

伊力哈木2014年1月被捕后，大象公会发布了这篇文章并说明了它的来源。后来这篇文章遭到删除，但见转于网上。在进行英文翻译前，本人得以亲自向大象公会编辑黄章晋先生证实这篇文章的来源与真实性。希望阅读英文翻译的读者，[请点击这里](#)。

--- 曹雅学, ChinaChange.org 编辑, 2015年5月20日。

伊力哈木：当前新疆民族问题的现状及建议（全文）

（大象公会按：这是中央民族大学副教授伊力哈木在2011年应官方高层要求所撰写的《当前新疆民族问题的现状及建议》。他曾于2013年10月进行第一次修改，但尚未定稿。）

自张春贤主政新疆以来，中央新疆政策的大力推进及张春贤本人一系列努力，新疆各族居民对新疆未来社会稳定和发展前景又开始抱有良好期望，而且，张春贤在很短时间内就赢得了本地少数民族干部和知识分子的极高评价。

目前看，新疆新政在解决民族矛盾上的思路，是以经济投入和民生改善来缓和民族矛盾，短期内肯定会有良好效果，但深层次问题尚未触及，情形不能乐观，易起反复，要赢得民心民意，真正长治久安，需要进一步的制度安排和社会调整。

关于影响新疆民族关系的问题，其现状、成因及解决建议，现择其要者，简列总结如下：

一、少数民族的就业问题

现状：

就业压力问题是中国各地都面临的社会问题，但在新疆，就业问题集中地表现为少数民族就业问题。今天，维吾尔族进入城镇的就业机会，已明显呈现出集中在以餐饮为主的服务业这个狭小领域，民族间的就业机会差距巨大，存在维吾尔等少数民族在就业中遭歧视的现象，这些成为影响少数民族对国家、对汉族不满的首要因素。

城市和农村形成就业难题的具体成因不同，所以这一问题分为维吾尔大学生失业问题和维吾尔农村劳动力严重过剩两个问题。

1、大学生就业问题

官方统计数据表明，新疆维吾尔族大学生的一次就业率为17%，远低于汉族大学生的就业率。而据我做的社会调查，维吾尔族大学生实际就业率应当低于15%。大学生就业难除造成一些家庭因孩子上大学而贫困外，还造成维吾尔社会广泛的“读书无用论”。

2、农村劳动力严重过剩

新疆维吾尔农村劳动力剩余问题严重，本质上是维吾尔族城市化、工业化严重滞后于时代的结果。维吾尔族的城市化率实际只有10%左右。

维吾尔族大部分集中居住在南疆农村，人均耕地不足一亩，脆弱、狭窄的生存空间拥挤着巨大的剩余劳动力，不但脱贫无望，同时也构成了滋生违法及犯罪行为、蓄积冲击社会秩序的巨大能量的温床，这种恶性循环长期持续下去，甚至会造成南疆脆弱绿洲生态圈的崩溃。

成因：

1、民族政策落实不到位，就业机会中随时可见的明显的民族歧视，是造成少数民族大学生就业困难的首要原因。公务员招聘、国营企事业单位招聘，少数民族比例严重偏低。七五事件前，大量社会招聘广告中，公开宣称只限汉族，甚至部分国营企业宁可招内地的汉族也不招本地的少数民族。有些单位因为从来没有维吾尔族，偶有维吾尔人会被门卫拦住。就业门路狭窄，使新疆出现一个奇观，新疆少数民族在校大学生业余参加外语培训的热情，超过了北大清华这样的高校，因为他们只能寄望在涉外贸易、旅游乃至国外找就业机会。就业难问题，甚至特权阶层也无法避免，自治区某维吾尔族高级干部的孩子于内地大学毕业一年后，在找工作无门的情况下，拿到王乐泉批的条子才得到一个工作机会。

2、新疆是以封闭、互相隔绝的绿洲孤岛为主要特征的特殊地理自然环境。历史上，不同地理单元获得的国家投入差别极大，尤其是南疆维吾尔聚集区的城市化、工业化远远落后于汉族聚集的天山北坡地带。而南疆地理位置的偏僻遥远，北疆汉族聚集城市对维吾尔人的排斥，南疆剩余劳动力在转向“天山北坡经济带”（新疆的“天山北坡经济带”是天山北麓是新疆经济最发达的地区，这一地带是生产力高度集中的地区，是新疆现代工业、农业、交通信息、教育科技等最为发达的核心区域，集中了新疆83%的重工业和62%的轻工业，历年国内生产总值占新疆的40%以上，城镇、交通、能源等基础条件好）这一新疆经济最发达的地区时遭限制，更是增大了南疆农村剩余劳动力向城市转移的难度。

3、基础教育投入的严重不足。新疆在教育系统的投入上，南疆北疆差异极大，而在南疆，尤其是在中学部分，教育资源的分配又存在民族间的严重不对等，无论是经费的投入还是学校的数量，维吾尔族学生分得的教育资源都远低于其在当地的人口比例。此外，南疆的高中阶段教育入学率极低，其中重要的原因便是对基础教育的投入严重不足，像库车、莎车这样维吾尔人口集中的人口大县只有一所维吾尔语高中。这些因素都造成南疆维吾尔社会平均受教育水平严重不足，对从事现代农业和转入工业化造成了极大障碍，造成农村剩余劳动力进入城后，职业选项极少，只能被迫大批进入内地寻找发展空间。

4、“7·5事件”之后，新疆几乎所有的维吾尔聚居区都保持高压维稳政策，进入乌鲁木齐等北疆城市的南疆农民大批返回农村，基层政府采取严格限制人口外出的政策，令农村就业问题恶化。

建议和思路

维吾尔族的就业困境，是各种因素长期作用和积累的结果。要解决这一困境，或许需要一个涉及面极宽的立足长远的系统工程，无法一蹴而就。单纯借助国家财政力量的投入，人为创造一批就业岗位的思路，一方面大大加重了财政负担，另一方面，长此以往，维吾尔民族将成为一个全民靠救济为生的民族，令维吾尔人产生羞耻之心。

而我个人对于这一问题的系统性安排，有以下思考：

1、《民族区域自治法》中第二十三条有国家企事业单位少数民族就业优先的明文规定，即便考虑目前实际困难无法真正落实，也应逐步大维吾尔族就业机会，逐步形成国家行政企事业单位的就业安排必须有一定民族比例的制度。目前，新疆公共服务部门维吾尔等少数民族严重不足，像医院、邮局、银行、保险、公证、司法机关、市政等面向社会的部门，基本上都是不会维吾尔语的汉人，给维吾尔人日常生活带来巨大不便。

2、以政府积极引导等方式，促进区内人口的流动，缓解南疆农村严峻的就业压力和生态压力。譬如，有计划有比例控制地将南疆人口向兵团农场和北疆的城市工业带转移输送。与其自治区花巨大人力物力有计划地组织农村劳动力到几千公里之外、文化生活习惯截然不同的沿海打工，不如就近组织动员其向区域内转移。目前，新疆建设兵团人口流失严重，当地采取各种办法从内地吸引劳动力，这种人力吸纳不应对南疆剩余劳动力封闭。

政府积极组织引导区域内的人口转移，既可缓解南疆的就业压力，同时也可起到增加民族互相融入的机会，可消解维吾尔社会中普遍存在的兵团及北疆城市是“汉族人专门用来对付我们”的心态。

3、扶持少数民族企业家。解决新疆就业困境的最根本和长远出路，还是要靠市场化的方式，而非行政安排。张春贤书记赴任后，新疆在扶持少数民族企业家上明显加大了力度。建议可进一步展开一套着眼于提高少数民族企业家的现代经营管理能力的长期计划，通过与内地高校和沿海地区交流等安排，形成长期的少数民族企业家培训机制。此外，还应鼓励汉族企业家与少数民族企业家的合作，广泛形成共同的利益纽带。政府培养和扶持一大批民族企业家，是促进民族团结和谐的最便捷方式。

值得注意的一个细节是，少数民族企业家过多出现在政府组织的民族团结宣讲活动中，未必有最好的宣传效果。民族企业家的作用，不同于政府的组织动员力量。在政府搭建的舞台之外，他们应该更能有效地发挥作用。

4、加大对少数民族聚集区基础教育的投入。国家在这面积欠的旧账过多，但通过加大基础教育改变一个民族进入工业化和城市化的能力，五到十年就可有明显的改观。至少使得新增劳动力进入城市的障碍大幅降低。目前，政府在南疆大幅增大基础教育投入的同时，最需要克服的两个问题，一个是纠正业已形成的读书无用论，一个是纠正双语教育出现的严重偏差，消除人们的恐惧。

5、有计划地系统培养少数民族专业技术人才。新疆各少数民族严重缺乏专业技术人才，少数民族进入现代工业困难，创业能力也严重不足。建议自治区加大适应新疆以资源型国有企业为龙头经济特征的专业人才或初级专业人才的培养。如通过职业技术学校，增加少数民族进入矿业、纺织业、农产品加工业的就业机会，目前，新疆已展开相关工作，在维吾尔社会有很好的信心反馈。

建议自治区与沿海发达地区协作，有计划地培养一批少数民族青年技术骨干，使他们成为在新疆传播技术的种子和创业骨干。

6. 建设少数民族产业工人队伍。产业工人是工业经济发展的基本要素和重要力量，在加快产业转型升级、推动技术创新、提高企业竞争力等方面起着基础性、根本性的重要作用。目前新疆正需要大量的产业工人，但企业招不到合适人员的现象普遍存在。在新疆培养少数民族产业工人，建设一批少数民族产业工人队伍，可改变少数民族大中专毕业生就业渠道窄、就业观念局限的问题，提高少数民族就业率，并有助于少数民族向现代社会的转型。

7. 利用区位和地缘优势，扶持发展新疆本地文化创意产业，解决就业的同时，增加对中亚地区的文化辐射力。针对性地培养和扶持一批有可能在中亚地区有广阔市场的现代创意型人才和中小企业。中国在IT、动漫、广告传播等创意产业领域，对中亚地区拥有绝对优势，但汉族企业进入这些地区会遇到极大的文化和语言障碍，维吾尔族则拥有天然便利和优势，依托内地已经形成的技术优势，新疆完全有可能培养出对中亚具有强大辐射能力的文化创意产业。它可使目前中亚对新疆少数民族社会，由文化输入变成文化输出。这项工作做好，其意义不可估量。

二、“双语教育”问题

现状：

“双语教育”问题是除就业问题外，维吾尔社会反应最强烈的问题。新疆的双语教育，在推行过程中，实质上变成了一种单语（汉语）教育，它在维吾尔社会，被普遍认为是政府有意要建立一个以汉文为主导的“一种语文，一个源流”教育制度，从文化上消灭维吾尔族，以行政方式加快民族同化与吞并。而随着双语教育的强制推行，维吾尔语不仅在教育领

域，在行政、司法等诸多领域也处于不断被边缘化的境地。作为新疆的官方语言之一，维吾尔语长期以来并未得到足够的尊重与重视，维吾尔语应有的法律地位也未得到保障。

在实践中，双语教育中反应最多的问题，是造成大量孩子母语、汉语都没学会，教育质量严重下滑，少数民族学生无法掌握知识，对学校产生畏惧感。新疆的双语教育要求少数民族学生用汉语学习物理、化学、生物、数学等一系列课程，这导致维吾尔等少数民族学生无法理解所学内容，这也很大程度上导致维吾尔等少数民族学生的辍学率不断上升。此外，双语教育最直接的另外一个后果，就是大量有经验的维吾尔基层教师被迫以提前退休、或在学校从事与教学无关的工作的方式离开教师岗位，让一大批维吾尔族教师成为这个政策的直接受害者。

“双语教育”在新疆变成“单语教育”，引起的越来越严重的担忧和反弹，有可能酿成大规模的捍卫接受母语教育、确保本民族语言文化不被消灭的维权运动。而它之所以引起维吾尔社会巨大的文化消灭恐慌，另外一个原因与近些年来新疆民族文化和出版事业的急剧萎缩有极大关系。

维吾尔语的文化和出版事业的急剧萎缩，带来的深刻后果并非只是维吾尔文化的消亡和维吾尔知识分子的抵触，而是绝大多数人口居住在农村的维吾尔社会从此与现代文明完全隔绝。因为南疆社会整体极为落后，绝大多数维吾尔居民不懂汉语，环境因素造成各绿洲相对封闭，传播外部世界和现代资讯的书、报、广播、电视已与绝大部分家庭绝缘。

而维吾尔文化和出版事业的萎缩，意味着除极少数熟练掌握汉语的维吾尔精英外，传统维吾尔社会接触现代信息的路径被完全切断，在突然加剧的社会开放和竞争环境中，他们适应这种外部刺激的先天条件远不如内地的汉族传统社会。他们不但难于掌握现代社会知识，亦难于养成现代社会的健全人格，无法习得现代社会的理性、包容、开放的意识，极易陷入日益被现代社会抛弃的恐惧感和危机感中。传统社会的迅速解体 and 适应新环境的艰难，使人们很容易陷入愚昧、狭隘、野蛮和绝望的境地。

最近十多年来，传统维吾尔社会出现了历史上从未有过的犯罪率急剧上升、道德迅速瓦解、宗教极端主义盛行、文化保守主义抬头、对汉人的仇恨不断增加、相对贫困化日益加剧的恶性循环。很大程度上，正是因为这个原因。再加上民族政策的失误，让落后的、愚昧的、狭隘的、极端的、封闭的和狂热的思潮和观念乘虚而入，而这些正是滋生三股势力的温床。

靠反复宣讲民族团结、靠政府援助以及加速维吾尔社会的汉语化等措施，都不足以在维吾尔社会筑起反对分离主义、反对宗教极端主义、反对恐怖主义的堤坝，恰恰相反，容易被视为强化维吾尔民族意识、文化意识的维吾尔文化教育出版事业能真正兴旺发达起来，能跟上时代和历史的脚步，才是削弱三股势力滋生土壤的最长效手段。

因此可以说，维吾尔文化教育出版事业的落后，不但是维吾尔社会的敌人，也是汉族社会的敌人。

事实上，几乎所有的维吾尔家庭都希望自己的孩子能接受更好的汉语教育，都认为真正的“双语教育”来得太晚，但与此同时“双语教育教育不能以牺牲母语为代价”也已经成为维吾尔社会的普遍看法和主流意见。汉语作为国家通用语的特殊地位，不能作为语言同化或歧视的根源。多民族国家共同文化价值观念应该通过多元民族形式来表现，而非通过“大一统”，教育不能变成母语母文的刽子手。

而今天新疆的“双语教育”之所以变成“单语教育”，与“双语教育”的推进方式失之简单粗暴有关：

1、基础性和技术性准备（师资力量、设施建设投入）不足，未充分考虑地区差异，以一刀切方式推进；

2、在教学内容设置和课程安排设置上，未参考国内其他地区的成功经验，兼顾维吾尔学生接受本民族语言教育的需要；

3、以新疆各地现有的师资力量和基础设施配备情况和维吾尔学生的学习能力，事实上即使只是单语教育的目的也无法实现；

4、在“双语教育”推进的过程中，加剧了汉族学生和维吾尔学生教育资源分配的不公平。比如在阿图什市，汉族人口22725人，维吾尔族人口198217人，柯尔克孜族人口29186人，如果不算市区40公里外的市二中，只有三所高中，汉语学校一所（州二中），维吾尔语两所（州一中，市一中），维吾尔语学校每个班50人以上，而汉语学校只有30人。师资力量按学校投入的方式，拉大了汉族学生与维吾尔学生掌握和接受知识的差距。

建议和思路：

1、新疆需要真正的双语教育。在国内，吉林延边地区其实是“双语教育”一个典型的成功范例。可采纳其经验，对新疆的“单语教育”内容和课程安排进行重新调整。

2、加大对民族聚集区推进真正的“双语教育”所必需的硬件和软件投入力度，在教育资源的分配上，纠正民族间严重不平等的错误。

3、培养“双语教育”的师资力量。目前，“双语教育”最大掣肘是师资力量严重不足，而且这一现状很难在短期内改变，只能针对性对现有师资力量进行系统培训，逐渐减小或消除双语教育师资力量的地区差异。

4、在少数民族学生的考试选拔上，目前的高考加分制度虽然体现了对少数民族倾斜的民族政策，但在实践中，真正的获益者，多是并不需要分数照顾的少数民族学生，甚至是有门路、有背景的汉族学生。或可取消加分，把加分的空间代之以新疆本地多元民族多元文化知识测试的内容，对维吾尔学生来说，这不但其体现出我国在新疆推行的教育不忘本民族文化传统，亦可由此加深对新疆多民族多元文化的了解，形成更丰厚更具包容性的国家意识与家国情怀。

5、重视和加大少数民族文化和出版事业，扭转民族文化事业迅速萎缩的局面。在财政上，加大对民族文化和出版事业的投入和支持，加快维吾尔语对现代信息现代知识的追踪和跟进能力；自治区政府乃至国家，应当将在维吾尔农村社会推广现代社会生活和生产常识，纳入重点计划。

对民间的维吾尔文化事业，自治区应当摸索出一套鼓励和支持的办法，调动民间的积极性。此外，自治区应当对民族文化教育出版事业试行渐进体制改革，尝试引入市场机制或目标考核机制，调动现在人员的积极性和活力，避免继续目前人浮于事的局面。

6、自治区或国家，应当增大对维吾尔社会转型问题的专项研究课题和投入，鼓励更多的汉族学者尤其是内地学者的参与，甚至是国家学者的参与，为执政者解决新闻民族和社会问题提供有益的参考和智力支持。目前国内对此问题有价值的真正研究几乎是一片空白，学术空间盼能赋予更多独立空间。

7、有计划和目标地培养一个新型的少数民族高端知识分子群体，以专项基金的方式将之纳入国家计划。

新疆少数民族知识分子人才匮乏，甚至以严格的现代标准看，因新疆科研教育体制和人才培养体制僵化以及现有知识分子群体知识结构老化，新疆并无真正的少数民族知识分子群体。无论以促进新疆社会发展，少数民族发展，还是增加少数民族精英的国家认同来看，少数民族高端人才都是必须的。一个民族的知识分子群体越是能进入主流，则越会因为这种荣耀而增加对国家的认同和向心力。

三、宗教问题

现状：

七五之后，维吾尔社会宗教热情急剧上升，无论南疆传统社会，还是城市里的官员知识分子，甚至在北京，校园大学生群体中也开始悄悄出现了保守宗教的热潮。而且年轻人的比例比以往任何时候都高。部分人士观察到，在做礼拜时，经常能看到不少年轻人泪流满面一言不发。这是一个值得引起高度警觉的社会信号。

宗教是一个民族自身文化和民族认同中仅次于语言的标志，极端情况下，会是一个民族最后的精神避难所。

新疆宗教问题上，最严重的问题体现在两个方面：

1. 一方面是地方政府的严格管控造成极大反弹，南疆约2.4万个清真寺，每个清真寺有政府专门供养的神职人员，一个干部承包一个清真寺，负责不许外面的人、年轻人、名额以外的人礼拜。这种完全不考虑信众感受的严厉管控，耗费巨大人力物力，更在民间激发起极大不满。

2. 另一方面，与近些年来宗教政策的失败形成鲜明对照的，就是地下宗教活动泛滥。来自阿富汗、巴基斯坦等地的极端保守和封闭的外来宗教思想，以地下流传和渗透的方式，在新疆急速扩散——从极为醒目的衣着装扮者越来越多，就不难看出这股潮流的盛行程度。一些维吾尔知识分子私下惊呼，因为外来宗教的影响，维吾尔人的装扮已经不像维吾尔人，而像阿拉伯人了。

新疆从来不缺哈萨克文和汉文版的《古兰经》，而市面上看不到维吾尔文版的《古兰经》，这种对比容易让人认为宗教管理政策具有强烈的民族针对性。前些年，沙特国王免费送来了100万本《古兰经》，民间到处流传，结果96、97年出事，又把它收回来，现在地下出版商盗版印刷，一本卖50元甚至80元。

多数维吾尔族知识分子警惕和反对宗教极端思潮，他们也看到共产党通过无神论和世俗化教育，对维吾尔社会破除迷信、革除狂热、愚昧的贡献，但在今天，新疆实行的宗教政策，即使是在最反感宗教狂热的知识分子看来，也是令人反感的。

成因：

虽然今天政府对宗教的热情较以往已有了很高宽容度，但长期坚持无神论，对宗教问题缺乏系统研究，在遇到涉及宗教的问题时，政府易处于极为被动的应对局面。

具体到新疆，则忽视了宗教在少数民族社会的特殊地位，在处理宗教问题时，人们几乎很难分得清政府的社会世俗化主张与压制少数民族文化两者的界限在哪里。尤其是在伊斯兰教问题上，政府往往在专政机器的自信和对宗教问题缺少基本了解的恐惧之间剧烈摇摆。而97年以来，反“三股势力”成为地方压倒一切的任务，但具体操作过程中，反宗教极端主义却变成了反传统宗教，压制正常的宗教信仰。

近期，新疆政府在大力宣传“宗教极端思想”的危害，并极力防范其影响，极端宗教思想的确不可取，即便是从伊斯兰教的角度来看，宗教极端思想也是对传统宗教思想的一种扭曲。但是政府在具体操作中却往往一刀切，将维吾尔妇女蒙面和戴头巾、男子留大胡子等现象也一并归入极端宗教思想之列，禁止蒙面和戴头巾妇女、留大胡子男士进入事业单

位和公共场所等侵犯人权的现象不断发生，这在很大程度上导致维吾尔人与政府之间的对立，进而激化了维汉矛盾。

不可否认，新疆的确存在极端宗教思想问题，但需要强调的是，极端宗教思想在维吾尔社会从来都不占主流，宗教极端思想在维吾尔社会中的实际影响力极其有限。更为重要的是维吾尔族传统文化中，始终存在着抵制宗教极端思想的强大倾向。而像现在这样对宗教极端思想进行扩大化的想象和宣传，并在这一错误认识的基础上采取不恰当的治理措施，在客观上只会逼驱群众更倾向于宗教极端思想路线。此外，即便是批判宗教极端思想，也应当主要由在宗教学识上资深的、有崇高群众威望的宗教权威人士来完成，而不是世俗知识分子越俎代庖。更不应当把批判的目光放在民众衣饰、胡须这样的表象细节上。

在维吾尔社会面临的极端宗教思想这一问题上，以下认识尤为重要：1. 对宗教极端思想和行为的界定很重要；2. 反对极端宗教思想的目的应该是保护正常宗教活动；3. 维吾尔社会原本可以宗教与传统文化习俗的关系，但目前已经没有了权威人士和地位；4. 维吾尔社会丧失了自我道德约束和文化调整的平台；5. 积极的声音没有正常发出的通道；6. 官员为保乌纱帽，麦子杂草一起烧。

目前，新疆政府在以宗教领域为主的维稳和高压政策已经严重影响维吾尔人的生活，就业和流动，新疆在处理宗教问题上的思路 and 手段，若不加以改变，宗教问题恐将成为影响新疆民族矛盾和社会问题的最大原因。

建议和思路：

伊斯兰世界其实也都面临着现代化转型过程中的宗教难题，土耳其、马来西亚、阿联酋、埃及等国，在解决宗教问题与现代化转型上，各自都有成功经验。不妨像当初改革开放时期向西方学习标准和经验一样，借鉴这些国家在宗教问题上的成功经验和做法。

1、建立和完善关于宗教场所管理的制度性安排。宗教场所天然是一定社区的公共纽带，政府可借鉴国外经验，依照面积、人口或社区单元等制定标准，在便利居民信仰所需的前提下，一定范围内只允许建造一个宗教场所，而且必须配有获得官方资质认证的专业宗教人士，依照明确法律法规实施登记管理。以避免严厉管控下，老百姓正常宗教需求无法满足，结果以家庭为单位和场所的地下宗教四处泛滥。这种制度的设置和安排，不妨直接在宣传中明确取法国外经验（比如土耳其等世俗国家），以减少抵触。

2、建立和完善系统的对宗教人士的培训制度。没有权威而专业的宗教人士，人们就会私下向那些他们认为有宗教知识的人学习。专业宗教人士，必须经过一个完整系统的培训，获得官方的资格认证（比如伊斯兰教协会）。对他们的培训，除经过专业而系统的宗教知识学习外，还要有一些现代社科知识的学习，有意识地引导宗教人士向开放、发展和适应现代社会方向发展，尤其是国外宗教与现代社会互相适应与融入的经验和范例，使他们拥有更广阔和开放的视野。

关于宗教人士的系统培训和学习体系，应当有一个长远的制度性安排，可分批、分层级、有计划地通过在自治区、全国一级乃至国外的专业宗教学习研究机构的培训学习，逐渐培养一支有专业宗教知识同时又有开放视野的宗教人才。此外，可以加强新疆伊斯兰教经学院等院校与国内外的专业宗教学习研究机构的沟通和联系，发展自身的宗教研究能力。

3、公开引进和出版国外现代整理编纂的宗教书籍，满足社会的宗教学习需求。新疆今天几乎见不到维吾尔文的宗教书籍，人们私下阅读的维吾尔文宗教书籍，只能来自阿富汗、巴基斯坦以及沙特阿拉伯。其实，土耳其、马来西亚等世俗化成功的伊斯兰国家，一直在进行卓有成效的编纂整理宗教书籍，在满足宗教需求的同时，又积极有效地引导社会走向开放和现代。政府组织编译引进这些国家的宗教书籍，既可满足社会的宗教需求，又可堵住地下极端宗教出版物的市场，传播一种更温和、开放和包容性的宗教观念。

4、加大对宗教的研究和投入。中国是一个拥有巨大穆斯林人口的国家，但关于宗教研究，尤其是对伊斯兰的研究，依照现代学术标准，几乎是一片空白。中国应当有权威的伊斯兰学院，而且应当有权威的伊斯兰研究机构，政府应当鼓励非穆斯林学者也投入到宗教研究中来，它不但是宗教信仰和学术研究的需求，也是社会发展转型的需求。此外，在宗教上的研究和投入，亦可增加中国在伊斯兰世界的发言权，由被动转入主动。

5、善于积极利用宗教在传统社会的影响力。在一个有着浓厚宗教传统的社会，宗教人士有着不可替代的社会影响力。尤其在环境相对封闭、经济相对落后、文化相对保守不发达的南疆维吾尔农村社会，在传播现代观念和知识方面，宗教和市场更有办法。

事实上，宗教界人士在同样在思考如何去应对社会转型问题，政府不妨创造条件和机会，让宗教界人士也参与到这个课题中，贡献出他们的经验、智力和知识，发挥出他们的社会影响力。宗教人士和普通百姓一样，不愿意看到动荡、混乱、仇恨的社会，宗教本身是向善的意志，宗教人士天然的是保守而非激进的人群，给他们适当的公共话语权而非压制其话语权，他们可用自己的语言做社会的安抚和止痛工作。

6、朝觐问题的透明化和公开化。朝觐是新疆在宗教问题上做得堪称极失败的一项。其实，朝觐只是虔诚穆斯林的夙愿，一个人会因为朝觐后拥有一定的社会名望，而不会因此变得极端或狂热。朝觐资格的认真审批，没有必要以封闭方式操作。关于朝觐，沙特每年都会对各国有限额限制，有幸获得朝觐资格的毕竟是少数，沙特每年给中国多少配额，中国的配额如何分配，完全可以用更公开透明的方式操作。目前的朝觐，在孳生严重腐败的同时，在新疆，也成为激发强烈民族情绪的重要原因。

四、民族隔膜与隔离问题

现状：

影响新疆民族关系的问题中，目前偶尔可以公开谈的主要是越来越强烈的民族心理隔膜。而比心理隔膜更严重但很少有人敢公开交流（实际在维吾尔社会内心有强烈抵触）的问题，则是物理上的民族隔离问题。

新疆物理上的民族隔离，指的是宏观上，汉族人生活地域的相对高度集中，其人口绝大部分都集中分布在三个地方，一是兵团，二是乌鲁木齐，三是石河子、奎屯为代表的天山北坡城市，它其实构成了一种物理空间上与维吾尔族人的隔离。

微观层面上，乌鲁木齐等少数汉族维吾尔族混居城市，也形成了壁垒极为分明的聚集区。尤其在七五之后，最新的新疆统计年鉴表明，2010年，新疆各民族杂居最大的城市乌鲁木齐，出现了明显的汉族和维吾尔族各自向本民族占优势的城区搬迁集中的现象。

这种“从对方民族聚集区撤离”的抉择，不像出租车拒载之类的民族歧视和隔膜行为，容易被发现并被制止，而它产生的历史影响也将是深远而巨大的，因为汉族和维吾尔族在生活空间彼此脱离，会加剧彼此的陌生感和隔膜感，某种程度上，它是一种不易觉察的巴勒斯坦化。

在新疆，与民族物理空间隔离相应的另一面，是身份隔离。汉族人几乎全部生活在城市或体制之内，而维吾尔人则绝大部分生活在农村或体制之外——内地的城乡二元社会，在新疆，恰好是汉族、维吾尔之别。这种民族隔离，对维吾尔社会的国家认同问题的影响不言而喻，事实上，它在维吾尔社会形成了一种强烈的巴勒斯坦和南非的联想，维吾尔人在中国是“非国民”或“二等公民”，而兵团则直接被视为加沙地带的犹太人定居点。这种身份隔离，被不少维吾尔知识分子称为“汉人在我们眼里就像是南非的白人，而我们则是南非的黑人”。

新疆的这种民族分布格局，在汉族人心目中，同样也形成了一种潜意识中对新疆的“二分法”，即他们（维吾尔人）的那一部分新疆（南疆），和我们（汉族）这一部分的新疆（北疆）。新疆并不是一个真正完整的观念共同体。

成因：

新疆这种民族人口分布格局的形成，主要是历史原因和制度原因。

新疆自解放后始在政府动员下大规模从内地移民，在当时的制度环境下，迁入新疆的汉族人，几乎全部拥有体制内身份，而且大都安排在兵团内，它有其特定的历史因素。此外，中央政府在新疆的工业投资和规划项目，也与前述内地移民项目相配套适应。

但在近几十年这些年的城市化的发展规划上，大力扶持和发展的项目，几乎全部集中于北疆几个汉族相对聚集区，南疆维吾尔社会几乎没有得到城市化发展的资源支持。而随着兵团城市化的不断加速，使得新疆在石河子、奎屯等城市外，又出现了一批诸如阜康、五家渠、铁门关、北屯等居民构成几乎全部是汉族人的兵团城市。而在“十二五”期间，兵团还将加快推进第五师的五星市、第四师的可克达拉市、第七师的胡杨河市、第十三师的红星市、第十四师的玉龙市的建市。而这些兵团城市长期以来排斥维吾尔等少数民族，使维吾尔等少数民族进一步边缘化。

这些制度性因素，无异将会进一步加剧汉族人与维吾尔人的空间隔离，加剧维吾尔社会的不公平感和“非国民”感，使生活在新疆的不同民族在生活中互相融入的机会更加降低。兵团通过加快城镇化正在撕裂新疆，使新疆出现更严重的种族隔离情况。和兵团的城市化相比，莎车县、墨玉县、伽师县等南疆地区的城市化建设，对缩小南北差距，实现各民族平等分享发展成果具有更加积极的意义。

建议和思路：

历史上，东南沿海的客家人、潮汕人与当地人聚族而居长期械斗，积百年血仇，但进入现代工商业社会后，社会的分工和利益纽带的联系，使之迅速互相融入，昔日的仇怨今日已不复再现。长远看，新疆的民族问题其实也可以类似的乐观态度看。但重要的前提，是消除或减少这种人为的物理空间的隔离，而非继续强化。

事实上，所有多民族国家，民族关系缓和的一个重要技术手段和指针，就是让这种物理隔离空间处于被打破或逐渐瓦解的过程。

1、不要再建立民族成分单一化的城市。新疆目前正在重点实施城镇化的一些城市，若按照既定目标实施，势将形成更多单一民族的城市。在新城镇的建设时，建议可因势利导转移部分南疆人口，利用政府之手，引导区内人口流动，形成新的民族杂居格局。在民族人口比例上，政府可在财力允许范围内和可操作的基础上灵活调控。

2、聚族而居是人类社会性使然的天性，但在政府可控的资源上，要尽可能地增加民族杂居和混居的机会。在这方面，可参考新加坡的经验，新加坡是一个多民族多元文化并存的新兴城市国家，为增加各民族的互相了解、促进宽容、开放的多元文化，利用住房分配机制，有意按人口比例使文化不同民族不同的人群形成杂居、混居格局，利用政府手中的资源充分实现民族混居和互相融入的机会。

像乌鲁木齐这种多民族混居城市，政府可在向社会提供政府安排的廉租房、安居工程、福利房时，尽可能地促成更多的民族混居社区，避免城市出现社区民族构成单一化的格局。此外，对干部、公务员、事业单位等国家可调整的群体，在工作机会和岗位的安置时，要

有意促进跨区交流，比如维吾尔族干部尽量安排在汉族聚集区工作上班，汉族干部尽量安排在维吾尔族聚集区上班，尽一切可能增加两个民族的互相融入和日常接触交流机会。

3、政府部门、社会公共服务部门，比如银行、公交、水电、保险等行业的人员，应逐步要求掌握一定程度的民族语言。公共服务机构的工作人员，能掌握一定的民族语言，会让少数民族从内心认为，政府并不只是汉人的政府，而是服务于本地各族人民的政府；对汉族工作人员来说，也强化了这样一个印象：新疆是一个多民族多元文化的民族自治区，它与内地纯粹的汉族地区并不一样。

五、少数民族干部和知识分子的信任问题

现状：

少数民族干部和知识分子整体上的不被信任，是新疆民族问题中一个极为突出且影响极大的问题。1997年7号文件其实是新疆民族问题的一个分水岭——中央认为新疆面临的最大问题是三股势力的威胁，到了新疆，一系列具体政策的指向很快就使整个维吾尔族变成分裂分子嫌疑，接下来就是维吾尔族干部作用和地位的迅速下滑。维吾尔族干部的边缘化又导致汉族干部在日常工作中处于一种微妙的互不信任状态中。

尽管今天的中共是一个超民族、超阶层、超利益群体的政党，但在今天的维吾尔族社会，一个普遍的总结和概括就是：汉人就是权力，权力就是汉人，汉人就是共产党，共产党就是汉人。

因为在现实层面上，维吾尔族干部整体比例严重偏低，厅局级实职岗位的维吾尔族干部更是少见，有些重要权力部门，比如财政、国资委、金融、公安则几乎没有维吾尔干部，在国营企业，这种情形就更为严重，人们甚至举不出新疆有哪一个国营企业有维吾尔族的一把手。

无论是在全国政协、全国人大、还是中共党代会，维吾尔委员和代表数量都很少、比例低，维吾尔代表的数量少，参政议政水平低也从一方面反映维吾尔族在中国的政治地位不断下降，不断被边缘化。

政治协商会议是具有中国特色的政治制度的重要组成部分，它被赋予了“参政议政”的功能，但无论是在全国政协，还是在新疆维吾尔自治区政协，维吾尔委员的比例都很低。新疆维吾尔自治区政协正副主席13人中，仅有4名维吾尔人，维吾尔自治区政协正副主席中维吾尔人数量少、比例低、地位低下。

第十二届全国政协委员中，仅有10名维吾尔委员，历年来呈下降趋势。维吾尔自治区新一届政协107名常务委员中，仅有27名维吾尔委员，仅占常委总人数的25%。维吾尔委员

的数量与维吾尔族占新疆人口（约47%）的比例和新疆维吾尔自治区的自治民族的地位严重不符。

而在今年召开的第十二届全国人民代表大会中，共有代表2987人，少数民族代表409名，约每27万少数民族中有一个人大代表。在少数民族代表中，维吾尔族代表仅25人，其中的23人来自新疆维吾尔自治区，2人是解放军代表团代表，约每40万维族人中才有一名代表。虽然少数民族代表比例高于少数民族在中国总人口的比例，但维吾尔族代表比例却恰恰相反，低于维吾尔族人口在新疆和全国的人口比例。

以上都可以看出，维吾尔人已经被排斥在权力核心之外，维吾尔人在中国的政治地位正在急剧下降。

解放初期，在少数民族干部问题上，中共首先碰到的是如何培养出一批合格胜任的干部梯队，但中共执政已历60年，少数民族干部的人才早已应当不是一个问题。少数民族干部培养不足，有长期因素，但人们认为，少数民族干部不被信任，则是与历史对比的结果。人们普遍认为，自1997年以来，少数民族干部的地位和受信任程度直线下降。它形成一个恶性循环，被边缘化带来不信任感，带来情绪和隔膜，这种隔膜又反过来成为少数民族干部不值得信任的理由。

少数民族干部在权力上的被边缘化，感觉不被信任，带来的问题是，相对汉族干部，他们普遍更胆小怕事，有话不敢说，私下议论牢骚。近10年来的高压，使新疆的维吾尔社会处于一种普遍无人敢说话的境地。邓小平曾说，群众的沉默是可怕的。但干部都不敢说话，其实更可怕，因为这些维吾尔干部对维吾尔社会的普遍情绪和心态往往有更准确真实的把握，这使得地方政府的决策越来越难听到来自维吾尔社会真实的声音。

与维吾尔族官员面临相同处境的，是维吾尔族知识分子。长期的社会高压态势，使本应敢言的知识分子群体集体噤声，甚至与过去相比，也谈不上社会贡献和创作，他们与汉族知识分子相比，批判性和社会责任担当意识普遍薄弱，尤其是与内地知识分子相比。

民族主义天然是一个民族精英的事情，而官员和知识分子是一个民族精英的集合，他们的观念会影响整个群体的感受，是一个民族既得利益群体的代表，也是一个民族理性和温和力量的来源。当以民族干部和知识分子为代表的维吾尔族精英自身的处境日益逼仄之时，愤懑、压抑、委屈的民族主义情绪不可能不经由他们向整个社会蔓延。

维吾尔族干部的存在，体现的是维吾尔自治区政治的合法地位问题。如果张春贤主政新疆，最终维吾尔族干部的地位和维吾尔族知识分子的信任程度，尚不能恢复到1997年之前的水平，则维吾尔族精英可能彻底丧失信心，甚至陷入绝望。因为，张春贤给相当一部分人带来信心，他们一直认为，导致今天维吾尔族人不被信任，是个别领导人专政思维下，反三股势力扩大化的结果，而非全社会汉族对维吾尔族的不信任。

成因：

1、对民族干部的培养不足。

努力选拔和培养一批少数民族干部，是中共早几十年民族政策中一个重要组成部分，在少数民族地区教育相对落后、社会相对不发达，人才相对不足的情况下，为落实民族政策，大力选拔和培养了一批少数民族干部。

不过，这种延续下来的少数民族干部的选拔标准和培养方式，目前可能落后于时代要求。具体而言，在政治可靠的基础上，能力、视野、知识结构等综合素质同样非常必要。目前在人才的系统培养上，对于新疆明显落后于内地地区的这一现状考虑不足，尤其一些重要岗位，可能对干部的观念、知识结构、执政能力和意识有更高要求。

2、把正常的民族情绪和情感以及利益诉求，提高到了反分裂的高度，在不断强调反地方民族主义的同时，却忽视了反大汉族主义。在新疆，与忌憚地方民族主义相对的，是大汉族主义观念的盛行和抬头。

建议和思路：

1、民族情感是与生俱来的天然情感，同时又是可控和可引导和平衡的。就像承认不同阶层有其特定利益诉求一样，应当承认不同的民族有其自身的利益诉求，在此前提下，实现尊重民族利益和国家统一完整之间的平衡。尊重维吾尔民族情感，原本是一种默会的规则，应明确这种规则和逻辑。

2、整体而言，维吾尔族干部数量偏少，尤其是高端人才严重不足。应着眼于长远，培养一批少数民族高端干部人才。从新疆本地的发展着眼，尤其需要考虑大胆输送一批年轻少数民族青年干部到东南沿海地区挂职锻炼，深入学习。沿海地区代为培养少数民族人才，除了可直接输送先进观念外，本身也可增加少数民族精英与内地的情感纽带。

3、按照《民族区域自治法》，维吾尔语和汉语一样是工作语言，目前基本上没有多少汉族干部会维吾尔语，尤其是南疆地区的汉族干部不掌握维吾尔语，最为遭人诟病。政府应鼓励和培养地方汉族干部积极学习掌握一定的维吾尔语或其他少数民族语言的能力，并逐渐将之纳入干部或公务员的考核指标。中央公务员不在此例。

4、结合民族聚居特征，注意干部的民族比例分配问题。新疆的民族小聚居格局一时难以改变，但在干部的任免调动上，尽可能地实现交叉互换。在汉族人口占绝对优势的地区，可以考虑适当增加维吾尔族干部的比例；在维吾尔聚集的南疆，除汉族干部外，也可适当加大北疆哈萨克族、蒙古族等非汉族少数民族干部的比例。

5、培养一批高端维吾尔知识分子精英。目前新疆并未形成真正现代意义的知识分子群体。尤其在社科类领域上，维吾尔族高端人才少有进入中央和国家一级科研机构的。系统地培养一批维吾尔族高端人才，不但可以起到引领维吾尔传统社会实现现代转型的作用，也意味着让维吾尔知识精英逐渐拥有更为广阔的全国视野和格局，对提振维吾尔族精英阶层的信心功莫大焉。

6、设置新疆社会发展课题专项事业的研究。新疆社会发展的学术研究，严重落后于现实，而且由于新疆特殊的封闭性，本地关于新疆课题的研究，无论是理论工具还是思维方式，都稍嫌过时。甚至在一定程度上，新疆的有些学术研究已经只有替地方政策决策背书的角色。新疆的社会发展问题具有特殊的复杂性，事关全局，应当有国家一级的专项研究项目，既要能吸引到全国的优秀人才参与这项长期的研究，也应当让新疆本地更多知识分子，尤其是维吾尔族知识分子参与到其中来。

六、建设兵团问题

现状：

新疆建设兵团是今天最封闭最独特的组织体系，对兵团性质的描述，民间普遍说法是：是军队没军费，是政府还纳税，是农民入工会，是企业办社会。

对新疆生产建设兵团的作用和功能的评价，呈现严重的两极分化。官方和公开场合的活法，兵团不但是新疆社会稳定的保证和象征，而且是新疆建设精神的象征。但在私下场合则截然相反，对兵团的普通成员来说，很大部分人认为他们生活的日益相对贫困化和落后，最大的根源是兵团制。而在维吾尔社会，兵团则是民族对立的象征。

我们做的一个社会调查表明，在维吾尔社会，对在新疆的汉族人，因其身份的差异而有明显不同的态度，对新疆地方汉人感觉最亲近，对兵团的汉人最为抵触，对内地入疆流动汉人的感受，则介乎两者之间。

而事实上，绝大多数普通维吾尔人很少有机会能接触到兵团汉人，对兵团的现状也缺乏基本了解，甚至完全是误读。比如，很多维吾尔人完全是通过电视新闻画面来了解兵团，以为兵团人都生活在石河子那样美丽的城市，街道开阔，高楼林立，环境干净优美，生活条件远远优于新疆其他人群。而事实上，兵团大部分人生活在农场，与相邻的地方的汉族农村居民相比，兵团居民劳动强度大收入却更低，兵团职工连续多年在全国收入中排名倒数第一。封闭和日益的相对贫困化才是其真实的生活现状。

维吾尔社会对兵团的抵触，恰恰来自官方对兵团政治功能尤其是反三股势力作用的不断宣传。

兵团设置之初，有军事、政治、经济三大功能。今天的大环境下，军事功能早已不存，政治功能则被突出强调。它的政治功能被总结概括为三项：1、维持社会稳定反分裂；2、促进民族交流与团结；3、有效管理自身的发展存续。

其实只有前两条才是有价值 and 意义的。但目前兵团的现状看，这两条功能也早已不存。在官方各种出版物中，维持社会稳定反分裂的功能，反复举的例子只有参与平息1990年阿克陶县巴仁乡“反革命武装暴乱”，但事实上邻近兵团的民兵只是被动员，而未真正有效参与。

今天的情形下，一旦有事，应当动员的是武警部队，采取动员建设兵团民兵这种特殊手段，政治上极不适宜：为何汉族老百姓在维吾尔人闹事时拥有行使武力镇压的权力和任务？它只会起到给民族矛盾火上浇油的效果。更不能不提的是，兵团今天的实际情况，已使兵团几乎完全丧失了应急时期立即动员组织准武装力量的可能，因为不但基层团场并不掌控青壮劳动力的去向，且青壮劳动力本身就流失严重。

至于促进民族交流与团结的功能，更是无从谈起。在中国，封闭性的体制与地方原本就容易形成巨大的心理隔膜，譬如内地三线企业与地方的互相隔离，北京的大院社会与胡同社会的互相隔离。兵团的体制性封闭特征为中国之最，它与周边地方汉族社会本身就隔膜极大，在民族交流与团结上，维吾尔社会将兵团视为民族交往隔离的象征，本身就很能说明问题。

而兵团的现状则可概括为：在政治功能上，不但丧失了反分裂能力，也失去其必要性；在财政上，成为沉重的财政负担；在社会功能上，面临着严重的人口流失压力；在经济上，面临着兵团在籍人口贫困化的窘境；在法律地位上，始终未解决其准确的定位甚至是合法性问题；在民族关系上，是民族对立象征；在制度建设上，是中国目前计划经济最后一块根据地，家庭联产承包责任制，在全国其他地方推行已历30年，但在兵团却始终无法实施；在身份定位上，依然是党军政企合一但又什么都不是；与地方关系上，则始终未厘清和协调理顺过。

成因：

兵团本质上是古代边屯方式的现代版，是特殊历史时期特殊制度下的产物，它是60年来中国最能体现出计划经济时代特色的组织体系。它存续至今，虽有特殊周边环境的因素，但最终决定性的因素只有两个，一个是观念认识，一个是既得利益集团问题。

兵团存续至今，组织机构冗余庞杂，一个社会、一级省级行政单位，应有的机构它都有——除了没有人大和政协，甚至在团场一级都有电视台，兵团制供养着一个很大的人群。兵团制目下缺少骤然裁撤的可能。因为兵团制早已与对特定历史成就的肯定紧密联系在一起。

但兵团的存续，不能不考虑如下几个问题：

- 1、反分裂这个任务是否需要非国家正规武装组织来承担？是否需要一种特殊的社会组织体系来产生威慑作用？它是否真的能完成这个任务？
- 2、如果前一个问题成立，那么如何看待兵团事实上造成的民族对立和民族猜疑？如何比较其政治得失。
- 3、兵团背后显然意味着中央政府的支持，对它的反分裂功能和震慑功能的大力宣传，不言而喻地意味着中央政府并不相信汉族以外的少数民族，这种政治代价是否值得？
- 4、新疆问题越来越引起国际关注，而兵团体制天然容易被解释和描述为武装移民集团组织，兵团若长期存续，那么该如何解决其现代身份的问题。
- 5、无论从何角度，兵团体制与今天中国社会的现状格格不入，假如新疆内外部环境没有根本改变，它是否需要永久存续。

建议与思路：

- 1、无论是从技术操作上还是从现实可行上，兵团制都很难做到短期内撤并，甚至它带来的问题会比解决的问题更多。但应有将兵团制逐步退出历史舞台的安排和考量。
- 2、肯定兵团在特殊历史时期垦荒保边疆中的贡献，但应适当逐步弱化兵团反分裂的作用和震慑分裂势力的宣传，因为在实际效果上，它只会起到与民族团结相反的效果——在维吾尔族社会，是不被信任，而在兵团汉人，则是维吾尔人不可信。
- 3、在兵团制大体不动的前提下，依照各地不同的情况，逐步完成城镇化，在已完成城镇化进程的地方，可试点推进地方与兵团两张皮分离的改革试点，摸索出兵团在城镇化后地方化的经验。
- 4、人口流失问题应当从土地制度上着手解决，拿出系统方案，理顺目前土地为国家所有，同时又长期为兵团、师、团场和职工个人占有、使用、收益和分配的体制性矛盾。只有在土地与个人之间建立明确而持久的支配关系，才能解决人口流失问题，否则兵团的维持成本会越来越高昂。
- 5、兵团面临的财政的困局，用划拨优质地方矿产资源给企业的办法并非长久解决之道，考虑到兵团本身的体制僵化，这种划拨多少带有逆向改革的思路，从经济角度看，未必是良策。

6、兵团应当发挥其宣传中促进民族交流和民族团结的政治功能，在应对人口流失的问题时，吸纳外来人口的目光，应当尽可能转向新疆本地，为区域内剩余劳动力的转移发挥其应有效用。

7、兵团在农业生产技术上，相对地方拥有无可比拟的优势和丰富经验，中央或地方财政可通过拨付特别经费的方式，在兵团电视台设置维吾尔语节目和其他公益传播方式，向维吾尔社会传授其农业生产技术，改变其自成体系的封闭格局以及在维吾尔人心中的传统印象，为推动民族交流和团结做出贡献。

七、政府执政能力和公信力问题

现状：

新疆经济和社会发展水平与内地有极大差距，而各级政府机关的观念意识，更远远落后于时代，亦与新疆面临的复杂社会治理要求相去甚远。

在内地尤其是沿海地区早已不见的阶级斗争和专政思维，在新疆不同地区依然程度不一的存在。相对内地，新疆保有更多计划经济色彩，各级官员更习惯简单粗暴的行政命令，农民种地种什么由当地干部说了算，并不只是兵团的普遍现象，最近一两年，在部分地方的农村农民才有了经营的自主选择权，南疆维吾尔农民依然习惯将乡政府称为公社，因为很多人没有明显感觉到社会体制已发生了巨大变化。

新疆干部队伍法制观念极为淡薄，乌鲁木齐等新疆发达地区，干部的意识与内地发达地区，明显存在代差，而南疆地区，干部的观念意识又与乌鲁木齐等地存在明显代差，七五时期抽调大批南疆干部到乌鲁木齐维稳，其行为之简单粗暴，甚至连乌鲁木齐的干部都大为惊骇。

发生在韶关“626”事件中的新疆劳务输出，原本是一个积极、有价值的尝试，但在动员过程中，类似内地八十年代拆房、牵牛、收回土地的强制行为时有发生，基层执政能力的低下，使之一开始就处于强烈的猜疑和抵制之中。

尤其是在南疆，汉族干部几乎就是汉族人的形象代表，这些人的治理方式不当，会直接将官民矛盾变成民族矛盾。

由此不难判断，新疆干部素质问题，是决定新疆诸项政府能否顺利推进的决定性因素之一。

此外，张春贤还面临着重建政府的社会形象考验。它包括两个方面，一个是政府的公信力，一个是政府是否能让人相信，今天不会轻易因言获罪。

前者，从6·27事件到扎针事件，无论是维吾尔社会还是汉族社会，自始至终谣言满天飞，它固然是民族矛盾长期积累和互不信任的结果，但也体现出当地政府长期对新闻和信息的方式，使任何人都对政府的说法丧失了基本信任。

后者，则是新疆特殊的法制环境下，言者动辄得咎，而且动辄重刑。这种高压氛围的恐惧目前依然存在。

成因：

新疆地处偏远，计划经济又占据绝对主导成分，社会发育明显晚于内地，新疆最近二十年来周边政治环境的巨变，又天然使得各级地方政府的专政思维紧绷。

此外，新疆基层政府承担了极大的转业军官的就业任务，军转基层干部比例极高，长期“一线斗争”观念的传帮带与军人作风相结合，形成了新疆基层干部特有的管理模式。尤其是南疆基层条件艰苦，基层干部的选拔，政治过硬是首选标准，至于观念意识以及综合素质，并不在考虑之列。而且条件所限，新疆几乎很难对散布各地的基层干部有系统轮训机会。

而1997年之后，全社会逐渐进入一种反三股势力的高压紧张状态，它进一步强化了基层干部的专政思维。在处理社会矛盾和民族矛盾上，倾向于快刀斩乱麻，惟务果断坚决。

建议和思路：

- 1、大力肃贪。新疆官员的腐败方式比内地大胆放肆，手段和性质往往也更为恶劣。让百姓重拾信心，惟有首先肃贪。
- 2、对干部队伍进行系统性的普及法律法规和加强执政能力和文明执法的轮训，同时辅以各种公开便利的社会监督举报的方式，督促新疆官员意识和观念的提高改善。
- 3、增强社会信息透明度，学习内地部分先进地区的经验，给当地媒体以更多的空间和尺度，形成一个良好的社会监督氛围，提振民气民心。
- 4、干部交流时，多从东南沿海开放地区和北上广等发达地区调派和吸纳干部，减少从内地北方来的干部，用先进地区的观念和意识影响和推进本地观念的改变。

5、在公务员和干部选拔上，注重综合素质、眼界、阅历等因素，少强调政治过硬或听话可靠等因素。

6、适当时机，释放一批被滥抓滥捕滥判的知识分子，如新疆经济日报的海莱提·尼亚孜、中央人民广播电台记者买买提（海莱提是出身于军队大院的知识分子，75之前一再主动向当地政府预警），向维吾尔社会传导一种积极和善意的信号，纾解其压抑悲观的情绪。

八、大汉族主义问题

现状：

宪法序言中关于民族问题，曾言：“维护民族团结的斗争中，要反对大汉族主义，也要反对地方民族主义。”在毛泽东时代，“地方民族主义”和“大汉族主义”这个词在民族关系时会同时出现，但今天“大汉族主义”这个词则完全从日常用语中消失。

我们国家一直宣称既反对“大汉族主义”，也反对“地方民族主义”。但为“大汉族主义”被抓的基本没有，丢官倒台的也少，少数民族人口占中国总人口比例不到10%，在文革前十七年却有几十万人因为“地方民族主义”被抓。

在现实中，“大汉族主义”却比过去任何时候都要强烈而且公开，尤其是“反三股势力”成为一个时期新疆各级政府工作重心之后，大汉族主义以维护国家统一和社会稳定的面目出现，无人敢有异议，指责大汉族主义情绪流露，就会变成民族分离主义倾向。它在民间层面和官方层面表现各有不同。

近年来，对维吾尔人的歧视愈演愈烈，并已全国范围内制度化。在维吾尔人因其身份在就业、办理护照、租房、住宾馆、出行的诸多方面屡遭歧视，国内很多机场甚至设有新疆专用安检通道。

在新疆本地，往往汉族人称维吾尔人为“缠头”、“维子”，到内地，则无论是宾馆住宿登记、乘坐飞机火车等公共交通工具还是上网吧，都会遭遇歧视性对待甚至公开拒绝，往往服务人员还振振有词：公安部门有规定，你们不可以登记。有此遭遇者，下至普通学生、打工者，上至自治区高级官员和专家学者。至于网上言论，则更为极端，自称“皇汉”，称少数民族为“胡种”者比比皆是。

而官方的大汉族主义，常见的一些说法，往往言者习而不察，比如炎黄子孙、龙的传人、华夏儿女，往往被用作全体中国人的代称，但维吾尔人谈到祖先乌古斯汗或狼图腾，则被认为是民族分裂意识。此外，七五后，新疆各行政事业单位组织学习，为驳斥“新疆是维吾尔人的新疆”的狭隘观点，主讲学者往往强调汉族人比维吾尔人的祖先更早到达新疆，其逻辑虽与被驳斥逻辑如出一辙，但以官方身份出现，其宣讲目的与效果截然相反。

前述只是维吾尔人感觉到社会日益不公和缺少对其文化和情感的尊重。

在公共服务上，这种伤害对普通人造成的伤害和不便就更为严重，仅以姓名身份登记问题为例，各种身份信息填写的表格，几乎不考虑大部分维吾尔人不懂汉语，只列汉语姓名栏目，即使是填写汉语音译姓名，也往往不考虑维吾尔族姓名习惯，造成无法填写表格。在户籍电子化问题上，部分地方出台政策，只允许维吾尔人在常用姓名列表内选择名字，不在表格之中的名字则不予登记。

更严重的问题，是维吾尔社会对民族政策中大汉族主义色彩日渐浓厚的恐惧。政府强力推进的双语教育和维吾尔文化事业的急剧萎缩，让维吾尔社会普遍认为，官方的民族政策越来越像民族同化政策。从社会的公开场合，尤其是在网上，也不难发现汉族社会一种普遍的公开观点：只有加速同化维吾尔人，才能解决新疆的民族问题。

而近期越来越多出现的以民族政策检讨为名出现的否定民族区域自治和重新调整民族概念的理论探讨，无不给人以强烈的大汉族主义观念将成为中国民族政策主流的印象，它在维吾尔社会激起了强烈的危机感和恐惧感，动摇了其国家认同感。

民族的自然融入，民族文化的多元相处共存乃至互相影响，是历史趋势，没有人会真正反对，但正是基于大汉族主义强制同化政策的恐惧，越来越多的维吾尔人开始对内高班、汉语教育心怀恐惧，私下以强化民族意识、民族文化以及宗教回归的方式进行抵抗。

建议与思路：

- 1、政策上逐步落实和尊重民族区域自治，尊重和保护多民族和多元文化共存的现状；
- 2、对于公开的民族歧视言论和行为，应当参照国际通行办法，制定详细的禁则，逐步建立和完善一套保护民族正当权力、反对包括民族歧视在内的身份歧视的法律法规，用法律手段保障少数民族在就业、公共服务和文化等的正当权益，消除那种随意的民族歧视，在此基础上，逐渐形成全社会在文化和习惯上的一个反身份歧视的“政治正确”价值体系。
- 3、政府应组织专家学者系统研究讨论，确定哪些官方常见说法容易引起误解或伤及民族情感，通过这种讨论，形成一种社会反思，纠正某些习而不察的带有种族主义倾向的说法，譬如黑头发、黑眼睛、黄皮肤这种说法，在西方社会，会被认为是一种不妥当的对种族特征的公然宣扬。
- 4、官方应当对反思和检讨中国社会的大汉族主义和民族主义现象，在处理民族问题上，不要只强调地方民族主义和民族分裂主义，而不强调大汉族主义。至少应当允许社会对大汉族主义、极端民族主义的自发反思和讨论，无论作为一个多民族多元文化的大国，还是

一个正在崛起的大国，今天中国社会强烈的大汉族主义和民族主义，都不是一种社会主流心态健康的表征。

5、理论上，56个民族都是中华民族一员，则华侨和海外华人，就不应当仅是指汉族，事实上，政府对海外少数民族裔一视同仁，会收到奇效。譬如最近一年多以来，驻巴基斯坦大使馆开始主动慰问联系当地维吾尔裔社会，结果，此后在北京留学的维吾尔裔巴基斯坦学生张嘴闭嘴就是“我们海外华人”为祖国的建设如何骄傲自豪—过去，“海外华人”这个字眼从来不会有海外维吾尔人使用，因为它看上去是专属于汉族人的。

九、民族区域自治与反国家分裂

现状：

建国之初，中国先后通过宪法以及民族区域自治法等法律体系，确立了一套以民族区域自治原则和民族平等为基础的民族政策体系，它不但相较旧中国是一次根本的飞跃，而且也明显在整体观念上领先于当时的西方国家。民族区域自治制度是公平分配尊严和权力的制度，是把国家想要的、民族想要的东西统筹兼顾的一种体制机制，但在执行和落实环节上出了问题。

民族区域自治法作为基本法也已经颁布近30年，但还没有自治区一级的贯彻实施条例。在民族区域自治制度上长期打白条、不兑现的现象尤为突出。

民族区域自治问题并未真正有效落实有文化、经济以及特殊时代的政治环境等原因，但维吾尔社会反映民族区域自治未得真正落实的声音并不显著，既有当时权力观念和意识未苏醒的原因，也有维吾尔社会未觉得正当权益未严重受损的原因。

而最近一、二十年来，至少在新疆，民族区域自治的有名无实问题愈发严重。落实民族区域自治的各项立法工作迟迟无进展。宪法和民族区域自治法中，关于少数民族的就业、文化保护、干部使用、宗教信仰等问题的明确规定，无法得到有效落实，前述民族问题，本质上正是民族区域自治相关规定根本未被重视，维吾尔族权益未依法得到有效保护的原因。

在民族区域自治条例和民族自治法实施细则始终难产的同时，又出现了一个全新的问题，使民族自治的前途更加扑朔迷离。

今天，关于民族区域自治问题，不是讨论如何落实民族自治，而是讨论民族自治的存废问题。尤其是拉萨314事件和乌鲁木齐75事件以来，以马戎、杨圣明为代表的一批学者，在检讨民族政策和反思苏联解体问题时，公开否定和反对民族区域自治，并以消除民族分离意识为由，提出了一种类似“民族取消论”的观点。

在民族学专家们公开质疑和宪法中的民族区域自治时，却鲜有人敢公开站出来捍卫民族区域自治，更不用说要求真正落实民族自治。它在实际上会造成一个效果：公众认为取消民族自治是国家的意志，是强制同化的公开表示。今天的客观气氛也形成了谁敢公开谈论落实民族自治，谁就是在主张民族分裂。

在学术上，只有一种声音，并不意味着这种声音反应的是社会实情。以75事件前，杨圣明的新疆民族问题调查报告为例，这份调查报告宣称，维吾尔人的国家认同程度高于汉族人的国家认同，对跨民族婚姻，绝大部分维吾尔族与汉族均支持态度。报告最后强调，认为新疆有严重民族问题的观点是危言耸听。但我们的调查与此完全相反，维吾尔族社会的国家认同度不容乐观，而且跨民族婚姻实际上在各个民族都是被反对和抵制的。

公开场合没有了维护和落实民族自治的声音，其实是极为可怕的。因为少数民族内心里其实呼唤的是真正的民族自治，如果没有了民族自治这个选项，就意味着只有两种安排，要么是取消民族自治被强制同化，要么是民族独立。

以反对分裂为名，取消民族自治，是一种极为有害的观点，它事实上意味着把少数民族中越来越多的人从绝望中推向了非理性的独立。妨害和危及中国的统一与完整的，不是民族自治，而是取消民族自治。

某种程度上，新疆反民族分裂问题，就是落实民族区域自治与民族分离主义的赛跑。

思路：

迄今为止，多民族国家处理和解决民族关系的路径，几无例外都是区域自治，无论是历史上形成的多民族国家（典型如欧洲的瑞士、西班牙、比利时、英国、法国等国），还是移民中形成的多民族和多元文化国家（譬如加拿大的法语区）。

例外的国家，只有美国和马来西亚（比如华人）这种少数国家，因其多元民族和多元文化成分是后来逐渐融入，未形成不同民族集中居住的区域。

但今天马戎等学者给中国开药方时，却反复强调以美国这个国情与中国迥异的国家的经验，显然是错误且危险的。

分离主义几乎遍及世界各个角落，在西方发达国家，法国有科西嘉问题，英国有北爱纷争，西班牙有巴斯克和加泰罗尼亚问题，加拿大有魁北克分离运动，日本有琉球复国运动……乃至在美国也有好几十个分离组织。

今天还没有一个国家找到可以完全消除分离主义的办法，但通过发展经济，落实民权，制度设计，运用法律手段，不断使其边缘化和非暴力化，增强向心力，维护国家统一，消解国际化压力，却有颇多成功案例。

或许最值得借鉴的是西班牙。1970年代末，西班牙告别威权主义后，巴斯克和加泰罗尼亚分离主义运动突然爆发。尤其是种族和语言与主体民族差异巨大的巴斯克分离运动，甚至到了全民主张分离的程度，极端组织不断制造暴力事件，但1979年10月，平衡各方利益的《自治条例》提交给加泰罗尼亚和巴斯克两地选民，各自有接近90%的人支持。今天，在分离倾向最严重的巴斯克，64%的人反对独立，在加泰罗尼亚，这个数字则高达80%。

而常被中国学者视为经验教训的南斯拉夫，却鲜有人强调更真实的一面：即原本南斯拉夫的民族分离倾向远不如西班牙严重，但主体民族塞尔维亚人，只在乎如何与其他民族争南斯拉夫的蛋糕，并不在意国家完整。狂热的塞尔维亚民族主义对国家分裂起了很坏作用。

解决新疆民族问题的根本出路，在于真正落实宪法关于民族区域自治的相关规定，取得民族自治与国家统一之间的平衡。

建议：

- 1、尽快颁布和实施《新疆维吾尔自治区民族自治条例》和《民族区域自治法实施细则》等配套落实《民族区域自治法》的相关法律法规，从制度建设上使民族自治有完善的法律保障。

民族自治条例是自治地方自治权的最基本体现，而迄今为止，新疆自治区和所辖的5个自治州、6个自治县的相关自治条例无一出台。相比之下，延边朝鲜族自治州的相关立法工作早在1980年代中期就已完成，这里也可算得上是中国实施民族区域自治效果最好的地方。

- 2、在民族区域自治问题上，应当允许维护国家统一完整的民族区域自治的讨论，它是实践新疆民族区域自治与国家统一之间求得平衡的前提。

- 3、在现行的体制内，渐进落实新疆的民族区域自治地位，至少应当制定一个目标，逐渐使维吾尔族的就业问题、文化保护问题，干部的任用问题、宗教信仰问题等达到一个较为理想的状态，缓和当前极大的民族情绪和民族矛盾。

最后，中央实施援疆政策时，除应改变重经济、轻政治和文化的思路外，还应避免单一的经济输血功能，而忽视对当地经济尤其是维吾尔社会经济造血功能的扶持。目前援疆建设更多体现为内地央企和内地大资本的进入，而鲜见本地资本尤其是少数民族资本的机会。

某些地方已出现了外地资本对本地资本的挤出效应，这种苗头值得警惕。因为它不但对本地就业改善无多，甚至直接伤及本地工商阶层的利益，其后果会比浪费巨大几无收效的援藏投资（见靳薇《援助政策与西藏经济发展》）更严重。