

# 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<sup>1</sup> 马伟宣<sup>2</sup>

(1.北京联合大学北京政治文明建设研究基地,北京 100101;2.北京联合大学应用文理学院,北京 100191)

**[摘要]** 新中国成立前后的地方民主政权建设中,在共产党领导下,先后召开各界代表会议、各界人民代表会议,1953—1954年,全国范围内又相继召开了地方各级人民代表大会,标志着地方各界人民代表会议完成了代行地方人民代表大会的历史使命,而由各界人民代表会议选举产生的协商委员会继续代行地方人民政协的权利。随着1954年第一届全国人民代表大会第一次会议和政协第二届全国委员会第一次会议的召开,诞生了新中国第一部《宪法》,颁布了第一个《政协章程》,开始在全国范围内实行人民代表大会制度和新型政党制度,从而走出了一条既不同于西方资本主义国家的议会制,也有别于苏联和东欧一些社会主义国家的苏维埃制,并与中国国情相适应、保障人民当家作主的新型政治发展道路,为人类政治文明发展做出了重要贡献。

**[关键词]** 政治制度;中国共产党;民主建政

**[中图分类号]** D622 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2022)03-0052-09

DOI:10.16255/j.cnki.11-5117c.2022.0045

中国共产党的百年历史既是创造性地把马克思主义和中国的国情相结合的历史,也是中国共产党团结带领各民主党派、无党派人士、各人民团体、各族各界群众走出一条人民当家作主新路子的历史。在我国新民主主义革命即将取得胜利和新中国初期的社会主义革命时期,中国共产党在地方民主政权建设(即民主建政)的实践中,从各界代表会议、到各界人民代表会议,再到1953—1954年全国地方各级人民代表大会的召开,地方各界人民代表会议被地方人民代表大会取代,而由各界人民代表会议选举产生的协商委员会继续代行地方人民政协的权利。新中国成立前后,共产党领导的地方民主建政巩固了新生的人民政权,积累了宝贵的经验,是民主政权建设的一次成功探索。随着1954年第一届全国人民代表大会第一次会议通过新中国第一部《宪法》、政协第二届全国委员会第一次会议通过第一个《政协章程》,新中国在全国范围内开始实行人民代表大会制度和新型政党制度,找到了适合中国国情、具有中国特色的政治发展道路,在

民主建政史上写下了浓墨重彩的一笔,是对人类民主政治制度做出的伟大贡献。

### 一、从各界代表会议到人民代表大会的历史演进

从各界代表会议到人民代表大会,人民实现当家作主,不是一蹴而就的,而是有一个发展演变过程,是历史逻辑和实践逻辑的统一。

(一)从参议会到中共中央决定召开各界代表会议

抗日战争时期,毛泽东在《抗日根据地的政权问题》中,要求在各敌后抗日根据地的乡、县、边区(省)三级民主政权建设中,实行“三三制”的参议会制度。敌后抗日根据地和陕甘宁边区的参议会与国统区的国民参政会在性质上具有本质不同。国民参政会是由国民党主导的、包括共产党和其他抗日党派参加的民意机关,不是权力机关;而参议会则是抗日根据地的人民代表机关,也是民主政权的权力机关,选举产生同级政府委员会和法院,对

**[收稿日期]** 2022-03-15

**[基金项目]** 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“社会主义协商民主的制度特点和优势研究”(项目编号:20LLZZA018)。

**[作者简介]** 赵连稳(1962—),男,山东成武人,北京联合大学北京政治文明建设研究基地研究员、常务副主任;马伟宣(1997—),女,河北邯郸人,北京联合大学应用文理学院中国史硕士研究生。

人民负责,受人民监督。由参议会选举产生的常驻委员会作为参议会闭会期间的常设机构,具有监督和建议的权利。参议会制度对团结一切抗日力量、争取抗战胜利做出了重要贡献。

1947—1948年,随着人民解放战争的凯歌行进,中共在解放区政权建设中,主张在召开区村(乡)两级人民代表会议的基础上,召开县级和县级以上的各级人民代表会议,这是共产党为适应主要矛盾的变化而采取的民主建政措施,但主要由于战事紧张等方面的客观原因,此项工作并没有很好地进行下去。随着我军占领的新解放区迅速扩大、特别是大中城市的增加,维护新解放区特别是大中城市的社会稳定、恢复生产成为中共中央首先考虑的问题。

在新解放的城市,军事管制委员会和临时市政府成立了诸如工会、青年团、妇女联合会等人民团体,但一时也不能很好地担负起政府和各界群众联系的桥梁作用。党中央在总结、吸取接管城市工作经验与教训的基础上,决定以各界代表会议作为联系群众的工作方法和组织形式,党中央在1948年11月15日发布的《关于军事管制问题的指示》中规定,军事管制期间,军管会和临时市政府必须完成的任务之一,就是“建立临时的各界代表会。”<sup>[1]488</sup>11月30日,中共中央在《关于新解放城市中组织各级代表会的指示》中又详细指出:在新解放的城市实行军事管制的初期,党和政府要把各界代表会议作为联系群众的最好组织形式,由军管会和临时市政府邀请若干各界代表,组成各界代表会,“成为军管会和临时市人民政府在军管初期传达政策、联系群众的协议机关。”<sup>[1]530</sup>但是,过了半年多时间,除太原、石家庄、西安等少数城市以外,很多地方并没有召集各界代表会议。为此,1949年7月31日,中央在《关于迅速召开各界代表会议和人民代表会议给各中央局、分局的指示》中明确指示“凡三万人口以上的城市,在解放两个月至迟三个月后,即应召开各界代表会议”。<sup>[2]395</sup>责令各中央局、中央分局督促党组织经过市政府迅速召集各界代表会议,并将开会情形报告党中央。对老解放区的城市,党中央先是要求尽快召开各界人民代表会议或人民代表大会,但在发现条件还不具备后,又及时调整政策,要求新、老解放区三万人以上的城市都必须首先召开各界代表

会议。

1949年8月下旬,中共中央根据形势的变化,改变了以前在老解放区先有农民协会在乡村中建立了基础、再召开县级人民代表会议的做法,转而决定不论新、老解放区,都先召开县级各界代表会议,“由农会、工会、学生会、文化教育界、工商业界及党政军选派代表,可以选择若干开明绅士参加,讨论全县工作。”<sup>[3]625</sup>到了9月4日,毛泽东在《关于各地召开各界代表会议的指示》电文中,将察哈尔省委关于召开各界代表会议的报告,转发给各中央局、中央分局、各野战军前委,要求认真研究学习借鉴,强调“二万以上不足三万人的城镇,亦可开各界代表会。”<sup>[4]337</sup>9月7日,中央将《开好县的各界代表会议》电文发给各中央局,肯定了西北局提出的召开县的各界代表会议的建议,再次要求新、老解放区的各县都要召开各界代表会议。至此,新、老解放区县级以上都要召开各界代表会议。

上述可见,关于各界代表会议,中共中央从主张只在新解放的大中城市召开,到后来要求新、老解放区的小城市也要召开,再到敦促新、老解放区的各县都要召开,这期间经历了一个实践探索的过程。

#### (二)地方各界代表会议和各界人民代表会议的召开

党中央对召开各界代表会议和各界人民代表会议一事十分重视,及时给予指示、提出要求。1949年8月至年底,毛泽东亲自起草的有关电文就达19篇之多。

中共中央在《关于军事管制问题的指示》中,对城市各界代表会议代表的产生办法和工作方式、召开各界代表会议的时间等问题作了部署。<sup>①</sup>1949年4月下旬,太原解放。在之后的四个月内,太原市第一届各界代表会议召开了五次。这个时间段召开各界代表会议的大城市还有石家庄和西安。从1949年下半年到1951年,各地陆续召开了各界代表会议。1949年8月3—5日,上海市人民政府召开了各界代表会议,7日,毛泽东收到了华东局关于上海市人民政府召开各界代表会议的情况报告,他非常满意,在复电中说:“此种会议有很大用,可以依靠它去联系群众,帮助我们克服困难。华东所属各城市均应举行,并应看重此种会议。”<sup>[3]613—614</sup>8月9—14日,北平各界代表会议在中

① 参见中央档案馆编:《中共中央文件选集》第17册,中共中央党校出版社1992年版,第530—533页。

山公园中山堂召开,25个界别的332名代表出席会议。13日下午,毛泽东到会祝贺,为了密切政府与群众的联系,他希望全国各城市都能从速召开同样的会议。会议通过了《北平市各界代表会组织条例》,会后产生了北平各界代表会议协议委员会,作为北平各界代表会议的常设机构。察哈尔省则在8月下旬召开了各界代表会议,并把召开情况报告中共中央。不久,天津、唐山和保定也分别召开了各界代表会议。

《中国人民政治协商会议共同纲领》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。”<sup>[2]587</sup> 这部具有临时宪法性质的文件授予各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。到了1949年12月,鉴于条件已经成熟,中央人民政府委员会第四次会议分别通过了省、市、县“各界人民代表会议组织通则”。到了1950年底,政务院先后颁布了《大城市区各界人民代表会议组织通则》和《区各界人民代表会议组织通则》,以及《乡(行政村)人民代表会议组织通则》。以上各级《各界人民代表会议组织通则》对各级各界人民代表会议的召集单位与代表资格、名额及其产生办法、任期,以及代行各级人民代表大会的职权、代表会议主席团的构成、会期等事项进行了规定。

1950年6月,党的七届三中全会召开,毛泽东在会上要求各地必须认真开好各界人民代表会议,以团结各界人民共同工作,强调“人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论,并作出决定。”<sup>[5]71</sup> 政务院多次指示各地抓紧召开各界人民代表会议。从1949年底到1952年底,全国范围内陆续召开了各界人民代表会议,30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县(或县级行政单位)和约28万个乡,都召开了人民代表会议,代理执行人民代表大会的职权,人民政府和协商委员会都由它选举产生。如1949年11月20日召开的北京市各界人民代表会议第一次会议,便代行人大职权,选举产生了市人民政府和市各界人民代表会议协商委员会,前者是政权机关,后者是协议机构。

### (三)地方各级人民代表大会的召开

1945年4月,毛泽东在中共七大上,作了《论联合政府》的政治报告,指出要在中国建立一个各革命阶级联合专政的新民主主义的共和国,它的“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。它是民主的,又是集中的,就是说,在民主基础上的集中,在集中指导下的民主。只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”<sup>[6]1057</sup> 在筹备成立新中国的过程中,毛泽东撰写了《论人民民主专政》,论述了新中国的政体和国体,再次重申新中国实行人民代表大会制度。

随着普选条件的逐渐成熟,加上斯大林再三建议中共中央1954年召开全国人大,有一次甚至说:“我想你们可以在1954年搞选举和宪法”,引起中共高层的重视<sup>①</sup>。1953年1月召开的中央人民政府委员会第二十次会议,通过《关于召开全国及地方各级人民代表大会的决议》;2月召开的中央人民政府委员会第二十二次会议又通过了《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》,于是,在1953年至1954年,全国范围内进行了第一次普选,在此过程中,中共中央规定凡有民主人士的县市以上的人大、政府、统战组织都要统筹考虑安排民主人士,对其中的左、中、右分子“均应适当吸收”。一届全国人大代表中,中共党员占54.48%,民主党派成员占22.35%,无党派人士占23.16%。1954年夏季,人民代表大会在全国150个省辖市、2064个县、自治县(包括县一级的单位),还有170个中央直辖市的区先后召开,这标志着各地人民代表会议完成了向人民代表大会的过渡,人民代表会议代行人民代表大会职权的历史结束了。1954年9月召开的第一届全国人民代表大会及其通过的《宪法》,标志着人民代表大会制度在全国范围内进入实际运行阶段,作为代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议全体会议也完成了自己的历史使命。

<sup>①</sup> 1952年10月,刘少奇率中共代表团参加苏共第十九次全国代表大会期间,在和斯大林几次交谈中,斯大林都建议中共尽快召开人民代表大会,见《建国以来刘少奇文稿》第4册《关于与斯大林会谈情况给毛泽东和中央的电报》,中央文献出版社2005年版,第530—538页。对此问题,秦立海在《从〈共同纲领〉到“五四宪法”——1949—1954年的中国政治》(人民出版社2017年版,第185—192页)一书中也有详细论述。

## 二、各界代表会议、各界人民代表会议、人民代表大会三者之间的关系

各界代表会议、各界人民代表会议和人民代表大会三者既有联系又有区别。各界代表会议是各界人民代表会议的准备和雏形,各界人民代表会议则是各界代表会议发展演变的结果。各界代表会议是协商机构,各界人民代表会议则暂时代行人民代表大会的职权,人民代表大会才是正式的权力机关。

(一)各界代表会议和各界人民代表会议具有本质的不同

当时的中央文件和领导人的指示中,对各界代表会议和各界人民代表会议的区别,有时也没作严格区分<sup>①</sup>。至今,还有一些学者不仅在文字表述上将两者混同起来,而且视为同一性质的机构,或曰都是协议机关,或曰都是权力机关。其实,两者之间有着本质的区别。

第一,代表产生的方法不同。各界代表会议是地方统一战线组织,实际上就是后来的地方政协组织,其代表是用指定和邀请的办法,以推派和聘请为主产生的,具体办法是各工厂、学校、机关、部队,以及革命团体可以推选自己的代表,报军管会和人民政府批准以后,加以聘请。由于出席会议的代表主要不是由选举产生,且不能囊括社会各界,所以并不具备充分代表人民意愿的性质。中共中央在1949年9月7日的电报中又对县级各界代表会议代表人选提出要求,要有党政军的代表、工人和农民的代表、革命知识分子与妇女的代表、工商业者的代表,以及若干开明绅士的代表。出于统战的需要,中间分子、必须团结的少数右翼但不反动的分子,其代表可占1/3左右,最大限度地孤立反动派,以利于政府的政令推行;而出席各界人民代表会议的代表则主要是由各人民团体和各界人士直接或间接选举产生的,以推派和特邀为辅,故其可以代行人民代表大会的职权。由于各界人民代表会议仍是统一战线性质的机构,所以要体现它的广泛的代表性,《在晋绥干部会议上的讲话》中,毛泽东指出:“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。”<sup>[7]</sup><sup>1309</sup>虽然没有明确把少数

右翼但不反动的分子排除在外,但也没有明确说包括这部分人。事实上,在执行政策的过程中,一些地方根据具体情况,是将他们作为特邀代表来办理的。

第二,行使的职权不一样。各界代表会议是协议机构,党中央在《关于新解放城市中组织各界代表会的指示》中,明确指出市级各界代表会议是军事管制委员会和临时市政府传达政策、联系群众的协议机关,其职权是军管会和临时市人民政府赋予的,对政府工作有提出意见、建议的权利,而没有约束权,可将其视为各界人民代表会议的雏形。从其代表性和行使的职权来看,实际上是统一战线组织、是地方的政治协商会议。例如,北平各界代表会议就是人民民主统一战线的组织形式,它是人民政府联系群众和传达政策的协议机关和咨询机构,不是政权机关。1949年9月7日,周恩来在给政协代表作的政治报告《关于人民政协的几个问题》中也说:“在全国中心城市、重要地区和省会,根据需要设立地方委员会。现在各地召开的各界代表会议,实际上就是地方的政治协商会议。”<sup>[8]</sup><sup>53</sup>可见,地方各界代表会议实际上就是地方政协组织的前身。

而各界人民代表会议不仅仅是加上了“人民”二字,更重要的是其代表也主要由选举产生,性质发生了变化,那就是它代行人大职权,选举人民政府。1948年9月,党中央召开政治局会议,毛泽东在会上指出:“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。”<sup>[4]</sup><sup>136</sup>1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》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。”毛泽东在1950年6月召开的七届三中全会上作的《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》中说:“人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论,并作出决定。必须使出席人民代表会议的代表们有充分的发言权,任何压制人民代表发言的行动都是错误的。”<sup>[9]</sup><sup>255</sup>各级人民代表会议和由它选举产生的各级人民政府是政权机关,但由其产生的协商委员会作为闭会期间的常设机构则是协议机关、统一战线

<sup>①</sup> 如1949年8月13日,毛泽东参加北平市各界代表会议并讲话,他说:“一俟条件成熟,现在方式的各界人民代表会议即可执行人民代表大会的职权,成为全市的最高权力机关,选举市政府。”又如同年9月16日,经毛泽东审阅的新华社社论名称是《迅速召开各界人民代表会议》,文中也未把“各界代表会议”和“各界人民代表会议”区分开来。

组织,它和各界代表会议一样,都代行地方人民政协的职权。

(二)各界人民代表会议与人民代表大会既有区别,又有联系

各界人民代表会议和人民代表大会在代表产生方法与职权方面是有区别的,各界人民代表会议的代表主要是由各人民团体、各界群众直接或间接选举产生,而以推荐和特邀为辅。而人民代表大会是全权的,其代表是由人民直接选举或由下级人民代表大会间接选举产生;各界人民代表会议只是代行人民代表大会的职权、是过渡性的,人民代表大会才是正式的权力机关。

各界人民代表会议是人民代表大会的雏形和准备时期,是人民管理政权的初级形式。1951年2月28日,刘少奇在《北京市第三届人民代表会议上的讲话》中也谈到两者之间的关系,他指出:“目前的各界人民代表会议已在代行各级人民代表大会的职权,在不久的将来,就要直接地过渡为各级人民代表大会。”<sup>[10]88</sup>可见,各界人民代表会议虽然行使人民代表大会的职权,但只是暂时代行,并不是它本身具有的,人民代表大会某种程度上是各界人民代表会议发展的结果。

### 三、新中国成立前后,中共地方民主建政的重要意义

新中国成立前后,中国共产党审时度势,在地方民主建政方面先后召开了各界代表会议、各界人民代表会议和人民代表大会,确立了根本政治制度,奠定了人民当家作主的基础,是共产党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造,对新生人民政权的稳固、新型政治制度的确立均起到了重要作用,并且积累了宝贵的经验,是共产党领导的民主建政的成功实践,不仅在我国政治发展史上,而且在世界政治发展史上、人类政治文明史上,都具有重大意义。

(一)找到了党和政府联系群众的重要工作方法和基本组织形式,稳定和巩固了新生的人民政权

当时在新接管的城市,尤其是大中城市,社会状况十分复杂、混乱,民生凋敝、工商业破产,军管会的工作人员多是外来人,对本地情况不了解,而城市中共共产党的力量还比较薄弱,群众又没有很好地组织起来,军管会和临时市政府面临的首要任务是恢复生产、稳定社会。军管会和临时市政府先是依靠产业工人和城市贫民(半无产阶级),没有达到

预期的效果;后又通过召开“各界座谈会”“临时参议会”等方法联系群众,效果也不理想。而当时又不具备普选条件,所以,中共中央及时总结、吸收城市民主建政的经验和教训,通过召开各界代表会议和各界人民代表会议,使之成为“党与政府密切地联系人民群众的重要方法之一”。后来的实践证明,各界代表会议和各界人民代表会议成为当时党和政府联系人民群众的最好组织形式,对于稳定和巩固新生的人民政权具有重要意义。

具有广泛的代表性是各界代表会议和各界人民代表会议最显著的特征,其代表来源几乎涵盖了当时社会的各个阶级、阶层,使全社会深感共产党是同民众商量办事的、是让人民当家作主的政党。1949年8月3—5日,上海市各界代表会议召开,《文汇报》刊发的《看上海人民的力量》指出:“这会议只开了三天,但六百多位工农兵学商各界的代表人物,聚首一堂,热烈讨论,发出六百多万人民壮大的声音。”<sup>[11]</sup>根据上海市政协文史委主任马建勋在《从历史中汲取智慧,在传承中增添力量》中的记载,陈毅在闭幕词中说:“经过各界代表会议,使上海市各界反对敌人封锁和建设新上海,在方针上、政策上取得一致,这是一个伟大的成就。各界代表会议的一致,也就可造成上海市民的一致,这个政治上的一致,必能克服困难,战胜敌人。”<sup>[12]89</sup>是年8月9—14日召开的北平各界代表会议决定设立协议委员会,作为联系人民群众的常设机构。在这次会议上,彭真指出:“把这次各界代表会议的组织固定起来,并设立经常协议机关”(协议委员会),“这种会议形式继续下去,各界代表就得到经常协商市政的机会,并负责向各单位的群众报告,并听取他们的意见转向军管会及市政府作及时的反映。这样,既使政府与群众联系密切起来,又使各界代表得以与闻市政。”<sup>[13]36</sup>各界代表会议成为联系群众的重要工作方法和固定的组织形式。

随着各界人民代表会议代行人大职权、选举产生人民政府,使得各界群众有了当家作主的切身体会。它们的代表人物被推派、聘请和选举为参加各界代表会议和各界人民代表会议的代表,扩大了统一战线的基础,使临时市政府取得了各界群众的拥护,密切了和人民群众的关系,也使政府能够掌握人民群众的意愿,并取得人民群众理解,来解决诸如原料如何供给、产品如何推销、劳资关系如何调整、城市粮食如何供应等生产上的重要问题和各项民生问题,共产党从群众中来到群众中去的工作方

法在实际工作中产生了重要作用,这是大中城市的状况。市县级的各界人民代表会议同样发挥了重要作用,成为“团结各界人民,动员群众完成剿匪反霸,肃清特务,减租减息,征税征粮,恢复与发展生产,恢复与发展文化教育直至完成土地改革的极重要的工具。”<sup>[5]22</sup>1951年10月3日,彭真在一次讲话中指出:“人民代表会议是全国人民管理国家的组织形式,是政权工作从群众中来到群众中去的基本组织形式。老百姓管理政府是靠这一条,政府把老百姓动员起来做事情也是靠这一条。”<sup>[14]645</sup>共产党的干部感觉到,党的决定,群众不一定执行,人民代表会议的决定,群众则勇于执行,从而学会了经过各界人民代表会议布置工作,检查工作,把各界群众的意见集中起来,变为大家的共同意志和行动,防止了工作中的命令主义与官僚主义,让群众体会到共产党是真正为民办事的、发扬民主的政党,为后来地方各级人民代表大会的召开奠定了群众基础、营造了民主氛围,同时也培育了人民群众的主人翁意识。

(二)新中国走出了一条由共产党领导、适合中国国情、用制度体系保障人民当家作主、具有中国特色的新型政治发展道路

新中国成立前后,共产党领导的民主建政具有自身的理论逻辑。一个国家走什么样的政治发展道路、实行什么样的政治制度,既取决于这个国家的具体国情和历史文化条件,又取决于这个国家政党的政治经验和道路选择。我们是在半殖民地半封建社会的国家进行新民主主义革命,胜利后建立的国家政权必然带有自己的特征。中国共产党把马克思主义国家政权理论和中国革命实际相结合,对新中国的政治制度进行设计和安排。毛泽东早在《新民主主义论》中就提出了“人民代表大会”的概念,在《论联合政府》中主张新民主主义的政治是建立一个联合一切民主阶级的统一战线的政治制度,提出了建立人民代表大会制度的构想。党的七届二中全会对这个构想做了进一步论述,并决定将人民代表大会制度确立为国家政权形式。在《论人民民主专政》中,毛泽东全面阐述了人民民主专政理论,指出人民代表大会是人民民主专政的组织形式。《中国人民政治协商会议共同纲领》以宪法的形式规定,新中国是新民主主义的国家,实行人民民主专政,既不是资产阶级专政,也不是无产阶级专政,而是几个革命阶级的联合专政,这是新中国的国体,政体是与国体相适应的按照民主集中制原

则建立起来的人民代表大会制度。但由于历史条件的限制,在实行人民代表大会制度之前,又经历了各界代表会议、各界人民代表会议两个过渡时期,它说明一种政治制度的实行不能脱离实际、不能超越历史发展阶段。新中国的国体和政体既不采用资产阶级的议会制,又不照搬苏联的苏维埃制,走出了一条新型政治发展道路,是对人类政治文明的重要贡献。

新中国成立前后,在普选条件尚不具备的情况下,共产党领导的民主建政在国家层面是由政协第一届全体会议代行全国人大的职权,选举产生中央人民政府委员会,确定国旗、国歌、纪年等,宣告中华人民共和国的成立;在地方层面由军管会和临时市、县政府负责召集各界代表会议,努力工作,在条件成熟时召开各界人民代表会议。以后的各界人民代表会议暂时代行地方人民代表大会职权,选举产生地方人民政府,建立地方人民政权。在此基础上,普选条件日趋成熟,从1953年下半年到1954年6月,全国完成了普选;1954年6—8月,从县、市到省,人民代表大会先后召开,选举产生了全国人民代表大会的代表,这充分说明人民代表大会制度是人民的选择。地方人民代表大会逐步取代地方各界人民代表会议,各界人民代表会议完成了历史使命,而由各界人民代表会议选举产生的协商委员会继续代行地方人民政协的权利。

1954年9月、12月全国人民代表大会第一次会议和政协第二届全国委员会第一次会议先后召开,分别通过了第一部《宪法》与《政协章程》,标志着新中国在全国范围内开始实行人民代表大会制度和新型政党制度,这种新型政治体制把各界代表人士、特别是各民主党派与无党派人士最大限度地吸收进来。人民政协、人民代表大会、人民政府均容纳了大量民主党派与无党派人士,甚至“许多旧军人、旧政协代表人物、旧知识分子以至翁文灏、张之江、鹿钟麟等人也吸收进来了。”<sup>[15]799</sup>这充分说明共产党在政治舞台上不唱独角戏,而是带领各民主党派与无党派人士、各人民团体、各族各界群众进行大合唱。

在我国,人民代表大会制度是根本政治制度,是中国共产党领导人民进行的伟大的政治创造,刘少奇说人民代表大会制度是我们“研究了资产阶级议会制度和苏维埃制度的经验而提出的。”<sup>[16]415</sup>新型政党制度及其载体人民政协制度同样是伟大的政治创造,它们是适合中国国情的、具有中国特色

的政治制度,中国民主同盟主席张澜说:“我们的新制度,当然放弃了旧民主主义中所谓的总统制、内阁制那一套陈腐的旧东西,同时我们亦不同于苏联及东欧各国的政权治权合一的制度。”<sup>[17]321</sup>实践证明,这种新型政治制度适合中国国情,一方面坚持了中国共产党的领导,另一方面又发挥了民主党派等各个方面的积极作用;一方面坚持了人民主体地位,另一方面又贯彻了民主集中制的领导制度和组织原则,是创造经济快速发展、社会长期稳定“两个奇迹”的重要制度保障。

### (三)积累了宝贵的历史经验

新中国成立前后,中国共产党领导的地方民主建政积累了宝贵的历史经验,主要有以下几点:

第一,实事求是,循序渐进。实事求是作为共产党的思想路线,是共产党做好一切工作的思想基础。以毛泽东为首的中国共产党在领导中国革命实践中日益成熟,越来越善于审时度势,把政治制度设计与特定历史阶段的形势紧密联系起来,既纠正右倾错误,更反对“左倾”冒进,不做超越时代、脱离实际的事情。1944年11月,陕甘宁边区参议会副参议长谢觉哉给党中央写信,建议将边区参议会改为人民代表会议。毛泽东再三考虑后,于12月2日,在给谢觉哉的回信中,认为“参议会改名,关涉各解放区,中央尚未讨论,请暂不提。”<sup>[18]232-233</sup>1948年8月,在新解放的石家庄召开了华北临时人民代表会议,由于没有充分估计到大城市十分复杂的社会情况,致使出现了一些问题。当时的实际情况证明了在新的解放区、特别是大中型城市,召开各界人民代表会议的条件尚不具备、更不具备召开人民代表会议的条件。于是,中共中央经过慎重考虑,决定先在新解放区、特别是大城市,召开各界座谈会,然后由军管会和临时人民政府邀请社会各界的若干代表召开各界代表会议,作为联系群众的组织形式。待条件具备时,召开各界人民代表会议,并代行人民代表会议的权力。至于各界“人民代表会议何时召开,须视军管期间我党各项政策的实施效果及人民群众的组织情况而定,但最主要的还看我们运用各界代表会这一组织形式的成效如何。”<sup>[1]532</sup>为了给将来召开普选的人民代表会议积极创造条件,中央对各界人民代表会议召开的频率、时间、范围和讨论的问题等进行规定,使会议程序化、制度化。关于何时召开人民代表会议,中共中央认为,鉴于人民代表会议是权力机关,人大代表必须由人民直接选举或由下级人民代表会议间

接选举产生。在条件尚未成熟时,还是暂时召开几次各界人民代表会议,逐渐扩大各界人民代表会议的权力,待有了经验之后,再召开普选的全权的人民代表会议。这表明,此时的中国共产党已是一个日益成熟、能够驾驭复杂形势的马克思主义政党。

第二,坚持以人民为中心,实现人民当家作主。实现人民当家作主是以人民为中心的思想在政治领域的体现,也是社会主义民主政治的本质与核心,实现人民当家作主是中国共产党自成立之日起矢志不渝的奋斗目标。民主建政必须通过民主的方式进行,各界代表会议和各界人民代表会议就是实行民主的组织形式,其代表是通过推派、特邀和选举等多种方式产生,会议讨论的是人民群众当前密切关注的重要问题,而且代表们可以在会上批评干部的官僚主义和命令主义作风,这使他们深感到“人民政府真是我们自己的”,各界代表会议使人民在历史上第一次享受了前所未有的民主权利。北平市委书记、北平各界代表会议召集人彭真在会议总结中指出:“代表们争论很多,却又亲如家人。我们按照便于各界人民,特别是劳动人民协商办事的新的民主形式”,“实事求是地商讨解决了问题,没有虚伪的旧民主形式的束缚,也没有虚伪的资产阶级议会的应付和敷衍。它表现了各界代表与政府的真诚协商和坚强的民主团结。”<sup>[13]31</sup>代表们深有感慨地说:“共产党真民主,说到做到,做不到就不说”“这才是真民主,是对人民负责的。”<sup>[9]32-33</sup>各界人民代表会议代行人大职权,更使代表们体会了什么是人民当家作主。参加北京市各界人民代表会议的民革代表周范文说:“这次会议行使人民代表会议职权,选举市长,在中国历史上这还是第一次,这是人民革命成功的结果,这是真正的人民民主。”<sup>[14]626</sup>

民主是价值、又是手段。通过各界代表会议、各界人民代表会议达到了发扬民主、解决问题的目的,人民实现了当家作主。从此,人民民主从价值理念、工作方法成为扎根中国大地的政治制度形态和国家治理机制,成为人民有序政治参与、依法享有广泛权利和自由的全过程民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主,为发展人类文明新形态做出了重大贡献。

第三,共产党领导是民主建政成功实践的根本保证。中国共产党的领导是人民民主政权建立和巩固的根本保证,中共中央在民主建政过程中,始

终坚持党的领导。1948年8月26日,中共中央在《关于三万以上人口的城市和各县委均应召开各界人民代表会议给华东局等的指示》中批评了一些地方长期不开各界人民代表会议的不良作风,要求省委、区党委、地委负责同志亲自督办,“各县要开全县各界人民代表会议,其办法照中央最近致华中局并告各局的电报办理。”<sup>[19]672</sup>1949年9月7日,中共中央又指示“省委、区党委和地委,必须积极帮助各县县委,有计划地有准备地布置和领导此种会议。”<sup>[4]341</sup>明确各界代表会议和各界人民代表会议是党领导下的组织形式,各级党委要加强对会议的领导,省委、区委和地委选择一、二个县亲自领导,开一二次会议试一试,取得经验,指导各地。但这并不是说共产党可以在其中依靠命令行事,也不是强求共产党员在代表会议中的代表人数必须占据多数,而是党员与可靠的左翼分子以略为超过1/2

为原则,进而把大批中间分子及少数不反动的右翼分子团结在我们周围。党中央多次要求,各界代表会议和各界人民代表会议作为统一战线的组织形式,应充分体现其代表性,中共党员的代表不要过多,以保证通过决议为原则,这样既坚持了党的领导,又能养成民主精神。在具体工作中,上级党委积极帮助下级党委有计划、有准备地部署和领导各界代表会议和各界人民代表会议,讨论恢复工商业、学校复课、征粮、剿匪、除霸等方面的问题,且保证会议的实效性,坚决反对形式主义。会议召开之前,党委一般都召集代表中的中共党员开会,研究有关事项,保证会议的成功召开。经过各界代表会议和各界人民代表会议,一方面充分发扬了民主、体现了人民当家作主;另一方面又使党的领导在实际工作中得到有效执行,体现了坚持党的领导和人民当家作主的有机统一。

#### [参考文献]

- [1] 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第17册,中共中央党校出版社1992年版。
- [2] 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第18册,中共中央党校出版社1992年版。
- [3] 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1893—1949)》下卷,人民出版社1993年版。
- [4] 中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》第5卷,人民出版社1996年版。
- [5] 中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1996年版。
- [6] 毛泽东:《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版。
- [7] 毛泽东:《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版。
- [8] 政协全国委员会研究室、中共中央文献研究室第四编研部编:《老一辈革命家论人民政协》,中央文献出版社1997年版。
- [9] 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第1册,中央文献出版社1992年版。
- [10] 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第2册,中央文献出版社1992年版。
- [11] 朱少伟:《陈毅与上海各代会》,《新民晚报》2019年8月7日。
- [12] 本书编纂委员会编:《上海人民代表大会志》,上海社会科学院出版社1998年版。
- [13] 北平市各界代表会议秘书处编:《北平市各界代表会议文献》,北京市档案馆藏1949年版。
- [14] 本书编写组编:《彭真传》第2卷,中央文献出版社2012年版。
- [15] 李维汉:《回忆与研究》下,中共党史资料出版社1986年版。
- [16] 中共中央文献编辑委员会编:《刘少奇选集》上卷,人民出版社1981年版。
- [17] 杨建新、石光树、袁廷华编著:《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编》,文史资料出版社1984年版。
- [18] 中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版。
- [19] 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第26册,中央文献出版社2011年版。



## From the Deputies' Conferences to the People's Congresses

—Successful Exploration of Local Democratic Government Construction of CPC

ZHAO Lian-wen<sup>1</sup>, MA Wei-xuan<sup>2</sup>

(1. Beijing Union University, Beijing Political Civilization Construction Research Base, Beijing 100101, China;

2. College of Applied Arts and Sciences, Beijing Union University, Beijing 100191, China)

**Abstract:** During the construction of local democratic power around the founding of New China, under the leadership of the CPC, conferences of deputies from all sectors of society and people's congresses have been held. From 1953 to 1954, local people's congresses at various levels were held nationwide. This represents that the local people's congresses of all walks of life have fulfilled the historic mission of acting on behalf of the local people's congresses. The consultative committees elected by the people's congresses of all sectors shall continue to exercise the power of the local CPPCC. With the convening of the first Session of the National People's Congress and the first Session of the Second National Committee of the CPPCC in 1954, new China's first constitution was born and the first constitution of the CPPCC was promulgated. At the same time, the system of people's congresses and a new type of political party system were put into practice nationwide. China has blazed a path that is different from the parliamentary system of western capitalist countries and from the Soviet Union and some socialist countries in Eastern Europe. This path is suited to China's national conditions. It is also a new path of political development that ensures that the people are masters of the country. The new political development road has made important contribution to the development of human political civilization.

**Key words:** political institution; Communist Party of China; democratic construction

(责任编辑 刘永俊)

(上接第 51 页)

## Overpass: The Spatial Metaphor in Xu Ze-chen's Novels on Beijing Drifters

ZHOU Chun-xia

(School of Applied Arts and Sciences, Beijing Union University, Beijing 100191, China)

**Abstract:** Different from the traditional Beijing literature, Xu Ze-chen's novels on Beijing drifters show unique features in geographical landscape, spatial image, symbol system and so on. Xu Ze-chen has repeatedly written and carefully shaped the spatial image of the overpass and endowed it with unique meanings. As a space image frequently appearing in Xu Ze-chen's novels, the overpass constitutes a unique "heterogeneous space," in which the city and the countryside meet on a narrow road, the history and reality reflect each other, and the self and the other are in close combat. By writing about the overpass, Xu Ze-chen conveys his cultural experience and cognitive drawing of China and Beijing in the city of Beijing and even the global territory, trying to show the tangle between ideal and reality, obedience and resistance, integration and alienation of the Beijing drifters or even the whole generation.

**Key words:** overpass; Xu Ze-chen; novels on Beijing drifters; space metaphor

(责任编辑 孙俊青)