

国家社会科学基金项目研究成果

规范

GUIFAN

DANGWEI YU RENDA GUANXI
DE CHANGXIAO JIZHI

党委与人大关系的
长效机制

张建民 著

 经济日报出版社



国家社会科学基金项目研究成果

规范 GUIFAN
DANGWEI YU REN DA GUANXI
DE CHANGXIAO JIZHI
**党委与人大关系的
长效机制**

张建民 著



 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范党委与人大关系的长效机制/张建民著. —北京: 经济日报出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-80257-129-7

I. 规… II. 张… III. 政治制度—研究—中国
IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 033527 号

规范党委与人大关系的长效机制

作 者	张建民
责任编辑	李小娟 汤雪梅
责任校对	杨宏清
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567690 63567691 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrb58@sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
开 本	880*1230mm 32 开
印 张	10
字 数	288 千字
印 数	0001—5000 册
版 次	2010 年 5 月第一版
印 次	2010 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-129-7
定 价	28.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

前 言

人民民主是社会主义的生命,中国共产党自成立以来就一直以发展人民民主为己任。在当代中国,党委与人大的关系是党和国家政治生活中最重要的关系,科学规范党委与人大关系是发展人民民主的关键。

众所周知,任何一种政治制度建设,或者任何一项政治实践活动,都需要一定的道德伦理支撑和一定的理论指导。人民代表大会制度的建设和完善也是如此。我国自人民代表大会制度建立以来就有相应的理论探讨,尤其是在党的十一届三中全会以后,伴随着中国特色社会主义政治建设的全面展开,研究人大制度的理论成果渐多。2002年党的十六大曾明确提出要“按照党总揽全局、协调各方的原则,规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系”。2004年胡锦涛同志在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话中再次强调指出:“要按照党总揽全局、协调各方的原则,科学规范党委和人民代表大会的关系,支持人民代表大会依法履行自己的职能。”此后,专门研究党委与人大关系方面的成果更是逐渐增多。有的从历史角度考察党委与人大现实关系产生的原因,有的从国际比较中分析我国党委与人大相互关系运作方式的优势与不足,有的从建设社会主义政治文明特别是实施依法治国建设社会主义法治国家方面来论证进一步改进党委与人大关系的必要性,更有不少是从完善法律、规范程序、改革体制和

2 规范党委与人大关系的长效机制

加强监督等方面探讨如何规范党委与人大的关系。这些都为后续的研究打下了良好基础。但是党的领导内涵和方式究竟如何界定,执政党在规范党委与人大关系上究竟如何作为,人大怎样正确实现既接受党的领导又严格依法履行自己的职能,人民群众在规范党委与人大关系进程中要如何行动,人民政协、人民政府、民间组织应该如何发挥应有的积极作用以及影响规范党委与人大关系的国际因素有哪些方面,等等,仍然留有不少研究空间。在国外,探讨和论及中国的执政党与人民代表大会制度(国会)关系的著作文章也时有所见。其中既有不少学者是比较客观地研究我们党的领导体制和人民代表大会制度的中国国会特色,也有人别有用心地打着所谓的民主“普适原则”或“普世价值”的旗号,指责我们没有民主。更有一些政客无端攻击我国党委与人大关系,否定中国特色社会主义政治发展道路。

认真研究当代中国政治生活实践中的党委与人大关系,探索构建科学规范党委与人大关系的长效机制并取得成果,对于繁荣科学社会主义理论特别是政治文明建设理论和政党政治理论是一项基础性工作,对于社会主义民主政治建设实践也将起到积极的指导和推动作用。在广泛开展中国特色社会主义政治建设和稳妥推进政治体制改革的今天,特别是在试行地方党委书记兼任同级人大常委会主任的新形势下,党委与人大关系的模式对社会主义民主具有标志性的意义。构建科学规范党委与人大关系的长效机制,对于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,不断提高党的执政能力和保持先进性,真正实现“科学执政、民主执政、依法执政”有重大实际意义。同时,由于党委与人大关系在我国所有政治关系中最重要、最关键,这一关系的科学理顺与实现和谐运行是其它所有政治关系和谐有序的导向、表率 and 根本保证,因而探索实现科学规范党委与人大关系的理念和机制,既有助于满足广大人民群众不断增长的民主政治要求,也有利于推进整

个中国特色社会主义民主政治建设事业。

本书为国家社科基金项目《科学规范党委与人大关系的长效机制研究》课题的研究成果(项目批准号 07BKS026)。课题原来申报的主要内容为集中研究如何规范党委与人大的关系。课题立项时,学科评审组曾建议将内容扩大为“具有中国特色的党委、人大、政府、政协和运行机制研究”。针对这一意见,我们于2007年7月初专程到北京,请教了课题评审组负责人、中共中央党校赵曜教授。考虑到如果平行地研究上述四者之间的运行机制,需要对党委、人大、政府、政协之间的关系及其相互影响制约进行排列组合式的研究,那将会是一个非常庞大的工程,也大大改变了原来课题的申报范围。因此,在充分商量和征得赵曜老师的同意后,确定课题研究的基本思路是:以科学规范党委与人大关系为主线,研究探讨执政党(党委)、人大(包括人大代表和人大常委会)、人民群众、人民政协、人民政府和民间组织等各个方面在规范党委与人大关系中的地位、责任和应该如何发挥作用以及在规范党委与人大关系进程中怎样应对相关国际影响因素等等,从而构建较为全面的科学规范党委与人大关系的长效机制。这种研究安排,基本上贯彻了学科评审组的要求精神,将内容扩大到围绕规范党委与人大关系这一主题而探讨具有中国特色的党委、人民、人大、政协、政府和民间组织以及国际因素的运行机制。为此,本课题的研究成果形成了如下结构:第一部分探讨规范党委与人大关系的价值取向和对党委与人大关系进行历史考察。包括“规范党委与人大关系的价值取向”和“党委与人大关系的历史考察”两章;第二部分是整个课题的重点,主要探讨规范党委与人大关系的各种国内作用机制。包括“执政党作为”、“人大功能发挥”、“人民行动”、“政协监督机制”、“政府作用机制”、“民间组织作用机制”等六章;第三部分对规范党委与人大关系的国际影响因素进行分析。包括“规范党委与人大关系的国际保障机制”上、下两章。

本课题研究的基本方法,首先是从明确规范党委与人大关系的价值取向和历史考察入手,对现有相关法律进行客观分析,对其他国家有益的政治文明成果进行学习借鉴。其次是到各级党委、人大常委会机关、政府、检察院、法院座谈调查和收集典型材料,找党委领导同志、党代表、人大代表、政协委员、选民代表等访谈了解和问卷调查相关情况,也通过网络系统搜集相关理论成果和典型案例。再次是对各种材料和理论界的研究成果进行分析综合、合理吸收和理论概括。最后是运用马克思主义的基本立场观点和方法,依据世界民主政治发展趋势和我国政治建设的现实状况,从既满足广大人民不断增长的民主发展需要又有利于促进经济社会发展的要求出发,对党委与人大关系的发展进程进行预期探讨,从而构建科学规范党委与人大关系的长效机制。

本课题主持人从20世纪90年代末开始研究人民代表大会制度问题,除公开出版了专著《人大代表素质建设研究》和发表了一系列相关理论文章以外,还合作完成了广东省社科规划课题《人大代表素质与人大制度建设》(编号02D17),主持完成湖南省社科规划课题《规范党委和人民代表大会的关系研究》(编号05ZC134)的研究任务。但是,规范党委与人大关系是一个不断实践的过程,其研究也是一个长期而艰巨的任务。本课题研究的基本完成,虽然评审鉴定时多位专家都给予了充分肯定和高度评价,但归根到底只能说是在这方面做了一些基础性工作,更多成果的取得,还有待我们广大理论工作者和实践者继续共同努力。

目 录

前 言	(1)
第一章 规范党委与人大关系的价值取向	(1)
一、为人民谋利益是无产阶级政党的立党宗旨	(1)
二、维护人民利益是人民代表大会制度的真谛所在 ...	(7)
三、人民利益是规范党委与人大关系的价值取向	(13)
第二章 党委与人大关系的历史考察	(22)
一、中国政党和代议机构的初始关系与西方不同	(22)
二、中国共产党与人民代表大会关系的历史进程	(26)
三、党委与人大关系发展实践积累的基本历史经验	(33)
四、党委与人大关系方面仍然存在的薄弱环节及其原因	(37)
第三章 规范党委与人大关系的执政党作为	(42)
一、党委是规范党委与人大关系的决定性因素	(42)
二、正确把握党对国家政权的领导内涵	(49)
三、进一步规范执政党与公共权力关系的着力点	(59)
第四章 规范党委与人大关系的人大功能发挥	(67)
一、人大代表选举制度变革	(67)
二、人大代表的法理地位确认	(74)
三、建立人大与同级党委的双向制约机制	(79)
四、以法律制度规范执政党与人大的关系	(87)

2 规范党委与人大关系的长效机制

CHANG XIAO JI ZHI

五、通过人大监督与舆论监督的互动增强人大功能 ...	(92)
第五章 规范党委与人大关系的人民行动	(98)
一、人民行动在规范党委与人大关系中的意义	(98)
二、正确认识人大代表重要性,积极参与人大代表选举	(103)
三、依法加强对人大代表的监督	(108)
四、加强对人大常委会的监督	(113)
五、加强对各级党委工作的监督	(116)
第六章 规范党委与人大关系的政协监督机制	(122)
一、人民政协与执政党的双重关系与作用机制	(122)
二、人民政协与人民代表大会的法理定位与作用机制	(135)
三、切实加强人民政协的自身建设	(144)
第七章 规范党委与人大关系的政府作用机制	(154)
一、党委与政府、人大与政府关系运作模式分析	(154)
二、政府在规范党委与人大关系中的作用	(171)
三、政府在规范党委与人大关系中发挥作用应遵循的原则	(184)
第八章 规范党委与人大关系的民间组织作用机制	(194)
一、民间组织的社会功能与政治作用	(194)
二、民间组织在监督党委工作和人大工作中的作用 ...	(203)
三、建立健全民间组织发挥规范党委与人大关系作用的 长效机制	(211)
第九章 规范党委与人大关系的国际保障机制(上)	(221)
一、规范党委与人大关系必须重视国际保障机制建设	(221)
二、大力构建国际宣传机制	(230)
第十章 规范党委与人大关系的国际保障机制(下)	(248)
三、科学建立国际吸纳机制	(248)
四、切实构筑国际防范机制	(260)
附录	(274)
后记	(302)

第一章 规范党委与人大关系的 价值取向

科学规范党委与人大的关系,是党的十六大提出的推进社会主义政治文明建设的一项重大举措,是按照党的十七大要求坚定不移发展社会主义民主政治应该解决的重要课题,也是胡锦涛同志在总结人民代表大会制度建立 50 周年的经验时所概括的贯彻落实依法治国方略的重要一环。规范党委与人大关系,意味着对现有政治权利关系进行新的调整。任何一种制度建立健全和巩固,都需要相应的价值理念指导与支撑。任何一种价值理念,总要依靠一定的行为模式来体现。科学规范党委与人大的关系,最基本的价值取向就是人民利益。只有坚持为大多数人民群众谋利益,坚持党的领导和充分发挥人民代表大会制度的作用才会有共同的着力点与作用点,才能真正做到将坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一起来。

一、为人民谋利益是无产阶级政党的立党宗旨

1. 马克思恩格斯创立无产阶级政党就是为了实现人民利益

马克思主义认为,政党是代表一定阶级、阶层或社会集团利益,并为之而斗争的政治组织,这种组织是社会经济和阶级斗争发展到一定阶段的产物,是进行阶级斗争和社会政治经济活动的工具。当阶级斗争发展到激烈的政治斗争阶段,一个阶级为了战胜敌对阶级,取得本阶级的胜利,必须要由它的代表人物和中坚分子组织自己的政党。政党既是阶级的一部分,又是这个阶级的核心、

组织者和领导者。政党政治纲领通常集中反映政党所代表的阶级的根本利益和意志。

无产阶级的历史作用和它在全体被压迫者反对剥削者的革命斗争中的领导地位,决定了必须建立自己的政党,也决定了这个政党的阶级本质以及它的行动的总路线。马克思、恩格斯都曾经分析过,无产阶级只有组成为一个与有产阶级建立的所有政党相对立的特殊政党,才能作为一个阶级来行动。恩格斯在确定工人阶级政党的历史使命时写道:“要使无产阶级在决定关头强大到足以取得胜利,无产阶级必须组织成一个不同于其他所有政党并与它们对立的特殊政党,一个自觉的阶级政党。”^①于是,他们于1846年初在布鲁塞尔建立共产主义通讯委员会,从思想上、理论上、组织上为建党作准备。在马克思恩格斯直接领导下,布鲁塞尔共产主义通讯委员会开展多方面的活动,与德国许多城市以及英国、法国、荷兰、丹麦等国的社会主义组织建立联系,交换情况,研究斗争策略,指导各地工人运动和民主运动的发展。1847年初,马克思恩格斯接受邀请,加入正义者同盟,肩负起把这个德国手工业者半密谋、半宣传性的组织改造为无产阶级政党的重大任务。在马克思恩格斯的努力下,正义者同盟改名为共产主义者同盟,发表《共产党宣言》,这是第一个按照科学社会主义理论建立起来的无产阶级政党。

无产阶级政党要始终和忠实代表最广大劳动人民的根本利益,这历来是马克思主义及其指导下的工人阶级政党的根本出发点与归宿。早在160多年前,马克思、恩格斯在改造正义者同盟、创建真正的无产阶级政党时,就在《共产党宣言》中郑重宣布:“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”并且,共产党人“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益。”在“所经历的各个发展阶段上,共产党人始终代表整个运动的

^① 恩格斯:《致尔桑·特利尔》,《马克思恩格斯全集》第37卷,人民出版社1971年版,第321页。

利益。”^①

无产阶级代表生产力的发展要求,最根本的利益和最大的愿望就是要彻底消灭人剥削人的社会制度,消除物对人的统治,要实现一切人的发展的权利平等、发展的机会平等和社会财富的充分涌流。一句话,要实现无产阶级的最彻底的解放。

无产阶级政党为什么必须要代表人民利益呢?马克思主义的历史唯物主义认为,人民群众是历史发展的真正动力,是人类社会历史的主要创造者,他们的意愿反映着历史发展的规律,他们的活动预示和代表着历史前进的方向。一个政党如果能够真正代表广大人民群众的根本利益,也就标志其把握了时代发展的脉搏,站在了历史前进的潮头。

马克思主义学说具有鲜明的阶级性:她是为全世界无产阶级服务的学说。马克思主义的阶级立场表明在不同阶级的斗争中她始终站在无产阶级的立场上,为全世界劳动者谋幸福。这是马克思主义最基本的原则,是灵魂和核心所在。离开了这个最基本的立场,马克思主义就不复存在。因此,一切以马克思主义为指导思想的政党和政治组织,都必须旗帜鲜明地为无产阶级服务,做全世界劳动人民的政治代言人。

2. 中国共产党从创建开始就牢牢坚持全心全意为人民服务的宗旨

毛泽东 1920 年在长沙新民学会会员通信中就说过:“主义譬如一面旗子,旗子立起来了,大家才有所指望,才知所趋赴。”^②在 1921 年 1 月举行的新民学会长沙会员大会上,毛泽东分析道:“世界解决社会问题的方法大概有下列几种:(1)社会政策;(2)社会民主主义;(3)激烈方法的共产主义(列宁的主义);(4)温和方法的共产主义(罗素的主义);(5)无政府主义。我们可以拿来参考,以决定自己的方法。社会政策,是补苴罅漏的政策,不成办法。社会民主主义借议会为改造工具,但事实上议会的立法总是保护有产

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1995 年版,第 283、285 页。

^② 毛泽东:《致罗敏阶信》,1920 年 11 月 25 日,《毛泽东早期文稿》,湖南出版社 1995 年版。

4 规范——CHANG XIAO JI ZHI 党委与人大关系的长效机制

阶级的。无政府主义否认权力,这种主义恐怕永世都做不到。温和方法的共产主义,如罗素所主张极端的自由,放任资本家,亦是永世做不到的。激烈方法的共产主义,即所谓劳农主义,用阶级专政的方法,是可以预计效果的,故最宜采用。”^①这是标志着毛泽东选择了革命道路的一篇发言。其中既包括了马克思列宁主义的选择,也包括了对这条革命道路立足点的肯定——为劳苦大众服务,工农阶级起来自己当家作主。这也标志着马克思列宁主义的科学社会主义理论与中国实际相结合,就解决了实现社会革命的力量问题和途径问题,使社会主义理论站在现实的基础之上,而不是一种空想。中国共产党从诞生开始,举起的就是马克思列宁主义的旗帜,确立的就是全心全意为人民服务的宗旨。在《中国共产党第一个决议》中明确提出:“维护无产阶级的利益”。1936年毛泽东在《中国革命战争的战略问题》中分析为什么中国共产党能够担负中国革命的领导责任时说:“在十五年的长岁月中,在中国人民面前,表示了自己是人民的朋友,每一天都是为了保护人民的利益,为了人民的自由解放,站在革命战争的最前线。”^②在谈到共产党员在民族战争中的模范作用时又指出:“共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位,而应以个人利益服从于民族的人民群众的利益。”^③在著名的《为人民服务》一文中,毛泽东指出:“我们的共产党和共产党所领导的八路军、新四军,是革命的队伍。我们这个队伍完全是为着解放人民的,是彻底地为人民的利益工作的”。他还说:“只要我们为人民的利益坚持好的,为人民的利益改正错的,我们这个队伍就一定会兴旺起来。”^④

历史事实充分证明,在我国解放前的旧社会中,身受三座大山压迫的人民群众的利益和愿望,就是消灭政治压迫和经济剥削,实

① 毛泽东:《在新民学会长沙会员大会上的发言》,《毛泽东著作选读》上册,人民出版社1986年版,第2—3页。

② 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第184页。

③ 毛泽东:《中国共产党在民族战争中的地位》,《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第522页。

④ 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1004页。

现当家作主和有田有地。蒋介石的国民政府不能满足人民的这些要求,无法代表和维护人民利益,所以得不到人民的支持,因而注定要垮台。共产党领导的新民主主义革命代表了人民的意愿,能满足人民的要求,因而得到广大人民群众最热烈的拥护,最全面的支持。

新中国成立时,毛泽东等第一代中央领导集体确定我们的政府、法院、检察院分别叫人民政府、人民法院、人民检察院,实际上就是明确规定其性质是人民自己的政府、法院、检察院,其价值取向和宗旨是为人民服务。我们知道,作为动词的“服”,在古代是服其劳也,是服侍、效劳的意思。在今天,所谓服务,从职业的角度来说,是指为某种事业而工作;从人与人的关系角度来说,就是满足他人的需要。按照马克思主义的观点,所谓利益,就是基于一定生产基础上获得了社会内容和特性的需要,是由需要主体与需要对象之间存在矛盾时转化而来的。一定的服务是指满足某种需要。为人民服务,就是要满足人民群众的各种需要,就是要全心全意为人民谋利益。

邓小平同志在党的八大上所作的《关于修改党的章程的报告》中指出:工人阶级的政党“它之所以成为先进部队,它之所以能够领导人民群众,正因为,而且仅仅因为,它是人民群众的全心全意的服务者,它反映人民群众的利益和意志,并且努力帮助人民群众组织起来,为自己的利益和意志而斗争。”^①

由于我们党坚持了全心全意为人民服务的宗旨,始终代表着广大人民的利益,因而得到了全中国人民的最广泛支持,因而能够战胜一切艰难险阻,推翻三座大山,建立新中国,领导人民翻身当家作主人。

3. 新的历史时期我们党以代表人民利益作为先进性的根本标志

党的十一届三中全会以来,我们党仍然坚持马克思主义的基本阶级立场,旗帜鲜明地代表劳动者阶级的利益,做劳动者阶级的政治代言人,最大限度地为劳动者阶级谋取利益和幸福。同时,我

^① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第218页。

们党又依据新的时代阶级阶层多元化的要求,实事求是地考虑其他阶级的利益和要求,平衡各阶级阶层的利益。我们党还正确总结了苏东剧变的教训以及启示,认识到前苏联、东欧的共产党组织,先后被本国的劳动人民所抛弃而被迫下台,人民在党生死存亡的危机关头,不仅不支持党,反而是墙倒众人推,其主要原因就在于这些政党已不站在劳动者阶级的立场为劳动者阶级谋取利益和幸福。既然这些政党已不再是劳动者阶级的代言人,已不再是劳动者阶级自己的政党,劳动者阶级又怎么还能拥护呢?前车之鉴,后世之师,永不能忘。正是在这样的历史背景下,我们党一方面在党章中对党的性质作出了新的表述:“中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队”。这就扩大了党的阶级基础和群众基础。另一方面,我们党又明确提出了“代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益”作为新时期党建的根本原则和方向。从实际内容上说,“代表先进生产力的发展要求,代表先进文化的前进方向”也是广大人民的利益所在。在新的历史时期,我们党以代表人民利益作为先进性的根本标志,是在解决“建设一个什么样的党,怎样建设党”的问题上的与时俱进。

代表人民利益,就是在党的全部执政活动中,要始终把群众的呼声当作第一信号,把群众的需要当作第一选择,把群众的利益当作第一考虑,把群众的满意当作第一标准,从解决最关心、最直接、最现实的利益问题入手,坚持为人民群众办实事、解难事、做好事,努力实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。2007年岁末,胡锦涛总书记在同全国政法工作会议代表座谈时的重要讲话中强调,我们“要始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”。“党的事业至上”与人民的事业是完全一致的,党的事业本质上就是人民的事业,中国共产党的一切奋斗和工作都是为了造福人民,除了为人民的利益奋斗外,党没有自己另外的特殊的利益。“人民利益至上”这是我们党的根本宗旨,也是社会主义宪法法律的最高价值。“宪法法律至上”是建设法治国家题中应有之义。这“三个至上”中,“人民利益至上”是最核心、最根本的。从事党的事业的目的,归根结底是为了人民谋利益,党是手段,人民是

目的；党是代表，人民是本体。同样，宪法法律是人民利益的集中表达和体现，宪法法律是手段，人民利益是目的，宪法法律是为人民利益而备而设的。

回顾总结我党发展壮大 80 多年的历程，可以说，党的历史就是实践最广大人民根本利益的奋斗史。前面说过，新民主主义革命时期，就是我们党领导人民消灭政治压迫和经济剥削，实现当家作主和有田有地的历史。而新中国成立以后，党为了全国各族人民的利益，为了建设社会主义的现代化国家，在各条战线上艰苦奋斗，谱写了一曲曲全心全意为人民服务的凯歌。改革开放以来，广大共产党员带头解放思想，改革开放，努力建设中国特色的社会主义，经济社会迅猛发展，人民生活水平快速提高，人民的各项权利保障切实加强。实践充分证明党的基本理论和路线方针政策充分体现了人民群众的意志，党的坚强领导大大增进了人民群众的利益，赢得了人民群众的真诚拥护，党始终是人民群众根本利益的忠实代表。

二、维护人民利益是人民代表大会制度的真谛所在

全国人大常委会委员长吴邦国同志曾经指出：“人大最大的优势是密切联系人民群众，最大的危险是脱离人民群众。人民群众的根本利益和共同意志，是人大一切工作的出发点和归宿。只有保持同人民群众的血肉联系，更好地代表人民，自觉地接受人民群众的监督，才能使人大工作保持旺盛的生命力。”^①这段话很好地说明了人民代表大会制度与人民群众的关系，道出了人民代表大会制度的真谛是维护人民利益。

1. 从人民代表大会制度的产生看，它是人民经过长期奋斗而选择的保护自己利益的制度成果

我国实行的人民代表大会制度，是中国共产党领导全国各族人民的一种历史的选择，是把马克思主义国家学说同中国实际相

^① 吴邦国：《在社会主义民主法制建设座谈会上的讲话》，《人民日报》2004 年 9 月 17 日 01 版。

结合,在长期的政权建设实践中不懈探索而创立的。它的最初形式可以说是第一次国内革命战争时期的农民协会制度和罢工工人代表大会形式。如在农会领导下,打土豪分田地,实现耕者有其田,以至于小劣绅都想出钱挤进农会,可农民不收。第二阶段是第二次国内革命战争时期的工农兵苏维埃制度,它组织起来的是工农兵,维护的是工农大众的利益。第三阶段是抗日战争时期的参议会制度。这一制度虽然是参照国民党地方政权的咨询机构而建立,但性质已经发生变化:是各革命根据地的人民代表机关,也是抗日民主政权的权力机关。抗日根据地人民选举产生的议员组成各级参议会,各级参议会对人民负责,受人民监督,并实行民主集中制,集中行使职权,集体决定问题,保证了各根据地人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督,享有当时抗日根据地有关法律规定的民主、自由和权利。第四阶段是解放战争时期的人民代表会议制度。其性质是中国共产党领导的、以工农联盟为基础的人民大众反对帝国主义、封建主义和官僚资产阶级的人民民主统一战线政权的政权。主要内容是实行土地改革、消灭封建剥削制度。因为在当时的中国谈民主,最实际的问题就是土地问题。谁把这个问题解决了,使占全国人口85%以上的人民翻了身,谁就实行了民主,真正使人民做了主人。解放战争时期遍布城乡的人民代表会议制度,有力地做到了这一点。这一制度对支援解放战争作出了重要贡献,同时又直接为新中国成立后实行人民代表大会制度积累了宝贵经验。从以上回顾中我们可以看出,人民代表大会制度是中国人民在党的领导下经过长期奋斗而选择的保护自己利益的制度成果。而代表人民利益,维护人民利益,也正是人民代表大会制度存在的意义所在。

2. 从法定性质看,人民代表大会制度是广大人民当家作主的实现形式

社会主义中国是在推翻压在人民头上的三座大山后建立起来的,是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的新型国家。它的任务是对内代表工人阶级和广大人民对极少数剥削者和敌对势力实行专政,保护人民群众的民主权利,组织各项社会主义建设;对外反对帝国主义和敌对势力的干涉颠覆破坏,维护国