

# 中国式民主的生动窗口

## ——我国“两会”制度的由来与发展

徐高峰

### 李济深最早建议： “两会”同时召开

1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，通过并公布了《中华人民共和国宪法》，全国人民代表大会成为国家最高权力机关。一届全国人大一次会议召开后3个月，全国政协二届一次会议召开。这样，在中国的政治架构中，形成了人大和政协并行的局面，这是“两会”形成的政治基础和组织基础。

此后，一届全国人大的历次会议和政协第二届全国委员会历次会议也都在不同的时间段，按照各自的形式，分别筹备召开。

时任民革中央主席李济深看到这种情况，认为这样的做法会导致两次会议分别花费很多时间、人力、财力、物力，既不利于工作开展，又增加了国家财政开支，因此他向毛泽东主席和周恩来总理建议，提出能否对两个会议进行改革，在时间上，建议同期举行；在形式上，建议全体全国政协委员列席全国人民代表大会。李济深当时既是一届全国人大常委会副委员长，又是政协二届全国委员会副主席，全国人大和全国政协的全体会议都要参加，有着深刻的感受。

这一建议得到毛泽东和周恩来的肯定和采纳。

每年全国两会，来自全国各地的人大代表和政协委员相聚北京，代表全国人民参政议政。两会已经成为中国发展的“指南针”和中国走势的“风向标”，也是世界了解中国的窗口。全国两会之所以愈发具有预判中国甚至世界发展的风向标意义，很重要的一点得益于中国式民主的独特制度优势。



1955年下半年全国人大代表、全国政协委员视察工作报告等材料。



全国政协三届一次会议会场，这是两会首次同期召开。

### 八二宪法： 推进两会制度化、程序化

1978年2月底至3月初，全国政协五届一次会议在北京举行，出席这次会议的政协委员同时列席了五届全国人大一次会议。从此，政协委员列席人大会议的做法得以恢复。

2月28日，《人民日报》刊发文章《醉春风·庆祝人大政协两会同开》，第一次把全国人大会议和全国政协会议合称为“两会”。

五届全国人大五次会议通过的1982年宪法正式确立了人大国家权力机关地位，同时第一次以根本大法的形式明确了政协的性质、地位和作用，使人大和政协正式成为政治生活中持续存在、并发挥实际效能的政治组织。八二宪法推进了两会的制度化、程序化，推进了两会之间的互动和联系，促进了两会在我国政治生活中共同发挥作用。

全国两会在3月召开的惯例，则始于1985年。此前，会议时间从年初，到年中，到年末，历年均有不同。以五届全国人大、政协会议为例，一次会议是在2月，二次会议在6月，三次会议在8月，四次和五次则安排在11月。1989年七届全国人大二次会议通过全国人大议事规则，确定了全国人代会一般在每年一季度举行。而召开的日期固定在3月5日，并不是法律的明确规定。

1998年召开的两会，具有重要标志性意义，自1998年起全国人大在3月5日召开。这样，两会的召开日期进一步制度化，会期一般是8至15天。2020年受新冠疫情影响，为贯彻落实党中央统筹推进疫情防控和经济社会发展工作重大决策部署，持续做好疫情防控工作，切实保障人民群众生命健康安全，两会亦往后推迟了2个月，这是自1998年后，全国两会唯一一次推迟召开。

历史不能割断。正是以此为起点，改革开放后两会机制的内容和形式在不断地丰富和提升。比如，两会同期开会、政协委员列席人大全体会议、人大负责人列席政协全体会议的开幕式和闭幕式、会议日程安排上的协作等内容，以及人大代表和政协委员联系人民群众的渠道等等，两会机制在我国民主政治制度化进程中发挥着独特作用。

每年春天，越来越多的人关注两会，两会已经成为中国发展的“指南针”和中国走势的“风向标”，也是世界了解中国的窗口。2021年12月4日国务院新闻办公室发布的《中国的民主》白皮书提出：“全国政协全体会议与全国人大会议每年同期召开，政协委员不仅要讨论政协的问题，还要列席全国人大会议，参加对有关法律修改、‘一府两院’工作报告等的讨论，这样的制度安排真正实现了让人人起来负责、人人监督政府工作，形成了具有中国特色的‘两会’式民主。”

初心不改，行者无疆。习近平总书记在党的二十大报告中指出：全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。随着我国政治体制改革不断推进、社会主义民主政治的发展，两会机制将进一步创新、发展和完善，中国式民主的探索与实践也必将在全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的历史进程中书写新的篇章。

(本文作者为吉林省政协办公厅副主任)

### 50年代中期：人大政协在联席会议、联合视察上密切互动

联席会议是一届全国人大常委会和全国政协二届常委会合作的主要形式。这一阶段，全国人大常委会、政协全国委员会常委会举行了多次联席会议。

1955年11月10日，一届全国人大常委会第二十五次会议和全国政协二届常委会第八次会议举行联席会议。彭真副委员长作《全国人大常委会和政协全国委员会关于1955年秋收后视察工作的通知(草稿)》的说明。当日由全国人大常委会和全国政协常委会联合发出关于1955年秋后组织全国政协委员和全国人大代表一起到各地视察农村和城市的各项工作的通知。两天后，一届全国人大常委会第二十八次会议和全国政协二届常委会第九次会议再次联合举行扩大会议，听取关于1955年秋收后视察工作问题的报告，对视察工作作出具体部署。

从此，人大和政协在常委会层面的联动活动日益增多，通过召开联席会议形式讨论通过一些“通知”或“决议”。例如，1956年10月举行扩大联席会议，印度尼西亚共和国总统苏加诺到会发表演说，刘少奇委员长、宋庆龄副委员长发表讲话；1956年11月举行联席会议，讨论1956年下半年视察工作，通过《关于宽大处理和安置城市残余反革命分子的决定》和《关于对反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》；1957年9月举行联席会议，决定成立“中国人民庆祝伟大的十月社会主义革命40周年筹备委员会”，推举刘少奇为主任委员；1957年10月举行联席会议，讨论并基本同意《1956年到1967年全国农业发展纲要(修正草案)》，并决定公布实施，征求人民意见；1958年8月、10月，全国人大常委会和政协全国委员会常委会举行两次联席会议，一次是柬埔寨首相西哈努克应邀在联席会议上发表演讲，另一次是听取志愿军司令员杨勇关于中国人民志愿军抗美援朝的工作报告，并作出决议。

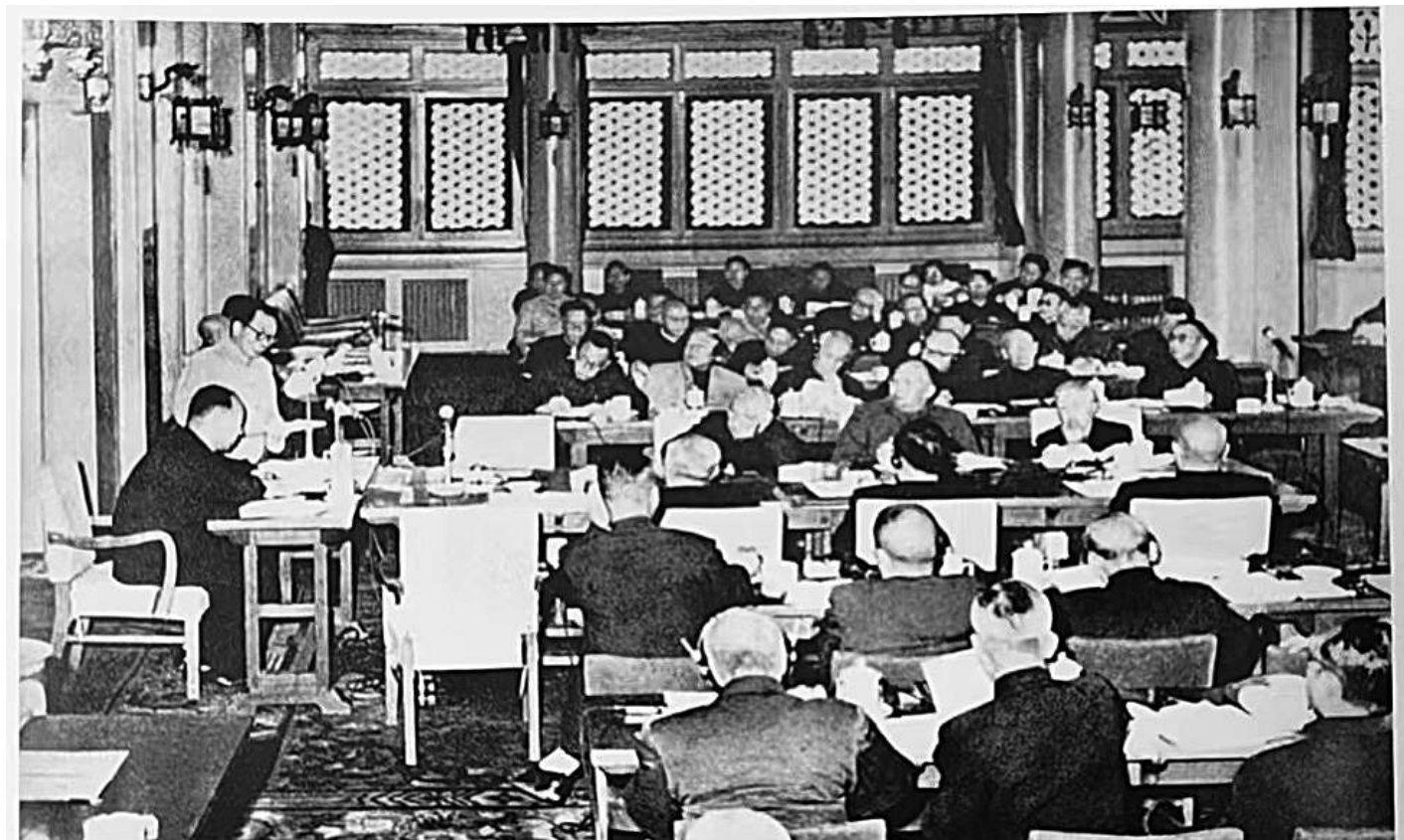
一届全国人大成立后，很快就建立了代表视察制度。毛泽东对人大代表视察制度很赞赏，提出加上全国政协委员共同视察的想法。早在1951年1月，毛泽东在同第二次全国统战工作会议与会代表的谈话中指出：“民主人士到各地去视察，各地不要以此为累赘，让他们去听听农民的诉苦，看看农民的欢喜。我们有什么缺点和错误，也可以让他们看看，这是一件有益的事情。状元三年一考，土改千难万难，应该欢迎他们去看看。”(参见李维汉《回忆与研究》，中共党史出版社1986年版，第722页)1955年10月，毛泽东在最高国务会议上提议，全国人民代表大会代表、政协全国委员会委员、省、市人民代表大会代表、政协委员，一起作一个月的视察。视察可以了解情况，可以联系群众，对立法、行政工作、法院、检察院各方面的工作，都有好处。《全国人民代表大会及其常务委员会大事记(1954-2014)》，中国民主法制出版社2014年版，第50页)

根据毛泽东的提议，全国人大常委会和全国政协作出了《人大代表、政协委员关于1955年秋后视察工作的通知》，组织全国政协委员同全国人大代表一起到各地视察。从11月中旬开始到12月为止，进行了一个多月的时间，全国人大代表和全国政协委员在全国各地视察。视察内容有农业合作化、粮食生产、粮食统购统销、落后乡的改造、工商业的生产经营、私营工商业的社会主义改造、街道工作和“肃反”工作等问题，政协委员还把各地有关知识分子的问题列为视察的重点。

据统计，参加这次视察的全国人大代表351人，占代表总数的28.7%；政协全国委员会委员139人，占全国政协委员总数的26.2%。视察后写出视察报告149份，提出意见、建议1000条。此后，全国人大常委会和政协全国委员会把组织人大代表、政协委员视察分别列入工作日程，每年安排春秋两次视察活动。

一届全国人大和政协二届全国委员会期间，两个组织在常委会层面的联动比较频繁，从内容上看主要是围绕人大代表视察、政协委员联合视察或一些共同的事务进行讨论审议。之所以能够召开联席会议，是与当时人大和政协比较活跃分不开的。一届全国人大常委会共举行110次会议，全国政协二届常委会共举行54次会议。同时，全国人大常委会副委员长和全国政协副主席有交叉任职，比如宋庆龄、郭沫若、彭真、沈均儒、李维汉、陈叔通，既是全国人大常委会副委员长，又兼任全国政协副主席，工作上经常有交叉。

另外，全国人大常委会委员和全国政协常委一起加上只有130人，比较容易组织。全国人大常委会和政协全国委员会常委会联席会议以及人大代表、政协委员联合视察制度，为两会机制的形成创造了条件。



1957年10月18日，全国人大常委会和全国政协常委会举行联席会议，讨论1956年到1967年《全国农业发展纲要(修正草案)》。图为中央书记处书记谭震林在会上作关于修改后的《全国农业发展纲要(草案)》的说明。

### 1959年4月：二届全国人大一次会议和全国政协三届一次会议首次同期召开

为了便于政协委员参与国事，根据毛泽东的提议，二届全国人大一次会议和全国政协三届一次会议同期召开。

1959年4月18日至28日，二届全国人大一次会议在北京举行，这是继1954年一届全国人大会议以来第一次换届的人民代表大会。这是中华人民共和国历史上一次重要的会议，它一方面标志着人民代表大会制度的发展，另一方面也充分说明我国政治制度和体制的进一步完善。

当年4月17日至29日，全国政协三届一次会议在北京举行，会议听取了全国政协副主席李维汉作的《中国人民政治协商会议第二届全国委员会常务委员会工作报告》。根据会议议程，全体政协委员列席人大会议，听取了国务院总理周恩来作的《政府工作报告》；国务院副总理李富春作的《关于1959年国民经济计划草案的报告》和国务院副总理李先念作的《关于1958年国家决算和1959年国家预算草案的报告》。

由此，揭开了全国政协会议与全国人民代表大会每年同时召开的序幕，逐渐形成了现今对我国政治生活具有重大影响的两会格局。

之所以开幕时间差开一天，其中的一个原因是，周恩来当时是全国政协主席，同时也是国务院总理，他要出席并主持全国政协三届一次会议开幕式，还要在第二天开幕的二届全国人大一次会议上作《政府工作报告》。同时，二届和三届全国人大期间，部分全国人大常委会副委员长同时担任全国政协副主席，两个会议的全体会议错开安排，便于安排这部分副委员长的活动。

对于这种两会机制安排，周恩来在全国人大常委会和全国政协常委会联席会议上指出：“两个大会联合起来开会

是一个新形式。但要说明，这个会是又联合，又有区别。主要议程是合着的，但人大要实行它的权力，这些权力政协是没有的，但是多吸收意见，归入决议中去，可以集思广益把工作做得更好。人大、政协两会会有不同之处，权力上有分别，但应该说两会只有权力之分，无高低之别。不只是人大的报告政协可以听，政协有好报告人大也可以听。”(《中国人民政治协商会议资料选集》，全国政协秘书处编印，1962年，第18-19页)

李维汉也指出：在我国的具体历史和现实条件下，正确认识政协和人大的不同职能，对于发展我国的人民民主和建设社会主义事业，都是有益的和必要的。

实践证明，政协委员列席人大会议，听取政府工作报告、国民经济计划草案、国家财政年度决算、年度预算，以及国家重大事项报告，为国家大政方针的制定和实施献计出力，是充分发挥政协作用的一种重要渠道。

从1959年4月到1963年12月，二届全国人大与政协三届全国委员会分别召开4次会议，全国人大和全国政协相对应的每一次会议都在同一时间召开，全国政协委员列席全国人大会议。1960年3月29日上午10时，周恩来在全国政协三届二次会议开幕式上特别宣布，这次会议与二届全国人大二次会议同时进行。

这一时期的全国政协会议早于全国人大会议半天或者1天或者4天开幕，晚于全国人大会议的半天或者2天结束。另外，1959年9月24日随着人民大会堂落成，1960年3月30日下午，二届全国人大二次会议首次在人民大会堂隆重召开。从此，全国人大与全国政协的全体会议地点一直定在了人

民大会堂。

三届全国人大和政协四届全国委员会只在1964年12月到1965年1月分别召开了1次全体会议。全国政协四届一次会议早于三届全国人大一次会议1天半开幕，晚于1天闭幕。

1966年“文化大革命”开始不久，决定三届全国人大二次会议与全国政协四届二次会议不定期延期举行。“文化大革命”时期，仅1975年1月召开过四届全国人大第一次会议。这时，没有产生新一届政协全国委员会，自然也就没有全国政协委员列席全国人大会议，两会联席会议中断。



1962年1月，全国人大代表和全国政协委员在福建省漳州市郊百花村视察参观。