

要闻

张德江在十二届全国人大五次会议上作的常委会工作报告（摘要）

新华社北京3月8日电 受全国人大常委会委托，全国人大常委会委员长张德江3月8日向十二届全国人大五次会议作《全国人民代表大会常务委员会工作报告》。报告摘要如下：

过去一年的主要工作

过去一年，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全国人大常委会全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，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、贯彻落实新发展理念，认真行使宪法法律赋予的职权，努力发挥最高国家权力机关作用。

坚持中国共产党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在。党的十八届六中全会正式确立习近平总书记为党中央的核心、全党的核心，反映了全党全军全国各族人民的共同心愿。全国人大常委会牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，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，坚持党中央集中统一领导，坚决维护党中央权威，保证党的路线方针政策和党中央决策部署在人大工作中得到贯彻和执行。

十二届全国人大四次会议以来，常委会制定8部法律，修改27部法律，通过7个有关法律问题的决定决议，作出1个法律解释，决定将1件法律草案、3件有关法律问题的决定草案提请全国人民代表大会审议，立法工作继续呈现数量多、分量重、节奏快的特点，立法质量进一步提高；检查6部法律的实施情况，听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院20个工作报告，通过2个决议，开展3次专题询问和5项专题调研，监督工作在实践中不断完善，针对性和实效性进一步增强；审议通过专门委员会关于代表议案审议结果的报告8个、代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告7个，决定批准我国与外国缔结的条约、协定以及加入的国际公约7件，决定和批准任免一批国家机关工作人员，人大各项工作在以往基础上又取得新进展新成效。

一、着力推进重点领域立法、提高立法质量

常委会坚持立法先行，紧紧抓住事关改革发展稳定的重大立法项目，紧紧抓住提高立法质量这个关键，一批重要法律相继出台。

（一）构建国家安全法律制度体系取得重要进展。常委会贯彻落实总体国家安全观，坚持从国情和实际出发，保持政治定力，把握立法时机，加快国家安全法治建设。继2014年、2015年出台反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法之后，2016年又审议通过境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法，审议了国家情报法、核安全法等草案。

境外非政府组织境内活动管理法将境外非政府组织在中国境内的活动和管理纳入法治轨道，既有利于保护其合法权益，促进正常交流与合作，也有利于依法加强监管，维护国家安全和社会公共利益。网络安全法正确处理网络空间自由和秩序、安全和发展、自主和开放的关系，确立了网络安全的各方面基本管理制度。国防交通法是本届全国人大常委会审议通过的第一部国防军事方面的法律，目的是促进交通领域军民深度融合发展，更好地服务国家安全和发展战略全局。

（二）扎实推进民法总则制定工作。编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重要立法任务，是完善中国特色社会主义法律体系的重大举措。常委会研究提出民法典编纂“两步走”的工作思路：第一步，编纂民法总则编，也就是制定民法总则；第二步，在民法总则出台后，进行民法典各分编的编纂工作，争取2020年形成统一的民法典。

常委会以高度的责任感和使命感，全力以赴做好民法总则制定工作，先后3次审议法律草案，并通过中国人大网3次向社会公开征求意见。经过认真审议和反复修改，决定提请本次会议审议。相信经过全体代表的共同努力，一定能够制定出一部经得起历史和人民检验、有中国特色的民法总则，为编纂民法典打下坚实基础。

（三）加强文化、社会、环境保护等方面立法。常委会大力加强文化法律制度建设，2016年审议通过两部重要法律。公共文化服务保障法明确政府在公共文化服务工作中的职责，确立公共文化服务的基本原则和保障制度等。电影产业促进法规范电影创作、摄制、发行、放映等活动，加大对电影产业的支持和保障力度。

常委会审议通过的中医药法明确规定，中医药是包括汉族和少数民族医药在内的我国各民族医药的统称，国家大力发展中医药事业，实行中西医并重的方针，建立符合中医药特点的管理制度。

按照党中央关于“推动环境保护费改税”、“落实税收法定原则”的改革精神，常委会审议通过环境保护税法。这是本届全国人大常委会审议通过的第一部税收法律，对于充分发挥税收在控制和减少污染物排放、保护和改善生态环境方面的积极作用，具有重要意义。

常委会还制定了资产评估法，修改了民办教育促进法、野生动物保护法、海洋环境保护法、红十字会法、企业所得税法等。

（四）完善立法工作机制和方式方法。一是出台《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》。二是健全法律草案征求代表意见制度，邀请代表参与立法调研、论证、审议、评估等工作。三是制定《立法项目征集和论证工作规范》，推进立法工作规范化、制度化建设。四是完善基层立法联系点制度，立法工作更加接地气、察民情。还召开全国地方立法研讨会，加强同地方立法特别是设区的市立法工作的指导。全国新赋予地方立法权的273个市、自治州中，已有269个经批准开始制定地方性法规。

二、依法对若干重大问题作出决定

常委会坚持从政治上把握、在大局下行动，大事要事敢于担当、善于作为，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。

（一）及时妥善处理辽宁拉票贿选案的有关问题，坚决维护人民代表大会制度的权威和尊严。全国人大常委会根据宪法精神和有关法律原则作出创制性安排。2016年9月13日，临时召开常委会第二十三次会议，审议通过了全国人大常委会代表资格审查委员会的报告，依法确定辽宁省45名拉票贿选的全国人大代表当选无效；审议通过了关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定，决定由筹备组代行辽宁省人大常委会部分职权，负责筹备辽宁省十二届人大七次会议的相关事宜。依纪依法查处辽宁拉票贿选案，充分体现了党中央全面依法治国、全面从严治党鲜明态度和坚定决心，决不允许以任何形式破坏社会主义民主法治。

（二）依法对香港基本法第一百零四条作出解释，坚决反对“港独”行径。全国人大常委会行使宪法和香港基本法赋予的权力，作出关于香港基本法第一百零四条的解释，明确该条规定的“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区”，既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容，也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件；明确宣誓就职必须遵循的法定程序和内容；明确违反宣誓规定丧失就职资格的法律后果以及作出虚假宣誓或者违反誓言的法律“责任。全国人大常委会主动释法，充分表明了中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场，充分体现了包括香港同胞在内的13亿中国人民维护国家主权、安全和发展利益的坚定意志。

（三）作出关于开展国家监察体制改革试点工作的决定，为重大政治体制改革提供法治保障。深化国家监察体制改革是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策，是事关全局的重大政治体制改革。为在全国推开这项重大改革探索积累经验，党中央部署在部分地方开展试点。根据“凡属重大改革都要于法有据”的精神，委员长会议依法提出相关议案，常委会经过认真审议，作出关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，保证改革试点工作依法有序推进。

三、为相关领域改革提供法治保障

常委会坚持立法和改革决策相统一、相衔接，保证改革和法治相辅相成、相互促进。

（一）统筹修改多部法律，持续推进行政审批制度改革。对部分法律中涉及同类事项或者同一事由需要修改的个别条款，采取一并提出法律案的方式进行统筹修改，是通过立法推动相关领域改革的重要方式之一。4年来，常委会采取统筹修法方式，审议通过了13个修法决定，涉及修改法律和有关法律问题的决定74件次。2016年审议通过关于修改节约能源法、职业病防治法等6部法律的决定，关于修改对外贸易法、海关法、煤炭法等12部法律的决定，对法律中涉及行政审批、职业资格认定等同类或者相关条款一并作出修改。

（二）依法作出授权决定，为改革先行先试提供依据。常委会作出授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作决定，确定在北京等18个城市开展试点工作。分别听取审议最高人民法院、最高人民检察院关于人民陪审员制度改革试点情况、关于检察机关提起公益诉讼试点情况的中期报告，为修改完善相关法律积累经验。

为依法推进公务员职务与职级并行制度改革试点、生育保险和基本医疗保险合并实施改革试点、军官制度改革试点等工作，常委会分别审议通过3个决定，暂时调整适用相关法律规定，保证在法治轨道上推进相关领域改革。

（三）总结改革试点经验，通过修改完善法律予以复制和推广。2013年和2014年，常委会先后两次作出决定，授权国务院在上海、广东、天津、福建自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批。国务院在认真总结试点经验后提出议案，常委会对外资企业法等4部法律作出统筹修改，将自由贸易试验区试点的改革措施上升为法律，同时相应终止两个授权决定的法律效力。

四、以人民群众普遍关心的问题为重点加强执法检查和工作监督

（一）把加强执法检查摆在突出位置。常委会把保证法律严格实施作为全面推进依法治国的重要抓手，持续加强和改进执法检查工作。4年来共开展20次执法检查。2016年检查了食品安全法、安全生产法、道路交通安全法、环境保护法、水法、促进科技成果转化法等6部法律的实施情况。

在实践中，常委会不断深化对执法检查工作规律的认识，探索形成了包括6个环节的执法检查工作流程。一是选好执法检查题目，重点抓住经济社会发展中亟需解决、人民群众普遍关心的突出问题，检查相关法律法规的实施情况。二是搞好执法检查组织工作，由委员长、副委员长担任执法检查组组长，带队赴地方开展检查，把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况，提出务实有效的建议。四是认真进行审议，选择部分执法检查项目，结合审议开展专题询问，国务院及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作，督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见；有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况，常委会根据实际情况安排进行审议。这6个环节形成了对法律实施情况的“全链条”监督工作流程，切实增强了人大监督工作的系统性、针对性和有效性。

（二）着力提升人民群众生产生活安全感。常委会对公共安全领域的3部法律开展执法检查并进行专题询问，推动各级政府牢固树立和贯彻落实以人为本、安全发展理念，努力让人民群众吃得安全、出行安全、工作安全。

常委会贯彻落实习近平总书记提出的“坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的要求，在全国范围内开展食品安全法执法检查，涉及“从农田到餐桌”的各个环节，突出食用农产品、婴幼儿配方乳粉等重点领域和幼儿园、学校等集中用餐单位，抓住食品安全监管中的薄弱环节和小作坊小摊贩、网络订餐中的突出问题，就确保人民群众“舌尖上的安全”认真负责地提出意见建议。国务院高度重视，制定“十三五”国家食品安全规划”。各地方积极加强监管体制和能力建设，严厉整治食品生产经营突出问题。

在安全生产法执法检查中，执法检查组深入矿山井

下、生产车间、建筑工地，听取一线员工意见，强调发展决不能以牺牲安全为代价，要求有关方面强化和落实生产经营单位的主体责任，依法严惩安全生产违法违规行为，深化重点行业领域专项治理。在道路交通安全法执法检查中，针对货车非法改装、超限超载，电动自行车普遍超标，农村道路交通安全设施不足等突出问题，执法检查组通过暗查暗访、实地体验、问卷调查等多种形式深入了解情况，要求严格道路交通安全执法监管，严肃整治违法生产、销售、使用车辆行为。在专题询问中，常委会组成人员同国务院及其有关部门负责人面对面交流，探究问题根源，共商改进举措。

（三）积极推动改善和保护生态环境。常委会积极回应人民群众对良好生态环境的热切期待，2014年全面修订环境保护法，2016年又检查这部法律实施情况并开展专题询问，首次听取审议国务院关于2015年度环境状况 and环境保护目标完成情况的报告。要求有关方面全面贯彻实施环境保护法律制度，着力解决群众反映强烈的大气、水、土壤等方面的突出环境问题；督促地方各级政府依法向本级人大及其常委会报告年度环境状况 and环境保护目标完成情况，自觉接受人大和人民群众监督。

常委会检查水法实施情况，开展水污染防治法专题调研，听取审议国务院关于自然保护区建设和管理工作情况的报告，要求落实最严格的水资源管理制度，加强水生态保护和水环境治理，努力实现青山常在、绿水长流。

（四）促进经济社会平稳健康发展。常委会听取审议国务院关于计划执行情况报告以及国有资产管理与体制改革情况、农林科技创新工作情况等报告，检查促进科技成果转化法的实施情况。强调要积极适应经济发展新常态，坚定推进供给侧结构性改革，做好“三去一降一补”工作，大力实施创新驱动发展战略，加快实现新旧发展动能转换，切实防范和化解风险，确保实现“十三五”良好开局。

常委会听取审议中央决算报告、审计工作报告、预算执行情况报告，审查批准2015年中央决算、2016年中央预算调整方案，听取审议关于审计查出问题整改情况报告、深化财政转移支付制度改革情况报告。要求落实好积极财政政策，加快推进财税体制改革和相关立法工作，规范预算决算编制和管理，加强地方政府债务管理。制定《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》，拓宽代表和公众对预算审查工作的参与。

（五）大力弘扬宪法精神。常委会全面贯彻实施宪法宣誓制度，依法组织6次宪法宣誓仪式，25名国家工作人员在就职时公开进行宪法宣誓。在第三个国家宪法日到来之际，习近平总书记对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示，强调开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务。常委会办公厅会同中央有关部门和浙江省人大常委会在杭州举办国家宪法日座谈会，推动学习宣传宪法、贯彻实施宪法。

常委会听取审议国务院关于“六五”普法决议执行情况的报告，作出关于开展第七个五年法治宣传教育的决议，要求深入学习宣传习近平总书记关于全面依法治国的重大论述，促进国家工作人员和全社会尊法学法守法用法，树立宪法法律权威。

常委会高度重视促进司法公正，听取审议最高人民法院关于深化司法公开公正情况的报告、最高人民法院关于加强侦查监督情况的报告。

研究制定规范性文件备案审查工作规程，推动备案审查工作规范化、制度化。一年来，对“一府两院”报备的30多件行政法规、司法解释逐件进行审查，研究处理各方面提出的审查建议92件。

五、支持和保障人大代表发挥主体作用

（一）密切常委会同代表、代表同人民群众的联系。贯彻落实委员长会议组成人员、常委会委员联系代表工作意见，加强常委会同代表的联系。4年来，共邀请代表1270多人次列席常委会会议、1200多人次参加执法检查等活动。推动“一府两院”加强同代表的联系。出台《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，推动建立代表联系人民群众的工作平台和网络平台，健全代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制。

（二）增强代表议案审议和建议办理实效。十二届全国人大四次会议主席团交付有关专门委员会审议的462件代表议案，已全部完成审议工作。代表提出的8609件建议、批评和意见已全部办理完毕，建议所提问题得到解决或者计划逐步解决的占80.6%。“一府两院”和有关方面高度重视代表建议办理工作，常委会办公厅和有关专门委员会认真协调督办。国务院常务会议多次听取办理人大代表建议情况的汇报，加强与代表沟通，及时回应关切，更好接受监督，推进科学决策。

六、充分发挥人大对外交往服务国家大局的作用

统筹谋划和积极推进人大对外交往工作。巩固和完善与有关国家议会定期交流机制，中国全国人大已与俄罗斯、美国、英国、印度、巴西、南非等20个国家议会和欧洲议会建立定期交流机制或政治对话，2016年同肯尼亚、以色列议会分别建立合作机制。委员长会议组成人员率团访问赞比亚、法国、芬兰、越南等19个国家，保持与访席国高层交往良好势头。全国人大常委会委员长首次出席各国议会联盟大会并发表讲话，提升了中国全国人大的国际影响力。首次与各国议会联盟共同在华举办亚非国家议员研讨班。继续支持全国人大西藏代表团主动开展对外交流。2016年，共接待55个外国议会代表团和其他来访团。

立足于人大自身特点和优势，不断丰富对外交往的内涵，着力拓展对外交往的深度。一是推动落实国家领导人达成的重要共识，不断夯实国家关系发展的政治基础。二是促进以互利共赢为基础的各领域务实合作，推动“一带一路”建设与有关国家发展战略对接。三是服务国家发展战略和民主法治建设需要，深化治国理政经验交流，加强对我国重要立法项目的正面解读。四是讲好中国故事，传播中国理念、中国经验和中国方案，增进国际社会对中国发展道路和内外政策的理解和认同。五是

针对个别国家在台湾、涉藏、南海等问题上的错误言行，通过发表声明、谈话等形式坚定维护国家主权、安全和发展利益。

决定条约和重要协定的批准，是全国人大常委会的一项法定职权。《巴黎协定》是近年来气候变化多边进程的最重要成果。常委会审议批准该协定，彰显我国作为发展中大国的责任担当，有利于我国在气候变化多边进程中发挥更重要的作用。

七、大力加强自身建设

常委会始终把思想政治建设摆在首位，坚定理想信念，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，自觉用马克思主义中国化最新成果武装头脑、指导实践、推动工作。贯彻落实全面从严治党要求，扎实推进党风廉政建设 and 反腐败斗争，严格执行中央八项规定精神，持续深入改进作风。完善出席会议情况通报制度，努力提高审议质量。

常委会加强对各专门委员会的领导，注重发挥专门委员会的重要作用。各专门委员会认真履行法定职责，做了大量富有成效的工作。常委会党组在全国人大各专门委员会设立分党组，加强专门委员会党的建设。

回顾过去一年的工作，我们清醒地认识到，常委会工作中还存在一些差距和不足。在立法任务越来越重、节奏越来越快、要求越来越高的新形势下，立法的针对性和有效性需要进一步增强；针对有法不依、执法不严、违法不究等突出问题，监督的力度需要进一步加大、方式有待进一步完善；常委会联系人代表、代表联系人民群众的工作有待进一步深化，委员和代表思想作风建设需要进一步加强。

今后一年的主要任务

2017年，我们党将召开具有重大而深远意义的第十九次全国代表大会，这是党和国家政治生活中的头等大事。2017年是全面实施“十三五”规划、全面建成小康社会的重要一年。做好今年人大工作意义重大。全国人大常委会工作的总体要求是：在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，坚持稳中求进工作总基调，维护宪法法律权威，加强重点领域立法，着力提高立法质量，实行正确监督、有效监督，支持和保障代表依法履职，圆满完成本届全国人大及其常委会各项任务，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

一、以良法促进发展、保证善治

十二届全国人大及其常委会紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系，认真履行使国家立法权，遵循和把握立法规律，不断提高立法工作水平。

总结近年来的实践经验，做好人大立法工作要着重把握好以下几点：一是坚持党对立法工作的领导，全面贯彻落实党中央确定的立法工作目标任务，立法中的重要事项和重大问题，由常委会党组及时向党中央请示报告。二是发挥立法的引领和推动作用，坚持法治和改革协同推进，坚持法治和德治协同发力，将社会主义核心价值观融入法治建设，为改革发展稳定提供法治保障。三是发挥人大在立法工作中的主导作用，完善立法体制机制，加强立法统筹协调，增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性。四是深入推进科学立法、民主立法，恪守以民为本、立法为民理念，广泛凝聚立法共识，发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用。

新的一年，常委会要更好坚持上述行之有效的立法工作思路、原则和方式方法，加强重点领域立法，加强涉及改革的法律立改废释工作，着力提高立法质量，确保顺利完成立法工作目标任务。一是将行政监察法修改为国家监察法，为构建集中统一、权威高效的国家监察体系提供法治保障。二是围绕构建发展新体制完善法律制度。在民法总则出台后，加快推进民法典各分编的编纂工作；落实税收法定原则，制定烟叶税法、船舶吨税法等单行税法；制定电子商务法，修改反不正当竞争法、中小企业促进法、农民专业合作社法、证券法、标准化法等，着力健全现代市场体系。三是加强社会、文化、生态等方面法律制度建设。制定社区矫正法、基本医疗卫生法、公共图书馆法，完善社会治理体制，推进健康中国建设，保障人民文化权益；制定土壤污染防治法，修改水污染防治法，促进生态文明建设；制定核安全法、国家情报法、国际刑事司法协助法，修改测绘法；修改人民法院组织法、人民检察院组织法。四是做好与改革试点授权决定相关的工作。

二、实行正确监督、有效监督

十二届全国人大常委会切实把宪法法律赋予的监督权用起来，把实行正确监督、有效监督作为开展监督工作的基本遵循，不断深化对人大监督工作定位和规律的认识。实行正确监督，关键是始终坚持党的领导，坚持全国一盘棋，严格按照法定职权和法定程序进行监督，既敢于监督又善于监督，正确处理监督与支持的关系，促进“一府两院”依法行政、公正司法，形成加强和改进工作的合力。实行有效监督，关键是紧紧围绕党和国家工作大局，坚持问题导向，找准加强监督工作的着力点，完善监督工作方式方法，跟踪问效、一抓到底，推动解决人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题，让人民群众有更多获得感。

新的一年，常委会要牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，加强对促进经济实施情况的监督，加强对“一府两院”工作的监督，有关经济平稳健康发展和社会和谐稳定。一是加强对法律实施情况的监督，检查药品管理法、产品质量法、著作权法、固体废物污染环境防治法、种子法、网络安全法的实施情况。二是加大对预算决算的监督力度，听取审议2016年中央决算报告、审计工作报告、预算执行情况报告、审计查出问题整改情况报告；围绕非税收入规范管理等进行专题调研；研究制定国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度；推进预算联网监督试点工作。（下转第四版）