

# 地方性探索： 1952年前的民族区域自治实施

## ——以川北行署平武藏区自治委员会成立为考察中心

王立桩

(绵阳师范学院 民间文化研究中心, 四川 绵阳 621000)

**摘要:**中央人民政府于1952年出台《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》之前,民族区域自治政策的实施、“民族自治区”的创建,几乎均由地方政府推动。就“民族的区域自治”政策实施而言,从《中国人民政治协商会议共同纲领》到《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》,这段时间构成人民共和国初期民族区域自治政策的试验探索期,对政策完善、制度成型产生了深远影响。1950年8月成立的“平武藏区自治委员会”,作为新中国成立最早的民族区域自治机构之一,对研究试验探索期政策实施的背景、特征、效果等学术问题具有重要的样本意义。通过对平武藏区自治委员会成立缘起、过程、影响等环节的研究,我们认为,川北行署在平武藏区的实践探索,有助于中央政府总结民族区域自治实施的经验、完善政策及制度设计;地方政府实施区域自治政策工作中表现出来的诸多不足,反映了完善顶层设计之迫切,亦为中央吸取正反两方面的经验并制定“实施细则”提供了借鉴。

**关键词:**民族区域自治;平武藏族自治委员会;地方政府

**中图分类号:**K901.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)01-0144-09

《中国人民政治协商会议共同纲领》第六章第五十一条明确了“各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治”的原则,不过这一在当时起着宪法作用的纲领性文件并没有也不宜对实行区域自治的条件、步骤以及自治区成立以后如何运作等具体问题作出明确规定。中央政府最早关于筹建民族自治区“实施细则”的文件是1952年8月9日公布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。就民族区域自治政策完善、民族区域自治制度的成型而言,1949年10月1日至1952年8月9日这一时期构成了新中国民族区域自治的政策(制度)试验阶段,在民族区域自治史上

具有重要的研究价值。

民族区域自治是新中国的基本政治制度之一,学界向来重视并取得了丰硕的研究成果。不过,既有研究对1949年10月1日至1952年8月9日之间的区域自治实施工作甚少措意,不仅阙如民族自治区创建的学术研究,也没有充分意识到《共同纲领》后、《实施纲要》前的这段时间是民族区域自治实施史上的试验探索阶段,以致学界对在此期间成立的自治区的创建契机、过程、意义以及与其他地方工作的关系认识模糊。尤有甚者,作为新中国民族区域自治政策实施、民族区域自治制度形成历史上的一个重要阶段,其阶

**收稿日期:**2018-07-10

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“西南地区少数民族参观团研究(1949—1956)”(18BZS129)。

**作者简介:**王立桩(1978—),男,河北孟村人,历史学博士,绵阳师范学院民间文化研究中心副教授、新中国初期民族地区治理体系研究团队负责人,四川师范大学华西边疆研究所兼职研究人员,主要从事新中国成立初期民族政策、民族工作研究。

段性特征、对民族区域自治政策(制度)定型的作用以及积累的正反两方面的工作经验也没得到系统的梳理。本文选择“平武藏族自治县”这一西南大区范围内最早建立的民族区域自治机构进行个案研究,尝试就民族区域自治实施“试验阶段”在史实重建基础上作深入探讨,并以此重构这一时期民族区域自治政策推行的阶段性特征。

### 一 共和国初期川北行署民族工作的施政特点

《共同纲领》确立了“民族的区域自治”的法律定位,中央政府也在多种场合表明实行该政策的决心。不过,在《民族区域自治实施纲要》颁布前的近三年时间里,政策实施及民族自治区的创建工作却并未普遍开展。造成这种情况的原因,除重建社会秩序、培养民族干部需要时间外,另有三个因素不容忽视,即历史上形成的民族隔阂还未得到明显缓和、作为政策执行者的基层干部思想认识有待提高<sup>①</sup>、当时还未就如何实施政策形成统一与明确的认识。1950年8月9日,李维汉关于中央统战部六、七月份工作向主席和书记处的报告就指出,当时“对区域自治的意义和实行步骤,了解极不一致,亟需研究处理”<sup>[1]68</sup>。

本文涉及的平武县,建国之初隶属剑阁专区,剑阁专区则是川北区人民行署管辖的四个专区之一<sup>②</sup>。川北区虽有回、羌、藏等民族分布,但其人口构成绝大多数为汉族,少数民族为数较少<sup>③</sup>。川北行署据此并未将民族工作纳入“重点工作”之列。据1950年1月15日制定的《川北初期工作纲要》,工作主要包括:“甲、完成征借粮食任务,清理旧时财粮税收,推行人民币,交流城乡物资,稳定市场,支援前线;乙、推行治安工作;丙、接管好城乡。”<sup>[2]25-26</sup>

少数民族人口少,征粮、支前、接管任务繁重,行署未将民族工作列入“主要工作”,这一施政侧重背后反映的是对民族情况的缺乏了解。川北行署在一段时间内不知辖区有“藏族”。据曾穷石研究,时任川北行署主任兼统战部长胡耀邦,是在平武土司到南充之后才知道平武有藏族,并且认为土司本人就是藏族<sup>④[3]117</sup>。据相关研究,川北不仅有藏族部落,土司王蜀屏也不是藏族,平武土司制度的特点之一就是汉人世袭土司,少数民族出身的“番官”协助汉人土司处理番人事务<sup>⑤</sup>。为掌握辖区少数民族情况、疏通改善双方关系,在“平武藏区自治委员会”成立以后,1950年10月27日至1951年1月26日,川北行署组织“少数民族访问团”访问平武藏区<sup>⑥</sup>。“平武藏区自治委员会”成立前,行署既没对少数民族情况进行过系统调

查,也没有对少数民族深入宣传过新中国的民族政策。

建国之初,对少数民族缺乏了解是普遍现象,川北区并非特例。西南党政最高领导人对少数民族的了解同样不足,如刘伯承坦言“一知半解”,邓小平自认“还是一个小学生”<sup>⑦</sup>等。刘、邓的公开表述或有自谦的可能,但西南军政委员会内部的往来公文亦透露出当时对少数民族“了解甚差”的情况<sup>⑧</sup>。新中国成立不久,解放区社会秩序还没有完全建立,大规模的民族访问和调查还未进行。就西南大区而言,解放战争仍在继续,在已控制地区也有国民党溃军与土匪作乱,少数民族多分布在深山僻野,因缺乏有效的沟通渠道,彼此间均不够了解,新中国的民族政策对绝大多数少数民族而言还闻所未闻。

对少数民族的了解,随工作开展而有所改观。1950年7月15日公布的《川北区当前施政方针》,改变了对民族问题不置一词的作法。该文件在其“巩固与扩大人民民主统一战线,建立坚强的各级人民政权”部分规定:“对回藏等少数民族,应严格按照共同纲领尊重他们的风俗习惯,保护他们的权利,扶助他们的民族文化,并吸收他们中的代表,参加当地政权工作。”<sup>⑨</sup>

不过,该文件仍未将“民族政策”单列,而是置于“巩固与扩大人民民主统一战线,建立坚强的各级人民政权”条款之下,“回藏等少数民族”与“妇女”、“人民团体”一样均属“统战对象”,虽提到了“吸收代表”以及“参加政权”,但这种建政方式与实行“区域自治”相距较远。刘伯承在西南军政委员会第一次全体委员会议上宣布的《西南区的工作任务》中规定:“在少数民族聚居地区,实行民族区域自治。在各民族杂居地区之省、市、县人民代表会议和政权机关内,各民族均应有其相当名额的代表和工作人员。”<sup>[4]</sup>在少数民族聚居地区实行区域自治、在杂居地区按人口比例分配代表,西南军政委员会将民族地区作了“聚居”“杂居”的严格区分,并规定了相应的建政方式。《施政方针》提到的“吸收代表”和“参加政权”,说明川北行署无意在辖区内实施区域自治,事实上也否定了平武藏区是“少数民族聚居地区”的性质。

据原川北区工作干部的回忆,最初的施政方针草案中甚至根本没有涉及少数民族的政策表述,后来公布的《施政方针》第31条,则是在少数民族代表要求下添加上去的。具体内容如下:

在川北首届各界人民代表大会上,举行大会

发言,讨论《川北区当前施政方针》草案时,川北少数民族代表、阆中回族民主人士马腾九先生在全体大会上发言……施政方针总的精神条款我们都拥护,但其中就是没有提到少数民族,这可能是大汉族主义留下的坏传统的影响,希望大家看重少数民族。

耀邦当即向大会秘书长刘玉衡说,这个意见很好,草案中未单独提到少数民族,这是一个很大的疏忽,一定要加上,一定要加上。……经过讨论修改后,正式公布的《川北区当前施政方针》写进了马腾九先生的意见。<sup>[5]47</sup>

作为川北区施政总纲的“施政方针”,由胡耀邦亲自主持制定,出现这种“很大的疏忽”,很难归因为工作中的“粗心”,深层原因恐怕还是行署干部对民族问题的不重视、对少数民族上层的不信任。川北区各级干部心理上对少数民族不信任,缺乏与少数民族合作的意愿,这既可从收缴藏民枪支得到证明,也可从干部不愿与党外人士合作得到印证。据《川北行署关于各界人民代表会议情况的报告》披露:“各地在统战中的关门主义仍很严重,干部作风非常生硬。”<sup>[6]25</sup>有些干部甚至对团结各界人士的“各界人民代表会议”都存在抵触情绪。据记载:

怕犯错误。他们的说法是不开人代会,顶多说我统战工作没做好,但不至于在将来整我“左了”“右了”等等。……只怕坏人钻进来……甚至有些怕到人会上去作报告,因此形成这些县内我们工作干部裸体跳舞。……认为川北真正的民主人士不多,有的倒是封建人士。<sup>[6]26</sup>

在长期接受阶级教育的干部看来,欺压、剥削人民的“封建人士”只是“统战对象”,这导致阶级意识抵消了统战政策的部分效能。当地方干部面对“土司”、“番官”、“头人”时,除阶级壁垒之外,还需突破彼此之间的文化隔膜。《川北区当前施政方针》缺少民族政策这一“很大的疏忽”背后,除客观上对少数民族不了解之外,还有主观上的排拒心理作祟。基层干部不能准确理解、把握中央制定的民族政策,执行起来难免打折扣。

是否具备实行条件,是另一个需要考虑的因素。1950年制定的《对各少数民族施政方针草案》规定:在西南各少数民族聚居的地区,“应遵照人民政协共同纲领的规定,由各民族选举代表组织各该地区的民族自治机关”;在少数民族聚居的地区成立“民族自治机关”,依据的是“共同纲领”;该文件附加的前提条件

是“俟完全获得解放和革命秩序建立以后”,符合“慎重稳进”方针<sup>⑩</sup>。平武和平解放虽为中共接管创造了条件,敌对势力却也因此未遭受沉重打击,国民党的溃匪、特务潜隐待机,人民政府权威远未“下沉”至藏区基层。

共同纲领的原则性规定,不能替代具体的操作细则。当时,从中央到地方均缺乏具体实施的操作章程。就西南来说,专门负责民族事务的西南民族事务委员会,于1950年2月着手筹建,其后还经历了负责人的更换,当时正忙于自身的机构建设和干部配备,其业务工作还停留在对“旧有资料”的“编印”阶段,根本未对民族区域自治问题进行过深入讨论<sup>⑪</sup>。川北区作为西南军政委员会的直系下属,缺乏实施民族区域自治政策的具体参照<sup>⑫</sup>。

就西南区而言,川西有藏羌族聚居区,川南有彝族聚居区。相对而言,川北以及川东的少数民族数量最少。无论是西南军政委员会交付的政治任务,还是川北行署的自我认知,民族工作均非其施政重点。对川北来说,当时对平武藏区的具体情况尚且茫然无知,更谈不上与藏民有良好沟通和充分协商。川北区无论是客观条件还是主观准备,均缺乏在西南首先实行民族区域自治的基础。令人费解的是,在这种形势下,“平武藏族自治县委员会”宣布成立了。

## 二 平武藏族自治县成立背景重构

平武藏区原系土司统治,为薛、王两姓三个土司的世袭领地。民国一度改土归流,改行乡政,“一切捐税,壮丁名额开始同汉区一样负担,废除了土官领地内少数民族免纳赋税的历史习惯”<sup>[7]65</sup>。不过,传统的土司势力并未遭到根本削弱,其对藏民的政治影响仍旧。平武和平解放后,于1950年1月5日成立人民政府<sup>[8]17-18</sup>。平武藏区的基层行政,基本沿袭民国旧制,另将黄羊、虎牙、阳地三个乡划归水晶区领导,委任土司王蜀屏为代理区长,对其他有影响的人物也作适当安排。解放之初,中共的政治影响还未及深入基层,川北区又担负着“支援前线”的繁重任务,与少数民族地方实力派合作,既符合“慎重稳进”方针,也切合平武藏区实际。

然而,平武干部对藏民的“缴枪”举措,破坏了双方合作的基础,动摇了已趋稳定的社会秩序。《川北区党委关于平武县委对藏民政策发生错误问题的处理报告》,详细地说明了基层干部的这次“盲动”行为:

北川发生暴动,该县领导即慌乱盲动,在一次会议上用企图暴动罪名,轻率决定扣捕七个地

方势力首领和收缴一切私枪。不顾党的少数民族政策,令王蜀屏收缴藏民枪支一百一十枝。同时逼供和扣捕人犯中,彼等煽动,倘若失败,即退至藏民区活动。该县领导倘不加分,怀疑王与他们有勾结,将王扣至县府(按王系知识份子,在张秀熟同志影响之下比较进步,平时对藏族要求不重,有时给藏民代购货物,因此与藏族关系较好)。藏民听说因收枪扣起“王老爷”,愿缴出枪支要求释放,并说如不释放,他们就不在平武住了,县府毫不介意,又收缴枪六十枝(两次共缴一百七十枝)。王虽被释放回区,但又遇我战士打他的烟灯,自此情绪低落,藏族首长也再不和我接头。酋长泽子妹带七、八人携枪跑到松潘地区,因而藏民对我甚为疑惧。<sup>[9]44-45</sup>

地方干部的缴枪行为,明显与民族工作“慎重稳进”的指导方针不符,与上级指示亦有抵牾。1950年1月制定的《川北初期工作纲要》,对枪支处置有明确要求,规定:对“国民党溃散匪军的枪支”应予以“收缴”,对“私枪”则“暂不提收缴,只作调查登记,准备放在下一步收缴”<sup>[2]25</sup>。藏民枪支,不属于“国民党溃散匪军的枪支”,而且西南局认为在解放军接近平武时,“藏民曾组织武装配合我军袭击胡匪军,维持平武县治安,起了不少作用”<sup>[9]44</sup>。西南局的态度,不仅在于缴枪行为本身,更因此引发的川北动荡。田利军教授研究指出,平武藏民经历此事者至今仍然记忆犹新,其依据的史料是土司族人王生沛及解放后曾在川北行署革命大学学习的王生桐回忆<sup>[10]</sup>:

把王蜀屏……关起,押起。嚯哟,白马路晓得了。“客巴,我们要见客巴,我们要找客巴。”客巴就是老爷,客巴就是番人喊的老爷,见了来了一群,跑去县政府去坐起,请愿嘞,晓得嘞。<sup>[3]114</sup>

解放过后,那阵喊收枪。王蜀屏嘛,他的枪比较多……这下子王蜀屏就关起,关到监狱里头。这下子哦,白马路的人,来了一批人哦,坐到大堂里不走嘞。要把我们客巴放出来嘞,老爷嘞,喊的,要把我们客巴放出来,不放出来不行。<sup>[3]115-116</sup>

平武县干部当时多为“南下干部”,对藏区政治结构、藏民思维模式知之甚少,无从体会藏民的心理——“‘王老爷’和‘薛老爷’的地位远远大过皇帝——有关他们的神话传说中,权力的象征,都是‘老爷’没有皇帝”<sup>[3]110</sup>。从中央到西南局三令五申民族工作必须“慎重”,但就平武干部来说,长期的革命经

历及老(汉)区工作经验使其很难理解民族政策对“封建人士”的优待,面对拥有武装并极具政治影响力的少数民族上层(平武土司由汉人世袭是例外情况),执行政策时难免出现偏差。

重新取信于藏民,却并非易事。从平武藏民的角度来说,红军长征曾途径包括平武在内的川西北地区。田教授研究指出,当时川西北土司(官)“一边倒地站在国民党一边,是中共过左的苏维埃阶级政策所致;他分析指出,就土司、番官而言,当时的“左倾”政策损害其特权,至于下层藏民,十数万红军进入地瘠民穷的藏区,客观上造成了藏民的生存危机,难免引发“误解、嫌疑甚至仇视”<sup>[10]</sup>。邓小平的讲话同样可以佐证这一点,他在谈及民族政策虽“宽”,但川西北少数民族却半信半疑时说:

这有历史上的原因,红军北上,在那边是把他们搞苦了,这点我们见面当然要向他们赔礼说明这个道理。……这在当时是为了保存红军,没有办法的,把他们的粮食吃光了,他们吃了很大的亏。<sup>③</sup>

历史记忆对民族工作产生影响,似乎不可避免。1950年1月19日,平武土司王蜀屏、番官杨汝在给松潘各部落的信中写道:

共产党已与二十四年(即民国24年——引者注)不同了,尤其是对我们藏胞,说依然是照我们的旧习土司番官制,信奉我们自己的教,不拉扶出款,所来的解放军都很和蔼,连我们平武的衙门都未驻扎,我们在这里已经守了二十几天城了,现在正准备去打胡宗南的败匪,缴得的枪支,说就交给我们,所以我们很喜欢,等到我们枪得到后,我们就回白马路部落了,希望你们不要害怕,出来大家帮忙,说这些共产党最为关顾我们,以这几天看来,是确实的,特此布达。<sup>[11]118</sup>

这封信的本意,是赞扬中共的少数民族政策。然而,其对“共产党已与二十四年不同了”的特意强调,也反映了历史积怨与缴枪事件造成的疑惧叠加给疏通藏汉关系带来的障碍。番官杨汝虽因阻截国民党溃军受过表扬,但他对人民政府仍然“半信半疑”,川北区首届人民代表会议邀其出席,他因“心有疑虑”而不敢赴会,川北行署各界人民政治协商会议再次邀请他参会,他还是不敢去<sup>[12]74</sup>。这种疑虑,在当时平武藏民中间颇具代表性,虽然最终有代表参加了会议,却是在“地下党和民主人士的动员”下勉强成行的。川北行署也清楚地意识到,他们是“以恐惧心理来试

探我们的政策”<sup>[9]44</sup>。

据川北行署总结,这次会议经“解释”及“会议期间事实的证明”,消除了藏民的“疑惧心理”,知道了共产党及人民政府“对少数民族的扶助是真诚的扶助”。行署的乐观态度并非没有根据。藏族代表出席各代会,缓和了关系;藏族代表除关心发还枪支外,还提出了“恢复部落制度”的政治要求,理由是平武藏区“历为长官司、土通判、土知事、番官头人制度”,在国民党统治下,遭到“完全废除,实行保甲统制,派任外籍汉人充任乡保长以极尽压迫剥削”<sup>[13]19</sup>。平武解放初期,地方政府似乎也对藏民有过类似的承诺,王蜀屏和杨汝联署的《给松潘各部落的信》中,就曾提到共产党说“依然是照我们的旧习土司番官制”。

藏民要求的“部落制度”,与后来实行的“民族区域自治”相去甚远。就川北行署来说,当时并没有具体的操作办法可资参照,不可能对“民族区域自治”有后来那样清晰完备的界定。川北行署的当务之急,是竭力弥合因缴枪事件而与藏民产生的裂痕,这不仅关系着与藏民的团结,更事关整个平武县的安靖。就在川北区首届人民代表大会召开期间,平武县爆发了震动川北的“六·二六反革命叛乱”。这次叛乱,“持续二十天,影响方圆三百余里,使人民的生命财产遭受严重损失。全县四个区二十二个乡、镇,除第一(古城)、第二(水晶)两个区外,其余……都同时发生了叛乱”<sup>[14]8</sup>,意味着除藏族聚居的水晶等个别区以外,整个平武县均陷入了叛乱局势。此时,稳定藏区局势,对川北行署而言,已显得十分急迫。于是,川北行署对藏民的要求迅速作出回应:

根据共同纲领第六章民族政策,少数民族聚居的地区,应实行民族区域自治,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。平武藏胞居住区可依原有惯例,恢复部落制度,免去一切负担。<sup>[13]19</sup>

川北区首届人民代表大会决定设立“平武县藏族自治委员”。胡耀邦接见了王蜀屏,嘱其“回县去和藏区番官、头人起来参加平武藏族自治区的筹建,成立平武藏族自治区”<sup>[7]66</sup>。同时,行署委派专人赴平武指导筹备工作。1950年7月19日,“奉县府召示,以王蜀屏为主任委员,杨汝为副主任委员的九人‘平武县藏族自治区委员会筹备会’成立,积极开展筹备工作”<sup>[13]19</sup>。从川北行署制定的《平武藏族工作计划》来看,“废除保甲制度、恢复部落”,构成了川北行署在平武藏区创建自治区的基本思路<sup>①</sup>。这一思路,与川北

行署在首届人民代表会议上对藏民的承诺并无二致。

### 三 平武藏族区域自治的特点分析

经过十余天的准备,1950年7月31日,藏民各部落土司、各寨大小番官和头人53人,党政军首长、各单位代表70余人,参加了成立大会,大会推选王蜀屏为主任委员、杨汝为副主任委员,朱俊章、王金桂、泽子修、牟扭扭、薛衍、杨发安等人为委员<sup>[7]19-20</sup>。需注意的是,“平武县藏族自治委员会”是由“平武县藏族自治区委员会筹备会”直接转化而来,其间没有召开建政所必须的“各族各界人民代表会议”。“各族各界人民代表会议”不仅担负着与少数民族沟通协商的职能,更重要的意义在于为新建地方政权提供合法化依据。中央民族事务委员会副主任委员刘格平在中央民委第二次委员(扩大)会议上的报告中指出:“有个别地区建立自治区时,未召开人民代表会议,原封不动,只换了一个名义,这是不合于民族民主建政要求的。”<sup>②</sup>平武藏区创建自治区的情况,显然在此之列。

王蜀屏出任主任委员的原因,首先是其合作态度。平武解放前夕,他就在“张秀熟同志影响之下比较进步”,又参加过山防队(平武最重要的地方武装)起义,是“配合解放平武有功”之人<sup>[9]45-46</sup>。根本原因则是他在平武藏区的巨大政治影响力,“解放前在未改乡保甲制之前,连白马、黄羊以及木座乡次一里等地是一个土司(群众称老爷)管辖,土长官司署设黄羊。土司是王实秋,王实秋死后,由其弟王蜀屏世袭”<sup>③</sup>。王蜀屏对平武藏民的政治影响不仅在于世袭的土司身份,而且因“缴枪事件”导致的“威信空前提高”<sup>[3]118</sup>。同时,王蜀屏还握有武装。据说:“闹事过后……成立一个藏族自治区,搞筹备工作,就喊王蜀屏来承头。王蜀屏他有钱,有枪。”<sup>[3]115</sup>

出自薛、王两姓土司家族的王金桂、王信夫、薛衍,担任了自治区下属三个乡的负责人。这意味着自治区从区到乡的各级政权负责人均为平武藏区的传统势力,拥有一定政治影响力,又与人民政府建立了合作关系。副主任委员杨汝似乎是一个例外。他不是出自世袭土司家族,而是出身下层藏人。不过,此人善于钻营,解放前即已谋取了番官职位,履职后“懂得笼络番民”,“掌握了番寨的实权”<sup>[12]73</sup>,同样属于平武藏区的实力派人物。

自治区的创建过程,没有触碰平武藏区传统的权力结构。各级自治机构负责人员的组成,均为拥有实质影响力甚至武装的地方实力派;他们在自治政府中的职务高低,亦取决于他们自身影响力的大小以及对

人民政府的态度。这个群体通过与人民政府合作,获取其世袭权力在新时代的合法性;人民政府借助地方实力派的政治影响,向藏区基层拓展了自身的政治权威。有学者认为,缴枪事件及其引发的藏民疑惧,使人民政府“意识在国家和人民之间,需要一些中间层面的代理人”及“土司的重要性,不能一下子打倒,还要利用他们对少数民族的感召力巩固新建立的政权”<sup>[3]</sup><sup>114-115</sup>。新生的人民政府是否意识到需要一个“中间层面的代理人”,尚需进一步讨论,但就平武藏区的实际情况来看,土司不能“一下子打倒”则为必然。

乡级自治机构的建政方式为“恢复”部落制。8月3日,平武县人民政府以民字第1号文“划日新(今虎牙、泗耳)、又新(今黄羊关、白马)、新民(今木座、木皮)三乡属该委员会所辖”。8月26日,自治委员会呈报县人民政府:“钧府民字第九号通知‘你会所属新民、又新、日新三乡,现已通知移交,希你会接管。’本会已派土司王金桂会同番官牟扭扭前往新民乡接管;派代理土司王信夫会同番官杨发安前往又新乡接管;派土司薛衍会同番官曲鸡木前往日新乡接管。”所有钤记沿用旧有土司番官印信,部落名称仍然照旧日土司部落制度,即黄羊大部落(原又新乡)、白熊大部落(原新民乡)、虎牙大部落(原日新乡),现三部落已经接收清楚,各就职视事<sup>[14]</sup><sup>20</sup>。

恢复部落制度,是平武藏族自治的重要特征。中央政府当时对部落制度的态度,笔者未发现相关的正式表态。不过,邓小平在谈及西康省东部的民族区域自治时的报告中曾涉及到这个问题:

譬如在这区域自治里面,康东过去划的有县,县也有一二十年的历史了,保存不保存这个县呢?在一定程度上说,县当然是比部落进步,康东有一二十个部落,从发展前途看,保存县是有好处的,而且已经是习惯了的,也有一二十年的历史了,但他们赞成不赞成?有一个原则,他们不赞成就得取消,另外划。<sup>⑩</sup>

一方面,要尊重少数民族的意见,县制存废直接决意于其赞成与否;另一方面,隐含着对县制和部落制的看法,即“县是比部落进步”,“从发展前途看,保存县是有好处的”。值得注意的是,若出现少数民族“不赞成”的情况,邓小平给出的方案是“就得取消,另外划”,而取消的对象比较明确,就是“过去划的县”。“另外划”指的是什么?笔者认为,“另外划”的不应该是“部落”,部落是自然形成的,不存在“另外划”的需

要;“另外划”的只能是“县”,如果藏民不同意现行县的行政区划,那就要进行区划调整,而不是恢复设县之前的部落制度。

该报告时间为1950年7月21日,在“平武藏族自治委员会”成立前,报告的主要听众是来西南调查少数民族情况的中央访问团正副团长及全体团员以及西南军政委员会的相关工作人员。川北区恢复平武藏区部落制度的举措,与这次谈话精神不符。按照常理,这种情况只有两种可能:第一,川北区决策层不知有此谈话;第二,川北行署主观上并不认为“平武藏族自治委员会”成立属于真正意义上的“民族区域自治”。

川北行署是否知情,虽无法判断,但西南局及西南军政委员会对平武藏区的情况则肯定有所了解。根据不仅在于西南局、西南军政委员会是川北区党委、川北行署的直接上司,还在于1950年7月26日西南局曾就《川北区党委关于平武县委对藏民政策发生错误问题的处理报告》做出过批示<sup>[9]</sup><sup>44-48</sup>。令人费解的是,川北区的“平武藏族自治委员会”成立在即,邓小平在谈及民族区域自治时却说“没有经验”,随即谈到为取得“经验”必须“开步走”的试验地域也并非平武藏区,而是康东藏区<sup>⑪</sup>。王维舟在西南军政委员会第一次全体委员会议上的发言指出:“必须在西南很快选择一个适当地区首先试行起来,由一点做起,取得经验,然后逐渐推广。”<sup>[15]</sup><sup>9</sup>这个讲话就在“平武藏族自治委员会”成立当天。显然,就西南军政领导当时的理解而言,川北行署筹建的“平武藏族自治委员会”也不在“民族区域自治”之列。

既有研究对“平武藏族自治委员会”的性质语焉不详,但有学者曾提及平武藏族自治区后来的“被承认”,依据的是李维汉把“平武藏族自治区”视为当时存在的民族自治区三种类型中的一类<sup>[13]</sup><sup>21</sup>。李维汉获取平武藏族自治区情况的渠道,来源于西南民族事务委员会的报告。中央民委曾于1950年3月21日、4月17日两次电令西南民委呈报“已建立的民族自治区的有关资料”,后者遂于当年5月15日将“平武藏族自治区”名称、区域及面积、民族成份、人口、行政区划、政府组织系统、人事配备及领导关系等情况上报中央<sup>⑫</sup>。李维汉时任中央民委主任委员,其报告视平武藏族自治区为“民族自治区”的一种类型,他还据此认为“平武藏族自治区”得到承认并无问题。事实上,在中央“承认”之前,西南将平武藏族自治区情况上报本身,至少标志着当时西南军政委员会已经认定

平武的西藏自治区属于“民族区域自治”范畴。不过,这时的“承认”,与西南军政委员会在其建立之初的“不认为”并不矛盾。

#### 四 结论

有学者认为,平武西藏自治区的建立,对民族区域自治的实行具有“样板”意义<sup>①</sup>。就这个西南最早的民族自治的具体情况而言,其干部配备特点、基层政权形态等方面均与以后的民族自治创建模式扞格不入。我们据此认为,“平武藏区自治委员会”不仅对实行民族区域自治不具备示范效应,而且其创建自身也源自人民共和国初期平武特殊的局势。缴枪事件恶化藏人与人民政府关系在先,平武大规模武装叛乱继后,川北行署为“控拢”平武藏民各部落、稳定局面而在平武建立西藏自治区,是为其创建的内在逻辑。这个自治区成立之前,因为没有召开各族各界人民代表会议,其本身甚至缺失必要的法理基础<sup>②</sup>。这

个自治区后来经过多次“修正”<sup>③</sup>,终获西南和中央的“承认”,但是就其创建而言,并不属于对“实行民族区域自治”的有意而为。

通过考察平武藏区自治委员会的成立过程,可以看出“试验阶段”筹建的民族自治区,其成立有一定偶然性。就平武藏区自治委员会来说,是川北行署因应行政危机的产物。地方政府虽援引了《共同纲领》的相关条款,其初衷却是为恢复辖区的社会秩序。这一时期的民族自治区筹建,体现的是中央关于民族区域自治顶层设计尚未及完善之际,地方政府为处置地方事务而对“民族的区域自治”政策的随机使用。地方政府的实践探索,有助于中央政府总结经验,完善政策及制度设计。地方政府实施区域自治政策工作中表现出来的诸多不足,反映了完善顶层设计之迫切,亦为中央吸取正反两方面的经验并制定“实施细则”提供了借鉴。

#### 注释:

- ① 基层干部对少数民族虽抱有同情心理,但当面对民族隔阂时则表现出一定程度的思想混乱。1949年甘肃洮河事件可谓典型。洮河东西两岸分别为汉回族聚居地,两族矛盾十分尖锐。上级在部队过河以前曾动员战士要正确对待回族人民,尊重回族的风俗习惯,向回族宣传党的民族平等政策,团结争取回族人民支援解放战争。洮河东岸的汉族也同时向战士做“复仇的动员”,汉族群众的诉苦,不可避免地对干部产生了“一定的蛊惑作用”,民族隔阂与积怨也影响了部队干部战士对民族政策的执行,以致发生洮河群众暴动事件(参见:《西北局对甘肃平凉海原等地群众暴动事件的指示》,《西南工作》1950年第6期,中共中央西南局编印,第7-10页)。洮河事件并非个例,梳理当时印发的党政内刊资料,类似案例在滇、黔、川、康等民族省份多有发生。
- ② 四川省当时被划为4个行政公署,川北区行署管辖南充、遂宁、剑阁、达县4个专区。参见:《西南行政区划》,《西南政报》1950年第1期“西南军政委员会第一次全体会议专辑”,西南军政委员会办公厅编印。
- ③ 川北行署的4个专区中,剑阁专区少数民族数量最多,平武属于剑阁专区。据1952年统计,剑阁专区少数民族人口数量总计15066人,绝对数字虽不少,但对剑阁专区的总人口而言占比甚小。参见:《西南各省少数民族人口统计表(1950)》,四川省档案馆:建大11-1-94。
- ④ 在未经民族识别的情况下,平武白马人被归为“藏族”的原因,据解放初担任要职的张秀熟回忆:川北行署成立后,“根据‘共同纲领’和党的民族政策,对辖区少数民族须作正名工作。当时缺乏钻研民族问题的专家学者,因平武和松潘紧邻,松潘‘沿习’称藏族聚居区,遂亦划平武白马、火溪两乡及涪江西岸虎牙乡民族为藏族”。详见:张秀熟《平武“藏区”问题》,中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会编《平武文史资料选辑》第2辑,1987年,第8页。
- ⑤ 川北平武白马人的族属问题以及土司王蜀屏的个人情况,不仅川北行署当时不甚了解,即使在今天依然存在学术上的争论。参见:萧猷源《平武白马藏族》,2001年;平武县白马人族属研究会《白马人族属研究文集》,1987年;曾维益、曾穿孔《龙州土司述略》,中国人民政治协商会议四川省绵阳市委员会文史资料研究委员会编《绵阳文史丛书》(之七),1999年。
- ⑥ 在“平武藏族自治委员会”成立后,川北行署于1950年10月27日至1951年1月26日派出访问团前往平武、青川、北川等少数民族聚居区或杂居地区,宣传党中央、西南局以及川北区党委对少数民族的政策。参见:川北区民族访问团《川北区九县回、藏民族的一般情况》,《川北政报》1951年第2卷第5期;肖猷源《建国初平武县民族工作纪略》,中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会编《平武文史资料选辑》第11辑,2000年,第2页。
- ⑦⑧⑨⑩《西南军政委员会刘主席邓副主席向中央访问团讲话卷记录(1950)》,四川省档案馆:建大11-1-4。
- ⑪⑫《本会对西南少数民族地区施政方针的意见(1950.3.21)》,四川省档案馆:建大11-1-1。
- ⑬《川北区当前施政方针》,该文件于1950年6月18日由川北人民行政公署制定,1950年6月28日川北区首届各界人民代表会议通过、西南军政委员会批准实施,详见《川北政报》1950年第1卷第1期。

- ①《西南军政委员会民族事务委员会第一次委员会议记录(1950.8.2)》,四川省档案馆:建大 11-1-10。
- ②梳理西南民族事务委员会的相关档案,发现该会第一次向西南军政委员会递交其制定的《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指示(草案)》是在 1950 年 12 月 28 日,这一纲领性文件获得西南军政委员会通过批准是在 1951 年 3 月 14 日。参阅:《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指示(1951 年 3 月 14 日)》,四川省档案馆:建大 11-1-143。
- ③《平武藏族工作计划》的主要内容,分别参阅:刘玉衡《回忆川北统战工作》、余子云《我在川北行署工作的点滴回忆》,载政协南充市委员会《南充市文史资料》第 2 辑“胡耀邦与川北区工作回忆”专号,第 32、116-117 页;肖猷源《从土司制到自治区、民族乡——平武县白马藏区建政沿革》,中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会编《平武文史资料选辑》第 4 辑,1990 年,第 19 页。
- ④刘格平《两年来的民族工作(1951)》,第 5 页,四川省档案馆:建大 11-1-48。
- ⑤《平武县民族工作组关于白马和虎牙部落情况的报告》,绵阳市档案馆:72-1-72。
- ⑥《西康藏区、西昌红妈姑彝区、川北平武藏区及贵州卢山凯里苗族自治区简况(1951.5.15)》,四川省档案馆:建大 11-2-296。
- ⑦曾穷石在回忆中这样认为;秦和平教授亦认为,平武藏族自治县的创建,树立了“榜样”。前者参见参考文献[3],第 118 页;后者参见秦和平《四川民族地区民主改革研究——20 世纪 50 年代四川藏区彝区的社会变革》(中央民族大学出版社 2011 年版),第 352-354 页。
- ⑧“各界人民代表会议”为成立地方政府提供合法依据的重要意义,中共党内是高度重视的。1951 年 2 月初召开的西南民族事务委员会第二次委员会议,西南民委主任委员王维舟的主题报告《一年来西南的民族工作及对五一年工作的意见(草稿)》,将各族各界代表会议认为是“民族工作一种方法”,在会议的小组讨论阶段,即遭到西南民政部代表的质疑,并主张把“各代会、民族会与座谈会分开来提,使大家认识不仅是推动工作的方法而且是行使政权的义务”。参见:《西南民族事务委员会第二次委员会议文件(1951 年 2 月)》,四川省档案馆:建大 11-1-54。
- ⑨平武藏区的部落制度在运行中出现了问题。一些当选的“番官”反映:“我是一个好人,番官、头人这个名字不好听。”一般群众也反映:“建政建歪了。”1951 年 9 月 25 日,平武县藏族自治县委员会改为“平武县藏族自治县人民政府”;1954 年 3 月,“区长制”改为“主席制”;1954 年 3 月,藏区第五届一次各族人民代表会议联名提案要求建立乡政权;1956 年 10 月 20 日,废除部落制,改建民族乡(参见:肖猷源《从土司制到自治区、民族乡——平武县白马藏区建政沿革》,中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会编《平武文史资料选辑》第 4 辑,1990 年,第 21 页)。干部配置方面,藏族人士也逐渐替代汉人(土司)担任了主要职务,比如虎牙部落解放后成立的自治委员会,恢复土司制度,原土司继任,“三反”中因贪污遭撤职,人民政府借此提拔番官格扣木任土司(参见:《平武县民族工作组关于白马和虎牙部落情况的报告》,绵阳市档案馆:72-1-72)。

## 参考文献:

- [1]李维汉.李维汉同志关于中央统战部六、七月份工作向中央的报告(1950.8.9)[G]//中共中央统一战线工作部.统一战线工作.北京:中共中央统一战线工作部,1950.
- [2]川北工委.川北初期工作纲要(1950.1.15)[G]//中共中央西南局秘书处.西南各地重要文件汇集(一九四九年十一月至一九五〇年一月).重庆:中共中央西南局,1950.
- [3]曾穷石.平武县民主改革口述史引发的几点思考[C]//杨正文.四川民主改革口述历史论集.北京:民族出版社,2008.
- [4]刘伯承.西南区的工作任务(1950.7.31)[J].西南政报,1950(1).
- [5]孙阳.肝胆相照 关怀情深[G]//政协南充市委员会.南充市文史资料:第 2 辑胡耀邦与川北区工作回忆.南充:政协南充市委员会,1994.
- [6]川北行署关于各界人民代表会议情况的报告(1950.4.10)[J].西南工作,1950(2).
- [7]王信夫.回忆平武县藏族自治县成立前后[G]//中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会.平武文史资料选辑:第 3 辑.南充:政协南充市委员会,2002.
- [8]平武县县志编纂委员会.平武县志[M].成都:四川科学技术出版社,1997.
- [9]川北区党委关于平武县委对藏民政策发生错误问题的处理报告(1950.7.26)[J].西南工作,1950(12).
- [10]田利军.1935—1936 年国共内战与川西北土司(官)的政治态度[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2011(2).
- [11]肖猷源.平武白马藏族[M].平武:中国人民政治协商会议四川省平武县委员会,平武县王朗白马风情节领导小组,2001.
- [12]陈峻.二番官杨汝轶事[G]//中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会.平武文史资料选辑:第 3 辑.平

武:中国人民政治协商会议平武县委员会,2002.

[13]肖猷源.从土司制到自治区、民族乡——平武县白马藏区建政沿革[G]//中国人民政治协商会议平武县委员会文史资料研究委员会.平武文史资料选辑:第4辑.平武:中国人民政治协商会议平武县委员会,1990.

[14]中共平武县委党史办.平武“六·二六”反革命叛乱始末[J].绵阳党史研究资料,1987(3).

[15]西南军政委员会民族事务委员会.西南民族工作文件汇集(二)[G].重庆:西南民族事务委员会,1951.

## The Implementation of National Regional Autonomy Before 1952

——Take the Establishment of the Pingwu Tibetan Autonomous Commission as an Inspection Center

WANG Li-zhuang

(Center for Folk Culture Studies, Mianyang Teachers' College, Mianyang, Sichuan 621000, China)

**Abstract:** Before the Central People's Government promulgated the Outline for the Implementation of Regional National Autonomy of the People's Republic of China in 1952, the implementation of the policy of regional national autonomy and the establishment of "national autonomous regions" were almost promoted by local governments. As far as the implementation of the policy of "regional national autonomy" is concerned, the period, from the Common Program of the Chinese People's Political Consultative Conference to the Outline for the Implementation of Regional National Autonomy of the People's Republic of China, constitutes an experimental exploration of the policy of regional national autonomy in New China, which has a far-reaching impact on policy improvement and system formation. The Pingwu Tibetan Autonomous Commission, established in August 1950, one of the earliest national regional autonomous institutions established in New China, has a significance as a sample to study the background, characteristics and effects of policy implementation during the experimental exploration period. With the study on the origin, process and influence of the Commission, this paper believes that the practical exploration of local governments will help the central government to learn from experiences and come out with a better policy system. Many deficiencies reflected in the implementation of regional autonomy policy by local governments reflect the urgency of improving the top-level design, and also provide a good lesson for the central government to learn from experiences so as to formulate the implementation rules.

**Key words:** ethnic regional autonomy; Pingwu Tibetan Autonomous Commission; local government

[责任编辑:凌兴珍]