

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）》修改情况的汇报

常委会第三十一次会议对地方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中央有关部门和部分省（自治区、直辖市）人大、基层立法联系点、高等院校和研究机构征求意见。中国人大网站全文公布修正草案向社会公众征求意见。法制工作委员会召开座谈会听取中央有关部门、专家学者的意见，到北京进行调研，并与中央有关部门进行共同研究。宪法和法律委员会于11月18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。11月30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的修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员、部门、地方和专家学者建议，根据中央人大工作会议精神，总结地方实践经验，对地方人大及其常委会开展区域协同立法予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人大及其常委会根据区域协调发展的需要，可以开展协同立法。（修正草案二次审议稿第十条、第二十二条）

二、地方组织法第八条第二项、第九条第四项对地方人大审查和批准预算的职权作了规定。有些常委会组成人员和部门建议，贯彻落实党中央关于加强国民经济和社会发展规划计划审查、强化人大预算决算审查监督的精神，根据预算法和中央有关文件要求，进一步细化和补充相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：县级以上地方各级人大依法履行“地方政府债务审查监督”职责；乡镇人大“监督本级预算的执行，审查和批准本级预算的调整方案，审查和批准本级决算”。（修正草案二次审议稿第十一条、第十二条）

三、有的常委会组成人员、部门和地方建议，根据新冠肺炎疫情防控期间地方的实践做法，增加规定地方人大推迟召开会议相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：会议召开日期由本级人大常委会或者乡镇人大主席团决定并予以公布；遇有特殊情况，县级以上地方各级人大常委会或者乡镇人大主席团可以决定适当提前或者推迟召开会议；提前或者推迟召开会议的日期未能在当次会议上决定的，常委会或者其授权的主任会议、乡镇人大主席团可以另行决定，并予以公布。（修正草案二次审议稿第十三条）

四、修正草案第十三条规定：“地方各级人民代表大会代表的建议、批评和意见的办理情况，以适当形式向社会公开。”有的常委会组成人员和专家学者建议，参照全国人大组织法的规定，明确代表建议、批评和意见的办理情况向本级人大常委会或者乡镇人大报告，并予以公开。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（修正草案二次审议稿第十七条）

五、修正草案第十四条对县级以上地方人大各专门委员会的职责作了规定。有的常委会组成人员、地方和专家学者建议，根据地方实践经验，进一步细化和充实各专门委员会的职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是向本级人大主席团或者常委会提出议案；二是听取本级人民政府工作部门和监察委员会、人民法院、人民检察院的专题汇报；三是研究和督促办理代表建议、批评和意见；四是办理本级人大及其常委会交办的其他工作。（修正草案二次审议稿第十六条）

六、修正草案第十九条对县级以上地方人大常委会的职权作了规定。有的常委会组成人员、部门和地方建议，贯彻落实中央人大工作会议和党中央关于加强人大预算审查监督有关文件的精神，根据有关法律规定和实践做法，进一步完善地方人大常委会的职权。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是“审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划纲要的调整方案”；二是“监督本行政区域内国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算的执行，审查和批准本级决算，监督审计查出问题整改情况，审查监督政府债务”；三是“听取和审议有关专项工作报告，对法律、法规执行情况开展执法检查，开展专题询问”；四是“听取和审议本级人民政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告”。（修正草案二次审议稿第二十三条）

七、地方组织法第四十四条第十四项规定地方人大常委会“决定授予地方的荣誉称号”。有的部门提出，贯彻落实党中央关于建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度文件的精神，建立统一的功勋荣誉表彰制度体系，建议删去上述规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（修正草案二次审议稿第二十三条）

八、有的常委会组成人员、部门和地方提出，贯彻落实中央人大工作会议精神，完善地方人大常委会工作机构的规定，明确县、自治县的街道设立人大工作机构的法律依据。宪法和法律委员会经研究，建议规定：一是常委

会根据工作需要设立法制工作委员会、预算工作委员会、代表工作委员会等工作机构；二是将“市辖区、不设区的市”人大常委会可以在街道设立工作机构，修改为“县、自治县、市辖区、不设区的市”的人大常委会可以在街道设立工作机构。（修正草案二次审议稿第二十六条）

九、有的部门和专家学者建议，总结新冠肺炎疫情防控实践经验，明确地方政府应对重大突发事件的疫情联防联控机制。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“县级以上的地方各级人民政府根据应对重大突发事件的需要，可以建立跨部门指挥协调机制。”（修正草案二次审议稿第四十一条）

此外，还对修正草案作了一些文字修改，并对部分条文顺序作了调整。

关于《中华人民共和国职业教育法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第二十九次会议对职业教育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中央有关单位、各省（区、市）和设区的市人大、基层立法联系点、有关企业、学校和部分全国人大代表等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。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，听取部分全国人大代表和有关部门、企业、学校、专家等的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到黑龙江、天津、北京调研，召开基层立法联系点视频座谈会，听取有关方面意见，并就修订草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月10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，对修订草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、教育部、人力资源和社会保障部有关负责同志列席了会议。11月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将职业教育法修订草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委委员建议准确界定职业教育，突出职业教育特色。宪法和法律委员会经研究，建议在职业教育的内涵中明确“培养技术技能人才”的目标。（修订草案二次审议稿第二条第一款）

二、有些常委委员、部门和社会公众提出，修订草案第四条中关于职业教育工作要求的表述不够准确、全面，建议与有关文件表述相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将有关规定修改为：职业教育活动必须“坚持立德树人、德技并修，坚持产教融合、校企合作，坚持面向市场、促进就业，坚持面向实践、强化能力，坚持面向人人、因材施教”。（修订草案二次审议稿第四条第一款）

三、有些常委委员、部门和地方建议完善职业教育工作机制，加强统筹协调。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是国务院建立职业教育工作协调机制，统筹协调全国职业教育工作。二是县级以上地方人民政府有关部门应当加强沟通配合，共同推进职业教育工作。（修订草案二次审议稿第八条第一款、第四款）

四、有些常委会组成人员、地方建议加大对农村职业教育支持力度，助力乡村振兴。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定，国家支持举办面向农村的职业教育，组织开展农业技能培训、返乡创业就业

培训和职业技能培训，培养高素质农民等乡村振兴人才。二是恢复现行法规规定，明确各级人民政府可以将农村科学技术开发、技术推广的经费，适当用于农村职业教育。（修订草案二次审议稿第十条第二款、第五十四条）

五、有些常委委员、代表和地方建议根据有关文件精神，对积极开展职业教育的企业进一步明确相关支持和引导措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是对产教融合型企业，按照国家有关规定给予金融、财政、土地、信用等支持，享受税费优惠。二是引导企业按岗位总量的一定比例设立学徒岗位。三是县级以上人民政府及其有关部门组织、引导工会等群团组织、行业组织、企业、学校等开展人才供需对接等活动。（修订草案二次审议稿第二十六条、第三十条、第五十八条第三款）

六、有的常委委员建议优化职业教育学生升学就业的社会环境，树立正确用人导向。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是高等职业学校和实施职业教育的普通高等学校应当在招生计划中确定相应比例或者采取单独考试办法，专门招收职业学校毕业生。二是机关、事业单位、国有企业在招录、招聘技术技能岗位人员时，应当明确技术技能要求，将技术技能水平作为录用、聘用的重要条件。（修订草案二次审议稿第五十条第二款、第三款）

七、有的常委委员、部门、地方和基层立法联系点建议坚持问题导向，进一步加强职业教育经费保障。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确各级人民政府应当按照事权和支出责任相适应的原则，根据职业教育办学规模、培养成本和办学质量等落实职业教育经费。二是增加规定，不得以学费、社会服务收入冲抵生均拨款。（修订草案二次审议稿第五十二条第一款、第二款）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国公司法（修订草案）》的说明

一、关于公司法修改的必要性

公司是最重要的市场主体，公司法是社会主义市场经济制度的基础性法律。我国现行公司法于1993年制定，1999年、2004年对个别条款进行了修改，2005年进行了全面修订，2013年、2018年又对公司资本制度相关问题作了两次重要修改。公司法的制定和修改，与我国社会主义市场经济体制的建立和完善密切相关，颁布实施近30年来，对于建立健全现代企业制度，促进社会主义市场经济持续健康发展，发挥了重要作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，在深化国有企业改革、优化营商环境、加强产权保护、促进资本市场健康发展等方面作出重大决策部署，推动公司制度和实践进一步完善发展，公司注册登记数量由2013年的1033万家增加到3800万家，同时对公司法修改提出一系列任务要求。

第一，修改公司法，是深化国有企业改革、完善中国特色现代企业制度的需要。习近平总书记强调，坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，必须一以贯之；建立现代企业制度是国有企业的改革方向，也必须一以贯之。党的十八届三中全会决定提出，推动国有企业完善现代企业制度；健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。党的十九届三中全会决定提出，将国有重点大型企业监事会职责划入审计署，不再设立国有重点大型企业监事会。党的十九届四中全会决定提出，要深化国有企业改革，完善中国特色现代企业制度；增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。党中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》等对推进国有企业改革发展作出具体部署。修改公司法，贯彻落实党中央关于深化国有企业改革决策部署，是巩固深化国有企业治理改革成果，完善中国特色现代企业制度，促进国有经济高质量发展的必然要求。

第二，修改公司法，是持续优化营商环境、激发市场创新活力的需要。法治是最好的营商环境。党的十八大以来，党中央、国务院深入推进简政放权、放管结合、优化服务，持续改善营商环境。修改公司法，为方便公司设立、退出提供制度保障，为便利公司融资投资、优化治理机制提供更为丰富的制度性选择，降低公司运行成本，是推动打造市场化、法治化、国际化营商环境，更好激发市场创新动能和活力的客观需要。

第三，修改公司法，是完善产权保护制度、依法加强产权保护的需要。党的十八届四中全会决定提出，健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护。党的十八届五中全会决定提出，推进产权保护法治化，依法保护各种所有制经济权益。党的十九大把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。修改公司法，健全以企业组织形式和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度，规范公司的组织和行为，完善公司设立、运营、退出各环节相关当事人责任，切实维护公司、股东、债权人的合法权益，是完善产权保护制度、加强产权平等保护的重要内容。

第四，修改公司法，是健全资本市场基础性制度、促进资本市场健康发展的需要。习近平总书记强调，加快资本市场改革，尽快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的多层次市场体系。修改公司法，完善公司资本、公司治理等基础性制度，加强对投资者特别是中小投资者合法权益的保护，是促进资本市场健康发展、有效服务实体经济的重要举措。

同时，现行公司法律制度存在一些与改革和发展不适应、不协调的问题，主要是：有些制度滞后于近年来公司制度的创新实践；我国公司制度发展历程还不长，有些基础性制度尚有欠缺或者规定较为原则；公司监督制衡、责任追究机制不完善，中小投资者和债权人保护需要加强等。十三届全国人大以来，全国人大代表共有 548 人次提出相关议案、建议，呼吁修改完善公司法；一些专家学者、有关部门等通过多种方式提出修改公司法的意见建议。

各方面普遍认为，在贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的过程中，市场经济体制改革不断深入，市场主体积极探索，创造了丰富的公司制度实践经验；司法机关根据公司法和公司纠纷裁判活动，制定出台了一系列司法解释和裁判规则；公司法理论研究不断深入，取得丰硕成果，为公司法修改完善提供了重要的基础和支撑。

二、关于起草工作和把握的几点

公司法修改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。2019 年初，法制工作委员会成立由中央有关部门、部分专家学者参加的

公司法修改起草组，并组成工作专班，抓紧开展起草工作。在工作中，充分发挥全国人大代表的作用，通过多种方式听取他们的意见；成立专家组并委托专家学者对重点难点问题开展专题研究；请最高人民法院、国务院国资委、国家市场监管总局、中国证监会总结梳理公司法实施情况，提出修法建议。在上述工作基础上，经多次征求意见、反复修改完善，形成了公司法修订草案征求意见稿，送各省（区、市）人大常委会和中央有关部门共 54 家单位征求意见。总的认为，征求意见稿贯彻落实党中央一系列部署要求，深入总结实践经验，修改思路清晰，修改内容系统全面、针对性强，重要制度的充实完善符合实际，基本可行。法制工作委员会根据反馈意见对征求意见稿又作了修改完善，形成了《中华人民共和国公司法（修订草案）》。

起草工作注意把握以下几点：一是，坚持正确政治方向。贯彻落实党中央决策部署对完善公司法律制度提出的各项任务要求，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，完善中国特色现代企业制度，为坚持和完善我国基本经济制度提供坚实法制保障。二是，在现行公司法基本框架和主要制度的基础上作系统修改。保持现行公司法框架结构、基本制度稳定，维护法律制度的连续性、稳定性，降低制度转换成本；同时，适应经济社会发展变化的新形势新要求，针对实践中的突出问题和制度短板，对现行公司法作系统的修改完善。三是，坚持立足国情与借鉴国际经验相结合。从我国实际出发，将实践中行之有效的做法和改革成果上升为法律规范；同时注意吸收借鉴一些国家公司法律制度有益经验，还适应世界银行营商环境评价，作了一些有针对性的修改。四是，处理好与其他法律法规的关系。做好公司法修改与民法典、外商投资法、证券法、企业国有资产法以及正在修改的企业破产法等法律的衔接，并合理吸收相关行政法规、规章、司法解释的成果。

三、关于修订草案的主要内容

修订草案共 15 章 260 条，在现行公司法 13 章 218 条的基础上，实质新增和修改 70 条左右。主要修改内容包括：

（一）坚持党对国有企业的领导

坚持党的领导，是国有企业的本质特征和独特优势，是完善中国特色现代企业制度的根本要求。修订草案依据党章规定，明确党对国有企业的领导，保证党组织把方向、管大局、保落实的领导作用，规定：“国家出资公

司中中国共产党的组织，按照中国共产党章程的规定发挥领导作用，研究讨论公司重大经营管理事项，支持股东会、董事会、监事会、高级管理人员依法行使职权”。（修订草案第一百四十五条）

同时，修订草案继续坚持现行公司法关于在各类型公司中根据党章规定设立党的组织，开展党的活动，公司应当为党组织的活动提供必要条件等规定。（修订草案第十七条）

（二）关于完善国家出资公司特别规定

深入总结国有企业改革成果，在现行公司法关于国有独资公司专节的基础上，设“国家出资公司的特别规定”专章：一是，将适用范围由国有独资有限责任公司，扩大到国有独资、国有控股的有限责任公司、股份有限公司（修订草案第一百四十三条）。二是，明确国家出资公司由国有资产监督管理机构等根据授权代表本级政府履行出资人职责（修订草案第一百四十四条）；履行出资人职责的机构就重要的国家出资公司的重大事项作出有关决定前，应当报本级政府批准（修订草案第一百五十二条）；国家出资公司应当依法建立健全内部监督管理和风险控制制度（修订草案第一百五十四条）。三是，落实党中央有关部署，加强国有独资公司董事会建设，要求国有独资公司董事会成员中外部董事应当超过半数；并在董事会中设置审计委员会等专门委员会，同时不再设监事会（修订草案第一百四十九条、第一百五十三条）。

（三）关于完善公司设立、退出制度

深入总结党的十八大以来持续优化营商环境改革成果，完善公司登记制度，进一步简便公司设立和退出。一是，新设公司登记一章，明确公司设立登记、变更登记、注销登记的事项和程序；同时要求公司登记机关优化登记流程，提高登记效率和便利化水平。二是，充分利用信息化建设成果，明确电子营业执照、通过统一的企业信息公示系统发布公告、采用电子通讯方式作出决议的法律效力（修订草案第二十六条、第三十四条、第七十六条等）。三是，扩大可用作出资的财产范围，明确股权、债权可以作价出资（修订草案第四十三条、第一百条）；放宽一人有限责任公司设立等限制，并允许设立一人股份有限公司（修订草案第九十三条）。四是，完善公司清算制度，强化清算义务人和清算组成员的义务和责任（修订草案第二百二十

八条、第二百二十九条、第二百三十四条)；增加规定，经全体股东对债务履行作出承诺，可以通过简易程序注销登记(修订草案第二百三十五条)。

(四) 关于优化公司组织机构设置

贯彻落实党中央关于完善中国特色现代企业制度的要求，深入总结我国公司制度创新实践经验，在组织机构设置方面赋予公司更大自主权。一是，突出董事会在公司治理中的地位，并根据民法典的有关规定，明确董事会是公司的执行机构(修订草案第六十二条、第一百二十四条)。二是，根据国有独资公司、国有资本投资运营公司董事会建设实践，并为我国企业走出去及外商到我国投资提供便利，允许公司选择单层制治理模式(即只设董事会、不设监事会)。公司选择只设董事会的，应当在董事会中设置由董事组成的审计委员会负责监督；其中，股份有限公司审计委员会的成员应过半数为非执行董事(修订草案第六十四条、第一百二十五条)。三是，进一步简化公司组织机构设置，对于规模较小的公司，可以不设董事会，股份有限公司设一至二名董事，有限责任公司设一名董事或者经理(修订草案第七十条、第一百三十条)；规模较小的公司还可以不设监事会，设一至二名监事(修订草案第八十四条、第一百三十七条)。

同时，现行公司法在职工董事的设置方面，只对国有独资和国有全资的有限责任公司提出了要求。为更好保障职工参与公司民主管理、民主监督，修订草案扩大设置职工董事的公司范围，并不再按公司所有制类型对职工董事的设置提出要求。考虑到修订草案已规定规模较小的公司不设董事会，并综合考虑中型企业划分标准等因素，规定：职工人数三百人以上的公司，董事会成员中应当有职工代表；其他公司董事会成员中可以有职工代表。(修订草案第六十三条、第一百二十四条)

(五) 关于完善公司资本制度

为提高投融资效率并维护交易安全，深入总结企业注册资本制度改革成果，吸收借鉴国外公司法律制度经验，丰富完善公司资本制度。一是，在股份有限公司中引入授权资本制，即股份有限公司设立时只需发行部分股份，公司章程或者股东会可以作出授权，由董事会根据公司运营的实际需要决定发行剩余股份。这样既方便股份有限公司设立，又给予了公司发行新股筹集资本的灵活性，并且能够减少公司注册资本虚化等问题的发生(修订草案第九十七条、第一百六十四条)。二是，为适应不同投资者的投资需求，对已

有较多实践的类别股作出规定，包括优先股和劣后股、特殊表决权股、转让受限股等（修订草案第一百五十七条、第一百五十八条）；允许公司根据章程择一采用面额股或者无面额股（修订草案第一百五十五条）；按照反洗钱有关要求，并根据我国股票发行的实际，取消无记名股（修订草案第一百五十九条）。三是，增加简易减资制度，即：公司按照规定弥补亏损后仍有亏损的，可以进行简易减资，但不得向股东进行分配（修订草案第二百二十一条）。

同时，加强对股东出资和股权交易行为的规范，维护交易安全。一是，增加股东欠缴出资的失权制度，规定：股东未按期足额缴纳出资，经公司催缴后在规定期限内仍未缴纳出资的，该股东丧失其未缴纳出资的股权（修订草案第四十六条、第一百零九条）。二是，增加有限责任公司股东认缴出资的加速到期制度，规定：公司不能清偿到期债务，且明显缺乏清偿能力的，公司或者债权人有权要求已认缴出资但未届缴资期限的股东提前缴纳出资（修订草案第四十八条）。三是，明确瑕疵股权转让时转让方、受让方的出资责任（修订草案第八十九条）。

（六）关于强化控股股东和经营管理人员的责任

落实党中央关于产权平等保护等要求，总结吸收公司法司法实践经验，完善控股股东和经营管理人员责任制度。一是，完善董事、监事、高级管理人员忠实义务和勤勉义务的具体内容（修订草案第一百八十条）；加强对关联交易的规范，扩大关联人的范围，增加关联交易报告义务和回避表决规则（修订草案第一百八十三条）。二是，强化董事、监事、高级管理人员维护公司资本充实的责任，包括：股东欠缴出资和抽逃出资，违反本法规定分配利润和减少注册资本，以及违反本法规定为他人取得本公司股份提供财务资助时，上述人员的赔偿责任（修订草案第四十七条、第五十二条、第一百零九条、第一百七十四条、第二百零七条、第二百二十二条）。三是，增加规定：董事、高级管理人员执行职务，因故意或者重大过失，给他人造成损害的，应当与公司承担连带责任（修订草案第一百九十条）。四是，针对实践中控股股东、实际控制人滥用控制地位侵害公司及中小股东权益的突出问题，借鉴一些国家法律规定，明确：公司的控股股东、实际控制人利用其对公司的影响，指使董事、高级管理人员从事损害公司利益或者股东利益的行为，给公司或者股东造成损失的，与该董事、高级管理人员承担连带责任（修订草案第一百九十一条）。

（七）关于加强公司社会责任

贯彻党的十八届四中全会决定有关要求，加强公司社会责任建设，增加规定：公司从事经营活动，应当在遵守法律法规规定义务的基础上，充分考虑公司职工、消费者等利益相关者的利益以及生态环境保护等社会公共利益，承担社会责任；国家鼓励公司参与社会公益活动，公布社会责任报告。

（修订草案第十九条）

关于《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则（修正草案）》的说明

一、修改全国人大常委会议事规则的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人大常委会是全国人民代表大会的常设机关，行使宪法和法律赋予的重要职权。我国宪法第七十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”全国人大常委会议事规则是1987年11月六届全国人大常委会第二十三次会议通过的，2009年4月十一届全国人大常委会第八次会议作了部分修改。这部法律的颁布施行，对于保障全国人大常委会依法行使职权发挥了重要作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大工作，推动人民代表大会制度理论和实践取得重大成果，形成了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。党的十九大和十九届四中全会决定明确提出，健全人大组织制度、工作制度和议事规则。今年3月，十三届全国人大四次会议对全国人大组织法和全国人大议事规则作了修改。10月，党中央召开中央人大工作会议，就新时代坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进人大工作作出部署。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，贯彻中央人大工作会议精神，落实党中央重大决策部署和修改后的全国人大组织法的规定，有必要认真总结实践经验，修改全国人大常委会议事规则，进一步完善全国人大常委会的会议制度和工作程序。

（一）修改全国人大常委会议事规则是贯彻落实全过程人民民主、保证人民当家作主的必然要求

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”；在中央人大工作会议上的重要讲话中，对不断发展全过程人民民主作出深刻阐述，提出明确要求。人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体。全国人大常委会作为最高国家权力机关的常设机关，其行使立法、监督等各项法定职权，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，集体做出决策。全国人大常委会履职的各个方面各个环节，无论是选举，还是立法、监督、代表等工作，都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。修改全国人大常委会会议事规则，健全常委会会议制度和工作程序，有利于更好地保障全国人大常委会依法行使职权，更好地贯彻和体现全过程人民民主的重大理念，更好地保证人民当家作主。

（二）修改全国人大常委会会议事规则是深入总结实践经验、坚持和完善人民代表大会制度的客观要求

全国人大常委会的会议制度和工作程序是人民代表大会制度的重要内容。1987年全国人大常委会会议事规则制定尤其是党的十八大以来，全国人大常委会在立法、监督、代表等各项工作中积极探索，形成不少好的经验做法，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出显著优势和巨大功效。从全国人大常委会工作的具体实践看，常委会全体会议、分组会议的召集和举行更加规范，联组会议的议题更加丰富，法律案、预算案等各项议案的审议、审查更加充分；常委会不断加强和改进监督工作，听取和审议工作报告以及关于工作报告的审议意见和执行情况的处理更加完善，常委会专题询问有序开展，执法检查工作取得新成效。修改全国人大常委会会议事规则，认真总结这些好的经验做法，及时将其上升成为法律制度，从而更好地为全国人大常委会行使职权提供法律保障，推动人民代表大会制度更加成熟、更加定型。

（三）修改全国人大常委会会议事规则是提高常委会议事质量和效率、适应新时代加强和改进人大工作的重要举措

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强党对人大工作的领导，人民代表大会制度在新时代日益焕发出蓬勃生机活力。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的改革发展稳定任务，全国人大常委会在党中央坚强领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真履行法定职责，立法、监督、代表、对外交往、自身建设等工作取得新进展新成效，为推动重大工作部署、应对重大风险挑战、维护国家安全提供法律保障，有效发挥了国家权力机关的职能作用。例如，新冠肺炎疫情发生以来，全国人大常委会坚决贯彻落实党中央关于新冠肺炎疫情防控工作的重大决策部署，迅速行动、担当作为，及时作出禁止野生动物非法交易和食用的决定，统筹推进公共卫生法治保障体系立法修法工作。2020年6月常委会连续召开两次会议，根据宪法、香港基本法和全国人大有关决定，制定香港特别行政区维护国家安全法并将其列入香港基本法附件三，从国家层面建立健全

香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制；今年3月十三届全国人大四次会议闭幕不久，常委会专门加开会议，全面系统修改香港基本法附件一和附件二，完善香港特别行政区选举制度，落实“爱国者治港”原则。修改全国人大常委会会议事规则，把近年来疫情防控背景下采取“现场+网络视频”方式召开常委会会议、根据需要加开常委会会议等一些创新做法固定下来，形成高效的工作机制，有利于进一步提高常委会会议质量和效率，更好地贯彻落实党中央决策部署、全面提升人大工作质量和水平。

二、修改的指导思想、遵循的原则和工作过程

修改全国人大常委会会议事规则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历次全会精神 and 中央人大工作会议精神，贯彻落实修改后的宪法和全国人大组织法的规定，健全全国人大常委会会议制度和工作程序，保障全国人大常委会依法行使职权。

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和关于发展全过程人民民主的重要论述，加强人民群众对全国人大常委会工作的知情权、参与权、表达权、监督权，充分体现人民当家作主。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，适应全国人大常委会工作面临的新情况、解决实践中遇到的新问题。三是适应信息技术发展新形势，总结新冠肺炎疫情以来常委会会议组织的经验，全面提升人大工作质量和水平。四是做好与修改后的全国人大组织法和全国人大议事规则的衔接，同时处理好与立法法、预算法、监督法等相关法律之间的关系。

修改常委会会议事规则列入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。按照工作安排，全国人大常委会法工委于2019年开始启动修改工作，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。二是对常委会会议事规则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。三是多次召开座谈会，分别听取全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构，部分常委会委员的意见。四是征求40多家中央有关部门、单位的意见。在此基础上，形成了修正草案。

三、修改的主要内容

全国人大常委会会议事规则修正草案共 30 条，主要修改内容如下：

（一）充实“总则”内容

一是贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，增加规定：全国人大常委会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，体现人民意志，保障人民权益（修正草案第二条）。二是明确程序原则，增加规定：常委会会议依照法定程序进行（修正草案第三条）。三是反映全国人大常委会会议的新特点新要求，增加规定：常委会会议应当合理安排会议日程，提高议事质量和效率（修正草案第四条）。

（二）根据实践需要适当增加会议频次和创新会议形式

近年来，常委会在会议组织方面有很多新做法，体现了会议制度的与时俱进，有必要进行总结并上升为法律规定。一是明确可以加开常委会会议。将常委会议事规则中常委会会议一般每两个月举行一次的规定修改为常委会“会议一般每两个月举行一次，必要时可以加开会议”。同时，对决定会议日期和日程予以明确，增加规定：常委会会议召开的日期、日程由委员长会议决定（修正草案第五条、第七条）。二是在新冠肺炎疫情防控形势下，常委会会议曾采取“现场+网络视频”的形式召开，取得良好效果。据此增加规定：遇有特殊情况，经委员长会议决定，常委会组成人员可以通过网络视频方式出席会议；常委会组成人员通过网络视频方式出席会议的，采用举手方式或者其他方式表决（修正草案第六条、第二十九条）。

（三）优化会议组织安排，提高议事质量和效率

有关会议组织安排方面的规定是常委会议事规则的重要内容，随着实践发展，需要对此作出完善。一是进一步规范分组会议和联组会议，增加规定：分组会议的召集人轮流主持会议，组织常委会组成人员和列席人员围绕会议议题充分发表意见，出现重大分歧意见或者其他重要情况，分组会议的召集人应当及时向秘书长报告；同时，明确联组会议可以由各组联合召开，也可以分别由两个以上的组联合召开（修正草案第十条）。二是为提高会议效率，根据实际做法增加规定：内容相关联的议案可以合并说明（修正草案第十七条）。三是明确议案提交常委会的截止时间，增加规定：提请常委会

会议审议的议案，应当在会议召开十日前提交常委会（修正草案第十五条）。四是进一步完善会议列席制度，增加规定：不是常委会组成人员的“香港特别行政区基本法委员会和澳门特别行政区基本法委员会的主任、副主任”列席会议；根据实践中邀请部分设区的市人大常委会负责人列席会议的做法，增加规定：“其他有关地方”的人大常委会主任或者副主任一人列席会议（修正草案第八条、第九条）。五是推动会议不断提高信息化水平，增加规定：常委会运用现代信息技术，推进会议文件资料电子化，采用网络视频等方式为常委会组成人员和列席人员提供便利和服务（修正草案第十三条）。

（四）增加改进会风会纪有关内容

本届以来，全国人大常委会采取一系列措施改进会风会纪，取得明显成效。此次修改建议增加这方面的内容。一是细化请假制度，明确常委会组成人员因病或者其他特殊原因不能出席的，应当通过常委会办事机构向委员长请假；常委会办事机构应当向委员长报告常委会组成人员出席会议的情况和缺席的原因（修正草案第十一条）。二是明确会议纪律，增加规定：常委会组成人员应当勤勉尽责，认真审议各项议案和报告，严格遵守会议纪律（修正草案第十一条）。三是增加规定：出席会议的常委会组成人员应当参加表决（修正草案第二十八条）。

（五）完善议案审议程序

常委会议事规则有关议案审议的规定较为原则，根据多年来的实践发展，对议案审议程序予以适当完善。一是与有关预算、决算的法律和决定相衔接，增加规定：决算草案、预算调整方案应当在常委会举行全体会议审查的三十日前，交财政经济委员会进行初步审查（修正草案第十九条）。二是完善条约批准程序，增加规定：提请批准条约和协定的议案，由外事委员会向本次常委会会议提出审议结果的报告，也可以向下次或者以后的常委会会议提出审议结果的报告（修正草案第十九条）。三是完善自治条例、单行条例和法规的批准程序，增加规定：法律规定的需要报常委会批准的自治条例、单行条例和法规等，由其制定机关报常委会办事机构，由委员长会议决定提请常委会会议审议；需要报常委会批准的自治条例、单行条例和法规等，由有关的专门委员会进行审议并提出审议结果的报告（修正草案第二十条）。四是根据香港、澳门两个特别行政区基本法的规定以及实践做法，增加规定：列于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三、《中华人

民共和国澳门特别行政区基本法》附件三的法律需要作出增减的，常委会在征询香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府、澳门特别行政区基本法委员会和澳门特别行政区政府的意见后，由委员长会议提出议案，提请常委会会议审议（修正草案第二十一条）。

（六）增加规定常委会听取的报告和相关程序

根据有关法律规定和新的实践做法，对常委会听取的工作报告的范围和程序进行补充完善。一是增加规定：常委会全体会议听取关于国民经济和社会发展五年规划纲要实施情况中期评估报告，听取国务院关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告，听取国务院关于国有资产管理情况的报告，听取专门委员会关于全国人大主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告，听取常委会办公厅和有关部门关于全国人大代表建议、批评和意见办理情况的报告，听取常委会法工委关于备案审查工作情况的报告（修正草案第二十二條）。二是明确有关工作报告审议意见的处理程序，增加规定：常委会组成人员对各项工作报告的审议意见，可以交有关国家机关研究处理；有关国家机关应当将研究处理情况向常委会提出书面报告；常委会认为必要的时候，可以对工作报告作出决议；决议可以要求有关国家机关在规定的期限内，将执行决议的情况向常委会报告（修正草案第二十三条）。三是明确公开要求，增加规定：常委会听取的工作报告及审议意见，有关国家机关对相关报告、审议意见的研究处理情况或者执行决议情况的报告，应当向全国人大代表通报并向社会公布（修正草案第二十三条）。

（七）增加规定专题询问

开展专题询问是常委会开展监督工作的一项创新制度，经过多年的实践，已经比较成熟，据此增加规定：一是常委会可以结合听取和审议专项工作报告和执法检查报告，围绕改革发展稳定大局和人民切身利益、社会普遍关注的重大问题，召开联组会议，进行专题询问。二是根据专题询问的议题，国务院及国务院各部门和国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的负责人应当到会，听取意见，回答询问。三是专题询问中提出的意见送有关机关研究落实，有关部门应当及时向常委会提交整改落实情况报告，必要时，可以由委员长会议将整改落实情况报告提请常委会审议，由常委会作出决议。（修正草案第二十四条）

（八）完善发言和表决制度

根据实践做法和实际需要，增加规定：一是常委会组成人员在分组会议上的发言，应当按照议题先后顺序逐项进行（修正草案第二十六条）。二是会议简报可以采用电子版形式分发（修正草案第二十七条）。三是表决时，常委会组成人员可以表示赞成，可以表示反对，也可以表示弃权（修正草案第二十八条）。四是表决采用无记名按表决器方式，常委会组成人员应当按表决器；如表决器系统在使用中发生故障，采用举手方式或者其他方式（修正草案第二十九条）。

（九）增设“公布”一章

常委会表决通过的事项是国家意志的体现，需以特定的方式予以公布。为此，增设“公布”一章。一是明确法律决议决定等事项的公布，增加规定：常委会通过的法律，由中华人民共和国主席签署主席令予以公布；常委会通过的法律解释、关于全国人大代表选举、补选、辞职、罢免等事项，由常委会发布公告予以公布；常委会通过的其他决议、决定，以常委会名义公布。二是明确人事任免事项的公布，增加规定：常委会决定任免的国务院副总理、国务委员以及各部部长、各委员会主任、中国人民银行行长、审计长、秘书长，由中华人民共和国主席根据常委会的决定，签署主席令任免并予以公布。三是为进一步增强会议公开性，便于社会公众了解会议情况，增加规定：常委会会议通过的法律、决议、决定，发布的公告，以及法律草案的说明、审议结果的报告等，应当及时在常委会公报和中国人大网上刊载。（修正草案第三十条）

（十）体现机构改革成果

根据中央深化党和国家机构改革决定和修改后的全国人大组织法的规定，增加“国家监察委员会”有关提出议案、接受询问等方面的职权职责，将“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”（修正草案第十四条、第十八条、第二十四条）。

关于《中华人民共和国黑土地保护法（草案）》的说明

习近平总书记高度重视黑土地保护，2020年7月在吉林考察时指出，一定要采取有效措施，保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”；2020年12月在中央农村工作会议上要求，把黑土地保护作为一件大事来抓，把黑土地用好养好。十三届全国人大四次会议期间，全国人大农业与农村委员会收到“关于制定黑土地保护法的议案”和多件关于黑土地保护的意见建议。3月底全国人大农业与农村委员会及时启动黑土地保护法的研究论证。全国人大常委会领导同志高度重视黑土地保护立法，多次作出批示并要求抓紧草案起草。全国人大农业与农村委员会认真做好起草工作，经过深入调查研究、广泛征求意见、反复沟通讨论，形成了《中华人民共和国黑土地保护法（草案）》（以下简称草案）。

一、制定黑土地保护法的必要性

一是深入贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央决策部署的需要。习近平总书记将黑土地比喻为国宝“大熊猫”，这一论述具有极其深刻内涵。黑土地是大自然赋予人类得天独厚的稀缺宝贵资源，具有优质性、稀缺性、易被侵蚀性等特点。多年来人为高强度开发利用，黑土层厚度、有机质含量等下降，土壤酸化、沙化、盐渍化加剧，严重影响生态安全和农业可持续发展。要从造福子孙永续发展的高度认识黑土地保护的特殊性和战略意义，从“藏粮于地、藏粮于技”战略高度推进。制定黑土地保护法，将保护黑土地上升为国家意志，是贯彻落实习近平总书记和党中央关于黑土地保护要求的有力举措。

二是保障长远国家粮食安全的需要。民以食为天，粮以地为本。黑土地的土壤性状好、肥力高、水肥气热协调，相较于其他土地的单位面积产出，同肥不同量、同量不同质，粮食产量高、品质好。东北黑土区是我国重要的粮食生产基地，粮食产量约占全国的四分之一，粮食商品率高，是保障粮食市场供应的重要来源，是保障国家粮食安全的压舱石。制定黑土地保护法，有利于规范黑土地保护、治理、修复、利用等活动，保护黑土地高产优质农产品产出功能，为保障国家粮食安全提供坚强法治保障。

三是维护生态系统平衡的需要。珍稀黑土地自然资源，既不可再生，也无可替代。长期以来，由于保护和投入不够，加之风蚀、水蚀侵害，黑土层“变薄、变硬、变瘦”，侵蚀沟发育发展，水土流失日益严重，进而导致耕

地破碎化、河道淤积、洪涝灾害加剧等生态环境问题。人与自然应当和谐共生，保护自然则自然回报慷慨，掠夺自然则自然惩罚无情。制定黑土地保护法，保护好生态环境，维护好生态系统平衡，促进资源环境可持续，才能使黑土地永远造福人民。

四是完善黑土地保护体制机制的需要。近年来，党中央、国务院通过制定保护规划和实施行动方案等措施保护黑土地，但是仍存在政策协同性不足、稳定投入机制未建立、责任主体不够明确等问题。有关省份的地方层面立法，难以形成上下联动、多方参与的保护机制。当前土地管理有关法律法規，在耕地保护方面主要解决一般性问题，缺乏针对黑土地特殊性的保护措施。综合施策、形成合力、久久为功保护好黑土地，需要全社会共同努力。制定黑土地保护法，有利于建立针对性、系统性的黑土地保护制度。

二、立法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，深刻理解和准确把握习近平总书记关于黑土地保护的重要指示精神，牢固树立法治思维，坚持问题导向和目标导向，坚持“小快灵”立法，突出立法针对性、适用性、可操作性，着力保护黑土地中的耕地，促进资源可持续利用，维护生态系统平衡，保障国家粮食安全。

根据调研情况和黑土地保护面临的突出问题，起草中注重把握以下几点：一是明确责任。构建政府主导、农业生产经营者实施、公众参与的保护机制，建立共同负责、各负其责的责任体系。二是坚持用养结合。有的人提出，应该养地在先，不达标停止耕种。我们的目的是要口粮安全。既要改变生产经营方式加以保护，也要防止削弱粮食生产能力和影响农民种粮积极性，促进形成绿色可持续发展方式。三是尊重自然规律和科技规律。黑土地分布广阔，不同地域积温、降雨、蒸发、风力等条件不同，需要采取的措施和技术路径也不同。保护黑土地要因地制宜，坚持从实际出发，不搞一刀切。四是保护好农民权益。合理利用和保护黑土地，要有利于农民利益近期不受损、长远更有利，有利于国家粮食安全、生态安全。

三、草案的主要内容

草案不分章，共三十七条，包括立法目的、适用范围、保护要求和原则、政府责任和协调机制、制定规划、资源调查和监测、科技支撑、数量保

护措施、质量提升措施、农业生产经营者的责任、资金保障、奖补措施、考核与监督、法律责任等内容。

（一）本法的适用范围

保障国家粮食安全，处理好黑土地保护与利用的关系，重点和难点在耕地。草案明确本法所称黑土地，涉及的地域范围为黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区的相关区域，土地特性为拥有黑色或者暗黑色腐殖质表土层，性状好、肥力高的优质耕地。这一规定也是具体落实习近平总书记关于保护“耕地中的大熊猫”的要求。（第二条）

（二）加强政府的统筹和协调

统筹和协调是形成工作合力的关键。草案完善政府工作机制，明确国务院和省（自治区）人民政府应当加强领导、组织、协调、监督管理，县级以上人民政府应当建立黑土地保护协调机制；突出规划引领，县级以上人民政府应当以调查和监测为基础、体现集中连片治理、科学编制黑土地保护规划，县级规划应当落实到地块。为摸清黑土地底数和变化趋势，草案对开展黑土地调查和常态化监测作出了规定。（第五条、第六条、第七条）

（三）加强黑土地保护的科技支撑

科技手段为黑土地保护提供重要支撑。草案加强黑土地保护科技创新、科研成果推广应用和技术服务；针对水蚀、风蚀、土壤质量下降等突出问题，明确应当综合采取工程、农艺、农机、生物等措施，规定了农田基础设施建设、提升土壤质量、加强环境治理的关键措施。为做到精准施策，草案规定对黑土地进行科学分区，因地制宜采用具体措施。（第三条、第十条至第十五条）

（四）强化农业生产经营者的保护责任和调动积极性

农业生产经营者应当保护黑土地，同时要让保护者不吃亏、种粮者收入有提高。草案明确农业生产经营者应当积极采用黑土地养护措施，国家应当建立用养结合、保护效果导向的奖补机制，鼓励支持采取黑土地保护和治理修复措施。（第十六条至第十八条、第二十三条）

（五）加大黑土地保护投入

长期稳定的资金投入是黑土地保护的重要保障。草案规定，国家建立健全黑土地保护财政投入保障制度，加大奖补资金的倾斜力度，高标准农田建设等项目资金应当保障黑土地保护需要；县级人民政府可以按照国家有关规定统筹整合相关涉农资金；建立健全黑土地保护跨区域补偿机制，鼓励社会资金投入黑土地保护活动。（第二十二条、第二十四条、第二十五条）

（六）加强考核和监督

压实黑土地保护责任，形成监督合力。草案规定，建立黑土地保护目标责任制和考核评价制度，黑土地保护情况纳入耕地保护责任目标；有关部门按照职责联合开展监督检查；加强人大监督，县级以上人民政府应当报告黑土地保护情况。（第二十六条至第二十八条）

草案还对禁止盗挖、滥挖、非法出售黑土等内容作出规定。（第十九条、第三十一条）

草案注意与有关法律搞好衔接，一般性的耕地保护和土地污染有关问题，本法不再重复，只是针对相关违法行为的处罚作出衔接性规定。

关于《中华人民共和国妇女权益保障法（修订草案）》的说明

一、妇女权益保障法修改的必要性

妇女是人类文明的开创者、社会进步的推动者，妇女的地位体现了一个国家的文明与进步。党和国家高度重视、积极推进妇女工作，促进男女平等和妇女全面发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业发展全局出发，就维护妇女权益、促进妇女全面发展，提出新的更高要求，作出一系列重要部署。习近平总书记多次强调，“妇女权益是基本人权”“要把保障妇女权益系统纳入法律法规，上升为国家意志，内化为社会行为规范”。习近平总书记的重要论述和党中央的决策部署，为做好妇女权益保障工作指明了方向。

现行的妇女权益保障法是1992年由七届全国人大五次会议通过的，此后经过了2005年的全面修订、2018年的个别调整。该法实施近30年来，有力促进了妇女在各方面权益保障水平的提高，推动了男女平等基本国策深入人心。同时不可否认，妇女权益保障领域存在的一些老问题尚未得到根本解决，如妇女被拐卖、性侵、家庭暴力、性骚扰，农村妇女、残疾妇女、单亲母亲等群体仍面临特殊困难等；随着经济社会发展又出现了一些新情况、新问题。如生育政策调整后生育与就业矛盾加剧，就业领域的性别歧视有所凸显；农村产权形式和分配方式发生变化后保护农村妇女财产权益面临新挑战；家庭稳定性持续下降，离婚率上升，婚姻家庭关系引发的矛盾纠纷日益复杂等等。面对这些情况，现行妇女权益保障法亟待进一步拓展和强化。近年来，全国人大代表多次就修改妇女权益保障法提出议案，仅十三届全国人大一次会议以来，就先后有350名全国人大代表提出11件关于修改妇女权益保障法的议案。社会各界也呼吁通过修法，进一步优化促进男女平等的基础性制度设计，完善保障内容，提升保障水平，为妇女全面发展营造环境、扫清障碍、创造条件。

全国人大常委会认真贯彻落实党中央关于保障妇女权益的决策部署，积极回应社会关切，将修改妇女权益保障法列入常委会2021年度立法工作计划。2021年以来，社会建设委员会在全国妇联提交的建议稿基础上，通过向地方人大书面征求意见、召开专家座谈会、开展实地调研和委托地方调研等方式，充分研究论证，不断完善草案文本，在广泛听取、积极吸纳各方面意见建议的基础上，形成了《中华人民共和国妇女权益保障法（修订草案）》（以下简称《修订草案》）。

二、妇女权益保障法修改的指导思想和总体思路

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记关于加强妇女工作、维护妇女合法权益重要讲话精神和党中央决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，贯彻落实男女平等基本国策，着力完善相关制度机制和保障性法律措施，为促进男女平等和妇女全面发展提供坚实的法治保障。

（二）总体思路

一是立足国情实际，逐步健全与我国发展阶段相适应的妇女权益保障制度。近年来党和国家陆续出台了多个旨在加强妇女权益保障的规范性文件，各地在妇女权益保障工作中进行了积极探索，积累了丰富的实践经验。《修订草案》将适应妇女权益保障现实需要、实践证明行之有效、各方面认识比较一致的措施及时转化为法律规范，确保妇女平等分享发展成果。同时坚持尽力而为、量力而行原则，不盲目效仿西方国家的做法，对于争议较大或目前修改时机和条件尚不成熟的内容，不做出修订。

二是坚持问题导向，力争在解决妇女权益保障领域存在的突出问题上有所突破。妇女权益保障领域长期存在一些痛点、难点问题，直接关系到妇女的切身利益和亿万家庭的幸福美满，影响社会和谐稳定。《修订草案》针对这些突出问题，致力于优化妇女发展环境，加强制度机制构建，在权利确认、预防性保障、侵害处置、救济措施、责任追究等方面进一步完善相关规定，消除不利于妇女发展的障碍，促进男女平等和妇女全面发展。

三是坚持系统观念，处理好与相关法律、法规 and 政策的衔接配合。妇女权益保障涉及宪法和民法典、刑法以及劳动、教育、社会保障、土地承包、基层政权建设、人口与计划生育、母婴保健、反家庭暴力等方面的法律法规。《修订草案》坚持本法作为妇女权益保障领域专门法的定位，注意处理好与其他法律法规的关系。对其他法律没有规定或者规定不够完善的，尽可能在本法中作出明确具体的规定；其他法律已有明确规定的，本法只做原则性、衔接性的规定；对于适宜通过制定行政法规或政策细化和解决的问题，在本法中只做原则性规定，避免挂一漏万。

四是尊重地区差异，为地方立法留下空间。在妇女权益保障领域，各地存在的突出问题不尽相同，经济社会发展水平能够支撑的保障程度也不尽相同，一些问题不宜在本法中做“一刀切”的规定。《修订草案》着眼于发挥地方立法灵活性大、针对性和集合性强的优势，对妇女权益保障中的某些问题，如高额彩礼等婚姻陋习，在本法中未做规定，留待地方立法予以规范。

三、妇女权益保障法修改的主要内容

现行妇女权益保障法共九章六十一条，《修订草案》修改四十八条、保留十二条、删除一条，新增二十四条，修改后共计九章八十六条。主要修改内容如下。

（一）关于总则部分

健全完善促进男女平等和妇女全面发展的制度机制，是保障妇女权益的基础性工作。《修订草案》增加了“歧视妇女”的含义、维护妇女权益的工作机制、司法机关的责任、法律政策性别平等评估机制、性别统计调查和发布制度、男女平等基本国策教育等新规定，并对其他条款作了调整和补充完善。

（二）关于妇女权益的保障

《修订草案》从六个方面进一步完善和加强了对妇女权益的保障。

1.在政治权利保障方面。增加了基层群众性自治组织和用人单位应当组织妇女参与相关协商议事活动、职工代表大会中女职工代表的比例应当与女职工所占比例相适应等新规定，强化了妇女联合会的新职能，进一步拓宽妇女参与国家和社会事务管理的途径。

2.在文化教育权益保障方面。补充完善了保障适龄女性未成年人接受并完成义务教育的相关规定，明确政府采取措施，保障女性平等享有接受中等教育的权利和机会。

3.在劳动和社会保障权益方面。重点明确就业性别歧视的主要情形，完善消除就业性别歧视的机制，推广女职工特殊权益专项集体合同，建立企业

性别平等报告制度，针对平台用工等新的就业形态明确规定应当参照适用本法的相关规定，增强新形势下对妇女就业的全方位保护。

4.在财产权益保障方面。主要增加了对农村妇女土地及相关权益的保护措施，明确了基层人民政府对村民自治章程、村规民约以及涉及村民利益事项的决定中侵害妇女权益的内容予以纠正的责任，对城镇集体经济中的妇女权益保护做出了新规定。

5.在人格权益保障方面。首先是将原第六章的章名“人身权利”修改为“人格权益”；其次是细化了对妇女生命健康权的保护措施，列举了性骚扰的常见情形并规定了学校和用人单位应当采取的预防和制止措施，扩大了人身安全保护令的适用范围，增加了建立妇女健康服务体系、提供妇女特殊生理期健康服务、建设满足妇女基本需要的设施、保护被性侵妇女的权益等新内容。

6.在婚姻家庭权益保障方面。增加了鼓励婚前体检、建立婚姻家庭辅导服务制度等新规定；对民法典有关夫妻共同财产的规定进行了细化，增加了有关财产权属登记、离婚诉讼期间共同财产查询、离婚时家务劳动经济补偿等规定，加强对女方合法权益的保护。

（三）关于法律救济与法律责任

《修订草案》增加了各级妇儿工委可以发出督促处理意见书、加强全国统一的妇女维权服务热线建设、建立妇女权益保障检察公益诉讼制度、支持起诉制度等新救济途径，完善了妇女在农村集体经济权益受侵害时的救济途径，增加了实施就业性别歧视、未采取性骚扰预防制止措施的法律責任等，进一步细化、强化了法律救济和法律责任，增强了法律的刚性。

此外，《修订草案》还对部分条文做了文字修改。

关于《中华人民共和国黄河保护法（草案）》的说明

一、起草工作情况

黄河是中华民族的母亲河，保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。新中国成立后，党和国家开展了大规模的黄河治理保护工作，取得了举世瞩目的成就。特别是党的十八大以来，党中央着眼于生态文明建设全局，明确了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，黄河流域经济社会发展和百姓生活发生了很大的变化。但是，当前黄河流域仍存在一些突出困难和问题，既有先天不足的客观制约，也有后天失养的人为因素，从制度层面看，主要存在黄河流域管理体制有待完善、规划协调衔接不够、管控措施需要强化以及生态保护与修复、水资源刚性约束、水沙调控与防洪安全、污染防治制度有待健全等问题，亟需通过制订黄河保护法予以解决。

党中央、国务院高度重视黄河立法工作。2020年10月，中共中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》），要求深入开展黄河立法工作。提请全国人大常委会审议黄河保护法草案已列入国务院2021年度立法工作计划。水利部、发展改革委牵头成立起草工作小组和专班，会同有关部门起草了《中华人民共和国黄河保护法（草案送审稿）》，并向社会公开征求意见。司法部先后两次征求有关部门、地方政府、行业协会、研究机构等方面意见，召开专家论证会和黄河九省区立法座谈会，进行实地调研，会同水利部、发展改革委等有关部门反复研究修改，形成了《中华人民共和国黄河保护法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第151次常务会议讨论通过。

二、立法的总体思路

草案坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，全面落实《规划纲要》部署安排，着力构建科学有效的黄河流域生态保护和高质量发展制度体系。一是坚持突出重点。紧紧围绕习近平总书记强调的黄河流域需要高度重视的重大问题和目标任务，落实“重在保护、要在治理”的要求，确定章节结构和制度措施，就生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全等作出专章规定。二是坚

持问题导向。针对黄河水少沙多、水沙关系不协调、生态环境脆弱的现状和特点，以水为核心、河为纽带、流域为基础，并结合黄河流域上下游、干支流、左右岸的不同问题，在规定流域管理通用制度的同时，对特定区域、特定问题采取特别制度措施。三是坚持统筹兼顾。注重加强与西部大开发、中部崛起等区域协调发展战略的互促共进，平衡好保护与发展、保护与利用的关系。同时，既立足当前将黄河保护治理中行之有效的成熟做法上升为法律规定，又兼顾长远对仍需探索实践的内容先作原则规定，为进一步改革留出制度空间。

三、草案的主要内容

草案共 11 章 105 条，主要规定了以下内容：

（一）明确适用范围。按照《规划纲要》明确的范围，草案规定，黄河流域生态保护和高质量发展以及各类生产生活、开发建设活动，应当遵守本法；本法所称黄河流域，是指黄河干流、支流和湖泊的集水区域所涉及的青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省、山东省的相关县级行政区域。（第二条）

（二）完善管理体制。落实中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制要求，草案规定，国家建立黄河流域生态保护和高质量发展统筹协调机制；国务院有关部门和黄河流域省级人民政府负责落实统筹协调机制的决策，按照职责分工负责黄河流域生态保护和高质量发展相关工作；黄河流域县级以上地方人民政府负责落实本行政区域生态保护和高质量发展相关工作。（第四条、第五条）

（三）完善规划与管控制度。充分发挥规划的引领、指导和约束作用，草案规定了黄河流域规划体系、黄河流域生态保护和高质量发展规划编制审批、规划水资源论证、国土空间用途管制、生态环境分区管控、水资源分区管控、河湖岸线管控、水沙统一调度等制度措施。（第二章）

（四）健全生态保护与修复制度。根据黄河河源区、黄土高原、河口及三角洲等不同区域生态保护修复要求，草案规定了生态修复规划、水土流失总量控制、淤地坝建设管理、整沟治理、生态流量管控、重点水域禁渔期等制度措施。（第三章）

（五）强化水资源节约集约利用制度。落实把水资源作为最大刚性约束条件的要求，草案规定了水资源强制性约束控制指标、水资源统一调度、地下水取用水量和水位控制、取水许可限批、用水定额、行业节水、水资源配置工程建设等制度措施。（第四章）

（六）完善水沙调控与防洪安全制度。紧紧抓住水沙关系调节这个“牛鼻子”，保障黄河安澜，草案要求建立水沙调控和防洪体系、开展水沙调控和防洪工程建设，明确了水沙调度、防洪防凌调度、滩区防洪管理、河道综合治理、重点水库库区管理等制度措施。（第五章）

（七）健全污染防治制度。针对黄河流域污染严重的突出问题，草案规定了黄河流域水环境质量标准、水污染物排放标准、流域重点污染物排放总量控制、排污口监管、土壤和地下水污染防治、农业面源污染防治等制度措施。（第六章）

（八）完善推动高质量发展制度。落实推动黄河流域高质量发展的目标任务，草案规定了城乡融合、城市和县城发展、美丽乡村建设、绿色发展、基础设施完善、现代农业发展、科技创新等制度措施。（第七章）

（九）健全黄河文化保护传承弘扬制度。落实推进黄河文化遗产系统保护的要求，草案规定了黄河文化保护传承弘扬规划、黄河文化资源记录共享、文化遗产保护、公共文化服务、文化产业发展等制度措施。（第八章）

（十）完善保障与监督制度。加强黄河流域生态保护和高质量发展的政策支持与保障，草案明确了财政、税收、金融、价格、生态保护补偿等支持政策，规定了政府目标责任考核、执法和社会监督、约谈、定期工作报告等制度措施。（第九章）

此外，草案根据党中央、国务院关于用重典治理环境违法行为的要求，对违反本法规定的行为设定了严格的法律责任，并做好与相关法律、行政法规的衔接。（第十章）

关于修订《中华人民共和国突发事件应对法》的说明

一、修订的必要性

党中央、国务院高度重视突发事件应对管理工作。习近平总书记多次强调依法防控、依法治理的极端重要性，对完善疫情防控法律体系、健全国家公共卫生应急管理体系、构建生物安全法律法规体系提出明确要求。李克强总理明确指出，面对各种突发事件，要有序有力，坚持以人为本、依法依规、科学应对，既进行有效处置，又探索建立新机制，以提高社会治理水平。

现行《中华人民共和国突发事件应对法》自 2007 年公布施行以来，对于预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对管理活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序发挥了重要作用，为取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果提供了制度保障。近年来，突发事件应对管理工作遇到了一些新情况新问题，特别是新冠肺炎疫情对突发事件应对管理工作带来了新挑战，各有关方面提出一系列意见建议，亟待通过修改该法予以解决：一是突发事件应对管理工作领导和管理体制已不适应机构改革最新要求和工作实际需要；二是信息报送和发布制度不够完善，影响了信息上传下达的及时性、准确性；三是应急保障制度不够健全，影响了突发事件应对管理工作所必需的物质支持；四是突发事件应对管理能力有待加强，制约了突发事件应对管理工作水平的提高；五是充分发挥社会力量的制度还不够完善，不利于调动各方力量凝聚工作合力；六是突发事件应对管理工作中保障单位和个人权益的制度不够明确，实践中容易出现损害单位和个人合法权益的情况。

二、修订的总体思路

草案在总体思路主要把握了以下几点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央关于突发事件应对管理工作的决策部署，把坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导以及深化党和国家机构改革的最新成果等，通过法律条文予以明确。二是坚持问题导向，针对现行法施行以来反映出的问题，特别是疫情应对工作中暴露出的不足，进一步补充完善相关制度措施，同时将疫情应对中的成功经验体现在法律条文

中。三是坚持该法突发事件应对管理领域基础性、综合性法律定位不变，着力处理好与本领域其他专门立法的关系，确保不同法律之间的衔接配合。

三、修订的主要内容

草案对现行法的名称、体例结构及条文顺序进行了调整，新增“管理体制”一章，修订的主要内容包括：

（一）理顺突发事件应对管理工作领导和管理体制。

为了体现党对突发事件应对管理工作的领导，完善有关管理体制，明确各方责任，草案规定：一是坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导，建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对管理工作领导体制（第四条）。二是国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制（第十八条）。三是落实深化党和国家机构改革成果，明确县级以上人民政府及应急管理、卫生健康、公安等有关部门在突发事件应对管理工作中的职责（第十九条、第二十条、第二十二條）。四是明确应急指挥机构可以发布有关突发事件应对管理工作的决定、命令、措施等，解散后有关法律后果由本级人民政府承担（第二十一条）。五是明确乡级人民政府、街道办事处和居民委员会、村民委员会在突发事件应对管理工作中的职责义务（第二十三条）。

（二）畅通信息报送和发布渠道。

为了保障突发事件及其应对管理相关信息及时上传下达，畅通渠道、完善有关制度，草案规定：一是建立健全突发事件信息发布和新闻采访报道制度，及时回应社会关切（第七条、第八条）。二是建立网络直报和自动速报制度，提高报告效率，打通信息报告上行渠道（第十九条、第六十四条、第六十八条）。三是加强应急通信系统、应急广播系统建设，确保突发事件应对管理工作的通信、广播安全畅通（第五十一条）。四是明确规定不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告突发事件信息（第六十一条）。

（三）完善应急保障制度。

为了加强应急物资、运力、能源保障，推动有关产业发展、场所建设、物资生产储备采购等工作有序开展，为突发事件应对管理工作提供坚实物质

基础，草案规定：一是建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、采购、储备、调拨和紧急配送体系，促进应急产业发展（第四十六条）。二是建立健全应急运输保障体系，确保应急物资和人员及时运输（第四十八条）。三是建立健全能源应急保障体系，保障受突发事件影响地区的能源供应（第四十九条）。四是加强应急避难场所的规划、建设和管理工作（第三十二条）。五是建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度（第四十七条）。六是鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品（第四十七条）。

（四）加强突发事件应对管理能力建设。

为了有效提高突发事件应对管理能力，为突发事件应对管理工作提供更坚实的制度支撑、人才保障、技术支持，草案规定：一是明确国家综合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量，规定乡村可以建立基层应急救援队伍（第四十条）。二是增设应急救援职业资格，明确相应资格条件（第四十一条）。三是鼓励和支持在突发事件应对管理中依法应用现代技术手段，提高突发事件应对管理能力（第十六条）。四是建立健全突发事件应急响应制度，科学划分应急响应级别，及时启动应急响应（第七十条、第七十二条、第七十三条）。五是加强重要商品和服务市场情况监测，必要时可以依法采取干预措施（第六十七条）。六是进一步完善应急处置措施的规定，增加限制人员流动、封闭管理等措施（第七十二条）。

（五）充分发挥社会力量作用。

为了充分调动社会各方力量参与突发事件应对工作的积极性，进一步形成合力，草案规定：一是建立突发事件应对管理工作投诉、举报制度，鼓励人民群众监督政府及部门等不履职行为（第九条）。二是完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对管理工作中作出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励（第十七条）。三是鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍（第四十条）。四是建立健全突发事件专家咨询论证制度，发挥专业人员在突发事件应对管理工作中的作用（第十五条）。五是支持、引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等参与应对突发事件（第五十五条、第七十一条）。

（六）保障社会各主体合法权益。

为了保障突发事件应对管理工作中社会各主体合法权益，确保人民群众生命安全和身体健康，草案规定：一是突发事件应对管理工作应当坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上（第五条）。二是关怀特殊群体，优先保护未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女等群体（第十一条）。三是完善突发事件应对管理过程中的征收征用制度，维护被征收征用人的合法权益（第十二条）。四是关爱受突发事件影响无人照料的无民事行为能力人和限制民事行为能力人，提供及时有效帮助（第七十五条）。五是加强心理健康服务体系和人才队伍建设，做好受突发事件影响各类人群的心理援助工作（第八十条）。六是加强个人信息保护，确保突发事件应急处置中获取、使用他人个人信息合法、安全（第八十三条）。