

从《共同纲领》 到“五四宪法”

——1949-1954年的中国政治

秦立海 ©著



人民出版社

从《共同纲领》 到“五四宪法”

——1949-1954年的中国政治

秦立海◎著



责任编辑:陈光耀

封面设计:姚 菲

图书在版编目(CIP)数据

从《共同纲领》到“五四宪法”:1949-1954 年的中国政治/秦立海 著. —
北京:人民出版社,2017.12

ISBN 978-7-01-018532-3

I. ①从… II. ①秦… III. ①政治-发展-研究-中国-1949-1954 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 275986 号

从《共同纲领》到“五四宪法”

CONG GONGTONGGANGLING DAO WUSI XIANFA

——1949-1954 年的中国政治

秦立海 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22

字数:363 千字

ISBN 978-7-01-018532-3 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	1
一、学术史的简要梳理和分析	1
二、本书的研究思路和创新之处	7

上 篇

第一章 政治协商会议的历史由来	13
一、政治协商会议的缘起	13
二、“政治协商会议”名称的确定	16
三、1946 年国民党主持召开的政治协商会议	18
四、1948 年中共再次提出召开政治协商会议	21
五、“中国人民政治协商会议”名称的正式确定	24
第二章 中国人民政治协商会议第一届全体会议的筹备和召开 ...	26
一、中共护送各界民主人士奔赴解放区	26
二、新政治协商会议诸问题协议的达成	31
三、新政协参加单位和代表名额的确定	36
四、被新政协拒之门外的党派团体	40
五、新政协代表人选的协商和确定	44
六、新政协各项文件与相关方案的起草和拟定	50
七、中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开	56

第三章 《共同纲领》的制定与新中国政治制度的确立	60
一、《共同纲领》的缘起和酝酿	60
二、第一次起稿:《中国人民民主革命纲领草稿》	64
三、第二次起稿:《新民主主义的共同纲领》	68
四、第三次起稿:《中国人民政治协商会议共同纲领》	75
五、《共同纲领》与新中国国体和政体的确立	82
六、《共同纲领》与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 的确立	87
七、《共同纲领》与民族区域自治制度的确立	91
第四章 “四九体制”的确立和运作	96
一、建国程序的调整与“四九体制”的确立	96
二、中国人民政治协商会议的过渡性特点	98
三、“议行合一”的中央人民政府委员会	107
四、政务院:国家政务的最高执行机关	116
五、中共领导的多党合作的联合政府	125
第五章 党政关系的处理与行政体制的调整	132
一、中共政府党组的建立和运作	132
二、党政分开原则的提出和尝试	136
三、中共与党外人士的团结合作	140
四、中共加强对政府工作的领导	146
五、中央人民政府组织机构的调整	154

下 篇

第六章 人民代表大会制度的历史由来	163
一、大革命时期人民代表大会制度的萌芽	163
二、土地革命时期苏维埃制度的学习和借鉴	166
三、抗日战争时期参议会制度的设计和实施	170
四、解放战争时期和建国之初人民代表会议制度的实践	174

五、1949年人民代表大会制度法律地位的确立	179
第七章 第一届全国人民代表大会第一次会议的筹备和召开	183
一、全国人民代表大会召开的客观条件已经成熟	183
二、斯大林建议中共尽快召开人大和制定宪法	185
三、全国人民代表大会召开时间的确定和推迟	192
四、《选举法》的制定与各级人大代表的选举	197
五、第一届全国人民代表大会第一次会议的召开	210
六、新一届国家领导机构组成人员的产生	215
第八章 “五四宪法”的制定与过渡时期总路线的宪法化	221
一、“五四宪法”起草的前期准备	221
二、毛泽东与“五四宪法”的起草	225
三、“五四宪法”草案的讨论和修改	232
四、全国人大审议和通过“五四宪法”	243
五、“五四宪法”与过渡时期总路线	248
第九章 “五四体制”的确立和运作	259
一、全国人民代表大会:最高国家权力机关	259
二、中华人民共和国主席:国家元首	270
三、国务院:最高国家行政机关	280
四、人民法院和人民检察院	289
五、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会	295
第十章 人民政协职能和任务的转变	303
一、党内外关于人民政协的各种认识误区	303
二、政协第二届全国委员会第一次会议的筹备	308
三、政协第二届全国委员会第一次会议的召开	314
四、人民政协的组织原则和机构设置	318
五、人民政协的自身建设和曲折发展	323
结语 关于1949—1954年中国政治发展的几点思考	330
一、“五四宪法”初步构建了中国政治体制的基本框架	330

二、党政关系的处理是中国政治运作的重要因素	333
三、依法治国是中国政治发展的必然选择	336
参考文献	340
后 记	346

绪 论

1949—1954年是新中国政治体制的初创时期。在此期间,中国共产党团结和带领全国各族人民、各民主党派、各人民团体和无党派民主人士,先后召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议和第一届全国人民代表大会第一次会议,分别通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)和《中华人民共和国宪法》(简称“五四宪法”),并构建了“四九体制”和“五四体制”的基本框架。由于两部文件分别制定于1949年和1954年,有部分学者把以两部文件为基本框架构建的政治体制分别称为“四九体制”和“五四体制”。为论述方便,本书也采用了这一提法。这是新中国政治发展史上的两个重要里程碑。因为政协第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权,圆满完成了筹建新中国的历史使命;第一届全国人大第一次会议的召开,正式结束了由政协全体会议代行全国人大职权的过渡状态,标志着人民代表大会制度开始在全国范围内实行;“五四宪法”取代《共同纲领》,则使新中国的政治体制实现了从“四九体制”向“五四体制”的过渡转换,为此后中国政治的发展奠定了坚实的基础。因此,系统梳理和分析1949—1954年中国政治的发展演变,不仅对进一步推动和深化新中国政治史的研究,具有重要的学术价值,而且对总结汲取历史的经验教训,进一步改革和完善当今中国的政治体制, also具有重要的现实意义。

一、学术史的简要梳理和分析

近年来,国内学术界关于1949—1954年中国政治发展史的研究,正越来越受到广泛重视,已经取得了一批重要研究成果,并呈现出方兴未艾的发展势头。

下面,就按照时间顺序分阶段对中共十一届三中全会以来的研究概况作一简要梳理和分析。

第一,起步阶段。中共十一届三中全会以来,随着拨乱反正的完成和《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的通过,国内学术界开始关注 1949—1954 年中国政治发展史的研究,但在 20 世纪 80 年代,主要工作是相关资料的搜集和整理,学术研究还比较薄弱。

当时,有关部门和人员编辑出版了两本关于 1949 年中国人民政治协商会议第一届全体会议的资料集:一本是由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辑的《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编》(文史资料出版社 1984 年版),这是一本以新政协史料汇编为主的资料集;另一本是由石光树编辑的《迎来曙光的盛会——新政治协商会议亲历记》(中国文史出版社 1987 年版),这是一本新政协当事人的回忆文集,与第一本资料集在内容上可以相互印证和补充。关于 1954 年第一届全国人民代表大会第一次会议,尚无专题资料集问世。此外,中共中央文献研究室编辑的《建国以来毛泽东文稿》(第 1—4 册)(中央文献出版社 1987—1990 年版)的相继出版,披露了大量关于毛泽东在新中国成立之初治国理政情况的宝贵资料,具有重要的史料价值。

20 世纪 80 年代的研究工作,总体上尚处于起步阶段,相关研究文章比较少,主要有吕虹的《论新政治协商会议的召开》,《南京政治学院学报》1987 年第 4 期;裘仁根的《民主党派与新政协运动》,《温州师范学院学报》(哲学社会科学版)1989 年第 4 期;熊华源、汤桂芳的《〈共同纲领〉诞生记》,《党的文献》1989 年第 5 期;王德昌、郝和国的《中华人民共和国第一部宪法的制定过程》,《党的文献》1989 年第 5 期等。这些文章大多为简单的历史过程叙述,缺乏比较深入的学术探讨。

第二,发展阶段。20 世纪 90 年代,国内学术界关于 1949—1954 年中国政治发展史的研究,无论在资料的搜集整理还是相关问题的探讨方面,都取得了一些新的进展,但总体上还有待于进一步提高。

在资料的搜集整理方面,中共中央文献研究室编辑的《建国以来重要文献选编》(第 1—5 册)(中央文献出版社 1992—1993 年版)、《毛泽东年谱(1893—1949)》(人民出版社、中央文献出版社 1993 年版)、《刘少奇年谱(1898—

1969)》(中央文献出版社 1996 年版)、《周恩来年谱(1898—1949)》(修订本)(中央文献出版社 1998 年版)、《周恩来年谱(1949—1976)》(中央文献出版社 1997 年版)、《中华人民共和国开国文选》(中央文献出版社 1999 年版)等重要文献陆续出版,为这一时期的历史研究提供了大量的第一手档案资料。此外,1999 年 2 月,人民出版社还再版了当年政协第一届全体会议秘书处编辑的《中国人民政治协商会议第一届全体会议纪念刊》,汇集了政协第一届全体会议的全部文件,图文并茂地展现了当年政协会议的整个过程和全部内容,具有重要的文献价值。

在学术论文方面,许多学者开始对一些重要问题进行探讨,提出了自己的观点。其中,代表性的相关论文主要有:崇庆余的《杰出的法典,宝贵的借鉴——浅论〈共同纲领〉》,《徐州师范学院学报》1990 年第 1 期;马永顺的《澄清对第一届人民政协代行人大职权的一些误解》,《党的文献》1992 年第 6 期;《胡乔木回忆毛泽东》编写组的《毛泽东与〈共同纲领〉的制定》,《当代中国史研究》1994 年第 1 期;鲁振祥的《毛泽东与新政治协商会议》,《当代中国史研究》1994 年第 3 期;李格的《关于 1949—1954 年中央人民政府的若干问题》,《党的文献》1996 年第 4 期;李格的《新中国成立前中央人民政府筹备述略》,《中共党史研究》1996 年第 6 期;徐百尧的《毛泽东与 1954 年宪法》,《当代中国史研究》1996 年第 5 期;庞松的《民族区域自治:〈共同纲领〉的创造》,《百年潮》1999 年第 10 期;龚育之的《中华人民共和国建国的宣言和纲领》,《求是》1999 年第 21 期等。这些论文大多不再是简单的历史过程叙述,而是对相关问题进行了初步探讨,提出了一些新的观点和见解。但这一时期,研究专著方面仍属空白,没有取得进展。

第三,提高阶段。进入 21 世纪以来,国内学术界关于 1949—1954 年中国政治发展史的研究取得了长足进展,一系列研究资料、论文和著作相继问世,无论在数量还是质量方面都有显著的提高。

在资料的搜集整理方面,中共中央文献研究室编辑的《建国以来刘少奇文稿》(第 1—7 册)(中央文献出版社 2005—2008 年版)、《建国以来周恩来文稿》(第 1—3 册)(中央文献出版社 2008 年版),政协全国委员会办公厅编辑的《开国盛典——中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》(中国文史出版社 2009 年版),政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编辑的《人民政协重要文献

选编》(中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版),中央档案馆、中共中央文献研究室编辑的《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》(人民出版社 2013 年版),全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编辑的《人民代表大会制度重要文献选编》(中国民主法制出版社、中央文献出版社 2015 年版)等陆续出版,进一步充实了这一时期的文献资料。此外,全国政协文史资料委员会编辑的《中国人民政治协商会议第一届全体会议亲历记》(中国文史出版社 2003 年版),杨胜群、陈晋主编的《亲历者的记忆:协商建国》(生活·读书·新知三联书店 2009 年版),都广泛搜集整理了 1949 年新政协亲历者的回忆史料和文字记忆,对 1987 年石光树编辑的《迎来曙光的盛会——新政治协商会议亲历记》作了进一步的补充,但有些内容存在重复之处。

在学术论文方面,该时期比较具有代表性的就是中国社会科学院当代中国研究所李格研究员发表的一系列研究论文,如《1949—1954 年中央人民政府组织机构设置及其变化》(上、下),《党的文献》2001 年第 5、6 期;《从〈共同纲领〉到〈中华人民共和国宪法〉——以 1954 年国家与政府领导体制变化为中心》,《党的文献》2003 年第 4 期;《一届政协筹备问题的若干考察》,《当代中国史研究》2006 年第 4 期;《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;《人民政协在第一届全国人大召开前后职能和组织的变化》,《中共党史研究》2009 年第 9 期;《中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的建立》,《当代中国史研究》2010 年第 1 期;《论“人民代表会议”制度》,《中共党史研究》2010 年第 10 期等。李格研究员长期致力于 1949—1954 中国政治发展演变的研究,从多个不同角度对这一问题作了比较深入的探讨,澄清了许多在民间乃至学术界流传已久的认识误区,为推动和深化学术界对这一问题的研究作出了重要贡献。

该时期比较具有代表性的学术论文还有:阚珂的《〈共同纲领〉——新中国的政治基石》,《中共中央党校学报》2002 年第 2 期;刘世华的《关于建国初期政协代行人大职权问题的正确理解》,《社会科学战线》2003 年第 2 期;萧北声的《制宪仪式背后的曲衷——从〈共同纲领〉到〈1954 年宪法〉》,[美国]《当代中国研究》2003 年第 2 期;韩大元的《1954 年宪法的历史命运与人民代表大会制度》,《法律科学》2004 年第 5 期;殷啸虎的《过渡时期理论与 1954 年宪法》,《政法论坛》2004 年第 6 期;翁有为的《中华人民共和国第一部宪法制定考论》,《史

学月刊》2007年第11期；崔玉变的《1949—1954年中央行政体制相关问题略探》，《党的文献》2008年第2期；赵金康的《中华人民共和国中央人民政府委员会研究》，《中共党史研究》2009年第7期；刘山鹰的《新民主主义，国际主义，社会主义：重估1954年宪法》，《探索》2011年第6期；朱福惠的《“五四宪法”与国家机构体系的形成与创新》，《中国法学》2014年第4期；刘山鹰的《从〈共同纲领〉到五四宪法》，《炎黄春秋》2014年第9期；翟志勇的《最高国务会议与“五四宪法”的二元政体结构》，《中共党史研究》2015年第5期等。这些论文大多从不同的角度对《共同纲领》和“五四宪法”作了比较深入的探讨，并就一些问题展开了争鸣，提出了各自的观点和见解，从而深化了学术界对1949—1954年中国政治发展演变的研究。

该时期还有三篇博士学位论文值得关注：一是杨火林的《1949—1954年的中国政治体制》，中共中央党校2005年博士学位论文，指导教师为谢春涛教授。该文系统勾勒了1949—1954年即《共同纲领》时期中国政治体制的基本轮廓，揭示了其与当代中国政治体制的内在历史关联，但对1954年第一届全国人大召开后“五四宪法”时期的政治体制未作探讨。二是陈扬勇的《建设新中国的蓝图——〈中国人民政治协商会议共同纲领研究〉》，复旦大学2009年博士学位论文，指导教师为金冲及教授。该文对《共同纲领》制定的背景、过程，及其对新中国政治制度、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策和外交政策的设计作了比较系统全面深入的探讨。三是徐悦的《1949—1954年中国中央行政体制研究——兼论周恩来在其中发挥的作用》，南开大学2010年博士学位论文，指导教师为徐行教授。该文在对1949—1954年中国中央行政体制即中央人民政府下辖政务院的二级政府体制的建立、运行、调整及转变过程进行整体关注的同时，重点对中央行政体制的组织架构和运行机制进行了深入分析，但对“五四宪法”颁布后所实行的国务院即中央人民政府的一级政府体制没有展开探讨。这三篇博士学位论文从不同角度深化了对1949—1954年中国政治发展演变的研究，属于高质量的研究成果。

在学术著作方面，该时期比较具有代表性的著作主要有六本：一是高建中编著的《中国人民政治协商会议成立纪实》，当代中国出版社2002年版；二是穆兆勇编著的《第一届全国人民代表大会实录》，广东人民出版社2006年版；三是张希坡著的《人民代表大会制度创建史》，中共党史出版社2009年版。这三本著

作有一个共同特点,就是纪实性和史实性较强,而学术性略显不足。四是韩大元编著的《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版。这是一本法制史著作,主要从宪法学的角度对1954年宪法进行了系统探讨,既具有丰富的史料,也具有较强的学术性。五是陈家刚著的《现代中国民主制度的建构与运行:第一届全国人大研究(1954—1959)》,广东人民出版社2010年版。该书从政治学的视角,对一届人大的政治逻辑、政治结构、政治过程、政治产品和政治遗产,进行了比较系统全面的研究,重新认识了一届人大在新中国政治发展中的重要地位,是一本高质量的学术著作。六是胡筱秀的《人民政协制度功能变迁研究》,上海人民出版社2010年版。该书认为,人民政协制度的成长经历了三个发展阶段,其功能定位在不同的历史阶段亦各不相同,经历了从代行权力机构到统一战线组织再到基本政治制度的转变。这些著作虽然研究视角和重点各不相同,但对笔者进一步研究1949—1954年中国政治的发展演变,具有重要的参考价值和借鉴意义。

此外,近年来,笔者也一直致力于新中国成立前后这段历史的研究,并已取得了一些初步成果。例如,笔者的博士学位论文《民主联合政府与政治协商会议——1944—1949年的中国政治》(人民出版社2008年版),对1949年政协第一届全体会议及其通过的《共同纲领》作了初步探讨。现在,对1949—1954年中国政治的研究,实际上就是对此前1944—1949年中国政治研究的进一步拓展和深化。除博士学位论文外,笔者还发表了多篇与1949—1954年中国政治相关的学术论文,主要包括:《政治协商会议组织演变述论》,《党史研究与教学》2006年第4期;《建国之初政府党组的设立与党政关系的处理》,《济南大学学报》(社会科学版)2009年第2期;《中央人民政府政务院述论》,《当代中国史研究》2011年第3期;《1949—1954年第一届人民政协探析》,《中国政协理论研究》2013年第4期;《1954年宪法与过渡时期总路线》,《徐州工程学院学报》(社会科学版)2015年第2期等。这些成果都为笔者进一步研究1949—1954年中国政治的发展演变奠定了必要的基础。

综上所述,不难看出,随着新中国成立前后相关档案资料的逐渐开放和公布,国内学术界关于1949—1954年中国政治发展的研究正在逐步走向深入,已呈现出由此前的历史过程描述向当前的学术研究转变的良好发展态势。因此,在现有研究成果的基础上,目前已有必要也有可能对1949—1954年的中国政治

发展作进一步的深入研究,以期取得新的进展。

二、本书的研究思路和创新之处

众所周知,1949—1954年的中国政治,前后经历了两个重要发展阶段:一是1949年政协第一届全体会议的召开和《共同纲领》的通过,构建了“四九体制”的基本框架;二是1954年第一届全国人大第一次会议的召开和“五四宪法”的通过,构建了“五四体制”的基本框架。本书的基本思路就是对1949—1954年中国政治发展的两个阶段进行动态的比较研究。据此,本书在篇章结构设计方面,除绪论和结语外,分为上下两篇,共计十章。

上篇主要围绕1949年政协第一届全体会议的筹备召开和《共同纲领》的制定实施展开,共分五章。第一章简要追溯了政治协商会议由旧政协到新政协的历史由来。第二章主要论述了1949年政协第一届全体会议的筹备和召开过程。这次会议代行全国人大职权,选举产生了中央人民政府委员会,制定通过了《共同纲领》,圆满完成了筹建新中国的历史使命。第三章主要论述了《共同纲领》的制定与新中国政治制度的确立。《共同纲领》作为临时宪法,奠定了新中国的基本政治格局和未来政治走向,产生了深远的历史影响。第四章主要论述了以《共同纲领》为基础的“四九体制”的确立和运作。“四九体制”是一种具有分权色彩的非典型的“议行合一”体制,带有明显的探索和过渡性质,不久即被“五四体制”所取代,但它在新中国成立之初发挥过重要作用,并对此后中国的政治发展产生了重要影响。第五章主要论述了新中国成立之初党政关系的处理和行政体制的调整。当时,中共主要通过政府在政府中设立党组,来实现对政府工作的领导,并对“党政分开”进行了初步探索,但后来随着中共对政府工作集中统一领导的不断加强,结果导致党政不分、以党代政现象日益突出,并使原有中央行政体制的组织结构和权力配置发生了重大变化。

下篇主要围绕1954年第一届全国人大第一次会议的筹备召开和“五四宪法”的制定实施展开,共分五章。(接上篇章节顺序排列)第六章简要追溯了人民代表大会制度的历史由来,特别是由人民代表会议制度向人民代表大会制度的过渡转变。第七章主要论述了1954年第一届全国人大第一次会议的筹备和

召开过程。这次会议制定通过了“五四宪法”，并选举产生了新一届国家领导机构的组成人员。以此为标志，人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，正式开始在全国范围内实行。第八章主要论述了“五四宪法”的制定与过渡时期总路线的宪法化。“五四宪法”的制定，结束了以《共同纲领》作为临时宪法的过渡状态，并实现了过渡时期总路线的宪法化，为我国由新民主主义社会逐步过渡到社会主义社会提供了根本的宪法保证。第九章主要论述了以“五四宪法”为基础的“五四体制”的确立和运作。以全国人大及其常委会为核心的“五四体制”，仍然实行“议行合一”的原则，但比“四九体制”的分权色彩更加明显。“五四体制”经过不断发展和完善，一直延续至今，产生了深远的历史影响。第十章主要论述了1954年政协第二届全国委员会第一次会议的筹备和召开过程。这次会议圆满解决了全国人大召开后人民政协的地位、职能和任务问题，标志着人民政协作为人民民主统一战线组织，进入了一个新的历史发展阶段。

结语是关于1949—1954年中国政治发展的几点思考。从历史发展的角度看，“五四宪法”取代《共同纲领》，初步构建了新中国政治体制的基本框架，为此后中国政治的发展奠定了坚实的基础。但是，在“四九体制”和“五四体制”的运作过程中，党政不分、以党代政的中共一元化领导体制的不断发展和强化，实际上是中国共产党对国家政权的领导一度脱离“法治”轨道的必然结果。总结汲取历史的经验教训，实行依法治国，建设社会主义法治国家，既是中国共产党领导人民治理国家的基本方略，也是中国政治发展的必然选择。

根据上述研究思路，本书在写作过程中，力图在继承前人研究成果的基础上，广泛搜集和利用第一手档案资料，努力拓宽研究视野，深化研究领域，尝试在以下几个方面有所突破和创新：

第一，将1949年政协第一届全体会议和《共同纲领》与1954年第一届全国人大第一次会议和“五四宪法”，前后联系起来进行动态的比较研究。因为在以往的研究中，除李格等少数学者外，大多数学者只是分别围绕1949年政协第一届全体会议和《共同纲领》与1954年第一届全国人大第一次会议和“五四宪法”进行单独的静态研究，而忽视了二者之间内在的密切联系。其实，二者是1949—1954年中国政治发展的两个不同阶段：1949年政协第一届全体会议只是代行了全国人大的职权，《共同纲领》也只是临时宪法；1954年第一届全国人大第一次会议的召开和“五四宪法”的制定，结束了此前的过渡状态，正式将中

国政治发展引入了既定轨道。因此,只有将二者有机结合起来,对其发展演变过程进行动态的比较研究,才能全面了解和准确把握 1949—1954 年中国政治发展的历史脉络。

第二,将 1954 年第一届全国人大第一次会议的召开和“五四宪法”的制定与斯大林的建议联系起来进行考察。众所周知,决定事物发展的根本因素是内因,但外因也不可忽视,因为它能起到加速或延缓事物发展的重要作用。1949—1954 年中国政治的发展演变就充分证明了这一点。1952 年 10 月,中国共产党在第一届人民政协三年任期届满之际,基于中国正处于由新民主主义向社会主义过渡的实际情况,曾倾向于推迟召开全国人大和制定宪法,准备召开第二届人民政协,继续以政协全体会议代行全国人大职权,以《共同纲领》作为临时宪法。但是,斯大林再三建议中共尽快召开人大和制定宪法,促使中共改变了最初想法,在全国范围内实行普选的人民代表大会制度各项条件已经基本成熟的情况下,迅速作出了召开人大和制定宪法的决定。实践证明,斯大林的建议是促成 1954 年第一届全国人大第一次会议召开和“五四宪法”制定的重要国际背景和主观因素,并对新一届国家领导机构的人员组成和“五四宪法”的过渡性质产生了重要影响。

第三,将新中国政治体制的理论设计与实际运作联系起来进行考察。在现实政治生活中,我们之所以一再强调要坚持理论联系实际的原则,就是因为很多时候理论与实际并不完全一致,经常存在一些偏差乃至矛盾和冲突。事实上,新中国成立之初,无论“四九体制”还是“五四体制”,都不同程度地存在这一问题。例如,“四九体制”中政务院及其总理的地位和职权,“五四体制”中全国人大及其常委会的地位和职权等,其法律规定与实际表现之间就存在着一定的差异。这就要求我们在研究过程中,不仅要“对‘四九体制’和‘五四体制’的理论设计进行深入的学理分析,明白其‘应然’”;更要坚持理论联系实际的原则,对其实际运作情况进行具体的历史考察,搞清其“实然”,并找出“应然”与“实然”之间存在差异的原因及其解决办法,从而为不断改革和完善我国的政治体制提供有益的历史借鉴。

第四,将中国共产党关于党政关系的处理纳入新中国政治体制的研究范围。新中国成立之初,虽然《共同纲领》和“五四宪法”都明确规定了工人阶级的领导地位,但其如何通过自己的政党——中国共产党实现对国家政权的领导,却没有

作出任何具体规定,这使“四九体制”和“五四体制”中的党政关系成为一个既至关重要又无法可依的复杂问题。从表面上看,由于中国共产党不是国家政权机关,自然在《共同纲领》和“五四宪法”规定的政治体制之外;但实际上,由于中国共产党所处的领导和执政地位,又不可能超然独立于政治体制之外。这就要求中国共产党必须处理好其与国家政权机关之间的关系,既要坚持和保证党的领导,又要充分尊重和发挥政权机关的职能和作用。在这方面,中国共产党虽然走过了一段弯路,甚至一度脱离了“法治”的轨道,但经过总结汲取历史的经验教训,“依法治国”已成为中国共产党领导人民治理国家的基本方略,这是应该给予充分肯定的。

1949—1954年的中国政治发展研究,作为一项历史研究课题,必须以历史唯物主义为指导,充分搜集和利用国内外的第一手档案资料,主要运用历史学的方法进行实证研究。同时,由于该课题涉及许多政治学和法学方面的理论知识,也需要充分学习和借鉴政治学和法学的研究方法。只有将三种研究方法有机统一起来加以综合运用,方能收到预期研究效果。但是,笔者是学历史出身,对于政治学和法学方面的知识储备并不充足,可能会导致对许多政治法律问题的研究仅是浅尝辄止,这势必会影响该课题的理论深度和高度。因此,在研究过程中,能否实现上述既定目标,不敢妄下断言,但必当尽力而为之。