

民族社会学研究通讯

普考通

SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：

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

第 108 期
2012 年 3 月 31 日

目 录

【论 文】

从现代化发展的视角来思考双语教育 马 戎

中国国家形态转型的边疆之维 刘晓原

【调研报告】

南疆社会发展情况调查报告 李晓霞

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

【论 文】

从现代化发展的视角来思考双语教育¹

马 戎

在 21 世纪现代化、全球化进程中，各国开展学校教育有两个主要目的。第一个是通过对青少年的母语和传统文化的系统教学活动，把本国社会历史上积累起来的文明成果和主流价值观传授给下一代，使其得以传承和发展；另一个目的是通过工具语言和现代知识体系的教学活动，使本国青少年得以掌握这些知识与能力并顺利实现就业，成功地投身社会现代化发展的激烈竞争。21 世纪是一个科技、经济、贸易全球化的时代，同时也是一个各国之间在经济发展、金融贸易、资源获取、科技创新、文化交流和外交攻防等领域开展激烈竞争的时代，这种竞争态势不仅出现在各国之间，也必然以各种方式出现在一个国家内部的各族群之间。为了保障本国经济的顺利发展，保持社会公平与稳定，增强和巩固国内各族群的和谐共处与国家凝聚力，各国中央政府必然会根据本国各族群不同的发展基础和相互竞争态势，利用国家资源和政府政策来进行调节，扶助竞争中的弱势群体，努力使各群体逐步实现均衡和同步的发展，在现代化的进程中实现“各民族共同繁荣”。

社会学家们从文化传承和社会发展这两个角度来分析语言自身性质和应用功能，通常认为语言具有双重性：第一，语言是各个民族传统文化的载体；第二，语言作为信息交流和学习知识的工具（马戎，2003：133）。如果我们对当前中国现代化发展进程中各族群竞争能力的不平衡问题给予更多关注，我们还可以把语言的工具性功能进一步分解为“日常生活交流工具”和“现代化知识学习工具”这两大类，而特别是第二类语言工具的掌握和运用情况，在很大程度上决定了各民族群体和每个个体参与国家现代化发展进程的能力和取得成功的发展空间。

一、通过“族群分层”来分析各群体的竞争能力和发展态势

1. “族群分层”是社会学研究各群体在社会结构中相对位置的主要方法

那么，如何来衡量一个国家内部各族群在现代化事业中的相互竞争态势和分析造成竞争能力不平衡的影响因素呢？美国社会学家采用“族群分层”的比较方法来对美国各族群之间的竞争能力和竞争态势进行分析。西方社会学在进行“族群分层”研究时常用的有 8 个指标：（1）人口城乡比例，（2）劳动力产业分布构成，（3）劳动力职业结构，（4）人口受教育结构，（5）劳动者或家庭收入，（6）家庭消费结构，（7）劳动力失业率，（8）人们的自我社会阶层认定²（马戎，2004：232），其中职业获得往往与受教育水平相关联，并决定了收入、消费和社会地位，被认为是一个核心的分析指标。

一个国家内部“族群分层”的比较理想的状态，应当是各族群的职业结构基本相同（如图 1），即社会管理人员（政府官员、议员、法官等）、科技与专业人员（科学家、工程师、金融家、企业家、医生、教师等）、普通办公室职员（政府、企业办事员）、商业服务业人员（售货员、店员

¹ 本文是 2011 年 11 月 25 日作者在“新疆第三届双语教育研讨会”上的发言，刊载在《北京大学教育评论》2012 年第 3 期。

² 根据研究对象的实际情况，研究者可以在问卷中设计若干主观判定指标，如“自认为属于哪一个社会阶层（上层、中层或下层）”。对主观判定问题的回答，有时也可作为客观数据资料的辅助材料，帮助我们理解人们的实际社会地位与心理状况。

等)、技术工人、普通非技术工人、农民这几个职业在各族群劳动力内部所占的比例大致相似。我们假设一个国家在业劳动力的职业结构为：管理人员 2%，科技专业人员 6%，办公室人员 12%，服务业人员 10%，技术工人 10%，非技术工人 25%，农民 35%，那么不论各族群人口和劳动力实际规模如何，各族群（图 1 中的 A、B、C、D）内部的劳动力职业分布应当大致与整体结构相近，这体现出各族群在社会就业市场的竞争力大致相近，在社会各阶层中都有自己的代表，在社会决策过程中具有大致平等的影响力。当然，由于历史造成的行业职业分布传统、各族在就业中的传统价值取向、主流社会部分成员可能存在的群体偏见和歧视等各种原因，这样绝对理想类型的族群职业结构在现实社会中是不存在的，总会出现这样或那样的职业倾斜。但是，这并不妨碍我们以这样一个“理想型”的族群职业结构作为参照系来分析一个国家内部的“族群分层”态势，比较各族群在就业竞争中的相对优势和相对劣势。同时，根据不同时期职业分布结构的统计调查数据，研究者还可以对一个国家或一个地区的“族群分层”的演变进行分析，看看各族群之间的差距是在缩小还是在扩大，各自的“社会流动”的能力与“成绩”如何，并以此为依据来讨论改进族群关系相关政策和措施的实践实效。

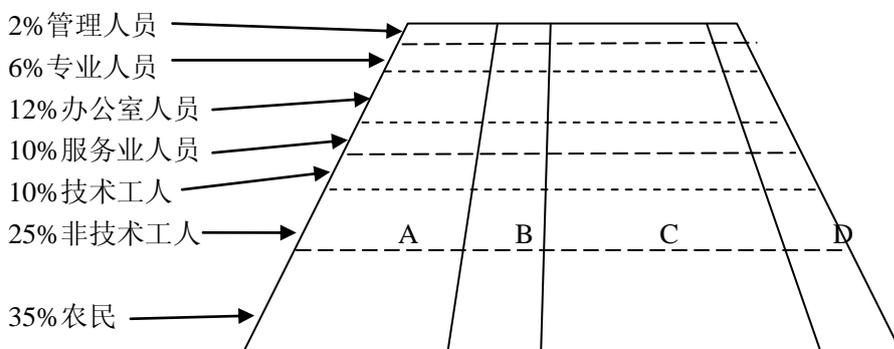


图 1、国内各族群结构比例模型

2. 美国社会“族群分层”的特点

以劳动力的职业结构为例，表 1 介绍了 1990 年美国 5 个主要族群的劳动者职业构成。这些比例数字生动地展示了在美国劳动力市场上各族群在就业竞争中的基本态势。在亚裔（包括日裔、华裔、韩裔、印度裔等）全部在业人员中，担任“管理和专业人员”职业（社会地位和收入较高）的比例甚至高过白人，西班牙语裔担任这一职业的比例低于黑人。三分之一的黑人男性劳动者集中在“操作、装配工”这一职业，各族女性劳动者普遍集中在销售、办公室办事员这两个职业。这些构成比例显示出各族群在美国劳动力市场的竞争态势和社会地位的相对位置。美国社会学家们和政府决策者正是基于这样的族群结构特征的比较分析来检验以往政策的实践效率、探讨今后的政策需要进行哪些必要的调整。

表 1、美国各族群就业人员的职业构成（1990 年）（%）

职业分类	白人		黑人		西班牙语裔		亚裔		印第安人	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
管理与专业人员	27.3	27.3	13.4	18.8	10.7	16.0	35.9	27.9	13.5	20.9
技术、销售、行政支持	20.8	45.7	16.6	39.7	14.7	38.4	24.3	43.3	13.9	39.1
服务业	8.7	16.1	17.5	27.0	16.2	25.1	14.6	15.7	10.0	23.8
高级技工、修理、工艺	19.9	2.1	16.3	2.3	20.6	2.7	12.4	3.0	22.1	3.2
操作、装配工	19.2	7.6	33.3	12.0	29.8	16.7	11.6	10.0	35.1	11.8
农、林、渔业劳动力	4.1	1.1	2.8	0.2	8.9	1.1	1.2	0.1	5.4	1.2
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：Aguirre and Turner, 1995: 7。

在现实中的美国社会，各族群之间在参与社会发展方面的竞争力和话语权仍然存在很大差距。例如犹太人仅占美国人口 2%，但是成年人的大学毕业比例达到 53%，远高于全国平均水平（21%）（麦格，2007：206），犹太人当中涌现了多名州长、参议员和众议员，甚至在 2000 年被选为民主党美国副总统候选人，由于犹太人基本控制了美国的主要媒体，可以影响全国和地方选举，所以在国内政治和外交上具有很强的话语权，也决定了美国历届政府必然会对以色列给与无保留的支持。与之相比，印第安人除了少数青年外出求学就业外，其人口主要聚居在政府设定的实施高度自治的“保留地”里，与美国这个高度现代化的社会基本隔绝，大学毕业率仅为 9.4%，失业率高达 50%（麦格，2007：166），我们在美国政界、科技界、教育界甚至在黑人群星灿烂的体育和娱乐业中都难以见到印第安人的影子，更谈不上在政府决策方面的社会话语权。所以，美国政府和主流社会在讨论今后改善“族群分层”的政策调整时，除了继续改善西班牙语裔、黑人与白人之间的族群差距外，土著印第安人如何发展是一个重要议题。

3. 新疆维吾尔自治区各民族劳动力的职业结构

新疆是我国西北地区的一个重要的少数民族自治地区，我们可以通过新疆这个案例来分析一下中国当前“族群分层”的现状和发展趋势。

从表 2 中我们可以把新疆各族劳动力职业结构之间的比较做一个归纳：

（1）维吾尔族从事农业劳动的比例尽管在 1990-2000 年期间略有下降，在 2000 年仍有 80.5%，在各族中比例仅低于柯尔克孜族（84.32%）；汉族从事农业劳动的比例最低（36.8%），而且明显低于全国汉族的平均比例（63.1%）。从收入水平比较，目前我国绝大多数农民仍以家庭承包形式从事传统粗放型的种植业，平均收入明显低于城镇居民和非农职业劳动者。2010 年全国农村居民家庭人均纯收入 5,919 元，仅为城镇居民平均收入 21,033 元的 28.1%；同年新疆农村居民人均纯收入 4,643 元，是新疆城镇居民平均收入 15,422 元的 30.1%（国家统计局，2011：352）。所以维吾尔族和柯尔克孜族劳动力 80% 以上集中在农业，表明这两个群体的整体平均收入低于新疆其他群体。

（2）维吾尔族担任“政府企事业单位负责人”的比例在各族中比例最低（0.83%），相比之下汉族的“领导干部”比例最高（3.99%），显著高于全国汉族的平均比例（1.72%）；蒙古族和回族担任“领导干部”的比例也高于哈萨克族和柯尔克孜族。同时，由于 1990-2000 年期间其他非农产业就业岗位的迅速发展，各族“领导干部”在劳动者总数的比例均有所下降。“政府等单位负责人”在社会和本单位普遍具有决策地位和话语权，可以被归类为社会“政治精英”，是运用社会权力和影响政府政策的主要群体，因此，维吾尔族领导干部比例偏低是政府必须给予高度重视的一个社会结构问题。

（3）维吾尔族和回族的“专业技术人员”比例在各族中最低（5.35% 和 5.48%）。2000 年蒙古族专业技术人员比例最高（14.8%），其次是汉族（11.12%）、哈萨克族（9.64%）和柯尔克孜族（8%）。专业技术人员（学者、医生、教师、工程师、记者等）通常具有较高教育程度，有专业技术职称，可以归类为“知识精英”，在社会和政界的影响力和话语权仅次于“领导干部”，这是普通工人和农民无法相比的。即使他们的收入不如个别商人和企业家，但是专业技术人员整体的社会地位、收入水平和福利在社会中通常令其他职业羡慕。

（4）2000 年汉族劳动力中有 24.7% 属于工业、运输业的产业工人，回族的比例也高达 12.72%，相比之下维吾尔族的比例只有 5.8%，柯尔克孜族从事工业运输业的比例最低（1.86%）。第二产业的工作岗位相对稳定，一般都有退休、医疗、保险等重要的社会福利，正是这些工人支撑起一个国家的现代实业经济，生产出各类产品，向国家提供税收，在现代社会和经济结构中是一个重要的有组织的职业群体。

（5）“办公室人员”一般指政府和企事业单位中除了负责人之外的从事非体力劳动的职员，

要求有一定的受教育水平，享有退休、医疗、保险等重要的社会福利，其社会地位和收入一般也高于普通工人和农民。汉族和蒙古族的办公室人员比例（4.54%和 3.2%）高于其他民族，并在1990-2000年期间明显提高（6.1%和 6.16%），这在一定程度上加强了这两个群体在非农行业中的社会网络和影响力。1990年维吾尔族从事这一职业的仅占 1.07%，2000年增加为 1.93%，在此期间几乎增长一倍，稍微超过柯尔克孜族，但比例仍不到汉族的三分之一。

（6）汉族劳动者有 17.2%是商业服务业人员，而维吾尔族在第三产业的劳动者只占 5.4%。商业服务业是现代商品流通的主渠道，支撑起大众的日常生活消费和社会的生产性消费，在西方工业化国家是就业人员的主体¹，在国家社会和经济结构中的重要性不断提升。回族虽然在“干部”、专业技术人员和办公室人员这三个职业的比例低于汉族，但是在第二产业和第三产业的比例（12.72%和 15.37%）都显著高于汉族以外的其他民族，回族以汉语为母语，比维吾尔族和哈萨克族更容易进入第三产业就业。商业服务业人员虽然主要为私营经济，社会地位和政策话语权不强，但是收入一般高于农民。其中部分民营企业家的资产、收入和消费水准可能很高，在经营中形成某种社会网络，成为他们进一步发展的“社会资本”。

表 2. 新疆维吾尔自治区主要族群就业人口的职业结构（%）

职业分类	政府企事业单位负责人	专业技术人员	办事人员和有关人员	商业工作人员	服务性工作人员	农林牧渔水利业生产人员	生产设备操作人员	其他	合计
1990年									
新疆合计	2.46	7.95	2.59	2.95	3.08	64.35	16.54	0.08	100.0
汉族	4.48	12.40	4.54	4.22	4.92	38.06	31.23	0.15	100.0
维吾尔族	0.87	4.14	1.07	1.98	1.64	84.14	6.14	0.02	100.0
哈萨克族	1.81	8.77	1.79	1.31	1.58	80.35	4.36	0.04	100.0
蒙古族	2.93	13.96	3.20	1.64	2.24	67.74	8.09	0.20	100.0
柯尔克孜族	1.58	6.71	1.67	0.69	1.22	85.40	2.73	0.01	100.0
回族	1.85	5.32	2.04	4.47	4.20	66.92	15.13	0.08	100.0
2000年									
全国合计	1.67	5.70	3.10	9.18	64.46	15.83	0.07	100.0	
全国汉族	1.72	5.80	3.19	9.52	63.09	16.61	0.07	100.0	
新疆合计	2.29	8.16	3.86	10.57	61.10	13.91	0.11	100.0	
汉族	3.99	11.12	6.10	17.20	36.77	24.73	0.08	100.0	
维吾尔族	0.83	5.35	1.93	5.41	80.51	5.84	0.13	100.0	
哈萨克族	1.86	9.64	3.13	3.34	77.22	4.76	0.04	100.0	
蒙古族	2.86	14.80	6.16	6.07	61.45	8.48	0.16	100.0	
柯尔克孜族	1.47	8.01	1.70	2.63	84.32	1.86	0.00	100.0	
回族	2.08	5.48	3.56	15.37	60.65	12.72	0.14	100.0	

资料来源：新疆维吾尔自治区人口普查办公室，1992：532-535；
国务院人口普查办公室，2002：821-824；
新疆维吾尔自治区人口普查办公室，2002：572-577。

通过以上各族劳动者职业结构的相互比较，我们可以大致看出新疆各民族在政府部门、国有企事业单位、科技文化和专业领域、生产部门、商业服务业、农民中所占的比重，从中折射出各自在相对社会地位和话语权方面的差距。在整体上，汉族和蒙古族居于一定优势地位，回族在工业和商业服务业中有一定优势，维吾尔族在干部、专业技术人员、办公室人员的比例都几乎为最低，农民比例显著高于除柯尔克孜族之外的其他群体。因此，维吾尔族和柯尔克孜族的职业结构如何改变，以逐步增加其话语权和整体收入水平，将是新疆“族群分层”研究和政策调整的主要议题。

¹ 1991年美国就业人员中的商业服务业人员比例即达到 71.3%。

4. 职业结构与各族劳动者受教育结构之间的关系

假如我们认定中国“国家机关、党群组织、企业、事业单位负责人”和“各类专业技术人员”的招收条件中都要求有大学（或专科）毕业文凭，那么各族劳动力的受教育情况将直接影响在这两个职业上的竞争。我们知道目前许多单位在招收办公室职员（办事人员）时，也要求应聘者具备大学毕业资格，至少中专和高中毕业资格。所以，从各族人口受教育结构的比较中，可以帮助分析目前职业结构的形成原因与机制。

表3为2000年新疆各民族6岁及以上人口的受教育情况¹。从受教育水平的高端来看，新疆汉族人口的大学本科和专科毕业生比例（2.06%和7.14%）不仅高于新疆其他群体，而且明显高于全国汉族的平均水平（1.26%和2.57%），这与新疆汉族劳动者中农民比例小于全国汉族平均比例和干部、专业技术人员比例较高有关。蒙古族的大学本科和专科毕业生比例（2.02%和6.28%）只略低于汉族，汉族和蒙古族在“高中”和“中专”这两组的比例也在各族重最高，这都在一定程度上支持了汉族和蒙古族在干部、专业技术人员、办公室人员三个职业中的高比例。

回族劳动者中的大学毕业生仅占0.32%，大约是母语相同的汉族比例的七分之一，是维吾尔族比例的三分之一，甚至不到全国回族平均比例（1.34%）的四分之一。回族与新疆其他少数民族上大学比例的差距，有可能与大学录取中的优惠政策的不同力度（加10分）有关（李晓霞，2009：181）。

从受教育水平的低端来看，如果我们把“未上过学”和参加“扫盲班”的比例合在一起，作为“文盲半文盲组”，回族中的这一比例在全疆各族中最高（13.05%），维吾尔族和柯尔克孜族分别为11.67%和10.49%。这三个民族的比例都显著高于汉族（6.76%）、蒙古族（4.9%）和哈萨克族（3.9%）。如果这两组再加上“小学毕业生”，那么没有受过学校教育及只上过小学人口的比例，在新疆各族的排序为：维吾尔族（64.86%）、回族（55.65%）、柯尔克孜族（53.09%）、哈萨克族（52.43%）、蒙古族（41.46%）、汉族（34.55%）。

表3. 2000年新疆维吾尔自治区主要民族6岁及以上人口的受教育结构（%）

教育程度	未上过学	扫盲班	小学	初中	高中	中专	大学专科	本科	研究生	合计
全国合计	7.75	1.80	38.18	36.52	8.57	3.39	2.51	1.22	0.08	100.0
全国汉族	7.26	1.72	37.56	37.31	8.82	3.41	2.57	1.26	0.08	100.0
新疆合计	7.31	1.80	41.63	30.26	8.42	4.95	4.17	1.42	0.04	100.0
汉族	5.87	0.89	27.79	36.62	13.20	6.37	7.14	2.06	0.07	100.0
维吾尔族	8.83	2.84	53.19	24.57	4.31	3.57	1.73	0.95	0.01	100.0
哈萨克族	3.16	0.74	48.53	30.43	7.48	5.62	2.89	1.12	0.01	100.0
蒙古族	3.94	0.96	36.56	30.10	11.35	8.75	6.28	2.02	0.04	100.0
柯尔克孜族	8.10	2.39	57.15	19.43	4.64	5.19	2.34	0.75	0.01	100.0
回族	11.60	1.45	42.60	31.02	6.44	3.71	2.57	0.32	0.02	100.0

资料来源：国务院人口普查办公室，2002：563-567；
新疆维吾尔自治区人口普查办公室，2002：312-320。

从受教育水平的高端和低端两个方面来分析，新疆各族人口在受教育程度的结构方面存在显著差距。一般来说，在学校受教育时间越长，学习和掌握的专业知识（数理化等专业课程）的内容就更多，适应现代城镇就业市场要求的能力也就越强。除此之外，由于许多维吾尔、哈萨克等少数民族学生缺乏汉语环境，传统上就读于民族学校，数理化等专业课程长期使用民文教材和民族语言授课，许多学生到了初中和高中后才具有初步的汉语对话能力，因此汉语能力成为少数民族小学毕业生和部分初中毕业生在城镇就业的一个障碍。维吾尔族、哈萨克族大学生在大学专业学习期间主要使用民文教材、民语授课，这使他们在大学掌握的专业知识很难与就业单位同事和

¹ 1990年普查统计口径与2000年不同，“文盲与半文盲”的调查对象是15岁以上人口，无法进行比较。

业务工作对象进行交流，从而与专业技术的社会应用环境出现一定程度的脱节，明显降低了少数民族“民考民”大学毕业生的就业竞争能力和进一步发展的空间。

二. 汉语能力已成为少数民族学生提高就业竞争力的一个“瓶颈”

中国社会在 20 世纪走过了从一个传统专制社会向现代民族国家转型的艰苦历程，这一转型过程的内容，既包括了国家政治体制的根本性变迁，包括了在经济上从基本上自给自足的“乡土社会”向现代工商业社会的转变，也包括了从传统私塾、经文教育向从西方国家引进的现代学校教育体系的转型。特别是近三十年的改革开放，推动了中国经济和科技的高速发展和与国际经济、科技学术界的积极接轨。在这样的体制转型的大背景下，今天的中国已经初步形成了一个全国性的知识传播体系，一个全国性的劳动力流动和就业市场。根据劳动者的受教育程度和工作经历，根据各地人才和劳动力市场对不同层次人员（高级管理人员、工程师、教师、技术工人、普通操作工人、服务业劳动者等）的需求，处于各层次的各族劳动者可以在全国任何地方求职、就业和发展。

1. 中国的就业机会分配已从计划保障转为市场竞争

任何国家的就业市场都存在“通用语言文字”的工具性要求。在今天的中国社会，汉语文是占全国人口绝大多数的汉族、回族、满族的母语，壮族和南方许多少数民族把汉语作为学校的教学语言，汉语文已经成为中国的国家通用语言和“族际共同语”，因此汉语能力也就成为全国劳动力市场上实现就业和发展所需要的主要语言工具。所以，就业市场要求劳动者所具备的竞争能力，除了学历证明和毕业文凭外，还必须考虑劳动者的通用语言能力和掌握专业知识的语言载体，因为这是就业者在工作中进行交流和开展业务的基本条件。

在我国各少数民族地区特别是西部少数民族聚居区（如新疆、藏区和内蒙古），当地自 50 年代以来建成和发展了两套平行的语言教学体系（民语学校、普通汉语学校）。长期以来，各地的民语学校使用民族语言教学，有助于当地民族语言和传统文化的传承，这是必须肯定的工作成绩。在计划经济体制下，大学毕业生的就业岗位由政府以行政命令的就业计划统一安排，所以民语体系学习的少数民族毕业生不存在就业竞争的问题，各机关单位和工厂不存在工作业绩和经济效益的考核和相互比较，更不存在国际竞争。但是随着近三十年中国经济体制上的转型与发展，原来由计划经济体制保障的就业安置已经被激烈的市场竞争所替代，这使少数民族学生的汉语文能力和使用民族语文教材学习掌握的数理化等专业知识，与全国性就业市场上普遍要求用汉语文表达的专业知识之间形成了一个语言隔膜。各族劳动者在掌握工具性语言方面的差异，在计划经济体制下曾一度被隐藏在行政命令的就业保障中，而在今天的就业体制下，则公开展现在市场竞争中并由市场机制这只“看不见的手”加以衡量和调节。

2. 语言应用的市场选择机制

在社会经济运行的实际过程中，特别是今天正规学校教育（如九年义务教育）已经基本普及后，有两个非常实际、可操作的指标有助于分析和衡量某种语言（学校教学语言）的工具性水平。这里我们先讨论第一个指标：就业市场在雇佣劳动力时对求职者应具有具体语言能力的要求。

（1）一般性的工作语言交流能力。不同产业的劳动者需要能够掌握与雇主（经理层）、同事（同组雇员）、业务对象（服务业顾客、贸易伙伴、上级机构）甚至必要时能够与政府-社会管理机构（监理、税务、司法等）进行一般性口头交流的语言能力。如果下属雇员缺乏这样的交流能力，一个公司、一个工厂、一个商店、一个旅店或餐馆就无法正常运作或营业。即使在几乎没有科技水平含量的传统服务业（餐饮业、修理业、零售业等）和科技水平含量低的传统手工业，也需要雇员能够进行口头简单对话来满足工作交流的需要。来自南疆农村的流动劳动力如果不能掌握基本的汉语交流能力，必然制约了他们在乌鲁木齐和其他城市就业市场上的就业和获得收入的

机会。

(2) 使用行业内通用语言文字交流、学习工作所需要的专业性知识的能力。在社会分工发达、产业结构不断升级、知识体系不断创新和复杂化的现代社会，劳动力市场中属于“专业技术人员”或“技术工人”的规模不断扩大，越来越多的劳动力需要经过长期的专业学习后才能顺利进入就业市场。在专业技术劳动市场就业的人员不仅需要掌握一般性的口头交流能力，还需要具有用本专业通用语言学习和掌握的专业知识，以便能够与雇主（经理层、业务主管）、同事（合作研究者）、业务对象（研究成果购买者、政府与社会咨询机构）进行专业性的业务交流。在中国，如果工作的主要合作者和业务对象限于国内，专业通用语言就是汉语文，如果工作的主要合作者和业务对象包括了境外，跨国专业通用语言主要是英语。

以这个指标来衡量，新疆维吾尔族劳动者如果没有使用汉语进行简单对话的能力，一般只能在家乡农村务农或者在城镇维吾尔族聚居社区的服务业就业；如果能够进行简单的汉语对话，就能够在城镇中其他街区的餐饮服务业、操作简单的制造业和建筑业就业；如果熟练掌握汉语而且使用汉语文掌握数理化专业知识，就可以在对专业知识要求相对较多的企业、公司、政府机构里就业。对于使用民族文字教材学习数理化等专业知识的中学毕业生和大学毕业生，由于他们所学习专业知识（术语、公式、理论等）的载体语言（民族语文）与市场上需求的载体语言（汉语）不匹配，所以即使顺利拿到毕业文凭，他们在人才和劳动力市场上的就业机会仍会受到许多限制。因此，当社会中存在平行的两种语言体系学校时，我们在统计人口教育水平和教育结构时，就不能只关注“文化水平”（即毕业于哪一级学校），还必须统计以学校语言分类的学生数（如“民考民”、“民考汉”和“汉考汉”）。忽视了这一“语言分类”的教育统计，不能算是完整的、可作为就业分析基础信息的教育统计数据。

考虑到顾客和业务同行的语言应用情况，现在我国城镇第二产业和第三产业都对劳动力有一定的语言能力要求，熟悉汉语已经成为基本的条件。根据从事具体工作的环境和性质，企业高级技工和业务主管人员除了必须用汉语掌握专业知识外，有时需要掌握一门外语。在计划经济体制下，政府可以继续坚持在学校招生方面的民族优惠政策，但是在劳动力市场上，政府推行民族优惠政策的客观效果十分有限。在独立经营和强调效益核算的股份公司和私营企业，如果招收的少数民族毕业生或劳动者的工作业绩明显低于汉族，为了企业生存和公司效益，企业主管部门必然要限制招收少数民族员工，假如政府强行制定招收比例，影响公司的经营和效益，企业就会撤离新疆，这无疑不利于新疆的经济发展和扩大就业。我们在基层调查时发现，出于实际利益的考虑，即使是十分同情维族毕业生的维族公司老板也难以雇用维语学校的毕业生（马戎，2009：402）。根据大量的社会就业调查和各族大学毕业生就业情况的统计数字来看，汉语交流能力和使用汉语掌握和表达专业知识的能力偏低，已经成为新疆民语体系各级学校毕业生实现就业的一个“瓶颈”。相比之下，“民考汉”毕业生的就业形势明显好于“民考民”毕业生，这也从另一个方面证明了语言能力的重要性。

三、掌握少数民族语言文字可以为少数民族学生提供怎样的知识资源？

中国各族青年和大学毕业生都有自己的理想，都有积极参与国家现代化发展进程的强烈愿望，期待着在个人就业和发展中能够成就一番事业，实现自己的理想，在为社会做出贡献的同时也因自己的业绩得到回报（职位升迁、较高收入和社会地位）。为了实现这样的目标，年轻人在勤奋努力之外，还需要具备必要的专业知识和工作能力。在社会分工高度发达和专业化的今天，这些知识和能力只能通过专业学习和实践不断得到提高和丰富，而知识的学习积累必须以一种工具性语言文字为载体。这就是语言二重性当中的工具性属性。

1. 各种语言文字工具性功能的相互比较

衡量语言工具性功能水平并可以对不同的语言工具进行相互比较的第二个指标，就是一种文字的出版物所能够提供的各领域、各层面特别是承载人类社会知识体系最新成果的知识信息量。自 20 世纪中叶以来，人类在自然科学和工程技术的创新速度在不断加快，在人文学科和社会科学方面的研究成果的出版速度也在同步加快，这从我们身边的运输工具（飞机、地铁、高速铁路等）、通讯工具（光缆通讯、互联网、手机、智能手机、无线通讯等）、生物技术（器官移植、基因技术、干细胞再生技术等）的技术更新速度不断加快都可以充分显示出来。中国要想不落后于国际社会的发展，就必须不断加快我国年轻劳动力的知识学习速度、加快学习世界最前沿科技成果的速度，只有这样才能保持不落伍并争取走在科技创新的前列。正是这样的全球性科技竞争对中国各族青少年提出了严峻挑战。

应当说近些年来，中央政府对我国的科技创新和高等教育的发展非常重视，大家熟知的高校“211 工程”和“985 项目”，科技方面的“973 计划”和形形色色的“人才工程”的目标都是希望以此推动中国的高等教育和科技创新逐步进入世界前列，在新世纪仍然能够使中国在各方面自立于世界民族之林。我们看到在这一过程中，作为知识信息的汇集和传播载体，中国的出版业近年来发展速度非常快，为青少年接触和学习各类知识提供了条件。

2. 中国的汉文和民族语文出版物的比较

我们需要关注的是，中国的出版物中，大约 97% 是汉文出版物。2010 年全国总计出版图书 328,397 种（国家统计局，2011：902），其中少数民族文字图书 9,429 种，少数民族文字图书为出版图书总数的 2.87%。我国的少数民族文字出版物都是在国家经费补贴政策下得以出版的，其中相当部分是政府文件和政策宣传读物，介绍现代科技、社会科学普及读物和最新科研成果的少数民族出版物很难见到，这在各民族出版社、各民族地区出版社的出版目录分类中一目了然。

通过这些统计数字我们可以清楚看到，汉语出版物在今天是各族共同拥有的不可替代的最庞大、最重要的知识与信息来源。通过一百多年的对外开放和社会发展，现代汉语词汇中已经吸收包容了现代自然科学和哲学社会科学的所有词汇，这一优势是中国其他任何民族语言文字无法相比的。英文出版物固然已经发展成为自然科学和社会科学最前沿知识的出版载体，但是近年来的发展趋势是，英文最新科技和人文社会科学出版物大致在 3-5 年内都被及时译成汉文版出版，有的畅销书（如《哈利·波特》）甚至在半年内就有了汉文版。汉文出版物对世界最新科技、文化、科研知识信息的涵盖面和翻译速度，在世界上已没有其他语言可以相比。这样的翻译速度和涵盖面的广度，不仅其他发展中国家望尘莫及，连法国和德国学者们都非常羡慕和惊叹。中国的翻译界和出版界之所以能够达到这样的局面，其背后的基础是以 13 亿人口为基数的庞大读者群和世界第二大经济体的优势。我们有大量优秀的语言和专业兼通人才来从事最前沿科技成果的选择和翻译，上亿或几千万读者群的购买力使得这样的翻译和出版工作在经费上不但能够维持，而且能够赢利。

相比之下，我们各少数民族文字的出版和翻译工作就没有这么幸运，如果把英文、汉文各学科的基础知识和前沿成果译成藏文、维吾尔文、蒙古文等文本出版，不仅缺乏专业和语言兼通的合格译者校者，印刷出版后有限的销售量也使这样的翻译出版在经费上无法持续。现实世界中的语言使用基本格局使我国的少数民族文字出版工作受到很大的局限，也使得我国少数民族学生和知识分子从民族文字出版物来获得知识信息的空间非常有限。

从表 4、表 5 和表 6 中，我们可以看到在新疆大学、内蒙古大学和西藏大学这三个自治区重点大学的藏书种类中，维文图书在大多数学科中不到汉文图书的 5%¹，在 22 项学科统计中，蒙文图书有 18 个学科中甚至不到汉文图书的 1%，如果不计算藏文古籍 2400 函，藏文图书种类总数不到汉文图书种类的 0.02%，在哲学外的大多数学科中甚至不到汉文图书种

¹ 2010 年底新疆大学图书馆纸本图书总藏量为 30 万余种，其中新疆少数民族语言文献 1.5 万余种，占 5%。

类的 0.1%¹。那么如果我们的维吾尔族、蒙古族和藏族大学生不能流畅地阅读和理解汉文图书，主要靠阅读本族文字出版物来学习，他们在校期间所能够获得的专业知识和综合性知识必然受到极大的限制。

表 4、新疆大学汉文、维文藏书种类比较

图书分类 (部分)	北大图书馆	新疆大学图书馆		
	汉文图书	汉文图书	维文图书	维/汉文比例(%)
D0 政治理论	8988	1831	29	1.58
F8 财政金融	23541	4023	34	0.85
F3 农业经济	7318	1027	27	2.63
D9 法律	52153	14010	475	3.39
C91 社会学	11613	2338	100	4.28
K0 史学理论	3032	536	8	1.49
P1 天文学	1649	375	41	10.93
K9 地理学	12018	2516	98	3.90
Q1 普通生物学	1195	392	12	3.06
R3 基础医学	1899	364	60	16.48
R4 临床医学	521	155	62	40.00
O1 数学	10501	5753	110	1.91
O4 物理学	7454	3008	51	1.70
O6 化学	5735	4788	59	1.23
S4 植物保护	416	122	20	16.39

表 5、内蒙古大学图书馆汉文、蒙文藏书种类比较

类名	类号	汉文图书	蒙文图书	蒙/汉文比例(%)
1 马列类	A	2195	17	0.77
2 哲学类	B	16460	87	0.53
3 社科总论	C	8385	22	0.26
4 政治法律	D	32313	145	0.45
5 军事类	E	841	8	0.95
6 经济	F	35543	67	0.19
7 文化科学教育体育	G	12321	145	1.18
8 语言文字	H	14806	113	0.76
9 文学	I	37318	650	1.74
10 艺术	J	3290	131	3.98
11 历史、地理	K	26005	304	1.17
12 自然科学总论	N	1384	3	0.22
13 数理科学和化学	O	18071	14	0.08
14 天文学、地球科学	P	1427	21	1.47
15 生物科学	Q	5380	22	0.41
16 医药、卫生	R	1956	90	4.60
17 农业科学	S	2306	132	5.72
18 工业技术	T	35464	28	0.08
19 交通运输	U	5309	1	0.02
20 航天、航空	V	72	1	1.39
21 环境科学、安全科学	X	2458	7	0.28
22 综合性图书	Z	3446	13	0.38
23 分类合计		266657	-	-
24 未分配索书号		2992	-	-
25 馆藏合计		437727	-	-

¹ 西藏大学图书馆的汉文藏书有 85 万余册，藏文藏书 2 万册（约占总藏书数量的 2.3%）。

表 6、西藏大学图书馆汉文、藏文藏书种类比较

分类号	分类名称	汉文图书	藏文图书	藏文/汉文 (%)
A	马列主义	647	10	0.015
B	哲学	6927	788	0.114
C	社科总论	3985	43	0.011
D	政治法律	10554	84	0.008
E	军事	978	5	0.005
F	经济	18634	10	0.001
G	文科教体	8768	32	0.004
H	语言	9065	315	0.035
I	文学	21428	558	0.026
J	艺术	7235	70	0.010
K	历史地理	11989	376	0.031
N	自科总论	717	3	0.004
O	数理化	5132	14	0.003
P	天文地球	841	51	0.061
Q	生物科学	1349	6	0.004
R	医药卫生	8692	120	0.014
S	农业科学	2598	9	0.003
T	工业技术	19059	21	0.001
U	交通运输	1339	0	0.000
V	航空航天	111	0	0.000
X	环境劳保	868	2	0.002
Z	综合图书	1749	86	0.049
L	工具书	611	0	0.000
	其他分类	103	0	0.000
	合计	143379	2603	0.018
	藏文古籍	-	2400(函)	-

3. 不同文字出版物所提供的知识体系的内容

如果我们再更深入调查一下我国现存的维吾尔文、藏文、蒙古文书籍和各类出版物，把它们分为 1910 年以前的知识体系及出版物、1910-1950 年期间的出版物，1950 年至今的出版物这三大组，我们很可能会发现各少数民族文字出版物各组比例结构的特点。如以藏文出版物和文献为例，很可能 1910 年以前的出版物要占据总量中相当大的一个比重，仅仅各寺院珍藏的不同版本的《大藏经》就是一个巨大的数量。我们可以从这三组出版物各自所占比重出发，提出一个问题：从现有的民族文字出版物和历史文献中，我们的少数民族青少年主要能够获取到哪些知识？其中有多大的比重是记载和传承本族历史和传统文化知识的古代文献？有多大的比重是传播现代化、现代科技和社会科学知识的现代出版物？

在民语学校开设的民族语文课程，可以使少数民族熟练阅读本族文字的出版物，有助于学生阅读用本民族文字记载并流传下来的历史、文学、科技文献，继承并发掘文化遗产，这是非常重要的文化继承和研究工作，各民族都有一些熟悉本族文献和文化典籍的老学者、老专家，这些文史专业的研究能力和学术水平堪称世界领先。一些自治区的综合性大学（新疆大学、内蒙古大学、西藏大学等）为这些民文文献的学习和研究开设了研究生专业课和研究岗位。这是中华文化继承和发展的重要组成部分。

与之相比，在民语学校使用民族语文开设的数学、物理、化学、生物等现代专业知识的课程中，学生能够阅读的民文课程教材和课外读物仅限于本族学者翻译的数量很少的民文出版物。除了本族教师同学这个圈子外，这些知识的语言文字载体限制了这些“民考民”学生在校学习和毕业后与其他人的交流和知识的实际运用。在某种意义上，这些民文专业教材的工具性功能只是

帮助“民考民”学生完成课程考核和获得毕业文凭，除此之外这些民语的专业术语和公式等课程内容几乎没有其他运用场所。由于这些少数民族地区的现代学校教育起步较晚，数理化等应用性专业知识分子的队伍规模小，高层次学者和翻译人员更少，这在客观上决定了民文现代专业知识教材和出版物的数量和质量。少数民族学生如果希望真正地把专业知识系统化，即使是在校学习期间也需要借助汉文专业教材和课外阅读材料（马戎，2008：35），如果他们希望继续在国内接受研究生教育和从事专业研究工作，就必须把专业工具语言转为汉语文；如果出国学习，就需要把专业工具语言转为留学国家的语言文字。他们在留学后如果决定回国工作，在国内的主要工具语言仍然需要转为汉语。不同于古人留下的历史文献，现代专业知识体系必须在专业交流和应用实践中不断更新与发展，这是一个动态的、发展速度越来越快的知识体系，而且知识的交流和应用又必须在一个客观现实的语言文字环境中并使用某种工具性语言来开展。这个语言环境完全不以人的主观意志为转移，是一个外在的、人们只能面对和接受的现实客观条件。语言文字的工具性在此体现得最为充分。

毫无疑问，中华各民族的文化历史遗产都必须得到珍视，必须学习和传承，但是如果我们在向后看的同时，没有足够的精力和条件向前看，在当今科技迅速发展、激烈竞争的国际态势下，我国未来的发展前景会是什么样子？不应忘记，鸦片战争年代的中国并不缺乏历史悠久和博大精深的传统文化，清朝官员和士大夫在“向后看”的时候，看到了四库全书，二十四史，信心满满，无比自豪，于是他们不屑于向前看，不肯学习现代知识，结果是被“蛮夷”打得一败涂地。看到清朝在鸦片战争中的惨败，东邻日本朝野震动，赶快“向前看”，全力学习现代知识体系，“脱亚入欧”，只用了三十年就迅速从“蛮夷”转变成颇具竞争实力的新兴资本主义国家。我们不欣赏日本在“明治维新”后走上的军国主义侵略道路，但是甲午战争深刻地教训了中国知识分子，“落后就要挨打”，假如一味沉溺于历史的辉煌而不肯向前看，不善于学习现代知识，最后难免“亡国灭种”。

当我们看到新疆大学、内蒙古大学和西藏大学图书馆中民族文字与汉文藏书的明显对比后，当少数民族大学毕业生就业率明显低于汉族学生时，我们可以尝试提出另一个问题：回顾建国六十年和改革三十年的教育发展历程，在现代就业市场的激烈竞争中，少数民族和汉族青年（以大学毕业生为参照系）在真实竞争能力方面（排除政策倾斜因素）的差距是在不断拉大还是在逐步缩小？随着近十年在所有知识领域中汉文出版物（包括12亿汉族人口中庞大知识分子群体的成果出版和翻译他国研究成果的汉文译本）的发展速度不断加快，民族文字出版物所能提供的现代知识和汉文出版物之间的差距在今后很可能将以更快的速度拉大，那么，中国各族之间的“族群分层”差距是否还将进一步扩大？这很可能是我们今后不得不面对的一个严峻现实。

四、推动双语教育和加强汉语教学成为提高少数民族竞争力的重要途径

少数民族与汉族学生之间在学校掌握知识信息资源和在劳动力市场上表现的实际竞争能力存在明显差距，面对这一现实，我们能够提出什么办法来缩小乃至消除这一差距呢？政府和主流社会能够采用什么政府和措施来改善族群分层中的这一局面呢？

1. 以少数民族毕业生为对象的政策性就业安置

一种思路是争取加大政府政策在就业方面对少数民族毕业生的优惠力度，比如制定各政府机构每年招收少数民族毕业生的规模，限定私营企业招收雇员中的少数民族比例等政策。这是一个回到计划经济时代的依靠政府行政命令安置就业的思路，相当于拣回计划经济时代的“政策优惠”拐棍，以此来支撑少数民族毕业生的就业需求。为了争取“优惠政策”，必然要以少数民族“特殊性”为论证的政治基础，凸显某个少数民族与汉族的权利差异。在重大政治变革（如人民共和国替代中华民国、美国“民权运动”）后的一个时期内实行民族/族群优惠政策，能够得到多数群

体的理解和支持，但是如果几十年持续长期实施民族优惠政策，必然会引发多数群体年轻一代的反弹，他们看到作为国家公民，自己作为多数群体成员受到“反向歧视”。同时，以群体对对象的优惠政策的实施必然使民族边界清晰化和加深族际隔阂，这对于民族团结与平等交流将产生负面影响。

同时，这样的民族优惠政策在中国缺乏长期实行的现实可操作性。现在我国政府部门的雇员规模已经很大，自朱镕基当总理时就开始探索如何精简政府机构与人员，把计划经济时期的许多政府职能转交由社会和企业来运作，今后大规模扩大政府公务员和国有企事业雇员队伍的可能性十分有限。以新疆为例，每年毕业的少数民族大学本科生和专科生约 6 万人¹，他们以前学习经历中形成的语言能力把他们绝大多数人的就业空间限制在新疆境内。新疆各政府部门和企事业单位不可能年年扩编，把这些毕业生全部吸收就业，推算出来的递增数字，充分说明这个思路脱离社会实际，也没有可持续性。

而且，如果这些毕业生的语言交流能力和实际业务能力缺乏竞争力，他们的就业岗位属于“政策性安置”，他们在岗位上并不能真正胜任工作，那么即使他们被招收进入单位，也会在日常工作的检验和竞争中面临淘汰的风险。如果各单位把少数民族职工作为单独一类雇员进行独立评估考核，以避免在与汉族职工的比较中被淘汰，那就等于在部分职工中恢复了改革开放前的“铁饭碗”，这与改革的大方向是相违背的，汉族职工和民众对此必然出现反弹，民族隔阂的加强和潜在的族际冲突也在预料之中。

从长远看，这样的政策性就业安置无助于少数民族职工真正提高自己的业务水平和竞争力。没有压力就没有动力，如果高考成绩 500 分可以考上大学，一个高中学生何必下辛苦去争取考 600 分？如果达不到公平竞争的录取标准但靠自己的民族成分和政策“优惠”同样可以顺利就业，一个大学生在校期间何必拼命苦读？我们的少数民族干部和知识分子从感情上非常关爱和呵护本民族学生，但是这些少数民族学生迟早必须要进入激烈竞争的劳动力市场，必须“经风雨见世面”。我们对他们“爱之深”，就应当“责之切”。一些优惠政策的受惠者在心理上也难免出现某种扭曲，以民族身分特殊性的“自傲”来平衡自己实际竞争能力的“自卑”。我们应当从理性和长远发展的角度想一想，究竟怎样才能使这些少数民族学生真正提高他们的知识结构和竞争能力，使他们对自己的业务能力具有充分的自信，使他们培养出凭靠实力去在职场上拼搏自强的志气和健康心态。

当然，作为一些临时性措施，我们不排除政府运行政策和行政手段来帮助少数民族学生就业的一些具体做法。例如现在“对口支援”新疆的省市接受了 2 万名新疆待业大学生在沿海省市学习培训两年，以提高他们的汉语能力和业务技能，帮助他们实现就业，这无疑有助于这些毕业生提高了他们的业务能力。但是，这是“治标”而不是“治本”的办法，我们不可能期望这类项目成为长远的惯例，而且，这种“就业再培训”项目只能证明新疆在高等教育方面的缺陷和差距。

2. 努力提高少数民族学生的语言能力和专业竞争力

第二种思路就是探索如何真正提高少数民族学生的语言能力、知识技术和就业竞争能力。这就需要系统分析造成这一局面的原因，对症下药，寻找能够“治本”而不是仅仅“治标”的办法。这就是在这些学生在校学习期间，有效地提高他们的汉语交流和学习能力，让他们主要使用汉语来学习数理化等就业需要的专业知识，努力使少数民族学生在毕业时基本达到汉族学生大致相同的就业竞争能力。现在沿海省市对新疆 2 万待业大学毕业生所做的培训也正是为达到同样目的的“补救”工作。

近些年来新疆维吾尔自治区政府所提倡并得到中央充分肯定的“双语教学”，努力培养“民汉兼通”人才，就属于提高少数民族学生就业竞争力的第二种思路。在新疆中小学的双语教育“模式一”，

¹ 2010 年新疆维吾尔自治区大学本科毕业生 28,902 人，大专毕业生 34,641 人，共计 63,543 人；西藏自治区大学本科毕业生 4,645 人，大专毕业生 3,621 人，共计 8,266 人（国家统计局，2011：756）。

推行理科课程（数理化、生物、信息技术）等用汉语授课，人文课程（历史地理、品德与生活、地方课程）等用母语授课，这将显著提高学生的汉语交流能力以及使用汉语文掌握应用性（数学等）专业知识的能力，从而逐步使少数民族学生达到和汉族学生相同的语言能力、知识水平和就业竞争能力。

由于少数民族聚居区（如南疆）缺乏汉语环境，也缺乏足够的双语教师，所以在“双语教学班”就读学生的规模不大。在2008年“双语教学班”就读学生仅占新疆少数民族学生总数的6.6%，由于非常缺乏真正合格的双语教师，客观条件限制了“双语班”就读学生的规模和教学质量。建国60年形成的学校教学模式和传统，决不是在一个短时期内能够完全扭转的。但是毫无疑问，推动双语教育是一个提高少数民族学生就业竞争力、提高少数民族整体投身中国现代化事业能力的努力方向。

3. 推行“双语教育”中需要妥善处理的问题

在推行双语教学的过程中，有一系列相关问题需要妥善处理。

第一，“双语教育”不是“汉语教育”。我们的目标是培养“民汉兼通”的少数民族和当地汉族人才，不是取消民族语言，所以在加强汉语教学的同时也要关注民语文课程的课时保证和教学质量，二者不可偏废。为此我们必须坚持实事求是、因地制宜，根据不同地区的不同语言环境和师资条件制定出多种教学模式（民语教学加授汉语课、汉语教学加授民语课，两组课程分别用民语和汉语授课等），以满足各地民众的受教育需求。

第二，我们必须切实维持宪法中保护的少数民族选择学习语言的权利（马戎，2011：134）。在各个城镇和乡村，教育部门可根据当地语言环境和民族需求向民众提供多种教学模式的学校，由家长和学生不同的教学模式中进行自愿选择，使他们有“选择的权利”。

第三，需要改变“少数民族学汉语，汉族不学少数民族语言”的单向语言学习模式，在少数民族聚居区的传统汉校，应开设当地民族语文课程，这不但可以促进族际交流，可以安排部分民族教师的工作岗位，还可以培养一大批“民汉兼通”的汉族学生。

第四，必须把培养合格双语教师作为双语教学工作的重中之重（马戎，2011：132），能够说两种语言并不一定是合格的双语教师，要制定客观和可操作的“双语教师”考核办法。目前的双语教师队伍几乎完全是少数民族教师，今后应鼓励汉族学习民族语言并积极培养汉族双语教师，这将有效地提高双语教育的质量并促进民族交流。

第五，目前在学校中有相当比例的教师达不到双语教师的标准，但是占有目前各学校的编制。如果不建立严格和定期的考核标准和淘汰机制，一些可担任双语教师的合格人员（疆内大学的“民考汉”毕业生，“内高班”培养并在内地大学毕业的学生）就无法得到录用，目前新疆双语教师队伍的质量问题也无法解决。

第六，在教学第一线任教的双语教师在备课、课外辅导等方面比其他教师的工作量要超过很多，如果不能大幅度提高中小学教师、特别是双语教师的工资待遇，就无法吸引优秀人才进入从事双语教学的岗位，也无法阻止现有优秀教师的不断流失。

第七，在从传统民语教学模式向双语教学模式的过渡阶段，需要妥善安置各学校不适应双语教学的少数民族教师的工作和福利，充份肯定他们的工作成绩，尊重他们在过去教学岗位上做出的成绩，爱护他们的工作积极性。

第八，民语学校 and 在校学生规模在新疆和西藏占有很大比重，各地区的语言条件和教师队伍基础不一样，教学模式的转型对教学效果的影响也不一样。因此，教育部门需要在实践中逐步摸索在课堂教学方法、教材选编、教师培训、学生辅导等各方面组织双语教学、提高教学效果的经验。在全面铺开之前，选择有代表性的若干所中小学校进行“试点”，在实践中总结经验，逐步推广，这是我党长期以来开展各项工作的一个成功做法，在双语教育方面也应当坚持这个思路，教育是一门实践的 science，教育的对象是我们的孩子和国家的接班人，在取得经验之前，切忌贸

然铺开，“大干快上”。如果把双语教育作为政绩工程，“没有条件创造条件也要上”，将会带来“大跃进”那样的灾难性后果，这是任何人都无法承担的历史责任。

第九，需要不断补充和提高少数民族语文的相应教材和课外阅读材料的数量和质量，这是顺利开展双语教学的必要条件。

第十，我国少数民族语文出版工作应当继续加强，不断增加民文出版物的种类和数量，不仅在普及读物方面，也应加强现代科技知识的翻译介绍。中央政府应当加大相关经费投入，使我国的少数民族文字出版工作繁荣起来，为民族语文教学和发展民族语言文字提供必要的实体支撑。

中国社会正在加快产业结构调整和技术升级换代，争取尽快从主要依靠廉价劳动力和廉价资源作为竞争力、生产一般科技水准产品的“世界加工厂”转变成为有创新实力、独立品牌、最新科技、高附加值的世界科技工业大国。为此，必须在质和量这两个维度上加快发展全国的教育事业和人才培养，培养基础扎实、全面发展，既有创新意识又有创新能力的一代中国人。作为中国教育事业的重要组成部分，我国的少数民族教育与人才培养必须全面纳入这一教育体系的整体发展规划之中。

结束语

中国有 56 个民族，由于历史原因，各民族的发展水平不平衡，每个少数民族既有保存和延续本族传统文化和语言的深厚感情，也都有使本族成员参与中国现代化进程并得到充分发展的强烈愿望。从根本上讲，只有每个兄弟民族都得到充分的发展，彻底消除在“受教育水平”和“族群分层”结构方面目前存在的差距，才能真正实现中华民族整体的充分发展。中国各少数民族的优秀人才不仅应当在本族自治地方担任党政干部，而且应当涌现出国内和国际一流的数学家、物理学家、化学家、生物学家、天文学家，涌现杰出的经济专家、社会学家、政治学家、法律专家、著名医生和将军，要在少数民族当中培养出有魄力、有眼光、有能力的新一代政治领导人，要在各行各业的顶尖人才中都能够看到各少数民族的身影。惟有出现这样的局面，各民族在自信心、话语权和决策参与权等方面才有可能实现真正的平等，在经济建设事业中实现共同繁荣。这一人才培养工作只能落实在少数民族教育事业上，因此，少数民族教育事业如何发展，直接关系到少数民族新一代在高级人才和劳动力市场上的竞争能力，关系到各民族在未来中华民族大家庭政治结构、经济体系、文化生活中的相对地位。如果我们不能在一定的历史时期（如 20-50 年内）使中国各少数民族在各行各业的发展中真正具有与汉族相似的实际竞争能力，那么从历史长远发展来看必将影响到中国的民族团结和国家统一。

参考书目：

- 国家统计局编，2011，《中国统计年鉴》（2011），北京：中国统计出版社。
- 马丁·N·麦格，2007，《族群社会学：美国及全球视角下的种族与族群关系》（第六版），祖力亚提译，北京：华夏出版社。
- 马戎，2003，“试论语言社会学在社会变迁与族群关系研究中的应用”，《北京大学学报》2003 年第 2 期，第 129-136 页。
- 马戎，2004，《民族社会学：社会学的族群关系研究》，北京：北京大学出版社。
- 马戎，2008，“新疆民族教育的发展与双语教育的实践”，《北京大学教育评论》2008 年第 2 期，第 2-41 页。
- 马戎，2011，“西藏社会发展与双语教育”，《中国藏学》2011 年第 2 期，第 108-139 页。
- 马戎主编，2009，《少数民族社会发展与就业》，北京：社会科学文献出版社。
- 新疆维吾尔自治区人口普查办公室编，1992，《新疆维吾尔自治区 1990 年人口普查资料》（上），

北京：中国统计出版社。

国务院人口普查办公室编，2002，《中国 2000 年人口普查资料》（上），北京：中国统计出版社。
新疆维吾尔自治区人口普查办公室，2002，《新疆维吾尔自治区 2000 年人口普查资料》，北京：中国统计出版社。

李晓霞，2009，“新疆高校招生中对少数民族考生优惠政策的分析”，马戎、郭志刚主编，《中国西部地区少数民族教育的发展》，北京：民族出版社。

Aguirre, Adalberto Jr. and Jonathan H. Turner, 1995, *American Ethnicity: The Dynamics and Consequences of Discrimination*, New York: McGraw-Hill, inc.

【论 文】

中国国家形态转型的边疆之维

刘晓原¹

《文化纵横》2011 年 12 月刊

19 世纪中叶以来，中国国家形态经历的不仅仅是治乱循环和国土增削，而是完成了重大的领土属性转型。这一转型和边疆有着千丝万缕的关系。在世界领先国家的行列里，中国的边疆状态即使不是一枝独秀，也颇显与众不同。

20 世纪西方内陆亚洲研究的开拓者欧文·拉铁摩尔曾把古代中国称为“边疆国家”。他认为古代中国具有鲜明的边疆特征：“或者是建立于边疆或边疆以外的王朝向内运动以实现对中国的控制，或者是建立于中国的王朝向外运动以实现对边疆甚至更远地区的控制”。[1]因此，古代中国的内陆边疆一直是一种“民族政治边疆”，是汉族与非汉族国家或人民之间交往或隔离、控制或抵抗、同化或离异、战争或和平的舞台。在世界历史中近代“边疆国家”最著名的例子是美国。立国之后，美国的发展就没有脱离其不断向西扩展的边疆。1890 年，美国最后一块领地俄克拉荷马完成了向州的转化，美国人口调查局因此宣布了美国边疆状态的终结。

在有关国家现代化的讨论中，表达经济发展水平的概念有“发展中国家”和与其相对应的“发达国家”，表达政治发展进程的有“专制国家”和“民主国家”。这些概念被广泛地应用于世界上现有的“民族国家”实体。“民族国家”形态对于欧美国家来说早已是理所当然，甚至被认为是已经过时了。但是这种形态在非西方地区的发生和发展远未得到现代政治学的重视。现有的关于民族构建和国家构建的理论多是依据西方国家的成长经验。而非西方国家的国家形态现代化暨领土属性转型的过程远未成为历史，亟待研究。本文试用“边疆国家”和“整合国家”这对概念来表述中国领土属性的现代化进程，以就教于识者。

边疆在古代中国是个模糊概念

¹ 作者：刘晓原，上海华东师范大学冷战国际史研究中心紫江教授，美国衣阿华州立大学历史系教授。

“边疆国家”比较易于理解。“整合国家”是相对而言，大致会具备以下特征：（一）国家疆界基本定型，不存在涉及异向群体的国土或领地问题；（二）全国范围内人员、物资的流通基本流畅，绝少交通、通讯的死角；（三）全国经济、文化生活浑然一体，在不同地区的种种地方特征继续存在的同时，没有“内地”社会与“边疆”社会之间的隔阂，全国各地经济、文化生活的共性远远大于相互间的差别；（四）全国政治生活万变不离其宗，主要表现在各种基于族群、阶级、性别、年龄、种族、宗教的弱势群体的政治意向和文化价值取向不是对主流社会的分离而是参与，反之，主流社会对此不是排斥而是包容。换言之，无论是在横向的地域意义上还是在纵深的社会意义上，整合国家都堪称合而一。中国显然还不具备这些特征，历史悠久的“边疆”仍在今日中国的政治、经济、文化生活中时时彰显出来。

古代中华帝国的边疆是模糊、开放和在地域上经常变动的。当中国处在一个稳定强大的中央王朝的统治之下时，其实际控制的领土和间接势力所及便会扩展，中国统治者基于“天下”观念对王朝势力范围的想象，也因此变得广袤无垠。相反，当中央王朝衰落时，来自内陆草原的游牧民族便有机会压缩、渗透乃至征服中国王朝的疆域。中国古代政治家们早就意识到了这个现象。12世纪南宋宰相李纲就有诗曰：“中原夷狄相衰盛，圣哲从来只自强”。[2]沿中国内陆亚洲边疆发生的这种极不稳定的古代国际关系，使得历史上的中国疆域就如一个随季节变化而伸缩不定的湖泊，尽管有时候这种“疆域季节”会持续几个世纪之久。

“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”——中国人对国家所具有的领土属性也早有概念。但是在近代以前，中国鲜有对国家领土的形状与大小的执著观念。中国古人常用“山河”来比喻故土，用“金瓯”来传达领土完整这个虽能抽象表达但难以精确界定的观念。与作为文化观和意识形态的“天下”观念不同，这些概念被用于对具体疆域的描述。破碎的“山河”或残缺的“金瓯”往往同纷乱的“天下”同在。在古代，如果把中华帝国的疆域范围限定为一个具体的形状或大小，既有违“天下”观，也有违事实，因为存在于中央王朝与周边邻国之间的边疆是经常移动的。因此，古代东亚的国际政治并没有遗留给我们一幅可以度量的“山河”图景。古代中华帝国只呈现出地缘景观，而不具备地缘形体。

清代，满族统治者以内亚边疆民族的身份入主中原，清王朝构建的庞大帝国不但在观念上打破了夷夏之防，而且在对帝国边疆的治理上也超越了以前历代。尤其是到了18世纪后期，有鉴于来自北方的沙俄帝国的挤压和西方列强从西南、东南方向对中国的覬覦，清政府开始注重对帝国边境的严格管理。但是清帝国毕竟是东亚传统国际关系文化的产物。在19世纪前半叶，中国的一些有识之士如魏源、徐继畲，在描绘中国疆域的时候，仍要面对无可避免的模糊性。魏源在其名著《海国图志》中称中国位于亚洲的东南，南北“径六千里，东西大抵略同”。在《圣武纪》中，魏源更明确地指出，“十七行省及东三省地为中国。自中国而西回部，而南卫藏，而东朝鲜，而北鄂[俄]罗斯，其民皆土著之人，其国皆城郭之国”；蒙古、回部、西藏、俄罗斯、朝鲜、缅甸、安南等同为中国外藩。徐继畲的中国地域观与魏源有所不同，认为除了俄罗斯、日本、印度以及在遥远西部的一些穆斯林部落以外，整个亚洲尽属中国“幅员”。[3]在这个时期，中国和西方的观察者都很难确定中国的边疆究竟是介于魏源的“中国”与“外藩”之间，还是介于徐继畲的更大的“中国”与亚洲其他地区之间。西方地图的绘制者通常采用的做法是把满洲、蒙古、新疆和西藏包括在“中华帝国”的范围内，同时用一条界线把它们与所谓中国本部分开。因此，海棠叶形的中国地图首先出自西方人之手，表达的是清帝国的统治疆域。[4]

19世纪既是一个东方仓皇应对西方挑战而饱受挫折的时期，也是一个中华帝国企图适应欧美民族国家的游戏规则而追之不及的一个世纪。在此期间，西方列强和新兴日本用战争加外交的手段对清帝国的主权和政治地缘重新加以界定，清政府在朝鲜、缅甸、越南等朝贡国相继失去原有的上国地位。与此同时，清政府也姗姗来迟地力图对清帝国原先的所谓“虚边”追加有效的控

制，用移民、开发、建省等手段拢紧内陆边疆。[5] 结果是，当 20 世纪来临时，清朝政府与列强签署了十几个涉及领土的条约，这些条约使中国的边疆之谜至少在纸面上有了答案。在晚清的最后十年，中国出版的地图已大致与西方制作的中国地图看齐，描绘出海棠叶形状的中国领土主权范围。[6] 在这个图景里，一条国际边界线把中国的内陆边疆地区圈画于中国版图之内。这些中国地图表明，在辛亥革命以前，中国的领土属性已开始具有“民族国家”的某些重要特质。拉铁摩尔所描述的拉锯边疆时代似乎就要结束了。

近代中国领土属性的艰难转型

中国领土属性近代转型的难点在于，中华“民族国家”直接脱胎于清代的多元帝国。孙中山在其革命生涯中一度倡导“驱除鞑虏，恢复中华”，在辛亥革命以后却转而宣示：“国家之本，在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国，即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一身。是曰民族之统一”。[7] 这种转变表明了 20 世纪中国革命中以汉族为主体的民族主义具有强烈的整合意识。然而，20 世纪历史表明，中国向现代整合国家的发展是一条荆棘丛生的道路。首先，满清帝国是在各族服膺于朝廷的前提下，以“五族共存”为基础的相对松散的帝国体制。将其整合为以汉族为主导的“五族共和”，改造成消除内部民族壁垒的严密的“民族国家”，不能不引发边疆各族的反弹。其次，以孙中山为奠基人的中国民族主义意识形态，虽然能够超越古老的华夷之辨，追求建立一个多元的“中华民族”，但毕竟是源于和局限于汉族革命的国家、民族观。毫无疑问，孙中山的同代人美国总统威尔逊和俄共领袖列宁提出的带有普世意义的“民族自决”原则，对于中国边疆民族的感召力远远超过三民主义。再次，中国在现代意义上的国家整合，发轫于帝国主义时代，中国边疆民族的内向或分离都会受到中国的整个国际环境和环伺于中国周边的列强的政策的影响。

与中国历代王朝“家天下”的传统针锋相对，孙中山倡导“天下为公”，希望走向社会的纵向整合。到 1949 年为止，孙中山及其继任者们从理念上对清王朝遗留的版图赋予“民族国家”领土的意义，但在实际上并没能完成“把民族的紧窄外皮拉扯到帝国的巨大躯体之上”。[8] “天下为公”在同边疆民族的横向联系上成为一句空话。通过宣称民族统一和用国内立法的方式界定疆域范围，是孙中山等民国领袖在中国历史上的首创。此举在宣布对清代版图继承的同时，确定了中国的“民族国家”形态。然而，国民党对中华“民族国家”的表述没有克服以汉族为尊的偏狭。在中国的王朝历史中，无论中国是统一帝国的禁脔还是分立的多国争斗的舞台，存在于汉族与非汉族政权之间的边疆分野曾随着双方实力的变化而移动。这种情形与包容一切的“天下”观并行不悖。中华民国伊始，中国民族主义的政治话语将历史遗留的民族分野内政化，把满清帝国疆界直接翻译为包含汉、满、蒙、回、藏的中华“国族”的地缘形体。然而在实际上，纵观民国时期，中国政府既不能克服西藏和外蒙古的实际分离，也不能有效地应付外国势力对内蒙古、满洲、新疆等地的图谋和这些地方的民族自治运动。[9]

比之于中国民族主义者，中国共产主义者的政治渊源略有不同。马克思主义主张全世界被压迫的无产者联合起来，民族问题就必然会在这种意识形态下被超民族、超国界的阶级问题所代替。在创始阶段，中国共产党是共产国际的一个分支，信奉列宁主义关于“民族问题”的观点，倡导蒙古、西藏与新疆等地的边疆人民实行“民族自决”。然而，随着共产党人在长征中对民族地区的深入，以及随后抗战中和国民党的联合，其民族政策出现了极大变化。抗战期间，中共在继续保持自己独特政治话语的同时，已不再质疑国民党对于中华民族的两个基本定义，即中华民族的民族构成必须包括内陆边疆的满、蒙、回、藏等族，中国的领土就是脱胎于前清帝国的海棠叶形的领土范围。[10]

对中国来说，第二次世界大战是现代中国地缘形体定型的关键时期。在战争的最后时刻，国民党政府认可了苏联支持下的外蒙独立，从而使中国版图从海棠叶变成了所谓雄鸡状。另一方面，中国的最大收获是在美英等国的外交支持下，光复了甲午战争后日本强占的领土。抗日战争的结束也将国共斗争推向决胜阶段，其结局必然是统一的中央政权在中国的重新确立。无论哪一党胜出，必然要开始经营尚处于游离状态的边疆地区。因此，第二次世界大战的结束，也标志着围绕中国边疆的新一轮斗争的开始。

虽然此时国共两党对于中国的地缘形体和民族构成已达成共识，由于中国内陆边疆地区各自不同的地缘政治位置，国共在内战中孰胜孰败，将会决定不同边疆的政治走向。内蒙古和新疆在地理上靠近苏联和外蒙古，也是中共在危难时期向苏联靠拢的必经之路。抗战期间和战后，在这两个地区先后发生了意识形态左倾、要求与国民党统治下的中国分离的强大的民族运动。西藏则是背靠英印，前据青、川，顽固保守的政教上层以隔绝西藏与现代世界的外部联系为己任。中共在西藏的影响甚微；国民党政府则通过其在拉萨的驻藏办事处，保持着与西藏上层藕断丝连的关系。战时迁川后，国民党当局更视西藏为后方，积极规划用对英美外交和对拉萨的笼络取消西藏的“特殊状态”。在这种情况下，如果国民党在内战中胜出，将可以继续对西藏实行怀柔拉拢；但在北方，国民党则须面对内蒙、新疆左派分离运动的抗拒和苏联浑水摸鱼的危局。如果共产党胜，则可以在马克思列宁主义的旗帜下整合新疆的“三区革命”和内蒙的“东蒙自治运动”；而拉萨则可能会向新近独立的印度和西方国家求援。

这种情形表明，此时的中国国家形态发展依然面临着在孙中山的“民族整合”和威尔逊-列宁的“民族自决”之间的抉择：中国的执政党或者借国内战争的余威收拾边疆残局，重建中华大一统；或者正视边疆民族的政治诉求，重新规划中华民族的多民族构成。前者体现的是中央政权行使主权的合法性，后者反映的是民权政治体现民意的正当性。二者皆为现代国际政治的主流理念，在中国的复杂情况下却处于矛盾之中。在中华人民共和国建国之初，中国共产党以创建革命国家的姿态，对内陆边疆民族采取了灵活、务实的政策。

从边疆国家走向整合国家

在重整江山的过程中，产生于内战期间的内蒙古自治提供了一个有益的启示：容忍一个边疆民族在某种程度上的特殊化，反而可以促进它与中国内地的同质化。1949年中国人民政治协商会议将民族区域自治作为重大国策写入“共同纲领”。在后来的年月里，中共领袖多次从各种角度说明，为什么在1949年对中国民族关系和中国民族政治体制做出决策时，没有遵循列宁的民族自决原则。中国当时所处的国际环境被作为一个主要原因。[11] 这种论点实际上与康、梁改革派主张的清帝国内各族应在西方列强压迫的危局下同舟共济、以及孙中山的国家统合论一脉相承。1949年决策的根源在于晚清开始的中国领土属性转型和辛亥革命开始的中华“民族国家”对清王朝领土遗产的继承，而不是第二次世界大战以后的冷战国际政治。从中国共产党自身的经验来说，长征的经历和内蒙古、新疆的分离运动都表明，实行民族自决的后果将会导致清代以来形成的中国政治地缘体系的分崩离析。而区域自治的模式则可以有限地顺应边疆民族的政治诉求，同时满足现代中国主权的两个基本要求：在国际范围内，区域自治表明边疆地区处于中国版图之内；在国内，它规定边疆民族自治政府处于中央政府的管辖之下。[12]

实施民族自决原则的结局无论是分离还是统一，其核心内容是有关民族政治集团之间地位的对等和对弱势民族政治诉求的认可。区域自治制度的实质则首先是在全国范围内实现国家的政治意志，其次才是对地方主体民族的某些特殊利益的包容。在中华人民共和国建国初期，区域自治的效果明显优于晚清和民国时期在边疆“建省”的方针，表现在对边疆分离主义安抚的同时达到

促进政治同质化的效果。这种效果在新疆和内蒙古尤为显著，区域自治的实行似乎标志着清代与民国时期省制向这些地区扩张的退潮。而在清代“毋庸代为经理”和民国时期中央政令向未达到的西藏，区域自治则意味着中央权威的推进。在一段时间里，中央人民政府对西藏的特殊状态相当容忍。

中华人民共和国建国之初的设想是在 10 个省份实行不同行政层次的区域自治。最终结果是不同级别的民族区域自治在覆盖国土面积近 65% 的 20 个省区得到实行，没有民族区域自治的省份反而成为少数。[13] 1956 年底，新华社宣称区域自治已在几乎所有少数民族聚居地区建立起来。随后，当时的国家民委主任乌兰夫在中共第八届全国代表大会上宣称：“我党已经胜利地解决了国内的民族问题”。[14]

中国政府在 1950 年代中期所宣称的区域自治在全国范围内的胜利，但边疆民族问题还遗留了尚待解决的三重隐患。首先，清代遗留的内陆边疆民族问题具有历史、文化、地缘方面的特殊性，与在中国内地省份聚居的少数民族大不相同。这个特殊问题并不会因为边疆民族和内地诸民族同被视为“少数民族”而消失。第二，中国的区域自治是一种自上而下的行政手段，所谓胜利表明的是中央对边疆分离倾向的抑制，并没有彻底消除民族冲突的隐患。[15] 最后，从一开始就为边疆地区预制了“解放”、“自治”、“社会主义革命”的三部曲，区域自治的实施仅预示着第三步的到来，即以“社会主义”的方式使边疆与内地最后实现同质化。因此，50 年代中期以前的以包容边疆特殊状态为前提的合作，亦即边疆民族接受区域自治的基础，注定要改变。当毛泽东的“继续革命”在中国内地搞得天翻地覆的时候，边疆地区的民族政治关系也随之激化，与全国一起处于整而不合的状态。

众所周知，与西藏的政教统治集团和新疆各族相比，内蒙古民族从 20 世纪初就直接参与了中国革命的进程。在中国共产党取得全国胜利以前，内蒙古民族是第一个加入到中共革命行列中的边疆民族。内蒙古民族在新中国的利益所在，再加上内蒙古区域自治模式对人民共和国体制的贡献，都使得 1949 年后的内蒙古实际上已不再是政治意义上的“边疆”，而在最大程度上完成了与内地的政治同质化。

可是在文革时期内蒙古边疆民族政治在阶级斗争的名义下再次开盘。文革开始时乌兰夫成为最早被罢免的省级第一把手之一。他的罪名是民族分裂，罪证之一是在 60 年代重发由毛泽东亲署的中共在 1935 年给内蒙民族的一封信，该文件把内蒙古视为一个“民族”，并称“民族是至尊的，各民族是平等的”。[16]

毛泽东以后，用革命的方式整合边疆民族的时代在中国结束了。“民族问题”得以摆脱“阶级斗争”的幽灵，重新进入中国的政治日程。中国的边疆民族政策一度显示出改革的气象。

以东南“经济特区”为先导的经济改革最终使中华人民共和国发生了惊人变化。而西南“民族特区”却半途夭折。中国改革伊始，邓小平把“小康”作为中国经济改革的前期目标。同时，他对中国“没有大规模的民族冲突”的状况表示满意。这或许可以被称之为中国边疆的“小治”。[17] 这些目标对一个刚从文革灾难中恢复的国家来说是现实的。在中国改革进行了三十多年以后，中国在世界事务中的影响愈益举足轻重，这些目标就显得过时了。在最近的全球性经济危机发生以前，中国经济以两位数的持续增长率使世界叹为观止。然而，在中国稳步向“发达国家”的目标迈进的同时，距“整合国家”依然遥远。区域自治加经济现代化的二元公式并没有化解边疆地区的民族冲突。中国的有关研究发现，在过去几十年里“政治动乱”、“反革命武装叛乱”和“恐怖活动”在新疆发生的频率与 1950 年代、1960 年代没有差别。近年来在新疆和西藏发生的恶性事件表明，在全球化和信息数字化的时代，发生在边疆的族群冲突会迅即波及全国并在世界范围内引起反响。[18]

综上所述，欧文·拉铁摩尔对古代中国是一个“边疆国家”的断语在 21 世纪仍然有效。在中华人民共和国的法定边界以内，古老的边疆民族政治仍以新的形式得以延续。一个共同主题贯穿了清末、中华民国和中华人民共和国时期，这就是中央政权的整合意图与强调自身特殊性的边疆民族之间的抗衡。迄今为止，民族国家的框架成功地把少数民族边疆地区圈定在中华人民共和国境内，但一个能将中国内地和民族边疆的自发动力导向同一方向的共同的伦理心态尚待形成。从内政角度来说，“边疆”与“内地”的差异表明中国社会、民族构成上的断层。从外交角度来说，“边疆”状态是中国在国际关系中的软肋。中华人民共和国已年过甲子，中国的边疆状态不但依然存在，而且经常以严重的方式呈现在世人面前。如果相信人类活动是趋同的，历史发展是线性的，那么美国在立国后历经近 120 年才结束自己边疆状态的例子，或许预示着国龄刚过甲子的中华人民共和国终会走出自己的边疆状态。但是，如果拉铁摩尔所揭示的“边疆国家”是中国亘古不变的文化基因，那么只有高度的政治智慧才能使中国的永久边疆长治久安。

注释：

- [1] Owen Lattimore, *Inner Asian Frontiers of China* (Boston: Beacon Press, 1940), 409.
- [2] 王启兴，张虹选注：《中国历代爱国主义诗词精品》，武汉：武汉大学出版社 1994 年版，第 93 页。
- [3] 魏源：《海国图志》，郑州：中州古籍出版社 1999 年版；第 121 页；魏源：《圣武记》，世界书局 1936 年版，第 63, 72, 123-134, 135-158, 163-191 页；徐继畲：《瀛环志略》，上海：商务印书馆 2001 年版；第 4 页。有趣的是尽管两人都称满洲为东三省，满洲建省到二十世纪初期才发生。
- [4] 这种绘制亚洲地图的方式可参见 *The London Atlas of Universal Geography* (London: J. Arrowsmith, 1832), *Colton's Atlas Of The World, Illustrating Physical And Political Geography* (New York: J.H. Colton and Co., 1856), *Allgemeiner Hand-Atlas der Erde und des Himmels nach den besten astronomischen Bestimmungen, neuesten Entdeckungen und kritischen Untersuchungen entworfen* (Weimar: Geographisches Institut in Weimar, 1856), *Letts's Popular Atlas* (London: Letts, Son & Co. Limited, 1883), *The Times Atlas* (London: Cassell & Co., 1895).
- [5] 19 世纪与中国边疆有关的国际条约可参见储德馨等，《中外约章会要》，哈尔滨：黑龙江人民出版社 1991 年版。
- [6] 《大清帝国全图》，上海：商务印书馆 1905 年版和《皇朝置省地图》，武昌：雅心地协会 1903 年版中的两幅新式清帝国全图被收入 *China in Ancient and Modern Maps* (London: Philip Wilson Publishers Limited, 1998), 261, 267. J 邹振环：《晚清西方地理学在中国》，上海：上海古籍出版社 2000 年版，第 324-330 页，认为晚清地图学者邹代钧在 1903 年出版的《中外舆地全图》对 20 世纪早期的中国地图学有极大影响。
- [7] 王启兴，张虹前引书，第 317 页，第 312 页。顾颉刚，施念海前引书，第 203-207 页。《临时大总统孙文宣言书 1912 年 1 月 1 日》，张羽新与张双新主编的《民国藏史史料汇编》，北京：学苑出版社 2005 年版，第 1 卷，第 31 页。《中华民国临时约法，1912 年 3 月 11 日公布》，同上，第 1 卷，第 42 页。
- [8] Benedict Anderson, *Imagined Community* (London: Verso, 1991), 86.
- [9] 关于中华民国时期的民族边疆问题，可参见 Linda Benson, *The Ili Rebellion: The Moslem Challenge to Chinese Authority in Xinjiang, 1944-1949* (Armonk: M.E. Sharpe, 1990); Andrew D. W. Forbes, *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia: A Political History of Republican*

- Sinkiang 1911-1949* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986); David D. Wang, *Under the Soviet Shadow: The Yining Incident* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1999); Melvyn C. Goldstein, *A History of Modern Tibet, 1913-1951: The Demise of the Lamaist State* (Berkeley: University of California Press, 1989); Lin Hsiao-ting, *Tibet and Nationalist China's Frontier: Intrigues and Ethnopolitics, 1928-49* (Vancouver: University of British Columbia Press, 2006); Christopher P. Atwood, *Young Mongols and Vigilantes in Inner Mongolia's Interregnum Decades, 1911-1931* (Leiden: E.J. Brill, 2002); Baabar, *Twentieth Century Mongolia* (Cambridge: The White Horse Press, 1999); Xiaoyuan Liu, *Reins of Liberation: An Entangled History of Mongolian Autonomy, Chinese Territoriality, and Great Power Hegemony, 1911-1950* (Stanford and Washington D.C.: Stanford University Press and Woodrow Wilson Center Press, 2006).
- [10] 《中央关于反帝斗争中我们工作的错误与缺点的决议，1931年12月2日》，中央档案馆：《中共中央文件选集》北京：中共中央党校出版社1991年版，第7卷，第532页。《中央关于目前政治形势与党的任务决议(瓦窑堡会议)，1935年12月25日》，同上，第10卷，第609-617页。刘少奇：《关于过去白区工作给中央的一封信，1937年3月4日》，同上，第11卷，第801-818页。毛泽东：《论新阶段，1938年10月12日至14日》，同上，第11卷，第557-662页。《国民党与民族主义》，1943年9月18日《解放日报》社论，同上，第14卷，第566-576页。毛泽东：《中国革命与中国共产党，1939年12月》，中共中央统战部：《民族问题文献汇编，一九二一·七—一九四九·九》，北京：中共中央党校出版社1991年版，第625-632页。董必武：《共产主义与三民主义，1937年6月14日》，同上，第538-541页。周恩来：《论中国的法西斯主义——新专制主义，1943年8月16日》，同上，第723-727页。
- [11] 《中共中央关于少数民族“自决权”问题给二野前委的指示，1949年10月5日》，《建国以来重要文献选编》，第1卷，第24页。《周恩来在中央民委举办的西藏干部研究班上的报告(节录)，1950年4月27日》，西藏自治区党史办公室编：《周恩来与西藏》，北京：中国藏学出版社1998年版，第112页。周恩来：《民族区域自治有利于民族团结和共同进步，1957年3月25日》，同前，第155-164页。周恩来：《关于我国民族政策的几个问题，1957年8月4日》，同前，第165-187页。1958年3月10日毛泽东在成都会议上讲话的内容转引自罗广武：《新中国民族工作大事概览，1949-1999》，北京：华文出版社2001年版，第295-296页。李维汉：《民族工作中的几个问题，1961年9月》，《李维汉选集》，北京：人民出版社1987年版，第366-372页。
- [12] 1952年8月8日，中央人民政府政务院通过《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，明确规定“各族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各族自治区的自治机关为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导”。见罗广武，前引书，第79-82页。
- [13] 毛泽东：《关于区域自治问题的批语，1950年9月16日》，《建国以来毛泽东文稿》，北京：中央文献出版社1987年版，第1卷，第518页。晓根：《中国少数民族行政制度》，昆明：云南大学出版社1999年版，第474-475页。又见“中国政府网”，检索“国家制度”以内“民族区域自治制度”下的“中国民族自治地方”。
- [14] 罗广武，前引书，第222-223页。乌兰夫：《党胜利地解决了国内民族问题，1956年9月19日》，《乌兰夫文选》，北京：中央文献出版社1999年版，上册，第408-418页。
- [15] 在1945年至1947年间，乌兰夫在将内蒙古自治运动纳入中共轨道的过程中起到了重要作用。在回顾有关经历时，他对东蒙自治运动唯一有正面意义的评论是它使中共得以同一个统一的

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%。全县现有用人企业 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。在皮山县埙阿巴提塔吉克族乡，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；皮山县事业单位招考，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。