

## 关于《中华人民共和国预防未成年人犯罪法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第十四次会议对预防未成年人犯罪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有关部门、地方和单位征求意见；在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见；先后到辽宁、广东、上海调研，听取地方政府有关部门、法院、检察院、学校、企业和全国人大代表的意见；梳理全国人大代表在十三届全国人大三次会议上提出的有关议案、建议；对各方面意见较为集中的重点问题开展专题研究。宪法和法律委员会于7月15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，对修订草案进行了审议。社会建设委员会和公安部、教育部、司法部的负责同志列席了会议。7月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员、部门和地方提出，预防未成年人犯罪，应当坚持分级预防、提前干预，尊重未成年人人格尊严。宪法和法律委员会经研究，建议将修订草案第二条修改为“预防未成年人犯罪，立足于教育和保护未成年人相结合，坚持分级预防、提前干预”，并增加规定：开展预防未成年人犯罪工作，应当尊重未成年人人格尊严，保护未成年人的名誉权、隐私权等合法权益。（修订草案二次审议稿第二条、第三条）

二、有的常委委员、全国人大代表和中央部门提出，2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化预防青少年违法犯罪工作的意见》，2019年印发《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》，对专门学校和专门教育有明确规定，本法修改应当贯彻落实中央文件精神。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是国家加强专门学校建设，对有严重不良行为的未成年人进行专门教育。专门教育是国家教育体系的组成部分，是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的重要保护处分措施。二是省级人民政府应当将专门学校建设纳入经济社会发展总体规划。县级以上地方人民政府成立专门教育指导委员会，根据需要合理设置专门学校。（修订草案二次审议稿第六条）

三、修订草案第十三条规定，学校根据条件可以聘请校外法治辅导员。有的常委委员、地方提出，中共中央、国务院印发的中长期青年发展规划（2016—2025）要求中小学配齐配强兼职法治副校长、辅导员，建议予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加学校可以根据条件聘请法治副校长的规定。（修订草案二次审议稿第十七条）

四、修订草案第三十八条对送专门学校进行教育矫治的程序作了规定。有的常委委员、全国人大代表建议，进一步畅通有严重不良行为的未成年人进入专门学校接受教育矫治的渠道，完善专门学校的入学程序。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：对有严重不良行为的未成年人，未成年人的父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效的，可以向专门教育指导委员会提出申请，经评估决定后送入专门学校接受专门教育。同时修改相关规定，明确公安机关在办理案件过程中发现未成年人有特定情形的，经专门教育指导委员会评估，可以决定将其送入专门学校接受专门教育。（修订草案二次审议稿第四十二条、第四十三条）

五、修订草案将现行预防未成年人犯罪法有关收容教养的规定删去。有的常委委员、全国人大代表、中央和国家机关有关部门以及地方提出，收容教养是刑法、预防未成年人

犯罪法规定的干预矫治措施，是分级矫治制度的重要一环，在教育、感化、挽救犯罪少年，维护社会稳定等方面具有重要作用，不宜取消收容教养制度。建议根据中央有关文件精神对收容教养制度进行改进完善，通过专门学校解决收容教养场所问题。宪法和法律委员会经研究，并与中央有关部门沟通，建议采纳这一意见，一是不再使用“收容教养”这一概念，将有关措施纳入专门教育；二是增加规定：未成年人有刑法规定的行为、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的，经专门教育指导委员会评估，公安机关可以决定将其送入专门学校接受专门教育；三是增加规定：省级人民政府应当结合本地的实际情况，至少确定一所专门学校按照分校区、分班级等方式设置专门场所，对前款规定的未成年人进行矫治教育。上述专门场所实行严格管理，司法行政、公安等部门应当予以协助。（修订草案二次审议稿第四十五条）

六、有的常委委员、全国人大代表建议，应当突出专门学校办学特色，实行分类教育，保障完成义务教育。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：专门学校应当对接受专门教育的未成年人分级分类进行教育和矫治，有针对性地开展有关教育活动，保证没有完成义务教育的未成年人继续接受义务教育。（修订草案二次审议稿第四十六条）

七、修订草案第四十六条规定，未成年人的父母或者其他监护人不履行监护职责，放任未成年人有不良行为、违法犯罪行为的，可以责令缴纳保证金、给予治安管理处罚、纳入社会征信系统予以记录。有的常委委员、全国人大代表和地方提出，采取这些方式追究监护人不依法履行监护职责的法律责任不太适宜，法律责任其他有关规定也需要进一步完善。宪法和法律委员会经研究，建议删去责令缴纳保证金等有关内容，完善有关规定，并增加规定：有关社会组织、机构及其工作人员虐待、歧视接受社会观护的未成年人，或者出具虚假社会调查、心理测评报告的，由民政、司法行政等部门对直接负责的主管人员或者其他直接责任人员依法给予处分，构成违反治安管理行为的，由公安机关予以治安管理处罚。（修订草案二次审议稿第五十八条、第六十一条）

八、有的常委委员、全国人大代表和部门提出，未成年人保护法和预防未成年人犯罪法两个修订草案内容存在交叉，建议将未成年人保护法修订草案的有关条文移到预防未成年人犯罪法修订草案中予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，作出相应修改完善。（修订草案二次审议稿第四十六条、第四十九条、第五十条、第五十一条、第五十七条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国动物防疫法（修订草案）》修改情况的汇报

常委会第十七次会议对动物防疫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各省（区、市）人大、基层立法联系点、中央有关部门、人大代表、高等院校和科研机构征求意见，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、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、专家学者、基层动物防疫工作人员以及畜禽养殖企业对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到北京市调研，听取意见；并就修订草案的有关问题与司法部、农业农村部交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月15日下午、7月17日下午召开会议，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。农业与农村委员会、司法部、农业农村部的有关负责同志列席了会议。7月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现就修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案将主管动物防疫工作的部门表述为“农业农村（畜牧兽医）主管部门”。根据一些常委委员和部门的意见，宪法和法律委员会建议将修订草案中的“农业农村（畜牧兽医）主管部门”修改为“农业农村主管部门”。

二、有的常委会组成人员提出，在集贸市场进行畜禽活体交易，包括现场宰杀，容易导致疫病的传播，应当加强对集贸市场和畜禽活体交易的管理。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是恢复现行动物防疫法第二十条第三款关于经营动物、动物产品的集贸市场应当具备动物防疫条件的规定，并增加不具备动物防疫条件的法律责任；二是明确县级以上地方政府根据本地情况决定在特定区域禁止家畜家禽活体交易。（修订草案二次审议稿第二十五条、第九十七条）

三、修订草案第二十八条对犬只饲养以及流浪犬、猫的管理等作了规定。在常委会审议和公开征求意见过程中，各方面对这个问题普遍关注，有两种意见：一种意见建议进一步细化、完善对犬、猫等宠物的管理规定；一种意见建议删去与防疫无关的内容。宪法和法律委员会经同有关方面研究认为，犬、猫等宠物的管理涉及的环节多，有关方面建议增加的内容多与动物防疫不直接相关，并且这个问题主要是地方事权，很多地方已经制定了地方性法规或政府规章，本法可重点从动物防疫方面进行规范。建议将这一条修改为：单位和个人饲养犬只，应当按照规定免疫接种狂犬病疫苗，凭农业农村部门的免疫证明向所在地养犬登记机关申请登记。街道办事处、乡级人民政府组织协调居民委员会、村民委员会，做好本辖区内流浪犬、猫的控制和处置，防止疫病传播。农村地区饲养犬只的防疫管理，由省、自治区、直辖市规定。（修订草案二次审议稿第二十九条）

四、有些常委委员和地方提出，为加强公共卫生风险防控，保障人民群众生命健康安全，建议在修订草案有关人畜共患病疫情通报、监测等规定的基础上，增加建立人畜共患传染病防治合作机制的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：卫生健康主管部门和农业农村、野生动物保护等主管部门建立人畜共患传染病防治合作机制。（修订草案二次审议稿第三十三条第一款）

五、修订草案第五十一条规定，需要非食用性利用野生动物的，应当按照国家有关规定严格审批和检疫检验。有的常委委员和地方、部门提出，《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》已经对此作了原则规定，本法应当对野生动物检疫问题进行细化，明确非食用性利用和人工捕获的野生动物的检疫部门，落实检疫责任；有的还提出，利用野生动物的“审批”不属于本法规范的范围，野生动物保护法对此已作了规定，建议删去。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是明确因科研、药用、展示等特殊情形需要非食用性利用的野生动物，应当按照规定报经动物卫生监督机构检疫，检疫合格的，方可利用。二是恢复现行法的规定，人工捕获的野生动物应当按照规定报经捕获地动物卫生监督机构检疫，检疫合格的，方可饲养、经营和运输。（修订草案二次审议稿第四十九条）

六、有的部门提出，实验动物的防疫有特殊要求，相关行政法规已作出规定，建议予以衔接。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：实验动物防疫有特殊要求的，按照实验动物管理的有关规定执行。（修订草案二次审议稿第一百一十一条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国著作权法修正案（草案）》修改情况的汇报

常委会第十七次会议对著作权法修正案草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发地方人大、中央有关部门、法学教学研究机构及有关社会团体征求意见，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、教育科学文化卫生委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、有关协会、企业和专家对草案的意见。法制工作委员会还就草案主要问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月14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。中央宣传部、教育科学文化卫生委员会、司法部的有关负责同志列席了会议。7月30日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现将著作权法修正案（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第二条第一款规定了本法所称的作品，是指文学、艺术和科学领域内具有独创性并能以某种有形形式复制的智力成果，并列出了作品的具体类型。有的常委委员提出，修改后的作品定义限定在“文学、艺术和科学领域”难以涵盖技术类作品。有的常委委员和专家、地方、单位提出，口述作品等作品不一定需要以有形形式复制，建议修改。有的常委委员和部门、单位、社会公众提出，随着文学艺术产业的不断繁荣和科学技术的快速发展，法律、行政法规还未规定的新的作品类型将不断出现，立法应当为将来可能出现的新的作品类型留出空间。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对作品的定义和类型作以下修改：一是将“文学、艺术和科学领域”修改为“文学、艺术和科学等领域”；二是将“并能以某种有形形式复制”修改为“并能以一定形式表现”；三是将第九项“法律、行政法规规定的其他作品”修改为“符合作品特征的其他智力成果”。（修正案草案二次审议稿第二条）

二、草案第三条规定了著作权人和与著作权有关的权利人行使权利，不得滥用权利影响作品的正常传播；第二十四条规定了滥用著作权或者与著作权有关的权利的法律后果。有的常委委员和一些地方、部门、单位、专家和社会公众提出，当前，著作权领域的主要问题是著作权的保护不足，这次修改应坚持加强著作权保护的立法导向，对滥用著作权的行为可以通过民法典、反垄断法等法律的规定进行规范；此外，“不得滥用权利影响作品的正常传播”的表述过于宽泛，不利于实践中操作执行，建议删去这一表述以及相关法律责任的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。同时为了更好地平衡保护著作权与公共利益，拟适度扩大法定的不经著作权人许可且不向其支付报酬而合理使用有关作品的范围，在草案关于著作权合理使用的情形中，增加一项兜底规定：“（十三）法律、行政法规规定的其他情形”。（修正案草案二次审议稿第十六条第八款）

三、草案第五条规定，以著作权出质的，由出质人和质权人向国家著作权主管部门办理出质登记。有的地方、专家和社会公众提出，著作权中的人身权不能出质，财产权才可以出质，建议予以明确。有的部门和专家提出，民法典物权编已删除了关于著作权等知识产权出质的登记机关的规定，建议本条与民法典的规定相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将上述规定修改为：“以著作权中的财产权出质的，由出质人和质权人依法办理出质登记。”（修正案草案二次审议稿第十八条）

四、草案第六条第二款规定，著作权集体管理组织根据授权向使用者收取使用费。使用费收取标准由著作权集体管理组织和使用者代表协商确定，协商不成的，可以向国家著作权主管部门申请裁决或者向人民法院提起诉讼。有的地方、部门、单位和社会公众建议，进一步明确行政裁决与诉讼的关系，明确当事人对行政裁决不服的，可以向人民法院起诉。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将上述相关规定修改为：使用费收取标准协商不成的，可以向国家著作权主管部门申请裁决，对裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼；当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。（修正案草案二次审议稿第六条第二款）

五、草案第十条规定，视听作品的著作权由组织制作并承担责任的视听作品制作者享有，但编剧、导演、摄影、作词、作曲等作者享有署名权，并有权按照与视听作品制作者签订的合同获得报酬。有些地方、单位、专家和社会公众提出，草案将“电影作品和以类似摄制电影的方法创作的作品”修改为“视听作品”，扩大了此类作品范围，将电影、电视剧作品与其他视听作品的著作权归属作统一规定不妥，建议对视听作品进行区分，对各自的著作权归属作相应的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改，原草案的著作权归属原则适用于“电影作品、电视剧作品”，另增加规定，其他视听作品“构成合作作品或者职务作品的，著作权的归属依照本法有关规定确定；不构成合作作品或者职务作品的，著作权的归属由制作者和作者约定，没有约定或者约定不明确的，由制作者享有，但作者享有署名权和获得报酬的权利。制作者使用本款规定的视听作品超出合同约定的范围或者行业惯例的，应当取得作者许可。”（修正案草案二次审议稿第十一条第一款、第二款）

六、现行著作权法第四章的章名为“出版、表演、录音录像、播放”。有的部门、专家和社会公众建议将这一章名修改为“与著作权有关的权利”，以体现这四项权利作为著作权邻接权的性质，也能与本法第一章的相关条文表述相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将该章的章名修改为“与著作权有关的权利”。（修正案草案二次审议稿第十九条）

七、草案第十七条第一款规定，对于职务表演，演员享有表明身份的权利，其他权利归属由当事人约定。有的地方和单位提出，保护表演形象不受歪曲是演员一项重要的著作人身权，在职务表演中也应当由演员享有，应当受到法律保护。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加规定，进行职务表演的演员享有“保护表演形象不受歪曲”的权利。（修正案草案二次审议稿第二十一条第一款）

八、草案第十九条规定，广播电台、电视台对其播放的载有节目的信号享有许可他人转播、许可他人录制以及复制、许可他人通过信息网络向公众传播的权利。一些地方、部门、单位、专家和社会公众提出，信号是通讯技术概念，而广播组织权的客体应为广播、电视节目；另外，将广播组织权规定为广播电台、电视台的“许可权”，实践中容易与著作权人、表演者、录音录像制作者等权利人享有的信息网络传播权等产生混淆或者冲突，建议将广播组织权恢复为现行著作权法规定的“禁止权”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，将上述规定修改为：广播电台、电视台有权禁止未经其许可的下列行为：（一）将其播放的广播、电视以有线或者无线方式转播；（二）将其播放的广播、电视录制以及复制；（三）将其播放的广播、电视通过信息网络向公众传播。相应地，将第二款中的“信号”恢复为现行著作权法规定的“广播、电视”。（修正案草案二次审议稿第二十三条）

九、草案第二十九条删去现行著作权法第五十条、第五十一条关于诉前责令停止侵权行为、财产保全和证据保全的规定。有的常委委员和社会公众提出，现行著作权法的这两条规定对于及时制止侵害著作权行为、保存重要证据等都具有重要意义，建议恢复并做好与民事诉讼法的衔接。同时，为了更好地保护当事人的合法权益，建议增加规定，对于他人实施的妨碍著作权人以及与著作权有关的权利人实现权利的行为，权利人可以在起诉前申请采取保全措施。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加两条规定：一是规定“著作权人或者与著作权有关的权利人有证据证明他人正在实施或者即将实施侵犯其权利、妨碍其实现权利的行为，如不及时制止将会使其合法权益受到难以弥补的损害的，可以在起诉前依法向人民法院申请采取财产保全、责令作出一定行为或者禁止作出一定行为等措施”（修正案草案二次审议稿第三十三条）。二是规定“为制止侵权行为，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，著作权人或者与著作权有关的权利人可以在起诉前依法向人民法院申请保全证据”（修正案草案二次审议稿第三十四条）。

此外，还对草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》的说明

### 一、修改全国人大组织法的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使宪法和法律赋予的重要职权。全国人大组织法是关于全国人大及其常委会组织和工作的基本法律，是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障。我国宪法第七十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和程序由法律规定。”1982年12月五届全国人大第五次会议通过了全国人大组织法。这部法律的颁布施行，对于完善全国人大及其常委会的组织制度，保障最高国家权力机关依法行使职权，发挥了重要作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述。为贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党中央决策部署，体现宪法修改、深化党和国家机构改革新形势新任务新要求，有必要认真总结实践经验，修改全国人大组织法，进一步完善全国人大组织制度。

#### （一）修改全国人大组织法是坚持党的领导、加强全国人大政治建设的必然要求

党的十九大报告指出，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。要通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。中共中央关于加强党的政治建设的意见中明确提出，将坚持党的全面领导的要求载入人大等国家机构的组织法。全国人大组织法是规范全国人大组织制度的重要法律，修改完善这部法律，在具体条文中明确规定党的领导地位，是坚持党对国家各项工作全面领导的必然要求，有利于在中国特色社会主义进入新时代背景下，更好地坚持党对人大工作的全面领导，切实加强全国人大的政治建设。

#### （二）修改全国人大组织法是贯彻落实党中央决策部署，推进国家治理体系和治理能力现代化的法律保障

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导全国各族人民统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。党的十九届四中全会决定明确提出“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。修改完善全国人大组织法，健全全国人大组织机构，有利于全国人大及其常委会依法履行法定职责，有利于新时代更好地坚持和完善人民当家作主制度体系，充分体现和发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的优越性。

#### （三）修改全国人大组织法是总结实践经验，坚持和完善人民代表大会制度的重要举措



人民代表大会制度承载着党的初心和使命，反映了人民的利益和意志，经历了不断发展和完善的过程。从全国人大组织法实施 30 多年的情况看，总体上适应全国人大工作的实际需要。但是，这部法律从制定以来没有作过修改，30 多年来，人民代表大会制度经历了丰富实践，积累了不少经验成果，尤其是党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，全国人大及其常委会在立法、监督、代表等方面的工作都取得重要进展，形成的不少新经验新成果，需要在全国人大组织法中予以体现。

#### （四）修改全国人大组织法是深化党和国家机构改革、健全人大组织制度的现实需要

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署。2018 年修改后的宪法专设一节规定国家监察委员会；全国人大设立社会建设委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会、法律委员会更名为宪法和法律委员会。党和国家机构改革和职能转变，对加强全国人大的组织建设提出了一些新的要求。全国人大新设立和更名的有关专门委员会需要在全国人大组织法中加以规定或者完善，新修改的宪法中关于国家监察委员会对全国人大及其常委会负责的规定，也有必要在全国人大组织法中加以落实。

## 二、修改的指导思想、遵循的原则和工作过程

全国人大组织法属于人民代表大会制度的基础性法律，具有很强的政治性、原则性、方向性。修改这部法律，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，贯彻落实新修改的宪法规定，坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度，健全全国人大组织制度。

修改工作遵循的原则：一是贯彻落实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，坚持党对人大工作的全面领导，通过人民代表大会制度，保证党的路线、方针、政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，适应人大制度面临的新情况、解决工作中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的连续性和稳定性，根据实践发展确有必要修改的，与时俱进地加以修改完善；可改可不改的，不作修改。三是充分反映监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化，完善适合最高国家权力机关特点的、充满活力的组织制度和运行机制。四是处理好全国人大组织法与全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则、选举法、立法法、预算法、监督法、代表法和监察法等相关法律之间的关系，做好衔接，避免简单重复。

修改全国人大组织法列入十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2020 年度立法工作计划。全国人大常委会法工委于 2019 年初启动这部法律的修改工作，经广泛征求各方面意见、认真研究，提出了全国人大组织法的修正草案。按照工作安排，主要开展了以下工作：一是认真学习、深刻领会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，组织对全国人大组织法有关问题开展专题研究，认真梳理全国人大代表提出的有关议案和各方面提出的意见建议。二是法工委多次召开座谈会，分别听取全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构，部分常委会委员，以及全国人大机关部分老同志

对修法的意见和建议，根据各方面的意见研究提出修改方案。三是将修正草案送中央办公厅法规局、中央组织部、中央宣传部、中央政法委、中央改革办、中央军委办公厅、国家监委、最高人民法院、最高人民检察院、全国政协和国务院有关部门等 34 家单位征求意见。四是常委会领导同志召开专题会议，对全国人大组织法修改的主要问题专门研究。在此基础上，形成了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》。经委员长会议讨论，决定将全国人大组织法（修正草案）提请本次常委会会议审议。

### 三、修正草案的主要内容

全国人大组织法修正草案共 32 条，主要修改内容如下：

#### （一）增设“总则”一章

全国人大组织法制定比较早，此次修改建议按照多年来行之有效的立法惯例，增设“总则”一章。一是增加规定全国人大及其常委会的性质和地位，全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大常委会是其常设机关（修正草案第二条）。二是明确坚持党的领导和人大工作的指导思想，增加规定：全国人大及其常委会坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依照宪法和法律行使职权（修正草案第三条）。三是明确人民当家作主原则，增加规定：全国人大由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人大及其常委会同人民群众保持密切联系，始终坚持体现人民意志，保障人民权益（修正草案第四条）。四是明确依法治国原则，增加规定：全国人大及其常委会加强对宪法和法律实施的监督，维护社会主义法制的统一和尊严（修正草案第五条）。五是明确全国人大及其常委会的组织原则，增加规定：全国人大及其常委会实行民主集中制原则，充分发扬民主，集体行使职权（修正草案第六条）。六是明确根据全国人大及其常委会对外交往的实践和需要，增加规定：全国人大及其常委会积极开展对外交往，加强与各国议会和议会组织的交流与合作，增进了解与信任（修正草案第七条）。

#### （二）增加有关大会任期等方面的条款

现行全国人大组织法是与 1982 年宪法一起在同一次大会会议上通过的，因此，当时对大会的组成、每届任期、举行会议的频次、会议的召集等事项未再重复宪法的规定。此次修改，考虑到组织法的完整性，为体现组织法的特点，对大会的任期、召集等根据宪法规定补充了相应内容。同时，根据目前实践需要增加规定：根据代表团工作需要，会议秘书处可以调整个别代表所属的代表团。（修正草案第八条、第九条）

#### （三）对大会主席团的职权集中作出规定

主席团在大会会议进程中发挥着重要作用，但以往主席团的职权散见于相关条文中，为了进一步突出其地位，草案采取列举方式对主席团的职权进一步予以明确。建议增加规定：主席团处理下列事项，包括决定会议日程、决定议案是否列入会议议程、是否将议案

和决定决议草案提交会议表决、确定有关国家机构组成人员的正式候选人、组织宪法宣誓仪式等。（修正草案第十条）

#### （四）适应监察体制改革需要增加相关内容

根据宪法和监察法的规定，一是增加规定国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出议案（修正草案第十一条、第二十一条）。二是增加规定对国家监察委员会及其主任的质询和罢免制度（修正草案第十四条、第十五条、第二十二條）。三是增加规定常委会组成人员不得担任国家监察机关的职务（修正草案第十七条）。

#### （五）完善委员长会议的职权和程序

全国人大组织法对全国人大常委会的组织制度作了规定。1987年制定了全国人大常委会会议事规则，但目前没有单独的全国人大常委会组织法。根据实践情况，建议增加规定：委员长会议决定是否将议案和决定决议草案交付常委会全体会议表决；通过常委会年度工作要点、立法工作计划、监督工作计划、代表工作计划、有关专项工作规划和工作规范性文件等。（修正草案第十八条）

#### （六）进一步明确常委会工作机构的设置和职责

一是根据目前实际，明确规定常委会设立法工委、预算工委和其他需要设立的工作委员会。二是根据部分常委会委员关于明确常委会工作机构职责的建议，增加规定常委会办公厅、各工作委员会为全国人大及其常委会行使职权提供服务保障。（修正草案第十九条、第二十条）

#### （七）完善全国人大常委会人事任免权规定

宪法和有关法律对常委会在大会闭会期间对国务院副总理、国务委员和中央军事委员会副主席、委员的个别任免和撤职，未作规定，有必要作出补充性规定。为此，建议增加规定：一是常务委员会在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提名，可以决定国务院其他个别组成人员的任免；根据中央军事委员会主席的提名，可以决定中央军事委员会其他个别组成人员的任免（修正草案第二十三条）。二是常务委员会在全国人民代表大会闭会期间，根据委员长会议、国务院总理的提请，可以决定撤销国务院其他个别组成人员的职务；根据中央军事委员会主席的提请，可以决定撤销中央军事委员会其他个别组成人员的职务（修正草案第二十四条）。

#### （八）完善专门委员会机构设置、成员任免和职权规定

一是根据实际情况，明确列举全国人大现有的10个专门委员会名称（修正草案第二十五条）。二是根据以往做法和实际需要，明确全国人大常委会在大会闭会期间可以对专门委员会的个别副主任委员和部分委员予以免职（修正草案第二十五条）。三是从工作需要出发，参考常委会行使职权至下一届全国人大选出新的常委会为止的规定和做法，规定全国人大

各专门委员会每届任期同大会每届任期相同，行使职权到下届全国人大选出新的专门委员会为止（修正草案第二十六条）。四是根据目前各专门委员会承担工作任务的实际情况，增加规定：专门委员会协助全国人大常委会听取和审议专项工作报告，具体组织实施执法检查，受委员长会议委托听取国务院有关部门和国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的专题汇报并提出建议，进行专题调查研究，办理代表建议和有关督办工作，以及根据常委会安排开展对外交往等方面的工作（修正草案第二十七条）。五是根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和全国人大常委会有关决定，对宪法法律委承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责作了规定（修正草案第二十九条）。

#### （九）加强代表工作，密切与代表的联系

人大代表是人民代表大会的组成主体。本届全国人大以来，常委会领导高度重视代表工作，提出尊重代表主体地位、更好发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，是人大工作保持生机和活力的重要基础。为此，除在总则中增加有关规定外，根据实践发展增加规定：全国人大常委会和各专门委员会、工作委员会应当同代表保持密切联系，听取代表的意见建议，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制（修正草案第三十条）。此外，根据实际做法，对代表建议、批评和意见的处理程序作了进一步完善（修正草案第三十一条）。

此外，还作了一些文字修改，并对部分章节和条文顺序作了调整。

## 关于《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则（修正草案）》的说明

### 一、修改全国人大议事规则的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使宪法和法律赋予的重要职权。全国人大议事规则是关于全国人大工作和议事程序的基本法律，是对宪法关于全国人民代表大会工作程序等规定的立法实施，是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障。我国宪法第七十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”1989年4月七届全国人大第二次会议通过了全国人大议事规则。这部法律的颁布施行，对于保障最高国家权力机关依法行使职权，发挥了重要作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述。为贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党中央决策部署，体现宪法修改、深化党和国家机构改革新形势新任务新要求，有必要认真总结实践经验，修改全国人大议事规则，进一步完善全国人大工作和议事程序方面的制度规范。

#### （一）修改全国人大议事规则是坚持党的领导、加强全国人大政治建设的必然要求

党的十九大报告指出，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。要通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。全国人大议事规则是规范全国人大工作程序的重要法律，修改完善这部法律，是坚持党对国家各项工作全面领导的必然要求，有利于在中国特色社会主义进入新时代背景下，更好地坚持党对人大工作的全面领导，切实加强全国人大的政治建设。

#### （二）修改全国人大议事规则是贯彻落实党中央决策部署，推进国家治理体系和治理能力现代化的法律保障

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导全国各族人民统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。党的十九届四中全会决定明确提出“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。修改完善全国人大议事规则，完善全国人大工作程序，有利于全国人大依法履行法定职责，有利于新时代更好地坚持和完善人民当家作主制度体系，充分体现和发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的优越性。

#### （三）修改全国人大议事规则是总结实践经验，坚持和完善人民代表大会制度的重要举措

人民代表大会制度承载着党的初心和使命，反映了人民的利益和意志，经历了不断发展和完善的过程。从全国人大议事规则实施 30 多年的情况看，总体上适应全国人大工作的实际需要。但是，这部法律从制定以来没有作过修改，30 多年来，人民代表大会制度经历了丰富实践，积累了不少经验成果，尤其是党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，全国人大及其常委会在立法、监督、代表等方面的工作都取得重要进展，形成的不少新经验新成果，需要在全国人大议事规则中予以体现。

（四）修改全国人大议事规则是深化党和国家机构改革、健全人大工作程序的现实需要

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署。2018 年修改后的宪法专设一节规定国家监察委员会；全国人大设立社会建设委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会、法律委员会更名为宪法和法律委员会。党和国家机构改革和职能转变，对完善全国人大的工作程序提出了一些新的要求。全国人大新设立和更名的有关专门委员会需要在全国人大议事规则中加以规定或者完善，新修改的宪法中关于国家监察委员会对全国人大及其常委会负责的规定，也有必要在全国人大议事规则中加以落实。

## 二、修改的指导思想、遵循的原则和工作过程

全国人大议事规则属于人民代表大会制度的基础性法律，具有很强的政治性、原则性、方向性。修改这部法律，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，贯彻落实新修改的宪法规定，坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度，健全全国人大议事规则。

修改工作遵循的原则：一是贯彻落实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，坚持党对人大工作的全面领导，通过人民代表大会制度，保证党的路线、方针、政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，适应人大制度面临的新情况，解决工作中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的连续性和稳定性，根据实践发展确有必要修改的，与时俱进地加以修改完善；可改可不改的，不作修改。三是充分反映监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化，完善适合最高国家权力机关特点的、充满活力的运行机制。四是处理好与全国人大组织法、全国人大常委会会议事规则、选举法、立法法、预算法、监督法、代表法和监察法等相关法律之间的关系，做好衔接，避免简单重复。

修改全国人大议事规则列入十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2020 年度立法工作计划。全国人大常委会法工委于 2019 年初启动这部法律的修改工作，经广泛征求各方面意见、认真研究，提出了全国人大议事规则的修正草案。按照工作安排，主要开展了以下工作：一是认真学习、深刻领会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，组织对全国人大议事规则有关问题开展专题研究，认真梳理全国人大代表提出的有关议案和各方面提出的意见建议。二是法工委多次召开座谈会，分别听取全国人

大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构，部分常委会委员，以及全国人大机关部分老同志对修法的意见和建议，根据各方面的意见研究提出修改方案。三是将修正草案送中央办公厅法规局、中央组织部、中央宣传部、中央政法委、中央改革办、中央军委办公厅、国家监委、最高人民法院、最高人民检察院、全国政协和国务院有关部门等 34 家单位征求意见。四是常委会领导同志召开专题会议，对全国人大议事规则修改的主要问题专门研究。

今年 5 月召开的十三届全国人大三次会议，是在新冠肺炎疫情防控的特殊背景下召开的一次重要会议，会议组织安排呈现新形式、新风貌，得到与会人员和社会各界的高度评价。贯彻落实习近平总书记重要批示精神，我们对此次会议推迟召开的实践和会议当中好的经验做法进行认真梳理和总结，从提高议事效率、改进会议作风等方面对修改方案作了进一步完善。在此基础上，形成了《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》。经委员长会议审议，决定将全国人大议事规则（修正草案）提请本次常委会会议审议。

### 三、修正草案的主要内容

全国人大议事规则修正草案共 32 条，主要修改内容如下：

#### （一）明确会议召开的相关准备工作

一是根据目前实际做法，增加规定会议召开的日期、地点由常委会决定并予以公布。总结此次新冠肺炎疫情发生后常委会决定适当推迟召开大会的实践做法，增加规定：遇有特殊情况，常委会可以决定适当提前或者推迟召开大会会议；提前或者推迟召开的会议的日期由常委会或者委员长会议决定并予以公布（修正草案第一条）。二是增加规定准备提请会议审议的法律草案一般应当在会议举行的一个月前发给代表，必要时常委会可以在大会举行前组织代表研读讨论有关法律草案（修正草案第二条）。

#### （二）严格会议请假制度和会议纪律

增加规定代表应当出席会议，遵守会议纪律；因病或者其他特殊原因不能出席的，必须向秘书处请假。秘书处应当向主席团报告代表出席会议的情况和缺席的原因。（修正草案第五条）

#### （三）进一步明确会议列席人员的范围

根据实践做法，在现行规定基础上，增加规定国家监察委员会主任列席大会会议。（修正草案第六条）

#### （四）提高议事质量和效率

总结此次新冠肺炎疫情特殊背景下召开大会的实践经验，增加下列规定：一是全国人民代表大会会议应当合理安排，提高议事质量和效率（修正草案第八条）。二是明确法律草案修改稿经各代表团审议后，经进一步修改可直接提出表决稿交付大会表决，可不再安排建议表决稿审议环节（修正草案第十一条）。三是以往每次全国人民代表大会主席团第一次会议均通过本次大会表决议案办法，该办法相关内容历年都是相同的，总结吸收历年表决办法的内容，草案增加了表决程序。今后大会表决议案可直接依据上述规定，不再需要由大会主席团通过专门的表决议案办法（修正草案第二十六条、第二十七条）。

#### （五）加强会议公开和信息化建设

根据以往做法和今年大会的实践经验，明确大会设发言人，代表团可以根据需要设发言人（修正草案第七条）。增加规定大会加强信息化建设，为代表履职提供便利（修正草案第九条）。

#### （六）完善法律案征求意见程序

根据立法法规定和实践做法，规定常委会对准备提请大会审议的法律案，可以将草案和关于草案的说明公布，广泛征求意见。但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日。（修正草案第十二条）

#### （七）增加规定议案不列入议程的后续处理程序

根据实践做法，增加规定：向大会提出的议案经主席团决定不列入当次会议议程的，交有关的专门委员会在大会闭会后审议；有关的专门委员会进行审议后，向常委会提出审议结果报告，经常委会审议通过后，以适当形式及时向代表反馈。（修正草案第十三条）

#### （八）完善工作报告审议程序

参考大会会议工作程序规定和实践做法，增加规定：大会秘书处起草关于各项工作报告的决议草案，经主席团常务主席会议通过后，提请主席团会议审议，由主席团决定提请大会全体会议表决（修正草案第十四条）。根据预算法、监督法等相关法律规定和实践发展，进一步完善计划和预算审查程序，增加规定国民经济和社会发展规划的审查、批准和调整程序（修正草案第十五条、第十六条、第十七条、第十八条）。

#### （九）增加规定组织宪法宣誓的有关内容

按照宪法和全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定以及宪法宣誓的实践，增加规定全国人大选举或者决定任命的国家机构组成人员，在依照法定程序产生后，进行宪法宣誓。宣誓仪式由大会主席团组织。（修正草案第二十条）

#### （十）完善常委会委员辞职程序



全国人大议事规则中规定常委会接受常委会委员辞职的，应当报请全国人民代表大会下次会议“确认”，实践中采用列入大会议程，由大会全体会议表决通过的方式。有的意见提出，目前常委会委员辞职采用大会确认程序较为复杂，建议适当简化。据此，建议将报请大会“确认”改为向大会“报告”，即将常委会接受常委会委员辞职的决定书面印发大会全体代表，不列入大会议程，不进行表决。（修正草案第二十一条）

#### （十一）明确会议事项的公布程序

根据实践做法，增加规定：宪法修正案由主席团发布全国人民代表大会公告予以公布（修正草案第三十条）。同时，对大会通过的法律，大会选举和决定任命、接受辞职和罢免的国家机构组成人员的公布程序作了规定（修正草案第二十八条、第二十九条、第三十一条）。此外，为进一步增强会议公开性，便于社会公众第一时间知悉会议内容，增加规定大会通过的法律、决议、决定和公告，应当及时在常委会公报上刊载；大会通过的法律和法律草案的说明、审议结果报告等相关立法文件，应当在主席令签署的当日或者次日，在中国人大网上刊载；大会通过的决议、决定和公告，应当及时在中国人大网上刊载（修正草案第三十二条）。

此外，还作了一些文字修改，并对条文序号作了调整。

## 关于《中华人民共和国国旗法（修正草案）》的说明

### 一、修改国旗法的必要性和重要意义

我国宪法第一百四十一条规定：“中华人民共和国国旗是五星红旗。”1990年6月七届全国人大常委会第十四次会议通过国旗法，对国旗的尺度、升挂、使用和监督管理等作出规定。2009年8月十一届全国人大常委会第十次会议对国旗法的法律责任条款作了修改。国旗法颁布施行三十年来，对保障国旗的正确使用，维护国旗的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，发挥了重要作用。同时，随着我国政治和社会的发展，国旗的使用越来越广泛，成为人民群众表达爱国情感的重要方式，国旗法实施中也遇到一些新情况新问题，如国旗的通用尺度已不能满足实践中国旗使用多样化的需求；国旗升挂和使用的场合已不适应国家政治和社会发展的需要；国旗升挂和使用中存在一些不规范的情况；国旗制作、销售、升挂、回收的监督管理部门还不够明确等。针对实践中存在的突出问题，与时俱进，适时修改国旗法，完善国家标志制度，具有重要意义。

#### （一）修改国旗法，规范国旗的使用，是维护国家形象和尊严的需要

国旗是国家的象征和标志，代表着国家的权威与尊严。现实生活中，国旗的使用越来越广泛，国旗使用不当的情况也时有发生。如：有的单位升挂的国旗长年只升不降，导致破损、褪色；有的出现倒挂国旗的现象；有的大型活动结束后，随处可见丢弃的手持国旗；另外，在商品和网络，国旗图案也有些使用不当的情形，这些都损害了国旗尊严。修改国旗法，强化国旗使用的规范性和严肃性，加强国旗使用的管理监督，有利于形成维护国旗尊严的意识和社会氛围，有利于维护国家的形象和尊严。

#### （二）修改国旗法，鼓励国旗的使用，是培育和践行社会主义核心价值观的需要

爱国是社会主义核心价值观的重要内容，国旗作为国家的象征和标志，是进行爱国主义教育的最好教材。现行国旗法主要对国家机关、学校升挂国旗提出了要求，对企业事业组织、村民委员会、居民委员会以及一些公共场合升挂国旗作了原则规定，没有对公民个人使用国旗和国旗图案作出规定。实践中，国旗和国旗图案不断从机关走向社会，从实际生活走向网络空间，成为人民群众表达爱国情感、增强国家观念的重要方式。修改完善国旗法，鼓励人民群众使用国旗表达爱国情感，有利于弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

#### （三）修改国旗法，完善国家象征和标志制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十九届四中全会决定提出：发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。国旗制度是国家制度的重要方面。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家仪典、国家标志方面的立法，相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律，完善了宪法确立的许多重要国家制度，建立了宪法宣誓制度、国家公祭制度等。修改国旗法，完善国家标志

法律制度，强化公民的国家意识和爱国主义精神，是发展社会主义先进文化的重要体现，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

国旗承载着人民群众对党对国家对民族的崇高敬意和深厚情感。当前，中国特色社会主义进入新时代，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，修改国旗法，完善国家标志制度，展现大国气象，强化国家观念，有利于增强全体人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

## 二、修改的工作过程、指导思想和遵循的原则

近年来，一些全国人大代表、全国政协委员和专家学者提出修改完善国旗法的意见建议。2019年2月和3月，习近平总书记两次对完善国旗法作出重要批示，为完善国旗法律制度提供基本遵循和重要指引。全国人大常委会高度重视，将国旗法修改列入常委会年度立法工作计划，法制工作委员会立即启动修改工作，研究总结实践中国旗使用好的经验做法，梳理存在的问题，对国外有关国旗的立法进行了研究；到北京、浙江进行调研，了解国旗制作和使用、国旗教育等方面的情况；召开座谈会，听取全国人大代表、政协委员、专家学者和中央有关部门意见。同时，认真研究吸收中央政策研究室关于完善国旗法的意见建议。在形成修改方案后，又书面征求了部分中央和国家机关意见。在此基础上，形成了《中华人民共和国国旗法（修正草案）》。经委员长会议审议，决定将国旗法（修正草案）提请本次常委会会议审议。

修改国旗法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，完善国家重要标志制度，在全社会形成尊重、爱护国旗的氛围，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，为实现中华民族伟大复兴凝聚精神力量。

修改国旗法遵循的原则：一是坚持部分修改，不作大的修改，重点完善国旗的礼仪规范和使用规则，明确国旗使用的监督管理部门。二是根据国旗的特点，强调鼓励与规范并重，增加国旗非通用尺度使用的场合和要求，鼓励公民和组织在适当场合升挂、使用国旗和国旗图案，加强国旗宣传教育。三是进一步规范国旗及其图案的使用，对实践中影响国旗权威和尊严的问题作出规范，维护国旗的权威和尊严。四是做好与国歌法等涉及国旗的相关法律的衔接，保持法律规范之间的和谐统一。

## 三、修正草案的主要内容

修正草案共19条，主要内容如下：

### （一）关于完善国旗的尺度

国旗法所附的《国旗制法说明》对国旗的样式和五种通用尺度作出规定。目前，这五种通用尺度已不能满足实践中使用国旗多样化的需求。考虑到《国旗制法说明》是1949年

9月28日中国人民政治协商会议第一届全体会议主席团公布的，已成为一份重要历史文献，不宜对《国旗制法说明》进行直接修改。因此，草案增加了对非通用尺度国旗的原则规定，同时对国旗与旗杆的尺度比例等提出要求，规定：“国旗的通用尺度为国旗制法说明中所列明的五种尺度。特殊情况使用其他尺度的国旗，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小”，“国旗、旗杆的尺度比例应当适当，并与使用目的、周围建筑、周边环境相适应”。（修正草案第二条）

## （二）关于增加升挂国旗的场合

国旗法第五条、第六条、第七条分别对不同国家机关、单位、场所在每日、工作日和节假日升挂国旗作了规定。草案从以下几个方面进一步完善升挂国旗场合的规定。一是为体现中国共产党在国家中的领导地位，增加规定“中国共产党中央委员会”每日升挂国旗，“中国共产党中央各部门和地方各级委员会”在工作日升挂国旗。二是为体现国家监察体制改革后国家机构的新变化，增加规定“中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察委员会”每日升挂国旗，“中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会”在工作日升挂国旗。三是增加规定各民主党派、各人民团体在工作日升挂国旗。四是加强国旗的教育功能，增加规定“有条件的非全日制学校可以参照全日制学校的规定升挂国旗”，“国家鼓励图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、青少年宫等公共文化设施在开放日升挂国旗”。五是根据实践发展，增加规定宪法宣誓场所悬挂国旗，增加国家宪法日、烈士纪念日升挂国旗的要求，并对居民小区在重要节日、纪念日升挂国旗作出规定。同时，删去了现行法第七条第二款“不以春节为传统节日的少数民族地区，春节是否升挂国旗，由民族自治地方的自治机关规定”的内容。（修正草案第五条、第六条、第七条、第八条）

## （三）关于规范升旗仪式要求

国旗法第十三条规定，举行升国旗仪式时，在国旗升起的过程中，参加者应当面向国旗肃立致敬，并可以奏国歌或者唱国歌。为了进一步增强升国旗仪式的严肃性、强化仪式感，草案对参加者的礼仪规范进一步明确，规定：“举行升旗仪式时，应当奏唱国歌，在国旗升起的过程中，参加者应当面向国旗肃立行注目礼或者按照规定要求敬礼，不得有损害国旗尊严的行为。”同时，北京天安门广场每日举行的升国旗仪式，已经成为国家的一项重要日常仪式，也是全国各族人民凝心聚力的重要形式，为此草案对这项仪式予以明确，增加规定“北京天安门广场每日举行升旗仪式，由中国人民解放军仪仗队负责”。（修正草案第十三条）

## （四）关于完善使用国旗志哀相关制度

国旗法第十四条对下半旗制度作了规定。实践中，除全国范围内下半旗外，也出现了在部分地区或者特定场所下半旗的情形。为进一步适应实践需求，草案规定发生特别重大伤亡的不幸事件、严重自然灾害和公共卫生事件造成重大伤亡或者举行国家公祭仪式时，“可以在全国范围内下半旗志哀，也可以在部分地区或者特定场所下半旗志哀。”同时，为了进一步增强这项制度的可操作性，根据实践中的做法，增加了下半旗的程序规定，明确“由国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府”报国务院决定。此外，为了完善

国家仪典制度，规范国旗的使用，根据实践情况，草案增加规定：“本法第十六条第一款第一项至第三项规定的人士逝世后以及烈士，其遗体、灵柩或者骨灰盒可以覆盖国旗”，“按照前款规定覆盖国旗时，国旗不得触及地面，有关仪式结束后应当将国旗收回保存”。（修正草案第十四条、第十五条）

#### （五）关于完善国旗及其图案使用要求

为加强国旗及其图案使用的规范化，草案进一步明确国旗及其图案“不得用作商标、产品外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形”；增加规定“公民和组织在网络中使用国旗图案，应当遵守相关网络管理规定，不得损害国旗尊严”。为防止倒挂国旗、大型活动过后国旗随意丢弃等损害国旗尊严的情形，草案增加规定“不得倒挂或者以其他有损国旗尊严的方式升挂、使用国旗”，“不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合规格的国旗应当按国家有关规定回收、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当妥善处置活动现场使用的各类国旗”。（修正草案第十六条、第十七条、第十八条）

#### （六）关于加强国旗宣传教育

为了进一步鼓励公民通过使用国旗表达爱国情感，发挥国旗在爱国主义教育中的重要作用，增加规定“国家倡导公民和组织在适宜的场合使用国旗及其图案，表达爱国情感”，“新闻媒体应当积极宣传国旗知识，引导公民正确使用国旗及其图案”；“全日制学校应当将国旗教育作为爱国主义教育的重要内容，教育学生了解国旗的历史和精神内涵，遵守国旗升挂使用规范和升国旗仪式礼仪”。（修正草案第十二条、第十九条）

#### （七）关于明确国旗的监管部门

现行国旗法规定国旗的监督管理主体为地方各级人民政府，没有明确具体部门，在实践中导致监管不到位的情况。为进一步加强国旗使用的监督管理，明确具体涉及国旗制作、销售、升挂、使用、回收等方面监管责任，草案增加规定“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国旗管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国旗管理有关工作”，“地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国旗的制作和销售，实施监督管理”，“县级人民政府确定的部门对本行政区域内国旗的升挂、使用和回收，实施监督管理”。（修正草案第四条）

此外，还有一个问题需要说明。国旗法已经列入香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法附件三，并已在香港特别行政区、澳门特别行政区实施。这次修改国旗法无需重新列入两个基本法附件三。考虑到香港特别行政区、澳门特别行政区均已通过本地立法实施国旗法，经研究，建议两个特别行政区根据修改后国旗法的有关规定、原则和精神，对各自本地立法作相应修改。

## 关于《中华人民共和国国徽法（修正草案）》的说明

### 一、修改国徽法的必要性和重要意义

我国宪法第一百四十二条规定：“中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。”1991年3月七届全国人大常委会第十八次会议通过国徽法，对国徽的制作、悬挂、国徽图案的使用以及国徽使用的监督管理等作出规定。2009年8月十一届全国人大常委会第十次会议对国徽法的法律责任条款作了修改。国徽法颁布施行近三十年来，对于保障国徽的正确使用，维护国徽的尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，发挥了重要作用。同时，随着我国政治和社会的发展，国徽法实施中也遇到一些新情况新问题，主要是：国家机关使用国徽的情形需要进一步完善；国徽图案的使用需要进一步规范，哪些出版物、证件证照、网站等能够使用国徽图案需要明确；国徽的通用尺度也不适应现实需要，国徽制作、销售、悬挂、使用、回收的监督管理部门还不够明确等。针对实践中存在的突出问题，与时俱进，适时修改国徽法，完善国家标志制度，具有重要意义。

#### （一）修改国徽法，规范国徽的使用，是维护国家的形象和尊严的需要

国徽是国家的象征和标志，代表着国家的权威与尊严。现实生活中，使用国徽图案的情况比较多，在商品和网络上，国徽图案使用不当的情形也时有发生，损害了国徽尊严。修改国徽法，强化国徽使用的规范性和严肃性，加强国徽使用的管理监督，有利于形成维护国徽尊严的意识和社会氛围，有利于维护国家的形象和尊严。

#### （二）修改国徽法，完善国徽制度，是培育和践行社会主义核心价值观的需要

爱国是社会主义核心价值观的重要内容，国徽作为国家的象征和标志，是进行爱国主义教育的最好教材。现行国徽法主要对国家机关悬挂国徽提出了要求，没有对各类证件证照、网站等使用国徽图案作出规定。实践中，国徽及其图案广泛运用于国家机关颁发的工作证件、学位证书、身份证等各类证件、证照，成为代表国家机关认证、认可的重要方式。修改完善国徽法，有利于弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

#### （三）修改国徽法，完善国家象征和标志制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十九届四中全会决定提出：发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。国徽制度是国家制度的重要方面。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家仪式、国家标志方面的立法，相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律，完善了宪法确立的许多重要国家制度，建立了宪法宣誓制度、国家公祭制度等。修改国徽法，完善国家标志法律制度，强化公民的国家意识和爱国主义精神，是发展社会主义先进文化的重要体现，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

当前,中国特色社会主义进入新时代,我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期,修改国徽法,完善国家标志制度,展现大国气象,强化国家观念,有利于增强全体人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

## 二、修改的工作过程、指导思想和遵循的原则

近年来,一些全国人大代表、全国政协委员和专家学者提出修改完善国徽法的意见建议。2019年3月,全国人大常委会在研究落实习近平总书记关于完善国旗法的重要批示时,提出一并对国徽法进行修改完善,将国徽法修改列入常委会年度立法工作计划。法制工作委员会立即启动修改工作,研究总结实践中国徽使用好的经验做法,梳理存在的问题,对国外有关国徽的立法进行了研究;到北京、浙江进行调研,了解国徽制作和使用、国徽教育等方面的情况;召开座谈会,听取全国人大代表、政协委员、专家学者和中央有关部门意见。在形成修改方案后,又书面征求了部分中央和国家机关意见。在此基础上,形成了《中华人民共和国国徽法(修正草案)》。经委员长会议审议,决定将国徽法(修正草案)提请本次常委会会议审议。

修改国徽法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,完善国家重要标志制度,在全社会形成尊重、爱护国徽的氛围,增强公民的国家观念,弘扬爱国主义精神,培育和践行社会主义核心价值观,为实现中华民族伟大复兴凝聚精神力量。

修改国徽法遵循的原则:一是坚持部分修改,不作大的修改。突出重点,对实践中影响国徽权威和尊严的问题作出规范,明确国徽使用的监督管理部门。二是坚持以规范为主。进一步完善国家机关使用国徽和国徽图案的情形,对使用非通用尺度的国徽作了更加灵活的规定。同时对国徽及其图案的使用作出明确规范,维护国徽的权威和尊严。三是做好与涉及国徽的其他相关法律法规的衔接,保持法律规范之间的和谐统一。

## 三、修正草案的主要内容

修正草案共14条,主要内容如下:

### (一) 关于完善应当悬挂国徽的场所

根据实践发展的需要,增加应当悬挂国徽的场合。一是为体现国家监察体制改革后国家机构的新变化,明确各级“监察委员会”悬挂国徽。二是按照进一步加强乡镇人大建设的精神,增加规定“乡、民族乡、镇的人民代表大会会场”悬挂国徽。三是根据实践发展的需要,删去现行法第四条中的“乡、民族乡、镇的人民政府可以悬挂国徽,具体办法由省、自治区、直辖市的人民政府根据实际情况规定”,明确乡镇人民政府悬挂国徽。四是明确“宪法宣誓场所”悬挂国徽。(修正草案第三条、第四条、第五条)

### (二) 关于增加国徽图案的使用情形

根据实践发展的需要，补充完善国徽使用的情形。一是根据国家机关信息化建设的情况，规定国家机构的“官方网站应当在首页显著位置使用国徽图案”；二是完善中央国家机关领导人员以职务名义对外使用的信封、信笺、请柬等使用国徽图案的规定；三是增加规定国家出版的“法律、法规汇编的封面”应当印有国徽图案，同时明确“其他出版物需要在封面上印有国徽图案的，应当报国家出版主管部门批准”；四是增加规定“中国人民银行发行的法定货币可以使用国徽图案”；五是增加规定国家机关工作人员使用的工作证件、执法证件等，国家机关颁发的营业执照、许可证书、批准证书、资格证书、权利证书等，学位证书，居民身份证、中华人民共和国护照等可以使用国徽图案。（修正草案第六条、第七条、第九条、第十条）

### （三）关于严格规范国徽使用范围

为加强国徽及其图案使用的规范化，进一步明确和限定使用范围。一是明确在本法规定的范围以外“不得随意悬挂国徽或者使用国徽图案”；二是增加规定“产品外观设计”不得使用国徽和国徽图案；三是将国徽和国徽图案不得用于“日常生活的陈设布置”修改为不得用于“日常用品和陈设布置”。（修正草案第十一条、第十二条）

### （四）完善悬挂非通用尺度国徽的批准程序和悬挂要求

现行法第十二条第二款规定：“在特定场所需要悬挂非通用尺度国徽的，报国务院办公厅批准。”一些地方反映，现在国家机关办公场所的建筑物体量比以前大，悬挂现有的三种通用尺度的国徽，有时显得不协调，建议作出更加灵活的规定。据此，将上述规定修改为：“需要悬挂非通用尺度国徽的，报全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅批准。悬挂非通用尺度国徽的，应当与使用目的、所在建筑物、周边环境相适应。”（修正草案第十三条）

### （五）关于明确国徽的监管部门

现行法第十四条规定：“县级以上各级人民政府对国徽的使用，实施监督管理。”有的建议应当明确具体的监管部门。据此，草案规定：“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国徽管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国徽管理有关工作”，“地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国徽的制作和销售，实施监督管理”，“县级以上人民政府确定的部门对本行政区域内国徽的悬挂、使用和回收，实施监督管理。”（修正草案第十四条）

此外，还有一个问题需要说明。国徽法已经列入香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法附件三，并已在香港特别行政区、澳门特别行政区实施。这次修改国徽法无需重新列入两个基本法附件三。考虑到香港特别行政区、澳门特别行政区均已通过本地立法实施国徽法，经研究，建议两个特别行政区根据修改后国徽法的有关规定、原则和精神，对各自本地立法作相应修改。