

新时代坚持和完善人大制度： 逻辑、价值和路径

□ 钟金燕

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2022.01.003

人民代表大会制度是体现我国国家性质、保证人民当家作主的根本政治制度,它是与时俱进、不断完善、日益成熟的科学制度。党的十八届三中全会首次提出“推进人民代表大会制度理论与实践创新”^[1],2021年习近平在中央人大工作会议上强调“制度稳则国家稳,制度强则国家强”,要“毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作”^[2]。党的十九届六中全会进一步提出要“健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系”^[3]。在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度,对于保证党领导人民有效治理国家、支持和保证人民当家作主、夯实中国特色社会主义制度的根基有着重要的意义。

一、新时代坚持和完善人民代表大会制度的逻辑

习近平指出,人民代表大会制度“是在我国历史传承、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”^[4]，“是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度”^[5]。这段

论述清晰阐释了坚持与完善人大制度的历史、理论与实践逻辑的必然性。

(一)源于近现代中国发展进步的历史逻辑

实行人民代表大会制度“是中国社会一百多年激越变革、激荡发展的历史结果”^[6],是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。1911年辛亥革命之后,中国尝试过君主立宪制、议会制、总统制等各种形式,然而由于这些制度移植性程度较高,与中国的实际情况存在着距离,并不能发挥应有的功能与绩效,无法为中国实现国家富强、人民幸福提供根本制度保障。1921年,中国共产党成立以后,党为建立人民当家作主的新型政治制度进行了一系列探索。萌芽于江西瑞金的红色苏维埃代表大会在中国革命斗争的波澜壮阔的历程中,逐步发展完善,1949年成长为一整套支撑新中国屹立于世界东方的制度体系——人民代表大会制度,成功实现了从新民主主义制度到社会主义制度的过渡,并为中国社会主义建设、改革提供了制度基础。1978年后,党把社会主义民主法治建设摆在重要的位置,推动人民代表大会制度不断得到巩固、完善和发展。人民代表大会制度广泛调动、团结和动员全体人民以国家主

人翁的地位投身改革开放和社会主义现代化建设,为党领导人民创造经济快速发展和社会长期稳定提供了重要制度保障。党的十八大以来,党中央对坚持和完善人民代表大会制度作出顶层设计,人民代表大会制度进入了新的发展阶段。人民代表大会制度在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上,显示出强大治理效能。历史证明,人民代表大会制度是中国从站起来、富起来再到强起来背后的重要制度因素。中国特色社会主义进入新时代,人民代表大会制度不断面临新形势新情况,要不断赋予人民代表大会制度新的时代内涵和生机活力,为全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实有力的根本政治制度支撑。

(二)源于坚持和完善人民主权的理论逻辑

国家权力是政治中最根本的要素,现代政治民主理论认为人民与国家政权的关系是最为核心和根本的政治关系,人民是国家政治权力的来源,主张以代议制为载体将人民组织起来,为权力的产生和运行提供现代的合法性。人民代表大会制度规定了我国政治中“最根本要素”——国家权力的来源、配置、行使及监督等,从人民主权原则出发组织国家政权。从古往今来的政体谱系中看,人民代表大会制度起源于马克思主义的国家学说和民主理论,发轫于前苏联苏维埃制度,由中国共产党人在领导民主革命的实践中独立创造的,其最根本政治追求是人民主权和代表政治,其核心是人民直接或间接选举人大代表从而确立了人民与国家之间的现代关系,以民主的方式解决了国家权力的来源问题。由此可见,坚持和完善人民代表大会制度,直接关系到人民在国家治理体系中的主体地位,直接关系到以民主化为基本内涵的国家治理的现代化。为此,党的十九届四中全会明确指出:“坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治。”^[7]要不断推进人民代表大会制度理论和实践创新,健全民主制度,丰富民主形式,为现代人民主权学说及民主政治的发展贡献中国方案和中国智慧。

(三)源于人民代表大会制度优势转化为制度效能的实践逻辑

当代中国国家治理体系是一个严密完整的制度体系,由众多的具体制度组成,其中根本政治制度——人民代表大会制度是国家制度的根基和栋梁,对基本制度、重要制度和其他一切制度发挥着统领作用,为现代国家治理提供了根本制度支撑,其运行及其制度绩效也因此成为衡量当代中国国家治理体系现代化程度的重要标志。作为国家治理体系中的基础性制度要素,人民代表大会制度具有显著的制度优势,例如保证国家一切权力掌握在人民手中,有效保证国家机关协调高效运转、集中力量办大事,增强中华民族向心力和凝聚力,有效维护国家独立自主。新时代以来,人民代表大会制度展现出的高效的组织动员能力、强大的统筹协调能力,重塑并加深着人们对国家根本政治制度优势的认知。但仍需看到的是,人民代表大会制度具有的一系列制度优势仍然没有充分有效地转化为治理效能,突出体现在执政党对人大工作实施领导的体制机制、人大制度自身的具体制度及其运行机制以及人大制度与国家制度中的其他制度的关系机制方面不够完善。为此,需要适应时代的发展,进一步规范和完善党对人大的领导机制,不断优化人大制度自身的具体制度及其运行机制,理顺人大制度同国家其他政治制度的内在逻辑关系,推动人大制度的制度优势更有效地转化为治理效能,释放其应有的政治效应。

二、坚持和完善人民代表大会制度的价值

人民代表大会制度是打通“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国”三者有机统一的重要制度平台和有效载体。坚持和完善人民代表大会制度对于将执政党的意志通过法定程序转化为国家意志、推进依法治国,保证人民当家作主及实现全过程民主有积极的促进作用。

(一)有利于将执政党的意志通过法定程序转化为国家意志

党的主张成为国家意志,是党的领导制度的内在要求,也是实现党的领导力的重要体现,坚持党的领导就是将党的主张与国家发展的要求紧密地结合起来,通过凝练国家意志来实现党的领导。人民代表大会制度是中国共产党领导下的国家治理体系的核心组成要素,是执政党与国家政权建立联系的首要制度渠道,承担着将党治国理政的意志转化为国家意志的功能,其基本途径和方式是将党的理论、纲领、路线、方针和政策通过立法程序由国家立法机关上升为法律,以法律条款的形式变成国家政权、社会组织和公众行为必须遵循的普遍准则,变为全社会的自觉行动,实现党的主张、国家意志与人民意志的统一;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,保证党的路线方针政策和决策部署在国家政治生活中全面贯彻和执行,实现党对国家事务的领导和依法治国的统一;通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一,从而确保党领导人民有效治理国家。党的十八大以来,党领导人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,通过法定程序成为国家意志,从而引领国家经济、政治、文化、社会和生态建设等各方面的发展。例如:制定监察法把党对反腐败工作的集中统一领导机制固定下来;通过修改宪法,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策如“五位一体”总体布局,新发展理念,到2020年全面建成小康社会、到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶建成社会主义现代化强国的奋斗目标,实现中华民族伟大复兴等重要内容确认下来,赋予其最高法律效力。通过人民代表大会制度这一转换程序,使人民认同党的主张成为国家意志,使党的政策主张得到人民群众衷心拥护并转化为自觉行动,从而汇成国家发展的洪流,推动中国特色社会主义事业不断发展。

(二)有利于实现人民当家作主

人民代表大会制度是连接人民与国家政权关系的制度通道,通过完整的、多层面的制度体系保证

人民当家作主。第一个层面上建立了人民与人民代表大会的关系,突出了人民在政治生活中的主体地位。人民与人民代表大会的关系是最为根本的政治关系,是人民代表大会制度的首要内容。人民将国家权力委托给在普选基础上产生的人大代表,由人大代表组成人民代表大会。第二个层面上建立了人民代表大会与“一府一委两院”的关系,人民代表大会通过行使国家权力中的立法权、重大事项决定权、人事任免权、监督权等,并将国家权力中的行政权、司法权、监察权分别委托给由它所产生的“一府一委两院”,后者受人民代表大会监督,对人民代表大会负责。这套制度体系规定了国家权力的来源、国家权力机关和其他国家机关的关系、国家机构组织和活动的原则,通过这套制度体系的有效运作,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益。进入新时代,人民代表大会制度坚持以人民为中心,不断扩大人民有序政治参与、完善人大的民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推动人民代表大会制度以更加规范高效的运行,创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”,充分彰显了中国式民主的巨大功效。

(三)有利于推进依法治国

建设社会主义法治国家,关键是要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,其中每一个方面都与人民代表大会制度密切相关。人大在全面依法治国中的职能作用主要体现在:一是法制保障作用。实现国家治理体系和治理能力现代化,首先要有完备的法律体系,使国家政治生活和事务管理做到有法可依,这些都需要人民代表大会制度提供有效的法律供给和制度保障。二是依法决策作用。充分行使好人大的重大事项决定权,依法讨论、决定本行政区域内的重大事项,是实现党的重大决策和主张国家化、科学化、民主化、法制化的重要保证。三是监督制约作用。人大开展对法律法规实施情况的监督检查,从制度上保证国家权力按照人民的意志和需要运行。四是宣传推动作用。人大的每一项履职活

动,无论是立法、监督、决定重大事项、选举任免,还是代表工作,都是全面依法治国的生动实践和具体表现,对全社会具有重要的法制宣传推动作用。由此可见,人大作为国家权力机关,其作用的发挥,直接关系依法治国基本方略的实施以及社会主义民主政治建设的进程。党的十九大报告将“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”作为发展社会主义民主政治的首要战略任务,这为推动新时代人大制度和人大工作完善发展指明了前进方向。新时代以来,各级人大在全面依法治国中,发挥了立法引领和推动作用,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,完善民主政治、市场经济、国家安全、社会治理、民生保障、公共卫生、环境保护、刑事司法等方面立法,确保重大改革于法有据、顺利实施。健全立法体制,赋予所有设区的市地方立法权;制定《中华人民共和国监察法》,构建集中统一、权威高效的国家监察体系;审议通过国务院机构改革方案,完善全国人大专门委员会设置,组建全国人大社会建设委员会,将全国人大内务司法委员会更名为监察和司法委员会、法律委员会更名为宪法和法律委员会。人民代表大会制度的这些创新发展,为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出新的贡献。

(四)有利于实现全过程民主

全过程民主是指人民民主的实现途径和形式。人民代表大会制度是我国根本的政治制度,既是人民民主的根本实现途径和形式,也是全过程民主的根本性组成部分。人民代表大会制度对全过程民主的促进作用主要体现在:首先,人大制度的设计和安排体现了发展全过程人民民主的要求。人民代表大会制度赋予全体人民当家作主的权力,全体人民通过民主方式选出人大代表,人大代表作为人民代表大会的主体,在大会全过程中代表全体人民行使提案、选举、表决、质询等权力,实现人民行权、授权、控权的有机闭环,体现了全过程人民民主的价值追求。其次,人大制度的运行和实践,有力实现和保障了全过程人民民主。人民代表大会制度将民主参与覆盖到立法、监督、选举任免、代表履职等人大工

作领域之中。例如全国人民代表大会在立法时通过调研、座谈、论证、咨询、听证、公开征求意见、立法联系点和基层联系点等方式,广泛吸纳民意、汇集民智,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中;在行使对各级“一府一委两院”及法律法规实施状况的监督权时,听取公众特别是有关部门和法律适用主体的意见。人民代表大会从立法到监督,每一个程序环节都充分吸收人民意见、反映人民意愿,实现民主“过程”的全流程覆盖。在2021年中央人大工作会议上,习近平指出:“坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主。”^[8]这为新时代推进全过程人民民主建设提供了科学指引和根本遵循。未来人大要将程序和实质民主相结合的全过程人民民主要求落实到制度体系完善之中,重点落实“选举时”和“选举后”民主权利,通过构建全链条、全方位、全覆盖的立体式民主结构体系,推动新时代人大工作实现高质量发展。

三、新时代完善人民代表大会制度的现实路径

中国特色社会主义进入新时代,人大制度和人大工作不断面临新形势新情况,只有不断自我完善和自我发展,才能实现新时代赋予根本政治制度的新内涵、意义和使命。正如习近平指出的那样,必须“深刻认识到我国人民代表大会制度的本质特征,理直气壮地坚持自己的特色、发挥自己的优势,不断推进人民代表大会制度自我完善和发展”^[9]。

(一)进一步规范和完善执政党的领导机制,使执政党与人民代表大会之间的关系更加制度化

中国共产党的领导,就是支持和保证人民实现当家作主。坚持中国共产党领导,本身就内在于人民代表大会制度的政治内涵,也是人大制度优势形成的基石。习近平指出:“各级党委要加强和改善党对人大工作的领导,支持和保证人大及其常委会依法行使职权、开展工作。”^[10]首先,各级人大应自觉将党的领导贯穿于人大工作的全过程。党对国家的政

治原则、政治方向、重大决策的领导,其核心就是路线、方针、政策的领导,各级人大要贯彻落实党和国家发展的路线方针政策,贯彻落实党中央关于人大工作和建设的部署要求,围绕党和国家的工作中心开展工作;定期向本级党委汇报人大工作,向本级党委请示报告人大工作中的重大事项或者重要问题,积极主动争取本级党委的领导和支持。其次,中国共产党要善于通过人大中的党组织来实施领导。人大的党组在确保党对人大的领导方面扮演着十分重要的角色,以全国人大常委会党组为例,由于全国人大常委会拥有立法权力,党的领导人可以通过全国人大常委会的党组指导和监管国家的立法过程。因此,要以完善常委会党组工作规则、常委会机关党组工作规则为着力点,推进党对人大工作领导的具体化、规范化、制度化、常态化。再次,要发挥人大常委会组成人员、人大代表中的中共党员先锋模范作用,他们在各级人大会议和人大常委会会议中的投票和表决应自觉与同级党委的决定保持一致,团结人大常委会组成人员和人大代表中的党外人员,确保党的意志经由人大的法定程序转化为国家的普遍意志,这样才能充分发挥人大制度作为治理效能转化器的功能。

（二）不断优化人大制度自身的具体制度及其运行机制

人民代表大会制度的具体制度及其运行机制是人民代表大会制度功能得以实现的条件和内在要求,党的十九届四中全会明确指出“健全人大组织制度、选举制度和议事规则”是“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”的重要内容^[11]。在组织制度方面,要从法律层面明确人大代表团的性质、地位及职权,进一步健全代表团的组织结构和机制,理顺代表团与人大、人大主席团的关系。“优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构,提高专职委员比例,增强依法履职能力。”^[12]“推进常委会、专门委员会、工作委员会向代表通报重要情况和征求意见常态化。”^[13]在选举制度方面,选举过程公正与否,直接关系到反映民意的准确程度,同时也间接地说明

选举后的政治是否民主。要完善选举程序,健全候选人提名制度,完善候选人的介绍方法,促进选民对候选人的了解,同时增强候选人对选民的负责感。在代表制度方面,“提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例,降低党政领导干部代表比例。在人大设立代表联络机构,完善代表联系群众制度”^[14]。“加强代表工作能力建设,加强代表思想政治作风建设,提高代表履职能力,加强代表履职监督,促进代表依法履职尽责。”^[15]在人大议事制度方面,要扩大人大议事民主,要坚持发扬民主,保证各级人大代表和人大常委会组成人员充分发表意见包括不同意见,在基本达成共识的基础上,依照法定程序、通过会议形式进行表决,实行一人一票,按照多数人的意见作出决定。人大议事制度是民主政治程序,健全民主政治程序,不仅有利于防止专断,克服任意,而且有利于增强决策的民主化、科学化和提高效率。

（三）充分理顺人大制度同国家治理体系中其他政治制度的关系

监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权,既是人民代表大会的基本使命,也是人大工作的基本内容。人大监督在国家监督体系中起着最根本的作用,国家的行政权、监察权、检察权、审判权都由人大产生、受人大监督。人民代表大会是否能在国家监督体系中发挥最有权威、最具法律效力的作用,关系着人大制度优势和作用的发挥及整个国家治理体系的正常运转。因此,为充分发挥人大监督作用,第一,要强化深化常规监督方式。例如加强专项工作报告的审议工作、执法检查工作,加强专题询问工作及规范性文件备案审查工作。第二,要探索创新监督手段。要增强人大监督的实效,就要打破常规性的监督方式和监督手段,善于并运用各种监督手段实施强力监督。在监督手段上,要具有针对性,比如对法律监督就多采用执法检查、审议等方式;对工作监督就多采用工述职评议、视察等方式。对重大问题可以综合运用听取专项报告、执法检查、专题视察、专题询问等多种监督形式集中监督、跟踪

民治·善治·法治·共治

——人民代表大会制度在推进国家治理现代化中的四重属性分析

□ 王宏岳

2019年10月28日至31日,党的十九届四中全会在北京召开。会议审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),首次阐明了中国特色社会主义制度与国家治理体系和治理能力之间的关系。《决定》指出,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。国家

制度是国家治理的根本依据和内核,成为保障国家治理有效运转的关键。

人民代表大会制度是我国根本的政治制度,是我国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑我国国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。人大制度之所以能够成为承担起国家治理现代化的根本政治制度,本质上与其所具有的治理属性紧密相关,包括民治、善治、法治和共治四重属性。国家治理现代化之所以能够在人大制度的作用下不

监督,使各种监督形式发挥所长,提高监督效果。第三,健全完善人大监督的法治保障。完善监督程序,是保证监督工作制度化、规范化、程序化的重要保证。要进一步完善监督法,完善现行法律中人大及其常委会对“一府一委两院”实施监督的程序规定;建立健全职责明确、规范有序、务实高效的监督工作机制。

注释:

[1][9][12][14]中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2014年版,第527、200、20、20页。

[2][8]《习近平出席中央人大工作会议并发表重要讲话》,中华人民共和国中央人民政府网:<http://www.gov.cn/>

xinwen/2021-10/14/content_5642542.htm.

[3]《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第39页。

[4]中共中央宣传部编:《习近平总书记系列重要讲话读本》,人民出版社2016年版,第166-167页。

[5][6][10][13]中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第53、53、59、418页。

[7]《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社2019年版,第8页。

[11]《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定(辅导读本)》,人民出版社2019年版,第11页。

[15]中共中央党史和文献研究院编:《十八大以来重要文献选编(下)》,中央文献出版社2018年版,第668页。

(作者单位:中国社会科学院当代中国研究所)