

## 关于《中华人民共和国湿地保护法（草案）》修改情况的汇报

常委会第二十五次会议对湿地保护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基层立法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见；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、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、基层立法联系点、湿地管理机构和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到辽宁、黑龙江、内蒙古、新疆等地调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于9月15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。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将湿地保护法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议，参考国际湿地公约和我国现行有关规定，对湿地的定义和保护范围予以研究完善，以有利于法律的有效实施。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是明确湿地是指：具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但水田以及用于养殖的人工水域和滩涂除外。二是在实行湿地名录制度的基础上，增加发布湿地范围的规定。（草案二次审议稿第二条第二款，第十三条第二款、第三款、第四款）

二、草案第五条规定，国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理；国务院自然资源、生态环境、水利、农业农村等有关部门，按照职责承担湿地管理、保护和修复等有关工作。一些常委委员和部门、社会公众建议，进一步体现有关部门和乡镇人民政府在湿地保护中的职责。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是增加规定：乡镇人民政府、街道办事处组织群众做好本辖区的湿地保护工作，村民委员会、居民委员会予以协助。二是分别增加水行政主管部门对河湖湿地、自然资源主管部门对滨海湿地、住房城乡建设主管部门对城市湿地的保护职责。（草案二次审议稿第四条第三款、第二十八条、第二十九条、第三十条）

三、一些常委委员和地方、部门、社会公众建议，对重要湿地以外的一般湿地的保护管理，进一步完善有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是增加发布一般湿地名录及加强一般湿地动态监测的

规定。二是增加规定：建设项目占用一般湿地的，应当按照管理权限，征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。（草案二次审议稿第十三条第四款、第十七条第四款、第二十条第四款）

四、根据常委委员和地方、部门的意见，宪法和法律委员会经研究，建议增加建设项目临时占用湿地审批等规定，同时明确占用湿地缴纳湿地恢复费的，不再缴纳其他相同性质的恢复费用，做好与土地管理法等法律的衔接。（草案二次审议稿第十八条、第十九条第一款）

五、根据常委委员和部门、社会公众的意见，宪法和法律委员会经研究，建议适当提高擅自占用国家重要湿地、严重破坏自然湿地等违法行为的罚款数额，加大处罚力度。（草案二次审议稿第四十九条、第五十一条、第五十二条第一款、第五十四条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国期货法（草案）》修改情况的汇报

常委会第二十八次会议对期货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基层立法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见；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、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、行业协会、市场机构和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一些地方进行调研，听取意见；并就草案的有关问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于9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。财政经济委员会、司法部、中国证券监督管理委员会、中国人民银行有关负责同志列席了会议。9月29日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将期货法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员和有关方面提出，本法既规范期货交易，也规范衍生品交易，“期货法”的名称与内容不相符，建议调整。宪法和法律委员会经研究，建议将本法的名称修改为“期货和衍生品法”。

二、有的常委会组成人员、地方、部门和单位提出，草案规定的调整对象是期货交易、衍生品交易，但缺少相关定义，建议增加；有的建议进一步明确期货合约、期权合约等概念。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加期货交易的定义，即以期货合约或者标准化期权合约为交易标的的交易活动；二是增加衍生品交易的定义，即期货交易以外的，以非标准化期权合约、互换合约和远期合约及其组合为交易标的的交易活动；三是明确期货合约、期权合约的定义。（草案二次审议稿第三条）

三、草案第七条第一款规定，国务院期货监督管理机构依法对全国期货市场实行集中统一监督管理；利率、汇率期货由国务院依法另行规定。有的常委委员、地方、部门和单位提出，期货市场风险高度集中，利率、汇率期货原则上也应当由国务院期货监督管理机构实行集中统一监管；有的提出，利率、汇率期货具有特殊性，涉及与货币政策、外汇政策相协调等问题，对于利率、汇率期货的监督管理，应由国务院另行规定。宪法和法律委员会经研究后认为，还是应当对全国期货市场坚持集中统一监督管理，同时可授权国务院根据实际情况对利率、汇率期货的监督管理灵活调整，据此，建议将相关规定修改为：“国务院对利率、汇率期货的监督管理另有规定的，适用其规定。”（草案二次审议稿第七条第一款）

四、草案第七条第二款规定，衍生品市场由国务院授权的部门实行监督管理。有的常委委员、地方、部门和单位提出，上述规定未完全反映衍生品交易监管的现状，建议进一步予以完善。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为“衍生品市场由国务院期货监督管理机构或者国务院授权的部门按照职责分工实行监督管理”。（草案二次审议稿第七条第二款）

五、有的常委委员、地方、部门提出，草案第三章对衍生品交易作出专章规定后，本法其他规定是否适用、如何适用于衍生品交易，不清楚，建议做好衔接；有的建议，对适用于期货交易和衍生品交易的普遍规则进行归纳总结，并统筹完善草案的篇章结构。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第二章、第三章合并为“期货交易和衍生品交易”一章，分为三节：将共同适用于期货交易和衍生品交易的规则提炼为“一般规定”，作为第一节；第二节为“期货交易”，专门对期货交易特有的规则作出规定；第三节为“衍生品交易”，对衍生品交易特有的规则作出规定，并授权国务院规定衍生品交易活动规范和监督管理的具体办法。

六、草案第九十二条规定，实行会员制的期货交易所的财产积累归会员所有，其权益由会员共同享有。有的意见提出，实践中对期货交易所所得收益的性质及如何管理还有不同认识，建议对此只作原则规定，为改革留出空间。宪法和法律委员会经研究，建议按照现行期货交易管理条例的表述，将草案的规定修改为“期货交易所的所得收益按照国家有关规定管理和使用，应当首先用于保证期货交易的场所、设施的运行和改善”。（草案二次审议稿第八十六条）

七、有的地方、单位建议，按照“放管服”改革精神，取消期货服务机构向国务院期货监督管理机构和国务院有关主管部门“双重备案”的要求，减轻企业负担。宪法和法律委员会经研究，建议除信息技术服务机构外，取消对其他期货服务机构的备案要求。（草案二次审议稿第九十八条、第一百零一条）

八、有的意见建议，在草案中进一步强化国务院期货监督管理机构加强风险监测监控、防范化解系统性风险的责任。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国务院期货监督管理机构依法对期货市场实行监督管理，防范系统性风险（草案二次审议稿第一百零五条第一款）；国务院期货监督管理机构应当建立健全期货市场监测监控制度，通过专门机构加强保证金安全存管监控（草案二次审议稿第一百一十五条）。

此外，还对草案作了一些文字修改。

# 关于《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（修正草案）》的说明

## 一、修改的必要性和重大意义

地方组织法是关于地方人大、地方政府的组织和工作制度的基本法律。地方组织法于1979年7月五届全国人大二次会议通过，此后，于1982年、1986年、1995年、2004年和2015年作了五次修改，推动地方政权建设不断与时俱进、发展完善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家政权建设，对坚持和完善人民代表大会制度，发展全过程人民民主，坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系作出系列重大决策部署。党的十九大报告提出“完善国家机构组织法”；党的十九届四中全会决定提出“健全人大组织制度、工作制度和议事规则”、“加强地方人大及其常委会建设”、“优化政府职责体系”、“优化政府组织结构”、“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”。贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，落实党中央重大决策部署，有必要认真总结实践经验，借鉴全国人大组织法、全国人大议事规则修改的经验，修改地方组织法，进一步完善地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织和工作制度。

（一）修改地方组织法是坚持党的全面领导、加强地方政权机关政治建设的重要举措

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府是国家政权机关的重要组成部分，加强地方政权机关建设，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，确保各地方在党中央集中统一领导下，依法履行职责。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出，贯彻落实宪法规定，制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位；将坚持党的全面领导的要求载入国家机构的组织法，健全党对国家机构实施领导的制度规定，确保其始终在党的领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作。修改完善地方组织法，明确地方各级人民代表大会和地方各级人民政府坚持中国共产党的领导，是维护党中央权威和集中统一领导、确保中央政令畅通的重要举措，有利于充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党的路线方针政策和决策部署在地方工作中得到全面贯彻落实和有效执行。

（二）修改地方组织法是发展全过程人民民主、保证人民当家作主的制度保障

我国宪法第二条中规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是社会主义的生命。习近平总书记在今年“七一”重要讲话中，站在人民创造历史的高度，从全心全意为人民服务根本宗旨出发，强调“发展全过程人民民主”。全过程人民民主重要论述是对社会主义民主政治理论的创新发展，对坚持和完善人民代表大会制度、坚持和完善中国特色社会主义行政体制提出了新的更高要求。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，是全过程人民民主的重要实践平台。地方各级人民代表大会由人民选举产生、对人民负责、受人民监督，其行使各项法定职权，讨论和决定重大事项，都是在充分讨论和听取各方面意见、集思广益的基础上，集体作出决策，充分体现了全过程人民民主的特点和要求，充分彰显了中国特色社会主义民主政治的独特优势。地方各级人民政府由地方各级人民代表大会选举产生，是地方各级人民代表大会的执行机关，承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。修改完善地方组织法，完善地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织和工作制度，对于更好地坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，进一步发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势，保证全体人民更好地行使国家权力、切实维护人民群众的合法权益，具有重大的现实意义。

（三）修改地方组织法是推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的客观要求

党的十八大以来，党中央明确提出全面依法治国，并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府在全面推进依法治国中担负着重要职责、发挥着重要作用。地方各级人民代表大会应当保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行，有立法权的地方各级人民代表大会及其常务委员会依法制定的地方性法规，是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分；法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，地方各级人民政府是法治政府建设的主体。修改地方组织法，进一步明确地方各级人民代表大会和地方各级人民政府在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的重要职责，有利于全面保障宪法、法律和行政法规在各地得到有效贯彻实施，有利于维护国家法制统一，保证中央政令畅通；有利于进一步坚持和完善人民代表大会制度；有利于加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系，全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

（四）修改地方组织法是深化党和国家机构改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，是关系党和国家事业全局的重大政治任务。习近平总书记指出，要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署，各地方贯彻党中央决策部署，改革任务总体完成，取得一系列重要理论成果、制度成果和实践成果。修改完善地方组织法，深入总结深化党和国家机构改革取得的重大成效和宝贵经验，把各项制度成果和实践中好的做法以法律的形式固定下来，巩固党和国家机构改革成果，有利于夯实支撑国家治理体系和治理能力现代化的基础性制度，进一步健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，更好发挥中央和地方两个积极性；有利于进一步优化地方各级人大、政府机构设置和职能配置，保证地方各国家机关更好地分工合作、相互配合，更有效地领导和组织现代化建设事业，推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 二、修改的指导思想、遵循的原则和工作过程

修改地方组织法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和修改后的宪法的规定。修改工作遵循的原则：一是贯彻落实习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，把坚持党的全面领导、维护党中央权威和集中统一领导作为地方政权机关建设的首要政治原则，通过地方各级人民代表大会、地方各级人民政府依法履职，保证党的路线、方针、政策和决策部署得到全面贯彻和有效执行，确保地方政权机关建设正确政治方向。二是坚持以人民为中心，充分考虑地方各级人民代表大会和地方各级人民政府贴近基层、贴近群众的特点，统筹考虑地方各级人大和政府的组织和工作制度，总结吸收地方政权机关建设的新经验新成果，适应地方政权机关建设面临的新情况，解决实践中遇到的新问题。三是充分反映党和国家机构改革后，地方各级人大和政府有关机构设置及其职能发生的新变化。四是严格依据宪法确立的制度、原则和规定，注意处理好地方组织法与全国人大组织法、选举法、代表法、立法法、监督法和监察法等相关法律之间的关系，做好衔接。

修改地方组织法列入了十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会2021年度立法工作计划。根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2021年初启动地方组织法修改工作，主要开展了以下工作：一是认真学习、深刻领会习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度

的重要思想和关于发展全过程人民民主的重要论述。二是组织对地方组织法有关问题开展专题研究，认真梳理历年来全国人大代表和政协委员提出的有关议案、建议和提案。三是向中央各有关部门、单位和各省（自治区、直辖市）人大、基层立法联系点和有关人民团体、部分高等院校和研究机构书面发函，征求对修改地方组织法的意见和建议。四是到部分地方进行调研，了解地方人大及其常委会、地方人民政府在组织和工作制度方面好的经验做法。在此基础上，提出了修正草案。

### 三、修改的主要内容

地方组织法修正草案共 35 条，主要修改内容如下：

#### （一）充实“总则”一章内容

1.根据党中央关于加强党的全面领导要求和党的创新理论发展成果，明确坚持党的领导和地方人大、地方政府工作的指导思想，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依照宪法和法律规定行使职权。（修正草案第四条）

2.贯彻落实习近平总书记关于践行以人民为中心的发展思想和发展全过程人民民主的重要论述，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持以人民为中心，坚持全过程人民民主，始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，为人民服务，对人民负责，受人民监督。（修正草案第五条）

3.根据宪法有关规定，明确地方人大和地方政府在全面依法治国中的责任，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府遵循在中央的统一领导下、充分发挥地方的主动性积极性的原则，保证中央政令畅通，保证宪法、法律和行政法规在本行政区域的实施。（修正草案第六条）

4.贯彻落实民主集中制原则，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府实行民主集中制原则；地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人大常委会应当充分发扬民主，集体行使职权；地方各级人民政府实行首长负责制，政府工作中的重大事项应当经集体讨论决定。（修正草案第七条）

#### （二）完善地方各级人大及其常委会的组织和职权相关规定

地方各级人大及其常委会是地方国家权力机关及其常设机关，是全过程人民民主的重要实践平台。加强地方人大及其常委会组织建设、完善其职权



规定，是坚持和完善人民代表大会制度的重要任务，对于加强地方国家权力机关建设具有重要意义。此次修改主要增加以下内容：

1.适当增加省、设区的市两级人大常委会组成人员名额。目前，省级人大常委会组成人员名额是1979年地方组织法规定的，四十多年来一直没有修改，设区的市级人大常委会组成人员名额自2004年后也一直没有调整。地方各级人大一般每年召开一次或者两次会议，县级以上地方各级人大常委会在地方立法、监督等工作中处于重要地位，发挥重要作用。我国省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州普遍人口较多，经济社会发展面临重大任务，保证适当数量的常委会组成人员，有利于优化常委会组成人员的结构，增加常委会组成人员的代表性、广泛性，集思广益，充分发扬民主，提高立法、监督工作质量。此次修改，参照2015年修改地方组织法将县级人大常委会组成人员名额上限增加8至10名的做法，拟将省、设区的市两级人大常委会组成人员名额上下限分别增加10名。（修正草案第十八条）

2.补充完善地方人大及其常委会的职权，增加规定：县级以上地方各级人大及其常委会依法履行国有资产监督等职责；县级以上地方各级人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告。（修正草案第十条、第十九条）

3.进一步加强代表工作，增加规定：地方各级人民代表大会代表应当充分发挥在发展全过程人民民主中的作用；代表的建议、批评和意见的办理情况，以适当形式向社会公开；代表应当以适当方式向原选区选民或者原选举单位报告履职情况；县级以上地方各级人大常委会和各专门委员会、工作机构应当建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作机构联系代表的工作机制，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；县级以上地方各级人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式，密切同人民群众的联系，听取对立法、监督等工作的意见和建议。（修正草案第十三条、第十五条、第二十一条）

4.进一步规范省、设区的市两级人大专门委员会的设置和名称。根据目前地方实际和做法，明确省、设区的市两级人大根据需要，可以设法制委员会、监察和司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、民族侨务外事委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会、社会建设委员会等专门委员会；进一步明确专门委员会的任期，充实完善其职责。（修正草案第十四条）

### （三）完善地方各级人民政府的组织和职权相关规定

地方各级人民政府由地方各级人民代表大会选举产生，是地方各级人民代表大会的执行机关，承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责。贯彻落实中央关于加快构建职责明确、依法行政的政府治

理体系和全面建设法治政府的要求，按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》的有关规定，总结党的十八大以来依法行政和法治政府建设实践经验，此次修改增加以下规定：

1.专设一节，明确法治政府建设的原则要求。增加规定：（1）地方各级人民政府应当维护宪法和法律权威，坚持依法行政，建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信的法治政府；（2）地方各级人民政府应当坚持以人民为中心，努力为人民服务，建设人民满意的服务型政府，提高政务服务效能；（3）地方各级人民政府应当严格执行廉洁从政各项规定，加强廉政建设，建设廉洁政府；（4）地方各级人民政府应当坚持政务公开，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开，及时、准确公开政府信息，提高政府工作的透明度；地方各级人民政府应当依法接受监督，确保行政权力受到制约；（5）地方各级人民政府作出行政决策，应当坚持科学决策、民主决策、依法决策，提高决策的质量和效率。（修正草案第二十三条至第二十八条）

2.进一步明确地方各级人民政府制定规范性文件的要求，增加规定：地方各级人民政府制定规范性文件，应当遵循合法性审查、风险评估、集体讨论决定等程序，按照法定要求和程序予以公布，并向本级人民代表大会常务委员会备案。（修正草案第三十条）

3.贯彻落实党的十九届三中全会决定关于深化党和国家机构改革的精神，明确地方政府根据工作需要和优化协同高效以及精干的原则，设立必要的工作部门。（修正草案第三十二条）

4.根据地方的实践做法，明确县级以上的地方各级人民政府根据国家区域发展战略，结合地方实际需要，可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制，加强区域合作。（修正草案第三十三条）

5.根据中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关文件的要求，增加规定街道办事处的职责。（修正草案第三十四条）

#### （四）适应监察体制改革需要增加相关内容

贯彻落实党中央深化党和国家机构改革方案的要求，根据修改后宪法和监察法的有关规定，增加规定：

1.明确地方各级监察委员会主任列席本级人民代表大会会议；明确地方各级监察委员会组成人员的提名和选举任免、辞职程序；明确对监察委员会主任的罢免制度和地方各级监察委员会的质询制度。（修正草案第十条、第十九条、第三十五条）

2.明确县级以上地方各级人大常委会组成人员不得担任监察机关的职务。（修正草案第十八条）

（五）明确铸牢中华民族共同体意识相关要求

贯彻中央民族工作会议精神，增加规定地方人大、地方政府应当“促进各民族广泛交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识”的内容。（修正草案第十条、第十一条、第二十九条、第三十一条）

此外，还作了一些文字修改，并对部分章节和条文顺序作了调整。

# 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》的说明

## 一、制定本法的必要性

一是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。当前电信网络诈骗活动多发高发，严重危害人民群众利益和社会和谐稳定。习近平总书记高度重视打击治理电信网络诈骗犯罪工作，多次作出重要指示批示。制定反电信网络诈骗法是落实党中央决策部署、打击遏制电信网络诈骗的重要举措。

二是坚持以人民为中心，统筹发展和安全的必然要求。近年来，电信网络诈骗犯罪活动形势严峻，在刑事犯罪案件中占据很大的比重。犯罪分子利用新型电信网络技术手段，钻管理上的漏洞，利用非法获取个人信息、网络黑灰产业交易等实施精准诈骗，组织化、链条化运作，跨境跨地域实施，严重危害人民群众获得感、幸福感、安全感。电信网络诈骗犯罪已经成为当前发案最高、损失最大、群众反映最强烈的突出犯罪，需要进一步完善制度，坚决打击治理，维护人民群众切身利益。

三是反电信网络诈骗工作实践的迫切需要。从实践情况看，反电信网络诈骗工作综合治理、源头治理方面的制度措施不够充分，金融、通信、互联网等行业治理存在薄弱环节，需要进一步建立完善各方面责任制度，形成协同打击治理合力；实践中一些好的做法和政策文件需要上升为法律规定；现有法律规定总体上较为分散，不够明确，针对性不强，各方面对于加强法律制度建设的需要较为迫切。

## 二、起草的过程和总体思路

为贯彻落实党中央决策部署，完善反电信网络诈骗法律制度建设，法制工作委员会会同有关方面积极开展研究起草工作。一是深入调查研究，到各有关行业主管部门、互联网企业、电信企业，以及浙江、云南、江苏、北京等地调研；商请有关部门提供统计数据分析和案例；系统梳理现有政策文件、总结实践经验；委托有关方面对国外电信网络管理制度、反电信网络诈骗法律制度等进行研究。二是广泛听取意见，多次召开座谈会听取中央有关部门、企业和地方的意见，听取部分全国人大代表意见，将草案征求意见稿印发中央有关部门和部分省（市）等征求意见。三是会同公安部、工信部、中国人民银行、中央网信办等就立法中的主要问题深入研究论证，形成共识。

制定反电信网络诈骗法的总体思路是，贯彻落实习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗工作的重要指示批示精神，贯彻习近平法治思想，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，坚持精准防治和问题导向，强化系统观念、注重源头治理、综合治理，加强预防性法律制度建设，为打击遏制电信网络

诈骗活动提供法治支撑。立法工作中注意把握以下几点：一是立足综合治理、源头治理和依法治理，侧重前端防范。关于电信网络诈骗违法犯罪分子的法律 responsibility，刑法已做出多次修改完善，治安管理处罚法也有相关规定。本法主要是按照完善预防性法律制度的要求，针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节加强防范性制度措施建设。二是“小快灵”、“小切口”，对关键环节、主要制度作出规定，条文数量不求太多，增强立法的针对性、实用性和有效性。三是急用先行。本法是一部系统综合、针对性强的专项法律，对实践中迫切需要的制度安排作出规定，其他相关立法针对电信网络诈骗也可从各自角度细化相关规定，专项立法与相关立法相互配套、共同推进。

### 三、草案的主要内容

草案共三十九条，主要内容包括：

一是反电信网络诈骗工作的基本原则。强调坚持系统观念，注重源头治理、综合治理，全面落实打防管控各项措施；规定各部门职责、企业职责和地方政府职责；加强协同联动工作机制建设。（草案第四条、第五条、第六条）

二是完善电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号有关基础管理制度。落实实名制，规定电话卡、互联网服务真实信息登记制度，建立健全金融业务尽职调查制度（草案第七条、第十三条、第十八条）；对办理电话卡、金融账户的数量和异常办卡、开户情形进行限制，防范开立企业账户风险（草案第八条、第十四条、第十五条）；有针对性地完善物联网卡销售、使用监测制度（草案第十条）。

三是支持研发电信网络诈骗反制技术措施，统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设，为利用大数据反诈提供制度支持。规定金融、通信、互联网等领域涉诈异常情形的监测、识别和处置，包括高风险电话卡、异常金融账户和可疑交易、异常互联网账号等，规定相应救济渠道；规定金融、通信、互联网行业主管部门统筹推进相关跨行业、企业的统一监测系统建设，推进涉诈样本信息数据共享；要求互联网企业移送监测发现的嫌疑线索。（草案第九条、第十六条、第十九条、第二十三条、第二十七条）

四是加强对涉诈相关非法服务、设备、产业的治理。治理改号电话、虚假主叫和涉诈非法设备；加强涉诈 APP（移动互联网应用程序）、互联网域名监测治理；打击治理涉电信网络诈骗相关产业。（草案第十一条、第十二条、第二十条、第二十一条、第二十二条）

五是其他措施方面，建立涉案资金紧急止付、快速冻结和资金返还制度；防范个人信息被用于电信网络诈骗；有针对性加强宣传教育；对潜在受

害人预警劝阻和开展被害人救助（草案第十七条、第二十四条、第二十五条、第二十八条）；加强治理跨境电信网络诈骗活动，规定特定风险防范措施和国际合作（草案第二十九条、第三十条）。

六是明确法律责任，加大惩处力度。加大惩处非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号行为，实施惩戒措施；对违反本法规定依法追究刑事责任以及实施、帮助实施电信网络诈骗活动的法律责任作出衔接性规定（草案第二十六条、第三十六条、第三十七条）；规定金融、电信、互联网企业违反本法规定制度措施的处罚；对有关企业因重大过错导致电信网络诈骗损失或者造成损失扩大的，规定依法承担相应民事责任（草案第三十一条、第三十二条、第三十三条、第三十四条）。

# 关于《中华人民共和国畜牧法（修订草案）》的说明

## 一、畜牧法修改的必要性

现行畜牧法自 2006 年 7 月 1 日施行以来，对于规范畜牧业生产经营行为，加快转变畜牧业发展方式，增强畜禽产品供给保障能力，促进农牧民持续增收等发挥了重要作用。

畜牧业是关系国计民生的重要产业，也是我国农业农村经济的支柱产业和增加农牧民收入的重要来源。大力发展畜牧业，对全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化具有重要意义。新时代畜牧业高质量发展要求加快构建现代畜禽养殖、动物防疫和加工流通体系，不断提升畜牧业质量效益和竞争力，更好地满足人民群众多元化的畜禽产品消费需求。当前，畜牧业发展仍存在一些问题。一是畜禽遗传资源保护力度不够，开发利用水平低，部分品种持续减少、濒临灭绝；二是畜禽种业自主创新能力不强，产学研协同的利益联结机制不健全，市场竞争力不足；三是畜禽粪污资源化利用水平不高，资源环境硬约束日益加剧；四是养殖业发展不均衡，行业集中度低，市场波动大、风险高，监测预警体系不完善，宏观调控能力弱；五是畜禽的防疫和屠宰质量安全监管、防范重大公共卫生风险能力比较薄弱。针对畜牧业发展中的薄弱环节和出现的新情况、新问题，亟需对现行畜牧法作出相应的修改完善。

2020 年 4 月，全国人大常委会将修改畜牧法列入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，明确由全国人大农业与农村委员会牵头负责起草。我委高度重视畜牧法修改工作，成立农业农村部等有关部门参加的工作专班，在认真总结实践经验、深入调研、广泛听取有关方面意见、反复讨论修改完善的基础上，形成《中华人民共和国畜牧法（修订草案）》（以下简称草案）。

## 二、畜牧法修改的指导思想和总体思路

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障重要指示，适应发展现代畜牧业新要求，逐步完善和健全保障我国畜牧业持续健康发展的管理体系。加强畜禽遗传资源保护和利用、鼓励畜禽种业自主创新，规范畜禽养殖、粪污资源化利用、屠宰等畜牧业生产经营行为，支持草原畜牧业发展，统筹畜牧业公共卫生安全和高质量发展，保障重要畜禽产品有效供给，促进现代畜牧业发展。

## 三、畜牧法修改的主要内容

### （一）完善公共卫生法治保障

一是完善列入畜禽遗传资源目录的条件。为落实《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》精神，草案规定，经过人类长期驯化和选育而成，遗传性能稳定，有成熟的品种和一定的种群规模，能够不依赖于野生种群而独立繁衍的哺乳纲或者鸟纲驯养动物，可以列入畜禽遗传资源目录。（第十一条）

二是强化畜禽粪污资源化利用。为提高畜禽粪污资源化利用水平，强化主体责任，草案对畜禽养殖场配套畜禽粪污处理利用设施装备、畜禽粪污处理利用的技术培训、养殖档案记录、种养结合等作出规定。明确畜禽养殖户的畜禽粪污处理利用要求，由省、自治区、直辖市人民政府有关部门规定。（第三十七条、第三十八条、第四十条、第四十五条）

三是加强畜禽屠宰管理。畜禽屠宰是保障畜禽产品质量和公共卫生安全的关键环节。草案增加“畜禽屠宰”一章，对畜禽屠宰的行业发展规划、企业条件要求、质量安全管理与风险监测制度、无害化处理及补助等作出规定。综合考虑城乡差异、生活习俗、行业发展现状等因素，草案规定，实行生猪定点屠宰制度；对生猪以外的其他畜禽可以实行定点屠宰，具体办法由省、自治区、直辖市制定。（第七章）

## （二）促进畜牧业高质量发展

一是加大畜禽遗传资源保护。畜禽遗传资源是畜牧业可持续发展的物质基础，畜禽遗传资源保护具有基础性、公益性。草案规定，畜禽遗传资源保护以国家为主、多元参与，坚持保护优先、高效利用的原则，实行分类分级保护；鼓励加强畜禽遗传资源保护和利用的基础研究，提高科技创新能力；加强畜禽遗传资源保护用地保障，县级以上地方人民政府应当保障畜禽遗传资源保种场和基因库用地的需求。（第九条、第十三条）

二是支持畜禽种业自主创新。为振兴畜禽种业，草案规定，国家鼓励支持畜禽种业自主创新，加强良种技术攻关，扶持创新型企业发展；支持列入畜禽遗传保护名录的品种开发利用，满足多元化消费需求。同时取消畜禽品种、配套系中间试验的行政审批和专门从事家畜人工授精、胚胎移植等繁殖工作的职业资格许可，加强事中事后监管。（第十八条、第十九条、第二十条）

三是促进草原畜牧业发展。草原畜牧业是畜牧业重要组成部分，是牧区振兴的前提和基础。草案增加“草原畜牧业”一章，明确国家支持科学利用草原，协调推进草原休养生息与草原畜牧业发展，提高草原可持续发展能力。支持牧区转变草原畜牧业发展方式。对草原畜牧业发展的基础设施建设、饲草料供应、防灾减灾保障、草原生态奖补等作出规定。（第五章）



四是引导畜禽养殖户发展。为拓展农民就业和增收渠道，草案规定，国家引导畜禽养殖户依照畜牧业发展规划有序发展，依法保护畜禽养殖户合法权益；鼓励龙头企业带动畜禽养殖户融入现代畜牧业产业链，加强面向畜禽养殖户的社会化服务；支持畜禽养殖户和畜牧业合作社发展畜禽规模化、标准化养殖，发展新产业、新业态，促进与旅游、文化、生态等产业融合。草案还就鼓励发展特种畜禽养殖作出规定。（第四十六条、第四十七条）

### （三）保障畜禽产品有效供给

一是完善畜禽产品保供稳价措施。为促进畜牧业稳定发展和畜禽产品市场平稳运行，维护养殖者和消费者利益，提升畜禽产品供应安全保障能力，草案规定，国家建立统一的畜禽生产和畜禽产品市场监测预警制度，逐步完善畜禽产品储备调节机制，利用畜禽产品进出口、期货等市场调节方式，促进市场供需平衡和畜牧业健康发展；国家鼓励畜禽主销区与主产区建立稳定的合作关系。省、自治区、直辖市人民政府负责保障本行政区域畜禽产品供给，建立稳产保供的政策保障和责任考核体系。（第七十三条、第七十四条）

二是规范畜禽养殖禁养区域划定。为防止违法扩大禁养区域，草案规定，国务院生态环境主管部门会同农业农村、林业草原主管部门负责制定禁养区域划定管理办法。禁养区域由县级以上地方人民政府划定。（第三十九条）

此外，草案就饲料和兽药的生产经营监管、畜禽交易和运输、法律责任等内容作了完善，对部分条款及文字作了修改。

## 关于《中华人民共和国体育法（修订草案）》的说明

### 一、体育法修改的必要性和立法过程

党和国家历来高度重视体育工作。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕加快推进体育强国建设提出了一系列新理念新思想新战略，为做好新时代体育工作提供了根本遵循，也为加强体育法治建设指明了方向。当前，与人民日益增长的美好生活需要相比，体育发展不平衡不充分的问题依然突出，人民群众多元化、多层次的体育需求尚未得到较好满足，迫切需要通过立法推动体育领域深化改革，破除束缚体育发展的障碍。同时还要看到，体育法已经颁布二十多年，严重滞后于经济社会快速发展。体育事业改革实践需要法律的推动与保障，各类体育主体的权利义务关系有待法律进一步明确，体育法与其他法律冲突的问题亟待解决，筹办北京 2022 年冬奥会等国际赛事相关法律问题急需法律支撑，大量涌现的群众性商业性赛事活动需要法律监管作出回应。因此，修改体育法不仅十分必要而且十分紧迫。

2018 年，十三届全国人大常委会立法规划明确由全国人大社会建设委员会牵头修改体育法。社会委在前期调研等工作基础上，于 2020 年 11 月正式启动体育法修改工作，2021 年 3 月牵头成立了体育法修改工作领导小组，成员单位包括全国人大常委会法制工作委员会、最高人民法院、国家发改委、教育部、民政部、司法部、自然资源部、住房和城乡建设部、文化和旅游部、国家卫生健康委员会、国家市场监督管理总局、国家体育总局、全国总工会、中国残联等。社会委多次与各成员单位沟通协商、交换意见，采取实地调研、委托调研、视频座谈等形式深入研究法律修改的重点难点问题，并书面征求了国务院办公厅、最高人民法院、最高人民检察院和 31 个省、自治区、直辖市人大的意见，广泛听取了各级人大代表、地方有关部门、司法机关、群团组织以及社会各界（各级体育总会、各类体育协会等体育社会组织、企业、学校，以及运动员教练员裁判员等体育工作者和专家学者等）的意见建议。在反复研究论证的基础上，形成了《中华人民共和国体育法（修订草案）》（以下简称修订草案）。

### 二、体育法修改的指导思想和总体思路

体育法修改的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于体育工作的重要论述，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心，坚持从国情实际出发，推动体育领域深化改革，维护体

育发展良好秩序，更好保障人民体育权益，为推进体育治理体系和治理能力现代化、加快体育强国和健康中国建设提供有力法治保障。

体育法修改过程中注重把握以下几点：

一是落实体育强国和健康中国国家战略。体育法修改坚决贯彻落实党中央决策部署，紧扣实现全面依法治国和体育强国、健康中国建设目标，着力推进“全民健身与全民健康深度融合”，推动完善国家体育健康评价体系和标准制度，健全体育事业共建、体育资源社会共享机制。积极回应人民群众新要求新期待，突出依法保护公民参加体育活动的权利，明确促进全民健身的保障手段，提高全民族的体质健康水平，确保体育事业发展中的人民主体地位。

二是聚焦解决体育事业发展突出问题。当前，体育事业改革发展面临诸多问题，主要有：全民健身、学校体育、竞技体育发展不协调，全民健身公共服务体系不健全，体育促进全民健康的作用发挥不充分，青少年体质下降趋势明显，体育组织发展不规范，竞技体育后备人才培养体制不顺畅，体育产业发展不平衡，体育纠纷解决机制特别是体育仲裁缺失，监督管理不到位，体育执法与市场发展不相适应等。修改工作坚持问题导向，对这些问题均作出积极回应，着力制定和完善相关制度措施，推动体育法治化走向更高水平。

三是确保修法与体育事业改革协同推进。近年来，中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》《体育强国建设纲要》等一系列政策文件；全国人大常委会第二十四次会议通过《刑法修正案（十一）》，增设与兴奋剂有关的罪名；各地也出台了许多配套的地方性法规，推动了体育法治建设的发展，积累了许多成功经验。修订草案在认真研究论证的基础上，将适应体育事业改革发展需要、实践证明行之有效的措施做法写入了法律。

四是做好体育相关领域衔接协调。一方面，修法坚持系统观念，既处理好体育内部各种形态之间的关系，又注重促进体育与教育、健康、养老、文化、旅游等其他领域协同发展。在强调体育法作为体育领域基本法定位的同时，做好与民法典、公共文化服务保障法、仲裁法以及全民健身条例、学校体育工作条例、反兴奋剂条例等法律法规的协调衔接。另一方面，修法坚持立足国情，做好与国际规则的对接。既汲取国外经验，尊重并加强对国际体育组织规则的理解与掌握，更落脚中国体育发展的实际，在制度设计上体现中国特色。

三、体育法修改的主要内容

体育法是在 1995 年颁布实施的，2009 年、2016 年分别进行了个别条文的修改。总体来看，该法确立的原则和制度仍然是适用的。因此，修订草案在保留现行法基本框架的前提下，根据中央精神和现实需要补充新的内容，对章目编排及条文顺序进行了调整，对已不符合新规定作出修改。修订草案目前有 11 章，分别为总则、全民健身、学校体育、竞技体育、反兴奋剂、体育组织、保障条件、体育仲裁、监督管理、法律责任和附则，条文增加到 109 条。修改的主要内容是：

### （一）充实总则规定

为实现体育与国家战略的对接，增加“推动体育强国和健康中国建设”的立法目的，明确“以全民健身为基础”的体育工作方针；根据新时代我国社会主要矛盾的变化，强调促进体育事业均衡、充分发展，增加“国家扶持革命老区、民族地区、边疆地区、经济欠发达地区体育事业的发展”的规定；突出权利导向，明确规定平等参与权利，并在其后章节予以具体保障；将原第二章中有关保护传统体育的条文上升至总则，凸显对传统体育保护的重视；增设“体育活动原则”条款，规定了体育活动需要遵守的普遍规则；增设“体育产业”条款，明确体育产业的内容与发展方向。

### （二）强化全民健身国家战略

全民健身作为国家战略，对提升国民体质，促进全民健康战略实现具有不可替代的作用。为突出全民健身的重要基础性保障作用，章名由“社会体育”修改为“全民健身”，并增加“全民健身国家战略”条款；明确各级政府、各类组织、机关企事业单位的职责，增加建立工作协调机制、开展全民健身活动状况调查等具体措施；规定促进全民健身的保障手段，并对老年人、残疾人等重点人群给予特殊保障；与时俱进地对文字进行修改调整，使得条文更加贴近现实。

### （三）落实体教融合新要求

学校是传授体育知识，培养学生体育习惯的重要阵地。针对青少年体质下降问题，树立健康第一的教育理念，在学校体育中明确教育部门、体育部门、学校等各自的职责，推动学生文化学习和体育锻炼协调发展。新增“保证体育课时不被占用”和“在校不少于一小时体育锻炼”等条款，以确保学生有充足的体育锻炼时间；新增“鼓励学校组建高水平运动队”“体育运动学校”等条款，将学校体育与竞技体育后备人才培养结合起来；修改“体育考试”条款，积极提升体育在学校教育中的地位，最终实现增强学生体质的目的；新增“学校体育运动安全管理和风险防控”“学校体育督导”等条款，保障学校体育活动开展的顺利安全；此外，还新增拓展优秀运动员就业渠道条款和幼儿体育条款，扩展“学校体育”规范的内容。

#### （四）促进竞技体育发展

竞技体育的可持续发展是体育的核心内容之一。修订草案新增运动员权利保障条款，加强运动员权利保护；调整运动员注册管理和体育赛事活动管理条款，进一步推动竞技体育管理体制变革，促进竞技体育更好发展；新增职业体育条款，促进职业体育竞技水平的提高。

#### （五）坚决反对使用兴奋剂

新增反兴奋剂章节，体现了我国反兴奋剂的决心。主要内容是将反兴奋剂条例进行提炼，总结上升为法律条文的内容，对反兴奋剂工作进行规范，包括禁止使用兴奋剂的原则；不得向体育运动参加者提供或变相提供兴奋剂；国家建立反兴奋剂管理机制、体育行政部门和相关部门的职责以及反兴奋剂国际合作等。

#### （六）发挥体育组织作用

“体育社会团体”章名更改为“体育组织”，顺应了国家有关要求和时代发展趋势，“体育社会团体”是“体育组织”的重要组成部分，“体育组织”的内涵和外延更广、更大。进一步弱化行政色彩，明确了全国性单项体育协会的职责范围，以及与行业管理部门、中华全国体育总会、中国奥委会的关系，更符合依法治国以及国家治理体系和治理能力现代化的要求；新增维权和自律条款，保障体育组织权利，促进单项体育协会的健康发展。

#### （七）监管和促进并重

体育事业发展既要科学监管也要加大保护。修订草案用保障条件、体育仲裁、监督管理三个章节分别予以体现。保障条件中进一步明确政府及有关部门的职责，完善了社会力量办体育的多种优惠措施；在体育场地设施规划、建设、开放等方面，细化了有关条款，增强可操作性和刚性，以将全民健身落到实处。新增“体育仲裁”章节，改变长期以来体育仲裁规定一直未能落地的现状，建立适合中国国情的体育仲裁制度。新增“监督管理”章节，进一步压实体育行政部门和有关部门进行日常监督检查的职责；加强对高危险性体育项目和赛事活动的监管，进一步明确体育行政部门对赛事监管的方式方法，并规定了突发公共安全事件时的熔断机制。

此外，修订草案还细化了法律责任，让修订后的体育法更加具有强制性和执行性。

## 关于《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》的说明

### 一、修改的背景和过程

党中央、国务院高度重视强化反垄断和防止资本无序扩张。习近平总书记多次作出重要指示，强调反垄断、反不正当竞争是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求，要健全法律法规，加强对平台企业垄断的规制，坚决反对垄断和不正当竞争，要更好统筹发展和安全、国内和国际，促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。李克强总理强调，国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，同时要依法规范发展，健全数字规则，坚决维护公平竞争市场环境。

反垄断法是市场经济的基础性法律制度。我国现行反垄断法自 2008 年施行以来，对于保护公平竞争、提高经济运行效率、维护消费者利益和社会公共利益、促进高质量发展等发挥了十分重要的作用。实践证明，现行反垄断法的框架和主要制度总体可行。同时，随着我国社会主义市场经济的发展，反垄断法在实施中也暴露出相关制度规定较为原则、对部分垄断行为处罚力度不够、执法体制需要进一步健全等问题。特别是随着平台经济等新业态快速发展，一些大型平台经营者滥用数据、技术、资本等优势实施垄断行为、进行无序扩张，导致妨碍公平竞争、抑制创新创业、扰乱经济秩序、损害消费者权益等问题日益突出，迫切需要明确反垄断相关制度在平台经济领域的具体适用规则，以加强反垄断监管。修改完善反垄断法，是我国社会主义市场经济发展的内在要求，是助力构建新发展格局的客观需要，十分必要也非常迫切，并分别列入全国人大常委会和国务院 2021 年立法工作计划。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，市场监管总局起草了《中华人民共和国反垄断法（修订草案送审稿）》，并向社会公开征求意见。司法部征求了有关部门、省级政府和部分行业协会、企业的意见，并会同市场监管总局就有关问题多次沟通协调、反复修改完善，形成了《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。

### 二、修改的总体思路和主要内容

在反垄断法修改过程中，主要遵循以下思路：一是深入贯彻落实习近平总书记关于强化反垄断和防止资本无序扩张的重要指示精神和党中央、国务院决策部署，确保修法工作的正确方向。二是坚持问题导向和目标导向，处理好规范与发展的关系，针对反垄断法实施中存在的突出问题，进一步完善反垄断相关制度，加大对垄断行为的处罚力度，为强化反垄断和防止资本无序扩张提供更加明确的法律依据和更加有力的制度保障。三是准确把握反垄

断法作为基础性法律的定位和反垄断执法的专业性、复杂性等特点，在完善基本制度规则的同时，为制定反垄断指南和其他配套规定留出空间。

草案共 27 条，对现行反垄断法主要作了四个方面修改，内容如下：

（一）明确了竞争政策的基础地位和公平竞争审查制度的法律地位。草案在规定国家强化竞争政策基础地位的同时，规定国家建立健全公平竞争审查制度；行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在制定涉及市场主体经济活动的规定时，应当进行公平竞争审查。（第一条、第二条）

（二）进一步完善反垄断相关制度规则。草案总结反垄断执法实践，借鉴国际经验，对反垄断相关制度规则作了进一步完善，包括：增加规定经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争

（第三条）；规定经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助（第七条）；建立“安全港”制度，规定达成垄断协议的经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准的，原则上不予禁止（第八条）；明确规定具有市场支配地位的经营者利用数据和算法、技术以及平台规则等设置障碍，对其他经营者进行不合理限制的，属于滥用市场支配地位的行为（第九条）；建立经营者集中审查期限“停钟”制度，规定在经营者未按规定提交文件、资料导致审查工作无法进行，以及出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实需要进行核实等情况下，国务院反垄断执法机构可以决定中止计算经营者集中的审查期限（第十一条）；规定国务院反垄断执法机构应当依法加强民生、金融、科技、媒体等领域经营者集中的审查（第十二条）；为防止行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力，形成单一市场主体垄断，妨碍其他市场主体公平参与市场竞争，规定行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，通过与经营者签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇，排除、限制竞争（第十三条）。

（三）进一步加强对反垄断执法的保障。增加规定了反垄断执法机构依法对滥用行政权力排除、限制竞争的行为进行调查时有关单位或者个人的配合义务，并规定对涉嫌违法行为的经营者、行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，反垄断执法机构可以对其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其采取措施进行整改。（第十四条、第十五条）

（四）完善法律责任，加大处罚力度。针对反垄断执法中反映出的问题，大幅提高了对相关违法行为的罚款数额，增加了对达成垄断协议的经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员的处罚规定。（第十六条、第

十七条、第十八条、第二十一条、第二十二条)增加了信用惩戒的规定。  
(第二十三条)

此外,根据机构改革情况,明确国务院市场监督管理部门作为国务院反垄断执法机构,负责反垄断统一执法工作。(第四条)为更好维护社会公共利益,规定经营者实施垄断行为,侵害社会公共利益的,人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。(第十九条)



# 关于《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案）》的说明

## 一、修订工作情况

党中央、国务院高度重视农产品质量安全工作。习近平总书记指出，要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节，坚持源头治理、标本兼治，用“四个最严”，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。李克强总理强调，要夯实各方责任，完善监管体制机制，坚持不懈地抓好农产品质量和食品安全监管，确保食品安全，维护人民健康。

现行农产品质量安全法是2006年制定的，2018年对个别条款进行了修正。现行法公布实施以来，对规范农产品生产经营活动、保障农产品质量安全发挥了重要作用。近年来，我国主要农产品例行监测合格率稳定保持在97%以上，农产品质量安全态势总体向好。2018年全国人大常委会进行执法检查，在充分肯定现行法公布实施以来取得显著成效的同时，也指出一些条款已明显不适应当前农产品质量安全监管形势，操作性不强、实施难度大；存在处罚过轻、违法成本太低等问题，建议对现行法进行修订。

按照党中央、国务院决策部署和有关工作安排，农业农村部在总结实践经验的基础上，会同有关方面起草了《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案送审稿）》，向社会公开征求了意见，提请国务院审批。收到此件后，司法部先后两次征求有关部门、地方政府、科研机构和部分农产品生产企业的意见，召开座谈会和专家论证会，会同农业农村部、市场监管总局等部门进行反复研究修改，形成了《中华人民共和国农产品质量安全法（修订草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第147次常务会议讨论通过。

## 二、修订的主要内容

现行农产品质量安全法共八章五十六条，草案共八章八十一条。修订工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央、国务院关于强化农产品质量和食品安全工作的决策部署，按照“四个最严”的要求，以全国人大常委会执法检查报告指出的问题为重点，主要修订了以下内容：

（一）健全农产品质量安全责任机制。一是明确农产品质量安全工作坚持预防为主、风险管理、源头治理、全程控制的原则。二是明确农产品生产经营者对其生产经营的农产品质量安全负责，要求生产经营者诚信自律，接受社会监督，承担社会责任。三是落实地方人民政府的属地管理责任和部门的监督管理职责，规定县级以上地方人民政府对本行政区域的农产品质量安全工作负责；各级农业农村、市场监督管理等有关部门依法依职责承担农产品质量安全监管工作。四是构建协同、高效的社会共治体系，要求注重发挥

基层群众性自治组织在农产品质量安全管理工作中的优势和作用，鼓励其建立农产品质量安全信息员制度，协助开展有关工作。（第四条至第七条、第十一条、第五十条）

（二）强化农产品质量安全风险管理和标准制定。一是完善农产品质量安全风险监测制度，明确国务院农业农村主管部门负责制定风险监测计划，对重点区域、重点农产品品种进行质量安全风险监测；省级农业农村主管部门负责制定本行政区域风险监测实施方案；县级以上地方农业农村主管部门负责组织实施。二是完善农产品质量安全风险评估制度，规定国务院农业农村主管部门设立专家委员会负责风险分析和评估，明确专家委员会的成员组成。三是明确农产品质量安全标准的内容，包括与农产品质量安全有关的农业投入品质量和使用要求、农产品产地环境和生产过程管控要求、农产品关键成分指标要求、屠宰畜禽检验规程等。同时规定涉及食用农产品的质量安全标准，依照食品安全法执行。（第十三条、第十四条、第十六条）

（三）完善农产品生产经营全过程管控措施。一是建立农产品产地监测制度，要求县级以上地方农业农村主管部门会同生态环境、自然资源等有关部门制定监测计划，加强农产品产地安全调查、监测和评价工作；与土壤污染防治法衔接，将现行法规定的“农产品禁止生产区域”修改为“特定农产品严格管控区域”。二是加强地理标志农产品保护和管理，鼓励采用绿色生产技术和全程质量控制技术，提高农产品品质，打造农产品品牌。三是建立内控管理制度，规定农产品生产企业应当建立农产品质量安全管理制，鼓励、支持农产品生产企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织建立和实施危害分析和关键控制点体系。四是建立食用农产品质量安全追溯制度，规定农产品生产企业、农民专业合作社应当依法开具食用农产品质量安全承诺合格证，并对其销售的农产品质量安全负责；对列入食用农产品质量安全追溯目录的食用农产品实施追溯管理。（第二十条、第二十一条、第二十七条、第三十四条、第三十九条、第四十条）

（四）完善农产品质量安全监督管理措施。一是规范监督检查工作，规定县级以上农业农村主管部门应当制定农产品质量安全监督检查计划，确定抽查的重点、方式和频次，组织开展监督检查；要求检测人员具备相应专业知识和技能、恪守职业道德，严禁检测机构出具虚假检测报告。二是加强农产品生产日常检查，重点检查产地环境、农业投入品等内容；建立农产品生产经营者信用记录制度。三是完善监督检查措施，规定开展农产品质量安全监督检查，有权采取进入生产经营场所进行现场检查，查阅复制农产品生产记录等资料，抽样检测，查封扣押不符合农产品质量安全标准的农产品、农业投入品和用于违法生产经营的设施设备等措施。四是强化考核问责，规定

上级人民政府应当督促下级人民政府履行农产品质量安全监管职责，对落实不力、问题突出的地方人民政府，可以对其主要负责人进行责任约谈。五是完善应急措施，规定国务院农业农村主管部门会同有关部门制定国家农产品质量安全突发事件应急预案，县级以上地方人民政府制定本行政区域的农产品质量安全突发事件应急预案。六是强化行刑衔接，规定县级以上农业农村、市场监督管理、公安等有关部门应当做好执法衔接和配合。（第四十四条至第四十七条、第五十条至第五十二条、第五十六条至第五十九条）

此外，草案加大了对违法行为的处罚力度，大幅提高农产品生产经营者的违法成本，完善监管主体的法律责任，并与食品安全法有关处罚的规定作了衔接。（第七章）

## 关于《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》的说明

### 一、修改民事诉讼法的背景和必要性

民事诉讼法是国家的基本法律，是规范民事诉讼程序的基本规则。我国现行民事诉讼法是1991年第七届全国人大第四次会议通过的，先后经历了2007年、2012年、2017年三次修正，民事诉讼规则不断优化完善，对保护当事人诉讼权利，保障人民法院公正、高效审理民事案件，促进国家治理体系和治理能力现代化，发挥了重要作用。近年来，随着经济社会形势发展变化和信息化时代全面到来，人民群众司法需求日益多元，矛盾纠纷数量持续高速增长，民事审判工作形势发生深刻变化，民事诉讼法的有些规定已经不能完全适应人民群众对公正、高效、便捷解纷的司法需求，制约了司法资源的优化配置和司法效能的有效提升，有必要进一步予以完善。

习近平总书记在2019年召开的中央政法工作会议上指出：“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”，为民事诉讼制度发展完善提出了明确要求，指明了改革方向。2019年，中共中央办公厅印发《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，将“推进民事诉讼制度改革”确定为重大改革任务。2019年12月28日，第十三届全国人大常委会第十五次会议作出《关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》），授权在15个省（区、市）20个城市的法院开展为期两年的民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，围绕优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序、扩大独任制适用、健全在线诉讼规则等五个方面开展试点探索。

试点工作开展以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，最高人民法院指导各试点法院扎实推进各项试点任务，不断完善民事诉讼程序机制，司法质量效率得到有效提升，司法资源配置更加合理优化，当事人权利保障更加充分，人民群众对公平正义的获得感不断增强，试点工作取得明显成效。根据《授权决定》要求，“试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律”。经过近两年的试点，试点相关程序规则已被实践证明切实可行，所涉重点难点问题也基本形成共识，修改民事诉讼法的条件已经具备。

### 二、草案起草的基本思路和工作过程

最高人民法院在草案起草过程中，遵循了以下基本思路：

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保正确政治方向。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神和习近平法治思想，落实党中央关于深化民事

诉讼制度改革决策部署，健全完善立体化、多层次、精细化的民事诉讼程序体系，提升人民法院纠纷化解能力，推动在更高层次上实现公正与效率的统一，促进国家治理体系和治理能力现代化。

二是坚持以人民为中心的发展思想，充分保障诉讼权利。对简单案件做到“简程序不减权益”，对复杂案件做到“加资源不加负担”。充分尊重当事人程序选择权、满足诉讼知情权、保障程序异议权，通过完善程序规则，促进当事人充分、便捷、及时行使诉讼权利，实现优质、高效、低成本地解决纠纷。

三是全面总结试点经验，有效体现试点成果。遵循“确有必要则改、条件成熟则改”的原则，注重保持法律的稳定性。对于经试点证明行之有效的规则，进一步提炼完善后，推动上升为立法。对于有待优化改进的规则审慎对待、暂不规定，确保修法内容符合法治规律、群众需要和审判实际。

四是强化程序运行制约监督，切实提升审判质效。结合修法内容，完善相关配套措施，加强对小额诉讼、简易程序、独任制案件的质量把控，通过全面落实司法责任制、加强审判监督管理、完善法律统一适用机制、强化司法公开、提升法官能力素质等配套措施，保障程序规范运行，确保案件质量效率。

最高人民法院党组高度重视民事诉讼法有关规定的修改工作，自试点工作开展之初，即同步开展相关论证研究，会同全国人大常委会法工委等开展实地调研。草案先后征求了中央政法委、全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、司法部等中央国家机关，以及各高级人民法院、部分全国人大代表、全国政协委员、专家学者、律师代表的意见建议。

### 三、草案的主要内容

草案共对民事诉讼法作出 16 处调整，其中新增条文 8 条，修改条文 8 条，主要包含以下内容：

#### （一）优化司法确认程序

一是合理扩大司法确认程序适用范围。将司法确认程序适用范围从原来的仅限于“人民调解协议”扩展至“依法设立的调解组织或者依法任职的调解员主持达成的调解协议”，允许中级人民法院和专门人民法院受理符合级别管辖和专门管辖标准的司法确认申请，进一步发挥司法确认制度对多元解纷方式的促进保障作用，丰富人民群众解纷渠道，推动矛盾纠纷源头治理。

二是优化司法确认案件管辖规则。根据调解主体和调解类型的不同，明确了三种情形下司法确认案件的管辖规则。既有利于完善诉调对接，便于审查和执行，又有效防控虚假调解和虚假确认的风险。

#### （二）完善小额诉讼程序

一是完善小额诉讼程序适用范围和方式。将适用案件类型限定为“金钱给付”案件，适用标的额从原来的“各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之三十以下”提升到“百分之五十以下”，新增当事人合意选择适用模式。进一步降低小额诉讼程序适用门槛，加大适用力度，充分保障当事人程序选择权和利益处分权，有效发挥小额诉讼程序便捷、高效、一次性终局解纷的制度优势。

二是明确不得适用小额诉讼程序的案件。规定对确权类、涉外、需要评估鉴定、一方当事人下落不明、提出反诉等六种情形的纠纷不得适用小额诉讼程序，避免实践中的滥用或不当适用。

三是简化小额诉讼案件审理方式。在充分保障当事人权利基础上，将小额诉讼案件的答辩期、举证期限从15日缩短至7日。审理方式上可以简化起诉、答辩、传唤、送达、庭审和裁判文书，一般应当一次开庭审结并当庭宣判。审理期限从原来的3个月缩短为2个月，进一步降低当事人诉讼成本，提高审理效率，及时有效维护当事人的合法权益。

四是赋予当事人程序异议权。当事人认为案件不符合适用小额诉讼程序条件的，可以向人民法院提出异议，经审查异议成立，应当转换审理程序，有效保障当事人的程序异议权，加强对程序适用的制约监督。

### （三）完善简易程序

调整简易程序适用条件，删除“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”中的“争议不大”，推动简易程序适用更加聚焦于案件本身的繁简和难易程度，不因当事人对立程度和主观认识差异影响到程序适用，使简易程序更加符合其制度定位。

### （四）扩大独任制适用范围

一是建立独任制普通程序审理模式。对于基层人民法院审理的“基本事实清楚、权利义务关系明确”的第一审民事案件，可以由审判员一人适用普通程序独任审理，解除独任制与简易程序的严格绑定，推动独任制形式与审理程序灵活精准匹配，适应基层人民法院案件类型多元的工作实际。实践中，部分案件的核心和关键事实清楚，仅部分事实细节或者关联事实需进一步查实，查明需要经过当事人补充举证质证、评估、鉴定、审计、调查取证等程序环节，耗时较长，这类案件总体上仍为简单案件，并无组成合议庭审理的必要，适宜由独任法官适用普通程序审理。

二是建立二审独任制审理模式。中级、专门人民法院对一审以简易程序结案的上诉案件和裁定类上诉案件，满足“事实清楚，权利义务关系明确”条件的，可以采用独任制审理。在合理控制二审独任制适用范围的基础上，推动二审案件繁简分流，防止所有案件“平均用力”，提升司法整体效能。

三是加强对独任制适用的制约监督。在扩大独任制适用的同时，明确适用标准，划定适用边界，确保适用独任制审理案件的质量。第一，明确不得适用独任制的6类案件，包括：涉及重大利益、影响社会稳定、产生广泛社会影响、新类型或疑难复杂、法律规定应当适用合议制的案件等。第二，保障当事人异议权。当事人认为案件违反独任制适用标准、适用范围，不符合民事诉讼法、人民陪审员法等法律中关于应当适用合议制的有关规定的，可以向人民法院提出异议，强化当事人对独任制适用的制约监督。第三，完善独任制向合议制转换机制。人民法院发现案件存在案情复杂、社会影响较大、法律适用疑难等情形，不宜由审判员一人独任审理的，以及当事人异议成立的，裁定转由合议庭审理。第四，强化独任制案件审判监督管理。健全独任法官审判权责清单机制，依托信息化手段，加强对独任制案件裁判情况的全过程公开、全流程监督，发挥专业法官会议对独任法官的咨询、监督作用，完善独任制案件评查机制，确保“独任不放任”。

#### （五）完善在线诉讼及送达规则

一是确立在线诉讼法律效力。明确在线诉讼与线下诉讼具有同等法律效力，推动民事诉讼方式与信息化时代相适应，为未来在线诉讼发展拓展制度空间。

二是完善电子送达规则。在遵循当事人自愿原则的基础上，加大电子送达适用力度，允许对判决书、裁定书、调解书适用电子送达，优化送达方式，细化生效标准，进一步拓展电子送达适用范围，丰富送达渠道，提升电子送达有效性，切实保障当事人诉讼知情权。

三是合理缩短公告送达时间。根据经济社会发展变化，将公告送达期限从60天缩短为30天，进一步缩短审理周期，降低诉讼成本、防止诉讼拖延。最高人民法院将建立统一、权威、规范的公告送达平台，大力推进电子公告，全面提升公告送达的覆盖面和精准度。