

由于新中国建国的特殊背景，即处于新旧政权的大交替时期，国家政权只能在没有先例可循的情况下进行开创性建设，而这种建设又不能在短时期内完成，因此，这个时期的政治体制有很多不定型、不完善、临时性的东西，这是当时的历史条件所决定的。在这个意义上，我们也可以说《共同纲领》时期政治体制「还不能确立起来」，只能是一种「过渡性体制」。

建政之初： 1949—1954年的 中国政治体制



建政之初： 1949—1954年的 中国政治体制

杨火林 著

图书在版编目(CIP)数据

建政之初：1949～1954 年的中国政治体制 / 杨火林
著. —上海：东方出版中心，2011.12

ISBN 978 - 7 - 5473 - 0442 - 6

I. ①建… II. ①杨… III. ①政治体制—研究—中国
—1949～1954 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 230814 号

建政之初：1949～1954 年的中国政治体制

出版发行：东方出版中心

地 址：上海市仙霞路 345 号

电 话：62417400

邮政编码：200336

经 销：全国新华书店

印 刷：昆山市亭林印刷有限责任公司

开 本：700×1 000 毫米 1/16

字 数：221 千字

印 张：16

版 次：2011 年 12 月第 1 版 第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5473 - 0442 - 6

定 价：27.00 元

导 论

中共十六大以后,中国政治体制改革在更为宏大的文明视野下稳步推进。随着改革的深入,我们不能不思考这样一些看似简单的问题:我们对自身的政治体制究竟了解多少?它有哪些优势,主要的弊端在哪?它是怎样形成的,又经过了怎样的演变和发展历程……这些基本问题如果没有厘清,改革的成效将受到制约。

半个世纪前的1949年10月1日,中华人民共和国中央人民政府宣告成立,由此,一种新型政治体制开始运作了。这是当代中国政治体制的历史起点,也是当代中国政治体制史研究的逻辑起点。本文的研究,试图从这个起点开始,把握当代中国政治体制的部分历史脉搏。

本文以《共同纲领》时期中国政治体制为研究对象,区域范围是中华人民共和国中央人民政府当时有效管辖的大陆地区(不包括台湾、香港、澳门),时间跨度是1949年10月1日(即中华人民共和国成立)至1954年9月(即第一届全国人民代表大会召开)。

首先,要对“政治体制”概念进行界定。“政治体制”概念的确切来源,学术界至今没有定论。一般认为,“政治体制”这个概念是美国政治学者最早提出来的。^①20世纪五六十年代,苏联、南斯拉夫等东欧国家也开始讨论社会主义政治体制问题。1977年,苏联宪法将“政治体制”专门列为一章,规定了它的结构、功能和发展方向,从而使这个概念有

^① 参见李敬德、连俊沛主编:《当代世界政治体制比较》,中国物价出版社1997年版,第1页。

了法律意义。中国学者对政治体制的研究起步比较晚,长期以来往往将政治体制与政治制度、政体以及政权组织形式等概念视为同义语。^①这种同义理解也与翻译有一定关系。比如,英文中的“political system”,中文既可译成“政治制度”,也可译成“政治体制”,或者“政治体系”和“政治系统”等。直到 20 世纪 80 年代中期,由于改革实践的需要,中国才逐渐赋予“政治体制”比较明确的含义,使之成为区别于“政治制度”的稳定概念。

那么,什么是政治体制呢?迄今为止,这个问题仍没有统一的界定,存在各种不同的解释。概括起来,大致有以下几种代表性观点:第一种观点认为,政治体制主要是指政体,或统治方式、方法的总和;第二种观点认为,政治制度是国体与政体的统一,政治体制作为政治制度的具体表现,仅包含国家管理形式、机构设置、实际措施等,而不包含国体;第三种观点认为,政治制度即指国体,标志着一个国家的基本性质,政治体制则是政治制度在政治生活过程中的具体化,或者说具体的、外在的表现形式,政治体制一般包含政体、国家结构形式和管理形式等;第四种观点认为,政治制度是广义的概念,它不仅包含国体、政体,还包含一系列具体的政治行为规范,政治体制便是政治制度中的那些具体政治规范,即具体的政治制度;第五种观点认为,政治制度主要是指政治体制内容中的质的规定性,是从职能上说明政治体制的,是政治体制的一部分。政治体制主要是一个以政治权力配置为中心,以管理为基本职能的政治运行机制;^②还有的认为,政治体制是一个保障社会的所有成分联成整体,保障它能作为一个由政权集中管理并以代表经济上的统治阶级利益的国家为核心的统一机体存在的相对封闭的体系。按照这种理解,政治体制首先包括各种政治设施——国家、法律、政党、组织等,另外还包括把社会成员、社会阶级和其他社会集团同政权联系起来的沟通体系。^③

① 云光主编:《社会主义政治学》,人民出版社 1985 年版,第 88 页。

② 以上参见浦兴祖主编:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社 2002 年版,第 4~5 页。

③ [苏]费·米·布尔拉茨基、维·叶·齐尔金:《当代的政治体制》,李方仲等译,广东人民出版社 1984 年版,第 5 页。

事实上,对政治体制的定义远远不止这些,以至有的工具书发出这样的感叹:对政治体制下定义,那是十分困难的事。尽管有这样那样的分歧,绝大多数观点都有一个共识:政治体制是一个特定的政治范畴,是客观存在的政治现象和政治实体,它随着阶级和阶级统治的出现而出现,存在于阶级社会的始终。

就新中国《共同纲领》时期而言,笔者比较认同对政治体制作这样的界定:它是新民主主义政治制度的具体表现和实现形式,是以权力配置为中心、以职能划分和各种社会政治设施相互关系为主要内容而构建的各种具体政治形式、规章制度和行为规范的总和。^①“政治意识”、“政治文化”、“政治传统”等不属于政治体制范畴。

根据上述界定,建国初期政治体制的涉及面很广,但大致包含两大基本要素:一是政治组织系统,二是它们的运行规则。政治组织系统有:(1)政党的组织系统,包括执政的中国共产党以及各民主党派;(2)国家政权系统,包括权力机关、行政机关、司法机关以及军事机关等;(3)政治化的社会群众团体,如工会、妇联、青年团、文联等,它们是准政治组织,不能置于政治体制之外。这些职能、权限大小不一的政治组织系统,纵横交错,构成一个庞大而复杂的组织网络,是政治体制的框架,也是运行规则的载体。规定和处理政治组织之间职能、权限划分以及相互关系的各种具体规章制度就是运行规则。它既包括宪法、法律和法规等有关法律规范,也包括各种有关的条例、决定、规定、决议、命令和指示等,既有成文的,也有不成文的习惯性规则。政治组织系统与运行规则的有机结合和相互制约,就构成了一定时期的政治体制。

其次,本书的研究范围和基本框架。考察政治体制的历史发展,必然要进行适当的历史分期。历史分期的重要依据,是政治体制本身发展变化中的重大性、标志性事件。新中国的政治体制史从其本体或主体来说,是从1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府的成立为标志开始的。中华人民共和国的成立,标志着区域性的、新民主主义性质的政治体

^① 参见迟福林、田夫主编:《中华人民共和国政治体制史》,中共中央党校出版社1998年版,第45页。

制到全国统一的新民主主义政治体制的转变,使当代中国政治体制在全国范围内发展到了一个新阶段。这个阶段到 1954 年 9 月召开第一届全国人民代表大会宣告结束。这个阶段的政治体制,是与短暂的新民主主义社会相适应的、体现各革命阶级联合专政的新民主主义政治体制。^①这种政治体制本身不是社会主义性质的,但体制中社会主义性质的因素逐渐积累,最终为社会主义性质的政治体制形成准备了条件。可以说,这是当代中国政治体制形成和发展的第一个历史阶段。

本书的研究范围,是 1949 年 10 月 1 日(即中华人民共和国成立)至 1954 年 9 月(即第一届全国人民代表大会召开),即《共同纲领》时期。为表述方便,行文中交替使用了“《共同纲领》时期”、“建国初期”、“过渡时期”、“新中国成立初期”等提法,它们所指的时间范围和具体含义在此是一致的。

由于政治体制是一个相当复杂的政治权力系统,因此,可以把它看作由一个个具体的子系统组成的统一体。从内容来看,建国初期的政治体制主要包括立法体制、行政体制、司法体制、军事体制、政党体制、干部管理体制、意识形态管理体制、社会领导体制以及执政党内部领导体制等等。其中最核心的是党的领导体制,研究政治体制的任何一个方面,不能不考虑到执政党的影响。限于篇幅,本书着重探讨建国初期政治体制中的立法体制、行政体制、司法体制、政党体制、干部管理体制及意识形态管理体制,并在各相关内容中分析该时期党实施领导的相应体制和方式。

本书由九个主要部分组成,其主要内容分别是:新型政治体制的形成、立法体制、行政体制、政党体制、司法体制、意识形态管理体制、干部管理体制、体制权力运作的基本方式和结束语。主要阐述政治体制的过渡性特点和新民主主义性质,剖析新民主主义政治体制向社会主义政治体制转型的深层次原因,并简要揭示其对当代中国政治体制改革的历史启示。

^① 参见迟福林、田夫主编:《中华人民共和国政治体制史》,中共中央党校出版社 1998 年版,第 63 页。

目 录

导论	1
第一章 新型政治体制的形成	5
第一节 中共局部执政时期的政权体制	5
第二节 新民主主义建国方略	16
第三节 中华人民共和国成立	22
第二章 立法体制	27
第一节 分权多层立法主体	27
第二节 新民主主义的立法原则	38
第三节 中共对立法工作的领导	43
第三章 行政体制	51
第一节 中央人民政府的两级体制	52
第二节 大行政区制下的地方行政体制	62
第三节 中共对政府行政工作的领导	76

第四章 政党体制	85
第一节 多党合作联合执政的政治基础	85
第二节 民主党派参政的主要方式	93
第三节 中共对民主党派的领导	104
第五章 司法体制	112
第一节 人民司法组织体系的构建	112
第二节 人民司法制度初步形成	122
第三节 中共对司法工作的领导	131
第六章 意识形态管理体制	142
第一节 意识形态工作的基本方针与任务	142
第二节 意识形态管理体系建设	152
第三节 中共意识形态管理方式	164
第七章 干部管理体制	176
第一节 党管干部原则的确立	176
第二节 中共干部管理的基本方法	184
第三节 分部分级管理干部体制的形成	194
第八章 体制权力运作的基本方式	203
第一节 权力的横向运行：“议行合一”	203
第二节 权力的纵向运行：中央集权	208
第三节 政党与国家政权：全面执政	215
结束语	222
后记	247

导 论

中共十六大以后,中国政治体制改革在更为宏大的文明视野下稳步推进。随着改革的深入,我们不能不思考这样一些看似简单的问题:我们对自身的政治体制究竟了解多少?它有哪些优势,主要的弊端在哪?它是怎样形成的,又经过了怎样的演变和发展历程……这些基本问题如果没有厘清,改革的成效将受到制约。

半个世纪前的1949年10月1日,中华人民共和国中央人民政府宣告成立,由此,一种新型政治体制开始运作了。这是当代中国政治体制的历史起点,也是当代中国政治体制史研究的逻辑起点。本文的研究,试图从这个起点开始,把握当代中国政治体制的部分历史脉搏。

本文以《共同纲领》时期中国政治体制为研究对象,区域范围是中华人民共和国中央人民政府当时有效管辖的大陆地区(不包括台湾、香港、澳门),时间跨度是1949年10月1日(即中华人民共和国成立)至1954年9月(即第一届全国人民代表大会召开)。

首先,要对“政治体制”概念进行界定。“政治体制”概念的确切来源,学术界至今没有定论。一般认为,“政治体制”这个概念是美国政治学者最早提出来的。^①20世纪五六十年代,苏联、南斯拉夫等东欧国家也开始讨论社会主义政治体制问题。1977年,苏联宪法将“政治体制”专门列为一章,规定了它的结构、功能和发展方向,从而使这个概念有

^① 参见李敬德、连俊沛主编:《当代世界政治体制比较》,中国物价出版社1997年版,第1页。

了法律意义。中国学者对政治体制的研究起步比较晚，长期以来往往将政治体制与政治制度、政体以及政权组织形式等概念视为同义语。^①这种同义理解也与翻译有一定关系。比如，英文中的“political system”，中文既可译成“政治制度”，也可译成“政治体制”，或者“政治体系”和“政治系统”等。直到 20 世纪 80 年代中期，由于改革实践的需要，中国才逐渐赋予“政治体制”比较明确的含义，使之成为区别于“政治制度”的稳定概念。

那么，什么是政治体制呢？迄今为止，这个问题仍没有统一的界定，存在各种不同的解释。概括起来，大致有以下几种代表性观点：第一种观点认为，政治体制主要是指政体，或统治方式、方法的总和；第二种观点认为，政治制度是国体与政体的统一，政治体制作为政治制度的具体表现，仅包含国家管理形式、机构设置、实际措施等，而不包含国体；第三种观点认为，政治制度即指国体，标志着一个国家的基本性质，政治体制则是政治制度在政治生活过程中的具体化，或者说具体的、外在的表现形式，政治体制一般包含政体、国家结构形式和管理形式等；第四种观点认为，政治制度是广义的概念，它不仅包含国体、政体，还包含一系列具体的政治行为规范，政治体制便是政治制度中的那些具体政治规范，即具体的政治制度；第五种观点认为，政治制度主要是指政治体制内容中的质的规定性，是从职能上说明政治体制的，是政治体制的一部分。政治体制主要是一个以政治权力配置为中心，以管理为基本职能的政治运行机制；^②还有的认为，政治体制是一个保障社会的所有成分联成整体，保障它能作为一个由政权集中管理并以代表经济上的统治阶级利益的国家为核心的统一机体存在的相对封闭的体系。按照这种理解，政治体制首先包括各种政治设施——国家、法律、政党、组织等，另外还包括把社会成员、社会阶级和其他社会集团同政权联系起来的沟通体系。^③

① 云光主编：《社会主义政治学》，人民出版社 1985 年版，第 88 页。

② 以上参见浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社 2002 年版，第 4～5 页。

③ [苏] 费·米·布尔拉茨基、维·叶·齐尔金：《当代的政治体制》，李方仲等译，广东人民出版社 1984 年版，第 5 页。

事实上,对政治体制的定义远远不止这些,以至有的工具书发出这样的感叹:对政治体制下定义,那是十分困难的事。尽管有这样那样的分歧,绝大多数观点都有一个共识:政治体制是一个特定的政治范畴,是客观存在的政治现象和政治实体,它随着阶级和阶级统治的出现而出现,存在于阶级社会的始终。

就新中国《共同纲领》时期而言,笔者比较认同对政治体制作这样的界定:它是新民主主义政治制度的具体表现和实现形式,是以权力配置为中心、以职能划分和各种社会政治设施相互关系为主要内容而构建的各种具体政治形式、规章制度和行为规范的总和。^①“政治意识”“政治文化”、“政治传统”等不属于政治体制范畴。

根据上述界定,建国初期政治体制的涉及面很广,但大致包含两大基本要素:一是政治组织系统,二是它们的运行规则。政治组织系统有:(1)政党的组织系统,包括执政的中国共产党以及各民主党派;(2)国家政权系统,包括权力机关、行政机关、司法机关以及军事机关等;(3)政治化的社会群众团体,如工会、妇联、青年团、文联等,它们是准政治组织,不能置于政治体制之外。这些职能、权限大小不一的政治组织系统,纵横交错,构成一个庞大而复杂的组织网络,是政治体制的框架,也是运行规则的载体。规定和处理政治组织之间职能、权限划分以及相互关系的各种具体规章制度就是运行规则。它既包括宪法、法律和法规等有关法律规范,也包括各种有关的条例、决定、规定、决议、命令和指示等,既有成文的,也有不成文的习惯性规则。政治组织系统与运行规则的有机结合和相互制约,就构成了一定时期的政治体制。

其次,本书的研究范围和基本框架。考察政治体制的历史发展,必然要进行适当的历史分期。历史分期的重要依据,是政治体制本身发展变化中的重大性、标志性事件。新中国的政治体制史从其本体或主体来说,是从1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府的成立为标志开始的。中华人民共和国的成立,标志着区域性的、新民主主义性质的政治体

^① 参见迟福林、田夫主编:《中华人民共和国政治体制史》,中共中央党校出版社1998年版,第45页。

制到全国统一的新民主主义政治体制的转变,使当代中国政治体制在全国范围内发展到了一个新阶段。这个阶段到 1954 年 9 月召开第一届全国人民代表大会宣告结束。这个阶段的政治体制,是与短暂的新民主主义社会相适应的、体现各革命阶级联合专政的新民主主义政治体制。^①这种政治体制本身不是社会主义性质的,但体制中社会主义性质的因素逐渐积累,最终为社会主义性质的政治体制形成准备了条件。可以说,这是当代中国政治体制形成和发展的第一个历史阶段。

本书的研究范围,是 1949 年 10 月 1 日(即中华人民共和国成立)至 1954 年 9 月(即第一届全国人民代表大会召开),即《共同纲领》时期。为表述方便,行文中交替使用了“《共同纲领》时期”、“建国初期”、“过渡时期”、“新中国成立初期”等提法,它们所指的时间范围和具体含义在此是一致的。

由于政治体制是一个相当复杂的政治权力系统,因此,可以把它看作由一个个具体的子系统组成的统一体。从内容来看,建国初期的政治体制主要包括立法体制、行政体制、司法体制、军事体制、政党体制、干部管理体制、意识形态管理体制、社会领导体制以及执政党内部领导体制等等。其中最核心的是党的领导体制,研究政治体制的任何一个方面,不能不考虑到执政党的影响。限于篇幅,本书着重探讨建国初期政治体制中的立法体制、行政体制、司法体制、政党体制、干部管理体制及意识形态管理体制,并在各相关内容中分析该时期党实施领导的相应体制和方式。

本书由九个主要部分组成,其主要内容分别是:新型政治体制的形成、立法体制、行政体制、政党体制、司法体制、意识形态管理体制、干部管理体制、体制权力运作的基本方式和结束语。主要阐述政治体制的过渡性特点和新民主主义性质,剖析新民主主义政治体制向社会主义政治体制转型的深层次原因,并简要揭示其对当代中国政治体制改革的历史启示。

^① 参见迟福林、田夫主编:《中华人民共和国政治体制史》,中共中央党校出版社 1998 年版,第 63 页。

第一章

新型政治体制的形成

任何性质、任何国家的政治体制，都是一定历史条件的产物，新中国政治体制也不例外。对这种体制历史渊源的考察，至少应该考虑这么几个因素：中国政治传统的内在延续，苏俄或苏联政治体制模式的影响，中共局部执政时期政权体制的历史遗产，中共新民主主义的建国理论以及中华人民共和国成立前后特定的历史环境。需要指出的是，新中国政治体制是中国历史上一种完全新型的政治体制，它既是中国共产党长期革命和局部执政历史的产物，也是以中国共产党的新民主主义理论为基础建立起来的。

第一节 中共局部执政时期的政权体制

一、中华苏维埃共和国政权体制

在土地革命战争时期，中国共产党人不仅顽强地进行若干小块红色政权的建设，而且还以此为基础于1931年建立了中华苏维埃共和国临时中央政府——全国各革命根据地统一的中央政府。

1. 苏维埃政权的性质、机构及其职权

中华苏维埃共和国及其各级政权是中国共产党领导的工农民主专

政。根据《中华苏维埃宪法大纲》、《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》及其他有关法令的规定，中华苏维埃政权组织中央机构及其职权如下：

全国苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国的最高权力机关，由地方各级苏维埃代表大会及红军选出的代表组成。其职权是制定和修改宪法及其他法律，决定全国的大政方针，听取和讨论中央执行委员会的报告，选举中央执行委员会。

中央执行委员会是全国苏维埃代表大会闭幕期间的最高政权机关。其职权是制定和颁布除宪法以外的各种法律、法令，审核和批准全国的政治、经济、文化政策，决定和批准国家机关及其下属机关的变更、停止，选举中央执行委员会主席团和中央人民委员会。

中央执行委员会主席团的主要职权是监督宪法及全国苏维埃代表大会、中央执行委员会的决议与命令的实施。

中央人民委员会是中央执行委员会的行政机关，负责指挥和处理全国政务。人民委员会对中央执行委员会及其主席团负责并报告工作。其职权是在一定范围内颁布各种法令和条例，审查、修改或停止各人民委员部的法令或决议。人民委员会下设外交、劳动、土地、教育、内务、司法、军事等人民委员部和中央革命军事委员会、工农检察委员会等机构。

最高法院是设立于中央执行委员会之下的全国最高审判机关，其职权是解释一般法律，审查下级审判机关的判决书和决议，审理重大政治案件及高级机关职员的职务犯罪等。

中华苏维埃中央革命军事委员会是全国红军最高领导和指挥机关，隶属于临时中央政府，但在政治上接受中共中央与中共苏区中央局领导^①。

中华苏维埃共和国地方政权机构，分为省、县、区、乡（市）四级，它们都实行苏维埃代表会议制，各级执行委员会都由苏维埃代表会议选出，并且都设立主席团，乡（市）为基层政权组织。

2. 中华苏维埃共和国政权体制的特点

从中华苏维埃共和国政权体制实际运行情况考察，可以看出如下

^① 以上参见《中华苏维埃共和国法律文件选编》，江西人民出版社 1984 年版，第 84~88 页。

几方面特点：

第一，在党政关系上，中共在国家政权中居于绝对领导地位。

中华苏维埃共和国实行的是中共一党制，共产党处于绝对领导的地位。国家政权的一切活动必须遵循中共的路线、方针、政策；中共在各级国家政权中建立了“党团”，直接领导政府工作。在各级苏维埃代表和政府工作人员中，共产党员占绝大多数。他们的政治活动必须按照党组织的指示行事。党对政府的这种制约关系虽然在法律上找不到明文规定，但在事实上确实如此。

中国共产党的这种地位，是当时历史发展的必然结果。但这样的党政关系和领导体制也有严重的弊端。

首先，党作为一个政权的领导核心，被赋予了比过去更大的权力，党自身正确与否对政权具有决定性的影响。改善党的领导以保证其“组织的有力量和它的政策的不错误”显得异常重要。一旦党的领导不健全或遭破坏，党的路线、方针、政策出现重大失误，政权便会因此蒙受不可估量的损失。客观地讲，王明“左”倾错误正是在这样的基础上，在这样的条件下才会有有别于前两次“左”倾错误更为深重的危害。

其次，这样的党政关系很难避免以党代政的倾向。中国苏维埃政权建立过程中，注意吸取了“苏联革命后最初几年，在有些地方，党底作用几乎缩小到极端”^①、政府权力过大的教训，特别强调防止苏维埃代替党的现象，虽然也注意了党政机关分开、职能分开，领导人员不兼或少兼职，但出现了另一种倾向，即“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多”，许多事情“党在那里直接做了，把政权机关搁置一边”^②，党组织高居于政府之上，以党代政，政府失去其作用。

党政关系体制上的这一弊病，在抗日民主政权中有所克服，但在解放战争和建国以后的政权建设中，这个问题一直没有解决好。

第二，“议行合一”的苏维埃制度是政权的基础。

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第4册，中共中央党校出版社1986年版，第248页。

② 《毛泽东选集》合订本，人民出版社1977年版，第72页。

中华苏维埃共和国设置了权力机关、行政机关和司法机关，但它与欧美的“三权分立”不同，不存在分权关系。全国苏维埃代表大会不但拥有立法权和监督权，而且还有国家最高行政权，在整个国家体制中起着主导的、决定性的作用，这种制度比较适合战争环境。苏维埃制度为以后的人民代表大会制提供了经验。

但是，作为国家的权力机关，苏维埃代表大会的权威性并没得到充分的体现。一个明显的事实是，它未能通过民主表决的程序有效地防止和制止“左”倾错误在苏区的推行。极“左”政策显然是违背广大人民群众意愿的，可是工农群众对此无能为力，就是作为最高权力机关常设机关——中央执行委员会主席的毛泽东在“左”倾错误领导时期也毫无发言权。这个事实表明，加强、完善人民最高权力机关的制度，保证多数人权力可以防止少数人独断专行，从那时起就成为—一个重要课题。

第三，战时体制的特点非常明显。

主要表现是国家政权的职能以阶级斗争为中心，一切为革命战争服务。中华苏维埃共和国建立后，始终处在白色政权的包围之中，经常进行反“围剿”的战争。在这种情况下，政权的组织和管理不能不密切联系于战争的需要。动员民众、武装民众、支援前线，进行农村的土地革命，镇压剥削者的反抗，开展大规模的阶级斗争以维持苏维埃政权的统治是各级政权最基本的任务。中华苏维埃共和国对内虽也具有社会职能，并且这种职能较土地革命战争初期的红色政权更为广泛和丰富（如曾经组织经济、文化、教育、卫生、水利、交通等事业），但总的来看，不存在职能转换问题，仍以阶级斗争为中心并为这个中心服务。中央革命军事委员会和司法、检察、保卫机关在政府机构中因此而占有举足轻重的地位。

第四，中央集权、直接管理，但地方又有很大的独立性。

从《中央苏维埃组织法》和《地方苏维埃组织法》可以看出，中央执行委员会拥有除制定和修改宪法以外的一切权力，地方要“执行中央政权机关的一切法律、命令、决议与指示”^①。这种高度集中、直接管理的

① 《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法〔草案〕》，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，中国社会科学出版社1981年版，第74页。