

周恩来与人民代表大会制度理论研讨作品选登

人民代表大会制度中的周恩来

吴雪晴

人民代表大会制度,是我国的根本政治制度,是具有中国特色的政权组织形式。在建立和完善、巩固人民代表大会制度的过程中,作为中共第一代中央领导集体的重要成员,周恩来做了不懈努力,为创建人民代表大会制度,实行人民代表大会制度,守护人民代表大会制度,进行了艰苦的理论探索与实践,为我国人民代表大会制度的建设作出了重要贡献。

一、人民代表大会制度的积极提倡者

中华人民共和国成立后不久,就在我国实行了人民代表大会制度。人民代表大会制度是根据民主集中制的原则,通过民主选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,以人民代表大会为基础,组成整个国家机构,实现人民当家做主的一种政权组织形式。它是中国共产党长期进行人民政协建设的经验总结,符合中国国情,与我国的人民民主专政的国家性质相适应,是社会主义民主的根本标志,也是社会主义中国最显著的重要特征。

以1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议召开为标志,我国开始正式实行人民代表大会制度,而在酝酿、筹建人民代表大会制度的过程中,周恩来作为中国共产党第一代领导集体的重要成员,为这个制度的建立在理论上勇敢探索,行动上积极推动,是我国人民代表大会制度建立的积极倡导者。

(一)周恩来对新中国将要实行的人民代表大会制度进行了理论上的探索和阐述。

对于新中国采取什么样的政权组织形式,中国共产党早在抗日战争时期就进行了探索,毛泽东在延安发表的《新民主主义论》中,第一次提出了人民代表大会制度的问题。周恩来曾长期在国民党统治区生活和战斗,土地革命战争时期多年在上海做地下工作,抗日战争时期和解放战争初期在国民党统治区率领中共代表团与国民党政府谈判。在此期间,周恩来广泛接触社会各届人士,了解社会民情,对国民党统治下的政治黑暗和政权腐败有着较深的体会,也对旧中国的政体所存在的问题有着深刻的认识。因此,他对新中国将要实行的国体和政体曾进行过长时间的思考与探索。针对人民是国家的主人,人民的权利必须由政府予以保障,周恩来在与国民党政府谈判过程中,多次要求国民党政府应保障全国人民享受一切民主国家在平时尚应享受之自由。针对国民党的一党

专政,周恩来代表中共提议召开有各党派参加的自由普选的国民大会,制定宪法,并依据宪法成立正式的民主联合的国民政府。

1949年夏,在全国解放战争即将取得全面胜利,中国共产党筹备召开人民政治协商会议建立新中国时,周恩来对将来要建立的政权组织,提出了许多设想。虽然当时国内局势还没有立即召开人民代表大会的条件,只能通过各党派、各阶层推选代表召开政治协商会议的形式来组建新政权,但周恩来始终认为人民代表大会制度是新中国最合适的政权组织形式。他提出新民主主义的政权制度是民主集中制的人民代表大会的制度它完全不同于旧民主的议会制度,而是属于以社会主义苏联为代表的代表大会制度的范畴之内的。但是也不完全同于苏联制度……从人民选举代表、召开人民代表大会、选举人民政府直到由人民政府在人民代表大会闭会期间行使国家政权的这一整个过程,都是行使国家政权的民主集中的过程,而行使国家政权的机关就是各级人民代表大会和各级人民政府。”

对于人民代表大会制度中的人民代表大会的产生、权力、作用以及行使权力的方法、人民代表的作用等问题,周恩来也作了深入的思考,这体现在他为政协会议起草《共同纲领》的过程中。在他最早为《共同纲领》拟就的提纲中,将制定宪法的权力归于人民代表大会。在其后撰写的《共同纲领》的草案初稿中,周恩来认为人民代表大会制度“应由人民实行普选直接选出各级人民代表大会为国家政权的各级权力机关;然后由这个权力机关,决定大政方针,选举各级人民政府,使之负责处理各级人民代表大会所委托的一切国家的或地方的事务。人民对其所选举的政府人员,有遇事监督和随时撤换之权。这个制度是既民主的又集中的。”在由周恩来起草,最后由中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中,他的关于通过人民代表大会制度来实现人民主权的重要思想,得到了充分的体现。

(二)周恩来为人民代表大会制度的实行做了大量的工作。

新中国建立后,周恩来担任政务院总理,主持政府工作。在中国共产党的领导下,经过全国人民的努力,历经多年战争破坏,全国解放时经济凋敝、物价飞涨的社会状况得到彻底改变。只经过短短的三年,国民经济就得到恢复。从1953年起,国家开始了大规模的经济建设。与此同时,中共中央也考虑改变新中国建立初期以全国政协代行全国人民代表大会职权的体制,正式实行人民代表大会制度。1952年12月24日,周恩来代表中共中央向全国政协常委会提出了定期召开全国人大和地方各级人大会议的建议。周恩来指出,我国经济恢复时期已经结束,即将进入大规模有计划经济建设时期,为了适应这一时期的国家任务,就必须根据共同纲领的规定,定期召开全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,进一步巩固人民民主,以便充分发挥人民群众参加国家建设的积极性。会议一致通过了周恩来的建议。1953年1月13日,中央人民政府委员会第20次会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。

周恩来为实行人民代表大会制度做了大量的筹备工作。他早在1949年组织筹备人民政协会议的工作中,就开始为以后人民代表大会的召开积累实践经验。第一届全国人民代表大会第一次会议的一项重要议程是通过《中华人民共和国宪法》这个国家的根本大法。作为宪法起草委员会的成员,周恩来此前起草过《共同纲领》,有着丰富的实践经验,这次积极参加宪法草案的起草和修改工作,并和董必武一起同宪法起草委员会中的非中共委员共同研究宪法草案,对宪法草案提出许多修改意见。

筹备实行人民代表大会制度的另一项工作是要首先选举人民代表,周恩来亲自担任了选举法起草委员会的主席。他多次主持选举法起草委员会会议,研究起草、修改选举法草案。周恩来将选举法草案修改稿送毛泽东审阅并报告在修改过程中的一些争议时,毛泽东批示同意周恩来的意见,并认可了选举法的内容。在周恩来等人的努力下,《中华人民共和国全国人民

代表大会及地方各级人民代表大会选举法》在中央人民政府第22次会议上得到通过。此后,周恩来又参与领导了全国及地方人民代表大会代表的选举工作。周恩来和毛泽东、刘少奇、朱德、陈云等中央领导人还带头参加了北京西单区中南海选区的选区人民代表大会代表会,进一步巩固人民民主,以便充分发挥人民群众参加国家建设的积极性。会议一致通过了周恩来的建议。1953年1月13日,中央人民政府委员会第20次会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。

按照我国宪法和法律的规定,国家行政机关由人民代表大会产生,并对其负责,受它监督。在全国人大一届一次会议上,周恩来就提出通过国家权力机构监督政府活动的思想。他提出“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都有监督我们财政收支的权力和责任。我们希望各位代表监督政府工作人员并同政府工作人员合作来反对浪费资金的现象,反对机构庞大的现象,反对违反财政制度的现象,反对不爱护国家财产、不严格节约和不努力增加资金积累的现象,反对偷税漏税和盗窃国家资财的行为,反对贪污的行为。”

周恩来从1954年至1976年担任国务院总理的22年中,共经历了四届人大,11次大会,他根据法律的有关规定和人民代表大会的会议议程,共向人大会议六次作政府工作报告。另外周恩来还向全国人大常委会报告工作共16次。在这些政府工作报告中,周恩来履行职责,报告工作,接受人民代表的监督。他多次就政府的专项工作向全国人大及其常委会作报告或发言。如他在兼任外交部长期间,就中国和邻国的边界问题向人大会议作报告,就国际形势和我国的外交政策等作发言。

坚持扩大人民民主,坚决保障人民群众当家做主的权利,是周恩来在

人民代表大会制度中始终坚持的一个重要方面。早在新中国建立前筹备人民政协会议期间,周恩来曾设想在我国“实行无男女、民族、阶级、信仰、财产、教育、居住期限等差别的亦即普遍的、平等的、直接的、秘密投票的选举制度”。这是周恩来关于人民代表大会选举的理想方式。新中国建立之后,由于我们的一些实际情况和条件不具备,周恩来的这些设想不能够完全实行,但他仍表示:“比如人民代表大会代表,我们现在还不是普遍实行直接的、秘密的选举,全国的经济和文化水平还没有发展到具备这样的条件。但是我们可以从另外一些方面来扩大民主”。为此,1956年7月,周恩来提出了进一步扩大民主的几个办法:1、使人民代表经常去接触人民;2、将人代会上人民代表的发言都公开发表出来;3、进一步扩大人民代表对政府工作的监督检查。周恩来充分肯定了当年召开的全国人大会议的一个举措,即把所有代表的发言,包括批评政府工作的发言,不管对的,部分对的甚至错的都发表出来。周恩来认为这就在人民中间揭露了政府工作的缺点。他强调“我们不怕揭露,即使揭露错了一点也不要紧,有则改之,无则加勉,这有什么好处。”“这就是说,人民代表提出的意见,政府要出来回答。”

周恩来还十分重视人民代表所提出的议案。在全国人大一届一次会议上,全国人大代表对政府工作共提出39件提案,周恩来责成国务院有关部门抓紧办理。在一年之后召开的全国人大一届二次会议上,周恩来向大会作了《关于全国人民代表大会第一次会议提案办理情形的书面报告》。此后,他继续坚持这样做。周恩来认为,代表经过讨论产生一些提案、意见和建议,可以使各方面的力量都能够调动起来,推动和改进政府工作。

三、人民代表大会制度的坚定守护者

我国的人民代表大会制度自1954年全面确立以来到1966年,经历了一个曲折发展阶段。1954年到1957年上半年的三年中,人民代表大会制度全面确立,人大工作活跃。1957年反右斗争后,全国人大和人大常委会

一度不能按时召开会议,人大工作受到影响,这是同当时国家的政治局势密切相关。周恩来作为国务院的总理,在这样的局面面前,总是尽可能地按照国家法律的规定,尊重人大和人大常委会的职权。

1966年“文化大革命”开始后,我国的人民代表大会制度遭受了严重破坏。1966年7月7日,第三届全国人大常委会召开第23次会议。这次会议没有经过讨论,就通过决定:三届全国人大二次会议改期召开,具体日期另行决定。自此,在长达八年零六个月的时间内,全国人大及其常委会没有举行过一次会议,国务院也难以正常工作,地方人大及其人民委员会被“临时权力机构”革命委员会所取代,公、检、法机关被砸烂,全国处于动乱之中。

对于这场“文化大革命”,周恩来的处境十分为难。但他仍尽力采取一些措施,坚定地守护人民代表大会制度。

(一)在混乱局势下保护全国人大的领导人和部分全国人大代表。1966年的夏季,红卫兵运动席卷全国,各种“造反”组织搞批斗、抄家,大批领导干部、知识分子和民主人士受到冲击。周恩来列出了一份应予保护的干部名单,将人大副委员长、人大常委会作为第一类要保护的干部。以后人大重新恢复活动保存了骨干力量。

(二)努力恢复人民代表大会制度,筹备召开四届全国人大。

在“文化大革命”的后期,国内的局势稍有稳定,周恩来即为重新恢复人民代表大会制度做了大量的工作。1973年9月12日,根据毛泽东的意见,周恩来主持中央政治局会议讨论四届全国人大的准备工作,决定发出关于召开四届全国人大会议的通知。周恩来亲自担任了政府工作报告起草小组组长。1975年1月13日,周恩来抱病出席四届全国人大会议,并向大会作政府工作报告,重申了他在三届全国人大会议上提出的我国国民经济发展的“两步设想”和实现“四个现代化”的宏伟目标。

四届全国人大的召开和新一届国家领导班子的确定,标志着被“文化大革命”中断多年的人民代表大会制度的重新恢复。虽然由于党内的极左思潮和“四人帮”的干扰破坏,四届全国人大所起的作用是有限的,但周恩来为守护我国人民代表大会制度所做的不懈努力,在我国人民代表大会制度发展历史上占有重要的地位,将永载史册。

(作者系中共江苏省委党史工作办公室原副主任、江苏省党史学会常务副会长)

人大制度的顶层设计师和坚定维护者

——周恩来同志与人民代表大会制度

葛平

全党楷模、一代伟人周恩来是伟大的无产阶级革命家,卓越的党和国家领导人,其精神风范和崇高品格是矗立在全国人民心中永远的丰碑。人大工作是党和国家工作中的重要组成部分,周恩来总理生前对人大工作极为重视,为建立和完善人民代表大会制度,加强和发展民主法制建设作出了卓越贡献。

一、人民代表大会制度的创立,周恩来是顶层设计师

人民代表大会制度的建立,是一个曲折复杂的过程。从新中国成立到真正建立并实行人民代表大会制度的1954年,关于人民代表大会制度的构想逐渐成型,探索逐步深入,这其中,周恩来发挥了重要的设计和奠基作用。

牵头主持过渡性文献的起草。新中国成立前夕,战争尚在进行,各项社会改革尚未开展,召开由选举产生的全国人民代表大会并且制定一部正式宪法的条件还不具备,但又不能没有具有宪法性质和作用的文献。党中央决定,由周恩来牵头完成这个艰巨的任务。在日夜操劳和精心组织中,各民主党派、人民团体、人民解放军,各地区、各民族以及国外华侨等各方面的代表635人,组成中国人民政治协商会议,代表全国各族人民的意志,先代行全国人民代表大会的职权。1949年9月,第一届全国人民政治协商会议召开,选举了中央人民政府委员会,通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》明确建立起人民代表大会制度,同时规定,在全国人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。

积极创设召开人大会议的条件。随着形势的发展和条件的成熟,召开全国人民代表大会并成立人大机构被提上重要议事日程。建国初期百废待

兴,周恩来作为总理日理万机,尽管如此,他还是把“适时召开各级人民代表大会”作为重点工作来抓,建国后次月即1949年11月,周恩来主持政务院第8次政务会议,讨论通过了省、市各县人民代表会议的三个组织通则(草案),同时主张采取先试点、后推开的方式,切实把这项工作抓好。至1952年底,全国28个省、直辖市、自治区,2116个县和相当于县的行政单位,163个市,821个市辖区,22046个乡,都先后召开了各自的各界人民代表大会,为全国及地方各级人民代表大会日后的召开创造了条件。

着力推进人大制度的正式建立。1952年12月,全国政协常委会举行第43次会议,周恩来作了关于在1953年召开全国人民代表大会的提议说明。1953年1月,周恩来主持召开中央人民政府委员会第20次会议,会议一致通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》,同时决定成立中华人民共和国立法起草委员会,以毛泽东为主席,成立中华人民共和国选举法起草委员会,周恩来任主席。1953年1月,周恩来主持选举法起草委员会会议,讨论修改《中华人民共和国人民代表大会选举法(草案)》,并于25日将“修改本”报毛泽东审阅。毛泽东批示同意,认为选举法“内容好”。2月,周恩来又将《关于召开全国人民代表大会和制定宪法问题》的讲话稿送毛泽东、刘少奇审阅。在党中央的领导下,经过周恩来等同志穿锣密鼓的筹备和认真工作,1954年9月,具有里程碑意义的全国人大一届一次会议在北京胜利召开。

二、人民代表大会制度的完善发展,周恩来是重要操盘手

周恩来以人民为中心的民主集中制思想内涵丰富,强调民主对于社会主义带有本质意义,同时指出行使民

主权利要以法律为界限,扩大民主必须要加强法制。推进民主法制建设,巩固了人民代表大会这一根本政治制度,真正保障了人民当家作主。明确了人大制度的性质。周恩来多次要求正确把握民主与专政的辩证关系,并强调民主“更带有本质的意义”。就如何扩大民主,他认为必须坚持人民代表大会制度,并在《专政要继续,民主要扩大》一文中提出具体方略:第一,扩大人民代表知为人民的渠道。他说,“我们的人大代表……每年应有两次到人民中直接视察工作。他们可以从政府不同的角度去接触广大人民,直接听取群众的呼声。”第二,拓宽人民代表参政议政的渠道。他要求“把所有代表的发言,包括批评政府工作的发言,不管对的,部分对的甚至错的都发表出来。”并指出“人民代表提出的意见,政府要出来回答”“允许唱对台戏”。第三,敞开人民代表监督政府的渠道。他指出“切实加强人大代表参加对政府工作的检查”,强调“中央与地方要互相影响,互相监督,不要以为只是上面对面督促,下面同样要监督上面,起制约作用。”周恩来关于建立相互制约的双向监督机制的民主政治思想,是具有创造性的。

明确了人大制度的地位。周恩来高度重视法制工作,明确指出“人治不行,第一还是法治”,力求用法律作为行使政府职能的基本依据。在建国前后的时间里,他亲自主持和参与新中国的立法工作和法制建设,创建适合我国国情的法制体系。中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》《中国人民政治协商会议组织法》《中央人民政府组织法》,是以建国最重要的三个文件,标志着我国立法工作和法制建设有了良好的开局。紧接着周恩来又组织力量,先后制定了《人民

代表会议组织通则》(1950年)《人民组织通则》(1950年)《人民法院暂行组织条例》(1951年)《各级地方人民检察院组织通则》(1951年)等一批法律法规,保证和推动从中央到地方的各级政权机关都以立法的形式建立起来。截至1951年上半年,全国县以上的各级司法机关已基本建立起来。

明确了人大制度的宗旨。周恩来是党和国家主要领导人中较早强调要从制度、法律、政策上加强民主的领导人,体现了他对人民当家作主和民主法制的尊重,以及人大代表直接行使国家权力的先进之处。他指出,行使民权权利要以法律为界限,必须遵守宪法、遵守法律,“各民主党派里面事实上还存在着资产阶级和小资产阶级思想……要允许它合法存在,但这些思想要受《共同纲领》的限制,不能让它自由泛滥”“大民主,也应该有一定限度;谈民主,自由要与集中、纪律统一起来。”“在行使自由权利的时候,也不能违反法律,违背了法律就不再自由,“中国人民在宗教信仰上完全自由。但利用宗教进行破坏活动和反抗政府是犯法的,犯了法就没有自由。”他还多次谈到民主需要扩大,同时必须加强法制,“对人民的民主需要继续扩大,而对反对派的专政需要继续加强”和保障。

三、人民代表大会制度的实践,周恩来是坚定维护者

周恩来不仅是理论者,更是践行者,他的民主法制思想是在长期的革命斗争和建设实践中产生和发展起来的,对于服务经济社会发展具有重要意义,也为全面推进依法治国提供了思想资源和动力支撑。

时代性。周恩来在全国人大一届一次会议的《政府工作报告》中郑重指出:“为了保卫我们的国家建设事业不

受破坏,必须加强国家的公安机关、检察机关和审判机关,必须加强立法工作和革命的法制。”随着《宪法》和一批重要法律的制定,国家的法制建设进入稳定发展的快车道,到1956年生产资料私有制的社会主义改造基本完成时,我国的社会主义法制建设已具有一定规模,对于保障革命和建设以及促进社会主义的发展,都起到了十分重要的作用。周恩来勇挑重担,身先士卒,在他主持的工作范围内,领导和参与制定了大量的法令法规,为经济建设以及逐步完善立法工作做出了突出贡献。据统计,建国后到1966年6月,我国一共制定了1700多个法规,其中70%是经济法规,都与周恩来的主导主抓和大力支持有着直接关系。

人民性。周恩来是“人民的好总理”,在不同历史时期,他都站在人民的立场来推进民主法制建设,其思想和行动的人民性是一贯之的。从他主持起草的各种报告,所提出的各种观点中,都可以看出他首要考虑的是人民的需要,把为人民谋福利放在首位。在他的治国方略中,一方面坚持依法惩治各种危害社会的犯罪行为,一方面主张用法制来保障广大人民的权利。例如,他领导、参与制定了《中华人民共和国婚姻法》,对婚姻制度破旧立新,一改旧中国以强迫包办为特征的婚姻制度,获得了全国人民的热烈拥护;他强调“党和国家更加重视加快科学事业的发展,要把我国建设成为一个社会主义的现代化强国”“关键在于实现科学技术现代化”,力推《发明奖励条例》《技术改进奖励条例》这两个重要的法规性文件施行,极大地激发了广大劳动者的积极性和创造性。

实践性。周恩来早年就积极投身各种学生社团活动,广泛吸收各种进步思想,他理念的实践性由此萌芽。他所提出的重要观点、论断,紧扣现实需

要,并体现了发展的客观规律。他在为中国共产党起草的《中共中央为公布国共合作的宣言》中指出,要“实现民权政治,召开国民大会,以制定宪法与规定救国方针”“实现中国人民之幸福与愉快的生活”。他高度重视人民群众知情权,强调“不能封锁消息”“任何问题公之于众总是有好处的,这样可以得到大家的帮助”,而且要具体情况具体分析,不能把一句话的错误“都看成毒草、邪道”。他在中央人民政府政务院第202次政务会议上讨论“1954年政法工作的主要任务”时指出,“经济基础变了,上层建筑也就随着改变,因此,我们的人民民主法制也就随着经济基础的变化发展而变化发展。”

习总书记在党的十九大报告中指出:“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政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。”这一重要论断,深刻阐释了党的领导与人民当家作主、依法治国的有机统一关系,深刻揭示了必须把加强党的领导与支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力统一起来。今天,我们纪念周恩来同志诞辰120周年,回顾周恩来同志对人民代表大会制度创立和发展倾注的心血,进一步增强了做好新时代人大工作的信心和决心。新时代对坚持和完善人民代表大会制度,发展社会主义民主政治,提出了系列具有重大理论和实践创新意义的新思想新论断新要求,人大工作已经站在新的历史起点上。让我们持之以恒地深入研究,孜孜不倦地探索实践,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,为决胜全面建成小康社会、实现人民对美好生活的向往努力奋斗!

(作者系淮安市人大常委会常务副主任)