

毛泽东 1954 年至 1957 年期间对人民代表大会制度的贡献

杨建党

领袖在制度变迁中具有重要意义。“通过领袖来施加影响的潜力一般是巨大的。任何政体中的领导的本质都是对真正需要的认识，对价值之间以及价值与实践之间矛盾的揭示和利用，对价值的重新组合，对必要制度的重建相对变革的影响。”1954 年至 1957 年期间，毛泽东主导“五四体制”人民代表大会制度的文本设计，在实践中维护与发展了人民代表大会制度。

## 一、毛泽东主导人民代表大会制度的文本设计

1952 年，毛泽东开始考虑积极创设条件，在全国范围内进行民主选举，召开各级人民代表大会。1953 年 1 月，毛泽东在中央人民政府委员会举行的第二十次会议上指出：“召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的条件已经成熟了，这是中国人民流血牺牲，为民主奋斗历数十年之久才得到的伟大胜利。”会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。12 月，毛泽东将召开全国人民代表大会的时间确定为 1954 年 9 月。同月，中共中央成立了以毛泽东为主席的宪法起草委员会。1954 年，毛泽东率领宪法起草组在杭州工作，起草组借鉴了辛亥革命以来的中国各种宪法文本与政体制度经验，参阅了苏联等社会主义国家、西方国家的宪法与政体制度经验。9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》。毛泽东主持、领导与参与的“五四体制”人民代表大会制度的文本设计基本完成。

“五四体制”明确规定了我国的人民代表大会制度，明确规定了全国人大会及其常委会与地方各级人大之性质、地位、产生、职权、机构设置、组织与活动原则、任期、例会、专门机构以及人大代表的权利与义务等，从而奠定了中国人民代表大会制度的基本框架。在“五四体制”人民代表大会制度的文本设计中，毛泽东既主持、领导了“五四体制”人民代表大会制度的文本设计，同时又积极提出关于人民代表大会制度文本设计的建议，这些建议在当时的特定政治环境下对人民代表大会制度文本设计起了较大的影响。

### 第一，关于人民代表大会的性质、地位。

毛泽东曾将全国人民代表大会形象地比喻为“如来佛”。毛泽东说：“我们的国家主席、总理都是由全国人民代表大会产生出来的。一定要服从全国人民代表大会，不能跳出‘如来佛’的手掌。”“五四体制”明确规定：中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使权

力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。各级人民代表大会在国家机关中居首要地位，其他任何国家机关不能与之并列。

### 第二，关于人民代表大会制度的职权。



毛泽东多次以国家主席为例对全国人民代表大会职权作了解释：“我们的主席与资本主义国家的总统不同，总统可以解散国会，主席不能解散全国人大，相反，全国人大可罢免主席。过去中央人民政府委员会的职权，大部分转移到全国人大和常委会去。”1954年，毛泽东又在批阅宪法草案油印打字的第一次修正稿时，在关于全国人民代表大会行使罢免权的第三十二条的上方批注：“国家主席的罢免。”1954年宪法对此增加了相应的内容，在第二十八条中规定全国人民代表大会有权罢免中华人民共和国主席、副主席。1954年3月18日、19日宪法草案讨论修改稿中关于全国人民代表大会常务委员会职权第三十六条第四款为“通过和发布具有法律效力的决议和条例”，毛泽东审阅时，删去了这一款中的“和发布”三字，并写了“此处不写‘发布’为宜，免与主席职权分歧”。1954年宪法中这一款改为“制定法令”。第三十六条第十一款为“批准和废除同外国缔结的条约”，毛泽东审阅时在这一款旁写了：“此条应采纳周鲠生意见。”周鲠生是当时宪法起草委员会聘请的法律顾问。1954年宪法中这一款改为“决定同各国缔结的条约的批准和废除”。“五四体制”明确规定：全国人民代表大会是国家最高权力机关，拥有广泛的权力，如最高立法权、最高任免权、最高决定权、最高监督权与认为应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

### 第三，关于人民代表大会机构设置。

1954年宪法制定时，毛泽东强调地方政权的执行职能：“中央决定，地方执行。”也就是说，中央与地方的关系是决定与执行的关系。部分缘于此，1954年宪法规定：地方各级人民代表大会不具有立法权，地方各级人民代表大会不设立常设机关。

第四，关于人民代表大会组织与活动原则。1954年，宪法草案初稿油印打字稿的第五十八条为：“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府在执行其任务时，应经常保持同人民群众的密切联系，广泛吸收人民群众参加和监督国家管理工作，不断地注意对脱离群众的官僚主义现象进行斗争。”毛泽东鉴于此条内容的重要性于此条上方批注：“此条似应移至总纲。”1954年宪法中这一条已写入宪法总纲的第十七条，文字改为：“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督。”“五四体制”明确规定：全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。

### 第五，关于人民代表大会的任期。

毛泽东曾说：“如果全国人民代表大会出了毛病，那毫无办法，只好等四年再说。设国家主席，在国务院与全国人民代表大会常务委员会之间有个缓冲作用。”1954年宪法采纳了毛泽东关于全国人民代表大会任期四年的意见。“五四体制”明确规定：全国、省人民代表大会每届任期四年。

毛泽东主持、领导与参与的“五四体制”人民代表大会制度文本设计在人民代表大会制度发展史上具有重要意义。1954年，《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表



大会和地方各级人民委员会组织法》的颁布，标志着人民代表大会制度在宪法体制上的正式确立，即人民代表大会制度从宪法体制上作为国家的根本政治制度。

## 二、毛泽东在政治实践中维护人民代表大会制度

任何制度都是通过制度运行来发挥其功能、凸显其价值、实现其目标等。制度文本具体表现为一些通过法律等形式规定的基本的准则、标准、规范等，它是制度实践的基础。因此，毛泽东维护人民代表大会制度实践即维护人民代表大会制度文本的实践，这主要指维护制度文本所赋予人民代表大会机构的职权的发挥。

### 第一，维护人民代表大会立法权。

1954年至1957年期间，以宪法为依据，全国人大很快通过了《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等重要的组织法规。据统计，在此期间，仅中央一级就颁布了四百三十多件重要法规。刑法、民法等重要法律开始起草，第二十二稿刑法曾提请1957年第一届全国人大四次会议征求意见。在政治实践中，毛泽东直接领导立法工作。1954年10月，中共中央统战部一份内部材料刊载了一则简讯。内容是，全国人大常委会副委员长陈叔通准备向全国人大常委会提出问题：全国人大决定了过去几年颁布的法律和条例与宪法不相抵触的均有效。但根据宪法的规定看，中央和地方颁布的法令中，有问题的不少，对这些有问题的法令，由全国人大常委会处理还是由政府处理，应加以确定。毛泽东对此高度重视，批示：“刘、周、陈、邓小平、彭真阅。此件最后一页注意，应有所准备。”

### 第二，维护人民代表大会决定权。

1954年至1957年期间，毛泽东与中国共产党将重大国家事项都提交全国人大审议、批准与决定。如1955年，一届全国人大审议通过我国发展国民经济的第一个五年计划，并同意李富春副总理关于“一五”计划的报告，责成国务院和各级国家机关采取有效的措施，保证按期完成与超额完成五年计划和各个年度计划；通过了关于根治黄河水害与开发黄河水利的综合规划的决议，批准国务院提出的综合规划的原则和基本内容。全国人大常委会二十四、三十三次会议，通过了农业生产合作社示范章程。一届全国人大三次会议，通过了高级农业生产合作社示范章程。需要指出，在政治实践中，毛泽东高度重视重大事项议案的酝酿、准备环节。1955年，毛泽东在中共中央关于征求党内外对继续镇压反革命和举行大赦问题的意见的一份文件上批示：“请各省市对这个问题的专门讨论，同时以政协为主体举行一次座谈会，然后将党内党外对这个问题（即应否大赦及如何大赦的问题）的意见，于六月廿日以前报告中央，以便确定是否要向全国人民代表大会提出大赦的议案。”毛泽东还指示将黄炎培撰写的关于民主人士对大赦看法信件印发给全国人大常委会委员供其参考。

### 第三，维护人民代表大会任免权。



1954年至1957年期间，全国人大及其常委会选举、决定和罢免了一批国家机关的领导人员和有关组成人员。1954年9月，一届全国人大一次会议在充分协商与发扬民主的基础上，严格依照法律程序选举毛泽东为中华人民共和国主席，朱德为副主席；选举刘少奇为全国人大常委会委员长，宋庆龄等为副委员长；根据毛泽东提名，决定周恩来为国务院总理。

#### 第四，维护人民代表大会监督权。

1954年至1957年期间，全国人大及其常委会定期听取和审议“一府两院”工作报告。从一届全国人大一次会议开始，全国人大每次会议均审议政府工作报告。从一届全国人大二次会议开始，每次会议均审议国民经济计划报告和财政预算决算报告。从一届全国人大四次会议，开始审议最高人民法院和最高人民检察院的工作报告。一届全国人大期间，常委会共听取工作报告达三十七次。在政治实践中，毛泽东特别倡导全国人大代表积极监督政府日常工作。1957年2月，针对当时的肃反工作，毛泽东说：“我提议今年或者明年对于肃反工作全面检查一次，总结经验，发扬正气，打击歪风。中央由人大常委和与政协常委会主持，地方由省市人民委员会和政协委员会主持。我们希望人大常务委员、政协委员、人民代表，凡是有可能的，都参加这样的检查。这对于健全我们的法制，对于正确处理反革命分子和其他犯罪分子，会有帮助的。”

从某种意义上看，制度文本设计毕竟只是问题表层现象，问题实质在于经程序正义而确立的制度文本能够真正得到有效贯彻与实施，实现制度实然功能与应然功能的统一。在1954年至1957年期间，毛泽东充分重视人民代表大会制度，自觉以行动去维护人民代表大会制度，促进了人民代表大会制度的良性运行。

### 三、毛泽东在政治实践中发展人民代表大会制度

制度建设决非一劳永逸。制度颁行后，由于制度基因与制度环境等因素，制度文本不可能完全适应现实状况，这就为人们主观能动性的发挥预留了空间。

“规范与规范性法则却可以由人来改定或改变。特别是由遵守它们或者改变它们的某项决定或社会约定来制定或改变。”在1954年至1957年期间，毛泽东积极探索人民代表大会制度建设，从而在政治实践中发展了人民代表大会制度。

#### 第一，赋予地方人大立法权。

“五四体制”确立后，各级人民代表大会都积极履行其职能，可由于立法权集中在全国人大，这一方面加重了全国人大的负担，另一方面也不利于发挥地方各级人大的积极性。鉴于此，1956年，毛泽东在《论十大关系》中提出了地方立法工作的必要性。指出：立法权集中在全国人民代表大会，“这一条也是学苏联的。因为起草宪法的时候，我曾经问过一些同志：是不是应该这么写，据说苏联是这样，有些资本主义国家也是这样，但美国似乎不是这样。……我们恨美国那个帝国主义，帝国主义实在是不好的，但它搞成这么一个发展的国家总有一些原因。它的政治制度是可以研究的。看起来，我们也要扩大一点地方的权力。地方的权力过小，对社会主义建设是不利的。”“取消大区，各省直属中央，这是





正确的。但是由此走到取消地方的必要的独立性，结果也不那么好。我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法，宪法并没有约束。”毛泽东关于地方人大立法权的设想在实践中得到了贯彻。

## 第二，开创人大代表视察制度。

建国初，毛泽东曾提议，让政协委员到全国各地去视察，后来就形成了制度。“五四体制”确立后，人民代表大会制度在运行中存在一些问题，如人民利益表达渠道不够畅通等。毛泽东认识到：“群众对人大代表、政协委员讲的话，不会全是真话。”鉴于此，1954年10月，张治中向全国人大常委会副委员长彭真提出一份书面建议，主张全国人大常委会委员每年都要出去视察，以了解地方情况，听取群众意见。该意见引起毛泽东的高度重视。在张治中建议的基础上，毛泽东将视察主体的范围从全国人大常委会委员扩展到全国人大代表。1955年5月，中共中央拟定关于组织全国人大代表分赴各地或就近在城市和乡村视察的通知稿，毛泽东批示：“尚昆用电话[问]周、陈、彭真有无意见，如无，立即发出。退尚昆于十七日发出，并立即印发给来京的各省市代表。”8月，一届全国人大常委会二十次会议通过了关于全国人大代表和省、自治区、直辖市人大代表视察工作的决定。10月，毛泽东提议，全国人大代表，政协全国委员会委员，省、市人大代表、政协委员，一起作一个月的视察。在毛泽东的推动下，一届全国人大常委会二十五次和二十八次会议对全国人大代表的视察工作做出了具体的部署与要求。“自从全国人民代表大会实行代表一年两次定期的视察工作制度以后，一年来，各省、自治区、直辖市人民代表大会代表视察工作也已经形成了经常制度。”

毛泽东所开创的代表视察制度在特定时期对于代议机关提取民意与整合社会利益、加强代议机关对“一府两院”的工作监督具有一定意义。但是，视察其本义为权力者对权力承受者的“巡视察看”，是一种从上到下的单向度政治沟通。从法理上讲，代议机关代表与选民是一种委托关系，即人民是“主人”、人大代表是“仆人”。因此，代表视察制的对象必须严格限定于“一府两院”及其组成人员，而不能是“主人”选民。

## 第三，探索“两院制”。

“五四体制”确立了一院制的人民代表大会制度，但有些人持不同看法。鉴于此，1954年12月，毛泽东明确指出：政协不能搞成国家机关，因为人大和国务院是国家权力机关和国家管理机关，政协也搞成国家机关，那就成为二元了，重复了，分散了，民主集中制就讲不通了。“如果把政协全国委员会也搞成国家机关，那就会一国二公，是不行的。”<sup>④</sup>随后，关于一院制或两院制的争论基本平息。然而，1956年下半年，关于两院制的讨论又一次兴起并在中国共产党内外高层形成了某种互动，毛泽东的思想也发生了变化。在党内高层，1956年11月，刘少奇在全国人大常委会会议上说：“政协和全国人民代表大会，有一点上议院、下议院的性质。”在党外高层，1956年7月与10月，中共中央统战部召开了党外民主人士座谈会，部分民主人士主张中国应实行两院制，使政协变成建



议、监督、审核的机关，相当于西方国家的上议院。12月，中共中央批准了统战部提交的《关于加强政协地方委员会工作的意见》，并指出：“政协在我国的政治生活中占有重要的地位，不仅具有统一战线组织的作用，而且在实际上起着类似‘上议院’的作用。”需要说明，《中共中央批准中央统战部(关于加强政协地方委员会工作的意见)》是经毛泽东审阅而定稿的，毛泽东加写了其中一段文字并批示：“在中央指示的末尾加了一段，请少奇、徐冰同志再阅，交尚昆办理。”可见，毛泽东事实上同意政协“类似‘上议院’”提法。1957年下半年后，由于众所周知的原因，中国政治形势发生重大变化，关于两院制的探索没有能够继续下去。

长期以来，理论界按照传统观点，认为在无产阶级专政国家，人民有共同的根本利益，不存在党派之间的互相攻讦与拆台，也不存在不同利益集团之间的利益冲突，无产阶级国家人民的意志具有一致性与不可分割性，其代议机关应采用一院制。因此，理论界对于毛泽东与中国共产党“两院制”的探索研究得不够，这是需要在新的时期加强研究力度的课题。

毛泽东在中国特色的政治实践中发展人民代表大会制度无疑属于一种制度创新。当今，制度创新已成为衡量一个国家、一个民族、一个政党软实力的重要标志，毛泽东的探索和创新实践为我们提供了先导、树立了榜样。

(作者为华东师范大学人文社会科学学院，上海 200241)

