

【论 文】

新疆：跨越式发展下如何实现长治久安

李晓霞¹

在社会变迁的理论中，有关技术和文化的关系有两种认识。美国学者威廉·奥格本提出文化滞后理论，认为通常采纳物质文化和技术新成果的速度迅速，采纳为适应新技术而进行修正的非物质文化内容的过程较慢。文化滞后就是新技术的采纳和与之相应的非物质的补偿性变迁之间的非协调期。与之相反，许多社会学家强调非物质文化的变迁要先于物质文化的变迁，如马克斯·韦伯在对新教价值观和信仰的社会影响研究中把文化价值观和意识形态作为社会变迁原因的经典分析²。笔者以为，非自发生成的物质文化变迁，如以外力推动的经济社会发展，其文化滞后表现更突出，非物质文化对表现为物化形态的经济发展的适应性较弱、适应期较长，甚至因发展严重不协调而导致矛盾和冲突，影响经济快速发展。因此，在经济快速发展的同时，外力引导或推动的文化变迁是增强文化适应性、缩短文化滞后期的必要手段。

新疆维吾尔自治区地处中国最西部，少数民族人口聚集，长期以来传统农牧业生产为主，经济发展水平较低，自我发展能力不足，贫困人口数量大并集中于少数民族群体，民族宗教问题突出，分裂势力、极端势力、恐怖势力活动频繁，社会稳定局势复杂。目前主流观点认为，新疆经济发展滞后，公共服务设施落后，民众（尤其是部分少数民族群众）物质生活水平低下，是新疆问题的主要根源，跨越式发展成为解决新疆问题的必然选择，实现长治久安唯一路径。

2010年，中央召开新疆工作座谈会，部署新一轮对口省市援疆工作，自治区党委要求各级党委政府聚精会神搞建设，积极推进新型工业化、农牧业现代化和新型城镇化建设，努力实现中央提出的到2015年新疆人均生产总值达到全国水平、2020年新疆与全国同步进入小康社会的目标。此后，各级政府强力推动，各类资金大量注入，城乡建设速度大大提升。2011年上半年，全疆重大项目投资595亿元，是上一年同期的139.3%。“安居富民”、“定居兴牧”、天然气利民、农牧区饮水安全、保障性住房建等一系列民生工程快速推进，极大改善了各族群众的生产生活条件。同时，经济发展是解决问题的基础，但并不能解决所有问题，甚至一些问题与发展相伴而生。因生产生活方式变化、社会结构转型、传统价值观念日渐式微带来强烈的文化冲击以及沉重的心理压力，诸如农牧民离乡打工、游牧民定居、失地农民进城、城郊农民上楼等，其社会适应和文化适应还需要一个过程，尤其是当这种变化是被迫而非自主选择时，其适应甚至是艰难的。而由于新疆少数民族群众中农村人口多、贫困人口多、受教育程度低，在对发展和变化的适应中，明显存在速度慢、适应难、管理难、文化及社会冲突较多等问题，处理不好，会极大地影响社会稳定和民族团结。因此经济上的跨越式发展未必能实现社会的长治久安，对此进行前瞻性估计

文版)”，blog.sina.com.cn/s/blog_60f25ed70100ep4n.html

¹ 作者为新疆社会科学院社会学研究所研究员。

² [美]戴维·波普诺著、李强等译《社会学》(第十版)，中国人民大学出版社1999年，第622、623页。



才能提出有效的预防措施。

表 1、新疆经济发展主要数据描述

	生产总值		地方财政 一般预算收入		固定资产投资		农民人均纯收入		城镇居民人均 可支配收入	
	亿元	较上年 增长%	亿元	较上年 增长%	亿元	较上年 增长%	元/年	较上年 增长%	元/年	较上年 增长%
2005 年	2604	10.9	180.32	15.8	1352.28	27.5	2482	10.6	7990	6.5
2009 年	4277.05	8.1	388.78	7.7	2827.24	25.1	3883	10.8	12258	7.2
2010 年	5437.47	10.6	500.58	28.8	3539.69	25.2	4643	19.6	13644	11.3
2011 年	6574.54	12	720.9	44	4712.76	33.1	5442	17.2	15514	13.7

数据来源：《2011 年新疆统计年鉴》及《2011 年新疆经济发展创出“六个新高”》（《新疆日报》2012-01-31 头版）

一、新疆社会的巨大变化

由快速发展的工业化、城市化和农业现代化所引发的社会变迁涉及到生产生活的各个领域，包括生计方式、生活方式、家庭结构、社会组织、观念意识等，其中作为政府推动变化的主要内容——物质形态的变化，也即生计方式和生活方式的变化，在由传统农业社会向现代工业社会转型的农村和农民中表现的最为明显。

1、农牧民生计方式更趋多样，呈现为生产市场化、收入多元化的特点

生计方式的变化主要表现为占人口大多数的农牧民群体，农牧民进城务工经商数量持续增长，由单一农牧业生产向农牧工商多种生产并举，收入来源日益多元化；农业生产由传统农业向高效节水的现代农业转变，农产品由自给为主的粮棉油生产向市场化的林果、蔬菜等高收益作物种植变化，传统游牧业生产随着牧民定居的推进趋向解体。

新疆农业人口众多，转移就业是政府推动提高农民收入水平的重要方式。2010 年底，新疆有农业富余劳动力 219.74 万，其中少数民族占 83.77%，主要集中在喀什、和田、阿克苏以及伊犁等地州¹。新疆并存着外出务工和就地转移两种劳务输出形式。南疆由于耕地少，人口多，经济发展相对滞后，就地转移的市场和收益相对较少，因此南疆各县在组织跨省劳务输出方面做了大量工作。2006 年疏附县政府首次组织农民赴内地务工，到 2010 年底，有 38 万余人到天津、江苏、浙江等地企业务工，并借广东援疆契机，在广州周边地区建立了相对稳定的劳务输出基地²。许多县市推行一户一技工的就业培训，农村呈现出“半工半农”或“男工女耕”的兼业化特征，农民收入多元化特点日渐明显。2011 年喀什市农民人均纯收入 5779 元，其中农业收入占 41.1%；二三产业和劳务创收占 58.9%。在伊宁市达达木图乡，2010 年农牧民人均收入 8058 元，其中 45%来自第一产业，11%来自第二产业，22%来自第三产业，还有 22%来自劳务输出。奇台县 25 万人口中 17 万是农村人口，但只有三分之一的农民从事种植业，且大多为 40 岁以上的人，另有三分之一从事养殖业，其余的外出打工。许多农民通过给准东煤田挖煤、拉煤、搞餐饮服务富裕起来³。“十二五”期间，新疆计划以区内城镇和二、三产业为主要转移去向，以 2011 年计划转移的 180 万人次为基数，每年净增 20 万人次，共计转移就业 1100 万人次，并通过放宽中小城市和小城镇落户条件政策，促进农业转移人口在城镇落户⁴。

¹ 《未来五年 新疆致力千万农业富余劳动力转移就业》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2011 年 02 月 12 日

² 鲁焰《一种可喜的开放式格局》新疆日报，2011 年 1 月 12 日，第五版

³ 《新疆奇台将把全县 488 个农村居民点集中为 68 个》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2010 年 08 月 18 日

⁴ 《未来五年 新疆致力千万农业富余劳动力转移就业》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2011 年 02 月 12 日



提高农牧民收入的另一个重要途径是改善农业生产结构，如推广设施农业和林果业种植。阿克陶县是半农半牧县，人口 20.5 万，少数民族占 97%，耕地面积 27 万亩。2011 年，全县已发展温室大棚 10855 座（8203 亩），其中戈壁温室 1998 座（3996 亩）。设施农业不仅在生产技能、作物品种、产值收益等方面不同于传统的大田生产，也在劳作时间和强度、生产规范、技术能力等方面都有不同，冬闲变冬忙，生产的组织化、市场化程度大大加强。也因此一些地方在推广设施农业的过程中遇到了很多困难。

农业生产在向规模化方向发展，耕地不断以转包、出租的形式流向专业大户、农民专业合作社及少数企业，许多土地承包者转为雇佣工人。2011 年，新疆农村土地流转面积达 352.9 万亩，占农民家庭承包经营面积的 11.7%，涉及农户 15.1 万户。昌吉回族自治州土地流转面积占家庭承包面积的 26%¹。2011 年和布克赛尔蒙古族自治县搬迁定居北部山区贫困农牧民 1000 户，县里引进香港弘港集团和新疆康隆农业科技发展有限公司，与农牧民签订每亩地承包费为 300 元的土地流转协议，建设 10 万亩有机棉基地和 5 万亩甘草基地，企业承诺安置每户两个劳动力在基地劳动或加工厂做工人²。

大规模的定居兴牧工程，正在改变牧民传统的生产生活方式，目前全疆 32 万户牧民中已有 44.7% 实现定居，在 2020 年前，将实现其余 17 万户牧民定居³。各地牧民定居后有不同的生计方式，如畜牧业、半农半牧业、农业、旅游业、服务业等不同方式。和静县牧民定居后的产业方向就分为蔬菜种植定居、旅游定居、企业务工定居、商贸服务业定居、守边定居等不同类型。乌恰县牧民三分之一留在牧区生产守边，三分之一进城定居，三分之一从事设施农业。在牧民产业转移、人数减少的同时，以天然草原为主的传统饲养方式在向以舍饲养殖为主的现代养殖方式转变，牧民千百年来四季游牧、逐水草而居的生产生活方式因此而被改变。

2、生活方式趋于城镇化、现代化，不同民族共享的物质生活内容增多

生产方式的变化必然带来衣食住行等物质生活方式的改变，“富民安居”、“定居兴牧”两大工程是城镇化过程的直接动因之一。农牧民通过打工进城、失地进城、安（定）居进城等不同方式进入城镇居住生活，更多在农牧区生活的农牧民已经或准备住上生活设施齐备的高标准住房。随着安居房和廉租房建设、棚户区改造的迅速推进，各族居民的居住条件迅速改善，传统的、民族的、地域特色浓郁的衣食住行方式向现代的、普适的方式变化，各民族共享的物质生活内容增多。

2010 年，自治区先后启动了“定居兴牧”和“富民安居”两大民生工程，把居住舒适和致富发展结合起来，高标准地改善农牧区生产生活状况，确保在 2015 年完成 70 万户农民安居工程和 10.6 万户游牧民定居工。安居房建设要求“每户建筑保证水电气、厨卫浴等设施齐备，房屋内部功能齐全，附属设施配套”，村落内也要求水、电、路等基础配套设施完备，卫生室、文化活动中心、幼儿园、篮球场等公共设施齐全。牧民定居由过去的就近定居分散定居变为集中定居，在许多村落，传统的人畜共居、生产生活一体代之以人畜分离，生产区和生活区分开，优化居住环境也防止了人畜共患疾病的传播，改善了居住环境、提升了生活质量。哈密市惠泽园廉租房小区中的 382 户居民都是白石头乡的搬迁牧民，从牧民变成城市居民的变化，搬迁前年收入不足 3000 元，进城后被安排进入公益岗位，每个月有 1000 多元的收入⁴。在工作和生活环境、教育和医疗条件、出行和消费方式等方面都有了质的变化。奇台县推进城乡一体化建设，计划要把全县 488 个农村居民点集中为 68 个中心村庄。

¹ 《新疆初步形成多元化土地流转机制》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2012 年 03 月 19 日

² 《破解二元格局的和布克赛尔探索》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2012 年 02 月 13 日

³ 《牛羊下山 新疆草原期待焕发新机》，《新疆日报》2012-8-13

⁴ 《新疆 29.5 万套保障性住房让群众安居》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2012 年 03 月 18 日



各地在老城区改造、棚户区改造过程中，居民的住房位置、生产生活方式都在发生变化。喀什老城区有居民 6.26 万户近 22 万人，在老城改造中，大量的老城居民外迁安置（楼）房中，至 2008 年有 1757 户老城区居民外迁¹。2003 年艾提尕尔广场实施扩建工程，大约 5000 户居民被外迁疏散。显然，旧城改造对旧城居民，是改善居住和生活条件的重大契机，也可能使其生产、生活方式发生重大变化，如喀什老城外迁居民对新的生活环境和就业方式的适应²。

3、家庭结构小型化，家庭成员分离现象趋多

在农业社会，固守土地、牲畜等生产资料的农户保持着一定的家庭规模和劳动分工。受人口流动、农民外出务工、农牧兼营、孩子上学等诸种因素影响，现在家庭结构小型化，家庭成员分离现象日益增多。据新疆畜牧厅提供，全区平均每年增加牧民户数约 1 万户³，除因人口增长外，小家庭越来越普遍是牧民分户现象明显增多的原因。在新疆，少数民族城乡居民的自发性流动多为以家庭为单位，同时也有大量初高中毕业的未婚青年离开家乡参加有组织的异地务工。克州阿合奇县有 4.3 万人，少数民族人口占 91%，有 9000 多劳动力，常年在外务工的达 3000 多人，许多家庭形成中老年人在牧区放牧，年轻人外出打工，孩子在寄宿学校上学的形势。距县城 89 公里的哈拉布拉克乡是牧业乡、边境乡，1700 户人，2012 年容纳 1-4 年级小学生和 3-5 岁儿童（幼儿园）的中心小学有 700 多人，基本都是住校生，周末和假期可回家与父母团聚。

北疆县市农村空心化的现象更为普遍。在巴里坤哈萨克自治县，在汉族农民聚居的农业乡镇，大量年青人离开农村到城镇打工或从事公路运输（主要运煤），他们多数带孩子到教育资源更好的城镇读书，少数留孩子在家乡由父母照顾。大河镇是全县人口最多的乡镇，3675 户，2 万多人，目前实际常住人口 0.8 万人左右，有些乡村几乎全是四、五十岁以上的人。在哈萨克族人口集中的牧区乡镇，长年在外打工的人较少，但年轻父母上山放牧，学龄儿童往往由爷爷奶奶等在定居点照料，或者亲戚代管，就近上学或上幼儿园。教育部门按照“乡村办好幼儿园、乡镇办好小学、县城办好中学”的要求优化教育资源，集中办学，因为上学而自小离开家庭过寄宿生活的孩子增多。2011 年，巴里坤县中小学中 14% 的小学生、35% 的初中生为住宿生，其中偏远牧区的哈萨克族孩子居多。

4、伴随人口大量流动，出现新的社会组织形式和新的社会网络关系

在城镇化、农牧业现代化过程中，过去的乡镇村队的行政区划、社会组织形式也在变化，行政区划合并或交错，新的经济组织不断出现，如农牧区各类专业合作社、借贷联保组织等。昌吉回族自治州积极引导通过农民专业合作社平台促进土地规模化经营，2012 年，全州土地联营模式合作社 76 个，租赁模式合作社 95 个，土地流转面积 118 万亩，占家庭承包面积的 26%。为让广大农牧民都能顺利建成安居房，除各类补助资金支持外，各县市普遍为建房户提供贴息贷款，以联保形式获取银行支持。在且末县，为帮助低保户贷款，实行 5 户联保，其中 3 户一般户和 2 户低保户，并给予 3 户一般户较高比例的贴息。这些政府引导建立的经济组织使散户小农之间形成一种新的社会关系。

在生产生活方式调整变化的同时，社会组织形式也有新的变化。许多县市打破乡村行政区域界限，集中安置定居牧民。塔城市 2006 年后逐渐把全市 10 个乡镇没有实现定居的牧民 1091 户 7886 人全部集中定居到齐巴尔吉迭，在保留定居牧民现有身份的基础上，建立齐巴尔吉迭社区，进行社区化管理，实行“社区引领、企业带动，分户经营、统一管理”的经营模式。牧民在新的居住环境和社会组织中，重新开始组建新的社会关系和交往网络。由于建房和土地开

¹ 《努尔·白克力：老城区的改造迫在眉睫 刻不容缓》<http://www.tianshannet.com> 天山网 2008 年 06 月 03 日 18:16:14

² 参见马戎教授《新疆城镇发展和双语教育的进程》（《西北民族研究》2011 年第 2 期）中的调查分析。

³ 《我区游牧民定居情况的调研报告》，新疆维吾尔自治区发展和改革委员会网站 2011-03-04



要个人投入，有些整村推进的安居点以农牧民经济状况分别安置。如和静县异地搬迁定居牧民 876 户 3100 人，其中贫困户 760 户搬迁到 4 个定居点，富裕户 116 户搬迁到 1 个点，两类人员在住房和草料地面积均有很大差异。

人口流动打破了过去行政管理形式，在迁入地结成新的社会关系网络。农村人口大量流入城镇，进入陌生的社会环境中，生活和收入不稳定，社会地位低下，同族、同乡、亲友等成为立足新环境的重要支持，在一些流动人口聚焦的地方事实上形成新的社区形式。在乌鲁木齐市，南疆来的流动人口多通过亲朋、同乡介绍居住场所，往往择族而居，甚至同乡为邻，以便互相照应和帮助，使一些区域民族聚居化程度更高。2011 年，赛马场东社区有常住户 170 户 703 人，流动人口 1542 户 4017 人。流动人口大多数是维吾尔族，其中仅墨玉县籍的就占到了三分之一。在赛马场管委会成立了墨玉县驻乌鲁木齐流动人口服务管理工作站，由墨玉县派干部对墨玉籍务工人员提供服务、协调和管理工作。流动人口聚居区域往往是社会管理的重点难点区。

二、快速发展变化中的挑战

目前新疆正在沿工业化、城镇化的方向快速发展，无疑其发展的现代化方向是正向的，目的是解决社会现阶段的主要矛盾，即人民日益增长的物质文化需要同落后社会生产之间的矛盾。但在一个长期封闭、相对落后、文化多样的区域，采用大致同一模式、主要凭借外力推动获得经济快速发展，有可能出现社会发展滞后、文化适应疲弱，社会矛盾增长，繁荣之中累积危机的现象，甚至局部地区可能因社会控制系统无力应对与快速发展相伴而来的社会矛盾而出现社会动乱，使经济发展也难以为继。

目前社会发展中的问题主要表现在以下几点：

1、政府主导发展变化，民众被动依赖性增强，对政府的期待和政府自身能力之间差距较大

基于新疆发展基础薄弱、能力不足、观念落后的现状，目前的发展是政府主导、推动的发展，包括对发展方向和方式、发展动力和目标的选择上，公众的参与性明显不足或缺失。其可能出现的负面影响：一是，政府决策政府实施，发展路径可能与地方特点脱节，彼处成功经验成为此处失败教训，决策失误不仅带来重大经济损失，而且还有政府公信力流失的政治代价。

二是，发展基于对旧有模式的改变，政府以“小损失换大收益”逻辑推进发展，为快速解决问题也难有耐心听取发展主体的诉求，一些民众不愿因预期收益失去现有利益，或不愿因物质利益增长损失无形的社会文化传统，出现“被逼发展”的现象，于是政府好心不被民众接受，甚至一旦“好心”没有“好果”，政府所受责难更多，以至激化社会矛盾。笔者曾看到 2012 年南疆某县某乡（距县城 300 公里）居民的一份上诉材料，上称全乡 3000 多人将因大型水利工程离开家乡，县政府决定将该乡居民搬迁到至离县城 5 公里远的新农业生产基地，住楼房种大棚蔬菜，并通过对乡村教师、三老人员、低保户等从财政上领取工资或补贴的人群施加压力，获得他们签名的搬迁协议书。申诉者认为签字是被强迫的，希望重新选择离家乡较近的搬迁地，整体搬迁并保存原有的农牧业生产方式，并表示如果不能如愿将集体越级上访。有的地方政府为促进农民增收，以收回承包地、取消社保或扶持政策等为要挟，“逼迫劳动力外出务工”、“强迫搞设施农业”、要求农民种植某高产高效作物。越是发展落后的地方，这种“逼民致富”的作法越普遍。2009 年乌鲁木齐市“7·5”事件后，自治区很快吸取“6·26”事件的教训，强调农牧业富余劳动力转移就业要“坚持自愿，不得强迫”、“要有门槛，不是什么人都能转移”等 6 原则。

三是，政府包揽发展，民众被动依赖性增强，一方面发展被认为是在任政府的政绩，另一方面获得政府支持的期望快速膨胀，而政府限于能力很难完全满足，就可能出现民众对政府表示失望或得出政府不作为的判断。同样，在民生工程浩大、地方财政紧张的情况下，地方政府对自治

区、对中央、对援疆也抱有更大的期望，希望在政府运转、项目投资、社会建设等各方面得到更多的支持，放慢发展速度是不可想象的。对发展资金不足、上级部门支持不够的诉求是笔者在南北疆调研中最经常听到的内容。政府主动性强，民众自主性弱，要求民众参与发展成为政府工作的目标，而更高的境界应该是民众自己要求发展。

2、生产生活方式急剧变迁，文化适应不能同步跨越，焦虑、无助等心理危机加大

生产生活方式急剧变迁，使知识技能、社会关系、生活习惯等都有一个重新适应的过程，而文化适应、心理适应更要滞后于技术的变化，由于政府主导型的变化，变化主体自身的技能准备、心理准备往往并不充分，尤其是当生活和生产方式发生重大变化后，由于适应力不足而可能出现心理焦虑、孤独无助等心理危机。可以从如下几个方面反映：

一是生产方式变化带来的传统生产经验失能，成年人重新学习生产技能的迟缓与快速适应的需求有矛盾，典型如牧民定居。新疆牧民传统的畜牧业生产方式是逐天然水草的四季游牧，政府对牧民定居的推动自上世纪 50 年代就开始了，游牧被认为是靠天吃饭，是畜牧业生产易遭天灾、牧民收入不稳、生活质量低下的原因，定居被视为牧民幸福的必由之路。80 年代后期，定居工作的推动力度很大。但事实上，定居后的牧民，并没有完全放弃对天然草场的依赖，只是变四季游牧为夏秋季游牧，变全家游牧为部分人游牧¹。其原因有传统游牧业生产成本低、劳作强度小的优势²，也有牧民对于农耕生产不适应的过渡。在博乐市小营盘镇，1985 年前后牧区开始实行承包制，每户牧民都分到 50—100 亩饲料地，但一些牧民不愿种地也不会种地，以每亩地租金 3 元甚至更低价格转包。即使是这两年实施力度极大的“定居兴牧”工程，短期内也不可能完全改变部分牧民游牧的生活状态。

二是新的生产生活方式带来更高的物质生活压力以及社会关系的损失，使部分适应力不足的人心理焦虑。“富民安居”、“定居兴牧”工程是政府主导并投入大量资金、农牧民普遍受惠的民生工程。建房资金除国家、援疆省市和地方政府投入、银行贴息贷款外，建房户自筹资金部分占一半多³。富民安居工程受到广大农牧民热烈欢迎，但对收入水平低、前景预期尚不乐观的农牧民家庭形成很大的经济压力和心理压力。在快速城镇化过程中上楼的农牧民，要放弃家庭农副业生产，楼房狭窄的空间令喜欢在家待客的少数民族居民感到更多不便，楼房征收物业费、暖气费等对低收入家庭是一笔较大支出。位于伊宁市城郊的喀尔墩乡曾调查该乡 450 户被征地户，其中 87% 的人担心上楼生活成本提高，难以维持生活；65% 认为楼房不符民族风俗习惯。而由于当地没有土地条件再建平房院落，只能置换为楼房，或者迁往外乡外县买地建房，搬迁者普遍感到无奈。

三是新社会环境中传统礼仪生活和人际交往习惯的维系出现困难。如一些区域因城市改造、征地拆迁改变了穆斯林群众传统围寺而居的形式，坊民间的联系减弱；居民上楼后居住及生活空间缩小，亲朋往来受限，部分家庭礼仪活动（如婚丧嫁娶）进入市场服务领域；偏远地区中小學生住寄宿学校、青壮年外出打工等带来家庭成员分离，家庭教育及道德约束、情感支持等有可能弱化。

3、贫富差距拉大，低收入群体集中于特定人群特定区域，人口流动使部分人的相对剥夺感增大

发展动力有政府推动和市场推动两种，政府重社会公平，注重均衡发展、保障弱势；市场重

¹ 李晓霞《新疆牧民定居政策的演变》，《新疆师范大学学报》2002 年第 4 期

² 据报道：一亩天然草场的放牧成本只有 2 分钱，而一亩饲料的种植成本约在 100 元。土地开发的质量低，粗放管理的草料地不能满足喂养牲畜，牧民多将草料地转租或种油菜和打瓜经济作物。定居点内的居住率低，见房不见人的情况较为普遍。《新疆牧民定居仍需政策扶持》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2010 年 08 月 06 日

³ 至 2011 年 6 月底，新疆开工的安富民安居工程计划任务 22.3 万户，累计投入各类建房补助资金 105 亿元，其中国家和自治区占 28.6%，对口援疆资金占 8.2%，地州市补助 4.9%，银行贷款 7.7%，建房户自筹 51.5%。



经济效益，强调公平竞争、优胜劣汰。新疆的发展政府是主要动力，对贫困地区贫困民众的政策扶持力度大，最突出如对新疆三地州发展的支持。但发展基础好的区域往往因自身条件、市场青睐、政府典型示范推动而有更快的发展速度和收益，如天山北坡经济带的发展。即使是政府主导的普惠政策事实上也往往更有利于强者，如带有配套资金的项目支持更受财政状况好的地方欢迎，低息贷款倾向于有还款能力的人。富民安居工程是政府实施的普惠性政策，受到广大农民的欢迎，目前一些地方面临着有能力的人积极建好房，贫困人口无力建房的局面。克州阿克陶县巴仁乡是贫困乡，2011年农民人均纯收入2014元，富民安居工程给每户农民建房补助2.4万元，当地建60-80平方米住房至少需要五六万元，2012年笔者调研时乡党委书记说，建房后20%的农民生活的更好，30%的农民情况一般，还有50%的农民可能因无力承担自筹部分的建房资金，向银行贷款也难而建不起房。贫困县乡、贫困人口普遍希望能更多享受政府差别性的政策支持。

过去城乡社区内人口均有较高的同质性，市场经济发展带来了阶层分化，人口流动增大了社区异质性，不论进城做小商贩还是进厂务工，也包括一些新移民点建设，人们往往会感受到生活水平和收入水平的巨大差别。由于新疆少数民族人口中农牧业人口占绝大多数，疆内流入城镇的乡村人口主要为少数民族，尤其是来自人口密度大、土地资源紧缺、少数民族人口聚居的南疆农牧民，他们在城镇拥有农民、流动人口、少数民族三种身份，具有国家通用语言能力差、文化水平低、缺少专业技能、难稳定就业、举家流动等特点，所以许多人社会地位低、收入水平低、生活条件差，还会经常感受到城市中异质文化的差异和冲突，容易因巨大差异感而产生强烈的不平等感或被剥夺感。

4、民间组织缺失，社会治理完全依赖政府基层组织，社会管理碎片化，管理成本增大

传统的基层社会治理主要依赖乡绅。在南疆农村社会，阿克撒卡尔（耆老之意）曾是农村封建集团与政权组织的核心¹，宗教人士维护民众信仰、风俗和道德秩序。上世纪50年代后期以后，人民公社、大队小队逐渐成为农村基层社会唯一的社会组织。80年代初农村联产承包责任制后，基层组织一度失能，90年代后随着社会稳定局势日益严峻，政府对乡村（社区）基层组织建设的重视程度越来越高，社会管理完全被政府包办，并具体到社会生活的方方面面，民间组织缺失或缺乏社会责任，参与基层社会管理的普通民众（如十户长、巷道长等）往往是有时间、受约束的生活贫困的最低生活保障户，女性和老人居多。他们在社会中大多并无威望，只能承担情况汇报及一些事务性工作。一些没有被吸纳到体制内管理层面的民间权威与官方合作性欠佳，难以发挥正面影响甚至可能是被防范的对象。

在稳定形势严峻的区域，社会管理某种程度就是维稳工作。目前维稳工作难度越来越大，只能通过全方位、多部门投入形成庞大的维稳力量，触及社会各个角落。在南疆某农业大县，每天投入公安、武警、干部、民兵等各种维稳力量共800余人进行“网格化”巡逻防控，11个人员密集场所自行组建3-5人的自卫联防队伍，城区独门独院的66个单位周边等重点场所每天不少于5名干部佩戴红袖标巡逻。乡镇有巡防打击突击队、治安巡逻联防队等，364个行政村按一村“一警三协警六民兵”的标准配置维稳力量，还有7200多农民“十户长”定期上报农户情况，此外乡村所有干部、教师等各分包若干农户以掌握各户详情。设置不可谓不细，但也难免形成管理碎片化，庞大的管理队伍良莠不齐，甚至可能因管理过度造成扰民之实。暴恐分子曾在县域内多次进行体能训练和制爆试爆等活动，辖区派出所、村警无察觉，基层治保主任、十户长等无反映。县领导认为十户长碍于周围亲戚邻里情面不愿报告，远不如过去小队长（自然村小组长）的作用。而该县作为国家级贫困县县财政一年支付给十户长的报酬216万元，由于乡村集体经济乏力，村民兵因有岗无酬成为虚设。该县的公共安全支出也由2009年的0.5亿元升至2011年1.06亿元。经济发展了，其财政自给率却由1978年的23.4%下降到2011年的5.5%。

¹ 《新疆农村社会》，新疆人民出版社1980年，第187页



基层社区管理不断细化和组织化，社会管理成本很高。在乌鲁木齐市，为有序社会管理和服
务，社区数量、社区工作人员及工作经费不断提高。2012年，该市新建100个社区，社区总数
达675个。2010年，该市每个社区工作经费标准由每年5万元提至10万元；次年提至16万元，
2012年提高至20万元，重点社区25万。黑甲山管委会辖区是2009年“7·5”事件的重灾区，
当时有3.4万人，3个社区的工作人员编制31人，年底划分为7个社区编制增至140人。2012
年，辖区人口增至近5万人，社区增设至12个，社区工作人员250人左右，还聘有300公益岗
位人员、300巡逻队员、300保洁员，直接参与社区管理和服务人员达1200人，并形成一套“单
位化社区”管理模式。巨大的投入和严密的防范，无疑增强了居民的安全感、减少了各类案件
的发案率，虽然并不能完全消除稳定的隐患、避免刑事或暴恐事件发生。这种建立在政府强大、财
力投入巨大基础上的管理模式，投入只能是增量的，其投入来源基本为本地财政收益、上级政府
支持、压缩其它开支这几类，其可持续性和普及性有待实践。

5、传统文化快速消解，精神难寻依托，民族认同和宗教认同易成为人们获得精神支持的源泉

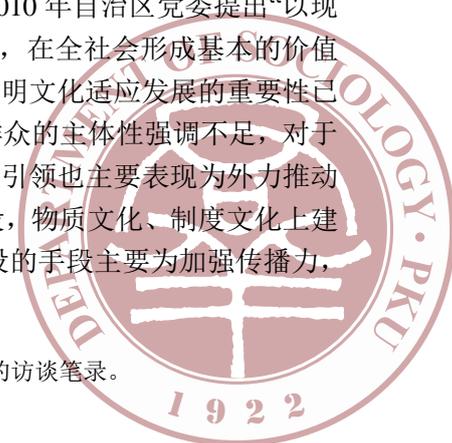
伴随生产生活方式快速变迁、人员流动性增强以及各种思想、观念、信息的传播，传统文化
赖以生存的土壤在不长的时段内迅速改变，表现明显的如传统道德价值观念的失落，譬如集体主
义精神削弱、个人主义上升；老人、宗教人士的传统权威弱化，代以对权力和金钱、财富的膜拜；
只重现世不重来世，(对自然或神)敬畏感减弱或消失；道德感化代之以法律强力约束，等等。这
是现代社会的通病，更被许多少数民族群众所担忧。酗酒、吸贩毒、艾滋病等，这些因个人行为
失范而导致严重的社会问题，甚至可能危及民族生存。这种严重的社会道德危机，促使一些民族
精英寻找强化民族传统文化良方，而宗教的道德戒律作用更容易发挥作用。墨玉县一位60多岁
的宗教人士说：“现在经济发展快，百姓生活好了很多，但问题也多。小时候好多没看过听过
的事，现在出来了，吸毒、杀人、嫖风、偷盗，道德败坏的问题比以前多得多。”他认为问题的
根源是没有按《古兰经》和圣训的要求去做，因为《古兰经》、圣训强调美德，做好人好事可以净
化心灵。¹

与学校教育、影视网络等媒介相伴而来的外来文化、现代文化在迅速传播和被吸纳，家庭教
育和社区生活环境在改变，强烈冲击着民族传统文化，人们对本族语言文字、风俗习惯、礼仪传
统衰弱的忧虑感在加深，而面对变化迅速、纷繁复杂的社会，民族认同提供了一种归属感或安全
感，信任和依赖具有共同文化传统的同族人是适应变化的社会结构的一种途径。

三、改善的建议

挑战或问题，非新疆发展中独有，而是许多快速发展的社会普遍存在，但由于新疆是外力强
劲推动的发展，一些问题更为突出，加之新疆民族宗教问题的政治背景，一些问题更显复杂和敏
感。在应对这种挑战中，政策的引导、外力的干预很重要和必要。2010年自治区党委提出“以现
代文化为引领”的重大战略选择，要建立适应现代化本质要求的文化，在全社会形成基本的价值
认同和广泛的社会共识，构建新疆各族人民共同的核心价值体系，说明文化适应发展的重要性已
被执政者清楚地认知。但现代文化引领主要解决的是适应性问题，群众的主体性强调不足，对于
传统文化的失落感短期内难有效替代。在目前的发展阶段，现代文化引领也主要表现为外力推动
下的建设，内化于心还有一个相当的过程；更多注重于形式上的建设，物质文化、制度文化上建
设成效显著，精神文化相对滞后，甚至会有传统和现代的冲突；建设的手段主要为加强传播力，
在增强吸引力、发挥受众主动性方面还需改善。

¹ 2012年笔者与新疆社会科学院数位研究人员在墨玉县调查时对一位宗教人士的访谈笔录。



最后，针对以上提到的挑战，简要地谈几点应对建议。

强调国家认同，包容文化异质，倡导现代文化的同时尊重传统的延续

以现代文化为引领，发展多元、融合、开放的文化，培养和深化中华民族文化认同意识。新疆传统文化是以自然经济、半自然经济、计划经济和不完全的市场经济条件为基础形成和积淀的，目前新疆的现代化过程，既包括社会层面上的传统社会向现代社会转型问题，也包含人自身的现代化即文化转型问题。以现代文化为引领，推进传统文化向现代文化，传统农业社会向工业社会转型的完成，是新疆进一步发展进步的必由之路，同时也将促进将进一步增强各民族的中华民族文化的认同意识，增进各族人民的大团结。

尊重各民族文化，坚持文化多元是资源不是问题的理念。不少人认为民族间的文化差别是相互理解、沟通、认同的一大障碍，差别越大问题越多，因此，缩小差别成为解决问题的方式。事实上，文化差别经常成为此族区别于彼族的重要表征，成为人们心理认同的象征和寄托，一方面旧差别可能随着经济社会发展、族际交流在消解，一方面新的差异可能还在不断被建构，如果心理认同不能解决文化差异就很难缩小。目前，文化建设应更多关注如何跨越差异的鸿沟，发现和建构共同点，而不是希望将差异填平。当代社会为多元文化、多元价值提供了更多存在与发展的可能，而传统的多元文化更是人类发展史上的宝贵遗产，是人类在文化上对自然和社会多样性适应的表现，是发展的资源，在文化大发展的今天尤其显得重要。

强调服务理念，注重工作方式，以群众满意度评判政绩

在快速发展过程中产生的巨大工作压力和纷繁的社会问题，使各级政府管理人员难免出现急躁心态，一些干部工作作风粗暴强势，容易成为激化社会矛盾的导火索。目前维稳上的高压政策，可以达到震慑和警示效果，但随后的疏导、解释、意见反馈等细致入微的工作往往难以跟上。要在政策上加大疏导成分，管理上加强服务内容，达到政策制定合理、管理行为合法、群众心理平顺的效果。

提供或创造发展形式的多种选择，增强选择者的能力和机会

发展有多种路径。科学发展是因地制宜的发展，不要以推广某地经验为理由搞一刀切。应提供适合当地实际的发展路径，提倡发展主体自我选择和适时改变，由此也可增强主体的自我发展意识和责任感。以牧民定居为例，在充分了解和考虑牧民意愿的基础上，将本地实际、扶持措施与游牧民的经济承受能力、家庭条件等密切结合，选择适合的定居模式，如集中定居、农区插花定居、城镇定居等。政府提供发展路径和保障，民众自主选择路径并成为实施发展的主体。这需要对人民群众的聪明才智给予更多的信任并赋予其更多的权益。

不必过度强求发展速度，不应强力推动社会变迁，让民众对变迁有接纳和内化的过程

解决新疆问题必须依靠科学发展，而不单是发展速度。有学者认为“高速度发展打破了原有的社会平衡而新的社会平衡还没有建立起来，这就会造成社会的不稳定”，有时候，经济发展的速度应该适当放缓，以调整各种失衡，降低经济发展的社会成本，减少社会矛盾。“不能以经济作为发展的唯一标尺，应该把社会和谐、稳定、平衡和安全也作为重要的标尺”。¹科学发展，是以人为本、全面协调可持续发展，是社会成员团结互助的和谐发展。要把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，让民众对涉及到本人的发展变迁有犹豫、选择、接纳和内化的过程。即使是好的政策也要在实际操作中更稳妥，不要好大喜功、急于求成，尤其不要以为政府愿望良好、措施得力，就试图迅速改变民众长久形成的传统观念和行为习惯，避免因少数官员好心办坏事而引起一些民众和政府的对立情绪。要在跨越式的发展速度中获得长治久安，就更需要关注广大民众的感受和需求。发展不是目的，而是提升民众幸福感与认同感的手段和途径。

¹ 《经济发展与民族关系：基于科学发展观的思考》，人民网 2010 年 03 月 12 日 13:53，来源：《中国民族报》（赵学义和杨圣敏的对话）

编者按：

下面是朋友传给我的一篇网络文章，感情真挚，文字质朴，是一篇难得的、可以帮助我们了解新疆和维吾尔族的叙事文字。

得人心者得天下，失人心者失天下。这是万古不变的真理。我们天天讲中国共产党的宗旨是为人民服务，中华人民共和国政府是人民的政府。但是，谁是“人民”？谁代表“人民”？其实许多人的头脑里并不清楚。有些人在喊完这句口号以后，走到大街上，走进村庄里，他们就看不见“人民”了，并在处理各项具体事务时把这句口号完全抛在脑后。“人民”绝不是一个抽象的概念，“人民”就是我们身边的这些无数普普通通的人。中国有一亿多少数民族人口，他们就是我们所讲的“人民”的重要组成部分。在新疆，占当地人口大多数的一千万维吾尔族民众就是具体的“人民”，正是这些村里的农民，城市的摊贩，各单位的职工，这些生活在基层社会、与我们每日相处的普通民众，他们构成了具体的、活生生的“人民”。我们说为人民服务，就是要具体落实到为新疆的全体民众服务，包括为当地的每一个维吾尔族普通民众服务。

但是，我们各级政府的干部和学术界的学者们真正了解这些普通民众吗？他们在想些什么？头脑里存有疑问？他们对什么事情不满意？为什么对这些事情不满意？如果他们的意见和建议符合实际情况，得到大多数民众的支持，我们为什么不能采纳和接受？如果他们的观点比较偏激而无益于社会整体的发展，我们为什么不能心平气和、推心置腹地与他们交流，去做耐心的说服工作？不同的民族有不同的语言、宗教信仰、文化传统和发展历史，作为人民的政府的工作人员，作为学术机构学者，首先要在内心尊重这些文化差异，虚心学习和了解这些差异，并在交流中了解这些普通民众的真实思想。凡是民众提出的符合宪法和合情合理的愿望，都应当得到尊重并纳入政府的工作范围。

我们经历了1957年的“反右运动”，经历了“文化大革命”和随后的历次政治运动，这些极左的政治运动对我国社会造成的最大的破坏，就是人们不敢讲真话，不敢讲实话。而且讲了真话往往会被某些人扣上各种各样的政治“帽子”，受到打击报复。这种风气蔓延开来，就使政府官员甚至学者都很难听到民众的真实想法，这是最可怕最糟糕的事情。

民族问题是敏感的，尤其是在新疆。但是恰恰也正是在新疆，人们最不容易听到少数民族干部、知识分子和普通民众的真心话。这也是我为什么觉得这篇叙事文章十分难能可贵的原因，它没有论述什么理论，只是讲出自己工作经历中的亲身感受，转述了作者听到的少数民族干部的一些朴素言论。特别珍贵的是，作者强调我们应该试图站在这些少数民族干部和知识分子的角度来思考新疆的一些现实问题，客观地理解少数民族干部的思想方法和具体关切，“己所不欲，勿施于人”。我们必须善于听取和接受不同意见，在中国共产党90年的历史中，凡是正确的路线和政策，都是在广泛听取各种不同意见、集思广益的基础上制订的，在民族问题上也是如此。

毫无疑问，凡是违反宪法和触犯刑律的行为，都必须坚决制止和惩罚。但是同时，对于在一些现实问题上具有不同的观点的人，即使有些过激的言论，只要不影响社会秩序，我们都必须采取宽容的态度，采取平等交流的工作方法。只要这些人不触犯法律，在观念上的差异就还属于“人民内部矛盾”，这些人就仍然是“人民”的成员，也仍然是我们倾听的对象和的服务的对象。如果做不到这一点，我们“为人民服务”的宗旨就是打了折扣和不彻底的。

维吾尔族干部和普通民众属于“人民”范畴，从中华民族的角度讲，他们都是我们的同胞兄弟姐妹。我们应当关心他们所关心的所有事情，保护他们作为中国公民的所有权益。换位思考，将心比心。当他们难过和伤心时，我们也应该感到难过和伤心，当他们感到快乐和幸福时，我们