

关于《中华人民共和国国务院组织法 (修订草案)》的说明

——2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上

全国人大常委会副委员长 李鸿忠

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》的说明。

一、关于修法的必要性和 重大意义

国务院组织法是关于国务院组织制度和工作制度的基本法律。1954年9月20日，一届全国人大一次会议通过了五四宪法，在同一次会议上，通过了第一部国务院组织法。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了现行宪法，也是在这次会议上，通过了现行的国务院组织法。国务院组织法根据宪法的规定、原则和精神，对国务院的组织制度和工作制度作出规定，对于保障国务院依宪依法履行职责发挥了重要作用。

用。施行40多年来，国务院组织法一直没有修改过。

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战略高度出发，着眼统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，把深化党和国家机构改革作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要任务，按照坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持优化协同高效、坚持全面依法治国的原则，大力推进党和国家机构改革进程，党和国家机构职能实现系统性、整体性重构，构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系不断取得新进展新成效。党的十九大提出“完善国家机构组织法”的重要任务。2018

年十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，全国人大及其常委会制定修改监察法、全国人大组织法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法，党的全面领导制度体系进一步健全，国家机构组织制度化、规范化、程序化水平进一步提高。党的二十大强调，“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”，对推进政府组织机构法定化作出明确部署。为了适应新形势新任务新要求，有必要在认真总结实践经验基础上修改国务院组织法，将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、坚持党的全面领导等重要内容载入国务院组织法，将深化党和国家机构改革的精神和成果通过法律规定予以体现，进一步健全国务院组织制度和工作制度，确保正确政治方向，全面加强政府自身建设，为建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府提供坚实法治保障。

（一）修改国务院组织法是新时代国务院坚持党的全面领导、全面加强政府自身建设的必然要求

2018 年宪法修正案确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，明确中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党的二十大对坚持和加强党中央集中统一领导提出明确要求。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出，将坚持党的全面领导的要求载入国家机构组织法，健全党的领导的制度规定，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。修改国务院组织法的首要政治要求，就是明确国务院坚持中国共产党的领导，明确党和国家的指导思想特别是习近平新时代中国特色社会主义思想作为国务院各项工作的指导思想。这是健全党的

全面领导制度体系的必然要求，是维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的重要举措，有利于国务院以政治建设为统领全面加强自身建设，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落实和有效执行。

（二）修改国务院组织法是国务院坚持以人民为中心、坚持全心全意为人民服务根本宗旨的制度保障

习近平总书记指出，我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以“人民”的称号，这是我们对中国社会主义政权的基本定位。国务院作为中央人民政府，是人民通过全国人民代表大会行使国家权力产生的，履行宪法法律赋予的重要职责，必须坚持为人民服务、对人民负责、受人民监督。修改国务院组织法的一个核心内容，就是明确中央人民政府坚持以人民为中心的发展思想，努力建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。这是贯彻国家一切权力属于人民的宪法原则的内在要求，有利于国务院更好坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，贯彻新发展理念，践行全过程人民民主重大理念，着力保障和改善民生，实现好维护好发展好最广大人民根本利益。

（三）修改国务院组织法是新时代全面贯彻实施宪法、全面建设法治政府的重要方面

习近平总书记强调，宪法是国家一切法律法规的总依据、总源头，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。宪法规定了我国各级国家政权机关的性质地位、设置产生、职权划分和相互关系，明确了我国人民代表大会制度的政权组织形式，同时明确规定：“国务院的组织由法律规定”。国务院组织法根据宪法，对国务院部门的设置原则、产生程序，国务院组成人员的职权职责以及国务院的会议制度、工作准则等作出规

定，是国家机构组织制度方面的基本法律，为国务院的组织和活动提供了基本法律依据。修改国务院组织法的一个主要任务，就是坚持以习近平法治思想为指导，贯彻宪法的规定、原则和精神，落实党中央关于全面依法治国的战略部署。这是全面建设法治政府的重要内容，对于加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系，不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，具有重要意义。

（四）修改国务院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有力举措

习近平总书记强调，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，需要根据新的使命任务、新的战略安排、新的工作需要，不断调整优化党和国家机构职能体系，使之更好适应党和国家事业发展需要。修改国务院组织法的一个重要目标，就是适应新形势新任务新要求，系统总结党的十八大以来深化党和国家机构改革取得的制度创新成果和宝贵实践经验，与《中国共产党机构编制工作条例》等制度规范做好衔接，以基本法律的形式做好顶层设计、夯实制度基础。这对于推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，保证国务院各部门更好分工合作、协同配合，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要作用。

二、关于修法的总体要求、 重要原则和工作过程

修改国务院组织法，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、

坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，贯彻落实党中央关于转变政府职能、优化政府职责体系和组织结构的决策部署，贯彻落实 2018 年宪法修正案有关规定，进一步健全国务院的组织制度和工作制度，不断提高政府治理体系和治理能力现代化水平。

修改工作遵循以下原则：一是坚持正确政治方向。以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为指导，贯彻落实党中央重大决策部署，把坚决维护党中央权威和集中统一领导作为最高政治原则贯穿修法全过程和各方面。二是坚持科学的思想方法和工作方法。在修法工作中注重把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，运用好贯穿其中的立场观点方法。坚持守正创新，注重突出体现新时代的特点和要求，同时充分考虑国务院组织制度的连续性和稳定性，对于可改可不改的原则上不作修改；坚持问题导向，着眼新时代国务院工作面临的形势任务，总结吸收国务院工作实践的新经验新成果，特别是《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》、《国务院工作规则》制定修改和实施过程中的成熟做法，以法律形式作出规定；坚持系统观念，着眼坚持和完善中国特色社会主义制度，在党和国家机构职能体系总体框架内，与时俱进完善国务院相关制度。三是坚持依宪立法。发挥宪法在立法中的核心地位功能，严格遵循宪法确立的制度、原则和规定，处理好国务院组织法与全国人大组织法、地方组织法、立法法、监督法等法律以及相关党内法规、行政法规之间的关系，明确各自定位、做好衔接。

以习近平同志为核心的党中央高度重视国务院组织法修改工作。2023 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国务院组织法修订草案有关问题的请示和汇报，为国务院组织法修改工作提供了科学指导和重要遵循。党中央批准并转发《十四届全国人大常委会立法规划》，将修改国务院组织法列为一类项目，并明确由全国人大常委会委员长会议作为提请审议机关。

国务院办公厅和司法部前期开展国务院组织法修改工作，取得重要进展和成果。十四届全国人大及其常委会履职以来，贯彻落实党中央决策部署，高度重视国务院组织法修改工作。常委会法制工作委员会会同相关部门，在前期工作基础上根据党的二十大精神作了调适性修改，研究提出国务院组织法修订草案。按照工作安排，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深化党和国家机构改革、推进法治政府建设等系列重要论述，全面梳理党的十八大以来党中央关于国务院组织制度和工作制度的重大决策部署和工作要求。二是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，系统归纳宪法法律、党内法规中关于国务院组织机构的规定，认真研究新修订的《国务院工作规则》，形成系列研究资料。三是征求部分中央和国家有关部门的意见。经共同研究、反复协商、修改完善，形成了修订草案。

2023年10月，十四届全国人大常委会第六次会议对国务院组织法修订草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为，修订草案贯彻落实党中央决策部署，突出新时代的特点和要求，总结吸收国务院工作实践的新成果新经验，进一步完善国务院组织制度和工作制度，对于全面加强政府自身建设、建设人民满意的政府、不断提高政府治理体系和治理能力现代化水平具有重要作用。会后，宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会就修订草案广泛征求意见，召开座谈

会，听取中央和国家有关部门、地方和专家学者的意见，在中国人大网全文公布修订草案向社会征求意见。2023年12月，十四届全国人大常委会第七次会议对国务院组织法修订草案进行了再次审议，并决定将国务院组织法修订草案提请十四届全国人大二次会议审议。会后，全国人大常委会办公厅将修订草案印发十四届全国人大代表征求意见，组织部署全国人大代表研读讨论，再次征求社会公众意见。2024年2月19日，宪法和法律委员会召开会议，根据十四届全国人大常委会第七次会议的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对修订草案作了一步修改完善。修订草案经过全国人大常委会两次审议和广泛征求意见，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《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》。

三、关于修订草案的主要内容

《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》共20条，主要修改内容如下：

（一）增加国务院性质地位的规定。在我国国家机构组织体系中，国务院及其各部门承担着非常繁重的组织管理任务，地位和作用十分重大。宪法第八十五条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”宪法第九十二条规定：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”考虑到宪法关于国务院性质地位的规定十分重要，决定了国务院的职责、机构设置、工作制度等具体内容，为保证国务院组织法的完整性，在修订草案中增加相关规定。

(二) 明确国务院工作的指导思想。落实党的二十大精神和 2018 年宪法修正案规定, 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的要求, 贯彻全过程人民民主重大理念, 修订草案增加一条规定, 明确国务院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, 坚决维护党中央权威和集中统一领导, 坚决贯彻落实党中央决策部署, 贯彻新发展理念, 坚持依法行政, 依照宪法和法律规定, 全面正确履行政府职能; 国务院坚持以人民为中心、全心全意为人民服务, 坚持和发展全过程人民民主, 努力建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

(三) 完善国务院职权的表述。根据宪法有关规定, 我国实行单一制, 国务院作为中央人民政府, 统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。贯彻落实宪法规定, 总结实践经验, 作如下修改: 一是考虑到除宪法第八十九条外, 宪法其他条款及有关法律也涉及国务院的职权, 将国务院职权的表述修改为: 国务院行使宪法和有关法律规定的职权。二是根据宪法第八十九条有关内容, 增加规定“国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作”。

(四) 完善国务院组成人员相关规定。现行国务院组织法对国务院组成人员的规定比较原则, 需要总结 40 多年来国务院机构设置的实践经验及相关制度规范, 作进一步完善。一是进一步明确副总理、国务委员的职责。现行国务院组织法规定了国务委员职责, 修订草案相应增加了副总理职责的规定, 统一表述为: 副总理、国务委员协助总理工作, 按分工负责分管领域工作; 受总理委托, 负责其他方面的工作或者专项任

务; 根据统一安排, 代表国务院进行外事活动。二是完善有关国务院组成人员的规定。增加规定国务院组成人员中包括“中国人民银行行长”。三是将国务院组成部门正职领导人员统一表述为“部长(主任、行长、审计长)”, 将部门副职领导人员统一表述为“副部长(副主任、副局长、副审计长)”。四是根据实践做法, 增加规定, 国务院副秘书长、各部副部长、各委员会副主任、中国人民银行副行长、副审计长由国务院任免; 直属机构和办事机构的负责人由国务院任免。

(五) 完善国务院机构及其职权相关规定。贯彻习近平总书记关于“坚持在法治轨道上推进机构改革”重要论述精神, 总结党和国家机构改革实践经验, 做好法律衔接, 作如下修改: 一是与全国人民代表大会决定批准的《国务院机构改革方案》相衔接, 在法律中明确“国务院组成部门”的概念。二是明确国务院各部、各委员会确定或者调整后及时公布国务院组成部门序列名单的程序, 增加规定: 国务院各部、各委员会确定或者调整后, 由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会公布。三是完善国务院设立直属机构、办事机构的原则, 根据宪法规定保留现行法中的“精简”原则, 同时增加规定“优化协同高效”的原则。四是与 2023 年修改的立法法相衔接, 完善规章制定主体的规定, 明确国务院组成部门和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构, 可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令, 在本部门的权限范围内, 制定规章。

(六) 健全国务院会议制度。国务院全体会议和国务院常务会议等是坚持中国共产党的领导、贯彻民主集中制原则、适应国务院工作特点的重要组织形式和工作制度。现行国务院组织法

对会议的主要任务以及讨论决定事项等未作具体规定。结合《国务院工作规则》和实践做法，作如下修改：一是增加规定国务院全体会议的主要任务是讨论决定政府工作报告、国民经济和社会发展规划等国务院工作中的重大事项，部署国务院的重要工作。二是增加规定国务院常务会议的主要任务是讨论法律草案、审议行政法规草案，讨论、决定、通报国务院工作中的重要事项。三是增加规定国务院全体会议和国务院常务会议讨论决定的事项，除依法需要保密的外，应当及时公布。四是增加规定国务院根据需要召开总理办公会议和国务院专题会议。

（七）增加国务院依法全面正确履行职能的制度措施。为了进一步健全工作制度，保障国务院依法全面正确履行职能，有必要将有关法律、行政法规、规范性文件中行之有效的重要制度措施体现在国务院组织法中。为此，增加相应规

定：一是国务院坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全行政决策制度体系，规范重大行政决策程序，加强行政决策执行和评估，提高决策质量和效率。二是国务院健全行政监督制度，加强行政复议、法规和规章备案审查、行政执法监督、政府督查等工作，坚持政务公开，强化对行政权力运行的制约和监督。三是国务院组成人员应当坚决维护党中央权威和集中统一领导，模范遵守宪法和法律，认真履行职责，为民务实，严守纪律，勤勉廉洁。四是国务院组成部门、直属机构、办事机构应当各司其职、各负其责、加强协调、密切配合，确保党中央、国务院各项工作部署贯彻落实。

此外，根据立法法第六十一条的规定，明确了本法的施行日期。

《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》和以上说明，请审议。

第十四届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国务院组织法 (修订草案)》审议结果的报告

（2024年3月8日第十四届全国人民代表大会第二次会议主席团第二次会议通过）

十四届全国人大二次会议主席团：

3月7日下午，各代表团代表小组会议审议了国务院组织法修订草案。代表们普遍认为，国务院组织法是关于国务院组织制度和工作制度的基本法律，修改完善这部法律是贯彻党中央关于推进国家机构组织制度建设决策部署的重要立法实践，十分必要、意义重大。修订草案深入贯彻

习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神，坚持以宪法为根本法律依据，总结新时代国务院工作的新成果新经验，将坚持以党的创新理论为指导、坚持党的全面领导、坚决维护党中央权威和集中统一领导等重要内容载入组织法，将深化党和国家机构改革的精神和成果通过法律规定予以体现，有

利于进一步健全国务院组织制度和工作制度，保障和规范国务院依宪依法行使职权，更好推动建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。修改国务院组织法，始终坚持党中央对立法工作的集中统一领导，坚持科学立法、民主立法、依法立法，严格依照立法权限和程序，组织全国人大代表研读讨论，向社会全文公布征求意见，认真听取各方面意见，广泛凝聚立法共识，为形成高质量的法律草案奠定了坚实基础。修订草案较好地吸收了各方面的意见，已经成熟，建议提请本次会议审议通过。同时，代表们也对修订草案提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于3月7日晚召开会议，对修订草案进行统一审议，对代表提出的修改意见逐条研究。国务院办公厅、司法部有关负责同志列席了会议。根据各代表团的审议意见和有关方面的意见，对修订草案共作了9处修改。主要修改是：

一、修订草案第三条规定了国务院工作的总体要求。有些代表提出，为了深入贯彻全过程人民民主重大理念，更好体现以人民为中心的要求，进一步彰显国务院作为人民政府的定位，建议根据宪法第二十七条的规定，在第三条第二款中增加“始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议”的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、修订草案第十一条规定了国务院各部、各委员会的相关内容。有些代表提出，修订草案结合党和国家机构改革的相关实践，多处使用了

“国务院组成部门”的表述，建议将本条中“国务院各部、各委员会”修改为“国务院组成部门”，以保持一致。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、修订草案第十七条规定了国务院健全行政监督制度方面的有关内容。有些代表提出，修订草案对国务院自觉接受人大监督作出规定，对国务院的监督还涉及其他方面，如人民政协的民主监督、社会和舆论监督等，建议在法律中有所体现。宪法和法律委员会经研究，建议在本条中增加国务院“自觉接受各方面监督”的内容。

还有一个问题需要说明。有些代表对进一步完善国务院会议制度、工作要求等提出了一些意见建议。宪法和法律委员会经研究认为，有的内容已在宪法和相关法律中作出明确规定，有的已通过国务院行政法规、国务院工作规则等作出细化规定。考虑到国务院组织法作为基本法律，具有原则性、概括性，对于一些具体工作的意见，可在今后工作中继续推进实践、总结经验。

此外，根据代表们的审议意见，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议经主席团会议审议通过后，印发各代表团审议。

修订草案修改稿和以上报告，请审议。

第十四届全国人民代表大会

宪法和法律委员会

2024年3月8日

第十四届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国务院组织法 (修订草案修改稿)》修改意见的报告

(2024年3月10日第十四届全国人民代表大会第二次会议主席团第三次会议通过)

十四届全国人大二次会议主席团：

3月9日上午，各代表团代表小组会议对国务院组织法修订草案修改稿进行了审议。代表们普遍认为，修订草案修改稿在认真研究并充分吸收代表意见的基础上，作了相应的修改完善，赞成将修订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日下午召开会议，对修订草案修改稿进行统一审议，对代表提出的修改意见逐条研究。国务院办公厅、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案修改稿是可行的。同时，根据各代表团的审议意见，提出以下修改意见：

修订草案修改稿第十八条规定了对国务院组成人员的要求。有的代表提出，为进一步贯彻落实习近平总书记关于纠治形式主义、官僚主义的重要论述，加强作风建设，根据宪法第二十七条

的规定和精神，建议在第十八条中增加“带头反对形式主义、官僚主义”的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

考虑到现行国务院组织法未规定法律的施行时间，宪法和法律委员会经研究认为，修订后的国务院组织法将本法施行时间确定为“自公布之日起施行”，是适当的。

此外，根据代表们的审议意见，还对修订草案修改稿作了个别文字修改。

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

修订草案表决稿和以上报告，请审议。

第十四届全国人民代表大会
宪法和法律委员会

2024年3月10日

关于《中华人民共和国国务院组织法 (修订草案)》的说明

——2023年10月20日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》的说明。

一、关于修法的必要性和 重大意义

国务院组织法是关于国务院组织制度和工作制度的基本法律。1982年12月，五届全国人大五次会议在通过现行宪法的同时，通过了现行的国务院组织法。这部法律的颁布施行，对明确国务院组织制度和工作制度、保障国务院依宪依法履行职责发挥了重要作用。施行40多年来，国务院组织法一直没有修改过。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，党和国家机构职能实现系统性、整体性重构，国家机构组织法律制度不断健全完善。党的十九大提出“完善国家机构组织法”的重要任务，2018年十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，全国人大及其常委会制定修改监察法、全国人大组织法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法。党的二十大强调，“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”，对推进政府组织机构法定化作出明确部署。全面贯彻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，有必要在认真总结实践经验基础上修改国务院组织法，将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、坚持党的全面领导等重要内容载入国务院组织法，将深化党和国家机构改革的精神和成果通过法律规定予以体现，进一步健全国务院组织制度和工作制度，确保正确政治方向，全面加强政府自身建设，为建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府提供坚实法治保障。

(一) 修改国务院组织法是新时代国务院坚持党的全面领导、全面加强政府自身建设的必然要求

2018年宪法修正案确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，明确中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党的二十大对坚持和加强党中央集中统一领导提出明确要求。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出，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，健全党对这些组织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。贯彻落实宪法规定和党中央决策部署要求，修改国务院组织法，明确国务院坚持中国共产党的领导，明确党和国

家的指导思想特别是习近平新时代中国特色社会主义思想作为国务院各项工作的指导思想，是健全党的全面领导制度体系的必然要求，是维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的重要举措，有利于国务院以政治建设为统领全面加强自身建设，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落实和有效执行。

（二）修改国务院组织法是国务院坚持以人民为中心、坚持全心全意为人民服务根本宗旨的制度保障

习近平总书记指出，我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以“人民”的称号，这是我们对中国社会主义政权的基本定位。国务院作为中央人民政府，是人民通过全国人民代表大会行使国家权力产生的，承担宪法法律赋予的重要职责，必须坚持为人民服务、对人民负责、受人民监督。修改国务院组织法，明确中央人民政府坚持以人民为中心的发展思想，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，努力建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，有利于国务院始终遵循国家一切权力属于人民的宪法原则，贯彻新发展理念，践行全过程人民民主重大理念，着力保障和改善民生，依法担负起法定职责，实现好维护好发展好最广大人民根本利益。

（三）修改国务院组织法是新时代全面贯彻实施宪法、全面建设法治政府的重要方面

宪法是国家的根本法，对国家机构的组织、职权及相互关系等重要内容作出基本规定。现行宪法规定，“国务院的组织由法律规定”，表明国务院组织法是国务院行权履职的基本法律依据，是推进法治政府建设的有力制度保障。贯彻落实宪法规定，国务院组织法对国务院的组成设置、职权职责、会议制度、工作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，对于完善国家机构组织方面的基础性宪法制度、深入推进依法行政具有重要意义。修改国务院组织法的一个重要任务，就是坚持以习近平法治思想为指导，贯彻宪法规定、宪法原则、宪法精神，深入总结党的十八大以来国务院依法行政的实践经验，全面落实党中央关于全面依法治国、建设法治政府的战略部署，加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系，不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。

（四）修改国务院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有力举措

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，需要根据新的使命任务、新的战略安排、新的工作需要，不断调整优化党和国家机构职能体系，使之更好适应党和国家事业发展需要。党的二十大对深化机构改革作出重要部署，党的二十届二中全会对深化党和国家机构改革作出具体安排。修改国务院组织法，就是要适应强国建设、民族复兴新形势新任务新要求，系统总结党的十八大以来深化党和国家机构改革取得的制度创新成果和宝贵实践经验，与《中国共产党机构编制工作条例》等制度规范做好衔接，以基本法律的形式做好顶层设计、夯实制度基础，对于推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，保证国务院各部门更好分工合作、协同配合，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要作用。

二、关于修法的总体要求、 重要原则和工作过程

国务院组织法具有政治性和规范性相统一、

稳定性和适应性相统一的鲜明特点。修改这部法律，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，贯彻落实党中央关于转变政府职能、优化政府职责体系和组织结构的决策部署，贯彻落实 2018 年宪法修正案有关规定，进一步健全国务院的组织制度和工作制度，不断提高政府治理体系和治理能力现代化水平。

修改工作遵循以下原则：一是坚持正确政治方向。以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为指导，贯彻落实党中央重大决策部署，把坚决维护党中央权威和集中统一领导作为最高政治原则贯穿修法全过程和各方面。二是坚持科学的思想方法和工作方法。在修法工作中注重把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，运用好贯穿其中的立场观点方法。坚持守正创新，注重突出体现新时代的特点和要求，同时充分考虑国务院组织制度的连续性和稳定性，对于可改可不改的原则上不作修改；坚持问题导向，着眼新时代国务院工作面临的形势任务，总结吸收国务院工作实践的新经验新成果，特别是《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》、《国务院工作规则》制定修改和实施过程中的成熟做法，以法律形式作出规定；坚持系统观念，着眼坚持和完善中国特色社会主义制度，在党和国家机构职能体系总体框架内，与时俱进完善国务院相关制度。三是坚持依宪立法。发挥宪法在立法中的核心地位功能，严格遵循宪法确立的制度、原则和规定，处理好国务院组织法与全国人大组织法、立法法、监督法等法律以及相关党内法规、行政法规之间的关

系，明确各自定位、做好衔接。

修改国务院组织法列入了《十四届全国人大常委会立法规划》。国务院办公厅和司法部于 2021 年启动了国务院组织法修改工作。十四届全国人大及其常委会履职以来，贯彻落实党中央决策部署，高度重视国务院组织法修改工作，全国人大常委会法工委同相关部门，在前期工作基础上根据党的二十大精神作了调适性修改，研究提出国务院组织法修订草案。按照工作安排，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深化党和国家机构改革、推进法治政府建设等系列重要论述，全面梳理党的十八大以来党中央关于国务院组织制度和工作制度的重大决策部署和工作要求。二是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，系统归纳宪法法律、党内法规中关于国务院组织机构的规定，认真研究新修订的《国务院工作规则》，形成系列研究资料。三是征求部分中央有关部门的意见。经共同研究、反复协商、修改完善，形成了修订草案。

三、关于修订草案的主要内容

国务院组织法修订草案共 18 条，主要修改内容如下：

（一）明确立法目的和国务院的性质地位。宪法第三章专节对国务院的性质地位等作了具体规定，现行国务院组织法未作规定。全面贯彻落实宪法有关规定，适应新情况新要求，一是在立法目的中明确“为了健全国务院的组织和工作制度，保障和规范其行使职权”，根据宪法，制定本法。二是根据宪法对国务院的性质和地位的规定，增加规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”。三是根据宪法关于国务

院向全国人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作的规定，明确“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。国务院自觉接受全国人民代表大会及其常务委员会的监督。”

(二) 明确国务院工作的指导思想。贯彻落实党的二十大精神和 2018 年宪法修正案规定，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的要求，修订草案增加规定：国务院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，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚决贯彻落实党中央决策部署，贯彻新发展理念，坚持以人民为中心、全心全意为人民服务，依照宪法和法律规定，全面正确履行政府职能，努力建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

(三) 完善国务院组成人员相关规定。现行国务院组织法对国务院组成人员的规定比较原则，需要总结 40 多年来国务院机构改革的实践经验及相关制度规范，作进一步完善。一是进一步明确副总理、国务委员的职责。现行国务院组织法规定了国务委员职责，修订草案相应增加了副总理职责，统一规定：副总理、国务委员协助总理工作，按分工负责分管领域工作；受总理委托，负责其他方面的工作或者专项任务；根据统一安排，代表国务院进行外事活动。二是完善有关国务院组成人员的规定。增加规定国务院组成人员中包括“中国人民银行行长”。三是将国务院组成部门正职负责人统一表述为“部长（主任、行长、审计长）”，将部门副职负责人统一表述为“副部长（副主任、副行长、副审计

长）”。

(四) 健全国务院会议制度。国务院全体会议和国务院常务会议等是坚持中国共产党的领导、贯彻民主集中制原则、适应国务院工作特点的重要组织形式和工作制度。现行国务院组织法对会议的主要任务以及讨论决定事项等未作具体规定。结合《国务院工作规则》和实践做法，一是增加规定“国务院全体会议的主要任务是讨论、决定政府工作报告、国民经济和社会发展规划等国务院工作中的重大事项，部署国务院的重要工作。”二是增加规定“国务院常务会议的主要任务是讨论法律草案、审议行政法规草案，讨论、决定、通报国务院工作中的重要事项。”三是增加规定“国务院全体会议和国务院常务会议讨论决定的事项，除依法需要保密的外，应当及时公布。”四是增加规定“国务院根据需要召开总理办公会议和国务院专题会议。”

(五) 完善国务院机构及其职权相关规定。现行国务院组织法第十条规定，各部、各委员会向国务院请示报告有关工作中的方针、政策、计划和重大行政措施，并可以在权限内发布命令、指示和规章，未涵盖直属机构、办事机构，与立法法有关规章制定权的规定也不尽一致。对此，一是将“各部、各委员会”修改为“国务院组成部门、直属机构、办事机构”，其中的“直属机构”是包括国务院直属特设机构的；二是依据新修改的立法法规定，明确国务院组成部门和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。

(六) 增加国务院依法全面正确履行职能的制度措施。为了进一步健全工作制度，保障国务院依法全面正确履行职能，有必要将有关法律、行政法规、规范性文件中行之有效的重要制度措

施体现在国务院组织法中。为此，修订草案增加相应规定：一是“国务院坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全行政决策制度体系，规范重大行政决策程序，加强行政决策执行和评估，提高决策质量和效率”。二是“国务院健全行政监督制度，加强行政复议、法规和规章备案审查、行政执法监督、政府督查等工作，强化对行政权力运行的制约和监督”。三是“国务院组成人员

应当坚决维护党中央权威和集中统一领导，模范遵守宪法和法律，认真履行职责，为民务实，严守纪律，勤勉廉洁”。四是“国务院组成部门、直属机构、办事机构应当各司其职、各负其责、加强协调、密切配合，确保党中央、国务院各项工作部署贯彻落实”。

国务院组织法修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国务院组织法 (修订草案)》修改情况的汇报

——2023年12月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上
全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第六次会议对国务院组织法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发中央有关部门和各省（自治区、直辖市）人大、有关人民团体、部分高等院校和研究机构征求意见；在中国人大网全文公布草案向社会征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门、地方和专家学者的意见。各方面普遍赞成对国务院组织法进行修订，认为修订草案总体成熟、可行，建议经进一步审议和修改完善后依照法定程序提请全国人民代表大会审议。宪法和法律委员会于12月5日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。国

务院办公厅、司法部有关负责同志列席了会议。12月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将国务院组织法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第三条规定了本法的指导思想和应遵循的原则。有的常委委员、中央有关部门、专家学者和社会公众建议，明确国务院坚持依法行政的要求，进一步突出国务院坚持以人民为中心的理念，更好体现国务院建设人民满意的法治政府的定位。宪法和法律委员会经研究，建议将第三条分为两款，增加国务院“坚持依法行政”的内容。

二、现行国务院组织法第三条规定：“国务院行使宪法第八十九条规定的职权。”有的常委

委员和中央有关部门提出，除宪法第八十九条外，宪法其他条款及有关法律也涉及国务院的职权。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条修改为：“国务院行使宪法和有关法律规定的职权。”

三、修订草案第十一条规定了国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并程序。有的常委委员和中央有关部门建议，总结历次国务院机构改革的实践经验，完善国务院各部、各委员会确定或者调整后的公布程序。宪法和法律委员会经研究，建议在本条增加规定：“国务院各部、各委员会确定或者调整后，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会公布。”

四、有的常委委员、中央有关部门和专家学者提出，应考虑目前有关委员会设有委员的实际情况，保留现行法中委员会设委员的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、修订草案第十三条在国务院设立直属机构、办事机构的规定中增加了“优化协同高效”的原则。有的常委委员、地方、专家学者提出，宪法规定“一切国家机关实行精简的原则”，建议保留现行法中规定的精简原则。宪法和法律委员会经研究，建议在“优化协同高效”后一并规定“精简”原则。

六、有的常委委员、地方、社会公众建议，根据立法法第六十一条的规定，明确本法的施行日期。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条作为第十九条：“本法自公布之日起施行。”

还有一个问题需要汇报。宪法第八十六条规定，国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。修订草案第五条规定国务院组成人员包括“中国人民银行行长”。有的意见提出，宪法第八十六条

未明确规定中国人民银行行长，建议对修订草案有关规定内容的合宪性问题进行研究。宪法和法律委员会经同法制工作委员会共同研究认为，1982年宪法公布施行后，全国人民代表大会批准的历次国务院机构改革的方案，均将中国人民银行作为国务院组成部门；全国人民代表大会决定任命的国务院组成人员，均包括中国人民银行行长。1995年，八届全国人大三次会议通过《中国人民银行法》，其中关于中国人民银行行长任免的规定，与宪法关于国务院各部部长、各委员会主任任免的规定是相同的。在全国人民代表大会闭会期间，全国人大常委会决定对国务院各部部长、各委员会主任的任免，均包括中国人民银行行长。《中国人民银行法》和上述实践事实上已经确认中国人民银行行长属于国务院组成人员。修订草案在总结多年来宪法实践基础上，与有关法律和决定相一致，明确将中国人民银行行长包括在国务院组成人员范围内，符合实际，符合宪法的规定、原则和精神。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改。

宪法第八十五条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”宪法和法律委员会经研究认为，国务院组织法是贯彻实施宪法制度、规定国务院组织制度和工作制度的重要的基本法律，根据宪法和立法法的有关规定，由全国人民代表大会修订国务院组织法是必要的、适当的。宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议对修订草案进行再次审议并决定将修订草案提请第十四届全国人民代表大会第二次会议审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国务院组织法（修订草案 二次审议稿）》审议意见的报告

——2023年12月29日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月25日下午对国务院组织法修订草案二次审议稿进行了分组审议。常委会组成人员和列席人员普遍认为，国务院组织法修订草案全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实党的十八大以来党中央重大决策部署，明确坚持中国共产党的领导，明确坚持以人民为中心、全心全意为人民服务，明确坚持依法行政，进一步完善国务院的组织和职权，有利于全面加强政府自身建设，加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系，建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。国务院组织法修订草案适应新形势新要求，总结吸收国务院工作实践的新成果新经验，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，赞成进一步修改完善后，提请第十四届全国人民代表大会第二次会议审议。同时，常委会组成人员和列席人员也提出了一些修改意

见。

12月25日晚，宪法和法律委员会召开会议，对常委会组成人员和列席人员的审议意见进行了认真研究。宪法和法律委员会建议本次常委会会议决定，将国务院组织法修订草案提请第十四届全国人民代表大会第二次会议审议，并代拟了全国人民代表大会常务委员会关于提请审议国务院组织法修订草案的议案（稿）。本次常委会会议后，将国务院组织法修订草案二次审议稿印发全国人大代表征求意见，并组织全国人大代表研读讨论草案。同时，在中国人大网全文公布，再次征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会将根据常委会的审议意见、全国人大代表的意见和各方面的意见，对修订草案二次审议稿作进一步修改完善。之后，由全国人大常委会提出提请第十四届全国人民代表大会第二次会议审议的《中华人民共和国国务院组织法（修订草案）》。

以上报告和议案代拟稿是否妥当，请审议。