

坚持和完善人民代表大会制度 发展全过程人民民主 推动新时代人大工作高质量发展

阅读提示:

2024年,是人民代表大会制度建立70周年。

作为我国的根本政治制度,人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。中华人民共和国成立之前,中国共产党就对人民代表大会制度展开了丰富的实践,1949年7月21日至8月9日,石家庄市成功召开了首届人民代表大会,成为全国第一个召开人民代表大会的城市,在民主理念、建政纲领、区域普选、会议程序等方面,为其他新解放城市建立民主政权及建国后建立人民代表大会制度积累了宝贵经验,开辟了民主建政的新途径,为全国实行人民民主提供了范例。

人民代表大会制度在西柏坡时期的探索

——以石家庄市首届人民代表大会为例

彭丽 王猛

人民代表大会制度理论在西柏坡时期的丰富成熟

西柏坡时期是中国共产党即将取得新民主主义革命胜利、建立中华人民共和国的历史转折时期,也是对人民代表大会制度探索的成熟时期。这一时期,党中央把马克思主义民主理论同中国革命和建设的具体实际相结合,自下而上地进行了政权建设的探索和实践,为新中国成立后人民代表大会制度的建立做好了理论准备、奠定了群众基础。2024年是中共中央“进京赶考”75周年,是人民代表大会制度建立70周年,也是石家庄首届人民代表大会召开75周年,研究这一时期党的政权建设,可以为完善和发展当下的人民代表大会制度提供借鉴和现实启示。

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式,是保障人民当家作主的根本政治制度,是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。中国共产党自成立之日起,为建立人民当家作主的政治制度进行了艰辛探索,从大革命时期的罢工工人代表大会和农民协会,到抗战时期的“三三制”参议会制度,再到解放战争时期各解放区普遍建立起各级人民代表会议,人民代表大会制度经历了萌芽、丰富、完善阶段。1948年,中国共产党已经转入战略反攻。随着形势变化,中共中央转战西

柏坡,把这里作为中国最后一个农村指挥所,并对政权建立模式进行了理论完善,付诸了实践。

在西柏坡,毛泽东主席进行了深入的理论和实践探索。1948年4月30日,中共中央发布了纪念“五一”劳动节口号,提出了召开政治协商会议、人民代表大会和成立民主联合政府的“三步走”计划,把召开人民代表大会作为建国的关键一环。在九月会议上,再次明确提出:“我们实行人民民主专政,各级政府都要加上人民二字,各种政权机关都要加上人民二字,我们采用

民主集中制,而不采用资产阶级议会制。”其中,《中共中央政治局九月会议基本决议》第三项内容指出:“建立民主集中制的各级人民代表会议制度,召开各民主党派、人民团体及无党派人士的代表人物的政治协商会议,成立中华人民共和国临时中央政府。”这表明中央以《决议》的形式确立了人民代表大会制度。为了保证党对人民代表会议的领导,中央规定:“各级人民代表会议及各级政府的组织法规的决定权完全属于中央。”“省级以上的人民代表会议及政府组成中我党与他党及非党候选名单

的配备。……决定权,仍归地方,但必须事先请示中央,得到中央批准后,各地始得执行。”1949年3月七届二中全会上,刘少奇指出“人民代表会议是人民政权的主要组织制度、组织形式”。从此,人民代表大会制度作为中华人民共和国的根本政治制度而确定下来。可以说,在西柏坡时期中国革命即将取得全国性胜利,中国共产党把马克思主义政权理论与中国革命实践相结合,在总结各解放区政权建设经验的基础上,自下而上地进行了探索,基本上形成了具有中国特色的人民代表大会制度的理论。

人民代表大会制度在石家庄的生动实践

“民主政治的支柱,在于广泛的乡村下层”,毛泽东在《在晋绥干部会议上的讲话》中提出,“在一切解放区,也就应当这样做。在区村两级人民代表会议普遍地建立起来的时候,就可以建立县一级的人民代表会议。有了县和县以下的各级人民代表会议,县以上的各级人民代表会议就容易建立起来了。”1947年5月刘少奇率领军工委进驻西柏坡,召开了全国土地会议,使亿万农民翻身做了土地的主人,在解放区掀起了轰轰烈烈的土地改革运动,颁布了《中国土地法大纲》。1947年11月,中共中央批准了关于政权组织形式问题的指示信,要求:“在土改中,应使解放区政权自下而上

地实行人民代表会议制度。”中央希望各解放区放手创建和实践这种制度。为此,1948年1月20日至5月18日平山县连续召开五次县人民代表大会,使人民代表大会与土地改革进行了紧密地联系,促进了人民代表会议在各解放区地方政权基础上先后召开,推动了地方人民政府机关成立,具有重要的历史作用。

为适应战争形势的迅猛发展,建立统一的全国政权成为党中央考虑的一个重大课题。根据中央的战略部署,要尽快建立华北人民政府,为中央人民政府探索执政之路。1947年11月12日石家庄解放,将晋察冀和晋冀鲁豫两个解放区连成一片,成

立了华北解放区。解放战争胜利在望,人民政权呼之欲出,党中央毛主席审时度势,决定利用华北解放区的有利条件,尽快建立华北人民政府,以迅速巩固和发展有利于我党的政治军事形势。1948年8月7日,华北临时人民代表大会在河北石家庄胜利召开。大会从会议组织、程序、功能等方面看,具有新中国成立后人民代表大会的主要特征。时任华北联合行政委员会主席的董必武在致开幕词时指出:“华北临时人民代表大会……是一个临时性的,而且也是华北一个地区的。但是,它将成为全国人民代表大会的前奏和雏形。因此它是中国人民革命历史中划时代的一次大会,开创了

人民代表大会会议制度的先河,在中国民主革命历史上将占有光荣的篇幅。”1949年7月至1950年12月,石家庄市胜利召开了首届人民代表大会,大会采取普选、推举、聘请相结合的选举模式产生了人民代表,保证了各阶级、各阶层人民的利益,充分体现了民主原则。可以说,这次大会是在新中国成立前夕,同等大城市同类会议中筹备时间最长、召开时间最早、大会会期最长、会议程序最完备的,将民主原则贯穿其中,集中展现了民主建政过程中的人民民主性质,成为我国全过程人民民主发展史上的重要节点,提供了全国实行人民民主的范例。

石家庄市首届人民代表大会历史意义和时代价值

石家庄市首届人民代表大会人民代表人民选,普通民众也有了参与国家各项事务建议和决策的权利,真正将民主的思想落实到了民主政权的实践当中。石家庄市首届人民代表大会尽管是一个地方性的人民代表会议,但其不仅为当时石家庄地区的城市建设管理打下了根基,还从法理层面巩固了党的领导执政地位,也为新中国成立之后人民代表大会制度的确立积累了丰富的经验。

放手实行民主,开创普选制的先河。在“九月会议”上,毛主席就曾指出要建立“人民代表会议”产生的政府。石家庄解放一年多来,各社会团体相继建立、社会安定、经济发展,基本具备了召开人民代表大会的条件。召开人民代表大会,其代表自然要经过普选产生,即“用直接、平等、普遍、无记名、秘密式投票法选举之”。当时为唤醒民主意识,石家庄市委成立了选举委员会,向广大市民宣传党的政策、普选的意义。公布了代表选举办法,规定:“凡在本市居住之中华民国人民,年满十八岁者,除患精神病及剥夺公权者外,不分阶级、职业、性别、民族、宗教、信仰、财产与教育程度的差别,皆有选举权与被选举权。”这充分说明所有公民都有参政权利,充分体现了人民民主的原则。为了唤醒人民群众的民主意识,石家庄市委开展了形式多样的宣传活动,并要求党员干部“必须注意深入的宣传与教育,特别是还要深入到选区里去工作”,要“在选举进行的每一个步骤中都紧紧与群众打成一片”。在竞选过程中“要尽量发扬民主,给予老百姓以方便,要反对家长主义与强迫命令。”通过选举和动员,广大市民逐渐认识到了选举的重要性,参与热情也高涨了。根据石家庄的实际情况,代表选举分为区域代表和团体代表选举两部分。区域代表由普选产生,石家庄共分为八个选区,登记选民119279人,参加投票者

88320人。代表候选人先经过选民小组提名后,然后参加街、团的候选,再到各个区投票选出正式代表。团体代表先分片宣传动员,然后召开小型会议讨论提出代表候选人,再经过执委会集体讨论决定。经基层推选、提名,产生候选人,执委会调查核实。由此看出,团体代表的产生虽然不像区域代表一样完全普选,但是也充分做到了平等竞争、民主推选,最大程度上杜绝操纵、包办。最后选出区域代表和团体代表共计130人。这次代表选举真正做到了“人民代表民选”,是全过程人民民主的生动预演。

坚持了人民性,真正实现人民当家作主。1949年7月21日,石家庄首届人民代表大会在石家庄电影院召开。在开幕式上,时任市委副书记吴立人讲到:“必须虚心倾听代表先生们的意见”“不要脱离群众”,保持“共同商量问题的态度和作风,防止和克服关门主义与宗派主义”“代表们本着‘知无不言,言无不尽’的精神,充分运用自己的民主权利,详尽地提出自己的意见”“任何人不能限制任何代表的发言与民主自由的权利”。大会一开始就营造了民主氛围,得到大家的一致肯定。26位代表和2位来宾登台发言,发言时间和次数不受限制。一位妇女代表发言说:“在旧社会我们工人没有地位,妇女做工被人笑话。今天在毛主席领导下可以作代表,还可以和市长随便说话,在过去是连见也见不到的。”7月22日,臧伯平作《政府工作报告》,报告总结了石家庄解放一年以来,在恢复与发展生产、文化教育、财政收支等方面的工作。在当时能够向各位代表公开政府财政收支是前所未有的,有的代表形象地说:“这是东家(政府)向伙计(群众)报账,东家要伙计监督,有史以来头一回,还有比这更民主的吗?”7月23日,刘秀峰作了《目前形势与石家庄市施政方针和今后工作的报告》,代表

们对两个报告进行审议,本着民主的原则,针对报告中的某些问题提出了意见和建议。代表们对市政府的工作提出意见和自由批评,在过去是没有的,而且群众也不敢,但是在石家庄首届人民代表大会上却变为现实。代表们看到了政府追求民主的决心和努力,所以才“在讨论中敢于发言,提出自己兴利除弊的意见。”同样,石家庄市首届人民代表大会积极鼓励代表发扬民主,参政议政。大会共收到正式提案481件,被分为13类,其中市政建设107件、文化教育77件、工商方面72件、职工问题53件、财税战勤房租方面38件、公安司法37件、社会救济29件、妇女问题28件、干部作风17件、铁路方面7件、农业生产7件、回民问题4件、政治方面4件。经过7天的提案审查和讨论,把从群众中来的提案变成了到群众中去的13项决议。这13项决议涉及了工商、税收、房产房租、市政建设等等,聚焦了群众最为关注的经济民生问题,涉及到了各个阶层的切身利益,集中了全市人民的共同意愿,做到了“众人的事情由众人商量”,是民主进行决策的具体体现,为实现人民城市人民建奠定了基础。

提供了范例,为确立中国根本政治制度奠定了基础。在人民代表大会制度当中,规定国家的一切权力属于人民,任何个人和权力机构,不能将自己的意志凌驾于人民之上。任何国家的权力机关以及党的领导干部,均通过人民代表大会而产生,而且所有的权力机构和国家、地方政府领导人,都必须对人民负责到底,接受人民群众的监督。在当时的会议上,所制定的人民代表大会制度具体实施细则上这样规定:凡是选民有10人以上联合署名时,即可将该选民提名为候选人。而且在候选人的提名问题上,不能经过任何机构、组织、团体的内定,也不能经由某人的授意进行提名,而是必须

经过人民群众、选民根据自愿的原则进行提名。可以说,整个过程是公平、公开的,由人民群众参与竞选人民代表的过程充分凸显了人民群众的地位。这种做法为我国最终人民代表大会根本政治制度的形成、确立,做了一系列有益的探索,为我国之后人民代表大会的成功开展奠定了重要基础。石家庄市首届人民代表大会的成功召开标志着中国共产党领导之下,在石家庄这个城市首次创建了新民主主义的红色政权。

习近平总书记指出:“人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利;要看人民有没有进行民主选举的权利,也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”作为新中国成立前召开的第一次也是唯一一次具有比较完全意义的人民代表大会,石家庄市首届人民代表大会有着开创性的意义。大会继承了此前党的民主政治建设经验,从大会筹备、代表选举、会议运行到会中决议的贯彻执行,系统地进行了人民代表大会的制度化实践,探索出了较为完善的会议议程和规范的运作程序,初步形成了人民代表大会的各项具体制度。大会的召开标志着石家庄市人民政权建设开始走上民主化、法治化的轨道,石家庄市民主政治从开始起步逐渐走向成熟,因而这次大会实际上已经成为我国全过程人民民主发展史上的一个重要节点。当然,我们对全过程人民民主的认识和理解是不断深化的,对其探索和实践也从未终止。在石家庄市首届人民代表大会成功召开75年后的今天,我国的全过程人民民主已发展成为“全链条、全方位、全覆盖,最广泛、最真实、最管用”的社会主义民主。在当前新的历史方位下,这一具有中国特色、适合中国国情的民主形式将继续为实现人民当家作主保驾护航。