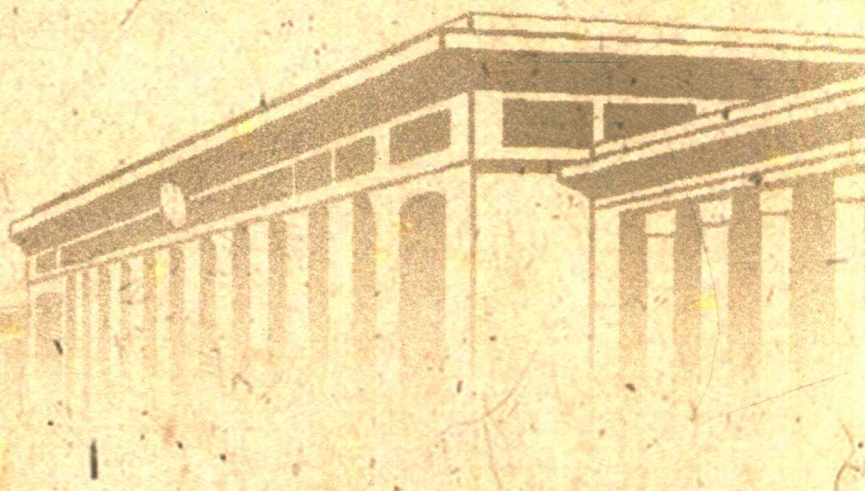


人民代表大会制度的 历史足迹

(增订版)

刘政 著



中国民主法制出版社

人民代表大会制度的 历史足迹

(增订版)

刘政 著



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会制度的历史足迹/刘政著. —增订本.
—北京:中国民主法制出版社,2014.9

ISBN 978-7-5162-0622-5

I. ①人… II. ①刘… III. ①人民代表大会制—历史—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 229588 号

图书出品人:肖启明

文案统筹:刘海涛

责任编辑:胡天焰

书名/人民代表大会制度的历史足迹(增订版)

RENMINDAIBIAODAHUIZHIDUDELISHIZUJI(ZENGdingBAN)

作者/刘 政 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790

传真/(010)63056983 63058790

http:// www. ncpub. com

E-mail: mzfz@ ncpub. com

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×1092毫米

印张/22.5 字数/323千字

版本/2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

印刷/北京友谊印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0622-5

定价/46.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

坚定不移地走依法治国之路(代序)

田纪云

健全法制,依法治国,是全国人民的根本利益所在,也是历史经验的总结。

回顾新中国成立 50 多年的历程,就会知道健全法制、依法治国的重要性,就可以看出“人治”的危害。建国初期,我们进行了清匪反霸、土地改革、恢复国民经济;1953 年起开始实行第一个五年计划,都是比较顺利的。从 1949 年到 1956 年,国家的政治、经济、社会生活基本正常。当然,也不是什么问题都没有。1951 年、1952 年开展的“三反”、“五反”运动扩大化就相当严重,打了不少假“老虎”。对所谓“胡风反革命集团”的批判,也是个冤案,株连了许多人。但就总体而言,这个时期政治生活还是比较正常的。建国前夕召开了全国政治协商会议,制定了起临时宪法作用的《共同纲领》,建国后制定了一系列法律法规,特别是制定了 1954 年宪法。当时党中央对宪法和法律的遵守与执行是非常重视的,在中央讨论决定重大问题时,毛主席、周总理经常问宪法对有关问题是怎样规定的,提醒大家不要违反宪法。

1957 年后,领导人的看法和注意力发生了变化,“左”的思想开始占了上风,一味地强调阶级斗争和大搞群众运动,法律意识逐渐淡薄,甚至宪法也置之不顾了。以言代法、以权代法的情况日益严重。一些重大问题的

决策,不经过法定程序,领导人的指示就是“法”,教训是极为深刻的。1957 的“反右派斗争”未经任何法定程序,就凭中共中央一个通知和《人民日报》的《这是为什么?》一篇社论就搞起来了,结果把大批知识分子、机关干部和民主人士打成“右派分子”,造成了严重后果,使党内“左”倾错误和骄傲情绪日益发展起来,领袖的头脑膨胀起来。1958 年一届全国人大五次会议通过的当年计划中,钢产量的指标为 624.8 万吨,比上年增长 17%,已经不低了。而在会后不久,毛泽东同志就找人谈话,提出钢产量的指标改为 1070 万吨,即比上年翻一番,并写在北戴河政治局扩大会议的公报上。由此引发了大炼钢铁的群众运动和大跃进,浪费了大量的人力物力财力,“以钢为纲,把树吹光”,国民经济受到极大损失。在农村建立人民公社,这是涉及改变宪法规定的农村基层政权体制的重大问题,却没有经过全国人民代表大会讨论决定,仅凭领袖说了一句“还是人民公社好”,就在全中国推开了。1959 年的庐山会议,本来是反“左”,而在彭德怀同志写了一封反“左”的信后,领袖动怒,一下子就改为反右,把坚持正确意见的同志打成“反党集团”,并在全中国范围内开展了“反右倾”运动,使已经发生混乱的国民经济雪上加霜,造成了三年严重困难,饿死了许多人。“三年困难时期”是怎样造成的?天灾是有,但并非说得那么严重,主要是“左”的指导思想和政策造成的。刘少奇同志在 1962 年召开的七千人大会上说是“三分天灾,七分人祸”,这本来是一句实话,但却种下了“文化大革命”中挨整的祸根。“文化大革命”更是没有经过任何党和国家的法定程序,只是由领袖个人根据自己的意见决定的。从扫“四旧”开始,一搞就是 10 年。毛泽东同志所发动的史无前例的“文化大革命”,实际上是一场“无法无天”的大动乱。这时宪法和法律统统被废弃了,全国人大和它的常委会被停止活动,在长达 8 年多的时间没有举行过一次会议;地方各级人大停止活动的时间更长,人民委员会被摧毁,公、检、法被砸烂,由所谓集党、政、军、审判、检察权于一身的临时权力机关“革命委员会”所取代,我国高度集权的政治体制达到了登峰造极的地步。在那个“无法无天”的年代,公民的人身安全和政治权利失去了保障,不仅普通干部和群众,就连国家主席、元帅也是说揪斗就揪斗,有的身陷囹圄,有的被迫害致死。“四人帮”和一些别有用心的人,故意制造这帮那派,挑动群众斗干部,挑动群众斗群众,整天斗,什么事也不干。到“文革”后期,还在说什么到处莺歌燕舞,实际上国民经济已经到了崩溃的边缘。这是民族的悲剧,国家的灾难。“大跃进”、“文化大革命”这样的悲剧、这样的灾难是怎样造成的?完全是“人治”的恶果,是权力没有制约的恶果,最根本的是民主、法制被破坏了。这样的事件在一个法治的国家是不可能发生的。

粉碎“四人帮”后,人民从一场噩梦中醒悟过来,人人心定,人人心法,人心

思治。1978年年底召开的党的十一届三中全会,是我们党和国家历史上的一个重大转折。它是改写中国历史的会议,是使我们党和国家谱写新的篇章的会议。这次会议的重大历史功绩之一,就是总结历史的经验教训,痛定思痛,重新把民主法制建设提上了重要日程,在把党和国家工作的着重点转移到经济建设上来的同时,强调必须发展社会主义民主,健全社会主义法制,并把它作为基本国策确定下来。可以说,这是我们国家经历了极大的痛苦、付出了极大的代价之后得出的历史性结论。十一届三中全会以来,我国的社会主义民主和法制建设有了较大的发展。1982年制定了一部好宪法,经过几届人大努力,初步形成了以宪法为核心的法律体系,执法、司法工作也有很大改善,普法工作全面展开。党的十五大适时地提出依法治国,建设社会主义法治国家的目标,并载入了宪法。这表明,中国人民将坚定不移地走依法治国的道路。

对依法治国的重要性,邓小平同志有许多重要的论述。他认为,治理国家,必须健全法制,依法治国,单靠一两个人的英明是不行的。只有坚决摒弃人治、实行法治,才能避免重大失误和重犯历史的错误,才能实现国家的现代化。早在十一届三中全会前举行的中央工作会议上,小平同志就提出:“为了保障人民民主,必须加强法制建设,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。”他明确指出,不能把领导人的话当作“法”,不赞成领导人的话就叫作“违法”,领导人的话改变了,“法”也就跟着改变。这就明确提出了结束人治、向民主法治转变的新思想。1980年,小平同志在《党和国家领导制度的改革》的讲话中,深刻分析了党和国家领导制度方面存在的弊端,强调要从制度上解决问题。他说,制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。”这就告诉我们,民主、法制的问题,从根本上说,是个政治体制的问题。我们过去民主不发展,法制不健全,甚至倒退,是与政治体制尤其是领导体制上的弊端直接相关的。小平同志说,如果不从根本上坚决改革现行制度中的弊端,就根本谈不上什么党内民主,什么社会主义民主,过去出现的一些严重问题今后就有可能重新出现。小平同志还多次讲,一个国家的命运建立在一两个人的声望上面,是很不健康的,是很危险的。不出事没有问题,一出事就不可收拾。因此,“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”小平同志这些重要的思想,我们应该反复学习和领会,牢牢记住。

法治是人类智慧的结晶,是政治文明的重要标志。美国法律学家埃德加·

博登海默说：“法律是人类最大的发明，别的发明使人类学会了驾驭自然，而法律让人类学会了如何驾驭自己。”这话是有道理的。法律是人民利益和意志的体现，是许多人依照严格的程序制定出来的，多数人的智慧总比一个人的智慧高一些，多数人的判断总比一个人的判断更可靠一些。法律又是人人都必须遵守的行为规范，大家都照着它的规定去做，就能够维持社会的良好秩序和持续发展，避免出现大的震动。所以法治优于人治，更具有稳定性、连续性和确定性。从历史上看，再伟大的人物也不可能一贯正确。斯大林、毛泽东这样的伟人都是久经沙场、历经磨炼的大政治家、一代天才，即使他们也难免给国家、给历史、也给自己留下遗恨，何况我们一般凡人呢？更何况未经任何艰难磨炼的“三门”干部呢？任何领袖人物都是人而不是神，他也有七情六欲，也可能有时控制不住自己，凭一时的冲动作出错误的决策。还要看到，权力这个东西具有扩张性和易腐性的特点。有的人，一旦权力到手就飘飘然，昏昏然，不知天高地厚，把自己视为“超人”，刚愎自用，以势压人；有的人，一人得道，鸡犬升天，不顾党的干部原则，明目张胆地提拔重用自己的家属子女、三亲六故，营造自己的权力基础，如此等等。如果没有法律的约束，没有强有力的监督，掌握权力的人就往往会滥用自己手中的权力，这是古今中外历史一再证明了的一条定律。在现实生活中，也不难看到，一些本来很好的干部由于不受法律的约束或者失去监督而堕入罪恶的深渊。我们必须清醒地看到，现在我们的干部队伍发生了深刻变化，一是年轻化了，二是知识层次高了，这是大好事，说明我们党的事业后继有人。这些年轻干部多数是很优秀的。但也确有少数人缺乏全心全意为人民服务的思想和老老实实干事的务实精神，名利思想比较严重。有的人认为权力的获得取决于领导的赏识，因而千方百计讨好领导，对上一套，对下一套，见风使舵，投机钻营，什么虚报、浮夸、“形象工程”、“政绩工程”等等只顾个人飞黄腾达、不顾国家和人民利益的现象，皆由此而生。他们只知道做官的权力，不知道做官的责任与义务。在工作上往往置法律于不顾，办事不讲规则和程序，忽视集体领导原则，独断专横，个人说了算，听不得不同意见。跑官、买官、卖官的恶劣行为也时有发生。广大干部和群众对此深恶痛绝，也为党和国家的前途担忧。因此，在现时情况下更需要强调法治，建立健全依法行使权力的制约机制。要保证党的事业的兴旺发达和国家的长治久安，最根本的还是发展社会主义民主，健全社会主义法制，实行依法治国，舍此没有别的好办法。

健全法制，依法治国，在当前除了要继续加强立法，提高立法质量外，更重要的是改善和加强执法工作，改善和加强对法律实施的监督工作，使已经制定的法律能够切实地发挥作用。这方面需要做的事情很多。首要的一点，就是必须树立宪法和法律的权威，逐步克服以言代法、以权压法、徇私枉法现象。在我

们国家,任何组织和个人都必须在宪法和法律范围内活动,不允许有超越宪法和法律的特权。宪法是这样规定的,党章也是这样规定的,问题是要真正贯彻执行。在实际生活中,总有那么一些人,把自己作为特殊的公民,依仗手中的权力,为所欲为,凌驾于法律之上或法律之外,不受法律约束和监督。这种封建特权思想在现时生活中并不少见,一些高官的腐败堕落正是权力无所约束的结果。在现代法治国家,任何人在法律面前都是平等的,谁都必须的法律范围内活动。你就是总统、首相、部长,也得遵守和执行法律,违背了法律就得下台,甚至受到法律的惩处。我们国家经历了长期封建社会,封建主义特权思想根深蒂固,加上建国之后一度忽视了对封建残余思想的批判,特权现象有时受到限制、批判和打击,有时又滋长起来。这种特权现象是依法治国的大敌,必须坚决加以克服。我们干部的一切权力来自人民,具体说,就是来源于体现人民利益和意志的法律。法律具有至上的权威,任何人都只有法律赋予权力,不能有法律之外的权力。正如法国思想家卢梭所说的:“统治者是法律的臣仆,他的全部权力都建立在法律的基础上。”“他若强制他人遵守法律,他自己就得更加严格地遵守法律”,如果“有一个人可以不遵守法律,所有其他人就必然会受这个人的任意支配。”所以,我们的干部必须摆正权力与法律的关系,自觉地遵守和执行法律,当好法律的臣仆。这是当好人民公仆的基本素质和起码条件。有的人口口声声说他是人民的公仆,但他却连体现人民利益和意志的法律都不放在眼里,这样的公仆够格吗?

还要看到,社会主义法治与封建社会的“法制”是有本质区别的。中国历代封建王朝都制定了一系列严刑峻法来控制、惩治老百姓,用以巩固封建统治。我们是人民当家作主的社会主义国家,人民是国家的主人。依法治国的实质是党领导人民依法治理国家。因此,决不可把法治只看作治民的工具,是用它来对付老百姓的,只想让老百姓守法,自己却可以不受法律的约束,甚至任意胡为。依法治国重在依法治权、依法治官,而不是治老百姓。当然,老百姓也要守法,违法犯法也要受到法律的制裁。依法治权,就要求立法权、行政权、司法权都置于法律规范之下,任何国家机关都不得有超越法律之外的权力。特别是政府要依法行政、依法办事。这是因为,政府手中的权力很大,它与老百姓的生产、生活、权利、利益联系最广泛、最直接、最紧密,老百姓的衣食住行、生老病死样样离不开政府。行政权不规范,很容易发生侵害老百姓权利的事情。还因为,我们国家80%的法律和全部行政法规和规章是由政府及其部门来贯彻执行的,政府在依法治国中发挥着执法主体的作用。依法行政的状况如何,直接关系到法律法规的实施。当前,政府行政管理工作中,存在的一个突出问题是权力与责任不平衡,权责脱节、错位、失衡的现象比较严重。有些部门热衷于争权

批权、许可权、检查权、收费权、处罚权，却很少考虑自己应尽的职责和必须承担的义务。他们并没有真正了解：政府是为人民而存在，而不是人民为政府而存在；是人民养育了政府，而不是政府养育了人民。为此，就需要加强教育，完善制度，从强化政府责任入手，大力推进依法行政。要适应建立社会主义市场经济体制的要求，进一步转变政府的职能。要扩大政务公开，增强透明度。每一个公务员都要时刻牢记自己所承担的责任，树立对人民负责、对法律负责的坚定信念，自觉地守法和严格依法办事。要在实践中积极探索，逐步建立一个负责、高效、廉洁的法治政府。

建立健全监督机制，也是依法治国的一个十分重要的问题。人大及其常委会在这方面负有重要的责任。根据宪法规定，全国人大及其常委会监督宪法和法律的实施，地方人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律和法规的遵守与执行；同时还规定，各级人大及其常委会监督“一府两院”的工作。这是人大非常重要的权力，也是人大义不容辞的职责。人大及其常委会应当重点抓好对宪法和法律实施的监督，对违法的事情就要管，不管就是失职。当然不是说什么违法的事都要人大直接去处理，而是依靠党委，督促有关部门依照法定程序去解决。同时，要做好对“一府两院”的工作监督，以及对它所产生的国家机关工作人员的监督，支持他们依法行使职权，防止他们滥用权力。各级人大及其常委会在监督方面做了许多工作，取得了一定的成效。特别是地方人大常委会创造了代表评议、述职评议等新的监督形式，受到人民群众的欢迎。但总的说，人大监督还不够有力，遇到的问题和困难还不少。许多问题还有待政治体制改革的深化才能逐步解决。在目前体制允许和党的领导下，人大及其常委会应该做而又能够做到的，就要兢兢业业，努力去做，以不辜负人民的信任和委托。

健全法制，依法治国，是个长期的、艰巨的任务，需要几代人的努力。我相信，在党中央的正确领导下，坚持以邓小平理论为指导，认真实践全心全意为人民服务的宗旨，群策群力，开拓奋进，就一定能够不断地推进依法治国的进程，实现建设社会主义法治国家的目标。

2002年8月

序 言

程湘清

人生能有几个 32 年？刘政和我共事就不止 32 年。“文革”前我们俩同在中共北京市委研究室农村组工作，经常一起骑着自行车，驮着铺盖卷到农村搞调研。“文革”开始后，原市委人员被统统扫地出门，集中在市委党校大院接受审查。后被分配到农村插队劳动，我们俩都在大兴县，老刘在南各庄公社小店村，我在礼贤公社河北头村。后我回到山东成武老家，他被借调到“新”市委办公厅研究小组工作。此后十五年，两人书信不断，以慰寂寞之心。没想到的是，1985 年成立全国人大常委会办公厅研究室，我们两人又走在了一起。当时他是中共北京市通县县委书记，被调来当研究室主任，我是山东社会科学院副院长，被调来当研究室副主任。那时人大办公用房很紧张，在相当长的时间里我们同在一屋办公，朝夕相处。1993 年后，他担任全国人大常委会副秘书长，仍分管研究室工作，我接任研究室主任职务。回顾这个过程，我们二人可以说是长期从事同一工作的老同事，又是亲密无间、荣辱与共的老朋友。

在同老刘长期共事、特别在全国人大机关 20 多年工作期间，他给我留下的印象有两点很突出：一点是他对工作严格要求，从不马虎。研究室承担的一项任务是起草文件和领导讲话。他总是和大家反复研究，经常亲自动手。我们两人说不清加了多少班，熬了多少不眠之

夜。为了写好一个文件或讲话稿，常常是先组织一些同志，充分讨论，理出思路，写出初稿，然后我们两人一块修改，有时甚至是重写。最后由老刘把关定稿。有时大家都觉得可以交卷了，老刘力求精益求精，总要再看几遍，也总能挑出毛病。记得1994年夏天，在为领导起草纪念人民代表大会成立四十周年讲话稿时，在由我们研究室和地方人大的同志共同组成的起草班子反复起草三稿的基础上，由我主持起草第四稿。这一稿出来大家均表示满意。但老刘仍让全体成员充分讨论、提出修改意见，然后对我说：照老办法再来一遍吧！他说的“老办法”就是我俩一起边讨论边写作，他讲我记，有时我讲，他讲的不行我不记，我讲的他认可我再记。写成一段，回过头来再逐段逐句斟酌。这样我们一鼓作气，两天一夜基本完成一万一千字的第五稿。其后，又修改两稿才正式报领导审定。老刘给我印象深的第二点是爱读书，爱钻研问题。我们俩有一个共同的爱好就是逛书店、买书。他喜欢读书，但不唯书；他尊重领导，但不唯上。他常说，人活在世上，总要讲求一点品格。我觉得他说的品格就是唯真。他还常说，要琢磨问题，不要琢磨人。学习也是工作。要注意研究人大工作的新情况、新问题，从活生生的实践中发现新事物，总结新经验。在老刘的带动下，研究室学习的风气、研究问题的风气是比较浓的。大家在一起讨论问题，不分年龄大小、职务高低，可以争论得面红耳赤，最后谁对听谁的。在这种环境下，年轻干部很快成长起来，既出研究成果，又出人才，这是我们最高兴的事。

我们两人进人大之前长期在党的部门工作，对人大制度缺少认识。当时理论界对人大制度研究也很不够，这方面的文章很少。到研究室工作后，根据工作需要，我们认真、刻苦钻研关于民主法制的理论，特别是邓小平同志的民主法制思想，同时经常到下面调查研究，虚心向地方人大学习，汲取营养，逐步对人民代表大会制度有所了解和认识。例如，关于人民代表大会制度的内涵问题，开始我们也是不完全清楚的。当时有一种观点认为，人大制度就是专指人大及其常委会。我们经过学习、探讨，认为这样理解过于狭窄。老刘曾写了《关于人民代表大会制度研究中需要进一步探索的几个概念和提法问题》，先是刊登在研究室内刊《研究室材料》上，后载于《中国法学》1991年第3期。文中指出，人民代表大会制度是我们国家的政权制度，不仅包括国家权力机关特别是最高国家权力机关的组织、职能和运作的原则和机制，还包括国家权力机关与其他国家机关关系的规定，包括这些机关组成和运行的基本原则。其基本内容包括了宪法第三章国家机构的基本原则和制度，而不仅仅是人大及其常委会制度。后来我也在一些文章中，进一步把人民代表大会制度具体化为四项制度：主权属民制度，民主集中制度，国家选举制度，人大工作制度。同时指出这四项制度既不是对等的，更不是孤立的，而是以主权属民制度为核心内容，以民主集中制度

为组织、运作原则,以国家选举制度为前提和基础,以人大工作制度为实际运作机制的相互结合的统一体。再如,研究室从1986年起就根据领导安排,承担了人大监督问题的调研任务。首先在监督理论方面我们在研究室内刊《调研资料》上刊登了英国思想史学家阿克顿勋爵(1834—1902)的一个重要观点:权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。引起大家很大兴趣。接着我们学习了马克思主义经典作家关于监督制约的理论,包括对巴黎公社经验的论述,也研读了西方思想家关于这个问题的论述,写出了《论人大及其常委会的监督权》《人大监督工作和监督制度的几个问题》等文章,认识到监督的实质是以权力制约权力。在我国即是由人民选举产生的国家权力机关按照宪法规定对国家行政、审判、检察机关的权力进行制约和监督。国家权力机关的这种权力是人民赋予的,人大监督实质上是以人民的权利来监督制约国家机关的权力。其次是,我们组织若干课题组对地方人大常委会的监督工作进行了比较深入的调研,充分肯定了他们的一些做法和经验。如1993年由研究室起草的全国人大常委会关于执法检查的若干规定,就是把地方人大常委会首创并实行的执法检查的经验上升为法律。从此,执法检查也引入全国人大常委会的工作,并使之制度化、规范化。

总之,20多年来我们在研究民主法制和人大工作方面取得了一些收获和成果,有的集结成书。我初步统计了一下,先后由老刘和我合著或主持研究室编著的有关人大制度和人大工作的著作有数十种。

老刘这本书收进近几年来所写的有关人民代表大会制度创建和发展过程中一些重大事件和人物的文章,内容丰富,生动活泼,以史为鉴,发人深思。我乐于应约作序,写了上面这些话。

2008年3月20日于椿树园

前言

2001年12月,《中国人大》杂志总编王文友同志找我说,《中国人大》准备开辟一个专栏——《历史足迹》,介绍我国人民代表大会制度创建和发展过程中的一系列重要事件和人物。他邀我先为这个专栏写几篇稿子。我答应了,很快写出几篇。登出来后,文友同志告诉我这个专栏受到读者欢迎,希望我继续写下去。这样,我就断断续续地为“历史足迹”栏目写了40来篇小稿。所写的基本上是80年代以前的一些事,此后的事还没有写。因为有些事离现在愈近写起来反而愈难。收入本书的文章大都反映的是从人民代表大会制度创建到上个世纪80年代的事。为了弥补这个不足,本书收录了我综述性的几篇文章。

我是1985年调到全国人大常委会办公厅研究室任主任的。根据工作的需要,我们对人民代表大会制度的历史和现状作了一些研究。1987年编写了《全国人大及其常委会大事记》一书。并对人民代表大会制度建立后的历史发展情况作了初步研究。在建国40周年前夕,中央提出要总结建国以来人民代表大会制度建设的经验教训。研究室承担了起草报告的任务。为此,我们搜集整理了大量有关人大制度建设和工作的历史资料,包括中共中央文件和领导人的讲话,有关法律、法规,以及报刊上的文章,并翻阅了几百卷全国人大常委会会议卷宗,编辑出版了《中华人民共和国人

民代表大会文献资料汇编》(260万字)。在此基础上,我们撰写了《人民代表大会制度建设四十年》一书。此后,我和研究室的同志又写过一些文章和书籍,如我和程湘清同志等著的《人民代表大会制度讲话》、我们两人合写的《民主的实践》、《人民代表大会制度的理论和实践》、《人大监督探索》等书。经过这些工作,我们对人民代表大会制度的历史加深了理解。

我国的人民代表大会制度,是中国共产党领导人民在长期革命斗争中创造的一种新的政权组织形式。由于中国共产党领导的新民主主义革命,走的是一条由农村包围城市,先在部分地区建立根据地,然后夺取全国政权的独特道路,因而建国前就在各根据地建立了人民政权。在政权组织形式上先后采取了苏维埃代表大会制度、参议会制度和人民代表会议制度三种形式。

第二次国内革命战争时期,各根据地建立了红色政权。1931年11月7日,在江西瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会,成立了中华苏维埃共和国临时政府。这时的政权组织形式在很大程度上是苏联苏维埃制度的移植。当时中国共产党在政权建设上尚无自己的经验可资利用,而苏联又是第一个无产阶级专政的社会主义国家,其政权组织形式就成为现实的、唯一可供选择的模式。况且,中共作为共产国际下属的一个支部,在政权建设上所采取的每一步骤都是受共产国际直接指挥的。即便如此,中国共产党人并没有完全照搬苏联的模式。如苏俄的苏维埃是以城市为中心发展起来的,中国则首先在农村建立苏维埃。又如,中华苏维埃设立了中央审计委员会,受中央执行委员会领导;中国一些基层苏维埃代表由差额选举产生等,都是苏联所没有的。

抗日战争时期,中国共产党领导的抗日根据地的政权建设实现了由苏维埃代表大会制向参议会制的过渡。抗日民主政权之所以采取参议会的形式,是为了照顾与国民党的统一战线政策,同国民政府在全省设立的参议会在形式上表现为一致。但国统区所设立的参议会只是个咨询机构,并没有什么实权。抗日根据地的参议会则是本地区的最高权力机关,不仅有选举、罢免政府行政人员之权,还有创制、复议之权。中共中央提出,在政权组织人员分配上,实行“三三制”原则,即共产党员占三分之一,非党“左”派人士占三分之一,中间派占三分之一。这与国统区实行的国民党“一党专政”形成鲜明对照。当时在陕甘宁边区等抗日根据地,实行了普遍、平等、直接的选举原则;各级参议员都由选民直接选举产生,各阶层、各党派和无党派人士都有提出候选人的权利,并可依法进行竞选活动。抗日根据地民主政治建设的经验,值得认真研究和发掘。

解放战争时期,随着阶级关系的新变化,解放区的政权完成了从参议会制

到人民代表会议制度的转变。它为实行普选的人民代表大会制度准备了条件。

经过上述长期的探索和实践,中国共产党确定,新民主主义革命胜利后建立的人民共和国,其国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式,只能是基于民主集中制的人民代表大会制度。1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》,确定了新中国的国体和政体。

二

建国之后,人民代表大会的建立和发展,大体经历了以下四个阶段:

(一)建国初期的四年,从中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议向各级人民代表大会过渡

建国初,由于召开普选产生的各级人民代表大会的条件还不成熟,采取了过渡的办法,即在中央由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,选举产生了中央人民政府委员会,并赋之以行使国家权力的职能;在地方,则普遍召开了各界人民代表会议,逐步代行人民代表大会的职权,选举产生本级人民政府。人民代表会议与人民代表大会的区别:一是代表产生的方式不同,前者是协商产生的,后者是选举产生的;二是性质不同,前者是咨询机构,后者是权力机关(代行人民代表大会职权的人民代表会议,则具有国家权力机关性质)。

从1953年下半年起,在全国范围内进行了我国第一次空前规模的普选(实为基层人大代表直选)。在此基础上,由下而上逐级召开人民代表大会。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议召开,标志着我国人民代表大会制度从中央到地方系统地建立起来了。

(二)从1954年到1966年,人民代表大会制度全面确立和曲折发展

人民代表大会建立后的最初三年,人大工作相当活跃。全国人大及其常委会通过了80多个法律、法令和有关法律问题的决定,审查批准了“一五”计划和年度计划、预算,决定了综合治理黄河的重大建设项目等。在人大和人大常委会会议上,代表或委员踊跃发言,认真开展批评与自我批评,民主空气比较浓。当时党中央对人大工作很重视,有关国家的重大问题注意提交全国人大或人大常委会讨论决定,周恩来总理亲自向全国人大常委会报告工作及就提出的议案作说明达10多次。民主党派和无党派人士代表在人大和人大常委会会议上积极发言,献言献策,提出许多有见地的意见和建议。1956年,鉴于斯大林严重破坏社会主义法制的教训,党中央把扩大民主、建设民主政治的问题提上日程。毛泽东、周恩来、刘少奇、邓小平、董必武和彭真等领导同志,对健全民主法制、

完善人民代表大会制度,提出了一些重要的指导性意见。

但是,1957年的反右派运动给人民代表大会造成了很大损害。从此,人大工作开始走下坡路。立法工作基本停顿下来,监督工作更是流于形式。人大和人大常委会会议也不能按时召开。全国人大常委会副秘书长兼办公厅主任张苏回忆那时情况说,三年困难时期,人大开会要审议经济计划,国务院拿不出来。我请国务院秘书长拿一些东西来讨论,不然开会什么内容也没有。国务院秘书长习仲勋同志去找总理,总理说拿不出东西来讨论,也没有人可以来人大作报告。那时也根本没有法律需要立,确实无事可议。1962年之后,情况有所好转,但人大工作也没有恢复到1957年前的水平。这说明,1957年下半年之后,在近10年的时间内,人大工作基本上处于一种“徒有虚名,而无其实”的状态,很难发挥什么作用。

(三)“文化大革命”的10年,人民代表大会制度遭受严重破坏

“文化大革命”开始后,首先停止了人大的活动。1966年7月7日,三届全国人大常委会举行第二十三次会议,这也是本届人大常委会的最后一次会议。康生到会上宣布说,一个轰轰烈烈的史无前例的无产阶级文化大革命运动开始了,这是全国性的大鸣、大放、大辩论、大字报的全面的大民主运动。在革命运动中,少开一次会(指人代会)或迟开一次会,是可以的,允许的。于是没有经过讨论,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。这样,在长达8年零6个月的时间内,全国人大及其常委会没有举行过一次会议。地方人大及其人民委员会则被所谓的“临时权力机构”革命委员会所取代,公、检、法机关被砸烂,造成了全国性的大动乱。

(四)从粉碎“四人帮”特别是党的十一届三中全会至今,人民代表大会制度恢复和进一步健全,人大工作取得重大进展

粉碎“四人帮”后,全国人大常委会恢复活动;地方各级人民代表大会陆续召开。1978年2月26日五届全国人大一次会议举行,至此各级人大都恢复活动。1978年12月召开的党的十一届三中全会,总结了历史的经验,特别是“文化大革命”的沉痛教训,在作出把党和国家的工作重点转到社会主义现代化建设上来的重大决策的同时,提出发展社会主义民主、健全社会主义法制,使民主制度化、法律化的任务。这次会议开辟了改革开放和集中力量进行社会主义现代化建设的历史新时期,人民代表大会制度建设和人大工作也进入了一个新的发展阶段。

党的十一届三中全会以后,人大工作很快实现了历史性转变,尤其是立法工作打开新局面。五届全国人大二次会议制定了刑法、刑事诉讼法、选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法和中外合资经营企业法七部法

律。它标志着我国立法工作在沉寂了 20 多年后又重新恢复并取得重大突破,也显示了最高国家权力机关工作的实效,给人们以极大的鼓舞。邓小平高度评价说,由此“全国人民都看到了严格实行社会主义法制的希望。这不是一件小事情啊!”

改革开放以来,人民代表大会制度建设有了很大发展,人大工作取得重要成绩。尤其是立法工作成绩斐然,这主要得益于立法体制的改革和立法程序的完善。1954 年宪法规定,全国人大是行使国家立法权的唯一机关,全国人大常委会制定法令,不制定法律,很显然不能适应国家立法的需要。1982 年修改的宪法,改变了全国人大是行使立法权的唯一机关的体制,规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权。全国人大制定刑事、民事、国家机构和其他的基本法律;全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定的基本法律以外的其他法律,并可对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。还赋予省级和较大市人大及其常委会制定地方性法规的权力,规定国务院可以制定行政法规。这是我国立法体制的重大改革,对加快立法步伐发挥了重要作用。同时,规范了人大常委会审议法律的程序。从六届全国人大常委会起,对法律草案实行最少进行两审的制度,后来又明确规定实行三审制。这种审议不是走形式,而是具有实质性意义。监督工作也取得了一定进展,但仍是人大工作的一个薄弱环节。人大究竟监督什么?如何监督?虽然宪法中作出了原则性规定,但在实践中却难以实行。看来,监督问题的根本解决,有待于政治体制改革的深化。决定权和任免权的行使,也是如此。

三

宪法与民主制度是紧密相关、分不开的。毛泽东说:“宪政是什么?就是民主的政治。”我国 1954 年宪法,对人民代表大会制度作出了一系列重要规定。当时党中央对宪法是重视的。据彭真回忆:在中央讨论决定重大问题时,毛主席、周总理经常问宪法对有关问题是怎样规定的,提醒大家不要违反宪法。但是,从 1957 年下半年起,党中央主要领导人的看法和注意力发生了变化,对宪法和法律不那么重视了。因而,宪法所确定的国家根本政治制度愈来愈失去作用。“文化大革命”发生的一个根本原因,就是社会主义民主和法制被破坏了。在那个“无法无天”的年代,林彪、“四人帮”一伙和极少数坏分子,还有一些上当受骗受蒙蔽的人,想抄谁的家就抄谁的家,想抓谁就抓谁,不经任何手续就把人关进监狱。就连中华人民共和国主席刘少奇都得不到宪法和法律的保护,给他挂牌子,公开批斗,这不仅是他个人的耻辱,也是共和国的耻辱。“文革”中被迫害而死的又岂止刘少奇一个?全国整死了多少人啊!这是历史的悲剧。总结这