

# 《中华人民共和国生态环境法典（草案）》修改情况的汇报

常委会第十五次会议对生态环境法典草案进行了初次审议。常委会第十七次会议对生态环境法典总则编草案、生态保护编草案和绿色低碳发展编草案进行了二次审议。常委会第十八次会议对生态环境法典污染防治编草案、法律责任和附则编草案进行了二次审议。目前，生态环境法典各编草案已经全部完成了二审。按照工作安排，将分拆审议并修改完善的各编草案重新合为完整的生态环境法典草案，即《中华人民共和国生态环境法典（草案三次审议稿）》。生态环境法典各编草案经常委会二审后，均在中国人大网公布，征求社会公众意见，并通过代表工作平台征求全国人大代表的意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会在北京召开多个座谈会，分别听取中央有关部门和部分专家学者的意见，到浙江、江西、北京等地进行调研，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2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，对草案进行了审议。环境与资源保护委员会、生态环境部、国家发展和改革委员会、自然资源部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将生态环境法典草案主要问题修改情况汇报如下：

## 一、总则编

（一）草案二次审议稿第十二条规定，各级人民政府及其有关部门应当加强生态环境保护宣传和普及工作，增强公众生态环境保护意识。有的常委委员建议增加“弘扬生态文化”的内容。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。（草案三次审议稿第十二条第一款）

（二）草案二次审议稿第三十条对生态环境司法保障的内容作了规定。有的常委委员、部门和社会公众提出，为进一步总结和体现司法实践成果，建议对人民法院、人民检察院在生态环境保护工作中的职责作进一步补充完善。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是明确人民法院应当加强生态环境审判工作，推进生态环境专业化审判机制建设（草案三次审议稿第三十一条第二款）。二是增加规定人民检察院应当加强生态环境检察工作，强化检察监督（草案三次审议稿第三十一条第三款）。

三是明确国家完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度，维护国家利益、社会公共利益（草案三次审议稿第三十二条）。

（三）草案二次审议稿第五十一条对生态环境信用监管制度作了规定。有的常委委员和社会公众建议增加信用修复的内容。宪法和法律委员会经研究，建议在该条增加一款规定：“企业事业单位和其他生产经营者纠正失信行为、消除不良影响、符合信用修复条件的，可以提出信用修复申请，有关国家机关应当按照规定开展信用修复。”（草案三次审议稿第五十四条第三款）

（四）有的常委委员、部门、地方和专家建议对生态环境监测机构实行备案管理，强化监管。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：

“生态环境监测机构应当具备相应的设施、设备、技术人员、技术能力和管理能力，并依法报有关部门备案。”（草案三次审议稿第七十九条）

## 二、污染防治编

（一）草案二次审议稿第二百四十条规定，地方各级人民政府应当加强秸秆、落叶等焚烧的组织和管理。有的常委委员和社会公众提出，政府在秸秆、落叶等焚烧的组织和管理方面应更加科学精准，并加强相关指导。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中增加相关规定。

（草案三次审议稿第二百四十六条）

（二）有的部门和社会公众建议加强固体废物跨省转移的监管。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：“转移固体废物出省、自治区、直辖市行政区域利用的，应当通过固体废物污染防治信息平台等提前将有关信息报固体废物移出地和接受地的省级人民政府生态环境主管部门。”

（草案三次审议稿第四百七十六条第二款）

（三）有的常委委员、部门、专家和社会公众建议增强立法的前瞻性，增加受控热核聚变放射性污染防治的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：“国家建立符合受控热核聚变特点、促进核聚变应用的放射性污染防治制度，对聚变燃料、聚变装置（设施）放射性污染防治实行分级分类管理。聚变装置（设施）建造等应当依法进行生态环境影响评价。”（草案三次审议稿第六百一十三条）

### 三、生态保护编

(一) 有的常委会组成人员提出，开展生态修复、设立自然保护地应当实事求是、尊重科学。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家按照尊重自然规律，宜林则林、宜草则草、宜沙则沙、宜荒则荒的原则，科学开展生态修复（草案三次审议稿第六百九十九条）。二是国家科学规划自然保护地总体布局，严格自然保护地设立条件，合理确定自然保护地数量和规模（草案三次审议稿第八百五十九条第二款）。

(二) 有的常委会组成人员和部门提出，应当进一步加强海洋、极地、防沙治沙等领域的国际合作，维护国家利益，展现负责任大国形象。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家支持开展海洋生态保护、深海极地考察、防沙治沙等方面的国际交流与合作（草案三次审议稿第六百九十六条）。二是国家积极参与国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性养护和可持续利用（草案三次审议稿第七百三十八条第五款）。

(三) 有的常委委员提出，近年来食草野生动物与家畜争草场、大型野生动物伤人等问题多发，建议加强规范引导。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是县级以上地方人民政府林业草原主管部门核定草原载畜量时，应当考虑野生动物生存繁衍合理需求（草案三次审议稿第七百一十九条第二款）。二是在野生动物致害严重区域，县级以上地方人民政府应当组织有关单位和个人积极开展野生动物致害综合防控，科学预防野生动物可能造成危害（草案三次审议稿第八百二十八条第一款）。三是在野生动物危及人身安全的紧急情况下，采取措施造成野生动物损害的，依法不承担法律责任（草案三次审议稿第八百二十八条第三款）。

(四) 有的常委会组成人员提出，一些地方在农业生产过程中水资源利用效率不高，存在浪费现象，建议增加关于农业节水的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：“县级以上人民政府及其有关部门应当支持和推动节水灌溉工程设施建设和改造，推广节水灌溉技术，提高灌溉用水效率，发展节水型农业。”（草案三次审议稿第七百九十三条第五款）

(五) 有的常委委员提出，近年来我国防沙治沙成效显著，国家正在推进新一期“三北”工程建设，建议在草案中增加相关规定。宪法和法律

委员会经研究，建议增加一款规定：国家加强“三北”工程建设区生态系统的保护和修复，实行目标责任制，定期开展建设成效监测评估，保护和巩固工程建设成果。（草案三次审议稿第八百八十七条第二款）

#### 四、绿色低碳发展编

（一）有的常委委员、部门、地方和专家建议，进一步充实绿色低碳发展的总体要求，做好与其他编的衔接协调。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是明确国家完善绿色低碳转型政策体系，加快建设能源强国，建立健全绿色低碳标准体系（草案三次审议稿第九百三十九条、第九百四十一条、第九百四十八条第一款）。二是完善关于农业农村绿色低碳发展的规定，明确国家推动农业农村绿色低碳发展，优先发展生态农业（草案三次审议稿第九百四十七条）。三是将污染防治编中关于废弃电器电子产品回收处理的内容移至本编，加强系统整合（草案三次审议稿第九百八十八条）。

（二）有的常委委员、地方、专家和社会公众建议，进一步聚焦绿色低碳循环经济体系建设，强化资源回收利用有关制度措施。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是明确发展循环经济的目标导向，增加“坚持减量化、再利用、资源化”的要求（草案三次审议稿第九百五十三条）。二是强化生产者责任延伸制度，将其作为促进资源循环利用的重要制度措施（草案三次审议稿第九百五十九条）。三是完善关于企业实施强制性清洁生产审核情形的规定，明确国家推动再生金属加工利用产业集聚化发展（草案三次审议稿第九百六十七条第一款、第九百八十六条第一款）。

（三）有的常委会组成人员、部门和社会公众建议，进一步适应实际需要和形势变化，完善能源节约与绿色低碳转型有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是调整节能监管部门表述，根据实际情况明确“国务院发展改革部门”、“县级以上地方人民政府节能主管部门”负责有关工作（草案三次审议稿第四编第三章第二节）。二是完善可再生能源开发利用有关规定，明确国家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（草案三次审议稿第一千零一十

七条第一款）。三是完善构建新型电力系统的要求，增加规定“提高特高压输电通道利用率”（草案三次审议稿第一千零二十二条）。

（四）有的常委会组成人员、部门和专家建议，进一步体现坚持“双碳”引领，完善应对气候变化有关制度和要求。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是明确国家通过碳达峰碳中和目标推动减缓气候变化，增加规定推进碳达峰碳中和的原则（草案三次审议稿第一千零三十二条第一款、第一千零三十三条）。二是明确国务院生态环境等有关部门开展产品碳足迹管理、碳市场交易监管等职责（草案三次审议稿第一千零三十六条第一款、第一千零三十九条）。三是明确纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位，按照国家规定履行强制减排责任，增加关于碳排放权交易产品的规定（草案三次审议稿第一千零三十七条第一款、第二款）。四是明确单位和个人可以按照国家规定参与温室气体自愿减排交易（草案三次审议稿第一千零三十八条第二款）。五是增加规定国家建设气候适应型社会（草案三次审议稿第一千零四十一条第一款）。

## 五、法律责任和附则编

（一）有的常委委员、专家和社会公众建议进一步增强同类违法行为法律责任的协调性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是对水、海洋、固体废物等污染防治领域中放射性污染违法情形，集中规定法律责任（草案三次审议稿第一千一百九十四条、第一千一百九十五条）。二是对水污染防治中船舶污染的法律责任进行修改完善，与海洋污染防治中相关规定保持协调（草案三次审议稿第一千一百四十一条至第一千一百四十三条）。三是比照危险废物等相关法律责任规定，加强对放射性污染违法行为的处罚力度（草案三次审议稿第一千一百九十六条、第一千二百零二条、第一千二百零三条）。

（二）有的常委委员、专家和社会公众建议，进一步补充生态保护编、绿色低碳发展编有关违法行为的法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是考虑到生态保护编、绿色低碳发展编有关违法行为的法律责任基本上在相关法律中已有规定，这些法律在生态环境法典施行后将继续保留，本编只需作衔接性的指引规定即可。据此，增加相关指引性规定（草案三次审议稿第一千二百二十一条、第一千二百二十九条）。二是增加重要流域、重要区域生态保护相关法律责任的衔接性规定

(草案三次审议稿第一千二百一十五条、第一千二百一十六条)。三是修改完善有关温室气体重点排放单位未足额清缴碳排放配额的法律责任(草案三次审议稿第一千二百二十八条)。

(三)有的常委委员、部门和社会公众建议进一步贯彻过罚相当原则,对有关法律责任的规定予以调整。宪法和法律委员会经研究,建议对草案作如下修改:一是调整放射性污染防治领域中有关行政处罚以拒不改正为前提的模式,对相关违法行为直接规定行政处罚(草案三次审议稿第一千一百九十四条、第一千一百九十八条、第一千二百零一条)。二是对个人擅自倾倒、堆放、丢弃、抛撒、遗撒、焚烧生活垃圾和建筑垃圾的法律责任作进一步修改,以与单位在这方面的法律责任相区分(草案三次审议稿第一千一百六十九条)。三是与刑法规定做好衔接,对从事生态环境影响评价、监测等的人员追究有关刑事责任的,不再规定终身禁业的处罚(草案三次审议稿第一千零九十条、第一千零九十五条、第一千零九十六条)。

(四)草案二次审议稿第一千零六十六条规定了生态环境损害赔偿诉讼制度。有的常委委员、部门和专家建议,针对实践中有关问题,进一步完善生态环境损害赔偿诉讼制度,对政府及有关部门没有提起生态环境损害赔偿诉讼的,规定只有人民检察院可以依法提起诉讼。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。(草案三次审议稿第一千零七十二条第二款)。

(五)有的部门、专家和社会公众提出,为便于执法,建议对有关行政处罚规定所对应的违法行为,增加指引性规定。宪法和法律委员会经研究,建议对本编第二章各节的节名作出修改,明确所对应的违法行为领域,并在各节中分别增加对应编章的指引性规定。(草案三次审议稿第五编第二章第一节至第十一节各节首条)

此外,还对生态环境法典各编草案二次审议稿作了一些文字修改。

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继续审议,并由常委会决定将草案提请第十四届全国人民代表大会第四次会议审议。宪法和法律委员会根据全国人大常委会的审议意见和各方面提出的意见,对法典草案作进一步修改完善后,由全国人大常委会依照法定程序向全国人民代表大会提出法律案。

# 《中华人民共和国民族团结进步促进法（草案）》 修改情况的汇报

常委会第十七次会议对民族团结进步促进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（自治区、直辖市）、部分设区的市、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见，同时通过代表工作信息化平台征求全国人大代表的意见。宪法和法律委员会、民族委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门、基层立法联系点和专家学者的意见，并先后到云南、贵州、新疆等地进行调研。各方面一致认为，草案深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想，全面贯彻宪法的规定、原则和精神，通过国家立法的方式把党在民族工作中取得的重大理论和实践成果转化国家意志，有利于在法治轨道上全面推进民族团结进步事业，有利于以法治力量推动铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设，有利于更好推动全国各族人民为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业团结奋斗；各方面普遍赞成草案内容，认为草案已经较为成熟。有些常委会组成人员、部门和专家学者还提出，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1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。中央统战部、全国人大民族委员会、国家民族事务委员会、司法部有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将民族团结进步促进法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、部门、地方和专家学者提出，草案序言的表述应与宪法序言相关内容表述一致。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，根据宪法序言，对草案序言的个别表述作相应调整完善。（草案二次审议稿序言第一自然段、第二自然段、第六自然段）

二、有的常委委员、地方和社会公众提出，草案第九条规定坚持依法治理民族事务，这既是民族工作的重要方面，也是全面依法治国的具体要求，建议进一步充实相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议在该条中增加“加强宪法法律宣传教育”、“维护社会主义法治统一和尊严”的内容。（草案二次审议稿第九条）

三、有的常委委员、列席人员提出，国旗、国歌、国徽等是宪法规定的国家象征和标志，对于增强全国各族人民的国家意识、在民族地区更好弘扬爱国主义精神，意义重大，建议进一步丰富草案中关于“维护国家象征和标志的尊严”的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案第十二条中增加一款，规定“中华人民共和国公民应当增强国家观念，弘扬爱国主义精神，维护国旗、国歌、国徽等国家象征和标志的尊严。”（草案二次审议稿第十二条第二款）

四、草案第十五条对国家推广普及国家通用语言文字等作了规定。有的常委委员、部门建议，明确国家通用语言文字作为基本的教育教学用语用字，同教育法、国家通用语言文字法做好衔接。宪法和法律委员会经研究认为，推广普及国家通用语言文字是宪法的规定和要求，也是铸牢中华民族共同体意识的重要举措，学校及其他教育机构在这方面承担重要职责。建议在该条中增加一款，规定“学校及其他教育机构以国家通用语言文字为基本的教育教学用语用字。”（草案二次审议稿第十五条第二款）

五、有的部门、社会公众提出，民族工作事关国家安全、社会稳定，建议在草案中明确贯彻总体国家安全观的要求，统筹发展和安全，推进民族地区高质量发展。宪法和法律委员会经研究，建议在草案第三十四条、第五十条中分别增加“统筹发展和安全”、“贯彻总体国家安全观”的内容。（草案二次审议稿第三十四条、第五十条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改。

民族问题是我国宪法规定的重要内容。我国宪法规定：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”宪法和法律委员会经研究认为，民族团结进步促进法是新时代实施宪法有关规定、处理民族事务和开展民族工作的基本法律，根据宪法和立法法的有关规定，由全国人民代表大会通过，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继续审议，并由常委会决定将草案提请第十四届全国人民代表大会第四次会议审议。

## 关于《中华人民共和国国家发展规划法（草案）》 修改情况的汇报

常委会第十七次会议对国家发展规划法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会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、法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关方面的意见；并赴江苏进行调研，听取地方人大和有关部门的意见。常委会组成人员和各方面普遍认为，制定国家发展规划法贯彻落实习近平总书记关于发展战略和规划的重要论述精神和党中央决策部署，贯彻遵循体现宪法有关规定，将长期形成的成功经验和有益做法转化为法律制度，有利于在法治轨道上推进国家发展规划相关工作。草案二次审议稿充实了全国人大及其常委会、财政经济委员会在国家发展规划方面的相关职责和工作等，结构更加合理。宪法和法律委员会于12月1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、国家发展和改革委员会有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将国家发展规划法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、草案二次审议稿第二条第二款规定：“本法所称国家发展规划，是指中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要。”有的常委委员提出，有的国家发展规划还提出了远景目标，建议增加相关内容。宪法和法律委员会经与国家发展和改革委员会共同研究，建议增加规定“包括根据需要提出的远景目标”。（草案三次审议稿第二条）

二、草案二次审议稿第四条第二款对国家规划体系作出了规定。有的常委委员提出，国家规划体系既包括国家层面的各类规划，也包括地方规划，需要妥善处理好这些规划之间的关系。根据党的二十届四中全会精神，宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：“国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家和地方规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系，形成规划合力。”（草案三次审议稿第四条）

三、有的常委委员提出，编制国家发展规划应当发扬民主、集思广益，建议在草案相关规定中进一步具体体现这一要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定编制国家发展规划应当“坚持顶层设计和问计于民相统

一”，同时增加规定发挥“行业协会”的辅助支持作用。（草案三次审议稿第十二条、第十四条）

四、有的常委委员建议，根据党的二十届四中全会精神对草案相关表述作修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议对草案相关表述作以下修改：一是将国家发展规划主要内容中的“重点任务”修改为“重大战略任务”；二是增加规定围绕实施国家发展规划，促进“消费、投资、贸易”等政策协同发力；三是将国家发展规划实施情况的“动态监测”修改为“动态监测评估”。（草案三次审议稿第八条、第十一条、第二十三条至第二十五条、第二十七条、第二十八条）

五、草案二次审议稿第二十三条对国民经济和社会发展年度计划作了规定。有的部门提出，宪法规定由国务院编制国民经济和社会发展计划，实践中由国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担具体编制工作，建议对年度计划的有关内容进一步予以完善。宪法和法律委员会经研究，建议明确规定：“国务院组织编制国民经济和社会发展年度计划”；并增加一款规定：“国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担国民经济和社会发展年度计划的具体编制工作。”（草案三次审议稿第二十三条）

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改。

审查和批准国家发展规划是我国宪法规定的全国人民代表大会的职权，国家发展规划法具有基本法律属性。宪法和法律委员会经研究认为，依照宪法和立法法的有关规定，由全国人民代表大会审议通过是必要的、适当的。宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议，并由常委会决定将草案提请第十四届全国人民代表大会第四次会议审议。

# 关于《中华人民共和国国有资产法（草案）》的说明

## 一、制定国有资产法的必要性

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国有资产治理体系和治理能力建设，统筹谋划提升国有资产治理水平，在发挥国有资产效能，促进经济发展、增进民生福祉、维护公平正义、服务国家战略等方面取得开创性、历史性的重要成就。制定基础性、综合性的国有资产法，完善国有资产法律制度体系，对于在法治轨道上提升国有资产治理效能，推动高质量发展、实现中国式现代化意义重大。

（一）制定国有资产法是坚持和完善社会主义基本经济制度的内在要求。我国规模庞大、种类多样、功能丰富的国有资产为发挥国有经济主导作用、坚持公有制主体地位，维护经济独立和国家安全、促进人民共享发展成果提供了重要保证。中国式现代化新征程上，国有经济和国有资产高质量发展是我国应对国内外风险挑战、统筹发展和安全、坚定走中国特色社会主义道路的底气和支撑。制定国有资产法，规范和加强国有资产管理监督，有利于巩固和发展公有制经济、将社会主义制度优势转化为治理效能和竞争优势。

（二）制定国有资产法是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。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，持续加强党对国有资产工作的全面领导，推动建立统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的体制、完善行政事业性国有资产管理机制、深化国资国企改革、健全全国金融资本管理体制等各项改革取得历史性进展和成就。制定国有资产法，以立法的形式把党在新时代国有资产管理和监督方面的重大理论创新和实践成果转化国家意志，有利于全面贯彻和有效执行党中央决策部署。

（三）制定国有资产法是健全国有资产法律制度体系的客观要求。现行国有资产法律制度中，宪法和民法典对国有资产的范围、所有权及所有权代表等作出了总括性规定；企业国有资产法、行政事业性国有资产管理条例、土地管理法、森林法、草原法、水法、矿产资源法等单行法律法规规定了相关国有资产管理方面的具体规范。这种立法状况，无法满足国有资产整体性、系统性管理的需要。贯彻落实习近平法治思想，制定一部综

合性的国有资产法，明确适用于各类资产的共同性、基础性规则，指导和约束各类型国有资产专项法律法规，有利于健全国有资产法律制度体系，全面增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。

（四）制定国有资产法是推动解决国有资产管理和监督中存在的突出问题的现实需要。国有资产领域仍然存在一些突出问题，主要是管理和监督责任落实不到位，范围界定不够明晰、归类不够规范、基础管理薄弱，资产闲置浪费、效益不高、损失流失等现象依然存在。制定国有资产法，明确国务院及相关部门机构代表国家履行所有权人职责的内涵和法律责任，明确界定国有资产范围和分类，统一规范基础管理，健全责任链条、强化责任落实，有利于推动解决国有资产领域长期存在的主体不明确、责任难落实等问题，构建统一规范、统筹衔接、公开透明的现代国有资产治理体系。

## 二、起草工作情况

国有资产法已列入十四届全国人大常委会立法规划。自 2023 年下半年正式启动起草工作以来，全国人大常委会预算工委牵头成立由全国人大宪法法律委、财经委、常委会法工委、司法部、财政部、自然资源部、中国人民银行、国务院国资委、国管局等 10 家部门机构组成的国有资产法起草组及专家咨询小组，主要开展了以下工作：一是全面梳理党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于国有资产管理和监督的一系列重大决策部署。二是深入开展立法实地调研，总结各类国有资产管理和监督改革实践和经验成就。三是起草草案稿并广泛征求意见。草案稿征求 77 个中央和国家机关有关部门、31 个省（区、市）人大常委会、14 个全国人大代表有关工作机构、15 个预算工委基层联系点（联系点）以及专家咨询小组成员的意见建议。反复修改完善，形成各方基本达成一致意见的草案。

## 三、立法的基本定位和遵循的主要原则

国有资产法定位于以宪法为根本遵循、以民法典为基础、以各类型国有资产专项法律为依托，并指导和约束专项法律的基础性、综合性法律。国有资产法规定适用于各类型国有资产的共同性、基础性规则，指导和约束各类型国有资产法律法规的制定和实施，构建由国有资产法、专项国资

产法律、专项国有资产法规规章（1+N+X）组成的系统全面、结构合理、衔接紧密、协调统一的中国特色社会主义国有资产法律制度体系。

国有资产法立法主要遵循以下原则：一是坚持正确政治方向。坚持和加强党对国有资产管理和监督的全面领导，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。二是坚持以人民为中心。保障人民作为国有资产所有者依法享有的知情权、参与管理和监督等权利，加大国有资产保障和改善民生力度，做到国资为民。三是坚持问题导向。重点解决国有资产所有权人职责履行不到位、所有者权益不落实等突出问题，明确履行所有权人职责的主体及其职能和责任。四是坚持法治统一。遵循和贯彻宪法规定、宪法原则和宪法精神，加强与民法典、公司法以及各类国有资产法律法规的有效衔接，坚持和落实“两个毫不动摇”，平等保护各种所有制主体的合法权益。

#### 四、草案的主要内容

草案共7章62条，主要内容包括：

第一章总则（第一条至第十一条）。草案规定本法立法宗旨是规范和加强国有资产管理和监督，保障和实现国有资产所有者权益，促进和支持国有经济和国有资产高质量发展，有效发挥国有资产在实现中国式现代化中的重要作用（第一条），本法适用范围是调整有关主体之间的资产管理和监督关系（第二条）。草案还明确国有资产的定义和分类，并对主要类别国有资产的定义和显著特征作出原则性、一般性规定（第三条至第八条）。草案规定国有资产所有权、管理和监督坚持的原则等（第九条至第十一条）。

第二章国有资产所有权人职责（第十二条至第十九条）。草案规定国有资产实行国家统一所有与分级分类履行所有权人职责相结合的管理体制（第十二条）。草案明确国有资产所有权人职责的内涵（第十三条），细化规定国务院和地方人民政府直接履行的所有权人职责（第十四条），国有自然资源资产、行政事业性国有资产、企业国有资产履行所有权人职责的主体及其职责（第十五条至第十七条），国家机关和事业单位、国家出资企业的职责（第十八条至第十九条）。

第三章国有资产管理（第二十条至第四十一条）。草案对资产布局规划，资产配置、使用、收益、处置，基础管理等作出规定。本章第一节规定国有资产布局规划的总体要求和职责，规定主要类别资产的布局目标（第二十条至第二十六条）。本章第二节规定国有资产配置、使用、收益、处置的原则，要求建立国有资产跨层级、跨地区、跨类别调配制度，明确国有资产收益上交程序、比例和形式，加强资产风险管理、考核评价等（第二十七条至第三十五条）。本章第三节规定产权登记、财务管理、会计核算、清查统计、评估管理、数字化管理等基础管理制度（第三十六条至第四十一条）。

第四章国有资产报告（第四十二条至第四十六条）。草案规定国家机关事业单位和国家出资企业向履行所有权人职责主体报告、受托主体向委托主体报告（主要是国有自然资源资产领域）、履行所有权人职责的部门机构向政府报告、政府向本级人大常委会报告等四个层次的国有资产报告制度，明确报告主体、职责和内容。

第五章国有资产监督（第四十七条至第五十六条）。草案规定国家机关和事业单位、国家出资企业的内部监督，履行所有权人职责部门机构的监督，政府监督，审计监督，财会监督，监察监督，人大监督和社会监督等国有资产监督体系，明确要强化各类监督的贯通协调。

第六章法律责任（第五十七条至第六十条）。草案规定违反本法规定应承担的法律责任，主要是履行所有权人职责主体、国家机关和事业单位、国家出资企业、工作人员等未依法履职应承担的法律责任。

第七章附则（第六十一条至第六十二条）。草案对优先适用其他法律、行政法规的特殊资产作出规定，以做好衔接。

## 五、需要说明的几个问题

### （一）关于国有资产的定义和分类

草案第三条规定国有资产是依照宪法、法律规定明确为国家所有，或者国家通过购买、出资、征收、接受捐赠等方式取得或形成的境内外财产和权益。该规定与宪法、民法典等相关法律规定相衔接，充分总结实践做法，明确国有资产形成方式和表现形式，体现全口径、全覆盖的要求。

草案第四条将国有资产分为国有自然资源资产、行政事业性国有资产、企业国有资产以及其他国有资产，主要是基于国有资产所有权的行使和国有资产管理监督的需要，既符合现行管理体制，也能够与国有资产管理情况报告制度和人大国有资产监督机制有效衔接，同时为空域、数据等新型资产留出空间，增强立法的包容性和前瞻性。明确企业国有资产包括企业（不含金融、文化企业）国有资产、金融企业国有资产和文化企业国有资产，主要是满足不同类别国有企业的实际管理需要，与管理实践有效衔接。

## （二）关于履行所有权人职责的管理体制

草案围绕履行国有资产所有权人职责规定国有资产管理、报告、监督制度，重点是压实国务院和地方人民政府，相关部门机构，以及直接支配使用国有资产的国家机关和事业单位、国家出资企业等相关主体的责任，健全管理和监督链条。

一是明确国有资产所有权人职责的范围。草案第十三条在梳理归纳现行法律法规和有关部门“三定”方案规定的管理事项基础上，规定所有权人职责包括：主张所有，布局规划，建章立制，实施资产配置、使用、收益、处置管理和基础管理，审查批准重大事项，对国家出资企业履行出资人职责，依法报告和接受监督等。

二是压实政府及其有关部门机构的责任并妥善处理相关部门机构职责划分。草案第十四条规定国务院和地方人民政府直接履行的所有权人职责，体现国有资产由国家所有的本质属性并压实各级人民政府的责任。草案第十二条确立国有资产分级管理的体制，规定国务院和地方人民政府分别对本级国有资产履行所有权人职责。草案第十五条至第十七条按照统一规范、分类管理的原则，规定一类国有资产主要由政府授权一个部门或机构负责履行所有权人职责，同时规定根据需要政府可以授权其他部门机构履行相关所有权人职责或管理职责，既妥善处理现行相关部门机构对各类国有资产的管理职责划分，也为国务院根据需要进一步优化管理留出空间。

三是明确国家机关和事业单位、国家出资企业的职责。草案第十八条和第十九条规定国家机关和事业单位、国家出资企业等国有资产直接支配使用主体的职责，包括对国有资产实施具体管理，依法享有经营自主权，

接受指导和监督等，健全了委托代理链条，确保环节完整、职责明确、责任落实。

### （三）关于加强国有资产管理

草案第三章专章规定国有资产管理，在梳理各类国有资产共同适用的管理规定的基础上，聚焦国有资产全生命周期中与履行所有权人职责密切相关的关键环节，对政府、部门机构和直接支配使用国有资产的国家机关和事业单位、国家出资企业均明确有关具体管理要求。一是加强布局规划，充分发挥布局规划在国有资产管理中的引领作用。二是加强资产配置、使用、收益、处置管理，并对国有资本参股权益管理、行业协会商会资产管理和监督、维护国有资产安全和国家安全等作出规定，明确“未经法定程序批准，不得擅自配置、使用、处置国有资产”等禁止性规定，防止国有资产流失。三是加强基础管理。草案规定办理产权登记、加强财务会计管理、做好清查统计、依法开展资产评估、统筹数字化建设等基础管理制度，夯实管理和监督基础。

### （四）关于国有资产报告和监督制度

草案第四章和第五章规定国有资产报告和监督相关制度，进一步强化国有资产监管，防止国有资产流失。草案第四章规定国有资产报告制度，进一步落实党中央关于建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度的决策部署，提升国有资产报告制度的法治化、规范化、程序化水平。针对国有资产管理情况报告基础数据有待夯实、质量有待提高等问题，草案将报告的职责要求延伸覆盖到履行所有权人职责的全部管理环节，压实履责主体和直接支配使用主体的报告责任，进一步强化国有资产全口径报告、全方位监督。草案第四十六条还对重大事项报告制度、以及乡镇人民政府向本级人民代表大会报告国有资产管理情况等作出规定。草案第五章明确规定国有资产领域人大、政府、监察、审计、财会等各类监督职责，推动构建贯通协调的国有资产监督体系，增强监督的刚性和实效。

# 关于《中华人民共和国托育服务法（草案）》的说明

## 一、立法的必要性

托育服务事关婴幼儿健康成长，事关千家万户，事关人口高质量发展。党中央高度重视托育服务工作，习近平总书记指出，群众在托育等方面面临不少难题，要大力开展普惠托育服务。党的二十届四中全会提出，要发展普惠托育和托幼一体化服务，逐步完善相关制度。近年来，我国托育服务发展势头良好，政策体系不断完善，托位数量持续增加，但国家层面尚未建立财政长效支持制度，存在普惠托育服务供给不足、社会力量参与的积极性不高、监督管理不到位等突出问题，与人民群众的期待还有较大差距。制定托育服务法，促进和规范托育服务发展，为三周岁以下最柔弱的婴幼儿群体提供坚实的法治保障，是贯彻习近平法治思想、坚持以人民为中心的发展思想、落实党中央决策部署和宪法精神的重要体现，是完善生育支持政策、降低家庭养育成本、提高人口素质的重要举措，对建设生育友好型社会，推动人口高质量发展，具有十分重要的意义。

## 二、起草的过程

制定托育服务法列入十四届全国人大常委会立法规划及常委会 2025 年度立法工作计划，由全国人大教科文卫委牵头起草。根据工作部署，教科文卫委于 2023 年 12 月成立托育服务法起草工作领导小组、工作小组和专家咨询组，启动托育服务立法工作。主要开展了以下工作：一是扎实开展立法调研。先后赴北京、广东、黑龙江、内蒙古等地深入基层了解托育服务的基本情况和经验做法，着力通过立法解决实践中存在的突出问题。二是将立法和监督工作相结合。2024 年 9 月，十四届全国人大常委会第十一次会议听取和审议了国务院关于推进托育服务工作情况的报告，通过监督工作有力推动托育服务立法工作。三是充分论证行政许可事项。通过专题调研、公众问卷调查、召开论证会等方式，就托育机构及托育师拟设立行政许可事项听取提出议案的全国人大代表、相关部门、专家学者、托育服务从业人员及公众的意见和建议。四是有效发挥地方人大的作用。召开托育服务立法座谈会，听取山西、辽宁、重庆等 7 省市人大教科文卫委的意见和建议，委托江苏、四川人大教科文卫委进行专题研究。五是广泛征求各方面意见。今年以来，先后征求 31 个省（区、市）人大教科文卫（工）委、中央相关单位以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的意见。

在认真研究、充分吸收各方面意见的基础上，形成《中华人民共和国托育服务法（草案）》（以下简称草案）。草案已经全国人大教科文卫委第二十二次全体会议审议通过。

### 三、草案的总体思路

草案在总体思路上，主要把握以下四点：一是深入学习贯彻习近平总书记关于人口工作的重要论述和党中央关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决策部署，为健全生育支持政策体系提供法律依据。二是将保障婴幼儿的健康成长作为贯穿草案的主线，通过对托育机构、托育师实行准入许可，规范托育服务内容和标准，完善监管体系等制度，最大限度保护婴幼儿的安全，促进婴幼儿身心健康全面发展。三是突出需求导向和问题导向，针对托育服务质量不高、托育人员水平参差不齐、托育机构监管存在盲区等难点问题，明确规定相应的措施，推动托育事业高质量发展。四是总结近些年托育服务发展的经验，明确托育服务公共服务属性，强化政府主体责任和投入保障，将实践中成熟的做法上升为法律规范，同时，推动托幼一体化发展，做好与相关法律的衔接。

### 四、草案的主要内容

草案共8章76条，包括总则、托育机构、托育人员、服务提供、保障措施、监督管理、法律责任和附则，主要内容如下：

（一）把握托育服务发展方向，加强顶层设计。一是明确方针目标。托育服务工作应当坚持中国共产党的领导，发挥政府主导作用，鼓励、引导和规范社会力量参与，大力开展普惠托育服务，降低家庭养育成本，构建主体多元、安全优质、价格合理、方便可及的托育公共服务体系（草案第三条）。二是确定基本原则。托育服务应当坚持最有利于婴幼儿健康成长的原则，遵循婴幼儿生长发育规律和特点，尊重、关爱、平等对待婴幼儿，给予婴幼儿特殊、优先保护，加强医育结合，保障婴幼儿的安全和身心健康（草案第四条）。三是强化政府职责。各级人民政府应当将托育服务发展纳入国民经济和社会发展规划，建立经费保障机制，统筹规划、合理布局和配置城乡托育服务资源，增加普惠托育服务供给，将普惠托育服务有序纳入基本公共服务范围；国务院领导全国的托育服务工作，卫生

健康主管部门履行托育服务主管部门职责，相关部门在各自的职责范围内做好托育服务工作（草案第五条、第六条、第七条）。

（二）严格托育机构的准入条件，增强社会信任。一是明确设立条件。托育机构在人员、场所、设施设备、资金等方面要符合规定的条件（草案第十四条）。二是严格设立程序。设立托育机构应当先取得卫生健康主管部门的许可，再按照法律、行政法规规定办理相应的登记手续；有关部门应当采取网上办理、联合办理、集中办理等方式为设立托育机构提供便利服务（草案第十五条、第十六条）。三是加强信息公开。卫生健康主管部门应当向社会公布并及时更新托育机构名录及基本信息，方便婴幼儿家庭查询、选择托育机构；托育机构应当建立信息公示制度，接受社会监督（草案第十七条、第十八条）。

（三）加强托育人员队伍建设，提升专业水平。一是严格任职资格条件。国家实行托育师资格考试和注册制度。申请托育师执业证书的，应当取得高等学校或者托育、护理等相关专业中等职业学校学历证书，通过国家托育师资格考试并进行注册，其他托育人员应当符合国家规定的任职资格条件（草案第二十四条、第二十六条）。二是强化待遇保障。建立托育师职称评定制度；托育机构应当按照国家有关规定保障托育人员的工资福利、社会保险等待遇以及其他合法权益（草案第二十五条、第二十七条）。三是明确从业禁止的情形。托育机构应当依法对托育人员进行入职前查询和每年定期查询，发现有暴力伤害、拐卖、性侵害、遗弃、虐待等情形的人员，不得录用或者立即停止其工作，依法解除聘用合同或者劳动合同（草案第二十二条、第二十九条）。

（四）完善托育服务标准和内容，提高服务质量。一是明确服务内容。托育机构应当根据婴幼儿生长发育特点，科学制定相应的作息和活动方案，保障婴幼儿获得充足的睡眠、户外活动时间和营养健康的膳食；支持婴幼儿主动探索、表达交流，培养良好的生活和行为习惯（草案第三十二条、第三十三条、第三十四条）。二是促进医育结合。托育机构应当建立健全婴幼儿健康管理机制，为婴幼儿建立健康档案，加强常见病预防和传染病防控；在医疗卫生机构的指导下，为有特殊需求的婴幼儿制定个性化服务方案（草案第三十七条、第三十八条）。三是强化安全管理。托育机构应当把婴幼儿的安全放在首位，严格落实安全主体责任，建立健全安全管理制度；用房及装修应当符合抗震、消防等规范要求；室内空气质量、采光、

婴幼儿用品等应当符合国家标准及产品质量标准；配置符合标准的安全器材和设施；及时排查、消除安全隐患（草案第三十九条、第四十条、第四十一条、第四十二条）。四是加强婴幼儿权益保护。禁止托育人员在工作中实施侵害婴幼儿身心健康的行为。托育机构及其工作人员发现婴幼儿身心受到或者疑似受到侵害或者面临其他危险情形的，应当立即采取保护措施并向相关部门报告；依法保护婴幼儿的肖像权、名誉权、隐私权和个人信息（草案第四十三条、第四十四条、第四十五条）。

（五）增加对托育事业的投入，促进可持续发展。一是加强托育服务设施保障。政府应当加强对托育服务建设用地的保障；新建居住区要规划、建设与常住人口规模及结构相适应的托育服务设施；改造既有场所、设施设备提供普惠托育服务的，应当简化审批手续（草案第四十六条、第四十七条、第四十八条）。二是鼓励多种形式办托。鼓励和支持国家机关、群团组织、事业单位、国有企业、部队依法提供普惠托育服务；采取措施支持普惠托育服务嵌入城乡社区；鼓励和支持用人单位、产业园区等为职工提供普惠托育服务；鼓励有条件的幼儿园开设托班（草案第四十九条、第五十条、第五十一条、第五十二条）。三是提供有力支持措施。鼓励地方人民政府探索建立婴幼儿家庭托育服务补贴制度；有条件的地方人民政府应当建立普惠托育服务的补贴制度；地方人民政府应当通过购买服务等方式支持普惠托育服务发展（草案第五十三条、第五十四条、第五十五条）。

（六）健全托育服务监督管理体制，兜牢安全底线。一是加大监管力度。地方人民政府应当建立托育服务综合监督管理机制；公安机关对托育机构的安全保卫工作进行监督指导；卫生健康等部门应当充分运用信息化手段进行监督管理，必要时采取现场检查等方式（草案第六十条、第六十一条、第六十二条）。二是加强质量评估。国家建立健全托育服务标准体系，卫生健康主管部门对托育机构的服务质量定期组织评估，并将评估结果向社会公布（草案第六十四条）。三是完善行业和社会监督。托育服务行业协会应当加强行业自律和职业道德建设；婴幼儿父母或者其他监护人、家长委员会以及其他组织、个人有权对托育机构及其工作人员进行监督（草案第六十五条、第六十六条）。

此外，草案对政府及有关部门、托育机构、托育人员等规定了相应的法律责任，对法律施行前已登记的托育机构及其工作人员的过渡措施作出了规定（草案第七章、第八章）。

# 关于《中华人民共和国南极活动与环境保护法（草案）》的说明

## 一、立法的重要性和必要性

南极是全球自然环境和生态系统的重要组成部分，对开展科学探索、环境保护、气候变化应对、国际合作及维护全人类共同利益具有重要意义。以习近平同志为核心的党中央明确将极地定位为各方合作的新疆域，提出更好地认识极地、保护极地、利用极地。适应新形势新任务新要求，有必要在深入总结我国南极工作实践经验基础上，制定南极活动与环境保护法。

一是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署的重要举措。习近平总书记多次就开展极地考察、积极参与制定新兴领域治理规则作出重要指示。党的二十届三中全会《决定》对完善参与全球安全治理机制提出明确要求，党的二十届四中全会《建议》提出加强深海、极地等新兴领域国家能力建设。深入贯彻落实习近平总书记关于极地工作和完善涉外法治的重要指示精神，制定南极活动与环境保护法，有利于从法律制度上保障党中央关于南极的决策部署贯彻落实，更好维护国家利益。

二是我国参与南极全球治理的有力支撑。南极是目前七大洲中唯一一个没有明确主权归属的大陆，主要通过南极条约协商会议等国际机制进行治理。南极国际治理很大程度上取决于各国的南极活动能力、创设国际法律制度和行为规则的能力。我国自1983年加入《南极条约》以来，秉持和平、科学、绿色、普惠、共治的基本理念，坚持和平利用南极，保护南极环境和生态系统，努力推动构建人类命运共同体。制定南极活动与环境保护法，有利于积极向国际社会引入我国参与南极国际治理的理念和制度，宣介我国极地政策和立场，为南极国际治理贡献中国智慧和方案。

三是履行南极相关条约义务的必要手段。我国批准《南极条约》《关于环境保护的南极条约议定书》《南极海洋生物资源养护公约》等南极相关条约。《关于环境保护的南极条约议定书》第十三条规定，“各缔约国应在其权限内采取适当的措施，包括采取法律和法规，采取适当的行政行动和执行措施，以便保证遵守本议定书”。在《南极条约》29个协商国中，大多数国家已制定国家层面的南极相关法律。作为《南极条约》协商国，我国承诺依照相关国际规则对本国公民的南极活动实施管理。国务院海洋、渔业渔政等主管部门制定了《南极考察活动行政许可管理规定》。

《南极考察活动环境影响评估管理规定》、《南极活动环境保护管理规定》、《远洋渔业管理规定》等规章和规范性文件。制定南极活动与环境保护法，加强我国南极治理顶层设计，有利于提升我国履行南极相关条约义务水平，彰显负责任的大国形象。

四是协调、管理和规范南极活动的现实需要。近年来，南极事务呈现前沿性、创新性和多元化的显著特点，涉及政治、外交、法律、经济、科技、环境、教育等多领域，涵盖国家安全、国家利益、全球治理等重大议题。南极活动既包括科研、调查、监测，也包括渔业、旅游、航运等，已成为一项学科交叉、任务交汇、部门交织的综合性活动。开展极地考察 40 多年来，我国的南极事业从无到有、由弱到强，在南极持续开展了海洋生态、地质学、空间科学、气候变化等多方面的科学研究，南极磷虾捕捞量和赴南极旅游人数居世界前列。制定南极活动与环境保护法，有利于加强我国南极活动统筹协调和监督管理，为进一步增强南极活动能力，实现和平利用南极夯实法律基础。

## 二、起草过程和主要考虑

南极活动与环境保护法列入十三届全国人大常委会立法规划。十四届全国人大常委会在立法规划中对完善涉外法律体系等立法工作作出统筹安排，将南极活动与环境保护法列入 2025 年度立法工作计划。按照全国人大常委会立法工作要求，全国人大环资委制定立法工作方案，成立立法领导小组和起草工作小组，将该项立法作为一项重要任务积极推进。多次召开座谈会征求中央和国务院有关部门、单位的意见，深入调研并听取有关科研单位及专家学者的意见建议，就重点难点问题以及草案中设定行政许可的合法性、合理性和必要性开展研究论证。在此基础上，经反复研究，形成《中华人民共和国南极活动与环境保护法（草案）》（以下简称草案）。草案已经全国人大环资委第十三次全体会议讨论通过。

立法工作中着重把握以下几点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于极地工作的重要指示精神，把党中央决策部署、国家主张转化为法律规定。二是围绕立法宗旨，统筹相关国际条约的适用和转化。草案尽可能涵盖南极条约体系的主要内容，采取有效行动和措施履行条约义务，同时把条约赋予缔约国的权利转化好、行使好，维护好我国在南极的政治、安全、经

济、科学、环境等方面国家利益。三是立足南极治理实践，兼顾立法的稳定性与适当的前瞻性。根据国际条约要求和我国南极活动管理实际需要，在草案中明确南极活动许可、环境保护等基本制度；对南极旅游、气候变化等新问题有所回应，同时为未来可能生效的重要国际法律文件的转化实施预留空间。

### 三、草案的主要内容

草案共七章五十七条，包括“总则”、“南极活动许可”、“南极环境保护”、“视察、观察与检查”、“保障与监督”、“法律责任”和“附则”。主要内容如下：

(一) 关于立法目的和原则。明确规定“为了更好认识南极、保护南极、利用南极，规范南极活动，保护南极环境，履行中华人民共和国缔结或者参加的南极相关条约，促进南极事业发展，推动构建人类命运共同体，制定本法”（草案第一条）。规定开展南极活动应当坚持和平利用、保护环境、养护资源、科技支撑、国际合作的原则，维护人类共同利益；禁止在南极实施具有军事性质的措施，但出于科学研究或者其他任何和平目的而使用军事人员或者军事设备的除外；禁止任何有关矿产资源的活动，但与科学研究有关的除外（草案第三条）。

(二) 关于法律的适用范围。根据《南极条约》、《南极海洋生物资源养护公约》和我国南极治理实际，采取“属人”兼“出发地”管辖的模式，规定中华人民共和国公民、法人或者非法人组织开展南极活动，外国自然人、法人或者非法人组织在中华人民共和国领域内组织南极活动或者从中华人民共和国领域内出发前往南极开展活动，适用本法（草案第二条）。同时，在附则明确本法所称南极活动，是指在南极开展的考察、渔业、旅游、航运等活动（草案第五十三条）。

(三) 关于南极活动许可。为了维护我国南极利益、履行条约义务、规范南极活动开展，在现有南极考察活动行政许可的基础上，扩大许可范围，规定南极考察、旅游、航运等活动的行政许可制度（草案第十一条、第十三条）；对南极渔业活动的许可与渔业法作出衔接性规定（草案第十四条）；明确南极旅游、航运等活动的相关管理措施（草案第十五条、第

十六条）。按照有关国际条约要求，明确可以未经许可采取必要应急措施（草案第十七条），规定南极活动报告制度（草案第十八条）。

（四）关于南极环境保护。规定鼓励以绿色低碳的方式开展南极活动（草案第六条），明确南极环境保护的总体要求（草案第十九条），规定环境影响评估制度（草案第二十条），明确南极动植物保护、废弃物处理处置、防止海洋污染，以及区域保护、历史遗址和纪念物保护等方面环境保护的具体要求（草案第二十一条至第二十五条），对突发环境事件应对作出规定（草案第二十六条）。

（五）关于视察、观察与检查。为更好行使南极条约体系赋予缔约国的视察、观察与检查等重要国际法权利，依据《南极条约》及其议定书规定了视察的组织方式、活动内容，视察结果的报告、通报和提交审议要求等（草案第二十七条、第二十八条）；依据《南极海洋生物资源养护公约》及南极海洋生物资源养护委员会的有关规定，对观察、检查和打击非法捕捞等作出规定（草案第二十九条至第三十二条）。

（六）关于保障与监督。规定国家鼓励和支持南极事业发展，增强安全进出、科学考察、和平利用南极的能力，维护国家在南极的活动、资产和其他利益的安全（草案第五条），从鼓励和支持科学研究、加强人才培养和队伍建设、支持装备研发和基础设施建设、规范样品和数据的汇交等方面加强对南极活动的支持和保障（草案第七条、第三十三条至第三十六条）。同时，加强南极活动的监督管理，规定国务院有关主管部门和有关机构的监督检查职责，以及开展南极活动的自然人、法人或者非法人组织的配合义务等（草案第三十七条）。

（七）关于法律责任。明确规定履行管理职责的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的法律责任（草案第三十九条）；规定未经许可或者未按照许可规定开展南极考察、渔业、旅游、航运等活动，以及违反相关管理要求和环境保护义务的法律责任（草案第四十条至第五十条）。此外，还对引起突发环境事件未采取迅速、有效的应对行动应当承担的民事责任，违法活动构成犯罪的刑事责任和南极活动纠纷的司法管辖等作出规定（草案第五十一条、第五十二条、第五十四条）。

# 关于《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案）》的说明

## 一、工作情况

党中央、国务院高度重视金融监管立法工作。习近平总书记强调，要加强金融法治建设，及时推进金融重点领域立法，不断适应金融发展实践需要。李强总理对健全金融监制度提出具体要求。

银行业是金融业的重要组成部分，是构建中国特色现代金融体系不可或缺的方面。现行银行业监督管理法于 2004 年施行，2006 年对个别条款作了修正，多年来对加强银行业监管、促进银行业规范健康发展发挥了积极作用，其总体制度框架适应监管需要。但随着近年来银行业的迅速发展，监管面临着一些新情况新问题：主要股东、实际控制人侵害银行业金融机构以及存款人合法权益等现象时有发生；监管执法手段较为单一，处罚数额标准偏低，法律制度震慑力不足；银行业金融机构风险处置和市场退出机制不完善等。因此，有必要对现行法进行修改。银行业监督管理法修订已分别列入全国人大常委会和国务院 2025 年度立法工作计划。

金融监管总局在征求有关单位意见、向社会公开征求意见基础上，起草了《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案送审稿）》（以下简称送审稿）。司法部收到送审稿后，广泛征求中央和国家机关有关部门、地方人民政府、金融机构等方面意见，深入调查研究，会同金融监管总局反复研究修改形成修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

## 二、修订的总体思路和主要内容

修订草案主要遵循以下思路：一是贯彻落实党中央、国务院决策部署。将党中央、国务院关于金融体制改革的重大决策部署，以及近年来银行业监管经验和改革成果上升为法律制度。二是坚持问题导向。着力从制度机制上解决监管对象覆盖不全、监管措施不足、风险处置机制不健全等突出问题，进一步加强监管、防范化解风险。三是强化法律责任。加大违法行为处罚力度，提高违法成本，形成有力震慑。

修订草案共 6 章 80 条，主要作了以下修改：

(一) 强化监管要求。一是健全许可管理制度，补充规定了批准设立银行业金融机构须遵循的原则和审查条件，细化了行政许可变更事项，完善了时限要求。二是强化穿透式监管，将监管对象由银行业金融机构延伸至银行业金融机构的主要股东、实际控制人，并从准入条件、出资义务等方面对其提出要求，严厉打击违规关联交易、抽逃出资等违法行为。

(二) 完善监管举措。一是明确银行业金融机构及其主要股东、实际控制人的资料报送义务。二是明确会计师事务所、律师事务所等银行业服务机构应当勤勉尽责、恪尽职守。三是完善监管强制措施，新增责令转让资产、补充资本、转移实际控制权等监管措施，提高及时化解风险能力。四是明确发生风险时，国务院银行业监督管理机构可以采取整顿、重组、接管、撤销等措施，并对实施的条件、程序、期限等作出规定。

(三) 加强消费者权益保护。一是完善消费者保护职责。明确国务院银行业监督管理机构对银行业金融机构的消费者权益保护工作实施监督管理。二是健全消费者保护机制。明确国务院银行业监督管理部门指导设立银行业消费纠纷调解组织，保护消费者自主选择、公平交易、信息安全等合法权益。三是加强从业人员管理，严禁虚假宣传、违规收费等侵害客户权益的行为，加大个人信息保护力度。

此外，修订草案还规定了本法的域外适用效力；对法律责任作了补充完善，加大了处罚力度，提高了罚款金额。

# 关于《中华人民共和国商标法（修订草案）》的说明

## 一、修订背景和过程

党中央、国务院高度重视知识产权保护工作。习近平总书记指出，要提高知识产权保护工作法治化水平，加快完善相关法律法规。李强总理强调，加快建立知识产权法律体系。丁薛祥、吴政隆等国务院领导同志提出工作要求。

现行商标法于1983年施行，先后经过四次修正，对保护商标专用权，推动社会主义市场经济发展发挥了积极作用。截至2024年底，我国累计商标注册申请量83523万件，有效注册商标已达49777万件，均位居世界第一。随着经济社会发展，商标的作用愈加凸显，与此同时，商标领域也出现了一些新情况新问题，主要是：恶意注册商标行为屡禁不止；商标“重注册、轻使用”现象比较普遍，商标不当使用花样翻新；商标侵权仍然居高不下，同时商标注册人过度维权、恶意诉讼现象时有发生等。党的二十大报告强调，加强知识产权法治保障。党的二十届四中全会明确，加强知识产权保护和运用。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，解决实践中存在的突出问题，有必要修订现行商标法。商标法修订已分别列入全国人大常委会和国务院2025年度立法工作计划。

国家知识产权局在深入调研、广泛征求有关方面意见、向社会公开征求意见的基础上，向国务院报送了《中华人民共和国商标法（修订草案送审稿）》。司法部收到送审稿后，先后两次书面征求中央有关单位、地方人民政府、部分法院以及有关协会、企业、代理机构和专家学者的意见，赴江苏、四川等地调研，会同国家知识产权局等有关单位反复研究修改，形成修订草案。修订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

修订草案坚持以下总体思路：一是贯彻落实党中央、国务院关于加强知识产权法治保障的决策部署，促进商标保护和运用，推动经济高质量发展。二是坚持问题导向，聚焦商标领域突出问题，完善商标注册、管理和保护制度，并把实践中一些成熟的做法上升为法律。三是与相关法律和国际条约做好衔接。

修订草案共9章84条，主要修改内容如下：

（一）明确商标工作总体要求，服务高质量发展。一是增加规定商标工作应当贯彻党和国家知识产权战略部署。（第二条）二是明确商标注册、管理、执法职责分工。（第三条）三是增加商标定义，并强调申请注册和使用商标不得损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。（第四条、第九条）

（二）明确商标注册条件，规范商标注册。增设专章将原来分散在各章的商标注册条件集中规定并予以完善。一是明确禁止将中国共产党的名称、党旗、党徽、勋章用作商标。（第十五条）二是增加规定“动态标志”可以作为商标注册，仅由商品自身的性质产生的、为获得技术效果而需有的或者使商品具有实质性价值的颜色组合、声音、动态效果等不得注册为商标。（第十四条、第十七条）三是明确不以使用为目的、明显超出正常生产经营需要申请商标注册的，不予注册。（第十八条）四是加强驰名商标保护，将禁止在不相同、不相类似的商品上抢注他人已注册驰名商标，扩大至不区分注册与否均禁止抢注。（第二十条）

（三）优化商标授权确权程序，便利当事人。一是将商标异议期由三个月缩短为两个月。（第三十五条）二是明确商标注册申请等有关文件的电子形式视为书面形式，申请人可以撤回商标注册、复审申请，商标注册人可以申请注销其注册商标。（第二十五条、第三十九条、第四十七条）三是强调程序中止要求，明确在商标授权确权相关审查审理程序中，在先权益确定必须以在审他案结果为依据的，一般应当中止审查审理。（第四十条）

（四）强化商标管理，维护公平竞争市场秩序。一是明确恶意申请商标注册的具体情形和处罚幅度。（第五十三条）二是规制商标不当使用，增加规定对以误导公众的方式使用注册商标可以罚款、撤销该商标，并明确集体商标、证明商标注册人的管理、使用义务和法律责任。（第五十六条第一款、第五十九条）三是促进商标使用，明确国务院商标管理部门可以主动撤销成为通用名称或连续三年无正当理由不使用的注册商标。（第五十六条第三款）四是加强对商标代理机构、商标代理从业人员的规范。（第六十四条至第六十七条）

(五) 加强商标专用权保护，维护各方当事人合法权益。一是加强对商标侵权行为的查处，完善查处措施，增加对商标侵权涉嫌犯罪的移送、协同办理规定。(第七十二条、第七十三条)二是明确商标侵权赔偿数额还应当包括权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。(第七十四条)三是明确权利边界，增加规定仅为指示所提供商品的用途、适用对象、应用场景等信息或者表明真实来源使用注册商标属于正当使用。(第七十条)四是明确恶意提起商标诉讼的，依法给予处罚，造成损失的依法承担民事责任。(第七十八条)

此外，修订草案还根据机构改革情况等，对部分文字表述、条文序号等作了相应修改完善。