

新疆治理的历史实践与时代使命

●中国社会科学院学部委员、中国历史研究院副院长、研究员，中国社会科学院大学历史学院院长 李国强

地处西北的新疆自古以来就是中国不可分割的神圣领土。作为国家治理的重要组成部分，历史上各中央王朝历来高度重视新疆治理，从汉唐时期的都护府制度到清代的军府制，从遍及天山南北的屯田戍边到贯通内外的丝绸之路，从奋力抗击匈奴到彻底粉碎阿古柏入侵，历代中央王朝治理新疆的实践贯穿中国历史各个时期，谱写了新疆与中原地区一体化历史演进的璀璨篇章。

大量考古发现表明，新疆与中原地区的经济、文化交流在新石器时代就已拉开帷幕。以两千多年前西域都护府设立为开端，历代中央王朝治理新疆的壮阔历史画卷徐徐展开。

一是加强军政管理。公元前60年，西汉设立西域都护府，新疆正式纳入中央政府管辖。123年，东汉改西域都护府为西域长史府，继续行使管理新疆的职能。三国曹魏和西晋承袭汉制，继续设置西域长史、戊己校尉。东晋成和二年(327年)，臣属于西晋王朝的前凉统治者张骏在新疆吐鲁番设立高昌郡，形成郡、县、乡、里四级组织，这是郡县制在新疆的首次实行，成为新疆与中原地区一体化治理的重要肇始。北魏设置都善镇、焉耆镇，隋朝设置都善、且末和伊吾三郡，实行军政一体管理。唐朝在新疆建立起更加完备的军政体系，设立安西、北庭两大都护府，构建起中央王朝在天山两翼的战略支点。在龟兹、于阗、疏勒、碎叶(一度在焉耆)建置军镇，史称“安西四镇”，形成由军、守捉、镇构成的边防体系。唐朝还设立伊、西、庭三州，实行与中原地区基本相同的管理制度，同时设立由当地民族首领担任都督、刺史，接受都护府管理的羁縻府州。元朝设北庭都元帅府，别失八里等处行尚书省(后改为“别失八里宣慰司”)执掌新疆军政事务，阿尔泰山及额尔齐斯河地区则由岭北行省直接管辖。明朝设立哈密等“关西七卫”，采取军政合一的羁縻卫所制度。清代乾隆中期统一新疆，设置总统伊犁等处将军，以军政合一的军府制行使管辖权。伊犁将军的设立，是清朝全面治理新疆的又一重要实践，在巩固西北边防、稳定社会秩序、抵御外敌入侵、防止分裂割据、维护国家统一各方面发挥了重要作用。到18世纪中期，清朝在东北起巴里坤、西到精河、南至吐鲁番的广大地区构建起郡县体系，实行与中原地区基本一致的治理政策。1884年新疆建省，取“故土新归”之意，正式定名“新疆”，下设道、府、州、县，完全实现与全国一体化管理。

二是维护治权。历代中央王朝采取军事等多种措施，保障中央治权，抵御外部入侵和渗透，致力于维护新疆社会安定。西汉西域都护府肩负着维护新疆稳定、畅通丝绸之路的职责，为促进民族团结和经济文化交流作出重要贡献。东汉时期，班超、班勇父子联合新疆各地力量共同抗击北匈奴，深受人们爱戴，班超奉旨回朝时，于阗王广德及民众拦住战马，不舍其离开。北魏时期，新疆地方政权请求内附，北魏积极回应、用心经营，奋力对抗柔然，有力维护新疆稳定。唐太宗张“四海一家”“爱之如一”，在新疆维护治安、保障安全、促进交流，取得前所未有的成就，得到包括新疆各民族在内的西北少数民族的高度认同，被尊奉为“天可汗”。唐朝中期，阿拉伯帝国势力迅速东进，唐军与之在中亚发生交锋，阻止了阿拉伯帝国的进犯。安史之乱后，面对纷乱局面，唐军坚守新疆50年。唐朝后期，归义军政权重新控制河西走廊和新疆东部地区，维护了地方秩序。清朝经过乾隆乾三帝前后近七十年的努力，最终打败准噶尔政权，平定大小和卓之乱，在乾隆二十四年(1759年)彻底统一天山南北。十九世纪七十年代，阿古柏入侵新疆，沙俄侵占伊犁，左宗棠以“我之疆索，尺寸不可让人”的坚定态度，率军西征，在新疆各族人民支持下，彻底打败了侵略者。民国时期，主政新疆的杨增新果断出兵收复阿勒泰，维护了国家统一。

三是实行羁縻与怀柔政策。羁縻政策与怀柔政策是两种不同的治理策略，羁縻政策重在使边疆地区政治、军事、经济治理制度化，怀柔政策则通过封王赐爵、经济支持、兴学设科以及和亲等方式，使边疆民族或政权自愿依附于中央政权。两种政策大大丰富了新疆治理模式，使中央王朝在新疆建立起稳定的政治框架，为新疆社会安定、经济发展打下政治基础，提供政治保障。早在汉代，新疆各地首领和主要官员均接受汉朝赐予的印绶。汉朝先后与乌孙、龟兹、都善和亲，加强政治联系。曹魏西晋时期，延续西汉制度，龟兹、于阗、康居、乌孙、疏勒、月氏、都善、车师等，“无岁不奉朝贡，略如汉氏故事”。唐朝在新疆广泛建立羁縻府州。宋朝除沿用唐代以来舅甥相称的习俗外，册封于阗王等为特进。元朝在各民族聚居区实行土司制度，对当地民族首领授以官职，使其“世袭其职，世守其土，世长其民”。清朝针对新疆不同民族特征和区域特点实行盟旗制、札萨克制和伯克制，直到新疆建省后，才废除伯克世袭制。

四是加强经济开发。经济开发是边疆治理不可或缺的重要方面。新疆物产丰富，地处丝绸之路枢纽要道，历代中央王朝致力于推动新疆开发和建设。西汉、魏晋时期在新疆设戊己校尉、屯田校尉、宜禾都尉、伊循都尉、司禾府等官职，负责当地军队屯田，保障驻扎官兵的粮饷供给。唐朝在天山南北大力实施屯田，设支度营田使加以管理。元朝建立后，大量汉军、新附军和工匠到新疆屯田，在解决军需的同时，促进了新疆经济恢复和发展。清朝在新疆的屯田规模超过以往各个时期，分为军屯、回屯、民屯、遣屯等，形成覆盖天山南北的屯田网络，在伊犁河谷和乌鲁木齐周边建有大型粮仓与水利设施。屯田政策在新疆一直持续实施到光绪年间，不仅实现军粮自给与边疆开发双重目标，而且为新疆建省奠定社会经济基础。

公元前138年、公元前119年，张骞奉命两次西行，“凿空西域”之行打通了从长安出发，经河西走廊到新疆的丝绸之路，史称“列部置于要害之路”。唐代在新疆建立驿站，实行过所制度，保障新疆与中原之间信息沟通和人员往来。元代设置站赤，大大丰富了新疆的交通体系，马可·波罗即从中亚经过这条驿路到达大都。清代设置了遍布南北疆的军台、驿站，承担军队调遣、文报传递、商业往来等诸多功能。

新疆自古就是商贸活动十分活跃的地区。早在商代，已与中原地区开展玉石贸易。汉代丝绸之路开通之后，中外商旅更是不绝于途，天山南北各绿洲城镇市场十分兴旺，我国的丝绸、茶叶、瓷器等商品经新疆不断运往西方，西方的珍宝、金银和玻璃制品等通过新疆不断进入中原地区，吐鲁番、喀什等城市因位居丝绸之路中转地而繁荣一时。元朝在新疆设立交钞提举司和交钞库，有力促进贸易发展。明朝通过朝贡继续维持新疆与中原地区的贸易，“西域贡使”成为贸易的主要媒介。清朝在新疆开展缙马贸易，在保证驻军屯田需要的同时，带动了对外贸易的发展。民国时期，新疆地方政府通过创办实业、开设公司、发展交通等措施，促进了新疆内外贸易的发展。

五是推动民族融合、文化融通。新疆自古以来就是多民族聚居地区。历代中央王朝持续推动各民族交往交流交融和迁徙汇聚，使多元一体的中华民族不断发展巩固。西汉时期，新疆各地方派遣少数民族子弟到长安学习汉文化。魏晋南北朝是我国历史上民族大迁徙、大融合的时期，汉、匈奴、鲜卑、柔然、高车、吐谷浑、乌孙、月氏等民族以及绿洲居民在新疆杂居共处，深度交融。隋唐时期，汉、突厥、吐蕃、回纥等民族陆续迁入新疆。宋辽金时期，契丹等民族也进入新疆。元明时期，大量汉人、蒙古人、女真人、党项人等进入新疆，民族融合进一步深入，察合台汗国的蒙古人与畏兀儿人逐步融为一体。清朝统一新疆后，各民族交往交流交融达到新高度。乾隆时期，满、汉、蒙古等民族驻防新疆，特别是锡伯族万里戍边，土尔扈特万里东归，彰显出中华民族强大的凝聚力。新疆建省后，各族人民来新疆开垦、务工、经商络绎不绝，呈现出各民族交往交流交融的盛大历史图景。近代以来，新疆各族人民共同抵御外侮，维护国家统一，中华民族共同体意识显著提升，涌现出额敏和卓、库尔察克等维护国家统一、反对分裂的杰出人物。

新疆自古就是多种文化的荟萃之地，历代中央王朝注重不同文化的相互融通，积极促进各民族文化交融。西汉时期，中原的农业生产技术、礼仪制度、汉语和汉字文化、织造品在新疆广为传播。新疆各地“俱遣子入侍，献其珍宝”。佛教文化经新疆传入中原，逐步纳入中华文化体系。十六国时期，龟兹传入河西，北魏时期龟兹乐更是风靡中原。祆教、摩尼教、景教等外来宗教传入新疆后，又逐渐传播到中原。与此同时，道教传入新疆，加上早已传入新疆的佛教，新疆呈现出多宗教并存的局面。隋唐时期，中原文化在新疆开枝散叶，汉语言成为通用语言，儒家文化思想进一步散播。中原地区的姓氏文化在新疆被广泛接受，例如喀什地区的裴姓、龟兹地区的白姓、和田地区的李姓等。而龟兹地区库木吐喇、阿艾等石窟呈现出鲜明的中原风格。清代大一统格局为新疆各民族文化交流创造了更加宽广的空间，进入新疆的各族民众带来多姿多彩的民俗文化，歌舞、杂技、戏曲、节日、祭祀、庙会、社火在新疆传播、交融。清代新疆先后设立多所书院，既有官学也有私学，如新疆书院、桐华书院、虎峰书院、伊州书院、昌吉书院、平山书院等。新疆各书院广泛招收各民族子弟，除传授儒家经典外，还教授天文、格致等知识，新疆各地呈现出“弦歌相闻，俨然中土”的景象。

纵观两千多年的新疆治理史，既有大一统王朝对新疆的成功治理，也有衰落王朝对新疆治理的无能为力。但总体上来看，历代中央王朝对新疆连续不断的治理，维护了国家统一，促进了民族团结，推动了经济社会发展，使新疆成为统一多民族国家不可或缺的重要组成部分。历史上的新疆治理实践给我们留下很多宝贵经验：

一是秉持“大一统”。新疆的稳定，关系着国家安全与发展大局，必须把新疆治理置于国家治理全局中，统筹谋划、协调推进。历代中央王朝秉持大一统的天观下，“华夷一体”的民族观、“根叶相连”的边疆观，有力维护国家统一，有力促进各民族交往交流交融，有力推动中原与新疆双向互动，不仅使新疆融入大一统国家治理体系之中，而且使新疆各族人民的国家认同、中华文化认同显著提升，中华民族的凝聚力、向心力显著增强。

二是强化政令统一。这是历代中央王朝新疆治理“管根本”的关键因素，也是新疆治理的重大原则。历史上各中央政府始终坚持新疆与中原“一体同构”，无论是郡县制、军府制，还是羁縻制度，其核心就是确保中央各项政策措施一以贯之地加以实施，始终强调维护中央的统辖权，各

级官吏要听命中央、履行中央政府赋予的职责。政令统一使历史上的新疆治理展现出事权明晰、运行有序、上下一体的政治气象。

三是坚持因俗而治。《礼记》中的“修其教，不易其俗；齐其政，不易其宜”，指明了因俗而治的核心要义。它强调在整治政教的同时不改变边疆地区的习俗，在统一政令的同时不改变边疆地区的行政体制。历代中央王朝在新疆治理中十分注重各项政策的本地化和落地性，因此因俗而治成为基本遵循。在新疆采取的和亲政策、羁縻政策以及札萨克制、伯克制等，无一不是按照新疆不同民族和地域特点实施的差异化管理。

四是注重边疆发展。大力开发建设新疆，是实现治理边疆的重要途径。历代中央王朝都把经营开发新疆作为一项重要国策，通过移民实边、屯垦戍边、发展交通、设立互市、推动商贸等多种方式，在改变新疆经济社会面貌、壮大农业手工业商业、持续改善民生的同时，进一步夯实了新疆社会稳定、边防巩固的物质基础。

五是倡导以文化人。化民成俗、以文化人是历史上中央王朝治理新疆“软实力”的体现，是新疆治理效能最大化的有效途径。自汉代起，中原文化通过丝绸之路传入新疆，文史典籍在西域传播，儒家思想、汉字书法融入当地文化。唐朝以“修文德以来之，被声教以服之，择信臣以抚之，谨边备以防之”为宗旨，用文化感召新疆各民族；清朝在新疆广建学校，推广汉语文化教育，使新疆各族群众对主流价值的趋同性日益增强。施之以德、德化浸润的治理理念，仁者爱人、以民为本、天人合一、和谐共生的价值观，修齐治平、尊卑有序、以和为贵、亲仁善邻的道德观，成为新疆各民族产生文化共通性、认同感的纽带和桥梁。

当代新疆治理是历史新疆治理的延续和升华。当代中国党历来高度重视新疆治理。新中国成立后，我们党实行民族区域自治制度，着力加强新疆经济社会建设，不断改善新疆各族群众生产生活条件，谱写了“党的光辉照边疆，边疆人民心向党”的生动篇章，形成了“万方乐奏有于阗”的民族大团结生动局面。1954年，新疆生产建设兵团成立，几十万大军就地转业，在边境线上构筑起铜墙铁壁，在戈壁滩上白手起家建起了12座屯城，铸就了“热爱祖国、无私奉献、艰苦创业、开拓进取”的兵团精神，为推动新疆发展、增进民族团结、维护社会稳定、巩固国家边防发挥了不可替代的作用。

党的十一届三中全会以来，我们党大力推进改革开放，推动新疆经济社会发展步入快车道，新疆发生翻天覆地的变化，各族群众生活得到显著改善。新疆生产建设兵团与时俱进、锐意进取，在经济、科技、教育、民生改善和维稳戍边等方面取得实实在在的亮眼成果。

党的十八大以来，习近平总书记和党中央立足治国理政战略全局，提出“治国必治边”“兴边富民、稳边固边”“党政军警民合力强边固防”等一系列重要论断、重大举措，确立了新时代党的治疆方略，推动新疆同全国一道打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、迈上全面建设社会主义现代化国家新征程，创造了新疆经济社会发展和民生改善前所未有的巨大成就。作为实现新疆工作总目标的重要战略力量，新疆生产建设兵团忠诚履行党和国家赋予的新时代维稳戍边职责使命，成为安边固疆的稳定器、凝聚各族群众的熔炉、先进生产力和先进文化的示范区。新时代的边疆，民族团结进步之花越开越绚烂，安全稳定大局的成色越来越足，各族群众的获得感、幸福感、安全感空前增强，中华民族的凝聚力和向心力空前提升。

新疆维吾尔自治区走过的70年，是不平凡的70年，是我们党励精图治、团结带领各族人民不断创造新疆治理伟大奇迹的70年。新时代新疆治理之所以取得历史性成就、发生历史性变革，根本在于习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想指引。习近平总书记指出，“推进边疆治理体系和治理能力现代化，是中国式现代化的应有之义”，强调“推进中国式现代化，边疆地区一个都不能少”。习近平总书记的重要指示，是对新疆治理最精准的把脉、最庄严的宣告，为推进中国式现代化新疆实践提供了根本遵循。

在新的时代条件下，必须完整准确全面贯彻新时代党的治疆方略，依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆，坚持把社会稳定和长治久安作为新疆工作总目标，坚持把党的全面领导落实到新疆经济社会发展各方面全过程，坚持把推进中国式现代化作为新时代新疆治理的战略牵引，坚持把推进中华民族共同体建设作为新疆各项工作的主线，坚持把维护国家安全和国家安全作为新时代新疆治理的底线要求，使新疆各民族群众像石榴籽一样紧紧抱在一起，汇聚起新疆各族儿女共守祖国边防、共创祖国边疆美好未来的磅礴力量。

70年峥嵘岁月，70载风华正茂。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，在自治区党委、兵团党委和全疆各族人民不懈奋斗下，必将谱写更为壮丽的中国式现代化新疆篇章，必将向世界展现一个团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的美丽新疆，新疆的明天必将更加辉煌、更加灿烂。

【本专栏由兵团日报、新疆日报社(新疆报业传媒(集团)有限公司)联办】

习近平总书记在纪念陈云同志诞辰120周年座谈会上强调：“要提高调查研究质量，通过多种途径和方式，准确把握经济社会发展中的新情况新问题新趋势，准确把握基层所需、群众所盼，使决策更加符合实际，更加符合人民群众愿望。”新时代新征程，不仅要大兴调查研究之风，而且要着重提高调查研究质量，以高质量调查研究准确把握经济社会发展中的新情况新问题新趋势，准确把握基层所需、群众所盼，推动实现高水平决策、高效率落实、高质量发展。

以高质量调查研究确保高水平决策

●刘东锋 王玉堂

要重调查，更要重分析研究。调查研究包括调查与研究两个密不可分的环节。调查就是掌握“实事”，是一个摸清情况的过程，是进行研究的前提和基础。研究就是“求是”，是对调查得来的情况进行综合分析的过程，是调查工作的深化和升华。调查与研究结合起来就是“实事求是”，也就是揭示事物真相、找出内在规律的过程。“调查”越深入、“研究”越透彻，调查研究的质量也就越高，对事物的规律性认识也就越深刻、越系统。因此，提高调查研究质量，必须坚持调查与研究相结合，要重调查，更要重分析研究，以调查推动研究，以研究深化调查。只调查而不研究，调查就失去了应有的意义；只研究而不调查，研究就缺乏事实依据。实际工作中，尽管调查与研究在时序上有先后，但调查之中往往渗透着研究有思考，在分析的过程中又会发现一些新问题，需要进一步深化调查，如此反复，才能真正把问题调查清楚、研究透彻、解决彻底。

要“身入”基层，更要“心到”基层。调查研究要听真话、察真情，真研究问题、研究真问题，不能搞作秀式调研、盆景式调研、蜻蜓点水式调研。不入虎穴，焉得虎子。提高调查研究质量，也要遵循这个规律，在深入基层、深入群众上下功夫。现实生活中，群众的很多想法、很多要说的话，往往不适合在那些很正式场合、当着很多人的面讲出来。这就要求我们真正沉下去、走到群众身边，在面对面交流中拉近距离、增加信任，在贴心贴心沟通中引导他们打开话匣子，说出心里话，这样的调查研究方能听到实话、“察”到实情。调查研究一方面要在群众的急难愁盼，另一方面要在与群众的沟通交流中获取真知灼见，如此方能使决策更加符合实际，更加符合人民群众的愿望与诉求。

要解决问题，更要改进工作。作为马克思主义重要的方法论，调查研究就是要解决问题，并在解决问题的过程中及时发现问题中的痛点堵点、短板弱项、制度漏洞，在打通堵点堵点、补齐短板弱项、完善制度机制中更好改进工作。这就要求开展调查研究必须增强问题意识，坚持问题导向，保持对问题的敏锐，带着问题下基层，围绕解决问题、改进工作搞调查、作研究、谋对策，在解决现有问题中不断研究新情况、发现新问题、把握新趋势。对存在的苗头性、倾向性问题，要制定预案，抓早抓小，解决在萌芽状态。对短期能够解决的问题，要立说立行、马上解决。对一时难以解决、需要持续推进的问题，要制定计划、明确目标、盯住不放、一抓到底，做到问题不解决不放松、解决不彻底不放手。

重视调查研究，是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好领导工作的重要传家宝。新时代新征程面临新的形势和任务、新的困难和挑战，需要加强和改进调查研究工作，以高质量的调查研究，科学判断形势，有效破解难题，奋力推进强国建设、民族复兴伟业。

(作者单位：山东理工大学)

理论周刊

理论

孙卫东 王颖 武帆

孙卫东 王颖 武帆

导读

聚力筑梦 携手同行
共同书写新疆高等工科教育的时代答卷
详见6版

中国古代屯垦戍边及历史贡献
详见7版

保持加强生态文明建设的战略定力
详见8版