

关于《中华人民共和国立法法（修正草案）》修改情况的汇报

常委会第三十七次会议对立法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各省（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；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见；召开座谈会听取中央有关部门、全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构以及专家学者的意见。宪法和法律委员会于11月30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。现将修正草案主要问题修改情况汇报如下：

一、完善立法的指导思想。贯彻党的二十大精神，宪法和法律委员会经研究，建议在修正草案第一条中增加“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的内容。（修正草案二次审议稿第一条）

二、有的常委会组成人员建议，贯彻党的二十大精神，增加“坚持科学立法、民主立法、依法立法”的内容。宪法和法律委员会经研究，建议将修正草案第十四条修改为“全国人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系”。（修正草案二次审议稿第十三条）

三、立法法第五十八条第二款、第七十九条第一款对法律、地方性法规公布后的公开形式作了规定。有的意见提出，应当进一步明确公开的内容。宪法和法律委员会经研究，建议将这两款分别修改为：“法律签署公布后，法律文本以及发布的公告、法律草案的说明、审议结果的报告等，应当及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。”“地方性法规、自治条例和单行条例公布后，法规、条例文本以及发布的公告、草案说明、审议结果的报告等，应当及时在本级人民代表大会常务委员会公报和中国人大网、本地方人民代表大会网站以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。”（修正草案二次审议稿第十七条、第二十三条）

四、有的常委委员提出，应当总结近年来常委会加强立法宣传工作实践经验，增加有关加强立法宣传工作的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“全国人民代表大会常务委员会工作机构加强立法宣传工作，通

过多种渠道和形式发布立法信息，介绍情况、回应关切。”（修正草案二次审议稿第十九条）

五、修正草案一审稿规定，设区的市可以对“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规和地方政府规章。有的常委委员和地方建议，对上述规定中列举的事项范围进一步予以充实完善。宪法和法律委员会经研究，建议增加“基层社会治理”的内容。（修正草案二次审议稿第二十一条、第二十五条）

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《中华人民共和国公司法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第三十二次会议对公司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各省（区、市）人大、中央有关部门、部分中央企业和基层立法联系点、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修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门和专家学者对修订草案的意见；并就修订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11月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、最高人民法院、司法部、国家市场监督管理总局、中国证券监督管理委员会有关负责同志列席了会议。现将公司法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的意见建议贯彻党的二十大精神，在立法目的中增加“完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神”的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（修订草案二次审议稿第一条）

二、有的常委会组成人员、地方、部门和专家学者建议进一步强化股东的出资责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是完善失权股权处理规定，明确未按期足额缴纳出资的股东失权后，失权股权在六个月内未转让或者注销的，由公司其他股东按照其出资比例足额缴纳相应出资；股东未按期足额缴纳出资，给公司造成损失的，应当承担赔偿责任（修订草案二次审议稿第五十一条第三款、第四款）。二是明确公司不能清偿到期债务的，公司或者已到期债权的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（修订草案二次审议稿第五十三条）。三是对于股东转让已认缴出资但未届缴资期限的股权的，在受让人承担缴纳出资义务的基础上，明确受让人未按期足额缴纳出资的，出让人对受让人未按期缴纳的出资承担补充责任（修订草案二次审议稿第八十八条第一款）。

三、有的常委委员、地方、部门和专家学者、社会公众建议进一步完善公司组织机构设置及其职权相关规定，提升公司治理效果。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是进一步厘清股东会和董事会的职权划分，恢复现行公司法关于董事会职权的列举规定，明确股东会可以对其职权范围内的部分事项（如发行公司债券）授权董事会作出决议（修订草案二次审议稿第五十九条第二款、第六十七条第二款）。二是完善关于董事会成员中职工代表的相关规定，明确职工人数三百人以上的公司，除依法设监事会并有

公司职工代表的外，其董事会成员中应当有公司职工代表（修订草案二次审议稿第六十八条第一款）。三是明确公司在董事会中设置审计委员会行使本法规定的监事会职权的，不设监事会或者监事；进一步明确股份有限公司审计委员会的人员组成和资格要求（修订草案二次审议稿第六十九条、第一百二十一条）。四是为了进一步提高公司治理的灵活性，明确规模较小的有限责任公司经全体股东一致同意，也可以不设监事（修订草案二次审议稿第八十三条）。

四、有的常委委员、地方、部门和专家学者、社会公众建议进一步完善董事责任的相关规定；有的建议增加关于董事责任保险的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是将修订草案第一百九十条修改为，董事、高级管理人员执行职务，给他人造成损害的，公司应当承担赔偿责任；董事、高级管理人员存在故意或者重大过失的，也应当承担赔偿责任（修订草案二次审议稿第一百九十条）。二是增加一条规定：公司可以在董事任职期间为董事因执行公司职务承担的赔偿责任投保责任保险。公司为董事投保责任保险或者续保后，董事会应当向股东会报告责任保险的投保金额、承保范围及保险费率等内容（修订草案二次审议稿第一百九十二条）。

五、有的常委委员、地方、部门和专家学者建议进一步完善上市公司组织机构的相关规定，强化上市公司治理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是授权国务院证券监督管理机构对上市公司独立董事的具体管理办法作出规定（修订草案二次审议稿第一百三十六条）。二是增加上市公司审计委员会职权的规定（修订草案二次审议稿第一百三十七条）。三是明确上市公司应当依法披露股东、实际控制人的信息，相关信息应当真实、准确、完整。禁止违反法律、行政法规的规定，代持上市公司股票（修订草案二次审议稿第一百四十条）。四是明确上市公司控股子公司不得取得该上市公司的股份，对于控股子公司因公司合并、质权行使等原因持有上市公司股份的，不得行使所持股份对应的表决权，并应当及时处分相关上市公司股份（修订草案二次审议稿第一百四十一条）。

六、有的地方、部门和企业建议根据国有企业改革实践，对修订草案关于国家出资公司的规定进行修改完善，并与企业国有资产法做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是将“第六章国家出资公司的特别规定”调整为第七章，并将章名改为“国家出资公司组织机构的特别规定”，删除企业国有资产法中已经有明确规定的内容。二是落实党中央关于深化国有企业监事会改革要求，明确国有独资公司不设监事会或者监事，董

事会审计委员会行使监事会相关职权（修订草案二次审议稿第一百七十六条）。

七、有的意见提出，为解决实践中公司注销难、“僵尸公司”大量存在的问题，建议根据地方实践经验，增加强制注销的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：公司被吊销营业执照、责令关闭或者被撤销，满三年未清算完毕的，公司登记机关可以通过统一的企业信息公示系统予以公告，公告期限不少于六十日。公告期限届满后，未有异议的，公司登记机关可以注销公司登记。被强制注销公司登记的，原公司股东、清算义务人的责任不受影响（修订草案二次审议稿第二百三十七条）。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国反间谍法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第三十六次会议对反间谍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部分省（区、市）人大常委会、中央有关部门等征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会深入学习贯彻党的二十大精神，就一些重要问题与中央国安办和中央有关部门多次沟通研究，到北京等地调研，召开座谈会听取中央有关部门、反间谍工作一线单位和部分企业的意见。宪法和法律委员会于11月30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。全国人大监察司法委、国家安全部有关负责同志列席了会议。现将反间谍法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员、地方、部门建议加强反间谍宣传教育，提高全民反间谍意识，积极发挥国家安全人民防线的作用。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是在立法指导思想 and 基本原则中增加规定“筑牢国家安全人民防线”（修订草案二次审议稿第二条）；二是增加规定新闻媒体等单位应当面向社会开展反间谍宣传教育，增强全民国家安全素养（修订草案二次审议稿第十三条）；三是明确重点单位应当加强对涉密人员的反间谍安全防范教育（修订草案二次审议稿第十八条）。

二、修订草案第四条规定了间谍行为的定义。有的常委委员、地方提出，帮助实施间谍行为具有一定的社会危害性，需要依法惩处，但性质应区别于直接实施间谍行为；有的常委委员、地方、部门提出，网络窃密、攻击、破坏是间谍行为新形态，建议增加有关网络间谍的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是将帮助实施间谍行为在法律责任中明确予以处罚（修订草案二次审议稿第五十四条）。二是将为间谍组织及其代理人提供针对关键信息基础设施的网络安全漏洞等信息的行为规定为间谍行为（修订草案二次审议稿第四条）。

三、有的常委会组成人员、地方、部门建议进一步加大对反间谍工作的支持力度。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是对在反间谍工作中作出重大贡献的个人和组织按照国家有关规定给予表彰和奖励（修订草案二次审议稿第九条）；二是重点单位应当加强对涉密事项、场所、载体等反间谍物理防范措施（修订草案二次审议稿第十九条）；三是鼓励反间谍领域科技创新，发挥科技在反间谍工作中的作用（修订草案二次审议稿第四

十九条)；四是明确国家安全机关应当加强反间谍工作的人才队伍建设和专业训练(修订草案二次审议稿第五十条)。

四、有的常委委员、地方、部门建议处理好开展反间谍工作与保护个人、组织合法权益之间的关系，加强对国家安全机关反间谍工作的监督。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是将第四章章名修改为“保障与监督”；二是明确国家安全机关查阅调取、查封扣押冻结不能超出执行任务的范围和限度(修订草案二次审议稿第二十七条、第三十一条)；三是明确国家安全机关对人身、物品、场所进行检查、决定不准出境等的批准层级(修订草案二次审议稿第三十条、第三十三条)。

五、有的地方、部门建议做好修订草案与出境入境管理法、刑事诉讼法等相关法律的衔接，增强法律的可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是增加规定国家安全机关对相关人员决定不准出入境和撤销决定应及时通知移民管理机构(修订草案二次审议稿第三十三条、第三十四条、第三十五条)；二是增加行刑衔接的规定(修订草案二次审议稿第三十九条)。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国青藏高原生态保护法（草案）》 修改情况的汇报

常委会第三十六次会议对青藏高原生态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部分全国人大代表、中央有关部门和单位、青藏高原相关地方人大和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、环境与资源保护委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取部分全国人大代表、中央有关部门和单位、相关企业和专家意见。法制工作委员会召开专家座谈会，就相关问题听取意见，并就草案中的主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月30日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部有关负责同志列席了会议。现将青藏高原生态保护法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方和专家建议进一步推进生态安全系统建设。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是贯彻党的二十大精神，增加规定提升生态系统多样性、持续性。二是增加规定按照生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求，从严制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单。（草案二次审议稿第十一条、第十四条）

二、有的常委会组成人员、部门、地方、企业、专家和社会公众建议加强生态保护修复，完善生物多样性保护措施。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是加强野生动物迁徙洄游通道保护。二是明确对野生动物造成牲畜损失的，依法给予补偿。三是增加规定国家加强青藏高原生物多样性保护，实施生物多样性保护重大工程，防止对生物多样性的破坏；国务院有关部门和青藏高原地方各级人民政府应当采取有效措施，建立完善生态廊道，提升生态系统完整性和连通性。（草案二次审议稿第二十七条第一款和第三款、第二十八条）

三、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众建议加强青藏高原生态风险防控。宪法和法律委员会经研究，建议规定：国家建立健全青藏高原生态风险防控体系，采取有效措施提高气候变化应对、自然灾害防治等生态风险防控能力和水平，保障青藏高原生态安全。（草案二次审议稿第三十四条）

四、有的常委会组成人员、专家和社会公众建议强化青藏高原生态保护科技支撑，加强科学普及。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家充分运用青藏高原科学考察与研究成果，促进科技成果转化，发挥科技在青藏高原生态保护中的支撑作用。二是加强青藏高原生态保护科学普及。（草案二次审议稿第八条第二款、第九条第二款）

五、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众建议加强信息公开和公众参与，完善保障与监督措施。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定对在青藏高原生态保护工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励。二是增加规定组织或者参加青藏高原旅游活动，应当自行带走旅游产生的垃圾或者在指定地点投放。三是增加规定国务院有关部门和青藏高原县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，对青藏高原生态保护各类活动进行监督检查，查处违法行为，依法公开青藏高原生态保护工作相关信息，完善公众参与程序；单位和个人有权依法举报和控告污染青藏高原环境、破坏青藏高原生态的违法行为。四是要求加强青藏高原生态保护监督管理能力建设，建立执法协调机制。（草案二次审议稿第十条、第四十六条第四款、第四十八条、第四十九条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国海洋环境保护法（修订草案）》的说明

以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋环境保护，将其作为生态文明建设的重要内容和海洋强国建设的重要基础。全国人大常委会坚决贯彻落实党中央决策部署，2018 年对海洋环境保护法实施情况开展检查，明确提出尽快启动海洋环境保护法修改程序，2022 年将海洋环境保护法修改列入立法工作计划，成立由沈跃跃、丁仲礼副委员长牵头，全国人大环资委、全国人大常委会法工委和国务院有关部门、机构共同参加的海洋环境保护法修改工作专班。工作专班和起草小组抓紧工作，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则，坚持问题导向，深入开展调查研究，赴福建、江苏、辽宁、浙江、山东等地开展调研，广泛听取意见建议。形成修订草案稿后，全国人大环资委发函书面征求了国务院及其有关部门、相关机构、沿海省级人大常委会和部分全国人大代表的意见。在此基础上，经反复修改完善，形成《中华人民共和国海洋环境保护法（修订草案）》。全国人大环资委召开第三十八次全体会议，审议并通过了修订草案。

一、法律修改的重要性和必要性

现行海洋环境保护法于 1982 年通过，1999 年修订，2013 年、2016 年、2017 年先后三次进行了修正。该法自实施以来，对海洋环境保护发挥了重要作用。海洋生态环境总体改善，局部海域生态系统服务功能明显提升，全社会海洋生态环境保护意识显著增强。但是，随着生态文明建设加快推进，海洋环境保护法已不能适应新的形势要求，亟需修改完善。

（一）修改海洋环境保护法是深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署的重要举措

党的十八大以来，习近平总书记就海洋环境保护发表了一系列重要论述，多次就渤海综合治理、入海排污口监管、海水养殖和海洋垃圾污染防治、珊瑚礁保护、自然岸线和滨海湿地保护、海洋生物多样性保护等多个方面作出重要指示批示。党的十九大明确提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”，党的二十大明确要求“保护海洋生态环境，加快建设海洋强国”。贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央重大决策部署，有必要在认真总结有关实践经验的基础上，对海洋环境保护法作出修改完善。

（二）修改海洋环境保护法是持续改善海洋生态环境质量、建设美丽中国的迫切需要

我国是海洋大国，大陆海岸线 18 万多公里、海岛岸线 14 万多公里、主张管辖海域总面积约 300 万平方公里。当前，我国海洋环境污染和生态退化等问题仍然突出，近岸海域水质改善尚不稳固，海洋生态退化趋势尚未得到根本遏制。海洋生态灾害多发，致灾生物种类增加、区域扩散。溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大。与此同时，海洋生态环境保护工作存在海洋污染防治力度不足、海洋生态保护修复工作相对滞后、海洋环境监督管理制度不健全等问题。本届以来，累计有 154 人次的全国人大代表先后提出 5 件关于修改海洋环境保护法的议案。修改海洋环境保护法，以人民对美好生活的向往为目标，贯彻落实建设美丽中国、深入打好污染防治攻坚战等要求，加快补齐制度短板，健全制度机制，有利于解决人民群众身边突出的海洋环境问题，为实现“十四五”和中长期海洋生态环境保护目标、让人民群众享受到“碧海蓝天、洁净沙滩”提供坚实的法律保障。

（三）修改海洋环境保护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

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，对海洋环境保护相关部门的职能作出调整和优化。目前，新一轮党和国家机构改革已全面完成。修改海洋环境保护法，有利于全面深化贯彻落实党和国家机构改革要求，总结改革取得的重大成效和宝贵经验，进一步明晰政府、企业、公众的责任，把创新成果和实践中好的做法以法律的形式确立下来，在海洋环境保护领域夯实国家治理体系和治理能力现代化的法律基础。

二、法律修改的指导思想和原则

法律修改的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，全面贯彻落实党中央重大决策部署，保护和改善海洋环境，建设海洋强国，促进经济社会可持续发展，实现人与自然和谐共生。

法律修改遵循以下原则：一是将习近平总书记关于海洋环境保护的重要指示批示精神和党中央重大决策部署法律化、制度化；二是坚持问题导向，突出修法重点，根据海洋环境保护管理工作的实际需要，对标全国人大常委会

会 2018 年海洋环境保护法执法检查报告提出的问题，修改完善相关制度；三是坚持从实际出发，将海洋环境保护管理实践中成熟的经验上升为法律规范，同时为正在探索的制度预留空间；四是做好与相关法律法规的衔接，立足本法的立法目的和适用范围，聚焦海洋环境保护的重点和特殊问题，与其他法律法规的规定尽量不重复，确有必要的，做出衔接性规定。

三、法律修改的主要内容

现行海洋环境保护法共十章 97 条，修订后共九章 116 条，主要修改内容如下：

（一）关于法律总则

坚持系统观念、协同增效，贯彻落实党和国家机构改革有关部署，明确各方海洋环境保护责任。一是完善立法宗旨，增加建设海洋强国、实现人与自然和谐共生的内容。二是明确海洋环境保护应当坚持“保护优先、源头防控、陆海统筹、综合治理、公众参与、损害担责”的原则。三是进一步压实部门和地方责任。根据深化党和国家机构改革方案以及“三定”规定，调整生态环境、自然资源等有关部门的职责分工，增加海警机构等的海洋环境保护职责。同时，明确沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责，强化沿海地方区域协作机制。四是增加海洋环境保护科学研究和宣传教育等规定。

（二）关于海洋环境监督管理

加强全局性谋划，注重综合治理，抓重点、补短板、强弱项、防风险，完善关键制度机制。一是强化海洋生态环境保护规划的引导作用，同时规定全国海洋生态环境保护规划应当与全国国土空间规划相衔接。二是规定生态环境分区管控，将近岸海域纳入生态环境分区管控方案和生态环境准入清单。三是充分吸收渤海综合治理攻坚战经验，规定重点海域综合治理制度，协同推进美丽海湾建设。四是修改完善重点海域排污总量控制制度与“区域限批”制度，增加排污许可管理规定。按照国家改革要求，通过实施排污许可制，落实企事业单位和其他生产经营者直接向重点海域排放重点污染物的总量控制要求。五是优化海洋环境标准和监测调查体系，增加开展海洋生态环境质量状况调查、海洋资源调查、海洋生态预警监测等规定。六是加强海洋环境管理信息共享，提高海洋环境保护综合管理水平。七是强化海洋突发环境事

件防范和应急处置，增加有关部门和机构查封、扣押船舶、设施、设备、物品的规定。八是增加海洋环保信用评级与应用规定，将相关信用记录纳入全国公共信用信息共享平台。

（三）关于海洋生态保护

坚持生态优先，强化重要区域、重点领域等的海洋生态保护工作。一是按照自然保护地体系建设总体要求，修改涉海自然保护地划定与分类标准的规定。二是完善海洋生态保护补偿制度，加大对海洋生态保护地区的财政转移支付力度。三是增加保护重要海洋生态系统、生物物种、生物遗传资源的规定，维护海洋生物多样性。四是强化海岸线保护，建立健全自然岸线控制制度，明确严格保护岸线的范围，增加海岸线分类保护与利用、因地制宜划定海岸建筑退缩线等规定。五是加强海洋生态保护修复与监管，增加重要入海河流生态流量管控、入海河口保护等规定，细化生态修复相关要求，明确修复与成效监督评估职责，增加海洋生态灾害防治规定。六是强化海水养殖污染防治，加强对养殖区域、养殖规模、养殖垃圾、养殖污染物排放等的管理。

（四）关于防治陆源污染物对海洋环境的污染损害

坚持陆海统筹，针对近岸海域突出环境问题，以入海排污口、入海污染物排放、海洋垃圾等为管控重点，加强陆源污染防治。一是根据国家入河入海排污口监督管理要求，优化入海排污口设置，强化入海排污口监管，明确各类入海排污口的排查整治和日常监督管理，增加入海排污口信息平台建设的规定。二是增加经开放式沟（渠）向海洋排放污染物，按照国家和地方的有关规定、标准实施水环境质量管理的规定。三是加强对放射性废水排放以及敏感区域高盐废水排放的管控。四是加强海洋垃圾污染防治，做好与固体废物污染环境防治法的衔接，从严防控岸滩固体废物，明确沿海县级以上地方人民政府负责其管理海域的海洋垃圾污染防治，建立海洋垃圾清理制度。

（五）关于防治海岸工程和海洋工程项目对海洋环境的污染损害

加强海岸工程与海洋工程项目海洋环境一体化保护，统筹污染防治、生态保护与沿海产业结构调整。一是将现行法第五章“防治海岸工程项目对海洋环境的污染损害”和第六章“防治海洋工程项目对海洋环境的污染损害”合并为一章，统一海岸工程与海洋工程项目海洋环境保护要

求，做好与环境影响评价法等法律法规的衔接，优化建设项目准入与布局，修改建设项目环境影响评价与环境保护相关规定。二是完善建设项目生态保护要求，明确建设项目应当避免或者减轻对海洋生物的影响，增加建设项目不得造成领海基点及其周围环境的侵蚀、淤积和损害等规定。三是加强海砂开采监管，明确禁止在严格保护岸线范围内开采海砂，增加载运海砂资源应当持有合法来源证明的规定。

（六）关于防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害

针对海洋倾废存在的突出问题，结合国内实践经验与国际履约成果，完善审批与管理体制，加大监管力度。一是加强废弃物海洋倾废管理，增加产生废弃物的单位申请海洋倾废许可，出具废弃物特性和成分检验报告的规定，优化倾废许可审批层级，鼓励疏浚物等废弃物的综合利用。二是适应管理实践需要，明确由国务院生态环境主管部门制定可以向海洋倾废的废弃物名录和放射性物质豁免浓度，增加编制全国海洋倾废区规划、根据全国海洋倾废区规划选划海洋倾废区并向社会公告、开展海洋倾废区状况评估等规定，完善倾废作业的监控与报告要求。三是增加委托他人实施倾废作业的具体管控规定，明确获准倾废单位应当与造成环境污染和生态破坏的受托单位承担连带责任。

（七）关于防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害

加大船舶及有关作业活动的污染防治力度，推动发展绿色低碳航运。一是增加船舶压载水和沉积物排放管控规定，严格防控引入外来有害生物。二是增加托运人交付船舶载运污染危害性货物，应当将货物的正式名称、污染危害性、应急响应指南、装卸作业要求如实告知承运人的规定。三是明确有关地方人民政府统筹规划建设船舶污染物等的接收、转运和处理处置设施，负责渔港等区域污染防治的监督管理。四是增加船舶拆解污染防治相关规定，禁止冲滩拆解。五是增加倡导绿色低碳航运、鼓励使用新能源或者清洁能源、淘汰高耗能高排放老旧船舶，以及建设、改造、使用港口岸电设施和船舶受电设施等规定。六是增加船舶污染物排放控制区规定，明确进入控制区的船舶应当符合船舶污染物排放相关控制要求。

此外，修订草案进一步完善法律责任，规定国务院、中央军委依照本法制定军事船舶和军事用海环境保护管理办法，并对部分条款的顺序及文字作了调整修改。

 NPC Observer

关于《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》的说明

一、制定农村集体经济组织法的必要性

农村集体经济组织是中国特色社会主义公有制经济组织。制定农村集体经济组织法，对于巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经营制度，对于维护好广大农民群众根本利益，实现共同富裕等具有重要意义。

（一）制定农村集体经济组织法是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。党中央始终高度重视农村集体经济发展。习近平总书记指出，“要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路。”2017年中央一号文件提出，抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律，赋予农村集体经济组织法人资格。2018年中央一号文件进一步明确提出，研究制定农村集体经济组织法。党的十九大报告提出，深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。党的二十大报告提出，巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济。但不少地方的农村集体经济组织，存在着组织机构不健全、运行机制不完善、监督和管理制度不落实等问题，以致没能发挥出其应有的作用。制定农村集体经济组织法，是贯彻党中央决策部署，健全相应的法律制度，为促进农村集体经济发展壮大奠定良好法治基础的重大举措。在立法调研、座谈过程中，农村基层干部、农民群众、人大代表和专家学者普遍认为，全国人大常委会认真贯彻落实党中央决策部署，抓紧制定农村集体经济组织法，很有必要，也很及时，希望尽早出台。

（二）制定农村集体经济组织法是巩固社会主义公有制、巩固和完善社会主义基本经济制度和完善农村基本经营制度的内在要求。集体所有制经济是社会主义公有制经济的重要组成部分，农村集体经济组织是社会主义公有制经济在农村的重要实现形式。农村集体经济组织依照宪法的规定，实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是维护农村土地集体所有、落实农村基本经营制度的重要组织保障。制定农村集体经济组织法，在坚持家庭承包经营基础地位、调动广大农民积极性的同时，强调要充分发挥好农村集体经济组织在管理集体财产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用，为进一步巩固农村土地集体所有制、巩固和完善农村基本经营制度提供法治保障。

（三）制定农村集体经济组织法是维护广大农民集体成员财产权益、实现共同富裕的客观需要。实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益是“三农”工作的出发点和落脚点。农村建立集体经济组织，成功地避免了农民出现两极分化现象。打赢脱贫攻坚战，农村集体经济组织在基层党组织领导下发挥了重要作用。在新时代实现共同富裕，最艰巨的任务是如何更快地提高广大农民的富裕程度，这同样离不开农村集体经济组织的作用。制定农村集体经济组织法，明晰农村集体经济组织成员的权利义务和成员确认规则，规范农村集体财产的经营管理和收益分配制度，依法保护农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等财产权益，有利于推动构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，形成既体现集体组织优越性又调动农民个体积极性的农村集体经济运行新机制，有利于让广大农民分享改革发展成果，促进农村农民共同富裕。

（四）制定农村集体经济组织法为健全农村治理体系、巩固党在农村的执政基础提供支撑和保障。农村集体经济组织是参与乡村治理的重要主体。随着城镇化推进和集体经济发展壮大，农民对公共服务和公益事业的需求会不断增加，在当前公共财政还难以全面覆盖农村的情况下，农村集体经济是支持农村公共事务和公益事业发展的有益补充。通过立法，促进农村集体经济发展，为农村社会事业发展提供支持。同时，从法律制度上确保农村集体经济组织成员的知情权、参与权、表达权、监督权，有利于防止集体经济组织内部被少数人控制和外部资本侵占的现象，有利于妥善处理各种利益关系和社会矛盾，为推进城乡协调发展，健全乡村治理体系，巩固党在农村的执政基础提供重要支撑和保障。

（五）制定农村集体经济组织法有良好的基础。宪法规定，农村集体经济组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。民法典明确农村集体经济组织是特别法人，是独立的民事主体。这些规定确立了农村集体经济组织的法律地位，为制定农村集体经济组织法提供了基本的法律遵循。2020年农业农村部制定《农村集体经济组织示范章程（试行）》，成为农村集体经济组织规范运行的重要依据。全国20个省（自治区、直辖市）先后制定了农村集体经济组织条例、农村集体资产管理条例等地方性法规，为全国立法提供了可资参考的地方立法经验。到2021年底全国各地开展农村集体产权制度改革完成了阶段性任务，全国清查核实农村集体土地资源面积655亿亩，集体账面资产822万亿元，确认农村集体经济组织成员约92亿人，已经登记赋码的农村集体经济组织约966万个（其中，村级57万个，组级395

万个，乡级 993 个）。农村集体产权制度改革为农村集体经济组织立法提供了实践基础。

二、起草工作和立法原则

为了落实中央明确要求，十三届全国人大常委会将制定农村集体经济组织法列入立法规划，由农业农村部负责起草。农业农村部做了大量工作，于 2020 年底提出了农村集体经济组织法征求意见稿。为加快立法进程，全国人大常委会 2022 年度立法工作计划明确，由全国人大农业与农村委员会牵头，在农业农村部已有工作基础上组织起草农村集体经济组织法草案。

2022 年 1 月，全国人大农业与农村委员会组织中央有关单位共同成立起草班子，认真学习领会并贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作特别是关于农村集体产权制度改革、发展新型集体经济的重要指示批示和重要论述精神，总结吸收农村集体产权制度改革实践经验，深入研究农村集体经济组织和集体经济发展面临的主要问题，多次征求中央有关单位意见，还征求了各省（自治区、直辖市）人大和国务院办公厅的意见，并到地方开展立法调研，广泛听取地方政府、基层干部、人大代表和农民群众的意见。经过深入调查研究，广泛听取并认真吸纳各方面意见，反复修改完善，形成了《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》（以下简称“草案”）。

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，深入贯彻党的十九大、十九届历次全会、党的二十大报告和中央经济工作会议、农村工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，为促进农村集体经济组织健康发展，增强集体经济活力，壮大集体经济实力，巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经营制度，促进乡村全面振兴和实现共同富裕，提供有力法治保障。

起草工作中注意把握以下原则：

（一）坚守底线，坚持正确方向。坚持把实现好、维护好、发展好广大农民群众根本利益作为出发点和落脚点，坚持农村土地农民集体所有制不动摇，坚持农村基本经营制度不动摇，构建中国特色社会主义农村集体经济组织法律制度。

（二）立足实践，确立有限目标。认真总结改革开放以来特别是党的十八大以来发展农村集体经济、开展农村集体产权制度改革的实践，把可复制、可推广的成熟经验以法律形式固定下来，对于目前还看不清、拿不准、尚未达成共识的做法，留待实践进一步探索。

（三）问题导向，力求务实管用。在吸收理论研究成果的基础上，着力针对农村集体经济组织建设和发展集体经济面临的突出问题做好制度设计，建立健全农村集体经济组织的法律制度，为解决实践中的问题提供法律规范和依据。

（四）急用先立，宜粗不宜细。回应实践的迫切需要，通过立法确立农村集体经济组织的基本原则和主要制度，同时尊重不同地区的差异性，坚持原则性与灵活性相结合，给地方和农民群众留出必要的自主选择空间，使法律制度更符合实际、更便于实施。同时，注意吸收地方立法经验，并与民法典和土地管理法、农村土地承包法等法律做好衔接，确保法律规范的统一性和权威性。

三、法律草案的主要内容

草案共八章，依次为总则、成员、登记合并与分立、组织机构、财产管理和收益分配、扶持措施、争议的解决和法律责任、附则，共六十八条。主要内容如下：

（一）明确了立法目的、适用范围等。草案明确了立法目的、适用范围以及农村集体经济组织的法律地位、组织原则、职能职责、特别法人地位、监管部门等。明确农村集体经济组织可以依法出资设立公司、农民专业合作社等从事经营活动，避免农村集体经济组织承担超出其承受能力的市场风险而导致破产（第一章）。

（二）规定了成员的确认及其权利义务。吸收农村集体产权制度改革成果，参考司法实践和地方立法，明确了农村集体经济组织成员的定义、确认、加入、退出，以及确认成员争议的救济程序，规定了成员的权利义务，成员的权利包括土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等经济权利，以及参与管理、监督的权利等（第二章）。

（三）对农村集体经济组织的设立、合并、分立等事项作出原则规定。草案分别规定了设立农村集体经济组织的基本要求、基本条件，以及农村集体经济组织合并、分立的程序（第三章）。

（四）规范了农村集体经济组织的组织机构。草案明确农村集体经济组织成员大会、成员代表大会和理事会、监事会的组成、职权、议事规则和决策程序等，并且针对实践中存在的问题规定了禁止的行为，从法律制度上健全农村集体经济组织内部治理机制，保障农村集体经济组织运行顺畅，实现民主管理、民主决策（第四章）。

（五）明确对集体财产依法实行分别管理。草案明确了集体财产的主要范围，根据相关法律规定和农村集体产权制度改革实践经验，确定了对集体资源性财产、经营性财产、非经营性财产分别依法进行管理的原则，确定了集体收益分配的原则和顺序，明确集体经营性财产的收益权可以量化到成员，作为参与集体收益分配的基本依据，还对农村集体经济组织建立财务会计、财务公开、财务报告制度及审计监督作了规定（第五章）。

（六）规定了扶持措施。农村集体经济组织不仅肩负发展壮大集体经济的职责，还要为成员提供公共和公益服务，理应在政策上予以支持。草案从财政、税收、金融、土地、人才支持方面，对扶持集体经济组织的政策措施作了原则规定（第六章）。

（七）明确了争议的解决办法和法律责任。草案明确了农村集体经济组织内部争议的解决途径，以及相关违法行为的法律责任，建立了成员代位诉讼制度，完善了成员撤销诉讼制度，强化了成员的监督权利（第七章）。

草案的附则还对村民委员会依法代行农村集体经济组织职能、法律与农村集体产权制度改革的衔接等作了规定。

四、需要说明的问题

（一）关于村改居后农村集体经济组织的终止。在城镇化进程中，一些农村集体经济组织农民集体所有的土地全部被征收，成员全部或者大部分转为城镇居民，但集体财产还在，农村集体经济组织是否应当终止、集体财产如何处分，事关重大，但缺乏实践经验，目前还难以作出明确规定，可在试点基础上总结经验，再作出法律规范。

（二）关于村民委员会与集体经济组织的关系。按照宪法和有关法律、党规的规定，农村集体经济组织与村民委员会均为特别法人，农村集体经济组织代表成员集体行使集体财产所有权，主要负责经济事务；村民委员会是基层群众自治组织，主要负责公共事务和公益事业，两个组织在农村基层党组织领导下各司其职，相互配合，相互支持。农村集体经济组织的组织机构和运行机制健全后，原由村民委员会、村民小组代行的集体经济组织的职能应当归由农村集体经济组织行使。同时，农村集体经济组织如何支持村公共事务和公益事业，如何管理好集体所有的公共设施，也需要与村民委员会的职责相衔接。

（三）关于农村集体经济组织从事经营活动。农村集体经济组织是以集体土地所有权为基础建立的，按照宪法的规定，土地所有权不得转让，因而农村集体经济组织也不能破产。农村集体经济组织除发包集体土地以外，为发展集体经济也需要从事经营活动，同时又必须防止承担超出其承受能力的债务而引发经济纠纷。为此，根据长期以来的实践经验，草案明确，农村集体经济组织需要从事经营活动的，可以依法出资成立公司、农民专业合作社等市场主体，并以出资为限承担债务责任。农村集体经济组织出资成立的公司、农民专业合作社等按照市场主体依法管理。

关于《中华人民共和国慈善法（修订草案）》的说明

一、修改慈善法的必要性和修法过程

慈善是社会文明的重要标志，是一种具有广泛群众性的道德实践。党的十八大以来，习近平总书记多次就发展慈善事业、发挥慈善作用作出重要论述。党的十九大强调“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”，明确把慈善作为我国多层次社会保障体系的重要组成部分。党的十九届四中全会提出，“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业”，将慈善事业上升到坚持和完善社会主义基本经济制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的高度。党的十九届五中全会要求，“发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局”，把慈善事业作为推动共同富裕的重要途径。党的二十大进一步指出“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”，要求“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”，将发展慈善事业作为完善分配制度的重要举措并做出明确安排。习近平总书记的重要论述和党中央一系列重要决策部署，明确了慈善的新定位新作用，提出了发展慈善的新目标新要求，为做好新时代慈善工作、发展慈善事业指明了方向、提供了遵循。

现行慈善法是2016年由十二届全国人大四次会议通过的。自施行以来，慈善法在保护慈善参与者权益、规范慈善活动、促进慈善事业发展、发挥慈善功能作用等方面发挥了重要作用。与此同时，慈善领域也出现了一些新情况新问题。主要表现在：慈善事业发展缓慢，同经济社会发展水平不适应；慈善捐赠规模偏低，同我国社会财富积累程度不匹配；慈善组织发展不平衡不充分，治理能力和治理水平有待提高；慈善信托发展面临障碍，作用尚未得到有效发挥；监管制度机制还不完善，监管不足与监管过度并存；支持促进措施较为原则，落实不到位不彻底；应急慈善制度尚未建立，慈善在应对突发事件中存在不规范不充分的情况；一些慈善创新形式还缺乏有效规范，带来不良社会影响。这些都对加强慈善法治建设提出了新要求。近年来，人大代表、社会各界也多次呼吁修改完善慈善法。十三届全国人大一次会议以来，全国人大代表共提出57件关于修改慈善法的议案建议，要求将党中央关于慈善事业的决策部署落实为法律规定，进一步优化慈善领域制度设计，为慈善事业全面、快速、有序发展营造良好法治环境。

全国人大常委会贯彻落实党中央关于发展慈善事业的决策部署，积极回应社会关切，把修改慈善法列入2022年度立法工作计划，明确由社会建设委

员会牵头负责。2021年3月，社会建设委员会启动修法工作。12月，贯彻落实栗战书委员长、张春贤副委员长关于加快慈善法修法进程的指示精神，牵头成立慈善法（修改）工作专班，由主任委员何毅亭担任组长。一年多来，主要做了以下4方面工作：一是深入学习领会习近平总书记关于慈善事业的重要论述，全面梳理党中央关于发展慈善事业的重大决策部署和工作要求。二是深入开展调查研究，5次赴地方、部委和慈善行业组织调研座谈，充分了解慈善领域的实际情况和突出问题。三是广泛征求意见，2次召开协调会，5轮书面征求意见，认真听取“一府两院”、20多家中央单位、31个省（区、市）人大社会委、地方民政部门、中国慈善联合会及慈善组织、提议案的代表意见。四是充分发挥专家学者作用，委托中国社会保障学会、清华大学、北京师范大学起草修法建议稿，通过座谈或书面形式征求21人次专家学者意见。经过反复研究修改，形成了《慈善法（修订草案）》（以下简称修订草案）。

二、修改慈善法的指导思想和总体思路

修改慈善法，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记关于发展慈善事业、发挥慈善作用的重要论述精神和党中央决策部署，践行全过程人民民主，完善相关制度机制，优化慈善事业发展环境，规范慈善活动，推动慈善高质量发展，为发挥慈善在第三次分配中的作用、推动共同富裕提供坚实的法治保障。

修法工作始终遵循和贯彻以下总体思路：

一是坚持支持鼓励慈善发展总方向，进一步细化明确扶持慈善事业发展制度措施。慈善事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，在消除贫困、实现共同富裕、促进社会和谐方面具有特殊作用，是国家治理体系与治理能力现代化的重要力量。我国慈善文化源远流长，但现代慈善起步晚、发展慢。实践中，还存在对慈善的性质定位、功能作用认识不足，支持保障慈善发展的力度不够大、措施不够实等问题。修订草案坚持推动慈善事业高质量发展的总原则，回应各方面诉求，健全完善国家支持鼓励开展慈善活动、扶持促进慈善事业发展的制度措施，进一步激发慈善热情，形成全社会参与慈善、支持慈善的良好氛围。

二是坚持从国情实际出发，健全完善与我国发展阶段相适应的慈善法律制度。慈善法实施以来，党中央、国务院及其有关部门、最高人民法院、最

高人民检察院出台了多个旨在发展慈善事业的规范性文件，各地在慈善领域进行了积极探索，积累了丰富的实践经验。修订草案坚持推动慈善事业与经济社会同步协调发展的原则，积极稳妥地将适应慈善发展现实需要、实践证明行之有效、各方面认识比较一致的措施，转化为法律规范，确保慈善事业健康有序发展。坚持走中国特色社会主义慈善之路，继承发扬优秀传统慈善文化的精神内涵，融合现代慈善体系特征，借鉴国外慈善事业经验，对于争议较大或目前修改时机和条件尚不成熟的内容，暂不做修改。

三是坚持问题导向，努力推动解决慈善领域现实问题。当前慈善领域还存在不少困难和问题，出现一些新趋势新情况，甚至引发负面舆情，不利于慈善事业发展。特别是应急慈善制度不完善，慈善信托发展不力，慈善组织治理能力和治理水平不高，网络慈善等新形式缺乏有效规范，慈善参与主体适应规则不统一，监管机制不健全等问题，社会反映比较大。修订草案针对这些突出问题，坚持规范与发展并重，进一步健全完善相关规定，对慈善各方面参与者、慈善活动各环节作出更加明确具体的规范，保障慈善活动正常有序开展。

四是坚持系统观念，处理好与相关法律、法规 and 政策的衔接配合。慈善涉及民法典、刑法以及信托法、公益事业捐赠法、红十字会法等法律法规。修订草案坚持慈善法作为慈善领域专门法的定位，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，在本法中只作原则性、授权性规定，为有关部门和地方结合实际实施法律、开展创新预留空间。

三、修改的主要内容

现行慈善法共 12 章 112 条。修订草案新增 1 章 21 条、修改 47 条，共 13 章 133 条。主要在以下方面作了修改：

（一）体现慈善功能新定位（涉及 2 个章节的 4 个条款）

一是完善立法指导思想。贯彻落实党的二十大精神和党中央新部署新要求，把“充分发挥慈善在第三次分配中的作用，推动共同富裕”写入本法指导思想，明确慈善的新定位新作用，提高全社会对慈善的认识。二是明确党对慈善事业的领导。根据《中共中央关于加强党的政治建设的意见》要求，

增加坚持党对慈善事业领导的规定，确保慈善事业正确政治方向。三是加强慈善工作组织协调。吸收国务院《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》关于“建立健全慈善工作组织协调机制”的精神，总结地方经验做法，新增县级以上人民政府建立慈善工作协调机制的规定，强化慈善事业领导力量，推动及时解决慈善事业发展中遇到的突出困难和问题。四是健全慈善信息统计。针对慈善相关数据较为分散、反映慈善事业发展情况不全面的问题，明确国家建立健全慈善信息统计和发布制度，为充分发挥慈善新功能新作用提供重要的决策依据。

（二）回应慈善发展新问题（涉及 3 个章节的 11 个条款）

一是新设应急慈善专章。总结近年来慈善参与重大突发事件应对中正反两方面经验，特别是在新冠肺炎疫情防控中发挥的重要作用和出现的突出问题，吸收地方立法中的好做法，与正在审议的《突发事件应对管理法（草案）》协调衔接，系统规范重大突发事件中的慈善活动。规定建立应急慈善协调机制，强化政府领导、指导应急慈善活动的责任，发挥慈善在应急救援中的作用。明确慈善组织、志愿者等慈善力量开展应急慈善活动的原则，严格对应急状态下募得款物的管理，明确要求及时拨付使用，及时公开接收、分配和使用情况，确保应急慈善活动有序有效、公开透明。根据突发事件突发性、紧急性的特点，适当放宽募捐方案事前备案的要求，规定基层政府、基层组织便利和帮助应急慈善款物的分配送达。二是完善网络慈善有关规定。适应互联网募捐蓬勃发展的实际，总结吸收近年来指定慈善信息平台 and 互联网公开募捐服务平台的好做法，明确指定部门，区分不同平台的功能和责任，规范网络慈善秩序，保障网络慈善各方参与主体的权益。三是填补网络个人求助法治空白。针对近年来个人求助活动平台规模化发展、纠纷时有发生、负面舆情涌现的新情况，回应社会各界加强网络个人求助治理的呼声，在附则中新增关于个人求助和个人求助网络服务提供者的规定。明确求助人和信息发布人的诚信义务，授权国务院有关部门制定个人求助网络服务提供者管理规则，促进个人求助平台健康发展，维护公众的爱心善心。

（三）优化慈善促进新措施（涉及 4 个章节的 19 个条款）

一是优化慈善组织制度。衔接民法典规定，明确慈善组织属于非营利法人。改革慈善组织认定机制，为社会组织转型为慈善组织提供制度安排。完善慈善组织终止清算程序和剩余财产处理程序，保障当事人权益。充实行业组织职责，推进慈善行业自治。二是优化慈善募捐制度。降低申请公开募捐

资格的年限，鼓励慈善组织开展公开募捐。增设公开募捐资格退出机制，实现具有公开募捐资格慈善组织的优胜劣汰。三是全面优化慈善事业扶持政策。将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划，推动与经济社会同步发展。明确国家建立健全慈善事业税收优惠制度，激发全社会关心慈善、参与慈善的热情。加强对慈善组织布局的引导，支持慈善组织做大做强，培育发展社区慈善，推动形成层次合理、特色鲜明、合作顺畅的慈善格局。支持鼓励运用新技术开展慈善活动，推动慈善创新。建立慈善领域信用记录和激励制度，推动慈善活动主体守法合规开展活动。鼓励开展慈善国际交流，发挥慈善在响应“一带一路”倡议、参与构建人类命运共同体中的积极作用。

（四）健全慈善监管新机制（涉及 6 个章节的 16 个条款）

一是推动慈善监管全覆盖。新增接受境外捐赠、与境外组织或个人开展合作依法履行相关程序，维护国家安全和利益。要求具有公开募捐资格的慈善组织加强对合作募捐方的审核评估，公开合作方信息，维护募捐秩序。明晰慈善财产范围，明确慈善信托财产和用于慈善活动的其他财产属于慈善财产，加大保护力度。做好与红十字会法、公益事业捐赠法等衔接，明确红十字会、公益性非营利的事业单位等开展募捐或者接受捐赠，其他法律有规定的从其规定，没有规定的参照适用本法的规定，全面统一慈善活动规则。二是加强综合监管和行业指导。明确县级以上人民政府加强慈善活动综合监管。在明确民政部门的全面监管职责基础上，新增工信、公安、财税、审计、网信、银保监等政府其他相关部门在各自职责范围内履行监管职责。针对慈善活动面广线长的特点，增加教科文卫体、应急、生态环境、医疗保障等行业管理部门指导、管理和服务本行业慈善活动的职责。新增约谈负责人、工作人员等手段，丰富监管措施。明确对其他慈善活动参与者的会同调查机制，确保有效监管。三是细化强化法律责任。全面梳理本法涉及有关主体的法律义务，调整明确违法行为对应的法律责任，增强法律的刚性、可操作性。重点完善募捐活动违法的法律责任，增加吊销公开募捐资格证书等处罚方式，提高法律的约束力和威慑力。

（五）充实慈善信托新制度（涉及 6 个章节的 18 个条款）

一是系统完善慈善信托制度。衔接民法典规定，扩展遗嘱信托等设立方式，便利慈善信托设立。明确委托人不得指定其利害关系人为受益人，确保慈善信托的慈善性质。明确除信托文件规定外，受托人不得自行辞任，稳定慈善信托运行。将设立监察人作为法定要求，健全慈善信托内部治理。增加

信托终止和剩余财产处理的程序和要求，确保慈善信托全周期的慈善性。二是全面规范慈善信托运作。明确慈善信托财产属于慈善财产，全面适用慈善财产管理规则。强化信托财产高效利用要求，授权有关部门制定慈善信托年度支出和管理费用标准。增加慈善信托信息公开专门规定，提升透明度。明确民政等有关部门对受托人的监管职责，加强监管力度。完善委托人、受托人违法行为的法律责任。三是强化对慈善信托的优惠扶持。增加设立慈善信托依法享受税收优惠的专门规定，推动慈善信托发展。

此外，还根据需要作了部分文字修改。

关于《中华人民共和国增值税法（草案）》的说明

1993年12月，国务院发布《中华人民共和国增值税暂行条例》（以下简称《增值税暂行条例》），规定在中华人民共和国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物的单位和个人应当缴纳增值税。2008年，国务院对《增值税暂行条例》作了修订。党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，深化增值税改革作为实施更大规模减税降费的制度性举措，各项改革工作扎实推进。2016年5月，营业税改征增值税试点全面推开，在此基础上，2017年11月国务院废止了《中华人民共和国营业税暂行条例》，并对《增值税暂行条例》作了部分修改。随着调整增值税税率水平、健全增值税抵扣链条、建立增值税期末留抵退税制度等一系列措施实施，减税降费成果进一步巩固和扩大，改革实现了确保制造业税负明显降低、确保建筑业和交通运输业等行业税负有所降低、确保其他行业税负只减不增的目标，基本建立了现代增值税制度。目前，增值税是我国第一大税种，2021年全国增值税收入61982亿元，占全国税收收入的36%。按照国务院规定，增值税属于中央与地方共享税，收入实行中央与地方“五五分享”。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，提请全国人大常委会审议增值税法草案已列入国务院2022年度立法工作计划。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动完善税收法律制度，财政部、税务总局在广泛调研、听取各有关方面意见并向社会公开征求意见基础上，起草了《中华人民共和国增值税法（送审稿）》。司法部充分征求各方面意见，会同财政部、税务总局修改形成了《中华人民共和国增值税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。现说明如下：

一、立法的总体思路

从近年实际情况看，增值税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定增值税法，总体上按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平基本不变，将《增值税暂行条例》和有关政策规定上升为法律。同时，根据实际情况对部分内容作了必要调整。

二、草案的主要内容

草案共6章36条，主要规定了以下内容：

（一）纳税人和征税范围。在中华人民共和国境内销售货物、服务、无形资产、不动产，以及进口货物的单位和个人为增值税的纳税人。销售货物、服务、无形资产、不动产，是指有偿转让货物、不动产的所有权，有偿提供服务，有偿转让无形资产的所有权或者使用权。（第一条）增值税为价外税，应税交易的销售额不包括增值税税额。（第六条）

（二）税率。维持现行 13%、9%、6% 三档税率不变。一是销售货物、加工修理修配服务、有形动产租赁服务，进口货物，除另有规定外，税率为 13%；二是销售交通运输、邮政、基础电信、建筑、不动产租赁服务，销售不动产，转让土地使用权，销售或者进口农产品等货物，除另有规定外，税率为 9%；三是销售其他服务、无形资产，税率为 6%。同时规定，出口货物以及境内单位和个人跨境销售国务院规定范围内的服务、无形资产，税率为零。（第七条）小规模纳税人等适用简易计税方法的征收率为 3%。（第八条）

（三）应纳税额。按照一般计税方法计算的应纳税额，为当期销项税额抵扣当期进项税额后的余额；按照简易计税方法计算的应纳税额，为当期销售额乘以征收率；进口货物，按照组成计税价格乘以适用税率计算缴纳增值税。（第九条）当期进项税额大于当期销项税额的部分，可以结转下期继续抵扣或者予以退还。（第十六条）

（四）税收优惠。维持现行税收优惠项目不变，并规定免税项目具体标准由国务院规定。应税交易的销售额未达到国务院规定的增值税起征点的，免征增值税。（第二十一条、第二十二条）同时规定，根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以制定增值税专项优惠政策，报全国人大常委会备案。（第二十三条）

（五）征收管理。增值税由税务机关征收，进口货物的增值税由海关代征。（第三十条）纳税人应当依法开具和使用增值税发票，电子发票与纸质发票具有同等法律效力。（第三十二条）此外，还对增值税的纳税义务发生时间、纳税地点、计税期间、扣缴义务人、涉税信息共享等税收征管事项作了规定。（第五章）

关于《中华人民共和国金融稳定法（草案）》的说明

党的二十大报告指出，要强化金融稳定保障体系，守住不发生系统性风险底线。防范化解金融风险特别是防止发生系统性金融风险，是金融工作的重要任务。金融领域现行法律、行政法规对银行、证券、保险等各金融行业的风险防范、化解和处置作了规定，为我国金融体系稳健运行提供了有力法治保障。随着我国金融业快速发展，在维护金融稳定方面也存在问题和不足：一是跨领域金融风险处置机制存在短板。现行有关规定分散于多部法律、行政法规中，缺乏整体设计和跨行业跨部门的统筹安排。二是相关主体职责分工不够明确。国务院部门之间、国务院部门和地方人民政府之间的职责关系不清晰、不衔接，协调配合不够紧密，影响金融风险处置效率。三是风险化解和处置措施不足。现行金融法律、行政法规规定了行政、司法主导的接管、托管、撤销以及破产等风险处置措施，但以市场化手段化解和处置金融风险的规定不足。近年来，在党中央、国务院坚强领导下，防范化解重大风险攻坚战取得重要阶段性成果，金融风险整体收敛，一些行之有效的实践做法有必要上升为法律层面的长效制度。面对错综复杂的国内外经济金融形势，需要通过专门立法弥补制度短板，健全协同高效的金融风险防范、化解和处置机制，进一步明确各方关于维护金融稳定的责任，加强金融风险防范和早期纠正，健全市场化法治化处置机制，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。制定金融稳定法已列入全国人大常委会 2022 年度立法工作计划初次审议的法律案以及国务院 2022 年度立法工作计划。

根据党中央、国务院决策部署，人民银行会同有关部门在深入调研论证基础上，起草了《中华人民共和国金融稳定法（征求意见稿）》，经国务院批准于 2022 年 4 月至 5 月向社会公开征求意见。司法部会同人民银行等部门广泛听取并充分吸收各方面意见，修改形成了《中华人民共和国金融稳定法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。

一、立法的总体思路

草案以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央、国务院关于防范化解金融风险、维护金融稳定的决策部署。总体思路：一是坚持党对金融工作的集中统一领导，统筹发展和安全，实现经济高质量发展与有效应对金融风险相互促进，保障金融体系稳健运行，维护人民群众根本利益。二是坚持问题导向和系统观念，着力完善金融风险事前防范、事中化解和事后处置全流程全链条制度安排，明确相关职责和措施，并与现行法律

制度做好衔接。三是坚持市场化法治化方向，压实金融机构及国务院金融管理部门、地方人民政府等相关方的风险处置责任，发挥存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构的处置平台作用，既防范系统性风险，又防范道德风险。四是坚持权责一致，立足国情，充分发挥国务院金融管理部门的专业优势、地方人民政府的属地优势等，依法合理界定职责分工，健全协调配合的工作机制。

二、草案的主要内容

草案共六章四十九条，主要规定了以下内容：

（一）建立金融稳定工作机制。一是明确统筹协调机制职责。国家金融稳定发展统筹协调机制（简称统筹协调机制）负责统筹金融稳定和改革发展，研究系统性金融风险防范、化解和处置以及维护金融稳定重大政策，部署开展相关金融风险处置工作；重大问题和事项报党中央、国务院决定。（第五条第一款）二是明确各方职责。统筹协调机制成员单位依照法定职责分工履行金融风险防范、化解和处置责任，落实统筹协调机制议定事项；省、自治区、直辖市人民政府依照法定职责分工以及统筹协调机制的要求履行相关责任，打击非法集资等非法金融活动，维护社会稳定；存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构履行相关行业风险监测、处置等职责。（第五条第二款、第六条、第七条）

（二）强化金融风险防范机制。一是明确金融机构主要股东和实际控制人的准入要求及禁止行为。主要股东、实际控制人应当具有相应的资本实力，财务状况和诚信记录良好并符合规定的条件；企业作为主要股东或者实际控制人的，还应当具有规范的治理结构、健全的风险管理和内部控制机制。

（第十二条）主要股东应当以自有资金出资；股东、实际控制人不得违反规定占用金融机构或者客户资金、转移金融机构股权或者资产；股东不得违反规定委托他人或者接受他人委托持有金融机构的股权；实际控制人不得以股权代持、隐匿关联交易等方式掩盖实际控制权。（第十三条）二是规定恢复和处置计划安排。国务院金融管理部门规定的金融机构应当事先制定恢复和处置计划，明确风险发生时恢复持续经营能力和有序处置的方案。（第十五条）三是健全金融风险监测预警机制。人民银行会同国务院有关部门建设国家金融基础数据库，共享、提供有关信息。（第十七条第二款）国务院金融管理部门建立风险监测预警机制；国务院金融管理部门和省、自治区、直辖市人民政府应当及时互相通报发现的金融风险隐患，并视情况向统筹协调机

制报告；存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构依法监测相关行业金融风险并及时报告。（第十八条）此外，草案还明确了金融机构依法审慎合规经营、不得通过各种违法方式损害债权人等的合法权益，地方人民政府不得违规干预金融机构的经营活动和人事任免等。（第十一条、第十四条、第十六条）

（三）完善金融风险化解机制。一是金融机构发生审慎监管指标异常波动的，应当切实履行主体责任，区别情形依法采取相应措施主动化解风险，并及时向国务院金融管理部门报告。（第十九条）二是国务院金融管理部门应当提出风险警示，根据需要约谈有关人员、机构，区别情形采取相应措施及时化解风险。（第二十条）三是存款保险基金管理机构依法采取早期纠正措施，对于未按照要求改进的投保机构可以依法提高存款保险费率，还可以建议有关部门采取处置措施或者查处违法行为。（第二十一条）四是地方人民政府支持金融机构清收处置资产和挽回损失、以市场化方式引入资本，支持司法机关依法打击逃废债务行为，维护区域信用环境和社会稳定。（第二十二条）

（四）明确金融风险处置职责分工和后备资金来源。一是压实金融机构的主体责任。明确被处置金融机构穷尽自救手段，采取一切必要措施清理债权债务，挽回损失；股东、实际控制人按照恢复和处置计划或者监管承诺补充资本，负有责任的股东、实际控制人依法承担相应赔偿责任等。（第二十四条）二是充分发挥市场配置资源作用。以市场化方式引入战略投资者、处置不良资产和补充资本；存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构发挥市场化法治化处置平台作用。（第二十五条）三是界定国务院有关部门、地方人民政府的职责分工。人民银行等国务院金融管理部门、国务院财政部门以及其他行业主管部门依法履行各自职责；省、自治区、直辖市人民政府负责处置辖区内农村合作金融机构风险，牵头处置统筹协调机制指定处置的其他金融风险，履行组织清产核资、协调处置资金、维护社会稳定等职责。（第二十六条）四是明确统筹协调机制相关职责。处置职责存在重大争议的，由统筹协调机制确定牵头处置部门；金融风险严重危及金融稳定的，处置方案由统筹协调机制议定，按照程序报批后实施，并规定了临机处置程序。（第二十七条）五是对金融稳定保障基金作出原则规定。明确金融稳定保障基金由统筹协调机制统筹管理，作为处置金融风险的后备资金，由向金融机构、金融基础设施运营机构等主体筹集的资金等组成；经国务院决定，人民

银行再贷款可以为其提供流动性支持，并明确偿还机制；授权国务院对其筹集、管理、使用和监督的具体办法作出规定。（第二十九条）

（五）充实金融风险处置措施。一是明确国务院金融管理部门的风险处置措施，包括促成第三方机构等承接被处置金融机构的业务、资产和负债，对符合规定条件的被处置金融机构实施股权、债权减记或者债转股等，同时保障债权人以及其他利益主体的合法权益。（第三十一条至第三十四条）二是金融机构被接管或者被撤销的，国务院金融管理部门可以指定存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构担任接管组织或者实施清算。（第三十五条）三是为保障处置方案顺利实施，根据国务院金融管理部门的申请，最高人民法院可以指定集中管辖，决定解除有关强制措施或者中止有关民事诉讼程序、执行程序等。（第三十七条、第三十八条）

此外，草案还明确统筹协调机制可以对有关部门、地方等采取问责措施，并对金融机构及相关主体的违法行为规定了相应的法律责任，以强化责任追究机制，维护金融市场秩序。（第五章）

关于《中华人民共和国外国国家豁免法（草案）》的说明

一、立法必要性

国家豁免制度涉及国家对外关系和利益，是涉外法律体系的重要制度之一。党中央、国务院高度重视涉外法治工作。党的二十大报告明确提出统筹推进国内法治和涉外法治。在国际交往中，未经一国同意，另一国法院不得对该国家及其财产进行管辖和采取强制措施，即通常所说的国家豁免。长期以来，我国法院不受理以外国国家为被告的案件，我国也不接受外国法院管辖。在经济全球化背景下，绝大多数国家已从“绝对豁免”转向“限制豁免”，即对外国国家从事商业活动等非主权行为不再给予豁免，允许本国法院行使管辖权。当前，我国对外交往不断扩大，“一带一路”影响力日益提升，我国企业和公民与外国国家之间的经济合作越来越频繁。为适应新形势新变化，助力高水平对外开放和推动共建“一带一路”高质量发展，有必要制定外国国家豁免法，参考国际惯例，明确我国法院在外国国家从事商业活动等非主权行为时可行使管辖权。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，2021年4月，外交部会同最高人民法院等单位起草了《中华人民共和国外国国家豁免法（送审稿）》并上报国务院。司法部按程序进行立法审查时，征求了有关中央和国家机关、地方政府和国有企业的意见，形成《中华人民共和国外国国家豁免法（草案）》（以下简称《草案》）。2021年12月29日，国务院第160次常务会议讨论并原则通过《草案》。

二、立法的总体思路和主要内容

《草案》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想、习近平外交思想，贯彻落实党中央关于加快涉外法律体系建设的重大决策部署，统筹发展和安全，参考国际条约和多数外国国家做法，并立足我国国情和现实需要，合理确定豁免例外范围，做好与民事诉讼法等相关法律的衔接。《草案》共22条，主要规定了以下内容：

一是明确了外国国家及其财产在我国法院享有管辖豁免的一般原则（第三条）。

二是确立了管辖豁免的例外制度，即在外国国家明示接受管辖、进行商业活动、为获得个人提供的劳动或者劳务与个人签订合同、造成人身和财产损害等情形下不享有管辖豁免，我国法院可以行使管辖权（第四条至第十二条）。

三是规定了外国国家财产享有司法强制措施豁免，同时确立了例外制度，即在外国国家明示放弃、指定财产用于执行等情形下不享有司法强制措施豁免；还明确外国国家接受我国法院管辖，不应视为放弃司法强制措施豁免（第十三条、第十四条）。

四是规定了外国国家及其财产案件的一般程序，即对于外国国家及其财产案件的审判和执行程序，本法没有规定的，适用我国的民事诉讼法律以及其他法律；同时规定了诉讼文书送达、缺席判决等特殊诉讼程序（第十五条至第十七条）。

五是明确了对等原则，即外国法院给予我国的豁免低于本法规定的，我国可以实行对等原则；同时规定外交部就有关国家行为的事实问题出具的证明文件，法院应当采纳；对于其他涉及外交事务等重大国家利益的问题，外交部可以向法院出具意见（第十八条、第二十条）。

六是规定本法不影响外交、领事等人员和外国国家元首、政府首脑、外交部长等依法享有的特权与豁免（第十九条）。

此外，《草案》还明确了外国国家、商业活动的含义。

关于《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》的说明

一、民事诉讼法（修正草案）的起草背景和必要性

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、2021 年四次修正，民事诉讼规则不断优化完善，在保护当事人诉讼权利，保障人民法院公正、高效审理民事案件等方面发挥了重要作用，但历次修正均未对涉外民事诉讼程序相关内容作出实质性调整。进入新时代以来，我国经济实力实现历史性跃升，经济总量稳居世界第二，制造业规模、外汇储备、全球货物贸易位居世界第一，2019 年全国出入境人员已达 67 亿人次，2021 年对外直接投资流量 17882 亿美元，比上年增长 163%，连续十年位列全球前三。伴随高水平对外开放的持续推进，人民法院审理的涉外民商事案件快速攀升，已覆盖全球 100 多个国家和地区，境外当事人主动选择中国法院管辖的案件日益增多，我国民商事判决得到越来越多国家的承认和执行，中国司法的国际公信力和影响力持续提升。同时，司法实践中面临的管辖权国际冲突等问题愈加复杂，现有涉外民事诉讼程序的功能定位、制度设计已难以满足公正、高效、便捷解决涉外民商事纠纷和维护国家主权、安全、发展利益的需要，有必要进行相应完善。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视涉外法治工作，明确提出统筹推进国内法治和涉外法治。党的二十大报告强调“坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，对推进高水平对外开放、推动构建人类命运共同体作出重大部署，为加强涉外法治工作提出新的更高要求。民事诉讼法涉外编是涉外法律体系的重要组成部分，对于平等保护中外当事人合法权益，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，维护国家主权、安全、发展利益，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要意义。为此，最高人民法院积极配合立法机关做好民事诉讼法涉外编的修改工作，在全面总结我国涉外民商事审判实践经验、借鉴国际条约和域外立法经验基础上，经深入调查研究、广泛听取意见、反复修改论证，形成民事诉讼法涉外编的修改建议。对有关重点难点问题，社会各界基本形成共识，修改民事诉讼法涉外编的条件已经具备。

此外，2021 年 8 月，第十三届全国人大常委会第三十次会议作出《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》，授权最高人民法院围绕完善民事案件级别管辖制度、健全提级审理机制、完

善再审申请程序和标准等方面组织开展为期两年的试点工作，并要求试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律。试点以来，在以习近平总书记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，试点取得预期成效，有必要将试点成果上升为法律。针对社会各界普遍关注、司法实践反映集中的其他重点问题，最高人民法院本着“较为成熟、争议不大、确有必要”的原则，在充分调研基础上，对相关条款也一并提出修改建议。

二、民事诉讼法（修正草案）起草的基本原则和工作过程

此次修正草案起草中，坚持以下基本原则。

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。始终以马克思主义中国化时代化最新成果武装头脑、指导实践、推动工作，认真学习贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持走中国特色社会主义法治道路，立足我国国情和司法实践，推动完善民事诉讼程序体系。

二是坚持服务党和国家工作大局。牢记“国之大者”，落实统筹发展和安全要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，围绕加快构建新发展格局、推动高质量发展，推动以良法促进发展、保障善治，服务国家重大战略实施和推进高水平对外开放，切实维护我国主权、安全、发展利益。

三是坚持以人民为中心的发展思想。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，立足于程序性规则的优化和完善，坚持平等保护原则，保障当事人诉讼权利的充分行使，积极回应人民群众关切。严厉打击不诚信诉讼行为，保障当事人合法权益，助力社会诚信体系建设。

四是积极对接国际规则。注重借鉴国外法治有益成果，将国际规则有机融入中国特色社会主义诉讼制度，通过构建公正、高效、便捷的涉外民商事诉讼制度，进一步增强我国在全球争议解决领域的吸引力，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。

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。全国人大常委会监察司法委、全国人大常委会法工委多次听取汇报，深入开展实地调研，给予指导，对修正草案的具体内容提出完善建议，支持、指导最高人民法院如期顺利完成本次修正草案研究论证工作。修正草案先后征求了中央政法委、中央依法治国办、全国人大常委会监察司法委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、外交部、公安部、民政部、司法部、商务部、国资委等中央国家机关，以及各高级人民法院、中国法学会民事诉讼法学研究会、中国国际私法学会、部分全国人大代表、全国政协委员、专家学者的意见建议。

三、民事诉讼法（修正草案）的主要内容

修正草案共对民事诉讼法作出 28 处调整，涉及 29 个条文，其中新增条文 16 条，修改条文 13 条，主要包含以下内容。

（一）民事诉讼法涉外编的主要修改内容

1 进一步完善我国对涉外民商事案件的管辖规则

一是合理增加管辖涉外案件的类型，适度扩大相关管辖依据。将管辖纠纷的类型拓展至财产权益纠纷和非财产权益纠纷，增设侵权结果发生地和其他适当联系作为管辖依据，更好平等保护中外当事人诉权，切实维护我国主权、安全、发展利益。

二是完善涉外协议管辖规则。顺应国际发展趋势，充分尊重当事人意思自治，对于与争议有实际联系的地点不在我国领域内的，明确当事人可以协议选择我国法院管辖。

三是增加涉外专属管辖的情形。借鉴各国立法实践，增加因在我国领域内设立的法人或者非法人组织的设立、解散、清算，该机关作出的决议的效力等提起的诉讼，以及因在我国领域内审查授予的知识产权的有效性等提起的诉讼等与我国利益密切相关的特定类型案件，适度扩大我国法院管辖范围。

四是明确涉外消费纠纷、涉外网络侵权纠纷的管辖规则。顺应跨境电商平台消费快速增长的趋势，就因涉外消费引起的纠纷，加大消费者诉权保护力度。破解涉外信息网络侵权情形下确定地域管辖的困境，将司法解释中的

合理规则上升为法律，明确涉外信息网络侵权的管辖依据，筑牢营造清朗网络空间法治基石。

2 妥善协调国际民商事诉讼管辖权冲突，提升解决国际民商事争议的效率。将司法解释中关于平行诉讼、不方便法院的成熟规定上升为法律，完善相关适用条件。保障中外当事人正当司法需求，明确我国法院可以受理他国法院已经受理的案件。顺应国际社会“预先承认”的立法趋势，降低中外当事人诉讼成本。对于具备法定情形，我国法院审理案件和当事人参加诉讼明显不便的案件，适度礼让由他国法院行使管辖权。

3 丰富涉外送达手段，切实解决制约涉外审判效率的瓶颈问题。在充分保障受送达人程序权利的前提下，优化涉外送达制度，回应中外当事人对程序效率的迫切需求，提升我国涉外争议解决机制的国际吸引力。适度穿透法人或非法人组织面纱，增加相关自然人与法人或非法人组织之间替代送达的适用情形。积极稳妥利用现代信息手段，增加即时通讯工具、特定电子系统等电子送达方式。尊重当事人意思自治，赋予以受送达人同意的其他方式送达的法律效力。缩短公告送达期限，优化涉外公告送达规则。

4 增设域外调查取证条款，保障人民法院准确查明案件事实。对域外调查取证作出明确规定，同时回应互联网时代的司法需求，在尊重所在国法律及双方当事人同意的前提下，明确可以通过即时通讯工具或其他方式取证，拓宽法院查明案件事实的渠道。

5 完善承认与执行外国法院判决的制度规则，促进稳定国际民商事法律秩序

一是增强我国司法审查的透明度。当事人申请承认和执行外国法院判决的，除法定情形以外，应予以承认和执行。同时，对于外国法院裁判违反我国法律的基本原则或者侵犯国家主权、安全、社会公共利益的，则不予承认和执行。

二是明确因同一纠纷向我国法院申请承认和执行程序与我国法院案件审理程序的关系。当事人申请承认和执行外国法院判决，所涉争议与我国法院正在审理案件属于同一争议的，我国法院可以中止审理，促进稳定相关法律关系和当事人预期，同时明确我国法院恢复诉讼程序的情形。

6 恪守国际条约义务，积极推进仲裁裁决的国际流通。将认定仲裁裁决籍属的标准由仲裁机构标准修改为裁决地标准，促进仲裁裁决的跨境执行。增设申请人住所地法院、与裁决所涉纠纷有适当联系地法院为仲裁司法审查的管辖法院，最大限度便利仲裁当事人权利救济。

（二）民事诉讼法非涉外编的主要修改内容

1 扩大回避适用范围。对照修订后的《中华人民共和国民事诉讼法组织法》和《中华人民共和国法官法》，扩大回避适用范围，将法官助理、司法技术人员纳入回避适用的对象。保障当事人申请回避权的全面行使，确保民事案件的公正审判。

2 明确司法技术人员参与诉讼的规则。总结长期以来关于司法技术人员特别是技术调查官的有益实践经验，明确人民法院可以指派司法技术人员参与诉讼，协助查明专业技术事实，进一步解决法官知识局限性、案件专门性和问题专业性之间的矛盾。

3 完善虚假诉讼认定规则

一是进一步明确侵害法益范围。将虚假诉讼侵害法益从“他人合法权益”扩展至“国家利益、社会公共利益或者他人合法权益”，坚决防止虚假诉讼行为损害国家利益、社会公共利益。

二是明确单方虚假诉讼情形。突出虚假诉讼本质特征，在“双方恶意串通”情形之外，增加“单方捏造基本事实”的情形，准确界定虚假诉讼外延，压缩虚假诉讼存在空间。

4 调整上诉状提出的方式。为进一步提供优质高效的诉讼服务，明确上诉状既可以向第二审人民法院直接提出，也可以通过原审人民法院提出，优化上诉状副本送达和原审案卷材料报送程序，最大程度缩短程序流转时间，提高二审立案效率。

5 增加指定遗产管理人案件。对标《中华人民共和国民法典》有关规定，在第十五章“特别程序”中新增指定遗产管理人案件，就指定遗产管理人、变更遗产管理人的相关程序作出规定，实现实体法与程序法的有效衔接，推动实现保护遗产安全和完整、保障继承人和债权人合法权益的制度价值。

6 完善再审申请程序和标准。明确当事人不服高级人民法院生效裁判时申请再审的管辖规则，规定当事人向最高人民法院申请再审的标准和条件。

关于《中华人民共和国行政诉讼法（修正草案）》的说明

一、修改的背景和必要性

我国现行行政诉讼法是1989年由第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过的，先后经历了2014年、2017年两次修改。行政诉讼法实施以来，在解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督支持行政机关依法行政，推进法治政府建设等方面发挥了重要作用。随着经济社会形势发展变化，人民群众司法需求日益多元。为了深入贯彻以人民为中心的发展思想，践行严格公正司法，有必要对行政诉讼法的相关规定进行修改完善，实现推动完善我国诉讼制度；明确四级法院审级职能定位；加强审级制约监督体系建设；优化司法资源配置；保障法律正确统一适用的改革目标。

2021年8月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》），授权最高人民法院在本院和北京等12个省、直辖市的人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点。《授权决定》规定，试点期间，试点法院暂时调整适用《中华人民共和国行政诉讼法》第十五条、第九十条。《授权决定》同时规定，“试点具体办法由最高人民法院组织研究制定，报全国人民代表大会常务委员会备案”，“试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定”。

根据《授权决定》并经向全国人民代表大会常务委员会备案，2021年9月27日，最高人民法院印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（以下简称《试点实施办法》）。《试点实施办法》完善了行政案件级别管辖制度，并改革了行政申请再审管辖规则。其中，在第二条规定，“下列以县级、地市级人民政府为被告的第一审行政案件，由基层人民法院管辖：（一）政府信息公开案件；（二）不履行法定职责的案件；（三）行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件；（四）土地、山林等自然资源权属争议行政裁决案件”。在第十一条规定，“当事人对高级人民法院作出的已经发生法律效力的民事、行政判决、裁定，认为有错误的，应当向原审高级人民法院申请再审；符合下列情形之一的，可以向最高人民法院申请再审：（一）再审申请人对原判决、裁定认定的基本事实、主要证据和诉讼程序无异议，但认为适用法律有错误的；（二）原判决、裁定经高级人民法院审判委员会讨论决定的”。

试点工作开展以来，试点法院认真执行《授权决定》和《试点实施办法》，积极稳妥推进相关试点工作，已经实现当事人诉讼更加便利，行政争议在基层得到公正高效实质性化解，再审程序运行机制持续完善，再审依法纠错与维护生效裁判权威相统一，高、中级人民法院审理重大典型一审案件职能作用更加凸显，最高人民法院监督指导职能不断优化的改革目标。实践证明，《授权决定》和《试点实施办法》的内容，特别是涉及到第十五条关于中级人民法院级别管辖和第九十条关于行政申请再审的内容，是符合审判实际，符合审判规律的，应当及时上升为法律条文。修改行政诉讼法相关内容的时机已经成熟，条件已经具备。

二、修正草案起草的基本思路和工作过程

最高人民法院在修正草案起草过程中，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，认真落实党中央关于深化行政诉讼制度改革的决策部署，严格落实《授权决定》要求，按照党的二十大报告“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度”的要求，围绕健全完善行政诉讼程序体系、充分保障当事人行政诉讼权利、提升人民法院行政纠纷化解能力，全面总结试点经验，有效体现试点成果。在具体条文方面，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两条内容，进一步提炼完善后，推动上升为立法，确保修法内容符合诉讼规律和实践需要。

最高人民法院自试点工作开展之初，即开展行政诉讼法相关条文修改论证研究。修正草案先后征求了中央政法委、中央依法治国办、全国人大监工委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、司法部等中央和国家机关，以及各高级人民法院、部分全国人大代表和全国政协委员、专家学者、律师代表的意见建议。根据各方面反馈的意见建议，对修正草案作了进一步修改完善。

三、修正草案的主要内容

修正草案共对行政诉讼法作出 2 处调整，修改条文 2 条，与《试点实施办法》有关规定基本保持一致。主要包括：

（一）优化中级人民法院一审管辖规定

在行政诉讼法第十五条新增一款作为第二款，明确下列以县级、地市级人民政府为被告的第一审行政案件，由基层人民法院管辖：政府信息公开案件；不履行法定职责的案件；行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件；土地山林等自然资源权属争议行政裁决案件。

（二）完善行政申请再审管辖规定

在行政诉讼法第九十条新增一款作为第二款，明确当事人不服高级人民法院生效裁判，原则上应当向原审高级人民法院申请再审。符合第二款规定的两种情形之一的，可以向最高人民法院申请再审。同时，将原来条文中“但判决、裁定不停止执行”调整表述作为第三款。

关于《中华人民共和国对外关系法（草案）》的说明

一、制定对外关系法的必要性和重大意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，强调法治是国家核心竞争力的重要内容，明确提出坚持统筹推进国内法治和涉外法治，加强涉外领域立法，加快形成系统完备的涉外法律法规体系，为维护我国主权安全发展利益、推动构建人类命运共同体提供法治保障。改革开放以来，我国涉外法治建设不断加强，涉外法治体系不断健全，为对外开放提供了重要法治保障。党的十八大以来，涉外领域立法广度和深度大幅拓展，相继制定修改一批重要涉外法律，为扩大对外开放，增进国际交往，维护国家主权、安全、发展利益发挥了重要作用。但是，同国内法治体系相比较，我国涉外法治体系建设还存在一些制度短板和发展弱项。当前，世界百年未有之大变局加速演变，改革发展稳定任务艰巨繁重，对外开放深入推进，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，加快我国涉外法治体系建设，提高涉外工作法治化水平，有效应对风险挑战，以法律手段更好维护我国主权、安全、发展利益。因此，有必要制定一部基础性、综合性的涉外法律，对我国发展对外关系作出规定，集中阐述我国对外大政方针、立场主张，完善我国对外关系重要法律制度。

（一）制定对外关系法是贯彻落实习近平外交思想，加强党对对外工作集中统一领导的重大举措

习近平外交思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代我国对外工作的根本遵循和行动指南。制定对外关系法，明确发展对外关系的指导思想，以法律形式充分体现习近平外交思想的核心要义、精神实质、丰富内涵和实践要求，将习近平外交思想法治化，使党在对外工作领域的方针政策通过法定程序转化为国家意志，规范和指导对外工作，服务国内发展大局和对外工作全局。同时，制定对外关系法，明确党中央对对外工作的集中统一领导，规定党和国家机构改革后形成的外事工作领导体制机制，明确各方面职责任务，有利于形成在党中央集中统一领导下的对外交往大协同格局，为新时代对外工作提供坚实法治支撑。

（二）制定对外关系法是加强对外交往、深化对外开放的客观要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻把握新时代中国和世界发展大势，积极顺应经济全球化大势，坚定不移地推动对外开放，积极融入世界，我国对外交往、对外开放的广度和深度得到全面拓展。制定对外关系法，有利于展示我国高举和平、发展、合作、共赢旗帜的负责任大国形象，为我国发展对外关系、促进国际合作提供更多法律遵循，为新时代中国特色大国外交提供更强法治保障。同时，在对外关系领域，以法律形式明确推动构建人类命运共同体，吸收中华文化和中国精神的时代精华，也有助于在涉外法治领域彰显中国风范、中国气派，在全球治理领域，提供中国方案，传播中国经验。

（三）制定对外关系法是维护国家主权、安全、发展利益的迫切需要

当前，世界百年未有之大变局加速演变，和平与发展仍然是时代主题。与此同时，世界进入新的动荡变革期，大国地缘政治博弈、科技和产业制高点竞争、贸易保护主义抬头等挑战和不稳定不确定因素持续增加，国际格局深刻演变，国际规则深度调整，我国经济社会发展面临错综复杂的国际形势。当前形势下，统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，坚持国家利益为重、国内政治优先，结合对外工作实际和国内外立法实践，迫切需要制定对外关系法，针对外国对我干涉、制裁、打压、遏制、渗透、破坏等行径，明确反制、限制性法律规定，维护国家主权、安全、发展利益。

（四）制定对外关系法是加强宪法实施，提高涉外工作法治化水平，完善涉外法治体系的重要举措

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。我国宪法规定了对外关系的基本原则，明确了有关国家机关处理对外关系的职权划分。通过完备的法律保证宪法确立的原则和制度得到落实，是宪法实施的重要途径。制定对外关系法，将上述宪法规定在法律中进一步具体落实，有利于加强宪法涉外领域相关规定的实施。同时，制定对外关系法，将新中国成立以来我国对外工作长期坚持的大政方针、成熟稳定的理念实践以法律形式固定下来，明确对外关系领域的基本原则、基本理念、基本制度，对于进一步完善涉外法律法规体系，提升我国涉外法治建设水平，推动国家治理体系和治理能力的现代化，具有重要而深远的意义。

二、制定对外关系法的指导思想、遵循的原则和主要过程

制定对外关系法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平外交思想和习近平法治思想，全面贯彻党的二十大精神，坚持统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，推动构建人类命运共同体，建设新型国际关系，更好体现我国对外大政方针和立场主张，坚持总体国家安全观，维护国家主权、安全、发展利益，完善涉外法治体系，提高对外工作法治化水平，为实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦营造良好外部环境，提供坚强法律支撑。

制定对外关系法遵循的原则是：一是坚持党的领导。坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，贯彻落实党中央的决策部署，使党在对外工作领域的方针政策通过法定程序转化为国家意志，服务国内发展大局和对外工作全局。二是坚持把准定位。对外关系法作为对外工作基础性、综合性法律，重在明确我国对外工作具有指导意义、普遍意义的思想、方针、原则，为其他涉外法律提供授权和指引，做好配套衔接，留足接口。三是坚持问题导向。对涉外立法中一些根本性问题和亟待解决的问题作出规定，统筹把握合作与斗争、反制与限制等关系，坚持鼓励、支持、保护性规定同抵制、反制性规定并重。四是坚持立足当前，着眼长远。既要高质量高水平回应和解决当下涉外立法诉求，又要兼顾稳定性前瞻性，充分考虑所涉条款的延续性。五是坚持系统观念。坚持原则性与灵活性相统一，妥善把握国内与国际、政治与法治、外交与法律等辩证统一关系，平衡法律的宣示作用和实施效果，统筹考虑国内反应和国际影响。

根据党中央决策部署，2021年10月，中央外办牵头会同外交部、全国人大常委会法工委、中央依法治国办、最高人民法院、公安部、国家安全部、司法部、商务部等单位成立立法工作领导小组和工作专班，开展研究起草工作。一是深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平外交思想、习近平法治思想，深入学习领会习近平总书记关于加强涉外领域立法的重要论述。二是深入调查研究。梳理党章和党中央有关文件、文献中关于对外工作的重要论述和要求，梳理宪法和我国专门涉外法律、有关法律中的涉外规定，进行深入研究。请有关学术机构和高等院校等梳理国外立法的情况。三是坚持民主立法。邀请有关专家学者参与起草工作，听取意见建议。加强与有关部门的沟通协商。在此基础上，形成对外关系法（草案）。据此，法制工作委员会起草了提请全国人大常委会审议的议案、法律草案和说明等

文件稿。按照立法法的规定，经委员长会议审议，决定将对外关系法（草案）提请本次常委会会议审议。

三、对外关系法（草案）的主要内容

对外关系法（草案）共6章、44条。主要内容有：

（一）关于总则

总则部分主要是纲领性、概括性规定。一是明确发展对外关系的指导思想。规定发展对外关系坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照宪法的规定、原则和精神，积极开展对外工作，为我国发展营造良好外部环境（草案第三条）。二是明确发展对外关系的基本原则。包括坚持独立自主的和平外交政策、坚持和平共处五项原则、坚持和平发展道路、坚持对外开放基本国策和互利共赢开放战略、推动建设新型国际关系、推动构建人类命运共同体、遵守联合国宪章宗旨和原则、维护世界和平与安全等原则（草案第四条）。三是明确坚持党的领导。规定对外工作坚持中国共产党的集中统一领导，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用。明确中央外事工作领导机构的职责。（草案第五条、第六条）

（二）关于对外关系的职权

根据宪法及相关法律规定，对相关主体在对外关系中的职权作出规定。一是对国家机关开展对外工作的职权分别作出原则性规定（草案第十条至第十四条）。二是明确驻外外交机构的职责（草案第十五条）。三是明确省、自治区、直辖市在中央授权范围内开展对外交流合作（草案第十六条）。

（三）关于发展对外关系的目标和任务

新中国成立以来，对外工作形成一系列富有中国特色的方针政策，特别是党的十八大以来，我国对外工作取得历史性、开创性成就，我国长期以来坚持的对外方针政策亟需以法律形式固定下来。一是明确我国发展对外关系的目标。包括坚持维护中国特色社会主义制度，维护国家主权、统一和领土完整，服务国家经济和社会发展；推动建设新型国际关系，推动构建人类命运共同体（草案第十七条）。二是明确我国对外工作布局，推进大国协调与合作，发展同周边国家、发展中国家关系，参与全球治理体系改革和建设

（草案第十八条）。三是明确我国维护以联合国为核心的国际体系，维护以国际法为基础的国际秩序，维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则（草案第十九条）。四是明确我国坚持的全球安全观和发展观；明确尊重和保障人权，在平等和相互尊重的基础上开展人权领域交流与合作；弘扬全人类共同价值，尊重文明多样性（草案第二十条至第二十四条）。同时，草案还对我国参与全球环境气候治理、开展对外经济合作、开展对外援助等作了原则规定。（草案第二十五条至第二十八条）

（四）关于对外关系的法律制度

贯彻党中央关于坚持统筹推进国内法治和涉外法治、加快形成系统完备的涉外法律法规体系的精神和要求。一是明确国家统筹推进国内法治和涉外法治，加强涉外领域立法，加强涉外法治体系建设（草案第二十九条）。二是明确国家依照宪法和法律缔结或者参加条约和协定，善意履行有关条约和协定规定的义务。国家缔结或者参加的条约和协定不得与宪法相抵触（草案第三十条）。三是明确国家在遵守国际法基本原则和国际关系基本准则的基础上，加强涉外领域法律法规的实施和适用，并依法采取执法、司法、行政措施，维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益（草案第三十二条）。四是明确对于违反国际法和国际关系基本准则，危害我国主权、安全、发展利益的行为，我国有权依法采取必要反制和限制措施（草案第三十三条）。五是明确国家采取措施执行联合国安理会制裁决议（草案第三十五条）。六是明确我国依据有关法律法规和缔结或者参加的条约和协定给予外国国家、国际组织及官员和代表相应的特权与豁免（草案第三十六条）。同时，草案对保护中国公民、组织在国外的安全和正当权益，保护国家的海外利益，保护在中国境内的外国人和组织的合法权利和利益，开展对外执法、司法合作等作了规定。（草案第三十七条至第三十九条）

（五）关于发展对外关系的能力建设和保障

发展对外关系、开展对外工作需要相关综合保障体系建设，草案规定，国家保障对外工作所需经费，培养、使用、管理、保障对外工作专门人才，通过多种形式促进社会公众对对外工作的理解和支持，推进国际传播能力建设，提高国家文化软实力和中华文化影响力。（草案第四十条至第四十三条）