

新中国宪制：主权民主与一体多元

——1949年《共同纲领》评注

郭绍敏

内容摘要：宪政不能简单等同于以宪法为中心的一套规范体系，而指涉一个国家和民族所创造的动态性的结构生成原则。《共同纲领》是中华人民共和国的建国宪法，是中国人民（中华民族）行使制宪权的结果，反映了中国共产党领导下的中国人民的主体性和创造力。经由人民革命和战争所形塑的新中国主权不仅是法理性的，更是事实性的，主权独立为新中国的民主建设提供了基本的政治前提和保障。新中国的主权代表结构是经由中国共产党的领导、人民民主专政、民主集中制、社会主义等原则和要素建构起来的，因此，这些原则和要素构成了新中国的“绝对宪法”。新中国的主权和宪政结构具有“一体多元”的特点，所谓“一体”系指主权独立的政治共同体（中华民族-中华人民共和国），“多元”则指宪政结构中的政治主权和法律主权并存、工人阶级领导下的多阶级联合、共产党领导下的多党合作制度和人民代表大会制度并存、单一制下的多元民族治理体制并存等等，可谓比较典型的混合宪制。《共同纲领》确立下来的宪制原则和宪政结构为1982年宪法所继承和发展，因此，在它们之间存在政治和法理的历史连续性。

关键词：共同纲领 主权民主 一体多元 民主集中制 中国共产党

当前中国宪法学研究（甚或整个法学界）的空前繁荣不能掩盖的一个基本事实是，我们的理论框架、话语和思维方式多是“西式的”，其中又主要是美国式的。很多宪法学者总是不自觉地以美国宪法的理论、制度和规范来衡量当代中国的宪政实践，一旦发现两者不相契合之处，就倾向于指摘中国宪法存在的种种缺陷，进而得出结论，中国必须加大宪政改革的力度，以符合世界（美国）宪政的标准，所谓“与国际接轨”。多年前，美国宪法学家布鲁斯·阿克曼曾发出如下

· 郭绍敏，河南大学法学院副教授，法学博士，475001。

感叹：“美国虽是个世界强国，但能否理解其自身？甚至到现在美国仍借用欧洲的概念来诠释自己国家的特征，是否满足于继续保留殖民文化？”¹此处我们要发出类似的感叹，只是，其中的“美国”切换成“中国”，而“欧洲”则切换成“美国”。如果中国宪法学者继续甘于宪政文化上的“自我殖民”，对当代中国复兴和大国崛起背后的宪政逻辑必将陷入日益严重的失语状态，对中国的宪政秩序也不可能做出准确的诠释和定位。

已故著名社会学家费孝通生前一直倡导“文化自觉”，并将当代中国政治家的宪法创制——“一国两制”视为中华传统的“和而不同”、“多元互补”的包容性文化在当代中国的继续发展。在费孝通先生看来，只有具备文化上的“自知之明”（仅仅“由之”，而非“知之”是远远不够的），才能加强文化转型的自主能力，取得适应新环境、新时代文化选择的自主地位。²当代中国执政精英也日益认识到“文化自觉”的紧迫性。在2011年10月召开的中共十七届六中全会二次会议上，胡锦涛主席的讲话指出，“西强我弱”的国际文化和舆论格局尚未根本扭转，“必须继承和发扬中华优秀传统文化”，“大力弘扬五四运动以来形成的革命文化传统”，“必须以更加开阔的视野、更加博大的胸怀对待外来文化”，增强文化软实力，建设文化强国。³在某种意义上说，当下中国在文化和意识形态上的弱势地位，已经直接威胁到当代中国宪政体制的合法性，威胁到1949年现代建国的合法性。欲扭转这种被动局面，中国知识精英尤其是法政学者，必须立足自身，以“通三统”的大政治、大历史视野，发现真实的中国宪法实践，发明有阐释力的中国宪法理论。

本文选择1949年《共同纲领》作为切入角是基于如下考虑：（1）《共同纲领》是新中国的建国宪法，是人民共和国的“出生证”，集中表现了“立法者”的智慧和技艺。卢梭曾言，“要为人类制订法律，简直是需要神明”，“唯有立法者的伟大的灵魂，才是足以证明自己使命的真正奇迹”。⁴如果说建国是人世间最为神圣的立法艺术，那么，对这一立法艺术的探究乃是追根溯源的，或者说根本性

¹ [美]布鲁斯·阿克曼：《我们人民：宪法的根基》，孙力等译，法律出版社2004年，第3页。

² 费宗惠等编：《费孝通论文化自觉》，内蒙古人民出版社2009年版，第66、72、80-81页。关于“一国两制”背后隐含的传统中国宪政文化意涵，参见强世功：《中国香港：政治与文化的视野》，三联书店2010年版。

³ 胡锦涛：“坚定不移走中国特色社会主义文化发展道路，努力建设社会主义文化强国”，载《求是》2012年第1期。

⁴ [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆1980年版，第53、58页。

的。缺乏对共和国的历史起源和政治合法性的深入论证（核心是革命建国和人民制宪），对中国宪制的各种评价和诠释难免是无源之水、无本之木。（2）宪政不能简单等同于以宪法为中心的一套规范体系，而指涉一个国家、民族所创造的动态性的结构生成原则。“作为一个民族，美利坚民族迄今已有过十数部宪法——如果我们所说的宪法是指确立一个共同体并指引其行为的公认的原则体系的话。”⁵同样，中华民族自 1949 年建国以来（甚或在更久以前）也从没间断过宪制探索，并创造和发展了诸多宪法原则体系，如中国共产党的领导、人民民主专政、民主集中制、社会主义（而非政党竞争、三权分立、两院制、司法审查）等等，宪法文本（1954 年、1975 年、1978 年、1982 年）不过是集中表征这些原则体系的外在形式。1982 年宪法精神的最初源头在 1949 年《共同纲领》，而非不少学者所认为的 1954 年宪法。⁶（3）正是上述宪制原则和结构（constitution）把中国整合成一个现代民族国家，护卫着中国人民的政治生存和社会生存方式。这也就是绝对意义上的中国宪法，套用卡尔·施米特的话，绝对宪法首先意指“具体的、与每个现存政治统一体一道被自动给定的具体生存方式”。⁷宪政意味着一个政治统一体的具体的总体性秩序。既然《共同纲领》表征了新中国宪制和总体性秩序的起源，那么，对《共同纲领》的诠释和辩护，也就是对中华民族或中国人民的整体生存方式的诠释和辩护。

这种诠释和辩护只能或主要由学者来予以完成。十几年前，苏力就曾精辟地指出，“一个民族的社会生活创造它的法制，而法学家创造的仅仅是关于法制的理论。”⁸共和国六十余年的宪政实践为知识分子提供了丰富的“质料”，问题在于我们能否把这些“质料”予以有效的理论提炼和正当化，而这需要一个抽象化的过程。这项任务靠历史实证科学是不可能完成的——历史实证科学易流于琐碎，“在细节上都对，整个看起来就错了”⁹。由此，政治学和法学的使命就得以凸显。宪法学一头连着政治学（政治哲学、政治科学、国家学），一头连着法学（文

⁵ [美]阿纳斯塔普罗：《美国 1787 年<宪法>讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社 2012 年版，第 1 页。

⁶ 实际上，1954 年宪法序言亦明确其对《共同纲领》的继承性：“这个宪法以 1949 年的中国人民政治协商会议共同纲领为基础，又是共同纲领的发展。”

⁷ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，刘锋译，上海人民出版社 2005 年，第 4 页。

⁸ 苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社 1996 年版，第 289 页。

⁹ 杜维运：《史学方法论》，北京大学出版社 2006 年版，第 283 页。另有学者指出，“被历史材料弄得晕头转向的历史实证主义，则放弃任何形式的抽象，因此无法提出明确的国家概念”。参见[德]赫尔曼·黑勒：《国家学的危机·社会主义与民族》，刘刚译，中国法制出版社 2010 年版，第 38 页。

本、规范和制度), 实乃两大学科的融汇, 更应责无旁贷。但中国宪法学界对共和国宪政史却没有予以足够的重视, 尤其是对《共同纲领》作为建国宪法的正当性缺乏充分认识。¹⁰ 本文试图围绕《共同纲领》做更进一步的“厚”实诠释和论证, 以期多少改变当下中国学界对《共同纲领》的“薄”性认识。为达此目标, 笔者提出以“主权民主”和“一体多元”两个中心概念统挈全文。所谓“主权民主”系指事实主权和法理主权构成新中国宪制的基本特征, 主权独立是中国民主建设的前提和保证。所谓“一体多元”, “一体”系指主权独立的政治共同体(中华民族-中华人民共和国), “多元”则指宪政结构中的政治主权和法律主权并存、工人阶级领导下的多阶级联合、共产党领导下的多党合作制度和人民代表大会制度并存、单一制下的多元民族治理体制并存等等, 可谓比较典型的混合宪制。

一、“道生一”: 制宪权、建国与主权

冯象教授在一次演讲中强调, 法学教育必须“讲政治”, “要培育一种基于宪法的政治意识, 尤其是培养基于宪法序言的政治意识。中国宪法序言跟任何国家都不一样, 就是中国特色, 是中国政法制度的基础, 是一种艺术。”¹¹ 考察一国宪法序言乃是理解制宪者的意图、智慧、艺术, 以及立国基础和宪制原则的关键所在。我们对《共同纲领》的分析也将从序言开始, 序言共六句:

- (1) 中国人民解放战争和人民革命的伟大胜利, 已使帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治时代宣告结束。
- (2) 中国人民由被压迫的地位变成成为新社会新国家的主人, 而以人民民主专政的共和国代替那封建买办法西斯专政的国民党反动统治。
- (3) 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。
- (4) 由中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、

¹⁰ 少见的一篇力文, 陈端洪: “第三种形式的共和国的人民制宪权——论 1949 年《共同纲领》作为新中国建国宪法的正当性”, 载氏著: 《制宪权与根本法》, 中国法制出版社 2010 年版, 第 183-254 页。

¹¹ 冯象: “漫谈法学教育——在熊中为熊, 在鸟中为鸟”, http://www.legaldaily.com.cn/zbzk/content/2009-12/30/content_2021515.htm?node=7008, 最后访问日期 2012 年 4 月 8 日。

各少数民族、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，就是人民民主统一战线的组织形式。（5）中国人民政治协商会议代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府。（6）中国人民政治协商会议一致同意以新民主主义即人民民主主义为中华人民共和国建国的政治基础，并制定以下的共同纲领，凡参加人民政治协商会议的各单位、各级人民政府和全国人民均应共同遵守。

（一）《共同纲领》作为建国宪法的正当性

第（1）句表明，正是人民革命和人民战争的胜利终结了旧时代，开启了一个全新的时代，正所谓“贞下启元”、“时间开始了！”。战争和革命塑造了强固统一的政治民族——中华民族，此即“道生一”，从而为人民制宪建国创造了基本前提。作为整体的中华民族或中国人民是制宪权主体，而中国人民政治协商会议则是代表人民政治意志的制宪机关。卡尔·施米特曾指出：“制宪权是一种政治意志，凭藉其权力或权威，制宪权主体能够对自身政治存在的类型和形式做出具体的总决断，也就是说，能够决定整个政治统一体的存在。”¹²人民或民族制宪权的行使在本质上乃是神圣的建国行动，序言第（5）和（6）句分别从实质上的政治建国和规范意义上的法律建国的视角对此进行了精辟的表达。如此，“中国”不仅是一个自然、伦理或文化共同体，还是一个有机的政治和法律共同体，而中国人民的政治存在和法律存在也获得了有效的组构形式。

↗（政治建国）中华人民共和国

道——→“一”：中华民族（人民）→一届政协

↘（法律建国）《共同纲领》

政治和法律建国是无法分离的并行过程，《共同纲领》是人民共和国这一政治体的法律修辞，它不仅在政治上是**根本的**，而且在规范效力上是**最高的**。但长期以来，学界对《共同纲领》作为建国宪法的正当性、根本性、最高性之内在统一性，认识不清或界定模糊。如张友渔先生指出，《共同纲领》“在中华人民共和国宪法颁布前，起着临时宪法的作用”，¹³许崇德先生一方面赞成“起着临时宪

¹² [德]卡尔·施米特施米特：《宪法学说》，刘锋译，上海人民出版社2005年，第84-85页。

¹³ 张友渔：《张友渔文选》（下卷），法律出版社1997年版，第347页。

法的作用”的看法，另一方面又指出“它实际上是名称不叫宪法的宪法，是中国历史上首创的临时宪法”。¹⁴陈端洪教授对两位老先生的看法进行了辩驳。在他看来，张友渔先生所言的“起着临时宪法的作用”等于是说，《共同纲领》不是临时宪法，只是发挥临时宪法的作用。而许崇德的观点则是自相矛盾的，因为既然《共同纲领》起着临时宪法的作用，就不能再说是临时宪法，此外，“中国历史上首创的临时宪法”的说法也是成问题的，因为1912年《中华民国临时约法》已经开创了我国临时宪法的先河。¹⁵

为对此问题进行深入讨论，让我们首先回到历史现场，考察一下时人尤其是制宪精英对《共同纲领》的认知。仔细阅读制宪精英在一届政协全体会议上的发言，我们会发现，对《共同纲领》属性的定位主要有如下几类：（1）“革命建国纲领”、“全国人民的大宪章”。刘少奇代表中共的发言：“我们认为这个共同纲领是中国历史上一个极端重要的文献……（是）一部人民革命建国纲领。这是目前时期全国人民的大宪章”。¹⁶（2）“临时宪法”。全国工商界首席代表陈叔通：《共同纲领》是“全国人民自愿，而且必须遵守的方针和任务，也可以说是人民的临时宪法。”¹⁷（3）“根本法”。中华全国新闻工作者协会筹备会首席代表胡乔木：“这三个文件，都是我们国家的根本大法”；特别邀请代表、法学家陈瑾昆：“它的三个文件，是中国现阶段的大宪章，共同纲领，更是根本法中的根本法。”无党派民主人士代表、著名马克思主义理论家李达：“在本会议所拟订的三大文件之中，共同纲领是最基本的文件，实际上是根据这个纲领写成的，我们可以说，共同纲领，是中华人民共和国的根本大法。”¹⁸制宪精英们多将三大文件（《中国人民政治协商会议组织法》、《中央人民政府组织法》、《共同纲领》）作为一个整体来看待，只是，《共同纲领》由于更具原则性、纲领性的特点，所以被视为革命建国的宪法大典。

¹⁴ 许崇德：《中华人民共和国宪法史》（上卷），福建人民出版社2005年版，第46页。

¹⁵ 陈端洪：《制宪权与根本法》，中国法制出版社2010年版，第190-192页。

¹⁶ 刘少奇：“加强全国人民的革命大团结”（1949年9月21日），中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，中央文献出版社1999年版，第298页。民盟代表沈钧儒、无党派人士郭沫若、第四野战军代表黄克诚、第三野战军代表粟裕、特别邀请劳动英雄代表刘英源、自由职业界民主人士首席代表潘震亚等等，在一届政协全体会议上的发言均持类似看法。参见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第334、360页；政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），中国文史出版社2009年版，第327、343、381、398页。

¹⁷ 政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第351页。

¹⁸ 政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第362、394、464页。

然后，让我们进行理论诠释。在陈端洪教授看来，既然张友渔和许崇德都强调了《共同纲领》作为根本法的性质和效力，那么《共同纲领》无疑就是宪法，并且是建国宪法。¹⁹前述制宪精英在一届政协会议上对《共同纲领》的评价也佐证了这一点（尤其是第三类发言）。可以说，作为建国宪法的《共同纲领》既是根本的，又是最高的。之所以是“根本的”，是因为它源于中国人民的革命、创造力和政治决断，是因为它把人民民主、工人阶级（中国共产党）的领导、民主集中制等根本原则确立了下来——这些原则不仅有着深厚的历史起源，而且构成了中国宪制的核心内容，实际上是中国的绝对宪法。之所以是“最高的”，在于它把中国人民的政治意志用最高的规范形式确立下来，不仅全国人民（个体意义上的人民）、各政府、各单位均应共同遵守——如序言第（6）句所言，而且，它还成为具体宪法律和法律规范的渊源和依据所在。比如，1951年2月20日制定的《中华人民共和国反革命条例》宣示依据《共同纲领》第七条；1951年5月23日签订的《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（简称“十七条协议”）第三条宣示，依据《共同纲领》的民族政策，在中央统一领导下，西藏人民有实行民族区域自治的权利，第七条宣示，保障西藏人民享有《共同纲领》规定的宗教信仰自由。²⁰

“人民：革命——制宪”构成《共同纲领》序言叙事的根本逻辑结构。²¹虽然中国人民政治协商会议是代行全国人民代表大会的功能，但它作为制宪机关（制宪会议）、代表主权者人民进行制宪的地位是毫无疑问的，对此，《中国人民政治协商会议组织法》第七条亦有明确规定。即使没有冠以“中华人民共和国宪法”的名称或出现“宪法”字眼，《共同纲领》作为建国宪法仍具有充分的正当性，这种正当性的根源在于人民制宪权，而制宪权具有常在性（恒久性）：“一部宪法的颁布也不可能穷尽、耗尽或用尽全部制宪权。制宪权并非行使一次就完结了，或被取消了”，“制宪权不能让渡、转让，也不会耗尽、用完。只要可能，制宪权便始终存在，与一切源于制宪权的宪法以及在宪法框架内有效的宪法法规同时存在，并且凌驾于后者之上”。²²制宪权具有常在性，一国宪制的基本原则体系

¹⁹ 陈端洪：《制宪权与根本法》，同前注，第191页。

²⁰ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第二册），中央文献出版社1992年版，第44、285页。

²¹ 亦参见陈端洪：《制宪权与根本法》，中国法制出版社2010年版，第230页。

²² [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第86、103页。

也可能具有一定的常在性（持久性），但一部具体的宪法不可能常在，它注定是临时（暂时）的。如果说《共同纲领》是临时宪法，那么，1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法等均具有临时宪法的性质。不少人把《共同纲领》视为“临时宪法”，可能是源于解放战争尚未结束，领土尚未统一，而制宪又具有紧迫性，但这并不意味着《共同纲领》是临时匆忙草就的。毛泽东此前发表的《新民主主义论》（1940年）、《论联合政府》（1945年）、《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》（1949年）和《论人民民主专政》（1949年）等经典文献早已为之做好理论准备。《共同纲领》的起草则是三易其稿（第一次和第二次草稿分别拟为《中国人民民主革命纲领草稿》、《新民主主义的共同纲领》，第三次拟稿最终确定为《中国人民政治协商会议共同纲领》），凝聚了毛泽东、周恩来、李维汉、胡乔木等中共党人以及大量党外人士的心血，不可谓不谨慎：

共同纲领最后阶段的修改，是同筹备会及所有出席代表的讨论结合在一起进行的。从中共方面正式提出草案初稿，到政协全体会议召开，共进行了七次讨论，计：由达到北平的全体政协委员分组讨论两次，纲领起草小组讨论三次，筹备会常委会讨论两次。此外，政协各参加单位还组织各自成员进行了讨论。代表们字斟句酌，反复推敲，畅所欲言，互相商讨，真正做到了集思广益。²³

我们把1954年及其后的几部宪法贯以“中华人民共和国宪法”的名称，只是为了在形式上显得更正规一些，并不意味着它们在宪法属性上与《共同纲领》迥然不同，或者“宪法性”更强。如果说《共同纲领》具有“纲领性”，那么，试问新中国的哪部宪法不具有“纲领性”？古贤曰：“变而无制，乱可待也。法制应时，然后乃吉”。²⁴共和国的制宪权永恒地属于人民，虽然人民不可能随时出场，“变”亦须有节制和规则，但这绝不意味着人民意志的代表（无论是特定代表、经常性代表，还是普通代表²⁵）不应“应时”而变。“礼，时为大”，²⁶在宪法

²³ 胡乔木：《胡乔木回忆毛泽东》（修订本），人民出版社2003年版，第555-556页。另参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上），中共党史出版社2008年版，第15-25页。

²⁴ 王弼等注：《周易正义》，中国致公出版社2009年版，第201页。

²⁵ “一个由特别代表组成的团体代行国民集会的职能”。参见西耶斯：《论特权·第三等级是什么？》，冯棠译，商务印书馆1990年版，第63页。在共和国宪制变迁过程中，中国人民政治协商会议第一届全体会议是特别代表，中国共产党是人民的常在性代表，而全国人大则为人民的普通代表。由共产党代表人民进行是否重新制定宪法的决断，把修宪权赋予普通立法机关（全国人大），实乃高明的政治智慧。

²⁶ 《礼记·礼器》。

时刻和常态政治之间并无绝对界限，一切因情势变化而变化。²⁷如果宪制不能“应时”而变，人民就会直接出场行使制宪权。只有从永恒的时间之流或政治过程的角度看待宪法文本，才能突破形式上的局限，弃名取实，发现中国宪法演变的真实逻辑。

（二）建什么样的“国”？革命战争的法理学与废弃国民党法统

既然建国的实质是民族（人民）制宪权的行使，《共同纲领》是中华人民共和国的建国宪法，那么，我们建的是什么样的“国”？

首先必须明确的是，此处的“建国”不是指在没有国家的基础上建立一个新国家，正如著名国际法学家周鲠生早已指出的，中华人民共和国“是解放前中国的延续，不是一个新国家……。但是必须认识在阶级本质上中国已经变成了一个新的历史类型的国家。”²⁸也就是说，中华国家一直在延续，但在 20 世纪中国的国家形态（国家性质，国体）已然发生变化——以辛亥革命为标志，中国从王朝国家（君主国）转变为民主共和国，从君主主权转变为人民主权。但国民党政权反革命、反人民，属于封建买办性质的法西斯政权（《共同纲领》序言第（2）句），国民党统治下的中华民国只能算是少数权贵的共和国，完全违反了孙中山的共和理想——“国民党之民权主义，则为一般平民所共有，非少数人所得而私也”，²⁹并非真正的“民”国。正如毛泽东所言，“蒋介石背叛了孙中山，拿了官僚资产阶级和地主阶级的专政作为压迫中国平民的工具。这个反革命专政，实行了二十二年，到现在才为我们领导的中国平民所推翻。”³⁰毛泽东等中共党人继承了孙中山的革命精神，领导中国人民建立了真正的平民共和国，人民成为国家的主人（《共同纲领》序言第（2）句）。这也是中国共产党和民主党派得以合作、建立统一战线政权的政治基础（《共同纲领》序言第（3）（4）句）。民主党派普遍把中共的新民主主义视为孙中山三民主义的继承和发展，³¹把中共领导下的人民革

²⁷ 1949 年 10 月 1 日出版的《人民日报》社论指出，《共同纲领》将是“中华人民共和国在相当长的时期内的施政准则”，这恐怕也是当时执政精英的普遍看法，只是，后来的情势很快发生了变化。参见“中华人民共和国万岁”，载中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，中央文献出版社 1999 年版，第 391 页。

²⁸ 周鲠生：《国际法》（上册），商务印书馆 1976 年版，第 155 页。

²⁹ 孙中山：“中国国民党第一次全国代表大会宣言”，《孙中山全集》（第九卷），中华书局 1986 年版，第 120 页。

³⁰ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），人民出版社 1991 年版，第 1478 页。

³¹ “中国共产党已经取得中国革命的领导地位，新民主主义已经变成人民大众所接受的建国指针。如就革命过程分析，毛泽东先生所领导的新民主主义革命，正是孙中山先生三民主义延续的发展与彻底的实施。”参见黄绍竑等：“我们对于现阶段中国革命的认识与主张”（1949 年 8 月 13 日），中共中央文献研究室编：

命视为一次再造“中华民国”的努力：“全国各阶级各党派的人民，都应该赶快起来，为打倒内外民族敌人，建立真正的中华民国而努力！”³²关于新国家的国号，之所以没有采用“中华民国”，主要是为了和国民党的中华民国有所区别，同时也表明，新民主主义革命不仅继承、更是超越了辛亥革命。³³新民主主义革命对“中华民国”的再造是通过两个基本程序完成的，一是革命战争（内战），消灭国民党政权的暴力机器；二是制宪，废弃国民党政权的“法统”，完成对“人民共和”的“正名”。

1946 年旧政协的召开本是一次协商建国的机会，但国民党政府悍然发动内战，如此，协商建国的法理学就被革命和战争的法理学所替代。所谓“内战”实际上是国共两大政治力量关于国家未来命运的一次搏杀——到底是少数权贵的共和，抑或真正的平民共和？谁能真正代表人民，践行仁政和王道，谁就是正义的一方，谁就能取得战争的最后胜利。“王者，往也，天下所归往”。³⁴当人民群众推着小推车往前线支援淮海战役时，国共两党胜败已分。由于战争意味着血腥的暴力冲突和大量生命的死亡，当下一些自由主义者基于和平理念和渐进改良思路反对暴力和战争，认为既然通过协商或商谈一样可以达致理想的政治目标，何必一定要兵戎相见呢？他们倾向于对 1911-1912 年的南北妥协、1945-1946 年的国共谈判（《双十协定》）和旧政协给予过高评价。³⁵这种观点总是幻想或假设另外一种历史可能性，滑向所谓的“后悔史学”或“遗憾史学”，不仅陷入历史虚无主义，而且过于理想主义，说的难听一点是幼稚主义，根本不懂得什么是真正的政治。卡尔·施米特指出：

如果国内各政党的冲突成为“惟一”的政治对立，那么“国内的政治”局面

《中华人民共和国开国文选》，第 154 页。类似主张，参见“中国国民党革命委员会响应中共‘五一’号召的声明”（1948 年 6 月 25 日）、“中国国民党革命委员会对于时局的声明”（1949 年 1 月 27 日）、张治中关于时局的声明（1949 年 6 月 26 日）、“三民主义同志联合会代表陈铭枢在一届政协全体会议上的发言”（1949 年 9 月 23 日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 17-18、77、221、350 页。

³² “各民主党派国庆日（中华民国）告同胞书”（1948 年 10 月 10 日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 64 页。

³³ 1982 年宪法序言对两次革命建国采用了不同的词汇，倒是颇为精当：“一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，**创立**了中华民国。……一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，……取得了新民主主义革命的伟大胜利，**建立**了中华人民共和国”。“创立”一词肯定了孙中山和辛亥革命之于民主共和国的首创意义。

³⁴ 《白虎通·皇帝王之号》。

³⁵ 两本代表性著作，参见高全喜：《立宪时刻：论〈清帝退位诏书〉》，广西师范大学出版社 2011 年版；刘山鹰：《中国的宪政选择：1945 年前后》，北京大学出版社 2005 年版。对“遗憾史学”的一个有力批评，参见章永乐：《旧邦新造：1911-1917》，北京大学出版社 2011 年版，第 12-13 页。

就达到了最极端的程度；也就是说，国内的而非外国的敌-友划分对暴发武装冲突起着决定作用。我们必须时时牢记，这种冲突的可能性始终存在。如果有人想把“国内政治”作为“首要问题”来谈论政治的话，那么这种冲突就不再是指有组织的民族单位（国家或帝国）间的战争，而是指内战。³⁶

卡尔·施米特和毛泽东都认识到，尽管战争不是政治的目的，但在人类实现永久和平之前，战争（无论是民族战争还是内战）不可避免，它是“典型地决定着人类活动与思想并造成特定政治行为的首要前提”，³⁷“消灭战争的方法只有一个，就是用战争反对战争，用革命战争反对反革命战争”。³⁸在一国宪制的变迁过程中，战争（内战）往往意味着重大的宪法时刻。正是1861-1865年的内战重塑了美国的主权宪政，是“美国人民”而不是“美国各州人民”成为国家主权的最终根源，联邦（而不是各州）成为真正的主权代表者。林肯以鲜血和牺牲为代价，即是为了说明了一个基本的政治和法理事实——分离不具有合宪性和正当性。³⁹布鲁斯·阿克曼称美国内战及其后的宪政变革期为“重建时期”，⁴⁰所谓“重建”自然是相对于1787年的首次制宪建国，其实质为“第二次建国”。⁴¹而中共领导下的人民革命战争，则以鲜血和牺牲完成了对“中华民国”的“重建”或者说“再造”。反人民反革命的国民党政权发动的内战不具有正义性，其实质是对人民和正义力量的屠杀，妄图扼杀人民对自由和解放的追求。对此，人民只能变“反革命的内战”为“革命的内战”。国民党政权在即将战败之际抛出和谈幌子，却拒不接受符合人民意志的“八项条件”，甚或冀望划江而治，分裂国家。对于中国共产党领导的人民革命力量而言，只能“将革命进行到底”，人民解放军必须“向全国进军”，“坚决、彻底、干净、全部地歼灭中国境内一切敢于抵抗的国民党反动派，解放全国人民，保卫中国领土主权的独立和完整”。⁴²“毛泽东说枪杆子里

³⁶ [德]卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社2004年版，第112-113页。

³⁷ [德]卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社2004年版，第115页。

³⁸ 毛泽东：“中国革命战争的战略问题”，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第174页。

³⁹ 刘晗：“主权宪政是革命的鲜血铸就的”，载《社会观察》2011年第12期，第16页。

⁴⁰ [美]布鲁斯·阿克曼：《我们人民：宪法变革的原动力》，孙文恺译，法律出版社2003年版，第101页以下。

⁴¹ 正如弗莱切指出的，“美国法律历史上最重大的事件，就是1861年4月到1865年4月蹂躏了这个国家的内战”，“内战导致一个新的宪政秩序”，内战后通过的宪法第十三、十四、十五修正案确立的诸宪法原则，“跟1787年起草的第一部宪法截然不同，可称之为第二部美国宪法。这个新宪法实际上建立了美利坚第二共和国”。参见[美]乔治·P.弗莱切：《隐藏的宪法——林肯如何重新铸定美国民主》，陈绪纲译，北京大学出版社2009年版，第1-2页。

⁴² 毛泽东：“向全国进军的命令”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第117页。“将革命进行到底”也是民主人士的普遍意见：“我们认为，革命必须贯彻到底，革命与反革命之间绝无妥协与

出政权，一般都将其作为经验性的描述，但也可以从政治哲学上理解。主权就是神圣，神圣在世俗的意义上就是牺牲”。⁴³正是人民解放战争、革命和牺牲铸就了新中国坚实的国家主权，人民英雄纪念碑上的三句话是这一政治哲学最好的诠释，而《共同纲领》序言（第1句）、第二条、第七条、第十条则是这一战争和革命法理学的文本体现。⁴⁴

战争和鲜血铸就了新中国坚实的国家主权，但在战争和革命之后，须将人民的政治意志和主权者地位以规范的形式确定下来，这就是通过“制宪”来完成的“正名”工作。一部宪法的正当性来自于人民，而非来自此前的“法统”。“很难想象一部新宪法——即一项新的根本政治决断——会从属于、依赖于一部先前的宪法。”⁴⁵1949年1月1日，蒋介石发布元旦公告，提出和谈条件，前提是“神圣的宪法不由我而违反，民主宪政不因此而破坏，中华民国的国体能够确保，中华民国的法统不致中断。”⁴⁶中共则针锋相对，提出和谈的“八项条件”，其中第二、三条明确要求废除国民党伪宪法和一切法统：“《中华民国宪法》废除后，中国国家及人民所当遵循的根本法，应依新的政治协商会议及民主联合政府的决议处理之”，“在人民解放军到达和接受的地区及在民主联合政府成立以后，应即建立人民的民主法统，并废止一切反动法令。”⁴⁷新政协会议制定的《共同纲领》第十七条对此加以继承：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度”，这就彻底否定

调和之可能”，参见“到达解放区的民主人士李济深等五十五人发表对时局意见”（1949年1月22日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第74页；“革命必须进行到底，不可姑息养奸，致重蹈辛亥以来革命失败之覆辙”，参见“中国国民党革命委员会对于时局的声明”（1949年1月27日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第77页。

⁴³ 陈端洪：“社会契约论建构不了国家”，载《社会观察》2011年第12期，第20页。

⁴⁴ 《共同纲领》第二条：“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放进行到底，解放中国全部领土，完成统一中国的事业”。第七条（第1句）：“中华人民共和国必须镇压一切反革命活动，严厉惩罚一切勾结帝国主义、背叛祖国、反对人民民主事业的国民党革命战争罪犯和其他怙恶不悛的反革命首要分子。”第十条：“中华人民共和国的武装力量，即人民解放军、人民公安部队和人民警察，是属于人民的武力。其任务为保卫中国的独立和领土主权的完整，保卫中国人民的革命成果和一切合法权益。中华人民共和国中央人民政府应努力巩固和加强人民武装力量，使其能够有效的执行自己的任务。”

⁴⁵ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第98页。

⁴⁶ 秦立海：《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，第366页。

⁴⁷ “国内和平协定”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第120页。1949年2月22日，中共中央发出《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》；1949年4月1日，华北人民政府（中央人民政府的雏形）根据中共中央的指示，发布《为废除国民党的六法全书及一切反动法律的训令》，其中指出，“反动的法律和人民的法律，没有什么‘蝉联交代’可言，而是要彻底地全部废除国民党反动的法律”。参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》（上卷），第17页，还参见蔡定剑：《历史与变革——新中国法制建设的历程》，中国政法大学出版社1999年版，第2-4页。

了国民党 1947 年《中华民国宪法》和“法统”的正当性。⁴⁸如果国民党政权能在 1949 年初和谈之际接受包括废除伪宪和“法统”在内的“八项条件”，而不是负隅顽抗，很多“反对派”或将不再是人民的“绝对敌人”，而有可能成为可以宽恕、改造的“具体敌人”。实际上，“八项条件”（第一条）和《共同纲领》（第七条）对两类敌人进行了有意识地区别对待——对“绝对敌人”（反对人民民主事业的“战争罪犯”、“反革命首要分子”）必须坚决予以镇压、惩罚、讨平，而对于“相对敌人”（悔悟、有立功表现的“战争罪犯”和一般的“反动分子”）则给予较为宽大的处理，可暂时剥夺其政治权利，一旦改造为“新人”，将被纳入人民的范畴。《共同纲领》的立宪精神是救赎而非报复，其首要目的是把一百多年来陷入对立、分裂状态的中华民族重新整合成一个有机的政治共同体，对各类“敌人”的惩罚、专政、改造皆是达致一目标的必要手段。⁴⁹

（三）何种主权？事实主权与法理主权

通过革命战争、废弃国民党法统和人民制宪，一个真正的人民民主的平民共和国得以建立，共和国的国体是“人民民主专政”，此即《共同纲领》第一条所宣示的：

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，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。

在“独立、民主、和平、统一和富强”五大目标中，“独立”排在首位，这绝不是偶然的。因为无论是北洋集团统治下的中华民国，还是国民党统治下的中华民国，都没有真正改变中国“半封建半殖民地”的地位，没有变中国为真正主

⁴⁸ 这并不意味着国民党的宪法和六法全书不存在一定的合理性和科学性，但为建立新政权和新法统的正当性，必须对之进行整体否定。新世纪以来，一些学者对废除《六法全书》的做法进行了批判性反思。在笔者看来，这种反思从法律角度来看，可能部分是对的，但从政治角度来看，完全是错的。

⁴⁹ 新中国成立后，从 1959 年至 1975 年对经过教育改造改恶从善的战犯、反革命犯共实施了七次特赦。1959 年 9 月 8 日，刘少奇主持召开中央政治局会议，讨论并通过了《中共中央关于特赦一批确实已经改恶从善的战争罪犯、反革命犯和普通刑事罪犯的建议》。9 月 14 日，毛泽东代表中央提请全国人大常委会考虑该建议。9 月 15 日，毛泽东邀集各民主党派、人民团体、文化教育界和无党派人士举行座谈会，通报并征求对特赦问题的意见。1959 年 9 月 17 日中央下发的《中共中央关于特赦罪犯的指示》中说：“我们这次对罪犯的特赦，不同于我国历代反动统治者的大赦，也不同于近代各国的大赦。我们的特赦，是以罪犯是否确实改恶从善为主要标准，也就是以罪犯在政治上思想上和实际行动上是否确实改造好了为主要标准。”1959 年 9 月 17 日，全国人大二届九次会议做出《关于特赦确实改恶从善的罪犯的决定》，同日，中华人民共和国主席刘少奇发布特赦令，首批特赦战犯共 33 名。参见王香平：“新中国特赦的决策过程及其经验启示”，载《党的文献》2009 年第 5 期。

权独立的国家。卡尔·施米特和毛泽东都曾指出，政治（革命）的首要划分是敌友之分，它决定了战争法权的主体和对象，背后是主权者的意志。“战争法权，即在特定情况下决定谁是敌人的现实可能性，以及运用来自政治的力量与敌人作战的能力，属于在本质上作为政治统一体的国家”。⁵⁰国民党政权面对 1931 年以来日本的不断挑衅，不敢举起民族大旗向日本宣战，反而压制民众抗日运动；在抗日战争胜利后，不顾及民众对和平的渴盼、对主权独立的诉求，对外依附帝国主义，发动内战，破坏而非建构统一的政治秩序，已然失去决断谁是真正敌人的政治能力和主权意志，因此也就失去了作为“政治统一体”代表者的资格。对于中共领导下的人民革命而言，不仅要打败国民党、建立统一的内部秩序和权威，还需彻底摧毁帝国主义对中国的控制权，变中国为一事实上和法理上真正独立的主权-民族国家。

1945 年二战即将结束之际，法国思想家科耶夫忧心忡忡地向政治领袖戴高乐将军上书（《法国国是纲要》），表达了他对美苏两大帝国支配下的国际格局的思考：

法理型民族国家没有办法从规范法学的立场来认识，这种国家的“法理主权”；在当代世界技术和经济的总体景观之下，必然要依附于那些能够在“事实上”左右地区局势、参与世界瓜分的“大空间”的“事实主权”。或者简单点说：全世界能够拥有法理主权的国家可能有几百个，但拥有事实主权的国家则可能寥寥可数。

从长远来说，在一个帝国（即英美帝国——或者说英国-美洲帝国 [Anglo-American]——和斯拉夫-苏维埃帝国）已经存在的世界上，无论是维系哪一个民族性的政治实体，都将是徒劳的。⁵¹

在科耶夫看来，只有建立以法国为中心的新拉丁帝国（民族国家同盟），才能保持法国在政治、文化上的独立性和特殊性。那么，在美苏争霸的国际冷战格局下，对于新生的中华人民共和国而言，又该如何维系中华民族的政治生存，如何捍卫自身的法理主权和事实主权？这是对建国精英政治和法律智慧的重大考验。检视《共同纲领》会发现，相关规定和宣示主要如下：（1）反对帝国主义对

⁵⁰ [德]卡尔·施米特：《政治的概念》，同前注，第 125 页。

⁵¹ [法]科耶夫等：《科耶夫的新拉丁帝国》，邱立波编译，华夏出版社 2008 年版，编译者前言第 7-8 页、11 页。

中国的控制权，反对帝国主义的侵略政策和战争政策，废除不平等条约，保障本国的独立、自由和领土主权的完整（序言第一句、第一条、第十一条、第五十四条、第五十五条）。即毛泽东所言的，“不允许任何外国政府及联合国干涉中国内政。因为中国是独立国家，中国境内之事，应由中国人民及人民的政府自己解决”，⁵²“中国必须独立，中国必须解放，中国的事情必须由中国人民自己作主张，自己来处理，不容许任何帝国主义国家再有一丝一毫的干涉”。⁵³（2）联合苏联和各人民民主国家，或者说“一边倒”（第十一条）。即毛泽东所言的，“积四十年和二十八年的经验，中国人不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，决无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的”，“在帝国主义存在的时代，任何国家的真正的人民革命，如果没有国际力量在各种不同方式上的援助，要取得自己的胜利是不可能的。胜利了，要巩固，也是不可能的”。⁵⁴（3）不主动谋取帝国主义国家对新中国的承认，只有与国民党反动派断绝关系，并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，而且要经过平等谈判，中国才有可能与之建立外交关系（第五十六条）。1949年10月1日，中华人民共和国中央人民政府发布公告：“向各国政府宣布，本政府为代表为中华人民共和国全国人民的唯一合法政府。凡愿遵守平等、互利及相互尊重领土主权等项原则的任何外国政府，本政府均愿与之建立外交关系”。⁵⁵对此，中共中央在建国前夕即已做出决断：

关于帝国主义对我国的承认问题，不但现在不应急于去解决，而且就是在全国胜利以后的一个相当时期内也不必急于去解决。我们是愿意按照平等原则同一切国家建立外交关系的，但是从来敌视中国人民的帝国主义，决不能很快地就以平等的态度对待我们，只要一天它们不改变敌视的态度，我们就一天不给帝国主义国家在中国以合法的地位。⁵⁶

实际上，这是一种“逆条件”承认的外交实践——中华人民共和国不仅拒绝按照其他国家作为承认的代价而提出的条件行事，甚至提出它自己的有关承认的

⁵² 毛泽东：“不允许任何外国及联合国干涉中国内政”，《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社1994年版，第78页。

⁵³ 毛泽东：“在新政治协商会议筹备会上的讲话”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第162页。

⁵⁴ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），第1473-1474页。

⁵⁵ “中华人民共和国中央人民政府公告”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第390页。

⁵⁶ 毛泽东：“在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告”，《毛泽东选集》（第四卷），第1435页。

条件。⁵⁷新生的共和国何以有这种底气？一方面在于，建国精英认识到，所谓的国际法承认完全服从于国际政治斗争的需要，另一方面，新中国是一个真正的人民共和国：“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”。⁵⁸人民解放战争的胜利，人民制宪的事实和公开宣告已然表明中华人民共和国之成立和正当性，并不需要以外国的承认为前提。正因此，人民共和国敢于、能够有步骤但却彻底地废除帝国主义列强在华的政治、经济和军事特权，废除以往签订的不平等条约，⁵⁹正所谓“打扫干净屋子好请客”。1949年4月，英国军舰“紫石英号”擅入长江，中国人民解放军予以炮击，同时发表声明：“长江是中国的内河，你们英国人有什么权利开进来？没有这种权利。中国的领土主权，中国人民必须保卫，绝对不允许外国政府来犯”。⁶⁰1950年10月19日，美国领导下的联合国军队对朝鲜进行武装干涉和侵略，唇亡齿寒，中国人民解放军被迫入朝作战。正是主权国家的建立以及捍卫主权的需要，使出兵成为可能。这是共和国领导人基于充分的国家理由做出的伟大战略决策。卢梭曾言，“一个国家在建立时，就像一支军队在组编时一样，也就正是这个共同体最缺乏抵抗力而最易于被摧毁的时刻”，⁶¹但抗美援朝表征的恰恰是新中国主权之坚实。早在1946年，毛泽东就指出，“一切反动派都是纸老虎”，“决定战争胜败的是人民，而不是一两件新式武器”。⁶²与世界头号霸权国家的一次血战，标志中国成为真正的大国，⁶³也使美国试图从朝鲜北进包抄中国的东亚战略落空。

还有一个问题是，如何理解“一边倒”？是否意味着中国依附于苏联而不享有真正完整的主权？起初，美国支持国民党政权的目的是想把中国变成美国的附庸国、对付苏联的桥头堡，但在国民党溃败已成定局的情势下，不得不把重心转移到“尽可能阻止中国成为苏联的政治、军事附庸”。⁶⁴建国初，中国和苏联

⁵⁷ 陈体强：“中华人民共和国与承认问题”，中国国际法学会编：《中国国际法年刊》（1985年），中国对外翻译出版公司1985年版，第24页。陈体强教授指出，这是中国对承认法的贡献。

⁵⁸ 毛泽东：“论联合政府”，《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社1991年版，第1031页。

⁵⁹ 废约的具体努力，参见李育民：《中国废约史》，中华书局2005年版，第971-1063页。

⁶⁰ “中国人民解放军总部发言人为英国军舰暴行发表的声明”，《毛泽东外交文选》，第85页。

⁶¹ [法]卢梭：《社会契约论》，同前注，第67页。

⁶² 毛泽东：“和美国记者安娜·路易斯·斯特朗的谈话”，《毛泽东外交文选》，第61页。

⁶³ “从朝鲜战争中演化出来的新的力量对比，包含两个主要的成分。其一是中国在远东以强国姿态出现，其二是在北京、莫斯科和华盛顿之间的新的斗争模式。北朝鲜战役是中国军队对一个大国作战所赢得的第一次伟大胜利；自从鸦片战争揭开了现代中国的序幕以来，这一胜利对于一场国际战争的格局，具有持久性的影响”。参见邹说：《美国在中国的失败》，王宁等译，上海人民出版社1997年版，第508页。

⁶⁴ 牛军：《从延安走向世界——中国共产党对外关系的起源》，中共党史出版社2008年版，第294页。

签订《中苏同盟条约》，中共被讥讽为“苏联的走狗”，真的如此吗？《中苏同盟条约》是两国基于各自的“国家理性”签订的条约，是两国进行利益和权力博弈的结果——“斯大林希望与新中国结盟的方式和表现形式不致破坏雅尔塔体系及损害苏联在东北的既得利益，而毛泽东考虑的则是如何梳理新中国独立自主的外交形象，如何在中苏条约中保证中国的经济利益”。⁶⁵中苏条约对中国而言当然不是卖国条约，因为它在很大程度上打破了雅尔塔体系，为中国逐渐收回在东北的权利奠定了基础，而且，它“使得我们有了一个可靠的同盟国，这样就便利我们放手进行国内的建设工作和共同对付可能的帝国主义侵略，争取世界的和平”。⁶⁶在美苏争霸的背景下，与苏联结盟是中国不得不做出的策略选择，但这并不意味着中国因此丧失了独立自主权，中苏条约确定了双边关系的基本原则就包括“遵照平等、互利、互相尊重国家主权与领土完整及不干涉对方内政”的内容。⁶⁷如果这还只是法理宣示的话，那么，中苏决裂（1950年代末）甚至爆发边境冲突（1969年“珍宝岛事件”）已充分表明中国是苏联附庸之类的说辞完全是无稽之谈。曾经的敌人会成为朋友，曾经的朋友可能变成敌人，一切以国家理由为转移。⁶⁸而且，早在1946年，毛泽东就提出，在美苏之间存在广阔的“中间地带”，⁶⁹在1970年代，毛泽东又提出“三个世界”的划分，⁷⁰都是为了在美苏之外开辟新的生存空间和国际空间，代表的是新兴的第三世界国家争取民族自立和“事实主权”的诉求。从大历史的角度来看，“中国革命的胜利意味着战后东亚国际关系经历了一次革命性的变革，它不仅摧毁了这一地区以雅尔塔秘密协议和中苏条约为基础的国际秩序，而且迫使有关各国面对一个在战火中崛起的新型的革命国家”。⁷¹“一边倒”注定只是暂时的，独立自主才是中国主权者意志的真实表现。

纯粹的法理建构不能带来一个真正的主权国家，凯尔森试图让国家主权消融

⁶⁵ 沈志华等著：《战后中苏关系若干问题研究》，人民出版社2006年版，第2页。

⁶⁶ 毛泽东：“缔结中苏条约和协定的重大意义”，《毛泽东外交文选》，第131页。

⁶⁷ 谢益显主编：《中国当代外交史（1949-2009）》，中国青年出版社2009年版，第29页。

⁶⁸ “开辟外交战线，首先要认清敌友”。参见周恩来：“新中国的外交”，《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第3页。

⁶⁹ 毛泽东：“和美国记者安娜·路易斯·斯特朗的谈话”，《毛泽东外交文选》，第59页。著名史家杨奎松直接称中国革命是“中间地带”的革命——中国共产党充分利用美苏矛盾，取得革命的最终成功。参见杨奎松：《“中间地带”的革命：国际大背景下看中共成功之道》，山西人民出版社2010年版。

⁷⁰ 毛泽东：“帝国主义怕第三世界”、“关于三个世界的划分”，《毛泽东外交文选》，第587-588、600-601页。

⁷¹ 牛军：《从延安走向世界——中国共产党对外关系的起源》，同前注，第320页。

在以宪法作为基础规范的法律规范体系或者说法秩序之中，完全忽略了法秩序背后的政治意志、政治决断，以及在一个霸权国家支配世界的时代背景下，为捍卫民族的最高政治存在（主权）可能面临的困境。“正是在法律权力和事实权力的结合中，而不是在任何其他地方，才存在真正的主权问题，但是，凯尔森却完全忽视了这一点”。⁷²强调法律权力、忽视事实权力的主权理解实际上回避了“主权这样一个根本问题”，而“宪法法规才拥有主权”只是“绝对规范的神话”塑造出来的“假主权行为的方法”。在法治国内部，宪法只是“社会秩序和社会本身存在的表现。一旦国家遭到攻击，则必须从宪法和法律之外来发动战争，所以战争仍然是由武器的力量来决定的”。⁷³没有广大人民群众的支持、人民解放军的作战意志和抗美援朝的胜利等，所谓的新中国主权不过是施米特所批评的“假主权”。同样，霸权国家以国际法名义对战争作出正义与非正义的道德性划分，以及相伴随的话语谴责、公开审判，实质是其所操纵的政治和法律游戏，它遮蔽了国际性战争实乃民族生存性斗争的本质。“列宁和毛泽东这样的职业革命家认清了这一点，而许多职业法学家却对此一无所知”。⁷⁴没有坚实的事实主权、政治主权和战争法权作为支撑，由形式上的宪法和国际法所型构的法理主权只能是一个幻象。无论是建国初的不主动谋求帝国主义国家的承认、谴责联合国在中国代表问题上的偏袒和不合法、抗美援朝，还是后来的在联合国代表权的恢复、中美关系的缓和，都体现了新中国主权代表者在政治上的理性和成熟：国际法只能为我所用，而非被其背后的强权意志所操控。主权的基石是民族意志，而非所谓的国际法理，“国际法”不过是大国政治较量的遮羞布。正所谓：

一个民族-国家的政治人物必须懂：重要的是国家当始终保持政治统一，使中国成为政治成熟的民族。……共产主义者毛泽东和自由主义者尼克松都懂得何谓政治，而且都懂得对方，晓得相互对骂时用的妖魔化语言不过是说说而已，都懂得政治的现代“奥秘”。⁷⁵

⁷² [德]赫尔曼·黑勒：《国家学的危机·社会主义与民族》，同前注，第33页。

⁷³ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第121、126页。

⁷⁴ [德]卡尔·施米特：《政治的概念》，同前注，第92页。

⁷⁵ 刘小枫：《现代人及其敌人——公法学家施米特引论》，华夏出版社2005年，第162-163页。

二、“一生…多”：新中国的主权代表结构

老子曰：“道生一，一生二，二生三，三生万物。”⁷⁶作为政治民族的中华民族（人民）通过行使制宪权建构了统一的中华人民共和国，人民是制宪权主体或者说永恒的主权者，但人民不可能直接行使日常统治权，如此，代表的要素便不可避免。“不存在不实行代表原则的国家”，

无论在什么地方、什么时刻，现时在场的人民都不可能作为政治统一体与自身达到完全的、绝对的一。所有想实现纯粹民主制或直接民主制的人都必须注意到民主同一性的这个限度。否则，直接民主制就仅仅意味着政治统一体的解体。⁷⁷

主权虽然不可以被转让，但可以被代表，主权者人民的“同一性”和“代表”（国家-政府）是不可分割、相互依存的两个层面，而规定主权者对国家比率的法律就叫做“政治法”，“并且如果这种法律是明智的话，我们也不无理由地称之为根本法”。⁷⁸那么，作为新中国“政治法”和“根本法”的《共同纲领》（以及《中国人民政治协商会议组织法》和《中央人民政府组织法》）是如何建构政治比率的？新中国的主权代表结构又存在何种特征？答案就蕴含在经由三大“政治法”所建构的“中国人民——人民民主专政——民主集中制”的基本宪制逻辑和原则中。

（一）到何处寻找“中国人民”？

人民实际上有三个身体（身份），即卢梭所言的，“至于结合者，他们集体地就称为人民；个别地，作为主权权威的参与者，就叫做公民，作为国家法律的服从者，就叫做臣民”。⁷⁹在一个统治良好的国家，“人民”、“公民”和“臣民”本是一体的三面，但在近代中国，却只有个体的“人”、“臣民”，而看不到作为主权者的“中国人民”和真正享有政治权利的“公民”。中华民族尚处于自发状态，远没有转变成自觉意义上的、具有主体性和能动性的政治民族，孙中山称之为“一片散沙”：“中国人对于国家观念，本是一片散沙，本没有民族团

⁷⁶ 《道德经·四十二章》。

⁷⁷ [德]卡尔·施米特：《政治的概念》，同前注，第220-221页。

⁷⁸ [法]卢梭：《社会契约论》，同前注，第72页。

⁷⁹ [法]卢梭：《社会契约论》，同前注，第26页。

体。”⁸⁰“散沙”的隐喻长期沉淀在中国先进分子的内心深处，这在建国初制宪精英们的发言中多有表现：

过去经常听到许多人说“中国人如一盘散沙，不能团结”。不错，在满清政府、北洋军阀、蒋介石反动派统治时代，人民所见到的只有卖国殃民，贪污腐化，所受到的只有压迫榨取，屠杀囚禁，人民当然不会有团结，也不可能会有团结。今天在中国共产党领导之下，情形便大有不同。共产党是依靠人民大众的力量来进行革命事业的。在解放了的地方，人民都团结起来，组织起来，成为一个伟大的革命力量。⁸¹

政协一届全体会议宣言也特别强调：

全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态，用伟大的人民群众的集体力量，拥护人民政府和人民解放军，建设独立民主和平统一富强的新中国。⁸²

没有组织起来、缺乏统一政治意志的人民不可能成为真正的主权者。在近代以来政治和文化结构面临崩溃、国家日益碎裂化的格局下，如何完成对中国人民的政治-文化整合就成为首要任务。作为“先锋队”的中国共产党领导下的新民主主义革命实际上就是建构共同体或人民意志（“同一性”）的过程。这是一个从无到有的过程，也是“人民”这个新时代的“王”的培育和养成的过程。⁸³中国共产党所以能成为先锋队，首先在于其本身的“同一性”和“坚固性”。葛兰西曾言：“建立政党必须使之‘坚如磐石’；而不要在一些次要问题上打圈子，力求上下级之间、领袖与群众之间同心同德，团结一致。”⁸⁴坚强的领导核心、严格的

⁸⁰ 孙中山：《三民主义》，岳麓书社 2000 年版，第 53 页。

⁸¹ “华北解放区代表蓝公武在一届政协全体会议上的发言”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 456 页。“过去被人讥笑为一盘散沙的四万万七千五百万中国人民，一旦在正确的领导之下团结成为一个统一的力量，它的光芒将照耀全世界，它将迅速地肃清一切残敌，克服一切困难，把落后的中国建设成为独立、民主、和平、统一和的新中国。”参见刘少奇：“加强全国人民的革命大团结”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 296 页。另参见“宗教界民主人士首席代表吴耀宗的发言”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 369 页。

⁸² “中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 386 页。

⁸³ 参见张龔：“人民的成长与摄政的规范化——辛亥革命以来的人民意志建构及其先锋队”，载《中外法学》2012 年第 1 期。

⁸⁴ 安东尼奥·葛兰西：“现代君主”，李鹏程编，《葛兰西文选》，人民出版社 2008 年版，第 143 页。在中国共产党的发展历史上，曾发生过“AB 团”错杀事件、在整风运动中对部分同志做出过错误处理、在纪律整肃过程中也曾发生过清洗行为（参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史》（第一卷），中共党史出版社 2011 年版，第 318-319、622-623 页；李里峰：《革命政党与乡村社会：抗战时期中国共产党的组织形态

组织纪律、严密的组织系统和统一有效的意识形态使中国共产党的政治动员和整合能力远胜于国民党。⁸⁵孙中山逝世后的国民党党内派系林立、意识形态混乱(党内有各种版本的三民主义),甚或发生法统之争(1930年扩大会议派制定《太原约法》与蒋介石抗衡,1931年蒋介石和胡汉民的约法之争),再加上国民党政权本身的日渐腐化变质,最终失去了建构人民意志的能力和领导国家的合法性资格。国共之争的实质在于,看谁能更有效地建构统一的人民意志,从而为一个真正的“民”国奠定政治基础。民主制度下的人民必须具备政治决断能力和行动能力(或者说出场能力)。作为“先锋队”的中国共产党为把幼稚的人民培育成契合人民民主制度建设需要的成熟人民,在知识话语策略、组织和行动实践、宪法规范建构等方面进行了有效的努力。

知识话语策略主要表现为对“民主个人主义”(自由主义)的批判。早在1937年发表的《反对自由主义》一文中,毛泽东就指出,反对思想和组织上的自由主义有利于巩固党的集体生活,巩固党和群众的联系。⁸⁶建国之际,毛泽东对倾向于接受美国和国民党“和平”要求的“自由主义人士”、“民主个人主义的拥护者”进行了猛力抨击,认为他们看不清政治发展的方向,绝不是广大人民(工人、农民和士兵等)的朋友。⁸⁷一届政协全体会议上,郭沫若对“自由主义”、“民主的个人主义”进行了更为系统的剖析和批判。在他看来,“自由主义”和“民主的个人主义”是一回事,表面上似乎是中立的,或站在“中间”路线上,但实质上有利于美帝国主义对中国的支配;“民主的个人主义”以自私自利的个人主义为本位,所谓的“民主”只是一顶虚伪的帽子,美国的民主实际上只是少数财阀的民主(寡头专政);“我们是毛泽东的信徒”,“是民主的集体主义者”,拥护“以工人阶级为领导,以工农联盟为基础的人民民主专政”。⁸⁸

研究》,江苏人民出版社2011年版,第214-224页,但这些应视作中国共产党在革命战争的艰难环境中求生存、求发展,维护党的“团结一致”所付出的“管理成本”,因而属于“次要问题”。中国共产党正是敢于正视自身问题的存在,不断进行反省和探索,才得以逐步走向成熟。

⁸⁵ 对于共产党组织的成功,一些民主人士(如梁漱溟)表示由衷钦佩:“谁都得承认只有共产党这一个团体组织,在中国可称空前未有之成功。”参见梁漱溟:“中国建国之路”,《梁漱溟全集》(第三卷),山东人民出版社2005年,第350-351页。

⁸⁶ 毛泽东:“反对自由主义”,《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第361页。

⁸⁷ 毛泽东:“将革命进行到底”、“丢掉幻想,准备斗争”,中共中央文献研究室编:《中华人民共和国开国文选》,第103、651-653页。

⁸⁸ “无党派人士首席代表郭沫若的发言”,中共中央文献研究室编:《中华人民共和国开国文选》,第360-362页。对“民主个人主义”的批判,还参见“中国民主促进会首席代表马叙伦在一届政协全体会议上的发言”、“中国国民党民主促进会蒋光鼐在一届政协全体会议上的发言”,政协全国委员会办公厅编:《开国盛典:中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》(上编),第428、436页。

为何必须对“民主的个人主义”进行批判？个人主义（自由主义）的政治逻辑是把个人权利看作政治秩序的出发点和最高价值，由个人组合成的社会是国家服务的目标，其潜在取向是消解民族-国家共同体的自主性地位。如果在长期陷入严重民族危机、尚未完成民族整合的中国贯彻这种法政哲学，可能会出现个人意志叠加的“众意”，而绝不可能建构起统一的整体“公意”（中国人民的“同一性”）。个人主义实际上是市民阶级（资产阶级）的哲学，其特点是斤斤计较于私人财产权和追求个人幸福的权利。若国人沉溺于“民主的个人主义”，必然会丧失斗争性的“权力意志”，不可能产生献身民族大业的集体观念和革命精神，如此，“先锋队”的形成和革命建国自然也就成了空话。而若不能通过革命建国和人民制宪建构中国人民意志的“同一性”，变中国为一个强固的政治共同体，只有两种前途可以选择——要么继续陷入分裂状态，要么成为受帝国主义支配的软弱国家。

在组织和行动实践方面，中国共产党首先通过扩大党员数量，以及改善党员来源的阶层、性别和民族结构以提高自身的代表性。到1949年底，中国共产党党员数为448.8万人，比1945年七大召开时的121万增加了327万，其中1949年一年就增加了140万，是党的历史上发展党员数量最多的一年。⁸⁹为实现协商建国和贯彻统一战线方针，中国共产党还致力于帮助民主党派健全自身组织，“尽量照顾到各阶层、各职业、各民族等，务使全国性的政权有其较妥贴实在之基础于全国社会中”。⁹⁰同时又对民主党派进行甄别以保障“同一性”，主要依据两个标准，一是政治标准，即“人民民主革命的原则”，必须是经过革命考验的“朋友”；二是组织方面的标准，即在1948年5月1日以前已经成立，并很快响应“五一”号召的。⁹¹当然，这是基本原则，实际操作方面还兼顾到一定的灵活性。此外，在中国共产党领导下，中华全国总工会恢复重建（1948年8月），中国新民主主义青年团成立（1949年4月），中国妇女第一次全国代表大会召开（1949年3月）等等，都可视为中国共产党寻找“中国人民”并予以组织化的努力。中国共产党根据形势发展的需要，及时扩大参加政协的单位和代表数量——参加单

⁸⁹ 张明楚主编：《中国共产党基层组织建设史》，福建人民出版社2008年版，第189页。

⁹⁰ 梁漱溟：“中国建国之路”，《梁漱溟全集》（第三卷），山东人民出版社2005年，第352页。

⁹¹ 参见周恩来：“关于人民政协的几个问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第232页。

位从最初的 23 个扩展到 45 个，另设一个特邀单位，共有代表 662 人。对此，林伯渠评价道：“这一个统一战线，包括了工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级以及由官僚资产阶级、地主阶级中分化出来的爱国民主分子。参加政协的代表都是具有代表性的人物，所以是能够代表各方面的。”⁹²对于参加政协的单位及其代表名额、名单，政协筹备会“是用非常慎重、非常严肃的态度来处理和拟定的。时常为了某一个代表的适当与否而函电来往，斟酌再四，费时达数周之久。代表名单产生之后，又经过筹备会反复协商，郑重研究”。⁹³也就是说，政协具有充分的代表性。还有一个问题是，待解放区的人民如何被代表？参加政协的代表有“待解放区民主人士七人”，这种设定更多是一种政治意象——“待解放区”尚在国民党政权控制之下，但这并不意味着政协的代表性存在大的瑕疵。因为一届政协所代表的全体“中国人民”可是一种描述，亦可是一种政治或法律拟制。⁹⁴一方面，政协代表是“中国人民”的全国性代表，而非某一单位或地区的代表；另一方面，政协代表具有多元的内部结构组成，能够从各个具体层面代表待解放区人民的利益和意志。

组织化的“中国人民”以整体的同一性姿态出场，制定了建国宪法《共同纲领》，从而使“中国人民”这一政治有机体获得了法律存在形式，得到了规范性确认。这一点集中表现在《共同纲领》第十二条：“中华人民共和国的国家政权属于人民”。《共同纲领》具有鲜明的“人民性”，具体表述如“人民革命”、“人民民主”、“人民政府”、“人民解放军”、“人民的武力”、“人民经济”、“为人民服务”、“人民的政治觉悟”等等。而且，权利的主体是“中华人民共和国人民”这样一个整体性表述，而非个体意义上的“公民”（第四、五条），这充分说明，在人民民主专政的中国，“人民”概念含摄了“公民”概念，公民的基本权利具有鲜明的公共性和政治性，而非仅仅是“一己”意义上的私权利。“人民性”意味着民主正当性，突显了中华人民的同一性、国权和民权在本质上的一致性，国家和个人（社会）不是对抗关系。《共同纲领》只在不适合用“人民”这一整体表述的地方才使用具有个体意义的“国民”概念（第八、四十二、四十八条）。关

⁹² 林伯渠：“关于中国人民政治协商会议的筹备经过及政协三个文件的基本精神”，《林伯渠文集》，人民出版社 1996 年版，第 607 页。

⁹³ 林伯渠：“关于中国人民政治协商会议筹备工作的报告”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 377 页。

⁹⁴ 参见陈端洪：《制宪权与根本法》，同前注，第 244 页。

于人民和国民的区别，周恩来在一届政协会议上做的关于《共同纲领》的报告予以特别说明：

“人民”是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子。而对官僚资产阶级在其财产被没收和地主阶级在其土地被分配以后，消极的是要严厉镇压他们中间的反动活动，积极的是更多地要强迫他们劳动，使他们改造成成为新人。在改变以前，他们不属人民范围，但仍然是中国的一个国民，暂时不给他们享受人民的权利，却需要使他们遵守国民的义务。这就是人民民主专政。这是对我们中华人民共和国的团结和生产有利的。⁹⁵

“敌人”在被改造成“新人”以前不属于人民范畴，自然也就不享有公民权利，最多只能算是“国民”（接近卢梭所言的“臣民”）。对“中华人民”同一性的塑造是在对抗性的斗争框架来进行的——“对人民内部的民主方面和对反对派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政”。⁹⁶人民享有各种政治和社会权利，只能采取民主的即说服的方法进行自我教育和自我改造，而对敌人则要采取强迫、镇压和专政的方法进行改造。人民民主专政的“双重性”表征了一套政治整合的机制和过程，如汪晖指出的，“‘民主’是指它具有广阔的政治整合能力和代表性，‘专政’是指这一政治整合是排斥性的和暴力的”。⁹⁷新民主主义（人民民主主义）是“中华人民”同一性的思想和政治基础，也是《共同纲领》等“人民大宪章”的基本指针，是否拥护新民主主义是区分敌友、能否参加建国会议的标准。《新政治协商会议筹备会组织条例》（第一、八条）明确把“一切反动党派及反动分子”排除在新政协之外，并给予一切不同意“基本指针”的单位退出新政治协商会议筹备会的自由。《中国人民政治协商会议组织法》（第四条）也赋予各参加单位及代表在“对重要决议根本不同意时，有声请退出中国人民政协的自由”。当然，“声请退出”的单位及代表也就不再属于“人民”的范畴。

（二）人民主权：实质的抑或程序的？

⁹⁵ 周恩来：“人民政协共同纲领草案的特点”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第250页。

⁹⁶ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第1474页。

⁹⁷ 章永乐：《旧邦新造：1911-1917》，同前注，汪晖代序言，第24页。

新民主主义（人民民主主义）的正当性是在与旧民主主义的对比中得以突显的。1948年9月，毛泽东指出，“人民民主专政的国家，是以人民代表会议产生的政府来代表它的”，“我们采用民主集中制，而不采用资产阶级议会制。议会制，袁世凯、曹锟都搞过，已经臭了”。⁹⁸1949年9月，一篇题为《新民主与旧民主》的时评指出：“新民主的精神根本与旧民主不同，它否定资产阶级的假民主，否认他们少数人的民主”；新民主的特点是“国家政权在人民手中，人民都有参加政权的机会”，经由协商或选举产生的人民政协、人民代表大会、各级代表会议都是真正的民意代表机关，因此与旧民主下的议会制（民初国会、国民党时期的国民大会）截然不同；人民政协虽然“不是人民直接选择（举？）出来的，但其中包括各阶级各党派各方面代表人物，它是可以代表全国人民的”。⁹⁹我们的问题是，在辛亥革命后创建的民国，议会制的积极功效在什么地方？何以最终失败，并被新中国的建国精英斥为旧民主的特征而倍受批评？

民国的建立意味着传统君主政制的终结，无论如何都是数千年来未有之大变局。传统中国君主政制并非缺乏民主因素，如《尚书》曰“天听自我民听”、“民为邦本”，《诗经》曰“天命靡常”、“以德配天”，《孟子》曰“民为贵，君为轻”等等。正如柯小刚指出的：“君要像君，只有君做到德配天命、为天之子，而只有自我民听才能听天命、为天子，所以忠君有别于单纯法家的权术势学，而是在君主制和贵族封建制中加入了相当大的民主成分——如果一定要用‘民主’这个词的话。”¹⁰⁰如果说传统的“天命民心”更多是一种软性的道统约束，具有“隐性的人民主权”的意味，那么，到了民国，《中华民国临时约法》以成文宪法的形式明确规定“中华民国之主权，属于国民全体”，“主权在民”已然成为一种具有强制约束力的政统和法统，可谓“显性的人民主权”。民初时期，“护国”和“护法”所以能成为两面强有力的旗帜，显然与这种新政统和法统的树立存在紧密关联。也就是说，“在政府、天与民三者之间，‘天’从政治正当性话语中淡出，政府正当性的来源日益被直接归诸于‘民’”。¹⁰¹在现代民主政治下，“主权在民”

⁹⁸ 毛泽东：“在中共中央政治局会议上的报告和结论”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第12-13页。

⁹⁹ “新民主与旧民主”，《大公报》（1949年9月24日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（下编），第140-141页。

¹⁰⁰ 柯小刚：“德法关系与人民共和的古典历史渊源”，载强世功主编：《政治与法律评论》（2010年卷），北京大学出版社2010年版，第40页。

¹⁰¹ 章永乐：《旧邦新造：1911-1917》，同前注，第2页。

最显在的制度化机制是由民意代表组成的议会（国会）。民初时期，政治精英和国民曾对国会寄予厚望，但国会的运行并不理想，它或是因为“争权夺利”（过度干涉行政导致内阁不稳）而被袁世凯解散，¹⁰²或者因议会无能和议员缺乏操守（如曹锟贿选）而遭国民蔑视。1924年，孙中山评论道：

我们中国革命以后，是不是达到了代议政体呢？所得民权的利益究竟是怎样呢？大家知道，现在的代议士都变成了“猪仔议员”，有钱就卖身，分赃贪利，为全国人民所不齿。各国实行这种代议政体都免不了流弊，不过传到中国，流弊更是不堪问罢了。大家对于这种政体如果不去闻问，不想挽救，把国事都付托到一般猪仔议员，让他们去乱作乱为，国家前途是很危险的。

议会民主之进入中国实际上西方现代性扩展的产物，反映了民族危亡时刻国人的进步诉求。“要救国，只有维新，要维新，只有学外国。那时的外国只有西方资本主义国家是进步的，它们成功地建设了资产阶级的现代国家”。¹⁰³议会制的引入，使民主在形式上有了具体的映像，使得民国看起来像一个民国，这是积极功效。但中国是否具备议会制运行的经济、社会和历史基础？认为“议会制=民主”是天经地义、不容置疑的真理，实际上是一种脱离具体历史条件的抽象民主观。“议会民主制度本身是一个历史的产物，它从特定的经济社会政治条件下产生，它的有效性、合法性和真理性也只能在它特定的经济社会政治条件下才能维持”。¹⁰⁴即使在19世纪以来的西方资产阶级国家，“议会制=民主”也并没有真正实现，即孙中山所言的“免不了流弊”。与孙同时代的卡尔·施米特（1926年）指出：“议会制度造成了使人们的希望彻底破灭的状况，公众事务变成了党派及其追随者分赃和妥协的对象，政治不完全是精英的事业，倒成了一个可疑的阶层从事的可耻勾当”，“作为真正的辩论之特征的真正意义的论证，已不复存在，取而代之的是在党派谈判中自觉算计利益和掌权机会”。¹⁰⁵在缺乏“中国人民”同一性和精英共识作为前提的民初时期，议会制诱发了政治参与的膨胀和无序，激化了党派纷争，变成了少数所谓精英（政客、武人、买办阶层）的无耻游戏。

¹⁰² 第一届国会宪法委员会起草的《天坛宪草》试图建立“超议会制”的政权组织形式，完全忽视了袁世凯集团的利益，国会最终被袁世凯解散。

¹⁰³ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第1470页。

¹⁰⁴ 张旭东：《全球化时代的文化认同》（第二版），北京大学出版社2006年版，第321页。

¹⁰⁵ [法]卡尔·施米特：“当今议会制的思想史状况”，《政治的浪漫派》，冯克利、刘锋译，上海人民出版社2004年版，第161、163页。

在很大程度上，正是民初宪政和议会政治的危机引致了后来的国民革命。但随之而起的国民党缺乏政治领导力和决断力，民众基础薄弱，它既无力消灭共产党，又缺乏通过协商、建立联合政府对之进行整合的智慧，所召集的“国民大会”完全把中国共产党和民主党派排除在外，从而彻底丧失了代表性和合法性。

中国共产党领导下的人民建国遵循的并非议会选举和政党竞争的逻辑，而是“注重领导，注重协商，注重团结统一”。¹⁰⁶一届政协全体会议的代表的代表是经过协商而非选举产生的（《中国人民政治协商会议组织法》第二、三条），但这并不影响一届人民政协全体会议作为建国会议的正当性。民盟代表沈钧儒在新政协筹备会上的发言认为：

今天所开始筹备的这个新政协会议，虽然不是通过全民普选而产生的人民代表大会，但是因为它将尽可能广泛地包括全国各阶级、各党派、各人民团体，乃至各种职业、各种信仰的广大人民的代表，它的实际威信，一定是不亚于一个人民代表大会的。¹⁰⁷

林伯渠也指出：“这样一个虽然不是普选的、然而却是具有十分广大的代表性的人民政治协商会议，事实上具有全国人民代表大会的性质。”¹⁰⁸实际上，近代西方建国运动中的制宪会议一般也并非全民普选产生的，比如 1787 年美国制宪会议和 1789 年法国国民会议。但到了 20 世纪，在选举已然成为民主标志的背景下，新中国建国精英不得不对人民政协没有采取普选产生这一事实予以回应（或者说“回击”），从而为协商建国的正当性进行论证。中国共产党领导下的人民建国体现的是“事实的”、“实质性的”人民主权，而非纯粹“形式性的”、“程序的”（选举）的人民主权。“人民民主专政”是一种不同于议会制和自由民主制的民主政治，它不仅得到了“人民的万众欢呼，也能够成为民主的实质和力量的

¹⁰⁶ “新民主与旧民主”，《大公报》（1949 年 9 月 24 日），政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（下编），第 141 页。

¹⁰⁷ “沈钧儒在新政治协商会议筹备会第一题全体会议上的讲话”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（下编），第 159 页。当时，著名法学家钱端升感叹说：“人民政协中有各民主党派的代表，有各解放区的代表，有解放军的代表，有各人民团体的代表，有各少数民族的代表，有爱国华侨的代表，有其他爱国民主分子的代表。代表虽然没有能经由正式选举产生，而只是经由周详公允的协商产生，但他们的代表性，不特在过去的中国从未有过，亦为资本主义国家之所谓‘选民’代表所望尘莫及。”参见钱端升：“统一战线·人民政权·共同纲领”，载《观察》第 6 卷第 1 期，转引自陈扬勇：《建设新中国的蓝图——〈中国人民政治协商会议共同纲领〉研究》，复旦大学博士论文，2009 年 9 月，第 82 页。

¹⁰⁸ 林伯渠：“关于中国人民政治协商会议筹备工作的报告”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 376 页。

直接表达。”¹⁰⁹中国人民的欢呼和拥护是最为真实的民主力量，它体现在 1949 年 10 月 1 日的开国大典中，体现在各种人民集会中，体现在人民英雄纪念碑的碑文中，当然也体现为一届人民政协会议的召开。在中国共产党领导下通过“人民一敌人”对抗性框架构建起来的“中国人民”的同一性是制宪建国的前提，协商或选举只是具体的手段，形式必须服从于实质。对此，刘少奇曾做过精辟论述：

资产阶级的旧民主主义者是注重这一套形式主义的办法的，他们也常常满足于这一套形式，以便他们能够在选举中加以操纵，假代表人民之名来实行资产阶级专政是实。然而，我们是新民主主义者，我们首先注重的不是这一套选举的形式，而是它的实质，就是说，要使人民，主要使劳动人民真能选举他们所乐意选举的人去代表自己，并要代表能忠实地把他们的意见和要求反映到政府中去。只要选举能真实地做到这一点，我们就不在选举的方式上去斤斤计较，而尽可能地采用群众所熟悉的和便利的方式去进行选举。¹¹⁰

当然，对议会制形式主义的批判并不意味着全然否定其中的合理性因素，比如选举所具有的程序合法性功能。只是“‘普遍、平等、直接、无记名投票’的选举方式，在中国目前的情况下还不能因而也不应该一下采用”，¹¹¹也就是说，具体的民主程序必须契合建国初的政治情势，必须循序渐进地建立。实际上，在新中国建国运动中，协商和选举并不是矛盾的民主机制，而是有机协调、相互配合。《共同纲领》规定：人民享有选举权和被选举权（第四条）；各级人民代表大会由人民用普选方法产生之，各级人民代表大会选举各级人民政府（第十二条）；一届人民政协全体会议选举中华人民共和国中央人民政府委员会（第十三条）；¹¹²凡在军事行动已经完全结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织的地区，即应实行普选，召开地方的人民代表大会（第十四条）。1949 年 9 月 29 日，一届政协全体会议通过了《关于选举中国人民政协全国委员会和中央人民政府委员会的规定》；在选举中央人民政府委员会前，还事先由主席团会议通过《中央人民政府委员会选举办法》，对选举中写选票、投票、监票和计票的方式和必须遵循的规则作了详尽的规定；9 月 30 日，一届人

¹⁰⁹ [德]卡尔·施米特：“当今议会制的思想史状况”，《政治的浪漫派》，同前注，第 171 页。

¹¹⁰ 刘少奇：“在北京市第三届人民代表大会上的讲话”（1951 年 2 月 28 日），《刘少奇选集》（下），人民出版社 1985 年版，第 55 页。

¹¹¹ 同上注，第 55 页。

¹¹² 另参见《中国人民政治协商会议组织法》第七条、《中华人民共和国中央人民政府组织法》第三条。

民政协全体会议选举毛泽东等 180 人为政协第一届全国委员会委员，选举毛泽东为中央人民政府主席，朱德等六人为副主席；从而完成中央人民政府的基本组建。在地方层面，早在 1949 年 8 月 13 日，毛泽东在北平各界人民代表会议上就号召全国各城市迅速召集各界人民代表会议，“一俟条件成熟，各界人民代表会议即可执行人民代表大会的职权，成为全市的最高权力机关，选举市政府”。¹¹³一届政协全体会议后，各地普遍召开各级人民代表会议，作为人民代表大会的过渡形式，民主选举代表，并由人民代表选举人民政府。¹¹⁴此外，无论是一届人民政协还是各级人民代表会议，其议事原则遵循的并非议会制下的对抗式辩论，而是充分的事先协商，如周恩来指出的：“新民主主义议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识 and 了解，然后再拿到会议上去讨论决定，达成共同的协议。”¹¹⁵也就是说，协商民主和选举民主相结合构成新民主主义的基本特征。卡尔·施米特指出，

在当今大部分国家的政治实践中，人民意志都在秘密表决或秘密选举的程序中得到了确定。但是，将 19 世纪的这些方法不加考虑地视为民主制的绝对、终极的规范，这是一大错误，而且是一个有违民主制的错误。人民的制宪意志只能靠行动来证明，而不能靠遵守某个规范程序来证明。

召开普遍地、平等地选举出来的“制宪国民会议”绝不是惟一可能的程序。1791 年法国宪法是由国民议会议决通过的，但该议会系由第三等级的代表在 1789 年宣布成立，并非普选产生——“如果否认这一次国民会议具有人民制宪权代表的性质，就会在民主宪法学的这些问题上陷入了错误的形式主义。在此，法兰西民族的意志无疑发挥了作用，相比之下，特定的选举或表决程序仅仅具有相对的意义”。¹¹⁶同样，在新中国建国过程中，发挥关键作用的是中国共产党领导下的民族（人民）意志，特定的程序也仅仅具有相对意义。如果以中国人民政协第一次全体会议不是由普选产生而否认它具有人民制宪权代表的性质，也是犯了形式主义的错误。建国 60 周年之际，有国内学者认为，制宪权的具体行使在客观上需要一定的条件，其中最基本的条件是，通过普选产生全国人民代表大会，

¹¹³ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》（1893-1949）（下卷），中央文献出版社 2002 年版，第 548 页。

¹¹⁴ 参见赖静萍：“包容性民主与政治共识”，未刊稿。

¹¹⁵ 周恩来：“关于人民政协的几个问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 228 页。

¹¹⁶ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第 92-93、96 页。

由它统一行使制宪权。而一届政协全体会议并不符合这个条件，因此不是严格意义上的制宪机关，只是“为全中国人民民主统一战线的组织”。故而，《共同纲领》并不是制宪权直接行使的结果，也就不是新中国第一部宪法。¹¹⁷这种观点不仅没有全面理解一届人民政协的性质（三重性：制宪特别代表机构、（代行）普通的代表机构、民主协商机构或者说人民民主统一战线组织），¹¹⁸而且犯了典型的形式主义错误。

（三）民主集中制与新中国主权代表结构的构建

民主集中制既是中国共产党的组织原则，也是共产党人为未来国家政权设计的宪制原则。1937年10月，毛泽东在与英国记者贝特朗谈话中第一次将民主集中制与国家机构联系起来：

政府的组织形式是民主集中制，它是民主的，又是集中的，将民主和集中两个似乎相冲突的东西，在一定形式上统一起来……。民主和集中之间，并没有不可越过的深沟，对于中国，二者都是必需的。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，政府的力量才能特别强大……¹¹⁹

1940年1月，毛泽东明确将政体称作民主集中制：“国体——各革命阶级联合专政。政体——民主集中制。这就是新民主主义的政治，这就是新民主主义的共和国”。¹²⁰1945年4月，毛泽东进一步指出：“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。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。”¹²¹1949年9月，民主集中制原则被写进三大“根本法”中。如何理解三大“根本法”中的民主集中制原则？其中蕴含了何种规范意涵？王旭结合1982年宪法对革命和建国

¹¹⁷ 韩大元：“论1949年《共同纲领》的制宪权”，载《中国法学》2010年第5期。

¹¹⁸ 参见陈端洪：《制宪权与根本法》，同前注，第241页。参见下文分析。

¹¹⁹ 毛泽东：“和英国记者贝特朗的谈话”，《毛泽东选集》（第二卷），同前注，第383页。

¹²⁰ 毛泽东：“新民主主义论”，《毛泽东选集》（第二卷），同前注，第677页。

¹²¹ 毛泽东：“论联合政府”，《毛泽东选集》（第三卷），同前注，第1057页。

话语中的民主集中制进行了精彩的解读，指出“宪法规范中的民主集中制有深刻的革命与建国的逻辑作为支撑。它由建国的根本规范、国家机构运行的根本规范、国家机构工作方法的根本规范三个规范含义所共同构成”。¹²²但王旭没有把《共同纲领》等三大“根本法”纳入分析视野，实际上，三大“根本法”所建构的民主集中制有着非常复杂的内部结构。

作为“建国的根本规范”的民主集中制原则，主要体现在《共同纲领》第十二条第一句：“中华人民共和国的国家政权属于人民。”建国的实质是人民制宪权的行使，制宪权（主权）永恒地属于人民。一届人民政协全体会议是中国人民的建国会议或者说制宪机关，它有权制定或修改《共同纲领》、《中国人民政治协商会议组织法》和《中央人民政府组织法》。对此，前文已反复陈说和解释。

作为“国家机构工作方法的根本规范”的民主集中制原则，主要体现在《共同纲领》第十八条：“中华人民共和国的一切国家机关，必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风，严惩贪污，禁止浪费，反对脱离人民群众的官僚主义作风。”对此，毛泽东早在 1943 年就做过精辟论述：“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”，“主观主义者和官僚主义者不知道领导和群众相结合，一般和个别相结合的原则，极大地妨碍了党的工作的发展。”¹²³美国学者詹姆斯·汤森评价说：

群众路线作为毛主义的一个基本组成部分，恐怕是中国共产党学说中最复杂和最带普遍性的概念。第一，它认为革命运动不能单靠党员来搞，而要依靠非党群众的支持、智慧、粮食供应、人员补充以及甚至管理的才能；第二，群众路线对官员和知识分子有制约功能。中国共产党坚持官员与群众相互影响，希望借以揭露弊病并培养新型的官员。¹²⁴

群众路线作为一种必须坚持的领导和工作方法，是中国共产党领导的革命所以具有“人民性”并最终取得成功的原因，是中国共产党构建同一性的“中国人

¹²² 王旭：“我国宪法实施中的商谈机制：去蔽与建构”，载《中外法学》2011年第3期，第512页。王文对此节的分析多有启发。下文对“国家机构运行的根本规范”的分析着力较多，故放在最后，并没有按王文的逻辑顺序展开。

¹²³ 毛泽东：“关于领导方法的若干问题”，《毛泽东选集》（第三卷），同前注，第900、902页。

¹²⁴ 阿尔蒙德、小鲍威尔主编：《当代比较政治学：世界展望》，朱曾汶等译，商务印书馆1993年版，第557页。

民”意志从而进行制宪建国的保证，¹²⁵也是党和国家的政治精英吸纳民众的创造力从而使自身保持活力的源泉。

作为“国家机构运行的根本规范”的民主集中制原则，内涵比较丰富，包括如下三个层面：（1）人民（选民）与权力机关（国家政权机关）之间的民主集中制；（2）权力机关与其他国家机关之间的民主集中制；（3）中央国家机关与地方国家机关之间的民主集中制。¹²⁶

第（1）个层面主要体现为《共同纲领》的如下规定：“人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产之”；“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关”（第十二条）；“人民代表大会向人民负责并报告工作”（第十五条）。问题在于，当时全国人民代表大会尚没有召开，¹²⁷“最高权力机关”在哪里？依据《共同纲领》第十二条第二款，在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。那么，一届政协全体会议的性质和职权到底是什么？如何理解其代行全国人大职权？¹²⁸欲准确理解这一问题，必须结合《中国人民政治协商会议组织法》第七条进行分析：

中国人民政协全体会议的职权如下：

- 一、制定或修改中国人民政治协商会议组织法；
- 二、制定或修改由参加中国人民政协的各民主党派及人民团体共同遵守的新民主主义的纲领即中国人民政治协商会议共同纲领；
- 三、在普选的全国人民代表大会召开以前，执行全国人民代表大会的职权：
 - 甲、制定或修改中华人民共和国中央人民政府组织法；

¹²⁵ “（通过党）‘所领导的群众运动’也作为统合的手段在使用。这是为了维持无产阶级专政而将统一战线和民主集中制原则制度化的结果。”参见白永瑞：《思想东亚：朝鲜半岛视角的历史与实践》，三联书店2011年版，第163页。

¹²⁶ 参见王旭：“我国宪法实施中的商谈机制：去蔽与建构”，载《中外法学》2011年第3期，第510页。

¹²⁷ 地方人大的职权由各级代表会议暂代，此处不分析。

¹²⁸ “在全国各地方未能实行普选以前，中国人民政治协商会议和它的地方委员会分别执行全国和地方的人民代表大会的职权。”参见周恩来：“关于人民政协的几个问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第236页。

乙、选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权；

丙、就有关全国人民民主革命事业或国家建设事业的根本大计或重要措施，向中华人民共和国中央人民政府委员会提出**决议案**。

四、在普选的全国人民代表大会召开以后，就有关国家建设事业的根本大计或重要措施，向全国人民代表大会或中央人民政府委员会提出**建议案**；

五、选举中国人民政协全国委员会。

对此，董必武曾予以专门解释：

人民政协的职权，概括言之，可说是极大而且很特殊。说它的职权极大，以为它在全国人民代表大会召开以前，有等于全国人民代表大会的职权。这表现在它可以制定参加政协的各民主党派及人民团体共同遵守的新民主主义的纲领，这一纲领具有宪法的性质；它可以制定中央人民政府的组织法；它可以选举中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。说它特殊，因为它的全体会议在选出全国委员会后，它和国家政权机构就无直接关系。全国委员会是革命统一战线的组织，不是国家政权的最高组织。

129

《中国人民政治协商会议组织法》第七条实际上把一届政协全体会议的职权分为三类。第一、二款为一类（I），明确了一届人民政协全体会议作为制宪会议（特殊代表机构）的地位；第三款为一类（II），表明一届人民政协全体会议是代行全国人大（普通代表机构）职权的机关；第四、五款为一类（III），表明人民政协是民主协商机构（人民民主统一战线组织）。就（I）而言，虽然我们常说作为制宪会议的一届人民政协全体会议具有全国人民代表大会的性质，但即使在建国初我们是通过召开全国人民代表大会而不是人民政协来制定宪法，作为制宪特别代表机构的“全国人民代表大会”在性质上也不能等同于作为普通代表机构的“全国人民代表大会”：一个是先于宪法存在，表明了人民的制宪意志和原创性权力，一个是基于宪法规定而存在，行使宪法授予的国家

¹²⁹ 董必武：“关于人民政治协商会议及团结民主人士问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第202页。

权力。此外，《中国人民政治协商会议组织法》第七条把制定或修改《中国人民政治协商会议组织法》和《共同纲领》的职权分别单列为一款，却把制定或修改《中央人民政府组织法》仅仅列为第三款的一项内容，这只能说明，制定或修改《中国人民政治协商会议组织法》和《共同纲领》不属于“在普选的全国人民代表大会召开以前，执行全国人民代表大会的职权”的范围。¹³⁰这更加佐证了一届人民政协全体会议作为新中国制宪机关的正当性。就（II）而言，一届人民政协全体会议制定和修改《中央人民政府组织法》、选举中央人民政府委员会的权力是一次性的。依据董必武的解释，人民政协的职权“很特殊”，因为“它的全体会议在选出全国委员会后，它和国家政权机构就无直接关系”。但“无直接关系”不等于没有间接关系，《中国人民政治协商会议组织法》第七条第三款（丙）规定的“提出决议案的权力”就是这种间接关系的表现。虽然《中国人民政治协商会议组织法》第六条规定政协全体会议每三年开会一次，但政协全体会议后来再也没有召开过，这就使“提出决议案的权力”形同虚设。故而，一届人民政协全体会议虽在一定意义上代行了全国人民代表大会（作为普通代表机构）的职权，但实际上是一次性的或仅仅在理论上存在。那么，在一届政协会议全体会议在闭幕后，最高权力机关（国家政权机关）在哪里？《共同纲领》第十二条规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关”；《中央人民政府组织法》第四条规定：“中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权”。也就是说，在1954年普选的全国人大召开之前，中央人民政府委员会是最高国家权力机关。

我们接着分析第（2）个层面的民主集中制，涉及最高权力机关与其他国家机关之间的关系。《共同纲领》明确规定：“各级政权机关一律实行民主集中制”（第十五条），《中央人民政府组织法》也有类似规定：“中华人民共和国政府是基于民主集中原则的人民代表大会制的政府”（第二条）。作为政府组织原则的民

¹³⁰ 为何不把《中央人民政府组织法》的制定和修改权单列为一款？是否意味着，在制宪者看来，《中央人民政府组织法》虽然与《中国人民政治协商会议组织法》、《共同纲领》一样都属于“根本法”，但其系根据《共同纲领》制定，属于宪法性法律，因而效力等级低。《中央人民政府组织法》第七条规定：“中央人民政府委员会，依据中国人民政治协商会议全体会议制定的共同纲领，行使下列职权……”，《中央人民政府组织法》第三十一条规定：“本组织法的修改权属于中国人民政治协商会议的全体会议；在全体会议闭会期间属于中央人民政府委员会。本组织法的解释权属于中央人民政府委员会”（《中国人民政治协商会议组织法》和《共同纲领》的修改权则属于政协全体会议，且没有明确解释权问题），似都证明了此点。

主集中制的提出，

正是针对旧民主主义三权分立的原则。欧美资产阶级故意把他们专政的政府分为立法、行政与司法三个机体，使之相互矛盾，相互制约，以便于他们操纵政权。……我们不要资产阶级骗人的那一套。我们的制度是议行合一的，行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它产生的各级人民政府。

131

由于全国人大还没有召开，由一届政协选举的中央人民政府委员会就是国家的最高政权机关。依据《中央人民政府组织法》第五条的规定，中央人民政府委员会组织政务院，以为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，以为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关及检察机关。依据《中央人民政府组织法》第七条的规定，中央人民政府委员会享有法律制定和解释权、法律审查权、财政决定权、决定战争及和平、重要人事的任免权等等。

我们可以发现，中央人民政府委员会行使的实际上是全国人大及其常委会的权力（可与1982年宪法的规定相比较）。全国人大一般有接近3000名代表，全国人大常委会委员160人左右，但中央人民政府委员会共63人，其中主席1人，副主席6人，委员56人（第六条）。此外，《中央人民政府组织法》还规定，中央人民政府主席召集、主持政府委员会的会议，领导政府委员会的工作（第八、九、十条）；政务院对中央人民政府委员会负责，并报告工作。在中央人民政府委员会休会期间，对中央人民政府的主席负责，并报告工作（第十四条）。这些规定体现了集体领导和个人负责相结合，但显而易见的是，由少数精英组成的中央人民政府委员会以及作为政府主席的毛泽东，享有巨大的国家权力。新中国的政府权力结构（主权代表结构）具有相当的“集权性”，或者说在“民主”和“集中”两大要素中，后者的权重更高一些，可谓是一种委托专政（独裁），一种基于宪法授权的先进阶级的代表专政。实际上，“民主”多一点，还是“集中”多一点，须根据具体情势而定，也就是说，民主集中制是一种动态的权力结构原则。毛泽东早在1937年就指出：“在反动和内战时期，集中制表现得多一些。

¹³¹ 董必武：“中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第255-256页。

在新时期，集中制应该密切联系民主制。用民主制的实行，发挥全党的积极性”。

¹³²新中国建国之际，国内外形势异常复杂严峻，构建一套强调集权性的主权代表结构和强有力的领导中心，实是非常理性的选择。集权性的委托专政的正当性，不仅在于宪法的授权，更在于它以民主作为基础——专政“只有在民主制的基础上才成为可能”。¹³³在毛泽东看来，人民民主专政的实质就是“人民民主独裁”。为了保卫人民革命成果，反对帝国主义和反对派，防止“民族资产阶级造反”，必须强化“人民的国家机器”。¹³⁴

最后，我们分析第（3）个层面的民主集中制，涉及中央国家机关与地方国家机关之间的关系。《共同纲领》第十六条规定：“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分，应按照各项事务的性质，由中央人民政府委员会以法令加以规定，使之既利于国家统一，又利于因地制宜”。“由中央人民政府委员会以法令加以规定”表明，央地职权划分的立法权掌握在最高国家政权机关手中，中国是单一制国家，“国家统一”是前提，地方必须服从中央，《中央人民政府组织法》第十五条也明确规定，政务院“领导全国各地方人民政府的工作”。很显然，这种权力结构具有较强的集权色彩。与美国、苏联等大国不同，中国没有选择联邦制，既与“大一统”的历史传统有关，也与中国近代以来封建化、碎裂化的政治现实有关，集权建国而不是地方分权，才是政治精英亟待解决的首要课题。中国共产党领导的人民革命所以能成功，与国家在事实上的不统一有关——国民党政权的统一只是形式上和法理上的统一，军阀各自为政、相互混战且受帝国主义的间接控制，自给自足的乡村经济相对独立于城市——正是这种局面为中国共产党提供了喘息、反思、发展、壮大的空间。中国革命的特点是农村包围城市，分散的革命根据地连成一片，各根据地掌握军政民大权的领导人都是说一不二的魅力型领导人，革命成功后，如何防止他们成为导致国家重新封建化的地方诸侯？“保证党的统一，国家的统一，权力的集中，消除任何可能危及政权的危险，这是当时的中国共产党的最高层必须注意的一个大问题。”¹³⁵因此，必须结合中共中央在建

¹³² 毛泽东：“为争取千百万群众进入抗日民族统一战线而斗争”，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第278页。

¹³³ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第254页。

¹³⁴ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第1475-1477页。

¹³⁵ 参见苏力：“当代中国的中央和地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”，载《中国社会科学》2004年第2期，第44-46页。

国前后采取的种种集权措施，才能对《共同纲领》第十六条的政治和法律内涵做出准确的理解。

中共中央的集权举措主要表现在两个方面，一是党的政治领导，二是党对军队的领导。1941年2月2日，中央给各中央局、各将领发出指示，规定凡有全国意义的通电、宣言和对内指示，必须事先请示中央。1941年7月1日，中央发布关于增强党性的决定，着重反对分散主义。1948年1月7日，中央发出了关于建立报告制度的指示，要求各中央局和分局每两个月向中央和中央主席作一次综合报告，各野战军首长和军区首长，除作战方针必须随时报告和请示，每两个月要做一次政策性的综合报告和请示。1948年7月26日，中央重申严格执行报告制度，以“彻底纠正存在着的某些严重的无纪律无政府状态”。1948年8月14日，中央要求一切野战兵团及后方军区不得将自身“看成好像一个独立国”，坚决反对“无纪律状态的危险倾向”。1948年8月28日，毛泽东代表中央要求各中央局、分局、军委分会及前委会在发出自己的决议、指示、命令和训令时，“不得将自己和中央相平列，甚或向党内和军内将自己造成高出中央的影响”。1948年9月20日，中共中央做出健全党委制的决定。¹³⁶1948年10月10日，毛泽东代表中央指出：“目前的形势，要求我党用最大的努力克服这些无纪律状态和无政府状态，克服地方主义和游击主义，将一切可能和必须集中的权力集中于中央和中央代表机关手里，使战争由游击战争的行使过渡到正规战争的形式”。¹³⁷1948年11月1日，中共中央军委发布《关于统一解放军全军组织和部队番号的规定》，决定从1949年1月起，全军组织统一。1949年9月通过的《共同纲领》明确规定：“中华人民共和国建立统一的军队，即人民解放军和人民公安部队，受中央人民政府人民革命军事委员会统率，实行统一的指挥，统一的制度，统一的编制，统一的纪律”（第二十条）。建国初期，基于解放战争和巩固政权的需要，全国划为东北、华北、华东、中南、西南、西北六个大行政区，除华北外，其他五个大区都设有大区行政机构。鉴于大区的领导人权势过重，1952年8月以后，各大区的一些主要领导人陆续上调到中央，有所谓“五马进京”之说。1954年，由于高饶事件的出现，中央随即撤销了各大行

¹³⁶ 参见中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》（1893-1949）（下卷），同前注，第264、327、335、339页。

¹³⁷ 毛泽东：“中共中央关于九月会议的通知”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第1346页。

政委员会（同时撤销中共中央的六个派出机构，即东北、华北、华东、中南、西南、西北六个中央局），令各省直接对中央负责，以“众建诸侯”的方式进一步削弱了地方割据的风险。¹³⁸正是通过这一系列举措，在党和国家两个层面逐渐确立了“少数服从多数，个人服从组织，下级服从上级，全党服从中央”的民主集中制，保证了党和国家的统一领导，使革命建国、人民制宪、社会主义革命和建设成为可能。

正如前文曾述，民主集中制是一种动态的权力结构原则，中央集权和地方分权完全可以做到相辅相成，中央集权并非必然以压制地方分权为代价。1949年8月27日，毛泽东在出席新政协筹备会第四次常务委员会会议参与讨论《中央人民政府组织法》（草案）时指出：

历来的中央集权地方分权问题，只有我们能解释。对于必须集中的尽量集中，必须抓紧的要抓紧……。有人说我们只管政策不管事务。事务是管不胜管，而政策问题是关乎几十万、几百万人民的政治经济生活的。我们是抓紧大的事、大的政策。我们要有些集中有些不集中才能搞好，所以有些地方要给地方以监督之权。鉴于蒋介石集权，我们是又集中又不集中，需要集中的则集中”。¹³⁹

所谓“只管政策不管事务”实际上就是指政治上集权、行政上分权，中央（党中央和中央人民政府）的集中领导主要体现为统一的政治和思想领导，而具体的行政事务则可以向地方分权，¹⁴⁰而且“有些地方要给地方以监督之权”。1956年4月25日，毛泽东发表《论十大关系》，指出：“我们要提倡同地方商量办事的作风。党中央办事，总是同地方商量，不同地方商量从来不冒下命令。在这方面，希望中央各部好好注意，凡是同地方有关的事情，都要先同地方商量，商量好了再下命令。”这实际上是中央和地方之间的宪法商谈，它不把央地关系予以明确的规范化，而是不断去探索合理的权力分配比例，其目的既是为了防止出现类似

¹³⁸ 参见苏力：“当代中国的中央和地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”，载《中国社会科学》2004年第2期，第46页。

¹³⁹ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》（1893-1949）（下卷），同前注，第558-559页。

¹⁴⁰ 甘阳认为，毛泽东时代实际形成了中国式的“政治集权”和“行政分权”的统一。毛时代一方面是高度的政治集权，即强调党的一元化领导，但另一方面则形成了高度的“行政分权”，特别是经济结构向地方倾斜的“地方经济分权”，摆脱了苏联中央计划经济的高度“行政集权”模式。邓小平时代的地方分权化实际上毛时代地方分权的继续，也就是说，毛时代和邓时代具有历史连续性。这也是1978年以来中国经济改革成功的内在逻辑。参见甘阳：《通三统》，三联书店2007年版，第23-38页。

苏联的情况——“把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有”，也是为了防止地方主义的出现——只有正当的地方独立性和特殊性才是允许的，“这种特殊不是高岗的那种特殊，而是为了整体利益，为了加强全国统一所必要的特殊”。¹⁴¹只有坚持中央的统一领导为前提，同时允许地方享有一定的自主性和独立性，才能发挥“中央和地方两个积极性”。只有把“集中”和“不集中”的关系处理好，才能建立良性的权力运行机制。

三、一体多元：包容性民主与混合宪制

人民通过行使制宪权所建立的中华人民共和国是一个有机的政治和法律共同体，但这一共同体的内部宪制结构却是非常复杂的。一方面，它以强大统一的领导者和坚实的主权作为核心，另一方面，它又具有极强的包容性和鲜明的混合宪政的特色。主体表现在：首先，它是一个以工人阶级为领导、以工农联盟为基础、四大阶级相联合的人民民主专政的统一战线政权，这是新中国政权的阶级本质，或者说国体，或者说主权结构；其次，作为“中国人民”政治代表的中国共产党及其领导下的多党合作和作为“中国人民”法律代表的全国人民代表大会作相结合，共同构成了新中国的主权代表结构，与此相应，全国人民代表大会制度是我国的政体（政权组织形式）；最后，中国是单一制国家，但又维持内地“行省制”和边疆地区“民族区域自治制度”并存的多元治理体制，其中，中国共产党在这一多元治理体制中又起到必不可少的统合作用。本节试图对新中国“一体多元”的混合宪政体制予以初步分析。

（一）工人阶级领导下的混合主权结构

新中国的主权结构主要表现为《共同纲领》序言第3句：“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。”它明确了工人阶级（通过其先锋队组织中国共产党）的领导地位，以及在其领导下的四大阶级联合，“其他爱国民主分子”（主要指由官僚资产阶级、地主阶级中分

¹⁴¹ 毛泽东：“论十大关系”，《毛泽东选集》（第五卷），人民出版社1977年版，第275-277页。

化出来的爱国民主分子)亦被包容在内。一届政协全体会议还设立一个“特别邀请单位”，积极邀请“其他爱国民主分子”作为人民代表参与协商建国。这说明作为主权者的“人民”的范围的广泛性和包容性，“人民”并不是一个静态和僵化的范畴。

这一工人阶级领导下的混合主权结构是在长期的政治斗争和历史发展中逐渐确立并走向成熟的。1921年7月中共一大通过的党章规定：“承认无产阶级专政”、“承认苏维埃管理制度，把工农劳动者和士兵组织起来”。1931年11月通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》宣布“中国苏维埃政权所建立的是工人和农民的民主专政的国家”。1935年12月，中共中央召开瓦窑堡会议，决定建立抗日民族统一战线，把“苏维埃工农共和国”改为“苏维埃人民共和国”，初具联合政府的思想雏形。1938年10月至1939年6月间，毛泽东多次讲到“抗战建国”所要建立的是“三民主义共和国”，“有意回避无产阶级及其政党——中国共产党的领导权问题。这显然是一个策略性让步”，但国民党“拒不开放政权，中共提出的三民主义共和国始终未能建立”。¹⁴²在这种背景下，中共认识到坚持无产阶级的领导权和提出新的建国理论的必要性。随后，毛泽东发表《中国革命和中国共产党》（1939年12月）和《新民主主义论》（1940年1月），指出中国革命的性质是新民主主义革命，所要建立的民主共和国既不是欧美式的“资产阶级专政的共和国”，也不是苏联式的“无产阶级专政的共和国”，而只能是第三种形式即“几个革命阶级联合专政的共和国”，“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，这就是新民主主义的共和国”。¹⁴³1945年4月，毛泽东在中共七大上做《论联合政府》的报告，主张“建立一个以全国绝对大多数人民为基础而在工人阶级领导之下的统一战线的民主联盟的国家制度，我们把这样的国家制度称之为新民主主义的国家制度”。¹⁴⁴1949年6月30日，毛泽东为纪念中共成立28周年，发表《论人民民主专政》，对新中国的国体理论进行了系统总结：“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主

¹⁴² 秦立海：《民主联合政府与政治协商会议——1944-1949年的中国政治》，同前注，第17页。

¹⁴³ 毛泽东：“新民主主义论”，《毛泽东选集》（第二卷），同前注，第675页。

¹⁴⁴ 毛泽东：“论联合政府”，《毛泽东选集》（第三卷），同前注，第1056页。

阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政，实行独裁，……对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政。”¹⁴⁵

那么，什么是工人阶级（无产阶级）？如何理解“工人阶级和共产党的领导”？按照1945年中共七大党章的概括，“中国共产党，是中国工人阶级的先进的有组织的部队，是它的阶级组织的最高形式。中国共产党代表中国民族与中国人民的利益。”但实际情况是，中国工业不发达，工人数量较少，中国共产党的主要社会成分并非来自工人，如何解释这一点？刘少奇在中共七大上做的关于修改党章的报告指出，虽然“党员的绝大多数，是出身于农民和小资产阶级知识分子，工人成分很少，但是将出身于无产者和贫农半无产者的党员合起来算，就占了大多数”，“仅仅是党员的社会出身，还不能决定一切，决定的东西，是我们党的政治斗争与政治生活，是我们党的思想教育、思想领导和政治领导，而我们党的总纲及党的组织原则，则保障了无产阶级的思想和路线在党内居统治地位”。¹⁴⁶关键是无产阶级的思想和路线（坚持中国化的马克思主义——毛泽东思想，坚持无产阶级的立场，克服主观主义、个人主义和宗派主义等等），而不是社会出身，决定了党的性质。这说明中国共产党的**包容性**极强，无论是何种社会出身，都可能成为其中的一员。而即使是工人出身，如果失去了阶级立场，不能坚持无产阶级的思想和政治路线，也不可能成为中国共产党的成员。正因为中国共产党是工人阶级的“先进部队”（先锋队），没有自己的私利，才能做到“代表中国民族与中国人民的利益”。¹⁴⁷在中国，工人阶级作为一个领导阶级和“战斗组织”而存在，并不是一个“纯经济概念”，“因为真正的战斗阶级已经不再是一个经济实体了，而是一个政治实体。如果这个阶级成功地掌控了国家，它就变成了这个国家的人民”。¹⁴⁸

为何工人阶级能和其他阶级（尤其是民族资产阶级）一起协商建国？他们合作的基础是什么？近代中国革命的三大敌人是帝国主义、封建主义和官僚资本主

¹⁴⁵ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第1475页。

¹⁴⁶ 刘少奇：“论党”，《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第323、325页。

¹⁴⁷ 2002年中共十六大党章将中国共产党的性质表述为“中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益”，这一表述更加成熟和完整。“三个代表”是中国包容性民主和宪政理论的精道概括。

¹⁴⁸ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第251页。

义，由于民族资产阶级承担不起领导革命的重任——用毛泽东的话来说，民族资产阶级在经济上和政治上具有软弱性，¹⁴⁹缺乏坚毅的政治意志和领导能力，历史的使命落在了无产阶级身上。卡尔·施米特曾指出：

在真正的宗教信念的极端对立面之间，同样在真正的阶级对立面之间，妥协一般都是不大可能的，至少是非常困难的。如果涉及到一部宪法，就只有在下述条件下才能达成妥协：政治统一的意志和国家的意识完全地、决定性压倒一切宗教对立面和阶级对立面，从而导致教会差别和社会差别的相对化”。¹⁵⁰

无产阶级不可能与“三座大山”妥协，却可以和民族资产阶级妥协。原因在于，虽然“我们和民主人士阶级立场根本上是不同的，但这不妨碍我们和他们在一定时期内政治上的一致；也正因为这样，我们才要和他们建立统一战线”。¹⁵¹可是，如果民族资产阶级试图成为国家的领导阶级，变中国为一个欧美式的资产阶级共和国，那么，在无产阶级与资产阶级之间就不可能再有妥协、合作的空间，如周恩来指出的，“如果搞单一阶级的资产阶级政党，势必走向欧美资产阶级的道路，垄断市场，向外侵略，反对共产党。但是这条路在中国是行不通的，是不被许可的。因此，中国的民主党派只能是承认《共同纲领》，接受共产党的领导”。¹⁵²毛泽东在谈及将来的社会主义改造时也强调，“人民手里有强大的国家机器，不怕民族资产阶级造反”。¹⁵³工人阶级（无产阶级）的领导保证了国家的“人民性”和社会主义方向，这是原则性问题，不容妥协。

这就涉及到一个更为复杂的问题，社会主义改造不是要消灭民族资产阶级吗？若如此，“四大阶级”的联合岂非名不副实？如何理解新民主主义向社会主义的转变？建国之际，政治精英们对是否把社会主义前途写进《共同纲领》存在争议。最终决定是不写，因为“要在中国采取相当严重的社会主义的步骤，还是相当长久的将来的事情，如在共同纲领上写上这一个目标，很容易混淆我们在今天所要采取的实际步骤”，即使不写，“中国将来的前途，是要走到社会主义和共产主义

¹⁴⁹ 毛泽东：“《共产党人》发刊词”，《毛泽东选集》（第二卷），同前注，第 606 页。

¹⁵⁰ [德]卡尔·施米特：《宪法学说》，同前注，第 34-35 页。

¹⁵¹ 董必武：“关于人民政治协商会议及团结民主人士问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 212 页。

¹⁵² 周恩来：“长期合作，共同建设新中国”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 480 页。

¹⁵³ 毛泽东：“论人民民主专政”，《毛泽东选集》（第四卷），同前注，第 1477 页。

去的”。¹⁵⁴按照共产党最高领导层的理论设计，新民主主义只是一种过渡形态，民族资产阶级及其经济基础是早晚要消灭的：

社会主义社会，当然是没有资产阶级了。但在今天，民族资产阶级还有它的历史任务。民族资产阶级过去是起过进步作用的，我们不能主观地抹煞历史。一个人也好，一个阶级也好，只要尽了历史责任，历史就会写上一笔，自己也会从中得到安慰的。因此，虽然资产阶级迟早要被消灭，但这并不可怕。¹⁵⁵

初始，共产党最高领导层认为这一过渡时期需要较长时间，大概“一二十年时间”，¹⁵⁶即使在1953年6月中央政治局会议对过渡的方法、途径和步骤进行讨论时，毛泽东仍然认为过渡时期是“一个相当长的时期”。¹⁵⁷但实际上，社会主义改造到1956年即基本完成。过渡期内制定的1954年宪法对“过渡时期”的总路线和社会主义改造的方向予以了明确规定（序言和第四条），虽然它仍承认四种所有制（全民所有、集体所有、个体所有、资本家所有）并存的合法性（第五条），在序言中宣示了“我国人民在建立中华人民共和国的伟大斗争中结成以中国共产党领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线”，但这与《共同纲领》把“小资产阶级”和“民族资产阶级”明确列举出来有所不同（序言、第十三条）。《共同纲领》对于国体的规定是“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”（第一条）。1954年宪法则改为“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”（第一条），似乎预示了小资产阶级和民族资产阶级必然消亡的命运。后来的三部宪法（1975年、1978年、1982年）关于国体问题的规定基本上继承了1954年宪法的规定，比如1982年宪法的规定是“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工人联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”（第一条）。但是，自1978年实行改革开放以来，个体和私营经济蓬勃发展，其合宪性在1988和1993

¹⁵⁴ 刘少奇：“加强全国人民的革命大团结”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第299页。类似的意见，参见周恩来：“人民政协共同纲领草案的特点”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第249页。

¹⁵⁵ 周恩来：“长期合作，共同建设新中国”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第480-481页。

¹⁵⁶ 毛泽东：“在中共中央政治局会议上的报告和结论”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第24页。刘少奇认为“过渡需要的时间，将比东欧、中欧各人民民主国家长得多”。参见刘少奇：“关于新中国的经济建设方针”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第510页。

¹⁵⁷ 中共中央党史研究室：《中国共产党历史》（第二卷），中共党史出版社2011年版，第185页。

年宪法修改时先后得到确认，而个体和私营企业主在事实上也成为重要的政治参与力量。难道我们又从社会主义返回到新民主主义？难道 1950 年代的社会主义改造是“改”错了？最近就有学者主张，中国的政治和社会改革应该回到“毛泽东提出、刘少奇实践的新民主主义”。¹⁵⁸如何看待这种观点？在笔者看来，这种观点有把新民主主义和社会主义对立起来的倾向，没有看到两者在本质上的一致性或者说“同一性”。只有回到《共同纲领》，我们才能在理论上对这一问题予以圆满的解释。

《共同纲领》总纲“第三条”以及第四章“经济政策”（第二十六至四十条）构成了新中国主权结构的经济基础。“新民主主义的政治”是“新民主主义经济的集中的表现”，¹⁵⁹中华人民共和国以新民主主义（人民民主主义）作为建国的政治基础（序言第 6 句），而以新民主主义的“人民经济”作为经济基础（第三条）。《共同纲领》规定的国营经济领导下的各种经济成分（第二十六条）和工人阶级领导下的阶级联合是分别对应的，其中，国营经济的领导地位是国家坚持社会主义方向的必要保证。毛泽东在 1939 年曾指出：

中国革命的全部结果是：一方面有资本主义因素的发展，又一方面有社会主义因素的发展。这种社会主义因素是什么呢？就是无产阶级和共产党在全国政治势力中的比重的增长，就是农民、知识分子和城市小资产阶级或者已经或者可能承认无产阶级和共产党的领导权，就是民主共和国的国营经济和劳动人民的合作经济。所有这一切，都是社会主义的因素。¹⁶⁰

在 1948 年 9 月，毛泽东又强调，“许多阶级受无产阶级领导，这就叫做社会主义因素”，在诸多经济成分中，“国营经济是领导成分”，“社会主义性质这种话应该讲，但整个国民经济还是新民主主义经济，即社会主义经济领导之下的经济体系”，“新民主主义社会中有社会主义的因素，在政治、经济、文化各方面都是这样，并且是领导的因素，而总的说来是新民主主义的”。¹⁶¹如果不再坚持原教旨意义上的社会主义，我们会发现，这里的新民主主义实际上就是社会主义，因为无产阶级和国营经济在其中居于领导地位。无产阶级的领导权、公有制的基础

¹⁵⁸ 张木生：《改造我们的文化历史观》，军事科学出版社 2011 年，第 509 页。

¹⁵⁹ 毛泽东：“新民主主义论”，《毛泽东选集》（第二卷），同前注，第 679 页。

¹⁶⁰ 毛泽东：“中国革命和中国共产党”，《毛泽东选集》（第二卷），第 650 页。

¹⁶¹ 毛泽东：“在中共中央政治局会议上的报告和结论”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 17-18 页。

地位以及国营经济（在当下是国有经济）作为国民经济的领导或主导力量是绝对宪法意义上的社会主义，作为根本原则不容动摇，但相对宪法意义上的社会主义，即具体的社会主义制度可以灵活、可以改革，甚至公有制的实现形式亦可多样化。对相对宪法意义上的社会主义进行改革，是为了捍卫作为原则的、绝对宪法意义上的社会主义。¹⁶²无论是新民主主义还是社会主义，都不反对私有制成分的存在，但反对“私有化”，因为一旦“私有化”，无产阶级和国有经济的领导地位将不复存在，国家的阶级属性将会发生根本性变化。

（二）中国共产党领导下的双重代表结构

工人阶级的领导地位是通过其先锋队组织中国共产党来实现的。现代中国的建国之路与西方先发国家不同，其典型特征是“以党建国”，而欧美国家是通过资产阶级革命完成现代建国之后，随着议会政治的发展而逐渐出现政党的。民国初年中国曾试行类似欧美国家的议会-政党政治，但它并没有完成对国家和社会的政治整合，注定不可能完成现代建国的重任。近代以来中国在政治和文化上的全面崩溃全面危机的形势，使得中国不可避免地走上以社会革命来达成“国家制度重建”的道路，亦即一个强有力的新型政治主导力量凭借一套强有力的现代意识形态来实现最大程度的社会动员，以寻求使“国家制度的重建”奠定在最广大社会阶层的支持上。¹⁶³这种新型的政治主体就是具有极强的使命感和政治整合能力，以及作为意识形态载体的中国共产党。它虽有“政党”之名，但并不是欧美式的议会政党。“政党”（party）的词根是拉丁文 pars，本义是“part”（部分），“政党”是整体的一部分，不同的“政党”体现不同的社会利益，或者说不同的分利集团。中国共产党是一个整体性政党，它不仅是工人阶级的先锋队，还是中华民族和中国人民的先锋队。作为一个整体性政党，它不可能允许分利集团的分割，不可能允许欧美式的政党轮换制在中国出现。尤其是，在中国这样一个情势复杂的大国，多元主义的政党竞争只能成为分解国家的消极性因素。因此，中国共产党和欧美议会式政党所起的政治功能是完全不同的，将中国共产党类比于欧美式政党，认为中国共产党的领导的实质是“一党专政”，民主党派只是陪衬的观点实际上陷入了政治符号和功能相分裂的陷阱。如刘建军指出的：“科学的比

¹⁶² 关于绝对宪法和相对宪法意义上的社会主义，参见陈端洪：《制宪权与根本法》，第 287 页。

¹⁶³ 邹说：《中国革命再阐释》，香港牛津大学出版社 2002 年版，甘阳序。

较分析应该是通过‘功能等价物’的寻找来进行”，“一个通过选举进行表达的国家在其他国家可能是通过协商体现出来的”，“同样是‘政党’，中国共产党在很多方面表现出一种特殊的秉性。把各个国家名称相同的‘党’拿来比较，显然不太可行”。¹⁶⁴

就现代中国而言，没有中国共产党的领导，不可能取得新民主主义革命的胜利，不可能有政治协商会议的召开和各界代表人士的制宪建国。一届政协全体会议上，刘少奇代表中国共产党发言：

中国共产党以一个党派的资格参加人民政治协商会议，和其他民主党派、各人民团体、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子一起，在新民主主义的共同纲领的基础上忠诚合作，来决定中国一切重要的问题。凡是中国共产党参加并一道通过的人民政治协商会议的决议，中国共产党将坚决地执行并为其彻底实现而奋斗。中国共产党将为人民政治协商会议的最高威信而奋斗，不允许任何人来破坏人民政治协商会议。这就是中国共产党对人民政治协商会议今后所要采取的态度。¹⁶⁵

“以一个党派的资格参加人民政治协商会议”、“在新民主主义的共同纲领的基础上忠诚合作”表明，中国共产党在政协之中、共同纲领之下，其领导权以程序化的政治机制来实现，并不是一手操办制宪建国。而“不允许任何人来破坏人民政治协商会议”则又体现了中国共产党作为“宪法的守护者”的角色——中国共产党不是一个普通的“党派”，它更是中国人民意志的集中代表者，是中国人民常在的制宪代表（政治性的主权代表），以随时可能出场的姿态守护着制宪机关和具体的宪法律。《共同纲领》虽然没有明确、直接规定中国共产党的领导地位（序言中关于工人阶级领导地位的规定暗含此意），但共产党的领导地位是毋庸置疑的，而且也得到了各大民主党派的肯认。如中国民主促进会领导人马叙伦指出的，新政协“是民主阵线的各方面自己的集合体，而中国共产党是当然的领导者”。¹⁶⁶1949年7月1日，中国民主同盟等十一个民主党派的领导人致电祝贺中国共产党诞辰28周年，肯认中国共产党的伟大成就和领导地位。¹⁶⁷

¹⁶⁴ 刘建军等：《创新与修复：政治发展的中国逻辑》，中国大百科全书出版社2011年版，第123-124页。

¹⁶⁵ 刘少奇：“加强全国人民的革命大团结”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第298-299页。

¹⁶⁶ 马叙伦：“读了中共‘五一’口号以后”，《马叙伦政论选》，文史资料出版社1985年版，第348页。

¹⁶⁷ “各民主党派致电祝贺中国共产党诞辰二十八周年”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民

中国共产党的领导地位所以能取得民主党派和人士的肯认，离不开共产党在建国的关键时刻所表现出来的包容性的政治美德和政治智慧。正如海外华侨代表陈嘉庚指出的：

蒋介石独裁政府已经整个被打垮。大家都知道这首先是中国共产党奋斗的成果。可是中国共产党虚怀若谷，广邀各民主党派、各人民团体及各界民主人士，来共商建国大计。正如毛主席时常所说的，遇事和群众商量。因此对中国共产党和毛主席，实在无限地钦佩。¹⁶⁸

或者如马叙伦所言：“中国共产党领导的建立新中国的革命，并不像十五年国民党领导的革命一样独占了成果；并且他深切了解新中国的前程中，也要和全国人民合作，所以他既不要他的一党来‘专政’，并且主张一切反帝反封建的人民联合起来‘专政’。”¹⁶⁹中国共产党不是“独占”革命成果，而是和各界民主人士协商建国，从而超越了传统的王朝革命和国民党领导的国民革命，实现了真正的“公天下”。实际上，革命成功之际，党内不少人仍秉持“打天下”的王朝革命思维，认为不应该给予民主党派和人士过多的政治参与权。

我们的同志有的不明白这个道理，讲许多怪话，说“革命不如不革命，不革命不如反革命。”“早革命不如迟革命。”“革命困难的时候看不见他们，革命胜利的时候他们都来了。”“从前没有他们，革命还不是一样胜利？”总之，是满肚子不舒服。这些话初听起来好像有点道理，实际是极错误的。说这样话的人忘记了自己是一个共产党员。……没有民主人士陆续参加革命，人民革命的胜利是不会巩固的。把革命的光荣降低到与不革命，甚至与反革命相比，这样错误的思想是很危险的。单纯计较地位和享受，这是把革命的观点庸俗化。¹⁷⁰

中共领导人对党内“打天下”的王朝思维予以了严厉批评，坚持协商建国原则，而且想尽办法，吸纳各界民主人士参加政协会议。对民主人士，中国共产党

共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 191 页。

¹⁶⁸ “陈嘉庚在新政治协商会议筹备会第一次全体会议上的讲话”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 166 页。

¹⁶⁹ 马叙伦：“读了中共‘五一’口号以后”，《马叙伦政论选》，文史资料出版社 1985 年版，第 347 页。另一个类似的意见：“中共的领导人物，不但是政治经验丰富，而且能高瞻远瞩，把握住每一个阶级的人民期望。这证明了中共并不如反对者之恶意中伤，企图再来一个一党专政。本来，一个为人民谋利益的政党，是决不会像国民党反动集团一样，为着自己的特权，利用一党专政的名义，以实现换朝代的封建把戏的。”参见“在港各界民主人士冯裕芳、柳亚子、茅盾等一百二十五人响应中共‘五一’号召的声明”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第 39 页。

¹⁷⁰ 董必武：“关于人民政治协商会议及团结民主人士问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第 207 页。

不仅在物质生活上予以优待，¹⁷¹而且在政治协商的过程中非常讲究修辞策略，通过耐心的说服工作，努力让他们接受中国共产党的政治主张——“我们要善于说服他们，用他们能够懂的道理，甚至于用他们能够懂的语言……，这样做工作是相当麻烦的，但是革命就要不怕麻烦”，要尽量一起工作的民主人士商量，“不要抹杀他们的意见；对的我们接受，不对的也要给以解释”。¹⁷²正是由于摒弃了王朝革命思维，坚持包容性的政治美德和智慧，中国共产党才得到了各界民主人士的真心拥护。参加政协的中国共产党和各民主党派、民主人士，都以整体的国家民族利益为旨归，而不是以狭隘的党派利益或个人利益为前提，从而真正实现了“全国人民的革命大团结”，构建了统一战线性质的政权。中国人民政协是统一战线的组织形式，在一届政协全体会议闭幕后，政协全国委员会作为常设的民主协商机构继续存在（《中国人民政治协商会议组织法》第十三至十七条）。由此，中国共产党领导的多党协商和合作制度正式形成。

关于新中国的建国和主权代表结构，强世功有一个精辟的意见。他认为，新中国作为一个国家而存在的构成性制度（constitution），不是全国人民代表大会制，而是中国共产党领导下的多党合作和政治协商制。由此，新中国的“人民主权”也有两种实现机制，其一是“作为绝对宪法的根本法”所明确的中国共产党的领导下的多党合作制度；其二是“作为根本法的成文宪法”所规定的人民代表大会制度。如果说中国共产党及其领导的各民主党派（和各界民主人士）构成“中国人民”的政治代表的话，那么，全国人大则是“中国人民”的法律代表。政治问题的实质决断由前者做出，但却离不开后者提供的法律程序上的背书，由此中国宪政的核心问题是如何实现两者的有机互动和协调。¹⁷³在新中国建国初期，全国人大还没有召开，中央人民政府是行使国家政权的最高机关。于是，问题就转变成，如何协调共产党领导下的多党合作与中央人民政府之间的关系。

1949年11月，中共中央发出《关于在中央人民政府内组织中国共产党委员

¹⁷¹ 建国初，身为记者的曹聚仁的观感是：“中共对民主党派人士，可说是最客气的。记者所说的‘客气’包括生活条件的优裕，以及态度上的尊重。中共正在‘礼贤下士’，他们处于执政地位，对于一般人，即高级知识分子，都有所照顾”，“记者到过黄绍雄、邵力子、张治中、卫立煌这些民主人士家中，看他们的日常生活，当然比中共的高级干部好得多了”。参见曹聚仁：《北行小语》，三联书店2002年版，第118、119页。

¹⁷² 董必武：“关于人民政治协商会议及团结民主人士问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第212-213页。

¹⁷³ 强世功：“中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角”，载《开放时代》2009年第12期，第22-23页。

会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组织的决定》。根据这两部文件的规定，中央人民政府内的党委会直属中央政治局；中央人民政府委员会、人民革命军事委员会和政协全国委员会担任负责工作的党员中间不设党组，由中央政治局直接领导；政府院党组、最高人民法院和最高人民检察院联合党组均直属中央政治局领导。¹⁷⁴董必武曾做出解释：“党领导着国家政权，但这决不是说党直接管理国家事务，决不是说可以把党和国家政权看做一个东西”，“党不能因为领导政权机关就包办代替政权机关的工作，也不能因为领导政权机关而取消党本身组织的功能”，

党对国家政权机关的正确关系应当是：（一）对政权机关工作的性质和方向应予以确定的指示；（二）通过政权机关及其工作部门实施党的政策，并对它们的活动实施监督；三、挑选和提拔忠诚而有能力的干部（党与非党的）到政权机关中去工作。¹⁷⁵

“党委会”和“党组”的设立就是为了达到既要避免对政府具体行政事务的直接干涉，又要实现中国共产党的政治领导权的目标。但是，中国共产党的功能不仅仅在于行使日常领导权，更在于作为中国人民整体意志的代表做出实质的政治决断（要通过与民主党派和各界民主人士进行协商）。这一点在建国初有诸多表现，例如，1952年12月24日，一届政协全国委员会讨论中国共产党关于在1953年召开全国人民代表大会和地方人民代表大会的提议，1953年2月11日，中央人民政府委员会审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，3月1日，《选举法》颁布实施，经过一年多的努力，完成了地方人大和全国人大代表的选举工作。1953年1月，根据中国共产党的提议，中央人民政府委员会把制定新宪法的任务提上日程，成立了以毛泽东为主席的宪法起草委员会。1953年6月15日，毛泽东在中央政治局会议上正式提出党在过渡时期的总路线和总任务，对此，1954年通过的新宪法以规范的方式予以确认。

在某种意义上说，作为执政党的中国共产党“有两个身体，既是制宪权的常

¹⁷⁴ 秦立海：《民主联合政府与政治协商会议——1944-1949年的中国政治》，同前注，第475-476页；刘建军等：《创新与修复：政治发展的中国逻辑》，同前注，第84-85页。

¹⁷⁵ 《董必武年谱》，中央文献出版社1991年版，第395页。

在代表，也具有宪定权的属性，行使日常领导权”。¹⁷⁶作为制宪权的常在代表，中国共产党（主要体现为中共中央）在与民主党派和人士进行充分协商后做出政治决断——或通过非制度化方式，如小范围商谈，¹⁷⁷或通过制度化的组织形式，即全国政协。同时，中国共产党通过与人民代表大会制度的有机结合，把民主协商后做出的政治决断，或上升为国家的法律，或贯彻于政府的日常行政。在新中国主权的双重代表结构中，全国政协是党派和各界精英的民主协商机构，全国人民代表大会（建国初是中央人民政府）则是国家最高政权机关，也是国家的立法机关。这种双重代表制与欧美的两院制具有完全不同的性质。在欧美的议会制国家，上议院可以否决或推迟下议院议案的生效，下议院可通过对政府的不信任案，政府也可以解散议会，两院之间以及议院和政府之间是相互制衡的关系；在总统制国家，下议院一方面受到同为立法机关的上议院的制约，另一方面又与上议院一起与总统、最高法院形成三权鼎立关系。而在中国，全国政协不是上议院，它无权否决或延迟全国人大议案的生效，全国人大（建国初是中央人民政府）也不是下议院，政府只能对全国人大负责，而没有解散或制衡它的权力。在中国，全国政协和全国人大之间的关系不是相互制衡，而是在中国共产党领导下紧密团结和合作，体现了协商民主和选举民主的有机结合，共同将中国打造为一个有机的政治和法律共同体。

（三）单一制国家的多元治理体制

1949年建立的中华人民共和国是一个主权独立的单一制国家，但因其领土广阔、民族众多，再加上还要解决近代以来由于帝国主义侵略和内战造成的历史遗留问题，故而采取了多元的政治治理体制，可谓“一体多元”、“一国多制”，具有典型的混合宪制特色。这一点在《共同纲领》关于民族政策的规定中有最为生动的体现。费孝通曾指出“中华民族的多元一体格局”，其中，中华民族是一体，50多个民族单位是多元，它们虽则都称“民族”，但层次不一样。中华民族

¹⁷⁶ 陈端洪：《制宪权与根本法》，同前注，第32页。

¹⁷⁷ 这种协商是真挚、有效的，如曹聚仁的观察：“中共当局对于民主人士，是不是当作‘花瓶’式点缀品看待呢？记者曾经仔细探究过一番。国家有重大政务，或军事外交上重大问题，中央当局自有所决策；但毛主席必邀请民主党派人士有所商谈。征求大家的意见，比党内的意见更能引起他的注意，所以，重大决策，朝野之间，倒能相当一致”，“今日北京政局，中共是政策的建议者，民主党派则是政策的协商者；事先有了协调，才见之于实行，并非民主党派必须跟着中共走的”。参见曹聚仁：《北行小语》，同前注，第119页。

和中华国家虽然不能完全等同，但从宏观上看大体是一致的。¹⁷⁸从国家政制的意义上说，所谓“一体”是指“中华人民共和国”，它是“各民族友爱合作的大家庭”，各民族之间一律平等，实行团结互助，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为（第九、五十条）。所谓“多元”是指，边疆少数民族地区采取不同于内地行省制的民族区域自治制度，各民族有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由（第五十一条、五十三条）。“一体多元”的混合宪制既有传统中国的政制资源作为基础，又经由新民主主义革命的塑造，而具有更为丰富的内涵。

在中国历史上，“五胡乱华”前后在北方建立的一些小国、唐朝以及中国历史上的所谓“征服王朝”，大都采取胡汉“双轨制”或者说“混合制”，最高统治者往往有“皇帝”和“大单于”（或“天可汗”）两个称号。内地（中原）固然是帝国的核心地区，但边疆地区亦受到重视（出于帝国安全的考虑），并采取不同于内地的治理体制。¹⁷⁹这一点到清王朝时期更是发挥到了极致。入主北京后，清王朝在政治和法律制度上对明朝多有承续，在汉人地区采行省制，尊奉儒学，官修明史，获得多数汉人士大夫的认同，清朝君主成为真正的中国皇帝。1635年，皇太极下令选译辽、宋、金、元史，并从察哈尔林丹汗处获得传国玺，以此证明他承元朝皇帝兼蒙古大汗。清帝不仅尊儒（如修撰《康熙字典》和《四库全书》等大一统文化工程），还扶植蒙藏地区普遍信奉的喇嘛教，在意识形态和文化上具备“蒙古化”特征。由此，清朝不仅获得了蒙古人的认同，并最终确立在西藏的统治地位（当然有武力作为后盾）。1727年，雍正在西藏设立驻藏大臣，1750年，乾隆在西藏实行政教合一、达赖与驻藏大臣协同管理的噶厦体制。1760年，清朝征服新疆地区，根据蒙古、汉族和维吾尔族等不同聚居区的情况，分别实行蒙旗制、郡县制和伯克制（任命维吾尔封建主为各类官员，管理南疆各城、村事务）。为适应帝国的多元特点，清朝被迫采取非常复杂的、杂糅了郡县制和封建制的统治体制，在这种政制安排中，清帝具有“共主”性质，¹⁸⁰成为帝国统一的维系和象征。但是近代以来，清帝国的统治在内忧外患的冲击下摇摇欲坠，在帝

¹⁷⁸ 费孝通：“中华民族的多元一体格局”，载费宗惠等编：《费孝通论文化自觉》，同前注，第300页。

¹⁷⁹ 参见许倬云：《大国霸业的兴废》，上海文化出版社2012年版，第25-63页。

¹⁸⁰ “清朝的最高统治者集中国皇帝、诸汗之汗和活佛身份于一身”。参见罗友枝：《清代宫廷社会史》，周卫评译，中国人民大学出版社2009年版，第247页。

国主义列强的挑唆下，边疆少数民族地区渐生离心倾向。1911年，辛亥革命爆发，帝制退出中国的历史舞台。由于皇帝是把庞大的帝国凝聚在一起的纽带（即传统帝国的“一体”），“皇统解纽”有导致中华国家分裂的危险。事实也确实如此，在革命爆发后，外蒙和西藏即宣布独立建国。中华民国各届政府孱弱无能，无力在政治上和法统上把边疆地区真正统合起来。外蒙最终在外部势力的支持下独立出去，而西藏则长期处于事实上的独立或半独立状态。直到1949年中国共产党领导的新民主主义革命取得胜利，上述局面才得以彻底改变。

新中国与清帝国在宪政体制上具有一定的相似性，即均具有“一体多元”的特点，但经由革命洗礼后建立的是一个真正的“人民共和”国。“人民”意味着中国人民的真正解放，中华民族（中华人民）是“一个”，“共和”则意味着中国各族人民共享国家权力，从此，国家权力不再属于少数权贵（无论是汉族抑或少数民族的权贵）。一届政协全体会议上，少数民族首席代表刘格平指出：

各个少数民族的自由解放，与整个中国人民的自由解放是不可分的。蒋介石实行大汉族主义的反动统治，勾结着各少数民族中的封建上层败类，如蒙族中的德王、白云梯；回族中的白崇禧、马步芳、马鸿逵等等，彝、苗中的土司，以及各民族中的恶霸、地主等进行屠杀、欺骗、奴役、分化和剥削压迫，使各民族的人民相互隔离，造成仇恨。在这种情况下，各个少数民族人民，当然是要要求自决，要求脱离帝国主义、封建主义和官僚资本主义三位一体的统治。¹⁸¹

蒋介石政权采取与少数民族上层领袖妥协、结盟的政治平衡术（这一点倒与清帝国统治体制更相似），采取民族隔离政策，不承认各少数民族和人民的主体性，因而无法激发包括少数民族人民在内的全中国人民的力量，中华民国不是真正的“民”国，亦非真正的“共和”。而中国共产党领导的新民主主义革命是彻底的民主革命，它改变的不仅仅是上层政治结构，更是下层社会结构。它要实现的不仅仅是政治民主，更是社会民主。它在全国范围内（包括少数民族地区）赋予人民以当家作主的权力，进行经济和社会领域的民主改革，保障民众的社会经济权利。在政治民主方面，除了《共同纲领》的相关规定外，中央人民政府（及政务院）在1952年2月20日一天就通过了《中央人民政府政务院关于地方民族

¹⁸¹ “少数民族首席代表刘格平的发言”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第363-364页。

民主联合政府实施办法的决定》、《中央人民政府政务院关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》等三部重要文件，以保障少数民族人民实行民族区域自治、参与国家政权的权利。1953年3月1日实施的《选举法》对少数民族的选举问题做了专章规定，在代表人数的分配上向少数民族倾斜，以保障所有少数民族在全国人大和地方人大都有自己的适当代表。在社会民主方面，中共领导人鉴于少数民族地区的复杂性，对社会民主改革采取非常慎重的态度，特别强调重视团结“上层分子”。¹⁸²但这决非意味着不改革，而是做出暂时的策略性妥协，如毛泽东指出的：“我们无论如何不能急躁，急了会出毛病。条件不成熟，不能进行改革。一个条件成熟了，其他条件不成熟，也不要进行重大的改革。当然，这并不是说不要改革。……没有群众条件，没有人民武装，没有少数民族自己的干部，就不要进行任何带群众性的改革工作。”¹⁸³为解决西藏问题而签订的《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（简称“十七条协议”）第十一条也规定：“有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之”。¹⁸⁴1953年，随着党的过渡时期总路线的提出，少数民族地区的民主改革和社会主义改革也开始逐步推进，这一点在藏区取得的成就尤为明显。1956年7月22日，周恩来在代表中共中央宣示对少数民族地区社会民主改革的政策时指出，进行民主改革和社会主义改造是宪法明确规定了的，必须按照宪法办事，把奴隶、农奴从旧制度下解放出来，使他们都有土地耕种。中央的基本政策是“和平改革”，尽量做到“既有利于人民，也有利于上层人士”。¹⁸⁵但是，和平改革受到了阻碍。1956年7月，四川甘孜藏族自治州（新中国成立的第一个少数民族自治州）的少数民族头人发动叛乱，妄图反对民主改革和社会主义改造。1959年3月，西藏地方政府和上层反动集团发动武装叛乱。中央人民政府在平叛后对西藏地方政府进行改组，决定实行政

¹⁸² 参见毛泽东：“少数民族地区的改革要慎重”，刘少奇：“少数民族地区土地改革要缓行”，邓小平：“关于西南少数民族问题”，金柄镐主编：《民族纲领政策文件选编》（第二编），中央民族大学出版社2006年版，第421、422、434页。

¹⁸³ 毛泽东：“少数民族地区的改革要慎重”，金柄镐主编：《民族纲领政策文件选编》（第二编），第421页。

¹⁸⁴ “中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议”，金柄镐主编：《民族纲领政策文件选编》（第二编），第452页。

¹⁸⁵ 中共中央文献研究室编：《周恩来年谱》（1949-1976），中央文献出版社1997年版，第603-604页。

教分离，并提前推行全面的社会民主改革。¹⁸⁶

少数民族地区社会民主改革的历程表明，中国共产党的阶级政策和民族政策是存在张力的。邓小平在建国初提出重视少数民族的“上层分子”，并指出这并非“丧失阶级立场”。“什么是正确的阶级立场？就是现在不要发动阶级斗争，做到民族与民族之间的团结，这就叫正确的阶级立场”。¹⁸⁷但是，在少数民族的上层分子妄图阻扰民主改革和社会主义改造，进而破坏国家统一和民族团结时，必须发动阶级斗争对其坚决反击（即《共同纲领》第五十条所宣示的，必须反对“各民族内部的公敌”），以保障广大少数民族普通民众的政治、社会和经济权利。新民主主义革命是“人民性”的革命，包含了对被压迫民族（人民）的深切同情。正如汪晖所言：“从根本上说，尽管中国历史中的文化融合和政治统一为现代中华民族的形成提供了深厚基础，但我们不可能离开近代中国革命讨论现代中国的确立——中华民族这一概念是与人民主权的概念一道诞生的，脱离这一革命进程及其价值观讨论现代中国与帝国结构的相似性，并不能把握作为一个政治民族的中国概念。”¹⁸⁸

革命不仅塑造了统一的政治民族（中华民族），而且夯实了新中国对边疆少数民族地区的政治和法律主权。如果没有共产党领导的人民解放战争的胜利，内蒙、新疆的解放是不可想象的，¹⁸⁹西藏的和平解放也是不可能的。西藏问题的复杂性不仅在于西方列强的干涉，还在于不少西藏地方领袖反对重回祖国的怀抱。1950年9月，新中国驻印代办和西藏代表在印度新德里初步接触，宣布中央政府对藏政策，但西藏地方代表坚持西藏的“独立”地位，反对“中国之下的内部自治”。西藏地方政府在与中央政府的谈判中采取拖延战术，并试图向美国和印度寻求军事援助。在这种背景下，1950年10月5日，中国人民解放军发动昌都战役，用两周时间即歼灭西藏边防军主力部队。1950年10至12月，西藏两次向联合国求援，英国和印度也因中国政府发动战争而不愿支持新中国对西藏的主权，美国更是采取亲西藏的立场，认为西藏人民享有民族自决权的“天赋权利”，

¹⁸⁶ 关于少数民族地区的社会民主改革，还参见常安：“统一多民族国家的宪制建构——新中国成立初期民族区域自治制度的奠基过程”，载《现代法学》2012年第1期，第47-51页。

¹⁸⁷ 邓小平：“关于西南少数民族问题”，金柄镐主编：《民族纲领政策文件选编》（第二编），第435页。

¹⁸⁸ 汪晖：《东西之间的“西藏问题”》，三联书店2011年版，第77页。

¹⁸⁹ 参见“新疆代表团团长赛福鼎的讲话”、“内蒙古自治区首席代表乌兰夫的发言”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第316、344页。

“如果得到适当的发展，还可以考虑承认西藏是一个独立的‘国家’”。¹⁹⁰但中国的态度非常坚决。1950年11月，中国向印度宣示对西藏的主权和政策，¹⁹¹迫使印度放弃对西藏的支持。同时，联合国也没有支持西藏的求援，美国的支持则没有产生实际效果。1951年5月23日，西藏地方代表不得不在北京与中央政府签订关于和平解放西藏办法的“十七条协议”。其中第一条明确规定：“西藏人民团结起来，驱逐帝国主义侵略势力出西藏，西藏人民回到中华人民共和国祖国的大家庭中来”。这意味着西藏彻底摆脱了帝国主义的支配，其在事实上的独立地位也宣告终结。“十七条协议”虽决定暂时维持西藏政治制度不变（同时指明建立民族区域自治的方向），达赖和班禅的固有地位及职权不变（第四、五条），但在主权利上毫不含糊，明确规定国防和外交权属于中央人民政府（第二、八、十四、十五条）。西藏问题的解决过程表明，一方面，主权的实质是政治决断和强力意志，没有共产党领导的强大的人民军队，“十七条协议”不可能顺利签订，西藏不可能和平解放，1959年叛乱不可能迅速平息。另一方面，在由主权和国际法构成的新的世界体系中，新中国不得不对传统朝贡体系下的央地关系予以根本性改造，用主权民族国家的肌体容纳传统中华帝国的政治空间，“1950年代以后中国的西藏政策必须置于这一规则性转变之中才能获得全面的理解”。¹⁹²民族区域自治制度就是新中国在“规则性转变”背景下发明的一项基本政治制度，其目的是既要维持国家的统一主权，又要包容民族多样性。

《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》是《共同纲领》关于民族政策的规定具体化，其第二条规定：“各民族自治区为中华人民共和国领土的不可分

¹⁹⁰ [美]梅·戈尔斯坦：《喇嘛王国的覆灭》，杜永彬译，中国藏学出版社2005年版，第659页。

¹⁹¹ 主要内容是：根据《共同纲领》的规定，中国政府允许少数民族实行民族区域自治，“这种自治是在中国主权范围内的自治”，“中国人民解放军进藏正是为了捍卫中国的领土和主权。在这个问题上，一切希望尊重的领土和主权的国家都应当首先向中国表明其真诚的态度”。参见[美]梅·戈尔斯坦：《喇嘛王国的覆灭》，杜永彬译，中国藏学出版社2005年版，第633-634页。

¹⁹² 汪晖：《东西之间的“西藏问题”》，第71页。传统朝贡体系下的中央和西藏关系不能等同于宗主国和附属国的关系。20世纪以来，英美列强一直试图为西藏的独立寻求理论依据，“当他们无法找到西藏在历史上作为独立国家的依据之后，就按照西方帝国主义的殖民主义体系来曲解和想象统一多民族的中华文明，把西藏看作是中国的附属国，属于‘宗主国中国的属地’，由此发展到后来通过联合国推动‘民族自决’。”参见强世功：《中国香港：政治与文化的视野》，同前注，第153页。传统“中华帝国”之“帝国”是“一体多元”的政治共同体，不同于西方“帝国主义”之“帝国”，后者是现代民族国家建立后向全球扩张的产物。从清帝国到中华民国、中华人民共和国的国家转型，其实质是“建政”，不是“建国”，它们之间存在主权的政治和法理连续性。清帝确实是天下共主，但这并不意味着清帝国是由多个国家组成的，在清帝国内部也不存在附属国和殖民地的问题，也就是说，西藏的地位及其与中央王朝的关系与朝鲜、越南不同。西方“新清史”研究范式用西方的帝国概念比附清帝国，完全是概念的误植。参见杨昂：“清帝《逊位诏书》在中华民族统一性的法律意义”，章永乐：“‘大妥协’：清王朝与中华民国的主权连续性”，均载《环球法律评论》2011年第5期。

离的一部分。各自治区的自治机关为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。”这表明，民族区域自治是统一主权下的有限自治，自治权的合法性来自中央的授予，民族自治地方在政治上必须接受共产党的领导，在行政上则接受中央人民政府和上级人民政府的领导。它同时也表明，中国是单一制而非联邦制国家。联邦制不符合中国的历史传统，也不符合“大杂居，小聚居”的民族分布特点，尤其是，在东西国际政治斗争的情势下不利于维护国家主权的统一。对此，周恩来在一届政协会议上的报告特别予以强调：“我们的国家不是多民族联邦制”，“我们主张民族自治，但一定要防止帝国主义利用民族问题来挑拨离间中国的统一”，“我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治，行使民族自治的权力”。¹⁹³民族区域自治制度汲取了传统中国“从俗从宜”的治边经验，但并不是历史的复制，而是“全新的创造，其中国家主权的单一性与以人民政治为中心的社会体系的形成是区别于王权条件下的朝贡体制的关键之处”，可将这一制度看成是“帝国遗产、民族国家与社会主义价值的综合”。¹⁹⁴在民族治理问题上，传统帝国（如清帝国）采取的政策是“隔离的平等”，带有统治策略的成分在内，而社会主义同样追求平等，但却是与团结合作联系在一起的，它致力于消除民族隔阂，反对民族分立，既反对大汉族主义，也反对地方民族主义，最终要实现的目标是各民族的共同发展和繁荣。《共同纲领》在第五十三条明确规定：“人民政府应帮助少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”由于汉族在中华民族的多元一体格局中处于核心地位，汉族地区的经济和社会发展水平较高，因此，汉族地区有义务帮助少数民族地区的发展，从而促进形式平等和实质平等的平衡。

1949年新中国建国时，大陆还没有完全解放——这一点并不难实现，棘手的是港、澳、台的统一问题。为解决台湾问题，中共领导人在1980年代提出“一国两制”的理论方针和基本国策，并将之首先成功地用于港澳问题的解决。一般人往往将“一国两制”归功于领导人的理论创造，实际上，这一政策不仅有古典政制传统的历史渊源，而且也与新中国的民族宪制和政策实践（尤其是解决西藏

¹⁹³ 周恩来：“关于人民政协的几个问题”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第238-239页。

¹⁹⁴ 汪晖：《东西之间的“西藏问题”》，同前注，第78页。

问题的“十七条协议”)有着内在的关联。¹⁹⁵于是,在统一的中国国家框架下,内地实行行省制,边疆少数民族地区实行民族区域自治,港澳实行高度自治的特别行政区制度(资本主义制度和生活方式维持不变,享有独立的立法权、行政权和司法终审权),将来台湾回归后将实行比港澳更高程度的自治(大陆甚至不派军队和行政人员到台)。也许,用“一国多制”比“一国两制”来概括这种国家框架更为准确,这充分体现了中国宪政体制的包容性和“一体多元”的特色。可以说,新中国是一个民族国家,但其宪政安排又超越了现代民族国家的框架,而表征了一种不同于西方民族国家体制的政制文明或政治哲学。中国尊奉现代主权原则,但在其统一主权框架下的区域政治安排却是非常多元的,不同区域之间虽有差异却平等、和谐共存。中国奉行主权平等、主权独立、不干涉别国内政的国际政治原则,表面上与现代国际法的平等原则契合,实质上体现的却是中国古典政治哲学中“己所不欲,勿施于人”、“海纳百川,有容乃大”的王道思想和王者风范。中国共产党实为传统王道理想在新时代的政治载体,它的目标不仅仅是领导中国人民建立一个西方意义上的民族国家,更是将“共产主义”——这一新时代的“天下大同”理想作为自己追求的目标。在此过程中,“民族国家”只是达致理想目标的工具,正如毛泽东在新中国建国前夕所言的,“资产阶级的民主主义让位给工人阶级领导的人民民主主义,资产阶级共和国让位给人民共和国。这样就造成了一种可能性:经过人民共和国到达社会主义和共产主义,到达阶级的消灭和世界的大同”,¹⁹⁶或者如现行《中国共产党党章》所言,“党的最高理想和最终目标是实现共产主义”(序言第一段),或者如现行中国宪法所言,“中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。……(中国)加强同世界各国人民的团结,支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争,为维护世界和平和促进人类进步事业而努力”(序言第十二段)。

结语

¹⁹⁵ 参见强世功:《中国香港:政治与文化的视野》,同前注,第152页。

¹⁹⁶ 毛泽东:“论人民民主专政”,《毛泽东选集》(第五卷),同前注,第1471页。

《共同纲领》是新中国的建国宪法——“根本法”、“高级法”。作为一个宪制文件或宪法文本，其意义不可能仅仅通过对“语词”的解读就可以得到理解。“宪法不仅仅是写在纸面上的单词序列：它是一组理念，这些理念具有自己的历史，而且建立在更加根深蒂固的原则之上，而书面文字只不过是对这些历史和原则的不完整表达”。¹⁹⁷对《共同纲领》进行研究，实质上就是对文本中的“语词”所蕴含的新中国建国的理念、原则和历史进行探索的过程。对笔者而言，这一探索过程并非仅仅出于纯粹的学术兴趣，而是试图弄清楚《共同纲领》与当代中国宪制的精神关联。正如克罗齐所言，“一切真历史都是当代史”。¹⁹⁸2011年3月10日，吴邦国委员长在全国人大常委会工作报告中指出：

从中国国情出发，郑重表明我们不搞多党轮流执政，不搞指导思想多元化，不搞“三权鼎立”和两院制，不搞联邦制，不搞私有化。中国特色社会主义法律体系的形成，夯实了立国兴邦、长治久安的法律根基，从制度上、法律上确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心，确保国家一切权力牢牢掌握在人民手中，确保民族独立、国家主权和领土完整，确保国家统一、社会安定和各民族大团结，确保坚持独立自主的和平外交政策、走和平发展道路，确保国家永远沿着中国特色社会主义的正确方向奋勇前进（可形象地简化为“五个不搞”，“六个确保”）。

为什么必须坚持“从中国国情出发”？在1949年一届政协全体会议上，特邀代表、著名社会学家陶孟和就强调：“我们必须研究我们自己的社会国家的传统、环境，以及实际的情况，这个就需要高深的专门的社会科学的研究”。¹⁹⁹关注中国的传统和现实与高深的社会科学研究，两者缺一不可，否则，要么陷入对所谓的“普世价值”和“国际规范”的迷思，要么缺乏理论和话语的说服力。只有坚持并做到这两点，当代中国的宪法学研究才有可能触及“历史真理”，“即上升为史学而承载民族精神，加入一个伟大的学术传统”。²⁰⁰只是，今天的太多学者似乎忘记了前辈们的告诫，常常在潜意识中把“多党轮流执政”、“思想多元

¹⁹⁷ [美]劳伦斯·却伯：《看不见的宪法》，田雷译，法律出版社2011年版，中译本序言，第4页。

¹⁹⁸ [意]贝奈戴托·克罗齐：《历史学的理论和实际》，傅任敢译，商务印书馆1982年版，第2页。

¹⁹⁹ “特邀代表陶孟和在一届政协全体会议上的发言”，政协全国委员会办公厅编：《开国盛典：中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），第337页。

²⁰⁰ 冯象：“法学三十年：重新出发”，载《读书》2008年第9期，第27页。

化”、“三权鼎立”、“两院制”、“联邦制”和“私有化”等等看作现代宪政民主的基本要素，对当代中国复杂的现实境况和生动的宪政实践视而不见，对人民共和国的建国根基的认识更是浅薄，他们看不见“中国宪法”。在这种背景下，回到中华人民共和国的建国宪法《共同纲领》，是中国宪法学“重新出发”的一个重要基点。在笔者看来，《共同纲领》已然确立新中国宪制的基本原则和要素，此即中国的“绝对宪法”（“五个不搞”、“六个确保”），后来的一切宪制变革只是相对宪法意义上的宪法律的变革，均系以《共同纲领》为基础的修修补补——无论是以重新颁布宪法形式进行的“全面修改”，还是以修正案形式进行的“部分修改”。也就是说，中国的宪制变迁具有内在的历史连续性。当然，这种历史连续性不是简单的复制，而体现为一种动态的历史生成原则，表征了中华民族（中国人民）在政治上的行动力和创造性。

现代中国的革命建国具有伟大的国际意义，这一点只有用大政治、大历史的眼光才看得清楚。毛泽东在建国前夕曾指出，“在过了几十年之后来看中国人民民主革命的胜利，就会使人们感觉那好像只是一出长剧的一个短小的序幕”，“我们不但善于破坏一个旧世界，我们还将善于建设一个新世界。中国人民不但可以不要向帝国主义者乞讨也能活下去，而且也将活得比帝国主义国家要好些”。²⁰¹

“不要向帝国主义者乞讨”表征的是新中国独立自主的主权意志以及中华民族的主体性，没有这种主权意志和主体性，中国不可能走出一条符合中国国情、有自身特色的社会主义民主发展道路。没有主权独立和“人民当家作主”作为前提，所谓的民主只能是一种形式的、虚假的，甚或依附性的民主。中国“主权独立”的根源是政治性，是从中国共产党独立自主的政治逻辑中发展出来的，可以说，中国共产党和中国的主权独立性是“中国所有独特性的前提”。²⁰²作为民族先锋队的中国共产党不是欧美议会式政党，而是“宪法的守护者”，是“一体多元”的包容性民主和混合宪政体制的政治保障。²⁰³1949年9月21日，毛泽东在一届

²⁰¹ 毛泽东：“在中共中央第七届中央委员会第二次全体会议上的报告”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第42页。

²⁰² 汪晖：“主权独立性是中国所有独特性的前提”，潘维等主编：《人民共和国六十年与中国模式》，三联书店2010年版，第111页。在姚洋看来，中国过去三十年的经济发展得益于一个中性的政府，之所以能保持中性，跟二十世纪不断的中国革命是有关系的，它造就了一个非常平等的社会结构。在政治方面，则得益于大革命所早就的中国共产党的自主性和独立性，能避免社会利益的左右。参见姚洋：“经济学角度的中国经验”，潘维等主编：《人民共和国六十年与中国模式》，三联书店2010年版，第16页。

²⁰³ 虽然当下中国政治发展中仍存在种种问题和令人不满意之处，但“只要共产党与大多数人民一起主导着我们的国家，任何具有分利性的权力窃取运动和颠覆性的权力分享运动就不足以动摇国家的阶级本质”。参

政协会议上致开幕词《中国人民站起来了》：“随着经济建设的高潮的到来，不可避免地将要出现一个文化建设的高潮。中国人被人认为不文明的时代已经过去了，我们将以一个具有高度文化的民族出现于世界。”²⁰⁴在共和立国一甲子之后，毛泽东的期望悄然变成现实，中国经济开始重返世界之巅，而中国的崛起也必然负有文化使命。欲打破以美国为中心的金融、军事和文化霸权，建立公正合理的国际政治经济和文化新秩序，诚非易事，但为世界提供一种新的政治体制和文化理念，从而昭示一种新的历史可能性，这是中国作为一个大国的神圣使命。“周虽旧邦，其命维新”²⁰⁵。让我们以马克斯·韦伯的一段演讲辞（1895年）结束本文，以寄托对中华民族及其领导阶层的期望：

一个伟大的民族并不会因为数千年光辉历史的重负就变得苍老！只要她有能力和勇气保持对自己的信心，保持自己历来具有的伟大本能，这个民族就能永远年轻；如果德意志民族的领导阶层有能力使自己成熟到既坚韧而又清醒，德国政治就能稳步达到其目标，德国民族情操就会永远不失肃穆而庄重。²⁰⁶

见刘建军等：《创新与修复：政治发展的中国逻辑》，中国大百科全书出版社2011年版，第338页。

²⁰⁴ 毛泽东：“中国人民站起来了”，中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，第294-295页。

²⁰⁵ 《诗经·大雅·文王》。

²⁰⁶ [德]马克斯·韦伯：《民族国家与经济政策》，甘阳等译，三联书店，牛津大学出版社1997年版，第108页。