



秦中春 著

THE LOGIC OF XINJIANG'S GOVERNANCE

A RESEARCH ON MODERNIZATION OF XINJIANG'S GOVERNANCE FOR LONG TERM PEACE AND ORDER

治疆 逻辑

新疆的长治久安和现代化治理研究



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



秦中春 著

THE LOGIC OF XINJIANG'S GOVERNANCE

A RESEARCH ON MODERNIZATION OF XINJIANG'S GOVERNANCE FOR LONG-TERM PEACE AND ORDER

治疆 逻辑

新疆的长治久安和现代化治理研究



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

治疆逻辑：新疆的长治久安和现代化治理研究/秦中春著. —北京：
中国发展出版社，2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0653 - 3

I. ①治… II. ①秦… III. ①边疆地区—行政管理—研究—新疆
IV. ①D674. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 248663 号

书 名：治疆逻辑：新疆的长治久安和现代化治理研究

著作责任者：秦中春

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0653 - 3

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京市密东印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：27

字 数：430 千字

版 次：2017 年 10 月第 1 版

印 次：2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

联系电话：(010) 68990642 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.develpress.com.cn>

电子邮件：fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

序

新疆长治久安要从人人手科学施策

新疆的长治久安意义重大。新疆在党和国家战略全局中具有重要地位，2010年首次中央新疆工作座谈会和2014年第二次中央新疆工作座谈会都提出了长治久安的目标。新疆情况特殊复杂，既有公开显示、短期应急的现实问题要解决，也有没有公开显示、关系长远的深层次问题要解决。但迄今为止，学术界和政策制定领域对此的研究还很不够。从理论上讲，新疆治理的出发点和落脚点不是地、不是水、不是收入、不是财产，而是人、是人的素质和能力的提升、是人与人之间的地位平等、差异合理和心态平衡；新疆治理的重要任务是变化变革，但最终目标却不是变化变革，而是要在变化中寻求不变，建立良好稳定的社会秩序，由国家打破权力财产代际传递、在有限政府框架内办事并把事办好，实现人与人之间相互尊重、合作分工、各尽所能、各取所需、共同发展，人的社会流动性和可流动能力大幅提高。从实践来看，在现代社会，生产力发展水平不断提高，科学技术日新月异，人与人之间的差异很大，新疆与内地之间和新疆内部不同地区人与人之间的差距不仅是客观存在的，而且还是比较大的，在今后仍有可能会越来越大；如果以物的标准或技术标准为目标，它会导致有一些人永远不平衡，成为社会矛盾或冲突的根源，在治理上是无法收敛和不可持续的；只有以人的标准或社会运行标准为目标，它才可能长久

不变，在治理上才是可收敛的和可持续的。

目前，新疆长治久安的最大短板是人力资源弱势。由于历史原因和政策缺陷，尽管国家对新疆教育投入很大，但迄今为止全疆仍有约50%、超过1000万人基本不懂国家通用语言（以下简称“国语”），这些人大部分对民族语言文字也不认识，而认识民族语言文字的以宗教人士为主。老百姓不懂国语，个人是请不起翻译的，会产生人身依赖和宗教依赖。现代社会是高效率、民主、文明和法治社会，对人的知识增长要求很高，这些人员由于语言障碍，生存生产生活圈子狭窄封闭，对现代社会很不适应，深刻影响经济发展、社会稳定和长治久安，其规模之大、分布之广和转变之难全国罕见。在掌握国语的人中，有不少人在各级财政负担单位工作，对政治很热情，对经济、科技、法治却一知半解，思想认识简单，专业能力不足，对稀缺资源配置使用效率低。整体上，目前新疆内部不同区域发展差异悬殊，不同性质问题相互交织，由于地理特殊、语言障碍、宗教影响、敌情扰动和务农为主等因素共同作用，南北疆一些地区在经济增长上已掉入低收入均衡状态或“贫困陷阱”，在社会发展上存在阶段性滞后或“社会断裂”，短期内要加快发展、实现与内地其他省区市齐步走和一蹴而就很难。

新疆长治久安的紧迫任务是推进人的现代化，在此基础上使新疆治理逐步走向专业化、规范化和法制化。这项工作需要全疆、全党、全国和全社会的支持和努力，需要加装“智慧引擎”。新疆治理的主体是国家，为了推进治理体系和治理能力的现代化，需要加强科学宣传和合理引导，推动在全社会统一思想，提高认识，做好一些简单而重要的事，真正有效地解决问题，建立解决问题的良好机制。有些道理是非常简单的，但在引入时空条件和将这些道理联系和组合起来以后可能就很复杂，这就需要重视逻辑，将长久不变的东西和需要不断变化的东西有机联系起来，实行问题导向，对解决问题的理论、方法和政策进行统筹考虑，实行现代化治理。

本书是国务院发展研究中心研究人员撰写的一本关于新疆长治久安问

题的专著，所提出的分析建议具有基础性、探索性和开创性，在研究上以稀缺资源配置和劳动价值论为基础，原理是科学的；政策措施强调合理引入边界条件，设计是规范的；政策实施重视对号入座，操作是简单的；政策衔接遵循前后、左右、上下、里外逻辑一致，激励是相容的。国务院发展研究中心是国家新型智库和高端智库，秉持唯实求真守正出新，具有脚踏实地、深入调查、战略谋划、理论联系实际、公开隐性结合、逻辑思维严密的特点，愿意为新疆长治久安提供国家智力支持和作出积极贡献。

是为序。

秦中春

2017年1月于新疆

目录

摘要 / 1

引 论

从重视经验治疆到运用科学治疆 / 7

- 一、新疆治理：一个重要领域，一项艰巨挑战 / 7
- 二、过去方式：以守土为核心，以管理为主 / 14
- 三、现在探索：以发展为核心，以服务为主 / 23
- 四、未来创新：以进步为核心，运用科学治理 / 26
- 五、治疆转型：立足有限政府，做好最重要的工作 / 47

第一章

问题的提出与新型治疆标准的建构 / 57

- 一、“富婆送牛”的故事带给我们的思考 / 57
- 二、回首 60 多年，新疆社会发生历史性重大变化 / 59
- 三、面向未来，新疆治理工作还存在深层次难题 / 64
- 四、治疆辛苦，新疆看得见的发展和看不见的战斗每天都在进行 / 69
- 五、新型治疆标准的建构，以人为核心建立良好稳定的社会秩序 / 102

第二章

新疆治理难题的特殊性 / 107

- 一、特殊的地理位置：发展资源有丰有缺 / 107
- 二、特殊的历史遗产：稀缺资源使用分散 / 120

- 三、发展现状的特殊：有好有差，相差悬殊 / 155
- 四、“给糖悖论”的影响：人的能力激发不足 / 158
- 五、隐含因素的作用：表面必然，其实不然 / 163

第三章

国外特殊民族区域治理的主要教训 / 168

- 一、发达国家特殊民族区域治理主要情况 / 168
- 二、美国的典型教训——以印第安人治理为例 / 169
- 三、英国的典型教训——以北爱尔兰治理为例 / 180
- 四、俄罗斯的典型教训——以车臣治理为例 / 196
- 五、发达国家特殊民族区域治理的教训分析 / 215

第四章

解决新疆治理难题的基本理论 / 218

- 一、治疆的目的是为老百姓服务 / 218
- 二、现代社会已不同于过去的社会 / 220
- 三、现代社会治理需要现代经济学 / 229
- 四、现代社会治理需要现代化政府 / 235
- 五、政府公共政策设计的出发点和落脚点是人 / 238
- 六、国家最重要的任务是建立良好稳定的社会秩序 / 247

第五章

解决新疆治理难题的基本思路 / 253

- 一、归类和平问题和发展问题，明确界定政府职责 / 253
- 二、考虑市场、政府与社会相结合，政府做有限的事 / 257
- 三、建立法治、科技与数据三支撑，政府做正确的事 / 266
- 四、合理引入条件不断完善公共政策，政府科学地做事 / 268

第六章

解决新疆治理难题的科学方法 / 276

- 一、新战略是需要的，新疆治理是深层次思想和方法的较量 / 276

二、大手笔是需要的，新疆治理是有选择的、长远的和全局的 / 292

三、抓细节是需要的，新疆治理要从做好公共管理服务入手 / 300

四、转方式是需要的，新疆治理要探索走农村连接城市道路 / 311

第七章

解决新疆治理难题的合理政策 / 315

一、政策目标：明确坚决维护和平与积极促进发展相结合 / 315

二、治疆主体：打造“打铁还需自身硬”的现代化政府 / 329

三、改革原则：发挥个人、市场、政府、社会的合理作用 / 332

四、核心内容：实行有坚持、有取消与有修改相结合 / 348

五、关键举措：建立内含法治、科技与数据的完整框架 / 367

六、长远方向：建设内含激励、约束与管控的实施机制 / 369

第八章

“十三五”完善治疆政策的几点建议 / 375

一、抢抓国际国内发展机遇，推进新疆发展重要转变 / 375

二、把握政府治理关键，从以物为主转变到以人为本 / 379

三、深入实行微分积分，从传统治理转变到现代治理 / 385

四、注重建立一般秩序，从应急管理转变到长期建疆 / 388

五、明确激励人的努力，从劳动不足转变到转移就业 / 390

六、大力提高人的能力，从强调双语转变到推广国语 / 392

七、积极促进人的积累，从不重视积累转变到重视积累 / 395

八、完善民族管理政策，从民族优惠转变到同等对待 / 397

九、完善宗教管理政策，从信教自由转变到公共管理 / 404

十、加快援疆战略升级，从内地援疆转变到疆地融合 / 408

参考文献 / 412

后记 / 418

摘要

本书是国务院发展研究中心参加第八批中央和国家机关援疆任务的援疆干部利用在疆挂职工作期间进行深入调研、学习和思考的课题研究成果。课题研究遵循学术研究和政策研究方式，按照提出问题、分析问题和解决问题的思路展开，主要内容是研究新疆治理难题及解决问题的理论、方法和政策选择，探讨新疆治理工作中的手段与目的之间的因果关系。在研究方式上，是将国家的角色视为有限政府^①，引入逻辑学、现代经济学和制度经济学的方法进行分析。在研究目的上，旨在为学术界和政策制定领域提供参考，试图为新时期建设美丽新疆、共圆祖国梦想、维护社会稳定和实现长治久安尽一份绵薄之力。

逻辑学是研究推理和论证以及思维规律的社会科学。现代经济学是研究稀缺资源配置的社会科学。制度经济学是研究制度的性质和功能、内容和形式、如何建立有效率的经济组织的社会科学。所谓治疆逻辑，就是要讲因果关系，重视运用科学，理性分析问题和解决问题，让国家在有限政府框架内做事并把事情做好，实行有限目标，确立优先序，创新理论、改进方法和完善政策。逻辑起源于理智的自我反省，是事情的因果规律，逻辑分析能够将公开显示的信息和没有公开显示的信息结合起来，通过有限的信息探知更加全面、系统和准确的信息，为制定正确的政策决策提供客观依据。最为典型的就是“此地无银三百两”。逻辑思维是思维的一种高级形式和认识的高级阶段，遵循传统形式逻辑规则的思维方式，是人们在认识事物的过程中借助于概念、判断、推理等思

^① 在现代社会市场经济条件下，国家的可用资源是稀缺的，国家的能力也是有限的，而国家面临的任务是繁多的，国家的可用资源只能用于解决最重要的问题，用有限作为办大事。

维形式和比较、分析、综合、抽象、概括等思维方法能动地反映客观现实的理性认识过程。从逻辑分析入手，意味着在治疆中不是从面向过去和重视经验入手，而是要从面向未来和依靠科学入手，将治疆作为一种公共管理服务，实行问题导向，合理提出问题，深入诊断问题，从根本上解决问题。目前新疆经济发展滞后，地方公共财政能力弱，而国家在治理上花的钱是很多的，中央和全国其他省市区提供了大力支持援助。新疆治理的钱来之不易，这些钱是劳动人民的钱，相对开支需求而言，都是有限的或稀缺的，必须将这些钱规划好、筹集好、使用好，提升效率效果。

课题研究认为，新疆治理是一个重要领域和一项艰巨挑战。新疆问题特殊复杂，有公开和隐性两个方面因素共同起作用，将新疆治理好是百年大计、千秋功业。新疆面积大、人口多、影响大，在党和国家战略全局中具有重要地位。中国过去对新疆的治理在内容上是以守土为核心，以管理为主。新中国成立以后，新疆治理发生重要变化，在治理内容上是以发展为核心，以服务为主。未来新疆治理在内容上，要以进步为核心，运用科学治理。以习近平同志为核心的党中央，提出新疆治理要围绕建设美丽新疆、共圆祖国梦想，以维护社会稳定、实现长治久安为总目标，实行依法治疆、长期建疆和团结稳疆。在这一治疆方略中，对发展隐而不谈，不是因为发展不重要，而是因为发展是有条件、有成本和有代价的，发展需要人的吃苦耐劳、付出艰苦努力、不断学习新知识、积极储蓄投资，要讲合理差异。发展具有综合性，既有经济发展，也有社会发展，还有人的发展，其中人的发展是最重要的，发展的前提和基础要求人具有强烈的致富愿望和动力（提高劳动积极性，不能讲清高）、能吃苦耐劳和不断努力劳动（提高劳动参与率，不能使懒惰）、能加强学习创新和不断掌握新知识新技术新方法（提高劳动生产率，不能是文盲），但这一点往往被很多人所忽略。目前新疆水资源开发过度，大量人口国语使用尚未普及，宗教向政治、教育渗透，农民向非农产业和城镇转移艰难，疆内不同区域的差距和与疆外的差距在不断扩大，加快区域发展意义重大、责任重大，形势逼人、形势不等人，既等不得、也急不得。

课题研究指出，界定新疆问题要深入，扩大分析框架、考虑人的因素、统筹物质精神、区分问题类型、抓住关键问题。新中国成立以来，在中国共产党

的领导下，经过各族人民的共同努力，新疆社会发生历史性重大变化，经济发展、综合实力不断提高，社会进步、各项事业全面拓展，生态保护、从不自觉走向自觉，政治保障、践行人民民主专政，军事建设、维稳戍边能力增强。总体上看，这几十年是新疆近2000多年历史以来经济社会发展最快、发展质量效益提高、人民群众得实惠最多、和平稳定形势保障最好的时期。但由于多方面因素影响，与全国其他省区市相比，与未来发展需要相比，新疆治理还存在深层次矛盾和突出问题，主要体现在经济发展滞后（产业竞争力不强、财政经济实力弱、市场化建设滞后、劳动生产率偏低、城乡居民收入低）、社会发展落后、长治久安不牢、国家安全不巩固，集中体现在人民内部矛盾和敌我矛盾并存、历史因素与现实因素并存、境内因素与境外因素并存、民族元素和宗教因素并存、物质贫困与精神匮乏并存、文化差异与利益竞争并存、治安问题与恐怖活动并存，改革问题、发展问题、稳定问题、民族问题、宗教问题和生态问题相交织，这些问题是客观存在的，也是躲不开和绕不掉的。在新疆问题中，既存在物质贫困问题，同时也存在精神、语言、文化、社会、生态等层面的问题，特别是精神、文化落后和社会负能量干扰问题；还存在工作方法问题。在新疆问题中，最突出的问题是反恐维稳成为常态，“治乱”始终在进行时，一刻也不能松懈；区域发展总体滞后，“治穷”任重道远，难以一蹴而就；以南疆四地州为代表的一些区域在经济发展上掉入低收入均衡状态或“贫困陷阱”，在社会发展上存在阶段性滞后或“社会断裂”，在人的发展上存在大规模人口的素质和能力不足及“两代文盲”。

课题研究提出，分析新疆问题要科学，关注地理区位与历史遗产，统筹兼顾特殊性与一般性，参考借鉴国际典型做法，引入理论联系实际，考虑长远着眼全局。新疆与国家的关系不是独立关系而是从属关系，分析新疆问题的逻辑不是占有逻辑而是劳动逻辑，考虑新疆治理问题的出发点和落脚点不是物而是人，新疆治理的目标不是为少数特殊人物服务而是为老百姓服务，新疆治理的性质不是统治而是提供公共管理服务，作为治疆的主体的党和国家的身份不是全能政府而是有限政府。新疆治理难题的特殊性是：特殊的地理位置、发展资源有丰有缺，遥远、干旱、冬长、春短、边疆、交汇、地大、绿少；特殊的历史遗产、稀缺资源使用分散，多民族聚居、维吾尔族人口多，多元文化汇集、

伊斯兰教影响大，多种语言并存、国家通用语言尚未普及；发展现状的特殊，有好有差相差悬殊，差异大、敌情重、增长难……新疆治理难题的一般性是：现代社会是多元化、高效率、民主、文明、法制社会，现代国家的政府是有限政府，政府工作任务重约束多而资源是稀缺的，政府只能干有限的事并将事干好，政府把事干好必须考虑各种条件、合理设立边界和讲究科学方法，政府干事是有优先序的和有选择的。导致新疆治理难题的原因是多方面的和深层次的，既有客观的原因，也有主观的原因，既有外部的原因，也有内部的原因。新疆南北疆不同地区和同一地区内部不同家庭人口的经济收入差异很大，除了考虑经济因素影响外，必须考虑人口素质、职业技能、文化宗教等因素影响，在某种程度上这些人口因素和社会因素的影响远远大于经济因素的影响。从理论上讲，现代社会治理需要现代经济学，需要现代化政府，需要综合考虑公开显性因素和不公开隐含因素的重要影响，要考虑长远发展，国家最重要任务是建立良好稳定的社会秩序。在实践中，对新疆治理的问题要进行合理归类，着眼全局和长远，超越民族思维，从地理区位、语言障碍、宗教影响和务农为主等共同作用的角度进行分析，把提高人的素质和能力、劳动参与率、劳动生产率和劳动收入为根本出路，加快解决人的勤奋劳动不够、知识增长不足和积累储蓄不会等问题作为瓶颈关键。

课题研究建议，解决新疆存在的问题要有顶层设计和重点突破，以更宽阔的视野、更长远的视角、更深入的层次，实施“以秩序换特惠”的聚焦战略、“以国语换双语”的开窗战略、“以百姓换王神”的人文战略、“以空间换时间”的融合战略和“以统筹换分散”的升级战略。国家要围绕从根本上解决新疆治理难题，“冷静观察，稳住阵脚，沉着应付”，完善和创新理论，重视和改进方法，改革和完善政策，从源头入手推进科学决策，实行综合施策、长短结合和重点突破，提高治疆工作的合理性、有效性、经济性和可持续性，确保能在解决问题同时又不能产生新问题。解决新疆治理难题的基本思路是：归类和平问题和发展问题，考虑市场、政府和社会相结合，建立法治、科技和数据三支撑，合理引入条件不断完善公共政策。解决新疆治理难题的科学方法是：启用新战略，以人为切入点谋划发展、切实促进人的勤奋努力、大力促进人的知识增长、引导促进人的积累投资、扎实建构人的心态平衡；谋划大手笔，引导农村人口

向外大规模转移、打造世界生态文明旅游养生区、提升地域特色农牧产品生产区、做强全国综合能源化工产业区、建设好丝绸之路经济带核心区；抓细节支撑，明确建立开放包容的环境支撑、全面建立引入条件的法案支撑、逐步建立全面规范的数据支撑、大力建立高效运行的网络支撑、抓紧建立德才兼备的干部支撑；探索转方式，探索引入城乡连接的阶梯导向、探索注重把握关键的问题导向、探索实行短板必补的实践导向、探索坚持量力而行的目标导向、探索确立勤奋努力的劳动导向。解决新疆治理难题的合理政策是：明确政策目标，实行坚决维护和平和积极促进发展相结合；在治疆主体上，打造“打铁还需自身硬”的现代化政府；在改革原则上，发挥个人、市场、政府、社会合理作用；在核心内容上，实行有坚持、有取消和有修改相结合；在关键举措上，建立内含法治、科技和数据的完整框架；在长远方向上，建设内含激励、约束和管控的实施机制。“十三五”期间，要抢抓国际国内发展机遇，推进新疆发展重要转变：一是把握政府治理关键，从以物为主转变到以人为本；二是深入实行微分积分，从传统治理转变到现代治理；三是注重建立一般秩序，从应急管理转变到长期建疆；四是明确激励人的努力，从劳动不足转变到转移就业；五是大力提高人的能力，从强调双语转变到推广国语；六是积极促进人的积累，从不重积累转变到重视积累；七是完善民族管理政策，从民族优惠转变到同等对待；八是完善宗教管理政策，从信教自由转变到公共管理；九是加快援疆战略升级，从内地援疆转变到疆地融合。

课题研究强调，新疆治理是对中国国家治理能力和治理体系建设的考验，要引入理性治疆、条件治疆、科技治疆、秩序治疆，开创性地组织开展工作，为从根本上解决问题提供扎实支撑。新疆问题很特殊很复杂，在解决问题上，要对短期政策和长期政策进行区分并进行统筹，短期内要重视新疆很多地区经济社会发展阶段的差异，注意用基层群众特别是信教群众思维的逻辑制定、实施和解读新疆公共政策，长期则要坚定树立国家至上、法律至上的价值观，深入推进依法行政、为民谋利，扎实建立公民意识、淡化民族宗教身份，坚决克服封建特权思想，加快建立国家在有限政府框架内为老百姓提供平等、专业、高效的公共管理服务、严格贯彻落实劳动价值论、促进人与人之间合作分工的良好稳定的社会秩序。治疆是为老百姓服务的，要面向世界、面向未来、面向

现代化，抢抓历史机遇，引入现代智慧，加快人的发展，着力解决重大问题。现代新疆的解放是靠中国共产党，现代新疆的发展也要靠中国共产党，超越民族思维，在革命上不以民族分，在发展上也不以民族分，抓住提高人的素质和能力这个关键，在治理上要有大思路、大战略、大勇气、大定力。引入理性治疆，修“长城”，让国家在有限政府框架内干最重要的事，紧紧围绕坚决维护和平和积极促进发展把事做好。要更好地发挥政府作用，立足现实社会，界定和保护产权，加强和改善公共管理服务；同时让市场多干事，发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分信任个人并逼着个人成长，形成信号提供平台，引入有序竞争促创新。引入条件治疆，调“政策”，把在新疆推广普及使用国语、加快人的发展和促进农民向非农产业和城镇大规模转移作为促进新疆发展的重要抓手和根本出路，调整国家稀缺资源用于解决新疆问题的优先序和使用方式。将现代社会发展的隐含假设条件显性化，针对一些政策变化太快、民族群众跟不上或者刚适应了又变了、无所适从的情况，要合理引入条件，以变化为基础，完善政策设计，对不同的人实行差别对待，实行有所不变和有所变化相结合。引入科技治疆，搭“梯子”，发挥企业作用，发展产业、扩大就业，探索政府购买服务，搭建从贫穷落后到富裕繁荣的发展阶梯。重点针对新技术革命特别是基础设施和信息技术发展日新月异的情况，加强学习、加强积累、加强创新、加大现代科技应用，引入数据（包括家庭、教育、宗教、诚信、就业、收入、财产积累等记录），对人分类分级管理，深化细化个人信息登记并对此进行规范化、标准化、电子化和数据化，引导人的全面发展，加快提升人的素质和能力，推动人的吃苦耐劳、知识增长和储蓄投资。引入秩序治疆，立“秩序”，实行依法治疆，建构从“摸着石头过河”到顶层设计的健全完善的法律制度。要坚持和平与发展的公共秩序长久不变，合理界定公共管理服务问题，推进国家赋权赋责激励提能，促进治疆工作原理回归简单，对敌情实行主动进攻，从严治理和按行为定罪，发挥社会在新疆建设中的重要作用，引导个人按规则自助、合作和互助发展，建设社会安全网和保底线，促进社会自律运行。

从重视经验治疆到运用科学治疆

新疆是一个好地方，大美新疆风景风光无限好。近年来，国家在新疆治理工作方面取得重大成就重大突破，但仍旧存在各种各样的问题，如何更好地治理新疆仍然任重道远，任务紧迫，责任重大。本课题从深入界定新疆治理问题入手，对新疆长治久安的理论、方法和政策进行了专门研究，旨在为学术界和政策制定领域分析和解决新疆问题提供新的思路和方法。研究表明，反思和创新新疆治理的方式方法，要从依靠传统经验治疆到依靠现代科学治疆，从面向过去“摸着石头过河”治疆到面向未来引入顶层设计治疆，让国家在有限政府框架内做事并将事做好。课题建议，在新阶段新时期，国家对治疆问题要进行界定，对治疆目标要进行聚焦，对治疆方法要进行改进，对治疆政策要进行完善，推动治疆工作从事倍功半转变为事半功倍，大力提高政府稀缺资源配置效率。

一、新疆治理：一个重要领域，一项艰巨挑战

新疆的战略地位特殊，新疆治理面临的问题特殊，做好新疆治理工作的意义特殊。在经济上，新疆是我国向西开放的重要门户，是新丝绸之路经济带核心区，是实施西部大开发的重点地区，是全国重要的能源基地和运输通道。在政治上，新疆是我国西北的重要屏障，历史上新疆内外民族分裂活动一直不绝，目前新疆是反分裂、反渗透、反恐怖的前沿阵地和主战场，是稳住西北经略东南的先手棋。新疆治理关系重大，在党和国家工作全局中具有特殊重要地位，

事关国家安全、祖国统一与民族团结，事关全国改革开放、经济发展和国际竞争大局，事关新疆内外广大老百姓的切身利益和民生福祉。在社会上，新疆的和平稳定发展与国家的政治、经济和社会发展密切联系在一起，目前新疆治理已有重大转变，提出维护社会稳定和实现长治久安的总目标，实行严打严管，加快经济发展，但相关工作进展还很不平衡，一些经济社会问题在内地不出事但在新疆就会出事。

从现状看，新疆块头大、影响大，是我国西北面积最大、陆地边境线最长、毗邻国家最多的一个自治区。新疆总面积 166.49 万平方公里，约占我国陆地总面积的 1/6；总人口也不少，2015 年常住总人口约 2360 万人，超过西藏、青海、宁夏、海南、天津和北京，与内蒙古人口接近，相当于西藏人口的 8 倍，相当于宁夏人口的 4 倍；周边国家多而复杂，分别与蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度等 8 国接壤；陆地边境线长达 5600 多公里，占全国陆地边境线的 1/4。新疆总人口仅次于乌兹别克斯坦，是它的邻居塔吉克斯坦或吉尔吉斯斯坦人口的 2 倍，是土库曼斯坦和阿塞拜疆人口的总和。新疆维吾尔族人口是巴勒斯坦人口的 4 倍，是俄罗斯车臣人口的 10 倍。

从历史看，历代中央政府都对新疆治理给予高度重视。过去，这一地区“东捍长城，北蔽蒙古，南连卫藏，西倚葱岭，以为固居神州大陆之脊，势若高屋建瓴。得之，则足以屏卫中国；不得则关陇隘其封，河湟失其险，一举足而中原为之动摇。”新疆的稳定与否直接关系中国政局的演变。从汉代开始，历代中央政府都在这里设立了行政管理机构，以便拱卫中原核心地区。也正是因为如此，自清初以来西方殖民主义者便相继东来，对新疆进行形形色色的干预和渗透，从而直接威胁中国国家的安全和稳定。

从问题看，新疆治理很复杂很特殊，难题由来已久。新疆问题是自然与社会、历史和现实、国际与国内、疆内与疆外、民族与宗教、网上与网下等多种因素相互纠结、长期积累形成的。在地理上，这个区域有三座大山和两大沙漠，远离中心城市和经济发达地区，绝大部分地区极度干旱，生态脆弱，交通不便，戈壁荒漠多，生产力水平低。在历史上，这个区域很不太平和发展比较缓慢，由于多民族、多语言、多宗教、多文化并存，人与人之间的隔阂根深蒂固，社