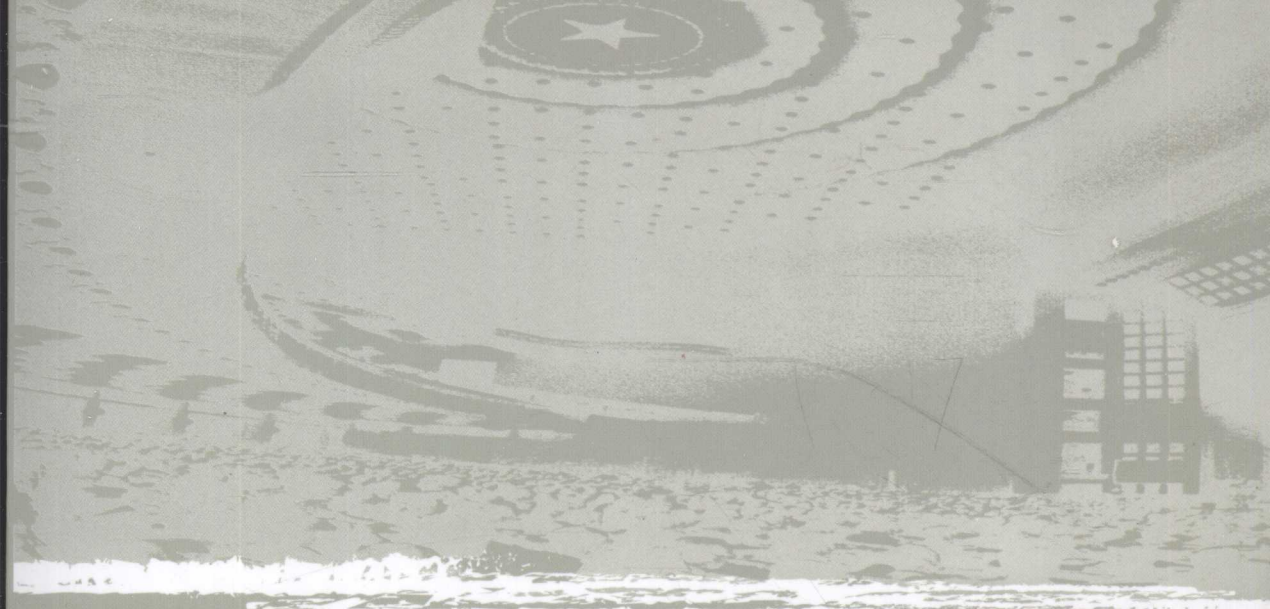




人民代表大会制度创建史

RENMIN DAIBIAO DAHUI 张希坡 著
ZHIDU CHUANGJIANSHI

中共党史出版社

[司法部部级科研项目研究成果]

人民代表大会制度创建史

RENMIN DAIBIAO DAHUI ZHIDU CHUANGJIANSHI 张希坡 著

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会制度创建史/张希坡著. —北京:中共党史出版社, 2009. 8

ISBN 978-7-5098-0341-7

I. 人… II. 张… III. 人民代表大会制—历史—中国—1921—1954 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 111267 号

书 名: 人民代表大会制度创建史

作 者: 张希坡

责任编辑: 陈海平

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编: 100080

网 址: www.dscbs.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京密兴印刷厂

开 本: 169mm×239mm 1/16

字 数: 807 千字

印 张: 48

印 数: 1—3000 册

版 次: 2009 年 8 月第 1 版

印 次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5098-0341-7

定 价: 79.00 元

此书如有印制质量问题, 请与中共党史出版社发行部联系

电话: 82517249, 82517244

序 言

一、本课题系国家司法部2001年度重点科研项目之一。原名为《“三个代表”重要思想与我国政权建设的历史经验》。在写作过程中，考虑到我国的人民代表大会制度是具有中国特色的根本政治制度，因此，在研究革命根据地创建以来政权建设的成就和经验时，不能“平分秋色”平铺直叙地阐释政权建设的各个问题，而应把人民代表大会制度加以突出，即以人民代表大会制度作为核心内容，用这条红线将各个历史时期整个政治制度与法律制度贯穿起来，作为一个统一整体，进行全面系统的考察。又因为政权建设与法制建设是密不可分的，无论立法工作或司法工作都是政权建设有机组成部分，所以在考察人民代表大会制度的产生和发展时，必须连同产生人民代表的选举制度、各级人民代表大会的组织体系、职权及其运作方式，以及由人民代表大会选出的常务机关、行政机关和司法机关、由代表大会通过宪法文献施政纲领，立法机关和行政机关制度的法律法规，等相关问题，进行全面系统的研究。人民代表大会制度的这一组织体制，体现了民主集中制议行合一的原则，在历史上发挥了巨大作用，显示了人民代表大会制度的人民性及其优越性和权威性。同时还应强调指出，上述革命政权与法制建设，都是在中国共产党的领导下进行的。坚持共产党的绝对领导，是一项重要的原则；但又不能以党代政或包办代替，而是通过政权机关的“党组”和共产党员的模范行为，来发挥政权机关的积极作用，并由司法机关独立行使其审判职权。这是革命根据地政权与法制建设的基本经验。基于以上考虑，在与中共党史出版社洽谈出版事宜时，共同商定将本专著定名为《人民代表大会制度创建史》。其研究的对象和内容，主要是革命根据地时期以人民代表大会制度为核心的政权建设的历史经验，并增加中华人民共和国的建立和全国人民代表大会的正式召开两编。

二、“三个代表”重要思想是研究革命政权与法制建设的指导方针，

革命根据地创建的政权与法制建设的基本经验，又是“三个代表”重要思想的历史佐证。

“三个代表”重要思想，是对中国共产党长期斗争的历史经验的高度概括，自然包括革命根据地政权和法制建设的历史经验。中国共产党自成立以来，就在实践着“立党为公”的原则。党的“二大”宣言，明确提出反帝反封建的革命纲领，即推翻帝国主义封建主义等反动统治，建立“真正的民主共和国”，并为此目标奋斗了几十年。

“革命是历史的火车头”。将半殖民地半封建的旧中国，改变成为新民主主义的人民共和国，是中国历史的一次巨大飞跃。从而为中国人民指明了解放社会生产力、发展先进文化的正确道路，也就是代表着中国人民的根本利益。中国共产党为了实现反帝反封建的革命纲领，便领导人民在斗争实践中，创建革命政权和人民武装，同时为了实现党的纲领政策，也制定了各种法律法规。这些革命政权和法律，从总体上说，都是体现了“执政为民”的原则，代表着先进生产力和先进文化的发展要求，代表着最广大人民的根本利益。

从上个世纪20年代起，在党所领导的工农运动中，以及后来在革命根据地制定的各种法律法规，例如保障工人基本权益的劳动法，实现“耕者有其田”的土地法，以及体现妇女解放和男女平等权利的婚姻法、继承法等等，都是代表着当时世界最先进的法律文化，并从各个不同角度推动着中国社会生产力的不断发展。

（一）以土地法为例，“没收封建阶级的土地归农民所有”，是新民主主义革命三大经济纲领之一。这种对于土地制度的改革，无疑是对农村生产力的一大解放。但是，在废除封建土地剥削制度之后，在法律上如何确定土地的所有权（是实行土地国有，还是土地归农民私有），在苏区土地革命初期曾经走过弯路。如在《井冈山土地法》和《兴国土地法》中，规定农民仅有土地使用权，而没有确定农民的土地所有权；而且还要根据人口的变化，每年都重新分配一次，因而大大影响到农民的生产积极性。到1931年春根据中央全会的决议精神，毛泽东以总政治部主任的名义，写信给江西省苏维埃，题为《民权革命中的土地私有制度》，全面阐述关于确定农民土地所有权的各项政策界限：（一）规定“过去分好了的田，即算分定”。“以后一家的田，一家定业，生的不补，死的不退”。（二）“得田的人，即由他管所分得的田，这田由他私有，别人不得侵犯”，“租种买卖，由他自主”。从此各级苏维埃政府按此精神，发布告定法规，宣布土地归农民私有。农民群众

解除思想顾虑后，劳动热情提高了，农业生产增长了。从而说明，衡量一项政策法律正确与否，就要看它在实践中，是否能够推动生产的增长，并且符合先进生产力发展的要求。本来除封建土地所有制，是历史的一大进步。但是试图实行土地国有或强迫组织集体农庄，是脱离中国国情和广大农民的迫切要求的，因而是错误的。

后来在解放战争时期的土地改革中，吸取了苏区的经验教训，在分配土地之后，立即确定农民土地所有权，并发给土地证。但在分配土地过程中，也曾出现过侵犯中农、侵犯工商业、提倡绝对平均主义的“农业社会主义思潮”。由于发现及时，很快予以纠正。正如毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》所指出的：“我们赞助农民平分土地的要求，是为了便于发动广大农民群众迅速消灭封建地主阶级的土地所有制，并非提倡绝对的平均主义。……现在农村中流行的一种破坏工商业、在分配土地问题上主张绝对平均主义的思想，它的性质是反动的、落后的、倒退的。我们必须批判这种思想。”为了保证土地改革的正确执行，毛泽东主席制定了土地改革的总路线，就是“依靠贫农，团结中农，有步骤地、有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产，这就是中国共产党在新民主主义革命时期，在土地改革工作中的总路线和总政策。”这个总路线总政策是指导土地改革工作和农村一切工作的灯塔。特别是其中还专门提出“发展农业生产”，这是土地改革的最终目的。因此，农村中的一切工作都要从有利于“发展农业生产”出发。由此可见，1947年的《中国土地法大纲》和土地改革总路线，之所以是正确的，就是因为它代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国最广大人民的根本利益。

（二）再从法律文化方面来看，凡是符合中国国情和民意的法律，在革命进程中能够促进先进生产力的发展并能保障广大人民的根本利益的法律，其本身就是一种先进文化的体现。

同时，那些反映先进法律内容的文学艺术作品，由于它代表着中国先进文化的前进方向，而受到广大群众的热烈的欢迎。而成为“红色经典”之作。例如反映解放战争时期《中国土地法大纲》如何在农村中贯彻实施的小说和电影，如《暴风骤雨》和《太阳照在桑干河上》，是以生动的故事情节塑造了各种典型人物形象，从而揭示了土地改革的整个发展过程及其斗争情景，使人们通过艺术形象，了解了土地改革的重要性与必要性。再如宣传婚姻法的文艺作品，如《刘巧儿》、《小二黑结婚》、《小女婿》、《李二嫂改嫁》等，也是通过生动的人物形象，从各个不同的侧面，说明

必须废除强迫包办买卖的封建婚姻制度，实行男女平等、一夫一妻、婚姻自由（包括结婚、离婚、及再婚自由）和保护妇女儿童的新民主主义婚姻制度。这些文艺作品，业已作为红色经典，广为流传。那么，自根据地创建以来，由革命政权制定的能够正确体现党的方针路线的法律法规，都应作为先进法律文化的遗产和“红色经典”，而流传于世。

（三）政治路线确定之后，干部就是决定的因素。“立党为公”、“执法为民”、“徒法不能以自行”，这一切都要由全心全意为人民服务的“人民公仆”去执行。自从中国共产党成立以来，就以上述思想要求自己的党员。革命根据地各级政府和司法机关的工作人员，都是人民的公务员。他们在极为艰苦而危险的环境下，坚守自己的岗位，出色地完成了各项工作任务。从第一批人民法官——郭亮、柳直荀审判土豪劣绅时的“大公无私，公正断案”，到“苏区干部好作风，自带干粮去办公，日着草鞋干革命，夜打灯笼访贫农”，再到抗战时期的马锡五审判方式和大量区村调解模范，都具有“为民、利民、便民”的特色，值得很好的学习。这一切都说明作为人民的勤务员，其思想品德和工作作风，都必须按照“始终代表最广大的人民群众的根本利益”，来严格要求自己。

三、我国人民代表大会制度的基本特点和经验

第一，中国共产党的正确领导，是人民代表大会制度产生和发展的基本保证。

党的领导，包括政治上和组织上的领导。所谓政治上的领导，就是要适时地提出正确的政治纲领和各种方针政策。所谓组织上的领导，就是要派出得力的干部到人民代表机关和行政机关中去，并在政权机关中发挥共产党员的模范带头作用。

自中国革命一开始，就在遵循这一基本原则，在各种形式的人民代表机构所通过的政治纲领中，都是由共产党的相关组织拟制的，如省港大罢工的斗争纲领（罢工工人复工条件）是由中共罢工委员会的党组拟制，在征求各方意见后，提交罢工工人代表大会通过的。又如湖南省第一次农民代表大会就曾通过《接受中国共产党湖南区第六次代表大会对于农民目前最低限度要求之主张决议案》。当时各种代表机构的负责人，皆是工农运动中涌现的群众领袖，如省港罢工委员会的委员长苏兆征，就是中华全国总工会的负责人，另一工人运动的领袖邓中夏为省港罢工委员会的党团（即党组）书记。同样，农民运动的领袖彭湃、柳直荀、方志敏等，都是各省农民代表大会和农民协会的负责人。根据上述原则和当时的实践经

验，在1927年6月通过的《中国共产党第三次修正章程议决案》第十章“党团”中明确规定：“在所有一切非党群众会议及执行的机关（国民党、国民政府、工会、农民协会等等）中，有党员三人以上，均须组织党团。党团的目的，是在各方面加紧党的影响，而实行党的政策于非党的群众中。”

第二次国内革命战争时期也是如此。毛泽东根据井冈山建立工农兵代表大会的经验，在《井冈山的斗争》一文中，既肯定了加强党对政权机关领导的重要意义，也提出要防止“以党代政”包办代替的偏向。他说：“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省便，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边。”又说：“政权机关里的党团组织有些地方没有，有些地方有了也用得不完满。”最后指出：“以后党要执行领导政府的任务，党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的”。（《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年出版）

以后在抗日战争时期和第三次国内革命战争时期，都以井冈山所确立的上述原则，作为指导政权建设中关于党政关系问题的正确方针，并使党对政府实行领导的工作经验，更为完善和成熟，从而奠定了建国以后政权建设的组织基础。

第二，以工农联盟为基础，扩大爱国统一战线，是革命政权建设的两项重大原则。

自革命一开始，中国共产党在开展工人运动的同时，就注意领导农民运动，建设以工农联盟为基础的革命政权，并且进行减租减息，提出“耕地农有”的口号，向军阀官僚土豪劣绅开展斗争。后来将这些经验确定在宪法性的文件中。如《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“中华苏维埃政权以消灭封建剥削及彻底地改善农民生活为目的，颁布土地法，主张没收一切地主阶级的土地，分配给雇农、贫农、中农。”抗日战争时期《陕甘宁边区施政纲领》规定：在土地已经分配区域，保证一切取得土地的农民之私有土地制，在土地未经分配区域，保证地主的土地所有权及债主的债权，惟须减低佃农租额及债务利息。到1948年，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》指出：依靠贫家，团结中农，有步骤地、有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产，这就是中国共产党在新民主主义的革命时期，在土地改革工作中的总路线和总政策。建国之后，同样依照这条总路线，胜利完成全国范围的土地改革，建立起牢固的工农联盟。

与此同时，在革命政权创建过程中的另一条宝贵经验就是必须不断扩大与巩固爱国统一战线。在第一次国内革命战争时期，中国共产党帮助中国国民党改组，共产党员以个人名义加入国民党，建立起以第一次国共合作为特征的爱国统一战线。由于共产党人和国民党左派人士的共同努力，创建了广东革命根据地，促进了工农运动的发展，推动了北伐战争的胜利进军。但是，由于当时中共领导人犯了右倾机会主义的错误，放弃了对革命的领导权，使轰轰烈烈的大革命遭到失败。到第二次国内革命战争时期，实现了共产党对苏区红色政权的绝对领导，使苏维埃政权得到不断巩固与扩大。可是，由于领导机关犯了“左”倾关门主义的错误，在政权建设中放弃了爱国统一战线的这一法宝，实行一切剥削者皆无参政权的政权政策，呈现出“共产党独占”的局面，也给革命带来很大损失。到抗日战争时期，吸取了历史上右倾与“左”倾的经验教训，确定在政权建设中实行“三三制”的原则，既在抗日民主政权的人员分配上，共产党员占1/3，党外进步分子占1/3，中间分子（资产阶级开明士绅）占1/3，要求共产党员要树立与党外人士长期合作的思想，因而团结了各阶层人士参加抗日民主政权及根据地的各项建设工作。到解放战争时期，虽然不再机械的强调“三三制”的比例，但是与党外人士合作共商国是的精神，得到坚定不移的贯彻实施，并将这项经验明确规定在全国人民政协《共同纲领》和《中华人民共和国宪法》中。《共同纲领》序言规定：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。”《中华人民共和国宪法》规定：“社会主义建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者，拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设，维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”

第三，坚持人民民主专政的政权性质是革命胜利的法宝。

根据中国的国情和社会性质（半殖民地半封建社会）决定中国革命的道路，必须分作两步走，先完成反帝反封建的新民主主义革命，然后再进

行社会主义革命和建设事业。在革命进程中建立的政权性质，只能是无产阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政。在革命根据地里，为了保障人民的自由权利，制定了宪法大纲，选举法和保障人权财权条例。为了对革命敌人（帝国主义、封建主义和官僚资本主义）实行专政，制定了惩治土豪劣绅条例，惩治反革命条例、惩治汉奸条例等刑事法规。

我国人民民主专政的政权性质，在不同的历史阶段，根据国际国内政治形势的演变和国内阶级力量对比关系的变化，在各个不同时期不同地域以及革命政权建设的实际情况，在人民民主专政的具体内容的表述上，又有所不同。例如 1925 年的省港罢工工人代表大会及罢工委员会，它本是罢工工人的群众组织，但在当时的历史条件下，它站在反帝爱国斗争的第一线，执行了政权机关所特有的许多重要职能，对港澳采取罢工、封锁以及种种制裁措施，制定了惩治破坏罢工的法律法规，建立了革命法庭。所以说省港罢工工人代表大会和罢工委员会在实际上已在为在特定历史条件下组成的临时的“工人政府”。

农民运动兴起后，在农村建立的农民代表大会和农民协会，它既是农民的群众组织，又在实践中行使了基层政权的全部职能。这种政权的性质是：无产阶级领导的，以贫雇农为骨干，联合中农以及农村各革命阶层（手工业者、小商贩、革命知识分子及其他赞成农民运动者），向地主豪绅及其他反动分子实行专政的人民民主政权。是“农民政权”的雏形。农民协会的组织经验，不仅为以后革命根据地的政权建设所继承，而且为建国初期的基层政权建设，提供了宝贵的历史经验，即在土地改革中建立农民代表大会和农民协会，代行基层政权的职权，待条件成熟时，再实行普选的人民代表大会制度，建立正式的人民代表大会及人民政府。

1927 年上海工人三次武装起义中成立的上海市民代表政府，并不是单纯的工人政府，而是以共产党为领导，以工人阶级为骨干，联合全市一切被压迫的各革命阶级，各社会团体，反对帝国主义封建军阀及一切反动派的人民民主专政，成为在大城市创建人民民主政权的最早的尝试。

第二次国内革命战争时期，由于第一次大革命的失败后的政治形势和阶级关系发生重大变化，所以在苏维埃地区的政权性质，就演变成“工农民主专政”，即无产阶级领导的，以工农联盟为基础的工人、农民和城市小资产阶级联合的，反对帝国主义反对封建买办阶级的工农民主专政，从而奠定革命根据地政权建设的基础，积累了许多有益的经验。

抗日战争时期，在各抗日根据地建立的抗日民主政权是：无产阶级领

导的，以工农联盟为基础的，联合一切赞成抗日又赞成民主的革命阶级、阶层和社会集团，对汉奸反动派实行专政的“抗日民主专政”，这是我国新民主主义革命时期的人民民主专政在抗日战争时期特定历史条件下的具体体现。

第三次国内革命战争时期，吸取了抗战时期的成功经验，明确提出建立人民民主专政的各级人民政府。这种政权的性质是：无产阶级领导的，以工农联盟为基础的，人民大众的，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民民主专政。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，建立广泛的爱国统一战线的联合政府。

1949年制定的政协《共同纲领》总结了革命根据地政权建设的经验，在第一条宣布：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。”以后又将这一政权性质确定在1954年宪法中，并随着社会主义革命和建设事业的不断深入，我国宪法经过多次修改，使之更加完善，到1982年宪法规定为：“中华人民共和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。”

第四，人民代表大会制度是适合我国国情与人民要求的政权组织形式，必须经常注意充分发挥人民代表大会的积极作用。

辛亥革命时期建立的南京临时政府，曾经采用过“三权分立”的政权组织形式。后来在军阀官僚的手中，资产阶级的议会制度，适成为欺骗人民扼制民主的反动工具。中国共产党领导人民，自革命一开始，就在实践中探索各种民主的形式和适合人民要求的政权组织制度。第一次国内革命战争时期，在工农运动中就创建了具有民主集中制的议行合一的人民代表大会制度的三颗萌芽：（一）省港大罢工中，由800人组成的省港罢工工人代表大会，是罢工斗争的最高议事机关，一切有关封锁香港的斗争纲领和管理法规，都是由罢工工人代表大会集体决定的。（二）农民运动中产生的农民代表大会（主要是省一级农民代表大会）所通过的各种规约禁令，就成了各级农民协会贯彻执行的现行法令。特别是区乡农民协会中实行了民主主义的选举和基层群众自治，不仅是人民当家作主最有效的最广泛的途径，而且使广大人民群众受到民主实践的锻炼，不断提高其民主意

识及政治素质。

第二次国内革命战争时期，在苏维埃区域建立起从中央到地方的各级工农兵代表大会，在政权建设方面取得了丰富的经验，因而奠定了我国人民代表大会制度的基础。但是，任何先进的政治制度都需要经历一个认识和实践的过程，才能真正发挥其应有的作用。总观苏维埃时期在实施工农兵代表大会方面提供的经验教训是：

第一，要建立名副其实的代表会议，不能以“一哄而集”的代表会代替正式的代表会议。毛泽东在总结 1928 年井冈山实行工农兵代表大会时，指出当时存在以下三种情况：（一）县、区、乡各级工农兵代表大会普遍的组织了，但是名不副实。各级执行委员会都是用一种群众会选举的。毛泽东评论指出：“一哄而集的群众会，不能讨论问题，不能使群众得到政治训练，又最便于知识分子或投机分子的操纵。”（二）有些地方虽然召开了工农兵代表会，也只是认为是对执行委员会临时选举机关，选举完毕，大权独揽于委员会，代表会再不谈起。就是没有真正发挥出代表会的权力机关的作用。（三）名副其实的工农兵代表大会组织，不是没有，只是少极了。毛泽东进一步分析产生上述情况的原因指出：所以如此，就是因为缺乏对于代表会这个新的政治制度的宣传和教育。封建时代独裁专断的恶习惯深中于群众乃至一般党员的头脑中，一时扫除不净，遇事贪图便利，不喜欢麻烦的民主制度。最后，毛泽东得出结论说：“民主集中主义的制度，一定要在革命斗争中显出了它的效力，使群众了解它是最能发动群众力量和最利于斗争的，方能普遍地真实地应用于群众组织。我们正在制订详细的各级代表会组织法（依据中央的大纲），把以前的错误逐渐纠正。”（参见《井冈山的斗争》一文）。中华苏维埃共和国成立后，先后制定了选举法和苏维埃政府的组织法。为了具体指导区乡干部正确掌握这些法律法规精神实质及工作方法，临时中央政府的主要负责人，经过调查研究，亲自编写了普法的通俗小册子，即毛泽东著《乡苏维埃怎样工作》，张闻天著《区苏维埃怎样工作》。通过对法律文件和这些小册子的认真学习，使各级政权干部的素质和工作能力，有了很大提高。可见，对于代表会议制度的重要性和优越性的宣传教育工作，是国家领导人应当经常关注的重要问题。

第二，苏维埃代表会议的经验还证明，代表会议不仅要讨论上级布置的有关扩大红军、推销公债等项任务，更应研究解决群众关心的穿衣问题、吃饭问题、住房问题、疾病卫生问题、婚姻问题等，如果将一切群众

关心的实际生活问题，在代表会议上得到解决，才能调动各界代表参加会议的积极性。因此，毛泽东在1934年第二次全国工农兵代表大会的工作总结中，高度概括为：“关心群众生活，注意工作方法”，这一结论至今仍有现实指导意义。

第三，外国的经验应当学习，但不能盲目照搬。“苏维埃”即代表会议，是列宁在领导俄国革命时期创立的政治制度。在革命根据地里，采用苏维埃的政权组织形式，是可以理解的。但是，当时“左”倾机会主义的领导者，不仅采用苏维埃的政权组织形式，而且连同俄国实行的无产阶级专政的社会主义制度以及相关的政策措施，一律照搬过来。其结果必然严重脱离中国的国情和革命的实际情况，执行了一系列极左的政策设施，对革命事业造成极大损失。

抗日战争时期，纠正了“左”倾路线的领导，根据党的抗日民族统一战线总方针，将工农兵代表会议，改为参议会制度，实行更广泛的民主制度，保证一切抗日人民（包括工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级以及开明士绅）的参政权，以及人权财权。这是我国人民代表大会制度在特定历史条件下的变通形式。毛泽东总结了抗战时期政权建设的实践经验，在《新民主主义论》中强调指出：

“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。……这种制度是民主集中制。只有民主集中制的政府，才能充分发挥一切革命人民的意志，也才能最有力地去反对革命的敌人。”这便为我国人民代表大会制度的发展，指明了正确的方向。

第三次国内革命战争时期的人民代表大会制度，针对城市和乡村的不同特点，采用了两种过渡的组织形式。（一）在农村土地改革之后，在贫农团和农会的基础上，逐步建立区乡两级代表会议，代行人民代表大会的职权，选举产生区乡人民政府委员会。（二）在城市是建立各界人民代表会议，先由协商性的半政权机构，逐步演变为代行人民代表大会的职权，选举产生市人民政府，决定全市性的兴革事项。

到中华人民共和国成立时，将人民代表大会制度及其过渡形式，都规定在全国政协《共同纲领》中，即“中华人民共和国国家政权机关属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。”但是，鉴于当时历史条件的限制，《共同纲领》还规定：“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，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府，并付之以行使国家权力的职权。”关于地方政权，《共同纲领》规定：“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”待条件成熟时，即“军事行动已经完全结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织的地方，应实行普选，召开地方人民代表大会”。

到1954年，上述三个条件已经具备。在全国实行普选的基础上，召开第一次全国人民代表大会，制定了第一部《中华人民共和国宪法》。《宪法》规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使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。是行使国家立法的唯一机关。”后来根据实践经验，1982年宪法修改为：中华人民共和国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。全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。

综上所述，不难看出，我国的人民代表大会制度，是实现中国共产党领导的，以工农联盟为基础的，多党合作和政治协商制度、民族区域自治以及基层群众自治制度的最好组织形式。执政的共产党和参政的民主党派之间，是长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共的团结合作关系。国家行政机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生对人民代表大会负责，受人民代表大会监督。国家机关的这种合理分工，既有利于充分发扬民主，又可以集中办大事，提高工作效率。因此，今后必须继续为坚持和完善人民代表大会制度而奋斗。

四、本课题的体系结构与学术创新

自上个世纪50年代中期开始，笔者就从事革命根据地法制史的教学与研究工作。50多年来所形成的理论观点以及对史料的考察成就，凡与本课题有直接联系者，都已吸收进来。此处只着重说明下列例证：

关于我国人民代表大会制度的上线，究竟始于什么时期？多年来在法制史学界一直存在不同的意见。一般皆认为1927年工农红军在井冈山创建红色政权，召开工农苏维埃代表大会，是我国人民民主政权和人民代表大会制度的创始阶段。直到现在编印出版的《中国法制史》教材和专著中，有些仍然沿用这一观点。

笔者以前也曾持这种观点，但是，自从上世纪60年代，开始查阅大

量的相关史料，发现自1921年中国共产党成立后在历届党的代表大会所通过的宣言和决议中，以及在工农运动中所建立的各种革命组织及其发布的文告中，就提出了有关人民民主政权和人民民主法制建设的若干重要原则和制度。大的问题如我国人民代表大会制度的萌芽，应是产生于第一次大革命时期的工农革命组织之中。其他具体的问题涉及面很广，如“二五减租”的提出与“耕地农有”问题，《工会条例》劳动立法问题，改革婚姻制度的基本原则问题，妇女解放与女子继承权问题，人民司法机关的建立与人民调解制度的产生问题，“反革命罪”的提出和确立问题，以至政权体制由行政长官独任制改为政府委员会议制度以及行政公署的建立，直到以工农为主体的人民武装组织（民兵）……都是产生于第一次大革命时期的工农运动中，并由第一次国共合作时期所建立的“国共合作的联合政府”——广州武汉国民政府所确认，并通过国民政府制定了若干具有反帝反封建和“扶助农工”内容的法律法规。

本课题的研究的对象，是革命根据地政权与法制建设的历史经验。其内容非常广泛，而且是多侧面的，不能“平分秋色”平铺直叙地阐述。现在是从中抓出具有中国独创特色的“人民代表大会制度”作为研究核心，将政权与法制建设中的各种问题，串连起来，纳入一个完整的组织体系之中，即考察研究我国人民代表大会制度是如何产生和发展的。因为“人民代表大会制度”本身，就包含有产生人民代表的选举制度，各级权力机关——人民代表大会的组成职权及其运作方式，由代表大会选出的各级行政机关和司法机关，由代表大会通过的宪法文献施政纲领，以及由立法机关与政府机关制定的法律与行政法规，等等。这一组织体制，体现了民主集中制议行合一的原则，在历史上发挥了巨大作用，显示了人民代表大会制度的人民性及其权威性。同时还必须强调指出，上述革命根据地的政权与法制建设，都是在中国共产党的领导下进行的。在政权与法制建设中必须坚持共产党的绝对领导，这是一项重要原则；但又不能以党代政或包办代替，而是要通过政权机关的“党组”和共产党员的模范作用，来发挥政权机关的积极作用，并由司法机关依法独立行使其审判职权。这是革命根据地政权和法制建设的一条基本经验。

本课题的体系结构，采取“横切”方式，即按照我国革命历史的发展历程，以各个历史时期人民代表大会制度产生和发展的各种不同形式及其特点，分列以下六编：

第一编：第一次大革命时期工农运动中应运而生的我国人民代表大会

制度的三颗萌芽：（一）省港罢工工人代表大会是省港工人反帝爱国运动的最高议事机关——我国人民代表大会制度最早的萌芽；（二）农民运动中创建的农民代表大会，在广大农村行使了地方最高权力机关的职权；（三）1927年上海工人第三次武装起义中创建的上海市民代表会议，是我国人民代表大会制度在大城市的最初尝试。

第二编：土地革命时期工农兵苏维埃代表大会制度，奠定了我国人民代表大会制度的基础，中华苏维埃共和国是人民共和国的雏形。

第三编：抗日战争时期的参议会制度，是人民代表大会制度在特定历史条件下的变通形式，为我国人民代表大会制度的形成提供了重要经验。

第四编：解放战争时期的人民代表会议和各界人民代表会议是向人民代表大会的过渡形式，为中华人民共和国的建立做好各项准备工作。

第五编：中国人民政治协商会议第一届全体会议执行了全国人民代表大会的职权，中华人民共和国中央人民政府的成立。

第六编：1954年第一届全国人民代表大会的召开，《中华人民共和国宪法》的制定，标志着我国人民代表大会制度在全国的正式确立。

为什么说我国的人民代表大会制度萌芽于工农运动中呢？一是根据大量史料记载的事实及其实际活动。如《省港罢工工人代表大会组织法》和《省港罢工工人代表大会会议规则》及其通过的各种行政机关的组织法与大量的行政法规，都说明省港罢工工人代表大会，就是领导反帝爱国斗争的最高权力机关。最早公开表述这一观点的，是笔者在“文革”之前撰写的《中国国家与法权历史讲义》第三分册（1965年人民出版社内部出版）。“文革”以后，又在《法学杂志》1980年第1期刊载的《省港罢工委员会与革命法制》作了专门论述。

二是根据党中央文件的评述，如1947年11月28日《中央工委关于政权制度及城市工作给东北局的指示》指出：“……由各级政府向代表会作报告并提出各种议案，使代表会真正成为解决各种重要问题的权力机关（例如大革命时的省港罢工工人代表大会）……”自这一文件由中央党校出版社于1987年出版的《中共中央文件选编》发表后，更加坚定了我的上述论点。以后又在以下公开出版的论著中作了进一步的阐述：

《革命根据地法制史》，法律出版社1994年10月出版（后修订为《中国法制通史》第十卷）。

《我国人民民主专政和人民代表大会制度之演进》，《法学家》1998年第5期。

《中国法制史》第十五章，“革命根据地新民主主义的法律制度”，北京大学出版社高等教育出版社 2000 年 7 月出版。

《中国共产党开创了社会主义中华法系的新纪元》，《法学家》2001 年第 4 期。

通过以上论著的出版，关于我国人民代表大会制萌芽于工农运动之说，逐步为学术界接受（主要是在宪法学的论著中）。最后得到中央领导同志的肯定。

胡锦涛同志于 2004 年 9 月 15 日《在首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话》指出：“中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来，在带领人民为推翻三座大山而浴血奋战的同时，对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期探索和实践。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会到第二次国内革命战争时期的工农兵苏维埃，从抗日战争时期的参议会到解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表会议，都是我们党为实现人民民主而进行的探索和创造。”

五、本课题在史料考证方面的成就

本课题的另一特点就是史料丰富，并采用“史源学”的方法，对许多法律文献和史实中存在的讹误和争议，经过多方考察核实（包括人证和物证），从源头上以权威性的可靠史料作根据，使一些多年的存疑，得以澄清。

例一：1927 年 3 月董必武领导制定的《湖北省惩治土豪劣绅暂行条例》，几十年来一直沿用日本人田中忠夫写的一个“图解介绍”（该文由人民出版社 1953 年出版的《第一次国内革命战争时期的农民运动》所转载，因而被广泛引用），但其中矛盾百出，极不可靠。笔者经过长期查寻，找到三个中文版本，一是 1927 年国民党中央党部出版的铅印本（其中有几处错漏）；二是在武昌毛泽东旧居纪念馆发现的一件手刻油印件（有多处残缺损毁）；三是汉口《民国日报》1927 年 3 月 6 日刊有该条例的草案（定稿时有几处修改。田中的“图解介绍”就是根据这一草案写的）。将此三种版本综合考证核对，可以恢复该条例的全文原貌。为了与学术界进行探讨商榷，笔者曾在以下论著中全文公布了校对后的条例原文，并指明田中氏的主要错误：

《1927 年〈湖北省惩治土豪劣绅暂行条例〉简介》，《江汉论坛》1980