

新民主主义宪政立法的有益尝试

——1946年《哈尔滨市施政纲领》考察

孙光妍*

内容提要:1946年《哈尔滨市施政纲领》是中国共产党在新民主主义革命阶段为建立国家政权积累经验,在中心大城市实行民主政治、建设管理政权的初次尝试,是对毛泽东提出的新民主主义理论的最早实践。该纲领中提出的“建立民主的、法治的社会秩序”及“建设和平、民主、独立、繁荣的新哈尔滨”的构想,对其后相继建立的各解放区的宪政立法及《中国人民政治协商会议共同纲领》产生了直接影响,是新中国宪政立法的重要渊源。

关键词:哈尔滨 施政纲领 新民主主义 宪政立法

中国共产党领导的革命法制建设,经历了土地革命时期的工农政权法制、抗日战争时期的统一战线政权法制和抗战胜利后新民主主义政权法制的三个阶段,而最后一个阶段的法制直接影响到了新中国前五年的法制建设,是社会主义法制的直接渊源。作为新民主主义政权法制在城市实践的主要代表,1946年颁布的《哈尔滨市施政纲领》(以下简称《施政纲领》),既继承了此前各根据地施政纲领的成功经验,同时又与其他解放区的宪政立法相呼应。特别是其中关于民主政治方向及经济建设方针等内容,对其后1948年《华北人民政府施政方针》和1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》产生了直接影响,是新民主主义宪政立法的重要篇章。考察1946年《哈尔滨市施政纲领》的颁布过程及主要内容,并对其进行理性的评析,有利于我们对新民主主义阶段的城市政权及法制建设的实践产生新的认识。

一、基本史实及研究意义

目前,学界关于新民主主义时期革命法制史的研究虽比较活跃,但对东北解放区法制建设的研究尚属空白。迄今为止,各类中国法制史教材中均未有关于东北解放区法制内容的描述,也未见关于哈尔滨解放区法制历史的研究文章。造成此一现象的基本原因在于缺少相关的史料支撑。《施政纲领》及其相关的革命历史档案的发现纯属机缘巧合。黑龙江大学法学院师生于2004年下半年对黑龙江省档案馆和哈尔滨市档案馆进行革命历史档案的普查与整理工作,《施政纲领》即是此时发现的。它保存完整,内容丰富,令人欣喜。而保存尚完整的1946年至1949年的《东北日报》、《哈尔滨日报》等

* 黑龙江大学法学院教授。

旧报纸,其相关内容与革命历史档案相互印证,客观、权威、真实地为研究哈尔滨解放区法制建设提供了有利的条件。

1946年4月28日,东北民主联军接管哈尔滨,建立了新民主主义城市政权,哈尔滨从此成为全国解放最早的大城市和解放战争的后方中心基地。这是中国共产党第一次在中心大城市建立的新民主主义的政权,开创了城市领导农村、工商业经济领导农村经济的新模式,这种治理模式后来推向了各解放区,直至新中国。1946年7月召开了哈尔滨市临时参议会,临时参议会上通过的《施政纲领》,是中国共产党从建立苏区工农民主政权、边区统一战线政权,转变为建设新民主主义的国家政权这一特定历史时期中,关于城市政权建设的一次有益的尝试,也是我党从农村政权向城市政权,从单纯注重农业生产向以工商经济带动农业生产的转变过程中的重要尝试。该纲领中独具特色的经济建设和外侨事务的相关条款,符合哈尔滨城市建设的实际需要,体现出解放初期的革命政权试图把行政纳入法治的轨道,以法律来规范行政工作的理念。对解放初期哈尔滨的经济建设和城市发展起到了重要作用,同时对东北解放区、华北解放区乃至新民主主义的政权和法制建设产生了深刻的影响,在新民主主义的宪政史上写下了不可或缺的一页,是中国宪政立法的重要渊源。

二、《施政纲领》的指导思想与制定经过

早在1946年1月14日,彭真起草的中共中央东北局“关于政权工作之紧急通知”中即指出:“在目前情况下,我在政权方面工作之重点是建立省、县临时参议会,切实改造并掌握省、县市两级政权,以便进而彻底改造村政权并与国民党进行斗争。”^[1]1946年4月28日,东北民主联军接管哈尔滨政权。1946年7月1日,中共哈尔滨市委在“对于目前哈市工作的决定”中,提出召开哈尔滨特别市临时参议会。^[2]

1946年7月16日上午在市政府三楼礼堂召开了哈尔滨市临时参议会成立大会,两度延长会期于21日午后胜利闭幕。六天会议的过程中,参议员们听取和检讨了七十三天来民主政府的工作,通过了《施政纲领》与其他单行法规及七十余件各项提案。^[3]针对民主政府工作情况的施政报告及卫戍工作报告,参议员先后有41人提出质问。^[4]可以看出,其实事求是的精神和民主的作风,保持和发扬了自边区参议会以来的优良传统。今天,我们在翻阅这些当年的革命历史档案的时候,依然会对解放初期哈尔滨市临时参议会的工作效率及各阶层、各团体代表对市民负责的参政议政的精神赞叹不已。

在临时参议会成立大会上,哈尔滨市卫戍司令部政治委员钟子云在致词中说:“今天这个大会,应该是诚恳、热烈、团结、民主、和谐、愉快的大会。大家应该在这个大会上,开诚布公将自己内心所要说的话,都无拘束的说出来,闻者足戒,有则改之,无则加勉。”^[5]时任松江省人民政府副主席的冯仲云先生在致词时说:“我们此次能举行民主选举召开这次临参会,由哈尔滨市民民主选举出来之市长,虽然还没有做到应有的普遍、直接、平等、不记名的选举,然而现时条件之下,我们是已经作到了应有的可能的民主选举,并且展开了更加民主的前途,以符哈尔滨人民之望。”^[6]这些讲话从指导思想的角度为临时参议会定下了民主、平等、和谐的基调,对《施政纲领》有具体的指导作用。在起草纲领的讨论中,参议员对建立“和平、民主、独立、繁荣的新哈尔滨的目标”达成共识,一致认为要“建立民选政府、

[1] 《彭真文选》(1941—1990),人民出版社1991年版,第111页。

[2] 哈尔滨市地方志编纂委员会:《哈尔滨市志·政权》,黑龙江人民出版社2000年版,第195页。

[3] 其他单行法规为1946年7月19日临时参议会通过的《哈尔滨市人民政治经济清算暂行办法》、《惩治贪污暂行条例》、《哈尔滨市敌伪财产处理纲要》。

[4] 哈尔滨市图书馆藏《东北日报》1946年7月23日,第202期。以下凡引《东北日报》皆出自该馆所藏。

[5][6] 哈尔滨市档案馆藏革命历史档案,全宗号3,目录号1,案卷号9。

民意机关,建立民主的法治的社会秩序,保障每个人的人权财权(汉奸特务除外)。”1946年7月19日,经过热烈的讨论,最终依据严格的审议程序通过了《施政纲领》,7月20日《东北日报》第199期公布了纲领全文。

三、纲领的主要内容

《施政纲领》共十七条,内容涉及哈尔滨市的民主政治、人民权利、经济文化、外侨事务等方面,都是解放初期的哈尔滨最迫切需要解决的社会问题。纲领的主要内容反映了临时参议会上各团体代表的提案内容。临参会共收到提案116件,合并后为77件,通过59件,撤销13件,否决5件。^{〔7〕}总体来说,行政类提案、教育类提案、经济类提案占总提案的比例较高,分别为20.8%、15.6%、14.3%。而工人提案(涉及工人的提案)、外侨提案、农民提案、妇女提案所占的比例较低,依次为5.2%、2.6%、2.6%、2.6%。所占比例较高的各类提案在纲领的主要内容中都有所反映,特别是经济类提案和行政类提案在纲领中的相关条款占很高比例。在纲领中有5条内容涉及经济建设,占全部条款的28%;规定人民的各项民主权利及财产权利的有4条,占总条款的24%;涉及政权及市政建设的有3条,占全部条款的比例为18%。纲领中还有两项内容涉及文化教育问题,所占比例为12%。此外,其他如军事建设、外侨事务、特殊人群的权利等内容,也是当时急需解决的问题,占总条款的比例依次为6%、6%、6%。这些内容可以分类如下:

(一)规定了新民主主义民主政治原则,确立了临时参议会制度。

《施政纲领》是对抗日根据地政权建设经验的总结,它以法律的形式确立了新民主主义政权的宪政模式。纲领开篇即规定:“建立民主政治。实行普遍、平等、直接的选举制度,自下而上的改造各级政权机关并选举市参议员与市长”(第1条)。在政权建设方面规定:“改善公务人员物质与精神待遇,淘汰冗员,树立廉洁政治,严惩贪污”(第14条)。

根据哈尔滨市1946年7月7日临时参议会筹备会通过的《哈尔滨市临时参议会参议员选举规程》第2条的规定:“哈尔滨市临时参议会参议员,须于本市各业人民团体,按人数比例用不记名投票法选举之。”^{〔8〕}参议员的产生没有实行普选,是因为哈尔滨市曾长期处于殖民统治之下,解放初期的市民参政议政的意识尚欠缺;而且由于当时区、街组织不健全,缺少实行普选的群众基础和物质条件,只能由尚完整的各业团体代表市民进行选举。该规程的第3条还规定,参议员总额定为60人,候补参议员15人。可由政府聘请现住本市之对于抗战有功,或地方贤达之士为聘请参议员,但聘请参议员的名额不得超过议员总数的六分之一。

从参议会的实际召开情况来看,参议员的组成具有广泛性,能够代表社会上各阶层团体的实际利益。其中,商业和实业界团体代表、工人团体代表以及聘请代表比例较大,分别为17.3%、14.7%、13.3%,而郊区农民团体的代表仅为9.3%。这种重视社会各阶层利益的政权组织模式反映了城市政权和工商业主导社会的特点。

(二)规定了市民享有的各项民主自由权利及财产权,确立了新民主主义的人权观。

《施政纲领》规定了人民应该享有的广泛而真实的民主自由权利。纲领第2条规定:“建立民主的法治的社会秩序,以保障人权,保障市民集会、结社、出版、言论、信仰、居住之自由。除公安机关依法拘捕外,任何机关不得捕人,以保障人身之自由”;同时规定:“保护私人财产所有权。除国税、地方税及市政建设费外,任何机关或团体不得向市民征集金钱及物质”(第3条)。另外,市民还享有司法上申诉清算敌伪的权利。“人民有申诉清算十四年所受敌伪、汉奸、恶霸政治经济压迫之权利。但侵犯

〔7〕 前引〔5〕。

〔8〕 以上档案为全宗号3,目录号1,案卷号4。

到人权财权时,必须由政府处理”(第5条)。这种市民的权利和保护私权的作法反映了新民主主义的人权观。

(三)确立了以城市领导农村、以工商业经济带动农村经济的发展方向。

中国共产党此前在各农村根据地的施政纲领主要内容是土地问题,目的是要满足农民对土地的要求,发展农业生产。而哈尔滨市作为共产党独立掌控的第一个大城市,要解决的主要问题是城市社会秩序的稳定,发展工商业,繁荣经济,而纲领在这方面的规定受到了苏联政权建设及法制的影响。《施政纲领》第4条规定:“恢复与发展工商业,以繁荣市面,除囤积居奇扰乱金融之营业须受取缔外,工商业家享有正当营业之充分自由,并由政府予以保护。对于极关民生之工商业应予以可能之帮助”;“采取有效办法,促进与协助尚未开工之公私工厂复业,以减轻失业,繁荣经济”(第7条);“采取公私合作办法,增进哈市与各县的粮食燃料及日用品之贸易,以平抑物价,改善市民生活”(第8条);“整理与统一税收,废除苛杂部分,以减轻市民负担”(第9条)。纲领在经济建设方面还注意协调劳资双方利益,“在劳资双方自愿的原则下实行分红制度,以促进劳资合作发展生产。合理的实行增加工资改善待遇,以稳定工人生活”(第10条)。这些条款与1924年《苏俄宪法》有极大相同或相像之处。这种经济发展模式与苏联十月革命后以城市政权带动农村政权、以工商业经济领导农村经济的模式相同,开启了未来的新中国发展的新思路。哈尔滨解放区法制建设的苏化痕迹也成为连接苏区、边区及新中国建国后各阶段受苏联法影响的重要一环。

(四)规定了新民主主义教育的基本方针,确立了城市文化与教育的发展道路。

解放初期的哈尔滨市党政领导非常重视文化教育问题,这在战争年代是难能可贵的。纲领规定实行新民主主义教育,提倡新民主主义文化。“发展国民教育,确定民主、科学、大众的新民主主义教育方针,扩充中小学校,收容失学青年和儿童,并在各校设立市政府奖学金,以补助优秀贫苦青年儿童”(第11条);“提倡民族、民主、科学、大众的新民主主义文化,扶助文化团体成长与发展,彻底肃清法西斯文化的残余”(第17条)。

值得一提的是参议员的学历构成。在参议员中,中学以上文化水平者(包括大学及留学人员)占有绝对优势,达到68%;仅有3人为文盲,占参议员总人数的4%。哈尔滨市临时参议会之所以能成功召开,和参议员的高素质是分不开的。《施政纲领》中文化教育方面的条款占总条款的11.8%。这些规定对普及文化教育,提高人口素质,促进民众参政议政能力有积极意义。

此外,在市政建设方面,纲领规定要改善公共事业设备,修补松花江大堤。在土地政策方面,纲领规定分地给市郊农民。“无代价的分配敌伪土地及市有土地,给市郊无地或少地之农民,提高农民之生产积极性,以繁荣国民经济。但分配土地时得照顾土地被强霸而贫困的地户”(第6条)。在外侨管理方面,规定了分别保护和管理的政策。“保护各友邦侨民生命财产之安全,严格管理日德侨民,任何国籍之侨民均应遵守政府之一切法令和负担市民应负之义务”(第16条)。纲领的内容涉及了哈尔滨解放区建设的各个方面,对尽快稳定城市社会秩序,解决市民生计具有极强的针对性。

四、纲领的成就与不足

1946年《哈尔滨市施政纲领》作为新民主主义阶段法制建设的重要代表,具有如下成就:

(一)首次在城市宪法文献中践行新民主主义政治观

早在1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中就提出了新民主主义的设想,目的是“把一个政治上受压迫、经济上受剥削的中国,变为一个政治上自由和经济上繁荣的中国。”在1945年4月24日的《论联合政府》报告中,他分析了国际国内形势,提出了新民主主义政府的模式,指出“中国急需把各党各派和无党无派的代表人物团结在一起,成立民主的临时的联合政府,以便实行民主的改革。……然后,需要在广泛的民主基础上,召开国民代表大会,成立包括更广大范围的各党各派和无党无派代表

人物在内的同样是联合性质的民主的正式的政府。”毛泽东在6月25日中共七大上所致的闭幕词中提出抗战胜利后的目标,就是“建立一个新民主主义的中国”。

1946年《哈尔滨市施政纲领》及其他法规中体现出来的宪政内容正是对毛泽东提出的这一新民主主义政治纲领的最早实践。《施政纲领》将集会、结社、出版、言论、信仰、居住等各项民主权利赋予全体市民,并规定市民享有普遍、平等、直接的选举权,体现了作为我党领导的第一个大城市的哈尔滨市政府是一个联合的、民主的、开明的政府,对建立未来全国政权的取向具有重要指导意义。

(二)开创了新民主主义条件下以城市建设带动农村建设的路径

在中国革命的历程中,中国共产党领导的苏区、边区根据地多数建立在农业区域,政权建立之后的主要任务是实行土地改革,实现“耕者有其田”,发展农业生产;而解放战争时期的哈尔滨是直属东北局的特别市,是东北局、东北民主联军总部和东北行政委员会所在地,是东北北部的政治、军事、经济和文化中心。城市的经济建设是哈尔滨的命脉,关系到广大市民的民生,民众的主体主要是市民。因此,《施政纲领》中关于主体的表述为“市民”,不同于其他解放区宪法法规中的“工农劳苦民众”、“抗日人民”等表述。纲领中大量的条款与经济建设相关,既为恢复发展经济、稳定市民生计提供了保障,同时也适应了共产党在解放全国的过程中尝试以城市领导农村的需求,为全国解放后建立以大城市为中心的国家政权奠定了基础。

(三)首次在宪法文献中体现了国际化城市的特色

哈尔滨地理位置毗邻苏联、朝鲜和日本,自开埠以来,大量的外国侨民涌入使哈尔滨成为一个国际化的大都市,并逐渐形成了浓郁的多元文化的特色。《施政纲领》中对外国侨民保护的条款适应了哈尔滨市的具体情况,较之其他解放区,更具国际化和开放性特色。其它解放区的规定多数未涉及外侨问题,陕甘宁边区及苏皖边区虽有提及,但仅规定允许外国人到边区“游历”。^{〔9〕}而哈尔滨的《施政纲领》中将友邦侨民作为城市成员的组成部分,保护他们的生命财产安全,对日德侨民则采取严格管理的方针。这种区别对待的做法符合当时的复杂情况,无可非议,对新中国初期的外侨管理法规的制定提供了宝贵的经验借鉴。

1946年《哈尔滨市施政纲领》制定于新民主主义政权建设初期,全国解放战争刚刚打响,中国共产党还没有夺取和建设以城市为中心的联合政权的经验,用法律手段管理城市更是没有经验。因此,在这样的时代背景下,纲领的不完善是不可避免的。这些不足主要表现为以下几个方面:

(一)军事管制及长官意志色彩浓厚

由于当时哈尔滨市处于军事管制阶段,^{〔10〕}因此《施政纲领》主要条款的制订,虽体现了民主性,但军事长官的意志则明显是立法的政策导向。哈尔滨市的军政领导在临时参议会成立大会的讲话中提到的经济建设、文化教育、人民武装等问题均在纲领中有所反映,构成了纲领的主要内容。

(二)理想化成分突出

临时参议会的参议员文化水平较高,部分参议员有留学经历,因此在纲领中体现出较浓的西方的民主政治因素。这些条款虽然很好,但对于刚刚解放的哈尔滨来说却不完全符合实际。此外,纲领中关于直接选举制的规定,在当时的历史条件下也是无法实现的。保障私人财产所有权的规定也是这样。当时的城市面对的是敌伪遗留下的复杂局面,不加区分地保护私人财产所有权在当时的环境下恐怕也是难以实现的。

(三)内容较为空泛,可操作性差。

《施政纲领》在形式上尚称完整,但在内容上却相对空泛。在制定纲领的讨论过程中,就有参议员

〔9〕 见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》,中国社会科学出版社1981年版。

〔10〕 城市全称为“哈尔滨特别市”。

提出这个方案不够具体,只能解决原则方针问题,至于其中细节还要在提案中提出具体意见。^[11]纲领的一些内容,如“提倡民主的、科学的、大众的新民主主义文化”(第17条)、“确立民主的、科学的、大众的新民主主义教育”(第11条)等语句,空泛模糊,实践中可操作性不强。

(四)“急就章”特点明显

《施政纲领》是在匆忙的战争条件下制定的,过分强调发展经济,整体布局缺乏合理性;个别条款稳定性差,不甚完备,如关于人民申诉清算权的规定仅限于在当时短期内发挥作用;部分条款的制定有些激进,如关于无代价分配敌伪土地的条款等;在文字表述上的粗糙之处更是随处可见。

虽如此,但瑕不掩瑜,《施政纲领》是解放初期的哈尔滨市具有宪法性质的文件,它首次把新民主主义的民主政治理想在大城市中变成现实,具有很大的鼓舞作用。正如1946年7月23日第202期《东北日报》评论:“《哈尔滨市施政纲领》是全市八十万人民建设民主、自由、幸福、繁荣新哈尔滨意志的集中表现,将成为建设新哈尔滨的明确方向,是今后民主政府施政的准绳,也是全市人民检查政府工作的根据。”

五、纲领的历史渊源及对其他解放区的影响

1946年《哈尔滨市施政纲领》与此前工农民主政权、抗日民主政权阶段的革命法制及此后的各解放区立法及1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》的制定有渊源沿续关系。

(一)与此前各根据地施政纲领在实质上一脉相承

《哈尔滨市施政纲领》在政权建设、财产权利与外侨事务的规定上,同各根据地的施政纲领有诸多类似之处。在人身权利与自由、信仰自由、各项政治权利与自由及文化教育方面,更与各根据地的施政纲领保持高度的一致。这些一致性的表现可见下表:

内容 法规 ^[12]	政权建设	民主权利	财产权利	经济建设	文化教育	外侨事务
①《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1934/1)	工农兵苏维埃代表大会(第3条)	人身权利与自由(第10条);信教自由、各项政治权利与自由(第4、10、13条)	没收一切地主阶级的土地(第6条)	取消苛捐杂税(第7条)	施行完全免费的普及教育(第12条)	居住在苏区内从事劳动的外国人享有一切政治上权利(第16条)
②《陕甘宁边区施政纲领》(1941/5)	共产党员与党外人士民主合作(第5条)	人身权利与自由(第6条);信仰自由、各项政治权利与自由(第6条)	保证农民私有土地制(第10条)	发展农业生产(第9条)	消灭文盲,普及国民教育(第14条)	允许外国人到边区游历(第21条)
③《晋察冀边区行政委员会施政要端》(1945/9)	民主政权(第1条)	保障人权(第2条);信教自由、各项政治权利与自由(第2条)	佃户土地使用权,地主土地所有权(第4条)	合理税收制度(第6条)边币为边区法定通货(第5条)	民族的民主的科学的大众的文化教育(第7条)	无

[11]·《东北日报》1946年7月20日,第199期。

[12] 表内法规资料来源均参见前引[9],韩延龙、常兆儒所编书。

④《苏皖边区临时行政委员会施政要端》(1945/12)	各级人民代表机关(第3条)	保障人权(第1条);信仰自由、各项政治权利与自由(第1条)	保障人民的财权(第1条)	实行财政收支统一(第6条)	普及成人教育,发展新民主主义文化卫生建设(第7条)	欢迎外侨进入本边区游历与参加民主工作(第10条)
⑤《陕甘宁边区宪法原则》 ^[13] (1946/4)	边区、县、乡人民代表会议(1[1])	人身权利与自由(3[2]);各项政治权利与自由(1[2]、2[1])	无	欢迎外来投资(4[3])	免费的国民教育,普施社会教育(2[3])	无
《哈尔滨市施政纲领》(1946/7/19)	民主政治(第1条)	人身权利与自由(第2条);信仰自由、各项政治权利与自由(第1、2条)	保护私人财产所有权(第2条)	恢复与发展工商业(第4条);促进工厂复业(第7条);整理与统一税收(第9条)	发展国民教育,提倡新民主主义文化(第11、17条)	保护友邦侨民生命财产之安全,严格管理日德侨民(第16条)
对各根据地施政纲领的继受	同③	同①②③④⑤	同④	无	同①②③④⑤	同①

从上表可以看出,哈尔滨市政权虽然是新民主主义性质的联合政权,但本质上仍是中国共产党领导下的人民政权,因此与此前的工农民主政权在基本的施政内容上保持了一致性,但又因适合时代变化而体现了自己的特色。

哈尔滨市是东北解放区的政治和经济重镇,民主政权高度重视经济发展,在《施政纲领》的总共17条内容中有5条涉及经济发展,这在其他解放区的宪政法规中是不多见的。而其中的一些内容在当时无疑是大胆的、具有开创性,至今仍令人惊叹。如第8条规定:“采取公私合作的办法,增进哈市与各县的粮食燃料及日用品之贸易”;第10条规定:“在劳资双方自愿原则下实行分红制度”。在对外侨事务的规定上,纲领采取的是一种开放的和宽容的政策。纲领第16条规定:“保护各友邦侨民生命财产之安全,严格管理日德侨民。”而其他根据地对此几乎未涉及。此外,《施政纲领》中规定了“申诉清算权”,这也是其他根据地的施政纲领未涉及的。此款规定具有很强的战时性,这也与解放初期的哈尔滨市民曾饱受敌伪、大汉奸、恶霸的欺凌,市民渴望有发泄的渠道清算欺压之苦相关。

其他一些差异也值得注意。如关于特定人群权利的规定不同于其他解放区的施政纲领,没有提到对妇女和未成年人合法权益的保护。这与哈尔滨城市的特殊性有关。在许多农村根据地还存在大量童养媳现象,妇女没有社会地位,重男轻女心态严重。农村根据地为了有充足的人力发展生产,就要解放妇女,调动妇女的生产积极性,因而必须重视对妇女权益的保护。相比较而言,哈尔滨是一座城市化元素浓厚的大都市,封建思想遗留较少,许多妇女受过良好的教育。值得一提的是在临时参议会中有相当数额的妇女代表,她们已经代表哈尔滨市的广大妇女行使参政议政的权利。因此,纲领中

[13] 关于抗日民主政权法制研究成果参见杨永华:《陕甘宁边区人权法律的颁布与实施》,《兰州大学学报》2003年第3期;韩大梅:《〈陕甘宁边区宪法原则〉论析》,《中共中央党校学报》2004年第1期;韩裕庆:《论抗战时期陕甘宁边区参议会监督制度体系》,《学术论坛》2006年第6期;王吉德:《浅析陕甘宁边区法制建设的人本主义特征》,《陕西档案》2004年第3期等。

未过多提及妇女权益保护问题。又如《施政纲领》在社会经济权利方面未涉及劳动的权利和义务,也未提到物质帮助权。这是因为哈尔滨肩负的经济发展任务不同于农村的解放区。哈尔滨解放区是大城市,发展工商业是经济建设的重中之重,而为快速发展工商业,支援前线,就难免会出现一定程度的剥削、出现劳动超时等现象。基于这样的考虑,纲领弱化了对劳动权利的保护。

(二)对其他解放区的新民主主义宪政立法产生了直接影响

1946年《哈尔滨市施政纲领》对其后确立参议会制度的各解放区的立法产生了明显的直接影响。1946年8月11日,东北各省召开联席代表会议,哈尔滨市代表团参加了会议。会议审议通过了《东北各省民主政府共同施政纲领》,^[14]其中的许多内容直接源自哈尔滨市的施政纲领。此外,《施政纲领》还对其后内蒙古解放区特别是华北解放区的宪政立法产生了直接影响,并进一步影响到1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》,成为新中国宪政立法的重要源头。这种影响可略见下表:

内容 法规 ^[15]	政权建设	民主权利	财产权利	文化教育	外侨事务
《哈尔滨市施政纲领》 (1946/7/19)	民主政治(第1条)	人身权利与自由(第2条);信仰自由、各项政治权利与自由(第1、2条)	保护私人财产所有权(第2条)	发展国民教育,提倡新民主主义文化(第11、17条)	保护友邦侨民生命财产之安全,严格管理日德侨民(第16条)
①《东北各省市民主政府共同施政纲领》 (1946/8/11)	民选的各级参议会(第2条)	人身权利与自由(第7条);信仰自由、各项政治权利与自由(第7条)	保障资本家的正当利益(第4条)	普及国民教育,推广社会教育(第6条)	保护入籍与侨居的韩国人(第8条)
②《内蒙古自治区施政纲领》 (1947/4/23)	内蒙古参议会(第8条)	人身权利与自由(第6条);信仰自由、各项政治权利与自由(第6、7条)	保障蒙古人民的财权(第6条)	普及国民教育,增设学校(第12条)	无
③《华北人民政府施政方针》 ^[16] (1948/8)	各级人民代表大会(第3章)	身体自由和安全(第3章);信仰自由、各项政治权利与自由(第3章)	保障各阶层人民的土地财产(第2章)	发展文化教育工作(第4章)	保护外国人居住或游历(第3章)
④《中国人民政治协商会议共同纲领》 (1949/9/29) 各级人民代表大会(第12条)	人身自由权(第5条);信仰自由、各项政治权利与自由(第4、5条)	保护工人农民小资产阶级和民族资产阶级私有财产(第3条)	新民主主义的文化教育(第41条)	保护守法的外国侨民(第59条)	

[14] 哈尔滨市档案馆藏革命历史档案全宗号3,目录号1,案卷号5。

[15] 表内法规资料来源均参见前引[9],韩延龙、常兆儒所编书。

[16] 关于对《华北人民政府施政方针》的研究参见金燕:《华北人民政府的成立、职能及特点》,《党的文献》2006年第4期;阎书钦:《论华北人民政府的成立、特点及其对新中国政权体制的探索》,《当代中国史研究》1999年第1期;崔金亮:《新中国的曙光——华北人民政府的成立》,《党史博采》2001年第10期等。

对其他解放区 的新民主主义 宪政立法的影响	同①②	同①②③④⑤	同①④	同①②④	同①③④⑤
-----------------------------	-----	--------	-----	------	-------

由上表可见,其他各解放区的新民主主义宪法性文件在关于民主权利、文化教育及外侨事务等方面直接继承了1946年《哈尔滨市施政纲领》的相关规定。这些规定经过各解放区的民主宪政实践,共同为全国性的新民主主义的宪政立法提供了更加成熟的经验。

《施政纲领》从渊源的角度考察,受其他解放区影响最多的内容为民主权利及文化教育方面的规定,其次为政权建设、财产权利及外侨事务,比例大致相当;而对其他解放区的新民主主义宪政立法影响最大的部分为关于新民主主义阶段人民民主权利的规定,次之为外侨事务,再其次为文化教育,影响相对较弱的是政权建设及财产权利方面。

六、结 语

(一)纲领在立法活动和规范社会生活中起了巨大的作用

《施政纲领》是参议会制定的具有宪法性质的文件。在纲领的指导下,参议会陆续颁布了《哈尔滨市人民政治经济清算暂行办法》(1946年7月19日修正通过)、《哈市人民惩治贪污暂行条例》(1946年7月19日修正通过)、《哈尔滨市政府敌伪财产处理纲要》(1946年7月19日通过)、《哈尔滨特别市街政权组织暂行条例》(1947年5月23日修正通过)、《哈尔滨特别市营业税暂行条例》(1947年5月24日通过)、《内地货物税暂行条例》(1947年5月24日修正通过)、《哈尔滨特别市市民卫生暂行条例》(1947年5月24日通过)七项法规。这些法规共同组成了哈尔滨解放区的法律体系。

由于当时哈尔滨市适用法律多元,具有法律效力的法规除临时参议会发布的以外,市政府发布的政策、规章、布告,中国人民解放军发布的布告、命令等也对社会生活起着调整作用。此外,当时并未废止的国民党“六法全书”,以及哈尔滨市由于多国籍居民混居而形成的风俗习惯等,都是哈尔滨解放区法律适用的组成部分。《施政纲领》在这些规范中起着主导的作用。

《施政纲领》中保护和发展工商业、鼓励经济发展的规定,对恢复城市经济起到了重要的促进作用。在查阅档案时,我们看到,1949年3月由市长饶斌所作的《哈尔滨市1948年经济工作总结》^[17]中认为:其一,国营经济有了很大发展。1948年,国营经济的生产量与贸易额的上涨都是逐日增高的。其二,合作经济的发展类型成熟。当时成立的消费合作社或职工合作社、加工型手工业生产合作社、独立手工业劳动者的产销合作社三种类型的合作社,其生产量都有大幅度提高。其三,国家资本主义经济发展普遍。当时哈尔滨市的国家资本主义经济的主要类型包括加工制和出租制。此外,还包括公私合营之行业联合公司、定货制、代销制等形式。多种经济类型促进了哈尔滨市的经济的发展。其四,私人资本主义经济发展活跃。工商业户数和投资额都增长迅速。

多种形式、多元化的经济模式为哈尔滨解放区的经济发展奠定了基础,而经济的发展,城市社会秩序的稳定,为开展拥军运动、支援前线提供了条件。三年解放战争期间,哈尔滨市政府先后发动了五次大规模的参军运动,全市有23000多人参军。^[18]当时成立的哈尔滨特别市战时动员委员会,进行了大量的形式多样的慰劳工作,鼓舞了士气,在全国解放的关键时期提供了有力的、及时的后勤保

[17] 参见哈尔滨市档案馆编:《哈尔滨经济资料文集》,哈尔滨工业大学出版社1994年版,第69页以下。

[18] 中共哈尔滨市委党史研究室编:《城市的接管与改造》,黑龙江人民出版社1999年版,第53页。

障。

(二)纲领在我国新民主主义宪政立法史上的作用不能低估

《施政纲领》是中国共产党领导下的第一部以城市为中心的政权的宪法性文件。中国革命的道路是农村包围城市。从夺取并建立政权的过程来看,中国共产党虽拥有建立农村根据地政权的成功经验,但缺少城市政权建设的实践。共产党人虽然也占领过大城市并短暂建立政权,如南昌、广州、张家口等,但均转瞬即逝,未能保持住自己的政权。^[19]中国共产党在其他解放区建设中卓有成效的经验是进行土地改革,发动农民参军参战,以农村去包围城市。哈尔滨解放区是中国共产党第一次独立长期掌控的中心大城市的政权,其施政纲领通过建立中心城市政权来领导农村的治理模式,对于各地区即将建立的中心城市政权有一定示范性,对建立未来的全国性政权有重要的尝试作用。

《施政纲领》还是我国第一部新民主主义性质的民主联合政权的宪法性文件。纲领中对临时参议会的组成、性质、职权等方面的内容,对市民称谓的使用,对市民权利包括私有财产权的规定,对经济制度中公私合营等方针的规定,都鲜明地体现出了不同于以往工农政权和以后的社会主义政权(当然更不同于资产阶级旧民主主义政权)的特色,这就是当时中国的最先进的新民主主义的特色。《施政纲领》可以说是当时中国最先进的宪法性文件。

这两个“第一部”奠定了1946年《哈尔滨市施政纲领》在中国革命法制史上的重要地位。它是我们党从1934年《中华苏维埃共和国宪法大纲》以来,直到1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》之前的一次宪政立法的重要尝试;它体现了人民政权的本质,又能与时俱进,适应各个不同革命阶段对法制建设的需要;它是对毛泽东新民主主义理论的最早实践,也是在以城市为中心的政权中最早的新民主主义性质的宪法性文件。因此,这个文件具有重要的历史意义,值得我们深入研究。

Abstract: 1946 “Harbin Administrative Creed” was constituted in the New Democratic Revolution stage, it's a primary attempt of practicing democracy and constructing administrant regime. Thereunto, it brought forward a conception that to establish democratic society and to build peaceful, democratic, independent and flourishing new Harbin. All of that had direct influence on the constitutional legislation of other liberated areas, especially “the Common Creed of Chinese People's Political Conference”. Consequently, it was the important origin of the New Democratic Constitutional Legislation.

Key words: Harbin, administrative creed, New democratism, constitutional legislation

[19] 1927年8月1日革命军在南昌起义曾占领南昌城,但随即于8月3日撤出;1927年12月11日的广州起义曾建立了广州苏维埃政府,但于13日撤离;1945年8月23日,华北重镇张家口市解放,但于1946年10月陷落。