

关于《民法典各分编（草案）》的说明

一、民法典各分编编纂工作情况

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，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。编纂民法典是通过将现行民事法律规范进行系统整合、修改完善，编纂一部适应中国特色社会主义发展要求，符合我国国情，体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的民法典，是一项系统工程。2016年6月，十二届全国人大常委会党组向党中央汇报了关于民法典编纂工作的指导思想、基本原则、工作安排等重大问题，习近平总书记主持会议，听取并原则同意该汇报，并就民法典编纂工作作了重要指示，为编纂民法典提供了重要指导和基本遵循。按照工作安排，编纂民法典采取“两步走”的工作思路进行：第一步先出台民法总则；第二步编纂民法典各分编，适时出台民法典。在党中央的坚强领导下，2017年3月十二届全国人大五次会议审议通过民法总则，完成了民法典编纂工作的第一步，为编纂民法典奠定了坚实基础。

民法总则通过后，十二届全国人大常委会和十三届全国人大常委会抓紧开展“第二步”工作，全国人大常委会法制工作委员会立即与最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会五家民法典编纂工作参加单位全力推进民法典各分编编纂工作。系统梳理、研究近年来全国人大代表、政协委员提出的修改完善相关民事法律的议案、建议和提案，开展立法调研、深入基层了解实践情况，开展比较研究、了解国外民事立法新发展，广泛听取地方人大、有关部门和单位、基层立法联系点、人大代表、专家学者等方面的意见和建议。在此基础上，以现行民事法律为基础，结合我国社会的发展实际，形成了民法典各分编草案（征求意见稿）。今年3月15日，法制工作委员会将民法典各分编草案（征求意见稿）印发地方人大、中央有关部门和部分全国人大代表、法学教学研究机构和一些社会组织征求意见，并召开协调小组会议，听取协调小组各参加单位意见建议。根据各方面的意见和建议，对民法典各分编草案（征求意见稿）作了反复修改。

党中央高度重视民法典各分编编纂工作。2018年8月16日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取了全国人大常委会党组关于《民法典各分编（草案）》几个主要问题的汇报，原则同意请示，并就做好民法典各分编编纂工作作了重要指示。会后，根据党中央的重要指示精神，对草案又作了进一步修改完善。经委员长会议讨论，决定将《民法典各分编（草案）》提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。

二、关于民法典各分编的总体考虑

在民法典各分编编纂工作中，我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，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的全面依法治国总目标，遵循和贯彻民法典编纂工作指导思想、基本原则，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，进一步完善以公平为核心原则的产权保护制度，进一步完善促进财产和要素自由流动的公平交易制度，进一步完善增进家庭和睦的婚姻家庭和继承制度，进一步完善自然人和其他民事主体人身权、财产权、人格权的保护救济制度，连同之前已出台的民法总则，最后形成一部完整的具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典，为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供完备的民事法治保障。

在民法典各分编编纂工作中，我们注意把握以下几点：一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，努力让民法典成为新时代保护人民民事权利的权利法典。二是坚持立足国情和实际，坚持问题导向，适应中国特色社会主义步入新时代和我国社会主要矛盾变化的需要，总结改革开放40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，提高民事法律制度的针对性、有效性、适应性，努力发挥引领、推动、保障改革的积极作用。三是坚持依法治国和以德治国相结合，将社会主义核心价值观融入民事法律规范，大力弘扬社会公德、家庭美德，贯彻和体现新发展理念。四是增强民事法律规范的系统性，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体系下各类规范之间的关系。

三、关于民法典各分编的结构安排

2016年6月在向党中央汇报民法典编纂工作时，提出民法典各分编包括：物权编、合同编、侵权责任编、婚姻家庭编和继承编等。总体考虑和工作思路是，民法典各分编的内容经编纂进入民法典，再加上之前已出台的民法总则，形成一部完整的民法典；民法典出台后，我国现行的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法将被替代，不再保留。各方面对民法典各分编包括上述五编的内容，意见是一致的。同时，还有一些意见建议在五编基础上增加人格权编、知识产权编、涉外民事关系法律适用编。经研究认为，在确定哪些内容纳入民法典各分编时，应当遵循以下原则：一是内容

具有基础性，是民事法律制度的基本规则；二是内容具有普遍性，是社会生活普遍适用的通用规则；三是内容具有稳定性，是经过实践证明切实有效、可以长期适用的惯常规则；四是内容具有平等自愿性，是民事主体在民事活动中依法可采用、可约定的规则。对于涉及特定群体、领域的内容，原则上由民事特别法规定；对于民法典各分编的规定难以涵盖和替代的内容，不宜纳入；对于那些还处于发展变化中、经验还不成熟、拿不准的内容，暂不纳入。

一是关于是否设立人格权编。经研究认为，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、最重要的权利。保护人格权、维护人格尊严，是我国法治建设的重要任务，近年来加强人格权保护的呼声和期待较多。为了贯彻党的十九大和十九届二中全会关于“保护人民人身权、财产权、人格权”的精神，落实宪法关于“公民的人格尊严不受侵犯”的要求，综合考虑各方面意见，总结我国现有人格权法律规范的实践经验，在民法典中增加人格权编是较为妥当、可取的。人格权编这一部分，主要是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。

二是关于是否设立知识产权编。经研究认为目前条件还不成熟：1?我国知识产权立法一直采用民事特别法的立法方式，如专利法、商标法、著作权（版权）法，还涉及反不正当竞争法等法律和集成电路布图设计保护条例、植物新品种保护条例等行政法规。我国知识产权立法既规定民事权利等内容，也规定行政管理等内容，与相关国际条约保持总体一致和衔接。民法典是调整平等民事主体之间的民事法律关系的法律，难以纳入行政管理方面的内容，也难以抽象出不同类型知识产权的一般性规则。2?知识产权制度仍处于快速发展变化之中，国内立法执法司法等需要不断调整适应。如现在就将知识产权法律规范纳入民法典，恐难以保持其连续性、稳定性。由于以上原因，我国知识产权立法仍适宜采用民事特别法的立法方式，针对不同需求，实行单项立法，已有知识产权单行法律仍将继续保留，通过知识产权单行法律健全知识产权相关制度，更有利于加强和完善知识产权保护。民法典中暂不宜设立知识产权编。

三是关于是否设立涉外民事关系法律适用编。经研究认为，涉外民事关系法律适用规则的概念体系、规范内容与民法典虽有一定联系，但二者性质不同，在法律的调整范围、立法目标、具体规则等方面存在较大差异，民法典不宜设立涉外民事关系法律适用编。涉外民事关系法律适用的问题，由现行涉外民事关系法律适用法调整。

基于上述考虑，《民法典各分编（草案）》包括六编。关于分编的顺序，原顺序为物权

编、合同编、侵权责任编、婚姻家庭编、继承编。根据一些常委会组成人员和有关方面的意见，考虑到增加了人格权编，还需要把这一编放在适当的位置，经研究，将分编顺序修改为现在的物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编，共 1034 条。

四、民法典各分编的主要内容

（一）关于物权编草案

物权是民事主体依法享有的重要财产权。2007 年十届全国人大五次会议通过了物权法。实践证明物权法规定的中国特色社会主义物权制度是有活力的，在明晰权利归属、实现物权平等保护等方面发挥了重要作用。物权编草案在物权法的基础上，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。与现行物权法相比，主要修改内容有：

1. 加强对建筑物业主权利的保护。第一，强化业主对共有部分共同管理的权利。实践中，一些物业服务企业未征求业主意见擅自改变共有部分的用途或者利用外墙、电梯张贴广告等营利。对此，草案增加规定，改变共有部分的用途或者利用共有部分从事经营活动应当由业主共同决定（草案第七十三条第一款）。第二，为了解决物业管理活动中业主作出决议难的问题，适当降低业主作出决议的门槛（草案第七十三条第二款）。第三，明确共有部分产生的收益属于业主共有（草案第七十七条）。

2. 增加规定居住权。党的十九大报告提出，要加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。为落实党中央的要求，认可和保护民事主体对住房保障的灵活安排，满足特定人群的居住需求，草案在用益物权部分增加一章，专门规定居住权，居住权人有权按照合同约定并经登记占有、使用他人的住宅，以满足其稳定生活居住需要。这一制度安排有助于为公租房和老年人以房养老提供法律保障。（草案第十四章）

3. 完善动产抵押和权利质押的规则。第一，补充了有关清偿顺序的规定（草案第二百零五条第二款、第二百零六条）。第二，对于抵押物价款的债权担保赋予优先效力。针对交易实践中普遍存在的借款人借款购买货物，同时将该货物抵押给贷款人作为价款的担保的情形，草案赋予了该抵押权优先效力，以保护融资人的权利，促进融资（草案第二百零七条）。第三，删除具体登记机构的规定。目前动产抵押和权利质押的登记机构较为分散，不能完全适应现代市场经济发展的需要。建立统一的动产抵押和权利质押登记制度有助于进一步发挥其融资担保功能。考虑到统一登记的具体规则宜由国务院规定，草案删除了有关动产抵押和权利质押具体登记机构的内容，为建立统一的动产抵押和权利质押登记制度留

下空间（草案第二百三十二条、第二百三十四条、第二百三十五条、第二百三十六条）。

物权编草案中有两个问题需要汇报：

1. 关于农村土地使用权改革相关问题。党的十八大以来，党中央提出要深化农村土地制度改革，健全农村产权保护法律制度，完善承包地“三权分置”制度；探索宅基地“三权分置”；赋予农民更多的财产权，允许承包土地的经营权和农民住房财产权抵押、担保；探索农民集体建设用地入市制度。为落实党中央的改革要求，2015年全国人大常委会先后通过两个授权决定，授权开展“两权”抵押和集体建设用地入市试点。与此同时，全国人大常委会启动了农村土地承包法的修改工作，并于2017年11月进行了初次审议。在总结有关改革试点实践经验的基础上，结合农村土地承包法修改的审议情况、各方面提出的意见和基层调研情况，草案对物权的用益物权制度、担保物权制度作了相应修改，规定实行家庭承包的土地承包经营权人有权出让土地经营权，并对土地经营权的内容作了规定，以体现“三权分置”改革精神（草案第十一章）；修改了土地承包经营权抵押的相关规定。关于宅基地“三权分置”问题和农民住房财产权抵押问题，考虑到这两个问题主要涉及土地管理法的修改（按今年全国人大常委会立法工作计划，应于下半年由国务院提请审议），国务院有关部门正在抓紧推进起草工作。因此，物权编草案这一部分内容暂未修改，待国务院修改土地管理法的议案提请审议后，再作统筹研究和修改。

2. 关于住宅建设用地使用权期间届满续期问题。2016年11月，《中共中央、国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出，要研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。根据党中央批准的有关工作安排，该项工作由国务院有关部门研究，提出方案后，国务院提出法律修改议案，修改城市房地产管理法或者物权法。目前，国务院有关部门尚未正式提出方案和修法议案。物权编草案根据现行物权法第一百四十九条、城市房地产管理法第二十二条规定，对此先作出一个原则性规定，即：住宅建设用地使用权期间届满的，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（草案第一百五十二条第一款）。国务院正式提出修改有关法律的议案后，再进一步做好衔接。

（二）关于合同编草案

合同制度是市场经济的基本法律制度。1999年九届全国人大二次会议通过了合同法。合同法的实施对保护当事人合法权益、促进商品和要素自由流动、实现公平交易和维护经济秩序发挥了重要作用。贯彻全面深化改革的精神，使市场在资源配置中起决定性作用，必须坚持维护契约、平等交换、公平竞争，完善市场经济法律制度。为适应我国经济社会

发展和全面深化改革的需要，落实党中央提出的完善市场经济法律制度的要求，解决合同法实施以来出现的新情况、新问题，借鉴国际立法经验，合同编草案进一步修改完善了合同制度。与现行合同法相比，主要修改内容有：

1. 完善电子合同的订立、履行规则。为适应电子商务和数字经济快速发展的需要，规范电子交易行为，草案对电子合同订立、履行的特殊规则作了规定。（草案第二百八十三条第二款、第三百零三条）

2. 强化对债权实现的保护力度。针对实践中一些合同当事人不信守合同，欠债不还等突出问题，为保障债权顺利实现，防范因违约可能导致的债务风险，构建诚信社会，草案完善了合同保全、借款合同、融资租赁合同的有关规则，并增设专章规定了保证合同。（草案第五章、第十二章、第十三章、第十五章）

3. 加大对弱势合同当事人一方的保护。草案规定了电、水、气、热力供应人以及公共承运人对社会公众的强制缔约义务，完善了格式条款制度（草案第二百八十六条第二款、第三款，第二百八十八条，第二百八十九条）。同时，为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，促进住房租赁市场健康发展，草案增加了住房承租人的优先承租权制度（草案第五百二十五条第二款）。

4. 促进生态文明建设。落实民法总则绿色原则的要求，草案规定，当事人在合同履行中应当遵循诚信原则，根据交易习惯负有节约资源、减少污染的义务，在合同终止后负有旧物回收义务（草案第三百条第二款、第三百四十八条）；还规定买卖合同的出卖人依法负有回收义务（草案第四百一十五条）。

5. 根据合同理论和实践的发展，修改了合同效力、合同履行、债权转让、合同解除和违约责任等一般规则（草案第二章至第八章）；完善了买卖合同、租赁合同、建设工程合同等典型合同的具体规则，增加了物业服务合同和合伙合同（草案第九章至第二十六章）。

6. 补充完善债法的一般规则。债法的一般规则是民法的重要内容，考虑到现行合同法总则已规定了大多数债的一般规则，这次编纂不再单设一编对此作出规定，为更好规范各类债权债务关系，草案在现行合同法的基础上，补充完善债法的一般规则：一是明确非合同之债的法律适用规则（草案第二百五十九条）。二是细化无因管理、不当得利之债的规则。在民法总则规定的基础上，草案进一步规定了无因管理、不当得利两种债的具体规则（草案第二十七章、第二十八章）。

（三）关于人格权编草案

人格权编草案坚持以人民为中心，顺应人民群众对人格权保护的迫切需求，在现行有

关法律法规和司法解释基础上，对各种具体人格权作了较为详细的规定，为人格权保护奠定和提供了充分的民事请求权法律基础。这一编规定的主要内容有：

1. 人格权的一般规则。一是明确规定，民事主体的人格权受法律保护，人格权不得放弃、转让、继承，对人格权不得进行非法限制（草案第七百七十四条、第七百七十五条）。二是明确规定，民事主体可以许可他人使用姓名、名称、肖像等，但是依照法律规定或者根据其性质不得许可的除外（草案第七百七十六条）。三是明确规定人格权受到侵害后的救济方式（草案第七百七十八条至第七百八十二条）。

2. 生命权、身体权和健康权。草案规定了生命权、身体权和健康权的具体内容。同时，针对实践中反映较多的问题，草案还对法定救助义务、人体组织器官捐献、禁止性骚扰等问题作了规定。（草案第二章）

3. 姓名权和名称权。草案规定了姓名权、名称权的基本内容，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。（草案第三章）

4. 肖像权。草案规定了肖像权的权利内容及许可使用肖像的规则，并对可以合理使用他人肖像的情形作了规定。（草案第四章）

5. 名誉权和荣誉权。草案规定了名誉权和荣誉权的内容。同时，为了平衡好保护个人权益和发挥新闻报道、舆论监督作用之间的关系，草案还规定，行为人为维护公序良俗实施新闻报道、舆论监督等行为，影响他人名誉的，不承担民事责任。但是行为人捏造事实、歪曲事实、对他人提供的事实未尽到合理审查义务或者包含过度贬损他人名誉内容的除外。（草案第五章）

6. 隐私权和个人信息。针对隐私权和个人信息保护领域存在的突出问题，在现行法律规定基础上，草案进一步强化对隐私权和个人信息的保护，并为即将制定的个人信息保护法留下衔接空间。（草案第六章）

（四）关于婚姻家庭编草案

婚姻家庭制度是规范夫妻关系和家庭关系的基本准则，关系到家家户户的利益。1980年五届全国人大三次会议通过了婚姻法，2001年作了修改。1991年全国人大常委会通过了收养法，1998年作了修改。婚姻法、收养法实施以来，对于建立和维护和谐的婚姻家庭关系发挥了重要作用。随着婚姻观念、家庭关系的变化，婚姻家庭领域出现了一些新情况。为进一步弘扬夫妻互敬、孝老爱亲、家庭和睦的中华民族传统家庭美德，体现社会主义核心价值观，促进家庭关系和谐稳定，婚姻家庭编草案以现行婚姻法、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，修改了部分规定，并增

加了一些新规定。与现行婚姻法、收养法相比，主要修改内容有：

1. 修改禁止结婚的条件。现行婚姻法规定，患有医学上认为不应当结婚的疾病者禁止结婚。这一规定在实践中很难操作，且在对方知情的情况下，是否患有疾病并不必然会影响当事人的结婚意愿。为尊重当事人的婚姻自主权，草案规定，一方患有严重疾病的应当在结婚登记前如实告知对方，不如实告知的，对方可以请求撤销该婚姻。（草案第八百三十一条）

2. 增加婚姻无效的情形。为维护婚姻登记制度的权威性，保障婚姻当事人的合法权益，遏制利用伪造、变造或者冒用他人身份证件、户口簿、无配偶证明等方式骗取结婚登记的行为，草案增加了一项婚姻无效的情形，规定以伪造、变造、冒用证件等方式骗取结婚登记的婚姻无效。（草案第八百二十八条第四项）

3. 增加离婚冷静期的规定。实践中，由于离婚登记手续过于简便，轻率离婚的现象增多，不利于家庭稳定。为此，草案规定了一个月的离婚冷静期，在此期间，任何一方可以向登记机关撤回离婚申请。（草案第八百五十四条）

4. 完善离婚赔偿制度。现行婚姻法规定了四种适用离婚损害赔偿的情形，为更好地发挥离婚损害赔偿制度的预防、制裁作用，促进婚姻关系的稳定，草案增加了离婚损害赔偿的兜底条款，将其他一些确实给对方造成严重损害的情形纳入损害赔偿范围。（草案第八百六十九条第五项）

5. 不再保留计划生育的有关内容。现行婚姻法、收养法中都有关于计划生育的条款。为适应我国人口形势新变化，草案不再规定有关计划生育的内容。

关于夫妻债务问题，现行婚姻法没有具体规定夫妻关系存续期间个人债务、共同债务的认定和承担。2003年最高人民法院出台的婚姻法司法解释（二）第24条，近年来引发了较大争议，一度成为社会关注的热点问题。2018年1月，最高人民法院发布了《关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释》，修改了此前司法解释关于夫妻债务认定的规定。目前看来，司法解释基本平息了争议和热点。因新司法解释刚出台实施不久，尚需要进一步观察实践效果，再研究如何在婚姻家庭编草案作出相关规定。草案目前对现行婚姻法的有关规定未作实质性修改。

（五）关于继承编草案

继承制度是关于自然人死亡后财富传承的基本制度。1985年六届全国人大三次会议通过了继承法。继承法制定实施以来，随着人民群众生活水平不断提高，自然人的合法财产日益增多，因继承引发的纠纷也越来越多，情形也越来越复杂。根据我国社会家庭结构、

继承观念等方面的发展变化，继承编草案在继承法的基础上，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，促进家庭和睦，推进老龄事业和产业发展。与现行继承法相比，主要修改内容有：

1. 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，避免和减少纠纷，草案规定了遗产管理人的产生方式、职责和权利等内容。

（草案第九百二十四条至第九百二十八条）

2. 完善遗赠扶养协议制度，适当扩大了扶养人的范围，以满足养老形式多样化需求，促进老龄产业发展。（草案第九百三十七条）

3. 完善债务清偿规则。为保护债权人利益，保障国家税收应收尽收，草案规定遗产分割前，应当支付相关费用，清偿被继承人的债务，缴纳所欠税款，同时明确遗产已经分割时债务清偿、税款缴纳的具体规则。（草案第九百三十八条、第九百四十条至第九百四十二条）

4. 增加打印、录像等新的遗嘱形式，适应科学技术的发展需要（草案第九百一十五条、第九百一十六条）；修改遗嘱效力规则，删除了继承法中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（草案第九百二十一条）。

（六）关于侵权责任编草案

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年全国人大常委会通过了侵权责任法。侵权责任法实施以来，在保护民事主体合法权益、明确侵权责任、预防和制裁侵权行为方面发挥了重要作用。侵权责任编草案在总结侵权责任法实践经验的基础上，针对侵权领域出现的新情况，吸收借鉴司法解释的有益做法，对侵权责任制度作了必要的补充和完善。与现行侵权责任法相比，主要修改内容有：

1. 完善公平责任规则。侵权责任法规定，受害人和行为人对损害的发生都没有过错的，可以根据实际情况，由双方分担损失。实践中，该规定因裁判标准不明导致适用范围过宽，社会效果不是很好。为进一步明确该规则的适用范围，统一裁判尺度，草案将侵权责任法规定中的“根据实际情况”修改为“依照法律的规定”。（草案第九百六十二条）

2. 完善精神损害赔偿制度。根据审判实践需要，草案扩大了精神损害赔偿的适用范围，增加规定，故意侵害自然人具有人身意义的特定物品造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿。（草案第九百六十条第二款）

3. 完善网络侵权责任制度。随着互联网的快速发展，网络侵权行为越来越复杂，为了更好地保护权利人的利益，同时平衡好网络用户和网络服务提供者之间的利益，草案在侵

权责任法的基础上细化了网络侵权责任的具体规则。（草案第九百七十条至第九百七十二条）

4. 完善机动车交通事故责任规则。一是明确挂靠车辆引发交通事故时的责任主体（草案第九百八十六条）。二是明确机动车强制保险和商业保险的赔偿顺序（草案第九百八十八条）。三是增加非营运机动车无偿搭乘造成损害的责任规则。实践中，无偿搭乘引发的损害赔偿问题争议较大，为了既保护受害者的权益，又鼓励大家助人为乐，草案规定，无偿搭乘人在交通事故中受到损害的，应当减轻或者免除机动车驾驶人赔偿责任（草案第九百九十二条）。

5. 完善生态环境损害责任。为了落实党的十八届三中全会提出的“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”要求，贯彻党的十九大报告提出的“要加大生态系统保护力度”的决策部署，结合2017年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》，草案修改完善了生态环境损害责任制度：一是增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度。草案规定，侵权人故意违反国家规定损害生态环境的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿（草案第一千零八条）。二是明确生态环境损害的修复和赔偿制度（草案第一千零一十条、第一千零一十一条）。

五、关于下一步的工作安排

民法典各分编草案条文数量较多，从提请初次审议到最后出台需要经过较长时间。为了便于民法典编纂过程中的审议和修改完善，在本次常委会初次审议时，将《民法典各分编（草案）》作为一个整体提出；之后，根据实际情况将草案各分编分拆几个单元分别进行若干次审议和修改完善；在拟提请全国人民代表大会审议时，将之前已出台的民法总则同经过常委会审议和修改完善的民法典各分编草案合并为一部完整的民法典，即《中华人民共和国民法典（草案）》，由全国人大常委会提请2020年3月十三届全国人大三次会议审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国刑事诉讼法（修正草案）》修改情况的汇报

常委会第二次会议对刑事诉讼法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和部分较大的市人大常委会、中央有关部门及部分高等院校、研究机构、基层立法联系点征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法制工作委员会还到一些地方进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与中央纪委国家监委、中央政法委、监察和司法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、国家安全部、司法部交换意见，共同研究。各方面认为，草案贯彻党的十九大精神和党中央深化国家监察体制改革、反腐败追逃追赃、深化司法体制改革等重大决策部署，体现了宪法修正案的精神，对进一步完善中国特色刑事诉讼制度，深化司法体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。总体上赞同草案。宪法和法律委员会于7月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、中央纪委国家监委、中央政法委有关负责同志列席了会议。8月20日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第四条中规定，值班律师的职责是为犯罪嫌疑人、被告人提供法律咨询，程序选择建议，代理申诉、控告，申请变更强制措施，对案件处理提出意见等辩护。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，值班律师的职责与辩护人不同，主要应是为没有辩护人的犯罪嫌疑人、被告人提供法律帮助，这样定位符合认罪认罚从宽制度改革试点方案以及有关部门关于开展值班律师工作的意见要求，试点情况表明也较为可行。宪法和法律委员会经研究，建议将值班律师提供“辩护”修改为提供“法律帮助”并删去“代理申诉、控告”的内容，同时在相关条文中对人民检察院审查起诉案件听取值班律师意见、犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书时值班律师在场作出规定。（草案二次审议稿第四条、第十四条、第十五条）

二、草案第十二条中规定，对于监察机关采取留置措施的案件，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除，并对人民检察院决定采取强制措施的期限作了规定。有的常委委员和地方提出，人民检察院采取先行拘留措施是在案件移送前还是移送后，表述不清楚。为进一步做好与监察法的衔接，规范和保障强制措施的采取，建议明确是在监察机关将案件移送后，人民检察院即应当采取先行拘留措施。有的地方、部门和社

会公众建议规定，人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对草案作出相应修改。（草案二次审议稿第十二条）

三、草案第十六条对人民检察院提出量刑建议作了规定，第二十条对人民法院采纳量刑建议作了规定。有的常委委员、地方和社会公众提出，为鼓励犯罪嫌疑人认罪认罚，落实宽严相济刑事政策，对认罪认罚的案件，人民检察院应当依法提出量刑建议，并适当限制人民检察院调整量刑建议和人民法院不采纳量刑建议的权力。对于其他案件，人民检察院可根据具体情况决定是否提出量刑建议。宪法和法律委员会经研究，建议对相关条文作出以下修改：一是明确犯罪嫌疑人认罪认罚的，人民检察院应当提出量刑建议。二是明确人民法院经审理认为量刑建议明显不当，或者被告人、辩护人对量刑建议提出异议的，人民检察院可以调整量刑建议。人民检察院不调整量刑建议或者调整量刑建议后被告人、辩护人仍有异议的，人民法院应当依法作出判决。（草案二次审议稿第十六条、第二十一条）

四、草案第二十一条中规定，适用速裁程序审理案件，不受送达期限的限制，不进行法庭调查、法庭辩论，但在判决宣告前应当听取被告人的最后陈述意见。有的地方、部门和社会公众提出，为切实保障被告人的辩护权和速裁程序的公正有效进行，建议适用速裁程序审理的案件，人民法院在宣判前还是要听取辩护人的意见。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对草案作出相应修改。（草案二次审议稿第二十二条）

五、草案第二十四条中规定，缺席审判适用于犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的贪污贿赂等犯罪案件。有的常委委员、地方、部门和社会公众建议根据实际需要，适当扩大缺席审判的适用范围。宪法和法律委员会、法制工作委员会会同有关部门进行认真研究认为，建立缺席审判制度是从反腐败追逃追赃角度提出的，但可不仅限于贪污贿赂案件，其他重大案件确有必要及时追究的，在充分保障诉讼权利的前提下，也可以进行缺席审判。但考虑到这是一项新制度，尚缺乏实践经验，且有的缺席审判案件，文书送达和判决执行可能需要外国协助，在制度设计上需考虑到国际影响和外国通行做法，对贪污贿赂犯罪之外的其他案件，还是应当严格限制范围并规定严格的核准程序，根据国内国际大局和个案实际情况灵活掌握，稳妥实施。据此，建议将缺席审判的适用范围修改为“贪污贿赂犯罪案件，以及需要及时进行审判，经最高人民检察院核准的严重的危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件”。（草案二次审议稿第二十五条）

在常委会审议和征求意见过程中，有的常委委员、地方、部门和社会公众还提出了其他一些修改完善刑事诉讼法的意见。宪法和法律委员会对这些意见都认真进行了研究。考

考虑到这次修改主要是落实中央有关决策部署，指向明确、内容特定。对于这些意见，有的属于具体执行中的问题，可通过进一步完善工作机制处理，有的可继续探索研究，总结经验。这次暂不作修改。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改。宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

关于《中华人民共和国车辆购置税法（草案）》的说明

2000年10月，国务院公布《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定自2001年1月1日起，对购置汽车、摩托车等车辆的单位和个人征收车辆购置税。车辆购置税实行从价计征，税率为10%。《暂行条例》施行以来，车辆购置税运行比较平稳。2001年至2017年，全国累计征收车辆购置税26214亿元，年均增长17%，其中2017年征收车辆购置税3281亿元。车辆购置税对组织财政收入、促进交通基础设施建设以及引导汽车产业健康发展，发挥着重要作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，制定车辆购置税法是重要任务之一，列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、司法部等部门在《暂行条例》的基础上，经征求发展改革委、公安部、交通运输部等26个有关部门和单位以及地方人民政府、有关企业和社会团体等方面的意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国车辆购置税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、立法的总体考虑

从实际情况看，车辆购置税税制要素基本合理，运行比较平稳，可按照税制平移思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，对个别征税事项作相应调整。

二、草案的主要内容

（一）关于纳税人和应税车辆范围。

草案规定：在中华人民共和国境内购置汽车、排气量超过150毫升的摩托车、有轨电车、挂车（以下统称应税车辆）的单位和个人，为车辆购置税的纳税人（第一条）；购置是指以购买、进口、自产、受赠、获奖或者其他方式取得并自用应税车辆的行为（第二条）。

（二）关于征收方式和税率。

草案规定：车辆购置税实行一次征收制度，购置已征车辆购置税的车辆，不再征收车辆购置税（第三条）；车辆购置税的税率为10%，与现行税率一致（第四条）。

（三）关于应纳税额和计税价格的确定。

草案规定，车辆购置税的应纳税额按照应税车辆的计税价格乘以税率计算（第五条），并分别规定了纳税人以购买、进口、自产、受赠、获奖或者其他方式取得自用应税车辆计税价格的确定方法（第六条）。为防止纳税人虚假申报、偷逃税款，草案规定，纳税人申报的应税车辆计税价格明显偏低又无正当理由的，由税务机关依照税收征收管理法的规定核定其应纳税额（第七条）。

（四）关于税收减免。

草案规定了四种免税情形，包括：依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华机构及其有关人员自用的车辆；中国人民解放军和中国人民武装警察部队列入装备订货计划的车辆；设有固定装置的非运输车辆；城市公交企业购置的公共汽电车。为更好适应实际需要、便于相机调控，并体现税收法定原则的要求，草案还规定，国务院可以规定免征或者减征车辆购置税，但应当报全国人大常委会备案。（第九条）

（五）关于退税。

为维护纳税人合法权益，草案规定，纳税人将已征车辆购置税的车辆退回车辆生产企业或者销售企业的，可以按照国家有关规定向主管税务机关申请退还车辆购置税税款（第十五条）。

此外，草案还对车辆购置税的纳税义务发生时间、纳税期限、申报纳税地点，以及税务机关和有关部门建立信息共享和工作配合机制等征收管理事项作了规定。

关于《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》的说明

1987年4月，国务院发布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，对占用耕地建房或者从事非农业建设的单位和个人征收耕地占用税。为了进一步加大耕地保护力度，2007年12月，国务院公布了新的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），提高了税额标准，统一了内外资企业税负水平，进一步从严控制减免税，规范了征收管理。《暂行条例》施行以来，耕地占用税运行比较平稳。2008年至2017年，全国累计征收耕地占用税14177亿元，年均征收1418亿元，其中2017年征收1652亿元。耕地占用税对促进合理利用土地资源、加大耕地保护力度发挥着重要作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，制定耕地占用税法是重要任务之一，列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、司法部等部门在《暂行条例》的基础上，经征求发展改革委、自然资源部、农业农村部等54个有关部门和单位以及地方人民政府、有关企业和社会团体等方面的意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、立法的总体考虑

从实际情况看，耕地占用税税制要素基本合理，运行比较平稳，可按照税制平移思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，对个别征税事项作相应调整。

二、草案的主要内容

（一）关于纳税人和征税范围。

草案规定：占用耕地建房或者从事非农业建设的单位和个人为耕地占用税的纳税人，依法缴纳耕地占用税，占用耕地建设农田水利设施不缴纳耕地占用税（第二条）；临时占用耕地应缴纳耕地占用税，但纳税人在批准临时占用耕地期满之日起1年内恢复种植条件的，全额退还已缴纳税款（第十一条）；占用园地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面、渔业水域滩涂以及其他农用地建房或者从事非农业建设的，比照本法的规定征收耕地占用税（第十二条）。

（二）关于计税依据、征收方式和应纳税额。

草案规定，耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积为计税依据，按照规定的适用税

额一次性征收，应纳税额为纳税人实际占用的耕地面积(平方米)乘以适用税额。(第三条)

(三) 关于税额。

草案以各地区(以县级行政区域为单位)人均耕地面积为依据，分别规定了各地区每平方米耕地的差别化税额，分为10至50元、8至40元、6至30元、5至25元四个档次；各地区耕地占用税的适用税额由省、自治区、直辖市人民政府在上述税额幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案(第四条第一款、第三款)。为适当平衡各地税负，草案规定国务院根据人均耕地面积和经济发展等情况，确定各省、自治区、直辖市耕地占用税的平均税额，各省、自治区、直辖市适用税额的平均水平不得低于国务院规定的平均税额(第四条第二款、第三款)。经济发达且人均耕地特别少的地区，适用税额可以提高不超过50%(第五条)；占用基本农田的，适用税额应当在相应基础上提高50%(第六条)。

(四) 关于税收减免。

草案规定了四类减免耕地占用税的情形：一是军事设施、学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地免税。二是铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地，减按每平方米2元的税额征收。三是农村居民在规定用地标准以内占用耕地新建自用住宅，按照当地适用税额减半征收；农村烈士遗属、因公牺牲军人遗属、残疾军人以及生活困难的农村居民，在规定用地标准以内新建自用住宅缴纳耕地占用税确有困难的，予以免征。四是农村居民经批准搬迁，新建自用住宅占用耕地不超过原宅基地面积的免税；超过原宅基地面积的，对超过部分按照当地适用税额减半征收。为更好适应实际需要、便于相机调控，同时体现税收法定原则的要求，草案规定国务院可以规定其他免征或者减征耕地占用税的情形，但应当报全国人大常委会备案。(第七条)

(五) 关于纳税义务发生时间和申报缴纳期限。

草案规定，耕地占用税的纳税义务发生时间为纳税人收到自然资源主管部门办理占用耕地手续的书面通知的当日，纳税人应当自纳税义务发生之日起30日内申报缴纳耕地占用税。(第十条)

此外，草案还对税务机关与相关部门建立耕地占用税涉税信息共享机制和工作配合机制等税收征管事项作了规定。

关于《中华人民共和国综合性消防救援队伍消防救援衔条例（草案）》的说明

根据深化党和国家机构改革方案，公安消防部队、武警森林部队转制后，实行专门管理和政策保障，提高其职业荣誉感，保持有生力量和战斗力。习近平总书记对这项改革高度重视、非常关心，多次作出重要指示。李克强总理对综合性消防救援队伍建设提出了明确要求。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，在国家综合性消防救援队伍中实行消防救援衔制度，应急部、司法部经征求中央组织部、教育部、公安部、退役军人部、林草局、中央军委法制局等中央有关单位和各省、自治区、直辖市人民政府以及新疆生产建设兵团的意见，赴有关地方进行调研并召开专家论证会，研究起草了《中华人民共和国综合性消防救援队伍消防救援衔条例（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意，现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

一是贯彻落实中央改革决策的需要。按照党中央、国务院部署，公安消防部队、武警森林部队须在2018年年底前完成转制任务。实行消防救援衔制度，有利于做好与部队原有职务衔级的有序对接，确保队伍平稳过渡。二是执行消防救援任务的需要。综合性消防救援队伍作为应急救援的主力军和国家队，承担防范应对各类灾害事故风险、保障人民群众生命财产安全的重要职责。实行消防救援衔制度，有利于区分人员等级和身份，确保建立统一高效的领导指挥体系。三是提升职业荣誉感的需要。消防救援工作强度大、职业风险高，需要党和国家在政治上给予特殊关怀。实行消防救援衔制度，有利于增强消防救援队伍的责任感、荣誉感和使命感，确保队伍战斗力。

二、立法的总体思路

一是严格遵循深化党和国家机构改革精神。通过实行专门的消防救援衔制度，加强国家综合性消防救援队伍的正规化、专业化、职业化建设，确保两支队伍顺利转制。二是注重体现国家综合性消防救援队伍的职业特点。按照管理指挥干部、专业技术干部和消防员分别设置消防救援衔，对消防救援衔的称谓、等级、授予、晋级等作出符合消防救援队伍职业特点的专门规定。三是充分做好现役制与职业制的衔接过渡。在衔级管理、审批权限等方面总体按照公安消防部队、武警森林部队原有模式作出规定，同时参照警衔、关衔、外交衔等专门衔级制度，增强衔级设置的科学性，保持队伍的稳定性。

三、草案的主要内容

草案共7章、28条，主要规定了以下内容：

（一）消防救援衔的授予对象和性质。草案规定：国家综合性消防救援队伍实行消防救援衔制度；消防救援衔是区分消防救援人员等级、表明消防救援人员身份的称号和标志，是国家给予消防救援人员的荣誉。（第二条、第三条）

（二）消防救援衔的设置。草案规定：消防救援衔按照管理指挥干部、专业技术干部和消防员分别设置；管理指挥干部消防救援衔设三等共十一级，专业技术干部消防救援衔设两等共八级，消防员消防救援衔设三等共八级；消防救援人员按照职务等级分别编制消防救援衔。（第六条至第十三条）

（三）消防救援衔的管理。草案规定：国务院应急管理部门主管消防救援衔工作；总监、副总监、助理总监消防救援衔，由国务院总理批准授予，其他衔级按照相应权限批准授予；消防救援衔一般根据职务等级调整情况或者工作年限逐级晋升；管理指挥干部、专业技术干部的消防救援衔晋升，与其职务等级晋升保持一致。（第五条、第十七条至第二十二条）

此外，草案还对消防救援衔的保留、降级和取消等作了专门规定。