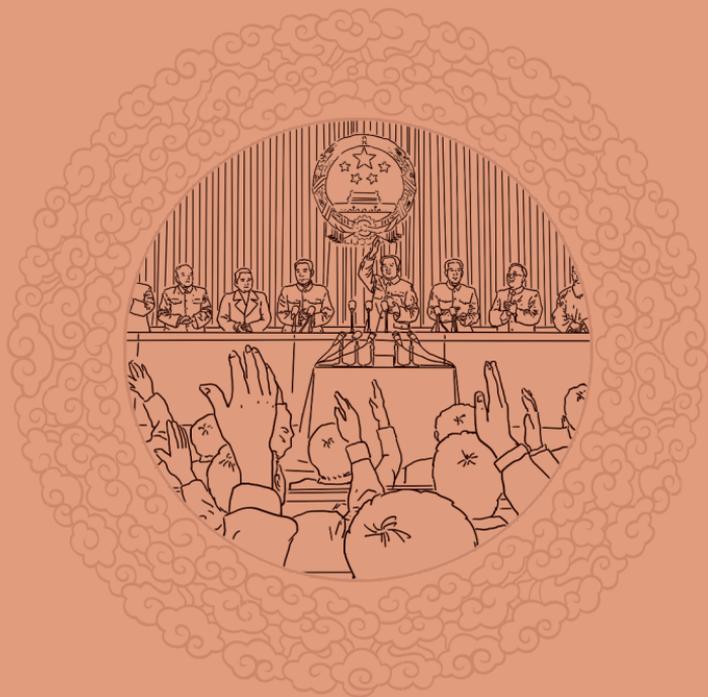


青少图文版

中国人民代表 大会制度

艾其来◎编著

ZHONGGUO RENMIN DAIBIAO DAHUI ZHIDU



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

青少图文版

中国人民代表 大会制度

艾其来◎编著

ZHONGGUO RENMIN DAIBIAO DAHUI ZHIDU

中国民主法制出版社

2017·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

人民代表大会制度 / 艾其来编著. -- 北京 :
中国民主法制出版社, 2017.5
(中国特色社会主义政治制度: 青少年图文版)
ISBN 978-7-5162-1519-7

I. ①中… II. ①艾… III. ①人民代表大会制-中国
-青少年读物 IV. ①D621-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第130164号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 刘春雨 庞贺鑫

书名 / 人民代表大会制度 (青少年图文版)
作者 / 艾其来 编著

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 32开 130毫米×185毫米
印张 / 4.125
字数 / 67千字
版本 / 2017年6月第1版 2017年6月第1次印刷
印刷 / 三河市航远印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1519-7
定价 / 22.00元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

引 言

具有伟大功效的根本政治制度

国家政治制度有广义和狭义之分。广义上的国家政治制度是指一国的政治统治原则和方式的总和，包括国家的阶级本质，国家的结构形式，政权的组织形式和管理形式，公民在国家生活中的地位。狭义的国家政治制度主要指政体，即政权的组织形式。

我国宪法明确规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是国家的根本制度。国家的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家机构实行民主集中制的原则。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。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。各少数民族聚居的地方实行区域自治。

宪法以根本大法的形式，在国家政治制度方面明确了相关的五大问题：一是国家的性质，即工人阶级领导的、

以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家；二是政权的组织方式，即通过民主选举产生的各级人民代表大会统一行使国家权力，授权国家行政机关、审判机关、检察机关作为执行机关行使职权；三是组织原则，即国家机构实行民主集中制的原则；四是中央和地方的职权划分，即遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则；五是民族关系处理上，各少数民族聚居的地方实行民族区域自治。由于人民代表大会制度集中体现了国家制度的核心内容、基本原则和组织方式，是国家其他各项制度建立的基础和依据，因而人民代表大会制度必然地成为我国的根本政治制度。它和中国共产党领导的多党合作和政治协商、民族区域自治、基层群众自治三项基本政治制度一起，成为中国特色社会主义制度的基石。

回望历史，世人会惊讶地看到，这样一个曾经经济文化十分落后、饱受帝国列强欺凌、被视作“东亚病夫”的国家，竟然能够在不太长的时间内，成为一个经济总量跃升到世界第二位，社会生产力、经济实力、科技实力显著增强，人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平极大提升，综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上新台阶的国家。这其中，纵然有许多成因，但最根本的原因则在于，中国共产党团结带领中国各族人民，经过艰苦奋斗、流血牺牲、不懈求索，最终才找到了一个适合中国国情，有助于国家发展、民族振兴的具有中国特色的根本政治制度——中国人民代表大会制度。实践证明，这一制度不仅符合国情、保障了人民当家作主，而且有助于集中全国各

族人民的共同意志，保证国家机关协调高效运转、切实维护了国家的统一和民族的团结。正如邓小平同志所说的那样：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”“社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。”

深入了解中国人民代表大会制度的发展历史，准确把握这一制度的相关规定，全面聚焦这一制度的运作机制，不仅对于我们坚持和完善人民代表大会制度、做好人大工作、建设法治中国很有必要，而且对于国际社会认识中国、了解中国也大有裨益。

目 录

CONTENTS

引言

具有伟大功效的根本政治制度……001

· 人民代表大会制度的形成

人民代表大会制度的起源……004

人民代表大会制度的确立……009

人民代表大会制度的曲折发展……012

人民代表大会制度的巩固完善……015

· 人民代表大会制度的内涵

国家权力来自人民……025

国家机构的民主设置……027

国家机关之间的关系……032

国家机关运行的原则……035

· 人民代表大会制度的特点

本质特征——人民当家作主……043

- 政治原则——坚持党的领导……044
- 工作原则——严格依法办事……045
- 组织原则——实行民主集中制……048

· 最高国家权力机关

- 全国人大代表……053
- 全国人大的职权……058
- 全国人大的会议程序……061
- 全国人大常委会概况……066
- 全国人大常委会职权……068
- 全国人大常委会的工作程序……078
- 全国人大专门委员会的组成及职责……080
- 全国人大常委会办事机构和工作机构……083

· 地方各级国家权力机关

- 地方各级人大的历史沿革……088
- 地方各级人大代表……091
- 县级以上地方各级人大的职权……100
- 县级以上地方各级人大常委会的职权……101

地方人大专门委员会……105

乡镇人大的组织架构……109

乡镇人大的职权……111

乡镇人大工作创新……112

结束语

人民代表大会 制度的形成



中国人民代表大会制度，是中国共产党领导下的，以人民当家作主为前提的，有关国家整个政权体系的建立、职权划分、相互关系及运行机制的制度规定，是为我国宪法和法律所规定的国家根本政治制度，是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。

人民代表大会制度内容丰富，不仅包括机构设置、职权划分、相互关系和运行机制等基本规则，而且还包括选举、代表、组织、会议、立法、决定、任免、监督等各项具体制度规定。其核心内容是：（1）根本原则——坚持党的领导。中国共产党是人民代表大会制度的缔造者，人民代表大会制度是我们党执政为民的制度载体。坚持党的领导，是完善人大制度，做好人大工作必须始终坚持的根本原则。（2）政权性质——人民政权。我国是人民当家作主的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，参与国家事务管理。权力属于人民的宪法原则，不仅决定了人民代表大会制度的根本属性，同时也决定了国家政权建设的价值取向。（3）运行机制——民主产生、依法行权、接受监督。各级人大都由选民或选举单位民主选举产生，各级政府、法院、检察院都通过本级人大产生。各级人大对人民负责，受人民监督；各级政府、法院、检察院，对本级人大负责，受本级人大的监督。（4）组织原则——民主集中制。这是国家政权机关共同遵守的总的组织原则。实行这一组织原则，是

人民代表大会制度的内在要求。人民通过自己选出的代表来行使国家权力，参与国家管理，是人民代表大会制度的本质特征。国家和地方经济、政治、文化和社会事务中的重大事项，经过各级国家权力机关组成人员深入研究、充分审议，最后形成统一意志，通过法律法规和决议决定的形式，成为本行政区域内一体遵行的行为准则。（5）中央与地方关系——中央统一领导与发挥地方主动性、积极性并举。中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，具体由宪法和法律规定。在少数民族聚居的地方实行民族区域自治，设立自治机关，依法行使自治权。上述这五个方面，构成我国人民代表大会制度的基本内容，并明确地载入宪法中。

我国实行的人民代表大会制度，是人类政治制度史上的伟大创造，是中国社会 100 多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。完整地看，这一制度的确立和发展，经历了一个长期探索、曲折发展和不断完善的历史过程。

人民代表大会制度的起源

中国历史上，先后有过各种不同的政权组织形式，仅辛亥革命之后，中国就曾尝试过君主立宪制、复辟帝制、议会制、多党制、总统制等各种形式，为什么中国最终要选择人民代表大会制度这种政权组织形式？应当说，这绝对不是偶然的，而是由中国的国情和中国共产党以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任所决定。

历史表明，中国共产党人对如何建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期的探索与实践。早在1931年第二次国内革命战争时期，中国共产党在局部地区掌握政权建立苏维埃红色根据地后，就开始探索人民当家作主的政权组织形式。如召开中华苏维埃第一次全国代表大会，颁布《中华苏维埃共和国宪法大纲》，对苏维埃政权的组织形式作出规定，并明确提出苏维埃全部政权属于工农群众。抗日战争时期，为建立广泛的统一战线，根据地政权组织形式由苏维埃制改为参议会制。1939年召开了陕甘宁边区第一届参议会，通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》《陕甘宁边区各级参议会组织条例》；在陕甘宁边区所属各县、区、乡建立了各级参议会，并规定边区政府、法院

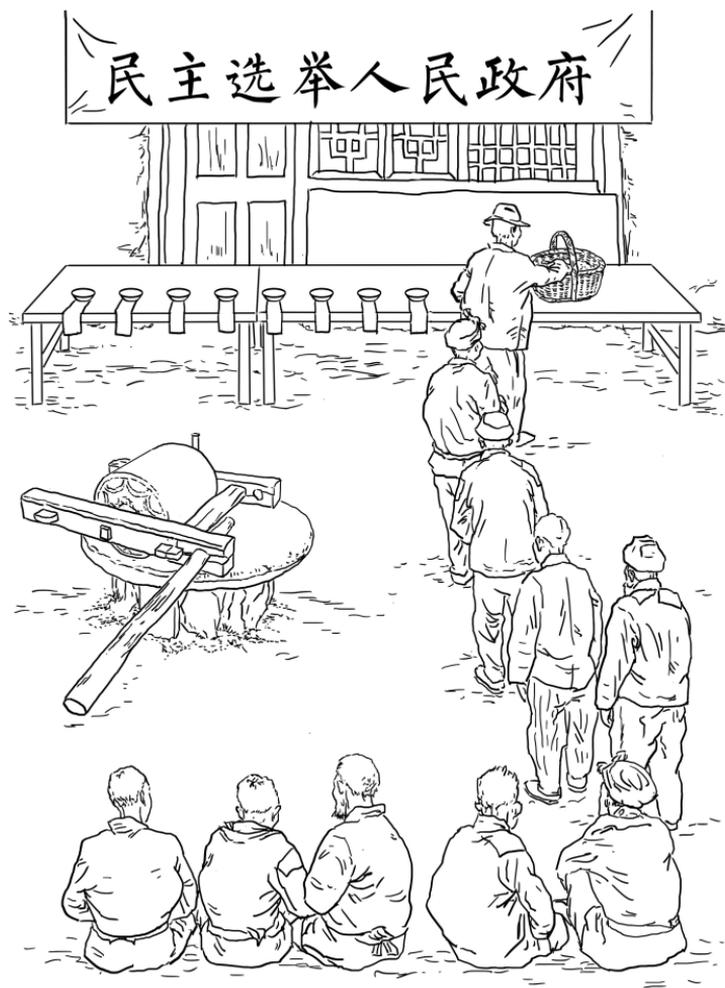
由它产生、对它负责，受它监督；在政权组织的人员构成上，实行共产党员、非党进步分子和中间分子各占三分之一的“三三制”。解放战争时期，为适应解放全中国的形势发展的需要，将根据地政权组织形式改为人民代表会议制，1946年陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过了《陕甘宁边区宪法原则》，通过协商方式产生人民代表会议的政权组织，作为向人民代表大会过渡的形式。这种政权组织形式在进行土地改革和取得解放战争的胜利中发挥了重要的作用。

根据地时期的苏维埃制和人民代表会议制，与现行的人民代表大会制度相比，固然还很不完善，但它在根本性质上属于中国共产党领导中国人民当家作主、实现民主政治权利的开始，并为中国人民代表大会制度的正式建立积累了宝贵经验，提供了实践基础。

在抗日战争胜利前夕，党外民主人士黄炎培先生与毛泽东同志有过一段著名的对话，俗称“延安窑洞对”。黄炎培先生撰写的《延安归来》记录了这段历史。1945年7月1日至5日，为促成国共双方恢复商谈，促成国内团结，营造和谐的氛围，黄炎培与褚辅成、冷儒、左舜生、傅斯年、章伯钧，由重庆飞延安，在延安受到了毛泽东、朱德、周恩来、林祖涵、吴玉章等人的热烈欢迎和亲切接见。黄炎培参访团一行，亲身感受到边区政府的民主氛围，看到了中国的未来和希望，对中国共产党领导的新民主主义革

命的胜利充满信心。当访问既毕，毛泽东问他感想怎样，黄炎培直言而答：“我生六十余年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也浚焉，其亡也忽焉’。一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有能跳出这周期率的支配力。……一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期率。”

黄炎培先生的话是极具针对性的。中国历史上历代的统治者和政治思想家们几乎都曾探索过长治久安的政治模式，都曾想跳出“人亡政息”的历史周期率。秦朝统一中国后，因“亡秦者胡人也”而筑万里长城，其结果却因统治者的残暴统治而二世而亡；汉代思想家贾谊总结秦朝灭亡教训时，甚至提出过著名的“攻与守不同术”的主张。他看到了“打江山”与“守江山”有不同之处，但“守江山”的根本对策是什么却不得而知。汉朝吸取秦朝灭亡教训，实行的是休养生息、无为而治；唐朝实行的是贞观之治；宋朝实行的是中央集权；明朝实行的是专权式的朕即天下；清朝实行的是攘外安内等统治术。这些统治手法虽各不相同，但都是以少数人对多数人的统治为共同的根本特征。其结果均未能跳出“其兴也浚焉，其亡也忽焉”这一朝代更替的周期率。其间以“均田”“免赋”“等贵贱”为纲领的数次农民起义，虽一时赢得了民众的响应，甚至有的还获得过短暂的成功，但终究也没有逃脱“其亡也忽焉”



投豆豆选举

的历史命运。

以毛泽东同志为首的中国共产党人，在马克思主义国家学说与中国革命实践长期结合过程中，逐步探索出一条符合中国国情、跳出历史周期率的政治途径。这条新路便是实行人民民主。所以毛主席回答说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

毛泽东同志关于建立人民民主政权的思想，不仅仅是在这次谈话中清楚地表露出来，而且在《新民主主义论》《论联合政府》中，也都有过系统的论述。在《新民主主义论》一文中，毛泽东明确提出，“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”。（《毛泽东选集》第2卷，第677页）在《论联合政府》一文中，毛泽东明确主张，“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民