

- [34] 戴维·伊斯顿，《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，北京：华夏出版社 1999：354。
- [35] 哈罗德·伊罗生，《群氓之族：群体认同与政治变迁》，邓伯宸译，桂林：广西师范大学出版社，2008：3。
- [36] 周平，“国家视阈里的中国边疆观念”，《政治学研究》2012（2）。
- [37] 方文，“群体符号边界如何形成？以北京基督新教群体为例”，《社会学研究》2005（1）。
- [38] 王明珂，《华夏边缘：历史记忆与族群认同》，杭州：浙江人民出版社，2013：4。
- [39] 赵汀阳，“认同与文化自身认同”，《哲学研究》2003（7）。
- [40] 陈沛照、向琼，“互动中的认同：一个多民族社区的民族关系研究”，《贵州民族研究》2015（2）。
- [41] 祖力亚提·司马义，“先秦时期‘大一统’思想的形成与发展”，《社会科学战线》2020（6）。
- [42] 吴飞驰，“关于共生理念的思考”，《哲学动态》2000（6）。

## 【论 文】

# 新疆地区各族妇女儿童权利的保护：成就、经验与展望<sup>1</sup>

祖力亚提·司马义，张雅茜<sup>2</sup>

**摘要：**人权是历史与发展的统一。新中国成立 70 年来，建国、改革开放、进入新时代都为人权事业的发展提供了不同助力。新疆作为中国不可分割的一部分，维护和促进新疆各族妇女儿童权利是中国人权事业发展的重要部分。本文通过回顾梳理新疆各族妇女儿童权利保护的制度框架和发展战略，围绕保护新疆各族妇女、儿童的生存权与促进新疆各族妇女、儿童的发展权这一中心任务，指出了全面维护和促进新疆各族妇女儿童权利的思路。

**关键词：**人权；权利保护；新疆；妇女；儿童；少数民族

## 一、引言

人权是历史的、发展的，它在一定的社会历史条件下产生，又随着社会历史条件的变化而不断发展。“国家是文明社会的概括”。<sup>3</sup>新中国的成立，使中华民族得到彻底解放、国家实现真正独立，为全国各族人民的基本权利得到有效保障奠定了基本条件。改革开放的实行，使中国走上了中国特色社会主义道路，解放和发展了社会生产力，为全国各族人民的生存权、发展权和各项基本权利不断得到更好保障创造了重要条件。当前，中国特色社会主义进入新时代，在人民对美好生活的向往这一奋斗目标下，为全面推进中国人权事业的充分发展提供了根本遵循。

新疆是中国领土不可分割的一部分，伴随着多年来各民族人口的频繁迁徙和不同文化的传播交流，新疆形成了多民族成份聚居、多民族文化交汇、多宗教信仰并存的区域性特征。虽然新疆

<sup>1</sup> 本文刊载于《民族研究》2020 年第 1 期。

<sup>2</sup> 祖力亚提·司马义，新疆大学马克思主义学院教授；张雅茜，新疆大学马克思主义学院博士生。

<sup>3</sup> 弗·恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社 2012 年版，第 193 页。



多样化的区域性特征构成了百花齐放之景,但是却被分裂分子和宗教极端分子所利用,借机对“泛突厥主义”“泛伊斯兰主义”进行大肆宣传,伺机在新疆地区实施多起暴力恐怖活动,对新疆各族人民的基本权利已经造成粗暴侵犯。致使很长一段时间,中国新疆地区深受民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力(以下简称“三股势力”)的叠加影响,恐怖袭击事件曾频繁发生,对新疆各族人民群众的生命、财产、安全造成极大危害,严重践踏了人类尊严。<sup>1</sup>宗教极端主义一度打着伊斯兰教旗号,却在完全违背宗教教义的情况下,否定和排斥一切世俗文化,宣传不能看电视、听广播、读报刊,强迫人们葬礼不哭、婚礼不笑,禁止人们唱歌跳舞,强制妇女穿戴蒙面罩袍等等。<sup>2</sup>这是对新疆各族人民多年来共同经营的多样化的区域性特征的无视和破坏,更是对新疆各族人民权利的侵袭和进犯。毋庸置疑,在党和国家的正确带领下,经过新疆各族人民长期的共同奋斗,新疆在反恐和去极端化的斗争中取得了阶段性的胜利,保障了新疆各族人民的生命权不受侵犯。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,十分关心新疆各族人民的人权保障。2019年,国务院发布的《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》《新疆的若干历史问题》和《新疆的职业技能培训工作》三本白皮书,在厘清新疆历史事实的基础上,概括了在“三股势力”的叠加影响下如何保障和促进新疆各族人民的生命权、发展权的举措,将新疆各族人民对人权事业发展的决心和信心推向了高潮。

“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”,<sup>3</sup>促进人的自由全面发展既是对中国共产党奋斗目标的追求,更是对人权最高价值目标的追求。新时代,人民幸福生活是最大的人权,生存权、发展权是首要的基本人权。在面对“三股势力”的叠加影响及其带来的一系列负面冲击时,妇女和儿童群体往往首当其冲,受影响最大。宗教极端主义无孔不入,利用少数民族群众质朴热情、妇女善良单纯、儿童天真无邪的特点,散播宗教极端主义,教唆、胁迫、引诱许多人参与恐怖活动、极端主义活动。在这样的社会背景下,维护和促进新疆各族妇女儿童权利的保护和发展具有重要的现实性意义。因此,本文主要探讨在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,保证新疆各族妇女和儿童首要的基本人权——生存权和发展权的同时,如何协调增进对新疆各族妇女儿童各项权利的保护,努力促进新疆各族妇女和儿童的全面、充分发展。人权是历史和发展的统一、是个人人权和集体人权的统一,这就要求在保障新疆各族妇女儿童权利时,不仅需要总结新疆人权事业发展的成就和经验,而且更要将其视为一项系统工程,从不同角度、多个层面动态地开展维护和促进权利保护的行动。从整体上落实新疆各族妇女儿童权利的保障标准,提高新疆各族妇女和儿童的获得感、幸福感、安全感。如:新疆各族妇女们能同男子一样平等的享有更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务;新疆各族儿童能获得更健康的成长、更优质的教育、更快乐的生活。按照这一思路,本文通过构建研究妇女儿童权利保护的理念架构,从概念上指导新疆各族妇女儿童权利保护的落实和推进;同时,以新疆的实践经验为主要论据,分别阐述中央领导及其决策机制、民族区域自治制度和《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国妇女权益保障法》及自治区相关条例、《中华人民共和国未成年人保护法》及自治区相关条例,介绍新疆各级各类部门在维护和促进新疆各族妇女儿童权利的保护和发展过程中的角色和作用,从中概括成就经验并不断总结改进,从而有力完善新疆各族妇女儿童权利的保护和发展。

<sup>1</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著:《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,人民出版社2019年版,第1页。

<sup>2</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著:《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保护》,人民出版社2019年版,第11页。

<sup>3</sup> 卡·马克思、弗·恩格斯:《共产党宣言》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编:《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年版,第422页。



## 二、构建新疆各族妇女儿童权利保护的概念

人权是随着社会条件的变化而发展的，这就决定了各国、各地区维护和促进人权实现的方式方法各不相同。只有将人权的普遍性原则同国家或地区的具体实际相结合，才能更好地推动人权事业的进步和发展。按照卡尔·马克思说的“人是类存在物”<sup>1</sup>，那么不同的群体在面对相同或相似的社会问题时所做出地能动反应往往存在差异，故而针对不同群体做出的具体权益保障也不能一以贯之。社会学家涂尔干也曾指出人类不能只以个体的方式存在，更不会是完全同质的整体，因此人的具体状况必须要放到社会群体的范畴中加以了解。<sup>2</sup> 因此，对新疆各族妇女儿童权利的保障不仅要结合新疆的区域特点，更要结合不同群体的特殊属性。社会中的人依据不同的划分标准会形成不同属性的社会群体。不同的社会群体往往由于所享受的社会资源与自身能力的不同而具有相对的强弱之分。例如，在生理属性的划分标准下，与青壮年相对的少年儿童、与男子相对的妇女。因此，下面将从不同的视角出发，构建对新疆各族妇女儿童权利保护的具体概念。

### 1. 从性别视角观察妇女权益

“人的本质不是单个人所固有的抽象物，它是一切社会关系的总和”。<sup>3</sup> 性别关系是人类最基本的社会关系，性别关系划分为生理性别关系和社会性别关系，前者（Sex）指与生俱来的雌雄生物属性，后者（Gender）指在社会环境中形成的对其性别的认定。人类行为的平衡是在社会关系的网络中实现的，如同竹竿和橡皮带所组成的框架结构，无论何时只要其中一棵竹竿或一根有弹性的橡皮带发生变化，都可以使整个框架瓦解。<sup>4</sup> 男女两性社会关系的平等也类似于这种框架结构。人类首先依生理属性划分为男女两性，假设把社会中每个男女比作若干棵竹竿，把社会中连接社会关系的权利、资源、机会、话语、地位等视作橡皮带，一旦男女两性在社会中的权利、资源、机会、话语和地位不平等，会致使“人类行为结构”框架无法保持平衡，即使这个结构框架能够得到暂时性的维持，但男女两性社会关系的长期不平等状态定会导致“人类行为结构”框架的崩塌。换句话说，男女两性社会关系的不平等，在现实的政治、经济、教育、文化和家庭生活中会产生前后相连的影响。从性别视角出发考察社会中男女两性的社会关系，既能反映现实社会对社会主义核心价值观中平等和公正理念的践行程度，亦能在社会中建立全方位的以男女两性平等为基础的妇女全面发展的意识形态。

改革开放以后，新疆男女人口比例始终保持较为均衡的趋势，1978年起，新疆男性人口占年末总人口的比重从未超过52%，同样新疆女性人口占年末总人口的比例也从未低于48%。<sup>5</sup> 基于男女性别人口结构差异不大的事实，男女两性应享有的社会资源是基本平衡的。妇女的社会地位是反映男女两性社会关系是否平等的因素之一。在新疆，女大学生就业难，在既定时效期内，女大学生找工作的难度相对较高、满意率相对较低；一项对5所高校大学生择业的调查表明，用人单位在选聘毕业生时，在同等条件下，男生优先。<sup>6</sup> 2017年，新疆维吾尔自治区时任妇联党组书记、副主席侯汉敏指出，“新疆贫困妇女文盲或半文盲率较高、生产技能偏低、就业观念落后”<sup>7</sup>，这从侧面反映了新疆部分妇女在接受教育、技能培训时并没有和男子一样平等的享受到同样

<sup>1</sup> 卡·马克思：《1844年经济学哲学手稿》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社2012年版，第55页。

<sup>2</sup> [法]爱弥尔·涂尔干著、渠东等译：《职业伦理与公民道德》，上海人民出版社2001年版，第115页。

<sup>3</sup> 卡·马克思：《关于费尔巴哈的提纲》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社2012年版，第135页。

<sup>4</sup> 林耀华著、庄孔韶等译：《金翼：一个中国家族的史记》，生活·读书·新知三联书店2015年版，第208页。

<sup>5</sup> 新疆维吾尔自治区统计局编：《新疆统计年鉴2017》，中国统计出版社2017年版，第81页。

<sup>6</sup> 郭婧萱：《新疆妇女就业创业情况调查与思考》，《法制与社会》2016年第4期。

<sup>7</sup> 佚名：《“七项行动”确保新疆妇女脱贫措施精准落地——专访新疆维吾尔自治区妇联党组书记、副主席侯汉敏》，《中国妇运》2017年第7期。



的权利，教育的缺乏进而导致新疆贫困妇女就业观念的落后，同时也突显了由于男女社会性别关系的不平等，产生了教育和经济前后相连的影响。因此，从性别视角出发，构建男女两性社会关系的平等观念，对于维护和促进新疆各族妇女权益具有重要意义。

## 2. 从优先原则研究儿童权益

在维护妇女权益时，从性别视角出发，以落实平等观念为结果，最终实现人人平等。但是，在维护儿童权益时，有了一个从平等观念向优先原则的转变，这一转变意味着首先需要对维权对象的再认识。根据1989年11月20日，联合国大会通过的《儿童权利公约》，儿童系指18岁以下的任何人。据《儿童权利宣言》所示，“儿童因身心尚未成熟，在其出生以前和以后均需要特殊的保护和照料，包括适当的法律上的保护”。儿童身心尚未成熟，从狭义上理解是指身体机能和心理素质还没有达到类似于成年人的完备程度；从广义上理解则是指儿童身体还处于成长发育阶段，心理意识形态还处于培育树立阶段，以及对社会的适应能力和生活经验还没有达到同成年人相近似的程度。“一个人要成长并维持生活，就必须消费一定量的生活必需品”。<sup>1</sup> 不同于具有完全民事行为能力的人可以通过付出体力劳动力或脑力劳动力来获取相应地有偿报酬，儿童由于能力和经验的不足，无法和成年人一样通过付出同等劳动力获得报酬并支付其成长或生活中所必需的若干生活必需品。因此，从儿童不同于成年人所具有的能力和经验的属性来看，只有从儿童优先原则出发来保障儿童权益，才能更好地尊重儿童的人格尊严，更好地促使儿童身心的健康发展。其次，依据《儿童权利公约》——“儿童有权享受特别照料和帮助”。所谓对儿童的特别照料和帮助，就是落实儿童的权利保护，促进儿童德智体美劳的全面发展，实现儿童的最大利益。儿童利益最大化，除了在国际人权宣言、人权两公约、儿童公约等国际性条约中，在很多国家的立法中都有所体现，美国大概在一百多年前的1889年的判例中就确立了“儿童最大利益”的概念。<sup>2</sup> 在现代社会物竞天择、能者发展的背景环境下，儿童需要得到特别照料和帮助，需要优先保障儿童权益的落实。

根据新疆维吾尔自治区人民政府办公厅2016年下发的59号文件，从总体上看，新疆全区儿童事业发展还不平衡，特别是集中连片特殊困难的南疆四地州和南疆四地州以外的6个国家级贫困县、3个自治区级贫困县儿童，在健康和教育方面的发展水平明显低于新疆全区的平均水平。因此采取进一步措施，促进贫困地区儿童发展是切断贫困代际传递的根本途径；是全面建成小康社会、实现新疆社会稳定和长治久安总目标的客观要求；是政府提供基本公共服务的重要内容。综上，新疆各族儿童是未来新疆经济社会发展的充分条件，新疆各族儿童权利保护的状况更是中国人权事业发展状况的重要部分。因此，只有从优先原则出发构建新疆各族儿童权益保护的理念，才能真正实现新疆各族儿童权利的全面保护。

## 3. 少数民族妇女儿童权益：多维视角的拓展

从古至今，中国一直保持着统一的多民族国家的基本国情，拥有着众多的少数民族。习近平总书记强调，“把各族人民对美好生活的向往作为奋斗目标，确保少数民族和民族地区同全国一道实现全面小康和现代化”“把维护国家统一和民族团结作为各民族最高利益”。<sup>3</sup> 因此，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对少数民族的各项权利保护工作作出了一系列重大决策部署，保证我国各民族平等地享有宪法和法律规定的全部权利。

<sup>1</sup> 卡·马克思：《工资、价格和利润》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社2012年版，第47页。

<sup>2</sup> 王雪梅：《儿童权利保护的基本原则评析》，《中国妇运》2007年第6期。

<sup>3</sup> 习近平：《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2019年9月28日。



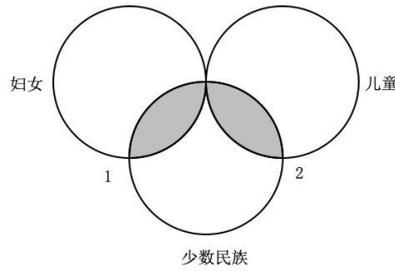


图 1:少数民族群体与妇女和儿童群体的交集图

如下图 1 所示，少数民族与妇女和儿童存在交集，交集是一个数学概念，在这里表示有一部分人群既属于少数民族群体又属于妇女群体，即形成图中阴影部分 1 的少数民族妇女群体；有一部分人群既属于少数民族群体又属于儿童群体，即形成图中阴影部分 2 的少数民族儿童群体。对少数民族妇女和少数民族儿童权利的保护，既要从落实男女两性社会关系的平等实现对少数民族妇女各项权利的保护，从优先原则出发实现对少数民族儿童各项权利的全面充分发展；又要从民族团结这一最高利益出发，确保各民族妇女儿童的各项权利共同得到维护和促进。

### 三、维护和促进新疆各族妇女儿童权利的制度框架与发展战略

习近平指出：“用制度体系保证人民当家作主”。<sup>1</sup> 也就是说，人民各项权利的落实，离不开制度体系的保障。治理体系和治理能力是制度和制度执行能力的体现。由于“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系”，<sup>2</sup> “法治体系又是国家治理体系的重要依托”，<sup>3</sup> 故而制度的执行离不开党的领导、离不开制度的法治化，其贯彻实施需要党的领导和制度的法治化作保证。因此，保护新疆各族妇女儿童的的各项权利，需要党的领导，需要法律法规的安排，需要相关机构组织的贯彻落实。

#### 1. 中央领导与决策机制始终关注新疆各族妇女儿童的权益保护

在历届中央领导对新疆各族人民的高度重视下，新疆各族人民的权利不断得到落实，促使新疆的人权事业得到很大程度发展。2017 年党的十九大召开以后，中国特色社会主义进入新时代，新的时代背景推动中国人权事业开始步入全面充分发展的阶段。事实上，除了党的十九大报告中对为中国人民谋幸福这一初心和使命的强调，习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会、新疆实地考察、2019 年全国民族团结进步表彰大会等系列讲话中，都有针对改善各族群众民生、增进各族群众团结等相关话题的阐述，都有针对民族地区人民的发展问题从而提出的指导原则和工作任务。如：2019 年 9 月 27 日，习近平总书记在全国民族团结进步表彰大会上发表讲话时，指出“党把民族平等作为立国的根本原则之一，确立了民族区域自治制度”<sup>4</sup>，明确党和国家始终坚持对全国各族人民平等的政治权利的保障。

在国际形势激烈变动和新疆反恐、去极端化斗争的关键时期，党中央多次召开专题会议，部署各级各部门共同推动新疆地区发展的相关工作。在第二次中央新疆工作座谈会上，以习近平同志为核心的党中央特别强调，“做好新疆工作，关键是要发挥党总揽全局、协调各方的领导核心

<sup>1</sup> 习近平：《在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 126 页。

<sup>2</sup> 习近平：《切实把思想统一到党的十八届四中全会精神上来》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 86 页。

<sup>3</sup> 张文显：《治国理政的法治思维和法治理念》，《中国社会科学》2017 年第 4 期。

<sup>4</sup> 习近平：《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2019 年 9 月 28 日。



作用，全面加强和改进党的建设，为新疆社会稳定和长治久安提供坚强政治保证”“要建设一支政治上强、能力上强、作风上强的高素质干部队伍”“要把抓基层、打基础作为稳疆安疆的长远之计和固本之举，努力把基层党组织建设成为服务群众、维护稳定、反对分裂的坚强战斗堡垒，让党的旗帜在每一个基层阵地上都高高飘扬起来”“新疆要充分发挥主体作用，紧密联系实际抓好学习宣传，抓紧制定具体落实方案，严格执行政策、讲究工作方法，切实改进工作作风，聚精会神推进社会稳定和长治久安”“中央各部门要讲政治顾大局，分解任务，加强协调，把好事办实，把实事办好，为推进新疆社会稳定和长治久安发挥支撑作用”。<sup>1</sup> 一项项工作部署无不凸显党对新疆工作的高度重视，无不彰显党对推动新疆工作的系统化和层级化。党的领导的强化，必将为新疆在“三股势力”的影响下落实新疆各族妇女儿童权利的保护工作提供了重要的组织保障。

历届中央领导均深入新疆地区进行过实地考察研究，以此确保制度制定的合理性和制度贯彻落实的具体程度。实事求是，是马克思主义的根本观点，也是中国共产党的基本工作方法。实事求是，就要重视调查研究。“调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权”。<sup>2</sup> 实现新疆各族妇女儿童权利的全面、充分发展，就要了解新疆各族妇女和儿童的实际发展情况。党的十八大以后，习近平总书记来新疆考察时，特地前往新疆疏附县托克扎克镇中心小学，了解新疆儿童的学习情况。临行前，总书记不忘勉励当地老师把学校倡导的“一切为了学生，为了一切学生，为了学生的一切”的理念实践好<sup>3</sup>，尽显总书记对新疆儿童健康成长的关心和重视。总书记在新疆考察期间的各项指示，为坚持和完善新疆各族妇女儿童权利，为促进新疆妇女和儿童全面充分发展目标进一步指明前进方向。

总之，党中央就新疆工作作出的一系列重大决策部署，在推动新疆各族人民团结进步的工作中，对维护新疆各族妇女和儿童的生存权，促进新疆各族妇女和儿童的发展权发挥了重要作用。

## 2. 民族区域自治制度从整体上保护新疆各民族妇女儿童的首要权利

民族区域自治制度是符合我国基本国情的一项基本政策，也是我国的一项重要政治制度。民族区域自治制度的确立，使得“各族人民在历史上第一次真正获得了平等的政治权利、共同当家做了主人，终结了旧中国民族压迫、纷争的痛苦历史，开辟了发展各民族平等团结互助和谐关系的新纪元。”<sup>4</sup>可以说，我国民族区域自治制度的贯彻执行，对维护新疆各族人民的生存权、促进新疆各族人民的发展权、落实新疆各族人民的平等权、实现新疆各族人民的大团结起了巨大作用。

新中国成立以前，由于受当时的社会形态和当时的统治阶级思想等因素影响，各族人民的根本利益得不到保障，各族人民的权利得不到保护，维护和促进各族人民生存权和发展权在当时只能是各族人民期盼、向往却又不敢相信的遥不可及的梦想。中华人民共和国的成立，在中国共产党的带领下，在马克思列宁主义的理论指导下，在马克思主义与中国具体实际相结合下制定出民族区域自治制度。正如习近平总书记强调的那样，我们党采取民族区域自治这个新办法，既保证了国家团结统一，又实现了各民族当家作主。<sup>5</sup> 在我国对民族区域自治制度的不断坚持和完善下，发挥了各族人民当家作主的积极性，发展了平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固了国家的统一和民族的团结，这是亘古未有的历史巨变。在中国特色社会主义制度体系下，民族区域自治制度充分尊重和保障新疆各族人民的权利，使新疆各民族在相互交往交流交融中形成文化上兼收并蓄、经济上相互依存、情感上相互亲近，共同构建中华民族大家庭的美好家园，共同创造中

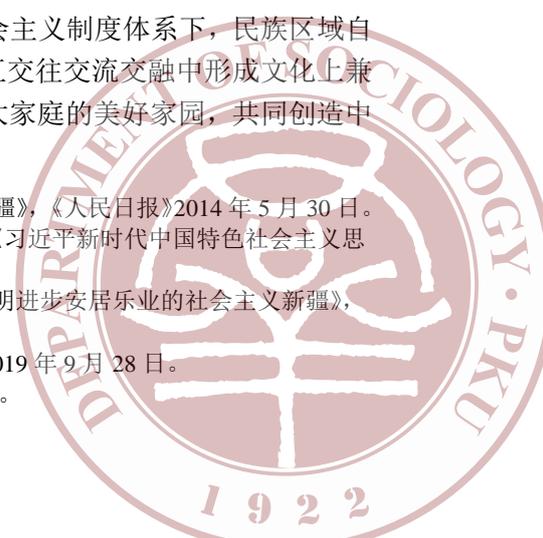
<sup>1</sup> 习近平：《坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆》，《人民日报》2014年5月30日。

<sup>2</sup> 习近平：《习近平在党的十九届一中全会上的讲话》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2019年版，第249页。

<sup>3</sup> 习近平：《紧紧依靠各族干部群众共同团结奋斗 建设团结和谐繁荣富裕文明进步安居乐业的社会主义新疆》，《人民日报》2014年5月1日。

<sup>4</sup> 习近平：《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2019年9月28日。

<sup>5</sup> 张来明：《坚持和完善民族区域自治制度》，《光明日报》2019年12月5日。



华民族大家庭的美好未来。在这个新的历史条件下，民族区域自治制度的不断坚持和完善为全面维护好新疆各族群众的生存权、充分促进新疆各族群众的生存权提供了前所未有的信心和道路。

“落实民族区域自治制度，关键是帮助自治地方发展经济、改善民生”。<sup>1</sup> 也就是说，坚持和完善民族区域自治制度，在制度的保障下，在新疆地区实现经济促发展、发展保民生，从而维护和促进新疆各族妇女儿童的生存权和发展权。“中华民族是一个大家庭，一家人都要过上好日子。没有民族地区的全面小康和现代化，就没有全国的全面小康和现代化”，<sup>2</sup> 党和国家对民族地区发展的高度重视不言而喻。新疆是民族地区，新疆地区的经济发展，新疆各族群众生活水平和生活质量的提高，事关新疆各族群众的切身利益，这离不开民族区域自治制度的根本保障。根据国家统计局的相关统计数据，2018年新疆地区城乡居民人均可支配收入为21500.24元，与2013年新疆地区城乡居民人均可支配收入的13669.62元相比，年均增长9.48%。2020年，是各族人民努力实现第一个一百年奋斗目标——全面建成小康社会的关键时刻，是中国发展史的一个令人激动兴奋的重大时刻。在民族区域自治制度对新疆各族人民群众的保障下，新疆各族群众将和全国各族群众一起携手走进全面建成的小康社会，这为保障新疆各族妇女儿童的首要人权提供了坚固力量。

### 3. 特定法律法规共同、全面、具体地保护新疆少数民族妇女儿童的重要权益

促进男女两性社会关系的平等和儿童的全面发展，是对妇女儿童权利内容的切实保障，是实现中国人权事业全面充分发展的必要条件。为确保我国所有妇女儿童能享有具体的权益保护、为确保我国所有妇女儿童的人身、财产和其他合法权益不受侵犯，国家分别在1992年4月3日和1991年9月4日通过《中华人民共和国妇女权益保障法》与《中华人民共和国未成年人保护法》，将妇女儿童权益保护纳入法律体系之中。其实，早在1954年新中国的第一部宪法中，就涵盖了对妇女儿童权益保护的相关内容，如：宪法第八十六条规定“妇女有同男子平等的选举权和被选举权”，以保证妇女在政治权利方面实现男女两性社会关系的平等；宪法第九十四条规定“国家特别关怀青年的体力和智力的发展”，以保证儿童得到充分健康成长；宪法第九十六条再次重申“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利”，以此从多方面保证男女平等并促进能妇女全面发展。而《中华人民共和国妇女权益保障法》与《中华人民共和国未成年人保护法》的制定，在体现宪法精神和原则的基础上，进一步形成对妇女儿童权益保障的有力支撑。

根据一切从实际出发，新疆各族妇女儿童权益的保护应当结合新疆地区自身的发展现状和多民族的区域性特征来进行。在《中华人民共和国妇女权益保障法》和《中华人民共和国未成年人保护法》内容的基础上，新疆维吾尔自治区制定了《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》与《新疆维吾尔自治区未成年人保护条例》，确保新疆能采取一系列措施依法保护各族妇女儿童权利，营造保障新疆各族妇女儿童权利的法治氛围。从整体结构来看，法律、法规、条例和办法相互配合，形成了共同、全面保障新疆各族妇女儿童权益的法律体系。从结构功能视角分析，“条例”和“办法”的实施调整了妇女和儿童权利保护的侧重点。例如，在保障妇女的权益中，“办法”结合新疆多民族的区域性特征，加入了“国家机关、社会团体、企事业单位应当重视培养和选拔少数民族女干部”的规定；在保障儿童的教育权利时，“条例”结合“三股势力”对新疆地区的叠加影响，将“加强民族团结、民族政策和反对民族分裂，维护祖国统一的教育”加入条例。

<sup>1</sup> 习近平：《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行 习近平作重要讲话》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2019年版，第129页。

<sup>2</sup> 习近平：《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2019年9月28日。



“问题是时代的声音，坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点”。<sup>1</sup> 改革开放以来，在党和国家各项有关儿童发展政策的大力支持下，新疆各族儿童的健康水平得到明显提高，生存、发展的权利得到有力保障。为进一步促进新疆全区，特别是贫困地区的儿童发展，根据《国务院办公厅关于印发国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020年）的通知》，结合地区实际，新疆编制了《新疆维吾尔自治区贫困地区儿童发展规划（2016—2020年）》。该规划的实施，主要是为了在认真落实党中央、新疆维吾尔自治区党委、政府的决策部署下，坚持儿童优先原则，以健康和教育为战略重点，以困难家庭为主要扶持对象，加大统筹协调、资源整合和推进发展力度，切实保障贫困地区儿童生存和发展权益，实现新疆各族儿童的全面发展。

目前，新疆地区已基本形成以宪法为核心，以《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国妇女权益保障法》《中华人民共和国未成年人保护法》为主干，以新疆维吾尔自治区制定的自治条例、办法和规划为主要内容，共同、全面、具体维护和促进新疆各族妇女儿童的生存权和发展权的法律保障体系。

#### 4.新疆坚持推进各民族妇女的具体权益保护

新疆维吾尔自治区各级党委、政府，是贯彻落实中央新疆工作指示和战略部署的践行者，是维护新疆各族妇女儿童生存权利的承载者，是促进新疆各族妇女儿童发展权利的助力者。实践证明，在党中央的正确领导下，新疆维吾尔自治区各级党委、政府为新疆人权事业的发展，为维护和促进新疆各族人民群众的各项权利做出了不懈努力。

多年来，新疆维吾尔自治区各级党委、政府通过促进经济发展，努力把发展成果落实到改善民生这一基本点上，积极推动发展成果由新疆各族人民共享，切实提高新疆各族人民的物质生活水平。就业是国计，更是民生。通过扩大新疆各族妇女的就业范围，提高新疆各族妇女的就业和再就业比例，是新疆地区经济健康发展的有力支撑，是新疆社会和谐进步的重要标志，更是新疆各族妇女全面发展的必然要求。促进女性和男性一样平等行使人力资源的属性以换取工资或奖金，不仅能促使女性和男性一样平等参与社会生活、使用社会资源、享受社会财富，而且能保证女性在经济上独立于男性，获得经济权利和社会地位。观察表 1 可知，在新疆维吾尔自治区各级党委、政府的努力推动下，新疆各族妇女在农林牧渔业，采矿业，制造业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，建筑业，批发和零售业、交通传输、仓储和邮政业，住宿和餐饮业，信息传输、软件和信息技术服务业，金融业，房地产业，租赁和商务服务业，水利、环境和公共设施管理业，居民服务、修理和其他服务业，教育，卫生和社会工作，文化、体育和娱乐业，公共管理、社会保险和社会组织等行业领域都有所涉猎。从新疆分行业分地区城镇非私营单位的年末就业人员情况来看，女性在国有单位中的就业人员比例最高（45.38%），性别比例上虽略微低于男性在国有单位中的占比，但差距不大。在集体单位中女性占比只有 37.41%，在其他单位中女性占比只有 31.17%，可见在集体单位和其他单位中，女性就业人员比例基本在 1/3 左右。这也间接反映了新疆地区的国有单位对《中华人民共和国妇女权益保障法》中关于“国家机关、社会团体、企业事业单位培养、选拔和任用干部，必须坚持男女平等的原则，并有适当数量的妇女担任领导成员”这一规定的贯彻落实程度。

表 1、2016 年新疆分行业分地区城镇非私营单位年末就业人员（单位：人，%）

项目	国有			集体			其他单位		
	总数	女性人数	百分比	总数	女性人数	百分比	总数	女性人数	百分比
农林牧渔业	474234	203581	42.93	64	14	21.88	13532	4433	32.76

<sup>1</sup> 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 248 页。



采矿业	10477	3262	31.13	186	12	6.45	149605	36845	24.63
制造业	8503	2904	34.15	1851	747	40.36	348020	115349	33.14
电力/热力/燃气/水供应	47945	12976	27.06	336	127	37.80	48195	13259	27.51
建筑业	28453	3403	11.96	6051	991	16.38	215310	32597	15.14
批发和零售业	12049	4502	37.36	2519	893	35.45	74606	31551	42.29
交通运输仓储和邮政业	128592	30863	24.00	534	278	52.06	37001	10395	28.09
住宿和餐饮业	10269	5821	56.69	299	169	56.52	12188	6967	57.16
信息传输/软件技术服务业	6991	3155	45.13	7	2	28.57	22008	10479	47.61
金融业	31171	16736	53.69	9560	4521	47.29	53707	34171	63.62
房地产业	4348	2096	48.21	508	221	43.50	49218	20703	42.06
租赁和商务服务业	19551	6815	34.86	5362	1494	27.86	55526	16418	29.57
科学研究和技术服务业	47135	16923	35.90	526	166	31.56	16008	4424	27.64
水利/环境和公共设施管理业	50818	22595	44.46	0	0	0.00	6249	2769	44.31
居民服务/修理和其他服务业	4205	2347	55.81	159	122	76.73	2728	1548	56.74
教育	388017	248864	64.14	116	67	57.76	3175	1724	54.30
卫生和社会工作	180935	126104	69.70	1771	1341	75.72	2921	1993	68.23
文化/体育和娱乐业	27881	13085	46.93	4	1	25.00	1925	943	48.99
公共管理和社会组织	581428	210221	36.16	3	3	100.00	54	20	37.04
总数	2063002	936253	45.38	29856	11169	37.41	1111976	346588	31.17

数据来源：《新疆统计年鉴 2017》<sup>1</sup>

“妇女从事科学、技术、文学、艺术和其他文化活动，享有与男子平等的权利”是《妇女权益保障法》中保障妇女各项权益中的重要部分。表 1 中的数据可以反映，在国有单位中，从事教育、卫生和社会工作行业领域类的妇女人数均超过了同行业中男性的人数，比例都在六成以上。为更加详细了解新疆各族妇女就业情况的变化，下面以从事教育行业中的女性人员比例为例，从时间维度上具体分析新疆各族妇女在教育行业中的具体就业状况。从表 2 的数据可知，随着新疆经济社会的发展，国家对教育事业的重视，近 15 年教师人数逐年上升，但是女教师数量的上升比例明显更快。2016 年女教师在总教师人数中的比例（72.93%）相较 15 年前的女教师比例（58.86%）上升近 15 个百分点。2016 年，无论是在小学、普通中学或是普通高等学校中，女性教师人数比例都超过了同类学校中男性教师人数比例。以上种种数据事实表明，新疆对妇女就业权益保障的逐步落实并在某些行业领域取得了卓有成效的结果，这不仅增大了新疆各族妇女在各行业领域中的就业面积，而且实现了新疆各族妇女在教育行业中的较大规模比例。女性就业这一良好的发展趋势，确保新疆各族妇女的自尊得以维护、自信得以树立、自立得以实现，极大地保障了新疆各族妇女的发展权利。

表 2、新疆维吾尔自治区主要年份女性教师人数情况表（单位：人，%）

项目	2000 年			2010 年			2015 年			2016 年		
	教师总数	女教师人数	百分比	总数	女教师人数	百分比	总数	女教师人数	百分比	总数	女教师人数	百分比
普通高等学校	7924	3192	40.28	16506	8362	50.66	19374	11876	61.30	20010	15742	78.67
中等专业学校	6786	3408	50.22	6232	3421	54.89	6776	3890	57.41	6514	4511	69.25
普通中学	75895	40030	52.74	113990	67901	59.57	124626	78498	62.99	125956	108838	86.41
职业高中	3140	1601	50.99	2708	1458	53.84	2453	1351	55.08	2494	1590	63.75
技工学校	3426	1264	36.89	5706	3937	69.00	7772	4663	60.00	7849	5207	66.34
小学	131259	84944	64.71	133963	92917	69.36	144767	104569	72.23	146395	89536	61.16
特殊教育学校	183	124	67.76	347	263	75.79	790	602	76.20	937	770	82.18
总数	228613	134563	58.86	279452	178259	63.79	306558	205449	67.02	310155	226194	72.93

数据来源：《新疆统计年鉴 2017》<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 新疆维吾尔自治区统计局编：《新疆统计年鉴 2017 年》，中国统计出版社 2017 年版，第 116 页。



## 5.新疆坚持全方位保障各民族儿童的权益

新疆维吾尔自治区各级党委、政府坚决贯彻执行党中央关于儿童工作的大政方针，坚持将儿童发展放在优先位置，依照《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国未成年人保护法》《新疆维吾尔自治区未成年人保护条例》依法保障新疆各族儿童的各项权益，将儿童发展纳入到自治区经济和社会发展的总体规划之中，统筹推进新疆各民族儿童的全面发展，促使对儿童生存权和发展权的保障得到进一步优化。据统计，截至 2016 年年底，婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率分别下降到 16.43‰、26.31‰，<sup>2</sup>从人口死亡率这一动态指标来看，可以清楚看到新疆维吾尔自治区各级党委、政府加强对各民族儿童生存权利保护后所取得的成效。对于促进儿童的发展权而言，推动新疆各族儿童发展权的落实，就是促进新疆各族儿童在品德、心理、智力、体质等方面实现全面发展。因此，下面从几个方面对促进儿童发展权的情况来具体论述。

表 3、新疆主要年份初中毕业生和小学生升学率及小学学龄儿童入学率（单位：人，%）

年份	初中毕业生升普通高中情况			小学毕业升初中情况			小学学龄儿童入学情况		
	初中毕业生数	高中招生数	升学率	小学毕业生数	初中招生数	升学率	学龄儿童数	已入小学学龄儿童数	入学率
1978	141572	68261	48.22	788359	255687	88.67	1541148	1480400	96.00
1980	186012	73989	39.76	292515	236432	80.83	1637610	1548653	94.57
1985	199206	93692	47.03	289045	247431	85.60	1645055	1569328	95.40
1990	216173	84567	39.12	259301	213074	83.71	1502163	1465325	97.50
1995	171167	58203	34.00	271227	228115	84.10	2036541	1976120	97.03
2000	253240	76744	30.30	371758	342046	92.01	2313890	2245190	97.03
2005	370693	145044	39.13	397592	394878	99.33	2007742	1981569	98.70
2006	386275	142853	36.98	373862	376572	101.53	1957604	1941068	99.15
2007	388365	146449	37.71	361921	363631	100.47	1930074	1916265	99.28
2008	371858	147914	39.78	349300	349665	100.10	1865105	1856800	99.55
2009	354969	148869	41.94	339836	340969	100.33	1839775	1829016	99.41
2010	337510	153292	45.40	334362	336118	100.53	1801872	1797853	99.78
2011	328466	156497	47.64	327704	325953	99.47	1785583	1780729	99.73
2012	319501	155276	48.60	321020	314398	97.94	1767028	1763249	99.79
2013	311432	163582	52.53	321294	313593	97.60	1756979	1753563	99.81
2014	299942	173862	57.97	309085	305686	98.90	1799746	1796299	99.81
2015	297520	187672	63.08	300407	299261	99.62	1907150	1904282	99.85
2016	303303	192953	63.62	297116	295921	99.60	2023605	2020900	99.87

数据来源：《新疆统计年鉴 2017》<sup>3</sup>

从加强理论专业知识传授，了解新疆对各族儿童发展权的落实情况。儿童全面发展的时期，离不开在校接受知识的传授和道德教育。学校作为教书育人之地，一心致力于培养学生实现德智体美劳全面发展，而这与促进儿童发展权利的理念不谋而合。换句话说，儿童在学校可以促进儿童的发展权利得到落实。下面，从小学学龄儿童的入学率、小学毕业生和初中毕业生的升学率等相关指标，来进一步了解新疆各族儿童的在校情况，从而了解新疆各族儿童发展权利的落实情况。从表 3 的数据可见，在新疆维吾尔自治区各级党委、政府对儿童教育事业的不断推进和加强下，儿童入学率和升学率有以下特点：其一，自 1978 年改革开放以来，新疆小学学龄儿童入学率和

<sup>1</sup> 新疆维吾尔自治区统计局编：《新疆统计年鉴 2017 年》，中国统计出版社 2017 年版，第 530、537 页。

<sup>2</sup> 中国人权网站，网址：<http://www.humanrights.cn/html/wxzl/2/5/2017/0601/28056.html>，下载时间：2019 年 11 月 18 日。

<sup>3</sup> 新疆维吾尔自治区统计局编：《新疆统计年鉴 2017 年》，中国统计出版社 2017 年版，第 538 页。



小学生升学率持续上升,特别是小学学龄儿童的入学率几乎始终在 95%以上。足见改革开放以来,在党中央的正确指导下,新疆维吾尔自治区各级党委、政府对儿童教育的重视和落实;其二,根据 2006 年 6 月,中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会修订通过的《中华人民共和国义务教育法》,凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利,并履行接受义务教育的义务。从表 3 中清晰可见,自 2006 年起,小学学龄儿童入学率和小学生升学率几乎实现了全覆盖,这一事实再次体现新疆维吾尔自治区各级党委、政府对于《中华人民共和国义务教育法》的落实情况。总之,通过学龄儿童的入学率和小学生升学率这两个指标,新疆各族儿童的发展权利得到了切实保障。

从加强历史文化知识传承,了解新疆对各族儿童发展权利的落实情况。自秦汉时期以来,伟大祖国就一直是一个统一的多民族国家,中华民族多元一体是先人们留下来的丰厚遗产。早在中华人民共和国成立前一百多年的反帝反封建的历史中,全国各族人民在抵御外敌、保卫领土、维护祖国统一的过程中就已经形成了同呼吸、共命运的密切关系。历史长河中的一切实践经验都可以证明:中国的统一代表着中华民族各民族的根本利益;中国的统一才能保障中华民族各民族的根本利益。进入新时代,全国各族人民的利益得到更加全面充分的保障,尤其是儿童权利的保护更是放在了优先位置来落实。但是,对于儿童发展权利的促进,除了应该从理论专业知识上提升新疆各族儿童的智力和理论知识储备以外,还应该结合新疆多民族的区域性特征、结合历史使命,从铸牢中华民族共同体意识、巩固爱国爱疆和民族团结的思想来更好地促进新疆各族儿童的全面发展。根据《新疆维吾尔自治区未成年人保护条例》中第五条的规定,“国家机关、社会、学校和家庭应当对未成年人进行爱国主义、集体主义和社会主义教育,加强民族团结、民族政策和反对民族分裂,维护祖国统一的教育”,可见对于铸牢新疆各族儿童的中华民族共同体意识、巩固新疆各族儿童的爱国爱疆和民族团结的思想已经以法律法规的形式加以完善。在实践中,新疆维吾尔自治区团委在 2017 年持续推进“民族团结一家亲”夏令营(冬令营、周末营)、“你来我家吃馕子,我到你家吃月饼”等青少年融情实践活动;暑假期间,全区各级团组织开展“民族团结一家亲”红领巾夏令营 85 期,惠及全区 10224 名儿童。<sup>1</sup>

从加强普法宣传教育知识传递,了解新疆对各族儿童发展权的落实情况。由于在宗教极端主义的渗透和控制下,许多人参与或者被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动,但尚属情节轻微,或未造成实际危害后果;一些人虽因恐怖活动犯罪、极端主义犯罪被定罪处刑,但并未完全脱离宗教极端主义束缚。<sup>2</sup>因此,加强新疆各民族未成年人的普法宣传教育,一方面有助于帮助未成年人充分认识善与恶、法与罪,对于促进未成年人健康的身心成长具有重大意义。另一方面,有助于帮助未成年人形成法治的理念和规范,并内化于心外化于行,将法律意识与自身行动相结合,自觉遵纪守法的同时坚决抵制恐怖主义和极端主义。2017 年,新疆维吾尔自治区团委举办第三届自治区青少年模拟法庭大赛,带领 10 个地州市、73 个县市区 7.8 万名中学生参与法治实践,认真履行预防未成年人违法犯罪的宣传教育活动。<sup>3</sup> 2010 年至 2016 年刑事案件中未成年人犯罪情况的数据显示(表 4),未成年犯罪占刑事犯罪的比例自 2011 年起呈现逐年递减的趋势,2016 年未成年人犯罪人数相较于 2010 年的未成年犯罪人数,减少了 37.36% 的未成年犯罪人数。总之,在新疆维吾尔自治区各级党委、政府的领导下,新疆各族儿童的生存权得以维护,并通过加强专业理论知识学习、加强历史文化知识学习、加强普法教育知识等多方面保障新疆各族儿童得到全面充分发展。

<sup>1</sup> 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编:《新疆年鉴 2018》,新疆年鉴社 2019 年版,第 97 页。

<sup>2</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著:《新疆的职业技能教育培训工作》,人民出版社 2019 年版,第 5 页。

<sup>3</sup> 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编:《新疆年鉴 2018》,新疆年鉴社 2019 年版,第 97 页。



表 4、 2010-2016 年历年刑事案件中未成年犯罪情况 (单位: 人, %)

年份	刑事犯罪总数	不满 18 岁	未成年犯罪占刑事犯罪
2010	29257	4012	13.71
2011	26690	3697	13.85
2012	30775	3613	11.74
2013	28981	3215	11.09
2014	34198	2825	8.26
2015	33176	2491	7.51
2016	33779	2513	7.44

数据来源:《新疆统计年鉴 2017》<sup>1</sup>

## 6.新疆落实对少数民族妇女、儿童权益的维护

新疆特别是位于南疆的喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、阿克苏地区等四地州,由于宗教极端主义渗透时间长,影响范围广,毒害程度深,暴力恐怖案(事)件在一段时间多发、频发,且涉案人员众多,影响群体庞大。<sup>2</sup> 妇女、儿童在生理属性上本就柔弱,加之拥有的社会资源有限,在“三股势力”的叠加影响下,所受冲击必定最深,因而保护妇女和儿童的各项权益意义重大。从新疆南疆四地州的人口结构来看,如表 5 是对 2016 年新疆南疆四地州年末人口情况的描述,根据计算可知南疆四地州少数民族人口占比高达 91.46%,其中南疆四地州儿童的数量大约占该地区人口的 1/3,比例约为 34.37%。从人口结构来看,新疆南疆四地州的人口构成较为明显,主要是以少数民族人口为主;从年龄结构来看,儿童人口数量占据 3 至 4 成。性别结构上,由于没有南疆四地州性别人口划分的统计口径,根据 2016 年新疆全区男女性别人口比例为 51.09:49.81,推测南疆四地州性别人口差异不会过大。

表 5、2016 年新疆南疆四地州人口分布情况

地区	人口数量	少数民族人口数量	儿童人口数量
阿克苏	2449838	2377633	752060
喀什	4514738	4228541	205208
克州	602897	561381	1565105
和田	2508281	2047871	940910
总数	10075754	9215426	3463283

数据来源:《新疆统计年鉴 2017》

因此,从新疆南疆人口构成的结果来看,在“三股势力”的叠加影响下,对新疆南疆四地州妇女儿童权益的保护,可以大致归结为对少数民族妇女儿童权利的保护。在对少数民族妇女儿童权利的保护,上新疆维吾尔自治区各级党委、政方也采取了一些列的措施。2017 年,新疆维吾尔自治区妇女联合会坚持扶志与扶智相结合,在南疆四地州开展妇女电子商务培训班、新疆妇女手工编织刺绣培训、第四届巾帼家政服务员技能大赛;深入开展“送教下乡”活动,先后在喀什、和田等地区的 15 个乡村开展“送教下乡”活动 45 次,培训妇女 3618 人;自治区妇联还争取到“星火专项”资金 3000 万元,重点扶持女性创办的涉及服装、地毯编织、刺绣等劳动密集型企业、合作社 120 个,解决 5000 多名农村贫困妇女就近就地就业;筹集 979 万元,在南疆四地州的 1962 个深度贫困村和社区实施“靓发屋”项目,建立 1381 家“靓发屋”,开展家政家庭实用技术培训,培训妇女 1 万人,带动近 3000 名妇女就业。<sup>3</sup> 可见,在党中央的领导和自治区党委的带领下,新疆妇联为增强少数民族妇女的内生动力和脱贫动力,采取了多种带动少数民族妇女

<sup>1</sup> 新疆维吾尔自治区统计局编:《新疆统计年鉴 2017 年》,中国统计出版社 2017 年版,第 603 页。

<sup>2</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著:《新疆的职业技能教育培训中心》,人民出版社 2019 年版,第 4 页。

<sup>3</sup> 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会编:《新疆年鉴 2018》,新疆年鉴社 2019 年版,第 98 页。



就业的办法。在培训少数民族妇女职业技能的基础上，增强少数民族妇女的自信心和自立力，帮助少数民族妇女形成和男子同等的自我意识，进而落实少数民族妇女与男子平等的权益。

教育公平是保障儿童获得接受教育的权利，同时也是保障各族儿童同等获得接受教育的权利。在加快促进新疆各族儿童教育发展权的同时，对促进少数民族儿童的教育发展权利也是新疆全区关注的焦点。2006 年国家实施九年义务教育制度时，就强调适龄儿童、少年，不分民族依法平等地享有接受教育的权利。2017 年两会期间，有代表提出十二年义务教育，虽然目前还没有在全国大范围普及，但是部分特区已经开始尝试推行，其中就包括民族地区。无论是从制度的制定还是制度的贯彻执行来看，足见国家对少数民族儿童教育发展权的高度重视。少数民族儿童的健康成长既是国家未来发展的基石，更是中华民族共同体的柱石。在新疆，少数民族学生在小学、普通中学、技工学校、普通中等专业学校、中等学校和高等学校等各类学校中在校人口的比例在近几年都有缓慢的上升趋势（图 2，图 3，图 4，图 5，图 6，图 7），但是趋势不明显。分析原因可能是近几年少数民族人口增长趋于平稳，因此图 2 至图 7 中少数民族学生人口的比例不会出现大幅度的上升或下降。其中，技工学校中的少数民族学生比例在 2015 年有一个快速上升，这应该与新疆职业技能教育培训工作的展开相关。职业技能教育培训中心针对新疆反恐、去极端化的实际需要，以学校性质成立，并设置以学习国家通用语言文字、法律知识、职业技能以及去极端化为主要内容的教学课程。<sup>1</sup>教培工作的有效推进，少数民族学员们的综合素质得到极大提升，认清恐怖主义、宗教极端主义的本质和危害，共同维护新疆社会稳定和长治久安。

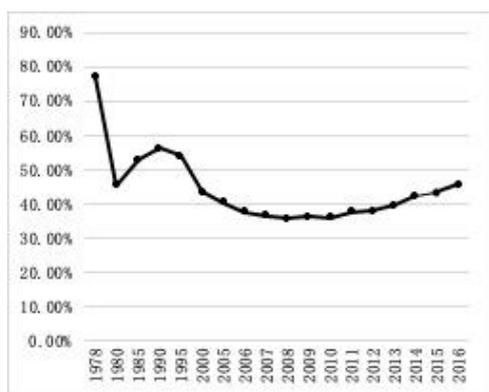


图 2: 普通高等学校中的少数民族学生比例

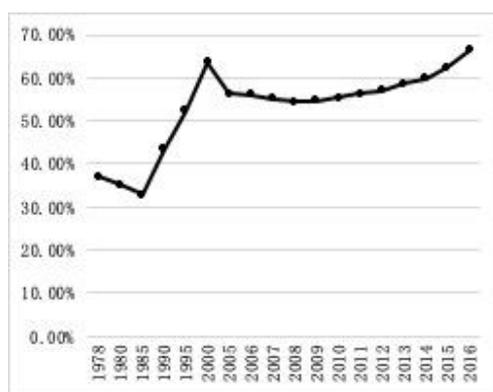


图 3: 中等学校中的少数民族学生比例



图 4: 普通中等专业学校中的少数民族学生比例

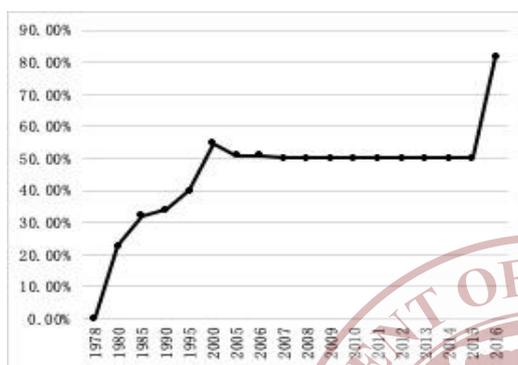


图 5: 技工学校中的少数民族学生比例

<sup>1</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著：《新疆的职业技能教育培训中心》，人民出版社 2019 年版，第 12 页。



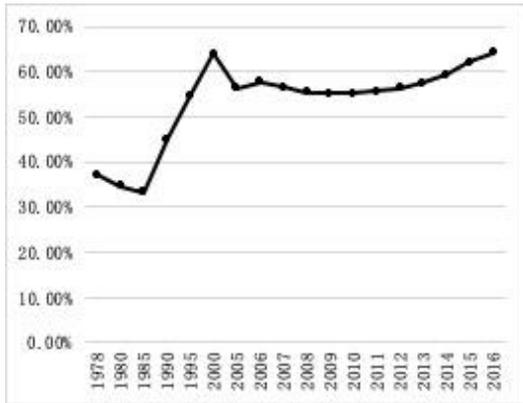


图 6: 普通中学中的少数民族学生比例

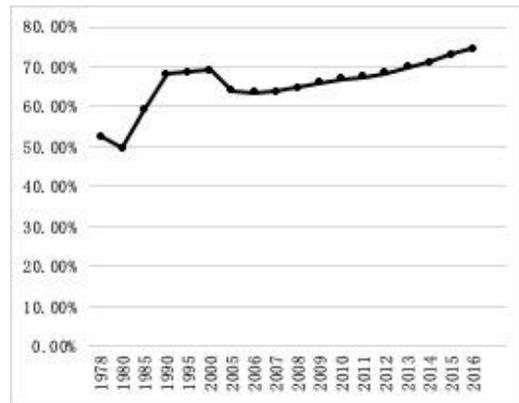


图 7: 小学中的少数民族学生比例

#### 四、新疆各族妇女儿童权利保护体系的完善与发展

##### 1. 新疆各族妇女和儿童的人权保护是对国际人权公约的践行和发展

对人权的促进和保护，一直是世界上影响最大、最广的国际性组织——联合国的三大核心要旨之一，其他两项要旨分别是发展和安全。为落实对人权的促进和保护，联合国创建了一套关于国际人权的保护体系，其中确立了国际人权保护的原则、形成了对国际人权的具体规定。人们普遍认为由联合国主持制定的：1945年生效的《世界人权宣言》、1976年生效的《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》及其两项附加任择议定书合称为“国际人权宪章”。<sup>1</sup>“国际人权宪章”作为国际人权法体系中根本大法，与联合国通过的其他一系列人权公约，共同促进和保护特定人群的权利，如，1965年通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》、1979年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》、1989年通过的《儿童权利公约》。在全球化的视域下，就人权保护而言需要找准维护和促进人权保护的基本方向，联合国相关国际机构也通过对人权问题和人权状况的审议，针对不同群体提出了各种一般性意见。

作为国际社会中的重要一员，中国始终高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚持维护世界和平、促进共同发展，保护人民权利。作为联合国成员之一，中国努力推动人权事业的发展进步，以实现人民幸福生活为最大的人权。中国是多民族国家，多民族亦是中国的一大特色，而新疆又是多民族聚居的地区，新疆人权事业保障的发展和进步，既体现了中国认真践行联合国的人权保护理念，又彰显了中国结合自身实际落实对新疆各族人民的权利保障。上文对保障新疆各民族妇女儿童权利的回顾中，新疆在党中央的领导下，在新疆各级党委、政府的共同努力下，维护和促进了新疆各民族妇女儿童的生存权和发展权。新疆在各民族妇女儿童权利的保护中所取得的显著成效，丰富了国家的人权保护事业，并为国际人权事业发展提供了新的有益经验。

##### 2. 促进形成保护新疆各族妇女儿童权利的普遍认同

“认同作为概念强调的是认同的共性，即主体的承认、接受和皈依”。<sup>2</sup> 习近平总书记在次全国民族团结进步表彰大会上指出，中国史“就是一部各民族交融汇聚成多元一体中华民族的历史……多元之所以聚为一体……源自中华民族追求团结统一的内生动力”<sup>3</sup>，从本质上强调了中华民族的整体性。七七事变后，日本开始了全面侵华战争，面对民族危机，毛泽东提出“只有巩固

<sup>1</sup> 柳华文：《联合国与人权的国际保护》，《世界经济与政治》2015年第4期。

<sup>2</sup> 詹小美、王仕民：《文化认同视域下的政治认同》，《中国社会科学》2013年第9期。

<sup>3</sup> 习近平：《习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，《人民日报》2019年9月28日。



和扩大抗日民族统一战线，发动全民族中的一切生动力量”<sup>1</sup>。在抗日民族统一战线中，各民族相互团结、相互合作、共御外敌，进一步推动了各族人民对各民族是一脉相连、休戚与共、呼吸相通的统一的民族共同体之观念的接受和认同。1949年，新中国成立以后，新疆各族人民在党和国家的领导下携手团结奋斗、建设美好家园。虽然“恐怖主义、极端主义在新疆由来已久”<sup>2</sup>，但面对恐怖主义、极端主义的威胁，新疆依法开展反恐怖主义、去极端化工作。同时，通过采取“普及法律知识”、“增强各族群众的法治意识”、“依法设立教培中心”等各种预防性反恐措施，促使新疆各族人民在党的领导下，逐步看清“三股势力”带来的危害、接受现代科学技术知识和文明生活方式、加深对中华民族共同体的认同。

当前，在党和国家的领导下，新疆经济社会得到快速发展，新疆各族妇女儿童权利得到丰富和保障。但是，从社会关系视角出发保护新疆各族妇女的各项权利、从优先原则出发落实新疆各族儿童的各项权利，有必要得到新疆各族人民的普遍认同。全社会每个人的普遍认同总是与发展联系在一起，也是和新疆各族妇女儿童人权事业发展如影随形的。从现实性的意义上看，新疆各族妇女儿童的生活和发展与其他每个人的生活和发展都有着千丝万缕的联系，与新疆社会稳定和长治久安总目标的实现密不可分。认同作为心理意识，只有在“被群体中的人们所共同接受才能在群体中维持下去”<sup>3</sup>。因此，对新疆各族妇女儿童权利的保护，不仅需要新疆各族妇女儿童自身具有自我维权的意识，更需要在党的领导下使新疆各族人民乃至全国各族人民形成保护各族妇女儿童权利的必要认识。

### 3.推动新疆各族妇女儿童权利保护从政府组织保护到全民自觉保护

认同指人们通过对客观事物观察、认识、分析后，在意识形态或心理认识上产生一致性。自觉指在认识主体产生一致性的认同后形成共鸣，即认识主体从认同到自觉。从中央领导到国家决策机制，从自治区党委到各级各类政府部门，都致力于保障新疆各族妇女儿童的各项权利。但是，要保障新疆各族妇女、儿童的各项权利，实现全方面、多层次的维护和促进新疆各族妇女、儿童的各项权利，需要新疆各族人民的力量。在新疆，各族人民的力量就是对妇女和儿童产生需要维护其权益的意识，然后在意识的能动作用下，促进各族人民在各方面自觉维护新疆各族妇女、儿童的各项权利。

新时代，“决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴中国梦、实现人民对美好生活的向往”<sup>4</sup>是全国各民族的共同认同。新疆是中华大地的一部分，新疆各民族是中华民族大家庭的成员，在中华民族共同体意识这一全民认同不断增强的基础上，促进新疆各族兄弟姐妹共同发展，形成新疆各族兄弟姐妹对维护和促进妇女儿童权利的共同认同，是实现中华民族伟大复兴、铸牢中华民族共同体意识的重要组成部分。新时代中国特色社会主义的伟大胜利离不开新疆各族兄弟姐妹的共同团结奋斗，新疆各族妇女和儿童的全面发展需要中华民族大家庭的维护。大到全体中华民族成员，小到新疆各族人民群众，促使对维护和促进新疆各族妇女儿童权利的保护内化于心、外化于行、自觉行动，将更能直面新时代的各种挑战、更能完善中国人权事业发展。

<sup>1</sup> 毛泽东：《中国共产党在民族战争中的地位》，《毛泽东选集》第二卷，人民出版社2006年版，第523页。

<sup>2</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室著：《新疆的职业技能教育培训中心》，人民出版社2019年版，第3页。

<sup>3</sup> 费孝通：《论文化与文化自觉》，群言出版社2010年版，第391页。

<sup>4</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话》，中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2019年版，第259页。

