

中国人民解放军国防大学

硕 士 学 位 论 文

题 目 论建国初期各界人民
代表会议的历史地位和作用

作 者 萧 树 梅

专 业 中共党史

1990年8月1日

所 在 单 位

(本校生填教研室) 南京军区空军政治部宣传处

指导教师或推荐 林 蕴 晖 (教授)

人姓名、职称_____

学 习 期 限 二 年

论建国初期各界人民代表会议的历史地位和作用

萧 树 祥

从中华人民共和国成立到1954年全国一届人大召开之前，全国召开了地方各界人民代表会议。在地方各级人民代表大会召开之前，它先是地方各级人民政府传达政策、联系群众的协议机关，后来逐步代行地方各级人民代表大会职权。可以说，各界人民代表会议是地方各级人民代表大会召开以前地方性的“政协会议”，是人民代表大会的雏形和准备，是建国初期人民参加管理政权的组织形式。

召开各界人民代表会议，是党中央和毛泽东把马克思主义关于无产阶级国家政权理论同中国国情相结合，建设人民政权的光辉实践。它开创了我国民主建政的辉煌时期，保证了建国初期各项社会改革和恢复国民经济任务的胜利完成，积累了丰富的宝贵经验。对各界人民代表会议作系统研究，无疑是对我国民主建政历史开展研究的一个重要课题。

一、人民代表大会制是长期革命斗争探索的经验总结

关于新中国的国家性质和政权组织形式，毛泽东在《新民

主义论》中就明确指出，新中国将是以工人阶级领导的由几个革命阶级联合专政的新民主主义的国家。这个国家的政权采取各级人民代表大会制形式，由各级人民代表大会选举政府，实行民主集中制。人民代表大会制，是中国共产党领导人民在长期革命斗争中创造出来的一种适合我国国情，并能充分体现人民民主本质的政权组织形式。

大革命时期，年轻的中国共产党人根据“二大”提出“建设真正的民主主义的国家”[1]的目标，在领导上海工人第三次武装起义中，召开了上海市民代表会议并建立了临时市民政府。中共上海区委当时指出，市民代表会议应是“国民革命的苏维埃”，它应具备三个特点：“(1)按职业选举，不是按区域选举；(2)立法与行政合一；(3)代表与民众有直接的关系。”[2]区委一再申明，这三个特点是与资产阶级议会制相区别的集中表现。上海工人阶级在第三次武装起义中召开的市民代表会议和建立的临时政府，是我党在民主革命中创建的最早的政权形式。虽然这个政权还没有来得及巩固和完善，就被国民党反动势力绞杀了，但是，它的产生本身就是我们党在大革命时期的一个创举。

大革命失败后，中国共产党“继续高举革命的旗帜，保持革命的传统，提出了工农民主共和国的口号，并为此奋斗了许多年。”[3]土地革命战争时期，党先后在不少地区建立以代表会议为形式的工农民主政权。1931年11月中国共产党第一次

把民主共和国的设想变成现实，在江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，成立了以毛泽东为主席的中央工农民主政府。大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定，全国工农兵代表大会是最高政权机关。工农民主政权，实行广泛的民主。

《宪法大纲》规定：凡是革命根据地的工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女、种族、宗教，在人民的法律面前一律平等，年满16岁以上者都享有选举权和被选举权，都有权撤回选举人及实行新选举。[4] 各级政府的领导成员，都由选举产生。在中央革命根据地1932年和1933年的二次选举中，参加的选民都在80%以上。选民参加选举权利的普遍性、平等性，是中央苏区选举制民主性质的体现。实践证明，代表受选民和原选举单位监督这项选举原则，是体现工农群众享受苏维埃一切权益，参加苏维埃一切工作的一种有效制度，又是保障代表能够真正代表选民，一切权力属于人民的一项根本措施，从而保证了人民当家作主的权利。

抗日战争时期，为了适应新形势的需要，党改变了土地革命战争时期革命根据地的工农民主政权，在各个根据地建立“一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权”[5]，并于1939年1月首先在陕甘宁边区设置了参议会制度。这是具有人民代表会议性质的机构，它代表人民议事管事，具有创制权、复决权、选举权和罢免权，是同级政权中具有全权的最高权力机关。边区的选举原则，是普遍、直接、平等、无计名投票的原则。

解放区政权实行监督、罢免制度。边区条例规定：“各级参议员在任期内如有不称职的，得由该级议员选举之法定人数十分之一以上的选民提议，经由该选举单位投票罢免之。”[6] 政府工作人员不称职也可随时罢免。对于政府工作人员，人民群众也可随时加以监督，可以提出批评建议。这在当时不论是竖看历史还是横看全国其他地区，都是独一无二的。因而，解放区的民主建设，当时不仅被国统区的进步人士誉为“值得全国各地仿效”的榜样，同时，还赢得了国际进步人士的称赞。1943年，美国著名学者毕生说：“现在中国有两个中心，一个是封建的中心，在重庆，一个是民主的中心，在延安。”[7]

上述可见，在民主革命中，党和毛泽东领导中国人民创立的代表会议制度，虽然在不同时期，名称有所不同，但是本质是相同的，即都是“人民”代表会议，都具有人民民主政权的性质，是人民代表大会制的萌芽和初级形式。1945年4月，毛泽东在《论联合政府》的报告中，进一步总结了十几年的实践经验，明确指出：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”因为，人民代表大会制有着根本的优越性，“只有这个制度，才能够表现广泛的民主，使各级人民代表会有高度的权力，又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”[8]

实行人民代表大会制，保证人民当家作主，对于即将执政

的中国共产党永远立于不败之地，有着特别重大意义。1946年黄炎培先生访问延安，向毛泽东提出：中国共产党如何跳出历代统治从艰苦创业到痛败灭亡的周期率？毛泽东说：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率，这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人民起来负责，才不会人亡政息。” [9]

总之，人民代表大会制，是长期革命斗争探索的经验总结。它是人民民主共和国的基本政体，是不同于资产阶级民主的无产阶级政治民主形式，是中国共产党跳出历代统治从艰苦创业到痛败灭亡周期率的根本保证。

二、各界人民代表会议是向人民代表 大会制过渡的最好形式

新中国成立之初，解放战争仍在进行，大片新解放区的土地改革还未开始，人民还没有充分的组织。显然，召开普选的人民代表大会条件还不成熟。据此，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》规定：在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。关于地方各级人民政权，《共同纲领》规定：凡人民解放军初解放的地方，应一律实行军事管制，取消国民党反动政权机关，由中央人民政府或前线军政机关委任

人员组成军事管制委员会和地方人民政府，领导人民建立革命秩序，镇压反革命活动，并在条件许可时召集各界人民代表会议。由地方各界人民代表会议逐步代行人民代表大会的职权。

确定由地方各界人民代表会议作为向人民代表大会的过渡形式，这是解放战争时期在农村实行土地改革中创造的新经验。为加强与各界群众的联系，在新解放的一些城市，曾召开过各界人士座谈会，介绍党和政府的政策，征询大家的意见，这种形式虽有一定的效果；但属临时性质，不能解决经常与群众的联系问题。有的城市召开了临时参议会，但这种组织形式易于使人联想起国民党统治时代召开的参议会而产生不良的印象；在成份上因是聘请参议，容易偏重于原来旧社会的上层人士，难以做到代表的广泛性；在职权上因是咨议机关，不可能与群众建立密切联系。因此，以上这两种形式都不能很好解决民主建政问题。但在农村的土地改革中，由贫农团和农会所选派的代表组成的村农民代表会，由各村的农民群众大会或农会直接选派一个或两三个代表组成的区农民代表会，并在此基础上建立的人民代表会议，则明显表现出这方面的优越性。第一，这种代表会与群众的联系很密切。每次开完会，代表就向选派自己的农民作报告；农民如不满意，下次开代表会就另派他人。第二，人民代表会议是当地人民的权力机关，一切应有的权力都归于人民代表会议及其选出的政府委员会。凡土地改革中比较重要的、带普遍性的问题，如划分阶级成份、制定分地原则

与调剂土地等，都要经农民小组与村代表会反复讨论，最后由村代表会做出决定，提到农民大会通过实行。区代表会则在统一解决全区性的问题上起着重要作用。

实践证明，代表会工作做得好的地方，既能克服包办代替、强迫命令，又能防止无政府主义、极端民主化，从而初步实现了民主集中制的原则。中共中央及时将代表会议的经验从局部地区推广到各个解放区，并将农民代表会议充实、发展为人民代表会议。毛泽东在晋绥干部会议上的讲话中指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极其可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。……在各级人民代表会议中，必须使一切民主阶层，包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族工商业者以及开明绅士，尽可能地都有他们的代表参加进去。” [10]

上述说明，各界人民代表会议，是在尚不具备举行普选的人民代表大会的条件下，吸收各阶层人民代表积极参与政权建设，充分发扬人民民主的有效形式，也是向人民代表大会制过渡的最好形式。

三、召开各界人民代表会议的基本指导原则

建国初期要开好各级各界人民代表会议，虽然有老解放区的经验可资借鉴，但并不是没有困难的。困难既来之党外群众和各界人士对人民代表会议缺乏正确认识，缺乏当家作主意识，更由于党内干部在认识上存在偏差和思想障碍。例如：

第一、无法开。认为“中心工作太忙，哪有工夫开代表会？”
[11]把各届人民代表会议与中心工作对立起来。

第二、不需要开。认为“人民代表会议不起作用，可有可无”，“开干部会一样能完成任务，人民代表会议不如干部会简便” [12]。

第三、不想开。有人提出：“谁是主人，谁是长工？”认为开各界人民代表会议是“打天下的不坐，坐天下的不打。”
[13]

第四、不能开。认为开人民代表会议必须搞“普遍、平等、直接无记名投票”选举方式，现在“群众觉悟不够”、“干部条件不够” [14]，召开各界人民代表会议条件还不成熟。

产生上述思想偏向的主要原因是多方面的。

首先是对召开各界人民代表会议性质、意义和作用认识不清。不懂得“各界人民代表会议是人民行使国家政权的机关和动员组织群众，实现一切重大任务的最好的组织形式。” [15] 错误地认为：“政权即是政府，政府由干部掌握，故政权属于

干部”；“政权就是对人民发号施令的，人民怎能行使政权”；“国家政权属于人民，地方政府则属于干部”[16]。

其次，战争环境工作方式的影响和“包办代替”思想。由于长期战争环境的需要，根据地政权的民主管理，比较强调集中，强调军事和行政手段与职能部门的作用。这在当时是完全必要的。然而，这也使部分干部养成包办代替思想和简单化的工作方式。喜欢“我说你服”，“决而不议”。不喜欢“主人”对他们“发号施令”，“批评监督”，加以“约束”。

再次，关门主义和形式主义思想的影响。所谓群众觉悟不够，就是某些领导机关和党员干部的关门主义思想和宗派主义情绪的反映。如选举代表时总觉得党员越多越可靠；工商界、开明绅士则越少越好，讨厌与这些人合作共事，认为“开明绅士可有可无”[17]，强调找不到。

为了纠正和克服上述思想偏向，党中央和毛泽东就指导开好各界人民代表会议发出了一系列重要指示。反复阐述了各界人民代表会议的性质、意义和作用，以统一党内干部的思想。主要内容有：

（一）各界人民代表会议是人民代表大会的前身，是人民群众参政议政的初期组织形式。毛泽东在关于召开各界人民代表会议的文电中，多次谈到这一会议的性质，他指出：利用各界代表会议，将一切施政中的重大问题向会议作报告，并交付讨论，征求代表们的意见。通过召开此种会议，加强政府与人

民的联系，协助政府进行各项建设工作，克服困难，并为召集普选的人民代表大会准备条件。一俟条件成熟，现在方式的各界人民代表会议，即可执行人民代表大会的职权，成为当地最高权力机关，选举政府。[18]这就是说，各界人民代表会议有一个由初级到高级的发展过程，它与人民代表大会既有区别又有联系。各界代表会议，在初期是地方人民政府传达政策，报告工作，征求人民群众意见的协议机关，属于半政权机关性质；当条件具备代行人民代表大会职权时，即成为地方的政权机关。成为政权机关的各界人民代表会议，与人民代表大会还有不同，它不是在普选的基础上产生的。可以说，各界人民代表会议是人民代表大会召开以前地方性的“政治协商会议”，是人民代表大会的雏型，是人民参加管理政权的组织形式。我们既已确认人民代表大会制为我们国家的基本制度，那么，各界人民代表会议的召开，绝非可有可无的事，必须把它当作政权建设的“一件大事去办”。

（二）召开各界人民代表会议是团结各界人民的重要工具。党中央、毛泽东多次指出：召开各界代表会议是一项重大问题，对于我们党联系数万万人民，对于教育党内外干部，都是极重要的。当地的许多大政方针，均以召开各界代表会议，经过讨论，取得代表们同意，然后传达推行，比不开这种会，长限于党内干部的讨论、传达和推行，要有利得多。要以召开这种会议，克服党的领导机关的许多人只相信少数人的党内干部会

议，不相信人民代表会议的官僚主义作风。[19]必须将市县各界人民代表会议“看成是团结各界人民，动员群众完成剿匪反霸，肃清特务，减租减息，征税征粮，恢复与发展生产，恢复与发展文化教育直至完成土地改革的极重要的工具。”[20]相信群众、依靠群众，是历史唯物主义的基本观点，是党一贯奉行的群众路线。各界人民代表会议正是适应历史的需要，在政权建设上依靠群众、团结群众的好形式。

为开好各级各界人民代表会议，党中央和毛泽东提出了一系列指导原则和要求。

1、加强党的领导，各级高度重视。毛泽东提出召开各界代表会议“以既能保证会议由我党领导，又能养成民主精神为原则。”[21]要求省委、区委和地委，必须积极帮助各县委，有计划地布置和领导此种会议。选择一二个县亲自领导，开一二次会议试试。取得经验，指导各地。

2、充分发扬民主，养成民主精神。充分发扬民主，首先要重视代表的广泛性。毛泽东提出代表成份应包括各方面人士，一再强调代表中的党员不要太多，党员及可靠的左翼分子略为超过二分之一即够，以便吸收大批中间分子及少数不反动的右翼分子，争取他们向我们靠拢。[22]其次，各级人民代表会议的代表，要经常地、密切地联系自己的选民，向政府反映人民的要求和意见，并将政府的政策、人民代表会议的决议向人民作解释。使各级人民政府密切地联系人民，切实地为人民服

务，而广大人民则经过各级人民代表会议和人民政府来管理自己的事务和国家的事务。其三，要重视政务公开，人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论，并作出决定。毛泽东强调说：“必须使出席人民代表会议的代表们有充分的发言权，任何压制人民代表发言的行动都是错误的。” [23]

3、会议要切实解决问题，真正发挥应有作用，反对形式主义。每次会议要有充分准备，要有中心内容，解决问题不要多，应集中在一两个问题上，要切实讨论工作中存在的为人民所关心的问题，要展开批评和自我批评。 [24]

4、重视制度建设。所谓制度，就是会议必须依法按期举行，一切重要工作必须经过会议讨论、决议。不然就是违法。人民代表会议认为该作的事，一定做，一定做好；人民代表会议认为不该作的事，就一定不要做。要使各级人民代表会议真正成为各该地区最高的权力机关。为了保证各级人民代表会议能经常召开，各级人民政府应责成民政部门对下级政府加以督促，并规定日期要下级政府向自己作关于人民代表会议的报告。对于没有充分理由而不按规定时间召开人民代表会议者，应给以批评以至处分。如有充分理由必须推迟召开者，亦须报告上级人民政府批准。如此，就能保证各级人民代表会议经常定期召开。 [25]

5、从实际出发，循序渐进。如代表的产生，在新解放区，各界代表会的开始若干次，可以推派和聘请为主，由可靠民主

团体的民主选举为辅，等到城市人民团体已组织起来或原来就有组织的地方，各界人民代表会议的代表，就主要是由各人民团体直接或间接选举。对各界代表会议由初级到高级的发展，要求：尚未彻底完成土改的省、县、区三级均开各级代表会议，乡村开农民代表会议，而以县的各界代表会为中心；已完成土改的省、县、区、乡四级均开人民代表大会。但在开始若干次，亦可开各界代表会议，以为过渡。[26]总之，必须“按照各个地方实际可能的情况，积极地努力地把各级人民代表会议实际地而不只是形式地建立起来，使它在政治上和组织上更广大更密切地联系各民主阶级的人民群众，在组织形式上也逐步地完备起来，使目前的各级人民代表会议能够在最近几年内逐步地过渡为各级人民代表大会——完全能够代表人民行使各级政权的人民代表大会。”[27]

在党中央、毛泽东提出的上述原则和要求指导下，全国各级各界人民代表会议从1949年底陆续召开并逐步形成制度，得到了健康发展。

四、各界人民代表会议的发展进程及其特点

由于党中央和毛泽东高度重视和精心指导，在中央人民政府的领导下，建国初期，迅速掀起了召开各界人民代表会议，建立人民民主政权的热潮。从1949年底至1954年一届全国人大召开前，人民代表会议大致经历了四个发展阶段。

第一阶段，从1949年10月至1950年9月，颁布了省、市、县各界人民代表会议组织通则，各界人民代表会议普遍召开。

1949年底以前，全国已有80%左右国土大约四亿人口获得了解放，大局业已底定，而且大多数市、县、省都已具备了召开各界人民代表会议的条件，为了促进和保证《共同纲领》有关国家政权体制规定的实现，确保人民当家作主和管理国家大事的权力，密切人民政府和人民之间的联系，中央人民政府对于各级各部门人民代表会议的组织，颁布统一的法令，规定若干项重要原则，以资全国各地遵循，就十分必要。为此，中央人民政府委员会于1949年12月2日第四次会议上通过了省、市、县各界人民代表会议组织通则，对省、市、县各界人民代表会议的产生与组成、任期、职权和活动规则与工作程序，都作了明确规定。要求凡是具备条件的地方应抓紧召开各界人民代表会议，并促使其逐步代行人民代表大会职权，选举产生各级人民政府。毛泽东强调，颁布这些组织通则是目前适合的通用的法律，各地方人民政府虽然可以按照具体情况有所增益，但

是必须无例外地执行。[28]

由于各地人民政府认真贯彻执行三个组织通则，建国一周年时，各级各界人民代表会议已普遍建立和召开。据1950年12月前不完全统计，全国28个省（不包括台湾、西藏）、8个相当于省的行署，已召开过省各界人民代表会议的有20个；行政区已召开各界人民代表会议的有7个。16省已选举省人民政府委员会。全国13个中央和大行政区辖市，均已召开各界人民代表会议。北京等9市，已代行人大职权。1907个县旗，开过1800个，占94.3%。区、乡（行政村）一般都开过区各界人民代表会议或区人民代表大会。新区则多已开过农民代表会议，有的亦开过区人民代表会议。[29]人民民主制度已在中国大地打下了基础。

第二阶段，从1950年10月至1951年9月，各界人民代表会议从上至下走向制度化。

第一，向大城市区和县以下的区、乡（行政村）推进。经过一年来北京、广州等大城市建政的实践证明，大城市在市人民政府的集中领导下，需要设立区一级政权机关，以为市人民政府贯彻施政方针和推行各项工作的助手。因此，1950年11月3日中央人民政府政务院第57次政务会颁布了大城市区各界人民代表会议组织通则。为了加强县以下区、乡人民政权的建设，1950年12月8日政务院颁布了区、乡各界人民代表会议组织通则。

第二，加强制度建设。1951年4月24日，政务院发布了《关