



《共同纲领》：党领导制定的建国纲领

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议一致通过《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）。《共同纲领》全文七章六十条，明确规定了新中国国体、政体、军事、经济、文教、民族、外交等各项制度和政策，在1954年宪法颁布前起着临时宪法作用，规划了建设新中国的总蓝图。中央档案馆珍藏着一批《共同纲领》的原始手稿，直观见证了当年中国共产党领导各民主党派、各族各界共商新中国建国大计，历时一年时间打磨成型，从酝酿、起草、反复磋商到表决通过的完整过程。

刘坤

响应新中国建国大势 先期搭建《共同纲领》基础框架

随着解放战争的顺利进行，中国共产党领导全国各族人民推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治。参加这场斗争的各民主阶级，都希望建立一个民主联合政府。从1947年12月中共中央会议提出新民主主义革命三大经济纲领，到1948年9月中央政治局会议确定新国家的国体和政体，有关建立新中国的各项大政方针一直在加紧酝酿。1948年4月30日，中共中央发布“五一口号”，正式发出召开新政治协商会议、成立民主联合政府的号召，拉开筹建新中国的序幕。9月28日，中共中央决定将中央城市工作部改为中央统一战线工作部，任命李维汉为部长，负责联络各民主党派和筹备新政协的各项具体工作。

1948年10月，周恩来与到达西柏坡的民主人士符定一、吴晗、周建人等人协商，拟定了《关于召开新的政治协商会议诸问题（草案）》，经毛泽东审改后以中共中央名义发给东北局，征求抵达哈尔滨的沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴等民主人士的意见。函电中明确指出：“关于共同纲领，提议由新政协筹备会起草。目前即可交换有关纲领的各方意见，中共中央正在准备一个草案。”这里所指的草案就是《共同纲领》的第一次起草稿，由李维汉主持完成，命名为《中国人民民主革命纲领草稿》。

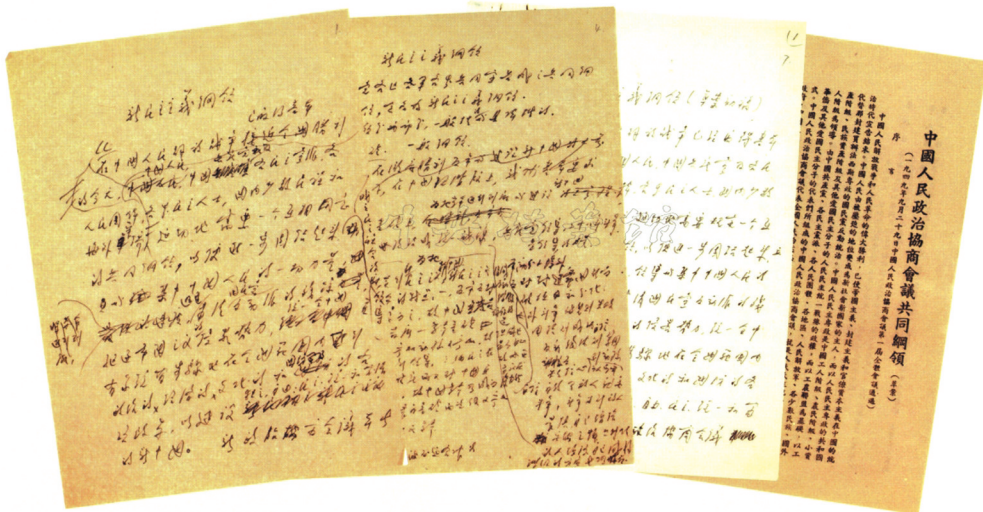
这份初稿划分十大板块共四十六条，覆盖政权、军事、土改、民族、外交等领域，搭建起后续所有稿本沿用的内容分类逻辑。彼时解放战争尚在决胜阶段，文稿重心偏向战时动员、土地改革与支前保障，对全国解放后的长期国家建设规划着墨有限。随着战局快速推进，1949年3月，党的七届二中全会确立全国胜利后新民主主义的建设蓝图，同年6月，毛泽东的《论人民民主专政》系统阐释人民民主专政理论，原有偏重战时任务的初稿已难以适配全面建立新中国的顶层设计要求。新政协筹备会成立后，决定以早期文稿搭建的框架为基础，重新撰写立足和平建设、兼顾长远发展的全新纲领文本。

周恩来数易其稿 打磨《共同纲领》核心底稿

1949年6月15日至19日，新政协筹备会第一次全体会议在北平召开，会议下设6个专项小组，第三小组专司《共同纲领》起草修订，周恩来担任组长，许德珩任副组长，吸纳各民主党派、人民团体、行业代表共同参与。18日第三小组召开第一次全体会议。周恩来在会上说明了起草工作的重要性，以及以往工作的情况。他强调我们的政协会议，加上一个“新”字，以区别于旧的政治协商会议。纲领将“决定联合政府的产生，也是各党派各团体合作的基础”。会议决定由中共起草共同纲领的初稿，周恩来亲自担任执笔任务。

6月下旬，周恩来用一周左右时间独立完成《新民主主义纲领》完整手写底稿，后来改为《新民主主义的共同纲领》，构成纲领成型过程中最关键的第二阶段文本。中央档案馆留存的手稿原件清晰记录了多处关键修改痕迹，直观呈现出制度设计不断完善的过程：原稿通篇使用“新政治协商会议”表述，在中央政治局确定正式名称后，周恩来逐处涂改，统一替换为“中国人民政治协商会议”；原本八章的结构经亲笔删减合并，最终确立总纲、政权机构、军事、经济、文教、民族、外交七章框架；同时增补“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”经济总方针，细化民族平等、民族区域自治等重要条文，弥补早期文稿重战时、轻建设的短板。

文稿完成后，周恩来第一时间报送毛泽东、刘少奇、朱德等中央领导集体审阅。中央高层逐句通读批注，对条文逻辑、文字表述等作出多处调整，将初稿六十一条精简为六十条，随后批示印刷成册，分发全体参会代表广泛征集修改意见，《共同纲领》由此进入大范围协商修订阶段。



周恩来起草的《中国人民政治协商会议共同纲领（草案）》和历次稿本（节录）（中央档案馆藏）

分层次全域研讨，凝聚各界人士共识

从中共方面正式提出草案初稿，到9月16日新政协筹备会常委会第六次会议通过，该稿除各党派在本组织内讨论外，还由先后到达北平的政协代表们分组讨论2次，政协筹备会第三小组本身讨论3次，筹备会常委会讨论2次，共计7次。

各界代表立足自身领域、结合国情实际，提出近千条修改建议，涵盖经济发展、劳工权益、宗教政策、妇女儿童保障、民族发展、对外交往等方面。这些修改建议经过反复协商、讨论，最终达成了一致。对此，九三学社代表许德珩说：纲领草案是经过筹备会多次的周详讨论的，在大会开幕以前来到北平的六百多位代表也曾经分组多次的研讨，六百多位同仁之中，可以说是很少没有发言的，也更很少发言不被重视的；凡是在目前紧要的，能够办得到的建议，都是被采纳的。这种民主的、实事求是的精神，是值得我们欣慰的。

9月以后，《共同纲领》的起草工作进入最后阶段。毛泽东在这一阶段直接参与各次过程稿的修改工作，他在香山双清别墅夜以继日地工作，据《周恩来年谱》记载，“9月10日晚九时，在毛泽东处讨论《共同纲领（草案）》，至次日晨七时”。毛泽东在审稿时改写了这样一段话，“各级人民代表大会

闭会期间的各级政权机关为各级人民政府。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”。这段话也最终被写进正式通过的《共同纲领》第二章“政权机关”第十二条中。

在纲领起草过程中，有两个很重要的问题得到了确认。一个是新中国的国家结构形式，是采用单一制，还是采用苏联那样的联邦制？这个问题是毛泽东提出来的，经过多方论证，确定新中国在统一的（单一制的）国家内实行民族区域自治制度，而不实行联邦制。这一重大决策，是中国共产党运用马克思列宁主义的民族理论解决中国民族问题的一个新的伟大创造。另一个问题是，在纲领中要不要写入社会主义社会的前途？这是在政协代表讨论纲领草案过程中提出来的。对于这个问题，毛泽东指出：“纲领中只说现阶段的任务，如果说得远一点就变得空洞了。”周恩来也曾提到，“只有全国人民在自己的实践中认识到这是唯一的最好的前途，才会真正承认它”“暂时不写出来，不是否定它，而是更加郑重地看待它”。中国共产党的这种实事求是的精神，具有很强的说服力，使政协会议各方面的代表达成了共识。

政协大会最终审议，新中国建设蓝图正式落地

1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平（今北京）隆重开幕，标志着《共同纲领》进入最终审议定型阶段。9月22日，周恩来向大会作《关于〈中国人民政治协商会议共同纲领〉草案的起草经过和特点》报告，全面梳理从初步酝酿、执笔起草、多层协商到反复修订的全部历程，详细解读纲领各项制度设计、政策安排的历史背景与现实依据，为全体代表审议表决提供依据。

会议期间，全体代表本着对国家、对人民高度负责的态度，对纲领草案开展最后一轮逐条审议、细致校核，仅对部分文字表述、语序逻辑进行微调，未改动核心制度与基本方针。经过多轮民主审议、充分讨论，于9月29日大会举行正式表决，全票一致通过《中国人民政治协商会议共同纲领》。全票通过的背后，是长达一年多层次、全方位的民主协商。从党内先期搭建基础框架，到中央高层统筹顶层设计，再到全体代表敞开建言、集体审议，全过程打破单一群体视角局限，真正凝聚起全国各族人民建设新中国的最大共识。

此后5年间，《共同纲领》指引新中国完成政权巩固、经济复苏、社会革新、民族团结、外交开拓等一系列开创性工作，为国家长远发展筑牢根基，名副其实地成为新中国的建国纲领和建设蓝图，是一部真正立足于中国实际、切合人民需要的行动纲领，是具有临时宪法性质的人民大宪章。回望完整起草历程不难看出，这份纲领并非

单一主体的文本创作，而是党领导统一战线践行民主协商、立足实事求是谋划国家未来的历史结晶，为新时代发展全过程人民民主、巩固和发展统一战线提供了厚重历史经验。

党的全面领导是协商建国的根本保证。纲领起草全程由中共中央统筹方向、分层推进，前期依托统战力量搭建基础文本，中期由周恩来牵头顶层重构，后期组织全社会广泛参与研讨，既牢牢把握新民主主义建国根本方向，又充分尊重各民主党派、各界群众的话语权与参与权，生动彰显我国新型政党制度的独特优势。

多层次民主协商是凝聚全民共识的重要路径。整部纲领的诞生就是一次完整的全过程人民民主实践，从党内草拟、高层审改到各界研讨、大会审议等，多个环节层层推进，大到国家根本制度，小到民生具体政策，全部敞开讨论、反复打磨，从根源上区别于旧式精英立法模式，充分印证人民当家作主的立国本质。

实事求是建章立制的重要底色。三轮起草各有侧重、一脉相承：早期文稿立足解放战争现实，聚焦战时治理需求；周恩来执笔稿立足全国解放大局，补齐长期建设制度设计；各界修订稿兼顾社会各阶层合理诉求，平衡短期恢复与长远发展，始终立足中国国情调整完善文本，为当代国家制度建设树立了求真务实的优良传统。

据《学习时报》