

【论 文】

苏联民族区域自治政策的得失¹

左凤荣¹

苏联是苏维埃社会主义共和国联盟的简称，1922年12月30日苏联成立时有4个成员，1936年斯大林把其中的外高加索联邦一分为三，把中亚地区分成五国，战后又把新吞并的波罗的海三国和摩尔达维亚作为加盟共和国，这样就形成了由15个加盟共和国组成的联盟国家。苏联的这15个加盟共和国都是以主体民族的名字命名的，均在边境地区，它们的领土面积、人口、经济实力相差很大，使得联邦国家是不均衡的联邦。

苏联解体的直接表现形式是统一的多民族国家分裂成15个独立的民族国家。与俄罗斯帝国的崩溃不同，苏联的解体是在没有战争和外来压力的情况下发生的。民族独立倾向的增强和中央政权的削弱，国家认同感的缺失，直接导致了苏联解体。在苏联解体的问题上，苏联的民族政策无疑起了极大作用。

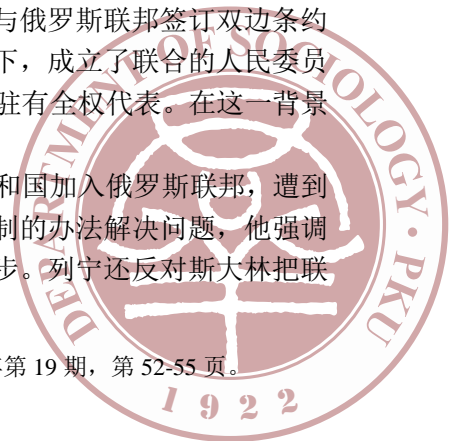
一、 列宁民族政策提出的背景与内容

众所周知，扩张是沙皇俄国的主旋律，俄罗斯民族刚刚统一时领土只有280万平方公里，是一个单一民族国家，经过历代沙皇的扩张，到20世纪初俄国已是一个横跨欧亚两大洲、濒临三大洋的帝国，其领土扩大了近2000万平方公里。到十月革命时，俄国境内有大大小小190多个民族。沙皇实行分而治之的政策，只占总人口43%的俄罗斯人，享有种种特权，广大非俄罗斯民族被当成“异族人”，政治上处于无权地位；经济上，少数民族地区变成了俄罗斯的原料产地和销售市场。沙皇强制推行民族同化政策，提出“一个民族、一个国家、一个皇帝、一个宗教、一种语言”的口号，禁止少数民族使用本民族语言，强迫他们改信东正教。列宁把俄国称为“各族人民的监狱”，并认为“许多年来大俄罗斯人受着地主和资本家的影响，养成了一种丑恶可耻的大俄罗斯沙文主义的偏见。”因此，列宁把承认民族自决权和俄罗斯民族要补偿少数民族作为自己民族政策的核心内容。列宁不顾卢森堡、布哈林等人的反对，坚决主张俄国各民族都有自决权，列宁明确表示：“所谓的民族自决，就是民族脱离民族集体的国家分离，就是成立独立的民族国家。”

十月革命胜利后俄罗斯帝国解体后，作为掌权者的列宁并不希望俄国分裂为多个国家，当时俄罗斯联邦、乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚，实际上是平等的苏维埃国家，都有自己的行政建制——苏维埃代表大会、中央执行委员会和人民委员会，有自己的军队和货币。在国内战争时期，在布尔什维克党组织的统一领导下，各共和国通过与俄罗斯联邦签订双边条约的形式，结成同盟，采取协调一致的行动，在俄罗斯联邦人民委员会下，成立了联合的人民委员部（包括军事、财政、劳动、交通、邮电等），这些委员部在各共和国驻有全权代表。在这一背景下列宁主张承认少数民族的权力，建立联邦制国家。

在成立联盟国家的问题上，斯大林要求其他民族国家作为自治共和国加入俄罗斯联邦，遭到白俄罗斯、乌克兰、格鲁吉亚等国的抵制。列宁反对斯大林用行政压制的办法解决问题，他强调在自愿的原则上建立新的联盟，办法是俄罗斯民族向少数民族做出让步。列宁还反对斯大林把联

¹ 本文的主要内容以“苏联解体的‘民族推手’”为题目发表于《南风窗》2009年第19期，第52-55页。



盟建成中央高度集权的单一制国家，主张首先要同大俄罗斯沙文主义传统决裂，建立名副其实的联邦制国家。列宁强调要尊重少数民族共和国的权利，他说：“在加入我们联盟的其他各民族共和国中使用民族语言这个方面应制定极严格的规章”，“这里要有一个详细的法典，这个法典只有居住在该共和国内的本民族的人才能够比较成功地拟定出来。”“只在军事和外交方面保留苏维埃社会主义共和国联盟，而在其他方面恢复各个人民委员部的完全独立。”当时正是新经济政策时期，列宁的政策主张是给地方更多的自主权，让他们放开手脚因地制宜地发展经济，改善人民生活。

1922年12月30日，苏联成立，并得到各民族的接受与认同，主要原因在于：虽然当时存在独立的民族国家，但这些国家都是由布尔什维克领导的，布尔什维克党是统一的；乌克兰等少数民族为能与大俄罗斯民族在联盟中拥有平等的权利而感到满足；各国面临着共同的来自资本主义方面的外部压力。在苏联成立之时，斯大林虽然接受了列宁的建议，收起了“自治化方案”，但是，列宁的设想并未完全变成现实。在实际执行过程中，斯大林仍按自己的意愿行事，他没有让格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚作为平等的成员加入联盟（它们以外高加索联邦的名义加入，1936年它们才各自成为加盟共和国），俄罗斯联邦虽然是苏联最大的加盟共和国，但它不像其他共和国那样有自己的机构，实际上由全联盟的机构代表之。

二、民族区域自治政策被永久化与绝对化，造成民族间的不平等

列宁去世后，苏联的领导人在执行列宁的民族政策过程中出现了许多偏差，一方面在理论上宣传民族自治，形式上成立了形形色色的按民族划分的行政实体，苏联最终包括15个加盟共和国、20个自治共和国、8个自治州和10个民族区，共有53个之多。但并不是所有的冠名民族在其构成体内都占有多数，如哈萨克斯坦实际上是俄罗斯族人占多数，到1981年其1505.3万人口中，哈萨克族只有528.9万人，而俄罗斯族则有599.1万人。在俄罗斯联邦社会主义共和国，有16个民族自治共和国，5个民族自治州和10个民族自治区，其中有四个是两个民族共同自治的。据1989年的调查，在俄罗斯联邦16个民族自治共和国中，多数的冠名民族都不占多数，如巴什基尔自治共和国，巴什基尔人只占21.9%，俄罗斯族人占30.3%；布里亚特自治共和国，布里亚特人只占24%，俄罗斯族人占70%；卡累利阿自治共和国，卡累利阿人占10.0%，俄罗斯族人占到了73.6%；科米自治共和国，科米人占23.3%，俄罗斯族人占57.7%。民族人口占多数的自治共和国只有：北奥塞梯苏维埃社会主义自治共和国，奥塞梯人占53.0%；鞑靼苏维埃社会主义自治共和国，鞑靼人占48.5%，俄罗斯族人占43.3%；卡尔梅克自治共和国，卡尔梅克人占45.4%，俄罗斯族人占37.7%；图瓦苏维埃社会主义自治共和国，图瓦人占64.3%；楚瓦什苏维埃社会主义自治共和国，楚瓦什人占67.8%。由两个民族共治的自治共和国，力量也是不均衡的：车臣-印古什苏维埃社会主义自治共和国，车臣人占57.8%，印古什人只占12.9%，俄罗斯族人占26.7%；卡巴尔达-巴尔卡尔苏维埃社会主义自治共和国，卡巴尔达人占48.2%，巴尔卡尔人只占9.4%，俄罗斯族人占32%。在5个民族自治州中，没有一个民族人口占多数的，如犹太自治州犹太人只占4.2%，俄罗斯族人的比例高达83.2%。在10个民族自治区中，只有阿加布里亚特自治区、科米-彼尔米亚克自治区的冠名民族的人口占了多数，其余都是俄罗斯人居多，超过半数。在这种以民族划分行政区域的体制下，并没有建立起各民族间的平等关系，没被冠名的民族实际上感到不平等，而且为什么有的民族建立的是加盟共和国，有的却是自治共和国或者自治州，有的还没有建立自己民族构成体的权利，有的建了自治共和国后又撤了，没有明确的标准。

另一方面，在国家体制上苏联并没有遵循联盟制原则，实际上是高度集权的单一制国家。苏联成立时，全联盟和联盟兼共和国的部级机关只有10个，到1947年，部长会议下设的部已达到

¹ 作者为中共中央党校 国际战略研究所教授。



58 个，到 1982 年，苏联有 33 个全联盟的部和 31 个联盟兼共和国的部，6 个全苏国家委员会和 14 个联盟兼共和国的国家委员会，总计 84 个。再加上其他中央直属机关 26 个，总数已达 110 个。在这样庞大的行政机构下，各加盟共和国根本就没有自主权，它们支配的工业产品还不到全苏工业总产值的 10%。

在理论上，斯大林及其以后的领导人，把民族问题产生的根源简单地归结为剥削阶级和剥削制度的存在。1936 年宣布苏联建成社会主义后，苏共便否认苏联存在民族问题，开始实行实质上的民族同化政策，推广俄语，鼓励异族通婚，提倡国际主义（族际主义）等等。随着文化水平的提高，民族自我意识也在增长，对此，苏共不是尊重和引导，而是用大俄罗斯主义进行压制，斯大林甚至公开宣称：俄罗斯民族“是加入苏联的所有民族中最杰出的民族”，是“苏联各民族的领导力量”。

为了所谓的国家利益，苏联政府常常忽视民族地区的特殊性。20 年代末 30 年代初，斯大林不顾各民族的意愿和经济发展水平，强行搞农业全盘集体化，给乌克兰和哈萨克斯坦等民族地区带来严重灾难。乌克兰这个“粮仓”有 300—400 万人饿死（现在乌克兰称有上千万人饿死），哈萨克有 230 多万人死亡；哈萨克斯坦这个落后的游牧地区的游牧民被强行定居，有 90 多万人不堪忍受而迁居他国，苏联用武力镇压反抗，严重伤害了民族感情。在 30 年代的大清洗中，许多人被扣上“资产阶级民族主义者”的帽子，大批少数民族干部被迫害致死。在第二次世界大战前，斯大林对少数民族不信任，以维护国家安全为由，把居住在苏联西部的 3 万多波兰人、居住在远东的 10 多万朝鲜人、居住在伏尔加河流域的 100 多万德意志人等，从他们的居住地强行迁至中亚和西伯利亚。二战后期，斯大林又以与德军勾结为名，把卡拉恰耶夫人、卡尔梅克人、车臣人、印古什人、麦斯赫特土耳其人等整个民族驱逐到中亚。许多人在迁移中死亡，新居住地实际上成了他们的劳改营。这在世界历史上都是绝无仅有的，成为影响苏联社会稳定的一个重要因素。1939 年，斯大林与希特勒达成秘密协议，把波罗的海三国划入自己的势力范围，并于 1940 年 8 月，强行把三国并入自己的版图，随后，又强迫数十万人迁往苏联内地，把大批俄罗斯人迁入这一地区。

苏联式民族政策的实践表明，按民族划分区域、实行所谓自治的做法并没有达到使各民族相互接近和融为一体的目的，反而导致了少数民族自我意识的觉醒和民族主义增强。这种做法使苏联居民首先认同的是自己的民族属性，首先想到自己是乌克兰人、俄罗斯人，或是格鲁吉亚人，然后才是苏联人。在民族地区，主体民族之外的少数民族，感觉处于一种不平等地位。从赫鲁晓夫时期开始，民族地区的第一把手必须是来自主体民族的，不管此人是不是胜任，人们认同的首先是民族归属。1986 年 12 月，戈尔巴乔夫解职哈萨克斯坦党中央第一书记库纳耶夫，任命俄罗斯族人科尔宾接任，引发了群众大规模抗议。

长期片面执行列宁所提出的压迫民族，即大民族要处于不平等地位，以补偿在生活中形成的事实上不平等的做法，导致了新的民族不平等。少数民族享受许多优惠政策，如在教育方面，少数民族地区确实得到了很大发展，但也引起了俄罗斯人的不满。据 1990 年的统计，在每千人中受过高等教育的人数：摩尔多瓦人是 125，车臣人是 151，乌克兰人是 163，阿塞拜疆人是 172，拉脱维亚人是 182，吉尔吉斯人是 188，俄罗斯人是 190，亚美尼亚人是 207，立陶宛人是 208，爱沙尼亚人是 213，哈萨克人是 230，格鲁吉亚人是 274，俄罗斯人的受教育水平并不高。在苏联解体的过程中，俄罗斯的民族主义之所以迅速发展，并要求独立，一个重要原因是他们认为联盟并不代表其利益，一些俄罗斯人并没有把苏联看成是自己的民族国家，而俄罗斯要独立，苏联就不可能存在了。如果说在十月革命胜利初期，列宁的民族自决权理论和大民族对小民族的“补偿”理论有一定道理的话，那么在苏联已经建成社会主义以后，应该有所改变和调整，要实现各民族的平等和培养共同意识，而不是强调和强化差异。

三、宪法与实际的矛盾，为民族分离提供了法律依据



苏联的宪法与事实存在很大的矛盾，随着斯大林体制模式的形成，苏联实际上变成了单一制国家，但在宪法上却是联邦制国家，每个加盟共和国都有除了军队和外交机构外的所有设置。1924、1936、1977年宪法中都明文规定各加盟共和国有退出联盟的权利，但没有具体细则，苏共实际上只是做做样子，根本没打算实行。但是，既然宪法规定了各民族国家有退出联盟的“自由”，为民族地区脱离联盟提供了法律依据。所以当各民族国家纷纷宣布独立于苏联之时，许多人认为他们这样做并没有违背苏联宪法。戈尔巴乔夫也不敢放弃列宁的民族自决权理论，在苏联加盟共和国的民族独立运动发展之时，他强调的仍是要遵循列宁的民族自决权原则，这当然无助于维护国家的统一。

实际上，苏维埃社会主义共和国联盟是特定历史条件的产物，当时必须有这方面的规定，否则很难建立起联盟。几十年过去后，苏联早已宣称自己实现了民族平等，形成了“具有共同特征的不同民族人们的新的历史共同体——苏联人民”，就应该在宪法中强调国家的统一性，而不是分立的自由。苏联的实践表明，民族自决权被用于一国国内，不利于国家的稳定与统一。

四、靠行政命令手段解决民族问题并非长久之计

苏维埃联盟能够维系70年，依靠的主要手段是苏联共产党的集中统一领导，即强大的行政命令体制。苏共并没有用共同的经济利益、共同的经济空间把各民族紧密联系在一起。苏联长期排斥市场经济，用行政手段管理国家，人为地在全国搞劳动分工，常常违反经济发展规律，如乌兹别克生产棉花，自己却不能生产棉布；土库曼斯坦产天然气，这里90%的居民用不上天然气；哈萨克斯坦是畜牧业基地，肉的供应却很紧张。中央迫使中亚国家向单一经济发展，把哈萨克斯坦适宜种棉花的土地划给乌兹别克，又把乌兹别克适宜种粮食的土地划给哈萨克斯坦，把乌兹别克适宜放牧的土地划给塔吉克斯坦。这些共和国感觉没有平等地位，他们只是中央命令的执行者，根本就谈不上有自己的经济自主权。苏联强调“拉平”地区差距，搞“劫富济贫”，俄罗斯人觉得他们成了“奶牛”，认为自己长期帮助落后地区，处于不平等地位，导致俄罗斯民族主义兴起，他们要甩掉包袱；波罗的海三国、乌克兰都认为联盟使它们落后了，对俄罗斯人不满，对统一国家的认同感在减弱。在苏联解体的过程中，波罗的海三国起了急先锋的作用，而认为自己利益得不到保障而谋求独立的俄罗斯联邦的民主派们则起了决定性的作用。

苏联的民族政策积累了大量问题，戈尔巴乔夫改革方针的失误，为民族问题的总爆发提供了前提。在经济状况没有好转的情况下戈尔巴乔夫进行政治体制改革，在民主化、公开性的气氛下，苏联历史上的失误被大力渲染，民族主义成了合理的要求。政治体制改革削弱了苏联共产党的权力，剪断了维系苏联存在的最后纽带，中央权威下降，地方民族分立主义恶性发展，各联盟国家的领导人，为了自己在本共和国的威信，大力向中央争主权。随着苏共的削弱和解散，不再对民族分离主义施加威慑的力量，联盟中央被架空，联盟国家便走向解体。

总的看，苏联的民族区域自治政策是不成功的，民族自决权、大民族要“补偿”少数民族等理论与原则没有促进民族的接近与融合，反而招致了普遍的不满。在经济发生危机、人民生活水平下降的情况下，这种不满引发了民族分离主义，最后摧毁了联盟的大厦。如何在一个多民族国家内实现各民族的平等、互利，培养国家认同感，是个值得研究的问题，苏联的教训值得借鉴。

