

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于

### 《中华人民共和国专利法修正案（草案）》修改情况的汇报

常委会第七次会议对专利法修正案（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、自治区、直辖市、基层立法联系点和中央有关部门以及部分高等院校、研究机构征求意见，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、教育科学文化卫生委员会、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、协会、企业以及专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到湖北、重庆进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于2019年5月30日、2020年6月12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，对修正案草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家知识产权局和国家药品监督管理局的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就专利法修正案（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的地方、部门、单位和专家提出，现行专利法只对产品的整体外观设计给予专利保护，对于产品的局部设计创新未明确给予保护，不利于鼓励设计人积极从事外观设计专利创新，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，为鼓励设计行业创新，参照国际通行做法，建议对现行专利法第二条第四款关于外观设计定义的规定进行修改，增加对产品“局部的”外观设计给予专利保护的規定。（修正案草案二次审议稿第一条）

二、草案第一条在规定单位可以依法处置其职务发明创造专利的申请权和专利权的基础上，增加规定，单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益，促进相关发明创造的实施和运用。有的常委会组成人员和地方、部门、专家提出，对于职务发明，单位是否进行产权激励，如何进行产权激励，属于单位自主决策的范围，法律不宜“一刀切”地提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议将这些激励性规定作为倡导性规定，对现行专利法第十六条作出修改：国家鼓励被授予专利权的单位实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益。（修正案草案二次审议稿第二条、第四条）

三、有的部门、单位和专家提出，反垄断法对排除、限制竞争的垄断行为，已作了明确规定，滥用专利权排除、限制竞争，构成垄断行为的，应当依据反垄断法进行处理。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第二条修改为：滥用专利权，排除或者限制竞争，构成垄断行为的，依照反垄断法处理。（修正案草案二次审议稿第五条第二款）

四、有的意见提出，新一轮机构改革后，专利复审委员会已被取消，专利复审申请、宣告专利权无效请求等，改由国家知识产权局作出审查决定，建议对专

专利法关于专利复审委员会的规定作出修改。宪法和法律委员会经研究，建议删除现行专利法第四十一条中“国务院专利行政部门设立专利复审委员会”的规定，同时将相关条款中的“专利复审委员会”删除，或者修改为“国务院专利行政部门”。（修正案草案二次审议稿第六条、第十一条、第十三条）

五、有的常委会组成人员和地方、部门提出，专利开放许可期间，专利权人也可以在开放许可之外，通过个别协商的方式作出普通许可，建议在法律中对相关内容予以明确；有的提出，专利权属于民事权利，当事人就实施开放许可发生纠纷的，除依法请求国务院专利行政部门调解外，也可以通过协商、诉讼等方式解决。宪法和法律委员会经研究，建议对草案的相关规定作如下修改：一是增加规定，开放许可期间，“专利权人也可以与被许可人就许可使用费进行协商后给予普通许可”（修正案草案二次审议稿第十七条第二款）；二是增加规定：当事人就实施开放许可发生纠纷的，“由当事人协商解决”；不愿协商或者协商不成的，可以请求国务院专利行政部门进行调解，“也可以向人民法院起诉”（修正案草案二次审议稿第十八条）。

六、草案第十七条增加规定了网络专利侵权的处理和网络服务提供者的责任。有的常委委员和地方、部门提出，电子商务法对网络知识产权侵权通知删除规则和相关各方的责任作了详尽的规定，民法典侵权责任编对此也有规定，网络专利侵权处理，可以直接适用上述相关规定，专利法不必再作规定。宪法和法律委员会经研究，建议删去草案第十七条。

七、草案第十八条中规定，专利侵权法定赔偿数额的下限为十万元。有的常委会组成人员和地方、部门、专家提出，实践中相当比例的专利（主要是实用新型和外观设计）市场价值较低，十万元的赔偿数额偏高，对当事人责任过重，建议下调或者取消；有的提出，商标法对商标侵权的法定赔偿没有规定下限，建议衔接。宪法和法律委员会经研究，建议取消专利侵权法定赔偿十万元的下限。（修正案草案二次审议稿第二十三条第二款）

八、落实有关经贸协议，涉及在专利法中对专利保护期补偿和药品专利纠纷早期解决机制问题作出规定。根据国家知识产权局关于专利保护期补偿问题的修改建议，国家药监局关于药品专利纠纷早期解决机制问题的修改建议，以及国家知识产权局关于专利新颖性问题的修改建议，在草案中分别增加了相应规定。（修正案草案二次审议稿第七条、第十二条、第二十七条）

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

### 《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第十四次会议对未成年人保护法（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有关部门、地方和单位征求意见；在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见；先后到辽宁、广东、上海调研，听取地方政府有关部门、法院、检察院、学校、企业和全国人大代表的意见；梳理全国人大代表在十三届全国人大三次会议上提出的有关议案、建议。宪法和法律委员会于6月12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，对修订草案进行了审议。社会建设委员会的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将未成年人保护法（修订草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、部门和地方提出，草案规定由民政部门承担未成年人保护工作协调机制的具体工作，有利于加强对未成年人的保护，考虑到有些地方还规定政府其他部门也承担相应的工作，建议予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议规定为由同级人民政府民政部门或者省级人民政府确定的部门承担。（修订草案二次审议稿第九条）

二、有的常委委员、部门和地方建议，在总则中增加司法机关保护未成年人职责的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：人民法院、人民检察院应当通过审判权、检察权的行使，依法保护未成年人的合法权益。（修订草案二次审议稿第十条）

三、针对留守儿童得不到适当照护、缺乏亲情关爱的问题，有的常委会组成人员、全国人大代表和地方建议，进一步压实监护人的责任，细化有关措施。宪法和法律委员会经研究，建议明确委托照护“应当委托具有照护能力的完全民事行为能力人代为照护”、“听取有表达意愿能力未成年人的意见”，并规定未成年人的父母或者其他监护人“与未成年人和被委托人至少每月联系和交流一次”。（修订草案二次审议稿第二十一条、第二十二条）

四、有的全国人大代表和社会公众建议，应当减轻未成年人学习负担、不得超前超时教学。宪法和法律委员会经研究，建议增加两款规定：学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假假期，组织未成年学生集体补课，加重其学习负担。幼儿园不得提前进行小学课程教育。（修订草案二次审议稿第三十一条）

五、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议，应当完善学校安全管理制度，增加校车安全管理的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加学校、幼儿园“对未成年人进行安全教育，完善安保设施、配备安保人员”的规定，并增加一条规定：使用校车的学校、幼儿园应当建立健全校车安全管理制度，配备安全管理人员，定期对校车进行安全检查，对校车驾驶人进行安全教育，并向未成年

人讲解校车安全乘坐知识，培养未成年人校车安全事故应急处理技能。（修订草案二次审议稿第三十三条、第三十四条）

六、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议，应当采取措施加强对学生欺凌问题的治理。宪法和法律委员会经研究，建议完善学生欺凌行为的处理程序，并增加规定：对严重的欺凌行为，学校不得隐瞒，应当及时向公安机关和教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。（修订草案二次审议稿第三十七条）

七、有的部门和地方建议，对新闻媒体采访报道涉及未成年人案件作出规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：新闻媒体应当加强未成年人保护方面的宣传，对侵犯未成年人合法权益的行为进行舆论监督。新闻媒体采访报道涉及未成年人案件应当客观、审慎、适度，不得侵犯未成年人的名誉、隐私和其他合法权益。（修订草案二次审议稿第四十七条）

八、有的常委委员和部门提出，目前旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人住宿方面缺乏规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住时，发现有异常情况或者违法嫌疑的，应当立即与其父母或者其他监护人取得联系，或者向公安机关报告。（修订草案二次审议稿第五十五条）

九、有的常委委员、部门和社会公众提出，烟（包括电子烟）、酒对未成年人身心健康造成的损害很大，建议完善相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加学校周边不得设置烟、酒等销售网点的规定，将禁止吸烟、饮酒的场所由“学校、幼儿园的教室、寝室、活动室”扩大为“学校、幼儿园”，并明确烟包括电子烟。（修订草案二次审议稿第十七条、第五十七条）

十、有的常委会组成人员、全国人大代表、部门、地方和社会公众提出，网络保护一章规定较为原则，保护力度不够，建议强化家庭、学校、网络产品和服务提供者的网络保护责任以及相关主管部门的监管职责。宪法和法律委员会经研究，建议对本章结构进行调整，增加以下规定：一是网信部门及其他有关部门应当加强对未成年人网络保护工作的监督检查，为未成年人提供安全、健康的网络环境；二是学校应当对未成年学生使用网络加强管理，预防学生沉迷网络；三是父母或者其他监护人应当采取措施避免未成年人接触违法信息，合理安排未成年人使用网络的时间；四是加强未成年人私密信息的保护；五是国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统，明确向未成年人提供网络游戏服务的时间；六是要求网络服务提供者对用户和信息加强管理，发现违法信息或者侵害未成年人的违法犯罪行为，应及时采取相应的处置措施。（修订草案二次审议稿第六十四条、第六十八条、第六十九条、第七十条、第七十一条、第七十三条、第七十七条、第七十八条）

十一、有的常委委员、部门和地方建议，对尚未完成义务教育的辍学学生，应当压实政府责任，保障未成年人完成义务教育。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：对尚未完成义务教育的辍学未成年学生，教育行政部门应当责令父

母或者其他监护人将其送入学校接受义务教育。（修订草案二次审议稿第八十二条）

十二、有的全国人大代表、部门和地方提出，临时监护的规定不够严谨、准确，建议进一步完善。宪法和法律委员会经研究，结合近期疫情防控实践，建议在临时监护的情形中增加三项规定：监护人被宣告失踪且无其他人可以担任监护人；监护人因自身原因或者因发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件不能履行监护职责，导致未成年人监护缺失；监护人教唆、利用未成年人实施严重违法犯罪行为，未成年人需要被带离安置。（修订草案二次审议稿第九十二条）

十三、有的常委委员、部门和地方建议，应当增加司法机关对未成年人的保护措施，简化办案相关程序。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：未成年被害人、证人必须出庭的，要求采取保护其隐私的技术手段；询问未成年被害人、证人时，要求采取同步录音录像等措施，尽量一次完成；对违法犯罪的未成年人依法处罚后，在升学、就业等方面不得歧视。（修订草案二次审议稿第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条）

十四、一些常委委员、全国人大代表、部门和地方建议，进一步完善法律责任，加大处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议对本章内容进行调整，增加以下规定：一是未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责，或者侵犯未成年人合法权益的，可以责令其缴纳保证金并接受家庭教育指导。二是对网络服务提供者不依法履行预防沉迷网络、制止网络欺凌等义务的，规定相应处罚。同时，对其他一些侵犯未成年人合法权益的行为，加大处罚力度。（修订草案二次审议稿第一百一十六条、第一百一十九条、第一百二十条、第一百二十三条、第一百二十五条）

十五、为贯彻落实中央文件关于全面加强新时代大中小学劳动教育的精神，并结合近期侵害未成年人权益出现的新情况，宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是学校应当组织未成年学生参加与其年龄相适应的日常生活劳动、生产劳动和服务性劳动，帮助未成年学生掌握必要的劳动知识和技能，养成良好的劳动习惯；二是在相关条文中增加规定：禁止胁迫、诱骗、教唆未成年人参加黑社会性质组织，禁止非法送养、非法收养以及禁止对未成年人实施性骚扰。（修订草案二次审议稿第十七条、第三十条、第三十八条、第五十二条）

此外，还对修订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

### 《中华人民共和国出口管制法（草案）》修改情况的汇报

常委会第十五次会议对出口管制法（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、自治区、直辖市、中央有关部门和部分企业以及部分高等院校、研究机构征求意见，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、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会就草案的有关问题与财政经济委员会、司法部、商务部等部门交换意见、共同研究。宪法和法律委员会于6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，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、商务部的负责同志列席了会议。6月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就出口管制法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第十条对管制物项的临时管制作了规定，明确临时管制的实施期限不得超过2年。有的地方和单位提出，临时管制的实施期限届满后应当如何处理，缺乏规定，建议增加。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：临时管制实施期限届满前应当及时进行评估，根据评估结果决定取消临时管制、延长临时管制或者将临时管制物项列入出口管制清单。（草案二次审议稿第九条）

二、草案第十三条规定，国家对管制清单所列管制物项以及实施临时管制物项的出口实行许可制度；第十五条规定，对于出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项之外的货物、技术和服务，有可能危害国家安全等情形的，应当依照第十三条的规定申请许可。有的地方和单位提出，管制物项出口许可制度是出口管制领域的重要制度，无论是管制清单所列管制物项，临时管制物项，还是清单之外属于管制物项的货物、技术和服务，都应实行许可管理，草案的相关规定不够明确，建议整合后统一作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：“国家对管制物项的出口实行许可制度。”“出口管制清单所列管制物项或者临时管制物项，出口经营者应当向国家出口管制管理部门申请许可。”“出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项之外的货物、技术和服务，出口经营者知道或者应当知道，或者得到国家出口管制管理部门通知，相关货物、技术和服务可能存在以下风险的，应当向国家出口管制管理部门申请许可：（一）危害国家安全；（二）被用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具；（三）被用于恐怖主义目的。”（草案二次审议稿第十二条）

三、有的部门、单位和专家提出，强化管制物项最终用户和最终用途管理，及时进行评估和核查，并对违反最终用户和最终用途管理的进口商和最终用户采取必要的措施，是落实出口管制要求的重要环节，建议充实完善草案的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是将草案第十九条修改为：国家出口管制管理部门建立管制物项最终用户和最终用途风险管理制度，

对管制物项的最终用户和最终用途进行评估、核查，加强最终用户和最终用途管理（草案二次审议稿第十七条）。二是将草案第二十条第二款修改为：“对列入管控名单的进口商和最终用户，国家出口管制管理部门可以采取禁止、限制有关管制物项交易，责令中止有关管制物项出口等必要的措施”；“出口经营者不得违反规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易”（草案二次审议稿第十八条第二款、第三款）。

四、有的意见提出，应当加强管制物项出口过程中的中介服务管理，禁止相关机构和个人为出口管制违法行为提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关规定。（草案二次审议稿第二十条）

五、有的常委委员建议增加规定，我国的组织和个人向境外提供出口管制相关信息，应当依法进行；可能危害国家安全的，不得提供。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关规定。（草案二次审议稿第三十二条第二款）

六、有的意见提出，海关作为国家的进出关境监督管理机关，承担着对进出境的货物进行监管的职责，建议在草案中对海关在出口管制中的职责和权限进一步予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议对草案相关规定作以下修改：一是将草案第二十一条第二款修改为：出口货物的发货人未向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，海关有证据表明出口货物可能属于出口管制范围的，应当向出口货物发货人提出质疑；海关可以向国家出口管制管理部门提出组织鉴别，并根据国家出口管制管理部门作出的鉴别结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对出口货物不予放行（草案二次审议稿第十九条第二款）。二是将草案第四十一条修改为：本法规定的出口管制违法行为，由国家出口管制管理部门进行调查和处罚；法律、行政法规规定由海关调查和处罚的，由其依照本法进行调查和处罚（草案二次审议稿第四十条）。

七、有的常委委员建议增加关于本法的域外适用的原则规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：中华人民共和国境外的组织和个人，违反本法有关出口管制管理规定，妨碍防扩散等国际义务的履行，危害中华人民共和国国家安全和利益的，依法处理并追究其法律责任。（草案二次审议稿第四十四条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

# 关于《中华人民共和国刑法修正案（十一）（草案）》的说明

## 一、修改刑法的总体思路

本届全国人大常委会以来，全国人大常委会法制工作委员会按照党中央决策部署和全国人大常委会立法规划安排，认真学习贯彻党中央有关要求，研究落实具体方案，针对实践中的新情况、新问题和各方面提出的意见建议，深入调查研究，会同中央依法治国办、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部以及国务院有关部门反复研究沟通，广泛听取各方面意见，对主要问题取得共识，形成了《中华人民共和国刑法修正案（十一）（草案）》。

这次刑法修改的总体思路：一是，坚决贯彻落实党中央决策部署，将党中央决策转化为法律制度。紧紧围绕保障党和国家重大战略目标实现、保障改革开放成果和建设法治中国、平安中国的要求，更加注重统筹发挥好刑法对经济社会生活的规范保障、引领推动作用。二是，坚持以人民为中心，适应新时代人民群众日益增长的美好生活需要，围绕坚决打好“三大攻坚战”，加强保护人民群众生命财产安全，特别是有关安全生产、食品药品、环境、公共卫生等涉及公共、民生领域的基本安全、重大安全。三是，进一步贯彻宽严相济刑事政策，适应国家治理体系和治理能力现代化的要求，把握犯罪产生、发展和预防惩治的规律，注重社会系统治理和综合施策。对社会危害严重的犯罪保持高压态势，对一些社会危害较轻，或者有从轻情节的犯罪，留下从宽处置的余地和空间；对能够通过行政、民事责任和经济社会管理等手段有效解决的矛盾，不作为犯罪处理，防止内部矛盾激化，避免不必要的刑罚扩张。四是，坚持问题导向，针对实践中反映的突出问题，及时对刑法作出调整。坚持“立得住、行得通、真管用”，避免偏离实践导向的修改，维护法律的权威和严肃有效执行。同时，坚持从我国国情出发，立足我国社会治理实践。

## 二、草案的主要内容

这次修正案涉及六个方面，共修改补充刑法 30 条。

### （一）加大对安全生产犯罪的预防惩治

为进一步强化对劳动者生命安全的保障，维护生产安全，拟对刑法作出以下修改补充：

一是，对社会反映突出的高空抛物、妨害公共交通工具安全驾驶的犯罪进一步作出明确规定，维护人民群众“头顶上的安全”和“出行安全”。

二是，提高重大责任事故类犯罪的刑罚，对明知存在重大事故隐患而拒不排除，仍冒险组织作业，造成严重后果的事故类犯罪加大刑罚力度。

三是，刑事处罚阶段适当前移，针对实践中的突出情况，规定对具有导致严重后果发生的现实危险的三项多发易发安全生产违法违规情形，追究刑事责任。

### （二）完善惩治食品药品犯罪规定

为进一步强化食品药品安全，保护人民群众安全，与药品管理法等法律作好衔接，拟对刑法作以下修改完善：



一是，在药品管理法对假劣药的范围做出调整以后，保持对涉药品犯罪惩治力度不减，考虑到实践中“黑作坊”生产、销售药品的严重危害，规定与生产、销售假药罪同等处罚。

二是，总结长春长生疫苗事件等案件经验教训，与修改后的药品管理法进一步衔接，将一些此前以假药论的情形以及违反药品生产质量管理规范的行为等单独规定为一类犯罪。

三是，修改食品监管渎职犯罪，增加药品监管渎职犯罪，进一步细化食品药品渎职犯罪情形，增强操作性和适用性。

### （三）完善破坏金融秩序犯罪规定

为进一步防范化解金融风险，保障金融改革，维护金融秩序，保护人民群众利益，拟进一步完善刑法有关规定：

一是，完善证券犯罪规定。与以信息披露为核心的证券发行注册制改革相适应，保障注册制改革顺利推进，维护证券市场秩序和投资者利益，提高欺诈发行股票、债券罪和违规披露、不披露重要信息罪的刑罚，明确控股股东、实际控制人的刑事责任，同时加大对保荐等中介机构在证券发行、重大资产交易中提供虚假证明文件等犯罪的惩治力度，提高资本市场违法违规成本。

二是，从严惩处非法集资犯罪。针对实践中不法分子借互联网金融名义从事网络非法集资，严重扰乱经济金融秩序和极大侵害人民群众财产的情况，将非法吸收公众存款罪的法定最高刑由十年有期徒刑提高到十五年，调整集资诈骗罪的刑罚结构，加大对非法集资犯罪的惩处力度。

三是，严厉惩处非法讨债行为。总结“扫黑除恶”专项斗争实践经验，将采取暴力、“软暴力”等手段催收高利放贷产生的债务以及其他法律不予保护的债务，并以此为业的行为规定为犯罪。

### （四）加强企业产权刑法保护

为进一步加强企业产权保护和优化营商环境，拟对刑法作出以下修改：

一是，加大惩治民营企业内部发生的侵害民营企业财产的犯罪。进一步提高和调整职务侵占罪、非国家工作人员受贿罪、挪用资金罪的刑罚配置，落实产权平等保护精神。另外，总结实践中依法纠正的企业产权保护案件经验，考虑到民营企业发展和内部治理的实际情况，规定挪用资金在被提起公诉前退还的，可以从轻或者减轻处罚。

二是，修改骗取贷款、票据承兑、金融票证罪入罪门槛规定，对由于“融资门槛高”、“融资难”等原因，民营企业因生产经营需要，在融资过程中虽然有一些违规行为，但并没有诈骗目的，最后未给银行造成重大损失的，一般不作为犯罪处理。

三是，修改侵犯商业秘密罪入罪门槛，进一步提高刑罚，加强对侵犯商业秘密犯罪的惩处。同时，增加规定商业间谍犯罪。

### （五）强化公共卫生刑事法治保障

为保护公共卫生安全，总结新冠肺炎疫情防控经验和需要，与野生动物保护法、生物安全法、传染病防治法等法律的修改制定相衔接，拟对刑法作出以下修改补充：

一是，修改妨害传染病防治罪，进一步明确新冠肺炎等依法确定的采取甲类传染病管理措施的传染病，属于本罪调整范围，补充完善构成犯罪的行为，增加规定了拒绝执行人民政府依法提出的预防控制措施，非法出售、运输疫区被污染物品等犯罪行为。

二是，维护国家安全和生物安全，防范生物威胁，与生物安全法衔接，增加规定了三类犯罪行为：非法从事人体基因编辑、克隆胚胎的犯罪；严重危害国家人类遗传资源安全的犯罪；非法处置外来入侵物种的犯罪等。

三是，将以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售除珍贵、濒危野生动物和“三有野生动物”以外的陆生野生动物，情节严重的行为增加规定为犯罪，从源头上防范和控制重大公共卫生安全风险。

#### （六）其他修改完善

一是，维护社会主义核心价值观，保护英雄烈士名誉，与英雄烈士保护法相衔接，将侮辱、诽谤英雄烈士的行为明确规定为犯罪。

二是，加大对污染环境罪的惩处力度，增加规定在国家级自然保护区非法开垦、开发或者修建建筑物等严重破坏自然保护区生态环境资源的犯罪。

三是，适应军队改革情况，对军人违反职责罪的主体范围作出完善，明确军队文职人员适用军人违反职责罪规定。另外，根据军事犯罪审判实践和需要，进一步调整为境外窃取、刺探、收买、非法提供军事秘密罪的刑罚结构，保持罪刑均衡。

在调研和征求意见过程中，有关方面还提出了其他一些修改刑法的建议。考虑到这些问题，有的各方面认识还不一致，需要进一步研究论证；有的可以适用刑法其他规定惩处；有的可以在法律适用中进一步明确，未列入本草案。

## 关于《中华人民共和国行政处罚法（修订草案）》的说明

### 一、修改的必要性和起草过程

行政处罚是行政机关有效实施行政管理，保障法律、法规贯彻施行的重要手段。现行行政处罚法于 1996 年由第八届全国人大第四次会议通过，2009 年和 2017 年先后两次作了个别条文修改，对行政处罚的种类、设定和实施作了基本规定。该法颁布施行以来，对增强行政机关及其工作人员依法行政理念，依法惩处各类行政违法行为，推动解决乱处罚问题，保护公民、法人和其他组织合法权益发挥了重要作用，积累了宝贵经验，同时，执法实践中也提出了一些新问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国，深化行政执法体制改革，建立权责统一、权威高效的行政执法体制；完善行政执法程序，坚持严格规范公正文明执法。为贯彻落实党中央重大改革决策部署，推进国家治理体系和治理能力现代化，加强法治政府建设，完善行政处罚制度，解决执法实践中遇到的突出问题，有必要修改行政处罚法。

党的十八大以来，先后有近两百名全国人大代表、政协委员提出修改行政处罚法的议案、建议和提案，有关方面也陆续提出修改行政处罚法的意见和建议。行政处罚法修改列入十三届全国人大常委会立法规划。法制工作委员会于 2018 年启动行政处罚法的修改工作，先后到北京、江西、广东、内蒙古、天津、河南等地进行调研，多次召开国务院部门、地方人大、政府法制机构、专家学者、律师和企业座谈会，听取各方面的意见和建议。通过上海虹桥街道基层立法联系点走访基层执法部门了解实际情况，委托部分国务院部门、地方人大、基层立法联系点收集法律实施过程中存在的突出问题。通过课题委托、专题研究等方式，认真研究相关问题。在广泛征求意见和深入研究的基础上，2019 年 10 月形成修改草案征求意见稿，书面征求国务院部门、31 个省（区、市）和部分设区的市人大常委会法制工作机构，以及基层立法联系点、部分高等院校、科研单位的意见。召开座谈会，专门听取部分省、直辖市人大常委会法制工作机构主要负责同志意见。2020 年 1 月，分别召开中央政法委、中央改革办、中央依法治国办、中央编办以及部分国务院部门、法院系统同志参加的座谈会，再次征求意见。根据各方面意见，对征求意见稿进一步修改完善，形成了行政处罚法修订草案。

### 二、修改的指导思想和主要考虑

修改工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，适应推进全面依法治国的需要，落实完善行政执法体制、严格规范公正文明执法的改革要求，推进国家治理体系和治理能力现代化。

根据各方面意见，修改工作把握以下几点：一是贯彻落实党中央重大决策部署，立法主动适应改革需要，体现和巩固行政执法领域中取得的重大改革成果。二是坚持问题导向，适应实践需要，扩大地方的行政处罚设定权限，加大重点领域行政处罚力度。三是坚持权由法定的法治原则，增加综合行政执法，赋予乡镇

街道行政处罚权，完善行政处罚程序，严格行政执法责任，更好地保障严格规范公正文明执法。四是把握通用性，从行政处罚法是行政处罚领域的通用规范出发，认真总结实践经验，发展和完善行政处罚的实体和程序规则，为单行法律、法规设定行政处罚和行政机关实施行政处罚提供基本遵循。

### 三、修改的主要内容

#### （一）关于行政处罚的定义和种类

现行行政处罚法第八条列举了七项行政处罚种类。一些意见反映，行政处罚法未对行政处罚进行界定，所列举的处罚种类较少，不利于行政执法实践和法律的实施。据此，作以下修改：一是增加行政处罚的定义，明确行政处罚是指行政机关在行政管理过程中，对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以依法减损权利或者增加义务的方式予以惩戒的行为。二是将现行单行法律、法规中已经明确规定，行政执法实践中常用的行政处罚种类纳入本法，增加规定通报批评、降低资质等级、不得申请行政许可、限制开展生产经营活动、限制从业、责令停止行为、责令作出行为等行政处罚种类。（修订草案第二条、第九条）

#### （二）关于地方性法规设定行政处罚的权限

现行行政处罚法第十一条规定：“地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。”“法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。”多年来，一些地方人大同志反映，现行行政处罚法中有关地方性法规设定行政处罚的规定限制过严，地方保障法律法规实施的手段受限，建议扩大地方性法规的行政处罚设定权限。为充分发挥地方性法规在地方治理中的作用，增加规定：地方性法规为实施法律、行政法规，对法律、行政法规未规定的违法行为可以补充设定行政处罚。地方性法规拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式听取意见，并向制定机关作出说明。（修订草案第十二条第三款）

#### （三）关于行政处罚实施主体

根据党和国家机构改革和行政执法体制改革要求，明确综合行政执法的法律地位，增加规定：国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、农业等领域实行综合行政执法，相对集中行政处罚权，由一个行政机关统一实施相关领域的行政处罚。同时，根据基层整合审批服务执法力量改革要求，推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，增加规定：省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定符合条件的乡镇人民政府、街道办事处对其管辖区域内的违法行为行使有关县级人民政府部门的部分行政处罚权。（修订草案第十七条第一款、第二十二第二款）

#### （四）关于行政处罚的适用

经过多年的执法实践，行政处罚的适用规则不断发展完善，在总结实践经验基础上，作以下补充完善：一是明确行政机关实施行政处罚时，有违法所得的，应当予以没收。二是规范行政处罚自由裁量权行使，完善从轻、减轻的法定情形，

增加规定当事人有证据证明没有主观过错的，不予行政处罚，法律、行政法规有特别规定的，依照其规定；行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准。三是加大重点领域执法力度，涉及公民生命健康安全的违法行为的追责期限由两年延长至五年。四是增加“从旧兼从轻”适用规则，行政处罚的依据适用违法行为发生时的法律、法规和规章的规定，但是新的法律、法规和规章的规定更有利于当事人的，适用新的法律、法规和规章的规定。五是完善行政处罚决定无效制度，行政处罚没有法定依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效；不遵守法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。六是明确行政处罚证据种类和适用规则，规定证据必须经查证属实，方可作为认定案件事实的根据；以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。七是进一步明确适用范围，外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国领域内有违法行为，应当给予行政处罚的，适用本法，法律另有规定的除外。（修订草案第二十六条、第三十条、第三十一条、第三十三条第一款、第三十四条、第三十五条、第四十三条、第七十九条）

#### （五）关于行政处罚的程序

为推进严格规范公正文明执法，巩固行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度“三项制度”改革成果，进一步完善行政处罚程序，作以下修改：一是明确公示要求，增加规定行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示；行政处罚决定应当依法公开。二是体现全程记录，增加规定行政机关应当依法以文字、音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，归档保存。三是细化法制审核程序，列明适用情形，明确未经法制审核或者审核未通过的不得作出行政处罚决定。四是规范非现场执法，增加规定行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保设置合理、标准合格、标志明显，设置地点应当向社会公布，并对记录内容和方便当事人查询作出相应规定。五是进一步完善回避制度，细化回避情形，明确对回避申请应当依法审查，但不停止调查或者实施行政处罚。六是增加规定发生重大传染病疫情等突发事件，为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，行政机关对违反突发事件应对措施的行为，依法从重处罚，并可以简化程序。七是适应行政执法实际需要，将适用简易程序的罚款数额由五十元以下和一千元以下，分别提高至二百元以下和三千元以下。八是增加立案程序，除当场作出的行政处罚外，行政机关认为符合立案标准的，应当立案。九是完善听证程序，扩大适用范围，适当延长申请期限，明确行政机关应当结合听证笔录作出决定。（修订草案第三十六条、第三十八条、第四十条、第四十四条、第四十五条第一款、第四十六条、第四十七条、第五十条第二款、第五十四条第三款、第五十八条、第五十九条、第六十条）

#### （六）关于行政处罚的执行

为保障行政处罚决定的依法履行，补充完善执行制度，作以下修改：一是适应行政执法实际需要，将行政机关当场收缴的罚款数额由二十元以下提高至一百元以下。二是与行政强制法相衔接，完善行政处罚的强制执行程序，规定当事人逾期不履行行政处罚决定的，行政机关可以根据法律规定实施行政强制执行。三是明确行政机关批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。四是明确当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。（修订草案第六十三条、第六十七条、第六十八条第二款）

#### （七）关于执法监督

为贯彻落实行政执法责任制和责任追究制度，强化对行政处罚行为的监督，作以下修改：一是增加规定罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。二是增加规定县级以上人民政府应当定期组织开展行政执法评议、考核，加强对行政处罚的监督检查，规范和保障行政处罚的实施。（修订草案第六十九条第三款、第七十条第一款）

此外，修订草案对管辖、行政执法协助、行政执法资格等规定也作了补充完善。

## 关于《中华人民共和国数据安全法（草案）》的说明

### 一、关于制定本法的必要性

随着信息技术和人类生产生活交汇融合，各类数据迅猛增长、海量聚集，对经济发展、社会治理、人民生活都产生了重大而深刻的影响。数据安全已成为事关国家安全与经济社会发展的重大问题。党中央对此高度重视，习近平总书记多次作出重要指示批示，提出加快法规制度建设、切实保障国家数据安全等明确要求。党的十九大报告提出，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。党的十九届四中全会决定明确将数据作为新的生产要素。按照党中央部署和贯彻落实总体国家安全观的要求，制定一部数据安全领域的基础性法律十分必要：一是，数据是国家基础性战略资源，没有数据安全就没有国家安全。因此，应当按照总体国家安全观的要求，通过立法加强数据安全保护，提升国家安全保障能力，有效应对数据这一非传统领域的国家安全风险与挑战，切实维护国家主权、安全和发展利益。二是，当前，各类数据的拥有主体多样，处理活动复杂，安全风险加大，必须通过立法建立健全各项制度措施，切实加强数据安全保护，维护公民、组织的合法权益。三是，发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，加快形成以创新为主要引领和支撑的数字经济，更好服务我国经济社会发展，必须通过立法规范数据活动，完善数据安全治理体系，以安全促发展、以发展促安全。四是，为适应电子政务发展的需要，提升政府决策、管理、服务的科学性和效率，应当通过立法明确政务数据安全管理制度和开放利用规则，大力推进政务数据资源开放和开发利用。

### 二、关于起草工作和把握的几点

按照党中央部署，制定数据安全法列入了十三届全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划。2018年10月，全国人大常委会法工委会同有关方面成立工作专班，抓紧草案研究起草工作。在起草过程中，多次召开座谈会，认真听取有关部门、企业和专家学者的意见；整理国内外有关立法资料，开展专题研究；并到有关地方和部门调研，深入了解数据安全领域存在的突出问题，听取立法意见建议。形成数据安全法草案稿后，又征求了中央有关部门和部分企业、专家的意见，经反复修改完善后，形成了《中华人民共和国数据安全法（草案）》。

起草工作注意把握以下几点：一是，把握正确政治方向，贯彻落实总体国家安全观，坚持党对数据安全工作的领导。二是，立足数据安全工作实际，着力解决数据安全领域突出问题，同时坚持包容审慎原则，鼓励和促进数据依法合理有效利用。三是，数据安全法作为数据领域的基础性法律，重点是确立数据安全保护管理各项基本制度，并与网络安全法、正在制定的个人信息保护法等做好衔接。

需要说明的是，按照全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划的安排，全国人大常委会法工委会同中央网信办正在抓紧个人信息保护法草案起草工作，争取尽早提请全国人大常委会审议。

### 三、关于草案的主要内容

草案共七章五十一条，主要内容包括：

#### （一）关于本法的适用范围

草案明确在我国境内开展的数据活动适用本法，其中数据是任何以电子或者非电子形式对信息的记录，数据活动是指数据的收集、存储、加工、使用、提供、交易、公开等行为。同时，草案赋予本法必要的域外适用效力，规定：中华人民共和国境外的组织、个人开展数据活动，损害中华人民共和国国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的，依法追究法律责任。（草案第二条、第三条）

#### （二）关于支持、促进数据安全与发展的措施

草案坚持安全与发展并重，设专章对支持促进数据安全与发展的措施作了规定，保护个人、组织与数据有关的权益，提升数据安全治理和数据开发利用水平，促进以数据为关键要素的数字经济发展。包括：实施大数据战略，制定数字经济发展规划；支持数据相关技术研发和商业创新；推进数据相关标准体系建设，促进数据安全检测评估、认证等服务的发展；培育数据交易市场；支持采取多种方式培养专业人才等。（草案第十二条至第十八条）

#### （三）关于数据安全制度

为有效应对境内外数据安全风险，有必要建立健全国家数据安全管理制度，完善国家数据安全治理体系。对此，草案主要作了以下规定：一是，建立数据分级分类管理制度，确定重要数据保护目录，对列入目录的数据进行重点保护（草案第十九条）。二是，建立集中统一、高效权威的数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制，加强数据安全风险信息的获取、分析、研判、预警工作（草案第二十条）。三是，建立数据安全应急处置机制，有效应对和处置数据安全事件（草案第二十一条）。四是，与相关法律相衔接，确立数据安全审查制度和出口管制制度（草案第二十二条、第二十三条）。五是，针对一些国家对我国的相关投资和贸易采取歧视性等不合理措施的做法，明确我国可以根据实际情况采取相应的措施（草案第二十四条）。

#### （四）关于数据安全保护义务

保障数据安全，关键是要落实开展数据活动的组织、个人的主体责任。对此，草案主要作了以下规定：一是，开展数据活动必须遵守法律法规，尊重社会公德和伦理，有利于促进经济社会发展，增进人民福祉，不得违法收集、使用数据，不得危害国家安全、公共利益，不得损害公民、组织的合法权益（草案第八条、第二十六条、第二十九条）。二是，开展数据活动应当按照规定建立健全全流程数据安全管理制度，组织开展数据安全教育培训，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障数据安全（草案第二十五条）。三是，开展数据活动应当加强数据安全风险监测、定期开展风险评估，及时处置数据安全事件，并履行相应的报告义务（草案第二十七条、第二十八条）。四是，对数据交易中介服务和在线数据处理服务等作出规范（草案第三十条、第三十一条）。五是，对公安机关和国家安全机关因依法履行职责需要调取数据以及境外执法机构调取境内数据时，有关组织和个人的相关义务作了规定（草案第三十二条、第三十三条）。



#### （五）关于政务数据安全与开放

为保障政务数据安全，并推动政务数据开放利用，草案主要作了以下规定：一是，对推进电子政务建设，提升运用数据服务经济社会发展的能力提出要求（草案第三十四条）。二是，规定国家机关收集、使用数据应当在其履行法定职责的范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行，并落实数据安全保护责任，保障政务数据安全（草案第三十五条、第三十六条）。三是，对国家机关委托他人存储、加工或者向他人提供政务数据的审批要求和监督义务作出规定（草案第三十七条）。四是，要求国家机关按照规定及时准确公开政务数据，制定政务数据开放目录，构建政务数据开放平台，推动政务数据开放利用（草案第三十八条、第三十九条）。

#### （六）关于数据安全工作职责

数据安全涉及各行业各领域，涉及多个部门的职责，草案明确中央国家安全领导机构对数据安全工作的决策和统筹协调等职责，加强对数据安全工作的组织领导；同时对有关行业部门和有关主管部门的数据安全监管职责作了规定。（草案第六条、第七条）

此外，草案还对违反本法规定的法律责任等作了规定。