

【当代政治】

论我国人民代表大会制度的制度优势及治理效能*

蔡文成

摘要:人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国特色社会主义制度的重要组成部分。作为我国国家政权组织形式,人民代表大会制度是马克思主义中国化的制度成果,是人类制度文明的伟大创造。从性质、地位上讲,根本政治制度是这一制度最基本的制度优势;从领导核心上看,党的领导是这一制度最根本的政治优势;从内在价值上看,人民当家作主是这一制度最本质的民主优势;从治理实践上讲,依法治国是这一制度最有效的治理优势。制度优势是根本,政治优势是关键,民主优势是本质,法治优势是保障。四大优势相互作用、相辅相成,使人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中显示出强大的生命力和显著的优越性。

关键词:人民代表大会制度;人民当家作主;制度优势;治理效能

中图分类号:D622

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)06-0001-07

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。历史和现实充分证明:“人民代表大会制度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。”^①作为中国特色社会主义制度的重要组成部分,人民代表大会制度是马克思主义中国化的制度成果,是人类制度文明的伟大创造,是我国实现国家治理体系和治理能力现代化的根本支撑,是创造“中国奇迹”和实现“中国之治”的制度密码。2014年9月,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中,提出坚持和完善人民代表大会制度要做到“四个必须”,即必须毫不动摇坚持中国共产党的领导,必须保证和发展人民当家作主,必须全面推进依法治国,必须坚持民主集中制。^②“四个必须”是我们理解和把握人民代表大会制度的制度优势及治理效能的思想指南和理论遵循。新时代,坚持和完善中国特色社会主义制度、实

现国家治理体系和治理能力现代化,既要深入“做实”人民代表大会制度的制度优势,也要全面“用足”这一制度的治理效能,更要充分实现制度优势与治理效能之间的有效“转化”。从人民代表大会制度的性质地位、结构体系、运行机制、治理功能等方面全面认识人民代表大会制度的制度优势及治理效能,是坚持和巩固人民代表大会制度的基本前提,也是完善和发展这一根本制度的必然要求。

一、根本制度的制度体系优势与效能

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国特色社会主义制度的重要组成部分。我国是人民民主专政的社会主义国家,“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”^③。人民代表大会制度作为国家政权组织形式,在国家政治制度体系中居于根本地位,发挥着“决定性”的制度功能,体现出“整体性”的制度优势。

人民代表大会制度的性质和地位决定了其作为根本制度的最基本优势。从性质上看,人民代表大

收稿日期:2020-03-16

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代西北地区基层党建引领乡村治理的机制创新研究”(19BKS203)。

作者简介:蔡文成,男,兰州大学马克思主义学院党委书记、教授、博士生导师,教育部高校思政创新发展中心(兰大)副主任,甘肃省廉政建设研究中心秘书长(兰州 730000)。

会制度是人民当家作主的政治制度,是中国特色社会主义的政体形式。政治制度是立国之本,反映一个国家的制度性质,体现一个国家的道路选择。政治制度的核心问题是国体和政体问题:国体即国家的性质,主要回答和反映“谁是统治阶级”“谁掌握国家权力”的问题;政体即政权组织形式,主要回答和反映“怎样掌握国家权力”“国家权力如何运行”的问题。国体决定政体,政体反映国体,二者相辅相成、辩证统一。我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,同这一国体相适应的政体形式,只能是以民主集中制为原则的人民代表大会制度。^④人民代表大会制度就是人民当家作主的政权组织形式。我国宪法明确规定,我国国家一切权力属于人民,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。人民是国家的主人。作为“主权者”,人民通过委托、授权,产生并组成国家各级权力机关,运行并行使国家权力、管理国家事务,这是我国国家政权实现的最根本、最重要的途径和形式,集中体现了中国特色社会主义的根本性质和根本原则。从地位上看,人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,是我国其他各项政治制度的基础和源泉。“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”^⑤人民代表大会制度构建和形成了我国的制度框架和结构体系,为三者提供了有效的制度载体、先进的实施平台和可靠的运行轨道。首先,由人民代表大会产生和组成国家权力体系,配置国家的立法权、行政权、司法权、监督权等;其次,产生和形成国家组织体系,产生国家行政机关、司法机关、监察机关、军事机关等;最后,在权力体系、组织体系基础上,创制和形成国家的政治制度体系,构成一整套系统完备、科学规范、运转高效的制度体系和规范体系。人民代表大会制度这一根本制度在实施过程中,以国家制度和国家法治的形式把社会主义构建起来,把共和国支撑起来,把人民群众组织起来,把国家机器运转起来。显而易见,在中国特色社会主义政治制度体系中,人民代表大会制度是国家权力的总系统,居于根本性和全权性的统摄地位。“根本制度”是人民代表大会制度的核

心内涵、基本特征和本质要求,代表我国政治生活的整体面貌,是各项制度产生和运行的基础和源泉。人民代表大会制度的根本属性和地位决定了其制度价值、功能和作用,能有效克服西式民主制度的多元化、分散化带来的国家制度碎片化、冲突性危机。它位居中心并统摄我国各项国家政治制度,充分发挥根本制度的优势和效力。

众所周知,制度是事关一个国家的根本性、全局性、战略性、基础性、长期性的问题。人类制度作为一般性社会存在,是一个社会历史范畴,是一个历史选择和历史变迁过程。新中国成立以来,人民代表大会制度从酝酿、确立到发展、完善,充分展现了中国特色社会主义制度的显著优势,发挥了独特的国家治理效能。一是立制建国,构建和支撑起中华人民共和国的“高楼大厦”。创立一个什么样的新国家、如何创立一个新国家,是近现代以来我国有识之士苦苦思索的问题。中国共产党和中国人民在革命实践中,不断探索与寻求与本国国情相适应、体现人民群众当家作主的政权形式。伴随着新民主主义革命的胜利,我们党以马克思主义国家理论为指导,吸收中外政权建设的历史经验,集中人民群众的实践智慧,决定“抛弃君主专制制度,走向民主共和制度;不硬搬西方民主制度,效仿苏维埃民主制度;不照抄苏维埃民主制度,选定人民代表大会制度”^⑥,从而绘就了中华人民共和国的建国蓝图。1954年9月,第一届全国人民代表大会召开,宣告人民代表大会制度正式确立,标志着人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体正式确立。人民代表大会制度实行议行合一的政权结构形式,产生共和国的“一府两院”,建构起新中国的立法、执法、司法系统,成为新中国国家制度的起源和基础,为新中国的国家建设和国家治理现代化构建了制度基石。二是建章立制,构建和支撑起中国特色社会主义制度“四梁八柱”。制度是人类社会关系的反映,是规范和约束社会关系的要素集合。中国特色社会主义制度是科学化、立体化、系统化的制度体系:纵向而言,中国特色社会主义制度与中国特色社会主义道路、理论、文化构成中国特色社会主义的总体结构和根本形态;横向而言,中国特色社会主义制度包含政治制度、经济制度、文化制度、社会制度、生态文明制度,形成“五位一体”的制度总布局。新中国以人民代表大会制度为根基,构建起共产党领导的多党合作

和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度的政治制度体系,形成公有制为主体多种所有制经济共同发展、按劳分配为主体多种分配方式并存、社会主义市场经济体制“三位一体”的基本经济制度,建构起以马克思主义为指导、以社会主义核心价值观为引领的文化制度,形成共建共治共享的社会治理制度及保证人与自然和谐共生的生态文明制度,形成了中国特色社会主义制度的“四梁八柱”。社会主义现代化建设的实践证明,人民代表大会制度是能够实现中国特色社会主义民主政治道路、奠定社会主义制度正当性、合法性、有效性的根本政治制度,是能够确保中国共产党领导中国人民实现人民当家作主的根本政治制度,是能够保证中国特色社会主义的国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。

二、党的领导的制度保障优势与效能

“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^⑦党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大政治优势。人民代表大会制度既是中国共产党领导全国各族人民缔造的新中国政体形式,又是实现党的领导的总体制度安排。坚持党的领导是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民代表大会制度坚持科学发展的政治保证,也是人民代表大会制度最鲜明的政治特征和最大的政治优势。

中国共产党是我国最高的政治领导力量,在国家建设与国家治理中处于领导核心地位。习近平总书记指出:“在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。”^⑧首先,党的领导核心地位是由党的性质和宗旨、初心和使命决定的。就性质而言,中国共产党是中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队;就宗旨而言,中国共产党是使命型、革命型、服务型政党,其宗旨是全心全意为人民服务;就初心和使命而言,共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。党的性质、宗旨和使命决定了中国共产党是中国最先进、最革命、最纯洁、最具代表性的政治力量,决定了党作为马克思主义执政党和领导核心是逻辑的、客观的必然。其次,党的领导核心地位是在革命、建设、改革实践中形成的,是历史和人民的选择。一部党的历史就是为实现中华

民族伟大复兴而不懈奋斗的历史。中国共产党团结带领中国人民,完成新民主主义革命、社会主义革命、改革开放新的伟大革命,建立了中华人民共和国,确立了社会主义制度、开辟了中国特色社会主义道路,实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。只有共产党才能救国、兴国、富国、强国,这一点已由历史证明。最后,党的领导核心地位是建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴所必需的。中国共产党是中国特色社会主义事业的“主心骨”,是实现中华民族伟大复兴的领导者、组织者和实施者。坚持和完善中国特色社会主义的重大历史课题,实现中华民族伟大复兴的重大历史任务,统揽伟大斗争、伟大事业、伟大工程、伟大梦想,党的领导是根本保证,是战胜一切困难和风险的“定海神针”。所以,“坚持党对一切工作的领导,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所在、幸福所在”^⑨,也是国家制度和国家治理的核心所在、优势所在。因为,党的政治领导指明了中国特色社会主义国家制度及治理的根本道路和政治方向,党的思想领导形成了国家制度及治理的科学方法和精神动力,党的组织领导汇聚了国家制度及治理的主体力量和社会资源。这个领导优势始终贯穿于人民代表大会制度的全领域、全方面、全过程,充分体现在人民代表大会制度的创立、发展、完善、运行、实施之中。

党的政治统领在国家建设和国家治理中具有先导性、决定性、根本性作用。^⑩中国共产党的领导和执政,就是支持和保证人民实现当家作主,其主要实现途径和制度载体就是人民代表大会制度。^⑪一方面,中国共产党是人民代表大会制度的缔造者、领导者、实施者、发展者。从制度创建来看,中国共产党在发展和创新马克思主义国家学说的基础上,汲取人类政治文明的宝贵经验,凝聚人民群众的政治智慧,创造性地设计出人民代表大会制度。中国共产党明确了人民代表大会制度的价值目标和性质地位,确立人民代表大会制度的遵循原则和使命任务,设计了人民代表大会制度的结构框架和制度体系,在人类制度史上具有里程碑和开创性意义。从制度运行来看,中国共产党的领导核心作用,不是让党的意志和党的组织凌驾于国家政权和人民意志之上,而是通过人民代表大会制度汇集人民意志,把党的意志、主张、路线、方针、政策上升和转化为国家意

志,变成国家法律、国家政策及国家行为,实现党的主张、国家意志和人民意愿三者之间的相互转化、相互促进、相互统一,真正保证和实现人民当家作主,这正是党的领导的出发点和落脚点。从制度实施来看,党的科学执政依托人大政权机关,民主执政依靠人大制度系统,依法执政通过国家法治体系,转变领导方式、提高领导能力、提升执政本领,实施党对国家和社会的全面领导,保证党的路线方针政策和决策部署在国家制度中全面贯彻和有效执行。从制度发展来看,人民代表大会制度不是一成不变的,需要与时俱进地进行制度变革、制度改良和制度完善。中国共产党主导、支持和保证人民代表大会制度与时俱进,不断进行理论创新、制度创新和实践创新。另一方面,人民代表大会制度为党的领导提供了制度载体、实施平台、实现渠道和制度保障。制度是人类社会实践的产物,是人类社会关系的反映,是人类社会交往的工具,具有明确界限、形成秩序、提供预期、营造环境的基本功能。人民代表大会制度充实了党的领导目标,丰富了党的领导内容。党是为了人民而领导和执政,人民代表大会制度既是“为人民执政”的基本制度,又是“靠人民执政”的基本制度,这就实现了党的领导、人民目标和国家功能的有机统一。与此同时,人民代表大会制度构建了党领导社会主义国家的制度体系,搭建了党领导国家和社会的实践平台,提供了实现党的领导的基本途径和运行渠道,犹如“身之使臂,臂之使指”,实现了党的领导的制度化、程序化、法治化。此外,党的领导制度和人民代表大会制度形成中国特色的制度合力。在我国制度体系中,党的领导是我国的根本领导制度,具有统领和核心地位,其他一切制度都是在党的领导下创立的。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,具有政体和根本地位,其他各项国家权力制度是由人大制度产生的。党的领导充分发挥了政治优势、思想优势、组织优势,人民代表大会则有效发挥了制度优势、民主优势、法治优势,党的集中统一领导和人大履行职能、开展工作、发挥作用是统一的,两大根本制度相辅相成,形成制度合力,共同彰显了中国特色的社会主义的制度优势。

显而易见,办好中国的事情,关键在党,党的领导是人民代表大会制度的最大政治优势。党的领导根本在总揽全局、协调各方,关键在把方向、谋大局、定政策、促改革、保落实。引领人大建设方向、凝聚

人大发展力量、夯实人大制度根基、优化国家治理环境、厚植人大制度优势,都离不开党的领导。所以,人民代表大会制度只有坚持党的领导,才能更加完善、更加成熟,更加具有生命力和优越性。

三、人民民主的制度价值优势与效能

人民民主是社会主义的生命,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民是现代国家的主体,民主是现代国家的存在形式,国家制度就是人民本质性和主体性的集中反映。习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。”^⑫人民代表大会制度就是我国人民当家作主的根本途径和最高实现形式,是人民民主的基本实践方式和基本制度形态。

在我国,人民民主的本质是人民当家作主,是人民主权、人民主体、人民统治的有机统一,是代议民主、选举民主、协商民主、基层民主的有机结合,是全过程、全方位、全员化的民主形态。人民代表大会制度是人民民主的根本制度载体、根本运行途径和最高实现形式。从主体上讲,唯物史观把现实的、具体的人和实践的人作为认识和解读人类社会的逻辑原点,马克思把“有生命的个人的存在”作为“人类历史的第一个前提”^⑬,而现代政治制度把人的主体性作为民主国家的第一要义,把民主看作是一种人民自主和自治的制度。^⑭在我国,人民是国家的主体,国家的一切权力属于人民,人民既是“主权者”,也是“统治者”,更是“实践者”。人民代表大会制度以人民为主体,通过制度体系,表达民意、了解民情、汇聚民力,做到权力为民、制度利民。事实上,人民代表大会制度不仅赢得了人民的信赖、支持和拥护,而且有效克服了西式民主的“代表的狭隘性”“利益的集团性”等弊端。从内容上讲,人民民主是一个复合民主系统,人民代表大会制度是一个多元制度体系。人民代表大会制度是由构成要素、具体制度、运行机制、各子系统之间相互联系、相辅相成形成完整的制度结构体系,既有“静态”的制度结构,由代表制度、选举制度、立法制度、会议制度、监督制度等构成;又有“动态”的运行机制,由参与机制、运行机制、制约机制、法律机制等组成。基于此先进而复杂的制度系统,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,既有制度上的合理性、稳定性,又有运行中

的灵活性、发展性。从过程上讲,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由人民民主选举产生,对人民负责,受人民监督;国家立法机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关、军事机关都由人民代表大会产生,对人大负责,受人大监督;中央和地方国家机构职权划分,遵循中央统一领导、地方发挥主动性积极性原则,完成国家权力纵向、横向的分配,并主导国家权力系统的协同运行,让社会主义国家机器按照人民民主的逻辑与法则有效运转。可见,人民代表大会制度实现了形式民主与实质民主、直接民主与间接民主、程序民主与实体民主、选举民主与协商民主相互融合、相互统一,是先进的、发达的民主制度和民主形态。

一般而言,人民的主体性、代表的广泛性、统治的合法性、实施的真实性、治理的有效性等,被看作是评价民主制度广度、深度、效度及优劣的标准和标尺。人民代表大会制度的产生、发展、完善始终植根于人民、服务于人民,它的显著优势始终体现在坚持以人民为中心,将人民作为国家政治制度的“力量之源”和“制度之基”。“人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利;要看人民有没有进行民主选举的权利,也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”^⑮首先,在民主政治建设中,人民代表大会制度充分实现和保障人民当家作主。人民代表大会制度把人民民主用国家根本制度形式确定下来,通过不断健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道、创新民主方法,保证最广大的人民群众参与民主选举、开展民主协商、参加民主决策、实施民主管理、进行民主监督,实现民主制度的“全覆盖”,民主运行的“全过程”,人民民主参与“有秩序”,让人民真正掌握国家权力,充分实现中国特色社会主义民主政治制度的科学性和民主性。其次,在人民权利保障上,人民代表大会制度充分实现和保障最广大人民群众的权利自由。“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心。”制度是国家权力的防火墙,是公民权利的保护伞,以根本制度保证全心全意为人民服务,坚持公平正义、民主法治、自由平等、人权自由,保障了公民依法享有广泛的选举权、财产权、知情权、参与权、表达权、监督权、人格权、隐私权、发展权等。全面动员全体人民以国家主人翁身份投身社会主义现代化建设和中华民族

伟大复兴事业,焕发出最大积极性和无穷的创造力,凝聚起广泛共识和磅礴力量,彰显了中国特色社会主义民主制度的广泛性和真实性。最后,在民主制度运行中,人民代表大会制度实现和保证了国家治理体系和治理能力现代化建设。人民代表大会制度坚持民主集中制的原则,以民主为目标和内容,以集中为形式和手段,以民主夯实集中的基础,以集中落实民主的效力,保证国家各个机关统筹协调、高效运转,保证国家各项事业有效组织、有序运行,保证国家各项工作顺利开展、科学发展。通过人大制度的统合,人民民主与权力集中相结合,切实维护了国家的统一、民族的团结和社会的和谐稳定,促进了国家和社会的进步,有效防止西式民主相互掣肘、内耗严重等弊端,生动展现了中国特色社会主义民主制度的有用性和有效性。

毫无疑问,“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主”^⑯。人民当家作主是人民代表大会制度的本质特征,是最本质的民主优势。只有坚持人民民主为了人民、依靠人民、保护人民的人民优势、民主优势,充分发挥民主集中制的政治优势、组织优势、工作优势,人民代表大会制度才能始终拥有深厚坚实的制度根基,才能充分发挥社会主义民主政治的优势效能。

四、依法治国的制度实践优势与效能

法治是现代国家治理的重要内容与基本方略。“依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”^⑰我国人民代表大会是权力机关、立法机关、代议机关的统一体,是建设社会主义法治国家、法治政府、法治社会的“制度枢纽”,是实现党领导人民依法执政、依法治国、依法行政的“权力中心”。

制度建设的重中之重是法治建设,法治化是制度化的基础,制度化是法治的关键。坚持和发展人民民主必须坚持依法治国,使民主制度化和法律化。习近平总书记指出:“治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。”^⑱法治既是治国之道,也是治国方略;既是现代社会的原则,也是人类社会的保障,是理念与制度、价值与实践的统一体。党的十九届四中全会提出,建设中国特色社会主义法治体系、建

设社会主义法治国家是坚持和完善中国特色社会主义制度的内在要求。实施全面依法治国战略是一场深刻的社会变革,是加强和改善党的领导的重要举措,是社会文明进步的重要标志,也是实现国家治理现代化的必然要求。依法治国的核心是依宪治国,宪法是治国安邦的总章程和治国理政的根本法。就法治化而言,根据现代法治精神和原则,对共同体全体成员具有强制约束力的法律必须由人民选举产生的代表机关制定。在我国,人民代表大会既是权力机关,又是代表机关和立法机关,制定宪法并行使制定、认可、解释、补充、修改或废止法律的立法权力。各级人民代表大会及其常委会既是立法者、法律监督者,又是执法者、法律实施者,也是守法者、法律保护者,它是科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的“总制度枢纽”,主导中国特色社会主义法治体系建设,影响我国法治体系的健全和完善、法律实施的程度与效果、法律监督的质量和力度、法律保障的成效和水平。良法是善治的前提,善治是良法的目标,人民代表大会制度以立法筑体系,以法治行治理、以良法促善治,使法治成为我国国家制度和国家治理的核心竞争力。就制度化来讲,人民代表大会制度的法治化是人大组织发展和制度建设走向成熟的重要标志。法律是治国之重器,法律具有国家权威性、普遍适用性、程序正义性、强制约束性、预期稳定性等特征,法治具有固根本、定规范、规行为、筑制度等功能,法治化就意味着国家权力运行和国家治理体系的规范化、程序化、制度化。人民代表大会制度必须要有健全的法制保障,作依托,通过法律和法治,为人民代表大会制度提供可规范、可操作、可执行的法律依据,形成了根本性、全局性、长期性的制度保障。人民代表大会制度不仅是法律的“供给者”,也是法律的“需求者”,国家制度只有通过法律化,才能够定型化、精准化、权威化,人大机构设置、人大选举、人大立法、人大决策、人大监督等,必须于法有据、有章可循。同时,人民代表大会必须带头知法、懂法、守法、护法,才能发挥在法治国家中的主导作用。

法治兴则国家兴,法治强则国家强。制度的法治化是国家治理现代化的重要标志。新中国成立以来,人民代表大会制度实现了制度功能“由弱到强”、民主形式“由少到多”、治理水平“由低到高”的历史发展,这既是人民代表大会制度自身走向规范

化、法治化、科学化的历史过程,同时也是人大制度基于自身法治化主导和推动国家法治化的历史进程,彰显了人民代表大会制度的法治治理优势及效能。第一,提高科学立法,构建法治体系。为国家定规矩、为社会立方圆是人大立法的基本要求,必须坚持科学立法、民主立法、依法立法原则。科学立法,坚持问题导向,把握和遵循立法规律,提高了我国立法的针对性、时代性、系统性、实践性、创新性;民主立法,坚持人民导向,做到立法为了人民、依靠人民,拓宽了公民参与立法的途径,健全了立法协商互动机制,立法充分反映了人民意志、得到了人民拥护;依法立法,坚持法治导向,根据法定权限和法定程序,维护我国法制的统一和尊严,构建起以宪法为核心的社会主义法制体系。第二,推动严格执法,建设法治政府。以人民代表大会制度为推进者,推动树立法治、有限、有效政府的价值理念,以保障人民的根本利益为执法出发点和立足点;推进行政执法体制改革,形成制约行政权力的程序之网,克服政府权力的肆意与任性;推行政府权力清单制度,明晰政府权力的范围和边界;完善行政纠纷解决机制,健全行政复议、行政诉讼、行政赔偿等有机衔接的制度链条;坚决纠正多头执法、选择执法、重复执法等问题,推动建立严格、规范、公正、文明执法的法治政府。第三,加强公正司法,构建司法文明。司法是社会的最后一道防线,司法文明是社会文明进步的主要标志。以人民代表大会制度为推动者,深入推进司法体制综合改革,推动建立健全司法责任制、以审判为中心刑事诉讼制度等,构建司法管理监督新机制,健全多元化纠纷解决机制等,促进司法公开、司法公平,提升司法效率、司法公正,人民群众对公平正义的获得感增强,司法公信力不断提高。第四,倡导全民守法,塑造法治文化。以人民代表大会制度为中心,建立健全各级人大、国家机关、人大代表、人民群众的相互联系—联动机制,培养国家工作人员的宪法精神、法治思维和执法能力;弘扬社会主义核心价值观,提高公民法治素养,开展普法宣传教育,培养法律面前人人平等的法治理念,形成人人尊法、信法、守法、护法的法治氛围,塑造中国特色社会主义法治文化。

总而言之,治国需要法治,善治需要良法。精良、精准的制度是国家治理体系现代化的基础,科学、合理的制度是国家治理能力现代化的动力。以

人民代表大会制度为主导,实施依法治国方略,形成了中国特色社会主义的法治体系,构建起了中国特色社会主义法治国家,这是国家治理中保障社会公平正义和人民权利的显著优势,是人民代表大会制度治理优势的集中体现。

五、结语

综上所述,人民代表大会制度之所以行得通、有生命、有优势、有效能,根本在于它是体现社会主义国家性质的根本政治制度,能实现国体和政体的统一,这是人民代表大会制度最基本的制度优势;关键在于它是体现党的领导的政权组织形式,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,这是人民代表大会制度最重要的政治优势;主要在于它是保证人民当家作主的最高实现形式,是人民民主的根本途径,这是人民代表大会制度最本质的民主优势;重点在于它是构建中国特色社会主义法治国家的主导力量,是支撑中国国家治理体系和治理能力的制度枢纽,这是最有效的治理优势。这四大显著优势中,制度优势是根基,政治优势是关键,民主优势是本质,法治优势是保障。四大优势相互作用、相互促进、相辅相成,使人民代表大会制度显示出强大的生命力和显著的优越性。

社会进步永无止境,制度发展永无止境,国家治理永无止境。人民代表大会制度的发展是一个历史过程,是坚持与完善、加强与改进、巩固与发展的实践过程。人民代表大会制度的治理是一个系统工程,是政治治理、民主治理、法治治理、制度治理的统

一体系。只有坚持与时俱进、守正创新,不断进行自我革新、自我完善、自我发展,不断丰富理论特色、实践特色、时代特色,才能永葆人民代表大会制度的生机活力和制度优势,才能在实现国家治理现代化的伟大实践中走向更加光明的未来。

注释

- ①②⑩习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》,《求是》2009年第18期。③《〈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,第2页。④《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年,第675页。⑤⑦⑫习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。⑥浦兴祖:《人大制度优势与国家治理效能》,《探索与争鸣》2019年第12期。⑧习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,央广网,http://m.cnr.cn/news/20150202/t20150202_517616157.html,2019年6月3日。⑨《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社,2017年,第43页。⑩陈一新:《“五治”是推进国家治理现代化的基本方式》,《求是》2020年第3期。⑪王晨:《坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度》,《人民日报》2019年11月19日。⑫《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社,2009年,第159页。⑬蔡文成:《民主形态论:中国人大制度的理论与实践》,中国社会科学出版社,2013年,第31页。⑭习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日。⑮《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中共中央文献出版社,2015年,第14页。⑯《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社,2015年,第146页。

责任编辑:浩 森 文 武

On the Institutional Advantages and Governance Efficiency of the People's Congress System in China

Cai Wencheng

Abstract: The system of the People's Congress is the fundamental political system of our country and an important part of the socialist system with Chinese characteristics. As the organizational form of state power in China, the People's Congress system is the institutional achievement of Marxism in China and the great creation of human system civilization. In terms of nature and status, the fundamental political system is the most basic institutional advantage of this system; in terms of leadership core, the Party's leadership is the most fundamental political advantage of this system; in terms of internal value, the people's ownership is the most essential democratic advantage of this system; in terms of governance practice, the country under the rule of law is the most effective governance advantage of this system. Institutional advantage is the fundamental, political advantage is the key, democratic advantage is the essence, legal advantage is the guarantee. The four advantages interact and complement each other, making the People's Congress system show strong vitality and remarkable superiority in the process of promoting the modernization of the national governance system and governance ability.

Key words: the People's Congress system; the people are the masters of the country; institutional advantages; governance efficiency