

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于

### 《中华人民共和国公职人员政务处分法（草案）》修改情况的汇报

2019年8月，十三届全国人大常委会第十二次会议对公职人员政务处分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。宪法和法律委员会、监察和司法委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门和有关专家对草案的意见。法制工作委员会与监察和司法委员会到贵州进行调研，并就草案有关问题专门征求中央组织部、中央统战部、人力资源和社会保障部、国务院国有资产管理委员会以及部分事业单位、国有企业的意见。法制工作委员会根据各方面意见对草案进行修改，并与监察和司法委员会、国家监察委员会有关部门反复沟通协商。宪法和法律委员会于4月7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、国家监察委员会有关负责同志列席了会议。4月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将公职人员政务处分法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第二条规定：“公职人员有违法行为，需要给予政务处分的，由处分决定机关、单位依照本法给予政务处分。法律另有规定的，从其规定。”“处分决定机关、单位包括任免机关、单位和监察机关。”一些常委会组成人员和部门、地方、科研机构、社会公众提出，根据现行有关法律的规定，监察机关作出的是政务处分，任免机关、单位作出的是处分，建议做好法律之间的衔接。宪法和法律委员会经与监察和司法委员会、国家监察委员会研究，建议将本条修改为：“本法适用于监察机关对违法的公职人员给予政务处分的活动。”“本法第二章、第三章适用于公职人员任免机关、单位对违法的公职人员给予处分，处分的程序、申诉等适用其他法律、行政法规、国务院部门规章和国家有关规定。”相应地，将草案第六十四条修改为：“国务院及其相关主管部门根据本法的原则和精神，结合事业单位、国有企业等的实际情况，对事业单位、国有企业等的违法的公职人员处分事宜作出具体规定。”（草案二次审议稿第二条、第六十四条）

二、草案第五条规定了给予公职人员政务处分应当坚持的原则。有的常委会组成人员、部门、地方建议对本条的表述作出修改完善，增加法律面前一律平等、过罚相当等原则。宪法和法律委员会经研究，建议将本条修改为两条，分别规定：“给予公职人员政务处分，坚持党管干部原则，集体讨论决定；坚持法律面前一律平等，实事求是，给予的政务处分与违法行为的性质、情节、危害程度相适应；坚持惩戒与教育相结合，宽严相济。”“给予公职人员政务处分，应当事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备。”（草案二次审议稿第四条、第五条）

三、有的常委会组成人员、部门、地方和专家提出，本法应当增加对公职人员依法履职予以保护的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“公职人员依法履行职责受法律保护，非因法定事由、非经法定程序，公职人员不受政务处分。”（草案二次审议稿第六条）

四、草案第十四条规定：“公职人员有两种以上行为应当受到处分的，按其数种违法行为中应当受到的最高处分加重一档给予处分；其中一种违法行为应当受到开除处分的，给予开除处分。”有的地方、社会公众提出，按照最高处分加重一档给予处分，有违过罚相当原则，建议参照公务员处分的有关规定作出修改。宪法和法律委员会经研究，建议将本条修改为：“公职人员有两个以上违法行为的，应当分别确定政务处分。依法应当给予政务处分的种类不同的，执行其中最重的政务处分；依法应当给予撤职以下多个相同种类政务处分的，执行该处分，并在一个政务处分期间以上、多个政务处分期间之和以下，确定政务处分期间，但是最长不得超过四十八个月。”（草案二次审议稿第十三条）

五、草案第四十五条规定了政务处分的程序。有的常委会组成人员、部门、地方提出，应当进一步规范、细化政务处分的程序。宪法和法律委员会经研究，建议将本条充实完善，分为三条规定：一是完善听取被调查人陈述和申辩制度，增加规定：不得因被调查人的申辩而加重政务处分。二是完善政务处分决定程序，规定调查终结后，监察机关应当根据不同情况，分别作出处理。三是完善政务处分决定的内容和形式，增加规定：决定给予政务处分的，应当制作政务处分决定书。并对政务处分决定书的内容作出规定。（草案二次审议稿第四十四条至第四十六条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国生物安全法（草案）》的说明

生物安全是人民健康、社会安定、国家利益的重要保障。当前，生物安全已成为我国面临的重大安全问题和重要挑战。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生物安全工作，把生物安全纳入国家安全战略，提出建立健全生物安全法律法规体系。习近平总书记多次就生物安全问题作出重要指示，并要求加快立法步伐。中央国家安全委员会就生物安全作出顶层设计，生物安全立法是通过法律形式贯彻落实党中央的战略部署，把党的主张转化为国家意志。

全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记指示精神，把生物安全法纳入十三届全国人大常委会立法规划和2019年度立法工作计划，交由全国人大环境与资源保护委员会（以下简称“环资委”）负责牵头起草和提请审议。栗战书委员长就加快生物安全立法多次作出批示，提出具体要求，并于今年7月在北京主持召开生物安全立法座谈会。

按照立法工作计划的要求，成立了由环资委主任委员任组长，有关部门共同参加的生物安全立法工作领导小组，制定了立法工作方案和工作计划，在北京多次召开座谈会，认真听取有关部门和专家学者的意见和建议。先后赴北京、天津、上海、广东等省、市调研，了解有关单位和地方工作及管理情况。同时，认真研究国际立法经验、梳理国内相关法律法规。在此基础上形成了《中华人民共和国生物安全法（草案）》（以下简称“草案”），共计七章，七十五条。2019年9月19日，经环资委第十八次全体会议审议通过。现就有关情况说明如下：

### 一、关于立法的必要性和重要性

根据党中央部署，适应我国生物安全面临的新形势、新问题、新任务，制定一部具有基础性、系统性、综合性和统领性的生物安全法十分必要、重要而紧迫。

（一）生物安全立法是维护国家安全的需要。生物技术在带给人类进步和益处的同时，也带来生物安全问题和威胁。当前我国生物安全形势严峻，生物战和以非典、埃博拉病毒、非洲猪瘟等为代表的重大新发突发传染病及动植物疫情等传统生物威胁依然存在，生物恐怖袭击、生物技术误用谬用、实验室生物泄漏等非传统生物威胁凸显。亟待通过生物安全立法应对上述挑战，用法律划定生物技术发展边界，引导和规范人类生物技术的研究应用，促进生物技术健康发展，防止和减少由生物技术侵害行为带来的危害。

（二）生物安全立法是构建国家生物安全体系的需要。通过立法建立起行之有效的生物安全管理体制和机制，建立相应的法律制度和措施，明确社会各方面的生物安全责任，界定公共管理部门、社会组织和公民个人的权利义务关系，保证社会各方面依法担负起维护生物安全的责任，保障国家生物资源和人类遗传资源的安全，通过制度安排保护和运用好应对生物威胁的物质基础和条件，依法守护好我们的家园。

（三）生物安全立法是提升国家生物安全能力建设的需要。当前，我国在生物技术研发、基础设施建设上相对落后，在技术、产品和标准上有较大差距，生物安全原创技术少，优秀成果少。将国家生物安全能力建设纳入法律，以法律形式将鼓励自主创新的产业政策和科技政策固定下来，牢牢掌握核心关

键生物技术，依法保障和推进我国生物技术的发展，提升防范风险和威胁的能力。

（四）生物安全立法是顺应民意回应社会关切的需要。全国人大代表连续多年提出生物安全立法议案，十二届全国人大会议期间，154位全国人大代表共提出五件有关生物安全立法的议案；十三届全国人大一次和二次会议期间，共有214位全国人大代表提出七件有关生物安全立法的议案，这些议案均要求加快生物安全立法进程，充分表达了人民对依法维护国家生物安全、维护人民利益的呼声。生物安全立法得到广大人民群众的关注和拥护，为生物安全立法奠定了重要的社会基础。

（五）生物安全立法是维护世界和平稳定履行国际承诺的需要。随着生物技术的不断发展，生物恐怖袭击、生物武器威胁更加明显，生物技术的误用和谬用，重大新发突发传染病和动植物疫情等生物威胁，给国际社会带来恐慌甚至灾难。为应对生物威胁和挑战，国际社会加快了法治建设进程。联合国通过了《禁止生物武器公约》、《生物多样性公约》、《国际植物新品种保护公约》、《国际植物保护公约》等国际公约，我国已批准这些公约并作出了承诺。制定生物安全法有利于防范生物威胁，与世界各国一道共同维护世界的和平与稳定。

## 二、关于立法工作的指导思想、原则和基础

生物安全立法工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于生物安全的重要指示精神；在坚持总体国家安全观的前提下，落实党中央关于维护国家生物安全的战略部署；以保护我国生物资源安全，促进和保障生物技术发展，防范和禁止利用生物及生物技术侵害国家安全为重点，建立完善我国生物安全法律制度体系和管理机制为目标，聚焦生物安全领域主要问题。按照统筹安全和发展要求，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则。

近年来，全国人大常委会根据社会发展的需要，制定了与生物安全相关的多部法律，从不同方面对生物安全问题做出了相应规范；国务院制定了多部有关生物安全的行政法规，国务院有关部门制定了大量与生物安全相关的部门规章和规范性文件，为制定生物安全法提供了重要的实践经验和条件，制定生物安全法又为建立完善我国生物安全法律体系奠定了基础。

## 三、“草案”的主要内容

### （一）关于立法目的

“草案”第一条明确规定：“为了维护国家生物安全，保障人民生命健康，保护生物资源，促进生物技术健康发展，防范生物威胁，促进人类命运共同体建设，制定本法”。维护国家生物安全是总体要求，保障人民生命健康是根本目的，保护生物资源、促进生物技术健康发展、防范生物威胁是主要任务。通过实现生物安全，促进人类命运共同体建设，是新时代中国特色社会主义外交方略的具体内容之一，体现和表达了我国寻求人类和谐共生的良好愿望和主张。

### （二）关于法律适用范围

“草案”根据中央有关生物安全的方针和政策，确定了法律适用范围主要包括八个方面：一是防控重大新发突发传染病、动植物疫情，体现对人民生命健康的呵护；二是研究、开发、应用生物技术，重点在于推进生物技术的健康发展；三是保障实验室生物安全，以确保作为生物技术研究、开发、应用活动

平台及人和环境的安全，保障生物技术研发、应用的顺利进行；四是保障我国生物资源和人类遗传资源的安全，为国家生物安全奠定重要的物质基础；五是防范外来物种入侵与保护生物多样性，以确保我国的生态安全；六是应对微生物耐药，以保障人类和动物的生命安全；七是防范生物恐怖袭击，以保证社会安宁、人民安居乐业；八是防御生物武器威胁，以维护国家安全。这八个方面的行为及其相关管理行为，是本法规范和调整的范围。

### （三）关于管理体制和基本制度

生物安全立法涉及的范围广泛，上述八个方面的行为要素及其行为流程众多，且相对独立。为此，“草案”在管理体制上明确建立国家生物安全工作协调机制，以统筹协调八个方面各种不同的行为要素和行为流程，在充分发挥各部门管理的基础上，对争议问题、需要协调的问题，由协调机制统筹解决；在制度设置上，建立了满足相关行为要素共同特征的制度体系，如监测预警体系、标准体系、名录清单管理体系、信息共享体系、风险评估体系、应急体系、决策技术咨询体系，并明确了海关监管制度和措施等。

### （四）关于生物安全能力建设

“草案”设专章规定了生物安全能力建设，主要体现为通过加大经费投入、基础设施建设、人才培养，鼓励和扶持自主研发创新、科技产业发展等途径对生物安全工作给予财政资金支持 and 政策扶持，促进和加强生物安全的能力建设。同时，“草案”还要求在体制、机制上提升我国的生物安全能力建设。

### （五）关于法律责任

“草案”在第六章法律责任部分规定了对国家公职人员不作为或者不依法作为行为的处罚规定，上述处罚规定对应相应的职权，有利于保证依法行使职权，有利于保障法律建立的各项制度的切实实施；同时，针对我国法律对前一时期的生物技术滥用等行为和事件，缺乏相应处罚规定的问题，“草案”明确了相应的刑事责任及处罚，填补了法律空白。

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于

### 《中华人民共和国生物安全法（草案）》修改情况的汇报

生物安全问题已经成为全人类面临的重大生存和发展威胁之一。习近平总书记指出，要从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力，加快构建国家生物安全法律法规体系、制度保障体系。栗战书委员长、王晨副委员长多次就做好生物安全立法工作作出批示、提出要求、精心部署。常委会第十四次会议对生物安全法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会书面征求中央有关部门、单位和地方的意见，收集新冠肺炎疫情发生以来各方面有关生物安全立法的意见建议；深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，和有关方面共同研究、交流沟通。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取有关人大代表、部门、生物技术研究开发与应用单位、专业机构和专家的意见。宪法和法律委员会于4月3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。中央国家安全委员会办公室、环境与资源保护委员会、司法部、国家卫生健康委员会、科学技术部、农业农村部的有关负责同志列席了会议。4月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将生物安全法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、贯彻落实习近平总书记将生物安全纳入国家安全体系的重要讲话精神，宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确生物安全是国家安全的重要组成部分，维护国家生物安全应当贯彻总体国家安全观。二是规定坚持中国共产党对国家生物安全工作的领导，建立健全国家生物安全领导体制，加强国家生物安全风险防控和治理体系建设，提高国家生物安全治理能力。同时按照加强生物安全风险防控和治理体系建设的要求，对草案结构进行适当调整，突出生物安全风险防控，将中央国家安全领导机构、生物安全工作协调机制以及地方政府及其部门的职责等内容整合到第二章，对生物安全风险监测、评估、预警和应对等集中作出规定，对各类生物安全风险防控分列专章作出规定。（草案二次审议稿第三条、第四条）

二、草案第五条第一款规定了国家生物安全工作协调机制的职责。有的代表、部门、单位和地方建议明确协调机制的组成，强化协调机制作用。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：国家生物安全工作协调机制由国务院卫生健康、农业农村、科学技术、外交等主管部门和有关军事机关组成，分析研判国家生物安全形势，组织协调、督促推进国家生物安全相关工作。（草案二次审议稿第十一条第一款）

三、草案第四章第一节规定了重大新发突发传染病、动植物疫情的防控。有的部门、单位和专家提出，重大新发突发传染病、动植物疫情直接关系到人民生命安全和身体健康，应当结合新冠肺炎疫情暴露出的问题完善监测、预警、报告、溯源等制度，加强防控。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加监测预警制度，要求专业机构开展主动监测，收集、分析、报告监测信息，预测新发突发传染病、动植物疫病的发生、流行趋势；国务院有关部门和县级以上地方人民政府及时发布预警，采取相应的预防、控制措施。二是完善疫情报告制度，

要求医疗机构、专业机构及其工作人员发现传染病、动植物疫病或者列入监测范围的不明原因疾病的，应当及时报告，并采取保护性措施；有关地方人民政府和部门对报告事项应当立即组织进行调查核实、确证，采取必要的控制措施，并及时报告调查情况；依法应当报告的，不得瞒报、谎报、缓报、漏报，不得授意他人瞒报、谎报、缓报，不得阻碍他人报告。三是建立溯源制度，要求国务院有关部门、有关地方人民政府组织开展流行病学调查、病原体溯源和传播途径研究。四是明确国家保护野生动物，加强动物防疫，防止动物源性传染病传播。目前正在对传染病防治法等法律开展评估，草案还将根据评估情况作进一步修改完善。（草案二次审议稿第二十六条，第二十七条第二款、第三款，第二十八条第三款，第三十条）

四、草案第七条第二款规定禁止从事违反伦理道德等危害国家生物安全的生物技术研究、开发、应用活动。有的常委会组成人员、部门和单位提出，违反伦理道德与危害生物安全分属道德评价和安全考量的不同问题，不宜将违反伦理道德的行为一律作为危害生物安全的情形，应区分不同情况作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确从事生物技术研究、开发与应用活动应当符合伦理原则。二是规定从事生物医学新技术临床研究应经伦理审查。（草案二次审议稿第三十三条第二款、第三十八条）

五、草案第四章第二节规定了生物技术研究、开发与应用安全管理。有的常委委员、部门和专家提出，生物技术在促进身体健康、提高生活质量的同时，也可能被误用谬用，应当加强生物技术研究、开发与应用活动管理，完善管理制度，严格活动要求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是完善分类管理制度，明确根据对公众健康、工业农业、生态环境等造成危害的风险程度，将生物技术研究、开发活动分为高风险、中风险、低风险三类。二是明确从事生物技术研究、开发活动应当遵守国家生物技术研究开发安全管理规范，进行风险类别判断，密切关注风险变化，及时采取应对措施。三是明确从事高风险、中风险生物技术研究、开发活动，应当由在我国境内依法成立的法人组织进行，依法取得批准或者进行备案；应当进行风险评估，制定风险控制计划和生物安全事件应急预案，降低研究、开发活动的实施风险。（草案二次审议稿第三十五条第一款、第三十六条、第三十七条）

六、草案第四章第三节规定了实验室生物安全管理。有的常委委员、部门、地方和专家提出，病原微生物实验室直接从事病原微生物实验活动，生物安全风险较高，应当进一步强化实验室生物安全管理，明确实验活动要求，落实安全管理责任。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是要求国家加强对实验室生物安全的管理，制定统一的实验室生物安全标准；实验室应当符合国家生物安全标准和要求。二是明确实验室从事病原微生物实验活动，应当严格遵守有关国家标准和实验室技术规范、操作规程。三是明确设立实验室，应当依法取得批准或者进行备案。四是明确对我国尚未发现或者已经宣布消灭的病原微生物，未经批准不得从事相关实验活动。五是要求实验室采取措施，加强对实验动物的管理，防止实验动物逃逸，实现实验动物可追溯，对使用后的实验动物进行无害化处理；禁止将使用后的实验动物流入消费市场。六是要求实验室加强对实验活动废弃物的管理，依法对废水、废气以及其他废弃物进行处置，采取措施防止污染。七是要求实验室的设立单位制定科学、严格的管理制度，定期对有关生物安全规定的落实情况进行检查，对实验室设施、设备、材料等进行检查、维护和更新，以确保其符合国家标准。八是要求实验室的设立单位制定生物安全事件应急预案，

定期组织开展人员培训和应急演练；发生高致病性病原微生物泄漏、丢失和被盗、被抢或者其他生物威胁的，应当按照应急预案的规定及时采取控制措施，并按照规定报告。（草案二次审议稿第四十条、第四十二条第一款、第四十四条第三款、第四十五条、第四十六条第一款、第四十八条）

七、草案对外商投资设立实验室、进入三级、四级实验室和从事国家生物安全基础设施重要岗位工作的人员作了限制性规定。有的常委委员、部门和单位提出，这些规定不够全面，也容易引起误解，建议研究修改。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确外商投资设立实验室安全审查的内容，规定经审查可能影响公众健康、国家安全和社会公共利益的，不予批准。二是明确三级、四级实验室人员进入审核制度的具体要求，规定可能影响实验室生物安全的，不予批准；对批准进入的，应当采取安全保障措施。三是要求国家生物安全基础设施重要岗位从业人员应当具备符合要求的资格。（草案二次审议稿第四十二条第二款、第四十七条第三款、第六十八条第二款）

八、草案第四章第四节规定了人类遗传资源与生物资源安全管理。有的部门和专家提出，保障人类遗传资源与生物资源安全是维护国家生物安全的重要方面，应当进一步加强人类遗传资源与生物资源管理，明确采集、保藏、利用、对外提供等活动的要求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是明确国家加强对人类遗传资源和生物资源采集、保藏、利用、对外提供等活动的管理和监督，保障人类遗传资源和生物资源安全。二是规定采集、保藏、利用、对外提供我国人类遗传资源，应当符合伦理原则，不得危害公众健康、国家安全和社会公共利益。三是规定将我国人类遗传资源信息向境外组织、个人及其设立或者实际控制的机构提供或者开放使用的，应当事先报告并提交信息备份；可能影响公众健康、国家安全和社会公共利益的，还应当通过安全审查。（草案二次审议稿第五十一条、第五十三条、第五十五条）

九、草案第三章规定了生物安全能力建设。有的常委委员、单位和专家建议增加财政投入，加大生物科技研究支持力度，提高应对生物安全风险的能力。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是要求县级以上人民政府支持生物安全事业发展，加大对生物安全事业的投入，加强生物安全能力建设，提高应对生物安全事件的能力和水平。二是明确国家整合优势力量和资源，建立多学科、多部门协同创新的联合攻关机制，加大对生物科技研究的支持力度。三是要求保证生物安全事件应急处置所需的医疗救护设备、救治药品、医疗器械等物资的生产、供应。（草案二次审议稿第六十四条、第六十五条、第六十六条第三款）

十、草案第六章规定了法律责任，对一些违法行为直接规定了刑事处罚，具体列举了履行生物安全监督管理职责的工作人员应受处分的行为。有些常委委员、部门和地方建议遵循我国现行刑事立法模式，删去刑事罪名的规定，由刑法统一规定；目前正在制定公职人员政务处分法，应当做好两法衔接，可不对应受处分的行为作具体列举；对有些违法行为只进行处分不够，有的处罚较轻，建议修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是考虑到刑法规范的统一性，暂不在草案中规定具体的刑事责任，只作衔接性规定，明确违反本法规定构成犯罪的，依法追究刑事责任。关于生物安全领域需要增加的刑事责任问题，拟在刑法修正案（十一）中统筹考虑。二是对履行生物安全监督管理职责的工作人员应受处分的行为作原则规定，明确履行生物安全监督管理职责的工作人员在生物安全工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的，依法给予处分。三是增加专业机构及其工作人员不依法报告或者阻碍他人报告疫病信息，



从事生物技术研究、开发与应用活动的单位未采取生物安全风险控制措施，将使用后的实验动物流入消费市场等违法行为的法律责任。四是加大对从事危害国家生物安全的生物技术研究、开发与应用活动等违法行为的处罚力度，处罚到人。五是做好与其他有关法律、行政法规的衔接，规定违反本法规定的生物安全违法行为，本法未规定法律责任，其他有关法律、行政法规有规定的，依照其规定。（草案二次审议稿第七十条至第七十四条、第七十六条至第七十八条、第八十条第一款、第八十一条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国动物防疫法（修订草案）》的说明

### 一、动物防疫法修改的必要性

动物防疫法自 2008 年 1 月 1 日修订实施以来，我国动物防疫工作不断加强，在保障养殖业生产安全、动物源性食品安全、公共卫生安全及生态环境安全方面发挥了重要作用。

但是，由于我国大多数生产经营主体养殖方式比较落后，基层动物防疫体系薄弱，加上动物及动物产品国际贸易活动频繁，我国动物防疫面临着复杂、严峻的形势。主要表现：一是动物疫病净化、消灭工作缺乏中长期规划，疫病种类多，疫情风险大，防控压力大。二是动物防疫制度体系不完善。病死动物和病害动物产品无害化处理、犬只防疫、兽医管理制度缺失；动物及动物产品调运监管、动物疫病区域化管理、动物防疫条件审查、疫病疫情监测预警等制度不够完善；基层动物防疫体系薄弱，保障措施满足不了防疫工作需要。三是动物防疫责任体系不完善。生产经营者防疫主体责任在一些地方难以落实到位，履行防疫义务自觉性不强。四是法律责任缺乏刚性。2020 年 2 月 24 日，全国人大常委会作出《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，对非食用性利用野生动物的审批和检疫检验提出明确要求，需要及时转化为法律规范。综上，需要尽快修改动物防疫法。

2018 年，全国人大农业与农村委员会对动物防疫法贯彻实施情况进行执法调研，提出修改思路。同年，修改动物防疫法列入第十三届全国人大常委会立法规划，由农业与农村委员会牵头，农业农村部等部门参与。两年来，认真听取各级动物卫生监督机构和防控机构、生产经营主体、动物卫生专家、部分全国人大代表意见，与国务院有关部门反复沟通，形成了动物防疫法修订草案（以下简称草案）。

### 二、动物防疫法修改的总体思路

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神，按照全面提升动物卫生水平的目标，着力解决动物防疫面临的突出问题，对动物防疫方针、防疫责任体系、制度体系、监管体系等调整完善，构建科学、合理、健全的动物防疫法律制度。草案突出六个“强化”：一是强化对重点动物疫病的净化、消灭，在全面防控的基础上，推动动物疫病从有效控制到逐步净化、消灭转变；二是强化非食用性利用野生动物检疫检验；三是强化生产经营者的防疫主体责任、行业部门的监管责任和地方政府的属地管理责任；四是强化动物疫源疫情的监测预警；五是强化动物防疫制度体系建设；六是强化基层动物防疫体系能力建设，完善保障措施。

### 三、动物防疫法修改的主要内容

#### （一）关于完善动物疫病防控方针

长期以来，我国的动物防疫工作坚持“预防为主”方针，控制了高致病性禽流感、口蹄疫等重大动物疫病大范围发生。但是，从动物疫病流行规律看，单纯预防难以有效遏制动物病原体变异及侵害。有计划地控制、净化、消灭对畜牧业和公共卫生安全危害大的重点病种，推进重点病种从免疫临床发病向免疫临床无病例过渡，逐步清除动物机体和环境中的病原，降低疫病流行率，缩小病原污染面，是消灭重点动物疫病的科学路径，也是国际上的通行做法。我国于 1956 年、1996 年分别净化、消灭了牛瘟和牛肺疫，国外一些国家亦成功净化、消灭了

十多种重点动物疫病，积累了不少成功经验。为了推动畜牧业转型升级，全面提高动物卫生水平并助力公共卫生安全，草案结合我国实际，调整完善动物防疫方针，即“实行预防为主，预防与控制、净化、消灭相结合的方针”。（草案第五条）

#### （二）关于完善对非食用性利用野生动物实行严格审批和检疫检验制度

按照习近平总书记要完善疫情防控相关立法重要指示精神，衔接全国人大常委会《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，草案作出五个方面的规定：一是因科研、药用、展示等特殊情形，需要非食用性利用野生动物的，应当按照国家有关规定严格审批和检疫检验；二是国务院或有关主管部门制定非食用性利用野生动物的审批、检疫检验及防疫条件审查的具体规定；三是非食用性利用野生动物不符合检疫检验及防疫条件审查规定的，依法从重处罚；四是在重大动物疫情认定过程中，发生地县级以上人民政府应当采取必要的应急处置措施，防止延误时机；五是县级以上人民政府林业草原主管部门承担野外环境陆生野生动物疫源疫病监测预警职责。（草案第十六条、第三十条、第五十一条、第一百零九条）

#### （三）关于完善动物防疫责任制度

长期以来，我国动物防疫主要由政府兽医机构承担，乡村兽医协助。生产经营者动物防疫意识淡薄，主动性不足。草案立足于构建责任明确、各负其责、各尽其能的防疫责任体系，压实生产经营者的主体责任、行业部门的监管责任和地方政府的属地管理责任。草案规定：饲养动物的单位和个人依法承担强制免疫主体责任；从事屠宰、经营、隔离、运输以及动物产品生产、经营、加工、贮藏等活动的单位和个人依法承担动物防疫相关责任；地方政府在无规定动物疫病区建设、重点动物疫病净化消灭、保障防疫检疫条件等方面承担属地管理责任；动物防疫执法由县级以上地方人民政府农业农村（畜牧兽医）主管部门承担。（草案第六条、第八条、第十五条、第十九条、第二十条、第八十一条）

#### （四）关于完善动物防疫管理制度

草案完善了动物调运监管、病死动物和病害动物产品无害化处理、动物疫病区域化管理和督导、动物疫病风险评估、动物防疫条件审查、动物疫病疫情监测预警等制度，构建完整的动物防疫管理制度链条。

一是建立健全动物及其产品调运监管制度。草案规定，国务院农业农村（畜牧兽医）主管部门在动物疫病风险评估的基础上，可以禁止或者限制特定动物、动物产品由高风险区向低风险区调运；国务院农业农村（畜牧兽医）主管部门牵头建立动物、动物产品卫生防疫安全追溯协作机制，对从事动物经营、运输的单位和人，以及动物运输车辆实行备案管理制度；省级人民政府确定并公布动物、动物产品进入本省的指定通道并开展监督检查。（草案第十三条、第四十七条、第七十四条）

二是建立病死动物及病害动物产品无害化处理制度。草案规范了无害化处理设施的规划、建设及运营；明确生产经营者承担无害化处理的主体责任；建立无害化处理补助制度，由县级以上人民政府财政部门会同有关部门制定补助标准和补助办法；明确县、乡两级政府组织协调对水域和公共场所无主病死动物的收集处理和溯源责任。（第六章）

三是完善有关动物防疫管理制度。在动物疫病风险评估方面，增加对动物疫病开展风险评估，根据评估结果制定净化、消灭及限制动物、动物产品调运等措施。在动物疫病强制免疫方面，对免疫病种和区域赋予地方政府较大自主权；将

县级以上地方人民政府农业农村（畜牧兽医）主管部门职责，由“组织实施动物疫病强制免疫计划”调整为“对动物疫病强制免疫实施监督管理”。在动物疫源疫病监测预警方面，增加野生动物及陆路边境地区动物疫源疫病监测预警内容。在动物疫病区域化管理方面，建立区域管理和督导制度，统筹考虑行政区划、动物疫病防控和养殖屠宰产业布局等实施分区督导。在动物防疫条件审查方面，扩大动物防疫条件审查范围，将动物专业交易市场纳入审查范围。在动物检疫方面，规定屠宰企业、动物饲养场的兽医专业人员协助官方兽医实施检疫。（草案第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第十八条、第二十三条、第四十五条）关于防控人畜共患传染病在人和动物之间传播，草案有五方面的规定：患有人畜共患传染病的人员不得直接从事动物诊疗以及易感染动物的饲养、屠宰、经营、隔离、运输等活动；人畜共患传染病名录由国务院农业农村（畜牧兽医）主管部门会同国务院卫生健康、林业草原主管部门制定并公布；发生人畜共患传染病时，卫生健康主管部门应当组织对疫区易感染的人群进行监测，并采取相应的预防、控制措施；发生人畜共患传染病的，县级以上人民政府农业农村（畜牧兽医）主管部门与同级卫生健康、林业草原主管部门应当及时相互通报；对危害人类健康的狂犬病预防接种作出规定，明确了相关部门的管理职责。（草案第二十六条、第二十八条、第三十一条、第四十条）

#### （五）关于完善兽医队伍管理制度

官方兽医、执业兽医、乡村兽医等兽医专业人员是动物防疫的主体。草案将现行动物防疫法中的官方兽医、执业兽医和乡村兽医管理规定合并为“兽医管理”一章，突出对兽医的管理和工作规范。条件成熟后，建议制定兽医法。草案明确了官方兽医任命制度，将官方兽医确认权限下放到省级农业农村（畜牧兽医）主管部门，将海关从事进出境动物检疫人员纳入官方兽医范畴，对执业兽医开展诊疗活动进行了规范。（草案第六十四条、第六十七条、第六十九条）

#### （六）关于完善保障措施

近些年来，国家通过产业政策、财政、保险等措施，在动物疫病防控等方面出台了一些保障措施，草案将行之有效的保障措施转化为法律规定，并根据实际需要增加了一些规定：一是拓展了县级以上人民政府财政对动物防疫工作的保障范围，将重点动物疫病净化、消灭补助及管理经费纳入政府预算。二是鼓励县级以上人民政府采取保险费补贴等措施，支持发展畜禽养殖保险。三是增加了动物防疫工作人员依法参加工伤保险，为因公参加动物防疫致残、致病、死亡人员的补助抚恤留出制度接口，增加了动物防疫人员享受畜牧兽医医疗卫生津贴的规定。四是增加国家对动物防疫新技术、新设备、新产品等技术创新研究开发的支持。（草案第十二条、第七十九条、第八十条、第八十三条、第八十六条）

#### （七）关于法律责任

草案根据法律制度修改情况，对违法屠宰、经营、运输动物或者生产、经营、加工、贮藏、运输动物产品，违法调运动物、动物产品，未经指定通道跨省运输动物、动物产品，持有、使用伪造或者变造的检疫证明、检疫标志或者畜禽标识等行为，加大了处罚力度。

草案还对部分条款及文字作了修改。

## 关于《中华人民共和国著作权法修正案（草案）》的说明

### 一、修改的必要性

加强知识产权保护是推动科技创新和文化繁荣发展的重要举措。党中央、国务院始终高度重视知识产权保护。习近平总书记指出，“要加大知识产权保护力度，提高侵权代价和违法成本，震慑违法侵权行为”，“要完善知识产权保护相关法律法规”。李克强总理强调，“知识产权是发展的重要资源和竞争力的核心要素”，“要强化知识产权保护，鼓励创新创造”。

著作权是知识产权的重要组成部分。现行著作权法规定了我国著作权保护领域的基本制度，于1991年施行，经2001年、2010年两次修改，对鼓励作品的创作和传播，保护创作者、传播者、使用者等的合法权益，促进我国文化和科学事业的发展与繁荣，发挥了重要作用。近年来，随着我国经济社会发展，著作权保护领域出现了一些新情况、新问题，亟待通过修改完善著作权法予以解决：一是随着以网络化、数字化等为代表的新技术的高速发展和应用，一些现有规定已经无法适应实践需要。二是著作权维权成本高、侵权赔偿数额低，执法手段不足，著作权侵权行为难以得到有效遏制，权利保护的实际效果与权利人的期待还有一定差距。三是现行著作权法部分规定有必要与我国近年来加入的国际条约以及出台的民法总则等法律进一步做好衔接。

### 二、修改工作过程

2012年12月，国家版权局报请国务院审议《中华人民共和国著作权法（修订草案送审稿）》。收到此件后，原国务院法制办立即送有关中央国家机关、部分地方政府、企事业单位和专家学者等征求意见，并通过互联网向社会公开征求意见。由于各方面对送审稿许多内容存在较大争议，2017年12月，国家版权局对送审稿进行了修改，形成送审稿修改稿重新报请审查。原国务院法制办会同国家版权局对送审稿修改稿作了修改。党和国家机构改革后，重新组建的司法部又会同中央宣传部进一步修改，形成了《中华人民共和国著作权法修正案（草案）》（以下简称修正案草案）。目前，修正案草案已经国务院同意。

### 三、修改的主要内容

（一）根据实践发展需要修改有关概念表述和新增制度措施。

为了适应新技术高速发展和应用对著作权立法提出的新要求，解决现行著作权法部分规定难以涵盖新事物、无法适应新形势等问题，修正案草案作出以下规定：一是将“电影作品和以类似摄制电影的方法创作的作品”修改为“视听作品”。二是增加作品登记制度，方便公众了解作品权利归属情况。三是修改广播权有关表述，以适应网络同步转播使用作品等新技术发展的要求。四是明确广播电台电视台作为邻接权人时，权利客体是其播放的“载有节目的信号”，对其播放的“载有节目的信号”享有信息网络传播权。五是增加有关技术措施和权利管理信息的规定，以解决技术措施和权利管理信息线上线下一体保护的问题。

（二）加大著作权执法力度和对侵权行为的处罚力度。

根据党中央、国务院相关决策部署，落实2017年全国人大常委会著作权法执法检查报告及审议意见提出的要求，为解决著作权维权难，主管部门执法手段偏少、偏软，对侵权行为处罚偏轻的问题，修正案草案作了以下规定：一是对于侵权行为情节严重的，可以适用赔偿数额一倍以上五倍以下的惩罚性赔偿。二是将法定赔偿额上限由五十万元提高到五百万元。三是增加权利许可使用费的倍数

作为赔偿金额的计算参照，增加责令侵权人提供与侵权有关的账簿、资料制度。四是增加著作权主管部门询问当事人、调查违法行为、现场检查，查阅、复制有关资料以及查封、扣押有关场所和物品等职权。五是增加滥用著作权或者与著作权有关的权利、扰乱传播秩序的行为的法律责任，进一步明确侵犯著作权损害公共利益行为的法律责任。

（三）加强与其他法律的衔接，落实我国近年来加入的有关国际条约义务。

为了与民法总则、合同法、民事诉讼法等其他法律保持一致，修正案草案作了以下规定：一是将“公民”修改为“自然人”，将“其他组织”修改为“非法人组织”。二是删去违约责任、诉讼权利和保全等条款，增加“当事人因不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定而承担民事责任，以及当事人行使诉讼权利、申请保全等，适用有关法律的规定”的衔接性条款。

为了将我国近年来加入的有关国际条约的要求落到实处，回应国际关切，修正案草案作了以下规定：一是明确出租权的对象是视听作品、计算机软件的原件或者复制件。二是延长摄影作品的保护期。三是在有关合理使用的条款中规定“不得影响该作品的正常使用，也不得不合理地损害著作权人的合法权益”等内容，将盲人的合理使用扩大到阅读障碍者。四是增加表演者许可他人出租录有其表演的录音录像制品并获得报酬的权利。五是增加录音制作者广播获酬权和机械表演权。

此外，对修正案草案作了一些必要的文字修改和条款顺序调整。

## 关于《中华人民共和国人民武装警察法（修订草案）》的说明

### 一、修订《人民武装警察法》的必要性

现行《人民武装警察法》，自2009年8月27日颁布实施以来，为维护国家安全和社会稳定，保卫人民美好生活发挥了重要作用，也为武警部队依法履职和全面建设提供了重要法律依据。随着国防和军队改革不断深化推进，现行《人民武装警察法》已不能适应形势的发展，需要重新修订完善。一是深入贯彻习近平强军思想。习主席就武警部队建设发展作出了一系列重要指示，亲自向武警部队授旗并致训词，为武警部队履行使命任务赋予了新的时代内涵，为建设强大的现代化武装警察部队指明了方向，是指导武警部队建设发展的魂和纲，将这些重要论述以法律的形式确定下来是时代所需。二是确保党中央、中央军委对武警部队集中统一领导。调整武警部队领导指挥体制是党中央作出的重大政治决定，是完善和发展中国特色社会主义军事制度的重大举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是确保实现党和国家长治久安的重大政治设计和制度安排。因此，有必要以法的权威性、稳定性、强制性保障新的领导指挥体制顺畅运行，确保党对武警部队的绝对领导，确保武警部队坚决听从党中央、中央军委和习主席指挥。三是加快推进武警部队建设发展、有效履行职责使命。充分发挥法治对部队建设、遂行任务的推动和保障作用，通过修法形成基本制度、固化改革成果，充分释放改革效能，为推进武警部队现代化建设提供动力引擎，为确保武警部队有效履行新时代使命任务提供有力支撑。

《全国人民代表大会常务委员会关于中国人民武装警察部队改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定》明确，“改革措施成熟后，及时修改完善有关法律”；十三届全国人大常委会立法规划和中央军委政策制度改革计划，对修订《人民武装警察法》均作出了部署。据此，武警部队成立工作专班，深入调研论证，反复研究修改，广泛征求中央和国家机关有关部门、军委机关有关部门和各大单位意见，最大限度地凝聚共识，起草形成了修订草案，军委改革和编制办公室组织了审修评估，军委法制局作了立法审查，草案已经中央军委常务会议审议通过。

### 二、修订《人民武装警察法》的指导思想和基本思路

修订《人民武装警察法》，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平强军思想，深入贯彻新时代军事战略方针，聚焦使命任务，坚持问题导向，全面体现改革成果，紧密结合武警部队实际，围绕任务更加明确、职权更加清晰、关系更加顺畅、保障更加有力、监督更加严格的立法主旨，着力使新修订的《人民武装警察法》符合时代要求，为建设强大的现代化武装警察部队、有效履行职责使命提供坚强法律保障和制度支撑。按照以上指导思想，《人民武装警察法》修订工作遵循以下思路和原则：一是坚持政治引领，始终以党中央、中央军委和习主席决策指示引领立法设计；二是突出改革导向，将实践证明已经成熟的改革成果固化上升为法律；三是注重体系设计，着眼武警部队有效履行使命任务和加快推进现代化建设，全面设置相应制度；四是坚持依法推进，贯彻依法立法要求，注重与现行法律法规保持一致。

### 三、《人民武装警察法》修订的主要内容

现行《人民武装警察法》共7章38条，此次修订主要是增加了“组织和指挥”一章，将“任务和职责”一章调整为“任务”和“职权”两章，修改32条、保留4条、删除2条、新增14条，修订后草案共设9章50条。

（一）关于领导体制。根据党中央决定，武警部队领导体制由“国务院、中央军事委员会领导，实行统一领导与分级指挥相结合的体制”调整为由“党中央、中央军事委员会集中统一领导”。按照这一核心要求，统揽相关制度设置，重塑原则和规则体系，确保制度设置与改革决策相一致。草案总则部分，重点明确了武警部队的性质和领导体制、建设发展的基本原则等。

（二）关于使命任务。习主席在对武警部队授旗训词时指出：“武警部队是党领导的人民武装力量的重要组成部分，在维护国家安全和社会稳定、保卫人民美好生活中肩负着重大职责，在维护政治安全特别是政权安全、制度安全中具有重要作用”。这是对武警部队性质宗旨和使命任务的高度概括，也是对武警部队在国家治理体系中地位作用的准确定位。随着深化国防和军队改革向纵深推进，武警部队的使命任务不断拓展，呈现出由陆上向海上、由境内向境外、由维稳向维权延伸的特点。准确界定武警部队任务范围、职责权限、法律责任，以及在执行任务中与有关中央和国家机关、公民、组织之间的关系，成为这次法律修订的基础和关键。为此，在草案总则部分明确规定武警部队担负执勤、处置突发事件、反恐怖、海上维权执法、抢险救援和防卫作战任务，并单设“任务”一章，细化执勤任务范围规定，增加处置突发事件、反恐怖和抢险救援的任务范围规定，对海上维权执法任务和防卫作战任务作了援引性规定。

（三）关于组织指挥。为深入贯彻习主席关于“加快融入全军联合作战体系、加快构建军地协调联动新格局”的指示要求，构建高效顺畅的武警部队组织指挥制度，确保实现党中央、中央军委领导掌握部队、高效指挥部队有机统一和武警部队圆满完成各项任务；也考虑到武警部队领导指挥体制调整后，与地方党委政府及其公安机关的关系发生重大变化，着眼与相关法律法规保持一致、有效衔接，草案专设了“组织和指挥”一章，对武警部队的组成、指挥关系、与地方党委和人民政府之间兵力需求对接、指挥协调机构、业务指导关系等作了明确规定。

（四）关于职责权限。着眼武警部队遂行任务需要，确保有效维护人民群众合法权益，对执行任务的程序规则、职权行使和责任承担等作出明确，规定了履职原则，对警械武器的使用和执行海上维权执法任务时的相应职权作了援引性规定。

（五）关于各项保障。为有利于武警部队履行职责，同时为后续改革预留好空间和接口，草案对现行法律相关保障措施作了完善。主要是明确提出武警部队应当与有关部门建立情报信息共享机制；国家建立与经济社会发展相适应、与人民武装警察部队担负任务和建设发展相协调的经费保障机制，相应经费保障按照国家有关规定列入财政预算。

（六）关于监督检查和法律责任。适应武警部队领导指挥体制和军队监察体制构建的实际，强化对武警部队权力运行的监督，明确了中央军委监察委员会、武警部队各级监察委员会是人民武装警察执行任务的法定监督机关，在执行执勤、处置突发事件、反恐怖、海上维权执法、抢险救援任务时，接受人民政府及其有关部门、公民、法人和其他组织的社会监督。草案还结合部队近年来任务实践，严格了人民武装警察禁止性行为规定，细化了公民、法人和其他组织妨碍执行任务需要承担法律责任的违法行为种类。

此外，草案根据党中央、中央军委出台的有关政策规定，还对法律其他条文作出了相应修改和完善。