

公民，或者同一宗教的教友。很多情况下，一种强烈的、排他性的群体归属感会造成对其他群体的疏远和背离。对个体而言，身份认同是一种建构的，在演变中持续和在持续中演变的过程。个体特性的确定性和统一状态不是一种固有的本质，而是通过其社会环境中不断和其身外的或未曾预料到的经验相遇，并把某些经验选择、转化为属于自身的东西。因此“人们之间的差异是多种多样的，在当代，实现世界和谐的希望很大程度上取决于我们对人类身份多重性更为清晰地把握，以及充分认识到，人们的这种多重身份是纷繁复杂的，并且坚决反对将人们按某一单一的鲜明的界限来进行划分。”^{〔1〕}

1.3.2 本书基本框架

新疆作为多族群共存的地区，其宗教、文化有着鲜明的地域特点。该书把新疆地区各民族身份认同中的民族法律、政策问题作为研究内容的原因在于：在当下，处理族际关系不仅是一个重要的民族理论问题，还是一个事实分析的问题，更是一个如何借鉴客观而科学的理论分析、引导我国的民族政策的一个重大的实践问题。当代大多数的多民族国家都是通过“共同的法律、政治纽带”对其疆域内所存的各种差异集团以及所有差异集团的多样性认同进行整合，将生活在同一领土范围之内的文化传统和历史经验各有差异的不同民族联系在一起，创造出一种超越传统族裔认同的政治认同。这是多民族国家进行国家认同建设的必然趋势，因为，一个现代民主国家的兴旺与稳定，不仅依赖于自身的“基本结构”的合理性，更依赖于其公民的品质和态度。把公民权作为多民族国家的新的法律和政治纽带，确立公民平等原则。并通过其在全体公民中间建立起统一的政治认同，能有效地消解族群差异所带来的认同困扰。

〔1〕〔印〕阿马蒂亚·森：《身份与暴力——命运的幻象》，李风华、陈昌升、袁德良译，中国人民大学出版社2009年版，第4页。

差异性来印证的，因为“我们需要与我们具有差异的人们来确定我们的身份，换言之，知道我们是谁，就必须知道我们不是谁，差异性在认同的过程中发挥着根本性的作用。”〔1〕

从认同的思想根源的变化轨迹来看，在现代欧洲，以及后现代的知识话语体系中，身份认同是同时受到同一性和差异性这两项原则的支配的。只是这两项原则在现代和后现代身份认同中的支配地位是不同的。这二者的区别决定了现代社会中的身份认同与后现代社会中的身份认同之间的区别。斯图亚特·霍尔（Stuart Hall）在《文化身份与族裔散居》中对这两种不同的认知文化身份认同的思维方式进行了较细致的分析。他指出，一种思维方式认为，文化身份认同扎根于真正的集体“自我”，它是提前预设好的，具有稳定性和连续性的特征。它超越现实和历史，趋向同一和永远。而另一种思维方式则从结构的角度看待认同，这种观点认为，文化身份认同虽然受历史、文化的影响和权力游戏的制约，但它会随着异质文化之间力量的转换而不断地分裂并重构。〔2〕比较这两种思维方式，总体看来，认同的同一性体现出一种向心力，而后者却是离心式的。具体表现为第一种思维方式强调认同的相似性、稳定性和连续性，并以此为基础进行一种诗性建构。而后者则看重认同具有的断裂、排斥和分裂的特征，并以这种差异为基础进行一种政治性建构。

综上，认同的同一性与共性内涵帮助人们确定了自身的身份，促使人们结合成为共同体，让人们知道“我们是谁”。而认同的差异性则帮助人们确定了共同体的边界。亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为认同的基本原理就在于假设“他们”与“我们”是根

〔1〕 Marian Kempny and Aldona Jawlowska, *Identity in Transformation: Postmodernity, Postcommunism and Globalization*, London: Praeger, 2002, p. 89.

〔2〕 罗钢、刘象愚：《文化研究读本》，中国社会科学出版社2000年版，第208页。

动物的尊严等描述会成为我们应当尊重他人的理由。就像人类生活中的好多东西一样,这种“自我向善的本能”容纳了在文化中变化的形式,但各种各样的文化限制了这种尊重。因此,我们的认同,来源于某种给予我们根本方向感的东西,在现实中的表现是复杂的和多层次的。我们的认同比我们对它的任何可能的表达都更深刻和更具有多面性。

在当代,认同与一系列的理论问题相关涉,如权力、阶级、性别、民族、宗教、国家等。本文重点探讨在一个多民族国家中,对于一个国家的政治结构和制度安排会产生重要影响的两种认同:国家认同与民族认同(族群认同),因为这两种认同衍生出社会基本原子——一个人的两种重要身份——国家的公民身份以及特定文化团体中(族群)的文化成员身份。这其中,国家认同是最为重要的一种认同,它不仅是个人最重要的集体认同,同时关涉到国家主权合法性的来源。因为每个人都需要知道自己从属于哪一个国家或认同于哪一个国家,除非是无政府主义者或世界公民。台湾学者江宜桦将国家认同归纳为涉及个人或群体确认自己归属于哪一个国家,以及这个国家究竟是怎样的一个国家的一种心理活动,它牵涉到一个政治共同体的成员自我命名自我了解的过程。^[1]

2.1.2 三种国家认同观辨析

虽然,维系国家政权依靠的是对公共权力的垄断和行使,而武力则是维护国家统治的基础手段。但是仅仅靠武力维护国家统治是远远不够的,纵观古往今来几乎所有的政治体,其公共权力的正当性都必须在一定程度上得到民众的同意和认可。现代政体尤其如此。“一个政权能够被民众同意、认可并被民众所自愿接受,这个

[1] 江宜桦:《自由主义、民族主义与国家认同》,台北扬智文化事业股份有限公司1998年版,第12页。

交流和融合，而不是将不同的民族分割成块，固定在某个区域内。民族大融合的历史文明传统是“宜合不宜分”的源头活水。^{〔1〕}他进一步指出：“结合了区域自治和民族自治的构想包含了两个主要原则：第一，不同族群可以共存、交往并保持自己的民族特色；第二，将民族地区以特定区域为单位形成自治，可以帮助少数民族发展经济，以免他们变成孤立于主流社会之外的存在。”^{〔2〕}现代国家的社会整合是通过建立公民身份认同来完成的，对于主体民族与少数民族之间存在的国家与公民身份之间的差异问题，一般来讲，需要通过政治参与来促进少数民族对公民身份的认同。国家的确有必要为少数民族的政治参与提供有效的路径。我国实行的民族区域自治制度和大力培养少数民族干部的政策，其目的都是在增加少数民族的政治参与，建构少数民族对新中国的认同。

综上，在传统中国并没有民族的明确划分，借以区分内外、亲疏、远近的则是夷夏之分、华夷之别的笼统概念，各民族地方虽然也是中央国家的一部分，但当时还没有近现代以来的主权国家意识，也还未建立起中央对民族地方治理的制度性框架，这导致中央与民族地方关系的经常性地变动。只有到了近现代，在主权国家的建构过程中，民族区域自治这一处理中央与民族地方关系的基本制度框架才能得以形成。中央的统一领导与民族地方对中央统一权力的认同，是现代中国民族区域治理的基本原则。在这一框架下，民族地方是国家整体不可分割的一部分，各民族在现代国家体系中处于平等地位，由此建构各民族地方的国家认同。即“民族区域”首先确认民族区域是整体国家的一部分，要服从中央的统一领导；“民族区域自治”则充分考虑民族特性，赋予民族地方以自治权，

〔1〕 汪晖：“西藏：多元民族一体并存的中国”，载 <http://www.wyxsx.com>，最后访问时间：2010年10月26日。

〔2〕 张千帆：“从权利保障视角看族群自治与国家统一（上）”，载《国家检察官学院学报》2009年第5期；张千帆：“从权利保障视角看族群自治与国家统一（下）”，载《国家检察官学院学报》2009年第6期。

区，明王朝曾先后分封二王，即安定王和忠顺王，均为故元宗室。^{〔1〕}

(5) 屯垦戍边。^{〔2〕}历史上各个朝代都把屯垦戍边作为开发边疆、巩固边防的一项重要措施。就新疆的具体情况而言，早在公元前105年左右，西汉就已经开始在眩雷（今伊犁河谷地区）屯田，目的是联合乌孙预防西域。西域都护府设置后，西汉王朝在西域的屯田规模和地点开始逐步扩大，屯田成为西汉王朝解决驻军和来往使者、商人的粮草供应的重要途径，而屯田士卒则成为西汉王朝统一、统治西域的一支重要力量。清朝以前的屯田主要是军屯。西汉在西域屯军2万余人，东汉的屯军有5000人，魏晋十六国和北朝时的屯军2000余人，元朝在西域的屯军达5.7万余人。从新疆屯田的发展史看，在清朝以前，唐朝在新疆的屯田规模最大，《资治通鉴》卷二百二十三记载：“唐自伍德以来，开拓边境，地连西域，皆置都督，府、州、县。开元中，置朔方、陇右、河西、安西、北庭诸节度使以统之。岁发山东丁壮为戍卒，缁帛为军姿，开屯田以供糗粮，设牧监畜马牛，军城戍逻，万里相望。”《唐六典·屯田郎中》中对于唐在西域的屯田更有详细记录：“安西二十屯，疏勒七屯，北庭二十屯，伊吾一屯，天山一屯。”（1屯为50顷）

(6) 移民政策。比较有特色的移民政策发生在元朝，这是中国第一个由少数民族建立的中原王朝。元朝时期采取了联合少数民族、歧视汉族的民族政策，同时为了牵制中原的汉族，自元世祖时期，中央政府实施移民政策，将大量汉人迁移入边疆，边疆被视同为内地，“无畛域藩篱之间”。^{〔3〕}同时，中央政府又内迁。世居边地、与中原汉地隔绝的少数民族，散布在中原各地。天山南北各地

〔1〕 徐杰舜、韦日科主编：《中国民族政策史鉴》，广西人民出版社1992年版，第92~93、338~339页。

〔2〕 本部分的写作参考厉声主编：《中国新疆：历史与现状》，新疆人民出版社2006年版，第310~311页。

〔3〕 《道园学古录·卷八·可庭记》。

族差别。因而只提宗族平等而不提民族平等。他在《中国之命运》中说,我们中华民族是多数宗族而成的。^[1]蒋介石1942年在西宁对汉满蒙回藏各绅士、活佛、阿訇、王公的讲演《整个中华民族共同的责任》中说:“我们中华民国,是由整个中华民族所建立的,而我们中华民族,乃是联合我们汉、满、蒙、回、藏五个宗族组成一个整体的总名称。我说我们是五个宗族,而不是说五个民族,就是说我们都是构成中华民族的分子,像兄弟想合成家庭一样。……我们的国家是不能分割的,我们这次对日寇抗战,奋斗到五年以上,能够造成这样一个胜利的基础,这完全是由于我们全国同胞、不论宗族、不分宗教,大家都知道都是我们五千年来中华民族的根源,及其不可分离的关系,都知道抵御外侮,复兴民族,是我们人人应负的使命,和应尽的责任。”^[2]

国民政府除了积极以“中华民族”为单元来构建“国族”(nation)的认同意识外,也采取了一系列促进边疆地区行政令统一的政治整合措施促进国家认同。首先,重新划分西部地区的省界,削弱地方势力。《中华民国临时约法》对中国边疆省份的界定是除22行省外,还包括内外蒙古、西藏、青海。并且规定他们的参议院代表人数,即“每行省、内蒙古、外蒙古、西藏,各选派5人,青海选派1人,其选派方法,由各地自行定之。参议院会议时,每参议员有一表决权”^[3]。但随着国民政府的国族建设的推进,在1928年到1929年的两年间,国民政府在内蒙新设置宁夏省、热河省、察哈尔省、绥远省,把甘肃的一部分划归为宁夏省。这样做的另一个原因是苏联已经夺取外蒙,国民党认识到与苏联接壤的新疆、甘肃、宁夏这些地区会成为中苏冲突的又一舞台。因此加强了

[1] 周昆田:《三民主义的边疆政策》,中央文物出版社1984年版,第25页。

[2] 转引自[日]松本真澄:《中国民族政策之研究:以清末至1945年的“民族论”为中心》,鲁忠慧译,民族出版社2003年版,第142页。

[3] 苏发祥:“关乎统一,维系边疆——记1949年前的蒙藏委员会”,载《中国民族报》2009年5月8日。

单位。新疆建立省级自治区的条件日趋成熟。^{〔1〕}

1954年7月,新疆分局召开了专门座谈会,就新疆省级自治区名称问题征求意见。经广泛征求意见和深入讨论,大多数人认为采用“新疆维吾尔自治区”这一名称符合新疆以维吾尔族为主体的实际情况和民族区域自治实施纲要的规定。1955年2月,新疆分局致电中央,建议:“关于新疆实行民族区域自治的名称,经过长时间的酝酿,大部分少数民族的高级干部要求称‘新疆维吾尔自治区’。”^{〔2〕}中共中央批准了这个名称。^{〔3〕}1955年9月12日,全国人民代表大会常务委员会第21次会议通过了《全国人民代表大会关于成立新疆维吾尔自治区撤销新疆省建制的决议》,会议决定“批准国务院周恩来总理的议案,成立新疆维吾尔自治区,撤销新疆省建制,并以原新疆省区域为新疆维吾尔自治区的行政区域。”^{〔4〕}9月30日,新疆省第一届人民代表大会第二次会议通过了《坚决拥护中国共产党中央委员会和中央人民政府代表董必武指示的决议》,《坚决拥护〈全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议关于成立新疆维吾尔自治区,撤消新疆省建制的决议〉的决议》、《中华人民共和国新疆维吾尔自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例〈草案〉》等重要文件,大会还选举产生了新疆维吾尔自治区人民委员会组成人员,中华人民共和国新疆维吾尔自治区正式成立。赛福鼎·艾则孜当选为新疆维吾尔自治区主席,副主席为高锦纯(汉族)、买买提明·伊敏诺夫(维吾尔族)、帕提汗·苏古尔巴也夫(哈萨克族)。另外37名人民委员会(即人民

〔1〕 厉声主编:《中国新疆:历史与现状》,新疆人民出版社2003年版,第230~232页。

〔2〕 “五十年前新疆维吾尔自治区名称的由来”,载 <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/qingzhu/986941.htm>,最后访问时间:2010年12月2日。

〔3〕 张尔驹:《中国民族区域自治史纲》,民族出版社1995年版,第191~192页。

〔4〕 人民出版社编:《新疆维吾尔自治区成立的重要意义》,人民出版社1956年版,第1页。

政府)委员来自11个民族。10月1日,新疆乌鲁木齐各族各界6万多人在大十字的人民广场举行了隆重集会,欢庆中华人民共和国成立6周年和新疆维吾尔自治区成立。

3.3.2.2 新疆维吾尔自治区自治机关及自治权

3.3.2.2.1 自治机关的地位

在1952年的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》中,我国民族区域自治地方在初建阶段一律称为自治区,分为省级、行署级、专署级、县级、区级、乡级。其依据来源于第7条的规定:“各民族自治区的行政地位,即相当于乡(村)、区、县、专区或专区以上的行政地位,依其人口多少及区域大小等条件区分之。”但由于各自治单位统一冠名为“自治区”这一名称,在实践中很容易造成混乱,而且区、乡级政权因为人口太少、地域太小,实际上不可能行使自治权利。鉴于此,1954年7月23日,中共中央新疆分局转发了中共中央统战部《关于县以下民族自治地方暂缓建立和改变等问题的指示》,确定全国民族自治机关的行政地位为自治区、自治州、自治县三级,县以下的民族自治区不再新建,已建立的将改为民族乡。随后的1954年宪法对民族自治地方的自治机关使用“自治区”、“自治州”、“自治县”的称谓做了具体规定。^[1]新疆省人民政府依此对省内各个自治区的名称做了统一规定,除伊犁哈萨克自治州人民委员会名称不变外,其他自治区相应改为自治州、自治县人民委员会,区、乡级民族自治区经过调整,改建为民族乡。

新疆是一个多民族混居的地区,不可能以某个民族为唯一基础实行区域自治,只能建构以一个人口较多的少数民族为基础,并包括若干个人口较少的民族在内的自治地方。由此,如何确定新疆民

[1] 《中华人民共和国宪法》(1954)第53条:中华人民共和国的行政区域划分如下:①全国分为省、自治区、直辖市;②省、自治区分为自治州、县、自治县、市;③县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

族区域自治的具体名称是一件非常复杂的事情。新疆最终被确定为“新疆维吾尔自治区”，但这一名称的使用并不代表可以片面认为新疆维吾尔自治区就是“维吾尔族的地方”。周恩来在1957年就强调指出民族区域自治是有利于民族合作的制度，而不是强调民族分离，“称新疆维吾尔自治区，‘帽子’还是戴的维吾尔族，因为维吾尔族是新疆的主体民族，占70%以上，其他民族也共同带着个帽子。”“有一个民族合作的意思在里面。要讲清楚这个问题”。^{〔1〕}新疆民族区域自治的目的在于实现各民族共同当家做主，从自治区到自治州、自治县的多层次格局的安排，是为新疆各少数民族充分享有自治权提供基本保证。

一国多族的既有社会现实决定了当代绝大多数民族都只能通过多民族国家这种既有的国家形式来完成自己自觉阶段的民族过程，或者说，走向自觉的民族通过与其他民族共建同一国家的方式来表现自己的存在和维护自身的利益已几乎成为唯一的选择。我国民族自治地方的自治权在立法上被设计为以民族和区域为单位。从法律上分析，民族自治地方的自治权包含有这样四个要素：少数民族、聚居区域、自治机关和自治权。这四要素在法律上的安排是这样的：首先，依据少数民族聚居区设置少数民族的自治地方；其次，赋予这一区域范围内的少数民族享有自治权利；最后，明确自治机关作为自治权实施的方式。这种将少数民族作为自治权的享有主体，把少数民族的聚居区作为自治权的运行空间，以自治机关作为实施自治权的行为主体的少数民族的（自治）法权设计，在本质上是少数民族“当家做主”的民主制度形式的外在表达。这种通过将自治机关民族化、将国家内部的各民族之间的关系转化为由法律“定分止争”的关系的少数民族权利的制度构建，为少数民族“计算”其特别法律权利提供了较明确的依据和参考，少数民族的法律

〔1〕 周恩来：“关于我国民族政策的几个问题”，载国家民族事务委员会政策研究室编：《中国共产党主要领导人论民族问题》，民族出版社1994年版，第175页。

第4章 当代新疆地区少数民族法权设置与国家认同建设

本章从分析当代新疆少数民族权益安排的具体法律制度和政策入手,考察这些法律与政策的实施对于国家认同的具体影响。新疆的民族情况非常复杂,民族团结是实现各民族国家认同的基本保障,尽管新疆地区的民族团结建设已越来越趋向法制化,但以民族作为民族团结的基础并不利于实现各民族国家认同意识的成长;宗教自由是受宪法保障的公民基本权利,新疆当地民族中有七个信仰伊斯兰教(维吾尔、哈萨克、回族、柯尔克孜族、乌孜别克族、塔塔尔族和塔吉克族),而与新疆接壤的八个国家中有五个伊斯兰国家,那些国家又通往中亚、西亚和阿拉伯等更广大的伊斯兰世界。因此,宗教问题是国家治理新疆的切入点。一方面,保障新疆各民族的宗教信仰自由,尤其是尊重穆斯林群众对伊斯兰教的信仰,有利于提高群众对国家的认同度,另一方面,新疆的非法宗教活动也很猖獗,严重影响到新疆的稳定,因此新疆宗教政策一直体现出既保障自由又加强管理的特色,在一定程度上强管理色彩突出;在经济、文化、教育领域给予少数民族一定的制度倾斜促进了少数民族的整体的发展,但同时也产生诸多需要进一步解决的问题。新疆的资源性经济没有让新疆各族群众平均受惠,不同民族群体的贫富差距较为明显,这在一定程度上也刺激了族际矛盾,消解了国家认

最终转化为各民族公民个人的一种美德，一种意识，一种态度，一种爱国主义思想，从而建构起统一的多民族国家中的公民认同。^{〔1〕}这一时期，新疆民族团结模式显现出这样的特点：

（1）计划经济体制下，政治手段成为新疆联结和整合的主要形式。民族团结是促进新疆各民族安居乐业、社会发展以及边疆治理的政治条件。自新中国成立初到改革开放初期这段时间，党和国家以帮助新疆地区社会和经济发展的目的，主要通过政治手段来促进新疆各族人民的交往和融合。中央治疆主要表现在尊重少数民族的宗教信仰、消除民族歧视，大力培养少数民族干部等方面。同时，为了促进新疆的发展，各民族间的进一步交流，国家加大了对新疆的移民力度，1949年12月5日，毛泽东发出《关于1950年军队参加生产建设工作的指示》，提出人民解放军在取得全国基本胜利后，应当担负一部分生产任务，以加速新民主主义经济建设。^{〔2〕}1954年10月7日中国人民解放军新疆军区生产建设兵团成立。为进一步满足新疆政治、经济和社会发展的需要，国家还号召大批内地的复转军人、知识青年、干部、农民来到新疆工作。1949年~1961年间，新疆净迁移人口就达187.72万人，其中绝大多数是汉族人口。^{〔3〕}

祖国各地对新疆的积极支援，虽然总体上促进了新疆各少数民族对新中国的认同。但就各民族之间的充分交流和互动来看，这种交融实际上是很有限的。这是因为，在新疆，尽管总体上各民族杂居混处，但除了汉、满、回等民族在人口的空间布局上表现出了较为分散的分布特点外，其他少数民族基本上居住在自己相对集中的分布区域，不同民族的“小聚居”区域分布明显。国家虽然为发展新疆建立了生产建设兵团，但党中央提出兵团建设的原则是“不

〔1〕 德全英：“民族法制的中国经验及其贡献”，载《新疆大学学报》（哲学社会科学版）2002年第2期。

〔2〕 房艺杰编著：《论兵团》，新疆青少年出版社1994年版，第12页。

〔3〕 第四次人口普查资料。

动泛滥，非法宗教活动又助长了狭隘的民族主义意识。‘疆独’势力也趁机兴风作浪，煽动、制造了一起起骚乱事件。与以往不同的是，这一时期‘疆独’分子呈现出年轻化、极端化的特征，其分裂活动也呈现出宗教极端化的倾向，也更易受国际形势的影响。”^{〔1〕}

鉴于新疆地区宗教问题的复杂性，在新疆的民族政策建制上，宗教问题成为制定民族法律和政策的首要考虑因素。新中国成立初期，党中央就指出宗教问题是新疆整个民族问题不可分离的一个重要部分，要团结新疆的各族群众，在新疆获得各族人民的支持，需要从宗教问题入手，必须充分尊重新疆各少数民族的宗教信仰，慎言改革。1950年6月10日，中共中央转发乌兰夫、刘格平《对新疆少数民族宗教问题的意见》，再次表明了中央对少数民族地区宗教问题的态度。该意见指出：“对于少数民族宗教问题的态度应该十分慎审，切忌急躁。必须毫不动摇的坚持信教自由政策。在少数民族广大群众的觉悟未提高前，不要轻言改革。”1956年新疆维吾尔自治区伊斯兰教协会成立，该协会依照中央的指示一方面贯彻从各少数民族实际出发的工作方针，对宗教寺院和少数民族正常的宗教活动进行保护，另一方面自1958年开始，该协会进行了废除伊斯兰教和藏传佛教中封建特权和剥削制度的工作，在这一工作的开展过程中，出现了一些过于偏激的做法，在宗教界制造了不少冤假错案。至20世纪60年代止，我国宗教制度方面的民主改革的任务基本完成。改革开放后，党中央开始对于曾经的一些“极左”的宗教政策进行拨乱反正。1982年中共中央下发第19号文件《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》，对党在宗教问题上的左倾路线进行纠正，对于新时期的宗教工作进行了重新部署和安排。该文件要求：①要坚定地贯彻执行宗教信仰自由的政策，巩固和扩大各民族宗教界的爱国政治联盟，各级党委，特别是各级

〔1〕 贾春阳：“新中国成立以来新疆的反分裂斗争及启示”，载《理论探索》2010年第3期。

主管宗教工作的部门，应当认真地总结和吸取建国以来党对宗教工作正反两个方面的历史经验；②在强调保障人们信教自由的同时，也应当强调人们有不信仰宗教的自由。宗教信仰自由的实质，就是要使宗教信仰问题成为公民个人的自由选择的问题，成为公民个人的私事。决不允许宗教干预国家行政、干预司法、干预学校教育和公共教育；③一切宗教活动场所，都在政府宗教事务部门的行政领导之下，由宗教组织和宗教职业人员负责管理。党和政府的干部也应当善于支持和帮助宗教组织自己解决自己的问题，而不要包办代替；④为了保证宗教活动的进一步正常化，国家今后还将按照法律程序，经过同宗教界代表人士充分协商，制定切实可行的宗教法规；⑤坚决保障一切正常的宗教活动，同时就意味着坚决打击一切在宗教外衣掩盖下的违法犯罪活动和反革命破坏活动，（但）要注意划清正常宗教活动与违法犯罪活动的界限，明确指出打击违法犯罪活动，绝不是打击而恰恰是保护正常的宗教活动。^{〔1〕}

新疆宗教工作认真贯彻执行了中央19号文件，1987年，经国务院办公厅、自治区党委和政府批准，在乌鲁木齐成立了学制5年的宗教高等学府——新疆伊斯兰教经学院，还在十几个地州市建立了伊斯兰教经文学校（班）。出版发行了维、哈、汉等多种文字版本的《古兰经》、《布哈里圣训》、《穆罕默德传》等伊斯兰教典籍和佛教经典。1988年4月，自治区党委批转区党委统战部《关于自治区宗教工作几个重要问题的报告》，该报告强调了加强党和政府对宗教工作的领导，依法管理宗教的重要性。新疆各地在宗教事务管理的实践中，创建了这样一些走在全国前列的管理方法：①1987年开始了全疆范围内的宗教教职人员政治思想表现和宗教知识考核；②1990年开始在全疆自下而上开展的“五好宗教活动场

〔1〕 具体内容可进一步参阅：中共中央印发《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》的通知，载 <http://www.sara.gov.cn/GB/zcfg/zc/75352506-2bd0-11da-8858-93180af1bb1a.html>，最后访问时间：2012年3月12日。

和国境内外国人宗教活动管理规定实施细则》，2004年11月30日，国务院发布了《宗教事务条例》。这些规范总体体现出强管理的特点，这是因为新疆自改革开放后，宗教对人们的日常生活影响越来越深，做礼拜的人增多了，年轻妇女蒙面、穿黑长袍的和青年男子留大胡须的增多了，日常生活中强调严格遵循伊斯兰教礼仪的现象增多了，要求朝觐的人员增多了，学经人员增多了，以“清真”和“不清真”来约束人们行为的现象增多了，同时利用宗教从事非法活动的现象也日益突出了。对此，自治区政府及相关部门结合中央6号文件精神，针对新疆的实际情势，又先后制定了《关于界定非法宗教活动的意见》、《关于进一步加强对地下学经人员管理的意见》、《〈关于加强朝觐事务管理的若干办法〉的贯彻意见》、《关于做好少数民族领导干部联系清真寺工作的意见》、《关于宗教人士带培塔里甫（满拉）的意见》等一系列政策性文件，这些规定为有关部门管理宗教事务提供了具体依据，并对进一步推进宗教工作提供了政策依据和指导。

综上所述，面对新疆宗教问题的复杂情势，党和政府在新疆的宗教问题上始终坚持慎重稳进的方针、依法管理的原则，对于宗教工作倾注了大量的心血，当然也得到了广大宗教界人士的支持和拥护，2010年笔者在新疆维吾尔自治区人大民族宗教事务委员会调研时了解到，在2009年新疆“7.5事件”发生前夕，有人到清真寺煽动闹事，遭到宗教人士的驳斥和拒绝，在7月5日晚，地处延安路上的伊斯兰经文学院的学生和教师们积极参与救援受伤群众。笔者在自治区民族宗教事务委员会（以下简称“民宗委”）调研时，民宗委的同志告诉我说：“这次事件对我们党的宗教政策是一个考验，我们的同志经受住了考验，我们的宗教界没有乱。”这说明，新疆穆斯林群众对国家的宗教政策是认同和满意的。贺萍教授在对新疆的穆斯林群众进行实证调研的过程中还发现，尽管穆斯林群众对伊斯兰教的认同度很高，但是他们的宗教行为动机在向非宗

元分化,传统与现代传教方式并存等特点;同时,新疆地区宗教领域存在宗教激进主义思想蔓延,非法宗教活动屡禁不止,基督教无序发展,伊斯兰教存在危险教派、宗教领域矛盾性质复杂,境外某些宗教势力加大对我传教力度,境外敌对势力利用宗教对我国的政治渗透加剧,邪教滋生蔓延等突出问题。因为新疆地区面临国际、国内分离主义势力的影响,并且这种分离势力不仅会借用宗教外衣迷惑大众,甚至会采用极端宗教主义的暴力恐怖手段影响地区稳定。所以新疆地区在践行宪法宗教信仰自由原则方面采取的是政府管制模式。^[1]

从当今世界各国公民权发展状况看,承认并给予国民宗教自由已经成为现代民主社会的重要标识之一。而且,“在大多数情况下,推动宗教自由本身并非目的,而是作为保障稳定、限制冲突、调停理由的技术。纵观历史,对宗教自由的宽容被用来作为避免冲突的方法,反之,对宗教自由的限制则会成为冲突的根源。”^[2]当然,这也不意味着不能对宗教自由予以限制。因为虽然我们无法也不应该对属于一个人的内心世界的宗教信仰予以限制,但这种绝对保护也只适用于内心世界。一个人的宗教信仰总会通过行动和言语表达,由此,受许可的宗教自由界限就变成了一个法律问题。在现实社会中,宗教不仅仅是个人信仰问题,它还要通过一定的形式表现出来,因而信仰自由还包括宗教活动自由。宗教活动表现为一系列的外在形式,如宗教仪式、宗教集会、宗教结社、传教等,我国《宪法》第36条第3款规定:“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”

宗教自由与政府限制并不对立。但问题的关键在于如何控制限

[1] 刘仲康:“社会转型期的新疆宗教问题及其应对”,载《新疆社会科学》2009年第6期。

[2] 转引自[美]小W. 科尔·德拉姆、布雷特·G. 沙夫斯:《法治与宗教:国内、国际和比较法的视角》,隋嘉滨等译,中国民族法制出版社2012年版,第4页。

4.3.3 新疆地区促进少数民族适应现代化的教育领域的法律与政策述评

4.3.3.1 国家对少数民族教育倾斜性制度供给综述

我国少数民族教育在内涵上是指除汉族以外,对于其他 55 个少数民族实施的教育。针对少数民族教育处于相对滞后的客观事实,新中国成立以来开展的少数民族教育确立了培养民族地区各类建设人才,加快民族地区经济、社会发展,促进民族地区现代化的目标。新中国成立伊始,国家在民族教育领域进行了积极的财政投入和教育倾斜。具体表现在如下方面:

(1) 筹建专门的民族学院,并在普通高校开设民族预科班和民族班。1950 年 11 月 24 日,政务院第 60 次政务会议批准《筹办中央民族学院试行方案》,这之后国家又陆续在西南、西北、中南等地建立了民族学院。从 20 世纪 60 年代开始,国家还通过在普通高校设立民族预科班、民族班的形式大力培养少数民族学生。自 20 世纪 80 年代起,针对西藏和新疆,还专门设立了内地学校西藏班和新疆班。^{〔1〕}

(2) 帮助少数民族创设语言文字。新中国成立伊始,国家就组织了七个少数民族语言文字调查工作队赴各民族地区普查民族语言文字状况。为壮、侗、苗等少数民族创制了文字。编写了各种语言简志或专志、民族语言词典字典,撰写了与各民族语言文字相关的大量著作。在北京建立中央民族大学,在各民族自治地方开办民族院校,设立民语系或民语专业,培养民族语文专门人才。进行少数民族语言文学专业的硕士、博士学位等高级专门人才的培养。如新疆大学的少数民族语言文学专业还设有博士点,是教育部重点学科。

(3) 财政拨款对少数民族学生经济资助。1950 年中央人民政府政务院批准的《培养少数民族干部试行方案》中规定,凡考入高

〔1〕 吴仕民:《中国民族政策读本》,中央民族大学出版社 1998 年版,第 46 页。

4.3.3.2 新疆地区少数民族语言及文化教育方面的法律、政策安排

就新疆的具体情况而言，国家在促进新疆地区少数民族尽快适应现代化方面主要进行了这样一些法律和政策安排：

4.3.3.2.1 进行少数民族语言文字改革

新疆大部分少数民族的语言都属于突厥语系。20 世纪 30 ~ 40 年代，苏联进行了两次较大的文字改革，这两次文字改革对突厥语系的诸民族的语言产生了很大影响。苏联的第一次文字改革始于 1926 年，它将本国境内的各突厥民族文字改为拉丁文字。历经 10 年的时间，当这些民族基本上都改用了以拉丁字母为基础的文字时，苏联又开始新一轮的文字改革，转而将拉丁文字改为以斯拉夫字母为基础的文字（1936 年以后），这一改革大约又用了 10 年的时间，苏联的突厥语系民族多数又改用了以斯拉夫字母为基础的文字。新中国成立后，我们在一定程度上也效法苏联的做法，伴随着民族识别工作的推进，国家开始了为少数民族创建或改革语言文字的工作。1951 年，国家在政务院文化教育委员会内设立了民族语言文字研究指导委员会，该委员会的主要工作就是帮助少数民族完备或创建文字。国家在新疆省也设立了相应的机构，并就突厥语系的民族采用拉丁字母还是采用斯拉夫字母的问题展开了讨论。1956 年 8 月，自治区党委和自治区人大常委会在自治区民族语言文字科学讨论会上确定了对维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、锡伯、乌孜别克、塔塔尔等民族的文字采用苏联的斯拉夫字母的文字进行改革。会议通过的《维、哈、柯、蒙、锡新文字方案》在同年 9 月获得了自治区党委常委的批准。此后，新疆开始全面推行以斯拉夫字母为基础的新文字改革工作。^{〔1〕}

但在 1957 年，国务院颁布的《关于少数民族文字方案中设计

〔1〕 详细内容可具体参阅陈云华、王春燕：“当代新疆两次重大文字改革刍议”，载《语言与翻译》2002 年第 1 期。