

中国共产党在市级地区获取统治合法性的过程

—以 1949 年召开的第一届石家庄市人民代表大会为中心—

杜崎 群杰

(九州大学大学院法学院法学研究院助教)

摘要

本文以笔者所收集的石家庄市档案馆资料为基础，以中华人民共和国成立前夕于 1949 年 7 月召开的第一届石家庄市人民代表大会为对象，探讨中国共产党在市级地区如何获取统治合法性的问题。

建国初期中国共产党认识到，要确立自身的统治地位，必须在所有行政级别中获取广泛且绝对的民意支持。本文将这种通过人民代表会议或者人民代表大会合法获得的民意支持称为“合法性的获取”。

在其他研究中笔者曾提到，对于中国共产党，石家庄市是国共内战后解放的城市之一。石家庄市人民代表大会是毛泽东发表《论人民民主专政》后所召开的第一次人民代表大会，其目的在获取包括资产阶级在内的广泛民意支持。此次大会通过了多项重要决议，并由此选举产生市级人民政府，石家庄市的举措对全国产生了巨大影响。由此可见，研究石家庄市人民代表大会具有重要意义。

本文具体分析了中共中央对召开地方人民代表会议的最初设想、对石家庄市人民代表大会的指示以及石家庄市人民代表大会的选举及召开情况。笔者希望通过以上分析探讨中国共产党在地方（特别是在市级地区）是如何获得统治合法性的，而这对其他城市或中央政权又产生了怎样的影响。

前言

本文以中华人民共和国（以下简称“中国”）成立前夕于 1949 年 7 月召开的第一届石家庄市人民代表大会（以下简称“石家庄市人大”）为对象，探讨中国共产党（以下简称“中共”）如何在市级地区获取统治合法性^①并确立自身权力结构的过程。

^①笔者曾在博士论文中探讨过，关于“正统性”可以推导出以下关系，即中文的“合法性”≒中文的“政治合法性”=日语的“正统性”=英文的“Legitimacy”。而卡尔·施密特(Carl Schmitt)等则指出，仅通过议会等立法机构，还不能获得真正的“正当性”。因此笔者在博士论文指出，在建国时期中共为获得真正的“政治合法性”，除了在人民代表会议获得“合法性”以外，还有可能加上(1)中华民族的“解放”、(2)“正统”革命的继承、(3)实现平等·分配资源等因素，试图获得支持和民意。另外，一些研究中国的日本学者也将“正当性”与“正统性”作为两个不同概念解释，如国分良成、毛里和子就指出，“正统性”包含传统的因素，而“正当性”则较为现代，包括经济因素等。据此，笔者认为中共试图继承国民革命以来的革命传统，但由于中文中的“政治合法性”一词在日本的政治学里没有人提出过，因此笔者认为在本文适合使用“正统性”一词（按照作者此处所述，原文“正统性”译成中文应为“政治合法性”，但是鉴于上下行文关系，有时仅译作“合法性”——译者注）。另，由于资料所限，本文并不能完全证明群众是否真正支持中共。因此，本文主要从统治者的角度探讨中共通过石家庄市人大努力获取统治合法性的过程，而且主要就制度层面分析中共获取“合法性”的手段。当然，这一概念还包括中国本身所主张的获取民心、民意的“合法化(Legitimation)”，以及中共批判国民党背叛民意的“非合法化”(De-legitimation)。

在其他研究中笔者曾提到，对于中国共产党，石家庄市是国共内战后解放的城市之一。石家庄市人民代表大会是毛泽东发表《论人民民主专政》后所召开的第一次人民代表大会，其目的在于获取包括资产阶级在内的广泛民意支持。本次大会通过了多项重要决议，并由此选举产生市级人民政府，石家庄市的举措对全国产生了巨大影响。由此可见，研究石家庄市人民代表大会具有重要意义。

石家庄市人民代表大会是一次重要会议，但关于中共在市级地区如何通过“人民代表大会”、“人民代表大会”获取统治“合法性”的研究，目前尚嫌欠乏^②。在日本，大泽武彦、中冈麻理（中岡まり Nakaoka Mari）曾对石家庄市外其他人民代表会议进行过研究，但这两篇文章都主要分析选举情况，并未涉及通过人民代表会议形成了怎样的政权结构并对其他地区、其他行政级别的人民代表大会制度产生了怎样的影响^③。此外，在中国李国芳也曾对此进行研究，但其论文中并未充分探讨中共石家庄市干部通过此次大会确立了什么政策、他们最终是如何将其运用到获取统治“合法性”过程当中的^④。

本文具体分析了中共中央对召开地方人民代表会议的最初设想、石家庄市人民代表大会的指示以及石家庄市人民代表大会的选举及召开情况。通过以上分析本文旨在探讨中国共产党在地方（特别是在市级地区）是如何获取统治合法性的，对其他城市或中央政权又产生了怎样的影响。

在资料方面，笔者除搜集了石家庄市档案馆的档案资料以外，还使用了石家庄市桥西区档案馆的资料、《人民日报》（晋冀鲁豫版）、《石家庄日报》等报纸资料、中国国家图书馆收藏的华北人民政府民政部发行的《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》、中国人民政治协商会议河北省石家庄市委员会问世资料委员会发行的文史资料、以及其他一些二手资料。

I. 当时石家庄市的情况与中共中央方针

1948年5月1日，中共中央发布《“五一”劳动节口号》，开始着手召开中国人民政

参照カール・シュミット（田中浩・原田武雄訳）『合法性と正当性——中性化と非政治化の時代』（未来社，1983）、塞缪尔·亨廷顿（刘军宁译）《第三波——20世纪后期的民主化浪潮》（上海，上海三联书店，1998年）、国分良成「中国政治体制の行方」（『東亜』447号，2004年9月）、毛里和子『新版 現代中国政治』（名古屋大学出版会，2004年）、杨宏山《中国政治改革的成效与展望——以政治合法性为视角》（徐湘林编《渐进政治改革中的政党、政府与社会》中信出版社，2004年）。

^② 西村成雄著『20世紀中国の政治空間』青木书店，2004年。

^③ 大澤武彦：「国共内戦期における『公民権』付与と暴力」『歴史評論』第681号，2007年1月。前引「中国共産党による政権機関の建設」、中岡まり「中国共産党による政権機関の建設——建国初期の北京市を事例として」『法学政治学論究』第36号，1998年3月。此外，有关中共通过人民代表会议或人民代表大会获取政治合法性的研究，值得关注的还有加茂具树、西村成雄的研究。加茂具树指出，中共通过全国人大获得了领导的“正当性”。而西村成雄也认为，中共在建国初期需要通过选举确保自身权力的合法性（正当性）。正如下文中的中共中央发言所显示，该时期中共虽然是内战的胜利者，但仍然强烈地意识到这一点。在此意义上，人民代表会议（大会）有可能成为中共获取合法性的重要手段。参照加茂具樹『現代中国政治と人民代表大会——人代の機能改革と「領導・被領導」関係の変化』（慶應義塾大学出版会，2006年）、西村成雄『20世紀中国の政治空間——「中華民族的国民国家」の凝集力』（青木書店，2004年）、西村成雄編著『20世紀中国政治史研究』（放送大学教育振興会，2011年）。

^④ 李国芳《建国前夕中共创建石家庄民众参政机构的实践》《近代史研究》2006年第5期，27-45页。李国芳《初进大城市——中共石家庄建政与管理的尝试（1947—1949）》社会科学文献出版社，2008年。

治协商会议（以下“人民政协”）^⑤，为建立全国性政权做准备。此时，毛泽东提出要在基层社会召开“人民代表会议”^⑥。人民政协不是由基层选举成立的，而是通过邀请全国著名人士召开的。与此相反，“人民代表会议”是从基层开始，最终上升到全国性会议、大会。因此，华北临时人民代表大会（1948年8月召开，以下“华北人大”）→市级人大（1949年7月左右召开）→人民政协（1949年9月召开）这一召开顺序本身存在着矛盾。

为何匆忙召开华北人大呢？大部分人认为是为了利于支援战争，同时也是为了全国性会议进行预演^⑦。中共中央最初还希望由基层开始设立人民政协，但由于希望尽早建立中央政府，当时来不及召开全国性地方人民代表会议^⑧。

此后，毛泽东在1948年9月的政治局扩大会议上也提到“人民代表会议制度”，批判过去的“苏维埃代表大会制度”，并指定使用“人民代表会议”这一名称^⑨。根据该指示，中共中央于1948年下半年，发布了关于地方人民代表会议的两个重要指示，第一个是《中共中央关于党的各级代表大会和代表会议的决议（1948年9月）》^⑩（以下简称《决议》），第二个是《中央关于新解放城市中组织各界代表会的指示（1948年11月30日）》^⑪（以下简称《指示》）

首先《决议》中提到，“由于党内缺乏正常的民主生活”，“使我们党的组织及政府机关产生了某些严重的脱离人民群众的官僚主义现象”。因此中共中央做了如下的决议：（1）“召开党的各级代表大会及代表会议，讨论中央的指示和各种工作，并选举和补选党的各级委员会”。

（2）“对各级党的代表大会和代表会议，必须付予党章所规定的一切权利，不许侵犯”。“但是，在同时，必须严格地实行少数服从多数，下级服从上级的规定”。“对于不遵守党章，破坏纪律，破坏党内政党秩序分子，必须给以处罚”。（3）“党的下级组织代表大会、委员会及代表会议的重要决议，必须呈报党的上级组织批准以后，方准执行。党的上级组织，有权修改党的下级组织的代表大会、委员会及代表会议的决定，并有权停止这些决议的全部或部分执行”。

在此我们注意到：第一，《决议》中反复强调代表会议（或代表大会）是“党的”，由此可见中共意在代表大会等所有组织中贯彻中共领导的意志；第二，《决议》规定所有代表拥有发言权，但是最终没有修改“少数服从多数”部分，而且在此我们还能看到中共对“破坏纪律、破坏党内政党秩序分子”保持严厉态度。中共中央明确彰显了自身在人数上的绝对优势。当然，是否“破坏纪律”，由中央或地方的中共当局进行判断；第三，我们从《决议》中能够看到上级组织对下级组织的权限，但是在此没有规定最上级的组织由什么机关监视或监督，这意味着承认最上级机关拥有随意处置权。这正是至今仍然困扰中国人民代表大会制度的问题。

另一方面，《指示》列举了石家庄、洛阳、济南等具体的城市名称，批判在这些城市“与

^⑤ 《中国共产党中央委员会发布纪念“五一”劳动节口号（1948年4月30日）》中央统战·中央档案馆编《中共中央解放战争时期统一战线选编》北京、档案出版社、1988年、195 - 197页。

^⑥ 《在晋绥干部会议上的讲话》《人民日报（晋冀鲁豫版）》1948年5月10日。

^⑦ 《创达华北局关于石庄工作几个问题的决定（1948年7月23日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市委员会档案《市委记录（二）》（1-1-11（2））

^⑧ 在别搞笔者曾经探讨过，中共本来经过很长时间，组织中央人民政府。但是也有由苏联的意向，提前做的。杜崎群傑「中国共産党の統治の国際的正統性調達過程——建国前中国国内政治におけるソ連の影響を中心に」斎藤道彦『中国への多角のアプローチ』中央大学出版部、2012年。

^⑨ 《在中共中央政治局会议上的报告和总结（1948年9月）》中共中央文献研究室编《毛泽东文集》（第5卷）北京、人民出版社、1996年、131 - 150页。

^⑩ 《中共中央关于党的各级代表大会和代表会议的决议（1948年9月）》中央档案馆编《中共中央文件选集》（第17册）北京、中共中央党校出版社、1992年、350 - 355页。

^⑪ 《中央关于新解放城市中组织各界代表会的指示（1948年11月30日）》同注1《中共中央文件选集》（第17册）、529 - 533页。

广大群众联系不够”。《指示》中特别批判石家庄市干部，“将群众组织起来，成为人民政权的支柱”，“冒失地召开工厂的职工大会”，“使我们与群众隔离”。在此基础上，为纠正“联系群众的弱点”，《指示》敦促“成立各界代表会”。办法是：（1）在城市解放后“应以各界代表会为党和政权领导机关联系群众的最好组织形式”；（2）“各界代表会”的代表，“均为聘请”，解放军“经过调查研究，方能确定人选，其中以劳动人民及革命知识分子占多数”。“如查明某人系属反动分子”，对此人“亦可拒绝”；（3）“各界代表会的职权，是由军管会和临时市人民政府付与的”。各项政策“均可向各界代表会报告，并经过其讨论和建议，再由军管会和市政府作出最后决定，付诸实施”；（4）“各界代表会为市人民代表会议召开以前临时政府的协商机关，故无政府约束之权”；（5）“各界代表会则可看做是人民代表会议的雏形”。

《指示》显示几点重要事实：第一、“各界代表会议”为获取统治合法性而存在；第二、尽管如此，“各界代表会议”还是临时的，由军事管制委员会和市人民政府赋予职权，并且对政府没有约束权利；第三，因为“各界代表会”是“临时”的，将来会由“人民代表会议”取代。但“人民代表会议”本身也不过是“人民代表大会”的临时会议。总而言之，当时中共中央的地方设想就是，各界人民代表会议→人民代表会议→人民代表大会三个阶段。

在此所提到的各界人民代表会议与人民代表会议的区别，实际上在中共中央内部也没有达成完全的共识。最终，各界人民代表会议与人民代表会议被等同视之。但是，从“各界”这一名称以及相关资料笔者判断，各界人民代表会议代表由所在各团体中选举产生，剩余部分则经邀请产生，人民代表会议则是把团体选举、邀请和普通选举相结合，而人民代表大会的所有代表都要通过普通选举产生^⑮。

但是，观察此后的历史，1949年前后，除石家庄市外几乎没有其他地方召开人民代表会议，而各界人民代表会议却成为一般共识。而且，这些各界人民代表会议没有经过人民代表会议，建国数年后直接转换成人民代表大会。1949年1月8日毛泽东在中央会议上作出指示，规定为使“人民代表会议”转换为“普遍的”组织，将不再使用“临时”这个词^⑯。因此，此后来中共中央可能已改变由人民代表会议发展为人民代表大会的方针。

笔者认为中共中央可能把各界人民代表会议视为一个对中共统治没有负面影响的“预防措施”。事实上，各界人民代表会议是在中央以及北京、天津、上海等地召开的，这些地方存在着中共最警惕、最关心的众多资产阶级。如果使用“各界”的名字，所有代表都能按中共意志选出。相反，包括了普通选举的人民代表会议，则需要较长时间，并且还包括诸多不确定因素。因此，对于中共，各界人民代表会议可能是比较有利的。那么，受中共中央该意向影响，石家庄市人大是如何召开的呢？以下将做一考察。

II. 代表的选举过程与结果

1947年11月12日，晋察冀野战军占领石门。两天后，晋察冀边区行政委员会成立石门市政府（石门市在1948年1月1日改称石家庄市）^⑰。关于当时石家庄的内外情况，笔者已在其他论文中作出探讨，本文将不再赘述^⑱。最初，石家庄市中共干部关于土地改革的经济政

《中央关于人民代表会同各界人民代表会议的区别问题给东北局的指示（1949年9月23日）》同注11，《中共中央文件选集》（第18册）458-459页。

杨尚昆《杨尚昆日记》（上）中央文献出版社，2001年，10页。

中共石家庄市委党史研究室编《中国共产党石家庄历史大事记述》（1920.3-1949.10），新华出版社，1997年，520页，531页。

杜崎群傑「中華人民共和國成立前夜における華北臨時人民代表大會の研究——中國共產黨の地方における統治の正統性調達過程」『中国研究月報』第65卷第8号，2011年8月。

策导致斗争激化，扰乱了经济。针对该状况，刘少奇^⑮提出警示，要求进行整改。同时，对于国民党组织和汉奸的管制，采取登记等方法严格予以执行^⑯。因此，召开人民代表会议之前，中共政策的敌对势力似已不复存在。

该时期，中共石家庄市委员会已开始重视在市级地区设立民意机构。比如刘少奇在石家庄市委的会议上，指示要在12月末之前召开市级“临时参议会”^⑰。

截止到1948年4月1日，市政府确定了100名参加“临时参议会”的受邀者^⑱。这100名中包括劳动者31名、贫雇农12名，以上两个阶级的人数合计即抢占了大半名额^⑲。此外，同一月还设立了石家庄市政府的党组织，第二月设立了石家庄市政府直属中共党委²¹。在中国政治中，党组织对中共统治而言是一个具有重要作用的机构，党委的主要任务是“领导所属党员学习政策法规”。因此，石家庄的中共干部最初既准备对“参议会”行使强大影响力²²。柯庆施²³为党组书记，各局局长组成党组成员，这些人有可能都是中共党员。

但是，因“容易给人以国民党统治时代召开过的参议会的不良印象”，“参议会”并没有召开。取而代之的是于1949年筹备召开了石家庄市人大²⁴。笔者认为石家庄的中共干部，可能期待由此获得更广泛支持。

上述中共中央的指示就是在这个时期发出的，而被中共中央点名批评的石家庄市干部的心情会如何呢。我们不难想象，为挽救名声，此后石家庄的中共干部竭尽全力准备召开“代表会”。

1948年10月，石家庄市委员会就石家庄市人大做了初步讨论。石家庄市委员会于11月，正式宣布召开市级人民代表会议，翌年1月石家庄市长柯庆施明确表示要进行“民主的选举”。

1949年4月5日，正式公布了《关于召开石家庄市第一次人民代表会议及代表选举办法的决定》（以下简称《选举办法》）和《石家庄市人民代表会议代表选举办法实施细则》（以下简称《实施细则》），同日成立了石家庄市选举委员会²⁵，由柯庆施担任主任，副主任为臧伯平

当时兼任中共中央政治局副主席、中共中央委员会书记等。自1947年担任中共中央工作委员会书记，负责华北地区。马洪武·王德宝·孙其明编《中国革命史辞典》北京，档案出版社，1988年，730-731页。

^⑮ 黄敬传达刘少奇关于石家庄工作的指示（1947年12月16日）中央档案馆、河北省社会科学院编《晋察冀解放区历史文献选编：1945-1949》北京，中国档案出版社，1998年，341-355页。

^⑯ 《市委记录（一）（1947年11月-1948年1月10日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市委员会档案《市委记录》（1-1-1）。

^⑰ 《石家庄市政府通知社字第四号（1948年1月7日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案《关于政治、民政工作的通知、指示》（3-1-19）、《石家庄市政府通知（1948年4月12日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案《关于政治、民政工作的通知、指示》（3-1-19）。

同注19，《石家庄市政府通知》。

²¹ 中共石家庄市委党史研究室、石家庄市中共党史研究会编《黎明的石家庄》石家庄，河北人民出版社，1990年，37、68页。

²² 关于党组的研究参照唐亮『现代中国の党政關係』（慶應義塾大学出版会，1997年，7-33页）。

²³ 在抗日战争时期曾担任中共中央统战部副部长等职务。解放战争时期，在晋察冀边区历任边区行政委员会财政委员会副主任、石家庄市长等。自1949年5月，任南京人民政府副主席。同注16，《中国革命史辞典》855、霞関会編『现代中国人名辞典』江南書院、1957年、74页。

²⁴ 同注12，《中央关于新解放城市中组织各界代表会的指示》530页。

²⁵ 中国人民政治协商会议河北省石家庄市委员会文史资料委员会编《石家庄文史资料第15辑人民城市的曙光——石家庄解放初政权建设纪实》石家庄，中国人民政治协商会议河北省石家庄市委员会文史资料委员会，1994年，157-158页。以下各具体内容参照《石家庄市关于召开石家庄市第一次人民代表会议代表选举办法的决定》（《石家庄日报》1949年4月5日）、《石家庄市人民代表会议代表选举办法实施细则》（《石家庄日报》1949年4月13日）。

²⁶、张占义²⁷，柯庆施同时还兼任指导干部的最高领导人，三人皆为中共党员。

另外，根据《实施细则》，石家庄市选举委员会“由市政府、本市警卫部队及各群众团体共出代表十三人组成”。在此无法知道所谓各群众团体是什么样的团体，也无法知道何种人物获选。但是，当时石家庄市政府以及警卫部队已被中共党员把持，因此中共党员有可能独占选举委员会的领导职位，于是在石家庄市中共领导下进行了选举工作²⁸。

根据《选举办法》，会议的目的在于“为使本市民主建设向前推进一步”，把石家庄市政权建设成为“无产阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的政权”。本次会议的任务“甲、审查市政府工作报告；乙、讨论并决议本年度市政工作大纲；丙、制定本市人民政权组织法暂行办法”。在此并不包括原本对会议而言最为重要的任务，即石家庄市人民政府委员会的选举，数日后方才追加²⁹，笔者认为这显示石家庄市中共干部对会议持怀疑态度。

关于参加人员，“以工会、劳动人民团体及其他人民团体为基础”，由此可见此时已决定建立以中共支持母体为中心的政权。其内容规定，“职工会三十名、妇联八名、文化团体（包括教联、戏剧、医联等）四名、回联二名、青联二名、学联二名、军队六名、商联会四名、新民主主义青年团二名、农会八名”，其余部分则作为地区代表选出。但是，在此规定“患神经病及褫夺公权者”没有选举资格。

关于这些没有选举资格的人具体指哪类人物，《实施细则》作出了详细解释。据《实施细则》规定：“患神经病者”，“指是非不明、黑白不分、神经错者而言，至于聋子哑巴、瞎子、神经衰弱、残废等仍有选举权与被选举权”；而“褫夺公权者”是指，“甲、经军法或人民法院判决褫夺公权尚未复权者”、“乙、有反革命行为、经民主政府缉办有案者”、“丙、经人民检举呈报人民法院判决、褫夺其公权者”。

根据石家庄市文史资料《人民城市的曙光》，关于“剥夺公民权者”，在石家庄市选举委员会里有着更为详细的区分规定³⁰。即，“1. 武装反抗的”、“2. 暗杀革命同志和人民的”、“3. 正在被军法或人民法院扣押当中未判决者”、“4. 破坏社会秩序”的、“5. 企图推翻人民政权”的、“6. 特务分子”、“7. 组织反革命团体”的会员、“8. 汉奸”，都没有选举权³¹。

这里“5.”和《实施细则》的“乙”的规定，意味着判断有无选举权的时候，包含着随意的标准，规定反对中共政权者没有选举权。

此外，在《实施细则》中规定被剥夺公民权者“一律经选民小组讨论后，提交市政府经人民法院宣判公布之”。关于此项规定将在以下进行讨论，该规定此后曾引起严重问题。

另一方面，除了“剥夺公民权者”外，包括地主富农，不管什么阶级都有选举权。可以说石家庄市对此是比较灵活的。

此外，《实施细则》中还规定选举委员会的业务内容，给予选举委员会“各阶级之划分”等有关整个选举的极大权力。

这些决定同日送到各区、村³²，8日开始选民的登记和审查³³。选举经过登记→区长的联

²⁶ 当时，历任石家庄市委员会委员、经济委员会副主任、石家庄市政府的党委员会书记、秘书长。以后，在石家庄市人大被选出人民政府委员会委员、石家庄市副市长。《黎明的石家庄》67 - 70 页。

²⁷ 当时，担任石家庄市第二区中共委员会书记。

²⁸ 同注 22，《黎明的石家庄》50 页。

²⁹ 《石家庄市选举委员会通知（1949 年 4 月 11 日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案《市政府关于物资管理、税收、填发土地证、选举、任免、保密等办法、指示、规定》（3 - 1 - 36）。

³⁰ 在此没有标明出处，但是个引用文，因此可能使用在石家庄市选举委员会的会议记录。《选举人民代表——第一次行使民主权利》，《人民城市的曙光》162 - 163 页。

³¹ 但是同时规定，如果坦白，悔改自新，通过指定的审查，可以给予选举权。

³² 《石家庄市政府秘字第 4 号——为自 4 月 5 日起进行人民代表之选举工作》《石家庄日报》1949 年 4 月 5 日。

席会议→选举委员会分会的设立→审查→预备选举→选举等几个阶段。

此外，正如石家庄市选举委员会副主任臧伯平在选举开始前所指出的，这是“一种阶级斗争”。臧伯平一方面提出“剥夺公民权时应该慎重”，但另一方面又指示“对于应行剥夺公民权的坏分子，也不应轻易给予公民权”³⁴。臧伯平时任石家庄市政府秘书长，之后被选为石家庄市副市长，因此其想法肯定影响到实际选举。

我们在臧伯平的发言以及实施选举前中共的方针中可以看到，石家庄市中共干部始终坚持保证其领导地位。中共党员可以由他们所属的职业团体推荐，还能参加“地区选举”。

关于由人民代表会议选举产生的石家庄市人民政府委员会，已经确定的13名委员中，除石家庄市委员会委员的7名现职人员外，工人2名、妇女1名、党外人士3名。而现职的7名则计划由所属团体选出³⁵。在此我们能看出中共党员及与中共密切的人物已经占到半数以上。该决定由石家庄市党委员会做出，显示出中共极强的领导意识。

在此方针指导下，石家庄此后实施了登记、候选人的提出与选举、竞选。不过最初石家庄市群众对选举并没有积极参与。

当时群众最关心的莫如物价，有人认为“闹选举闹不出来小米来”，还有人“受国民党不民主假民主的影响，对选举无兴趣”³⁶。工商业者和资本家反应更冷淡。另外，基层中共干部也没有理解选举和会议，有人公然声称：“此次选举，不能选资本家当代表”³⁷。

另一方面，据中共的报告，工人则始终积极参加选举。石家庄市的干部利用这样的“积极分子”，进行广泛宣传，敦促广大群众参加选举。通过宣传活动，石家庄市群众逐渐对选举关心起来³⁸。

但是，基层的登记活动比原来石家庄市中共干部想象的更趋激化。事实上，公民登记兼带“反革命分子”的检举，实际也有群众“自动检举出不少坏分子”。通过该过程，群众认为没有公民权的是“黑人”。

同时，这一时期在地方中共干部中，有人认为资本家等于坏人³⁹，对资本家给予公民权很慎重。根据该解释，资本家是“坏人”，不能持选举权或公民权，因而他们也是“反革命者”。因此，“有些为群众所不满的顽伪人员”，“经自动向群众道歉悔过后，始获允许”行使公民权。另一方面，可能受到上述情况影响，部分资本家始终对登记持消极态度。有位资本家说：“去年我没交战勤费，政府也不知道。一登记，就坏了”⁴⁰。对资本家而言，登记意味着自己成为

³³ 《市区各区纷建选举分会——布置市选工作、开始公民登记》《石家庄日报》1949年4月8日。

³⁴ 《关于选举布置工作要点——臧秘书长在区长联席会议上的讲话提纲（1949年4月4日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案《石门市关于城市工作、物资管制会议、南调干部、中等教育、选举、供销社概况等总结、报告》（3-1-1）。

³⁵ 《常委记录（1949年）》石家庄市档案馆所藏石家庄市委员会档案《中共石家庄市委员会1949年1-12月分市委会议记录》（1-1-61）。另外，如下文所述，后人民政府委员会委员增加到25人。

³⁶ 《每周情况汇报第2号（1949年4月15日）》石家庄市档案馆所藏石家庄市委员会档案《中共市委、市委研究室1949年月分、旬工作汇报》（1-2-10）。

³⁷ 《选举人民代表——第1次行使民主权利》，《人民城市的曙光》160页。

³⁸ 到此关于选举的状况，参照《选举人民代表——第1次行使民主权利》，《人民城市的曙光》160-171页。

³⁹ 《中央关于对民族资产阶级的政策问题给东北局的指示（1949年5月31日）》，《中共中央文件选集》（第18册）、318页。

⁴⁰ 《选举人民代表——第1次行使民主权利》同注26，《人民城市的曙光》164页、《每周情况汇报第2号》、《石家庄市选举工作总结（时期不明）》石家庄市桥西区档案馆所藏第2区公所档案《市政府、第2区公所、民政局关于建政、民政、劳动、训练、救灾等方面工作的决定、总结、报告、规划》（3-2-6）。

“坏人”或者暴露自己“犯罪”，他们为此而进退维谷，面临艰难抉择。

虽然存在着种种问题，此次选举得以顺利举行，最终选出了 62 名地区代表、68 名团体代表，共计 130 名，参选率为 74%⁴¹，其中，工人参选率最高，达到 90%。而资本家直至最后对选举也不是很积极，因此某商业街参选率只有 57.3%，至于经营者不过 35.2%⁴²。

此外，《选举办法》中还有预选的规定，规定当选人数为 130 名，候选人数为 143 名，但是似乎没有实行过。由此可见竞争率非常之低。对此有关资料显示：“群众提候选人是只想提本闾本街的干部，而干部又怕提出坏人，也怕提多了，选举时太分散，因而不敢放手，有些群众感到不民主”⁴³。关于被选出的代表，仅“工农兵”（劳动者、农民、兵士）既占 79.2%，资产阶级包括“独立劳动者”不过占 20.76%⁴⁴。而所有代表中，党员比率达 62.3%⁴⁵。因为资产阶级人数太少，所以石家庄中共干部决定邀请党外人士⁴⁶。但是，此后工农兵仍占到 73.125%，保证了中共的优势。（参照表 1）

表1) 石家庄市第一期人民代表大会代表階級区分統計表

階級区分	代表種別	区域代表	团 体 代 表										招請代表	合計	比率
			工会	婦聯	青年团	学聯	文化团体	工商聯合会	回聯	青聯	部隊	農会			
工 農 兵	公營企業労働者	6	16	2	1					1			3	29	18.125
	私營行業労働者	3	5	1					1					10	6.25
	店員	2	1											3	1.875
	農民	21			1					1		8		31	19.375
	革命軍人										6		1	7	4.375
	革命職員	13	6	2	1		2		1				9	34	21.25
	工程師技術人員		2										1	3	1.875
商 工 業 者	工業家	4						2					4	10	6.25
	商業家	3						2					5	10	6.25
手 工 業 者 及 其 他	手工業者	3											3	6	3.75
	自由職業者	5		1			2						4	12	7.5
	学生					2								2	1.25
	貧民及びその他	2		1										3	1.875
合計		62	30	8	2	2	4	4	2	2	6	8	30	160	100
比率		8.75	18.75	5	1.25	1.25	2.5	2.5	1.25	1.25	3.75	5	18.75	100	x

石家庄市首届人民代表大会代表成分統計表] 石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案 市政府石家庄市人民政府人民代表大会彙刊] 3-1-66)、pp.71 を基に筆者作成。

III. 石家庄市人民代表大会召开过程

1949 年 6 月，石家庄市第一届人民代表大会筹备处成立，通过《关于人民代表大会筹备工作的规定》。筹备处成员为：石家庄市政府秘书长鹿毅夫⁴⁷任主任，大林分⁴⁸任副主任⁴⁹。召

⁴¹ 这种情况一般来用“投票率”一词，此处为何有所不同，笔者不太清楚。

⁴² 《情况汇报第 5 号（1949 年 5 月 10 日）》，同注 37，《中共市委、市委研究室 1949 年月分、旬工作汇报》。

⁴³ 《石家庄市选举工作总结》。

⁴⁴ 此处“独立劳动者”具体指什么人不明。

⁴⁵ 《情况汇报第 5 号》。

⁴⁶ 《情况汇报第 6、7 号（1949 年 6 月 30 日）》，《中共市委、市委研究室 1949 年月分、旬工作汇报》。

⁴⁷ 此前秘书长为臧伯平。因臧伯平转任副市长，所以由鹿毅夫任秘书长。鹿毅夫历任石家庄市政府当委员会副书记、石家庄市委员会经济委员会常务委员。在石家庄市人大被选举为人民政府委员会委员。

开大会之前，石家庄市委员会决定设立石家庄市人大党组⁵⁰。如前所述，党组的存在对中共统治非常重要。通过成立该组织，石家庄市中共干部对石家庄人大发挥了巨大影响力。

意味深长的是，“筹备处”虽然称“〔石家庄市〕人民代表会议”，但在《关于人民代表大会筹备工作的规定》里，已经把名称改为“〔石家庄市〕人民代表大会”。也许在石家庄市委员会已确定名称上的变更，但资料中并无明确显示。笔者推测石家庄市的中共干部由于在某些部分实行了中共主张的“普选”，所以期望对外显示其召开了更为进步的大会。

通过以上程序，石家庄市人大于7月21日召开，由吴立人⁵¹致开幕词，吴立人表示，大会旨在建立“人民民主专政的政权机构”，呼吁“全市人民的大团结”，强调了任何人都有发言与民主自由的权利⁵²。

之后由代表和来宾发言，各代表主要强调来自国民党的压迫和由中共开创的新政治形成了鲜明对比，从中可以看出许多对中共政策持赞同意见的人获选。另一方面，裕兴隆货栈公司副经理赵力生提出，“大会不只是把这些意见讨论得更完善，还要找到解决的办法”，呼吁大会不要成为空论。此外，西医研究会主任熊文元谈到，“要紧的是发展工商业，工商业发展了就什么都好起来了”，拥护工商业资本家⁵³。

这一时期，如1949年3月七届二中全会毛泽东的报告⁵⁴、以及1949年4月至5月刘少奇的“天津讲话”所示，中共中央已开始重视城市的经济政策。因此，笔者认为石家庄市的中共干部也随之开始摸索同资本家的合作。

大会翌日，臧伯平发表《石家庄市人民政府工作报告》（以下《工作报告》）⁵⁵。《工作报告》由前言部分、“第一 关于恢复与发展生产”、“第二 关于支援战争”、“第三 关于财政收支”、“第四 关于建政”、“第五 关于文化教育”、“第六 关于市政建设”、“第七 关于公安司法”、“第八 今后工作”等九个部分组成。

前言部分涉及到军事戒严、蒋介石党员登记、发动群众、建立革命秩序，论述了石家庄的发展。

第一部分，指出“恢复与发展生产，必须依靠工人阶级，必须发动工人群众的积极性”。

第二部分，呼吁要注意国民党军队空袭及石家庄市的再次沦陷，高度评价以往防护队组织和治安强化，强调在此基础上贯彻支援前线精神。

第三部分，指出“为了支援全国人民的解放战争，本市人民均有纳税的义务”，但其负担“未超过其总收益的百分之二十五”。

第四部分，指出：“人民民主政府，是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的政权组织。它必须团结工人阶级，农民阶级，小资产阶级，民主资产阶级，共同建设新中国”。

⁴⁸ 关于其他职务，因资料所限，仍不清楚。

⁴⁹ 《黎明的石家庄》52页。

⁵⁰ 《市委会议录（1949年6月-8月）》石家庄市档案馆所藏石家庄市委员会档案《市委会记录》（1-1-1）。

⁵¹ 历任石家庄市委员会的常务委员、宣传部长，第一副书记、秘书长。此后，获选担任石家庄市人民政府委员会委员。

⁵² 《吴立人代表开幕词》石家庄市档案馆所藏石家庄市人民政府档案《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》（3-1-66）、5-6页。

⁵³ 《代表、来宾讲话摘录》同注53，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》6-9页。

⁵⁴ 「中国共産党第7期2中全会における毛沢東主席の報告」日本国際問題研究所中国部会編『新中国資料集成』（第2巻）、日本国際問題研究所、1964年、432-443页。

⁵⁵ 以下，关于臧伯平的报告，参照《石家庄市人民政府工作》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》11-20页。

根据前项，第八部分规定今后工作为发展繁荣公有、私有经济，建设市政等。在此没有涉及战争支援，这与强调该点的华北临时人民代表大会有所不同。

大会第四天，由刘秀峰⁵⁶市长做《目前形势与石市市政方针和今后工作的报告》（以下《施政方针》）⁵⁷。《施政方针》确立了石家庄市政策目标，是一份极为重要的报告。

《施政方针》由“第一部分、目前形势”、“第二部分、团结与民主的问题”、“第三部分、关于四面八方政策的实行”、“第四部分、发展工业农业商业问题”、“第五部分、财政、税收、物价、金融、房租问题”、“第六部分、文化教育”、“第七部分、市政建设”、“第八部分、社会治安”等八个部分构成。

第一部分提出，（1）随着解放战争的胜利，“目前就是扫清国民党反动派的残余势力”；（2）“全国的民主联合政府就要成立”，“新的政治协商会议很快就要召开”；（3）“侵略势力”被驱逐，中国已经获得苏联的“帮助”。

第二部分提出，本次大会为“民主的大会”，为“充分发扬民主”，强调“各阶层人民团结”。针对“有些经理参选不够积极”、“有些人怀疑共产党把持包办”，“是否能选上党外人士？”，《施政方针》指出“我们担心的是共产党员当选太多，而非党人士当选太少了”。但《施政方针》同时还指出“工人、农民是社会上的最有用的人”，因此可以认为这两个阶级仍是政权的主要部分。

第三部分的“四面八方政策”，是指“第一、公私兼顾”、“第二、劳资两利”、“第三、城乡互助”、“第四、内外交流”。

在“公私兼顾”部分，刘秀峰强调了生产，特别是工业的发展，指出必须以此强化国防，保障国家的独立，因此对私人经营，一定要鼓励发展。刘秀峰还针对“迟早也是实行共产主义，我经营它干什么”的意见提出反驳指出，共产主义“还要经过很长的时间”。此外，为显示中共重视资本家，报告中例举了刘少奇在天津对一位个体经营者的保证，“假使你发展到八个工厂，将来归了国家，厂子还归你经营，给你很高的薪俸，生活不降低甚至能够提高”⁵⁸。

在“劳资两利”部分，刘秀峰提出，“没有前途的就不能赚钱而慢慢的萎缩”。刘秀峰进而指出，“这种赚钱对劳动力有剥削，但是合法的被允许的，而且奖励其存在和发展”，而且“这正是从工人的长远利益着想”。但是，他仍不忘提醒，“只是这一方面还不行”。关于允许对劳动者的“剥削”，从中共思想来看，是一个很有划时代的改变，我们从中能够看到刘秀峰如何用心良苦争取资产阶级的支持。

在此基础上，刘秀峰指出这“四面八方政策”，“一方面支援战争，一方面还要保障人民需要”。因此，在第五个部分，他提出石家庄市的财政“为了支援战争，进行建设，与解决上级政府的开支”。特别是关于支援战争，刘秀峰指出“战争是大家的责任”，呼吁承担战争费用。

另外，会议通过的《关于战勤费的决议》中提到战争勤务，但还规定如果缴纳一定程度的米，可免除该义务。

此后，《工作报告》和《施政方针》通过了代表讨论，在大会获得通过⁵⁹。特别是《施政方针》细分为《关于工商方面决议》、《关于税收方面决议》、《关于战勤费的决议》、《市政建

⁵⁶ 历任石家庄市委常委书记、常委第一副书记、石家庄市人民政府党组书记。臧伯平调任后，继任石家庄市市长。

⁵⁷ 以下关于《施政方针》，参照《目前形势与石市施政方针和今后工作的报告》（《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》21 - 36页）。

⁵⁸ 这可能是指刘少奇1949年4月至5月的“天津讲话”。在此意义上，“天津讲话”是非常重要的。

⁵⁹ 《关于政府工作报告与本市施政方针和今后工作的决议》《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》37页。

设方面决议》、《石家庄市一九四九年度市政工程建设计划》、《关于文化教育工作决议》、《公安司法方面决议》、《关于职工、劳资关系等问题的决议》、《关于农业生产问题的决议》、《关于房产房租问题的决议》、《关于回民问题的决议》、《关于妇女问题的决议》、《加强荣军军属烈属优待的决议》等并逐个进行了表决⁶⁰。

从这些项目中我们可以看出，在组织法和选举等能够对中共统治直接带来影响的部分，对于政权更迭并没有作任何议论。刘秀峰在大会上虽对一些具体的问题做了回答，但也仅限于“属于工商业部分的”、“属于市政建设方面的”、“属于街道卫生方面的”、“属于铁路方面的”、“属于工商业方面的”⁶¹。

对此是参加代表不敢涉及、还是中共对这些问题没有要求大家发表意见，我们不得而知。但有关资料显示，对代表的提案，采用了以下三个处理方法：（1）“性质相同的尽量合并，当同一问题之不同意见均予保留，同时并列”；（2）“能办到的具体事项交政府执行”；（3）“目前办不到或已办而群众还不知道或与政策抵触的意见都给以解释”。因此，有可能如（3）所述，因为“与政策抵触”，所以没有议论⁶²。

总之，代表对中共统治带来影响的部分不能提意见（或没有提），这就意味着对这些部分并没有发挥监督职能或对改变中共领导已回天无力。

这种倾向在石家庄市人民政府委员会选举中也有所体现。以下就《石家庄市人民政府暂行组织条例》、规定职权及选举过程做一分析。

根据《石家庄市人民政府暂行组织条例》⁶³，石家庄市人民政府委员会“由石家庄市人民代表大会选举委员 25 人组织”，“并由市政府委员中互选市长、副市长各一人”。

“市政府接受上级政府领导”，有如下职权：（1）“执行市人民代表大会决议”；（2）“讨论执行上级政府交办之通常事项”；（3）“制定提交市人民代表大会之各项建设计划、财政计划及预决算”；（4）“检查本政府与所辖人员之任免及奖征事宜”；（5）“制定对上级政府及市人民代表大会之工作报告”等。

市长则有如下权力：（1）“召开市政府委员会及政务会议”；（2）“领导各局、院、处执行上级交付之任务”；（3）“处理市政府日常政务及紧急事项”等。

此后，石家庄市人民政府委员会的选举依据《石家庄市人民政府委员会委员选举办法》展开⁶⁴。《选举办法》规定候选人为 37 人，“如所提候选人名额超出政府委员名额一倍以上时，进行预选”，但结果候选人只有 33 人，因此没有实行预选；投票为无记名投票，但“不识字之代表”，可“请人代写”；1 人可以选择 25 人，因此票数一共有 3575 票（此种弃权 333 票），开票结果如表 5 所示⁶⁵。

⁶⁰ 《关于工商方面决议》、《关于税收方面决议》、《关于战勤费的决议》、《市政建设方面决议》、《石家庄市一九四九年度市政工程建设计划》、《关于文化教育工作决议》、《公安司法方面决议》、《关于职工、劳资关系等问题的决议》、《关于农业生产问题的决议》、《关于房产房租问题的决议》、《关于回民问题的决议》、《关于妇女问题的决议》、《加强荣军军属烈属优待的决议》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》37 - 49 页。

⁶¹ 《刘市长解答提案中的一些具体问题》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》49 - 50 页。

⁶² 石家庄市人民政府《石家庄市首届人民代表大会的基本经验》，华北人民政府民政部编《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》华北人民政府民政部，1949 年，23 页。

⁶³ 关于此组织条例，参照《石家庄市人民政府暂行组织条例》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》51 - 53 页。

⁶⁴ 参照《石家庄市人民政府委员会委员选举办法》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》，54 页。

⁶⁵ 关于开票结果，参照《石家庄市人民政府委员选举结果》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》，55 页。

在此颇有意思的是，几个中共党员落选⁶⁶。但是，由于“党政革命职员仅6名，工人4名，农民2名，工农老革命2人，工商业资本家4人，工程师、教育界、中、西医生、妇联、回民、手工业者各1人”⁶⁷，因此仅仅党政革命职员、工人、农民、工农老革命，已达14人，超过半数。再加上与中共密切的妇联等人，对中共是非常有利的人员分配。

另外，在华北人大、人民政协中副主席半数是由非党员代表担任，但在石家庄，市长、副市长（各一人）都由党员担任。至此，在石家庄市中共已确立自身优势。

表5. 石家庄市人民政府委员会委员选举结果

人名	得票数	人名	得票数	人名	得票数	人名	得票数
1 劉秀峯 (市長)	143	6 阮慕韓	133	11 熊文元	125	16 李純璞	102
2 鹿毅夫	140	7 戴錫祉	132	12 王濟民	114	17 馮雲章	102
3 戴伯平 (副)	138	8 李爭	132	13 陳梅生	106	18 閻金芬	101
4 吳立人	135	9 郭彤	129	14 喬萬順	106	19 楊明遠	99
5 王應慈	134	10 計根生	125	15 宋公玉	105	20 趙甘年	98
26 李斌	44	29 何子豐	33	32 馬志新	31	35 鄭林	26
27 白文綱	43	30 孟秋舫	33	33 李之光	28	36 趙志鈞	25
28 蔡工焉	41	31 李樹夫	32	34 趙力生	27	37 徐尚斌	22
21 趙銘	94	22 陸春長	93	23 申希禮	93	24 平連	88
25 王文健	73	26 李蔭清	10	27 馬占斌	7		

出所) 根据《石家庄市人民政府委员会选举结果》石家庄市档案馆藏石家庄市人民政府档案《石家庄市人民代表大会汇刊》 3-1-66)、55页。

大会最后由刘秀峰市长致闭幕词，结束了石家庄市人大的全部日程⁶⁸。刘秀峰指出，由于讨论和信息公开本次大会是“民主的”。的确本次财政的公开让与会代表感到吃惊。此外，“四面八方政策”在一定程度上使资本家安心。刘秀峰公开表示，代表是“人民选举的”，因此如果“犯了错误，人民照样有权把你撤换”，从而认可了普通民众的直接监督。在现实上能否撤换我们不得而知，但至少官方承认了这种情况，可以说是个进步。

限于篇幅，本文不能详细介绍，本次大会还决定成立中苏友好协会石家庄市分会，通过了《石家庄市国营公营企业战时劳动保险暂行办法》、《石家庄市私营工厂商店职工工资、工时福利劳动保护战时暂行办法》、《石家庄市棉织业职工工资工时福利等战时暂行办法》、《石家庄市铁业职工工资工时福利等战时暂行办法》、《关于公营公营企业工资劳动时间职工福利等问题的几项决议》、《关于职工教育的决议》等⁶⁹。

IV. 石家庄市人民代表大会的成果与影响

最后，笔者将以收录于1949年10月1日出版的《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》、由华北人民政府民政部起草的《石家庄市人民代表大会代表选举考察报告》（以下简称《考察报告》）和由石家庄市人民政府编成的《石家庄市首届人民代表大会的基本经验》（以下简称《基本经验》）为中心，分析石家庄市人大的成果和问题⁷⁰。

两个报告都评价认为此次大会推进了民主化；在中共领导下、实现与各阶级特别是与资

⁶⁶ 其中，李树夫、马志新等有可能是中共党员。

⁶⁷ 《石家庄市首届人民代表大会的基本经验》，23页。

⁶⁸ 《刘秀峰市长闭幕词》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》57 - 58页。

⁶⁹ 《发起成立中苏友好协会石家庄市分会缘起》、《石家庄市国营公营企业战时劳动保险暂行办法》、《石家庄市私营工厂商店职工工资、工时福利劳动保护战时暂行办法》、《石家庄市棉织业职工工资工时福利等战时暂行办法》、《石家庄市铁业职工工资工时福利等战时暂行办法》、《关于公营公营企业工资劳动时间职工福利等问题的几项决议》、《关于职工教育的决议》，《石家庄市人民政府人民代表大会汇刊》84 - 93页。

⁷⁰ 关于前者，参照华北人民政府民政部《石家庄市人民代表大会选举考察报告》，《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》（19 - 23页）。关于后者，参照《石家庄市首届人民代表大会的基本经验》（23 - 26页）。

本家的团结，建立了人民民主专政政权；由《四面八方政策》打下发展工商业的坚实基础等，将这些归于大会成果。关于选举，《考察报告》评价认为，“选举开始时由于国民党伪选的遗毒影响以及提名人中某些地区不够尊重民意，使群众对民主抱一些怀疑”，但“老百姓代表占了多数”，因此群众都“认识到选举是‘民主的’”。

但《考察报告》显示，关于代表的选举方法在石家庄市的中共党内也有议论。如上文提到，中共干部除能参加自己职业团体内选举外，还能参加地区选举。这样一来，“有些干部能参加六种选举”，对此有的党员认为是“不平等”的。还有，因为时间短，“候选人多不是本街人”，“选区太大”，各个人要选择的代表人数也太多，因此“有些选民对候选人了解不够，甚至有的还记不住候选人姓名”，“不能很好发挥自己应有权力”。在此报告里显示，不能选择候选人的人，“要求代笔人”，但“代笔人就发生了包办现象”。这很难说正确反映民意。

针对以上情况，《考察报告》指出，今后应该“以职业选举为基础”，“职业团体会员不再参加地区选举”。此外，《考察报告》对今后召开的“代表会”提出建议：（1）“要充分发挥代表会的权力和作用，善于通过代表大会联系群众”；（2）“会前必须充分准备”；（3）“代表大会一经成立，必须坚持下去”。

同时，由石家庄人民政府编制的《基本经验》，围绕大会召开之前的状况指出：“自12月合作会议后，干部思想上对资本家存有左的情绪，偏重管理和强调反对投机商人”，因此，“资本家听到些空气发生怀疑”。所以，石家庄市当时，“陷于不景气，物价不稳，农村购买力低，银行只收不贷、税重”，“致使有些商店倒闭，工商资本家怀疑他们有无前途”。

可能因为当时华北人民政府强调支援战争，因此进行物质和精神动员。石家庄市的中共干部对经济的停滞开始有了危机感，认识到要强调团结资本家，必须解决生产发展问题。

但是，石家庄市人大并没有完全解除资本家的怀疑。关于这一点，《基本经验》指出：“在会议过程中始终贯穿着民主与团结的方针”，所以部分资本家发言和批判“政府只照顾了劳方”。因此，“劳资双方的代表争论很激烈”。对此《基本经验》评价“工人的觉悟是提高了”，但也要注意“在方式上气不要太盛”。《基本经验》还指出“也有少数落后的上层人物觉得选上工农不如选有知识的能办事”。

这就显示出劳资对立这一尖锐事实。而且，大会的决议中没有提到政治部分，以及把工人、农民放到政权主人位置，由此我们可以看出，石家庄市的中共干部虽然关怀资本家，但也仅限于经济范围内。因此，出于对自身政权的影响这一点而言，石家庄市的中共干部支持工人或农民，上文对石家庄市中共干部言行所作分析可证实这一事实。

其实，这些问题在同时期召开的其他地区的“各界人民代表会议”中也普遍能看到。保定市（1949年1月）、张家口（4月）、太原（5月）、天津（8月），都召开过各界人民代表会议，在所有的城市都很少有工商业代表，对他们最终持怀疑态度。例如，保定有代表发言提议“建立纺织工厂，以利解决市民的生活困难”时，有干部当即反驳，态度很不谦虚，阻止对方发言⁷¹。

在天津，会期甚至仅有4天，无相当于石家庄市《施政方针》的政策出台，亦无任何决议即草草闭幕。因此，关于天津的各界人民代表会议，作为报告者的天津市人民政府也不得不承认“大会没有充分发扬民主”；而且也存在工人“对资本家一开口就批评”的现象⁷²。由上述情况来看，华北各地劳资对立现象有所加剧。

其实天津这样草草召开人民代表会议的现象，有可能是秉承中共中央的意向。中共中央

⁷¹ 关于上述事实，参照华北人民政府民政部《太原、保定、张家口各界人民代表会议情况与经验的综合汇报》（《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》26 - 29页）。

⁷² 天津市人民政府《天津市各界人民代表会议初步总结报告》，《各级人民代表大会各界人民代表会议经验汇集》，29 - 30页。

于1949年7月指示“凡三万人口以上的城市，在解放两个月至迟三个月后，即应召开各界代表会议，以为党与政府密切地联系人民群众的重要方法之一”⁷³。

同样指示在8月中旬、8月末也曾发出，毛泽东本人几次发出同样的指示。由此可以看出，毛泽东与中共中央是如何重视和急于在各地方召开人民代表会议的。上述这些指示还规定“共产党员及可靠地左翼分子，应超过二分之一”⁷⁴。

9月正是人民政协召开的时期。因此，中共可能希望通过召开人民代表会议，争取地方支持，从而胜利召开人民政协。周恩来在人民政协曾经发言表示，“人民代表会议为地方政协”，该发言可能与上述情况有所关联⁷⁵。实际上在很短时期内召开人民代表会议，使“形式主义”问题浮出水面⁷⁶。

在此状况下，石家庄市人大当时较早地召开了获得广泛民意支持的、进步的人民代表大会（会议），结果中共认为石家庄市人大与各界人民代表会议性质是一样的⁷⁷。此后，经过几年，石家庄市人大，在制度上直接转换到人民代表大会。

结论

本文通过分析建国前夕召开的石家庄市人大，探讨中共怎样在地方获取统治合法性。

如上所述，虽存在众多问题，但中共通过地方代表大会（或代表会议），获得了民意支持，在地方获取了统治合法性，继而取得了统治即将建国的中华人民共和国的合法性。

在此情况下，石家庄市人大被称为“大会”，意在彰显将其办成当时较为进步的大会，但结果，本次大会与人民代表会议被视作同等，相对以后召开的正式的人民代表大会，不得不停留于“临时性”大会阶段。

然而，仅仅两年后，存在诸多问题的石家庄市人大于1951年受到中共批判，认为其“选举问题上存在着严重的资产阶级‘形式’民主的缺点”⁷⁸。笔者认为，此后在中国出现了无视民主程序的倾向。笔者推测，其原因在于，这两年为了进行朝鲜战争，新政权不得不在物质和精神上最大程度地进行动员，因而不得不断然实行权力集中。笔者希望通过第一手资料，以实证研究作为今后课题。

（本文执笔过程中，承蒙中共中央党校李国芳老师帮助获得部分资料，在此表示感谢）

⁷³ 《中央关于迅速召开各界代表会议和人民代表会议各中央局、分局的指示（1949年7月31日）》《中共中央文件选集》（第18册），395 - 396页。

⁷⁴ 《开好县的各界代表会议（1949年9月7日）》，《毛泽东文集》（第5卷），340 - 341页。

⁷⁵ 《关于人民政协的几个问题（1949年9月7日）》，中共中央统一战线工作部、中共中央文献研究室编《周恩来统一战线文选》人民出版社，1984年，137页。

⁷⁶ 《华东局转来察哈尔省委八月三十一日关于各界代表会议的报告（1949年9月2日）》，《中共中央文件选集》（第18册），443 - 444页。

⁷⁷ 《中央关于人民代表大会同各界人民代表会议的区别问题给东北局的指示》，458 - 459页。

⁷⁸ 敬生《石家庄市人民代表选举工作存在严重的形式主义偏向》，《人民日报》，1951年8月28日。