

各位代表：
我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》的说明。

一、修改的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使宪法和法律赋予的重要职权，是全国人大组织法关于全国人大及其常委会组织制度和程序制度的基本法律，是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障，是宪法有关规定的立法实施。我国宪法第七十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”1982年12月，五届全国人大五次次会议通过了全国人大组织法。这部法律的颁布施行，对于保障最高国家权力机关依法行使职权发挥了重要作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大制度和人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要讲话。党的十九大和十九届四中全会决定明确提出，健全人大组织制度、工作制度和议事规则。贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，落实党中央重大决策部署，有必要认真总结实践经验，修改全国人大组织法，进一步完善全国人大及其常委会的组织制度和程序制度。

（一）修改全国人大组织法是坚持党的全面领导、加强全国人大政治建设的重要举措

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，更好地通过人民代表大会制度和法定程序使党的主张成为国家意志。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出，贯彻落实宪法规定，制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位；将坚持党的全面领导的要求载入国家机构的组织法，健全党对国家机构实施领导的制度规定，确保其始终在党的领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作。修改完善全国人大组织法，明确全国人大及其常委会坚持中国共产党的领导，是坚持党对国家各项工作全面领导的重要举措。这对于新时代更好地坚持党对人大工作的全面领导，切实加强全国人大及其常委会的政治建设，保证党的路线方针政策决策部署在党和国家工作中得到全面贯彻和有效执行，具有重要和深远的意义。

（二）修改全国人大组织法是坚持全过程民主、保证和发展人民当家作主的制度保障

我国宪法第二条中规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是社会主义的生命。习近平总书记指出，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督。全过程民主是中国特色社会主义民主政治区别于西方形形色色资产阶级民主的显著特征。人民代表大会制度之所以具有强大的生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人大及其常委会的组织和运行切实贯彻落实全过程民主的要求，通过完整规范的制度程序，实现完整有效的参与实践。全国人大代表来自人民，反映人民的意志和要求；全国人大及其常委会通过多种形式和渠道，同人民群众保持密切联系，倾听人民的意见和建议，保障人民权益。全国人大及其常委会依照宪法和法律规定行使立法、监督等各项职权，决定重大事项，都是在充分发扬民主、广泛征求意见、反复酝酿讨论的基础上集体作出决策。修改全国人大组织法，完善全国人大的组织制度和程序，对于坚持以人民为中心，巩固和发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势，保证全体人民更好地通过人民代表大会制度行使国家权力，具有重大的现实意义。

（三）修改全国人大组织法是深入总结实践经验、坚持和完善人民代表大会制度的客观要求

全国人大组织法是全国人民代表大会成立后最早制定的法律之一。全国人民代表大会成立60多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展。每年召开全国人民代表大会会议，是国家政治生活中的一件大事，是在党的领导下国家政治安定、人民团结、事业发展的重要标志。1982年现行宪法和全国人大组织法公布施行以来，全国人民代表大会先后五次通过宪法修正案，完成八次国家机构领导人员换届选举，批准八个国民经济和社会发展五年规划，形成并不断完善中国特色社会主义法律体系。全国人大及其常委会不断适应新形势新要求，认真行使职权，积极探索创新，法律草案在立法全过程多次公开征求意见，常委会听取“一府一委两院”专项工作报告、执法检查、专题询问、备案审查、代表列席常委会、宪法宣誓等新制度、新方式不断推出，日益规范，取得重大成果和功效。特别是2020年，在新冠肺炎疫情防控的特殊背景下，我们依然适时召开全国人民代表大会会议，向全世界充分展示我国社会大局稳定和中国人民团结一心、奋力拼搏的良好形象。全国人大及其常委会依法行使职权的实践，也是全国人大组织制度和程序制度不断走向健全、人民代表大会制度不断走向完善的过程。现行的全国人大组织法实施近40年，一直没有作过修改。因此，有必要深入总结人民代表大会制度发展和人大工作的实践经验，把一些成熟的、行之有效的做法通过法律程序固定下来，持续从新的实践中获取生机活力，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

（四）修改全国人大组织法是深化党和国家机构改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要

党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是党治国理政的重要组织保障。习近平总书记指出，要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机

关于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》的说明

——二〇二一年三月五日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上

全国人民代表大会常务委员 王 晨

关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署，十三届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案。2018年修改后的宪法专设一节规定国家监察委员会；全国人大组织机构进一步健全，法律委员会更名为宪法和法律委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会，新设社会建设委员会。党和国家机构改革和职能转变，对全国人大及其常委会更好地贯彻落实民主集中制原则提出新的要求。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。修改全国人大组织法，完善全国人大及其常委会、专门委员会、工作委员会等机构职责和活动准则，正确把握全国人大及其常委会与其他有关国家机关之间的关系，加强国家权力机关对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等国家机关的工作监督，有利于进一步巩固深化国家机构改革成果，保证各国家机关更好地分工合作、相互配合，使各国家机关更有效地领导和组织社会主义现代化建设事业，推进国家治理体系和治理能力现代化。

二、修改的总体要求和 工作过程

修改全国人大组织法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和修改后宪法的规定和精神，适应新形势新要求，坚持和完善人民代表大会制度，更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。修改工作遵循的原则：一是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，把坚持党的全面领导作为人大工作的首要政治原则，通过人民代表大会制度和法定程序，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，确保人大工作正确政治方向。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，适应人大工作面临的新情况，解决实践中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的根本性、全局性、稳定性和长期性，根据实践发展确有必要修改的，与时俱进地加以修改完善；可改可不改的，不作修改。三是充分反映国家监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化，完善适合最高国家权力机关特点、充满活力、运行顺畅的组织制度和程序。四是处理好全国人大组织法、全国人大议事规则之间以及这两部法律与全国人大常委会会议事规则、代表法、立法法、监督法、预算法、监察法等相关法律之间的关系，做好统筹和衔接，避免简单重复。

以习近平同志为核心的党中央高度重视全国人大组织法修改工作。2020年7月，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取并原则同意全国人大常委会党组关于全国人大组织法修正草案的请示汇报。习近平总书记作出的重要指示，为做好修改工作，人大工作提供了重要指导和根本遵循。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2019年初启动全国人大组织法的修改工作，经广泛征求各方面意见、认真研究，提出了全国人大组织法修正草案。期间主要开展了以下工作：一是认真学习、深刻领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，组织对全国人大组织法有关问题开展专题研究，认真梳理全国人大代表提出的有关议案、建议和各方面提出的意见建议。二是全国人大宪法法律委、全国人大常委会法工委多次召开座谈会，分别听取全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构、部分常委会委员，全国人大机关部分老同志以及专家学者对修法的意见和建议，根据各方面的意见研究提出修正草案。三是将全国人大组织法修正草案送中央有关部门、单位和各省（自治区、直辖市）人大、基层立法联系点和有关人民团体、部分高等院校和研究机构征求意见。四是到部分地方进行调研，了解地方人大及其常委会在组织制度和程序制度方面的经验做法。

2020年8月，十三届全国人大常委会第二十一次会议对全国人大组织法修正草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为，修正草案贯彻落实党中央决策部署和修改后宪法的规定，总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，突出加强党对人大工作的全面领导，有利于更好坚持和完善人民代表大会制度。2020年12月，十三届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大组织法修正草案进行了再次审议，并决定提请十三届全国人大四次会议审议。

全国人大组织法修正草案经全国人大常委会两次会议审议后，全国人大常委会办公厅将修正草案印发十三届全国人大代表，组织部署全国人大代表研读讨论，征求代表意见，并先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。

2021年2月2日，全国人大宪法法律委召开会议，根据全国人大常委会组成人员的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对全国人大组织法修正草案作了进一步修改完善。全国人大宪法法律委认为，经过全国人大常委会审议和广泛征求意见，全国人大组织法修正草案充分吸收各方面的意见建议，已经比较成熟。据此，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》。

三、全国人大组织法修正草案的主要内容

《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》共37条，主要修改内容如下：

（一）增设“总则”一章

全国人大组织法制定比较早，当时没有设“总则”，此次修改增设“总则”一章。一是增加规定全国人大及其常委会的性质、地位。根据宪法，规定全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大常委会是其常设机关（修正草案第二条）。（下转第十版）

各位代表：
我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》的说明。

一、修改的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使宪法和法律赋予的重要职权。全国人大议事规则是关于全国人民代表大会会议制度和程序的基本法律，是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障，是宪法有关规定的立法实施。我国宪法第七十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”1989年4月，七届全国人大二次会议通过了全国人大议事规则。这部法律的颁布施行，对于保障最高国家权力机关依法行使职权发挥了重要作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大制度、人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要讲话。党的十九大和十九届四中全会决定明确提出，健全人大组织制度、工作制度和议事规则。贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，落实党中央重大决策部署，有必要认真总结实践经验，修改全国人大议事规则，进一步完善全国人大的会议制度和程序。

（一）修改全国人大议事规则是坚持党的全面领导、加强全国人大政治建设的重要举措

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，更好地通过人民代表大会制度和法定程序使党的主张成为国家意志。全国人大议事规则以宪法、全国人大组织法和全国人大实践经验为依据，是保证全国人大会议正常举行和相关工作正常进行的制度规范。宪法和全国人大组织法确立的基本原则，包括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等，贯穿贯彻于人大活动、人大工作的全过程和各领域。修改完善全国人大议事规则，对于新时代更好地坚持党对人大工作的全面领导，切实加强全国人大及其常委会的政治建设，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，具有重要和深远的意义。

（二）修改全国人大议事规则是坚持全过程民主、保证和发展人民当家作主的制度保障

我国宪法第二条中规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是社会主义的生命。习近平总书记指出，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督。全过程民主是中国特色社会主义民主政治区别于西方形形色色资产阶级民主的显著特征。人民代表大会制度之所以具有强大的生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人大及其常委会的组织和运行切实贯彻落实全过程民主的要求，通过完整规范的制度程序，实现完整有效的参与实践。全国人大代表来自人民，反映人民的意志和要求；全国人大及其常委会通过多种形式和渠道，同人民群众保持密切联系，倾听人民的意见和建议，保障人民权益。全国人大及其常委会依照宪法和法律规定行使立法、监督等各项职权，决定重大事项，都是在充分发扬民主、广泛征求意见、反复酝酿讨论的基础上集体作出决策。修改全国人大议事规则，完善全国人大的会议制度和程序，对于坚持以人民为中心，巩固和发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势，保证全体人民更好地通过人民代表大会制度行使国家权力，具有重大的现实意义。

（三）修改全国人大议事规则是深入总结实践经验、坚持和完善人民代表大会制度的客观要求

全国人民代表大会成立60多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展。每年召开全国人民代表大会会议，是国家政治生活中的一件大事，是在党的领导下国家政治安定、人民团结、事业发展的重要标志。1982年现行宪法和全国人大组织法公布施行以来，全国人民代表大会先后五次通过宪法修正案，完成八次国家机构领导人员换届选举，批准八个国民经济和社会发展五年规划，形成并不断完善中国特色社会主义法律体系。全国人大及其常委会不断适应新形势新要求，认真行使职权，积极探索创新，法律草案在立法全过程多次公开征求意见，常委会听取“一府一委两院”专项工作报告、执法检查、专题询问、备案审查、代表列席常委会、宪法宣誓等新制度、新方式不断推出，日益规范，取得重大成果和功效。特别是2020年，在新冠肺炎疫情防控的特殊背景下，我们依然适时召开全国人民代表大会会议，向全世界充分展示我国社会大局稳定和中国人民团结一心、奋力拼搏的良好形象。全国人大及其常委会依法行使职权的实践，也是全国人大会议制度和程序不断走向健全、人民代表大会制度不断走向完善的过程。现行的全国人大议事规则已实施32年，一直没有作过修改。因此，有必要深入总结人民代表大会制度发展和人大工作的实践经验，把一些成熟的、行之有效的做法通过法律程序固定下来，持续从新的实践中获取生机活力，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

（四）修改全国人大议事规则是深化党和国家机构改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要

党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是党治国理政的重要组织保障。习近平总书记

关于《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》的说明

——二〇二一年三月五日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上

全国人民代表大会常务委员 王 晨

指出，要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署，十三届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案。2018年修改后的宪法专设一节规定国家监察委员会；全国人大组织机构进一步健全，法律委员会更名为宪法和法律委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会，新设社会建设委员会。党和国家机构改革和职能转变，对全国人大及其常委会更好地贯彻落实民主集中制原则提出新的要求。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。修改全国人大议事规则，完善全国人大会议制度和程序，正确把握全国人大及其常委会与其他有关国家机关之间的关系，加强国家权力机关对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等国家机关的工作监督，有利于进一步巩固深化国家机构改革，保证各国家机关更好地分工合作、相互配合，使各国家机关更有效地领导和组织社会主义现代化建设事业，推进国家治理体系和治理能力现代化。

二、修改的总体要求和 工作过程

修改全国人大议事规则，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和修改后宪法的规定和精神，适应新形势新要求，坚持和完善人民代表大会制度，更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。修改工作遵循的原则：一是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，把坚持党的全面领导作为人大工作的首要政治原则，通过人民代表大会制度和法定程序，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，确保人大工作正确政治方向。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，适应人大工作面临的新情况，解决实践中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的根本性、全局性、稳定性和长期性，根据实践发展确有必要修改的，与时俱进地加以修改完善；可改可不改的，不作修改。三是充分反映国家监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化，完善适合最高国家权力机关特点、严谨规范、务实高效的会议制度和程序。四是处理好全国人大组织法、全国人大议事规则之间以及这两部法律与全国人大常委会会议事规则、代表法、立法法、监督法、预算法、监察法等相关法律之间的关系，做好统筹和衔接，避免简单重复。按照立法工作程序，全国人大议事规则修改后，将对全国人大常委会会议事规则作出必要的修改完善。

以习近平同志为核心的党中央高度重视全国人大议事规则修改工作。2020年7月，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取并原则同意全国人大常委会党组关于全国人大议事规则修正草案的请示汇报。习近平总书记作出的重要指示，为修改工作、人大工作提供了重要指导和根本遵循。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2019年初启动全国人大议事规则的修改工作，经广泛征求各方面意见、认真研究，提出了全国人大议事规则修正草案。期间主要开展了以下工作：一是认真学习、深刻领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想，组织对全国人大议事规则有关问题开展专题研究，认真梳理全国人大代表提出的有关议案、建议和各方面提出的意见建议。二是全国人大宪法法律委、全国人大常委会法工委多次召开座谈会，分别听取全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构、部分常委会委员，全国人大机关部分老同志以及专家学者对修法的意见和建议，根据各方面的意见研究提出修正草案。三是将全国人大议事规则修正草案送中央有关部门、单位和各省（自治区、直辖市）人大、基层立法联系点和有关人民团体、部分高等院校和研究机构征求意见。四是到部分地方进行调研，了解地方人大及其常委会在会议制度和程序制度方面的经验做法。

2020年5月召开的十三届全国人大三次会议，是在新冠肺炎疫情防控的特殊背景下召开的一次重要会议，会议组织安排呈现新形式、新风貌，得到与会人员和社会各界的高度评价。贯彻落实习近平总书记重要指示精神，对此次会议召开的成功实践和好的经验做法进行认真梳理总结，从精简会议程序、提高议事质量和效率、改进会风等方面对修正草案作了进一步完善。

2020年8月，十三届全国人大常委会第二十一次会议对全国人大议事规则修正草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为，修正草案贯彻落实党中央决策部署和修改后宪法的规定，总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，突出加强党对人大工作的全面领导，有利于更好坚持和完善人民代表大会制度。2020年12月，十三届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大议事规则修正草案进行了再次审议，并决定提请十三届全国人大四次会议审议。

全国人大议事规则修正草案经全国人大常委会两次会议审议后，全国人大常委会办公厅将修正草案印发十三届全国人大代表，组织部署全国人大代表研读讨论，征求代表意见，并先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。

2021年2月2日，全国人大宪法法律委召开会议，根据全国人大常委会组成人员的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对全国人大议事规则修正草案作了进一步修改完善。全国人大宪法法律委认为，经过全国人大常委会审议和广泛征求意见，全国人大议事规则修正草案充分吸收各方面的意见建议，已经比较成熟。据此，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》。

（下转第十版）