

建国初期陆地边疆治理的实践与启示

□ 赵银河

摘要：建国初期，中国共产党根据对国际国内形势的总体判断以及我国陆地边疆的特殊情况，采取了一系列行之有效的治理措施，开展了大规模的治理实践，取得了丰硕的治理成果。全面梳理和反思建国初期我国陆地边疆治理的主要实践，对于新时代背景下全面推进边疆治理体系和治理能力现代化，提升边疆治理的能力和水平，具有重要的借鉴意义。

关键词：建国初期；陆地边疆；边疆治理；启示

中图分类号：D633

文献标识码：A

文章编号：1671-8402(2019)04-0123-06

建国初期，我国陆地边疆形势复杂，中国共产党坚持从边疆实际出发，采取积极稳健的政策措施，不仅有效解决了历史遗留的边疆问题，而且有效解决了新形势下出现的边疆问题。深入反思建国初期我国陆地边疆治理实践，对于新时期全面推进边疆治理体系和治理能力的现代化，提升边疆治理的能力和水平，具有重要的理论和现实意义。

一、建国初期陆地边疆治理面临的突出问题

（一）政权建设问题

建国初期，我国陆地边疆不仅政权形态多样化，而且许多政权没有掌握在人民群众手中。边疆地区的许多政权，尤其是中下级政权，多数是沿用历史上长期形成的少数民族政权，因此，尽快在边疆地区建立人民民主专政政权就成为建国初期陆地边疆治理的首要任务。

（二）边疆安全问题

作者简介：赵银河，福建师范大学马克思主义学院2015级博士研究生，红河学院人文学院讲师，研究方向为中国共产党思想文化史。

建国初期，陆地边疆面临的最大的安全挑战就是边界的划定问题。我国陆地边疆毗邻14个国家，边境线总长2.2万公里。^①在许多边境地区，既没有和相关国家签订边界条约，也没有进行过边界勘定，边疆安全是新中国国家安全体系中最薄弱的环节。此外，溃逃到境外的国民党军残部不断武装袭扰我国边境地区，他们与当地土匪、恶霸等相互勾结，制造混乱，挑拨离间干部和群众关系，反动气焰十分嚣张。

（三）开发建设问题

建国初期，陆地边疆开发总体水平仍十分低下，许多地区甚至是完全没有开发的处女地，边疆丰富的资源尚未得到有效的开发和利用，以致边疆与内地的发展差距较大。面对这样的现状，如何对边疆地区进行合理有效的开发和建设，缩小边疆与内地的发展差距，成为建国初期陆地边疆治理的重要内容。

（四）民族关系问题

建国初期，陆地边疆民族地区由于历史遗留的隔阂十分深重，汉族和少数民族之间以及各少数民族之间的关系相当复杂。再加之宗教关系常与民族关系交织在一起，敌对势力利用民族关系进行挑拨离间，民族关系成为边疆地区最重要也是最复杂的社会关系之一。因此，调整和改善边疆民族关系就成为当时边疆治理的核心任务。

（五）社会改造问题

建国初期，由于受社会历史因素和自然条件的影响，大多数边疆民族地区仍然处于前资本主义社会发展阶段。边疆区域的社会形态与内地存在较大的差距并由此导致的异质性，直接或间接地产生了许多边疆问题。因此，对边疆社会进行改造，减少边疆社会的异质性，增加其与内地社会的同质性，成为建国初期陆地边疆治理的基础性工程。

二、建国初期陆地边疆治理的主要实践

建国初期，中国共产党统筹国内国际两个大局，针对我国陆地边疆的实际情况采取了一系列治理措施，开展了大规模的治理实践。

（一）建立人民民主专政政权

建国初期，我国陆地边疆的基层政权不仅类型多样化，而且常被反动统治阶级所掌握，人民群众无法参与政权建设。由于边疆各地具体情况不尽相同，因此政权建设的方式也不尽相同，但大都经历了以下过程：首先是人民解放军进驻边疆并控制住局面，迅速成立临时性地方政府；进而召开具有政治协商性质的各族各界人民代表大会，组建各级人民政府。边疆地区人民政权的建立大多在1953年前后基本结束，但也有少数地方进展缓慢。

（二）实行民族区域自治

民族区域自治既是解决我国国内民族问题的基本政策，也是我国陆地边疆治理的重要方式。建国初期，陆地边疆民族区域自治制度的建立主要有两种方式：一是在国家的支持下，在少数民族聚居区建立自治机构；二是在少数民族原有地方政权的基础上建立自治机关，行使自治权利。^②1954年宪法的制定和颁布，为民族区域自治在边疆地区的巩固和发展提供了明确的宪法依据。截止到1958年，我国已建立了83个民族自治区域。^③

① 周平 《中国边疆治理研究》，经济科学出版社2011年版，第95页。

② 李庚伦 《试析中国陆地边疆治理理论与实践》，《社会主义研究》2015年第4期。

③ 陈应成 《新中国成立初期中国共产党治理边疆的实践与特征探析》，《广西社会科学》2013年第12期。

（三）培养和使用少数民族干部

少数民族干部是民族群众的代言人，是党和政府联系各族群众的组织基础。1950年中共中央发布《培养少数民族干部试行方案》，明确提出“普遍而大量地培养民族干部”的方针。毛泽东曾强调“没有群众条件，没有人民武装，没有少数民族自己的干部，就不要进行任何带群众性的改革工作。我们一定要保证少数民族训练他们自己的干部，团结少数民族的广大群众。”^①为此，国家相继创建了十几所民族院校，专门培养边疆地区急需的民族干部和各类人才。据统计，1949年我国少数民族干部才有1万多人，到1956年就增加至20多万人，^②为我国边疆治理提供了坚实的组织基础。

（四）开展剿匪肃特斗争

建国初期，蒋介石集团利用边疆特殊的地理区位，在边疆地区集结了大量的国民党残余武装。他们组织武装暴乱，严重扰乱社会秩序，给人民群众的生命财产和生产生活造成严重危害和困难。中共中央对此给予严厉清剿和镇压，从1950年至1953年共消灭土匪近270万人。^③经过大规模的剿匪斗争，基本肃清了境内外的反革命残余，瓦解了国民党反动派的阴谋，巩固了国家边防。

（五）解决边界历史遗留问题

边界问题既是实现和维护国家主权的问题，也是陆地边疆治理的重要内容。建国初期对边界采取维持现状和不承认主义的方针，但朝鲜战争结束后，党中央开始着手解决边界历史遗留问题。中缅经过友好的谈判，正式签订了《中缅边界条约》。之后，我国相继与蒙古、阿富汗等五国签订了边界条约。边界历史遗留问题的和平解决，有效维护了我国陆地边疆地区的和平与稳定，巩固了我国与周边国家之间的睦邻友好关系。

（六）实施移民开发政策

建国初期，我国陆地边疆总体开发程度较低，中共中央决定在边疆地区实施移民开发政策，号召广大知识青年积极投身于边疆的各项生产建设。在1954—1956年期间，有近2万名铁道官兵在北大荒安营扎寨，开荒造田，担负屯垦戍边的使命。^④此外，云南、甘肃、内蒙古等地组建了军垦农场或国营农场。通过实施特殊的人口迁移政策，不仅改善了陆地边疆的人口结构，促进了民族交流融合，而且促进了边疆的开发和建设。

（七）调整和改善民族关系

建国初期，由于历史上民族压迫、民族内部剥削制度的存在，边疆民族间的交流和融合程度都较低，民族隔阂严重。在民族关系高度紧张，少数民族群众对新生的人民政权、人民解放军了解不多并充满疑虑的情况下，开展“做好事，交朋友”活动是化解紧张的民族关系的最佳选择。因此，边疆各地坚持“团结第一，工作第二”的工作方针，把疏通民族关系作为首要工作来加以落实。由于方法得当、措施有力，紧张的民族关系得到有效缓解，其他的工作得以顺利推进，逐步在边疆地区建立了平等、团结、互助的新型民族关系。

（八）进行基层社会改革

由于历史原因，建国初期我国陆地边疆民族地区社会发展极不平衡，这种特殊的社会形态是进一步引起其他边疆问题的重要根源。为此，党中央坚持“慎重稳进”的原则，采取“稳步推进”的工作方针推行民主改革。边疆地区民主改革的方式有：一是对于没有完全进入阶级社会的地区，通

① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第75页。

② 崔晓麟《新中国成立初期中国共产党对少数民族干部的培养》，《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》2012年第4期。

③ 冉光海《中国土匪》，重庆出版社2004年版，第353页。

④ 周平《中国边疆治理研究》，经济科学出版社2011年版，第91页。

过在这些地区传播内地先进的政治、经济、文化等方式，直接过渡到社会主义社会；二是对于已进入阶级社会的地区，消灭其剥削制度，实行生产资料公有制。通过以上的改革措施，陆地边疆在形式上与内地一起进入了社会主义社会的发展阶段，从而实现了边疆地区跨越式发展。

三、建国初期陆地边疆治理的主要特点与成就

（一）主要特点

建国初期，中国共产党坚持解放思想、实事求是的原则，在继承传统边疆治理精华的基础上，不断进行改革创新，赋予边疆治理新的内涵，初步构建了具有鲜明中国特色的陆地边疆治理体系。

1、把政权建设与制度建设结合起来，夯实边疆治理的政治基础。在边疆治理的实践中，政权建设和制度建设相互依存，相辅相成。其中，政权建设是开展一切边疆工作的前提和基础，制度建设则是维护边疆安全、稳定、发展的重要途径和根本保障。建国初期，虽然多数边疆省份先后建立了人民民主政权，但省级以下的政权仍然处于多元化状况中，因此，尽快建立人民政权就成为边疆治理的第一要务。为了巩固新生的人民政权，从1950年开始，中共中央在全国范围内开展了声势浩大的剿匪肃特斗争。截止到1953年，解放军共歼灭240余万匪特武装^①，迅速建立了边疆地区革命新秩序。

在开展政权建设的同时，各级党组织不断强化边疆制度建设，维护边疆和谐发展。全面推行民族区域自治制度是边疆制度建设的一个重要组成部分。建国初期，各级政府根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的有关规定，采取慎重稳进的方针政策，在边疆民族地区有计划有步骤地推行民族区域自治。此外，各地还根据边疆民族地区的特殊情况，采取了不同于内地的民主改革方式，彻底废除了剥削阶级的政治制度和经济制度，在边疆地区基本确立了社会主义制度，为治理边疆奠定了坚实的政治基础。

2、通过外交谈判与军事自卫相结合的方式，解决边界历史遗留问题。建国初期，由于解决边界历史遗留问题条件不具备，因此我国对边界采取保持现状、避免冲突的政策。20世纪50年代中期国内国际环境的改善，为解决边界问题创造了客观条件。从1960年至1963年，我国相继与缅甸、尼泊尔等国经过友好的谈判，签订了边界条约。与相关国家划定了总长为10 326公里的边界线，占我国陆地边界总长的47%^②，逐步解决了我国边界的历史遗留问题。自20世纪50年代后期始，由于个别国家的挑衅，我国边境地区的局势一度紧张；为了捍卫国家利益和领土安全，中共中央决定采取军事自卫的措施，1962年派遣军队对来犯之敌给予迎头痛击，有效维护了国家主权和领土安全。

3、把国家帮扶与自力更生结合起来，增强边疆自我发展的能力。新中国成立以来，党和国家对边疆地区采取了特殊的帮扶政策。首先，优先安排建设项目。在“第一个五年计划”和“第二个五年计划”期间，国家把一批重点项目安排在西北边疆。其次，国家专设经费，用于改善基础设施；采取“不赚不赔、有赚有赔、以赚补赔”的原则，帮助发展民族贸易。最后，实行休养生息的税收政策，减轻群众负担。党和政府在帮扶边疆地区的过程中，注意培植边疆自力更生的能力，帮助他们逐步做到“用自己的腿走路”，不断增强自我发展的能力。

4、以慎重稳进的方式开展民族工作，构建和谐民族关系。新中国成立初期，中国共产党以慎重稳进的工作方针来指导边疆民族地区的各项工作。首先，通过坚持慎重稳进的方针，相继完成了新疆、云南等地的和平解放。其次，派遣民族工作队深入边疆地区开展群众工作，帮助群众发展生产，解决生产生活困难。再次，实施民族区域自治，培养和使用少数民族干部，保障各族群众当家作主的平等权

① 中共云南省委党史研究室《云南剿匪斗争》，云南大学出版社2010年版，第3页。

② 马大正《当代中国边疆研究（1949-2014）》，中国社会科学出版社2016年版，第299页。

利。最后,开展以土地改革为中心的民主改革,进一步解放和发展生产力。建国初期,正是在慎重稳进的方针指引下,妥善处理好各族群众间复杂的民族关系,建立了社会主义的民族关系。

5、统筹国际国内两个大局,拓展边疆治理视野。建国初期,边疆面临的国际形势十分严峻。在北面,中国与苏、蒙及东欧社会主义国家结成了社会主义阵营;在东面,以美国为首的帝国主义阵营,对社会主义中国形成了遏制包围圈;在南面,印度支那半岛依然处在法国殖民者的战火中。^①在国内,溃逃到境外的国民党残部对我边疆进行武装袭扰,匪患严重,危及新生人民政权的巩固;边疆经济千疮百孔,交通梗阻,生产停滞,商品短缺,民生困苦。面对边疆地区的复杂形势,中共中央统筹国际国内两个大局,采取一系列积极稳健的政策措施,有条不紊地领导边疆各族人民巩固新政权,医治战争创伤,恢复工农业生产,开启新中国陆地边疆治理的新时代。

(二) 历史成就

建国初期,我国陆地边疆治理取得了巨大的历史成就,主要体现在:

1、建立并巩固了人民民主专政政权,与内地实现了国家制度的统一。新中国成立初期,边疆地区经过长期渐次推进的政权改造,全面建立并巩固了人民民主专政政权,与内地实现了国家制度的统一。通过不断加强边疆的政权建设,提高了族际之间政治整合的程度并为多民族国家政治统一性的巩固与增强打下了坚实的基础。在边疆地区全面推行的民族区域自治制度,使边疆各族人民实现了当家作主、自己管理本民族内部事务的自主权,加快了边疆民族自治地方经济社会的发展,加强了民族团结,维护了国家统一和稳定。

2、巩固了祖国边防,维护了国家主权和领土安全。新中国成立以来,党中央十分重视处理我国与邻国在历史上形成的边界争端问题,通过外交谈判与军事自卫相结合等方式,逐步解决了与邻国的边界历史遗留问题,最大限度地捍卫了国家利益和国家主权,改善了我国与邻国的关系,为边境地区经济社会的发展营造了一个和谐稳定的周边环境。

3、促进了边疆的开发与建设,改善了人民生活水平。建国初期,通过有效地开发和利用边疆自然资源,推动了边疆经济的快速发展,增强了边疆地区的竞争力。在加强开发的同时,边疆地区各个领域建设都取得了较大突破。政治建设方面,保障了人民当家做主的民主权利,拓宽了政治参与的渠道;经济建设方面,在边疆投资兴建了一批重点建设项目,基础设施逐步得到完善;文化建设方面,基本保障了各族人民接受教育和享受公共文化权利;社会建设方面,社会保障的覆盖面逐年扩大,社会管理的能力和水平逐渐增强。

4、改善了民族关系,提高了民族之间政治整合程度。新中国成立初期,大批民族工作队深入边疆,以发展生产为中心,大规模开展民族工作,消除了民族之间的历史隔阂,增进了相互了解,疏通了民族关系,逐步建立起社会主义新型民族关系,增进了民族团结。通过在边疆地区推行民族区域自治制度,保障了各族人民平等参与地方性事务和国家事务管理的权利,提高了少数民族在国家政治生活和经济生活中的地位。随着边疆地区民族关系的改善,各族人民之间交流日益增多,进一步强化了民族团结的政治基础,提高了多民族国家各民族之间政治整合的程度。

(三) 反思与启示

从总体上看,建国初期陆地边疆治理是卓有成效的。随着时代的发展,我国陆地边疆面临的形势已发生深刻而复杂的变化,新形势对边疆治理提出新任务和新要求。党的十九大报告强调指出,全面深化改革的总目标是要坚持完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力

^① 张植荣 《中国边疆与民族问题:当代中国的挑战及其历史由来》,北京大学出版社2005年版,第44页。

现代化。^① 边疆治理作为国家治理不可或缺的组成部分，推进边疆治理体系和治理能力现代化是新时代陆地边疆治理必须遵循和予以贯彻的行动指南。为此，全面反思建国初期我国陆地边疆治理的主要实践，对于新时代背景下提升边疆治理的能力和水平，具有重要的借鉴意义。

1、完善陆地边疆的治理模式

建国初期，我国陆地边疆民族关系复杂，民族关系已成为边疆社会的主要矛盾。为此，党和政府采取族际主义的治理模式，这是符合当时实际的一个正确选择。在族际主义的治理实践中，国家在全国范围内调配资源，集中力量解决边疆的民族问题，构建平等和谐的民族关系，取得了明显的成效。从当代边疆的实际来看，虽然民族问题仍然存在，但已不是边疆社会的主要矛盾。因此，新时代陆地边疆治理既要充分运用民族政策，更要从区域治理的角度进行统筹安排，采取区域主义取向的治理模式，^② 从而形成切合实际且更加完善的边疆治理模式。

2、构建陆地边疆治理的整体战略

建国以来，我国的陆地边疆治理取得了丰硕的成果，但与此同时，由于边疆治理体系本身不够完善，没有构建边疆治理的整体战略，致使边疆治理缺乏连续性、稳定性和预见性，甚至出现时紧时松、时有时无的状况，从而限制了边疆治理总体效能的发挥。因此，在新时代背景下，为了全面推进边疆治理体系和治理能力的现代化，提升边疆治理的能力和水平，必须制定陆地边疆治理的整体战略，也就是边疆建设战略。这个战略不仅涉及边疆的开发，而且还要涉及边疆的政治、文化、社会、生态文明、国防等方面的建设，应该是一个促进陆地边疆全面发展的整体战略。

(作者单位: 1. 福建师范大学 马克思主义学院, 福建 福州 350117; 2. 红河学院, 云南 蒙自 661199)

(责任编辑: 木棉)

^① 习近平 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第21页。

^② 周平 《我国的边疆治理研究》，《学术探索》2008年第2期。