

第十章

CHAPTER TEN

(一)

坚持党的领导，保障人民当家作主

上海市人大常委会研究室

《纲要》第十部分指出，“走中国特色社会主义政治发展道路，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”这三者存在辩证关系，即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，从而明确了社会主义政治发展规律的内涵、运作原则和方向，从理论和实践上回答了如何实现人民当家作主的社会主义民主政治重大课题。

一、人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征

中华人民共和国的成立揭开了中国历史的新纪元，从此，中国人民站立起来了，成为国家的真正主人。近代一百多年的历史表明，人民当家作主是历史和人民的选择。在很长时期内，中国面临三种可供选择的建国方案，其中由共产党代表并主张建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民共和国，经过新民主主义走向社会主义的方案，最终赢得中国最广大的人民群众包括民族资产阶级及其政治代表在内的拥护。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”“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这充分体现了人民当家作主的原则。而“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”，西方民主政治模式在中国没有生存的土壤，即便曾经引进也最终失败。

一般说来，民主就是“人民的统治”，即人民管理国家事务。从广义上讲，民主是一种在社会生活各个领域的治理中，以尊重人们的平等权利和多数人的意志、利益为原则的制度和机制。从狭义上讲，在国家治理的过程中，民主又主要表现为“一种国家形式，一种国家形态”，即“少数服从多数的国家”。民主原则应该贯彻

在经济、政治、文化和社会等领域，并非局限于在政治领域周期性投票内。在西方，选民有投票权，但选举时漫天许诺，选举后无人过问，没有实际上的参与权，只是形式上有权，实际上无权。因此判断是否民主的最终标准，不是民主形式，而是民主的内容实质是否得到落实。习近平总书记指出，评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要根据国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业等“八个能否”的标准。不仅如此，习近平总书记还强调要让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义等，则着重强调让人民实际感受成为试金石。

历史和实践已经充分证明：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。我们党团结带领人民浴血奋战，成立了新中国，确立了社会主义基本制度，在中国历史上第一次实现了人民当家作主。改革开放以来，我们党团结带领人民成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。特别是党的十八大以来，我们党围绕“人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴”这一重大命题，在治国理政中充分尊重人民主体地位，在各层次各领域扩大公民有序政治参与，体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，充分展示了社会主义民主政治的优越性和生机活力。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。

二、人民代表大会制度是实现人民当家作主的根本制度安排

习近平总书记指出，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制度安排，进一步明确了“三者有机统一”这一规律的运行途径、平台载体。

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜，是中国共产党人始终不渝的奋斗目标。1922年7月中国共产党第二次全国代表大会指出，党的最高纲领是实现社会主义、共产主义，但现阶段的革命纲领应当是：打倒军阀；推翻国际帝国主义的压迫；统一中国，使它成为真正的民主共和国。“真正的民主共和国”是最低纲领的结果，也是最高纲领起点，其本质是人民群众在党的领导下起来斗争革命、实现自身解放，从而把命运紧紧握在自己手里，成为国家的主人，积极主动地建设自己的国家，逐步实行最高纲领。新民主主义革命胜利、社会主义制度建立，靠的就是人民群众云集于我们党始终高举的人民民主的旗帜下，并从我们党为人民民主奋斗的实践中体会到什么是真正的民主，从而激发出巨大的革命动力、创造活力。新中国成立以来，我国社会主义建设取得的巨大成就，改革开放以来特别是党的十八大以来，中国特色社会主义取得举世瞩目的成就，充分说明，只有真正的、最广泛的人民民主才能产生如此巨大推动历史进步的动力。

人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是中国社会主义政治文明的重要制度载体。人民代表大会制度的制度设计、坚持和完善的历史进程，充分体现了对人民当家作主的制度保障作用。

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举行，标志着人民代表大会制度在全国范围内建立起来。宪法规定，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。人民通过民主选举，产生自己的代表，组成各级人民代表大会，人民代表大会对人民负责、受人民监督，“一府一委两院”由

人大产生、对人大负责、受人大监督。人民就是通过这一制度途径把国家政权掌握在自己手里，实现当家作主的权利的。

需要指出的是，人大代表具有广泛的代表性，是人民当家作主的重要体现和保障。我国选举法第一章第六条规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性，应当有适当数量的基层代表，特别是工人、农民和知识分子代表；应当有适当数量的妇女代表，并逐步提高妇女代表的比例。正是因为各级人大代表具有广泛的群众基础，能够从不同角度代表各个群体的诉求表达，从而全体人民能够在党的领导下治理国家。

人民代表大会制度的建设和发展，大体经历了四个阶段。一是中华人民共和国成立初期的四年，从中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议向各级人民代表大会的过渡；二是从1954年到1966年，人民代表大会制度全面确立和曲折发展；三是“文化大革命”的十年，人民代表大会制度遭受严重破坏；四是从粉碎“四人帮”特别是党的十一届三中全会至今，人民代表大会制度恢复和进一步健全，人大工作取得了重大进展。在我们这样一个经历了长期封建社会、缺乏民主和法制传统的大国，真正实行这个制度会遇到很多困难，但是在党的坚强领导下，人民代表大会制度体现出了巨大制度优势和内在自我完善能力，不断克服困难，与时俱进。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度和人大工作，作了一系列重要讲话、重要论述，推出一系列重大部署，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，为推进人民代表大会制度与时俱进，提供了科学理论指导和行动指南。习近平总书记指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代

化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。”^①可以说，也正是基于以上认识，党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标和重大任务。

党的十九大明确提出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。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。法律使党领导人民治理国家都有了规范和保障。在实践层面，十三届全国人大一次会议通过宪法修正案明确设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。健全宪法实施和监督制度，设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，作出特赦部分服刑罪犯、处理辽宁拉票贿选案等有关决定。修改立法法，完善立法体制和授权立法，赋予273个设区的市、自治州地方立法权。中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，推动基层国家政权建设和完善。出台《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，充分发挥人民代表大会制度的优势和功效。实施健全备案审查衔接联动机制，将所有规范性文件纳入备案审查范围等一系列重大制度创新、工作创新，标志着人民当家作主踏上新起点，进入新时代。

三、党的领导是人民当家作主的根本保证

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”习近平总书记强调，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第12页。

优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量”。

坚持党的领导，是历史经验教训的结论。国共合作的大革命时期，我们党还处于幼年时期，对军队领导权重视不足、掌握不够，国民党反动派叛变革命后无力反抗，造成大革命的失败。毛泽东同志吸取教训，在古田会议上确立思想建党、党指挥枪的原则，提高了军队组织性和战斗力。抗日战争时期，为加强党的领导，解决抗日根据地党政军民关系的不协调问题，1942年9月，中共中央政治局通过了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》。中华人民共和国成立后，我们党把坚持党对一切工作的领导确立为重要原则，我国社会主义建设取得重大成就。改革开放之后，我们始终坚持党的集中统一领导，使我国成功应对了一系列重大风险挑战。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和贯彻党对一切工作的领导，推动党和国家事业发生历史性变革。在我们党团结带领人民进行改革开放新的伟大革命中，在为实现伟大梦想进行伟大斗争的中国特色社会主义新时代，只有坚持党对一切工作的领导，才能形成有效承担重大任务、应对重大挑战、抵御重大风险的强大合力。

此外，苏联解体则从反面证明了党领导一切的极端重要性。其解体的一个重要原因是，戈尔巴乔夫让苏联共产党“还权于苏维埃”，权力转移导致混乱。1990年修宪仿效西方建立总统制，苏共领导地位宣告结束。

在全面深化改革深水区，尤其需要加强党的领导，以确保人民当家作主的正确方向。全面深化改革已经进入各种矛盾叠加、风险隐患集聚的深水区，只有坚持党的领导才能确保既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，确保不出现“颠覆性错误”，确保全面深化改革深水区和人民民主的正确方向，确保全面深化改革顺利过险滩并为人民当家作主提供稳定环境，也确保人民当家作主为

全面深化改革凝心聚力。

坚持党的领导，是马克思主义政党的本质属性，先进性和纯洁性决定的。马克思指出，无产阶级政党“应该使自己的每一个支部都成为工人协会的中心和核心”^①。毛泽东同志根据马克思主义基本原理指出：“党是无产阶级的先锋队和无产阶级组织的最高形式，它应该领导一切其他组织，如军队、政府与民众团体。”^② 放弃任何一个领域的领导权，都有可能丧失政权，都是将党和人民的先进事业拱手相让于落后的势力，都是放弃人民当家作主。

“党性和人民性统一”决定了坚持党的领导本质上就是确保人民当家作主。习近平总书记指出，中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。他在全国宣传思想工作会议上的讲话中强调，党性和人民性从来都是一致的、统一的。这个“统一”虽然是针对宣传思想工作讲的，但是实际上是明确了党和人民的性质的内在统一性。党的性质和宗旨决定了我们党除了国家、民族、人民的利益，没有任何自己的特殊利益。坚持党的领导，本质上就是为了实现人民当家作主、实现人民根本利益，不是为了实现某种特权、特殊利益。没有党的集中统一领导就不会有社会主义，也不会有真正的民主，只能是群龙无首、一盘散沙。

我们党有着坚持与时俱进、勇于自我革命的品质，因而坚持党的领导能更好地实现人民当家作主。习近平总书记强调，坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。要不断加强和改善党的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家。坚持是前

① 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社 2012 年版，第 558 页。

② 《毛泽东年谱（一九三一一一九四九）》（修订本）（中册），中央文献出版社 2013 年版，第 400 页。

提，加强和改善是为了更好地坚持，两者是内在统一的。

毛泽东同志指出：“革命党是群众的向导，在革命中未有革命党领错了路而革命不失败的。”^① 习近平总书记也强调：“古今中外，由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。”^② 党的领导是人民当家作主的向导，放弃党的领导就是盲人骑瞎马，只能被误导而变成少数人当家作主。

人民当家作主是我们党不懈追求的目标，依法治国作为党领导人民治理国家的基本方式是党在长期革命建设改革中探索形成的重大决策，作为“三者有机统一”根本制度的人民代表大会制度是党结合中国国情探索建立并在不断深化认识基础上完善起来的，在“三者有机统一”之中，党的领导是首要的原则，必须通过依法治国、依法执政，通过人民代表大会制度，贯彻于社会主义民主政治各领域各环节，确保人民当家作主。

作者简介

上海市人大常委会研究室。执笔人：任言理。

① 《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第3页。

② 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第285页。