
2004年 全国人大常委会执法检查、 听取和审议工作报告 资料汇编

全国人大常委会办公厅秘书一局 编



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

2004年全国人大常委会执法检查、听取和审议
工作报告资料汇编/全国人大常委会办公厅秘书一局编
北京：中国民主法制出版社，2005

ISBN 7-80078-982-9

I. 2... II. 全... III. 全国人民代表大会常务委员会
— 执法 — 检查 — 工作报告 — 汇编 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 015033 号

书名/2004年全国人大常委会执法检查、听取和审议工作报告资料汇编
2004NIANQUANGUORENDACHANGWEIHUI
ZHIFAJIANCHA、TINGQUHESHENYI
GONGZUOBAOGAOZILIAOHUIBIAN

作者/全国人大常委会办公厅秘书一局 编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100054)

电话/63056983 63292534

传真/63056975 63056983

开本/32开 146毫米×212毫米

印张/12.8 字数/330千字

版本/2005年3月第1版 2005年3月第1次印刷

印刷/全国人大常委会机关印刷厂

书号/统一书号：ISBN 7-80078-982-9/D·871

定价/25.00元

出版声明/版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

出版说明

全国人大常委会执法检查、听取和审议国务院和“两高”专题工作报告是常委会监督工作的两种基本形式。2004年，按照吴邦国委员长的指示，全国人大常委会部署开展了以“三农”问题为中心的土地管理法执法检查、农业政策调研和金融支农调研，并组织对动物防疫法、义务教育法、工会法、统计法的贯彻实施情况进行了检查。听取和审议了国务院、最高人民法院和最高人民检察院11个方面的工作报告，其中依照有关法律听取和审议了中央决算、审计工作及计划执行情况等3个报告，听取和审议了国务院关于禽流感防治情况、建立健全突发公共卫生事件应急机制工作情况、“四五”普法情况、当前农业和农村工作情况、整顿和规范市场经济秩序情况以及水资源节约、保护和合理利用情况等6个报告，听取和审议了最高人民法院、最高人民检察院关于加强基层法院、检察院建设情况等2个报告。

为了向全国人大代表汇报2004年常委会执法检查、听取和审议工作报告的情况，配合代表在大会期间审议各有关议案，我们编辑了《2004年全国人大常委会执法检查、听取和审议工作报告资料汇编》一书，汇集了领导同志的讲话和有关报告，比较全面地反映了2004年常委会这两方面监督工作的情况。

全国人大常委会办公厅秘书一局

2005年3月

目 录

第一部分 常委会领导同志讲话

吴邦国委员长在全国人大常委会围绕“三农”问题 开展执法检查和工作调研会议上的讲话……………	(3)
吴邦国委员长在十届全国人大常委会第十二次会议闭幕 会上的讲话(摘录)……………	(11)
王兆国副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国 工会法》执法检查组第一次全体会议上的讲话……………	(13)
成思危副委员长在全国人大常委会金融支农调研组 第一次全体会议上的讲话……………	(19)
成思危副委员长在全国人大常委会工会法执法检查组 与上海市交换意见会上的讲话……………	(22)
顾秀莲副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国 工会法》执法检查组第一次全体会议上的讲话……………	(27)
顾秀莲副委员长在赴辽宁省开展工会法执法检查结束时 的讲话……………	(32)
盛华仁副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国 土地管理法》执法检查组第一次全体会议上的讲话……………	(38)
盛华仁副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国 土地管理法》执法检查浙江组交换意见会上的讲话……………	(42)
乌云其木格副委员长在全国人大常委会《中华人民 共和国动物防疫法》执法检查组第一次全体会议上的 讲话……………	(50)
路甬祥副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国科学 技术进步法》执法检查组第一次全体会议上的讲话……………	(55)

路甬祥副委员长在全国人大常委会《中华人民共和国 义务教育法》执法检查组第一次全体会议上的讲话……	(60)
---	--------

第二部分 执法检查

全国人民代表大会常务委员会关于加强对法律实施 情况检查监督的若干规定……	(69)
附：关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见……	(72)
全国人大常委会 2004 年执法检查计划 ……	(75)

围绕“三农”问题开展土地管理法执法检查、 农业政策调研和金融支农调研

全国人大常委会关于围绕“三农”问题开展监督工作的 总体安排……	(83)
中华人民共和国土地管理法……	(86)
全国人大常委会土地管理法执法检查方案……	(106)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国 土地管理法》实施情况的报告 …… 全国人大常委会副委员长 盛华仁	(109)
全国人大农业与农村委员会关于农业政策落实情况调研 工作方案……	(124)
全国人大常委会农业政策调研组关于落实各项农业政策 情况的调研报告 …… 全国人大常委会副委员长 乌云其木格	(126)
全国人大常委会金融支农政策调研工作方案……	(133)
全国人大常委会金融支农问题调研组关于金融支农问题 的调研报告 …… 全国人大常委会副委员长 成思危	(135)

动物防疫法

中华人民共和国动物防疫法·····	(147)
全国人大常委会动物防疫法执法检查方案·····	(158)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国动物防疫法》实施情况的报告 ····· 全国人大常委会副委员长 乌云其木格	(162)

义务教育法

中华人民共和国义务教育法·····	(173)
全国人大常委会义务教育法执法检查方案·····	(177)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告 ····· 全国人大常委会副委员长 路甬祥	(181)

工会法

中华人民共和国工会法·····	(195)
全国人大常委会工会法执法检查方案·····	(206)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国工会法》实施情况的报告 ····· 全国人大常委会副委员长 顾秀莲	(209)

科学技术进步法

中华人民共和国科学技术进步法·····	(223)
全国人大常委会《中华人民共和国科学技术进步法》	

执法检查方案.....	(233)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国科学技术进步法》情况的报告	
..... 全国人大常委会副委员长 路甬祥	(237)

第三部分 听取和审议工作报告

全国人大常委会 2004 年听取和审议国务院、最高人民法院和最高人民检察院专题工作报告的安排意见.....	(249)
国务院关于全国高致病性禽流感防治工作的报告	
..... 国务院副总理 回良玉	(252)
国务院关于建立健全突发公共卫生事件应急机制工作情况的报告	
..... 卫生部常务副部长 高 强	(262)
国务院关于贯彻全国人大常委会《决议》开展第四个五年普法工作三年来情况的报告	
..... 司法部部长 张福森	(272)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2003 年中央决算的决议.....	(284)
国务院关于 2003 年中央决算的报告	
..... 财政部部长 金人庆	(285)
国务院关于 2003 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告	
..... 审计署审计长 李金华	(295)
国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告	
..... 国家发展和改革委员会主任 马 凯	(312)
国务院关于当前农业和农村工作情况的报告	

..... 国务院副总理 回良玉	(327)
最高人民法院关于加强基层法院建设情况的报告	
..... 最高人民法院院长 肖 扬	(344)
最高人民检察院关于加强基层检察院建设情况的报告	
..... 最高人民检察院检察长 贾春旺	(353)
国务院关于整顿和规范市场经济秩序情况的报告	
..... 全国整规领导小组办公室 张志刚	(363)
国务院关于水资源节约、保护和合理利用情况的报告	
..... 水利部部长 汪恕诚	(376)
附 1：全国人大常委会 2003 年执法检查情况统计	(391)
附 2：全国人大常委会 2004 年执法检查和工作调研情况统计	(393)

第一部分

常委会领导
同志讲话

集中力量 突出重点 加强监督 深入调研 保障和促进涉农法律政策措施落到实处

——吴邦国委员长在全国人大常委会围绕“三农”问题

开展执法检查和工作调研会议上的讲话

(2004年4月28日)

同志们：

今天召开会议，就围绕粮食安全和“三农”问题开展执法检查 and 调研等工作进行动员和部署。下面，我先谈点意见，供同志们参考。

一、为什么开这个会

为什么要开这个会，这涉及今年人大工作的思路问题。我们一再强调，要增强人大工作的实效，开创人大工作新局面。如何开创，这是我们需要探索的问题。人大今年的各项工作计划已经制订，并印发各位常委，这里有常委会工作计划，还有立法、执法检查、听取工作报告和外事等方面的计划。这些计划给人总的印象是面面俱到、年年如此。当然，这是由人大的工作性质决定的。人大工作涉及方方面面，不能顾此失彼，很多工作都是法定的，一定要做，而且要做好，不做就是失职。同时，要在增强工作实效上狠下功夫，努力开创人大工作的新局面。我认为，这当中关键的一条，就是人大工作要紧紧围绕党和国家的工作大局，紧紧围绕改革发展稳定中的热点难点问题，紧紧围绕关系群众切身利益的问题，从人大工作的定位和自身特点出发，集中力量、突出重点，抓住关键，抓出党和政府满意、群众满意的效果。所以，我在第八次常委会闭幕时，谈到今年工作计划时，就一再强

调了这一点。列入人大工作计划的工作都要做，而且要做好，但每年的工作都要有重点、有亮点，这样人大工作就会做得有声有色，就会对改革开放和现代化建设事业做出更大的贡献。

从全国人大二次会议审议人大常委会工作报告看，代表们对去年人大工作比较满意的主要有这么几个方面：一是立法工作，尤其是宪法修改，这么多代表投票，仅10票反对、17票弃权，就说明了这一点。当然，大家对行政许可法、银行业监督管理法等都是满意的，因为这些法律是亟须的，也是中国特色社会主义法律体系中框架性的重要法律。二是对解决出口退税出了一把力表示满意。正是人大的建议，国务院加大工作力度，解决了这个多年没有解决的问题，既减少了财政风险，又保护和促进了企业出口积极性。三是通过我们的工作，政法部门花了大气力初步解决了超期羁押的问题，保障了公民的基本权利。四是人大机关的建设显著加强，包括思想建设、组织建设、作风建设和制度建设，使人大机关工作出现新面貌。当然还不只这些，但这些是去年人大工作的亮点。这也为我们如何抓好今年的工作提供了经验。

今年人代会上，代表们对家宝同志作的政府工作报告是满意的，而反响最大的是“三农”问题。家宝同志的报告就“三农”问题提出了六条政策措施，代表们一致给予高度评价。因为这不仅涉及农民的切身利益，也关系到经济的全局。中央明确，解决“三农”问题是全党全国工作的重中之重。人代会高票批准政府工作报告，代表们更为关心的就是如何使报告提出的政策措施落到实处。在与同志们研究今年人大工作时，大家都认为，解决“三农”问题应作为人大今年的重点工作之一。前不久在去重庆及三峡库区调研期间，我同兆国、华仁、如柏、如棠等同志开了一个会，就这个问题理出一个工作思路，就是要认认真真地围绕粮食安全和“三农”问题，抓好今年的执法检查和调研工作。

以上说的是为什么要开这个会，并谈了人大工作的总体思路，就是要围绕党和国家的工作大局，充分发挥人大工作的特点

和优势，集中力量，突出重点，在增强工作实效上狠下功夫，努力开创人大工作的新局面。

二、当前的经济形势

最近，中央政治局常委会、政治局会议分析研究了今年以来的经济形势。总的来说是两句话：一是总体上是好的；二是有些问题应引起高度重视。

去年 GDP 增长 9.1%，是近年来的高速度。今年一季度 GDP 增长 9.7%，规模以上工业企业实现利润 2348 亿元，增长 44.2%，出口在改革出口退税办法后仍增长 34.1%，财政收入 6944 亿元，增长 33.4%，更可喜的是农业生产趋好，农民人均纯收入增长 9.2%。这些都说明，今年以来各地区、各部门认真贯彻落实十六大、十六届三中全会精神和中央经济工作会议的部署，做了大量工作，国民经济形势总体上是好的。

但经济生活中有些问题应当引起我们的高度重视。一是投资增长过快，若不及时调整，会引发全局性的问题。二是粮食安全问题。这不仅关系到农民增收和种粮积极性，还涉及国家经济安全，关系到党和国家工作的大局，是全局性的问题。因为今天会议是就围绕粮食安全和“三农”问题开展执法检查和调研工作进行动员部署，因此只简单谈一谈第一个问题，重点讲一下第二个问题。

人大财经委在分析当前经济形势时，在肯定今年一季度国民经济运行总体良好，保持了快速增长势头的同时，指出当前经济运行中的一些突出矛盾和问题尚未缓解，有的还在进一步发展。重点分析了“固定资产投资增长过快，盲目重复建设没有得到有效遏制，潜在的矛盾和问题不容忽视”的问题，并列举了几组数据：一是一季度全社会固定资产投资增长 43%；二是前三个月新开工项目达 19234 个，增长 31.1%；三是中央项目投资仅增长 4.8%，地方项目投资增长 60.2%，提出这是换届以后的非理性冲动。投资的过快增长，将整个经济绷得太紧，一季度电力增

长 15.7%，但仍有 17 个省区市拉闸限电。大家担心引发通货膨胀、担心经济大起大落。现在国务院正采取一系列措施，解决投资过猛、部分行业经济过热的问题。

结合今天会议的主题，下面着重谈谈粮食安全和“三农”问题。当前突出的问题是粮食产量连年下降。1998 年粮食产量超过 1 万亿斤，2002 年是 9100 多亿斤，去年下降到 8600 多亿斤，是 1990 年以来的最低点，人均粮食占有量 670 斤，是 1983 年以来的最低点。而我国一年的粮食消耗大体在 9700 亿斤左右，去年的缺口是 1100 多亿斤。当然，我们还有 3600 多亿斤粮食库存，但有个库存的品种结构问题，稻谷短缺已成为不争的事实。与此相对应的是，粮价上涨，一季度粮价上涨了 20.7%，稻谷价格上涨了近三成，这是近年来季度最大涨幅。当然，这有利于农民增收，调动农民种粮的积极性，但也反映了粮食的供求关系。中国这么大、人口这么多，粮食只能立足自给，只能自己养活自己。粮食可以进口，但只能作为品种调剂。这是建国五十多年的经验。陈云同志讲“手中有粮，心中不慌”。粮食问题直接关系到国家的经济安全，是一个全局性的问题。

造成粮食短缺的原因主要有两条：一是耕地减少，二是农民种粮积极性不高。两者有区别也有联系。我国本来就是一个人口多、地少的国家，人均耕地不足 1.45 亩，只有世界平均水平的三分之一。但这些年来耕地大量流失。这里有一组数据：粮食播种面积，1998 年是 17 亿亩，去年下降到不足 15 亿亩，为历史最低水平。5 年间粮食播种面积减少了 2 亿亩，如果亩产按 500 斤算就是 1000 亿斤粮食，按 800 斤算就是 1600 亿斤粮食。

造成耕地减少的原因，主要有三个方面：一是城市和开发区建设占用大量耕地。这与前面讲的投资增长过快有直接关系。据统计，全国有各类开发区 6000 多个，规划用地面积达 3.54 万平方公里，这相当于 5300 多万亩地，而且大部分是好地、高产地区。二是种粮的比较效益低，农业结构调整占用了大量耕地。据湖北

省的同志介绍，这些年湖北耕地流失 2600 万亩，其中近一半都变成鱼塘和经济作物，该省已由粮食调出省变为调入省。三是绿化占用大量耕地。退耕还林的方针是对的，效果也是好的。退耕还林政策是将 25 度以上的坡地退耕还林，25 度坡地种粮产量极低，还造成水土流失。退耕还林是好事，问题是在执行中将一些不该还林的也还林了，更有甚者，在几百公里的高速公路两旁搞上百米宽的绿化带，占用的都是好地。

粮食问题、农民增收问题，关系到党和国家工作的大局，关系到改革发展稳定的大局，关系到农民切身利益，中央高度重视，明确这是今年工作的重中之重。今年 3 月下旬国务院专门召开了农业和粮食工作会议。这也是今年人代会期间代表们普遍关心的热点问题，理应成为今年全国人大常委会执法检查 and 调研工作的一个重点。

三、执法检查和调研，主要做好三方面的工作

一是，结合土地管理法的执法检查，严格土地管理，加强耕地保护。保护耕地是我国的一项基本国策。土地管理法是 1986 年制定的，1988 年和 1998 年作过两次修改。1998 年的修改突出了严格保护耕地的精神。土地管理法在总则中明确规定，国家实行土地用途管制制度，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。土地管理法对耕地保护专设了一章，规定国家实行占用耕地补偿制度，即实行“占多少，垦多少”的原则；规定国家实行基本农田保护制度，要按规定划定基本农田保护区，实行严格管理，国务院据此制定了基本农田保护条例。为严格控制农用地转为建设用地，土地管理法对征地作了极其严格的规定。如，规定只要是征用基本农田，无论数量多少都要报国务院批准；还规定对征用基本农田以外的耕地超过 35 公顷（525 亩）的、征用其他土地超过 70 公顷（1050 亩）的，均要报国务院审批；规定征用上述规定以外的土地的，由省级人民政府审批。并在法律责任一章中规定相应的、严格的处罚条

款。土地管理法这些规定应该说是够严格的，有的专家讲这是世界上最严格的土地管理制度，但实际上根本没有做到。国务院提出今年粮食生产的目标是 9100 亿斤，其中一项主要的措施，就是要实行最严格的土地管理及耕地保护制度，不仅暂停审批农用地转为非农建设用地，而且对现有的开发区等进行清理。人大执法检查，就是检查这些法律规定和政策措施是否落实下去了。这既是依法履行监督职能，也是对国务院工作的支持。所以，无论是从贯彻落实土地基本国策，维护法律的权威和严肃性，还是从解决盲目投资，纠正和查处违法批地、滥占耕地的问题，以及确保和增加粮食播种面积及粮食生产等诸多方面来讲，认真开展对土地管理法及相关涉农法律的执法检查，监督落实法律规定，督促各级政府和有关部门依法严格土地管理，切实保护耕地，都是十分必要的，也是相当重要的。

二是，通过听取和审议专题报告，开展调查研究等形式，促进解决“三农”问题各项政策的贯彻落实。前面讲了，解决“三农”问题是全党全国工作的重中之重，也是今年全国人代会上代表们普遍关注的热点。今年的政府工作报告中提出 6 项政策措施，国务院在农业和粮食工作会议上进一步提出了 8 项措施。如取消除烟叶外的农业特产税，五年内取消农业税并在粮食主产区加大减免农业税力度；今年国家从粮食风险基金中拿出 100 亿元，直接补贴给种粮农民；今年中央财政对农业和农村的投入增加了 300 亿元；今年除对大豆、小麦继续实行良种补贴外，把补贴范围扩大到水稻，主要安排在大米重点产区，每亩补贴 10—15 元；恢复尿素生产企业缴纳的增值税先征后返 50% 等稳定农业生产资料价格的政策，以及对重点粮食品种实行最低保护收购价制度等。这些政策措施地方都很拥护，深受农民欢迎。现在的问题是，中央的这些好政策能不能落到实处，能不能落到农民身上，能不能让农民得到实惠。我们要通过听取和审议专题工作报告、调查研究等多种方式，督促检查和促进这些政策的贯彻落实，真正把政策

交给农民群众，真正把实惠落到农民身上，充分调动农民种粮积极性，促进粮食增产、农民增收。

三是，开展对支农金融政策问题的研究。目前支持“三农”政策主要是财政政策。中央关于促进农民增收的若干意见中明确要求加快改革和创新农村金融体制，加大金融支农力度。从实际情况和长远发展来看，对“三农”的支持，不仅财政要拿钱，还有一个金融支持的问题。农民贷款具有季节性强、分散和小额的特点，要做好这项工作是比较复杂的，涉及很多方面。日本为了支持农业生产，建立了一个农业基金，给农民种粮贷款担保和贴息，对鼓励农业生产起到了很重要的作用。现在我们虽有农村信用合作社等为“三农”服务的金融机构，但地方反映不能完全适应农民的需要。由于农民贷款难，有些农村高利贷现象严重。因此，需要抓紧研究金融如何支持“三农”问题。这里有服务机构的问题，有资金来源的问题，还有担保和贴息问题等等。希望大家就这个问题深入全面地进行调研，提出建议。

四、明确分工，相互配合，共同做好工作

根据今年围绕“三农”问题开展监督工作的三个方面的主要任务和实际情况，全国人大常委会决定组织三个工作组。一是土地管理法执法检查组，由环资委牵头，请华仁同志任组长。二是农业政策调研组，由农委牵头，请乌云其木格同志任组长。三是金融支农问题调研组，由财经委牵头，请成思危同志任组长。华仁同志已组织有关方面研究制定了关于“三农”问题开展监督工作的总体安排意见，明确了有关专门委员会和工作组的任务，各有关方面要按这个安排意见切实负起责任，保质保量完成任务。常委会办公厅要加强统筹协调。这里，我提三点要求：

第一，突出重点，务求实效。工作总体安排已对三个组和三个专门委员会的工作进行了分工，任务已经明确。为增强工作实效，这里我要强调的是，在实际工作中，一是检查和调研的内容要突出重点，注意抓住主要矛盾和主要问题，提出积极可行的建