

关于《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》 修改情况的汇报

常委会第六次会议对国务院组织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部门和各省（自治区、直辖市）人大、有关人民团体、部分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向社会征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门、地方和专家学者的意见。各方面普遍赞成对国务院组织法进行修订，认为修订草案总体成熟、可行，建议经进一步审议和修改完善后依照法定程序提请全国人民代表大会审议。宪法和法律委员会于12月5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。国务院办公厅、司法部有关负责同志列席了会议。12月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将国务院组织法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第三条规定了本法的指导思想和应遵循的原则。有的常委委员、中央有关部门、专家学者和社会公众建议，明确国务院坚持依法行政的要求，进一步突出国务院坚持以人民为中心的理念，更好体现国务院建设人民满意的法治政府的定位。宪法和法律委员会经研究，建议将第三条分为两款，增加国务院“坚持依法行政”的内容。（修订草案二次审议稿第三条）

二、现行国务院组织法第三条规定：“国务院行使宪法第八十九条规定的职权。”有的常委委员和中央有关部门提出，除宪法第八十九条外，宪法其他条款及有关法律也涉及国务院的职权。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条修改为：“国务院行使宪法和有关法律规定的职权。”（修订草案二次审议稿第六条）

三、修订草案第十一条规定了国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并程序。有的常委委员和中央有关部门建议，总结历次国务院机构改革的实践经验，完善国务院各部、各委员会确定或者调整后的公布程序。宪法和法律委员会经研究，建议在本条增加规定：“国务院各部、各委员会确定或者调整后，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会公布。”（修订草案二次审议稿第十一条）

四、有的常委委员、中央有关部门和专家学者提出，应考虑目前有关委员会设有委员的实际情况，保留现行法中委员会设委员的规定。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十二条）

五、修订草案第十三条在国务院设立直属机构、办事机构的规定中增加了“优化协同高效”的原则。有的常委委员、地方、专家学者提出，宪法规定“一切国家机关实行精简的原则”，建议保留现行法中规定的精简原则。宪法和法律委员会经研究，建议在“优化协同高效”后一并规定“精简”原则。（修订草案二次审议稿第十三条）

六、有的常委委员、地方、社会公众建议，根据立法法第六十一条的规定，明确本法的施行日期。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条作为第十九条：“本法自公布之日起施行。”（修订草案二次审议稿第十九条）

还有一个问题需要汇报。宪法第八十六条中规定，国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。修订草案第五条规定国务院组成人员包括“中国人民银行行长”。有的意见提出，宪法第八十六条未明确规定中国人民银行行长，建议对修订草案有关规定内容的合宪性问题进行研究。宪法和法律委员会经同法制工作委员会共同研究认为，1982年宪法公布施行后，全国人民代表大会批准的历次国务院机构改革的方案，均将中国人民银行作为国务院组成部门；全国人民代表大会决定任命的国务院组成人员，均包括中国人民银行行长。1995年，八届全国人大三次会议通过中国人民银行法，其中关于中国人民银行行长任免的规定，与宪法关于国务院各部部长、各委员会主任任免的规定是相同的。在全国人民代表大会闭会期间，全国人大常委会决定对国务院各部部长、各委员会主任的任免，均包括中国人民银行行长。中国人民银行法和上述实践事实上已经确认中国人民银行行长属于国务院组成人员。修订草案在总结多年来宪法实践基础上，与有关法律和决定相一致，明确将中国人民银行行长包括在国务院组成人员范围内，符合实际，符合宪法规定、原则和精神。

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。

宪法第八十五条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”宪法和法律委员会经研究认为，国务院组织法是贯彻实施宪法制度、规定国务院组织制度和工

作制度的重要的基本法律，根据宪法和立法法的有关规定，由全国人民代表大会修订国务院组织法是必要的、适当的。宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议对修订草案进行再次审议并决定将修订草案提请第十四届全国人民代表大会第二次会议审议。

关于《中华人民共和国突发事件应对管理法（草案）》 修改情况的汇报

突发事件应对管理法草案由国务院提请 2021 年 12 月召开的十三届全国人大常委会第三十二次会议进行初次审议。这个草案是对现行的突发事件应对法进行修改完善而形成的，属于修法性质。草案修改的主要内容是进一步理顺突发事件应对管理工作体制机制、畅通信息报送和发布渠道、完善应急保障制度、加强能力建设、保障社会各主体合法权益等。草案初次审议后，法制工作委员会将草案印发部分省（自治区、直辖市）人大、中央有关部门、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门、专家学者、全国人大代表的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到河南、广东、湖北、黑龙江、内蒙古等地及有关部门和单位进行调研。宪法和法律委员会于 12 月 6 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。社会建设委员会、司法部、应急管理部有关负责同志列席了会议。12 月 18 日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将突发事件应对管理法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有些常委委员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，除本法外，还有一些法律对突发事件应对管理作了规定，建议处理好本法与有关法律适用和衔接问题，防止出现法律适用不明确的情况。宪法和法律委员会经同社会建设委员会、司法部、应急管理部研究认为，本法是突发事件应对基础性、综合性法律，按照“特别法优于一般法”的原则，应当优先适用有关专门法律，做到相互衔接、并行不悖。从实践中看，适用和衔接问题主要涉及突发公共卫生事件的应对，目前，传染病防治法修订草案已提请常委会审议，突发公共卫生事件应对法正在起草中。建议在总则中明确，传染病防治法等有关法律对突发公共卫生事件应对管理作出规定的，适用其规定；有关法律没有规定的，适用本法（草案二次审议稿第二条第三款）。同时，在各章相关条款中明确，其他法律对相关事项另有规定的，从其规定（草案二次审议稿第三条第一款、第十九条第四款、第九十六条第二款）。

二、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当进一步完善突发事件应对管理工作的原则和理念，完善有关管理与指挥体制的规定。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，

建议：一是，在总则中增加突发事件应对管理工作应当坚持依法应对，尊重和保障人权等规定（草案二次审议稿第五条）。二是，增加有关建立区域协同应对机制的规定（草案二次审议稿第十九条第一款）。三是，明确应急指挥机构的决定、命令、措施等与本级人民政府发布的决定、命令、措施等具有同等效力，法律责任由本级人民政府承担，并报本级人大常委会备案（草案二次审议稿第二十一条第二款、第二十六条）。四是，完善有关应急资金、物资的管理规定（草案二次审议稿第五十四条第一款、第九十三条）。

三、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当进一步完善突发事件报告、预警、信息发布和新闻报道等方面的规定。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，明确有关人民政府和部门支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督（草案二次审议稿第八条）。二是，完善突发事件信息收集、上报、处理机制（草案二次审议稿第六十条、第六十一条第一款）。三是，明确预警警报应当包含的事项和信息，规定建立健全预警发布平台和预警信息快速传播渠道（草案二次审议稿第六十四条第二款、第六十五条）。

四、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，完善有关应急能力建设方面的规定，明确对应急预案制定修改和演练的要求，增加有关发挥社会力量积极作用的内容。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，规定制定应急预案应当广泛听取各方面意见，并根据实际需要、情势变化、应急演练中发现的问题等及时作出修订；完善应急响应启动机制和相关事项（草案二次审议稿第二十九条第二款，第七十二条第一款、第二款）。二是，增加鼓励和支持社会力量依法有序参与应急运输保障、参与巨灾风险保险等相关工作的规定（草案二次审议稿第四十八条第三款、第五十六条）。三是，规定有关部门可以向社会公布应急自救物资、物品储备指南和建议清单，居委会、村委会等基层组织在紧急情况下立即组织群众开展自救、互救等先期处置工作（草案二次审议稿第四十七条第三款、第七十七条）。

五、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当加强公民权利保障、特殊群体的优先保护等。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，完善总则中有关特殊群体保护、财产征用、投诉举报等规定（草案二次审议稿第九条第二款、第十条、第十一条、第十二条）。二是，加强对个人信息保护，严格规范个人信息处理活动（草案二次审议稿第八十三条、第八十四条、第八十五条）。三是，

完善保障公民基本生活的规定（草案二次审议稿第六十八条、第七十三条第七项）。

六、完善相关法律责任规定（草案二次审议稿第九十五条第五项、第九十六条、第九十九条）。

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》 修改情况的汇报

十三届全国人大常委会第三十八次会议对农村集体经济组织法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点、部分高校和部分全国人大代表等征求意见，并在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、基层立法联系点，以及有关农村集体经济组织负责人、专家学者的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到贵州、河北、浙江、江西、江苏、北京等地调研，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12月6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。农业与农村委员会、农业农村部有关负责同志列席了会议。12月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将农村集体经济组织法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的部门、地方提出，根据党的二十大报告和党中央有关文件精神，建议明确发展的是“新型农村集体经济”，以更好体现农村集体产权制度改革成果；同时，建议增加规定发展新型农村集体经济的途径，明确农村集体经济组织可以探索通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对草案作相应修改。（草案二次审议稿第一条、第三条、第九条、第四十二条、第五十五条）

二、草案第五条第一款中规定，农村集体经济组织应当充分发挥在管理集体财产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的作用。有的地方提出，这一规定与该条第二款列举的农村集体经济组织承担的具体职能有重复，且存在表述不统一的问题，建议删去。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案第五条第二款第十项规定，农村集体经济组织为成员提供教育、文化、卫生、体育、养老等服务，或者对村委会提供服务给予资金等支持。有的常委委员、部门、地方、社会公众提出，为成员提供教育文化等公益服务属于村委会的职责，建议删去；同时，对村委会提供服务给予资金等支持

与该款第十一项规定存在重复，亦应删去。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，删去该项规定。

四、草案第十条第四款规定，县级以上人民政府建立农村集体经济组织工作的综合协调机制，统筹指导、协调、扶持、推动农村集体经济组织的建设和发展。有的部门、地方提出，上述工作可以由农业农村主管部门会同有关部门进行，不必增设由政府组建的综合协调机制。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将该款规定修改为：“县级以上人民政府农业农村主管部门应当会同有关部门加强对农村集体经济组织工作的综合协调，指导、协调、扶持、推动农村集体经济组织的建设和发展。”（草案二次审议稿第十条第四款）

五、草案第十一条规定了农村集体经济组织成员的定义。有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，实践中，一些“城中村”已经没有集体所有的土地，建议将“以农村集体经济组织成员集体所有的土地为基本生活保障”中的“土地”修改为“土地等财产”，以涵盖“城中村”等情况。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（草案二次审议稿第十一条）

六、草案第十二条第一款规定了成员确认的原则等。有的部门、地方、社会公众建议增加规定，成员名册应当报乡镇人民政府和县级人民政府农业农村主管部门备案。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中增加相应规定。（草案二次审议稿第十二条第一款）

七、草案第十六条规定了非农村集体经济组织成员可以享有部分成员的权益和福利。有的地方提出，非农村集体经济组织成员只能享有财产方面的权利，不能享有与成员资格相关的选举与被选举为成员代表、理事会成员、监事会成员或者监事，以及参与表决、行使民主监督权等权利。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条规定作相应修改。（草案二次审议稿第十六条）

八、草案第十九条第二款规定，农村集体经济组织妇女成员不因丧偶、离婚而丧失集体经济组织成员身份。有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，这一规定不应局限于妇女成员，对于入赘女婿也应给予同样的保护；有的地方提出，为更好保护外嫁女、入赘女婿等的合法权益，建议增加有关农村集体经济组织成员不因结婚而导致成员身份“两头空”的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将该款规定中的“农村集体经济组

织妇女成员”修改为“农村集体经济组织成员”；同时，在该条中增加一款规定：“农村集体经济组织成员结婚，在新居住地的农村集体经济组织未取得成员身份的，原农村集体经济组织不得取消其成员身份。”（草案二次审议稿第十九条）

九、有的地方提出，章程对于规范农村集体经济组织的运行发展非常重要，建议增加有关农村集体经济组织章程的具体规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第三章中增加一条，规定农村集体经济组织章程应当载明的具体事项，并明确章程应当报乡镇人民政府和县级人民政府农业农村主管部门备案，同时授权国务院农业农村主管部门根据本法和其 他有关法律法规制定农村集体经济组织示范章程。（草案二次审议稿第二十一条）

十、草案第二十八条第一款规定了农村集体经济组织成员大会的召开规则。有的地方提出，实践中很多成员外出务工，建议允许成员通过即时通讯工具在线参加成员大会，以保障他们行使成员权利。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该款中增加规定：“成员无法在现场参加会议的，可以通过即时通讯工具在线参加会议。”（草案二次审议稿第二十八条第一款）

十一、草案第二十九条对设立成员代表大会等作了规定。有的社会公众提出，该条未对成员代表大会的表决方式作出规定，建议增加。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条第五款中增加规定：“成员代表大会实行一人一票的表决方式。”（草案二次审议稿第二十九条第五款）

十二、草案第四十一条第二款规定了集体所有的经营性财产的范围。有的地方、专家提出，集体所有的土地等资源性财产，其所有权不属于经营性财产，但其用益物权，包括可以依法入市、流转的集体经营性建设用地使用权、“四荒地”的经营权等也属于经营性财产的范围。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该款作相应修改。（草案二次审议稿第四十一条第二款）

十三、草案第四十七条规定了县级以上地方人民政府农业农村主管部门和乡级人民政府、街道办事处对农村集体经济组织的审计监督。有的常委委员提出，对于农村集体经济组织接受、运用国家财政资金等情况，审计机关也应当加强审计监督。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该

条中增加一款：“审计机关依法对农村集体经济组织接受、运用财政资金的真实、合法和效益情况进行审计监督。”（草案二次审议稿第四十八条第三款）

十四、草案第五十六条中规定，对确认农村集体经济组织成员身份有异议的，农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷的，可以申请仲裁。有的部门、地方建议明确农村土地承包仲裁机构是承担这一职责的仲裁机构，以充分发挥该机构的作用，多渠道化解矛盾纠纷。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条作相应修改。（草案二次审议稿第五十七条）

十五、草案第六十六条规定，本法实施前已经按照国家规定登记的农村集体经济组织，本法实施后继续有效。有的地方提出，鉴于草案对农村集体经济组织的名称作了统一规范，为避免增加基层负担，建议在该条中增加规定，本法施行后，之前已按国家规定登记的农村集体经济组织的名称在法人登记证书有效期内继续有效。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条作相应修改。（草案二次审议稿第六十七条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法（修正草案）》的说明

一、修改监督法的必要性和重大意义

监督权是宪法赋予人大的一项重要职权，人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》是2006年8月十届全国人大常委会第二十三次会议通过的。监督法的颁布施行，对各级人大常委会依法行使监督职权，健全监督机制，增强监督实效，发挥人民代表大会制度的特点和优势，具有重要意义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度，对坚持和完善人民代表大会制度、健全党和国家监督体系进行顶层设计，对人大监督作出一系列重大部署，推进一系列重大工作，取得历史性成就。2021年10月，党中央召开中央人大工作会议，对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全面部署。习近平总书记明确指出：“用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。”党的二十大报告提出，支持和保证人大及其常委会依法行使监督权，健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度，维护国家法治统一、尊严、权威。

监督法是各级人大常委会行使监督权的重要法律依据。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想、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，践行全过程人民民主重大理念，落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神，有必要认真总结监督法施行以来特别是党的十八大以来人大监督工作实践经验，适应新形势新要求，对监督法作出修改完善，进一步明确人大监督的指导思想和原则理念，健全监督体制机制和方式方法，增强监督针对性、实效性，更好发挥人大监督作用，为贯彻新发展理念，推动高质量发展，保障全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑。

（一）修改监督法是新时代加强党对人大监督工作的全面领导、保证党的路线方针政策和决策部署贯彻执行的必然要求

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。人大监督是在党的领导下，代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，是对权力的监督；人

大监督的目的，是促进和推动党中央决策部署的贯彻落实，维护国家法治统一、尊严、权威。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出，坚持党总揽全局、协调各方，建立健全坚持和加强党的全面领导的制度体系；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。根据2018年宪法修正案，修改监督法，完善关于坚持党和国家指导思想的规定，突出强调人大行使监督权应当坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义政治发展道路，有利于确保人大监督始终站在党和国家事业发展的全局和战略高度，从党和国家根本利益、长远利益出发，把人大监督同支持有关国家机关依法行使职权、履行职责、开展工作有机统一起来，形成加强和改进工作、推进事业发展的合力。这对于保证人大监督始终坚持正确的政治方向，保证党的路线方针政策和决策部署在有关国家机关得到全面贯彻和有效执行，具有重要意义。

（二）修改监督法是新时代坚持和发展全过程人民民主、健全人民当家作主制度体系的客观要求

发展全过程人民民主，保障人民当家作主，是党中央明确提出的任务要求。人民通过人民代表大会行使国家权力，各级人大都由民主选举产生；对人民负责、受人民监督；各级行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督。人大监督工作必须坚持深入贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求，确保在监督工作各个环节都能够听到来自人民的声音、都能够代表人民的意志、反映人民的意愿，积极回应人民群众新期待，最大限度吸纳民意、汇集民智。人大行使监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督，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的社会主义民主政治的独特优势。修改监督法，明确坚持和发展全过程人民民主，有利于拓展和健全人民群众有序参与、表达意愿关切的途径和形式，丰富我国人民当家作主的生动实践，从制度上保证人大监督始终为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

（三）修改监督法是深入总结实践经验、坚持好完善好运行好人民代表大会制度的客观要求

监督法实施以来，各级人大常委会围绕党和国家工作大局开展监督工作，形成不少好的经验做法，人大监督工作不断得到加强和改进，人民代表大会制度不断得到巩固和发展。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民代表大会制度建设，对推进新时代人大工作高质量发展

作出一系列重大决策部署，推动人大监督工作与时俱进、完善发展。2021年11月，党中央印发《中共中央关于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的意见》，提出一系列新举措新要求。近年来，在党中央领导下，人大监督工作不断得到加强、改进和提升。如人大对预算决算审查、国有资产管理、审计查出问题整改、政府债务等财政经济工作监督不断拓展和深化，执法检查不断取得新成效，专题询问扎实开展，备案审查工作取得重要进展和明显成效。修改监督法，需要认真总结这些行之有效的好经验好做法，及时确立为法律制度机制，从而更好地为各级人大常委会行使监督职权、开展监督工作提供法治保障，推动人民代表大会制度这一国家根本政治制度更加成熟、更加定型。

（四）修改监督法是坚持全面依法治国、在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求

坚持和完善人民代表大会制度，建设社会主义法治国家，一个重要原则和制度设计的基本要求就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到监督和制约。更好发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用，必须让权力在阳光下运行，用制度的笼子管住权力，用法治的缰绳驾驭权力。修改监督法，就是要贯彻全面依法治国战略部署，进一步明确全国人大常委会监督宪法和法律的实施，地方各级人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，确保宪法和法律、法规得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确行使，促进依法行政、依法监察、公正司法，维护国家法治统一、尊严、权威。这对于新时代坚持全面依法治国，全面推进国家各方面工作法治化，提高国家治理法治化水平，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，具有重要意义。

二、修改监督法的总体要求、主要原则和工作过程

修改监督法，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，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、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真总结新时代人大监督工作实践经验，适应新形势新要求，健全人大监督体制机制，更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

修法工作遵循的主要原则：一是坚持正确政治方向，坚持和加强党对人大监督工作的全面领导，认真贯彻落实党中央决策部署和中央人大工作会议精神，通过完善人大监督制度机制保障党的路线方针政策和党中央决策部署的全面贯彻和有效执行。二是深入贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求，坚持和发展全过程人民民主，通过修改监督法充分发挥人大的民主民意表达平台和载体作用，充分发挥人大代表的重要作用，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，健全人民当家作主制度体系。三是坚持问题导向、实践导向，认真总结监督法施行以来特别是党的十八大以来人大监督工作的成功经验和有益做法，完善人大监督制度机制；对于缺乏实践经验或者尚未形成基本共识的内容，不作修改；对一些只在基层或者部分地方进行探索的做法，一般不在监督法中作规定。四是坚持法制统一，遵循和贯彻宪法规定、宪法原则和宪法精神，注意协调处理好同近年来已经修改完善的全国人大组织法、全国人大议事规则、地方组织法、立法法等法律和全国人大常委会有关决定的关系，保持法律规范衔接协调，保证法律体系和谐统一。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2021年下半年启动监督法修改工作。主要做了以下工作：一是深入学习领会习近平总书记关于坚持和完善党和国家监督体系重要论述，认真研究贯彻党的十八大以来党中央关于加强和改进人大监督工作的重大决策部署和工作要求。二是组织对修改监督法有关问题开展专题研究，认真梳理近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，认真梳理近年来修改完善的有关组织法、立法法、议事规则和有关决定相关内容。三是向部分省（区、市）和设区的市的人大常委会、基层立法联系点书面发函，征求对修改监督法的意见和建议。四是到浙江、江西、四川、云南、安徽、山东、广东、山西、北京等地进行调研，深入了解近年来地方人大开展监督工作的新实践新经验。五是系统梳理监督法施行以来全国人大常委会和地方各级人大常委会开展监督工作情况和经验做法，分专题对监督法有关内容进行深入研究，委托高端智库进行相关课题研究。六是形成监督法修正草案征求意见稿，征求中央和国家有关部门、全国人大各专门委员会和常委会工作机构以及部分省（区、市）和设区的市的人大常委会、基层立法联系点的意见和建议。在此基础上，形成了修正草案。

三、修正草案的主要内容

监督法修正草案共30条，主要修改内容如下：

（一）完善人大监督的指导思想、重要原则和核心理念。一是在现行监督法第三条关于指导思想的规定中，增加“科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想”等内容，并增加规定：各级人大常委会行使监督职权应当“贯彻新发展理念，推动高质量发展，保障全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”（修正草案第二条）。二是增加一条规定：全国人大常委会监督宪法和法律的实施，地方各级人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，维护国家法治统一、尊严、权威（修正草案第三条）。三是明确常委会对“一府一委两院”工作实施监督，实行正确监督、有效监督、依法监督的原则；并增加规定：各级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院应当严格依法行使职权、履行职责、开展工作，接受本级人大常委会的监督（修正草案第四条）。四是增加一条规定：各级人大常委会行使监督职权，应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，维护和促进社会公平正义；各级人大常委会应当扩大人大代表对监督工作的参与，充分发挥代表作用（修正草案第五条）。

（二）完善听取和审议专项工作报告的制度机制。一是将监督法第二章章名修改为“听取和审议专项工作报告”，包括各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等向本级人大常委会作的各类专项工作报告（修正草案第六条）。二是在有关条文中增加规定：根据常委会的工作安排，本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构可以先期进行专题调查研究，提出报告；常委会听取和审议专项工作报告时，有关专题调查报告一并印发会议（修正草案第八条）。三是在有关条文中增加规定：委员长会议或者主任会议可以决定将审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告提请常委会会议进行审议；必要时，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展跟踪监督（修正草案第九条）。

（三）完善人大财政经济工作监督的内容和机制。一是将监督法第三章章名修改为“财政经济工作监督”，使之表述简洁、主旨鲜明；同时，增加一条规定，明确“财政经济工作监督”的内容（修正草案第十条、第十一条）。二是明确国有资产管理情况报告制度，增加一条规定：常委会应当加强对国有资产管理情况的监督，建立健全监督机制，实行全口径、全覆盖国有资产管理情况报告制度；国务院应当在每年十月向全国人大常委会报告上一年度国有资产管理的情况。县级以上地方各级人民政府应当按照本级人大常委会工作安排，每年向常委会报告上一年度国有资产管理的情况（修正草

案第十四条)。三是明确对政府债务情况的监督，增加一条规定：常委会应当加强对政府债务的监督，建立健全政府债务情况报告制度（修正草案第十四条）。四是明确对金融工作情况的监督，增加一条规定：全国人大常委会加强对金融工作的监督。国务院应当在每年十月向全国人大常委会报告金融工作有关情况（修正草案第十四条）。五是在有关条文中增加规定：常委会听取和审议审计查出问题整改情况的报告，必要时可以对审计工作报告、审计查出问题整改情况报告作出决议（修正草案第十五条）。六是增加一条规定：常委会开展财政经济工作监督，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展专题调查研究，提出报告；专题调查研究报告印发常委会会议；必要时，委员长会议或者主任会议可以决定将有关专题调查研究报告提请常委会会议进行审议（修正草案第十六条）。七是增加一条规定：常委会运用现代信息技术开展联网监督，建立健全信息共享和工作贯通协调机制，提高财政经济工作监督效能（修正草案第十八条）。

（四）完善人大执法检查工作机制。一是在有关条文中增加规定：上级人大常委会根据需要，可以组织下级人大常委会联动开展执法检查；有关地方人大常委会根据区域协调发展的需要，可以协同开展执法检查（修正草案第十九条）。二是增加一条规定：执法检查前，本级人大有关专门委员会可以对重点问题开展调查研究，深入了解情况，广泛听取意见（修正草案第二十条）。三是在有关条文中增加规定：常委会可以对执法检查报告作出决议；本级人民政府、监察委员会、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内，将执行决议的情况向常委会报告；委员长会议或者主任会议可以决定将执法检查报告和审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告提请常委会会议进行审议；必要时，常委会可以组织跟踪检查，也可以委托本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构组织跟踪检查（修正草案第二十一条）。

（五）完善人大备案审查制度。对法规、规章、司法解释和其他规范性文件实行备案审查，是宪法和法律规定的一项重要制度。总结近年来的实践经验，对监督法第五章“规范性文件的备案审查”有关规定进行补充、完善。一是对有关规范性文件的备案进一步予以明确，增加一条规定：县级以上地方各级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院制定的涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，应当自公布之日起三十日内报本级人大常委会备案；地方各级人大及其常委会作出的决议、决定，应当自公布之日起三十日内报上一级人大常委会备案（修正草案第二十三条）。二是在有

关条文中增加规定：县级以上地方各级人大常委会对报送其备案的规范性文件，应当进行主动审查，可以根据需要进行专项审查，也可以根据有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民书面提出的审查建议进行审查；同时，将地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院制定的不适当的规范性文件纳入常委会审查、撤销的范围（修正草案第二十四条）。三是将“国家监察委员会”纳入可以对司法解释提出审查要求的国家机关的范围，并增加规定：全国人大有关专门委员会、常委会工作机构可以对报送备案的具体应用法律的解释进行主动审查或者专项审查（修正草案第二十五条）。四是健全对司法解释的审查机制，明确司法解释备案审查工作中的合宪性审查要求，对宪法和法律委员会、有关专门委员会、常委会工作机构审查司法解释的程序作出完善（修正草案第二十五条、第二十六条）。五是总结近年来的实践经验，增加一条规定：常委会应当每年听取和审议备案审查工作情况报告（修正草案第二十七条）。

（六）增加规定专题询问。将“专题询问”纳入监督法第六章章名中，并增加四条，分别作出规定：一是各级人大常委会围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，可以召开联组会议、分组会议，进行专题询问。本级人民政府或者有关部门、监察委员会、人民法院或者人民检察院的负责人应当到会，听取意见，回答询问。二是专题询问应当坚持问题导向，增强针对性、实效性，积极回应社会关切；专题询问可以结合审议专项工作报告进行，也可以结合审议执法检查报告或者其他报告进行。三是常委会开展专题询问前，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展专题调查研究，深入了解情况，广泛听取意见；常委会办事机构应当及时将有关专题调查研究报告和汇总的有关方面意见发给常委会组成人员。四是专题询问中提出的意见交由有关国家机关研究处理，有关国家机关应当及时向常委会提交研究处理情况报告。必要时，委员长会议或者主任会议可以决定将研究处理情况报告提请常委会会议进行审议。（修正草案第二十八条、第二十九条）

（七）体现国家机构改革相关要求。一是在有关条款中增加“监察委员会”及相关内容（修正草案第三十条）。二是将有关条文中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”（修正草案第二十六条）。

（八）明确常委会监督工作计划。根据多年来的实践做法，将监督法有关条款的内容进行整合，在附则中增加一条规定：各级人大常委会制定年度监督工作计划，加强工作统筹，增强监督工作的针对性、协调性、实效性；

年度监督工作计划由委员长会议或者主任会议通过并向社会公布。（修正草案第七条）

关于《中华人民共和国国境卫生检疫法（修订草案）》的说明

一、修订背景和过程

党中央、国务院高度重视国境卫生检疫工作。习近平总书记对严防境外疫情输入作出一系列重要指示批示，指出要贯彻总体国家安全观，加强入境检疫，增强防控措施的针对性和实效性，筑起应对境外疫情输入风险的坚固防线，不能出现任何漏洞。李强总理强调，要加强口岸卫生检疫，完善监测预警，因时因势完善外防输入措施，依法做好卫生检疫工作。

国境卫生检疫法于 1987 年施行，分别于 2007 年、2009 年和 2018 年作了部分修改。国境卫生检疫法的实施，对防止传染病跨境传播、保障人体健康和生命安全发挥了重要作用。同时，这部法律在实践中也反映出规定较为原则、内容不够完备、不适应发展变化实际需要等问题。特别是新冠疫情防控中暴露出口岸重大传染病疫情应急处置措施不完善、公共卫生能力建设亟待加强等突出问题，需要通过修法进一步健全完善国境卫生检疫相关制度机制，筑牢口岸检疫防线，为更好保障人民健康和国家安全提供有力法治保障。修改国境卫生检疫法是贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障体系重要指示批示的立法项目，已列入全国人大常委会和国务院 2023 年度立法工作计划。

海关总署在深入调查研究、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，向国务院报送了《中华人民共和国国境卫生检疫法（修订草案送审稿）》。收到送审稿后，司法部积极推进审查工作，征求了中央有关单位、各省（自治区、直辖市）人民政府、部分海关以及有关企业、行业协会、研究机构和律师事务所等方面的意见，赴地方开展实地调研，召开部门和专家座谈会，在此基础上会同海关总署反复研究修改形成了修订草案。之后，根据党的二十大精神和疾病预防控制体系改革部署要求，结合新冠疫情防控实践和防控政策优化调整情况，会同海关总署对修订草案作了进一步修改完善。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路

一是坚持统筹兼顾。贯彻落实党中央、国务院关于统筹疫情防控和经济社会发展的决策部署，在完善国境卫生检疫制度措施、构筑防止传染病跨境传播坚固防线的同时，增强相关制度措施的科学性和精准性，严格重大措施

决策程序，尽可能减少对经贸活动等的影响。二是突出问题导向。认真总结国境卫生检疫法实施情况，特别是针对新冠疫情防控中暴露出的突出问题，补短板、强弱项、堵漏洞，在进一步完善国境卫生检疫常态化制度的同时，着力完善重大传染病疫情口岸应急处置措施。三是准确把握定位。着重对国境卫生检疫的基本措施和程序等作出规定，力求框架完备、授权充分，对技术层面操作问题不作过多规定，留待制定相关配套规定时进一步细化。四是注重制度衔接。做好与传染病防治法、突发事件应对法、生物安全法等相关法律法规的协调衔接，并与我国缔结的《国际卫生条例（2005）》等国际条约的精神保持一致。

三、主要内容

修订草案共 8 章 57 条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党对国境卫生检疫工作的领导。落实和体现党的领导要求，增加了国境卫生检疫工作坚持中国共产党的领导的内容。（第四条）

（二）进一步完善国境卫生检疫常态化制度。一是在检疫查验方面，完善了人员、交通运输工具、货物、物品进出境向海关申报，海关可以采取的检疫查验措施以及检疫传染病染疫人、疑似染疫人转送的有关规定，补充了过境交通运输工具检疫查验和关系生物安全的物品进出境卫生检疫审批等规定。（第二章）二是在传染病监测方面，对海关总署和各地海关的传染病监测职责，海关和卫生健康主管部门、疾病预防控制部门、疾病预防控制机构互相通报传染病监测信息，以及海关总署对境外传染病疫情风险进行评估并及时发布相关预警信息等作了明确规定。（第三章）三是在卫生监督方面，进一步明确了海关的卫生监督职责和口岸运营单位、进境出境交通运输工具负责人的责任。（第四章）

（三）完善重大传染病疫情口岸应急处置措施。总结新冠疫情防控的有效经验和做法，增加“应急处置”一章（第五章），对境外或者境内传染病暴发、流行时需要在口岸采取的应急处置措施作了明确规定。具体包括：海关总署会同国务院有关部门可以报请国务院决定，采取对进境人员集中实施采样检验和医学观察、指定进境出境口岸、临时关闭口岸或者暂停口岸部分功能、临时封锁有关国境以及禁止特定货物、物品进出境等必要措施；经国务院同意，国务院有关部门可以采取减少进出境航次、班次或者暂停特定航线、班线，限定交通运输工具载运旅客数量，要求进境人员在境外接受相关检测并

凭检测合格证明登乘交通工具，限制中国公民前往特定国家或者地区，暂停签发出入境证件，对进出境的特定货物、物品实施预防性卫生处理等必要措施。采取上述应急处置措施应当事先公布，并根据重大传染病疫情防控的实际情况及时调整或者解除应急处置措施。

（四）强化国境卫生检疫保障措施。为不断提升国境卫生检疫工作水平，增加“保障措施”一章（第六章），对口岸公共卫生能力建设规划的制定和实施，国境卫生检疫经费保障和基础设施建设，国境卫生检疫领域科学研究、技术创新和信息化建设以及加强国境卫生检疫队伍建设等作了明确规定。

（五）完善有关法律责任的规定。为保障法律有效实施，细化了应予处罚的违法情形，丰富了处罚手段，加大了处罚力度。（第七章）

此外，为防范因非法入境导致疫情输入，修订草案规定：国家依法强化边境管控措施，严密防范非法入境行为导致的传染病输入风险。边境地区地方人民政府应当落实属地责任，通过组织建立巡防巡查机制、严格进出边境地区交通管控和人员管理等措施，阻断非法入境渠道。（第五十四条）

关于《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）》的说明

一、修订背景和过程

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础，矿产资源勘查开发事关国计民生和国家安全。党中央、国务院高度重视矿产资源开发利用和安全保障工作。习近平总书记围绕矿产资源安全多次作出重要指示批示。

《中华人民共和国矿产资源法》（以下称现行矿产资源法）制定于 1986 年，1996 年、2009 年修改过部分条款。这部法律施行 30 多年来，对于促进矿业发展，加强矿产资源勘查、开发利用和保护工作发挥了积极作用。随着经济社会发展，我国矿产资源领域出现不少新情况新问题，特别是保障国家矿产资源安全问题日益凸显，现行矿产资源法已不能完全适应实际需要，亟需修改完善：一是助力找矿突破行动、加强战略性矿产资源国内勘探开发和增储上产的相关制度亟待健全；二是加强矿产资源勘查开采管理，促进矿产资源合理开发利用的相关制度有待完善；三是生态文明建设对完善矿区生态修复制度提出了更高要求；四是矿产资源储备和应急相关制度需要在法律层面确立。在总结实施经验的基础上对现行矿产资源法进行修改完善，是贯彻落实习近平总书记重要指示批示和党中央、国务院决策部署的重要举措，是新时代推动矿业高质量发展、保障国家矿产资源安全、推进生态文明建设的客观要求。修订矿产资源法已分别列入全国人大常委会和国务院 2023 年度立法工作计划。

自然资源部在深入调查研究、广泛征求意见的基础上，起草了《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）（送审稿）》（以下简称送审稿）。收到送审稿后，司法部积极推进立法审查工作，两次征求有关部门、地方人民政府、有关行业协会和研究机构等方面意见，开展实地调研，就有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同自然资源部等有关部门对送审稿反复研究修改，形成了修订草案。修订草案已经国务院第 20 次常务会议讨论通过。

二、修订的总体思路

矿产资源法修订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，深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，遵循以下总体思路：一是突出保障国家矿产资源安全目标，着力为加强矿产资源国内勘探开发和增储上产、提高节约集约

利用水平、提升应急保供能力提供制度保障，全方位夯实国家矿产资源安全制度根基。二是坚持问题导向，聚焦矿业权出让、矿产资源勘查开采、矿区生态修复、矿产资源储备和应急等关键环节和主要问题完善制度设计，增强针对性和实效性。三是遵循地质工作规律和矿业发展规律，确保制度设计符合矿产资源勘查开采的实际情况和特点，有效发挥法律制度激励引导和规范约束相结合的积极作用。

三、修订的主要内容

修订草案共八章七十六条，对现行矿产资源法作了较为全面的修订。主要修订内容如下：

（一）落实党的领导要求。明确规定矿产资源开发利用和保护工作应当坚持中国共产党的领导，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，统筹国内国际，坚持开发利用与保护并重，遵循保障安全、节约集约、科技支撑、绿色发展的原则。（第三条）

（二）加强矿产资源国内勘探开发和增储上产。一是加强政策支持。规定国家完善政策措施，加强基础性地质调查工作，加大对战略性矿产资源勘查、开采的支持力度，推动战略性矿产资源增加储量和提高产能，推进战略性矿产资源产业优化升级，提升矿产资源安全保障水平，并对组织开展基础性地质调查工作以及战略性矿产资源远景调查和潜力评价作了明确规定。（第六条、第二十六条）

二是完善矿业权制度。根据党中央、国务院关于矿业权出让制度改革的决策部署，优化矿业权取得方式，规定矿业权通过竞争性出让方式取得，同时明确法律、行政法规或者国务院规定可以通过其他方式取得的除外；完善矿业权出让启动机制，鼓励单位和个人向自然资源主管部门提供探矿权区块来源并提出出让申请；规范矿业权出让工作，保障矿业权出让工作与加强矿产资源勘查开采的实际需要相适应；加强对矿业权出让收益征收的规范和引导，明确制定矿业权出让收益征收办法应当有利于调动矿产资源勘查积极性；强化矿业权人权利保障。（第十四条、第十五条、第十八条、第二十条至第二十四条）三是强化对战略性矿产资源的保护。明确战略性矿产资源原则上不得压覆，确需压覆的应当经国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。（第二十八条）四是完善与矿产资源勘查开采相适应的矿业用地制度。明确开采战略性矿产资源确需使用农民集体所有土地的可以依法实施征收，露天开采

战略性矿产资源占用土地，经省级以上人民政府自然资源主管部门批准后可以临时使用土地。（第三十条）

（三）加强矿产资源勘查开采管理。一是完善勘查开采许可制度。适应矿业权制度改革要求，将矿业权取得与勘查许可证、采矿许可证取得分离，规定矿业权人进行矿产资源勘查、开采作业前，应当分别编制勘查方案、开采方案，报原矿业权出让部门批准取得勘查许可证、采矿许可证。（第二十九条）二是维护勘查开采活动秩序。规定矿业权人勘查开采矿产资源可以依法在相邻区域通行，架设相关设施；任何单位和个人不得干扰、破坏矿产资源勘查开采活动正常进行。（第三十一条）三是促进合理开发利用。规定勘查、开采矿产资源应当采用先进适用、符合生态环境保护 and 安全生产要求的工艺、设备、技术；对共生和伴生矿产应当综合开采、合理利用；要求采矿权人采取有效措施确保矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率达到有关国家标准要求。（第三十三条、第三十五条）四是建立资源储量管理制度。规定矿业权人应当按规定编制矿产资源储量报告报送自然资源主管部门，并对报告真实性负责。（第三十六条）

（四）健全矿区生态修复制度。增加“矿区生态修复”一章，明确矿区生态修复责任主体；鼓励社会资本参与矿区生态修复；要求采矿权人编制矿区生态修复方案并按照方案进行矿区生态修复；明确矿区生态修复应当经验收合格；要求采矿权人按规定提取矿区生态修复费用。（第四章）

（五）建立矿产资源储备和应急制度。增加“矿产资源储备和应急”一章，规定国家构建产品储备、产能储备和产地储备相结合的战略性的矿产资源储备体系，科学合理确定储备结构、规模和布局，并对矿产品储备的组织实施、产能储备责任的落实、战略性矿产资源储备地的划定以及出现矿产资源应急状态时可以采取的应急处置措施等作了明确规定。（第五章）

（六）强化监督管理。增加“监督管理”一章，对自然资源主管部门和其他有关部门的监督检查职责、实施监督检查时可以采取的措施，建立矿产资源开发利用水平调查评估制度、全国矿业权分布底图和动态数据库、矿产资源监督管理信息系统、信用记录制度以及对违法行为的举报制度等作了明确规定。（第六章）

（七）完善法律责任。根据这次修改的内容，相应增加了擅自压覆战略性矿产资源、拒不履行矿区生态修复义务等违法行为应承担的法律责任，加

大了对非法勘查、开采矿产资源等违法行为的处罚力度，并做好与相关法律、行政法规的衔接。（第七章）

此外，落实平等保护产权、平等参与市场竞争的要求，删除了现行矿产资源法“集体矿山企业和个体采矿”一章，不再对国有矿山企业、集体矿山企业和个体采矿适用不同规定。

关于《中华人民共和国关税法（草案）》的说明

一、起草的必要性和工作过程

党中央、国务院高度重视关税工作。习近平总书记在党的二十大报告中指出，要推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放；强调要进一步降低关税和制度性成本，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。李强总理作出批示。丁薛祥、何立峰等领导同志提出工作要求。

关税是以进出口货物和进境物品为征税对象，由海关在进出口环节征收的税种。关税征收事关国家主权和利益，既是财政收入重要来源，也是实施宏观调控和贸易、产业政策的重要手段，在服务外交大局等方面也发挥着重要作用。改革开放以来，我国关税法律制度建设持续加强和完善。1985年，国务院发布《中华人民共和国进出口关税条例》和《中华人民共和国海关进出口税则》。2003年，根据我国加入世界贸易组织后进一步调整完善关税制度的实际需要，国务院重新制定了现行《中华人民共和国进出口关税条例》（以下简称《条例》），此后四次对部分条款作了修订。1986年至2022年，全国累计征收关税49638.8亿元，关税年收入从1986年的151.6亿元增至2022年的2860.3亿元，年均增长8.5%。实践证明，《条例》的框架和主要制度总体可行、运行平稳。

近年来，关税领域出现了新情况新变化，有必要在总结《条例》实施经验的基础上制定关税法。一是立法法明确要求税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度需要制定法律。二是为积极有效应对国内国际形势变化，需要在完善关税制度的同时，强化关税作为国内国际双循环调节器的作用，丰富法律应对措施。三是随着通关便利化改革持续深入推进，按照主动对接国际高标准经贸规则有关要求，需要及时将关税征收管理有关成熟经验做法上升为法律制度。制定关税法列入了全国人大常委会和国务院2023年度立法工作计划。

按照党中央、国务院决策部署，财政部、海关总署在深入调研论证、广泛听取意见的基础上，起草并向国务院报送了《中华人民共和国关税法（送审稿）》。司法部积极推进审查工作，对关税立法问题进行深入调查研究，先后两次征求有关中央单位、省级人民政府、行业组织、企业和专家等方面意见，赴地方开展实地调研，在此基础上会同财政部、海关总署修改形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路

作为我国制定的第一部关税专门法律，草案在总体思路上主要把握以下四点：一是坚持党对关税工作的领导，建立健全关税工作管理体制，明确全国人大常委会、国务院、国务院关税税则委员会关于关税税目、税率的调整权限以及关税征收管理的基本制度。二是保持现行关税税制基本稳定，税负水平总体不变，落实立法法关于税收法定的要求，完善《条例》和有关政策规定内容并上升为法律。三是坚持问题导向，统筹发展和安全，在与现行法律制度做好衔接的同时，补齐制度短板，为进一步深化改革预留空间。四是根据关税的性质和特点，立足我国实际，借鉴国际通行规则，稳妥灵活设计相关制度机制，在遵循税收法定原则的同时满足相机调控实际需要。

三、主要内容

草案共 7 章 70 条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党的领导，完善关税工作体制。一是明确关税工作坚持中国共产党的领导。二是贯彻落实党中央、国务院决策部署，规定国务院设立关税税则委员会，履行法定职责。明确国务院关税税则委员会的组成和工作规则由国务院规定。（第五条）

（二）明确关税适用范围。一是维持现行关税征税对象和征收监督管理机关。规定中华人民共和国准许进出口的货物、进境物品，由海关依照本法和有关法律、行政法规的规定征收关税。（第二条）二是维持现行关税纳税人的范围，增加关税扣缴义务人的规定。规定进口货物的收货人、出口货物的发货人、进境物品的携带人或者收件人，是关税的纳税人。明确法律、行政法规或者国务院规定负有代扣代缴、代收代缴关税税款义务的单位和个人，是关税的扣缴义务人。（第三条）

（三）落实税收法定原则，规范关税税目税率的设置、调整和实施。一是明确进出口税则是本法的组成部分。规定进出口货物的关税税目、税率以及适用规则等依照本法所附《中华人民共和国进出口税则》执行。（第四条第一款、附件）二是明确关税税率的种类。规定进口关税设置最惠国税率、协定税率、特惠税率、普通税率，出口关税设置出口税率，对实行关税配额管理的进出口货物设置关税配额税率，对进出口货物在一定期限内可以实行

暂定税率。（第八条）三是规定各类关税税率的适用规则和调整机制。（第九条至第十三条）四是在进境物品税制平移的前提下，为进境物品税收制度改革作出授权。（第四条第二款）

（四）完善应纳税额、税收优惠和特殊情形关税征收等制度。一是完善关税的计征方式。在《条例》规定的从价计征、从量计征基础上，总结关税计征实践经验，增加复合计征方式，并明确了各计征方式应纳税额的计算公式。（第二十一条）二是维持现行关税计税价格的确定规则，免征、减征关税项目，对减免税货物、保税货物以及暂时进出境货物、物品等特殊情形的关税征收。（第二十二条至第三十二条、第三十四条至第三十九条）三是为更好适应实际需要、便于相机调控，授权国务院可以根据维护国家利益、促进对外交往、经济社会发展需要或者由于突发事件等原因决定减征或者免征关税，报全国人大常委会备案。（第三十三条）

（五）对接国际高标准经贸规则，健全关税征收管理制度。一是总结海关通关便利化改革和创新口岸监管的成功实践，明确关税征收管理可以实施货物放行与税额确定相分离的模式。规定纳税人、扣缴义务人可以按照规定选择海关办理申报纳税。明确海关有权在规定的期限内进行税额确认，税额确认结果与申报税额不一致的，应当补缴或者退还税款。（第四十条至第四十二条、第四十四条、第四十五条）二是完善关税征收监管制度，对标其他税种征收管理制度，规定海关可以实施的行政强制措施和强制执行，税款的滞纳金加收、补缴及退还，反规避措施，以及海关查询关税涉税信息等。（第四十三条、第四十六条至第六十条）

（六）统筹发展和安全，充实关税应对措施。一是在维持现行“两反一保”（反倾销、反补贴和保障措施）关税措施、征收报复性关税措施的同时，增加规定对不履行与我国缔结或者共同参加的国际条约、协定中的最惠国待遇条款或者关税优惠条款的国家和地区，可以按照对等原则采取相应的措施。（第十四条至第十七条）相关措施将以符合我国在有关国际条约项下义务的方式实施。二是为确保相关措施的实施效果，明确对规避本法第二章、第三章有关规定，不具有合理商业目的而减少应纳税额的行为，国家可以采取调整关税等反规避措施。（第五十三条）

此外，草案对违反本法规定的有关行为规定了法律责任，并与海南自由贸易港法、船舶吨税法作了衔接。（第六章、第七章）