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

全国人民代表大会常务委员会副委员长 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。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,对修订草案作了进一步修改完善。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,地位和作用十分重要。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。(修订草案第二条、第四条)

(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。(修订草案第三条)

(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(修订草案第六条)。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"(修订草案第十五条)。

(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和相关制度规范,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(修订草案第五条第三款)。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"(修订草案第五条第一款)。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、副行长、副审计长)"(修订草案第十二条)。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(修订草案第十二条、第十三条)。

(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(修订草案第十二条)。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(修订草案第十一条)。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(修订草案第十三条)。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(修订草案第十四条)。

(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。(修订草案第八条)

(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(修订草案第十六条)。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(修订草案第十七条)。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(修订草案第十八条)。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(修订草案第十九条)。

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。

(新华社北京3月5日电)

政府工作报告起草组负责人解读报告新部署

新华社记者 姜琳 魏弘毅

5日提请审议的政府工作报告对今年工作任务进行了部署。国务院新闻办当天召开吹风会,政府工作报告起草组负责人、国务院研究室主任黄守宏解读了有关情况。

如何稳增长

"GDP增长5%左右,是综合考虑了各方面因素后制定的目标。"黄守宏表示。

从当前需要看,扩大就业、增加居民收入、防范化解风险都需要一定的经济增速。"今年就业压力较大,根据经济增长对就业的拉动效应,需要将经济增速保持在5%左右。"黄守宏说。

从中长期来看,2035年我国要基本实现社会主义现代化,这就要求人均国内生产总值要达到中等发达国家的水平。"根据各方面测算,实现这一目标要保持在5%左右的经济增速。"

这一目标能否实现?

黄守宏认为,我国具有超大规模市场需求优势、产业体系完备的供给优势、高素质劳动者众多的人才优势。同时,今年以来经济发展的积极因素在增多,稳增长政策效应将持续显现。总体看,战略机遇和风险挑战并存,有利条件强于不利因素。

"中国这些年从来都是在应对困难和挑战中发展、前进、壮大的。"黄守宏表示,贯彻落实好党中央决策部署,紧紧抓住有利时机、用好有利条件,把各方面干事创业积极性充分调动起来,就有信心、有能力实现这个目标。

如何更好促民生

就业是"国之大者",也是最大的民生。

报告提出"城镇新增就业1200万人以上",而去年这一目标为"1200万人左右"。黄守宏表示,这体现了党和政府做好就业工作的力度、决心和鲜明的政策导向。

为实现就业目标,特别是保障高校毕业生等青年就业,报告要求今年加强财税、金融等政策对稳就业的支持,加大促就业专项政策力度;加强对就业容量大的行业企业支持,坚决纠正各类就业歧视等。

除了就业,报告还聚焦教育、医疗、社保等领域,提出改善农村寄宿制学校办学条件、居民医保人均财政补助标准提高30元、城乡居民基础养老金月最低标准提高20元、继续提高退休人员基本养老金等一系列惠民举措。

报告在积极的财政政策中强调"要大力优化支出结构,强化国家重大战略任务和基本民生财力保障"。

"今年中央对地方转移支付要保持必要的力度,预算安排了10万亿元多一点,同时要推动省级政府下沉财力,确保各地保基本民生、保工资、保运转支出不出问题。"黄守宏说。

内需如何扩

国内需求是推动中国经济发展的主动力。面对当前有效需求不足问题,报告聚焦促进消费稳定增长、积极扩大有效投资、促进投资和消费有机结合等三方面,着力扩大国内需求。

促消费方面,黄守宏介绍,报告从增加收入、优化供给、减少限制性措施等方面综合施策,激发消费潜能。"消费者对服务的需求在迅速增长,今年要继续顺应趋势采取一些新措施,推动服务消费扩容提质。"

扩投资方面,要发挥好政府的投资带动效用。"今年,中央预算内投资、地方专项债都比去年有所增加,主要投向科技创新、节能减排、民生保障等补短板、增后劲的领域。另外,要进一步落实和完善报告提出的新举措,着力稳定和扩大民间投资。"黄守宏说。

他表示,今年更加注重统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,形成消费和投资相互促进的良性循环。在推进新型城镇化中,今年要把促进农业转移人口市民化放在突出位置来抓。

如何引外资

黄守宏表示,全球外国直接投资去年下降18%,各国招商引资力度都在加大。去年按人民币计价,中国吸引外资的增速下降8%,但是从总体规模来讲,横向与其他发展中国家相比、纵向与自身过去多年相比,吸引外资情况都是比较好的。

"投资者是理性的,是要看中长期回报的。"黄守宏说,"中国市场大、潜力大、技术推广空间大,很多企业将继续把中国作为全球首选或者排名前三的投资目的地。"

报告提出今年全面取消制造业领域外资准入限制措施,打造"投资中国"品牌,赋予自贸试验区、海南自由贸易港等更多自主权等举措。黄守宏表示,稳步扩大制度型开放、继续放宽外资市场准入、提升外资服务保障水平,这是相关举措发力的几个大方向。

如何进一步提振民营经济

"这些年我们围绕促进民营企业发展出台了不少支持政策。"黄守宏说,报告一方面强调继续把这些政策落实落细,另一方面围绕企业关切推出一些新举措。

比如针对民营企业反映比较突出的拖欠账款问题,报告要求健全防范化解拖欠企业账款长效机制;针对融资难融资贵问题,报告提出要提高民营企业贷款占比、扩大发债融资规模等。

围绕优化营商环境,报告强调进一步解决市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面存在的突出问题。同时,还将在深化全国统一大市场建设等方面采取措施,坚决维护公平竞争的市场秩序,支持民营经济创新发展。

(新华社北京3月5日电)