

# 人大常委会第三十一次会议审议多部法律草案

针对群众反映最强烈的突出犯罪

## 对反电信网络诈骗专门立法

本报记者 张天培

10月19日,十三届全国人大常委会第三十一次会议听取了全国人大常委会法工委副主任李宇所作的关于反电信网络诈骗法草案的说明。

近年来,电信网络诈骗犯罪活动形势严峻,在刑事犯罪案件中占据很大比重。犯罪分子利用新型电信网络技术手段,钻管理上的漏洞,利用非法获取个人信息、网络黑灰产业交易等实施精准诈骗,组织化、链条化运作,跨境地域实施,严重危害人民群众获得感、幸福感、安全感。电信网络诈骗犯罪已经成为当前发案最高、损失最大、群众反映最强烈的突出犯罪,多发高发态势难以有效遏制,需要进一步完善制度,坚决打击治理,维护人民群众切身利益。

李宁介绍,制定专门法律是反电信网络诈骗工作实践的迫切需要。从实践情况看,反电信网络诈骗工作综合治理、源头治理方面的制度措施不够充分,金融、通信、互联网等行业治理存在薄弱环节,需要进一步建立完善各方面责任制度,形成协同打击治理合力;实践中一些好的做法和政策文件需要上升为法律规定;现有法律规定总体上较为分散,不够明确,针对性不强,各方面对于加强法律制度建设的需要较为迫切。

李宁表示,制定反电信网络诈骗法统筹发展和安全,坚持精准防治和问题导向,强化系统观念,注重源头治理、综合治理,加强预防性法律制度建设,为打击遏制电信网络诈骗活动提供法治支撑。

立法工作中注意把握以下几点:一是立足综合治理、源头治理和依法治理,侧重前端防范。关于电信网络诈骗违法犯罪分子的法律责任,刑法已做出多次修改完善,治安管理处罚法也有相关规定。本法主要是按照完善预防性法律制度的要求,针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节加强预防性法律制度建设。二是“小快灵”“小切口”,对关键环节、主要制度作出规定,条文数量不求太多,增强立法的针对性、实用性和有效性。三是急用先行。本法是一部系统综合、针对性强的专项法律,对实践中迫切需要的制度安排作出规定,拟制定修

改的电信法、网络犯罪防治法、反洗钱法等其他相关立法针对电信网络诈骗也可从各自角度细化相关规定,专项立法与相关立法相互配套、共同推进。

草案共39条,分为7章,主要涵盖6方面内容:

一是反电信网络诈骗工作的基本原则。强调坚持系统观念,注重源头治理、综合治理,全面落实打防管控各项措施;规定各部门职责、企业职责和地方政府职责;加强协同联动工作机制建设。

二是完善电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号有关基础管理制度。落实实名制,规定电话卡、互联网服务真实信息登记制度,建立健全金融业务尽职调查制度;对办理电话卡、金融账户的数量和异常办卡、开户情形进行限制,防范开立企业账户风险;有针对性地完善物联网卡销售、使用监测制度。

三是支持研发电信网络诈骗反制技术措施,统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设,为利用大数据反诈提供制度支持。规定金融、通信、互联网行业主管部门统筹推进相关跨行业、企业的统一监测系统建设,推进涉诈样本信息数据共享;要求互联网企业移送监测发现的嫌疑线索。

四是加强对涉诈相关非法服务、设备、产业的治理。治理改号电话、虚假主叫和涉诈非法设备;加强涉诈APP、互联网域名监测治理;打击治理涉电信网络诈骗相关产业。

五是其他措施方面,建立涉案资金紧急止付、快速冻结和资金返还制度;防范个人信息被用于电信网络诈骗;有针对性加强宣传教育;对潜在受害人预警劝阻和开展被害人救助;加强治理跨境电信网络诈骗活动,规定特定风险防范措施和国际合作。

六是明确法律责任,加大惩处力度。加大惩处非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号行为,实施惩戒措施;对违反本法规定依法追究刑事责任以及实施、帮助实施电信网络诈骗活动的法律责任作出衔接性规定。

坚持党的全面领导 发展全过程人民民主

## 修法适当增加地方两级人大常委会组成人员名额

本报记者 王比学

10月19日,受委员长会议委托,全国人大常委会法工委主任沈春耀向十三届全国人大常委会第三十一次会议作关于《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法(修正草案)》的说明。

地方组织法是关于地方人大、地方政府的组织和制度的基本法律。草案充实了“总则”一章内容。一是根据党中央关于加强党的全面领导要求和党的创新理论发展成果,明确坚持党的领导,地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人民政府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,依照宪法和法律规定行使职权。二是贯彻落实习近平总书记关于践行以人民为中心的发展思想和发展全过程人民民主的重要论述,增加规定,地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人民代表大会和各级人民政府坚持以人民为中心,坚持全过程人民民主,始终同人民保

持密切联系,倾听人民的意见和建议,为人民服务,对人民负责,受人民监督。三是根据宪法有关规定,明确地方人大和地方政府在全面依法治国中的责任,增加规定,地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和各级人民政府遵循在中央的统一领导下、充分发挥地方的主动性积极性的原则,保证中央政令畅通,保证宪法、法律和行政法规在本行政区域的实施。四是贯彻落实民主集中制原则,增加规定,地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和各级人民政府实行民主集中制原则;地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人大常委会应当充分发扬民主,集体行使职权;地方各级人民政府实行首长负责制,政府工作中的重大事项应当经集体讨论决定。

草案完善了地方各级人大及其常委会的组织和职权相关规定。适当增加省、设区的市两级人大常委会组成人员名额,拟将上下限分别增加10名。补充完善地方人大及其常委会的职权,县级以上地方各级人大及其常委会依法履行国有资产监督等职责;县级以上地方各级人大常

家庭教育促进法草案进入三审

## 扶持留守儿童和困境儿童家庭教育

本报记者 金歆

10月19日,十三届全国人大常委会第三十一次会议听取了全国人大常委会法工委副主任委员徐辉作的关于家庭教育促进法草案审议结果的报告。此前,常委会第三十次会议对家庭教育促进法草案进行了二次审议。

有的常委会组成人员提出,二审稿关于家庭教育概念和家庭教育内容的规定,应当进一步厘清家庭教育和学校教育的界限,更充分地体现家庭教育的特点。三审稿将相关条款中的“道德品质、知识技能、文化修养、生活习惯”修改为“道德品质、身体素质、生活技能、文化修养、行为习惯”;

同时,对二审稿中的家庭教育内容进行修改完善,增加规定:“引导未成年人培养广泛兴趣爱好,增强科学探索精神和创新意识”。

有的常委委员提出,有的家长对未成年子女期望值过高,施加的学习负担过重,有的家长对未成年子女沉迷网络等行为疏于管教,法律应当对这些突出问题作出回应。三审稿增加规定:“未成年人的父母或者其他监护人应当合理安排未成年人的学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间,避免加重未成年人学习负担,预防未成年人沉迷网络。”

有的常委委员和地方提出,中央有关文件对



会听取和审议备案审查工作情况报告。进一步加强代表工作,地方各级人民代表大会代表的建议、批评和意见的办理情况,以适当形式向社会公开;县级以上地方各级人大常委会和各专门委员会、工作机构应当建立健全常务委员会组成人员和各专门委员会、工作机构联系代表的工作机制,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;县级以上地方各级人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式,密切同人民群众的联系,听取对立法、监督等工作的意见和建议。进一步规范省、设区的市两级人大根据工作需要,可以设法制委员会、监察和司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、民族侨务外事委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会、社会建设委员会等专门委员会;进一步明确专门委员会的任期,充实完善其职责。

同时,草案还完善了地方各级人民政府的组织和职权相关规定。贯彻落实中央关于加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系 and 全面建设法治政府的要求,按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》的有关规定,总结党的十八大以来依法行政和法治政府建设实践经验,草案专设一节,明确法治政府的原则要求;进一步明确地方各级人民政府制定规范性文件的要求;根据中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关文件的要求,增加规定街道办事处的职责。

减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担提出了新的明确要求,本法应当贯彻和体现这一精神。三审稿增加规定:“县级以上地方各级人民政府应当采取措施,减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担,畅通学校家庭沟通渠道,推进学校教育和家庭教育相互配合。”

有的常委会组成人员和地方提出,留守儿童和困境儿童的家庭教育面临较多困难,应当采取更精准的措施对这些未成年人的家庭加大扶持力度,提供更多帮助。三审稿增加规定:“设区的市、县、乡级人民政府应当结合当地实际采取措施,对留守未成年人和困境未成年人家庭建档立卡,提供生活帮扶、创业就业支持等服务,为留守未成年人和困境未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育创造条件。”“教育行政部门、妇女联合会应当采取有针对性的措施,为留守未成年人和困境未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育提供服务,引导其积极关注未成年人身心健康状况、加强亲情关爱。”

湿地保护法草案进入二审

## 明确湿地的定义和保护范围

本报记者 金歆

10月19日,十三届全国人大常委会第三十一次会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员胡可明作的关于湿地保护法草案修改情况的汇报。此前,常委会第二十五次会议对湿地保护法草案进行了初次审议。

一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议,参考国际湿地公约和我国现行有关规定,对湿地的定义和保护范围予以研究完善,以有利于法律的有效实施。二审稿作以下修改:明确湿地是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域,包括低潮时水深不超过六米的海域,但水田以及用于养殖的人工水域和滩涂除外;在实行湿地名录制度的基础上,增加发布湿地范围的规定。

一审稿规定,国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理;国务院自然资源、生态环境、水利、农业农村等有关部门,按照职责承担湿地管理、保护和修复等有关

工作。一些常委委员和部门、社会公众建议,进一步体现有关部门和乡镇人民政府在湿地保护中的职责。二审稿作以下修改:增加规定,乡镇人民政府、街道办事处组织群众做好本辖区的湿地保护工作,村民委员会、居民委员会予以协助;分别增加水行政主管部门对河湖湿地、自然资源主管部门对滨海湿地、住房城乡建设主管部门对城市湿地的保护职责。

一些常委委员和地方、部门、社会公众建议,对重要湿地以外的一般湿地的保护管理,进一步完善有关规定。二审稿作以下修改:增加发布一般湿地名录及加强一般湿地动态监测的规定;增加规定,建设项目占用一般湿地的,应当按照管理权限,征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。

根据常委委员和部门、社会公众的意见,二审稿建议适当提高擅自占用国家重要湿地、严重破坏自然湿地等违法行为的罚款数额,加大处罚力度。

审计法修正草案进入二审

## 进一步增强审计结果的运用

本报记者 张天培

10月19日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对审计法修正草案进行了再次审议。此前,常委会第二十九次会议对审计法修正草案进行了初次审议。

有的常委会组成人员提出,为贯彻落实党中央关于全面实施预算绩效管理的决策部署,建议增加对预算绩效管理进行审计监督的规定。有的常委委员建议与全国人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定相衔接,明确审计工作报告应当按照有关法律、行政法规的规定报告对国有资源、国有资产的审计情况。宪法和法律委员会经研究,建议采纳上述意见。

(上接第一版)

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员胡可明作的关于湿地保护法草案修改情况的汇报。草案二审稿完善了湿地的定义和保护范围,明确了有关部门和乡镇人民政府在湿地保护中的职责等。

会议听取了宪法和法律委员会主任委员李飞作的关于期货法草案修改情况的汇报。草案二审稿将法律名称修改为“期货和衍生品法”,强化了国务院期货监督管理机构加强风险监控监管等责任。

为贯彻落实党中央决策部署,适应预防、遏制和惩治电信网络诈骗活动的需要,加强反电信网络诈骗工作,委员长会议提出了关于提请审议反电信网络诈骗法草案的议案。受委员长会议委托,常委会法制工作委员会副主任李宇作了说明。

为坚持党的全面领导、加强地方政权机关政治建设,发展全过程人民民主,委员长会议提出了关于提请审议地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法修正草案的议案。受委员长会议委托,常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

会议审议了农业与农村委员会关于提请审议畜牧法修订草案的议案。草案对完善公共卫生法治保障、促进畜牧业高质量发展等作出规定。农业与农村委员会副主任委员李家洋作了说明。

会议审议了社会建设委员会关于提请审议体育法修订草案的议案。草案强化全民健身国家战略,新增“在校不少于一小时体育锻炼”等条款,加强运动员权利保护等。社会建设委员会主任委员何毅毅作了说明。

会议审议了国务院关于提请审议反垄断法修正草案的议案。草案坚持规范与发展并重,针对反垄断法实施中存在的突出问题,进一步完善反垄断相关制度,加大对垄断行为的处罚力度等。受国务院委托,国家市场监督管理总局局长张工作作了说明。

会议审议了国务院关于提请审议农产品质量安全法修订草案的议案。草案健全农产品质量安全责任机制,强化风险管理和标准制定,完善监督管理措施等。受国务院

有的常委委员、地方提出,为了与民法典、个人信息保护法对个人信息保护的规范相衔接,建议增加规定:审计机关和审计人员在执行职务中,应对知悉的个人信息予以保密,不得泄露或者向他人非法提供。宪法和法律委员会经研究,建议采纳上述意见,对有关表述予以修改完善。

有的常委会组成人员建议进一步增强审计结果的运用,明确审计结果以及整改情况可以作为制定政策、完善制度的重要依据或者参考。宪法和法律委员会经研究,建议增加规定:审计结果以及整改情况应当作为制定政策、完善制度的重要参考。

委托,农业农村部部长唐仁健作了说明。

会议审议了最高人民法院关于提请审议民事诉讼法修正草案的议案。草案优化司法确认程序,完善小额诉讼程序和简易程序,扩大独任制适用范围,完善在线诉讼及送达规则等。最高人民法院院长周强作了说明。

会议审议了国务院关于提请审议关于授权国务院在营商环境创新试点城市暂时调整适用计量法有关规定的决定草案的议案。受国务院委托,司法部部长唐一军作了说明。

会议审议了国务院、中央军委关于提请审议关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定草案的议案。受国务院、中央军委委托,中央军委国防动员部部长盛斌作了说明。

受国务院委托,外交部副部长乐玉成作了关于提请审议批准《中华人民共和国和智利共和国引渡条约》的议案的说明,司法部部长唐一军作了关于提请审议批准《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》的议案的说明。

会议听取了监察和司法委员会主任委员吴玉良、财政经济委员会主任委员徐绍史、外事委员会主任委员张业遂、环境与资源保护委员会主任委员高虎城、社会建设委员会主任委员何毅毅分别作的关于十三届全国人大四次会议主席团交付该委员会审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议听取了常委会代表资格审查委员会主任委员吴玉良作的关于个别代表的代表资格的报告。

会议还审议了有关任免案等。全国人大常委会副秘书长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华,秘书长杨振武出席会议。

国务院副总理刘鹤,国家监察委员会主任杨晓渡,最高人民法院检察长张军,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责同志,部分全国人大代表,有关部门负责同志等列席会议。

