

关于《民法典各分编（草案）》修改情况和 《中华人民共和国民法典（草案）》编纂情况的汇报

2018年8月，十三届全国人大常委会第五次会议对《民法典各分编（草案）》进行了初次审议。之后，2018年12月、2019年4月、2019年6月、2019年8月、2019年10月，十三届全国人大常委会第七次、第十次、第十一次、第十二次、第十四次会议对各分编草案进行拆分审议。目前，物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编六个分编草案已经全部完成了二审，其中，人格权编、婚姻家庭编、侵权责任编三个分编草案完成了三审。根据民法典编纂工作计划，到2019年12月，将2017年3月出台的民法总则同经过常委会审议和修改完善的民法典各分编草案合并为一部完整的民法典，即《中华人民共和国民法典（草案）》。民法典各分编草案经常委会二审或三审后，法制工作委员会均通过中国人大网公开征求社会公众意见。同时，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，并到北京、天津、山东、浙江等地进行调研，了解实际情况，听取意见。宪法和法律委员会于11月27日至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，对民法典各分编草案进行了审议，并将2017年已经出台施行的《中华人民共和国民法总则》编入草案，重新编排条文序号，形成《中华人民共和国民法典（草案）》，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会等民法典编纂工作参加单位的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，再次进行审议。

12月5日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组《关于〈中华人民共和国民法典（草案）〉的请示》的汇报，原则同意请示，并就做好民法典编纂工作作了重要指示。会后，根据党中央的重要指示精神，对草案又作了进一步修改完善。民法典（草案）共7编，依次为总则编、物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编，以及附则，共1260条。现将民法典各分编草案修改情况和民法总则编入的有关情况汇报如下：

一、总则编

总则编草案共10章、204条。总则编草案基本保持民法总则的结构和内容不变；同时，根据法典编纂体系化要求进行了适当调整，对个别条款作了文字修改，并把“附则”移至法典的最后部分规定。

二、物权编

物权编草案共5个分编、20章、258条。常委会第十次会议对民法典物权编草案进行了二审，对物权编草案二次审议稿的修改情况主要是：

（一）草案二次审议稿第十四章规定了居住权制度。有的常委委员、社会公众建议对居住权合同的内容、居住权的设立和期间等规定予以进一步完善，以使这一制度在实践中发挥更大的作用。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该章草案作如下修改：一是完善居住权合同的内容，增加规定“居住权期间”（民法典草案第三百六十七条第二款）。二是完善居住权设立制度，将“居住权无偿设立”修改为“居住权无偿设立，但是当事人另有约定的除外”（民法典草案第三百六十八条）。三是进一步明确居住权期间的规定，规定居住权期间届满或者居住权人死亡的，居住权消灭。居住权消灭的，应当及时办理注销登记（民法典草案第三百七十条）。

（二）草案二次审议稿第一百九十二条、第二百一十九条规定，抵押权人或者质权人

在债务履行期间届满前，不得事先与抵押人或者出质人约定不履行到期债务时抵押财产、质押财产归债权人所有。有的专家学者、单位提出，为进一步优化营商环境，建议完善上述规定，明确当事人事先作出此类约定的，仍享有担保权益，但只能依法就抵押财产或者质押财产优先受偿。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。（民法典草案第四百零一条、第四百二十八条）

三、合同编

合同编草案共3个分编、29章、526条。常委会第七次会议对民法典合同编草案进行了二审，对合同编草案二次审议稿的修改情况主要是：

（一）草案二次审议稿第三百五十三条第三款规定，合同不能履行致使不能实现合同目的，有解除权的当事人不行使解除权，构成滥用权利对方显失公平的，人民法院或者仲裁机构可以根据对方的请求解除合同，但是不影响违约责任的承担。有的专家学者提出，这一规定的出发点在于解决实践中存在的由于合同不能履行而导致的僵局问题，但规定违约方可以申请解除合同，与严守合同的要求不符，建议删去。对个别合同僵局问题，可以考虑通过适用情势变更规则或者其他途径解决。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该款规定。

（二）草案二次审议稿第四百七十条第一款规定，借款合同约定支付利息的，借款的利率不得违反国家有关规定。有的常委委员、社会公众提出，为解决民间借贷领域存在的突出问题，维护正常的金融秩序，建议明确规定禁止高利放贷。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将这一款规定修改为：禁止高利放贷，借款的利率不得违反国家有关规定。（民法典草案第六百八十条第一款）

（三）有的专家学者、企业和社会公众提出，草案二次审议稿在典型合同中增加“保理合同”一章，有利于促进保理行业健康发展、解决企业融资问题、优化营商环境，建议对该章内容予以进一步完善。宪法和法律委员会经研究，建议对该章草案作如下修改：一是增加规定保理合同的主要条款内容，规定：保理合同的内容一般包括业务类型、服务范围、服务期限、基础交易合同情况、应收账款信息、转让价款、服务报酬及其支付方式等条款。保理合同应当采用书面形式（民法典草案第七百六十二条）。二是规定应收账款债务人接到保理人发出的应收账款转让通知后，应收账款债权人和债务人无正当理由协商变更或者终止基础交易合同，对保理人产生不利影响的，对保理人不发生效力（民法典草案第七百六十五条）。三是完善同一应收账款有多个保理人时的受偿规则，规定：已登记的先于未登记的受偿；均已登记的，按照登记的先后顺序受偿；均未登记的，由最先到达应收账款债务人的转让通知中载明的保理人受偿；既未登记也未通知的，按照应收账款比例清偿（民法典草案第七百六十八条）。

（四）草案二次审议稿第五百八十三条规定，除存在违法情形外，建设工程未经竣工验收而发包人擅自使用的，视为工程质量验收合格。有的单位、专家学者和社会公众提出，在实践中，未经竣工验收而使用建设工程的情况复杂，不宜一概认定为工程质量验收合格，否则不利于建设工程质量的提高，也可能导致当事人之间的不公平。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该条规定。

四、人格权编

人格权编草案共6章、51条。常委会第十二次会议对民法典人格权编草案进行了三审，对人格权编草案三次审议稿的修改情况主要是：

（一）草案三次审议稿第七百九十条第二款规定，用人单位应当采取合理措施，防止

和制止利用职权、从属关系等实施性骚扰。有的常委会组成人员、单位和社会公众建议明确“用人单位”包含哪些主体，以使这一规定在防止职场和校园性骚扰方面更有针对性。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将“用人单位”修改为“机关、企业、学校等单位”。（民法典草案第一千零一十条第二款）

（二）草案三次审议稿第八百一十一条第二款规定，隐私是自然人不愿为他人知晓的私密空间、私密活动和私密信息等。有的常委委员、单位和专家学者提出，维护私人生活安宁、排除他人非法侵扰是隐私权的一项重要内容，建议在隐私的定义中增加这一内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将隐私的定义修改为：隐私是自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息。（民法典草案第一千零三十二条第二款）

五、婚姻家庭编

婚姻家庭编草案共5章、79条。常委会第十四次会议对民法典婚姻家庭编草案进行了三审，对婚姻家庭编草案三次审议稿的修改情况主要是：

（一）草案三次审议稿第八百二十二条第三款规定，共同生活的公婆、岳父母、儿媳、女婿，视为近亲属。有的全国人大代表提出，“共同生活”的认定较为困难，不宜以此界定是否为近亲属，建议删除这一规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该款规定。

（二）草案三次审议稿第八百二十八条第四项规定，以伪造、变造、冒用证件等方式骗取结婚登记的，婚姻无效。有的专家学者和地方提出，以伪造、变造、冒用证件等方式骗取结婚登记的情形较为复杂，其中既可能有重婚、未达到婚龄等问题，也可能仅是违反结婚登记的形式要件，不宜一律认定为无效，可在实践中根据具体情况确定婚姻效力。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去该项规定。

（三）草案三次审议稿第八百三十条第一款规定，一方患有重大疾病的，应当在结婚登记前如实告知另一方；不如实告知的，另一方可以向婚姻登记机关或者人民法院请求撤销婚姻。有的常委会组成人员、部门提出，由婚姻登记机关对一方在结婚登记前是否如实告知对方患病情况进行认定较为困难，建议统一由人民法院行使撤销权。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删去此种情况下可以向婚姻登记机关请求撤销婚姻的规定，由人民法院统一行使撤销权。（民法典草案第一千零五十三条第一款）

六、继承编

继承编草案共4章、45条。常委会第十一次会议对民法典继承编草案进行了二审，此次对继承编草案进行了一些文字修改。

七、侵权责任编

侵权责任编草案共10章、95条。常委会第十二次会议对民法典侵权责任编草案进行了三审，对侵权责任编草案三次审议稿的修改情况主要是：

（一）草案三次审议稿第九百七十一条第二款规定，在网络用户不存在侵权行为的声明转送权利人后十五日内，网络服务提供者未收到权利人已经投诉或者提起诉讼通知的，应当及时终止所采取的措施。有的专家学者、企业提出，“十五日”的期限过于绝对，建议修改为“合理期限”，以便于司法实践中根据具体案件情况确定期限。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将该款中的“十五日”修改为“合理期限”。（民法典草案第一千一百九十六条第二款）

（二）草案三次审议稿第一千零三十条第二款规定，建筑物管理人应当采取必要的安

全保障措施防止高空抛物坠物情形的发生。有的专家学者、单位提出，为了明确责任主体，建议规定“建筑物管理人”主要是指物业服务企业。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将上述规定修改为：物业服务企业等建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止高空抛物坠物情形的发生。（民法典草案第一千二百五十四条第二款）

此外，还对民法典各分编草案作了其他一些完善和文字修改。

民法典各分编草案和总则编草案已按上述意见作了修改，形成《中华人民共和国民法典（草案）》，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议。

按照民法典编纂工作计划，《中华人民共和国民法典（草案）》提请本次常委会会议审议后，由全国人大常委会作出决定，将草案提请2020年3月召开的十三届全国人大三次会议审议。为了做好大会审议工作，拟于2020年1月，将《中华人民共和国民法典（草案）》印发所有全国人大代表征求意见，组织代表研读草案，同时向地方人大、各有关部门和社会公众广泛征求意见。宪法和法律委员会根据各方面意见作进一步修改完善后，由全国人大常委会依照法定程序提出将《中华人民共和国民法典（草案）》提请2020年3月召开的十三届全国人大三次会议审议的议案。

关于《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）》 修改情况的汇报

常委会第十一次会议对固体废物污染环境防治法（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全国人大代表、各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关单位等征求意见，并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、环境与资源保护委员会和法制工作委员会召开座谈会，听取部分全国人大代表和有关部门、专家、企业、行业协会等的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到福建、浙江、上海、山东、内蒙古、宁夏、江苏等地调研，召开专家咨询会听取意见，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11月20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。环境与资源保护委员会、工业和信息化部、司法部、生态环境部、住房和城乡建设部、农业农村部的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，再次进行审议。现将固体废物污染环境防治法（修订草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、代表、地方、专家和社会公众建议将固体废物污染环境防治原则明确为减量化、资源化、无害化，并充实相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议将修订草案第三条第一款有关防治原则的规定修改为“固体废物污染环境防治坚持减量化、资源化和无害化的原则”，并相应增加规定：一是任何单位和个人都应当采取措施，减少固体废物的产生量，综合利用固体废物，实现固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置及相关活动无害化。二是国家鼓励采取先进工艺对尾矿、矸石、废石等矿业固体废物进行综合利用。三是国家推广应用可循环、可降解、可替代产品。四是旅游、餐饮等行业应当逐步推行不主动提供一次性用品；机关、企事业单位等的办公场所应当使用有利于保护环境的产品、设备和设施，减少使用一次性办公用品。（修订草案二次审议稿第四条、第四十一条第二款、第六十四条第二款、第六十五条）

二、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众建议完善政府及其有关部门固体废物污染环境防治责任和监督管理制度。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是地方各级人民政府对本行政区域固体废物污染环境防治负责。二是国家实行固体废物污染环境防治目标责任制和考核评价制度。三是各级人民政府应当加强对固体废物污染环境防治工作的领导，组织、协调、督促有关部门依法履行固体废物污染环境防治监督管理职责。四是生态环境主管部门应当会同有关部门建立信用记录制度，依法实施联合惩戒。（修订草案二次审议稿第六条、第七条第一款、第二十八条）

三、有的常委委员、地方、专家和社会公众提出，固体废物污染环境防治应当增强地方合作，建立协同机制，加强固体废物转移管理，提高转移效率。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是省、自治区、直辖市之间可以协商建立跨行政区域固体废物污染环境的联防联控机制，统筹规划制定、设施建设、固体废物转移等工作。二是国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门建立全国危险废物等固体废物污染环境防治信息平台，推进固体废物收集、转移、处置等全过程监控和信息化追溯。三是转移固体废物出省贮存、处置的，移出地的省级政府生态环境主管部门应当及时商经接受地的省级政府生态环境主管部门同意后在规定期限内批准。四是转移危险废物的，应当按照国家有关规定填写、运行危险废物电子转移联单；危险废物转移管理应当全程管控、提高效率。（修订草案

二次审议稿第七条第二款、第十五条、第二十一条第一款、第七十六条第一款和第二款)

四、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众建议进一步健全生活垃圾分类制度，明确分类原则，通过宣传教育、示范带头等引导公众养成分类习惯，赋予地方相应的生活垃圾分类管理权限。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是生活垃圾分类实行政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜、简便易行的原则。二是县级以上地方人民政府应当建立健全生活垃圾分类工作协调机制，加强生活垃圾分类管理能力建设。三是各级人民政府及其有关部门应当组织开展生活垃圾分类宣传，教育引导公众养成生活垃圾分类习惯，督促和指导生活垃圾分类工作。四是有条件的地方，城乡结合部或者人口密集的农村的生活垃圾，可以纳入城市生活垃圾分类收集、运输、处理系统；其他农村的生活垃圾，应当妥善处理，防止污染环境。五是产生生活垃圾的单位和个人应当依法履行生活垃圾源头减量和分类投放义务，承担生活垃圾产生者责任。六是机关、事业单位、国有企业等应当在生活垃圾分类工作中起示范带头作用。七是省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以对生活垃圾分类制定具体管理办法。（修订草案二次审议稿第四十二条、第四十三条第二款和第三款、第四十五条第三款、第四十八条第一款和第三款、第五十七条）

五、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众提出，国家在保障固体废物污染环境防治方面已经实行了一系列的政策支持措施，应当将这些政策措施进行规范化、集中规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加“保障措施”一章，并增加规定：一是国家鼓励科研单位、固体废物产生单位、固体废物利用单位、固体废物处置单位等联合攻关，研究开发固体废物综合利用、集中处置等新技术，推动固体废物污染环境防治技术进步。二是各级人民政府应当加强固体废物污染环境的防治，安排必要的资金用于生活垃圾分类等事项。三是国家鼓励和支持社会力量参与固体废物污染环境防治工作。四是国家鼓励金融机构加大对固体废物污染环境防治项目的信贷投放。五是从事固体废物综合利用等固体废物污染环境防治工作的，依照法律、行政法规的规定，享受税收优惠；国家鼓励并提倡社会各界为防治固体废物污染环境捐赠财产，并依照法律、行政法规的规定，给予税收优惠。（修订草案二次审议稿第八十六条至第九十条）

六、有的常委会组成人员、部门、地方、专家和社会公众建议进一步健全完善法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对生产淘汰的设备、将被淘汰的设备转让给他人使用等违法行为增加没收违法所得、罚款等处罚。二是对将危险废物提供给无经营许可证的单位或者其他生产经营者堆放、利用、处置等违法行为的责任人员，增加行政拘留的处罚。三是将对不按照经营许可证规定从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动等违法行为处罚的相关责任人员修改为“法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员”。四是对在运输过程中沿途丢弃、遗撒生活垃圾等违法行为，提高罚款额度。（修订草案二次审议稿第九十四条第一款、第一百条、第一百零二条第一款和第二款、第一百零三条第一款、第一百零五条第二款、第一百零七条、第一百一十条第二款、第一百一十二条）

另外，有的常委委员、代表、部门、地方、专家和社会公众提出，应当做好本法与生态环境保护、民事相关法律的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议删去修订草案中有关民事责任承担、举证责任、国际条约适用的内容。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国长江保护法（草案）》的说明

习近平总书记高度重视长江保护立法工作，两次作出重要指示；制定长江保护法是党中央高度重视的重大任务。全国人大常委会坚决贯彻习近平总书记指示精神和党中央战略部署，将长江保护法列入第十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2019 年度立法工作计划，交由全国人大环境与资源保护委员会（以下简称“环资委”）牵头起草并提请审议。栗战书委员长对落实习近平总书记重要指示精神，做好长江保护法起草工作明确提出具体要求。环资委在认真开展调查研究、充分听取各方意见的基础上，经相关各方广泛参与，已形成《中华人民共和国长江保护法（草案）》（以下简称“草案”），共计九章八十四条，2019 年 10 月 26 日，经环资委第 20 次全体会议审议通过。

一、关于制定长江保护法的重要性和紧迫性

（一）制定长江保护法是落实习近平总书记指示精神和党中央战略部署的重要举措

习近平总书记强调推进长江经济带发展必须走生态优先、绿色发展之路，涉及长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提，共抓大保护、不搞大开发，为立法工作指明了方向、确立了原则、作出了定位；关于“多规合一”、国土空间规划统领长江流域各项保护与利用活动和国土空间用途管制等指示和要求，明确了法律所应设置的关键制度、采取的重要措施；关于“把生态修复摆在压倒性位置”的要求，指明了立法应当解决和处理的主要矛盾和问题。党的十九大对推动长江经济带发展做出了总体部署，党中央发布了一系列有关长江问题的重要文件。制定长江保护法是将习近平总书记的重要指示和党中央战略部署以法律形式予以贯彻落实、转化为保护长江的国家意志和社会行为准则的最有效措施。

（二）制定长江保护法事关中华民族的生存发展与未来

长江是中华民族的母亲河，是中华民族发展的重要支撑。长江全长 6300 多公里，为世界第三大河流，全流域涉及 19 个省、自治区、直辖市，流域面积 180 万平方公里，横跨东、中、西部三大经济区，具有完备的自然生态系统、独特的生物多样性，蕴藏着丰富的野生动植物资源、矿产资源、全国三分之一的水资源、五分之三的水能资源，全国大部分淡水湖分布在长江中下游地区，是我国重要的战略水源地、生态宝库和重要的黄金水道，地位十分重要。栗战书委员长明确提出：制定长江保护法，保护好长江母亲河是我们这代人的历史责任，关系子孙后代、关系民族未来。

（三）制定长江保护法是维护长江流域乃至国家生态安全的需要

长江在维护国家生态安全中的地位举足轻重，但今天的长江“病了”，洞庭湖、鄱阳湖频频干旱见底，部分水系严重断流、河湖生态功能退化、生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级，一些珍稀、濒危野生动植物种群数量急剧下降、栖息地和生物群落遭到破坏；岸线、港口乱占滥用问题突出；部分区域土壤污染、水土流失、土地沙化、石漠化较为严重。水污染形势严峻，重要湖库仍处于富营养化状态，30%的环境风险企业位于饮用水水源地周边 5 公里范围内、污染产业向中上游转移，跨区域违法倾倒危险废物呈多发态势，面源污染加剧；干线港口危险化学品吞吐量极大、种类繁多。而“长江生态环境硬约束机制尚未建立，长江保护法制进程滞后”，必须从长江流域系统性和特殊性出发，制定一部具有针对性、特殊性和系统性的长江保护法，加强生态系统修复和环境治理，切实保障长江流域生态安全，促进长江流域绿色发展。

（四）制定长江保护法是回应社会关切、满足长江流域人民群众愿望的需要

长江流域生态环境保护的重要性、复杂性和特殊性已涉及国家经济社会发展的全局，

引起社会广泛关注。近年来，全国人大代表在全国人大会议期间多次提出涉及长江流域立法的议案和建议，其中第十二届全国人大第二次至第五次会议期间，共有 550 位代表提出相关议案 13 件，第十三届全国人大第一次和第二次会议期间共有 214 位代表提出相关议案 7 件，有关代表还提出两件相关建议。这些议案和建议既表达了代表的意愿，也反映了人民的心声。因此，制定长江保护法，依法保障人民喝上安全清洁的长江水，满足长江流域人民群众不断增长的对优美生活环境的需求，也已成当务之急。

二、立法工作的指导思想、原则和起草过程

（一）关于指导思想

长江保护立法工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平生态文明思想，将习近平总书记两次推动长江经济带发展座谈会上的重要讲话精神作为根本遵循，制定一部全面保护长江流域生态环境的法律，针对长江特定区域、特定问题采取特别制度措施，保护修复长江流域生态环境，保障自然资源高效合理利用，防范和纠正各种影响长江流域生态环境的行为，支撑和推动长江经济带绿色发展、高质量发展。

（二）关于起草工作遵循的原则

一是从中华民族长远利益考虑，坚持生态优先、绿色发展的战略定位；二是坚持共抓大保护、不搞大开发，当前和今后相当长一段时期，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置；三是坚持系统保护，从生态系统整体性和长江流域系统性着眼，统筹山水林田湖草等生态要素，实施好生态修复和环境保护工程；四是加强统筹协调，坚持全流域合作；五是明确责任，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实，强化企业责任，发挥广大人民群众主动性和创造性；六是建立健全长江流域生态环境保护法律制度。

（三）关于起草过程

栗战书委员长对长江保护立法工作多次作出重要批示，亲自调研并主持立法调研座谈会听取意见，提出明确要求。王晨副委员长要求有关部门对法律草案起草工作跟踪推进。沈跃跃、丁仲礼副委员长多次调研、听取意见，指导建立了由环资委牵头、国务院有关部门共同参与的长江保护立法起草工作协商机制，成立领导小组和起草工作专班。

在长江保护立法工作中，一是反复学习领会并认真落实习近平生态文明思想和关于保护长江的重要讲话、重要指示精神。二是开展调查研究，找准突出问题。听取国务院有关部门及最高人民法院、最高人民检察院、长江流域 19 个省、自治区、直辖市地方人大及政府、全国和地方人大代表以及专家、企业、基层执法人员等对制定长江保护法的意见和建议，结合水污染防治法执法检查开展长江保护立法调研。三是通过征求意见凝聚共识。充分吸收国家机关、社会组织、科研单位、基层人大和政府及其有关部门的意见和建议。四是深入研究草案，不断修改完善。共召开两次领导小组会议、两次联络员会议、七次专班草案修改会议、三次全委会讨论审议，最终形成“草案”。

三、草案的主要内容

（一）关于立法目的

草案第一条明确规定：为了加强长江流域生态系统修复和环境治理，促进资源高效合理利用，保护长江流域生态环境，推进绿色发展，制定本法。要针对长江流域生态系统破坏的突出问题，把生态修复摆在压倒性位置，通过保障自然资源高效合理利用，防范和纠正各种影响破坏长江流域生态环境的行为，实现保护长江流域生态环境、支撑和推动长江经济带绿色发展、高质量发展的目的。

（二）关于法律适用范围

按照流域整体性保护原则，草案第二条依据长江流域自然地理状况，以流经的相关 19 个行政区域范围为基础，将法律适用的地域范围确定为长江全流域相关县级行政区域。主要有两方面考虑：一是长江流域除干流外，还包括众多支流，干支流相互交融、水系相通，立法要遵循长江流域的系统性、联系性和完整性特征。二是长江流域涉及的 19 个省、自治区、直辖市地域广大，有些区域远离长江水系。为保证科学合理的管理长江流域，草案将管理范围限定为长江流域内的相关县级行政区域。关于对行为的适用范围，草案主要从生态系统保护的基本要素行为和威胁破坏长江流域生态环境的行为两方面确定了八个方面的行为范围。

（三）关于基本原则

草案第三条明确规定在长江流域从事各类活动，应当坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发；坚持以人为本、统筹协调、科学规划、系统治理、多元共治、损害担责的原则。草案确定的基本原则是指导长江流域各类行为的准则。在生态优先的前提下保障促进绿色发展是长江一切活动的总原则。共抓大保护、不搞大开发是指导保护、开发活动的基本原则。明确以人为本，就是坚持以人民为中心，一切经济活动都要保护好、维护好人民群众根本利益。保证长江流域生态安全，需要在科学规划的前提下，做好顶层设计。在统筹协调的前提下，充分发挥各部门、各地方和全社会的积极性和能动性，实现多元共治。任何破坏长江流域生态环境的行为都要依法承担相应的责任。

（四）关于管理体制

长江保护涉及多个领域、多个部门、多个地方。长期以来统分结合、整体联动的工作机制尚不健全，管理体制条块分割、部门分割、多头管理依然存在，干支流、左右岸、上中下游协同治理能力较弱，必须加强统筹协调，形成整体合力。制定长江保护法，科学合理划定各方职责边界，理顺中央与地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系，建立起统分结合、整体联动的长江流域管理体制。通过系统性制度设计，加强山水林田湖草系统治理，建立起全流域水岸协调、陆海统筹、社会共治的综合协调管理体系。为落实党中央有关建立“河长制”的要求，并与长江流域协调机制相衔接，草案明确规定市、县级河长负责落实协调机制的有关决定。

（五）关于基本制度和措施

完善的制度建设是实现保护长江的基础和条件，也是重要的抓手。为此，草案第二章规定了长江保护法的各项基本制度与措施。建立健全长江流域统一的国土空间规划制度，建立更完善更严格的长江流域生态标准体系，健全自然资源调查、监测、生态环境风险预警、环境应急体系、总量控制、监测信息共享与信息统一发布等制度，建立生态保护补偿机制、多元化生态修复和保护措施、保险与财务担保相结合机制等。

从生态整体性和流域系统性出发，按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，针对特定区域、特定问题，草案第三章到第七章从国土空间用途管控、生态环境修复、水资源保护与利用、推进绿色发展、法律实施与监督等方面作出了具体制度和措施规定。

（六）关于法律责任

栗战书委员长明确指出：制定长江保护法必须明确各方面的权利义务和应当承担的法律责任，对于违反法律规定破坏生态环境的行为，要给予更为严厉的处罚，能规定的尽量规定，能对应的尽量对应，能明确的尽量明确，能具体的尽量具体，要充分体现责任更大更严，违法处罚更重更硬，切实增强长江保护法的权威性和可执行性。为此，草案在规定国务院有关部门和地方各级人民政府及其有关部门职权的同时，增加了对行使职权的责任

追究的规定；为了加强对长江流域生态系统和环境的保护，专门设立了对破坏生态系统行为和污染环境行为的处罚；对长江流域长期以来突出的违法采砂活动专门设立了处罚条款等等。

四、需要重点说明的问题

（一）关于立法定位

作为我国第一部流域法律，草案围绕习近平总书记关注的长江流域生态环境破坏这一突出问题，特别强化有关长江流域生态修复和环境治理以及绿色发展的特殊性问题，把法律的一般性规定与特殊性规定有机结合，突出特殊性。

（二）关于保障长江流域协调机制的统筹协调作用

能否保障协调机制的统筹协调作用，是实现长江流域生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发的基础和保障。为此，草案在保证充分发挥各部门、各地方积极性的基础上，充分体现协调机制的权威性，明确了协调机制的统筹协调职责，并明确了协调机制在组织建立各项制度体系及制度运行中的统筹协调地位。

（三）关于国土空间规划

为了落实习近平总书记提出的“多规合一”要求，在法律层面确立长江保护的国土空间规划体系，强化“一张图”、“一盘棋”，草案建立健全长江流域统一的国土空间规划制度，以长江流域国土空间规划统领水资源利用、水污染防治、岸线使用、航运发展等方面的空间利用任务，促进经济社会发展格局、城镇空间布局、产业结构调整与资源环境承载能力相适应，确保形成整体顶层合力。

（四）关于生物完整性指数

完整的水生态环境指标是生物完整性的基础和保障，而现行水环境质量标准仅采用化学指标不足以保护长江流域生态环境和生物多样性，不利于对生态系统的保护，特别是难以解决习近平总书记关注的长江生物完整性指数到了“无鱼”等级的问题。针对这一问题，草案在长江流域标准体系建设的有关规定中，增加了关于生物完整性指数的内容，明确有关部门和地方人民政府根据物种资源状况建立长江流域水生生物完整性指数评价体系，并将其变化状况作为评估长江流域生态系统和水生生物总体状况的重要依据。

关于《中华人民共和国出口管制法（草案）》的说明

一、立法的必要性

出口管制是指一国为履行防扩散等国际义务、维护国家安全和利益等目的，对核、生物、武器等特定物项的出口采取禁止或者限制性措施，是国际通行做法。为加强和规范出口管制，各国普遍重视建立和完善出口管制法律制度。我国先后制定了监控化学品管理条例、核出口管制条例、军品出口管理条例、核两用品及相关技术出口管制条例、导弹及相关物项和技术出口管制条例和生物两用品及相关设备和技术出口管制条例等6部有关出口管制的行政法规，形成了覆盖核、生物、化学、导弹以及军品等物项的出口管制法律制度体系，对加强出口管制、积极履行国际义务、维护国家安全发挥了重要作用。与此同时，我国出口管制立法相对分散，出口管制工作的统筹协调机制不够完善，管制物项的范围以及管制措施与其他国家不完全对等、平衡，已经不适应时代发展的要求，有必要根据形势变化，总结现行6部行政法规实施经验，借鉴国际通行做法，制定一部统领出口管制工作的法律，统一确立出口管制政策、管制清单、管制措施以及监督管理等方面的基本制度框架和规则，以更加完善的出口管制法律制度，为做好新时期出口管制工作提供更有力的法治保障。党中央、国务院高度重视出口管制法制定工作。制定出口管制法列入全国人大常委会和国务院2019年立法工作计划。按照有关工作安排，商务部牵头起草了《中华人民共和国出口管制法（送审稿）》，并向社会公开征求意见。司法部进一步征求有关部门、地方政府、企业和行业协会意见，会同中央财办、发展改革委、中央军委法制局等55个部门修改完善形成《中华人民共和国出口管制法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。

二、总体思路和主要内容

出口管制法制订遵循以下思路：一是坚持总体国家安全观，统筹国内国际两个大局，立足于严格履行国际义务、树立我负责任大国形象和国家安全实际需要，有效应对新形势下出口管制工作面临的风险和挑战。二是不改变现行管理体制和职责分工，与有关法律、行政法规做好衔接，确保出口管制工作平稳、有序。三是准确把握新情况新问题，有针对性地完善制度措施、填补立法空白，确保出口管制手段充足、灵活高效。四是落实“放管服”改革要求，处理好严格管制与简政便民的关系，尽可能减轻企业负担，进一步优化营商环境。

草案包括总则、管制政策和清单、管制措施、监督管理、法律责任、附则等六章，共48条，主要对以下事项作了规定：

（一）关于适用范围。为更好适应实际需要，草案除将两用物项、军品、核纳入管制物项外，还明确将“其他与履行国际义务和维护国家安全相关的货物、技术、服务等物项”纳入管制物项，确保应管尽管，实现管制物项全覆盖。在适用的主体上，涵盖出口行为所涉各类主体，包括中国和外国自然人、法人和其他组织，确保出口管制“见物又见人”；在管制的环节上，既适用于出口，也适用于过境、转运、通运、再出口等各个相关环节，确保不留空白和死角。（第二条、第四十五条）

（二）关于管理体制。草案保持现行出口管制管理体制的稳定性，规定国务院和中央军委承担出口管制职能的部门按照职责分工承担出口管制有关工作；国务院和中央军委其他有关部门按照职责分工做好有关工作。为加强统筹协调以及提高出口管制专业化水平，规定国家建立出口管制工作协调机制，统筹协调出口管制工作重大事项；国家出口管制管理部门会同有关部门建立出口管制专家咨询机制，为出口管制工作提供咨询意见。（第五条）

(三) 关于管制政策和管制清单。为保障出口管制政策的统一性、权威性，草案明确了出口管制政策的制定主体，其中重大政策报国务院或者国务院、中央军委批准（第八条第一款）；为增强出口管制的针对性，做到精准施策，规定国家出口管制管理部门可以对管制物项出口目的国家或者地区进行评估，确定风险等级并采取相应的管制措施（第八条第二款）；考虑到管制清单的重要性，为确保管制清单符合管制政策、范围科学合理，规定国家根据出口管制政策制定管制清单，并分别明确了两用物项、军品、核出口管制清单的制定和调整机制（第九条）；为更好适应出口管制中可能出现的各种特殊情况，草案还规定，根据履行国际义务、维护国家安全的需要，可以禁止相关管制物项的出口，或者禁止向特定目的国家或者地区以及特定自然人、法人和其他组织出口，并可以对管制清单以外的物项实施临时管制（第十条）。

(四) 关于管制措施。完备、有效的管制措施是做好出口管制工作的关键。草案在现行制度基础上，针对出口管制工作面临的新情况新问题，借鉴国际通行做法，主要规定了以下管制措施：对从事管制物项出口的经营者依法采用专营、备案等方式实施管理（第十二条）；对管制清单所列管制物项以及实施临时管制物项的出口实行许可制度（第十三条）；要求出口经营者建立出口管制内部合规审查制度（第十四条）；对管制物项的最终用户和最终用途实行严格管控（第十七条、第十八条、第十九条）；对违反最终用户或者最终用途承诺、可能危害国家安全或者将管制物项用于恐怖主义目的的进口商和最终用户，建立管控名单，采取相应的禁止或者限制性措施（第二十条）；此外，为增强可操作性，草案还对两用物项和军品出口的管理措施分别作了具体规定（第三章第二节、第三节）。

(五) 关于监督管理和法律责任。为强化监管，确保出口管制各项制度得到严格遵守，草案专设“监督管理”一章（第四章）；对国家出口管制管理部门的监督检查职权，有关单位和个人配合、协助监督检查的义务，以及违法行为的举报等作了明确规定，并按照加大惩处力度的原则，对违反本法规定的行为规定了明确、严格的法律责任（第五章）。

为落实“放管服”改革精神，在严格出口管制的同时尽可能方便企业，草案规定对出口经营者可以依法实行备案管理（第十二条）；对内部合规审查制度运行情况良好、没有重大违法记录的出口经营者，可以给予相应的许可便利措施（第十四条第二款）。同时，要求国家出口管制管理部门加强指导、做好服务，适时发布有关行业出口管制指南，引导企业规范经营，并及时答复企业就有关事项提出的咨询（第十一条、第十六条）。

关于《中华人民共和国城市维护建设税法（草案）》的说明

1985年2月，国务院发布《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定缴纳增值税、消费税、营业税（2016年并入增值税）的单位和个人应当缴纳城市维护建设税。《暂行条例》施行以来，城市维护建设税运行平稳，为筹集城市维护建设资金，加强城市维护建设发挥了重要作用。

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、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国城市维护建设税法（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

从实际执行情况看，城市维护建设税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定城市维护建设税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》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

（一）关于纳税人。在中华人民共和国境内缴纳增值税、消费税的单位和个人，为城市维护建设税的纳税人（第一条）。

（二）关于征税范围。维持现行征税范围不变，规定城市维护建设税的征税范围为纳税人实际缴纳的增值税、消费税税额，具体办法由国务院规定（第二条）。

（三）关于税率。维持现行税率不变，规定纳税人所在地在市区的，税率为7%；纳税人所在地在县城、镇的，税率为5%；纳税人所在地不在市区、县城或者镇的，税率为1%（第四条）。

（四）关于税收减免。城市维护建设税按纳税人实际缴纳的增值税、消费税税额计算（第五条）。同时规定，根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以规定减征或者免征城市维护建设税，报全国人大常委会备案（第六条）。

此外，草案还对纳税义务发生时间、扣缴义务人等税收征管事项作了规定。

关于《中华人民共和国契税法（草案）》的说明

1997年7月，国务院发布《中华人民共和国契税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人应当缴纳契税。《暂行条例》施行以来，契税运行平稳，为地方经济社会发展提供了重要的财力保障。

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、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府意见，起草形成了《中华人民共和国契税法（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

从实际执行情况看，契税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定契税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》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

（一）关于纳税人。在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人为契税的纳税人（第一条）。

（二）关于征税范围。土地使用权出让、转让，房屋买卖、赠与、交换应当依法缴纳契税（第二条）。

（三）关于税率。维持现行税率不变，规定契税税率为3%—5%；具体适用税率，由省、自治区、直辖市人民政府在规定的税率幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案（第三条）。

（四）关于税收减免。一是维持现行国家机关、事业单位、社会团体、军事单位用于办公、教学、医疗、科研、军事设施的土地、房屋免税的规定。二是将现行有关文件规定的税收优惠政策上升为法律。同时规定，国务院可以规定免征或者减征契税，报全国人大常委会备案。（第六条）

（五）关于纳税义务发生时间和申报纳税期限。契税的纳税义务发生时间为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当日（第九条）。纳税人应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税（第十条）。

此外，草案还对计税依据、涉税信息共享和协作机制等税收征管事项作了规定。