

全国两会是全国人民代表大会会议和中国人民政治协商会议全国委员会全体会议的简称。两会从1985年起形成在每年3月召开的惯例。自1998年起，每年的全国人大会议多在3月5日开幕；1999年起，全国政协会议多在3月3日开幕。通过召开两会，广泛凝聚社会各界共识，体现了中国特色社会主义民主制度的优越性。

1946年1月10日至31日，国民党、共产党、民盟、青年党和社会贤达五方在重庆召开政治协商会议。这次会议确定了民主改革原则与走向和平民主的政治路线图。虽然政协决议很快被国民党撕毁，但政治协商会议已在人民心中留下不可磨灭的印象。1948年4月30日，中共中央发布“五一口号”，提出“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”，得到了各民主党派的积极响应，这为后来新政协的召开和多党合作制度的形成奠定了政治基础。1954年第一届全国人民代表大会的召开，标志着人民代表大会制度作为新中国根本政治制度的正式确立。此后，两会伴随着新中国的历史进程经历了不同时期的发展变迁，最终走向制度化和规范化。

两会的奠基

1949年9月至1954年9月，是两会发展史上的奠基时期。此时，中国人民政治协商会议第一届全体会议肩负着双重使命：既是代行全国人民代表大会职权的国家权力机关，又是中国共产党领导下的统一战线组织。这是因为，新中国成立之初，召开全国人大的条件尚不具备。解放战争尚未完全结束，土地改革正在推进，实行全国范围的普选客观上存在困难。正如《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）所规定的：“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。”这一制度安排，体现了实事求是、循序渐进的政治智慧，为新中国政权建设赢得了时间和空间。

1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在中南海怀仁堂开幕。毛泽东在开幕词中明确指出：“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权。”会议期间，全体代表审议通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，通过了《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举产生了中央人民



全国两会的由来与变迁

□ 刘维芳 申登科

政府委员会，宣告了中华人民共和国的成立。从制定法律、产生政府到确定国都、国旗、国歌、纪年，中国人民政治协商会议第一届全体会议完成了创建中华人民共和国的历史使命。

与此同时，政协作为统一战线组织的固有属性也得到了充分体现。各民主党派、无党派人士、各人民团体、各地区、各民族、海外华侨和中国人民解放军的代表汇聚一堂，共商建国大计。值得一提的是，在确定参加新政协的单位和代表名单时，周恩来做了大量协调工作，他约谈致公党代表陈其尤，耐心倾听意见。致公党是响应“五一口号”最早的民主党派之一，但最初有人质疑其是否有资格参加新政协。周恩来明确表态：“致公党响应新政协最早，我们主张列入筹备会。”这种广纳百川的气度，让陈其尤深为感动。正是在这种坦诚协商的氛围中，致公党递交了人民政协历史上第一份党派提案——《由中央人民政府研究和实行护侨政策案》。

在1949年10月至1954年9月这5年间，政协第一届全国委员会切实履行了全国人民代表大会的职能。1949年10月，通过“以10月1日为国庆纪念日”的建议案；1950年6月，讨论通过《中华人民共和国土地改革法（草案）》和国徽图案；1953年2月，听取周恩来所作涉及第一个五年计划的政治报告。这些工作表明，在人民代表大会召开之前，政协全国委员会在国家政治生活中发挥了不可替代的作用。

中国人民政治协商会议第一届全体会议的双重属性，是在特定历史条件下形成的。它不但初步奠定了新中国的政治基础，而且明确了人民代表大会制度的法律地位。它以代行人大职权的形式完成了建立新中国的历史使命，又以统一战线组织的形式为多党合作和政治协商制度奠定了基石。

随着1954年第一届全国人大的召开，人大制度正式确立，政协回归统战定位，二者从此在国家政治架构中各安其位、相互配合，开启了两会并行发展的新阶段。

两会的曲折发展

1954年至1978年，是两会曲折发展的时期。1954年9月，一届全国人大一次会议隆重举行，通过了《中华人民共和国宪法》，以根本大法形式确立了人民代表大会制度的宪法地位。3个月后，全国政协二届一次会议召开，标志着人民政协正式完成代行人大职权的历史使命，回归统一战线组织的定位。

随着全国人大的召开，一个现实问题摆在面前：人民政协何去何从？毛泽东对此作出了清醒而务实的回答：“召开全国人民代表大会以后，有些人认为政协的作用不大了，政协是否还需要成了问题。现在证明是需要的。”他明确指出全国政协承担着协商国际问题、商量候选人名单、提意见、协调各方关系、学习马列主义五大任务。至此，全国人大作为国家权力机关、全国政协作为统一战线组织的并行格局正式形成。

1959年，两会迎来又一重要节点。当时，全国人大与全国政协分别召开会议的模式耗时耗力，时任革中央主席李济深就此向毛泽东、周恩来提出建议，主张“将人大和政协两次会议改为一次举行，政协全体委员列席人大会议”。这一建议直接促成了延续至今的两会同期召开机制——这正是协商民主的生动注脚。1959年4月，全国政协三届一次会议与二届全国人大一次会议首次同期召开，一个影响深远的制度安排就此确立：全国政协委员列席全国人大会议，听取政

府工作报告，与人大代表共商国是。这一机制让国家政治生活形成了固定的“会议季”，全国政协委员能够更全面地了解国家大政方针，全国人大的决策也能吸纳更广泛的意见建议。

20世纪60年代前半期，两会的共生关系不断深化。1962年3—4月，全国政协三届三次会议与二届全国人大三次会议同期召开，周恩来在政协会议上发表《我国人民民主统一战线的新发展》重要讲话，强调扩大民主生活，政协积极开展调查研究，提出400多件提案。1964年12月至1965年1月，全国政协四届一次会议与三届全国人大一次会议同期召开，周恩来在全国人大会议上首次提出“四个现代化”的宏伟目标，全国政协第一时间积极响应，号召各界人士为实现这一目标共同奋斗。

1966年以后，全国人大和全国政协制度均遭到前所未有的冲击，两会的正常运行陷入停滞。从1966年夏季到1975年初，全国人大及其常委会8年多没有开过一次会；1966年7月，政协全国委员会会议被决定不定期延期召开。即便在这样的特殊时期，制度框架仍在一定程度上运转。在毛泽东、周恩来的关心下，全国政协于1972年成立临时领导小组，恢复了孙中山纪念活动，参与对台工作和特赦人员安置，始终坚守统一战线的基本职能。1975年1月，四届全国人大一次会议召开，重申“四个现代化”目标。这次会议的召开表明，尽管我国的人民代表大会制度在“文化大革命”中遭受了严重的破坏，但它的根基仍然存在。全国人大代表申纪兰后来回忆周恩来总理最后一次作政府工作报告的场景：“那代表啊，都含着眼泪，一直鼓掌，总理站起来，又给大家见礼，又坐下，大家还是鼓掌。”当时总理已经身患重病，身体消瘦、头发花白，但他拖着病体、用坚定的声

音作报告，这一幕，成为许多人心难以磨灭的记忆。

两会的制度化、规范化

1978年党的十一届三中全会召开，开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期，也为两会发展带来了历史性转机。

1978年是两会关系史上具有里程碑意义的一年。2月24日至3月8日，全国政协五届一次会议隆重举行，邓小平当选为第五届全国政协主席，会议全面恢复了政协的各项职能；2月26日至3月5日，五届全国人大一次会议同期召开，恢复了人大的立法、监督、任免等各项法定职权。此次两会的召开，实现了两大标志性突破：一是人大和政协历次首次实现完全统一，从1949年全国政协第一届全体会议代行人大职权，到1954年人大制度确立后两会历次不一，再到1959年同期召开后历次仍不同步，直至1978年，第五届全国人大与第五届全国政协首次实现历次上的完全一致；二是会议制度正式走向常态化，全国人大严格按照宪法规定每年召开一次，政协也随之每年同期召开全体会议，这一惯例延续至今。

随着此次会议的召开，《人民日报》在当年2月28日刊发题为《醉春风·庆祝人大政协两会同开》的文章，首次将全国人大会议和全国政协会议合称为两会，并在全国范围内广泛传播。这不仅是语言表达的简化，更使人大与政协并行发展、协同发力的制度模式深入人心。

20世纪80年代，是两会制度化、规范化建设的关键时期。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了现行宪法（即“八二宪法”），第一次以根本大法形式明确了人民政协的性

质、地位和作用。与此同时，1982年全国政协五届五次会议修订通过了政协第三章章程，确立了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针。

会议召开时间的固定化，是两会程序民主进步的重要体现。1985年，六届全国人大三次会议首次将召开时间调整至第一季度，此后这一做法成为惯例。1989年，《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》以法律形式明确规定“全国人民代表大会议于每年第一季度举行”。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。以习近平同志为核心的党中央将发展全过程人民民主确定为中国式现代化本质要求的一项重要内容，为两会赋予了全新时代内涵。全过程人民民主的核心，是将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督贯穿治国理政全过程。两会正是这一理念的集中体现：人民代表大会是选举民主的重要制度载体，人民政协是协商民主的重要渠道。二者有机结合，形成了“选举+协商”的完整链条，让人民当家作主贯穿国家政治生活始终。每年全国两会围绕高质量发展、科技自立自强、共同富裕等议题，汇聚民智、凝聚共识，将党的主张转化为国家意志和全民行动。

回望70余载，从1949年政协代行人大职权的特殊起点，到1954年并行格局形成，1959年同期召开机制落地，再到改革开放后制度化、规范化发展，直至新时代全过程人民民主赋予全新内涵——两会始终扎根中国土壤。它由一个个具体的人、一件件具体的事构成，这些人与事，让两会有了温度、有了血肉，成为最广泛、最真实、最管用的社会主义民主制度安排。两会作为践行人民民主，凝聚全社会共识的重要平台，在国家政治生活中发挥着重要作用。全国人大作为最高国家权力机关，使党的主张通过法定程序转化为国家意志；人民政协作为专门协商机构，围绕国家大政方针进行民主协商，生动践行全过程人民民主。在全球文明转型与变局加速的背景下，两会也向世界传递了中国坚持开放合作的决心和信心。未来，在推进中国式现代化的新征程上，两会必将继续发挥独特制度优势，凝聚全国各族人民智慧和力量，为全面推进中华民族伟大复兴提供坚强政治保障。



革命时期党如何 开展地下工作 利用报纸广告

□ 闫明

在革命前辈们的回忆录或者传记中，经常会看到我党借助报纸开展地下工作的真实记载。《吴德峰传》记述了1931年二三月间王首道等人从上海转移到中央苏区的过程中，“手拿着报纸用暗语联络”的接头方法。《隐蔽战线统帅周恩来》也记述了1931年4月陈昌浩等人在汉口码头上接头的往事：“有一个年轻人手里拿着一张当天的报纸，向我们投射了一个暗号。”报纸不仅可以作为接头工具，报纸中的广告在构建隐蔽战线的工作中也常常可以发挥意想不到的重要作用。

通过报纸广告打入敌人内部

打入敌人内部做侦探和破坏工作，是我们党开展地下工作的重要思路。要想顺利“打进去”，首先必须获得敌人的信任。如果是身份已经暴露的党员需要在报纸上刊发“脱党启事”，与党组织公开切割关系；而如果是身份没有暴露的党员则可以通过其他巧妙周密的方法，神不知鬼不觉地完成“打进去”的任务。

在抗日战争时期，很多日本的同志利用特殊身份秘密从事反战活动，为我方提供各种情报，中西功和西里龙夫就是他们中间的重要成员。中西功凭借在满铁工作的有利条件，曾向延安提供一系列有战略价值的情报。为了确保情报传递的安全，中西功以在报纸上刊登广告的方式招募中国学友，并与负责情报传递工作的倪兆洵以学友的名义建立联系。后来倪兆洵受党组织委派，担任中央电讯社负责人西里龙夫的联系人。为了不引起怀疑，西里龙夫又在报纸上以刊登广告的方式招募记者，倪兆洵随即以记者

的身份进入中央电讯社。在中西功和西里龙夫的运作下，更多的我党地下工作者进入日本机关开展秘密工作，他们所提供的及时准确的情报，使我党在抗战期间避免了很多重大损失。

如果说倪兆洵通过报纸广告打入敌人内部是主动为之，被周恩来誉为保卫党中央安全的“龙潭三杰”之一的钱壮飞打入国民党特务机构，则实属偶然。1927年冬，钱壮飞根据党组织的安排，秘密从北京转移到上海工作。到上海后，维持生计和掩护身份的问题亟待解决。在一次浏览报纸上的招聘信息时，钱壮飞注意到一则无线电训练班的招生广告。经过党组织的同意后他便去应试了，并以优异的成绩被录取。这个训练班的负责人徐恩曾与钱壮飞恰巧是浙江湖州同乡，再加上钱壮飞工作勤勉、才华横溢，很快就获得徐恩曾的器重。1929年底，徐恩曾负责国民党特务机关后，钱壮飞随之进入敌特机关，担任机要秘书。

早在1927年12月，中共中央对打入敌人内部建立侦察工作的必要性和迫切性就作出了指示。通过一则广告，钱壮飞机缘巧合地打入国民党特务机关的核心，牢牢掌握了一个有利于革命工作的岗位，这既符合党中央的战略部署，也为日后钱壮飞等同志在危急关头保卫党中央的安全埋下伏笔。

刊登报纸广告应对蓄意造谣

在国民党针对中共党组织和共产党员的破坏活动中，颠倒是非、蓄意造谣是其惯用伎俩。为了达到分化中共的目的，国民党特务精心策划了

“伍豪事件”，中共方面通过发布传单、声明、广告等方式妥善处理了这一事件。这次事件是国共双方在隐蔽战线上利用报纸广告展开的一场激烈交锋。

1932年2月，《时报》《新闻报》等报纸相继刊出了国民党特务伪造的《伍豪等脱离共产党启事》。“伍豪”是周恩来的化名，党内外很多人都知道“伍豪”就是周恩来。国民党特务处心积虑编造谣言就是为了制造混乱，诱捕周恩来。如果周恩来不出来澄清，无疑会动摇国统区的革命根基；如果周恩来出来澄清，便是自投罗网。

启事刊登后，上海党组织很快印发了题为《反对国民党的无耻造谣》的传单。当时在中央苏区的周恩来得到报告后，随即在机关刊物《斗争》第4期上发表了声明和文章，驳斥国民党的诽谤污蔑。毛泽东也以中华苏维埃共和国临时中央政府主席的名义签发了布告，澄清事实。但是党报党刊都不能公开发行，其范围和影响相对有限，难以彻底破除谣言。

时任《申报》负责人的史量才是一位开明进步人士，跟共产党方面接触较为密切。经过协商，党组织以《申报》馆广告处的名义在《申报》上刊登一则广告，间接说明伍豪有一个辟谣声明，但因担保问题未能刊出。不过，对于一般读者来说，未必能理解其中的深刻含义。经过研究，党组织决定以周恩来另一常用化名“周少山”再刊发一则启事。由于此事已受到国民党当局的高度关注，思索再三，党组织联系到了法籍律师路易斯·巴和，希望他出面帮忙刊发启事。巴和在法律界颇有影响力，并在租界内享有司法特权，而且按照国际

惯例，律师有权不透露当事人的隐私信息。

国民党特务闻讯后，立即去《申报》馆向史量才施压。但是史量才不畏强权，义正辞严地说：“广告是营业性质，何况从法律观点来看，姓伍的被人冒名，是应该声明的。”凭借《申报》的影响力和史量才的社会地位，特务未敢强行阻挠。1932年3月4日，《巴和律师代表周少山紧要启事》正式见报，在未暴露启事人线索的前提下，对国民党特务的恶意造谣予以了有力回击。中共方面一系列果断机智的反击措施，不仅让国民党的政治阴谋没能得逞，还将其诬陷栽赃的卑劣行径暴露无遗。

利用报纸广告开展思想宣传

《新华日报》是抗战时期和解放战争初期中共在国统区唯一公开合法出版的机关报，它作为国共合作与抗日民族统一战线建立的重要象征，虽然名义上受到合法保护，但是国民党当局从没有停止对其进行严格封锁和残酷迫害。他们采取扣删篡改文稿，扰乱查封报馆，殴打绑架架打，拘捕恐吓记者，捣毁印刷部、营业部等种种手段，干扰破坏《新华日报》的正常出版发行。在中共代表团与中共中央南方局的坚强领导下，报社充分利用公开工作的合法条件，突破重重阻力与国民党当局开展了艰苦卓绝的斗争。这种斗争不仅体现在新闻采编、社论刊发的不懈努力之中，更蕴藏于诸多广告的字里行间。

报社利用广告审查相对宽松的空间，通过刊登声明、启事、商业类的广告，宣传进步思想，与国民党当局

展开舆论战。1938年8月13日，《新华日报》刊登“追悼平江遇害烈士启事”，揭露国民党二十七集团军特务连的暴行，激起社会各界的强烈愤慨。在湘桂大败退时为失散百姓刊登的寻人广告中，《新华日报》将原稿里的“湘桂战事”“桂柳撤退”，一律改为“湘桂败退”“桂柳败退”。两字之差直指国民党的政治腐败和军事弱点，唤醒民众，增强广告的社会价值。《新华日报》持续推介马克思、列宁、毛泽东等人的著作及其他进步刊物，用“书是武装头脑的工具，打垮希特勒的武器”等广告词鼓舞斗志。报社通过广告策划这种巧妙的方式与敌周旋，为实现“一文一字，都应该为抗战努力，都应有益于读者”的使命起到了重要的辅助作用。

随着报纸在大后方人民群众中的影响力不断增强，也引起了国民党当局的戒备和担忧。他们在控制摧残《新华日报》的同时，还加强了对读者的监视和迫害。重庆市警察局秘密调查《新华日报》的订户信息，军统特务以“平素喜阅《新华日报》”作为判定“奸党”的依据，还有读者遭到逮捕，《新华日报》的阅读环境日益险恶。为了保护读者的安全，从1942年2月1日起，《新华日报》的多数头版都刊登广告，使读者在阅读正文时，旁人无法看到《新华日报》的报头。这种特殊的排版方式是中共坚持抗战、团结、进步的政治主张，赢得群众的认同和支持，与国民党斗智斗勇的历史见证。

革命战争时期，出于应对环境和掩护身份的需要，党的地下工作者创造性地将公开工作与隐蔽工作相结合，灵活利用包括报纸广告在内的一切资源，在对敌斗争中发挥了不可替代的作用。