

人大文撷

RENDAWENXIE | 2022年第五辑

人民代表大会制度历史研究专辑

全国人大图书馆 编

特别关注

为深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，学习贯彻党的百年奋斗重大成就和历史经验，学习了解人民代表大会制度创建历史，本辑专题收集了近期有关人大制度历史研究的一些成果，供学习参考。

人大文撷

2022 年第五辑

人民代表大会制度历史研究专辑



人大文撷

RENDAWENXIE



2022

图书在版编目(CIP)数据

人大文撷. 2022年:全6辑/全国人大图书馆编.
—北京:中国民主法制出版社, 2022. 7
ISBN 978-7-5162-2855-5

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—工
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第102358号

图书出品人:刘海涛
出版统筹:贾兵伟
图书策划:张涛
责任编辑:张霞 翟锦

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 83910658
63056573(人大系统发行)
传真/(010)63055259
[http:// www. npcpub. com](http://www.npcpub.com)
E-mail: mzfz@npcpub. com
开本/16开 880毫米×1230毫米
印张/6 字数/104千字
版本/2022年11月第1版 2022年11月第1次印刷
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2855-5
定价/20.00元
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录 CONTENTS

人民代表大会制度历史研究专辑

百年大党与人大制度的建构与发展

马颖 陈家刚 / 1

伟大创造的实践历程——中国共产党创建人民代表

大会制度路径考 王敏 杨静 / 8

传承红色基因 坚定制度自信 ——全国苏维埃

代表大会的探索实践对坚持和完善人民代表大会
制度的启示 江西省人大常委会 / 27

刍论中国共产党早期民主执政经验 ——以中华

苏维埃代表大会制度为视角 彭贤鸿 / 34

传承中华苏维埃代表大会制度基因 与时俱进发展

全过程人民民主 李云龙 / 41

中华苏维埃时期民主选举的实践探索 赵力平 / 46

苏维埃选举制度的历史思考 周成莉 / 53

CONTENTS 目 录

边区民主政治在阜平的探索与实践 —— 试论晋察冀
边区第一届参议会 祝晓光 / 58

从参议会提案看人民代表大会制度的底色 杨静 / 65

陕甘宁边区参议会民主实践探析 蔡薛文 / 68

坚定人民代表大会制度自信 推动人大制度和人大
工作与时俱进——人民代表大会制度的环县实践
杨万香 / 75

从各界代表会议到人民代表大会——中共地方民主
建政的成功探索 赵连稳 马伟宣 / 82

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎
汪铁民

编 辑 白凤军 董 真 王雅琪

主 编 张 兰 陈时恩 王 敏

执行主编 王 敏

本 辑 聚 焦

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国共产党在长期的革命斗争中探索实践的新型政治制度,也是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。从中华苏维埃代表大会到边区参议会、人民代表会议,人民代表大会制度的创立与发展始终与中国革命和斗争的实践紧密联系,显示了中国共产党领导人民进行民主主义革命的政治经验和独特智慧。本辑重点选编了12篇论述人民代表大会制度发展历程的文章,以飨读者。

百年大党与人大制度的建构与发展

◎ 马颖 陈家刚

人民代表大会制度,是中国共产党领导人民在长期革命斗争中创造的一种新型政治制度。它赋予了人民在国家政治生活中最高的地位,使人民在国家政权建设中起到决定性作用。本文试从中国共产党建党百年来的历史脉络出发,展示中国共产党在人大制度的源起、建立、挫折与发展过程中的重要作用,分析、归纳、总结人大制度发展的经验教训,为更好地健全和完善人大制度提供借鉴。

一、毛泽东与人大制度的构想(1949年以前)

政权的运作需遵循一定的组织形式安排。在新民主主义革命时期,我们党在“农村包围城市”的战略部署下,于部分地区建立根据地及人民政权。我们党在结合苏联苏维埃制度与中国实际的情况下,通过先在根据地实践,再扩大至全国的顺序,借鉴了苏维埃代表大会制度、参议会制度以及人民代表会议制度三种过渡形式,塑造了人大制度的雏形。

事实上,在马克思主义引入中国后,党内先进知识分子便对国家政权组织形式展开探索。蔡和森是首位将“苏维埃”一词引入中国的学者。1920年,他在给毛泽东的信中提出,“阶级战争(阶级斗争)质言之就是政治战争,就是把中产阶级那架机器打破(国会政府),而建设无产阶级那架机器——苏维埃。”对此,毛泽东回复表示:

“深切的赞同。”之后,我们党逐步加深了对苏维埃的认识,并尝试运用于实际当中,各地级苏维埃政权在中国大地上零星创立。毛泽东等同志在井冈山附近的各个县城建立了工农兵政府,支持苏维埃运动。在茶陵县,毛泽东指出,“由部队派县长是不对的”,纠正部分党内同志的不当做法,加强群众对民主的重视与应用。1931年,我们党的民众基础更为坚实,建立全国层面的苏维埃代表大会制度得以成为现实。其成立后最重要的任务,就是解决地方各级代表大会工作杂乱无章的情况。由于缺乏统一指导的参考文件,各地出现了对制度理解不一、工作效果参差不齐的情况。在中央执委会的引领与辛勤工作下,中共中央发布了一系列文件,规范了各地苏维埃代表大会的组织建制。此外,毛泽东同志在该时期进行了广泛而深刻的调研工作,对中央苏区的选举、基层建设提出宝贵意见。他指出,选举不能只是形式,候选人数应比应选人数多一倍(即差额选举),这就超越了苏俄的等额提名制度。他通过农村调查,撰写了《兴国长冈乡的苏维埃工作》和《上杭才溪乡的苏维埃工作》,为推进苏维埃政权提供了重要的文献资料。抗日战争时期,各抗日根据地的抗日民主政权采用了国民政府的参议会形式,为我国各阶层的民主合作打下了基础。在“团结、抗战、救中国”方针的指导下,中共中央批准通过了《五一施政纲领》,采用“三三制”原则,将除了共产党员外的非党



左派进步人士、中间派也纳入议会成员当中,这就与一党专政的国民党形成了鲜明对比。另一方面,“三三制”原则有效地克服不惯同党外人士合作的狭隘性,为协商作为一种工作方式进入代议机关和政府打开大门。抗日战争取得胜利后,由于历史条件改变,边区第三届参议会选举上未再公开提及“三三制”,但是坚持了党外人士民主合作的原则,并延续至今。

解放战争时期,参议会制度与新的形势不相适应,于是,人民代表会议制度登上舞台。该制度的形成与毛泽东的探索息息相关。早在抗日战争时期,毛泽东即对未来中国的政权组织形式进行了思考。1940年,他在《新民主主义论》中就指出,中国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。1945年,在党的七大报告上,毛泽东于《论联合政府》中进一步指出,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。从历史角度来看,由于解放战争形势发展很快,在该时期的政权组织形式呈现出因地制宜施政、多种形式并存的状态,并没有直接采用人大制度,而是先采取了人民代表会议制度这样一种过渡形式。在此期间,晋绥解放区的代表会议建设工作引起了党中央的高度重视。晋绥解放区将人民代表会议制度扩展到了基层的区村(乡)两级。而此前,中共中央高层考虑的政权模式则主要是在县级以上采用人民代表大会制度,而在区村(乡)两级,则主张采用农民代表大会制度。1948年4月,毛泽东在晋绥干部会议上的讲话中肯定了将人民代表会议制度建

立在区村(乡)两级上的形式。此后,人民代表会议制度就不仅在县级以上,而且在区村(乡)级也得到更广泛的实践,为我国乡镇级别的人大组织建立奠定了基础。

根据地时期这些政权建设实践,激发了毛泽东对于如何建设国家政权问题的思考,也为此后的政权建设实践起到了引领方向的作用,构成了毛泽东思想与人大制度在实践与理论中相互促进的形式,为人民代表大会制度的建立打下了坚实的基础。

二、中国共产党与人大制度的建立(1949—1957)

从1949年到1957年,在中国共产党的不懈努力下,人民代表大会制度经历了由政协全体会议代行全国人大职能的过渡期,再到人大制度最终确立,以及体制机制不断健全巩固的过程。

政治协商会议的形成与中国共产党的一贯主张有直接关联。当时,解放战争迅猛发展,首要任务是建立反蒋联合政府,这就需要各民族各党派统一起来,共同行动。统一战线,是中国共产党的一贯主张,而政治协商会议正是统一战线的延续。为了号召各民主党派,中共中央于1948年4月30日发布了《纪念“五一”劳动节口号》,宣布并推动各民主党派、各人民团体及社会贤达,迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府事宜。在共产党的诚意和民主党派的拥护下,相应民主团体派代表进入解放区,讨论召开新政协的各项筹备工作。这次号召体现出中国共产党人一心团结中华民族,为构建一个团结、友爱、和谐国家的初心。最终,政治协商会议成为中国特色的协商民主制度的重要组成

部分,为我国国家民主治理事业保驾护航。

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开,通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,赋予了新中国及其中央国家政权机关、国家性质、政权体制等一系列重大建国方略和建国步骤合法性。共同纲领规定,中央的国家政权行使形式是全国人民代表大会。但是,全国人大的建立需要经历普选,新中国并不具备广泛选举的基本条件,所以,由政协全体会议代行全国人大的职权,一直持续到1954年的第一届全国人大会议的召开。政协会议在实际运作中也取得了巨大成效,为新中国的政权巩固和经济社会发展构建了法律基础,也承担起部分立法、讨论的职责,同时也成为监督执政党、团结全国各族人民的伟大制度创造。

新中国的成立为第一届全国人大的召开提供了现实条件。经过一段时间的政权建设,人民群众的组织程度和政治觉悟程度逐步提高,为召开全国人民代表大会提供了初步的组织条件。毛泽东和周恩来同志为促进政协制度向人大制度的转变,召集党外民主人士举行了多次会议,消除了民主人士的疑虑。一部分民主人士担心,普选会导致共产党人获得更多的选票,挤压民主党派人士的任职空间。还有人认为,政协制度已经较为完善,没有必要必须采用人大制度。1948年9月,中共中央政治局会议上,毛泽东在报告中解释了要召开人民代表大会的理由,他说,“人民民主专政的国家,是以人民代表会议产生的政府来代表它的。”尽管政治协商会议已经代表了各界人士意见,而且代替执行了某些人民代表大会的权力,但它并不是人民选举出来的。毛泽东认为,全

国普选可以发扬民主,是很有必要的。

在中国共产党的不懈努力下,1954年9月15日,第一届全国人大一次会议隆重开幕,终于达成了建立无产阶级民主政权的奋斗目标。截至1957年上半年,中国共产党为巩固人大制度,集中出台了多部法律文件,人大活动频繁。在这期间,人大制度主要有如下发展:第一,创建了代表视察制度。人大代表要定期进行调研视察,以有效监督各级国家机构工作。该制度塑造了人大代表的民主形象,也宣传了人大制度,向群众普及了民主权利的知识,同时也为民众监督人大代表工作提供了路径。第二,赋予全国人大常委会更丰富的职能,加强全国人大常委会的作用,以适应闭会期间的立法需求。授权全国人大常委会在全国人大闭会期间,依据国家实情与需要制定法规。第三,监督政府活动,对政府工作提出批评建议。周恩来高度重视人大代表的监督作用,他说,“人大代表提出的意见,政府要来回答”。随着这些制度机制建立,人大制度运转起来,我国国家政权机构体系也健全完善起来。

三、人大制度的挫折与停滞 (1957—1978)

从1957年下半年开始,人民代表大会制度的发展在反右派斗争中遭遇了挫折,甚至一度瘫痪。这段时期可以分为两个阶段。一是1957—1966年,人民代表大会制度遭遇挫折,其实际作用明显下降;二是1967—1978年,在“文化大革命”的冲击下,各级人大机关面临瘫痪的局面,人大制度的运作也遇到了极大的问题。

人大制度从1957年下半年开始就遭遇削弱,而削弱主要体现在三个方面。其一,



“唱对台戏”式提议演化为反右斗争。“唱对台戏”指的是通过辩论的方式提出建议,有利于中央从不同角度考虑问题。但是在反右扩大化以后,一开始的初衷已经被异化,会议气氛变得紧张,辩论变成了批判,导致很多人大代表不敢讲话。其二,中断对人大制度建设的探索。在1956年党的八大前后,毛泽东接见南斯拉夫代表团时,仍然坚决提出要扩大民主,使得人们敢于说话。时任最高人民法院院长的董必武,明确提出了党政职能分开的原则,要做到有法可依、有法必依。可惜的是,这些提议都被反右斗争所搁置或阻碍。其三,人大日常工作停滞。人大的基础工作是立法,从1954年9月到1957年,全国人大及其常委会积极颁发了四百多件法律法规。但是反右运动开始之后,人大工作受阻,活动大幅减少,仅对很少的组织条例等进行修改,这就使得人大的工作几乎陷入停滞状态。

1967年,上海人民公社替代原来的人大、市委与人民委员会,并进一步更名为上海市革命委员会。实际运作上,革命委员会将政府、政党、军队合为一体,强调无产阶级的政治统治,强调敌我之分,但是忽略经济发展。接下来,其他地方也逐步成立了革命委员会。在全国层面上,全国人大及其常委会并没有像地方那样改为革命委员会,但是其职能已经相当有限。据统计,在“文化大革命”期间,全国人大最多的活动就是外事接待。有学者认为,这很大程度上是为了补充国家元首的责任。就这样,人大制度几乎陷于瘫痪状态。尽管针对革命委员会的性质在学术界还有不同的争论,但它也是中国共产党在探索代议制度的历程中,建立起来的一种地方政权组织形式。事实上,中央对

革命委员会的希冀和要求仍然十分严格。毛泽东指出,“新成立的革命委员会,机构一定要精干,这样才能克服官僚主义,有效的反修防修”。在这样的精神下,各省革命委员会的全部工作人员一般在150—200人,为原省委、省人委工作人员的二十分之一或三十分之一。

四、人大制度的恢复与发展 (1979年至今)

1978年12月,党的十一届三中全会召开。中国民主与法制建设重新焕发生机。彼时至今,从人大的向外延展与向内建设的角度,分为两个阶段,第一个阶段从1979年至2012年,人大制度向外延展,不断制定出台法律,其基本功能逐渐改善,国家立法与民主建设得到保障和宣传;第二个阶段从2012年党的十八大至今,人大制度除了立法工作,还不断加强向内建设。新时代领导人进一步加强人大内部的纪律条款,重视对人大监督权的建设,并进一步完善人大运作的法律法规,推动人大制度更加丰富,有活力。

1979年,在邓小平的民主法制思想指导和彭真同志的主持下,仅仅三个月内,法制委员会便修订和起草了7部事关我国法律建设命脉的重要法律,并于当年7月1日通过。为保证法律切实实施,中共中央还发布了《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,严厉批评了党内法制建设被长期忽视的现象,取消各级党委审批案件的制度,保证检察院、法院独立行使职权,依法办案。指示特别强调,要加强法律宣传,改善长期以来人民法律意识薄弱的现象,为我国社会主义法制建设再一次吹响号角。

自改革开放至党的十八大前,人大制度建设取得的成就主要有三项。第一,改进完善国家机构的组织和职能。主要包括恢复国家主席、副主席,由全国人大选举产生;扩大常委会的职权,使得闭会期间常委会也可发挥其应有的作用;国务院和地方各级政府增设审计机关,向本级人大常委会提交审计报告;赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力。第二,改进完善选举制度。主要包括,扩大直接选举的范围,由乡级扩大到县级;采用差额选举,人大代表、全国人大常委会委员都实行差额选举;完善选举程序等方面的规定,对过程进行严密的把控和监督。第三,改进完善各级人大及其常委会行使职权的制度和机制。主要包括,明确规定人大常委会每两个月召开一次会议,各级人大每年至少召开一次会议;加强人大工作制度的规范性,提高工作效率;增强人大及其常委会工作的公开透明性。

自2012年以来,我们党进一步领导和推动人大制度的健全与完善,这主要体现在四次重要的改革上。第一,2012年11月,党的十八大报告第一次明确指出要加强对“一府两院”的监督,加强对政府全口径预决算的审查和监督。这顺应人民的需要,也是实现自我监督的有序安排。第二,2014年10月,党的十八届四中全会针对依法治国进行了全面部署,对中国未来的法治工作有重大意义,体现出党中央对维护中国法治建设的坚定意志和高瞻远瞩。第三,2018年3月,十三届全国人大一次会议,表决通过现行宪法的第五个修正案,完善和设计了宪法宣誓制度、国家主席任期制度、监察制度等一系列重大制度。第四,2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议,对《中

华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》(1989年制定)进行了修正,优化了会议的工作流程和具体规则,为人大制度的细化发展提供了坚实的制度基础。

五、人大制度建设的成就与启示

(一)人大制度建设成就

早期中国共产党人通过学习,将“苏维埃”及其体制传入中国,模仿其建设理念,持续创新与践行,创立了独具一格的人民代表大会制度。在百年建设中,人大制度不仅形成系统的理论,也形成规范的体制机制,实现立法权、重大事项决定权、监督权、人事任免权等职权的顺利落地。人大制度建设取得巨大成就。

从组织体系看,我国已形成以人大组织体系为基础的政权组织体系。从内部组织体系来看,人大已形成从全国人大到省市县乡的五级人大组织体系,有些地方甚至还探索创立街道人大工作委员会,作为区人大常委会的派出工作机构,这就对人大工作提出更细致、更专业、更亲民的要求。从外部组织体系来看,人大已建立与党委、政府、政协之间相对稳定的权力关系。经过多年探索与经验积累,有学者指出,我国形成了“党委执政、人大议政、政府行政、政协参政”的组织结构体系,其中党委与人大的关系又是重中之重。全国人大是国家最高权力机关,党中央是我国最高政治领导力量,人大接受同级党委的领导,而党又必须充分尊重和遵循人大制度,二者之间实现结构耦合与有机统一。

从制度体系看,人大实现合法性制度和合理性制度的有效衔接。人民代表大会是代表广大人民群众发言发声的平台,是能够



代表民意的代议机构,实现了“由民作主与为民做主相结合”的高度民主。同时,人民代表大会也是集中的,它将人民的要求集中交付政府,由政府执行,实现高效率的行政。合法性制度和合理性制度的统一,就实现了人民主权制度和民主集中制的协调,使得人民真正当家作主的同时,又将权力高度集中,构筑具有中国特色的国家制度体系。涵盖了人民当家作主制度体系、党和国家监督体系、中国特色社会主义法治体系、政府治理体系、党对人民军队的绝对领导制度体系、“一国两制”制度体系等。随着时间的推移,以人大制度为核心的国家制度体系日益健全和完善。

从规范行为的过程角度出发,我国在大会组织、议事规则、代表办法、选举办法等各方面颁布法律,逐步形成和健全了人大制度的法律体系,筑牢了人大制度的法治根基。2021年,全国人大组织法和全国人大议事规则修正案出台。两部法律自二十世纪出台后,已经实施了三十多年,此次修正是我国根本政治制度运行方式的进一步发展。修改后的两部法律中写入“全过程民主”,广泛听取群众意见,并通过科学的民主程序,将其转化为国家政策,为未来中国的法治发展勾勒出更加美好的图景。

从效果角度出发,人大制度为我国政治、经济、文化、社会、生态文明建设等方面均作出重大贡献。在政治方面,是全过程人民民主的制度载体;在经济方面,为经济建设贡献力量,保障经济高速发展;在社会方面,实现社会公平正义;在文化方面,塑造中国特色社会主义先进文化的重要内容。一言以蔽之,人大制度的发展充分彰显了人大制度的制度效能,体现了人大制度在我国国

家治理体系现代化中的基础性地位。

(二)人大制度建设与发展的启示

人民代表大会制度在百年激荡下积累了丰富的经验与教训,为我国人大制度未来的进一步发展提供了宝贵的借鉴。

其一,党的领导是建构、推进、成就人大制度的关键所在。新中国成立以来,各级党组织为建立推行人大制度,颁布了多部政策法律文件,领导了人大制度的实践,不断夯实了人大制度的法制基础。习近平总书记在中央人大工作会议上指出,要加强党对人大工作的全面领导。“各级党委要把人大工作摆在重要位置,完善党领导人大的工作制度,定期听取人大常委会党组工作汇报,研究解决人大工作中的重大问题。”所以,人大制度的发展与完善仍然要在党的坚强领导下进行,我们要不断创新和完善党对人大领导方式。

其二,党的领袖与人大制度的演进有密切联系。毛泽东作为党的领袖,对人大制度的构建具有特殊意义。他在革命时期即预见了对人大制度的需求,将政党意识形态与我国革命实践相结合,将区域性政权实践经验上升至全国层面,进而建构了具有鲜明中国特色的人大制度。但是,当党的领袖权威超越制度权威时,包括人大制度在内的国家制度权威则可能遭到损害,引致主观目的与客观后果的错位。由此可见,一定要坚持领袖权威与国家制度权威的有机统一。

其三,人大制度的发展过程是全过程人民民主不断完善的体现。习近平总书记指出,“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践。”从人大制度发展的过程可以看到,我国全过程人民民主制度程序、全过程人民民主实践、立法权

行使、监督权行使、重大事项决定权行使、人大代表议案、代表建议、代表视察等工作不断健全与完善的过程。这都体现了我国全过程人民民主正在不断走向成熟与完善。

其四,深入推进依法治国是人大制度发展的重要保障。历史发展的经验表明,依法治国越是存在问题,人大制度发展的道路就越艰辛,依法治国越是健全与完善,人大制度的发展也就越顺利。习近平总书记指出,全国人大及其常委会要完善宪法相关法律制度,保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施。地方各级人大及其常委会要依法行使职权,保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行。要加强党对立法工作的集中统一领导。要发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用。各级“一府一委两院”要严格执行人大及其常委会制定的法律法规和作出的决议决定,依法报告工作,自觉接受人大监督。换言之,就是要深入推进依法治国,依法保障人大制度得到充分的贯彻与实施,依法推进人大制度的发展与完善。

其五,人大制度的贯彻落实是关乎我们党执政基础的根本所在。人大制度的建立和发展是我们党的宗旨在政权建设方面的根本体现。所以,人大制度能否落到实处,也与我们党的执政基础息息相关。习近平总书记指出,“人民代表大会制度,坚持国家一切权力属于人民,最大限度保障人民当家作主,把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。”所以,为了夯实我们党的执政基础,必须在坚持党的正确领导下,进一步健全和完善人大制度,不断拓展和深化人大制度的制度空间。人大在人民心目中的地位越牢固,我们党的执政基础也就越牢固。建党百年,人民代表大会制度在党的领导下生根发芽、枝繁叶茂,成为我国民主和法治建设的根本制度保障,为我国人民安居乐业、社会平安和谐、国家繁荣富强提供了坚强后盾,成为安国兴邦的坚实基础。

(摘自《广东省社会主义
学院学报》2022年第1期)



伟大创造的实践历程

——中国共产党创建人民代表大会制度路径考

◎ 王敏 杨静

在一个国家的各种制度中,政体是关键环节。“指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当的政权机关,就不能代表国家。”可见,以什么样的思路来谋划和选择什么样的政治制度,关系着国家的前途和命运。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”为什么说在中国实行人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造?这个伟大创造是怎么得来的?我们不仅要知其然,也要知其所以然。

历史是最好的教科书。站在“两个一百年”的历史交汇点,考察中国共产党创造人民代表大会制度的历史,重温党带领中国人民筚路蓝缕探索“民主新路”,浴血奋战寻求民族独立国家富强的奋斗历程,对于我们更好地认识和把握人民代表大会制度,坚持和完善人民代表大会制度,坚持中国特色社会主义政治制度,坚持“制度自信”,巩固执政根基,发展政治文明,具有深远而重要的历史意义和现实启迪。

一、中国共产党成立之初对政权的主张和探索——以敢为人先的首创精神践行先进理论指导下的革命实践

中国共产党成立之时,中国处在北洋政府统治之下,资产阶级议会制度在中国已经实行了十年,国内政局却一片混乱。“风雨如晦,鸡鸣不已。”1916年新文化运动兴起,在中国社会掀起了生气勃勃的思想解放潮流,为马克思主义的传播培植了思想土壤。1917年“十月革命一声炮响,给我们送来了马克思列宁主义”。1919年爆发的“五四”运动,进一步促进了马克思主义在中国的传播,为新兴的政治力量——中国工人阶级登上历史舞台创造了条件。1921年中国共产党的成立,成为一件“开天辟地的大事变”,从而深刻地改变了中国的历史进程,改变了中华民族的前途和命运。

1. 党成立之初的政权主张

中国共产党成立之初,政权问题还只是一个概念,存在于党的纲领中。但这个概念明确把“苏维埃管理制度”和“社会革命”写入自己的政治纲领:“本党承认苏维埃管理制度,把工农劳动者和士兵组织起来,并承认党的根本政治目的是实行社会革命。”由于党成立之初中国工人阶级的力量还比较弱小,不能单独承担起领导中国社会革命的

使命和责任,在斯大林和共产国际有关中国革命阶段论的指导下,党这一时期的主要任务,就是在中国国民党的领导下,组成反帝国主义的统一战线和“工人、农民、知识分子和城市平民的革命联盟”,支持国民党武装夺取国家政权。

1923年1月26日,饱受帝国主义和北洋军阀排挤打压之苦的孙中山,决定“以俄为师”,接受共产国际和苏联援助。但是在实行什么样的国家制度问题上,他不认可苏维埃制度,坚持以其倡导的“三民主义”学说和所创设的“五权宪法”政体来挽救中国。他在《孙文越飞联合宣言》中提出:“孙逸仙博士以为共产组织,甚至苏维埃制度,事实均不能引用于中国。因中国并无可使此项共产制度或苏维埃制度可以成功之情况也。此项见解,越飞君完全同意。”明确表明了双方对中国革命以及革命政权的态度。

2. 党领导工农运动孕育了政权的萌芽

中国共产党成立伊始,便阐明了党是无产阶级中最具有革命精神的分子所组成的政党,是为“无产阶级奋斗的政党”。党成立后在城市致力于组织领导工人运动,在农村致力于组建农民协会发起农民运动。1921年8月,党公开成立了工人运动的总机关——中国劳动组合书记部,出版《劳动周刊》,举办工人学校,组织产业工会,开展罢工斗争。在党的领导下,以1922年1月香港海员罢工为起点,1923年2月京汉铁路工人罢工为终点,掀起了中国工人运动的第一次高潮。在这13个月里,全国发生大小罢工100余次,参加人数在30万以上,充分显示了党的组织力和工人阶级的政治力量。

党在集中力量领导工人运动的同时,开始到农村开展农民运动。1921年9月,党

组织召开浙江萧山衙前农民大会,成立了中国第一个新型农民组织。1922年7月,彭湃在广东海丰秘密成立了第一个农会,到次年5月,广东海陆丰等县很多地方都建立了农会,会员达到20多万人。党致力于工农运动的举措,扩大了党在全国的政治影响力,为组织工农群众开展工农革命、创建工农政权机构准备了一定的条件。

3. 党在革命实践和探索中所显现的本质特征

1924年1月,中国国民党第一次全国代表大会在广州举行,大会正式确认了中国共产党以个人身份加入国民党的原则,标志着第一次国共合作的形成。国共合作后,年轻的中国共产积极投身于革命,在工农运动和政权探索实践中,充分彰显了党作为中国无产阶级先锋队最鲜明的本质特征。

一是年轻而有朝气,敢为人先。出席中共“一大”的13位代表平均年龄28岁:毛泽东28岁,最年长者何叔衡45岁,最年幼者刘仁静19岁。领导省港大罢工运动的苏兆征39岁,领导海陆丰农民运动的彭湃31岁,领导上海第三次工人武装起义的周恩来29岁。大革命失败前后牺牲的党的早期领导人和著名工运、农运、青运领袖:罗亦农烈士26岁,赵世炎烈士26岁,陈赞贤烈士31岁,张太雷烈士29岁,陈延年烈士29岁,陈乔年烈士26岁,夏明翰烈士28岁……因其年轻,敢为人先,所以慷慨,“为有牺牲多壮志,敢教日月换新天”。

二是思想解放,敢于探索真理。借鉴苏俄革命实践经验,运用马克思主义先进理论武装起来的中国共产党,坚定站在劳苦大众一边,敢于打破一切思想束缚,破除头脑中的陈旧观念,通过组织罢工工人代表大会、



农民大会等形式,在劳苦群众中传播翻身当家作主人的思想种子,组织工农大众起来闹革命,创建了罢工委员会、农民协会等组织,并赋予其一定的政权职能,催生了人民民主政权的萌芽。后来在第一次国共合作破裂、大革命失败之际,也是党建设性地提出了“枪杆子里面出政权”的口号,并矢志不移地为之流血奋斗。

三是实事求是,善于实践创造。党在革命斗争中不仅“无法无天”勇于斗争,而且根据实际斗争需要“开天辟地”建章立制,一切皆为了实现真正的人民当家作主。例如,党领导省港罢工工人代表大会和罢工委员会,英勇无畏地站在了反帝爱国斗争的第一线,以群众组织的形式自主执行了政权机关的一些职能,对港澳殖民当局采取了罢工、封锁等各种制裁措施,制定了惩治破坏罢工的法规,建立了革命法庭,成为实际上的临时“工人政府”。这一时期党在农村建立的农民代表大会和农民协会,也一样成为了实际上的“农民政权”。“一切权力归农会”口号的提出和实现,充分证明了这一点。党在革命斗争的实践和探索中表现出来的这些特征,贯穿于党的整个政权建设史。

二、土地革命时期仿照苏联模式建立中华苏维埃代表大会制度——第一次国共合作失败后党走上独立建政之路

苏维埃一词原为俄文 COBÉT 的汉语音译,意为“代表会议”或“会议”,是俄国十月革命后创建的无产阶级专政政权的组织形式——工农兵苏维埃(工农兵代表大会)。苏联成立后,苏维埃制度成为社会主义制度的组成部分和重要标志,并为后来的社会主

义国家所模仿。仿照是最好的学习方式之一。经过大革命血与火的洗礼后,在共产国际的指导下,中国共产党仿照苏联模式建立了中华苏维埃代表大会制度,在中国实行了工农联盟的民主专政,作出了创建工农民主共和国的制度选择。这是中国共产党人建国治国的伟大尝试,在中国历史上写下了划时代的光辉篇章。

1. 大革命失败后党开始建立苏维埃政权

第一次国共合作破裂后,在国民党疯狂屠杀的腥风血雨中,共产党高举武装斗争的旗帜,连续发动了南昌起义、秋收起义等军事暴动。但这些武装起义,仍然打的是国民党左派的旗帜。1927年9月19日,党中央作出了《关于“左派国民党”及苏维埃口号问题决议案》,开始考虑独立建设苏维埃政权问题。11月,党进一步明确了武装起义与建立苏维埃政权等问题,提出暴动胜利后应当组织苏维埃政府,建立苏维埃政权,巩固武装起义的胜利。

根据这一指示,1927年11月,彭湃在广东海陆丰领导了农民起义,起义胜利后,先后召开了陆丰县和海丰县苏维埃代表大会,成立了陆丰县和海丰县苏维埃政府。这是中国最早召开的县一级苏维埃代表大会。12月,张太雷、叶剑英等在广州领导武装起义后成立了广州公社。几乎与此同时,毛泽东率领的秋收起义队伍也在湘赣边界成立了遂川县和湘赣边界工农兵政府,从此开始中国苏维埃政权建设的历程。

2. 共产国际帮助指导下的中华苏维埃政权建设

为促进苏维埃政权的建立和发展,在共产国际的帮助指导下,1928年夏,中国共产

党在莫斯科召开了“六大”，通过了《苏维埃政权的组织问题决议案》，“已经就是力争建立工农兵代表会议（苏维埃）的政权，这是引进广大的劳动群众参加管理国事的最好的方式，也就是实行工农民权独裁制的最好的方式”，以苏联党和苏维埃建设的经验为蓝本，对苏维埃政权建设作出了一系列规定，成为当时各根据地的指导和依据。

该决议案提出，各地党组织要在发动群众准备武装起义的同时，就工农民主政权的性质和组织制度等，向群众做好宣传，并拟定各种纲领政策，选派干部，为建立革命政权做好必要的准备。起义胜利后，在正式的代表会议（苏维埃）召开前，先成立革命委员会作为过渡，然后立即着手进行选举运动，召开工农兵代表大会，成立苏维埃政府。同时，该决议案还对成立苏维埃政权时应贯彻的民主选举原则（“苏维埃应在劳动群众直接选举的基础上组织起来”）、苏维埃政权的阶级构成问题（“产业工人应有特权，以保证其在苏维埃中的领导作用”）、无产阶级的领导原则（“党随时随地都应作苏维埃思想上的领导者”）以及党在苏维埃政权中的领导方式（党通过在苏维埃中“组织有威望、能工作的党团”来实现党对苏维埃的领导，反对“以党代苏维埃”或“以苏维埃代党”）等作出系列规定。自此，一场蓬勃兴起的苏维埃运动开始席卷中国广袤的土地。

3. 苏维埃政权建设的高潮与成就——成立中华苏维埃共和国

1931年11月7—20日，第一次全国苏维埃代表大会在江西瑞金召开。大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，选举出中华苏维埃共和国第一届中央执行委员会，宣告中华苏维埃共和国的成立。

这是一件具有重大政治影响的历史事件，在中国共产党领导的政权建设史上具有重要的地位和意义。它是中国共产党人打碎旧的国家机器，重建新的国家机器，领导人民大众建立新政权的伟大尝试，标志着共产党领导的革命政权建设已经发展成为国家的形态，与国民党统治下的“中华民国”对立并存，极大地推动了全国工农群众的革命斗争；它第一次统一了全国苏维埃运动的领导，从此各革命根据地的苏维埃政府有了共同遵循的施政纲领和最高权力机关，推动了中华苏维埃运动的蓬勃发展。

在新型政治制度的支持和保障下，中华苏维埃运动取得了巨大的成就。截至1934年2月，各根据地先后成立了几百个县苏维埃，以毛泽东为主席的中华苏维埃共和国中央政府实行了对十个省苏维埃的统一领导。除宪法外，全国苏维埃代表大会及其中央执行委员会还制定了土地法、劳动法、婚姻法、各级苏维埃组织法、选举法以及各项经济、文化、社会、法制建设等方面的法律法规，成功开展了三次声势浩大的民主选举运动，逐级选举了乡、区、县、省以及全国苏维埃代表和苏维埃政府，极大地推动和加强了苏维埃政权的建设，极大地推动和完善了中华苏维埃制度的建设。

4. 中华苏维埃制度的基本理论、指导原则及组织特点

一是苏维埃全部政权是属于工人农民红军士兵及一切劳苦民众的，一切权力归苏维埃代表大会，苏维埃代表大会是国家最高政权机关。它是通过革命摧毁了另外一个政权而重新掌握全部国家权力的政权，它以人民的名义掌握了全部的国家权力之后，代表人民行使全部的权力，并不把国家权力分



割得支离破碎。

二是苏维埃代表大会实行民主集中制的原则。各级苏维埃代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督,定期向选民和选举单位报告工作;其他国家机关,包括行政机关、军事机关、司法机关都由苏维埃代表大会产生,对苏维埃代表大会负责,受苏维埃代表大会的领导和监督,定期向苏维埃代表大会报告工作。在苏维埃代表大会制度下,少数服从多数,下级服从上级,地方服从中央。

三是苏维埃制度具有鲜明的阶级性和强大的阶级动员能力。(1)体现为苏维埃选举是工农兵劳苦群众自己的选举,是历史上最宽泛的民主:凡苏维埃公民在十六岁以上均享有苏维埃选举权和被选举权,可直接选派代表参加各级工农兵代表大会;只有军阀、官僚、地主、豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人的人和反革命分子,是没有选派代表参加政权和政治上自由的权利的。(2)体现为苏维埃政权极大地调动了劳苦大众翻身当家作主人的革命热情。苏维埃依靠这一制度,同广大民众结合起来,它就使苏维埃成为最能发扬民众创造力的机关,使苏维埃成为最能动员民众以适应国内战争适应革命建设的机关,这也是历史上无论什么政府所做不到的。

四是苏维埃制度体现了一党专政下的人民性。苏维埃代表大会建立了密切联系群众的基层政权工作制度,保证了苏维埃政权巩固的基础。在苏维埃制度下,乡(市)苏维埃负责一切事务,由代表广泛征求群众意见,集中讨论决定,代表直接执行决议。这是苏维埃制度走群众路线的最显著特点。

五是苏维埃制度坚持中国共产党的领

导。苏维埃理论、苏维埃运动、苏维埃政权建设、中华苏维埃共和国的成立以及苏维埃工作,都是在中国共产党的领导下得到实现和发展的。党对苏维埃的领导,必须经过党在苏维埃的党团来实现,确定了正确的党政关系以及党对政权机关的领导方式。

以上几个特征,初步奠定了未来新中国实行的人民代表大会制度的基础。但中华苏维埃代表大会制度还有不同于现行人民代表大会制度的两个重要特征。

(1)明确国家机构实行“议行合一”。在中央政府层级设置了中央执行委员会,在全国苏维埃代表大会闭会期间,中央执行委员会为最高政权机关,行使与全国苏维埃代表大会相同的职权,以确保“议行合一”原则的落实。各级苏维埃代表大会既是议事机关,议决大政方针,制定法律;又是执行机关,直接组织行政,贯彻执行法律和各项决议。

(2)实行联邦制和民族自决制度。《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定:“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权,一直承认到各弱小民族有同中国脱离,自己成立独立的国家的权利。”这是由于中华苏维埃制度是仿照苏联模式建立的,在制度设计上完全照搬照抄了苏联的做法。因为年轻的中国共产党没有建立和管理国家政权的实践经验,苏联模式是唯一可以学习的榜样。

三、中国共产党对参议会制度的改造——第二次国共合作改变了党的政权建设模式

1936年西安事变和1937年卢沟桥事变后,国共实现了第二次合作。为民族革命

计,共产党承认国民党领导的国民政府为中国唯一合法政府,共产党领导的革命根据地政权统一成为国民政府下的边区政府。在国民政府的体制架构内,党改造和实践了一套有别于国民党统治区且行之有效的“边区参议会制度”。改造是质变的开始。这个边区参议会制度,是在党的统一领导下,以国民政府省市参议会为名称,以“三三制”为组织原则,以党的“一元化领导”和“民主集中制”为基本特征,以陕甘宁、晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥以及山东、华中、华南等抗日根据地民主政权为构成主体的政权组织形式的统称。

1. 从苏维埃制度到议会制

为挽救民族危亡,团结全国一切抗日的力量组织最广泛的抗日统一战线,早在长征途中,中共中央就在1935年12月25日的政治局瓦窑堡会议上通过了《关于目前政治形势与党的任务决议》,提出把党建立的“苏维埃工农共和国”改变为“苏维埃人民共和国”,以此充分地表明苏维埃自己不但是代表工人农民的,而且是代表中华民族的。党中央及红军到达陕北后,开始了由工农政权向抗日民主政权的转变。党先后宣布改变了原来的各项政策,如政治上恢复了地主、资本家、富农、牧师、僧侣等的公民权,经济上停止没收和分配地主的土地,取消了对地主富农经商的限制,等等。为此,政权组织形式也有了新的变化,第一,政权的性质——由工农民主改为一般的民主;第二,政权形式——由苏维埃形式改为议会形式。

1937年5月,陕甘宁根据地最高苏维埃政权机关中华苏维埃共和国临时中央政府驻西北办事处正式通过了《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》和《陕甘宁边区选举条

例》,提出把陕甘宁根据地更名为陕甘宁边区(一度也称之为“特区”),并确定边区实行议会民主制度:各级议会议员,由选民直接选举;各级行政长官,由议会选举;各级政府直接对议会负责。从1937年7月始,边区进行了一场轰轰烈烈的民主选举运动,自下而上地开展了民主选举运动,召开了乡、县议会,由县议会选举产生了同级政府,并在此基础上选举边区议会议员。“苏维埃选举是宝塔式,是一根直线形成的,没有立法权与行政权的分立。现在议会和政府有点平列的样子了。”

这次边区议会选举,采取了普遍、直接、平等、不记名的选举原则,是一次符合广大人民利益的民主选举,既充分发挥了工农群众的革命积极性,也起到了团结抗日资产阶级、地主和中间分子的积极作用,大大提高了选民参选比例。各地选民的参选率达到了80%—90%。选举于12月结束,共选出边区议员500名。然而,由于战争的影响,陕甘宁边区议会几度延期召开,最后因形势变化,被边区参议会所替代。

2. 从议会制到参议会制

在陕甘宁边区第一届议会的紧张筹备中,国民政府第一届国民参政会决定在全国的省、市分别设立临时参议会,作为地方政府的咨询建议机关。1938年9月26日,国民政府公布《省临时参议会组织条例》《市临时参议会组织条例》。在此背景下,为保持与国民政府组织序列和名称上的统一,边区政府决定将边区议会改称为边区参议会,边区议员改称为参议员。1939年1月17日,陕甘宁边区第一届参议会第一次会议终于在延安正式召开。大会通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》《陕甘宁边

