

人民代表大会制度建设四十年

全国人大常委会办公厅研究室 编著

中国民主法制出版社

人民代表大会制度建设四十年

全国人大常委会办公厅研究室 编著

CW 03/13



中国民主法制出版社

人民代表大会制度建设四十年
全国人大常委会办公厅研究室编著

•
中国民主法制出版社出版发行
(北京西黄城根北街2号)
北京东光印刷厂印刷
新华书店经销

•
850×1168毫米 32开 9.5印张 235千字
1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷
印数：0001—6000册
ISBN 7—80078—046—5/D·43
定价：4.90元

目 录

人民代表大会制度是具有中国特色的

根本政治制度（代序）……………曹 志（ 1 ）

第一章 历史的选择……………（ 11 ）

一、中国近代社会的性质……………（ 11 ）

二、新民主主义革命斗争中政权建设的经验……………（ 14 ）

三、资产阶级共和国方案的破产……………（ 18 ）

第二章 新中国民主政治建设的开端

——中国人民政治协商会议第一届全体会议……………（ 22 ）

一、新政治协商会议筹备会……………（ 22 ）

二、中国人民政治协商会议第一届全体会议……………（ 25 ）

三、中国人民政治协商会议共同纲领……………（ 27 ）

四、中央人民政府组织法……………（ 29 ）

第三章 建国初期民主政治建设的主要形式

——各界人民代表会议……………（ 33 ）

一、毛泽东为普遍召开地方各界人民代表会议

发出8份电报 ……………（ 33 ）

二、刘少奇提出“我们的基本口号是：民主化与

工业化！”……………（ 36 ）

三、各界人民代表会议的特点……………（ 39 ）

四、开好各界人民代表会议的经验……………（ 41 ）

五、各界人民代表会议显示的功效……………（ 43 ）

第四章 我国人民代表大会制度的全面确立……………（ 48 ）

一、召开全国人大的决策……………（ 48 ）

二、我国历史上第一次规模空前的普选……………（ 51 ）

三、地方各级人民代表大会的召开及全国人大代表的产生·····	(54)
四、全国人民代表大会第一次会议隆重召开·····	(56)
第五章 新中国第一部宪法·····	(59)
一、毛泽东亲自主持了新中国第一部宪法的起草工作·····	(59)
二、宪法中关于人民代表大会制度的规定·····	(62)
三、拥护宪法，实施宪法·····	(65)
第六章 人民代表大会工作活跃的三年·····	(68)
一、讨论和决定国家重大问题·····	(68)
二、制定了一批重要法律和法令·····	(71)
三、重视发挥代表的作用·····	(73)
四、党对民主法制建设的重视·····	(76)
第七章 人大建设曲折发展的九年（上）·····	(81)
一、反右斗争扩大化对人大建设的损害·····	(82)
二、“大跃进”时期的人大工作·····	(87)
三、党和国家对民主法制建设的忽视·····	(96)
第八章 人大建设曲折发展的九年（下）·····	(104)
一、中央扩大工作会议初步总结经验教训·····	(104)
二、1962年后人大工作有所恢复·····	(109)
三、第三届全国人民代表大会第一次会议·····	(113)
第九章 人民代表大会制度在“文化大革命”中遭受严重损害·····	(116)
一、全国人大及其常委会被停止活动达8年之久·····	(117)
二、“文化大革命”的畸形儿——革命委员会·····	(120)
三、社会主义民主和法制被任意践踏和破坏·····	(126)
第十章 第四届全国人大和一九七五年宪法·····	(130)
一、围绕筹备四届全国人大和修改宪法进行的斗争·····	(130)

二、第四届全国人大的功绩和缺陷·····	(134)
三、一部有严重缺陷的宪法——一九七五年宪法·····	(136)
第十一章 各级人民代表大会恢复活动和	
一九七八年宪法·····	(141)
一、各级人民代表大会逐步恢复活动·····	(142)
二、第五届全国人民代表大会第一次会议·····	(145)
三、一九七八年宪法·····	(150)
第十二章 党的十一届三中全会开创了人民代表大会	
制度建设的新的历史时期·····	(153)
一、总结历史经验，确立社会主义民主和法制建设	
在社会主义现代化建设中的重要地位和作用·····	(154)
二、发展社会主义民主，最重要的是完善党和	
国家的领导制度·····	(159)
三、坚持党的领导、实行人民民主、严格依法	
办事三者是一致的·····	(162)
第十三章 新时期治国安邦的总章程——现行宪法·····	(168)
一、现行宪法是高度民主基础上高度集中的产物，	
体现了党的正确主张和人民共同意见的统一·····	(168)
二、现行宪法是新的历史时期治国安邦的总章程·····	(173)
三、宪法稳定是国家稳定的基础和保证·····	(182)
第十四章 我国选举制度的重要改革·····	(184)
一、“两法”制定——选举制度的重要改革·····	(184)
二、“两法”的两次修改——选举制度在实践中	
完善发展·····	(190)
三、1986年至1988年选举——民主选举的	
一次成功实践·····	(197)
第十五章 地方人大常委会的建立和功绩·····	(203)
一、提出和确定地方人大设立常委会·····	(203)

二、地方人大常委会的建立和发展·····	(208)
三、地方人大常委会的功绩·····	(216)
第十六章 立法工作取得重大进展·····	(222)
一、立法工作摆上全国人大及其常委会的重要议程·····	(222)
二、以全国人大及其常委会为核心的立法体制形成·····	(226)
三、立法工作取得的重大成就·····	(220)
四、立法工作的主要经验·····	(232)
第十七章 监督工作逐步改进和加强·····	(239)
一、逐步加强了宪法和法律实施的监督·····	(242)
二、逐步加强了对行政、审判、检察机关的 工作监督·····	(249)
三、对监督手段的法律规定和实际运用都有 重要进展·····	(256)
第十八章 不断加强人大及其常委会的组织制度建设·····	(261)
一、加强人大常委会和专门委员会的建设·····	(261)
二、人大及其常委会行使职权向程序化制度化迈进·····	(265)
三、逐步建立健全人大常委会的办事机构·····	(268)
第十九章 在政治体制改革中坚持和完善人民代表 大会制度·····	(274)
一、我国政治体制改革的目标是建立高度民主、 法制完备、富有效率、充满活力的社会 主义政治体制·····	(274)
二、坚持和完善人民代表大会制度,决不搞“三权 鼎立”那一套·····	(278)
三、认真总结经验,加强人大及其常委会的建设·····	(282)
主要参考书目·····	(291)
后 记·····	(293)

● 代序

人民代表大会制度是具有中国特色的根本政治制度

曹 志

1949年10月中华人民共和国的诞生，开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新时代。建国前夕制定的中国人民政治协商会议共同纲领和建国后制定的中华人民共和国宪法，都明确规定，人民代表大会制度是我国的根本政治制度。40年来，这一制度在中国大地上深深地扎下了根，赢得了广大人民群众拥护，发挥了重要作用，并正在显示着越来越大的功效。

我国建国后之所以实行人民代表大会制度，而没有采取其他形式的政体，这是同我们国家工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政的国家性质相联系的，也是由中国的国情和特点所决定的。历史上任何一种新的政治制度的出现，都不是偶然的，它是一定国度在一定时期各种社会矛盾的产物，也是当时的政治活动家在社会政治实践检验的基础上，经过反复筛选和论证的结果。中国共产党在领导人民进行长期的革命斗争中，对建立什么形式的政权，进行了积极探索，积累了丰富经验，逐步形成了人民代表大会制度这一具有中国特色的根本政治制度。

追溯历史，早在1921年，当中国共产党以最彻底的革命民主

派登上政治舞台时，就在它的第一个纲领中宣布：“我们党承认苏维埃管理制度，要把工人、农民和士兵组织起来，并以社会革命为自己政策的主要目的。”1927年后，在党所领导的革命根据地，开始了苏维埃制度在中国的大规模实践。1931年11月，在江西瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，宣告了中国第一个全国性的民主政权的诞生，其性质是工农民主专政，实行的是民主集中制，组织形式基本上是仿照苏联的苏维埃制度。当时的《江西苏维埃临时组织法》中说：“苏维埃的组织与资本主义国家机关的组织根本不同”，“资产阶级国家机关的组织是所谓三权——立法、行政、司法鼎立的，而无产阶级国家的组织，则是一切政权归苏维埃，其特点是接近民众，指挥灵便，无互相牵制之毛病”。

在抗日战争前夕，随着革命形势的发展和革命主要对象的变化，中国共产党提出了抗日民族统一战线的方针，把苏维埃共和国的口号先后改为人民共和国和民主共和国的口号。在总结内战时期和抗战初期政权建设经验的基础上，党决定在政权组织形式上采取更适合我国国情的制度，这就是毛泽东同志在《新民主主义论》中提出的：“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。”（《毛泽东选集》合订一卷本第638页）这一主张在解放区通过召开各种人民代表会议或人民参政会议组织三三制政权等付诸实施。它表明，党最初主张的苏维埃制度在实践中逐步发展成为富有中国特色的人民代表大会制度。

人民代表大会制度既根本不同于资本主义国家的“三权鼎立”制度，也与俄国十月革命后建立的苏维埃制度不完全相同。它是根据中国的国情确定的，是马克思主义的国家学说同中国具体实际相结合的产物。近代中国是半封建半殖民地的社会，推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的压迫，争取中国的独立自主和人民的民主自由，是革命的两件大事。中国共产党领导的新民主

主义革命,虽然仍属于资产阶级性质的,但它已不是西方资产阶级的那种民主主义革命了。这种革命只能由无产阶级领导,以工农联盟为基础,联合其他革命阶级,反对共同的敌人。因而革命胜利之后建立的政权,既不可能是资产阶级专政,也不可能是无产阶级一个阶级的专政,而是各个革命阶级的联合专政。我国新民主主义政权的性质体现了这一特点,并由此决定了我国政权的组织形式既根本不同于旧民主主义的议会制,也不完全等同于苏维埃制。周恩来同志在1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议的报告中深刻阐述了这个问题。他指出,不论是现今的政协会议和各地的人民代表会议,还是将来的人民代表大会,都将同样表现这一特点。(参见《周恩来选集》上卷第369页)1956年我国实现了生产资料所有制的社会主义改造后,剥削阶级作为阶级消灭了,但人民内部各阶级间的联盟仍然需要。人民内部不同阶级、阶层和其他爱国者的权利和利益必然要求通过一定的代表机关反映和表现出来,并经过自己的代表参政议政,行使管理国家的权力。人民代表大会这种最广泛的民主形式、民主制度,能够继续发挥这一功能,因而受到了广大人民群众欢迎。

中国革命的历史表明,中国共产党在领导新民主主义革命中创造了人民代表大会制,这一制度之所以被确立为国家的政体,又在党所领导的社会主义革命和建设,将其发展成为体现社会主义民主的根本政治制度。这不是哪一个人的主观愿望,而是历史的选择,人民的意愿。中国人民就是要用这样的政治制度来保证我们的国家沿着社会主义道路前进。

建国40年来,人民代表大会制度建设虽然遭受过挫折和损害,但这一制度仍不断发展,表现出强大的生命力。原因就在于它适合我国国情,具有资本主义国家实行的“三权鼎立”制度所不可比拟的优越性。我国人民代表大会制度的特点和优势,集中地表现在以下方面:

首先，这一制度的核心是人民当家作主，它体现了社会主义民主的本质特征和内容，是建设社会主义民主政治的必由之路。

我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的这一根本性质决定了人民是国家和社会的主人。人民享有广泛的民主权利，特别是享有管理国家和企业事业的权力。这是社会主义民主同资本主义民主的本质区别。那么，在我们这样一个地域广大、人口众多，由56个民族组成的统一国家，人民如何行使民主权利，当家作主呢？主要是通过两条途径：一是通过自己选出的代表组成全国和地方各级人大，行使管理国家的权力；二是在基层实行群众自治，由群众依法自己管理自己的事情。这两个方面的工作做好了，就会大大加快我国社会主义民主建设的进程。而在目前条件下，扩大和发展前一种形式的民主，具有更为重要的意义。

我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。这是我国国家制度的本质特征。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关，它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是国家最高行政机关。宪法还规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。这就是说，我们必须在人民内部实行充分的民主，只有这样，人民才能在根本利益一致的基础上团结起来，集中力量进行社会主义现代化建设。同时，除了在人民内部实行民主的一面，还有全体人民对于人民的敌人实行专政的一面，这是社会主义民主即人民民主得以实现的保障。实践证明，人民代表大会制度是个好的制度，好的民主形式。它便利人民行使自己的权力，参加国家的管理，从而充分发挥人民群众的积极性和创造性，把全国各族人民动员和组织起来建设社会主义。真正按照这种具有中国特色的

根本政治制度办事，就能够使国家的权力牢牢掌握在全体人民手中，维护人民的根本利益，保持国家的长治久安。

资产阶级学者曾经不遗余力地鼓吹“主权在民”，但这一原则只有在社会主义制度下才能真正实现。现代资产阶级国家，不管怎样标榜“民主”，其实只是少数人的民主，国家的权力实际上操纵在垄断资本家手中。所谓“三权分立”制度，无论怎样分权，哪一权也不可能分到无产阶级手里。相反，这种分权的目的之一正是通过资产阶级表面上的权力制衡，来防止劳动人民取得一定的权力而危及他们的统治地位。一位资产阶级学者指出：“他们制定了对人民来说刀插不入、水泼不进的错综复杂的制约与均衡的制度，代替了传统的要求人民服从权力的作法。”（见《比较政治制度》第207页）可谓一语道破了资本主义国家“三权分立”制度的真谛。近几年来，顽固地坚持资产阶级自由化立场的人鼓吹在我国实行西方的三权分立制度，其实质也正是为了把广大人民排斥在民主之外，而由他们少数“精英”来统治。我们必须批判这种谬论，认清社会主义民主和资本主义民主的本质区别，坚定不移地坚持和完善人民代表大会制度。

其次，人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则，既保证人民代表大会统一行使国家权力，又使各个国家机关分工合作、密切配合。

我国的国家机构是按照民主集中制原则建立和运转的。宪法明确规定：“国家机构实行民主集中制的原则”。具体说，它包括三个方面：一是各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；二是国家的行政、审判、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督；三是中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这三条揭示了人民与代表机关、权力机关与其他国家机关、中央与地方之间的正确关系，同时也概括了人民代表大会制度的基本内

涵。有的同志把人民代表大会制度仅仅理解为人民代表大会及其常委会自身，这是不全面的。人民代表大会制度的内容，不仅包括人大及其常委会的有关制度，还包括由它产生的其他国家机关，以及它们之间的相互关系的各项制度。我国国家机构是一个统一的整体。一切权力属于人民，这是我国国家制度的核心内容和根本准则。人民代表大会制度表明，人民代表大会统一行使国家权力，在这个前提下，对国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权，有明确的划分，使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关协调一致地工作。

人大及其常委会是集体行使职权、集体决定问题的。有关国家的大政方针和法律，由国家权力机关，即全国人大和地方各级人大充分讨论，民主决定，这样比较可靠和保险。它可以真正集中和代表人民的意志和利益。而在具体贯彻执行上，则实行严格的责任制，以利于提高工作效率。这种责任制，对于发展社会主义民主，保证人民行使国家权力，也是不可缺少的。人民的意志通过国家权力机关作出决定，成为国家的意志后，只有得到行政机关和其他机关的迅速有效的执行，才能得到实现。这种体制，好处很大。它是民主的，又是集中的，在宪法和法律指导下的民主，在广泛民主基础上的集中，既能使各级人民代表大会有高度的权力，又能使各级政府有效地处理各级人民代表大会所委托的一切事务。事实证明，近些年来，经过全国人民代表大会审议通过的“六五”、“七五”计划，对政府工作报告作出的决议，比较正确和完善。全国人大和它的常委会制定的法律，经过充分讨论，吸收各方面的意见，也比较稳妥、完善，便于执行。从1979年到现在，除宪法外，已制定90多个法律，70多个有关法律问题的决定，其进展之快是有目共睹的。行政、审判、检察机关在贯彻执行人大及其常委会通过的法律和决定方面，一般说也是迅速而有成效的。正如邓小平同志说的：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这

最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”（《邓小平同志重要谈话》第17页）

我国之所以能够实行人民代表大会统一行使国家权力的制度，是因为在社会主义制度下全体人民的根本利益是一致的。人大、政府、法院、检察院都是代表人民利益、为人民服务的。他们的根本目标相同，只是分工不同，职责不同。这种国家权力及其分工与资本主义国家“三权鼎立”制度相比较，具有根本不同的性质和无可比拟的优越性。它可以使政府、法院、检察院的工作以人民代表大会为依靠，获得人民强有力的支持；又可以使这些机关的工作置于人民代表大会和广大人民群众的有效监督之下。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。”切实按照这一指导思想去做，人民代表大会制度的优越性将会更充分地显示出来。

再次，人民代表大会制度有利于实现党对国家事务的领导，便于把党的主张变成国家意志，动员和组织全体人民统一行动。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是全国各族人民利益的忠实代表，是我国社会主义事业的领导核心。中国共产党除了全国人民的根本利益外，没有自己任何特殊的利益，它“自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具”。（《邓小平文选（一九三八——一九六五年）》第206页）党在取得全国政权，特别是实现了对生产资料所有制的社会主义改造后，工作的核心和目的就是领导和支持人民当家作主，建设社会主义。因此，坚持党的领导和发挥人民代表大会制度的作用，从根本上讲是一致的。只有在党的领导下，才能充分发挥人民代表大会制度的作用；而人民代表大会制度的加强和完善，可以更

好地实现党对国家事务的领导。

我们党是执政的党，党的执政地位是通过对政权机关的领导来实现的。因此，无论在任何时候，都必须坚持党对国家的领导，任何削弱或者淡化党的领导观点和做法都是错误的。同时，也要看到，在革命战争时期，我们主要依靠政策办事，掌握全国政权后，不仅要依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事，这是一个历史性的转变。为了适应这一情况，党对国家事务的领导方式也要相应地变化，就是要善于经过国家的形式，把党的主张变成国家意志。党对国家事务作出的重大决策，经过国家权力机关的充分讨论，可以更好地集中人民的意志，代表人民的利益，使这些决策更加完善、周到，避免出现重大失误。同时，党领导人民通过民主程序履行当家作主的权利，有利于调动人民群众的积极性，把党的正确主张化为广大人民的自觉行动，并以法律来约束各级国家机关和公民，有力地保证党的方针、政策的落实。

总之，人民代表大会制度是党领导人民当家作主的最好的政治组织形式，是适合我国国情、具有极大优越性的根本政治制度。因此，邓小平同志强调指出：“在政治体制改革方面，有一点可以肯定，就是我们要坚持人民代表大会的制度，而不是美国式的三权鼎立制度。”当前摆在我们面前的任务之一，就是按照党的十一届三中全会以来党中央关于发展社会主义民主、健全社会主义法制的一系列重要指示，更好地坚持和完善人民代表大会制度，改进和加强各级人大及其常委会的工作，以便在新的形势下更好地发挥人大及其常委会在国家政治生活中的作用。

现在，全国人大和地方人大正在总结人大建设的经验。全国人大常委会办公厅研究室的同志在收集和整理了大量历史资料的基础上，编写了《人民代表大会制度建设四十年》一书。该书比较系统、全面地阐述了建国四十年来人大建设的过程及其特点，初步总结了人大建设的历史经验和教训。这对于进一步坚持和完善人民

代表大会制度，无疑是非常需要的。编者邀我作序，我写了以上这些话。

衷心地希望理论工作者和从事人大工作的同志写出更多更好的关于人民代表大会制度的理论和实践经验的书籍和文章。

