

支

政

老



张友渔著

下册



D 911.9
1

完

政

地



张友渔著

下册

宪政论丛(上、下册)

张友渔著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 28.25 印张 701 千字 插页 6

1986 年 9 月第 1 版 1986 年 9 月北京第 1 次印刷

统一书号：6067·234 定价：（平）7.50 元

印数：0001—6100 册 （精）11.00 元

目 录

关于选举法的几个主要问题	(1)
中华人民共和国宪法草案(一九五四年宪法)的基本精神和主要内容	(15)
中华人民共和国宪法草案(一九五四年宪法)主要条文的解释(上)	(31)
中华人民共和国宪法草案(一九五四年宪法)主要条文的解释(下)	(49)
资产阶级议会民主的虚伪性	(63)
加强民主和法制的重大步骤	(76)
宪法取消关于“四大”的规定有利于发扬社会主义民主	(102)
与《中国法制报》记者谈关于宪法修改草案的几个问题	(107)
在全国政协在京常委座谈会上关于宪法修改草案的情况说明	(115)
在解放军政治学院谈学习讨论宪法修改草案的几个问题	(132)
关于修改宪法的几个问题	(160)
确认知识分子在国家中的地位和作用	(176)
从实际出发，认真讨论	(180)
宪法修改和坚持四项基本原则	(188)
努力建设高度的社会主义民主	(207)
论公民的权利和义务不可分离	(212)
新宪法将对治国安邦发挥巨大作用 ——答《工人日报》记者问	(220)
贯彻新宪法，进一步健全社会主义法制	(225)
新时期的新宪法	(232)

为什么要制定新宪法	(249)
四项基本原则是新宪法总的指导思想	(254)
政社分开，建立乡政权的必要性	(262)
人民代表大会制度的新发展	(265)
加强宪法教育 增强法制观念	(270)
新宪法的三个特点	(276)
加强宪法理论的研究	(279)
开创我国社会主义法制建设的新局面	(296)
马克思的无产阶级专政理论和中国的实践	(308)
关于学习和贯彻新宪法问题	(326)
新宪法是我国最好的一部宪法	(343)
坚持四项基本原则 开创宪法学研究的新局面	(383)
新宪法与劳动工作	(390)
进一步研究新宪法，实施新宪法	(410)
司法工作人员要认真学习新宪法，模范地执行新宪法	(443)
论我国行政机关的首长负责制	(458)
论民族区域自治法	(474)
新中国制宪工作回顾	
——纪念中华人民共和国成立三十五周年	(488)
《关于香港问题的联合声明》涉及的几个法律问题	(502)
《关于经济体制改革的决定》同宪法的关系问题	(509)
加强地方政权建设 推动经济体制改革	
——祝地方政权建设理论讨论会圆满成功	(518)
宪法和民主管理	(522)
论人民代表大会代表的任务、职权和活动方式问题	(528)
关于中国的地方分权问题	(543)
关于我国法律的立法程序和起草工作	(550)

关于选举法的几个主要问题*

一 选举法总精神

我们的选举法如邓小平同志所讲：“就是根据我国当前的具体情况，规定一个真正民主的选举制度。”^①不但规定了充分的民主原则，也规定了切实可行有效的具体办法。制定法律时要克服教条主义与经验主义两种倾向。有旧法观点的，易受资本主义法律影响，这样的思想在我们干部中也是有的，这是不好的，因为这不是根据我们新民主主义社会的实际情况的思想；另外一种是抄进步的，即抄苏联和新民主主义国家的选举法，这样也不完全好。基本上抄苏联的可以，因为他们与我们性质相同，他们的道路也就是我们的道路。所以，我们的选举法有些是采用苏联的，但也限于基本上，而不是完全抄，因为我们有我们的具体情况。我们的国家与资本主义国家完全不一样，因此不能采用资本主义国家的东西，但个别条文可能是相同的。这次制定选举法不是教条的，是从我们的实际情况出发，用苏联的经验与我们的实际结合起来而制订的。我们与苏联选举法的规定不完全一样，如我们规定少数民族的选举办法，苏联就没有，诸如此类说明我们是根据我们的需要与可能制订选举法的。将来实际情况变了，选举法也要变。经验主义也是错误的，如仍按老解放区身背口袋投票选举，

* 本文系作者就一九五三年三月一日公布的《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》所作报告的摘要。

① 邓小平：《关于〈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〉草案的说明》

也是不必要的。因此，要克服教条主义与经验主义两种偏向。

选举法基本原则是根据毛主席在新民主主义论中说的“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。”^① 我们中国今天政权机关是采用乡、区、省、全国的各级人民代表大会，并由各级代表大会选举出政府。（选举政府是选举政府委员会，而不是指各部部长，市各局局长，这是由政府委员会任命）毛主席又说：“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。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神”。^② 这次选举法基本原则是根据毛主席的话制定的。我们的国家是人民代表大会制度的国家，我们的政府就是人民代表大会制度的政府，采取这种制度是适合于我们新民主主义国家的。新民主主义国家是各民主阶级联合专政的国家，即工、农、小资产阶级、民族资产阶级四个阶级，另外，还有地主阶级分化出的开明绅士。我们不同于苏联式的无产阶级专政，也不能是资产阶级专政，而是以无产阶级领导的，工农联盟为基础的，四个阶级联合专政。人民代表大会即包括各民主阶级在内，因此要采取这一制度。国家权力机关是全国、省、市的各级人民代表大会，代表大会闭会期间，其选举出的政府为行使国家政权的机关，行使国家权力。有人问共产党和政府的关系怎样。政府是人民代表大会闭会期间行使国家权力的机关，共产党在实际行动上代表无产阶级领导国家，并不是在制度上。但党不是国家的一个机构，党委会不能代替政府做事，可以通过政府中的党员来推动执行党的政策，以党代替政府是不对的，但党员在政府中工作必须执行党的

① 《毛泽东选集》第2卷，第638页。

② 《毛泽东选集》第2卷，第638页。

政策，必须服从党的领导。

“普遍、平等、直接、无记名”是苏联最完备的选举法，但以前两项最主要，后两项次要。现在以这四点看我们的选举法：

第一，普遍的。我们是名符其实地做到了，即凡应有选举权的，都给了选举权。具体说几年满十八周岁没有选举法第五条规定的情况的，都有选举权和被选举权。因此选民在人口中是多数。全国试点结果，选民只占人口百分之五十三强，原因是中国人繁殖力很大，十八岁以下小孩多，因此看起来好象选民比例不大。被剥夺选举权和不能行使选举权的人，比例不是很大的，全国三千五百个试点统计：被剥夺选举权和失掉选举权的，平均占总人口的百分之一点四，高的地方到百分之二，低的地方为百分之零点三，这说明被剥夺选举权的并不是很多。东北试点，土改后地主、富农依法改变成分的平均占百分之七十三点五，高的地方到百分之九十八，低的地方是百分之四十三点八。我们与苏联被剥夺选举权的相比要大些，他们早已没有地主富农，我们则刚土改；但与苏联过去相比，我们比例并不大。苏联在一九二七年选乡村苏维埃时，与一百个有选举权的比，就有二十三个没有选举权的，城市苏维埃一千个有选举权的，有六十八个没有选举权的。都比我们现在的比例大。一九一三年帝俄时代，一千个有选举权的，同时有九百八十个没有选举权的，因此我们被剥夺选举权的并不多。与资本主义国家相比，美国对参加选举限制有五十多种，一九四二年，年满二十五岁的黑人只有百分之十的选民，但参加投票的仅有百分之一。去年美国大选有二千五百万选民被无理剥夺选举权。参加选举限制很多，如要交若干税，有相当财产，当候选人要有保证金，如未当选，保证金即予没收。因此没有钱的人就不能当候选人。我们的选举没有这些限制，并为防止应有选举权的失掉选举权，而做了规定。首先是对妇女选举的规定：妇女有与男子同等的选举权和被选举权，使妇女能参加选举并可能当

选。这样规定可以使很多妇女当选，如全国三千五百个试点中，妇女当选平均占百分之二十点八，高的地方到百分之二十七点七，低的地方到百分之十二。而许多资本主义国家妇女没有选举权，如日本在第二次世界大战前，妇女还没有选举权。对于华侨、军队、少数民族的选举权都有规定，以使之有人能当选为代表。有些国家现役军人无选举权，理由是怕以武力来威胁当选，而我们是人民的军队，所以现在特别照顾。我们规定年满十八周岁有选举权和被选举权，而苏联二十三岁才有被选举权，因为苏联在建设期间，须有本领有经验的人参与政府，我们国家还是新兴起的时候，要鼓励青年参加政权。

第二，平等的。我们是基本上平等，还不是完全的平等，但是合理的。所谓基本上平等，表现在按人口多少出代表。另外，每一人只能投一票，不管是士、农、工、商都不能多投。不完全的地方表现在我们是有照顾的，但这是合理的，如少数民族人口占全国人口十四分之一，代表则占七分之一，如按一般的人口选，就要少选一半，这照顾是有必要的。还有聚居的同一少数民族不到境内总人口十分之一的，其代表所代表的人口数可以少于汉族代表人口的一半；如与汉民相同，可能选不出代表。另外，照顾城市：省八十万人出一名全国代表，城市十万人出一代表，郊区代表所代表的人口数比城区大，这样看来好象不公道，其实不然，因为城市是政治、经济、文化中心，是工人阶级和工业所在地，城市代表多，可以反映工人阶级的领导，也可标志国家工业化的方向，这样并不是轻视农民，国家工业化对农民也是有好处的。另外，因为城市各方面的代表人物多，代表大会要照顾到各方面的代表人物，因此城市代表所代表的人口少。如果代表同样人口，人民代表大会就会变为农民代表大会。农民占全国人口百分之八十，虽然代表的人多，其代表绝对数并不多。苏联一九二四年也规定省十二万五千人选一代表，市二万五千人选一代表。

第三，直接的。今天基层是直接选举，县以上就做不到直接选举，因为人民政治文化水平比较低，如果都直接选举，会不知选谁，那样选举结果是有名无实，叫民主，实际不民主。比如全国代表一千二百个，会有一千个代表选不出，老百姓只知选毛主席。因此只能是基层直接选举。

第四，无记名。基层以举手代投票，因群众文化低，写票困难，县以上可以无记名投票，无记名投票免受精神威胁。北京群众文化较高，基层也可以无记名投票。这在今天实际情况下是合理的。

二 为什么现在召开人民代表大会

一，召开人民代表大会能使人民民主制度更加完备，不只是实质上民主，形式也更完备了。过去政协，各界人民代表会议也是民主的，但形式上还不完备，人民代表大会则形式更完备，更能密切联系群众，更能改进干部作风，把坏分子去掉。斯大林说：“苏联普遍的、平等的、直接的和不记名的选举制度将成为人民手中的鞭子，用来鞭策工作做得不好的政权机关。”^①

二，为什么现在召开呢？因为现在客观上有条件可以召开了。过去解放战争、土改、镇反、抗美援朝有很多工作要做，还没有可能做选举；同时，人民觉悟还不很高，人民组织还不健全，反革命、地主分子还很多，那时选举就会被反革命钻空子。普选试点中地主分子说：“只要给我选举权，一切负担我都负担。”还有没剥夺政治权利的汉奸也在活动，如果过早普选，其结果是会失败的。现在经济已经恢复，“三反五反”也做了，人民觉悟提高了，组织更健全了，不做就不对了，迟做不如早做，做了可以更发扬民主，有利建设。选举是否有困难？是有困难，但比解放战争、土改、抗美援朝还容易些，不要怕困难，一定要做。

^① 《斯大林文选》第 80 页。

三，政协、各界人民代表会议也是民主的，为什么？过去既没有条件普选，但总得有个代表机构，只有由各党派、军队、民族等方面推选，虽不是人民所选，但也有代表性，实质上是代表人民的，只是不如代表大会更有代表性，但不能说是不民主。少奇同志说：“人民代表会议与人民代表大会制度，是我们国家的基本制度。”只是二者的产生和职权有所不同。代表会议起初完全聘请，以后部分选举，代表大会则完全由人民选举。在职权上代表会议只有批评、建议权，无决定权，过去是代行了代表大会的职权。代表大会则是权力机关，有决定权。

四，召开人民代表大会是否只有民主，取消专政？看了选举法第五条的规定，就可知并非取消了专政。毛主席说：“对人民民主，对反动派专政，”现在我们的专政仍然是存在的，“选举权只给人民，不给反动派。”选举法第五条四项规定中，精神病患者是因其不能行使选举权，不是专政的问题。第三项中可能是人民内部的人犯了罪，也不能做为专政对象。只有第一、二项地主阶级分子、反革命是专政对象。

地主阶级分子没有选举权，但从地主阶级中分化出来的人，赞成土改，参加了民主运动，土改后虽未满五年，因他已背叛了地主阶级，应给他选举权。

上层民主人士其父母妻子直系亲属，本身无罪恶，并很久随民主人士一道生活，也予优待，给予选举权。（上层民主人士是指省、市以上有代表性的人物）

民主党派成员只要现在没有罪恶民愤，现在法院没判罪，过去历史有问题已交代，也给予选举权。如果过去罪恶未交代，现在参加民主党派而秘密从事反革命活动的，经法院判决，可不予选举权。

国民党反动党团军政人员，过去没判罪，今天又未重新判罪的，仍与一般人民一样；但对过去犯罪漏掉的，现在应补判罪。

总之，按过去司法机关的判决来处理，并不是这次又来一次“镇反”运动。

我们不能让反动分子、地主分子窃取了选举权，另一方面也不能让一个有选举权者被剥夺选举权。现在还有反革命分子想把政权夺回去，我们应当注意。因此，地主并不是凡土改满五年就无条件改变成份；如未劳动，或虽劳动但不守政府法令，仍不能改变成份。对管制分子也不是凡解除管制就给予选举权，个别的也还要看表现如何，但一般的讲是表现还好，才解除管制的。还有遗漏管制的，应由公安机关予以管制。地主、反革命分子一方面企图夺取选举权，另一方面攻击干部，但人民是看得很清楚的。全国三千五百个试点中，原来干部当选平均占百分之八十一点二，高的地方到百分之九十五点六，低的地方到百分之二十六点七。落选的有百分之十九，其中包括几种人，第一种是反革命分子窃取了政权。全国百分之十的落后乡中，有许多反革命分子钻进来，这些人当然是落选的，这是镇压反革命问题，而不是干部问题。第二种是干部蜕化的，这是少数。第三种是严重脱离群众的。第四种是不起作用的。还有少数民族地区，我们干部退出，由新培养的少数民族干部担任的。试点证明，群众是会原谅干部的，只要不是坏分子，而自己首先检讨了错误，老百姓是会原谅的。

三 人民代表大会与统一战线

召开人民代表大会是否把各民主党派、民主阶层一脚踢开？不是的，而是要加强统一战线。一种是工农联盟的统一战线，这是大的统一战线的基础，大的统一战线是四个阶级的联盟，这里主要是资产阶级问题，因为小资产阶级实际不是一个阶级，没有独立的经济基础。统一战线主要是指资产阶级，我们说统一战线还要存在，资产阶级还要团结。资产阶级在过去参加了民主运动，

今后发展工业仍需发挥资产阶级力量。因此，统一战线不是削弱而是加强。新民主主义政权本身就是统一战线政权，即包括资产阶级在内的政权，但是以工人阶级为领导的政权，而不是各阶级平分秋色，资产阶级可以参加政权，但不是主要的。

政协不取消，但有一部分性质变了。过去它有统一战线组织而代行了人民代表大会政权的两重性，今后则是独立的统一战线机构，而不是政权机构，不再有代行人民代表大会政权的性质。名字仍可叫“政协”。其构成分子也有所改变，过去有军队、地方政府代表，今后军队、地方政府代表可不参加，主要是各党派、团体、少数民族、各界代表。因此，选举不是排斥资产阶级，但不能写保票，只要谁肯为人民办事，并且一贯做下去并没有半途而废，那么人民政府就没有理由不要他们。召开人民代表大会是要团结一切爱国人士，即使将来没有了资产阶级，而其阶级中的爱国人士还有，资产阶级中的个人愿意走进社会主义。阶级消灭，个人愉快。选举中应注意有工商界代表，但政协是按党派团体比例出代表，人民代表大会就不能按比例，而是要看是否有代表性，人民是否拥护。

四 怎样保证作好选举

一，发扬民主，不要包办代替，要使选民选出满意和必要的人。选举委员会是工作机构，不是权力机关，工作组更是工作组织。不能包办代替，不能强迫命令，要发扬民主，由人民自己决定，但是要有领导。有人说：派工作组是否包办代替？其实派工作组，正是为了纠正包办代替，不是去包办代替，不要象“钦差大臣”。

二，作好宣传工作。人民觉悟虽提高了，但由于过去统治阶级不允许人民过问政治，一般老百姓有些厌恶政治，认为搞政治就是不好，因此不重视选举，认为选的还不是那几个人。现在人民

觉悟提高了，但还可能有这样的思想残余，所以要很好的作宣传工作，启发群众自觉地起来参加选举。苏联投票的选民占百分之九十以上，是宣传得好；资本主义国家投票的仅百分之二十，他们不在乎；我们要是参选的人太少就不好看，如果宣传不好，投票的就会很少，或是强迫命令投票。要其自觉就要依靠宣传，要使群众了解参加选举的重要，了解什么人有选举权，什么人没有选举权，选举满意和必要的人。宣传要深入浅出，要把国家利益与个人利益结合起来。

三、选民资格审查工作：

1. 要依法办事，不能依自己意思办事；
2. 要严肃认真，但严肃不等于不和蔼；
3. 便利人民，要仔细，不要唠叨；
4. 不可追逼，对选民不能压制。

四，提候选人工作：要自下而上，由上而下很好地结合，很好地酝酿，做到民主。要有领导，但不要包办。提候选人不限于本选区，也可提本区的为代表候选人。原则规定选几人提几人，如有两人条件相差不多，争执不下时，只好多提一个。选几名提几名是在提名前经过充分协商，最后协商出的人，已是绝大多数人的一致意见。

选举是一件重要的工作，我们已夺取的政权要巩固，召开人民代表大会就是一项重要的巩固政权的工作，因此要重视选举并参加选举，以巩固政权。

附：一九五三年六月二日张友渔同志 关于选举法的基本精神的报告摘要

(前略)

人民代表大会与人民代表会议有什么不同呢？①产生的不

同。一个是由选举产生的，一个是由各党派、团体推派的，或是政府邀请的；②职权的不同。人民代表会议对政府只有建议之权，没有决定权。会上的决定只是建议政府去作，政府可以接受，也可以不接受，但是人民代表大会的决定，政府就必须执行，它是最高权力机关，职权的不同是由于其产生方式的不同。另外人民代表会议不能选举政府，而人民代表大会就能选举政府。

客观条件是不断向前发展逐渐地具备一些，虽然尚未到召开人民代表大会的时候，但是条件比以前又具备了一些，如郊区土改完成了，战事早就停止了，这时候召开人民代表大会条件又不够，不进行选举停留在原来的基础上又太保守了，人民不满意，因之，就采用一种过渡办法，就是以各界人民代表会议代行人民代表大会的职权，当代行之后，就可以选举政府，审查预算与决算，决定施政方针。北京市就早已代行了人民代表大会的职权。在一九四九年九月召开第一次各界人民代表会议时，还没有代行人民代表大会的职权，但以后由于土改的完成，军事上的胜利，很快地就代行了人民代表大会的职权，选举了政府，通过了预算。所以能代行，就是因为条件具备了，可以进行选举，我们最近一次各界人民代表会议百分之八十四是选出来的，其余的，一部分是政府代表，一部分是特邀代表，是在社会上能代表一部分人的利益但未选出来，而由政府请的。北京市第一届完全是推派的，到第三届选出来的代表就占百分之八十三，其直接选举的占百分之二十二，到第四届又有增加，选出来的代表占百分之八十四，其中直接选举的占百分之二十三，比例数增加了，绝对数也增加了。正是由于北京是选举产生的代表，就能过渡到代行人民代表大会的职权。就全国来讲绝大多数地区，都代行了人民代表大会的职权，因此在今年召开人民代表大会。

现在不召集是不是可以呢？不可以。条件具备了不召集就是

舍不得把民主权利交给老百姓，就没道理。我们是想交给老百姓愈早愈好，当然过早是有害处的，但条件具备了就是早些有好处，因为这种形式更能发扬民主，发挥人民的作用，更能加强国家的建设，更能加强抗美援朝。有人认为这是全国的一件大事，困难很多，是否可以缓一缓？困难虽然是多的，但这是文戏而不是武戏，比起与国民党打仗，实行土改，抗美援朝要更容易一些，一般是按步就班地工作，只要准备好，困难是不大的。

二、怎样才能做好选举工作？

①一定要放手发扬民主，一点不允许包办代替，人民认为坏的选掉，认为好的选上，绝对不许包办代替。选举委员会是工作机关，不是政权机关，不要下去作威作福，要注意委员成份，下去找积极分子要注意积极分子中好的是多数，但坏的也不是没有。一定要为人正派，办事公正，联系群众的人当委员。在城市中更要注意这个问题，有些坏分子是很难免的，与农民不同，有些人可以作“四朝元老”，你错了也可以照着你的作，你错一步他给你错两步。为什么要上级委派主席和工作组而不要当地人？这样不是想去包办代替。基层组织中就是有一部分干部包办代替、违法乱纪，当然多数是好的。北京市关于这方面也有些材料，基层组织里有些不纯成份。所以派经过训练的人下去就是为防止下边包办代替，这就要求我们工作组不要包办代替，不要强迫命令，选举是一件好事情，但有人就是不愿去选举，你怎样办？苏联人民百分之九十九凡具有选举权的人都参加选举了，资本主义国家有百分之五十至六十参加选举就不错了，报百分之八十是假的。在选举中很可能有人不选的。当然选举投票的人数愈多愈好，对国家和人民的关系也密切。但是这要靠宣传工作，不能靠强迫命令，现在有一部分人不肯下苦功夫，依靠强迫命令完成任务，把好事情办坏。我们希望做到百分之百投票，但不要强迫命令。当然我们看结果，选举投票的人越多，说明你选举工作做得

愈好。

②宣传工作——这工作很重要，这是决定选举是否能成功的关键。人民现在政治觉悟提高了，这是比较而言的，多数人提高了，但不是提得很高了，也不是说绝大多数人都提得很高了。过去在旧社会人民对政治不大重视，政权是统治阶级的，不关心政治，反正什么人选上都行，红的官出来，白的官进去，与老百姓没关系，人民没有权让做什么就做什么。旧政权下除了革命者外，老百姓对政权的看法是一朝天子一朝臣，长期养成了这种习惯，故对选举不重视。解放以后好多了，大家对政治关心了，区村代表选举，老百姓很认真，但是否就没有问题了呢？如没有问题就不派工作组下去了。过去选举都是一户出一个人，现在每个人要投票，这是一方面。另方面，现在不许包办代替了，如果过去是包办代替选举的，现在取消包办代替也许就不来选举了。老百姓觉悟高我们估计得低一些，不要麻痹大意，一定要宣传好。其它带技术性的问题，如选区离家近一点，在星期天还是在平日等问题，也是很重要的。宣传中主要是使他们了解选举与个人的切身关系，与社会、国家的关系。与自己有关系还容易懂，关系国家、社会就不很容易宣传。另外要注意下面几个问题：第一，使选民重视选举工作；第二，使选民了解什么人有选举权、什么人没有选举权，这一方面使他们自己不要选错了，另方面使他们可以互相监督，互相揭发。选举权遗漏的可以提出来。如果做不到这几点，大家对选举漠不关心，很可能有的公民被剥夺了选举权，也很可能有的反革命分子骗得选举权，因此就必须作好宣传工作。第三，选什么样的人要使大家明确标准。标准只能讲一般的而不能讲具体人。好人，坏人，一个人一个看法。因此标准一定要宣传好。比如：有的人可能认为合作社里工作人员给人民办事很好，也许他去买东西少向他要了钱，他感到很好。也许态度对他很客气而感到很好，不从政治上看问题。就是不仅是对我个