



人民代表大会制度是国家制度和治理体系的基石

□ 岳人大



党的十九届四中全会作出的《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》，强调突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，明确坚持和完善人民代表大会制度。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，是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，集中体现了我们国家制度和治理体系的优势。在推进国家治理体系和治理能力现代化的新征程上，要坚持和完善人民代表大会制度，切实将我国根本政治制度优势转化为强大的治理效能。

人民代表大会制度是新中国国家制度的起源和基础

从制度属性看，人民代表大会制度贯彻现代国家的人民主权原则，体现我国国家性质并决定其他制度。作为共和国的政体，人民选举产生的人民代表大会一经宣告成立，就可以创制各种法律和制度，具有政治合法性和正当性。而其他任何制度如经济制度、行政管理制度、司法制度等，都是由人大或经由它授权的机关制定的，具有派生性。

从制度沿革看，人民代表大会制度创建史就是中国共产党探索国家政权应当怎么组织、国家应该怎么治理的过程。在近代史上，君主立宪制、议会制、多党制、总统制都是以失败告终的政治制度尝试。我们党自成立之日起就致力于建设人民当家作主的新社会，提出了关于未来国家制度的主张，并领导人民为之进行斗争。大革命时期的农民协会制度，是人民政权组织形式的探索。土地革命时期的工农兵苏维埃，是人民代表大会制度的雏形。1931年在江西瑞金建立的中华苏维埃共和国，最高政权为全国工农兵代表大会，中央执行委员会是闭会期间最高政权机关，其下组建了人民委员会、最高法院和审计委员会，体现了人民代表大会制度的运行原理。抗日战争时期，我们党将苏维埃政权改为国民政府下的一级地方政权。边区参议会既是民意机关，也是立法机关，实行“三三制”，创造了“投豆法”“画圈法”“背箱法”等选举

方法，被誉为“抗日民主之花”。正是在这一阶段，中国共产党对国家制度形成了较成熟的思想。1940年，毛泽东在《新民主主义论》中讲：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”这就第一次正式提出中国未来的政权组织形式是要建立人民代表大会制度。在还不具备全国普选的条件下，1949年9月21—30日召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，代行全国人民代表大会的职权，通过共同纲领，明确共和国的国家政权属于人民，最高政权机关为全国人民代表大会，我们的国体、政体就确立了。1954年一届全国人大第一次会议通过宪法，正式建立人民代表大会制度，为建立和完善国家制度和治理体系奠定了基础。

从制度实践看，新中国成立70年来，特别是改革开放40多年来，人民代表大会制度与时俱进、完善发展，保证了党领导人民有效治理国家。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强对人大工作的领导，人民代表大会制度展现出更加旺盛的生机活力。实践充分证明，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、保证人民当家作主的好制度，是党领导人民坚持我国社会主义政治制度的根本，绝不照搬西方政治制度模式，形成一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度。

人民代表大会制度集中体现国家制度和治理体系的巨大优势

党的十九届四中全会指出我国国家治理制度和治理体系的13个显著优势。其中，坚持党的集中统一领导在治理体系中占统摄性地位。而作为实行民主集中制的政权组织形式，人民代表大会制度是党的领导贯彻到各政权机关的制度载体。通过人民代表大会制度，保证党的主张通过法定程序成为国家意志，保证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工作中得到全面贯彻和有效执行。因此，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，必须长期坚持、不断完善。要通过人民代表大会制度，把三者真正打通、有机统一起来，确立了人民代表大会制度与“三者有机统一”之间的内在一致性，支持和保证人大全面履行宪法法律赋予的各项职责，充分发挥人大制度的优势和功效，确保在党的领导下，国家治理更加民主、规范、有序。

人民代表大会制度主导治理体系法治化

治理体系法治化是国家制度实现更加成熟、更加定型的必然要求。与一般制度相比，法律具有4个特点：一是普遍适用性。法律在其调整范围内，普遍适用于所有主体，体

现公平性。二是程序正义性。法律制度一般经过立法机关三审或二审程序，全程向社会公开，吸收社会各界意见，确保了制定过程具有比较充分的审慎和透明。三是预期稳定性。法律一旦制定，除非被废止或修订，则一直有效。四是强制约束力。相比其他制度执行而言，唯有法律具有国家强制执行力，不执行法律将引起违法责任追究，避免了一般制度的执行短板。增强制度执行力，必须提高制度法律化水平。

根据“关涉大家的事需要得到大家的同意”的现代民主原则，对共同体全体成员具有强制约束力的法律制度须由人民选出的代表机关制定。改革开放40多年来，全国人大及有立法权的地方人大全面加强立法工作，逐步形成了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面实现有法可依。同时，由于我国实行立法解释模式，全国人大常委会行使宪法解释权和监督权，有立法权的地方人大对自身制定法规进行解释，地方各级人大在本行政区域内保证宪法法律的遵守和执行。相比较下，它们比西方国家议会机关在维护法制统一上承担了更多职责。在治理体系现代化中，要充分发挥人大在立法中的主导作用，完善立法体制机制，加强对法律实施的监督，以良法促进发展、保障善治，不断完善社会主义法治体系，夯实我们国家制度和治理体系的法治根基。



10月28日，中共中央、国务院印发了《新时代公民道德建设实施纲要》，对加强公民道德建设提出系统布局。“法安天下，德润人心”，推进新时代公民道德建设，需要强化道德建设的法治保障，进而实现法律与道德的有机结合和融通互补。法治对道德的保障作用，主要表现为两大方面。

以法载德：中国特色社会主义法律制度凝聚了社会主义道德的核心要求，彰显了制度正义。法律从来不是孤立存在的，它始终植根于一个国家的民情与道德之中。法治是由一套价值观念体系、制度规范体系和执行程序体系共同构成的，它本身就蕴含着国家治理和社会秩序的道德准则，要求以良法奠基善治。党的十八大以来，我国针对道德领域的突出问题，积极引领立法工作，及时把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求转化为法律规范，大力推动社会诚信、见义勇为、尊老爱幼、保护英烈、规范权力等方面的立法。2013年，《老年人权益保障法》规定，家庭成员应当关心老年人的精神需求，不得忽视、冷落老年人；与老年人分开居住的家庭成员，应当经常看望或者问候老年人，以上的规定也被解读为将“常回家看看”写入法律。2017年，《民法总则》将英烈保护、见义勇为、诚实信用等纳入规定范畴，明确宣告要以弘扬社会主义核心价值观为立法目的；2018年，《英雄烈士保护法》以专门法的形式对英烈保护相关事宜作出全面细致的规定；同年，《监察法》通过，将所有行使公权力的公职人员纳入监察范围，旨在打造风清气正政治生态，引导清正廉洁社会风气。而在2018年中共中央印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》中，明确提出力争经过5到10年时间，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。《新时代公民道德建设实施纲要》进一步指出，要将社会主义核心价值观要求全面体现到中国特色社会主义法律体系中，体现到法律法规立改废释、公共政策制定修订、社会治理改进完善中，为弘扬主流价值提供良好社会环境和制度保障。道德是法律的基础，只有那些合乎道德、具有深厚道德基础的法律才能为更多人所自觉遵行。

以法养德：中国特色社会主义法治实践发挥着对道德的保障和促进作用。法治是一个综合体，不仅包括观念体系和制度体系，还包括执法和司法体系。通过严格执法，利用法治具有的稳定性、普遍性、权威性和强制性，能够保证道德建设顺利进行。那些同时具备合法性、合理性、效率性原则的执法活动，实质就是价值标准和伦理道德在经济社会领域中的体现，是执法主体自身所处的比较特殊的地位决定了其本身的道德风范和境界与精神面貌，会对社会起到示范作用，成为推动法律贯彻落实的坚实力量。特别是，针对医疗卫生、生态环境、食品安全等关系群众切身利益的问题，不断强化执法力度，使败德违法者受到惩罚、付出代价，就是以法治的力量维护道德、凝聚人心。而司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，其基本功能在于定分止争、惩

以法载德 以法养德

□ 李文静

恶扬善，蕴含着社会的基本价值导向，直接影响着人们的观念和行为选择。“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”司法的过程并非机械的事实认定和法律适用的过程，而是涵摄价值衡度和价值选择的过程。公正司法意味着办案过程符合程序公正、办案结果符合实体公正，意味着受到侵害的权利一定会得到保护和救济、违法犯罪活动一定会受到制裁和惩罚。一份恰如其分的司法裁判应当有助于激发人向善的天性，引导社会向上的追求。这要求我们的司法，既必须坚持法治，以程序的方式来促进公正或正义，又要在具体的司法活动中入情入理，辨法析理，并在“法”与“理”之间建立起有说服力的关联，在界分清楚权利的同时，做到胜败皆服，案结事了，强调案件审理的法律效果和社会效果相统一。另外，在纠纷的处理方式上，也要尽可能地多元化，在满足社会主体多样化的司法需求的同时，不断扩大公民有序参与司法的途径。



（上接1版）另一方面，我国仍然处于工业化、城镇化快速推进的历史阶段，客观上资源能源需求持续旺盛，排放量增加趋势强劲。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，需要跨越一些常规性和非常规性关口，面临的风险挑战可想而知。为此，必须咬紧牙关，统筹经济社会发展 and 生态环境保护的关系，把坚持绿色发展作为推进生态文明建设必须解决的首要问题，在实际工作中排除一切干扰，把生态文明建设放在突出地位，并融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各个方面和全过程，把绿水青山转化为金山银山，实现生态美与百姓富的有机统一。

新一轮党和国家机构改革组建了国家林业和草原局，其根本目的就是要加大生态系统的保护力度，统筹监督管理森林、草原、湿地、荒漠等生态系统和陆生野生动植物资源的保护利用，组织生态保护和修复，开展造林绿化工作，管理国家公园、自然保护区、风景名胜、自然遗产、地质公园等各类自然保护地，保障国家生态安全。由此可见，林草事业处于生态文明建设

的基础和先导地位，属于中国特色社会主义事业的重要组成部分。新时代的林草工作者更要发扬斗争精神、增强斗争本领。

（三）

做好新时代的林草工作，需要更为高超的斗争艺术。林草事业既是重要的公益事业，又是重要的基础产业，是集生态效益、经济效益和社会效益于一身的系统整体。建设生态文明和美丽中国，林草工作是最基础、最根本的工作；而搞好林草工作，又最复杂、最漫长，最需要讲求科学、尊重规律、假以时日、把握斗争艺术和斗争策略。

第一，要科学认识和深刻把握林草事业是一项极为复杂的生命工程的基本斗争规律。林业和草原事业，以生命科学为主要特征和学理支撑，以林木、草、野生动植物等活的生命体和生命系统为主要研究对象和工作对象，涉及数以万计、亿计的物种以及物种之间的复杂联系，必须严格遵循有机世界与无机世界的统一规律、生命个体与生命群落之间的共生规律来采取和规范

我们的管理思路、方式方法和工作手段、工作措施等。在处理人与自然关系时，林草工作处在第一线、最前沿，需要懂得它们复杂的内在联系，并科学地把握和运用。

第二，要科学认识和深刻把握林草事业是一项十分庞大的系统工程的根本斗争原则。林业和草原事业涉及的学科领域非常广泛，林草系统结构繁杂，所包含的成分和要素错综多样，从宏观到微观再到微观，涉及物质流、能量流、信息流，尺度有大有小，层次有高有低，结构有优有劣，演进有快有慢，是一个永远处于运动变化状态的非常复杂的巨系统，其生命个体、生物群落、生态环境都存在着十分复杂的相互依存、作用和转化关系。在面对林业和草原行业的各种直接、间接问题时，要特别注重系统科学、辩证统一的认知要求，站在客观的、发展的、联系的而非主观的、静止的、孤立的角度和高度去把握斗争的基本原则。

第三，要科学认识和深刻把握林草事业充满对立统一关系的根本斗争逻辑。森林、草原、湿地、野生动植物资源包括荒漠生物都是大

自然赐予我们的宝贵财富，既提供丰富多样的生态产品，又提供丰富多样的物质产品。林业和草原本身都具有生态功能和产业功能，两者不可偏废，两手都要抓，两手都要硬。是生命就有生命周期，到时候就得死亡，呈现出新旧代谢的向前、向上的循环性。作为人类生存和发展的天然基础，人类必须充分利用这些生态系统生产的有形产品，否则会造成生态循环的中断和生命系统的退化，这是客观规律，不以人的意志为转移。我国的林业和草原发展史，就是一部生态保护和产业发展在对立统一状态下沿中间线而向两边不断摆动的历史。因此，这就要求我们必须树立科学、完整的林业观、草原观。只有将林业和草原事业的生态功能和产业功能统一起来才会形成完整的林草事业、大的林草事业、健康的林草事业，如果将它们分割开来甚至对立起来，在实践中只讲生态、不谈产业，就会导致残缺的林草事业、小的林草事业、不健康的林草事业。当然，我们绝不能忘了“生态优先”的大原则、大目标、大前提，我们兼顾产业的目的，是为了更好的生态保护。

（四）

新时代弘扬艰苦奋斗精神，也是我们在推进林草事业高质量发展进程中发扬斗争精神、增强斗争本领的题中应有之义。新中国成立70年来，随着我国经济社会的飞速发展，林业和草原事业也经历了波澜壮阔的发展历程，森林覆盖率由新中国成立之初的86%提高到现在的22.96%，生态产品不断丰富，林草产业日益壮大，初步实现了生态美、百姓富的有机统一。这期间，无论林业草原机构如何改变，无论林业草原事业发展的内外部环境如何变化，广大林草工作者始终坚守共产党人的初心，按照党中央赋予的职责使命，矢志不渝、不懈奋斗，谱写了一曲曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。从塞罕坝、右玉、原山林场、库布齐到八步沙“六老汉”，林草行业层出不穷的先进典型，无不体现出艰苦奋斗这一以贯之的行业精神，成为我国推进生态文明建设的一笔巨大精神财富。塞罕坝机械林场就是大家都耳熟能详的例子。现在的塞罕坝林场已经成为京津冀

地区重要的生态屏障，对于首都乃至华北的生态安全发挥着举足轻重的作用。塞罕坝林场的112万亩人工林，是三代塞罕坝人用55年的艰苦奋斗换来的。习近平总书记在塞罕坝林场作出的重要指示中，充分肯定了塞罕坝林场建设者的感人事迹、高度赞扬了牢记使命、艰苦创业、绿色发展的塞罕坝精神，强调全党全社会要大力弘扬塞罕坝精神，持之以恒推进生态文明建设，努力形成人与自然和谐发展的新格局。塞罕坝精神，是林草行业艰苦奋斗精神的象征和代表。当前和今后一个时期，林草行业发扬斗争精神、增强斗争本领，就要大力弘扬以塞罕坝精神为代表的艰苦奋斗精神，用理想信念去支撑林草行业各项事业的发展，用实际行动为生态文明建设和国家经济社会发展作出贡献。要不忘初心、牢记使命，永葆林草工作者艰苦奋斗的职业本色和优良传统，以坚韧不拔、顽强拼搏的斗争精神和行之有效、与时俱进的斗争本领，创造出实实在在的新的业绩。

（作者系国家林业和草原局党组成员、副局长）