

人民代表大会制度 是我们国家的基本制度

——重温刘少奇同志在北京市第
三届人民代表大会上的讲话

郑 林

一九五一年二月二十八日,刘少奇同志代表党中央和中央人民政府,在北京市第三届人民代表大会上作了一次关于人民代表大会制度的重要讲话。今天,在我们国家经历了林彪、“四人帮”的十年破坏以后,在全党全国同心同德,加强社会主义民主和法制,争取早日实现四个现代化的时刻,在全国人民深切悼念少奇同志的日子里,重温这个《讲话》,我们深深感到,作为党和国家卓越领导人之一的少奇同志,的确是一位当之无愧的伟大的马克思主义者和无产阶级革命家。少奇同志善于从我国实际情况出发,运用马克思列宁主义的基本原理,实事求是地探索适合我国情况的建设社会主义的道路。多年来,他在党中央领导下,协助毛泽东同志,领导全国人民实行人民代表大会制度,无论是在实践方面,还是在理论方面,都作出了卓越的贡献,给我们留下了宝贵的遗产。

一、人民代表大会制度是适合我国情况的政治制度

我们的国家,是工人阶级(经过共产党)领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政,即无产阶级专政的国家。这是我们的国体。我们的国家是同一一切剥削阶级专政的国家本质上完全不同的新型的国家,是由广大人民当家作主的国家。同我们国家的性质相适应,我们究竟应当采取什么样的政权组织形式,即采取什么样的政体,才最合适呢?一个人说了算的封建专制政体,当然不合适。资产阶级大肆吹嘘的所谓民主的议会制度,合不合适呢?同样不合适。我们的人民代表大会制的政体,是根据马克思列宁主义关于无产阶级专政的基本理论和我国建国前革命根据地政权建设反复实践的经验制定的。一九四九年全国解放前夕,在曾经起过临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中,就明文规定了新中国将采用最便于广大人民当家作主的人民代表大会制度这种政权组织形式。这是保证我国人民当家作主的最根本的一项制度。少奇同志在《讲话》中明确地指出并论证了这个制度“是我们国家的基本制度,是人民民主政权的最好的基本的组织形式”^①。少奇同志用北京市人民代表会议作典型,号召我们努力实践,依据《共同纲领》和中央人民政府颁布的法令,按照各个地方的实际情况,“积极地努力地……实际地而不只是形式地”,在条件业已具备了的地方,“就应该不迟疑地”把各级人民代表会议和人民代表大会逐步建立起来,“使这种制度尽可能迅速地成为我们国家从下至上的系统的经常的巩固的制度”,依靠人民代表大会制度,“把全国人民紧密地团结在各级人民政府的周围,在中央人民政府的统一领导下,形成一个强大的统一的力量,去履行我们全国人民迫切需要履行的建设任务和国防任务。”少奇同志在《讲话》中,对中国人民从几十年革命经验中

^① 刘少奇:《在北京第三届人民代表大会上的讲话》,见《学习》杂志,第4卷第1期第6—8页。以下引文,凡未注明出处的,均见该期杂志。

终于找到的这种民主的政治制度，寄予极大的期望。他根据解放区多年政权建设的经验和北京市当时的经验，满怀信心地向出席代表会议的全体代表，实际上是通过他们向全国、全世界宣告：依靠人民代表大会制度“这一个有伟大功效的制度”，去团结人民，形成统一的力量，“我们就没有任何困难是不能克服的，也没有任何任务不能完成。”他高瞻远瞩地预言：“由毛泽东主席所制订的完全适合中国目前国情的人民代表会议与人民代表大会制度，将保证我们国家和人民的长远胜利。”

将近三十年过去了。实践证明，凡是我们在国家制度方面重视建设人民代表大会制度的时候，我们就正象少奇同志指出的那样，没有任何困难不能克服，没有任何任务不能完成。我们的国家建设就蒸蒸日上，欣欣向荣。相反，凡是我們偏离这个目标，轻视建设人民代表大会制度这个国家的基本制度的时候，我们的国家建设就遭到重重困难，社会主义事业就遭到破坏。少奇同志在《讲话》中阐明的关于人民代表大会制度的真理，在我们五十年代的社会主义革命和社会主义建设事业中，显示了它的极大的优越性。在《讲话》发表以后，只经过短短的三年时间，我们就在全国范围内，建设起一整套人民代表大会制度。一九五四年九月十五日，少奇同志代表党中央向中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议提出了关于宪法草案的报告。在这个报告中，少奇同志总结当时中国人民所取得的成就，庄严宣布：“我国已经在极广泛的范围内结束了人民无权的状况，发扬了高度的民主主义”，“人民群众已经组织起来”，“无数平日对国事漠不关心的人，也积极地起来参加国家的政治生活了。全国广大人民群众已经深切地体验到，人民代表大会是管理自己国家的最好的政治组织形式。”从这以后，人民代表大会制度，在全国范围内不断完善和巩固起来，在团结广大人民，形成统一力量，运用国家权力完成党所领导的社会主义革命和社会主义建设事业中，起了巨大的作用。可惜在五十年代末期以后，特别是在文化大革命的十年当中，由于极左思潮的干扰，特别是林彪、“四人帮”的破坏，进一步建设和巩固人民代表大会制度的事业，受到了严重的干扰和破坏。从而人民代表大会制度本身的优越性，也就发挥不出来。各级人民代表大会不能定期召开，人民代表大会的职权受到严重的侵犯，就连三届、四届人大决定的四个现代化建设的方针也不能贯彻执行。在十年浩劫中，人民事实上处于无权地位，那还谈得上当家作主！林彪、“四人帮”篡党夺权，肆意实行封建法西斯专政，给我们留下了惨痛的教训。粉碎“四人帮”以后，党中央领导全党全国拨乱反正，从各个方面肃清流毒和影响，重新明确地提出了为实现四个现代化发扬社会主义民主、加强社会主义法制的任务，人民代表大会制度作为我们国家的基本制度，又重新受到了重视。五届人大一次会议通过了新宪法；五届人大二次会议通过了党中央提出的全国工作重点转移的方针，同时制定了包括全国各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法在内的七个重要法律。目前，地方各级人民代表大会正在改选。我们又重新回到了少奇同志当年指出的“积极地努力地……实际地而不只是形式地”建设各级人民代表大会的轨道上来。

人民代表大会制度是最适合我国人民当家作主的制度。它同资产阶级国家的议会制度根本不同，具有无比的优越性。这从我国革命根据地的政权建设和五十年代的实践中可以看得十分明显。第一，人民代表大会制度是具有极其广泛的民主基础的制度，它是广大劳动人民对极少数敌对分子实行统治的民主制度，是多数人统治少数人的民主制度。第二，它实行民主集中制的组织原则。在全国范围内，从下到上，实行民主基础上的集中，集中指导下的民主。它实行议行合一的原则。各级人民代表大会既是权力机关，又是工作机关；它的代表，既是权力

机关的代表，又是工、农、兵、学、商和政府机关等各个方面的实际工作者。这种制度既能使广大人民享有广泛的民主，又能团结广大人民实行高度的国家权力的集中，加强对极少数敌对分子的统治。第三，它是最能同人民保持密切联系，并受人民群众经常监督的政治制度。第四，它是把我国各族人民紧密团结成为不可摧毁的统一力量的制度。第五，这种制度有中国共产党作为坚强的领导核心，它将永远代表着广大人民的利益。所有这些优越性，都是资本主义的议会制度所没有的。资产阶级国家的议会制度实行的所谓民主，同人民代表大会制比较起来，只不过是虚伪的、残缺不全的、少数人统治多数人的民主。少奇同志在《讲话》中，根据当时北京市人民代表会议的实践，对人民代表大会制度的本质和优越性，作了十分正确的论断。他明确指出：“人民代表大会的国家制度，已经证明，在将来的历史上还会要证明它是比任何旧民主主义的议会制度要无比优越的，对人民来讲，它比旧民主主义的议会制度要更加民主一万倍。”

二、逐步实行完全的“普遍、平等、直接和无记名投票”的选举制度

要把人民代表大会制度建设好，首先就要搞好选举，要有一个真正民主的选举制度。少奇同志在《讲话》中，着重谈到了选举问题。他运用马克思主义的立场、观点和方法，从原则上阐明并肯定了我们所要采用的将是“普遍、平等、直接和秘密投票”的选举制度。同时指出了我们完全实行这种选举制度必须采取的实事求是、逐步前进的方针。少奇同志在《讲话》中对我国选举制度中这两个重要问题作了精辟的论述，对建设社会主义选举制度具有重要指导意义。

“普遍、平等、直接和秘密投票”这个口号，本来是资产阶级提出来的。少奇同志在《讲话》中，肯定了这个口号在历史上的进步作用。但是，由于这个口号所表述的选举制度，只能是一个远大的理想。因此，少奇同志明确指出，这个口号如果“要求立即实行”，对于中国的“实际情况则是还不完全适合的”，只有在各种条件都具备以后，“才能最后地完全地实行这种选举”。

从理论上说，“普遍、平等、直接和秘密投票”的选举制度，是民主的选举制度。资产阶级的启蒙学者在反封建的斗争中提出了这个理想，是对于人类的一大贡献。但是，资产阶级在夺取政权以后，几百年的实践却表明，他们根本无法实现这样的选举制度。作为反封建的口号，在资产阶级夺取政权以前，起过团结人民反对专制的作用，然而一旦他们掌握政权以后，这个口号就变成了欺骗广大劳动人民、维护资产阶级专政的遮羞布。在资产阶级国家里，大多数劳动人民实际上是被排除在选举之外的。即便参加了选举，按照资产阶级国家选举法的规定，选出来的也只能是为资产者服务的资产阶级的代表，根本不代表广大劳动人民。在资产阶级专政条件下，无法实现这样民主的选举制度，这是由资产阶级国家的性质决定的。列宁早就透彻地分析并指出过，资产阶级民主只能是供少数富人享用的民主。历史的发展表明，这个理想的选举制度，只有在社会主义条件下才会逐步得到实现。因为只有通过建设社会主义和共产主义，才能达到消灭剥削，消灭一切阶级差别，真正实现人与人之间的平等。少奇同志作为一个伟大的马克思主义者，对资产阶级启蒙学者提出的这个口号和它表述的选举制度，没有采取贴上“资产阶级”标签、全盘否定的形而上学唯心主义的态度，而是采取了马克思主义的批判吸收的态度，一方面肯定了它在历史上的进步作用，同时也肯定了这份人类文化遗产可能也只能由大公无私、为建设社会主义和共产主义而奋斗的无产阶级来承受，加以改造，使之适合社会主义的需要，并创造条件来逐步加以实现。

少奇同志在《讲话》中反复强调了在我们社会主义条件下，要完全实现“普遍、平等、直接和秘密投票”的选举制度，必须采取实事求是、逐步前进的方针。他根据建国初期我国的实际情

况,进行了科学的分析,指出当时“中国大多数人民,主要是劳动人民还不识字,过去没有选举的经验,他们对于选举的关心和积极性暂时也还不很充分,如果在这种情形下,就来普遍的登记选民,机械地画定选区,按人口比例一律用无记名投票的办法来直接选举各级人民代表大会的代表,根据我们过去在若干地区实行过的经验,这样的选举反而是形式主义的”。接着他批判了资产阶级的选举制度,指出:“旧民主主义者是注重这一套形式主义的办法的,他们也常常满足于这一套形式,以便他们能够在选举中加以操纵,假代表人民之名来行资产阶级专政之实。”然而我们,则“首先注重的不是这一套选举的形式,而是它的实质,就是说,要使人民,主要是劳动人民真能选举他们所乐意选举的人去代表自己”。因此,少奇同志当时就认为,“在最近的将来”,还只能依据实际情况“逐步地做好各种准备工作,并逐步地实行更加普遍的、平等的、直接的或间接的、用举手表决方式的选举。”三年以后,人民代表大会制度已在全国范围内普遍建立起来。他在一九五四年的宪法草案报告中,仍然坚持了这种实事求是、逐步前进的方针,对具体情况作了具体分析,根据当时的各种具体条件,指出当时“我国在选举中还必须依照法律在一定时期内剥夺封建地主和官僚资本家的选举权和被选举权,还必须规定城市和乡村选举代表名额的不同的人口比例,实行多级选举制,并且在基层选举中多数是采用举手表决的方法。”他认为这样的选举制度,是适合我国当时实际情况的,“对于人民最便利”,“能够照顾各少数民族和各民主阶级,使他们有适当的代表名额”,从这样的选举中产生的各级人民代表大会,“能够充分代表人民的意志”,“是具有高度民主性质的人民代表机关。”少奇同志作为一个伟大的马克思主义者,对在我国实行民主的选举制度的途径,没有采取脱离实际、空叫口号、貌似进步的“左”的方针,而是根据我国经济、政治、文化等各方面发展的实际情况,主张采取实事求是、逐步前进的方针。这是马克思主义的方针。

将近三十年过去了,少奇同志当年为我们阐明的关于民主选举的基本理论,目前,仍然在有效地指导着我们国家的选举工作。粉碎“四人帮”以后,党中央领导全党全国批判并纠正了“四人帮”破坏人民代表选举工作的一系列倒行逆施。五届人大二次会议通过了新的选举法,使我国人民代表的选举工作重新走上正确的轨道。由于我国剥削阶级已经消灭,根据新选举法的规定,依法被剥夺选举权和被选举权的人已经极少了,民主的范围更加扩大了。同时,根据我国当前的情况,新选举法还规定把直接选举扩大到县一级;规定选民除文盲或因残疾不能写选票的,可以委托他信任的人代写选票以外,一律采用无记名投票的办法。我们在争取完全实现“普遍、平等、直接和秘密投票”的民主的选举制度的道路上又大大地前进了一步。

三、要依法定期召开各级人民代表大会

少奇同志在《讲话》中着重谈到了定期召开各级人民代表大会的重要性和必要性。他批评有些政府工作人员,“不大愿意召开人民代表会议”,说他们“习惯于少数人包办一切”,“认为召开人民代表会议‘太麻烦’”,总是“借口‘工作太忙’,或又借口‘没有事’,而不召开人民代表会议。”为了更好地建设人民代表大会制度,少奇同志根据当时的情况,要求“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。”建议“对于没有充分理由而不按规定时间召开人民代表会议者,应给予批评以至处分。”

依法定期召开各级人民代表大会,是在全国范围内自下而上建设好人民代表大会制度的重要环节。各级人民代表大会的组成、职权范围、活动方式等,必须根据实际情况,不断加以改善,使之逐步完备起来。但如果连会都召开不成,这一切就根本谈不到了。因此,少奇同志着

重指出：“必须遵守我们国家这项重要的制度”，“保证各级人民代表会议能经常定期召开”。他根据当时各地的经验，认为只要能够召开，就有好处。他说：“开得好，对各方面都有很大的好处。”“少数开得不好或不大好的”，“也有一种好处”，这就是“它可以暴露这些地方工作上的缺点和政府工作人员的官僚主义，它可以督促和教育这些地方的政府工作人员并引起上级的注意，因而就使这些地方的工作有可能获得转变”。工作太多，根本不能成为不召开人民代表会议的理由。少奇同志斩钉截铁地指出“‘工作太多’，更应召开，以便动员更多的人民和团结人民中的积极分子把这些所谓太多的工作分头地去作好”。他要求使各级人民代表会议成为各级人民政府一切工作和一切活动的中心环节。他要求各级人民政府的一切工作和一切活动都应向各级人民代表会议作报告，并接受其质询和审议，重要的工作和活动要预先经过人民代表会议的讨论和决议，然后大家团结一致地去加以执行。

列宁在主持苏维埃政权七年期间，一贯坚持定期召开苏维埃代表大会。因为这不是一个简单的程序问题，而是加强政权建设，保证人民当家作主的重要的环节。这是伟大的无产阶级革命家对待国家权力机关的马克思主义的态度。作为党和国家的卓越领导人之一，少奇同志也是十分重视人民代表会议的定期召开的。但是，时至今日，在我们队伍中，还有一些人习惯于独断专行，嫌民主麻烦。你要认真搞好选举，他却说什么“选举选举，多此一举”。你要坚持定期召开人民代表大会，他总感到“工作太忙”，要“拖拖再说”。他们心中实际上是只有自己，没有人民。少奇同志对待人民代表大会的马克思主义的态度，是值得我们认真学习的。

四、人民民主政权的建设同经济建设是不能分离的

少奇同志在《讲话》中，强调了“经济建设已成为我们国家和人民的中心任务。”他分析了政治同经济的关系，指出人民民主政权的建设和发展，我们国家的民主化，同人民经济事业的建设和发展，“是不能分离的。”我国的经济建设要有人民民主政权来领导和保障。没有我们国家的民主化，没有人民民主政权的发展，就不能保障人民经济的发展。同时，也只有经济建设发展了，才能大大地加强和巩固人民民主政权的基础。这就是说，为了搞好社会主义的经济建设，必须建设好人民代表大会制的人民民主政权。而建设好能使人民真正当家作主的人民民主政权，最终目的还是为了高度发展社会主义的经济，在我国建成社会主义和共产主义。

少奇同志这一精辟的论述，言简意赅。今天重读起来，仍感到特别亲切。将近三十年过去了，几经折腾的中国人民，在党中央领导下，粉碎“四人帮”以后，重新走上了按照中国实际情况建设社会主义的正确道路。少奇同志当年讲话的精神，正在得到恢复和发扬。

华国锋同志在五届人大二次会议上所作的《政府工作报告》中说：“实现四个现代化必须同时实现政治民主化。”他要求全党全国进行巨大的努力，充分实现社会主义民主，使社会主义民主制度化、法律化、秩序化、纪律化。他要求各级政府要坚决尊重群众，信任群众，依靠群众，从政治上和物质上保证人民群众拥有各种渠道和手段来行使管理国家的权利。他一针见血地指出：“社会主义民主问题首先是社会主义国家的国家制度问题”，“社会主义民主，或人民民主，就是全体人民在共同享有对生产资料的不同形式的所有权、支配权的基础上，享有管理国家的最高权力”。我们的党正在领导着全党全国人民发扬社会主义民主，加强和巩固人民代表大会制。我们国家的这个基本制度，象少奇同志所说的那样，必将保证我们国家和人民的长远胜利！少奇同志在党中央领导下，协助毛泽东同志，领导全国人民，为在我国实行人民代表大会制度而奋斗的事业中所作出的卓越贡献，也必将长远地铭刻在中国人民的心上。