

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，是当代中国基本政治制度之一，也是中共领导统一战线的主要组织形式。这个制度的建立，经历了“政治协商会议”、“新政协”、“中国人民政治协商会议”三个性质、内容不同的阶段。

一、从“政治协商会议”到“新政协”

“政治协商会议”于1946年1月在重庆召开，由国民政府主持，共产党和其他党派代表参加。会议通过了改组政府、和平建国纲领、宪法草案原则、整编全国军队、召开立宪国民大会五项协议。不久协议遭到破坏，但这种通过各党派代表和社会贤达召开政协会议共商国是的方式，不仅深受各民主党的拥护，也获得中共领导人的赞誉。周恩来称政协方式“是替民主政治树立了楷模”。[1]毛泽东认为，1946年的政协虽然遭到破坏，“但是已在人民中留下了不可磨灭的印象”[2]，因此，他筹建中央政府时，首先便考虑恢复政协，以为号召。[3]

1948年4月25日，毛泽东致电刘少奇、朱德、周恩来和任弼时，提出“邀请港、沪、平、津等地各中间党派及民众团体的代表人物到解放区，商讨关于召开人民代表大会并成立临时中央政府问题”[4]。两天后他进一步说明，这个邀请各民主党派、团体到解放区商讨的会议，“名称拟称为政治协商会议”。[5]5月，中共中央发出“五一”节口号，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”[5]（p. 145）。各民主党派纷纷响应，其负责人分批秘密地赴解放区与中共一起筹备政治协商会议。在此过程中，会议的名称、意义和性质都发生了变化。

毛泽东提出召开“政治协商会议”，是认为1946年的政协深入人心，因此沿用了旧的名称。各民主党派在响应“五一”口号时，将即将召开的政协性质与过去进行对比，指出两者意义上的不同。5月8日，在香港的民主党派和人士以“目前新形势与新政协”为题举行座谈。中国民主促进会（以下简称民进）常务理事马叙伦提出：将来的政协，完全不是继承过去的政协，应该叫它为新政协。[6]他认为，新政协与1946年政协两者有本质的不同：政治协商会议的名称虽是历史性的，但新政协不是1946年政协的继续；上次政协的主体是反民主的反动集团，这次则是民主阵线的集合体，中国共产党是当然的领导者。[7]三民主义同志联合会中常委谭平山指出：新政协不是旧政协的还原，旧政协已变成历史陈迹。新政协是各民主党派分担革命责任的会议，中国共产党的领导是历史发展的必然选择和结果，各民主党派应该接受中共领导。[8]各民主党派在响应“五一”口号发表的宣言、声明和告全国同胞书中，均采用了“新政协”或“新政治协商会议”的名称。毛泽东采纳了民主党派的意见，自6月后，他起草的文电中都使用了“新政治协商会议”的提法。13日，他起草中共中央致沪、港分局电，请他们向各民主党派、人民团体、社会贤达征询“召开新政治协商会议”各项具体问题的意见。[4]（pp. 315~316）8月1日，他复电中国国民党革命委员会（以下简称民革）负责人李济深、中国民主同盟负责人（以下简称民盟）沈钧儒

等说：“诸先生赞同敝党五月一日关于召开新的政治协商会议讨论并实现召集人民代表大会建立民主联合政府一项主张，并热心促其实现，极为钦佩。” [4] (p. 329) “政治协商会议”由此改称“新政治协商会议”，简称“新政协”，被赋予了新的意义。1949年6月，新政协筹备会成立，周恩来在会上指出：“我们的政协会议，加上一个‘新’字，以区别于旧的政治协商会议。” [9]

新政协的议程和性质随之发生改变。毛泽东最初提出召开政协的目的是为了讨论并尽早召开人民代表大会，成立民选的中央政府。他在“五一”口号发布的当天致信李济深、沈钧儒，指出，“在目前形势下，召集人民代表大会，成立民主联合政府，加强各民主党派、各人民团体的相互合作，并拟订民主联合政府的施政纲领，业已成为必要，时机亦已成熟……但欲实现这一步骤，必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议……讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。” [10] 5月7日，中共中央指示港、沪分局：“中央已于五一节提出召集人民代表大会成立民主联合政府的口号，而其第一步则拟召集各反美反蒋的民主党派、人民团体及不属于各民主党派、人民团体的社会知名人士开一次政治协商会议。” [4] (p. 308) 随着辽沈战役即将取得胜利，中共加快了建政步骤。10月初，中共中央将《关于新政治协商会议诸问题》发给高岗、李富春并东北局，第一次以书面的形式向在哈尔滨的沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴、王绍鏊、高崇民、朱学范7位民主党派领导人征询意见。文件提出新政协的任务是要制定《共同纲领》和建立中华人民共和国临时中央政府。 [1] (p. 212) 在此有两点值得注意：一是提出新政协要制订作为临时宪法的《共同纲领》；二是不再强调会议任务是商讨如何召开人民代表大会。章伯钧、蔡廷锴在讨论文件时提出：“新政协即等于临时人民代表会议，即可产生临时中央政府，现在对内对外均需要。” [1] (p. 217) 周恩来立即接受了这个建议，于11月3日致电东北局：“依据目前形势的发展，临时中央人民政府有很大可能不需经全国临时人民代表大会，即迳由新政协会议产生。” [1] (p. 219) 1949年1月，中共中央政治局会议做出决议：“一九四九年必须召集政治协商会议，宣告中华人民共和国成立，组成中央政府，并通过共同纲领。” [11] 确定由新政协完成建立中华人民共和国的各项任务。新政协筹备会成立时，秘书长李维汉宣布：新政协“要执行全国人民代表大会职权，要制定宪法性的纲领与组织法” [12]。至此，会议已经改变了原定的性质和议程。

二、中共对“新政协”的领导

多党合作与政治协商制度是在各民主党派拥护中共领导、接受新民主主义基础上建立的。

筹备和召开新政协是中共在即将夺取全国胜利形势下统一战线的新任务。毛泽东早在1947年就指出：“中国新民主主义的革命要胜利，没有一个包括全民族绝大多数人口的最广泛的统一战线，是不可能的。不但如此，这个统一战线还必须是在中国共产党的坚强领导之下。没有中国共产党的坚强的领导，任何革命统一战线也是不能胜利的。” [13] 为了加强中共对新形势下统一战线工作的领导，政协筹备会成立之前，中共中央决定将城工部改名为中央统一战线工作部，其后，



中共组成筹备会党组干事会，周恩来任书记。[9] (p. 833) 在新政协筹备会 134 名委员中，中共党员 43 人；紧跟中共的进步人士 48 人；中间人士 43 人。[14]

中共提出“五一”口号后，各党派对召开新政协的态度各异，如民盟领导人中港、沪两派意见对立。1948 年 5 月 5 日，在香港的民盟常委沈钧儒、章伯钧与各民主党派负责人、无党派人士联名通电并致信毛泽东表示响应。但该党留在上海的主席张澜等人却迟迟未公开表态。直到 6 月 16 日民盟以该党名义单独发表《响应中共“五一”口号告同胞书》时，张澜始致电沈钧儒，表示新政协为“国家当前自救的唯一途径”。[15] 其间，留沪的民盟领导人罗隆基要求沈钧儒在发表文件时必须留意两点：成立的政府必为联合政府；强调民盟是绝对独立的政治集团。罗隆基后来还欲致信民盟中央，要求必须向中共中央提出实行协和外交；民盟盟员和中共党员不要彼此交叉渗透；民盟要和中共订立协定，如果政纲不同，民盟随时可以退出联合政府。这封信后来因楚图南等人的激烈反对而搁浅。[16] 其他民主党派在响应召开新政协时，也纷纷提出各自的施政纲领和宪法草案，试图对会议施加影响。

对此，中共确定了基本的政治原则。6 月，中国农工民主党（以下简称农工民主党）中央委员严信民自解放区抵达香港，向该党中央执行监委会汇报中共的原则是：各民主党派要承认中共领导权；承认新民主主义为当前施政的最高原则；承认人民解放军是中国唯一的国家军队，必须保留到世界战争不致发生，国内战争亦无再发生的可能为止。这些原则得到农工民主党中央的同意。[15] (pp. 453~454) 中国致公党（以下简称致公党）随即也发表宣言，承认中共是新政协的领导者和召集人。该党负责人陈其尤撰文表示，新政协应承认“能代表各民主党派、人民团体、海外华侨总利益的新民主主义为新中国建设的最高指导原则”[17]。7 月，中国国民党民主促进会（以下简称民促）理事会通过的《政治纲领》提出：“人民民主革命之彻底完成，必须无产阶级及其政党领导”，“新民主主义为建设中华人民共和国之最高施政原则。”[6] (p. 63) 但是，也有民主党派和民主人士对中共的原则持有异议，如有人对中共的领导并不认同，提倡“共同领导”；有人不愿到解放区。① 在民主党派和无党派民主人士讨论中共关于召开新政协诸问题时，有人对以“新民主主义”为今后建国的最高指导原则提出不同意见；民革中有人坚持用“革命的三民主义”，民盟有人主张用“人民民主主义”或“民主主义”，不必加上“新”字；有人不同意单独由中共起草共同纲领。蔡廷锴提出，中共准备的草案“可提供讨论参考，其他各党派也可提。”[12] (pp. 19~20)

中共对到解放区的民主党派、民主人士进行了耐心说服。1949 年 1 月，中央就如何对待民主人士的问题指示党内：“应以彻底坦白与诚恳的态度，向其解释政治及有关政策的一切问题。对政策问题均予以正面解答，不加回避。除党的秘密和某些具体策略外，一切可公开谈的都可以谈。并请他们充分发表并提出批评意见。”[11] (p. 69) 在一些重大问题上，中共积极采纳民主党派和民主人士的正确意见，除上述关于“新政协”的名称和意义、由新政协直接产生中央政府等建议外，在会议召集问题上，毛泽东最初提出由中共、民革、民盟三党联合号召。[10] 陈其尤认为，新政协应由各民主党派、人民团体、社会贤达广泛和集体讨论或分别讨论，以完成整个筹备工作。[17] 新政协遂改为由各党派、各



方面组织筹备会共同召集。对于民主党派和民主人士中一些原则性的错误建议，中共则坦诚地进行说明或予以反对。

随着辽沈、淮海、平津三大战役取得胜利，各民主党派纷纷宣布接受新民主主义和中共领导。1949年1月，民革发表声明，认为“革命的三民主义，必定是与新民主主义同其内容”，而反帝反封建反官僚资本主义的斗争，必须在中共领导下才有不再中途夭折的保证。[18]2月，民促理事会重申，“新民主主义是全国人民在现阶段一致要求实行的主义”[15]（p. 546）；中国民主建国会（以下简称民建）抛弃了“中间路线”，公开向中共靠拢^①，黄炎培在参加新政协途经香港时指出“中共以得人心而取得胜利”，表示“与为大众谋利益大目的符合者合作，而与相反者进行斗争”[15]（p. 547）。3月，民盟决定将总部迁至北平，成立由沈钧儒、章伯钧主持的临时工作委员会，二人随即致电中共中央和毛泽东，表示“今后工作，本盟同人愿以至诚接受贵党之领导，在新民主主义革命之建设伟大事业中与贵党密切配合，应尽之责”[19]。4月初，中共首次和各民主党派联合发表《反对北大西洋公约声明》，此联合声明被民主人士视为“中共领导的与各民主党派统一战线正式成立”的标志。[20]6月，共同纲领起草小组举行第一次会议，确定由中共起草《共同纲领》。[9]（p. 830）

三、从“新政协”到“中国人民政治协商会议”

关于新政协在完成制订《共同纲领》、《组织法》和成立中央政府任务后，是否还应继续存在的问题，当时尚未提上筹备会议事日程。民主党派中有人认为：政协不过是临时性的组织，等到人民代表大会召开后，就不再需要这个组织了，党派的存在也不会很久了。[21]中国人民救国会（以下简称救国会）早在1948年底便以该会历史任务业已结束提出解散[22]，随后，九三学社也准备解散[23]，其他民主党派同样考虑是否解散或合并的问题。^②一些民主党派负责人要退出党派组织，如民盟常委宋云彬认为：“今革命已将大功告成，此后建设事业须脚踏实地，空头宣传无用，余当脱离民盟，专心致志，为人民政府编纂中学课本，庶几不背‘为人民服务’之原则也。”[24]

新中国成立前后，中共党内曾存在对统战工作的一些错误认识和取消民主党派的意见。^①毛泽东等人在民主党派去留问题上同样存在一个认识过程。1947年末，毛泽东曾考虑新政权宪法“以工农民主专政为基本原则”[10]（pp. 266, 268），并致电斯大林：“在中国革命取得最终胜利时，按照苏联和南斯拉夫的榜样，一切政党，除中国共产党而外，都应退出历史舞台，这将大大加强中国革命。”斯大林复电指出：“中国的各种反对政党代表着中国居民的中间阶层，它是反对国民党集团的，它们将长期存在下去，因此中国共产党在保留领导权即领导地位的情况下需要把它们争取过来与之合作，共同反对中国的反动派和帝国主义列强。也许将来势必要把这些政党中的某些代表人物吸收到中国人民民主政府中去，而政府本身则宣布为联合政府。这样就可以扩大这个政府在居民中的基础并孤立帝国主义分子及其国民党代理人。”斯大林强调，“中国人民解放军胜利后建立的中国政府，还是民族革命的，即民主政府，而不是共产主义政府。”[25]中共领导人听取了斯大林的意见，改变了革命胜利后取消一切资产阶级政党的想法^②，但最初考虑只保留国内3个主要的民主党派。据一届政协代表宋云彬《北



游日记》所载，新政协筹备会召开前夕，周恩来、李维汉在北平六国饭店邀请救国会领导人共进晚餐，周恩来在席间表示：“新政协开会以后，各民主党派除民革、民盟、民建外，其余均可解散。”^③宋云彬所说并非孤证。《北游日记》披露的救国会在建国前便开始起草和编印有关解散文件，以及时九三学社等一些民主党派也准备解散等事，可分别从救国会的《中央临时工作委员会会议记录》及王造时的《恢复救国会问题》、许德珩的《难忘的回忆》等当事人的遗稿和回忆中得到印证。

新中国成立前，中共领导人之所以产生只保留3个主要民主党的意图，完全符合当时国内各民主党的复杂情况。在12个主要的民主党派中，除民革、民盟、民建外，还有救国会、无党派民主人士、民进、农工民主党、三民主义同志联合会（以下简称民联）、民促、致公党、九三学社、台湾民主自治同盟（以下简称台盟）。其中，民革是当时原国民党军政人员组织，主要由国民党内各爱国民主的反蒋派和民主分子联合组成；民盟是一部分上层知识分子集团；民建是工商业者的组织，主要由工商界资本家和与其有联系的知识分子组成。[26]这三个大党长期以来无论在性质还是组织上都各具独立性，社会影响也较大。至于其他一些民主党派如救国会、民进、农工民主党、九三学社、民联、民促等或性质相近，或在人员上存在各党派相互交叉的情况。当时，无论民主党派还是中共领导人，都曾对这些较小的民主党派能否继续单独存在，一时产生过疑问。

中共领导人在党派问题上的认识随形势的发展发生转变。1949年初，中共在即将取得全国政权的新形势下，把同民主党派长期合作，作为全党一项紧迫任务提上日程。2月，中共中央在一份党内指示中称：关于和民主党派长期合作的许多问题，中央将在北平和各该总部进一步商量。[1]（pp. 257~259）3月，中共召开七届二中全会，毛泽东在报告中要求全党尽可能多地团结民族资产阶级、小资产阶级的代表人物及其知识分子和政治派别，以便在革命时期彻底孤立并打倒国内外反革命和帝国主义势力；在革命胜利后，迅速地恢复和发展生产，对付国外的帝国主义，使中国稳步地由农业国转变为工业国，建设成社会主义国家。他强调：“我党同党外民主人士长期合作的政策，必须在全党思想上和工作上确定下来。”报告还检讨了中共在各个历史时期对党外民主人士关门主义的不正确态度，指出在即将取得全国胜利的新形势下，“全党对于这个问题必须有深刻的检讨和正确的认识，必须反对右的迁就主义和‘左’的关门主义或敷衍主义两种倾向，而采取完全正确的态度。”[13]（pp. 1437~1438）全会把同党外民主人士长期合作的政策作为党的决议确定下来。[27]中共根据会议精神和统战工作的新形势和新任务做出新的决策，将政协作为与各民主党派进行长期合作的组织。6月，周恩来在筹备会党组会上首次就政协在政府成立后仍须保留并发挥作用作了通报。他说：新的政治协商会议的召开，就是人民民主统一战线的具体组成。中央政府成立后，政协便成为中共领导的各党派的协议机关，国家的一切大事都可以事前在此协商。[9]（p. 831）他在主持共同纲领起草小组讨论纲领草案时，引导各民主党派代表进行讨论并认识到，在整个新民主主义时期，不仅应当继续坚持统一战线，而且需要形成组织，人民政协就是它最好的形式。代表们对党派去留问题也达成比较一致的意见，认为取消民主党派不符合中国革命建设和发展的需要，新民主主义时代既有各阶级的存在，就会有各党派的存在。各阶级利益和意见虽有不同之处，但在共同要求上、在主要政策上是能够求得一



致的。[28] 通过毛泽东、周恩来等人的努力，最终保留了大多数民主党派。当代中国形成了在中共领导下的 9 个民主党派，即民革、民盟、民建、民进、农工民主党、致公党、九三学社、台盟和无党派民主人士多党合作的政治格局。①

关于多党合作的性质和分工，周恩来于 7 月初在筹备会党委会召集的各民主党派、人民团体座谈时指出：统一战线是新民主主义的。不是在野党与在朝党互相斗争、互相交替，而是以无产阶级为领导的各民主阶级的政治合作与分工的制度。各政党可联系不同方面的人，向着共同目标迈进。共产党代表工人阶级和人民利益；民革联系国民党内中层干部；民盟主要地联系小资产阶级知识分子；民建主要地联系民族资产阶级。虽然各自联系的对象和工作不同，但总的方向都是建设新民主主义。②他分别同民盟、民建的领导人谈了各民主党派分工合作的问题，商议民盟应否专收知识分子；[20] 民建应团结、教育、领导好工商业者及与他们有联系的知识分子和文化界人士，并建议吸收公、私企业厂长和经理。[9] (p. 828)

8 月，周恩来在筹备会常委会上正式提出：在人民民主国家乃至社会主义时期，仍需要统一战线。“要合作就要有各党派统一合作的组织。如果形成固定的统一战线组织，名称也要固定，建议称为‘中国人民政治协商会议’”。[9] (p. 838) 会议一致通过了周恩来的提议。9 月 21 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议（简称一届政协）开幕。27 日，会议通过了《中国人民政治协商会议组织法》，标志着中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的建立。

【参引文献】

[1] 《中共中央解放战争时期统一战线文件选编》，档案出版社 1988 年版，第 56~57 页。

[2] 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版，第 4 页。

[3] 详见李格《毛泽东筹建中央人民政府的计划和基本原则》，《党的文献》2007 年第 6 期。

[4] 《毛泽东年谱（1893~1949）》下卷，人民出版社、中央文献出版社 1993 年版，第 304 页。

[5] 《中共中央文件选集》第 17 册，中共中央党校出版社 1992 年版，第 143 页。

[6] 薛启亮主编《中国民主党派史丛书·中国民主促进会卷》，河北人民出版社 2001 年版，第 59 页。

[7] 《马叙伦政论文选》，文史出版社 1985 年版，第 348 页。

[8] 谭平山：《适时的号召——论中共“五一”节口号》，《华商报》1948 年 5 月 23 日。



[9] 《周恩来年谱（1898~1949）》，人民出版社、中央文献出版社 1989 年版，第 830 页。

[10] 《毛泽东书信选集》，中央文献出版社 2003 年版，第 277 页。

[11] 《中共中央文件选集》第 18 册，中共中央党校出版社 1992 年版，第 21 页。

[12] 中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会编《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选集》，文史资料出版社 1984 年版，第 291 页。

[13] 《毛泽东选集》第 4 卷，人民出版社 1991 年版，第 1257 页。

[14] 《建国以来刘少奇文稿》第 1 册，中央文献出版社 2005 年版，第 4 页。

[15] 李勇、张仲田编《统一战线大事记·解放战争时期统一战线卷》，中国经济出版社 1988 年版，第 448 页。

[16] 章诒和：《云山几盘 江流几湾》，台北时报文化出版公司 2007 年版，第 164~166 页。

[17] 薛启亮主编《中国民主党派史丛书·中国致公党卷》，河北人民出版社 2001 年版，第 57~58 页。

[18] 薛启亮主编《中国民主党派史丛书·中国国民党革命委员会卷》，河北人民出版社 2001 年版，第 127 页。

[19] 中国民主同盟中央文史资料委员会编《中国民主同盟历史文件（1941~1949）》，文史资料出版社 1983 年版，第 516 页。

[20] 《黄炎培日记》第 10 卷，华文出版社 2008 年版，第 207 页。

[21] 人民政协报编《风雨同舟四十年（1949~1989）》，中国文史出版社 1990 年版，第 9 页。

[22] 《中国人民救国会中央临时工作委员会会议记录》，《近代史资料》总第 104 号，第 187 页。

[23] 许德珩：《难忘的回忆》，中国青年出版社 1985 年版，第 92 页。

[24] 宋云彬：《红尘冷眼——一个文化名人笔下的中国三十年》，山西人民出版社 2002 年版，第 117 页。



[25]〔俄〕安·梅·列多夫斯基：《米高扬赴华的秘密使命（1949年1～2月）》，《毛泽东与斯大林、赫鲁晓夫交往录》，东方出版社2004年版，第16～17页。

[26]李维汉：《回忆与研究》下，中共党史资料出版社1996年版，第685～690页。

[27]《中共中央文件选集》第14册，中共中央党校出版社1987年版，第587页。

[28]《周恩来选集》上卷，人民出版社1980年版，第366～371页。

[收稿日期] 2009-05-11

[作者简介] 李格，研究员，当代中国研究所第一研究室，100009。

