

【主持人语】 边疆的存在、称谓与界定,前提是边界的存在。在现代国家出现之前,一国的边界往往是不断变化的,这大多取决于国家间的各方面实力对比与征伐强度,边疆由此也在不断推移之中,“自古以来,皆有边患”。而在现代国家的时代,边疆不仅由土地、人民、政权的“国家三要素”所决定,而且由国际规约和国际秩序所标识和保护,因此它不仅是一个平面的地域,而且是一个具有“人-地”关系的空间。由于人群是有民族结构的,因此现代国家的边疆地区是一个多民族的、欠发达的和具有跨境竞争者的、具有“复杂社会”性状的边陲地带。

我国与14个国家接壤,2.2万公里的陆地边界线中有1.6万公里在民族地区,有30多个民族与国外同一民族跨境而居,138个边境县(市、区、旗)中有109个在民族地区,新中国因此自成立伊始就一直重视边疆的稳定、发展与团结。在2014年召开的中央民族工作会议上,习总书记指出,边疆历来有一个谁影响谁的问题,哪边日子过得好人心就往哪边跑;只有过上了好日子,边民才会有当中国人的自豪感,而有了自豪感才会产生对伟大祖国的认同感,有了认同感才会增强建设边疆、保卫边疆、奉献边疆的责任感。

稳边固边、兴边富边是边疆工作的一个重要目的,也是边疆学致力的目标。本期的3篇论文,分别涉及建国初期的边疆民族工作和从新世纪展开的兴边富民行动,前者奠定了社会主义多民族中国边疆稳定和稳边建疆的基础,后者则展开了“富民兴边、强国睦邻”的国家行动。到2019年底,我国的兴边富民行动已经走完了实施了整整20年,边疆民族地区的变化是明显的,成就是巨大的,因此值得展开一个从“是什么”到“为什么”以及“怎么办”的研究与思考的过程。

[学科主持人:陈建樾,男,福建福州人,中国社会科学院民族学与人类学研究所民族理论研究室主任,“铸牢中华民族共同体意识研究基地”研究员,中国社会科学院国家治理智库副秘书长,研究方向为民族理论与政策、台湾少数民族政策。]

## 新中国初期西南边疆地区的民主建政 ——以广西和云南的民族区域自治为中心\*

方素梅

(中国社会科学院民族学与人类学研究所,北京100081)

【摘要】 1949年中华人民共和国成立后,民主建政作为中央人民政府的一个中心任务,迅速在全国范围内展开,及至1954年《中华人民共和国宪法》颁布,民主建政工作宣告完成。少数民族聚居地区的民主建政以民族区域自治为重点。新中国初期,西南边疆地区的民族问题呈现出复杂性、特殊性、国际性和重要性几大特征。在面临剿匪、反特、救荒以及土地改革等一系列群众性的社会改革的复杂形势下,西南边疆地区按照党和政府制定的基本原则和法律法规,根据地方实际情况采取具体的措施,完成了当地的民族民主建政,并积累了一些基本经验,至今仍然具有深刻的历史意义和现实意义。

【关键词】 西南边疆;民主建政;民族区域自治;人民代表大会

【中图分类号】 C954 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-5110(2020)02-0025-12

西南地区以及西南边疆地区的概念,在不同的历史时期有着不尽相同的含义。新中国初期,全国被划分为东北、华北、华东、中南、西北、西南六大行政区,西南军政委员会下辖云南、贵州、西康三省,川东、

\* [作者简介]方素梅,女,广西环江人,中国社会科学院“铸牢中华民族共同体意识研究基地”研究员,博士,研究方向为中国近现代民族史与当代中国民族地区发展。

[基金项目]国家社科基金重大项目“构建中华民族共有精神家园的少数民族视阈研究”(172DA153)。

川西、川南、川北四行政区,重庆一直辖市及西藏;广西则划归六大行政区之一的中南区,由中南军政委员会管辖。而在当代的话语体系及实践活动中,往往把广西与云南、贵州、四川、重庆、西藏连在一起,称为我国的西南地区或西南边疆地区。在西南五省(区、直辖市)中,处于国防边界的为广西、云南和西藏。由于特殊的政治、文化和历史等原因,西藏地区的民主建政至 20 世纪 60 年代以后才普遍开展,因此从狭义上来说,新中国初期西南边疆地区的民主建政主要涉及广西和云南两个省区。

马克思列宁主义认为,一切革命的问题是国家政权问题。中国共产党领导的新民主主义革命取得胜利后,在被粉碎的旧政权的废墟上建设人民民主政权,成为新中国迫在眉睫的中心任务。全国各地广泛开展了民主建政工作,短短的两三年内普遍建立了人民政府,并召开了人民代表会议和人民代表大会,及至 1954 年《中华人民共和国宪法》颁布,新中国的民主建政宣告完成。少数民族聚居地区的民主建政以推行民族区域自治为重点,通过实行民族区域自治,各少数民族人民逐步实现了当家作主管理自己事务的愿望,边疆民族地区的经济、文化、社会建设获得快速发展,民族团结和国防安全进一步得到巩固。广西和云南在推行民族区域自治的实践中,按照党和政府制定的基本原则和法律法规,根据地方实际情况采取具体的措施,完成了西南边疆地区的民族民主建政,并积累了一些基本经验,至今仍然具有深刻的历史意义和现实意义。

关于新中国初期的民主建政,学界的研究主要集中在几个方面:一是党和国家领导人关于民主建政的思想和观点;二是人民代表大会制度的确立和发展;三是民主建政的实践和经验;四是微观的个案研究。少数民族地区的民主建政以民族区域自治为重点,作为我国基本政治制度之一的民族区域自治,一直是学术界关注的热点,然而,目前关于少数民族地区民主建政的研究尚显薄弱,从民主建政的视角来探讨新中国初期民族区域自治的基本经验和意义,仍然有着很大的空间。例如新中国初期西南边疆地区的民主建政和民族区域自治实践,就是一个值得深入研究的领域。<sup>①</sup>

#### 一、新中国初期的民主建政与民族区域自治

中国共产党在领导人民革命的过程中,对人民民主建政进行了理论和实践两个方面的探索,使之不断成熟和完善。1945 年,毛泽东在提交给中国共产党第七次全国代表大会的政治报告中,提出了建立民主联合政府和人民代表大会制度等关于民主建政的主张。<sup>②</sup> 1949 年 9 月 29 日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》(下称《共同纲领》)。《共同纲领》“第一章总纲”“第二章政权机关”和“第六章民族政策”中分别规定:中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家,实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政;中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府;各级政权机关一律实行民主集中制;中华人民共和国境内各民族一律平等;各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治;等等,确立了新中国的国体、政体和基本政治制度。<sup>③</sup> 1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国中央人民政府正式宣告成立,民主建政工作迅速在全国范围普遍展开。

所谓民主建政,就是建立保障人民民主的政权,亦即人民政权建立后人民如何行使政权的问题。什么是“政”呢?“人民要办的事,就是政,现在的剿匪、反霸、减租、减息、土地改革、镇压反革命、抗美援朝、生产建设、文教卫生建设等,都是有关人民利益的政”。<sup>④</sup> 过去人民没有权,办不了想办的事情;现在“人

<sup>①</sup> 据笔者检索,目前关于新中国初期西南民族地区民主建政的研究,可主要参见孙元,张健. 邓小平主政西南时期对民主建政的思考与贡献——以各界人民代表会议为例[J]. 邓小平研究,2018,(3);秦和平. 20 世纪 50 年代初共产党对西南边疆民族地区的治理[J]. 民族学刊,2018,(3);刘昂,王晓晓,黄秋燕. 建国初期广西民族区域自治历程探析[J]. 新西部,2015,(12);宋月红. 新中国成立初期民族自治地方行政建制研究[J]. 中共党史研究,2012,(11);伍小涛. 新中国成立初期中国共产党民族工作研究[M]. 北京:民族出版社,2017.

<sup>②</sup> 毛泽东. 论联合政府[A]. 毛泽东文集(第 5 卷)[M]. 北京:人民出版社,1996:331~333.

<sup>③</sup> 中国人民政治协商会议共同纲领[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:15~18, 25.

<sup>④</sup> 谢觉哉. 建政的实践在发展[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:235.

民政府是替人民做事的机关,是人民自己组织起来管理自己事情的机关”。<sup>①</sup> 不过,如何建立保证人民民主的政权,对新成立的人民国家是一项艰巨的任务和挑战。除了将《共同纲领》作为民主建政的总纲和依据,中国人民政治协商会议第一届全体会议还通过了《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》。随后,中央人民政府和政务院公布了各级各界人民代表会议组织通则和各级人民政府组织通则;<sup>②</sup>并下发《关于人民民主政权建设工作的指示》《坚决执行政务院关于人民民主建设工作的指示》等文件。这些法令法规的出台,对全国民主建政的实施起到了强力的指导和推动作用。

根据《共同纲领》的规定,人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府;各级人民代表大会由人民用普选方法产生。在普选的全国人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权;在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。<sup>③</sup> 选择人民代表会议或人民代表大会的制度作为国家的基本制度,是“因为各界人民代表会议是目前各地人民民主统一战线的较好的组织形式,也是目前人民行使政权的较合时宜的制度”“不仅要开好各级的各界人民代表会议,而且要逐步地使之代行人民代表大会的职权,选举各级人民政府”。<sup>④</sup> 毛泽东主席在1950年6月6日召开的中国共产党第七届第三次中央全体会议上的报告中指出:“必须认真地开好足以团结各界人民共同进行工作的人民代表会议。人民政府的一切重要工作,都应交给人民代表会议讨论,并作出决定。必须使出席人民代表会议的代表们有充分的发言权,任何压制人民代表发言的行动都是错误的。”<sup>⑤</sup>因此,民主建政的重心是开好各级人民代表会议与各级人民代表大会。

中央人民政府成立后,把普遍地推行并不断地充实和提高各级人民代表会议的工作作为一项重要政治任务,各界人民代表会议成为各项中心任务的枢纽。1951年前后,各界人民代表会议加速向人民代表大会发展并逐步代行人民代表大会职权。截至1952年9月下旬,全国30个省、2个省辖行署区、160个市、2174个县(包括相当于县级的行政单位)和约28万余个乡建立了人民政府,并召开了人民代表会议(包括农民代表会议)。在上述各级各界人民代表会议中,有19个省、85个市、436个县和绝大部分的乡选举了各该级人民政府委员会。省、市协商委员会和县常务委员会亦已普遍建立,全部省和部分市的协商委员会代行了中国人民政治协商会议的地方委员会的职权。<sup>⑥</sup> 作为新中国国家基本制度的人民代表会议,已在全国范围内从上到下地建立起来。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议召开,会议通过的《中华人民共和国宪法》将人民代表大会制度确立为国家根本制度。以此为标志,中国共产党领导下的新中国民主建政任务顺利完成。

民族民主建政是解决国内民族问题的关键,民族区域自治是民族民主建政的制度基础。中国共产党自成立之日起,就十分关注国内的民族问题。根据中国统一多民族国家的历史和现实国情,通过长期深入的探讨和实践,中国共产党最终确立了以民族区域自治为核心内容的中国特色解决中国民族问题的正确道路。《共同纲领》“第六章民族政策”中规定:“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。凡各民族杂居的地方及民族自治区内,各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”<sup>⑦</sup>1954年《中华人民共和国宪法》公布,民族

① 谢觉哉. 关于人民民主建政工作报告[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:183.

② 这些法规主要包括:《大行政区人民政府委员会组织通则》《省各界人民代表会议组织通则》《省人民政府组织通则》《市各界人民代表会议组织通则》《市人民政府组织通则》《县人民政府组织通则》《县各界人民代表会议组织通则》《大城市区各界人民代表会议组织通则》《大城市区人民政府组织通则》《区各界人民代表会议组织通则》《区人民政府及区公所组织通则》《乡(行政村)人民代表会议组织通则》《乡(行政村)人民政府组织通则》《农民协会组织通则》《人民法庭组织通则》等。

③ 中国人民政治协商会议共同纲领[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:15~8.

④ 目前人民政权建设的主要任务[N]. 人民日报,1950-09-12(1).

⑤ 毛主席关于召开各界人民代表会议的指示[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:1.

⑥ 谢觉哉. 人民民主政权建设和民政工作的成就[A]. 人民民主政权建设工作[M]. 北京:人民出版社,1953:80.

⑦ 中国人民政治协商会议共同纲领[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社,1951:25.

区域自治被确立为新中国的一项基本政治制度。

少数民族人民对于民族区域自治充满了期待,把民主建政看作是否得到民族解放的标志。1950年4月28日举行的政务院第30次会议上,时任中央民族事务委员会副主任委员乌兰夫在《关于当前民族工作的报告》中指出:“由于中央人民政府的成立和人民解放成功的胜利发展,国内的民族关系,除待解放西藏和台湾外,已经在全国范围内起了根本的变化——从压迫、被压迫的关系转变成平等、互助,各少数民族人民都热诚的拥护中央人民政府及共同纲领中的民族政策,他们认为民族平等、团结、互助和区域自治的政策,正是他们多年来殷切的愿望。”<sup>①</sup>同年11月24日举行的政务院第60次政务会议上,中央人民政府民族事务委员会主任委员李维汉在《关于各民族代表参加国庆节的报告》中,谈到各民族代表的要求第一条就是“各民族的区域自治要快点进行”“目前首要任务之一在于实行共同纲领中民族区域自治政策”。<sup>②</sup>为此,中央人民政府及有关部门多次对推行民族区域自治作出重要指示。1951年2月5日,中央人民政府政务院在《关于民族事务的几项决定》中指示:“各大行政区军政委员会(人民政府)须指导各有关省、市、行署人民政府认真地推行民族区域自治及民族民主联合政府的政策和制度,并随时向政务院报告推行经验。”<sup>③</sup>4月24日,中央人民政府在《关于人民民主政权建设工作的指示》中指出:“少数民族聚居地区的各级人民政府,应根据当地具体情况,认真地推行民族区域自治,适时地建立民族自治机构。”<sup>④</sup>10月23日,周恩来总理在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议的政治报告中着重指出:“依据民主集中制和人民代表会议制的基本原则,切实认真地普遍推行民族的区域自治和民族民主联合政府的方针。”<sup>⑤</sup>在中央精神的指导下,各民族地区的区域自治工作普遍开展。

由于各少数民族地区政治经济文化发展不平衡,中央要求民族工作“必须采取慎重缓进的方针,稳步前进。一切急性的做法,必会犯极为严重的错误,甚至造成严重的损失”<sup>⑥</sup>。实际上,一些民族聚居地区出现了挪用汉族地区的建政经验,或是包办代替的情况;一些民族杂居地区出现了各族代表比例及人选无法确定等问题。对于后者,中央人民政府于1951年在有关文件中提出几点意见:第一,少数民族代表人数的比例,可适当高于其人口比例。第二,少数民族尽可能单独推选代表。第三,应依地区具体情况,注意到各少数民族内部、各阶层间代表人数的适当比额。<sup>⑦</sup>1952年2月22日,政务院第125次政务会议通过了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》《中央人民政府政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》《中央人民政府政务院关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》3个文件,对民族民主建政作出了进一步的规范。主要包括:根据各少数民族聚居区的民族关系、经济发展条件和历史情况,或以一个少数民族聚居区为基础建立自治区;或以一个大的少数民族聚居区为基础,并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区建立自治区;或以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。<sup>⑧</sup>各民族自治区的行政地位,划分为相当于乡(村)、区、县、专区或专区以上

① 乌兰夫. 关于当前民族工作的报告[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印, 1951:10.

② 李维汉. 关于各民族代表参加国庆节的报告[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印, 1951:13~4.

③ 中央人民政府政务院. 关于民族事务的几项决定[N]. 人民日报, 1951-03-22(1).

④ 中央人民政府政务院. 关于人民民主政权建设工作的指示[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社, 1951:211.

⑤ 周总理在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议的政治报告摘录[A]. 民族工作手册[G]. 南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印, 1953:32.

⑥ 乌兰夫. 关于当前民族工作的报告[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印, 1951:10.

⑦ 中央人民政府内务部. 县各界人民代表会议的一些问题[A]. 人民民主政权建设文件汇集[G]. 重庆:西南人民出版社, 1951:85.

⑧ 新中国民主建政时期建立的各级民族自治地方统称为“民族自治区”,1954年《中华人民共和国宪法》颁布后,各级民族自治地方分别称为自治区、自治州、自治县。

5个行政层级。各自治区的建立,应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则。各自治区的人民政府机关,应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成之;同时应包括自治区内适当数量的其他少数民族和汉族的人员。<sup>①</sup> 为了保障少数民族在地方政权中的平等权利,依据中国人民政治协商会议共同纲领民族政策的基本精神,在下列省(行署)、市、专区、县、区和乡(村)得建立民族民主联合政府:(1)汉族人口占绝大多数,但少数民族人口达总人口数量10%以上,(2)少数民族人口不达境内总人口数量10%,但民族关系显著,对地方行政发展多方面影响;(3)两个以上少数民族杂居,但未实行联合自治;(4)自治区内汉族居民特别多的地区;(5)其他因特殊情况,经大行政区人民政府或中央人民政府政务院认可,有必要建立民族民主联合政府的地区。<sup>②</sup> 对散居少数民族的民族平等权利,也给予了法律保障。<sup>③</sup> 民族民主联合政府与民族自治地方,共同构成了新中国初期民族区域自治的自治范围与区域分布。<sup>④</sup>

少数民族地区的民主建政,按照民主集中制和人民代表大会制的基本原则,大都召开了各族各界人民代表会议或民族联谊会。新中国成立后的两年间,据不完全统计,除了乡、县均已召开了各族各界人民代表会议外,并有15个专署区,4个盟,3个相当于专署区的自治区均召开了各族各界人民代表会议。<sup>⑤</sup> 凡召开了会议的,大都选举了人民政府委员会,各少数民族都有其代表人物参加。截至1952年6月底,全国建立了各级民族自治区人民政府130个,民族民主联合政府200余个。<sup>⑥</sup>

必须指出,新中国初期民族地区民主建政是与其他中心任务紧密结合的。根据《共同纲领》的有关精神,结合新中国初期的形势任务,党和国家在民族工作上采取慎重稳进方针,疏通民族关系,打破各民族间的隔阂,实施民族平等团结和民族区域自治政策,恢复经济发展生产,开展文教卫生事业,培养民族干部,在少数民族地区实行民主改革和社会改革,使少数民族地区的社会面貌发生了翻天覆地的变化。这些既是民族区域自治得以普遍推行的基本条件,也是实施民族区域自治带来的积极成效。总之,“少数民族的建政,正以适合他们的要求而发展。他们对区域的民族自治甚感兴奋,对能用自己的话说出自己的要求,非常高兴”“同时,他们的生活,也随着他们的已有权力,而正在改善”。<sup>⑦</sup>

## 二、西南边疆地区的民族区域自治实践

西南是全国少数民族最多的地区,人口数量巨大,族别种类众多。新中国成立之初,根据各民族及其支系自报的名称就有100多个,人口约在2500多万(包括广西的少数民族人口)。以西南大行政区来说,总人口有7000多万,<sup>⑧</sup>其中少数民族1800多万,约占西南人口总数的1/7<sup>⑨</sup>。他们分布遍及西南各省,特别是在数千公里的国防边疆上几乎全部是少数民族,有的并与邻国跨境而居。由于自然环境与历史文化的因素,西南边疆地区的民族问题十分突出,具有复杂性、国际性和重要性的显著特征。

首先,西南边疆地区各少数民族聚居地区自然资源丰富,地理环境上却大多地处偏僻,山岭绵延,交通阻隔,灾害频繁,加之长期受到中央王朝及地方政权的压迫和歧视,这些地方的少数民族在政治、经

① 中华人民共和国民族区域自治实施纲要[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:209~11.

② 中央人民政府政务院. 关于地方民族民主联合政府实施办法的决定[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:215.

③ 中央人民政府政务院. 关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:209,218~219.

④ 宋月红. 新中国成立初期民族自治地方行政建制研究[J]. 中共党史研究,2012,(11).

⑤ 谢觉哉. 全国各级各界人民代表和建设情况[A]. 人民民主政权建设工作[M]. 北京:人民出版社,1953:53.

⑥ 谢觉哉. 坚决执行政务院关于人民民主政权建设工作的指示[A]. 人民民主政权建设工作[M]. 北京:人民出版社,1953:84.

⑦ 谢觉哉. 全国各级各界人民代表和建设情况[A]. 人民民主政权建设工作[M]. 北京:人民出版社,1953:46.

⑧ 邓副主席对西南各民族庆祝国庆代表团的讲话[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印,1951:19~20.

⑨ 王维舟. 西南各民族的空前团结和进步[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:232.

济、文化、社会等各个方面的发展十分缓慢,人民生活水平整体而言与内地和汉族地区相比差距明显,各少数民族之间以及部分民族内部也存在发展不平衡的状态。云南边疆地区的一些少数民族还处于主要依靠采集狩猎生活和使用木石工具生产的原始社会末期,阶级分化尚未十分明显。由于民族之间以及民族内部的发展不平衡,民族关系表现出比较复杂的特点,既有经济文化等各个方面的交往、交流与交融,也有较为严重的矛盾、隔阂、冲突和仇杀。一些弱小民族遭受较大民族统治阶级的歧视、压迫和剥削。

其次,西南边疆地区与巴基斯坦、印度、不丹、尼泊尔、印度、缅甸和越南等国接壤,边境线超过 9000 公里,其中还有一些未定界的地方。沿着国境线分布的几乎全是少数民族聚居区域。近代以来,外国列强不断地向西南边疆地区进行军事、经济和文化侵略,广西和云南都是英、法等国重点渗透的地区;新中国成立前后,大批国民党军队残部和特务逃窜至西南边疆活动,如少数民族聚居的大小瑶山、大苗山、三江、南丹、天峨、隆林等地,均为新桂系军队残部所盘踞,他们在这些地区继续扰乱破坏,造成少数民族人民深重的灾难;历史上,西南地区长期存在着各种叛乱与土匪组织。这些国内外势力互相勾结,乘隙煽惑少数民族,阴谋阻挠新中国的解放和建设事业,并给我国的国防安全和民族关系带来极为不利的影响。

对于西南边疆地区民族问题的复杂性、国际性和重要性,时任西南军政委员会副主席邓小平指出:“从几个大行政区来说,西南是全国民族问题最大的一个地方,另一个是西北”“我们说的西南问题大,除数目大,民族多以外,更大的问题是国防问题,西南的国防与各个民族间的团结是不能分开的,有了民族团结,就有了国防;没有民族团结,就没有国防”。他举例说,美、英、法各帝国主义者利用传教士以传教或行医、做生意的方法,混进来进行破坏,制造谣言,利用细小事情,鼓动各民族各部落间的分裂、冲突。“如果没有各民族间的相互谅解与团结,对国家没有热爱,对毛主席领导的中央人民政府及一切政策没有拥护,我们就不可能对付帝国主义的挑拨离间,推翻帝国主义的侵略;也就是说我们没有国防”。为此,邓小平强调:“我们国家要不要国防呢?要,为了要抵抗帝国主义的侵略,一定要的。所以说西南民族问题比其他地方更重要,就是面对着帝国主义侵略者”“没有各民族的团结,就谈不上巩固社会秩序,谈不上国防,同样也谈不上国家建设”。<sup>①</sup>

党和政府对西南边疆地区的民族工作给予高度重视,将民主建政作为一个中心任务,重点是推行民族区域自治。由于西南边疆地区解放较迟,云南和广西分别于 1949 年 12 月 9 日和 11 日宣布解放,紧接着开展艰巨的剿匪任务和抗灾救荒工作,部分地区开展了土地改革运动,因此当地的民族民主建政在 1950~1951 年以后才得以普遍开展。1950 年 7 月 27 日,西南军政委员会主席刘伯承在第一次全体委员会议上的报告中,强调应本平等团结互助原则,在少数民族聚居地区实行民族区域自治。<sup>②</sup> 1951 年 2 月 24 日,西南军政委员会第 25 次行政会议修正批准了《关于西南少数民族地区实行民族区域自治及建立民族联合政权的意见》,提出在西南大行政区的少数民族地区实行民族区域自治及建立民族联合政权的实施意见。<sup>③</sup> 1951 年 6 月 4 日,西南民族事务委员会下发《关于召开少数民族地区各种会议的意见》,对一年多来西南少数民族地区开好各族各界人民代表会议、民族协商会、座谈会等的经验进行总结,并提出进一步的指导意见。<sup>④</sup> 西南民族事务委员会在 1952 年和 1953 年民族工作任务的意见中,要求依据民主集中制和人民代表会议制的基本原则,继续认真地普遍推行民族区域自治及民族民主联合政府

<sup>①</sup> 邓副主席对西南各民族庆祝国庆代表团的讲话[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印,1951:19~20.

<sup>②</sup> 刘伯承. 西南区的工作任务[A]. 云南民族工作参开资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印,1951:10~11.

<sup>③</sup> 西南民族事务委员会. 关于西南少数民族地区实行民族区域自治及建立民族联合政权的意见[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南省人民政府民族事务委员会编印,1951:4.

<sup>④</sup> 王德茂. 西南区一九五一年十一月至一九五二年五月各县召开各界人民代表会议情况报告[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:59~60.

的方针,已建立的自治区政府和民族民主联合政府,应加强巩固和充实,确保少数民族干部有职、有权、有责;<sup>①</sup>1953年民族工作的中心任务是建政与生产,特别是要健全人民代表会议制度,认真开好人民代表会议,高度发挥政权作用。<sup>②</sup>中南区的广西自剿匪期间就十分注意民族工作,并于1951年在龙胜开始民族区域自治试点工作,1952年1月初中央民委第二次(扩大)会议后,广西的民族区域自治工作更是逐步引起重视并得到大量推行。<sup>③</sup>

西南各少数民族人民对民族区域自治的要求十分迫切。参加1950年国庆节的西南区少数民族代表,最关切的的就是成立区域自治政府和联合政府的问题。“关于成立自治政府与联合政府,各族同胞都很着急,着急的是感到我们做得太慢,因为各族同胞多年来就是想自己管自己的事情。”<sup>④</sup>广西在龙胜县推行民族民主建政试点时,灵川县瑶族说:“过去我们一直被反动统治压迫剥削,政治上没有我们的份,做甲、村、乡长都没有做过,经济落后,文化落伍,恨不得把我们灭绝才痛快!”所以他们强烈要求加入龙胜民族区域自治,希望在联合政权中有自己的干部,说是“我们的人才明白我们的困难,才懂得办我们的事”。<sup>⑤</sup>在各民族人民的拥护和支持下,西南地区的民族民主建政工作得到进一步的推动。截至1952年6月,西南区各少数民族地区均已普遍建立了人民代表会议制度。据不完全统计,通过代表会议,全区建立了120个相当于专区、县、区、乡的民族自治区;建立的民族民主联合政府计有12个专区、72个县、57个区、241个乡。民族自治区内其他人口较少的少数民族聚居区,依据具体情况实行了该民族的区域自治;在已建立民族民主联合政府区内的少数民族,依据人口多少聚居区域大小等条件,也建立了自治区。<sup>⑥</sup>至1953年,已建立的相当于专区、县、区、乡的民族自治区增加到242个。<sup>⑦</sup>中南区的情况略有差距,截至1952年秋,建立了专、县、区各级民族自治区和民族民主联合政府共12个,乡一级自治区及由下至上推行区域自治时所建立的自治乡数个;正在建立的县、区级自治区有5个。其余未建立的地区,除积极筹备建立外,并已召开了各民族各界人民代表会议,大都民主选举了各民族自己的干部在各级政权机关担任领导工作。<sup>⑧</sup>

广西在民主建政过程中,注意吸收少数民族代表参加各级人民政府的工作与参加各级人民代表会议。如广西省首届各界人民代表会议中,有少数民族代表212人出席会议;省首届第二次各界人民代表会议,少数民族代表又有计划地增加到233人;在有少数民族的县,少数民族代表参加县各界人民代表会议的,约占代表总数1/3。<sup>⑨</sup>经过了这些准备工作后,广西从1951年下半年即开始进行民族区域自治工作。1951年7月开始,中央民族访问团中南访问团赴广西龙胜、大瑶山、大苗山和三江等地,宣传党的民族平等、民族区域自治政策,开展少数民族社会调查。龙胜各族群众了解了党的民族政策后,纷纷要求实行民族区域自治。经向上级层报批准,于1951年8月在龙胜县建立相当于县一级的各族联合自

① 王维舟.西南民族事务委员会关于西南区一九五二年民族工作任务的意见[A].西南民族工作参考文件(第五辑)[G].重庆:西南军政委员会民族事务委员会编印,1955:68~69.

② 王维舟.关于西南区一九五三年民族工作的中心任务[A].民主建政工作[G].重庆:西南军政委员会民政部编,1952:231.

③ 张执一.在桂西僮族自治区筹备工作委员会扩大会议关于中南执行民族政策情形的报告[A].民族工作手册[G].南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:158.

④ 邓副主席对西南各民族庆祝国庆代表团的讲话[A].云南民族工作参考资料(第一辑)[G].昆明:云南民族事务委员会编印,1951:23.

⑤ 关于龙胜县民族民主建政的初步总结报告[G].单行本,1951:9.

⑥ 王维舟.西南各民族的空前团结和进步[A].民主建政工作[G].重庆:西南军政委员会民政部编,1952:234~235.

⑦ 西南民族工作成绩显著[A].民族工作资料月报[G].西南民族学院研究室编,1954年第8期.

⑧ 熊寿祺.三年来中南区民族工作的成就[A].民族工作手册[G].南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:141.

⑨ 三年来广西民族工作情况和今后努力的方向——赵卓云同志在桂西僮族自治区首届各族各界人民代表会议上的报告[A].民族工作手册[G].南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:181.

治区,1952年5月在大瑶山建立相当于县一级的瑶族自治区,作为民族区域自治的试点,以便取得经验,培养干部,进一步开展各地的民族区域自治工作。在试点结束后,广西又计划在当时不进行土地改革的少数民族沿边的地区实行民族区域自治,并即组织工作队,分头下去进行工作。截至1954年9月,广西少数民族聚居的地区均已实行区域自治,计建立相当行署一级的自治区1个,相当于县一级的5个,相当于区一级的12个,实行区域自治的少数民族达6857491人,占全省少数民族人口的92.5%,基本上满足了少数民族“当家作主”的要求。<sup>①</sup>

新中国初期,广西推行民族区域自治最具有代表性的成就是建立行署一级的桂西壮族自治区。<sup>②</sup>壮族是我国人口最多的少数民族,主要分布在广西西部,新中国成立之初其人口总数达600万以上(另说540万),约占广西总人口的1/3。如何在这样一个地域广大、人口众多的民族聚居区实行区域自治,不仅是桂西地区和广西全省的一件大事,同时也是全国各民族的一件大事。新中国成立后,在中共广西省委和广西省人民政府的直接正确领导下,正确地执行了民族政策,在少数民族地区开展了贸易、卫生和文化教育工作,初步推行了区域自治,培养了干部,创造了经验,加强了民族团结。这些工作成绩和经验,为建立这样规模宏大的壮族自治区创造了必要条件。<sup>③</sup>经过积极的筹备,1952年12月6日,桂西壮族自治区首届各族各界人民代表会议在广西南宁隆重开幕,出席会议的各民族代表共778人,会议代行人民代表大会职权,讨论通过自治区施政纲要及组织条例,选举自治区人民政府主席、副主席及委员,正式成立桂西壮族自治区人民政府,并选举成立自治区各族各界人民代表会议的协商委员会。自治区有壮、瑶、侗、毛难、苗、仡佬、仫佬、回、汉等15个民族,辖区包括宜山、邕宁、百色3个专区所辖34个县,人口总计626.8万余人,是新中国成立的第一个相当于行署一级的自治区,也是全国人口规模最大的自治区。<sup>④</sup>中央人民政府、中南军政委员会和广西省人民政府,对于桂西壮族自治区的成立都非常重视。可以说,桂西壮族自治区的成立,是新中国初期民族区域自治在壮族聚居区的成功实践,对全国来说是具有重大政治意义和历史意义的事件。

云南边疆地区有4000多公里边境线,沿边均为少数民族聚居区,民族工作与国防安全紧密结合。1950年云南省人民政府和云南军区联合发布《关于加强民族团结、巩固国防的十项决定》,其中强调:“边疆各民族区,在民族聚居区,实行民族区域自治。在民族杂居区,建立民族民主联合政府。”<sup>⑤</sup>1951年4月10日,根据中央精神和西南区的指示,中共云南省委发出《关于目前少数民族工作问题的指示》,要求在民族聚居区实行民族区域自治,而在民族杂居区要尽快建立民族民主联合政府,真心实意地帮助民族同胞实现真正当家作主、自己管理自己民族事务的愿望。1951年5月12日,全省组建了第一个县级少数民族自治地区——峨山彝族自治区。随后各民族地区的区域自治相继展开。截至1954年底,云南先后成立了427个自治区,相当于专区级的4个,县级9个,区级12个,乡级403个。<sup>⑥</sup>在这些民族自治地方中,西双版纳傣族自治区的成立具有典型意义。西双版纳地处祖国西南边境,境内有傣、布朗、僮尼、拉祜、佤、瑶、汉等民族居住,其中傣族人口约占总人口的52%。新中国成立初期,国民党军队残部盘踞在那里,大肆进行破坏活动,严重影响当地的民族团结和社会安定,也严重影响到国防安全。中

① 广西省民族事务委员会. 五年来广西省民族工作的成就[N]. 广西日报, 1954-10-05(1).

② 新中国初期,壮族在各类文献中被写作“僮族”。为避免人们将“僮”字误读为“董”或其他音,经广西僮族自治区人民委员会请示,国务院于1965年10月12日批准将“僮族”改为“壮族”;“广西僮族自治区”改为“广西壮族自治区”。见《根据广西僮族自治区人民委员会请示 国务院批准“僮族”改为“壮族”》,《人民日报》1965年10月22日第2版。本文为行文方便,一律采用“壮族”的写法。

③ 中央人民政府民族事务委员会刘格平副主任委员的致词[A]. 民族工作手册[G]. 南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:126.

④ 桂西壮族自治区首届人民代表会议今日在南宁隆重开幕 将代行人民代表大会职权正式成立桂西壮族自治区[N]. 长江日报, 1952-12-06(1).

⑤ 中国人民政治协商会议普洱哈尼族彝族自治县委员会. 民族团结誓词碑史料[M]. 昆明:云南人民出版社, 2005:102.

⑥ 陈国新. 云南少数民族的社会主义道路[M]. 昆明:云南大学出版社, 1999:21.



国人民解放军对国民党残部进行了坚决的打击和清剿,于1950年2月彻底解放了西双版纳全境,建立了车里、佛海、南峤、镇越四县人民政府,隶属普洱专区。党和政府通过对各民族上层及群众进行耐心细致的宣传、动员和教育,组织代表性人物去昆明、重庆、北京等大城市及各行各业参观,并帮助他们解决生产生活方面的问题与困难,赢得了各族人民的拥护,为自治区的建立奠定了基础。1953年1月17~23日,西双版纳傣族自治区首届各族各界人民代表会议在车里(今景洪)召开,西双版纳傣族自治区正式宣告成立,这是新中国在西南边境设立的第一个专区级的自治区。会议选举了自治区人民政府主席、副主席和委员,以及自治区政治协商委员会的领导班子,通过了《自治区人民政府今后两年工作纲要》和《各族人民团结公约》。<sup>①</sup>西双版纳傣族自治区成立后两年内,又成立了格朗和僾尼族自治区、易武瑶族自治区,并积极筹备成立攸乐族、布朗族、拉祜族等各民族的民族乡和自治机关,帮助境内各民族进一步实现当家作主的权利。<sup>②</sup>

### 三、西南边疆地区推行民族区域自治的基本经验及意义

新中国初期,我国民族地区的民族区域自治是在极其复杂的条件下开展的,并在短短的四、五年里完成了民主建政的基本任务,达到了预设的目标和要求。1953年6月召开的中央民族事务委员会第三次(扩大)会议,对推行民族区域自治的经验进行了总结。总结报告指出,“新中国成立3年多来推行民族区域自治的工作总体健康,全国各地的实践证明了并且还在证明着民族区域自治制度的优越性,它确是解决我国民族问题的钥匙”。通过实行民族区域自治,增强了各民族人民的爱国主义、积极性和自动精神,加强了民族间和各民族内部的团结,密切了自治区机构同人民之间的联系,逐渐促进了各少数民族政治、经济、文化的发展。总结报告认为,各地推行民族区域自治工作的基本经验说明,必须在一切工作中充分地估计各少数民族的特点和具体情况,必须加强、巩固民族间和民族内部的团结,必须逐步使自治机关民族化,必须帮助自治区逐步地行使其自治权利,必须在可能条件下尽力发展政治、经济、文化事业。<sup>③</sup>西南边疆地区在民主建政工作中,同样主要从以上4个方面来推行民族区域自治,并根据地方实际情况在具体工作的方法和步骤上,积累了一些自己的经验。

一是对少数民族人民以及上层人士进行耐心细致的宣传教育动员工作,其形式既包括各级地方政权和军队结合实际工作进行宣传和动员,也包括派出各种访问团、工作队深入少数民族村寨慰问调查,组织少数民族参观团到首都和各大城市及内地农村参观,举行各种座谈会和联谊活动等,加强与少数民族的沟通与联系,加深各少数民族对中国共产党民族政策的了解和对新中国的热爱。如西南边疆地区少数民族代表受邀参加1950年国庆节时,由于长期与内地隔绝,对新中国并不了解,普遍担忧担心去了回不来或是当人质被扣留。云南普洱专区澜沧县芒景布朗族头人苏里亚就是一个例子。在中共澜沧县委工作组反复、细致的思想工作中,苏里亚终于放下负担,历经20多天的舟车劳顿和其他代表一起来到北京,观看了盛大的阅兵仪式。沿途所见所闻使第一次走出芒景山的苏里亚受到强烈震撼。同年12月回到家乡后,他参加了普洱专区第一次民族代表会议,并常常对自己的同胞和后人说:“只要我们跟共产党走,总有一天公路会挖到我们这个山寨来;只要我们跟共产党走,总有一天我们可以用神牛(拖拉机),来犁田犁地;只要我们跟共产党走,总有一天我们会过一个白天黑夜都一样光明的社会。”<sup>④</sup>

二是坚持党对民族工作的领导,坚持“慎重稳进”方针的指导,从各个地区的实际情况出发,照顾到各民族平等权利,认真地推行民族区域自治。党中央和人民政府特别强调,不能按照一个简单的、一律的、机械的办法,而应注意当地的具体情况,实行民族区域自治时尤应注意这些情况。邓小平谈到西南

<sup>①</sup> 杜青.珍贵的照片 历史的见证——西双版纳傣族自治区(州)建政始末[J].云南社会主义学院学报,2004,(1).

<sup>②</sup> 召存信.永远团结在伟大祖国的大家庭中前进[N].普洱报,1955-02-04(1).

<sup>③</sup> 中央民族事务委员会第三次(扩大)会议关于推行民族区域自治经验的基本总结[A].推行民族区域自治和若干牧区畜牧业生产的基本总结[M].北京:民族出版社,1953:3~20.

<sup>④</sup> 国家记忆·跨越千年的民族——布朗族[EB/OL].央视网,http://tv.cctv.com/2019/10/08/VIDEcTSWr6KRGm1DY7uVwZdK191008.shtml?spm=C52507945305.PbYzMXytTJ0I.Ezufm7A0dzE0.93.

民族地区的民主建政时,曾经说过:实行区域自治及联合政府不是说做就能做到的,“要准备一下,要有步骤、有准备、有方法,否则随便说了就做,容易成为一种形式。这件事在中国是一件新事,是历史上没有过的,现在要创造经验,开始先在一个地方作出经验后,再把经验运用到其他地方去。”<sup>①</sup>坚持“慎重稳进”的方针,并不意味着畏缩不前。1951年11月至1952年5月,西南区共有204县召开了各界人民代表大会会议,其中少数民族地区部分代行了人民代表大会职权,汉族地区则只隆昌一县,中央人民政府内务部为此批复说:“不是少数民族条件比汉族好,更不是少数民族地区要政权而汉族不要,很明显是由于干部的忽视。”<sup>②</sup>换言之,西南地区的民族民主建政工作在一定意义上走在了前面。

三是加强民族团结工作,尽力消除各民族间和民族内部的隔阂和纠纷,建立平等、团结、友爱、合作的民族关系。新中国初期,民族团结工作是民族工作中的重中之重。各民族地区都普遍采取了订立民族团结公约、盟誓宣言等民族形式,来促进民族关系的发展。其中云南普洱专区48个各民族代表性人物于1951年元月订立的民族团结誓词碑,具有特别典型的意义。碑文写道:“我们廿六种民族的代表,代表全普洱区各族同胞,慎重地于此举行了剽牛,喝了咒水,从此我们一心一德,团结到底,在中国共产党的领导下,誓为建设平等自由幸福的大家庭而奋斗!”<sup>③</sup>在推行民族区域自治工作中,自治机关或联合政府中的人事安排不仅关系到民族政策的正确执行,还直接影响到民族之间的团结,因此各级自治区成立时,都对人事安排进行了慎重考虑,除了按照民主集中制的原则在各族各界人民代表大会会议上进行讨论和选举外,还特别与各有关民族的代表性人物进行协商沟通,争取达到各民族平等团结的目的。例如,广西在龙胜开展民族区域自治试点时,考虑到当地是多民族聚居的地区,大多数民族人口相差不多,因此决定建立龙胜各族联合自治区,自治机关人事配备按照各族人口比例,在几个主要民族中,依次安排了壮、瑶、苗三个副县长,普遍得到了热烈的拥护。同时在工作中发现,汉族人口在龙胜的比例与其他几个主要民族基本相同,但是没有安排副县长,因此汉族中出现了一些不满的意见。这些意见引起了龙胜地方建政工作的重视,提出在这种多民族而人口又差不多的地区,对汉族也不容忽视。<sup>④</sup>龙胜试点工作中发现的这个问题,对于广西乃至其他民族地区的民主建政工作是有一定参考意义的。影响民族团结的因素在从事民族工作的干部中也有存在,其中最突出的是大民族主义特别是大汉族主义的表现,在民族地区工作的汉族干部,多是初次与少数民族接触,对于民族感情和民族特点体会不够深刻,甚至在一定程度上歧视少数民族。具体表现为在民族工作中忽视民族特点,不注意民族关系,工作方法一般化,或是照搬汉族地区的经验,或是采取包办代替,“形成怕麻烦反而更麻烦,怕走弯路反而走了弯路,这都是忽视民族政策,缺乏群众观点的结果”。<sup>⑤</sup>少数民族中也存在狭隘民族主义的问题,或是不愿意与其他民族特别是汉族合作共事,或是在汉族及其他民族面前怀着自卑感。这两种民族主义都对民族团结产生了消极的影响。为此,党和政府屡次强调反对两种民族主义,并掀起开展学习民族政策和检查民族政策执行情况的运动。1952年8月18日,中央人民政府政务院发出关于学习民族政策的通知,号召联系实际,联系工作,联系思想,学习民族政策,提高干部的民族政策水平。<sup>⑥</sup>中共广西省委根据中央人民政府精神,发出中共广西省委关于学习民族政策的通知,规定凡已建立或即将建立民族区域自治的地区

① 邓副主席对西南各民族庆祝国庆代表团的讲话[A]. 云南民族工作参考资料(第一辑)[G]. 昆明:云南民族事务委员会编印,1951:23~24.

② 王德茂. 西南区一九五一年十一月至一九五二年五月各县召开各界人民代表大会情况报告[A]. 民主建政工作[G]. 重庆:西南军政委员会民政部编,1952:60.

③ 中国人民政治协商会议普洱哈尼族彝族自治县委员会编. 民族团结誓词碑史料[M]. 昆明:云南人民出版社,2005:4.

④ 关于龙胜县民族民主建政的初步总结报告[M]. 单行本,1951:13.

⑤ 张执一. 中南区民族工作的基本情况和今后工作意见[A]. 民族工作手册[G]. 南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:137.

⑥ 政务院发出关于学习民族政策的通知[A]. 民族工作手册[G]. 南宁:广西省人民政府民族事务委员会编印,1953:234~235.

的各级干部，一定要学习好，学习时间上暂定为一个月，不足时可以延长。<sup>①</sup>通过学习和检查，进一步促使干部深入认识到民族问题的重要性和开展民族区域的必要性。

四是坚持民主集中制原则，将开好各族各界人民代表会议作为推行民族区域自治的关键步骤。西南民族事务委员会于1951年6月发出关于召开少数民族地区各种会议的意见，指出：“各族各界人民代表会议，是少数民族地区人民民主政权的最好的基本组织形式，也是实行民族区域自治及建立民族民主联合政权的必要基础，各少数民族地区，无论是否建立民族政权，均须建立这一会议的经常制度。”<sup>②</sup>广西龙胜县在民族民主建政中感到，各民族代表会议是解决民族问题，加强民族团结最好的组织形式，同时认为在建立民族民主政权之前，最好召开各族代表会议，一方面宣传民族政策，把政策交给群众和群众见面，并真正深入地了解各民族的意见和要求，各族代表也能真正从思想上提出问题。龙胜县在建立各族联合政府之前，就召开了各族代表会议，代表们对政权的真正要求，很显明很突出，使干部得到了教育，从思想上进一步认识到民族区域自治的重要性，而且可以通过代表回到群众中广泛宣传，以扩大影响。<sup>③</sup>在实践中，各地普遍通过开好各族各界人民代表会议，使民族区域自治顺利向前推进，最终完成了民族地区的民主建政的工作。

五是民主建政与其他中心工作紧密结合，特别是在生产、救灾、贸易、卫生、教育等方面，着力解决各少数民族人民面临的问题和困难，争取了民心，稳定了社会，使建政和民生两大事业相辅相成，共同推进。如在剿匪中，广西组织了1万多人的随军工作队，配合去发动群众，宣传民族政策，组织了贸易小组和银行小队，帮助少数民族人民解决推销土特产与购买日常生活用品的困难，又组织了医疗队，为少数民族贫苦人民免费治病；剿匪部队和工作队，均能坚决执行民族政策，尊重少数民族的风俗习惯，帮助群众劳动，并携带了一些食盐、花布、针线等物，送给少数民族群众，对受匪害最重的贫苦人民，还进行了必要的救济，因此就取得了少数民族人民的热烈爱戴和协助。少数民族人民因深受土匪的灾害，就特别感到人民解放军的可爱，便自动地参加搜山捉匪，或组织人民自卫武装，积极剿灭土匪，成为热烈的群众运动。这样在军民团结一致努力下，很快就肃清了土匪，奠定了开展民族工作特别是建立民族区域自治的基础。<sup>④</sup>当然，各地一般都是根据实际情况，采取适合当地的方法和步骤来开展工作。为了帮助边疆少数民族发展生产和推行区域自治，云南省于1952年夏组织了200多人的工作队，到保山专区开展民族工作。工作队包括云南民族学院刚毕业的第一期毕业学生及民政、贸易、合作社、文艺、卫生等有关部门干部。<sup>⑤</sup>

六是大力培养民族干部，使民族自治机关干部队伍逐步民族化。新中国初期，西南边疆地区少数民族党员的数量很少，知识分子人数也不多，工人队伍还没有形成规模，所以参加和配合民族工作的多为民族上层人士和农民群众，前者人数不多，后者文化水平有限。随着西南边疆民族地区民族民主建政工作的普遍开展，民族干部严重缺乏的问题变得十分突出。面对这种情况，西南边疆地区各地都采取了积极有效的办法，通过在实际工作中培养和提拔，选送优秀分子到民族学院、干部学校和训练班学习等方式，促使少数民族干部和专业技术队伍快速成长。如在实行区域自治前，西双版纳地区的民族干部只占全体干部总数的5%以上，自治区成立两年来，党和人民政府先后培养了当地民族干部664人，总计占全区干部总数的31%以上。参加自治区内各版纳和各自治州人民政府工作的当地民族干部共151人，占版纳一级干部总数的62%以上；其中任主席、副主席的民族干部55人，任委员的125人。各级政府

<sup>①</sup> 中共广西省委关于学习民族政策的通知[A]. 民族工作手册[G]. 南宁：广西省人民政府民族事务委员会编印，1953：235～239.

<sup>②</sup> 西南民族事务委员会. 关于召开少数民族地区各种会议的意见[A]. 云南民族工作参考资料（第一辑）[G]. 昆明：云南省人民政府民族事务委员会编印，1951：7～9.

<sup>③</sup> 关于龙胜县民族民主建政的初步总结报告[M]. 单行本，1951：11.

<sup>④</sup> 赵卓云. 三年来广西民族工作情况和今后努力的方向[A]. 民族工作手册[G]. 南宁：广西省人民政府民族事务委员会编印，1953：181.

<sup>⑤</sup> 云南组织民族工作队到边疆地区工作[N]. 新华日报，1952-06-06(1).

的当地民族干部共 183 人,占政府全体干部总数的 56%。<sup>①</sup>

综上所述,推行民族区域自治是新中国初期民族工作的一项重要任务,也是一件充满挑战的新鲜事物。在面临剿匪、反特、救荒以及土地改革等一系列群众性的社会改革的复杂形势下,西南边疆民族地区按照中央人民政府及各级政府的指示,根据各民族人民的要求,以及客观情况和具体条件,克服种种困难完成了以民族区域自治为中心的民族民主建政任务,是值得肯定的。西南边疆地区推行民族区域自治所积累的经验,特别是工作中培养和成长起来的大批民族干部,都成为我国少数民族事业的宝贵财富。当然,西南边疆地区的民主建政工作也出现了一系列的缺点、问题和错误,这是事物发展过程中不可避免的,可以成为后人应当吸取的教训。正如习近平总书记说:“道路决定命运,找到一条正确道路是多么不容易。中国特色社会主义不是从天上掉下来的,是党和人民历尽千辛万苦、付出各种代价取得的根本成就。”<sup>②</sup>实践证明,民族区域自治就是中国特色社会主义解决民族问题正确道路的重要内容之一。

## Democratic Construction in the Southwest Frontier Region in the Early Period of the PRC: The Case of Regional Ethnic Autonomy in Guangxi and Yunnan

FANG Sumei

*(Institute of Ethnology and Anthropology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 10081, China)*

**Abstract:** After the founding of the People's Republic of China in 1949, democratic construction, as a central task of the Central People's Government, was rapidly launched throughout the country, and by 1954 the Constitution of the People's Republic of China was promulgated, and the work of democratic construction was completed. The democratic government was gradually established in the areas inhabited by ethnic minorities, with a focus on regional ethnic autonomy. In the early period of the People's Republic of China, the ethnic problems in the southwest frontier region showed the characteristics of complexity, speciality, internationality and importance. In the face of a series of mass social reforms, such as the suppression of bandits, agricultural-disaster reduction & famine relief, and land reform, the southwest frontier region, in accordance with the basic principles and laws and regulations formulated by the Communist Party of China and the Central People's Government, took concrete measures according to the local situations, completed the local ethnic democratic construction, and accumulated some basic experience. To this day, it still has profound historical and practical significance.

**Key words:** southwest frontier region of China; democratic construction; regional ethnic autonomy; People's Congress

[责任编辑: 尤伟琼]

<sup>①</sup> 李羣. 云南省西双版纳傣族自治区两年来培养了大批民族干部[N]. 云南日报, 1955-02-02(1).

<sup>②</sup> 习近平在纪念毛泽东同志诞辰 120 周年座谈会上的讲话[N/OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com//politics/2013-12/26/c\\_118723453.htm](http://www.xinhuanet.com//politics/2013-12/26/c_118723453.htm).