



# 中华人民共和国 国务院公报

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOWUYUAN GONGBAO

5月13日

1989年

第7号

(总号: 588)

## 目 录

中国共产党中央委员会讣告.....	(291)
中国共产党中央委员会关于胡耀邦同志治丧活动的公告.....	(292)
中国共产党中央委员会关于在北京举行胡耀邦同志追悼大会和向遗体告 别仪式的公告.....	(292)
赵紫阳总书记在胡耀邦同志追悼大会上致的悼词.....	(293)
中华人民共和国主席令(第16号).....	(296)
中华人民共和国行政诉讼法.....	(297)
关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的说明.....	(307)
中华人民共和国主席令(第17号).....	(313)
中华人民共和国全国人民代表大会议事规则.....	(313)

关于《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则（草案）》的说明·····	(322)
中华人民共和国国务院令（第 34 号）·····	(325)
特别重大事故调查程序暂行规定·····	(326)
中华人民共和国国务院令（第 35 号）·····	(329)
中华人民共和国 1989 年特种国债条例·····	(329)
国务院关于加强爱国卫生工作的决定·····	(331)
国务院批转国家体改委关于 1989 年经济体制改革要点的通知·····	(333)
1989 年经济体制改革要点·····	(334)
中华人民共和国卫生部令（第 1 号）·····	(342)
中华人民共和国药品管理法实施办法·····	(343)

# 中国共产党中央委员会讣告

(1989年4月15日)

中国共产党中央委员会沉痛宣告：久经考验的忠诚的共产主义战士，伟大的无产阶级革命家、政治家，我军杰出的政治工作者，长期担任党的重要领导职务的卓越领导人胡耀邦同志，1989年4月8日在出席中央政治局会议时，突发大面积急性心肌梗塞，经全力治疗，未能挽救，于1989年4月15日晨7时53分逝世，享年73岁。

胡耀邦同志的一生是光辉的一生，为党和人民立下了不朽的功勋。他在青少年时期就投身于中国共产党领导的土地革命，参加了著名的二万五千里长征。1939年至1945年任中央军委总政治部组织部长。1946年至1949年任冀热辽军区代理政治部主任，中国人民解放军第三、第四纵队政治委员，18兵团政治部主任。建国后，他历任中共川北区党委书记兼行署主任，青年团中央第一书记，中共陕西省委第一书记，中共西北局第二书记。在“文化大革命”期间，他不顾个人安危，同林彪、江青反革命集团进行了不懈的斗争。1978年他担任中共中央组织部长，为拨乱反正、平反冤假错案、落实干部政策做了大量的工作，表现出非凡的实事求是的胆略和勇气，立下了不可磨灭的功绩。在社会主义建设新的历史时期，他坚持党的十一届三中全会以来的路线，为推进现代化建设和改革开放做出了重大的贡献。

胡耀邦同志是中国共产党第八、十一、十二、十三届中央委员会委员。他曾担任过中央党校副校长、中央纪律检查委员会第三书记、中央秘书长兼宣传部长。他在十一届三中全会上被增选为中央政治局委员，在十一届六中全会上被选为中央委员会主席。他是十二届中央政治局委员、常委，1982年9月至1987年1月担任中央委员会总书记。他是十三届中央政治局委员。

胡耀邦同志的逝世，是我党和我国人民的巨大损失。我们要化悲痛为力量，学习他忠诚党的事业、鞠躬尽瘁、为共产主义奋斗的献身精神；学习他密切联系群众，全心全意为人民服务的优良作风；学习他谦虚好学、顾全大局、艰苦朴素的高贵品德，在党中

央的领导下，沿着建设有中国特色的社会主义道路继续前进。

伟大的无产阶级革命家、政治家胡耀邦同志永垂不朽！

## 中国共产党中央委员会关于胡耀邦同志 治丧活动的公告

一、胡耀邦同志的治丧活动，由中国共产党中央委员会主持，设治丧办公室负责办理具体事项。

二、在北京人民大会堂举行隆重追悼大会，并同时向遗体告别。

三、追悼会当天，首都天安门、新华门、外交部，各省、自治区、直辖市党委和政府所在地，边境口岸、对外海空港和驻外使领馆下半旗志哀。

中共中央

1989年4月15日

## 中国共产党中央委员会关于在北京 举行胡耀邦同志追悼大会和 向遗体告别仪式的公告

中共中央决定：1989年4月22日上午10时，在北京人民大会堂中央大厅举行胡耀邦同志追悼大会并向遗体告别，届时中央人民广播电台、中央电视台将进行实况转播。各地可组织群众收听收看追悼大会实况。

中共中央

1989年4月19日

# 赵紫阳总书记在胡耀邦同志 追悼大会上致的悼词

(1989年4月22日)

同志们：

今天，我们怀着极其沉痛的心情，悼念久经考验的忠诚的共产主义战士，伟大的无产阶级革命家、政治家，我军杰出的政治工作者，长期担任党的重要领导职务的卓越领导人胡耀邦同志。

胡耀邦同志作为马克思主义者，他的一生是光辉的。在长达60年的革命生涯中，他始终如一地对党和人民的事业忠心耿耿，呕心沥血，艰苦奋斗，立下了不朽的功勋。胡耀邦同志的逝世，对于我们的党和人民，对于我国的社会主义现代化建设事业，都是巨大的损失。

胡耀邦同志从青少年起就投身新民主主义革命。他是湖南省浏阳县人，1915年11月20日出生在贫苦的农民家庭，1929年冬加入中国共产主义青年团，1933年转为中国共产党党员。当时他在江西、湖南和福建革命根据地从事青少年工作，宣传党的主张，积极同封建势力和国民党反动派开展斗争。1934年他参加了举世闻名的二万五千里长征，在攻打娄山关战斗中负伤，他的身上至今还留有敌人的弹片。到达陕北后，他先后担任少共中央局秘书长、宣传部长和组织部长。抗日战争时期，他曾担任中央军委总政治部组织部部长。解放战争时期，他历任冀热辽军区代理政治部主任、中国人民解放军晋察冀军区第四纵队和第三纵队政治委员、第十八兵团政治部主任，先后参加了保卫张家口、解放石家庄、太原和宝鸡等战役。他为抗日战争和人民解放战争的胜利作出了重要贡献。

新中国诞生后，胡耀邦同志担任川北区党委书记、川北行政公署主任和军区政委，领导川北人民进行土改，剿匪反霸，迅速恢复和发展了工农业生产。从1952年起，他长期主持团中央的工作，先后担任中国新民主主义青年团中央委员会书记和中国共产主义青年团中央第一书记。在此期间，他创造性地执行中央指示，开辟了建国以来党的青年工作最为活跃并且积累了重要经验的时期。特别是他十分注重在实践中用共产主义思想教育青年，按照青年特点开展丰富多采的活动，提倡“朝气蓬勃，实事求是”的作风，使团组织具有很强的吸引力，从而带领广大青年很好地完成了党赋予的光荣任务。1964年底后他在兼任中共中央西北局第二书记和陕西省委第一书记期间，深入群众，调查研究，努力工作，推进了所在地区的各项建设。

“文化大革命”期间，胡耀邦同志遭到严重迫害。但他不顾个人的荣辱安危，同林彪、江青反革命集团进行了不懈的斗争。1975年他担任中国科学院党组织的领导工作，针对江青反革命集团对科学工作的破坏坚决进行整顿。

粉碎江青反革命集团后，胡耀邦同志先后担任中央党校副校长、中央组织部部长、中央纪律检查委员会第三书记、中央秘书长兼宣传部长。胡耀邦同志是中国共产党第八、十一、十二、十三届中央委员会委员。在党的十一届三中全会上被增选为中央政治局委员，在党的十一届五中全会上被选为中央政治局常委、中央委员会总书记，在党的十一届六中全会上被选为中央委员会主席。他是十二届中央政治局委员、常委，十三届中央政治局委员。十二届二中全会后兼任中央整党工作指导委员会主任。1982年9月至1987年1月担任中央委员会总书记。

十一届三中全会以来，我们国家处在拨乱反正和全面改革的重要历史发展时期。胡耀邦同志在党的第十二次全国代表大会上代表中央所作的题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告，进一步明确了党在新时期的指导思想。十一年来，他作为党的主要领导人之一，致力于马克思主义基本原理同我国现代化建设实际的结合。他为坚持党的十一届三中全会以来的路线，坚持四项基本原则，坚持改革开放，建设具有中国特色的社会主义，作出了多方面的重大贡献。

——他按照实事求是、解放思想的精神，组织和推动了关于真理标准的讨论，为冲破“两个凡是”的严重束缚，重新确立党的马克思主义思想路线，作了理论准备。

——他以非凡的胆略和勇气，组织和领导了平反冤假错案、落实干部政策的大量工作，使大批受到迫害的老干部重新走上领导岗位，使其他大批蒙受冤屈和迫害的干部、知识分子和人民群众得到平反昭雪、恢复名誉。

——他重视调动八亿农民的积极性，主持制定和执行了农村改革的一系列方针政策，推动了我国农村经济的迅速发展。

——他重视调动我国工人阶级的积极性，参与主持制定了《中共中央关于经济体制改革的决定》，推动以城市为重点的整个经济体制改革。他为扩大沿海地区的对外开放和发展社会主义商品经济，倾注了大量的心血。

——他尊重知识、尊重人才，重视党的科学工作、教育工作、文艺工作和新闻工作。他在关于当代中国年轻知识分子成长道路的讲话中，满腔热情地鼓励他们到基层去，到群众中去，到四化建设实践中去，经受磨练，健康成长。他先后主持制定了《中共中央关于教育体制改革的决定》和《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》。

——他为完善共产党领导的多党合作制和政治协商制，促进民族团结、繁荣民族经济文化，进行了大量富有成效的工作。

——他在中共中央召开的纪念马克思逝世一百周年的大会上，发表了《马克思主义伟大真理的光芒照耀我们前进》的长篇讲话，充分表达了我们党在新的历史条件下坚持和发展马克思主义的坚定信念。为了加强党的思想、作风、纪律和组织建设，推进各级领导班子的年轻化和干部制度的改革，他作了坚持不懈的努力。

——他为恢复和发展中国共产党同其他一些国家共产党、工人党的关系，为发展我们党同外国社会党、民族主义政党及其他政党的关系，为增进中国人民同世界各国政府和人民的相互了解和友谊，为我国对外政策在新时期的重大调整，作出了努力。

胡耀邦同志把毕生精力献给了我们的伟大事业。他深深地热爱党和人民，党和人民也深深地热爱他。全党全国人民深切悼念胡耀邦同志，就是要学习他伟大的革命精神和高尚的思想品德。

我们要学习胡耀邦同志忠诚党的事业，鞠躬尽瘁，为共产主义奋斗的献身精神。他具有强烈的革命事业心和政治责任感，不知疲倦地为人民群众谋利益。近两年来，他仍以很高的热情关注我国改革开放和现代化建设的进展，不辞劳苦，到基层调查研究，鼓

励干部、群众正确认识形势和光明前途，紧密团结在党中央的周围，振奋精神，继续前进。

我们要学习胡耀邦同志密切联系群众，关心群众疾苦，全心全意为人民服务的优良作风。他始终注意广泛结交朋友，通过同人民群众包括知识界和党外朋友的直接联系和坦率交谈，了解他们的愿望和要求，从中汲取政治智慧和营养。他曾多次长途跋涉，深入老革命根据地、少数民族聚居地区、边远地区和穷困山区调查访问，同当地干部、群众促膝谈心，共商脱贫致富大计，促进这些地区的开发和对外开放。他还多次深入祖国边陲和海防前哨，亲切慰问人民子弟兵。他在处理党和国家重要事务的同时，亲自阅处了大量人民群众的来信，为人民群众排忧解难。

我们要学习胡耀邦同志顾全大局，光明磊落，谦虚好学，廉洁奉公的高贵品德。他以党和人民的利益为重，胸怀坦荡，不隐瞒自己的政治观点，正确的东西，敢于坚持；自己错了，勇于自我批评。他以身作则，待人宽厚，作风民主，手不释卷，追求新知，保持共产党人不断进取的活力。

胡耀邦同志与我们永别了。我们要化悲痛为力量，完成他未竟的事业。我们要同心同德，更加紧密地团结在党中央的周围，为完成治理整顿和深化改革的艰巨任务，实现我国社会主义现代化建设的宏伟目标，坚韧不拔，努力奋斗！

胡耀邦同志永垂不朽！

## 中华人民共和国主席令

（第 16 号）

《中华人民共和国行政诉讼法》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第二次会议于 1989 年 4 月 4 日通过，现予公布，自 1990 年 10 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 杨尚昆

1989 年 4 月 4 日



# 中华人民共和国行政诉讼法

(1989年4月4日第七届全国人民代表大会  
第二次会议通过)

## 第一章 总 则

**第一条** 为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。

**第二条** 公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

**第三条** 人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

人民法院设行政审判庭，审理行政案件。

**第四条** 人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。

**第五条** 人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。

**第六条** 人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

**第七条** 当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

**第八条** 各民族公民都有用本民族语言、文字进行行政诉讼的权利。

在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，人民法院应当用当地民族通用的语言、文字进行审理和发布法律文书。

人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。

**第九条** 当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

**第十条** 人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

## 第二章 受案范围

**第十一条** 人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：

（一）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；

（二）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；

（三）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

（四）认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；

（五）申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；

（六）认为行政机关没有依法发给抚恤金的；

（七）认为行政机关违法要求履行义务的；

（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

**第十二条** 人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：

（一）国防、外交等国家行为；

（二）行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；

（三）行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定；

（四）法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

### 第三章 管 辖

**第十三条** 基层人民法院管辖第一审行政案件。

**第十四条** 中级人民法院管辖下列第一审行政案件：

（一）确认发明专利权的案件、海关处理的案件；

（二）对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件；

（三）本辖区内重大、复杂的案件。

**第十五条** 高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

**第十六条** 最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

**第十七条** 行政案件由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件，复议机关改变原具体行政行为的，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

**第十八条** 对限制人身自由的行政强制措施不服提起的诉讼，由被告所在地或者原告所在地人民法院管辖。

**第十九条** 因不动产提起的行政诉讼，由不动产所在地人民法院管辖。

**第二十条** 两个以上人民法院都有管辖权的案件，原告可以选择其中一个人民法院提起诉讼。原告向两个以上有管辖权的人民法院提起诉讼的，由最先收到起诉状的人民法院管辖。

**第二十一条** 人民法院发现受理的案件不属于自己管辖时，应当移送有管辖权的人民法院。受移送的人民法院不得自行移送。

**第二十二条** 有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖。

人民法院对管辖权发生争议，由争议双方协商解决。协商不成的，报它们的共同上级人民法院指定管辖。

**第二十三条** 上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件，也可以把自己管辖的第一审行政案件移交下级人民法院审判。

下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审判的，可以报请上级人民法院决定。

## 第四章 诉讼参加人

**第二十四条** 依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告。

有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼。

有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

**第二十五条** 公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作具体行政

行为的行政机关是被告。

经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。

两个以上行政机关作出同一具体行政行为的，共同作出具体行政行为的行政机关是共同被告。

由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。由行政机关委托的组织所作的具体行政行为，委托的行政机关是被告。

行政机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关是被告。

**第二十六条** 当事人一方或者双方为二人以上，因同一具体行政行为发生的行政案件，或者因同样的具体行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理的，为共同诉讼。

**第二十七条** 同提起诉讼的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。

**第二十八条** 没有诉讼行为能力的公民，由其法定代理人代为诉讼。法定代理人互相推诿代理责任的，由人民法院指定其中一人代为诉讼。

**第二十九条** 当事人、法定代理人，可以委托一至二人代为诉讼。

律师、社会团体、提起诉讼的公民的近亲属或者所在单位推荐的人，以及经人民法院许可的其他公民，可以受委托为诉讼代理人。

**第三十条** 代理诉讼的律师，可以依照规定查阅本案有关材料，可以向有关组织和公民调查，收集证据。对涉及国家秘密和个人隐私的材料，应当依照法律规定保密。

经人民法院许可，当事人和其他诉讼代理人可以查阅本案庭审材料，但涉及国家秘密和个人隐私的除外。

## 第五章 证 据

**第三十一条** 证据有以下几种：

（一）书证；

（二）物证；

- (三) 视听资料；
- (四) 证人证言；
- (五) 当事人的陈述；
- (六) 鉴定结论；
- (七) 勘验笔录、现场笔录。

以上证据经法庭审查属实，才能作为定案的根据。

**第三十二条** 被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。

**第三十三条** 在诉讼过程中，被告不得自行向原告和证人收集证据。

**第三十四条** 人民法院有权要求当事人提供或者补充证据。

人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。

**第三十五条** 在诉讼过程中，人民法院认为对专门性问题需要鉴定的，应当交由法定鉴定部门鉴定；没有法定鉴定部门的，由人民法院指定的鉴定部门鉴定。

**第三十六条** 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，诉讼参加人可以向人民法院申请保全证据，人民法院也可以主动采取保全措施。

## 第六章 起诉和受理

**第三十七条** 对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。

法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。

**第三十八条** 公民、法人或者其他组织向行政机关申请复议的，复议机关应当在收到申请书之日起两个月内作出决定。法律、法规另有规定的除外。

申请人不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

**第三十九条** 公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起三个月内提出。法律另有规定的除外。

**第四十条** 公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他特殊情况耽误法定期限的，在障碍消除后的十日内，可以申请延长期限，由人民法院决定。

**第四十一条** 提起诉讼应当符合下列条件：

- (一) 原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织；
- (二) 有明确的被告；
- (三) 有具体的诉讼请求和事实根据；
- (四) 属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。

**第四十二条** 人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以提起上诉。

## 第七章 审理和判决

**第四十三条** 人民法院应当在立案之日起五日内，将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内，将答辩状副本发送原告。

被告不提出答辩状的，不影响人民法院审理。

**第四十四条** 诉讼期间，不停止具体行政行为的执行。但有下列情形之一的，停止具体行政行为的执行：

- (一) 被告认为需要停止执行的；
- (二) 原告申请停止执行，人民法院认为该具体行政行为的执行会造成难以弥补的损失，并且停止执行不损害社会公共利益，裁定停止执行的；
- (三) 法律、法规规定停止执行的。

**第四十五条** 人民法院公开审理行政案件，但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。

**第四十六条** 人民法院审理行政案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员，应当是三人以上的单数。

**第四十七条** 当事人认为审判人员与本案有利害关系或者有其他关系可能影响公正审判，有权申请审判人员回避。

审判人员认为自己与本案有利害关系或者有其他关系，应当申请回避。

前两款规定，适用于书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人。

院长担任审判长时的回避，由审判委员会决定；审判人员的回避，由院长决定；其他人员的回避，由审判长决定。当事人对决定不服的，可以申请复议。

**第四十八条** 经人民法院两次合法传唤，原告无正当理由拒不到庭的，视为申请撤诉；被告无正当理由拒不到庭的，可以缺席判决。

**第四十九条** 诉讼参与人或者其他有下列行为之一的，人民法院可以根据情节轻重，予以训诫、责令具结悔过或者处一千元以下的罚款、十五日以下的拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）有义务协助执行的人，对人民法院的协助执行通知书，无故推拖、拒绝或者妨碍执行的；

（二）伪造、隐藏、毁灭证据的；

（三）指使、贿买、胁迫他人作伪证或者威胁、阻止证人作证的；

（四）隐藏、转移、变卖、毁损已被查封、扣押、冻结的财产的；

（五）以暴力、威胁或者其他方法阻碍人民法院工作人员执行职务或者扰乱人民法院工作秩序的；

（六）对人民法院工作人员、诉讼参与人、协助执行人侮辱、诽谤、诬陷、殴打或者打击报复的。

罚款、拘留须经人民法院院长批准。当事人不服的，可以申请复议。

**第五十条** 人民法院审理行政案件，不适用调解。

**第五十一条** 人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的具体行政行为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。

**第五十二条** 人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。

人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条

例为依据。

**第五十三条** 人民法院审理行政案件，参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规制定、发布的规章。

人民法院认为地方人民政府制定、发布的规章与国务院部、委制定、发布的规章不一致的，以及国务院部、委制定、发布的规章之间不一致的，由最高人民法院送请国务院作出解释或者裁决。

**第五十四条** 人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：

(一) 具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持。

(二) 具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出具体行政行为：

1. 主要证据不足的；
2. 适用法律、法规错误的；
3. 违反法定程序的；
4. 超越职权的；
5. 滥用职权的。

(三) 被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。

(四) 行政处罚显失公正的，可以判决变更。

**第五十五条** 人民法院判决被告重新作出具体行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

**第五十六条** 人民法院在审理行政案件中，认为行政机关的主管人员、直接责任人员违反政纪的，应当将有关材料移送该行政机关或者其上一级行政机关或者监察、人事机关；认为有犯罪行为的，应当将有关材料移送公安、检察机关。

**第五十七条** 人民法院应当在立案之日起三个月内作出第一审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理第一审案件需要延长的，由最高人民法院批准。



**第五十八条** 当事人不服人民法院第一审判决的，有权在判决书送达之日起十五日内向上一级人民法院提起上诉。当事人不服人民法院第一审裁定的，有权在裁定书送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉。逾期不提起上诉的，人民法院的第一审判决或者裁定发生法律效力。

**第五十九条** 人民法院对上诉案件，认为事实清楚的，可以实行书面审理。

**第六十条** 人民法院审理上诉案件，应当在收到上诉状之日起两个月内作出终审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理上诉案件需要延长的，由最高人民法院批准。

**第六十一条** 人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

- (一) 原判决认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决驳回上诉，维持原判；
- (二) 原判决认定事实清楚，但适用法律、法规错误的，依法改判；
- (三) 原判决认定事实不清，证据不足，或者由于违反法定程序可能影响案件正确判决的，裁定撤销原判，发回原审人民法院重审，也可以查清事实后改判。当事人对重审案件的判决、裁定，可以上诉。

**第六十二条** 当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行。

**第六十三条** 人民法院院长对本院已经发生法律效力的判决、裁定，发现违反法律、法规规定认为需要再审的，应当提交审判委员会决定是否再审。

上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现违反法律、法规规定的，有权提审或者指令下级人民法院再审。

**第六十四条** 人民检察院对人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现违反法律、法规规定的，有权按照审判监督程序提出抗诉。

## 第八章 执 行

**第六十五条** 当事人必须履行人民法院发生法律效力的判决、裁定。

公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定的，行政机关可以向第一审人民法院申请强制执行，或者依法强制执行。

行政机关拒绝履行判决、裁定的，第一审人民法院可以采取以下措施：

（一）对应当归还的罚款或者应当给付的赔偿金，通知银行从该行政机关的帐户内划拨；

（二）在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关按日处五十元至一百元的罚款；

（三）向该行政机关的上一级行政机关或者监察、人事机关提出司法建议。接受司法建议的机关，根据有关规定进行处理，并将处理情况告知人民法院；

（四）拒不履行判决、裁定，情节严重构成犯罪的，依法追究主管人员和直接责任人员的刑事责任。

**第六十六条** 公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。

## 第九章 侵权赔偿责任

**第六十七条** 公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。

公民、法人或者其他组织单独就损害赔偿提出请求，应当先由行政机关解决。对行政机关的处理不服，可以向人民法院提起诉讼。

赔偿诉讼可以适用调解。

**第六十八条** 行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。

行政机关赔偿损失后，应当责令有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿费用。

**第六十九条** 赔偿费用，从各级财政列支。各级人民政府可以责令有责任的行政机关支付部分或者全部赔偿费用。具体办法由国务院规定。

## 第十章 涉外行政诉讼

**第七十条** 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼，适用本法。法律另有规定的除外。

**第七十一条** 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼，同中华人民共和国公民、组织有同等的诉讼权利和义务。

外国法院对中华人民共和国公民、组织的行政诉讼权利加以限制的，人民法院对该国公民、组织的行政诉讼权利，实行对等原则。

**第七十二条** 中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的，适用该国际条约的规定。中华人民共和国声明保留的条款除外。

**第七十三条** 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼，委托律师代理诉讼的，应当委托中华人民共和国律师机构的律师。

## 第十一章 附 则

**第七十四条** 人民法院审理行政案件，应当收取诉讼费用。诉讼费用由败诉方承担，双方都有责任的由双方分担。收取诉讼费用的具体办法另行规定。

**第七十五条** 本法自1990年10月1日起施行。

# 关于《中华人民共和国 行政诉讼法（草案）》的说明

——1989年3月28日在第七届全国人民  
代表大会第二次会议上

全国人大常委会副委员长

王汉斌

法制工作委员会主任

各位代表：

制定行政诉讼法，是刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）制定之后，我国社会主义法

制建设的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。宪法规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。行政诉讼法的制定，对于贯彻执行宪法和党的十三大报告提出的保障公民合法权益的原则，对于维护和促进行政机关依法行使行政职权，改进和提高行政工作，都有重要的积极的意义，对于治理经济环境、整顿经济秩序和廉政建设也有积极的促进作用。

我国于1982年开始建立行政诉讼制度。1982年制定的民事诉讼法（试行）规定，人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。现在，已有130多个法律和行政法规规定了公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉。最高人民法院和地方各级人民法院陆续建立了1400多个行政审判庭，审理了不少行政案件，为制定行政诉讼法创造了条件，积累了经验。

法制工作委员会受委员长会议的委托，于1986年组织有关法律专家研究和起草行政诉讼法。根据宪法，总结几年来法院审理行政案件的经验，并参考、借鉴外国行政诉讼制度的一些有用的内容，先后拟订了草案试拟稿、草案征求意见稿，广泛征求各级法院、检察院、中央有关部门、各地方和法律专家、法律院系、研究单位的意见，经过研究修改，将草案提请七届全国人大常委会四次会议审议，决定将草案全文公布，广泛征求意见。现共收到中央各部门、各地方和法院、检察院的意见130多份，公民直接寄送法制工作委员会的意见300多份。全国人大法律委员会、内务司法委员会和法制工作委员会联合召开了有法院、检察院、国务院有关部门、民主党派和人民团体负责人以及法律专家参加的四次座谈会征求意见，并召开了有部分省、市人大常委会、各级法院、检察院、国务院有关部门和法律专家80多人参加的专门会议，对草案逐条进行讨论修改。根据全国人大常委会委员和各地方、各方面的意见，法制工作委员会对草案作了较多的补充、修改，经七届全国人大常委会六次会议审议，决定提请七届全国人大二次会议审议。

现将草案的主要内容和问题说明如下：

### 一、关于受案范围

法院受理行政案件的范围，是行政诉讼法首先要解决的重要问题。对于这个问题，草案是根据以下原则规定的：第一，根据宪法和党的十三大的精神，从保障公民、法人和其他组织的合法权益出发，适当扩大人民法院现行受理行政案件的范围；第二，正确处理审判权和行政权的关系，人民法院对行政案件应当依法进行审理，但不要对行政机关在法律、法规规定范围内的行政行为进行干预，不要代替行政机关行使行政权力，以保障行政机关依法有效地进行行政管理；第三，考虑我国目前的实际情况，行政法还不完备，人民法院行政审判庭还不够健全，行政诉讼法规定“民可以告官”，有观念更新问题，有不习惯、不适应的问题，也有承受力的问题，因此对受案范围现在还不宜规定太宽，而应逐步扩大，以利于行政诉讼制度的推行。

根据以上原则，草案规定，公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益的，有权依法向人民法院提起诉讼。人民法院具体受理下列行政案件：（一）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；（二）对限制人身自由或者对查封、扣押、冻结财产的行政强制措施不服的；（三）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权和合法的承包经营权的；（四）认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；（五）申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，如请求主管行政机关履行制止拐卖妇女、制止哄抢财产等职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；（六）认为行政机关没有依法发给抚恤金的；（七）认为行政机关违法要求履行义务的；（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。此外，草案还规定人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。这些规定比人民法院现行的受案范围有所扩大，对进一步保障公民、法人和其他组织的合法权益是必要的。

同时，为了保障行政机关有效地行使行政职权，草案规定，对下列事项提起诉讼的，人民法院不予受理：（一）国防、外交等国家行为；（二）行政法规、规章或者行政机关制定、发布的规范性的决定、决议、命令；（三）行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定；（四）法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

## **二、关于行政诉讼的基本原则**

草案对行政诉讼的基本原则作了如下规定：第一，人民法院依法对行政案件独立行

使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这是宪法规定的人民法院行使审判权的基本原则，对审理行政案件更应当予以强调。第二，人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。第三，人民法院审理行政案件，是对具体行政行为是否合法进行审查。至于行政机关在法律、法规规定范围内作出的具体行政行为是否适当，原则上应由行政复议处理，人民法院不能代替行政机关作出决定。第四，人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。由于行政案件审理难度较大，草案规定，人民法院审理行政案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员、陪审员组成合议庭，不适用民事诉讼法（试行）关于“简单的民事案件，由审判员一人独任审判”的规定。第五，当事人在行政诉讼中的法律地位平等，有权进行辩论。第六，人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。人民检察院对人民法院已经发生法律效力判决、裁定，如果有违反法律规定的，有权依照审判监督程序提出抗诉。关于人民检察院在行政诉讼中如何进一步实行法律监督问题，现在还有一些不同意见，难以作出具体规定，需要在今后的实践中进一步研究和探索。

### 三、关于管辖

草案根据便利公民、法人和其他组织进行诉讼，便利人民法院审理和判决的执行，以及有利于公正审理行政案件的原则，对管辖作了以下规定：第一，级别管辖。第一审案件一般由基层人民法院管辖，专业性较强的确认发明专利权的案件、海关处理的案件，对国务院各部门和省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件，以及本辖区内重大、复杂的案件，由中级人民法院管辖。第二，地域管辖。行政案件一般由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，由作出原具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。复议机关改变原具体行政行为的，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。同时草案对特别管辖作了规定，对限制人身自由的行政强制措施不服而提起的诉讼，由被告所在地或者原告所在地人民法院管辖。因不动产提起的行政诉讼，由不动产所在地人民法院管辖。

### 四、关于受理和审判

为了保护公民、法人或者其他组织提起诉讼的权利，避免和防止法院对有的该受理

的案件不予受理，草案规定，人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以向上一级人民法院上诉。

为了明确人民法院认定具体行政行为合法性的依据，草案规定：第一，人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。第二，人民法院审理行政案件，参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章，以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市、经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规制定、发布的规章。现在对规章是否可以作为法院审理行政案件的依据仍有不同意见，有的认为应该作为依据，有的认为不能作为依据，只能以法律、行政法规和地方性法规作为依据。我们考虑，宪法和有关法律规定国务院各部委和省、市人民政府有权依法制定规章，行政机关有权依据规章行使职权。但是，规章与法律、法规的地位和效力不完全相同，有的规章还存在一些问题。因此，草案规定法院在审理行政案件时，参照规章的规定，是考虑了上述两种不同的意见，对符合法律、行政法规规定的规章，法院要参照审理，对不符合或不完全符合法律、行政法规原则精神的规章，法院可以有灵活处理的余地。

草案规定，人民法院对行政案件的审理，应该根据不同情况，分别作出以下判决：第一，具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确的，判决维持。具体行政行为引用具体法律、法规条文有失误的，予以补正。第二，具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告改变原具体行政行为：1. 主要证据不足的；2. 适用法律、法规错误的；3. 违反法定程序的；4. 超越职权的；5. 滥用职权的。第三，被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。第四，行政处罚显失公正的，可以判决变更。至于行政机关在法律、法规规定范围内作出的行政处罚轻一些或者重一些的问题，人民法院不能判决改变。为了防止有的行政机关不按照人民法院的判决改变原具体行政行为，致使原告的权利得不到保护，草案同时规定，人民法院判决被告改变原具体行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

## 五、关于执行

为使人民法院对行政案件的判决、裁定能够得到切实执行，草案规定，行政机关拒绝履行判决、裁定的，法院可以采取以下措施：第一，对应当归还的罚款或者应当给付的赔偿金，通知银行从该行政机关的帐户内划拨。第二，在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关按日处五十元至一百元的罚款。第三，向该行政机关的上一级行政机关或者监察、人事机关提出司法建议。第四，拒不履行判决、裁定，情节严重构成犯罪的，依法追究主管人员和直接责任人员的刑事责任。同时，为了保障行政机关有效地行使行政管理职权，草案规定，公民、法人或其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者由行政机关依法强制执行。

## 六、关于侵权赔偿责任

建立行政诉讼制度的目的之一，是要使公民、法人和其他组织被行政机关或者行政机关工作人员侵犯的合法权益得到补救。如果赔偿问题得不到解决，人民法院的一些判决无法执行，公民、法人和其他组织被侵犯的权益不能得到恢复和赔偿，不能达到建立行政诉讼制度的目的。因此，草案规定：第一，公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为的侵犯造成损害的，有权请求赔偿。单独就损害赔偿提出请求的，应当先由行政机关处理，对行政机关的处理不服的，可以向人民法院提起诉讼。第二，行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。行政机关赔偿损失后，应当责令有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿费用。需要给予行政处分的，应当给予行政处分；构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。至于行政机关工作人员与执行职务无关的侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的个人行为，不属于行政诉讼范围，行政机关不承担责任。第三，赔偿费用，从各级财政列支。各级人民政府可以责令有责任的行政机关支付部分或者全部赔偿费用。具体办法由国务院规定。

这里附带说明：草案建议行政诉讼法通过后，自1990年4月1日起施行。在本法施行前，人民法院受理行政案件的范围和诉讼程序仍适用民事诉讼法（试行）的有关规定。



行政诉讼法（草案）和以上说明是否妥当，请大会审议。

## 中华人民共和国主席令

（第 17 号）

《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则》已由第七届全国人民代表大会第二次会议于 1989 年 4 月 4 日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 杨尚昆

1989 年 4 月 4 日

# 中华人民共和国 全国人民代表大会议事规则

（1989 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会  
第二次会议通过）

**第一条** 根据宪法、全国人民代表大会组织法和全国人民代表大会的实践经验，制定本规则。

### 第一章 会议的举行

**第二条** 全国人民代表大会会议于每年第一季度举行。全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，可以召开全国人民代表大会临时会议。

**第三条** 全国人民代表大会会议由全国人民代表大会常务委员会召集。每届全国人民代表大会第一次会议，在本届全国人民代表大会代表选举完成后的两个月内，由上届全国人民代表大会常务委员会召集。

**第四条** 全国人民代表大会会议有三分之二以上的代表出席，始得举行。

**第五条** 全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行前，进行下列准备工作：

- (一) 提出会议议程草案；
- (二) 提出主席团和秘书长名单草案；
- (三) 决定列席会议人员名单；
- (四) 会议的其他准备事项。

**第六条** 全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行的一个月前，将开会日期和建议会议讨论的主要事项通知代表，并将准备提请会议审议的法律草案发给代表。

全国人民代表大会临时会议不适用前款规定。

**第七条** 全国人民代表大会会议举行前，代表按照选举单位组成代表团。代表团全体会议推选代表团团长、副团长。团长召集并主持代表团全体会议。副团长协助团长工作。

代表团可以分设若干代表小组。代表小组会议推选小组召集人。

**第八条** 全国人民代表大会会议举行前，召开预备会议，选举主席团和秘书长，通过会议议程和关于会议其他准备事项的决定。

预备会议由全国人民代表大会常务委员会主持。每届全国人民代表大会第一次会议的预备会议，由上届全国人民代表大会常务委员会主持。

各代表团审议全国人民代表大会常务委员会提出的主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项，提出意见。

全国人民代表大会常务委员会委员长会议根据各代表团提出的意见，可以对主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项提出调整意见，提请预备会议审议。

**第九条** 主席团主持全国人民代表大会会议。

主席团的决定，由主席团全体成员的过半数通过。

**第十条** 主席团第一次会议推选主席团常务主席若干人，推选主席团成员若干人分别担任每次大会全体会议的执行主席，并决定下列事项：

- (一) 副秘书长的人选；
- (二) 会议日程；
- (三) 表决议案的办法；
- (四) 代表提出议案截止日期；
- (五) 其他需要由主席团第一次会议决定的事项。

**第十一条** 主席团常务主席召集并主持主席团会议。主席团第一次会议由全国人民代表大会常务委员会委员长召集。

主席团常务主席可以对属于主席团职权范围内的事项向主席团提出建议，并可以对会议日程安排作必要的调整。

**第十二条** 代表团审议议案和有关报告，由代表团全体会议、代表小组会议审议。以代表团名义提出的议案、质询案、罢免案，由代表团全体代表的过半数通过。

**第十三条** 主席团常务主席可以召开代表团团长会议，就议案和有关报告的重大问题听取各代表团的审议意见，进行讨论，并将讨论的情况和意见向主席团报告。

主席团常务主席可以就重大的专门性问题，召集代表团推选的有关代表进行讨论；国务院有关部门负责人参加会议，汇报情况，回答问题。会议讨论的情况和意见应当向主席团报告。

**第十四条** 主席团可以召开大会全体会议进行大会发言，就议案和有关报告发表意见。

**第十五条** 全国人民代表大会会议设立秘书处。秘书处由秘书长和副秘书长组成。秘书处在秘书长领导下，办理主席团交付的事项和处理会议日常事务工作。副秘书长协助秘书长工作。

**第十六条** 全国人民代表大会举行会议的时候，全国人民代表大会代表应当出席；因病或者其他特殊原因不能出席的，必须请假。

**第十七条** 国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长，列席全国人民代表大会会议；其他有关机关、团体的负责人，经全国人民代表大会常务委员会决定，可以列席全国人民代表大会会议。

**第十八条** 全国人民代表大会会议公开举行。

全国人民代表大会会议期间，代表在各种会议上的发言，整理简报印发会议，并可以根据本人要求，将发言记录或者摘要印发会议。

大会全体会议设旁听席。旁听办法另行规定。

全国人民代表大会会议举行新闻发布会、记者招待会。

**第十九条** 全国人民代表大会在必要的时候，可以举行秘密会议。举行秘密会议，经主席团征求各代表团的意见后，由各代表团团长参加的主席团会议决定。

**第二十条** 全国人民代表大会举行会议的时候，秘书处和有关的代表团应当为少数民族代表准备必要的翻译。

## 第二章 议案的提出和审议

**第二十一条** 主席团，全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定列入会议议程。

一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程，并将主席团通过的关于议案处理意见的报告印发会议。专门委员会审议的时候，可以邀请提案人列席会议、发表意见。

代表联名或者代表团提出的议案，可以在全国人民代表大会会议举行前提出。

**第二十二条** 列入会议议程的议案，提案人和有关的全国人民代表大会专门委员会、有关的全国人民代表大会常务委员会工作部门应当提供有关的资料。

**第二十三条** 列入会议议程的议案，提案人应当向会议提出关于议案的说明。议案由各代表团进行审议，主席团可以并交有关的专门委员会进行审议、提出报告，由主席

团审议决定提请大会全体会议表决。

**第二十四条** 列入会议议程的法律案，大会全体会议听取关于该法律案的说明后，由各代表团审议，并由法律委员会和有关的专门委员会审议。

法律委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审议意见，对法律案进行统一审议，向主席团提出审议结果报告和草案修改稿，对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明，主席团审议通过后，印发会议，并将修改后的法律案提请大会全体会议表决。

有关的专门委员会的审议意见应当及时印发会议。

全国人民代表大会决定成立的特定的法律起草委员会拟订并提出的法律案的审议程序和表决办法，另行规定。

**第二十五条** 全国人民代表大会会议举行前，全国人民代表大会常务委员会对准备提请会议审议的重要的基本法律案，可以将草案公布，广泛征求意见，并将意见整理印发会议。

**第二十六条** 专门委员会审议议案和有关报告，涉及专门性问题的时候，可以邀请有关方面的代表和专家列席会议，发表意见。

专门委员会可以决定举行秘密会议。

**第二十七条** 列入会议议程的议案，在交付表决前，提案人要求撤回的，经主席团同意，会议对该议案的审议即行终止。

**第二十八条** 列入会议议程的议案，在审议中有重大问题需要进一步研究的，经主席团提出，由大会全体会议决定，可以授权全国人民代表大会常务委员会审议决定，并报全国人民代表大会下次会议备案或者提请全国人民代表大会下次会议审议。

**第二十九条** 全国人民代表大会代表向全国人民代表大会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由全国人民代表大会常务委员会办事机构交由有关机关、组织研究处理，并负责在大会闭会之日起三个月内，至迟不超过六个月，予以答复。代表对答复不满意的，可以提出意见，由全国人民代表大会常务委员会办事机构交由有关机关、组织或者其上级机关、组织再作研究处理，并负责答复。

### 第三章 审议工作报告、审查国家计划和国家预算

**第三十条** 全国人民代表大会每年举行会议的时候,全国人民代表大会常务委员会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院向会议提出的工作报告,经各代表团审议后,会议可以作出相应的决议。

**第三十一条** 全国人民代表大会会议举行的一个月前,国务院有关主管部门应当就国民经济和社会发展规划及计划执行情况、国家预算及预算执行情况的主要内容,向全国人民代表大会财政经济委员会和有关的专门委员会汇报,由财政经济委员会进行初步审查。

**第三十二条** 全国人民代表大会每年举行会议的时候,国务院应当向会议提出关于国民经济和社会发展规划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告,并将国民经济和社会发展规划主要指标(草案)、国家预算收支表(草案)和国家预算执行情况表(草案)一并印发会议,由各代表团进行审查,并由财政经济委员会和有关的专门委员会审查。

财政经济委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审查意见,对关于国民经济和社会发展规划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告进行审查,向主席团提出审查结果报告,主席团审议通过后,印发会议,并将关于国民经济和社会发展规划的决议草案、关于国家预算和预算执行情况的决议草案提请大会全体会议表决。

有关的专门委员会的审查意见应当及时印发会议。

**第三十三条** 国民经济和社会发展规划、国家预算经全国人民代表大会批准后,在执行过程中必须作部分调整的,国务院应当将调整方案提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

## 第四章 国家机构组成人员的 选举、罢免、任免和辞职

**第三十四条** 全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长、委员的人选,中华人民共和国主席、副主席的人选,中央军事委员会主席的人选,最高人民法院

院长和最高人民检察院检察长的人选，由主席团提名，经各代表团酝酿协商后，再由主席团根据多数代表的意见，确定正式候选人名单。

国务院总理和国务院其他组成人员的人选，中央军事委员会除主席以外的其他组成人员的人选，依照宪法的有关规定提名。

各专门委员会主任委员、副主任委员和委员的人选，由主席团在代表中提名。

**第三十五条** 候选人的提名人应当向会议介绍候选人的基本情况，并对代表提出的问题作必要的说明。

**第三十六条** 全国人民代表大会会议选举或者决定任命，采用无记名投票方式。得票数超过全体代表的半数的，始得当选或者通过。

大会全体会议选举或者表决任命案的时候，设秘密写票处。

选举或者表决结果，由会议主持人当场宣布。候选人的得票数，应当公布。

**第三十七条** 全国人民代表大会会议选举和决定任命的具体办法，由大会全体会议通过。

**第三十八条** 全国人民代表大会会议期间，全国人民代表大会常务委员会的组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长提出辞职的，由主席团将其辞职请求交各代表团审议后，提请大会全体会议决定；大会闭会期间提出辞职的，由委员长会议将其辞职请求提请全国人民代表大会常务委员会审议决定。全国人民代表大会常务委员会接受全国人民代表大会常务委员会组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院总理、副总理、国务委员，中央军事委员会主席，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长辞职的，应当报请全国人民代表大会下次会议确认。

全国人民代表大会闭会期间，国务院总理、中央军事委员会主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长缺位的，全国人民代表大会常务委员会可以分别在国务院副总理、中央军事委员会副主席、最高人民法院副院长、最高人民检察院副检察长中决定代理人选。

**第三十九条** 主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表，可以提出对于全国人民代表大会常务委员会的组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院的组

成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的罢免案，由主席团交各代表团审议后，提请大会全体会议表决；或者依照本规则第六章的规定，由主席团提议，经大会全体会议决定，组织调查委员会，由全国人民代表大会下次会议根据调查委员会的报告审议决定。

罢免案应当写明罢免理由，并提供有关材料。

罢免案提请大会全体会议表决前，被提出罢免的人员有权在主席团会议和大会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见，由主席团印发会议。

**第四十条** 全国人民代表大会常务委员会组成人员、专门委员会成员的全国人民代表大会代表职务被原选举单位罢免的，其全国人民代表大会常务委员会组成人员、专门委员会成员的职务相应撤销，由主席团或者全国人民代表大会常务委员会予以公告。

## 第五章 询问和质询

**第四十一条** 各代表团审议议案和有关报告的时候，有关部门应当派负责人员到会，听取意见，回答代表提出的询问。

各代表团全体会议审议政府工作报告和审查关于国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告的时候，国务院和国务院各部门负责人应当分别参加会议，听取意见，回答询问。

主席团和专门委员会对议案和有关报告进行审议的时候，国务院或者有关机关负责人应当到会，听取意见，回答询问，并可以对议案或者有关报告作补充说明。

**第四十二条** 全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案。

**第四十三条** 质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。

**第四十四条** 质询案按照主席团的决定由受质询机关的负责人在主席团会议、有关的专门委员会会议或者有关的代表团会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的，提质询案的代表团团长或者代表有权列席会议，发表意见。

提质询案的代表或者代表团对答复质询不满意的，可以提出要求，经主席团决定，



由受质询机关再作答复。

在专门委员会会议或者代表团会议上答复的，有关的专门委员会或者代表团应当将答复质询案的情况向主席团报告。

主席团认为必要的时候，可以将答复质询案的情况报告印发会议。

质询案以书面答复的，受质询机关的负责人应当签署，由主席团决定印发会议。

## 第六章 调查委员会

**第四十五条** 全国人民代表大会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会。

**第四十六条** 主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请大会全体会议决定。

调查委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成，由主席团在代表中提名，提请大会全体会议通过。调查委员会可以聘请专家参加调查工作。

**第四十七条** 调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务如实向它提供必要的材料。提供材料的公民要求调查委员会对材料来源保密的，调查委员会应当予以保密。

调查委员会在调查过程中，可以不公布调查的情况和材料。

**第四十八条** 调查委员会应当向全国人民代表大会提出调查报告。全国人民代表大会根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。

全国人民代表大会可以授权全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会闭会期间，听取调查委员会的调查报告，并可以作出相应的决议，报全国人民代表大会下次会议备案。

## 第七章 发言和表决

**第四十九条** 全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。

**第五十条** 代表在大会全体会议上发言的，每人可以发言两次，第一次不超过十分

钟，第二次不超过五分钟。

要求在大会全体会议上发言的，应当在会前向秘书处报名，由大会执行主席安排发言顺序；在大会全体会议上临时要求发言的，经大会执行主席许可，始得发言。

**第五十一条** 主席团成员和代表团团长或者代表团推选的代表在主席团每次会议上发言的，每人可以就同一议题发言两次，第一次不超过十五分钟，第二次不超过十分钟。经会议主持人许可，发言时间可以适当延长。

**第五十二条** 大会全体会议表决议案，由全体代表的过半数通过。

宪法的修改，由全体代表的三分之二以上的多数通过。

表决结果由会议主持人当场宣布。

**第五十三条** 会议表决议案采用投票方式、举手方式或者其他方式，由主席团决定。宪法的修改，采用投票方式表决。

**第五十四条** 本规则自公布之日起施行。

## 关于《中华人民共和国全国 人民代表大会议事规则（草案）》的说明

——1989年3月28日在第七届  
全国人民代表大会第二次会议上

全国人大常委会副委员长 王汉斌  
法制工作委员会主任

各位代表：

为了加强全国人大工作的制度化、法律化建设，便于全国人大依照民主的、法定的程序行使职权，全国人大常委会法制工作委员会受委员长会议委托，根据宪法和全国人

大组织法，总结党的十一届三中全会以来全国人大工作的实践经验，适应政治体制改革和社会主义民主政治建设的需要，草拟了《全国人民代表大会议事规则（草案）》。去年8月以来将草案两次印发全国人大代表、各专门委员会、各省、自治区、直辖市人大常委会、中央有关部门和法律专家征求意见，万里委员长又连续主持召开在京的全国人大常委会组成人员、专门委员会委员和法律专家座谈会进一步征求意见。法制工作委员会根据全国人大代表、常委会委员和各地方、各方面提出的意见，反复作了修改。草案提请七届全国人大常委会第六次会议审议后，决定提请七届全国人大二次会议审议。

现将草案的几个主要问题说明如下：

一、宪法和全国人大组织法规定全国人大会议每年举行一次，没有规定会议举行的时间。草案根据代表的意见和这几年的实际情况，规定全国人大会议于每年第一季度举行。从批准国家的年度计划和预算考虑，较为合适的开会时间应为财政年度开始前的12月份，但目前在实际工作安排上还有困难，建议今后在实践中争取逐步提前。

二、近几年来，许多代表和地方一再提出，为了有准备地开好全国人大会议，建议将会议审议的主要文件提前一个月发给代表。这样做是应该的，但目前还有困难。草案从实际可行性考虑，规定：1. 全国人大常委会应当在全国人大会议举行的一个月前，将准备提请会议审议的法律草案发给代表。2. 全国人大会议举行的一个月前，国务院有关主管部门应当就国民经济和社会发展规划及计划执行情况、国家预算及预算执行情况的主要内容，向全国人大财政经济委员会和有关的专门委员会汇报，由财政经济委员会进行初步审查。3. 国务院在向全国人大会议提出关于国民经济和社会发展规划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告的同时，应将国民经济和社会发展规划主要指标（草案）、国家预算收支表（草案）和国家预算执行情况表（草案）一并印发会议。有些代表提出，重大建设项目、财政赤字、外债、货币发行量等要经全国人大审查。这些内容都是应该在国务院的有关报告中加以说明的，但如作出硬性决定，实际执行还有问题，需要在今后工作中进一步研究。

三、为了使各代表团对提请预备会议审议决定的事项能够充分讨论、修改，草案规定：1. 各代表团审议全国人大常委会提出的主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项，提出意见。2. 全国人大常委会委员长会议根据各代表

团提出的意见，可以对主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项提出调整意见，提请预备会议审议。

按照全国人大组织法的规定，除法定列席人员外，其他有关机关、团体的负责人，经主席团决定，可以列席全国人大会议。按照这样规定，就不能在开会前通知这一部分人员列席会议。因此，草案规定改由全国人大常委会“决定列席会议人员名单”，并建议今后修改全国人大组织法时作相应的修改。

四、全国人大会议审议议案和有关报告，以往主要是在代表小组会议上进行的。草案根据代表的建议，规定“主席团可以召开大会全体会议进行大会发言，就议案和有关报告发表意见。”并规定代表团除召开代表小组会议进行审议外，还要召开代表团全体会议审议。

有些代表建议，全国人大会议审议议案和有关报告时，还可以按界别、行业召开会议座谈、讨论。为此，草案规定：主席团常务主席可以就重大的专门性问题，召集代表团推选的有关代表进行讨论，并将讨论情况和意见向主席团报告。专门委员会审议议案和有关报告，涉及专门性问题的时候，可以邀请有关方面的代表和专家列席会议，发表意见。

五、宪法和全国人大组织法都没有规定国家机构领导人员的辞职问题，也没有规定国务院总理、中央军委主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长因故缺位时如何确定代理人选的问题。为了适应这类人事变动的需要，草案规定，全国人大会议期间，国家机构领导人员提出辞职的，由主席团将其辞职请求交各代表团审议后，提请大会全体会议决定；大会闭会期间提出辞职的，由委员长会议将其辞职请求提交全国人大常委会审议决定，报请全国人大下次会议确认。大会闭会期间，国务院总理、中央军委主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长辞职或者缺位的，全国人大常委会可以决定代理人选。

六、宪法和全国人大组织法都规定，全国人大可以组织关于特定问题的调查委员会。为了便于执行这一规定，草案对调查委员会的组成和工作程序作了规定：1. 主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请大会全体会议决定；2. 调查委员会由主任委员、副主任委员若干

人和委员若干人组成，由主席团在代表中提名，提请大会通过。调查委员会可以聘请专家参加调查工作；3. 调查委员会进行调查时，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务如实向它提供必要的材料。提供材料的公民要求调查委员会对材料来源保密的，调查委员会应当予以保密；4. 调查委员会应当向全国人大提出调查报告。全国人大根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。全国人大也可以决定授权全国人大常委会，在全国人大闭会期间听取调查委员会的调查报告，并可以作出相应的决议，报全国人大下次会议备案。

七、草案对大会发言时间和在主席团会议上的发言时间作了规定：“代表在大会全体会议上发言的，每人可以发言两次，第一次不超过十分钟，第二次不超过五分钟。”

“主席团成员和代表团团长或者代表团推选的代表在主席团每次会议上发言的，每人可以就同一议题发言两次，第一次不超过十五分钟，第二次不超过十分钟。经会议主持人许可，发言时间可以适当延长”。这里需要说明，上述限制发言时间的，不包括对议案的说明和有关报告。至于代表在代表团的全体会议和代表小组会议上的发言时间，可由会议主持人掌握，不作法律规定。

八、为了增加全国人大会议的开放程度，体现政务公开的精神，草案除规定全国人大会议一般公开举行外，作了以下规定：1. 全国人大会议期间，代表在各种会议上的发言，整理简报印发会议，并可以根据本人要求，将发言纪录或者摘要印发会议。2. “大会全体会议设旁听席”，具体旁听办法另行规定。3. 全国人大选举或者决定任命的表决结果，候选人的得票数应当公布。4. 根据现行做法，规定全国人大会议举行新闻发布会、记者招待会。

草案和以上说明是否妥当，请大会审议。

## 中华人民共和国国务院令

(第 34 号)

《特别重大事故调查程序暂行规定》已经 1989 年 1 月 3 日国务院第三十一次常务

会议通过，现予发布施行。

总 理 李 鹏

1989年3月29日

# 特别重大事故调查程序暂行规定

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保证特别重大事故的调查工作顺利进行，制定本规定。

**第二条** 本规定所称特别重大事故，是指造成特别重大人身伤亡或者巨大经济损失以及性质特别严重、产生重大影响事故。

**第三条** 本规定适用于特别重大事故（以下简称特大事故）的调查。但国家法律、法规已有规定的除外。

**第四条** 特大事故的调查工作，必须坚持实事求是、尊重科学的原则。

**第五条** 任何单位或者个人不得非法干预特大事故的调查工作。

## 第二章 特大事故的现场保护和报告

**第六条** 特大事故发生后，事故发生地的有关单位必须严格保护事故现场。

**第七条** 特大事故发生单位在事故发生后，必须做到：

（一）立即将所发生特大事故的情况，报告上级归口管理部门和所在地地方人民政府，并报告所在地的省、自治区、直辖市人民政府和国务院归口管理部门。

（二）在二十四小时内写出事故报告，报本条（一）项所列部门。

**第八条** 涉及军民两个方面的特大事故，特大事故发生单位在事故发生后，必须立即将所发生特大事故的情况报告当地警备司令部或最高军事机关，并应当在二十四小时内写出事故报告，报上述单位。

**第九条** 省、自治区、直辖市人民政府和国务院归口管理部门，接到特大事故报告后，应当立即向国务院作出报告。

**第十条** 特大事故报告应当包括以下内容：

- (一) 事故发生的时间、地点、单位；
- (二) 事故的简要经过、伤亡人数，直接经济损失的初步估计；
- (三) 事故发生原因的初步判断；
- (四) 事故发生后采取的措施及事故控制情况；
- (五) 事故报告单位。

**第十一条** 特大事故发生单位所在地地方人民政府接到特大事故报告后，应当立即通知公安部门、人民检察院和工会。

**第十二条** 特大事故发生地公安部门得知发生特大事故后，应当立即派人赶赴事故现场，负责事故现场的保护和收集证据的工作。

**第十三条** 特大事故发生单位所在地地方人民政府负责组织由有关部门参加的特大事故现场勘查工作。

**第十四条** 因抢救人员、防止事故扩大以及疏通交通等原因，需要移动现场物件的，应当做出标志、绘制现场简图并写出书面记录，妥善保存现场重要痕迹、物证。

**第十五条** 特大事故发生后，特大事故发生单位所在地地方人民政府可以根据实际需要，将特大事故的有关情况通报当地驻军，请驻军参加事故的抢救或者给予必要的支援。

### 第三章 特大事故的调查

**第十六条** 特大事故发生后，按照事故发生单位的隶属关系，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院归口管理部门组织成立特大事故调查组，负责事故的调查工作。

涉及军民两个方面的特大事故，组织事故调查的单位应当邀请军队派员参加事故的调查工作。

**第十七条** 国务院认为应当由国务院调查的特大事故，由国务院或者国务院授权的部门组织成立特大事故调查组。

**第十八条** 特大事故调查组，应当根据所发生事故的具体情况，由事故发生单位的归口管理部门、公安部门、监察部门、计划综合部门、劳动部门等单位派员组成，并应

当邀请人民检察机关和工会派员参加。

特大事故调查组根据调查工作的需要，可以选聘其他部门或者单位的人员参加，也可以聘请有关专家进行技术鉴定和财产损失评估。

**第十九条** 特大事故调查组成员应当符合下列条件：

- (一) 具有事故调查所需要的某一方面的专长；
- (二) 与所发生事故没有直接利害关系。

**第二十条** 特大事故调查组的职责如下：

- (一) 查明事故发生的原因、人员伤亡及财产损失情况；
- (二) 查明事故的性质和责任；
- (三) 提出事故处理及防止类似事故再次发生所应采取措施的建议；
- (四) 提出对事故责任者的处理建议；
- (五) 检查控制事故的应急措施是否得当和落实；
- (六) 写出事故调查报告。

**第二十一条** 特大事故调查组有权向事故发生单位、有关部门及有关人员了解事故的有关情况并索取有关资料，任何单位和个人不得拒绝。

**第二十二条** 任何单位和个人不得阻碍、干涉事故调查组的正常工作。

**第二十三条** 特大事故调查组写出事故调查报告后，应当报送组织调查的部门。经组织调查的部门同意，调查工作即告结束。

## 第四章 罚 则

**第二十四条** 违反本规定，有下列行为之一者，特大事故调查组可建议有关部门或者单位对有关人员给予行政处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：

- (一) 对已发生的特大事故隐瞒不报、谎报或者故意拖延报告期限的；
- (二) 故意破坏事故现场的；
- (三) 阻碍、干涉调查工作正常进行的；
- (四) 无正当理由，拒绝接受特大事故调查组查询或者拒绝提供与事故有关的情况和资料的。



**第二十五条** 特大事故调查组成员有下列行为之一者，由有关部门给予行政处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：

- (一) 对调查工作不负责任，致使调查工作有重大疏漏的；
- (二) 索贿受贿、包庇事故责任者或者借机打击报复的。

## 第五章 附 则

**第二十六条** 特大事故的处理，由组织特大事故调查的部门或其授权的部门负责；国务院认为应当由国务院处理的特大事故，由国务院或者国务院授权的部门负责事故的处理。涉及军民双方的特大事故，由国务院、中央军委或者国务院、中央军委授权的部门负责事故的处理。

**第二十七条** 本规定由劳动部负责解释。

**第二十八条** 本规定自发布之日起施行。

# 中华人民共和国国务院令

(第 35 号)

现发布《中华人民共和国 1989 年特种国债条例》，自发布之日起施行。

总 理 李 鹏

1989 年 3 月 2 日

# 中华人民共和国

## 1989年特种国债条例

**第一条** 为了适当集中各方面财力，支援国家建设，促进经济协调发展，决定发行1989年特种国债。

**第二条** 特种国债的发行对象是：经济条件较好的全民所有制企业、集体所有制企业、私营企业、金融机构、企业主管部门、事业单位和社会团体；全民所有制企业职工退休养老基金管理机构、待业保险基金管理机构、交通部车辆购置附加费管理机构。

**第三条** 特种国债发行的数额为50亿元。

**第四条** 特种国债本金的偿还期为5年，从交款之月起满5年后一次偿还。

特种国债的利率为年息15%，从交款之月开始计息。利息在偿还本金时一次付给，不计复利。

**第五条** 中央单位、部队和各省、自治区、直辖市及计划单列市的认购任务，由财政部分配。

地方单位的认购任务，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府分配。

对分配的认购任务，各单位必须按期完成。

**第六条** 特种国债从当年6月1日开始发行，9月30日结束。

**第七条** 特种国债统一采取收款单形式发行，其发行和还本付息事宜由各地财政部门组织办理。

特种国债收款单，可以记名、挂失，不得作为货币流通。

**第八条** 特种国债，除向全民所有制企业职工退休养老基金管理机构、待业保险基金管理机构和交通部车辆购置附加费管理机构发行的以外，可以向银行抵押贷款。

**第九条** 本条例由财政部负责解释，施行办法由财政部制定。

**第十条** 本条例自发布之日起施行。

# 国务院关于加强爱国卫生工作的决定

(1989年3月7日)

国发〔1989〕22号

爱国卫生工作，是具有中国特色的一种卫生工作方式，符合我国社会主义初级阶段的国情。当前，爱国卫生工作的任务十分繁重，而且面临许多新的课题。国务院认为，应当在总结经验的基础上，切实加强这项工作，以便更好地适应新形势的需要。为此，特作如下决定。

一、用开展群众性爱国卫生工作的办法，同疾病作斗争，是我国创造的成功经验。我国人口多，底子薄，在社会主义初级阶段，要充分运用开展爱国卫生工作的方式，发动和依靠群众来解决卫生防病问题。鉴于社会卫生和除害防病任务的长期性、艰巨性、复杂性和社会性，应当把爱国卫生工作深入持久地开展下去，进一步提高群众的健康意识和健康水平。各级政府要把爱国卫生工作纳入社会发展规划，切实加强领导，使卫生条件的改善以及卫生水平的提高，与“四化”建设同步发展。

二、全国和各级爱国卫生运动委员会是国务院和各级人民政府的非常设机构，负责统一领导、统筹协调全国和各地爱国卫生和防治疾病工作。它的主要任务是：拟定、组织贯彻国家和地方爱国卫生和防治疾病的方针、政策和措施；统筹协调国务院和各级人民政府的有关部门及社会各团体，发动广大群众，开展除四害、讲卫生、防治疾病活动；

广泛进行健康教育，普及卫生知识，提高人口卫生素质；开展群众性卫生监督，不断改善城乡生产、生活环境的卫生质量；检查和进行卫生效果评价，提高人民健康水平。爱国卫生工作的基本方针和方法是：政府组织，地方负责，部门协调，群众动手，科学治理，社会监督。各级人民政府每年都要召开一两次会议，专门研究爱国卫生工作，特别要引起对社会卫生问题的足够重视，把医疗卫生工作的重点放在预防工作上。各有关部门要在爱卫会及其办事机构的协调下，做好工作。对于开展爱国卫生工作所需的人力、物力、财力，政府要给予应有的支持。同时，要根据群众的承受能力，因地制宜地开展社会集资，义务服务，并开展有偿服务，办好公益性卫生事业，体现取之于民用之于民的精神；热情欢迎海内外有识之士捐赠投资，兴建卫生福利设施。

三、社会主义初级阶段爱国卫生工作任务是十分繁重的。必须牢固树立社会大卫生观念，坚持不懈地抓好群体性、社会性卫生工作。在今后相当长的时期内，要围绕“2000年人人享有卫生保健”的战略目标，开展活动。当前的主要任务是：

1、坚持用科学方法，继续组织领导除四害活动。制定以灭鼠为中心的除四害规划，督促、检查年度目标的实现，组织考核、评比、验收；在巩固成效的基础上，扩大成果，有计划、有步骤地把四害的危害，降到最低限度。

2、全国城乡，特别是大中城市、开放旅游区，要组织社会力量和有关部门，统一部署、有重点、有步骤地治理内外环境，增添卫生基础设施，加强卫生监督，进一步改善环境卫生面貌，为群众的生产、工作、生活、学习提供卫生整洁、优美舒适的环境。

3、协调有关部门，落实“七五”计划规定的农村改水任务，到1990年使80%的农村人口饮用安全卫生水；以期从根本上控制水传疾病的发生和流行。

4、大力发展全民的健康教育事业，普及卫生科学知识，提高群众的自我保健能力。各级爱卫会和卫生部门要有计划地建设健康教育的专业网络；宣传、文化、教育、广播电视、新闻出版和工、青、妇等有关部门及团体，都应紧密配合，认真做好这项工作，在全国城乡形成“以卫生为光荣，不卫生为耻辱”的社会新风尚。

5、组织协调有关部门制定重大疫情、中毒事故等突发事件的防范措施和应急对策，做好人力、物力准备，控制此类突发事件的发生和减轻其危害。

四、发动群众自觉地同病害和不卫生行为作斗争是爱国卫生工作的基本出发点。当

前要深化改革，探索运用新机制、新方法，加强对爱国卫生工作的管理。

评比竞赛是激励群众的有效方法，应当继续采用。以精神鼓励为主，适当给予必要的物质奖励。通过检查评比竞赛活动，推动卫生预防工作深入发展。

建立爱国卫生月制度。在开展经常性卫生活动的同时，每年都要根据不同情况，提出不同要求。在爱国卫生月活动中，要有计划地办几件有利于群众的实事，强化群众和社会各部门的大卫生观念。

加强卫生法制观念，制订爱国卫生工作条例和法规，把爱国卫生工作纳入法制管理轨道。要组织群众参与卫生法制监督活动，作为专业、专职卫生执法监督队伍的强大后盾。

要实行科学管理，落实远、近期规划目标，奖优罚劣，逐步使爱国卫生工作经常化、制度化、规范化。

五、全国和各级爱卫会办公室，是全国和各级爱卫会的办事机构，担负着委员会日常大量的、繁重的工作任务，要配备与工作任务相适应的人员。各级爱卫会办公室应承担组织、协调各部门共同履行社会卫生工作职责的任务。办公室的工作人员，在职称评定、职务晋升和生活福利等各方面，都应得到妥善的解决。

## 国务院批转国家体改委关于 1989年经济体制改革要点的通知

(1989年3月4日)

国发〔1989〕24号

国务院同意国家体改委提出的《1989年经济体制改革要点》，现转发给你们，请结合实际情况贯彻执行。

当前，我国的改革进入了一个关键时期。各地区、各部门要认真贯彻执行党的十三大和十三届三中全会的方针、政策，把深化改革和治理经济环境、整顿经济秩序紧密结合起来，及时总结经验，研究改革和发展中出现的新情况、新问题，有领导有序地推

进各项配套改革。

## 1989年经济体制改革要点

(1989年2月14日 国家经济体制改革委员会)

### 一、1988年经济体制改革的进展情况

1988年初，中央提出了“稳定经济，深化改革”的基本方针，国务院批转了国家体改委《1988年深化经济体制改革的总体方案》，对改革任务作了配套安排。一年来，我国虽然出现了经济过热、通货膨胀的复杂形势，遇到了较大的困难，但由于坚决贯彻了党的十三大和十三届三中全会确定的方针、政策，经济体制改革在各个领域继续向前推进，在许多方面取得了新的进展。

**(一) 企业承包经营责任制不断发展和完善。**这是1988年改革取得的最重要的成绩。实行承包制的预算内全民所有制企业，由1987年底占企业总数的83%，扩大到90%以上。承包企业中，约三分之一采取了竞争招标的办法，涌现出一批企业家人才，促进了企业内部的各项改革。超过半数的承包企业实行了工资总额同经济效益指标挂钩，特别是有不少企业积极推行优化劳动组合，这对于打破“铁饭碗”、“铁交椅”，改变企业人浮于事的状况，起了一定作用。

在发展、完善企业承包制的同时，各地还努力探索深化企业改革、促进机制转换的新形式。一是通过企业兼并，实现要素存量的流动组合。据二十五个省、市初步统计，已有两千多个经营不善或微利、亏损的企业被兼并。二是进一步做到政企分开。如上海、沈阳、重庆等地都选择了若干大企业进行试点，使其享有更大的自主权。三是在重庆等地进行了税利分流、税后还贷、税后承包的试点。四是在少数企业试行股份制，同时在成都、武汉等地试办产权转让市场，推动企业改革，探索社会主义公有制的新形式。

**(二) 价格的调整和改革迈出了较大的步子。**去年，经国务院和有关部门批准出台的价格调整和改革措施有十二项。其中主要有：煤炭按发热量计价平均每吨提价四元，原油每吨提价十元，工业用电每度提价二分；普遍提高粮食、油料、糖料的收购价格；各地先后提高四种主要副食品售价，同时给居民发放补贴；放开十三种名烟、名酒价格；

对部分进口物资实行代理价。这些措施对于调节供求关系、促进产业结构的优化，起了积极作用。但同时也推动了市场零售物价指数的上升。

**（三）生产要素市场、外汇调剂市场迅速扩大。**生产资料实行市场调节的部分不断增加。据物资部统计，1988年企业计划外购进物资的比重已由1987年的55.9%上升为67.7%。金融市场扩展很快，银行同业拆借达数千亿元；截止八月底，债券、股票发行额累计已超过九百亿元；六十一个城市开辟了国库券交易市场；票据承兑、贴现也有发展。房地产市场也初步发展起来，全国已成立房地产交易所二百七十多个。劳务市场、技术市场都有较大的发展。在大城市还相继建立了外汇调剂市场，截止十一月底外汇调剂额达五十六亿美元。

**（四）对外开放在广度和深度上都有显著进展。**中央确定广东、福建两省作为综合改革和开放试验区；新建的海南省实行更加开放的政策，将成为最大的经济特区。沿海经济发展战略初步实施，开始取得效果。对外贸易全面推行了承包经营责任制，轻工、工艺、服装三个行业和汽车、电子行业中的少数大型企业集团实行外汇全额留成、放开经营、自负盈亏，有效地调动了各方面出口创汇的积极性，全年进出口总额首次突破一千亿美元，比上年增长24.4%，出口商品结构也有所改善。

**（五）宏观调控体制也有不少改革。**新组建的国家计委加强了综合管理、间接调控的职能，加强了对产业政策、计划体制改革等重大问题的研究。对预算内投资开始实行基金制管理。完成了新的国家税务局的组建工作，提高了税务部门的地位。实行了六种类型的地方财政包干体制，调动了地方发展经济、增收节支的积极性。农业银行全系统试行经营责任制，收到较好效果。银行利率水平略有提高，利率结构也有调整。

**（六）政府机构改革取得了初步成绩。**基本完成了九个新部、委的组建和各部、委的“三定”工作。取消了十五个专业主管部门的物资分配调拨职能，将其原有的物资供应机构并入物资部。结合投资基金制的建立，组建了能源、交通、原材料等六个专业投资公司，作为国家投资活动的主体。各级地方政府机构的改革也在积极准备，并进行了试点。

1988年经济体制改革取得了不少新的进展，方向也是正确的，但在改革的具体步骤安排上也有某些局部失当的情况。当前经济生活中出现的经济过热、通货膨胀、市场

秩序混乱、社会分配不公等现象，其原因除了经济建设上急于求成的思想与传统体制下的投资扩张机制仍在起作用外，与改革中存在的问题也有直接的关系。这些问题主要表现在以下三个方面。

第一、企业承包制不够完善。政府部门对企业的直接干预仍然过多。企业的激励机制虽有所增强，但风险机制和自我约束机制比较薄弱，负盈不负亏、内部“大锅饭”，以及职工个人分配的增长超过劳动生产率增长的倾向没有得到扭转，相当一部分企业实际经济效益的提高并不明显。

第二、现有的宏观调控体系不能适应经济决策权相对分散、利益趋于多元化的新情况，出现一定程度的失控状态。计划、财政、银行三方面没有形成互相协调、互相制约的机制，银行缺乏执行货币政策和信贷政策的相对独立性。由于原有的调控方式和手段部分失效，新的方式和手段又很不完善，致使中央对国民经济的实际调控能力有所降低，财政收支、信贷收支失衡，货币发行失控，能源和重要生产资料的供求也有较大缺口。尤其对迅速增长的预算外资金和超过生产实际增长的消费基金，缺乏有效的控制和引导。由于产业政策不明确、不配套、不具备优胜劣汰机制等原因，无论在“放”的时候，还是在紧缩的时候，都难以做到区别对待、促进结构优化。

第三、在一半左右商品的价格放开、大批新的竞争者涌入市场的情况下，未能相应建立新的市场组织，缺乏完善的市场规则和监督管理体系，加剧了市场的混乱状态。经营环节多而乱，一些公司利用行政权力、垄断地位或其他特权倒卖紧俏商品乃至计划指标、批文，牟取私利；层层加价、层层抽头，使流通费用大幅度上升；少数商贩进行非法交易活动，制造和出售伪劣商品，严重损害消费者利益。市场秩序紊乱还使大量财富流入少数人手中，一方面减少了国家的财政收入，另一方面造成社会分配不公，引起群众的广泛不满。

上述问题，大部分属于商品经济发展到一定阶段和新旧体制转换时期难以完全避免的，有些问题则是由于缺少经验，发生局部的、小的失误而带来的。所有这些问题的根本解决，只能依靠坚持改革、深化改革，逐步实现整个经济机制的转换，绝不能因为出了这些问题就模糊了改革的方向，动摇了改革的决心和信心。



## 二、一九八九年经济体制改革要点

根据党的十三大和十三届三中全会精神，1989年经济体制改革的指导原则是：紧紧围绕治理经济环境、整顿经济秩序这个中心，把深化改革的重点放在发展、完善已经出台的各项改革措施上，同时要利用治理整顿的有利时机，积极稳妥地进行深化改革的试验和探索。每项改革都要有利于控制投资需求和消费需求，消除经济过热，抑制通货膨胀；有利于产业结构的合理调整，提高经济效益、增加有效供给；有利于促进经济机制的转换，逐步建立社会主义商品经济新秩序。

1989年改革的主要内容是：进一步完善和发展企业承包经营责任制，着重强化企业的竞争机制、风险机制和自我约束机制；积极探索体制转换时期宏观调控的新方式、新手段，在实行总量控制的同时，突出结构调整；建立市场规则，加强监督管理，促进市场发育；认真做好改革的各项基础性工作。

各级体改部门要同各有关部门密切配合，抓好党中央、国务院已发布的一系列改革措施的贯彻落实。深入下去抓住几项重大的专项改革，在少数城市或企业进行试点，切实抓出成效。现对具体改革任务作以下安排。

### （一）把深化企业改革、提高经济效益作为首要任务。

1. 完善和发展企业承包经营责任制。认真贯彻实施《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、《中华人民共和国企业破产法》（试行）和《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，坚决履行承包合同。新承包的企业和需要重新签订承包合同的企业，都要引入竞争机制，实行公开招标，优选经营者和承包方案。积极推行全员风险抵押承包，企业亏损时，应用抵押金补偿。打破地区、部门和所有制界限，推进企业承包企业。

企业承包合同中应包含科技进步的要求。由国家体改委与国家科委研究制定一套考核企业科技进步的指标，纳入承包合同。

2. 深化企业内部配套改革。企业有权根据自己的特点决定机构设置。厂内各级管理人员应实行竞争上岗、择优选任。稳步推行优化劳动组合，富余人员的安置，目前主要靠厂内消化。

建立健全劳动定额，层层明确权力和责任。企业内部工资形式和奖金分配办法，在执行国家收入分配政策的前提下，由企业自主确定。

加强经济核算，严肃财务纪律和财务监督。有条件的企业都要建立厂内银行，严格执行成本条例，大力压缩营业外开支和集团购买力，从严控制奖金和实物发放。

3. 积极推进企业兼并。兼并应在竞争过程中进行，坚持产权有偿转让原则，对被兼并企业的资产必须认真评估。有条件的城市，要筹建专门从事资产评估的组织，并积极开拓产权转让市场。企业兼并必须注重实效，以优化产业结构、产品结构和企业组织结构作为衡量标准。

4. 重点扶植和培育若干大型企业集团。由国家体改委会同国家计委、财政部，根据产业政策的要求，选定若干重点企业集团，实行总承包，在国家计划中单列，放开经营，使其成为发展经济和对外贸易的骨干力量。

5. 稳步试行以公有制为主的股份制。1989年主要试行由企业内部职工购买股票和企业之间相互参股的股份制。选择少数符合产业政策要求、经营状况较好、内部管理较为健全的大中型企业进行公开发行业股票的试点。有条件的新建扩建企业、由兼并组成的企业和企业集团，可实行股份制的组织形式。所有股份制企业必须坚持股权平等、同股同利、利益分享、风险共担的原则，严禁侵蚀国有资产和变相扩大个人分配。尽快颁行国有企业试行股份制的暂行办法和有关法规，并据此对现有股份制企业逐步进行改造和完善。

积极做好出售部分国有大企业资产、实行债务股票化的准备，促进企业改革的深化。由国家体改委会同财政部组织研究具体方案，制定有关法规，选定一批企业先行评估资产并做好股票发行的准备工作，争取1990年得以实施。

6. 有计划、有步骤地拍卖小企业。国有小企业原则上都可以拍卖。1989年优先拍卖那些因经营不善连年亏损或微利的企业、按优化结构要求应该拍卖的企业。要建立各有关方面的代表参加的拍卖组织，认真清产核资，合理确定底价，实行公开拍卖。拍卖收入除部分划为社会保险基金外，其余归同级国有资产管理部门，对这部分收入的使用也应作出必要的规定，严禁将其转化为消费基金。由国家体改委会同财政部尽快制定企业拍卖的办法和有关法规。

## **(二) 逐步建立有利于总量平衡和结构优化的宏观调控体系。**

7. 坚持国民经济总量平衡制度。生产和建设计划的安排应覆盖全社会的经济活动。要按照财力、物力的实际可能，确定投资和消费基金的增长，力争实现财政收支、信贷收支、国际收支以及重要投资品与投资规模、商品可供量与社会购买力的平衡，逐步形成宏观经济总量的综合平衡机制。

改进投资管理制度。预算内、预算外投资都要纳入各级计划，进行综合平衡，并依据产业政策，以税收、信贷及必要的行政手段进行调控。对全民、集体、个体和其他经济成分的投资主体的投资活动，采取不同的管理方式。扩大基建项目招标的范围，严格履行合同。

现有的国家专业投资公司要真正实现政企分离，逐步向国家控股公司的方向发展。在资金使用上，应增加参股和贴息的比重，充分发挥引导投资的作用。

8. 按照逐步减少指令性计划指标，建立商品分类管理体制的要求，调整商品和物资统一分配调拨的范围与权限，扩大生产资料市场。1989年，国家计委管理的商品和负责平衡的统配物资，以及各部门管理的指令性计划物资品种，都将有所减少。

对国务院确定的几种商品的专营，要加强跟踪监测，及时解决发生的问题，保证其顺利实施。各级地方政府均无权增加专营商品的品种。

9. 加强中央银行独立执行货币政策和信贷政策的职能，尽快建立商业性贷款与政策性贷款分别管理的制度。中央银行实行垂直领导。

将目前中央银行所承担的专项贷款逐步转给专业银行。适当提高中央银行的再贷款利率和专业银行的贷款利率。改进存款准备金制度，按不同存款来源规定不同的准备金率，并选择适当时机提高存款准备金率。在提高准备金率以前，可用提高存款备付金率的办法进行调控。同时，增加非银行机构在中央银行的特种存款，并将其贷款纳入信贷平衡计划。建立清算中心，承担金融机构之间的清算业务。

专业银行逐步实行企业化经营。1989年，农业银行要在总结经验的基础上，继续完善承包制。其他专业银行要建立和完善各种经营责任制，做好企业化经营的各项基础工作。

10. 进一步改进财税管理体制。中央和地方都要试编复式预算。省级税务机构，实

行中央与地方政府双重领导，以中央领导为主；主要负责人，由国家税务局提名，人事部审核任命。省以下的税务机构由省垂直领导。修改和完善税收征管条例，强化税收征管工作。

着手研究逐步将企业税前还贷改为税后还贷的办法，并抓好试点。在重庆、上海等城市继续搞好降低所得税、税利分流、税后还贷、税后承包的试点。

11. 实行区别对待、扶优限劣的信贷政策与财税政策，促进产业结构的合理调整。对需要扶植的企业，在税收、贷款上继续给予适当优惠。如因提高贷款利率而暂时无力付息，经银行和计划部门严格审定，可采取“过渡贷款”的形式，即提高利率部分暂不归还，将其转入下期贷款本金。对一般加工工业，尽量减少减免税照顾，并在贷款上予以必要的限制。

逐步将建筑税改为投资税，按建设项目投资额征收，并根据产业政策实行差别税率，最高档可达 100%。

### **（三）抑制和引导消费，缓解分配不公，促进分配机制转换。**

12. 进一步完善现有的企业工资总额与效益挂钩的办法。坚持职工实际收入的增长低于劳动生产率增长的原则。多数企业工资总额与效益挂钩应增加一个按不变价格计算的劳动生产率指标。有条件的企业，积极推广工资总额与实物量挂钩。由国家体改委和劳动部会同有关部门着手研究企业工资总额与行业的资金利润率和工资利润率挂钩等办法，并可选择一、两个城市进行试点。

13. 运用税收手段，调节个人收入分配。对工资外各类收入采取分类设税、一次征收和实行税款代扣的办法。未经国务院或财政部批准，各地区、各部门自行减免奖金税、工资调节税的各种规定一律停止执行。1989年在少数大中城市的党政机关和部分高收入的行业，进行建立个人收入申报制度的试点。为加强对个体工商户、私人企业的税收征管，可选择几个城市试行“有奖发票”办法。

14. 调整消费结构，引导购买力分流。提高储蓄存款利率，增加货币回笼。为此需要增设一种新的物价指数，即从 1988 年 12 月份开始，按月环比，作为调整利率和储蓄保值的依据。

鼓励居民购买债券、股票。大力推进住房商品化，分期分批出售公房。严禁压低公

房售价，变相化公为私。开展住房储蓄业务。对某些高档消费品开征特别消费税。坚决按照国务院的规定，压缩和控制社会集团购买力。

15. 加快社会保险制度的改革。在继续完善全民所有制单位职工养老保险统筹办法的同时，选择少数城市进行职工交纳部分保险费、个体户和农民主要由个人交纳保险费的养老保险制度改革试点；在丹东、四平、黄石、株洲进行医疗保险制度改革试点；选择少数城市开展建立失业保险制度的试点。在深圳、海南进行社会保障制度综合改革试点。

成立全国社会保险制度改革的领导机构，负责规划、协调和推动这项重大改革。

#### **（四）整顿市场秩序，促进市场发育。**

16. 继续抓紧抓好清理整顿公司的工作。除国务院授权的极少数公司外，其他所有公司都必须同政府部门脱钩，不得兼有调拨物资、审批投资项目和外经外贸等方面的权力，也不再承担行政管理职责，要办成真正的企业。坚决贯彻执行中央关于党政军机关工作人员不得在公司兼职、离退休干部不得在其原单位管理的公司任职的规定。各类公司必须严格执行国家的收入分配和调节政策。

尽快颁布公司条例。所有公司都要重新登记注册，严格公司成立的审批制度。各类公司必须按照规定的经营范围依法经营、照章纳税，严禁倒买倒卖，牟取暴利。

17. 整顿各类批发企业，改进市场组织。所有批发企业必须重新审查登记，核定经营范围。

在上海、天津等地试办跨地区的批发企业集团或综合商社。在郑州、武汉、吉林等地试办农产品期货市场。选择少数地区试办区域性共同市场。在若干中心城市试办拍卖市场，开展各类公物的拍卖业务。由财政部抓紧修订公物处置管理条例，各类需要处理的公物，必须拍卖出售，不得私下贱价处理。

18. 大力推行交易的公开化、票据化。企业自销的生产资料，除纳入合同管理的部分外，都应进入交易市场，禁止场外交易。普遍实行商业信用票据化，改变企业之间拖欠挂帐的做法。税务、工商管理部门要严格审查经营者的建帐状况，对不建帐或建帐不合标准者，限期建立合格的营业帐簿，否则处以罚款或吊销其营业执照。

19. 严格控制物价上涨，逐步建立分类价格管理制度。任何地方、部门和企业都不

得擅自提高国家直接管理的生产资料、消费品价格及劳务收费。计划外生产资料和重要消费品凡国家规定最高限价的，必须严格执行。凡已放开商品，继续实行市场价格，但其中极少数商品调价，须实行申报制度，具体范围由物价部门确定。进口商品在国内销售，也要遵守有关的物价管理规定。整顿医疗、教育部门的收费办法、收费标准。

20. 建立健全由政府有关部门、舆论宣传单位、民间组织共同组成的市场监督体系。政府有关部门要划清职责，协调配合，加强市场监督，打击违法交易，并要解决监督者接受监督的问题。注意发挥消费者协会等民间组织参与市场监督管理的作用。继续实行举报制度，严肃已颁布的各项市场法规，并抓紧制定反垄断法、反不正当竞争法等有关法规。

#### **（五）加强改革中期规划的研究制订工作，继续抓好综合改革试点。**

21. 结合编制国民经济和社会发展的“八五”计划，由国家体改委组织社会力量，在总结十年改革经验和对体制中的重大问题进行深入调查研究的基础上，共同研究制订“八五”期间经济体制改革规划，力求将改革的目标、任务和步骤具体化，以发挥其对深化改革的指导作用。各地区及有关部门也要结合实际和“八五”计划，研究制定本地区、本部门的中期改革规划。

地方体改部门应进入政府序列，充实力量，提高干部素质，改进工作作风。体改部门的同志必须加强学习，深入实际，调查研究，并要和计委等经济管理部门紧密配合，加强横向、纵向的信息交流，及时研究改革中出现的新问题，提出具体可行的对策建议。

22. 继续抓好综合、专项改革试点工作。总结广东、福建、海南改革开放试验区和若干有代表性的综合改革试点城市的经验，研究新情况、新问题，提出进一步搞好试点的新要求。积极推进产权制度、税利分流、市场组织、政府机构、住房商品化以及建立社会保障体系等方面的专项改革试点，及时总结经验，做好在面上推广的准备。

## 中华人民共和国卫生部令

（第 1 号）

《中华人民共和国药品管理法实施办法》已经 1989 年 1 月 7 日国务院

国函〔1989〕3号批准，现予发布施行。

部 长 陈敏章

1989年2月27日

# 中华人民共和国药品管理法实施办法

## 第一章 总 则

**第一条** 根据《中华人民共和国药品管理法》（以下称《药品管理法》）的规定，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于所有有关药品生产、经营、使用、检验、科研的单位和个人。军队的药品生产企业生产民用药品的，适用本办法。

**第三条** 药品的生产、经营，应当把社会效益放在第一位，严禁生产、经营、使用假药或者劣药。严禁未经许可生产、经营药品和配制制剂。

## 第二章 药品监督管理职责

**第四条** 国务院卫生行政部门主管全国药品监督管理工作，其主要职责是：

- （一）执行《药品管理法》及本办法；
- （二）起草有关药品监督管理的法规，制定配套的单行办法；
- （三）颁布《中国药典》和药品标准；
- （四）审批新药、核发药品批准文号；
- （五）对药品的生产、经营、使用进行监督；
- （六）组织对已经生产的药品的药效、副作用进行调查和再评价，并及时提供和公布有关质量方面的资料；

(七) 依照《药品管理法》和本办法决定行政处罚。

县以上地方各级卫生行政部门的药政机构主管所辖行政区的药品监督管理工作。

**第五条** 县级以上卫生行政部门设置的药品检验所,在同级卫生行政部门的领导下,按照国家药品标准和省、自治区、直辖市的药品标准对药品进行检验。

**第六条** 县级以上卫生行政部门设药品监督员,国家药品监督员由国务院卫生行政部门审核发给证书;省、自治区、直辖市药品监督员和自治州、市或者县的药品监督员由卫生行政部门提名,同级人民政府审核发给证书。

药品监督员的职责由国务院卫生行政部门另行规定。

**第七条** 药品监督员在履行职责时,应出示证件,按照国家有关规定抽取样品和索取有关资料并开具清单。对药品生产企业和科研单位提供的保密的技术资料,应当承担保密责任。

药品监督员对暂行封存待处理的药品,应注明封存期限,该期限一般不得超过十五天。

### 第三章 审核批准许可证的程序

**第八条** 《药品管理法》第四条第一款规定的审批程序,是指开办药品生产企业(包括各种形式的联营、中外合资企业、中外合作企业以及外资企业),除按照国家规定履行基本建设报批程序以外,必须依次履行下列程序:

(一) 由企业或者企业的上级部门向所在省、自治区、直辖市的药品生产经营主管部门申报,经审查同意后,送同级卫生行政部门;

(二) 经所在省、自治区、直辖市卫生行政部门审核批准,发给《药品生产企业许可证》。

药品生产经营主管部门和卫生行政部门应当在各自收到全部申报材料后的三十日内,作出是否同意或者批准的决定。

**第九条** 药品生产企业另设分厂或者在厂区外另设车间的,由药品生产企业向分厂或者车间所在地的省、自治区、直辖市药品生产经营主管部门申报,经审查同意后,送同级卫生行政部门申请办理《药品生产企业许可证》。《药品生产企业许可证》应注明



分厂（车间）和生产范围。

**第十条** 《药品管理法》第十条第一款规定的审批程序，是指药品经营企业（包括专营或者兼营的批发、零售商店或者公司）按照以下规定申请办理《药品经营企业许可证》：

（一）经营药品批发业务的企业，由省、自治区、直辖市的药品生产经营主管部门审查同意，经省、自治区、直辖市卫生行政部门审核批准，发给《药品经营企业许可证》；

（二）经营药品零售业务的企业，由所在地的自治州、市或者县的药品生产经营主管部门审查同意，经同级卫生行政部门审核批准，发给《药品经营企业许可证》。

药品生产经营主管部门和卫生行政部门应当在各自收到全部申报材料后的三十日内，作出是否同意或者批准的决定。

**第十一条** 《药品管理法》第四条、第十条、第二十二条所称“药品生产经营主管部门”，是指县以上地方各级医药归口管理部门或者人民政府指定的部门。

**第十二条** 医疗单位自配制剂，必须向所在省、自治区、直辖市卫生行政部门申请，经审查批准后发给《制剂许可证》。

受理审查的卫生行政部门应当在收到全部申报材料后三十日内，作出是否批准的决定。

**第十三条** 《药品生产企业许可证》、《药品经营企业许可证》、《制剂许可证》的有效期为五年。期满后继续生产、经营药品或者配制制剂的，持证单位应当在期满前六个月重新申请，重新申请的程序与第一次申请的程序相同。

企业破产或者关闭，上述许可证应当由原发证部门缴销。

**第十四条** 《药品生产企业许可证》、《药品经营企业许可证》、《制剂许可证》由国务院卫生行政部门统一印制。

## 第四章 新药的审批

**第十五条** 国家鼓励研究、创制新药，凡有条件的药品研究单位、高等院校、药品生产企业、医疗单位或者个人都可以从事新药的研究、创制。

**第十六条** 新药审批办法由国务院卫生行政部门制定。

**第十七条** 新药研制单位申请进行新药临床试验，必须按照新药审批办法的规定，报送有关资料和样品。

**第十八条** 新药临床试验或者临床验证，应当在省、自治区、直辖市卫生行政部门批准的医疗单位进行。

**第十九条** 完成临床试验或者临床验证并通过所在省、自治区、直辖市卫生行政部门初审的新药，由研制单位报国务院卫生行政部门审批。经国务院卫生行政部门批准后，发给新药证书。

国务院卫生行政部门应当在收到全部申报材料后，尽快组织药品审评委员会审评，并在审评后的两个月以内，作出是否批准的决定。

**第二十条** 国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市卫生行政部门可以成立药品审评委员会，委员会成员由医疗、科研、生产、教学等方面的医学、药学专家组成。

**第二十一条** 对于新药研制单位或者个人提交的有关资料、数据、工艺等，临床试验或者验证单位、审批部门及其工作人员应当承担保密责任。

## 第五章 药品的批准文号

**第二十二条** 生产新药由生产单位向国务院卫生行政部门提出申请，经审核批准发给批准文号，但生产中药饮片除外。

生产已有国家标准或者省、自治区、直辖市标准的药品，由生产单位向省、自治区、直辖市卫生行政部门提出申请。卫生行政部门应当在征求同级药品生产经营主管部门的意见后，决定是否发给批准文号，但生产中药饮片除外。

**第二十三条** 药品生产企业申请批准文号，应当向省、自治区、直辖市卫生行政部门指定的药品检验所送交检验样品和必要的资料，药品检验所应当及时作出检验报告，送交负责审核的卫生行政部门。卫生行政部门在收到检验报告的三十日内，作出是否发给批准文号的决定。

**第二十四条** 药品的批准文号在五年内不得变更，但停产三年以上的药品，其批准文号作废。

**第二十五条** 国务院卫生行政部门对于已经批准生产的药品，应当组织调查；经药

品审评委员会评价后，对疗效不确、不良反应大或者其他原因危害人民健康的药品，应当撤销其批准文号。

## 第六章 药品生产企业的管理

**第二十六条** 国家推行《药品生产质量管理规范》。国务院卫生行政部门制定《药品生产质量管理规范》并监督执行；药品生产经营主管部门可以根据《药品生产质量管理规范》的要求，制定实施规划，指导《药品生产质量管理规范》的逐步实施。

**第二十七条** 新建药品生产企业和现有企业的扩建、改建部分必须符合《药品生产质量管理规范》的要求。现有企业应当按照《药品生产质量管理规范》的要求，制定和执行保证药品质量的规章制度和卫生要求，并逐步有计划地达到《药品生产质量管理规范》的要求。

**第二十八条** 药品生产企业应当具有专职技术人员及技术工人，并符合下列条件：

- (一) 负责药品生产技术和质量的厂长必须熟悉药品生产业务知识；
- (二) 药品生产技术和质量检验机构的负责人，根据生产品种的不同，应当分别由相应的药师、助理工程师、中药师以上的技术人员担任；
- (三) 车间技术负责人须具有中专以上文化程度，并有五年以上的生产实践经验；
- (四) 生产技术工人应当经过本生产工序的技术培训，未经过培训的不得单独操作；
- (五) 中药饮片加工企业不能达到第(二)项要求的，必须配备熟悉药性、能够鉴别药材的真伪优劣、掌握生产技术并经县级以上卫生行政部门审查登记的药工人员。

**第二十九条** 药品生产企业必须具有能够保证药品质量的厂房、设施和卫生环境，并保持整洁。配制输液剂、粉针剂的，必须具备超净条件。

**第三十条** 药品生产企业必须具有能对所生产药品进行质量检验的独立机构和人员，具有相适应的仪器和设备。

**第三十一条** 中药厂（包括西药厂生产中药的车间）除依照本办法第二十八条、第二十九条、第三十条、第三十二条规定执行外，还应当做到：

- (一) 按照规定对不同的原药材进行挑拣、整理、洗净、烘干、炮制等预处理；
- (二) 生产中药制剂的工序（配料、粉碎、内包装等）不得在有可能污染药品的环境

境下进行；

(三) 西药厂生产中药制剂，应当配备中药技术人员负责质量管理。

**第三十二条** 药品生产企业生产的各种药品，必须按照原核定的药品标准和工艺规程进行生产，如果改变药品生产工艺规程可能影响药品标准时，须报省、自治区、直辖市卫生行政部门审核批准后方可进行。

**第三十三条** 药品生产企业应当有完整的生产记录和检验记录。记录保存至该批药品的有效期满后一年；无有效期的，保存三年。

**第三十四条** 生产药品所需的原料、辅料以及直接接触药品的容器和包装材料，应符合国家药典或其他药用要求。使用没有上述要求的物品，应当向当地卫生行政部门备案。

**第三十五条** 药品生产企业应当加强质量管理，药品出厂前必须经过本企业药品检验机构的质量检验，符合标准的应当在内包装内附有合格标志或者化验报告；不符合标准的，不得出厂。

## 第七章 药品经营企业的管理

**第三十六条** 药品经营企业应当具有专职的药学技术人员，并符合下列条件：

- (一) 药品批发企业设置质量检验机构，由中药士、药剂士以上的技术人员负责；
- (二) 药品零售企业应当配备中药士、药剂士以上的技术人员，或者应当配备经县级以上卫生行政部门审查登记的专职药工人员；
- (三) 新招聘和调入的从事药品调剂、收购、保管、销售的非药学技术人员，须经过本企业的药学知识培训，未经过培训的不得单独工作。

**第三十七条** 药品经营企业的营业场所、设备、仓储设施和卫生环境应当符合下列要求：

- (一) 药品的存放和保管必须符合各类药品的理化性能要求。应有防尘、防潮、防污染、防虫蛀、防鼠咬、防霉变的措施。需要避光、低温贮藏的药品，应当有适宜的专库（柜）保存；
- (二) 药品经营企业兼营非药品的，必须另设兼营商品专柜，不得与药品混放。

**第三十八条** 药品经营企业除中药的饮片加工、炮制和按照处方代患者调制剂剂外，不得自制成药出售。

**第三十九条** 药品经营企业收购、销售药品必须建立健全严格的质量检验和入库验收、在库保养、出库验发等制度。

**第四十条** 收购药品，必须进行检验验收。检查验收内容包括：药品的品名、生产企业、生产批号、合格证、批准文号、注册商标、包装以及药品的外观质量等。对中药材必须检查包装，每件包装上必须注明品名、产地、调出单位，并附有质量合格标志。

## 第八章 医疗单位的药剂管理

**第四十一条** 配制制剂的医疗单位必须具备下列条件：

(一) 县级以上医院（包括一百张病床以上的厂矿企事业医疗单位）的制剂、药检业务负责人，须由药师以上的技术人员担任；

县级以上医院的制剂、药检业务负责人，须由药剂士以上的技术人员担任；

(二) 制剂场所应当具有能够保证药品质量的房屋和设备，并保持整洁。灭菌制剂室要具备更衣、缓冲、洗涤、配制、灌封、灭菌、包装等适宜的条件和空调等设施。配制输液剂的，必须具备超净条件。

**第四十二条** 配制制剂要严格执行操作规程、质量检验和卫生制度。每批制剂必须有详细完整的记录。

**第四十三条** 配制制剂的医疗单位须有相应的药检室。

经检验质量合格的制剂，由药检室签发制剂合格证，凭医生处方使用；不合格的，不准供临床使用。

**第四十四条** 医疗单位配制的制剂，只限于本单位临床和科研需要而市场上无供应或供应不足的药物制剂。

医疗单位配制的制剂，不得在市场销售或者变相销售。

**第四十五条** 医疗单位配制制剂，必须按照省、自治区、直辖市卫生行政部门制定的医院制剂规范配制，并向所在地的卫生行政部门备案。

**第四十六条** 医疗单位除药剂科（室）、同位素室（核医学室）可以配制、供应药

品外，其他科室均不得配制、供应药品。

## 第九章 处 罚

**第四十七条** 除违反《药品管理法》第十五条、第八章有关广告管理的规定的行政处罚，由工商行政管理部门决定外，《药品管理法》和本办法规定的行政处罚，由县级以上卫生行政部门决定，并出具书面处罚通知。对假药、劣药的处罚通知应当载明药品检验所的质量检验结果。

罚款所得全部上交国库。

**第四十八条** 对生产、销售、使用假药的，没收假药和违法所得，卫生行政部门根据情节，可处以该批假药冒充正品价格的五倍以下的罚款。

**第四十九条** 对生产、销售、使用劣药的，没收劣药和违法所得，卫生行政部门根据情节，可处以该批劣药相当正品价格的三倍以下的罚款。

**第五十条** 生产、销售、使用假药、劣药，有下列情形之一的，视为情节严重，卫生行政部门应当从重给予行政处罚：

(一) 以麻醉药品、精神药品、毒性药品、放射性药品冒充其他药品，或者以其他药品冒充上述药品的；

(二) 生产、销售的假药、劣药以婴幼儿为主要使用对象的；

(三) 生产、销售、使用假药、劣药已造成人员伤害后果的；

(四) 生产、销售、使用假药、劣药，经处理后重犯的；

(五) 国家其他法律、法规规定应当从重处罚的。

**第五十一条** 对未取得《药品生产企业许可证》、《药品经营企业许可证》、《制剂许可证》而生产、经营药品或者配制制剂的，卫生行政部门除责令其立即停产、停业、停止配制制剂外，没收全部药品和违法所得，并根据情节，处以其所生产、经营药品或配制制剂正品价格的五倍以下的罚款。

**第五十二条** 对有下列情形之一的单位或者个人，卫生行政部门可以根据情节处以警告，或者并处二万元以下的罚款：

(一) 首次进口的药品未经国务院卫生行政部门批准的；

- (二) 进口的药品未经国境口岸药品检验所检验的；
- (三) 擅自进行新药临床试验或验证的；
- (四) 未经卫生行政部门批准，擅自改变生产工艺规程，致使药品标准发生改变的；
- (五) 医疗单位自制制剂在市场销售或者变相销售的。

**第五十三条** 对有下列情形之一的单位或者个人，卫生行政部门可以根据情节处以警告，或者并处一万元以下的罚款：

- (一) 应当注明有效期的药品未注明有效期的；
- (二) 违反药品包装或者违反发运中药材包装规定的；
- (三) 药品包装未按照规定贴印标签或者标签、说明书内容不符合规定的；
- (四) 擅自收购、销售未经审核批准的新发现或者从国外引种的中药材的。

**第五十四条** 药品检验所工作人员和药品监督员利用职权徇私舞弊、收受贿赂，情节轻微的，由卫生行政部门给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

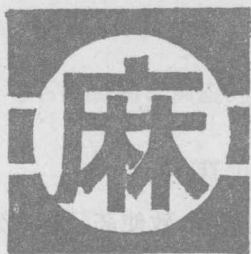
## 第十章 附 则

**第五十五条** 麻醉药品、精神药品、毒性药品、放射性药品和外用药品的标签，规定如下（见附图）：

**第五十六条** 本办法由国务院卫生行政部门负责解释。

**第五十七条** 本办法自发布之日起施行。

附图:



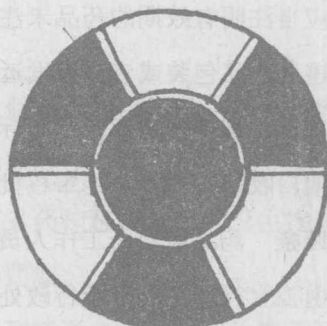
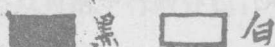
麻醉药品



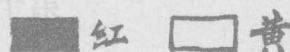
精神药品



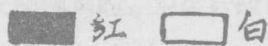
毒性药品



放射性药品



外用药品



编辑·出版：中华人民共和国国务院办公厅 国内总发行：北京市邮政局  
 订阅处：全国各地邮电局  
 邮政编码：100017 国外总发行：中国国际图书贸易总公司  
 印刷：新华社印刷厂 (中国国际书店)