

运动谈判，而不是解决各个分散的政治组织。见刘介愚：《内蒙古自治运动的必由之路》，《内蒙古文史资料》第 50 辑：《内蒙古自治政府成立前后》，呼和浩特：内蒙古政协文史书店 1997 年版，第 216-235 页。

[17] 邓小平：《促进各民族共同繁荣，1979 年 6 月 15 日—1990 年 9 月 15 日》，《西藏工作文献选编》，第 298-299 页。

[18] 马大正，前引书，第 30-136 页。厉声，前引书，第 330-377 页。江泽民：《促进西藏实现跨越式发展和长治久安，2001 年 6 月 25 日》，《西藏工作文献选编》，第 547-560 页。胡锦涛：《抓住有利时机，推动西藏跨越式发展，2002 年 3 月 5 日》，同前，第 612-616 页。

【调研报告】

南疆社会发展情况调查报告

李晓霞¹

在南疆 5 地州当中，巴音郭楞蒙古自治州与和田地区分别是经济社会发展状况的两极。巴州多项经济社会发展指标排在自治区 16 个地州市的前列，而和田地区则多排在后列。2011 年 6 月，我们对巴音郭楞蒙古自治州与和田地区分别进行了社会经济发展情况调查，在当地我们感受到中央新疆工作会议召开和新一轮援疆工作计划实施一周年后，南疆地区发生的巨大变化，但同时也发现了一些问题。现根据调查获得的信息对当地的富民安居、定居兴牧工程和就业情况进行一些初步的分析。

一、南疆两地州富民安居、定居兴牧工程进行状况及其问题和建议

2011 年被称之为“新疆民生建设年”，自治区政府强力推进 22 项重点民生工程，包括 2010 年已经开工建设的安居富民工程、定居兴牧工程、就业再就业工程、保障性住房建设等，其中安居富民工程列于其首。

根据自治区党委的布署，2015 年前要完成困难地区 70 万户农村安居工程和 10.6 万户游牧民定居工程任务，而在 2011 年要建设完成 30 万套农村安居房和 34 万套城镇保障房。政府推动的以改善生活条件、提高收入水平为目的的各类安居工程受到了当地广大各族民众的欢迎，各地政府层层落实，力促各项工程按期完成。据自治区发改委调查，截止 2011 年 5 月底，全疆安居富民工程已开工 16.72 万户，开工率达 55.73%，其中和田、喀什两地区开工户房分别占到 22.9% 和 18%，位列全疆各地州市之首。2011 年和田地区完成安居房建设 48694 户，计划在 5 年至 8 年内全面完成“安居富民”工程建设，并在 3 年左右时间完成全地区 9866 户山区农牧民搬迁定居任务。

各地在安居房的建设中，确保安居房面积、配套水平、房屋质量、完成进度“四个不落后”，要求“每户建筑保证水电气、厨卫浴等设施齐备，房屋内部功能齐全，附属设施配套”，强调建筑质量的重要性，在建筑队伍的资质、建筑人员、工程监理等方面严格要求。

¹ 作者为新疆社会科学院社会学研究所所长，研究员。



足额资金到位，是安居房建设顺利进行的基本保障。到 2011 年 6 月底，全自治区开工的安居富民安居工程计划任务 22.3 万户，累计投入各类建房补助资金 105 亿元，其中国家和自治区占 28.6%，对口援疆资金占 8.2%，地州县市补助 4.9%，银行贷款 7.7%，建房户自筹 51.5%。建房户自筹部分在其中占到一半略多。在和田地区农村，安居富民工程的资金来源，对口支援省市每户补助 1 万元，国家、自治区每户补助 1 万元，其余由农民自筹。

各地将农村危房改造与安居富民、富民兴牧工程结合起来，与新农村建设、村庄整治结合起来，从用地保障、信贷支持、材料供应、资金管理等方面大力扶持。巴州且末县的安居房建设，除每户可享受中央财政和自治区财政以及补助对口援疆单位补助的 2 万元外，将农林牧等部门相关资金以及各扶贫、救灾项目能够用于危房改造的资金进行捆绑使用，作为农村危房改造启动资金，向每户农牧民补助价值 1000 元的建筑材料，为建房户提供 2 万元 3 年期贷款贴息，其中低保户享受 100% 贴息，一般户享受 50% 贴息。为帮助低保户贷款，实行 5 户联保，其中 3 户一般户和 2 户低保户，给予这 3 户一般户 70% 贴息，提高了建房户建设积极性。

在安居房的施工方面，各地都提倡以当地建筑施工队伍为主，鼓励乡村组织自建、邻里互助、农牧民投工投劳投料，不仅降低了建房成本，减少工程实施过程中产生的招投标代理费、工程施工营业税、工程承包企业管理费等税费（若羌县认为自建方式可以节约工程成本达 10% 以上），而且也增加了农民收入，锻炼了农民建筑队伍。若羌县对全县各乡镇 820 名建房户及工匠开展了总计 15 天的安居富民工程建设培训，且末县的巴格艾日克乡以 10 户左右为单位，组建一支包含模板工、砌筑工、木工、泥瓦工等的施工队伍，完成各自的住房建设。皮山县组建农村施工队伍 342 个，农村工匠 1370 人，就地转移劳动力 4000 余人。

一些地方对建筑材料采取统一采购的形式，以保证建筑质量，降低建房成本。皮山县对水泥、钢筋、塑钢窗、建筑节能瓦、防盗门等大宗建材进行了统一采购，据称统一采购建材的价格与市场价相比可节省资金 232 万元，平均每户节省 330 元。

在政府及援疆省市大量投入，并对高标准、高质量建设极为重视的情况下，两大工程在各地都在如火如荼地进行，我们在两地州的乡村随处可见房前屋后堆放着砂石、砖块等建筑材料，以及在拆或在建的房屋。目前看来，建房资金的问题尤其是农牧民自己支付部分的资金问题，是最大的瓶颈。在整体工程受到广大农牧民热烈欢迎并向各级政府和援疆省市表达感激之情的同时，受到资金制约，那些收入水平低、前景预期尚不乐观的农牧民还有许多担忧，工程的高速运行对低收入家庭形成很大的经济压力和心理压力。

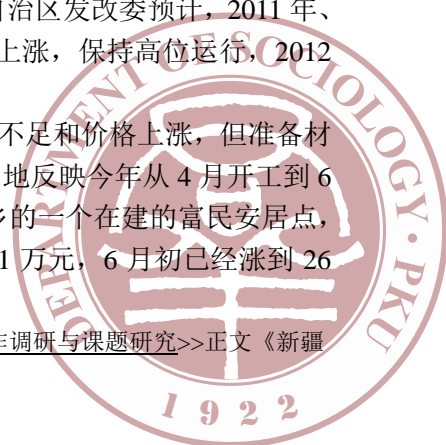
现存问题和我们的建议可归纳为以下几点：

1. 大规模的住房建设推动建筑成本过快上涨，客观上加大了群众的负担

据自治区发改委调查，2010 年以来，受国内宏观政策、对口援疆项目建设、生产运输成本上升、产能不足等影响，我区各类建材价格均有不同程度上涨。2010 年，建材中的钢材同比上涨 10.2%；水泥上涨 5.3%；多孔砖上涨 26.7%—50% 不等，实心砖上涨 13%—56% 不等；水洗砂（0.5cm）上涨 20% 左右。进入 2011 年，截至 3 月份，钢材、水泥等大宗建材价格同比上涨在 10% 以上，多孔砖和普通红砖分别比去年停工前上涨 15%、17.2%。自治区发改委预计，2011 年、2012 年钢材、水泥、玻璃、木材、砖瓦砂石等建材价格仍有一定的上涨，保持高位运行，2012 年以后价格将逐步趋向平稳¹。

各地根据自治区的要求，都在去冬今春准备建筑材料，以备供应不足和价格上涨，但准备材料毕竟有限，建材价格上涨是一个普遍的问题。在我们的调研中，多地反映今年从 4 月开工到 6 月，建材价格以及人工费用均上涨了 30% 左右。在且末县阿克提坎墩乡的一个在建的富民安居点，每户 160 平方米的房子，受到建材涨价的影响，4 月份预算成本为 21 万元，6 月初已经涨到 26

¹ 新疆维吾尔自治区发展和改革委员会网站：[首页](#)>>[发展改革](#)>>[调查研究](#)>>[工作调研与课题研究](#)>>正文《新疆建材价格基本情况及未来走势预测》2011-04-29 16:56



万元，房子交工时可能还有涨。即使各地方政府对建材价格，尤其是富民安居工程的建材价格严格控制，但由于供应不足而经常存在有价无货或者高价拉货的现象。在于田县，红砖由去年的每块 0.16 元上涨到 0.4 元，还供不应求，钢筋、水泥、红砖等的市场供应量远小于需求量，导致安居富民工程建设进度缓慢。同时没有被严格控制的各类保障房，也面临涨价的结果，使保障民生的资金因集中建设有一部分被原材料的涨价吃掉。

目前各地都在新建砖厂，并加强水泥等建材的生产，预计今年较突出的建材供求矛盾在明年会得到缓解，建材价格逐渐趋于稳定，但建材价格普遍回落还需依赖政府的有力调控。今年价格上涨的形势已成定局，而且要求今年开工的富民安居工程任务量也很大，其造成的现实影响已客观存在。

2. 目前建房等的高投入对于部分低收入农牧民造成较大经济负担，“富民”仍是一种期望

“安居”和“富民”相联系，才体现出安居工程的重要性和必要性。中央及自治区大投入的目的不只是在农牧区盖新房，改善农牧民的居住条件，而是通过完善各类基础设施建设、创造发展、富民的条件和环境，使新疆农牧民生产和生活水平有跨越式的发展。但目前看来，“安居富民”或“定居兴牧”实施之始，所考虑的主要仍是“居”，工程的着眼点和投入都主要放在住房上面，而如何“富民”，大多还只是一种设想或较长期预期。尤其是对一部分低收入农牧民来说，由于自身发展能力低，对未来收入尚没有更多的信心和期望值，而住房的高投入已经成为当下最紧迫的事，现实的经济和心理压力更加沉重。

目前“安居富民”及“定居兴牧”工程在农牧民建房投入上存在着几种情况：

(1) 整体或部分家庭搬迁，住房及所有附属设施全部重建。“定居兴牧”工程基本属这类情况，在农区也存在不少集中连片建设的新居民点，集中规划、集中居住的情况。若羌县共需实现牧民定居 580 户，总投资 3760 万元，户均 6.5 万元。其中 53% 为自治区、国家牧民定居试点县建设资金，47% 为地方及牧民自筹解决。2004 年后在抗震安居工程资助下农牧民修建了大量抗震房，但有相当一部分村民因为各种原因并未能盖起抗震房¹，尤其是一些贫困户因缺少资金而未盖新房，目前富民安居补助资金 2 万元，建 80 平方米的安居房远远不够。

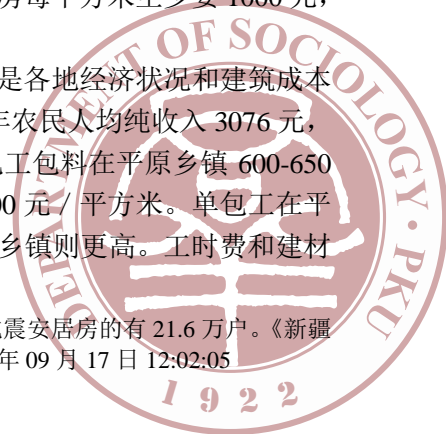
(2) 在过去抗震安居房（一户补助 2000 到 4000 元）的基础上，加大面积至 80 平方米以上。这类情况较普遍。由于新建部分面积较小，补助资金可解决大部分的建房资金，只是对于贫困家庭尚有一些困难。

(3) 享受到相关政策支持，不存在自筹资金建房的困难，但这类人数很少。2010 年，尉犁贫困农牧民住房受暴雨影响严重受损，县里将民政扶贫补贴，抗震安居补贴及财政投入等多项资金捆绑使用，为全县 116 户贫困农牧民群众免费盖新房，彻底解决全县贫困户住危房的难题。

由于标准高、要求严，建房资金投入就更显得大。和田地区要求安居富民工程建设屋顶平改坡和安装防盗门，只此两项就耗费资金 8000 余元，剩余 1.2 万元补助资金用于建房就十分紧张。过去抗震安居房有木板夹芯、笆子墙式、现浇石膏土坯（房屋造价每平方米在 170 元以内）等因地制宜的多种形式，建筑成本低，现在要求高标准，基本都是砖混结构，建筑成本明显提高。库尔勒市托布力其乡今年建 36 户安居房，据村民反映，目前高标准的建房每平方米至少要 1000 元，政府补助 2.5 万元外其余自付，要建 80 平方米以上就比较困难。

两大工程都有相应的资金支持，对于农牧民基本是普惠性的，但是各地经济状况和建筑成本差异性很大，工程实施的难度各有不同。在和田地区皮山县，2010 年农民人均纯收入 3076 元，2011 年该县实施安居富民工程建设 7000 户。由于该县乡镇分散，包工包料在平原乡镇 600-650 元 / 平方米，山区乡镇 650-700 元 / 平方米，高寒山区乡镇 1800-2000 元 / 平方米。单包工在平原乡镇 100-150 元 / 平方米，山区乡镇 150 以上 / 平方米，高寒山区乡镇则更高。工时费和建材

¹伊犁州直农村总户数 45 万余户，抗震安居房累计完成 24.2 万套。但尚未完成抗震安居房的有 21.6 万户。《新疆伊犁州“富民安居”工程建设如火如荼》，<http://www.tianshannet.com> 天山网 2010 年 09 月 17 日 12:02:05



价格的上涨，补助资金存在缺口，给建房群众自筹资金带来较大困难。

真正希望改善住房条件，又难以支持自筹经费的，都是贫困的农牧民。且末县牧区三乡两场 1700 户 5780 人，占全县贫困人口 37%。县里准备投资 4.06 亿元，从 2010 年开始，用三年时间分期分批将牧区 1700 户牧民集中搬迁，要使每户牧民有“一套抗震安居房、一座暖圈、一群牲畜、一块饲草料地、一个红枣园”。但由于资金紧缺，牧民整体下山的难度很大。阿羌乡 8200 人，准备全乡实行整体搬迁，目前有 70 户家庭经济条件较好的牧民已搬迁。未搬的牧民普遍认为最大的困难是建房（80 平方米）还要贷款，没有发展资金，以后如何生产如何还贷。建房需要的 6 万多元政府帮助解决（有 4 万元补助、2 万元两年无息贷款），但牧民对两年后如何还贷仍然缺乏信心。而且，除建房外，如果再建围墙、暖圈、开垦草料地等，初步计算一户要投入 25 万元。如果搬迁点没有生产条件，就无法安居，更无法富民。在和田地区，贫困面更大，对于大面积的安居工程，希冀和担忧同时并存，还贷压力一方面促使人们更努力致富，另一方面又使贫穷者更加捉襟见肘。目前，安居房的任务层层分解到县、乡、村，对于那些较为贫困的乡村，建房资金不足的户数较多，基层干部进行说服和开展动员工作的难度也较大。

3. 援疆政策遵循利民原则，对民生改善投入很大，但地方政府在具体操作中还应真正惠及贫困群众

对口援疆省市提供的资金支持，是两大工程的重要资金来源，他们的直接支持使广大各族农牧民群众直接感受到党中央和内地省市对新疆的支持。“十二五”期间，上海市对口支援喀什地区及下属 4 县的资金约为 90 亿元，初步确定的资金投入比例当中，最大的一项就是安居富民工程，约为 56%；其次是社会事业，约为 18%。富民安居工程多为“交钥匙工程”，但是无偿援助建造的房子是否能够真正惠及贫困农牧民，在实际操作中仍应该注意。

以巴州某县河北援建的河北新村为例。该新村建设在县城以北 2 公里的戈壁滩上，地理位置相对偏远，项目总投资 1.24 亿元，可安置牧民 500 户，住房平均造价为 1974.4 元/平方米，住房均在 115 平方米以上，建成了幼儿园、社区服务站等公共建筑，配套建成项目区内的道路、给排水、燃气、供热等基础设施。预计通过职业技能培训等方式，可以将搬迁牧民转变为产业工人、技术能手等有一技之长的有稳定经济收入的城镇居民。在选择即将入住的 500 户牧民时，优先考虑的是那些没有或较少耕地、草场、牲畜的贫困牧民以及低收入、享受“低保”的牧民。要求符合条件的牧民在申购后，按期限一次性缴清所有房款，假如当地牧民当中提出申请购买者的人数不够 500 户，余下的住房可另行销售给其他人。

按照县里的规定，对于 500 户游牧民的各项补助款（共 4 万元，含县财政为转城镇户籍的购房者补贴的 1 万元）全部折入房款，优惠后的住房销售价格为 1639 元/平方米（不含土地使用证）。因此，贫困牧户如果要住进来，每户需要至少拿出 14.8 万元购房，实际上许多牧民是拿不出这笔钱的。如果最后的购房者并不是当地的牧民，那么这些购房者实际上享受了政府给当地牧民提供的优惠政策。这种援疆省市对“游牧定居”工程的无偿援助，最后很可能导致真正的贫困牧民难以享受，国家的优惠政策没有真正落实到贫困牧民的身上。而且实际情况是，真正的贫困者也住不起这样的房子，因为住房的庭院（菜地）和停车场都属于“有偿租赁使用”（前三年免缴），而且日常的暖、电、水、物业等费用都将是住户必要的支出，这对于牧民来说都是不小的开支。按规定，入住 5 年后办土地使用证，之后才可转让住房。

当然，县政府是从长远发展考虑，希望能够通过收取河北新村 500 户牧民住房的销售收入，在此基础上成立县畜牧业发展（担保）基金，解决更多牧民城镇化后的生产生活困难问题，还要在县城再建设若干个牧民定居小区。问题是，这种定居搬迁形式，可能只会得到少数富裕牧民（他们有牲畜有草场，完全进城定居的可能性较小）的认可，贫困牧民住不起，结果这些住房被其他人低价买走，使国家富民兴牧的优惠政策没有被牧民所分享。

4. 受到建材供应、到位资金、村庄规划等多种因素的影响，一些县市富民安居工程的进度

受到影响

部分地方到位资金不足，使工程受到一定影响。截止 2011 年 6 月中旬，和田市自备料完成率达 88%，开工率达 89%，竣工率 30.5%。计划补助资金 1.22 亿元（50%为北京援建，30%为中央补助，20%为自治区补助），已到位 66.7%，其中中央和自治区补助金全部到位，北京援建资金到位 1/3。据相关部门的同志介绍，和田地区县级财政困难，农牧民生活水平偏低，建设资金短缺。皮山县因上级补助资金不能按时到位，给建材采购带来困难。

富民安居要求一村一规划，在皮山县，村庄规划编制工作因县安居富民规划办不具备规划设计资质，加之规划设计人员严重紧缺，仅靠自身力量难以完成，工程进度也受影响。

同时，由于较高的建房投入，有些地方整村推进的安居点在住房标准的设置和入住方面，富裕的农民和贫困的农民分而置之。这种人为的富裕区和贫穷区之分，对以后的发展和稳定工作可能会带来问题。

总之，“富民安居”工程和“定居兴牧”工程是中央和自治区为促进新疆农牧民发展经济和改善生活而采取的重要举措，都是重要的民生工程，必须真正惠及当地农牧民尤其是贫困的农牧民。目前安居房建设的任务量大，时间期限短，一方面体现了党和政府对改善民生的重视程度，同时适应了广大农牧民改变自己生活状况的强烈需求，但由于各地情况不同，事关每户农牧民的生产生活，进展速度太快，难免就会存在问题。在工作中仍应遵照实事求是的原则，抓民生，旨在聚民心，不能贪图速度、完成任务即可。

二、南疆两地州就业状况、存在问题与对策建议

就业是民生之本，就业状况直接影响人民群众收入水平的提高和生活条件的改善。2010 年 5 月自治区七届九次全委(扩大)会议提出，要实施更加积极的就业政策，重点解决好“零就业”家庭群体、未就业的大学毕业生、农村富余劳动力这三类群体的就业问题。为此，各级党委政府采取了多种措施，如政府购买公益性岗位、给自主创业家庭提供小额担保贷款或一定数量的启动资金、对农村富余劳动力提供实用技术和转移就业技能培训、为贫困大中专生提供免费职业技能培训、安排有偿见习等。尤其是 2010 年底自治区组织实施少数民族普通高校毕业生赴对口援疆省市培养计划，为解决少数民族普通高校毕业生的就业问题开创了一条新思路。而自治区经济快速增长，重点基础设施和对口援疆项目相继开工，用工需求大增，城乡就业环境明显改善，也有效拉动了农业富余劳动力的转移就业。目前，南疆两地州各县市对就业工作极为重视，取得了较大的成效，城镇失业率保持在较低的水平。但同时，我们必须承认也存在着一些具体困难和实际问题。

1. 就业市场需求和供给结构性矛盾突出，“就业难”和“招工难”并存，应从就业培训、转变观念、服务管理等多方面应对

目前正处在新疆大发展之时，新型工业化、农业现代化大力推进，医疗、教育、文化等各项事业蓬勃发展，需要各方面的专业技术人才，需要大量懂技术的普通劳动者，体力型劳动者就业空间越来越小。但各地普遍存在着劳动力数量庞大却整体素质偏低的现象，一般劳动力的数量严重过剩，而管理人才和高技能人才短缺，随着经济结构性调整、产业结构优化升级的逐步加快，这些问题将会越来越突出。在和静县，实施“人畜下山来、绿色留高原”发展战略使大批农牧民迁到县城，就业困难群体规模急剧增大，虽然政府做了大量的培训引导、政策扶持等工作，但是仍然有许多劳动力无业可就。同时，和静县近两年矿产、建筑等行业发展迅速，企业用工缺口较大，但是主要是专业技术性岗位缺人较多。

目前县乡组织的技术培训工作，数量大，层次低，质量不高，针对性不强，不能满足社会用工需求。农村劳动力转移培训、城镇劳动培训的专业方向大多是餐饮业、服务领域、手工业加工、

驾驶、汽车维修等，多属于自谋职业，去年开始推进富民安居工程，对农村建筑行业各工种的培训力度很大，但目前多数还限于村民自建、互建住房。

皮山县的农牧民技能培训项目，2010 年培训 8829 人，主要是建筑工和手工地毯制作工；2011 年培训 10562 人，也主要是建筑工及地毯制作，主要是针对富民安居工程用工需求进行培训。和静县选择劳动力市场需求量较大的汽车驾驶、中式烹调、砌筑工、计算机操作、餐饮服务、客房服务等职业技能，开展“订单式”和“定向式”培训，2010 年完成职业培训 10084 人。有的县认为培训技能含量低是因为缺乏培训基础设施，设备陈旧，培训专业设置简单，要求上级支持经费建立培训机构。但是希望县级甚至乡级培训机构进行高技能人才培训，这样的期望并不现实。我们认为可考虑委托高等职业院校或相关企业进行培训，由政府提供一定的资金或政策支持。县乡级技术培训，在进行一般性技能训练的同时，应更多关注通用语学习和使用、就业观念改变、纪律训练以及文化适应等软性的内容，使培训有利于农牧民走出农村，进入城镇就业市场。

劳动者的传统就业观念与当前劳动力就业的市场机制不相适应，也是造成就业结构矛盾的重要原因。在若羌县，多数失业人员参加技能培训的积极性并不高，他们宁可去竞争技能要求不高，工资待遇低的岗位，也不愿意花时间去参加职业技能培训。因此建筑领域企业用工严重不足的困难，在短期内很难解决。大部分大中专毕业生的就业期望值过高，普遍希望到党政机关和事业单位就业，工作相对稳定、轻松，嫌在企业打工太苦太累，待遇低。同时由于普遍乡土观念较重，受语言、生活习惯等方面的影响，不愿意到外地待遇高的企业去就业。人的观念的改变不是一朝一夕可以实现的，少数民族社会中传统文化的影响深厚，为适应经济社会转型，人们的观念也在不断转变中，但某些方面低于经济社会的发展速度，有时甚至成为发展的障碍。目前自治区倡导的“以现代文化为引领”，在改变传统农业、牧业社会文化以更好适应现代社会需求，在改变人们的从业观念方面也大有文章可做。

2. 少数民族大中专毕业生就业工作倍受重视，但就业渠道窄、就业观念局限等问题仍很明显。应大力培养少数民族产业工人，改善就业结构

南疆经济发展相对缓慢，企业数量少，回到家乡的少数民族大中专毕业生就业空间有限，受到语言、专业、技能等多种因素影响，积累的未就业的大中专毕业生数量较多，社会反响较大。2010 年后各级政府采取多种措施解决少数民族毕业生的就业问题。2011 年 1 至 5 月，和静县共实现大中专毕业生就业 523 人。

从皮山县情况看，大中专毕业生未就业的比重较大，就业者中就业层次也较低。皮山县共有 2002 年以来登记的大中专毕业生 845 人，其中少数民族占 99.3%（维吾尔族 96.9%），本科及以上学历 71 人，主要是大专（51%）和中专学历（40.6%），专业主要为师范类（36.9%）、卫生类（14.1%）和农业类（8.8%），都是农村目前需要的专业。但其整体就业情况并不好，至 2011 年 6 月，还有 49.2% 的人未就业，其中师范类和医学类各占 45.9%、43.8%，还有部分本科生。说明目前高校教育培养出来的毕业生达不到社会就业所要求的实际水平，尤其目前急需大量的双语老师，但是大量待业的师范类毕业生却无法录用。在已就业的人员中，出路也有限很窄，其中有 300 多人实际上进入的是政府为解决失业而提供的特殊“公益性岗位”，只有少数人能够进入机关事业单位、村官、“三支一扶”、贷款创业等。县里计划在年底前使 2010 年及以前毕业但未就业的大中专毕业生得到较为稳定的就业，主要办法是开发新的公益性岗位、进入见习岗、自主创业、到企业就业（120 人）等。2011 年 3 月，选派了 37 名少数民族大学本科毕业生赴安徽行政学院接受为期两年的培训。

皮山县大中专毕业生的就业情况与其县域经济的发展状况有关。2010 年，皮山工业总产值只有 7880 万元，仅占工农业总产值的 9.33%。全县现有用人单位 48 个，工作人员 1331 人，平均一个企业只有 27.7 人。这种情况在南疆较为普遍。在库尔勒市托布力其乡，现有历年毕业后在家务农的大中专学生 86 人，全部办理了失业登记证，享受到了国家相关政策。对其中 2007 年



以后毕业的 27 名大专中毕业生办理了失业生活补贴，每月每人享受 370 元。政府提供失业补助，只能缓解一时困难，不能在根本上解决这些人员的就业问题。目前一些地方为解决城镇就业问题，大多采取的是开发社区岗位的办法，和静县 2010 年共实现城镇就业再就业 4237 人，其中 55.2% 为社区开发岗位。通过各种政策倡导，现在大中专毕业生进社区、乡村在基层工作的人多了，但进入企业的总数仍较少。

少数民族，尤其是传统上一直以农牧业生产为主的维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜等民族，目前从事农牧业生产的人口仍占绝大多数。据 2000 年人口普查，全疆 15 岁及以上职业人口中，生产运输设备操作人员和商业服务业人员中，少数民族分别占 26.4%、32.7%，农林牧渔水利生产人员中，少数民族占到 75.1%。维吾尔族有职业人口中的 80.5% 从事农林牧渔业生产，哈萨克族为 77.2%。机关事业单位岗位有限，三产服务业收入不稳定，农牧业劳动力需要大量转移，如果不把少数民族年轻的就业人员吸引到新型工业化建设之中，在就业结构、收入分配方面都可能出现少数民族与汉族之间的群体性差别，将会影响民族关系，也不利于少数民族向现代社会的转型。

党的十六大明确指出，我国要走一条“人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”。在工业化进程中，把发展资金技术密集型产业和劳动密集型产业很好地结合起来，是我们走新型工业化道路的最实际的选择。目前新疆正需要大量的产业工人，但企业召不到合适人员的现象普遍存在。这里有专业技能、语言能力等因素，更有少数民族群众的就业期望和对现代企业生产的适应性问题。尤其是一些少数民族群众的工作态度、生活习惯，与现代工业化生产的需求存在较大距离，致使他们进入企业难、留在企业也难。

20 世纪 50 年代后，新疆也曾培养了大量的少数民族技术人员和产业工人，在生产上发挥了重要的作用。现在一些企业中的少数民族工人数量也很多，位于和静县的新兴铸管公司（原和静钢铁厂）4300 多人，少数民族工人有 1260 人，和静县政府要求县人保局协调新兴铸管公司解决 1000 名搬迁牧民和大中专毕业生的就业问题。库车县为给电力、石油石化、煤炭煤化工、农副产品深加工、棉纺等产业提供合格的产业工人，于 2011 年 3 月启动新型工业化重点产业工人培训，近 1000 名城乡劳动力参加培训¹。可见，工业企业较多的县市在培养少数民族产业工人方面可以有更大的作为。

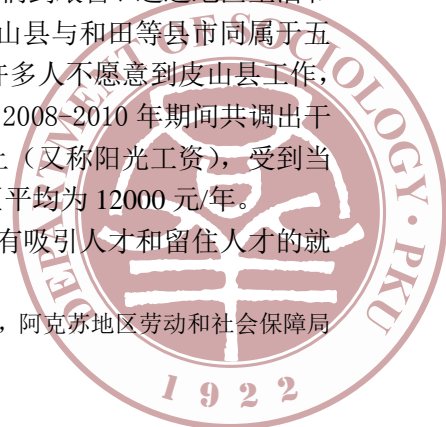
目前各地都在建立和健全以行业企业为主体、职业院校为基础、学校教育与社会培训紧密衔接、公办与民办共同发展的工业产业工人培养体系。职业教育要根据新疆新型工业化急需人才的实际要求，采用多种培训方式来培养产业工人。目前的问题不是缺乏培训机构和培训经费，而是如何把更多的少数民族年轻人培养成为一个遵守纪律、有合作性、有集体观念的合格产业工人。吸引和培养少数民族青年进入产业工人队伍，也应该是企业，尤其是国有企业的社会责任。

3. 尽快提高边远、基层艰苦地区工资收入水平，是吸引人才、留住人才的关键

由于南疆地区的地理位置偏远和自然条件差，发展缓慢，对人才的吸引力不足。自治区强调收入分配上向基层倾斜，向边远地区倾斜，但目前机关事业单位工作人员的工资收入方面，只体现在艰苦地区津贴上的层次区别，其差距的幅度远远不足以吸引人们到艰苦、边远地区生活和工作。而对于艰苦地区津贴的类别划分上，有些县市还有意见，如皮山县与和田等县市同属于五类地区，其所处地理位置及交通等条件均不如后者，在同等条件下，许多人不愿意到皮山县工作，即使外县籍毕业生考录到皮山，也是作为一个就业跳板而谋求调走，2008-2010 年期间共调出干部 175 人，其中 123 人是教育、卫生岗位的专业技术人员。在津贴上（又称阳光工资），受到当地财政收入的影响，南疆普遍没有达到标准，最偏远艰苦的和田地区平均为 12000 元/年。

南疆一些边远地区的经济发展水平滞后，民生改善缓慢，这与没有吸引人才和留住人才的就

¹库车县人事劳动保障局《库车县召开新型工业化重点产业工人培训供需洽谈会》，阿克苏地区劳动和社会保障局网站，2011 年 5 月 4 日



业环境有关。收入水平低、工作艰苦、生活环境差，致使边远地区的科技、教育、医疗等技术人才严重短缺，或水平低下。近些年来，国家和自治区对边远地区的教育、医疗事业在硬件建设方面大量投入，设施不断改善，“十一五”期间，尉犁县累计投资 4735 万元，轮台县累计投资 6864 万元，但合格的教师、使用医疗器械的医务人员的短缺问题仍然没有解决。在皮山县阿巴提塔吉克族乡，乡卫生院环境幽静，基本设施配备齐全，但乡医院只有 6 名医务人员，都是在和田地区学民族医出身，医疗技术能力有限。一方面在大量培养人才，另一方面本地的一些优秀人才还在不断流出，如果边远区域或基层单位总是培养人才的摇篮、优秀人才的跳板，改善当地民生状况就总是一个无法得到解决的问题。

目前新疆一些县市希望通过招聘本县市人才来应对人才外流的问题。如皮山县就提出建议，皮山县每年新招录公务员职位的 40% 专门用于招聘皮山籍大中专毕业生；皮山县事业单位招聘，每年留出 60% 的岗位专门用于招聘皮山籍大中专毕业生。这种使用本地人的想法和做法，对稳定干部和技术人员队伍会起到积极的作用，但如果作为一项制度，可能会削弱本地人才的竞争意识，阻碍吸引外地人才的流入，不利于提高工作活力、创新工作机制。

4. 新疆自发到内地经营打工者数量不断上升，因语言、文化等差异在流入地的管理成为问题，需要自治区与当地政府及相关部门统筹解决

新疆农村剩余劳动力转移，逐渐在由政府组织推动向经济人组织或自己主动转移变化，自发性转移的人数越来越多，以新疆区内转移为主，从事农业生产、小商贩为主，基本为零散就业，生活和收入不稳定，成为城乡社会维稳、社区管理和服务的难点和重点。

同时，如何管理大量到内地打工的新疆人，也日益引起流入地地方政府及治安、民宗部的重视。和田县塔瓦库勒乡在和田县北 86 公里，是沙漠里绿洲。全乡 2.4 万人，人均耕地 1.5 亩，有近 6000 人外出务工、经商，其中在内地的有 3000 人，长期在内地生产生活的约 2000 人，遍布在各省、市、自治区，在浙江义乌经商的就有 8 人。在外流动人员的管理问题被流入地和流出地双方关注。2009 年，该乡在广州等地打工的人大量返乡，不少人回来不买票。2009 年下半年乡里对打工人员进行大规模培训治理，成效显著。目前乡政府感到对这些外出打工人员的跟踪管理难度较大，由于对出现的一些不可预见的问题和纠纷不能第一时间掌握，而处于被动局面。

新疆到内地各省市打工经商的人员较多，到内地学习工作的人数也在不断增多。由于存在语言、文化等方面的差异，流入地政府对新疆少数民族流动人员的管理很慎重，希望能得到流出地方面持久的配合，协调处理相关事宜。但如果各县乡等流出地政府去直接与流入地政府接洽，受到管辖权的局限以及各种客观因素的限制，其影响力有限。建议自治区在一些新疆籍人较为集中的省市成立新疆流动人口管理站或办事处，协调解决新疆籍打工者和当地政府、企业等部门的相关事宜，保护新疆籍打工和经商人员的合法权益，处理化解与当地人的纠纷与矛盾，组织新疆籍人与当地人的联谊活动，增进彼此了解。可利用 19 个对口援疆省区提供的资源进行机构设置。更为长远有效的办法，则是通过流入内地的新疆籍人员自组织的社会团体，如商会、协会等，进行一些社会活动或协调工作。这种社会组织可成为政府与流动个体之间的桥梁，其作用是正规的管理机构无法替代的。

中国社会学会 民族社会学专业委员会
中国社会与发展研究中心
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑：马戎、李健
邮编：100871
电子邮件：marong@pku.edu.cn

