

关于《中华人民共和国传染病防治法（修订草案）》 修改情况的汇报

常委会第六次会议对传染病防治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单位、地方人大、基层立法联系点、高校和科研机构等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和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、基层政府、医疗卫生机构、学校等重点场所、行业协会和专家学者对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到上海、广东等地调研，在北京、广州召开专家座谈会，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8月16日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对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、国家卫生健康委员会、国家疾病预防控制局有关负责同志列席了会议。8月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将传染病防治法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第三条第一款规定，本法规定的传染病分为甲类、乙类和丙类。有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，传染病的范围除本法规定的甲、乙、丙三类已知的传染病外，还应明确包括突发时原因尚不明确的传染病。宪法和法律委员会经研究，考虑到应对突发原因不明的传染病是本次修法的一个重点，有必要在本法的调整范围中予以明确，为此，建议将该款修改为：本法规定的传染病分为甲类传染病、乙类传染病、丙类传染病，以及突发原因不明的传染病等其他传染病。（修订草案二次审议稿第三条第一款）

二、修订草案增加了第三章“传染病监测和预警”一章。有的常委委员提出，该章内容与第四章“疫情报告、通报和公布”的内容有密切关系，建议将两章内容合并。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，并将章名修改为“监测、报告和预警”，对有关内容予以整合、修改，对条文顺序作相应调整。（修订草案二次审议稿第三章）

三、修订草案第五十七条规定了医疗机构、疾病预防控制机构发现甲类传染病时采取的隔离治疗、医学观察等措施。有的常委委员、地方和社会公

众提出，隔离治疗、医学观察措施对公民的权利影响较大，应当进一步规范实施程序，完善救济渠道。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确医疗机构、疾病预防控制机构对甲类传染病患者、病原携带者、疑似患者以及上述人员的密切接触者采取隔离治疗、医学观察等措施的，应当书面告知诊断或者判定结果和依法应当采取的措施。二是明确有关人员对隔离治疗、医学观察措施有异议的，可以向县级以上地方人民政府疾病预防控制部门申请复核，复核期间相关措施不停止执行。（修订草案二次审议稿第五十七条第三款、第四款）

四、有的常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众提出，传染病防治工作要统筹疫情防控和经济社会发展，采取的措施应当科学适度，建议严格限定有关措施的适用条件，进一步完善疫情控制措施。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是将采取紧急措施的条件限定为“发生重大传染病疫情”。二是将有关疫情控制措施予以整合，增强疫情控制措施的适应性。（修订草案二次审议稿第六十一条、第六十四条、第六十七条）

五、有的常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众建议做好与正在制定的突发公共卫生事件应对法和现行有关法律规定的衔接，增强立法的系统性、整体性和协同性。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是发生重大传染病疫情，构成突发公共卫生事件的，国务院和县级以上地方人民政府依照突发公共卫生事件应对法的规定设立应急指挥机构、启动应急响应。二是传染病防治中有关突发公共卫生事件的应对，本法未作规定的，适用突发公共卫生事件应对法等有关法律、行政法规的规定。（修订草案二次审议稿第八条第二款、第一百一十条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国能源法（草案）》 修改情况的汇报

常委会第九次会议对能源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、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、有关企业、基层立法联系点以及专家学者的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到内蒙古、新疆等地调研，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8月19日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、国家能源局有关负责同志列席了会议。8月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将能源法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、草案第一条规定了能源法的立法目的。有的常委委员、地方和社会公众建议，增加规定宪法为该法的立法依据。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中的“制定本法”前增加规定“根据宪法”。（草案二次审议稿第一条）

二、草案第五条第二款规定，国家优化能源消耗总量和强度调控，推动能源消耗总量和强度双控向碳排放总量和强度双控转变。有的常委会组成人员建议，根据党中央有关实现“双碳”目标任务的部署，对相关规定作进一步调整补充。有的部门、单位建议，增加能源用户在节约能源、参与绿色能源消费等方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是将草案第五条第二款修改为“国家建立能源消耗总量和强度双控向碳排放总量和强度双控全面转型新机制，加快构建碳排放总量和强度双控制度体系。”二是增加规定能源用户应当“依法履行节约能源的义务，积极参与绿色能源消费，自觉践行绿色低碳的生产生活方式”。（草案二次审议稿第五条第二款、第三十四条第二款）

三、草案第二十条第一款中规定，国家“有序推动非化石能源替代化石能源、低碳能源替代高碳能源”。有的常委委员和地方提出，非化石能源替代化石能源应当建立在安全可靠有序的基础上。有的地方提出，“低碳能源”和“高碳能源”的概念不易界定，规定“低碳能源替代高碳能源”没有明确

的政策依据。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：国家“推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源，提高非化石能源消费比重”。（草案二次审议稿第二十一条第一款）

四、有的常委委员、全国人大代表、部门、地方和基层立法联系点建议，增加规定风能、太阳能、生物质能、地热能、海洋能、氢能等新能源开发利用的内容，进一步促进能源绿色低碳转型。宪法和法律委员会经研究，在草案第三章中增加三条规定：一是明确“国家推进风能、太阳能开发利用，坚持集中式与分布式并举，加快风电和光伏发电基地建设，支持分布式风电和光伏发电就近开发利用，合理有序开发海上风电，积极发展光热发电。”二是规定“国家鼓励合理开发利用生物质能，因地制宜发展生物质发电、生物质能清洁供暖和生物天然气。国家促进海洋能规模化开发利用，因地制宜发展地热能。”三是明确“国家积极有序推进氢能开发利用，促进氢能产业高质量发展。”（草案二次审议稿第二十四条、第二十五条、第三十二条）

五、有的常委会组成人员、地方和社会公众提出，为促进可再生能源的开发利用，配套的电网建设非常重要，建议增加规定加强电源电网协同建设，构建新型电力系统的有关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家加快构建新型电力系统，加强电源电网协同建设，推进电网基础设施智能化改造和智能微电网建设，提高电网对清洁能源的接纳、配置和调控能力。”（草案二次审议稿第三十条）

六、有的常委委员、地方、单位和社会公众提出，储能技术的应用，对提高电网的调节能力和稳定性、安全性发挥了重要作用，建议增加有关促进储能发展的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家合理布局、积极有序开发建设抽水蓄能电站，推进新型储能高质量发展，发挥各类储能对电力系统中的调节作用。”（草案二次审议稿第三十一条）

七、草案第二十七条第二款中规定，国家建立绿色能源消费促进机制，鼓励能源用户优先使用可再生能源等清洁低碳能源。有的部门、地方和单位提出，实施可再生能源绿色电力证书制度，有助于促进绿色能源消费，建议增加可再生能源绿色电力证书的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“国家通过实施可再生能源绿色电力证书等制度建立绿色能源消费促进机制，鼓励能源用户优先使用可再生能源等清洁低碳能源。”（草案二次审议稿第三十三条第二款）

八、草案第三十三条中规定，国家推动能源领域自然垄断性业务与竞争性业务实行分开经营。有的部门、地方和单位提出，“推动能源领域自然垄断性业务与竞争性业务实行分开经营”的规定含义不够明确，建议修改。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“国家推动能源领域自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革”。（草案二次审议稿第四十条）

九、草案第三十七条第二款中规定，制定、调整实行政府定价或者政府指导价的能源价格，应当按照国家有关规定开展成本监审或者调查。有的常委委员提出，政府制定、调整有关能源价格，应当遵守价格法等法律的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“制定、调整实行政府定价或者政府指导价的能源价格，应当遵守《中华人民共和国价格法》等法律、行政法规和国家有关规定”。（草案二次审议稿第四十四条第二款）

十、有的常委委员、部门、单位和社会公众建议，对能源供应企业没有法定或者约定事由拒绝或者中断能源供应等违法行为增加规定处分的法律责任，并对能源输送管网设施运营企业未向符合条件的企业等主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务等行为加大处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议对“法律责任”一章作以下修改：一是对能源供应企业没有法定或者约定事由拒绝或者中断能源供应等违法行为，增加规定“情节严重的，对有关主管人员和直接责任人员依法给予处分”；二是将对能源输送管网设施运营企业未向符合条件的企业等经营主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务的处罚，由处相关主体经济损失额“一倍以下的罚款”修改为“二倍以下的罚款”。（草案二次审议稿第六十八条、第六十九条）

十一、有的常委委员、地方、单位和社会公众提出，草案规定的一些概念比较专业，建议在“附则”中增加规定这些概念的定义。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在“附则”中增加规定“化石能源”、“可再生能源”、“非化石能源”、“生物质能”、“氢能”等概念的定义。（草案二次审议稿第七十三条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国反洗钱法（修订草案）》 修改情况的汇报

常委会第九次会议对反洗钱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、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点、金融机构等征求意见；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、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关部门、专家学者、人大代表对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到浙江、福建、江苏、上海、北京、四川等地调研，听取意见；并就一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于8月16日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。8月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反洗钱法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点提出，预防洗钱活动和遏制洗钱以及相关犯罪，采取反洗钱措施，与宪法关于维护社会经济秩序的有关规定有密切联系，建议明确宪法是本法的立法依据，并对加强、规范和依法开展反洗钱工作提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，并作以下修改：一是在立法目的中增加规定“加强和规范反洗钱工作”、“根据宪法”（修订草案二次审议稿第一条）。二是增加一条，规定反洗钱工作应当依法进行，确保反洗钱措施与洗钱风险相适应，保障资金流转和金融服务正常进行，维护单位和个人的合法权益（修订草案二次审议稿第四条）。

二、修订草案第二条规定了反洗钱的定义。有的常委会组成人员、地方、部门、专家学者和社会公众提出，适应反洗钱新形势新要求，有必要扩大洗钱的上游犯罪范围，同时又要突出反洗钱工作的重点，做好与刑法相关规定的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在现行法规定基础上，将第二条第一款修改为“本法所称反洗钱，是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪和其他犯罪所得及其收益的来源、性质的洗钱活动，依照本法规定采取相关措施的行为。”（修订草案二次审议稿第二条）

三、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点提出，反洗钱工作涉及大量的客户身份资料和金融交易信息，应当严格保护信息安全。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是恢复现行反洗钱法关于严格规范反洗钱信息使用的规定，同时增加对个人隐私的保护（修订草案二次审议稿第八条）。二是进一步明确提供反洗钱服务的机构及其工作人员对于因提供服务获得的数据、信息，应当依法妥善处理，确保数据、信息安全（修订草案二次审议稿第二十六条）。三是在有关反洗钱行政主管部门工作人员违反规定泄露反洗钱信息的法律责任条款中，增加其他国家机关工作人员相应行为的责任（修订草案二次审议稿第五十一条）。

四、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点建议，加大对各类新型洗钱风险的监测。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定国务院反洗钱行政主管部门会同国家有关机关发布洗钱风险指引，及时监测与新领域、新业态相关的新型洗钱风险（修订草案二次审议稿第二十三条）。二是增加规定反洗钱监测分析机构健全监测分析体系，提升反洗钱监测水平（修订草案二次审议稿第十六条）。三是增加规定金融机构应当关注、评估新业务等带来的洗钱风险，根据情形采取相应措施，降低洗钱风险（修订草案二次审议稿第三十六条）。

五、修订草案对金融机构开展客户尽职调查、采取洗钱风险管理措施等作了规定。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，相关措施涉及单位和个人的权益，建议对金融机构如何处理好管理洗钱风险与优化金融服务的关系作出规定和要求。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定金融机构开展客户尽职调查，应当根据客户特征和交易活动的性质、风险状况进行；对于涉及较低洗钱风险的，应当根据情况简化客户尽职调查（修订草案二次审议稿第二十九条）。二是明确金融机构采取洗钱风险管理措施的条件，对涉及可疑交易的，可以根据客户洗钱风险状况和降低洗钱风险的需要采取措施；采取措施应当按照相关规定和程序，不得采取与洗钱风险状况明显不相匹配的措施，并保障客户基本的、必需的金融服务；简化救济程序，规定单位和个人对洗钱风险管理措施有异议的，可以依法直接向人民法院提起诉讼（修订草案二次审议稿第三十条、第三十九条）。

六、修订草案第六十条第二款规定，特定非金融机构参照本法第三章关于金融机构的相关规定履行反洗钱义务。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，特定非金融机构情况复杂，涉及行业、经营规模等各不相同，法

律中可对其履行反洗钱义务只作原则规定，具体要求可由有关部门制定配套规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将该款规定移至第三章最后，并增加规定特定非金融机构根据行业特点、经营规模、洗钱风险状况履行反洗钱义务；增加有关部门可以制定特定非金融机构履行反洗钱义务的具体办法的规定。（修订草案二次审议稿第四十二条）

七、修订草案第六章对违反本法的法律责任作了规定。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，反洗钱义务主体涉及行业多，经营规模差异大，建议本着“过罚相当”原则，合理设定行政处罚。宪法和法律委员会经研究，建议在法律责任一章相关条款中根据情况分别增加一档处罚；适当调整相关条款中行政处罚的下限。（修订草案二次审议稿第五十二条至第五十九条）

八、有的常委委员、部门和社会公众建议，对通过地下钱庄从事洗钱活动的刑事责任作出规定。宪法和法律委员会经研究，考虑到我国刑法对洗钱犯罪行为，不论是通过金融机构还是通过非法渠道实施，都有追究刑事责任的规定，为此，建议增加衔接性条款，规定利用金融机构、特定非金融机构实施或者通过非法渠道实施洗钱犯罪的，依法追究刑事责任。（修订草案二次审议稿第六十二条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国突发公共卫生事件应对法（草案）》的说明

一、制定背景和过程

党中央、国务院高度重视做好突发公共卫生事件应对工作。习近平总书记强调要提高应对重大突发公共卫生事件的能力和水平，防范化解重大突发公共卫生风险，要求完善公共卫生应急法律法规，有针对性地推进突发公共卫生事件应对法等法律制定和修订工作。李强总理要求及时研判，做好预测预警，制定完善不同情景下的疫情应对预案，不断加强医疗卫生服务体系建设。

目前，突发公共卫生事件应对工作主要依据传染病防治法、突发事件应对法、突发公共卫生事件应急条例（分别于2004年12月、2007年11月、2003年5月开始施行）。现行法律制度为有效应对突发公共卫生事件、保障人民群众生命健康发挥了重要作用，但在监测预警、应急处置、制度协调衔接等方面存在短板和不足，需要有针对性地补短板、堵漏洞、强弱项，系统制定突发公共卫生事件应对制度，强化公共卫生法治保障。制定突发公共卫生事件应对法已列入全国人大常委会和国务院2024年度立法工作计划。

国家卫生健康委、国家疾控局经广泛调研，起草了《中华人民共和国突发公共卫生事件应对法（草案送审稿）》，征求有关方面意见并修改完善后，于2023年6月报送国务院。司法部两次征求中央有关部门、省级政府和专业机构的意见，赴地方实地调研，组织专家进行论证，在此基础上会同国家卫生健康委、国家疾控局认真研究，修改形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路和主要内容

草案遵循以下总体思路：一是坚持人民至上、生命至上，防范化解公共卫生领域重大风险。二是认真总结防控新冠疫情的成功经验，完善突发公共卫生事件应对体制机制，提高突发公共卫生事件应对能力。三是落实科学精准要求，统筹突发公共卫生事件应对与经济社会发展。四是加强与相关法律的衔接配合，形成制度合力。

草案共8章63条，主要规定了以下内容：

(一) 坚持党的领导，明确应对管理体制，压实属地、部门、单位和个人责任。一是坚持党对突发公共卫生事件应对工作的领导，充分发挥在党中央集中统一领导下统筹各方面力量的制度优势。(第三条)二是建立健全突发公共卫生事件应对管理体制。县级政府对本行政区域突发公共卫生事件应对工作负责，不能有效应对时，上级政府及时予以支持或者统一领导应对工作，毗邻地区间建立协同应对机制。(第十二条、第十三条)三是建立统一高效的应急指挥体系。政府设立应急指挥机构，领导、协调本级政府部门和下级政府开展应对工作，实行工作责任制，保障有效应对突发公共卫生事件。(第十四条、第十五条)四是建立社会动员机制，加强基层公共卫生应急能力建设，实行群防群控。(第五条、第十六条、第十七条)

(二) 坚持常备不懈，做好应急准备。一是坚持预防为主，加强风险源头管理，减少突发公共卫生事件的发生或者减轻其危害。(第十八条)二是建立健全应急预案体系，政府、有关部门制定突发公共卫生事件应急预案，发生突发公共卫生事件风险较高的单位有针对性地制定应急预案，根据应急预案组织开展演练。(第十九条、第二十条)三是提前做好应急处置准备。将突发公共卫生事件临时应急处置场所建设纳入相关规划，推进公共设施平急两用改造；提高疾病预防控制机构、医疗机构应急处置能力，组建卫生应急队伍，建立健全突发公共卫生事件应急医疗救治体系。(第二十一条至第二十五条)

(三) 完善监测预警报告制度，及时发现突发公共卫生事件。一是加强突发公共卫生事件监测。建立监测哨点网络，多途径、多渠道开展监测，提高监测的敏感性和准确性，及时发现突发公共卫生事件。(第二十八条)二是完善突发公共卫生事件报告制度。明确报告内容和时限，实行网络直报，畅通检验检测机构、社会公众等的报告渠道，建立报告免责机制，禁止干预报告。(第二十九条至第三十三条)三是强化突发公共卫生事件早期预警，细化政府发布预警的程序和可以采取的预警措施。(第三十四条、第三十五条)

(四) 完善应急处置制度，统筹突发公共卫生事件应对与经济社会发展。一是提高政府应急处置能力。明确政府启动应急响应的程序和可以采取的应急处置措施，保障及时有效处置突发公共卫生事件。(第三十六条至第三十九条、第四十三条、第四十四条)二是强调科学精准，努力用最小代价实现最大效果。强调采取应急处置措施应当与突发公共卫生事件的性质、危害相适应，有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度保护单位和个人权

益、减少对生产生活影响的措施，并根据事态发展及时调整。（第九条）三是加强医疗救治。推广有效诊疗方案，发挥中西医各自优势，提高救治效果；参照疫苗紧急使用制度，建立药品紧急使用制度。（第四十一条、第四十二条）四是强化民生保障和个人信息保护。要求政府维持社会基本运行，保障基本生活必需品的供应和医疗服务的提供，对未成年人、老年人等群体予以特殊照顾，加强心理援助服务；强调依法处理个人信息，突发公共卫生事件应对结束后，应当及时删除为应对事件所处理的个人信息。（第八条、第四十五条、第四十六条）

此外，草案还对加强突发公共卫生事件应对工作经费保障、建立健全公共卫生应急物资保障体系等作了规定，强化保障措施，提升突发公共卫生事件应对水平；针对政府部门、专业机构、单位、个人等在突发公共卫生事件应对中的违法行为规定了严格的法律责任。（第六章、第七章）

三、关于处理好本法与突发事件应对法、传染病防治法的关系

突发事件应对法是突发事件应对领域的基础性法律。本法在突发事件应对法确立的制度框架基础上，结合突发公共卫生事件的特点作了有针对性的规定。应对突发公共卫生事件时，优先适用本法；对各类突发事件应对的通用性制度，本法未重复规定，直接适用突发事件应对法。

突发公共卫生事件包括重大传染病疫情。传染病防治法对重大传染病疫情应对作了一些规定，但对应对体制、程序等规定较为简略。本法按照工作流程明确了应对各类突发公共卫生事件的体制、程序、措施等，并与传染病防治法做好衔接。突发公共卫生事件应对，适用本法，但传染病防治法对重大传染病疫情的应对作了专门规定的，优先适用其规定。

关于《中华人民共和国国家公园法（草案）》的说明

一、制定背景和过程

党中央、国务院高度重视国家公园建设。习近平总书记多次作出重要指示批示，指出要着力建设国家公园，保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性，保护生态安全屏障，给子孙后代留下珍贵的自然资源。李强总理多次作出批示，强调要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加强生态环境分区管控，推进以国家公园为主体的自然保护地建设。

建立国家公园体制，将具有国家代表性的我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分纳入国家公园体系实行严格保护，是以习近平同志为核心的党中央站在中华民族伟大复兴和永续发展的战略高度作出的重大决策。我国于2015年开展国家公园体制试点，2021年正式设立第一批5个国家公园，2022年明确49个国家公园候选区，正在建设世界上最大的国家公园体系。与此同时，国家公园领域制度建设方面的短板日益明显。目前国家层面还没有专门的国家公园立法，国家公园作为新的也是最重要的自然保护地类型，法律地位不明确，规划设立、保护管理、保障监督等缺乏法律依据，已成为国家公园建设实践中亟需解决的突出问题。制定国家公园法，是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署的重要举措，是高质量推进国家公园建设，科学保护和合理利用自然资源，促进人与自然和谐共生，推进美丽中国建设的客观要求和迫切需要。制定国家公园法已分别列入全国人大常委会和国务院2024年度立法工作计划。

自然资源部、国家林草局在深入调查研究、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了《国家公园法（送审稿）》。司法部收到送审稿后，两次征求中央有关部门、地方政府、各国家公园管理机构以及有关研究机构和专家学者等方面的意见，开展实地调研，对有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同自然资源部、国家林草局反复研究修改，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

国家公园法制定坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，在总体思路上主要把握了以下几点：一是把党

中央、国务院关于建立国家公园体制的一系列决策部署转化为制度规范。二是统筹自然资源科学保护和合理利用，兼顾经济社会发展和民生改善。三是既力求制度框架完备，提供基本规范，又为进一步探索创新留有空间。四是做好与生态保护方面现行有关法律规定的衔接，形成制度合力。

三、主要内容

草案共七章六十二条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党的领导。明确国家公园建设应当坚持中国共产党的领导，践行绿水青山就是金山银山理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持生态保护第一、统筹保护和发展，坚持国家代表性和全民公益性，构建政府主导、多方参与、社会共享的机制。（第四条）

（二）明确管理体制。规定国家建立统一规范高效的国家公园管理体制；国务院国家公园主管部门负责全国国家公园的监督管理工作，国务院有关部门在各自职责范围内负责国家公园的有关监督管理工作；各国家公园管理机构负责各该国家公园的保护和管理工作，履行相应领域的行政执法职责；国家公园所在地地方政府行使本行政区域内国家公园的经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、防灾减灾等职责。（第六条）

（三）规范规划设立。规定国家科学规划国家公园总体发展布局，合理确定国家公园数量和规模；国务院国家公园主管部门会同有关部门，根据自然生态空间分布和系统性保护需要，编制国家公园空间布局方案，遴选国家公园候选区，报国务院批准实施；国家公园设立坚持积极稳妥原则，设立国家公园应当按照规定的程序报经国务院批准，并按照有关要求做好前期工作；国家公园区划的划定应当统筹考虑自然生态系统的完整性和周边经济社会发展的需要，坚持实事求是、科学合理，经过充分调查和科学论证；国家公园区内不再保留其他类型的自然保护地，国家公园划分为核心保护区和一般控制区；国家公园所在地省级人民政府及时组织完成国家公园勘界，国家公园管理机构根据保护和管理需要及时设置国家公园界线标志。（第二章）

（四）加强保护管理。规定国家公园管理机构组织编制所管理国家公园的总体规划，健全完善国家公园保护和管理规章制度；国家公园区内自然资源统一确权登记时，应当将国家公园作为独立登记单元；加强国家公园监测网络体系建设，及时评估和预警生态风险；对国家公园区内各类自然生

态系统和特定保护对象分类制定保护和管理目标，开展专项保护，对受损自然生态系统修复、生态廊道连通、重要栖息地恢复等坚持自然恢复为主；国家公园核心保护区原则上禁止人为活动，一般控制区严格限制人为活动；国家公园管理机构建立日常巡护制度，建立防灾减灾、安全管理和应急保障机制。（第三章）

（五）促进参与共享。规定指导、扶持国家公园区域内原有居民以及周边居民、企业等积极参与提供与国家公园保护目标相一致的生态产品和服务；推动在国家公园周边合理建设入口社区和特色小镇；国家公园的生态管护岗位优先聘用当地居民；引导相关利益主体通过多元化方式参与国家公园建设和保护；在确保生态得到保护的前提下完善国家公园公共服务体系，提升公共服务功能；鼓励原有居民参与国家公园区域内相关经营性服务；鼓励面向公众设立国家公园免费开放日；建立国家公园志愿服务机制。（第四章）

（六）强化保障监督。规定国家建立以财政投入为主的多元化国家公园资金保障制度；鼓励社会资本为国家公园建设提供支持；鼓励国家公园特色生态产品区域公用品牌创建，拓展国家公园生态产品价值实现机制；健全国家公园生态保护补偿机制；因保护国家公园区域内受法律保护的野生动物造成人员伤亡和财产损失依法给予补偿；对在国家公园建设中作出突出贡献的单位和个人给予表彰、奖励；国家公园管理机构加强监督检查，明确监督检查措施；建立国家公园保护和管理成效考核评价制度。（第五章）

（七）严格法律责任。对损毁、涂改、遮挡或者擅自拆除、移动国家公园界线标志，在国家公园开展禁止的活动，不服从国家公园管理机构的管理等违法行为规定了明确的法律责任，并做好与相关法律规定的衔接。（第六章）

关于《中华人民共和国监察法（修正草案）》的说明

一、修改监察法的必要性

十三届全国人大一次会议于 2018 年 3 月 20 日审议通过的《中华人民共和国监察法》，是深化国家监察体制改革的重大制度成果。监察法的实施，对加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制，实现对公职人员的监察全覆盖发挥了重要作用。与此同时，以习近平同志为核心的党中央从推进党的自我革命、健全党和国家监督体系的高度，对持续深化国家监察体制改革作出重要部署，反腐败斗争面临新的形势和任务，全面建设社会主义现代化国家对纪检监察工作高质量发展提出新的要求，迫切需要与时俱进地对监察法作出修改完善。

一是深入贯彻党的二十大和二十届三中全会决策部署的必然要求。党的二十大和二十届三中全会对推进反腐败国家立法作出明确部署。监察法作为对国家监察工作起统领性和基础性作用的反腐败国家立法，是党和国家监督制度的重要内容，是党的自我革命制度规范体系的重要组成部分。贯彻党的二十大和二十届三中全会精神，及时修改监察法，坚持和强化党对监察工作的领导，坚持和完善党中央集中统一领导下的反腐败工作体制机制，完善监察机关派驻制度，深化反腐败国际合作，增强监察全覆盖的有效性，有利于健全党和国家监督体系，增强治理腐败效能，提升党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，更好实现新时代新征程党的使命任务。

二是巩固拓展国家监察体制改革成果的重要举措。习近平总书记强调，“要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要”。监察法实施以来，在党中央坚强领导下，国家监察体制改革持续深化，改革举措不断出台，改革成效不断显现。修改监察法，及时把在党中央领导下持续深化国家监察体制改革积累的宝贵经验制度化，将实践成果上升为法律规定，能够为持续深化国家监察体制改革提供长久法治动力，有利于形成立法保障改革、改革推动制度创新的良性循环。

三是解决新形势下监察工作中突出问题的现实需要。当前，反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固，但形势依然严峻复杂，铲除腐败滋生土壤和条件的任务依然艰巨。同时，监察法实施中出现了一些新情况新问题，如有些案件留置期限紧张影响办案质量和效果，监察机关强制措施单一等。修改监察法，根据反腐败斗争的新形势新任务，进一步授予监察权限，优化留置期

限，打通理顺制度堵点难点，有利于依法解决实践中反映出来的突出问题，进一步提高监督执法工作的精准性、实效性，为以零容忍态度反腐惩恶，坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐提供法制保障。

四是推进监察工作规范化、法治化、正规化的有力保证。习近平总书记多次强调，纪检监察机关要增强法治意识、程序意识、证据意识，不断提高纪检监察工作规范化、法治化、正规化水平。监察法集组织法、程序法、实体法于一体，对保障各级监察机关正确行使职权，以法治思维和法治方式反对腐败发挥了积极作用。随着监察实践的不断丰富发展，修改监察法，进一步完善监察程序、严格批准权限，健全监察机关内控机制，严格对监察人员违法行为的责任追究，有利于指导各级监察机关加强规范化、专业化建设，健全自身权力运行机制和管理监督体系，确保监察执法权受监督、有约束，推动监察权在法治轨道上运行，推进新时代监察工作高质量发展。

二、修改监察法的指导思想、工作原则和工作过程

监察法修改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”，主要把握以下原则：一是坚持正确政治方向。坚决贯彻落实党中央决策部署，使党的主张通过法定程序转化为国家意志，自觉在党中央的领导下开展修法工作。二是坚持问题导向。聚焦实践反映的突出问题，对法律制度堵点实施“定点爆破”，力争以小切口解决大问题。三是坚持系统观念。与近年来新制定或者修改的纪党内法规和监察法律法规相衔接，保证制度之间协调联动。四是坚持科学修法。保持监察法总体稳定，根据党中央部署和形势发展要求作必要修改，保持基本监察制度顶层设计的连续性。

国家监委于2023年启动监察法修改工作，主要开展了以下工作：一是深入学习领会习近平总书记重要论述。认真学习习近平法治思想和习近平总书记关于党的自我革命的重要思想，全面梳理学习习近平总书记关于完善党和国家监督体系、持续深化国家监察体制改革、深入开展党风廉政建设和反腐败斗争等重要论述。二是深入调查研究。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，就修法重点难点问题开展专题研究，召开专家学者座谈会，并赴部分省份开展实地调研。三是广泛征求意见。《草案》起草过程中，征求了中央和国家机关有关部门、省级监察机关和部分市、县

监察机关等单位的意见。在此基础上，经反复研究、修改完善，形成了目前的《草案》。《草案》已经国家监察委员会全体会议审议同意。

三、修改的主要内容

《草案》共二十三条，对现行监察法主要作了五个方面修改，内容如下：

（一）完善总则和有关监察派驻的规定。一是为体现与时俱进修法的精神，对立法目的表述进行调整，将“深入开展反腐败工作”作为首要立法目的（第一条）。二是将“遵守法定程序，公正履行职责”、“尊重和保障人权”写入监察工作原则，并在监察程序中对监察机关依法文明规范开展调查工作、保护企业产权和自主经营权等作出规定（第二条、第十条）。三是规定国家监委派驻本级实行垂直管理或者双重领导并以上级单位领导为主的单位、国有企业的监察机构、监察专员，可以向驻在单位的下一级单位再派出；国家监委派驻国务院国资委等有关单位的监察机构、监察专员可以向驻在单位管理领导班子的国有企业、普通高等学校再派出（第三条）。这能够为实现监察有效覆盖提供法律依据。

（二）授予必要的监察措施。根据反腐败工作需要和监察工作特点，构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系。一是增加强制到案措施，规定监察机关根据案件情况，可以强制涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人到案接受调查，解决监察实践中存在的部分被调查人经通知不到案的问题，增强监察执法权威性（第六条）。二是增加责令候查措施，解决未被采取留置措施的被调查人缺乏相应监督管理措施的问题，同时减少留置措施适用，彰显本法总则关于尊重和保障人权、维护监察对象和相关人员合法权益的基本原则（第七条）。三是增加管护措施，规定监察机关在特定情形下，对存在逃跑、自杀等重大安全风险的涉嫌严重职务违法或者职务犯罪人员，可以进行管护，避免有关人员自动投案或者交代有关问题后因情绪波动等原因发生安全事件（第八条）。

（三）完善监察程序。一是在现行留置期限规定的基础上，增加规定经国家监委批准或决定，对可能判处十年有期徒刑以上刑罚的案件可以再延长二个月留置期限，省级以上监察机关发现另有重要罪行可以重新计算一次留置期限，以适应监察办案实际，解决重大复杂案件留置期限紧张的问题（第十四条）。二是明确公安机关负责省级以下监察机关留置场所的看护勤务，对留置看护队伍的组建作出原则规定（第十五条）。三是配套完善新增三项监察强制措施的时限和工作要求，赋予有关人员申请变更监察强制措施的权

利，后续还将在相关配套制度中进一步细化采取监察强制措施的内部审批手续和工作流程，确保相关措施严格规范行使（第十一条、第十二条、第十六条）。四是规定审理程序和审理工作要求，突出审理的审核把关和监督制约作用（第十七条）。

（四）充实反腐败国际合作相关规定。与国际刑事司法协助法等法律相衔接，充实完善国家监委反腐败国际合作职责（第十九条）。

（五）强化监察机关自身建设。一是增加特约监察员监督相关内容（第二十条）。二是巩固深化全国纪检监察干部队伍建设成果，增加规定监察人员涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，为防止造成更为严重的后果或者恶劣影响，监察机关可以对其采取禁闭措施，体现对监察人员从严监督和约束（第二十一条）。三是结合新增监察措施，相应完善对监察机关及其人员违法办案的申诉制度和责任追究规定（第二十二条、第二十三条）。