

周恩来与人民代表大会制度理论研讨作品选登

略论周恩来对人民代表大会制度的历史贡献

张亚青 田艳丽 张俊梅

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国共产党领导人民当家作主、实现社会主义民主的最好形式。周恩来作为中国共产党第一代领导集体的核心成员,在长期的革命实践和执政过程中,一直倡导并坚持民主建政思想,为新中国人民代表大会制度的创立和发展作出了卓越贡献。今天,回顾周恩来对人民代表大会制度的实践探索和思考,既是对他的缅怀和纪念,也对推进新时代中国特色社会主义民主政治发展、促进政治文明进步有着重要的现实意义。

一、周恩来是人民代表大会制度的积极探索者

人民代表大会制度在中国落地生根,是毛泽东为代表的中国共产党人在领导中国革命和建设的长期实践中,把马克思主义的国家政治学说与中国实际相结合的结果。它的形成与我党在民主革命时期的斗争和根据地政权建设的实践与探索是密切相关的。在此过程中,周恩来一直不懈探索人民参与政治、当家作主的路径,为人民代表大会制度的构想和确立积累了经验。周恩来早在少年时代就立下了为民族谋振兴、为民生谋幸福的远大志向,并为之奋斗终身。1925年东征胜利后,周恩来奉广东国民政府之命,担任东江各属行政委员,主持惠、潮、梅各属(25县2市)的行政工作。一经掌握政权,周恩来就使它成为实现人民利益的工具。担任东江行政委员期间,周恩来改革东江行政公署的政治体制,解散军阀控制的旧议会,惩治贪官、冤治不法,首创以行政会议形式,让行政官员和工农商学各界人民团体代表一起共论革命治理。周恩来亲自主持召开东江各属行政会议,会议认真讨论了生产、建设、治安等与人民利益息息相关的重要议题,通过93件议案,其中由代表提案议决的有67件,由代表报告后议决的有26件。这是周恩来主持民主建政的最早尝试。当时,毛泽东主编的《政治周报》曾称这次会议是“人民实行参与革命政治之第一步,即政府与人民合作之先声”。

1927年3月,周恩来领导上海工人第三次武装起义获得胜利,随即他领导召开上海市市民代表会议,选举产生了上海特别市临时政府。这是党领导人民群众创建代表大会制政权在大城市的最初尝试。

1931年11月7日,周恩来出席在江西瑞金召开的中华苏维埃第一次全国工农兵代表大会,并当选为中华苏维埃共和国中央执行委员会委员。会上通过了由他起草的宪法性文件《中华苏维埃共和国宪法大纲》。《宪法大纲》明确规定:“全国工农兵代表大会是中华苏维埃共和国的最高权力机关。”这是我国历史上第一次以国家形式出现的劳动人民当家作主的权力机关。实行工农兵代表大会制的各级工农兵政权采取“议行合一”方式,初步具备了人民代表大会制度的基本特征,为我国人民代表大会制度的形成奠定了基础。

抗日战争时期,为使政权形式适应抗日民族统一战线的需要,周恩来在晋察冀军区成立后,致电朱德、彭德怀、任弼时并聂荣臻,就政权民主化的实施步骤提出建议:“先从县、区做起,成立抗日的县、区、乡政委员会,由各团体推荐代表,做到民选议会。再由各县的民主政权产生省、区的民主政权。”这一建议的提出,对我党在抗日根据地召开各级参议会,选举产生根据地各级政府起了一定的促进作用,从此,“以三三制”为主要特征的参议会制度成为我党发扬民主、团结各阶层人民共同抗战的民主政权组织形式。1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中认真总结了我党多年来领导人民建立政权的经验,第一次较

为系统地提出了“人民代表大会”的概念和构想,指出新民主主义共和国的政体是全国、省、县、区、乡的“人民代表大会系统”,并由各级代表大会选举政府。初步提出了人民代表大会制度是适合中国国情的根本政治制度的思想。

解放战争时期,随着解放区的扩大和土地改革的进行,解放区的政权建设也进入了一个新的阶段,即由抗日战争时期的参议会制度改变为人民代表会议制度?周恩来积极促使一些解放区和地方召开各级人民代表大会,选举产生当地政府。由于条件尚不具备,人民代表会议的代表不是通过普选的方式产生,而是通过协商、聘请、指定、选举等各种方式产生。这种人民代表会议是人民代表大会制度的过渡形式。

二、周恩来是人民代表大会制度的重要奠基者

1948年,伴随着中国人民解放战争的节节胜利,建立新中国已指日可待,但是直接召开普选的全国人民代表大会的条件还不成熟。中国共产党在筹建新中国的过程中,从国情出发,探讨通过召开由协商产生的各方面代表组成的人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权,确立中华人民共和国的国体和政体,选举产生中央人民政府,制订通过新中国的施政纲领人民政治协商会议的召开,为人民代表大会制度的正式运行发挥了重要作用。在组织筹备人民政协的过程中,周恩来承担了繁重的工作,做了很多细致周到的安排,也展现出高度的协调艺术,为人民政协的创建做出了巨大的贡献。

1948年4月30日,中共中央及时地抓住历史契机,发布《五一劳动节口号》,号召全国“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表会议,成立民主联合政府”。这一号召,得到了各民主党派、无党派民主人士和海外华侨的热烈响应。

考虑到代表的广泛性,在确定参加新政协的单位及代表名额和名单时,周恩来力求使其能代表全国各界人士的利益。在他领导下,筹备会经过3个多月的反复协商,征求各方意见,最后确定了参加新政协的5类、45个单位,662名代表,其中包含了在我国民主革命各个历史时期作出贡献的知名人士和代表人物。周恩来还精心安排、周密部署,使在香港、上海、北平等地的民主人士能顺利到达解放区,为新政协的召开做了组织准备。

1949年6月15日,新政协筹备会正式成立,作为副主任的周恩来实际主持了筹备会的工作。在此期间,周恩来作过多次报告、讲话、说明和发言,对人民政协的地位、性质、任务以及运作中的主要特点,作了明确的论述。周恩来指出:“我们现在即将举行的中国人民政治协商会议第一次全体会议,便是执行全国人民代表大会的职权来通过中国人民政治协商会议组织法、共同纲领和中华人民共和国中央人民政府组织法,并选举中央人民政府委员会。人民政协全国委员会,便是同中央人民政府协商事情的机构。”阐明了人民政治协商会议代行人民代表大会职能及以后将长期作为统一战线组织的职能。

周恩来主持制定并亲自起草了新中国人民民主政权的施政纲领——《共同纲领》。在起草过程中,周恩来充分发挥民主协商精神,做了

大量耐心细致的思想工作,使各民主党派和无党派民主人士的代表人物对共产党关于建立新中国的基本纲领和基本政策,有了比较充分的了解,对建国的重大问题取得了比较一致的认识。民主建国会代表章乃器深有感触地说:“分组讨论和大会报告轮番地举行,保证了大家都有充分的发言权,做到了知无不言,言无不尽;做到了反复讨论,不厌求详;做到了多数起了决定作用,少数心悦诚服。这才是真正的、彻底的民主。”

《共同纲领》充分体现了周恩来的人民主权思想。1949年7月,他在一次报告中明确宣告:不久即将召开的新政协会议将要产生全国性的民主联合政府,“我们的国家是人民的国家,政府是人民的政府,是民主集中制的、由下而上同时又是由上而下的人民政府,是无产阶级领导的人民民主专政。”对于新中国政权的这种性质和特点,1949年9月周恩来明确指出这种建立在民主集中制基础上的新政权,“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人民代表大会制度的范畴之内的。但是也不完全同于苏联制度,苏联已经消灭了阶级,而我们则是各革命阶级的联盟”。人民代表大会制度实行立法与行政相统一,坚持民主集中制,避免了许多牵扯,有利于国家的兴旺发达,有利于维护人民的根本利益,符合中国国情。1950年9月30日,周恩来在人民政协全国委员会为建国一周举行的庆祝大会上的报告中又指出,根据民主集中制建立起来的全国各人民民主政府,“都与压迫人民的国民党反动政权组织在原则上根本相反”,因而能够成为“代表各阶层人民利益联系广大人民而仅仅压迫反动派的人民民主专政的工具”。《共同纲领》规定了广大劳动人民管理国家的真实的民主权利,规定了各民族、种族一律享有平等和具有物质保证的广泛的民主自由。

反映了中国人民近百年来梦寐以求的愿望,代表着中国各阶层人民利益,起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,在1949年9月29日的中国人民政治协商会议第一次全体会议上获得一致通过。它宣告中华人民共和国成立,并将人民代表大会制度确立为中华人民共和国的根本政治制度。周恩来为人民政协的创建殚精竭虑,是人民政协的主要缔造者之一。他在领导筹备、创建人民政协过程中一以贯之的民主精神,也为人民代表大会的顺利召开起到了重要的示范和榜样作用。

根据《共同纲领》规定:“在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各级人民代表大会逐步代行人民代表大会的职权。”各界人民代表大会是人民代表大会的过渡形式,是通过协商方式产生的,这种形式是新中国成立初期民主建政的主要形式。在周恩来等人的积极推动下,从1950年到1952年,在全国范围内形成了一个民主建政的高潮。全国30个省、2个省辖市、160个县、2174个县或相当于县的行政单位,以及28万个乡,都召开了各级人民代表大会,由中央到地方的各级政府全部建立。正是通过这种形式,我们的人民经历了基础的、普遍的民主训练。站在这块基石上,新中国开始了全面构建人民代表大会制度的光荣与梦想,而周恩来就是这块基石的重要奠基人。

三、周恩来是人民代表大会制度的全面推进者

1952年底,反革命残余基本肃清,土地改革基本完成,“三反”“五反”运动基本结束,社会环境趋于安定,国民经济全面恢复。中共中央认为,实行普选,召开人民代表大会,制定宪法的条件已经成熟。1952年12月24日,政协第一届全国委员会常务委员会举行第四十三次会议,周恩来在会上代表中共中央提出,为适应大规模的计划经济建设新形势需要必须依据《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,以进一步巩固人民民主,充分发挥人民群众参加国家建设事业的积极性。

选举是召开人民代表大会的前提和重要环节,是人民当家作主权利的最根本体现,因此选举法的制定显得极为紧迫。1953年1月13日,中央人民政府委员会举行第二十次会议,讨论召开人民代表大会问题。同时,

成立以毛泽东主席的宪法起草委员会,以周恩来为主任的选举法起草委员会。选举法起草委员会分析研究建国3年来中国民主政治建设方面的实际情况,吸收苏联普选的经验,在广泛征求各方面意见的基础上,经过多次讨论和修改,很快拟定了全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法草案。针对长期以来由于民众文化素质偏低而被剥夺了选举权,缺乏选举经验的状况以及社会各界对普选工作提出的疑问,周恩来深刻指出:“普选的关键决定于人民觉悟程度和组织程度,并不决定于人民的文化程度,更不决定于国家的经济状况。”“人民迫切需要普选,好把他们自己所真正满意的和认为必要的人选举出来,代表自己去参加国家政权机关的工作,负责管理国家的事务和与自己有关的事务,而把他们自己所不满意的和认为无必要的的人撤掉。我们没有理由,更无任何权力去反对或推迟实现全国人民迫切行使的这种基本权力。”并且说明根据实际状况,“在这个普选选举制的基础上,除基层人民代表大会采用直接选举制外,基层政权以上的人民代表大会,目前尚只能采用按级选举的间接选举制。”周恩来阐述了人民代表大会的普遍性和公平性,他说“我们要做到真正的普遍,不分性别,不搞种族歧视,不分宗教信仰,不论财产多寡和教育程度的高低,只要达到适当年龄,没有其他特别原因,便可参加普选的选举。”1953年3月1日《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》正式颁布。

从1953年下半年开始,在全国国内开展了基层人大代表的选举。这是中国历史上第一次规模空前的普选,中国人民真正做了自己的主人,第一次享有了普遍、平等的选举权和被选举权。至1954年8月,全国县级以上地方各级人民代表大会全部建立。

举国上下轰轰烈烈进行普选的同时,毛泽东亲自主持的新中国第一部宪法的起草工作也正式启动。周恩来虽然没有直接负责此次宪法的起草,然而早在1953年1月的中央人民政府委员会第二十次会议上,他发表了一篇《全国人民代表大会应该有自己法律——宪法》的讲话,集中阐述了他的宪法思想。有自己的法律关于宪法的地位,周恩来认为宪法是“国家的根本法律”。也就是说,宪法与其他的法律相比,虽然都是统治阶级意志的体现,是统治阶级的重要工具,但宪法具有根本性,是“法律的法律”,关于宪法的内容,周恩来认为“应包括我们国家的国家制度、社会结构、人权权利三部分”;关于宪法的作用,周恩来认为,宪法规定了一个国家的国体和政体,规定了人民的权利和义务,体现了国内各阶级、各政党、各团体在国家当中的地位和关系,确保了一个国家的发展、繁荣与稳定。不仅如此,在讲话中还提出了宪法的制定原则和实施方针,指出制定宪法要从实际出发,采取慎重、科学的态度,贯彻群众路线,总结我们已经积累的相关经验以及兄弟国家的制宪经验。周恩来不仅重视宪法的制订,而且特别重视宪法的执行,强调有法必依,按章办事。他说“所有我们国家机关的工作人员都必须严格遵守宪法和法律,成为守法的模范,同时还必须教育全体人民遵守宪法和法律,以保证人民意志的法律在全国统一施行。”这里,周恩来特别强调作为人民勤务员的国家工作人员要带好头,在全国和全体人民中造成依法办事的风气。与旧制度相比,我国的政治体制具有无比的生命力和优越性,但它不是一建立就很完善的,因此周恩来认为宪法不是永恒不变的,它是随着时代和任务的变化而变化的。他说:“宪法上只是规定了现在要做的事情,由此可以看出,我们的宪法也是现阶段的宪法,将来还会提高。”1954年9月,第一届全国人民代表大会会议胜利举行,通过了新中国第一部宪法,选举产生了全国人民代表大会常务委员会和中央人民政府。它设计并奠定的权力框架和宪政结构一直沿用至今。

9月23日,周恩来代表中央人民政府向全国人民代表大会作政府工作报告。他在报告中对建国五年来的恢复国民经济工业化建设、发展农业、对资本主义工商业改造、教育和科学文化建设、政权建设、外交工作



等方面取得的成就作了全面的说明,并指出了国家建设中面临的困难、问题和今后的前进道路。政府工作报告结束后,75位人大代表先后发言,既肯定了政府的内政外交政策,也对政府工作的缺点、错误提出了严肃有益的批评。这是全国人大第一次审议并批准政府工作报告,后成为各级人大监督政府工作的一种重要方式。

四、周恩来是人民代表大会制度的坚定维护者

具有里程碑意义的一届全国人大第一次会议落下帷幕后,人民代表大会作为一种根本政治制度在全国普遍实行,周恩来对之表现出极大的关注和热情,多次不失时机地对民主政治建设提出新的要求,并且对影响社会主义民主的因素保持高度警惕,继续为这一根本政治制度的巩固、发展和完善鞠躬尽瘁。1956年5月3日,周恩来在向国务院局级以上干部传达毛泽东《论十大关系》精神时,论述了民主和集中以及民主和专政的关系,对扩大民主,防止权力集中带来的弊端提出要求。他说:“我们社会主义国家总是为劳动人民服务的,制度使它如此,的确为劳动人民做了些好事,人民容易信任它,集权就比较容易。因为我们集权比较容易,专政就暴露出它阴暗的一面,就是缺乏民主,容易脱离群众,脱离实际,养成官僚主义。”所以,“我们社会主义国家要时常警惕这方面的缺点。”7月21日,周恩来出席中共上海市第一次代表大会并讲话,以更加明确的语言论述了“专政要继续,民主要扩大”的政治主张,并重点突出了扩大民主的制度性措施。他指出:“要解决这个问题,就要在我们的国家制度上想一些办法”,他提出了发展和完善人民代表大会制度的具体举措。第一要使人代表经常去接触人民。这种经常性的接触要固定下来,使它制度化。第二要把所有代表在人民代表大会上的发言,包括批评政府工作的发言,不管是好的,部分好的,甚至还是错的,都要发表出来。第三要让人代表参加对政府工作的检查,要一直检查到公安司法工作。他说:“在工作中,我们的成绩是主要的,但也有缺点和错误,对此我们必须经常检查,发现了缺点和错误就要改正。这篇讲话在当时对坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥人大及其常委会作为国家权力机关的职能作用,起了十分积极的作用。

周恩来是这样说的,也是这样做的。至1956年,全国人大经过三年的发展,监督职能初见成效。在1956年6月召开的一届全国人大三次会议上,代表们对政府工作尤其是商业工作提出了许多批评和建议,为此,陈云副总理在大会上专门就商业工作发言,提出了改进工作的思路。周恩来

也亲自出面,郑重答复代表们的批评,并诚恳地表示:代表们向政府提意见是国家最高权力机关行使职权的表现。而一届人民代表大会期间,即从1954年10月到1957年底,周恩来总理先后17次,主动向人大常委会报告工作或就提请审议的议案作说明,让政府工作接受人大的监督,充分体现了人民代表大会制度中政府向人大负责的宪法精神。

1966年,文化大革命开始。中国民主建政的进程被打断,人民代表大会的工作基本停滞。1970年3月,毛泽东向中央建议,准备修改宪法,召开四届全国人大,表明了他力图结束“文革”混乱状态,尽快恢复国家机器正常运转的愿望。周恩来敏锐地认识到这是一个使国家走向正轨的时机,他立即以极大的精力投入到紧张的组织 and 筹划工作中去。在极其复杂的环境中,周恩来与林彪集团以及以江青为首的“四人帮”进行了反复艰巨斗争,冲破了他们的干扰和破坏,解放了一批老干部,挫败了“四人帮”的阴谋。1975年1月13日,第四届全国人民代表大会第一次会议终于在人民大会堂开幕。周恩来抱病出席大会,并作《政府工作报告》。这是周恩来向人民代表大会作的最后一次政府工作报告。会议批准周恩来所作《政府工作报告》,选举产生以周恩来、邓小平为领导核心的国务院领导班子。四届人大的召开证明社会主义制度的根基仍然保存着,这是当时以及后来党和人民克服艰难、战胜内外敌人的基本条件。以周恩来、邓小平为核心的国务院,集中了相当一批革命家和老干部,他们恢复工作,不仅有利于当时的国家经济建设,也为后来党和人民继续斗争并最终粉碎江青反革命集团、领导和推进中国的改革开放提供了至关重要的组织保证。周恩来在《政府工作报告》中还重申在中国实现“四个现代化”的宏伟目标,表达了以他为代表的党内积极力量力图把工作重点从“以阶级斗争为纲”转移到“四化”建设上来的愿望和决心,准确表达了全国各族人民的心声,极大地鼓舞了人民的斗志。周恩来以其全部的信念、智慧和忠诚,领导召开了第四届全国人民代表大会,完成了一生中最后一件大事,为坚持和维护人民代表大会制度作出了重大贡献,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

今天,人民代表大会制度经过60多年特别是改革开放40年以来的巩固和发展,展现出蓬勃生机活力。实践证明,人民代表大会制度是适合中国国情和实际、体现社会主义国家本质、保证人民当家作主、保障中华民族伟大复兴的好制度,也是人类政治文明发展贡献了中国智慧。回顾新中国人民代表大会制度的确立、运行和发展,我们将永远铭记周恩来为此所付出的无数辛劳和建立的丰功伟绩!

(作者单位:中共江苏省委党史工作办公室)

