全国人大法律委员会关于《中华人民共和国公民身份证法（草案）》修改情况的汇报

　　——2003年4月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上　　全国人大法律委员会主任委员　杨景宇　　全国人民代表大会常务委员会：　　公民身份证法草案是国务院于2002年10月提请全国人大常委会审议的。草案对1985年9月六届全国人大常委会第十二次会议通过的《居民身份证条例》作了修改，主要的修改内容是：将居民身份证改为公民身份证，将居民身份证号码更名为公民身份号码，作为每个公民唯一的、终身不变的身份代码，并增加了身份证的机读功能(使用IC卡技术)，扩大了身份证发放范围，具体规定了身份证使用和查验的情形等。九届全国人大常委会第三十次会议对草案进行了初步审议。会后，法工委将草案印发中央有关部门、地方人大、有关研究机构征求意见。九届全国人大法律委员会于2002年12月9日召开会议，根据常委会组成人员、内务司法委员会的审议意见以及部门、地方的意见，对草案逐条进行了审议，对身份证登记的项目，回国定居的华侨、回内地定居的港澳同胞、回大陆定居的台湾同胞以及被批准加入或者恢复中华人民共和国国籍的外国人、无国籍人公民身份号码的编制，因户口迁移的换证以及身份证的使用和查验等问题，作了修改。九届全国人大常委会第三十一次会议于2002年12月对草案二次审议稿再次进行了审议。本届法律委员会于2003年4月4日召开会议，在九届全国人大常委会两次审议的基础上，对草案二次审议稿逐条进行了审议，进一步作了修改，内务司法委员会和国务院法制办、公安部的有关负责同志列席会议。4月18日，法律委员会再次进行了审议。现将主要修改意见汇报如下：　　一、关于本法的名称和身份证的名称，国务院提请审议的草案将原居民身份证条例改名为公民身份证法，并相应地将居民身份证更名为公民身份证。这样修改，当时主要是考虑1999年10月《国务院关于实行公民身份号码制度的决定》，已将“居民身份证号码”更名为“公民身份号码”。在九届全国人大常委会审议过程中，有些委员提出，对港澳地区的中国公民是否也要发放公民身份证，本法应予明确。九届全国人大法律委员会认为，根据香港、澳门两个基本法的规定，全国性法律除列入两个基本法附件三的外，不在两个特别行政区实施。本法关于公民身份证的规定不适用于港澳地区居民。在九届全国人大常委会对草案二次审议稿进行审议时，有的委员仍然提出，港澳同胞也是中国公民，同样应当发放公民身份证。本届法律委员会经研究认为，草案规定的公民身份证，仍是以户籍管理为基础的，与原来的居民身份证没有区别。因此，为了避免对本法调整范围的不同理解，法律委员会经认真研究，建议将本法的名称改为居民身份证法，并相应地将草案各有关条款中的公民身份证均改为居民身份证。这样修改，并不影响实行公民身份号码制度，也不影响草案规定的身份证发放范围。　　二、草案二次审议稿第二条规定：“居住在中华人民共和国境内的年满十六周岁的中国公民，应当依照本法的规定，申请领取中华人民共和国公民身份证。但法律另有规定的除外。”有些委员提出，申领身份证既是公民的一项义务，又是公民的一项权利，不能因年龄小，就限制公民的这项权利，而且未满十六周岁的公民从事某些社会活动，如乘坐飞机、办理银行存款等，也需要身份证明，建议增加规定未满十六周岁的公民也可以申请领取身份证。据此，法律委员会建议在这一条中增加规定“未满十六周岁的中国公民，可以依照本法的规定，申请领取居民身份证”。同时，相应增加未满十六周岁居民身份证的有效期限和申领方法的规定。　　三、有的委员提出，草案二次审议稿第三条第一款中规定身份证具备视读与机读两种功能，建议增加规定任何组织或个人不能随意添加身份证的机读内容。据此，法律委员会建议修改为：“居民身份证具备视读与机读两种功能，视读、机读的内容限于本法第三条第一款规定的项目。”　　四、草案二次审议稿第十条第二款规定：“公民办理常住户口迁移手续时，应当换领公民身份证，但是常住户口在直辖市或者设区的市级行政区域内迁移的除外。”有些委员提出，按照草案的规定，公民身份号码是唯一的、终身不变的身份代码，而且新的身份证又具有机读功能，户口变动情况可以通过机读功能予以记载与反映，没有必要规定办理常住户口迁移手续时换领身份证，以方便群众，减轻群众负担。据此，法律委员会建议将这一款修改为：“公民办理常住户口迁移手续时，公安机关应当在居民身份证的机读项目中记载公民户口所在地住址变动的情况，并告知本人。”　　五、草案二次审议稿第十一条规定：“公安机关应当自公民提交申领、换领、补领公民身份证登记表之日起六十日内发放公民身份证。交通不便的地区，办理时间可以适当延长，但延长的时间不得超过三十日。”有的委员提出，公民申领、换领、补领身份证，公安机关应当及时办理，建议本法对此作出明确规定。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“公民申领、换领、补领居民身份证，公安机关应当按照规定及时予以办理。公安机关应当自公民提交《居民身份证申领登记表》之日起六十日内发放居民身份证；交通不便的地区，办理时间可以适当延长，但延长的时间不得超过三十日。”　　六、草案二次审议稿第十二条规定：“公民有下列情形之一的，在办理注销常住户口手续时，由公安机关收回公民身份证：(一)迁入香港、澳门、台湾的；(二)在外国长期居住的；(三)被批准退出或者自动丧失中华人民共和国国籍的；(四)死亡的。”有些委员提出，收回身份证的情况比较复杂，有的理应收回，但实际上并不一定都能收回(如本人以身份证丢失为由想保存身份证等)；有的需要通过深化户籍管理改革加以研究；有的收回与否没有实际意义。因此，法律委员会建议将这一条删去。　　七、草案二次审议稿第十三条第一款规定：“公民在办理下列事务时，应当依照规定出示公民身份证，证明身份：(一)户口变更；(二)兵役登记；(三)婚姻登记、收养登记；(四)前往边境管理区；(五)办理申请出境手续；(六)办理机动车、船、航空器驾驶证；(七)办理搭乘民航飞机手续；(八)投宿旅店办理登记手续；(九)开立个人存款帐户；(十)从事法律、行政法规规定的需要证明身份的其他活动。”有些委员提出，应当首先明确公民出示身份证就能够证明身份的权利，并只对公民应当出示身份证的主要情形列出即可。据此，法律委员会建议将这一条修改为：“公民办理有关事务或者从事有关社会活动，需要证明身份的，可以使用居民身份证证明身份。”“公民在办理下列事务时，应当按照国家有关规定出示居民身份证，证明身份：(一)户口变更；(二)兵役登记；(三)婚姻登记、收养登记；(四)办理申请出境手续；(五)从事法律、行政法规规定的需要证明身份的其他活动。”　　八、草案二次审议稿第十五条规定：“有下列行为之一的，由公安机关给予警告，可以并处一百元以上五百元以下的罚款：(一)拒绝人民警察依法查验公民身份证的；(二)出租、出借或者以其他方式转让公民身份证的；(三)非法查验、扣留他人公民身份证的；(四)故意毁坏他人公民身份证的。”有的部门提出，使用虚假证明材料骗取公民身份证的行为也应予以处罚。有的委员提出，“非法查验”的含义不明确，实践中难以操作。据此，法律委员会建议将这一条修改为：“有下列行为之一的，由公安机关给予警告，可以并处五百元以下罚款：(一)使用虚假证明材料骗领居民身份证的；(二)拒绝人民警察依法查验居民身份证的；(三)出租、出借或者以其他方式转让居民身份证的；(四)非法扣留他人居民身份证的；(五)故意毁坏他人居民身份证的。”　　九、草案二次审议稿第十九条规定：“公民申领、换领、补领公民身份证，应当缴纳证件工本费。公民身份证工本费标准，由国务院价格主管部门会同国务院财政部门核定。”“对生活确有困难的公民，在其初次申领公民身份证时，可以减收或者免收工本费。减收或者免收工本费的具体办法，由国务院财政部门会同国务院价格主管部门制定。”有些委员和地方提出，对于城市领取最低生活保障金的居民和农村生活困难的居民，申领、换领身份证应当免收工本费。据此，法律委员会建议将这一条第二款修改为：“对城市中领取最低生活保障金的居民、农村中有特殊生活困难的居民，在其初次申领和换领居民身份证时，免收工本费。对其他生活确有困难的公民，在其初次申领和换领居民身份证时，可以减收工本费。减收或者免收工本费的具体办法，由国务院财政部门会同国务院价格主管部门规定。”　　十、有的委员提出，从申请领取公民身份证到发证的时间较长，公民可能急需身份证办理有关事项，建议增加规定在领到公民身份证之前可以领取临时身份证。据此，法律委员会建议增加规定：“公民在申领、换领、补领居民身份证期间，急需使用居民身份证的，可以申请领取临时居民身份证，公安机关应当按照规定及时予以办理。”　　此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。　　草案三次审议稿已按上述意见作了修改，请本次常委会会议予以审议。　　草案三次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。