




新时代人大代表履职系列丛书

# 人大代表简明知识读本

RENDADAIBIAO JIANMING ZHISHI DUBEN

陈 荧 陈国刚 编著

 中国民主法制出版社

# 人大代表简明知识读本

陈 荧 高 群 陈国刚 编著

## 图书在版编目(CIP)数据

人大代表简明知识读本/陈茨,陈国刚编著. —北京:中国民主法制出版社,2020. 10

ISBN 978-7-5162-2272-0

I. ①人… II. ①陈… ②陈… III. ①人大代表—工作—中国—学习参考资料 IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 172900 号

图书出品人:刘海涛

责任编辑:胡天焰

---

书名/人大代表简明知识读本

作者/陈 茨 陈国刚 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)63055259(总编室) (010)83910658 63056573(人大系统发行)

传真/(010)63055259

[http:// www. npcpub. com](http://www.npcpub.com)

**E-mail:** mzfz@npcpub. com

开本/16 开 700 毫米×1000 毫米

印张/13 字数/206 千字

版本/2020 年 10 月第 1 版 2020 年 10 月第 1 次印刷

印刷/北京天宇万达印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-2272-0

定价/36.00 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)

## 再版说明

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民代表大会是这一根本政治制度的基础和核心。其他国家机关由人民代表大会产生,向人民代表大会负责。而人大代表是人民代表大会的主体,是国家权力机关的组成人员,是人民行使国家权力的代表。可见,人大代表在我国政治生活中的地位是多么重要。

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,坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,充分发挥国家根本政治制度的特点和优势,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。围绕尊重代表主体地位、提高代表素质能力、充分发挥代表作用,以习近平同志为核心的党中央提出了一系列新思想新论断新举措,为我们做好新时代人大代表工作指明了方向、提供了遵循。党中央对加强人大工作和建设、密切联系代表和群众提出明确要求,出台了加强县乡人大工作和建设、加强和改进人大代表有关工作、做好人大换届选举工作等一系列重要指导性文件。党的十九大报告提出加强人民当家作主制度保障,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。党的十九届四中全会再次强调,“密切人大代表同人民群众的联系,健全代表联络机制,更好发挥人大代表作用”。这些重要讲话、重要文件和重要部署,是以习近平同志为核心的党中央紧密结合新的时代条件和实践要求,在探索总结的基础上形成的理论创新成果,是我们做好新时代人大代表工作的科学理论指导和行动指南。

为全面反映新时代人大代表工作的新特征、新部署、新要求,本次修订坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,着重增加习近平总书

记关于人大工作尤其是人大代表工作的重要指示精神,党的十九大、十九届四中全会和十三届全国人大关于代表工作的精神,增加了全国人大常委会关于代表工作的经验和做法。对因国家机构改革引起的人大工作的变化,也作了相应调整。

由于水平有限,不妥之处敬请批评指正。

2020年7月15日

**第一编 人民代表大会制度基础知识 / 001**

- 一、人民代表大会制度 / 001
- 二、选举和选举制度 / 015
- 三、国家机构 / 035
- 四、特别行政区 / 040
- 五、政党与国家政权 / 045

**第二编 人民代表大会制度相关知识 / 049**

- 一、人民代表大会审议的报告常用名词解释 / 049
- 二、法学基本概念 / 077
- 三、中国特色社会主义法律体系 / 091
- 四、其他 / 096

**第三编 人大代表履职实务问答 / 103**

- 一、人大代表的基础知识 / 103
- 二、人大代表执行代表职务 / 106
- 三、执行代表职务的保障 / 121
- 四、其他 / 124

**第四编 宪法及代表执行职务常用法律 / 127**

- 中华人民共和国宪法 / 127
- 中华人民共和国全国人民代表大会组织法 / 151
- 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法 / 157

中华人民共和国全国人民代表大会议事规则 / 174

中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会  
代表法 / 182

附：人民代表大会制度沿革 / 192

西方国家议员制度的起源、形成及其基本内容 / 195

# 人民代表大会制度基础知识

## 一、人民代表大会制度

### (一)人民代表大会制度的形成过程

中国是一个具有五千多年历史的文明古国,为人类文明进步作出了巨大贡献。鸦片战争以后,中国逐步演变为半殖民地半封建社会。为了救亡图存,许多仁人志士上下求索、奔走呼号,各阶级、各阶层、各种社会势力围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张,展开了激烈斗争。洋务运动、戊戌变法、清末新政统统归于失败。孙中山先生领导的辛亥革命,推翻了清王朝,结束了在中国延续几千年的君主专制制度,开创了完全意义上的近代民族民主革命,为中国的进步打开了闸门。但是,辛亥革命没有改变旧中国的社会性质和人民的历史命运,革命果实很快被北洋军阀窃夺。自那以后,旧中国的政治制度,无论采取何种形式,都丝毫没有改变其代表帝国主义、封建主义、官僚资本主义利益的本质,中国人民仍然处于被压迫、被奴役、被剥削的悲惨地位。历史证明,在中国,照搬西方政治体制的模式是一条走不通的路。中国人民从长期的探索和奋斗中深刻认识到,要实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福,就必须彻底推翻剥削阶级统治广大人民群众的政治制度,建立全新的人民民主的政治制度,真正由人民当家作主。领导中国人民实现这一伟大变革的重任,历史地落在了中国共产党人身上。

第一次国内革命战争时期,党领导人民对人民政权的实现形式进行了初步探索,这也是人民代表大会制度的萌芽时期。在这一时期先后建立了罢工工人代表大会、农民协会和工农兵代表会议等。

省港罢工工人代表大会是省港工人反帝爱国运动的最高议事机关,也是我国人民代表大会制度的最早萌芽,具有革命政权的性质,对以后我国各个革命阶段的政权建设,具有重大的历史影响。农民协会是在中国共产党领导下的早期农民运动中产生的。毛泽东同志早就充分认识到农民问题是国民革命的中心问题,他尖锐地指出:必须依靠广大贫农作“革命先锋”,团结中农和其他可以争取的力量,把农民组织起来,彻底摧毁地主阶级的政权和武装,建立农民协会和农民武装,由农民协会掌握农村一切权力。农会“成了唯一的权力机关,真正做到了一切权力归农会”。1927年3月,广东、湖南、湖北、江西、河南的农会代表举行联席会议,成立了中华全国农民协会临时执行委员会。1927年6月,农民运动已遍及全国16个省区,到1927年5月正式成立了全国农民协会,农会会员达到一千万人。在江西省,诞生了《江西省第一次全省农民代表大会组织法》、《江西省第一次全省农民代表大会会议规则》等法规性文件。1927年9月,毛泽东领导发动了秋收起义,他同时向中央提出,在政权建设中实行工农兵代表会议制度,着手建立苏维埃式政府。这种由农民运动中创建的农民协会和工农兵代表会议,在广大农村行使了地方最高权力机关的职权,为建立以工农联盟为基础的革命政权奠定了基础。

为加强对各根据地的统一领导,以适应革命形势发展的需要,党中央在1931年9月20日作出了召开第一次全国工农兵代表大会的决定。代表大会召开前,各根据地内普遍开展了选举运动,由革命群众民主选举产生了出席代表大会的代表。1931年11月7日至20日,中国共产党在江西省瑞金叶坪召开了中华苏维埃第一次代表大会,通过了《第一次全国工农兵代表大会宣言》,宣告了中华苏维埃共和国(或称工农民主共和国)的成立。中华苏维埃政权体制是由全国中华苏维埃代表大会、中华苏维埃中央执行委员会、中央执行委员会主席团、人民委员会、最高法院、审计委员会等部分组成。全国中华苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国最高政权机关。全国中华苏维埃代表大会闭会期间,中央执行委员会成为中华苏维埃共和国最高政权机关。第二次国内革命战争时期中国共产党建立的苏维埃政权,是中国历史上第一次以国家形式出现的劳动人民当家作主的权力机关,其性质是无产阶级领导的反帝反封建主义的新民主主义革命的人民民主专政,具备了人民代表大会制度的基本特征,奠定了人民代表大会制度的基础。

抗日战争时期,中国共产党领导各阶层人民建立了革命阶级联合专政

的抗日民主政权,实现了民主宪政的根本要求。1939年1月15日,陕甘宁边区第一届第一次参议会大会建立了陕甘宁边区参议会,作为代议制机关。参议会政权实行“三三制”原则,即在政权机关(包括参议会和政府)中各阶层人员的比例,要按照“三三制”原则加以分配,即共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派(包括中等资产阶级和开明士绅)占三分之一。这种在抗日战争特定历史时期所采取的政治制度——参议会制度是在特定历史条件下的变通形式,是党的抗日民族统一战线政策在政权建设上的一个体现,它继承了苏维埃代表大会制度的基本原则,同时又发展和扩大了民主范围,为后来的人民代表大会制度的确立提供了丰富的经验。

随着抗日战争的胜利,中国共产党提出联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子,组成民族统一战线,成立人民民主专政的联合政府的要求,决定在政权组织形式上,开始由参议会向实行人民代表会议制度转变。1945年8月以后,解放区参议会改为人民代表会议。1948年1月,毛泽东提出:“中华人民共和国的权力机关是各级人民代表大会及其选出的各级政府。”对此,他进一步说:“现在我们就用‘人民代表会议’这一名词。我们采用民主集中制,而不采用资产阶级议会制。议会制,袁世凯、曹锟都搞过,已经臭了。在中国采用民主集中制是很合适的。……德国、北朝鲜也是这样搞的。我看我们可以这样决定,不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立等。”刘少奇同志指出,这种“人民代表会议制度,就是研究了资产阶级议会制度和苏维埃制度的经验而提出的”。从1947至1949年,随着解放战争的胜利推进,各解放区逐步召开了各级人民代表会议,并纷纷按照人民代表会议制度建立起了地方政权。在中华人民共和国诞生前夕,即1949年8月13日,毛泽东在亲自审改的新华社社论《迅速召开各界人民代表会议》中指出:各界人民代表会议是人民代表大会的雏形和准备,是人民管理政权的初级形式,是团结各界人民的重要工具,必须开好。政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论作出决定……

另一方面,限于当时战争并未完全结束的情况,毛泽东又明确主张召开政治协商会议,并把召开政治协商会议作为召开人民代表大会的一种过渡。1948年5月1日,毛泽东在写给李济深、沈钧儒的信中提出:“在目前形势下,召集人民代表大会,成立民主联合政府,加强各民主党派、各人民团体的相互合作,并拟订民主联合政府的施政纲领,业已成为必要,时机亦已成

熟。”“但欲实现这一步骤,必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议。在这个会议上,讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。一切反美帝反蒋党的民主党派、人民团体,均可派代表参加。不属于各民主党派各人民团体的反美帝反蒋党的某些社会贤达,亦可被邀参加此项会议。”

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京隆重举行。会议通过的起临时宪法作用的《共同纲领》第12条明确规定:“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权的机关。”“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”这是我国第一次正式地提出建立人民代表大会制度。

随着革命形势的发展,特别是在新中国成立之后,毛泽东等老一辈革命家又对人民代表大会制度进行了深入的探索,并积极创造条件加以实施。1951年2月28日,刘少奇在出席北京市第三届人民代表会议时发表重要讲话,指出:“人民代表会议为人民代表大会制度,是我们国家的基本制度,是人民民主政权的最好的基本的组织形式。”“要使各级人民代表会议成为各级人民政府一切工作和一切活动的中心环节。各级人民政府的一切工作和一切活动应向各级人民代表会议作报告,并接受其质询和审议,重要的工作和活动还须先经过人民代表会议的讨论和决议,然后大家团结一致地加以执行。”

1952年后,各地陆续召开了人民代表大会。毛泽东对有关问题作了说明:“全国人大代表大会代表的选举,今年不办就要明年办,或者后年办。与其明年办,就不如今年办。如果过两年再开一次政治协商会议后召开全国人大也不好办,不如索性就开全国人民代表大会。所以,根据这些条件和考虑,还是抓紧召开全国人大代表大会比较好。”毛泽东说,尽管这有困难,但是经过我们的努力,训练好干部,安排好工作,是可以克服这些困难的,是可以把选举工作搞好的。1953年1月,中央人民政府委员会通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。同时成立以毛泽东为主席的宪法起草委员会和以周恩来为主席的选举法起草委员会。

1953年,我们在全国范围内进行了中国历史上第一次空前规模的真正

普选,在此基础上自下而上逐级召开了人民代表大会会议,从而为全国人民代表大会的成立奠定了法律基础和组织基础。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开。这次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民;人民行使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,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都实行民主集中制。刘少奇同志在这次大会上指出:我国实行人民代表大会制度,是对革命根据地政权建设的经验的总结,是对新中国国家机关工作经验和各界人民代表会议经验的总结,并且参照了苏联和各人民民主国家的经验。我们采用人民代表大会制度,“就是要用这样的政治制度来保证国家沿着社会主义的道路前进”。

人民代表大会制度之所以能够成为我国的适宜的政治制度,就是因为它能够便利人民行使自己的权力,能够便利人民群众经过这样的政治组织参加国家的管理,从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。刘少奇指出,“我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论,并作出决定”。“我国的人民代表大会制度就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其实施的国家权力机关”。

全国人民代表大会的成立和宪法的公布施行,标志着全国人民代表大会制度在全国范围内正式建立。

## (二)人民代表大会制度是我国的政权组织形式

政权组织形式按照毛泽东同志的说法,是指一定社会的统治阶级采取何种形式去组织反对敌人、保护自己的政权机关。人民代表大会制度是我国的政权组织形式。这一制度是中国共产党领导全国各族人民,根据马克思主义普遍原理与中国的实际情况相结合,在长期的革命和建设历程中创造和发展起来的。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上指出:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,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。”

实践证明,人民代表大会制度是具有中国特色、符合我国国情、体现我国人民民主专政政权性质、适应中国特色社会主义现代化建设需要的政权组织形式。

第一,人民代表大会制度是由我国人民民主专政的国家性质决定的。国体决定政权组织形式,有什么样的国体,就有与之相适应的政权组织形式。我国的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。这一国体要求国家的政权组织形式必须反映工人阶级的领导地位,反映各阶级、各阶层在国家政权体制中的力量对比,必须保证在最广大的人民内部充分实行民主。而人民代表大会制度是适应这一要求的,全体人民通过广泛选举产生工人、农民、知识分子等各方面的代表,组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,统一行使国家权力,充分体现了各阶级、各阶层在国家政治生活中的地位,并确保在最广大的人民内部充分实行民主。1948年8月28日,刘少奇在东北局干部会上讲话说,人民代表大会,这是以后的国家制度,政权组织形式,这是肯定的。只有建立这样政权、这样形式,人民民主专政才算完全。只有人民代表大会才能充分表现出人民民主专政的主要内容,并批评有些人“为了个人方便就不实行这种国家制度”。1949年8月14日,刘少奇从苏联动身回国。途经沈阳时,他在中共中央东北局干部会议上讲话时再一次指出:“建立人民民主专政有它的内容,有它的形式,只有人民代表大会才能充分表现出人民民主专政的内容。”

第二,人民代表大会制度是适合我国国情,确保人民当家作主的最好形式。习近平总书记指出:设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发,既要把握长期形成的历史传承,又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则,还要把握现实要求、着眼解决现实问题,不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。每个国家的政治制度都是独特的,都是由这个国家的人民决定的,都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国地域广大、人口众多、差异显著的国情,我们独特历史传承、文化传统、经济社会发展状况决定了只能实行人民代表大会制度。人民通过选举自己的代表,组成人民代表大会,代表人民去行使国家权力。选出的代表对人民负责,为人民服务,受人民监督。这样的政权体制最适合我国国情,最有利于确保人民当家作主。

### (三)人民代表大会制度是我国的根本政治制度

人民代表大会制度是我国国家政权的组织形式,涉及我国整个政权体系,具有根本性。早在第一届全国人大一次会议上,就正式把人民代表大会

制度称为国家的根本政治制度。根据宪法和法律的有关规定,应当着重理解和把握以下几点:

第一,坚持中国共产党的领导。

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是中国政治制度的本质特征。中国共产党自成立之日起,就以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任,高举人民民主的旗帜,带领人民经过长期奋斗、艰辛探索建立了人民代表大会制度,开辟了中国人民当家作主的历史新纪元,实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。回顾人民代表大会制度建立和发展的光辉历程,我们深刻地认识到,没有中国共产党,就没有新中国,就没有实现中国人民当家作主的人民代表大会制度;坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势,是人民代表大会制度60多年来取得巨大成功的最重要原因。

人民代表大会制度是我们党实施对国家和社会领导的重要制度载体。党通过人民代表大会制度,在国家政治、经济、社会生活中充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,领导人民有效治理国家。在人民代表大会制度运行中,各级人大及其常委会坚持党的领导,依法行使职权,保证党的基本理论、基本路线、基本方略和各项决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,保证党的主张通过法定程序成为国家意志,保证党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。人民代表大会制度的成功实践,有效维护了党的全面领导特别是党中央的集中统一领导,有效保证了中国人民当家作主,有效维护了宪法法律权威,有效维护了民族团结和国家统一,有效动员和凝聚起了各族人民力量为实现党和国家发展目标而奋斗。

第二,人民是国家的主人,人民代表大会是人民行使国家权力的机关。

我国宪法规定,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。这是我们国家的国体。这一国家性质决定,人民,只有人民,才是国家的主人。宪法规定,我国的一切权力属于人民。人民当家作主,最根本、最重要的就是掌握国家政权,行使国家权力。我国幅员辽阔,人口众多,全国各族人民不可能每个人都直接行使国家权力,而是要通过一定的组织形式来实现。同我国的国体相适应,宪法规定,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。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方国

家权力机关。人民代表大会制度是我国的政体,这是我们国家制度的核心内容和基本准则。

人民代表大会制度的组织基础是民主选举。人民通过民主选举,产生代表自己意愿的代表,组成各级人民代表大会。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。我国的人民代表大会共有5级,即全国人大、省级(省、自治区、直辖市)人大、设区的市级(自治州)人大、县级(县、自治县、不设区的市、市辖区)人大、乡级(乡、民族乡、镇)人大。其中,县、乡两级人大代表由本行政区选民直接选举产生,省级人大代表、设区的市级人大代表由下一级人民代表大会选举产生。五级人大代表总数约262万人(全国人大代表2980人,省级人大代表2万余人,地市级人大代表12万余人,县级人大代表59万余人,乡级人大代表188万余人),直接选举产生的代表占代表总数的95%。

全国人大代表由各省、自治区、直辖市、特别行政区和解放军分别选举产生。由于在香港、澳门两个特别行政区不实行人民代表大会制度,所以香港、澳门特别行政区是在全国人大常委会主持下,通过成立一个特定的选举会议选出全国人大代表。由于台湾省同祖国大陆还未实现统一,台湾省的全国人大代表现在是由在祖国大陆的台湾省籍同胞选派代表参加协商选举会议选举产生。解放军的全国人大代表依法单独进行选举,由人民解放军选举委员会领导全军选举产生。人大代表体现了广泛的代表性和坚实的民意基础。以十三届全国人大为例,全国人大代表2980人,由全国人大常委会根据各省、自治区、直辖市的人口数,按照每一代表所代表的城乡人口数大体相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配,人口特少的民族也至少有1名代表。

这就表明,人民代表大会的权力源泉来自人民,它要对人民负责,接受人民监督。我国的人大代表植根于人民群众之中,由人民群众民主选举产生,具有极为广泛的代表性。这是国家一切权力属于人民、人民代表大会按照人民意志行使权力的重要保证,也是人民代表大会制度先进性与生命力的重要体现。

第三,人民代表大会统一行使国家权力,保证国家机关协调有效地工作。

依照宪法规定,国家机构实行民主集中制的原则。我国的国家权力由人民代表大会统一行使。国家行政机关、监察机关、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。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下,明确划分国家的行政权、监察权、审判权和检察权,各国家机关在宪法和法律规定的职责范围内独立负责地开展工作。在制定法律和决定国家重大问题上,由国家权力机关按照民主集中制原则,充分发扬民主,集体作出决定;在法律和决定的贯彻执行上,实行严格的责任制,由政府、监察机关、法院、检察院即“一府一委两院”依法各负其责。人大及其常委会不代行国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的职权。人大与“一府一委两院”是决定与执行、监督与被监督的关系。国家机构的这种合理分工,充分体现了民主和效率的统一,既有利于充分发扬民主、避免权力过分集中,又有利于集中力量办大事、提高工作效率,使国家的各项工作协调有效地进行。我国实行人民代表大会一院制,人民代表大会统一行使国家权力,与西方许多国家实行的上院、下院(即参议院、众议院)“两院制”和立法、行政、司法“三权分立”有根本区别。

第四,明确划分中央与地方国家机构的职权,全国人大和地方各级人大分别行使最高国家权力和地方国家权力。

我国是中央集中统一领导的单一制国家,也是统一的多民族国家,各民族一律平等。在国家结构上采取单一制形式,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。各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权,各民族自治地方都是国家不可分离的一部分。

我国的宪法和法律对中央和地方国家机构的职权进行了明确划分,并按照国家权力机关、行政机关、监察机关、审判机关和检察机关等各自的性质和特征确定了不同的上下级关系。全国人大行使最高国家权力,包括修改宪法、监督宪法的实施、制定和修改基本法律、审查和批准国民经济和社会发展规划以及中央预算等。地方各级人大行使地方国家权力,在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行,依照法定权限通过和发布决议,审查和决定地方经济建设、公共事业建设等计划;在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,省级和设区的市的人大及其常委会可以制定地方性法规;民族自治地方人大还有权制定自治条例和单行条例,报全国人大常委会或省级人大常委会批准后生效,其中省级人大常委会批准的自治条例和单行条例,还要报全国人大常委会备案。全国人大对地方人大没有上下级领导关系,全国人大常委会通过对地方性法规、自治条例和单行条例等

规范性文件的备案审查,以及对法律执行情况的检查,保证宪法和法律的正确实施,维护国家法制的统一、尊严和权威。这与行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的上下级关系有不同之处。就行政机关来说,国务院是最高行政机关,统一领导地方各级国家行政机关的工作。地方各级人民政府在对本级人大负责并报告工作的同时,也要受上一级国家行政机关的领导,对上一级国家行政机关负责并报告工作。就监察机关来说,地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受其监督。国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作,上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。就审判机关来说,最高人民法院是最高审判机关,最高人民法院与地方各级人民法院和专门人民法院虽然不是领导与被领导的关系,但最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。就检察机关来说,最高人民检察院是最高检察机关,最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院、上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。

第五,县级以上各级人大设立常设机关,各级人大及其常设机关以会议形式行使职权。

人大行使职权的基本形式是举行会议,这与其他国家机关有很大的不同。人民代表大会由方方面面的代表组成,代表人数少了不利于反映民意和集中民智,多了又不便于经常开会讨论和决定问题。按照法律规定,通常情况下代表大会会议每年举行一次,实践中每次会议时间也不宜过长。这就需要由人民代表大会从代表中选举组成常务委员会,在代表大会闭会期间开展经常性工作。

人大常委会是同级人民代表大会的常设机关,由代表大会选举产生,向代表大会负责并报告工作。常委会组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。专门委员会也是人民代表大会的常设机构。按照宪法和法律规定,全国人大和设区的市级以上地方各级人大设立专门委员会,在代表大会开会期间受代表大会领导,代表大会闭会期间受常委会领导。专门委员会的职责主要是研究、审议和拟订有关议案,并对属于本级人大及其常委会职权范围内的有关问题,进行调查研究,提出建议。

人大及其常委会举行会议,在充分发扬民主的基础上,集体行使职权,集体决定问题,由代表或常委会组成人员依照法定程序进行表决。在会议审议过程中,每个代表或常委会组成人员充分发表意见,会议对于审议中提