乌兰夫对民族区域自治的思想认识及其当代价值

刘文波

(内蒙古工业大学马克思主义学院, 内蒙古、呼和浩特, 010051)

摘要: 乌兰夫对民族区域自治的思想认识可概括为五个主要方面: 坚持中国共产党领导的民族区域自治、党中央领导下创造性开展工作的民族区域自治、维护国家统一和民族团结的民族区域自治、一切为了人民的民族区域自治、不断发展完善的民族区域自治。在新时代坚持和完善民族区域自治制度是团结全国人民凝心聚力建功新时代的制度保障。借鉴历史, 有助于我们从中汲取智慧和力量, 实现内蒙古现代化, 全面建成社会主义现代化强国。

关键词: 乌兰夫; 民族区域自治; 当代价值

中图分类号: K2 **文献标识码:** A

从 1945 年到 1947 年, 在中共中央领导下, 以乌兰夫为代表的内蒙古党组织开展了内蒙古自治运动统一工作, 组织成立内蒙古自治政府, 创建了党领导下我国第一个省级少数民族自治区。从 1947 年到 1966 年, “内蒙古自治区的民主革命、社会主义改造和建设, 都是在乌兰夫同志为首的自治区党委领导下, 根据党中央的方针政策进行的”^{[1]5}。乌兰夫“创造性地开展民族工作, 在实践和理论上都有许多重要建树”^{[1]2}, 为我国民族区域自治制度做出了重要贡献。内蒙古实践党的民族区域自理论, 经济社会取得跨越式发展, 人民生活水平持续改善提高, 树立了民族区域自治的典范, 为世界各国提供了“中国经验”。在我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻, 分析乌兰夫对民族区域自治的思想认识, 把握其精髓, 将有助于内蒙古的现代化建设, 助力中华民族的伟大复兴。

民族区域自治思想由毛泽东于 1938 年中共六届六中全会明确提出^{[2]44}。以往学者探讨乌兰夫对民族区域自治的思想认识, 多将之与毛泽东思想或中共民族政策一概而论, 或将其概括为民族区域自治属性思想、党领导内蒙古民族实现区域自治思想、民族区域自治法制建设思想^{[3] 10、11}; 或从其思想的基本原则、前提条件、根本归宿、核心内容、根本保障、关键因素等方面进行提炼^[4]。从新时代铸牢中华民族共同体意识工作主线来看, 乌兰夫对民族区域自治的思想认识具有独特的当代价值, 可进一步挖掘阐释。

乌兰夫受中共党组织委派领导内蒙古工作和担任国家领导人期间, 既参与党的民族政策特别是民族区域自治政策的制定, 又负责在内蒙古贯彻落实。乌兰夫的思想认识既聚焦于地方“怎样实现这一政策”^{[5]1}, 又着眼于全国全局整体工作, 从伟大祖国、中华民族、中国人民、中国共产党的视角认识民族区域自治。

一、坚持中国共产党领导的民族区域自治

在探索内蒙古解放的过程中, 乌兰夫经过学习、研究和实践探索, 他坚信只有中国共产党才能领导内蒙古人民取得解放胜利, 在实践民族区域自治过程中, 他始终坚持党的领导。

[基金项目] 本文系“内蒙古工业大学科学研究项目”(项目批准号: BS2021061)研究成果。

在回顾内蒙古自治区的40年建设时，乌兰夫总结了“四条基本经验”，其中第一条就是“坚持党的领导”，是党把“内蒙古地区的各族人民从水深火热中解救出来，是在党的领导下建立了内蒙古自治区，是党领导我们在建设社会主义的新内蒙古的斗争中取得了一个又一个的胜利”^{[6]265}。乌兰夫认为“在内蒙古自治区今后的社会主义现代化建设中，也只有在中国共产党的领导下才能获得胜利”^{[6]267}。

坚持党的领导就是坚决地执行党的正确路线、方针和政策。1945年，抗战胜利后的内蒙古形势异常复杂严峻，持“内外蒙合并”等错误主张的自治运动在王爷庙、呼伦贝尔、苏尼特右旗等地兴起，在这危急时刻，乌兰夫受中共中央委派，到内蒙古组织领导革命工作。他坚持党的领导，贯彻党中央确定的“内蒙古实行区域自治”的政策，化解了苏尼特右旗危机，成立由中国共产党领导的内蒙古自治运动联合会，将内蒙古各自治运动力量整合到党的领导之下，走上民族区域自治道路。1947年内蒙古自治政府成立后，少数持错误主张又有影响的人物试图夺取内蒙古革命领导权，乌兰夫坚持中国共产党的领导，采取果断措施，消除了威胁。乌兰夫认为：内蒙古革命取得胜利，是“因为内蒙古地区有一个坚强的党组织，她坚决地执行了党的正确路线和战略、策略”^{[6]265}。

坚持党的领导就是坚决执行党的民主集中制和党内请示报告制度。早在1938年中共六届六中全会，毛泽东在报告中就特别强调重申了党的纪律：个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央。^{[7]528} 乌兰夫坚决执行党的民主集中制，遇事及时向上级党组织、向中央请示报告，严格按照党中央的指示开展工作，做到事前请示，事后报告。例如内蒙古自治运动联合会的成立，乌兰夫提出成立联合会方案后，先经晋察冀中央局同意，由晋察冀中央局请示中央，中央同意后，乌兰夫才付诸实施。1947年内蒙古自治政府成立，事前乌兰夫了解到内蒙古人民成立统一的自治政府的意愿强烈，向中央报告，党中央审时度势，命令乌兰夫等组织成立自治政府，在自治政府成立过程中及之后，乌兰夫及时将相关问题及情况请示报告中央，保障了相关工作朝着正确方向开展并最终成功，得到毛泽东等中央领导的肯定。1948年党内请示报告制度正式制定之后，由于民族区域自治相关工作的特殊性，乌兰夫在请示报告方面更为认真。这种认真、及时、关键的请示、报告，使内蒙古精准地把握了中央的政策措施要义，避免在政策落实上出现偏差，也使中央掌握了政策落实效果和产生的问题，进而总结经验，做出正确的、必要的调整，推动工作向前发展。

1952年至1953年间，在党中央指示下，全国进行了一次民族政策执行情况的检查。乌兰夫在报告中对检查情况总结：“少数民族地区的工作是向前进展了，成绩是主要的。但是在工作中也存在许多问题”^{[5]344、345}，产生问题的原因“除了客观的因素外”，主要是“对少数民族地区工作发展变化的情况，对少数民族地区的民主改革和社会主义改造等问题，缺少具体分析、全面安排和具体指导；对社会主义改造中发生的新问题，没有认真地研究并及时解决；密切联系各族人民群众不够，没有把各少数民族人民的呼声和各方面的动态，及时地准确地向地方党委和中央反映”^{[5]345}。由此可见，请示报告对于充分发挥党的领导作用、贯彻落实民族区域自治政策，具有何等重要的意义。

内蒙古各项工作始终在党中央的领导下、遵循党的政治纪律和政治规矩开展，避免了地

方主义、分散主义的不当思想的滋生及可能带来的不利影响，有力地维护了党中央的权威。同时，维护中央权威、按党的纪律办事，使得内蒙古与中央之间联系更加紧密，促使党中央的领导任用充分发挥，从而保障内蒙古的工作高效地开展、民族区域自治权力有效行使，内蒙古的革命和建设事业快速发展。

二、党中央领导下创造性开展工作的民族区域自治

中国共产党“在革命斗争中经过长期探索，创造性地提出了民族区域自治这一解决我国民族问题的基本政策”^{[6]262}。党的民族区域自治政策并非一蹴而就，它经历了从思想到政策再到制度的发展过程。从1938年《论新阶段》报告中提出，到1949年写入《共同纲领》，从1952年制定《民族区域自治实施纲要》，到1984年诞生《民族区域自治法》，这些文件、法规都是中央对民族区域自治的不断发展完善，具有极强的创新性。在贯彻落实过程中，“对实施民族区域自治的各项重大的原则性的问题”，中央也都不失时机地作出“指示”^{[5]220}，以便指导全国各自治地方有效处理工作中出现的新问题。

我国《民族区域自治法》颁行后，乌兰夫认识到：民族区域自治的法条“是按照全国的情况制定的”，内蒙古必须以该法为依据，“按照实际情况，制定本地区的《自治条例》和各项单行条例”，制定《自治条例》“它标志着一个民族区域自治地方的发展水平和治理水平”^{[6]273}。民族区域自治政策本身极具创新性，内蒙古作为模范自治区各项工作又时常走在前列，没有可供参考借鉴的经验，这就异常考验内蒙古党组织的政治智慧。内蒙古党组织不畏艰难，坚持“一切从实际出发”，“要创造性地工作，要踏出一条符合内蒙古实际的路子”^{[6]267}。

1947年，中央公布土地法大纲后，乌兰夫等“根据土地法大纲的精神和内蒙古地区的具体情况”，“制定了内蒙古农业区土地改革的具体政策”^{[6]222}。同时，乌兰夫等创造性地对牧业区进行了民主改革，“根据牧业区阶级结构和畜牧业生产的特点”，制定了总方针，经党中央批准实行“三不两利”政策，即牧场公有，“不斗、不分，不划阶级”，“牧工牧主两利”，既废除封建特权，又保持社会安定，避免牲畜损失，促进畜牧业大幅发展。^{[6]223}在内蒙古西部蒙汉杂居地区土改时，乌兰夫考虑到蒙古族地主占有土地多，汉族地主占有土地少，分别分配土地不能满足汉族农民要求，决定农民统一分配土地，蒙古族农民按平均数多分一份，结果是既解决了农民的土地问题，又加强了民族团结。^{[6]267}

在社会主义改造时期，乌兰夫认识到牧区的牧畜既是生产资料，又是生活资料，经济脆弱，报请党中央批准，采取以公私合营牧场的形式改造牧主经济。这样，就使牧区在所有制大变革中基本保持了畜牧业的稳定和正常发展。

在党中央领导下，以乌兰夫为代表的内蒙古党组织创造性地开展工作，在民族区域自治方面取得了突出成绩，为其他民族区域自治地方的工作开展提供了经验。

三、维护国家统一、民族团结的民族区域自治

民族区域自治地方，应如何协调与国家、民族之间的利益关系？乌兰夫给出了明确答案。他始终强调内蒙古革命是中国革命的组成部分，“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的一部分”^{[5]340}，民族区域自治必须把维护国家统一和民族团结放在首要位置，国家利

益、中华民族利益高于一切，他认为：“团结加强了，祖国统一巩固了，有坚强的统一的伟大祖国作后盾，实行民族区域自治的地方内部拧成一股绳，才能推动各项事业更好地发展”^{[6]269}。

抗战胜利后，乌兰夫“单刀赴会”解决了苏尼特右旗少数分子的分裂活动，又说服所谓的“东蒙自治政府”放弃错误主张，接受中国共产党的民族区域自治，使内蒙古朝着统一前提下的区域自治发展，统一由中共领导，维护了国家的统一。

在国共两党争夺内蒙古的紧要时刻，以乌兰夫为首的内蒙古党组织带领人民群众坚决反对“观望中立”的想法，组织自卫军剿匪，抗击国民党的军事进攻，组织人民参军、充当支前民工，筹集粮草物资，支援东北解放战争，“减少了东北前线部队的后顾之忧”^{[6]219}，内蒙古各族人民对辽沈战役的胜利、东北人民的解放、中华人民共和国的成立有重要贡献。

乌兰夫认为：内蒙古自治政府“既是各阶级的联合，又是各民族的联合”^{[8]441}。在内蒙古地区不仅蒙古族内部一律平等，蒙古族与“汉、回等其他民族也要一律平等”^{[5]59}。这一认识“是对党的民族区域自治理论的发展和完善”^[9]。他认为“狭隘的民族主义、山头主义，是封建落后意识的反映。这种有害团结的糟粕，与精神文明不相容，有碍社会主义现代化建设，必须坚决摒弃”^{[6]270}。乌兰夫尖锐批评狭隘的民族观，认为狭隘的民族观总是“无原则地强调民族特点，无原则地强调民族形式”，“看不到各民族人民间利益的一致性，因而忽略了民族间的团结友爱”，他主张在实行民族区域自治“通过民族形式和照顾民族特点”解决问题时，“只能是切合时宜地适当地合理地采取和照顾，而不能无原则地过分强调”^{[5]157}。在干部培养使用上，他提出“要大力培养使用少数民族干部，也要注意培养使用汉族干部”^{[1]5}。他认为要“保障民族杂居地方各民族在政权机关中享有平等权利，以利于各民族相互合作和发展”^{[5]230}。他还反复强调，要在广大人民中进行民族团结教育，从而促进民族团结事业的发展。

乌兰夫批评“内蒙古自己的事情自己来干”的错误主张，要求理解内蒙古的历史特点与现实状况，“了解蒙古民族的解放与发展，必须有先进民族援助的道理”，“汉族是中国最大最先进的民族，在中国的革命运动与国家建设中起着主导作用”^{[5]212}，蒙汉各族人民长期共同斗争，今后还要共同建设。他认为执行民族政策要注意民族团结，解决民族问题应“在蒙汉两利、农牧两利、目前利益与长远利益相结合的基础上，通过民族形式调解和处理民族问题，达到蒙汉团结”^{[5]206}。乌兰夫总结到：“我们以政府与群众的力量，组织了农牧业生产的相互支援。牧业区因为有农业区的依托，牲畜消耗大大减少，农业区因为有牧业区的帮助，解决了耕畜和副业生产上的困难。农牧业的互相辅助，为农牧业发展增加了许多有利条件”^{[5]215}。

在我国三年困难时期，内蒙古自治区的经济状况比其他省市相对好些，乌兰夫把国家和全国各族人民的利益放在首位，坚持“先中央后地方，先区外后区内”的原则，“向中央上缴粮食十亿余斤，向兄弟省市输送耕畜数万头”，还主动组织动员牧民收养全国各地孤儿数千名，“留下一段民族团结合作的佳话”^[10]。

正是在维护国家统一、民族团结的前提下，内蒙古自治区“进行了土地改革、解放战争、生产运动、抗美援朝运动、镇压反革命运动及其他建设工作，内蒙古的民族团结大大增强了，人民的政治觉悟提高了，生活得到了大大的改善”^{[5]188}。乌兰夫认为：“国家的统一，人民的团结，国内各民族的团结，这是我们的事业必定要胜利的基本保证，是我们加速实现新时期总任务的基本保证”^{[5]269}。

四、一切为了人民的民族区域自治

从内蒙古国民革命党提出“建立人民的民主自治政权”，到德穆楚克栋鲁普提出“高度自治”，以及国民党成立“内蒙古地方自治政务委员会”，这些“自治”政治口号都曾获得部分群众的拥护支持。然而，这些政党、政客、蒙古王公们搞“自治”的初衷并非真正为了人民，而是带有不同程度的欺骗性质，他们不相信人民，也没有发动人民的力量，最后都未能长久，或解散，或叛国投敌，或撤消，彻底失去内蒙古人民的信任。当抗战胜利后国民党再次提出“内蒙自治”时，内蒙古广大人民都已不抱任何希望；少数政客和王公企图通过搞“内外蒙合并”等错误的运动，继续维持他们的封建统治，也没能得到人民的支持。

中国共产党以“为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”作为初心和使命，坚持一切为了人民，一切依靠人民。乌兰夫认为，实行民族区域自治就是为了人民，就是要“解决民族内部广大人民的生存与发展问题”^{[5]202}。内蒙古实行民族区域自治，从根本上保障人民的利益，因此得到人民的拥护。

从参加革命开始，乌兰夫就选择了“始终和贫苦农牧民站在一起”^{[11]77}，一生从未改变。乌兰夫受党中央派遣到内蒙古开展工作，他充分地落实党中央的政策，将人民的利益置于首要位置。内蒙古自治运动联合会成立后，在农村牧区进行削弱封建特权、民主建政等大量工作，“多多举办对于内蒙古人民有福利的事情”^{[5]3}，“逐步解决了群众的生产与生活困难”^{[6]217}，受到了广大人民的热烈拥护。之后内蒙古自治政府的成立，也离不开内蒙古人民的支持。

土地改革使内蒙古农业区的“农民群众翻身作了主人，无地和少地的农民分得了土地”，贫苦农牧民“从自己的切身利益中，认识到中国共产党就是为他们造福的党”^{[6]224}，人民群众参加革命和建设事业的热情与动力高涨，为内蒙古的发展注入强劲的力量。1953年乌兰夫在报告中总结：内蒙古自治区在党和中央政府领导及兄弟民族帮助下，胜利地实行了民族区域自治，“团结并发动了各民族各阶层广大的人民群众”，“迅速恢复和发展了各项生产与文教、卫生等建设事业，基本上解决了民族生存与人民生活问题，初步改变了落后的历史面貌”，“蒙古民族已由人口数量逐年减少，转而为逐年增多，人民生活由贫困变为日益富裕”^{[5]265}。

乌兰夫回顾历史：“应当依靠人民实行民主改革呢？还是继续维持封建压迫制度不实行民主改革呢？这也曾经是我们在实行民族区域自治中必须解决的问题。我们是坚决执行了前者，反对了后者”^{[5]212}，因为“没有民主，也就不可能有真正的自治”^{[5]2}。他认为，正是各族人民“掌印当家，参加政权”^{[6]224}，巩固了民族团结，巩固了人民民主政权，为顺利进行经济文化建设开辟了道路，才有了内蒙古经济社会的飞速发展、人民生活的改善。保障人民

的利益需要民族区域自治，民族区域自治的发展需要人民的拥护支持。

五、不断发展完善的民族区域自治

我国的民族区域自治从其诞生起，就在不断地发展完善。其中最主要的表现是，伴随经济社会发展，民族区域自治着力解决的关键问题相应变化，制度内容相应调整，与时俱进，不断回应时代使命。

在乌兰夫的认识中，走民族区域自治道路的内蒙古自治运动联合会，其主要任务是发动群众进行反帝反封建斗争，为建立统一的自治政府做准备。内蒙古自治政府成立后，其主要任务是进行民主改革，使人民真正当家作主，解放整个内蒙古。后续又经历了社会主义革命和社会主义建设时期，以及建设具有中国特色的社会主义新的历史时期^{[6]265}，其主要任务是进行社会主义建设，大力发展经济、文教、卫生等事业，逐步改善人民生活等^{[5]214}。具体而言，新中国成立到社会主义改造基本完成这一过渡时期，内蒙古“要团结各族人民进行建设，逐步改变落后状态，消除历史上遗留下来的政治、经济、文化等方面事实上的不平等”^{[5]317}。1960年内蒙古社会主义建设进入高速度发展的新阶段后，内蒙古要“和全国各族人民共同完成国家建设的总任务，使内蒙古自治区的建设向着现代工业、现代农牧业、现代科学文化的目标迈进，消除历史上遗留下来的各民族间的发展不平衡，使区内各民族共同达到先进民族的水平”^{[5]68}。十一届三中全会以后，在新时期总路线和总任务指引下，内蒙古要“全面落实党的各项政策，特别是民族政策，加强各民族之间的团结友爱，维护和发展安定团结的大好形势，充分调动各族人民的社会主义积极性，发扬自力更生、艰苦奋斗的革命精神。在国家大力支援下，加速边疆、民族地区的经济建设、文化建设和战备建设，加强对敌斗争，为建设繁荣的边疆、巩固的边防，为实现四个现代化而奋斗”^{[5]259}。时代任务不同，制度设计内容也有所发展变化。

在民族区域自治相关法规文件的变迁中，乌兰夫认为，《共同纲领》规定了民族区域自治这一民族政策，《民族区域自治实施纲要》是在《共同纲领》基础上吸收“建立民族自治区方面所得到的经验而制定的”^{[5]230}。“《宪法（草案）》不仅规定了民族自治地方的自治机关行使自治权，而且还规定了各上级国家机关应当保障各自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济和文化建设事业”^{[5]314}。在党中央的关怀和领导下制定的《民族区域自治法》，“总结了三十多年来我国推行民族区域自治政策的经验，反映了宪法有关条款的基本原则，符合党和国家新时期的总路线、总任务的要求”^{[5]458}。《民族区域自治法》的贯彻实施，对于逐步完善民族区域自治制度具有重要意义。民族区域自治制度的完善还有很长的路要走，仍需努力奋斗，不断从实践中检验制度设计，总结经验教训，完善制度内容，进而借助民族区域自治制度，推动自治地方的经济社会高质量发展。

结语

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，民族因素与区域因素相结合^{[12]300}。这就从总体上为我国坚持和完善民族区域自治制度指明了正确方向。在党的领导下，乌兰夫用半生智慧建设内蒙古自治区，正是我们学习的榜样，我们

要继承和发扬他对民族区域自治的科学认识,吸取他建设内蒙古自治区的成功经验,去开创新时代内蒙古现代化的新局面。乌兰夫认为:“我们的工作还有许多缺点甚至错误。最基本的缺点和错误,就是我们有些时候有些地方忽视区域自治这一总特点,不善于把政治、经济、文化建设各种具体政策与建设发展内蒙古自治区总方针总任务密切联系起来,因而产生工作中的搬套作风。我们对内蒙古实际情况了解得还很不够,我们还不善于总结工作经验来提高自己的,我们必须在今后工作中努力克服这些缺点。”^{[5]217}这一论断放在今天,仍有深刻的指导意义和借鉴价值。以史为鉴,在新时代,内蒙古人民必将弘扬乌兰夫民族区域自治思想认识的当代价值,紧紧团结在党的周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持和完善民族区域自治制度,共同守卫祖国边疆,共同创造美好生活,继续保持模范自治区的崇高荣誉。

参考文献

- [1] 习仲勋:《乌兰夫同志永远活在各族人民心中》,《乌兰夫纪念文集》(第二辑),内蒙古人民出版社,1990年。
- [2] 金炳镐等:《中国共产党民族区域自治政策的形成和发展——中国共产党民族纲领政策形成和发展研究之十》,《黑龙江民族丛刊》,2002年第1期。
- [3] 李瑞:《乌兰夫民族区域自治思想浅探》,《实践(思想理论版)》2007年第3期。
- [4] 吉如和:《乌兰夫民族区域自治思想研究》,内蒙古农业大学硕士学位论文,2011年。
- [5] 《乌兰夫文选》,中央文献出版社,1999年。
- [6] 乌兰夫革命史料编研室编:《乌兰夫回忆录》,中共党史资料出版社,1989年。
- [7] 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1991年。
- [8] 郝玉峰:《乌兰夫传》,内蒙古人民出版社,1990年。
- [9] 郜良:《卓越的民族工作领导人——纪念乌兰夫诞辰110周年》,《内蒙古日报》2016年12月25日,第2版。
- [10] 中共中央党史研究室:《纪念卓越的民族工作领导人乌兰夫同志》,《人民日报》2016年12月23日,第6版。
- [11] 云清著、阿木兰整理:《云清文集》,内蒙古人民出版社,2004年。
- [12] 习近平:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社,2017年。

Ulanfu's Understanding of Regional Ethnic Autonomy and Its Contemporary Value

Liu Wenbo

(Marxism College of Inner Mongolia University of Technology, Inner Mongolia / Hohhot, 010051)

Abstract: Ulanfu's understanding of regional ethnic autonomy can be summarized in five main aspects: adhering to regional ethnic autonomy under the leadership of the Communist Party of China, creatively carrying out regional ethnic autonomy under the leadership of the Party Central Committee, maintaining national unity and ethnic solidarity through regional ethnic autonomy, regional ethnic autonomy that is all for the people, and continuously developing and improving regional ethnic autonomy. In the new era, upholding and improving the system of regional ethnic autonomy is the institutional guarantee for uniting the people of the whole country, concentrating their efforts, and building a new era of achievements. Drawing lessons from history helps us to draw wisdom and strength from it, achieve modernization in Inner Mongolia, and comprehensively build a socialist modernized strong country.

Keywords: Ulanfu; regional ethnic autonomy; contemporary value