

## 关于《中华人民共和国退役军人保障法（草案）》的说明

退役军人为国防和军队建设做出了重要贡献，是社会主义现代化建设的重要力量，是党和国家的宝贵财富。做好退役军人工作，对于巩固党的执政地位、确保国家政权稳固、厚植强军兴军根基、维护社会安全稳定具有十分重要的意义。习近平总书记多次作出指示批示，强调要加强退役军人管理保障工作，切实维护好退役军人合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业。李克强总理多次强调，要扎实做好退役军人安置工作，加强退役军人服务管理，落实退役军人待遇保障。

新中国成立以来，党中央、国务院、中央军委制定了一系列政策法规，对维护退役军人权益、做好退役军人服务管理保障工作发挥了重要作用。随着经济社会的快速发展、国防和军队改革的深入推进，退役军人工作面临着新形势新任务新变化：一是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对退役军人工作作出一系列重大部署，对新时代做好退役军人工作提出了新要求。二是2018年3月机构改革之前对军官和士兵的安置、就业、优待等工作分散在相关部门，有关规定比较分散，需要整合。三是对退役军人工作中普遍反映的问题，需要通过法律予以统筹解决。鉴此，有必要制定一部系统完备的法律，为做好新时代退役军人工作提供法治保障。

退役军人事务部、中央军委政治工作部起草了《中华人民共和国退役军人保障法（草案）（送审稿）》，于2019年7月提请国务院、中央军委审议。收到此件后，司法部和中央军委法制局分别征求了中央有关单位、省级政府以及军队有关单位的意见，并赴地方调研，召开座谈会听取地方政府及其有关部门和作战部队、退役军人代表的意见，在此基础上，会同退役军人事务部、中央军委政治工作部等有关部门，对送审稿作了研究修改，形成了《中华人民共和国退役军人保障法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。现将草案主要内容说明如下：

### 一、总体思路

草案在总体思路上主要把握了以下几点：一是贯彻落实习近平总书记关于退役军人工作的重要论述和党中央、国务院、中央军委关于退役军人工作的决策部署及改革要求，坚持服务经济社会发展、服务国防和军队建设，为退役军人工作提供法治保障，使军人成为全社会尊崇的职业。二是坚持既尽力而为又量力而行，紧紧围绕退役军人普遍关注的移交安置、教育培训、抚恤优待等问题，在完善现行政策的基础上规定了一系列创新举措。三是坚持统筹协调，处理好不同时期、不同类别退役军人权益的合理平衡，注重服务保障与教育管理、物质待遇与精神激励相结合。四是做好与相关法律法规的衔接，并为下一步制定修订配套法规政策留出接口。

### 二、主要内容

#### （一）明确退役军人工作的基本原则。

一是确定工作原则。规定退役军人工作坚持中国共产党的领导，坚持为经济社会发展服务、为国防和军队建设服务的方针，遵循以人为本、分类保障、服务优先、依法管理的原则（第三条）。二是明确退役军人的权利义务。规定国家尊重、优待退役军人，保护退役军人的合法权益，同时要求退役军人模范遵守宪法和法律法规（第四条、第五条）。三是确立工作体制。明确了退役军人工作主管部门、其他有关机关、军队有关部门的各自职责（第六条）。

#### （二）规范退役军人的移交接收。

一是明确责任主体。规定退役军人原所在部队应当将退役军人移交安置地退役军人工作主管部门接收（第十一条）。二是完善工作程序。要求退役军人在规定时间内到安置地退役军人工作主管部门报到，并对退役军人的档案移交、户口登记等事项作了规定（第十二条至第十五条）。三是改进军地衔接机制。规定在移交接收过程中，退役军人发生与服现役有关的问题，由其原所在部队负责处理；发生与安置有关的问题，由安置地政府负责处理（第十六条）。

### （三）提高退役军人的安置质量。

一是完善安置方式。国家采取退休、转业、复员、逐月领取退役金、自主就业、安排工作、供养等方式，对退役军人予以妥善安置（第十八条至第二十一条）。二是加强安置保障。规定转业军官、安排工作的军士和义务兵，由机关、人民团体、事业单位和国有企业接收安置，并按照规定给予编制保障。对转业军官，明确由政府根据工作需要和其德才条件以及在军队的职务、等级等因素安排工作岗位，做好职务职级确定工作（第十八条第三款、第二十二條）。三是树立鲜明的安置导向。对有参战经历等情形的退役军人，予以优先安置（第二十二條第一款）。

### （四）创新退役军人教育培训。

一是完善退役前的教育培训。规定军人退役前，所在部队可以提供职业技能储备培训，组织参加高等教育自学考试和高等学历继续教育，以及非学历继续教育（第三十条）。二是完善教育优惠政策。明确高等学校通过单列计划、单独招生等方式招考退役军人；现役军人入伍前已被普通高等学校录取或者是正在就学的学生，退役后在入学、复学等方面享受相关教育优惠政策（第三十一条、第三十二条）。三是加强职业技能培训。规定国家依托相关教育资源为退役军人提供职业技能培训（第三十三条）。

### （五）加大就业创业扶持力度。

一是加强就业支持。规定机关、人民团体、事业单位和国有企业同等条件下优先招录、招聘退役军人（第三十八条）。二是拓宽就业渠道。要求各地设置一定数量的基层公务员职位面向服现役满五年的高校毕业生退役军人招考（第三十九条）。三是加大创业支持力度。规定相关创业孵化基地和创业园区优先为退役军人提供创业服务，退役军人及其创办的小微企业可以申请创业担保贷款（第四十一条、第四十二条）。

### （六）加大优待和褒扬力度。

一是明确普惠与优待叠加的原则。规定政府在保障退役军人享受普惠性政策和公共服务基础上，结合服役贡献和各地实际情况给予优待（第四十四条）。二是合理确定优待范围。明确在社会保险、住房、医疗、交通、文化等方面，对退役军人给予相应优待（第四十六条至第五十条）。三是强化荣誉激励。规定国家对做出突出贡献的退役军人予以表彰、奖励；退役军人服现役期间获得表彰、奖励的，退役后按规定享受相应待遇；地方政府应当为退役军人家庭悬挂光荣牌（第五十三条至第五十五条）。

### （七）完善管理和监督制度。

一是推进服务体系建設。规定政府应当建立健全退役军人服务体系，加强退役军人服务机构建设（第六十条）。二是加强教育管理。规定退役军人工作主管部门、接收安置单位等应当加强对退役军人的思想政治教育和保密教育管理（第六十一条、第六十二条）；军人服现役期间受到纪律处分且影响恶劣的，退役军人受到刑事处罚或者受到治安管理处罚且影响特别恶劣的，视情节轻重中止、降低或者取消其相关待遇（第二十六条、第七十一条）。

第二款)。三是强调依法维护退役军人合法权益。规定退役军人工作主管部门应当为退役军人维护合法权益提供支持,公共法律服务有关机构应当依法提供必要的帮助(第六十四条)。

此外,草案还对违规确定退役军人安置待遇等违法行为规定了相应的法律责任(第九章)。

## 关于《中华人民共和国乡村振兴促进法（草案）》的说明

为保障乡村振兴战略的有效贯彻实施，落实 2018 年中央一号文件提出的“强化乡村振兴法治保障，抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作，把行之有效的乡村振兴政策法定化，充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用”的要求，十三届全国人大常委会将制定乡村振兴促进法列入立法规划，并明确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，及时组织国家发展改革委、农业农村部、财政部等成立乡村振兴促进法起草领导小组和工作小组，抓紧开展起草工作，先后到部分省（自治区、直辖市）开展调研，深入听取地方政府、基层干部和农民群众的意见建议；广泛征求全国人大代表、中央和国务院有关部门、各省（自治区、直辖市）人大、有关研究机构的意见。经过深入分析研究，认真吸纳各方面意见，反复修改完善，形成了中华人民共和国乡村振兴促进法（草案）。

### 一、立法的指导思想和原则

起草乡村振兴促进法的指导思想是，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，贯彻新发展理念，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”战略布局要求，坚持农业农村优先发展，为加快推进农业农村现代化，走中国特色社会主义乡村振兴道路提供有力的法治保障。

起草工作遵循以下原则：一是坚持党管农村工作，毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，为乡村振兴提供坚强有力的政治保障；二是坚持农业农村优先发展，立足于发挥好乡村在保障国家粮食安全和农产品供给、保护生态和环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的独特功能，从法律制度上促进实现乡村全面振兴和城乡融合发展；三是坚持问题导向，着重针对实施乡村振兴战略面临的薄弱环节和突出问题，做好顶层设计，规范和健全制度措施、体制机制和政策体系；四是坚持因地制宜、尊重规律，充分考虑乡村振兴的阶段性特征和不同地区发展水平的差异，注重法律制度的强制性和规范性，同时为分阶段、因地制宜推进乡村振兴留下空间；五是坚持立足国情，从我国农业农村发展实际出发，适当参考借鉴境外乡村振兴的有益经验，建立健全中国特色乡村振兴法律制度。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略以来，党中央、国务院先后出台了关于实施乡村振兴战略的意见（2018 年中央一号文件）、乡村振兴战略规划（2018—2022）、中国共产党农村基层组织工作条例等。起草乡村振兴促进法的着力点是，把党中央关于乡村振兴的重大决策部署，包括乡村振兴的任务、目标、要求和原则等，转化为法律规范，确保乡村振兴战略部署得到落实，确保各地不松懈、不变调、不走样，持之以恒、久久为功促进乡村振兴；把党中央、国务院确定的促进乡村振兴的政策措施，特别是坚持农业农村优先发展、健全城乡融合发展的体制机制、建立新型城乡关系方面的政策，通过立法确定下来。

在起草过程中，还注意总结地方创造的实践证明行之有效、可复制可推广的乡村振兴经验，上升为法律规范；同时认真研究、参考我国现行有效的其他促进类法律的立法经验，强化法律规范的可操作性。

### 二、草案的主要内容

草案分为十一章，依次为总则、产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施、监督检查、法律责任、附则，共七十六条。

### （一）关于调整对象和适用范围

如何确定本法的调整对象，特别是乡村振兴中乡村的范围，起草过程中有不同看法，不仅学术理论界与实务部门对乡村的概念存在不同认识，而且不同发展水平的地区对乡村的界定也有差别，例如城郊村、城中村、建制镇等是否属于乡村的范围、是否适用本法。考虑到本法属于促进法，法律的适用范围可为各地区从当地实际情况和工作需要出发保留一定尺度。为此，统筹考虑法律规范的统一性和各地乡村发展的不同情况，参照乡村振兴战略规划（2018—2022）的界定，草案规定，实施乡村振兴战略，开展促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推进城乡融合发展等活动，适用本法。同时明确本法所称乡村，是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，包括乡（民族乡、镇）、村（含行政村、自然村）等。（第二条）

### （二）关于五大振兴

实现乡村全面振兴应当按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。习近平总书记指出，要坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。总书记强调的五大振兴，是乡村全面振兴的核心内涵和主要抓手。

因此，草案第二章至第六章分别以五大振兴为主要内容，着重从产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设等方面，将党中央有关方针政策和地方实践中的成功经验，通过立法形式确定下来，明确相关政策措施，完善相关制度，保障乡村全面振兴。特别是着重围绕发展壮大农村集体经济、培育新型农业经营主体、促进农业转型升级、不断提高农业科技水平、严格保护耕地、保障粮食等主要农产品供给、改善乡村生态和人居环境、提高乡村文明程度和思想道德建设水平、传承和发展中华优秀传统文化、建立健全乡村社会治理体系、加强基层组织建设等方面，作出相应规定。

### （三）关于城乡融合

实施乡村振兴战略，必须重塑城乡关系，走城乡融合发展之路。要坚持好农村基本制度，坚守好底线，保护好农民利益，更好激发农村内部发展活力；同时，要着力统筹城乡基础设施建设，促进城乡基本公共服务均等化，优化农村外部发展环境，缩小城乡发展差距。对此，草案规定：国家坚持农村土地集体所有制，完善农村集体产权制度，巩固和完善农村基本经营制度，健全乡村治理制度；建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系（第八条）。还专设一章，规定各级人民政府应当协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略，促进农村一二三产业融合发展和城乡一体化发展；县级以上人民政府应当推进城乡统一规划，因地制宜安排村庄布局，完善城乡基本公共服务体系，提高乡村居民社会保障水平，推动人口、土地、资本等要素在城乡间有序流动，采取措施促进城乡产业协同发展，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展，建立健全有利于农民收入持续稳定增长的机制（第七章）。

### （四）关于扶持政策

实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展，必须强化乡村振兴的扶持措施。党的十八大以来，党中央持续加大强农惠农富农政策力度，出台了一系列切实有效的政策措施，有力促进了农业农村发展。2018年中央一号文件明确提出，实施乡村振兴战略，必须解决钱从哪里来的问题，要健全投入保障制度，确保财政投入持续增长，拓宽资金筹集渠道，

创新投融资机制，提高金融服务水平，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加。为此，草案专设扶持措施一章，将党中央强农惠农富农政策上升为法律规范，分别就财政投入、农业补贴、土地出让收入、资金基金、融资担保、资本市场、金融服务、农业保险、用地保障，以及社会资本参与乡村振兴等作出规定，从政策扶持上落实农业农村优先发展。（第八章）

在征求意见过程中，地方和全国人大代表普遍提出，扶持措施的规定应当明确、过硬一些。经与有关部门反复沟通研究，考虑到乡村振兴是一个长期过程，不同阶段可能需要对具体政策措施加以适当调整，而且，在财政、税收、金融等方面，依据法律规定和中央有关要求，不宜也难以对扶持措施作出非常具体的规定。因此，草案对扶持措施作了较为明确的规定，能具体尽量具体，难以具体的作出原则规定。地方可以根据本地区实际情况，因地因时制定更具有针对性的扶持措施。

#### （五）关于监督检查

为确保乡村振兴各项工作有效开展，层层压实推进乡村振兴的责任，草案设监督检查一章，多层次、多角度地落实乡村振兴相关方面的责任。草案明确，建立实施乡村振兴战略的目标责任制和考核评价制度，地方党委和人民政府承担促进乡村振兴的主体责任，县级以上地方党委和人民政府应当以适当方式考核本级党委和人民政府相关部门负责人、下级党委和人民政府及其负责人完成乡村振兴目标情况，考核结果作为有关领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容（第六十六条）。草案还规定，各省（自治区、直辖市）党委和政府每年向党中央、国务院报告乡村振兴战略实施情况，省级以下各级党委和政府每年向上级党委和政府报告乡村振兴战略实施情况。国务院和县级以上地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告乡村振兴促进工作进展情况。乡（民族乡、镇）人民政府应当向本级人民代表大会报告乡村振兴促进工作进展情况（第六十八条）。此外，草案还明确了各级审计、财政、发展改革、农业农村等部门以及县级以上人民政府的监督检查职责（第六十九条、第七十条）。

#### 三、本法与农业法等涉农法律的关系

本法作为促进法，着重点在促进，通过建立健全法律制度和政策措施，促进乡村全面振兴和城乡融合发展，不取代农业法等其他涉农法律。因此，草案的条文与农业法等涉农法律的规定尽量不重复，确有必要的，作出衔接性规定（如第七十四条）；其他法律规定不完善的，作出补充性规定（如第五十三条第二款、五十五条第二款）。同时，条文的表述也注意与其他涉农法律协调一致。