



# 论邓小平对毛泽东 人大制度思想的新发展

●桂银才,王知宇

(武警学院 部队管理系,河北 廊坊 065000)

**【摘要】** 人民代表大会制度是中国的根本政治制度。它既是中国共产党长期革命斗争经验的总结,也是毛泽东关于政权建设思想的重要内容。邓小平在改革开放的同时,不仅恢复了我国人大制度的建设,而且对毛泽东关于人大制度的思想有了新发展。

**【关键词】** 邓小平;人大制度;新发展

中图分类号:A8 文献标识码:A 文章编号:1008-2077(2002)02-0062-03

1954年9月,第一届全国人民代表大会(以下简称人大)第一次会议的召开,标志着我国人大制度从中央到地方系统地建立起来。它既不同于资本主义国家的“三权鼎立”制度,也有别于其他社会主义国家的模式,而独具中国特色。这一制度是基于中国共产党长期革命斗争经验的总结,是毛泽东关于政权建设思想的重要内容。20世纪50年代,我国人大制度基本上能够在毛泽东思想的指导下正常运行并发挥了其应有的作用,但从20世纪60年代到70年代中期,由于受“左”倾思想的影响,毛泽东忽视了人大制度的建设,各级人大基本上是形同虚设,根本无法行使宪法赋予它的权利。十一届三中全会以来,邓小平不仅努力恢复了我国人大制度的正常运行,而且进一步发展了毛泽东关于人大制度的思想。

## 一、关于人民当家作主、国家一切权力属于人民的思想

人民是国家的主人,这是我国人大制度的核心、灵魂和基石。宪法明确规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民”,“人民行使国家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”。人民是国家机关和社会的主人,人民通过自己选出的代表组成全国人大和地方各级人大行使管理国家的权力,自己管理自己的事务。这是由我国社会主义制度的性质决定的,也是毛泽东、邓小平一生所孜孜以求的。

但是,作为“权力源”的“人民”这一概念,其内涵随着我国各个历史时期的不同而各异。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出:“人民这个概念在不同的国家和各个国家的不同的历史时期,有着不同的内容。”<sup>①</sup>历史的发展,也充分体现了这一点。就我国来说,在抗日战争时期,一切抗日的阶级、阶层和社会集团都属于人民的范畴。在解放战争和建国初期,一切反对美帝国主义及其走狗——官僚资产阶级、地主阶级和代表这些阶级的国民党反动派的阶级、阶层和社会集团,都属于人民的范畴。1954年以后,毛泽东认为,“人民”就是工人阶级、农民阶级、知识分子和民族资产阶级。当然,毛泽东的这些论断在当时的情况下无疑是科学的。但从20世纪50年代后期起,特别是1957年以后,毛泽东错误地把知识分子看成是资产阶级的代表人物。1959年二届人大,毛泽东退居二线,刘少奇接替毛泽东负责人大工作。20世纪60年代中期,毛泽东又把一大批党内干部当作是走资本主义道路的当权派,并通过“文化大革命”剥夺了他们参政议政的权利。这样就使“人民”概念的内涵大大地缩小了。

改革开放后,邓小平恢复了人大制度,并赋予“人民”这一概念更广泛的内容。邓小平认为:“在这30年中,我国的社会阶级状况发生了根本的变化。我国工人阶级的地位已经大大加强,我国农民已经

收稿日期:2001-03-08

作者简介:桂银才(1963—),男,山东莘县人,武警学院部队管理系毛泽东思想教研室讲师;王知宇(1955—),男,辽宁开原人,武警学院部队管理系毛泽东思想教研室副教授。

是有二十多年历史的集体农民。……我国广大的知识分子,包括从旧社会过来的老知识分子的绝大多数,已经成为工人阶级的一部分。”<sup>②</sup>他指出:剥削阶级作为阶级已经消灭,但“仍然有反革命分子,敌特分子,有各种破坏社会主义秩序的刑事犯罪分子和其他坏分子,有贪污盗窃、投机倒把的新剥削分子。”<sup>③</sup>也就是说,在我国现阶段的人群中,除少数敌对分子外,都是“人民”的组成部分,它包括工人、农民、知识分子、其他劳动者、一切爱国者以及各民族、爱国华侨、各种职业的优秀人物和代表人物。可见,“人民”这一概念的变化,是由中国革命和建设的历史特点所决定的,同时表明,我国人大制度也在不断地发展和完善。然而,在我们这样一个拥有12亿多人口的大国里,由全体“人民”直接管理国家是不可能的,所以在我国现阶段人大制度是实现人民当家作主的最好形式。因而,邓小平强调:“在政治体制改革方面有一点可以肯定,就是我们要坚持实行人民代表大会制度,而不是美国式的三权鼎立制度。”<sup>④</sup>

邓小平认为“改革是大家的意见,人民的要求”<sup>⑤</sup>,离开了人民就不会有改革的成功。但是,人民能否有效地行使权力、参政议政,取决于人民自己选出的人大代表,因此,改进人大代表的结构并提高人大代表自身的素质至关重要。所以,三中全会以来,在人大代表的选举方面,党中央和邓小平同志采取了积极的措施,增加了人大代表中普通群众所占的比例,收到了较好的效果。

## 二、关于人大职权至高性和广泛性的思想

我国人大独掌国家的最高权力,其他国家机关从属于人大。这是我国人大制度的特点,也有别于其他社会主义国家。十月革命后的俄国,分设“全俄苏维埃代表大会”和“人民委员会”两套机构,其立法和行政分开,互相制约。而我国宪法中规定,全国人大不是单纯的立法机关,同时还是国家的最高权力机关,除立法外,还有权讨论并决定国家的重大事务,组织中央一级行政、审判、检查和军事等国家机关,并分别委以相应的职权。也就是说,人大与其他国家机关之间不是平列关系,而是从属关系,即其他国家机关从属于人大,并对人大负责,受人大监督。

实际上,我国人大职权的这种至高性和广泛性,也是经过一波三折才最终取得了法律地位。我们知道,我国人大制度是在中国共产党的领导下,经过新民主主义革命及其转变,逐步创立和发展起来的,1954年以法律的形式正式确立下来。但是,各级人大常常在党的干预下开展工作,长期受“左”倾错误

的影响。从三届人大一次会议起,整整10年没有召开全国人民代表大会。1970年毛泽东虽然提议召开四届人大一次会议,但未能实现。1975年的宪法甚至规定:“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”,这就不可避免地产生了以党代政、党政不分的不良现象,削弱了人大职权。这种现象的出现不是偶然的,而是由于我党在长期战争年代已确立了领导地位,在建设时期又缺少经验所造成的。尽管我们党的这种领导地位,在不同的时期都起过积极作用,并被人民所接受,但是党政不分不符合人大的性质,有碍于我国社会主义的建设和发展,也与毛泽东关于人大制度的指导思想相左。早在抗日战争时期,毛泽东就注意到了党的这种地位,并在政权建设中采取了“三三制”原则,为党对国家政权实行政治领导提供了范例。

然而,“没有共产党,就没有新中国”,也就没有人民的一切权利,这是被我国历史所证明了的。那么,怎样才能做到既坚持中国共产党的领导决不能动摇,又能充分体现我国人大制度的至高性和广泛性呢?党的十一届三中全会以后,邓小平在建设社会主义民主政治方面做了大量工作,并在政治体制改革的实践中提出了党政分开的思想。在这一思想的指导下,为加强和改善党的领导,充分发挥人大的作用,1982年我国宪法作了如下修改:中国共产党对国家实行领导,必须通过人民代表大会,把党的路线、方针、政策转化为国家意志。

## 三、关于民主集中制的思想

人大制度是按民主集中制原则组织起来的,是我国的根本政治制度和政权组织形式。早在《共同纲领》中就规定:“各级政权机关一律实行民主集中制。”1954年的宪法也规定:“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。”

这一制度就是根据毛泽东同志的设想制定的。毛泽东在《新民主主义论》中指出:“只有民主集中制的政府,才能充分地发挥一切革命人民的意志,也才能最有力量地去反对革命的敌人”<sup>⑥</sup>;他在《论联合政府》中也指出:我们“应该采取民主集中制,……只有这个制度,才能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中力量处理国事,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”<sup>⑦</sup>。

但是,历史条件又决定了我国建设社会主义民主政治的起点比较低,作为民主主体的广大人民群众(特别是占人口80%的农民)民主素养不高;封建

的传统观念对国家机关及其工作人员还有着较大的影响等。因而,我们既要努力创造各种条件保证人民当家作主,又不能脱离实际,超越阶段,提出过高过急的民主要求。邓小平认为:“为了保证人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>⑧</sup>他还说:“发扬民主可以经过很多渠道来实现。”<sup>⑨</sup>比如,加强党内的民主生活,加强纪检监督部门的工作,加强人代会及其常委对各级政府及其官员的监督和执法检查工作,进一步贯彻执行共产党与民主党派“长期合作”的方针,等等。邓小平一再强调:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。”<sup>⑩</sup>关于普选问题,他认为:“即使搞普选,也要有一个逐步的过度,要一步一步来。我向一位外国客人讲过,大陆在下个世纪,经过半个世纪以后可以实行普选。现在我们在县级以上实行的是间接选举,县级和县级以下的基层才是直接选举。因为我们有十亿人口,人民的文化素质也不够,普遍实行直接选举的条件不成熟。”<sup>⑪</sup>所以,为了使选举更能表达民意,在邓小平理论的指导下,我们在选举制度方面进行了一些改革。比如,实行差额选举和人大代表在县级以下的基层实行直接选举;让人民群众在“乡政村治”的体制下广泛参与民主政治,自己管理自己的事务等,收到了初步成效。

另外,人民政协作为民主协商机关和统一战线组织仍然继续存在,这既是发扬人民民主、联系各方面人民群众的重要组织形式,也是毛泽东思想的重要内容。所以,“文革”以后,邓小平也努力恢复和发展了这一制度。

#### 四、关于民族平等和民族团结的思想

中国是一个多民族的国家,坚持各民族一律平等,维护和发展各民族之间的平等、团结和互助关系,是中国共产党的一贯原则。因而,在这一点上毛泽东、邓小平的思想是一致的。

宪法和法律规定:在全国人民代表大会中,各少数民族都应当有适当名额的代表,人口特少的民族,至少也应有代表1人;全国人大常委会和地方各级人大中,都应有适当名额的少数民族代表参加。这样可以保障各民族通过自己的代表,平等地决定和管理国家大事。各级国家机关通过自己的活动,保障少数民族的权利,帮助他们加速经济和文化的发展。全国人大以及由它产生的国务院,分别设立专门从事民族工作的机构,在民族事务较为突出的地区,地方行政机关也都应设立类似的机构,从组织上

保证民族平等和团结原则的实施。1949年的《共同纲领》和1954年人大通过的《中华人民共和国宪法》以及其后的历次宪法修正案,对此都有明确的规定。按宪法规定,各少数民族聚居的地方实行区域自治,那里的人大和人民政府机关(即自治机关)依法行使自治权。可以说,我国的民族区域自治制度充分体现了民族平等和民族团结的思想。

邓小平在政治体制改革的过程中指出,解决民族问题,中国采取的不是民族共和国联邦制度,而是民族区域自治制度。他说,这个制度比较好,完全适合中国国情。为此,1984年5月,六届全国人大在邓小平的指导下通过了《中华人民共和国民族区域自治法》作为实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法规。1991年12月,国务院发出了关于贯彻实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干问题的通知,又提出了要加强10个方面的工作任务,以便有力支持、帮助民族地区加速发展经济文化事业,促进各地区的协调发展和各民族的共同繁荣。因此,党的十五大再次强调,必须全面贯彻党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系。这既是毛泽东思想、邓小平理论的重要内容,也是历史赋予我们的责任。

总之,50年代,人大制度基本上能够正常运行并发挥了应有的作用。但是,后来有相当一段时间,由于种种原因,人大制度基本上形同虚设,无法行使宪法所赋予它的权力。十一届三中全会以来,在邓小平理论的指导下,虽然人大制度有了很大的发展,但离它应发挥的作用以及人民对它的要求,还有很大的差距。所以,坚持和完善人大制度,不仅是毛泽东思想和邓小平理论发展的需要,也是不断完善人大制度自身要求的需要,同时也是建设有中国特色的社会主义民主政治的需要,是历史赋予我们的责任,决不能动摇。因此,江泽民在党的十五大报告中明确指出:“坚持和完善人民代表大会制度,保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能,加强立法和监督工作,密切人民代表同人民的联系,仍然是我们现在和今后的一项重要任务。”

#### 注 释:

①⑥《毛泽东著作选读》,人民出版社,1986年版,第757、364~365页。

②③⑧⑨⑩《邓小平文选》第二卷,第185~186、169、146、276~277、332页。

④⑤⑪《邓小平文选》第三卷,第307、118、220~221页。

⑦《毛泽东选集》第三卷,第1057页。