

# 民族社会学研究通讯

普考通

## SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：

中国社会与发展研究中心

北京大学 社会学人类学研究所

中国社会学会 民族社会学专业委员会

第 147 期

2013 年 11 月 15 日

\*\*\*\*\*

### 目 录

#### 【调研报告】

新疆对口支援项目实施情况的调查分析

马 戎

流浪儿童何以“流浪”：对新疆流浪儿童成因与对策研究

阿里木江

#### 【网络文章】

无“文化战略”，无新疆稳定

王 强

十年后，回顾新疆“内高班”

热依莱

【报刊文章摘引】刘世哲：“民族理论政策热点问题的讨论与启示”

☆☆

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China  
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

## 【调研报告】

# 新疆对口支援项目实施情况的调查分析<sup>1</sup>

马 戎

2010年5月中央召开了新疆工作座谈会，明确了今后几年中央部委、中央企业和部分省市对口支援新疆的方针，明确了对口支援的具体省市，对2015年、2020年新疆人均地区生产总值、城乡居民收入和人均基本公共服务能力、区域协调发展等方面都提出了具体要求，中央的决心和支持新疆发展的力度很大，对新疆发展工作的各项要求十分全面，如果各级政府在每个具体项目的实施过程能够按照中央新疆工作座谈会的精神和要求切实加以落实，新疆的社会稳定、民族团结、经济繁荣是完全可以实现的。

中央新疆工作座谈会的召开，是自2000年中央开始实施“西部大开发”发展战略、中国周边国际态势发展和2008年乌鲁木齐发生“7.5事件”等一系列形势演变的大背景下，中央稳定和发展新疆的重大战略举措。新疆工作的核心内容之一就是在加快社会经济发展的过程中大幅度改善民生，促进和巩固新疆的社会稳定，增强新疆各少数民族对国家和中华民族的凝聚力，达到新疆长治久安，并使新疆成为中国西部发展和向中亚、南亚辐射的重要枢纽。

2010年8月和2011年7月，我们先后在南疆喀什、阿克苏、和田三个地区开展实地调研，重点是对口支援问题，在实地调研中了解到一些当地开展“对口支援”工作的情况和干部的反映，在此基础上根据这些观察和访谈提出对新疆对口支援工作的几点思考。

## 一. 目前新疆城乡各少数民族民众反映最强烈的社会问题是就业问题

我们对一个地区的社会稳定与发展形势进行分析时，最为重要的一个方面，就是深入倾听、关注和分析社会基层民众所表达的核心议题和反映最激烈的议题。几年来我们在新疆各地的访谈中，所听到的维族知识分子、大学生和普通民众谈论最多、最集中的问题是就业问题。新疆城乡的就业问题涉及到几部分人：

### 1. 大学、大中专毕业生

新疆自2000年以来大学连年扩招，新疆普通高校1998年招生12880人，2008年招生74670人，增加5.8倍。大学扩招直接导致了大学毕业生人数的急剧增加。2000年新疆大学毕业生只有11,220名，2005年增加到37,920名，2011年增至67,219名，这种增长速度远远超过就业市场对大学毕业生的需求。同时降分扩招进一步降低学生质量，也使大学毕业生在就业市场上的声誉逐步恶化。

我国的大学生就业已从原计划经济体制下的政府分配转变为激烈的劳动力市场竞争机制，当前人才-劳动力市场提供给民语学习毕业生的就业机会极其有限。汉语和专业两个方面的低水平导致少数民族学生毕业后普遍面临就业困难。一些汉族和回族毕业生在新疆找不到工作，可以转到甘肃、宁夏、青海等省区就业，而维族学生因语言（和生活习惯）问题很难赴内地就业。近年新疆大学生就业形势极为严峻。

大专毕业生的就业困难体现在两个方面，（1）就业岗位紧缺，公务员与事业单位招聘竞争激烈，应届大专毕业生就业率低，待业的历届毕业生不断积压；（2）许多政府机关、国有企事业单位甚至民营企业在招聘人员时只招收汉族，进一步引发维族毕业生的就业困难和维族民众的不

<sup>1</sup> 本文是作者2010年承担国家民委民研中心课题“援疆项目实施社会效益追踪评估”研究成果的部分内容。

满。

## 2. 城乡初中、高中毕业但没有升学的待业人员

2008年新疆有223,944名没有升学的初中毕业生、135,240名高中毕业生和38,993名中专和职业中学毕业生进入劳动力市场，总数达到40万人。由于新疆的“计划生育”工作长期对当地少数民族实行优惠，近年才开始实施“农村3孩，牧区4孩”政策，因此新疆农村富余劳动力在人口中的比例显著高于内地汉族农村。从汉族农村外出谋生的农民工规模，就可想像新疆农村富余劳动力的就业需求状况。

据阿克苏地区劳动与社会保障局介绍，2010年该地区农村富余劳动力为7.6万人，其中92.8%为少数民族，已转移安置3.7万人。但是五年内预计将毕业初中生3.3万人，高中生4918人，都需进行就业安置。这些农村富余劳动力有许多已流入城镇，这些游荡在城乡社会的青年闲散失业人员，是自己家庭的经济负担，是社会上各类犯罪事件的主要参与者，也是境内外敌对势力积极争取的对象。新疆农村贫困问题和部分城镇居民贫困问题与这些青年的失业密切相关。如果今后能够有效地将待业人员的比例降下来，就业人员所在家庭的经济状况和人均收入必然得到明显提高。

## 3. 援疆对口支援的核心目标是什么？

如果新疆工作最重要的目标是在社会经济发展进程中达到社会稳定、民族团结、经济发展，那么在近期几年中，就必须把新疆各族人民最关切的就业问题解决好。我们觉得，衡量新疆工作和各省市对口支援效果的指标中，必须增加“**就业率**”和“**农村居民收入水平（提高速度）**”这两个最基础的指标。而这两个指标又彼此密切相关，在农村，几乎家家都有中学或高中毕业生待业，在城镇，许多家庭都有高中或大中专毕业生待业。就业问题解决好，这些家庭的收入就会有明显提高，社会矛盾也可得到缓解。

以阿克苏地区为例，地区发改委提出“十二五”期间的主要工作任务，是加大“六大支柱产业建设”（石油化工、煤化工盐化工、钢铁冶炼、矿产资源开发利用、棉纺织产业、农副产品深加工），并对各项产业提出要求达到的生产指标（炼油、乙烯、化肥产量，钢产量，纱锭数量等）。虽然工作规划中也提到要“进一步开拓就业渠道，……千方百计增加就业岗位”，但是并没有提出各个时期降低失业率的具体指标，实际上是“软任务”。

根据该地区“技能人才培养建设专题研究组”的报告，依照地区发展规划，到2015年和2020年，煤炭企业需在目前人员基础上分别增加4,000人和3,000人。如果按照自治区确定的建成1千万锭的“新疆纺织工业城”，阿克苏纺织企业现仅为6,000人，在2015年、2020年需要分别达到2.4万人和8万人。

以当地城乡待业劳动力（2010年统计维族占92.8%）的汉语能力和基础技能来看，除非组织较长期全面的汉语和就业技能培训，维族待业人员进入这些以先进技术和管理水平建设的新兴企业就业的比率很小，这从近十几年南疆新建企业在当地招工的情况看得很清楚。假如真的按照地区政府的规划和对口支援省市的支持下把这些新型现代化企业建设起来了，那么大部分新增就业岗位很可能将提供给内地引进的技工和农民工，大多数本地待业劳动力将在笔试、面试各环节中被淘汰。从企业管理、培训效果、工作效率、经济效益的角度看，聘用内地讲汉语、有一定技能、适应工厂集体劳动的汉族农民工，确实比聘用本地汉语不熟练、宗教与文化习俗不同、不太适应现代工厂劳动的维族青年更加合理。从企业的角度看，这是无可指责的理性选择。

但是新疆的社会稳定和民族团结是一个比企业经济效益更为重要的问题。在新疆的社会经济发展、对口支援工作，不能只算“经济帐”，不算“政治帐”。经济上效率最高的发展方案，GDP和税收成绩最好的方案，未必是达到新疆社会稳定和民族团结的最佳方案。我们设想，如果阿克苏“纺织工业城”建成了，就业的8万职工中只有1万是当地维族，其余7万是来自遥远内地的汉族农民工，而且企业的高中层甚至基层管理人员绝大多数是汉族，而同时本地还有7万维族城

乡青年失业，那么这个地区的社会分层结构中就会出现“汉族是收入高的管理层和企业职工，维族大多数是失业者而居于社会底层”这样的现象，那时，民族关系就很容易被人们解读为“阶级关系”，保持社会稳定和维护民族团结将更加困难。

如果南疆在对口援疆项目的支持下，建立起一大批现代化企业，GDP 增长和税收效益很好，但是当地维族民众的就业问题并没有得到明显的改善，有大量待业人员游离在这些现代企业的院墙之外，同时由于与经济发展连带的物价和房价上涨甚至使本地维族民众的生存处境更加艰难。如果出现这样一个发展模式，那么南疆地区的新建企业越多，GDP 越发展，经济越繁荣，当地的民族关系非但不能改善，而且很可能会持续恶化。

#### 4. 中央领导对“促进就业”的明确指示

胡锦涛同志在新疆工作座谈会上讲话中特别提出“要把促进就业放在更加突出的位置，全面推进就业行动计划，创造更多就业岗位，政府投资项目优先吸纳当地劳动力就业，支持劳动密集型企、中小企业及第三产业发展，鼓励在疆企业吸纳当地就业困难人员就业，鼓励新疆机关事业单位在同等条件下优先录用少数民族人员，鼓励新疆大专院校毕业生到乡镇、村就业尤其是到困难地区的农村基层就业，组织新疆劳动力自愿到内地务工经商。要提高各族群众就业能力，加强语言、技能、法制培训，做好就业援助工作，解决好大专院校毕业生、下岗失业人员、农村富余劳动力就业困难问题，及时解决零就业家庭就业问题”。“要加大扶贫开发力度，扶持人口较少民族发展，继续把困难地区作为扶贫开发的重点地域，实施连片扶贫开发，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，到 2020 年基本消除绝对贫困现象”。

既然中央领导人在讲话中已经把“促进就业”放到如此重要和突出的位置，我们的各项工作和每个具体援疆对口支援项目在立项时就应当把“政府投资项目优先吸纳当地劳动力就业”放在首位。

## 二、援疆项目的确定机制问题

在南疆各地调查期间，许多教师和民众向我们反映当地大学毕业生和农村青年的失业问题，地区劳动与社会保障局也介绍了他们面临的严峻形势。那么，为什么这些援疆项目没有把解决就业问题作为立项的首要考虑呢？

### 1. 援藏项目社会效益的经验及其对援疆项目的启示

我们在总结中央援藏项目社会效益时，曾总结出几个方面的问题：

(1) 在项目选定与实施中体现的投资无计划，造成脱离当地实际的“生产能力过剩”及“投产即亏损”等现象。

(2) 援藏项目的立项过程，缺乏严谨的论证程序和透明度。

(3) 对口支持省市官员追求 GDP、形象工程的“政绩取向”。

(4) 西藏各级政府对援藏项目立项缺乏思想和知识准备，在立项过程中完全处在被动地位。

(5) 许多基建项目由支援省市提出，并由支援省市的公司承建，“肥水不流外人田”，对本地企业成长和民众就业几乎没有贡献。

(6) 西藏本地政府部门对援藏项目立项，缺乏必要的责任心来参与论证，“不要白不要”。

(7) 援藏项目的运作机制体现出“特殊的计划经济”和“特殊的市场经济”相结合。传统“计划经济”体制存在官僚主义、不考虑经济效益的弊病，这些弊病最鲜明地体现在今天的“援藏项目”中。必须定期完成一定规模的“援藏金额”，这是中央政府和对口支援省市的“计划行为”。而项目的“招标”过程又走的是“市场竞争”的程序，使本地竞争能力较弱的基建企业（如果本地企业具有较强的竞争能力，也就不需要“对口支援”这种特殊政策）无法参与这些项目。由于“援建者”和“受援者”是两个不同的单元，双方考虑问题的角度各不相同，结果是任何一方都没有真正去考虑这些项目的客观合理性和实际效益。

新疆的经济发展基础和与其他地区的交流比西藏的情况要好，自然资源和能源的条件要好，但是立项机制和运行过程也有可能出现援藏项目中的类似问题。在南疆各地实地调查过程中，我们感到这些问题同样存在于新疆本地政府和发改委领导的头脑中，也存在于援疆省市的具体工作中。我们在座谈中感到内地省市对口援助指挥部的汉族干部们对新疆的历史和社会现状、对民族宗教问题几乎没有概念，很少意识到在立项和发展中需要慎重考虑民族问题。

### 3. 由援助省市直接派干部在南疆担任一把手的利与弊

我们在阿克苏市了解到，市委书记由对口支援的杭州市政府委派，该市发改委主任、财政局长、城建局长等主要政府部门的一把手将由杭州干部担任，这使许多本地各局各部门的干部人心不稳。这种由对口支援省市直接委派新疆地方干部的做法很可能弊大于利。

(1) 沿海省市干部不了解新疆历史、本地民族关系、宗教问题等地方发展特点，不熟悉党和国家的民族政策和宗教政策，很可能在设计制定项目时忽视这些项目的实施可能对当地民族关系带来的直接和间接影响；

(2) 沿海省市干部比较熟悉对外开放、市场模式的经济发展规律，熟悉招商引资、批地批项目的有关程序和过程，重视经济发展速度和财税效益，“时间就是金钱，效率就是生命”，这种开拓精神和发展经验对南疆是有促进作用的。与此同时，也必须注意到这些沿海省市干部虽然对当地发展经济有些办法，但是各开发区使用劳动力的主体部分是外来农民工；如果沿用珠江和长江三角洲的做法，通过劳动力市场机制来解决劳动力需求问题，这种大规模引进汉族农民工的做法，在南疆地区必然引发激烈的民族矛盾；

(3) 南疆发展外向出口型加工业的条件（口岸条件、外贸市场的规模和稳定性）与沿海省市很不一样，发展经济和改善基础设施必须因地制宜，而本地干部长期在这里工作并思考这些问题，熟悉本地情况和过去的尝试实践，他们的经验需要得到重视。

(4) 即使是以“改善民生”为目标的基础设施（幼儿园、供水工程、卫生院等），在设计中如何不脱离本地现有基础和客观条件，避免“华而不实”的面子工程，使其可持续并真正得到民众赞许，也需要充分尊重本地干部的意见。

(5) 把重要部门的一把手换成沿海省市的汉人干部，这对当地的少数民族干部（甚至汉族干部）都会带来冲击，很容易被看作“内部殖民”的做法而遭到内部和外部的批评。

鉴于以上几个方面的利弊，建议在进行这种干部安排时需要特别慎重，要广泛听取各方面的意见。组织受援地州政府和对口支援省市政府有关干部组成“联席会议”，共同商定重大决策方案，在实施各具体项目（一个企业、一个工程）时根据实际需要任命一位本地或对口支援部门的人员担任项目负责人，配上另一方的副手，同时建立可以对项目实施随时进行讨论、反馈、监督的机制，这样可能效果会好一些。

### 4. 关于立项工作的具体建议

(1) 援疆对口支援项目的评估指标体系中，应当增加对“就业率”贡献的指标，并视为最重要的评估指标。同时应增加“农村居民收入水平（提高速度）”这一指标。这是衡量社会民生问题的最重要的评估指标。

(2) 援疆“民生项目”的立项，要特别注意该项目对当地少数民族人员就业的直接贡献，不能把项目和投资主要集中在基础设施建设上。

(3) 自治区机关单位进行人员招聘的方式，需慎重研究决定。

最理想的方式是不明确提出“民族成分”的要求，但在实际操作中使少数民族在被聘用人员中占有适当的比例（参照应聘人员中的民族比例），这种做法可以淡化“民族意识”，在实际操作中使少数民族不感到受歧视。如果暂时做不到这一点，就需要在招聘中把“维族”、“少数民族”的比例提高到汉族同样的比例。目前有些单位招聘中的“汉族”岗位明显高于“维族”岗位的做法，需要及时调整。

4. 现在北疆地区的哈萨克族人士对当前援疆对口支援项目资金的分配方案感到不满，因此，中央在高度关注南疆发展和社会稳定的同时，一定也要关注北疆等地区的发展需求，要注意地区之间的平衡，在投入方面，要对为维护稳定做出贡献的地区做出有奖励性的倾斜。

5. 建议在援疆各省市负责援疆工作的干部和常驻当地“援疆指挥部”人员中举办“新疆历史、民族问题与发展形势”的系列研讨班，请长期研究新疆社会经济发展和民族问题的专家学者授课并组织讨论，介绍新疆的地理历史、当地民族语言宗教和传统文化、近年民族关系发展态势，介绍国家的民族政策，这对加强沿海省市援疆干部的知识结构和问题意识会有所帮助。

6. 建议各对口援疆省市不要轻易改动新疆各地原有地名。在对口支援的基础设施项目中，许多传统地名（街道、广场、村落等）被援建单位改成“江苏大道”、“南京路”等等，当地干部和民众对此有意见。一些设施如属新建，可与当地商议共同取名；如果是改建或扩建，最好不要以援建省市的地名命名。在援疆对口支援中，希望对口省市不要在援建项目旁边树立“感谢某某省市的大力支援”的“感恩碑”。参照西方援建项目的惯例，在建筑物门口的墙上挂一个 0.4 米宽 0.6 米长的铜牌，说明一下出资单位和建设单位比较适宜。

7. 建议中央和自治区援疆对口支援的领导机构对援疆项目的立项机制做出明确规定，并设立监督机构。立项的前期论证一定要充分，应当多吸收专家学者和人大、政协中熟悉地方情况的老干部参与意见，在此基础上提出项目规划草案，向社会公布，征求意见与建议。中央和各省市拿出的援疆资金是纳税国民的钱，必须用好，要兼顾社会效益和经济效益，因此，重大项目立项讨论的时间要宽松，集思广益。慢一点，也比走弯路要好。

8. 对口支援省市对新疆受援地区直接委派干部担任地方机关一把手的做法，建议对这一做法的利与弊给予充分和慎重地研究。

#### 四、援疆项目的管理问题

##### 1. “援疆项目”的主管部门是发改委，政府其他部门很少参与

各地州援疆项目的牵头单位，一般都是受援地州和对口援疆省市的发改委。在受援地州政府发改委（或地区行署）下面，设有“援疆工作办公室”，向上与自治区发改委的“援疆工作办公室”进行工作联系，在本地与各援疆省市的“指挥部”进行沟通。这样的机构设置有利于与各级发改委负责规划实施的其他中央与地方投资发展项目之间的协调和统筹安排，可以避免重复建设。但是各级政府的其他部门（民宗委、教育局、劳动与就业培训局、民政局、人事局等）很少参与这些项目的立项论证和管理工作，似乎“对口援疆”工作只是发改委一家的业务。

我们接触的各级政府发改委人员主要是年轻汉族干部，在交谈中感到他们有一定学历，熟悉国内建设项目管理办法，但是对当地的民族问题、宗教问题、社会问题接触很少，缺乏知识与经验。而各级政府机构特别是基层地县的民族宗教管理部门、劳动就业部门、教育部门、社会保障福利部门长期的工作对象，即是当地基层社区的维吾尔族知识分子和民众，特别是民宗委系统多数是少数民族干部，与当地少数民族知识分子和居民有较多日常联系。因此，对于当地民众最希望政府设立哪些项目？目前拟议中的援助项目在当地民众中会产生哪些反响？民众对这些项目是支持、怀疑还是反对？如果对某些项目持怀疑态度，那么主要是基于什么原因？对于这些问题，长期在这些部门工作的干部可以提供重要参考信息和建议。

另外新疆社会科学院、新疆和北京等地各高等院校都有一些长期调查研究新疆社会问题和经济发展的研究人员，他们与各族知识分子、学生接触较多，了解民间议论的话题和群众的态度，在长期实地调查中积累了对新疆基层社会的理解分析，也有一些有见地的研究成果，这些学者可以向政府部门提供来自民间和学术界的一些反映和建议。所以，如果援疆项目立项和论证过程中能够吸收民宗委、劳动局、民政局等部门人员和社会科学界学者参与，有关的立项决策可以建立

在更加客观和全面的基础上。

## 2. “援疆项目”内容和论证过程缺乏透明度，不关注民众的“知情权”

现在新疆各地区援疆项目的立项程序为：2010年各援疆省市的“指挥部”与受援地州的发改委协调，提出项目规划方案，其间也会征求政府其它部门的意见。各援疆省市发改委和省市领导批准后，上报新疆自治区发改委，再上报国家发改委，国家发改委对项目整体方案组织“部际联席会议”审议。但是除了最后国家层面的“部际联席会议”这个环节外，整个过程很少看到政府其他部门和社会各界的参与。

中央和各省市的援疆项目几乎完全是民生和经济发展项目，并没有需要对外保密和不希望社会了解的敏感内容，完全可以在立项、论证、实施过程中增加对社会的透明度，广泛征求政府各部门、各级人民代表、政协委员、学术界、社会各界人士的意见与建议，一方面可以达到集思广益、兼听则明的效果，尽量避免决策失误；另一方面因为社会各界自身即参与了项目论证，充分发表了意见，即使在实施中出现没有预期到的问题，社会各界的批评也会带有自我反省的色彩，而不会简单地指责政府的决策失误。

在现代社会，涉及地方与民众利益的建设项目（特别是重大项目）的立项需要在社会上组织公开讨论，广泛征求民意，使纳税人和利益相关群体的意见得到充分发表。这样使政府和社会公众共同承担决策失误的风险，有利于社会稳定和提高政府的威信。现在许多对口援疆项目的细节仍在修订过程中，建议自治区、受援地州对当地的主要援助项目向社会各界予以介绍，并组织各界人士参与讨论，吸收那些有益和可行的建议，对这些项目进行补充完善，这样可以避免使政府在未来对项目评价出现歧义时陷于被动。

## 3. 对“援疆项目”的立项和建设，各援助省市之间缺乏沟通协调

在南疆喀什地区，有4个省市（上海、山东、广东、深圳）共同参与喀什的援助项目，各自负责援助的县在地理位置上相互交错。例如在以喀什市为中心半径约60公里范围内，既有分属上面4省市支援的喀什市和疏附、伽师、疏勒、英吉沙4个县城加兵团农三师，又有由江苏、江西两省负责支援的隶属柯孜勒苏自治州的阿图什市和阿克陶县城，共有2市5县和1个兵团师部。在这样一个城市、县城密集区内规划与实施建设项目，非常需要充分考虑当地的土地、水、能源、劳动力、各种原材料以及产品销售市场的资源现状和发展前景，从成本、效益和可持续性等的角度，在基础设施建设、房地产开发、教育机构、产业园区、服务业和商贸发展等项目的地理布局进行统筹规划，避免重复建设和未来对资源和市场的恶性竞争。这才体现出“科学发展观”的精神。

但是我们发现各省市设在喀什的指挥部之间很少联系，各自规划与实施各自的项目。据上海市喀什“指挥部”的同志介绍，他们只能考虑如何在上海负责援助的4个县的规划项目中，避免彼此重复。例如在中专技术培训项目中，上海这在4个县扩建或新建4所中等专科学校，每所学校设立的培养专业方向各有侧重。但是其它援疆省市在喀什下属邻近各县中专学校建设项目中有哪些专业设想，上海市“指挥部”不清楚。新疆地广人稀，二、三产业很不发达，宝贵的“援疆资金”如果没有得到最有效的使用，造成重复建设和浪费，是非常可惜和遗憾的。

另外，在援疆省市内部，也把中央分配给本省市的受援市县进一步分配给自己下属的市和地区，如浙江省负责援助阿克苏地区，浙江进一步把下属10个市、地区和阿克苏下属10个市、县结成低一层级的“对口支援”：如杭州市对口支援阿克苏市，宁波市对口支援库车县等。浙江各地区在产业发展方面各有特点，在各自援助的立项中也难免有各自的“小算盘”，同样存在一个彼此协调、统一规划的问题。

据自治区援疆办公室所介绍，在项目实施中也出现了补助标准不一致的问题，造成群众的不满。如2010年河北援助巴州和静县的“定居兴牧”工程标准是每户投资24万元，2011年的标准下降了一半。湖北援助博州的“定居兴牧”工程标准2010年是每户投资7万元，2011年的标

准只有 1 万元。福建援助昌吉州的“定居兴牧”工程标准是每户投资 3 万元，（农区）“安居富民”工程每户仅补助 1500 元。名称完全一样的工程，同一年在不同地区的补助标准不同，同一地区不同年份标准不同，农区和牧区标准不同，当地农牧民自然有意见。在这些补助标准上出现的悬殊差距，恰恰说明援疆省市在各地区之间缺乏沟通和协调，立项和具体补助标准的最终确定，过于简略和草率，在实施前没有经过充分的讨论和协商。如果这一立项机制没有得到切实改善，这样的现象今后仍很难避免。

#### 4. 各援疆省市各自规划建设彼此重复的“开发区”

我们发现，许多省市在各自的援助地州首府城市附近，规划设计了类似沿海“招商引资工业园区”的开发区项目。在喀什市区附近，我们看到广东、上海、深圳各自规划的“开发区”。广东开发区中有“广州新城”、“大学城”、“深圳百货城”“美食街”、“天津城”、“温州小商品街”、“阿凡提主题公园”等部分，其中“广州新城”占地 408 公顷（6000 亩），约占开发区总面积 3200 公顷的八分之一。广州工业城总投资达 30 亿元，今年已经招商签约的 27 家企业中，绝大部分来自内地，只有一家本地维吾尔人经营的企业。这样的结构很难使当地民众和维吾尔精英们认为这样的开发和当地民众有什么关系。

上海开发区中有由月星集团开发的类似的“上海新城”（5000 亩），其中有五星级宾馆、建材家具商城、商品房住宅区、精品学校等。从规划材料来看，完全是沿海大城市“招商引资工商业开发区”的思路、结构和规模。深圳市承担“喀什特殊经济开发区”的规划与建设项目，提出在喀什建设“国际航空口岸”使之成为“连接中西亚的重要航空中转基地”，“推进中吉乌等铁路规划建设，开展国际铁路集装箱专列陆桥联运”，建设“综合保税区”和“专业化、规模化的仓储企业”等宏大项目。目前喀什市区人口仅 35 万人，2005 年喀什地区农村人均年纯收入 1,699 元，约为全国平均水平 3,255 元的一半，毗邻的中亚国家民众收入也很低，在这样的贫困地区的民众怎么可能具有支撑三大开发区的消费能力？

据上海指挥部的干部讲，开发区许多部分是由企业主导的商业开发，资金不是“援疆项目”经费。但是在当地土地资源的获取方面，这些开发区同样是由援疆省市出面交涉、给予支持的。一些沿海城市的大地产商认为中央既然把深圳设立为“经济特区”，就会陆续出台许多配套的优惠政策，当地的房地产有极大的升值空间，所以在援疆省市政府和喀什政府两方干部为追求“政绩”的支持下，这些开发商放手圈地。喀什市郊的这些土地原为农田，维族农民为了支持政府的开发计划，在政府的动员下让出了土地。但是假如招商引资没有达到预期的规模，没有经济效益，平整后的大片土地长期闲置，那么肯定又会有新的社会问题产生出来。上海、广东、深圳等省市在制定各自几千公顷的开发区规划时，是否进行过协调统筹？这是人们必然提出的疑问。

同喀什的情况相似，浙江省在阿克苏也规划了“浙江工业园区”，占地 200 多公顷，计划投资 80 亿元。现在土地已划定并完成征地过程，计划 2011 年底建成。估计各对口援疆省市在其他地区也规划有类似的开发区。这些开发区是否经过充分论证？如果征地后长期达不到预期效果，会在当地引发什么样的社会问题？中央和地方政府对此都需要慎重考虑。

自 2010 年 5 月中央提出要在喀什建设“经济特区”后，喀什市区的商品房价已经翻番，物价也随之攀升。这给当地购房、租房的各族居民带来极大的经济负担，出现不少怨言。加上喀什老城区改建中的一些具体问题已经使部分利益受损的民众感到不满，十分不利于喀什的社会稳定。在内地城市改建和开发区建设中也出现一些矛盾激化的现象，在维吾尔族聚居的喀什地区，这些问题应当尽力避免。

### 五、援疆项目的具体分析

由于调查地域的限制和有关资料获取的难度，我们仅以浙江、深圳、北京三个省市的“援疆项目”的内容进行分析。



## 1. 浙江省 2010-2011 年在阿克苏地区的“对口援疆”项目

浙江在阿克苏的“指挥部”，已有人员 333 人，其中干部 130 名。中央要求援疆项目金额达到浙江省同年地方财政收入的 0.5%，2011 年的资金规模按照 2010 年基础计算，中央要求第二年须在第一年的基础上递增 8%。2010 年浙江援疆试点项目立项 26 个，至 2011 年 6 月，投入资金 30,506 万元。

在 2010-2015 年期间，浙江省将提供“援疆项目”总经费 176 亿元，其中 160 亿元提供给阿克苏地区，16 亿元给兵团。从 2011 年 7 月得到的介绍看，浙江省对阿克苏地区“2010-2011 年援疆项目总数为 252 个（含全额投资类项目 63 个，资金补助类项目 62 个，设备器材类项目 11 个，智力援助类项目 116 个），项目总投资 465,133 万元，累计计划投资总额 409,787 万元，安排援助资金总额 176,988 万元”。对于“计划投资总额”和“援助资金总额”之间的关系，以上介绍也没有说清楚。很可能浙江参与项目的计划投资中包括了中央和地方政府投入的其他资金。例如“安居富民”工程的住房建设，据介绍每户住房建设需要 5-6 万元，其中浙江省补助 1 万元，国家财政补助 1 万元，地区财政补助 1 万元，其余农户自己支出 2-3 万元。这也许可说明项目总投资和浙江援助资金数额之间的差别。

7 大“民生类”项目来看，占援助资金安排总额的 81.4%。这些项目的主体都是基础设施的建筑工程，也确实与当地城乡居民的生活和就业密切相关，应当能够得到当地民众的欢迎。但是还可以提出两个问题来讨论：一个是这些建筑工程的设计标准是否符合当地实际情况，是否存在“超标”或脱离民众需求实际的可能性？资金的使用是否发挥了最大效益？另一个问题是这些建筑工程（电力网线施工、饮用水管道施工、校舍和医院福利中心的建筑工程等）在多大程度上吸收了本地劳动力，对本地城乡富余劳动力的就业发挥了多大作用？如果这些项目对这两方面也给予充分考虑，那将达到更好的社会效果。

据浙江指挥部规划建设组的同志介绍，他们在当地劳动力雇用问题上也有考虑。属于浙江企业直接承接的基建项目，使用的本地劳动力比例约为 30%，由当地公司承建的项目，本地劳动力约占 50%。在由浙江“全额投资”的项目中，浙江的基建公司中标率较高。当地政府也有资金投入的 300-500 万元的小项目，多由与本地政府关系密切的本地公司承建。规模大的工程由于质量要求高和安全问题比较突出，大多由浙江公司承建。在招投标的过程中，反映出新疆本地建筑行业的基本素质问题，从新疆和浙江省来看，各自执行的规范和标准不同，“新疆要落后 10 年左右，很多投标的公司没有详细的清单概算。程序上没有达到基本建设需求”。因此浙江的援疆工程项目“只有引进（浙江）省内设计、施工单位”。在这些方面存在的差距，不是短时期内可以改变的，反映出来的是改革开放三十年来新疆与沿海之间在社会和经济发展方面积累起来的差距。但是经过十年“援疆项目”的实施，这种鲜明的对比应当促进新疆企业看到自己存在的差距并努力得到提高。在这个过程中，沿海省市“指挥部”和企业，不能简单地只从“效率”这个指标出发而主要由沿海企业承办工程，如果能够通过沿海企业和新疆企业之间的合作和联合来承包工程，那样就可以在工程设计和施工中带动新疆企业的“升级换代”，促进新疆本地企业的现代化发展。

阿克苏的“浙江工业园区”，引入“雅格尔”等纺织企业，预计可为本地提供一至两千人的就业机会，但是除了纺织业等轻工业企业外，其他企业很难雇用本地工人。浙江企业反映在雇用本地维族工人时，也出现存在文化差异的现象，如维族工人要求“每天支付当天工资”，而且第二天不一定再来上班，稳定性较差。浙江指挥部的干部介绍说，“本地工人对于现代企业的管理制度确实需要一个适应过程”，为此专门成立了“培训中心”对本地劳动力进行培训，企业要“招募、准备三班的（本地）工人，以确保一班的上岗率”。

在项目实施过程中也反映出一些其他问题，如温宿县总人口为 22-23 万人，该县上报需要由“安居富民”工程建房的有 6 万户，按户均 4 人计算，“几乎全覆盖”，肯定存在基层虚报现象。另外建材（如钢材）存在疆内企业垄断市场、排斥疆外建材（如钢材）入境的现象，造成垄断价

格，导致各地区基建项目的成本显著增加。这些建材的调配渠道和价格控制问题，需要自治区和国家发改委在实地调研的基础上统筹指导下，尽力加以协调和规范解决，不能任由市场自发地恶性发展。

## 2. 深圳市 2011-2015 在喀什地区的“援疆项目”

2010 年是深圳市“援疆项目”的试点期。主要投入 3 个项目：（1）喀什市第 18 小学的校园建设（3,570.88 万元），（2）喀什市城乡社会福利供养中心（5,246.09 万元），（3）塔什库尔干县人民医院（3,170.82 万元）。三项共计预算 11,987.71 万元（部分在 2011 年实施完成），都是直接与民生相关的建设工程。我们实地参观了已经正常开展教学活动的第 18 小学，教学楼、实验楼、操场的条件都很好，建筑面积 11,713.54 平方米，深圳提供的教学设施购置资金 450 万元，据说各方面的标准都超过了深圳市区的小学。但是在教育体制上，这是一所“民族小学”即只招收维族学生。民汉合校是促进民族交往的重要方面，“对口支援”项目建设的学校如果能够实行“民汉合校”，这些项目的社会效益和政治意义将更显著。但是当我们与深圳“指挥部”的同志们讨论此事时，他们说“从来没有考虑过这个问题”。

表 2 和表 3 是深圳市援助喀什市、塔什库尔干塔吉克自治县（简称“塔县”）的援建项目计划表。5 年期间（含 2010 年试点项目）共向喀什市和塔县提供 31.35 亿元。从相关项目计划表来看，各类项目的具体内容大致如下：

（1）“城乡住房”类：包括塔县“牧民定居”、“生态移民搬迁房”、喀什农村“富民安居”、乡村基础设施等，完全属于建设工程；

（2）“社会事业”类：除了学校、医院、市图书馆、市福利供养中心、塔县物资供应站建设工程外，还有社会工作服务（1,450 万元）；

（3）“科技和产业”类：包括产权交易中心、土地交易中心、投资项目评审平台、工程招标投标信息平台等服务系统，同时有“城乡统筹发展产业园区”（6,836 亩，33,348 万元）、农产品批发市场（10 万平米，5,000 万元）、旅游项目（980 万元）和商业步行街（1,500 万元）4 个建设工程；

（4）“基础设施”类：包括喀什新老城区连接干道（53,500 万元）、喀什生活垃圾焚烧发电项目（1 亿元）、塔县旅游景区设施（1,977 万元）三个建设工程项目；

（5）“基层组织”类：喀什基层组织阵地建设（7,800 平米，858 万元）、塔县基层组织阵地建设（88 万元），实际上是基层组织（街道、居委会办公用房）的建设工程；

（6）“培训项目”类：除了“喀什人才培训基地”（教学楼、学生公寓等，1,735 万元）和“喀什技能培训基地”（27,400 平米，6,000 万元）2 项属于建设工程项目外，其它喀什-深圳干部人才交流培训（7,000 万元）、双语师资培训（1,800 名教师，1782 万元）、在岗双语教师轮训（4,000 人次，240 万元）、塔县干部交流项目（500 万元）和塔县技术培训项目（500 万元）5 项属于人员培训，有利于提高当地干部、师资的素质和能力。

（7）“其他项目”类：喀什市和塔县的规划编制（分别为 1,320 万元和 500 万元）。

喀什市加塔什库尔干县的“前期经费”和“不可预见费”分别 7,200 万元和 8,600 万元。

（8）在项目明细表中，还有一类是与“喀什特殊经济开发区”相关的“统筹援建项目”。内容是开发区的总体规划（400 万元）、空间与城市规划（1,500 万元）、相关政策单项研究（100 万元）、招商引资专项经费（2,500 万元）、建设前期工作经费（7,000 万元）。共计 11,500 万元。所以，虽然指挥站的同志介绍“开发区”属于商业运作，但是政府从援疆经费中拿出不少钱来做规划和前期工作，开发区在很大程度上仍带有政府行为的色彩。

## 3. 北京市在和田地区的“援疆项目”

自 2011-2015 年的 5 年期间，北京市将向和田地区的 1 市、3 县和兵团一个师部提供 72.6 亿元。项目设置的结构与深圳市相似，各类项目的内容如下：

(1)“城乡住房”类：项目向一市三县 20 万户、十四师 5,317 户提供每户 1 万元住房建设补贴，改造一市三县 80 万平米、十四师 17.2 万平米的“棚户区”和山区 1,050 户定居地建设。此类项目占总经费的 55.2%。

(2)“社会事业”类：是占总经费 19.8%的第二大类项目。除了学校、医院、急救中心、疾病预防控制中心、社会福利中心等建设工程及设备配套外，还有健康普及项目（400 万元）、婚前检查（1,250 万元）、妇女“两癌筛查”计划（2,000 万元）、聘 50 名北京高校新疆籍毕业生在和田三年支教（900 万元），1,250 名中小學生夏令营（1,625 万元）等项目。

(3)“科技和产业”类：占项目总经费的 8.8%。既有治沙富民工程（6,000 万元）、农贸交易市场、旅游风情街、物流保鲜库、林果养殖示范园区等建设工程，也有“产业发展项目攻关”（2,000 万元）和“科技信息平台建设”（1,940 万元）等人员培训专项工作。

(4)“基础设施”类：占项目总经费的 7.2%。包括城乡基础设施（40,561 万元）、和田生活垃圾处理及墨玉自来水项目（20,40 万元）、安全饮水工程（3,500 万元）、河东工业新区基础设施（3,000 万元）、火车站站前物流园区基础设施（2,000 万元）等 6 个建设工程项目。占总经费的 7.2%；

(5)“基层组织”类：占项目总经费的 2%。村级基层组织阵地建设（4,762 万元）、农村党支部建设（1 亿元），实际上是基层组织办公用房的建设工程和提供活动经费的产业建设；

(6)“培训项目”类：占总数的 3.8%。除了“基层组织骨干培训基地”（2 万平米，9,500 万元）和“墨玉农民工创业基地”（1,000 万元）2 项属于建设工程项目外，其他如“首都专家服务和和田计划”（300 万元）、管理干部培训（14,990 万元）、和田籍毕业生北京培训计划（1,500 万元）都属于人员培训项目。与深圳在喀什的“培训项目”相比，北京在和田的培训项目中没有安排专门针对“双语教育”的师资培训。作为维族人口比例最高的地区，双语教育载和田的重要性是不言而喻的。这一现象应当引起北京市政府的重视。

(7)“其他项目”类：城市规划智力支援计划和重点项目、重点园区测绘规划（共 2,100 万元）。

(8)“不可预见费”：21,700 万元。

从以上数据看，北京市在和田的援助经费中占比重最大的是城乡住房建设，其次是社会事业，“民生项目”在各类具体项目中是最重要的组成部分。

## 六、“援疆项目”的结构分析

### 1. 援疆项目的“硬件”、“软件”结构分析

对比深圳市对喀什地区的援助计划和北京市对和田地区的援助计划，整体结构相同，这可能是国家发改委的统一要求。“城乡住房”建设费用分别占深圳市和北京市援助总金额的 34.45%和 55.2%，但是“培训项目”分别只占两市援助总金额的 5.7%和 3.8%。

我们注意到在北京市项目规划表内，有一项内容是“项目管理方式”，分为“交钥匙项目”、“交支票项目”、“设备采购”、“人员培训”、“定额补贴”5 类。

在北京市计划表中，“城乡住房”建设部分中有 83.5%经费属于“定额补贴”，16.4%属于“交钥匙项目”。在“社会事业”类支出中，只有 4.3%属于“人员培训”，各类硬件所占比例高达 95.7%，分别归为“交钥匙项目”（59.5%）、“交支票项目”（10.6%）和“设备采购”（25.6%）。在“培训项目”类支出中，也有 38.5%属于“交钥匙项目”。而“基层组织”类两个项目，都属于“交支票工程”。

在去除掉“没有分类”的“不可预见费”之后，在全部援疆项目经费中，人员培训部分仅占 4.4%，其余 95.6%都属于建设工程和设备购置。南疆地区的基础设施和沿海及中原省份相比，确实存在很大的差距，非常需要通过中央和对口省市的投入加以改善，这一点是毫无疑问的，也是

建设一个现代公民国家的物质基础。但是一个地区的真正的社会与经济发展，除了硬件条件外，最重要的还是“人”的发展。只有通过逐步使当地民众和青少年的眼界得到拓展、观念得到转变、知识和技能得到提高，当地的这些设施才会真正发挥作用。

在深圳援助喀什的项目中，“培训项目”占总经费的 5.7%，北京在和田的“培训项目”占项目总经费的 3.8%。此外需要指出，北京在和田地区的“援疆项目”规划中，没有提出与发展双语教育有关的项目，这是一个缺憾。现在南疆地区甚至在整个新疆，少数民族（主要是维吾尔族、哈萨克族）城乡青年的就业、大学生就业是最主要的社会问题，只要能够实现就业，就可逐步改变本人和家庭的贫困问题。张春贤书记近期推动的解决“零就业问题”的政策，在这里确实抓住了新疆社会问题的核心。当然，通过增加“社会公益职位”，可以解决部分人的就业，缓解民众的就业压力，但是这些公益职位自身并不创造价值和财富，不仅收入水平低，而且也与当地的经济没有直接关系。所以新疆以及国内其他地区的经济与社会发展，主要的财力和智力投入，还是应当放在人的教育和就业技能的培养方面。

“交钥匙工程”占北京在和田援疆项目经费总额的 50%，投入的资金数额巨大。据浙江驻阿克苏“指挥部”介绍，在阿克苏援助项目中，“交钥匙工程”占到 60%，另外 40%也主要是“交支票工程”。但是我们无法知道，当这些项目（医院、学校、福利中心、养老院、饮水工程等）完工并把钥匙交给当地政府后，对于这些机构今后长期的正常运转和日常维修费用的来源是否能够保证？是否有所规划？

我们在以往的“援藏项目”中看到不少这样的例子，医院施工完成、设备配齐并交付当地政府部门后，由于地方财政没有维修和运转的费用，许多基础设施无法充分发挥作用甚至部分废弃。这就好像买一辆汽车固然不容易，但是要保持这辆汽车正常运转并发挥作用，每年车辆的维修、保养、油耗以及司机的工资福利等更是一笔不小的费用。如果没有相应的后续经费来维修和保持运转，这些辛辛苦苦修建的基础设施非但不能正常发挥作用，有时反而成了“接受钥匙”单位的“负担”。

浙江驻阿克苏“指挥部”的同志也谈到类似情况。2010 年在一些乡开展了大队部办公室的“基层组织建设”项目，“建每个办公室花费 60 万元，每天平均只有 1-2 人在大队部呆着，冬天必须安排取暖，两年不取暖，房子就废掉了，后续支持的运转经费也没有”。

## 2. “人才培养”在南疆需要探索新的模式

当然，说到“发展教育、培养人才”并不等于“大学扩招”，这就好像上了大学并不等于就业一样。当前中国各地包括新疆的大学毕业生就业问题，在很大程度上就是与 2000 年以来我国大学脱离国情、盲目扩招的教育政策联系在一起的。孩子上大学的过程给许多家庭增加了经济负担甚至债务，大学文凭又明显提高了青年人对自己的就业预期，客观上反而恶化了全国性的就业形势。特别是在西部边疆地区，过去的大学生都可以进政府部门工作，所以无论是家长还是学生自己，人人都期待毕业后当公务员或在国营事业单位工作。以新疆为例，2008 年即有 57,076 名大学生毕业，而且每年递增 20%。可是新疆的政府部门和国有企事业单位哪里有这么多的新职位提供给每年新毕业的大学生？所以，以就业为导向的“教育软件”和人力资源培养，应当在“援疆项目”中占有更大的分量。

同时，这些“培训项目”应当结合新疆城乡经济发展和就业市场的实际情况组织深入系统的调研工作，探讨创建一个不以“升学率”政绩而是以实际就业和创新能力为检验标准的脚踏实地的全新的教育体系，以这些“培训项目”来推动新教育体系的实践和经验总结。这一教育体系需要充分考虑到新疆的文化历史和双语现状，充分考虑到新疆社会经济体系与全国社会经济体系的接轨、与未来世界市场的接轨，努力走出一条新的发展教育和人才培养之路。最后总结出来的经验还可以在我国其他少数民族地区（如西藏）进行推广。

但是由于发改委系统的干部对中国的民族问题、教育问题缺乏长期深入的观察和调查研究，所以在发改委系统主导下、没有广泛征求社会各界建议的“援疆项目”规划中，只有常规的“干部交流”、“职业培训”“专家咨询活动”等，根本没有考虑对新疆现有的教育体系如何通过实践进行**制度性创新**的问题，也没有预测过通过这些“硬件”和“软件”建设的投入，能够在和田和喀什这样的少数民族聚居地区的社会发展、经济发展和民众就业方面带来哪些实实在在的效果。偏重“硬件”，忽视“软件”，仅有的“培训项目”在形式和内容上也难离俗套，这也许可以说是这些省市对口“援疆项目”体系最大的缺失。

## 结束语

从目前看到的各地州 2011-2015 年项目规划的内容，确实大部分都将直接改善当地民众的住房条件和基础设施（饮用水、交通、电力等），改善学校、医院、养老院、福利中心等民生工程，项目完成后也必然受到广大民众的欢迎。但是假如在这些工程的设计阶段，在项目的标准、规模、实施地点、成本计算、补贴方法等具体内容上征求社会各界意见与建议，并做出相应的调整，其社会效果很可能还会大幅提高，这样就会把“民生工程”转变为“民心工程”，既改善了硬件又争取了民心，那样“援疆项目”的社会效果就更加理想。

援疆项目的最后结果，应当使新疆各族群众普遍对这些项目感到满意，认为这些项目解决了他们最关心、最急迫的问题，使各族广大民众切实感到他们在项目实施中比较公平地共同获益，在当地现代化的发展和建设中自身的就业和经济收入也真正得到提高，只有这样，援疆项目等工作才能真正达到增强各族民众对中央政府和国家的向心力和中华民族凝聚力的目的。

## 【报刊文章摘引】

### 刘世哲：“民族理论政策热点问题的讨论与启示”

（《中南民族大学学报》2013 年第 10 期，第 1-7 页）

“……备受争议甚至饱受批评的当属实行**第二代民族政策、民族问题去政治化、族群替代民族**等几个较大问题。……对于这几种观点，**民族理论主流学派**先后进行了密集的、大规模的和众多学者参与的讨论、对话、争鸣和批评，在多种杂志、数家报纸发表文章，召开多个专题研讨会、出版论文集乃至专访、答记者问。从理论到实践，从经典作家的论述到实证研究，从国内的现实到国外的经验教训，**在理论上从各个角度包抄围剿，全方位进行批评和反驳**。对于这些热点问题的讨论和批评，无论是广度、深度、规模和影响，在民族理论学界应该说都是空前的。经过广泛、充分和较长时间的讨论，看得出来，民族理论主流学派对这些观点的驳斥和批评在学理上、在结合中国具体实践的论述上，**得到学界多数学者的赞同和支持**；同时，经过深入的讨论和辨析，对相关问题的认识，很多学者渐渐有了基本的共识”。（第 2 页）

“……（这些观点）外在的价值还体现在对民族理论学界多年来基本保持一层不变话语的冲击和挑战，**迫使民族理论主流学派披挂上阵、对垒和迎战，并在理论论战中全面展示了与中国具体实践相结合的马克思主义民族理论的丰富内涵和解释力**。……我们也应看到，**马克思主义民族理论在反驳、批评错误观点方面有较强的说服力和一定的理论优势，说明民族理论主流学派在传统马克思主义民族理论方面有足够的储备和积累**”。（第 3 页）

（引文中的黑体字由本《通讯》编者所加）

**编者按：** 本期《通讯》介绍了维吾尔族大学生阿里木江在大量实地调查基础上撰写的一篇调研报告《流浪儿童何以“流浪”：对新疆流浪儿童成因与对策研究》。新疆的流浪儿童问题是近年来得到社会广泛关注的一个社会现象，从中折射出当前新疆基层社会中的许多问题。

作者对流浪儿童进行了大量深入访谈，报告中援引的一些对话生动地向我们展示了这些维吾尔族儿童的真实想法。也许这些观点在许多读者看来是不够客观甚至有些偏激的，但是如果我们不能了解这些儿童以及新疆维吾尔族普通民众的真实想法，我们的各项工作怎么能够做到“有的放矢”呢？我们怎么能够期望政府的各项宣传工作真正发挥作用呢？

从社会科学研究者的角度来看，最重要的就是发现和认定基本社会事实，这也包括了人们的真实思想。一篇社会调查报告之所以有价值，首先就在于它是否忠实地把被调查者的真实思想反映出来，其次才谈得上进一步的分析和讨论。所以，对于研究者而言，许多调查报告中最为宝贵的内容即是与那些被访者的原原本本、不加修饰的对话。同样，在真实场景中拍摄的照片也会给我们带来视觉冲击，帮助我们更深刻地认识我们所研究的社会现象。

## 【调研报告】

# 流浪儿童何以“流浪”：

## 对新疆流浪儿童成因与对策研究<sup>1</sup>

阿里木江<sup>1</sup>

**摘要：**流浪儿童问题研究已逾一个世纪。但在内地，大多数以偷盗为主要流浪方式的新疆流浪儿童使内地人民普遍地将“新疆”和“新疆人”这两个词和“偷盗”联系在一起。在现今学术界对新疆流浪儿童的研究存在文献稀少、相对不全面、相对落后等情况，且学者存在一种潜在认识，即对新疆流浪儿童流浪成因等同于流浪方式成因。作者通过区分新疆流浪儿童成因与流浪方式成因两个问题，进行独立研究，发现新疆流浪儿童中存在以下特殊性：因为生理特征和文化隔阂造成的流浪儿童群体化；人贩老板通过曲解新疆特殊经济发展模式，对偷盗进行行为“合理化”的诱导；以及现有遣返机制中存在的问题导致大量新疆流浪儿童回流。因此本文通过对新疆流浪儿童的独特成因进行探索，在此基础上对新疆流浪儿童再生产成因研究得出较为全面、具有可行性、可操作性的对策。

**关键词：**流浪儿童、新疆流浪儿童成因、新疆流浪儿童再生产

## 引言

---

<sup>1</sup> 本文为第十三届“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品，指导老师为耿敬、刘玉照、吐尔文江。

### （一）问题与研究背景

流浪儿童问题是一个世界性的社会性问题，中国的流浪儿童同样面临着严峻的形式。90年代以来，新疆流浪儿童问题日益突出，他们因为特殊的流浪方式受到了社会的普遍关注。

研究表明，从20世纪90年代到现在，新疆儿童在内地偷窃的现象越来越严重。根据十年前的报告，新疆流浪儿童的总数大概在3000至6000人，而目前全国新疆流浪儿童的数量已将近10万，占全国流浪儿童总人数将近10%的比例，比10年前增加了10倍。新疆各级救助管理站每年救助的流浪儿童将近3000人，流浪儿童返乡以后，回流的比例高达60%-70%。90世纪初期，这些流浪儿主要在东南沿海等一线城市活动，但是现在正在从一线城市向二线、三线城市渗透。这一现象也导致对新疆人的“污名化”日益严重。

基于新疆流浪儿童的污名化、特殊的组织化现象以及显著的群体性特征，新疆流浪儿童问题已经成为国内外学者研究的一个重要课题。但是目前的研究文献尚没有很好回答新疆流浪儿童偷窃的成因，对遣返机制中存在的问题也没有较好的解释和对策。因此，本研究针对以上问题，选取在内地以扒窃为生的5-17岁维吾尔族男童作为主要研究对象，采用质性研究中个案研究的路径，通过定性结合定量的方式对这一现象和相关问题进行分析。



图1 迷失在人群中的新疆流浪儿童

## 一、文献回顾

国际上对于“流浪儿童”的定义是：“流浪儿童是指那些以街头（最广泛意义上的使用的街头，包括闲置房屋、废地等）为主要生活栖息地（或）生活来源、缺乏来自负责人的成年人的充分的保护、监护与指导的任何未及成年的男孩或女孩。”目前国内学术界普遍接受的是我国政府对流浪儿童的定义：完全脱离家庭和监护人，连续超过24小时生活在街头，且无可靠生活保障的18周岁以下的少年和儿童。

由于本课题研究对象是新疆少数民族流浪儿童群体，即流浪过程中普遍以偷窃为生的违法流浪儿童。亚尔买买提认为“新疆少数民族流浪儿童是指未满18周岁，被犯罪分子用拐卖、拐骗、引诱风方式离开家庭（新疆），在成年人的武力威胁和操纵下从事扒窃、抢夺等犯罪活动的维吾尔族未成年人群。”

### 1. 国外流浪儿童研究

流浪儿童是世界性的社会问题，在社会福利政策相对完善的西方发达国家也无法避免流浪儿童的存在，发展中国家流浪儿童的问题就更加突出。从国际视角来看，作为联合国《儿童权利公约》的各缔约国普遍认识到救助流浪儿童的重要意义，纷纷出台相关法律政策，以保障儿童的生存权、发展权、参与权，并提出相应的救助方案。

美国是世界上最发达的国家之一，其儿童福利制度非常完善，尽管如此，其流浪儿童问题却是发达国家中最严重的。针对大量的街头流浪儿童，美国政府制定了多项政策实施救助。

俄罗斯由于社会制度的改变导致流浪儿童问题日趋严重，对此，俄罗斯政府和社会各界采取

<sup>1</sup> 作者为上海大学社会学院社会学专业2010级本科生。

了各种措施预防救助流浪儿童

巴西是拉美最大的发展中国家，也是流浪儿童问题最为严重的国家之一，随着城市化进程的推进，贫困人口的增加，破碎家庭数量的增长，流浪儿童比重呈逐年上升的趋势。问题的突出性促使巴西政府在立法和实践中采取了一系列的措施来预防与救助流浪儿童。

## 2. 国内流浪儿童的研究

国内关于流浪儿童的研究起步较晚，目前研究主要集中在三个方面：一、通过调查重在分析流浪儿童群体状况、年龄构成、地域分布、群体特征等；二、探讨流浪儿童流浪成因；三、目前救助流浪儿童工作存在的问题。

### (1) 流浪儿童群体状况

2006年中国青少年研究中心“流浪儿童问题研究”课题组对我国流浪儿童总体状况进行了全面普查。从此次普查情况推算，我国流浪儿童人数大约在100万左右。流浪儿童地域分布：流出地主要集中在四川、河南、安徽、湖南、山东等地。流入地主要集中在四川、广东、河南、上海等地。主要流向特征是：农村向城市流动，经济欠发达地区向发达地区流动、向省会和周边省份流动，向大城市流动；性别：男性为79.8%，女性为20.2%；年龄：12-16岁居多，14岁为峰值；民族：以汉族为主，但新疆维吾尔族问题突出；地源：绝大部分来自农村，近七成来自外地；受教育情况：近九成未完成义务教育，一半以上未读完小学；身体状况：三成以上受过伤害及有生理缺陷。

### (2) 造成儿童流浪的原因

针对儿童流浪原因的分析，不同学者在对原因进行分析的时候有不同侧重点，但是大体上较为统一。安怀世、张明锁、张奇安、张建平学者将流浪儿童的成因归结为：贫苦、家庭问题以及教育层面包含的片面追求升学率、厌烦文化学习等问题；王思斌、孙莹、薛在兴、毕伟等学者把流浪儿童的成因归结为制度性和结构性因素包括开放的社会环境、些家庭的贫困化、解体和改组、以及社会管理模式和社会化环境不良等。程福财从经济层面上分析了流浪儿童成因，流浪儿童对地下经济活动的依赖促进了流浪儿童的“流浪”；滕晓丽在之前学者的基础上把流浪儿童成因总结为：经济、家庭、社会、教育四种。归结起来，流浪儿童的成因主要来源于经济、家庭、学校以及自身四方面。

此外，我们对台湾学者关于流浪儿童的研究进行分析汇总，整理出流浪决策一览表。图如下：



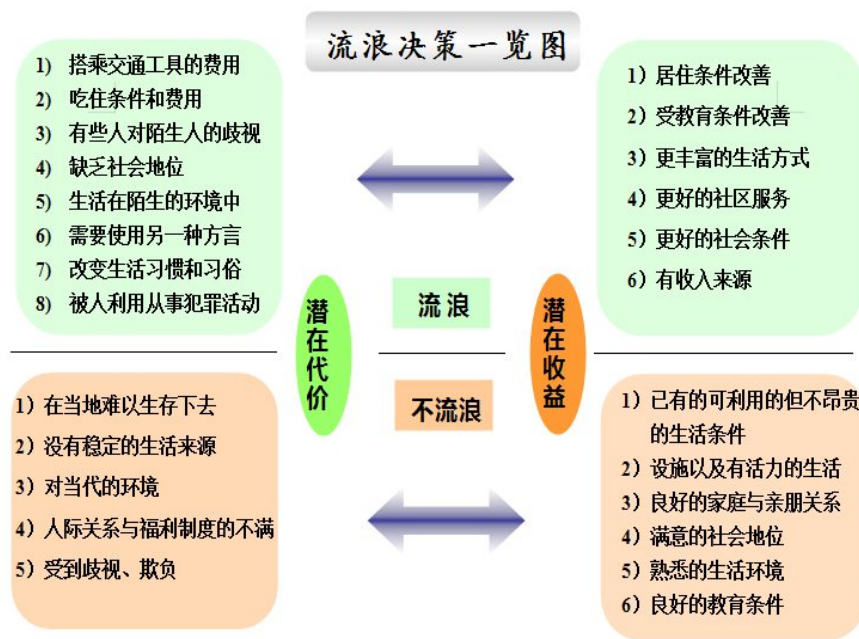


图2 流浪决策一览图

### (3) 流浪儿童救助工作存在的问题

各地流浪儿童救助工作存在的问题国内学者的研究主要归纳为三大类：第一：流浪儿童救助保护相关法律、法规的缺失；第二：救助工作不到位；第三，救助过程简单化。

### 3. 新疆流浪儿童研究

续西发、李晓霞等学者通过实证研究指出：新疆流浪儿童问题严重，维吾尔族儿童占较大比例，他们被诱拐、劫持到内地各个城市在犯罪集团的控制下以偷窃为生，流浪儿童问题成因错综复杂，根本原因在于区域经济发展的不平衡，其次为家庭功能失调、学校教育失当、拐卖儿童违法行为猖獗等。由于新疆流浪儿童的特殊性使得内地城市在处理这个问题时存在处理不当、救助失灵的现象。因流浪儿童个体的偷窃行为也使内地的一些城市出现歧视与排斥新疆人的现象，以上问题若不妥善处理，必将影响新疆与内地，维吾尔族与汉族之间的民族关系。

布力布力·艾克热木（2009）的调查研究指出新疆南疆维吾尔族流浪儿童问题产生有社会、家庭、学校、个人层面的原因，并提出统一思想、明确责任；加强预防、严打拐卖；重视学校与家庭教育功能；重视救护方法，提高工作人员的服务技能和水平的对策建议。



图3 流离失所的流浪儿童

### (四) 文献整理和总结

根据对以往学者有关流浪儿童文献研究，在其成因方面我们可以大体的将流浪儿童的产生原因归结为四类：经济原因、家庭原因、社会原因、教育原因。

本文中要研究的新疆“流浪”儿童也是之前大多数学者们整体上概括的新疆流浪儿童，指的是那些未满 18 周岁，被犯罪分子用拐卖、拐骗、引诱等方式离开在新疆的家庭，在成年人的武

力威胁和操纵等多种原因下从事扒窃、抢夺等犯罪活动的维吾尔族未成年人群。本文中指出的新疆“流浪”儿童也是被国家相关文件定义为有轻微违法行为的新疆少数民族少年儿童。

在文献研究和学习中我们发现绝大多数学者们将新疆流浪儿童的“流浪原因”和“流浪方式原因”混为一谈。因此我们想特别指出：新疆流浪儿童的流浪原因（即流出新疆的原因）并不能说明和构成新疆流浪儿童流浪方式选择的原因。

新疆流浪儿童与其它流浪儿童的流出成因有一定程度上的相似性，在借鉴之前学者们对流浪儿童成因的研究文献，我们发现有以下两个新疆特有的因素对新疆流浪儿童成因起着一定程度的作用。

### 1. 新疆的自然地理环境与交通的发展

新疆后期交通迅速发展，使各地区各省市之间的贸易往来更便利，同时也为人贩子之间的儿童交易提供了必须的交通条件。如下图，我们可以发现新疆流浪儿童的流向图与新疆交通的发展脉络图极其相似，这也再一次地表明新疆的交通发展为儿童的流浪提供了机会。

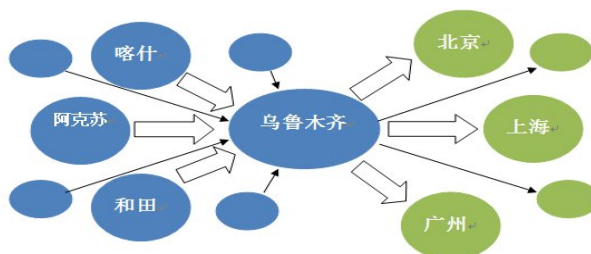


图6 新疆流浪儿童流向图

### 2. 新疆长久形成的宗教文化氛围

新疆民族的宗教信仰由来已久，宗教文化对新疆人民的思想、意识、生活方式都产生很大影响。浓厚的宗教氛围产生共识，也可能使一些新的思想和意识遭到抑制。因此有时宗教文化可以有效的遏制流浪儿童的产生，但是有时也会被一些人贩们通过错误地解读用作自己敛财的最好说明书

引入以上两个影响因素，笔者对以往文献和新疆社科院在 2010 年对工读学校调研数据的整理将新疆流浪儿童的成因归结为以下四个原因：

#### (1) 家庭方面

在我们的个案访谈中发现家庭缺乏温暖、家庭教育不当、家庭贫困等类型的家庭环境容易导致孩子外流的现象发生。通过对社科院的调研数据整理我们得到下图：

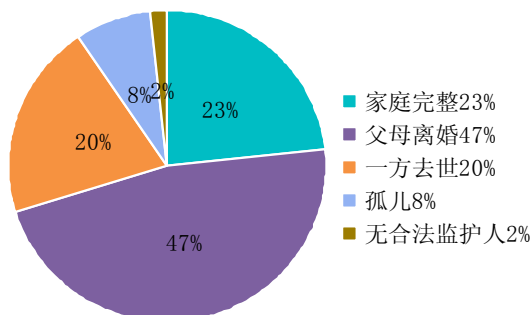


图7 新疆流浪儿童家庭状况饼图

根据图 2，笔者分析得出：在宗教因素的影响下，新疆家庭普遍认为多子多福，同时现代的教育体制有别于之前的宗教模式，所以家长忽视孩子的家庭教育以及家庭感情的培养。因此传统

宗教观念和现代社会观点融合过程中产生的新疆家庭问题不断发生。

### (2) 学校方面

新疆学校的硬件设施虽然有很大改善，但是在学校的运行模式和操作上沿袭了私塾式的教学

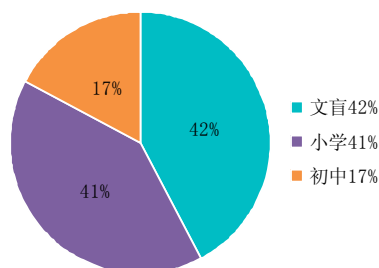
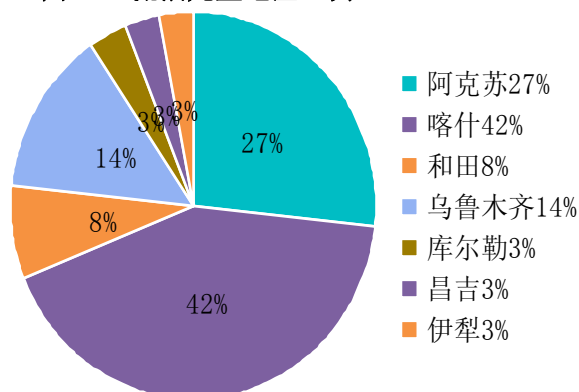


图8 新疆流浪儿童受教育程度饼图

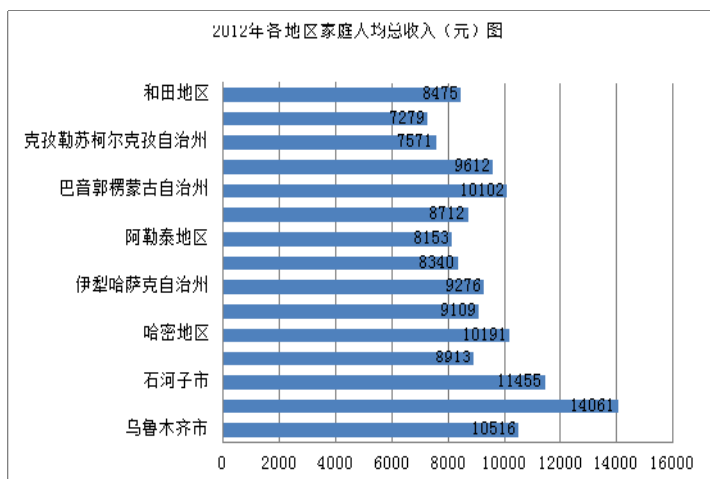
图9 (数据来源于新疆统计信息网-经济社会调查中心)

图10 流浪儿童地区比例



制度。老师所谓的“权威”使孩子们对外面世界的好奇心从未真正得到满足，他们想通过自己的探寻去了解外面世界。如下图，笔者基于社科院调研数据，分析得出：大多数流浪儿童的受教育程度不高，其中大多数儿童受之前学校的影响，甚至已经失去了求知欲。

### (3) 经济方面



通过对以上两组数据的分析，笔者得到了一个类似于一般流浪儿童成因的结论：经济水平相对落后的地区产生流浪儿童数目相对比较多。但也存在特例，如作为国家重点资助县的阿克苏地区的克平县，由于传统宗教氛围下形成的民风淳朴，至今未出现一例流浪儿童案例。

### (4) 社会关系

农村是一个熟人社会，因此在小范围中很容易引起群众效应。如果一户人家的孩子在内地获得了较大的经济收益，那么他会成为全村年轻人的效仿对象。由于文化程度、交际网络有限、通讯工具的不发达，很多父母选择亲手将孩子托付给一些谎称去内地经商的人贩头目。曾经流浪内地的同辈群体所吹嘘的逍遥经验，也成为了本地孩子向往“闯荡”的另一大动力来源。“我就是挺想到北京故宫坐一下那个皇帝的板凳（龙椅），亚森就说他坐过。我感觉那才是爷儿们，可是……”。（ALKM 访谈片段）

图 4 正在行窃的新疆流浪儿童

## 二、研究方法及路径

### （一）研究对象



本课题的研究对象是大多数在内地城市以扒窃为生的新疆少数民族流浪儿童，年龄集中在 5—17 岁之间，以维吾尔族男童为主体，来源地主要分布为新疆阿克苏、喀什、和田地区，他们多数是被诱拐与劫持来到上海、北京等地流浪的，流浪时间最短的两周，最长的数十年。

我们在调查研究中除将新疆少数民族流浪儿童做为主要研究对象外，还访谈了与流浪儿童问题相关的派出所民警，民政救助部门的工作人员，一位曾在内地以扒窃为生但现在已经回疆并已成年的“前流浪儿童”，在上海生活的普通市民，曾做过新疆少数民族流浪儿童调查研究的专家学者，以及在上海求学、做生意的新疆维吾尔族人员。通过构建一个立体的角度，我们试图从各个层面分析流浪儿童主体的状况及儿童流浪行为所引发社会问题，力求全面透彻的探析造成新疆少数民族流浪儿童问题的背后原因。

### （二）研究路径和方法以及借鉴的理论

本人从 2012 年 7 月始到至今近一年的时间内，通过对新疆维吾尔自治区社会科学学院数位曾经从事新疆流浪儿童的研究学者和专家、新疆维吾尔自治区儿童救助中心的相关工作人员、公安部门遣送机制相关人员、以及正在致力于该项研究的新疆师范学院的学者、新疆流浪儿童的部分家长和已经成年曾经已偷盗为主要流浪方式流浪儿童的走访，建立了对该全面扎实理论基础。通过参与了新疆维吾尔自治区在攻读学校，通过抽样对 100 名流浪儿童展开的调查研究。并且对自治区救助站从内地遣返回新疆的 20 多位流浪儿童进行了各种形式的访谈和观察研究，对该问题的发展趋势有了较前卫的认识。并且在救助站展开了一系列较为专业的社工介入服务，为对策的研究提供了较有力现状研究。

本文在次基础之上通过对文献调查法、个案分析法、观察法以及深入访谈法等研究方法，来研究新疆流浪儿童成因的特殊性，包括了生理特征和文化特征导致的群体特殊新、人贩老板对新疆儿童投到合理性的灌输、遣返机制中存在的问题等个方面，提出了针对政策的制定与实施、救

助遣返机制的结构与运行、救助遣返人员与流浪儿童家长以及社会方面提出了相应的对策。

针对新疆流浪儿童在流浪方式和被救助过程中被赋予标签化的特殊性质，我们希望通过对口迁移“推-拉”理论的研究借鉴得出“新疆流浪儿童”产生的真正原因。同时根据这些成因找到解决问题的途径从而提出我们的建议并加以实践。

### **（三）研究资料和数据来源**

本课题的研究资料文献已中国知网为主的前提下，借鉴和引用新疆维吾尔自治区社会科学院原有但未能发表的内部资料和数据、从事该研究十多年的学者吐尔文江老师的个人私藏资料、以及本人利用假期和“花帽小组”队员一起调查研究和走访的文字录音资料、有关纪录片拍摄时积累的视频访谈资料、新疆维吾尔自治区救助站提供的数据、通过多方沟通对一些有关领导层的访谈获得非官方数据等。数据和文献资料来源上做到了来源广、种类多、数据分布阶层分明等特点。

## **三、新疆流浪儿童的危害**

新疆流浪儿童作为流浪儿童群体中特殊的代表，且多数选择以“偷盗为主”的流浪方式，并且陷入“再度回流”的恶性循环，这独特流浪方式对其自身，家庭，“流入地”与“流出地”、民族关系以及两个地方的合作发展造成一定的不良影响。

### **（一）对流浪儿童自身**

对于他们的精神而言，这些被迫选择偷窃为主流浪方式的孩子而言，通过人贩老板对他们行为合理性的建构和洗脑，他们的正确价值观和积极人生观被扭曲，对自己的错误行为浑然不知或者已经麻木，有些从事偷盗多年没有回乡的孩子甚至成为了贼二代或加入了人贩体系，上升成为更大的恶性源头。由于这些孩子特殊的民族性，沟通和矫正过程使得公安部门和救助部门的受阻甚至懈怠，孩子往往回流到人贩老板手中，对其心理造成的创伤更大，甚至及其害怕与人交往。同时对于长期流浪的孩子来说，重返学校，学习技术，融入社会变得更加困难。对于儿童的身体而言，不仅饱受虐待，被迫吸毒，甚至受到失主的发泄以至于自残来反抗积极救助。这些流浪儿童饱受身心的摧残，对其正确人身轨迹的建立都造成了巨大的阻碍。

### **（二）对儿童的家庭**

流浪儿童的出走不仅导致原有家庭的破裂，同时家长花费大量人力、物力找寻孩子，同时下一代家庭劳动力的丧失。这样的过程会产生一定的经济负担。流浪儿童的偷窃行为会使该家庭在宗教信仰方面受到其它正常家庭的谴责和歧视，其父母在精神方面需要承受很大的压力，同时对于家庭内部的和谐也受到一定程度影响，对未来丧失信心。

### **（三）对儿童的流出和流入地**

对流出地而言，新疆流浪儿童在外流浪导致大量适龄儿童缺乏应受教育，阻碍了新疆的教育发展；对流入地而言，其因为要维护当地治安需要投入额外的人力和财力。

### **（四）对两个地区的合作发展**

新疆流浪儿童被“标签化”，民族隔阂严重。新疆由于污名化，新疆会减少很多招商引资，损失了很多与内地的合作机会。

### **（五）对两个民族、国家的统一安定**

内地的汉族对新疆流浪儿童的偷窃行为表示反感和厌恶，并将所有新疆人污名化，使新疆维吾尔族与汉族之间产生民族裂痕并容易发生群体冲突，影响国家及社会的治安与稳定。

## **四、流浪儿童何以流浪**

### （一）新疆流浪儿童的成因

为何绝大多数新疆流浪儿童在流入内地后会选择偷盗为主要流浪方式呢？我们通过对所有访谈的研究和分析，发现了其中存在独特的群体性、反复性和污名性特征，我们将在下文从新疆“流浪”儿童的独特性、回流后再度“流浪”的原因以及“流浪”儿童的共性原因来展开论述。

#### 1. 新疆流浪儿童的独特性成因

##### （1）文化隔阂

语言沟通障碍和生活习惯等导致的地域和民族歧视和排挤。流浪儿童在内地流浪中由于语言沟通障碍和生活习惯不适等导致的地域性、民族性的歧视和排挤，使得独身一人的孩子迫切需要进入一个群体获取归属感，此时他不在乎群体要自己做什么，因此他们会选择即使他们不懂任何技能和语言都能生存的盗窃团伙。

##### （a）语言沟通障碍、外貌特征明显

新疆流浪儿童受教育程度不高，汉化程度低。即使孩子懂一点汉语，他们带着明显新疆口音的普通话与使用当地方言的内地人根本无法进行沟通。语言不通导致双方无法相互理解。当新疆流浪儿童在被其它流浪群体排挤时，他们的怨愤是无法释怀的。“他们看到我们就会抓紧他们的包啊什么的，很快的走开。有时还回头看看，反正在他们眼里（内地汉人）我们偷不偷都是小偷。如果我们穿的高档他们会把我们当外国人，但是一开口说维语那种眼神又变了，一种瞧不起的蔑视的眼神。就是因为我是新疆的，因为我是维族。在他们看来外国人了不起，新疆人就不是人”（ABK 的访谈片段）

部分自主流浪的新疆流浪儿童在初到内地之后，由于衣衫褴褛再加上生理特征明显。很容易被当地人识别出来并投以异样的眼光，有时无意有时有心，但在这些少数民族孩子眼中，这就是地域歧视和民族歧视。其实每个地区的人都多多少少会有排外的心里，这个也可以算作是一种人之常情。但是当新疆流浪儿童流浪在被其它流浪群体排挤的时候这种怨愤是他无法去释怀的。“那天晚上我没有偷到东西，想到回去又要被老板罚。我就打算不回去了，等第二天稍微有点成就再回去。走到马路下面人行隧道那边看到几个流浪汉在那边躺着，就想在这里过一夜。我过去坐在地上，他们都挪到离我更远的地方了。我想管你们呢？我又不是流浪汉，老子我只过一晚就好，但是他们突然过来两个人就在离我半米不到的地方撒尿。我当时就用我会的汉语骂他们，他们剩下的三个人就冲过来了，有一个还扇了我一巴掌。我看他们人多就跑了……我就感觉老板再怎么坏也是维族，不会这么歧视我，汉族本来就看不起我们，没想到连汉族流浪汉也这么糟蹋我们维族”（ADL 的访谈片段）

##### （b）宗教影响下民族习俗的差异

新疆儿童由于宗教信仰，与内地人的生活习惯、民族习俗方面存在很大差异，较难融入内地人的生活。人贩头目趁机把他们拐骗进入新疆儿童偷盗团伙，与同胞们在一起，新疆儿童对团伙偷盗行为不以为然。

#### 2. 流浪儿童再次流浪的成因

##### （1）政策和制度的设计和安排（参见图 11 流浪儿童遣送救助流向图）

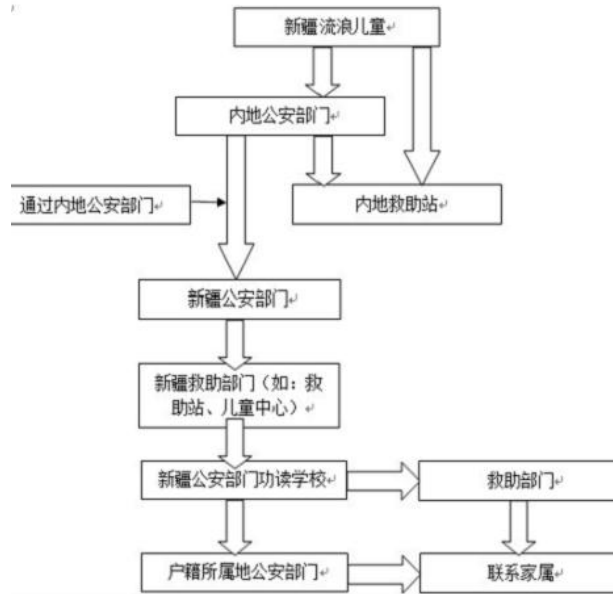
##### （a）相关政策的制定和制度的安排滞后及不全面

政策是基于学者研究形成的，学术研究发布与时事相比，有明显的滞后性，政策无法紧跟时事。

图 11 流浪儿童遣送救助流向图

在实际政策运行中，关于新疆“流浪”儿童救助的管理体制和工作机制尚未形成，相关工作过程中推诿扯皮问题严重，相关政策的制定和制度的安排滞后及不全面。

由于新疆籍流浪儿童的流动是从新疆流入内地各个省市，所以没有办法制定一个全疆和全国



通用的规章制度来处理这些流浪儿童。因此各个地方都使用不同的规章制度来处理这些流浪儿童，有些极端的做法造成了不好的民族情绪。如河北省曾明文规定：不得让新疆籍外地人员在机场、火车站等人流量大的地区逗留，宾馆、招待所、酒店不予提供住宿等，新疆儿童会产生受到歧视的心理。

#### (b) 对拐卖团伙和人贩的制裁缺乏相应政策

“斩草不除根，春风吹又生”。在流浪儿童被救助之后，幕后的人贩老板们的刑事责任并没有被深究。救助新疆流浪儿童的行动近些年来虽有收益，但是并没有在很大程度上影响到“蛇头”的下一步犯罪计划。

#### (c) 监护人的监护责任没有法律约束

新疆流浪儿童的流浪问题由于受儿童父母、自身条件以及社会经济发展环境等诸多因素的影响，相对于学校教育与社会教育，其发展已明显滞后。这种现状已影响流浪儿童健康成长及全面发展，进而也不利于打破阶层固化，在一定程度上强化了贫困及低下社会阶层人群在代际中的传承。

在我们的研究过程中发现，很多流浪儿童的法定监护人并没有尽职尽责。甚至有些法定监护人将儿童转交给他人，使得孩子被救助遣送后，再次落入人贩之手，甚至人贩老板转变成为了这些儿童的合法监护人。

#### (d) 计划生育政策没有因地制宜

由于新疆维吾尔自治区是少数民族地区，人口稀少。因此少数民族地区对于计划生育政策享有特权，在新疆尤其是新疆农村少数民族的生育基本不受限制。由于当地经济落后，土地资源稀缺，人口增长幅度未受到限制，导致西部农村地区在教育资源、就业机会等方面的稀缺日益明显。日益增长的物价和初级农产品销售价的稳定，使得新疆维吾尔自治区许多农村家庭无法正常抚养家里的众多子女，有些父母就产生了鼓励他们的子女去内地打工赚钱的想法，但其中有些孩子却落入人贩子之手。

### (2) 救助遣送机制的结构和运行

#### (a) 公安、救助部门分工不明

如下图所示，新疆流浪儿童的救助遣送工作的开展是在两个部门间不断协调的。这也导致不法分子利用自己私交将这些孩子在两个部门的转交过程中将流浪儿童领走。两个部门之间在分工上的共同部分也使得在行使权力时难免存在工作重复或者相互推脱等问题。

### **(b) 公安部门在救助过程中的不合理介入**

当公安部门参与流浪儿童的救助工作，尤其是这些存在越轨行为的流浪儿童的救助工作时。不合理介入不仅没有对救助帮助，反而是帮了倒忙。

社会给这些由公安部门救助过的流浪儿童贴上“少年劳改犯”的标签。这种标签的产生会使之前对流浪儿童进行的矫正和救助工作前功尽弃。在目前社会都没能理解和接纳成年劳改犯的背景下，一旦这些流浪儿童在社会中被贴上了这样一个标签，就永远没有办法被社会所接纳。

### **(c) 流浪儿童受教育和劳动保障方面没有受到保护**

流浪儿童法定的受教育权利当下并没有受到切实保护，他们可能因流浪而中断受教育权。

在对于流浪儿童的救助和矫正过程中，虽然对孩子们进行了基础知识的普及，乃至技能的培训，但是这些都是由民政部门 and 公安部门完成的。因此这些工作对于流浪儿童在被救助之后再度就读和工作的社会实用性不大。流浪儿童在被救助后没有办法融入学校，标签化的他们也不可能短时间内通过自己掌握的技能来创造财富。在经历了大都市的繁华之后，让这些孩子农村中通过务农度过一生肯定是不可行的。

### **(3) 救助遣送机制人员和流浪儿童家长方面**

#### **(a) 工作人员与儿童间存在语言沟通问题**

在我们的调查研究中发现，现救助遣送机制中的工作人员以汉族为主要，不会维语的占到绝大部分，而面对以维吾尔族占九成的流浪儿童，工作人员与流浪儿童间根本无法做出最直接的言语沟通，换个角度来说，在工作过程中工作人员无法直接获取到流浪儿童的想法，对流浪儿童的了解十分有限，语言造成的距离感也会让流浪儿童更加疏远工作人员，抗拒他们的帮忙，从而使得救助工作无法最有效的实行而进一步导致救助失败，致使儿童再次回归流浪群体。

#### **(b) 家长对儿童的心理疏导存在被动性问题**

在本次调查研究中，我们不仅对流浪儿童本身进行了访谈，也对流浪儿童的家庭进行了访谈，通过访谈我们发现家长在对流浪儿童心理疏导中存在的被动性问题也成为新疆“流浪”儿童回流的成因之一。

对于大多数流浪儿童的家长来说，在面对被救助后回家的孩子时，通常会表现出两种态度，一种是依旧对儿童不闻不问，流浪儿童流浪内地有时也与父母的不关心有关，因此在返乡时面对冷漠如初的父母，孩子们会再次选择流浪；另一种是家长对孩子的偷盗行为持否定态度，无法接受他们的行为，因而无法给予关怀和正确的行为引导。因此我们可以发现家长在对儿童心理疏导时所表现出的被动性也是导致流浪儿童回流的原因之一。

#### **(c) 工作人员与家长间的交流缺乏深入性**

除了前面所谈，工作人员与家长间的交流互动所存在的问题也会导致新疆“流浪”儿童的回流。这主要表现在由于语言、专业化等多方面所带来的交流无法深入，双方无法获取到更多有效信息，对孩子流浪的经历没有完整的描述，对于怎样帮助儿童正常融入社会没有实施办法，因此儿童会再一次踏上流浪之路。

### **(4) 社会各方面**

#### **(a) 居委会对社区信息获取不完善**

经过调查我们发现在新疆“流浪”儿童返乡时，社区居委会的信息获取无法及时跟进，这样的信息漏洞会导致儿童再次出走后不能及时发现，这也会导致回流问题的一直存在。

#### **(b) 领导对回流儿童的自我偏见所及引发的集体性歧视**

在新疆“流浪”儿童回归家乡后会面对当地人、所住社区、所在学校等地方对他们的看法。其中当地的权威领导人，比如说一个村的村长；或是知识权威代表人，一个学校的校长对这些儿童的看法显得尤为重要，因为在那样一种共同体中，普通人对这样一种权威者的思维、行为有一定的崇拜和追崇心理，那么当权威者对流浪儿童持以一种歧视态度的话就会引发当地绝大多数人



集体性的歧视，这种歧视会引发儿童再一次的流浪内地，从事偷盗。

### (c) 特殊劳动力市场的长期存在

在访谈过程中不难发现特殊劳动力市场的存在，它根深蒂固于一般劳动力市场中，为人贩发现和诱拐儿童提供了必须的场所，由于该特殊劳动力市场得不到有效的管制，这也进一步发展成为新疆“流浪”儿童反复流浪的成因之一。

### (d) 网络平台无法达到信息完全透明化共享

当今社会中关于流浪儿童的相关公益网站有许多，但是这些网络平台无法达到信息完全透明化的共享，这当中会存在信息不完善、信息重叠、信息延迟等等，这样的网络漏洞会导致新疆“流浪”儿童在救助过程中其信息不能及时为相关部门所用，从而也成为回流的原因之一。

## (二) 流浪儿童如何变成了“新疆小偷”

### 1. 利益诱导——偷盗团队中的奖惩制度

通过研究我们了解到人贩老板们之所以把这些孩子作为偷盗的利器，在于未满 18 岁的少年儿童即使盗窃被抓也能受未成年保护法的保护。那么如何管理这些孩子，让他们服务于整个偷盗团队呢？通过对流浪儿童的访谈，我们得知人贩老板会对孩子们进行奖惩制度，这样的制度安排

图 13 人贩老板体罚后的流浪儿童

变相地促使无知的孩子们尽可能多地完成任务。偷盗成功会有奖励和假期，失败便会有体罚。为了得到奖励，孩子们会更加卖力地为人贩老板做事。“我每周只得上街（偷窃）四天，老板放我玩三天，比上班的人都轻松。但是我玩的时候也会照顾一下店里生意（就是在老板放假时加班），



每次出去玩，老板都给我两百，我一般花一百桑拿、电影或者游乐园，另外一百去新疆餐厅吃饭，有时也吃肯德基麦当劳，感觉那个吃不饱……”（YS 的访谈片段）。还有一个流浪儿童让人卖到上海当小偷，三年过后让警察送了回来，只要有人一抬手，他就哭，他就躲，手里拿了一个饼子，半天不吃，放在身上，饿的时候咬一点。警察送他回来，给他买来新衣服换的时候，连警察都哭了，全身上下 200 多道伤口，一个不到 10 岁的小孩。那个儿童家里也是个有头有脸的富翁，那家的老人看到小孩成了那个样子，含着眼泪一句话说不出来，嘴里咬出了血。他最后对警察说，给你们一百万，让我亲手毙了那个人贩子。（引用网络案例）

如果成功，人贩老板会有奖励和假期，但是失败会有体罚。在我们访谈中发现的体罚方式花样较多，从几年前我们所调查到的人贩老板用棍棒直接击打、用烟头烫、皮带抽等人力方式，如今发展到扎马步、倒立、互殴、“石头包子”（用棉布等材料包裹石头对孩子进行攻击，基本上不留伤疤和淤青在身体上，但是可以对孩子直接造成内伤），又如“捞金子”（在开水盆或者碗里盛满开水，让孩子捡起其中的肥皂片）等方式，在对孩子进行体罚的同时，也对他们的偷盗技能进行同步培训。

### 2. 权威暗示——人贩老板变相的心理恐吓

在访谈中我们了解到，人贩老板会充分的利用心理战术，通过杀鸡儆猴的心理暗示方式引起其他儿童的心理效应，比如说人贩老板会对其中一个不听话的孩子进行暴力惩罚，惩罚结束后会让这个孩子与其他孩子一同休息生活并警告其他人如果不听话也会有这样的下场，儿童看到这样的情景，听到受伤儿童的呻吟，会在短时间内产生各种各样的心理恐慌。此时在变相的心里恐吓之下，儿童会忘却偷盗的大逆不道和自己的宗教信仰，他们想的只是不要成为下一个被打的人。

“我们到了地方以后，老板出来了，一个看上去特别厉害的人，后面还有一个人跟着他。他过来坐下以后，把我们每人打量一番，随口说：明天早上每人出去弄一个手机回来。然后我们中间有一个人说：我们过来身上都没多少钱，要不等第一个月工钱发了再去买吧？老板后面那个人就特别凶地喊：什么工钱？你要撒工钱？我们那个朋友就害怕了说：不是说在饭店开始干第一月，就月底发工钱嘛？老板就说：就你们还到饭店打工？谁要你们？别给自己找事，明天早点出去偷个手机回来。我们这才知道我们不是来打工的，我们是来做小偷的，之前把我们身份证拿走，说去办暂住证是假的，就是怕我们买票逃掉。没身份证买不了票，就逃不掉永远给他做小偷。”“然后呢？”（Ali）“然后我们中间个子最高的那个孩子就出来说：我不是来当贼的，我不偷，把我的东西（身份证）还我！我当时想就跟他一起，哪里来回哪里去。老板跟他说一句，他顶一句，后面老板就当着我们的面把他的腿打断了，然后让我们五个人睡觉。那个腿断的孩子就直接放着跟我们一起睡，他一晚上挣扎叫疼流泪。我自己就对自己说，明天无论如何也要整个手机回来”（TYE的访谈片段）。

人贩老板充分利用心理战术，直接对孩子采用逼迫的恐吓方式。人是有心理效应的，假设一个不怕打针的人。当他看到在他之前接受注射的人的痛苦，甚至这个人最后都会哭出来，当这个以前不怕打针的人在接受注射时，会比先前更加紧张惶恐。人贩老板这种“杀鸡给猴看”的心理暗示方法，在短时间内就使流浪儿童内心有了各种心理暗示和恐慌。此时他们不再像先前那样去顾忌偷盗的大逆不道和违背宗教了，他们要做的，就是争取不要成为那个活生生的受苦的例子。

### 3. 使偷盗“合理”——人贩老板的心理误导

“我的XX叔叔跟我说得很明白，我这个不算偷。你看北京上海那么多车在跑，都是新疆的石油在让他们跑；北京人上海人穿的那么高档的衣服，都是用新疆的棉花织的。我们也看过了，北京上海有没有油田和棉花地，石油棉花从哪里来的？就是从我们新疆拿来的，他们拿的时候没有给我们新疆人一分钱。他拿我们的石油开车，用我们的棉花穿着高档的衣服。我爸妈还那么辛辛苦苦赚不到钱。我们只不过是靠自己本事从他们那里拿回属于我们的东西。我们不是偷，是让他们还债！”（GLP的访谈片段）人贩老板错误地对“内地企业大量开发新疆资源，而新疆人民生活水平未能有效提高”这一现象进行另类解读，这种观念的灌输让新疆流浪儿童对自己的非法偷盗行为得到了一个所谓“合理化”的认识与解读，并使新疆流浪儿童内心形成了民族敌对情绪、产生了扭曲的价值观和世界观。

### 4. 行为控制——染上毒瘾、参与赌博负债

在新疆流浪儿童这个群体中，我们发现很多儿童都染上了吸食毒品的恶习，一般来说，这也是人贩老板为了进一步控制儿童而采取的另一种手段。当流浪儿童进入到偷盗团体中的时候，人贩老板会通过各种方式引诱儿童染上毒瘾，一旦儿童染上毒瘾，人贩老板便会以毒品的供给来控制儿童的行为，孩子们为了而得到毒品，不得不对老板的命令言听计从。

“我之前就抽烟，但是抽的都是便宜烟。那天老板给了我一盒烟，说是上好的烟。我之前是不怎么喜欢我老板的，想的是一有办法就逃。但是他突然送我一盒烟，我感觉多少有点感动，因为是好烟，我就藏着抽，没给同伴。但是抽了几天之后发现上瘾了，感觉自己饭也吃不多，也不怎么想去跟他们玩。再过几天，有一个人比我大的（流浪儿童），问我是不是抽了老板给的烟，我如实跟他说了。他告诉我那个烟有海洛因，我当时就蒙了。头一直晕，以后我就经常找老板要烟抽。老板要我们去偷，我也不敢不偷了，再也没有想过要逃回去……”（YS的访谈片段）。

人贩老板通过各种方式引诱新疆流浪儿童吸食毒品，短短几次后孩子们就会上瘾。在那之后孩子对人贩老板的话都只能言听计从，绝不敢有私心。为了得到特殊“照顾”，他们会更加卖力。



图 14 正在注射毒品的流浪儿童

除此之外，人贩老板还会通过赌博负债的方式来对儿童的人身自由进行控制。通常一个新的儿童进入这个团体后，人贩老板会命令先前进入的儿童组织一场赌博并邀请新成员参加，通过先输后赢的策略让新成员迷恋赌博并一心想要翻盘。当新成员无力支付欠款时，人贩老板会不断借钱给他们，让其继续参加赌局。不知不觉，儿童会负债累累。通过这样一种负债形式，老板会在儿童提出回家或是不愿偷盗时进行要挟。

“我当时一直在想，只要偷钱凑够车票就回去，再也不做这见不得人的事。由于我们每天手上有点钱，但是新来的老板又不让晚上外出，我们就在宿舍里开了赌局。我的手气一直都不错，三天之内把宿舍其他人都赢光了。然后几个年长的找我玩，他们一开始就 50 押抵，我开始不太敢玩。后面直接赢了好几把，我感觉我就是赌圣。老板也来看我们赌，没管别的继续玩，结果钱都输光了。但是我感觉我还能赢，老板说借钱给我，让我把他们赢光。我想老板都顶我，我怕什么，就借钱玩，然后每次输了就打欠条。一个月不到，老板就让我欠他 7 万多块钱了，说如果帮他忙，就可以少还。我就答应了，结果他让我把其他人也骗进来赌，先输后赢。我这才知道我怎么输那么多了，但是为了还他的钱，我又要白天去偷，又要晚上带那些人一起赌。可以算打两份工吧？”（MMT 的访谈片段）人贩老板通过在流浪儿童之间设计赌局，让他们在输赢之间不知不觉欠上老板一大笔债，当孩子要求回家和拒绝偷盗时以此要挟。还吓唬说会从孩子父母那里讨债，为了不让父母偿还这笔莫名其妙背负的巨额债务，流浪儿童只好对人贩老板言听计从。

### 5. 群体效益——同辈流浪儿童的介入

在新疆流浪儿童团体中，人贩老板也会使用同辈辅导模式。通过自己亲信的一名成员来鼓动和煽动影响其它流浪儿童，自己在幕后坐享渔翁之利，丝毫不担心这些孩子在彼此欺骗和利用等不良行为的养成和恶习的猖獗。同辈的影响会使这些儿童对自己的行为盲目的从众认可，甚至还会以此竞争。

“我哥刚开始说我不偷，只要帮他看着就好了，因此我刚过去一周都负责放哨。他们负责撬车门和进车的两个人，一个开门，一个‘洗车’（窃取车内值钱物品）。然后有一天一个小孩提议不要每次都是我放哨，让我去洗车。我说我不去，我哥就跟我讲：不去也没关系，但是我们没钱送你回家。你要‘洗’出来值钱的东西，我们就买票送你回去。于是我就去车里拿了手机，没敢怎么搜就出来了……”。

### 6. 贫困与疾病——自主选择偷盗流浪方式

在新疆民间流传着这样一个故事：“有个孩子从小就失去了父亲，家住在贫困农村。虽然日

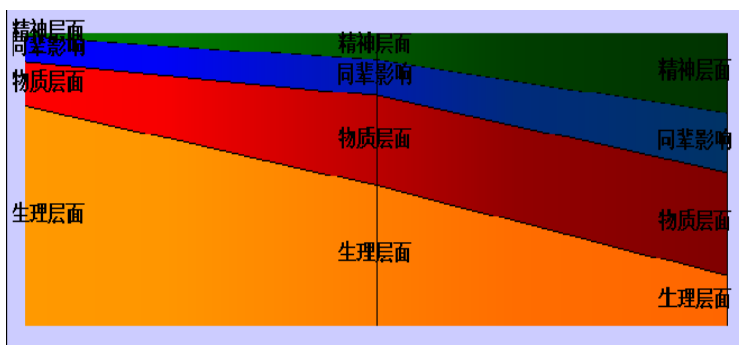
子不富裕，但是邻居们很关心，有天母亲得了病，村里的医生治不了，去了县城，说要到乌鲁木齐才可以治好，但是来到乌鲁木齐之后，发现这里的東西贵得要死！连清水都要装在瓶子里卖，这是他这辈子喝的第一瓶饮料，但是让他感觉相当不好喝。很快身上的钱都快没有了……。一年收入才几千的家庭，怎么可能在乌鲁木齐这样的耗費。但是让他震惊的是乌鲁木齐的人却貌似很习惯这种生活，还挑剔和浪费。为了给母亲看病，他试了各种方法，但是没有哪个正当职业是在短时间内有大收入的，于是他自己自愿地加入盗窃集团的行列。开始他无法忍受通过盗窃来获取财物，但是母亲病情的好转、老大对他的洗脑以及城市人的生活方式，让他在这个行业一干就是近十年。……由于母亲的要求，他回到母亲身边，回来后他根本没有什么生存就业技能，倒有吃喝玩乐的习惯。母亲一再追问，他说出了实话，他去盗窃了。母亲泣不成声，他质问儿子这样的行为怎么对得起他已故的父亲，怎么对得起他的宗教信仰。气愤的母亲从厨房抄起一把菜刀冲出来，说要剁了儿子去偷的那只手。儿子跪在母亲面前哭诉：造成这种行为的原因是这个社会和国家！我们辛苦种植的棉花在内地是什么价格？我们的石油都运到了内地！我是在偷，但是内地人和国家是在抢！我们不需要很多钱，但是当您生病时，他们（医院）还不是说没钱就不给你治！主的意愿也是救人性命，但是国家都不管！我是为了救您才去偷的！因为我们连活命的钱都没有，可是他们呢？你先去把那些抢走我们这么多财富的人的手剁了，再来剁我的手！母亲的眼泪此时已经……，儿子，你没有做错，但是偷窃要受到主的惩罚，既然是我的病情使你误入歧途，那么我该为你的行为赎罪。于是母亲举起菜刀剁掉了自己的一只手”（吐尔文江老师提供案例）。

由于新疆的经济发展存在城乡差别和南北疆区域差异，一些社会保障体系和医疗保障体系依然存在着很大的改进和完善空间，一旦医疗和社会保障体系没有完善和落实地区的人员得了重病，在新疆一些偏远地区是整个村庄都无法承受的。那么这些病人的孩子会选择以零投资为前提、短期内获得暴利的收入方式，这正中了一部分人贩老板的下怀。有些人贩老板为了收买人心，还会提前为这些孩子支付大额的无息无抵押贷款。这些流浪儿童在“救人要紧”意识的驱动下自主自愿地选择这条不归路，在解救亲人的同时，对这些把自己视为违法敛财工具的人贩老板心存无限感激。

### （三）总结与分析

通过个案整理，笔者发现新疆“流浪”儿童的成因随着时代发展有一定的发展趋势，人贩老板从最初的生理性控制转为更倾向于用精神性控制、物质性控制和同辈影响等方式使新疆流浪儿童进行偷盗。需要说明的是如今人贩老板在“教育”新疆流浪儿童时，大多采取复合型“教育”方式。人贩老板基本上通过对流浪儿童的观察和分析选择一条他认为能最有效使流浪儿童屈服于自己方式。通过吐尔文江老师提供材料的初步整理我们做出图 15。

图 15 “流浪”儿童成因趋势比例图



展阶段分为初期（1989-1994年）、中期（1995-2007年）、近期（2008年至今）三个时间段，通过图表我们可以看出在成因比例中生理层面的比例在逐渐下降，反而精神层面和同辈影响的比

例在逐渐上涨。其中最为明显的就是精神层面的上涨幅度较大，物质层面的比例也在平缓上升。

成因\时间段	初期(1989-1994)	中期(1995-2007)	近期(2008-)
生理层面	75%	47%	17%
物质层面	15%	30%	35%
精神层面	1%	9%	27%
同辈影响	9%	12%	20%

因此我们可以看出随着救助遣送机制的完善和对人贩制裁力度的加大，人贩老板对新疆流浪儿童的犯罪诱导更多趋向于精神层面，而关于流浪儿童为何会选择偷盗的流浪方式，我们提出了语言不通、民俗不合引起的地域性、民族性歧视以及人贩老板的错误心理疏导和因经济原因的自主性选择等独特性成因，并且针对其回流情况和这些“流浪”儿童存在的危害性在接下来的部分中提出了相关的可行性对策。

#### 四、流浪儿童回流的对策研究

所谓新疆流浪儿童的再度回流是指：由内地遣送回新疆的新疆流浪儿童，通过政府部门矫正遣送回家庭后，又再度进入内地选择流浪，或者在遣送和救助过程中通过各种方式中途结束救助，返回内地选择再度流浪的行为。这种回流也可以被看作是流浪儿童的再生产过程

通过前文的文献分析，我们看到学者们认为造成儿童流浪“回流”的原因主要源自经济、家庭、学校以及自身这四个方面。本课题组认为流浪儿童虽然是行为主体，但他们自身并不是流浪行为的主要成因，流浪儿童问题形成是由于制度性原因造成的。对此，本课题组提出以下可行性对策研究：

##### （一）政策和制度的设计和安排方面

##### 1. 对诱拐和拐卖儿童的团伙和个人加强力度，打击彻底

“斩草不除根，春风吹又生”，在救助了一个个流浪儿童之后，我们更应该追究那些幕后的人贩老板们的刑事责任，增加其犯案成本。建立长期人贩档案管理机制，以严厉的法律法规和更加严格的监管制度，对再次、多次犯案人贩严惩不贷，从根源上减少防治流浪儿童回流的难度。

##### 2. 进一步完善对未成年人监护人的法律责任

为了改善相对滞后于学校教育和社会教育的家庭教育现状，避免因为法定监护人责任缺失带给人贩老板的可乘之机，笔者指出，应当在具有强制力的相应法律法规，增加未成年人监护人应履行的监护责任内容，对监护人不履行监护责任致使未成年人流浪从事违法犯罪活动的，明确规定承担相应的法律责任。建议加大司法行政部门对监护权的干预力度，应当帮助或代理未成年人向法院申请对其监护人监督、监护资格撤销、监护人变更、指定监护等事项，对不履行或没有正确履行监护责任的监护人，司法行政部门有权依据法律条例作出相应的处罚或干预措施，建议对放任子女外出流浪扒窃的法定监护人进行教育、警告、直至剥夺监护权。

##### 3. 自治区计划生育政策调整

继续贯彻落实计划生育的基本国策同时对新疆经济发展不同水平的地区进行差异化执行。在经济不发达的地区要进一步加强计划生育制度，防治家庭贫困无力抚养造成的子女出走；而在经济比较发达和教育资源充足的地区合理的施行有关优惠政策。

##### 4. 进一步普及完善农村义务教育制度保障机制

继续落实“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”新的农村义务教育管理体制，实现“把农村义务教育的责任从主要由农民承担转到主要由政府承担，把政府对农村义务教育的责任从乡镇为主转到以县为主”的两大转变，做好农村义务教育的监督和扶贫工作，加大宣传力度，做好家长工作，确保更多儿童参与学校管理。

图 16 新疆教学环境

## （二）救助遣送机制的结构和运行方面

### 1. 建立统一的救助遣送机制

由前文对于再回流现象产生的成因可以看出，新疆流浪儿童的救助遣送工作的开展是在两个



民政部门间和公安部门不断的协调的，这不仅导致部分功能交叉导致效率低下，也给人贩老板在中转过程中将孩子接走的可乘之机。

民政部门作为救助管理工作的主管部门，要建立统一的救助遣送机制，明确各部门具体职责；要主动与财政、公安、卫生、交通、城管等有关部门沟通和配合；要建立救助工作联席会议制度，明确相关部门职责，形成政府主管、民政负责、部门配合、救助站落实的管理体制和工作机制，从而有效解决工作中推诿扯皮问题。

图 17 公安人员在对流浪儿童开展工作

### 2. 公安部门的合理介入

公安部门应该继续加强对于打击人贩团伙，追究监护人责任的执行力度，同时在工作开展中更加注重工作的合理性，加强对被救儿童信息的保护，避免被救儿童被贴上“少年劳改犯”的标



签，给其自我接纳和社会接纳提供双重障碍。

### 3. 教育和劳动保障部门的合理介入

在对新疆流浪儿童的遣送过程中仅由公安部门进行的基础知识的普及以及简单技能的培训，但社会实用性并不大，这些儿童面临不能正常进入学校且无法正常就业的双重障碍。因此应加强教育部门与劳动保障部门的合理介入。

一方面教育部门针对流浪儿童的多样性，应采用分类分层的教育模式，对流浪儿童进行长期滞留和短期滞留的分类，进行不同对待，同时进一步根据流浪儿童的不同教育基础进行分层教育。一方面劳动保障部门应该联合救助站建立一整套救助机制，针对他们不同年龄，不同个人情况和兴趣爱好开展回归社会技能培训，安排他们进行驾驶，手工制作，厨师等常规技能培训，并对其进入职业初期进行一系列的政策保护。

#### **4. 针对流浪儿童及家庭建立集中活动机构**

后期安置问题是一项长期工作，但短时间内大量专业救助人员与经济物资无法完全就位。为了充分便利社会正面力量的介入，本文建议仿照新疆和田市建立的乡一级的儿童活动中心，建立一系列针对流浪儿童及家庭的集中活动机构。该机构去污名化与标签化的功能通过日常回归流浪儿童及其家长们的正常儿童及其家长们的共同参与活动完成，同时有利于回归儿童们的正常自我认知和社会网络的形成以及其心灵治愈。同时建立对回归儿童家庭的经济援助机制，提供医疗，就业，教育等必要援助。

### **(三) 救助遣送机制人员和流浪儿童家长**

#### **1. 遣送、救助人员的语言关和专业化**

首先加强遣送过程中以及救助部门救助人员的语言畅通能力。对已有救助人员进行双语化教育，同时积极吸纳善于双语的有意人员，并对两者进行定期的培训和考察。其次强化这些救助人员的专业化能力，不仅表现在加强其专业救助能力，如基本救助常识、识社会工作相关知识等更表现对于救助者角色的正确理解和转化，亲善合理的救助方式和对于新疆民俗以及流浪儿童心理的初步了解。救助人员更要极大可能为救助儿童争取等多的社会资源以及社会支持和关注。

#### **2. 流浪儿童的家长培训辅导**

为帮助回归儿童家长正确对待更加关爱这些儿童，同时缓解其自身被“污名化”的压力，我们可以从以下三个方面对其家长进行介入辅导：

##### **(1) 个体认知层面**

通过对流浪儿童照顾者开展以小组活动为形式的介入服务。一方面，帮助家长对家庭自身有一个正确的定位，对其优点与潜能进行梳理和挖掘，树立对未来生活的憧憬和信心；另一方面，帮助其家长构建流浪儿童正确认识观，利用优势视角理论，引导家长发现孩子身上的优点，提高对其接纳程度。

##### **(2) 心理压力层面**

分析流浪儿童家庭照顾者的心理压力来源，减少外界标签化对其家庭成员造成的心理方面形成的负荷，增强抗压能力；运用理性情绪疗法分析家庭成员中存在的非理性情绪的问题，并加以疏导降低压力对其影响。

##### **(3) 人际关系及社会参与层面**

通过小组活动可以建立新疆流浪儿童家庭成员自助和互助团体，避免由于标签化带来的“孤立感”，帮助他们结成较为广泛的社会支持网络；增加流浪儿童家庭的社交范围，改善其人际关系，并懂得重视与他人分享的价值和重要性。

### **(四) 社会各个方面**

#### **1. 社区居委对家庭的走访**

加强对流浪儿童所属家庭进行回访监督，通过跟踪调查、家庭访问、社区邻里访问等方式进行评估分类、存档，由社区居委人员适其情况进行不同频率的回访以保证救助工作的有效持续性。

为了保证社区居委能够有效地进行回访，可以针对流浪儿童高产生的地区（主要指南疆部分

地区) 配备专业回访督导, 社区居委人员可以在督导的指导下进行回访。通过对于流浪儿童家庭的长期不定期关注, 我们可以实时掌握前期救助的有效程度和被救助儿童的社会融入情况, 对于那些由于经济、婚姻、教育等问题而存在回流隐患的家庭进行评估、分类并存档, 按照其存在的不同程度的隐患进行危机介入, 给予这些家庭必要的物质援助、心理缓解等社会支持, 以防止这些回归家庭的儿童走向再次流浪。

## 2. 端正地方领导和校长对流浪儿童的态度

出生地以及学校是大部分流浪儿童回疆后完成自身社会化的重要环节。作为地方权威代表的领导以及校园权威代表的校长首先应该对正视并帮助这些儿童起到领导以及引导作用。其次对于这些“问题儿童”一方面应该努力为其创造良性的恢复环境, 多加鼓励和引导, 为其走出厌学, 厌世的负面心理做出积极影响。同时领导们以及校长们的帮助对下级人员有一定示范作用, 对帮助其去除“污名化”, 不受排斥, 尽快融入社区生活以及回归儿童自身价值体系的重塑都有重要作用。

## 3. 同辈活动介入

同辈群体是由一些年龄、兴趣、爱好、态度、价值观、社会地位等方面较为接近的人所组成的一种非正式初级群体, 其主要功能是作为社会化主体对群体成员进行社会化。布劳认为, 流动人不能简单的抛弃就有的角色属性和角色关系。因此同辈之间的交流和活动可能对他们建立新的叫的属性有很好的引导作用。

社区和学校的工作人员应该在专业社会工作人员的督导下帮助这些被救助后的流浪儿童建构良好的同辈群体, 以一些小组活动、访谈引导帮助他们融入健康的同辈活动。这些活动一方面可以帮助其完成社会化, 认清自己的社会身份、对自己的未来生活目标有一个准确的定位; 另一方面, 生活、情感等方面易找到同辈群体的归属感和群体认同, 是一种很好的也是容易被这些孩子感受到的社会支持动力, 这种被接纳、包容的状态可以有效避免再次流浪的发生。



图 18 课题组成员对流浪儿童开展同辈介入服务

## 4. 特殊的劳动力市场管制

针对人贩混入在省和县一级不规范的劳动力市场当中, 对这些想去内地打工或者想再度流入内地的儿童进行诱拐的行为。一方面对于治安管理部门对这些“招工人贩”的管制是较难进行的困境应该更加发挥民间力量, 抵制, 举报这些不正当甚至非法行为, 另一方面相关部门要加强宣传, 劳动保护法的执行力度、切实监察招童工的行为, 不给人贩老板可乘之机。

### (5) 网络力量的整合

#### (a) 对已有的社会网络进行信息整合

随着社会对新疆流浪儿童的认识越来越深, 网络救助平台也日益增多, 相关网站数十个、微



博近百个，每个平台都存在着不同的信息，存在重叠更新不同步问题。因此本文认为应该将这些网络平台进行统一整合，为救助工作提供一个完整的数据库，加强各网络平台的联系以及信息的及时更新，在救助系统的帮助下我们也可以更加及时的更正各类信息。

#### **(b) 建立志愿者网络平台**

考虑到在新疆内地流浪儿童救助工作中对语言和专业化的特殊需要，以及在救助工作中对满足以上两种能力的工作者的大量需求，我们认为有必要建立一个志愿者网络平台。一方面，招募善于用维吾尔语交流或双语交流的志愿者；另一方面，可以保证这些招募的志愿者在介入救助服务之前可以有效地接受专业的社会工作、心理方面等专业服务培训和督导，并能够合理划分志愿地区和安排志愿批次，最终达到提高救助服务水平达到理想效果的目的。

#### **(五) 总结分析**

本文通过对政策制度、机制、相关人员及社会四个层面研究以及从新疆当地经济水平、宗教信仰、文化教育等方面的特殊状况出发，以从救助部门、社区、家庭、学校以及社会五个角度拟定了针对性的介入对策方法，分析讨论在现有条件下如何组织新疆内地“流浪”儿童顺利回疆，保证救助工作的有效性，保障这些被救助回归家庭、等待重回社会的孩子能够正常地融入社会、开始新的生活，其可操作性是显然易见的。

#### **引用文献：**

- 【1】安怀世，流浪儿童问题的国际背景和干预途径[J].社会福利, 2002, (10).
- 【2】王思斌，流浪儿童救助保护的能力建设[J].中国青年政治学院学报, 2005, (6).
- 【3】张明锁，为什么流浪[J].青年研究, 2002, (12).
- 【4】张奇安、张建平，建立以家庭为核心,以社区为基础的流浪儿童救助体系[J].沈阳工程学院学报(社会科学版), 1995, (1).
- 【5】孙莹，儿童流浪行为分析及其干预策略[A].流浪儿童救助保护文集[C].北京:中国社会出版社, 2005,(6).
- 【6】薛在兴，社会排斥理论与城市流浪儿童问题研究[J].青年研究, 2005, (10).
- 【7】程福财，流浪儿童的街头生活及其“受害”——基于民族志调查的发现[J].青年研究. 2006(09)
- 【8】布力布力·艾克热木，新疆南疆维吾尔族流浪儿童问题的成因及对策[J].长春理工大学学报(高教版), 2009,7.
- 【9】李晓霞，新疆流浪儿童问题调查——兼论个体行为对族群形象及地区形象的影响[J].2004(1)
- 【10】续西发，关于新疆少数民族流浪儿童问题 (J) . 新疆社会科学院民族研究所 新疆乌鲁木齐 830011

#### **【网络文章】**

**无“文化战略”，无新疆稳定**

一旦原教旨主义完全取代维族文化，由于原教旨主义的绝对自我封闭性，所有的问题就被异化为“异教徒”与“教徒”的斗争，解决问题的方法就只剩下通过“圣战”，消灭异教徒。伊朗的伊斯兰革命就是这种逻辑。

驾车冲击天安门暴恐事件、以及 2009 年 7 月 5 日新疆维吾尔自治区首府乌鲁木齐市发生流血事件后，新疆每年都发生的恐怖暴力事件，并不能说明“经济+民生”为核心的柔性战略有问题，而是这一战略不能应对新疆出现新的挑战，以至于出现了经济发展、暴力恐怖增多的悖论现象。

### 新疆新的挑战是什么？是输入型的原教旨主义。

走出和田飞机场，恍如进入了电视画面中的伊朗。映入眼帘的是一身阿拉伯传统黑罩袍的本地女性，几乎看不到身着维吾尔多彩的传统服饰的本地女性。调研得知，在和田的农村地区，妇女被原教旨主义严格束缚，如果妇女穿戴维吾尔族传统服饰，而不是阿拉伯黑罩袍，出现在街道上，就会被当地青年殴打。农村商店里不出售酒，甚至是烟，因为如果有商店被发现存有酒，隔天就会被青年纵火，店主被殴打。更有甚者，在维吾尔族婚礼上，传承千年的歌舞活动，被斥之为违反伊斯兰教义而被禁止。而据老乡的口述，在 10 年前，即便是 5 年前，和田维族群众也还是身着绚丽多彩的维吾尔服饰；饭后弹起“热瓦普”（维族特有乐器），无论贫富，男男女女边唱边跳；婚礼上的歌舞表演更是热闹非凡。

现象背后，可以推断，输入型的原教旨主义在和田的某些地区已经在取代维吾尔固有文化。毋庸讳言，这种维吾尔文化被原教旨主义破坏的现象不仅仅限于和田，在整个南疆地区都存在，而且愈演愈烈。事实上，走访在新疆首府乌鲁木齐居住几十年的老人，据他们讲，以前乌鲁木齐几乎看不到妇女穿阿拉伯传统罩袍，现在逐年增多；维族人的婚礼也没有以前的热闹喜庆了。

**如果任其发展，原教旨主义必然取代维吾尔文化。**无论是保存下来的文字图画的记录、还是维吾尔老人的讲述，都可以清楚证明，自从维吾尔族人皈依伊斯兰教以来，维吾尔族信奉的都是温和的伊斯兰教义；同时由于地处中西文化交流的丝绸之路上，所以维吾尔文化是一种在温和的伊斯兰教义基础上，融合了各种文化的开放、包容和世俗化的文化。这与绝对自我封闭、反对现代化，以宗教为借口宣扬暴力的原教旨主义有本质上的不同。

政府是公共利益信托责任人，因此不能再坐视原教旨主义在新疆破坏维吾尔文化。中国迫切需要推出一个以打击原教旨主义，保护与发展维吾尔文化的新疆文化战略。这样一个文化战略不仅仅是保护维吾尔文化的需要，也是新疆稳定的需要。因为一旦原教旨主义完全取代维族文化，由于原教旨主义的绝对自我封闭性，所有的问题就被异化为“异教徒”与“教徒”的斗争，解决问题的方法就只剩下通过“圣战”，消灭异教徒。伊朗的伊斯兰革命就是这种逻辑。

1963 年，伊朗国王巴列维推出了以 2000 年将伊朗建设成为世界第五工业强国为目标的“白色革命”（不流血的革命）。白色革命的 12 条改革计划包括了政教分离、废除宗教法庭权利、没收伊斯兰教组织的土地分配给佃农。1963 年，霍梅尼的公开演讲中批评改革，理由之一是怀疑国王是“异教徒”。经济改革中出现了意想不到的问题，最典型的是土地改革。理论上，90% 以上的佃农因为土地改革得到土地，国家的补贴贷款随后跟进，促进生产，土地改革没有失败的道理。但事实上，这些佃农并没有做好土地主人的准备，佃农很快将无偿得到的土地抵押给放高利贷者，最终不仅没有因为拥有土地而改善生活，而且背负沉重的债务。而对伊朗农业至关重要的坎儿井（干旱区特有的暗渠水利系统）由于没有了由地主组织的维护而毁坏，丧失水源后，数千个有生产力的村庄也将随之衰退。流亡海外的霍梅尼，在演讲磁带将经济问题归咎于国王巴列维是“犹太人的代理人、头部被石头砸碎的美国大蛇”。

霍梅尼的演讲磁带被偷运到伊朗，私下里广为传播，大行其道。在原教旨主义信徒看来，既

然是异教徒迫害教徒，出现了经济问题，于是以清理国王这个异教徒为目标的圣战，成为解决问题唯一的选择。这可以解释为什么会有约有 10% 的国民参与了伊斯兰革命。与此比较，开启欧洲大陆资本立宪改革的法国大革命，参与民众不过为当时全国人口的 2%。原教旨主义的狂热之处还在于，绝对贫困人口在革命后的头六年内增加 45%，且外有西方制裁、阿拉伯国家联合抵制的情况下，政教合一的伊朗现政权能够稳固下来。而原教旨主义最恐怖的地方，是对自己和他人生命的漠视。霍梅尼的名言就是：流血是必要的，伊朗流血越多，革命的胜利就越大！

在已经出现原教旨主义文化破坏维吾尔传统文化，并威胁新疆稳定的苗头的情况下，无论是中央政府还是地方当局，不能再回避。以经济发展迂回“柔性”对付原教旨主义，全世界尚未有成功先例，反而有伊朗的教训。**伊朗的事例说明经济发展（通过白色革命，伊朗的人均 GDP 从 1961 年的 160 美元跃增为 1978 年的 2200 美元以上，成为当时世界上人均 GDP 最高的国家之一）反而可能刺激原教旨主义蔓延。**笔者认为，一个保护维吾尔文化，打击原教旨主义的战略必然会得到维吾尔的开明人士、知识分子的支持。原教旨主义革命在伊朗胜利后，伊朗知识分子，开明人士的不是被迫害入狱、就是流亡他国。

同样，这样一个文化战略也会得到维吾尔的上层精英的支持，因为原教旨主义完全取代维吾尔传统文化之始，就是维吾尔族回归到“反现代化”的“中世纪”的开始。这样一个战略，还会得到上海合作组织的国家，尤其是中亚国家的支持。因为一旦原教旨主义在中国新疆站住了脚，就会形成多米诺骨牌效应，向中亚扩散，威胁这些国家的稳定。这样一个战略也能够争取到美国的支持，因为这符合美国的国家战略利益。试想，一旦原教旨主义文化在中国新疆盛行，就会在伊朗、阿富汗、中国新疆形成一个孕育恐怖主义的“新月形”战略走廊。这样一个结果，不仅是美国制衡伊朗的战略受挫，更是美国打击国际恐怖主义的战略失败。

打击原教旨主义、保护与发展维吾尔传统文化的战略，要避免简单套用胡萝卜加大棒方法。如果用胡萝卜加大棒能够解决的问题，那就肯定不是文化问题。

（作者是中国旅美学者，曾任职中科院新疆生态与地理研究所，本文刊于新加坡《联合早报》

2013 年 1107 日）

## 【网络文章】

### 十年后，回顾新疆“内高班”

热依莱

第一届新疆“内高班”（内地高中生班）的学生，毕业马上就要十年了。作为一种特殊的教育机制，“内高班”的设立，对于新疆会带来什么长远影响，我想现在评判还为时尚早。十年之后，作为其中的一员，回顾那四年，对个人而言，虽然影响深刻，但却也并不十分怀念。

#### 模糊的“内高班”

2000 年，即我上初中的最后一年，在父亲的要求下，我参加了“内高班”的考试。当时，我们对“内高班”这一政策没有任何了解，仅仅知道自己如果有幸考上，就会交很少的学费，会去内地教育质量很好的城市读四年高中。至于会去哪个城市，根本不知道。第一年的“内高班”政策——选拔一千名优秀的初中毕业生去内地上学。比例在很大程度上，会向来自农牧民家庭的

“民考汉”及“民考民”学生倾斜。

记得那一年的暑假，过得异常挣扎，因为担心自己考不上会让父亲很没面子。等一切焦急过去后，我收到了宁波中学的入学通知书，注明我的学费是900元人民币一年，这是按照学生家长的收入决定的，还有一些同学交450元，另有一些人不用交任何费用。至于家庭收入应该怎么统计，也没有任何公开说明。入学通知书还规定，我们只能两年回一次家，当时因为很高兴，也没太在乎这些。我想，我们之所以激动，是因为觉得这是一个最安全的、被国家培养的通道。

不过，妈妈并没有为此高兴，因为我将远远地离开家里人到很远的地方。只是因为她几乎不能左右父亲的决定，而只能由他。虽然我对自己离开家人也心生一丝难过，但对于一个来自偏远团场、从未见过大城市的十几岁初中生来说，对未知的宁波也充满了各种美好的期盼。

我们被通知到地区市中心集合，然后一起去乌鲁木齐。

我们是半夜到达乌鲁木齐，我依稀记得乌鲁木齐是一个危险的城市，所以千万不能自己一个人出去。我们在乌鲁木齐呆了三天，有好几次集中学习，介绍我们的带队老师。记得我们开完集体大会后，因为我还戴着头巾，穿着长裙，被宣传这一政策的记者抓到，要我表示感谢党的政策……。后来有一个很偶然的机会，我才知道，如果当时教育厅严格调查我的户籍，估计我根本不能成为他们计划培养的一员，因为我来自兵团，而据说第一年没有给兵团名额。

## 现实的“内高班”

宁波中学第一届招了80名学生，是招收“民考汉”和“汉考汉”学生的四个城市中的一个。其余三个城市分别为深圳、天津、苏州。

宁波是一个很美的城市，但第一年，我们80个人被安排到一个离原宁波中学比较远、本来准备做聋哑学校的校区。刚开始的几个月，很多同学对这个安排非常不满。现在想想，可能是因为和别的城市比较后，觉得宁波中学对我们很不公平。

前面几个月，大家都非常想家，几乎每个人都天天打电话回家，然后天天都哭得很厉害。我也是其中一个，直到有一天被父亲狠狠地说了一遍，不要天天打电话……

另外，由于我们的餐厅没有穆斯林厨师，开始几个月，很多同学愤愤不平。但几个月的不平过去以后，一次评估考试把我们拉回了现实。因为“民考汉”学生的成绩和“汉考汉”学生相比差距实在很大。在这次评估考试后，老师的单独谈话让我们突然明白了，我们之所以来到“内高班”，是为了学习，而不是为了讲究生活条件。

而我们很快也都习惯了严格的作息制度。早跑、吃饭、早自习、午休、晚自习……外出还有规定，必须至少两人一起外出，外出时间不能超过特定时间，如果违反将会记过处分，取消一次外出机会等等。

由于自己一下子从过去的好学生变成了差等生，情绪变化很大。

“内高班”的第一年是预科。这一年，听说很多其它城市的学生由于学习压力而得了精神分裂，被送回新疆，甚至有人想自杀等等。这些都是传言，当时没法证实。到了大学，非常凑巧，我的室友是个杭州新疆班的女孩子，她说她们学校的确有人有过自杀企图。而另一个学弟的哥哥，上海新疆班的学生，确实由于精神分裂而被送回去。而在宁波，预科结束后，由于成绩不合格，四名男生被退回。这些名额到了高一很快就被补上了。

预科考试结束后，大家要求学校送我们回家。因为学校没有收到新疆教育厅的通知，就让我们在学校无所事事地待了两周，然后才通知我们可以回家……

高一，又有新的预科生来到了我们学校。由于新来的学妹、学弟们非常顽皮，老师们一直对我们第一届学生的听话赞不绝口。但是，记忆中听到的最多的话，就是好好学习，提高自己的排名。

高二，我们终于和宁波中学本部的学生安排到了同一个校区，但是，新疆班有自己的一层楼，我们和宁波中学本部的学生除了在体育课和音乐课上有些交流外，其余时间都是新疆班学生自己玩自己的。

高三，学校为了我们不被打扰，而把我们安排到了最高的一层楼，和其它宁波中学的高三生同一层。这一年，有几个宁波中学本部的老师也给我们上课，但是，那种无名的压力，有时候几乎让我无法呼吸。

这四年下来，我的视力由5.2变成了2.5。我唯一没有为学习而改变的，就是我的长发。虽然自高一开始，英语老师一直要我把头发剪短，方便学习，但我坚持不剪。现在想着，觉着自己当时不是固执，而是有些荒谬。

当然在这四年里，学校也组织我们去很多地方游玩。比如杭州西湖、绍兴等等，但是我们去上海的愿望终究未能实现。

## 十年后的反思

高考前，记得我们的语文老师兼班主任郑重地对我们说，等到十年之后，你们再想起来这段努力的岁月，你们会感激这一切。但是，现在，我想我不再同意她的看法了。十年以后，如果再让我选择，我可能不会再选择“内高班”这样的读书方式。

报大学志愿时，我们有另外的名额，所安排的大学和专业都很不错。而且考师范类院校不需要交学费，我想后来如果大家知道毕业后有特岗教师这样的安排，估计师范院校会很热火。当时我们都错误地认为，师范院校是针对考不上大学的学生所做的安排。据说，大部分同学都考上了第一志愿。然后，大部分同学又都回到了新疆。

虽然我对那几年的学习现在想起来都感到惧怕，但是并不否认，是“内高班”让我有机会看到新疆与内地教育的差别，新疆与内地沿海城市发展程度的差别……。也让我明白，其实内地对新疆少数民族的理解非常有限。我也很难断定，这四年中，那些与我们有过直接接触的当地人，是否会因为我们而加深了对新疆的理解；或者，是否会因为我们而增加了对新疆人尤其是少数民族的偏见……。或许兼而又之吧。起码，在学校里，从预科到高三，就总少不了有一两个老师对“帮助”我们而表示不满。

根据教育部发布的信息，开办十几年后，“内高班”规模已经扩大了很多，现在有50多个城市开设，人数也累计达到上万。并且，除了内高班，也出现了“内初班”、协作计划学院以及“内职班”学校，专门由自治区教育厅专设的新疆班部来管理。

因为“内高班”的扩大，有些维吾尔知识分子称我们为“被偷走的一代”，即我们在内地汉族集中地区完全用汉语学习，会渐渐淡忘本民族文化。一名有“内高班”经历的“民考汉”学生说：“我一直对这一制度充满警惕，不过不可否认，在内地大城市学习确实提高了我的竞争能力。”

我想父亲最终会明白，其实进了“内高班”，并不等于一切就变得顺利了。到了大学，我一样要去贷款；毕业后，我也一样找不到工作……。

---

中国社会学会 民族社会学专业委员会  
中国社会与发展研究中心  
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑： 马戎、王娟  
邮编：100871  
电子邮件：[marong@pku.edu.cn](mailto:marong@pku.edu.cn)