

## 关于《中华人民共和国立法法（修正草案）》的说明

### 一、关于修法的必要性和重大意义

立法是国家的重要政治活动，是把党的主张和人民的意志通过法定程序转化为国家意志的过程，关系党和国家事业发展全局。立法法是规范国家立法制度和立法活动、维护社会主义法治统一的重要宪法性法律。我国现行立法法是2000年3月九届全国人大三次会议通过的，2015年3月十二届全国人大三次会议作了部分修改。这部法律的颁布施行，对完善立法体制，规范立法活动，健全国家立法制度和工作机制，推动形成和完善中国特色社会主义法律体系，推进全面依法治国，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从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度，对全面依法治国作出一系列重大部署，推进一系列重大工作，取得历史性成就。习近平总书记深刻阐述全面依法治国一系列重大理论和实践问题，形成习近平法治思想，为新时代全面依法治国、加强和改进立法工作提供了根本遵循。2019年，党的十九届四中全会《决定》提出，完善立法体制机制，坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量和效率。2021年，党中央召开的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，明确提出要加快完善中国特色社会主义法律体系、以良法促进发展保障善治等任务要求。2022年10月，党的二十大报告对完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系作了进一步的明确要求。

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想，践行全过程人民民主重大理念，落实党中央重大决策部署，有必要认真总结新时代立法工作实践经验，适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局新形势新要求，对立法法作出修改完善，进一步健全立法体制机制，规范立法活动，为提高立法质量和效率、加快形成完备的法律规范体系、在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

（一）修改立法法是新时代加强党对立法工作的全面领导，通过法治保证党的路线方针政策和决策部署贯彻执行的必然要求

党的领导是推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证，是中国特色社会主义法治之魂。做好新时代立法工作，必须坚持党的领导这一最高政治原则。2018年，党中央成立中央全面依法治国委员会，加强

党中央对全面依法治国的集中统一领导。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》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。党的十九届四中全会《决定》提出，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。修改立法法，突出立法坚持中国共产党领导，与时俱进完善关于坚持党和国家指导思想的表述，明确建设中国特色社会主义法治体系的战略目标，对于新时代更好推进全面依法治国，推进党的领导制度化、法治化，确保党的主张通过法定程序成为国家意志，从法律制度上保证党的路线方针政策和决策部署得到全面贯彻和有效执行，具有重要意义。

（二）修改立法法是新时代坚持和发展全过程人民民主，通过法治保障人民当家作主的客观要求

人民民主是社会主义的生命，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。发展全过程人民民主，保障人民当家作主，是党中央明确提出的任务要求。立法制度和立法活动必须深入贯彻以人民为中心的发展思想，坚持人民主体地位，全面贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求，确保在立法制度上作出相关安排，确保在立法活动和立法工作各个环节都能听到来自人民的声音、都能了解来自基层的情况，积极回应人民群众新要求新期待，站稳人民立场、把握人民愿望、尊重人民创造、集中人民智慧。修改立法法，明确立法坚持以人民为中心，坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，维护社会公平正义，有利于拓展和健全人民群众有序参与立法、表达意愿关切的途径和形式，丰富我国人民当家作主的生动实践，从制度上保证立法为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

（三）修改立法法是新时代推进全面依法治国、依宪治国，建设社会主义法治国家的重要举措

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。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕保障和促进社会公平正义，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，推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。立法是实行法治的前提和基础，是推进社会主义法治国家建设的首要环节。有必要认真总结党的十八大以来立法工作实践经验，适应新形势新要求，以习近平法治思想为引领，完善我国立法制度机制。修改立法法的一个重要目

的，就是根据党中央全面依法治国战略部署，紧紧抓住立法这个关键环节，加强和改进新时代立法工作，加快形成科学完备、统一权威的法律规范体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法对立法体制、立法权限等作出基本规定，立法法以宪法为依据对立法体制、权限、程序、活动准则等作出进一步规定，是通过法律实施宪法有关规定的重要体现。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把全面贯彻实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作，取得重要成果和进展。修改立法法，总结吸收宪法实施和监督工作的实践经验，明确合宪性审查的环节和要求，用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施，有利于维护宪法尊严和权威，维护社会主义法制的统一、尊严和权威，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，不断提高国家政治和社会生活法治化水平。

（四）修改立法法是总结运用新时代正确处理改革和法治关系的实践经验，更好促进在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一的现实需要

改革和法治相辅相成、相伴相生。习近平总书记指出“改革与法治如鸟之两翼、车之两轮”，强调“要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用”。党的十八大以来，全国人大及其常委会积极适应改革开放和经济社会发展需要，坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一，加强涉及改革有关法律的立改废释工作，通过“打包”修法方式及时为推进相关改革提供法律依据，适时作出授权决定和改革决定，保障党和国家机构改革、经济社会发展各领域重大改革措施顺利实施，形成了一些较为行之有效的做法和经验。修改立法法，总结实践中立法主动适应改革发展需要的成功经验和有益做法，完善立法引领和推动改革创新的体制机制，有利于更好实现立法决策和改革决策相统一、相衔接，为改革发展稳定提供法治支撑和法治保障，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

## 二、关于修法的总体要求、重要原则和工作过程

修改立法法，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的二十大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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，

深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推进科学立法、民主立法、依法立法，进一步健全立法体制、完善立法程序、规范立法活动、提高立法效能，更好为全面建设社会主义现代化国家提供法治保障。

修法工作应当遵循和贯彻的重要原则：一是，认真贯彻落实中央人大工作会议精神和党中央重大决策部署，加强党对立法工作的全面领导，通过完善立法体制机制保障党的路线方针政策有效实施。二是，坚持以人民为中心，坚持和发展全过程人民民主，充分发挥人大的民主民意表达平台载体的功能作用，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，不断拓展和健全人民群众有序参与立法的途径形式。三是，适应新时代新要求，总结吸收立法工作实践经验，坚持问题导向、需求导向，完善立法体制机制、明确相关工作要求。此次修改立法法是部分修改，对确有必要修改的予以修改完善；属于可改可不改的，一般不作修改。四是，适应全面深化改革的需要，坚持立法和改革相辅相成、相伴而生、同步推进、内在统一，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。五是，遵循宪法的原则和规定，注意处理好与近年来新修改的全国人大组织法、全国人大议事规则、全国人大常委会议事规则、地方组织法等法律的关系，做好法律衔接，努力增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。

修改立法法列入了十三届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会2022年度立法工作计划。根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2022年初组成修法工作专班，启动立法法修改工作。主要做了以下工作：一是，深入学习领会习近平法治思想和习近平总书记关于立法工作的重要论述，全面梳理党的十八大以来党中央关于加强和改进立法工作的重大决策部署和工作要求。二是，组织对修改立法法有关问题开展专题研究，认真梳理近年来全国人大代表和政协委员提出的有关议案、建议和提案。三是，向中央和国家有关部门、全国人大各专门委员会和常委会工作机构以及部分省（自治区、直辖市）和设区的市的人大常委会、基层立法联系点书面发函，征求对修改立法法的意见和建议。四是，召开座谈会，听取中央和国家有关部门、全国人大专门委员会和工作机构以及部分专家学者的意见和建议。五是，到浙江、江西、四川、云南、安徽等地进行专题调研，深入了解近年来地方立法工作的新实践新经验。六是，形成立法法修正草案征求意见稿，征求中央依法治国办、中央和国家有关部门、社会主义核心价值观入法入规协调小组办公室和成员单位、全国人大各专门委员会和常委会工作机构以及部分省（自治区、

直辖市)和设区的市的人大常委会、基层立法联系点的意见和建议。经反复研究和修改后,形成了《中华人民共和国立法法(修正草案)》。

### 三、关于修正草案的主要内容

现行立法法共有6章、105条。立法法修正草案共31条,没有对法律章节结构作修改。修正草案的主要内容如下:

(一)完善立法法总则部分规定。根据新形势新要求,修正草案对总则部分进行完善、充实。一是将现行立法法第三条修改为:立法应当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,建设中国特色社会主义法治体系(修正草案第一条)。二是将现行立法法第四条修改为:立法应当符合宪法的规定、原则和精神,依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一、尊严、权威(修正草案第二条)。三是在现行立法法第五条增加一款规定:立法应当坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,维护社会公平正义(修正草案第三条)。四是增加一条规定:立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,铸牢中华民族共同体意识,推动社会主义精神文明建设(修正草案第四条)。五是增加一条规定:立法应当适应改革需要,坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,引导、推动、规范、保障相关改革,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用(修正草案第五条)。

(二)落实宪法修正案和党中央有关精神。根据2018年《宪法修正案》和党中央关于推进合宪性审查工作等精神,修正草案作出如下修改和补充。一是将现行立法法中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”(修正草案第九条、第十一条、第二十五条、第三十一条第二项)。二是明确法律案起草和审议过程中的合宪性审查要求,增加规定:对法律案中涉及的合宪性问题,宪法和法律委员会应当在修改情况的汇报或者审议结果报告中予以说明;法律草案的说明应当包括涉及合宪性问题的相关意见(修正草案第九条、第十一条、第十六条)。三是明确备案审查工作中的合宪性审查要求,增加规定:有关国家机关认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例存在合宪性、合法性问题的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求;对存在合宪性、合法性问题的,规定了处理的主体和程序(修正草案第二十四条、第二十五条)。

（三）完善立法决策与改革决策相衔接相统一的制度机制。总结实践经验，根据有关方面意见，修正草案作出如下修改完善：一是完善全国人大及其常委会专属立法权规定，将只能制定法律事项中的“仲裁制度”修改为“仲裁基本制度”（修正草案第六条）。二是对现行立法法第十三条关于授权决定的规定作出完善，明确全国人大及其常委会可以根据改革发展的需要，决定就特定事项授权在一定期限和规定范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定；同时增加规定：暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定的事项，经过实践检验，修改法律的条件成熟时，由全国人大及其常委会及时修改有关法律；修改法律的条件尚不成熟时，可以延长授权的期限，或者恢复适用法律有关规定（修正草案第七条）。三是增加一条规定：国务院可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项，在一定期限和规定范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定（修正草案第十八条）。

（四）完善全国人大及其常委会立法程序和工作机制。一是根据近年来的实践做法，并与修改后的全国人大议事规则相衔接，在现行立法法第十七条增加一款规定：提请全国人民代表大会会议审议的法律案，常委会可以组织代表研读讨论有关法律草案，征求代表的意见（修正草案第八条）。二是适应快速或者紧急立法的需要，增加规定：列入常委会会议议程的法律案，遇有紧急情形的，也可以经一次常委会会议审议即交付表决（修正草案第十条）。三是根据建设好基层立法联系点的精神，增加一条规定：常委会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点，广泛征求基层群众和各方面人士对有关法律草案的意见（修正草案第十二条）。四是将现行立法法关于法律案终止审议的规定修改为：列入常委会会议审议的法律案，因各方面对制定该法律的必要性、可行性等重大问题存在较大意见分歧搁置审议满两年的，或者因暂不付表决经过两年没有再次列入常委会会议议程审议的，委员长会议可以决定终止审议，并向常委会报告。必要时，委员长会议也可以决定延期审议（修正草案第十三条）。五是丰富立法形式，增加两条规定：全国人大及其常委会根据实际需要，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系（修正草案第十四条）；全国人大及其常委会作出有关法律问题的决定，适用本法的有关规定（修正草案第二十八条）。六是总结实践经验，增加规定“专项立法计划”，将“提高立法的及时性、针对性、系统性”修改为“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”（修正草案第十五条）；增加规定，法律标题的题注应当

载明“公布形式及施行日期”，全国人大常委会工作机构编制立法技术规范（修正草案第十七条）。

（五）适应监察体制改革需要补充相关内容。一是在有关立法权限的规定中明确：监察委员会的产生、组织和职权属于只能制定法律的事项（修正草案第六条）。二是在有关立法程序的规定中明确：国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出法律案以及法律解释、审查相关法规等方面的要求（修正草案第二十四条、第三十一条第一项）。三是国家监察委员会根据宪法、法律和全国人大常委会的决定，制定监察法规，报全国人大常委会备案（修正草案第三十条）。

（六）完善地方性法规、规章的有关规定。根据新情况新需要，总结实践经验，修正草案对地方性法规、规章的立法权限和程序作出一些修改完善：一是将设区的市的人大及其常委会可以对“环境保护”方面的事项制定地方性法规，修改为可以对“生态文明建设”方面的事项制定地方性法规，同时对设区的市、自治州人民政府制定规章的权限作相应修改（修正草案第十九条、第二十二條）。二是贯彻国家区域协调发展战略，增加一条规定：省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人大及其常委会根据区域协调发展的需要，可以协同制定地方性法规，在本行政区域或者有关区域内实施；省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制（修正草案第二十条）。三是根据以往做法和有关规定，在部门规章制定主体的有关规定中增加规定“法律规定的机构”（修正草案第二十一条）。

（七）完善备案审查制度。对法规、规章、司法解释和其他规范性文件实行备案审查，是宪法和法律规定的一项重要制度。总结近年来的实践经验，修正草案对现行立法法第五章“适用与备案审查”有关规定进行补充、完善。一是修改现行立法法第九十九条第三款并单列一条，第一款规定：全国人大专门委员会、常委会工作机构对报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查，必要时可以进行专项审查；增加一款，作为第二款：国务院备案审查工作机构对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例，部门规章和省、自治区、直辖市的人民政府制定的规章进行主动审查（修正草案第二十三条）。二是贯彻党中央关于建立健全备案审查衔接联动机制的要求，增加一条规定：备案审查机关应当建立健全备案审查衔接联动机制，对应当由其他机关处理的备案审查要求或者建议，及时移送有关机关处理（修正草案第二十六条）。三是总结以往做法，结合近年来新实践新经验，对法律法规清理工作提出明确要求，增加一条规定：法律、行政法规、





## 关于《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》的说明

### 一、立法的必要性和重大意义

无障碍环境建设是残疾人、老年人等群体权益保障的重要内容，对于促进社会融合和人的全面发展具有重要价值，党和国家一直高度重视。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就推动我国人权事业发展、加强残疾人和老年人等群体的权益保障、推进无障碍环境建设，作出了一系列决策部署。习近平总书记明确指出：“无障碍设施建设问题是一个国家和社会文明的标志，我们要高度重视”，将无障碍环境建设的重要性提升到新的高度，为我们做好无障碍环境建设工作、开展相应立法指明了方向、提供了遵循。

我国的无障碍环境建设从上世纪80年代起步，2012年《无障碍环境建设条例》（以下简称《条例》）颁布实施后快速发展，为包括残疾人、老年人在内的全体社会成员参与融入社会生活、共享改革发展成果发挥了重要作用，展示了我国经济社会发展和人权保障的成就。但总的来看，我国的无障碍环境建设整体水平与经济社会发展成就尚不匹配，存在许多问题、面临亟待解决的困难：无障碍设施建设需求量大而迫切，不平衡不充分不系统特征明显；无障碍信息交流和无障碍社会服务远远不能满足当前人民群众的实际需要，“数字鸿沟”和“服务赤字”客观存在，与此同时，无障碍理念尚未深入人心、人才培养严重不足、建设资金来源渠道狭窄、管理体制不够完善，都在一定程度上制约着无障碍环境建设的健康发展。新时代人民群众对美好生活的向往和我国人口老龄化的加速发展，对无障碍环境建设提出了新的更高的要求。面对无障碍环境建设需求多样、基数庞大、主体多元的现实，民法典、残疾人保障法、老年人权益保障法等法律中对无障碍的相关规定失于零散、缺乏衔接，有的内容交叉重叠；城乡规划法、建筑法、民用航空法、铁路法等与无障碍环境建设密切相关的法律中则没有直接涉及；现行《条例》位阶不高、规定较为原则、监管力度不足、约束力不强，已不适应形势发展的需要。迫切需要制定一部专门的法律，对无障碍环境建设进行集中规范。

这是坚持以人为本、尊重和保障人权的重要体现。我国现有残疾人约8500万，截至2021年底60岁及以上的老年人已有2.67亿，加上有无障碍需求的孕妇、儿童、伤病人员等，人数合计数亿人。加强无障碍环境建设，消除公共设施、交通出行、信息交流、社会服务等领域的障碍，使这些人平等参与社会生活中，保障其生活尊严，提升其生活品质，是坚持以人民为中心的发展思想、落实宪法法律要求和党中央有关决策部署、推动我国人权事

业进步的内在要求，也是我国履行联合国《残疾人权利公约》等国际公约义务的重要内容，体现了国家的责任和社会的温情。

这是实施积极应对人口老龄化国家战略的必然要求。人口老龄化是未来很长一段时期内我国的基本国情，对经济社会发展的影响广泛而深远，劳动力减少、消费需求降低、创新动力不足可能是其中比较突出的方面。目前我国的残疾人中 5900 多万属于轻中度残疾，低龄老年人口中仅 60—65 岁年龄段的人数就有 6700 多万。加强无障碍环境建设，弥补残疾人、老年人等因身体机能部分缺失或退化产生的差异，可以便利大量轻中度残疾人和低龄老年人走出家庭、进入就业市场，从而极大地释放社会劳动潜力、提升社会消费能力。同时，面对未来三成左右国民的社会生活需求，围绕无障碍的设施设备、信息技术等的研发、应用，将有力促进国家科技化、信息化水平的提升，推动经济高质量发展。

这是切实提高无障碍环境建设质量的有力保障。无障碍环境特别是无障碍设施只有做到系统、连续、规范、安全才更有意义，孤立的、不规范的、损毁的设施，不仅会造成大量资源浪费，还会带来生活的不便，甚至形成严重的安全隐患。新时代的无障碍环境建设在继续解决“有没有”的同时，更要努力解决“好不好”“管不管用”的问题。加强无障碍环境建设，拓展无障碍的内涵，普及正确理念，强化源头治理，压实各方责任，扩大社会参与，提升技术水平，将会有力推动无障碍环境建设更加科学、节约、创新、融合。

全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，积极回应社会关切，将无障碍环境建设立法列入常委会 2022 年度立法工作计划。社会委在中国残联提供的建议稿基础上，结合几年来办理代表议案建议和相关调研掌握的情况，并认真听取国务院相关部门的意见建议，形成了草案征求意见稿。其后征求了 31 个省级人大社会委的意见，召开了专家座谈会，委托中国残联收集了广大残疾人、老年人代表的意见和建议，并征求了“一府两院”的意见。在认真研究讨论、充分吸纳各方意见的基础上，形成了《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》（以下简称《草案》）。

## 二、立法的指导思想和总体思路

指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记有关重要指示批示精神和党中央决策部署，坚持以人民为中心，

践行全过程人民民主，以推动建设惠及全体社会成员的无障碍环境为目标，建立健全我国无障碍环境建设法律制度，为无障碍环境建设提供法治保障。

总体思路是：

（一）面向全体成员，突出重点人群。无障碍环境建设事关每一个人，特别是残疾人、老年人、孕妇、幼儿、伤病者、负重者等。《草案》强调通用设计、广泛受益，同时基于数量庞大的残疾人和老年人群体对无障碍环境需求更大、倚赖更深的实际情况，充分考虑残疾人部分功能丧失、老年人功能衰退而产生的无障碍需求，对部分无障碍设施和信息交流作出适残、适老的特别规定，在无障碍社会服务中明确要求为有无障碍需求的社会成员提供便利，以最大限度满足残疾人和老年人的特定需要。

（二）坚持政府主导，推动共建共享。无障碍环境建设长期被人们视为残疾人的“特惠”、与自身关系不大，甚至是浪费社会资源，因此社会认知度不高、参与不足，资金投入主要依靠政府。《草案》坚持政府在无障碍环境建设中的主导地位，同时重视发挥市场在资源配置中的作用，通过财政补贴、经费支持、政府采购等方式，充分调动市场主体的积极性，促进相关产业发展；通过加强理论研究、宣传教育、奖励激励，鼓励全社会积极参与，实现无障碍环境共建共享。

（三）立足国情实际，实行适度前瞻。与经济社会发展水平相适应，是无障碍环境建设推得动、可持续的客观要求。《草案》在无障碍实现程度上，把建设目标建立在财力可持续和社会可承受的基础之上，坚持尽力而为、量力而行，合理安排无障碍环境建设达标时序，对新建与改造、不同领域和场所等，作出适度区别的规定，不搞过高标准、齐步走、“一刀切”；在实现形式上，实行因地制宜，既高度重视技术标准，也鼓励配套服务，同时充分考虑科技赋能因素，对于未来可能通过高科技实现无障碍的领域不做过细的规范，为科技发展留下充足空间。

（四）坚持系统思维，实现统筹推进。无障碍环境建设是一个系统工程，渗透于社会生活的方方面面，涉及政府职责、市场行为、社会公益等不同层面，公众对无障碍的认知也直接或间接地影响其发展。《草案》试图通过有效的制度设计，推动政府、市场、社会共同发力，法律、法规、标准、政策协同配合，实现无障碍物理环境、信息环境、人文环境一体推进，在经济社会全面发展的过程中，促进高质量无障碍环境建设。

### 三、《草案》的结构和主要内容

《草案》是对《条例》的丰富和发展，将《条例》中经实践证明行之有效的规定上升为法律并予以充实，同时对《条例》欠缺的内容作了补充。目前的《草案》包括总则、无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务、监督保障、法律责任、附则，共7章72条。主要内容如下：

（一）扩展了受益人群。将受益人群从以残疾人为主扩大为全体社会成员，同时为避免以往无障碍受益人群多采用列举方式导致的界限不清问题，从身体功能受限的角度，创设“有无障碍需求的社会成员”概念，并在附则中单设一条予以明确。

（二）完善了相关体制机制。一是确立了经费保障机制；二是规定了县级以上人民政府无障碍环境建设协调机制；三是增加了政府及其有关部门的监督检查、考核评价、信息公示、投诉处理等相关工作机制；四是充实了包括体验试用、社会监督、检察公益诉讼等在内的监督机制。

（三）对设施建设和改造提出更高要求。一是从城乡一体化发展考虑，不再对城市和农村的无障碍设施建设分别表述；二是明确工程建设、设计、施工、监理、审查、验收备案各单位的相应职责；三是要求地方政府制定对不符合强制性标准的既有设施进行无障碍改造的计划并组织实施，对家庭、居住区、就业场所、道路、公共交通运输工具等的无障碍以及无障碍卫生间和停车位，提出明确要求；四是对无障碍设施维护和管理等作出细化规定。

（四）丰富了信息交流内容。一是要求政府及其有关部门在提供公共信息、发布突发事件信息时应采取无障碍方式；二是强化影视节目、图书报刊、网络应用、硬件终端、电信业务、公共图书馆等提供无障碍信息的要求；三是鼓励食品药品等商品外部包装配置无障碍说明书的要求；四是对国家通用手语和通用盲文的推广使用作出要求。

（五）扩展了社会服务范围。一是规定国家机关和法律法规授权具有管理公共事务职能的组织的公共服务场所提供无障碍服务的基本要求；二是细化与社会生活密切相关的选举、公共服务、司法诉讼以及公共交通、教育考试、医疗卫生、文旅体育等方面的无障碍社会服务；三是要求政府热线和报警求助、消防应急、交通事故、医疗急救等紧急呼叫系统逐步具备无障碍功

能；四是要求根据残疾人、老年人的特点，保留现场人工办理等传统服务方式。

（六）强化了法律责任。参考刑法、民法典、行政处罚法、《建设工程质量管理条例》等相关法律法规的规定，对无障碍环境建设相关法律责任进行了强化。

## 关于《中华人民共和国行政复议法（修订草案）》的说明

### 一、修订的必要性和工作过程

行政复议是政府系统自我纠错的监督制度和解决“民告官”行政争议的救济制度，是推进法治政府建设的重要抓手，也是维护公民、法人和其他组织合法权益的重要渠道。党中央、国务院高度重视行政复议工作。习近平总书记指出，要发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。李克强总理强调，要持续推动法治政府建设，并对行政复议法修订工作作出重要批示。

现行《中华人民共和国行政复议法》于 1999 年施行，并于 2009 年和 2017 年分别对部分条款作了修改。截至 2021 年底，全国各级行政复议机关共办理行政复议案件 295.3 万件，其中，立案并审结 244.4 万件，纠正违法或不当行政行为 35 万件，纠错率 14.3%，在维护群众合法权益、促进社会和谐稳定、加快建设法治政府方面发挥了重要作用。随着经济社会发展，行政复议制度也暴露出一些突出问题：一是吸纳行政争议的入口偏窄，部分行政争议无法进入行政复议渠道有效解决。二是案件管辖体制过于分散，群众难以找准行政复议机关，不利于将行政争议化解在基层和萌芽状态。三是案件审理机制不够健全，审理标准不统一，影响办案质量和效率。为解决上述问题，有必要修改行政复议法。中央全面依法治国委员会印发《行政复议体制改革方案》，对构建统一、科学的行政复议体制作出部署，要求抓紧修订行政复议法，将改革方案转化为相应的法律制度，确保改革于法有据。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，司法部在深入调研论证、广泛听取各方面意见基础上，起草了《中华人民共和国行政复议法（修订草案）》（以下简称修订草案）。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

### 二、修订的主要内容

修订草案全面贯彻落实《行政复议体制改革方案》，强化行政复议吸纳和化解行政争议的能力，坚持复议为民，提高行政复议公信力，努力将行政复议打造成为化解行政争议的主渠道。修订草案共 7 章 86 条，修订的主要内容包括：

（一）明确行政复议原则、职责和保障。一是明确规定“行政复议工作坚持中国共产党领导”（第三条）。二是完善行政复议机关及行政复议机构的规定，强化行政复议机关领导行政复议工作的法定责任（第四条）。三是取消地方人民政府工作部门的行政复议职责，由县级以上地方人民政府统一行使，同时保留实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关的特殊情形，并相应调整国务院部门的管辖权限（第二章第五节）。四是加强行政复议能力和工作保障（第五条至第八条）。

（二）强化行政复议吸纳和化解行政争议的能力。一是扩大行政复议受案范围，明确对行政协议、政府信息公开等行为不服的可以申请行政复议（第十条）。二是扩大行政复议前置范围，明确对依法当场作出的行政处罚决定、行政不作为不服的，应当先申请行政复议（第二十二条）。三是明确简易程序的适用情形，并规定适用简易程序的案件应当在三十日内审结（第五十条、第七十一条）。

（三）完善行政复议受理及审理程序。一是明确行政复议的受理条件，增设申请材料补正制度，并完善对行政复议机关不作为的监督机制（第二十八条、第二十九条、第三十二条）。二是明确行政复议机关审理案件可以按照合法、自愿原则进行调解（第三十四条）。三是建立健全行政复议证据规则，明确申请人与被申请人的举证责任（第四章第二节）。四是在一般程序中，将办案原则由书面审查修改为通过灵活方式听取群众意见，对重大、疑难、复杂案件建立听证和行政复议委员会制度（第四十六条至第四十九条）。五是完善行政复议附带审查规范性文件的程序和处理方式（第五十五条至第五十七条）。

（四）加强行政复议对行政执法的监督。一是完善行政复议决定体系，细化变更、确认违法等决定的适用情形，增加确认无效、责令履行行政协议等决定类型（第六十一条至第六十七条）。二是增设行政复议意见书、约谈通报、行政复议决定抄告等监督制度（第七十三条至第七十六条）。

此外，修订草案在法律责任部分增加了对拒绝、阻挠行政复议调查取证行为的追责条款，健全了行政复议与纪检监察的衔接机制（第八十一条至第八十三条）。

## 关于《中华人民共和国预备役人员法（草案）》的说明

### 一、制定本法的必要性

预备役人员是预备役部队的主体力量，制定出台专门的预备役人员法，系统规范预备役人员工作，对于加强预备役人员队伍法治化建设，推动预备役部队转型发展具有重要意义。一是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。近年来中共中央和中央军委先后出台文件，明确了新时代预备役部队的建设定位、领导体制、管理职责等。贯彻改革要求，迫切需要构建与之相适应的预备役人员法律法规体系，为建设世界一流预备役部队提供坚强法制保证。二是履行新时代军队使命任务的迫切需要。预备役部队作为人民解放军的组成部分，是现役部队的有效补充，与现役部队一体建设运用，共同履行军队使命任务。实现这一目标要求，必须以备战打仗为指向，健全完善预备役人员制度。三是破解预备役人员队伍建设矛盾问题的根本举措。围绕解决预备役人员专业能力、待遇保障、管理制度等方面的矛盾问题，迫切需要制定一部专门的法律，在更高起点推动预备役人员队伍建设发展。四是推进预备役人员队伍法治化建设的有力保障。预备役人员工作跨军地、跨领域，涉及各级各类组织的权力和责任，事关公民的权利和义务，是非常复杂的系统工程。保证这项工作落实，必须将其纳入法治化轨道，形成国家、军队、社会和个人齐心协力、依法推进的新格局。

### 二、指导思想、基本原则和起草过程

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平强军思想，坚持总体国家安全观，贯彻新时代军事战略方针，贯彻党中央、中央军委关于预备役部队调整改革部署要求，以党管武装为根本，牢牢把握预备役人员身份属性，重构重塑预备役人员制度，为建设高素质专业化预备役人员队伍提供法律保障。

把握的基本原则：一是坚持为战务战。聚焦与现役力量共同履行使命任务，始终把立法的出发点、落脚点标定在备战打仗上，为随时应召应战提供制度支撑。二是坚持体系设计。把握预备役人员工作特点规律，对相关制度进行系统设计、整体重塑，为公民依法服预备役提供有力保障。三是坚持能力为本。遵循军事能力生成机理，系统设计“选、训、用、管、召、退”全流程服预备役制度，致力建设一支高素质专业化预备役人员队伍。四是坚持集聚英才。注重权利与义务相统一、贡献与待遇相匹配，清晰界定身份属性，



提高待遇保障水平，引导公民积极踊跃服预备役。五是坚持继承创新。贯彻预备役部队转型重塑改革要求，坚持党的领导，赓续优良传统，总结实践经验，借鉴外军做法，着力增强立法的时代性、科学性和可行性。

根据军事政策制度改革有关部署，2019年1月启动草案研究起草，前期主要做了4个方面工作：一是准确领会立法根本指导。系统学习习近平强军思想，深刻领悟党中央、中央军委关于预备役部队调整改革的部署要求，牢固立起立法的根本遵循和科学指导。二是调研摸清立法现实需求。广泛开展专项调研、座谈研讨和问卷调查，系统梳理矛盾问题，切实找准政策制度创新的突破口和着力点。三是突出重大问题研究攻关。围绕预备役人员工作主要内容和重大政策改点，深入研究论证，反复模拟推演测算，形成草案制度设计。四是加强军地各方沟通协调。起草过程中，多轮次多形式征求军地有关部门意见，反复研究修改，形成目前的草案。草案已经国务院常务会议和中央军委常务会议讨论通过。

### 三、需要说明的问题

草案共10章63条，对预备役人员领导管理体制、身份属性和分类，以及预备役军衔、选拔补充、教育培训和晋升任用、日常管理、征召、待遇保障、退出预备役、法律责任等方面制度作了全面规范。

（一）关于领导管理体制。一是根据中共中央和中央军委关于预备役部队调整改革有关精神，鲜明提出中央军委统一领导预备役人员工作；二是针对预备役人员工作特点和实际需要，厘清中央军委机关有关部门职责，明确中央和国家有关机关职责；三是搞好部队与地方职责界面切分，压实编有预备役人员的部队、县级以上地方人民政府和同级军事机关的预备役人员工作职责，明确机关、团体、企业事业组织责任，形成军队主导、军地协同、依法履责的工作新格局。

（二）关于身份属性和分类。一是基于服预备役特点，对预备役人员作出定义，强化预备役人员兵役属性和武装力量身份特征；二是贯彻预备役部队调整改革部署，适应预备役人员队伍专业化建设要求，将预备役人员分为预备役军官、预备役军士和预备役兵，构建起完备的预备役人员分类体系；三是明确预备役人员是预备役部队的主体力量，是现役部队兵员补充的重要来源，鲜明确立其在军事力量体系中的定位，增强全社会对预备役人员的尊崇，激发公民服预备役的光荣感使命感。

（三）关于预备役军衔。一是规定预备役军衔是区分预备役人员等级、表明预备役人员身份的称呼和标志，是党和国家给予预备役人员的地位和荣誉；二是衔接现役军衔制度，设置预备役军官军衔、预备役军士军衔、预备役兵军衔等级，明确按照军种划分种类，同时根据预备役部队编制等级，规定预备役军官军衔最高为预备役大校；三是系统规范预备役军衔的授予、晋升、保留和处置，充分体现预备役军衔管理的严肃性，为制定配套法规提供依据。

（四）关于选拔补充。一是承接兵役法有关规定，从政治、身体、心理、文化程度和工作能力等方面，规范公民服预备役的基本条件，保证可选范围既有广泛性又有先进性，建好预备役人员选拔补充“蓄水池”；二是规定预备役人员主要从符合服预备役条件的退役军人、专业技术人才和技能人才中选拔补充，保证部队所需人员应选能选；三是明确预备役人员选拔补充计划由中央军委确定，中央军委机关有关部门会同中央和国家有关机关指导部队、兵役机关实施，增强计划的权威性和执行力，推动军地有关部门和行业系统有效落实；四是确立按岗择人、选贤任能的选人用人导向，细化选拔补充组织程序，建立部队遴选和授衔任职、兵役机关组织体检政考和办理入役手续、相关单位支持配合的工作机制。

（五）关于教育培训和晋升任用。一是贯彻“三位一体”新型军事人才培养理念，坚持院校教育、训练实践、职业培训相结合，构建预备役人员教育培训体系，明确预备役人员晋升任用前根据需要接受相应教育培训；二是适应预备役部队整体作战能力生成需要，规范军事训练和临战训练，保证预备役人员有效履行使命任务；三是结合预备役人员服役特殊性，明确考核实施和结果运用办法，充分发挥考核激励作用；四是适应预备役人员队伍“横向补充为主、纵向晋升为辅”的更替特点，规范晋升任用，为表现优秀的预备役人员成长发展保留渠道，鼓励长期稳定服预备役。

（六）关于日常管理。一是针对预备役人员高度分散、广域分布、流动性强等实际，建立分散管理、人员召集、集中管理等制度，清晰界定部队、兵役机关和相关单位管理责任，确保队伍稳定、秩序正规；二是贯彻预备役部队保持规定战备状态的要求，对预备役人员落实军队战备工作规定作出原则规范，提高快速响应能力；三是规范预备役人员着装要求，明确配发制式服装和标志服饰，切实提高预备役人员荣誉感和自豪感。

（七）关于征召。一是承接战时兵员动员有关规定，规范征召的时机程序、职责任务和相关保障，压紧压实军地各方和预备役人员责任，为预备役人员响应征召提供必要条件；二是明确患严重疾病、家庭困难、女性孕期哺乳期等缓召情形，保证部队集中统一和安全稳定，体现对预备役人员的关心关怀；三是规定转服现役和解除征召的权限、程序，为战时快速补充兵员提供法律保障，同时保证战后预备役人员回归正常生产生活状态。

（八）关于待遇保障。一是建立预备役人员服役津贴和任务津贴制度，实现平时养兵与战时用兵有机统一；二是明确预备役人员按照规定享受医疗、保险、抚恤等待遇，对女性预备役人员实施特别保护，解除后顾之忧；三是明确预备役人员及其工作单位享受相关优待、优惠和扶持政策，推动形成个人积极服预备役、单位倾力支持、社会普遍认同的良好氛围；四是规范预备役人员举行仪式情形和退出预备役后享有荣誉、待遇，弘扬牺牲奉献精神，激发内生动力。

（九）关于退出预备役。一是规范预备役人员各衔级最低服预备役年限和最高服预备役年龄，双向把控队伍更替节奏，既保证预备役人员能够履行基本兵役义务，又保证有充沛的体力精力履职尽责；二是明确安排退出预备役和不得退出预备役情形，对因客观因素丧失服预备役条件的应退尽退、不具备退出条件的继续服预备役，确保预备役部队保持遂行任务能力；三是对因政治态度、履职能力、纪律作风等主观因素不适合继续服预备役的，取消预备役人员身份，维护服预备役严肃性，确保队伍纯洁巩固。

（十）关于法律责任。一是承接兵役法有关规定，明确公民、预备役人员，以及国家机关、军队单位、编兵单位及其工作人员，违反本法规定应当承担的法律责任和处罚措施；二是规范处罚执行的实施主体、权限和程序，明确构成犯罪的依法追究刑事责任。