

关于《中华人民共和国反有组织犯罪法（草案）》修改情况的汇报

常委会第二十四次会议对反有组织犯罪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、直辖市人大常委会、中央有关部门及部分高等院校、研究机构、基层立法联系点征求意见，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、法制工作委员会还到一些地方进行调研，并就草案的有关问题与中央纪委国家监委、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部等部门交换意见，共同研究。各方面认为，贯彻落实习近平法治思想和党中央关于扫黑除恶专项斗争的决策部署，系统总结扫黑除恶专项斗争的实践经验，制定反有组织犯罪专门法律，为常态化开展扫黑除恶专项斗争提供法律保障，是必要的。宪法和法律委员会于7月16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。中央政法委、公安部有关负责同志列席了会议。7月28日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反有组织犯罪法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第二条中规定了有组织犯罪和恶势力组织的概念。有的常委委员、地方和部门提出，草案关于恶势力组织概念的界定，与扫黑除恶专项斗争中的有关指导意见和实践中掌握的标准不尽一致，可能导致将恶势力犯罪泛化到一般的团伙犯罪，打击面过大。同时，有组织犯罪的概念应明确与境外黑社会组织有所区别，并处理好对境外黑社会组织的法律适用问题。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是，根据专项斗争的实践经验，在恶势力组织的概念中增加“在一定区域或者行业领域内”“扰乱经济、社会生活秩序，造成较为恶劣的社会影响”的特征条件。二是，增加一款，明确境外黑社会组织在我国境内发展组织成员、实施犯罪，以及在境外对我国国家或者公民实施犯罪的，适用本法。（草案二次审议稿第二条）

二、草案第三条中对构建具有中国特色的打击、防范、治理有组织犯罪制度作了规定。第十条中规定，有关国家机关共同履行有组织犯罪预防和治理工作职责。有的地方和部门建议总结扫黑除恶专项斗争经验，在草案中增加建立健全反有组织犯罪工作机制、将有组织犯罪预防和治理工作纳入考评体系的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（草案二次审议稿第三条、第九条）

三、草案第十三条规定了教育部门防范有组织犯罪的职责。有的常委会组成人员、地方和部门建议进一步完善涉及未成年人的反有组织犯罪工作的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是，完善学校的防范职责和报告义务。二是，增加有关部门对未成年人开展反有组织犯罪宣传教育的

规定。三是，规定对涉及未成年人的有组织犯罪活动依法从重追究刑事责任等。（草案二次审议稿第十二条、第六十七条、第六十九条）

四、草案第四十六条规定，对于不宜查封、扣押、冻结的经营性财产，公安机关、人民检察院、人民法院可以报请同级人民政府指定有关部门或者委托有关机构代管或者托管。草案第五十二条对应当追缴、没收的财产转移到第三人后应当依法追缴的情形作了规定。有的地方、部门提出，涉案财产代管、托管涉及财产权益处置，属于民事法律制度调整的范围，现行民事、公司法律中没有相关基础性规定；实践中的情况比较复杂，各地做法不尽相同，对于代管、托管双方的权利义务以及造成损失的后果承担、法律责任等问题存在不同认识，目前难以在法律中作出统一规定。同时，第三人善意取得涉案财物是否追缴的问题比较复杂，涉及被害人和善意第三人财产的合理处置，各方面还存在不同认识，从案件处理的政治和社会效果考量，目前根据实际情况灵活处理较为妥当。宪法和法律委员会经研究，建议本法对上述两个问题暂不作规定，可在实践中进一步探索，待取得成熟经验后再在法律中规定。

五、草案第五十条第五项中规定，确实无法查清涉案财产权属，但有证据证明涉案财产与有组织犯罪存在关联，被告人无法说明财产合法来源的，应当予以没收。有的地方和部门提出，这有利于实现“打财断血”，铲除有组织犯罪的经济基础。但对这种犯罪组织及其成员的财产，还是应尽力查清其状况，并在本法中对证明涉案财产与有组织犯罪存在关联的证据标准作出明确规定，防止造成滥用。宪法和法律委员会经研究，建议：一是，吸收有的地方的成功经验，增加规定办理有组织犯罪案件，办案机关可以全面调查该犯罪组织及其成员的财产状况。二是，参照联合国打击跨国有组织犯罪公约，吸收有关司法解释的规定，将草案第五十条第五项有关规定修改为：被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已经查清，有足够的证据证明其在犯罪期间获得的财产高度可能属于黑社会性质组织犯罪的违法所得及其孳息、收益，被告人无法说明财产合法来源的，应当依法予以追缴、没收。（草案二次审议稿第四十一条、第四十五条）

六、有的常委委员、地方、部门和社会公众建议增加保障涉案个人和单位合法权益的内容。宪法和法律委员会经研究，建议与刑事诉讼法等相衔接，作出以下修改：一是，对因犯组织、领导黑社会性质组织罪被判处刑罚的刑满释放人员的个人财产及日常活动报告制度的审批，由县级以上公安机关审批修改为设区的市级以上公安机关审批。二是，增加对有组织犯罪的犯罪嫌疑人、被告人适用认罪认罚从宽制度的规定。三是，增加对犯罪嫌疑人、被告人采取异地羁押、分别羁押或者单独羁押等措施依法通知其家属和辩护人的规定。四是，明确公安机关采取技术侦查、控制下交付等措施应当依照刑事诉讼法的规

定进行。五是，增加规定涉案财物处置应当严格依照法定条件和程序进行，依法保护公民和组织的合法财产权益。六是，明确涉案财物处置应当保障利害关系人的有关诉讼权利。七是，进一步完善对证人、鉴定人、被害人、举报人等的保护措施。（草案二次审议稿第十九条、第二十二條、第三十条、第三十一条、第四十条、第四十九条、第六十一条）

七、有的地方、部门和社会公众提出，对国家工作人员涉有组织犯罪的违法犯罪行为应当从重处罚，建议根据刑法等法律规定，在本法中作出明确规定，便于司法实践中掌握。宪法和法律委员会经研究，建议进一步明确有关违法和犯罪行为的类型，完善有关法律责任的规定。（草案二次审议稿第五十条、第五十二条、第七十五条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国家庭教育促进法（草案）》修改情况的汇报

常委会第二十五次会议对家庭教育法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发有关部门、地方和单位征求意见；在中国人大网上公布草案全文，向社会公开征求意见；先后到江西、宁夏、安徽调研，听取地方政府有关部门、妇联、家庭教育机构、全国人大代表、中小学校、幼儿园以及学生和家长的意见。宪法和法律委员会于7月16日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、教育部、全国妇联有关负责同志列席了会议。7月28日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将家庭教育法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员、单位、地方和社会公众提出，家庭教育立法主要是为了促进家庭教育，家庭是实施家庭教育的主体，国家、社会为家庭提供支持、协助。建议将本法的名称修改为家庭教育促进法，并对各章结构作出调整。宪法和法律委员会经研究，建议将本法名称修改为“中华人民共和国家庭教育促进法”，并将第二章至第四章的章名“家庭教育实施”、“家庭教育促进”和“家庭教育干预”分别修改为“家庭责任”、“国家支持”和“社会协同”。

二、有的常委会组成人员提出，中华民族具有重视家庭教育的优良传统，家庭教育立法目的应当体现这一优良传统；家庭教育的任务，除了弘扬中华优秀传统文化，还应当包括弘扬革命文化和社会主义先进文化。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（草案二次审议稿第一条、第三条）

三、有的常委委员提出，草案第二条规定的家庭教育概念没有充分体现家庭教育的特点，建议完善。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：“本法所称家庭教育，是指父母或者其他监护人为促进未成年人健康成长，对其实施的道德品质、知识技能、文化修养、生活习惯等方面的培育、引导和影响。”（草案二次审议稿第二条）

四、有的常委委员、单位和地方提出，家庭教育工作应当充分发挥社会力量的作用。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家鼓励和支持公民、法人和非法人组织为家庭教育事业进行捐赠或者提供志愿服务，对符合条件的，给予税收优惠。”（草案二次审议稿第十三条第一款）

五、有的常委委员提出，未成年人的父母或者其他监护人依法委托他人照护未成年人，不能减轻其家庭教育的责任。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第十六条中的“应当与被委托人共同实施家庭教育”修改为“应当与被

委托人保持联系，定期了解未成年人学习、生活情况和心理状况，共同履行家庭教育责任”。（草案二次审议稿第二十一条）

六、有的常委委员和地方提出，鉴于当前教育培训机构的乱象，对家庭教育指导服务机构和家庭教育服务机构应当有限制性的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：“家庭教育指导服务机构开展家庭教育指导服务活动，不得组织或者变相组织营利性教育培训。”同时，将公民、法人和非法人组织依法设立的家庭教育服务机构明确为“非营利性家庭教育服务机构”。（草案二次审议稿第二十八条、第三十二条第一款）

七、有的常委委员、单位和地方提出，家庭教育的主要责任在家庭，政府特别是司法机关不宜过度干预，更不宜采取罚款、拘留等过于严厉的处罚措施，建议与未成年人保护法等法律相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议对草案第四十四条作适当修改，并删除草案第四十五条、第四十六条、第四十七条的规定。（草案二次审议稿第四十五条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国陆地国界法（草案）》的说明

一、关于制定陆地国界法的必要性

（一）制定陆地国界法是贯彻落实习近平法治思想、推进重要领域立法的要求

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出，要坚持建设中国特色社会主义法治体系，积极推进国家安全、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度。我国陆地国界线长约 2.2 万公里，9 个边境省区分别与 14 个陆地邻国接壤，是世界上国土安全形势最复杂的国家之一。周边的 14 个陆地邻国中，5 个国家制定了国界专门法律，其他国家多数在宪法中规定了领土或边界问题。我国一直没有法律统筹规范国界工作的顶层设计、管理制度、法律责任，迫切需要制定一部陆地国界的专门法律，健全边疆治理急需的法律制度。

（二）制定陆地国界法是适应国家安全和形势、贯彻落实总体国家安全观的需要，是贯彻落实习近平总书记和党中央关于管边治边理念和部署的需要

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出总体国家安全观，高度重视国土和边境安全，把边疆治理摆在极为重要的战略地位，提出“治国必治边”的重大战略思想，对稳边固边、兴边睦邻作出一系列重大判断和战略安排。需要将这些管边治边的理论成果和决策部署以法律形式固定下来，全面反映和体现到有关国界工作的法律中，以更好发挥法治固根本、利长远、促发展的基础作用。

（三）制定陆地国界法是巩固深化党和国家机构改革、国防和军队改革成果的需要

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，党和国家机构改革、国防和军队改革不断深入推进，国家移民管理体制调整基本完成。一个职责清晰、分工明确、要素完整、运转高效的边境（边界）管理格局已初步确立，以往困扰国界工作的一些体制机制和部门职责问题已基本解决。这些改革的成功经验和实践成果需要通过陆地国界立法予以体现和确认。

（四）制定陆地国界法是构建统一规范的国界工作法律制度体系的需要

经过多年的实践探索，国界工作的政策法规不断丰富充实，但国界的划定和勘定、国界及边境的防卫管理、国界事务的国际合作等工作缺少一部专门的法律来规范。随着国内外形势的不断变化，边界防卫和管控工作中出现了一些新的问题和挑战，现有的政策法规难以满足实践发展的需要。制定陆地国界法，把党中央精神、人民群众的期盼和边境省区的实践经验总结提炼，转化为法律

制度，为国界工作提供法律制度的基本遵循，有利于确保构建系统完备、权责匹配、上下协调、科学规范的国界工作法律制度体系，切实推进陆地国界治理体系和治理能力现代化。

二、立法工作的指导思想和基本思路

在法律起草过程中，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平法治思想，贯彻总体国家安全观，贯彻新时代管边治边理念，体现党的集中统一领导，突出目标引领和问题导向，体现改革成果，固化实践经验，回应各方关切，力求使陆地国界法为维护国家主权、安全、发展利益提供坚强法律保障。

立法工作遵循以下基本思路和原则：

一是始终坚持党的领导。坚持以习近平法治思想和党中央有关决策部署引领立法工作，把党的集中统一领导贯穿于立法全过程，在草案章节条文中全面贯彻总体国家安全观，全面体现习近平总书记和党中央关于管边治边的理念和部署，全面体现党和国家机构改革、国防和军队改革成果。

二是准确把握基本定位。坚持把陆地国界法作为国界工作领域的基本法，对国界工作的指导原则、职责定位、管理制度、国际合作等中央事权明确原则性规范，发挥基础性、指导性作用。

三是突出加强体系设计。根据党中央、国务院和中央军委的有关文件、相关部门的“三定”方案以及工作实践，借鉴有关国家的经验，注意与相关法律衔接，明确规范国界工作的内涵和外延以及相关工作制度的框架结构和主要内容，为“下位法”提供依据、预留空间。

四是坚持问题导向。将当前国界工作实践中存在的一些突出问题作为立法的重点，如对部门职责定位、涉边特殊区域的设置管理、公民和组织的权利义务、边防基础设施建设等进行明确的、有针对性的规范，通过“法律责任”条款增强法律的权威性和可操作性。

三、起草过程

多年来，有关方面和边境省区持续关注陆地国界立法，1999年至今累计有340人次的全国人大代表先后提出15件关于制定陆地国（边）界法的议案和建议。全国人大外事委员会负责牵头起草和提请审议，2014年9月立法工作启动以来，外事委员会整理了历届人大代表提出的议案建议、陆地邻国的相关法律，梳理了各部门规章、各边境省区的地方性法规以及国际条约。派出调研组多次赴9个陆地边境省、自治区了解情况，听取意见。9个陆地边境省、自治区通过座谈会、专题调研、书面反馈等多种形式参与立法工作，就重点难点问题研提意见和建议。起草工作领导小组多次组织各有关方面、专家学者座

谈与研讨，反复修改草案。2021年4月、8月，十三届全国人大常委会第二十八次、第三十次会议对草案进行了两次审议。

四、关于草案的主要内容

草案共七章五十九条，主要内容如下：

第一章是“总则”，有十五条。包括：立法宗旨和依据、调整范围、陆地国界的定义、维护领土主权和国界安全的原则、领导体制、部门职责、地方职责、合力强边固防、边防建设与边境发展、经费保障和政策支持、公民和组织的义务、国家对公民和组织的支持、条约信守原则以及对外关系。

第二章是“陆地国界的划定和勘定”，有六条。包括：划定及勘定国界、国界联合检查、国界的调整、界标等。

第三章是“陆地国界及边境的防卫”，有三条。包括：边防管控、边境禁区、边防基础设施等。

第四章是“陆地国界及边境的管理”，有三节二十条。包括：管理界标，保持国界清晰稳定，保护和利用界河水资源，规范管理边境口岸、边民通道、边境管理区、涉边特殊区域，管理和处置出境入境行为、进入界河的活动、航空器飞越国界以及非法越界行为，规范一些影响国界及边境管理秩序的限制或者禁止行为，保护边境生态环境、预防边境疫情灾情，特定情形下封控边境等。

第五章是“陆地国界事务的国际合作”，有九条。包括：联合机制、边界（边防）代表、边防合作、打击跨界违法犯罪的合作、联合打击“三股势力”的合作、跨境合作区域和跨界设施封闭建设区建设、经济往来与人文交流合作等。

第六章是“法律责任”，有四条。包括：需要援引相关法律来处置的行为和罚则、需由本法来处置的行为和罚则、国家机关及其工作人员的法律、刑事责任。

第七章是“附则”，有两条。包括：有关术语说明或者含义、本法生效日期。

关于《中华人民共和国科学技术进步法（修订草案）》的说明

一、修法的必要性和重要意义

（一）修改科技进步法是贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于科技创新决策部署的重要举措。党的十八大以来，习近平总书记高度重视科技创新工作，对实施创新驱动发展战略、加快科技创新提出一系列新思想新论断新要求。党中央把创新作为一项国策，作出一系列重大决策部署，推动我国科技进步和创新发展取得历史性成就。贯彻习近平总书记关于科技创新的重要论述，落实党中央重大决策部署，深入实施创新驱动发展战略，完善国家创新体系，依靠科技创新支撑引领经济社会发展，加快建设科技强国，需要跟进修改科技进步法，使党的主张成为国家意志和行动，以更好引领促进科技进步与创新发展。

（二）修改科技进步法是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的客观要求。进入新时代新阶段，我国社会主要矛盾转化在科技进步领域的突出表现，是高质量发展需要与科技创新能力不足的矛盾。建设现代化经济体系、满足人民对美好生活的向往、构建新发展格局，都迫切需要科学技术提供有力支撑。通过修改科技进步法，进一步突出科技创新的战略地位，按照“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”战略方向，加强统筹科技创新体系建设、能力建设和制度建设，运用法治力量不断提高科技创新质量和效率，加快推动新阶段高质量发展。

（三）修改科技进步法是应对百年变局、实现科技自立自强的迫切需要。当今世界百年未有之大变局加速演进，国际环境错综复杂，新一轮科技革命和产业变革突飞猛进，科技创新成为国际战略博弈的主要战场，围绕科技制高点的竞争空前激烈，不稳定性不确定性明显增加，科技创新统筹发展和安全的双重功能越来越凸显。当前，我国经济社会、民生改善、国防建设面临许多需要解决的现实问题。科技领域在创新能力、资源配置、体制机制、科技生态和创新环境等方面与新形势新任务还存在不相适应的地方，原始创新能力迫切需要提升，一些关键核心技术受制于人，激励和保障科技创新创造的体制机制还需要进一步完善。修改科技进步法，就是要从提高自主创新能力、实现高水平科技自立自强上抓关键、补短板、强弱项，健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，强化国家战略科技力量，集中力量攻克“卡脖子”技术瓶颈，以体制机制改革创新激发创新创造活力，加快推动我国从科技大国向科技强国的战略性转变。

（四）修改科技进步法是在法治轨道上推进科技治理体系和治理能力现代化的有力保障。1993年，八届全国人大常委会第二次会议通过了科技进步法。2007年为适应当时国内外科技发展的形势变化作了重要修改。作为我国科技领域具有基本法性质的法律，科技进步法对保障和促进科学技术健康发展、推动科技创新为经济社会发展服务、提高全民科学素质、建设创新型国家发挥了重要作用。随着我国科技进步和创新发展面临的国内外环境的深刻变化，特别是实现我国全面建设社会主义现代化国家的奋斗目标，迫切需要与时俱进修改科技进步法，促进科技治理体系和治理能力有效提升，以更好适应新时代科技治理的新形势和新要求。

二、修法的总体要求和主要过程

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，聚焦“四个面向”，加快科技创新步伐，完善国家创新体系，深入实施创新驱动发展战略，为建设科技强国提供有力法治保障。

修法过程中，注重把握以下主要原则：一是坚持以党的创新理论为引领。把习近平总书记关于科技创新的重要论述贯穿于修法工作全过程，全面贯彻党中央决策部署，强化创新的核心地位。二是明确修法导向。坚持需求导向和问题导向，立足国家紧迫需要和长远需求，抓关键、补短板、强弱项，调整和完善相关法律制度。三是遵循科学规律。把握科技立法特点，遵循科学研究、创新发展、人才成长、成果转化等规律，建立完善激励保障机制。四是突出改革开放。把科技改革发展中的成功经验和做法上升为法律规范，激发科技创新主体活力，形成支持全面创新的基础制度。五是注重系统观念。处理好继承与创新、局部与整体、当前与长远的关系，做好相关法律法规的统筹衔接。

科技进步法修改是经党中央批准的十三届全国人大常委会立法规划的重要项目。栗战书委员长高度重视、作出重要指示，王晨副委员长主持召开座谈会听取意见、提出工作要求，艾力更·依明巴海、蔡达峰副委员长带队开展调研。2018年11月，全国人大教科文卫委牵头会同科技部等15个部门和单位组成修法工作领导小组，并成立起草工作小组，扎实有序推进修法工作。一是加强学习贯彻。认真学习贯彻习近平总书记关于科技创新的重要论述，跟进学习贯彻总书记最新重要讲话精神，全面学习贯彻党的十九届五中全会精神，使修法与“十四五”规划和2035年远景目标紧密衔接、同向同行。二是广泛听取意见。赴地方、科研院所、高校和企业开展实地调研，多次召开座谈会听取科技界、产业界、有关部门、地方人大和科技工作者的意见建议，认真办理全国人大代表的相关议案建议。本届全国人大常委会两次听取审议国务院关于

实施创新驱动发展战略和科技进步法实施情况专项报告，近百位常委会组成人员对修法提出了很好的意见和建议。三是深入研究论证。认真梳理修法中的重要问题，专门赴中国科学院、中国工程院、中国科协、国家自然科学基金委和部分高校深入开展研讨交流，召开科技、经济、法律、人文和管理领域专家参加的研究论证会，聚焦重点问题，深入研究论证。同时，开展了对国内外科技创新政策法规的研究，为借鉴经验提供参考。四是密切协作沟通。草案起草过程中，与修法工作领导小组各成员单位多次沟通协调，与有关部门面对面深入交换意见。积极与全国人大宪法法律委、常委会法工委等加强联系沟通，他们前期介入发挥了重要作用。2021年3月30日，全国人大教科文卫委召开第二十八次会议，审议通过了修订草案。4月1日，王晨副委员长主持召开中央深改委民主法制领域改革专项小组会议，听取了教科文卫委关于科技进步法修改情况的汇报。

三、修改的主要内容

本次科技进步法修改，在现行法律八章七十五条的基础上，对法律框架和内容作出部分调整，其中新增“基础研究”、“区域科技创新”、“国际科学技术合作”三章，共计十一章一百零六条。主要修改内容如下：

（一）进一步完善立法宗旨和指导方针

草案强调，坚持中国共产党对科学技术工作的全面领导，坚持新发展理念，坚持科技创新在国家现代化建设全局中的核心地位，坚持建设科技强国的战略目标，体现“四个面向”的战略要求，坚持统筹发展和安全（草案第一条、第二条、第四条、第二十一条）。

（二）加强基础研究、提升原始创新能力

草案增加“基础研究”一章，主要包括：建立基础研究稳定支持的投入机制，提高基础研究经费在全社会研究开发经费总额中的比例，为基础研究发展提供良好的物质条件和有力的制度保障；围绕科学技术前沿、经济社会发展和国家安全重大需求，聚焦重大科学问题，提升科学技术的源头创新能力；鼓励科学技术研究开发机构、高等学校、企业等加强基础研究；完善学科和知识体系布局，支持基础研究基地建设等（草案第二章）。

（三）强化国家战略科技力量

为更好发挥我国的制度优势，着力解决制约国家发展和安全的重大难题，草案明确，强化以国家实验室、国家科学技术研究开发机构、高水平研究型大学、科技领军企业为重要组成部分的国家战略科技力量，在事关国家安全和经济社会发展全局的重大科技创新领域设立国家实验室，完善稳定支持机制；推进科研院所、高校和企业科研力量优化配置和资源共享，形成体系化能力（草案第五条、第三十三条、第四十九条）。

（四）推动关键核心技术攻关

为积极应对各种风险挑战和突破瓶颈制约，坚决打赢关键核心技术攻坚战，草案规定，完善社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制；聚焦国家重大战略任务，推动关键核心技术攻关，实现自主可控；支持基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究持续、稳定发展；建立和完善科研攻关协调机制，加强重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置（草案第七条、第二十九条、第三十条）。

（五）完善和优化国家创新体系

草案规定，国家构建和完善高效、协同、开放的国家创新体系；充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，更好发挥政府作用，促进各类创新主体紧密合作、创新要素充分有序流动；提升体系化能力和重点突破能力，增强创新体系整体效能；促进科学技术进步与经济社会发展相结合，建立和完善技术转移转化体系；建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系（草案第二条、第五条、第三十二条、第四十条）。

（六）激发科学技术人员创新创造活力、加强创新人才教育培养

草案总则中，增加了科学技术人员应当受到全社会尊重的内容，强调创造有利的环境和条件，保障科学技术人员投入科技创新和研究开发活动。草案规定，国家采取多种措施提高科学技术人员的社会地位；建立健全创新人才教育培养机制，完善战略性科技人才储备；实行科学技术人员分类评价制度，突出创新价值、能力、贡献导向；促进科学技术人员的合理畅通有序流动；为青年科学技术人员成长创造环境和条件；鼓励老年科学技术人员在科学技术进步中发挥积极作用；规定每年5月30日为全国科技工作者日（草案第八条、第五十七条、第五十八条、第五十九条、第六十一条、第六十三条）。

（七）优化区域创新布局

草案新增“区域科技创新”一章，主要包括：国家采取多种方式支持区域科技创新，县级以上地方各级人民政府应当支持科学研究和应用，为促进科技成果转化创造条件；发挥国家高新技术产业开发区、国家自主创新示范区等科技园区的集聚和示范带动效应；建设重大科技创新基地与平台，培育创新创业载体，打造区域科技创新高地；建立区域科技创新合作机制和协同互助机制等（草案第七章）。

（八）扩大科学技术开放与合作

草案新增“国际科学技术合作”一章，主要包括：国家促进开放包容、互惠共享的国际科学技术合作与交流，促进国际科技资源开放流动，支持国内外优秀科技人才合作研发，扩大科学技术计划对外开放合作；鼓励在国外工作的科学技术人员回国，吸引外籍科学技术人员到中国从事科学技术研究开发工

作，并完善相关社会服务和保障；多种途径建设国际科技创新合作平台（草案第十八条、第八章）。

（九）营造良好创新环境

为加强科研诚信和科技伦理制度建设，草案规定，国家加强科研作风学风建设，建立和完善科研诚信制度和科技监督体系，健全科技伦理治理体制；科学技术研究开发机构应当建立和完善科研诚信、科技伦理管理制度；科学技术人员的科研诚信记录作为评聘、项目审批和奖励的依据；弘扬科学家精神和工匠精神；建立科技伦理委员会，健全审查、评估、监管体系；建立科技项目诚信档案及科研诚信管理信息系统，完善对科学技术活动违规行为的调查、处理机制；禁止危害国家安全、损害公共利益、危害人体健康、违背科研诚信和伦理道德的科学技术研究开发和应用活动，并完善相关法律责任（草案第二十条、第五十二条、第六十四条、第六十六条、第九十二条、第九十三条、第九十五条、第九十九条）。

为更好发挥科学技术普及对培育和提高全社会科学意识与科学素养的作用，草案规定，科学技术普及是全社会的共同任务，并对开展科学技术普及活动予以鼓励和支持（草案第十条、第五十二条、第六十七条、第八十三条）。

为营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围，草案对承担科学技术研究开发任务的科技人员和管理人员，在特定情况下予以免责作出了规定（草案第六十五条、第一百零二条）。

草案还对部分条款的顺序及文字作了调整修改。

关于修订《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的说明

一、法律修改的重要性和必要性

现行环境噪声污染防治法经第八届全国人大常委会第二十次会议于 1996 年 10 月 29 日通过，自 1997 年 3 月 1 日起施行，2018 年对个别条款作出修正。自实施以来，我国噪声污染防治法规标准体系不断完善，噪声污染防治措施取得积极成效。但是与 20 多年前相比，我国噪声污染防治的形势已发生了重大的变化，环境噪声污染防治法已不能适应新形势的要求，亟需修改完善。

（一）环境噪声污染防治法修改是落实习近平总书记重要指示和党中央决策部署的具体行动。习近平总书记多次强调要坚持以人民为中心，积极回应人民群众新要求新期待，强调坚持良好的生态环境是最普惠的民生福祉；坚持人与自然和谐共生，还自然以宁静、和谐、美丽；要求系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要明确提出，要加强环境噪声污染治理。修改环境噪声污染防治法，是贯彻落实习近平总书记的重要指示精神 and 党中央一系列重大决策部署的具体行动。

（二）环境噪声污染防治法修改是不断满足人民群众日益增长的安宁和谐环境需要的务实举措。随着我国经济社会的发展，噪声污染防治状况也随之发生了重大改变，污染区域由城市扩展到了农村，高铁、城市轨道交通等新型噪声源不断出现，室外活动噪声、室内噪声污染也日益多发、多样。环保热线举报平台中噪声投诉长期居高不下，位居各污染要素的第 2 位，仅次于大气污染。从十届全国人大开始，全国人大代表就修改环境噪声污染防治法、加强噪声污染防治多次提出议案，表达了代表的意愿，也反映了人民的心声。修改环境噪声污染防治法，是呼应人民群众需求的务实举措。

（三）环境噪声污染防治法修改是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的客观需要。随着近年生态环境法律的不断制定修改完善，不少新的环保制度得以建立，同时一些不合时宜的制度也相继淘汰，现行法律已不能适应噪声污染防治新形势、新任务的要求，主要表现在落实地方政府声环境质量改善责任不够，源头管控要求不够，落实噪声排放单位主体责任不足，噪声监管职责不清，监管范围有空白，与最新环保法律法规衔接不够，法律责任不完善等问题。修改环境噪声污染防治法，健全生态环境治理体系的薄弱环节，优先提升地方生态环境治理能力，既是当务之急，更是长远之策。

二、法律修改的指导思想和原则

环境噪声污染防治法修改的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导，贯彻落

实习近平总书记提出的积极回应人民群众新要求新期待、系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题的要求，坚持以人民为中心，以问题为导向，分类防治噪声污染，以保护和改善生活环境，保障公众健康，推进生态文明建设。

环境噪声污染防治法修改遵循以下原则：一是加强源头防控。发挥规划、产品噪声限值及振动控制在噪声污染防治中的重要作用。二是聚焦突出问题。着力解决群众集中反映的问题。三是制度措施可行。充分研究论证，确保相关制度措施切实可行。四是总结成功经验。充分借鉴国内外相关法律法规和实践成功的管理经验，推动达成共识，改善治理成效。五是提升治理能力。强化政府监督管理责任，明确各部门监管职责，落实噪声排放单位污染防治的主体责任，加强社会共治。

三、法律修改的主要内容

现行环境噪声污染防治法共八章 64 条。本次修订后共九章 84 条。主要修改内容包括以下几个方面：

（一）着眼于维护最广大人民群众的根本利益，增加防治对象、调整适用范围。针对群众反映突出的部分噪声污染行为在现行法律中仍存在监管空白的问题，草案增加了噪声污染的防治对象，扩大了法律适用范围：一是修改工业噪声定义，将工业噪声扩展到生产活动中产生的噪声（第三十条）；二是修改交通运输噪声定义，增加城市轨道交通噪声（第四十条）；三是扩展适用的地域范围，将工业噪声（第三十二条）、建筑施工噪声（第三十六条、第三十九条）、交通运输噪声（第四十三至第四十六条、第五十条）和社会生活噪声（第五十九条）仅适用于城市市区的规定，修改扩展至农村地区。

（二）着眼于满足人民群众对高质量公共服务的新需要，完善政府及其相关部门职责。针对当前地方政府对噪声污染治理重视程度不够的问题，草案完善政府及其相关部门的职责，一是规定县级以上人民政府应当将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划（第五条）；二是增加目标责任制和考核评价制度，将噪声污染防治目标完成情况纳入考核评价内容（第七条）；三是要求未达到国家声环境质量的设区的市、县级人民政府及时编制声环境质量改善规划及实施方案，分阶段逐步改善声环境质量或者减轻、消除噪声影响（第十八条）；四是根据中央深化行政执法体制改革要求和地方有效实践，修改完善了执法主体（第八章）。

（三）着眼于实现人民群众对美好生活的向往与追求，加强源头防控。源头防控是噪声污染防治最有效的方法之一。草案强化源头防控要求，一是完善产品噪声限值制度，对于可能产生噪声污染的工业设备、施工机械等产品，要求在其技术规范或者产品质量标准中规定噪声限值，并且对产品及其使用时

发出的噪声进行监督抽测（第十五条）；二是增加规划防控要求，新增工业噪声、交通运输噪声规划控制要求条款（第三十一条、第四十一条、五十一条）；三是增加环境振动控制标准和措施要求，从源头上防治噪声污染（第十三条、第三十二条、第三十六条、第四十二条、第四十三条、第四十八条、第六十三条）。

（四）着眼于提高人民群众的满意度，针对突出问题、加强噪声分类管理。针对四类噪声管理中存在的突出问题，草案完善噪声管理措施。一是对于工业噪声，增加排污许可和自行监测条款，要求排放工业噪声的单位应当依法取得排污许可证或者填报排污登记表，按照要求开展自行监测（第三十三条、第三十四条）。二是对于建筑施工噪声，新增优先使用低噪声施工设备和自动监测条款（第三十七条、第三十八条）。三是对于交通运输噪声，严格新建交通项目和在已有交通干线两侧新建噪声敏感建筑物的标准要求，规定建设单位应当采取措施，符合相关标准（第四十二条、第四十三条）；增加交通项目运营、养护机构职责，加强对车辆、线路和减少振动、降低噪声设施的维护（第四十八条）；新增机场管理机构对机场起降航空器噪声的管理和监测规定（第五十三条）；新增制定噪声污染治理方案的规定，减轻现有交通运输噪声污染（第四十九条、第五十条、第五十四条）。四是对于社会生活噪声，规定在公共场所开展娱乐、健身等活动的，应当遵守公共场所管理者有关活动区域和时段等规定（第五十九条）；规定新建居民住房的房地产开发经营者应当公示所销售住房受到的噪声影响及采取或者拟采取的措施，明确所销售住房共用设施设备位置和建筑隔声情况（第六十二条）；规定楼内共用设施设备设置应当符合民用建筑隔声设计相关标准要求，采取措施后应使居民住宅声环境质量符合相关标准要求（第六十三条）。

（五）着眼于充分发挥公众参与治理的积极作用，强化社会共治。针对当前噪声污染涉及面广且投诉量大的问题，草案强化社会共治内容，一是新增环境教育和公众参与规定，鼓励社会各界开展噪声污染防治宣传教育和科学普及，增强公众噪声污染防治意识，引导公众依法参与噪声污染防治工作（第九条）；二是新增宁静区域创建条款，鼓励开展宁静小区、静音车厢等宁静区域创建，共同维护生活环境和谐安宁（第二十八条）；三是新增自治管理规定，要求居（村）民委员会等基层群众性自治组织指导业主委员会及其委托的管理单位、业主通过制定管理规约等形式，约定本物业管理区域内噪声污染防治的管理要求，由业主共同遵守（第六十四条）。

（六）着眼于回应人民群众对公平正义的新期待，明确法律责任、加大处罚力度。针对现行法律未明确罚款幅度范围、相关处罚手段欠缺等问题，一是明确罚款额度，完善处罚机制（第八章）；二是对排放噪声造成严重后果，被

责令改正拒不执行的，规定相关监督管理部门可以采取查封扣押的强制措施（第二十六条）；三是丰富处罚手段，对工业噪声和建筑施工噪声违法行为引入按日计罚等处罚手段（第六十九、第七十条）。

此外，采纳了国务院有关主管部门、基层执法人员和有关专家的意见建议，删除原法名称中的“环境”二字，将《中华人民共和国环境噪声污染防治法》修改为《中华人民共和国噪声污染防治法》，一是更加明确法律规范对象仅限于人为噪声；二是与水、大气、土壤等污染防治法律名称中突出要素管理的表述保持体例上的一致；三是法律名称的修改不影响对噪声污染防治行为的严格要求。

关于《中华人民共和国种子法（修正草案）》的说明

一、为什么修改种子法

种子是发展现代农业，保障国家粮食安全的基础。建立激励和保护原始创新的种业法律制度，是“打好种业翻身仗”的关键。党中央、国务院高度重视种业发展和知识产权保护。习近平总书记指出，“创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新。”“要下决心把我国种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全。”“实现种业科技自强自立、种源自主可控。”2020年中央经济工作会议、中央农村工作会议提出，要大力推动自主创新，保护知识产权，打好种业翻身仗。今年7月9日，中央全面深化改革委员会第二十次会议审议通过《种业振兴行动方案》，将修改种子法列为重点任务，会议强调，推进种业振兴，加强知识产权保护，优化营商环境，要综合运用法律、经济、技术、行政等多种手段，推行全链条、全流程监管，对假冒伪劣、套牌侵权等突出问题要重拳出击，让侵权者付出沉重代价。

2015年修订的种子法，对植物新品种的授权条件、授权原则、品种命名、权利范围及例外、强制许可等作了规范，将植物新品种知识产权保护从行政法规上升到法律层次，为保护育种者合法权益、促进种业创新发展提供了法治保障。但总体上看，我国种业知识产权保护还有短板弱项，国内主要粮食作物品种中修饰性品种比较多，一些品种繁育停留在对主要推广品种和核心亲本的修饰改良上，导致品种遗传基础窄，审定品种多但突破性品种少，同质化问题比较突出，难以适应加强植物新品种知识产权保护、激励育种原始创新、保障粮食安全的新形势。因此，亟需对种子法进行修改，扩大植物新品种知识产权权利保护范围，延伸保护环节，提高保护水平，加大保护力度，用制度导向激发原始创新活力。

从今年3月开始，全国人大农业与农村委员会牵头启动了修改种子法工作，全国人大常委会法工委、农业农村部、国家林业和草原局、司法部、国家知识产权局等部门参与。起草组深入调查研究，广泛征求国务院有关部门、种子企业及专家意见，召开评估论证会，反复研究，形成了种子法修正草案。

二、修改的主要内容

一是扩大植物新品种权的保护范围及保护环节。为了加强植物新品种知识产权保护，维护品种权人的合法权益，借鉴国际通行做法，草案扩大了植物新品种权的保护范围及保护环节，将保护范围由授权品种的繁殖材料延伸到收获材料，将保护环节由生产、繁殖、销售扩展到生产、繁殖、加工（为繁殖进行的种子处理）、许诺销售、销售、进口、出口、储存等。草案体现权利一

次用尽原则，植物新品种权所有人对繁殖材料已有合理机会行使其权利，不再对收获材料行使权利。（第三条）

二是建立实质性派生品种制度。为激励育种原始创新，从源头上解决种子同质化严重问题，草案建立实质性派生品种制度，明确实质性派生品种可以申请植物新品种权，并可以获得授权，但对其以商业为目的利用时，应当征得原始品种的植物新品种权所有人的同意。在国际植物新品种保护联盟 77 个成员中，有 68 个已经实行这一制度。鉴于实施这一制度是循序渐进的过程，草案作出授权性规定，实质性派生品种实施名录及判定指南等，由国务院农业农村、林业草原主管部门依照本法及有关法律确定。自实质性派生品种实施名录发布之日起申请的植物新品种，按照实质性派生品种相关制度管理，不溯及既往。（第三条）

三是完善侵权赔偿制度。为提高对侵害植物新品种权行为的威慑力，加大了惩罚性赔偿数额，对权利人的损失或侵权人获得的利益或品种权许可使用费可以确定数额的，将赔偿数额的上限由三倍提高到五倍，难以确定数额的，将赔偿限额由三百万元提高到五百万元。为保护种子市场正常交易，增加侵权人合法来源抗辩条款。草案规定，不知道是未经植物新品种权所有人许可的授权品种的繁殖材料或者收获材料，能证明该繁殖材料或者收获材料具有合法来源的，不承担赔偿责任。（第八条）

四是完善法律责任。为强化对种子生产特别是果树种苗生产检验、检疫的管理，防止携带疫病果树种苗流入市场，草案明确，不具有繁殖种子的隔离和培育条件，不具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林从事种子生产，未执行种子检验、检疫规程生产种子的，追究法律责任。（第九条）

今年 4 月 26 日，全国人大常委会第二十八次会议审议了国务院提出的《〈中华人民共和国道路交通安全法〉等 9 部法律的修正案（草案）》，其中种子法修改主要针对“放管服”改革，对林木种子有关行政许可事项作出调整。经与宪法和法律委员会研究，将上述修正案涉及种子法的内容与农业与农村委员会提出的修正草案合并，提交全国人大常委会继续审议。

此外，草案还对有关条款作了文字修改。