

# 新中国成立初期中国共产党治理边疆的实践与特征探析

陈应成

(惠州学院 思想理论政治课教学部,广东 惠州 516007)

**摘要:**新中国成立初期,以毛泽东为代表的党的第一代中央领导集体兼顾国际国内环境变化,充实边防力量,清剿边疆匪徒,解决边界遗留问题,创造性地解决边疆地区民族问题,组建生产建设兵团,实行特殊的边疆人口政策,促进了边疆地区的发展与和谐,体现了鲜明的中国特色社会主义的边疆治理特征。

**关键词:**新中国成立初期;中国共产党;边疆;治理;实践;特征

**中图分类号:**K271 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-6917(2013)12-0138-05

新中国成立初期,中国共产党从边疆实情出发,兼顾国际国内环境,制定出特定历史时期的边疆治理战略,实施了一系列有效的边疆治理措施,开创了一条中国特色社会主义的边疆治理道路。

## 一、新中国成立初期中国共产党边疆治理实践

鉴于新中国成立初期我国的国际国内环境,中国共产党审时度势,实事求是地开展了卓有成效的边疆治理实践,主要包括下述方面内容。

(一)充实边防力量,捍卫国家利益。边防是国家安全的屏障,国防斗争的重要领域,边防武装力量建设直接关系到国防力量。为了我国领土主权不受外来侵犯,毛泽东首先要求建设一支与我国国情相适应的边防部队,强调:“中国是个大国,要有强大的陆、海、空军。我国有那样长的海岸线,一定要建设强大的海军。”<sup>[1]</sup>为了适应边疆现代化建设和边防斗争的特殊需要,从1949年11月起,中央就开始扩充边防武装力量,组建具有特殊使命的机构——公安部边防局,从中国人民解放军部队抽调部分作战部队担负边防、海防防务。1951年,中央又对原边防力量进行整编,组建中国人民解放军边防公安部队,并从内卫部队抽调部分兵力充实边防武装。事实证明,新中国成立初期的边防武装部队组建和充实为

日后应对边界冲突,积极进行边境自卫反击战壮大了力量,也为党平息边疆地区的民族分裂活动和恐怖暴力事件奠定了坚实基础。

(二)清剿边疆匪徒,维护边疆社会和谐。新中国成立初期,边疆地区匪特数量多,活动频繁,是导致边疆不和谐的重要方面。在西南边疆地区和华南边疆地区国民党近百万大军仍负隅顽抗,残杀革命干部,袭击并攻占政府驻地。蒋介石集团甚至把云南作为“国家存亡、革命成败之最后关键”<sup>[2]</sup>。西北的新疆、甘肃,华北的内蒙古西部地区,华东的浙江、福建沿海,华南的海南沿海等地匪特集中,扰乱社会秩序,严重威胁国家政权。对此,党中央决定予以严厉镇压和清剿。毛泽东在党的七届三中全会上也表明了中央这一立场:“我们当前总的方针是什么呢?就是肃清国民党残余、特务、土匪,推翻地主阶级,解放台湾、西藏,跟帝国主义斗争到底。为了孤立和打击当前的敌人,就要把人民中间不满意我们的人变成拥护我们。”<sup>[3]</sup>1949年12月27日,人民解放军占领成都,歼灭西昌国民党残敌3万余人。西南战役结束后,小股国民党武装力量化整为零,进入山区,与当地的土匪相勾结,祸害老百姓。中央指示西南军区推迟进入西藏,集中13个军、37个师及2个团的兵力,从1950年1月开始对西南地区进行大规

收稿日期:2013-09-06

基金项目:教育部人文社会科学基金项目(10YJC710008)

作者简介:陈应成(1974-),男,湖南临湘人,博士,惠州学院思想理论政治课教学部讲师。

模的剿匪战斗,到1950年9月底,人民解放军歼灭顽匪8000余人。同年底,以陈赓任主任的云南省剿匪委员会共歼灭其境内匪徒达6万多人,收复10多个县城,云南省内的土匪被基本消灭。在长达4年多的剿匪斗争中,仅大西南军民就歼灭匪特116万人,缴获大量的枪支弹药、电台和其他物资<sup>[4]</sup>。

(三)解决边界遗留问题,巩固睦邻关系。新中国成立后,解决与周边国家的边界问题是党边疆治理的重要措施。1953年,周恩来指出:“我们的对外关系中,有切身利益的是两个问题:一个是华侨问题,一个是边界问题。我们同周边国家都有边界纠葛,解决好这个问题是十分重要的。”<sup>[5]</sup>至20世纪50年代中期,我国先后与苏联、朝鲜、蒙古、越南、印度、缅甸、巴基斯坦、阿富汗和尼泊尔等大多数邻国建立了外交关系,这有效地稳定了我国的边疆形势。

但20世纪50年代中期至70年代末,边界冲突增加了我国同周边国家解决边界问题的紧迫性。1955年底,中缅双方边防部队在中缅南段未定边界黄果园附近发生武装冲突。美国借势炒作,极力渲染中国对外扩张。但中缅双方本着“互谅互让”原则,经过长期和耐心的外交谈判,于1960年签订边界条约。谈判期间的1956年12月16-17日,在中缅边境芒市举行“中缅边民大联欢”,周恩来总理和吴巴瑞总理及缅甸代表团一行400多人参加边民联欢大会,另有15000名多边境群众参加联欢会。这次大会增进了中缅两国政府的互信和理解,极大地巩固和促进了中缅两国人民之间的“胞波”情谊,为中国发展与其他周边国家的睦邻友好关系作出了表率。随后,1960年3月21日,中国与尼泊尔签订边界条约。1962年10月12日,《中朝边界条约》签订。1962年12月26日,《中蒙边界条约》签订。1963年3月2日,中国与巴基斯坦签订边界条约。1963年11月22日,中国与阿富汗签订边界条约。一系列边界条约的相继签订基本解决了边界遗留问题,为党治理边疆提供了良好的外部环境。

(四)解决边疆民族问题,构建和谐民族关系。新中国成立伊始,中国共产党创造性地开展民族工作。一是大力宣传党的民族政策,促进民族了解。由于历史原因,我国少数民族与汉族长期隔阂,特别是边疆地区的少数民族与汉族有较大隔阂。为了消除民族隔阂,疏通民族关系,党中央派出民族访问团、慰问团、医疗队、民族调查组等深入各民族生

活区了解人民群众的生存和生活境况,调查少数民族社会历史及语言状况,宣传党的民族政策。同时,也组织少数民族到北京和内地访问、参观和学习,以此增强民族了解和信任。二是确立“平等”、“团结”、“共同进步”的民族关系原则。新中国成立后,党把“中华人民共和国各民族一律平等”、“禁止对任何民族的歧视和压迫”、“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”等内容写进了“五四宪法”。毛泽东明确指出:“无论是大汉族主义或者地方民族主义,都不利于各族人民的团结,这是应当克服的一种人民内部的矛盾。”<sup>[6]</sup>平等、团结、共同进步的民族关系原则为党的民族政策的制定和民族问题的处理铺平了道路。三是实施民族区域自治制度,重构国家政治体系。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》正式将民族区域自治作为我国的一项重要政治制度确立下来。1952年8月8日,中央人民政府委员会第十八次会议批准通过《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,这是我国民族区域自治迈向法律化、制度化的第一步。20世纪50年代,新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区相继成立,到1958年,我国已有83个民族自治地方。

(五)培养边疆(民族)干部,夯实边疆治理的组织基础。边疆地区的干部是党在边疆地区执政的组织基础。1949年11月14日,毛泽东在《关于西北少数民族工作的指示》中指出:“要彻底解决民族问题,完全孤立民族反动派,没有大批从少数民族出身的共产主义干部,是不可能的”,“在目前时期应一律组织联合政府,即统一战线政府。在这种合作中大批培养少数民族干部。此外,青海、甘肃、新疆、宁夏、陕西各省省委及一切有少数民族存在地方的地委,都应开办少数民族干部训练班,或干部训练学校”<sup>[7]</sup>。1951年2月,毛泽东在中共中央政治局扩大会议讨论时再次强调:“认真在各少数民族中进行工作,推行区域自治和训练少数民族自己的干部是两项中心工作。”<sup>[8]</sup>为此,国家成立了专门培养少数民族干部的院校,如1951年6月,中央民族学院、西南民族学院正式成立,1957年6月开始筹建西藏公学等。据统计,新中国成立初期全国少数民族干部只有4.8万人,到1966年就增加到80万人<sup>[9]</sup>。

(六)组建生产建设兵团,创新军队使命。新中国成立伊始,为了恢复生产、医治战争创伤、安置转业

官兵,党中央决定组织军队参加农业生产。1949年12月中央发布《关于一九五〇年军队参加生产建设工作的指示》,要求人民解放军“应当负担一部分生产任务,使我人民解放军不仅是一支国防军,而且是一支生产军,借以协同全国人民克服长期战争所遗留下来的困难,加速新民主主义的经济建设”<sup>[10]</sup>。

在西北,党中央首先在新疆设立生产建设兵团。1950年1月21日,新疆军区发布开展大生产运动的命令。1952年2月1日,毛泽东发布军委《关于部队集体转业命令》,批准中国人民解放军31个师转为建设师,其中15个师参加农业生产建设<sup>[11]</sup>。1954年10月,中央命令驻疆人民解放军大部共计17.5万名官兵就地集体转业,组建生产建设兵团,担负中央赋予的屯垦戍边使命<sup>[12]</sup>。新疆生产建设兵团自组建以后,一直保持着人民解放军的一整套组织机构和制度,并实行农、工、商、学、兵相结合,始终贯彻农林牧副渔全面发展的生产建设方针,真正做到了寓兵于农、劳武结合、平战结合,形成了集党、军、政、企四位一体的体制,对新疆的开发、稳定、发展起到了巨大促进作用。在东北,从1947年始,大批军人进入荒凉但富饶的北大荒,建立宁安、荣军、通北等第一批省营机械农场。此后,为了改造、教育国民党部队中的起义、被俘、投诚人员,还在宝泉岭、红星、香兰、铁力、孟家岗、笔架山和德都县的二龙山、红星建起了一批“解放团”农场。1954年,王震将军动员铁道兵为北大荒的大开发“打头阵”,建起了第一个军垦农场——八五〇农场。1956年后,预一师、预七师在萝北地区建立一批农场,铁道兵部队又相继建立一批“八字头”的农场:八五二、八五三、八五四、八五八、八五九农场。1965年秋天,中共中央东北局鉴于中苏边界日趋紧张的局势,向中央建议组建黑龙江生产建设兵团。1966年3月,黑龙江生产建设兵团成立。在华南,1952年3月,国务院和中央军委决定抽调中国人民解放军两万多名官兵组建林业工程第一师、第二师和一个独立团,赴海南、湛江、合浦等地,开荒建设橡胶农场,组建湛江农垦局和海南农垦局。当年开荒108万公顷,种植橡胶60万公顷,建立国营农场221个<sup>[13]</sup>。截至1956年底,黑龙江、新疆、广东、海南、广西等地先后建立一大批农场和相应的农垦管理机构,边疆农垦初具规模。生产建设兵团大大加快了边疆地区的开发进程,同时也调动了整建制的军队进入荒原,屯垦造田,建设农场,进行

大规模的农业生产建设,有利于边疆地区的开发,改变了以往重守卫而忽视边疆经济建设的局面。

(七)实行特殊的人口迁移政策,支援边疆建设。新中国成立初期,边疆地广人稀,农业落后,工业基础薄弱,人才缺乏。为了迅速改变边疆地区这种局面,党中央决定向边疆移民,号召知识青年到边疆建功立业。这是当时一项特殊人口迁移政策。

在西北,从1949年新疆和平解放到1954年,人民解放军进疆部队加上接收的国民党起义部队,先后有17万人民解放军官兵集体转业为生产建设部队,在此基础上成立了新疆生产建设兵团。1955年,兵团又招收了河北、河南、四川、江苏、上海等省市初高中毕业生和社会青年3857人。1956年,接收了河南支边青壮年45436人,招收四川、广东、江苏省知识青年4894人。资料显示,1957年到1961年,净迁入人口高达112.4万人,仅1959年净迁人口就达51.1万人,以有组织的支边青壮年和大量自动支边的灾民、难民为主<sup>[14]</sup>。在东北,1968年6月18日,中共中央、国务院、中央军委、中央文革发出《关于建立黑龙江生产建设兵团的批示》(即“618批示”)。原东北农垦总局和黑龙江省农垦厅所属的农场及农建一师、农建二师合编为中国人民解放军沈阳军区黑龙江生产建设兵团,下辖5个师计58个团,约1300个连。此后不到一年的时间里,兵团就接纳来自北京、上海、天津、哈尔滨、杭州、温州、齐齐哈尔、鹤岗、双鸭山、鸡西等地知识青年共50万余人<sup>[15]</sup>。

## 二、新中国成立初期中国共产党治理边疆的主要特征

新中国成立初期,中国共产党在治理边疆的实践中体现了鲜明的社会主义特色和特征。

(一)把政权巩固和制度建设结合起来,构建边疆政治秩序。政权建设是边疆治理的基础和前提,制度建设是维护和谐边疆的途径和保障,二者相辅相成。社会主义政权在边疆的确立和巩固为党治理边疆奠定了基础,扫清了障碍。1950年3月,中共中央、中央军委发出《剿灭土匪,建立革命新秩序》的指示:“必须明确,剿灭土匪,是当前全国革命斗争不可超越的一个重要阶段,是建立和恢复各级人民政权,以及开展其他一切的必要前提,是彻底消灭国民党在大陆的残余武装,迅速恢复革命新秩序的保证。”中国人民解放军先后抽调39个军、144个

师、150余万人的兵力,对国民党残余、匪、特及其他反动武装展开了长达3年的清剿斗争,歼灭匪特武装240余万人<sup>[16]</sup>。

制度是维护和谐边疆的途径和保障。新中国成立初期,部分边疆地区还处于封建地主制、封建农奴制、奴隶制,甚至仍保留浓厚的原始公社残余。处于统治地位的地主、封建领主和奴隶主剥削着人数占绝对多数的农民、农奴、奴隶。因此,边疆地区最紧迫的工作就是废除旧剥削制度,进行土地改革,实现社会主义制度。民族区域自治制度的确立是边疆制度建设另一重要内容。早在1949年9月,《中国人民政治协商会议共同纲领》就规定:“各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。”<sup>[17]</sup>此后,民族区域自治制度成为新中国解决民族问题的基本政策,并在“五四宪法”中被确定为国家基本政治制度之一。1957年8月4日,周恩来在中央民族工作座谈会上高度评价民族区域自治制度“不仅使聚居的民族能够享受到自治权利,而且使杂居的民族也能够享受到自治权利。从人口多的民族到人口少的民族,从大聚居的民族到小聚居的民族,几乎都成了相当的自治单位,充分享受了民族自治权利。这样的制度是史无前例的创举”<sup>[18]</sup>。

(二)把边疆谈判与军事自卫结合起来,解决边界争端问题。领土安全关系到国家核心利益,因此,党解决边界争端过程中既奉行和平外交政策,也坚持必要的军事自卫。新中国成立初期,我国首先是要争取周边邻国对新生社会主义国家的承认,保持边界的基本现状。从1949年到1955年,苏联、朝鲜、蒙古、越南、印度、缅甸、巴基斯坦、阿富汗、尼泊尔与新中国建交,基本接受各自的边界实际控制线范围,这有效地稳定了我国的边疆形势。从20世纪50年代中期起,我国依据条约、国际法,与邻国谈判协商解决边界争议问题。经过艰辛的谈判,1960年与缅甸签订边界条约,1961年与尼泊尔签订边界条约,1962年10月12日与朝鲜签订边界条约,1962年12月26日与蒙古共和国签订边界条约,1963年与巴基斯坦、阿富汗王国签订边界条约。至此,以条约的形式与周边大多数国家解决了边界争端问题。20世纪50年代后期,边界局势骤然紧张。面对少数国家的边界挑衅,为维护边界安全 and 国家利益,党决定军事介入,我边防军有理、有利、有节地进行了中印边

境自卫反击战、珍宝岛自卫反击战等,有效地捍卫了祖国的边防和海防安全。

(三)把自力更生与全国支援结合起来,提升边疆内生力。恩格斯指出:“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当到人们的头脑中,到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找,而应当到生产方式和交换方式的变更中去寻找;不应当到有关时代的哲学中去寻找,而应当到有关时代的经济学中去寻找。”<sup>[19]</sup>这表明:经济运动是最强有力的、最本原的、最有决定性的。中国共产党深刻意识到边疆治理归根结底靠生产力水平的提高。为了改变边疆地区自然环境恶劣,人们生活困难,长期处于落后状态的状况,党中央要求边疆地区自力更生,同时号召全国各地支援边疆。首先,党中央要求军队艰苦奋斗为边疆建立工农业基础。1949年10月,王震率部入疆,开创了“全力精打细算,自力更生,生产自给”的光荣传统。1950年1月21日,新疆军区为贯彻执行中央关于军队参加生产建设的指示,开始大生产运动。其次,中央对边疆予以多方支持。一是优先安排边疆建设项目。1952年中央颁布《关于少数民族地区的五年建设计划的若干原则性意见》,优先规划在边疆地区修建铁路、公路,建立邮政、电报、电话、通信系统。兰新铁路、包兰铁路、康藏公路、青藏公路、滇藏公路、成昆铁路就是围绕边疆优先开展的项目。二是给边疆特殊经济政策。如实行半自治意义的财政政策,设立边疆地区补助费等,对边疆牧区实行轻于农业区和城市区的税收政策。三是边贸政策。从1951年起,政务院就陆续批准我国边境地区与朝鲜、苏联、蒙古、巴基斯坦、缅甸、老挝、越南等国开展边境贸易,互通有无,调剂余缺,方便生活。最后,全国各地、各行各业对边疆的援助。1958-1961年,内地青壮年到边疆及边疆农场工作的知识青年148.5万人,随迁家属43.8万人,20世纪60-70年代支援边疆的达60万人<sup>[20]</sup>。

(四)把历史与现实结合起来,创新边疆治理模式。新中国成立后,党的边疆治理模式发生了显著变化。一是管理主体变化。历史上,通常是中央王朝在边疆驻扎军队,对边疆地区实行直接而严格的控制。新中国成立后,中央政府对边疆实行行政管辖,同时在边疆民族地区设立自治政府。在边疆除必要的边防部队外,边疆事务由各级地方政府管理。二是中央与地方关系变化。历史上对边疆政权多采

用“管”和“收”，虽然封建王朝灵活采用羁縻、怀柔、和亲策略，但无论哪种策略其本质都是要强化中央集权的大一统，往往借助军事高压强化边疆政权对中央王朝的归附。新中国成立后，党在处理中央与地方的关系上强调，既要统一，又要分权；既维护中央权威，又适度放权自治。周恩来指出：“中国是一个大国，地大人多，经济发展不平衡，必须在经济发展的条件下，才能逐渐走向完全的统一。政权组织的划分，要既有利于国家统一，又有利于因地制宜。不能只强调一面。要在统一政策领导下因地制宜，在因地制宜的发展中求统一。这样的因地制宜不但不妨碍统一，倒正是为进一步的统一创造条件。要在统一的政策下发挥地方的积极性。”<sup>[21]</sup>三是管理目的变化。历史上封建王朝以保疆固边为重，因管而管，忽视甚至限制边疆开发。边疆问题多种多样，影响因素复杂，但归根结底是边疆地区的生产力落后。因此，党吸取历史教训，不仅要守卫边疆，还把提高边疆地区的生产力水平和当地人民的生活水平作为根本目标对边疆进行大力开发。

(五)把国际环境和国内环境结合起来，拓宽边疆治理视野。新中国成立初期，就国内而言，边疆地区匪特活动猖獗，新生政权需要进一步巩固。但与此同时，边疆地区经济萧条，商品紧缺，人民普遍生活困苦；封建地主制、封建农奴制和奴隶制并存，甚至部分边疆地区仍保留浓厚的原始公社制残余；民族成分复杂，宗教派别多，民族矛盾和阶级矛盾交融，民族问题和宗教问题交融。而当时我国所处国际环境极其严峻：以美国为代表的西方政府拒绝承认新中国，甚至派第七舰队驶入台湾海峡，阻止解放台湾。英国在与国民党政府断交和支持恢复新中国政府在联合国合法地位的问题上态度暧昧。越战规模升级，直接威胁到中国边疆安全。从20世纪50年代中后期开始，边界争端异常，苏联陈兵百万于边界，并向蒙古大量驻军，甚至发生了多起边界战役。

总之，新中国成立初期，中国共产党不是孤立静止地看待和处理边疆问题，而是保持宽广的国际视野，兼顾国际国内复杂的环境，以国家和民族利益为核心，确定边疆治理的基本政治方向，实事求是地制定了有效的边疆经济政策、文化政策、民族政策，从而较好地解决了边防安全问题、边疆匪特问题、边界争端问题、边疆民主改革问题和边疆民族宗教问题。

#### 参考文献：

- [1][3][7][8][10]毛泽东文集：第六卷[M].北京：人民出版社，1999：358；74；20；146；27.
- [2]蒋经国.蒋经国自述[M].长沙：湖南人民出版社，1988：285.
- [4]李金明.建国初期的剿匪反特[J].湘潮，2009，(4)：32-37.
- [5]金冲及.周恩来传(三)[M].北京：中央文献出版社，1998：1293.
- [6]毛泽东文集：第七卷[M].北京：人民出版社，1996：227.
- [9]黄学光.当代中国的民族工作(上)[M].北京：当代中国出版社，1993：311.
- [11]房艺杰.论兵团[M].乌鲁木齐：新疆青少年出版社，1994：6.
- [12]凌愉，刘李红.新疆建设兵团的上海知青[N].大地，2007-06-15.
- [13]王小平.中国共产党领导边疆农垦的历史经验研究[M].乌鲁木齐：新疆人民出版社，2009：19.
- [14]刘丹.新疆移民问题研究——新中国成立后新疆人口迁移、定居及类型研究[J].西北人口，2010，(6)：115-119.
- [15]王作东.鲜为人知的“黑龙江建设兵团”[EB/OL].(2013-05-13)[2013-08-15].<http://dangshi.people.com.cn/n/2013/0513/c85037-21465189.html>.
- [16]1950年3月16日全国展开大规模剿匪斗争[EB/OL].(2012-03-16)[2013-08-04].<http://www.people.com.cn/GB/historic/0316/860.html>.
- [17]建国以来重要文献选编：第一册[G].北京：中央文献出版社，1992：12.
- [18]周恩来选集：下卷[M].北京：人民出版社，1984：258.
- [19]马克思恩格斯选集：第三卷[M].北京：人民出版社，1995：741.
- [20]中国农垦：农业生产的“国家队”[EB/OL].(2013-08-27)[2013-08-30].<http://news.0898.net/hifarms/n/2013/0827/c231218-19400660.html>.
- [21]周恩来年谱(1949-1976)(上)[M].北京：中央文献出版社，1997：17.

责任编辑：黎伟盛