

【调查报告】

新疆稳定形势变化及维稳政策分析

李晓霞¹

近几年，新疆的社会稳定状况日益受到关注。在一个急剧变动的时代求稳定，在中国是一个普遍性的难题。但新疆的稳定问题又有其特殊性，民族宗教问题叠加、经济社会问题交织，国内外敌对势力、分裂组织不懈图谋，影响新疆稳定的各种因素错综复杂。2009年乌鲁木齐市发生“7·5”事件，教训惨痛。此后，中央政府高度重视，地方政府奋发努力，援疆省区积极支持，新疆出现民生改善声势浩大，基层维稳力量日益强化的局面。但在走过2013年进入2014年后，新疆的社会稳定状况表现出更为严峻的态势。在探讨当下稳定形势新变化之时，对过去稳定工作追溯及维稳政策分析，更显必要。由于维稳工作一般只做不说、多做少说，研究资料来源有限，本文分析有所缺漏在所难免。

一、新疆稳定形势变化

新疆地处祖国西陲，地域辽阔，民族宗教情况复杂多样，社会稳定问题由来已久。但新疆稳定问题被放在社会政治形势的重要位置，被中央正式提出，是在上个世纪80年代初期。当时新疆多地发生一系列冲突事件，主要是涉及不同民族间的个人冲突、刑事案件演变为大规模的族际冲突，并打出了建立“东突厥斯坦共和国”、“伊斯兰共和国”的旗号。1981年8月，邓小平到新疆视察，指出“新疆稳定是大局，新疆一定要稳定，不稳定一切事情都办不成。”²维稳工作成为自治区政府的重要工作。1996年，新疆稳定形势严峻，中央指出“新疆的稳定关系到全国的稳定”³，新疆稳定问题上升到国家层面。2004年，中共中央政治局常委会议专题研究新疆的发展稳定工作，指出“确保新疆的发展稳定，不仅关系我国改革发展稳定的大局，也关系中华民族的伟大复兴”⁴。新疆的稳定影响到全国的稳定，这一点在2013年发生在天安门广场的10·28事件、2014年发生在昆明火车站的“3·01”事件中表现得尤为明显。

社会稳定，可以是一种社会状态，表现为社会安定度、公众安全感，“维稳”之意即视稳定为已存状态；可以是一个社会目标，即由不稳到稳的实践过程，所谓“求稳”即指此。目前，社会稳定度并没有权威的测量指标，通常以刑事案件发案率、集体上访和越级上访人数及次数、群体事件的规模及影响等进行衡量。在新疆，社会稳定状况更经常以各类暴恐活动发案频率和强度、分裂组织及分裂活动的活跃程度和社会影响力等反映和衡量。从1980年阿克苏市“4·9”事件到2009年乌鲁木齐市“7·5”事件，经历了30年；“7·5”事件后至2014年的乌鲁木齐市“5·22”事件，又时过近5年，新疆社会并未呈现出一个总体趋稳或不稳的态势，而是起伏跌宕，峰起谷回，受国内外社会形势变化、国际敌对势力渗透与挑唆、民族分裂势力与宗教极端势力破坏活动以及疆内经济发展相对滞后、社会矛盾累积难解、社会治理方式调整难度大等多种因素综合影响，稳定形势趋于复杂，社会分裂度某种程度在加剧。

1980年代以民族为指向的群体性骚乱多发。80年代初期新疆发生了一系列事件，如1980年

¹ 作者为新疆社会科学院 社会学所研究员。

² 朱培民、陈宏、杨红《中国共产党与新疆民族问题》，新疆人民出版社2004年，第193页；《邓小平文选》第1卷，第163页

³ 《中共新疆维吾尔自治区委员会关于贯彻中央7号文件进一步维护社会稳定的意见》（1996年5月6日）

⁴ 《中央新疆工作协调小组关于新疆发展与稳定的战略研究报告》（中发[2004]11号文件）



阿克苏“4·9”事件，1981年叶城“1·13”事件，1981年伽师“5·27”暴乱，1981年喀什“10·30”事件。这些事件多直接起因于不同族别群众个人间的纠纷或冲突，突发性强，参与人群数量多，参加者盲从性强，受别有用心之人挑拨煽动，政治目的不明确，攻击指向明显，即针对汉族人群实施人身伤害和谋财行为，群体性骚乱特征突出。如1980年阿克苏市发生“4·9”事件，起因于一汉族刑警误致一醉酒滋事维吾尔族男子死亡，3000余少数民族群众上街抬尸游行，冲击地委及政府单位，并攻击汉族群众，两天造成1人死亡，549人受伤（93人重伤），砸坏汽车44辆，抢拖拉机、自行车、手表、现金等，后查出打砸抢分子155人，其中逮捕法办12人。以后发生的事件政治性逐渐明显，如乌鲁木齐市1985年“12·12”及1988年“6·15”的少数民族学生游行事件，1989年“5·19”冲击自治区党委的打砸抢骚乱事件。当时这类事件多定性为不明真相的群众被极少数人员煽动蛊惑，属人民内部矛盾，宣传教育成为最主要的处理方式，对于群体骚乱的社会控制力弱，事件有时持续数日。后来此类事件也被处理为“政治性动乱”。

1990年代各类暴力案件频发，分裂与反分裂斗争进入激化期。以1990年阿克陶县巴仁乡“4·5”反革命暴乱为标志，分裂势力开始采用各种暴力手段对抗政府、杀害民众。如1992年“2·5”乌鲁木齐公共汽车爆炸案，1993年南疆地区系列爆炸案¹、1993年南疆系列暗杀案²、1994年的“7·18”系列爆炸案³、1995年和田市“7·7”骚乱事件等。1996年至1997年，曾被称为新疆解放以来民族分裂分子活动最为猖獗的时期。分裂势力以“炸桥赶汉”为口号，实施所谓“断桥行动”，仅1997年上半年，在新疆共制造针对汉族群众、公安干警、少数民族基层干部和爱国宗教人士的爆炸、凶杀、抢劫、纵火等暴力恐怖案件56起，杀害42人，致伤294人，40多辆汽车被毁，直接经济损失逾千万元。1997年先后发生伊宁市“2·5”严重打砸抢烧事件，乌鲁木齐“2·25”公共汽车爆炸案，尤以伊宁市“4·24”拦截囚车事件⁴最能表现分裂分子的嚣张气焰。90年代的暴恐案件，基本都是有组织、有预谋、有明确政治目的的暴力行为。团伙组织性强、活动能力强，不少成员具有多重组织身份，其依存的组织被破获或打散后立即转投或组建新的分裂组织。90年代后期，分裂势力采取“境外指挥，境外训练，境内活动”的方式，国际宗教极端势力“伊扎布特”开始在新疆渗透，90年代末在全疆形成统一指挥的组织体系。1990—1995年公安机关共破获109个危害国家安全的团伙和组织案件，成员达1831名。

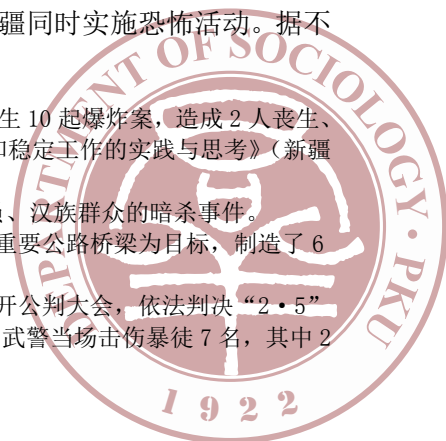
2000年代新疆的社会稳定形势较为平稳，暴力恐怖活动较少，但各类宣传渗透活动增多。2001年美国“9·11”事件发生，“反恐”成为国际关系主题，2002年，国务院新闻办公室发表《“东突”恐怖势力难脱罪责》，揭露“东突”恐怖势力在新疆制造的累累血案，“东伊运”被美国将确定为恐怖组织。随着国际形势的变化以及一批暴力恐怖组织被破获、地下窝点被查获，这个时期暴力恐怖活动发生频率减弱，但仍有如2002年泽普县依玛乡“5·27”乡干部被杀案件、2004年鄯善县兰新铁路上“9·5”爆炸案（因投放炸药当量不足未能颠覆火车）、2008年“8·4”喀什市公安边防支队早操被袭案等发生。从可见的资料看，这一时期暴恐活动的区域扩大至国外（如在吉尔吉斯斯坦比什凯克到喀什的大客车被“东突伊斯兰运动”组织袭击），组织活动的范围延伸至内地，活动形式更加多样。2002年到2003年，恐怖团伙从河北、河南、天津等省市购置大量制爆化学药品，在河北沧州市制造爆炸装置，准备在内地和新疆同时实施恐怖活动。据不

¹ 1993年6月至9月间，在南疆地区的商场、集贸市场、饭店、文化场所等处发生10起爆炸案，造成2人丧生、36人受伤。以下暴恐活动的相关资料，主要来源于张秀明《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）。

² 1993年6月到9月，叶城县、和田市先后发生几起针对公安局干部、教职人员、汉族群众的暗杀事件。

³ 1994年7月18日起，在阿克苏、新和县“东突厥斯坦正义党”以政府机关、重要公路桥梁为目标，制造了6起爆炸案。

⁴ 1997年4月24日，伊犁地区中级人民法院和伊宁市人民法院在地区体育场召开公判大会，依法判决“2·5”打砸抢骚乱事件的骨干分子。罪犯押回看守所途中遇数百人拦截囚车。公安、武警当场击伤暴徒7名，其中2人因抢救无效死亡。



完全统计，2003年至2007年，全疆公安机关打掉暴力恐怖团伙、组织117个，抓获人员1866人，基本遏制住了“三股势力”在新疆境内的暴力恐怖活动。2000年代新疆十年持续稳定，被认为是1997年进行集中整治、严厉打击暴力恐怖犯罪专项斗争，主动出击、露头就打的结果。自治区领导很有信心地表示，在严打攻势下，敌人已无法坐大成势，“没有能力再制造大规模暴乱和打砸抢骚乱事件”¹。

2009年乌鲁木齐市发生“7·5”事件，这是新中国成立以来造成人员伤亡最多、财产损失最严重、社会影响最大的一次打砸抢烧暴力恐怖事件，该事件成为新疆稳定工作的一个重要节点。虽然在处理“7·5”事件中，抓了一批判了一批，但此后新疆涉暴涉恐案件仍呈上升态势。据新疆维吾尔自治区公安厅统计，自2009年以来，新疆每年打掉的危安现行组织团伙案均在百起以上，其中2012年新疆暴恐案件190余起²。伤亡人数较多的重大案件，如2010年阿克苏市“8·19”联防队员被炸案、2011年和田市“7·18”派出所被袭案、喀什市“7·30”“7·31”袭击案、2012年叶城县“2·28”幸福路市场杀人案。2013年更是重大案件频发，如巴楚县色力布亚镇“4·23”袭杀基层工作人员案、鄯善县“6·26”袭击案、北京天安门广场“10·28”恐怖袭击案等。2014年未过一半，已有“3·01”昆明火车站砍杀案、“4·30”乌鲁木齐火车站爆炸袭击案、“5·22”乌鲁木齐市公园北街早市爆炸袭击案等数起重大案件。

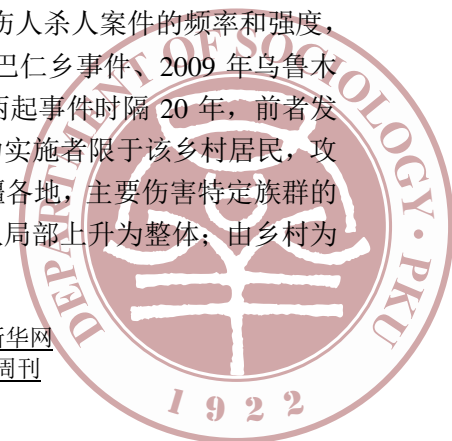
这些重大案件表现出共同性：（1）一次性伤亡人数众多，仅乌鲁木齐市公园北街早市“5·22”爆炸袭击案，至23日已造成39名无辜群众遇难，94人受伤；（2）多选择人群聚集处等公共场所，如火车站、市场、餐厅；（3）袭击目标性强，主要针对普通群众、基层管理人员，2013年几起重大案件袭击对象是基层政府工作人员和执法人员，2014年的几起重大案件都是针对普通群众；（4）均预先筹划准备，即使如“4·23”事件为社区工作人员入户走访时触发，施暴者也是先有组织有预谋；（5）暴恐行为多在光天化日之下实施，施暴者不计个人生死，手段残忍；（6）施暴者组织小型化，从数人到十多人，多因非法宗教活动纠结，在接受宗教极端思想宣传过程中组织化，组织形成长至两三年，短到几个月，行为目的性强、规划性弱，有预谋但更多的是相机行事，行为相互效仿，从相关报道看大多没有更强大的组织背景；（7）施暴者多年轻、受教育程度基本在初中以下。事实上受教育程度较低是南疆的人口特征之一。2005年南疆四地州初中毕业生升入高中阶段的比例为25.9%，2008年和田地区普通高中招生率为9.5%，加上职高、中专等也不超过20%，2010年初中升学率方达到44.9%。

与过去30多年相比，2013年至今的新疆稳定形势更受关注，其原因，一是网络的传播使消息难以隐匿，政府也秉承重大事件迅速知晓公众的宗旨及时发布信息，社会对此类事件的知晓度较过去大增；二是几起重大恐怖活动都是有预谋的针对普通群众以及基层政权机构，伤亡数大，社会影响力大；三是近几年新疆经济社会发展速度快，改善民生的投入巨大，“以发展促稳定”的理念在落实中，在此背景下稳定形势更显严峻，令人震惊；四是近几年基层维稳能力不断提升，维稳投入持续增大，而暴力恐怖案件层出不穷，甚至愈演愈烈，让人困惑。

回顾1980年以后至今30多年来的新疆社会稳定形势，其安与危取决于各类由分裂势力和极端势力制造、助推、煽动的各类暴力恐怖案件、社会骚乱事件、暴力伤人杀人案件的频率和强度，具体体现了分裂反分裂斗争的复杂性和尖锐性。1990年喀什地区的巴仁乡事件、2009年乌鲁木齐市的“7·5”事件是两起最有影响力、具有标志性意义的事件。两起事件时隔20年，前者发生于南疆的一个偏远乡镇，后者是在一个现代化大都市内；前者暴力实施者限于该乡村居民，攻击对象主要是乡镇政权组织和公职人员；后者参与人员几乎来自全疆各地，主要伤害特定族群的普通居民，千余人伤亡。事件规模扩大本身反映了新疆稳定问题，从局部上升为整体；由乡村为

¹ 《新疆自治区主席：敌人已没能力再制造大规模暴乱》，2009-05-25 13:35:22 新华网

² 《新疆去年发生190余起暴恐案》，网易 2013-11-25 10:15:01 来源：瞭望东方周刊



主到城乡并重，城市成为大规模暴力恐怖事件的主要发生地；事件参与者构成复杂化、规模化，动员渠道多元化等，表现出新疆稳定问题的严峻化趋向。

二、新疆维稳政策分析

多年来，新疆稳定问题一直是中央及自治区党委极为关注的问题，随着新疆稳定形势的变化，对于新疆稳定问题的认识以及治理方略也随之发展。

1. 对威胁新疆稳定主要因素的认识

1980年代后期，民族分离主义运动在前苏联迅速发展，以民族分离、建立独立国家为主要特征的第三次民族主义浪潮，极大鼓舞了新疆民族主义势力，新疆安全和稳定面临严峻挑战。1988年5月，在自治区党委常委会上，王恩茂指出：新疆的危险主要来自国内外民族分裂主义。1990年巴仁乡反革命武装暴乱事件发生，王恩茂明确说，该事件使我们进一步认识到国内外民族分裂主义势力是新疆的主要危险¹。同时，伊斯兰复兴运动在全球发展，伊斯兰极端主义和恐怖主义活动猖獗，通过朝觐、探亲、经商、学经、学术文化交流等形式，国际伊斯兰复兴思潮中的极端主义信息不断传入新疆²。1995年，自治区领导指出：今年以来，非法宗教刊物和反动音像制品泛滥，已经成为极少数民族分裂主义分子进行反动宣传和教唆犯罪的工具，对社会稳定带来极大危害³。1996年3月，中央政治局常委会专题研究新疆稳定工作并下发了中发[1996]7号文件，明确提出了“影响新疆稳定的主要危险是民族分裂主义和非法宗教活动”的论断。当时对新疆形势的估计：“新疆面临着许多现实的和潜在的不安定因素，如果不高度警惕，及时加强各方面的工作，很有可能发生一些较大规模的突发事件，甚至有可能在一定范围内出现骚乱、动乱，影响新疆以至全国的稳定”。此后，两个危险的论断主导了对影响新疆稳定主要因素的认识。1997年3月，中央在新疆开展严厉打击暴力恐怖犯罪的专项斗争，打击的重点是“民族分裂主义的骨干分子、暴力恐怖犯罪分子和宗教极端势力的为首分子”，“三股势力”的概念被正式提出。

在维护新疆稳定的工作中，从打击“三股势力”组织及暴恐活动、加强社会管理、统一思想认识多方入手。同时，民族团结工作被认为是维护新疆稳定的治本之策⁴。民族团结教育是一种以潜移默化方式实现协调社会关系目标，难以操作、难出效果、难见政绩，实际工作中通常采用的宣传教育方式多流于形式化、表面化、程序化，故形式上关注度高、操作中投入有限。而宗教问题外显性强、影响力大，宗教事务管理工作具体而实际，经常是落实维稳工作的一个重要内容，也是各级领导更为关注的社会现实问题。

“两个危险”提出之始，就未被认为是两者并列发挥作用，而是“民族分裂主义势力利用宗教进行分裂活动，是对新疆稳定的重大威胁”⁵。同时，宗教极端势力对社会稳定的影响在不断上升。1998年，自治区领导提出：宗教极端势力已成为我区发生动乱的主要根源。它的一些政治主张已成为民族分裂主义势力的理论武器⁶。2009年“7·5”事件后，中央更强调民族分裂势力危害的影响⁷，但在新疆的维稳工作中，遏制宗教极端势力渗透以及加强宗教事务管理更受重

¹ 《中国共产党与新疆民族问题》，第219页

² 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45页

³ 阿木冬·尼牙孜在自治区厅局级干部大会上的讲话（1995年7月26日）

⁴ 2001年6月，胡锦涛同志指出，加强以维护民族团结和祖国统一为主要内容的思想教育，是维护新疆稳定的治本之策。（张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》第32页）

⁵ 江泽民《正确认识新疆历史，坚决反对民族分裂》，《新疆工作文献选编》，第486页

⁶ 司马义·铁力瓦尔地在自治区统战部长、民宗委主任座谈会上的讲话（1998年8月21日）

⁷ “大量事实表明，民族分裂势力及其活动是影响新疆社会稳定的主要危险”，要“坚持把加强民族团结作为实现新疆长治久安的根本之策”（胡锦涛《深入贯彻落实科学发展观，努力推进新疆跨越式发展和长治久安》16日）。2013年6月，俞正声在新疆干部大会上传达中共中央政治局常委会精神，指出“境内外民族分裂势力依然在加紧活动，影响新疆社会稳定的深层次问题尚未得到根本解决”，“暴力恐怖活动是影响新疆民族团结、社



视。自治区有关领导指出：2011年喀什、和田发生的暴力恐怖活动无一不是宗教极端思想作祟。非法宗教活动必然导致宗教狂热，宗教狂热必然导致极端宗教思想，宗教极端思想必然导致暴力恐怖事件的发生¹，“宗教极端思想是‘三股势力’赖以生存的土壤，是暴力恐怖活动进行思想发动和成员发展的主要手段”²。对于“三股势力”的判断：根子是民族分裂主义，思想基础是宗教极端主义，活动方式是暴力恐怖活动，三者有机结合起来，称为“三位一体”。2014年5月，第二次中央新疆工作座谈会上，习近平指出处理宗教问题的基本原则是“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”，遏制宗教极端势力渗透蔓延是新疆维稳工作的重点之一。这是继江泽民2001年全国宗教工作会议上提出依法管理宗教事务的要旨是“保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪”后，第一次在国家宗教政策层面提出“遏制极端”。

新疆的问题，不是民族问题，不是宗教问题，而是政治问题，是分裂和反分裂的政治斗争。但新疆的问题又总是与民族、与宗教有关。对于新疆民族问题和宗教问题的关系，早有学者指出，新疆的宗教问题从属于民族问题，解决好民族问题是正确处理宗教问题的基础和前提。搞好民族关系，才不至于强化宗教意识；即使出现某些难以避免的宗教问题，也可以及时处理好，不致引起民族矛盾³。民族分裂主义势力是伊斯兰极端主义在新疆传播、蔓延和长期存在的主要根源。宗教是被民族分裂势力利用的工具，将宗教视为新疆不稳定的源头、伊斯兰教视为滋生“三股势力”的土壤和温床，是人为地激化次要矛盾，在客观上干扰了主要矛盾的解决⁴。也就是说，在新疆稳定问题中，民族分裂是本质，宗教是进行群众动员的旗帜和工具。

宗教认同与民族认同是有矛盾的。宗教不以民族或国界为界线，或者以宗教认同抹杀民族间的差异，或者以宗教信仰分裂民族认同。但对民族主义来说，全民信仰的宗教是最好的社会动员工具，共同的信仰、历史、文化等都是增强民族内聚力、达成政治目标的资源。近些年，新疆一些地方宗教氛围渐趋浓厚，宗教的社会影响力不断增大，被政府认定的非法宗教活动屡禁不止。非法宗教活动与宗教极端势力的活动并不等同。笔者以为，许多参与或同情非法宗教活动的普通民众，是将其视为本族社会认可的一种文化和行为，做为强调民族认同、强化族别边界的手段。宗教极端思想渗透所以能迅速蔓延，就是利用同族同宗的天然情感，利用宗教信仰的神圣和虚无，通过族内小范围互动，对受众给予来世希望诱惑、同族情感抚慰甚至是“神圣正义感”支持（如殉教），以获得认可和追随。不可否认的是，其煽动力根本还来源于人们对现实生活的不满和失意。许多受到宗教极端思想影响的人（如蒙面纱、穿吉里巴甫服等人），并非就是极端分子，其中不乏希望以恪守教律净化社会风气、以反朴归真抵御现代社会复杂多样文化冲击之人。由于宗教极端势力利用民族情绪、利用宗教感情，政府在对宗教极端主义的打击和防范过程中，时常受到来自维吾尔族民间社会较大的排斥与淡漠态度，扼制极端的难度很大。

越来越明显的是，宗教极端主义事实上在分裂甚至是湮灭维吾尔族社会，以穆斯林身份替代维吾尔族，否认维吾尔族传统文化的存在价值。他们将所有人、所有组织以同教、异教（卡甫尔）划分，不遵从极端观点、不表现“保守”行为的人，不论同族或异族，均为异教之人，是排斥、弃绝、甚至消灭的对象，以此换取虔信的证明、进入天堂的门票。但很多维吾尔族人并未警醒，仍持同族同教之情给予关注、关心、默认，甚至为了不被排斥而去接纳，认为这是受到伤害的维吾尔族人进行的自我救赎或抗争。目前宗教极端主义思潮迅速蔓延，其中就有民族主义者与宗教极端者结成同盟而没有进行有效抵制的原因，这带来的将是对整个维吾尔族社会的伤害。因此，

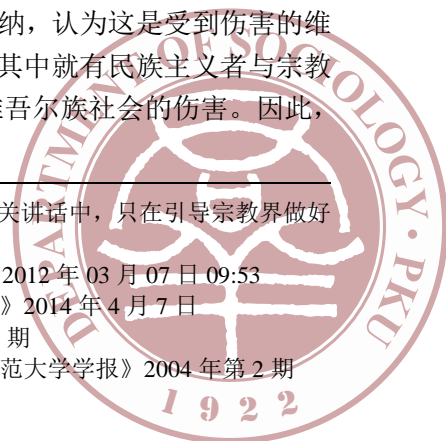
会稳定的重大现实危害”。2010年6月第一次中央新疆工作座谈会中央领导有关讲话中，只在引导宗教界做好解经和讲经工作中涉及到“抵制和消除宗教极端思想的影响”。

¹ 《努尔·白克力：新疆将严打非法宗教、暴力恐怖等活动》，中国共产党新闻网 2012年03月07日 09:53

² 努尔·白克力《凝心聚力 团结奋进 共创新疆各族人民美好未来》，《新疆日报》2014年4月7日

³ 陈国光《社会主义初级阶段新疆宗教问题》，《新疆社会科学研究》1988年第9期

⁴ 阿比孜·尼亚孜《当前新疆反分裂斗争与伊斯兰教关系的几个问题》，《新疆师范大学学报》2004年第2期



调整民族关系、加强民族团结，是弱化民族主义走向极端化的必需，这又要建立在维吾尔族社会良性发展的基础上。2013 年一批少数民族学者、官员在各类媒体上公开批驳宗教极端主义对本族社会及传统文化的危害，这种积极的声音引起了良好的社会反响。另一方面，随着宗教极端势力的扩大，其对稳定的直接影响也愈大，这几年暴恐案件实施者的残暴与无畏即是以“圣战”、“殉教”的名义展现，显示着宗教极端势力在独立发挥作用。从这个意义上说，若宗教极端思想酿成泛滥之势，增进民族间的团结并不能成为有效抵御方式。

民族分裂主义及宗教极端主义的影响力扩大，与境内外敌对势力活动关系密切，也与我们自身的工作有关。所谓内因是事物发展的根本原因，外因是必要条件，对于新疆问题来说也不例外。目前，对于外界渗透因素只能抵御，并增强群众的免疫力和戒备感，而无法杜绝和根治。一味将新疆问题主要归为外来影响，某种程度是减弱责任意识，减少对工作失误的反思，客观上不利于自身的改善。1956 年 6 月，自治区党委专门讨论和田暴乱问题，王恩茂指出，该事件是反革命抓住了我们工作中的薄弱环节向我们进攻，“如我们对宗教工作、统一战线工作和群众教育工作做得差，执行政策上有些偏差和缺点。”¹1962 年 5 月底在伊宁市发生反革命暴乱事件，自治区对该事件教训的认识，“一些不法分子在外来煽惑下利用我们的暂时困难和工作中某些缺点和错误，造谣污蔑”²。新疆问题的政治性，弱化了其做为社会问题的责任追究；社会问题中的民族、宗教因素，掩盖了个体的利益追求和权利维护。目前，新疆在更快、更普遍地进入社会转型期，社会矛盾不是减少而是在增多，为避免民族问题、宗教问题与社会问题叠加、重合，更应在经济发展方式、社会治理能力、精神文明建设等方面，关注民生，重视民心。

2. 认识和处理发展与稳定的关系

认识和处理好发展与稳定的关系，一直是新疆维稳政策的一个重要内容，并随新疆稳定形势的变化而变动。理论上说，社会稳定是经济发展的前提条件，经济发展是社会稳定的根本保证，稳定和发展同等重要。但在实际工作中，稳定和发展的位置常有孰先孰后的考量。官方每次在重申处理好发展与稳定的关系时，就说明两者关系的处理需要调整或改善。发展和稳定的关系，一是两者轻重缓急的关系，二是两者是否存在因果关联，如稳定出问题是否因发展有问题所致。

经济是基础，是决定社会形态、思想观念的前提，唯物论是我们主流的社会意识形态。新疆的稳定问题也经常被归结为发展问题。上世纪 60 年代，新疆出现“伊塔事件”，数万人非法越境进入苏联，当时对“伊塔事件”的总结中，内部工作问题中最主要是“新疆各族人民生活安排不好”。1963 年毛泽东主席就指出：“新疆反修工作主要还是经济问题……新疆人民生活要改善，要比苏联还好”³。笔者在塔城调研时，听当地干部谈塔城等边境县市发展缓慢，主要是因为当时国家对苏联的防御战略使当地难以得到发展支持。

1990 年代前，新疆问题较少与经济发展挂钩，当时新疆与全国发展上距离相差不大。90 年代后，新疆社会稳定问题日益突出，经济发展、收入水平也与内地差距越来越大，将稳定问题归为发展落后的说法日渐普遍，以至于 1995 年有自治区领导指出，社会中较普遍地将南疆较多出现影响社会安定事件归结为当地太穷、太贫困，“一些人对此产生一种怜悯、同情”，掩盖了问题的实质⁴。意为将新疆稳定问题归结为发展落后，有为分裂活动寻找合理性之疑。而将发展视为解决新疆问题的根本途径的观点一直占主流，如“发展民族地区的经济是解决民族问题、实现长治久安的根本途径”⁵。从长远讲，“使新疆始终比周边国家好，逐步缩小同内地省区的差距，这

¹ 《中国共产党与新疆民族问题》，第 146 页

² 《新疆工作文献选编》，第 224 页

³ 《中国共产党与新疆民族问题》，第 151-156 页

⁴ 贾那布尔在自治区厅局级干部大会上的讲话（1995 年 7 月 26 日）

⁵ 铁木尔·达瓦买提在自治区厅局级干部大会上的讲话（1995 年 7 月 26 日）



是实现新疆长治久安的根本之策”¹。2000年，江泽民指出，“加快经济发展，不断改善各族人民生活，这是加强民族团结、维护民族地区稳定、抵御民族分裂主义最根本的保证”，中央提出实施西部大开发战略，即是从国家现代化事业长远发展和长治久安着眼的²。新疆能够“保持团结稳定，根本原因在于牢牢抓住经济建设这个中心”。³

2009年“7·5”事件发生，事件的参与人员众多，南疆乡村人员是其中的重要构成。南疆偏远、落后、贫困、少数民族聚居等成为稳定出问题的重要因素，胡锦涛总书记一再强调：“面对新形势新任务，做好新疆工作关键是要处理好发展和稳定的关系”，“新疆的问题归根到底要靠加快发展、科学发展来解决”。2010年召开第一次中央新疆工作座谈会，主题是推进新疆跨越式发展和长治久安。对新疆发展的重视，不仅是为了促稳定，也是新疆经济的重要性所致：“把新疆建设成为西部经济强区、全国可持续发展的重要支点”。中央实施19个省市对口援疆工作，出台一系列支持新疆发展的政策。随着大量援疆资金、人员的进入，新疆各地掀起了新的发展高潮。

在新疆，每次大的案件发生后，都有对维稳不重视或抓经济懈稳定之责。2011年和田发生“7·18”事件，其公开、残暴成为自治区稳定政策变化的一个标志。该事件被认为是前段时间强调了发展而松懈了维稳工作，对宗教极端势力渗透、宗教氛围浓厚重视不足的结果。自治区党委明确指出，当前在新疆切实维护稳定是压倒一切的任务。和田地区的领导说“从今天开始，从现在开始，把维护稳定工作作为压倒一切的硬任务，长期不懈地抓下去。”⁴维稳被认为是所有工作的核心⁵。经济发展的迫切性被稳定形势的严峻性所抑制。

2013年，新疆重大案件迭发，维稳形势严峻，新疆工作的特殊性受到更多的关注，12月19日，中共中央政治局常委会研究和部署新疆工作，指出：要把着眼点和着力点放在社会稳定和长治久安上，将长治久安作为发展的出发点和落脚点。光靠发展解决不了新疆问题，但许多涉及稳定的深层次问题必须通过发展去解决。2014年5月第二次中央新疆工作会议召开，对于发展有了更明确的定义：发展是新疆问题的总钥匙。着眼于长治久安的发展，是社会稳定的重要源泉。强调稳定，不是不发展，而是要改变发展方式，实现参与式、包容性、融合式发展，让发展惠及民生，赢得民心。显然，这是对我们过去发展模式的反思与调整：近几年新疆发展速度较快，国民生产总值、固定资产投资、财政收入水平明显增长，但民众对发展的参与性不足、分享度不够，收入水平上升慢、物价水平增长快等问题也明显存在。

发展和稳定应是彼此相辅相成的，以稳定谋发展，以发展促稳定。但在稳定与发展的工作实践中似乎总存在此强彼弱的冲突。这种冲突最明显地表现在有限的人力、物力、财力投入分配上。新疆，尤其是南疆地区，地方经济实力弱，自我发展能力不足，主要依赖国家财政支持维持行政事业开支以及发展项目支出，在维稳装备及人员等投入的增多就意味着在基础设施建设、经济项目投入等方面的减少，反之亦然。其次是社会环境的影响。社会面的严格防控措施，使人、物的流动在方便快捷、自由宽松等方面大打折扣；公共场所中的警力设置、标语横幅等给公众增加社会紧张感意识，使外来投资者、旅游者产生心理压力；为避免暴恐分子攻击而控制公共场所的人员密集度，使一些原有的经济活动难以正常持续。如乌鲁木齐市“5·22”事件发生后，市内十多家早夜市被关闭（或“永久取缔”），对市场就业及市民生活带来较大影响。再次是对政府工作重点的影响。政府管理人员的主要精力用于维稳还是用于经济发展，明显影响该类工作进程。2014年起，新疆各级部门单位轮流抽调三分之一的干部（每年7.4万人）在基层进行三年的“访民情、

¹ 王乐泉在自治区党委工作会议上的讲话（1997年4月9日）

² 江泽民《正确认识新疆历史，坚决反对民族分裂》，《新疆工作文献选编》，中央文献出版社2010年，第487页

³ 胡锦涛《稳疆兴疆、富民固边》（2006年9月11日），中国共产党新闻网

⁴ 和田地委书记在地区干部大会上的讲话，2011年7月25日

⁵ 和田的领导指出：在和田这样的地方维护稳定工作是1，其它各项工作都是1后边的0，没有这个1，再多的0也都是0。



惠民生、聚民心”活动。三分之一的干部长期不在岗自然会影响单位的常态工作。

对于近两年稳定形势严峻化的原因，有一种“狗急跳墙论”的解释：境外国际反恐合作的加强缩小了“三股势力”的活动空间；境内跨越式发展使南疆的贫困程度得到很大改观，减少了“三股势力”依托的土壤，故他们急于活动，也是为了营造一种不安全感或制造恐慌气氛以阻碍实现跨越式发展¹。笔者以为，此种解释，可以衍生出两个结论：其一，“三股势力”对我们的发展感到恐慌，所以我们的发展方向是正确的，应该坚持。其二，“三股势力”已是穷途末路、垂垂危矣，稳定形势快到转折点。笔者以为，新疆的稳定形势受多种因素决定，目前正处在严峻时期，中央及自治区采取的各类维稳政策、措施，是希望尽快缓解或改善目前状况，高压严打可控制社会面暴恐案件的高发态势，并不能有效解决稳定问题。长治久安是长期努力的目标，而发展方式的转型是实现该目标的根本之举。以改善民生、争取民心为目标的发展，要注重当地民众的平等参与、公正分配、公平享有，要让民众在发展中得到机会、提高能力，获得尊严、尊重和信任。

三、新疆维稳方式分析

综合看几十年的新疆维稳工作，表现出这样几个特点：

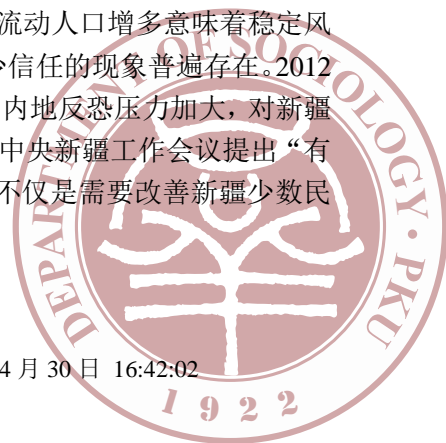
1. 关注各类影响稳定的人群，以流动人口为重点。

影响稳定的重点人员有两类，一为已接受或易接受“三股势力”影响的人员，二为易成为“三股势力”攻击对象的人员。2013年9月，笔者在叶城县某乡调查，该乡将影响社会稳定工作的人群被定为六类：重点人员（如危害国家安全受宽大处理人员、参与非法宗教活动人员、缠访闹访等）、80、90后人员（18至35岁的青少年）、流动人员、辍（失）学儿童、特殊人员（穿着及行为上受宗教极端思想影响者）、汉族农民。该乡认为，抓好稳定工作就要管好六类人，管人就是管好就业，保证人人有收入。该乡有汉族群众140户385人，非常住人口91户274人。乡里采取措施保证他们的安全，对土地承包合同期满后且不遵守乡里规定、不落实安全措施的人员给予清退。

流动人员一直是社会管理的重点。他们多属社会底层之人，为生活所迫，寻廉价居所、靠打工摆摊为生，流动性强，生活希冀不高却生存条件脆弱；多年轻，离开家乡，离开熟人社会，传统的人伦道德约束消解，行为自控力下降，易群聚，易滋事、易被煽动。他们在生活、就业、社保等方面的问题，很易成为矛盾纠纷的导火索。尤其是南疆农村出来的青少年，文化程度低、无业者多、收入水平低，易受宗教极端思想影响，是维稳工作的重点关注对象。笔者多年在南北疆调查，各地大都认为本地人没问题，由外地流入的或曾流出到外地的易出问题（包括参加非法宗教活动、接受宗教极端思想、建立暴恐组织等）。对于流动人口的管理，城镇以规范出租屋管理为主要方式，农村则强调对流动人口的登记制度。叶城县某乡规定：凡外来人员住农民家或会见农民，该农民要向村两委会汇报，十户长注意动向，警务室审查身份。若未履行登记、审批程序，该农民要受经济处罚和责任追究，在村民大会上做检查；若十户长、村民小组长、治保主任、民警属知情未报要负连带责任。另一方面，对于流入地的管理者来说，流动人口增多意味着稳定风险增大和维稳工作量加大，对流动人口的进入多防范少服务，多戒备少信任的现象普遍存在。2012年北京天安门“10.28”事件被认为是新疆暴恐事件升级和外溢的表现，内地反恐压力加大，对新疆流动人口的防范和管理更为严格，人口流出的难度明显加大。第二次中央新疆工作会议提出“有序扩大新疆少数民族群众到内地接受教育、就业、居住的规模”，这不仅是需要改善新疆少数民族人口的流出方式，也要改变对流动人口的管理方式。

2. 控制各类影响稳定的社会因素，以宗教事务活动管理为主。

¹ 《新疆恐怖暴力案特征分析：家族式冷兵器作案》www.ts.cn 天山网 2013年04月30日 16:42:02



新疆与内地一样，正处在社会矛盾的多发期，影响社会稳定的因素很多，如土地征收、房屋拆迁、土地纠纷、水资源分配、医疗纠纷、官员贪腐等等。但在涉及社会稳定的社会管理中，宗教事务管理一直是最重要的内容之一。新疆非法宗教活动及宗教极端思想渗透对新疆社会稳定产生巨大的影响，至今仍有很多人将此归结为上世纪 80 年代对宗教事务放任和管理放弃，如曾任过叶城县政协副主席的阿不力克木·买合苏木曾大办经文学校，阿及其 800 学经弟子被认为是导致 90 年代新疆稳定局势严峻的一个重要原因。在少数民族聚居、宗教氛围浓厚的区域，宗教事务管理与维护社会稳定更是直接相关。和田地区，宗教问题被认为是稳定的晴雨表，“管住了宗教就等于做好了稳定工作的一半”，和田地委提出的宗教事务管理工作思路：“社会稳定的重点是宗教管理，核心是管好宗教人士，关键是各级领导干部的重视程度和工作力度”。“不敢管、不愿管、不会管”，被认为是当前干部在宗教管理中存在的主要问题。各级政府部门在宗教事务管理上投入大量精力。在乌鲁木齐市二道桥管委会，主管领导介绍至少有三分之一的时间和精力是在宗教事务管理上。但目前的管理行为，一方面是更深入到宗教事务内部，并扩展到民俗行为，另一方面管不住、堵不住的现象普遍存在，并因此在管理过程中因管理方式、内容、手段等出问题又成为影响稳定的一个因素。

3. 维稳手段上技防、物防、人防并用，以人防为主。

物防和技防手段是近几年强调并有条件广泛实施。2012 年，新疆推广社区“单位化管理、网络化覆盖、社会化服务”管理，至年底，全疆 967 个重点复杂社区已基本实现单位化管理和网格化覆盖，全疆 1716 个推行“三化”社区中，84% 的社区配备了技防和物防设施，50% 的社区实行全封闭或半封闭管理。各类监示装置、安检设施越来越多进入公众生活领域。

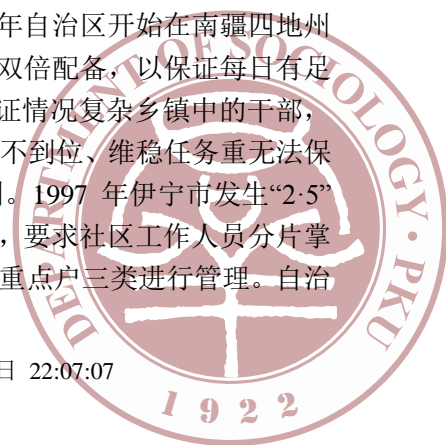
在维稳工作中，不论群防或专防，大量的人力投入是最通常的做法。公安、武警、兵团民兵等是主要的维稳队伍。近几年自治区在加强基层维稳力量方面做了大量工作。2012 年，新疆新招 8000 多名公安民警充实农村(社区)警务室，按每村“一民警三协警六民兵”的标准，配备基层警务人员。除专门的维稳力量外，在城镇以社区民警为主导，社区警务室和物业保安为依托，治安联防巡防队为辅助，整合包括驻地单位职工、复转军人、楼院长、居民小组长、社区志愿者、物业保安、低保户、商铺经营者、社区居委会工作人员等各种治安防控力量。2014 年 5 月，全疆日均各种巡控力量达 10 余万人¹。笔者在和田某村，见村民在村委会院内值班，多为上了年纪的男女村民（白天 5 男 5 女，夜间 10 位男性），坐着聊天，有孩子在旁玩耍，气氛闲适温情。据称该村无经费组建民兵队伍，全村居民家庭轮流值班，若因故不值班者，一天支出 10 元补偿费。全民参与维稳，也是新疆维稳工作的一大特点。

4. 自上而下加强基层组织建设，重点落实基层的管理和安保能力。

乡村、社区基层组织直接面对民众，是贯彻执行各级政府决定的最基层的社会组织，也是进行社会管理、解决社会问题的最基础的社会机构。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，表明基层建设在维稳工作中的重要意义。基层组织建设，包括组织建设、干部建设、机制建设、阵地建设等，其中干部建设最为关键。

在加强基层管理方面，有两个工作机制最受关注。一个是 1999 年自治区开始在南疆四地州 374 个重点边远乡镇实行“4211”工作机制，对这些乡镇的干部实行双倍配备，以保证每日有足够数量的干部在岗工作，并轮流休息、培训（挂职）。该机制是为保证情况复杂乡镇中的干部，有足够的工作时间投入并能正常的休息和学习。该机制后因干部职数不到位、维稳任务重无法保证干部轮休等原因未能运行。另一个是“四知四清四掌握”工作机制。1997 年伊宁市发生“2·5”打砸抢骚乱事件后，伊宁市总结基层管理过粗过泛、信息缺失的教训，要求社区工作人员分片掌握各自辖区内所有住户的基本情况，将居民分成放心户、普通户和重点户三类进行管理。自治

¹ 《新疆全面加强社会治安防控体系建设》，www.ts.cn 天山网 2014 年 05 月 27 日 22:07:07



区认为该机制最大程度地发挥基层政权的作用，2008年开始在全疆社区中实行。2009年乌鲁木齐“7·5”事件发生后，对城镇社区流动人口状况不清、危及社会安全的相关信息不明等问题进一步暴露，“四清四知四掌握”工作机制更受重视并要求严格落实。该机制明确规定社区干部动态掌握居民信息，但由于社区工作人员大多非本社区居民，居民信息掌握常沦为死记硬背的应付，出现考核机制形式化、仪式化，社会服务的时间、空间和内容被压缩等问题。目前，社区对居民信息进行数字化管理的方式正在推行中。

基层的干部建设，一是要有适当数量的干部，二是要有靠得住（包括工作能力和政治素质）的干部，三是要能留得住干部。由于新疆基层维稳工作愈加繁重，基层干部职数不断增加，2012年，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。村落、社区基层组织属自治组织，但基层责任重大，管理人员公职化的现象在增多。2012年，全疆在村任职的机关事业单位干部1280人，1.01万名国家干部在社区任职，社区党组织书记都由国家干部担任。基层干部中高学历人员比例增大。2012年有4000名大学生到村任职，平均一村一人；1万名大学生到社区工作，平均每个社区6人¹。

虽然加强基层组织建设工作做了多年，但对基层政权懒散甚至瘫痪，不能传达党的声音、不能履行管理职责、部分基层干部信仰宗教等的批评，也一直存在。南疆流行一种说法：村干部都知道说不知道，乡干部都不知道说知道，县干部都想知道却都不知道，反映了基层管理人员不能尽职尽责、上级部门情况不明的状况。由上级机关下派干部整顿基层组织，提高基层工作能力，是惯用的加强基层政权的方式。1997年，新疆稳定局势严峻，开始对社会治安状况不好的地区进行集中整治，此后每年从自治区、地（州、市）、县三级派出万人以上的工作队深入到乡镇村组开展“三同”（同吃同住同劳动）活动，对广大基层群众进行面对面教育²。2012年，全疆集中开展干部赴基层、转变作风、服务群众活动，各级抽调干部4.28万名驻村（社区）。2013年，自治区选派50名正厅级领导干部，进驻50个基础薄弱和敌社情复杂的乡镇开展反恐维稳工作；另有20名厅级领导带队的工作队，到20个维稳重点乡镇开展一年的服务群众、集中整治工作；16万名各级干部进村入户宣传教育群众³。2014年开始，全疆各级机关抽调20万名干部，分批驻村开展为期三年的“访民情、惠民生、聚民心”活动，其工作重要内容之一是强化基层基础、维护社会稳定。上级机关部门派工作队下基层的活动规模越来越大，有三个意义：一是联系群众，反应民情，缩短上通下达的渠道；二是锻炼机关干部队伍，促其了解基层，服务基层；三是帮助基层工作，示范教育基层干部，某种程度也反应了对基层干部不放心、对基层工作不信任。

5. 打击暴恐犯罪与意识形态领域教育并重，教育群众和依靠群众并行。

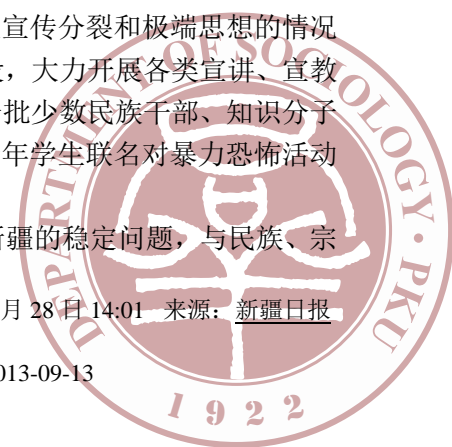
在暴力恐怖活动不断危害社会安全的同时，意识形态领域的分裂反分裂斗争也在持续激化。意识形态领域的反分裂斗争，包括建设城乡文化阵地，加强对普通群众的正面舆论宣传；在教育、宣传、文化领域，加强国家认同教育、民族团结教育，重点是对干部、知识分子、宗教人士等社会精英人士的教育和引导。教育领域抵御分裂及宗教极端思想的渗透的斗争尤为激烈。80年代后半期，曾发生多起以少数民族大学生为主的非法集会游行闹事事件；1999年，和田地区曾发生数千少数民族小学生撕毁课本内毛主席画像事件；个别教师对学生宣传分裂和极端思想的情况也时有发生。近几年，新疆提出现代文化为引领，加强基层文化建设，大力开展各类宣讲、宣教活动，即是要在意识形态领域站稳反分裂、反极端的阵地。近期，一批少数民族干部、知识分子撰文公开对民族分裂、宗教极端思想及行为揭露与抨击，少数民族青年学生联名对暴力恐怖活动宣战，是意识形态领域反分裂行动的公开演练。

意识形态领域的反分裂斗争，某种程度也是教育群众的过程。新疆的稳定问题，与民族、宗

¹ 《新疆党委组织部负责人就新疆加强基层组织建设工作答记者问》2012年06月28日14:01 来源：新疆日报

² 张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，第36页

³ 《自治区党的群众路线教育实践活动简报》（第33期）昆仑网—新疆党建网2013-09-13



教因素密切联系，群众工作成为维稳工作的基础和基本。在管理者的观念中，群众易被蒙蔽，是被教育的对象。“我们的工作基础和优势在于宣传群众、教育群众，让群众弄清一系列重大问题的事实真相，不至于轻易被坏人所煽动和迷惑，从而积极配合我们开展工作”。¹极少数的“三股势力”并不可怕，有大量群众追随、跟从才可怕。新疆稳定工作的复杂性之一，即是群众在反分裂、去极端化斗争中的立场、态度和行为。2001年，胡锦涛同志视察新疆工作，指出加强以维护民族团结和祖国统一为主要内容的思想教育，是维护新疆稳定的治本之策。2013年习近平总书记明确指出“新疆最大的群众工作就是民族团结和宗教和谐”。做好群众工作，目的是争取民心，仅是宣传教育是不够的，要“把解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为核心任务，使各族群众普遍受益、得到实惠”（张春贤，2011年），在就业、收入、资源分配等方面更关注群众，尤其是弱势群众的利益，才能切实增强群众对国家的认同、对政府的认可、对干部的信赖。

近期，面对新疆严峻的稳定形势，中央启动了以新疆为主战场的为期一年的严厉打击暴力恐怖活动的专项行动，召开第二次新疆中央工作会议，将社会稳定和长治久安做为新疆工作的总目标，相信新疆的社会稳定形势将出现转机。同时，解决新疆问题要立足于长远，在维稳工作中也要有长远谋略。

本期《通讯》收录了几篇网络上流传的《纽约时报》中文版的文章。文章作者都来自国内，他们描述的对象都是新疆和新疆人。阅读这些文章时，我们就像是坐在这些人的对面，倾听他们在述说自己的故事。在他们的讲述中没有什么高深的学术理论，但是可以帮助我们理解这些新疆人的内心世界，而这可能恰恰是从事新疆民族问题的研究者最需要的。——编者

【网络文章】

我的维吾尔“民族主义”是怎样形成的

张哲为纽约时报中文网撰稿

<http://newsletter.nytcn.net/article/a6249a944b11beb0a3b9cb734c587ca1/>

艾尔肯是我在纽约认识的维吾尔小伙子。他今年27岁，来自新疆，长得高鼻深目，典型的突厥人俊朗面孔。两年前，他留学来到美国。今年以来，从昆明火车站暴恐事件起，维吾尔人和新疆话题屡屡登上新闻，我们也会时不时交换一些看法。

生活中的艾尔肯温和而腼腆，但讨论历史、政治、维吾尔社会等话题时，他又会变得自信而滔滔不绝。虽然在我看来，他的成长经历中，超越民族的普世性远远多过维吾尔民族的特殊性，但他却很注意强调自己的民族身份，时常把“我们这个民族”挂在嘴边，伴以自豪的神情。并且他不喜欢“维族”这个汉语的简称，坚持要我用“维吾尔”的全称，因为这个简称已经“多少带有一点歧视的味道”。我有时会笑他太“民族主义”，于是有一次他半开玩笑地说，“给你讲讲我的经历吧，告诉你我的‘民族主义’是怎么形成的。”

经过前后八次采访，艾尔肯向我详细讲述了他的成长经历。也许因为身在海外，他在讲述中相当坦诚，几乎毫不回避地涉及了与新疆有关的各种敏感议题：大到双语教育、七五事件、宗教信仰的养成、汉维民族之间的隔阂，小到穆斯林喝酒、“新疆小偷”、被人误会的体味问题，甚

¹ 2006.5.14 王乐泉在全区公安局长会议上的讲话

