

宋月红在创建新中国的过程中，中国共产党将马克思主义的国家学说与中国革命和建设的具体实践相结合，回答了新民主主义革命胜利之后建立一个什么样的新中国以及如何成立中央人民政府的问题。其中，成立中央人民政府，是党领导全国各族人民当家作主、掌握全国政权并执政的首要工作。毛泽东在领导中央人民政府筹建的过程中，遵循国体与政体的规定性，将民主选举与政治协商相结合，并从中国是一个统一的多民族国家这一基本国情出发，确立了创建中央人民政府的基本理念与方略。中央人民政府的成立开启了中华人民共和国的历史篇章。

一、“无产阶级领导的各民主阶级联盟”是新中国国体对中央人民政府的规定性

中央人民政府的属性是由新中国的国体所决定的。国体是国家的阶级本质，是由社会各阶级、阶层在国家中的地位所反映出来的国家的根本属性。中国无产阶级和中国共产党是创建新中国的领导阶级与核心力量，其阶级性和先进性则决定了新中国国体的实质。从创建新中国的历史发展看，“无产阶级领导的各民主阶级联盟”成为党在领导新民主主义革命中逐步形成的关于新中国国体的基本论述。

1939年12月，毛泽东在《中国革命和中国共产党》中指出：“谁要是想撇开中国的无产阶级、农民阶级和其他小资产阶级，就一定不能解决中华民族的命运，一定不能解决中国的任何问题。中国现阶段的革命所要造成的民主共和国，一定要是一个工人、农民和其他小资产阶级在其中占一定地位起一定作用的民主共和国。换言之，即是一个工人、农民、城市小资产阶级和其他一切反帝反封建分子的革命联盟的民主共和国。这种共和国的彻底完成，只有在无产阶级领导之下才有可能。”[1]他在《新民主主义论》中，对于“中华民主共和国”的国体指出：“中国无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级，乃是决定国家命运的基本势力。这些阶级，或者已经觉悟，或者正在觉悟起来，他们必然要成为中华民主共和国的国家构成和政权构成的基本部分，而无产阶级则是领导的力量。”“中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国。”[2]关于“有些人怀疑共产党得势之后，是否会学俄国那样，来一个无产阶级专政和一党制度”，毛泽东在《论联合政府》中说：“几个民主阶级联盟的新民主主义国家，和无产阶级专政的社会主义国家，是有原则上的不同的。毫无疑问，我们这个新民主主义制度是在无产阶级的领导之下，在共产党的领导之下建立起来的，但是中国在整个新民主主义制度期间，不可能、因此就不应该是一个阶级专政和一党独占政府机构的制度。只要共产党以外的其他任何政党，任何社会集团或个人，对于共产党是采取合作的而不是采取敌对的态度，我们是没有理由不和他们合作的。”“中国现阶段的历史将形成中国现阶段的制度，在一个长时期中，将产生一个对于我们是完全必要和完全合理同时又区别于俄国制度的特殊形态，即几个民主阶级联盟的新民主主义的国家形态和政权形态。”[3]

1947年11月，毛泽东曾分别致信陈瑾昆和吴玉章，考虑新政权宪草内容“以工农民主专政为基本原则”。他在致陈瑾昆的信中说：“兄及诸同志对于宪草，惨淡经营，不胜佩慰。惟发表时机尚未成熟，内容亦宜从长斟酌，以工农民主专政为基本原则（即拙著《新民主主义论》及《论联合政府》中所指之基本原则）。”[4]他在致吴玉章的信中谈了大致相同的内容。[5]然而，毛泽东这时提出“以工农民主专政为基本原则”，并不意味着他主张新政权要由中国共产党一党包办。根据上述信件的内容可知，毛泽东所说的以工农民主专政为基本原则，是从国体角度重申了《新民主主义论》和《论联合政府》中的基本原则。

1948年4月1日，毛泽东在《在晋绥干部会议上的讲话》中指出，新民主主义革命“不能由任何别的阶级和任何别的政党充当领导者，只能和必须由无产阶级和中国共产党充当领导者”。“由参加这个革命的人们所组成的统一战线是十分广大的，这里包括了工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族资产阶级以及从地主阶级分裂出来的一部分开明绅士，这就是我们所说的人民大众。由这个人民大众所建立的国家政府，就是中华人民共和国和无产阶级领导的各民主阶级联盟的民主联合政府。”[6]8月，中国第六次全国劳动大会通过《关于中国职工运动当前任务的决议》，号召“建立所有各民主阶级联合专政的人民民主共和国”[7]。12月30日，毛泽东在为新华社写的1949年新年献词《将革命进行到底》中将新中国的国体表述为：“在全国范围内建立无产阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主专政的共和国。”[8]9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》在序言中指出，“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导”。在第一章总纲中规定，“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的，以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”[9]。

历史发展表明，“无产阶级领导的各民主阶级联盟”是建立中央人民政府的阶级基础和政治前提，舍此，则与新中国国体相适应的中央人民政府就无从建立起来。它一方面反映了新中国的阶级基础，另一方面反映了中国共产党与各民主党派协商建国的鲜明历史特点。由此决定，为筹建中央人民政府，毛泽东根据新中国的国体，主要从中央人民政府实行什么样的组织形式、以什么样的方式产生，以及建立什么样的中央与地方的关系等方面，确立了筹建中央人民政府的基本理念与方略。

二、在组织形式上，中央人民政府是“基于民主集中原则的人民代表大会制的政府”

“基于民主集中原则的人民代表大会制的政府”作为建立中央人民政府的一项基本原则，是中国人民政治协商会议第一届全体会议于1949年9月27日通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》第一章第二条所规定的内容。它表明，新中国中央人民政府实行基于民主集中原则的人民代表大会制，是参加政治协商会议的中国共产党、各民主党派、各人民团体和各社会贤达关于中央人民政



府组织形式的共同认识,也在一定意义上反映了毛泽东在创建新中国中央人民政府中对民主集中制这一中国共产党的组织制度和领导制度的运用。

首先,毛泽东认为民主集中制是新民主主义共和国的政体。在抗日战争时期,对于国民党一党派一阶级的独裁政体,他指出,必须改变为各党派各阶级合作的民主政体。他认为:“抗日是一件大事,少数人断乎干不了。勉强干去,只有贻误。政府如果是真正的国防政府,它就一定要依靠民众,要实行民主集中制。它是民主的,又是集中的;最有力量政府是这样的政府。国民大会要是真正代表人民的,要是最高权力机关,要掌管国家的大政方针,决定抗日救亡的政策和计划。”[10]抗日统一战线政权的组织形式,“应是民主集中制”[11]。对于民主集中制及其对政府的意义,毛泽东在回答英国记者贝特朗时指出,对于中国,民主和集中都是必需的。“一方面,我们所要求的政府,必须是能够真正代表民意的政府;这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护,人民也一定要能够自由地去支持政府,和有一切机会去影响政府的政策。这就是民主制的意义。另一方面,行政权力的集中化是必要的;当人民要求的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候,即由政府去执行,只要执行时不违背曾经民意通过的方针,其执行必能顺利无阻。这就是集中制的意义。只有采取民主集中制,政府的力量才特别强大。”[12]而对于新民主主义的政权组织,毛泽东主张“采取民主集中制”。他认为:“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。”“如果没有真正的民主制度,就不能达到这个目的,就叫做政体和国体不相适应。”[13]1948年9月8日,毛泽东在中央政治局会议上对于人民民主专政的政权形式,明确指出:“我们采用民主集中制,而不采用资产阶级议会制”,“在中国采用民主集中制是很合适的。”中共中央10月27日起草完成的《中国人民民主革命纲领草稿》规定,“中华人民共和国各级政权的构成,不采取资产阶级民主的三权鼎立制,而采取人民民主的民主集中制”。

其次,与民主集中制相联系,毛泽东主张实行人民代表大会制度。他在《新民主主义论》中说:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”[14]他在《论联合政府》中指出,新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。“只有这个制度,才既能表现广泛的民主,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,并保障人民的一切必要的民主活动。”[15]对于在反对封建制度的斗争中,在贫农团和农会的基础上建立起来的区村(乡)两级人民代表会议,毛泽东赞成“是一项极可宝贵的经验”,认为只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议,才是真正的人民代表会议。

在1948年9月的政治局会议上,关于建立新中国的政权制度问题,毛泽东说:“过去我们叫苏维埃代表大会制度,……这是死搬外国名词。现在我们就用‘人民代表会议’这一名词。”[16]10月8日,中共中央将毛泽东审改的《关于召开新的政治协商会议诸问题》草案电示东北局,征求在哈尔滨的民主人士的意见。在讨论如何成立中央政府问题时,一种意见主张新政协即等于临时人民代



表会议，即可产生临时中央政府。[17]11月3日，中共中央电示东北局：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会议，即迳由新政协会议产生。[18]在新政协筹备会上，毛泽东指出，这个筹备会的任务，就是完成各项必要的准备工作，迅速召开新的政治协商会议，成立民主联合政府。在新政协开幕会上，他强调：“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。”[19]尽管由于普选条件不具备，是由中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权，但这样做，并没有否定人民代表大会制度本身。周恩来在1949年9月7日向政协代表作报告时指出：“将来人民代表大会，是要经过普选方式来产生的。关于普选，本来应该做到普遍的、平等的、直接的、不记名的投票，但这对中国现在的情况来说，是非常困难的。”[20]因此，这样做，也是为将来实现人民代表大会制度的一种现实选择。

三、在产生方式上。中央人民政府实行政治协商基础上的民主选举原则

尽管由中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权，但中央人民政府俨然是通过选举产生的。

在抗日战争时期，毛泽东就提出了普选政策。他在《抗日根据地的政权问题》中说：“抗日统一战线政权的选举政策，应是凡满十八岁的赞成抗日和民主的中国人，不分阶级、民族、男女、信仰、党派、文化程度，均有选举权和被选举权。抗日统一战线政权的产生，应经过人民选举。”[21]他还在《新民主主义论》中指出：“必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。”[22]他把选举作为结束国民党一党专政的一个重要步骤的关键环节。他说：第一个步骤，目前时期，经过各党各派和无党无派代表人物的协议，成立临时的联合政府；第二个步骤，将来时期，经过自由的无拘束的选举，召开国民大会，成立正式的联合政府。[23]他指出：“没有人民的自由，就没有真正民选的国民大会，就没有真正民选政府。”[24]关于人民代表大会选举政府问题，1948年1月18日，毛泽东在《关于目前党的政策中的几个重要问题》中指出：“现在时期，在乡村中可以而且应当依据农民的要求，召集乡村农民大会选举乡村政府，召集区农民代表大会选举区政府。县、市和县市以上的政府，因其不但代表乡村的农民，而且代表市镇、县城、省城和大工商业都市的各阶层各职业人民，就应召集县的、市的、省的或边区的人民代表大会，选举各级政府。在将来，革命在全国胜利之后，中央和地方各级政府，都应当由各级人民代表大会选举。”[25]

在筹建新中国的新政治协商会议筹备会上，毛泽东指出：“必须召集一个包含各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族和海外华侨的代表人物的政治协商会议，宣告中华人民共和国的成立，并选举代表这个共和国的民主联合政府。”[26]正是实行这一原则，由全国各民主党派、各人民团体、人民解放军、各地区、各民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们所组成的中国人民政治协商会议第一届全体会议于9月29日通过人民政协全国委员会《选举办



法》，协议选举委员，并决定中央人民政府委员会用无记名联记的方式投票选举。9月30日，大会举行选举，主席团执行主席刘少奇、李立三、沙千里、梁希、盛丕华担任选举总监督，主席团指定60人监票。投票后，执行主席开箱核对票数，监票人分20组同时开票登记票数。[27]经选举，毛泽东当选中央人民政府主席，朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗当选副主席，陈毅等56人当选委员，由他们组成中央人民政府委员会。[28]其中，在中央人民政府副主席中，宋庆龄为政协特别邀请人士，李济深为中国国民党革命委员会的代表，张澜为中国民主同盟的代表。由毛泽东起草的《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》指出，会议按照新民主主义的原则，制定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、中国人民政治协商会议共同纲领，选举了中国人民政治协商会议全国委员会、中华人民共和国中央人民政府委员会。“中华人民共和国现已宣告成立，中国人民业已有了自己的中央政府。这个政府将遵照共同纲领在全中国境内实施人民民主专政。”[29]中国的历史，从此开辟了一个新的时代。

四、在中央与地方关系上，中央人民政府在少数民族地区实行民族区域自治原则

中国是一个统一的多民族国家。面对半殖民地半封建的近代中国社会，中国共产党曾有过联邦制的主张，然而随着新民主主义革命的胜利，建立新中国面临仿效苏联实行联邦制抑或根据本国国情实行民族区域自治的抉择。采用的国家结构形式不同，建立在这一基础之上的中央人民政府就会是截然不同的情形和状态。因此，筹建中央人民政府，必须解决国家结构形式问题，由此确立了民族区域自治原则。

在共同纲领起草过程和对草案进行修改中，毛泽东提出并思考的一个重要问题就是新中国实行什么样的国家结构形式。根据周恩来1949年9月7日在中国人民政治协商会议第一届全体会议召开前向政协代表所作《关于人民政协的几个问题》的报告，在《共同纲领》起草过程中，负责起草工作的中共中央确曾在国家制度方面考虑过“是不是多民族联邦制”。他说，“关于国家制度方面，还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制。现在可以把起草时的想法提出来，请大家考虑”。“这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标，还是超过自治范围。”[30]2003年出版的《毛泽东传》(1949—1976)说，“在起草《共同纲领》的时候，毛泽东提出：要考虑到到底是搞联邦制，还是搞统一共和国，实行少数民族地区自治。”[31]周恩来在上述说明时还指出：“我们的国家是属于四个民主阶级的人民民主专政，反动的封建阶级、官僚资产阶级的分子不能列入人民的范围。等到他们彻底悔悟和改造后才能取得人民的资格。中国的少数民族也应该包括在中华人民共和国之内，承认他们的自治权。因此，我们认为中华人民共和国这个国名是很恰当的。”他还特别指出：“我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦。”[32]这表明，为解决新中国国家结构形式问题，中共中央和毛泽东在中国人民政治协商会议筹备和《共同纲领》起草期间研究中国国情和民族状况，最终作出了中国不宜实行联邦制而实行民族区域自治的决策。



9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《共同纲领》。关于民族政策,该纲领规定:“中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助,反对帝国主义和各民族内部的人民公敌,使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义,禁止民族间的歧视、压迫和分裂民族团结的行为。”“各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内,各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”[33]《共同纲领》以临时宪法的形式确立新中国实行民族区域自治制度,从而奠定了新中国单一制的国家结构形式的政治与法律地位。

中共中央和毛泽东决策中国实行民族区域自治,排除了建立联邦制或邦联制的中央政府的可能。实行民族区域自治,就要求建立单一制的中央集权制的新中国及其中央人民政府。否则,所建立的中央人民政府就是另外的情形。而且,正是由于这一决策,以及建国以来的宪法用国家根本大法的形式确立民族区域自治的法律地位,开创了中国民族区域自治的发展道路。从此,民族区域自治制度成为我国的一项基本政治制度。

(作者为中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[参考文献]

[1][2][10][11][12][13][14][21][22]毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.649.674—675,347,743,383,677,677,743,677.

[3][15][23][24]中共中央文献研究室编.毛泽东在七大的报告和讲话集[M].北京:中央文献出版社.1995.56—57,51—52,64,66.

[4][5]毛泽东书信选集[M].北京:中央文献出版社,2003.266,268.

[6][8][25][26]毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.1313,1375,1272—1273,1463.

[7]中央档案馆编.中共中央文件选集(1948——1949)[C].北京:中共中央党校出版社,1987.298.

[9][33]建国以来重要文献选编:第1册[c].北京:中央文献出版社,1992.1—2,12.

[16][19]毛泽东文集:第5卷[M].北京:人民出版社,1996.136,343.

[17][18]胡乔木回忆毛泽东[M].北京:人民出版社,1994.553—555,555.



[20][30][32]周恩来. 关于人民政协的几个问题, 老一代革命家论人民政协[M]. 北京: 中央文献出版社, 1997. 56, 55, 56.

[27]庞松. 共和国年轮 1949[M]. 邯郸: 河北人民出版社, 2001. 365—366.

[28]人民日报, 1949—10—02.

[29]人民日报, 1949—10—01.

[31]中共中央文献研究室. 毛泽东传: 1949--1976(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2003. 22.

