

# 关于《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(修正草案)》的说明

——2022年3月5日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(修正草案)》的说明。

## 一、修改的必要性和重大意义

地方组织法是关于地方人大、地方政府的组织和工作的基本法律，是宪法关于地方政权建设规定的立法实施，是地方各级国家权力机关、行政机关行使职权、履行职责的重要制度保障。我国宪法第九十五条中规定：“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。”地方组织法于1979年7月五届全国人大二次会议通过并公布施行。此后，根据形势发展变化，于1982年、1986年、1995年、2004年和2015年先后作了五次修改，推动地方政权机关工作和建设不断与时俱进、发展完善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家政权机关工作和建设，对坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，发展全过程人民民主，坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系，作出一系列重大部署、推进一系列重大工作、取得一系列重大成果。党的十九大报告提出“完善国家机构组织法”；党的十九届四中全会决定提出“健全人大组织制度、选举制度和议事规则”、“加强地方人大及其常委会建设”、“优化政府职责体系”、“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”；党的十九届六中全会决议提出“必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，积极发展全过程人民民主，健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系”。2021年10月，党中央召开中央人大工作会议，对新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出全面部署、提出明确要求。

贯彻习近平法治思想、习近平总书关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神，有必要在认真总结实践经验基础上，对地方组织法作出修改完善，进一步健全地方政权机关的组织和工作制度，维护党中央权威和集中统一领导，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系；坚持以人民为中心、全心全意为人民服务，不断发展全过程人民民主，保障人民当家作主；推动地方人大加强和改进新时代人大工作，推动地方政府全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府，全面提高依法履职能力。

### (一) 修改地方组织法是新时代坚持党的全面领导，保证党领导人民依法有效治理国家的必然要求

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。新时代坚持和完善人民代表大会制度，最根本的是要坚持党的全面领导，保证党领导人民依法有效治理国家。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府是国家政权机关的重要组成部分。加强地方政权机关建设和工作，必须坚持党的全面领导这一最高政治原则，确保各地方在党中央集中统一领导下，依法履行职责。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出，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人大、政府、法院、检察院的组织法，健全党对这些机关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、协调一致开展工作。修改地方组织法，明确地方人大和地方政府坚持中国共产党的领导，是维护党中央权威和集中统一领导、确保党中央令畅通的重要举措，有利于充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党的路线方针政策决策部署在地方工作中得到全面贯彻落实和有效执行。

### (二) 修改地方组织法是不断发展全过程人民民主，保证人民当家作主的重大举措

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：“人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、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。”坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，发展全过程人民民主。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；地方各级人民政府是地方国家行政机关，都由本级人民代表大会产生，对人大负责，受人大监督。地方各级人大和政府尤其是县乡两级人大和政府，更为贴近基层、贴近人民群众，应当自觉践行以人民为中心的发展思想，在党的领导下不断扩大人民有序政治参与，依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，通过法定和有序的途径、渠道、方式、程序，保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。修改地方组织法，明确地方人大和地方政府坚持以人民为中心，有利于践行全过程人民民主的重大理念，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，完善民主民意表达平台和载体，保证人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治生活和社会生活之中。

### (三) 修改地方组织法是深入贯彻党中央全面依法治国战略部署，推进全面依法治国的制度保障

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是党领导人民治理国家的基本方式。党的十九大确立的新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，党的十九届四中全会概括的我国国家制度和治理体系具有的显著优势，党的十九届六中全会进一步明确的习近平新时代中国特色社会主义思想的重大创新内容，都凸显了全面依法治国的战略地位和重大意义。我国已进入新发展阶段，全面贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，需要坚持和完善中国特色社会主义法治体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，为全面建设社会主义现代化国家提供更有力的法治保障。修改地方组织法的一个重要目的，就是要深入贯彻党中央全面依法治国战略部署，全面实施法治中国建设规划和法治政

府建设实施纲要，明确地方人大、地方政府相关责任，明确法治政府的原则要求，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，推动法治中国建设迈出新步伐、创造新成就。

### (四) 修改地方组织法是坚持和完善人民代表大会制度，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

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，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。修改地方组织法，贯彻落实中央人大工作会议精神，全面加强地方人大及其常委会建设和工作，进一步充实完善地方人大及其常委会的职权，适当增加省、设区的市两级人大常委会组成人员名额，完善地方人大专门委员会、常委会工作机构设置，明确县、自治县人大常委会可以在街道设立工作机构，健全地方人大组织和工作制度，使地方人大及其常委会在地方国家政权体系中成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，是关系党和国家事业全局的重大政治任务。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化这个总目标，推进全面深化改革开放纵深发展。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，各地方机构改革任务总体完成，取得一系列重要成果。修改地方组织法，就是要深入贯彻党和国家机构改革取得的重大成效和宝贵经验，把各项制度创新成果和实践中的做法以法律的形式确立下来，进一步夯实支撑国家治理体系和治理能力的基础性法律制度。这对于健全充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制，保证地方各级人大、政府等地方政权机关更好分工合作、相互配合，有效组织国家现代化建设工作，具有重要意义。

## 二、修改的指导思想和遵循的原则和工作过程

修改地方组织法，必须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、十九届历次全会精神 and 修改后的宪法有关规定精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，适应新形势新要求，健全和完善地方政权机关的组织和工作制度，更好坚持和完善人民代表大会制度，不断发展全过程人民民主，充分发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势，推进国家治理体系和治理能力现代化。

修改工作遵循的原则：一是贯彻落实习近平法治思想、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，贯彻落实中央人大工作会议精神，把坚持党的全面领导作为地方政权机关活动和建设的最高原则，坚决维护党中央权威和集中统一领导，确保地方政权机关活动和建设的正确政治方向。二是坚持以人民为中心，充分考虑地方人大和地方政府贴近基层、贴近群众的特点，充分反映地方政权机关工作、建设和基层治理新成果新经验，扩大人民有序政治参与，畅通群众诉求表达和反映渠道，不断发展全过程人民民主。三是充分反映深化党和国家机构改革后，地方各级人大和政府有关机构设置及其职能的新变化，总结地方实践中的好做法，更好发挥地方人大和地方政府在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。四是严格遵循宪法确立的制度、原则和规定，保持地方政权机关组织、职权和工作的稳定性连续性；对于现行地方组织法中可改可不改的内容，原则上不作修改。五是注意处理好地方组织法与全国人民代表大会组织法、代表法、立法法、监督法、预算法等相关法律之间的关系，做好法律衔接。

以习近平同志为核心的党中央高度重视地方人大工作和建设、地方组织法修改完善工作。2019年7月，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示，强调地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，结合地方实际，创造性做好立法、监督等工作。贯彻落实党的十九届四中全会明确提出的适当增加基层人大代表数量的要求，2020年10月，全国人大常委会对选举法作出修改，适当增加不设区的市、市辖区、县、自治县和乡镇两级人大代表数量。2021年9月，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取审议并原则同意全国人大常委会党组关于地方组织法修正草案有关问题的请示和汇报。2021年10月，党中央召开中央人大工作会议，习近平总书记发表重要讲话。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，为做好地方组织法修改完善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2021年初启动地方组织法的修改工作，经广泛征求各方面意见和建议，提出了地方组织法修正草案。期间主要开展了以下工作：一是深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是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、关于发展全过程人民民主的重要论述精神，组织开展专题研究，认真梳理近年来全国人大代表、全国政协委员提出的有关议案、建议、提案和各方面的意见建议，研究拟出地方组织法修正草案初稿。二是全国人大常委会法工委多次召开座谈会，听取中央有关部门、专家学者的意见建议，根据各方面的意见对修正草案不断进行修改完善。三是将地方组织法修正草案印发中央有关部门和单位、全国人大各专门委员会和常委会有关工作机构、各省（自治区、直辖市）人大常委会、基层立法联系点、部分高校和研究机构征求意见。四是到部分地方进行调研，了解地方实际情况和工作经验。

2021年10月，十三届全国人大常委会第三十一次会议对地方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，修正草案深入贯彻习近平法治思想、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，突出党对地方政权机关工作的全面领导，明确地方政权机关建设的指导思想、原则和原则，完善地方人大和地方政府的工作和制度，有利于推进全面依法治国和建设社会主义法治国家，不断发展全过程人民

主，推进国家治理体系和治理能力现代化。2021年12月，十三届全国人大常委会第三十二次会议对地方组织法修正草案进行了再次审议，普遍认为修正草案二次审议稿贯彻落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神，总结地方政权机关建设的新成果新经验，较好地吸收了常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，已经趋于成熟，决定将地方组织法修正草案提请十三届全国人大五次会议审议。

地方组织法修正草案经全国人大常委会两次会议审议后，先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见；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并征求意见。2022年1月21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，对地方组织法修正草案作了进一步修改完善。全国人大常委会法律委认为，经过全国人大常委会两次会议审议、广泛征求意见和多次修改完善，地方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《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(修正草案)》。

## 三、地方组织法修正草案的主要内容

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(修正草案)》共48条，主要修改内容如下：

### (一) 充实“总则”一章内容

1.贯彻党中央关于加强党的全面领导、加强党的政治建设的精神，明确地方人大和地方政府坚持党的领导、坚持党和国家的指导思想，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方政府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。(修正草案第四条)

2.贯彻习近平总书记关于践行以人民为中心的发展思想和发展全过程人民民主的重大理念，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方政府各级人民政府坚持以人民为中心，坚持全过程人民民主，始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，为人民服务，对人民负责，受人民监督。(修正草案第五条)

3.根据宪法有关规定精神，明确地方人大和地方政府在国家法治统一中的职责，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方政府人民政府遵循在中央的统一领导下、充分发挥地方的主动性积极性的原则，保证中央政令畅通，保证宪法、法律和行政法规在本行政区域内的实施。(修正草案第六条)

4.贯彻民主集中制原则，增加规定：地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方政府实行民主集中制原则。地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人大常委会应当充分发扬民主，集体行使职权。地方各级人民政府实行首长负责制。政府工作中的重大事项应当经集体讨论决定。(修正草案第七条)

### (二) 完善地方各级人大及其常委会的组织、职权等相关规定

1.适当增加省、设区的市两级人大常委会组成人员名额。目前，省级人大常委会组成人员名额是1979年地方组织法规定的，40多年来一直没有修改，设区的市级人大常委会组成人员名额自2004年后也一直未有调整。地方人大常委会在地方立法、监督等工作中发挥着重要作用。我国省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州普遍人口较多，经济社会发展面临重大任务，保证适当数量的常委会组成人员，有利于优化常委会组成人员的结构，增加常委会组成人员的代表性、广泛性，集思广益，充分发扬民主，提高立法、监督等工作质量。中央人大工作会议明确提出，适当增加省、设区的市两级人大常委会组成人员名额。此次修改，拟将省和设区的市两级人大常委会组成人员名额的上下限和最高限，分别增加10名。同时，明确地方人大常委会组成人员的名额，按人口多少并结合常委会组成人员结构的需要确定。(修正草案第二十二、二十三、二十四条)

2.根据中央人大工作会议精神和地方人大工作实际，完善地方人大专门委员会和常委会工作机构的设置，充实、细化常委会主任会议和专门委员会的职责。一是，明确省、设区的市两级人民代表大会根据需要，可以设法制委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、环境与资源保护委员会、社会建设委员会和其他需要设立的专门委员会。(修正草案第十七条)。二是，明确地方人大常委会根据工作需要，设立办事机构和法制工作机构、预算工作委员会、代表工作委员会等工作机构；县、自治县人大常委会可以比照本法有关规定，在街道设立工作机构。(修正草案第二十八、二十九条)。三是，明确专门委员会的任期、职责和工作，规定专门委员会每届任期同本级人民代表大会每届任期相同，履行职责到下届人民代表大会产生新的专门委员会为止；向本级人大主席团或者常委会提出议案，承担本级人大常委会听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问等的具体组织实施工作，听取本级人民政府工作部门和监察委员会、人民法院、人民检察院的专题汇报，研究和督促办理代表建议、批评和意见，办理本级人大及其常委会交办的其他工作。(修正草案第十七条)。四是，进一步明确和细化地方人大常委会主任会议的职责，具体列举主任会议处理常委会重要日常工作的事项。(修正草案第二十六条)。

3.贯彻党中央有关精神，总结地方实践经验，完善地方人大及其常委会的职权。一是，细化和补充地方各级人大常委会对国民经济和社会发展规划计划、预算决算的审查监督职能，根据预算法和中央有关文件精神，增加规定：县级以上地方各级人大及其常委会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划纲要及其调整方案；县级以上地方各级人大常委会监督本行政区域内国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算的执行，审查和批准本级决算，监督审计查出问题整改情况；乡镇人大监督本级预算的执行，审查和批准本级预算的调整方案，审查和批准本级决算；县级以上地方各级人大及其常委会审查监督政府债务。二是，强化人大对国有资

产管理情况进行监督的职能，增加规定：县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府对国有资产的管理；县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府对国有资产管理情况的报告。三是，充实细化地方人大常委会的职责，包括听取和审议有关专项工作报告，组织执法检查，开展专题询问；听取和审议本级人民政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告；听取和审议备案审查工作情况报告。四是，健全人大讨论决定重大事项制度，增加规定：地方人大常委会讨论本行政区域内的重大事项和项目，可以作出决定或者决议，也可以将有关意见、建议送有关国家机关或者单位研究办理。五是，适应建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度的要求，根据有关方面意见，删去地方人大常委会“决定授予地方的荣誉称号”的职权。(修正草案第十一条、第十二条、第二十四条)

4.健全地方人大及其常委会的议事制度。一是，根据新冠肺炎疫情防控期间地方人大召开会议的实践，增加规定：地方各级人大会议召开的日期由本级人大常委会或者乡镇人大主席团决定并予以公布；遇有特殊情况，县级以上地方各级人大常委会或者乡镇人大主席团可以决定适当提前或者推迟召开会议，提前或者推迟召开会议的日期未能在当次会议上决定的，常委会或者其授权的主任会议、乡镇人大主席团，可以另行决定并予以公布。(修正草案第十三条)。二是，明确地方各级人大举行会议，应当合理安排会期和会议日程，提高议事质量和效率。(修正草案第十四条)。三是，根据地方的实践经验，增加规定：乡镇人大听取和审议乡镇人大主席团的专项工作报告；县级以上地方各级人大常委会主任可以委托副主任主持常委会会议。(修正草案第十二条第二款、第二十五条)。

5.根据地方人大工作实践和有关方面的意见，修改地方国家机关正职领导人员选举有关内容。一是，根据有关部门的意见和多年来的实际做法，将地方国家机关正职领导人员的候选人数“一般应多一人，进行差额选举”的规定，修改为“可以多一人，进行差额选举”(修正草案第十五条)。二是，明确在大会闭会期间，县级以上地方各级人大常委会在地方国家机关正职领导人员因故不能担任职务的时候，根据主任会议的提名，从副职领导人员中决定代理人选。(修正草案第二十四条第八款)。

6.加强和改进代表工作。增加规定：一是，地方各级人大代表的建议、批评和意见的办理情况，由常委会办事机构或者乡镇人大主席团向本级人大常委会或者乡镇人大报告，并予以公开。(修正草案第十八条第三款)。二是，地方各级人大代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和建议，充分发挥在发展全过程人民民主中的作用；并应当向原选区选民或者原选举单位报告履职情况。(修正草案第十九条)。三是，县级以上地方各级人大常委会和各专门委员会、工作机构应当建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作机构联系代表的工作机制，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；县级以上地方各级人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式，密切同人民群众的联系，听取对立法、监督等工作的意见和建议。(修正草案第二十九条)。

### (三) 完善地方各级人民政府的组织、职权等相关规定

地方各级人民政府由地方各级人民代表大会选举产生，是地方各级人民代表大会的执行机关，承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责。贯彻落实党中央关于加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系 and 全面加强法治政府建设的要求，按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》的精神，总结党的十八大以来推进依法行政、建设法治政府的实践经验，地方组织法修正草案增加了以下规定：

1.专设一节，明确地方政府建设的原则要求。增加规定：一是地方各级人民政府应当维护宪法和法律权威，坚持依法行政，建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府。二是地方各级人民政府应当坚持以人民为中心，全心全意为人民服务，提高行政效能，建设服务型政府。三是地方各级人民政府应当严格执行廉洁从政各项规定，加强廉政建设，建设廉洁政府。四是地方各级人民政府应当坚持诚信原则，加强政务诚信建设，建设诚信政府。五是地方各级人民政府应当坚持政务公开，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开，依法、及时、准确公开政府信息，推进政务数据有序共享，提高政府工作的透明度。六是地方各级人民政府应当坚持科学决策、民主决策、依法决策，提高决策的质量。七是地方各级人民政府应当依法接受监督，确保行政权力依法正确行使。(修正草案第三十一条至第三十七条)

2.根据党中央有关精神，总结地方实践经验，完善地方政府职权和工作方面的有关规定。一是，增加规定：县级以上地方各级人民政府编制和执行国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算，履行国有资产管理职责。(修正草案第三十八条第一款、第二款)。二是，补充完善乡镇人民政府的有关职权，增加规定：乡镇人民政府编制本行政区域内的国民经济和社会发展规划和预算(修正草案第四十一条第一款)。三是，明确县级以上地方各级人民政府根据应对重大突发事件的需要，可以建立跨部门指挥协调机制(修正草案第四十四条)。四是，根据宪法和有关法律的规定，明确基层政府与基层群众性自治组织的相互关系，增加规定：乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处对基层群众性自治组织的工作给予指导、支持和帮助；基层群众性自治组织协助乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处开展工作(修正草案第四十六条)。

3.明确地方政府制定规范性文件的程序和要求。增加规定：县级以上地方各级人民政府制定规范性文件，应当经过评估论证、公开征求意见、合法性审查、集体审议决定等程序，按照法定要求和程序予以公布，并向本级人大常委会备案。(修正草案第四十条)

(下转第八版)