

# 民族社会学研究通讯

## 青 春 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 240 期

2017 年 9 月 30 日

\*\*\*\*\*

## 目 录

### 【新疆研究专辑】

#### 【论 文】

- 南疆建立各民族嵌入式社会结构和社区环境可能与路径 李晓霞
- 乌鲁木齐市建设嵌入式社区环境的政策实践调查 李晓霞
- 新疆的人口问题及人口政策分析 李晓霞
- 新疆基层组织建设与社会稳定关系回溯 李晓霞
- 有关新疆民族文字改革的沉痛教训  
——读《历史的回声——格尔夏回忆录》 杜雪巍

#### 【书 讯】《新疆生产建设兵团的体制与运行研究》（蒋力蕴）

☆☆

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

## 【论 文】

# 南疆建立各民族嵌入式社会结构和社区环境可能与路径<sup>1</sup>

李晓霞<sup>2</sup>

**内容提要：**新疆南部大多数地方民族人口的单一化程度很深。建立“嵌入式”社会结构和社区环境，不能脱离当地的社会和人口环境。应从概念的拓展、路径的可能性进行客观思考和实践，在方式、方向、内容等方面予以更切合实际的考量。

**关键词：**南疆 嵌入式 社会结构和社区环境

2014年5月习近平总书记在第二次新疆工作座谈会中提出：要加强民族交往交流交融，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境。中央民族工作会议将此上升为国家战略。此后，“嵌入式”（“互嵌式”）成为研究热点，主要围绕“嵌入”社区的概念和特点、实施“嵌入”的意义和需要、实现“嵌入”的路径进行讨论，如民族混居式社区与“互嵌式”社区，两者相同处在均为多民族空间分布形态，差异处在后者要实现社区成员的心理和情感上相互认同；<sup>3</sup>“共生性”与“交互性”是空间“嵌入”的两个特征，真正的嵌入式分布是不同群体单位的往来互动、交互渗透<sup>4</sup>等。

“嵌入式”在政策层面提出，最初是针对新疆民族关系状况。新疆南部大多数地方民族人口的单一化程度很深，如何在单一民族聚居区域环境中建立各民族互相嵌入式的社会结构和社区环境，相关研究很少。新疆南部建立“嵌入式”社会结构和社区环境，应从概念的拓展、路径的可能性进行客观思考和实践，而不能脱离当地的社会和人口环境。

## 一、南疆的人口环境

在南疆，维吾尔族和汉族是人口为数量最大的民族，维吾尔族人口占绝对优势。2014年，南疆四地州共987.33万人，其中少数民族人口占到90.9%，少数民族人口中维吾尔族人口占97%，达到870.38万人。南疆人口数量最多的就是维吾尔族（88.2%），其次是汉族（9.1%），其他民族人口数量相对很少（2.7%）。从空间分布看，维吾尔族人口在绝大多数县市都占绝对优势，汉族人口数量少且相对分散；其他民族人口数量不多但分布相对集中。如表1显示，在县（市）域层面，南疆四地州的35个县（市）中，维吾尔族人口比重达到97%以上的有10个县（市）；汉族人口比重达到90%以上的有1个（阿拉尔市，归属兵团），20个县（市）的汉族人口比重在10%以下；30个县（市）维、汉两族外的其它民族人口比重在10%以下，其中22个县（市）不到1%，人口规模较大的塔吉克族和柯尔克孜族，分别集中于塔什库尔干塔吉克自治县、克孜勒苏柯尔克孜自治州的阿合奇县和乌恰县。显然，南疆以维、汉两族之外的其他民族人口调节多民族人口结构的空間很小。

近年来，汉族人口在南疆总人口中所占比重明显呈下降态势，维吾尔族人口优势更为凸现。仅就《新疆统计年鉴》的相关数据计算，2003年到2014年，南疆四地州汉族人口从96.8万人增长到111.8万人，增长了15.5%（15万）；维吾尔族人口从670.3万增长到882.4万人，增长了

<sup>1</sup> 本文刊载于《新疆社会科学》2017年第1期，第72-78页。

<sup>2</sup> 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。

<sup>3</sup> 来仪：《城市民族互嵌式社区建设研究》，《学术界》2015年第10期。

<sup>4</sup> 黄志辉：《“嵌入”的多重面向——发展主义的危机与回应》，《思想战线》2016年第1期。

31.6%（212万）。人口基数占绝对优势的维吾尔族，由于较高的自然增长水平，<sup>1</sup>人口增长速度更快且增长量更为突出。

表 1. 2014 年南疆四地州县（市）民族人口构成状况 （单位：个）

	99-97%	96-93%	92-90%	89-80%	79-70%	69-60%	59-50%	49-40%	39-30%	29-20%	19-10%	10%以下
维	10	6	2	9	2	1	1				1	3
汉	0	0	1	0	0			1	1	1	11	20
其他				2	1					1	1	30

资料来源：《新疆统计年鉴》（2015 年）

南疆农村人口占绝大多数，而汉族人口主要居住在城镇。南疆四地州人口分布在农村、镇、市的比重分别为 77.8%、14%、8.2%，农村人口占绝大多数，农村人口中维吾尔族人口占到了 91.5%。市、镇人口数量较少，维吾尔族和汉族人口数量相对接近。即使是在和田地区，市的维、汉人口比重也分别达到了 71.8%和 27.4%。显然，市、镇中民族交往的客观条件较好。

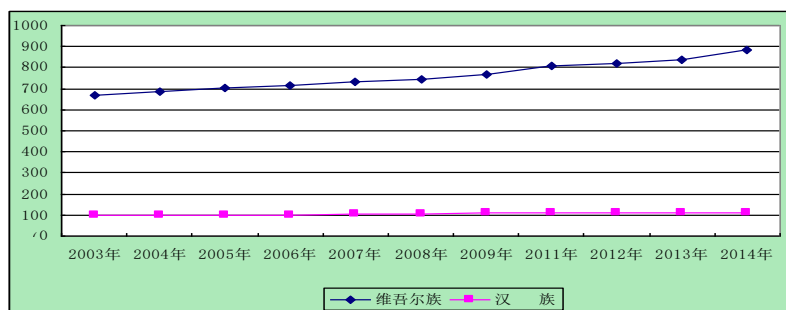


图 1. 2003-2014 年南疆四地州维汉人口数量变化示意图  
数据来源于历年《新疆统计年鉴》

表 2. 2010 年南疆四地州维汉人口的城乡分布 单位： %

	农村		镇		市	
	维	汉	维	汉	维	汉
阿克苏地区	87.5	11.4	56.8	41.7	37.2	61.3
克孜勒苏州	69.1	1.5	34.5	24.6	57.0	31.2
喀什地区	95.5	3.2	75.0	23.2	66.4	32.7
和田地区	98.6	1.3	87.0	12.7	71.8	27.4
阿拉尔市	5.9	89.5	2.0	96.3	8.3	87.4
图木舒克市	76.4	22.5	44.7	54.3	36.6	62.4
合计	91.5	5.8	65.2	31.9	54.5	43.4
占四地州本民族人口比重	83.9	36.2	10.8	35.6	5.3	28.2

数据来源：根据新疆维吾尔自治区 2010 年人口普查相关数据计算

南疆民族人口分布的另一个特点，是新疆生产建设兵团建制增加了南疆汉族人口比重，但维汉民族人口聚居现象仍很突出。兵团人口基本是以团或连为单位，与地方县乡交错分布。在南疆，阿克苏地区有一师，喀什地区有三师，和田地区有十四师。众所周知，兵团汉族人口比例较高，但在南疆的几个师中，除一师外（汉族人口比重 91.2%），三师、十四师维吾尔族人口分别占 54.8%和 67.4%，但其分布也有很强的聚居性，如十四师的皮山农场和三师的五十一团维吾尔

<sup>1</sup> 喀什地区人口出生率 2007 年为 21.68%，较上一年增长近 12 个百分点，此后至 2013 年一直在 23%以上，人口自然增长率均在 16%以上，均高于 1991 至 2006 年的水平；和田地区自 2004 年至 2013 年的大多数年份人口自然增长率在 12%以上（参见李建新、常庆玲：《新疆维吾尔族聚居地区人口婚育状况分析》，《西北民族研究》2016 年第 1 期）。

族人口都在 90%以上。一师和三师人口构成特点分别在阿拉尔市和图木舒克市有明显表现。

近些年在南疆单一民族聚居的特点还在加深。其主要表现在三个方面：一是受到当地社会稳定形势影响，地方政府有意识地引导、组织农村汉族居民聚居。上世纪 90 年代以后，南疆发生过多起杀（伤）害汉族农民的事件，受害者主要是散居或混居的汉族农民。地方政府出于安全考虑经常动员散居于乡村的汉族民族短期或长期聚居。如 2013 年乌什县曾发生一起杀害汉族农民事件，县里要求居住在承包地附近的汉族农民集中起来，依麻木乡在富民安居工程支持下修建一所容纳 14 户住房的大院，附近汉族农民聚居院内，有围墙、铁门、监控视频、报警铃等防护手段。二是受改造老城建设新城的影响，在安置被拆迁征地的城区及城郊居民过程中出现部分单一民族新社区。如前文所述，南疆乡村维吾尔族人口占绝对多数，市镇在外扩过程中拆迁征地对象主要为维吾尔族居民，因此集中安置拆迁户的小区多数都是单一民族社区。如阿克苏市多浪街道办事处，辖区居民基本是在上世纪 90 年代以后陆续被集中安置的征地拆迁户，全部为维吾尔族。因该地位于城乡结合部，房价及租房价格相对低廉，继而又成为周边县乡维吾尔族流动人口的聚居地。2015 年 8 月这里有 7324 户 3.1 余万人，其中流动人口就 5644 户 2.4 万余人，成为单一民族人口、低收入人群、问题人员聚居的社区。这类区域的形成，实际是城市发展过程中的政策性产物。而这样的社区一旦形成，再试图进行人口调整，难度很大、成本很高，也难以操作。三是伴随“新城”建设，往往形成城区居民中民汉人口居住地的离散趋向。为加快城镇化速度，南疆县（市）普遍在旧城区外建新区，多数地方政府实施将机关事业单位迁入新城区以带动房地产和服务业发展，往往同时形成在机关事业单位工作的汉族人口到新城区买房并移居的现象。而少数民族居民受到职业结构、家庭经济条件、社会生活环境的影响，多留居在老城区，单一民族聚居化程度日渐加深。<sup>1</sup>近些年，新区老城的分离过程，时常成为民汉居民重新聚居的过程。

近些年，随着南疆经济社会发展，城乡流动人口数量增多。部分维吾尔族乡村人口进入城镇上学、就业，但流出人口数有限且难度较大。部分从内地来的汉族流动人口，从事经商、企业、包地、拾花、建筑、装修等工作，城乡均有分布，一般季节性强，如春来冬走的建筑工、秋天两三个月的拾花工、夏秋收获季节批量收购干鲜果蔬的商人等。这类人口流动总体来看数量及频率都有限，一是对南疆民族人口结构的影响不大，二是流动人口多抱团结伙，居住及就业在同族群圈子内，族际间交往有限。

在南疆，有一个很流行的观点，社会稳定状况与民族人口结构单一、宗教单一有直接关系，调整人口结构、促进民汉交往成为解决南疆稳定问题必提的对策。但目前南疆的人口结构状况如前文所述，在近几十年中其单一化倾向并未有改观甚至是在加重。南疆如何推进“嵌入式”社会结构及社区环境，是本文想要探讨的主题。

## 二、南疆建立“嵌入式”社区的政策实践

2014 年中央第二次新疆工作座谈会后，新疆各地都开始积极推动各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境的建设。在实际操作中，民族分布状况成为影响交往交流的最直观的指标，由政府推动的混居社区建设，作为“嵌入式”工作的重要措施纷纷出台。在南疆，广受关注的是和田地区开荒拓地型的“新村”建设，兵地融合型的城乡社区建设。

2014 年后和田地区出现了几个“嵌入式”社区，如和田市团结新村、和田县和谐新村、洛浦县和融新村等。这些新村有几个共同特点：一是在新开垦土地上建设新村，基础设施建设的资金投入量很大。如和田市团结新村建设于距市区 30 公里的沙漠区域，计划总投资 18 亿元，规划

<sup>1</sup> 最明显如库车县城。最初的库车县城所在地是为库车老城，1958 年县城被洪水淹后，在老城区东面新建城区称新城，县政府等机关事业单位陆续迁往新城，主要在机关事业单位工作的汉族人口也逐渐迁出老城。部分老干部离退休后回到老城区居住。维吾尔族聚居程度越来越高，单一民族社区的特征更为明显

面积 10 万亩，2014 年建成并入住 212 户，2015 年又建 321 套住房；和田县在沙漠地带建和谐新村，投资 2.64 亿元，开垦 6700 亩耕地，建 600 套住房；二是新村建设住房并配套生产设施，以极优惠的价格交付入住者使用。团结新村一期入住者每户交 3.5 万元可使用 600 多平方米的住房和配套设施，若需要大棚（1.2 亩/座）再交 2 千元大棚租金；和田县和谐新村，入住者缴纳 5 万元拥有一套 80 平方米住房和 4 亩核桃地，租用一座标准化大棚（据称 13 万建一座大棚）每年租金 3500 元；三是采用民汉混合居住（相互嵌入式）的形式，这也是“新村”最受关注的原因。如团结新村，2014 年入住 212 户居民，维、汉家庭各半并依次交叉分布。洛浦县和融新村 2015 年 10 月入住 100 户居民，其中少数民族 48 户。和谐新村吸纳全国各地民族人口，2015 年已入住的 465 户中，有 238 户汉族，219 户维吾尔族，5 户回族，苗族、藏族、土家族各 1 户；四是新村入住者多为自愿报名，有的新村因报名人员过多要对入住者进行筛选。受到政府支持力度的吸引，和谐新村、团结新村初建后申请入住的家庭很多，和谐新村建设工程尚未完工就有附近乡镇的 6000 多少数民族农户和 700 多汉族农户报名申请入住，团结新村开始申请报名者也达 3900 多户。<sup>1</sup>

当地政府对“嵌入式”新村建设的评价，最主要是强调其“嵌入式”特点，民汉家庭数量相对均衡并相互支持和帮助，形成社区内的团结和谐关系；其次是通过水土开发，解决城镇化过程中失地、拆迁农民的生计问题；第三是打造发展示范区典型，和田市团结新村初建时，预计村民年户均收入近期达到 5 万元，远期达到 10 万元以上，远高出当地农牧民人均纯收入。但目前看，新村建设存在不少问题，即使是对最受关注的“嵌入式”特点也有值得商榷的地方。一是新村建设缺乏推广性。和田人多地少问题严重，新村建设需要大量基础设施建设投资，资金来源很难保证；现条件下的规模化水土开发受到水资源约束，目前其投资效果更强调的是社会效益。二是新村的预期生产效益难实现。新村以农牧业开发为主，受到自然环境限制，农牧业生产成本较高且产品价格易受市场供应能力影响波动幅度大，也因此有的新村即使有优惠政策时间长了也缺乏足够的吸引力。三是对入住者的筛选标准有可能强化部分人不公平的感受。新村吸引力主要来源于政府对新村基础建设巨大投入、优惠的支持政策以及由此带来的经济利益预期。因为政府投资是村落建设的条件和基础，利益分配就会受到格外关注。如建设团结新村主要是解决失地农民的问题，推动城镇化进程，但入住的汉族居民相当一部分是内地迁移进来的。由于新村家庭户构成控制在民汉各一半，人口基数大的竞争性就强，人口基数少的分享利益的机会相对更多，也就是说汉族家庭的进入明显比维吾尔族家庭要容易，自然会有因民族差别利益分配不均之感。甚至还出现少数干部借助自己民族身份购房占地谋取利益的现象。在重视入住后形成混居社区的各族团结互助关系时，对于之前按族别身份的资格筛选，其影响却无从考虑。

兵地融合类型的“新村”建设模式与上述几个“新村”差别不大，区别之处主要是管理制度。和康新村是墨玉与四十七团于 2013 年共建的高新农业示范区，一期项目计划总投资 2.78 亿元，建设 900 座日光温室。园区由兵地共建，日常管理由兵团承担，2015 年引进墨玉县富裕劳动力 71 户 141 人为新职工，白天在园区生产，夜间在四十七团部镇区楼房居住生活。实行上下班考勤，工资采取的是生活费+绩效工资+提成的模式。<sup>2</sup>这类伴随身份变化的不只是生产生活环境、管理体制变化，持续进行将带来更深层的观念和意识的变化。由于兵团人口以汉族为主，兵地间的人口流动就有不同民族“嵌入”的因素，更多体现在生产合作方面：兵团职工到地方包地、周边乡镇少数民族农民来兵团打工，如 224 团有 250 户职工在和田地区周边县乡承包土地 3 万亩耕

<sup>1</sup> 姜禾：《新疆和田市推动民族互嵌式社区的实践与启示》，《管理观察》2015 年第 16 期；《塔克拉玛干沙漠里的团结新村》，最后一公里 2015-03-02；《新疆民族嵌入式新村年底竣工》，腾讯网 2014-09-14；《和融新村话团结》，《新疆日报》2016-04-07；《新疆洛浦县和融新村建设初见成效》，楼兰新闻网 2016-05-12

<sup>2</sup> 《小荷才露尖尖角——四十七团兵地共建高新农业示范区“和康”新村探访记》，中共昆玉市委、昆玉市人民政府政务网 2016 年 04 月 13 日

种；每年从周边皮山县、墨玉县输入农村富余劳动力 55 万余人次，支出劳务费 6000 多万元，成为两县劳务输出的重要基地。兵团近几年推出的民族团结模范都是周边少数民族来兵团打工的人。同时，兵团内部也在构建“嵌入式”格局。十四师的 224 团于 2004 年成立，被称为“纯汉族”团场。2014 年 224 团接管了墨玉县两个村，并有计划的从皮山农场转移少数民族富裕劳动力，2015 年团场人口上万人中少数民族人口达 2700 余人。<sup>1</sup>

在南疆城镇建立“嵌入式”社区环境的实践行为，基本都是针对政府可以控制的保障房、单位集资房，控制入住人口的民族结构。如喀什地委建设 7000 套干部集资房，要民汉干部打乱来抽签分房。<sup>2</sup> 在克州，计划对公租房、廉租房、安置房、集资房、商品房等不同类型住房进行统一设计，使每栋楼各单元均有不同类型房屋，由房管部门对购（租）房人员审核公示后，抽签确定住房，以保证不同民族、不同职业居民在同一栋楼内居住。这是一个理想方案，在住房规划设计、控制入住人员成份以及购房、转售、实际入住、监管等方面都需要有具体配套办法。而且在城镇住房建设中，政府可控制的保障房只占较少比例<sup>3</sup>，又由于低收入人群中少数民族人口比例高，在享受保障房政策支持人员当中，民汉的比例往往差别很大。

总体上，南疆推进“嵌入式”社会结构和社区环境受人口结构的制约因素影响较大。目前的政策实践，主要体现在一些试点区的建设上，影响大但推广价值不大；城镇具有建立“嵌入式”的客观环境，但重新调整的空间有限；同时南疆的社会稳定形势有时会促推局部区域民族单一化的倾向。在南疆这类地区推行“嵌入式”社会结构和社区环境，进一步促进各民族间的交往交流交融，需要在理论及实践上有新探索，需要转换思维观念。

### 三、对“嵌入”的理解以及“嵌入”的意义

从字面上分析“嵌入”之意，有三，一是异质进入的动态过程；二是异质间接触的形态；三是其过程有先在和后入、其构成有主体和次要、其形态有多数和少数之别。嵌入者为后入、次要、少数。即“嵌入”表现为不同物体、群体接触的一种过程和形态。而“相互嵌入”，则未区别先后、主次、多少之别，强调的是互相依存、互为对照、互有你的形式。

嵌入与融入不同。嵌入是生硬、有边界的，也是快速形成的；融入是一种渗透，缓慢、持续的渗入。承认对方保全自己是嵌入，改变自身适应对方是融入。嵌入有个体嵌入和群体嵌入之别。个体嵌入异质群体，易融，不得不融，此为生存之必须，承认对方甚至融入对方才能持续存在。群体相互嵌入，各自都有对所在群体的认同和依赖，彼此就有距离感，保存自己特点、尊重对方存在，相互有距离地接近，甚至在邻界处会因更多的接触而有更多的摩擦。持续嵌入接触并相互适应的结果，可能是彼此交融，甚至经长久过程之后融为一体。

不论是结构嵌入还是空间嵌入，其基础都是在一个交往平台上嵌入双方或多方的一定量的人口构成，这个平台可能是一个区域、一个组织、一个公共空间（如学校、医院、剧院等），而多民族人口构成是嵌入的前提。“各民族嵌入”，是指以民族为单位的嵌入形式，但实际上也有民族群体和民族个体之别，若与地理空间相连，前者表现为区域性嵌入，后者为邻里式嵌入。在社区层面的各民族嵌入，一般属于个体性的邻里嵌入，也有小规模群体性的小区式嵌入；以不同民族区域性的嵌入，则是宏观层面的嵌入。在论述我国 56 个民族分布状况时，经常表述为“大杂居、小聚居，相互交错居住”，这就是从宏观视角分析的一种各民族嵌入式的区域分布格局。在新疆，兵团和地方的交错分布，也表现为一种宏观视角的嵌入，以汉族人口为主的团场、连队与

<sup>1</sup> 《新疆兵团第十四师二二四团简介》，224t.btdsss.gov.cn2016 年 08 月 01 日

<sup>2</sup> 《新疆民族嵌入式新村年底竣工》 腾讯网 2014-09-14 04:15

<sup>3</sup> 在阿克苏市，截止 2013 年底，全市办理房产登记总户数 12.3 万户（含居民点），其中少数民族户数占 35%，汉族户数占 65%；各类保障房有 2 万多套，占近 10%。

以少数民族人口为主的县（市）、乡（镇）的相互嵌入。概括起来，以空间视角可将不同民族的互嵌由小至大可分为三类：家户式互嵌、小区式互嵌、区域型互嵌。当然，互嵌的密度越高、单位越小，相互交往的频度就越高，相互的影响也越大。在社区内，不同民族家户嵌入态更受关注，在最基本的生活交往中“形成相互往来、邻里守望的友好关系”。

我国是多民族国家，“各民族嵌入”的形态一直就存在，目前在政策层面作为社会目标提出，指的是各民族通过交往交流交融，享有共同的社会生活和社会参与，表现了决策者对当前人口流动规模日益增大、民族居住分布格局不断调整、不同民族群体接触成为常态现象的关注和重视，对促进和谐民族关系社会基础和实现路径的明确和强调。

笔者以为，国家政策层面提出“建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境”是基于这样的背景：一是民族关系的变化；二是民族理论的发展；三是民族人口分布格局的变化。从新中国成立以后的民族政策实践看，对族际交往的态度经历了一个调整变化的过程。建国之初，国家主要着眼于改善民族关系，以减少族际磨擦为主要目标，以安抚、支持为主要方式，旨在消除过去时代遗留下的族际冲突和矛盾的阴影（即民族压迫关系）。基于此点，并未着力推动普通民众中的族际交往，甚至为避免出现族际冲突而有意识地减少某些交往，如上世纪50年代在新疆，自治区党委禁止汉族干部与少数民族女性结婚，对一些少数民族之间的通婚行为也不提倡；60、70年代，南疆各县市接受了许多内地来的汉族知识青年、农村青壮年，并要求若条件允许就采取聚居安置的形式，认为聚居更有利于族际关系，譬如既可以满足汉族居民的生活习惯和饮食习惯，又不会因此与维吾尔族居民发生矛盾；80年代初新疆普遍进行民汉分校或按民族语言分校<sup>1</sup>，也是基于更好更快发展少数民族教育的目标。对于混居形式更有益于改善族际关系的看法，是在80年代以后民族关系越来越被关注，通过加强族际交往促进社会团结的观念越来越受重视后逐渐被认可的。

目前在推进“嵌入式”社会结构和社区环境的工作中，更多重视的是互为邻里的“嵌入式居住环境”。其原因，一是建立不同民族互为邻里的居住场所被认为是促进各民族交往交流最重要的路径；二是建立互嵌式居住环境有明确工作目标、实际工作内容，相比较宣传教育、模范创建等民族团结工作更具有操作性、实效性，易体现工作成效。<sup>2</sup>笔者以为，需要客观认识邻里式共居环境的有限性。一是创建条件的有限性，共居环境需要以多民族人口为基础。二是现代社会自然交往的有限性。个人通讯工具和互联网普及无限扩大了人际交往的空间，快节奏高压力的工作和生活状态、社会服务日益完善以及个人自主意识极大提升等，都决定了传统人际交往模式已发生很大变化，居住远近本身并不能代表交往的频率和关系的远近。共居只是提供了交往的环境，交往却不一定交流，交流不一定能实现交融，需要制度化的引导和调整。三是交往效果的有限性。有一些研究表明，邻近的异族群体间可能冲突更多，因为彼此更容易陷入对同等资源的竞争中，因习俗、语言等文化差异在交往中相互不理解不认同等。因此，文化差异较大的民族间的关系，并非一定与交往频率上升呈现正向关系，可能会经过一个相互接触→矛盾增加→逐渐了解认知→相互容忍、彼此习惯→关系融洽、文化相融的过程。由增加交往到实现民族团结，并非是立竿见影、马到功成。

这种有限性给我们的启示是，对于邻里式嵌入的建构要尊重客观条件，不能强行推进，不能简单以为住在一起就可实现团结目标。在人口构成基础条件不足的区域，可以多考虑区域式或群体式的相互嵌入，更要关注社会结构的相互嵌入，通过共居、共学、共事、共医、共乐等社会行为，在共享过程中增进一致。共居只是条件，而且不是唯一的条件；共享是目标，是实现社会团结的终点。

<sup>1</sup> 1984年，全区有单一民族中学780所，其中“民汉合校”由1981年的165所减少至44所。

<sup>2</sup> 2015年，和田地区有关部门提出“用五年时间，把和田建成全疆乃至全国的优化民族结构、促进民族团结创新示范区”，其可行难度很大。

在多民族社会，团结融洽的关系建立于各民族平等交往、频繁交流的基础之上，但在南疆许多民族人口单一性很强的区域，如何做民族团结工作？笔者在和田地区调查时听到一种说法：乡村居民都是维吾尔族，很多人从未与其他民族有过交往，没有民族团结的基础或载体。有人甚至进一步衍生为“因没有与汉族交往而对汉族无知故而易受蛊惑生出仇恨心理”，以解释一些暴恐分子针对汉族居民的伤害。在南疆对“嵌入式”格局的高调推动可能也受此类认识的影响。笔者认为，南疆的民族团结建构不能都寄希望于民族人口的调整，首要原因自然是人口调整的现实基础条件不足；其次民族团结并非一定是直接交往的结果，上世纪五六十年代被认为是新疆民族关系很好的时期<sup>1</sup>，当时南疆汉族人口数量以及民汉交往的程度远不能与现在相比；第三，南疆乡村汉族居民很少，但所有乡镇中汉族干部都占有一定比重，近三年所有行政村都驻有机关企事业单位下派的“访汇聚”工作组，他们既是民族交往交流的倡导者更是实践者；第四，南疆很多乡村都有走进城镇、走到北疆甚至内地省市求学、打工、经商的人员，他们与当地汉族居民的交往交流是民族团结工作的重要组成部分。这些外出人员的个人经历在家乡流传成为当地居民认识外部社会及族际关系的重要途径。而且，对族际关系的感受、对民族团结重要的认识，个人的实践经历只是其中的一部分。现代社会生活中的各类涉及民族、宗教方面事件及与此有关联的各类政治社会事件都可能刺激不同群体的情绪、强化着族别差异，由此衍生的污名化、不信任感等更使彼此交往过程中防范、戒备心理增大，这不仅可能影响没有直接族际交往行为人的认识和观念，也可能在直接交往发生时产生负面效果。单一民族社会并非是与世隔绝的社会，在促进民族团结方面也有许多工作可以做。

#### 四、南疆推进嵌入式社会结构和社区环境的路径选择

南疆推进嵌入式社会结构和社区环境，可以在“信息传播促进文化嵌入，市场一体化促进经济嵌入、人口流动促进社会嵌入”等方面更有作为，<sup>2</sup>还应在方式、方向、内容等方面予以更切合实际的考量。

一是认识“嵌入”的多种形态，不片面追求村落或社区的混居形态。根据不同乡村、社区的 actual 人口构成状况，采用不同形态的嵌入形态。如乌什依麻木乡汉族农民聚居的大院在当地被称为“民族团结大院”，大院的汉族农户和周围维吾尔族农户生产互助、生产生活往来频繁，成为当地政府建构相互嵌入的典型示范。应考虑到相对聚居的合理性成分，而不是片面强调混居。兵地共建式的相互嵌入模式有很大的发展空间，在南疆推动兵团团场医院与地方乡镇卫生院开展合作，团场中小学校接受周围乡镇孩子入学，加强兵地之间生产、劳务合作等，都是促进交往交流的途径。多数城镇社区一直就有各民族共居的传统，要加强公共服务平台建设，增强社区凝聚力，维护共居形态。还要注意在各类族际交往的公共场所（如学习、工作、医疗、消费、娱乐等场所）中，营造平等交往交流的社会环境。同时，更进一步改善民族关系，并对公开的民族歧视、民族隔离现象依法治理，才可能避免新的隔离现象出现或已有的隔离现象加剧。

二是重视“嵌入”的流动性。社会结构的流动是实现嵌入目标的重要途径，要让教育、就业、权利等不成为民族间的壁垒，避免社会阶层固化，实现权益、机会共享。人口正常流动，是实现嵌入的一个重要路径，对走出南疆的就业就学人员，给予信任、支持和帮助，促其适应流入地的社会生活，参与当地的文化生活和政治事务，需要各级各地政府的支持。同时，吸引内地人员来疆也有不同途径，如以少数民族师生为主体的和田师范专科学校，从 2005 年开始扩大内地招生规模，至 2015 年扩展到 15 个省市区，汉族学生从最初不足百人扩大到了一千多人（在校生的

<sup>1</sup> 参见李晓霞《新疆民族关系走向及其影响因素分析》，《北方民族大学学报》2012 年第 1 期。

<sup>2</sup> 引自 2016 年 3 月 28 日新疆维吾尔自治区“民族团结进步年”动员大会上的领导讲话。



25%)，其中 60%为内地学生。各民族学生混班、混住、互学语言，交往交流中增进了友谊。2010 年以来培养的内地生源毕业生中 90%以上留在了南疆乡镇以下基层工作，其稳定性远高于从内地招录来和田工作的高校毕业生。

三是注意“嵌入”的方向性，不能脱离大的社会文化环境。在南疆这种民族人口单一化程度很高的区域，各民族的相互嵌入所带来的社会交往、文化影响都不可能是均等的，地方文化的深厚影响不可忽视。在倡导各民族交往交流，促进相互了解彼此接纳的进程中，对地方文化的尊重、吸纳据重要位置。不能为倡导一致性压制多样性。

四是重视“嵌入”的目标性，促进各民族正向的交往交流交融。建构相互嵌入式社会结构与社区环境，要从长远着眼，避免短视行为、形式化倾向。政府在建构过程中起主导作用，“既不能无视民族共性放弃引导，也不能超越历史阶段、忽视民族差异用行政手段强行推进。”政府在保障房的分配中可以有计划地调节住房者民族结构。但由于保障房旨在保障低收入群体的住房，必须遵循保障房的分配原则。如果为了调控人口结构而忽视保障房的经济保障要求，采用民汉不同标准享受国家保障房政策，可能会引发新的不满情绪。

## 【论 文】

### 乌鲁木齐市建设嵌入式社区环境的政策实践调查<sup>1</sup>

李晓霞<sup>2</sup>

乌鲁木齐市是一个多民族城市，据 2010 年人口普查，共有 53 个民族成分。2015 年全市有 266.83 万人，人口最多的几个民族分别是汉族（197.36 万人，占总人口的 73.97%）、维吾尔族（34 万人，占总人口的 12.74%）、回族（24.42 万人，占总人口的 9.15%）、哈萨克族（6.38 万人，占总人口的 2.39%），其他民族有 4.67 万人，占总口的 1.75%。<sup>3</sup>乌鲁木齐市辖有 7 区 1 县，天山区、沙依巴克区通常称老城区。近些年，尤其是 2009 年乌鲁木齐“7·5”事件后，乌鲁木齐市人口“因族而聚”现象加剧，形成所谓的“南维北汉”格局，受到政府及社会各界的广泛关注。

2014 年 5 月，习近平总书记在中央第二次新疆工作座谈会上提出：要加强民族交往交流交融，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境。新疆维吾尔自治区党委决定，“采取经济补助，环境优化，教育资源倾斜等办法”，建立各民族互相嵌入式的社会结构和社区环境，让各族群众在共同生产生活和工作学习中加深了解、增进感情。乌鲁木齐市在此方面进行了大量的政策实践工作，本报告的基本资料来源于 2013 年到 2016 年的数次调查。

#### 一、乌鲁木齐市民族人口空间分布的变化

乌鲁木齐市民族分布的现状是历史的延续。20 世纪 20 年代，乌鲁木齐（时称迪化）以南门城墙为界形成“一城两区”，城垣内的汉人社区和南关以维吾尔族、回族为主的穆斯林社区。抗日战争时期，不少汉族人口进入南门以南的区域居住，这里由少数民族高度聚居逐渐转向民汉混

<sup>1</sup> 该报告为新疆维吾尔自治区社会科学基金项目“新疆民族工作现状调查研究”（2015AMZ010）、国家民委监督司课题“新疆推动建立各民族相互嵌入式社会结构和社区环境的政策实践”阶段性成果。

<sup>2</sup> 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。

<sup>3</sup> 据 2016 年乌鲁木齐市统计年鉴。

居转变。<sup>1</sup>1949年，乌鲁木齐市有10.77万人，其中汉族人口占62.8%，维吾尔族人口占17%，回族人口占18%。汉族居民分散于全市各街巷，维吾尔族、回族居民多围绕在自建的清真寺周围居住形成聚居区。当时的市区仅限于现在的天山区和沙依巴克区。

20世纪50年代后，乌鲁木齐城市空间主要向北扩展，城市南部迁入或新建许多行政、企事业单位，加之多年实施单位分房制度，南门以南多民族分布格局进一步固化。改革开放以后，一方面随着城市持续扩展、人口移居频率提高，各民族混居现象更为普遍；另一方面受单位大院减少、农村人口不断流入城镇、居民自主购买商品住宅等因素影响，局部区域出现明显的单一民族人口聚居现象，尤其是城南部分区域，民族人口构成及分布在发生变化，维吾尔族人口数量及比重在持续上升（参见表1）。1987年，天山区13个派出所辖区中，汉族人口比重高于80%的有8个，低于50%的有3个。2010年，天山区18个街道（片区管委会）中，汉族人口比重高于80%的有5个，低于50%的有8个，最低的如二道桥管委会，3万人口中汉族人口占18.2%，而当年天山区的汉族人口比重为60.9%。

表1 乌鲁木齐市天山区某街道办事处各民族人口结构的变化 (%)

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2003年	2015年
总计(万人)	2.72	3.07	3.96	3.62	4.68	5.71	6.01	6.00
汉	67.5	64.3	61.5	57.9	57.7	57.2	51.5	44.8
维吾尔	22.8	26.0	27.4	30.8	29.0	30.2	37.7	45.5
回	4.8	4.2	5.1	5.6	6.0	6.0	4.9	3.5
哈萨克	2.5	2.8	3.3	2.7	4.0	3.5	3.5	3.8
其他民族	2.5	2.7	2.7	3.0	3.3	3.0	2.5	2.4

资料来源：2003年以前的数据为当地派出所2004年提供，2015年的数据为天山区提供。

2009年乌鲁木齐市“7·5”事件后，城市南部区域维汉人口构成变化的速度加快，相对隔离状态加深并显性化。1996年到2009年的13年间，天山区人口中汉族人口比重由69.9%变为64.2%，下降了5.7个百分点；维吾尔族人口比重由17.2%变为23%，上升了4.8个百分点；而在2009年到2015年的6年间，该区汉族人口减少了6.2个百分点，维吾尔族人口增加了7.8个百分点。仅从常住人口数量看，与2009年相比，2015年天山区（57.36万人）的汉族人口减少2.14万人，维吾尔族人口增加5万人，其他少数民族人口减少0.62万人。同时，大量流动人口的选择性入住更加剧了局部区域的人口结构变化。在天山区南片区域的110个社区，常住人口21.92万，其中汉族占41%，维吾尔族占49.3%；流动人口23.16万，其中汉族占18.8%，维吾尔族占71.5%（参见表2）。

表2 乌鲁木齐市天山区常住及流动人口的民族构成

	常住人口				流动人口			
	合计(万人)	汉(%)	维(%)	其他(%)	合计(万人)	汉(%)	维(%)	其他(%)
2009年	55.01	64.23	22.99	12.77				
2015年	57.26	57.97	30.83	11.19	35.5	28.73	60.85	10.42
其中：南片区	21.92	40.97	49.29	9.74	23.16	18.81	71.51	9.68

资料来源：2016年11月天山区相关部门的汇报材料。

## 二、影响居住格局的因素分析

乌鲁木齐市南片区聚族而居的现象，除历史因素外，多数是自然选择的结果。聚居程度较高

<sup>1</sup> 参见黄达远：《乌鲁木齐市城市社会空间演化及其当代启示》，《西北民族研究》2011年第3期。

的区域，能够提供适应本族群众需要的社会环境、就业环境，满足生活需求的消费环境、文化娱乐环境，也便于培养子女的民族认同感。但单一民族成员的聚族而居，自然形成与他族的相对隔离，交往减少、交流不足，缺乏了解、难生共识，因此容易形成偏见态度或出现歧视行为，增加彼此的社会与心理距离。聚居化也是一种加速器，聚居程度越高就越迫使其他民族成员选择搬离，族际间相对隔离程度也就越深。而且“7·5”事件后，乌鲁木齐市过去以文化（风俗、语言、宗教等）吸引和生活方便主导的自然隔离，越来越成为有意识的选择性隔离，很大程度是受到族际关系及与其相关的人身安全认知的影响。

### （1）流动人口迁入加剧了南片区单一民族聚居的程度。

乌鲁木齐市是全疆最大的流动人口聚集地。2006~2015 年期间，乌鲁木齐市每年迁入人口在 4.6 万到 7.5 万间，迁出人口在 3 万到 4.6 万人间。2015 年底，乌鲁木齐市流动人口 280 余万人，其中汉族占 68%，维吾尔族占 23.1%，其他民族占 8.9%；在 150 万长期居住的流动人口中，有 60 万来自疆内县市，90 万来自疆外省区。流动人口对居住地的选择，明显与常住人口分布相关：北片区汉族比例更高、来自疆外的更多；南片区少数民族比例更高，来自疆内尤其是南疆地区的更多。全市维吾尔族流动人口 26 万，76.9%（20 万）居住在天山区。<sup>1</sup> 2016 年 10 月，位于市区北部的新市区有流动人口 31.35 万人，其中汉族占 82.7%，维吾尔族占 7.9%，其他民族 9.4%；疆内流动人口占 34.8%，疆外流动人口占 65.2%。疆内流动人口中，民语系（即母语为维吾尔语、哈萨克语、柯尔克孜语等与汉语明显区别的民族）流动人口占到 22.7%。天山区赛马场片区管委会赛马场东、赛马场西、十七户路东 3 个社区，2013 年流动人口占社区总人口比例均在 93%以上，维吾尔族人口比例都在 84%以上，汉族人口比例均低于 9%。在赛马场东社区的 1.76 万人中，72.7% 居民来自南疆喀什、和田、阿克苏三个地区，仅和田地区的就 4500 人。天山区二道桥管委会辖区“流动人口有 1 万多人，只有 400 多名汉族，是在国际大巴扎上做生意。”（2013 年 11 月调研）

这种户籍人口与流动人口民族分布成正比的现象，实际也是流动人口理性选择的结果：少数民族常住人口比重越大的区域，少数民族流动人口在该地的就业机会、亲友往来更多，居住便利、文化适应程度相应较高，生活成本也更低。

### （2）棚户区改造项目改变了原有的居住格局和民族人口结构。

棚户区，是指在城市建成区内的国有土地上，历史沿革形成的以平房为主、建筑密度大、人均居住面积小、房屋建筑质量差、安全隐患多、市政设施不配套、环境较为恶劣的集中成片居住区域。2006 年乌鲁木齐市开始了棚户区改造计划，2010 年大规模启动棚户区改造工程。至 2015 年 11 月，共实施 97 个棚改项目，完成投资 255.07 亿元；开工建设房屋 6.1 万套，竣工 3.1 万套；征迁 3.9 万户，安置居民 2.9 万户 10 余万人。

乌鲁木齐的棚户区改造项目主要集中在天山区和沙依巴克区，项目极大改善了两区基础设施条件和居民生活环境。同时，项目主要采用市场化运作方式，政府有偿出让土地使用权以支持项目区基础设施建设，开发商新建的住房在安置完本地拆迁户后向市场出售，商品房越多开发商赢利空间越大。于是，棚改后大量高层、多层新楼拔地而起，人口居住密度增大，南片区居民的民族结构也随之发生变化，许多汉族、回族居民选择易地安置不再回迁，维吾尔族居民则大量进入，<sup>2</sup> 以下是笔者 2013 年 11 月听到的南片区几个管委会干部的报告。

“有 5 个社区涉及棚户区改造。走的主要是汉族和回族，回迁的全是维族。有的维族补

<sup>1</sup> 流动人口数据来源于乌鲁木齐市相关部门。

<sup>2</sup> 有关 1999 年后乌鲁木齐南片区城市改造过程中，天山区部分区域回族人口减少、维吾尔族人口增多的现象，黄达远、刘正江也有相关论述。参见黄达远《乌鲁木齐城市社会空间演化及其当代启示》，《西北民族研究》2011 年第 3 期；刘正江《新疆城市民族商业社区变迁研究——以乌鲁木齐市南关民族社区为例》，2009 年中央民族大学博士论文。

偿了五六套甚至十几套房子，他们把这些房子卖给或租给同族人。早先二道桥是以回族为主，现在这里的维族比例达 85%，有些社区在 95%以上”（二道桥片区管委会）。

“棚户区改造涉及到 1.7 万户 5.5 万人。和谐一期、二期 800 多户居民基本是回迁户，以前维族的比例是 40%，现在是 70-80%，其余基本是回族。跃进街桥东和桥西原有居民 1800 户，改造后要达到 5000 户，买房的基本都是维族，一半房子被南疆来的流动人口买走。”（黑甲山片区管委会）

“山西巷有两个高层安置了 1000 户居民，基本上都维族，出售的房子一半被南疆人买走。房价高达一平米上万元，本地人一般买不起。拆的越多盖得越多，人员就越密集。”

（赛马场片区管委会）

根据规定，安置房不能随意交易，房产证发放工作也因此滞后，但不少居民私下进行房屋买卖，以公证的形式将房屋低价卖出，买房者大多是南疆四地州少数民族，以流动人口的身份居住。房产登记部门甚至是社区干部也难以及时准确掌握这类自购房情况。2016 年 4 月笔者调查时，黑甲山一位社区干部介绍：社区有时在一周一次的入户走访中得知房屋易主，有时是因新房主装修房屋才通过物业管理部门知晓。一位库车县法院退休的维吾尔族干部说：他在几年前听说当地有位和田退休干部在房院拆迁后获 4 套补偿房，经协商买了其中 1 套，当时只有买房合同，2015 年房子建好才搬来居住，但因没有拿到房产证而不能迁移户口，社区按流动人口管理。有关自购房的数量及房主信息，相关管理部门很难掌握准确。

### （3）保障性住房集中连片开发形成新的少数民族聚居小区。

2007 年末乌鲁木齐市与全国同步开展住房保障工作。保障性住房包括廉租住房、公共租赁住房（简称公租房）、经济适用住房三类，三者均为国家出资建设，解决不同层面低收入人员的住房问题，其中廉租房针对本地户籍的低保家庭和低保边缘户，公租房针对新就业职工、外来务工人员以及家庭人均收入在全市人均可支配收入线以下的无房家庭<sup>1</sup>。2015 年廉租房和公共租赁住房并轨运行统称为公共租赁住房。至 2015 年底，全市累计建廉租房 3.68 万套，公租房 1.62 万套，竣工 2.12 万套。保障性住房基本为集中连片建设，全市有 33 个保障房小区，其中廉租房小区 28 个（19 个交付使用），公租房小区 5 个（3 个交付使用）。

由于保障房的目标人群基本是低收入群体，而受到就业状况、职业结构、子女数量、消费习惯等多重因素影响，少数民族低收入家庭比例相对较高，符合居住保障房条件的家庭数量相对更多。2016 年 11 月，乌鲁木齐市享有城市最低生活保障对象共 1.26 万户 1.8 万人，其中汉族、维吾尔族、回族、哈萨克族及其他少数民族人数分别占低保总人数的 34%、54%、8%、3%和 1%；天山区和水磨沟区的低保人口中，维吾尔族分别占到 64%和 67%。<sup>2</sup>从政策本身来看，最初规定一户只要有 1 人是乌鲁木齐市户口即可申请保障房，而部分本市户籍低收入维吾尔族男子娶南疆

<sup>1</sup> 2014 年乌鲁木齐市户籍人口，家庭人均月收入低于 380 元的可享受最低生活保障，低于 720 元的纳入低保边缘户范围，低于 1730 元（城市居民人均可支配收入）的无房家庭可申请公租房。

<sup>2</sup> 据乌鲁木齐市社保部门 2016 年 11 月的报表。

同族女子为妻，由此也增加了保障房申请者中维吾尔族人口比重。据有关部门 2015 年 11 月统计，全市已分配的 1.16 万套廉租房、0.11 万套公租房中，少数民族家庭户分别占 72%和 70.3%。

受保障房集中连片建设及保障对象民族结构影响，部分保障房小区形成单一民族聚居现象。据 2016 年乌市住房保障部门统计，全市 17 个现状保障性住房小区，共有房屋 1.3 万套，入住居民 1.23 万户，其中，维吾尔族住户占到 60%以上的小区有 9 个，规模最大的 3 个小区分别入住了 2208 户、1712 户、1448 户家庭，维吾尔族居民的比例分别为 66%、65.2%、70%；汉族住户比例最高（59.8%）的小区有 102 户居民；回族住户比例最高（31.7%）的小区 104 户居民（参见表 3）。显然，维吾尔族人口聚居的保障房小区较多。2010 年成立的众泰社区，2015 年有居民 1320 户 3584 人，其中有 90%的少数民族、22.7%的低保人口、32.2%的下岗无业人员。这类业已形成的保障房小区，低收入群体聚居、少数民族人口聚居，残疾人、失业人员数量大，还有一定数量的吸毒人员、艾滋病感染者、刑释解教人员等，而且一般所处位置相对偏僻，交通等公共服务配套设施不完善，物业管理缺少经费，就业安置难度大，社会管理难度很大。

表 3 乌鲁木齐市现状保障性住房小区中住户民族比例分布情况（单位：小区）

	80%以上	70%~80%	60%~70%	50%~60%	40%~50%	40%以下	住户平均民族比例(%)
维	1	4	4	3	1	4	58.8
汉				4	1	12	27.6
回						17	8.6

资料来源：根据乌鲁木齐市保障房管理部门 2016 年相关材料整理

#### （4）商品房开发及自由交易的便利增加了单一民族聚居程度。

乌鲁木齐市房地产开发发展速度快，2008 年全市房地产投资 100.34 亿元，2014 年达到 359.44 亿元，当年竣工的房屋住宅达 5.22 万套。全市住宅交易成交 2014 年为 3.04 万套，2015 年为 5.65 万套。购买商品房，是解决居民住房需求的主要渠道，而通过商品房交易变更居住环境的人也不少，不同民族居民择地而居的现象普遍存在。据这两年房产部门的统计，天山区不断有汉族居民移居到乌鲁木齐市北城区，城北的少数民族及来自南疆地区的少数民族不断在天山区买房。

新开发的商品房小区受其所在位置影响，居民的民族成分会有显著差异。在乌鲁木齐天山区某少数民族聚居社区有一商品住宅小区，共有 328 套住宅和 78 间临街门面房，开发商为深圳人。由于经济纠纷及土地和房产手续不全等原因，该楼盘 2009 年建设完成后一直未出售。2016 年有几名南疆维吾尔族商人与开发商接洽拟收购该楼盘，并在未办理合法手续时开始预售登记并收取部分购房者订金（1 户 10 万元），有 1500 人办理登记排号，登记者均为民语系人员。2016 年 10 月在位于城北的新市区，社区干部向笔者介绍，某商品房小区全部是汉族（应为汉语系）居民，只有 1 户少数民族，还是因为该户嫁给维吾尔族男子的回族媳妇喜欢这里才买的房子。单位集资房交易也有因民族成分不同的选择性差异。二道桥管委会的一位干部说“干部带头换房，基本上已经换完了。不光是集资房，连廉租房都在置换。”（据 2013 年 11 月调研）团结路片区昌乐园社区李女士介绍，所住小区的房子是儿媳妇单位 2001 年分配的房改房，所在的单元共 20 户，原来约有 10 户汉族居民，“7·5”事件后汉族居民陆续卖房迁走，搬进的多数是来自南疆的维吾尔族。目前单元中只有两户汉族。<sup>1</sup>

乌鲁木齐市民族人口聚居化倾向加剧，某种程度表现为社会分离状况的加深，虽然有社会及文化的客观原因及个人选择的合理因素，但显然也是民族关系出现问题的反映。在此过程中城市建设及保障性住房工作，增加了居民自主调整居住区域的机会，促使民族聚居过程进一步加快。

<sup>1</sup> 转引自高进《新疆多民族地区嵌入式社区营造研究》（2015 年内部报告）

由政府主导，通过政策引导调整民族人口区域分布越发显得必要和迫切。

### 3、乌鲁木齐市构建“嵌入式居住”的实践

乌鲁木齐市各级政府及基层组织为建立各民族相互嵌入的社会结构和社区环境做了大量工作，这些工作基本都落实到社区层面，一是通过政策引导、经济支持、服务完善等方式推动建立嵌入式社区环境，如沙依巴克区有几家特色餐饮美食街区，市场管理部门安排民汉餐馆交错分布。二是通过完善嵌入式社区的公共服务吸引居民并增强其社区归属感，如天山区提出，在少数民族聚居小区，关注汉语系居民需求并在公岗开发、创业就业培训等方面向汉语系居民倾斜，稳定汉语系群体的人口比例。三是在社区层面开展多种促进各族居民交往交流的活动，营造居民团结友爱相处的社会氛围，如以“民汉厨艺大比拼”、“品百家菜”、“民汉时装秀”、“民汉歌舞及戏曲互学”等多种文化活动为载体，引导各民族居民交往交流。四是直接推动形成嵌入式居住格局。

推动“嵌入式居住”模式，是政策性强、敏感性强、难度性极高的工作。乌鲁木齐市委、政府根据各区民族人口构成情况，制定嵌入式居住的民族比例要求，一般是控制汉族、维吾尔族、其他民族这三类人口的比例。如，根据沙依巴克区的民族人口结构（2015年底55万户籍人口和36万流动人口中，汉族人口占到80%）状况，确定以77%汉族、23%少数民族的比例调整人口结构，在集资建房小区房屋分配、转让、租赁等行为中，在保障房分配、拆迁户安置等工作中按上述比例进行控制。在政策实践过程中，理想状态与实际状况、政府意志与个人选择、管理手段与权利保障相互纠结，阻力很大。

#### （1）在棚户区改造项目中进行“嵌入式小区”建设试点

2014年7月乌鲁木齐市政府进行嵌入式社区建设试点工作，要求在棚户区改造项目中实施嵌入式分配，确定了7个片区进行试点。试点小区之一的阳光雅居一期（位于天山区）有4栋24层高层楼房，房屋671套，包括拆迁安置房和商品房。根据嵌入式居住的要求，该小区住户的民族比例应为维吾尔族60%、汉族25%、其他民族15%，2015年相关部门计划在安置和销售剩余房屋时控制住户民族成分，在两年内达到规定比例。而该小区的实际住户，2015年11月为408户，三类居民比例分别为68%、21%、11%；2016年11月为456户，比例分别为81%、10%、9%。即试点一年后，出现了维吾尔族住户更多、汉族住户更少的状况。相关部门计划在发放剩余215套房屋时，三类住户分别控制在33套、122套、60套的范围，当某个民族住户数量达标后就不再给该民族人员发放房源。若没有适合的住户就空房以待。在另一试点小区（位于沙依巴克区），共建成房屋1917套，2015年已入住1689户，三类住户人员比例为16.1%、75.7%、8.2%，2016年这些数据均无变化。按要求，该小区三类住户比例应为20%、70%、10%，相关部门准备对剩余的228套房屋进行安置和销售时，三类住户控制为111套、63套、54套。

在实际操作中，管理部门调整或控制安置房住户民族成分的能力很有限，因为存在房屋私下交易更换房主的行为，这些交易经常只做公证，甚至只是私下达成交易协议。鉴于此，政府希望通过加大货币化安置力度，引导各族群众进行异地安置。2015年市相关部门利用银行贷款通过政府采购方式购买2900套各类房屋，做为棚户区改造安置房供拆迁户选择。规定对要求实物安置2套房以上者，确有实际需求的就地安置，超出实际需求套数的引导异地安置，并按地级差给予一定优惠。但据有关人员介绍，货币化安置主要利于消化存量商品房，并缩短安置周期，对于实现嵌入式居住的效果并不理想（2016年11月调研）。

#### （2）按民族比例控制保障房分配

2013年乌鲁木齐市要求保障房分配注重民族比例，规定保障房小区按城北地区少数民族70%、汉族30%，城南地区少数民族80%、汉族20%的标准分配。相关部门还通过调整保障房分配制度推动嵌入式小区建设。一是廉租房与公租房并轨，统称公租房。2013年8月，乌鲁木齐在第七轮保障性住房摇号分配中，首次推出1599套公租房，1138户居民获选房资格，其中24%是

外来务工人员。<sup>1</sup>二是扩大保障房覆盖面。2016年3月，乌鲁木齐市的住房保障申请家庭人均月收入上限标准由1980元调整到2625元，并降低外来务工人员缴纳社保年限，纳进外地户籍的新就业大学毕业生，将更多住房困难的汉族家庭纳入了保障范围。三是改变保障房的分配程序。2016年，保障房管理部门采用新的配租选房系统，给待分配的保障房小区每一栋楼、每一个单元的房源按照民族混居原则预先细化，采取“人房匹配、任意三套、自主选择一套”的嵌入式配租选房。据介绍，采用该分配方式后，水磨沟区的山水兰德小区住户中维吾尔族、汉族、其他民族的比例，由原来的66.2%、18.2%、15.6%，变为41%、49.9%、9.1%，实现门对门、楼上楼下的嵌入式居住模式。四是政策引导已入住的保障房小区调整民汉比例。这类政策如，以降低租金的形式鼓励小区内本民族比例偏高的住户自愿调整到其他小区；对有调整小区需求并愿意按照嵌入式居住调整的住户适当减免租金；对于依法清退欠缴租金、收入或家庭资产超标、转租转借等违规家庭后的保障房，按嵌入式居住要求分配入住。仅2016年乌鲁木齐市就查处转租转借保障房共311套，收回的房屋重新分配。

由于各地情况不同，保障房住户的民族比例标准需要具体明确，有的因为适用保障房的人群与嵌入式居住要求的人群有一定距离，故部分保障房为实现嵌入式居住而延迟分配。据相关部门介绍，因为比例问题，2015年到2016年全市有数千套保障房空置。在水磨沟区某小区，1000多套保障房建成已一年多，要在住户民族比例方案确定后再分配。在天山区某保障房小区，前期分配中少数民族比例过高，要求后期900多套保障房按民族比例分配。因没有合适的入住人员，只能采用“团租”形式或暂时空置，其中200多套公租房“团租”给附近大学的职工，住户比例基本达到少数民族30%汉族70%要求。因“团租”的租房价格只有标准租金（13.3元/平方米）的一半，保障房部门经济上也受到损失。（2016年11月调查）

2015年，乌鲁木齐市开始通过回购、产权共有等方式吸纳部分存量商品房纳入保障性住房，因暂时达不到嵌入式居住要求，保障房空置现象增多，增加了相关企业的管理成本。市房地产开发集团主要承建保障房及其物业管理工作。2015年集团回购了2830套房作为保障房，但至2016年11月集团付清了房款却仍不敢接房，因为达不到按民族比例分配的要求就将空置，一年800多万物业费、暖气费等都得由集团承担。企业为此也颇为苦恼。（2016年11月调查）

### （3）“嵌入”管理流动人口

基于拥有房屋出租及流动人口入住方面的管理权，社区以引导或限制流动人口租房方式推动嵌入式居住，而流动人口本身的弱势地位也使其能够服从管理，故流动人口嵌入式居住工作难度相对较小。以天山区黑甲山片区为例。2015年，黑甲山片区管理委员在南疆四地州流动人口聚居的4个社区自建房院落开展流动人口嵌入式居住试点工作。管委会对试点社区流动人口的民族比例进行控制，其方式如，通过《社区公约》规定民汉入住比例、给予积极参与和落实嵌入式居住的房东奖励粉刷院落补贴、对出租院落的嵌入式状况进行评比并奖励优者、将院落是否为嵌入式出租作为社区包户干部考核的重要内容并可一票否决等。在跃进街南社区，要求小区居民中汉族、维吾尔族、其他民族的比例大致各占三分之一，任何一个民族不能超过60%，以此为基础控制出租房屋住户的民族比例结构。通过流动人口嵌入式居住试点工作的推进，到2016年6月，黑甲山片区管理委会辖区嵌入式居住的院落增至155个、嵌入式巷道增至19条。管委会认为推动嵌入式居住工作后，片区社会管理整体工作取得明显成效：一是社会面治安环境良好。2015年初至2016年6月，整个辖区未发生一起涉爆涉恐及非法宗教活动，一般治安案件较上年下降了40%。<sup>2</sup>二是经济收入上升。辖区实行嵌入式居住的自建房院落，房屋租金普遍在2014年250~300元的基础上提升了150~200元，院落卫生环境也得到很大改善。三是居民参与社区活动的

<sup>1</sup> 《乌鲁木齐保障性住房探访记》，天山网2013-9-9，来源《新疆日报》

<sup>2</sup> 据该管委会的北湾街社区介绍，社区内有45%的院落是单一民语系人员居住，2014年发生治安案件30次，其余55%的混居院落发案6次。

积极性提高<sup>1</sup>

黑甲山片区管委会干部介绍：“流动人口最高 9200 人，少也七八千人，民语系三四千人，汉语系（汉、回等民族）两三千人。本市户籍 600 多人，90%是回族。2015 年 2 月开始提出嵌入式居住，商住楼没法控制，我们管我们能管的，不符合要求不让出租。前期也很难，房东要维持收入，要暖气费、要吃饭。有一家 30 间房，只让租 10 间，和我们吵。现在认可了。200 多院子，有 80 个院子（维、汉、其他民族各）占三分之一，都是混居。以前纯民族的巷道多，现在 14 个巷道全部都嵌入。居民受益，房价上涨，出租率上升，近两年没抓过人，晚上十点多后娃娃满街跑。”社区干部谈到具体管理方式：“空置的出租房社区要贴封条，有人租房入住让社区启封。若是租房的人走了房东不报告，以后不让再出租。社区改变不了房东就改变租房户，改变不了自购房人员就改变他们素质”。（2016 年 4 月调查）

调查中也发现，工作汇报与现实行为是有距离的。2016 年 4 月笔者走访试点社区的几家出租房院落，发现这里一直是多民族混居区域，常住人口及来此居住的流动人口都为多民族成分，社区干部也说选择试点时一般会首选嵌入式居住基础较好的区域，社区本身的干预效果并未充分体现，如一位汉族女房东说“给谁租房子，社区没有干预过，按照自己的想法选择租住户。”院落内住户一般保持有距离的礼节性交往，深入交流很有限。“与维吾尔族住户相互不太走动，一般就是见面打招呼。”（62 岁汉族女房东）“跟两户维族关系融洽，但是互相不走动，见面就问个好点个头。”（41 岁回族二房东）

#### （4）推动商品房的“嵌入式居住”难度很大

商品房的嵌入式居住工作难度最大。相关管理者普遍认为，很难通过行政方式强制性规定商品房住户的民族比例，必须出台具体办法、给予专项支持，以市场方式引导住房交易行为实现商品房小区的嵌入式居住。目前，乌鲁木齐已形成的商品房小区不论民族结构如何都没有适当的方法进行调整，新开发的商品房小区也没有妥善办法开展此工作。前文提到的天山区某已经开发建成 7 年的商品住宅小区，在开发商转手后交付预售订金全部为民语系人员，相关部门在获知消息后，只能以销售手续不全为由（事实上也如此）要求开发商停止预售，尚无稳妥方式能让该小区最终实现嵌入式居住。

#### （5）相关部门对进一步推进“嵌入式居住”的设想

基于对近两三年嵌入式居住工作实践的总结，乌鲁木齐市、区相关部门提出进一步推动嵌入式居住的措施和方法，如提高认识、完善规划、加强宣传、明确奖罚等。同时提出的具体政策建议，主要有：

制定经济支持政策，在房价、租金、优质服务、社区环境等方面对嵌入式居住给予优惠。如

---

<sup>1</sup> 据 2015 年、2016 年黑甲山管委会及社区的汇报材料整理。



以经济补偿形式通过市场引导促使居民自愿调整居住地，符合嵌入式居住要求入住相应区域的给相应的经济补偿。提出在棚户区改造工作中，若南区维吾尔族拆迁户愿意在北区安置的，在应补偿房屋面积上再增加优惠面积，北区汉族拆迁户愿意在南区安置的同样待遇；对已形成的单一民族居住小区，以经济补偿方式引导住户迁移分流。

制定社会支持政策，如通过学校设置、学区划分等引导嵌入式居住。提出以特定区域的优质教育资源吸引特定居民主动入住，在优质教育资源集中的南区，优质汉语系学校不考虑北扩或北迁，优质民语系学校北迁或北扩建设分校，以此稳定并提高南部汉语系群体的人口比例，吸引民语系群体北迁。

用行政手段强制性对一定区域的居民民族比例进行控制或调整。建议市政府出台符合嵌入式居住要求的二手房交易调控政策，对房屋交易进行控制。提出对保障房小区，采取特定区域特定人群的摇号方式，如建议分配某公租房小区新完工的 782 套住宅时，只让汉族申请人员参加分房摇号，以降低社区内少数民族比例。

借助城市建设改造机会，大力度调整民族分布格局。建议对正在开发的或拟开发的房产项目及棚改项目、保障性住房项目，均预留一定房产比例，用于嵌入式社区建设；北部新市区、头屯河区的工业企业较多，通过招收少数民族人员就业、企业配建职工宿舍等吸引少数民族员工工作并定居；在城北建立少数民族参与较多的商贸业、餐饮业市场等。乌鲁木齐市相关部门的领导说：“乌鲁木齐少数民族人口要实现从城南到城北的空间上转移，最大的问题就是就业。一是政策上强制，企业招工必须有一定民族比例，解决就业并解决居住、生活的问题；二是自主择业，少数民族同志比较擅长做生意，提供门面房、摊位等，免租金、税收，不相信不来。”（2016 年 11 月调查）

乌鲁木齐市政府希望在将要开始的老城区改造中，在各民族嵌入式居住方面有更大的作为，整体上对目前城市格局中的南民北汉的现状进行一定程度的改变。按照“南控北扩、西延东进”的城市发展思路，加大南部少数民族居民疏解工作。

#### 4、对乌鲁木齐市“嵌入式居住”实践工作的评价及思考

如上文所述，乌鲁木齐在推动嵌入式居住方面已经很多努力和尝试，但所遇障碍大，工作面临着许多具体问题和困难，目前看工作效果也并不明显。总体看，乌鲁木齐市的嵌入式居住政策实践有几个特点，一是分不同人群实施，重点是社会中弱势群体，如流动人口、保障性住房的住户、棚户区改造回迁户等；二是目前嵌入式居住做得好的社区或被作为试点的社区，实际以前就是多民族混居的区域，其工作的重点主要是继续保持多民族混居状况；三是政府积极推动，但推动难度大，实施部门缺少实践主动，实践结果虽有局部改善，但整体效果有限；四是政策性强，敏感度高，政府相关部门一般只做不说，社会知晓率不高，居民也无参与主动，在居住选择中只遵从个人的利弊权衡，其中安全感、适宜性占据主位；五是城市整体“南民北汉”状况的改观需要更大的工作力度，在城市总体规划、政策制定方面要有更明确的思路和办法，要敢于直面敏感问题，如宗教场所的移建问题。乌鲁木齐市规定清真寺总数不能增加，而老寺若易地重建会引发原寺坊民的不满，故不论现有的清真寺布局是否合理或居住格局是否发生变动，新建或易地重建清真寺相关部门基本不予考虑。2016 年市区共有 10 座清真寺涉及拆迁及翻建建设项目，市民宗委也希望能对其合理布局，避免清真寺在一个片区集中修建，但实施难度很大。至 2016 年底，乌鲁木齐在推动嵌入式居住工作中，并未在调整宗教场所布局方面有所举措。

思考乌鲁木齐市进行中的嵌入式居住政策实践工作，深感理论与实践、过程与结果存在着很大差距。政策实践建立在理论上合理、合法基础之上，同时理论研究也要为政策实践提供可能。政策实践过程中的方式、措施，往往决定了政策制定的初衷、预期的效果能否真正实现。总结调研情况，笔者有几点体会：

一是注意嵌入式的“态”。笔者在调研时，乌鲁木齐市主管该工作的领导在介绍工作中的困

惑后指出：对于“嵌入式”概念需要进一步阐释，因为嵌入的具体形态决定了政策的制定和工作的实施。目前一些地方的实践方案，把嵌入式社区环境理解为嵌入式居住，甚至具体到“门对门、楼上楼下”为不同民族住户，由于各地民族人口规模及分布存在差异，片面强调某种形态的嵌入式居住并不可行。政策制定及实践过程中，应承认嵌入的多种形态（如经济嵌入、社会嵌入、文化嵌入）以及嵌入式居住的多种形态（如不同空间单位的嵌入），因地制宜、因势而为。

二是注意强制推行的“度”。调查中，不少干部表示，嵌入式居住工作虽然难但只要明确目标，强力推动、强制推行也一定可以实现，其信心源于对国家强大、政府强势的认知。“实践证明，被政策强制性地安排在同一空间内的各民族成员在同一社区内可以和谐共处”。<sup>1</sup>显然，在推动嵌入式居住工作中居民按规定主动调整居所的可能性不大，但如何把握强力、强制的“度”很重要，该政策的初衷是促进社会和谐，应谨慎使用强制性干预手段，以政策引导为主，更重要的是优化公共服务配置和管理，提供适宜各族群众共居的社会生活及精神文化需求的社区环境。

三是注意政策目标与实践手段的矛盾。推动嵌入式居住的目标是为了加强各民族交往交流，增进彼此的了解与相互认同，促进各民族团结。但其政策实践是建立在区分民族成份、明确民族差异的基础上的，在其操作过程中还会因民族属性不同而采取差别化的经济社会支持政策，由此不可避免地会强化民族区隔意识，甚至可能出现对政策公平公正性的置疑。应预先防范工作过程中的负面社会影响，如利用住房市场调整民族人口结构时强调区域性支持方式，提高保障房入住标准增加居住人群的多民族成份。

## 【论 文】

### 新疆的人口问题及人口政策分析<sup>2</sup>

李晓霞<sup>3</sup>

**内容提要：**新疆的人口问题主要聚焦于少数民族人口增长过快及区域民族人口结构单一化趋势，其发展将对新疆的社会稳定和长治久安产生严重影响，其形成与新疆人口政策有着重要关联。本文从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

**关键词：**新疆 人口政策

新疆的人口问题一直以来受到各方关注，被关注的主题都与新疆的长治久安有关。目前对新疆人口问题的主要认识，从政治层面说，新疆的人口和计生工作一直都是“三股势力”及国际反华势力攻击的重点目标，打着人权的幌子否定新疆人口和计划生育政策对经济社会发展的贡献。<sup>[1]</sup>从社会层面说，一是少数民族人口增长率过高，导致人口总量迅速上升，资源、环境、就业的自然与社会压力不断增大，人口质量难以提升，贫困程度难以缓解，影响社会稳定；二是少数民族和汉族的人口数量差距不断扩大，致使某些区域单一民族聚居状况更为明显，不同民族及文化缺少交往交流，造成民族、宗教和地域三种因素相叠加，从而强化单一民族的地域拥有意识，弱

<sup>1</sup> 来仪《城市民族互嵌式社区建设研究》，《学术界》2015年第10期。

<sup>2</sup> 本文刊载于《中央社会主义学院学报》2017年第2期，第68-78页。

<sup>3</sup> 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。

化国家认同和中华民族认同，影响长治久安。因此，控制少数民族人口增长速度，调整区域民族人口结构，被认为是实现新疆长治久安的重要路径。而新疆的人口增长或人口结构状况，与新疆人口政策有关。本文旨在从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

## 一、新疆人口政策的变化及特点

人口政策即通过行政干预控制或影响人口数量及质量变化，一般包括婚姻政策和生育政策，对于区域性人口还包括人口迁移政策。人类的婚姻及生育行为是社会行为，是多种经济、社会、文化因素综合影响的结果。在一夫一妻婚姻制度以及合法生育行为限定在合法婚姻关系内的制度前提下，我国直接影响人口自然变化的政策主要是对夫妻婚姻生育行为的约束：限制最低结婚年龄，它影响到生育行为开始的时间；限制生育数量，它直接影响人口生育率的变化；为保障限制生育政策有效实施配套的奖励或惩罚性政策，它引导社会婚育观念及行为与政策趋同。上世纪70年代后国家实行计划生育政策，提倡晚婚晚育、少生优生。新疆作为少数民族人口占多数的民族区域自治地方，人口政策基本与全国的人口政策同步变化，同时存在着汉族和少数民族在政策推进时间以及限制程度方面的差异。

### （一）人口自然增长控制政策

关于初婚年龄的规定。法律规定的最低初婚年龄一般是基于文化传统和社会现实，对婚姻生育行为有着引导和约束作用。1950年制定的《中华人民共和国婚姻法》规定，男20岁、女18岁始得结婚；1980年修改后的婚姻法规定，结婚年龄男不得早于22周岁，女不得早于20周岁。新疆地方法律规定的最低初婚年龄，汉族与国家标准相同，少数民族低于国家标准两年。新疆1952年制定的婚姻法补充规定中，少数民族人民结婚年龄的最低限度为男18岁、女16岁；1981年修改为，结婚年龄男不得早于20周岁，女不得早于18周岁。当年还规定“按法定结婚年龄推迟三年以上结婚称为晚婚”。<sup>[2]</sup>达到晚婚年龄结婚后生育的为晚育。

关于生育数量的规定。限定生育数量是我国计划生育政策的主要内容。国家的计划生育政策是在1973年开始正式提出，**新疆自1975年在汉族人口中，1988年在少数民族人口中先后开始推行计划生育政策。**<sup>1</sup>生育数量的限定主要有城镇和农牧区、汉族和少数民族的区别。1992年正式实施《新疆维吾尔自治区计划生育办法》，后经数次修改。政策规定：城镇居民一对夫妻，汉族可生育一个子女，少数民族可生育两个子女；农牧民一对夫妻，汉族可生育一或两个子女，少数民族可生育三个子女；符合特定条件的，经批准还可以多生育一个子女；夫妻一方是少数民族的，按少数民族计划生育规定生育；夫妻一方为城镇居民的，按城镇计划生育规定生育。各地实行计划生育政策的过程也有差异，如位于南疆和田地区的墨玉县，1979年开始在汉族人口中实行计划生育政策，规定城镇一对夫妇可生育一胎，农村一对夫妇限生三胎；1990年后与全疆实行相同政策。2012年5月始，南疆三地州（和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）实行汉族和少数民族同地同生育政策，即汉族居民亦可生育两个（城镇）或三个（农牧区）子女。2014年5月习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上要求，“在南疆实行各民族平等的计划生育政策”。2015年10月后，国家开始全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，新疆主要涉及汉族城镇人口。

计划生育利益导向政策。在计划生育政策实施之初，就有对按政策规定生育的夫妻提供免费计生服务并给予奖励，对不实行计划生育的夫妻给予限制和经济惩罚的制度。1990年代后国家

---

<sup>1</sup> 自治区党委和人民政府于1985年相继发出文件，号召维吾尔族为了国家、民族和家庭幸福，也要实行有计划的生育。刘小治，李亚丽. 新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析 [J]. 中国人口科学, 1987 (1)

适应社会主义市场经济体制，计划生育政策的执行方式从此前行政控制为主，过渡到重视利益导向政策，<sup>[3]</sup>从“处罚多生”逐渐转向为“奖励少生”。新疆的利益导向政策尺度更大。如新疆在落实国家计划生育“三项制度”（2005年农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、2006年西部地区计划生育“少生快富”工程、2008年计划生育家庭特别扶助制度）的基础上，还实施具有地方特点的计划生育利益导向政策，对实行计划生育家庭给予各种经济补偿、奖励、优待。如2008年实施自治区“少生快富”工程，对农村计划生育领证家庭一次性奖励3000元，至2013年已有30.36万户享受该政策，发放奖励金7.38亿元；2008年启动新疆三地州农村计划生育家庭特殊奖励制度，2010年该制度逐渐扩面，至2013年先后在70个县市实施，累计发放奖励金18.95亿元；2010年实行对城镇无固定单位的领取“光荣证”<sup>1</sup>人员年老一次性3000元奖励政策，至2013年已有3.5万人兑现，发放奖励金1.03亿元；2007年起实施对农村领取“光荣证”家庭子女考学加分政策（即报考内地新疆高中班、区内初中班的在考试总分上加5分，报考疆内高校的在考试总分上加10分），至2013年共有7.23万名考生享受了加分政策。各级政府也将利益导向政策作为保障和改善民生的重要工作，争取和支持相关奖扶政策“提标扩面”。<sup>[4]</sup>2014年底墨玉县以农牧民领取“光荣证”家庭累计2.4万户计算，平均每个领证家庭增加现金收入3447元。

## （二）人口迁移支持政策。

本文所谈的人口迁移调控政策主要是指由政府组织的迁移行为，也包括对自行流动人员流入安置的态度和措施。新疆地处祖国边疆，维护国家安全和建设发展都需要大量人力。新中国成立后，国家号召内地省市支援边疆地区发展建设，曾大规模有计划、有组织地通过工作调动、毕业分配、参军转业、知识青年上山下乡等多种形式迁移各类人员进疆。如上世纪50年代初，从内地调动一批干部充实各地政权组织力量，同时军人转业到地方从政或转为兵团职工；1958年，中央决定在第二个五年计划期间，从江苏、湖南、湖北、安徽四省动员200万青壮年支援新疆建设；1963年，国家在全国范围内开始有计划地动员城镇知识青年上山下乡和支援边疆，至1966年，新疆共安置北京、天津、上海等城镇知识青年12.9万余人。1978年改革开放以后，国家向新疆有组织的迁移行为较少，但一些劳务移民仍存在。如甘肃省有组织的劳务移民起始于1995年，截止于2006年底，此期间，甘肃省共向新疆生产建设兵团和地方农场转移贫困地区群众27.3万多人，移民巩固率达到了95%左右。据2000年人口普查，新疆的迁入率达到12.7%，5年净迁入人口95.01万人，净迁移率以10.3%排在全国省市区广东、北京、上海之后，位列第四。<sup>[4]</sup>同时，人口迁出新疆的行为也一直存在，但基本属个人行为。新疆地方政府也曾规模化地组织农村富余劳动力去内地企业务工，并在2009年之前达到十多万人，<sup>2</sup>但由于此类务工人员基本都是一两年或两三年即返回到新疆，并未对人口变化产生多少影响。

两类政策都明显影响了新疆人口数量的变化，但对汉族和少数民族的影响是不同的。人口迁移支持政策主要是对汉族人口变化影响较大，因为汉族人口在内地省区占绝大多数，迁移进疆或出疆人口中基本是汉族人口。新疆人口自然增长控制政策对少数民族和汉族的影响是不同的。新疆人口控制政策的最大特点是差别性，首先是民汉差别，主要表现为对少数民族的要求普遍要比汉族相对宽松，如结婚年龄放宽、生育指标放宽、少数民族计划生育政策实施较晚等；其次是城乡差别，即生育指标上乡村居民宽于城镇居民。由于在新疆乡村少数民族比重高，城镇汉族人

<sup>1</sup> 在新疆，夫妻自愿终身只生育一个子女的可申请领取《独生子女父母光荣证》；少数民族夫妻自愿终身只生育两个子女的可申请领取《计划生育父母光荣证》，简称“光荣证”。《独生子女父母光荣证》、《计划生育父母光荣证》合称为“两证”。

<sup>2</sup> 2008年新疆转移的187万人次农业富余劳动力中，转移到珠三角、长三角等地务工有16.25万人次。据新疆劳动和社会保障厅统计数据，新疆每年有约14万各族农牧民在祖国东部、南部经济发达区进入产业工人队伍（新疆少数民族农民工从封闭迈向开放[EB/OL]. 天山网/2010-2-6）。新疆农牧业富余劳动力每年就地就近转移人数达140万~150万；向区外有组织输出每年大约在10万人（新疆公布农牧业富余劳动力转移就业6原则[EB/OL]. <http://www.iyaxin.com/2009-07-29>）。

口比重高，<sup>1</sup>城乡差别不可避免地表现在民族差别上；再次是地域差别，即对南疆汉族人口生育指标先一步放宽，对南疆少数民族利益导向政策力度更大。由于南疆人口中少数民族（主要是维吾尔族）占绝大多数，<sup>2</sup>汉族生育指标放宽本身对当地人口增长影响并不大。**新疆人口数量最多的两个民族是维吾尔族和汉族，2015年分别为1127.19万人和859.51万人，分别占总人口的49.0%和37.4%**，比1949年的人口数分别增加了2.4倍和28.5倍。从图1可以看出，维吾尔族人口数量平稳增长，而汉族人口增长曲线则呈现明显波动状态，分别表现出自然增长和迁移增长的特点。在近十年，维吾尔族人口的增长势头加强，汉族人口增长明显趋缓，两者距离加大，这是汉族人口增长受到自然增长和迁移增长均趋低、而维吾尔族人口自然增长加快的结果。

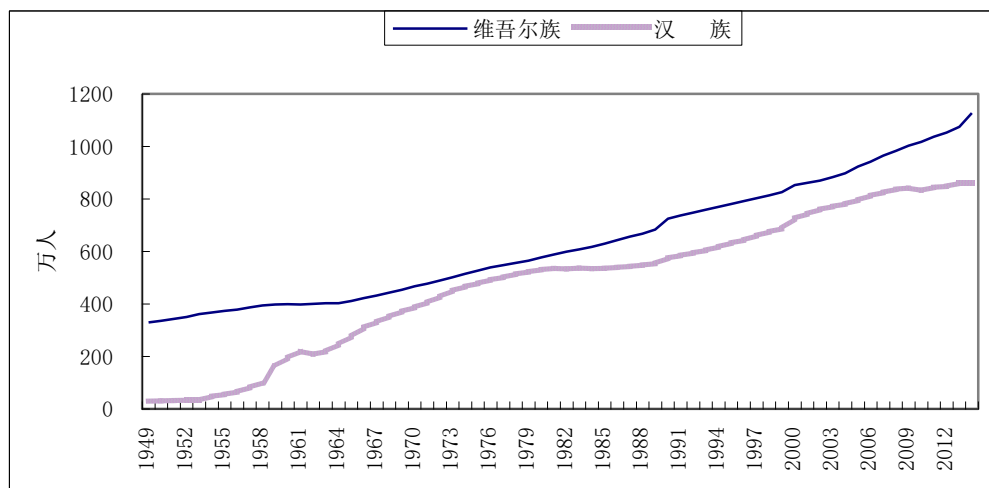


图1、新疆维吾尔自治区维吾尔族与汉族人口变化示意图

数据来源：《新疆五十年》、《2015年新疆统计年鉴》

## 二、新疆人口政策影响评价

新疆人口数量增长很快。1953年第一次人口普查时，新疆总人口为487.36万，2010年第六次人口普查时为2081.58万人，57年增长了3.3倍。新疆的人口出生率由1968年的40.7%急速下降到1978年的22.6%，后基本呈现平缓降低的态势，到2001年以后基本平稳在16%左右，人口自然增长率也维持在11%左右（参见图2）。新疆分别于20世纪70年代中期、80年代后期在汉族和少数民族人口中实施计划生育政策，由人口出生率及自然增长率变化看，计划生育政策实施与其并不完全同步，但实施后人口出生率及增长率进入缓慢下降的过程。90年代初期增长的小高峰有解释为少数民族实行计划生育政策后的一个“抢生”阶段。<sup>3</sup>

新疆少数民族的生育水平一直较高。据1988年全国生育节育抽样调查（2%抽样调查），1970-1974年维吾尔族妇女平均预期终身生育6.13个孩子，1985~1987年则为5.4个孩子。同类数据同地汉族妇女分别为5.2个孩子和2.5个孩子。<sup>[5]</sup>1981年我国分民族人口总和和生育率最高的是藏族（5.84）和维吾尔族（5.59）；1989年总和生育率最高的是维吾尔族（4.65）和藏族（3.80）；2000年最高的分别是哈萨克族（3.195）、维吾尔族（3.156）、藏族（2.755）。<sup>[6]</sup>显然，**新疆维吾**

<sup>1</sup> 据2010年人口普查相关数据计算，新疆城市、镇、乡村人口中，少数民族人口分别占到27%、45.7%、79%。

<sup>2</sup> 据《2015年新疆统计年鉴》相关数据计算，2014年，南疆四地州（喀什地区、和田地区、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）共有人口987.3万人，其中少数民族人口占90.9%，维吾尔族人口占88.2%。

<sup>3</sup> 2015年笔者在南疆莎车县调研，县计划生育干部说：“莎车县人口多。1992、93年因计划生育刚开始，抢着生，一年增加四五千人，后来才逐渐下降。”

### 尔族的生育水平在几十年来明显下降，但在全国一直还处于较高水平。

死亡率大幅度下降，使具有高生育率的新疆人口持续较高的人口增长率。新中国成立初期，新疆人口死亡率高达 20%，人口自然增长受生育率影响有限。随着医疗水平及健康水平的提高，20 世纪 60 年代中期，新疆人口死亡率下降到 10% 以下并在以后持续降低，人口自然增长率与人口出生率的变化基本同步（参见图 2）。在喀什地区英吉沙县一个维吾尔族村落，新中国成立后至 1983 年死亡人数 232 人，平均死亡年龄 18.76 岁，其中一岁以内婴儿死亡 127 人，占死亡人数的 54.74%。<sup>1</sup>2016 年笔者在该村调查，当年该村死亡人员 8 位，平均死亡年龄为 73.9 岁。2014、2015 两年该村共生产 282 个婴儿，有 1 位婴幼儿死亡。

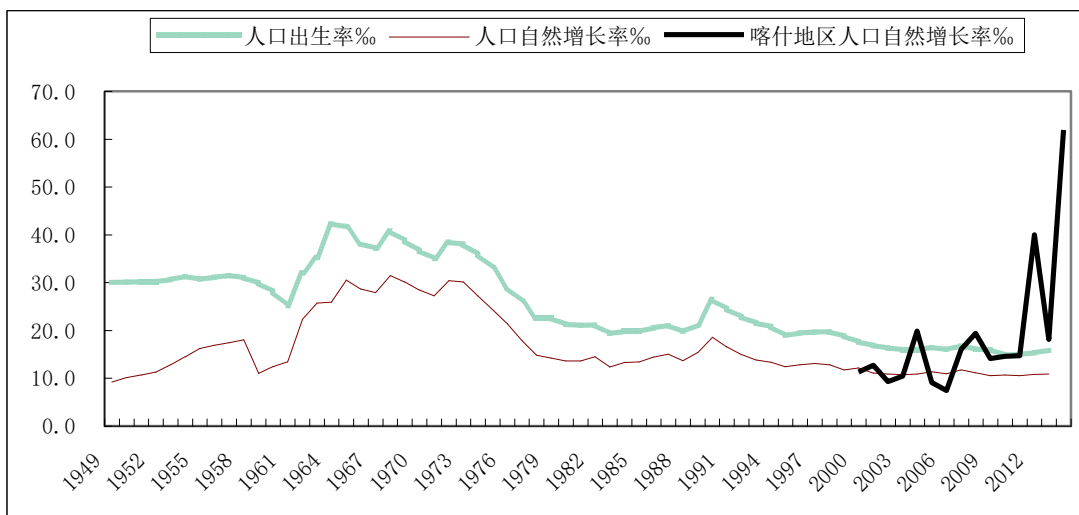


图 2 新疆维吾尔自治区及喀什地区人口自然增长率与出生率变化示意图  
数据来源：《新疆五十年》、《新疆统计年鉴》、《2012 年喀什地区领导干部手册》

新疆人口增长快又以南疆维吾尔族为最。据《新疆统计年鉴》的相关数据计算，2003 年到 2014 年，南疆四地州汉族人口从 96.8 万人增长到 111.8 万人，增长了 15.5%（15 万）；维吾尔族人口从 670.3 万增长到 882.4 万人，增长了 31.6%（212 万），同期全疆人口增长了 18.8%。在和田地区墨玉县（2014 年维吾尔族人口比重达 97.1%），1987 年总人口为 30.9 万人，2005 年为 47.2 万人，2014 年末达到 56.9 万人，27 年间几乎翻倍。如果加上仍未纳入人口统计的无户籍人员，维吾尔族人口增长幅度可能更大。2012 年笔者在墨玉县调查，当时墨玉县已经落户了 1.6 万无户籍人员，大约还有 1.29 万人无户籍。据有关人士估计，无户籍人口远超过统计数据，可能占全县人口的 8~10%。在和田县朗如乡，2014 年 6 月经摸排查出 2005 年后出生未报户口人员有 920 人，占该乡总人口的 10.2%。<sup>2</sup>另据《新疆统计年鉴》，2014 年，喀什地区（维吾尔族人口占 91.9%）人口自然增长率为 62%，克孜勒苏州为 37%，和田与阿克苏地区分别为 18%、10%，说明南疆四地州在人口增长方面各地具有差异性，同时喀什地区人口自然增长率高且波动大（参见图 2）应与补录无户籍人员户口有关。

南疆维吾尔族人口数量快速上升，其原因可归纳为：一是国家对于少数民族相对于汉族较为宽松的计划生育政策，导致少数民族人口增长快；<sup>[7]</sup>二是计划生育政策没有完全落实，计划外生育现象较严重；三是由人口年龄结构影响育龄妇女数量大，生育高峰期持续时间长；四是部分人受到宗教极端思想影响或狭隘民族主义影响，有意违背政策规定多生育。

<sup>1</sup> 据新疆社会科学院宗教研究所 1983 年调查。

<sup>2</sup> 据该乡的汇报材料。本文中未注明来源的数据及地方资料，均为笔者参与调研活动中地方相关部门的汇报材料。

### （一）人口政策宽松问题

正如前文所述，**新疆计划生育政策的最大特点，是少数民族和汉族的差别性**。差别性表现最突出的是生育指标的规定：**少数民族城镇居民可生育2个、农村居民可生育3个孩子；对于再婚家庭，城镇最多可生育4个、农村最多可生育5个孩子**。政策内生育的孩子中如果有一人被鉴定为病残儿的，还可再生育1个孩子。南疆维吾尔族社会离婚、再婚现象相对普遍，在农村更为突出。1995年和田地区离婚数是结婚数的57.8%，1999年为48.5%；两年的粗离婚率分别高达6.83%和6.29%，粗离婚率位居世界前列。<sup>[8]</sup>2010年到2013年，喀什地区每年办婚姻登记6.5万左右，登记离婚及法院判决离婚2.2万~2.6万对，离婚数与结婚数之比在35%~40%间。<sup>1</sup>由多婚现象造成，一是政策允许内生育数量增多；二是多婚者生育意愿增强；三是多婚家庭子女数量易被隐瞒。人口政策规定少数民族生育指标比汉族多一个孩子，但实际上由于南疆维吾尔族再婚家庭多，能够享受多生育政策的人数也相对更多。

早婚早育行为缩小了代际间隔，缩短了人口再生产周期，在生育率不变的情况下加快了人口增长。新疆对少数民族最低初婚龄低于汉族两年的规定，是基于新疆少数民族的早婚传统。上世纪50年代墨玉县维吾尔族女性的平均初婚龄为14.5岁，1984年为17.3岁，比同年全国农村妇女平均初婚年龄(22.2岁)差5.2岁<sup>[9]</sup>。在2000年第五次人口普查中，维吾尔族41.5%的女性初婚年龄在17岁之前，25.1%的男性初婚年龄在19岁以前，同类数值的全国平均水平分别为9%和10%。<sup>2</sup>普遍的早婚导致较高的早育率。据1988年全国生育节育抽样调查，**新疆维吾尔族妇女到18岁有10%的妇女生了一个孩子，有的已经生了二个甚至三个孩子。20岁的维吾尔族妇女平均每人已经生育了0.6个孩子**。<sup>[10]</sup>

近些年，随着女性受教育程度提高、婚姻观念的改变以及法律法规的普及和约束力增强，早婚状况已得到很大的改善。2015年英吉沙县某乡共102对男女新婚，其中有47人为晚婚，比上年同期增加了23.9%，无早婚者。有的地方有意推动晚婚行为，如疏勒县巴仁乡某村的“村规民约”明文规定“达到结婚年龄（女满20岁、男满22岁）要依法办理结婚证”（笔者2015年调查）。

### （二）人口政策落实问题

在国家实施计划生育政策之前，新疆少数民族中也有人自愿采取避孕措施。据新疆计生委1984年对墨玉县维吾尔族妇女调查，有1.8%的妇女采取了避孕措施。<sup>[11]</sup>1983年英吉沙县某村医疗所所长对调研人员说：村民普遍认为孩子是胡达给的，也有因病、因生活困难不愿多生的夫妇。国家对自愿避孕节育者免费提供药具或施行手术。他自己35岁就有了8个孩子，已经避孕几年，若不然怕已有十几个孩子了。<sup>3</sup>在实行计划生育政策后，育龄女性普遍采取各类避孕措施，但因许多人是在政策强制约束下被动接受，政策实施初期所遇阻力更大。多年来，自治区及南疆地区在控制人口增长方面做了大量工作，制定并落实各项奖励计划生育优惠政策，加强计划生育技术服务工作，同时严厉打击违法生育。2012年至2015年5月，墨玉县共查处国家公职人员违法生育10起，开除党籍、公职8人次，降低（职务）岗位等级6人。

总得来看，20多年的计划生育工作对降低新疆人口增长起到明显作用。2008年，喀什地区有婚育龄妇女65.8万，出生人口政策符合率在汉族当中为99.92%，少数民族为99.84%。据2009年对喀什地区少数民族家庭生育意愿调查（有效问卷8244份），农村居民平均理想子女数为2.48个，城镇居民为1.92个。农村居民理想子女数在3孩以上的占39.38%。<sup>[12]</sup>墨玉县出生人口政策符合率从1989年的77%提升到2015年的97%，晚婚率1.5%提升到48.9%，农牧民领证率从0.38%提升到30.6%。

<sup>1</sup> 喀什地区民政部门相关统计数据。

<sup>2</sup> 据国家统计局人口和社会科技统计司、国家民族事务委员会经济发展司编《2000年人口普查中国民族人口资料》（民族出版社2003）“表4-3各民族分性别和初婚年龄的人口”相关数据计算。

<sup>3</sup> 据新疆社会科学院宗教研究所1983年调研。



这几年，无户籍人口的问题受到关注，人口统计数据及计划生育报表的准确性受到许多置疑。清查人口以获得人口准确数据也是政府部门做的一项重要工作。喀什地区某县 2015 年有 84.5 万人，县里开展计划生育专项治理行动，清查出 1989 年至 2014 年全县出生 35.9 万人，其中计划外生育占到出生人数的 10.5%。计划外生育者多数是普通农民，也有少量公职人员、普通党员和村干部。需要强调的是，无户籍人员与计划外生育并不完全重叠。<sup>1</sup>在英吉沙县乌恰乡某村，2015 年查出往年出生漏报 60 人，其中计划外生育 4 人。从相关数据看，无户籍人员中有一部分属计划外生育。造成大量无户籍人员存在的原因，除部分人因为超生怕交纳社会抚养费不愿报户口外，也有相当数量的人因为户籍登记部门路远不方便、手续（准生证、出生医学证明等）不全、对办证人员工作态度敷衍不满等原因，加之认为有无户口不重要而不去办理户口，也有受到宗教极端思想影响不愿办理国家合法证件的情况。

**南疆的计划外生育现象相对严重，与计划生育政策没有很好落实有关。**多年来，南疆县市计划生育部门提出在工作中存在的困难和问题基本是：计生工作资金少，奖励资金筹措难度大效用不大；计生部门编制少，人员工资水平低流动性大；计生工作任务重、压力大、方式存在问题等，近些年南疆基层维护社会稳定的工作愈加繁重，计生工作人员紧缺、工作负担大的情况更为突出。2015 年笔者在莎车县调查，计划生育部门反应：2014 年“7·28”事件发生后，政府部门的工作重心在维护稳定，乡镇基层计生工作人员大多被抽调，计生业务工作基本处于停滞状态，造成无避孕措施人员不断增多；基层计生人员津贴低<sup>2</sup>、工作量大，管理中易得罪村民，出现问题还要被追究工作责任，因此不愿管理计划外怀孕或生育的人员。2014 年莎车县面向社会招聘基层计生工作人员，出现没人报考的局面。基层计划生育工作人员严重不足。2015 年，莎车县计生工作人员人均服务 1.5 万人，最远服务半径 130 公里。同时在计划生育工作中，存在重奖励、轻处罚，重服务、轻管理；社会抚养费征收难，违法生育不能及时受到法律制裁；村级管控计划生育能力不强等问题，造成计划生育工作落实难，计划外生育有所抬头。另外，一些惠民、利民政策基本是按家庭人口计算，客观上形成“刺激生育”的效果，“低保是应保尽保，公安是应落尽落，违法超生反而增加家庭收入”，造成不愿领计生光荣证，或领证后改变意愿退证的问题。

计划生育利益导向政策，是引导群众少生的重要政策，但在实施过程中，资金不足问题、及奖励吸引力不足等问题影响政策效果。奖励资金的来源除国家专拨款外，县乡两级自筹资金困难很多。如和田地区的策勒县，2006 年有 13.6 万人。对于低收入人口来说，领取“两证”可获 2000 元的一次性政策奖励有很大吸引力，领证人数因此迅速增加。但县财政年收入不到 1200 万元，自给率只有 6.375%，兑现奖励政策困难很大。为解决 2005 年 530 户领取“两证”农牧民的奖励，上级划拨款项（每户 500 元共 26.5 万元）加上县财政自筹（每户 300 元共 15.9 万元），每户发放一台国家赠送的电视机（折 500 元），由扶贫部门以发实物或现金的方式补足 700 元。农牧民对这种奖励方式有看法，同时也因赠送电视机及发放扶贫款对象都是贫困农牧民，领“两证”的农牧民大部分不是特困户或低收入户，扶贫政策与计生奖励发生矛盾。到 2007 年，全县奖励扶助、“少生快富”、独生子女死亡伤残家庭救助、农牧民一次性奖励国家已累计投入 293.8 万元，县乡两级自筹投入 70.1 万元。2008 年笔者调研时，和田地区相关部门反应，计生奖励政策并没有起到明显作用；莎车县计生干部说“全县有 12.7 万名育龄妇女，‘少生快富’工程的奖励政策一个村摊不上两个人”。随着农民收入水平的不断提高，利益导向政策的吸引力逐渐减弱，普遍存在着在政策范围内能生尽生的现象，计生部门希望能进一步加大对南疆农村“少生”家庭的奖励力度。

<sup>1</sup> 社会上有许多把新疆的无户籍人员等同计划外生育人员的言论，并因此指责计划生育工作不作为。不少计生干部觉得委屈，认为在南疆人口问题上计划生育部门承担了过多的指责，“其他问题不好找，不好说，一说就是超生。”（笔者 2015 年在南疆调研）

<sup>2</sup> 农村计划生育宣传员的工作津贴，2008 年在和田地区每月为 50 元，2015 年在莎车县每月为 250 元。



利益导向政策是建立在经济因素决定生育水平的理论基础上,认为家庭经济对劳动力的需求以及养儿防老的传统是发展相对滞后区域普遍多生多育行为的原因,政府提供经济保障、解决父母的后顾之忧能降低生育意愿。新疆实施利益导向政策,除政府是否有足够的经费保障外,更重要的是奖励是否可以实现少生。2015年笔者在南疆调查,计生干部一方面反映获得奖励政策支持有许多是不能生的(年龄大、生育困难),一方面希望加大奖励数额引导居民主动少生。笔者以为,在新疆,对于普通已获得基本温饱的家庭,即使面对更多的经济补偿传统和宗教的因素也会有一定影响,一是子女养育成本低,在免费15年(学前三年到高中毕业)教育支持政策下,农村的生活开支是有限的;二是父母对子女的期望值低,希望子女通过高教育成本获得高社会地位的想法并不迫切。相反,多子女带给父母的情感慰藉、人多势众的社会威望补偿,甚至顺从宗教期望(子女是胡达给的)、符合民族主义倡导等心理需求,不是经济利益可替代的。

南疆的计划生育工作还经历过一个反复的过程。20世纪70年代末到80年代末,墨玉县人口年均增长2.3%,80年代末到九十年代末,年均增长1.6%。但进入本世纪后人口增长速度加快,前10年年均增长2.4%,其中还未计算无户籍人员。在英吉沙县乌恰乡某村,70年代每年度人口增长100多人,在80年代初期达到150人以上;1995年前后出生人口数下降至100人以下;2006年后出生人口又重新上升并稳定在100人以上。<sup>1</sup>两例均反应出计划生育政策效果在20世纪90年代中期以后已经显现,但在2006年以后反弹,人口增长速度重新加快。对于2006年后南疆人口增长加快的解释,一是新疆第四次人口生育高峰来临,二是计划生育工作有所放松。2006年《新疆维吾尔自治区人口和计划生育条例》修改,间隔生育由“不得少于3年”改为“提倡”,取消了相应法律责任,造成“密集生育”(即婚后五六年内生育完3个孩子),甚至出现不领生育服务证就自主生育等无序生育问题。<sup>2</sup>笔者在调研中也遇到过数起这个时期计划外生育的案例。<sup>3</sup>笔者以为,间隔生育由强制变为倡导的改变,影响的是生育周期,而非生育数量,但这种变化却使许多人形成“政策放宽”的感觉,加之当时计划生育利益导向政策的大力宣传和实施,多生“罚款”变成少生“奖励”,<sup>4</sup>计划生育工作稍不到位,“多生”就成为一些人的现实行为。与此相似,2012年在对南疆汉族实行同地同政策允许生二胎后,一些少数民族干部群众基于汉族和少数民族政策存在差异性的惯性思维,认为政策会再放宽一胎,计划外生育也因此增多。2015年全疆汉族放开二胎后,北疆一些少数民族干部群众也认为或期望少数民族计划生育规定再放宽。这种政策变动带来的社会效应,是因为政策规范本身还未完全内化为普遍的自主选择,被政策规范的主体因此敏感于政策波动得出有利于自己意愿的解读并形成一种社会观念甚至付诸实践。当然这里还应有极端思想的推波助澜。

在早婚问题上,同样也有政策落实中的问题。据2000年人口普查,维吾尔族男性和女性的初婚龄众值分别为20岁和18岁,各占到男性和女性人口的19.9%、19.1%,即维吾尔族中近1/5的人是在法定结婚年龄初次结婚的,表现出法定最低结婚年龄的约束作用。但同时如前文所述,南疆早婚现象长期未根绝,一些地方甚至较普遍。仅从工作角度看,早婚得以被民政部门承认,年龄造假或证件造假是重要途径。过去南疆农村的户籍及婚姻登记制度并不完善,领取结婚证时

<sup>1</sup> 据在英吉沙县乌恰乡包孜洪村调查。1983年前资料来源于新疆社会科学院宗教研究所调研中所获1982年普查数据,90年代后的数据为据2016年村中学提供的学区人口数据整理。

<sup>2</sup> 据笔者2015年在墨玉县调研。

<sup>3</sup> 如笔者2017年2月在南疆调研曾访谈过两人:A为和田县农民,45岁,曾任过9年宗教教职人员,有5个孩子,第三个孩子19岁,第四、五个孩子是双胞胎,只有5岁。B为喀什地区伽师县农民,46岁,生有3子3女。长女排行第三,18岁,三子及二女、三女分别8岁、6岁、2岁。A、B两人都无离婚再娶行为,对第三与第四个孩子年龄相差10岁以上原因的解釋均为:2006年后计划生育抓得没那么严了,妻子身体有病不宜流产或生孩子对身体有利就趁机生了第四个孩子。两人后来也都交纳过罚款(社会抚养费)。B是在当地清理人口工作中交纳罚款并给孩子落户的。

<sup>4</sup> 笔者2008年在莎车县调研,计生部门反应,原来进行的社会抚养费征收工作“现在基本停止”。

不要求年龄证明，领证者自报年龄即可。1996年颁布实施的《新疆维吾尔自治区婚姻登记管理办法》规定，结婚登记必须持有户籍证明、身份证、户口所在地村（居）民委员会出具的婚姻状况证明等，但在实际操作中，农村社会看重人情和关系，为成全婚姻关系谎报年龄、开具假证明为常见现象。<sup>[13]</sup>近些年，南疆突出强调结婚证的法律约束和引导意义，一些县市要求必须完成九年义务教育，拿到初中毕业证后方可登记结婚；又规定宗教人士在见到结婚证后方可给新婚者举行“尼卡”仪式（宗教证婚仪式）。婚姻登记不便也是假证出现的一个原因。2015年喀什地区相关部门反应，婚姻登记假证泛滥，与婚姻登记点相对集中、群众办证不便有关。喀什地区12个县市、173个乡镇（街办），总人口448万人。婚姻登记点原有97个，2011年后进行整合，到2015年全地区只有27个婚姻登记点。叶城县婚姻登记点从14个整合为3个，2014年全县共办理结婚登记8739对，5个山区乡镇交通不便，办理婚姻登记更困难。南疆一些县前几年还出现过一种情况，政府组织农村富裕劳动力外出务工，增加收入开阔眼界，有的家庭对外面未知社会心存恐惧和抵触，担忧女儿在外会受到不良影响，加之还有别有用心之人在蛊惑，故想方设法年龄造假或证件造假让女儿早完婚，而当时相关部门并未特别注意到造假及早婚之事，由此不少人以为管理放松，早婚现象增多。社会现象相互关联，社会政策的影响也是综合性的，其调整需要考虑全局，提前防范。

### （三）极端思想影响问题

宗教影响婚姻和生育行为的现象一直存在，如认为孩子是上帝（胡大）给的，顺从自然孕育过程拒绝人为避孕、节育；结婚只举行宗教证婚仪式（伊斯兰教中称为“尼卡”），不履行登记结婚的法律程序等。以宗教仪式取代婚姻登记，不仅无视国家法律规定，干扰正常的社会管理，也使早婚、重婚现象持续，计划外生育行为不断发生。过去南疆农村念“尼卡”不领结婚证的现象较普遍。和田地区于田县1997年查出1600余对夫妇结婚不领结婚证只念“尼卡”，1999年墨玉县查出3300对。<sup>[14]</sup>宗教极端思想表现形式之一是不承认政府法律，鼓励不领结婚证、不报户口。近些年政府严格要求宗教人士见到结婚证后方可念“尼卡”，树立国家法律权威，防范极端思想渗透。2014年，新疆开展依法治理婚姻领域违法行为专项行动，任务之一是查处只举行宗教仪式不履行法律程序的现象。

**受到宗教极端、民族分裂思想的干扰，在婚姻生育方面部分传统观念成为一些人有意意识的遵循。**一是不愿采取避孕措施。人们不愿采取避孕措施的原因有多种，如认为药具避孕会影响女性健康或影响以后生育、采用外用避孕措施影响性生活愉悦、女性身体隐秘不能被外人看见等。在别有用心之人渲染下，计生措施可能引起的极少数人身体不适被尽力夸大，有的直接否认节育技术措施，<sup>1</sup>使一些群众产生惧怕或厌恶心理。二是否认国家合法性，不服从正常社会管理，不领取国家婚姻、生育等合法证件。三是以“促进民族发展”为名有意违法多生多育。<sup>2</sup>虽然这些影响的程度笔者无法判断，但其有碍于计划生育政策贯彻落实是肯定的。

### （四）年龄结构问题

据相关部门分析，受生育周期的影响，新疆在20世纪60年代、70年代、80年代相继出现过3次人口生育高峰，从2005年起，进入第四次人口出生的高峰期。“受人口年龄结构影响所致，新疆育龄妇女一直保持持续增长的态势”。<sup>[15]</sup>2014年上半年，新疆生育旺盛期妇女总数由2013年的193.41万人，回落至185.8万人，是近5年来的首次下降，预示着第四次人口出生高峰开始下行。<sup>[16]</sup>也就是说，新疆人口自然生育率居高不下，是因为生育期妇女数量过大。2005年开始的生育高峰期，正是1990年后出生的女性开始进入育龄期，这是计划生育政策实施后的生育人

<sup>1</sup> 笔者曾访谈过一位女性暴恐分子。她自述在准备实施自杀式暴恐行为前先去医院取了节育环，说身体带着异物不能进天堂。

<sup>2</sup> 笔者的维吾尔族女同事带着孩子在公共电梯间里就被陌生本族男子**劝告多生孩子增加民族人口**。同事说这种陌生男女在公共场所间谈论生育问题她以前不能想象。

口首次进入育龄期。对于这次生育高峰期的缘由以及为何持续时间更长，笔者尚未见有说服力的分析。但从 1990 年、2000 年、2010 年三次人口普查的数据看，新疆维吾尔族 0-14 岁少年儿童人口比重明显下降（参见图 3）。说明计划生育政策实施以后，人口增长速度明显减缓。

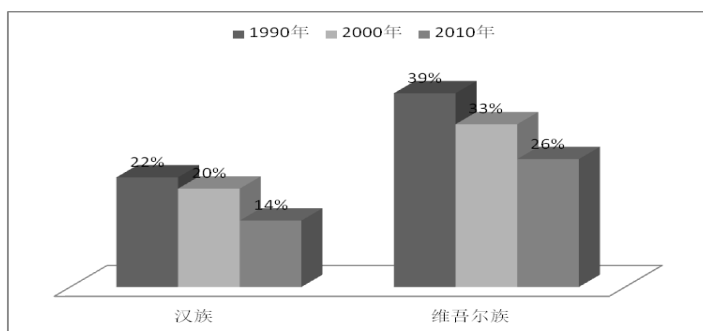


图 3、新疆维吾尔族、汉族 0-14 岁少年儿童人口比重变化  
资料来源：根据 1990 年、2000 年、2010 年人口普查数据

### 三、新疆人口政策对人口民族构成的影响

如本文开头指出的，新疆人口发展中最受关注的问题，一是少数民族人口增长速度过快的问  
题，二是人口的民族结构问题，即汉族人口增长慢，致使与少数民族人口的数量差距在不断拉大。  
在南疆地区，民汉人口增长的差异性造成结构问题更为突出。

南疆人口构成中民族人口规模的绝对差异一直都存在，总体上新中国成立以后已有很大的变  
化，阿克苏、喀什、和田三地区汉族人口占当地总人口比重由 1944 年 0.21%<sup>1</sup>上升为 2010 年的  
12.92%。近些年南疆汉族人口的增长明显较慢，有的年度甚至是负增长；维吾尔族则由于较高的  
自然增长水平以及更大的人口基数，人口增长速度更快且增量更大（参见图 3）。2003 年到 2014  
年，在南疆四地州（含在南疆地区的阿拉尔市和图木舒克市），维吾尔族人口每年增长 11 万到  
18 万人，汉族人口在 2004 年和 2005 年比上一年增长 9 千多，2006 年到 2009 年每年增长 2 万到  
3 万间，<sup>2</sup>在 2012 年、2014 年两次出现人口负增长，分别比上一年减少 1.16 万和 0.26 万人。

<sup>1</sup> 据《1944 年新疆省各县市局各民族人口统计表》（《新疆民族辞典》第 873-879 页）计算。

<sup>2</sup> 2010 年人口数据为第六次人口普查数据，其他年份数据为《新疆统计年鉴》数据，来自公安年报数据。因统计口径不同，2010 年南疆四地州及两市的汉族人口数较上一年增长了 6.1 万人，次年减少 4.2 万人；维吾尔族人口则因 2011 年和 2014 年的两次人口清查并补录户口，分别比上年增长了 31.1 万和 44.9 万人。

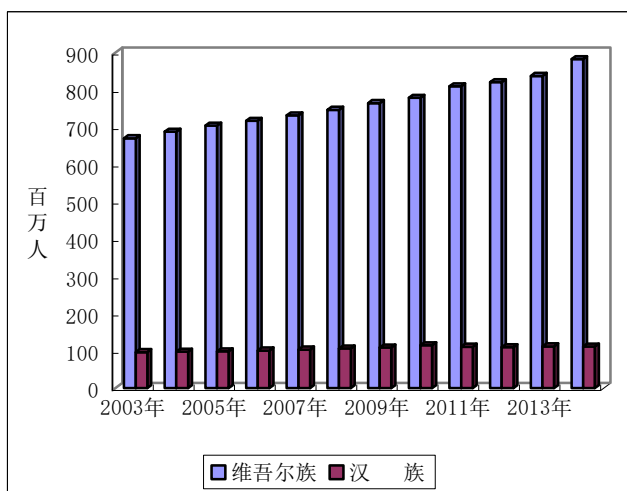


图 3、新疆四地州及阿拉尔市、图木舒克市维汉两族人口变化示意图

数据来源：2010 年数据为第六次人口普查数据，其他年代数据源自《新疆统计年鉴》，基本为公安年报数据。

将南疆人口视为问题，主要在两个方面，一是人口快速发展导致人口总量急升，使水土资源不足、自然环境脆弱的问题进一步突出；二是维汉人口数量差异巨大，可能形成更大的政治风险<sup>1</sup>。主要基于：（1）维吾尔族人口增长快、数量大，使南疆的民族单一性、宗教单一性特征更为突出，地域、民族、宗教，甚至贫困等特征叠加，会强化民族自我认同及地域认同，淡化对国家、对中央政府的认同；（2）单一文化人口聚居，宗教氛围浓厚，民众易受宗教极端思想侵蚀，排斥世俗政权，甚至以“圣战”之名进行暴恐活动；（3）减少多民族交往交流的机会，使民众趋于封闭和保守，民众易受别有用心人的蛊惑排斥甚至仇视汉人；（4）维吾尔族人口聚居，传统文化特征浓厚，现代文化影响弱，人口受教育程度低、汉语水平低、高层次就业难、收入水平低，造成普遍的社会地位低，社会发育不足，社会问题多。因此，社会层面有关南疆民族人口结构问题影响新疆稳定，甚至新疆问题的根源之一的相关论述很多，急需调整南疆民族人口结构的观点不断被重申，并提出调整结构的路径。笔者在此也提出几点认识。

#### （一）少数民族人口控制政策调整难度大，应确保政策落实，杜绝计划外生育。

国家对少数民族实行相对宽松的计划生育政策，其原因有几种说法：一是尊重少数民族婚姻风俗习惯；二是基于少数民族人口数量相对较少，国家对少数民族人口发展给予照顾和扶持；<sup>[6]</sup>三是从民族地区医疗条件落后、人口出生率及存活率相对低的实际出发。<sup>[17]</sup>从政策实践来看，相对宽松的政策设置，使完全由政府推动的生育控制行动在少数民族群体中推行时阻力有所减弱，但也使人口控制工作相对滞后，由人口过快增长带来的负面影响也更多。如新疆的资源环境压力增大、劳动人口充分就业困难、收入来源有限形成集中的相对贫困区域，社会中不满情绪增大，使宗教极端思想、民族分裂思想有扩散的土壤等。控制人口快速增长是必然选择，但相对宽松的少数民族计划生育政策有其历史文化基础，同时国家在人口控制方面也在政策调整，希望在少数民族生育指标上进行缩减是不现实的，关键是落实好人口政策。局部的调整是可行的，如加大再婚家庭生育限制条件、加强对生育间隔的控制、适当调高法定结婚年龄。2016 年南疆地区已基本实现了 15 年免费教育，各地要求初中毕业生必须继续接受高中教育或职业教育，初婚年龄普遍延迟已是事实。

#### （二）汉族人口生育控制应坚持同地同政策，但对当地汉族人口增长影响有限。

<sup>1</sup> 也有研究者认为维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族主要分布在新疆，按政策生育率应接近 3.0，但 2010 年实际生育率分别只有 2.04、1.85、1.76。这种因受计划生育政策的影响，“生育率长期偏低可能会影响中国与周边国

南疆汉族人口的自然增长率受到计划生育政策以及生育意愿的双重影响。由于工作压力大、孩子抚养成本高，许多汉族居民多育意愿并不强烈，加之南疆现有汉族人口数量少，生育政策宽松后未必达到人口增长的预期。2012年在南疆四地州落实同地同生育政策，在墨玉县，2015年有汉族人口4,677人（不包括兵团人口），其中育龄妇女774人。2012年5月至2015年5月，累计申请生育二孩的汉族家庭191户，已生育及在孕二孩的106户，年均出生率0.05%，比落实同地同政策之前只增加了0.03个千分点。汉族群众欢迎同地同生育政策，更多表现为对边疆地区各民族平等生育政策的认可，其对汉族人口的吸引作用因国家二孩政策的普遍放开也大大降低了。同时，南疆汉族人口也在不断流失。南疆汉族家庭子女高中毕业考入内地院校后，大多不会回到南疆工作。据和田相关部门估计，和田地区考入内地院校的新疆籍学生，毕业后返疆的不足30%。退休后大多迁居到临近子女就业安家的区域生活，户口仍在人已离去的现象普遍。

### （三）人口转移工作困难大，现实阻碍多。

局部区域规模化的人口迁移是快速调整人口结构的方式。目前，不论是南疆现有人口外迁或外来人口移入都难以实现。南疆少数民族劳动人口转移内地省市或北疆区域就业已有多多年，近些年随着新疆社会稳定形势的严峻和复杂，劳动力转移就业的难度也越来越大，各地加强对新疆流出人口的管理甚至防范，加之南疆维吾尔族人口因语言、文化相异，群聚特征明显，管理难度大，融入城市难等问题，外出务工阻力很大。政府倡导有序转移并提供政策支持，也难形成较大规模<sup>1</sup>。

南疆汉族人口增长变化很大程度受到人口迁移的影响，而人口的自愿迁移又取决于流入地的吸引力。南疆的经济活动空间每年吸引了不少内地人口自愿流动到南疆发展，但投资环境、生产生活环境的安全感对很多汉族居民明显更为重要。由于在区域内汉族人口规模小，其数量变化很大程度受当地族际关系、社会稳定因素的影响。总体看汉族流动人口数量有限，且稳定性差。往南疆规模性迁移汉族人口基于几个因素，一是有稳定的生计来源，二是不侵占原有居民的利益，三是不破坏生态环境。以墨玉县为例。墨玉县国土面积2.56万平方公里，宜农、宜林、宜牧的土地仅占1.4%左右，适宜人类生存的平原绿洲仅占5.9%。2013年墨玉县人口密度为21.2人/平方公里，远超过联合国划定的干旱、半干旱地区9人/平方公里的标准，绿洲人口密度更高达362人/平方公里。从“十五”到“十二五”中期全县耕地面积增加了1.14万亩，人均耕地由1.28亩减少至0.9亩。全县水资源人均占有量1945立方米（全国人均占有量2200立方米），比2005年人均占有量减少624立方米，下降幅度为24%。在这样的自然环境下，若大规模水土开发必须先进行严谨、科学的环境评估。目前局限于南疆自然环境及水土开发技术，还没有大规模人口迁移的可能。

总之，新疆的人口问题，包括人口增长问题及人口结构问题，政策的管控、调整作用很明显，但社会发展、人口增长有其客观规律，政策的调控作用要适合当地社会现实才可能实现。目前看，坚持计划生育政策并有效落实可以解决少数民族人口数量增长过快问题。调整民族人口结构难度很大，一是应继续坚持人口控制同地同政策的原则；二是在管理理念上不能把社会人群分为可信群体和可疑群体，提高人口整体素质是改善结构的可行方式；三是政府要保障居民安居乐业的社会生活环境，保障各族居民正常流动的合法利益。只有人口流动才可能改变囿于一地的局面。

### 参考文献：

---

家的关系”（易富贤，“从少数民族生育率看停止从严格控制人口政策的紧迫性”，《人口与社会》2015（2））。

<sup>1</sup> 2016年新疆出台《自治区农业富余劳动力转移就业以奖代补资金管理暂行办法》，大幅提高少数民族劳动力到内地企业就业、南疆少数民族劳动力到疆内其他地州稳定就业的奖励标准，由原来的30元/人提高到100元/人。奖励对象为成功实现农村富余劳动力有组织转移就业的乡镇、村等基层组织、公共就业服务机构、劳务派遣机构等。

- [1] 进一步完善计划生育利益导向政策体系——专访新疆维吾尔自治区人口计生委主任巴哈尔古丽·赛买提 [EB/OL]. 天山网 / 2014-05-07
- [2] 新疆维吾尔自治区党委政策研究室,《新疆人口发展与计划生育研究》,北京:社会科学文献出版社,2013: 13.
- [3] 任远,人口政策改革的方向 [EB/OL]. 人民网-理论频道/2012-11-22
- [4] 李晓霞,《新疆南部乡村汉人》,北京:社会科学文献出版社,2015: 78~79.
- [5] 杨书章,“从四个自治区看我国少数民族人口生育率的转变”,《人口与经济》1992(3): 21.
- [6] 韩刚,“中国民族优惠政策研究”(南开大学博士学位论文). 2012.
- [7] 王朋岗,“新疆人口生育水平的变化及其影响因素”,《南京人口管理干部学院学报》2013(3): 43
- [8] 徐安琪、茆永福,“新疆维吾尔族聚居区高离婚率的特征及其原因分析”,《中国人口科学》2001(2): 25.
- [9] 刘小治、李亚丽,“新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析”,《中国人口科学》1987(1): 76
- [10] 杨书章,“从四个自治区看我国少数民族人口生育率的转变”,《人口与经济》1992(3): 23
- [11] 刘小治、李亚丽,“新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析”,《中国人口科学》1987(1): 77
- [12] 新疆维吾尔自治区党委政策研究室,《新疆人口发展与计划生育研究》.北京:社会科学文献出版社,2013: 452.
- [13] 王海霞,“影响新疆维吾尔族农村女性初婚年龄的因素分析”,《人口与经济》2005(5): 63
- [14] 新疆维吾尔自治区党委宣传部,高度重视我区意识形态领域的反分裂斗争(内部资料),2000: 32.
- [15] 新疆人口增速全国最快 少数民族妇女生育率高 [EB/OL]. 亚心网/2008-08-28
- [16] 新疆总人口为 1968 万人 第四次人口出生高峰拐点即将到来 [EB/OL]. 天山网 / 2014-05-21
- [17] 毛公宁. 人口一千万以上少数民族同样实行计划生育 [EB/OL]. 中国共产党新闻网 / 2009-08-14.

## 【论 文】

### 新疆基层组织建设与社会稳定关系回溯

李晓霞<sup>1</sup>

基层组织,通常指乡(镇、办事处)、村(社区)各种组织,包括基层政权组织、基层党组织和其它组织三类。根据我国法律,乡镇一级政府是我国最基层的政权机构,村民委员会(居民委员会)是基层群众性自治组织。乡村(社区)基层组织建设在新疆维护社会稳定、实现长治久安的目标中起着极为重要的作用,2011年9月,自治区党委常委(扩大)会议提出:基层稳则全疆稳、全疆稳则全国稳,反映对基层工作在新疆稳定工作中的重大意义。

总结1990年后至2015年新疆基层组织建设工作,主要表现为三种建设,一是政治能力建设,二是经济能力建设,三是管理能力建设,建设的目标提高基层组织的社会管理能力,在维护本地居民正常生产生活秩序(社会稳定)的同时,即能执行政府的意旨、体现政权的威力,又能获得民众认同、聚拢其对国家的向心力,成为政府与群众之间有效、有益的桥梁以及政府管理群众工作的具体落实者。基层组织社会管理能力提高是政治能力提高的目标,也是政治能力提高的表现;经济能力提高是实现管理能力的必要手段,也是提升基层组织政治权威的途径。也就是说,社会管理能力提高是基层组织建设的目标,但长期以来新疆基层组织建设,最受重视的是基层组织的政治能力建设,这种政治能力又在很大程度以基层组织管理宗教事务的能力以及对宗教的态度来评价。

新疆的社会稳定工作,主要面对两类性质的问题,一是受“三股势力”(民族分裂主义、宗教极端主义、暴力恐怖主义)影响的稳定问题,自20世纪90年代后逐渐被认可为影响新疆社会稳定的主要危险,属于政治性稳定;二是一般性的社会矛盾引发的稳定问题,因基层组织无力、基层干部失范、经济利益分配不均、社会发展中的矛盾等引发的稳定问题,属于社会性稳定。两种问题往往相互交织,成为综合性问题,政治稳定受社会稳定问题影响更趋复杂,社会稳定因政

<sup>1</sup> 作者为 新疆社会科学院 民族研究所 研究员。

治稳定问题更趋敏感。新疆的基层组织建设直接面对两类问题，对其制度建设和能力建设的要求更高。

## 一、基层组织政治能力建设与社会稳定

自 20 世纪 90 年代后，新疆基层组织建设的主要工作是整顿软弱或瘫痪的问题，重要方式是祛除宗教影响。就相关文本（领导讲话、调研报告等）分析，基层组织瘫痪或软弱的最主要表现是基层党员政治立场不坚定、信仰宗教或对宗教事务不敢管不愿管不会管，宗教组织替代基层组织发挥社会管理作用。对于南疆农村基层组织来说，这种宗教对基层组织影响使其难以发挥作用的判断持续至今。加强基层组织政治能力建设的重要方式，一是整顿基层组织，主要落实在对基层干部教育、选拔、培训上；二是上级部门下派工作队，协助基层进行整顿；三是外来干部进入基层，更新基层组织力量。

1990 年新疆喀什地区阿克陶县巴仁乡反革命暴乱事件发生后，有关部门对乡镇政权能力和作用进行反思，认为根本原因在于该乡党委和政府软弱无力，要求重视乡(镇)以下尤其是乡(镇)一级党组织和政权建设，要使领导权牢牢掌握在政治上可靠、敢于同反动宗教势力作斗争的马克思主义者手中。<sup>1</sup>当时基层组织建设面临的重要问题是，农村党员参加宗教活动的现象普遍存在。据 1990 年区党委组织部一次典型调查，农村中约有 40-60% 的党员参加宗教活动，有些地方甚至达 90%。在部分乡村，宗教已由一般地干预行政，发展到直接操纵基层政权的选举和直接掌权。过去群众有问题、有困难找干部，现在是找阿訇。伽师县某乡 41 个自然村中，有 26 个村委会没有办公室，在清真寺里开会布置工作。<sup>2</sup>加强宗教管理工作，加强对基层干部的教育，尤其是党性党纪教育和无神论教育，成为迫切要求并付诸实施。1993 年，在喀什地区有些地方又出现“宗教狂热回潮”，“个别乡、村宗教势力的膨胀已经危及到党的领导和基层政权的巩固”，认为宗教管理失控，会危及社会的稳定、政治的稳定和基层政权的稳定。1995 年喀什地区农村基层组织整顿工作中，针对农村党员信仰宗教、参加宗教活动问题，做了大量说服教育工作。<sup>3</sup>这段时期强调基层组织建设，主要是在地方党委政府层面，主要针对部分地区宗教组织影响增大，以至威胁到基层组织权威和基层党员的政治信仰。

1996 年至 1997 年，“三股势力”活动猖獗，暴力恐怖事件频发，爱国宗教人士、基层少数民族干部和汉族群众遭到杀害、袭击、恐吓。基层组织建设的重要性上升到更高的层面。1996 年中央 7 号文件提出，要加强村级组织建设，重点整顿软弱涣散的党支部。其瘫痪主要表现为受宗教影响较大甚至被宗教势力把持。村级组织的重点是选拔配备好村党支部书记和村委会主任，要加强党员和基层干部的教育。1996 年 12 月，自治区领导表示，真正属于软弱涣散的班子只占 3%-4% 左右。基层党组织形同虚设，关键是基层干部政治上不清醒。1997 年 3 月，中央决定在新疆重点地区开展集中整治、严厉打击暴力恐怖犯罪专项斗争。在墨玉县，自治区、地区、县三级共下派 203 名干部和 340 名乡镇干部编队，进入 32 个重点村，集中整治社会治安，打击暴力犯罪。同时，自治区也清醒地认识到，这类上级委派的工作组作用有限且难持久，工作组“解决不了大问题，特别是不能及时、深入地解决问题”，随着工作组撤离，“曾有所收敛的非法宗教活动重新抬头，”一些基层干部不管事、怕管事、怕报复。自治区要求各乡要建立一支永不调走的工作队，要建立政治上强的村支部。<sup>4</sup>此后这类通过上级部门下派工作组整顿基层组织、强化基

<sup>1</sup> 中共新疆维吾尔自治区委员会《关于当前新疆宗教问题和今后意见的报告(试拟稿)》(1990 年 6 月)。

<sup>2</sup> 据赵恩儒《南疆农村宗教问题调查》(1987 年);《关于当前新疆宗教问题和今后意见的报告(试拟稿)》(1990 年 6 月);《新疆伊斯兰教情况及问题》(1994 年 7 月)。

<sup>3</sup> 张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，新疆人民出版社 2009 年，第 219、224 页。

<sup>4</sup> 参见王乐泉在喀什地区干部大会上讲话(1996 年 12 月 24 日);调研报告《当前阿克苏地区农村非法宗教活动



层力量的做法，一直在持续进行。1999 年底，在喀什、和田、阿克苏、克孜勒苏、伊犁 5 个地州，抽调 1.38 万名机关干部组成工作组，深入到 584 个村和 99 所中小学，与群众实行“三同”（同吃、同住、同劳动），对群众开展面对面的教育活动。

到 2005 年，在开展 11 年基层党组织建设、8 年重点地区集中整治工作后，自治区层面对新疆基层党组织建设的整体评价是：南疆好于北疆，农村好于城市。城市“有党员、没组织”的问题未完全解决，特别是在社区和城乡结合部，基层组织对社会面的控制力在下降。<sup>1</sup>也有在惨痛的教训下努力健全基层管理机制的成功范例。伊宁市在 1997 年“2·5”打砸抢骚乱事件后，总结基层管理工作中过粗过泛、重要信息缺失的教训，从 2003 年开始探索如何实现“服务群众、管理社区、维护稳定”的大社区工作机制。城市基层党组织建设受到更多重视。2008 年以后，社区党组织建制实体化管理、“四知四清四掌握”工作机制加快推行。<sup>2</sup>乌鲁木齐市自 2007 年开始，连续 3 年开展万名干部下社区活动，促进社区建设。

2009 年乌鲁木齐市发生“7·5”事件，城市基层情况不明、组织薄弱的问题再次突显。“7·5”后两周，自治区从南疆选调的 500 名基层干部就正式在乌鲁木齐市 5 个重点片区、街道社区上岗工作，这也是少有的南疆基层干部从接受培训转为帮助首府工作的安排。至 9 月 10 日，乌鲁木齐市有近 2 万名维稳干部在 502 个社区里从事维稳工作，了解社情民意，对群众进行宣传教育，一些社区多年困扰的民生问题受到重视得到解决。2010 年 5 月，自治区党委提出，坚持以农村村级和城市社区为重点，抓好基层党组织建设。城市社区与农村村级基层建设被放到了同样重要的位置。截止 2012 年，先后综合整治 1223 个重点片区、932 个后进村、175 个后进社区和 72 个场所。<sup>3</sup>

新疆的社会稳定形势愈严峻，基层党组织建设就更迫切。2012 年后自治区连续数年开展软弱涣散基层党组织整顿工作，在城乡基层组织人员培养和待遇、资金保障、阵地建设、工作机制等方面出台一系列政策措施，同时自上而下的派出大批量干部下基层，直接指导、参与基层工作。2012 年，自治区选派 4.4 万多名机关干部，开展为期 8 个月的干部赴基层、转变作风、服务群众活动，对 330 个软弱涣散基层党组织继续进行整顿。2014 年 3 月开展为期三年的“访民情、惠民生、聚民心”活动，在全疆各级机关先后抽调 20 万名干部入村进社区，覆盖全疆 1 万个村（社区），以维稳为第一目标，以改善民生、服务群众为主要形式的基层社会治理。其下派人员数量、持续时间、承担责任以及覆盖范围都前所未有。此举被认为是“维护社会稳定和长治久安的治本之策”。但同时，新疆的维稳形势并未得到明显好转，尤其是 2014 年南疆莎车县发生“7·28”严重暴恐案件，基层组织失能或软弱问题再次被高调提出，“新疆工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层”。<sup>4</sup>自治区党委当年下发《关于进一步加强软弱涣散基层党组织整顿工作的意见》，整顿不能发挥作用、党员政治意识不强、组织运行管理不规范、干部作风不实等软弱涣散基层党组织。凡是暴力恐怖案件事发地和宗教极端思想渗透的村、社区、学校等基层党组织一律列为整顿的重点。据库车县某乡 2015 年 8 月汇报，农村“四老”人员“三怕”（怕被信教群众孤立、怕被宗教极端分子报复、怕去世后无人送葬），普通党员“三弱”（辨别力弱、免疫力弱、自控力弱）。该乡在一年多时间先后调整“两面人”“老好人”、不敢担当、知情不报的村党支部书记 8 人，选派 7 名国家干部担任村党支部书记，清除进清真寺参加宗教活动的农民党员 8 人。

虽经多年整治，基层党组织的软弱涣散问题、如何更有效发挥基层干部作用问题仍一直都是维

---

的现状、特点、成因及对策》（1998 年）。

<sup>1</sup> 张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，新疆人民出版社 2009 年，第 104 页、277 页。

<sup>2</sup> 王乐泉在自治区贯彻落实十七届中纪委三次全会精神暨第二批学习实践科学发展观活动动员大会上的讲话（2009 年 2 月）。

<sup>3</sup> 辛祖闻《党的十七大以来新疆加强基层党组织建设综述》，中国共产党新闻网 2012 年 10 月 10 日，来源：[新疆日报](#)。

<sup>4</sup> 《张春贤：把抓基层打基础作为稳疆安疆的固本之举》，天山网 2015-01-08。



护新疆稳定工作中的重要问题。软弱涣散基层组织是少数。从一些数据看，新疆大概在十分之一多，如 2014 年新疆确定软弱涣散基层党组织 1039 个；2015 年，新疆集中整顿 1829 个软弱涣散基层党组织，调整不胜任现职的村党组织书记 487 名。<sup>1</sup>在重点乡镇比例更高，如 2015 年，库车县某乡 26 个村中有 5 个软弱涣散村；疏勒县某乡有 15 个行政村，其中地区级集中整治重点村 1 个，县级集中整治重点村 2 个，两乡均有五分之一的村组织属软弱涣散需要重点整治。也有村落经多次整顿问题仍然很多，如上述疏勒县某乡的某村，在 17 年内先后调换了 14 名村党支部书记，进行过 7 次集中整治，2014 年又被地、县两级确定为集中整治重点村。<sup>2</sup>

显然，新疆对基层组织建设重要性的强调与投入，与新疆的稳定形势直接相关。基层组织建设因维稳需求变得更为迫切，甚至社会形势复杂区域的中层干部普遍认为稳定形势严峻的原因，是基层干部不能下情上达，不是能力问题而是态度问题，这种现象被形象地表述为“村里知道说不知道，乡里不知道说知道，县里想知道但不知道”。本土的基层干部不仅因其自身素质，更因其所生活的社会环境，对乡邻怀有庇护或谋利之心，对亲友有徇私或交好之谊；另一方面，上级部门也因本土基层干部的民族性、宗教性、家族影响等社会文化因素，以及对基层情况不明，往往对其政治信任度有所保留。

## 二、基层组织经济能力建设与社会稳定

基层组织的经济能力，是其发挥其管理社会职能的基础条件。基层组织软弱涣散的重要表现之一是乡村集体经济薄弱，没有能力为群众办事，也就没有能力维系在群众中的威望。同时，基层组织的经济能力是被用于公共服务还是成为少数管理者谋取私利的工具，对基层社会的稳定也有着重要影响。

2000 年开始的农村税费改革，是继土地改革、家庭联产承包责任制之后第三次重大变革，对农村基层治理带来了深刻影响。<sup>3</sup>“三提五统”<sup>4</sup>曾是乡村组织向农民征收的用于乡村集体发展、公益事业及日常管理的主要经费来源，是农村基层组织正常运转的重要保证。征收“三提五统”及农业税曾是乡村干部的重要任务之一。在阿瓦提县，村队干部收费任务重，没有精力做其它工作。绝大多数村干部反映，80%以上的工作精力用于清收农业税和水费，其次是完成乡镇安排的硬任务。<sup>5</sup>2003 年 6 月，新疆全面推开农村税费改革，取消向农牧民收取的“三提五统”、屠宰税。至 2004 年 9 月，新疆农民总负担减少 8.93 亿元，减负幅度达 42%。2005 年起，新疆 30 个贫困县和 15 个边境县全额免征农业税。

发挥基层组织的作用，首先要保证基层组织有足够的运转经费。农村税费改革后，基层组织的经费来源，一方面是财政转移支付，另一方面是农村集体收入积累资金。在新疆，农村集体经济发展普遍薄弱，多数村落公共积累资金较少，自治区不断加大对村级的资金支持，但仍存在村集体债务负担重，“空壳村”和低收入村比重大的现象。据统计，2005 年底新疆的 9183 个村中，没有收益的空壳村占 28.7%，收益在 5 万元的约占一半。2006 年新疆村级组织负债 31 亿元，平均每个村是 32 万元，<sup>6</sup>负债中包括以前“三提五统”及农业税征收中的欠款，村级组织在公共事务的投入欠款等。在岳普湖县，截至 2006 年各乡累计欠款达 1.1 亿元，农村人均欠款 4520.34 元。

<sup>1</sup> 《新疆整顿软弱涣散基层党组织工作成效显著》，[天山网](#)2014-11-03；《新疆基层党组织强基固本面貌一新》，《新疆日报》2016-05-21。

<sup>2</sup> 本文未注明的部分数据资料为笔者与同事调研中搜集的地方资料。

<sup>3</sup> 张艳国、尤琳《农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径》，《当代世界社会主义问题》2014 年第 2 期。

<sup>4</sup> 三项提留指公积金、公益金和管理费；五项统筹为用于乡村办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等公益事业款项。

<sup>5</sup> 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005 年 7 月 3 日）。

<sup>6</sup> 《“空壳村”更需要增加造血功能》，[天山网](#) 2006-3-06。

<sup>1</sup>直到 2011 年，克孜勒苏州无集体经济收入的空壳村仍有 49 个，占村总数的 21%。<sup>2</sup>集体经济薄弱的问题持续存在。

村集体经济薄弱，有资源不足、发展条件有限的客观因素影响，也存在村组织管理不善、干部徇私、侵占集体利益等问题。2004 年，沙雅县清查耕地，全县农村集体机动地由原来的 7.6 万亩增加到 16.7 万亩。<sup>3</sup>在库车县哈尼喀塔木乡，2014 年以前村级集体土地面积 5.7 万亩，土地清理后多出 4.1 万亩。这些多出的集体土地，之前承包价一亩地 5 元、10 元、20 元，后统一上调至 100 元集中发包，当年底村集体土地承包费收入达 1000 余万元。

由于集体经济薄弱，农村基层组织运转主要依赖转移支付，压缩基层干部职数成为当时的必然选择。据不完全统计，2004 年全疆合并行政村 375 个，村干部减少 2.5 万人。<sup>4</sup>减少村干部数量的做法之一是实行村两委会（村党支部委员会、村民委员会）干部交叉任职，村党支部书记和村委会主任“一肩挑”。2008 年全疆 87% 的行政村实现村支部书记、村委会主任“一肩挑”，2011 年该数值达到 95%。村党支部由全村党员大会选举产生，是村组织及工作的领导核心；村民委员会是由村民选举产生的群众自治组织。“一肩挑”被认为可以减轻群众负担，更好地发挥党组织的领导和协调作用。但在一些情况复杂的乡镇，基层管理任务繁重，有的“一肩挑”难以胜任，又重新考虑分设。2015 年，疏勒县巴仁乡开始实行村支部书记、村委会主任分岗设置。取消村民小组长（自然村）设置也是减少干部职数的一种方式，后来此举被认为增大了农村基层管理漏洞。2014 年，阿克苏地区将全地区 1106 个村的 4740 名村民小组长纳入村干部管理范围，并规定村民小组长基本报酬每人每月不低于 400 元。近两年越来越多地县的村民小组长被纳入村干部行列，并由上级财政解决其工作报酬，改变了以前该报酬是由乡、村两级集体自行解决的做法。

近些年，为应对严峻的维稳形势，新疆不断增加基层组织管理及服务人员，加强管理力度和密度。2012 年，城镇按每百户居民配备 1 名社区工作人员，全疆新增社区工作者 1.15 万人。在乌鲁木齐市，以一个社区常住人口 3000 户或流动人口 1 万人以上的标准拆分或组建新社区，全市社区数量从 2010 年的 551 个，增加到 2014 年的 818 个、2015 年底的 876 个。每个社区工作人员由过去的 5~7 人增加到 50 人左右，重点社区达 60 人以上。5 年间全市社区工作人员扩大近十倍，达到 3.8 万人。参与基层社会管理人员不断增多。十户长、“四老”人员、宗教人士、协警等都是基层社会管理的重要力量，也是社会管理网络中最基础的一环，他们都享有政府发放的生活或工作津贴。十户长（巷道长、楼栋长）开始是因治安联防而设（2005 年阿克苏地区部分村成立了“十户联防”组织），基层组织多设法自行解决十户长的待遇，如 2007 年和田地区要求要保证每名十户长每月 25 元的补贴到位；2010 年岳普湖县采取“一事一议”收取一定治安服务费、免除部分义务工等措施补贴十户长的工作。后十户长逐渐成为新疆各地普遍的制度化设置。<sup>5</sup>2011 年，新疆农村十户长补助每月提高到 50 元、社区楼栋长补助每月提高到 100 元。2005 年全疆有 5.1 万余名“三老”（老党员、老干部、老模范）人员，2013 年“四老”（增加老军人）人员数量达到 6.9 万人，为此自治区财政安排资金 2.5 亿元补助“四老”人员生活补贴发放。基层管理人员的补贴占据了农村集体收入的主要部分。据 2013 年和田县朗如乡农村经济统计报表，农民从

<sup>1</sup> 张敏,帕尔哈提,吐尔地,石玉梅《新疆南疆贫困地区农村综合改革的难点及对策—岳普湖县农村综合改革情况调查》，《新疆财经》2008 年第 1 期。

<sup>2</sup> 《吐鲁番消灭空壳村 村集体经济平均收入可超 10 万元》，天山网 2011-11-05；克州党委组织部课题组《加强乡镇党委建设问题研究》（2011 年），慕斯塔格网

<sup>3</sup> 《沙雅破解“空壳村”难题》，天山网 2005-10-31。

<sup>4</sup> 《新疆农村税费改税试点会召开 五年全面取消农业税》，新疆新闻网 2004-09-07。

<sup>5</sup> 十户长的社会职能逐渐增多，相当于基层干部。喀什市某乡《十户长队伍管理制度》（2013 年）中规定，十户长有 7 项工作职责：组织治安联防、收集上报信息、管理流动人口、化解矛盾纠纷、开展宣传教育、做好帮教转化、创建平安家庭。完成工作的每月给予 50 元补贴奖励，并在子女升学、就业、参军、救济帮扶、低保等方面同等条件下优先享受。对于工作失职，信息虚报漏报，所管辖的家庭出现非法宗教活动、“三股势力”成员的，撤销十户长资格，取消相应惠民政策，在全村进行通报批评。

集体再分配收入中共获 202.88 万元，其中 82.5% 为村干部报酬、9.3% 为“四老”人员补贴、4.5% 为宗教人士补贴、3.7% 为十户长补贴。笔者在农村调研时，经常听到建议增设乡村专职工作人员以更好发挥基层组织作用，如希望设置专职村文化室管理人员。

伴随基层维稳及社会管理工作的日益繁重，政府财政不断加大对基层运转经费的支持力度，这在 2010 年以后尤为突出。同时在增大的经费投入中，明确了部分经费直接用于服务群众。2010 年 7 月，自治区将村级组织运转经费最低标准从每年 2 万元提高到 3 万元，2011 年又提高到 4 万元，并对于集体经济收入达不到最低标准的村进行补助。2012 年起中央、自治区财政每年补助全疆 7054 个村运转经费共 2.1 亿元，使每个行政村年运转经费达到 6.5 万元以上；镇辖社区年工作经费从 4 万元提高到 6 万元以上，市（区）辖社区从 6 万元提高到 16 万元。2015 年，乌鲁木齐市社区办公经费由原来的每年 6 万元提高到 30 万元左右，所有社区均实现“十有”<sup>1</sup>；市级财政城乡社区事务费用支出，2012 年为 12.34 亿元，2013 年为 30.24 亿元，2015 年为 58.96 亿元。在库车县，2015 年社区办公经费也达到 12 至 16 万元，社区（村）服务群众工作经费提高到 20 万元（村集体经济收入不到 20 万元的由县财政补足）。可见，城乡基层组织对政府财政的依赖越来越强，政府部门对基层组织的支持力度也越来越大，显示了基层之重要和政府对于基层的重视，同时反映政府对于基层社会控制力更强。而农村基层组织的管理经费，由过去主要由群众提供（如“三提五统”），变为政府财政直接支持，也显示了基层组织职能在转化。

### 三、基层组织社会管理能力建设与社会稳定

基层组织之所以为基层，是其面对的对象是分散的个人，其管理范围涉及到基层社会生产、生活的方方面面。近几十年，由重生产管理到重社会管理，干部的管理能力建设与社会稳定息息相关。

改革开放以后，我国广大农村实行土地承包制，农民开始自主经营。新疆的计划经济体制影响大，农业生产“五统一”曾作为改革措施在全疆推行，而在南疆地区普遍执行严格并持续时间长，农民在生产上的自主性弱，乡村干部的管理责任与负担重。<sup>2</sup>笔者 2000 年在南疆三地区调研，最普遍的反映是乡村干部包办所有的农业生产活动，催种、催收、催缴，村委会成为一个生产组织单位，农民没有生产的自主权，甚至一些人也缺少了生产的积极性。越是贫困地区，由于担心农民不善生产、不勤劳作、不能解决温饱而管理得越严，干部代劳得也越多。在乡里，基层干部一岗三责，抓生产、抓宣传、抓稳定，其中以生产工作最为具体、繁重，也最易看出成绩。从 2000 年开始，阿克苏地区对干部的考核规定：经济生产工作占 70 分，精神文明工作占 30 分，其中稳定占 20 分，改变了过去生产一好则百好的考核形式。2005 年，阿瓦提县干部们仍“大至种植品种、小至施多少化肥都无微不至替群众操心，稍不注意就违反法律法规和相关政策，在群众依赖性形成的同时也易发生对干部的不满情绪”。当地农民大部分收入来源于棉花，对于调整产业结构认识不足，“特别是对林果业种植抱有抵触情绪，不愿意种植，或者白天种、晚上拔的现象时有发生。”<sup>3</sup>全面细致的计划经济管理手段加大了乡村干部工作负担，也时常成为导致干群关系紧张的一个重要原因。而且，不少群众对干部们的辛苦也并不领情，相反认为各种“统一”是干部谋私、用权的方式，而这类认识又常会在现实生活中被佐证。南疆某村自 2001 年至 2015

<sup>1</sup> 社区“十有”为：有人员、有编制、有阵地、有待遇、有经费、有食堂、有警务室、有巡逻车、有文化活动中心、有视频监控。

<sup>2</sup> 参见拜合提亚尔·吐尔逊《新疆南疆地区社会经济发展面临的问题、对策及其意义》，《西北民族研究》2003 年第 2 期。“五统一”的内容多有变化，主要还是统一生产，如统一犁地、播种、浇水、防治病虫害等。2017 年 2 月 3 日，和田地区出台《和田地区转变干部作风十条纪律》，其中要求“不准在农民的生产经营活动中搞‘五统一’”。《和田地区出台〈十条纪律〉力促作风转变》，新疆维吾尔自治区人民政府网 2017-02-06。

<sup>3</sup> 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005 年 7 月 3 日）。

年，先后有4名农民党员和1名大学生村官担任过村党支部书记，但不同程度地都存在着多吃多占、作风粗暴、工作方法简单等问题。<sup>1</sup>曾经基层干部徇私贪腐行为较普遍但受到分开惩处者少，除存在上下利益互惠的因素外，还存在一个认识误区：一些管理者认为基层干部工作很辛苦但报酬少，默许甚至纵容小贪小腐以期维系基层干部队伍稳定、保持管理工作持续，未认识到基层的贪腐行为虽然涉及金额小、影响面小却直接侵占了群众利益、伤害了干群关系，导致基层组织公信力下降、管理效能打折。

2010年以后新疆连续开展民生建设年活动，落实多项富民惠民政策，政府各类资金投入向基层倾斜，同时基层以权谋私、损害群众利益的职务犯罪案件也呈上升趋势。仅2013年，全疆有48名村党支部书记、村委会主任被查处，罪名主要是贪污受贿、挪用公款等，涉及到农村基础设施建设投资、安居富民款、小麦直补款、扶贫款、土地征迁补偿款等分配。<sup>2</sup>整顿农村基层组织工作的重要内容之一，就是清理利益分配中的问题。2015年，为治理乡村干部损害群众利益问题，新疆进行一场为期半年的集中“灭蝇攻坚战”。在库车县某重点整治村，2015年就村级财务、土地、惠民资金、义务工进行“四清”工作，清理家族势力、村干部强占多占土地1.6万亩，补偿村民缴纳各类不合理费用89.4万元，清退村委会欠款36.6万元，处理违纪违法村干部4人。各地也在进行以制度规范村干部经济行为的探索。2012年拜城县开始设立“村监会”，村里花费300元以上的事情，必须经过村监会成员、第一书记、乡里有关干部等12个人签字后才能实施。县里还将村监会办公经费（3000元/年）和村监会成员个人报酬（主任80元/月，成员50元/月）纳入县财政预算案中。2013年拜城县村监会成员达837人。<sup>3</sup>

随着社会发展及其对社会管理需求的增大，基层组织的工作任务日益繁重，如计划生育管理、义务教育监管和督促、劳动力培训及就业工作、扶贫解困、基层公共文化服务、宗教事务管理、政治宣传工作等。新疆社会稳定形势趋于严峻，基层组织在搜集危安信息、组织群防群治、宣传教育群众、管理流动人口等方面的任务越来越重，对基层干部的政治素质、宣教能力、管理水平等方面要求也更高。

根据村民委员会组织法，村委会成员由本村居民（有户籍或在此居住）直接选举产生。因此村干部的主要来源为本村居民，但在可支配资源有限、工作任务繁重的乡村，村干部职位并没有太多的吸引力，有能力有想法年富力强者更希望走出乡村去发展。组织部门要求把政治素质好、年纪轻、文化高、懂经营、善管理的高中毕业生、退伍军人、实用技术骨干、经济带头人纳入村干部队伍，<sup>4</sup>并一直强调村后备干部建设，但村干部素质较低、后继乏人的问题一直就存在。村干部的人选往往来自两类人，一是有家族势力背景，对村里权力及利益分配有想法；二是来自贫困家庭，愿意参与公共服务工作并因此获得工作补贴。第二类也易被上级组织认可。2005年在阿瓦提县调查，农村党支部把培养对象放在老实、贫穷的群众身上，也有培养自己的亲戚朋友，形成家族势力圈的现象。<sup>5</sup>在皮山县某乡两个村的13位村委会干部中有7人是贫困户（2014年）。<sup>6</sup>农村基层干部及党员老化问题也较普遍。库车县某乡26个行政村中12名村党支部书记年龄在60岁以上（2015年）。

来自本乡本土的基层干部在工作能力和政治素质上往往不能达到要求，成为基层组织软弱涣散的重要原因。上级下派干部、选派大学生村官等就成为迅速改善基层干部构成、提高基层工作

<sup>1</sup> 《新疆20万干部下乡驻村：干什么？怎么干？》，天山网2015-10-19，来源：中国经济周刊。

<sup>2</sup> 《新疆2013年查处48名村官职务犯罪》，天山网2014-07-22。

<sup>3</sup> 《拜城：“村监会”破解村干部监督难题》，天山网2013-10-20，来源：新疆日报。

<sup>4</sup> 2010年墨玉县组织部门推行“支部+协会”，要“将支部建在产业上，将党员培养成经济大户，将经济大户培养成党员，推动产业发展。”（据当年该部门工作总结）

<sup>5</sup> 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005年7月）

<sup>6</sup> 戴宁宁《新疆南疆地区基层组织建设存在问题及对策》，《北方民族大学学报》2015年第5期。

能力的途径，当然也成为上级监督或直接参与基层工作的方式。2012年，新疆在村任职的机关事业单位干部1280人，其中645人担任支部书记；1.2万名国家干部在社区任职，社区党组织书记全部由国家干部担任，规模大、社情复杂的社区党组织书记实行高配。2015年，自治区选派300名县乡领导干部担任重点村党组织书记，选派3000名以上机关干部担任村党组织第一书记。2016年，新疆选派了6152名干部到村任第一书记，覆盖了所有软弱涣散村和贫困村。<sup>1</sup>上述的库车县某乡，在一年多的时间先后调整两面人、老好人、不敢担当、知情不报的村党支部书记8人，选派7名国家干部担任村党支部书记（2015年）。高校毕业生大量进入城乡基层管理队伍。2008年开始自治区选聘高校毕业生到村任职工作。2012年，4000名大学生到村任职，新疆基本实现一村1名大学生村官。当年村“两委”换届后，有5106名大学生村官经选举进入村“两委”班子，117人担任村党支部书记，111人担任村委会主任，109人“一肩挑”。<sup>2</sup>。

要吸引社会优秀人才在城乡基层组织踏实工作，解决基层干部“留得住”的问题，除了加强政治思想教育外，还在工作和生活上给予更多支持使其有希望。一是给基层干部提供职务上升空间，如在优秀村干部中考录乡镇公务员、选任乡镇领导干部。从2009年起，自治区每年选拔50名左右优秀村党支部书记进入公务员队伍。二是提高工作报酬、改善工作环境。2014年，新疆村“两委”正职、村干部、曾任村党支部书记的农村“四老”人员等基本报酬标准提高200元至800元不等，涉及人数达6万人，自治区财政为此安排的3亿元专项资金。三是让基层干部公职化。一些地方实行村干部公职化管理，即参照国家公职人员管理方式，对村“两委”班子成员实行岗位绩效工资制度，并按公职人员的标准进行考核，要求坐班使其成为专职管理人员。

为提高基层干部，尤其是村党支部的社会威望，让其能够更好的在群体工作中发挥作用，地方政府多方设法给基层干部一定的权力，对其加大政治支持。如村党支部书记兼任信贷协管员（2012年新疆有6467名）、任居玛寺寺管会主任等。在英吉莎县，规定所有涉农收费由乡干部收取，村党支部只负责向群众发钱（各项惠农补助资金），使村干部从以前的收钱、得罪群众的事务中解脱出来。政府通过自上而下的资源支持，树立基层干部服务群众的正面形象，增强他们的社会威望。

回溯这20多年新疆基层组织建设的历程，基层组织受到更多关注、承担更大责任、获得更多资源，具体表现为基层管理密度和强度增加、基层管理人员职数和任务增加、基层管理权限和内容增加，这与新疆社会稳定形势的要求及其在维护稳定中的作用不断强化有关。也由此基层组织所承担职责中，传统的“村务”管理职能相对减弱，上级政府交办的各种行政事务逐渐增大，并成为评价基层组织作用和能力的主要标准，基层管理中行政化趋向日益明显，基层干部的职业化或专职化的现象日渐普遍，国家对基层社会的掌控能力在不断提升，但在具体的社会实践中，上级部门仍时有对部分区域基层社会了解不足、控制乏力之感。在地方文化差异性较大，民间传统影响较深的社会，如何更好地激发基层治理活力，运用传统的基层力量，降低基层治理成本、提高治理效能，仍是需要深入探讨和不断实践的。（2017-9-7）

## 【网络文章】

### 有关新疆民族文字改革的沉痛教训

——读《历史的回声——格尔夏回忆录》

[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_b3379b3f01018zam.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_b3379b3f01018zam.html)

<sup>1</sup> 《筑牢基层堡垒 激活组织末梢——新疆“访惠聚”活动加强基层党组织建设综述》，天山网 2016-06-30，来源：新疆日报。

<sup>2</sup> 《我区首个大学生村官培训基地揭牌》，天山网 2012-11-4，来源：新疆日报。



## 杜雪巍

近日读了《历史的回声—格尔夏回忆录》（2008年8月第一次印刷，新疆生产建设兵团出版社），对其中涉及新疆民族文字改革的一章印象深刻。我为那次因为“文化大革命”而最终导致新疆民族文字改革的功亏一篑而扼腕叹息！这也可以看出，在新疆历史上，地方民族主义和极端民族主义的生存土壤还是比较丰富的，其实力也是非常强大的，我们与以各种面目出现的地方民族主义、极端民族主义的斗争也是长期的，艰巨的、复杂的。很多时候，这种斗争甚至是隐形的，经过伪装的。

二十世纪三十年代，盛世才统治新疆时期，曾在新疆的维吾尔、哈萨克和蒙古族的部分中小学里，推行过以斯拉夫文字为基础的文字改革。到1943年盛世才统治新疆后期，随着他与苏联关系的最终破裂，就不再使用斯拉夫文字进行少数民族文字的改革了。

1949年10月10日，中华人民共和国成立后，为推进少数民族语言文字的进步，在北京成立了“中国文字改革协会”（后改为“中国文字改革研究委员会”），作为国家指导文字改革的最高权威机构。改革最先是从小汉字的改革开始的。1955年起，国家开始大力推广汉字简化，并制定了以拉丁字母为基础的“汉语拼音方案”。同时，也确立了一个原则，就是帮助各少数民族进行文字改革。

1955年10月，新疆维吾尔自治区成立，为推动新疆的民族文字改革，也成立了对应的“新疆民族语言文字研究委员会”，阿不都拉·扎克洛夫任乌鲁木齐市民族语言文字研究委员会主任，伊犁哈萨克自治州州长贾哈达任伊犁州的民族语言文字研究委员会主任。可是他们提出的文字改革方案，竟又倒回到了盛世才统治新疆时期的以斯拉夫字母为基础的老路上。

1957年8月，全国民族工作座谈会在青岛举行，周恩来作了《关于我国民族政策的几个问题》的报告。周恩来总理在会上指出：“我们反对两种民族主义——大汉族主义和地方民族主义的共同目的……历史的发展给了我们民族合作的条件，革命运动的发展也给了我们合作的基础。因此，解放后我们采取的是适合我国情况的有利于民族合作的民族区域自治制度。我们不去强调民族分立。现在若要强调民族分立，帝国主义就正好来利用。即使它不会成功，也会增加各民族合作中的麻烦。例如新疆，在解放前，有些反动分子进行东土耳其斯坦之类的分裂活动，就是被帝国主义利用了。有鉴于此，在成立新疆维吾尔自治区时，我们没有赞成采取维吾尔斯坦这个名称。新疆不仅有维吾尔一个民族，还有其他十二个民族，也不能把十三个民族搞成十三个斯坦。党和政府最后确定成立新疆维吾尔自治区，新疆也同意。称为新疆维吾尔自治区，‘帽子’还是戴的维吾尔民族，因为维吾尔在新疆是主体民族，占百分之七十以上，其他民族也共同戴这个帽子。至于‘新疆’二字，意思是新的土地，没有侵略的意思，跟‘绥远’二字的意思不同”。（引自《周恩来选集》第259-260页）

这次在青岛召开的全国民族工作座谈会，新疆派去了赛都拉·赛普拉也夫、安尼瓦尔·贾库林、帕提汗·苏克尔巴也夫、艾斯海提·伊斯哈库夫、瓦哈甫、达夏甫、阿满土尔、维吾尔·沙依热诺、巴塔等十多位代表参加。同月，自治区党委在乌鲁木齐天山大厦召开会议，由赛都拉·赛普拉也夫等同志传达了青岛民族工作座谈会的会议精神。

1958年1月，周恩来总理又在全国政协作了《当前文字改革的任务》的报告。周恩来总理进一步指出，当前文字改革的任务是：简化汉字，推广普通话，制定和推行汉语拼音方案。

关于制定和推广汉语拼音方案，周恩来总理说：“汉语拼音方案还可以用来拼写普通话，作为教学普通话的有效工具。学习普通话光靠耳朵和嘴巴是不够的，学了容易忘记，必须有一套标音符号，用来编印拼音的读物和注音的字典，供学习的人随时查考不断校正自己的发音，收效才大……今后我们采用拉丁字母的汉语拼音字母，这套字母是科学技术等方面广泛使用的，大家使

用和接触的机会很多，学过之后就吧容易忘记。因此，采用这套字母，对于推广普通话的工作会有很大的好处……汉语拼音方案可以作为各少数民族创造和改革文字的共同基础。我国有五十多个民族，其中有许多民族还没有自己的文字，另外一些民族虽然有文字，但是也需要改进。已有文字的民族中，除汉族用汉字外，有用藏文字母的，有用蒙文字母的，有用阿拉伯字母的，有用朝鲜字母的，还有用其他字母的。这些兄弟民族创造和改革文字的时候，应该以什么字母为基础呢？能不能就用汉字作为各民族文字的共同基础呢？过去曾经有人这样试过，没有成功，证明这条路是走不通的，如果几十个民族大家各搞一套字母，这不仅对于各族人民之间的互相学习和交流经验是个障碍，而且印刷、打字、电报设备势必各搞一套，对于各民族今后在文化教育方面的发展极其不利。……汉语现在既然决定采用拉丁字母作为拼音字母，那就应该确定这样一个原则：今后各民族创造或者改造文字的时候，原则上应该以拉丁字母为基础，并且应该在字母的读音和用法上尽量跟汉语拼音方案取得一致。可以预料，汉语拼音方案的制定对于各兄弟民族的创造和改革文字，以及今后各民族之间的互相学习和沟通，将有极大的利益。”（引自《周恩来选集》）

1958年4月，国家民委在北京召开了少数民族语言文字改革讨论会。会议明确规定了帮助少数民族文字改革的原则和方针，就是必须以汉语拼音方案为基础的拉丁字母进行文字改革，有文字的民族按这个统一的方针进行改革，没有文字的民族也按照这个原则创制文字。

由此可见，各种有关民族文字改革的会议是密集的，国家对各少数民族的文字改革已经逐步制定了严格的要求和原则。但是这种正确的方针政策，各省的执行的情况却并不一样。尤其是在新疆，这个政策就没有得到贯彻与执行。

格尔夏在书中披露：1959年，自治区党委根据中央的方针作出决定：撤销原来的新疆民族语言文字研究委员会成立了以汉语拼音方案为基础的维吾尔、哈萨克拉丁文字改革委员会。委员会主任先后由阿不都拉·扎克洛夫、艾斯海提·伊斯哈克夫、赛福鼎担任，赛福鼎还兼任党组书记，格尔夏担任副主任兼党组副书记，艾里哈木·艾合塔木任。会议决定，立即在部分维吾尔、哈萨克学校进行新文字改革的试点工作。

由于新文字改革方案是国家文委研究会帮助制定的，且经过大批专家、学者的反复讨论、修改，新文字改革方案已经达到了科学完善的程度，所以具体实行起来很少遇到技术性问题。但是在政府部门召开的各种新文字改革的座谈会上，新文字改革问题竟遇到了宗教及旧的习惯势力的顽强抵触和激烈反对，推行起来极其困难。

新疆石油局原副局长吉拉诺夫就借口新疆宗教界有人反对，攻击新文字改革是“卡伯尔”（异教徒）文字；还有人提出来，维吾尔文字应该以阿拉伯文字来进行改革；还有就是赛都拉·赛甫拉也夫、扎卡洛夫等人鼓吹的坚持用斯拉夫文字来进行文字改革。各种说法、借口、意见，归结起来，就是要千方百计反对以汉语拼音为基础进行的少数民族文字改革。

最后，各种反对新文字改革的意见，由格尔夏汇报到了自治区领导和王恩茂书记处，王恩茂书记当即指示说：对那些认识模糊的同志，要耐心的分析、解释，通过说服教育来提高认识。赛福鼎同志亲自出面去做民族宗教人士的工作。他严肃地向二道桥大清真寺主持阿不都拉热合曼等人指出：要认真执行共产党的民族宗教政策，不能以歧视的口气把不信教的人称为“卡伯尔”，更不能说新文字是“卡伯尔”文字。

自此以后，新文字的改革工作进行得就相对顺利一些。1962年，自治区党委根据维吾尔、哈萨克文字改革试点工作的成功经验，及时作出决定：在全疆维吾尔、哈萨克等各级各类学校和全疆机关干部及广大群众中普遍推行维吾尔、哈萨克新文字。

与此同时，各种新文字的教材和出版物也大量出现，以适应广大学生和青年学习的需要。各种新文字的培训班也如雨后春笋般涌现。各种媒体有关新文字改革的宣传报道也是铺天盖地。一时间，在全疆在内，很快形成了一股学习新文字的热潮。据初步统计，在短短的两年时间里，维

吾尔族、哈萨克族学生、机关干部和社会青年中，会读、会写、会用新文字的人数就达到了 130 万人以上。

由此，1964 年自治区人民代表大会通过决议，确定了以汉语拼音方案为基础的维吾尔、哈萨克拉丁文字，为维吾尔、哈萨克民族的法定文字。应该说，这种以地方立法方式定下来的事情，是不应该随意的、轻率的予以取消或废除的！

在成功推行维吾尔、哈萨克新文字的大好形势下，自治区“文改会”根据各民族群众的迫切要求，又起草了新疆蒙古族托忒文改革采用拉丁文字的方案，也为柯尔克孜族创制了拉丁文字方案。可是，这些美好的愿望正准备实施时，“文化大革命”开始了。

十年“文革”，这场以文化为名议进行的革命，非但没能促进各民族文化的繁荣和发展，反而造成了整个中华民族的一场浩劫，导致了整个民族文化的一个巨大倒退。“文革”一开始，“文改会”的工作自然瘫痪。新疆民族文字改革的进程也被迫中断，正在蓬勃发展的新疆民族文字改革工作也濒临夭折。

十年“文革”的疾风骤雨过后，一股股强大的旧的习惯势力便携着宗教、文化及习惯的名义疯狂的卷土重来，竭力围捕而来，进而要扼杀这个新文字改革的婴儿。1982 年，那种在文化领域的种种倒行逆施的恶行已经结束了六年之后，全国各行各业均在拨乱反正、百废待兴时，自治区召开的第四届人大常委会上，赛都拉·赛甫拉也夫竟又旧话重提，突然提议以举手表决的方式，最终以少数服从多数，废除了维吾尔、哈萨克拉丁新文字，恢复阿拉伯字形的维吾尔、哈萨克旧文字。

历史再一次以貌似客观、民主的方式对中央的正确方针、政策进行了一次耍弄！而且是以区人大常委会举手表决的方式，是以多数人赞成的规则通过的。由此可见，当时这种地方民族主义的势力是何等的强大！

作者格尔夏也愤懑的诘问，“至此，新疆民族文字改革的巨大成果，被完全、彻底地取消和否定。新疆的民族文字改革工作夭折了，新疆民族文化进步的列车被拉上了历史的倒车。……这是历史的大倒退！这是新疆各族人民的悲剧。它使新疆的维吾尔、哈萨克、蒙古族的人民丧失了一次与祖国人民和世界文化接轨的绝好机会……在全国正在兴起的改革浪潮中，新疆竟出现这种逆流而动的反对文字改革的怪事，岂不是令人感到匪夷所思？”

的确，语言、文字是人们相互交流相互传递思想感情的载体，是一个民族的徽记，是人们进行沟通、交流的媒介。人类社会之所以能够和谐、有机地运行，就是靠彼此相通的语言文字。彼此相通的语言文字，可以加强各民族之间的沟通 and 理解，减少偏见和隔阂，走向共同进步，实现共同繁荣。但是，1982 年的那次人代会却使维吾尔、哈萨克、蒙古族的人们丧失了一次与祖国文化和世界文化接轨的绝好机会。

那是一次教训极为惨痛新文字的改革，我们希望在历史的时期，在全国 19 省市大力援疆的形势下，在中央新疆工作座谈会确立的促进新疆跨越式发展和长治久安的大背景下，自治区党委和政府可否再来一次拨乱反正，大张旗鼓的制止倒退，让新疆的民族文字改革重新走上阔步前进的正确道路！  
(2011 年 8 月 12 日)

## 【书讯】

二十一世纪中国民族问题丛书  
《新疆生产建设兵团的体制与运行研究》  
社会科学文献出版社 2017 年 5 月



蒋力蕴 著

## 目 录

### 导 论

第一节 论文的设计和方法

第二节 对兵团研究的有关文献回顾

### 第一章 边缘地区开发的模式比较

第一节 前工业化时期

第二节 向工业化过渡时期

第三节 工业化时期

第四节 向后工业化过渡时期

第五节 不同时期影响核心地区对边缘地区控制方式的因素

### 第二章 嵌入模式：屯垦开发新疆的历史发展

第一节 我国历代开发边缘地区制度的回顾

第二节 我国屯垦及屯垦思想的历史回顾

第三节 新疆屯垦的主要特征

第四节 嵌入模式的逐渐形成

第五节 乾隆至清末嵌入模式形成的原因

第六节 嵌入模式的缺陷及其原因

### 第三章 新疆生产建设兵团的体制特征

第一节 兵团建立和恢复的原因考察

第二节 兵团体制的多重性

第三节 兵团的非契约性和农工对组织的依附性

第四节 兵团的组织简明性与结构复杂性

### 第四章 军屯时期新疆生产建设兵团的内部运行机制

第一节 军屯时期兵团的决策机制

第二节 军屯时期兵团的信息机制

第三节 军屯时期兵团的激励-约束机制

### 第五章 民屯时期新疆生产建设兵团的内部运行体制

第一节 民屯时期兵团的决策机制

第二节 民屯时期兵团的信息机制

第三节 民屯时期兵团的激励-约束机制

### 第六章 系统内部主体状态：兵团农工的社会与生活

第一节 兵团社会的特征

第二节 兵团团场成员的生活圈

第三节 兵团团场成员的经济圈

第四节 兵团团场成员的工作圈和行为

第五节 团场农工的思想状况

### 第七章 新疆生产建设兵团在不同时期的内外关系

第一节 与中央政府的关系

第二节 与自治区的关系

### 第八章 新疆生产建设兵团存在的问题

第一节 存在的问题

- 第二节 原因探讨
- 第三节 边境农场给兵团造成的负担
- 第四节 兵团克服困难采取的对策

## **第九章 新疆生产建设兵团功能的实现**

- 第一节 1997 年兵团的基本状况
- 第二节 兵团工作队功能的实现
- 第三节 兵团战斗队功能的实现
- 第四节 兵团作为生产队的功能

## **结 语**

- 第一节 对于兵团的讨论
- 第二节 向边缘地区开发模式的讨论

---

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

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