

## 周恩来与人民代表大会制度理论研讨作品选登

## 周恩来成功起草“共同纲领”的原因探索

张开明

1949年的建国前夕,周恩来受命起草中国人民政治协商会议的共同纲领,那是周恩来把即将建立的新中国带向法制社会的第一步。他起草的“共同纲领”具有临时宪法的作用。受到党内外人士的一致看好和认同。本文试就周恩来成功起草“共同纲领”一事的原因作一点探索。

## 一、由于家庭和社会的影响,自青少年时代起,周恩来逐步形成了民主与法治的理念

出生在淮安的周恩来,从小就受到有文化有素养的嗣母陈氏的良好教育,使他走上“好学的道路”。后“到沈阳,进小学,读新书。考入南开学校,读《民权报》《甲寅杂志》《新青年》《每周评论》《星期评论》,一种革命意识的萌芽从这时候开始。”1914年10月,周恩来在《敬业》第1期上署名“飞”发表的散文《射阳忆旧》,文中讲了自己童年在家乡亲历亲闻的往事。第一件事写的是一个被捕在押的“大盗”,即将赴刑场伏法,路遇被他杀死的护兵的儿子。面对哭泣的童子,因受“无形的教育”,悔恨之意在“大盗”胸中燃烧,由悔罪而生出一种自觉之心,面现羞愧神色。陈言虽非因仇恨杀了护兵,而是为了自卫,然而自认罪大恶极,请童子宽恕原谅。由此,童年周恩来耳濡目染,受到了一次活生生的法治教育,他认为“夫危险之状,每起人之怒。然怒者,客气也;感于物之真,则怒化”。任何人都应当堂堂正正地做人,法律的底线是不可碰触的。如果人人都能理智、真诚地面对一切“危险之状”,“相逢一笑”,就能“泯”了“恩怨”,息事宁人,就不至于发生危及生命的悲剧了。1915年,周恩来写了一篇作文,题目是《共和政体者,人人皆治人,人人皆治于人论》。文中写道:“共和之所以异于专制”,“民主之所以良于君主”,因为政出民服。他认为,君主立宪制不若民主共和制,指出:“立宪人民,虽有请愿之权,议院有立法之责,然裁可仍不得不归诸君主……是故终不若民主共和之为愈也。世之国共和者,其以以为然乎?”这些论点都反映了17岁的周恩来对民主共和的认识程度。1917年5月2日,《校风》第63期发表了周恩来为《校风》撰写的社论《本社之责任观》,文中提出“人民国家之主人也”及“共和国之统治权在国民全体”的论点,这是周恩来关于人民民主宪法思想的萌芽。1917年秋,周恩来赴日本留学,俄国十月革命胜利的影响传到日本,周恩来开始接触马克思主义。当时,苏维埃政权新颁布的

法令和采取的措施也引起了他的关注。为“返国图他兴”,周恩来于1919年4月底返回天津,进南开大学,参加五四运动。他主编《天津学生联合会报》,7月21日该报创刊。周恩来在创刊号上发表他起草的社论《革新、革心》,发出改造社会、改造思想的号召。他在刊名下面用英文写着:“民主:一个有民治民享的政府——我们的箴言。”9月16日,周恩来等发起组织觉悟社。12月29日,周恩来执笔的《“觉悟”的宣言》指出:“凡是不合于现代进化的军国主义、资产阶级、军阀、官僚、男男女女不平等界限、顽固思想、旧道德、旧伦常……全认他为应该铲除该改革的。”周恩来因参加五四运动,坐牢半年,失去自由的磨炼对中国社会问题加深了理解。

## 二、周恩来早在二十世纪三十年代初,就亲自起草了《中华苏维埃共和国宪法大纲》

1931年11月7日至20日,中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开,宣告中华苏维埃共和国临时中央政府成立。25日,组成以朱德为主席,王稼祥、彭德怀为副主席的中央革命军事委员会。27日,大会选出的中华苏维埃共和国中央执行委员会举行第一次会议,选举毛泽东为主席,项英、张国焘为副主席。毛泽东兼任人民委员会主席。周恩来被选为中央苏维埃共和国中央执行委员会委员,并被委任为中央革命军事委员会委员。大会通过了周恩来为中华苏维埃共和国起草的《宪法大纲》,以及《土地法》和《婚姻法》等法律。当时,身为中央政治局常委秘书长、中央组织部长、中央军委书记、中共苏区中央局书记的周恩来还在上海。12月上旬,周恩来离开上海,于12月底到达中央苏区首府瑞金,就任中共苏区中央局书记。

1934年1月21日至31日,周恩来出席了在瑞金召开的中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会,并当选为中华苏维埃共和国中央执行委员会委员。2月3日,在中华苏维埃共和国中央执行委员会第一次会议上,周恩来被选为中央执行委员会主席团委员和中央革命军事委员会副主席。1月21日至31日第二次全国苏维埃代表大会修改了《中华苏维埃共和国宪法大纲》共17条。这是第二次国内革命战争时期工农民主政权的根本大法,也是周恩来参与的首次立法实践。《宪法大纲》的主要内容:一是规定了宪法的任务。在于保证苏

维埃区域工农民主专政的政权和达到他在全中国的胜利;二是规定了工农民主专政的目的。在于消灭一切封建残余,赶走帝国主义列强在华的势力,统一中国,有系统的限制资本主义的发展,进行苏维埃的经济建设,提高无产阶级的团结力与觉悟程度,团结广大贫农群众在他的周围,同中农联合以转变到无产阶级的专政;三是规定了中华苏维埃政权的国体。即中华苏维埃政权所建设的,是工人和农民的民主专政国家。苏维埃政权是属于工人农民、红色战士及一切劳苦民众的,在苏维埃政权下,他们都有权选派代表掌握政权的管理;四是规定了中华苏维埃政权的政体。即中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵苏维埃代表大会,在大会闭会时间,全国苏维埃临时中央执行委员会为最高行政机关,在中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务,发布一切法令和决议案;五是规定苏维埃公民在苏维埃法律面前一律平等,享有广泛的基本权利。由于受当时党内极“左”错误思潮和苏联模式的影响,加之理论准备不足(周恩来不是专业的法学理论家)和经验的缺乏,《中华苏维埃共和国宪法大纲》尚存在一定的局限性和某些不足之处。但是,瑕不掩瑜,这个《宪法大纲》为后来《共同纲领》和新中国宪法的制订,还是积累了宝贵的经验,有很大的借鉴意义。

## 三、周恩来参加了1946年1月召开的政治协商会议,并成为军事组、宪法草案组的成员

1946年1月10日,作为中共代表团的首席代表,周恩来和中共其他6位代表出席了在重庆召开的政治协商会议的开幕式。蒋介石在会上宣布四项承诺:保证人民自由,各政党一律平等,实行地方自治和普选,释放政治犯。周恩来代表中共代表团在会上致词对四项承诺表示欢迎,并说:“应痛下决心,不仅在今天下令停战,而且要永远使中国不会发生内战。我们中共代表团是带着这种信念和决心来参加会议的。”“政治协商会议,就要请各党代表及社会贤达,一起来订出如何实现政治民主化军队国家化及党派平等合法的方案。”提议“在共同纲领的基础上,实现各党派、无党派代表人士合作的举国一致的政府。”1月12日,在政协会议上,周恩来回顾了从1936年的谈判历史,提出四点经验教训:要互相承认,不要互相敌视;要互相商量,不要独断;要互相让步,

不要独霸;要互相竞争,不要互相抵消。并指出地方自治是人民的权利,不能说成“割据”。政治民主化和军队国家化“应该并行前进,归于一途”。1月14日,政协全体会议讨论改组政府和保障人民基本自由权利问题。周恩来出席了会议并提出要求释放张学良、杨虎城。指出他们“九年前挽救国家民族一大危机”,西安事变“为民族产生了惊天动地的团结抗战”。1月16日,周恩来代表中共代表团向政协提出《和平建国纲领草案》,要求以和平、民主、团结、统一为基础,迅速结束训政,将现政府改组为容纳各抗日民主党派及无党派人士联合的国民政府;改组后的政府负责协同政协商定中国民主宪法草案及国民大会选举法,组织法并立即根据新的选举法进行选举,实行地方自治。

经中共第三方面代表的努力,政协会议通过了《关于军事问题的协议》《关于宪草问题的协议》《和平建国纲领》《关于政府组织问题的协议》《关于国民大会的协议》。1月31日,周恩来出席政治协商会议闭幕式并在会上致词说:虽然这些协议同中共历来的主张还有一些距离,但这些协议是好的,是各方面互让互谅的结果。中共保证为这些协议的全部实现而奋斗。广大人民群众对政协通过的五个协议欢欣鼓舞,重庆各界还举行了庆祝政协大会成功。然而国民党顽固派对政协协议却极力反对。3月17日,国民党六届二中全会闭幕。会议发表宣言,推翻政协会议关于宪法原则的协议,继续坚持独裁原则,而且一字不提国民党将执行整军方案。3月18日,在重庆中外记者招待会上,周恩来发表了《关于国民党二中全会的谈话》,严正指出:在政协开会后,就连续不断发生了沧白堂打人、校场口事件、捣毁新华报馆、捣乱西安第十八集团军办事处,一直到捣乱执行停战协议的北平执行部事件。这许多事件至今没有一件得到解决。周恩来指出:“政协的一切决议



是不能动摇或修改,这是由五方面代表起立通过的,应成为中国的民主契约。谁要破坏,谁就是破坏今天中国的民主和平团结统一。”

1946年10月11日,国民党军队占领张家口之后,蒋介石立即发布命令,单独召开“国民大会”,妄图通过一个所谓的宪法,使其内战、独裁、卖国的路线“合法化”。在“国大”召开的第二天,周恩来在中共代表团所在地南京梅园新村举行记者招待会,发表《对国民党召开“国大”的严正声明》。他在这个书面声明中指出国民党一手包办的“国大”“最后破坏了政协以来的一切决议、停战协定与整军方案,隔断了政协以来和平商谈的道路。”并表示:“我们中国共产党愿同中国人民及一切真正为和平民主而努力的党派,为真和平民主而奋斗到底。”11月19日,周恩来率中共代表团李维汉、邓颖超等十余人飞返延安。

总之,周恩来为了政治协商会议的召开,为了起草宪草、和平建国纲领,提出整军方案,改组政府、停战协定等,殚精竭虑、全力以赴,多方协商,卓有建树,有目共睹。政治协商会议的五个协议的起草、通过及其厄运,也为周恩来后来起草《共同纲领》提供了不可或缺的经验教训。

(作者系江苏省周恩来研究会秘书长)

## 亲民,周恩来民主思想的核心

蒋必海



周恩来与陈永贵在大寨田间

有,而没问马怎样,那时孔子都知道“贵人贱畜”,而我们今天的一些干部不问人只问马是不对的,对这件事作了严肃批评。

1970年3月,在接见延安的知识青年时,当听说陕北人民生活还十分艰苦,他很沉重地说:“国家解放这么多年了,根据地人民还过着贫困的日子,我作为人民哺育的战士,一个国家的总理,我感到对不起老区人民啊!”说着禁不住流下了眼泪。

周恩来一生曾经历了许多艰难险阻,荣辱沉浮,很少流泪,但听说人民生活艰苦时,竟流下了眼泪,因为他心中始终想到的就是人民,想到的就是人民的安危冷暖。

他对老百姓的关心可谓到了精雕细琢的程度。一次他到北京一个商店视察,发现商店不卖布鞋,皮鞋的样式也很瘦小,特地指示,厂家在做鞋时,能肥大一些,商店里要卖布鞋,以满足劳动人民的需求。

1972年8月初一个夜晚,周恩来乘坐的红旗轿车在行驶到国务院西门时,一个女青年骑车突然停在快行线上,司机紧急刹车,但还是刮到了这个女青年。周恩来立刻拉开窗帘,让司机下车问“伤着没有”,并让另外一辆车送女青年到医院救治,还亲自打电话到医院询问情况,结果发现这个女青年仅是刮破了衬衫,没有受伤,但他还是派人专门给这个女青年买了一件的确凉衬衫,还让工作人员专程到女青年家中慰问。

周恩来对人民的爱,还表现在对少数民族人民的关爱。1961年4月中旬,他到云南西双版纳视察,正好赶上傣族和布依族的泼水节,于是他穿上民族服装,与当地群众一起共度泼水节,并拿起一只水盆,与大家一起泼水。当一些群众出于对周恩来的热爱,也将水泼向他时,工作人员为了保护周恩来的身体,欲撑起雨伞来挡水,周恩来马上阻止说:“不要挡,要到群众中去和大家一样。”还说:“只有尊重民

族风俗,才能与少数民族的人民心连心。”

1966年3月,河北邢台发生地震,周恩来立刻冒着余震的危险,赶赴灾区,指挥救灾。一次在废墟上给群众讲话时,发现当地干部特地安排让群众逆风站着,周恩来马上要求让群众背风坐着,自己逆风站着讲话。当发现一位老人,因家人在地震中去世了十分悲痛,周恩来拉着老人的手说:“老人家,您就把我当您的儿子吧!”在场的人无不热泪盈眶。

周恩来关心爱护群众的事例俯拾皆是,无论是党外人士、文艺工作者,还是身边工作人员,包括普通群众,都无微不至地关怀。建国后,周恩来一直在北京饭店的理发室理发。1975年9月,重病在身的周恩来最后一次到北京饭店理发,主动提出要与管理员们合个影,理发员们都知道周总理病重,也是一种暗示,都十分激动。到了12月底,周恩来住在医院,只剩下61斤了,十分瘦弱。理发师师傅发现周恩来好久没来理发了,就主动提出要到医院给他理发。周恩来说:“老朱给我理了20多年发,看我病成这样,他会难受的,还是不要让他来了,谢谢他吧。”这就是周恩来,他永远想到的是别人,而唯独没有他自己。

1974年9月30日晚,周恩来最后一次到人民大会堂主持国庆招待会,临离开大会堂时,他与服务员们一一握手问好,当发现少了一个人时,就问:“小靳呢?怎么没在,好久没有见到她了。”同志们赶紧打电话让小靳过来。一会儿小靳挺着大肚子来了,周恩来高兴地握着她的手说:“要做妈妈了,要注意身体呀!”小靳看着周恩来消瘦的面孔,禁不住抽泣起来。周恩来忙说:“不要哭,哭对婴儿发育是不好的。”在场的人都禁不住哭起来。1976年1月7日11时,处在弥留之际的周恩来看到身边的吴阶平医生说:“我这里没有什么事了,你还是照顾别的生病的同志吧,那里更需要你们。”这是他临终前的最后一句话。这就是周恩来,就在他生命的最后一刻,想到的还是别人。

三年自然灾害时,国民经济十分困难,周恩来主动将他与邓颖超的口粮每月降到15斤和13斤,而他却为解决全国的粮食问题批示了994次,因为他心中想着的就是人民。人民至上,是中国共产党人的至高理念,这些在周

恩来的身上得到最真切的印证。

中国共产党自成立始,就将为人民服务作为宗旨,毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家带领中国人民经过艰苦卓绝的斗争,终于推翻了压在中国人民头上的三座大山,建立了让人民当家作主的新中国。新中国成立之初,以中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》为新中国的代宪法,1954年产生了人民代表大会,周恩来也由国务院总理改任国务院总理。作为一国总理,他每年都要在全国人大会议上代表政府作工作报告,我们纵观周恩来在历届人大上的政府工作报告,其内容无不充盈着对国计民生的关注和对中国人民幸福的追求和统筹。作为一国总理,面对一个大国复杂的国情,他总是为人民讲话,关心人民疾苦。这是与他的理想信念分不开的,也与其思想方法有关,核心就是“亲民”。周恩来一直认为政府总理就是人民的“总服务员”,就是为人民服务的“公仆”,并要求政府官员都要服务好老百姓,当好人民的服务员,这一理念可以说贯穿周恩来的一生。早在1946年10月,在纪念鲁迅先生逝世十周年时,他就指出:“对人民,我们要如对孩子一样地为他做牛,要虔诚诚恳,老老实实的为人民服务。”“人民的世纪到了,所以应该像条牛一样努力奋斗,团结一致,为人民服务而死。”新中国成立后,他担任总理26年,而每时每刻都在为人民服务,做人民的“公仆”,直到他生命的最后一刻,心中装着的都是人民。

在我们党的历史上,老一辈无产阶级革命家,无不将人民放在至高无

上的位置。毛泽东同志提出:“为人民服务”,这是我们党的宗旨;改革开放的总设计师邓小平说:“我是中国人民的儿子”;周恩来说:“我是人民的总服务员”,“是人民的公仆”,“我们的一切工作都是为了人民的”;习近平总书记在党的十九大报告中数十次提到“民生”二字,提出“以人民为中心”的思想,这些都是与周恩来等老一辈革命家的思想理念一脉相承的。

美籍华人作家韩素英说:“周恩来去世得愈久,人民对他的怀念愈深。”周恩来虽然已经离开我们42年了,但他的伟大精神、崇高品德和无与伦比的人格魅力,已如一座丰碑高耸在人民的心中,因为他是“人民的好总理”,因为他热爱人民。在我们纪念周恩来诞辰120周年之际,我们更加怀念人民的好总理周恩来,我们要在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,“不忘初心,牢记使命”,永远继承周恩来等老一辈革命家的“初心”,在为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的征程中,砥砺前行。

(作者系淮安新区人大常委会主任)



周恩来与少数民族群众共度泼水节