

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

党在延安时期的民主选举制度

作者/来源：刘琳

延安是革命的圣地，也是中国民主政治的发源地。从1935年10月，党中央和主力红军长征到达陕北，在原陕北根据地的基础上创建了以革命圣地延安为中心的陕甘宁根据地，直到1948年3月中共中央东渡黄河，中国共产党领导人民在陕甘宁边区创造出一个党风正、军纪严、政通人和、充满生机和活力的民主社会。延安的实践、延安的经验，在今天仍然具有现实启示意义。

一、延安时期民主选举制度的理论和实践

中国共产党的早期领导人大大都是新文化运动时期倡导民主与科学精神的主将，随后的领导人亦经历过新文化运动的洗礼。无论是站在马克思主义理论的地基上，还是站在五四新文化运动精神的基石上，当时的共产党领导人都坚信打碎封建政治经济制度、封建社会规范和封建精神文化的束缚，给予人民自由民主是动员人民参与革命的唯一途径。因此，在新民主主义革命时期，中国共产党不仅领导中国人民同帝国主义、封建主义和官僚资本主义进行了艰苦卓绝的武装斗争，同时，还在革命根据地创建了中国有史以来真正的人民民主政权，进行了轰轰烈烈的民主选举实践，并且根据政治生态的变化，不断发展和完善选举形式和方法，形成了独具特色的选举制度。其中延安时期的民主选举制度最为全面、生动、典型，这一时期的选举制度在今天仍然具有现实意义。

延安时期的民主选举，内容丰富，形式生动，堪称中国历史上民主选举的典范。在抗日民主政权的选举中，中国共产党首创了多种形式的选举活动，还特别提出和实行了竞选，并将竞选写进该时期的选举法规之中。为推动竞选，提出“民主政治，选举第一”的口号，在陕甘宁边区，从边区到乡镇政权，一律实行“普遍、直接、平等、无记名投票”的选举制度。“边区各级参议会与政府，是老百姓选举的……未经过选举的地区，各级政府都是临时的，必须由老百姓选举，才能叫正式政府。”^①边区人民不仅享有选举和被选举权，而且对边区各级参议员和政府的工作，都有权“检阅”和“评价”；对于那些不称职的政府人员，人民有权罢免。与当时国民党统治区一党专政的垄断政治形成鲜明的对照。正是抗日战争时期边区政府生机勃勃的选举运动，对动员民众、巩固政权、提升共产党的形象发挥了积极的作用，将一个与国民党基层政权全然不同的形象呈现在国人和世界面前，从而胜出了国共较量的关键一局。

(一) 民主方式是动员全国民众参与抗战的唯一途径

红军长征到达陕北以后，根据中日矛盾日益上升为主要矛盾的新形势，中国共产党提出了建立抗日民族统一战线以及抗日民主共和国的政治主张，因为共产党坚信，“只有动员占全国人口90%的工农大众，才能战胜帝国主义，才能战胜封建主义。现在我们要达到战胜日本建立新中国的目的，不动员全国的工农大众，是不可能的。”^②要实现党的策略和任务，就必须有效地发动人民、赢得人民，把党的主张深入到人民当中，换句话说，要动员90%的工农大众，就必须打破当时国民党统治区一党专政的垄断政治，就必须推行民主政治。1939年4月发表的《中国共产党中央委员会为开展国民精神总动员运动告全党同志书》指出：“共产党员在国民精神总动员运动中，必须继续号召全国同胞加紧团结，经过民主的方式，将一切分散的意志和力量集中起来。”文件强调说：“除了争取最后胜利，不能有第二个意志。除了集中在抗日阵线，不能集中在第二个地方。除了用民主方式，也不能有第二个能够集中最大力量的方法。”^③这表明中国共产党已经在理念上认定民主方式是动员全国民众参与抗战的唯一途径。为此，共产党人把目光聚焦在抗日与民主的问题上，提出了“为民主即是抗日”，强调“民主是抗日的保证，抗日能给予民主运动发展以有利条件，”^④积极推动着民主政治在抗日根据地的实现。

实际上在抗日战争全面爆发前夕，中国共产党就开始了开展民主运动、争取民主权利的斗争。早在1937年5月3日，毛泽东在延安中国共产党全国代表会议上作了题为《中国共产党在抗日时期的任务》的报告。在报告中，他论述了民主政治在抗日战争中的重要性，指出，“争取民主，是目前发展阶段中革命任务的中心一环。看不清民主任务的重要性，降低对于争取民主的努力，我们将不能达到真正的坚实的抗日民族统一战线的建立。”^⑤他还强调指出：“中国必须立即开始实行下列两方面的民主改革。第一方面，将政治制度上国民党一党派一阶级的反动独裁政体，改变为各党派各阶级合作的民主政体。……第二方面，是人民的言论、集会、结社自由。没有这种自由，就不能实现政治制度的民主改革，就不能动员人民进入抗战，取得保卫祖国和收复失地的胜利。”^⑥1937年8月22日至25日，中共中央在陕北洛川召开政治局扩大会议，提出了抗日救国的十大纲领，主张“废除一切束缚人民爱国运动的旧法令，颁布革命的新法令”；“释放一切爱国的革命的政治犯，开放党禁”；“全国人民除汉奸外，都有抗日救国的言论、出版、集会、结社和武装抗敌的自由”；“召集真正

人民代表的国民大会，通过真正的民主宪法，决定抗日救国方针，选举国防政府”；“国防政府必须吸收各党各派和人民团体中的革命分子，驱除亲日分子”；“国防政府采取民主集中制，它是民主的，又是集中的”等等。⑦以上主张基本反映了中国共产党对抗战与民主关系的态度以及推进民主政治的基本内容。

（二）广泛宣传民主选举思想

如何把广大人民引导到民主政治轨道上来，是边区民主政权能否实现以民主政治动员民众这一目标的关键。民主政治的最重要体现是政府民选。因此，要实现以民主政治动员民众的目的，首先在于动员广大人民参加民主选举。毛泽东在《目前抗日统一战线中的策略问题》一文中就明确指出：“抗日统一战线政权的产生应该由人民选举。”“实行民权主义，人民有抗日救国的绝对自由，民选各级政府，建立抗日民族统一战线的革命民主政权。”⑧党的领导人刘少奇、张闻天等都对此作出过论述。刘少奇在《建立我党领导下的抗日民主政权》中指示：“建立或改造当地的政府成为民族统一战线的抗日政权。颁布县区乡政府民主制的组织法、选举法，筹备选举，产生正式政府。”⑨张闻天在《关于抗日的人民统一战线的几个问题》中指出：“一切统一战线的组织，都应该在群众中进行公开的选举。”⑩由于我们党对选举工作非常重视，当时各抗日根据地立即按照党的指示制定了较为完备的选举法规，对选举原则、选举程序和选举保障等作出了详尽而可操作的规定。选举成为当时边区及各敌后抗日根据地民众政治生活中的一件大事。我们党还指出“苏区则应是实行民主的模范。”{11}一场轰轰烈烈的民主选举宣传动员在各抗日根据地展开。

进行基层政权民主建设，最重要的是取得群众的信任并动员他们积极参与。没有充分的群众的政治动员、组织动员与工作动员，没有深入刻苦切实的乡村工作，一切都是一句空话。只有让党的决议和指示，深入到下层群众中去、乡村去，且为广大群众在实践中所了解所体验，并愿坚决为其彻底实现而斗争，这些决议和指示才能发生伟大的革命效力，才能变为巨大的物质力量。其实，那时的中国农民，尤其是根据地所在的偏僻山区的农民，并不知道什么叫做民主，但是只要切实地告诉农民选举是怎么回事，选举出他们信得过的人主政，会带给他们什么好处，农民就会很清醒地知道选举的作用了，自然也就愿意去选举出他们所信任的人来。为此，各抗日根据地都把基层选举落到实处，在广泛宣传和组织动员方面花了很大力气。有的地方还专门成立了选举委员会，成立选举训练班，针对选举的技术问题进行培训，编出了《选村长》这样的戏剧到处演出，形象地告诉农民选上自己合意的人会带来什么好处。为了宣传选举，各个边区都印发了大量的小报和宣传品，仅晋察冀边区的报刊就有100余种，有些报刊专门就是为了选举而存在的，象阜平的《大家选》，曲阳的《民选》，定县的《民主洪流》等等，另外还有成千个村剧团、宣传队和歌咏队走村上街进行宣传。选举思想的广泛宣传和组织动员，真正做到了家喻户晓，极大地提高了民众进一步关心民主政治的兴趣。

（三）实行普遍、自由、直接、平等的选举原则

推行民主政治，让人民当家作主，体现在人民参政、议政、主政的各个方面，尤其体现在实行普遍的选举制方面。中国共产党领导各抗日根据地创造了一整套因地制宜的民主选举方法，把彻底的民主原则贯彻到每一个村庄的选举中。边区政府于1937年5月通过了《陕甘宁边区选举条例》，制定了“普遍、自由、直接、平等”的选举原则。依照选举条例的规定，除极少数汉奸特务、依法被剥夺公民权的犯罪分子和神经病患者以外，凡居住在边区境内的人民，年满18周岁，不分民族、阶级、党派、性别、职业、宗教信仰、财产状况、文化程度和居住期限，都有选举权和被选举权。就是说，工人、农民、小资产阶级和一切赞成抗日与民主的地主、富农、资本家以及国民党人士，均享有同等的选举权利，他们不但可以参加各级参议会参议员的选举，而且都有被选为参议员和政府公职人员的权利。陕甘宁边区区、县、乡三级参议会都由选民直接选举产生。候选人的提名，采取各抗日党派、团体联合或单独推荐、选民有一定人数联署推荐三种方式。正式候选人的名额多于应选名额，实行差额选举。在不妨碍选举秩序的原则下，可以进行竞选。当时的口号是：“民主政治，选举第一，没有选举，就没有民主，没有民主，就没有革命。”{12}把选举上升到民主政治的首要高度。投票采取选民所能接受的多种方式，如识字的用选票，识字不多和不识字的用划圈、划杠、划点、投豆、投纸团、烟头烧洞等办法，一人一票，谁要选谁就选谁，谁也不能控制谁。这样做，体现了真正民主选举的精神，调动了选民的积极性。选举制的推行，极大地唤起了人民群众的政治热情，提高了普通老百姓的政治觉悟，许多足不出户的小脚老太太骑着毛驴翻山越岭参加选举。各根据地参选公民的比例都保持了极高的记录。陕甘宁边区1941年普选时，参选率平均是80%，绥德、清涧、延川等县则达到了95%左右。晋察冀1940年区选时，参选乡民的比例亦在80%-90%之间。在敌寇扫荡之下的游击区，公民参选率最高也在90%以上，大部分在88%左右。在参选公民中，真正的下层人民，工农劳动群众的积极性是最高的。据冀中区的定南、深极、安平、饶阳、博野、清苑、蠡县等七县1941年区选统计，贫农参选率村为85.5%，区为85.92%。{13}这里清楚地表明边区的选举真正实现了平等原则，广大劳苦民众真正享受了完全平等的参政权。通过普遍平等的选举，边区建立了与人民血肉相连、鱼水相依的真正代表民意的各级政权。共产党支持人民当家作主的政治理念成为活生生的现实。这场主要由广大农民参加的普遍的选举运动，对于推进抗日根据地政治民主化的进程产生了令人瞩目的重大作用。

（四）着力进行“三三制”政权建设

为使各抗日根据地的民主政权更具有民主性，1940年3月6日，毛泽东为中共中央写了《抗日根据地的政权问题》的党内指示，在指示中系统地提出在各抗日根据地建立“三三制”政权，“根据抗日民族统一战线政权的原则，在人员分配上，应规定为共产党员占三分之一，非党的左派进步分子占三分之一，不左不右的中间派占三分之一。”{14}1941年5月通过的《陕甘宁边区施政纲领》，用法律的形式把这一政策肯定下来。在选举中，共产党限制自己的候选人和当选人数目，并尽量创造各种条件让非党人士当选，使他们在参议会和政府中获得说话、做事的机会。1941年11月，陕甘宁边区参议会选举常驻会议员和政府委员时，候选人中的共产党员超过了三分之一，著名共产党人谢觉哉、王维舟等12人立即要求退出政府委员竞选；徐特立、肖劲光等6人退出常驻会议员竞选。选举结果，政府委员中的共产党员仍然多出一名，徐特立立即声明退出，让给了党外人士。这

种民主合作的至诚精神，赢得了各阶层人士的热烈称赞和衷心拥护。那么，党在人数只占三分之一的情况下如何实现自己对政府的领导？对此毛泽东有精辟的论述，他说：“必须保证共产党员在政权中占领导地位，因此，必须使占三分之一的共产党员在质量上具有优越的条件。只要有了这个条件，就可以保证党的领导权，不必有更多的人数。所谓领导权，不是要一天到晚当作口号去高喊，也不是盛气凌人地要人家服从我们，而是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议。”{15}刘少奇也说过：“共产党并不愿意包办政府，这也是包办不了的。”{16}可见，中国共产党对“三三制”政权的领导是间接的，不是直接的、强制性的。共产党只能向政府和参议会提出建议，而要使建议变成对方的决定，只有依靠建议本身正确、适当，并通过政府、参议会内部共产党员的宣传、说服取得多数的赞成才能实现。所以，“三三制”是一种政治基础大大扩展了的政权形式，它在政治上由一党领导，在组织和制度上实行党政分开、民主选举和少数服从多数，而不是由一党控制，更不是由一党包办、党政不分。这种政权形式无疑具有相当大的民主性，在中国政治民主化进程中具有重大的阶段性意义。刘少奇对此作过这样的论述，他说：“如果在根据地内很好地推行各阶层联合的民主政治，推行‘三三制’等，具有全国性的政治意义，具有新中国雏形的政治意义，足以影响与推动全国、特别是战后的民主运动的话，那末我们就要下决心，务必在今后把民主政治、‘三三制’等切实推行，非达到可能的高度不可。”{17}

“三三制”政权的创建，反映了各阶层人民的利益要求，使边区各级政府具有了广泛的代表性，对于提高边区政府的号召力，调动社会各界建设边区的积极性十分有益。如党外人士李鼎铭先生等11位参议员提出的“精兵简政”提案，迅速为边区政府以至中共中央所采纳，推动了边区及其他根据地大规模的精兵简政运动。“三三制”也为抗日民主政权吸纳了大量优秀人才，有效地提高了边区各级政权机关的工作效率。

（五）在选举中检查政府工作

共产党执政的目标是实现人民当家作主，给人民以实惠，激发人民的积极性和创造性，增强凝聚力和战斗力。因此，陕甘宁边区政府强调，要把选举和检查工作相结合，在选举运动中发动选民检查批评政府工作，目的是发现问题，以便改进，识别人才，以便改选，使民众真正体会到参政的实际利益。检查工作是改选人员的基础，因此在选举中让老百姓对政府工作进行大检查，让干部对照选举这面镜子来看一看自己的优点和缺点。1942年9月13日的《解放日报》登载了《米脂县进行了多级普选，县委员会总结试选经验》一文，详细介绍了这一工作的具体办法。“一般是在选举会上先由上届政府向选民作详细的工作报告，说明政府法令的执行及去年参议会的提案的执行程度，哪些做了，哪些没有做，什么原因等等。要报告参议员的工作，哪一个尽职，做得好，哪一个不尽职，做得不好等等，发动老百姓来热烈地讨论。政府工作人员还要自我批评，自己说出自从被选举以来做过的事情中有什么缺点。然后由群众提出批评，把这些意见总结起来做成提案，加以解决。”{18}晋察冀边区行政委员会提出，在大选中，各级政府应广泛发扬民主，开展群众性的批评与自我批评运动。只有如此，才能真正揭发政权工作中的官僚主义与主观主义，才能改进我们的领导工作，也只有如此，才能使人民识别谁好谁坏，暴露暗藏在政权中一切违反人民利益的分子，大大提高人民的参政参选热情与政治觉悟。共产党员和其他选民一样平等地参加选举，他们当选是凭自己的模范工作，而不是其他，正如1940年5月23日《新华日报》中的一篇文章所说“竞选人保证自己当选的唯一办法，是自己本身曾经是抗日最积极分子，曾经是为大多数人谋利益的分子，曾经是以自己的行动得到大多数人爱戴和拥护的分子。”{19}这样做的结果，既通过选举，促进了工作，尤其是促进了干部作风的转变，又选举出了人民信任的各级代表（参议员）。可以说，选举活动，是选举人和被选举人一齐上大课。

二、延安时期民主选举制度的现实启示

在抗日战争时期，有不少中外人士考察过陕甘宁根据地，大多数人都认为根据地是当时中国最民主的地方，因为他们看到了在中国共产党员的领导下，各抗日根据地的民主选举取得了很大的成功。1944年5月，中外记者参观团到陕甘宁边区参观，一些外国记者在报道中也承认：“在共产党领导的地区，广泛地实行了民主。”并说：“在延安的人们是愉快的，他们深信他们的事业是正确的。”1944年秋天，一名叫冈瑟斯坦的美国记者访问延安，归国后写成了《红色中国的挑战》，详细描述了自己在延安半年生活的见闻。他这样总结中国共产党人建设边区的成功：“他们建立了一个对人民不构成沉重负担的、同时又勇于承担重大责任的行政机构，即一个从人民中产生，通过民主方式选举出来并向他们负责的政府。”{20}中国共产党在陕甘宁边区政府中领导的民主化建设，已经被今天的学者称为“延安民主模式”。延安的民主选举是一种精神，也是一种制度，无论在理论升华和实践操作层面，今天都仍然具有现实启发意义，是我们必须认真研究和借鉴的。

启示之一：没有民主性就没有先进性

中国共产党自成立以来就一直为寻求民主新路而奋斗着，并在民主革命时期取得了丰硕的成果和经验，特别是在抗战时期，共产党人更以赤诚的态度和卓越的能力，把延安和敌后革命根据地建设成了全国的民主之区和法治之区，从而确立了中国共产党在中国社会各阶层人士中的先进性地位。仅以民主选举为例，按西方政治学的见解，延安和敌后革命根据地根本就不具备民主选举的基本条件，因为选民绝大部分都是文盲半文盲，选票都无法填写，经济文化条件也极其落后，残酷的战争环境下搞选举更是难以想象，但那时中国共产党的领导艺术几乎达到了点石成金的地步：最偏僻的乡村、大字不识的农民、中国最没有条件实行民主的地方，却在党的领导下结出了丰硕的民主之果。边区党的领导人高度重视民主对于连接党和群众的重要性，刘少奇就曾指出：“正确建立党和群众的关系，是我们党同国民党争夺领导权的重要工作之一。国民党侮辱群众，不尊重群众的权利，命令和压迫群众。而我们则同国民党相反，群众就自然愿意亲近我们，抛弃国民党人，而举我们的同志为领袖。”{21}在当时局部执政的狭小而严酷的战争环境里，正是由于实行了民主选举，中国共产党非常出色地承担起了唤起民众、组织民众、领导民众当家作主的执政职能，所以才取得了民主政治建设奇迹般的成

果，并逐步赢得了全中国人民的广泛支持和信赖，逐步确立了党的先进性地位，为自己将来的执政打下了坚实的执政基础。由此，我们也就理解了，为什么当时有那么多优秀的青年知识分子，千里迢迢，突破重重封锁，冒着途中随时送命的危险，毅然来到地瘠民贫、缺衣少食的延安，为什么所有来到延安的观察员，无论是梁漱溟、黄炎培这样的民主人士，还是卫立煌这样一度极端反共的国民党将军，或是陈嘉庚这样的海外侨界领袖，乃至美利坚的记者、军人，往往少至一周，多至旬月，便尽弃陈见，并在归去之后成为延安的赞美与支持者，究竟是什么吸引着他们和改变着他们？就是延安的民主。延安的民主代表着宽松、道义、智慧、正义和光明。那么，中国共产党在取得全国执政地位以后，如何继续建设并不断实现党的先进性，特别是如何通过发展中国特色的社会主义民主政治来实现其先进性，就显得更为迫切和重要。我们党对此进行了艰辛的探索，有成功的经验，也有失败的教训。实践证明，什么时候我们党把民主政治搞得越好，人民群众对党的先进性的认同程度就会越高，相反，什么时候我们党在民主政治发展中遭遇挫折和不幸，人民群众对党的先进性的认同度就低。

启示之二：选举制度是实现人民当家作主的重要途径

延安的民主选举所体现出来的是一种“民主”的精神。充分发扬人民民主，让最广大的人民群众真正当家作主，是激发人民的创造力、增强民族凝聚力的关键所在。正是因为这种精神的科学性和人民性，从一出现它就焕发出无比的蓬勃生机，吸引无数追求真理的炎黄子孙趋之若鹜，并因此而凝聚成中华民族历史上最强大的力量，引领中国人民推翻了一个旧中国，建立了一个新中国，并在新中国的建设中发挥了积极的作用。选举制度的本质就是实现民主。选举制度是民主政治的基本标志，没有选举制度就不会有民主。社会主义民主就是人民当家作主，人民管理国家大事，国家的一切权力属于人民。要实现人民当家作主，就要依靠选举制度，发挥民主选举的作用。人民通过选举人民代表，组成人民代表大会，通过人民代表大会管理国家大事，从而实现当家作主。在现有经济文化条件和时代背景下，世界所有国家的民主政治都主要是代议制民主。不可否认，代议制是民主政治的产物，但选举制度是它的基础，而且选举制度体现的民主性要比代议制直接得多，民主化程度也要高得多。因此，人民当家作主是绝对不能离开选举制度的。撇开选举制度讲人民当家作主，人民当家作主就只能是一句空话。在我国，实现民主的途径不少，如社会协商对话、申诉控告信访、基层人民自治、提批评意见建议等等，但只有选举制度才能产生代议制机关，才能通向国家民主，才是人民当家作主的重要途径。延安时期民主选举的“普遍、自由、直接、平等”，广大选民参政意识的热烈唤起和履行职责的笃实真诚，都是这一道理的最好见证。

延安时期民主选举政治中浓抹重彩的一笔是“三三制”政权的成功实践，刘少奇说它是具有新中国雏形的政治意义。那么，对于我们今天正在着力推进的民主政治建设，其基本政治架构是否可以借鉴延安时期所采用的“三三制”，并加以改进。比如，各级最高权力机关“人民代表大会”中三分之一的代表席位法定属于共产党，由共产党党内选举产生，另外三分之一法定属于各民主党派及无党派人士，其余由共产党与各党派、无党派人士共同竞选；中央一级行政机构首长、高法及高检总长，均由国务院总理提名，其组成也与“人大”一样，采取“仿三三制”，“全国人民代表大会”选举通过；全国政协、地方各级政协及行政首长，由共产党与各党派、无党派人士共同平等竞选产生，并相应加强政协的监督职能等等。如此，按照延安的民主精神充分进行我们的改革，既能保证社会主义方向，又能充分发扬民主，必定能再现“延安时期”生动活泼的局面。

注释：

①《陕甘宁革命根据地史料选辑》（第一辑），兰州：人民出版社，1981年，第199页。

②⑦⑧{14}{15}《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1991年，第565页；第355页；第751~752页；第742页；第742页。

③《中共中央文件选集》第12卷，中共中央党校出版社，1991年。

④⑤⑥《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年，第274页；第255页；第256~257页。

⑨{11}{16}{17}{21}《刘少奇选集》上卷，人民出版社，1981年，第92页；第76页；第177页；第225页；第60页。

⑩《张闻天文集》第二卷，中共党史出版社，1993年，第93页。

{12}张怀满：《党在延安时期的历史经验》，《学习时报》2005年10月17日。

{13}{18}中国现代史学会编：《二十世纪中国社会史研究》，当代世界出版社，1998年，第458~459页；第455~456页。

{19}刘政：《民主政治选举第一》，《中国人大》2002年第3期。

{20}陈初越：《延安的魅力》，《南风窗》2001年6月。

（作者：深圳市委党校教授）