

**全国人民代表大会宪法和法律委员会关于
《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案
(草案)》修改情况的汇报**

常委会第七次会议对土地管理法、城市房地产管理法修正案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）、三十三个试点县（市、区）、基层立法联系点和中央有关部门以及议案领衔代表、部分高等院校、研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、专家学者以及部分试点地区对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到广东、福建、内蒙古、重庆、北京等地调研，听取意见；并就草案的有关问题与司法部、自然资源部、农业农村部交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月31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。环境与资源保护委员会、财政经济委员会、司法部、自然资源部的有关负责同志列席了会议。6月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就主要问题修改情况汇报如下：

一、土地管理法修正案草案第四条第二款规定，经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据；已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城市总体规划。一些常委会组成人员和地方、部门建议，根据党中央关于建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系和实现“多规合一”的要求，完善国土空间规划的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：国家建立国土空间规划体系。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。（土地管理法修正案草案二次审议稿第四条）

二、土地管理法修正案草案第十四条对征地的情形作了规定。一些常委委员、人大代表和地方、部门、社会公众建议，与宪法、物权法等规定相一致，明确只有因公共利益需要才可以征地，有关建设活动应当符合规划，进一步限定征地范围。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是在第一款中明确规定“为了公共利益的需要”可以依法实施征地；二是在第二款中增加规定，确需征地的建设活动应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划，扶贫搬迁、保障性安居工程以及成片开发建设还应当纳入国民经济和社会发展规划。（土地管理法修正案草案二次审议稿第十三条）

三、土地管理法修正案草案第十七条规定，征地补偿标准按省（区、市）制定公布的区片综合地价确定；征收农村村民住宅、农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准由省（区、市）制定。一些常委委员和地方、部门、社会公众建议进一步完善征地补偿的规定，保障被征地农民的合法权益。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是在第三款中增加规定区片综合地价“至少每五年调整或者重新公布一次”；二是在第四款中增加对因征收农村村民住宅造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿的内容。（土地管理法修正案草案二次审议稿第十六条）

四、有的常委委员和地方、部门提出，耕地开垦费和新增建设用地的土地有偿使用费都应当用于耕地开发和保护，建议保留现行土地管理法的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议恢复现行土地管理法第三十一条中关于耕地开垦费专款用于开垦新的耕地的规定；

同时在土地管理法修正案草案第十八条中增加规定，新增建设用地的土地有偿使用费“具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准”。（土地管理法修正案草案二次审议稿第十七条）

五、土地管理法修正案草案第二十条、第二十一条对集体经营性建设用地入市的条件、程序以及入市办法的制定等作了规定。一些常委委员和地方、部门建议进一步完善集体经营性建设用地的入市程序，保障农村集体经济组织及其成员的合法权益，推进改革工作顺利进行。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是根据有关改革要求，在草案第二十条第一款中增加“城乡规划”作为确定集体经营性建设用地的依据；二是健全集体经营性建设用地入市的民主决策程序，在草案第二十条中增加一款，规定：集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；三是将集体建设用地使用权入市具体办法由“国务院自然资源主管部门制定”，修改为由“国务院制定”。（土地管理法修正案草案二次审议稿第十九条、第二十条）

六、有的意见建议，根据新通过的外商投资法，将现行土地管理法第八十五条中的“中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业”的表述修改为“外商投资企业”。宪法和法律委员会经研究，同意这一意见，建议作相应修改。（土地管理法修正案草案二次审议稿第二十九条）

七、城市房地产管理法修正案草案未作修改。

此外，还对土地管理法修正案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 《民法典婚姻家庭编（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、法学教学研究机构和相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。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。2019年4月，常委会第十次会议对民法典物权编（草案）、人格权编（草案）进行了二审。经研究，建议本次常委会会议对民法典婚姻家庭编（草案）进行二审。法制工作委员会就民法典婚姻家庭编（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，到吉林、黑龙江、广东、江苏、湖北等地进行调研，了解实际情况，听取意见。宪法和法律委员会于5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，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。6月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就民法典婚姻家庭编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、现行婚姻法没有具体规定婚姻关系存续期间有关夫妻共同债务的认定。2003年最高人民法院曾出台婚姻法司法解释（二），其中第24条对此问题作了规定。2018年1月，最高人民法院根据各方面意见又出台了《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》。有的常委委员和一些地方、部门、法学教学研究机构、社会公众提出，新司法解释的规定比较妥当，建议草案加以吸收，明确夫妻共同债务的范围。宪法和法律委员会经与有关方面认真研究，建议采纳这一意见，在草案第三章第一节“夫妻关系”中增加一条，规定：夫妻双方共同签字或者夫妻一方事后追认等共同意思表示所负的债务，以及夫妻一方在婚姻关系存续期间以个人名义为家庭日常生活需要所负的债务，属于夫妻共同债务；夫妻一方在婚姻关系存续期间以个人名义超出家庭日常生活需要所负的债务，不属于夫妻共同债务，但是债权人能够证明该债务用于夫妻共同生活、共同生产经营或者基于夫妻双方共同意思表示的除外。（草案二次审议稿第八百四十条之一）

二、草案第八百五十条规定，对亲子关系有异议的，父、母或者成年子女可以向人民法院提起诉讼，请求确认或者否认亲子关系。有的地方、专家学者和社会公众提出，亲子关系问题涉及家庭稳定和未成年人的保护，作为民事基本法律，草案对此类诉讼进行规范是必要的。同时，建议进一步提高此类诉讼的门槛，明确当事人需要有正当理由才能提起，以更好地维护家庭关系和亲子关系的和谐稳定。有的地方、部门和专家学者提出，允许成年子女提起亲子关系否认之诉，可能会导致其逃避对父母的赡养义务，建议对成年子女提起此种诉讼予以限制。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将这一条规定修改为：对亲子关系有异议且有正当理由的，父、母可以向人民法院提起诉讼，请求确认或者否认亲子关系；对亲子关系有异议且有正当理由的，成年子女可以向人民法院提起诉讼，请求确认亲子关系。（草案二次审议稿第八百五十条）

三、草案第八百六十四条规定，父母离婚后，祖父母、外祖父母探望孙子女、外孙子女的，参照适用父母探望子女的有关规定。有的地方、法学教学研究机构和社会公众提出，为保障未成年人和直接抚养子女一方生活的稳定，隔代探望权的范围不宜规定过大。通常情况下，祖父母、外祖父母可以随同孙子女、外孙子女的父母一方探望孙子女、外孙子女，只有在特殊情况下，如其对孙子女、外孙子女尽了抚养义务或者孙子女、外孙子女的父母一方死亡的，才有必要赋予其单独的探望权。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将这一条规定修改为：祖父母、外祖父母探望孙子女、外孙子女，如果其尽了抚养义务或者孙子女、外孙子女的父母一方死亡的，可以参照适用父母离婚后探望子女的有关规定。（草案二次审议稿第八百六十四条）

四、草案第八百七十七条规定了收养人应当具备的四项条件。有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众提出，为保障被收养人的健康成长，建议增加规定收养人无不利于被收养人健康成长的违法犯罪记录这一条件。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在这一条规定中增加一项条件，收养人应当无不利于被收养人健康成长的违法犯罪记录。（草案二次审议稿第八百七十七条第四项）

五、草案第八百八十条规定，无配偶者收养异性子女的，收养人与被收养人的年龄应当相差四十周岁以上；草案第八百八十一条第二款还规定，配偶一方为无民事行为能力人或者被宣告失踪的，可以单方收养。有的专家学者提出，有配偶者单方收养异性子女，应当与无配偶者收养异性子女的要求一致，年龄也应当相差四十周岁以上，以利于保护被收养人的合法权益。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将草案第八百八十条与第八百八十一条的顺序对调，并修改为：无配偶者收养异性子女或者有配偶者依据前条规定单方收养异性子女的，收养人与被收养人的年龄应当相差四十周岁以上。（草案二次审议稿第八百八十一条之一）

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《民法典继承编（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、法学教学研究机构和相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。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。2019年4月，常委会第十次会议对民法典物权编（草案）、人格权编（草案）进行了二审。经研究，建议本次常委会会议对民法典继承编（草案）进行二审。法制工作委员会就民法典继承编（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，到云南、天津、湖北等地进行调研，了解实际情况，听取意见。宪法和法律委员会于5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，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。6月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就民法典继承编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第九百零四条第二款规定，对继承人遗弃被继承人、伪造或者篡改遗嘱等行为，被继承人表示宽恕或者事后在遗嘱中明确将其列为继承人的，该继承人不丧失继承权。有的地方、部门和法学教学研究机构提出，规定这一制度是必要的，但应当进一步严格限定条件，与最高人民法院有关司法解释相衔接，强调对确有悔改表现的继承人，才能予以宽恕。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，规定继承人有遗弃被继承人、伪造或者篡改遗嘱等行为，确有悔改表现的，才能予以宽恕，不丧失继承权。（草案二次审议稿第九百零四条第二款）

二、有的部门、法学教学研究机构提出，在继承编中，属于法定继承人范围的父母、子女和兄弟姐妹的概念具有一定特殊性，应当单独进行界定，建议对现行继承法中的相关规定予以保留。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第九百零六条中增加三款规定：“本编所称子女，包括婚生子女、非婚生子女、养子女和有扶养关系的继子女。”“本编所称父母，包括生父母、养父母和有扶养关系的继父母。”“本编所称兄弟姐妹，包括同父母的兄弟姐妹、同父异母或者同母异父的兄弟姐妹、养兄弟姐妹、有扶养关系的继兄弟姐妹。”（草案二次审议稿第九百零六条第三款至第五款）

三、草案第九百一十七条规定，遗嘱人危急情况下可以立口头遗嘱，危急情况解除后，遗嘱人能够用书面或者录音录像形式立遗嘱的，所立的口头遗嘱经过三个月无效。有的常委委员提出，三个月期限的起算点不明确，且口头遗嘱仅在危急情况下才适用，危急情况消除后，遗嘱人已能够用其他形式立遗嘱，所立口头遗嘱即应无效，不必规定三个月的期限。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除上述规定中三个月期限的规定，修改为“所立的口头遗嘱无效”。（草案二次审议稿第九百一十七条）

四、草案第九百一十八条第二款规定，公证机构办理遗嘱公证，应当由两个以上公证员共同办理。特殊情况下只能由一个公证员办理的，应当有一个以上见证人在场。有的地方、

法学教学研究机构和社会公众提出,关于遗嘱公证的具体程序,司法部已经出台了相关细则,没有必要在民事基本法律中规定。宪法和法律委员会经研究,建议采纳这一意见,删除这一款。

五、草案第四章规定了遗产管理人制度。一些地方、法学教学研究机构认为,规定遗产管理人制度有助于妥善管理、顺利分割遗产,更好地保护相关当事人的利益,建议进一步完善这一制度,对没有继承人或者继承人均放弃继承的,增加规定村民委员会也可以担任遗产管理人,同时对遗产管理人的职责予以补充细化。宪法和法律委员会经研究,建议采纳这一意见,对草案作出如下修改:一是增加规定村民委员会担任遗产管理人,将草案第九百二十四条中的相关规定修改为:没有继承人或者继承人均放弃继承的,由被继承人生前住所地的民政部门或者村民委员会担任遗产管理人。二是在草案第九百二十六条中对遗产管理人的职责予以完善,增加规定遗产管理人应当向继承人报告遗产情况,采取必要措施防止遗产毁损,以及实施与管理遗产有关的其他必要行为等。(草案二次审议稿第九百二十四条、第九百二十六条)

此外,还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国森林法（修订草案）》的说明

一、修改森林法的必要性

现行森林法于 1984 年经第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过，并于 1998 年进行了修正。森林法的颁布实施，对于保护和合理利用森林资源、加快国土绿化、促进林业发展，发挥了十分重要的作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，高度重视林业建设，强调森林是陆地生态系统的主体和重要资源，是人类生存发展的重要生态屏障；林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题，林业要为建设生态文明和美丽中国创造更好的生态条件。贯彻习近平生态文明思想，是林业改革发展的指导方针和根本遵循。

当前，林业面临的形势、任务和功能定位已发生根本性变化，迫切需要对现行森林法作出相应的修改完善，为林业改革发展提供法治保障。

一是推进构建现代林业治理体系。建设现代林业，应当调动各类经营主体的积极性，保护其合法权益，加强产权保护，改变重审批轻监管的行政管理方式，取消带有计划经济色彩的管理制度，对不同类型的森林采取差异化管理措施，建立健全适应森林生态功能要求不断强化的现代林业经营体制机制。

二是促进林业转型和可持续发展。近年来，国有林场和国有林区改革全面展开，集体林权制度改革逐步深化，2016 年全面停止天然林商业性采伐等措施不断推进，林业发展已经由生产木材为主向生态建设为主转变，由主要提供物质产品向主要为全社会提供优质生态产品、满足经济社会生态文化等多元需求转变。适应森林功能定位发生的根本变化，将经实践检验行之有效的改革措施及时转化为法律规范，可以进一步保障和引领林业的可持续发展。

三是加快推进国土绿化和提高森林质量。经过不懈努力，我国森林资源保护和生态修复取得了显著成就，但总体上仍然存在缺林少绿、森林质量不高等问题。应当更加科学地强化政府森林资源保护责任，有效调动全社会力量推进国土绿化，保障森林资源数量和质量稳步提高。

二、修改森林法的过程、指导思想和主要原则

修改森林法是十三届全国人大常委会立法规划确定的项目，由全国人大农业与农村委员会牵头起草。农业与农村委员会高度重视，组织有关单位成立森林法修改起草领导小组和工作小组。在修改过程中，开展深入调查研究，认真听取人大代表、基层干部、林农和国有、非公有制林业企业等各方面意见，先后多次征求 31 个省（自治区、直辖市）人大农委和中央、国务院有关部门及科研院所的意见。在反复研究论证的基础上，形成了森林法（修订草案）（以下简称草案）。

修改森林法的指导思想：全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持人与自然和谐共生，以立法规范和促进森林资源可持续利用和发展，维护森林生态安全，推动森林生态文明建设和现代林业发展。

修改森林法遵循的原则：一是坚持生态优先，生态效益、经济效益和社会效益相统一；二是坚持保护优先，实现森林资源可持续利用和发展；三是坚持发挥市场配置资源的决定性作用与政府必要的宏观调控相结合，实行森林分类经营管理；四是坚持尊重自然规律和经济规律，保护好各类林业经营主体的合法权益。

三、修改森林法的主要内容

（一）关于森林权属

明确森林权属、加强森林权属保护，是本次法律修改的重点。根据森林生态建设和集体林权改革的实践经验，草案增加“森林权属”一章，针对我国森林权属的实际，即林地包括国家、集体所有，林木包括国家、集体、个人所有等情况，区分主体分别规定，做到“山定权、树定根、人定心、政府定责”。

一是明确国务院代表国家行使国有森林资源所有权，国务院可以授权有关部门行使或者由有关部门委托省、自治区、直辖市人民政府代理行使所有者职责。根据国有林改革和经营管理的情况，草案规定，国家所有的森林、林木和林地可以依法确定给多种所有制的林业经营主体使用；林业经营主体依法取得的国有森林、林木和林地的使用权，经批准可以转让、出租、作价出资等，并明确具体办法由国务院制定。（草案第十二条、第十三条）

二是明确集体所有和国家所有由农民集体使用的林地依法实行承包经营，承包方享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权，合同另有约定的从其约定，承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股、抵押、转让等方式流转林地经营权、林木所有权和使用权。同时，草案还明确未承包的集体林地以及林地上的林木，由农村集体经济组织统一经营；集体经济组织统一经营的林地、林木，经民主程序可以依法流转林地经营权、林木所有权和使用权。（草案第十四条、第十五条）

三是明确国家鼓励、支持和引导多种所有制的林业经营主体在依法取得的国有或者集体林地上发展多种形式的林业产业，保护非公有制林业经营主体享有的林地经营权和林木所有权等合法权益。（草案第十九条）

（二）关于森林分类经营

分类经营是本次法律修改的关注点。为充分发挥森林多种功能，满足全社会的多元需求，既要考虑生态效益和林业发展，又要考虑林农权益和林区稳定。根据森林生态区位和主导功能的不同，实践中将森林分为公益林和商品林，采取差异化的政策管理措施。此次法律修改将这一成熟可行的实践经验上升为法律规范，同时减少重叠交叉概念。

关于公益林。草案规定，生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的森林划定为公益林，实施严格保护；江河源头汇水区域、重要江河干流及支流两岸等八类区域，应当划定为公益林；公益林由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府划定并公布。公益林实行严格保护，只能进行抚育和更新性质的采伐。公益林经营可以合理利用林地资源和森林景观资源，但是应当符合生态区位保护要求，不得破坏公益林生态功能。（草案第二十三条、第二十四条、第四十六条、第五十条）

针对公益林的生态功能属性，总结自 2001 年以来中央、地方实行森林生态效益补偿的经验，草案规定，国家建立森林生态效益补偿制度，中央和地方分别安排资金，主要用于公益林的经济补偿、管护支出和非国有公益林的租赁、赎买、置换，实行专款专用，不得截留挪用。（草案第五条、第二十六条）

关于商品林。草案规定，未划定为公益林的森林属于商品林，主要发挥经济效益。国家鼓励发展商品林，商品林由林业经营主体依法自主经营，在不破坏生态的前提下，可以采取集约化经营措施，充分发挥林地生产经营潜力，实现商品林经营的最优价值。商品林也要兼顾生态效益，草案规定，采伐商品林应当依法办理采伐许可证，符合技术规程，控制皆伐面积，伐育同步规划实施。（草案第二十三条、第四十七条、第五十条、第五十一条）

（三）关于林木采伐

森林采伐限额和采伐许可制度是现行森林法规定的伐育调节的主要制度，对保护和发展森林资源发挥了重要作用。随着森林经营理念和管理方式的转变，是否保留采伐限额和采伐许可制度存在两种不同的意见。林木采伐是放活还是管死，是这次法律修改的焦点。有的认为，个人承包林、非公有林应全放开，有利于调动造林积极性。有的认为，林木是具有生态价值的活物，即使个人所有，也不可违背自然规律，一次皆伐。经过反复研究、广泛听取意见，普遍认为采伐限额和采伐许可制度是保护森林资源的宏观调控手段，目前完全放开林木采伐，存在采伐失控、森林资源破坏的风险。因此，草案按照“放管服”改革精神，完善了森林采伐限额和采伐许可证制度，适当下放审批权，缩小许可范围，既坚持森林资源的有效管理，又有利于充分保护个人和非公有制林业经营主体的合法权益。

一是下放采伐限额审批权。现行法律规定，采伐限额由省级人民政府审核后，报国务院批准。草案修改为采伐限额由省级人民政府批准，报国务院备案后实施。将审批权下放，有利于地方结合本地实际科学编制采伐限额，也有利于压实地方责任。（草案第四十九条）

二是缩小采伐许可证核发范围。现行法律规定，采伐林木必须申请采伐许可证。草案将采伐许可证核发范围缩小到在林地上的林木采伐。对非林地上的农田防护林等防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木的采伐，由有关主管部门依照国家有关规定管理。（草案第五十一条）

三是强化森林经营方案的地位和作用。草案规定，国有林业企业事业单位应当编制森林经营方案，国家通过林业项目等措施支持引导其他林业经营主体编制森林经营方案。明确森林经营方案可以作为编制采伐限额和发放采伐许可证的依据，为今后改革采伐制度创造了条件。（草案第四十八条、第四十九条、第五十四条）

此外，草案还删除了木材生产计划、木材运输证等带有计划经济色彩的内容。

（四）关于林地保护和林业发展质量提高

林地是森林资源的载体，是林业最重要的生产要素。为了加强林地保护，草案明确林地的概念，设定占用林地总量控制制度，规定各类建设项目占用林地不得超过本行政区域内的总量控制指标，确保林地面积不减少。草案还完善了占用林地审核审批制度，并将森林法实施条例中规定的临时使用林地制度上升为法律。（草案第三十四条、第三十五条、第三十六条、第七十九条）

进一步提高森林质量是当前和今后林业发展的着力点，草案规定县级以上人民政府应当合理规划森林资源保护利用结构和布局，制定森林资源保护发展目标，提高森林覆盖率、森林质量、森林蓄积量，确保林地保有量不减少。（草案第二十二条）

此外，草案针对林业发展的地区差异性和特点做出相关的原则性规定，为各地根据本地区特点进一步作出规定留出空间。（草案第三十二条）

（五）关于监督检查

加强森林资源保护发展，重要的是明确责任，强化监督。草案规定，国家实行地方人民政府森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度。草案新增“监督检查”一章，规范森林资源保护发展考核评价制度，强化森林资源保护的监督检查措施，明确有关生态环境损害赔偿的公益诉讼等内容。（草案第四条、草案第七章）

此外，草案还就森林的权属争议解决、资源调查监测、科学防火和林业有害生物防治、基础设施建设，以及法律责任等内容的有关条款和文字作了修改完善。

关于《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》的说明

党中央、国务院高度重视固体废物污染环境防治工作。按照党中央、国务院决策部署，生态环境部会同有关方面起草了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》（以下简称《草案》），现将有关情况说明如下：

一、修订工作情况

现行固体废物污染环境防治法是1995年制定的，2004年进行了第一次修订，2013年、2015年、2016年又分别对特定条款进行了修正。2017年全国人大常委会进行执法检查，认为固体废物污染环境防治法对防治固体废物污染环境、保障公众健康、维护生态安全发挥了重要作用，但该法中的一些制度规定难以适应当前固体废物污染防治新形势新任务，如排污许可、查封扣押等制度措施需要及时补充完善，危险废物管理、农业废弃物污染防治、农村生活垃圾处置等有关制度和措施需要进一步细化和完善，相关法律责任有待强化等，并建议尽快启动固体废物污染环境防治法修订工作。

按照要求，生态环境部起草了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案送审稿）》，向社会公开征求了意见，于2018年10月报请国务院审议。收到此件后，司法部再次征求了中央改革办、发展改革委、工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、农业农村部、商务部、卫生健康委、海关总署等有关部门和单位以及有关地方政府、企业的意见，召开专家论证会和部门座谈会，进行反复研究修改，形成了《草案》。《草案》已经国务院第51次常务会议讨论通过。

二、修订的主要内容

现行固体废物污染环境防治法共六章九十一条，《草案》共九章一百零九条。修订工作以习近平生态文明思想为指导，贯彻落实党中央、国务院关于推进生态文明法治建设的决策部署，以全国人大常委会执法检查报告指出的问题为重点，主要修订了以下内容：

（一）完善固体废物污染环境防治监督管理制度。一是建立固体废物污染环境防治信用记录制度，将违法信息纳入全国信用信息共享平台并予以公示。（第十六条）二是补充完善查封扣押措施，规定出现可能造成证据灭失、被隐匿、被非法转移或者造成严重环境污染等情形时，可以对涉嫌违法的固体废物及设备、场所等予以查封、扣押。（第十七条）三是明确国家逐步基本实现固体废物零进口，由国务院生态环境主管部门会同有关部门组织实施。（第二十五条）

（二）强化工业固体废物污染环境防治制度。一是强化工业固体废物产生者的责任，要求其建立、健全全过程的污染环境防治责任制度，建立固体废物管理台账，委托他人运输、利用、处置的要对受托方的主体资格和技术能力进行核实。（第三十一条、第三十二条）二是强化与清洁生产促进法的衔接，要求企业事业单位依法实施强制性清洁生产审核，减少工业固体废物产生量。（第三十三条）三是补充完善排污许可制度，要求产生工业固体废物的单位等申请领取排污许可证，并按照排污许可证要求管理所产生的工业固体废物。（第三十四条）

（三）健全生活垃圾污染环境防治制度。一是推行生活垃圾分类制度，要求加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，实现垃圾分类制度有效覆盖。二是规范生活垃圾分类工作，要求设区的市级以上环境卫生主管部门发布生活垃圾分类指

导目录。三是加强生活垃圾处置企业管理，要求其按照国家有关规定安装使用监测设备，实时监测污染物排放情况，将污染排放数据实时公开。四是建立餐厨垃圾管理制度，要求产生、收集单位将餐厨垃圾交由具备相应资质条件的专业化单位进行无害化处理，禁止畜禽养殖场、养殖小区利用未经无害化处理的餐厨垃圾饲喂畜禽。五是规定按照产生者付费原则实行生活垃圾处理收费制度，要求县级以上地方人民政府结合生活垃圾分类情况，根据本地实际，制定差别化的生活垃圾处理收费标准，并在充分征求公众意见后公布。六是加强农村生活垃圾处置，将“城市生活垃圾”的表述修改为“城乡生活垃圾”，建立覆盖农村的生活垃圾分类制度。（第五章）

（四）完善其他固体废物污染环境防治制度。要求县级以上环境卫生主管部门建立建筑垃圾全过程管理制度，规范建筑垃圾产生、贮存、运输、利用、处置行为，推进循环利用，保障消纳处置安全。同时，进一步完善了秸秆、废弃农用薄膜、畜禽粪污等农业固体废物污染环境防治和生产者责任延伸、塑料袋等一次性塑料制品管理、污泥处理处置等管理制度。（第六章）

（五）加强对危险废物污染环境的防治。一是要求国务院生态环境主管部门牵头制定国家危险废物名录，实施分级、分类管理，建立信息化监管体系，并通过信息化手段管理、共享危险废物转移数据和信息。（第六十三条）二是加强危险废物集中处置设施建设，要求省级人民政府组织编制危险废物集中处置设施、场所的建设规划，确保本行政区域内的危险废物得到妥善处置。（第六十六条）三是加强危险废物跨省转移管理，要求国务院生态环境主管部门会同有关部门制定具体办法。（第七十条）四是建立强制责任保险制度，要求收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位投保环境污染责任保险。（第七十七条）

（六）严格法律责任。根据党中央、国务院关于用重典治理环境违法行为的部署，落实全国人大常委会执法检查报告的要求，对擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒工业固体废物，擅自倾倒、堆放危险废物等违法行为，规定了严格的法律责任。增加了按日连续处罚的规定，对未经批准擅自转移危险废物等违法行为增加了拘留的处罚措施。（第八章）

同时，根据环境保护“清费立税”、取消由原环境保护部负责的建设项目竣工环境保护验收、机构改革等精神，《草案》删除了危险废物排污费、建设项目环境保护设施验收等内容，并对部门表述等一并作了修改

关于《中华人民共和国社区矫正法（草案）》的说明

社区矫正完善刑罚执行、推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度。我国社区矫正从2003年开始试点，2009年在全国全面试行。16年来，全国累计接收社区矫正对象431万人，累计解除矫正361万人，目前在册社区矫正对象70万人。社区矫正的人均执行成本只有监狱的1/10，社区矫正期间社区矫正对象的再犯罪率只有0.2%。社区矫正工作对维护社会和谐稳定，推进平安中国、法治中国建设发挥了积极作用。我国刑法、刑事诉讼法规定了社区矫正的适用范围、执行机构等基础性问题，社区矫正作为刑事执行活动，其执行层面的问题亟需在专门法律中予以规定。

制定社区矫正法已列入全国人大常委会和国务院的立法工作计划。2013年2月，司法部将《中华人民共和国社区矫正法（草案送审稿）》报送国务院。原国务院法制办会同有关单位成立了社区矫正立法工作协调小组及审查工作专班，多次召开协调会议，组织立法专题调研，召开专家论证会，集中研究、修改，并向社会公开征求了意见。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，司法部在此基础上起草形成了《中华人民共和国社区矫正法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

一、立法的总体思路

一是注意处理好确立社区矫正基本法律制度与为今后发展创新留有余地的关系。由于社区矫正在我国开展的时间不长，草案对社区矫正机构设置、监督管理和教育帮扶的方式方法等作了原则性、基础性规定，为社区矫正制度今后的发展留下空间。

二是注意处理好社区矫正法与刑事基本法律之间的关系。对于应当由刑法、刑事诉讼法规定的实体性内容，包括管制、缓刑、假释、暂予监外执行四类人员应当遵守的规定，减刑、撤销缓刑、撤销假释的条件等，草案仅作出衔接性规定。

三是坚持问题导向，注重解决社区矫正工作中的突出问题。社区矫正是对社区矫正对象进行监督管理和教育帮扶的有机统一，草案针对实践反映的社会力量参与社区矫正不充分问题，作出了相应的制度设计。同时，草案对有关机关在社区矫正中的衔接配合程序，尽可能予以细化，以增强操作性。

二、草案的主要内容

草案共六章五十五条，主要内容如下：

（一）明确了适用范围。严格与刑法、刑事诉讼法关于社区矫正的适用范围规定保持一致，草案规定，对被判处管制、宣告缓刑、假释或者暂予监外执行的罪犯实行的监督管理、教育帮扶等活动，适用本法（第二条）。

（二）明确了社区矫正工作的管理体制和工作机制。按照党委政府统一领导、司法行政部门组织实施、有关部门密切配合、社会力量广泛参与社区矫正的要求，草案规定，司法行政部门主管社区矫正工作。人民法院、人民检察院、公安机关和其他有关部门依照各自职责，分工负责、互相配合、互相制约，依法开展社区矫正工作（第四条）。居民委员会、村民委员会和社区矫正对象的监护人、保证人、家庭成员，所在单位或者就读学校应当协助社区矫正机构做好社区矫正工作（第七条）。

（三）明确了社区矫正机构和社区矫正工作人员。草案规定，社区矫正机构是刑事诉讼法规定的社区矫正的执行机关，由县级以上地方人民政府根据需要设置。社区矫正机构的

设置和撤销，由县级以上地方人民政府司法行政部门提出意见，按照规定的权限和程序审批（第五条）。为了推动高素质社区矫正工作队伍建设，草案规定，社区矫正机构应当配备具有法律等专业知识的专门国家工作人员，履行监督管理等执法职责（第六条第一款）。

（四）明确了实施社区矫正的程序。为了增强法律的可操作性，草案细化了社区矫正的程序性规则，特别是各部门衔接配合的内容：一是明确社区矫正执行地为社区矫正对象的居住地（第十六条）；二是明确了社区矫正前的调查评估程序（第十七条）；三是对有关法律文书送达，社区矫正对象报到、接收等程序作了细化规定（第十八条至第二十条）；四是规定了社区矫正机构依法对社区矫正对象实施考核奖惩，以及对社区矫正对象提请减刑、撤销缓刑、撤销假释、收监执行等情形时的衔接配合程序（第二十二条至第二十八条）；五是对解除社区矫正、社区矫正终止等程序作了相关规定（第二十九条至第三十一条）。

（五）明确了监督管理措施。草案规定，社区矫正对象在社区矫正期间应当遵守国务院司法行政部门关于报告、会客、外出、迁居、保外就医等监督管理规定以及人民法院禁止令（第三十三条）。社区矫正对象脱离监管的，社区矫正机构应当立即组织查找，公安机关等有关单位和人员应当予以配合协助（第三十八条）。社区矫正机构发现社区矫正对象正在实施违反监督管理规定或者违反人民法院禁止令行为的，应当立即制止；制止无效的，应当立即通知公安机关到场处置（第三十九条）。

（六）明确了教育帮扶措施。草案规定，县级以上地方人民政府及其有关部门应当为教育帮扶社区矫正对象提供必要的场所和条件，组织动员社会力量参与教育帮扶工作（第四十一条）。规定了不同主体在教育帮扶社区矫正对象中的主要工作，为社会力量参与社区矫正工作提供法律依据（第四十二条至第四十七条）。明确社区矫正对象可以按照国家有关规定申请社会救助、参加社会保险、获得法律援助，社区矫正机构应当给予必要的协助（第四十九条）。

此外，为了加强对未成年社区矫正对象的权益保障，结合未成年人特点，促进其顺利回归社会，草案对未成年人社区矫正作了专章规定（第五章）。

关于《中华人民共和国密码法（草案）》的说明

一、立法的必要性

密码工作是党和国家的一项特殊重要工作，直接关系到国家安全，密码在我国革命、建设、改革各个历史时期，都发挥了不可替代的重要作用。进入新时代，密码工作面临着许多新的机遇和挑战，担负着更加繁重的保障和管理任务，制定一部密码领域综合性、基础性法律，十分必要。一是核心密码和普通密码维护国家安全方面的基本制度、密码管理部门和密码工作机构及其工作人员开展核心密码和普通密码工作的保障措施等，需要通过国家立法予以明确，进一步提升法治化保障水平。二是近年来密码在维护国家安全、促进经济社会发展、保护人民群众利益方面发挥越来越重要的作用，国家对重要领域商用密码的应用、基础支撑能力的提升以及安全性评估、审查制度等不断提出明确要求，需要及时上升为法律规范。三是传统对商用密码实行全环节许可管理的手段已不适应职能转变和“放管服”改革要求，亟需在立法层面重塑现行商用密码管理制度。全国人大常委会和国务院将制定密码法列入了立法工作计划。

2017年4月至5月，国家密码管理局将《中华人民共和国密码法(草案征求意见稿)》向社会公开征求了意见，并于2017年6月向国务院报送了《中华人民共和国密码法(草案送审稿)》(以下简称送审稿)。收到此件后，司法部广泛征求了各地各部门意见，会同国家密码管理局对送审稿作了研究修改，并反复与中央网信办、工业和信息化部、商务部等单位沟通协调，形成了目前的《中华人民共和国密码法(草案)》(以下简称草案)。草案已于2019年6月10日经国务院常务会议讨论通过。

二、立法的总体思路

一是明确对核心密码、普通密码与商用密码实行分类管理的原则。草案在核心密码、普通密码方面，深入贯彻总体国家安全观，将现行有效的基本制度、特殊管理政策及保障措施法治化；在商用密码方面，充分体现职能转变和“放管服”改革要求，明确公民、法人和其他组织均可依法使用。

二是注重把握职能转变和“放管服”需要与保障国家安全的平衡。草案在明确鼓励商用密码产业发展、突出标准引领作用的基础上，对涉及国家安全、国计民生、社会公共利益，列入网络关键设备和网络安全专用产品目录的产品，以及关键信息基础设施的运营者和国家机关采购、使用的部分，规定了适度的管制措施。

三是注意处理好草案与网络安全法、保守国家秘密法等有关法律的关系。密码是保障网络安全的核心技术和基础支撑，草案在商用密码管理和相应法律责任设定方面与网络安全法的有关制度，如强制检测认证、安全性评估、国家安全审查等作了衔接；同时，鉴于核心密码、普通密码属于国家秘密，草案在核心密码、普通密码的管理方面与保守国家秘密法作了衔接。

三、草案的主要内容

草案共五章四十四条，主要内容如下：

(一) 关于密码工作的领导和管理体制

草案明确：坚持中国共产党对密码工作的领导；中央密码工作领导小组对全国密码工作实行统一领导，制定国家密码重大方针政策，统筹协调国家密码重大事项和重要工作，推

进国家密码法治建设（第四条）。国家密码管理部门负责管理全国的密码工作；县级以上地方各级密码管理部门负责管理本行政区域的密码工作；国家机关和涉及密码的单位在其职责范围内负责本机关、本单位或者本系统的密码工作（第五条）。

（二）关于密码的分类管理原则

草案明确规定密码分为核心密码、普通密码和商用密码，实行分类管理（第六条）。提出了密码分类保护的原则要求：核心密码、普通密码用于保护国家秘密信息，核心密码保护信息的最高密级为绝密级，普通密码保护信息的最高密级为机密级；核心密码、普通密码属于国家秘密，由密码管理部门依法实行严格统一管理（第七条）。商用密码用于保护不属于国家秘密的信息；公民、法人和其他组织均可依法使用商用密码保护网络与信息安全（第八条）。

（三）关于密码发展促进和保障措施

草案总则对核心密码、普通密码和商用密码在发展促进和保障措施方面的共性内容作了规定：一是规定国家鼓励和支持密码科学技术研究、交流，依法保护密码知识产权，促进密码科学技术进步和创新，建立密码工作表彰奖励制度（第九条）；二是规定国家加强密码宣传教育（第十条）；三是规定县级以上人民政府应当将密码工作纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级预算（第十一条）；四是规定任何组织或者个人不得窃取或者非法侵入他人的加密信息或者密码保障系统，不得利用密码从事违法犯罪活动（第十二条）。

（四）关于核心密码、普通密码

为了确保核心密码、普通密码安全，增强密码通信服务和网络空间密码保障能力，草案第二章规定了核心密码、普通密码的主要管理制度：一是明确传递、存储、处理国家秘密信息时的核心密码、普通密码使用要求（第十四条）；二是规定密码工作机构应当依法建立健全安全管理制度，采取严格的保密措施（第十五条）；三是规定密码管理部门依法对核心密码、普通密码工作进行指导、监督和检查，会同有关部门建立核心密码、普通密码安全协同联动机制，明确了相关案事件处置程序（第十六条、第十七条）；四是规定国家加强密码工作机构和核心密码、普通密码人才队伍建设（第十八条）；五是明确了核心密码、普通密码有关物品和人员享有免检等便利（第十九条）；六是规定了密码管理部门、密码工作机构对其工作人员的监督和安全审查机制（第二十条）。

（五）关于商用密码

为了贯彻落实职能转变和“放管服”改革要求，规范和促进商用密码产业发展，草案第三章规定了商用密码的主要制度：一是规定国家鼓励商用密码技术的研究开发和应用，健全商用密码市场体系，鼓励和促进商用密码产业发展（第二十一条）；二是规定了商用密码标准化制度（第二十二条、第二十三条、第二十四条）；三是建立了商用密码检测认证制度，并鼓励从业单位自愿接受商用密码检测认证（第二十五条）；四是对列入网络关键设备和网络安全专用产品目录的商用密码产品、用于网络关键设备和网络安全专用产品的商用密码服务实行强制性检测认证（第二十六条）；五是规定关键信息基础设施应当依法使用商用密码、开展安全性评估及国家安全审查（第二十七条）；六是对特定范围的商用密码实行进口许可和出口管制制度（第二十八条）；七是规定了电子政务电子认证服务管理制度（第二十九条）；八是支持商用密码行业协会积极发挥作用，加强行业自律，促进行业健康发展（第

三十条); 九是规定了密码管理部门和有关部门建立商用密码事中事后监管制度 (第三十一条)。

此外, 草案规定了相应的法律责任 (第四章)。