



# 关于《中华人民共和国立法法(修正草案)》的说明

—2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上

第十三届全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

## 各位代表：

我受第十三届全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国立法法(修正草案)》的说明。

## 一、修改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基本法律。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。立法法的颁布施行，对完善立法体制机制，健全立法制度，规范立法活动，推动形成和完善以宪法为核心的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，推出一系列重大工作，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，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，党中央首次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，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提出新的要求。

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，需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、加快推进法治体系建设、建设中国特色社会主义法治体系、在法治轨道上全面推进社会主义现代化国家提供有力制度支撑。

(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。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，对新时代更好推进全面依法治国，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一项重要任务。立法制度和立法活动必须坚持以人民为中心，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，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，明确立法坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义，有利于拓展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，是国家治理的一场深刻革命。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。立法是全面依法治国的前提和基础，是建设社会主义法治国家的首要环节。适应国家改革发展的新形势新要求，有必要认真总结新时代立法工作的实践经验，完善我国立法制度机制。修改立法法的一个主要目的，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，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设社会主义法治国家。

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，推进宪法理论和宪法实践创新，深化了对我国宪法制度建设的规律性认识，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。党的二十大报告强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国，要求加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施的制度体系，更好发挥宪法在治国理政中的重要作用，维护宪法权威。立法制度是宪法的重要内容之一。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、程序和立法监督制度等作出系统化规定，是通过法律实施宪法有关规定的重要体现。修改立法法，总结实践经验，明确合宪性审查的要求，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，不断增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。

以习近平同志为核心的党中央高度重视立法法修改工作。2022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立法法修正草案有关问题的请示和汇报，为立法法修改工作提供了重要指示和遵循。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2022年初启动立法法修改工作，经广泛征求各方面意见和认真研究，提出了立法法修正草案。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要决策部署和工作要求。二是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、建议和提案，组织对修改立法法有关问题开展专题研究。三是多次召开座谈会，听取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、全国人大各专门委员会和常委会工作机构、地方人大以及部分专家学者的意见和建议。四是将修正草案印发党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、各省(自治区、直辖市)和部分地区的市的人大常委会、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见。五是到部分地方进行专题调研，深入了解近年来地方立法工作的新实践新经验。

2022年10月，十三届全国人大常委会第三十七次会议对立法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，全面贯彻党的二十大精神、中央人大工作会议精神和党中央重大决策部署，总结吸收新时代立法实践的新经验新成果，深入推进行政执法、民主立法、依法立法，完善立法的指导思想和原则，健全宪法的实施和监督制度，完善立法权限、程序和

作用。

## 二、修改的指导思想、遵循的原则和工作过程

修改立法法，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的二十大精神，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，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，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。

修改工作遵循的原则：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，充分发挥人民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和形式。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数组织法、全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则、地方组织法等法律的关系，做好衔接，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。

以习近平同志为核心的党中央高度重视立法法修改工作。2022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立法法修正草案有关问题的请示和汇报，为立法法修改工作提供了重要指示和遵循。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2022年初启动立法法修改工作，经广泛征求各方面意见和认真研究，提出了立法法修正草案。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要决策部署和工作要求。二是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、建议和提案，组织对修改立法法有关问题开展专题研究。三是多次召开座谈会，听取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、全国人大各专门委员会和常委会工作机构、地方人大以及部分专家学者的意见和建议。四是将修正草案印发党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、各省(自治区、直辖市)和部分地区的市的人大常委会、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见。五是到部分地方进行专题调研，深入了解近年来地方立法工作的新实践新经验。

(二)明确合宪性审查相关要求。根据宪法精神和党中央关于推进合宪性审查工作的部署要求，总结近年来的实践经验，一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：法律草案的说明应当包括涉及合宪性问题的相关意见；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(修正草案第十条、第十二条、第十八条)。二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(修正草案第三十条、第三十一条)。此外，落实2018年宪法修正案的有关规定和全国人大常委会有关决定，将现行立法法中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”(修正草案第十条、第十二条、第三十一条、第三十七条第二项)。

(三)完善立法决策与改革决策相衔接、相统一的制度机制。贯彻党中央要求，总结实践经验，根据有关方面意见，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”(修正草案第七条)。二是根据实践中成熟的经验和做法，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“规定期限和范围”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，对实践证明可行的，由全国人大及其常委会及时修改；国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出法律案、审查相关法律等有关规定(修正草案第七条)。三是增加规定：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，在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定(修正草案第二十三条)。

(四)完善全国人大及其常委会的立法权限、立法程序和工作机制。近年来，全国人大及其常委会在加强和改进立法工作、完善立法制度机制方面有不少创新举措。总结实践经验，对全国人大及其常委会的立法权限、立法程序和工作机制作出修改完善：一是根据实践需要，进一步明确全国人代会和全国人大的立法权限和范围，对设区的市可以行使地方立法权的事项，将“环境保护”修改为“生态文明建设”，并增加规定“基层治理”(修正草案第二十四条、第二十八条)。二是贯彻国家区域协调发展战，根据地方实践经验，增加规定：省、自治区、直辖市和设区的市、自治区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，在本行政区城或者有关区域内实施；省、自治区、直辖市和设区的市、自治区可以建立区域协同立法工作机制(修正草案第二十五条)。三是扩大规章的制定主体，根据有关法律规定和实践需要，在部门规章制定主体中增加规定“法律规定的机构”(修正草案第二十七条)。

(七)完善备案审查制度。对法规、规章和其他规范性文件实行备案审查，是维护国家法治统一的一项重要制度。贯彻党中央精神，总结近年来的实践经验，进一步完善备案审查制度。一是完善主动审查制度，明确专项审查相关内容，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、常委会工作机构可以对报送备案的行政法规、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，并可以根据需要进行专项审查；增加一款，作为第二款：国务院备案审查工作机构可以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，并可以根据需要进行专项审查(修正草案第二十九条)。

此外，还作了一些文字表述和法律衔接方面的修改完善，并对个别条文顺序作了调整。

《中华人民共和国立法法(修正草案)》和以上说明，请审议。

新华社北京3月5日电

阐述。

李克强的报告赢得热烈的掌声。

根据会议议程，大会审查国务院关于2022年国民经济和社会发展计划执行情况与2023年国民经济和社会发展计划草案的报告及2023年国民经济和社会发展计划草案，国务院关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的报告及2023年中央和地方预算草案。

受十三届全国人大常委会委托，十三届全国人大常委会副委员长王晨作关于立法法修正草案的说明。

关于立法法修正草案的说明指出，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基本法律。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，推出一系列重大工作，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，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。

说明指出，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；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。

为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，推出一系列重大工作，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，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。

会议经过表决，通过了十四届全国人大一次会议关于设立十四届全国人大专门委员会的决定，通过了十四届全国人大一次会议关于十四届全国人大专门委员会主任委员、副主任委员、委员人选的表决办法，通过了十四届全国人大宪法和法律委员会主任委员、副主任委员、委员名单，通过了十四届全国人大财政经济委员会主任委员、副主任委员、委员名单。

在主席台就座的还有：马兴瑞、王毅、尹力、石泰峰、刘鹤、刘国中、许其亮、孙春兰、李书磊、杨晓渡、何卫东、何立峰、张军、张又侠、张国清、陈文清、陈吉宁、陈敏尔、胡春华、袁家军、黄坤明、刘金国、王小洪、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、魏凤和、王勇、赵克志、周强、张军、刘奇葆、帕巴拉·格列朗杰、何钢、何厚铧、卢展工、马飚、陈晓光、梁振英、夏宝龙、杨传堂、李斌、巴特尔、汪永清、苏春芳、辜胜阻、刘新成、邵鸿、高云龙，以及中央军委委员李尚福、刘振立、苗华、张升民等。

香港特别行政区行政长官李家超、澳门特别行政区行政长官贺一诚列席会议并在主席台就座。

十三届全国人大常委会委员列席大会。出席全国政协十四届一次会议的政协委员列席大会。

中央和国家机关有关部门、解放军有关单位和武警部队、各人民团体有关负责人列席或旁听了大会。

外国驻华使节旁听了大会。