

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国法官法（修订草案）》修改情况的汇报

2017年12月，十二届全国人大常委会第三十一次会议对法官法（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。法制工作委员会还到广东、北京、山西、重庆等地进行调研，了解情况、听取意见，并就修订草案有关问题与最高人民法院等部门进行沟通。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。监察和司法委员会、中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院有关负责同志列席了会议。12月17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、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，保护司法人员依法履行职责是司法体制改革的重要内容，近年来社会上侵害法官合法权益的违法犯罪行为时有发生，建议进一步完善法官权益保障方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改完善：一是，在修订草案第一条中增加规定“维护法官合法权益”的表述（修订草案二次审议稿第一条）。二是，将修订草案第十条中规定的“依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉”调整充实到总则中规定（修订草案二次审议稿第七条）。三是，将修订草案第十条第四项修改为，履行法官职责应当享有的职业保障和福利待遇（修订草案二次审议稿第十一条）。四是，在修订草案第五十八条中增加规定“法官的职业尊严和人身安全受法律保护”；细化侵害法官人身权益的情形（修订草案二次审议稿第五十四条）。五是，对修订草案第六十条关于法官人身安全保护措施的规定作出进一步明确，以增强可操作性（修订草案二次审议稿第五十六条）。

二、现行法官法第二条规定，法官是依法行使国家审判权的审判人员，包括院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。修订草案第二条将上述规定简化为：“法官是依法行使审判权的国家公职人员”，没有使用审判员称谓，删除了有关法官范围的规定。有的常委委员、地方和部门提出，审判员的称谓是宪法中使用的，今年10月通过的人民法院组织法对法院审判人员的组成作了规定，法官法对法官具体包括哪些人应当予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议依照人民法院组织法有关规定，将本条修改为：“法官是依法行使国家审判权的审判人员，包括最高人民法院、地方各级人民法院

和军事法院等专门人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员。”  
(修订草案二次审议稿第二条)

三、修订草案第九条关于法官义务的规定，删去了现行法官法中规定的“严格遵守宪法和法律”、“不得徇私枉法”等内容。有的常委委员提出，上述规定仍具有针对性和现实意义，不宜删去。宪法和法律委员会经研究，建议恢复现行法官法的有关规定。同时，建议将该条中法官“审判案件必须以事实为根据，以法律为准绳”的内容调整充实到总则，作为法官履职的一项基本原则。(修订草案二次审议稿第六条、第十条)

四、修订草案第二十二条第二款规定：“法官经过批准可以在高等学校、科研院所兼职从事教学、研究工作。”一些常委委员、地方和部门提出，为从严管理队伍，防止兼职对法官公正履职的影响，不宜在法律中作上述规定。宪法和法律委员会经研究，建议删去这一规定。(修订草案二次审议稿第二十二条)

五、修订草案第二十六条对法官员额数的确定和调整作了原则规定。有的常委委员、地方提出，法官员额制改革是司法体制改革的一项重要内容，建议进一步充实这方面的内容，将实践中行之有效的改革举措上升为法律规定。宪法和法律委员会经研究，建议在本条中增加规定以下内容：法官实行员额制管理；法官员额配置优先考虑基层人民法院和案件数量多的地方的人民法院办案需要；法官员额出现空缺的，应当按照程序及时补充；最高人民法院法官员额由最高人民法院商有关部门确定。(修订草案二次审议稿第二十五条)

六、修订草案第五十四条对法官惩戒委员会作了规定。有的地方、部门和社会公众提出，应进一步明确法官惩戒委员会的职能、人员组成和工作程序，规范其运行。宪法和法律委员会经研究，建议对有关法官惩戒委员会的规定作出以下修改补充：一是，明确法官惩戒委员会的职能是从专业角度对是否属于错案、拖延办案作出审查判断。二是，明确法官惩戒委员会的人员组成。三是，增加有关法官惩戒委员会工作程序的规定。(修订草案二次审议稿第四十七条至第五十条)

七、有的地方、部门和社会公众提出，法官助理是辅助法官办案的重要力量，承担着大量具体事务性工作。目前法官主要还是从法官助理中遴选，从长远规划和后备人才培养考虑，这支队伍的建设应当进一步加强。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“人民法院的法官助理在法官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等审判辅助事务。人民法院应当加强法官助理队伍建设，为法官遴选储备人才。”(修订草案二次审议稿第六十六条)

八、有的常委委员、地方和部门提出，本法中有的规定与人民法院组织法、公务员法重复，建议统盘研究，做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下处理：一是，

人民法院组织法和法官法修订草案都作了规定的，对于其中主要属于人民法院组织领导体制方面的规定，本法可不作规定；有的内容角度不同，在法官法中作出规定也是必要的，对此可予以保留，并注意与人民法院组织法的规定相衔接。据此，建议删去修订草案第十九条，保留修订草案第十三条第二款、第十七条等，并对文字表述作了相应修改。二是，法官也是公务员，法官法修订草案中有的内容属于与公务员管理共性的规定，考虑到公务员法已有规定，可以不作重复。据此，删去了有关法官辞退情形、降职、奖励种类、处分种类和期间计算、人事处理的复核申诉等具体规定。同时，将附则中第七十二条修改为：“法官是实行单独职务序列管理的公务员。有关法官的权利、义务和管理制度，本法已有规定的，适用本法的规定；本法未作规定的，适用公务员管理的相关法律法规。”（修订草案二次审议稿第十四条第二款、第十八条、第六十七条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国检察官法（修订草案）》修改情况的汇报

2017年12月，十二届全国人大常委会第三十一次会议对检察官法（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。法制工作委员会还到广东、北京、山西、重庆等地进行调研，了解情况、听取意见，并就修订草案有关问题与最高人民检察院等部门进行沟通。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。监察和司法委员会、中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院有关负责同志列席了会议。12月17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、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，保护司法人员依法履行职责是司法体制改革的重要内容，近年来社会上侵害检察官合法权益的违法犯罪行为时有发生，建议进一步完善检察官权益保障方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改完善：一是，在修订草案第一条中增加规定“维护检察官合法权益”的表述（修订草案二次审议稿第一条）。二是，将修订草案第十一条中规定的“依法履行检察职责不受行政机关、社会团体和个人的干涉”调整充实到总则中规定（修订草案二次审议稿第六条）。三是，将修订草案第十一条第四项修改为，履行检察官职责应当享有的职业保障和福利待遇（修订草案二次审议稿第十一条）。四是，在修订草案第六十一条中增加规定“检察官的职业尊严和人身安全受法律保护”；细化侵害检察官人身权益的情形（修订草案二次审议稿第五十五条）。五是，对修订草案第六十三条关于检察官人身安全保护措施的规定作出进一步明确，以增强可操作性（修订草案二次审议稿第五十七条）。

二、现行检察官法第二条规定，检察官是依法行使国家检察权的检察人员，包括检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员和助理检察员。修订草案第二条将上述规定简化为“检察官是依法行使检察权的国家公职人员”，没有使用检察员称谓，删除了有关检察官范围的规定。有的常委委员、地方、部门提出，检察员的称谓是宪法中使用的，今年10月通过的人民检察院组织法对检察院检察人员的组成作了规定，检察官法对检察官具体包括哪些人应当予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议依照人民检察院组织法有关规定，将本条修改为：“检察官是依法行使国家检察权的检察人员，包括最高人民检察院、地方各

级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员。”（修订草案二次审议稿第二条）

三、修订草案第十条关于检察官义务的规定，删去了现行检察官法中规定的“严格遵守宪法和法律”、“不得徇私枉法”等内容。有的常委委员提出，上述规定仍具有针对性和现实意义，不宜删去。宪法和法律委员会经研究，建议恢复现行检察官法的有关规定。同时，建议将该条中检察官“履行职责必须以事实为根据，以法律为准绳”的内容调整充实到总则，作为检察官履职的一项基本原则。（修订草案二次审议稿第五条、第十条）

四、修订草案第二十五条第二款规定：“检察官经过批准可以在高等学校、科研院所兼职从事教学、研究工作。”一些常委委员、地方和部门提出，为从严管理队伍，防止兼职对检察官公正履职的影响，不宜在法律中作上述规定。宪法和法律委员会经研究，建议删去这一规定。（修订草案二次审议稿第二十三条）

五、修订草案第二十九条对检察官员额数的确定和调整作了原则规定。有的常委委员、地方提出，检察官员额制改革是本轮司法体制改革的一项重要内容，建议进一步充实这方面的内容，将实践中行之有效的改革举措上升为法律规定。宪法和法律委员会经研究，建议在本条中增加规定以下内容：检察官实行员额制管理；检察官员额配置优先考虑基层人民检察院和案件数量多的地方的人民检察院办案需要；检察官员额出现空缺的，应当按照程序及时补充；最高人民检察院检察官员额由最高人民检察院商有关部门确定。（修订草案二次审议稿第二十六条）

六、修订草案第五十七条对检察官惩戒委员会作了规定。有的地方、部门和社会公众提出，应进一步明确检察官惩戒委员会的职能、人员组成和工作程序，规范其运行。宪法和法律委员会经研究，建议对有关检察官惩戒委员会的规定作出以下修改补充：一是，明确检察官惩戒委员会的职能是从专业角度对是否属于错案、拖延办案作出审查判断。二是，明确检察官惩戒委员会的人员组成。三是，增加有关检察官惩戒委员会工作程序的规定。（修订草案二次审议稿第四十八条至第五十一条）

七、有的地方、部门和社会公众提出，检察官助理是辅助检察官办案的重要力量，承担着大量具体事务性工作。目前检察官主要还是从检察官助理中遴选，从长远规划和后备人才培养考虑，这支队伍的建设应当进一步加强。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“人民检察院的检察官助理在检察官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等检察辅助事务。人民检察院应当加强检察官助理队伍建设，为检察官遴选储备人才。”（修订草案二次审议稿第六十七条）

八、有的常委委员、地方和部门提出，本法中有的规定与人民检察院组织法、公务员法重复，建议统筹研究，做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下处理：一是，人民检察院组织法和检察官法修订草案都作了规定的，对于其中主要属于人民检察院组织领导体制方面的规定，本法可不作规定；有的内容角度不同，在检察官法中作出规定也是必要的，对此可予以保留，并注意与人民检察院组织法的规定相衔接。据此，建议删去修订草案第六条、第二十条、第二十四条，保留修订草案第十四条第二款、第十八条等，并对文字表述作了相应修改。二是，检察官也是公务员，检察官法修订草案中有的内容属于与公务员管理共性的规定，考虑到公务员法已有规定，可以不作重复。据此，删去了有关检察官辞退情形、降职、奖励种类、处分种类和期间计算、人事处理的复核申诉等具体规定。同时，将附则中第七十五条修改为：“检察官是实行单独职务序列管理的公务员。有关检察官的权利、义务和管理制度，本法已有规定的，适用本法的规定；本法未作规定的，适用公务员管理的相关法律法规。”（修订草案二次审议稿第十四条第二款、第十八条、第六十八条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《民法典合同编（草案）》修改情况的汇报

常委会第五次会议对《民法典各分编（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、法学教学研究机构和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。根据党中央和常委会确定的民法典编纂工作计划和安排，在对《民法典各分编（草案）》初次审议后，拟将各分编草案分拆为几个单元进行若干次审议和修改完善。经研究，建议本次常委会会议审议《民法典合同编（草案）》。法制工作委员会就《民法典合同编（草案）》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、重庆、陕西等地进行调研，了解实际情况，听取地方意见。宪法和法律委员会于12月3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，对草案进行了审议，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会等参加民法典编纂工作的单位有关负责同志列席了会议。12月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就民法典合同编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、关于体例结构。有的常委委员、法学教学研究机构和社会公众提出，为了便于法律适用，建议在合同编之下再设分编，这样也可以使“无因管理”和“不当得利”的法律规范内容与合同编名称相匹配。宪法和法律委员会经研究认为，合同编草案的内容比较多，包括合同的一般性规则和多种典型合同，其中“无因管理”和“不当得利”两部分内容，既与合同规则同属债法性质，又与合同规则有所区别。为便于理解和适用，有必要对草案的体例结构进行一定调整。据此，建议将合同编草案设置为三个分编，分别为第一分编“通则”、第二分编“典型合同”和第三分编“准合同”。第三分编“准合同”包括“无因管理”和“不当得利”两章。

二、关于依法成立的合同受法律保护。有的法学教学研究机构和社会公众提出，实践中，任意违反合同，干涉合同订立履行的情况时有发生，不利于构建诚信社会和维护市场经济秩序，建议对此作出有针对性的规定。宪法和法律委员会经研究认为，依法成立的合同具有法定效力。为了体现对合同的保护，强化有关规定是必要的。据此，建议在草案第二百五十六条增加规定：“依法成立的合同，受法律保护。”（草案二次审议稿第二百五十六条第一款）

三、关于格式条款提供方未履行提示或者说明义务的法律后果。草案第二百八十八条规定，提供格式条款的一方未履行提示或者说明义务，致使对方没有注意或者理解与其有重大利害关系的条款的，该条款不产生效力。有的部门、法学教学研究机构和社会公众提出，本条规定旨在保护处于弱势的格式条款相对方利益，在提供格式条款的一方未履行提示或者说明义务的情形下，应当由格式条款相对方决定该条款是否成为合同的组成部分。宪法和法律委员会经研究，赞同这一意见，建议将本条中的“该条款不产生效力”修改为“对方可以主张该条款不成为合同的组成部分”。（草案二次审议稿第二百八十八条第二款）

四、关于情势变更规则。草案第三百二十三条对情势变更规则作了规定，即合同成立后，订立合同的基础发生了当事人在订立合同时无法预见的、非不可抗力造成的不属于商业风险的重大变化，人民法院或者仲裁机构应当结合案件的实际情况，根据公平原则确定变更或者解除合同。草案第三百八十条第三款规定，当事人一方因不可抗力致使继续履行合同对其明显不公平的，可以请求人民法院或者仲裁机构变更或者解除合同。有的地方、法学教学研究机构和社会公众提出，实践中，因一般情势变更导致的合同履行显失公平与不可抗力导致的合同履行显失公平很难严格区分，情势变更规则的适用没有必要强调是因非不可抗力造成重大变化，不可抗力导致的合同履行显失公平规则也无单独规定的必要，建议将草案第三百八十条第三款规定的内容并入情势变更规则。宪法和法律委员会经研究，建议删去草案第三百八十条第三款，将其内容并入草案第三百二十三条规定的情势变更规则中。（草案二次审议稿第三百二十三条第一款）

五、关于不可撤销的赠与合同。草案第四百四十八条第二款对不可撤销的赠与情形作了规定。有的常委委员提出，为了体现对残疾人权益的保护，解决实践中存在的虚假助残捐赠问题，有必要在不可撤销的赠与情形中增加“助残”。宪法和法律委员会经研究，建议在草案第四百四十八条第二款和草案第四百五十条第一款增加“助残”情形。（草案二次审议稿第四百四十八条第二款、第四百五十条第一款）

六、关于保证方式的推定。草案第四百七十六条第二款规定，当事人在保证合同中对保证方式没有约定或者约定不明确的，按照连带责任保证承担责任，但是自然人之间的保证合同除外。有的部门、法学教学研究机构和社会公众提出，连带责任保证是一种加重保证人责任的保证方式，原则上宜由当事人明确约定；没有约定或者约定不明的，一概推定为连带责任保证，会加重实践中因互相担保或者连环担保导致资不抵债或者破产的问题，影响正常的生活和经营秩序。宪法和法律委员会经研究认为，将当事人对保证方式没有约定或者约定不明确的推定为一般保证，有利于防止债务风险的扩散，维护经济社会稳定。

据此，建议将草案第四百七十六条第二款修改为：“当事人在保证合同中对保证方式没有约定或者约定不明确的，按照一般保证承担保证责任。”（草案二次审议稿第四百七十六条第二款）

七、关于保理合同。保理合同是应收账款的债权人将应收账款转让给保理人，保理人提供资金支持以及应收账款管理、催收等服务的合同。有的常委委员、部门和社会公众提出，保理业务可以为实体企业提供综合性金融服务，特别是可以为中小型企业拓宽融资渠道。当前我国保理业务发展迅猛、体量庞大，但也存在一些问题，时常发生纠纷，亟需立法加以规范。宪法和法律委员会经研究认为，保理业务作为企业融资的一种手段，在权利义务设置、对外效力等方面具有典型性。对保理合同作出明确规定，有利于促进保理业务的健康发展，缓解中小企业融资难、融资贵的问题，进而促进我国实体经济发展。据此，建议设专章规定保理合同。（草案二次审议稿第十六章）

八、关于客运合同。草案第十八章第二节专门规定了客运合同。一些意见提出，近年来客运合同领域出现不少新问题，一方面，不时发生旅客霸座、强抢方向盘、不配合承运人采取安全运输措施等严重干扰运输秩序和危害运输安全的恶劣行为；另一方面，也存在因承运人履行安全运输义务不到位导致时常发生安全事故，以及承运人通过收取高额挂失补办费的名义变相再次收取票款等损害旅客合法权益的情形。建议对这些问题作出有针对性的规定。宪法和法律委员会经研究认为，为了维护正常的运输秩序，保护旅客在运输过程中的人身、财产安全，建议对草案作如下修改：一是明确旅客应当按照有效客票记载的时间、班次和座位号乘运。承运人应当按照有效客票记载的时间、班次和条件运输旅客。二是明确实名制客运合同的旅客丢失客票的，可以要求承运人挂失补办，承运人不得再次收取票款和其他不合理费用。三是明确承运人应当严格履行安全运输义务，及时告知旅客安全运输应当注意的事项。旅客对承运人为安全运输所作的合理安排应当积极协助和配合。遇有不能正常运输的特殊情形和重要事由，承运人应当及时告知旅客并采取必要的安置措施。（草案二次审议稿第六百条、第六百零四条、第六百零五条）

九、关于技术合同。一是，适应加强知识产权保护的需要，宪法和法律委员会建议在草案第六百二十九条中增加规定“应当有利于知识产权的保护”（草案二次审议稿第六百二十九条）。二是，草案第十九章第三节对技术转让合同作了规定。有的部门提出，技术转让和技术许可具有不同的法律含义，建议区分技术转让合同和技术许可合同。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第十九章第三节的名称修改为“技术转让合同和技术许可合同”，

并在草案第六百四十七条中增加规定技术许可合同的定义，有关规定也作相应修改（草案二次审议稿第二十章第三节）。

十、关于物业服务合同。各方面普遍认为，物业服务合同是现实生活中普遍存在的一类合同，明确规定这类合同很有必要，建议针对物业服务合同领域存在的突出问题，对草案的规定作进一步完善。宪法和法律委员会经研究，建议对草案有关规定作如下修改：一是，为了更好保护业主的知情权，便于业主对物业服务事项予以监督，明确规定物业服务人应当定期公布服务信息。二是，为了进一步规范业主的单方解除权，将草案第七百二十八条中的“业主依法共同决定解聘物业服务人”修改为“业主依照法定程序共同决定解聘物业服务人”。三是，考虑到物业服务合同属于混合性合同，既具有委托合同的特性，也具有承揽合同的特性，不宜笼统规定物业服务合同参照适用委托合同，建议删去草案第七百三十四条的规定。（草案二次审议稿第七百二十五条、第七百二十八条）

还有一个问题需要汇报：草案第十二章对借款合同作了规定。有的常委委员、代表、地方和部门提出，民间借贷对金融经济秩序和社会生活带来了很多负面影响，为了解决民间借贷领域存在的突出问题，防范金融风险，建议草案将借款合同区分为金融借款合同和民间借贷合同，分别进行有针对性的规定。宪法和法律委员会经研究认为，民间借贷是一个较为复杂的问题，涉及我国的金融监管体制、社会信用体系和经济政策等诸多问题。对借款合同是否区分、如何规定，需作进一步调研论证。

此外，还对草案作了其他一些完善和文字修改。

## 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《民法典侵权责任编（草案）》修改情况的汇报

常委会第五次会议对《民法典各分编（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、法学教学研究机构和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。根据党中央和常委会确定的民法典编纂工作计划和安排，在对《民法典各分编（草案）》初次审议后，拟将各分编草案分拆为几个单元进行若干次审议和修改完善。经研究，建议本次常委会会议审议《民法典侵权责任编（草案）》。法制工作委员会就《民法典侵权责任编（草案）》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、重庆、陕西、云南等地进行调研，了解实际情况，听取地方意见。宪法和法律委员会于12月3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，对草案进行了审议，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会等参加民法典编纂工作的单位有关负责同志列席了会议。12月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。现就民法典侵权责任编（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、关于确立“自甘风险”规则。有的部门、法学教学研究机构和社会公众提出，参加对抗性较强的体育等活动容易发生受伤等情况，实践中，对伤害由谁承担责任经常产生纠纷，建议对这个问题作出明确规定。宪法和法律委员会经研究认为，参加者自愿参与这些活动应当充分认识到其危险性，由此产生的正常风险原则上应当由参加者自己承担。确立“自甘风险”规则，对于明确学校等机构正常开展此类活动的责任界限是有利的。据此，建议增加一条规定：“自愿参加具有危险性的活动受到损害的，受害人不得请求他人承担侵权责任，但是他人对损害的发生有故意或者重大过失的除外。”“活动组织者的责任适用本法第九百七十三条的规定”，即活动组织者就未尽到安全保障义务承担侵权责任。（草案二次审议稿第九百五十四条之一）

二、关于规定“自助行为”制度。一些地方、部门、法学教学研究机构和社会公众提出，自然人在自己的合法权益受到侵害，来不及请求国家机关保护的情况下，自己采取措施保护权益反被他人起诉侵权的案例时有发生，建议借鉴国外立法例，明确规定“自助行为”制度。宪法和法律委员会经研究认为，“自助行为”制度赋予了自然人在一定条件下的自我保护权利，是对国家机关保护的有益补充；明确规定“自助行为”制度，对保护自然人的人身、财产权益具有现实意义，也有利于对这种行为进行规范。据此，建议增加一条

规定：“合法权益受到侵害，情况紧迫且不能及时获得国家机关保护的，受害人可以在必要范围内采取扣留侵权人的财物等合理措施。”“受害人实施前款行为后，应当立即请求有关国家机关处理。”“受害人采取的措施不当造成他人损害的，应当承担侵权责任。”（草案二次审议稿第九百五十四条之二）

三、关于完善精神损害赔偿制度。草案第九百六十条第二款规定，故意侵害自然人具有人身意义的特定物品造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿。有的法学教学研究机构和社会公众提出，将请求精神损害赔偿限于“故意”，条件过于严格。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“因故意或者重大过失侵害自然人具有人身意义的特定物造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿。”（草案二次审议稿第九百六十条第二款）

四、关于规定侵犯知识产权的惩罚性赔偿。一些常委委员和社会公众提出，加强知识产权保护是完善产权保护制度最重要的内容，建议进一步加大对知识产权的保护力度。宪法和法律委员会经研究认为，为了切实加强对知识产权的保护，必须显著提高侵犯知识产权的违法成本，把法律的威慑作用充分发挥出来。据此，建议增加一条规定：“故意侵害知识产权，情节严重的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”（草案二次审议稿第九百六十二条之一）

五、关于因劳务关系造成损害的责任承担。草案第九百六十八条规定，个人之间形成劳务关系，提供劳务一方因劳务自己受到损害的，根据双方各自的过错承担相应的责任。有的部门、法学教学研究机构和社会公众提出，实践中，保姆等家政服务人员提供劳务的，接受劳务一方获得了利益。提供劳务一方在劳务过程中因此受到损害的，为体现公平原则，原则上应当由接受劳务的一方承担侵权责任；提供劳务的一方对损害的发生有过错的，可以相应减免接受劳务一方承担的责任。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定中的“根据双方各自的过错承担相应的责任”修改为“由接受劳务一方承担侵权责任；提供劳务一方有过错的，可以减轻或者免除接受劳务一方的责任”。（草案二次审议稿第九百六十八条第一款）

六、关于网络侵权责任。草案第九百七十四条第四款规定，权利人因错误通知造成网络用户损害的，应当承担侵权责任。有的提出，现实中滥用“通知？删除”程序进行不正当竞争的情形经常发生，不仅给网络用户造成损害，也造成网络服务提供者的流量损失和广告收入损失，对网络服务提供者的合法权益也应当加以保护。宪法和法律委员会经研究，建

议将上述规定修改为：“因错误通知造成网络用户或者网络服务提供者损害的，应当承担侵权责任。”（草案二次审议稿第九百七十条第四款）

## 七、关于医疗损害责任

（一）关于医务人员的说明义务。草案第九百九十四条规定，医务人员在诊疗活动中应当向患者说明病情和医疗措施。需要实施手术、特殊检查、特殊治疗的，医务人员应当及时向患者具体说明医疗风险、替代医疗方案等情况，并取得其书面同意；不宜向患者说明的，应当向患者的近亲属说明，并取得其书面同意。有的部门和社会公众提出，“不宜向患者说明”是否包括“不能向患者说明”的情形不清楚，在实践中常常引发争议，应当予以明确。宪法和法律委员会经研究认为，在患者昏迷或者由于生理、精神状态无法作出有效判断时，属于“不能”向患者说明的情形。据此，建议将规定中的“不宜向患者说明”修改为“不能或者不宜向患者说明”。（草案二次审议稿第九百九十四条第一款）

（二）关于患者隐私和个人信息的保护。草案第一千零一条规定，医疗机构及其医务人员泄露患者隐私和个人信息或者未经患者同意公开其病历资料，造成患者损害的，应当承担侵权责任。有的常委委员提出，医疗机构及其医务人员泄露患者隐私和个人信息，或者擅自公开患者病历资料，是一种较为严重的侵权行为，有可能对患者的生活、工作和学习造成重大影响。为遏制这种行为，法律应当明确规定，无论该行为对患者是否造成损害，医疗机构及其医务人员都应当承担侵权责任。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，删去该条规定中的“造成患者损害”。（草案二次审议稿第一千零一条）

八、关于损害生态环境责任。草案第七章专章对生态环境损害责任作了规定。有的地方、部门、法学教学研究机构和社会公众提出，应当对破坏生态环境造成的社会公共利益、国家利益损害责任和造成的民事主体人身、财产损害责任进行分别规定。宪法和法律委员会经研究认为，破坏生态环境一般会造成两类损害后果，一类是对生态环境本身的损害，另一类是对民事主体的人身、财产损害。这两类损害后果在责任构成要件、请求权主体、赔偿范围等方面有所不同，中央有关文件对此作了区分。据此，建议对草案作如下修改：一是明确破坏生态环境造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。二是明确违反国家规定造成生态环境损害，能够修复的，法律规定的机关或者组织有权请求侵权人承担修复责任。三是明确违反国家规定造成生态环境损害的，法律规定的机关或者组织有权请求侵权人赔偿生态环境功能永久性损害造成的损失、生态环境损害调查和鉴定评估费等损失和费用。（草案二次审议稿第一千零四条、第一千零一十条、第一千零一十一条）

还有一个问题需要汇报：草案第一千零三十条规定，从建筑物中抛掷物品或者从建筑物上坠落的物品造成他人损害，难以确定具体侵权人的，除能够证明自己不是侵权人的外，由可能加害的建筑物使用人给予补偿。该规定延续了侵权责任法第八十七条的规定，未作修改。有的常委委员、部门和社会公众提出，本条规定在实践中争议较大，执行难度也较大，建议删除或者修改该条规定。宪法和法律委员会经反复研究认为，高空抛物致人损害的责任问题是侵权责任立法中的一个突出问题，争议较大，各方也高度关注。对该规定是否修改，如何修改，还需要结合实际情况，综合考虑侵权法理、保护受害人、维护社会和谐稳定等因素后慎重决策。据此，建议对草案的规定暂不作修改，继续研究。

此外，还对草案作了其他一些完善和文字修改。

## 关于《中华人民共和国疫苗管理法（草案）》的说明

疫苗关系人民群众生命健康，关系公共卫生安全和国家安全，是国家战略性、公益性产品。党中央、国务院高度重视人民群众用药安全，要求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责加强疫苗监管。吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记要求立即调查事实真相，一查到底，严肃问责，依法从严处理，要深刻汲取教训，举一反三，重典治乱，去疴除弊，加快完善疫苗药品监管长效机制，坚决守住公共安全底线，坚决维护最广大人民身体健康。李克强总理要求对不法分子坚决依法严惩，对监管失职渎职坚决严厉问责，抓紧完善相关法律法规，健全最严格的药品监管体系，切实保障人民群众用药安全。为了规范疫苗研制、生产、流通、预防接种，保障和促进公众健康，维护公共安全，按照党中央、国务院部署要求，市场监管总局会同有关部门起草了《中华人民共和国疫苗管理法（草案送审稿）》（以下简称送审稿），于2018年11月报送国务院。收到送审稿后，司法部立即征求了有关部门、省级人民政府、部分协会和企业的意见，赴疫苗生产企业进行调研，召开座谈会听取疫苗生产企业、疾病预防控制机构、接种单位、地方监管部门和专家的意见，在此基础上，会同市场监管总局、药监局、卫生健康委等部门对送审稿作了研究、协调、修改，形成了《中华人民共和国疫苗管理法（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、总体思路

《草案》在总体思路上，主要把握了以下几点：一是贯彻“四个最严”要求，对疫苗实行最严格的管理制度，坚决守住质量安全底线，坚决维护最广大人民群众身体健康。二是落实疫苗管理体制改革举措，将党中央、国务院的决策转化为法律制度。三是总结药品管理法、疫苗流通和预防接种管理条例的实施经验，汲取问题疫苗案件教训，举一反三，堵塞漏洞，系统规定疫苗研制、生产、流通、预防接种管理制度，强化全过程、全链条监管。四是处理好与药品管理法的关系，针对疫苗特点规定具体管理制度，不简单重复药品管理的一般性规定。

### 二、《草案》主要内容

（一）坚持疫苗的战略性、公益性。一是将疫苗安全和预防接种工作纳入国民经济和社会发展规划，将有关工作经费纳入政府预算，对贫困地区的预防接种工作给予支持。（第九条、第五十四条）二是支持疫苗基础研究和应用研究，促进疫苗的研制和创新。（第五条）三是制定疫苗行业发展规划和产业政策，支持产业发展和结构优化，鼓励疫苗生产规模化、

集约化，提升疫苗生产工艺和质量水平。（第五条）四是将预防重大疾病疫苗的研制、生产纳入国家战略，将疫苗纳入国家战略物资储备；出现供应短缺风险时，采取有效措施，保障疫苗生产供应。（第五条、第五十六条、第五十七条）五是实行免疫规划制度，保障居民接种免疫规划疫苗的权利。（第四条、第四十二条）

（二）加强疫苗研制、上市许可和上市后研究。一是明确疫苗上市许可持有人依法对疫苗研制、生产、流通、预防接种过程中疫苗的安全、有效和质量可控负责。（第六条）二是规定申请疫苗上市许可应当提供真实、充分、可靠的研究数据、资料和样品，具备疫苗生产能力。（第十三条）三是规范疫苗临床试验。开展疫苗临床试验应当经伦理委员会审查同意，由国务院药品监管部门审核批准；审慎选择受试者，合理设置受试者群体和年龄组，并取得书面知情同意；根据风险程度制定详细的受试者保护措施。（第十五条、第十六条）四是要求疫苗上市许可持有人制定并实施疫苗上市后风险管理计划，主动开展上市后研究，对疫苗的安全性、有效性进行进一步确证；持续改进生产工艺和质量控制标准，提高工艺稳定性；对可能影响疫苗安全性、有效性、质量可控性的变更进行充分验证，并按照规定报请批准、备案或者报告。（第二十八条至第三十条）五是规定对产品设计、生产工艺、安全性或者有效性明显劣于预防同种疾病的其他类疫苗的品种，予以淘汰。（第三十一条）

（三）严格疫苗生产和批签发管理。一是对疫苗生产实行严于一般药品生产的准入制度。从事疫苗生产除符合一般药品的生产条件外，还应当具备本法专门规定的条件。（第十九条）二是要求疫苗上市许可持有人的法定代表人、主要负责人具有良好的信用记录，生产管理负责人等关键岗位人员具有相关专业背景和从业经历。（第二十一条）三是要求生产全过程持续合法合规，采用信息化手段记录生产、检验数据，确保相关资料和数据真实、完整和可追溯。（第二十二条）四是实行疫苗批签发制度，上市销售前逐批进行审核、检验。（第二十三条至第二十五条）五是实行疫苗责任强制保险制度。（第二十七条）

（四）规范疫苗流通和预防接种。一是明确疫苗采购方式。国家免疫规划疫苗由国务院卫生行政等部门组织集中招标或者统一谈判形成中标或者成交价格，各省（区、市）统一采购；其他疫苗由各省（区、市）通过公共资源交易平台组织采购。（第三十二条）二是规范疫苗配送。疫苗上市许可持有人将疫苗配送至疾病预防控制机构，由疾病预防控制机构配送至接种单位；疫苗储存、运输全过程应当处于规定的温度环境，并定时监测、记录温度，不符合温度控制要求的不得接收或者购进。（第三十五条、第三十六条、第三十八条）三是规范预防接种。明确接种单位的条件，规范接种的实施，并要求完整、准确记录接种

信息，确保可追溯。（第四十三条、第四十四条）四是加强预防接种异常反应监测和调查处理，对受种者给予补偿。（第五十条至第五十三条）

（五）强化疫苗监管。一是明确县级以上地方人民政府对本行政区域的疫苗监管工作负责，统一领导、组织、协调疫苗监管工作和疫苗安全事件应对工作；药品监管部门、卫生行政部门依据职责对疫苗研制、生产、流通、预防接种全过程进行监管。（第九条、第五十九条）二是建设国家和省级两级职业化、专业化药品检查员队伍，加强对疫苗的监督检查。（第六十条）三是要求药品监管部门加强现场检查，向疫苗上市许可持有人派驻检查员。（第五十九条）四是实行疫苗全程信息化追溯制度，实现疫苗最小包装单位的生产、储存、运输、使用全过程可追溯。（第十条）五是加强信息发布管理。疫苗安全风险警示等信息由有关部门统一公布；准确、及时公布重大疫苗质量安全信息，并进行解释说明。（第六十六条）六是对举报疫苗违法行为的人员给予奖励，举报所在企业或者单位严重违法犯罪行为的，给予重奖。（第六十七条）

（六）建立严格的法律责任制度。一是在药品管理法规定的基础上，进一步加大对严重违法行为的处罚力度。对生产、销售假劣疫苗等违法行为，提高罚款金额的下限。（第七十条、第七十一条）二是落实“处罚到人”要求。生产、销售假劣疫苗以及违反质量管理规范、情节恶劣的，对企业的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员等，没收违法行为发生期间其自本单位所获收入并处罚款，十年直至终身不得从事药品生产经营活动。（第七十条、第七十一条、第七十三条）三是加大民事赔偿力度。明知疫苗存在质量问题仍然销售，造成严重损害的，受害者可以要求惩罚性赔偿。（第八十三条）四是坚持有权必有责，细化处分规定，严肃追究失职的地方人民政府负责人及监管人员的责任。（第八十一条、第八十二条）

## 关于《〈中华人民共和国土地管理法〉、 〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》的说明

党中央、国务院高度重视农村土地制度改革。习近平总书记指出，土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。李克强总理强调，要坚持从实际出发，因地制宜，深化农村土地制度改革试点，赋予农民更多财产权利，更好保护农民合法权益。按照党中央、国务院决策部署，在认真总结农村土地制度改革试点成果基础上，自然资源部会同有关方面起草了《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

### 一、修改工作情况

根据党中央关于农村土地制度改革的决策部署，全国人大常委会于2015年通过决定，授权国务院在试点地区暂时调整实施土地管理法、城市房地产管理法有关规定，并要求在总结试点经验基础上，对实践证明可行的，修改完善有关法律，授权期限至2017年12月31日。2017年，全国人大常委会决定将授权期限延长至2018年12月31日。

按照党中央、国务院统一部署，原国土资源部在总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验的基础上起草了土地管理法修正案（征求意见稿），向社会公开征求了意见，于2017年8月报送国务院。司法部先后两次征求农业农村部等有关部门、地方人民政府、研究机构和企业的意见，赴实地调研，召开专家论证会和有关部门座谈会，会同自然资源部反复研究修改，形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

### 二、修改的基本原则

土地制度是国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安。在修改过程中坚持了以下原则：

一是坚持正确方向。按照习近平总书记关于“不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了”的重要指示和李克强总理关于“任何时候都要守住耕地红线”、“要坚持数量与质量并重，严格划定永久基本农田”的要求，坚持现行土地管理法关于土地所有制的规定，全面强化对永久基本农田的管理和保护，在征地补偿标准、宅基地审批等直接关系农民利益的问题上只做加法、不做减法，确保法律修改方向正确。

二是坚持问题导向。为破解集体经营性建设用地入市的法律障碍，删去了从事非农业建设必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；为缩小土地征收范围、规范土地征收程序，限定了可以征收集体土地的具体情形，补充了社会稳定风险评估、先签协议再上报征地审批等程序；为完善对被征地农民保障机制，修改征收土地按照年产值倍数补偿的规定，强化了对被征地农民的社会保障、住宅补偿等制度。

三是坚持制度创新。在全面总结农村土地制度改革三项试点经验的基础上，落实党的十九大精神和中央有关政策文件，将依法经过试点、各方面认识比较一致的土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理方面的制度创新经验及时上升为法律制度；对经过实践检验比较成熟的永久基本农田保护、土地督察等制度通过法律予以明确；同时，为“多规合一”、国土空间规划体系建设等预留了法律空间。

四是坚持稳妥推进。按照习近平总书记关于“要采取稳妥的办法，既要做一些积极的探索，又要可控、不失控、不引起混乱”的重要指示和李克强总理关于“坚定不移实行最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度，将良田沃土、绿色田园留给子孙后代”的要求，综合考虑我国城镇化的实际需求，兼顾不同省份经济社会发展的差异性，在征地补偿标准上将平均年产值倍数标准修改为区片综合地价标准并授权省、自治区、直辖市制定公布；在征地范围上与经实践检验比较可行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》相衔接，同时将成片开发纳入可以征地的情形，以免对经济社会发展影响过大。

### 三、修改的主要内容

土地管理法修正案（草案）共二十九条，主要内容包括：

#### （一）关于土地征收。

一是缩小土地征收范围。删去现行土地管理法关于从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；明确因政府组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等六种情形需要用地的，可以征收集体土地。其中成片开发可以征收土地的范围限定在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，此外不能再实施“成片开发”征地，为集体经营性建设用地入市预留空间。（第十二条、第十四条）

二是规范土地征收程序。要求市、县人民政府申请征收土地前进行土地现状调查、公告听取被征地的农村集体经济组织及其成员意见、组织开展社会稳定风险评估等前期工作，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等签订协议，测算并落实有关费用，保证足额到位，方可申请征收土地。个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明，供审批机关决策参考。（第十六条）

三是完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。在总结试点经验的基础上，将公平合理补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障作为基本要求；明确征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市制定公布区片综合地价确定，制定区片综合地价要综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、安置人口、区位、供求关系以及经济社会发展水平等因素；考虑到农村村民住宅补偿、被征地农民社会保障费用对被征地农民住有所居和长远生计的重要性，将这两项费用单列，明确征收农村村民住宅要按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房等方式，保障其居住权，并将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。（第十七条）

## （二）关于集体经营性建设用地入市。

一是明确入市的条件。对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，明确用地供应、动工期限、使用期限、规划用途和双方其他权利义务；相关建设用地使用权的收回依照双方签订的书面合同办理。（第二十条、第二十二条）

二是明确集体经营性建设用地入市后的管理措施。为维护土地管理秩序，明确要求集体建设用地使用权人严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地；集体建设用地使用权的最高年限、登记等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院自然资源主管部门制定。（第二十一条）

## （三）关于宅基地制度。

一是健全宅基地权益保障方式。根据乡村振兴的现实需求和各地宅基地现状，规定对人均土地少、不能保障一户一宅的地区，允许县级人民政府在尊重农村村民意愿的基础上采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利。（第十九条第二款）

二是完善宅基地管理制度。下放宅基地审批权，明确农村村民申请宅基地的，由乡（镇）人民政府审核批准，但涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续；落实深化党和国家机构改革精神，明确国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作，赋予农业农村主管部门在宅基地监督管理和行政执法等方面相应职责。（第十九条第四款和第七款、第二十三条、第二十六条）

三是探索宅基地自愿有偿退出机制。原则规定允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。（第十九条第六款）

## （四）其他修改。

一是强化耕地尤其是永久基本农田保护。要求地方人民政府确保规划确定的本行政区域内耕地保有量不减少、质量不降低。明确永久基本农田要落实到地块，设立保护标志，纳入国家永久基本农田数据库严格管理，并由乡（镇）人民政府将其位置、范围向社会公告；任何单位和个人不得擅自占用永久基本农田或者改变其用途；国家重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准；禁止通过擅自调整县、乡（镇）土地利用总体规划的方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。（第七条至第十条、第十三条）

二是为“多规合一”预留空间。将落实国土空间开发保护要求作为土地利用总体规划的编制原则，规定经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据，已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城市总体规划。（第四条）

三是适当下放农用地转用审批权限。按照现行法律规定，凡是省级人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目，其农用地转用都由国务院批准。为深化“放管服”改革和改善营商环境，需要在严格保护耕地特别是永久基本农田的前提下，适当下放农用地转用审批权限。草案规定，永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准；其他原由国务院批准的情形，改为“由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准”。分批次用地，原规定由“原批准土地利用总体规划的机关批准”，改为“按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准”。（第十三条）

四是删去了省级人民政府批准征地报国务院备案的规定。现行法律规定，省、自治区、直辖市人民政府批准征地，需报国务院备案。草案删去了“并报国务院备案”的规定，主要考虑：按照“谁的事权谁负责”的原则，省级人民政府决定征收的事项，由该人民政府负责。取消备案后，更有利于压实地方责任。自然资源部拟通过督察、用地审批监管平台等行政、技术手段加强对地方的监管。（第十五条）

同时，根据土地管理实践经验，结合机构改革、财政管理制度等方面需要，对土地督察制度、部门名称、相关费用使用、部分法律责任条款等一并作了修改。

此外，为与土地管理法修改做好衔接，扫清集体经营性建设用地入市的法律障碍，对城市房地产管理法第九条关于城市规划区内的集体土地必须先征收为国有后才能出让的规定一并作出修改，城市房地产管理法修正案（草案）规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”

# 关于《中华人民共和国专利法修正案（草案）》的说明

## 一、修改的必要性

党中央、国务院高度重视知识产权保护。习近平总书记指出，要加强知识产权保护，完善执法力量，加大执法力度，把违法成本显著提上去，把法律威慑作用充分发挥出来。李克强总理强调，保护知识产权就是保护创新，要加强知识产权保护和运用，依法严厉打击侵犯知识产权和制假售假行为。当前，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，创新是引领发展的第一动力，加强知识产权保护、提高自主创新能力，已经成为加快转变经济发展方式、实施创新驱动发展战略的内在需要。我国现行专利法于1985年施行，曾分别于1992年、2000年、2008年进行过三次修正，对鼓励和保护发明创造、促进科技进步和创新发挥了重要作用。随着形势发展，专利领域出现了一些新情况、新问题：专利权保护效果与专利权人的期待有差距，专利维权存在举证难、成本高、赔偿低等问题，跨区域侵权、网络侵权现象增多，滥用专利权现象时有发生；专利技术转化率不高，专利许可供需信息不对称，转化服务不足；适应加入相关国际条约和给发明人、设计人取得专利权提供更多便利的需要，专利授权制度也有待进一步完善。为了进一步贯彻落实党中央、国务院部署要求，解决实践中存在的问题，有必要修改现行专利法。

2015年7月，国家知识产权局报请国务院审议《中华人民共和国专利法修订草案（送审稿）》。原国务院法制办收到此件后，深入调查研究，先后两次征求有关部门、地方政府和有关团体意见，并向社会公开征求意见，反复研究、修改完善。今年以来，司法部又会同国家知识产权局等部门根据新形势新要求，反复研究、协调、修改，形成了《中华人民共和国专利法修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第33次常务会议讨论通过。

## 二、草案主要内容

草案在总体思路上主要把握了以下三点：一是加强对专利权人合法权益的保护。加大对专利侵权行为的惩治力度，在充分发挥司法保护主导作用的同时，完善行政执法，提升专利保护效果和效率。二是促进专利实施和运用。完善对发明人、设计人激励机制以及专利授权制度，加强专利公共服务，为专利权的取得和实施提供更多便利，激发创新积极性，促进发明创造。三是将实践证明成熟的做法上升为法律规范。

### （一）加强对专利权人合法权益的保护。

一是加大对侵犯专利权的赔偿力度。规定：对故意侵犯专利权，情节严重的，可以在按照权利人受到的损失、侵权人获得的利益或者专利许可使用费倍数计算的数额一到五倍内确定赔偿数额；并将在难以计算赔偿数额的情况下法院可以酌情确定的赔偿额，从现行专利法规定的一万元到一百万元提高为十万元到五百万元。（第十八条第一款、第二款）

二是完善举证责任。增加规定：人民法院为确定赔偿数额，在权利人已经尽力举证，而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下，可以责令侵权人提供与侵权行为相关的账簿、资料，侵权人不提供或者提供虚假的账簿、资料的，人民法院可以参考权利人的主张和提供的证据判定赔偿数额。（第十八条第四款）

三是完善专利行政执法。增加规定：国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷；管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人的请求处理专利侵权纠纷，对在本行政区域内侵犯其同一专利权的案件可以合并处理；对跨区域侵犯其同一专利权的案件可以请求上级人民政府管理专利工作的部门处理。（第十六条）

四是明确网络服务提供者对网络侵权的连带责任。增加规定：专利权人或者利害关系人可以依据人民法院生效的判决书、裁定书、调解书，或者管理专利工作的部门作出的责令停止侵权的决定，通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开侵权产品链接等必要措施，网络服务提供者未及时采取必要措施的，要承担连带责任。（第十七条）

五是明确诚实信用和禁止权利滥用原则。增加规定：申请专利和行使专利权应当遵循诚实信用原则，不得滥用专利权损害公共利益和他人合法权益或者排除、限制竞争。（第二条）

此外，建议增加创新药品发明专利期限补偿制度。

## （二）促进专利实施和运用。

一是明确单位对职务发明创造的处置权。增加规定：单位对职务发明创造申请专利的权利和专利权可以依法处置，实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益，促进相关发明创造的实施和运用。（第一条）

二是加强专利转化服务。规定：国务院专利行政部门应当加强专利信息公共服务体系建设，提供专利信息基础数据，促进专利信息传播与利用；国务院专利行政部门、地方人民政府管理专利工作的部门应当会同同级相关部门采取措施，加强专利公共服务，促进专利实施和运用。（第三条、第九条）

三是新设专利开放许可制度。增加规定：专利权人以书面方式向国务院专利行政部门声明愿意许可任何人实施其专利，并明确许可使用费支付方式、标准的，由国务院专利行政部门予以公告，实行开放许可；任何人有意愿实施开放许可的专利的，以书面方式通知专利权人，并依照公告的方式、标准支付许可使用费后，即获得专利实施许可。（第十条、第十一条）

### （三）完善专利授权制度。

一是新设外观设计专利申请国内优先权制度。规定：申请人自外观设计在国内第一次提出专利申请之日起六个月内，又就相同主题在国内提出专利申请的，可以享有优先权。（第五条）

二是优化要求优先权程序。放宽专利申请人提交第一次专利申请文件副本的时限。（第六条）

三是延长外观设计专利权保护期。适应我国加入关于外观设计保护的《海牙协定》需要，将外观设计专利权的保护期由现行专利法规定的十年延长至十五年。（第七条）

## 关于《中华人民共和国资源税法（草案）》的说明

1993年12月，国务院发布《中华人民共和国资源税暂行条例》（以下简称《暂行条例》），规定对开采矿产品或者生产盐的单位和个人征收资源税，资源税实行从量计征。2010年6月起，按照党中央、国务院决策部署，资源税从价计征改革逐步实施，国务院于2011年9月对《暂行条例》作了部分修改，明确资源税按照从价定率或者从量定额的办法计算征收。2016年7月1日起，资源税从价计征改革全面推开。《暂行条例》施行以来，资源税运行比较平稳。1994年至2017年，全国累计征收资源税9325亿元，年均增长15.9%，其中2017年征收1353亿元。资源税对于促进资源节约集约利用、加强生态环境保护等，发挥着重要作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，制定资源税法是其中重要任务之一，并已列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、司法部在《暂行条例》的基础上，经征求国家发展改革委、自然资源部、工业和信息化部等有关部门和单位，各省、自治区、直辖市人民政府，以及有关企业和社会团体等方面的意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国资源税法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院同意。现说明如下：

### 一、立法的总体考虑

从实际执行情况看，资源税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定资源税法，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，按照落实税收法定原则的要求，对相关征税事项作相应调整。

### 二、草案的主要内容

#### （一）关于纳税人。

草案规定：在中华人民共和国领域和管辖海域开采矿产品或者生产盐（以下称开采或者生产应税产品）的单位和个人为资源税的纳税人，应当依法缴纳资源税，其中矿产品包括原矿和选矿（第一条）。

#### （二）关于税目。

草案所附《资源税税目税率表》（以下简称《税目税率表》）规定了164个税目，除包括现行中央层面（财政部、税务总局）列举名称的税目外，还将现行授权地方层面（各省、自治区、直辖市人民政府）列举名称的税目统一纳入，进一步规范资源税税目。

### （三）关于税率。

草案所附《税目税率表》规定了固定和幅度两种税率。适用固定税率的应税产品包括原油、天然气、铀、钨、钼、中重稀土等税目。实行幅度税率的应税产品包括煤、铁、铜、铝土矿、金、银、轻稀土等税目。草案规定：应税产品为幅度税率的，其具体适用税率由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑该应税产品的资源品位、开采条件以及对生态环境的影响等情况，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（第二条）。

### （四）关于计征方式和应纳税额计算。

草案规定：除《税目税率表》另有规定外，资源税一般实行从价计征，应纳税额按照应税产品的销售额乘以具体适用税率计算；《税目税率表》中规定可以选择实行从价计征或者从量计征的，具体计征方式由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人大常委会决定；实行从量计征的，应纳税额按照应税产品的销售数量乘以具体适用税率计算（第三条）。根据《税目税率表》，可以选择实行从价计征或者从量计征的有地热、石灰岩、其他粘土、砂石、矿泉水、天然卤水等6个税目。

### （五）关于税收减免。

草案规定：对开采原油以及在油田范围内运输原油过程中用于加热的原油、天然气，以及煤炭开采企业因安全生产需要抽采的煤成（层）气免征资源税；对高含硫天然气和从深水油气田开采的原油、天然气，以及从衰竭期矿山开采的矿产品，减征30%资源税；对从低丰度油气田开采的原油、天然气，减征20%资源税。为更好适应实际需要、便于相机调控，同时体现税收法定原则的要求，草案规定国务院可以规定免征或者减征资源税的其他情形，报全国人大常委会备案（第七条）。

草案还规定：对纳税人开采或者生产应税产品过程中因意外事故或者自然灾害等原因遭受重大损失以及开采共伴生矿、低品位矿、尾矿的，授权省、自治区、直辖市人民政府决定予以减免税，报同级人大常委会备案（第八条）。

此外，草案对资源税申报缴纳地点、纳税期限等税收征管事项作了规定。

## 三、需要说明的问题

（一）关于水资源税改革试点问题。按照党中央、国务院决策部署，水资源税改革正处于试点阶段，试点范围为北京、天津、河北等10个省、自治区、直辖市，征税制度仍需通过试点探索和完善。为确保水资源税改革试点于法有据，草案规定：根据国民经济和社会发展需要，国务院可以决定自本法施行之日起5年内开展水资源税征收试点；水资源税

的纳税人为取用地表水或者地下水的单位和个人；试点地区可以根据本地区水资源状况、取用水类型和经济发展等情况实行差别税率，每立方米取用水量平均税率不超过 10 元；水资源税试点实施办法由国务院规定，报全国人大常委会备案（第十五条）。

（二）关于中外合作开采油气资源缴纳资源税问题。按照 2011 年 9 月国务院修改的《中华人民共和国对外合作开采海上石油资源条例》和《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》有关规定，为保持政策的连续性稳定性，草案规定：中外合作开采海上、海上石油资源的企业依法缴纳资源税。但是，2011 年 11 月 1 日前已依法订立的中外合作开采海上、海上石油资源的合同，在已约定的合同有效期内，继续依照当时国家有关规定缴纳矿区使用费，不缴纳资源税；合同期满后，依法缴纳资源税（第十六条）。