平总书

记掌舵领航，有党中央坚强领导，就没有迈不过去的坎，任何困难都不能阻挡我们前进的步伐。

蔡奇强调，要胸怀两个大局，坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前形势。要看到当今世界百年未有之大变局向纵深发展，必须牢固树立安全发展理念，强化底线思维、风险意识，既防“黑天鹅”，也防“灰犀牛”。要看到危和机从来都是同生共存的，充分认识到中华民族伟大复兴是引发世界百年未有之大变局的重要原因，也是引领世界大变局的重要力量，因势应变，努力在危机中育新机、于变局中开新局。

蔡奇强调，现在谈发展不能脱离疫情防控这个大背景，要保持清醒头脑，继续坚持外防输入、内防反弹，完善常态化防控机制，落实“四方责任”，做到“三防”“四早”“九严格”，使常态化防控成为各行各业和市民群众的行动自觉。适应生活新常态，制定施行日常防疫指引，将科学戴口罩、保持社交距离等健康文明做法坚持下去，形成良好社会风尚。抓好关于加强首都公共卫生应急管理体系建设的若干意见及三年行动计划的落实，尤其要把 2020 年的项目和任务抓紧动起来。

蔡奇强调，经济社会发展要在常态化防控前提下，坚持稳中求进总基调，坚持新发展理念，深化供给侧结构性改革，实施扩大内需战略，加强“六稳”，做到“六保”，努力将疫情影响降到最低。重点帮扶中小微企业渡难关，落实一揽子帮扶措施，用好租金减免政策，用足失业保险基金，用活金融纾困政策，留得青山，赢得未来。重点保产业链供应链稳定性和竞争力，推动上下游产业链协同复工复产。重点抓住机遇积极发

展新基建、新消费、新业态、新产业，加强信息、融合和创新基础设施建设，发展线上消费、健康消费、新兴消费，加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等新业态新产业发展。

蔡奇强调，要确保全面建成小康社会。坚决打好三大攻坚战，助力受援地区如期打赢脱贫攻坚战，继续抓好“一微克”行动，推动空气质量持续向好。就业是最大的民生，要对重点群体采取更加主动有力的举措，提供灵活就业供需对接服务。强化对困难群众兜底保障，做好保供稳价工作。围绕“七有”“五性”办好民生实事，抓好“接诉即办”，让市民群众有更多获得感。

蔡奇强调，民法典开创了我国法典编纂立法的先河，是全面依法治国的标志性立法。要抓好宣传实施和监督，及时解疑释惑、回应社会关切，将民法典内容充分运用到深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定等各项工作中，扎实推动法治中国首善之区建设。

蔡奇强调，全国人大关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定，充分体现了中央维护国家安全的坚强意志和坚定决心，充分体现了对香港整体利益的坚决维护和对香港同胞根本福祉的最大关爱，具有重大而深远的意义。要坚决拥护并执行好，树立底线思维，弘扬斗争精神，更加坚定不移地贯彻“一国两制”方针，齐心协力推动“一国两制”事业行稳致远。

蔡奇强调，要努力完成全年目标任务。稳住经济基本盘，

抓紧重大项目建设，形成可持续的稳定投资。抓住时机促消费，推进传统商圈改造、复市复业，释放消费潜力。更加突出保就业、保基本民生、保市场主体。发挥“一核”作用，高质量推进城市副中心建设发展，通过疏解带动京津冀协同发展。更加周密精心筹办好北京冬奥会、冬残奥会。落实好生活垃圾管理和物业管理两个条例。编制好“十四五”规划。要坚持从实际出发，以钉钉子精神抓落实，在务实功、求实效上下功夫，始终保持良好工作状态。要关心关爱基层，把更多力量和资源向基层下沉，切实为基层减负，力戒形式主义、官僚主义。

市委、市人大常委会、市政府、市政协领导，市法检“两长”，北京冬奥组委领导，市人大常委会、市政府、市政协秘书长等出席会议。