

人民代表大会制度的宪法基础

莫纪宏

今年是新中国宪法诞生50周年。50年前,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次全体会议通过了新中国第一部宪法,也就是宪法史上俗称的五四宪法。五四宪法是在毛泽东同志的亲自主持下起草的,它反映了全中国各族人民的共同意志和全体人民的共同利益,它确立了新中国的根本政治制度——人民代表大会制度,为新中国的政治、经济和文化建设奠定了坚实的法律基础。

人民代表大会制度在五四宪法中得到全面地规定,既是我国新民主主义革命时期人民政权建设经验的总结,也是新中国人民当家作主的重要体现。刘少奇同志在关于中华人民共和国宪法草案的报告中指出:人民代表大会制度所以能够成为我国的适宜的政治制度,就是因为它能够便利人民行使自己的权力,能够便利人民群众经常经过这样的政治组织参加国家的管理,从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。显然,如果没有一种适宜的政治制度使人民群众能够发挥管理国家的能力,那么,人民群众就不能很好地动员和组织起来建设社会主义。

为了巩固中国人民民主革命斗争的胜利成果和为建设社会主义新中国奠定坚实的政治基础,五四宪法在規定人民代表大会制度为新中国的根本政治制度的同时,明确了我国人民代表大会制度的基本原则,这些原则主要集中体现在以下几个方面:

第一,五四宪法规定了中华人民共和国的一切权力属于人民,人民是国家的主人。

五四宪法第2条规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。该条规定旗帜鲜明地将国家的最高权力赋予了人民,而不是赋予某个社会组织或者某个人,这一规定将新中国的政权基础建立在广泛的人民性基础之上,突出地体现了新中国政权全心全意为人民服务的本质特征。为了体现了人民当家作主的原则,五四宪法还在许多条文中进一步把人民当家作主的权利予以具体化,规定了国家机关必须接受人民的监督,对人民负责。五四宪法第17条规定: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。第18条又规定:一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度,服从宪法和法律,努力为人民服务。

第二,五四宪法确立以各级人民代表大会作为代表人民行使国家权力的各级国家权力机关的法律地位,确立了新中国政权组织结构的基本框架,突出了各级人民代表大会在行使国家权力中的重要作用。

五四宪法第2条明确规定: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。该规定明确了各级人民代表大会在新中国政权建设中的核心地位,也是新中国政权建设的最重要的特征的体现。它表明新中国的政权组织形式并没有模仿资本主义国家的三权分立制度,也没有简单地模仿前苏联的工农兵苏维埃政权制度,而是根据新中国政权建设的具体特点,结合中国共产党在民主革命时期革命根据地政权建设的经验,独立自主地建立起来的适合于我国具体政治国情的政权组织形式。五四宪法确立了各级人民代表大会作为各级国家权力机关的法律地位,并基于此原则,比较全面和系统地构建了以各级人民代表大会为基础的国家立法机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关制度。

在中央一级国家政权机关，五四宪法规定，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。规定中华人民共和国主席根据全国人大和常委会的决定，行使宪法所规定的国事权；规定中华人民共和国国务院，即中央人民政府是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关；规定最高人民法院和最高人民检察院是行使国家最高审判权和检察权的国家机关。

在地方一级国家政权机关，五四宪法规定地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关；地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关；地方各级人民法院和地方各级人民检察院是地方各级审判机关和检察机关。此外，五四宪法还规定了自治区、自治州、自治县的自治机关依照宪法和法律规定的权限行使自治权。

第三，作为人民代表大会制度的一项重要原则，五四宪法还明确了国家机关在保障公民权利方面的基本职责，体现了新中国宪法保障人权的基本精神。

五四宪法不仅单设一章公民的基本权利和义务来规定公民的各项基本权利，而且还规定了国家在保障公民基本权利实现方面的法律责任，为公民的基本权利的实现提供了可靠的法律保障。特别值得一提的是，五四宪法还将保护公民的基本权利明确作为地方各级人民代表大会的一项宪法职责。五四宪法第58条规定：地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证法律、法令的遵守和执行，规划地方的经济建设、文化建设和公共事业，审查和批准地方的预算和决算，保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利，保障少数民族的平等权利。

五四宪法确立的我国的人民代表大会制度意义是非常深远的。首先，该制度在其后的50年中，一直得到了比较好地运行。50年来，我国的政权建设的基本格局都是按照五四宪法所确立的人民代表大会制度进行的，都是以各级人民代表大会行使国家权力为政权组织形式的核心，并在此基础上，不断地健全和完善国家的立法制度、行政管理制度和审判制度、检察制度。人民行使国家权力的机关一直是各级人民代表大会，人民通过直接参与或者通过选举人民代表的形式来行使国家权力，组织国家政权，开展各项政治活动。其次，五四宪法确立的人民代表大会制度的基本法律框架在其后的1975年宪法、1978年宪法和现行宪法中都得到了很好地继承，并在总结实践经验的基础上不断地加以完善和发展。50年来，我国的人民代表大会制度建设之所以取得了令人瞩目的成就，与五四宪法科学地设计我国的根本政治制度是分不开的。五四宪法确立的人民代表大会制度是我国社会主义民主政治建设的宝贵财富，也是我国建设社会主义现代化的制度保障。

背景资料

一届全国人大一次会议

第一届全国人民代表大会第一次会议于1954年9月15日至9月28日在北京召开。代表总人数1226人(其中女代表147人，少数民族代表178人)。中央人民政府主席毛泽东致开幕词。会议听取了中华人民共和国宪法起草委员会委员刘少奇关于中华人民共和国宪法草案的报告。中央人民政府政务院总理周恩来政府工作报告。政府工作报告提出我国伟大的人民革命的根本目的，是在于从帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫下面，最后也从资本主义的束缚和小生产的限制下面，解放我国的生产力，使我国国民经济能够沿着社会主义的道路而得到有计划的发展，以便提高人民的物质生活和文化生活的水平，并且巩固我们国家的独立和安全。

会议制定和颁布了中国历史上第一部人民的宪法——中华人民共和国宪法。

会议通过了关于政府工作报告的决议、中华人民共和国全国人民代表大会组织法、中华人民共和国国务院组织法、中华人民共和国法院组织法、中华人民共和国人民检察院组织法、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、关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议。

会议选举毛泽东为中华人民共和国主席、朱德为副主席,刘少奇为第一届全国人民代表大会常务委员会委员长,董必武为最高人民法院院长,张鼎丞为最高人民检察院检察长。大会根据毛泽东主席的提名,决定周恩来为国务院总理。