

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。2019年6月，常委会第十一次会议对民法典婚姻家庭编草案进行了二审。经研究，建议10月份常委会第十四次会议对民法典婚姻家庭编（草案）进行三审。法制工作委员会就民法典婚姻家庭编（草案二次审议稿）在北京召开多个座谈会，分别听取中央有关部门和部分专家学者的意见，到北京、山东等地进行调研，了解实际情况，听取地方意见。宪法和法律委员会于10月11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。10月15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（草案二次审议稿）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案二次审议稿第八百二十一条规定，应当维护平等、和睦、文明的婚姻家庭关系，明确夫妻应当互相忠实，互相尊重。有的常委委员、专家学者提出，为了更好地弘扬家庭美德，体现社会主义核心价值观，贯彻落实习近平总书记关于加强家庭文明建设的讲话精神，建议增加有关树立优良家风，弘扬家庭美德，重视家庭文明建设的规定。有的常委委员提出，夫妻之间除应互相忠实、互相尊重外，还应当互相关爱。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，在这一条中增加一款规定：家庭应当树立优良家风，弘扬家庭美德，重视家庭文明建设。同时，在该条第二款中增加夫妻之间应当互相关爱的规定。

（草案三次审议稿第八百二十一条）

二、草案二次审议稿第八百二十一条之一第一款规定，收养应当有利于被收养人的健康成长，保障被收养人和收养人的合法权益。有的部门、专家学者提出，为了更好地维护被收养的未成年人的合法权益，建议将我国已加入的联合国《儿童权利公约》中关于儿童利益最大化的原则落实到收养工作中，明确规定最有利于被收养人的原则。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（草案三次审议稿第八百二十一条之一第一款）

三、草案二次审议稿第八百三十一条规定了婚姻无效或者被撤销的法律后果。有的常委委员、地方、专家学者和社会公众提出，婚姻无效或者被撤销的，还应当赋予无过错方请求损害赔偿的权利，以有利于保护无过错方的权益。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在这一条中增加一款规定：婚姻无效或者被撤销的，无过错方有权请求损害赔偿。（草案三次审议稿第八百三十一条第二款）

四、草案二次审议稿第八百六十四条规定了隔代探望权，明确父母离婚后，祖父母、外祖父母在对孙子女、外孙子女尽了抚养义务，或者在孙子女、外孙子女的父母一方死亡的情形下，可以参照适用离婚父母探望子女的有关规定，探望孙子女、外孙子女。有的意见提出，这样规定对隔代探望的限制，没有必要。也有的意见提出，隔代探望权范围过大，容易引发矛盾，影响未成年人和直接抚养子女一方的正常生活。还有的意见提出，法律不宜赋予祖父母、外祖父母单独的探望权，建议删除这一规定。宪法和法律委员会经研究认为，鉴于目前各方面对此尚未形成共识，可以考虑暂不在民法典中规定，祖父母、外祖父母进行隔代探望，如与直接抚养子女的一方不能协商一致，可以通过诉讼由人民法院根据具体情况加以解决。

还有一个问题需要汇报。现行婚姻法规定，结婚年龄，男不得早于二十二周岁，女不得早于二十周岁。民法典婚姻家庭编草案维持了现行法定婚龄的规定。审议中，有的建议适当降低法定婚龄，但也有的意见认为应当维持现行规定。宪法和法律委员会经与国家卫

健委、司法部等有关方面研究后认为，现行法定婚龄的规定已为广泛社会公众所熟知和认可，如果进行修改，属于婚姻制度的重大调整，宜在进行充分的调查研究和科学的分析评估后再定。建议民法典婚姻家庭编草案对法定婚龄暂不作修改。

此外，还对草案作了其他一些完善和文字修改。

关于《中华人民共和国社区矫正法（草案）》修改情况的汇报

常委会第十一次会议对社区矫正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）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点、全国人大代表等征求意见，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，召开专家座谈会，听取意见，并就草案有关问题与最高人民法院、公安部、司法部等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月10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、中央政法委员会、司法部有关负责同志列席了会议。10月15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、草案第一条对社区矫正法的立法目的作了规定，有的常委会组成人员建议明确社区矫正的性质；有的代表、地方、部门、院校和社会公众提出，草案“正确执行刑罚”的表述不准确，社区矫正的对象有四类，其中主要是缓刑，根据刑法规定，缓刑是附条件的不执行刑罚，考验期满原判刑罚就不再执行。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将“正确执行刑罚”修改为“正确执行刑事判决、裁定和暂予监外执行决定”。（草案二次审议稿第一条）

二、草案第三条对社区矫正工作原则作了规定，有的代表、地方和院校建议一并明确社区矫正工作的目标包括消除重新犯罪因素，促其成为守法公民等内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。此外，有的意见提出，草案第三条中“保障社会公共安全与维护社区矫正对象合法权益并重”的表述容易引发误解，且两方面内容在其他条文中已分别有所体现，可以不作规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该表述。（草案二次审议稿第三条）

三、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，目前社区矫正力量薄弱，专业化水平不足，建议增加队伍建设方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议进一步充实相关规定：一是，增加一条规定“国家推进高素质的社区矫正工作队伍建设。社区矫正机构应当加强对社区矫正工作人员的管理、监督和培训，不断提高社区矫正的规范化、专业化水平”（草案二次审议稿第十六条）。二是，将草案第八条修改为“社区矫正机构根据需要，组织具有相关专业知识的社会工作者，协助开展社区矫正工作”（草案二次审议稿第十一条）。三是，增加规定参与社区矫正工作的人员依法开展社区矫正工作，受法律保护（草案二次审议稿第十五条）。同时，根据结构调整需要，增加“机构、人员和职责”一章，对相关内容集中规定。

四、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，草案对社区矫正程序和社区矫正机构、人民法院、人民检察院、公安机关等部门的职责作了规定，建议针对实践中较为突出的问题，进一步完善细化程序规定，加强部门之间的衔接配合，增强法律的可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作出以下修改：一是，针对实践中确定社区矫正执行地时容易出现争议的情况，在草案第十六条中增加规定社区矫正决定机关在作出判决、裁定、暂予监外执行决定时，应当确定社区矫正的执行地；社区矫正对象的经常居住地可以作为执行地（草案二次审议稿第十七条）。二是，为把好社区矫正入口关，确保社区矫正对象自觉接受监管，防止脱管、漏管，增加一条规定“社区矫正决定机关决定社区矫正，应当按照刑法、刑事诉讼法等法律规定的条件和程序进行。社区矫正决定机关应当对社区矫正对象进行教育，告知其在社区矫正期间应当遵守的规定以及违反规定的法律后果，

责令其按时报到”（草案二次审议稿第十九条）。三是，考虑到由原社区矫正决定机关决定收监执行，对于异地执行存在操作困难，增加规定可以由执行地社区矫正决定机关作出收监执行的决定（草案二次审议稿第四十七条、第五十条）。

五、有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出，社区矫正是在社会上对社区矫正对象进行监督管理和教育帮扶，在方式方法上要与监狱执行刑罚严格区分，实践中个别地方存在不适当增加社区矫正对象义务和负担，限制其合法权利，影响其正常工作生活的情况，建议作出规范。宪法和法律委员会经研究，建议进一步充实相关规定：一是，在总则中增加规定“社区矫正工作应当依法进行，尊重和保障人权”；在监督管理一章中增加规定开展社区矫正工作，应当保障社区矫正对象的合法权益，非依法律规定，不得限制或者变相限制社区矫正对象的人身自由（草案二次审议稿第四条、第二十四条）。二是，在草案第三十六条中增加规定社区矫正机构应当注意保护社区矫正对象的身份信息和个人隐私（草案二次审议稿第二十七条）。

六、草案第三十五条对社区矫正对象离开所居住的市、县或者迁居的，应当报经批准作了规定。有的常委委员、代表、地方和社会公众提出，批准的条件、程序、方式等不明确，实践中容易产生认识分歧，激化矛盾，建议进一步明确，增强可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：对于有正当理由的，应当批准；对于需要经常性跨市、县活动的，可以根据情况，简化批准程序和方式；对于可能逃跑或者实施违反监督管理规定行为的，不予批准（草案二次审议稿第二十八条）。同时，为了加强对社区矫正对象的监督管理，在草案第三十七条中对社区矫正机构使用电子定位手段的条件和程序予以明确（草案二次审议稿第三十条）。

七、有的常委委员、代表、地方和社会公众提出，社区矫正应当充分发挥社会力量的作用，采用社会化的方式，建议增加鼓励社会力量积极参与的内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，国家支持企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量参与社区矫正工作（草案二次审议稿第十三条）。二是，社会组织依法协助开展社区矫正工作所需的经费应当依照规定列入本级政府预算（草案二次审议稿第六条）。三是，社区矫正机构可以通过公开择优购买社会服务、项目委托等方式，由相关社会组织提供心理辅导、社会关系改善等专业化的帮扶；国家鼓励有经验和资源的社会组织跨地区开展帮扶交流和示范活动（草案二次审议稿第四十三条）。

八、有的常委委员、社会公众提出，监督管理和教育帮扶工作应当坚持问题导向，重点针对可能导致其重新犯罪的问题，按需矫正，提高针对性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，社区矫正机构应当根据社区矫正对象的犯罪原因、裁判内容等情况，制定有针对性的矫正方案，实现个别化矫正（草案二次审议稿第二十五条）。二是，对社区矫正对象的教育应当考虑其工作和生活安排，因人施教（草案二次审议稿第三十九条）。

九、草案第五章对未成年人社区矫正作了专门规定。有的常委会组成人员、代表、地方、部门和社会公众建议进一步充实、细化有关内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改补充：一是，对未成年人的社区矫正，应当与成年人分别进行（草案二次审议稿第五十三条）。二是，社区矫正工作人员对履职过程中获得的未成年人身份信息应当予以保密（草案二次审议稿第五十五条）。三是，共青团、妇联、未成年人保护组织应当协助做好未成年人社区矫正工作；国家鼓励相关社会组织参与未成年人社区矫正工作，依法给予政策支持（草案二次审议稿第五十七条）。

此外，根据常委会组成人员的意见，增设了法律责任一章，对社区矫正对象的法律责任、社区矫正机构工作人员和其他国家工作人员的法律责任作出明确规定；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）》修改情况的汇报

常委会第十一次会议对森林法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）人大、基层立法联系点、中央有关部门、全国人大代表、高等院校和研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、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、基层林业干部以及林业企业对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到江西、福建等地调研，听取意见；并就修订草案的有关问题与农业与农村委员会和司法部、自然资源部、国家林业和草原局等部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月9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，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、国家林业和草原局的有关负责同志列席了会议。10月15日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将森林法修订草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、修订草案第五条第二款规定了森林生态效益补偿制度。一些常委会组成人员建议，完善森林生态效益补偿的规定，增加有关地区之间横向生态效益补偿的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付政策，指导受益地区和森林生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态效益补偿。（修订草案二次审议稿第七条第二款）

二、现行森林法第九条规定了对民族自治地方的林业发展优惠政策。有的常委委员和民族委员会提出，不宜简单删除对民族地区的支持政策，建议恢复现行法第九条并作适当修改。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以依照国家对民族自治地方自治权的规定，对民族自治地方的森林保护和林业发展实行更加优惠的政策。（修订草案二次审议稿第八条）

三、修订草案第十二条规定，国务院代表国家行使国有森林资源的所有权；国务院可以授权有关部门行使所有者职责，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。一些常委委员和地方、部门建议，结合党中央有关推进自然资源资产产权制度改革的精神，进一步明确履行国有森林资源所有者职责的部门。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：国家所有的森林资源的所有权由国务院代表国家行使。国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责，国务院自然资源主管部门可以委托有关部门和省、自治区、直辖市人民政府代理履行所有者职责。（修订草案二次审议稿第十三条第二款）

四、修订草案第二十一条对林地、林木权属争议的处理作了规定。有的常委会组成人员和部门、地方建议恢复现行法的规定；有的部门建议在林地、林木权属争议处理中引入行政裁决制度。宪法和法律委员会经研究认为，现行法规定的政府处理可以包括多种方式，在林地、林木权属争议处理中引入行政裁决制度尚在试行中，建议对现行法的有关规定暂不修改。（修订草案二次审议稿第二十一条）

五、有的常委委员和地方、社会公众建议，进一步强化对森林资源的保护，明确国有林业单位的森林保护义务。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，县级以上人民政府应当将森林资源保护和林业发展纳入国民经济和社会发展规划。二是，国家加强森林资源保护，发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境、维护生物多样性和提供林产品等多种功能。三是，国有林业企业事业单位应当加大投入，加强森林防火、林业有害生

物防治,预防和制止破坏森林资源的行为。(修订草案二次审议稿第二十二、第二十七、第四十条第二款)

六、修订草案第三十五条对建设工程占用林地的审批作了规定。有的常委委员和部门、社会公众提出,不宜删除现行法关于征收、征用林地以及占用林地后开展植树造林、恢复森林植被的内容。宪法和法律委员会经研究,建议恢复现行法有关内容并适当修改,增加以下规定:一是,建设工程占用林地涉及征收、征用林地、林木的,依照有关法律、行政法规办理审批手续,并对权利人依法给予补偿。二是,建设工程占用林地的,县级以上人民政府林业主管部门应当按照规定安排植树造林,恢复森林植被,植树造林面积不得少于因占用、征收、征用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促、检查下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被的情况。(修订草案二次审议稿第三十六条第二款、第四款)

七、修订草案第四十六条第一款规定,公益林经营可以合理利用林地资源和森林景观资源,适度开展林副产品生产,发展森林旅游、康养、文化产业等非木质资源利用,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。有的常委委员、人大代表和部门提出,公益林必须坚持生态优先、严格保护,同时在符合保护要求、不影响生态的前提下,也应允许适度开展林下经济、森林旅游等活动,并加强监管。宪法和法律委员会经研究,建议将这一款修改为:在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下,经科学论证,可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源,适度开展林下经济、森林旅游等。利用公益林开展上述活动应当严格遵守国家有关规定。(修订草案二次审议稿第四十八条第三款)

八、修订草案第五十九条对直接为林业生产经营服务的工程设施用地由林业主管部门审批作了规定。有的常委委员和部门、社会公众提出,直接为林业生产经营服务的工程设施用地可不需办理建设用地审批手续,但应符合规定的条件。宪法和法律委员会经研究,建议规定:林业经营者在经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施,需要使用林地,符合国家有关部门规定的条件的,由县级以上人民政府林业主管部门批准,不需要办理建设用地审批手续。(修订草案二次审议稿第五十一条)

九、修订草案第六十四条规定,破坏森林资源给国家利益或者公共利益造成重大损失的,有关机关和组织可以依照国家有关生态环境损害赔偿的规定向人民法院提起诉讼,对责任者提出损害赔偿要求。有的常委委员和地方、部门、研究机构提出,草案将破坏森林资源的损害赔偿诉讼和公益诉讼合并规定,容易产生混淆。宪法和法律委员会经研究,建议将本条修改为:破坏森林资源给国家造成重大损失的,国务院自然资源主管部门及其委托的有关部门和地方人民政府可以依法向人民法院提起诉讼,对责任者提出损害赔偿要求。(修订草案二次审议稿第六十八条)

此外,还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国档案法（修订草案）》的说明

一、修订的必要性

档案作为党和国家各项工作和人民群众各方面情况的真实记录，是促进我国各项事业科学发展、维护党和国家及人民群众根本利益的重要依据。《中华人民共和国档案法》自1988年施行以来，对加强档案的收集、管理和利用，维护国家档案资源安全，服务改革开放和社会主义现代化建设发挥了重要作用。但是，随着中国特色社会主义进入新时代和全面依法治国方略的推进，档案法与国家治理体系和治理能力现代化建设战略部署已不相适应，迫切需要修订。一是党中央、国务院对档案工作提出了新要求。习近平总书记指出，档案工作是一项非常重要的工作，经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案。并要求新时期档案工作要依法管理、走向开放、走向现代化。2015年7月，中央政治局集体学习时，习近平总书记3次提到档案，强调“让历史说话、用史实发言”。李克强总理在今年《政府工作报告》中对发展档案事业提出明确要求，并强调对由于法规不健全而造成的一些地方推行电子档案认定使用难、跨地区办理难问题，要抓紧清理修改相关法律法规。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》，要求进一步完善档案工作体制机制，加大对档案工作的支持保障力度，推动档案事业科学发展。二是实践中有一些突出问题亟待解决。首先，随着信息时代的到来，各项工作形成的电子文件越来越多，传统载体档案的数字化数量巨大，档案工作从传统实体管理逐渐转向数字管理，许多新情况新问题需要法律予以明确。其次，随着经济社会的快速发展，档案工作内外部环境发生了很大变化，需要在法律中明确归档范围和档案管理责任，以及机构变动时档案如何处置。再次，长期以来档案开放鉴定职责不明晰，影响了档案开放进程，档案“为民服务”的作用难以充分发挥，需要进一步修改完善相关制度。

2015年11月，国家档案局向国务院报送《〈中华人民共和国档案法〉修订草案（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，赴地方进行调研，召开企业座谈会、专家论证会、有关部门协调会，并由国家档案局向社会公开征求意见。在此基础上，司法部会同国家档案局对送审稿反复研究、修改，形成《草案》。《草案》已于2019年10月8日经国务院常务会议讨论通过。

二、修订工作总体思路

一是贯彻总体国家安全观，加强机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案管理责任，明确机构变动时档案的处置。二是坚持问题导向，立足实际完善相关制度。充分考虑我国档案工作实践基础，集中力量解决突出问题，明确归档范围，加强档案信息化建设，特别是明确电子档案的法律效力，完善监督检查措施，充分发挥档案工作为党管档、为国守史、为民服务的基础性作用。三是坚持立法服务社会和人民群众的价值取向，进一步为档案开放和利用提供便利条件，增加人民群众的获得感。

三、修订的主要内容

《草案》共八章四十二条，比现行法（六章二十七条）增加二章（档案信息化建设和监督检查），增加十六条，修改十五条，删除一条。

（一）完善档案管理相关制度。一是建立档案工作责任制。（《草案》第十一条）二是明确机关、团体、国有企业事业单位和其他组织归档范围，同时规定了非国有企业的档案管理责任。（《草案》第十二条）三是明确机构变动时档案移交制度。（《草案》第二十一条）

此外，为了维护国家安全和公共利益，将现行法中“集体所有的和个人所有的”修改为“非国有的”，规定：非国有的对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案，所有者应当妥善保管；严禁卖给、赠送给外国人或者外国组织。（《草案》第十九条）

（二）增加档案信息化建设的规定。一是规定：各级人民政府应当将档案信息化纳入信息化发展规划，保障电子档案、传统载体档案数字化成果等档案数字资源的安全保存和有效利用。（《草案》第二十八条）二是明确电子档案法律效力，规定：不得仅因为电子档案采用电子形式而否认其法律效力，具有法律效力的电子档案可以以电子形式作为凭证使用。（《草案》第三十条）三是对档案信息化内容作了具体规定：国家鼓励机关、团体、企业事业单位和其他组织推进电子档案管理信息系统建设；有条件的档案馆应当按照规定建设数字档案馆；国家推进档案数字资源跨区域、跨部门共享利用。（《草案》第二十九条、第三十二条、第三十三条）

（三）扩大档案开放与利用。提高档案开放的效率，将档案开放的期限由三十年缩短为二十五年，并明确档案开放鉴定制度，规定：馆藏档案的开放鉴定由国家档案馆会同档案形成或者移交单位共同负责；尚未移交进馆档案的开放鉴定，由档案形成或者保管单位负责，在移交前完成开放鉴定工作。（《草案》第二十三条）做好档案开放与政府信息公开的衔接，规定：提前将档案交档案馆保管的，移交档案所涉及政府信息公开事项由原制作或者保存政府信息的单位办理；移交期限届满的，涉及政府信息公开事项的档案按照档案利用规定办理。（《草案》第十四条）

（四）增加档案监督检查的规定。明确监督检查事项，并规定监督检查措施：在符合安全保密要求的前提下，档案行政管理部门可以查阅有关材料、询问人员、记录情况，对有关设施实施检查，被检查的单位应当配合。（《草案》第三十六条）

此外，我们还作了一些文字修改，并对条款顺序作了相应调整。

关于《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》的说明

一、修改未成年人保护法的必要性

党中央历来高度重视未成年人保护工作。习近平总书记深刻指出：“少年儿童是祖国的未来，是中华民族的希望。”“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好社会环境。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对未成年人保护工作多次作出重要指示批示和决策部署，对完善未成年人保护相关法律制度、改进未成年人保护工作，提出明确要求。许多人大代表和政协委员、党政有关部门、司法机关以及社会各界人士也强烈呼吁修改未成年人保护法，以更好适应未成年人保护工作的现实需要。2018年以来，全国人大代表提出修改完善未成年人保护相关法律法规的议案16件，建议11件，政协委员提出相关政协提案5件。

2018年，十三届全国人大常委会立法规划明确由全国人大社会建设委员会牵头修改未成年人保护法。同年9月，全国人大社会建设委员会牵头成立了未成年人保护法修改工作领导小组，成员单位包括中央宣传部、中央网信办、全国人大常委会法工委、教育部、公安部、民政部、司法部、文化旅游部、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央。在修法过程中，社会建设委员会进行了广泛深入的调查研究，多次与党中央和国务院的有关部门、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央、全国妇联等有关方面沟通协商、交换意见；书面征求了全国31个省、自治区、直辖市人大的意见；广泛听取各级人大代表，有关党政部门、司法机关、群团组织，部分专家学者、一线未成年人保护工作者、律师、学校教师、未成年人及其家长、互联网企业的意见和建议。在反复研究论证的基础上，形成了《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》（以下简称修订草案）。

二、未成年人保护法修改的指导思想和总体思路

未成年人保护法修改的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于未成年人保护的重要论述，以宪法为根据，坚持从国情实际出发，强化问题导向，着力完善相关制度，为更好保护未成年人健康成长提供坚强的法制保障。

未成年人保护法修改的总体思路是：

（一）在现行法律基本框架的基础上进行修改完善

未成年人保护法是1991年制定的，2006年进行了较大幅度的修订。总体看，该法确立的原则和制度仍然是适用的，因此，修订草案在保留基本框架和主要内容的前提下，根据党中央的精神和现实需要补充新的内容，对已不符合新规定作出修改。

（二）着力解决现实存在的突出问题

当前，未成年人保护工作面临的问题复杂多样，其中比较突出的问题主要有：（1）监护人监护不力情况严重甚至存在监护侵害现象；（2）校园安全和学生欺凌问题频发；（3）密切接触未成年人行业的从业人员性侵害、虐待、暴力伤害未成年人问题时有发生；（4）未成年人沉迷网络特别是网络游戏问题触目惊心；（5）对刑事案件中未成年被害人缺乏应有保护等。这些问题引起全社会普遍关注。修订草案对这些问题均作出积极回应，着力制定和完善相关制度和措施，以推动未成年人保护法治化走向更高水平。

（三）及时把成熟的实践做法上升为法律

近三十年来，围绕实施未成年人保护法，党中央和国务院及其有关部门、最高人民法院、最高人民检察院针对未成年人保护工作中存在的突出问题，陆续出台了一系列文件或

部门规章；各地也出台了许多配套的地方性法规，推动了未成年人保护工作的顺利开展，积累了许多成功经验。修订草案在认真研究论证的基础上，将部分被实践证明符合我国国情且行之有效的实践做法写入法律。

（四）注重做好相关法律的衔接配合

未成年人保护涉及面很广，我国民事、刑事、行政、社会等很多领域的法律都有涉及未成年人保护的内容。修订草案在坚持未成年人保护法作为未成年人保护领域综合性法律定位的同时，注意处理好本法与相关法律的关系：凡是其他法律有明确规定的，本法只作原则性、衔接性的规定；其他法律没有规定或者规定不够完善的，尽可能在本法中作出明确具体的规定。十三届全国人大常委会立法规划明确预防未成年人犯罪法修改与未成年人保护法修改一并考虑，所以，修订草案特别注意妥善处理好这两部涉未成年人法律之间的关系，使之既相互衔接又各有侧重。

三、未成年人保护法修改的主要内容

修订草案对现行法律的章目编排及条文顺序进行了调整，坚持增改删并举。新增“网络保护”“政府保护”两章，条文从72条增加到130条。修改的主要内容是：

（一）充实总则规定

未成年人保护法作为未成年人保护领域的综合性法律，对未成年人享有的权利、未成年人保护的基本原则和未成年人保护的责任主体等作出明确规定。修订草案新增最有利于未成年人原则；强化了父母或者其他监护人的第一责任；确立国家亲权责任，明确在未成年人的监护人不能履行监护职责时，由国家承担监护职责；增设了发现未成年人权益受侵害后的强制报告制度。

（二）加强家庭保护

父母或者其他监护人是保护未成年人的第一责任人，家庭是未成年人最先开始生活和学习的场所。修订草案细化了家庭监护职责，具体列举监护应当做的行为、禁止性行为和抚养注意事项；突出家庭教育；增加监护人的报告义务；针对农村留守儿童等群体的监护缺失问题，完善了委托照护制度。

（三）完善学校保护

学校是未成年人成长过程中至关重要的场所。修订草案从教书育人和安全保障两个角度规定学校、幼儿园的保护义务。“教书育人”方面主要是完善了学校、幼儿园的教育、保育职责；“安全保障”方面主要规定了校园安全的保障机制以及突发事件的处置措施，增加了学生欺凌及校园性侵的防控与处置措施。

（四）充实社会保护

社会环境是未成年人成长的大背景大环境，影响着未成年人的健康成长。修订草案增加了城乡基层群众性自治组织的保护责任；拓展了未成年人的福利范围；对净化社会环境提出更高要求；强调了公共场所的安全保障义务；为避免未成年人遭受性侵害、虐待、暴力伤害等侵害，创设了密切接触未成年人行业的从业查询及禁止制度。

（五）新增网络保护

随着信息技术的快速发展，网络空间作为家庭、学校、社会等现实世界的延展，已经成为未成年人成长的新环境。修订草案适应客观形势的需要，增设“网络保护”专章，对网络保护的理念、网络环境管理、相关企业责任、网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治等作出全面规范，力图实现对未成年人的线上线下全方位保护。

（六）强化政府保护

政府在未成年人保护工作中承担着主体责任。修订草案将现行未成年人保护法中的相关内容加以整合，增设“政府保护”专章，明确各级政府应当建立未成年人保护工作协调机制，细化政府及其有关部门的职责，并对国家监护制度作出详细规定。

（七）完善司法保护

未成年人司法保护主要涉及四个方面：一是司法活动中对未成年人保护的共性要求；二是特定类型民事案件中对未成年人的保护；三是刑事案件中对未成年被害人的保护；四是对违法犯罪未成年人的保护。修订草案细化了现行未成年人保护法司法保护专章和刑事诉讼法未成年人刑事案件诉讼程序专章的有关内容，进一步强调司法机关专门化问题，同时补充完善相关规定，以实现司法环节的未成年人保护全覆盖。主要包括：设立检察机关代为行使诉讼权利制度，细化规定中止和撤销监护人资格制度，规定刑事案件中对未成年被害人的保护措施等。

此外，修订草案还细化了法律责任以增加法律刚性，并对本法提及的特定名词进行解释。

关于《中华人民共和国预防未成年人犯罪法（修订草案）》的说明

一、修改预防未成年人犯罪法的必要性

预防未成年人违法犯罪，是促进未成年人健康成长的底线要求，是平安中国建设的一项源头性、基础性工作，关系亿万家庭的幸福安宁和社会和谐稳定、国家长治久安。预防未成年人犯罪法自1999年颁布施行以来，为预防未成年人违法犯罪发挥了积极作用，取得了良好成效。随着我国经济社会的迅速发展，未成年人违法犯罪出现了一些新情况、新特点，预防未成年人违法犯罪工作遇到了一些新问题、新挑战。十二届全国人大以来，不少全国人大代表和政协委员提出了修改预防未成年人犯罪法的议案、建议或提案，民政部、教育部、公安部、司法部、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央等部门和单位也以各种方式，建议尽快启动预防未成年人犯罪法的修改工作。

2018年，修改预防未成年人犯罪法列入了十三届全国人大常委会立法规划，明确由全国人大社会建设委员会牵头起草、与未成年人保护法的修改一并考虑。在修改过程中，社会建设委员会进行了广泛深入的调查研究，先后多次征求国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院、共青团中央以及部分专家学者的意见。在反复研究论证的基础上，形成了预防未成年人犯罪法修订草案（以下简称修订草案）。

二、预防未成年人犯罪法修改的指导思想和总体思路

预防未成年人犯罪法修改的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央关于加强未成年人保护、预防未成年人违法犯罪工作的精神和要求，坚持从国情实际出发，强化问题导向，着力完善相关制度和工作机制，为预防未成年人犯罪工作提供有力的法制保障。

预防未成年人犯罪法修改的总体思路是：

（一）注重综合施策，形成工作合力

未成年人违法犯罪的背后，往往有监护缺失、关爱缺乏、管教不严、保护不力等因素。修订草案坚持源头预防、综合治理，强化家庭监护责任，充实学校管教责任，夯实国家机关保护责任，发挥群团组织优势，推动社会广泛参与，最大限度地防止未成年人滑向违法犯罪。

（二）实施分级预防，细化教育矫治措施

大量案件表明，未成年人实施犯罪行为之前，多有不良行为或违法行为，且其早期不良行为或违法行为多数没有得到及时有效的干预。修订草案明确了需要干预的行为，根据行为性质和危险程度，分别规定相应的干预或矫治措施，同时完善对未成年犯的教育矫治和跟踪帮教措施，增加法律的可操作性。

（三）总结实践经验，体现时代特点

近些年来，党中央和国务院及其有关部门陆续出台了多个旨在推动预防未成年人犯罪工作的文件，人民法院、人民检察院内部的未成年人保护专门机构建设稳步推进，各地在预防未成年人犯罪工作中进行了积极探索，做了大量工作，共同推动了预防未成年人犯罪工作的顺利开展。修订草案在深入研究论证的基础上，认真总结国内外有效经验，将实践证明的行之有效的做法在本法中固定下来，更好地适应实际工作的需要。

（四）统筹考虑，处理好与相关法律的衔接配合

预防未成年人犯罪法与未成年人保护法、义务教育法、民法、治安管理处罚法、刑法、刑事诉讼法等法律密切相关。修订草案坚持本法作为未成年人领域专门法律的定位，注意

处理好本法与相关法律的关系：其他法律没有规定或者规定不够完善的，尽可能在本法中作出明确具体的规定；其他法律有明确规定的，本法只作原则性、衔接性的规定；特别是统筹好与未成年人保护法之间的关系，使之既相互衔接又各有侧重，通过加强保护减少违法犯罪、通过教育矫治实现有效保护。

三、预防未成年人犯罪法修改的主要内容

现行预防未成年人犯罪法共八章五十七条，修订草案共七章五十二条。

修改的主要内容是：

（一）关于体例结构

修订草案根据未成年人违法犯罪行为的发生规律，将未成年人的偏常行为分为不良行为、严重不良行为、犯罪行为等由轻及重的三个等级，针对不同的等级采取相应的措施。在尽量保留现行法律框架和内容的同时，对其体例结构进行了合理调整，以体现分级预防的理念。

（二）关于一般预防

一般预防是预防未成年人犯罪的基础性工作。修订草案整合现行法律第二章（预防未成年人犯罪的教育）、第五章（未成年人对犯罪的自我防范）以及其他章的相关内容，在厘清与未成年人保护法相关规定关系的基础上，构成一般预防，从加强教育和正面引导、及时消除影响未成年人健康成长的不利因素两方面入手，规定未成年人及其家庭、学校、政府、司法机关、社区等各自的预防职责。

（三）关于对不良行为的干预

不良行为的基本特点是未成年人自我危害，尚未开始危害他人和社会，但如果不予干预会日益严重的行为。修订草案将现行法律规定中明显已经构成治安违法的行为移入严重不良行为，增加实践中未成年人容易和经常发生的其他不良行为，并从及早干预、防止其进一步滑向违法犯罪的角度出发，规定了各责任主体应当采取的具体干预措施。

（四）关于对严重不良行为的矫治

严重不良行为属于严重危害社会的违法行为。修订草案根据现行治安管理处罚法和刑法的有关规定以及未成年人容易和经常发生的严重危害社会的行为，对严重不良行为进行重新界定和列举，以便于实践中能准确识别并采取有针对性的矫治措施。为解决未成年人严重不良行为因年龄原因不予相应的治安管理处罚、同时又缺乏跟进的矫治措施，导致很多未成年人一犯再犯直至走上犯罪道路的问题，修订草案在充分吸收国内外有效经验的基础上，规定了公安机关可以采取的八项过渡性教育矫治措施。对严重不良行为情节恶劣或者拒不配合、接受教育矫治措施的未成年人，规定可以送专门学校进行矫治和接受教育。

（五）关于对重新犯罪的预防

重新犯罪的预防主要包括三部分内容：一是诉讼中的预防工作，二是刑罚执行中的预防工作，三是刑罚执行完毕后的预防工作。修订草案统筹考虑与监狱法、刑事诉讼法以及即将出台的社区矫正法有关规定的关系，丰富了诉讼中的教育、程序分流后的矫治、社区矫正期满和刑满释放后的安置帮教等措施。

此外，修订草案还对法律责任等有关条款作了修改完善，以增加法律刚性。