

# 地方人大 工作关系理论与实践探索

---

戚建庄 主编

河南人民出版社

# 地方人大工作关系 理论与实践探索

主编 戚建庄

河南人民出版社

## 图书在版编目 (C I P) 数据

地方人大工作关系理论与实践探索 / 戚建庄主编.  
—郑州 : 河南人民出版社, 2016. 4  
ISBN 978 - 7 - 215 - 09975 - 3

I. ①地… II. ①戚… III. ①地方各级人民代表大会 -  
工作 - 研究 - 中国 IV. ①D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 065397 号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:0371 - 65788028)

新华书店经销 郑州金秋彩色印务有限公司印刷

开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 19.25 印张

字数 380 千字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

---

定价:30.00 元

## 本书编委会

主任：刘春良

副主任：张启生 戚建庄

委员：陈陆浩 张 旻 陈悦轩 冯建勋 吴文毅

主编：戚建庄

作者：（按章序排名）

第一章 吴文毅 胡兴锐

第二章 刘东升

第三章 李艳华 张华飞

第四章 张建昌 孙常永

第五章 王松钊 许展华

第六章 霍 振 赵一鸿

第七章 黄登峰 王会华

第八章 杨朝阳 高学锋

第九章 张玉民 赵福杰

第十章 王中夷 王旭峰 李林霞

第十一章 刘铁柱 陈 波

第十二章 蔡勤良 王红强 岳子寒

# 序

刘春良

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上深刻指出：人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下，我们要毫不动摇地坚持人民代表大会制度，也要与时俱进地完善人民代表大会制度。对此，地方各级人大肩负重要使命。尤其是在协调推进“四个全面”战略布局的时代背景下，如何深刻认识和把握人民代表大会制度，如何处理好人大工作中的若干关系，如何推动人民代表大会制度理论和实践创新，成为摆在人大工作者面前不可回避的课题。

面对时代交给的这一任务，我们组织对人大工作熟悉的同志，编写了《地方人大工作关系理论与实践探索》。本书以党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神为指导，遵循宪法和法律基本原则，运用辩证唯物主义的观点和方法，围绕“党的领导、人民当家作主和依法治国的关系”“法治意识与法治国家”“选举民主与协商民主”“履职能力与履职实效”“对事监督与对人监督”等12个课题，进行了有益的探索。其意义在于，从知行统一的高度和地方人大工作者的视角，客观阐释了人大工作中的一些重要关系，有助于我们从理论和实践的结合上提高依法履职水平，推动人民代表大会制度和地方人大工作与时俱进、完善发展。本书的编写贯彻了以下三条原则：

一是坚持正确方向，突出“三个自信”。人民代表大会制度是国家根本政治制度，人大工作的政治性很强，开展人大理论研究必须把握好政治方向。现在理论界和意识形态领域并不平静，各种社会思潮、价值观念、理论观点的冲撞和交锋客观存在，意识形态领域的斗争一刻也没有停止过。在编写本书过程中，我们始终坚持正确的政治立场、政治方向，始终在中国特色社会主义制度框架内研究人大工作，阐释好坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事的重要性，阐释好全面依法治国与坚持和完善人民代表大会制度等一系列重大理论和实践问题，努力把握人大工作的客观规律，还原事物的本来面目，帮助人们充分认识人民代表大会制度的显著优越性和强大生命力，更好地坚定道路自信、理论自信、制度自信。

二是坚持辩证思维，突出客观理性。本书内容多为阐释地方人大工作中的重大关系，需要厘清事物之间相互作用、相互影响的状态。这就需要运用马克思主义理论，也就是辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法来认识问题、分析问题、解决问题。我

们坚持用全面、联系和发展的眼光进行研究，在谋篇布局上，注重各个章节体例的一致性、内容的关联性、“辈分”的协调性；在具体内容上，强调与法律政策的有效衔接，如新修订的地方组织法、选举法、代表法的具体要求，全面深化改革、县乡人大建设的政策精神，都得到反映；在研究方法上，注意挖掘和尊重内在逻辑联系，防止孤立、静止、片面地看问题，防止顾此失彼或厚此薄彼，客观公正地阐述观点，保证了研究结果的科学性。

三是坚持问题导向，突出实用价值。问题是时代的声音。存在疑问，就说明相关研究不够到位，还有模糊认识，仍有改进空间。本书涉及的12方面的问题，都是地方人大工作实践中反映比较集中的问题，比如如何在全面依法治国进程中发挥人大职能作用，怎样认识地方人大与“一府两院”的关系，怎样正确处理人大主导立法与民主立法的关系，等等。这些问题，有的以前已经做过一些研究，有的是新形势提出的新课题。我们从地方人大工作实践需要出发，在充分吸收借鉴以往研究成果的基础上，对这些问题进行了深入思考和研究，在较为系统的理论阐发中廓清迷思、探寻对策、明确路径，着力增强本书的针对性、实用性和指导性，努力在推动解决问题中实现地方人大工作新的发展。

推动人民代表大会制度理论和实践创新，是时代赋予我们的光荣任务。真诚期望本书能为加强和改进地方人大工作提供有益借鉴，并能够以一得之见起到抛砖引玉之效，引发更多更有价值的思考和研究，共同推动人民代表大会制度理论研究和地方人大工作迈上新的台阶，为协调推进“四个全面”战略布局、进一步加强社会主义民主法治建设做出新的贡献。

# 目 录

<b>第一章 党的领导、人民当家作主和依法治国的关系</b> .....	(1)
一、党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的基本内容.....	(1)
二、党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的辩证关系.....	(5)
三、党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的实现路径.....	(15)
<b>第二章 人大工作与全面推进依法治国的关系</b> .....	(25)
一、充分认识全面推进依法治国的历史意义，增强做好人大工作的使命感.....	(25)
二、深刻理解全面推进依法治国面临的问题和任务，增强做好人大工作的紧迫感.....	(31)
三、把握完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重大意义、总体要求和重要原则，认真落实我国法律体系的重点任务.....	(37)
四、准确把握人大工作职能定位，认真履行法定职权，着力推进全面依法治国.....	(42)
<b>第三章 树立法治意识与建设法治国家的关系</b> .....	(50)
一、法治意识与法治国家的关系.....	(50)
二、我国社会主义法治建设状况.....	(53)
三、树立法治意识需要正确处理的关系.....	(61)
四、牢固树立法治意识，全面推进法治国家建设.....	(65)
<b>第四章 法治与德治的关系</b> .....	(75)
一、坚持法治和德治相结合是中国特色社会主义法治道路的必然选择.....	(75)
二、建设社会主义法治文化.....	(80)
三、强化道德建设的支撑作用.....	(86)
<b>第五章 地方人大与地方政府、法院、检察院的关系</b> .....	(93)
一、地方人大与地方政府、法院、检察院在法律上的地位区分.....	(93)
二、地方人大与地方政府、法院、检察院的职权划分.....	(95)
三、地方人大与地方政府、法院、检察院的相互关系.....	(101)
四、正确处理人大对“一府两院”监督与支持的关系.....	(108)
<b>第六章 选举民主与协商民主</b> .....	(121)
一、民主的概念.....	(121)

二、我国的选举民主·····	(125)
三、我国的协商民主·····	(131)
四、选举民主与协商民主的关系·····	(133)
五、人大代表的选举、监督和罢免、辞职、补选·····	(135)
六、保证选举依法进行的对策研究·····	(144)
<b>第七章 地方各级人大之间的相互关系·····</b>	<b>(150)</b>
一、地方各级人民代表大会的性质·····	(150)
二、县级以上地方各级人大及其常委会的职权·····	(160)
三、代表大会、常委会、主任会议权限划分·····	(173)
四、上下级人民代表大会之间的关系·····	(179)
<b>第八章 人大工作与“四个全面”的关系·····</b>	<b>(182)</b>
一、“四个全面”是实现中华民族伟大复兴的战略布局·····	(182)
二、人大工作要更好地发挥法治的引领和规范作用，保障经济、政治、文化、 社会、生态文明建设健康发展，确保全面建成小康社会的实现·····	(188)
三、正确处理立法与改革的关系，深入推进依法行政、公正司法·····	(195)
四、人大要在推进依法治国过程中积极发挥职能作用·····	(199)
五、落实全面从严治党要求，推进人大工作创新发展·····	(200)
<b>第九章 尊重代表权利与尊重人民权利的关系·····</b>	<b>(204)</b>
一、尊重代表权利与尊重人民权利是一致的·····	(204)
二、法律赋予代表的职权和责任·····	(210)
三、尊重和支持代表行使职权的措施·····	(217)
<b>第十章 人大主导立法与民主立法的关系·····</b>	<b>(223)</b>
一、社会主义法律体系的形成及其基本经验·····	(223)
二、经济发展新常态对人大立法提出的新要求·····	(231)
三、充分发挥人大立法主导作用，深入推进民主立法、科学立法·····	(236)
<b>第十一章 履职能力与履职实效的关系·····</b>	<b>(248)</b>
一、人大代表履职能力与履职实效的关系·····	(248)
二、影响人大代表履职能力的主要因素·····	(252)
三、当前地方人大依法履职取得的成就与经验·····	(257)
四、当前地方人大依法履职存在的矛盾与问题·····	(266)
五、提高履职能力、增强监督实效的建议·····	(268)
<b>第十二章 对事监督与对人监督的关系·····</b>	<b>(272)</b>
一、对事监督与对人监督的理论渊源与法律依据·····	(272)
二、人大及其常委会对事监督与对人监督的工作现状分析·····	(280)
三、加强和改进人大及其常委会对事监督与对人监督工作的对策·····	(286)

# 第一章 党的领导、人民当家作主和依法治国的关系

党的领导、人民当家作主和依法治国的关系，是各级人大工作者面临的最主要问题，处理得当与否，直接影响到人大工作的与时俱进和人民代表大会制度的坚持与发展。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上强调：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。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。”这一论述深刻揭示了我国社会主义政治文明的本质特征和推进社会主义政治文明必须遵循的基本方针，鲜明指出了人民代表大会制度价值和三者有机统一的内在联系。坚持和完善人民代表大会制度，必须准确理解把握党的领导、人民当家作主和依法治国的科学内涵，自觉地将三者有机统一贯彻人大工作始终。

## 一、党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的基本内容

党的十八大报告指出，政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。这是中国特色社会主义政治发展道路的特色和鲜明优势，具有丰富的时代内涵和非凡意义。

### （一）三者有机统一的演进历程

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，植根于中国国情和经济社会实际，与人民代表大会制度的发展密切相连，是对社会主义民主政治实践的高度总结。三者有机统一的提出，经历了一个不断深化认识、探索完善的过程，大致可以分为三个阶段。

一是探索起步阶段。新中国的成立开辟了我国人民民主和法制建设的新时代。1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，确定了新中国的基本政治架构是人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体。1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法，人民代表大会制度正式在全国范围内系统地建立起来。我国社会主义民主法制建设由此起航，党领导人民探索三者有机统一的征程由此开启，并奠定了我国社会主义民主法制建设的根本政治前提和制度基础。但是这一探索并不是一帆风顺的，特别是“文革”时期，社会主义民主法制遭到严重破坏，人民代表大会制度建设遭到严重挫折，三者有机统一的探索随之陷入停顿状态。

二是恢复发展阶段。改革开放标志着我国社会主义民主法制建设进入了一个新时期。

党的十一届三中全会总结历史的经验教训，提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针，人民代表大会制度重新步入正轨，加强党的领导、发展人民民主、健全社会主义法制的工作翻开了新的篇章。“八二《宪法》”以法律的形式确立了宪法作为国家根本大法和治国安邦总章程的崇高地位，同时对加强社会主义民主与法制建设、健全和完善人民代表大会制度做出了新的规定。党的十二大提出：“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法制化。”党的十三大强调：“进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”党的十四大要求：“积极推进政治体制改革，使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展。”党的十五大提出了依法治国、建设社会主义法治国家的目标，强调“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来”。这一重要论述已经包含了三者有机统一的萌芽。

三是确立完善阶段。党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，作为全面建设小康社会的重要目标，首次提出了“三者有机统一”的概念：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”党的十七大、十八大再次重申了“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。尤其是党的十八大以来，习近平总书记多次强调要把坚持三者有机统一作为发展社会主义民主政治的关键。党的十八届三中全会提出“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革”；四中全会明确指出，全面推进依法治国，必须坚持三者有机统一，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路。可以说，随着“四个全面”战略布局的逐步形成，三者有机统一的内涵越来越丰满，坚持三者有机统一的信心越来越坚定。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，已经成为推动人民代表大会制度与时俱进，促进社会主义民主法治建设深入开展，实现国家治理体系和治理能力现代化的核心支撑。

## （二）三者有机统一的具体内涵

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国，这三者是有机的统一。这三者各自有着特定内涵，联系到一起，贯穿到社会主义民主法治建设的各个方面，既是开展人大工作的重要依据，也是推动人民代表大会制度与时俱进的必然要求。

一是关于坚持党的领导。中国共产党是中国革命和建设的坚强领导核心，是我们国家各项事业不断取得成功的根本保证。中国共产党的领导地位不是自封的，而是历史的选择、人民的选择。鸦片战争后的近代中国，中华民族内忧外患、积贫积弱，求民族独立、人民解放，求国家富强、人民幸福，成为中华民族面临的两大历史任务。为改变中华民族的命运，一代代中华儿女前赴后继，进行了可歌可泣的英勇斗争，但都没有成功。在历史的转折关头，中国共产党应运而生。在中国共产党领导下，中国人民打败了日本帝国主义和国民党反动派，取得了新民主主义革命胜利，建立了新中国，实现了民族独立和人民解放；完成了历史上最广泛、最深刻的社会变革，确立了社会主义基本制度，为中国社会的

一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础；进行了改革开放新的伟大革命，开创、坚持、发展了中国特色社会主义，走上了实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的正确道路。可以说，在现代中国，没有共产党的领导就没有中国人民的一切。坚持党的领导，就是坚持党是建设中国特色社会主义事业的领导核心，就是要牢记构成国家机关的各个组成部分，包括作为国家权力机关的各级人民代表大会及其常委会，作为国家行政机关的人民政府，以及作为司法机关的人民法院、人民检察院，都必须把自己置于中国共产党的领导之下，这既是宪法赋予执政党的责任，也是宪法赋予国家机关的义务。

二是关于人民当家作主。人民当家作主，即人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民，人民依法管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。按照现代社会的人民主权原则，不论是普通百姓还是各级官吏，都是平等的公民，人民当家作主是国家政治的实质内容，公民权利是国家政治的根本。人民是一切权力的本源，也是一切活动的价值或意义的本源，人民的意愿和利益是构建国家权力的至高无上的权威。执政要以人民的意愿为信号，以人民满意高兴与否作为出发点和落脚点。执政决策要充分尊重民意、代表民意、体现民意，而不是包办代替。就劳动者这一人民的主体与基础来说，毛泽东曾在阅读苏联《政治经济学教科书》时发表谈话指出，管理国家、管理军队、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利、最根本的权利。没有这种权利，劳动者的工作权、休息权、受教育权等权利就没有保证。然而，只有在新中国成立之后，人民成为国家和社会的主人，才真正享有这些权利和更广泛的权利。人民当家作主，是党领导全国各族人民进行革命、建设和改革的历史发展、现实写照和价值追求，并由社会主义宪法和法律所规定并给予保障。人民当家作主体现了社会主义民主的本质。邓小平认为，党的领导的主要内容也是支持人民当家作主。而人民怎样当家作主是要有一套制度来保证的，这个制度就是人民代表大会制度，即我国的根本政治制度。通过这一制度，以民选、民意作为政治的基础，由人民通过自己的代表来实行民主管理，保证党和政府行使的权力遵从人民意志，忠实于人民利益。

三是关于依法治国。依法治国，概要地讲，就是依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。宪法和法律是国家制定和认可的行为规范，具有鲜明的阶级性。在剥削阶级占统治地位的国家，法律主要体现的是剥削阶级的意志，是统治人民、保护剥削阶级利益的工具。我国社会主义法律与其他剥削阶级法律的根本区别，就在于它主要体现了广大人民的意志，是保护人民的工具。依法治国有三个方面的基本内涵，即：法律面前人人平等，包括公民的法律地位一律平等，任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权，任何组织 and 个人的违法行为都必须依法受到追究；树立和维护法律权威，包括确立法律是人们生活基本行为准则的观念，维护宪法权威，维护社会主义法制的统一和尊严，树立执法部门的公信力；严格依法办事，包括职权由法定，有权必有责，用权受监督，违法受追究。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了安排部署，提出全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。全面依法治国，根本是中国共产党领导，核心是依宪治国，主体是广

大人民群众，内容是管理国家事务及经济、社会、文化等事务，目的是保证国家各项工作依法进行，实现社会主义民主制度化、法律化。

### （三）坚持三者有机统一的重要意义

党的领导、人民当家作主和依法治国是社会主义民主政治的特点和优势。改革开放以来，党和国家主要领导人对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国，都做出了深刻论述，从中可以总结和把握坚持三者有机统一的重要意义。

首先，坚持三者有机统一是推进社会主义现代化的必然要求。推进现代化离不开坚持党的领导，这是邓小平反复强调的一个观点。早在1979年，邓小平就明确指出：“事实上，离开了中国共产党的领导，谁来组织社会主义的经济、政治、军事和文化？谁来组织中国的四个现代化？在今天的中国，决不应该离开党的领导而歌颂群众的自发性。”搞现代化就要建立社会主义市场经济，市场经济更离不开党的领导。1993年邓小平再次强调：“我们在改革开放初期就提出‘四个坚持’。没有这‘四个坚持’，特别是党的领导，什么事情也搞不好，会出问题。出问题就不是小问题。社会主义市场经济优越性在哪里？就在四个坚持。四个坚持集中表现在党的领导。”与此同时，邓小平还提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”的科学论断，强调了建设社会主义民主对于实现现代化的重要作用。邓小平认为，社会主义的重要特征之一就是广大人民充分当家作主，他指出：“我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善，因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长期坚定不移的目标。”邓小平强调，发展社会主义民主的过程就是推进法制建设的过程，认为民主同法制是相关联的。邓小平主张为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

其次，坚持三者有机统一是发展社会主义民主政治的必然要求。江泽民在1991年庆祝中国共产党成立70周年大会上的讲话，集中回答了有中国特色社会主义的经济、政治、文化特征及要求。其中，对于有中国特色社会主义的政治的内涵作了科学界定。在党的十五大报告中，围绕建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的目标，进一步明确了什么是社会主义初级阶段有中国特色社会主义的经济、政治和文化，怎样建设这样的经济、政治和文化。江泽民指出：“建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治。这就要坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度；发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家。”这些论述对于建设社会主义政治文明具有指导意义。党的十六大报告在谈到要通过政治体制改革来发展社会主义民主时，强调指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”“三者有机统一”原则首次在党的中央文件中正式提出，为我们正确处理“三者”关系、发展社会主义民主政治指明了方向。

再次，坚持三者有机统一是走中国特色社会主义政治发展道路的必然要求。走中国特

色社会主义政治发展道路，最关键的就是坚持三者有机统一。胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中说：“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”在党的十七届二中全会上，胡锦涛明确指出：“中国共产党的领导，人民当家作主，依法治国基本方略，决定了我国社会主义国家政权的性质，什么时候都不能动摇。”党是中国特色社会主义事业的领导核心，是领导中国人民不断开创事业发展新局面的核心力量；人民民主是社会主义的生命，共产党人在革命、建设、改革各个时期奋斗的重要目标就是实现人民当家作主；依法治国是我们国家的基本方略，是促进我国社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面的必然要求。

最后，坚持三者有机统一是实现伟大复兴中国梦的必然要求。党的十八大以来，以习近平为总书记的中央领导集体站在全面建设中国特色社会主义的高度，作出了“四个全面”重大战略布局，提出了实现中国梦的重大战略思想。实现伟大复兴的中国梦，必须坚持党的领导。实现伟大复兴的中国梦，有许多新的情况需要面对、新的规律需要把握、新的问题需要破解，这就需要不断提高党的建设的科学化水平，提高依法执政能力水平，以更好地适应新形势、新需要；实现伟大复兴的中国梦，必须紧紧依靠人民，通过加强基层民主制度建设，进一步调动最广大人民参与建设的积极性、主动性和创造性，进一步凝聚社会方方面面的智慧和力量；实现伟大复兴的中国梦，必须以加强法治建设为保障，着力建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府，提高行政效率和质量，更好地保障人民群众权益，让人民群众有更多的获得感。2013年3月17日，在十二届人大一次会议闭幕式上的讲话中，习近平指出：“中国梦归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福”，“我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持人民主体地位，扩大人民民主，推进依法治国。”在2014年9月庆祝全国人民代表大会制度成立60周年大会上，习近平总书记再次强调了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要性。这也鲜明地告诉我们，在实现中华民族伟大复兴中国梦的道路上，必须把三者有机统一贯彻始终。

## 二、党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的辩证关系

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核心，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。三者有机统一，既是我国社会主义政治文明区别于西方资本主义政治文明的本质特征，也是我们推进社会主义民主政治建设必须遵循的基本方针。深刻把握党的领导、人民当家作主和依法治国之间的辩证关系，是理解三者有机统一的关键所在。

### （一）党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证

党的领导地位是由党的先进性和党与人民群众的密切联系决定的，是在长期革命、建设和改革实践中形成的。党是中国特色社会主义事业的领导核心，只有坚持党的领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，才能确保党领导人民有效治理国家，才能确保

法治在国家治理和社会管理中得到贯彻，从而有效维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利。

首先，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。习近平总书记多次强调：“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”这一重大论断，深刻揭示了党的领导不仅是中国特色社会主义内在规定的应有之义，而且是中国特色社会主义内在规定中最内核、最根本的属性。

党的领导是中国特色社会主义的内在规定。中国共产党自成立之日起，就把实现社会主义作为奋斗目标。经过新民主主义革命和社会主义革命，中国共产党领导人民在中国这样一个落后大国建立了社会主义基本制度。尔后，中国共产党对如何建设社会主义进行了艰辛探索，尽管出现了曲折和坎坷，但也取得了独创性理论成果和巨大成就，为新时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。党的十一届三中全会以来，中国共产党成功开创和发展了中国特色社会主义。中国特色社会主义是由道路、理论体系、制度三位一体构成的，每一项内容都体现了党的领导。中国特色社会主义道路，首先就是党领导人民开辟的伟大道路；中国特色社会主义理论体系包括的邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，都一以贯之凸显了坚持党的领导；中国特色社会主义制度，包括根本政治制度、基本政治制度、中国特色社会主义法律体系、基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度，而党的领导无不贯穿于各项制度之中。可见，没有中国共产党的领导，就没有中国特色社会主义。

党的领导在中国特色社会主义本质特征中居于核心地位。说“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”，就在于党的领导是中国特色社会主义本质特征中最核心、最重要、最关键的特征，直接影响和决定着其他本质特征的存亡。中国特色社会主义本质特征体现在经济、政治、文化、社会、生态文明等各个领域，包括党的领导、解放和发展社会生产力、人民当家作主、共同富裕、社会公正、社会和谐等。其中，党的领导融入其他本质特征之中，并对其他本质特征的实现起着根本保障作用。比如，人民当家作主，是社会主义的本质和核心，也是我们党始终高扬的旗帜。坚持党的领导是实现人民当家作主的根本保证。没有共产党，就没有新中国，人民当家作主的地位就不能实现。这是被中国近代以来历史证明的客观真理。共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。离开党的领导，人民当家作主就会失去根本保证，就会落空。可以说，如果丢掉党的领导，中国特色社会主义其他本质特征将失去依托，中国特色社会主义也将不复存在。

其次，党的领导是全面依法治国的必然要求。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。实践这个方略，必须始终坚持党的领导。这是由社会主义法治建设的全局性、艰巨性、长期性所决定的。社会主义法治建设是一项系统的、全面的工程，既要求依法治国、依法执政、依法行政共同推进，把国家事务和社会事务、经济和文化事业的管理都纳入法治化轨道；又要求法治国家、法治政府、法治社会一体建设，使全体公民、社会组织 and 国

家机关都依照宪法及法律行使权利或权力、履行义务或职责，这些都只能由执政党来领导。在我国，党居于总揽全局、协调各方的重要位置，只有坚持党的领导，才能促进和保证各个国家机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作，带动全体社会成员在宪法和法律范围内活动。同时，中国经历了两千多年的封建统治，缺乏法治传统和土壤，如果没有正确的引导，很容易导致曲解法律、滥用权力和权利，甚至引起民主暴政等不良后果。并且，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，发展始终是党执政兴国的第一要务。在未来的法治进程中，还会有很多问题和复杂情况，建设法治国家的任务还十分艰巨和繁重，需要一个先进的、科学的、坚强的政党，对民主和法治的发展加以引导，否则，法治国家的目标很难实现。这就决定了必须始终坚持党的领导，发挥党的领导核心作用，在党的领导下，向着建设法治中国的目标不断前进。

党的十一届三中全会以来，我们党积极建设社会主义法治国家，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。尤其是党的十八届四中全会，在党的历史上首次以“依法治国”为主题召开，具有划时代的里程碑意义。这次会议提出总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，强调依法治国首先是依宪治国，要在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。可以说，党的领导是中国特色社会主义法治之魂，是我们的法治同西方资本主义国家法治的最大区别。如果照搬西方政治制度，放弃共产党的领导，社会主义法治建设只能是死路一条。始终坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，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系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。

再次，党的领导是人民当家作主的根本保证。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求。民主政治的基本含义是人民主权，是通过多数人的统治保障公民权利得到平等实现的国家形式。民主政治作为一种政治制度，是社会政治文明不断发展进步的必然要求。但是也要清醒地认识到，西方社会所标榜的民主政治，在本质上不过是占据统治地位的资产阶级、剥削阶级的民主政治，社会主义民主政治才真正开启了人民当家作主的新纪元。社会主义制度从根本上否定了社会经济生活中少数人对多数人的经济剥削，其所要奋斗的目标是建立以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的经济制度。这就使得占人口绝大多数的广大人民能够以平等的经济和政治地位参与政治生活。可以说，社会主义制度的构建，否定了少数人对多数人的压迫，建立劳动人民当家作主的政治制度，从而使人民从政治上赢得了自由，掌握了自己的命运。能否真正实现人民当家作主，是社会主义民主政治同资产阶级民主政治的根本区别，它直接体现着社会主义民主政治的性质，也关系到社会主义的前途命运。邓小平同志曾经指出：“没有民主就没有社会主义。”没有人民当家作主，不实行民主，就不是社会主义；不搞社会主义，也不可能有人民民主，更不可能实

现最广大人民当家作主。社会主义民主是最广大人民当家作主的民主。实现最广大人民当家作主，是社会主义民主政治的内在属性和鲜明特征，也是社会主义民主政治建设的根本任务和最高目标。

人民当家作主是党的领导的出发点和归宿。从革命战争时期以“投豆选举”“三三制”等形式在解放区实行广泛民主选举，到1954年确立人民代表大会制度，再到20世纪90年代8亿多农民实行村民自治，党团结带领亿万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。要实现人民当家作主就必须坚定不移地坚持中国共产党的领导。我们党领导人民推翻剥削阶级统治、建立人民政权，就是要组织和支持人民当家作主，依法管理国家和社会事务，管理各项事业，实现最广大人民的利益和意志。这是我们党执政的根本目的。我们党一再强调：人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心；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。要实现社会主义民主政治的本质要求，就必须在党的领导下有序进行。中国共产党领导中国人民经过艰苦卓绝的奋斗，成功建立起了以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家政权，实行人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，使人民群众无论从形式上还是从实质上都成为国家的主人。尤其是通过人民代表大会制度，人民经过普遍的民主选举，产生自己的代表，组成各级人民代表大会，各级人民代表大会都对人民负责、受人民监督，有力地保证了全国各族人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，享有宪法和法律规定的广泛的民主、自由和权利。历史已经无可辩驳地证明，人民当家作主不是自发实现的，不是靠朴素的民主意识和本能就能够实现的。人民民主的实现，必须靠科学理论的指导、正确步骤的制定。没有党领导人民有效治理国家，国家就会群龙无首、一盘散沙，人民当家作主就只能是一句空话。只有党的领导才能为人民当家作主的实现创造雄厚基础，人民在党的领导下当家作主是中国特色社会主义制度的独特政治优势。

## （二）人民当家作主是党的领导、依法治国的重要基础

人民当家作主，就是人民是国家的主人，共同享有社会经济资源，共同参与社会管理。它集中表达了国家权力来源于人民、服务于人民的政治理念，确立了人民在国家和社会生活中的主体地位。人民当家作主是历史唯物主义和马克思主义群众观的集中体现，构成了现代民主社会的重要基石，正是始终秉持这一政治理念，我们党的事业才不断实现新的发展，依法治国才不断取得新的成就。

首先，人民当家作主是党的正确领导的重要源泉。人民群众是人类社会的真正创造者，是历史的主人。人民群众不仅创造社会物质和精神财富，他们更是社会变革的决定力量，任何时期的社会变革，人民群众都是主力军，是推动社会由低级向高级发展的决定性力量。马克思主义价值观是以无产阶级和人民大众为主体、以人的全面自由发展为理想目标、以劳动人民利益需求为价值取向、以集体主义为核心的新价值观。我们党自诞生那一天起，就把为人民的利益而奋斗作为自己的宗旨，确立了党和人民群众“舟与水”的关

系；1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》指出，“中华苏维埃所建设的，是工人和农民的民主专政国家”，人民当家作主在政治领域初现雏形；1954年我国首部社会主义性质的《宪法》诞生，规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”，从国家根本法的层面确立了人民作为国家主人的地位。党的十八大报告坚持人民是真正英雄的唯物史观，把人民放在心中的最高位置，把人民的根本利益作为最高价值追求，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，强调“必须坚持人民主体地位”“更好保障人民权益，更好保证人民当家作主”“人民民主不断扩大”，始终把党牢牢根植于人民群众之中，处处闪耀着党的性质和宗旨的灿烂光辉，这也是我们党从胜利走向胜利的基因密码。

坚持人民当家作主，最重要的就是要发扬人民民主。我国自秦王朝专制统治建立之后，就形成了一个历史怪现象，任凭皇帝变动、朝代更迭，家天下的性质却始终未变。中国共产党人从一开始就研究如何跳出这个历史怪圈。1945年，民主爱国人士黄炎培等人受邀访问延安。在与毛泽东交谈时黄炎培说，任朝代更替，始终未跳出政怠宦成，人亡政息这个周期率，中共有何良策能否打破这个周期律？毛泽东肯定而自信地告诉黄炎培，走人民民主之路，才能跳出这个“周期率”，只有让人民监督政府，政府才不敢松懈，才不会人亡政息。正所谓“天下大势浩浩荡荡，顺之者昌逆之者亡”，我们党无时无刻不把握民心民生这个“大势”，无论是革命战争年代，还是社会主义建设时期，都充分发扬民主，汲取和调动最广大人民群众的智慧力量，确保了党在各个重要时期决策的科学性、正确性。我们党始终把维护和发展最广大人民的根本利益放在首要位置，充分发挥人民民主的力量，根据人民群众的意愿，为了人民群众的利益，做出决策、引领发展。可以说，没有人民民主就没有党的正确领导。我们党领导的目的就是保障人民当家作主的权利在现实生活中得以实现，只要牢牢把握为人民服务这个宗旨，切实体现人民当家作主这个社会主义制度的本质，我们党就不惧怕多党制、三权分立等西方政治理念和思潮的挑战，就会更加坚定道路自信、理论自信、制度自信，就会永葆党的先进性，带领中华民族走向伟大复兴。

其次，人民当家作主是实现依法治国的基本要求。为了人民是全面依法治国的根本目的。我国宪法明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”权为民所赋，权就应为民所用。这就决定了我国法治建设必须把为了人民、保证人民更好地当家作主，作为根本价值取向。保证人民当家作主，一方面要求在立法、执法、司法的各个环节牢固树立以人为本、人民利益至上的法治理念，始终站在最广大人民群众的立场上，充分体现人民群众的意愿和要求，时刻替人民群众着想，努力为人民群众排忧解难，切实维护人民群众的各种权益，尽可能为人民群众行使权利和履行义务创造条件，减少人民群众参与司法活动的成本，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益；另一方面要求通过宪法和法律的有效实施，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权，实现公民权利保障法治化。

依靠人民是全面依法治国的重要保证。全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治