

关于《中华人民共和国反间谍法 (修订草案)》的说明

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人大监察和司法委员会主任委员 吴玉良

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大监察和司法委员会委托，作关于《中华人民共和国反间谍法（修订草案）》的说明。

反间谍斗争本质上是反渗透、反颠覆斗争，

事关国家安全。以习近平同志为核心的党中央高度重视反间谍工作，对进一步加强新时代反间谍斗争提出明确要求。

现行反间谍法制定于2014年，作为新中国第一部规范和保障反间谍斗争的专门法律，发挥

了重要作用。但当前反间谍斗争形势较为严峻，各类间谍情报活动的主体更加复杂、领域更加广泛、目标更加多元、手法更加隐蔽。现行反间谍法已经不能适应新形势下落实总体国家安全观和反间谍斗争实践需要，亟需修改完善。

一、草案起草过程和总体思路

2021年，全国人大监察和司法委员会就反间谍法实施情况开展专题调研，提出立法建议，推动将修改反间谍法列入全国人大常委会2022年度立法工作计划。2021年12月至2022年1月，全国人大监察和司法委员会会同七部门组建工作专班负责起草工作，广泛听取部门、地方和专家学者的意见建议，形成了《中华人民共和国反间谍法（修订草案）》。

修改反间谍法遵循以下思路和原则：

一是全面贯彻习近平法治思想和总体国家安全观。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，将党中央对反间谍工作的重大决策部署转化为国家意志，更好维护国家安全。

二是坚持问题导向。聚焦现行反间谍法实施中存在的“间谍行为”概念不清晰、安全防范制度不健全、行政执法赋权不足等重点、难点问题，完善相关法律规定。

三是兼顾赋权与限权，加强对行使公权力的监督制约。

四是注重系统观念。立足我国反间谍工作实践，借鉴国外立法经验，加强相关法律衔接，健全完善中国特色反间谍法律制度。

二、修改的主要内容

本次反间谍法修改，在现行法律5章40条的基础上，新增28条，修订或拆分37条，修订后为6章68条。主要修改内容包括：

（一）进一步强化党中央对反间谍工作的领导
草案明确规定党中央对反间谍工作的集中统一领导，新增“坚持总体国家安全观”的指导思想和“标本兼治”的基本原则；建立健全国家层面的反间谍工作协调机制；科学界定“间谍行为”；加强对国家安全机关工作人员的政治教育培训。

（二）完善反间谍安全防范规定

草案新增“安全防范”一章，明确了反间谍安全防范责任主体；各级人民政府和有关部门组织开展反间谍宣传教育的主体责任；重点单位、重点领域的安全防范责任和涉及国家安全事项的建设项目许可制度等。

（三）增加反间谍行政执法职权

草案完善反间谍调查措施，增加查阅调取数据、传唤、财产信息查询、检查、不准出入境等行政执法职权。

（四）加强反间谍工作保障

草案专设“工作保障”一章，增加与有关个人和组织建立合作关系，对相关人员进行保护、营救、补偿、安置、抚恤优待等规定，明确专业队伍建设相关要求。

（五）完善反间谍工作行政处罚种类和处理手段

草案规定通报批评、罚款、暂扣或者吊销许可证件等处罚种类，完善行政拘留适用情形。

（六）加强对反间谍工作的监督

草案明确国家安全机关执法规范要求，严格审批程序，建立健全内部监督和安全审查制度，完善当事人的救济权利。

此外，草案还对部分条款及文字作了调整修改。

《中华人民共和国反间谍法（修订草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反间谍法 (修订草案)》修改情况的汇报

——2022年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王 宁

全国人民代表大会常务委员会：

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和本原则中增加规定“筑牢国家安全人民防线”；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；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。

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。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。

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；二是重点单位应当加强对涉密事项、场所、载体等的反间谍物理防范措施；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；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。

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；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。

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；二是增加行刑衔接的规定。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反间谍法 (修订草案)》审议结果的报告

——2023年4月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王洪祥

全国人民代表大会常务委员会：

反间谍工作本质上是反渗透、反颠覆、反窃密斗争，是国家安全重要领域。以习近平同志为核心的党中央高度重视反间谍工作，对加强反间谍工作提出了明确要求。2014年施行的反间谍法是我国贯彻落实总体国家安全观的第一部重要法律，也是规范和保障反间谍斗争的专门法律，为维护国家安全发挥了重要作用。当前反间谍斗争形势较为严峻，传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织，各类间谍情报活动的主体更加复杂、领域更加广泛、目标更加多元、手法更加隐蔽。在总体国家安全观的指导下，需要修改完善反间谍法以适应新时代反间谍斗争需要。2022

年8月，反间谍法修订草案由全国人大监察和司法委员会提请第十三届全国人大常委会第三十六次会议初次审议；同年12月，第十三届全国人大常委会第三十八次会议对修订草案进行了二次审议。第十三届全国人大宪法和法律委员会、常委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，通过多种形式征求意见，将修订草案印发多个省（区、市）人大常委会、立法联系点及中央有关部门等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案二次审议稿，公开征求社会公众意见；通过召开座谈会等方式，听取部分全国人大代表、反间谍工作基层执法部门、企业和

相关专家学者等各方面的意见。

在修订草案审议和修改过程中，注重把握以下几点：一是全面贯彻习近平法治思想和总体国家安全观，将党中央对反间谍工作的重大决策部署转化为国家意志，更好地维护国家安全。二是坚持问题导向，聚焦现行反间谍法实施中存在的间谍行为范围较窄、安全防范制度不健全、行政执法赋权不足等重点难点问题，完善相关法律规定。三是妥善处理赋权与限权的关系，加强反间谍工作，同时注重对行使公权力的监督制约。四是坚持系统观念，立足我国反间谍工作实践，做好相关法律衔接，健全完善中国特色反间谍法律制度。

经过两次审议后的修订草案主要内容包括：一是贯彻落实党的二十大精神，进一步加强党中央对反间谍工作的集中统一领导，在总则部分增加“坚持总体国家安全观”的指导思想和“标本兼治，筑牢国家安全人民防线”的基本原则；建立健全国家层面的反间谍工作协调机制。二是完善间谍行为的定义，增加网络间谍、投靠间谍组织及其代理人、针对第三国的间谍行为；适度扩大相关主体窃密的对象范围。三是完善安全防范规定，明确国家机关、社会组织等反间谍安全防范的主体责任，有关方面开展反间谍宣传教育的职责；明确重点单位的安全防范责任和涉及国家安全事项的建设项目许可制度等。四是完善反间谍调查措施，增加查阅调取数据、传唤、财产信息查询、不准出入境等行政执法职权；明确国家安全机关执法规范要求，严格审批程序；增加对发现的网络安全风险等的处置措施；增加对国家秘密、情报的鉴定评估机制；增加行刑衔接的规定。五是加强对反间谍工作的保障与监督，增加对相关人员的保护、营救、补偿、安置、抚恤优待、培训等规定；增加规定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；明确

国家安全机关应当严格执行内部监督和安全审查制度。六是完善法律责任，扩大行政处罚的适用情形，对涉及间谍行为的轻微违法行为明确规定罚款、拘留等行政处罚；增加约谈、通报批评、暂扣或者吊销许可证件等处罚种类；做好与相关法律的衔接。

本届以来，全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会就修订草案的有关问题多次召开座谈会，进行实地调研，进一步听取有关方面意见。宪法和法律委员会于4月13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，对修订草案进行了逐条审议。中央国安办、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。4月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修订草案二次审议稿第四条第一款第四项规定，为间谍组织及其代理人提供关键信息基础设施的网络安全漏洞等信息是间谍行为。有些常委会组成人员、地方、部门、专家学者和社会公众建议进一步完善关于网络间谍的规定，明确网络间谍的行为方式。宪法和法律委员会经研究，建议将该项修改为：间谍组织及其代理人实施或者指使、资助他人实施，或者境内外机构、组织、个人与其相勾结实施针对国家机关、涉密单位或者关键信息基础设施等的网络攻击、侵入、干扰、控制、破坏等活动。

二、有的常委会组成人员、地方、部门建议加强国家安全机关对反间谍宣传教育活动的协调指导。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定国家安全机关应当根据反间谍安全防范形势，指导有关单位开展反间谍宣传教育活动，提高防范意识和能力。

三、有的常委委员、地方、全国人大代表建

议进一步平衡反间谍工作与保障个人、组织合法权益之间的关系，完善反间谍调查措施的适用条件，加强执法规范化，明确执法程序。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是将第三章章名“调查处理”修改为“调查处置”；二是明确国家安全机关工作人员只能在依法执行反间谍工作任务时，才能适用查验、查阅、调取等措施，避免权力滥用；三是完善国家安全机关发现涉及间谍行为的网络信息内容或者网络攻击等风险的处置程序，增加规定经采取相关措施，涉及间谍行为的网络信息内容或者网络攻击等风险已经消除的，有关部门应当及时作出恢复相关传输和服务的决定。

四、有的地方、部门、专家学者和社会公众建议适当调整对于轻微间谍违法行为等的罚款数额。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，体现过罚相当。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

4月10日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、反间谍工作基层执法部门、企业和相关专家学者等就修订草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员一致认为，修订草案贯彻落实党的二十大精神，体现总体国家安全观的要求，适应新时代反间谍斗争需要，坚持问题导向，内容全面、结构科学、措施有力、体系完备，具有较强的针对性、可操作性和前瞻性。修订草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议尽快出台修订后的反间谍法。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反间谍法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2023年4月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月24日下午对反间谍法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，赞成进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些

常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于4月24日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行了审议。中央国安办、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。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案三次审议稿第二十条规定，反间谍安全防范重点单位应当按照国家安全机关的要求和相关标准，加强反间谍技术防范。有的常委委员建议进一步明确国家安全机关的技术防范标准，避免与国家保密部门的相关防范标准出现冲突或者重复。宪法和法律委员会经研究，建议将“国家安全机关要求和相关标准”修改为“反间谍技术防范的要求和标准”。

二、有些常委委员提出，修订草案三次审议稿第二十二条属于保障措施、第四十一条属于调查措施，建议作出调整。宪法和法律委员会经研究，建议将第二十二条调整至第四章“保障与监督”，第四十一条调整至第三章“调查处置”，同时对相关条文内容的表述作了完善，对条文顺序作了调整。

三、修订草案三次审议稿第四十五条规定，国家安全机关可以提请海关、移民管理等检查机

关提供免检、简化程序等便利。有的列席人员建议对上述规定作进一步明确。宪法和法律委员会经研究，建议将检查机关“提供免检、简化程序等便利”修改为检查机关“对有关人员提供通关便利，对有关资料、器材等予以免检”。

四、修订草案三次审议稿第六十六条规定了限期出境、驱逐出境的措施。有的常委委员提出，限期出境与驱逐出境是不同措施，建议分别作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，分款对限期出境、驱逐出境作出规定。

经与有关部门研究，建议将修订后的反间谍法的施行时间确定为2023年7月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。