

关于《中华人民共和国人民陪审员法（草案）》的说明

一、制定人民陪审员法的重要性和必要性

党的十九大报告强调，要健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。人民陪审员制度是社会主义民主政治的重要内容，是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，也是社会主义民主制度在司法领域的重要体现。人民群众是依法治国的基本力量，人民陪审员制度是人民群众了解司法、参与司法、监督司法的直接形式，也是人民法院弘扬司法民主、促进司法公开、保障司法公正、增强司法公信的有力保证。制定一部专门的人民陪审员法，有利于扩大司法领域的人民民主，切实保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权，更好地体现人民当家作主；有利于弘扬社会主义核心价值观和法治精神，促进全民守法、营造依法治国的浓厚氛围；有利于架起人民法院与人民群众的沟通桥梁，形成法官和人民陪审员的优势互补，实现司法专业化判断与群众对公正认知的有机统一，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

我国现行的人民陪审员制度，是以全国人大常委会2004年审议通过的《关于完善人民陪审员制度的决定》（以下简称《决定》）为核心，包括法院组织法以及民事、刑事、行政诉讼法相关法律规定、司法解释、政策文件所构成的制度体系。长期以来，人民陪审员制度在推进司法民主、促进司法公正、提高司法公信等方面一直发挥着重要作用，但仍存在一些需要改进和完善的地方，如人民陪审员的广泛性和代表性不足，“驻庭陪审、编外法官”“陪而不审、审而不议”现象仍然存在，管理机制不健全，履职保障机制不完善等。党的十八届三中全会决定指出，要广泛实行人民陪审员制度，拓宽人民群众有序参与司法的渠道。四中全会决定进一步提出，完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，提高人民陪审员制度公信力，逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。这些都为人民陪审员制度改革提出了明确方向和政策要求。

根据中央深改组审议通过的《人民陪审员制度改革试点方案》（以下简称《试点方案》）和全国人大常委会《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》，2015年5月，最高人民法院和司法部联合发布《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》（以下简称《试点办法》），开始了新一轮人民陪审员制度改革试点。为了进一步研究试点改革中的有关问题，2017年4月，全国人大常委会决定，试点期限延长一年。试点期满，最高人民法院应当就试点情况向全国人民代表大会常务委员会作出报告。对实践证明可行的，最高人民法院应当会同有关方面提出修改相关法律的意见；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。两年多来，各试点法院积极扩大选任范围、完善参审机制、合理区分事实审和法律审、健全保障机制，试点工作成效显著。在试点过程中，有不少人大代表、政协委员、专家学者提出，人民陪审员制度是我国社会主义民主政治的重要组成部分，建议在宪法中增加人民陪审员制度相关条款，同时，在总结改革试点经验的基础上，制定专门的人民陪审员法。在当前形势下，制定一部专门的人民陪审员法，既是完善中国特色社会主义法律体系的必然要求，也是充分发挥人民陪审员制度功能作用的客观需要。特别是经过两年多试点，各地法院已经探索出许多可复制、可推广的经验做法，其中所涉重点难点问题也基本形成共识，立法条件已经具备。

二、制定人民陪审员法的基本原则

（一）充分保障人民群众参与司法的民主权利

宪法规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。党的十九大报告强调，要体现人民意志、保障人民权益，激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。经过法定的选任条件和程序，担任人民陪审员参与司法事务的管理是公民的一项重要民主权利，草案从不同角度对公民的该项权利给予充分保障。草案规定，公民有依法担任人民陪审员的权利和义务。人民陪审员依法享有参加审判活动、独立发表意见、获得履职保障等权利。人民法院应当依法保障人民陪审员参加审判

活动,人民陪审员所在单位、户籍所在地或者经常居住地的基层组织应当依法保障人民陪审员参加审判活动。

(二)坚持人民陪审员选任的广泛性和代表性

人民陪审员的选任应当注意吸收普通群众,兼顾社会各阶层人员的结构比例,注意吸收社会不同行业、职业、年龄、民族、性别的人员,实现人民陪审员的广泛性和代表性。按照《试点方案》的要求,推行人民陪审员选任的“一升一降”(提升年龄、降低学历)和“三个随机”(随机抽取人民陪审员候选人、随机抽取确定人民陪审员人选、随机抽取人民陪审员审理具体案件),主要就是为了体现人民陪审员选任的广泛性和代表性,并已取得预期效果。因此,草案将这些要求予以明确规定,但考虑到部分地方选任上的实际困难,仍然部分保留个人申请和组织推荐产生人民陪审员的方式。

(三)强调充分发挥人民陪审员的参审作用

草案以解决“陪而不审、审而不议”问题,充分发挥人民陪审员的参审作用为导向,合理界定人民陪审员参审范围,明确人民陪审员参与案件审理的程序和要求;妥善区分事实审和法律审,在七人合议庭中,实行人民陪审员不再审理法律适用问题,只参与审理事实认定问题;同时加大审判长对人民陪审员的指引、提示力度,强调法官对人民陪审员行使权力的保障义务,但不得影响人民陪审员的独立判断。

三、涉及的重点问题

(一)关于人民陪审员选任

一是放宽选任入口。草案在总结改革试点经验的基础上,将学历要求从原有的大专以上学历降低到一般具有高中以上文化程度,就是要让更大范围的群众有机会选任人民陪审员。同时,法官员额制改革后,实践中担任员额法官的年龄一般需要28周岁以上(本科毕业23岁左右,从事法律工作5年以上),并考虑到提高年龄要求有利于更好地发挥陪审员富有社会阅历、了解社情民意的优势,将担任人民陪审员的年龄从23周岁提高到28周岁。二是改革选任方式。《试点方案》和《试点办法》要求陪审员全部随机抽选产生,在实践中产生了不少争议。部分全国人大代表和不少地方法院都主张保留个人申请和组织推荐方式。草案第八条规定,陪审员应当是随机抽选产生的前提下,因审判活动需要,一定比例的人民陪审员可以通过个人申请和组织推荐的方式产生。具体办法由最高人民法院制定。三是明确随机抽选来源。在试点过程中,由于选民名单5年才更新一次,信息滞后严重。在实践中,人民陪审员选任大多是从当地公安机关提供的常住居民名单中随机抽取候选人。故草案第八条规定,“人民陪审员从符合条件的当地常住居民名单中随机抽选”,而不是从选民名单中随机抽选产生。同时,草案第九条明确规定公安机关应当向基层人民法院提供当地常住居民名单,并根据其掌握的犯罪记录信息对有无犯罪记录进行审核。

(二)关于事实审和法律审区分

人民陪审员参加的合议庭组成采用两种模式:一是原有的三人合议庭继续保留,二是增设七人合议庭。之所以没有选择五人或九人及以上的合议庭组成模式,主要是考虑到在区分事实审和法律审的前提下,采用五人合议庭,法官人数至少要保证三人,人民陪审员则仅有两人,在合议庭内人数较少,难以发挥有效、实质参审的应有作用;采用七人合议庭,一方面是七人合议庭已能满足审理重大案件的需要,法庭设施也不需要大规模改造;另一方面,七人合议庭中人民陪审员四人和法官三人,数量配比相对平衡,如果合议庭人数为九人及以上,既会加剧人民法院“案多人少”的工作负担,加大陪审成本,又会影响审判活动的效率。同时,刑事诉讼法第一百七十八条规定,高级法院、最高法院审理一审案件可以由审判员和人民陪审员三人至七人组成合议庭,也是设置七人合议庭的参考依据。

在三人合议庭中,以不区分事实审与法律审为宜,人民陪审员与法官有同等权利;对一些社会影响重大的案件,由三名法官和四名人民陪审员组成七人合议庭,人民陪审员在法官的指引下只参与审理事实认定问题,不审理法律适用问题。因此,草案第二十条、第二十

一条对三人合议庭与七人合议庭的评议规则分别作出规定，三人合议庭不区分事实审和法律审，七人合议庭审判案件时，人民陪审员只参与审理事实认定问题，不参与审理法律适用问题。

(三)关于参审范围

合理界定人民陪审员参审案件的范围，既要让陪审制度在国家治理和司法体系中发挥应有作用，又要解决实践中长期存在的“陪而不审、审而不议”等问题。草案第十四条为一般规定，即涉及群体利益、公共利益、人民群众广泛关注的以及其他社会影响较大的第一审刑事、民事、行政案件，均可以适用陪审制，法律规定由法官独任审理或者由法官组成合议庭审理的除外，这一表述是对2004年《决定》第二条第(一)项“社会影响较大的刑事、民事、行政案件”的具体化；第十五条进一步明确七人合议庭的案件参审范围，并作了类型化处理，第一类是社会影响重大的可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的刑事案件；第二类是行政诉讼法和民事诉讼法规定的公益诉讼案件；第三类是其他涉及征地拆迁、环境保护、食品药品安全等社会公共利益的重大案件。除了上述规定，参审范围还包括当事人申请适用的案件。

(四)关于退出和惩戒机制

草案第二十六条保留了《决定》第十七条的规定，同时参考《试点办法》第二十七条，规定人民陪审员有该条第一款第二项、第四项所列行为，可以采取通知所在单位、户籍所在地或者经常居住地的基层组织，在辖区范围内公开通报等措施进行惩戒。

(五)关于履职保障

草案第二十七条第一、三款保留了《决定》第二十八条第二、三款的规定，同时参考2005年《最高人民法院关于人民陪审员管理办法(试行)》第四十条，增加一款规定“人民陪审员所在单位违反前款规定的，基层人民法院应当及时向人民陪审员所在单位，或所在单位的主管部门，或所在单位的上级部门提出纠正意见。”该款规定主要是为了明确人民陪审员所在单位的保障责任。

另外，草案第二十八条第一款中对“人民陪审员因参加审判活动而支出的交通、就餐等费用”的补助标准明确为参照当地国家机关一般工作人员的出差补助标准。第二款明确将人民陪审员人身意外伤害保险费纳入当年业务经费预算，旨在解决人民陪审员在参审途中或参审时发生意外的赔偿问题。

(六)其他内容

关于人民陪审员任期。草案第十二条第一款规定，人民陪审员的任期为五年。任期届满后，人民陪审员职务自动免除，一般不得连任。该规定旨在让更多的公民有可能参与到审判活动中。

关于提交审委会讨论规则。草案第二十二条规定，合议庭成员意见有重大分歧的，人民陪审员或法官可以要求合议庭将案件提请院长决定是否提交审判委员会讨论决定。这一规定赋予了法官和人民陪审员对等的审判权力，同时又可以最大程度上保证案件的质量和效率。

关于参审案件数上限。为了有效防止“驻庭陪审员”“编外法官”的出现，设定每位人民陪审员的年度参审数上限是有必要的。因此，草案第二十三条还规定，人民法院应当结合本辖区实际情况，合理确定每名人民陪审员年度参与审判案件的数量上限，并向社会公告。

关于《中华人民共和国检察官法（修订草案）》修改情况的说明

一、修改检察官法的重要意义

现行检察官法于1995年2月28日第八届全国人大常委会第十二次会议通过，2001年6月30日第九届全国人大常委会第二十二次会议、2017年9月1日第十二届全国人大常委会第二十九次会议修正。检察官法的立法、修改与施行，对于加强和规范检察官管理，促进检察官队伍正规化、专业化、职业化建设，提升检察队伍素质能力具有十分重要的意义。随着全面依法治国的深入推进，检察工作和检察官队伍建设面临新的形势，对检察官队伍建设和管理体制提出了新的更高要求，修改完善检察官法十分必要。

第一，修改完善检察官法，是贯彻落实党中央重大决策部署，巩固深化司法体制改革成果的必然要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对深化司法体制改革和保障司法公正作出一系列重大决策部署，检察人员分类管理、员额制、检察官办案责任制等司法改革取得重大成果。修改检察官法，对于及时巩固改革成果，提高司法质量效率和公信力，具有十分重要的意义。

第二，修改完善检察官法，是推进检察官队伍正规化专业化职业化建设的客观需要。党中央对政法队伍建设提出了新的要求。修改检察官法，对于提高检察官队伍专业素养、职业保障和规范化管理水平，保障依法履职，具有十分重要的意义。

第三，修改完善检察官法，是完善中国特色社会主义法律体系的重要内容。近年来，刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法相继修改完善，人民检察院组织法修订已取得阶段性成果。各项法律的修改紧密关联，相辅相成。检察官法的修改作为其中重要的一环，对完善中国特色社会主义法律体系具有十分重要的意义。

二、检察官法修改过程、指导思想及基本原则

（一）修改过程。自检察官法修订列入十二届全国人大常委会立法规划以来，最高人民检察院党组高度重视，专门成立了修改小组。修改小组深入各省区市调研，组织召开法学专家论证会，反复征求各省级检察院意见，并委托部分专家、部分省级院起草专家意见稿和地方建议稿，广泛征求中组部、中央编办、公安部、司法部、财政部、人力资源社会保障部、国务院法制办等中央有关部门意见，并多次与中央政法委、全国人大内司委、全国人大常委会法工委和最高法院沟通协商，反复推敲、修改完善。最高人民检察院党组5次专题研究，形成了目前的检察官法修订草案（以下简称《修订草案》）。

（二）指导思想。深入贯彻党的十八大、十八届历次中央全会和党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以宪法为依据，以现行检察官法为基础，以推进检察官正规化、专业化、职业化为目标，以确保检察权依法独立公正行使为核心，以强化检察官职责、管理和保障为重点，充分吸收司法体制改革成果，借鉴参考有关国家和地区检察官管理经验，力争将检察官法修改成为与党中央要求相适应、与形势相符合、体现检察官职业特点规律的法律制度，为建设公正高效权威的社会主义司法制度、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供法律保障。

（三）基本原则。一是坚持一般性与特殊性相结合。检察官性质上仍属于公务员，具有普通公务员管理的共性，在修改中注意吸收《公务员法》一般性规定。检察官作为行使检察权的特殊公务员，又不同于普通公务员。因此《修订草案》又注意遵循司法人员管理和司法权运行一般性规律，体现检察属性特点和检察权运行的特殊性。二是坚持总结吸收司法体制改革经验与推进改革成果法律化相结合。注意总结吸收近年来检察队伍正规化专业化职业化建设的成功经验，充分吸收本轮司法体制改革成果。三是注重与宪法、人民检察院组织法等相衔接。坚持在现行宪法框架范围内进行修改，并注意与正在修改的人民检察院组织法同步对接。四是坚持立足我国国情与借鉴域外经验相结合。始终坚持立足中国实际，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持从我国基本国情出发，同时又注重研究借鉴域外检察官管理有益经验。

三、需要重点说明的问题

(一)关于总体框架和体例。现行检察官法共17章56条,《修订草案》调整为8章76条,减少了9章,增加了20条。减少章节的主要考虑是,现行检察官法章多条文少,有些章甚至只有两三个法条,导致内容较散,很难突出检察官管理的重点。增加条文主要是把司法体制改革成果吸收进来。目前,《修订草案》按照检察官管理的职责义务和权利、遴选、任免、管理、考核奖励和惩戒、保障等顺序进行,章节更加精简,更加符合司法规律,更具科学性与操作性。

(二)关于检察官的范围及称谓。现行检察官包括“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》取消“检察员”和“助理检察员”的称谓,并根据正在修订的《人民检察院组织法(修订草案)》,修改为“其他检察官”。(草案第二条、十八条)

(三)关于检察长统一领导权。根据现行人民检察院组织法规定,检察长统一领导检察院的工作。《修订草案》明确了检察长的统一领导权,规定“检察官在检察长领导下开展工作,检察长对所属检察官办理案件进行指挥监督,重大办案事项由检察长决定”。(草案第九条)

(四)关于检察官任职条件

1. 关于学历条件。《修订草案》明确检察官需具备全日制法学类本科以上学历,原则上不再放宽学历条件。主要考虑是随着我国法学教育不断发展,具备大学本科学历的学生,尤其是政法院校毕业生不断增加,提高初任检察官学历条件有了很好的基础,且目前检察官队伍中法学类本科以上学历人员占绝大多数。明确这一规定也与《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》中有关取得法律职业资格的学历要求相符。(草案第十二条)

2. 关于年龄条件。《修订草案》保留了目前关于担任检察官须年满二十三岁的规定。主要考虑是:年龄条件只是担任检察官的条件之一,任职还必须满足能力、经历、学历等其他条件。《公务员法》明确公务员任职年龄为“年满十八周岁”,工作满五年后为二十三岁,符合人才成长规律和实际情况。规定年龄过高,不利于吸收优秀人才充实检察官队伍。特别是,《修订草案》规定检察官需“具有五年以上的法律工作经历”,实际上已经通过工作经历的限制来达到提高任职年龄的目的。(草案第十二条)

3. 关于法律经历条件。根据《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》(中组发[2015]19号),初任检察官须任检察官助理满五年。《修订草案》吸收了检察官任职法律工作年限条件,明确“从事法律工作满五年”。(草案第十二条)

4. 关于检察长、副检察长和检察委员会委员的任职条件。根据《人民检察院组织法(修订草案)》的修改内容,规定为“人民检察院的检察长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副检察长、检察委员会委员应当从检察官中产生”。(草案第十四条)

(五)关于检察官免除职务、降职的情形。根据《关于严格执行法官检察官遴选标准和程序的通知》(中政委[2017]9号)精神,《修订草案》增加“办案质量效率连续两年不达标,不能胜任检察官职务的”作为免除检察官职务的法定情形。同时,根据公务员法的相关规定,“一次年度考核不称职”属于公务员降职而非免职的情形。为此,增设检察官降职的规定,即“检察官在年度考核中被确定为不称职的,应予降职。检察官降职,应当降低一个检察官等级”。(草案第二十一、四十一、四十二条)

(六)关于检察官兼职禁止和任职回避

1. 关于检察官兼职禁止。《修订草案》增加检察官不得在“其他营利性组织”兼职、不得兼任“仲裁员和公证员”情形。同时,为贯彻落实中央关于加强法学高等学校和法律实务部门之间相互交流的精神,《修订草案》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”。(草案第二十五条)

2. 关于被开除公职的检察官不得担任诉讼代理人和辩护人。这是根据从严管理司法队伍要求作出的规定。(草案第二十七条)

3. 关于检察官任职回避。《修订草案》规定:“检察官的配偶、子女有下列情形之一的,检

察官应当实行任职回避：(一)担任该检察官所任职人民检察院辖区内律师事务所的合伙人或者设立人；(二)在该检察官所任职人民检察院辖区内以律师身份担任诉讼代理人、辩护人，或者为诉讼案件当事人提供其他有偿法律服务的。”(草案第二十八条)

(七)关于检察官员额制。参照《人民检察院组织法(修订草案)》，目前规定“检察官员额根据人民检察院层级、案件数量以及经济社会发展情况、人口数量等因素确定。地方各级人民检察院检察官员额，在省、自治区、直辖市内实行总量控制，动态管理”。(草案第二十九条)

(八)关于检察官单独职务序列等级。为体现检察官单独职务与行政职级脱钩的性质和特点，《修订草案》明确“检察官实行单独职务序列管理”。按照《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》(中组发〔2015〕19号)要求，明确检察官单独职务序列等级设置“四等十二级”。检察官等级采取按期晋升、择优选升和特别选升的方式晋升。(草案第三十条至三十三条)

(九)关于检察官惩戒制度。考虑到检察官实行单独职务序列后，与行政职级脱钩，《修订草案》取消了现行检察官法“降级”处分种类。同时，根据中央改革精神和《公务员法》关于惩戒的规定，《修订草案》规定了延期晋升和暂停履行职务的情况。(草案第五十三、五十四、五十六条)

(十)关于检察官的职业保障。根据公务员法和《保护司法人员依法履行法定职责的规定》(中办发〔2016〕51号)，《修订草案》规定了检察官履职保障、工资待遇、抚恤优待、退休等制度。(草案第五十八条至六十九条)

关于《中华人民共和国英雄烈士保护法（草案）》的说明

一、制定本法的必要性

习近平总书记指出：“实现我们的目标，需要英雄，需要英雄精神。我们要铭记一切为中华民族和中国人民作出贡献的英雄们，崇尚英雄，捍卫英雄，学习英雄，关爱英雄。”英雄烈士的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富，是中国共产党领导中国各族人民96年来不懈奋斗伟大历程、可歌可泣英雄史诗的缩影和代表，是实现中华民族伟大复兴的强大精神动力。

近年来，社会上历史虚无主义错误思潮和观点不断出现，有些人以“学术自由”“还原历史”“探究细节”等为名，通过网络、书刊等媒体歪曲历史特别是近现代历史，丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士，造成恶劣社会影响，引起社会各界愤慨谴责。在今年全国“两会”上，有251人次全国人大代表、全国政协委员和一些群众来信提出，建议通过立法加强英雄烈士保护。2017年4月，习近平总书记对英雄烈士保护立法作出重要批示。回应社会关切，回击丑化、诋毁英雄烈士的恶劣行为，加强英雄烈士保护立法十分必要。制定英雄烈士保护法是建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，巩固中国共产党执政地位和中国特色社会主义制度的内在要求，是弘扬社会主义核心价值观和爱国主义精神，崇尚捍卫英雄烈士，维护社会公共利益的必要措施。

二、草案起草的工作过程和指导思想

全国人大常委会高度重视英雄烈士保护立法工作，将起草英雄烈士保护法作为2017年立法工作方面的一项重要任务。法制工作委员会认真学习贯彻党中央指示精神，会同中央宣传部、民政部、人力资源和社会保障部、中央军委法制局组成起草工作组，抓紧立法研究起草工作，先后召开座谈会十多次，听取中央有关部门、全国人大有关专门委员会和有关全国人大代表、全国政协委员以及专家学者的意见；赴革命老区、英模部队等进行调研，听取干部群众、部队官兵和英雄烈士后代的意见，到中央档案馆查阅相关历史档案；到北京市高级人民法院调研，了解有关案件情况。法制工作委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，对立法中的主要问题进行专题研究，并研究借鉴外国相关立法规定，经反复研究、修改并征求中央有关部门意见后，形成了《中华人民共和国英雄烈士保护法（草案）》。

起草工作的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，贯彻落实党的十九大精神，坚定“四个自信”，不忘初心，牢记使命，坚持保护英雄烈士的鲜明价值导向，纪念缅怀英雄烈士功绩，弘扬传承英雄烈士精神，培育和践行社会主义核心价值观，激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量，以不断夺取新时代中国特色社会主义新胜利告慰英雄烈士。

贯彻上述指导思想，起草工作中注意把握以下几点：一是突出重点，旗帜鲜明讲政治。坚决维护中国共产党、人民军队、人民共和国历史上的英雄烈士代表性人物和集体形象。近些年，一些人丑化、诋毁、贬损、质疑我党我军历史上的英雄烈士，其实质是动摇中国共产党的执政根基和中国特色社会主义制度，对这些行为必须在法律上明确予以禁止。二是弘扬英烈精神，传承红色基因。无论时间过去多么久远，先烈的英名和功绩都将永世长存。突出加强宣传教育，在全社会营造缅怀、崇尚、学习英雄烈士的正气和浓厚氛围，弘扬传承英雄烈士精神。针对现行褒扬制度存在侧重物质保障、对弘扬英雄烈士精神规定不够的情况，通过完善纪念形式，强化鲜明价值导向。三是坚持问题导向，完善制度措施。整合现行法律、烈士褒扬条例等有关英雄烈士保护的规定，与相关法律、行政法规相衔接，并根据实际需要予以提炼和完善，进一步加强英雄烈士保护工作。

三、草案的主要内容

草案共30条，包括以下主要内容：

(一)关于英雄烈士的历史功勋

中国共产党、人民军队和人民共和国历史上涌现的无数英雄烈士，近代以来的英烈先驱和革命先行者，为国家和人民作出了重大牺牲和重大贡献。根据人民英雄纪念碑碑文、宪法序言精神，并与民法总则、全国人大常委会关于设立烈士纪念日的决定等规定相衔接，草案规定，国家和人民永远尊崇、铭记英雄烈士为国家、人民和民族作出的牺牲和贡献。近代以来，为了争取民族独立、人民解放，实现国家富强、人民幸福，促进世界和平、人类进步而英勇献身、毕生奋斗的英雄烈士，功勋彪炳史册，精神永垂不朽。(草案第二条)需要说明的是，现实中的英雄模范人物和群体与草案规定的英雄烈士精神是一脉相承的，对他们的褒奖、人格等合法权益的保护，适用国家勋章和国家荣誉称号法等相关法律法规，不适用本法。

(二)关于人民英雄纪念碑的法律地位

1949年9月30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过决议，在首都北京天安门外，建立一个为国牺牲的人民英雄纪念碑；当日下午即举行人民英雄纪念碑奠基典礼，毛泽东主席率全体代表参加并宣读人民英雄纪念碑碑文。这一时刻永载人民共和国光辉史册。建成后的人民英雄纪念碑，成为国家和人民纪念缅怀为中国革命和国家建设而英勇献身的英雄烈士的标志性纪念设施。据此，草案规定，矗立在北京天安门广场的人民英雄纪念碑，是近代以来中国人民和中华民族争取民族独立解放、人民自由幸福和国家繁荣富强的精神象征，是国家和人民纪念、缅怀英雄烈士的永久性纪念设施。人民英雄纪念碑及其名称、碑题、碑文、浮雕、图形、标志等受法律保护。(草案第七条)

同时，草案还对其他英雄烈士纪念设施的保护、开放和管理作了规定，为纪念缅怀英雄烈士提供场所和服务，发挥其作为爱国主义教育基地的作用。(草案第八条、第九条、第十条)

(三)关于纪念缅怀英雄烈士活动

与全国人大常委会关于设立烈士纪念日的决定和有关行政法规规定相衔接，草案规定，国家、县级以上地方人民政府和军队有关部门应当在烈士纪念日举行纪念活动；机关、团体、乡村、社区、学校、企业事业单位和军队有关单位在清明节和重要纪念日组织开展纪念活动；为英勇献身的烈士举行庄重的送迎、安葬仪式；建立健全烈士祭扫制度和礼仪规范，英雄烈士在外国安葬的，驻该国使领馆应当组织开展祭扫活动；引导公民通过瞻仰纪念设施、集体宣誓、网上祭奠等形式参与纪念活动等。(草案第五条、第六条、第十一条、第十二条、第十三条)

(四)关于弘扬传承英雄烈士精神

草案规定，国家鼓励开展对英雄烈士事迹和精神的研究，以辩证唯物主义和历史唯物主义认识和记述历史；组织开展英雄烈士史料的研究、编纂和宣传以及史料、遗物的收集、保护和陈列工作；鼓励革命老区发挥本地资源优势，开展英雄烈士事迹和精神的研究宣传；以青少年学生为重点，将英雄烈士事迹和精神的宣传教育纳入国民教育体系；鼓励以英雄烈士事迹为题材的作品创作；新闻媒体负有宣传英雄烈士事迹和精神的义务。(草案第十四条、第十五条、第十六条、第十七条、第十八条)

(五)关于烈士褒扬和遗属抚恤优待

与烈士褒扬条例相衔接，草案规定，公民牺牲，依法评定为烈士，对其英勇献身的行为予以褒扬；烈士遗属按照国家规定享受烈士褒扬金、抚恤金，以及在教育、就业、养老、住房、医疗等方面的优待；抚恤优待应当与国民经济和社会发展相适应并逐步提高；各级人民政府应当关心烈士遗属工作生活情况，定期走访慰问。(草案第十九条、第二十条)

(六)关于保护英雄烈士名誉荣誉

为了从行政、民事、刑事等方面全面加强对英雄烈士名誉荣誉的保护，草案规定，公安、文化、新闻出版广电、网信、民政、工商等部门在监管工作中有保护英雄烈士名誉荣誉的职

责;网络运营者发现侵害英雄烈士名誉荣誉的网络信息时,负有及时处置的义务;建立对侵害英雄烈士名誉荣誉案件的公益诉讼制度,检察机关作为提起公益诉讼的主体;对实施侮辱、诽谤英雄烈士等行为的,依法追究治安和刑事责任。(草案第二十二条、第二十三条、第二十五条、第二十八条)

全国人民代表大会法律委员会

关于《中华人民共和国土壤污染防治法(草案)》修改情况的汇报

常委会第二十八次会议对土壤污染防治法(草案)进行了初次审议。会后,法制工作委员会将草案印发各省(区、市)、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关部门、单位等征求意见,并在中国人大网全文公布草案,征求社会公众意见。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、企业、专家等的意见。法律委员会、法制工作委员会还到湖北、安徽、吉林、江西和贵州调研,并就草案中的主要问题与有关部门交换意见,共同研究。法律委员会于11月28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。环境与资源保护委员会、国务院法制办公室、环境保护部、农业部、国土资源部、住房和城乡建设部的负责同志列席了会议。12月14日,法律委员会召开会议,再次进行审议。现将土壤污染防治法(草案)主要问题的修改情况汇报如下:

一、草案第十条、第十六条对土壤污染防治标准和规划作了规定。有的地方和社会公众提出,土壤污染具有地域性,制定标准和规划应当体现这一特点。有的常委委员、代表、地方、专家和社会公众提出,土壤污染防治情况复杂,实践中主要采取用途风险管控标准,建立标准体系不具备条件,行业标准也难以操作执行;同时,我国地区差异较大,土壤污染防治要发挥地方的主动性,建议增加有关省级政府可以制定更严格风险管控标准的规定。法律委员会经研究,建议作如下修改:一是删去有关土壤污染防治标准体系、行业标准和跨省(区、市)规划的规定;二是增加规定省级政府可以制定地方土壤污染风险管控标准。(草案二次审议稿第十一条第二款)

二、有的常委委员和地方提出,土壤污染具有隐蔽性,应当加强监测工作,掌握土壤污染状况,提高防治工作的针对性和有效性。法律委员会经研究,建议作如下修改:一是规定对产出的农产品污染物含量超标、作为污水灌溉区、规模化养殖、曾作为工矿用地等农用地地块,对曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质,曾用于固体废物堆放、填埋,曾发生过重特大污染事故等建设用地地块,进行重点监测;二是规定土壤污染重点监管企业应当对自行监测数据的真实性和准确性负责。环境保护主管部门发现土壤污染重点监管企业自行监测数据异常,应当及时进行调查。(草案二次审议稿第十四条第三款、第十九条第三款、第四十一条、第五十一条)

三、草案第三十七条、第四十三条对应当进行土壤污染状况调查的范围作了规定。有的专家提出,草案规定的应当进行土壤污染状况调查的农用地地块和建设用地地块的范围过窄,对普查、监测和现场检查表明存在土壤污染风险的地块,都应当进行调查。法律委员会经研究,建议规定:对土壤污染状况普查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的地块,应当进行污染状况调查。(草案二次审议稿第四十二条第一款、第五十二条第一款)

四、草案第三十九条至第四十一条对农用地风险管控和修复作了规定。有的常委委员、地方和专家提出,农用地风险管控不应仅由农业主管部门组织实施,污染责任人也应采取相应措施,建议按照“污染担责”的原则,明确污染责任人在农用地风险管控中的责任;同时,修复活动具有很强的专业性,应当加强监管,确保修复质量和效果。法律委员会经研究,建议作如下修改:一是规定对安全利用类和严格管控类农用地地块,土壤污染责任人应当按照国家有关规定以及风险评估报告的要求,采取相应的风险管控措施,并定期向地方人民政府农业、林业主管部门报告;二是规定对需要实施修复的农用地地块,土壤污染责任人应当编制修复方案,报地方人民政府农业、林业主管部门备案并实施;三是规定土壤污染修复活动结束后,土壤污染责任人应当另行委托有关单位对修复效果进行评估,并将评估结果报地方人民政府农业、林业主管部门备案。(草案二次审议稿第四十六条,第四十七条第一款、第三款)

五、草案第四十六条对相关建设用地地块纳入土壤污染风险管控和修复名录作了规定。有的常委委员提出，风险管控和修复是土壤污染防治的重要措施，应当根据不同的污染状况和用途采取有针对性的措施，提高实效，建议进一步完善建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定实施土壤污染风险管控和修复活动，应当因地制宜、科学合理，提高针对性和有效性。二是增加规定国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度；建设用地土壤污染风险管控和修复名录由省级人民政府环境保护主管部门会同国土资源等主管部门确定，并根据风险管控和修复情况适时修订。（草案二次审议稿第三十六条第一款、第五十条）

六、有的地方提出，实践中一些城市政府为了提高土地利用效率，盘活土地资产，对关、停、并、转、迁企业的生产经营土地进行收储，建议明确政府收储土地的土壤污染防治责任问题。法律委员会经研究，建议增加规定：“土地使用权已经被地方人民政府收回，土壤污染责任人为原土地使用权人的，由地方人民政府组织实施土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、修复效果评估等活动。”（草案二次审议稿第六十四条）

七、有的常委委员建议进一步加大地方政府及其有关部门防治土壤污染的责任，参照大气污染防治法、水污染防治法和国务院《土壤污染防治行动计划》的相关规定，增加有关约谈的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：“省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门对土壤污染问题突出、防治工作不力、群众反映强烈的地区，约谈设区的市级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人。约谈情况应当向社会公开。”（草案二次审议稿第七十三条）

八、草案第五十三条、第六十一条分别对修复活动环境监理制度和环境污染强制责任保险制度作了规定。有的企业和专家提出，环境保护法等法律没有规定环境监理，草案规定的修复效果评估即可对修复活动进行事后监管，建议删去有关环境监理的规定。有的地方和专家提出，环境保护法没有要求企业必须投保环境污染责任保险，建议不作规定。法律委员会经研究，建议删去上述规定。

九、有的部门和地方提出，目前，向沙漠等未利用地非法排污等违法行为时有发生，应当加强对未利用地的保护和管理。法律委员会经研究，建议增加规定：“县级以上地方人民政府及其有关部门应当依法加强对向沙漠、滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质等行为的监督检查”。（草案二次审议稿第七十六条第二款）

十、草案第八十八条规定，因土壤污染对环境造成重大损害的，环境保护主管部门可以代表国家提出损害赔偿诉讼。有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，这一规定与环境保护法、民事诉讼法、行政诉讼法等法律有关环境公益诉讼的规定不一致，建议做好衔接。法律委员会经研究，建议修改为：“对污染土壤损害社会公共利益等行为，有关机关和组织可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼。”（草案二次审议稿第九十六条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》的说明

一、立法目的、指导思想和基本思路

《基本医疗卫生与健康促进法》是卫生与健康领域第一部基础性、综合性的法律，立法主要目的有三个方面，一是落实宪法关于国家发展医疗卫生事业，保护人民健康的规定；二是引领医药卫生事业改革和发展大局；三是推动和保障健康中国战略的实施。

立法的指导思想是：全面贯彻落实党的十九大和十八届三中、四中、五中全会精神，特别是十九大关于“实施健康中国战略”的各项新要求，以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，坚持以人民为中心理念，用法治引领和推动医药卫生体制改革发展，为实现全方位全周期维护人民健康提供法治基础，为健康中国战略的实施提供法治保障。

在起草过程中主要坚持四个方面的基本立法思路：一是通过立法反映医疗卫生事业基本规律，明确中国特色的基本医疗卫生制度和医疗卫生事业的发展方向；二是明确公民的基本健康权益，并保障其公平可及；三是明确各级政府在保障公民基本健康权益和推动健康工作方面的责任；四是将医改中一些有效的、好的举措上升为法律规定。

二、起草过程

《基本医疗卫生与健康促进法》是本届全国人大常委会的立法规划项目，也是由我委牵头起草的一部法律项目。常委会领导高度重视，张德江委员长还专门就这部法律的起草工作作出过重要批示。我委在2014年12月组织召开了立法工作启动会议，成立了立法工作领导小组、起草工作小组和专家咨询组。两年多来，起草工作按照计划安排，围绕立法中的重点和难点问题开展了大量的专题调研论证、专项课题研究等多方面工作，广泛听取了专家学者和社会各方面的意见，并初步征求了国务院各有关部门和人民团体的意见。在起草过程中，我们对中央提出的“将健康融入所有政策”的方针给予了高度重视。专门致函国务院各有关部门和人民团体，请各单位提出法律草案应规定的本单位健康促进职责。在前期调研的基础上，于2016年底，形成了初步的法律草案。

今年以来，起草工作小组根据全国卫生与健康大会精神，以及习近平总书记关于卫生与健康的系列重要讲话精神，对前期的立法思路和草案的内容作了进一步的调整和修改完善，主要是增加了健康促进相关的内容，使草案与目前的健康中国建设战略目标相适应。草案于今年上半年在工作层面上征求了国务院法制办、国家发改委、财政部、人力资源社会保障部等二十余个相关部门和社会团体的意见，起草小组根据反馈意见进一步完善了草案。起草过程中，我委多次召开主任委员办公会议，就立法中的重点和难点问题进行研究部署。草案于2017年8月28日经主任委员办公会议进行了讨论，于9月15日提请委员会第42次全体会议进行了审议。党的十九大召开后，起草工作小组进行了认真学习领会，并根据十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想对草案作了进一步修改完善。2017年11月中旬，我委报请全国人大常委会领导同志同意，由常委会办公厅发函，正式征求了国务院对草案的意见。12月初，收到国务院反馈的意见后，我委本着能吸收尽量吸收的原则，对法律草案作了进一步修改完善，并于12月8日将草案送法工委审核。在充分研究、吸收法工委的审核意见后，形成了《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》。

三、法律草案的主要内容

目前草案共十章一百零二条。主要内容包括：

（一）草案第一章“总则”中明确提出我国医疗卫生事业的性质、卫生与健康工作方针和基本制度。

草案在第二条明确了医疗卫生事业是社会公益事业，发展医疗卫生事业要以人民为中心，并重申了中央确定的“坚持以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，全民共建共享”的新时期卫生与健康工作方针；草案第三条首次在法律

层面上直接提出健康是人的基本权益,以及国家实施健康中国战略;第四条提出了国家建立基本医疗卫生制度,重点完善分级诊疗等五项基本制度(分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民基本医疗保险制度、药品供应保障制度、综合监管制度),建立健全覆盖城乡居民的公共卫生服务体系和医疗服务体系。

(二)草案第二章“公民的健康权利与义务”中,规定了较为系统、适度的权利义务框架。

草案提出公民依法享有健康权,国家和社会依法实现、保护和尊重公民的健康权(第十五条);同时也明确了公民相应的义务,如根据近年来的改革实践,明确提出“公民有依法参加基本医疗保险的权利和义务”(第十七条)。此外,还对公民的健康教育权、疫苗接种权利、特殊情况下的知情同意权、个人隐私权等,以及应当相应履行的义务作出了具体规定。

(三)草案第三章提出了促进健康的系列制度设计和规定。

草案规定了政府和社会在构建健康支持性环境中的职责和任务,同时也强化个人的健康意识和责任,力求通过法律的引领,培育人人参与、人人建设、人人共享的健康社会。比如涉及到的制度包括:健康绩效评估制度,疾病和健康危险因素监测、调查和风险评估制度,健康教育制度、爱国卫生运动等。对将健康教育纳入国民教育体系、鼓励社会 and 用人单位创造有益于健康的环境、组织开展全民健身和健康体检、公共场所控制吸烟等都作出了规定。此外,还对传染病防控、慢性非传染性疾病的防控、心理健康的促进、职业病的防治、发挥中医药在健康促进方面的作用等都作出了原则性规定。

(四)草案第四章对构建医疗卫生服务体系作出了系列规定。

明确构建覆盖城乡、功能互补、连续协同的基本医疗卫生服务体系;为公民提供预防、保健、治疗、康复、护理、安宁疗护等全方位全周期的公共卫生和医疗服务(第三十四条)。第三十七条明确提出了基本医疗卫生服务的内涵和要素。草案强调公立医疗卫生机构是各级人民政府举办的、保障基本医疗卫生服务公平可及的非营利性机构(第三十六条);提出医疗卫生机构以公立医疗卫生机构为主导,坚持非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充的总体布局。鼓励社会力量举办医疗卫生机构(第三十四条)。同时,草案第四十四条至四十七条,对专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构、医院的具体职责作出了明确的规定。

(五)草案在多个章节中将医改中行之有效的政策用立法的形式固定下来,使医改的一些重要措施于法有据。

比如,在鼓励社会办医方面,一是明确提出鼓励社会力量举办医疗卫生机构(第三十四条);二是草案仅对公立医疗卫生机构作出符合布局规划的要求,未对社会力量举办医疗机构在布局规划上进行限制(第三十五条)。三是明确鼓励公民、法人和其他组织依法举办非营利性医疗机构。社会办医疗机构与公立医疗机构享有同等政策(第八十三条)。

在推进分级诊疗制度方面,草案在第五十条明确提出“国家对基本医疗服务实行分级诊疗制度。分级诊疗实行首诊负责制和转诊审核责任制,鼓励非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊,逐步建立起基层首诊、科学转诊的机制,并与基本医疗保险制度相衔接。”

在实施家庭医生签约服务模式方面,草案在第五十一条明确提出,基层医疗卫生机构实行家庭医生签约服务模式,并原则规定了服务的形式与内容。

在建立现代医院管理制度方面,第四十九条规定,国家建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度。在强化政府对公立医院举办、监督、指导职责的同时,赋予公立医院自主运营权。

在保障医务人员权益方面,规定了“国家依法维护医疗卫生人员合法权益,保障医疗卫生人员执业环境”(第六十条),“国家建立符合医疗卫生行业特点的人事、薪酬制度”(第六十一条);全社会应当尊重医疗卫生人员(第八条);建立医师的培训制度(第五十七条);对在基层和艰苦边远地区从事医疗卫生服务的人员实行特殊优惠政策(第六十二条)等。

上述这些规定,都是医改中社会各方面非常关注的问题,也是医改中重点推出的政策措

施,通过立法,有利于这些政策的深入推进和稳定持续。

(六)草案第六章针对药品领域的一些重点问题,健全了药品保障制度。

涉及到实行基本药物制度,健全药品供应保障制度,建立健全药品储备制度,药品价格监测体系,建立药品监测预警机制和短缺药品生产供应机制等。在第六十五条特别提出基本药物全部纳入基本医疗保险药品报销目录,实行最优惠的报销政策,确保基本药物公平可及、合理使用。

(七)草案第七章明确政府在医疗卫生投入方面的责任。

草案在第七十三条明确各级政府建立与经济社会发展、财政状况和健康指标要求相适应的医疗卫生与健康投入机制。将经费纳入本级预算,安排所需经费。草案提出基本公共卫生服务由国家免费向全体公民提供。基本医疗服务主要由基本医疗保险基金和个人支付(第七十五条)。为进一步促进三医联动,提出发挥基本医疗保险支付标准和方式的激励约束作用,引导医疗卫生机构合理施治,促进患者有序流动(第七十七条)。

(八)草案第八章建立了综合监督管理制度。

草案规定国务院相关部门和社会团体应履行相关法律规定的健康管理职责,具体职责由国务院制定(第八十一条)。明确对非营利性医疗机构和营利性医疗机构分类管理,政府不举办营利性医疗机构(第八十三条);禁止政府办公立医疗卫生机构与社会资本合作举办营利性机构;公立医院所有收支全部纳入部门预算管理(第八十四条)。建立医疗卫生机构绩效评估制度,评估结果作为评价医疗卫生机构和卫生监管的重要依据(第八十七条);充分发挥医疗卫生行业组织的作用,支持医疗卫生行业组织制订医疗卫生技术规范,参与医疗卫生评价、评估、评审等工作(第九十条)。

(九)草案第九章对违反本法所应承担的行政责任、民事责任和刑事责任等作出了规定。

此外,草案在起草过程中,既注意与其他卫生方面的单行法律相衔接,又没有重复应由单行法律作出规定的内容。全国人大常委会目前已经颁布13部人口卫生体育方面的单行法律,这些法律中也都涉及到基本医疗卫生与健康促进方面的内容。比如,关于药品管理政策、母婴保健、发展中医药、精神卫生、职业病防治、传染病防治、全民健身等,都有相应的单行法律规定。因此,对于单行法律中已作出规定的或者通过修改后可以作出规定的,本法原则上不再作重复性规定。

以上是草案的主要内容。

四、关于法律名称的说明

本届全国人大常委会立法规划中所确定的立法项目名称为“基本医疗卫生法”,当时之所以叫这个名称,主要是一个历史沿革问题,十届和十一届全国人大立法规划中分别称为“初级卫生保健法”和“基本医疗卫生保健法”,本届称为“基本医疗卫生法”。

2016年8月,党中央、国务院召开了全国卫生与健康大会。随后,又颁布了《“健康中国2030”规划纲要》。今年10月,党的十九大提出“实施健康中国战略”。这些重大举措和部署,都将卫生与健康工作提到了一个新的高度,丰富了卫生与健康的内涵,强调加快推进健康中国建设,要把人民健康放在优先发展的战略地位,要树立大卫生、大健康理念,全面把握健康的丰富内涵,将健康融入所有政策,努力全方位全周期保障人民健康。起草领导小组认为,党中央对卫生与健康工作的高度重视,不仅对卫生与健康工作本身提出了新的要求,同时也对立法工作提出了新的要求。落实中央的决策和国家的发展战略,需要法律支撑,立法思路需要与时俱进。原来的法律名称和所涉及的调整范围已经不能完全适应新形势对卫生立法的要求。

去年11月和今年4月,我委主任委员办公会议两次就法律名称问题进行过研究,原则同意将法律名称由原来的“基本医疗卫生法”更改为“基本医疗卫生与健康促进法”,同时适当扩充法律的调整范围,为健康中国建设提供法治基础。

目前草案所称的“基本医疗卫生与健康促进法”与原名称“基本医疗卫生法”仅多几个字,

而“基本医疗卫生与健康促进法”不仅涵盖基本医疗卫生制度建设的主要内容,同时,还从更广泛的健康影响因素入手,充分体现大卫生、大健康,以及将健康融入所有政策的新理念。通过立法,在坚持政府主导,保基本、强基层、建机制,保障政府投入,动员全社会参与,全方位全周期保障人民健康,大幅提高健康水平,显著改善健康公平等方面作出法律规范和制度设计,充分发挥法律在引领、推动医药卫生体制改革和保障健康中国建设方面的重要作用。因此,法律草案的现在名称调整为“基本医疗卫生与健康促进法”。

关于《中华人民共和国法官法（修订草案）》的说明

一、修改法官法的重要意义

法官法是规范审判权行使主体、构建我国法官制度的专门法律，是完善法官队伍管理、提高法官职业保障的基本依据。现行法官法于1995年2月28日经第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，并于2001年和2017年进行了修改。这部法律明确规定了法官的义务权利、选任管理、培训考核、任职回避、工资福利、辞职辞退等制度，对于提高法官队伍素质、推进建立法官制度、加强法官职业化建设发挥了十分重要的作用。随着依法治国方略逐步推进，司法体制改革不断深化，人民法院工作出现了许多新情况新问题，对法院队伍建设和法官管理体制提出了新的更高要求。实践表明，法官法关于法官的权利义务、任职条件、选任机制、职业保障等很多内容，已经不能完全适应新形势新任务的发展需要，修改完善法官法是十分必要的。

第一，修改法官法是贯彻落实党中央重大决策部署，深化司法体制改革的重要任务。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对深化司法体制改革，保障司法公正作出一系列决策部署，司法体制改革取得重大成果。修改法官法，对全面落实司法责任制等重大改革任务，巩固司法体制改革成果，进一步提高审判质量效率和司法公信力，具有重要意义。

第二，修改法官法是适应司法审判工作新的发展变化，推进法官正规化、专业化、职业化建设的客观需要。现行法官法于1995年颁布施行，二十多年来，人民法院的审判工作和司法环境发生巨大变化，建立在法官法基础上的法官队伍在职业素养、管理模式、职业保障等方面已经难以适应司法审判工作新要求。修改法官法，对保障法官依法履行职责，适应新形势新要求，全面加强法官队伍建设，落实“五个过硬”总要求，具有重要意义。

第三，修改法官法是完善中国特色社会主义法律体系的重要任务。法官是依法行使国家审判权的国家公职人员，法官法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。随着刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、法院组织法、检察院组织法等法律不断完善，修改法官法，进一步明确法官的义务权利、任职条件、选任机制、管理体制和职业保障，对维护法律之间的和谐统一，具有重要意义。

二、修改法官法的指导思想以及工作过程

修改法官法的指导思想是：全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于加强社会主义法治建设的一系列重要指示，牢固树立“四个意识”，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，抓紧修改完善法官法，加强法官正规化、专业化、职业化建设，保障法官依法履行职责，保障人民法院依法独立行使审判权，使修改后的法官法，符合司法规律，体现时代精神，为建设公正高效权威的社会主义司法制度提供法律保障。

最高人民法院党组高度重视法官法修改研究工作，2015年8月以来，最高人民法院围绕法官法所涉重点问题开展了深入细致的研究论证。为充分体现本轮司法改革成果，修改内容既包括总则、重要制度，也涉及框架结构和具体规定。修改工作遵循以下基本原则：一是努力体现司法体制改革成果，使党中央重大决策部署通过法定程序成为国家意志，用法律制度巩固司法责任制改革成果。二是准确把握法官法的调整范围，妥善处理与人民法院组织法、公务员法等法律的关系。三是对一些实践不够、尚未形成共识的问题，只作原则性规定或者暂不作规定。

最高人民法院在修改法官法过程中，主要做了以下工作：一是专门成立法官法修改研究小组，多次召开专题会议研究部署法官法修改工作，逐个研究修法重要问题。二是分类别、分层次开展一系列调研工作。两年来我院深入调研全国法院司法体制改革情况，并广泛听取人大代表、政协委员、专家学者和律师代表等各方意见。三是组织翻译14个国家和地区法官法和法院组织法资料，在立足我国国情和司法现状的基础上，认真研究借鉴域

外法治成果, 探寻司法规律, 锐意改革创新, 不断推进完善中国特色社会主义司法制度。四是广泛征求中央组织部、中央编办、公安部、司法部、财政部等部门和研究机构等各方面意见和建议。五是与中央政法委、全国人大内司委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、国务院法制办等单位多次沟通协商, 对草案规定的内容达成共识。2017年5月19日、6月15日和9月11日, 最高人民法院党组分别召开会议, 认真讨论了法官法修订草案。

三、法官法修订草案的主要内容

现行法官法共17章53条, 体例上未能充分体现法官与普通公务员的差别。我们将法官法修改为8章73条, 修改内容主要包括: 一是现行法官法施行以来, 全国人大及其常委会有关法官法的新规定; 二是人民法院组织法(修订草案)、法官法等8部法律修正案草案调整的内容; 三是深化司法体制改革的有关成果。

(一) 关于总体框架结构的调整

1. 关于法官职业伦理。草案在总则部分增加有关法官职业伦理的规定。(草案第五条)

2. 关于法官的管理。草案对现行法官法中零散分列的内容进行适当归并, 将法官兼职禁止、任职回避、员额管理、职务序列、教育培训、辞职辞退、降职等内容均纳入法官的管理一章。(草案第五章)

3. 关于法官的保障。草案将法官的保障专门成章, 整合现行法官法涉及法官保障的内容, 即法官的履职保障、除法定情形外不得将法官调离审判岗位、干涉办案记录通报、人身安全保障以及工资待遇、保险福利、退休养老、申诉控告等。(草案第七章)

(二) 关于法官职务范围

1. 关于审判员。为推进法官正规化、专业化、职业化建设, 提升法官职业尊荣感, 草案取消了审判员称谓, 统称为法官。(草案第二条)

2. 关于助理审判员。司法改革试点中, 各地法院已基本不再任命助理审判员, 其部分职责也逐步由法官助理取代。因此, 草案在法官职务中取消了助理审判员设置。(草案第二条)

3. 关于法官职务范围。现行法官法规定法官职务包括院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员7类。将法官职务从高到低阶梯化排列, 不利于司法责任制的落实, 也和弱化法官科层制管理方向不符, 为此, 草案不再以列举方式明确法官的职务范围。

(三) 关于法官任职条件和资格

1. 关于法官任职的年龄条件。草案保留现行法官法年满二十三周岁的规定, 理由如下: 一是年满二十三周岁仅是法官任职的最低年龄条件, 担任法官仍需要满足其他任职条件要求, 特别是要具有五年以上法律工作经历; 二是参照公务员法关于公务员任职年龄条件为年满十八周岁的规定, 法官最低年龄条件并不等同于担任法官的实际年龄, 因此, 草案确定法官任职的年龄条件为年满二十三周岁较为合理。

2. 关于法官任职的学历条件。按照中央《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》(厅字[2015]25号)对取得法律职业资格须具备学历条件的调整, 草案修改了法官任职的学历条件, 规定:“全日制法律专业本科学历并取得相应学位, 或者全日制非法律专业本科及以上学历并取得法律、法学硕士及以上学位, 或者全日制非法律专业本科及以上学历并取得相应学位且具有法律知识”。(草案第十一条)

3. 关于法官任职的法律工作年限条件。按照《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》(中组发[2015]19号), 法官需要任法官助理满五年(含试用期), 草案修改了法官任职的法律工作年限条件, 规定:“从事法律工作满五年”。(草案第十一条)

4. 关于放宽地区的学历条件。按照中央《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》(厅字[2015]25号), 结合放宽地区法官任职实际, 草案将放宽地区担任法官的学历条件修改为高等学校本科毕业。取消现行法官法中关于学历条件放宽为高等院校法律专业专科毕业的规定, 主要理由是目前法律大专学历报名和通过人数均较少。以2016年为例, 法律大专

学历报名人数(15452人)占 2.6, 通过人数(1031人)只占1.3, 因此, 将学历条件放宽至高等学校本科毕业, 既有效解决了放宽地区法官人数不足的问题, 又符合加强法官正规化、专业化、职业化建设的要求。

5. 关于不得担任法官的情形。根据党的十八届四中全会决定, 要建立终身禁止从事法律职业制度, 对因违法违纪被吊销执业证书的律师和公证员, 终身禁止从事法律职业。为此, 草案在不得担任法官情形中, 增加“曾被吊销律师、公证员执业证书的”规定。(草案第十二条)

6. 关于院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长任职条件。为与人民法院组织法(修订草案)保持一致, 结合人民法院工作实际, 草案规定:“人民法院的院长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副院长、审判委员会委员、庭长和副庭长应当从法官中产生”。(草案第十三条)

(四)关于法官的遴选程序

1. 关于法官遴选委员会。根据中央全面深化改革领导小组审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》, 草案增加了法官遴选委员会的内容, 规定:“设立最高人民法院法官遴选委员会, 负责最高人民法院法官人选专业能力的审核。省、自治区、直辖市设立法官遴选委员会, 负责初任法官人选专业能力的审核”。草案还对省级法官遴选委员会的组成及日常办事机构作出相关规定。(草案第十五条)

2. 关于法官逐级遴选制度。根据党的十八届四中全会决定, 上级人民法院的法官一般从下一级人民法院的优秀法官中遴选。据此, 草案规定“中级以上人民法院法官, 一般通过逐级遴选方式产生”, 并针对中级以上法院的法官, 设置不同的审判经历要求。(草案第十六条)

(五)关于法官的任免

1. 关于法官的任免程序。草案保留法官任免程序的规定, 并按照人民法院组织法(修订草案)相关条文进行修改。(草案第十七条)

2. 关于法官免职的情形。现行法官法规定了免除法官职务的8种情形, 根据公务员法相关规定, “一次年度考核不称职”属于公务员降职而非免职情形。为与公务员管理规定保持大体一致, 草案删除了此种免职情形, 并增设法官降职的规定, 即“法官在年度考评中被确定为不称职的, 应予降职”。(草案第三十八条)“法官降职, 应当降低一个法官等级”。(草案第三十九条)同时, 为解决部分人员入额后不办案、办案质量效率达不到标准等问题, 按照中央政法委印发的《关于严格执行法官、检察官遴选标准和程序的通知》(中政委[2017]9号)精神, 草案增加一款规定:“办案质量效率连续两年不达标, 无法胜任法官职务的”。(草案第二十条)

(六)关于法官兼职禁止和任职回避

1. 关于法官兼职禁止。为贯彻落实中央从严管理干部精神, 借鉴公务员法相关规定, 草案增加法官不得在“营利性组织”兼职的情形。同时, 为落实中央关于在法学高校和法律实务部门之间相互交流的精神, 草案规定“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”。(草案第二十二条)

2. 关于被开除公职的法官不得担任诉讼代理人或辩护人的情形。党的十八届四中全会决定指出, “被开除公职的司法人员和被吊销执业证书的律师、公证员终身禁止从事法律职业”。据此, 草案规定:“法官被开除公职后, 不得担任诉讼代理人或者辩护人, 但是作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外”。(草案第二十四条)

3. 关于法官任职回避的情形。根据从严管理队伍的需要, 并征求有关部门意见, 草案规定:“法官的配偶、子女有下列情形之一的, 法官应当实行任职回避: (一)担任该法官所任职法院辖区内律师事务所的合伙人或者设立人; (二)在该法官所任职法院辖区内以律师身份担任诉讼代理人、辩护人, 或者为诉讼案件当事人提供其他有偿法律服务的”。(草案第二十

五条)

(七)关于完善法官考评制度

1. 关于法官的考核和考评委员会。现行法官法将考核和法官考评委员会分别规定在第八章和第十六章,草案将考核和法官考评委员会等两章内容进行了整合。(草案第六章)

2. 关于年度考核结果。借鉴公务员法相关规定,草案将现行法官法规定的优秀、称职、不称职三个年度考核等次,调整为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。(草案第四十四条)

(八)关于完善法官奖励制度

现行法官法规定法官在审判工作中有显著成绩和贡献的,或者有其他突出事迹的,应当给予奖励,并列举了应给予奖励的情形。根据审判工作实际和法官职业特点,并征求各地意见,草案删除了“保护国家、集体和人民利益,使其免受重大损失,事迹突出的”“勇于同违法犯罪行为作斗争,事迹突出的”“保护国家秘密和审判工作秘密,有显著成绩的”等3项内容,并增加“在办理重大案件、处理突发事件和承担专项重要工作中,做出显著成绩和贡献的”作为法官奖励的情形。(草案第四十七条)

(九)关于建立法官惩戒制度

1. 关于法官处分的情形。根据审判工作实际,考虑到现行法官法中“滥用职权,侵犯自然人、法人或者其他组织的合法权益”“玩忽职守,造成错案或者给当事人造成更严重损失”两种情形在实践中操作较为困难,草案将上述两种情形进行整合,修改为“故意违反法律法规,或者因重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果”的情形。(草案第四十九条)

2. 关于法官处分的种类。现行法官法中关于法官处分的种类与公务员法完全一致,但在法官实行单独职务序列后,法官职务与行政职级脱钩,不再具有级别,为此,草案删除“降级”的处分种类。(草案第五十条)

3. 关于停职和延期晋升。根据中央改革文件精神,结合司法体制改革试点情况,草案规定“法官在受处分期间不得晋升职务,处分期间不计入职务晋升年限以及工资档次晋升年限”。(草案第五十一条)“法官违法违纪,已经被立案调查,不宜继续履行职责的,可以按照规定的程序和管理权限暂停其履行职务”。(草案第五十三条)

4. 关于法官惩戒委员会及其职责。为充分体现中央司改精神,草案对法官惩戒委员会进行专门规定,明确“最高人民法院和省、自治区、直辖市设立法官惩戒委员会,负责审查认定法官是否存在本法第四十九条第五项规定的违反审判职责的行为,提出构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责的意见,人民法院依照有关规定作出惩戒决定,并给予相应处理。”(草案第五十四条)

(十)关于法官履职保障

党的十八届四中全会决定提出,建立健全司法人员依法履行法定职责保护机制。根据中央关于《保护司法人员依法履行法定职责的规定》(中办发〔2016〕51号),结合审判工作实际,草案对法官的保障进行专章规定。

1. 关于法官权益保障委员会。草案规定:“人民法院设立法官权益保障委员会,保障法官依法履职”。(草案第五十五条)

2. 关于法官非因法定情形,不被调离审判岗位。草案规定:“除下列情形外,法官不得被调离审判岗位:(一)按规定需要任职回避的;(二)按规定实行干部交流的;(三)因机构调整或者缩减编制员额需要调整工作的;(四)因违法违纪不适合在审判岗位工作的;(五)法律规定的其他情形”。(草案第五十六条)

3. 关于保障法官依法行使审判权。草案规定:“行政机关、社会团体和个人不得干涉法官依法办理案件,不得要求法官从事违反法定职责的活动。对干涉法官办理案件的行为,法官有权拒绝,并应当予以记录,并由有关机关根据情节轻重追究行为人的责任”。(草案第五十七条)

4. 关于法官及近亲属人身安全保障。针对近年屡见不鲜的侵害法官及近亲属人身安全事件, 草案强化了对法官及近亲属人身权益的保护措施。(草案第五十八至第六十条)

5. 关于法官工资待遇。草案规定:“法官实行与其职责相适应的工资制度, 按照法官等级享有国家规定的工资福利待遇, 并建立与公务员工资同步增长机制”。(草案第六十一条)

关于《中华人民共和国国际刑事司法协助法（草案）》的说明

一、制定本法的必要性

（一）制定国际刑事司法协助法是落实党的十九大精神，全面推进依法治国、推进反腐败国家立法、推进国际追逃追赃工作的需要

党中央高度重视反腐败和国际追逃追赃的法律制度建设，国际刑事司法协助法是反腐败国家立法的重要内容。党的十八大以来，习近平总书记就制定国际刑事司法协助法先后两次作出重要指示，在重大外交活动中先后80余次就反腐败和国际追逃追赃发表重要谈话。党的十九大报告指出，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，强调要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系；报告进一步强调“推进反腐败国家立法”，不管腐败分子逃到哪里，都要缉拿归案、绳之以法。

当前，民商事司法协助、引渡合作分别在民事诉讼法和引渡法中已有规定，刑事司法协助只在刑事诉讼法第17条有原则性规定，具体合作内容、要件以及执行程序等未予明确。制定一部内容较为完备、行之有效的国际刑事司法协助法，是贯彻落实党的十九大精神的具体体现，有利于规范和完善我国刑事司法协助体制，填补刑事司法协助国际合作的法律空白，完善追逃追赃有关法律制度，为推进全面依法治国、全面从严治党作出应有贡献。

（二）制定国际刑事司法协助法有利于加强国际合作打击跨国犯罪，为我国履行国际条约义务提供法律依据

党的十八届四中全会强调，要“加强涉外法律工作。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面”。共同打击跨国犯罪已经成为我国与有关国家和国际组织开展交流合作的重要领域。有效惩治跨国犯罪离不开国家间的紧密合作，需要有效履行相关国际条约义务。截至目前，我国已经批准和加入了包括《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等多项含有刑事司法协助内容的国际公约，批准了54件有关刑事司法协助的双边条约。

但是，我国与外国开展打击跨国犯罪国际合作尚存在一些制度障碍，例如履行国际条约的国内法律依据不足、我国司法机关主动利用条约开展国际合作的意识和能力不强等。制定国际刑事司法协助法，能够从制度上解决这些问题，通过法律手段加强国际合作、打击跨国犯罪，为我国履行国际条约义务提供国内法律依据，树立负责任大国的形象。

（三）制定国际刑事司法协助法有利于明确刑事司法协助工作的管理职责，形成工作合力

刑事司法协助工作涉及刑事案件侦查、起诉、审判和执行等刑事诉讼程序各个阶段以及对外承诺等活动，参与工作的国内部门众多，包括最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、司法部等。由于各部门参与刑事诉讼国际合作的法律依据缺失、已缔结的国际条约对我国内部门参与国际合作的规定不尽一致，导致在当前实践中，各部门职责划分有待厘清、部门间协调机制需要完善。

制定国际刑事司法协助法是国家反腐败和打击跨国犯罪等工作的一项顶层设计，有利于从法律上明确各相关部门在刑事司法协助中的职责和任务，有利于解决职责不清、协调不畅的问题，有利于强化分工合作、提升工作效率，进一步完善国际刑事司法协助工作的制度体系。

二、本法起草的过程和基本原则

2003年10月，第58届联合国大会通过《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》）。2005年10月，第十届全国人大常委会第十八次会议决定批准了《公约》。中央纪委于2004年牵头成立研究实施《公约》协调小组，为了实现我国法律制度与《公约》及其他相关国际条约的衔接，明确提出制定司法协助法的任务，指定司法部会同中央纪委监察部、最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部等部门起草。

2015年6月，国际刑事司法协助法被列为第十二届全国人大常委会立法规划一类项目。中央纪委、中央政法委、全国人大外事委员会和司法部等部门高度重视立法工作，积极推进

立法进程。经过近三年全面深入的调研论证,在先后五次广泛征求最高人民法院、最高人民检察院、国务院有关部门及专家学者等各方面意见的基础上,形成了目前的《中华人民共和国国际刑事司法协助法(草案)》。

在本法的起草过程中,主要把握了以下三个方面:

(一)坚持主权原则与合作理念。国际刑事司法协助首先要坚持国家主权原则,合作不能损害国家主权、安全和社会公共利益;其次要体现国家之间相互提供最广泛合作的精神。因此,草案有关条款强调我国的司法主权不容侵害,明确规定应当或者可以拒绝合作的情形,同时草案也体现了平等互惠原则,规定了相对宽泛的合作范围,为顺利开展合作创造条件、铺平道路。

(二)坚持从国情和我国实践出发,借鉴外国经验,兼顾国际条约。草案立足于我国现有的刑事诉讼制度和相关部门在刑事诉讼不同阶段的职责分工,注重本法与刑法、刑事诉讼法等法律的协调。同时,草案反映了我国刑事司法协助工作实践的一般规则,借鉴外国开展刑事司法协助工作的有益经验,注意本法与国际条约相衔接。

(三)坚持以问题为导向,立足当前,着眼长远。在全面总结过去30多年开展刑事司法协助工作实践经验的基础上,草案着眼于为我国与外国的国际刑事司法协助提供必要的法律依据,以解决合作中的实际问题为导向,以服务反腐败国际追逃追赃为目的。草案各项制度的设计立足于我国当前的司法体制机制和刑事诉讼制度,同时,注意把握实践发展的新趋势、新理念,保障我国刑事司法协助工作的持续健康发展。

三、国际刑事司法协助法草案的主要内容

草案共有9章、72条。

第一章是“总则”,有8条。本章规定了立法目的、定义,规定了开展协助的原则、依据、对外联系机关、主管机关和办案机关,规定了经费保障和费用承担等问题。鉴于我国的刑事司法协助实践是缔约先于立法,与不同国家签订的条约内容各有不同,草案第四条第一款明确了我国和外国缔结或者共同参加的条约是协助依据之一。

第二章是“刑事司法协助请求的提出、接收和处理”,有2节、13条。本章分别规定了在我国向外国请求刑事司法协助和外国向我国请求刑事司法协助的两种情况下,提出、接收和处理刑事司法协助请求的程序、请求书要件、我国拒绝提供协助的情形、附加条件、结果通知等。草案第五、六、十四、十七条明确规定了我国刑事司法协助的对外联系机关、主管机关、办案机关,划分了对外联系机关与主管机关的职责。

第三章是“送达文书”,有2节、5条。本章分别规定了我国向外国提出送达文书请求的程序、外国向我国提出送达文书请求在我国执行的程序,以及送达文书请求书的要件、送达文书的范围和效力等。

第四章是“调查取证”,有2节、6条。本章分别规定了我国向外国提出调查取证请求的事项和程序、外国向我国提出调查取证请求在我国执行的程序和拒绝安排的情形,以及调查取证请求书的要件、证据材料和物品的返还等。

第五章是“安排证人作证或者协助调查”,有2节、9条。本章规定了我国向外国提出安排证人作证或者协助调查请求的程序、请求书要件,证人、鉴定人的保护及其作证费用和津贴,以及移送在押人员作证等,规定了外国向我国提出安排证人作证或者协助调查请求、移送在押人员作证请求在我国执行的程序,以及请求书要件等。

第六章是“涉案财物的查封、扣押、冻结”,有2节、7条。本章规定了我国向外国提出查封、扣押、冻结涉案财物请求的程序、请求书要件,以及续冻、变更和撤销问题,规定了外国向我国提出查封、扣押、冻结涉案财物请求及其执行的程序,以及费用和赔偿等。

第七章是“违法所得的没收、返还和分享”,有2节、18条。本章规定了我国向外国提出没收、返还和分享违法所得请求的程序、请求书要件,财物移交及分享比例、财产刑的协助执行等,规定了外国向我国提出没收、返还和分享违法所得请求的审查、执行程序以及请求

书要件,我国对外国请求予以承认的条件、不予承认的情形,以及外国财产刑的协助执行等。

第八章是“刑事诉讼结果通报”,有2条。本章分别规定了我国请求外国、外国请求我国通报刑事诉讼结果的程序。

第九章是“附则”,有4条。本章包括与国际组织合作、公证和认证互免、其他条约对外联系机关以及生效日期等。

四、需要重点说明的问题

刑事司法协助的对外联系机关设置以及对外联系机关与主管机关的职责划分,是国际刑事司法协助立法需要认真处理好的一个重要问题,包括以下三个层面的问题:

一是对外联系机关怎么设置和命名。对外联系机关通常是指涉及刑事司法协助的国际条约中规定的,由一国国内法或政府确定的有权代表该国提出、接收、转递和执行国际刑事司法协助请求的机关。草案第五条规定,司法部等部门为我国和外国之间开展刑事司法协助的对外联系机关。

二是对外联系机关与主管机关的职责划分。各方面普遍认为理顺对外联系机关和主管机关的关系是完善司法协助体制机制的重要内容。草案原则上规定对外联系机关承担对外国请求的形式审查职责,包括提出、接收、审查和协调办理刑事司法协助请求,处理其他相关事务(第五条),且仅审查外国请求书的形式和内容(第十四条);原则上规定主管机关依照刑事诉讼职能分工,审查办理对外联系机关转递的刑事司法协助请求(第六条),审查决定是否批准执行或者拒绝提供协助(第十七条)。

三是对外承诺的职责分工。当外国对执行我国刑事司法协助请求提出条件时,我国需要研究决定是否同意该外国的条件,由什么部门决定并对外作出承诺,也是国际刑事司法协助的重要问题。草案原则上规定,关于外国提出的条件,由外交部代表我国对外承诺。外国明确表示对外联系机关作出承诺充分有效的,也可以由对外联系机关作出承诺(第十一条)。