

# 关于《中华人民共和国全国人民代表大会 议事规则（修正草案）》的说明

——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上

全国人大常委会副委员长 王 晨

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国全国人民代表大会会议议事规则（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工作程序的基本法律，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工作程序。

（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，贯穿于人大活动、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，关键在于它深深根植于人民之中。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工作程序，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、代表列席常委会会议、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过程，也是全国人大会议制度和 Work 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制度固定下来，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 Work 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，将对全国人大常委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，为修法工作、人大工作提供了重要指导和根本遵循。

根据立法工作安排，全国人大常委会法制工作委员会于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。二是全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会多次召开座谈会，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方面好的经验做法。

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，得到与会人员和各界的高度评价。贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，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修正草案征求社会公众意见。

2021年2月2日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，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。全国人大宪法和法律委员会认为，

经过全国人大常委会两次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议事规则（修正草案）》。

### 三、全国人大议事规则修正草案的主要内容

《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则（修正草案）》共 35 条，主要修改内容如下：

#### （一）明确会议召开的相关准备工作

修正草案在总结实践经验的基础上，进一步明确对全国人民代表大会会议召开前相关准备工作的各项要求。一是增加规定：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，常委会可以另行决定，或者授权委员长会议决定并予以公布。二是增加规定：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。

#### （二）严明会议纪律

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视会风会纪问题。全国人大及其常委会坚决贯彻落实党中央要求，坚持不懈改进会风，就进一步严肃会议纪律提出了各项具体措施和明确要求。总结实践做法，修正草案明确规定全国人大代表应当出席会议，因病或者其他特殊原因不能出席的，应当向大会秘书处书面请假；大会秘书处应当向主席团报告代表出席会议的情况和缺席的原因；代表应当勤勉尽责，认真审议各项议案和报告，严格遵守会议纪律。

（三）适当精简会议程序，提高议事质量和效率

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实践经验，修正草案围绕提高大会议事质量和效率作了补充完善。一是增加规定：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。二是精简法律案审议程序，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，减少了实践中草案建议表决稿的审议环节。三是简化常委会委员辞职程序，将以往全国人大常委会接受常委会委员辞职应当报经大会“确认”，修改为向大会“报告”，这样修改后，此类事项不再需要像以往那样列入大会议程进行审议和表决。四是增加规定：代表在大会各种会议上发言，应当围绕会议确定的议题进行。五是吸收历年大会议案表决办法的有关内容，对表决程序和表决方式在法律上作出明确规定，这样修改后，不再需要像以往那样在每次大会开会时由主席团专门通过本次会议的议案表决办法。

#### （四）加强会议公开和信息化建设

为进一步扩大会议公开事项，增进人民群众对最高国家权力机关行使职权过程的了解，增加规定：全国人民代表大会会议议程、日程和会议情况应当公开；大会设发言人，代表团可以根据需要设发言人；大会秘书处可以组织代表和有关部门、单位负责人接受新闻媒体采访；代表团可以组织本代表团代表接受新闻媒体采访；大会全体会议可以通过广播、电视、网络等进行公开报道。增加规定全国人民代表大会会议利用信息技术，推进会议文件、资料电子化，为代表履职提供便利。

#### （五）完善法律案等议案审议程序

一是根据多年来的实践做法并参照立法法的规定，增加规定：向大会提出的法律案，在大会闭会期间，可以先向常委会提出，经常委会会议依照有关程序审议后，决定提请大会审议；常委

会对准备提请大会审议的法律案，应当将法律草案向社会公布，广泛征求意见，但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日。二是规定向大会提出的议案经主席团决定不列入本次会议议程的，交有关的专门委员会在大会闭会后审议；有关的专门委员会进行审议后，向常委会提出审议结果报告，经常委会审议通过后，印发下次全国人民代表大会会议。

#### （六）规范规划纲要的审查批准和调整程序

根据实践发展，增加规定国民经济和社会发展五年规划纲要和中长期规划纲要的审查、批准和调整，参照有关年度计划审查、批准和调整的

规定执行。

#### （七）健全完善大会通过事项的公布程序

根据实践做法，增加规定大会通过的宪法修正案，以全国人民代表大会公告予以公布，并对大会通过的法律，大会选举和决定任命国家机构组成人员、国家机构组成人员辞职和罢免的公布程序作了规定。修正草案还增加规定：大会通过的法律、决议、决定，发布的公告，以及法律草案的说明、审议结果报告等相关立法文件，应当及时在全国人大常委会公报和中国人大网上刊载。

《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》和以上说明，请审议。

# 第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会 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）》审议结果的报告

（2021年3月9日第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团第二次会议通过）

十三届全国人大四次会议主席团：

3月8日上午，各代表团小组会议审议了全国人民代表大会会议事规则修正草案。代表们普遍认为，全国人大议事规则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。修正草案贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党中央决策部署和修改后宪法的规定，体现深化党和国家机构改革新形势新任务新要求，总结人民代表大会制度实践的新经验新成果，进一步健全全国人民代表大会的会议制度和工作程序，注重提高议事质量和效

率，符合宪法的规定、原则和精神，有利于保障最高国家权力机关依法行使职权，更好地保障人民行使当家作主的权力。立法过程贯彻了科学立法、民主立法、依法立法的精神，全国人大常委会两次进行审议，两次向社会公开征求意见，组织全国人大代表研读讨论，采取多种方式征求各方面意见。经过深入研究、广泛调研、反复修改，修正草案较好地吸收了各方面的意见，已经比较成熟，建议提请本次会议审议通过。同时，代表们也对修正草案提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于3月8日晚召开会议，对修正草

案进行认真审议，对代表提出的修改意见逐条研究。根据各代表团的审议意见和有关方面的意见，对修正草案共作了16处修改，其中实质性修改4处。主要修改是：

一、修正草案第九条规定：“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。”有的代表提出，会议日程紧凑，为提高审议的效率，代表团应当严格按照会议日程确定的议题进行审议。宪法和法律委员会经研究，建议在这一条增加一款规定：“各代表团应当按照会议日程进行审议。”

二、修正草案第十条规定：“全国人民代表大会会议利用信息技术，推进会议文件、资料电子化，为代表履职提供便利。”有的代表提出，在疫情防控下，去年和今年的大会，代表团在审议有关工作报告时，有关部门、单位负责人员采用网络视频的形式听取代表意见、回答询问，代表接受媒体采访，也有通过视频方式的，效果很好，建议对此作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条规定修改为：“全国人民代表大会会议运用现代信息技术，推进会议文件资料电子化，采用网络视频等方式为代表履职提供便利和服务。”

三、修正草案第十二条对宪法和法律委员会统一审议法律案作了规定。有些代表提出，大会审议有关法律问题的决定草案，是大会行使职权的重要方式，是丰富立法形式的重要体现。多年来，有关法律问题的决定草案，同法律草案一样都是由宪法和法律委员会进行统一审议的，建议将这一做法予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条中的宪法和法律委员会“向主

席团提出审议结果报告和法律草案修改稿”修改为“向主席团提出审议结果报告和法律草案、有关法律问题的决定草案修改稿”。

四、修正草案第十六条对财政经济委员会初步审查计划、预算作了规定。有的代表提出，计划草案的初步方案应当与预算草案的初步方案一样，在大会举行前四十五日，由国务院有关主管部门向财政经济委员会进行汇报。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条中的“一个月”修改为“四十五日”。

需要说明的是，有些代表还对进一步完善修正草案提出了一些好的意见建议。宪法和法律委员会经研究认为，有的内容在宪法中作了规定，有的内容在立法法、监督法、预算法、代表法等法律中作了规定。考虑到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，这次修改全国人大议事规则是部分修改，可改可不改的，不作修改。代表们提出的有些意见建议，可以在以后修改其他相关法律时予以研究，或者在具体工作中予以考虑。

此外，根据代表们的审议意见，还对修正草案作了一些文字修改。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》的决定（草案），建议经主席团审议通过后，印发各代表团审议。

修改决定草案和以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会  
宪法和法律委员会

2021年3月9日

# 第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国 全国人民代表大会会议事规则〉的决定 (草案)》修改意见的报告

(2021年3月10日第十三届全国人民代表大会第四次会议主席团第三次会议通过)

十三届全国人大四次会议主席团：

3月9日下午，各代表团小组会议对全国人民代表大会关于修改全国人民代表大会会议事规则的决定草案进行了审议。代表们普遍认为，修改决定草案在认真研究并充分吸收代表提出意见的基础上，作了相应的修改完善；审议过程充分发扬了民主，广泛凝聚了共识，充分体现了对代表主体地位的尊重。草案内容已经成熟，赞成将修改决定草案提请本次大会表决通过。同时，有些代表还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于3月9日晚召开会议，对修改决定草案进行认真审议，对代表提出的修改意见逐条研究。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，根据各代表团的审议意见，提出以下修改意见：

修改决定草案第二条对组织代表研读讨论有关法律草案作了规定。有的代表提出，实践中，在大会召开前，全国人大常委会召开通报会，就

大会拟讨论的主要事项向代表通报有关情况，为代表在大会期间审议各项议案和报告作准备，建议将这一做法予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议在这一条中增加规定：全国人大常委会向代表“通报会议拟讨论的主要事项的有关情况”。

宪法和法律委员会经研究，建议将本决定的施行时间确定为2021年3月12日。

此外，根据代表们的审议意见，还对修改决定草案作了个别文字修改。

修改决定草案表决稿已按上述意见作了修改，建议经主席团审议通过后，提请大会全体会议表决。

修改决定草案表决稿和以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会  
宪法和法律委员会

2021年3月10日