

● 中国政治

抗战时期中共关于建立多党合作 民主政体的思想与实践^{*}

龚 和 平

(武汉大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 龚和平(1950-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学政治与行政学院政治理论系副教授, 主要从事中共党史、中国近现代史研究。

[摘 要] 抗日民族统一战线正式建立后, 中国共产党为了保证合作的长期性、真实性和稳定性, 提出了建立多党合作民主政体的设想。在遭到国民党政府的拒绝后, 中国共产党进一步阐明这一思想的合理性, 并运用于抗日根据地的政权建设之中, 不仅取得了良好的效果, 而且从实际上开创了中国共产党领导的多党合作制度的雏形。

[关键词] 抗日战争; 多党合作; 民主政体; 三三制政权

[中图分类号] D053 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001) 06-0708-06

—

中日战争“是半殖民地半封建的中国和帝国主义的日本之间在 20 世纪 30 年代进行的一个决死的战争。”战争的显著特点之一就是敌强我弱。日本帝国主义的“军力、经济力和政治组织力在东方是一等的, 在世界也是五六个著名帝国主义国家中的一个。”^[1](第 447 页) 这是日本侵略战争的基本条件。半殖民地半封建的中国则是一个弱国, 其军力、经济力和政治组织力各方面都不如日本。因此, 这场战争具有持久性、长期性。同时, 中日战争是日本统治集团为了摆脱其社会经济帝国主义性引发的内外矛盾而挑动起来的, 因此它发动的这场战争具有退步性。“跟着这种退步性, 加上日本又是一个带军事封建性的帝国主义这一特点, 就产生了它的战争的特殊的野蛮性。”中日之间的这些特点, 说明战争爆发后日本帝国主义有足够的条件在中国横行霸道一时, 这必将严重威胁中华民族的生存与发展。面对严重的战争形势, 我国各民主党派表现出极高的抗战热忱, 并积极参与了抗日斗争。他们一方面对国民党政府贡献抗日御侮的意见, 一方面以创办刊物、宣传团结抗日和募捐等方式直接参加了抗日工作。值得重视的是, 他们当中的一些成员还认识到: 人民认定抗日救国是人民的义务, 但同时认定过问政治是人民的权力; 因此, 目前第一等的重要任务, 乃是政治上的大改革; 改革政治的内容, 是切实实现民主政治。^[2](第 84 页)

中日战争的基本特点和国内阶级关系的变化, 成为中国共产党提出建立多党合作民主政体的客观依据。卢沟桥事变爆发的第二天, 中国共产党呼吁“全国同胞, 政府, 与军队, 团结起来, 建筑民族统一战线的坚固长城, 抵抗日寇的侵掠!”^[3](第 2 页) 7 月 21 日, 中共中央书记处发布《中央关于目前形势的指示》, 指出: “建立抗日的民族统一战线, 立刻使中央政府与地方政府的机构民主化, 容纳各党各派的代表

* 收稿日期: 2001-03-03

参加国民会议与政府,肃清一切亲日派汉奸分子,实现国共两党的亲密合作。”^[3](第15页)7月23日,中国共产党以中央委员会名义发表《为日本帝国主义进攻华北第二次宣言》,宣言除重申了实现民主政治的原则立场外,还将改革的具体办法做了规定。这就是:“立刻改革政治机构,使中央与地方政府民主化,吸收各党各派及人民团体的代表参加国民会议与政府,使国民会议真正成为代表民选的权力机关,使国民政府真正成为抗日救国的国防政府,肃清潜在政府内部的一切亲日派汉奸分子,这样使政府与人民团结一致,共同抗敌。”^[3](第24页)8月22日至25日,中共中央在陕北洛川召开政治局扩大会议,会议将改革政治机构等重要内容作为中国共产党的全面抗战路线而确定起来。

在全国抗日高潮和中国共产党的推动下,在全国人民以及民主党派和爱国民主人士的要求和呼吁下,国民党当局在实行民主政治方面采取了一定程度上的改革措施,其中主要的是于1938年3月4月间决定设立国民参政会,并在七·七事变一周年之际召开第一届一次会议,作为战时民意机关,为各党派提供一个可以讲话和宣传自己政见的讲台。但是,国民党领导集团由于害怕群众抗日救亡运动的蓬勃发展超出自己的控制,危及自己的统治地位,尤其是害怕共产党和各民主党派发动并领导人民抗战,因此不敢也没有改变其压迫人民的一党专政的基本立场和政治体制。这样,国民参政会虽然有各党派的成员参加,但它既不是各党派统一战线的组织形式,也不是真正的民意机关,而是一个建议、咨询性质的机构;各党各派的领袖虽然“参”了“政”,但国民党没有在法律法令上正式承认各在野抗日党派的合法地位;在《国民参政会组织条例》中,既有“文化团体”,又有“经济团体”,而绝口不提“政治团体”,更没有“党派”字样,以此贬低各在野抗日党派的政治地位,抹煞各在野抗日党派的存在。

相持阶段到来后,随着日本帝国主义侵华战略策略的变化,国民党的抗战政策转向了消极抗日、积极反共。因此,抗战初期全国人民和抗日党派争取得来的某些民主权利,被它限制和取消了,中国共产党提出的建立多党合作民主政体的思想也自然无法付诸实践。这些设想虽未能实现,但是,它体现了中国共产党把多党合作发展到政权中的良好愿望,也为抗日根据地的政权建设奠定了一定的思想基础。

二

中国共产党在提出建立全国性的多党合作民主政体主张的同时,为了从实践上贯彻自己的思想和表明自己的诚意,在其领导下的抗日根据地率先实行了民主政权的建设和“三三制”的政权制度。

抗日民主政权的建设始于陕甘宁边区。陕甘宁边区政府的前身是陕甘宁革命根据地的苏维埃政府。为实现向抗日民主政权转变,1937年4月,将苏维埃政策及其工作、方法转变为抗日民主统一战线的政策。5月12日,通过了《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》《陕甘宁边区选举条例》等法规。1937年7月开始,边区依照法规进行了包括边区、县、乡三级选举。

首先是议会选举。“纲要”规定:陕甘宁边区实行议会民主制,“各级议会议员由选民直接选举”;“边区议会闭会时,设边区常驻议员代行职权”。“条例”规定:“凡居住在陕甘宁边区区域的人民,在选举之日,年满16岁的,无男女、宗教、民族、财产、文化的区别,都有选举权和被选举权。”^[4](第160-162页)按照规定,边区70%以上的选民参加了选举,并选举产生了边区各级议会。

1938年7月,国民参政会成立。9月,国民党政府颁布了地方《临时参议会组织条例》,并在其辖区内建立了地方各级临时参议会。中国共产党为了坚持国共合作抗日,同时也为了保持与国民参政会组织上的统一,决定改边区议会为边区参议会,以参议会的形式实行真正的民主政治。1939年1月,陕甘宁边区第一届参议会召开,会议讨论并通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》《陕甘宁边区各级参议会组织条例》《陕甘宁边区政府组织条例》《陕甘宁边区高等法院组织条例》《陕甘宁边区选举条例》等法规,从而完成了由边区工农苏维埃代表大会到边区参议会的过渡。

其次是政府机构选举。“纲要”规定:“各级行政长官——乡长、县长、边区主席,由各级议会选举”;“各级政府直接对各级议会负责。”^[4](第156-159页)同时依据“条例”的规定,边区70%以上的选民参加

了各级政府的选举,并于 1937 年 11 月前,选举产生了边区各级民主政府。^① 1939 年 1 月,又以民主选举的方式改选了政府。1 月 6 日,边区政府委员会召开第一次会议,边区政府委员宣誓就职,第一届陕甘宁边区政府正式成立。

根据陕甘宁边区抗日民主政权建设的经验,晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、晋绥边区等抗日根据地也陆续建立了参议会或相应的机构,逐步建立和健全了政权组织。

上述情况说明,边区抗日民主政权是在抗日战争的特殊历史环境中建立起来的,它既不同于土地革命战争时期的工农苏维埃政权,也有别于国民党统治区的大地主大资产阶级专政。在政权中,中国共产党的领导地位和工农大众的主体地位是确定无疑的。但是,其他抗日阶级、党派和无党派民主人士在政权中的地位如何得到保证和体现,是一个必须立即解决的重大问题。这个问题的合理解决,不仅直接体现中国共产党抗日民族统一战线的政策和多党合作的思想,而且还关系到扩大抗日根据地民主政权的社会基础问题。1939 年 1 月以后,由于国民党政策的重点逐渐从对外转向对内,由积极抗日、消极反共转向消极抗日、积极反共,因此,中国共产党争取、团结中间势力,特别是在抗日根据地政权中确保这些阶级、党派人士的参政权,以孤立和打击顽固势力的任务更加显得紧迫和突出。

为了达到上述目的,党除了在抗日根据地实行“发展生产,繁荣经济,公私兼顾,劳资两利”以及减租减息、交租交息的经济政策外,政治上决定实行“三三制”政权制度。1940 年 3 月,中共中央发出《抗日根据地的政权问题》的指示,强调“在抗日时期,我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的。这种政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。”“根据抗日民族统一战线政权的原则,在人员分配上,应规定为共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派占三分之一。”^[1](第 741—742 页)随后,陕甘宁边区率先推行了“三三制”原则,其他各根据地也陆续进行了贯彻,其中陕甘宁边区的“三三制”政权建设是最具典型的。

1941 年 1 月,陕甘宁边区中央局根据中共中央的指示精神专门发出了《关于彻底实行“三三制”的选举运动给各级党委的指示》,规定:“三三制”不仅要实行于参议会,而且还要实行于政府机关,并强调边区各地在选举中必须切实贯彻。同时,边区施政纲领还规定:本党愿与各党各派及一切群众团体进行选举联盟,并在候选名单中确定共产党员只占 1/3,以便各党各派及无党派人士能参加边区民意机关之活动与边区政治之管理;在共产党员被选为某一行政机关之主管人员时,应保证该机关职员中有 2/3 的党外人士充任。遵照这些指示与规定,陕甘宁边区及其所属县、乡三级政权中包括参议会和政府委员会的人员都实行了“三三制”。同时,共产党员在各级政权中凡超过此比例者则自动退出,由党外人士依次递补。由于贯彻了“三三制”原则,这不仅从组织上保证了共产党和其他抗日党派与无党派人士在政权中的民主合作,而且充分体现了抗日民众的民主权利,是人民民主性质与统一战线性质的良好结合,从而有效解决了抗日民主政权的社会基础问题。

三

“三三制”政策的提出与实现,充分体现了共产党领导的多党合作制的精神与原则,他从实际上开创了中国共产党的领导下多党合作的雏形,为多党合作制度的正式形成与发展提供了直接的经验。

第一,“三三制”充分体现了中国共产党与各民主政党在政权中合作共事的精神与原则。

合作共事是中国共产党领导的多党合作政党制度的基本内容,它主要体现在中国共产党吸收各民主党派的部分成员,参加国家权力机关、行政机关和司法机关的工作。这种合作的历史经验直接源于抗日民主根据地的“三三制”政权。

以陕甘宁边区为例。陕甘宁边区的政权结构是:参议会、政府机关、司法机关。为了体现多党合作共事的精神,充分发挥非中共人士在政权机关中的作用,边区首先解决了在政权机关中按“三三制”原则选举非中共人士进政权机关和予以实质安排的问题。在首次实行“三三制”的边区第三届参议会第一次会

议中,共选举常务委员候选人 51 名,其中中共党员超过 1/3,于是王世泰、肖劲光等 6 名中共党员主动退出。选举结果,议长为中共党员高岗,两名副议长中开明绅士 1 名^②; 9 名常驻委员中,中共党员只占 1/3。在选举边区政府委员时,当中共党员在 39 名候选人名单中超出 1/3 时,谢觉哉、王维舟等 12 名中共党员申明退出。选举结果,中共党员林伯渠任政府主席,开明绅士李鼎铭任副主席;在 18 名政府委员中,按比例计算,中共党员超出 1 名,徐特立便自动退出,由开明绅士白文焕递补,使中间势力的代表保持 1/3 的比例^③。由于从组织上实施了“三三制”原则,陕甘宁边区政权机关成为一个名副其实的由中国共产党和各抗日党派及无党派代表人物合作的地方性民主联合政权。

其次,在陕甘宁边区政权机构中,由于担任主要领导职务的是中共党员,他们在同非中共人士的合作共事中占有主导地位,因此,如何尊重和信任非中共人士,确保他们不仅有职而且有权,这是关系到多党合作真实有效和能否坚持的重大问题。由于在此之前,中共建立的是工农民主政权,因此,对在“三三制”政权中其他党派和无党派人士的参政,既存在一些思想观念问题,也缺乏处理合作共事的经验。这种情况,导致在民主政权建立之初存在着对党外人士职权不够尊重和把持一切的现象,给一些党外人士留下了只不过是充当“花瓶”的阴影。边区政府副主席李鼎铭曾发牢骚说:“任职后,政府开会要我主持时,只临时给我一个条子,什么都不跟我谈,我怎么办?政府下达命令、指示,要我划行,有的内容事先我一点也不知道,怎么办?现在同级把我当客人,下级把我当傀儡。党上有包办,政府不能决定政策。我这个副主席也不想干了。”^[5](第 523 页)这种情况在边区各级政权中也不同程度的存在。针对这种情况,陕甘宁边区在 1941 年 11 月召开的第二届参议会第一次会议上,通过了由中共陕甘宁边区中央分局制定的《陕甘宁边区施政纲要》,明确规定:“共产党员应与这些党外人士实行民主合作,不得一意孤行,把持包办。”^[6](第 2 页)为了保证这一规定的实施,边区政府定了两条具体办法:一是每周举行一次工作汇报会,向主席、副主席汇报工作,参议会党外副议长、政府正副秘书长也参加,由各厅处院主管人员轮流汇报,有问题当场商量解决;二是各厅处院向政务会议提出有关方针政策计划等重大议题时,除经党组织研究外,还必须向党外副主席汇报,取得同意后再提交会议讨论。各厅处院处理内部领导关系时,也要参照这两条办法实行。同时,中共中央对共产党员同党外人士在政权机构中的合作共事也十分重视。在陕甘宁边区二届一次参议会上,毛泽东发表了重要的演说,他指出:“国事是国家的公事,不是一党一派的私事。因此,共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务,而无排斥别人、垄断一切的权利。”“共产党的这个同党外人士实行民主合作的原则,是固定不移的,是永远不变的。”^[7](第 809 页)经过中共对合作共事精神的强调和具体合作事宜的改进,边区民主人士有职有权,从而改变了不想干的想法,并以积极的态度从事工作,进一步增强了党派的团结合作。正如李鼎铭后来所说:“要找把持包办,只能到国内外独裁主义者那里去找。我们这个地方,却是建立了大家有职有权的民主联合政府。”^[8](第 298 页)

第二,“三三制”体现了多党合作民主协商的精神和原则。

政治协商是中国共产党领导的多党合作政党制度的重要内容之一,具体指中国共产党同各民主党派、各方面爱国人士对国家的大政方针和地方重要事务以及群众生活、统一战线内部关系等重要问题进行讨论和商量,以取得共识,得出正确结论,从而帮助中国共产党和国家重大决策的完善和施行。这种协商与“三三制”政权中坚持的民主协商原则在内容上有十分紧密的关系。

由于“三三制”政权中容纳着不同阶级、阶层和党派的代表,因此,在处理各方面的事务中,难免存在着意见分歧甚至矛盾。用民主协商的办法解决这些分歧与矛盾,以求取得共识,能使中国共产党对边区政权中重大问题的决策更具可行性。为此,毛泽东在陕甘宁边区参议会的演说中强调:“共产党员必须倾听党外人士的意见,给别人以说话的机会。别人说的对的,我们应该欢迎,并要跟别人的长处学习;别人说的不对,也应该让别人说完,然后慢慢加以解释。”这就是说“我们一定要学会打开大门和党外人士实行民主合作的方法,我们一定要学会善于同别人商量问题。”^[7](第 809—810 页)

为了贯彻民主协商原则,边区中共党组织和政权机构中的中共党员领导人,还采取民主协商会、谈心活动、座谈会等方式同党外人士就一些重大问题征求意见和进行协商。如 1945 年初边区党组织在检

查工作时,用个别谈心、座谈会等方式征求党外人士的意见。林伯渠、谢觉哉、李维汉等中共领导人带头坚持与党外人士谈心、协商。所有这些,都使党外人士深为感动,他们也都赤诚相见,就边区政治、经济、文化等方面的重大问题提出了很多政策性的建议(如李鼎铭的精兵简政等)。这些建议为抗日根据地的建设乃至中国革命做出了重要贡献。

第三,“三三制”发挥了政党之间相互监督的作用。

政党之间进行互相监督,是中国共产党领导的多党合作政党制度的又一重要内容。由于我国政治格局的原因,其中民主党派对共产党的监督是政党之间相互监督的主要方面。这种监督机制的形成,与“三三制”政权中实行的民主监督有着历史的联系。

由于“三三制”政权是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的,包括工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级乃至部分中小地主在内的抗日民主政权,因此,从实质上来说,这个地方性政权中存在着执政党和参政党。为了使抗日民主政权成为全国民主政治的楷模,推进民主政权的建设,夺取抗日战争的最后胜利,中国共产党在政权中必须接受民主党派和人民的监督。基于此,中国共产党十分重视和强调监督问题。在陕甘宁边区二届一次参议会上,毛泽东指出:“共产党是为民族、为人民谋利益的政党,它本身决无私利可图。它应该受人民的监督,而决不应该违背人民的意旨。”^[7](第 809 页)

中国共产党在实际工作中贯彻了这一思想。当时虽然还没有将权力监督和民主监督具体化,但民主监督在实际工作中还是体现得比较充分,这从当时参议会的设置就可以看出。从政权组织形式来看,参议会除了是各级最高权力机关外,它同时还是边区的各级民意机构,作为这一机构中的非中共人士,可以代表自己阶级、阶层的人民行使民主监督的权力。从参议会的职权来看,它有监察各级政府,弹劾不称职的工作人员的权力,非中共人士在这方面也可以行使自己的权力。由此可以看出,“三三制”充分体现了包括非中共人士在内的抗日民众的民主权利与监督作用。

第四,“三三制”政权建设坚持了中国共产党的领导地位。

中国共产党领导的多党合作制度最本质的特征和根本原则,是坚持中国共产党的领导。其具体涵义,是指参加合作的各个政党之间,不是轮流执政或联合执政的关系,而是确定不变的领导与被领导的关系,是执政党与参政党的关系。这个根本原则的确立与“三三制”政权建设中坚持中国共产党领导地位的经验密切相关。

首先,“三三制”政权建设遵循了中国共产党关于无产阶级在统一战线中的领导权的理论。以毛泽东为代表的中国共产党人认为:无产阶级及其政党不仅能团结农民和小资产阶级,而且能团结民族资产阶级,在特定条件下,还能团结抗日的大地主大资产阶级,从而结成广泛的统一战线。统一战线这个法宝,只有在党的领导下才能充分发挥其作用。因此,必须由无产阶级担任统一战线的“司令官”^[9](第 216 页),以共产党作为“统一战线的核心。”^[10](第 90 页)只有这样,统一战线才有胜利的结局和前途。在“三三制”政权建设中,正是以此作为理论依据,明确强调,这个政权“必须保持共产党员在政权中占领导地位”,其性质就是工人阶级领导(通过共产党)的几个革命阶级联合专政的抗日民族统一战线政权。这是确保抗日根据地政权建设取得成功和中国革命夺取胜利的关键。

其次,顺利实现中国共产党在“三三制”政权中的领导地位,这是中国共产党在抗日战争时期又一成功的经验。“三三制”政权中,共产党员在数量上只占 1/3,要确保共产党领导作用的发挥,必须“在质量上具有优越的条件。”为此,中国共产党一方面在政权中将自己的政治主张变为各抗日党派和民主力量所能接受的边区政府施政纲领,从而实现政治原则、政治方向和重大方针政策的领导;另一方面,政权机构中的共产党员通过勤奋工作,发挥先锋模范作用,以良好的工作作风和领导作风实现共产党的领导权。这些做法既在边区党外人士中产生了很好的影响,又实现了共产党的领导作用的发挥。正如毛泽东所指出:“所谓领导权,不是要一天到晚当作口号去高喊,也不是盛气凌人地要人家服从我们,而是以党的正确政策和自己的模范工作,说服和教育党外人士,使他愿意接受我们的建议。”^[11](第 742 页)

综上所述,中国共产党在抗日战争时期关于建立民主政体的思想和抗日根据地政权建设的实践,在

内容和形式上初步设想与构建了多党合作政党制度的框架,它为中国共产党领导的多党合作政党制度的正式形成提供了直接的经验,这些成功的经验也对如何坚持与完善我国社会主义政党制度和进行政治体制改革发挥着重大的指导作用。

注 释:

- ① 1937年 11月 10日,为统一政府名称,陕甘宁边区政府在《关于统一政府名称问题》的通令中,曾决定将陕甘宁边区政府改称陕甘宁特区政府,但到 1938年 1月,又恢复为陕甘宁边区政府。
- ② 开明绅士一名为陕西绥德县人安文钦。
- ③ 参见:《解放日报》,1941年 11月 21日第 3版、25日第 4版。

[参 考 文 献]

- [1] 毛泽东.毛泽东选集:第 2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [2] 曹健民.中国民主党派的历史和现状[Z].北京:中国人民大学出版社,1994.
- [3] 中共中央抗日民族统一战线文件选编:下[Z].北京:档案出版社,1986.
- [4] 陕甘宁边区政府文件选编:第 1辑[Z].北京:档案出版社,1986.
- [5] 李维汉.回忆与研究:下册[Z].北京:中共党史资料出版社,1986.
- [6] 中共党史教学参考资料:(三)[Z].北京:人民出版社,1959.
- [7] 毛泽东.毛泽东选集:第 3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [8] 陕甘宁边区参议会文献汇编[Z].北京:科学出版社,1958.
- [9] 周恩来.周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1984.
- [10] 张闻天.张闻天选集[M].北京:人民出版社,1985.

(责任编辑 叶娟丽)

CPC'S Establishing Multi-Party Cooperative Democratic Government System during Anti-Japanese War: Concepts & Practice

GONG He-ping

(School Political & Administrative, Wuhan University, Wuhan, 430072, Hubei, China)

Biography GONG He-ping(1950-), male, Associate professor, School of Political & Administrative, Wuhan University, majoring in Chinese communist Party (CCP) developing history and the Chinese modern and contemporary history.

Abstract After the establishment of Anti-Japanese national united battle lines, CCP had proposed many tentative ideas for establishing multi-party cooperative democratic government system, which is in order to guarantee its protraction, factuality and stability. When the proposal was refused by Kuomintang government, CCP gave a further explanation of its feasibility, and the lead party also put the theory into use by setting up the base areas. This proposal not only took perfect effect, but also actually initiated the embryonic form of multi-party cooperative system which was led by CCP.

Key words Anti-Japanese War; multi-party cooperation; democratic government; three thirds system