

“一法一规则”施行30多年迎来首次修改

# 完善发展人民代表大会制度 开创新时代人大工作新局面

- 在颁布施行30多年后,两部为最高国家权力机关依法行使职权提供重要制度保障的法律——全国人大组织法、全国人大议事规则迎来首次修改
- 全国人大组织法和全国人大议事规则是关于全国人大及其常委会组织制度、工作制度和程序的基本法律,是宪法有关规定的立法实施
- 修改这两部法律的总体要求是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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四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

□ 本报记者 朱宁宁

在颁布施行30多年后,两部为最高国家权力机关依法行使职权提供重要制度保障的法律——全国人大组织法、全国人大议事规则迎来首次修改。

3月5日上午,全国人大组织法修正草案(以下简称组织法修正草案)、全国人大议事规则修正草案(以下简称议事规则修正草案)提请十三届全国人大四次会议审议。全国人大常委会副秘书长王晨作草案说明。

全国人大组织法和全国人大议事规则是关于全国人大及其常委会组织制度、工作制度和程序的基本法律,是宪法有关规定的立法实施。1982年12月,五届全国人大五次会议通过全国人大组织法。1989年4月,七届全国人大二次会议通过全国人大议事规则。两部法律的颁布施行,对于保障全国人大及其常委会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和议事规则,进一步完善全国人大的组织制度、会议制度和程序。

修改这两部法律的总体要求是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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四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。

### 坚持党的全面领导 加强全国人大建设

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。

两部法律的修法工作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。

### 始终以人民为中心 发展人民当家作主

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。人民民主最终目的是为了保障人民的权益,保障人民当家作主。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。

组织法修正草案增加规定,全国人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。同时规定,全国人民代表大会及其常务委员会坚持全过程民主,同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,始终坚持体现人民意志、保障人民权益。

“修改完善全国人大组织法和全国人大议事规则,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。”全国人大常委会法工委国家室主任董卫东说。

### 总结新经验新成果 适应新情况新问题

1982年现行宪法和全国人大组织法公布实施以来,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换届选举,批准八个国民经济和社会发展规划,形成并不断完善中国特色社会主义法律体系。

# 吸收新经验新成果 提高议事质量效率

## 解读全国人大议事规则修正草案

□ 本报记者 朱宁宁

从八届全国人大以来,全国人民代表大会会议召开时间都相对固定在每年3月上旬。受突如其来的新冠肺炎疫情疫情影响,这个27年来相对固定惯例在去年被打断,十三届全国人大三次会议于5月召开。这次在特殊背景下召开的大会,会期也缩短为7天时间,为改革开放以来会期最短的一次。

实践证明,这次“精简版”大会开成了“精华版”大会,会议日程紧凑、精简高效,得到各方高度赞誉。这些成功的做法,在3月5日提请十三届全国人大四次会议审议的全国人大议事规则修正草案中得到了体现。

全国人大议事规则是最高国家权力机关运行的重要法律依据。此次是该法实施30多年来首次修改,修正草案总结吸收了人民代表大会制度实践的新经验新成果,特别是十三届全国人大以来一系列的创新举措,用法定的形式固定下来。通过修法,会议将更规范高效,各项职责的履行会更加充分务实,人民代表大会制度在国家民主政治和法治建设中的作用将更加凸显。

### 根据实践明确会议相关准备工作

根据近年来大会的实践,尤其是去年大会的实践,修正草案新增多处内容,进一步明确对全国人民代表大会会议召开前准备工作的各项要求。

修正草案增加规定:会议召开的日期由常委会决定并予以公布;遇有特殊情况,常委会可以决定适当提前或推迟召开会议;提前或者推迟召开会议的日期,未能在当次会议上决定的,常委会可以另行决定,或者授

权委员会议决定并予以公布。此外,修正草案增加规定:全国人大常委会在会议举行前可以组织代表研读讨论有关法律草案,并征求代表对法律草案的意见。

### 合理安排日程提高议事质量效率

此次修法的一大亮点,就是总结2020年新冠肺炎疫情防控特殊背景下召开十三届全国人大三次会议的经验,围绕提高大会议事质量和效率作了补充完善。

修正草案增加规定,全国人民代表大会举行会议,应当合理安排会议日程,提高议事质量和效率,同时精简了法律案审议过程,将以往“三上三下”的大会审议法律案的程序(包括“法律草案—草案修改稿—草案建议表决稿—表决稿”环节)进行了精简,减少了草案建议表决稿的审议环节,明确法律草案修改稿在各代表团审议后,经进一步修改可直接提出表决稿交付大会表决。

议事程序精简了,法律草案的审议时间缩短了,会不会影响审议意见质量?从去年大会的过程看,代表们对法律案的审议是充分的。民法典审议过程中代表提出了很多意见,这些意见也都最终得到了吸收。“全国人大常委会法工委国家室副主任蔡俊表示,此次修改符合立法法的有关规定,也不会影响审议法律案的质量。

据介绍,提请大会审议的法律案在之前已经常委会会议审议过两次,不少代表列席常委会会议参与了讨论。同时,按照法律规定,法律草案已提前一个月印发代表,组织代表研读,代表在研读期间也提出不少好的意见,有的已经体现在正式草案中。此外,在大会期间还有两次审议机会,代表们有足够的时间提出意见建议。

“所以,在大会期间虽然审议法律案的程序少了一

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。

“此次修法,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。”董卫东说。

### 对接国家重大改革 满足现实治理需要

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。2018年,十三届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案。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民主集中制原则提出新的要求。此次修法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、会议制度和程序。

为适应监察体制改革需要,根据宪法,组织法修正草案增加相关内容,规定国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出议案,常委会组成人员不得担任国家监察机关的职务,增加规定对国家监察委员会及其主任的质询、罢免制度。议事规则修正草案在有关大会会议列席人员的规定中增加了国家监察委员会主任,在国家机构组成人员的选举、罢免、任免和辞职程序一章中增加了国家监察委员会主任的相关内容。

“这些修改保证了两法同宪法、监察法的协调一致。”董卫东指出,这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。

此外,此次修法还有一个重点是,注意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。

“按照立法工作计划,全国人大议事规则修改后,下一步,我们将对全国人大常委会会议事规则作出必要的修改完善。”董卫东透露说。

本报北京3月5日讯 制图/李晓军

□ 本报记者 朱宁宁

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。

3月5日,全国人大组织法修正草案提请十三届全国人大四次会议审议。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,具有很强的政治性、原则性和方向性,作为全国人大及其常委会组织和工作基本法律,该法为全国人大及其常委会依法行使职权筑牢制度保障。但实施近40年,现行的全国人大组织法一直没有做过修改。

“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。”全国人大常委会法工委国家室主任董卫东说。

“增总”一章体例更完整科学

“新中国成立以来,我国先后制定了两部全国人大组织法,即1954年全国人大组织法和1982年全国人大组织法。这两部法律都是与宪法在同一次会议上通过。由此也说明全国人大组织法的重要性,可以说,它是一部宪法性法律。”董卫东介绍说。

由于全国人大组织法制定比较早,当时没有设“总则”,此次修改的一大亮点,就是专门增设了“总则”一章。

总则章对全国人大及其常委会的性质、地位进行了明确,根据宪法、修正草案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。

贯彻坚持党的领导、人民当家作主,依法治国有机统一的精神,修正草案增加规定:全国人大及其常委会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,依照宪法和法律行使职权。

作为最高国家权力机关,全国人民代表大会成立以来,在国家政治生活中发挥了重要作用。从1982年至今,全国人民代表大会会议制定了50多部法律,制定了八个“五年规划”,进行了五次国家机构领导人员的换届选举。

此次修法进一步明确明确了全国人大及其常委会在落实依法治国方面的职责。修正草案增加规定:全国人大及其常委会行使国家立法权,决定重大事项,监督宪法和法律的实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威,建设社会主义法治国家。

此外,修正草案还明确全国人大及其常委会的组织和活动原则,增加规定:全国人大及其常委会实行民主集中制原则,充分发扬民主,集体行使职权。根据对外交往的实践和需要,增加规定:全国人大及其常委会积极开展对外交往,加强与各国议会、国际和地区议会组织的交流与合作。

### 坚持全过程民主保证人民当家作主

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。此次修正草案一处重要的修改就是完善人民当家作主原则。

修正草案增加规定:全国人大及其常委会坚持全过程民主,同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,始终坚持体现人民意志,保障人民权益。

“人民民主是全过程民主的理念,在全国人大及其常委会的实践中得到非常充分的反映,最为典型的表现就是设立基层立法联系点。2015年,全国人大常委会法工委在湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会和甘肃省临洮市人大常委会以及上海市虹口区虹桥街道设立首批4个基层立法联系点。2020年7月,又新增江苏省昆山市人大常委会、浙江省义乌市人大常委会、广东省江门市江海区人大常委会、广西壮族自治区三江侗族自治县人大常委会、河北省正定县正定镇“人大代表之家”为“基层立法联系点”,同时新增中国政法大学作为“立法联系点”。现有联系点数量增加至10个。”

这些立法联系点被称为“立法直通车”,充分发挥了接地气、聚民智的重要作用,为推进全面依法治国作出积极贡献。数字显示,2020年,法工委共有16部法律草案征求联系点意见,收到1300多条意见建议,许多好的意见建议被吸收采纳。对于践行全过程民主重要理

本报北京3月5日讯

# 「全过程民主」拟入法 保证人民当家作主

解读全国人大组织法修正草案四大亮点

念,提高立法质量和效率很有意义。

修正草案还有一处重要修改是完善了代表联系人民群众制度,明确全国人大代表应当同原选举单位和人民保持密切联系,听取和反映人民的意见和建议,努力为人民服务,充分发挥在全过程民主中的作用。

“全国人大代表来自各行各业,而且有相当比例是来自基层的工人、农民、知识分子代表,他们通过参加代表大会,反映基层群众的意见建议。此外,在平时的国家立法、监督等工作中也发挥了重要作用,这都是人民民主的体现。”董卫东说。

“总之,在全国人大组织法修正草案中增加有关‘全过程民主’的规定,体现了我国人民民主的鲜明特点,有利于在人大制度建设和人大工作实践中更好地保障人民群众民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。”董卫东说。

### 完善专委会规定赋予新的工作职责

完善专门委员会职责,是这次修改全国人大组织法的一项重要内容。

2018年3月11日,十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案,将“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”。3月13日,通过了关于设立专门委员会的决定,规定第十三届全国人大设立民族委员会、宪法和法律委员会、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、外事委员会、华侨委员会、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。至此,全国人大共设立了10个专门委员会。

根据实际情况,修正草案将全国人大现有的10个专门委员会名称加以列明,同时,为进一步推动专门委员会工作规范化制度化,补充完善了有关专门委员会设置及其职责的内容,赋予了专门委员会新的工作职责,包括组织起草有关法律草案,承担全国人大常委会听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问有关具体工作,听取“一府一委两院”专题汇报,研究办理代表建议和有关督办工作等。

“经过30多年的实践,全国人大专门委员会职责也在不断拓展,现行的组织法中各专委会的职责是5项,这次增加到了12项。”董卫东说,如果今后专门委员会职责还有增加,修正草案也有兜底的规定。

值得关注的是,修正草案专门增加规定:宪法和法律委员会承担推动宪法实施,开展宪法解释,推进合宪性审查,加强宪法监督,配合宪法宣传等工作职责。这些规定为落实以宪法为核心的依宪治国,依宪执政提供了制度保障,也为合宪性审查,宪法解释等制度的完善和实践的开展提供了规范依据。

同时,修正草案还增加了有关财政经济委员会的相关职责的规定,明确财政经济委员会对国务院提出的国民经济和社会发展计划草案、规划纲要草案、预算草案,中央决算草案及相关报告和调整方案进行审查,向大会主席团或者全国人大常委会提出审查结果报告,其他专门委员会可以就有关草案向财政经济委员会提出意见。

### 密切与代表的联系加强代表工作

十三届全国人大常委会高度重视代表工作,将代表工作摆在立法工作、监督工作同等重要的位置。据统计,十三届全国人大以来,已经有代表近800人次列席了常委会会议。此外,在立法过程中召开座谈会,开展立法调研,法律通过前的评估会等都邀请全国人大代表参加。

根据新形势新要求,结合近年来代表工作的生动实践和鲜活经验,修正草案增加规定:全国人大常委会和各专门委员会、工作委员会应当同代表保持密切联系,听取代表的意见和建议,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;全国人大常委会建立健全常务委员会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制。

同时,修正草案完善代表建议办理工作机制,增加规定:对全国人大代表提出的建议,批评和意见,有关机关、组织应当与代表联系沟通,充分听取意见,认真研究办理,及时予以答复;负责办理代表建议、批评和意见的有关机关、组织应当及时向代表反馈办理情况;全国人大有关专门委员会和常务委员会办事机构应当加强对办理工作的督促检查;代表建议、批评和意见办理情况的报告,应当予以公开。

本报北京3月5日讯