

黃志仁 編著

中國新民主主義政治制度史



693

8

中国新民主主义政治制度史

黄志仁 编著

厦 门 大 学 出 版 社

1988年5月

责任校对：黄 璜

中国新民主主义政治制度史

· 黄志仁 编著

厦门大学出版社出版

云霄县印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 7 6875 印张 165千字

1988年5月 第1版 1988年5月 第1次印刷

印数：1—2300册

ISBN 7—5615—0071—8

K · 7 定价：1.15元

前 言

所谓政治制度，主要是指政权的组织形式，亦即政体。不同类型的国家各有不同的政治制度。

由于中国国情的特殊，从一九一九年五四运动开始，中国资产阶级民主革命进入了无产阶级领导的新阶段，即新民主主义革命阶段。新民主主义既区别于旧民主主义，又不同于社会主义。而在当年，如何建立新民主主义的政治制度，既无现成的方案可以搬用，更无成功的实践可以借鉴。为此，中国共产党人以大无畏的革命气魄，领导人民，在粉碎旧世界、建设新世界的战斗过程中，为创立这种适合中国国情的崭新的政治制度，进行了艰苦的探索和大胆的创新，终于获得了成功。

中国社会主义政治制度是从中国新民主主义政治制度直接发展而来的，也就是说，它是我国新民主主义政治制度的延续和发展。因此，要进一步改革和完善我国的社会主义政治制度，就不能不认真研究我国的新民主主义政治制度。正是基于这个认识，作者撰写了此书。本书以大量的材料，系统地考察了我国新民主主义政治制度，包括政权机构、司法制度、检察制度和军事制度等方面的发展历史，以及它在建国初期的新变化；力求科学地总结新民主主义政治制度形成中的经验和教训。由于写作时间短促，作者水平有限，缺点和错误在所难免，恳请读者批评指正。

目 录

第一章	中国新民主主义政治制度的萌芽·····	(1)
第一节	新民主主义基本思想的形成·····	(1)
第二节	新民主主义政治制度的萌芽形态·····	(4)
第二章	中国早期的苏维埃政权·····	(20)
第一节	苏维埃在中国的出现·····	(20)
第二节	早期的中国工农兵代表会议 (苏维埃) 制度·····	(26)
第三章	中华苏维埃共和国的基本政治制度和 中央政府·····	(37)
第一节	中华苏维埃共和国的基本政治 制度·····	(37)
第二节	全国苏维埃·····	(39)
第四章	中华苏维埃共和国的地方行政制度·····	(44)
第一节	省苏维埃·····	(44)
第二节	县苏维埃·····	(48)
第三节	区苏维埃·····	(52)
第四节	市苏维埃·····	(53)
第五节	乡苏维埃·····	(53)
第五章	中华苏维埃共和国的司法制度和检察 制度·····	(62)

第一节	中华苏维埃共和国的司法制度·····	(62)
第二节	中华苏维埃共和国的检察制度·····	(66)
第六章	中华苏维埃共和国的军事制度·····	(74)
第一节	中华苏维埃共和国的军事机关和 军队·····	(74)
第二节	中国工农红军的建军原则和 政治工作制度·····	(77)
第七章	抗日民主政权的性质及其施政纲领·····	(81)
第一节	抗日民主政权的性质·····	(81)
第二节	“三三制”的组织原则·····	(85)
第三节	党政关系和精兵简政·····	(88)
第八章	抗日解放区的最高权力机关 ——参议会·····	(92)
第一节	边区参议会·····	(92)
第二节	县(市)参议会·····	(102)
第三节	乡参议会·····	(107)
第四节	村民大会和村民代表会·····	(108)
第九章	抗日解放区的各级行政机构·····	(112)
第一节	边区政府委员会·····	(112)
第二节	行政督察专员公署·····	(117)
第三节	县政府·····	(119)
第四节	区、乡行政机构·····	(123)
第十章	抗日民主政权的司法制度和检察制度·····	(131)
第一节	抗日民主政权的司法制度·····	(131)
第二节	抗日民主政权的检察制度·····	(138)
第十一章	抗日民主政权的军事制度·····	(142)

第一节	抗日解放区的正规军和人民武装·····	(142)
第二节	抗日解放区的军事领导机构·····	(145)
第十二章	从抗日民主政权向人民民主政权的 过渡·····	(153)
第一节	解放区的新形势和中共的建国 方针·····	(153)
第二节	从参议会制过渡到人民代表会 议制·····	(156)
第十三章	人民民主政权的各级行政机构·····	(160)
第一节	村(乡)、区、县政权机构·····	(160)
第二节	行政区和大区的行政机构·····	(163)
第十四章	军事管制委员会·····	(170)
第一节	军事管制委员会的设立·····	(170)
第二节	军管时期的城市各界人民代表会议 和城市行政机构·····	(174)
第十五章	民族自治区·····	(179)
第一节	民族区域自治制度·····	(179)
第二节	内蒙自治政权·····	(181)
第十六章	人民民主政权的司法制度·····	(184)
第一节	人民法庭和特别法庭·····	(184)
第二节	各级人民法院·····	(192)
第十七章	人民民主政权的检察制度·····	(196)
第一节	解放战争初期解放区的检察工作·····	(196)
第二节	大区的检察机构和检察工作·····	(198)
第十八章	人民民主政权的军事制度·····	(202)
第一节	中国人民解放军的编制·····	(202)

第二节	中国人民解放军政治工作的新 规定.....	(206)
第十九章	解放区政治制度在建国初期的新 发展.....	(211)
第一节	人民代表会议制向人民代表 大会制的过渡.....	(211)
第二节	人民政协和多党合作.....	(218)
第三节	建国初期的司法制度和检察制度.....	(225)
第四节	军事制度发展的新阶段.....	(232)

第一章 中国新民主主义政治 制度的萌芽

第一节 新民主主义基本思想的形成

一、马克思列宁主义和中国实际相结合的方向

一九一九年的五四运动标志着中国新民主主义革命的开始。中国共产党于一九二一年成立后，立即以大无畏的革命气魄，领导人民为推翻帝国主义和封建主义的统治，建立新民主主义的政权而冲锋陷阵，战斗不息。

由于半殖民地半封建中国国情的特殊性，如何解决中国的政权问题，既没有现成的方案可以搬用，更没有成功的实践可以仿效，而只能依靠自己的摸索和创造。

就在中国共产党诞生的前夕，列宁曾经在东方各族人民共产主义组织第二次全俄代表大会上向东方共产主义者指出，“在你们面前摆着一个任务，这个任务从前在全世界共产党员面前是没有提出过的，这个任务就是：依靠一般共产主义的理论与实践，你们在适应于欧洲各国所没有的独特条件时，要善于把这个理论和实践应用于这样的条件，即农民是主要群众，所要解决的斗争任务不是反对资本而是反对中世纪的残余。这是一个艰巨而又独特的任务”^①。遵照列宁

^①列宁：《论东方各族人民的觉醒》，1919年11月22日。

的教导，中国共产党人在建党初期，就开始探讨中国的国情，以寻求解决中国政权问题包括政权组织形式问题的正确方案。

马克思列宁主义在解决政权组织形式问题时，总是从革命斗争实践出发的。马克思在总结巴黎公社政权经验的基础上，指出：“公社的真正秘密就在于它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级对占有者阶级进行斗争的结果，是终究发现了的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”^①列宁在总结俄国革命特别是一九一七年二月革命经验的基础上也发现，在当时俄国的具体条件下，实现无产阶级专政最适宜的形式是苏维埃共和国。中国共产党人以马克思列宁主义为指导，在伟大的中国共产主义运动中，为探索新民主主义政权的组织形式，为创造新民主主义的政治制度，进行了不懈的努力。

中国共产党在初创时期还不善于把马克思列宁主义和中国革命实践相结合。但是，中共自身却是在马克思列宁主义和中国工人运动相结合的基础上产生的，是马克思列宁主义和中国工人运动相结合的产物。正是由于自身的根本性质所决定，所以它能够沿着马克思列宁主义和中国实践相结合的方向不断前进。

二、新民主主义革命的基本思想

中国共产党人在一九二二年七月召开的中共第二次全国代表大会上，基于对中国社会诸矛盾的科学分析，制定了推翻帝国主义的压迫，打倒封建军阀，统一中国为真正民主共和国的战斗纲领。同时，提出了建立“民主的联合战线”的

^①马克思《法兰西内战》

口号。随后，结合激烈的民族民主斗争，中国早期马克思主义者围绕着政权问题进行了初步的理论探讨，其中包括关于社会性质和中国革命性质的分析；关于中国社会各阶级的状况及其相互关系的研究；关于中国革命领导力量、革命基础力量、革命同盟军、革命对象、革命前途、革命形式、革命道路等一系列对解决中国政权问题具有决定意义的革命基本问题的探讨。特别是一九二五年一月召开的中国共产党第四次全国代表大会，第一次明确地提出了无产阶级领导权问题。中共“四大”制定的《对于民族革命运动之议决案》指出：“中国的民族革命运动，必须最革命的无产阶级有力的参加，并且取得领导的地位，才能够得到胜利。”该议决案同时肯定了广大农民群众“是中国革命运动中的主要成份，并且他们因利害关系，天然是工人阶级之同盟者”。中共“四大”之后，围绕着政权问题，中国马克思主义者继续发表了一批重要论著。经过全党的探索，终于在一九二五年初（中共“四大”）到一九二六年初（北伐战争前夕）的一年间，形成了新民主主义革命的基本思想，这就是后来所提出的完整的新民主主义革命理论的雏形。

所谓新民主主义革命，既区别于旧式的资产阶级民主革命，又不同于社会主义革命，而是无产阶级领导的人民大众的反帝反封建的革命。这种革命所要建立的政权只能是新民主主义共和国。毛泽东在一九四〇年一月发表的名著《新民主主义论》中，曾透彻地阐明了这种新民主主义共和国的特征。他指出：“这种新民主主义共和国，一方面和旧形式的、欧美式的、资产阶级专政的、资本主义的共和国相区别，……另一方面，也和苏联式的、无产阶级专政的、社会

主义的共和国相区别”，“这是一定历史时期的形式，因而是过渡的形式”，但在半殖民地半封建的中国，却“是不可移易的必要的形式”①。虽然，在二十世纪二十年代，中国共产党人对新民主主义共和国的认识尚未达到如此明确的程度，在当时所能提出的仅仅是新民主主义革命的基本思想，尚未将其发展成为科学的理论体系，然而，正是在新民主主义革命基本思想的指导下，中国共产党领导人民，为创建新型的中国新民主主义政治制度，进行了具有重大历史意义的创造。

第二节 新民主主义政治制度的萌芽形态

一、“一切权力归农会”

在半殖民地半封建的中国，革命的中心问题是农民问题。“国民革命需要一个大的农村变动。辛亥革命没有这个变动，所以失败了。”②中国共产党成立之后，随着中国共产主义运动的蓬勃兴起，广大农民群众闻风而动。特别是在一九二六——一九二七年大革命高潮期间，农村大革命势如暴风骤雨，迅猛异常，从经济斗争发展到政治斗争。正如毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中所指出：“农民的主要攻击目标是土豪劣绅，不法地主，旁及各种宗法的思想和制度，城里的贪官污吏，乡村的恶劣习惯。”“其结果，把几千年封建地主的特权，打得个落花流水。地主的体面威风，

①《毛泽东选集》合订本，第636页。

②《毛泽东选集》合订本，第16页。

扫地以尽。地主权力既倒，农会便成了唯一的权力机关”^①，这个时期的农民协会，在实际上发挥了乡村政权机关的作用，而取代了原来的绅权。农民协会作为一种政权组织形式，这是中国革命的伟大创造。

有关农民协会的形成发展及其机构设置情况，以广东、湖南为例，综述如下：

中国的农民协会首先出现于广东。一九二二年七月彭湃在广东省海丰县所建立的赤山农会便是我国第一个农会，而一九二三年元旦所成立的以彭湃为会长的海丰县总农会则是我国第一个县农会。

海丰县总农会置正副会长各一人，下设卫生部、教育部、庶务部、交际部、财政部、仲裁部、宣传部、农业部和文牍部^②。这个县农会，在实际上就是当时农村革命政权的雏形。

到了一九二五年五月，广东农民在广州召开了广东第一次全省农民代表大会，正式成立了广东省农民协会，这就是中国第一个正式的省农会，下辖县、区、乡各级农民协会。至此，自省到乡的地方农会体系已告形成。

各级农民协会的机构设置情况，按《广东省农民协会修正章程》（一九二六年五月）的规定，大体如下：

（一）乡农民协会

凡有全乡成年农民三分之一以上之申请，经省农民协会执行委员会之认可，可由省农协执委会派员召集该乡之会员大会，依法选举产生乡农民协会执行委员会，报请省农民协会执行委员会批准，成立乡农民协会。

^①彭湃《海丰农民运动》1926年10月出版。

^②《毛泽东选集》合订本，第14页。

会员不足三十人之小乡，则组织小组，互选组长一人，接受附近的乡农民协会之管辖。

乡农民协会会员大会每月举行一次，由乡农民协会执行委员会召集。其主要职责是：决定本乡会务计划；选举乡农民协会执行委员会；选派出席上一级农民协会代表大会之代表。

乡农民协会执行委员会由乡农民协会会员大会选出执行委员三人和候补执行委员二人组成。其内部设书记、宣传委员和组织委员，由执行委员互选产生。乡执行委员任期三个月。乡农民协会执行委员会的主要职权是：指挥乡农民协会之活动；执行上级机关之命令；发展农民协会会员；进行调查统计工作。乡执行委员会每周举行两次例会，每两周须向区执行委员会报告工作一次。

（二）区农民协会

凡行政区内已成立乡农民协会之乡占该区总乡数三分之一以上者，可由省农民协会执行委员会派员召集该区的农民协会代表大会或委员大会，选举产生区农民协会执行委员会，成立区农民协会。管辖范围辽阔之区，得在区农民协会之下，成立分区农民协会。

区农民协会会员大会或代表大会每三个月举行一次。如遇有上级机关之训令或所属农民协会执行委员会三分之一以上之请求时，得召集临时大会。区农民协会会员大会或代表大会的主要职责是：讨论和通过区农民协会执行委员会之工作报告；选举区农民协会执行委员会委员、候补委员和出席县农民协会代表会的本区代表；批准乡农民协会之工作计划与决算；办理训练会员及其他有关之会务。

区农民协会执行委员会由区农民协会会员大会或会员代表大会选出七名执行委员和三名候补执行委员组成。并由执行委员互选三名常务委员组成常务委员会。区执行委员任期半年。区农民协会执行委员会的主要职权是：指挥全区农民协会之活动；召集区农民协会会员大会或代表大会；接受省农民协会之委托或农民之请求，建立分区农民协会、乡农民协会及有关之机构（须报请省农民协会执行委员会认可）；保管本区农民协会会员登记表和履历表，负责发给会员证章；掌管本区农民协会的会费和财政收支事项。区农民协会执行委员会每周举行两次例会，每周须向县农民协会执行委员会报告工作一次。

（三）县农民协会

凡县境内已成立三个以上区农民协会的县，可由省农民协会派员召集该县的农民协会代表大会，选举产生县农民协会执行委员会，成立县农民协会。

县农民协会代表大会每半年举行一次。若遇有如下情况之一者，即省农民协会执行委员会之训令、所属各区农民协会执行委员会三分之一以上请求、县农民协会执行委员会认为有必要，或全县农民协会会员过半数之请求时，得召集临时的县农民协会代表大会。县农民协会代表大会的主要职权是：讨论和通过县农民协会执行委员会及其各部之工作报告；决定本县农民协会会务计划；选举县执行委员、候补执行委员和出席省农民协会代表大会的本县代表。

县农民协会执行委员会由县农民协会代表大会选出执行委员九人和候补执行委员四人组成。并由县执行委员互选常务委员三人组成县常务委员会。县执行委员任期半年。县农

民协会执行委员会的主要职权是：受省农民协会之委托，建立全县各区、各分区和各乡的农民协会，并指挥全县各级农民协会的活动；设立县执行委员会内部各部门（须经省农民协会执行委员会之批准）；掌管县农民协会的会费和财政收支事项。县农民协会执行委员会每周举行两次例会，每两周须向省农民协会执行委员会报告工作一次。

（四）省农民协会

全省农民协会代表大会每年举行一次常会。如遇所轄县农民协会执行委员会三分之一以上之请求时，得召集临时的全省农民协会代表大会。

省农民协会执行委员会由全省农民协会代表大会选出执行委员十三人和候补执行委员四人组成。并由省执行委员互选常务委员五人组成省常务委员会。省执行委员任期一年。省农民协会执行委员会的主要职权是：设立全省各级农民协会，并指挥全省各级农民协会的活动；设立省执行委员会内部各部门，设立各路办事处，以指挥各县农民协会的工作；掌管省农民协会会费和财政收支事项。省执行委员会会议至少三个月举行一次，省执行委员会常务委员会会议至少每周举行一次。

省农民协会及其所属各级农民协会均可根据工作需要情况，设置有关的工作部门。例如，军事部、农业改良部、雇农部、佃农部、手工业部、妇女部、青年农民部、教育部、合作部，等等。

在北伐战争之前，农民协会已经积极地参与政权工作。以广东为例，一九二六年五月广东全省第二次农民协会代表大会通过的《广东省农民协会修正章程》明文规定，

“农民协会对于行政机关、立法机关、教育机关、合作社等应有相当的势力，以顾全农民之利益”，“农民协会得派遣相当会员作代表到行政官厅及各机关，以解决农民各种问题。”到了北伐战争发动之后，以湖南为中心的全国性的农村大革命进入了如火如荼的夺取农村政权的阶段，许多地区“地主权力完全推翻，形成了农民的独一无二权力”，出现了“一切权力归农会”的空前未有的新局面。为了适应革命新形势的需要，许多农民协会均采取了有力的措施，以发挥民主专政的作用。一九二六年十月二日，中国共产党湖南区第六次代表大会具体地提出了“乡村自治权交乡民会议，自治机关及一切公益机关均由乡民大会选举人民组织之”、“由乡民大会选举人员组织乡村公断处，评判乡村中之争执”、“农民有武装自卫之权”、“地方财政绝对公开，管理人员由乡民大会或县民大会选举”、“县政府改委员制，由人民选举”等政治主张。这一系列政治主张的提出，不仅肯定了乡村中“一切权力归农会”的政治局面，而且进一步地提高了农民协会的实际权力，发展了农民协会的组织形式。

第一次大革命高潮期间共产党领导的农民协会是中国新民主主义政权组织形式的萌芽。它在南方诸省乃至北方一些地区的广泛建立，为土地革命战争时期苏维埃政权的建立奠定了基础。中国的苏维埃制度（即工农兵代表会议制）正是在农民协会这种组织形式的基础上发展起来的。

二、省港罢工委员会

正当“一切权力归农会”的局面在农村出现的时候，城市也出现了新民主主义政权的萌芽，即省港罢工委员会和上海市民代表政府。