

论内蒙古自治区《施政纲领》与 《暂行组织大纲》的价值

张玉娥^{1,2}

¹内蒙古大学民族学与社会学学院, 内蒙古 呼和浩特

²内蒙古师范大学旅游学院, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2021年8月25日; 录用日期: 2021年9月7日; 发布日期: 2021年10月13日

摘要

内蒙古自治区《施政纲领》和《暂行组织大纲》是内蒙古成立时的重要历史文献。探讨其历史价值, 对于理解内蒙古是我国民族区域自治制度的发源地, 对于解读民族区域自治制度的理论根源和实践作法, 对于洞悉民族区域自治制度的本质有重要意义。基于文本研究、事实论证和逻辑分析, 本文认为, 两文件为内蒙古自治区的成立、规范运行及各项历史任务的完成提供了直接法律依据和明确立法引领; 两文件践行了“两个结合”的原则, 奠定了民族区域自治制度维护国家统一、保障民族团结和少数民族当家作主以及进行国家和中华民族共同体建构的制度本质和使命。

关键词

内蒙古自治区, 内蒙古自治区施政纲领, 内蒙古自治区暂行组织大纲, 价值

On the Value of Inner Mongolia Autonomous Government's *Administrative Program and Provisional Organization Outline*

Yu'e Zhang^{1,2}

¹College of Ethnology and Sociology, Inner Mongolia University, Huhhot Inner Mongolia

²School of Tourism, Inner Mongolia Normal University, Huhhot Inner Mongolia

Received: Aug. 25th, 2021; accepted: Sep. 7th, 2021; published: Oct. 13th, 2021

Abstract

Inner Mongolia Autonomous Government's Administrative Program and Provisional Organization Outline are important historical documents when Inner Mongolia was founded. To explore the legal value of the two documents is of great significance to deeply understand that Inner Mongolia is the birthplace of China's regional ethnic autonomy system, to comprehensively understand the theoretical root and practice of China's regional ethnic autonomy system, and to understand the institutional essence of the regional ethnic autonomy system. Through the study of the text, the demonstration of the facts and the logical analysis, this paper believes that the two documents provide a clear and direct legal basis and legislative guidance for the establishment, standardized operation and completion of various tasks of the Inner Mongolia Autonomous Government; the two documents have implemented the principle of "two combinations" and laid down the institutional essence and mission of the system of regional national autonomy to safeguard national unity, ensure national unity and minority ownership, and construct the state and the Chinese nation community.

Keywords

Inner Mongolia Autonomous Government, Administration Program of Inner Mongolia Autonomous Government, Provisional Outline of Organization of Inner Mongolia Autonomous Government, Value

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

《内蒙古自治政府施政纲领》和《内蒙古自治政府暂行组织大纲》(以下分别简称“《施政纲领》”和“《组织大纲》”或两文件)是于1947年4月25日至27日间,由内蒙古人民代表会议讨论并通过的重要法律文件。两文件对于深刻认识统一与自治相结合的民族区域自治制度,对于深入理解内蒙古是我国民族区域自治制度的发源地,对于全面解读我国民族区域自治制度的理论根源和实践作法有着不可或缺的价值和地位。与此不相称的是,民族法学界对两文件长期忽视,未见系统的专门的研究成果。文献显示,只有个别学者注意到两文件为建国后的民族区域自治提供了“成功的范例和宝贵的经验”,是“最早出现的、具有自治条例性质的法律文件”[1]。而这些认识也只是两文件价值和意义的一部分。两文件所承载的历史价值,需进一步挖掘。

2. 《施政纲领》和《组织大纲》为内蒙古的成立提供了直接法律依据

日本投降后,内蒙古面临着前途和命运的抉择。中国共产党也充分认识到内蒙古民族解放的重大意义及内蒙古在战略上对党和红军巩固后方的重要战略地位,及时明确了“目前是实行区域自治”的基本方针。要求各旗开始组织蒙人的地方自治运动,建立自治政府,颁布简明纲领等[2]。为落实上述政策,1945年11月,以建立各阶层民族平等的“地方性的民主自治政权”和团结各方“彻底肃清法西斯残余”“坚决反对国民党内反动派的大汉族主义政策”“以求内蒙彻底解放,并为实现自由的新民主主义的新中国而奋斗”为宗旨的自治运动联合会成立[3]。在其领导下,1946年4月3日,东、西蒙达成了四三会议决议,实现了东、西蒙的统一,确定了“内蒙古自治运动的基本方针是平等自治、不是独立自治”。

联合会成为内蒙古自治运动的统一领导机关[4]。此后，东、西蒙的自治运动，“在政策上、思想上，都已取得了一致，使工作获得更大开展”。改造的政权保障了各阶层人民的平等，人民的生活得到了适当的改善，青年干部获得了培养，“文化园地”得到初步恢复，军事方面获得了“卓越”的成就[5]。乌兰夫指出，这种成就是团结的结果，这团结“是为全内蒙人民争取解放奋斗目标下的团结”，没有它，胜利是不可能的。团结要巩固，要“组织我们蒙古人民自己的政府”，以发展胜利[6]。

东、西蒙的统一，自治运动联合会取得的成就和促成的团结，为内蒙古自治政府的成立提供了先决基础；人民的主张，国内舆论对内蒙古自治的同情，国民党对内蒙古的“逐渐侵入”，共产党解放战争胜利的需要，这些因素使得内蒙古自治政府的成立为情势所需。基于此，乌兰夫、西满分局、冀热辽分局等分别就与此相关事宜致电中央或给出意见[7]。1946年12月26日，中共中央“为了团结内蒙人民共同抵抗蒋介石的军事进攻与政治经济压迫”，作出了于“最近期内”“即可联合东、西蒙成立一地方性的高度自治政府，发布施政纲领”的决定[8]。

于是，在作了必要准备工作的基础上，1947年2月，内蒙古自治运动联合会发布通知，拟召开第一次执委扩大会议，主要议程为“检讨过去一年来的工作及讨论内蒙古自治问题”[9]。同月，联合会又发布了关于“召开内蒙古人民代表会议及代表产生办法通知书”[10]。3月，“施政纲领及组织大纲也在东北局进行讨论”[11]。内蒙古自治政府成立的准备工作正式拉开序幕。准备期间，中共中央多次致电，指导自治纲领及宣言的起草，要求通过原则性的纲领，明晰自治区与解放区、自治政府与中国的关系，进一步强调在大会宣言中“确定自治政府非独立政府，它承认内蒙民族自治区仍属中国版图，并愿为中国真正民主联合政府之一部分，它反对的为蒋介石国民党独裁政府及其所制定的取消民族自治权利的伪宪法与其卖国内战反动的政策”[12]。4月20日，中央致电东北局并转云泽，“原则同意”两文件的草案[13]。4月3日至21日，内蒙古自治运动联合会执委会扩大会议召开，“通过内蒙自治政府施政纲领、组织草案及参议员候选人单交人民代表大会”[14]。4月23日至5月1日，内蒙古人民代表会议召开，正式通过施政纲领、组织大纲和宣言。根据《施政纲领》第八条及《组织大纲》第三条，选出临时参议会；临时参议会依据《组织大纲》第七条，选出政府主席、副主席及委员十九人，于五月一日宣誓就职，内蒙古自治政府正式成立[15]。

中国共产党的政策，四三会议决议的精神以及内蒙古自治运动联合会的工作经验与成就等具有内在的统一性，两文件通过对中国共产党政策的执行，对四三会议决议精神的落实，对自治运动经验与成就的总结，为内蒙古的成立提供了直接法律依据。《施政纲领》共17条，较宏观地规定了自治政府的性质、任务和职责等。《组织大纲》共6章18条，较细致地构建了权力机关与行政机关等政权运转的主要机构。基于两文件，内蒙古临时参议会和内蒙古自治政府得以成立；同时，最高法院分院及地方制度的样貌也基本确定并授权“组织条例”另定之。

3. 《施政纲领》和《组织大纲》为内蒙古自治政府的规范运行及各项历史任务的完成提供了立法引领

在中华人民共和国成立前，内蒙古自治政府是只有共产党领导，没有上级政府领导的区域性民主自治政府。故而，两文件在当时的内蒙古具有最高法律效力，引领了当时内蒙古的自治法规建设。

为完成《施政纲领》确定的自治政府的职责，《组织大纲》第8条规定了内蒙古自治政府得制定公布“单行法”的立法自治权[16]。而在全面内战爆发的背景下，内蒙古各民族人民的解放与自卫战争，是内蒙古自治政府的首要任务。《施政纲领》第4、9、17条对此作了直接规定，其中第4、17条分别号召各方面“为实现内蒙古民族彻底解放而斗争”，“援助蒋占区蒙古人民，反对大汉族主义民族压迫及蒋家暴政的一切斗争”。而第9条则规定了“建设与发展内蒙古人民自卫军”的原则要求：即政府必须爱护军队，

保障兵源与供给,优待军属、烈属、抚恤伤亡,政府与军队协力发展人民自卫武装,共同肃清土匪、奸细,保护交通,安定社会秩序[17]。为落实这些规定,内蒙古自治区政府发布了《人民政府解放战争阵亡烈士抚恤条例》《优待革命军人家庭条例》《荣誉军人暂行优待条例》([18], p. 191)《阵亡烈士抚恤粮领发办法》等配套“单行法”。这些关于军人及其家庭家属的优待规定,是对《施政纲领》第9条加以落实的单行条例,对鼓励将士奋战杀敌,对解放战争的胜利必然会起到重要作用。另一方面,发展生产、改善人民生活、普及教育、增进医疗、保护牧场和土地权利、保障人权财权以及民族团结共同建设新内蒙古等,也是《施政纲领》第5、6、10、11、12条等规定的内蒙古自治区的重要职责和任务[17]。而且在战争环境里,这些工作同保障供给、支援前线、平衡群众合理负担以及规范政府公平运行等工作密切相关。内蒙古自治区成立后,特别注意在完成《施政纲领》上述任务时的法制建设。例如乌兰夫主席于1948年提出了发展生产、改善生活方面的工作任务:即(农区)平分土地,牧区放牧自由;提倡工业生产;繁荣商业贸易,发展自治区的木材、食盐、粮食、牲畜皮毛四大特产的生产;改善工人、职员及其他劳动人民的生活;实行财经统一,建立健全合理的制度以及培养提拔干部、发展文化教育、加强防疫灭疫工作等[19]。为保障上述具体任务的完成,自治政府在两文件的基础上,发布了一系列单行法规及政府决定、命令、指示等规范性法律文件。如《关于确定地权发展生产的通知》《土地执照颁发办法》《国有林育林费征收暂行办法》《牲畜管理暂行条例》《公产医院医药收费暂行优待办法》([18], p. 192-193)《医务人员管理暂行条例》《关于严格禁止、取缔商业投机生产及贩卖特货的决定》《关于统一收费和征税问题的命令》《牲畜交易税暂行条例》《辑私奖惩办法》《关于保证军工原料及铁路用材供给问题的通令》《关于群众运盐问题的布告》《关于邮运问题的通令》《关于取消粮食管制令的命令》《关于培养中等学校师资的指示》《关于加强中等教育的指示》《关于国民教育的指示》《货物产销税暂行条例》(修订)《工商登记及纳税暂行办法》《关于保护森林的通令》《关于修正工薪标准的指示》等等[20]。这些法治举措,为完成《施政纲领》的各项任务提供了法律保障。而这得益于两文件作为立法依据的宏观引领。

4. 《施政纲领》和《组织大纲》奠定了民族区域自治制度维护国家统一、保障民族团结和少数民族当家作主以及进行国家和中华民族共同体建构的制度本质和使命

习近平总书记指出,坚持和完善民族区域自治制度,要做到坚持统一和自治相结合,坚持民族因素和区域因素的结合[21]。“两个结合”是对历史经验的总结和对制度本质的凸显,是民族区域自治制度的“圭臬”[22]。而两文件是在中国共产党领导下,对“两个结合”之民族区域自治制度经验的法律确认、表达和践行。

内蒙古自治区成立时所依据的包括两文件在内的法律文件的内容,鲜明地贯彻了统一与自治相结合的原则。《施政纲领》第2、3条分别规定,内蒙古自治区是“区域性的民主政府”,是国家的“组成部分”。《组织大纲》第8条规定,内蒙古自治区在不抵触国家法令范围内,“得制定公布单行法。”该条规定的立法自治权要在保证中央法令统一的前提下行使,是对统一与自治相结合原则的具体落实。与此相适应,《内蒙古人民代表大会宣言》也宣布,内蒙古自治区是“地方民主联合政府”,并非“独立自治”。

内蒙古自治区的成立是在内蒙古自治运动联合会的直接领导和发动下实现的,而内蒙古自治运动联合会又是中国共产党在内蒙古地区成立的从事民族工作的统一战线组织。联合会的每一个重大决定都是在党的领导下做出的。对于《施政纲领》的内容及统一与自治的问题,中共中央也曾多次给过意见和指示。1946年12月26日,中共中央回复内蒙古自治问题时称:“现即可联合东、西蒙成立一地方性的高度自治政府……并避免采取独立国形式”[8]。1947年3月23日,对于内蒙古自治问题,中共中央又给出意见:“依目前经验只能通过一个较简要的带原则性的纲领”。内蒙古自治政府与中国的关系问题,在

大会宣言中应确定“非独立政府”[12]。中共中央在收到内蒙古自治运动联合会和中共兴安省工委负责人会议起草的两文件草案后，又给出明确指示：“原则同意，具体条文责成东北局与蒙委商定之”。为统一宣传，中央还要求东北局和乌兰夫(云泽)“会议开后，一切电文经过，均望经新华社转播各地”[13]。可见，对于我国民族区域自治制度发源地内蒙古的成立，党中央一直进行着直接的领导，且始终坚持了“地方自治”“非独立自治”的统一与自治相结合原则。

除体现统一与自治相结合，两文件的许多条文也同时体现了民族因素与区域因素的结合。《施政纲领》第2、3、4条分别规定：内蒙古自治政府是内蒙古“蒙古民族”各阶层联合“内蒙古区域内”“各民族”的“区域性”的民主政府；内蒙古自治政府以内蒙古各盟旗为“自治区域”；内蒙古“自治区域”内的“蒙、汉、回等各民族”一致团结起来……除了这几个形式上直接表达“民族因素与区域因素”相结合的条文外，《施政纲领》第10至13条，也都根据内蒙古及蒙古民族和各民族的情况作出了一些有针对性的规定。如第10条“保护蒙古民族土地总有权之完整”的规定；第11条针对内蒙古资源、经济及畜牧区农业区的不同等而作出的关于发展生产的规定；第12条根据教育、人口医疗等情况作出的普及国民教育，发展蒙古文化，增进医疗，增加内蒙古人口等规定；第13条根据内蒙古蒙古族信教人数多，影响生产和人口增长的现实，提出的政教分立，奖励喇嘛自愿入学，参加劳动与行医的规定[17]。另外，《组织大纲》的一些条文也体现了“两个结合”原则。如《组织大纲》第14条，在地方行政区划方面吸收了内蒙地区具有民族特色的行政区划名称“盟”“旗”“努图克”“苏木”等。

综上，“两个结合”是内蒙古自治政府成立时坚持并体现在立法中的重要法律原则。中国共产党领导下的内蒙古自治政府的成立以及由此开创的“两个结合”的民族区域自治形式，实现了内蒙古各民族的当家作主，为新中国建国时采用更利于团结和统一的单一制国家结构形式奠定了基础，积累了经验。也为新中国处理其他民族地区的统一尤其是西藏的统一树立了典范。新中国成立后的民族区域自治法律法规传承了这一原则。“两个结合”原则保证了民族区域自治制度在革命、建设、改革等各个时期，始终都能发挥着维护国家统一、保障民族团结和少数民族当家作主以及进行国家和中华民族共同体建构的制度使命。

5. 结论

《施政纲领》和《组织大纲》作为内蒙古自治政府成立时的重要历史文件，其所承载的精神、总结的经验、贯彻的原则、规定的内容甚至于产生的过程等各个方面都具有重要价值。尤其是在以“社会主义现代化强国”和“中华民族伟大复兴”为国家和民族发展愿景的新时代里，研究两文件的历史价值，对坚持和完善民族区域自治制度，发挥民族区域自治制度保障“各民族一律平等，铸牢中华民族共同体意识，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展”的显著优势和制度效能具有重要政治意义。然而，仅靠拙文难以厘清其全貌。众擎易举，期待更多学者加入对此问题的研究行列。

致 谢

文章选题受内蒙古大学法学院教授、博士生导师周宝峰老师课题申请书的启发，在此表示由衷的感谢！

基金项目

研究成果受“研究阐释党的十九届四中全会精神”国家社科基金重大项目“中国特色社会主义民族区域自治制度自信研究”(20ZDA011)资助。

参考文献

[1] 张文山. 中国自治区自治条例研究[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 21-22.

- [2] 中共中央关于内蒙工作的意见给晋察冀中央局和晋绥分局电(1945年10月23日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 1.
- [3] 内蒙古自治运动联合会会章(1945年11月27日通过)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 27.
- [4] 内蒙古自治运动统一会议的主要决议(1946年4月3日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 51.
- [5] 秋浦. 内蒙古自治运动的一年[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 230.
- [6] 云泽在在内蒙古自治运动联合会执委会扩大会议开幕式上的致词(1947年“四三”纪念日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 174.
- [7] 云泽关于内蒙土地问题的意见致中央电(1946年8月1日), 关于蒙古问题谈判纪要(1946年10月15日), 西满分局关于成立内蒙古自治政府致中央、东北局并告云泽电(1946年11月18日), 冀热辽分局关于成立内蒙古自治政府问题的意见(1946年12月15日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 105、135、142.
- [8] 中共中央关于内蒙自治问题电(1946年12月26日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 144.
- [9] 内蒙古自治运动联合会关于召开第一次执委会扩大会议的通知(1947年2月20日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 162.
- [10] 内蒙古自治运动联合会关于召开内蒙古人民代表会议及代表产生办法通知书(1947年2月)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 165.
- [11] 云泽关于内蒙党的组织及领导关系问题致电中央的请示电(1947年3月14日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 169.
- [12] 中央关于内蒙自治诸问题的意见(1947年3月23日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 169-171.
- [13] 中共中央关于内蒙工作的指示给东北局并转云泽电(1947年4月20日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 223.
- [14] 内蒙古自治运动联合会执委会扩大会议胜利闭幕[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 224.
- [15] 内蒙古自治政府宣布诞生(选自1947年5月2日《内蒙自治报》), 兴安省政府布告[第五号](1947年5月13日), 内蒙古自治政府布告(第一号)(1947年5月30日)[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 242-243.
- [16] 内蒙古自治政府政府组织大纲[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 235.
- [17] 内蒙古自治政府政府施政纲领[Z]. 内蒙古自治区档案馆. 内蒙古自治运动联合会——档案史料选编. 北京: 档案出版社, 1989: 232-233.
- [18] 王玉树. 乌兰夫传[M]. 北京: 中央文献出版社, 2007.
- [19] 1948年我们的任务, 乌兰夫文选(上)[Z]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 61-63.
- [20] 王树盛, 郝玉峰. 乌兰夫年谱[Z]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 131-180.
- [21] 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 300-301.
- [22] 周平. “两个结合”: 民族区域自治制度的圭臬[J]. 社会科学研究, 2020(3): 52-58.