

# 关于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》 修改情况的汇报

常委会第二十一次会议对全国人大组织法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发各省（区、市）人大和中央有关部门、单位、有关人民团体、部分高等院校和科研机构征求意见。在中国人大网站全文公布草案，征求社会公众意见。法制工作委员会召开座谈会听取专家学者的意见，再次征求了各专门委员会、工作委员会和常委会办公厅有关局室的意见，专门听取了法工委立法专家委员会专家的意见，并先后到广东、内蒙古等地进行调研。宪法和法律委员会于12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，对修正草案进行了逐条审议。12月11日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将修正草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修正草案第四条中规定，全国人大及其常委会同人民群众保持密切联系，始终坚持体现人民意志，保障人民权益。贯彻落实习近平总书记关于社会主义民主是“全过程民主”的重要论述，宪法和法律委员会经研究，建议在修正草案上述规定基础上增加规定，全国人大及其常委会“坚持全过程民主”，“倾听人民的意见和建议”；并在现行全国人大组织法第四十一条中增加规定，代表“充分发挥在全过程民主中的作用”。（修正草案二次审议稿第四条、第三十四条）

二、修正草案第五条规定，全国人大及其常委会加强对宪法和法律实施的监督，维护社会主义法制的统一和尊严。有的常委委员和专家学者建议，进一步明确全国人大及其常委会行使国家立法权的职能和在建设社会主义法治国家中的地位。宪法和法律委员会经研究，建议将修正草案上述规定修改为：“全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权，监督宪法和法律的实施，维护社会主义法制的统一和尊严，建设社会主义法治国家。”（修正草案二次审议稿第五条）

三、现行全国人大组织法第六条规定，主席团主持全国人民代表大会会议；主席团互推若干人轮流担任会议的执行主席；主席团推选常务主席若干人，召集并主持主席团会议。有的常委委员和专家学者建议，在修正草案中进一步明确主席团常务主席会议的职权。宪法和法律委员会经研究，建议根据实践做法增加一条规定：“主席团常务主席会议就拟提请主席团会议审议事项听取汇报，对属于主席团职权范围内的事项向主席团提出建议，并可以对本次会议日程安排作必要调整。”（修正草案二次审议稿第十条）

四、修正草案第二十七条对各专门委员会的工作职责作了修改。有些常委会组成人员和有关专门委员会建议，进一步补充完善各专门委员会的职责。宪

法和法律委员会经研究，建议根据实践做法并参照预算法、监督法等有关法律的规定，增加规定各专门委员会组织起草有关法律草案，承担常委会专题询问有关工作。（修正草案二次审议稿第三十条）

五、有的常委委员、专家学者和有关专门委员会提出，对国民经济和社会发展规划、规划和预决算进行审查监督，是全国人大及其常委会的一项重要职权，具体工作主要由财政经济委员会承担，建议进一步明确其工作职责。宪法和法律委员会经研究，建议在修正草案中增加一条规定：“财政经济委员会对国务院提出的国民经济和社会发展规划草案、规划纲要草案、预算草案及相关调整方案和中央决算草案进行初步审查，向全国人民代表大会主席团或者常务委员会提出审查结果报告；其他专门委员会可以就有关草案向财政经济委员会提出意见。”（修正草案二次审议稿第三十三条）

此外，对全国人大组织法与全国人大议事规则两部法律相关条文的关系作了进一步梳理，对有关内容在相互间作了适当调整，并作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》 修改情况的汇报

常委会第二十一次会议对全国人大议事规则修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发各省（区、市）人大和中央有关部门、单位、人民团体、部分高等院校和科研机构征求意见。在中国人大网站全文公布草案，征求社会公众意见。法制工作委员会召开座谈会，听取专家学者的意见，再次征求了各专门委员会、工作委员会和常委会办公厅有关局室的意见，专门听取了法工委立法专家委员会专家的意见，并先后到广东、内蒙古等地进行调研。宪法和法律委员会于12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，对修正草案进行了逐条审议。12月11日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将修正草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修正草案第一条对全国人大常委会可以决定适当提前或者推迟召开全国人民代表大会会议作了规定，其中规定“提前或者推迟召开的会议的日期由全国人民代表大会常务委员会或者委员长会议决定并予以公布”。有的常委委员、部门和地方提出，提前或者推迟召开会议的日期原则上应当由常委会决定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“提前或者推迟召开会议的日期，全国人民代表大会常务委员会不能在当次会议上决定的，可以另行决定，或者授权委员长会议决定并予以公布。”（修正草案二次审议稿第一条）

二、现行全国人大议事规则第十八条对全国人民代表大会会议公开举行等作了规定。有的常委委员和地方建议进一步扩大会议公开事项，增进人民群众对最高国家权力机关行使职权过程的了解。宪法和法律委员会经研究，建议根据实践做法，增加规定大会秘书处可以组织代表和有关部门、单位负责人接受新闻媒体采访；代表团可以组织本代表团代表接受新闻媒体采访。大会全体会议可以通过广播、电视、网络等进行公开转播。（修正草案二次审议稿第八条）

三、修正草案第九条规定，全国人民代表大会会议加强信息化建设，为代表履职提供便利。有的常委委员和部门建议，根据实践发展进一步完善会议信息化建设的具体内容。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条修改为：“全国人民代表大会会议利用信息技术，实现会议文件、资料电子化，为代表履职提供便利”，并将现行全国人大议事规则第十八条第二款中的“整理简报印发会议”修改为“整理纸质或者电子简报印发会议”。（修正草案二次审议稿第八条、第十条）

四、有的常委委员提出，向全国人民代表大会提出的法律案，实践中都是先经全国人大常委会会议审议，建议明确大会与常委会审议法律案的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议根据实践做法并参照立法法的规定，在现行全国人大议事规则第二十五条中增加一款规定：“向全国人民代表大会提出的法律案，在全国人民代表大会闭会期间，可以先向全国人民代表大会常务委员会提出，经全国人民代表大会常务委员会会议依照有关程序审议后，决定提请全国人民代表大会审议。”（修正草案二次审议稿第十三条）

五、修正草案第十八条规定，国民经济和社会发展规划的审查、批准和调整程序，适用有关年度计划的规定执行。有的常委委员和有关专门委员会建议在此基础上，进一步明确国民经济和社会发展中长期规划的审查批准程序。宪法和法律委员会经研究，建议根据以往做法和明年大会将审查批准“十四五”规划纲要和2035年远景目标的实际需要，增加规定“中长期规划纲要”参照有关年度计划审查、批准和调整的规定执行。（修正草案二次审议稿第二十条）

此外，对全国人大议事规则与全国人大组织法两部法律相关条文的关系作了进一步梳理，对有关内容在相互间作了适当调整，并作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国乡村振兴促进法（草案）》修改情况的汇报

常委会第十九次会议对乡村振兴促进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、中央有关部门和部分全国人大代表、基层立法联系点、高等院校、研究机构征求意见，并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、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、专家学者的意见。宪法和法律委员会到陕西调研，听取意见。法制工作委员会多次就草案的有关问题与农业与农村委员会、农业农村部交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于12月8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。农业与农村委员会、司法部、农业农村部有关负责同志列席了会议。12月11日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将草案主要问题修改情况汇报如下：

一、一些常委委员和地方、专家、社会公众建议，在本法的立法宗旨中更加充分地体现党中央关于全面推进乡村振兴战略实施的目标任务，将草案第四条的内容合并到第一条中。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第一条与第四条合并，修改为：为了全面实施乡村振兴战略，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，加快农业农村现代化，全面建设社会主义现代化国家，制定本法。（草案二次审议稿第一条）

二、一些常委委员和地方、部门、专家建议进一步突出党对乡村振兴工作的领导和实施乡村振兴战略应遵循的原则；同时，党内法规对党组织及其负责人的职权职责和相关工作机制已有规定的，本法可予以归并、集中表述。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，将第三条和第五条合并，规定：全面实施乡村振兴战略，应当坚持中国共产党的领导，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，走中国特色社会主义乡村振兴道路；同时，对实施乡村振兴战略应遵循的原则进行充实完善。二是，将第四十条第二款和第四十一条合并，修改为：村民委员会和农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治，发展集体经济，维护农民合法权益。中国共产党农村基层组织，按照中国共产党章程和有关规定发挥全面领导作用。（草案二次审议稿第四条、第三十九条）

三、有的常委委员和部门、专家建议增加节约粮食、反对粮食浪费的内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案第十四条有关保障粮食安全规定的基础上，增加一款规定：国家完善粮食加工、储存、运输标准，推动节粮减损，提高粮食加工出品率和利用率，防止和减少粮食浪费。（草案二次审议稿第十一条第二款）

四、有的常委委员和部门建议在草案中充实深化供销合作社综合改革、发挥其为农服务作用的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：各级人民政府应当深化供销合作社综合改革，鼓励供销合作社加强与农民利益联结，完善市场运作机制，强化为农服务功能，发挥其为农服务综合性合作经济组织的作用。（草案二次审议稿第二十条）

五、一些常委委员和地方、部门、专家建议增加有关加强乡村无障碍设施建设和农村建房管理的内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，在第三十六条中增加“加强乡村无障碍设施建设”的规定。二是，在第三十七条第二款中增加“强化新建农村住房规划管控，严格禁止违法占用耕地建房”的规定。（草案二次审议稿第三十四条、第三十五条第二款）

六、有的常委会组成人员和地方、专家建议增加巩固脱贫攻坚成果、建立脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制的内容。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第五十六条修改为：各级人民政府应当采取措施增强脱贫地区内生发展能力，持续推进脱贫地区发展，健全防止返贫监测和帮扶机制，建立解决相对贫困的长效机制，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。（草案二次审议稿第五十五条）

七、有的常委委员和部门提出，草案法律责任一章所列行为，其他法律已作出处罚规定的，本法不宜重复规定。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第十章法律责任的内容整合后并入第九章监督检查中。（草案二次审议稿第九章）

此外，还对草案作了一些文字修改。

# 关于《中华人民共和国海南自由贸易港法（草案）》的说明

## 一、制定海南自由贸易港法的重大意义

支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是党中央着眼国内国际两个大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的战略决策。制定海南自由贸易港法，贯彻落实以习近平总书记为核心的党中央的决策部署，以高质量立法引领推动高质量发展，为海南自由贸易港的建设和平稳有序运行提供法律保障，具有重要意义。

第一，制定海南自由贸易港法，是贯彻党中央决策部署、落实国家重大战略、以立法引领和保障改革的重要举措。党的十九大以来，党中央和习近平总书记对建设海南自由贸易港作出了一系列重要部署。2018年和2020年，中共中央、国务院先后印发了《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》和《海南自由贸易港建设总体方案》，专门对海南全面深化改革开放和海南自由贸易港建设进行规划设计。制定海南自由贸易港法，将党中央关于建设海南自由贸易港的决策部署转化为法律规范，为海南自由贸易港建设提供立法引领和法治保障，对于全面深化改革，全面依法治国，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，十分重要。

第二，制定海南自由贸易港法，是进一步彰显我国对外开放、推动经济全球化决心的客观要求。当今国际环境复杂多变，经济全球化遭遇更大的逆风和回头浪。在新的历史条件下，我国扩大对外开放和推动经济全球化的步伐从未减弱。制定海南自由贸易港法，保障海南自由贸易港在法治轨道上有序运行，打造法治化、国际化、便利化的营商环境，推动海南成为新时代全面深化改革开放的新标杆，有利于充分展示我国建立对外开放新格局、坚定不移全面扩大开放、推动建设开放型世界经济的意志和决心。

第三，制定海南自由贸易港法，是从国家立法层面为海南自由贸易港实现制度创新、系统协调推进改革提供法律基础的实际需要。海南自由贸易港政策制度体系的核心是制度创新，需要积极探索建立适应自由贸易港建设的更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制，逐步形成在国家法制统一前提下的海南自由贸易港法律法规体系。制定海南自由贸易港法，对自由贸易港的功能定位、运行方式、管理模式进行顶层设计，有利于加强制度设计的系统性与协调性，保障政策措施的稳定性与权威性，避免各级各类法律规范在适用中可能出现的冲突，使各项制度措施相互配合、相得益彰，提高制度的整体效益。

## 二、起草过程和主要考虑

按照党中央部署，制定海南自由贸易港法列入了十三届全国人大常委会立法工作计划。全国人大常委会高度重视这项立法工作，栗战书委员长专门听取海南专题汇报并对相关工作作出部署，决定成立以王晨副委员长担任组长的海南相关立法调研小组，有关专门委员会负责同志、常委会办公厅有关负责同志和部分常委委员参加调研小组。调研小组多次听取汇报、召开座谈会并几次赴海南调研，听取对立法工作的意见建议。全国人大常委会法制工作委员会扎实做好相关具体工作，委托专家开展专题研究，搜集整理国内外资料，多次与国务院有关部门和海南省共同研究。在此基础上，经反复研究修改，并征求中央和国家机关有关部门、海南省意见，形成了海南自由贸易港法草案。

起草工作着重把握以下几点：

一是，及时将习近平总书记关于海南自由贸易港建设的指示精神和党中央关于海南自由贸易港建设的决策部署法律化、制度化。习近平总书记关于海南自由贸易港建设的重要讲话和指示精神具有重大指导意义，党中央关于海南自由贸易港建设的决策部署是经统筹考虑、科学谋划后确定的，海南自由贸易港法要以此作为基本遵循，并依据《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》和《海南自由贸易港建设总体方案》设计各项法律制度和具体条文。

二是，坚持海南自由贸易港法的原则性、基础性定位。重点围绕贸易投资自由化便利化这一中心任务，着眼于基本框架和关键制度，制定一部在海南自由贸易港法律法规体系中起龙头作用、具有统领性质的法律。考虑到海南自由贸易港建设各方面工作还处于起步和探索阶段，法律条文可以概括一点、原则一些，构建起海南自由贸易港建设法治保障的“四梁八柱”，为海南自由贸易港建设提供必要的制度供给，同时为改革发展预留空间。

三是，体现中国特色和借鉴国际经验相结合。在具体的制度设计上，参考国际先进成熟自由贸易港的建设经验，注重与国际通行的高水平经贸规则相衔接，同时立足我国国情和海南实际，围绕国家赋予海南的战略定位，充分发挥海南优势，聚焦“推进中国特色自由贸易港建设”的目标，鼓励发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，确保海南自由贸易港建设的正确方向。

四是，在保证国家法制统一的前提下赋予海南更大改革自主权。按照党中央要求“赋予海南更大改革自主权”“给予充分法律授权”的精神，授予海南更大的立法权限，由海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法规。这样，既确保党中央集中统一领导和国家法制统一，又有利于海南进行全面深化改革开放的探索。

三、海南自由贸易港法草案的主要内容



草案分为八章，包括总则、贸易自由便利、投资自由便利、财政税收制度、生态环境保护、产业发展与人才支撑、综合措施、附则，共五十四条，主要有六个方面的内容：

（一）关于管理权限和授权立法。一是管理权限，规定国家建立海南自由贸易港建设领导机制和与海南自由贸易港建设相适应的行政管理体制，国务院及其有关部门根据实际需要，依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权。二是授权立法，授权海南省人民代表大会及其常务委员会根据本法，结合实际需要，制定海南自由贸易港法规，涉及法律保留事项或者依法应当由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。（草案第六条、第七条、第十条）

（二）关于贸易投资自由化便利化。一是货物贸易，确立“一线放开、二线管住”的货物贸易监管模式，对其他国家和地区进出海南自由贸易港的货物、物品实行清单管理，清单外的货物、物品自由进出；由海南进入国内其他地区（以下简称内地）的货物，原则上按进口规定办理手续，行邮物品按规定进行监管，运输工具简化进口管理；货物、物品及运输工具由内地进入海南自由贸易港按国内流通管理。二是服务贸易，规定对于负面清单以外的跨境服务贸易，按照内外一致的原则管理，并实施相配套的资金支付和转移制度。三是投资准入和市场准入，规定对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，适用放宽市场准入特别清单，推进市场准入承诺即入制。（草案第十二条、第十三条、第十七条、第十九条、第二十条）

（三）关于税收制度。一是简税制，规定海南自由贸易港逐步简化税制。二是“一线”零关税，规定全岛封关运作、简并税制前，对部分商品免征关税、进口环节增值税和消费税，全岛封关运作、简并税制后，对进口征税商品目录以外的商品免征进口关税。三是货物、物品进出“二线”的税收管理，规定货物由海南自由贸易港进入内地，原则上按照进口货物征税；物品由海南自由贸易港进入内地以及货物、物品由内地进入海南自由贸易港的税收管理办法，由国务院有关部门会同海南省制定。四是低税率，规定对海南自由贸易港内符合条件的企业和个人实行所得税优惠。（草案第二十七条至第三十条）

（四）关于生态环境保护。一是海南自由贸易港实行最严格的生态环境保护制度，规定年度考核环境保护目标完成情况一票否决制和生态环境损害责任终身追究制。二是生态空间管控，规定海南自由贸易港推进国土空间规划体系建设，实行差别化的自然生态空间用途管制，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，严格保护海洋生态环境。三是生态风险防控，规定海南自由贸易港实行严格的进出境环境安全准入管理制度，提升突发生态环境事件应急准

备与响应能力。（草案第五条、第三十三条、第三十四条、第三十六条、第三十七条）

（五）关于产业发展、人才支撑和综合措施。一是明确国家支持海南自由贸易港建设开放型生态型服务型产业体系，发展旅游业、现代服务业和高新技术产业等实体经济，促进数字经济发展，实行高度自由便利的运输政策等。二是规定海南自由贸易港建立市场导向的人才引进、认定和使用机制，在出境入境管理、停居留政策、外国人工作许可、参加职业资格考试、境外专业资格认定等方面实行更加开放的政策。三是授权海南省人民政府审批由国务院审批的农用地转为建设用地和土地征收事项，按规定对土地布局调整进行审批。四是规定充分利用闲置土地，以出让方式取得土地使用权进行开发的土地，超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的，应当在竣工前每年征收出让土地现值一定比例的土地闲置费，具体办法由海南省制定。五是规定坚持金融服务实体经济，分阶段开放资本项目，推动跨境贸易结算便利化，允许经批准的金融机构经营离岸金融业务。六是规定建立风险预警和防控体系，防范、化解贸易、投资、金融、网络与数据、人员流动和公共卫生等方面的重大风险。（草案第三十八条至第五十一条、第五十四条）

（六）关于过渡性措施。草案立足于满足全岛封关运作、简并税制后的立法需求，对主要的制度措施进行规定。对海南自由贸易港全岛封关运作、简并税制前的过渡性措施，国务院及其有关部门和海南省可以根据本法规定的原则，按照职责分工，制定具体办法。（草案第五十五条）

# 关于《中华人民共和国反有组织犯罪法（草案）》的说明

## 一、制定反有组织犯罪法的必要性和起草过程

新中国成立后，党和政府采取高压严打政策，彻底清除了旧中国遗留下来的黑恶势力。改革开放以来，受多方面因素影响，黑恶势力在一些地方又沉渣泛起。1997年刑法规定了组织、领导、参加黑社会性质组织罪。此后，根据实践需要，立法和司法机关通过刑法修正案、法律解释、司法解释等形式，对相关规定作了完善。扫黑除恶专项斗争开展以来，针对司法实践中的新情况、新问题，全国扫黑除恶专项斗争领导小组办公室协调中央纪委国家监委和中央政法单位发布了依法办理恶势力、“套路贷”刑事案件的规定等10个法律政策文件。从总体上看，我国现有反有组织犯罪的法律制度虽具有一定规模，但仍比较分散、未成体系，部分文件效力位阶低，防范、治理和保障等相关法律规定比较缺乏，有必要在现有法律规定的基础上，制定一部专门的反有组织犯罪法。

按照党中央部署，全国人大常委会将制定反有组织犯罪法列入了2020年度立法工作计划，中央政法委牵头，公安部具体负责，成立了起草工作领导小组和工作专班。起草过程中，多次征求中央纪委国家监委、中央组织部、中央宣传部等23家全国扫黑除恶专项斗争领导小组成员单位和全国人大常委会法工委的意见，同时向各地各有关部门特别是基层执法部门和一线政法干警征求了意见。在总结实践经验、深入调查研究、广泛听取意见、开展专题论证、反复讨论修改的基础上，形成了草案。

## 二、起草工作的总体思路

起草工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平法治思想和以习近平同志为核心的党中央关于扫黑除恶专项斗争的决策部署，依照宪法、刑法、刑事诉讼法等有关法律规定，系统总结扫黑除恶专项斗争实践经验，推动扫黑除恶专项斗争机制化、常态化开展，提升扫黑除恶专项斗争法治化、规范化、专业化水平，为遏制有组织犯罪滋生蔓延、推进国家治理体系和治理能力现代化提供法治保障。

起草过程中，重点把握了以下原则：一是坚持法治思维。深入把握有组织犯罪规律特点，坚持打击与预防相结合、实体与程序相结合、权力与责任相结合。二是坚持问题导向。聚焦有组织犯罪新动向，对法律规定不明确、法律适用不统一、依法惩治不精准等问题作出相应规定。三是坚持统一协调。妥善处理与刑法、刑事诉讼法及其他法律、现行规范性文件的关系，切实维护法律体系的统一性、协调性。四是从国情和实际出发，广泛听取各方面意见特别是基层的意见建议，合理借鉴境外有益经验。

### 三、草案的主要内容

草案共 10 章 83 条，主要规定了五个方面的内容：

#### （一）将党中央决策部署转化为法律，写入总则

一是规定了立法宗旨、指导思想、基本原则。二是规定了有组织犯罪概念。将有组织犯罪限定为组织、领导、参加黑社会性质组织犯罪，以及黑社会性质组织、境外黑社会组织、恶势力组织实施的具体犯罪。此外，将恶势力组织上升为法律概念，规定了信息网络有组织犯罪的认定标准。

#### （二）突出防治要求和责任

一是规定了预防政策和预防主体。草案明确了承担预防和治理工作的主体及其职责，综合运用法律、经济、行政、科技等手段，加强源头治理，依法建立健全科学高效的有组织犯罪预防和治理体系。二是规定了一般预防措施与特殊预防措施。草案明确了宣传教育、基层组织预防、行业监管等一般预防措施。同时，针对国内外有组织犯罪的发展态势和跨境有组织犯罪的危害性，强调对境外黑社会组织入境渗透、发展的严格防控。三是规定了相关法律责任。草案明确了具有防范义务的责任主体未尽职责时应承担的责任，明确单位和个人报案、控告、举报和救济的权利。同时，对部分危害较轻的行为，不作为犯罪处理，以实现分化瓦解、教育挽救的目的。

#### （三）规范情报线索处置、案件办理机制

一是确立了线索统一归口管理模式。规定核查阶段可对嫌疑财产采取紧急处置措施，对重点嫌疑人可限制出入境。同时，充分考虑保障当事人合法权益不受侵害，对相关措施设置了严格的审批程序。二是充分体现了从严打击有组织犯罪的要求。规定了软暴力手段认定、侦查措施授权、证据综合运用、特殊组织成员处理、财产刑适用等内容。为多举措降低再犯可能性，规定了减刑、假释的从严控制要求，将财产刑执行情况和配合处置涉案财产情况与减刑、假释挂钩，并对从业禁止、异地服刑、社区矫正等作了专门规定。三是规定了国际合作。规定了合作原则、合作部门及合作中取得证据材料的效力问题。

#### （四）固化“打财断血”“打伞破网”经验做法

一是规定了涉案财产调查相关制度。规定在侦查起诉阶段，应当全面调查涉案财产状况，金融机构等有关单位应当在法定时限内协助配合；在审判阶段，人民法院应当准确认定涉案财产权属性质。二是规定了对涉案财产的处理措施。规定办案单位对涉案财产可以采取价值认定、保管、先行处置、移送、提出处理建议等措施；人民法院经审理，可以对涉案财产、第三人取得的涉案财物或其他等值财产分别作出返还、追缴、没收等判决。三是规定了对国家工作人员涉有组织犯罪的查处。将查办国家工作人员涉有组织犯罪明确为反有组织犯罪工作重点，构建国家工作人员涉有组织犯罪线索移送制度，明确从重处

罚和从重处分情形；对于针对从事反有组织犯罪工作的执法、司法人员的举报，规定审慎原则，对匿名举报可以不予受理，对诬告陷害从严处理等制度。

#### （五）明确相关保障制度

一是规定了组织保障。规定公安机关和有关部门应当建立反有组织犯罪工作专门机构，提升反有组织犯罪工作能力。二是规定了制度保障。规定对证人、鉴定人、被害人和报案人、控告人、举报人的特殊保护制度。三是规定了物质保障。规定县级以上地方各级人民政府应当按照事权划分，将反有组织犯罪工作经费列入财政预算，给予必要的经费支持。

# 关于《中华人民共和国反食品浪费法（草案）》的说明

## 一、立法的必要性

党和国家历来坚持厉行勤俭节约、反对铺张浪费。党的十八大以来，习近平总书记多次就制止餐饮浪费行为作出重要批示，要求“厉行节约、反对浪费”。但是，受讲排场、比阔气、爱面子等不良风气和不科学、不文明消费习俗的影响，我国餐饮浪费问题一直存在、时常反复，成为一个顽疾，人民群众对此反映强烈。一些全国人大代表、政协委员提出议案、建议、提案，呼吁运用法律手段制止餐饮浪费。2020年8月，习近平总书记再次作出重要批示，强调要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为。习近平总书记重要批示表明了党中央对制止餐饮浪费行为的高度重视和坚定决心，得到广大人民群众和社会各界的衷心拥护。贯彻落实习近平总书记重要批示精神和党中央决策部署，积极回应社会关切，制定反食品浪费法十分必要。

一是保障国家粮食安全的迫切需要。人口众多、土地资源相对不足是我国的基本国情，我国粮食供求长期处于紧平衡状态。粮食安全是国家安全的重要基础。保障粮食安全，需要在重视粮食生产的同时，高度重视防止浪费，把粮食生产和防止浪费放在同等重要的位置。今年全球新冠肺炎疫情所带来的影响更是给我们敲响了警钟，需要通过立法整治浪费行为，为粮食安全保驾护航。

二是弘扬中华民族传统美德，践行社会主义核心价值观的内在要求。珍惜粮食、物尽其用、勤俭节约是中华民族的传统美德。制定反食品浪费法，把体现中华民族传统美德和社会主义核心价值观的要求转化为法律规范，有利于运用法治力量引领形成正确价值观，在全社会树立文明新风尚。

三是节约资源、保护环境，促进经济社会可持续发展的重要举措。节约资源和保护环境是我国的基本国策。党的十九大报告指出，要推进资源全面节约和循环利用，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。餐饮浪费不仅意味着食品、食物、粮食本身的浪费，更意味着所投入的水、土地、能源以及其他生产资料的无效消耗。制定反食品浪费法，倡导文明、健康、理性、绿色的消费理念，对于加快推进资源节约型环境友好型社会建设，促进经济社会可持续发展具有重要意义。

四是巩固深化已有实践成果，建立制止餐饮浪费行为长效机制的现实需求。制定反食品浪费法，将近年来我国实践中行之有效的政策措施上升为法律规定，明确各相关主体的责任，有利于建立长效机制，发挥法律的引领和规范作用，为全社会确立餐饮消费、日常食品消费的基本行为准则。

## 二、起草过程和基本思路

全国人大常委会党组高度重视制止餐饮浪费行为立法工作，认真学习、深刻领会习近平总书记重要批示精神，加紧推进贯彻落实工作。栗战书同志、王晨同志多次作出批示指示，对加快制止餐饮浪费行为立法工作进行研究部署。法制工作委员会第一时间成立立法工作专班，积极开展研究起草工作。一是系统梳理党中央发布的文件、政策和现行法律、法规、规章、规范性文件，以及联合国、欧盟、法国、意大利、日本、英国等有关法律、规定和文件。二是广泛听取意见，多次召开座谈会听取中央有关部门、全国人大有关专门委员会、地方人大、行业协会、企业和专家学者意见，书面征求9个基层立法联系点意见，赴中国政法大学进行调研；形成草案征求意见稿后，印发各省（区、市）和中央有关部门等征求意见。三是加强与中央有关部门、地方人大沟通协调，对立法的主要问题深入研究论证，听取意见。总的来看，各方面对立法已形成广泛共识。在上述工作的基础上，经反复研究修改，形成了《中华人民共和国反食品浪费法（草案）》。

餐饮浪费表现为对食品、食物、粮食的浪费，涉及食用、销售、加工、储运、收获等多个环节，需要从立法、监管、技术、引导等多个方面进行系统治理。其中，立法具有统领性，可对各环节各方面防止浪费作出制度性安排。总体思路是通过专项立法和粮食安全保障法等相关立法相结合的办法，统筹推进制止餐饮浪费的制度建设。专项立法即制定反食品浪费法，起草工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻落实现任总书记关于制止餐饮浪费行为重要批示精神和党中央决策部署，工作中注意把握以下几点：一是通过立法传承和弘扬中华民族传统美德，培育和践行社会主义核心价值观，为保障国家粮食安全，在全社会营造浪费可耻、节约为荣的氛围提供法治保障。二是准确把握立法定位，突出重点，针对实践中群众反映强烈的突出问题，以餐饮环节为切入点，聚焦食品消费、销售环节反浪费、促节约、严管控，处理好与即将制定的粮食安全保障法和其他有关法律的关系。三是规范与引导并重，着眼建立反食品浪费长效机制，加强对食品浪费不良行为的监督，坚持法治与德治相统一、相促进，积极倡导文明、健康、科学的饮食文化，增强公众反食品浪费意识。

### 三、草案的主要内容

草案共32条，分别对定义、反食品浪费的原则和要求、政府及其部门职责、各类主体责任、监管措施、法律责任等作了规定。主要内容如下：

#### （一）关于食品、食品浪费的定义

为了明确本法的适用范围，对本法相关用语作出界定，规定本法所称食品，是指《中华人民共和国食品安全法》规定的食品，包括各种供人食用或者饮用

的食物。本法所称食品浪费，是指对可安全食用或者饮用的食品未能按照其功能目的利用。（草案第二条）

#### （二）关于反食品浪费的原则和要求

强调国家厉行节约，反对浪费。明确国家坚持多措并举、精准施策、科学管理、社会共治的原则，采用技术上可行、经济上合理的措施防止和减少食品浪费。国家倡导文明、健康、节约资源、保护环境的消费方式，提倡简约适度、绿色低碳的生活方式。（草案第三条）

#### （三）关于政府及其部门职责

压实各级人民政府及其有关部门反食品浪费责任。一是明确各级人民政府加强对反食品浪费工作的领导，建立健全反食品浪费工作机制，确定反食品浪费目标任务，加强监督管理，推进反食品浪费工作。二是规定县级以上地方人民政府每年向社会公布反食品浪费工作情况，提出加强反食品浪费措施。三是重点明确国务院发展改革部门、商务主管部门、市场监督管理部门、粮食和物资储备部门有关反食品浪费有工作职责。（草案第四条、第五条）

#### （四）关于各类主体责任

坚持约束与倡导相结合，约束公务用餐，规范餐饮服务提供者和餐饮外卖平台的餐饮服务行为，加强单位食堂、学校食堂、校外供餐单位管理，明确旅游经营者、食品经营者责任，倡导个人和家庭形成科学健康、物尽其用、防止浪费的良好习惯和生活方式，要求婚丧嫁娶、朋友聚会、家庭聚餐等活动的组织者、参加者科学适度点餐，文明、健康用餐。（草案第六条至第十四条）

#### （五）关于实行社会共治

构建政府领导、部门协作、行业引导、媒体监督、公众参与的反食品浪费社会共治机制。一是明确食品、餐饮行业协会加强行业自律，依法制定、实施反食品浪费等相关团体标准和行业自律规范。二是强调教育行政部门、学校将厉行节约、反对浪费纳入教育、教学内容。三是规定新闻媒体开展反食品浪费的公益宣传，禁止制作、发布、传播宣扬量大多吃、暴饮暴食等浪费食品的节目或者音视频信息。（草案第十九条、第二十一条、第二十二条）

#### （六）关于加强监管，完善约束措施

一是明确各级人民政府及其有关部门建立反食品浪费监督检查机制。二是规定县级以上人民政府采取措施，对防止食品浪费的科学研究、技术开发等活动予以支持；国家实行有利于防止食品浪费的税收政策。三是明确任何单位和个人发现食品生产经营者有食品浪费行为的，有权向有关主管部门和机关举报。四是对未主动进行防止食品浪费提示提醒，制作、发布、传播宣扬量大多吃、暴饮暴食等浪费食品的节目或者音视频信息等违法行为规定相应的法律责任。（草案第十七条、第二十六条至第三十条）



## 关于《中华人民共和国军人地位和权益保障法（草案）》的说明

根据中央军委军事政策制度改革部署安排，中央军委政治工作部、中央军委改革和编制办公室在深入调查研究、充分协商论证、广泛征求意见的基础上，起草形成了《中华人民共和国军人地位和权益保障法（草案）》（以下简称草案），现将有关问题说明如下。

### 一、制定的必要性

维护军人尊崇地位、保障军人合法权益，事关国防和军队现代化建设，事关国家安全和发展全局，是党和国家的一贯方针。进入新时代，实现中华民族伟大复兴对人民军队履行使命任务提出新的更高要求，通过立法保障军人地位和权益意义重大、势在必行。

（一）制定这部法律是贯彻落实党中央和习主席决策部署的需要。党的十九大提出，“维护军人军属合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业。”习主席多次强调，要抓紧制定完善军人地位和权益保障方面的法规制度，增强军事职业吸引力和军人使命感、荣誉感。此次军事政策制度改革，专门就推动出台军人地位和权益保障法作了部署安排。贯彻落实党中央和习主席决策部署，实现让军人成为全社会尊崇的职业，有必要将党的意志和改革举措转化为制度安排、固化为法律规范。

（二）制定这部法律是实现党在新时代的强军目标的需要。强国必须强军，军强才能国安。党的十八大以来，在习近平强军思想指引下，国防和军队建设取得一系列历史性成就，实现一系列历史性变革，人民军队体制一新、结构一新、格局一新、面貌一新，圆满完成党和人民赋予的使命任务。军人是国防力量的中坚、军队建设的主体，是战争制胜的决定性因素。实现中国梦强军梦，有必要将军人地位和权益保障以法律形式固化下来，以激励广大官兵更加有效履行职责和使命，为全面建成世界一流军队提供有力支撑。

（三）制定这部法律是完善军事法律体系的需要。军人职业具有高风险性、高流动性、高奉献性。党、国家和军队对军人地位和权益保障工作高度重视，出台了一系列法规政策，对增强军事职业吸引力、凝聚力、战斗力发挥了重要作用。但从整体上看，这方面的政策法规还比较零散细碎，效力层级偏低，一些待遇保障政策落实还不到位，有些措施已明显滞后于经济社会发展，迫切需要适应形势任务变化、制定一部综合性法律，系统规定军人地位和权益保障的基本原则和制度，推动军事法律体系化建设。

（四）制定这部法律是强化全民国防意识的需要。当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展环境正面临深刻复杂变化，迫切需要强化各级机关和全社会的国防意识和忧患意识，统筹好发展和安全两件大事。制定这部法律，褒

扬军人军属的牺牲奉献精神，明确组织和公民的相关责任和义务，有利于引导全社会积极参与支持国防和军队建设，切实为广大官兵排忧解难，推动形成尊崇军人职业的浓厚氛围，凝聚起富国强军的强大正能量。

## 二、制定过程

上世纪90年代初，八届全国人大常委会曾将制定军人地位和权益保护法纳入立法规划。1994年组织起草国防法时，对制定专门法律保护军人地位和权益启动了相关研究，最后确定将相关内容在国防法中作出原则性规定。党的十八大以来，军人地位和权益保障立法步伐明显加快，2016年6月经习主席批准，中央军委政治工作部、后勤保障部组织力量展开系统研究论证。2019年1月，根据军事政策制度改革部署安排，中央军委政治工作部成立专门工作班子，全面展开军人地位和权益保障法研究起草工作。

草案起草主要做了以下工作：一是组织专题研究。深入学习领会习主席一系列重要指示精神，掌握立法思想武器；系统梳理党、国家和军队现行法规政策，深入研究历史文献资料，切实搞清相关制度的历史传承和发展脉络，并组织研究外军立法情况。二是深入调研论证。赴6省11市军地单位进行座谈调研和问卷调查，司法部领导带队到军地开展立法调研；组织各行业领域进行“军人职业社会尊崇度调查”，形成综合报告和数据图表；多次听取中央和国家机关有关部门、军委机关有关部门的立法建议和需求。三是广泛征求意见。先后2次书面征求中央和国家机关部门、军委机关部门和大单位意见，与有关部门就分歧意见反复沟通协商，与中央组织部、中央宣传部、教育部、财政部等9个部门就有关问题进行集中会商。期间，中央军委改革和编制办公室组织了立法评估，司法部牵头召开法律专家座谈会进行论证咨询。各方面对草案形成了一致意见。目前，草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。

## 三、制定的指导思想和原则

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，坚决落实军事政策制度改革部署，聚焦服务备战打仗，紧贴军人职业特殊属性，重点规范军人地位和权益保障的基本原则和基本制度，力争构建一部具有中国特色、适应强军要求、体现鲜明导向的军人地位和权益保障法律。

起草中主要把握以下原则：一是立牢根本遵循。全面贯彻习主席关于军人地位和权益保障的重要指示，全程对标对表改革方案，确保将党的意志转化为国家意志、实现改革目标。二是服务备战打仗。既立足平时又着眼战时，突出特殊地区、特殊岗位和执行特殊任务官兵，突出军属、烈属等对象给予政策倾斜，树立备战打仗的鲜明导向。三是坚持继承创新。总结固化优良传统和实践经验，合理规范保障内容，拓展保障渠道，提高保障水平，增强制度安排的时

代性和含金量。四是注重统筹兼顾。坚持与国民经济和社会发展水平相适应，物质保障与精神激励相结合，兼顾其他利益群体的关联性和历史遗留矛盾的牵连性。五是搞好体系设计。按照军人地位和权益保障“管总”的法律定位，系统构建基本政策制度体系，既与相关法律衔接耦合，又为制定完善下位法规提供依据、预留接口。

#### 四、草案的主要内容

草案共6章48条，主要包括以下6个方面内容：

（一）规范军人法律地位。一是突出军人职业性质，明确军人是中国共产党领导的人民军队的基本组成部分，是人民的子弟兵，肩负捍卫国家主权、安全、发展利益和保卫人民生命财产的神圣职责和崇高使命，是社会主义现代化建设的重要力量（第二条）。二是明确军人履行职责使命的特殊要求（第三条）。三是强化国家和社会保障军人地位和权益的主体责任（第四条）。

（二）规范军人地位和权益保障的基本原则和管理体制。一是规定军人地位和权益保障工作的基本原则，即坚持中国共产党的领导，以服务军队战斗力建设为根本目的，遵循权利与义务相统一、物质保障与精神激励相结合、保障水平与国民经济和社会发展相适应的原则（第五条）。二是规定军人地位和权益保障的管理体制，形成军地衔接的运行机制（第六条）。三是对军人地位和权益保障所需经费作出规定，明确考核和表彰奖励相关内容（第七条、第八条）。

（三）规范军人荣誉维护制度。一是规定国家建立军人荣誉体系，军人应当崇尚荣誉、珍惜荣誉（第九条）。二是明确获得功勋荣誉表彰的军人享受相应礼遇和待遇（第十条、第十二条）。三是规范军人荣誉宣扬，规定重大节日纪念和走访慰问、举行军人礼遇仪式、悬挂光荣牌等彰显尊崇的措施（第十一条、第十三条）。四是规定军人的荣誉和人格尊严受法律保护（第十四条）。

（四）规范军人待遇保障制度。一是明确国家建立军人待遇制度，对于符合条件的军人待遇保障从优（第十五条）。二是强调军人依法履行职责的行为受法律保护（第十六条）。三是从工资、住房、医疗、保险、休息休假、户籍权益等方面，规定军人应当享有的待遇，明确保障制度（第十七条至第二十一条、第二十四条）。四是明确军人婚姻保护、家属随军落户以及军人配偶探亲的有关规定（第二十一条至第二十三条）。五是原则规定退役军人的妥善安置和待遇保障（第二十五条）。

（五）规范军人抚恤优待制度。一是规定国家建立抚恤优待保障体系，优待军人、军人家属，抚恤优待烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，保障残疾军人的生活（第二十六条）。二是完善军人军属在住房、医疗、就业安置、子女教育、养老以及参观游览、交通出行、司法服务等方面的优待政策（第二十九条至第三十四条、第三十七条）。三是完善对烈士、因公牺牲军人、病故

军人的遗属和残疾军人的抚恤优待制度（第二十七条至第三十四条、第三十七条）。四是明确符合条件的军人家庭按照规定享受救助和必要的帮扶（第三十五条、第三十六条）。五是规定抚恤优待对象享受公民普惠待遇，同时享受相应的抚恤优待待遇（第三十八条）。

（六）规范权益救济和法律责任。一是规定军人权益受到侵害后，依法提出申诉和控告、申请调解和行政复议、提起诉讼等权益救济机制和渠道（第三十九条）。二是规定国家机关和军队单位及其工作人员，人民团体、企业事业组织、社会组织和其他组织，以及全体公民，违反本法规定应当承担的法律责任和处罚措施（第四十条至第四十四条）。

此外，草案附则对制定配套法规作了授权（第四十五条），对涉及的名词用语作了解释（第四十六条），对适用范围作了补充规定（第四十七条）。

# 关于《中华人民共和国海上交通安全法（修订草案）》的说明

## 一、修订工作情况

海上交通安全事关群众生命财产安全和海上运输、海洋资源开发等事业发展。1984年起施行的《中华人民共和国海上交通安全法》（以下称现行法）确立了我国海上交通安全管理的基本制度，有力促进了我国海运事业的发展。随着改革开放日益深化和经济社会快速发展，该法有关内容已不能适应海运事业发展和海上交通安全管理的新形势、新要求，亟需修改完善：一是海上航行船舶、海上设施大幅增多，并呈现大型化、专业化发展态势，沿海水域空前繁忙，海上交通环境日益复杂、安全风险显著增加，监管难度不断加大，重大海上交通事故时有发生，需要建立健全与之相适应的监管制度体系；二是海事执法活动涉及面广、专业性强，海上交通安全管理内涵随着实践发展日益丰富，为更好贯彻“放管服”改革精神、落实行政执法规范化要求，需要根据有关法律规定，完善海事执法条件和程序，规范执法行为；三是现行条文关于海上交通安全管理的规定较为原则，在实施过程中出现了法律依据不够明确、制度规定不够具体、监管措施难以落实等问题，需要在总结经验的基础上完善制度设计，增强监管措施的针对性和实效性；四是海上运输和海事执法具有很强的国际性、涉外性，近年来，我国先后加入多部有关海上交通安全的国际条约，对海上交通安全管理制度提出了诸多新要求，需要通过修改完善现行法落实履行国际条约的义务。

按照党中央、国务院决策部署，交通运输部研究起草了现行法修订送审稿，上报国务院；司法部按程序多次征求了中央有关部门和单位、地方人民政府、企业的意见，并向社会公开征求了意见。经反复研究论证和修改完善，形成了《草案》。《草案》已经国务院第109次常务会议讨论通过。

## 二、修订的主要内容

现行法共十二章五十三条，《草案》共十章一百二十一条，修订工作从事前制度规范、加强事中事后监管、强化应急处置等方面完善制度设计，全方位落实安全管理要求，主要规定了以下内容：

（一）优化海上交通条件，提高安全保障水平。一是规定海事管理机构根据需要划定、调整并及时公布船舶定线区等海上交通功能区域（第十八条）。二是明确国家建立完善船舶定位、导航等海上交通支持服务系统（第二十条）。三是明确航标建设、维护、保养的行为规范和责任主体（第二十五条）。四是规定强制引航范围，明确引航机构、引航员和被引领船舶的责任（第二十九条、第三十条）。

（二）强化船舶、船员管理，规范海上交通行为。一是规定船舶应当经船舶检验机构检验合格，取得相应证书、文书及国籍证书（第八条、第九条）。二是规定船员应当经过相应专业教育、培训，持有合格有效证书，按照制度规程操纵和管理船舶（第十二条、第三十七条至第四十条）。三是要求有关船舶所有人、经营人或管理人建立、运行安全营运和防污染管理体系及保安制度，取得海事劳工证书（第十条、第十一条、第十三条）。四是明确船舶航行、停泊、作业需要普遍遵守的行为规则，规定船舶载运乘客、危险货物以及进行危险货物装卸过驳作业的安全保护措施（第四章、第五章）。

（三）严控行政许可事项，规范行政执法行为。一是根据“放管服”改革精神，精简整合现行法律法规设立的涉及海上交通安全管理的行政许可事项，共取消 12 项行政许可事项，将船舶安全检验改为第三方机构检验发证（第八条）。二是为履行《国际海事劳工公约》，拟新设海事劳工证书核发许可（第十三条）。三是明确海上施工作业、船舶载运危险货物进出港口、海上危险货物运输或者装卸过驳作业等 3 项许可的适用范围和条件（第四十六条、第六十二条、第六十三条）。四是明确海事管理机构在船舶超载、威胁港口安全等情形下可采取的强制措施，要求实施监督检查时避免、减少对正常作业的影响（第八十八条、第八十九条）。

（四）完善海上搜救机制，健全事故调查处理制度。一是明确海上遇险人员依法享有获得生命救助的权利，规定生命救助优先于环境和财产救助的基本原则（第六十四条）。二是规定建立海上搜救协调机制，加强海上搜救力量建设，设立海上搜救中心负责组织、协调、指挥工作，建立定期演练和日常培训制度，鼓励社会力量参与海上搜救工作（第六十六条至第六十九条）。三是规定险情发生后遇险、救援、指挥各方的行为规范，保障搜救行动有序开展（第七十条至第七十六条）。四是规定海上交通事故分类标准、调查主体、原则、程序等（第七章）。

此外，《草案》对各类违法行为规定了严格的法律责任，强化责任追究，明确民事纠纷仲裁程序（第九章）；规定了渔船海上交通事故管理责任和调查处理机制，提出了做好涉港澳船舶海上交通管理的办法（第十章）。

## 关于《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》的说明

现行军事设施保护法经 1990 年 2 月 23 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，后于 2009 年、2014 年两次修正。该法施行以来，对保护军事设施安全、保障军事设施使用效能和军事活动正常进行、加强国防现代化建设发挥了重要作用。

近年来，国家安全和发展的内外环境发生深刻变化，军事设施保护面临着一些新情况新问题：一是境外敌对势力对我侦察窃密活动日益猖獗，重要军事设施安全保密形势更加严峻；二是国家经济建设和新型城镇化快速推进，部分军事重地成为经济热点，军事设施保护与经济社会发展需要统筹的问题增多，协调难度加大；三是军事斗争准备深化拓展，军事力量前推部署，新型武器装备加快试验列装，对完善军事设施保护措施提出新的更高要求；四是党和国家、军队全面深化改革，机构设置、职能配置发生较大变化，亟待根据改革后的新体制新职能调整完善军事设施保护的领导管理体系。

为适应新形势新任务新要求，根据军事政策制度改革部署安排，中央军委国防动员部、中央军委改革和编制办公室起草了《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）（送审稿）》，呈报国务院、中央军委。司法部和中央军委法制局征求了有关中央和国家机关、省级人民政府和军队有关单位的意见，在此基础上修改形成了《中华人民共和国军事设施保护法（修订草案）》（以下简称修订草案）。修订草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。现将有关问题说明如下。

### 一、修改的总体思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持总体国家安全观，深入贯彻习近平强军思想，深入贯彻军民融合发展战略，我们在总体思路上把握了以下几点：一是适应内外环境发展变化和军事斗争准备的需要，在现有法律制度基础上着力解决突出问题，将现行军事设施保护法实施以来行之有效的制度和规定上升为法律。二是对标改革后新体制新职能，调整完善领导管理体制机制，优化职能配置，压实军地责任，强化军地协调，进一步增强军事设施保护的领导力统筹力推动力。三是深入贯彻“分类保护、确保重点”的方针，学习借鉴国内生态环境保护和国外军事设施保护先进经验，细化分类保护措施，强化科技手段应用，创设保护制度，不断提高军事设施保护工作的精确化、科学化、规范化水平。

### 二、主要修改内容

此次修订后，由原来的 8 章 53 条调整为 8 章 66 条。

（一）健全领导管理体制。一是推进党的领导入法入规，明确“军事设施保护工作坚持中国共产党的领导”（第三条）。二是对表改革后的新体制新职能，明确国务院、中央军委按照职责分工，管理全国的军事设施保护工作；地方各级人民政府会同有关军事机关，管理本行政区域内的军事设施保护工作（第三条）。

（二）完善保护制度措施。一是健全长效机制，着眼解决现实矛盾问题，增设军事设施保护工作检查整改、考核评价、保护补偿等制度（第四十八条、第四十九条、第七条）。二是强化科技运用和主动保护，明确军事设施开工建设前要完成保护区域的划定或者调整（第十三条）；规定军事设施管理单位要根据保护需要和科技进步，升级完善保护手段和防范措施（第四十三条）；明确划入军事禁区、军事管理区的军事设施的具体保护措施，应当随军事禁区、军事管理区范围划定方案一并报批（第四十一条）。三是细化针对性保护措施，增加水域军事禁区可以划定外围安全控制范围的规定（第十九条）；明确临时军事设施保护区域划定、撤销和保护要求（第十五条）；规定开发利用陆地军事禁区、军事管理区地下空间须经批准（第十八条、第二十三条）；完善对低慢小飞行器防范处置的措施（第十七条、第五十二条）；增加战时违反本法从重追究法律责任的原则规定（第六十一条）。

（三）压实军地单位责任。一是规定有关军事机关提出军事设施保护需求，地方人民政府会同有关军事机关制定具体保护措施并予以落实（第三条）。二是明确地方经济建设征求军事机关意见的时机、程序、要求等内容（第三十六条）。三是增加了军事禁区外围安全控制范围、作战工程安全保护范围不改变原土地及土地附着物、水域的所有权，影响不动产所有权人或者用益物权人行使权利的，依据有关法律法规进行补偿的规定（第二十条、第二十八条）。四是细化了各类人员违法违规行为的处置规定（第五十三条）。

（四）增强法律可操作性。一是细化军事设施分类保护，明确军事设施的分类、具体保护标准要求，由国务院和中央军委规定（第六条）。二是将实施办法中作战工程、机场净空、军用管线等部分条款上升为法律规定（第二十八条、第三十条、第三十一条、第三十二条、第三十五条）。三是将部分因地方经济建设需要改建军事设施的，由国务院、中央军委审批调整为由有关军事机关审批（第三十八条）；明确军用码头实行军民合用的，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门和战区军事机关批准（第四十条）。

此外，对一些条文的文字表述也根据修订内容的需要作了必要调整。