

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《民法典人格权编（草案）》修改情况的汇报

2018年8月，常委会第五次会议对民法典各分编（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发地方人大、中央有关单位、法学教学研究机构及有关社会团体征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。根据党中央和常委会确定的民法典编纂工作计划和安排，在对民法典各分编（草案）整体进行初次审议后，将各分编草案分拆为几个单元进行若干次审议和修改完善；到2019年12月，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草案。2018年12月，常委会第七次会议对民法典合同编（草案）、侵权责任编（草案）进行了二审。经研究，建议本次常委会会议对民法典人格权编（草案）进行二审。法制工作委员会就民法典人格权编（草案）召开多个座谈会，听取中央有关部门和部分企业、专家学者的意见，到广西等地进行调研，了解实际情况，听取意见。宪法和法律委员会于4月1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，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会等参加民法典编纂工作的单位有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就民法典人格权编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的法学教学研究机构和社会公众提出，自然人因婚姻家庭关系产生的身份权利，与人格权在保护上具有一定相似性。对这些身份权利的保护，除了适用婚姻家庭编的规定外，还应当参照适用人格权保护的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第一章“一般规定”中增加一条规定：自然人因婚姻、家庭关系等产生的身份权利的保护，参照适用本编人格权保护的有关规定。（草案二次审议稿第七百八十二条之一）

二、草案第七百八十九条规定了对有关科研机构等为开发新药或者发展新的治疗方法进行人体试验的要求。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，开展人体试验活动，涉及人格权保护，必须进行严格规范，保护受试者的生命安全和身体健康。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对草案作如下修改：一是将此类活动的规范范围扩大为“为研制新药、医疗器械或者发展新的预防和治疗方法”的所有活动。二是增加规定，开展此类活动，除经主管部门批准外，还应取得伦理委员会的审查同意。三是删除有关禁止向受试者支付任何形式的报酬、但可以给予必要补偿的规定。（草案二次审议稿第七百八十九条）

三、有的地方、法学教学研究机构和社会公众提出，开展与人体基因、人体胚胎等有关的医学和科学研究，可能带来人体生命健康安全和伦理道德方面的风险，必须有严格的法律规范。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在第二章“生命权、身体权和健康权”中增加一条规定：从事与人体基因、人体胚胎等有关的医学和科研活动的，应当遵守法律、行政法规和国家有关规定，不得危害人体健康，不得违背伦理道德。（草案二次审议稿第七百八十九条之一）

四、草案第七百九十五条规定，未成年人父母离婚的，与未成年人共同生活的一方可以将未成年人的姓氏变更为自己的姓氏，但是另一方有正当理由表示反对的除外。有的常委委员、地方和法学教学研究机构提出，该条规定的初衷是为了给实践中此类案件的解决提供法律依据，但是变更未成年人姓氏涉及的问题较为复杂，这一规定并不能完全解决现实中的这类问题，建议不作规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除这一条。

五、有的部门提出，利用信息技术手段“深度伪造”他人的肖像、声音，不仅侵害自然人的的人格权益，严重的还可能造成恶劣的社会影响，危害国家安全和社会公共利益，建议法律对深度伪造技术带来的“换脸”等问题予以回应。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第七百九十九条第一款增加规定：任何组织或者个人不得以利用信息技术手段伪造的方式侵害他人的肖像权。同时，将草案第八百零三条修改为：其他人格权的许可使用和自然人声音的保护，参照适用本章的有关规定。（草案二次审议稿第七百九十九条第一款、第八百零三条）

六、有的部门和法学教学研究机构提出，为了及时制止侵害行为，减少对受害人权益的损害，建议借鉴《出版管理条例》的相关规定，对媒体报道内容失实而侵害他人名誉权的，明确受害人有权要求媒体及时更正、删除该不实报道。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第五章“名誉权和荣誉权”中增加一条规定：报刊、网络等媒体报道的内容失实，侵害他人名誉权的，受害人有权请求该媒体及时更正或者删除。媒体不及时履行的，受害人有权请求人民法院责令该媒体限期更正或者删除。（草案二次审议稿第八百零七条之一）

七、草案第六章规定了个人信息保护。有的法学教学研究机构和社会公众提出，应当加强对未成年人个人信息的保护，未经监护人同意，不得收集和使用这类信息。同时，还应当明确规定国家机关及其工作人员对履职过程中知悉的个人信息等的保密义务。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，在草案第八百一十四条第一项中，对收集使用未

成年人等无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的个人信息的，增加规定应当征得其监护人同意，但是法律、行政法规另有规定的除外。同时，在该章中增加一条规定：国家机关及其工作人员对于履行职责过程中知悉的自然人隐私、个人信息，应当予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。（草案二次审议稿第八百一十四条、第八百一十七条之一）

此外，还对草案作了一些文字修改。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《民法典物权编（草案）》修改情况的汇报

2018年8月，常委会第五次会议对民法典各分编(草案)进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发地方人大、中央有关单位、法学教学研究机构及有关社会团体征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。根据党中央和常委会确定的民法典编纂工作计划和安排，在对民法典各分编（草案）整体进行初次审议后，将各分编草案分拆为几个单元进行若干次审议和修改完善；到2019年12月，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草案。2018年12月，常委会第七次会议对民法典合同编（草案）、侵权责任编（草案）进行了二审。经研究，建议本次常委会会议对民法典物权编（草案）进行二审。法制工作委员会就民法典物权编（草案）召开多个座谈会，听取中央有关部门和部分专家学者的意见，到广西等地进行调研，了解实际情况，听取意见。宪法和法律委员会于3月29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，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会等参加民法典编纂工作的单位有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就民法典物权编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方和法学教学研究机构提出，草案的条文较多，建议设置分编，以使条理更加清楚。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将物权编草案进一步分为五个分编，即：通则、所有权、用益物权、担保物权、占有。

二、有的常委委员、地方和部门提出，深入推进农村集体产权制度改革，是党中央作出的重大决策，草案应对农村集体所有土地的征地补偿、土地承包经营权等相关制度予以完善。据此，宪法和法律委员会建议对草案作出如下修改：一是完善征地补偿制度。在草案第三十九条第二款中增加规定：征收集体所有的土地，应当依法及时足额支付农村村民住宅的补偿费用。二是落实“三权分置”制度。根据党中央有关精神和修改后的农村土地承包法，对草案第十一章“土地承包经营权”的相关内容作了完善，明确承包期届满，由土地承包经营权人依照农村土地承包的法律规定继续承包；土地承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权；流转期限为五年以上的土地经营权，自流转合同生效时设立。当事人可以向登记机构申请土地经营权登记，未经登记，不得对抗善意第三人。同时，删去草案第十七章“抵押权”中关于耕地不得抵押的规定，以适应“三权分置”后土地经营权入市的需要。三是与正在常委会审议的土地管理法修正

案草案相衔接，分别在有关条款中明确集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理的法律规定办理；宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定。（草案二次审议稿第三十九条第二款、第一百二十七条第二款、第一百三十四条之一、第一百三十四条之三、第一百九十条第二项、第一百五十四条、第一百五十六条）

三、有的常委委员、部门提出，海岛保护法明确规定，无居民海岛属于国家所有，建议草案增加规定相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第五章“国家所有权和集体所有权、私人所有权”中增加一条规定：“无居民海岛属于国家所有，国务院代表国家行使无居民海岛所有权。”（草案二次审议稿第四十三条之一）

四、草案第六章规定了业主的建筑物区分所有权。有的常委委员、地方、部门、法学教学研究机构和社会公众提出，近年来，群众普遍反映业主大会、业主委员会成立难，公共维修资金使用难，以及物业管理不规范、业主维权难等问题，建议草案对此作出有针对性的规定。据此，宪法和法律委员会建议对该章草案作出如下修改：一是在草案第七十二条第二款中增加规定：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。二是完善公共维修资金使用的表决程序，降低通过这一事项的表决要求，将草案第七十三条规定的应当经参与表决的业主专有部分面积和人数占比“双过四分之三”同意，修改为“双过半数”同意。三是根据一些地方的实践，在草案第七十六条中增加一款规定：紧急情况下需要维修建筑物及其附属设施的，业主大会或者业主委员会可以依法申请使用维修资金。四是与合同编草案中“物业服务合同”的内容相呼应，在草案第八十条第一款中增加规定：物业服务企业或者其他管理人依照物业服务合同的规定管理建筑区划内的建筑物及其附属设施。五是加强对业主维权的保障，在草案第八十一条中增加一款规定：在建筑区划内违反规定饲养动物、违章搭建、侵占通道等的行为人拒不履行相关义务的，有关当事人可以向有关行政主管部门投诉，有关行政主管部门应当依法处理。（草案二次审议稿第七十二条第二款、第七十三条、第七十六条第二款、第八十条第一款、第八十一条第三款）

五、草案第十四章规定了居住权。有的地方、法学教学研究机构和社会公众建议进一步完善居住权制度的相关规定，明确居住权是无偿设立的用益物权，并对居住权合同的内容进行规范。据此，宪法和法律委员会建议对该章草案作出如下修改：一是将草案第一百五十九条修改为：居住权人有权按照合同约定，对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，以满足生活居住的需要。二是将草案第一百五十九条第二款单设一条，并增加一款规定：居住权合同的一般条款包括当事人的姓名和住所、住宅的位置、居住的条件和要求、解决

争议的方法。三是在草案第一百六十条中增加规定：居住权无偿设立。（草案二次审议稿第一百五十九条、第一百五十九条之一第二款、第一百六十条）

六、有的常委委员、地方和部门提出，为进一步改善营商环境，赋予当事人更大的自主权，建议允许担保合同对担保财产只作概括性的描述。同时，建议对担保物权规定统一的优先受偿规则。据此，宪法和法律委员会建议对草案作出如下修改：一是简化规定抵押合同和质押合同的一般条款，将草案第一百九十一条规定的抵押合同包括“抵押财产的名称、数量、质量、状况、所在地、所有权归属或者使用权归属”修改为“抵押财产的名称、数量等情况”；将草案第二百一十八条规定的质押合同包括“质押财产的名称、数量、质量、状况”修改为“质押财产的名称、数量等情况”。二是进一步明确实现担保物权的统一受偿规则，将草案第二百零五条第二款修改为：“其他可以登记的担保物权，清偿顺序参照适用前款规定”，即已登记的，按照登记的时间先后确定清偿顺序，已登记的先于未登记的受偿，未登记的按照债权比例清偿。（草案二次审议稿第一百九十一条第二款第三项、第二百一十八条第二款第三项、第二百零五条第二款）

此外，还对草案作了一些文字修改。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》修改情况的汇报

常委会第七次会议对疫苗管理法（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（区、市）、立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；到天津、重庆、河北等地调研，听取疫苗生产企业、配送企业、疾控机构、接种单位等的意见；宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表和有关部门、专家、企业、机构、行业协会等的意见；并就草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于3月28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。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家市场监督管理总局、国家卫生健康委员会、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将疫苗管理法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委会组成人员提出，草案在突出全过程、全链条监管的同时，对疫苗研制和创新的激励和支持不够，应当进一步充实。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家根据疾病流行情况、人群免疫状况等因素，制定相关研制规划，安排必要的资金，支持多联多价等新型疫苗研制。二是国家组织疫苗上市许可持有人、科研单位、医疗卫生机构联合攻关，研制疾病预防、控制急需的疫苗。三是国家鼓励疫苗上市许可持有人加大研制和创新资金投入，优化生产工艺，提升质量控制水平，推动疫苗技术进步。四是对疾病预防、控制急需的疫苗和创新疫苗，国务院药品监督管理部门应当予以优先审评审批。（草案二次审议稿第十五条、第十六条、第二十条第二款）

二、国家药品监督管理局提出，为了保障防控传染病等急需疫苗供应，建议增加对急需疫苗可以免于批签发的规定。有些常委委员、代表提出，应当对进口疫苗的批签发增加专门规定，并增加疫苗上市许可持有人保障疫苗供应的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是预防、控制传染病疫情或者应对突发事件急需的疫苗，经国务院药品监督管理部门批准，免于批签发。二是进口疫苗申请批签发，除应当按照规定向批签发机构提供药品注册证书、批生产及检验记录摘要、同批号产品等资料和样品外，还应当提供疫苗上市许可持有人的原产地证明以及监督管理部门出具的批签发证明；在原产地免于批签发的，应当提供免于批签发证明。三是疫苗上市许可持有人应当依法组织生产，保障疫苗供应。（草案二次审议稿第二十八条、第二十九条、第六十五条第三款）

三、有的部门、地方和社会公众提出，针对一些地方在预防接种环节发生的疫苗过期、掉包等事件，应当进一步加强预防接种管理，规范预防接种行为。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是接种单位应当加强内部管理，开展预防接种工作应当遵守预防接种工作规范、免疫程序、疫苗使用指导原则和接种方案。二是各级疾病预防控制机构应当加强对接种单位预防接种工作的技术指导和疫苗使用的管理。三是明确“三查七对”要求，规定医疗卫生人员在实施接种前，应当按照预防接种工作规范的要求，严格核对有关信息，确认无误后方可接种。四是医疗卫生人员应当完整、准确记录接种疫苗的最小包装单位的识别信息、有效期等，确保接种信息可追溯、可查询。（草案二次审议稿第四十五条第三款、第四款，第四十六条第二款、第三款）

四、有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，预防接种异常反应认定标准过于严格、补偿范围过于狭窄，应当将不能排除是异常反应的也纳入补偿范围，并统一补偿标准。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，国家实行预防接种异常反应补偿制度。二是明确实施接种过程中或者实施接种后出现受种者死亡、严重残疾、器官组织损伤等损害，属于预防接种异常反应或者不能排除的，应当给予补偿。三是明确预防接种异常反应具体补偿办法由国务院和省、自治区、直辖市人民政府规定。（草案二次审议稿第五十六条第一款、第三款）

五、有些常委委员、地方和社会公众提出，应当进一步体现“四个最严”要求，补充完善法律责任，加大对违法行为的惩处力度，提高违法成本。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对生产、销售假劣疫苗、申请疫苗注册提供虚假数据以及违反药品相关质量管理规范等违法行为，提高罚款额度。二是增加批签发机构未按照规定发给批签发证明、疾病预防控制机构和接种单位未按照规定建立并保存相关记录等违法行为的法律责任。三是完善惩罚性赔偿规定，明确明知疫苗存在质量问题仍然销售、接种，造成受种者死亡或者健康严重损害的，受种者或者其近亲属除要求赔偿损失外，还可以要求相应的惩罚性赔偿。（草案二次审议稿第八十条、第八十一条、第八十三条至第八十七条、第九十五条第三款）

此外，还对草案作了一些文字修改。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国药品管理法（修正草案）》修改情况的汇报

常委会第六次会议对药品管理法（修正草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发各省（区、市）人大、立法联系点和中央有关单位等征求意见，在中国人大网公布草案全文，公开征求社会公众意见；到北京、天津、重庆、河北等地调研，实地了解药品专业技术机构、药品上市许可持有人和生产经营企业、医疗机构情况；宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取部分全国人大代表、中央有关部门、药品专业技术机构、高等院校及相关专家、药品上市许可持有人和生产经营企业、医疗机构等各方面的意见；并就修正草案中的主要问题，与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于3月28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，对修正草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家卫生健康委员会、市场监督管理总局、国家药品监督管理局的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将药品管理法（修正草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、部门、专家和社会公众提出，药品管理法自2001年修订后，没有进行大的修改，修正草案主要是对实行药品上市许可持有人制度等作出规定，其他有些规定也应根据药品行业发展和监管需要进一步修改完善。建议将药品领域改革成果和行之有效的做法上升为法律，按照药品全过程、全链条管理要求完善有关规定，对存在的突出问题及时予以规范，将修正草案改为修订草案。同时，要处理好与正在制定的疫苗管理法的关系。宪法和法律委员会经研究，建议采用修订方式对药品管理法进行修改，按照药品研制与注册、药品生产、药品经营、药剂管理、上市后管理等环节调整结构，并将有些涉及疫苗管理的内容纳入疫苗管理法。

二、有的常委委员、地方和专家提出，应当在总则中体现药品管理的基本要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：药品管理应当以人民健康为中心，建立科学、严格的监督管理制度，全面提升药品质量，保障用药安全、有效、可及。（修订草案第三条）

三、有的常委委员、部门、专家和社会公众提出，药品管理工作需要各方面共同参与、齐抓共管、形成合力，建议增加有关社会共治的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是各级政府、新闻媒体应当加强药品安全的宣传教育和知识普及工作。二是发挥药品行业协会作用，加强行业自律。三是对在药品研制、生产、经营、使用和监督管理

活动中做出重大贡献的单位和个人给予表彰、奖励。（修订草案第十二条、第十三条、第十四条）

四、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当有针对性地鼓励新药研制；临床试验是药品研制的关键环节，应当对伦理审查、保障受试者合法权益、适当扩大受试者范围作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是支持以临床价值为导向的药物创新研究。二是开展药物临床试验应当符合伦理原则，明确伦理委员会的职责。三是开展药物临床试验应当如实说明风险，取得受试者同意，保护受试者合法权益。四是对正在开展临床试验的符合条件的药物，经审查可免费用于临床试验机构内的其他病情相同的患者。

（修订草案第十五条、第十八条、第十九条、第二十条）

五、有些常委委员、部门、地方和社会公众提出，修正草案对药品上市许可持有人的责任规定得不够全面、清晰，应当进一步明确药品上市许可持有人在各个环节的责任。宪法和法律委员会经研究，建议对药品上市许可持有人作专章规定，增加规定：一是药品上市许可持有人应当对药品的非临床研究、临床试验、生产经营、上市后研究、不良反应监测及报告与处理等承担责任。二是药品上市许可持有人应当建立药品质量保证体系，配备质量负责人独立负责药品质量管理。三是药品上市许可持有人应当与受托进行药品生产、经营、储存、运输的企业签订协议，保证这些企业持续具备质量保障和风险管理能力。（修订草案第二十六条第二款，第二十七条，第二十八条第二款、第三款，第三十条第二款，第三十一条）

六、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当明确药品注册申请的要求，对附条件批准临床急需的治疗严重疾病的药品作出规定，允许药品注册证书转让，加强药品生产过程中的变更管理，规范网络销售药品行为。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是申请人应当提供真实、充分、可靠的研究数据、资料和样品，证明药品的安全性、有效性和质量可控性。二是对符合条件的急需药物可以附条件批准。三是经过批准，药品上市许可持有人可以转让药品注册证书，并明确受让方的条件和义务。四是对药品生产过程中的变更实行分类管理，重大变更应当审批，其他变更应当备案或者报告，并应当对变更事项的影响进行全面评估、验证。五是药品网络销售第三方平台提供者应当备案，履行资质审查、制止和报告违法行为、停止提供网络销售平台服务等义务，并明确不得通过药品网络销售第三方平台直接销售处方药。（修订草案第二十一条第二款、第二十三条、第三十六条、第四十一条、第五十八条）

七、有的常委委员、部门和地方提出，加强药品上市后管理，是不断提高药品质量、保障药品安全的重要环节，建议进一步完善相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议对药品上市后管理作专章规定，增加规定：一是药品上市许可持有人应当主动开展药品上市后研究。二是药品上市许可持有人应当开展不良反应监测，对已识别风险的药品及时采取风险控制措施。三是药品上市许可持有人应当对附条件批准的药品采取相应风险管理措施，在规定期限内完成相关研究工作。（修订草案第七十二条、第七十四条、第七十七条）

八、有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，药品价格虚高和供应短缺是药品领域的突出问题，建议采取措施加强药价监管，保障药品供应。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家对药品价格进行监测，必要时开展成本价格调查，加强药品价格监督检查，依法查处药品价格违法行为，维护药品价格秩序。二是国家实行短缺药品预警和清单管理制度。三是国家鼓励短缺药品的研制和生产，对临床急需的短缺药品及原料药予以优先审评审批。四是国务院有关部门可以对短缺药品采取适当的生产、价格干预和组织进口等措施，保障药品供应。五是药品上市许可持有人、药品生产经营企业应当履行社会责任，保障药品的生产和供应。（修订草案第七十八条、第八十八条、第八十九条第一款、第九十条、第九十一条、第九十二条）

九、有的常委委员、地方和社会公众提出，应当进一步加大对药品违法行为的处罚力度，提高违法成本，严惩重罚，形成震慑。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加应受处罚的行为种类。对未按照规定开展药品不良反应监测或者报告，境外企业在中国境内设立的药品上市许可持有人代表机构或者指定的企业法人未依法履行相关义务，药品网络销售第三方平台未履行资质审查、报告违法行为、停止提供网络销售平台服务等义务以及编造、散布虚假药品安全信息四类违法行为，增加规定相应的法律责任（修订草案第一百一十八条、第一百二十一条、第一百二十二条、第一百三十八条）。二是加大处罚力度。对无证生产经营药品、生产销售假药劣药、违反药品生产质量管理规范或者药品经营质量管理规范等违法行为，提高罚款额度。落实处罚到人，对从事生产销售假药劣药单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员，增加依法追究刑事责任的规定；对依法不认为是犯罪或者不构成犯罪的，增加可以给予行政拘留的规定（修订草案第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条、第一百一十二条第一款等）。三是增加惩罚性赔偿。生产假药、劣药或者明知是假药、劣药仍然销售，造成死亡或者健康严重损害的，受害者可以主张相应的惩罚性赔偿。（修订草案第一百三十六条第二款）

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国证券法（修订草案）》修改情况的汇报

证券法修订草案由十二届全国人大财政经济委员会提请审议。2015年4月和2017年4月，十二届全国人大常委会第十四次会议、第二十七次会议分别对修订草案进行了两次审议。其间，根据国务院提出的议案，2015年12月，十二届全国人大常委会第十八次会议通过了授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定，为在证券法全面修改工作完成前推进股票发行制度改革提供了法律依据；2018年2月，十二届全国人大常委会第三十三次会议又作出决定，将上述授权期限延长了两年至2020年2月29日。

提请常委会初次审议的修订草案，主要内容是落实党的十八届三中、四中全会精神，着力满足股票发行注册制改革的立法需求，同时在建立健全多层次资本市场体系、加强投资者保护、推动证券行业创新发展、加强事中事后监管等方面对现行证券法进行了完善。十二届全国人大法律委员会、常委会法制工作委员会按照党中央的要求和习近平总书记关于防范化解金融风险，加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的股票市场的重要讲话精神，根据常委会审议意见和有关方面意见，充分考虑证券市场的实际情况，对修订草案进行了认真研究修改，形成了修订草案二次审议稿，重点在以下几个方面作了完善：一是完善证券交易制度，进一步加强对内幕交易、操纵市场等违法行为的规制，强化证券交易实名制的要求，增加对程序化交易的规范，规范上市公司停牌、复牌行为；二是完善上市公司收购制度，明确违规收购的法律后果，延长收购股票转让的期限；三是完善信息披露，明确上市公司相关人员的责任；四是强化投资者保护，补充完善相关规定；五是增加多层次资本市场的原则规定；六是强化证券监管。同时，考虑到股票发行注册制改革的实际进展情况，修订草案二次审议稿对此暂作衔接性规定，强调：国务院应当按照全国人大常委会关于注册制改革授权决定的要求，逐步推进股票发行制度改革。

二审后，法制工作委员会将修订草案二次审议稿送中央有关部门征求意见。十三届全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会与财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会多次沟通，根据资本市场改革发展的新情况、新进展，对修订草案相关内容进行了研究修改，重点是增加关于科创板注册制的相关规定，体现党中央“推进股票发行注册制改革”的要求和改革方向；同时，根据资本市场改革发展的实际情况，对其他相关制度进行适当修改完善。

宪法和法律委员会于3月27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，对修订草案进行了认真审议。财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会的有关负责同志列席了会议。4月12日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将证券法（修订草案二次审议稿）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的意见提出，目前关于设立科创板并试点注册制的相关实施意见已由国务院报全国人大常委会备案，证监会已正式发布科创板试点注册制的相关制度规则，股票发行注册制改革已开始实质推进，建议在修订草案中增加相关内容。宪法和法律委员会经研究，考虑到股票发行注册制改革仍处于试点阶段，可根据试点的具体情况，在修订草案中增加相关衔接性的原则规定；经过实践，总结可复制、可推广的经验后，再对证券公开发行法律制度作出全面修改。据此，建议对修订草案相关内容作以下修改：在修订草案“证券发行”一章中增加一节“科创板注册制的特别规定”，对科创板发行股票的条件、注册程序、监督检查等基础制度作出规定；并明确国务院证券监督管理机构依照本法制定证券注册的具体办法。同时，将现行证券法关于证券发行的专章规定作为“一般规定”，单列一节。（修订草案三次审议稿第二章第二节）

二、有的意见提出，近期证监会按照国务院的部署，开展创新企业境内发行股票或存托凭证试点工作，存托凭证已经国务院认定为一种新型证券，建议在修订草案中列明为法定证券。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（修订草案三次审议稿第二条）

三、有的意见提出，为鼓励创业创新，适应支持中小企业、实体经济发展的需要，建议对证券公开发行的认定标准、审批程序进行修改完善，适当增加灵活性。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是修改现行证券法关于“向特定对象发行证券累计超过二百人”属于证券公开发行，须经有关部门核准的规定，明确依法实施员工持股计划的员工人数不计算在二百人之内，为公司实施员工持股计划提供便利（修订草案三次审议稿第十条第二款）；二是增加众筹发行、小额发行豁免的规定，对通过互联网平台公开发行证券且募集资金数额和单一投资者认购资金数额较小的（众筹发行），通过证券公司公开发行证券且募集资金数额较小、发行人符合规定条件的（小额发行），可以豁免核准、注册，并授权国务院证券监督管理机构制定相关管理办法，报国务院批准。（修订草案三次审议稿第十一条）

四、有的意见建议，根据近期资本市场改革发展的实际情况，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善证券交易相关制度，规范证券交易行为，维护证券交易秩序。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是取消现行证券法规定的证券暂停

上市交易制度，对于不再符合上市条件或者有上市规则规定的其他情形的证券，由证券交易所按照业务规则直接终止其上市交易（修订草案三次审议稿第五十六条第一款）；二是增加规定，禁止投资者违规利用财政资金、银行信贷资金买卖证券（修订草案三次审议稿第六十七条第二款）。

五、有的意见建议，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善证券投资纠纷解决相关制度，加强对投资者合法权益的保护。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下完善：一是增加关于证券纠纷调解的规定，确立强制调解制度：投资者与发行人、证券公司等发生纠纷的，双方可以向国家设立的投资者保护机构申请调解；普通投资者与证券公司发生证券业务纠纷，普通投资者提出调解请求的，证券公司不得拒绝（修订草案三次审议稿第一百零四条第一款）；二是增加支持诉讼的规定：国家设立的投资者保护机构对损害投资者利益的行为，可以依法支持投资者向人民法院提起诉讼（修订草案三次审议稿第一百零四条第二款）；三是完善股东代表诉讼相关规定，明确对于“发行人的控股股东、实际控制人等侵犯公司合法权益给公司造成损失”的行为，持有该公司股份的国家设立的投资者保护机构可以提起股东代表诉讼（修订草案三次审议稿第一百零四条第三款）。

六、有的意见建议，在修订草案二次审议稿的基础上，进一步完善相关执法措施，加大对证券违法行为的惩处力度，切实维护证券市场秩序，保护投资者权益。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是，延长国务院证券监督管理机构调查证券违法行为限制被调查人证券买卖的期限，由“不得超过三十个交易日，案情复杂的可以延长三十个交易日”，修改为“不得超过三个月，案情复杂的可以延长三个月”（修订草案三次审议稿第一百八十一条第七项）；二是，完善证券市场禁入措施相关制度，增加规定，国务院证券监督管理机构可以禁止违法行为情节严重的有关责任人员一定期限内买卖在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易的证券（修订草案三次审议稿第二百三十三条第二款）。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。