



# 全国党史界 纪念中国共产党成立90周年 学术研讨会论文集

(下)

中共中央党史研究室  
中国中共党史学会  
中国中共党史人物研究会

中共党史出版社

**全国党史界  
纪念中国共产党成立90周年  
学术研讨会论文集**

(下)

中共中央党史研究室  
中国中共党史学会  
中国中共党史人物研究会

中共党史出版社

# 新中国 60 年：中国特色的 政治建设与制度创新

秦德君

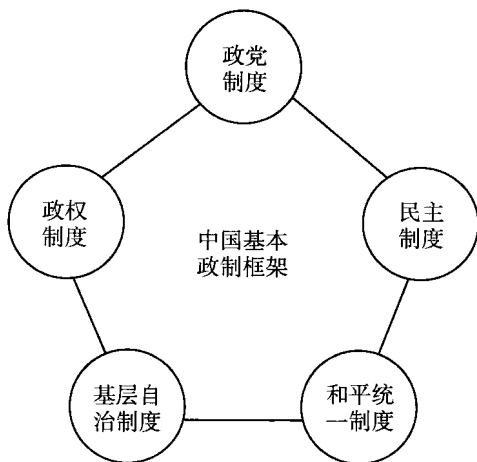
## 一、中国政治建设的探索性和实践性

政治建设(political construction),是一国政治发展的重要变量。政治建设是政治领域涉及国家基本政治制度、国家体制、国家治理基本方针的建设,涉及国家上层建筑和国家的基本政治架构。新中国成立 60 多年来,中国共产党遵循马克思主义基本原理,从中国实际出发,在政治建设上进行了长期的思考、探索和实践,形成了一套体现中国特色的国家政制架构。

马克思说过:所谓政治制度,就是公民社会与政治国家之间的契约,或者说就是公民与政府相互订立的契约。新中国现代化政治发展所形成的政治制度的架构(system of political institution),可归纳这样五个方面:一是政党制度,主要是中国共产党领导的多党合作制;二是政权制度,主要是人民代表大会制度;三是民主制度,主要是政治协商制度;四是基层自治制度,主要是民族区域自治制度和基层群众自治制度;五是和平统一制度,主要是“一国两制”。这五方面,构成了中国基本政治制度(如下图)。

## 二、政党制度创新:中国共产党领导的 多党合作制

自 1679 年世界上第一个政党建立至今,政党政治(party politics)已有 300 多年历史。政党制度(political party system)是一个国家关于政党结构及其活动



规范的总称,通常指一个国家通过政党行使国家政权的形式<sup>①</sup>。政党政治在不同的国家表现为不同的政党制度。中国现阶段的政党制度,是中国共产党领导的多党合作制。作为中国现代化政治发展的政制架构的一个重要方面,它既不是多党制、也不是一党制,而是一种新型的“合作制”。这一政制基本内容是:

第一,中国共产党处于领导地位,各民主党派拥护共产党的领导。第二,各民主党派同共产党都以国家在不同历史时期的总任务作为共同政治纲领,共同致力于社会主义事业。第三,各民主党派参加国家大政方针和人民生活中重大问题的协商、决定;它们的代表人物参加国家政权的工作,担任领导职务。第四,各民主党派同共产党都以宪法为根本准则,在宪法范围内活动,受宪法保护,并且根据宪法实行互相监督。

这项政制孕育于民主革命时期,确立于新中国成立后,在十一届三中全会后进一步发展。在新民主主义革命时期,中国共产党人同由民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级相联系的知识分子、爱国民主分子的代表人物所组成的各民主党派和无党派的各界爱国人士,在反帝爱国和争取民主的共同要求基础上建立了合作关系。1949年9月,中国共产党同各民主党派以及各人民团体、各界爱国民主人士、国内少数民族和国外华侨的代表,共同制定具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》,此后中国共产党同各民主党派的合作进入新的历史阶段。

<sup>①</sup> 广义的政党政治,包括各国政党为实现其政纲和主张而展开的一切政治活动和斗争。主要表现在三方面:一是政党以各种方式参与政治活动,就国内外重大政治问题发表意见,对国家政治生活施加影响。二是政党争取成为执政党,然后通过领导和掌握国家政权来贯彻实现党的政纲和政策。三是政党处理和协调与国家以及与他党、社会团体和群众之间的关系。

1956年社会主义改造基本完成以后，我们吸取国际共产主义运动的教训，肯定“多党合作比只有一个党好”。提出了“长期共存、互相监督”的方针，同年9月，将这个方针列入中共第八次全国代表大会决议，使共产党领导的多党合作作为一种基本政治制度确定下来。中国共产党积极吸收各民主党派的代表人物担任中央和地方各级人民政府的领导职务。到1966年“文化大革命”前，历届全国人民代表大会的代表、常委会委员和副委员长中，中国人民政治协商会议全国委员会的委员、常委和副主席中，各民主党派人士都占有相当比例。

1978年十一届三中全会后，1979年6月，邓小平代表中央宣布，中国社会阶级状况发生了根本变化，各民主党派已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟。1982年9月，中共十二大提出“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”的方针。1987年10月，十三大把共产党领导的多党合作和政治协商制度，同人民代表大会制度并列为中国社会主义政治制度的特点和优点，要求完善这个制度。1989年12月30日，颁布《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》。2007年10月，十七大提出，要坚持中国特色社会主义政治发展道路，要贯彻长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针，加强同民主党派合作共事，支持民主党派和无党派人士更好履行参政议政、民主监督职能。

在谈到民主党派与中国共产党的关系时，民建中央主席、全国人大常委会副委员长成思危说：“海外有些朋友问我，你既然是独立的党派，为什么要接受中国共产党的领导。我跟他们解释说，西方的政党制度是‘打橄榄球’，一定要把对方压倒。我们的政党制度是‘唱大合唱’……这个指挥无论从历史还是现实来看，都只有中国共产党才能胜任。”<sup>①</sup>

中国共产党领导的多党合作制，在世界范围的政党政治中提供了一种政党合作的政治模式。这种政制表明，一个国家的政党制度，可以选择适合本国国情的政治形式。

### 三、政权制度创新：人民代表大会制度

广义的国家制度（government system）一般可以从政体和国体两方面来认识。所谓“国体”（form of state），是指国家性质或国家类型。它归根结底由社会生产方式的性质来决定。国体决定政体，并通过政体来体现。所谓“政体”

<sup>①</sup> 《成思危谈政党制度：中国民主党派不是政治花瓶》，中国新闻网 2006-09-20，<http://news.163.com/06/0920/08/2RF02BNQ000120GU.html>。



(form of government),是指国家政权的组织形式。亚里士多德在论述古希腊城邦制度时说:“政体为城邦一切政治组织的依据”<sup>①</sup>。人类历史上,政体有君主制、贵族制、共和制和政教合一制等形式。<sup>②</sup>现代国家的共和制中,又有内阁制、总统制、委员会制、苏维埃制和我国的人民代表大会制等不同政体形式。

在国家类型(国体)与政治形式(政体)的关系上,国家类型对政治形式具有决定作用。人民代表大会制度,是指中国各族人民在定期普选的基础上,产生各级人民代表大会作为人民行使国家权力的机关,并由人民代表大会组织其他国家机关,以实现人民管理国家与社会的一种制度<sup>③</sup>。它是在长期革命斗争中,根据巴黎公社和苏维埃制度的原则,总结革命根据地政权建设的经验而建立发展起来的。

第一次国内革命战争时期,已出现罢工工人代表大会和农民协会等组织。第二次国内革命战争时期,武装割据的革命根据地的人民政权组织形式是工农兵代表大会。抗日战争时期,抗日根据地的民主政权组织为各级参议会和各级政府。第三次国内革命战争时期,在贫农团和农会的基础上建立了区、乡两级人民代表会议。随着革命战争的胜利,人民代表会议很快地在全国基层发展起来,成为人民代表大会召开以前政权组织的过渡形式。新中国建立初期,根据1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定,由中国人民政治协商会议全体会议履行全国人民代表大会的职权。在地方,则召开各级各界人民代表会议,并由它逐步代行地方各级人民代表大会的职权。1953年,全国举行第一次普选,陆续召开了地方各级人民代表大会。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,人民代表大会制度系统建立起来。“文化大革命”后,1978年宪法恢复了人民代表大会制度的地位和作用。1982年宪法进一步完善了人民代表大会制度。

第一,人民代表大会制度作为一种代议制(representative government system),符合现代国家政治发展一般逻辑。代议制是一种间接民主的形式,通常以议会作为代表民意的机关。密尔认为,“代议制政体就是,全体人民或一部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权”<sup>④</sup>。人民代表大会是一种中国特色的代议制,人民通过人民代表大会行使国家权力。

第二,人民代表大会制度作为一种国家政体,体现了中国政治发展的特点。

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第129、178页。

② 亚里士多德最早作出关于君主政体、贵族政体和共和政体的分类。它们相应还有三个“变态”类型。亚里士多德的政体分类,对后世影响很大。

③ 秦德君:《论完善国家根本政治制度与坚持党的领导》,《云南行政学院学报》1999年第4期。

④ [英]J. S. 密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第68页。

古往今来,任何国家为了有效地行使国家权力,都要采用一定的政权组织形式。人民代表大会制度作为民主共和制政体在中国的具体形式,是经过长期探索所作出的审慎抉择。保证全体人民行使国家权力,是人大制度的基石。这一政制安排体现了包括工人、农民、知识分子等在内的社会主义劳动者在内的巨大包容性,有利于体现人民民主的国家性质和切实保证国家政权的人民性。

#### 四、民主制度创新:政治协商制度

中国最具代表性的民主制度是政治协商制度,它以“协商民主”为特色,为人类民主形式增添了色彩。2006年2月8日,《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”它不仅指明了“选举民主”和“协商民主”两种形式的联系和区别,也指明了“协商民主”在中国政治发展中的地位和作用。

中国政治协商制度是执政党领导下,各政党、各人民团体、少数民族和社会各界别代表,以中国人民政治协商会议为组织形式,就国家大政方针进行民主协商的一种制度。政治协商途径主要是四方面,即政治协商、参政议政、民主监督、合作共事。

第一,协商民主体现在“政治协商”中,主要方式一是中国共产党同各民主党派、无党派人士的协商。主要以民主协商会、小范围谈心会、座谈会等为形式。如新中国成立初期,中国共产党以“双周座谈会”、“最高国务会议”、“协商座谈会”等方式,与各民主党派、无党派人士协商。改革开放以来,中共中央每年都要多次举行协商会,听取各方面意见建议。二是以政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题座谈会、各专门委员会会议等形式开展协商。

第二,协商民主体现在“参政议政”中,主要是人民政协的各界别人士围绕党和国家工作全局,发挥作用。各界别人士通过调研报告、提案、建议书或其他形式,向中国共产党和国家机关提出意见和建议;同时,各民主党派、无党派人士各界别人士通过参加国家政权、参与国家大政方针制定和参与国家领导人选的协商,参与国家事务管理。

第三,协商民主体现在“民主监督”中,主要是民主党派的各界别人士通过开展调研、视察活动以及提交提案、举报;通过参加党委、政府及有关部门组织的调查和检查活动;通过政协委员、各民主党派成员和无党派人士受聘担任政府部门和司法机关特邀监察、督查、检查人员;通过开展有组织的民主评



议等各种方式,对国家宪法和法律法规实施情况、中国共产党和政府重要方针政策的制定和贯彻执行情况、领导干部履职情况和清廉情况等开展民主监督。

第四,协商民主体现在“合作共事”中,主要是中国共产党与党外人士在国家权力机关、政府、政协以及各种社团组织、社会基层单位和企业事业单位中的合作共事。毛泽东说,国事是国家的大事,不是一党一派的私事。全国各级人大代表中有党外人士17万多人;各级政协委员中有党外人士33万多人;全国担任县处级以上领导职务的党外人士3.2万人。担任领导职务的党外干部职权范围与共产党员干部有同等权力<sup>①</sup>。

随着经济社会结构的深刻变化,人们思想活动的独立性、多变性、差异性、选择性增强。香港、澳门回归后形成了不同社会制度、不同意识形态和不同生活方式共同存在的局面。进入新世纪后,这种多样性在不断发展,通过协商民主扩大社会各界的有序的政治参与,拓宽利益表达渠道,使广大人民群众的意见充分表达,是中国政治发展的必然选择。

## 五、基层自治创新:民族区域自治和基层群众自治制度

中国基层自治制度是中国现代化政治发展的重要特点之一。它最主要的构成,是民族区域制度和基层群众自治制度,体现了中国现阶段基层自治和公民政治参与的特点。

民族区域自治制度是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治、行使自治权的制度。这一制度的基本内容是:在统一的中华人民共和国境内,以少数民族的聚居区为基础,建立民族自治地方,设置自治机关,根据宪法和法律的规定行使自治权。它遵循的原则是:

第一,民族自治地方的建立和自治权的实施在国家统一领导下进行。第二,以少数民族聚居区为基础,根据当地民族关系、经济发展等并参酌历史情况,建立以一个或若干个少数民族聚居区为基础的自治地方。第三,民族自治地方的建立、名称的确定、区域界线的划分,都与各民族代表充分协商拟定。第四,各少数民族自治主要是两方面:一是在少数民族聚居的地方,地方各级人民代表大会都应有一定比例的少数民族代表,自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任;二是通过各级民族自治地方的自治机关,依法行使自治权。

<sup>①</sup> 他们列席中共党组会议,参加行政领导,参与有关方针政策的研究和制定,参与全局性事务和重大问题的讨论决定,在其分管的工作中享有行政管理的指挥权、处理问题的决定权和人事任免的建议权。



1941 年，陕甘宁边区政府在关中正宁县建立了回民自治乡，在城川建立了蒙古族自治区。1947 年建立了第一个省级自治区内蒙古自治区。1949 年 9 月，在中国人民政治协商会议第一届全体会议上，经过各民族代表的充分讨论，认为实行民族区域自治是各民族在国内实行平等、团结、联合的最适当形式。在《中国人民政治协商会议共同纲领》和后来制定的《中华人民共和国宪法》中，把它作为国家的基本国策和政治制度确定下来。1955—1965 年，新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区和西藏自治区先后成立。1984 年 5 月，第六届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国民族区域自治法》，进一步健全和完善了中国的民族区域自治制度。到 1991 年底，全国已建立了民族自治地方 156 个，其中包括 5 个自治区、30 个自治州、121 个自治县（旗），还建立了 1571 个（1990 年底统计数）民族乡。民族自治地方的少数民族人口占全国少数民族总人口的 90% 以上。

这一政制安排照顾到不同民族、不同地方的不同情况，为吸纳联邦制的某些优点，激发和保持地方活力、发挥各民族的创造精神，提供了广阔空间。

所谓基层群众自治制度，是基层群众在所居住的区域依法直接行使民主权利，进行自我管理、自我教育、自我服务的政制。现阶段，这一政制安排主要在三个方面：一是农村社区的村民自治制度；二是城市社区的居民自治制度；三是以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度。在组织形式上，已建立了以农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会的基层群众自治架构，为实现公民有序的政治参与提供了基础性平台。

中国基层群众自治制度首先发端于城市。新中国建立初期，为了巩固新生政权，各城市建立了具有自治性质的居民委员会。1954 年 12 月，第一届全国人大常委会第四次会议根据宪法精神，制定并通过《城市居民委员会组织条例》，第一次以法律形式确定居民委员会为“群众自治性的居民组织”。1980 年 1 月 19 日，国家重新颁布 1954 年通过的《城市居民委员会组织条例》，使城市基层群众自治制度得以恢复发展。两年后，新颁布的宪法，将城市基层群众自治制度推广到农村，规定农村也成立类似城市居民委员会的基层群众自治组织即村民委员会。1987 年，全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。两年后，在原来的《城市居民委员会组织条例》基础上形成的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》在全国人大常委会获得通过。

农村基层群众性自治制度，也称村民自治制度，是按农村居住区组织起来的，由广大农民群众管理自身事务的新型基层社会政治制度。严格意义上的农村基层群众性自治组织，发端于十一届三中全会以后。20 世纪 80 年代初，针对家庭联产承包责任制后一度出现的管理上的失控现象，一些地方的农民自发地



组织起“村管会”、“议事会”等组织,制订了村规民约,成为基层群众性自治组织产生的重要基础。1982年新宪法规定,在全国范围内有计划地通过试点逐步建立村民委员会。1985年生产队改村民委员会的工作在全国基本结束,建立起村民委员会92万多个。1987年11月24日六届全国人大23次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,并于1988年10月1日实施,标志着村民自治进入有法可依的阶段。1990年又在全国范围内开展了村民自治示范活动,建立起一大批示范县(市)、乡(镇)、村。1998年11月4日,九届全国人大常委会五次会议通过村民委员会组织法。至此,基层群众自治的制度安排基本确定。截至2006年底,全国共有居委会80717个,居民小组123.5万个;村委会62.4万个,村民小组453.3万个。

十七大报告首次将“基层群众自治制度”与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一起,纳入“中国特色社会主义制度”范畴。中国基层政制安排具有基层性、群众性和自治性特点,其本质是发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利。它是发展社会主义民主政治的基础性工程。

## 六、和平统一制度创新:“一国两制”的探索与实践

“一国两制”(One Country, Two Systems),即在统一的中华人民共和国内,在国家主体实行社会主义制度的条件下,允许香港、澳门和台湾实行资本主义制度。它成为中国政治发展的一项基本国策,也是中国面向21世纪、最终实现祖国和平统一的基本政制架构的重要组成部分。

形成于十一届三中全会的这一战略构想的一个基本出发点,是尊重历史,尊重现实。1979年元旦,全国人民代表大会常务委员会发表《告台湾同胞书》,首次宣布“尊重台湾现状和台湾各界人士的意见”的和平统一祖国的方针。同年1月,邓小平提出“只要台湾回归祖国,我们将尊重那里的现实和现行制度”。1981年9月30日,时任全国人大常委会委员长的叶剑英发表谈话,阐明关于台湾回归祖国,实现和平统一的九条方针。谈话提出“台湾可作为特别行政区,享有高度的自治权,并可保留军队,中央政府不干预台湾地方事务”,“台湾当局和各界代表人士,可担任全国性政治机构的领导职务,参与国家管理”等,明确表述了“一国两制”构想。

1982年9月,邓小平在会见来访的英国首相撒切尔夫人时,正式使用“一国两制”的提法,提出可以用“一个国家,两种制度”的方案来解决历史遗留的香港问题。这年秋天,《中华人民共和国宪法》草案增加第31条:“国家在必要时得

设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过宪法，使“一国两制”获得宪法依据。1984年5月，第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《政府工作报告》，正式提出“一国两制”方针，使之成为一项基本国策。

“一国两制”的构想首先运用于解决香港问题，继之运用于解决澳门问题。1984年12月19日和1987年4月13日，中国政府先后与英国政府和葡萄牙政府正式签订了《关于香港问题的联合声明》和《关于澳门问题的联合声明》，圆满解决了中国政府于1997年7月1日和1999年12月20日分别对香港和澳门恢复行使主权的问题。

“一国两制”的重要成果是香港特别行政区政治制度的正式确立。根据1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，除外交和国防事务属中央人民政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权，即享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。特别行政区成立以前的香港原有的法律基本不变。从体制安排特点看，香港特别行政区政制安排不采用“三权分立”制度，也不实行人民代表大会制度，而是从中国政治发展和香港实际情况出发，在体制和组织运作方面适当保留了香港已有政制的某些做法。它兼顾到各个阶级、阶层的利益，同香港的社会经济制度相适应，既有利于保证祖国的统一，也有利保持香港的繁荣稳定。它是坚持马克思主义原则性、尊重事物多样性、体悟政治过程灵活性的一个典范，也为解决国际争端问题提供了一种有益思路。

## 七、迈向新境界：坚持中国特色的政治建设与政治发展

政治制度是现代文明国家的要件。马克思说过，文明是一个社会的历史范畴，是实践的事情，是一种社会品质。恩格斯曾说：“如果有什么是毋庸置疑的，那就是，我们的党和工人阶级只有在民主共和制这种政治形式下，才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”<sup>①</sup>。

通过分析可以看到，中国政治建设和制度创新形成的特点，在国家层面上，主要是中国共产党领导的多党合作制的政党制度、人民代表大会制度的政权制度、政治协商制度的民主制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度的基层自治制度和“一国两制”的国家和平统一制度。它们五位一体，构成了当代中国

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第22卷，人民出版社1979年版，第274页。



的政制体系(如下图):

国政制基本架构和制度特色

政制类别	中国基本政制构成	政制安排特色
1. 政党制度	中国共产党领导的多党合作制	一党执政、多党参政
2. 政权制度	人民代表大会制度	“一院制”的代议制
3. 民主制度	政治协商制度	以“协商民主”为特点 与“选举民主”互动
4. 基层自治制度	民族区域自治制度	各少数民族管理本区域内部事务
	基层群众自治制度	农村村民委员会、城市居民委员会 企业职工代表大会为组织形式
5. 和平统一制度	“一国两制”	国家主体实行社会主义制度,香港、 澳门、台湾实行资本主义制度

这一政制体系以马克思主义基本原理为指导,以政治发展历程的探索性、实践性为基础,以中国实际国情为出发点,是中国现代化政治发展和政治建设的重要成果。要坚持中国特色社会主义政治发展道路,就要根据时代变化和实际生活的需要,坚持和发展这些制度。

当今世界正在发生广泛而深刻的变化,当代中国正在发生广泛而深刻的变革。开创 21 世纪中国特色社会主义新境界,就要从新的历史起点出发,坚持中国特色的政治建设和制度创新,进一步加快推进社会主义政治制度的自我完善和发展,使中国特色的社会主义在 21 世纪里焕发更加蓬勃的生命力。

(作者单位:中共上海市委党史研究室)

# 中国共产党执政后应对第一次大规模 社会群体性事件的回顾与思考

姚 燕

1956年秋至1957年春,国内国际形势发生重大变化。我国在基本实现社会主义改造之后,出现了一些不稳定的情况,发生了诸如工人罢工、农民退社、学生闹事、复员军人集体请愿等社会群体性事件。这是党执政以来的第一次大规模社会群体性事件。面对复杂严峻的情况,党积极应对,妥善地解决事件,维护了社会稳定。回顾和总结党应对这次事件的历史和经验对于我们坚持中国特色社会主义道路,珍惜改革发展成果,维护社会稳定,加强党的建设和社会管理,促进社会和谐具有现实意义。

## 一、事件发生的背景

1956年至1957年春,我国出现大规模社会群体性事件是很多因素综合作用的结果,有其复杂的国内和国际背景。

### (一)社会主义改造结束后,一些社会阶层表现出对新制度的不接纳和不适应

社会主义改造完成以后,我国社会处在一个转变时期,旧的社会秩序被改变,新的社会秩序尚未完全建立起来。不同阶层对新社会的认识和态度有所不同。经济利益被触动的少数人对社会主义制度,在思想上抱有一种无可奈何的埋怨,甚至是敌对的情绪。一些人不了解我国社会主义建设的艰巨性,简单地把社会主义等同于没有矛盾的好生活,等同于物质利益上的提高。在经济利益受损或经济要求得不到满足,产生矛盾的时候,就对新生的社会主义制度有了



抱怨和不理解。

由于社会主义改造在某些方面速度过快,涉及面过大,工作过粗,广大人民群众一面欢迎新制度,一面又对刚刚建立的社会主义制度还不大习惯,不太适应。许多人对在社会主义制度之下如何工作,如何解决新问题,还不太清楚。客观上需要有一个巩固、习惯、重新学习和取得经验的过程。在这个过程中,难免有经济利益冲突、政治立场对立、思维观念迥异等所致的各种不同意见和不满。在上述敌对情绪、抱怨、意见、不理解 and 不满得不到充分和恰当的纠正和表达时,有些地方就发生了发泄不满的群体性事件。

## (二)党在从革命党到执政党,从农村转入城市的两个转变中还不适应,党群关系较为紧张

党执政后,有些掌握了权力的领导干部,思想认识跟不上形势的变化,受封建残余思想的影响,产生了站在人民之上的官僚主义作风。有少数干部利用手中的权力争名夺利,唯利是图,比阔气,比级别,比地位,引起人民群众的极大不满。

另外有一些干部,工作热情很高,但在处理人民内部矛盾的时候,没有思想准备,也没有经验,习惯于按照革命时期的经验办事,用类似处理敌我矛盾的办法或者是一些简单化的行政命令处理罢工、罢课事件,造成了矛盾激化。

## (三)苏共二十大及波匈事件的影响

1956年,苏共二十大召开。赫鲁晓夫在大会上作《关于个人崇拜及其后果》的秘密报告。秘密报告和波匈事件引起社会主义阵营内部一些国家的局势动荡不安,也对我国国内的政治局势产生了影响:一是促使了中国共产党对苏联模式的深入思考和对中国自己的社会主义道路的探索;二是通过在国内的传播,特别是知识分子的传播,使有些人在思想上出现了变化。这些人在对党和政府工作中的缺点以及干部作风上的问题进行批评的过程中,提出不少尖锐的意见,也阐发了一些质疑和否定社会主义制度的错误言论。这些言论散布在社会上,对不满情绪的增加和群体性事件的发生也有一定的影响。

## 二、事件的基本情况和特点

从1956年初到1957年3月,全国发生数十起工人罢工、复员军人聚众请愿事件,若干个城市发生大、中学校学生罢课、请愿事件,农村连续发生干群斗殴事件,掀起闹社退社的风潮。

## （一）工人罢工和手工业者退社

1956年春季,在全国省辖市以上的城市中,大约有160万名失业人员<sup>①</sup>。由于没有相应的社会保障制度,某些失业人员聚集,宣泄不满。1956年进行的全国工资改革对领导干部工资标准定得过高,引起普通工人的不满,导致部分工人罢工请愿。这一时期的罢工请愿事件,每起人数一般有十多人至数十人,多者有一二百人,甚至近千人,约有一万多名工人卷入<sup>②</sup>。如内蒙古森林工业管理局所属单位,从1956年6月到9月共发生6起工人罢工请愿事件,参加者少则数十人,多则300人。上海轻纺工业有53个合营工厂的1834人因工资和福利问题先后发生罢工、怠工、退社请愿等事件,其中罢工的有10个厂、116人,怠工的有3个厂、60人,请愿的有2个厂、29人,在厂内闹事并包围公方代表准备罢工请愿的有38个厂、1629人<sup>③</sup>。

## （二）农民闹社、退社

从1956年10月开始,广东、河南、安徽、浙江、江西、陕西、河北、辽宁等省先后出现农业合作社部分社员要求退社的情况。如浙江省的仙居县33个乡镇中有29个乡镇先后发生了退社闹分社事件,全县302个合作社中,完全解体的有116个,退社农户占81%<sup>④</sup>。在宁波专区,已退社的占社员户数的5%,想退社的占20%左右<sup>⑤</sup>。广东全省已退社的约7万余户、占社员户数的1%,并有102个社解体,个别地区形成群众性退社风潮<sup>⑥</sup>。河南省临汝、永城等12个县,闹社、退社的涉及278个社、700多个生产队<sup>⑦</sup>。1957年春,江苏全省各地农村有不少农民闹事。特别是泰县,闹退社事件在几个乡的范围成内成片发生,有2000多人到县里请愿<sup>⑧</sup>。

① 《中共中央批发劳动部党组关于城市失业问题的意见的报告》(1956年8月30日)。

② 《建国以来重要文献选编》第10册,中央文献出版社1994年版,第154页。

③ 沈志华:《中华人民共和国史》第3卷,《思考与选择——从知识分子会议到反右派运动1956—1957》,第448—449页。

④ 《中央批转浙江省委转发杨心培同志关于仙居县群众闹事问题的报告》(1957年8月30日)。

⑤ 中央农村工作部:《关于退社和大社问题》(1956年12月6日)。

⑥ 《建国以来重要文献选编》第9册,中央文献出版社1994年版,第550页。

⑦ 《中共河南省委农村工作部关于处理部分地区部分农业生产合作社发生闹社退社情况的简报》(1957年3月28日)。

⑧ 《中共中央批转中共江苏省委关于正确处理农村人民闹事问题的指示》(1957年6月2日)。



### （三）学生罢课闹事

学生罢课闹事主要是因为学校的学习生活条件满足不了部分学生的要求。只有极小部分事件是由少数坏分子捣乱、破坏引起的。1956年9月初,在昆明就读中等技校的3000多名来自广东的学生向云南省人民政府请愿,要求提高助学金和生活待遇。同年底,甘肃兰州一所技校的外省学生要求发给寒假回家路费,学校不同意,300多名学生闹了起来<sup>①</sup>。另一方面,由于农村实行农业合作化,农民凭劳动力挣工分,大量农村中小学生盲目辍学。不少地方的辍学学生达到在校生总数的10%以上<sup>②</sup>。部分辍学学生得不到安置,无法实现就业,开始聚集请愿。

### （四）复员军人请愿

进入社会主义建设时期后,大批现役军人复员转业到地方。就业压力本身就大的城市根本无法完全实现复员军人的工作要求。大量不愿回乡务农的复员军人就聚集请愿。1956年,山东、辽宁、江西、陕西、甘肃、福建、湖北等省先后发生复员军人请愿事件14起。10月后,陆续发生复员军人到内务部上访的请愿事件50多起。1957年一二月份,接连发生5起复员军人到国务院集体请愿事件<sup>③</sup>。

概括起来,这些事件主要呈现出以下特点:第一,事件发生的时间较为集中,规模大。我们党自成立以来,党群干群一直是鱼水关系。新中国成立以后,尽管也有一些群体性事件发生,但是数量比较零星,人数也少。因此,这一时期的事件就显得规模较大,密度较高。第二,事件发生的原因主要集中在收入减少、生活水平降低、无法就业和谋生等经济问题上。第三,大部分事件都表现为干群冲突。特别是在农村,主要是合作社干部和有不满意情绪的社员之间关系紧张,暴力冲突较多。第四,党员干部在事件的处理中表现不同。有些干部比较好地处理了事件,积累了解决人民内部矛盾的经验。也有一些干部处理得简单粗暴,工作作风不民主,官僚主义严重,强制压服。第五,受苏共二十大和波匈事件的影响,在知识分子较为集中的城市,少数事件带上了政治色彩,超出了简单的经济利益诉求,出现了一些政治诉求。

## 三、应对事件的政策措施和效果

为了解和应对上述不安定情况,党中央多次召开会议,进行讨论,组织视察

① 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》,中共党史出版社2008年版,第591、592页。

② 张奚若:《目前国民教育方面的情况和问题》,《人民日报》1956年6月21日。

③ 《中央发出关于转发内务部关于安置复员军人工作的报告的指示》,(1957年3月13日)。



和调研。在充分的讨论和调研后，中央很快就形成了对事件的基本判断和认识，及时出台了相应的政策措施。

### （一）准确判断与正确认识各种矛盾

在1957年二三月间的最高国务会议上，毛泽东作了题为《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话，强调要把罢工、罢课、游行、示威、请愿等看作是克服人民内部矛盾、调整社会秩序的一种补充方法。刘少奇在中共上海市委召开的党员干部大会上也指出，群众闹起事来，即使有反革命分子参加，也要当人民内部问题处理。邓小平在主持中央书记处会议讨论人民内部矛盾问题时指出，在阶级斗争过后，大量的人民内部矛盾。

关于事件的原因，毛泽东认为，闹事主要是因为工作中的缺点，犯了主观主义、官僚主义的错误。刘少奇说，人民群众起来闹事的主要原因是我们领导机关的官僚主义和经济性质的切身问题。邓小平指出，群众闹事大体上是党员干部官僚主义严重，对群众的正当要求不闻不问。

如何正确处理闹事问题？毛泽东指出，关键在民主，就是“团结——批评——团结”的方法，不能用粗暴的方法，反对压服，采取说服的方法。刘少奇也指出，解决闹事问题，就要加强政治思想教育，改善政治思想教育的方法；要允许小民主，反对官僚主义，要分清领导上的是非，以理服人。周恩来多次强调，要承认国内的矛盾，要正确处理国内矛盾，不能把人民内部矛盾当成敌我的问题，解决人民内部矛盾，要善于发扬民主，做好领导工作。

### （二）根据不同情况采取积极有效的措施

在对情况的基本判断和认识达成共识的基础上，党中央和国务院专门下发多份政策性文件，以积极的态度来解决群体问题。1957年3月，党中央发出《关于处理罢工、罢课问题的指示》，对事件的性质和解决措施作了总的定位。《指示》认为，事件的原因是人民群众和他们的领导者之间的矛盾；根本办法首先是克服官僚主义，扩大民主；其次是加强群众中的政治思想教育。《指示》还确定了党对待群众闹事的方针和党委、党员对群众闹事问题应遵守的原则等<sup>①</sup>。

针对工人罢工问题，1956年8月，中央批转劳动部党组《关于城市失业问题的意见的报告》，要求解决城市失业问题，把安置失业人员就业和补充工业、农业生产所需要的劳动力的工作结合起来进行。11月，中央作出指示，规定科长

<sup>①</sup> 《建国以来重要文献选编》第10册，第154页。