

新疆问题 评论 大陆 深度

邓聿文：习近平时隔八年考察新疆，北京的民族政策或发生局部调整

如果习要把资源集中在台海对抗美国，就需在新疆问题上做某种局部突破，让它去敏化，那么二十大调整新疆的民族政策是有可能的。



2021年5月3日，新疆喀什地区一个监狱外，一块大型广告版展示着一副中国国家主席习近平与学生的合照。摄：Thomas Peter/Reuters/达志影像



邓聿文 

| 2022-07-28

七月中旬，习近平时隔八年再次前往新疆考察。从他这次精心挑选的地点和讲话来看，西方舆论把它解读为要展示在铁腕治疆下的所谓民族团结的成效。

新疆是个敏感地区，这里被多家新闻机构与国际人权组织指出存在再教育营与强迫劳动问题，美国政府还出台法律禁止所有新疆商品输美。中国和西方因为新疆人权问题，已经在各方及联合国平台进行了多轮较量。习访疆也是在一个敏感时刻，六月联合国人权事务高级专员结束访疆，引发各种争议，中共二十大更是在三个月内就要召开。因此，习此行应该不只通过展示治疆成效反击西方的批评和指责，或许也有为二十大局部调整北京的治疆政策、乃至更广泛意义上的民族政策进行调研的用意。

中共对新疆的怀柔与强硬

中国历代统治者对边疆民族的治理，不外采用怀柔和强硬两手策略，在双方关系紧张时期，一般以强硬为主，在双方关系缓和时期，改以怀柔为主，有时两种手段交替使用。中共亦是如此，但中共对新疆的统治，前者占主导，强硬治疆时间远多于柔性治疆。前有上世纪50年代王震做“新疆王”时对维族民众的血腥镇压，后有王乐泉、陈全国主政新疆对维族民众的高压、大规模监禁和强迫劳动。



中共柔性治疆的时间很短，主要在改革开放初胡耀邦做总书记的几年。胡在当选总书记之初讨论少数民族问题便指出：“自治与自主权是密切结合的……没有充分的民族自治权，就没有各民族的大团结”，提出应将自治权赋予给自治区，这是针对中共民族区域自治制度而来的。该制度是中共根本的民族理论和政策。

然而，中共的民族区域自治，空有形式和口号，自治权是决不可能给民族地区的，没有真正的自治，当然就谈不上自主。胡在1984年西藏工作座谈会上针对民族区域的自治权问题进一步表示：“你们无非第一担心是不是在搞社会主义，或者说害怕不能用和内地一样的模式来搞社会主义。第二，担心党的领导会不会削弱。第三，担心宗教的影响会不会愈来愈大。第四，担心有朝一日会不会重新出现大叛乱。”胡还批评汉族干部如果不尊重少数民族，甚至想用汉族文化代替人家的文化，肯定要碰大钉子的。胡指出的四个担心正是中共日后领导人，包括江泽民胡锦涛以及习近平最害怕的。

胡的民族政策用他的话说是“免征、放开、走人”。“免征”就是至少免除自治区两年的农牧税，“放开”就是对自治区在所有经济领域都要放宽政策，“走人”就是除必要的干部外，所有汉族干部都调回内地安排工作。他还提出“两少一宽”，即对少数民族的犯罪分子要坚持“少捕少杀”，在处理上要尽量从宽。可以说在胡耀邦任内，民族自治区获得了很多自治权力，大量汉人干部内撤，南疆停止了汉语教学。

但这也引发中共内部保守派以及在新疆、西藏等地工作的汉族干部的非常不满，他们指责胡过于宽容少数民族，尤其是他的“两少一宽”受到的诟病最多。也许胡确实缺少对民族地区复杂情形的了解，但他的民族政策的方向无疑是正确的。后来很多人批评胡的做法，把新疆暴力活动的兴起归咎于胡宽容的民族政策，是不公平的。

七五事件后，北京派张春贤主政新疆，张在新疆五年，有人认为他可能有意继承胡的柔性治疆思路，但是在维汉民族矛盾和对立的意识已经形成并激化，新疆存在暴力活动的情况下，再回到胡的柔性治疆谈何容易。首先是北京当局的最高决策者没有这种意图，其次从管治的实际状况来看，也不能不把维持新疆社会的稳定和秩序放在首位。

事实上，张对所谓暴力恐怖活动始终保持严打高压态势。可是张也确想走出一条“刚”“柔”轮回新路，把新疆带入一个社会发展经济进步的“现代化社会”。可惜在习2014年考察新疆后即又发生乌鲁木齐火车南站的暴力事件，此时张也受到周永康案的影响，于2016年被北京免去新疆书记。不仅他本人的仕途被终结，新疆亦丧失了一个可能的政策转型窗口。

北京随后派陈全国主政新疆，陈完全秉承铁腕治疆思路，对维族民众大肆滥捕和监禁，实行文化同化，维汉的民族矛盾和冲突达到顶点，硬生生把新疆变成一个中国和西方冲突与对抗的前沿敏感地带，导致新疆

被西方制裁。很大程度上，新疆已成北京当局的一个沉重包袱。

这种情况长期下去对中国会是一个牵制，习如果要把资源集中在台海对抗美国，就需在新疆问题上做某种局部突破，让它去敏化，那么二十大调整新疆或者全国的民族政策是有可能的。外界看到，臭名昭著的陈全国像他的前任张春贤一样被北京召回，陈的去职便被解读为习可能谋求调整新疆政策的微弱信号。



2021年4月29日，新疆和田市，一名男孩穿著一套特种部队服装。摄：Thomas Peter/Reuters/达志影像

未来的可能性

接替陈的是广东省长马兴瑞。马出身航天系统，是一位资深宇航专家。2013年才正式步入政坛，做过工信部副部长、深圳市长和市委书记等职；2016年成为广东省长，在省长任内，将大湾区概念变成了一个国家工程，中国经济增长的未来希望所在。习调马主政新疆，可能看中的是他的政策执行力，不那么意识形态化。他不像陈这种投机政客，是个技术官员，过往的政绩表明，他能专注于某个事项，并把它做成。

习此次访疆，强调新疆已从相对封闭的内陆变成对外开放的前沿，要推进丝绸之路经济带核心区建设，把新疆的区域性开放战略纳入国家向西开放的总体布局中。换言之，北京要把新疆打造为“一带一路”的中国西北部的枢纽地位，提升新疆的经略战略地位，巩固中国陆上向西开放的前沿地位。

在新疆的乱源中，经济长期欠发达，包括维族在内的少数民族未能从经济发展中受益是一个重要因素。将经济搞上去，减少贫富分化，可能确实有助于缓解民族矛盾。不过，从更广泛的角度看，新疆问题只是中国民族问题的一个缩影。对新疆问题的调整思路也会推及其他的边疆地区，比如西藏。

所以，如果北京要改变民族政策，不单单在新疆，而会是整个边疆的民族政策的局部修正。说它局部修正，是因为习不可能抛弃中共所谓的民族区域自治制度。他在新疆考察还强调中共的“民族理论和政策是好的、管用的”，称之为一条“坚持走中国特色解决民族问题的正确道路”，他要的只是“不断丰富和发展新时代党的民族理论”，而非从根本上改变这条民族道路。可见，他如果要改变，可能只是技术意义和层次上的局部调整。

观察北京调整民族政策的第二个信号，是把素有中共理论家之称的原社会主义学院党组书记、国侨办主任潘岳转任国家民委主任。潘乃红二代，是中共少有的对理论有强烈兴趣，并且具有理论思考能力的高官，但也是争议性很大的官员。潘曾在他任职的不同岗位，如国资管理、环保部门掀起过风暴，可在习时代，像他这种官员也只能收敛其与众不同的个性。

比起他的政绩来，潘的理论文章受到的关注度更高，在他接手民委后，他两年前的一篇旧文《[中国五胡入华与欧洲蛮族入侵](#)》走销网络。该文不用通常说的“五胡乱华”而改用“入华”一词，表明潘的历史观是要用事件结果来评判历史过程——“五胡入华”虽然过程残酷，但结果是“混一天下”。这一用语也暗含着承认“五胡”是中华文明和中国历史的来源。潘之所以把五胡入华与欧洲蛮族入侵作比较，就是认为，用民族主义作为分析范式来审视中国多民族国家发展的历史，会坠入西方的话语陷阱。中国怀拥56个民族践行的“和合理念”，背后支撑潘的依然是中国传统的大一统思想。





2016年6月18日，维吾尔族人走过一个巨大的广告牌，牌上以汉语和维吾尔语写下中国社会主义的核心价值观。摄：Zhang Peng/LightRocket via Getty Images

另外，潘在主持社会主义学院期间，也响应习的“铸牢中华民族共同体意识”说法，推动编著《中华民族共同体史纲》、《中华民族交融史》，并在学院以“铸牢中华民族共同体意识”为题上党课，指出必须完善民族区域自治制度，逐步将“民族优惠政策”转向“区域优惠政策”，将“民族身分政策”转向“公民身分政策”，将针对特定少数民族的优惠转向本地区所有公民的优惠，及时修订法律法规中不利于民族交融的相关条款。潘的这些想法和举动，或许是习看中他，要他出任民委主任的原因。

习在去年8月召开的中央民族工作会议上，提出“以铸牢中华民族共同体意识为主线，引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念，构建起维护国家统一和民族团结的坚固思想长城，以有效抵御各种极端、分裂思想的渗透颠覆”，后面这点才是习提出该说法的真正目的。在这次访疆中，习也强调要铸牢多元一体的中华民族共同体意识，以增强认同为目标，开展文化润疆，促进各民族交往交流交融，提升宗教事务治理能力，实现宗教健康发展。而在更早前，潘也曾发表《马克思主义宗教观必须与时俱进》一文，提出要修正马克思的“宗教是麻醉人民的鸦片”的传统认识，当时亦引发很大反响。

有鉴于此，潘前述关于民族和宗教的看法，是否为北京调整民族政策的突破口所在，值得观察。也许，中共二十大会在淡化民族差异、推动民族融合方面做出部署，然而真正的问题在于它在这方面究竟能走多远。