

现代中国两次民族国家构建中单一制选择之比较

——兼论现代中国国家基本制度建设(上)

王 续 添

〔摘要〕民族国家构建是中国从传统走向现代的核心和关键问题。中国先后两次构建即 1912 年中华民国的构建和 1949 年中华人民共和国的构建,虽然都选择了单一制,但两次选择过程中又先后受到美国联邦制和苏联联邦制的影响。两次单一制选择的背景和条件、主体和主导力量、具体内涵、过程和结果有所同有所不同。两次单一制选择的复杂历史过程,引发对相关政治学问题的诸多思考:单一制的本质及与联邦制的区别、关联和现代中国单一制的属性特征;现代中国选择单一制与借鉴联邦制的缘由抑或必然性以及历史和现实价值;建设和完善这一国家基本制度的关键和基础。

〔关键词〕现代中国;民族国家构建;单一制;联邦制;比较

〔中图分类号〕D693; D696 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2013)-08-0068-13

The Comparison of Unitary System Choice of Two Times' Nation-state Buildings in Modern China——On Modern China's National Basic System Construction (I)

Wang Xutian

Abstract: Nation-state building is the core and key issue for China from tradition to modern. Though the two times' buildings respectively in 1912 of Republic of China and in 1949 of the PRC chose unitary system, the two times' choice process was influenced by the United States and the Soviet Union. The background and conditions, the body and the dominant force and its specific content, process and results were same with differences. The complex historical process of two times' unitary system choice raised many thoughts on the relevant political issues: the difference and relations between unitary system and federal system and the attribute characteristics of modern China's unitary system; reasons or necessities of modern China's choice of unitary system and learning from federal system and its value of history and reality; and the focus and the basis of constructing and improving this basic system.

引言:问题提出和分析框架

近代以来国家的发展变化是人类政治史上普遍和复杂的现象。梳理和诠释这一政治变迁的历史,无疑是思考其未来建设和发展路向的前提。这一点对于近代以来的中国也是如此,特别是其剧变的 20 世纪上半叶,是一个不断与外部世界发生关系并从传统急剧走向现代的 50 年。在这频繁与外部互动和内部剧烈变动的过程中,其重要和核心的问题就是现代国家即民族国家的构建。先后进行的两次构建即 1912 年中华民国的构建和 1949 年中华人民共和国的构

建^①,虽然都选择了单一制,但两次选择过程和结果又存在诸多差异,凸显了中国和外部世界互动的时代差异性、复杂性以及内部变化的剧烈性。那么,两次民族国家构建过程中国家结构形式即中央与地方关系的制度设计和制度选择的主体、内涵、过程和结果是什么、怎么样?

^① 在此,仅以两次民族国家构建之时单一制选择过程的两个历史节点来考察,不具体论述这两个节点之间的制度演化,尤其是 1927 年南京国民政府的建立,虽然也涉及了包括国家结构形式在内的国家基本制度的重建,但一般被看做是中华民国治权的转移,故在此不将此一时期单一制的具体变化纳入讨论。

有何异同?为什么两次都受到联邦制或联邦主义的影响而又都选择了单一制?两次单一制选择的复杂历史过程,也启迪我们重新思考和认识现代国家基本制度建设的相关政治学问题。本文拟循着这样的思考脉络,以政治科学的历史解释为基本方法,建构如下分析框架,并在此基础上阐释和回答上述问题。

对两次民族国家构建中单一制选择的构成要素和影响因素的分解是建构该分析框架的关键,而这种分解又是基于理论和历史的结合。

首先,基本前提。现代国家的历史经验和基本理论表明,近现代国家即民族国家(nation-states)是继传统国家(traditional states)、绝对主义国家(absolutist states)(在欧洲)之后的国家形态。民族国家内部纵向的权力结构形式即国家结构形式一般有单一制(unitary systems)和联邦制(federal systems)两种制度:单一制一般是指“主权权力为中央政府所保有,并可依其意志随意变更地方单位。除了授权给区域或地方自治单位负责的部分外,其它所有由中央政府执行的政府权威,都可直接及于其公民。在单一制体系中,地域性次级单位并不是固定的”;联邦制或联邦主义则一般是指“一个以地域为基础的政治体系,其权力分属中央政府(有时称为国家政府或是联邦政府)及地方政府……在此种体系中,中央单位和地方单位的权威都是来自一部成文宪法的规定”,“地方单位是固定的,而唯有他们同意才能加以改变”^①。

其次,单一制选择的构成要素的分析维度。现代国家是一个结构复杂的政治制度体系,其中基本制度与具体制度、补充制度之间相互支持与作用,尤其是作为骨架的基本制度往往通过其他制度得到具体的体现和支持。国家结构形式作为现代国家最基本的制度之一,不仅在一个国家的根本法律文件中显现其原则性规范,而且更在这个国家的政府体系、政党制度尤其是执政党自身制度乃至与政府关系中得以实体化和具体化,并进一步在其稳定的运行中动态鲜活地体现出来。鉴于此,本文对国家结构形式构成要素的分析维度,至少从以下若干方面

展开:其一,国家根本法律文件的直接明文规定,即国家权力纵向配置结构的基本原则;其二,政府体制尤其是中央政府的组织架构,也包括中央政府的组织及其领导人的产生方式,中央与地方关系的具体体制等;其三,政党结构和制度,特别是执政党的基本组织制度等,这一点尤其在1949年的选择中既是构成要素又是影响因素;其四,中央与地方在制度设计和选择过程中及以后一个时期内稳定和方向性关系的实际运作状况,当然,这一点实际上无疑包括了民族国家的构建过程。

再次,单一制选择的影响因素的分析维度。现代国家构建中的国家结构形式的选择,尤其是对于非西方的民族国家构建的后来者,从影响国家结构形式这一基本制度选择的因素来说,更为错综复杂。概观之,这种选择是外部和内部、历史与现实、主观与客观等各种背景、条件、因素交织在一起共同作用的结果。从外部因素看:其一,对民族国家构建的后来者而言,与其有某种相似性的民族国家构建的先行者和成功者无疑会成为向往、仿效和学习的样板,这一点即1912年的中国之于美国;其二,地缘政治的关系或意识形态相同的民族国家构建的成功者的理念和制度模式更会成为后来者仿效甚至“拿来”的对象,这一点即1949年的中国之于苏联。从内部因素看:其一,现实的社会结构和政治生态,是国家构建的制度选择中刚性的、直接的和物质性的因素;其二,当时社会政治文化的总体氛围和价值取向,则是刚柔相济的、韧性的和精神性的因素;其三,历史和文化传统,也是一种潜在的规范性和价值性的因素。民族国家构建中国家结构形式的制度选择,往往是内因与外因相互作用的结果。

一、1912:美国模式影响下的单一制选择

这里的美国模式专指以联邦制为主要内涵

^① (美) Herbert M. Levine 著,王业立译《最新政治学争辩的议题》,〔台北〕韦伯文化国际出版有限公司,2003年,第312页。

的美国国家制度和政府体制，即美国国家的构建模式和基本制度模式，“美国联邦主义的实行，影响了既想促成统一，又想保留部分地方自主性的国家”^①。1912年的中国就是这样的国家。在此，笔者只就直接参与构建者的主要代表的思想、制度设计过程、制度内容、实际运行来说明该问题，不涉及此间关于联邦制与单一制、中央集权和地方分权的论争。

（一）美国联邦制影响下新国家创建不同主体的联邦制取向

1912年新国家初创阶段的直接参与者主要有三部分人，他们都不同程度地受到美国联邦制的影响，把共和政体和联邦制划等号，作为新国家构建的制度样板和选项。

首先，作为构建现代中国民族国家的倡导者和践行者，孙中山的联邦制构想早期见诸兴中会纲领之“创立合众政府”。使用“合众”一词本身就表明孙中山对美国建国模式和国家模式的仿效。1903年12月，孙中山在檀香山的一次演说中指出，推翻清王朝后，“将建立共和政体，因为中国各大行省有如美利坚合众国诸州”^②。尤其是武昌起义爆发后，在海外的孙中山多次公开主张中国仿效美国，建立联邦国家。1911年11月，他在与《巴黎日报》记者谈话时指出“各省气候不同，故人民之习惯性质亦各随气候而为差异。似此情势，于政治上万不宜于中央集权，倘用北美联邦制度实最相宜。每省对于内政各有其完全自由，各负其整理统御之责；但于各省上建设一中央政府，专管军事、外交、财政，则气息自联贯矣。此新政府之成立，不必改换历史上传来之组织，如现时各省本皆设一督或一抚以治理之，联邦办法大致亦复如是。”^③与此同时，他又说“中国革命之目的，系欲建立共和政府，效法美国，除此之外，无论何项政体皆不宜于中国。因中国省份过多，人种复杂之故。美国共和政体甚合中国之用，得达此目的，则振兴商务，改良经济，发掘天然矿产，则发达无穷。”而在回答法国东方汇理银行总裁西蒙关于武昌起义后中国政局发展的问题时也指出，武昌起义后各省纷

纷响应，表明此乃“旨在建立一联邦式共和国的起义”。^④可见，在中国从传统向现代转变的历史关键点上，作为当时中国最具影响力的政治人物和革命家，孙中山把美国联邦制作为样板，和中国的地方多样性与当时各省分散举事的方式相结合，来倡导和论证构建一般意义或标准样式即美国式的联邦中国。

作为新国家构建中的实力派，起义和独立各省的态度和取向对构建什么样的新国家也颇为重要。当时江苏都督程德全、浙江都督汤寿潜等人率先发出了仿效美国、建立联邦制新国家的倡议。他们的主张和推动直接促成了中华民国临时政府的组建。1911年11月11日，程、汤联名致电沪军都督陈其美，吁“请各省公推代表赴沪”。次日，又以苏浙两省都督府代表雷奋等人的名义，“以同样旨趣通电各省”。^⑤13日，陈其美“复就此事转电各省都督征求同意”^⑥。程、汤等人的基本主张如下：

自武昌起义，各省响应，共和政治，已为全国舆论所公认。然事必有所取，则功乃易于观成。美利坚合众国之制，当为吾国他日之模范；美之建国，其初各部颇起争论，外揭合众之帜，内伏涣散之机。其所以苦战八年，收最后之成功者，赖十三州会议总机关，有统一进行，维持秩序之力也。考其第一次、第二次会议，均仅以襄助各州会议为宗旨，至第三次会议，始能确定国会，长治久安，是亦历史上必经之阶段。吾国上海一埠，为中外耳目所寄，又为交通便利，不受兵祸之地，急宜仿照美国第一次会议方法，于上海设立临时会议机关，磋商对内对外妥善方法，以期保疆土之统一，

①（美）Herbert M. Levine 著，王业立译《最新政治学争辩的议题》，第316页。

②《孙中山全集》第1卷，中华书局，1981年，第227页。

③《孙中山全集》第1卷，第562页。

④《孙中山全集》第1卷，第563、564页。

⑤转引自李剑农《中国近百年政治史》，复旦大学出版社，2002年，第284页。

⑥《中华民国史资料丛稿大事记》第1辑，中华书局，1973年，第16页。

复人之和平。务请各省举派代表迅即莅沪集议。^①

美国著名华人史学家唐德刚对此评论说：“此一模仿美制的建议，随即得到武汉方面的完全赞同，认为那确是一定不易之法。”^②可见，这些独立省区的实力派也以美国的联邦制为蓝本，谋求联邦中国的构建，尽管他们的立场和出发点或许与孙中山有所不同，但就新国家构建的制度选择来说，可谓不谋而合。当然，独立各省对新国家构建的制度选择，地方绅商和立宪派也是不可忽视的社会基础和力量。不仅前引苏浙两都督电文就是张謇等所谋划，而且实际上，武昌首义后，东南各省绅商纷纷起而呼吁本省响应，并主张构建联邦制国家。广东省各大团体开会时有人就提出“今日救亡，只有二策：一速行联邦政策，开放二十二省分治，以御革命风潮。”九善堂总商会也上书广东都督胡汉民提出“鄂省黎都督既电粤请派员往鄂，组立联邦，与桂省政府意见相合。商等公意，以为我粤与各省言语风气，大不相同。且岁入较各省为多，以本地之财，办本地之事，除外交费等项照数公摊外，不必兼顾他省，自以联邦制度为最宜。”^③

建国法律文件起草者的态度取向也直接影响着制度文本的生成，其中的代表性人物是中华民国之初两部基本法律文件起草者之一的马君武。作为同盟会元老级人物，马君武在武昌起义爆发后，就新国家的构建问题连续在《民立报》上撰文表达己见。1911年11月9日，他在《共和政体论》一文中指出“共和政体者，今世界上最合于理论之政体也。”^④11月10日的《论共和国之秩序》一文又说“瑞士及合众国有秩序，而其秩序为自然秩序”，自然秩序比人为秩序更为优越，应为共和国的秩序^⑤。显然，他意在提醒那些共和国的创建者：共和政体是符合世界发展潮流的政体，而共和政体的国家制度就是联邦制，联邦制是更好的制度选项。至此，可以说新国家构建的三类主体的制度选项都包含甚至指向联邦制，美国联邦制对正在进行新国家构建的中国的影响可见一斑。

（二）美国联邦制影响下单一制选择的曲折过程

从新国家构建的实际过程来看，武昌起义后，新国家构建即提上日程，但各省间情况复杂，既缺乏相互间的协调，又没有统一的领导和组织。湖北虽为革命先声，但上海则为革命人士集中之地，两地几乎同时开始中央政府的建构。起义各省在上海的代表组成“各省都督府代表联合会”，承认武昌在开国中的地位，赴武昌组建临时中央政府。但当时武昌受到清军威胁，1911年11月30日，各省代表会议在汉口英租界举行，湘、鄂、桂、苏等11省代表参加，推湖南代表谭人凤为临时议长。12月2日，会议决定由江苏代表雷奋、沪军代表马君武^⑥、湖北代表王正廷先行起草《临时政府组织大纲》。3日，《临时政府组织大纲》即通过并对外宣布。可见，关乎新国家基本制度建设的具有宪法性质的这份文件，基本上是三人在一天内完成的。如王世杰和钱端升所说“大纲自起草以致决议，历时不过两日，其经过程的简略可以想见。”^⑦中华民国成立的第二天，虽然这份文件又作了修改，但基本制度结构没变。创制过程如此简单，模仿和学习甚至照搬他者的情况就必然存在。

从内容看，《临时政府组织大纲》仅为一个中央政权架构的粗线条设计，并没有中央与地方关系的直接规定。换言之，新国家的国家结构形式的制度选择并不明确。虽然还不能认为它是一个联邦制的文件，但其主要条文已能够体

- ① 转引自李剑农《中国近百年政治史》，第284页。
- ② 唐德刚《袁氏当国》，广西师范大学出版社，2004年，第5页。
- ③ 《辛亥革命资料》，中华书局，1961年，第436、464页。
- ④ 莫世祥编《马君武集》，华中师范大学出版社，1991年，第232页。
- ⑤ 莫世祥编《马君武集》，第234页。
- ⑥ 因当时上海还为江苏省所辖，故此时马君武也被视为江苏代表，随后他又以广西代表出席南京的各省代表会议。
- ⑦ 王世杰、钱端升《比较宪法》，中国政法大学出版社，1997年，第355页。

现联邦制的精神。如第一条关于国家元首——临时大总统的产生方式，规定“临时大总统、副总统由各省都督府代表选举之，以得票满投票总数三分之二以上者为当选，代表投票权每省以一票为限。”关于国家立法机关——参议院，规定“参议院以各省都督府所派之参议员组织之……参议员每省以三人为限，其派遣方法，由各都督府自定之。”^① 1938年，王赣愚就此评论说“或许我们可以说民元是中国改建联邦的绝好机会。辛亥革命初成，各省独立，外为连衡。所谓‘临时政府组织大纲’，就是由各省代表制定；且临时大总统的选举，每省投票亦以一票为限。此时联邦的思想，不独隐约可闻，且似乎已见于实施了。”^② 钱端升也认为：“临时政府颇具有联邦制之色彩”，“仅为以省为单位之政府，而未能认为以全国人民为一总单位之政府”，但“当时制定组织大纲者，自起草以致决议，初无建立联邦国家之意，而乃有如此规定者，则缘革命发生以后，政府之组织，纯粹由于各省起义者之联合。因之，所规定制度，乃暂不得不具联合政府之性质，而缺乏全国人民组织政府之意义”^③。

从1911年12月的《临时政府组织大纲》到1912年3月的《临时约法》，仅仅三月余，却实现了从带有明显的模仿美国联邦制的制度设计的褪色，到模糊的单一制的重新选择。1912年1月，临时参议院未成立前，仍由各省代表会代理举行会议，决定由景耀月、张一鹏、吕志伊、王有兰、马君武起草《临时约法草案》，并决定以林森等九人负责对草案的审查。1月28日，不足40人的临时参议院正式成立。2月初，当清帝退位之事确定、孙中山即将大总统位让与袁世凯之时，颁布临时约法的迫切性更加显现。从2月6日至3月8日，参议院连续召开关于草案的三次审读会。3月8日，《中华民国临时约法》正式通过；11日，孙中山以临时大总统名义公布。对此，戴季陶评论说“《约法》之制定，条文多所未备。然而在后进之国，立法之经验既缺乏，而研究讨论之时日，亦甚短促，且明知此《约法》不过施行

一年，其详明之规定，须以俟诸制定宪法之时，则其不能十分完美，盖亦无可如何者也。”^④

从内容看，《临时约法》的制度设计还保留了《临时政府组织大纲》中联邦制的一些痕迹。如第17条规定“参议院以第十八条所定各地方所选派之参议员组织之。”第18条继而规定：“参议员，每行省、内蒙古、外蒙古、西藏，各选派五人，青海选派一人；其选派方法，由各地方自定之。参议院会议时，每参议员有一表决权。”此外，还规定“临时大总统，副总统由参议院选举之，以总员四分之三以上之出席，得票满投票总数三分之二以上者为当选”。^⑤ 当然，较之前者的联邦制色彩，《临时约法》不能不说是明显减弱了。戴季陶就明确指出“惟《约法》于中央与地方之关系，毫不明确制定，故中央伸张权力之野心，日以发达。”^⑥ 事实上，《临时约法》颁布之后，“改建联邦的声浪已十分微弱”^⑦。

对于从《临时政府组织大纲》到《临时约法》的变化，时人和后世治史者往往将关注点放在改总统制为内阁制上，认为这是“抑制袁世凯野心”的“对人立法”。对此，谷钟秀作了另外解释“各省联合之始，实有类于美利坚十三州之联合，因其自然之势，宜建为联邦国家，故采美之总统制；自临时政府成立后，感于南北统一之必要，宜建为单一国家，如法兰西之集权政府，故采法之内阁制”，但被认为是“借以掩饰当时‘对人立法’的真相”^⑧。今天看来，则不尽然。以当时国人对现代民族国家

① 《宪法资料选编》第2辑，北京大学出版社，1982年，253—254页。

② 王赣愚《中央与地方——中国统一的一个基本问题》，《东方杂志》第35卷第22期。

③ 钱端升等《民国政制史》，上海人民出版社，2008年，第11页。

④ 唐文权、桑兵编《戴季陶集》，华中师范大学出版社，1990年，第611页。

⑤ 《宪法资料选编》第2辑，第257、259页。

⑥ 唐文权、桑兵编《戴季陶集》，第612页。

⑦ 王赣愚《中央与地方——中国统一的一个基本问题》，《东方杂志》第35卷第22期。

⑧ 转引自李剑农《中国近百年政治史》，第310页。

制度的认知和理解程度，美国 = 联邦制 = 总统制、法国 = 单一制 = 内阁制等这样简单的串联和划等号也是很正常的。当时亲历临时约法产生并随后出任临时参议院议长的吴景濂后来对此说得很清楚“议约法时，关于取美国制度，抑取法国制度，当时争论甚多，有速记录可证。并非为袁氏要做临时大总统，故定此约法，以为牵制。予始终侧身与议，故知之较详。日后攻击约法者，皆袁政府所唆使。”^①况且，在以北洋派和国民党两种势力为主的政治生态之下构建新国家，统一问题无疑是考虑的重点，而想达到统一，单一制无疑是更为有效的制度选择。

从1913年10月的《天坛宪法草案》到1914年5月的《中华民国约法》，表明国家结构制度的选择已完全转向单一制。《天坛宪法草案》第一条就规定“中华民国永远为统一民主国。”^②这表明“该草案为一种单一国宪法，而非联邦宪法”^③。由袁世凯主导的《中华民国约法》则规定大总统“总揽统治权”等15项大权^④，成为一种既没有规定其产生方式，又不向任何机关负责、几乎不受任何制约的总统制，“拥有不受限制的权力即意味着拥有主权”^⑤。由此，袁世凯实际上实现了一个人对新国家主权的拥有，时人指袁氏“窃国”并不为过，更重要的则是表明在国家结构形式上，在现代单一制外壳之下，复归了变了形的传统的单一制。

（三）单一制的不定型：新国家开初中央与地方关系的运作状况

中华民国建立之初，中央与地方关系由于基本制度的模糊，造成实际运作的混乱，可看做是一种试验和试错阶段。在中央与地方各方面都出现因制度规范不清、权力关系混乱而造成的矛盾和冲突，尤以财政、军政和人事等方面为甚。纵观此时段中央与地方的函电往来，大部分都集中在这些问题上。1912年1月1日中华民国南京临时政府成立当天，临时大总统孙中山发表《宣言书》，将新国家的“政务之方针”概括为五个“统一”，即民族之统一、领土之统一、军政之统一、内治之统一和财政

之统一。谈到“内治之统一”时指出“国家幅员辽阔，各省自有其风气所宜。前此清廷强以中央集权之法行之，遂其伪立宪之术。今者各省联合，互谋自治，此后行政期于中央政府与各省之关系，调剂得宜，大纲既挈，条目自举。是曰内治之统一。”^⑥这表明，中央的基本态度既明确了其施政的主要目标在“统一”，又承认地方“自治”的现实，谋求中央和地方关系的“调剂”。2月，江苏省议会张謇就此致电南京临时政府，提出“政府为全国之政府，非一省之政府，所有政府与江苏都督权限亟宜划清，以垂永久。”^⑦正如有西方学者对此指出：“革命后的实践经受了自治和中央集权两种相互对抗的观念的检验，这两种观念在前十年间都各自赢得了拥护者。这是一个充满活力的政治实验的时代。伴随着实验的是冲突，因为扩大参政同集中权力的努力相抵触。”^⑧这种冲突正是变了形的传统单一制的复归过程。

从1911年11月到1914年5月，在两年半的时间里，中国在从传统国家走向现代民族国家的过程中，经历了作为国家基本制度——国家结构形式——中央与地方关系制度从带有鲜明联邦制色彩的模糊不清的制度初创，中间经联邦制色彩褪色，到后来现代单一制的粗创而实际是传统单一制的某种变相复归过程；从中央与地方关系的实际运作和关系状态中，则体现为蕴含着矛盾和冲突的不稳定、不定型的单一制趋向。

① 《辛亥革命回忆录》第8集，文史资料出版社，1982年，第412页。

② 《宪法资料选编》第2辑，第262页。

③ 王世杰、钱端升《比较宪法》，第364页。

④ 《宪法资料选编》第2辑，第274—275页。此后，在中华民国宪法文件上还有联邦制色彩的出现，如1923年的《中华民国宪法》等，但单一制成为直到1949年国家政权转换为止的国家结构形式。

⑤ （德）施密特著，刘宗坤等译《政治的概念》，世纪出版集团、上海人民出版社，2005年，第8页。

⑥ 《孙中山全集》第2卷，中华书局，1982年，第2页。

⑦ 《辛亥革命资料》，第82页。

⑧ （美）费正清编，杨品泉等译《剑桥中华民国史》上卷，中国社会科学出版社，1994年，第232页。

二、1949: 苏联因素影响下的单一制选择

这里的“苏联因素”是一个扩展的概念，不仅指苏联的联邦制，亦指创制这一国家结构形式的理念，即列宁和苏共解决多民族和多族群的大型民族国家构建的“民族自决”和“民族联合”等。

（一）革命时代中共对苏联民族联邦制的“拿来”及变化

1949年的新国家是中国共产党革命胜利的根本政治成果。事实上，中共自诞生之日起，直到中华人民共和国构建之时，在构想未来中国的国家结构形式时，的确接受了列宁及联共（布）民族殖民地问题的理论，尤其是“民族自决”和“民族联合”的理念，当然也包括苏联的联邦制。

中共从二大开始，就明确了未来国家的联邦制建构。二大的最低纲领提出“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，为民主自治邦”，“在自由联邦制原则上，联合蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”。1923年6月，中共三大通过的《中国共产党党纲草案》第八条提出：“西藏、蒙古、新疆、青海等地和中国本部的关系由各该民族自决。”1929年1月，由毛泽东起草的《中国共产党红四军军部“共产党宣言”》提出，“依照共产党第六次全国代表大会的指示”，发布的“十大政纲”中第三条规定：“统一中国，承认满、蒙、回、藏、苗、瑶各民族的自决权。”1930年5月，《全国苏维埃区域代表大会政治决议案》公布的“十大政纲”第五条规定“根据民族自决的原则，一切少数民族有完全分离与自由联合之权。”同年8月，《中国共产党对目前时局的宣言》提出中华苏维埃政府实行的29条政策中，第七、八条即“承认国内各个民族之完全自决权”，“帮助国内各少数民族反抗帝国主义，建立绝对自由独立的民族共和国”。^①

1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《关于中国境内少数民族问题的决议案》指出，目前在全世界只有苏联是“工农

劳苦群众得到了完全解放的国家”，“是一切被压迫民族的朋友”，并且“正确地解决了民族问题”，“只有全世界工农群众与被压迫民族联合起来，在苏联的领导之下，才能打倒全世界帝国主义消灭一切剥削和压迫的制度”。该决议案规定“中华苏维埃共和国的基本法（宪法）上面，必须明白规定对于中国境内少数民族民族自决权，直到离开中国而独立的自决权”，“委托中央临时政府同苏维埃社会主义联邦共和国发生最密切的政治上的、经济上的与文化上的联系”。同时，这次大会和1934年1月第二次代表大会两次通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》第14条规定“中国苏维埃政权承认中国境内少数民族的自决权，一直承认到各弱小民族有同中国脱离，自己成立独立的国家的权利。蒙、回、藏、苗、黎、高丽人等，凡是居住中国地域内的，他们有完全自决权；加入或脱离中国苏维埃联邦，或建立自己的自治区域。”1935年12月，以中华苏维埃中央政府和毛泽东署名的《中华苏维埃中央政府对内蒙古人民宣言》称“内蒙古民族可以从心所欲的组织起来，它有权按自主的原则，组织自己的生活，建立自己的政府，有权与其他民族结成联邦的关系，也有权完全分离起来。”^②

1937年10月，刘少奇在《抗日游击战争中的若干基本问题》一文中谈到民族政策时指出“中国境内一切少数民族实行自决，协助他们组织自己的自治政府。”1948年11月，刘少奇在《论国际主义与民族主义》一文中又从理论上论述了民族的“自由分立”和“自由联合”的思想，指出无产阶级“主张一切民族（不论大小强弱）在国际和国内的完全平等与自由联合及自由分立，并经过这种自由分立（目的是要打破目前各帝国主义国家对于世界大多

① 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编（1921年7月—2005年5月）》，中央民族大学出版社，2006年，第8、31、71、76、79页。

② 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编（1921年7月—2005年5月）》，第95—96、89—90、110、158页。

数民族的压迫和束缚)与自由联合(即在打破帝国主义的压迫之后由各民族实行在完全自愿的基础上的联合)的不同具体道路,逐步走到世界的大同”。^①直到新中国构建的实际操作阶段,上述联邦制的构想依然如旧。

在这20多年中,中共的联邦制构想较长时期受苏共及苏联的影响,但在新中国成立前还只能是一种理想,至多有部分的政策内容。当然,其中也有几点变化和值得注意的地方。

第一,中共的联邦制构想仅限于中国固有版图上少数民族聚居区,在“自决”或“自治”的基础上和汉族聚居区结成统一的联邦国家,而不涉及汉族聚居区各省^②。也就是说,中共的联邦构想仅限于解决新国家构建中对少数民族“自决”权或“自治”权的尊重,汉族各省区不存在各“邦(州、省等)”的建构,这一点是非常明确和一贯的。对此,中共二大宣言就指出“民国的历史,若以十年来武人政治所演出的割据现象便主张划省为邦,以遂其各霸一方的野心而美其名曰地方分权或联省自治,这是完全没有理由的;因为十年来,一切政权业已完全分于各省武人之手,若再主张分权,只有省称为国,督军称为王了。所以联邦的原则在中国本部各省是不能采用的。”^③因此,更明确地说,中共的联邦制理念是构建一种特殊的民族联邦制国家,而不是构建一般意义上的联邦制国家。

第二,除理念坚持外,现实政治斗争的需要也是中共主张联邦制的重要动因。除上述削弱和消解其革命对象实力的需要外,还有反抗外来侵略的需要,即抗日的需要。1934年1月,毛泽东在《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会第二次全国苏维埃代表大会的报告》中指出“争取一切被压迫少数民族环绕于苏维埃的周围,增加反帝国主义与反国民党的革命力量,是苏维埃民族政策的出发点。”1937年8月,中共发布《抗日救国十大纲领》,在“全民总动员”一项中提出“动员蒙民回民及其他一切少数民族,在民族自决民族自治的原则下,共同抗日。”1938年10月,毛泽东在中

共六届六中全会的报告中指出“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等权利,在共同抗日原则之下,有自己管理自己事务之权,同时与汉族联合建立统一的国家。”1939年1月,林伯渠在《陕甘宁边区政府对边区第一届参议会的工作报告》中指出“我们对少数民族是以民族自决为原则,帮助他们提高政治觉悟及抗日救国的情绪和坚定其对抗战的信心,帮助组织抗日救亡团体,帮助发展少数民族文化,尊重其宗教习惯,联合他们共同抗日。”^④

在此期间,在某些时段上出于现实政治斗争的需要,中共也曾提出带有一般联邦制色彩的主张。如1946年1月,中共代表团在政治协商会议上提出的《和平建国纲领草案》第五条“地方自治”主张“中央与地方之权限,采均权主义,省得自订省宪,各地得采取因地制宜的措施。”其后通过的纲领和协议中则改为:“中央与地方之权限,采均权主义,各地得采取因地制宜之措施,但省县所颁之法规,不得与中央法令相抵触。”^⑤显然是与会各方尤其是国共双方妥协的结果。

第三,在长期的政治斗争实践中,中共在关于解决新国家中少数民族权利和地位的论述中,也出现过“民族自决”和“民族自治”两种表述,或两种表述的并列。但这种所谓的“民族自治”与后来单一制框架下的“民族区域自治”有很大的甚至是质的不同。如1947年4月内蒙古人民代表会议通过的《内蒙古自治

① 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编(1921年7月—2005年5月)》,第208、372页。

② 当然,个别的中共领导人也论说过一般联邦制思想,但并不代表整个党的主张。如李大钊1919年2月发表的《联治主义与世界组织》和1923年1月出版的《平民主义》等著述都阐述了联邦主义的意义及其价值,尤其是《平民主义》一文还论述了平民主义与“解放及联治”的关系。具体参见《李大钊选集》,人民出版社,1959年,第130—134、415—418页。

③ 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编(1921年7月—2005年5月)》,第18页。

④ 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编(1921年7月—2005年5月)》,第111、199、223、229页。

⑤ 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编(1921年7月—2005年5月)》,第336、339页。

政府施政纲领》规定“内蒙古自治政府系本内蒙古民族全体人民的公意与要求，根据孙中山先生‘中国境内各民族一律平等’，‘承认中国国内各民族之自决权’，中国共产党领袖毛泽东先生《论联合政府》中的少数民族政策的主张及政治协商会议决议的精神而成立。”^① 1947年10月毛泽东起草的《中国人民解放军宣言》中也有“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”的表述。实际上，“民族自决”也可以表达“民族自治”的意义，正如有西方学者指出“尽管‘自决’常常用作‘民族自决’的同义词，但它也可以指自治的其他形式，未必就是指要建立独立的国家。”^②

（二）苏联因素影响下单一制选择的复杂过程

1949年新国家构建的实际过程尤其是《共同纲领》的制定，具体鲜活地体现了如何从民主集中单一制和民族联邦制并存到单纯的民主集中单一制选择的变化，以及在此过程中苏联因素的实际作用。这一构建过程源自1948年中共关于召开新政协、建立民主联合政府的“五一”号召，在得到各民主党派等的积极响应后，“建国”提上正式日程。同年8月，毛泽东电复各民主党派和民主人士时提出“建立独立、自由、富强和统一的中华人民共和国”，为新国家的构建定了基调。随后召开的全国第六次劳动大会通过的《中国劳协政治提案》第一条，即建议大会响应中共召开新政协的号召，并“主张由中共召开”。^③ 11月，高岗、李富春代表中共中央与民主党派人士沈钧儒、谭平山等达成的《关于召开新的政治协商会议诸问题的协议》指出“新政协应讨论和实现的有两项重要问题：一为共同纲领问题，一为如何建立中华人民共和国临时中央政府问题，共同纲领由筹备会起草，中共中央已在起草一个草案，不久可提出，任何单位亦均可提出自己的纲领草案。关于如何建立临时中央政府及民主联合政府（即由新政协产生或由人民代表会议产生）问题及宪法草案问题，先行交换意见，留待筹备会讨论解决。”这既表明了中共在新国家构建

中的主导和主动地位，又给民主党派和其他参加者以充分参与和共同协商的机会。

1949年3月，中共中央统战部部长李维汉向在北平的民主人士作《关于目前形势》的报告时指出“新政协要通过一个共同纲领，这个纲领是新民主主义性质的。新民主主义的国家即人民民主专政的国家，是无产阶级领导的，以工农联盟为基础的，各民主阶级、各民族的联盟，这是我们的国家制度。我们的政治制度就是毛主席说的民主集中制。”^④ 6月30日，毛泽东发表《论人民民主专政》，对中共28年的革命经验进行了总结，并在此基础上对新国家构建又作了明确强调“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政……这就是我们的主要纲领。”^⑤ 所以，1949年的新国家构建实质就是中共的民主集中制国家制度化的过程。显然，新国家构建的基调和大原则是属于单一制的。

在当时的国际环境下，受苏联的影响是很自然的，尤其在新国家的构建方面。实际上，早在1948年10月，毛泽东就曾致电斯大林，告知要亲赴苏与之商谈建国大计，只因国内战争形势发展迅猛，脱不开身而未能成行。1949年1月底，斯大林派苏共中央政治局委员米高扬来华听取和交换中共建国的方略和意向。进入6月，建国问题已刻不容缓，中共派出由刘少奇率领的代表团访苏，一个重要和直接的用意就是关于建国问题征求和听取苏联和斯大林

① 金炳镐主编《民族纲领政策文献选编（1921年7月—2005年5月）》，第345页。

② [英]莫迪默、法恩主编，刘泓、黄海慧译《人民·民族·国家——族性与民族主义的含义》，中央民族大学出版社，2009年，第105页。

③ 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，文史资料出版社，1984年，第13、202页。

④ 转引自杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第214、46页。

⑤ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年，第1480页。

的意见。1949年7月4日，刘少奇代表中共中央给联共（布）中央和斯大林的书面报告中谈到“中国的人民民主专政，将实现中国的统一，这是中国的一种伟大的进步……但是由于中国的落后，交通不便，过去帝国主义的势力范围与封建势力的割据，全国统一的经济体系尚未形成，所以在目前还不能不给地方政府以较大的自治权，以便发挥地方的积极性。在目前，实行过分的中央集权制，我们认为是不正确的和有害的。”7月6日，刘少奇在《关于向苏联学习党和国家建设经验问题给联共（布）中央斯大林的信》中说道“我们想利用在莫斯科的短时间学习苏联，想要知道的问题大概如下：一、苏联的国家组织。其中包括……中央与地方的关系。”7月18日，刘少奇通过电报向中央汇报代表团与斯大林会谈的情况时说，斯大林首先问及“各省政府及东北等区域的政府是否服从将来的中央政府？将来中央政府是否有权力批准与撤换各省及各区域政府的主要人员？”等问题，“在我们答复各区域（例如东北）及各省政府服从中央政府，中央政府有权力批准和撤换各区域及各省选举的政府负责人之后，斯大林说：你们目前不实行过分的中央集权的观点，是对的。其意就是说，在地方政府服从中央政府的条件之下，不要实行过分的中央集权。但斯大林很注意地方政府和中央政府分裂现象之可能发生”。^①

可见，苏联因素对1949年新国家构建的影响有两个方面：一是自中共建立以来一以贯之的苏共和苏联民族联邦制的理念、原则和制度事实；二是构建新国家之时苏联的即时性影响。这两个方面中前者的影响显然更大更深，但两个方面的影响是基本一致的。

作为新国家构建的关键，《共同纲领》的起草、修改、通过是一个复杂甚至是反复的过程，是中共和各民主党派及各界人士共同合作、历时近一年的结果。从1948年10月到1949年6月是《共同纲领》形成的第一阶段，基本上是中共单独起草的第一稿和第二稿。1948年关于召开新政协的“五一”号召发出后，“不久，

中共中央即组织起草共同纲领草案。一九四八年十月，写出第一稿，名称为《中国人民民主革命纲领草案》。第一稿除序言外，分总则、政治、军事、土地改革、经济财政、文化教育、社会政策、少数民族、华侨、外交等十部分……同年十一月，又形成《中国人民民主革命纲领草案》第二稿。第二稿分为三部分：人民解放战争的历史任务、建立人民民主共和国的基本纲领、战时具体纲领。一九四九年二月，周恩来对第二稿作文字修改后，把它同其他有关新政治协商会议的文件草案一起汇编成《新的政治协商会议有关文件》。^②现收录于《建国以来周恩来文稿》中的《〈共同纲领〉提纲》一文，没有明确的写作时间，但从文章内容看，是一个简单提纲，其中仅在“经济”方面提到中央与地方财政关系，应属于第一阶段的产物。

第二阶段从1949年6月到9月。1949年6月15日，新政协筹备会在北平成立。16日，新政协筹备会第一次全体会议及常务委员会第一次会议召开，成立了六个小组，具体担负各项工作。第三小组以周恩来、许德珩为正、副组长，负责起草共同纲领；第四小组以董必武、黄炎培（黄南下期间由张奚若代）为正、副组长，负责起草政府组织大纲。18日，第三小组第一次会议决定由中共起草共同纲领的初稿，组员分为政治法律、财政经济、国防外交、文化教育、其他（包括华侨、少数民族、群众团体、宗教问题等）五个小组讨论，写出具体条文，供起草人参考。^③6月18日、21日，周恩来在新政协筹备会第三小组成立会上的讲话和对会议记录稿的批语中写道“共同纲领决定联合政府的产生，也是各党派各团体合作的基础。去年在哈尔滨的各党派代表曾委托中共方面拟定一个草案，我们也曾两度起草。可是去年工

① 《建国以来刘少奇文稿》第1册，中央文献出版社，2005年，第7—8、23、30、33页。
② 《建国以来周恩来文稿》第1册，中央文献出版社，2008年，第12页。
③ 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第61页。

作重心在动员一切力量参加和支援解放战争，现在重点却在建设新民主主义中国及肃清反动残余。这是长期性的工作，因此，中共方面第二次的草稿也已不适用。”^① 6月下旬，周恩来用一周时间起草共同纲领稿，之后主持召开了七次会议，反复讨论修改后正式形成《共同纲领（草案）》。到8月22日，周恩来将《〈新民主主义共同纲领〉草案初稿》送毛泽东审阅，并在其“一般纲领”中写道“我们主张的新民主主义的国家制度，是工人阶级领导的以工农联盟为基础的团结各民主阶级及中国境内各民族的人民民主专政的国家制度，亦即人民民主统一战线的联合政府制度”，强调“只有这个制度，才能做到中国境内各民族的平等联合，使各民族在国家政权中皆享有平等地位，实现各民族的自治权，并根据自愿与民主的原则，组成中华各民族联邦”^②。在“政治法律”部分，规定“中国境内各民族一律平等。各少数民族皆有权成立各级政权中的民族自治区，实行民主的民族联盟”，“中央人民政府与地方各级人民政府为上下级的关系，在目前情况下，中央人民政府宜根据本纲领的原则多授权地方为因地制宜的措施”^③。可以看出，一方面，国家结构形式上有“民族联邦”的规定；另一方面，整个政府组织上又有“民主集中制”的规定，实际既包含当然的联邦制又包含当然的单一制，二者之间不协调也不匹配。如果实行民族联邦，就意味着民主集中制将在这部分地区的政府组织及与中央政府的关系中难以真正实现；而一旦全面实现民主集中制，也就意味着所谓民族联邦制徒有其表。

这种实际的矛盾状况表明，中共及各民主党派在新国家构建的认知上还存在模糊的地方，因此改变是必需的。发现并加以改变的是毛泽东。毛泽东对《共同纲领》的起草和制定非常重视，不仅从宏观上指导定基调，而且多次修改和校对，现收入《建国以来毛泽东文稿》第一册的开篇文献就是毛泽东从1949年9月3日到11日的五次批示，从中也能显示他对这一工作抓得很紧及其急切心情^④。关于这种变化的具

体经过和缘由，据1983年为李维汉执笔起草给中央书记处和邓小平《关于建立满族自治地方的问题》一信的黄铸回忆：

信中讲到了从联邦制到民族区域自治制度的转变过程。他（李维汉——引者注）在信中说“1949年人民政协筹备期间，毛泽东同志就是否实行联邦制问题征求我们的意见。我作了点研究，认为我国同苏联国情不同，不宜实行联邦制。理由是：（一）十月革命后苏联少数民族约占全国总人口的47%，与俄罗斯民族相差不多。我国少数民族只占全国总人口的6%，并且呈现出大分散小聚居的状态……（二）苏联实行联邦制是逼出来的。本来，马克思、恩格斯、列宁、斯大林都主张在统一的（单一制的）国家内实行地方自治和民族区域自治，只在例外的情况下允许联邦制……俄国经过二月革命和十月革命，许多非俄罗斯民族实际上已经分离为不同国家……布尔什维克不得不采取联邦制把按照苏维埃型式组成的各个国家联合起来，作为走向完全统一的过渡形式。我国则是各民族在中国共产党领导下由平等联合进行革命，到平等联合建立统一的人民共和国，并没有经过民族分离。同时，我研究了斯大林把自治分为行政自治、比较广泛的政治自治、更加扩大的自治、最高自治形式即条约关系四级的论述，觉得其中行政自治一级适合中国国情，建议采用。毛泽东同志同意这个建议，这就是我国多年来实行的民族区域自治制度。”^⑤

而具体的改变就在9月5日毛泽东对《共同纲领》草案的修改。有研究者指出“《共同纲领》第三次起稿阶段中，最早的一份过程稿

① 《建国以来周恩来文稿》第1册，第9—10页。

② 《建国以来周恩来文稿》第1册，第296页。

③ 《建国以来周恩来文稿》第1册，第304、306页。

④ 《建国以来毛泽东文稿》第1册，中央文献出版社，1987年，第1—2页。

⑤ 黄铸《从主张联邦制到民族区域自治制度》，《中国民族报》2003年4月8日。新近出版的《中国共产党历史》第2卷中谈到这一点时也引证了这封信的内容，只是文字略有不同。参见《中国共产党历史》第2卷上册，中共党史出版社，2011年，第12页。

是1949年9月5日毛泽东修改的一份铅印稿《中国人民政治协商会议共同纲领（草案）》。在这份草案中，‘民族自决’、‘组成中华各民族联邦’的提法都没有了。”^①在这之后的第三天，周恩来向政协代表作了《关于人民政协的几个问题》的报告，结合历史和现实深刻分析了新国家构建的内外部环境，从维系民族国家统一和长治久安的战略高度，提出了改民族联邦制为民族区域自治制（单一制）的考量。周恩来指出“关于国家制度方面，还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制……这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标，还是超过自治范围。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。”周恩来强调说“任何民族都是有自决权的，这是毫无疑问的事。但是今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆，在这种情况下，我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点，我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦……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。”^②中共的这个改变，得到了民主党派、民族代表及各方面人士的广泛赞同和支持。

这样，在采纳各方面意见的基础上，经周恩来9月5日、11日、13日三次修改的《共同纲领（草案）》规定“第十五条 各级政权机关一律实行民主集中制……全国各地地方人民政府均服从中央人民政府”；“第五十条 中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”；“第五十一条 各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”^③这些内容清楚地表明，新国家的国家结构形式的设计取消了民族联邦制，事实上改变了单一制和联邦制两种国家结构形式并存的矛盾设计，统一于一种新型的单一制——民主集中单一制。

解决新国家内部的民族问题，不再选择在国家结构形式这个国家构建的最高层次也是最基本的制度上，而是在国家结构形式的单一制框架下，通过实行民族区域自治制来实现。因为，民主集中制作为整个国家的根本组织原则，无疑是新国家构建的基调和基本原则，如果再以民族联邦制这种国家结构形式来解决新国家内部的民族问题，与民主集中单一制并列和冲突，势必造成新国家难以构建。而且，民族联邦制是学习和接受苏共和苏联的理念和经验，并未结合中国实际加以系统论证和具体的制度设计，而民族区域自治制恰恰是这种论证和设计的结果。进而言之，在单一制的框架下，以民族区域自治制解决新国家内部的民族问题，从整个国家和民族生存发展的大局和长远利益来说，无疑是比民族联邦制更符合中国历史和现实的选择。

这一改变后，1949年9月13日，新政协筹备会常务委员会决议修改《共同纲领（草案）》，交即将召开的新政协大会代表分组讨论，同时修改并基本通过《中央人民政府组织法（草案）》。16日，新政协筹备会常务委员会第六次会议通过《中央人民政府组织法（草案）》和《共同纲领（草案）》。17日，新政协筹备会第二次全体会议基本通过常委会所提出的《中央人民政府组织法（草案）》和《共同纲领（草案）》，并授权常委会提交新政协第一次全体会议。9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议开幕。作为筹备会第三、四小组组长的周恩来、董必武分别向大会作了“中国人民政治协商会议共同纲领起草报告”和“中华人民共和国中央人民政府组织法起草报告”。27日，大会通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》；28日，会议各单位及《共

- ① 陈扬勇《〈共同纲领〉与新中国三大政治制度的确立》，《党的文献》2009年第4期。
- ② 《周恩来统一战线文选》，人民出版社，1984年，第139、140页。
- ③ 《建国以来周恩来文稿》第1册，第359、366、367页。

同纲领（草案）》整理委员会分别讨论了《共同纲领（草案）》，并于29日经大会讨论通过。

从已通过的《共同纲领》和《中央人民政府组织法》两部新国家的法律文件的相关规定中，能够清楚地看出新国家的单一制性质。《共同纲领》第一条规定“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的，以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”，第十五条规定“各级政权机关一律实行民主集中制。其主要原则为：人民代表大会向人民负责并报告工作……在人民代表大会和人民政府委员会内，实行少数服从多数的制度。各下级人民政府均由上级人民政府加委并服从上级人民政府。全国各地方人民政府均服从中央人民政府”，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”^①。《中央人民政府组织法》第二条规定“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”以及第七条关于中央人民政府委员会具体职权的规定，尤其是“任免或批准任免各大行政区和各省市人民政府的主席、副主席和主要的行政人员”的规定^②，凸显了中央政府的最高权力及对地方的领导和控制。负责主持中央人民政府组织法起草工作的董必武在谈到草拟经过时说道：中央政府的组织原则是“民主集中制，它具体的表现是人民代表大会制的政府”，行使中央国家权力的中央人民政府委员会“设主席、副主席而不设主席团，也不设常务委员会。苏联实行联邦制，有十六个共和国，每一共和国在中央有一位副主席，所以自然组成了主席团。我们没有这个事实，也就不必仿行此制”^③。1954年

10月第一部中华人民共和国宪法颁布之际，《人民日报》发表社论，再次重申民主集中制原则在中央与地方关系上的体现是“所有的地方国家机关，都必须遵守下级服从上级、地方服从中央的原则”^④。

（三）单一制特征的初显：中央与地方关系初期的实际运作

从中央与地方关系初期的实际运作来看，也充分显现了单一制的特征。首先，地方行政区域的决定权在中央，地方各级行政区域是由中央直接划分抑或最后决定的；其次，地方各级政权（包括民族区域自治政府）的构建是在中央统一的领导和指导及规范下实现的，民主集中制当然也是地方国家机关的根本组织原则，中央颁布了从大区到县乡政府的《组织通则》；再次，地方各级干部尤其是中高级干部，一般是由中央直接委派抑或中央最后决定的，并且在中央和地方之间，干部调动和使用也由中央决定；最后，地方完全在中央及领导人的政令和指示下行事，且没有立法权。

总体来看，1949年的新国家构建，虽然构建的主导者——中共长期受列宁民族问题的理念和苏联联邦制经验的影响，但最终还是选择了单一制，同1912年新国家构建的结果相比，无疑是一个发人深省的问题。

（本文作者 中国人民大学国际关系学院教授 北京 100872）

（责任编辑 吴志军）

- ① 《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社，1992年，第2、5页。
- ② 《中共中央文件选集》第18册，中共中央党校出版社，1992年，第570、572页。
- ③ 《董必武选集》，人民出版社，1985年，第246、248页。
- ④ 《人民日报》社论《发挥地方国家机关的积极性和创造性》，《人民日报》1954年10月8日。