

【论 文】

社会主义与统一多民族国家的国家建设（1947-1965）¹

常 安²

【内容提要】在民族区域自治制度的奠基过程中，通过社会主义宗旨所要求的贯彻群众路线、培养少数民族干部，成功促进了中央政府和各族人民群众的直接沟通；通过让各族人民群众翻身当家做主、改善民生福祉等社会主义性质的政治举措，形塑起各族人民群众对党和国家发自内心的认同；通过民族平等之制度前提、社会主义经济制度等制度性组织模式，以及相关具体实践途径，实现了中国各族人民大团结；在社会主义国家单一制、人民共和、中国共产党领导的制度基础之上，民族区域自治成功地将国家内部的不同民族凝聚成为具备有机整体结构的“中国人民”，呈现为一种促进沟通、赢得认同、实现团结、巩固统一的统一多民族国家的国家建设过程。因此，民族区域自治成功实现清末以来统一多民族国家之国家建设质的飞跃的制度要义，恰在于社会主义这一国家根本制度。

【关键词】统一多民族国家；国家建设；社会主义；民族区域自治

众所周知，新中国成立后，中央政府采取民族区域自治制度作为解决我国民族问题的基本制度，既保证了国家的集中统一与有效治理，又实现了各民族公民政治经济文化权利的充分享有。民族区域自治制度也被认为是区别于中国古代以“怀柔羁縻”制度为特征的少数民族地区治理模式的“新办法”。³那么，这个“新办法”新在何处？或者说，民族区域自治制度区别于中国古代羁縻制度的内在质的规定性何在？笔者以为，这正在于社会主义制度这一中华人民共和国的根本制度（现行《宪法》第一条第二款）。作为社会主义国家处理民族事务的宪制安排，民族区域自治以平等为天然追求，其自治的含义与自治权的行使，是指广大少数民族公民平等当家做主；民族区域自治强调团结和共同体的凝聚，旨在建立亲密合作、团结互助的社会主义新型民族关系，而非所谓的“分其势而众建之”。我们理解和把握民族区域自治制度，必须牢记社会主义这一实行民族区域自治制度的“初心”，而非简单地将其理解为一种差异化政治安排抑或优惠待遇，否则，其就很难体现所谓“新办法”之新。⁴

而我们如果把目光投诸一个更长时段的历史视野，就会发现，新中国通过民族区域自治制度所确立的各民族一律平等、共同当家做主的社会主义新型民族关系，以及“人民五亿得团圆”“万方乐奏有于阆”的统一多民族国家之国家建设实现质的飞跃的盛景写照，实际上无论是中国古代以怀柔、羁縻制为代表的治理模式，还是清末民国时期边疆治理的相关政治努力，都未能实现。也正是在这个意义上，民族区域自治才被称为成功解决我国民族问题的“新办法”。

那么，以民族区域自治制度为核心的新中国民族政策是以什么样的价值理念、制度属性和运行模式，实现了统一多民族国家的巩固与凝聚，并在国家建设中发挥了无可替代的作用呢？笔者以为，其制度要义同样在于社会主义。正是通过贯彻社会主义宗旨所要求的群众路线并打造了一支具有先锋队精神的少数民族干部队伍，才成功地促进了中央政府和各族人民群众的直接沟通，实现了“国家的在场”这一国家建设的基本前提。也正是通过让各族人民群众翻身当家做主以及

¹ 本文刊载于《开放时代》2020年第1期，第111-132页。

² 作者为西北政法大学行政法学院教授。

³ 国家民族事务委员会（编）：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社2015年版，第72页。

⁴ 关于将社会主义作为民族区域自治制度区别于中国古代羁縻制度之质的规定性的具体论述，见常安：《缔造社会主义的中华民族大家庭：新中国民族区域自治制度的奠基历程》，载《学术月刊》2019年第9期。



改善少数民族群众民生福祉等社会主义性质的政治举措，才形塑起了各族人民群众对中国共产党和中央政府发自内心的认同。而通过社会主义所提供的民族平等之制度前提、社会主义经济制度等制度性组织模式，以及相关具体实践途径，则成功实现了中国各族人民的大团结。也同样是社会主义国家单一制、人民共和、中国共产党领导的社会主义政治体制的制度基础之上，民族区域自治成功地将统一多民族国家内部的不同民族凝聚成为具备有机整体结构的“中国人民”，实现了清末以来国家建设的质的飞跃。

从另外一个层面讲，以民族区域自治为核心的新中国民族政策的相关政治实践，也可以说是对社会主义实践经验的一种丰富和贡献。在一个领土广袤、族群众多的国家让各族群众感知和认同社会主义，团结起来共同建设社会主义现代化国家，既需要将马克思主义祖国观、民族观与中国国情进行有机结合，也需要根据统一多民族国家边疆的具体情势来贯彻社会主义强调平等、共同体的政治理念。因此，回溯民族区域自治制度的奠基历程，也有助于我们体会“民族区域自治”政策作为一个产生于中国革命这一特殊历史进程的制度实践背后所蕴含的普遍价值。¹

从1947年内蒙古自治政府成立，到1955年新疆维吾尔自治区成立，1958年宁夏回族自治区和广西壮族自治区成立，再到1965年西藏自治区成立，民族区域自治制度这一解决我国民族问题的基本政治制度的奠基历程经历了并不短暂的将近二十年时间。在本文中，笔者拟以建设社会主义的统一多民族国家这一新中国民族政策的制度要旨为线索，回到1947年至1965年这一民族区域自治制度奠基历程的制度现场，以一种制度发生学的方式，呈现民族区域自治制度如何以一种社会主义的制度模式，促进、巩固统一多民族国家之国家建设的制度逻辑和历史语境，以求对当前我们思考民族区域自治制度的发展完善，以及统一多民族国家的国家建设等命题有所裨益。

一、社会主义的统一多民族国家：新中国国家建设的历史选择

国家建设，是现代国家所面临的核心主题，也是现代政治学的中心议题。由于不同国家的历史传统与政治情势差异，以及国家建设理论所涉及的多学科背景，学界关于“国家建设”目前尚无统一的定义。概括起来，关于国家建设的讨论，主要集中在以下几个方面。首先是主权。按照韦伯的定义，“现代国家是个制度性的支配联合体，它已经成功地确立了在一定领土之内对作为支配手段的物理暴力的垄断权”²，而这种权力的垄断，则需要“设计一套新的政府形式，以克服技术困难，有效地管理国民”³，因此，国家建设首先指“构建有效的政府体系和制度”⁴，以及“在强化现有的国家制度的同时新建一批国家政府制度”⁵。其次是国家能力。如查尔斯·蒂利、斯考切波等学者对于征税能力、政策能力的重视，重在考量“国家制定与实施战略以实现经济和社会目标的能力”。⁶再次是认同，或者说公民效忠，即现代国家的公民缘何要认同这个国

¹ 诚如殷之光所指出的，“这种通过革命实践而建立起的农村与城市、中心与边缘、少数民族与汉族、世界与中国的联系为中国共产党提供了一种与共产国际那种自上而下态度完全不同的工作方法，以及实践这种从基层出发方法过程中培养起的对地方实践特殊性与革命理想普遍性之间关系的认识”。殷之光：《政治实践中的“中华民族”观念——从立宪到革命中国的三种自治》，载《开放时代》2016年第2期，第116页。

² [德] 马克斯·韦伯：《韦伯政治著作选》，阎克文译，桂林：广西师范大学出版社2009年版，第252页、第248页。

³ [英] 埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》，李金梅译，上海人民出版社2006年版，第80页。

⁴ Brahim, Lakhdar, “State Building in Crisis and Post-Conflict Countries”, 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria.

⁵ [美] 弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，北京：中国社会科学出版社2007年版，序第1页。

⁶ 欧阳景根、彭红利：《国家建设理论范式的发展与实践创新》，载《甘肃行政学院学报》2014年第4期，第97页。



家及其制度体系。对此，一般的论证主要从国家为公民提供公共服务职能的公共性角度和国家产生于人民订立社会契约的民主论角度着手，可无论是强调国家之提供公共福利职能的所谓公共性，还是强调国家的形成来自于社会契约的订立的民主性，都是出于一种工具理性或者制度理性。于是便有了诉诸“民族”的“民族-国家”认同塑造模式以及民族国家理论。

然而世界上大多数国家是多民族国家，如何通过适当的制度建构来处理民族事务，协调民族关系，巩固多民族国家内部不同族裔公民对于其所属国家的认同，不仅具有少数人权利保护和地方制度的意义，还直接关系到这个统一多民族国家政治共同体本身的巩固与凝聚。“从世界各多民族国家解决民族问题的方式来看，主要有多元文化主义模式、民族政党政治模式以及民族区域自治模式等。但无论何种模式，都绕不开多民族国家建设这一话题”。¹甚至有学者指出，“西方发达国家在建构民族认同时，曾经采用过移动边界、族裔纯净化、文化同化和认同组合等路径或几种路径的互动组合”，一方面其具体举措有“非正义”的色彩，另一方面也未能从根本上解决问题，“民族国家内部却朝着更为细致的族群民族主义蔓延发展，国家内部的族群群体沿着彼此的边界将‘裂痕’扩大化”。²因此，在多民族国家，完全采取自由主义式的均质化国家建设思路很多时候只是一种理想，如何通过民族政治的现实制度建构，用一种更为细致，更具亲和力和认同感的方式，来加强多民族国家内在的有机凝聚与认同塑造，便成为多民族国家之国家建设的核心课题。

具体到中国，这个曾经由“各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统”的国家，“作为世界上历史最悠久的国家之一”（现行《宪法》序言），在近代被陡然卷入列国竞争、适者生存的世界体系，并且由于西方殖民主义者的入侵，在边疆地区还面临种种分裂危机。如何在内有地方割据、外有列强环伺的半殖民地半封建格局下，实现自身旧邦新造的现代国家建设之路，成为近代中国先贤念兹在兹的中心话题。而作为一个多民族大国，必须面对如何在确保既有民族疆域的前提下，巩固凝聚成为一个更加紧密的政治共同体，使中华民族以崭新的姿态屹立于世界民族之林的问题；这也意味着其时民族关系的处理具有了显明的国家建设意蕴，成为政治家思考建国蓝图时必须直面的主题。但无论是清末新政开启的边疆多民族地区一体化进程，还是北洋政府时期的“五族共和”政治实践，乃至南京国民政府时期的国族主义模式与边疆整合，其效果和成绩实际上都是有限的，也未能实现多民族大国国家建设的制度初衷。

真正带领中国人民实现从清末开启的统一多民族大国国家建设重任的，是中国共产党。早在新民主主义革命初期，中国共产党就意识到了民族平等、民族团结对于革命事业的重要性；及至抗战爆发，则将“团结各民族为一体”作为抗日民族统一战线形成与巩固的必备方略；而抗战以及解放战争时期建立的一系列少数民族自治政权，更为新中国成立后民族区域自治制度的正式确立和实行积累了宝贵的制度经验。新生的中华人民共和国并未采取之前南京国民政府所采取的“国族主义”式国家建构模式，也未照搬苏联的联邦制模式，而是立足于统一多民族国家的基本国情，立足于各族人民在中国共产党领导下共同取得了新民主主义革命伟大胜利的革命实践，以民族区域自治的方式，实现了国家建设的质的飞跃。而这个“新办法”的制度要义所在，恰在于社会主义。

正是缘于社会主义对人民性的强调，社会主义所特有的群众路线这一法宝，以及高度重视培养民族干部的组织人事传统，成功促进了中央政府和各族人民群众的有效沟通，进而实现了国家建构进程中“国家的在场”这一制度前提。国家认同，是国家建设中的核心主题。新中国成立后，通过民主改革，废除压迫在广大少数民族群众身上的封建、剥削特权，让各族人民群众翻身当家

¹ 青觉、王伟：《多民族国家建设：民族冲突与国际干预》，载《民族研究》2016年第5期，第37页。

² 严庆、平维彬：《西方多民族国家建设的类型化研究——基于弗朗西斯·福山的“建构主义”视角》，载《广西民族研究》2018年第3期，第7页。



做主，自主管理本民族内部事务；通过各种措施，解决民族地区的生产生活、医疗卫生等难题；通过生活水准、民生福祉的改善，让少数民族群众实实在在地感受到中央政府的关怀，形塑起各族人民群众对党和国家发自内心的向心力和认同感。国家建设，要求一国内部不同民族之间通过交往、交流和交融实现有机团结，正是社会主义所要求的民族平等的前提条件、社会主义所提供的制度性组织模式、起模范带头作用先进分子、共同建设社会主义现代化国家的制度愿景，以及促进各族人民群众交往交流的民族贸易等增加民族团结的实践途径，实现了“人民五亿得团圆”的中华民族大团结。同样是在社会主义的制度背景之下，单一制的国家结构形式，使得民族区域自治既确保了国家统一，又实现了各民族当家做主；社会主义国家人民民主的立国宗旨和统一战线的革命建设法宝，构建起了一个以各族劳动人民大团结为基础，同时团结包括拥护社会主义、拥护国家统一的少数民族上层及宗教界人士在内的爱国者的人民共和政治共同体；社会主义最本质的特征——党的领导，更为统一多民族国家的宪制建构提供了超越不同族裔的具有感召力的意识形态，实现沟通团结凝聚的组织基础，以及协调不同阶级群体利益，创造团结与民主有机统一的制度能力，成为统一多民族国家的国家建设中最核心的制度性力量。只有社会主义才能真正实现国家统一、人民民主、民族团结，使统一多民族国家得以进一步巩固、凝聚；民族区域自治制度也由此具有了社会主义统一多民族国家之国家建设的意涵，从而被认为是成功解决我国民族问题的“新办法”。

从1947年内蒙古自治政府成立，到1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）正式确立民族区域自治制度，直到1965年标志着民族区域自治制度奠基历程完成的西藏自治区成立，新生的中华人民共和国以社会主义的立国宗旨、民族区域自治制度的基本宪制安排，为统一多民族国家的国家建设打下了坚实的基础。任何一个国家的国家建设，都必须面对该国的国家属性和根本制度，立足包括历史传统、族裔结构等基本国情，但目前的国家建设研究，对我国社会主义的国家属性、统一多民族国家的基本国情仍然重视不足，同时从制度发生学意义上对国家建设进程的分析也明显不够。因此，在本文中，笔者欲采取一种过程性的国家建设研究，回到新中国成立初期这一我国国家建设的关键历史节点，思考新生的中华人民共和国在处理民族事务方面如何采取各种社会主义性质的政治措施，来巩固、凝聚这个统一多民族国家的政治共同体，尤其是试图通过对“国家的在场”-“形塑国家认同”-“各族人民大团结”-“巩固统一多民族国家的宪制结构”这一国家建设过程的呈现，来理解“统一的多民族国家”这一中国国家建设的结构性因素，坚定社会主义的道路自信。

二、“国家的在场”：密切中央政府与各族群众的联系

《共同纲领》作为新中国的“建国大纲”，宣告了包括广大少数民族群众在内的“中国人民由被压迫的地位变成为新社会新国家的主人”，确立了平等、团结、互助的新型民族关系基本原则和民族区域自治制度的宪法安排。如何让广大少数民族群众了解《共同纲领》中对于民族事务的基本规定，感受到中央政府对少数民族群众的关心，并为民族区域自治制度在全国范围内的推行进行一定的政策、信息、人事准备，首先需要做的即是采取各种方式实现中央政府与各族人民群众的直接有效沟通。一方面，这是民族区域自治制度在基层得以有效落实、运行的前提条件。没有调查，就没有发言权，自治地方的设置模式、自治机关的建立及其人事组成，需要对该地区的民族状况、民族关系特点有基本的了解。¹另一方面，这也是改变清末以来边疆民族地区公共秩序羸弱、民族隔阂不绝现状，重塑民族地区政治秩序，使广大少数民族群众确立其已经由“被

¹ “比如，在各级权力机关中要体现民族平等，就得决定在各级人民代表大会里，哪些民族应出多少代表，在实行民族区域自治建立民族自治地方时，就得搞清楚这些地方是哪些民族的聚居区”。《费孝通民族研究文集新编》上卷（1951-1984），北京：中央民族大学出版社2006年版，第291页。

压迫的地位变成新社会新国家的主人”之主人翁意识的必然要求。国家建设，首先需要“国家在场”。

（一）群众路线

新中国成立伊始，即采取了一系列旨在促进各民族交流，增进各族人民群众与中央政府联系的措施。这其中，最典型的即是派出中央访问团分赴西南、西北、中南和东北、内蒙古的民族地区进行访问。¹ 访问团由中央人民政府民族事务委员会、政务院文化教育委员会、卫生部、贸易部、新民主主义青年团等不同单位的领导、专家学者和工作人员组成，通过走访少数民族各界代表人士、召开座谈会和群众大会、举办少数民族干部培训班等方式，深入少数民族基层地区，向少数民族群众传达中央政府对他们的亲切关怀，宣传《共同纲领》中规定的关于民族平等、民族团结的基本政策；化解少数民族地区不同民族之间的历史隔阂，或者同一民族内部延续几代的“打冤家”之类血仇；传授先进的生产方式，送医送药，积极推进少数民族地区的文化教育和医疗卫生事业；了解到少数民族地区民族关系、民族归属、历史概况、生产力水平等方面的大量一手资料，在一些具备建立民族自治地方条件的地区，还协助当地培养少数民族干部，建立自治机关。²除了派出代表团访问少数民族地区，还采取“人来人往”“上来下去”的方式，中央和各地人民政府分批组织一些边疆少数民族的上层人士和基层少数民族优秀代表来内地参观访问，邀请各民族的代表来北京参加国庆庆典，让各族人民了解中央政府对实现民族平等、增加民族团结、建立社会主义新型民族关系的诚意和信心，并现场见证社会主义现代化建设所取得的辉煌成就。这种派出大规模的中央访问团深入少数民族基层地区，与各族人民群众建立起直接联系，使其对新生的中华人民共和国产生直观亲切的认同感和向心力的举措，无论是举措本身，还是举措的效果，在中国民族关系史上都堪称史无前例的创举。

党和国家之所以在新中国成立伊始就决定派遣中央访问团深入少数民族基层地区，是基于新中国以社会主义立国、各族群众均为祖国大家庭的平等成员和“新社会新国家的主人”之人民性的彰显，也是“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的社会主义组织路线、工作伦理在民族工作领域的体现。“群众路线是毛泽东等老一辈无产阶级革命家确立的党的根本工作路线。民族工作是群众工作的重要组成部分。民族工作的道理千条万条，归结到一条，就是把各族群众当亲人，为各族群众做好事，一切为了各族群众，一切依靠各族群众。”³群众路线，讲究没有调查就没有发言权，党和国家通过群众路线，深入少数民族基层地区，了解到少数民族群众的现实生活状况和要求当家做主、共同建设社会主义现代化国家的强烈愿望，为民族区域自治制度在少数民族地区的顺利推行奠定了良好的信息和民意基础。群众路线要求直接面对群众、为了群众、依靠群众。中国古代羁縻制下中央政府通过少数民族地区的土司、领主、头人、宗教领袖等上层人士与各族人民群众进行沟通的方式，固然在一定程度上有利于节约治理成本，但无法确立人民主权的合法性叙事证明，也无法积聚民力以应对复杂的边疆情势。所以，现代国家，尤其是以社会主义立国的新中国，其实现统一多民族国家的宪制建构模式也自然需要中央政府与边疆各族人民群众建立一种新型沟通体制。新中国成立初期通过派遣中央访问团访问民族地区这一历史创举成功的制度秘诀之一，即在于群众路线这一中国共产党取得革命胜利的政治法宝，而

¹ 派遣访问团的任务，由毛泽东提议，周恩来部署，并且在访问团分赴各地之前，毛泽东还亲自听取了刘格平等八人关于访问团准备情况的汇报，并亲切题词“中华人民共和国各民族团结起来”。访问团的具体任务，则可概括为“加强民族团结、了解各族人民疾苦、反映各族人民的意见和要求，直接向中央报告”。刘树生：《万里行程播金种——忆中央民族访问团在云南》，载《今日民族》2009年第9期，第40页。

² 可参见郭学成在《践行民族政策：中央民族访问团参与西康民主建设》（载《西部学刊》2018年第8期），以及覃世进在《中央访问团与广西的民族区域自治》（载《当代广西》2008年第14期）中的论述。

³ 王正伟：《重在平时 重在交心——关于民族工作贯彻群众路线的思考》，载《中国民族》2014年第3期，第8页。



群众路线本身，则又缘于新中国以社会主义立国的国家宗旨和中国共产党全心全意为人民服务的政治伦理。正是通过群众路线，使党和国家了解了少数民族地区社会、经济、文化等方面的一手资料，解决了不同民族之间和民族内部的相关历史遗留问题，促进了各族人民相互了解，并逐步建立起平等、团结、互助的新型民族关系；也正是通过群众路线，使广大少数民族群众深切体会到了祖国大家庭的温暖，感知到“国家的在场”，进而意识到自己作为中华民族大家庭成员和新中国新国家主人的归属感和责任感。¹

（二）作为先进分子的少数民族干部

中央政府与各族人民群众联系的增强，也归功于中国共产党一直以来重视培养民族干部的组织路线传统。政治路线确定以后，干部就是决定性的因素。培养大量熟悉民族事务、政治可靠的少数民族干部，是广大少数民族公民行使自治权、参与管理本民族内部事务、行使当家做主权利的重要体现，也是建立民族自治机关、落实民族区域自治制度的人事基础。

1949年11月14日，毛泽东在就西北民族工作给彭德怀与西北局的电报中，明确指示：“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。请你们注意这一点，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。”²长期担任中央统战部部长、国家民族事务委员会主任的李维汉，在1951年题为《有关民族政策的若干问题》的讲话中也明确强调：“普遍大量地培养同人民有联系的民族干部，是圆满地实行民族区域自治和民族民主联合政府政策，以及发展各民族政治、经济和文化教育建设事业的关键。”³从毛泽东和李维汉的指示和讲话中，我们可以知悉，少数民族干部的培养，是当时民族工作的重要内容，其直接目的，在于为民族区域自治制度的推行提供充足的人事基础保障。同时，培养少数民族干部也是新中国成立初期面对复杂的边疆形势加强国家与少数民族公民之间联系、维护国家统一和民族团结的重要途径。但无论是毛泽东还是李维汉，都特别强调“共产主义”及“同人民有联系”，而共产主义和人民性，实际上也是新中国基于先锋队政治伦理的少数民族干部与中国古代羁縻制下少数民族上层及宗教界人士相比所呈现的全新的特征，尽管二者都可以被视为出身于少数民族的政治精英，且在新中国成立初期也的确有靠近中国共产党而又与群众有联系的较为进步的人士加入各级政府工作部门，⁴但新中国是人民当家做主的社会主义国家，民族区域自治权的行使主体是广大少数民族群众，少数民族干部尤其是少数民族党员，是“从群众中来，到群众中去”的，其作为少数民族政治精英的身份，是基于其全心全意为人民服务、密切联系群众的先进性政治觉悟和政治担当，而非基于血缘、财富或政治地位。因此，少数民族干部作为沟通中央政府与各族群众的重要桥梁，其沟通宗旨和沟通方式是全新的，其沟通效果也自然是前所未有的。

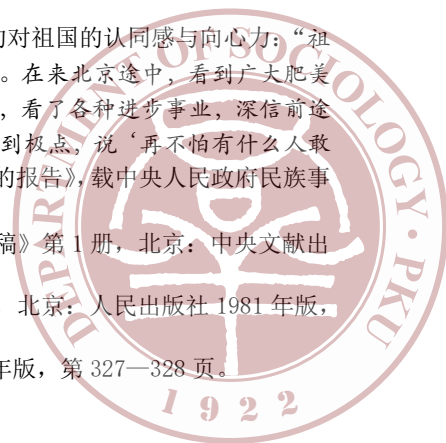
三、形塑国家认同：平等当家做主与民生改善

¹ 李维汉的这段话形象地描绘出了少数民族代表感知到“国家的在场”之后萌发的对祖国的认同感与向心力：“祖国有这么伟大，这么地大人多，这么物产丰富，也是许多代表从来没有想到的。在来北京途中，看到广大肥美田地上的庄稼，许多人羡慕不止。到北京后，看了工厂，看了学校，看了医院，看了各种进步事业，深信前途无限光明。尤其国庆节看到了坚强而雄伟的人民解放军及其装备，大家兴奋到极点，说‘再不怕有什么人敢于欺负我们了！’”《中央人民政府民族事务委员会关于各民族代表参加国庆节的报告》，载中央人民政府民族事务委员会（编）：《民族工作文件选编》第1册，1951年，第11页。

² 毛泽东：《关于大量吸收和培养少数民族干部的电报》，载《建国以来毛泽东文稿》第1册，北京：中央文献出版社1987年版，第138页。

³ 李维汉：《有关民族政策的若干问题》，载李维汉：《统一战线问题与民族问题》，北京：人民出版社1981年版，第472页。

⁴ 黄光学（主编）：《当代中国的民族工作》上册，北京：当代中国出版社1993年版，第327—328页。



“人对国家的认可与服从，一定不是国家强力的产物，而是人与国家之间有机互动的结果，其内在的逻辑是：人是国家的主体，建设国家；国家最大限度地满足人的生存与发展基本需求。据此，国家认同问题，就不简单是人们的国家观念或国家意识问题，而是国家建设本身的问题。没有合理、有效的国家建设，就不可能形成具有广泛社会和文化基础的国家认同。”¹ 新中国成立伊始，通过派遣中央访问团深入少数民族地区基层，邀请少数民族地区上层人士和优秀代表来内地参观等方式，实现了中央政府与少数民族地区各族人民群众直接亲切的沟通，但“国家的在场”，仅仅是统一多民族国家之国家建构的一个良好开端，还需要通过一系列的具体制度设计和政治举措来真正赢得认同。²

（一）各族人民平等当家做主：社会主义国家强调人民性、平等性的必然要求

通过民主改革，废除少数民族地区的封建压迫制度，让各族人民群众自由平等地作为国家的主人行使当家做主的权力，并享受到了宪法和《民族区域自治实施纲要》所赋予的各项政治、经济、文化权利。“新中国建立时，各少数民族虽然已经摆脱了帝国主义和国民党反动政府的民族压迫，但是各少数民族内部的阶级统治还基本没有被触动。少数民族统治上层的阶级意识通过社会化的民族意识、宗教观念仍牢牢地禁锢着少数民族劳动群众的思想，并以此来维护其阶级政权和统治方式的合法性。”³ 如在少数民族地区民主改革之前，西藏实行的是僧侣贵族专制的政教合一体制，四川凉山彝族地区实行的是“家支奴隶制度”，云南、贵州、广西、甘肃等地的少数民族地区实行的则是头人、土司统治的所谓“山官制度”。广大少数民族群众处于在政治上无权，在经济上被剥削，在人身关系上则依附于地主、牧场主、领主、头人、土司等统治阶层的状态。⁴ 另外，部分边疆少数民族地区存在于宗教制度中的封建特权和封建剥削制度也同样对广大信众造成了人身禁锢、经济负担与个人权利侵害。其中最典型的即是宗教寺院占有大量土地、牲畜、商业资本等社会经济财富，对广大信众进行各种盘剥，使得广大信众处于赤贫状态。⁵

这种在边疆少数民族地区长期存在的封建剥削制度，对这些地区的经济社会发展造成了极大的阻碍⁶，严重影响了各族人民行使当家做主的权力和享有宪法所赋予的各项政治经济文化权利，

¹ 林尚立：《现代国家认同建构的政治逻辑》，载《中国社会科学》2013年第8期，第22-23页。

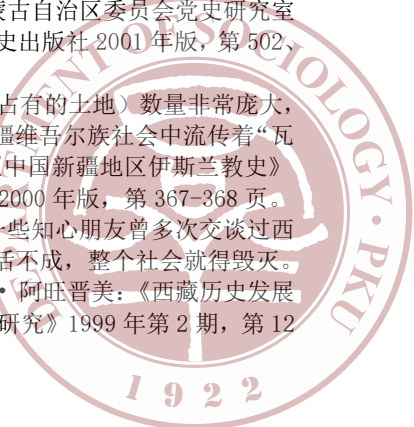
² 如有学者指出，政治认同的本质是对政治权利的承认、认可和同意，其主要对象是确保政治权利有效运作以构建包括政治权威与服从关系的“政治权力系统”，国家、政府、政治制度、政党均是政治认同的具体对象。彭正德：《论政治认同的内涵、结构与功能》，载《湖南师范大学社会科学学报》2014年第5期，第89页。国家认同是公民最基本的认同义务，但公民对于国家作为一个政治公共体的感知是通过一系列具体的政治制度、政治组织的政治行为来体现的，因此其国家认同的巩固程度也和国家具体制度对其的感召力和向心力息息相关。就民族区域自治制度的奠基历程而言，正是少数民族公民对社会主义制度和中国共产党的由衷认同，有力地促进了少数民族公民的国家认同，巩固了统一多民族国家的国家建设。

³ 郝时远：《毛泽东对解决中国民族问题的历史贡献》，载《民族研究》1993年第5期，第5页。

⁴ 如在旧西藏，占西藏人口仅仅5%的三大领主几乎占据了西藏所有的社会财富和经济资源；在蒙区，“封建王公、牧主和少数上层喇嘛强占了大片牧场，成为最大的畜群所有者”；在新疆，“地主人均所占耕地，是贫农人均占地的近14倍、是雇农的40倍”；在广西，“据宜山专区土改的调查表明，地主通过觔斗利、硬利、过街利、抵押利、卖青苗等各种高利贷剥削和高达70%的地租来掠夺农民的土地”。中共内蒙古自治区委员会党史研究室（编）：《中国共产党与少数民族地区的民主改革与社会主义改造》，北京：中共党史出版社2001年版，第502、534、602页。

⁵ 如在新疆，有的宗教机构占有的“瓦哈甫地”（当时南疆地区的一种由封建宗教主占有的土地）数量非常庞大，达几千余亩之多，农民在政治上、经济上遭受宗教主的残酷压迫，以至于当时在南疆维吾尔族社会中流传着“瓦哈甫田、瓦哈甫田，买的时候花了钱，种上一辈子，租粮一年又一年”的歌谣。《中国新疆地区伊斯兰教史》编写组（编）：《中国新疆地区伊斯兰教史》第2册，乌鲁木齐：新疆人民出版社2000年版，第367-368页。

⁶ 如全国政协原副主席阿沛·阿旺晋美曾回忆道：“记得上个世纪四五十年代，我同一些知心朋友曾多次交谈过西藏旧社会的危机，大家均认为照老样子下去，用不了多久，农奴死光了，贵族也活不成，整个社会就得毁灭。因此，民主改革不仅解放了农奴，解放了生产力，同时也挽救了整个西藏。”阿沛·阿旺晋美：《西藏历史发展的伟大转折——纪念〈关于和平解放西藏办法的协议〉签订四十周年》，载《西藏研究》1999年第2期，第12页。



也不利于调动广大各族人民群众以国家主人翁的状态加入社会主义现代化国家的建设大潮之中，从而影响到整个统一多民族国家的国家建设。而且，这种社会主义国家内部参差不齐的封建剥削制度，本身也不符合现代国家建构所要求的一国政治、法律制度的统一性。正因为如此，新中国成立后，中国共产党“根据各族群众的愿望，采取不同的步骤和方式，先后在民族地区进行了民主改革和社会主义改造”。¹通过民主改革，少数民族地区旧的政治、经济制度得以废除，广大少数民族群众摆脱了封建剥削制度的人身桎梏，翻身解放，走向了社会主义国家主人翁的自由的新生，也真正享有了民族区域自治制度所赋予的“管理本民族内部事务”的自治权（《民族区域自治实施纲要》第三条）。正是由于建立在人民性、平等性这些社会主义宗旨基础上的少数民族地区民主改革的推行，民族区域自治制度才真正成为解决我国民族问题的“新办法”。“由于区域自治政策的推行，各民族自治机关已成为与当地民族人民所亲切热爱的政权，进一步密切了党和人民政府与少数民族人民的联系，激发了少数民族在管理本民族内部事务上‘当家作主’的积极性和自动精神，加强了各民族间和民族内部的团结，进一步提高了各民族人民的爱国热情，从而也就推动了各少数民族地区经济、文化等各项建设事业的向前发展”。²而广大少数民族群众对统一多民族国家的国家认同，也由此打下了坚实的基础。

（二）社会主义国家对经济现代化的重视与少数民族地区民生福祉的改善

积极恢复与发展各少数民族地区人民群众的生产事业，解决少数民族地区群众的医疗卫生难题，通过改善生活水准和民生福祉，让少数民族群众实实在在地感受到中央政府的关怀，体会到作为祖国大家庭一分子的归属感。在农业区，主要是帮助广大基层少数民族群众整修水利、扩大耕种面积、改良农业技术。同时，以国家投资的方式帮助少数民族群众解决生产资料问题，仅1952年，西南地区就无偿发放农具达130多万件，其中贵州省人民政府仅从4月到7月就给72个县的少数民族群众无偿发放农具25.5万件，并派遣工作队手把手地教当地少数民族群众使用，从而使这些地区的农业生产效率得到显著提高；³对尚处于原始公社末期的景颇族、鄂伦春族、鄂温克族等地区和部分黎族地区，发放补助费和无息贷款，帮助少数民族群众解决生产、生活困难。对少数民族地区的农业税，则采取“依率计征、依法减免、增产不增税”的方针，对于部分交通不便、生活困难的少数民族地区，更是执行“轻灾少减、重灾多减、特重全免”的政策。⁴在牧业区，采取多种措施扶助畜牧业生产，“如组织物质交流，发放贷款、贷放生产工具和饲料、实行免费的防疫注射等，使畜牧业生产得以迅速恢复和发展……解放以来（1953年），中央人民政府发给各牧业区的贷款，内蒙古为220亿元，绥远为144亿元”⁵。积极发展牧业区贸易合作事业，组织工业、农业、牧业的相互支援，在向牧业区供应大量粮食与饲料的同时，大量收购土产、皮、毛，减少贸易的中间环节，提高畜牧业产品价格，使牧民得到实实在在的收益，从而改善牧民生活。⁶医疗卫生方面，鉴于新中国成立前各少数民族地区恶劣的卫生状况，¹党和政府高度

¹ 国家民族事务委员会（编）：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社2015年版，第46页。

² 刘格平：《我国宪法是保障各民族日益繁荣幸福的宪法——兼论五年来的民族工作》，载《政法研究》1954年第4期，第4—5页。

³ 1954年3月，中共中央批转西南局民委关于西南区1953年在少数民族地区无偿发放农具的经验初步总结，指出“在生产极端落后的少数民族农业区，帮助解决农具、改良农具和耕作方法，是使这些地区摆脱落后的生产状况、改善群众生活的重大措施”，并号召其他有关地区重视这一宝贵经验，根据当地具体情况多帮助少数民族地区发展经济。《当代中国的民族工作》编辑部（编）：《当代中国民族工作大事记（1949—1988）》，北京：民族出版社1989年版，第50页。

⁴ 黄光学（主编）：《当代中国的民族工作》下册，北京：当代中国出版社1993年版，第26页。

⁵ 《中央人民政府民族事务委员会第三次（扩大）会议关于内蒙古自治区及绥远、青海、新疆等地若干牧业区畜牧业生产的基本总结》（1953年6月15日），载金炳镐（编著）：《民族纲领政策文献选编》，北京：中央民族大学出版社2006年版，第498—499页。

⁶ 仅1950年，西北区皮毛公司就收购了羊毛1687万斤，羊绒1.972万斤，驼毛13多万斤及大批山羊板皮、肠衣等，“照现在的价格计算，牧民们的收入，可换小麦9亿7千7百82万余金，换40码布64万余锭，这是西

重视少数民族地区的医疗卫生事业，将改变少数民族地区传染病横行、人口减少率惊人的局面作为重大的战略政治任务。在 1951 年召开了我国历史上第一次“全国少数民族卫生会议”，采取群众喜闻乐见的方式进行卫生宣传教育，开展群众性爱国卫生运动；² 组织大量防疫队、医疗队、抗梅（毒）工作队等深入少数民族地区，为少数民族群众赠送药品、防疫和治疗疾病，在少数民族地区建立各级医院、卫生院或者巡回医院，并援建、新建医学院校、医科预备班，或者在基层地区以开办训练班的方式为少数民族培养卫生行业骨干。³ 经过几年的努力，少数民族地区的医疗卫生格局有了根本性的改观，传染病发病率得到有效控制，人口大幅度增长；而卫生队、医疗队、防疫队所到之处，也获得了少数民族群众发自内心的感激。新中国成立初期党和国家在少数民族地区医疗卫生事业方面的努力，其所起到的作用“远超出医疗卫生的领域，成为消除民族隔阂、促进民族团结的有力武器，在很大程度上促进了少数民族群众和上层人士对新中国的向心力”。⁴

四、社会主义：各族人民大团结的制度基础

“马克思、恩格斯指出，在以私有制为基础的阶级社会中，不可能有真正的民族平等和民族团结。我国历代统治者采取的怀柔政策，是以维护其统治地位为前提的，其历史局限性也是显而易见的。”⁵ 不同民族之间以及同一民族内部的历史隔阂，少数民族地区与其他地区经济社会发展水平的差异，以及封建统治者为了维护自己的统治地位所采取的所谓“分其势而众建之”的治理模式，都影响到各族人民的交往、交流、交融与团结程度。

（一）民族平等：团结的前提条件

新中国倡导建立平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，尤其是关于民族平等的相关理念宣示、制度建构、政策推行，为实现各民族的大团结创造了前提条件。新中国作为一个各民族友爱合作、团结互助的民族大家庭，各民族不分大小，都享有平等的地位，建设社会主义现代化国家，一个民族都不能少。诚如毛泽东所指出的，“我们要和各民族讲团结，不论大的民族小的民族都要团结。例如鄂伦春族还不到两千人，我们也要和他们团结”；⁶ “少数民族在政治上、经济上、国防上，都对整个国家，整个中华民族有很大的帮助，那种认为只有汉族帮助了少数民族，少数民族没有帮助汉族，以及那种帮助了一点少数民族，就自以为了不起的观点是错误的”。

北牧区少数民族有史以来的一笔大收入”。杨静仁：《一年来的民族工作》，载中央人民政府民族事务委员会（编）：《民族工作文件选编》，第 1 册，第 59 页。

1 在新中国成立以前，“西南各少数民族，极端缺乏科学的医学卫生设备，他们有了疫病，只靠打卦、念经、祭鬼，求神……藏区流行的性病、云南、西康一带的麻风，和云南边境的瘴气病为害最大。此外，沙眼、胃病、肠寄生虫、甲状腺肿、风湿等疫病，各地都很普遍，婴儿死亡率一般很高，云南、贵州有的地方竟达百分之八十”。刘格平：《中央民族访问团访问西南地区的总结报告》，载中央人民政府民族事务委员会（编）：《民族工作文件选编》，第 1 册，第 34 页。

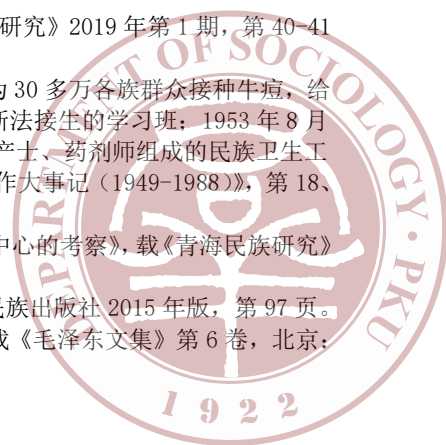
2 万振凡、杨杰：《建国初期少数民族医疗卫生建设的历史经验》，载《贵州民族研究》2019 年第 1 期，第 40-41 页。

3 如 1950 年 2 月，青海省组织医疗队赴互助、湟中等六县农村进行巡回医疗，为 30 多万各族群众接种牛痘，给 7400 多人免费治疗各类疾病，扑灭了两地的麻疹、天花等传染病，并开办了新法接生的学习班；1953 年 8 月和 11 月，卫生部派赴西藏的两批由外科、儿科、妇产科医生，以及护士、助产士、药剂师组成的民族卫生工作队抵达拉萨。参见《当代中国的民族工作》编辑部（编）：《当代中国民族工作大事记（1949-1988）》，第 18、43 页。

4 方素梅：《新中国初期民族卫生工作的方针与措施——以全国民族卫生会议为中心的考察》，载《青海民族研究》2016 年第 4 期，第 135 页。

5 国家民族事务委员会（编）：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社 2015 年版，第 97 页。

6 毛泽东：《接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话》（1953 年 10 月 18 日），载《毛泽东文集》第 6 卷，北京：人民出版社 1999 年版，第 311 页。



¹《共同纲领》的第九条明确规定，“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务”，并设专章规定民族政策，该章节第一条即为“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义，禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”，并在随后三条中就民族区域自治，平等地组织公安部队，发展其语言文字，保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由等方面进行了具体规定。

根据《共同纲领》中关于民族平等的规定，1951年5月16日，中央人民政府政务院专门发布了由周恩来总理签署的《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》；于1952年2月22日政务院第125次政务会议上通过了《关于保障一切散居的少数民族成分享有平等权利的决定》；在1953年通过的《中华人民共和国选举法》中也设专章规定各少数民族的选举，保障少数民族人民群众平等选举权的实现；²并就民族平等的实现情况，以及党和国家的民族政策的执行情况进行专门检查。³可以说，正是社会主义对民族平等、团结友爱、互助合作理念的强调，对保障少数民族地区各族群众基本权利和改善民生福祉之政治战略意义的重视，为我国各民族紧密团结的实现提供了根本的社会经济条件。

（二）制度愿景：共同建设社会主义现代化国家

各族人民在中国共产党领导下，共同斗争、共求解放的革命经历，新中国成立后共产党领导各族人民通过社会主义改造共同走上社会主义道路的制度实践，以及共同建设社会主义现代化国家的伟大历史使命，构成了处于平等地位的各民族在新中国友爱合作、团结互助、凝聚一体的制度基础。中国革命的胜利、人民共和国的成立，是各族人民在中国共产党领导下紧密团结、共同奋斗的结果。新中国成立后，诚如李维汉所指出的，各民族地区的政权是以工人阶级（通过共产党）为领导、工农联盟为基础的人民民主专政，经济制度则是社会主义的国家所有制和集体所有制占主导地位，社会主义的文化正日益发展，社会主义的政治思想面貌也在不同程度上形成，中国共产党的统一领导，则构成了各民族地区共同的组织核心，集中地说，就是社会主义已经成为“各民族的共同性或者叫作共性。这个共同性或者共性，就是我国现阶段民族关系和民族团结的基础”。⁴

而在新生的人民共和国成立之后，集中力量进行社会主义现代化建设，也成为统一多民族国家内部各族人民共同的制度愿景和历史使命。“宪法规定我们要把独立了的中国建设成为一个社会主义的国家，就是要把我们拥有五十多个民族、六亿人口的大国建设成为社会主义的强国。中华人民共和国宪法是代表六亿人民意志的大宪章，我们必须同心协力，努力奋斗，争取实现宪法的要求。我们各民族必须在为了建设强大的社会主义祖国这个新的基础上来达到新的团结。……我们想到将来强大的祖国，就必须在今天强调各民族的团结，为建设社会主义共同努力。”⁵

社会主义制度为通过民主改革，实现了权利保障和民生改善的各族人民提供了一个面向未来、深具道德感召力和共同使命感的制度愿景，构成了各族人民认同统一多民族国家的政治心理基础。而国家建设的巩固程度，不仅在于国家建设、制度建构本身所体现的力量，更在于人们对国家，以及对形塑国家的特定制度和其体现的意识形态发自内心的认同与信仰。“这种法律既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在每个公民的内心里，它形成了国家的真正宪法，

¹ 毛泽东：《在中国共产党全国代表会议上的讲话》（1955年3月21日），载《毛泽东文集》第6卷，第405页。

² 参见金炳镐（编著）：《民族纲领政策文献选编》，第448-449、464-465、486-487页。

³ 《中共中央批发全国统战工作会议〈关于过去几年党在少数民族中进行工作的主要经验总结〉》（1954年10月24日），载中共中央文献研究室（编）：《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社1993年版，第648-650页。

⁴ 李维汉：《关于民族工作中的几个问题（续）》，载《民族研究》1980年第2期，第1-2页。

⁵ 中共中央文献研究室（编）：《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社1984年版，第253-261页。



它每天都在获得新的力量”。¹ 社会主义制度从提供面向未来的制度愿景和建构共同历史使命的角度，在新中国成立后统一多民族国家之国家认同的塑造过程中起到了无可替代的作用。

（三）各民族共同繁荣：塑造社会主义的经济共同体

一个团结、凝聚的政治共同体，必然需要以一个密切联系、亲密合作、共同发展的经济共同体作为基础。社会主义国家重视经济现代化，必然要求通过各种方式加强各族人民之间的经济联系，引领各族人民共同建设社会主义国家。在社会主义建设的进程中，各民族的团结日益密切，“社会主义制度把各民族组成统一的经济机体，社会主义建设的发展使各民族之间的交通日益方便和频繁，各民族之间经济、文化交流和各民族人员交错杂居的情况日益扩大，民族闭塞性日益消失。许多社会主义的人民公社、工厂、企业、机关、学校和人民团体，更日益把各民族的人民组织在一起”。² 限于篇幅，此处仅以新中国成立后通过发展民族贸易、兴办国有企业、加强交通设施建设等为例，来说明社会主义制度对于各民族经济共同体塑造的独特优势。

社会主义制度促进各民族群众经济、文化交流，进而巩固各民族团结程度的功能，最典型的体现就是新中国初期的民族贸易工作。民族贸易，被认为“既是商业工作的一部分，又是民族工作的一部分；既要体现党的商业政策，又要体现党的民族政策。通过商业活动，发展各民族内部和各民族之间的经济联系，促进少数民族地区生产的发展，加强民族团结，是一个长期的重要的经济任务和政治任务”。³ 在新中国成立初期，少数民族基层地区的市场基本上为土司、头人或者宗教界上层人士所控制，市场规模也很有限，且这些土司、头人或者宗教界上层人士对中国共产党的民族政策尚持观望态度，在这种情况下，民族贸易在促进少数民族地区生产，为少数民族同胞提供便利，改善少数民族群众生活的同时，也承担着疏通民族关系、获得少数民族群众信任的功能，甚至在有些边远基层地区，民族贸易的工作都先于地方民主政权建设而行，即所谓“政权未建、贸易先行”。⁴ 民族贸易遵循平等互利、公私兼顾、公平合理的原则，“对那些生活特殊困难的少数民族，还要在贸易上给以特别的照顾，例如以较低价格供给他们一些迫切需要的生活必需品（如食盐、茶叶）。国营贸易机构因此而造成的亏损，由国家财政给予补贴”。⁵ 因此，从民族团结的角度，民族贸易在很多时候算的不是经济账，而是政治账；⁶ 而少数民族的商业干部也在民族贸易过程中得到锻炼和培养，从这个意义上讲，民族贸易还承担着培养熟悉少数民族地区商业经济，认同社会主义国家的少数民族先进分子的职责。⁷

在边疆多民族地区兴建的一大批国有企业，对于密切各族人民的经济联系，塑造一个各族人民共同缔造，具有内在凝聚力的经济共同体也发挥了重要作用。新中国成立后，国家将“帮助少数民族建立现代工业、发展工业经济，作为促使少数民族发展进步的一项重要措施，列为整个国民经济发展计划的重要任务”。⁸ 一批批现代化的工业企业在边疆少数民族地区兴建，在促进少

¹ [法] 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆 2006 年版，第 70 页。

² 李维汉：《关于民族工作中的几个问题（续）》，载《民族研究》1980 年第 2 期，第 1-2 页。

³ 《中共中央、国务院批转商业部、对外贸易部、国家民委党组〈关于第五次民族工作会议情况的报告〉》（1963 年 1 月 22 日），载中共中央文献研究室（编）：《建国以来重要文献选编》第 16 册，北京：中央文献出版社 1997 年版，第 113-114 页。

⁴ 赵妍：《山间铃响马帮来——建国初期丽江专区民族贸易研究（1950—1965）》，载《云南社会主义学院学报》2017 年第 2 期，第 154 页。

⁵ 黄光学（主编）：《当代中国的民族工作》上册，北京：当代中国出版社 1993 年版，第 58 页。

⁶ 如当时新疆曾经在国外订购一些日用品，后来在获得国内物资调配后希望退订该类货品，周恩来总理提出：“花点外汇不要紧，还是要把这批货买回来。东西多了，价钱就便宜点，使新疆人民多用一些，国家可以给他们补贴些外汇。”周恩来：《关于西北地区的民族工作》，载刘先照（主编）：《中国共产党主要领导人论民族问题》，北京：民族出版社 1994 年版，第 49 页。

⁷ 民族贸易对于民族区域自治平等政治基础的意义，可参见殷之光的具体分析。殷之光：《从“拆台平等”到命运共同体——中国革命语境下的民族区域自治及其未来》，载《经济导刊》2015 年第 11 期，第 78-83 页。

⁸ 黄光学（主编）：《当代中国的民族工作》下册，第 121 页。

少数民族地区经济发展、完善经济结构、为其培养出一支现代产业工人队伍的同时，不同民族的工人也在少数民族地区国有企业的生产与生活空间中互通有无、彼此了解、促进团结，建立起融洽的新型民族关系，并塑造出超越不同族裔的对于单位、工人阶级和社会主义国家的认同。因此，少数民族地区的国有企业还具有一个非常重要的功能，即提供一种促进各族工人之间相互学习、增加团结、建立新型认同的交往空间。¹

在新中国成立初期，少数民族地区的交通状况也严重制约着各族群众的交往、交流和交融，因此，少数民族地区的交通建设是新中国第一个五年计划的主要项目。当时计划新建的八条铁路干线中，有五条在少数民族地区或者直接与少数民族地区相连接；²举世瞩目的青藏公路和康藏公路也是在那个时候修建的。这些交通状况的改进，对于促进少数民族地区之间，以及少数民族地区与其他地区之间的商业交流和群众往来，起到了重要作用。

正是通过社会主义国家所要求的民族平等的前提条件，社会主义制度为民族团结提供的制度性组织模式、制度愿景，以及促进各族人民群众交往交流的民族贸易等增加民族团结的实践途径，开辟了各民族紧密团结，共同建设社会主义现代化国家的新纪元，这正是社会主义制度下实现民族团结，促进统一多民族国家之国家建设的形象写照。

五、以社会主义政治制度巩固统一多民族国家的国家建设

作为新中国处理民族事务的基本宪制安排，民族区域自治制度的宪制意义正在于以法律的形式将全国各族人民组织起来，共同致力于建设“独立民主和平统一富强的新中国”，将共同缔造了悠久的中华历史文化，具有近代以来共同争取解放的革命经历的中华民族大家庭，形塑为政治共同体、法律共同体。民族区域自治是单一制国家体制下的民族区域自治，既确保了国家统一，又实现了各民族当家做主，通过自治地方和自治机关的建立，实现国家政权组织和治理体系的统一。民族区域自治通过确认少数民族公民的基本权利，改善少数民族群众的民生，形塑其作为中华人民共和国公民的公民认同与国家认同。并且，民族区域自治能够团结一切拥护社会主义、拥护国家统一的少数民族上层爱国人士，共同致力于建设社会主义现代化国家的宏伟大业，建构起一个人民共和的社会主义政治共同体。而这个政治共同体的形塑，其关键在于坚持中国共产党的领导这一中国特色社会主义最本质的特征。正是有了中国共产党的领导，才为统一多民族国家的国家建设提供了核心的制度力量、组织网络，具有价值感召力能够凝聚全体人民的意识形态，以及可以实现人民民主和统一战线有机统一的领导力量与政治体制。

（一）单一制下的民族区域自治

民族区域自治是单一制国家体制下的民族区域自治，“是对苏联模式、任何形式民族自决的自觉摒弃”。³ 诚如邓小平所指出的，“解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度”。⁴ 在贯彻《共同纲领》中对民族区域自治制度的规定，将民族区域自治制度的基本原则具体化、制度化的《民族区域自治实施纲要》这个新中国成立初期重要的宪法性文件中，⁵ 对自治区、自治机关、自治权利以及自治区同上级人民政府的关系等民族区域自治制度施行的关键问题均做出了明确规定。《民族区域自治实施纲要》第二条规定，“各民族自

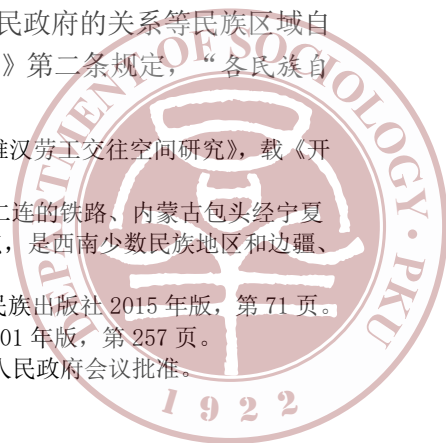
¹ 可参见刘明明关于喀什棉纺织厂的研究。刘明明：《生生不息：喀什棉纺织厂维汉劳工交往空间研究》，载《开放时代》2015年第3期。

² “如贯通甘肃和新疆的兰新铁路、联结西北和西南的宝成铁路、内蒙古集宁到二连的铁路、内蒙古包头经宁夏到甘肃兰州的铁路、广西黎塘到广东湛江的铁路。五年计划中公路修建的重点，是西南少数民族地区和边疆、沿海地区”。黄光学（主编）：《当代中国的民族工作》上册，第120页。

³ 国家民族事务委员会（编）：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社2015年版，第71页。

⁴ 中共中央文献编辑委员会（编）：《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社2001年版，第257页。

⁵ 1952年2月22日政务院第125次政务会议正式通过，并于同年8月8日中央人民政府会议批准。



治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各民族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导”；¹ 第十一条规定，“各民族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”；第十七条规定，“各民族自治区自治机关得采用适当措施，以培养热爱祖国的、与当地人民有密切联系的民族干部”；第二十三条规定，“各民族自治区自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限，得制定本自治区单行法规，层报上两级人民政府核准”。

而新中国成立后的第一部宪法典“五四宪法”更是强调，“中华人民共和国是统一的多民族的国家……各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”（第三条）。民族自治地方是“中华人民共和国不可分离的部分”；民族自治机关为“中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导”，以宪法叙事的方式，宣示了中国的单一制国家结构形式特征。这也说明“统一的多民族国家”并不意味着一种简单的民族联合，或者说中华人民共和国是一个多民族联合体式的松散政治共同体，而是有一个具有内在统一性的、不可分离的政治共同体、法律共同体。民族自治地方的自治机关，既是自治机关，又是中央政府下级机关，是我国国家机关体系的有机组成部分。

（二）民族区域自治与人民共和

民族区域自治旨在构建一个以各族劳动人民的大团结为基础，同时团结包括拥护社会主义制度、拥护国家统一的爱国少数民族上层及宗教界人士在内的人民共和的政治共同体。这是统一多民族国家宪制建构的重要一环，其重要性在于将国家内部不同阶级、不同民族、不同地域的各类个体和群体整合为一个具有内在结构的有机集合体，进而确立了作为人民共和国的统一多民族国家中人民与国家的内在统一性。² 《共同纲领》第一条开宗明义：“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，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗”；民族区域自治制度在统一多民族国家宪制建构中所承担的使命，正是通过确立各族人民自主管理本民族内部事务、共同行使当家做主权力的社会主义民族事务处理模式，将各民族劳动人民凝聚起来，并团结一切拥护社会主义制度、拥护国家统一的爱国少数民族上层及宗教界人士，“为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗”。“我们现在有两个联盟：一个是工农及其他劳动者的联盟，这是我们阵线的基础，是最重要的，是决定我们命运的。……另一个是劳动人民和一部分可以联合的剥削者及其代表的联盟……加入这个联盟的还有少数民族的上层分子、宗教界人士等。这就是目前我们说的人民民主统一战线。”³以工农为主的各族劳动人民，经由“中国人民解放战争和人民革命的伟大胜利”的历史进程，在人民民主专政的国体、人民代表大会制的政体规定之下，已由旧社会被压迫的他者地位变为“新社会新国家的主人”，劳动者的政治领导权地位，劳动作为“国家主人”的承认与识别标准，在《共同纲领》中也得到了载明。⁴因此，民族区域自治制度作为社会主义国家处理民族事务的宪法制度，其所规定的民族区域自治权的行使主体，只能是作为劳动者的广大少数民族群众。⁵1952年通过的《民

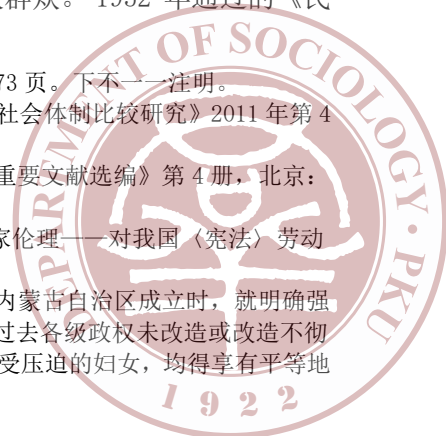
¹ 《纲要》文本内容均引自金炳镐（编著）：《民族纲领政策文献选编》，第469-473页。下不一一注明。

² 林尚立：《人民共和与统一战线：中国共产党建设国家的政治方略》，载《经济社会体制比较研究》2011年第4期，第1-2页。

³ 刘少奇：《加强党的统一战线工作》，载中共中央文献研究室（编）：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社1993年版，第314-315页。

⁴ 参见王旭对劳动作为国家主人识别标准的分析。王旭：《劳动、政治承认与国家伦理——对我国〈宪法〉劳动权规范的一种阐释》，载《中国法学》2010年第3期，第76-89页。

⁵ 实际上，早在民族区域自治制度的初创时期，即在我国第一个省级民族自治区内蒙古自治区成立时，就明确强调了这种人民性及劳动者当家作主的原则。“在政治上，应进一步发扬民主，过去各级政权未改造或改造不彻底的，应使之重新改造，以期在自治政府治理下的各族人民，其中包括着长期受压迫的妇女，均得享有平等地



族区域自治实施纲要》在各民族自治区的自治主体、自治机关组织和运行原则等方面，也均强调了人民的主体地位。¹而彰显人民性，以及强调作为劳动者的少数民族群众当家做主，正是民族区域自治制度作为解决中国民族问题的“新办法”之“新”所在。

但是，“为了实现我们伟大的目的，我们不仅需要在劳动人民内部有巩固的联盟，而且还要和一部分剥削者结成联盟。……少数民族工作有两个方面，一个方面是要教育和组织少数民族中的劳动人民，这是基本的；又一个方面是要对少数民族中的上层分子进行统一战线工作”。²“在处理民族问题时，特别是边疆民族问题时，民族统一战线是中央政府争取少数民族精英的手段。按民族界限争取上层精英的支持在建政初期是国家建设的重要选择。”³通过政协会议的组织形式邀请少数民族上层精英共商国是，吸纳拥护新政权的少数民族精英加入民族自治地方的政府机构，强调少数民族地区的民主改革要和上层人士协商，均是这种团结联盟、统一战线的体现。⁴民主改革在少数民族地区顺利进行，民主改革后民族自治地方自治机关中的少数民族上层及宗教界爱国人士占有相当比例，这些都说明，走社会主义道路是包括他们在内的各族人民群众的共同愿望。而对于这些昔日的剥削者来说，放弃剥削地位走向社会主义新生也同样是一种解放，一种获得“劳动者的政治领导权”意义上的解放。可以说，正是通过这样一种社会主义性质的社会变革，昔日横亘于同一民族内部的阶级鸿沟得以消除，一个更具有广泛意义的人民共和国的社会主义政治共同体得以形成。

同时，民族区域自治制度在我国还具有社会主义协商民主制度的属性。在中国共产党领导下，各民族人民共同参与民族自治地方的公共事务管理，在涉及各族群众切身利益的重大问题决策或实施前，进行广泛深入的协商，进而形成充分的共识。民族区域自治制度的实施、自治机关组成的多民族属性，以及社会主义统一战线的议事协商方式，为各民族平等地参与政治活动提供了制度基础。而通过各民族共同协商，整个中华民族大家庭也得以进一步巩固凝聚。⁵

（三）中国共产党的领导：统一多民族国家之国家建设最核心的制度性力量

民族区域自治制度在新中国成立初期之所以能够成功巩固统一多民族国家的国家建设，成为解决民族问题的新办法，最根本的是坚持了中国共产党的领导这一中国特色社会主义的最本质特征。中国共产党是实现各族人民群众团结奋斗、共同繁荣发展的领导力量，是中国这个多民族国家维护政治整合的重要优势。⁶统一多民族国家内部不同阶级、不同民族、不同地域的各类个体、群体如何整合为一个具有内在结构的有机整体，需要具有先进性的团体来引导和组织，需要提供超越不同阶级、民族、地域的凝聚全体人民的愿景，需要有能够引领和带动各族人民，将各族人民组织起来，共同建设社会主义现代化国家的组织网络和干部队伍。而这一切，都离不开中国共产党的领导。可以说，中国共产党的领导构成了民族区域自治制度巩固统一多民族国家的国家建

位、选举权、被选举权及充分的民主自由。‘蒙古人民要当家’，是什么样的人民来当家？首先是农民、牧民和青年知识分子……没有他们的积极参与政治，则自治政府的存在就失去了广大的基础。”《云泽在内蒙古人民代表会议上的政治报告提纲（1947年4月24日）》，载内蒙古自治区档案馆（编）：《中国第一个民族自治区诞生档案史料选编》，呼和浩特：远方出版社1997年版，第44页。

¹ 参见金炳镐（编著）：《民族纲领政策文献选编》，第469、471页。

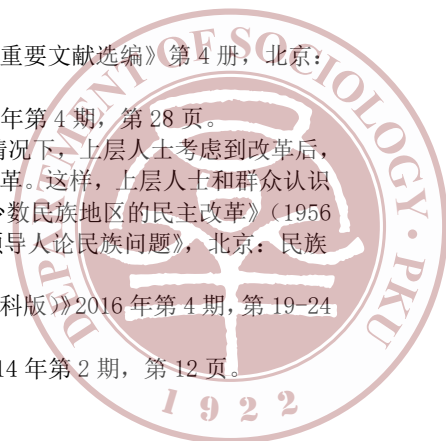
² 刘少奇：《加强党的统一战线工作》，载中共中央文献研究室（编）：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社1993年版，第315-316页。

³ 胡赣栋：《民族与阶级：我国处理民族问题的政治策略》，载《开放时代》2014年第4期，第28页。

⁴ “要安排好上层人士，使他们的生活不比改革以前坏。在群众迫切要求改革的情况下，上层人士考虑到改革后，政府将给他们安排工作，生活不会比以往依靠剥削的时候坏，他们就会同意改革。这样，上层人士和群众认识基本一致了，改革就容易进行了。这就叫做和平改革。”周恩来：《稳步地实现少数民族地区的民主改革》（1956年7月24日），载国家民族事务委员会政策研究室（编）：《中国共产党主要领导人论民族问题》，北京：民族出版社1994年版，第126页。

⁵ 马俊毅：《论族际政治文明与国家治理现代化》，载《西南民族大学学报（人文社科版）》2016年第4期，第19-24页。

⁶ 常士阔：《“两个共同”与当代中国多民族国家政治整合》，载《民族研究》2014年第2期，第12页。



设，实现人民共和宪制结构的最核心的制度性力量。民族区域自治理论也是中国共产党在革命建国的过程中，将马克思列宁主义与中国统一多民族国情相结合所取得的理论成果；民族区域自治制度的奠基历程，更是中国共产党领导少数民族地区各族群众共同走上社会主义道路，实现中华民族历史上最广泛、最深刻社会变革的奋斗历程。

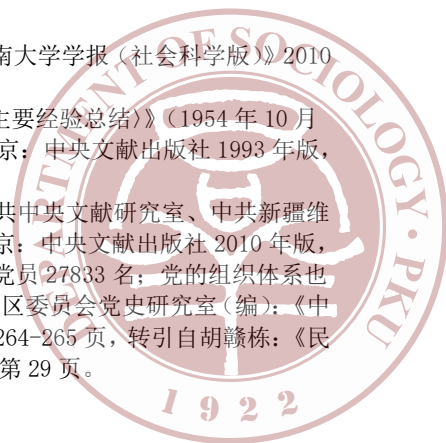
“从国家建设 (state-building) 的角度看，最具原初形态的‘意识形态建设’往往就是指涉一个国家的立国基本精神，以及这个国家在发展过程中得以立基的信仰与价值体系”。¹ 中国共产党将马克思主义的普遍真理与中国国情、革命实践结合起来，强调人民当家做主、民族平等、民族团结，共同致力于社会主义现代化国家建设，确立起一套超越族裔认同的意识形态叙事和国家认同机制，对广大边疆少数民族地区的各族人民具有极强的感召力，也起到了非常好的动员作用。巩固国家建设，首先需要“国家的在场”，清末民国在边疆少数民族地区施政的一大困境，即是中央政府与边疆各族人民群众直接沟通能力不足，国家对各族人民群众动员能力低下。能够深入基层，善于做群众工作，拥有一批具备坚定政治信念和政治纪律，全心全意为人民服务，在社会主义现代化建设中勇于发挥模范带头作用的先进分子，是中国共产党相比近代以来其他政治组织的独特优势。新中国成立后，中共中央很快就决定向边疆少数民族基层地区派出中央访问团，加强中央政府与各族群众的直接沟通，并且通过少数民族地区民主改革，赋予了各族人民群众当家做主的权力，改善了各族人民群众的生活状况和民生福祉，赢得了他们发自内心的认同；同时，注意吸收少数民族中的先进分子加入中国共产党，发挥少数民族党员在地区治理、社会主义新型民族关系建立中的模范带头作用，“各少数民族地区，凡是已经发展了一些当地少数民族出身的党员，并从他们当中培养了一批干部的，许多工作就比较做好，也容易扎下根子”。² 因此，王震在赛福鼎等人的入党仪式上的讲话，就将新疆范围内中国共产党组织的建立视为新疆人民政治生活中的一个重大事件，视为确保“新疆人民顺利地走上建设新民主主义社会和共产主义社会”道路的有力保证。³可以说，正是人民性、先进性这些中国共产党作为先锋队的必备要素，以及群众路线这一共产党取得中国革命胜利的重要法宝，尤其是全面融入基层社会、维护群众利益、具有高度组织力和行动力的党的组织体系，构成了统一多民族国家在边疆地区进行国家建设的核心力量。

而中国共产党通过人民民主，更具体地说是少数民族地区的民主改革和民族区域自治地方、自治机关的建立，使广大少数民族群众翻身当家做主，“成为新社会新国家的主人”；通过统一战线，团结了一切拥护社会主义、拥护国家统一的少数民族上层及宗教界人士，建立起一个内含劳动者联盟和爱国者联盟的人民共和的社会主义政治共同体，将统一多民族国家内部不同阶级、族裔、地域的人口凝聚为具备有机结构的“中国人民”，从而完成统一多民族国家宪制建构的关键一环。而这个人民共和的社会主义政治共同体维系、巩固的核心要旨，即在于坚持中国共产党的领导。

¹ 曹海军：《中国共产党与国家建设：国家建设理论视角下的中国经验》，载《中南大学学报（社会科学版）》2010年第6期，第7页。

² 《中共中央批发全国统战工作会议〈关于过去几年党在少数民族中进行工作的主要经验总结〉》（1954年10月24日），载中共中央文献研究室（编）：《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社1993年版，第666页。

³ 王震：《新疆共产党组织的建立是新疆人民政治生活中的一个重大事件》，载中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会（编）：《新疆工作文献选编（一九四九—二零一零年）》，北京：中央文献出版社2010年版，第33页。“到1956年3月底，全新疆共发展新党员34024名，其中少数民族党员27833名；党的组织体系也得到极大的发展，全新疆建立了两千五百多个基层组织。”中共新疆维吾尔自治区委员会党史研究室（编）：《中共新疆地方史》第1卷（1937—1966年4月），乌鲁木齐：新疆人民出版社，第264—265页，转引自胡贛栋：《民族与阶级：我国处理民族问题的政治策略》，载《开放时代》2014年第4期，第29页。



六、结语

1947年至1965年民族区域自治制度的奠基历程，基于以社会主义立国的宗旨，密切了中央政府和各族人民群众的联系，赢得了广大少数民族群众发自内心的认同，实现了各族人民大团结，巩固了新生的中华人民共和国政权，为统一多民族国家的国家建设做出了无可替代的贡献。时至今日，民族区域自治制度在“维护国家统一、领土完整，在加强民族平等团结、促进民族地区经济发展、增强中华民族凝聚力等方面，都起到了重要作用”，¹并被确认为我国基本政治制度之一。坚持民族区域自治制度，也是坚持走中国特色社会主义道路的重要体现。

新中国成立七十年来，国内民族关系总体是和谐的，民族工作取得了巨大成功。但是，在发展社会主义市场经济和实行对外开放的历史条件下，民族工作也面临着一些新的阶段性特征与挑战，这也对我们在新形势下如何坚持和完善民族区域自治制度，进而巩固统一多民族国家的国家建设，提出了更重的任务和更高的要求。面对这些阶段性特征和挑战，我们仍然应该坚定道路自信，把握中国特色社会主义的政治方向，因为“中国特色社会主义是社会主义而不是其他什么主义，科学社会主义基本原则不能丢，丢了就不是社会主义……历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国，这是历史的结论、人民的选择”。²新形势下，我们仍然应该毫不动摇地坚持中国共产党的领导这一中国特色社会主义道路的最本质特征，坚持中国特色社会主义这一民族工作必须牢牢掌握的政治方向，坚持七十年来解决中国民族问题的一系列被实践证明行之有效的做法。³我们在新形势下思考坚持和发展民族区域自治制度，也需要将其放在中华民族共同体建设的大局中来把握，坚持各民族一律平等，坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，使民族区域自治制度更好地承担起其在新时代统一多民族国家之国家建设中的光荣使命。

【网络文章】

造“国民”与造“民族”不可偏废

《三联学术通讯》“我的日常阅读”特辑 10

<https://mp.weixin.qq.com/s/CF8Rc7CmX2pypevswNj1DA> (2020-4-3)

郑少雄

1月18、19日我供职的中国社科院社会学所举行建所四十周年学术庆典；20日晚我的父母在闽南乡下大宴宾客庆贺乔迁；21日晚我进城参与接待了一位远道来莆田寻根的学者；22日晚我又到沿海参加一场更大规模的乡村婚礼，由于当地全国性的同乡同业网络，婚礼参加人可能来自所有省份包括整个湖北。这些日子，每一天都吉祥、盛大、稻花丰年、家家扶得醉人归，就在

¹ 国家民族事务委员会（编）：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社2015年版，第74页。

² 习近平：《关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题》，载《求是》2019年第7期，第5页。

³ 如民族工作要打通“最后一公里”，深入少数民族地区基层，重在交心、将心比心，让少数民族地区最基层的群众感受到党和国家的亲切关怀；培养和大胆使用政治过硬、德才兼备、敢于担当的少数民族干部，重视少数民族基层地区的党组织建设；将发展作为解决少数民族地区各种问题的总钥匙，重视少数民族地区特别是基层地区的民生问题，着力于提供基本公共服务和改善民生，尤其是解决就业和教育问题；用真正惠及基层群众的措施来巩固少数民族地区基层群众的国家认同；促进各民族交往、交流和交融，巩固平等团结互助的社会主义民族关系。

