十三届全国人大常委会第三十五次会议审议多部法律草案

黄河保护法草案进入二审

增加黄河文化保护传承弘扬内容

本报记者　王比学

6月21日，十三届全国人大常委会第三十五次会议听取了全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞作的关于黄河保护法草案修改情况的汇报。此前，常委会第三十二次会议对该法律草案进行了初审。

为强化地方主体责任，加强地方工作的统筹协调，明确地方人民政府相关部门的职责，二审稿规定：黄河流域省、自治区可以根据需要，建立省级协调机制，组织、协调推进本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作；黄河流域县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展相关工作。

有些常委会组成人员、部门、地方和社会公众建议明确生态保护与修复的总体要求，强化有关具体措施。二审稿作以下修改：一是增加黄河流域生态状况评估、土地荒漠化和沙化调查监测、水土流失调查监测制度。二是完善生态保护与修复的总体要求，坚持山水林田湖草沙冰一体化保护与修复。三是要求在河套平原区、内蒙古高原湖泊萎缩退化区、黄土高原土地沙化区、汾渭平原区等重点区域实施生态修复工程。四是规定确定生态流量和生态水位的管控指标应当进行科学论证，综合考虑水资源条件、气候状况、生态环境保护要求、生产生活用水状况等因素。五是规定在禁渔期内禁止在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞。六是规定黄河流域旅游活动应当避免破坏生态环境和历史文化遗产。

为强化联防联控和地下水污染防治措施，二审稿增加了固体废物污染环境防治的内容。规定地下水污染防治重点排污单位应当依法安装水污染物排放自动监测设备，与生态环境主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行；黄河流域县级以上地方人民政府应当加强黄河流域固体废物污染环境防治，组织开展固体废物非法转移和倾倒的联防联控。

有的常委委员、地方和社会公众建议进一步发挥科技创新对高质量发展的支撑作用，强化区域发展战略协同推进，推进清洁能源建设，完善推动高质量发展的措施。二审稿作以下修改：一是要求加强协同创新，推动关键性技术研究，提升科技创新支撑能力。二是明确协同推进黄河流域生态保护和高质量发展战略与其他相关战略的实施。三是要求黄河流域县级以上地方人民政府因地制宜发展清洁能源。四是规定黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强城乡居民对本行政区域生态环境、资源禀赋的认识和教育，采取有效措施，支持、引导居民形成绿色低碳的生活方式。

有些常委委员、代表和地方建议进一步完善黄河文化保护传承弘扬措施，增加红色文化方面的内容。二审稿修改如下：一是在总则中增加黄河文化保护传承弘扬的内容，要求研究黄河文化发展脉络，阐发黄河文化精神内涵和时代价值。二是规定黄河流域县级以上地方人民政府及其文化和旅游等主管部门应当加强黄河文化保护传承弘扬，提供优质公共文化服务，丰富城乡居民精神文化生活。三是增加推动黄河文化体系建设的内容。四是规定国家加强黄河流域具有革命纪念意义的文物和遗迹保护，建设革命传统教育、爱国主义教育基地，传承弘扬以延安精神、《黄河大合唱》等为典型代表的黄河红色文化。

有些常委会组成人员、部门和地方建议进一步完善黄河流域生态保护和高质量发展基金的用途，健全生态保护补偿制度，强化司法保障建设，完善保障与监督措施。二审稿作以下修改：一是在黄河流域生态保护和高质量发展基金的用途中增加“战略性新兴产业培育、黄河文化保护传承弘扬”。二是要求国家加大财政转移支付力度，明确采用资金补偿、产业扶持等多种形式开展横向生态保护补偿。三是明确组织开展黄河流域司法协作，推进行政执法机关与司法机关协同配合。四是规定约谈和整改情况应当向社会公布。

全国人大常委会议事规则修正草案进入二审

完善工作报告的审议和处理程序

本报记者　王比学

6月21日，十三届全国人大常委会第三十五次会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员沈春耀作的关于全国人大常委会议事规则修正草案审议结果的报告。此前，常委会第三十二次会议对该法律草案进行了初审。

根据宪法和2021年修改的全国人大组织法规定，二审稿增加规定：“全国人民代表大会常务委员会坚持中国共产党的领导，依照法定职权和法定程序举行会议、开展工作。”

修正草案规定：“提请常务委员会会议审议的议案，应当在会议召开十日前提交常务委员会。”有的常委委员提出，这一时限对于临时召集的常委会会议可能难以做到，建议增加规定：“临时召集的常务委员会会议不适用前款规定。”同时，为保证常委会充分了解议案的有关情况，建议增加规定：“向常务委员会提出议案，应当同时提出议案文本和说明。”二审稿采纳了上述意见。

修正草案对常委会审议法律案等的程序作了规定。有的部门建议根据多年来实际做法，对拟提请全国人民代表大会审议的法律案由常委会先行审议作出规定。二审稿增加一款规定：“向全国人民代表大会提出的法律案，在全国人民代表大会闭会期间，可以先向常务委员会提出；常务委员会会议审议后，作出提请全国人民代表大会审议的决定。”

修正草案规定：“提请批准决算和预算调整方案的议案”，交财政经济委员会和其他有关专门委员会审查。有的部门建议，根据全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定，增加对国民经济和社会发展规划纲要、计划调整方案进行审查的规定。二审稿将上述规定修改为：“提请批准国民经济和社会发展规划纲要、计划、预算的调整方案和决算的议案”，交财政经济委员会和其他有关专门委员会审查。同时，增加一款规定：“国民经济和社会发展规划纲要、计划的调整方案应当在常务委员会举行全体会议审查的四十五日前，交财政经济委员会进行初步审查。”

修正草案对常委会听取有关报告作了规定。有的常委委员建议增加审计查出问题整改情况的报告、国务院关于金融工作有关情况的报告。二审稿采纳了上述意见。

修正草案对工作报告的审议和处理作了规定。有的常委委员提出，常委会会议听取工作报告后，委员长会议可以根据工作报告的有关内容提出议案，建议增加有关规定。二审稿增加一款规定：“委员长会议可以根据工作报告中的建议和常务委员会组成人员的审议意见，提出有关法律问题或者重大问题的决定的议案，提请常务委员会审议，必要时由常务委员会提请全国人民代表大会审议。”

有的意见提出，为了充分发挥专门委员会作用，丰富专题询问实践，建议对专门委员会开展专题询问作出规定。关于专题询问，修改后的全国人大组织法对专门委员会工作的规定中包括“承担全国人民代表大会常务委员会专题询问有关具体工作”。根据这一规定，二审稿增加一条规定：“根据常务委员会工作安排或者受委员长会议委托，专门委员会可以就有关问题开展调研询问。”

此外，根据常委会组成人员的审议意见，并考虑做好与全国人大组织法、全国人大议事规则、立法法、监督法相关规定表述的衔接，还对修正草案作了一些文字修改。

反电信网络诈骗法草案进入二审

加大对电信网络诈骗人员的惩处力度

本报记者　亓玉昆

6月21日，十三届全国人大常委会第三十五次会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权作的关于反电信网络诈骗法草案修改情况的汇报。此前，常委会第三十一次会议对反电信网络诈骗法草案进行了初审。

为统筹好打击治理电信网络诈骗与保护公民、组织合法权益之间的关系，草案增加规定，反电信网络诈骗工作应当依法进行，维护公民和组织的合法权益，依法保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，并规定相应法律责任。

有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众建议提高法律责任部分的罚款幅度，加大对电信网络诈骗人员的惩处力度。据此，草案进行了修改补充，增加对电信网络诈骗分子使用电话卡、金融账户、互联网账号等的限制措施，并增加限制措施情形；根据打击治理跨境电信网络诈骗的实践需要，增加规定对有关涉电信网络诈骗人员可以采取限制出境措施；对有关违反本法规定行为的罚款幅度作了调整。

防范利用金融系统非法转移资金是反电信网络诈骗工作的重要环节，有的常委委员、部门、地方建议进一步拓展涉电信网络诈骗“资金链”治理。经过研究，草案作了以下修改：将涉诈监测治理对象由银行账户、支付账户扩展到数字人民币钱包、收款条码等支付工具和支付服务；增加规定有关部门组织建立为用户提供查询名下银行账户、支付账户便捷渠道；为保障监测识别异常账户、可疑交易的有效性，明确金融机构可依法收集必要的交易和设备位置信息；规定支付机构应当依照规定完整、准确传输有关交易信息，防范电信网络诈骗分子借此洗钱。

从实践看，开展有效宣传防范是反电信网络诈骗的重要经验。有的常委委员、地方、部门和社会公众建议加强完善这方面的规定。据此，草案作了以下修改：一是规定增强公民防范意识和防范能力。二是增加金融机构、电信企业、互联网企业和新闻媒体单位开展反电信网络诈骗宣传的相关义务。三是扩大预警劝阻的责任主体，增加其他有关部门和金融、电信、互联网企业的预警劝阻措施。

草案对电信业务经营者、金融机构和互联网服务提供者一定情形下承担相应民事责任作了规定。有的常委委员、部门、地方和企业提出，电信网络诈骗分子是主要侵权责任人，对相关行业企业设定民事责任应当慎重，同时要考虑对优化服务可能带来的不利影响。二审稿修改为与民法典的衔接性规定，不设定新的民事责任制度。

反垄断法修正草案进入二审

健全行政执法和司法衔接机制

本报记者　亓玉昆

6月21日，十三届全国人大常委会第三十五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反垄断法修正草案审议结果的报告。此前，常委会第三十一次会议对反垄断法修正草案进行了初审。

如果经营者的市场份额低于法律规定标准和规定条件的，法律不予禁止，这就是垄断协议的安全港规则。有的地方、部门、单位和专家学者建议对引入安全港规则再作斟酌；有的建议明确，对于严重限制竞争的横向垄断协议，不适用安全港规则。宪法和法律委员会经研究，建议将安全港规则限定适用于纵向垄断协议，明确：对经营者与交易相对人达成的垄断协议，“经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准，并符合国务院反垄断执法机构规定的其他条件的，不予禁止”。

有的部门、单位和专家学者建议对未达到申报标准的经营者集中案件的调查、处理程序进一步予以完善。据此，草案作了以下修改：经营者集中未达到国务院规定的申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构可以要求经营者申报，经营者未依照规定进行申报的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。

有的地方、单位和社会公众提出，反垄断执法机构对经营者等“实施”排除、限制竞争行为进行约谈整改，实质上应属于行政措施而不是行政处罚，对象应是“涉嫌”违反本法规定的行为。草案对相关表述作了修改：经营者、行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，涉嫌违反本法规定的，反垄断执法机构可以对其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其提出改进措施。

垄断案件的处理，政策性较强，对经济生活影响较大，有的常委会组成人员和地方、部门建议规定人民法院可以对法律明示以外的垄断协议、滥用市场支配地位行为等进行认定，也有的意见建议慎重研究。宪法和法律委员会研究后认为，人民法院审理垄断案件，在作出判决时需要对是否构成垄断行为依法作出判断，这其中包括对法律明示以外的垄断行为作出最终判断。据此，草案将相关规定修改为“加强反垄断执法司法”，并增加“依法公正高效审理垄断案件，健全行政执法和司法衔接机制”的规定。

农产品质量安全法修订草案进入二审

明确建立食用农产品质量安全追溯制度

本报记者　魏哲哲

6月21日，十三届全国人大常委会第三十五次会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员王宁作的关于农产品质量安全法修订草案修改情况的汇报。此次审议为二次审议。

有些常委会组成人员和部门、全国人大代表、社会公众建议，进一步压实有关主体的农产品质量安全责任。二审稿作以下修改：一是规定国家支持农产品产地冷链物流基础设施建设，健全有关冷链物流标准、服务规范和监管保障机制，相关企业应当依照法律、法规和有关标准，保证冷链物流的农产品质量安全；二是恢复现行法中农产品批发市场、农产品销售企业有关农产品质量安全责任的规定，并与部门监管职责相衔接；三是对通过网络平台销售农产品的农产品经营者和平台经营者的农产品质量安全责任作出衔接性规定。

修订草案规定，农产品生产企业、农民专业合作社对其销售的食用农产品应当开具承诺合格证；从事农产品收购的单位或者个人应当收取并保存承诺合格证。有些常委委员和部门、社会公众提出，总结承诺达标合格证制度试点经验，应区分情况，增加相关责任主体，按照法律法规规定，对生猪、生鲜乳应实行更严的监管措施。二审稿作以下修改：一是增加规定，食品生产者和餐饮服务提供者应当按照规定收取并保存承诺达标合格证，从事农产品收购的单位或者个人对其收购的农产品分装后销售的，应当按照规定开具承诺达标合格证；二是考虑到行政法规对生猪的质量安全实行更严格的检验检疫管理，对特定畜禽产品的质量安全合格证明材料作出相应衔接性规定；三是增加农产品批发市场开办者应当查验承诺达标合格证的规定；四是增加规定，农业农村主管部门应当做好承诺达标合格证有关工作的指导服务和日常监督检查，并完善有关法律责任。

同时，修订草案明确建立食用农产品质量安全追溯制度，并授权国务院农业农村主管部门会同有关部门制定追溯目录、承诺合格证管理办法。本法主要调整适用食用农产品的质量安全管理，修订草案拟不具体区分食用农产品、非食用农产品而实行不同的监管措施，可在授权制定的具体管理办法中作出进一步规定。

有些常委委员和地方、部门提出，总结实践经验和做法，需要明确加强农业农村、市场监督管理部门的工作协调配合。二审稿增加规定：农业农村、市场监督管理等有关部门应当建立健全农产品质量安全全程监督管理工作机制，加强收购、储存、运输过程中农产品质量安全监管的协调配合和执法衔接。

民事强制执行法草案首次提请审议

依法保障胜诉当事人及时实现权益

本报记者　魏哲哲

党的十八届四中全会明确要求“切实解决执行难，制定强制执行法”、“依法保障胜诉当事人及时实现权益”。6月21日，最高人民法院院长周强在十三届全国人大常委会第三十五次会议上就民事强制执行法草案作说明。

草案分为4编17章，共207条，各编依次为总则、实现金钱债权的终局执行、实现非金钱债权的终局执行、保全执行，以及附则。第一编主要规定执行活动应当遵循的基本原则、执行机构和人员、执行依据、执行当事人、执行程序、执行救济、执行监督等一般性规定，第二编主要规定执行财产的范围，对不动产、动产、债权、股权等财产的执行，清偿和分配等，第三编主要规定对物的交付和行为的执行，第四编规定了保全执行，附则规定了与民事诉讼法的关系，行政、刑事生效法律文书涉财产执行准用本法以及生效日期。

为进一步解决实践中因执行送达多、被执行人难找等带来的执行送达不便、送达程序拖沓等问题，草案规定了送达地址确认书制度；为进一步解决消极执行、乱执行等执行权失范问题，规定当事人、利害关系人可以就人民法院未实施应当实施的执行行为提出申请的制度和自行纠正制度；为进一步发挥当事人在财产调查方面的积极作用，规定了律师调查令制度。

关于对不动产的执行，草案规定了不动产查封的方法、效力等，为贯彻落实善意文明执行理念，强调了对明显超标的额查封的禁止；草案规定了不动产的现场调查、确定参考价、拍卖、变卖、抵债等变价程序，为实现财产价值最大化，充分保障胜诉当事人合法权益，规定变价以网络司法拍卖为原则，必要时可以二次启动变价程序。

关于对动产的执行，草案主要规定了动产的查封方法及其效力、查封物的保管等有别于不动产查封变价程序的内容，为进一步提升动产处置特别是低价值动产处置的效率和效果，规定了禁止无益查封制度、对价值较低动产无底价拍卖和一拍终局等。

关于对债券等其他财产权的执行，为进一步完善债权执行法律制度，提升债权执行效果，规定了对非金钱债权的执行方法、债权的拍卖变卖和债权收取诉讼；为解决实践突出问题，打击规避执行行为，规定对查封股权的表决权进行必要限制。

关于对共有财产的执行，草案主要规定了对按份共有财产和共同共有财产的执行方法等，为平衡保护申请执行人和共同共有人的合法权益，规定对共同共有财产应当劣后执行。

关于行为请求权的执行，草案主要规定了可替代行为、不可替代行为、不作为等的执行方法。其中，为解决实践争议问题，规定对交出未成年子女的执行、探望权的执行；为进一步加大对拒不执行行为的制裁力度、提升执行效果，建立按日罚款制度，对被执行人拒不交付特定标的物的，可以对其按日予以罚款，但是累计不得超过一百八十日；建立特殊拘留制度，针对被执行人持续拒不履行不可替代行为的情形，可以再次予以拘留，但是累计不得超过六个月。

本版责编：唐露薇　卢　涛　张伟昊