

DOI:10.16624/j.cnki.11-3844/d.2026.05.013

董必武与新中国的筹建

王怀乐

2026年是董必武同志诞辰140周年。董必武不仅是中国共产党的创始人之一，也是中华人民共和国的缔造者之一。董必武为新中国的筹建付出了大量心血。他领导华北人民政府发展生产、支援前线，为中央人民政府奠定机构和干部基础；领导起草《中华人民共和国中央人民政府组织法（草案）》，为此后行政法规的制定指明方向；高度重视统战工作，广泛凝聚党内外力量。

一、领导华北人民政府作了 建政与行政的探索

1948年，随着解放战争的胜利推进，建立新中国开始提上日程。3月20日，毛泽东在为中共中央写的对党内的通报中指出成立中央人民政府的时机大约在1949年，这是中国共产党首次提出成立中央人民政府、建立新政权的时间表。随着战争形势的高歌猛进，中共中央审时度势，开始部署建立新政权。4月30日，中共中央发布纪念“五一”劳动节口号，号召“各民主党派、各人民团体、各社会

贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。从8月开始，各方代表开始分批进入解放区，在中国共产党的领导下，积极参与筹备召开新政协。

在“五一口号”发布前后，建立新政权的相关工作也已开展起来。5月，中共中央决定将晋察冀、晋冀鲁豫两解放区合并为华北解放区，成立华北联合行政委员会，由董必武担任主席。在新政府成立之前，华北联合行政委员会代行政府职责，负责对外发布命令与处理一切重要事情，并筹备了华北临时人民代表大会。8月，华北临时人民代表大会在石家庄召开，选举董必武等27名委员组成华北人民政府委员会。此次大会虽然是临时性、区域性的，但它是中国共产党领导民主建政的一次重要实践和有益探索，在会议组织、程序、功能等方面为全国人民代表大会制度的建立奠定了良好基础。正如董必武在大会开幕词中所指出的，“它是中国民主革命历史中划时代的一次大会”，“将成为全国人民代表大会的前奏和雏形”。

9月，董必武以临时召集人的名义召

集华北人民政府委员会第一次会议，并被选为华北人民政府主席，薄一波、蓝公武、杨秀峰当选为副主席。会议还通过了各部、会、院、行、厅、局的负责人选。26日，董必武率华北人民政府委员会及全体干部就职视事，宣告华北人民政府正式成立。在董必武的领导下，华北人民政府积极有序建立各级人民政权，恢复发展生产，推动文教建设，在一年多的时间里，不仅有力地完成了支援前线任务，而且积累了丰富的政权建设经验，培养了大批干部和人才，为新中国中央行政体制的建立奠定了坚实基础。

1949年10月1日，中华人民共和国中央人民政府成立典礼在北京天安门广场举行。此时，中央人民政府各部门机构尚未建立。但一个月之内，中央人民政府直属的主要部门机构均正式成立。之所以如此高效，是因为中央人民政府各部门组织机构的成立大都有华北人民政府各部门做基础。聂荣臻回忆道：“刚进城时候的政府实际上就是1948年在石家庄成立的华



董必武在华北人民政府成立大会上发表就职讲话

北人民政府，仍由董必武同志任主席。进北平以后，他那个机构就代管全国行政事务方面的事情了，直到1949年10月1日才成立了中央人民政府。中央人民政府的底子就是华北人民政府，在它那个基础上组织了各个部。”华北人民政府部门包括秘书厅、民政部、教育部、财政部、工商部、农业部、公营企业部、交通部、卫生部、公安部、司法部、劳动局、华北财政经济委员会、华北水利委员会、华北人民法院、华北人民监察院、中国人民银行、文化艺术工作委员会、华北高等教育委员会等。中央人民政府政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列部门：内务部、外交部、情报总署、公安部、财政部、人民银行、贸易部、海关总署、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、科学院、新闻总署、出版总署、卫生部、司法部、法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会，还设秘书厅办理日常事务等。通过对比华北人民政府部门与中央人民政府政务院部门不难发现，尽管后者数量更多，分工更细，但主要部门都能从华北人民政府找到对应的部门。

同时，华北人民政府还为中央人民政府的成立提供了一定的干部人员储备。例如，华北人民政府主席董必武担任中央人民政府委员、政务院副总理、政务院政法委员会主任；第一副主席薄一波担任中央

人民政府委员、政务委员、政务院财经委员会副主任、财政部部长；第二副主席、民政部部长蓝公武担任最高人民检察署副检察长、政务院政法委员会委员；财政部部长戎子和担任中央人民政府财政部副部长；工商部部长姚依林担任中央人民政府贸易部副部长；司法部部长谢觉哉担任政务委员、内务部部长、政务院政法委员会委员；等等。

正是有了这样坚实的基础，中央人民政府才能在开国大典之后迅速充实并投入运转。可以说，华北人民政府就是中央人民政府的雏形。10月31日，华北人民政府正式向中央人民政府政务院办理移交。自1948年9月成立，董必武带领华北人民政府在13个多月时间内顺利完成了支前和生产两大任务，为新中国的成立、中央行政体制的建立以及人民代表大会制度的探索作出了巨大贡献。

二、为成立中央人民政府作了法律上的重要准备

在各方代表分批进入解放区期间，1949年3月，中共七届二中全会在河北西柏坡举行。这次会议是解放战争时期党召开的唯一一次中央全会，集中讨论了夺取全国胜利和筹建新中国的问题，明确党的工作重心从乡村转移到城市，规定了全国革命胜利后党在政治、经济、外交方面的基本政策，对迎接中国革命胜利和新中国各项建设事业具有重要的指导作用。董必武出席了此次会议，并在会后深度参与

了新中国的筹建工作。

新中国的筹建工作，是通过中国人民政治协商会议第一届全体会议完成的。1949年北平和平解放后，经过长时间的协商和准备，6月，新政协筹备会第一次全体会议在北平举行。董必武作为中国共产党的代表出席会议。会议通过了《新政治协商会议筹备会组织条例》《关于参加新政治协商会议的单位及其代表名额的规定》和新政协筹备会常务委员会名单。新政协筹备会常务委员会下设六个小组，分别负责拟定参加新政协会议的单位名单及代表人数；起草新政协会议组织条例；起草共同纲领；拟定中华人民共和国政府方案；起草大会宣言；拟定国旗、国徽和国歌方案等工作。董必武为第四小组组长，负责政府方案的拟定。

第四小组在董必武的带领下很快便投入了工作。6月18日，董必武主持召开



1949年2月，华北人民政府迁至北平办公，图为刚进城时的董必武



1949年6月，董必武（前排右三）和朱德（前排右四）、林伯渠（前排右五）、沈钧儒（前排右二）等在新政协筹备会全体会议上。在16日举行的新政协筹备会常务委员会第一次会议上，董必武被推选为拟定中华人民共和国政府方案组组长

第四小组第一次全体会议，推举张志让等七人成立提纲起草委员会准备讨论提纲。23日，提纲起草委员会召开会议，董必武作了《政府组织纲要中的基本问题》的发言，对国家名称、国家属性、最高政权机关及其组织原则等问题提出了初步意见。他指出，在人民代表大会召开前由新政协产生政府，将来是人民代表大会产生政府；中央人民政府委员会是最高政权机关，政务院是最高行政机关。会议经过讨论，同意董必武的意见，决定以提纲起草委员会的名义提交小组全体会议讨论。7月8日，第四小组第二次全体会议详细讨论了《政府组织纲要中的基本问题》，决议国家名称定名为“中华人民共和国”，最高政权机关为全国人民代表大会，在其未产生前由新政协产生的人民政府委员会作为国家最高政权机关，最高行政机关可称为国务院（或其他适当名称）。会议还推定董必武、张奚若、阎宝航、王昆

仑、张志让五人组成政府组织法大纲起草委员会，董必武为召集人，负责大纲的起草。7月上旬到8月中旬，董必武连续主持三次政府组织法大纲起草委员会会议，通过了政府组织法的初步草案。这期间，董必武担任政府组织法大纲起草人，其他委员以书面方式提供意见。7月下旬，董必武完成政府组织法草案初稿，之后，根据第二次大纲起草委员会会议意见对初稿进行了修改，并征询了钱端升、王之相、邓初民等专家的意见，形成修改稿。不久之后，董必武又根据第三次大纲起草委员会会议讨论情况对修改稿进行斟酌，形成修正稿，此时用的国名是“中华人民共和国”。8月17日，第四小组召开第三次全体会议，修正通过了政府组织法的初步草案，提交新政协筹备会的常务委员会。8月27日，董必武在新政协筹备会常委会第四次会议上作了中央人民政府组织法草拟经过的报告，会议讨论修改了《中华人民共和国中央人民政府组织法（草案）》，并推定由董必武、黄炎培、李立三、马叙伦、张奚若组成小组，以董必武为召集人，进一步研究有关问题，修改草案。9月13日，董必武出席新政协筹备会常委会第五次会议。会议对草案又作文字修改后基本通过。9月16日，新政协筹备会常委会第六次会议通过了中央人民政府组织法修改草案。第二天，董必武在新政治协商会议筹备会第二次全体会议上作了草案起草经过的说明及主要内容介绍，会议原则通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法

（草案）》，提请新政协会议审议。至此，筹备会第四小组的工作顺利完成。

9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂隆重举行。董必武作为16位中国共产党代表之一参加了会议，并受筹备委员会的委托，在会上作《关于草拟中华人民共和国中央人民政府组织法的经过及其基本内容的报告》。大会一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》等重要文件。董必武当选中国人民政治协商会议全国委员会委员和中央人民政府委员会委员。

《中华人民共和国中央人民政府组织法》包括总纲、中央人民政府委员会、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察署、本组织法的修改权及解释权等内容，对国家性质、政权组织



1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平举行。图为出席会议的中共代表团在中南海合影。前排右起：毛泽东、徐特立、吴玉章、董必武、林伯渠、刘少奇。后排右起：齐燕铭、陆定一、周恩来、徐冰、彭真、陈云、李克农、刘澜涛、安子文

形式、机构职权等作出了详细规定。从提纲起草到撰写草案初稿，再到一轮轮修改，《中华人民共和国中央人民政府组织法》凝结了董必武的大量心血。在主持繁重的华北人民政府工作的同时，董必武圆满完成了这项任务。

三、为建设新中国广泛团结党内外力量

筹建新中国是中国共产党与各民主党派、人民团体、无党派民主人士通过中国人民政治协商会议，以民主协商的方式完成的。统一战线在此过程中发挥了重要作用。董必武是中共统一战线工作的卓越领导者，在新民主主义革命时期长期从事统战工作，积累了丰富的经验，对统战工作的重要性有着深刻认识。因此，在筹建新中国期间，董必武高度重视统战工作，并以身作则，教育广大党员干部团结党外人士，为建设新中国广泛汇聚力量。

早在1948年8月华北临时人民代表大会期间，董必武就在党员大会上阐述了团结党外人士的必要性，指出：“今天民主革命已进入更复杂的情况，必须注意团结党外人士。”“要真正彻底消灭国民党，还要费很大力量争取更多的人。”为了更好地促使华北人民政府各部门参加筹备召开新政协会议和准备成立中央人民政府，1949年8月25日，董必武对华北人民政府科长以上党员干部作了《关于人民政治协商会议及团结民主人士问题》的报告，不仅阐述了新政协的性质、职权，更强调了团结民主人士问题的重要性。董必

武在报告中批评了诸如“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”等存在于部分干部中的错误观点，指出“不团结民主人士，不争取可能争取的朋友，我们便犯了关门主义的错误，我们便陷于孤立，便不能取得革命彻底的胜利”，“只有争取民主人士到我们阵营里来，才是符合于革命的利益，符合于广大人民的利益。我们党的统一战线方针是正确、坚定的方针。不争取民主人士和我们合作，即不争取小资产阶级和民族资产阶级和我们合作，就违背了党的方针”。

同时，董必武注重做好与各界民主人士的团结工作。1949年1月20日，中共中央华北局和华北人民政府为新近由国民党统治区和海外来到华北解放区的各民主党派、各人民团体代表及无党派民主人士周建人、胡愈之、符定一等举行欢迎会，董必武代表主办方即席致词，热烈欢迎他们的到来。北平和平解放不久，华北人民政府迁入北平。各地民主人士和各界代表也纷纷来北平共商国是。自2月起至9月，董必武几乎每月都要到车站迎接各方人士。

此外，他还代表中共中央或华北人民政府先后出席了全国妇女第一次全国代表大会、华北新民主主义青年团首届代表大会、中华全国青年第一次代表大会、中华全国铁路职工临时代表大会、中华文学艺术工作者代表大会等，要求各界在中国共产党领导下更好地开展工作。为了使新政协更广泛地吸收各方面人员参加，董必武



1949年7月2日，董必武在中华文学艺术工作者代表大会上讲话

还参与或发起、组织了自然科学工作者代表会议筹备会、中华教育工作者代表会议筹备会、中国新法学研究会发起人大会、中华全国社会科学工作者代表会议、新政治学研究会发起人会议等。

1949年10月1日，中华人民共和国中央人民政府成立典礼在北京天安门广场隆重举行。从石库门到天安门，董必武跟随中国共产党的脚步走了28年。在紧张的筹建工作完成后，董必武迅速投入新中国的建设事业。他历任中央人民政府委员，政务院副总理兼政治法律委员会主任，最高人民法院院长，全国政协副主席，中华人民共和国副主席、代主席，中央政治局委员、常委，全国人大常委会副委员长等职务，为新中国的巩固、建设和发展不懈奋斗，直至生命最后一刻。（责任编辑 袁倩）

作者：中国社会科学院当代中国研究所副研究员