

新疆对口支援项目实施情况的调查分析

马 戎

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

〔摘 要〕 中央对援疆工作高度重视, 近年来援疆工作取得了显著的成效。但是, 从浙江、深圳、北京三省市援疆项目“硬件”和“软件”的结构性具体分析中可以看出: 在援疆项目建设过程中, 仍存在着立项机制不明确, 项目管理有缺陷, 项目论证缺乏透明度, 各援助省市之间缺乏协调沟通, 参与部门太少, 项目存在重复开发, 项目不能充分吸纳少数民族毕业生、不能较好体现“促进就业, 提高居民收入”这一宗旨, 援疆项目的干部配备也尚需完善, 人才培养也需探索新的模式。

〔关键词〕 新疆; 对口支援; 调查分析

〔中图分类号〕 C915 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1005-8575 (2014) 01-0005-11

2010 年 5 月中央召开了新疆工作座谈会, 明确了今后几年中央部委、中央企业和部分省市对口支援新疆的方针, 明确了对口支援的具体省市, 对 2015 年、2020 年新疆人均地区生产总值、城乡居民收入和人均基本公共服务能力、区域协调发展等方面都提出了具体要求。中央的决心和支持新疆发展的力度很大, 对新疆发展工作的各项要求十分全面, 如果各级政府在每个具体项目的实施过程中能够按照中央新疆工作座谈会的精神和要求切实加以落实, 新疆的社会稳定、民族团结、经济繁荣是完全可以实现的。

中央新疆工作座谈会是在 2000 年中央开始实施“西部大开发”发展战略、中国周边国际态势发展和新疆社会经济发展的大背景下召开, 并提出了稳定和发展新疆的重大战略举措。新疆工作的核心内容之一就是在加快社会经济发展的过程中大幅度改善民生, 促进和巩固新疆的社会稳定, 增强新疆各少数民族对国家和中华民族的凝聚力, 实现长治久安, 并使新疆成为中国西部

发展和向中亚、南亚辐射的重要枢纽。

2010 年 8 月和 2011 年 7 月, 我们先后在南疆喀什、阿克苏、和田三个地区开展实地调研, 重点是对口支援问题, 在实地调研中了解到一些当地开展对口支援工作的情况和干部的反映, 在此基础上提出对新疆对口支援工作的几点思考。

一、目前新疆各族民众反映最强烈的社会问题是就业问题

对一个地区的社会稳定与发展形势进行分析, 最重要的就是深入倾听、关注和分析社会基层民众表达的核心议题和反映最激烈的议题。几年来我们在新疆各地的访谈中, 所听到的各族知识分子、大学生和普通民众谈论最多、最集中的问题是就业问题。新疆城乡的就业问题涉及几部分人:

1. 大学、大中专毕业生

新疆自 2000 年以来大学连年扩招, 普通高校 1998 年招生 12 880 人 2008 年招生 74 670

〔收稿日期〕 2013-09-10

〔作者简介〕 马戎 (1950-), 男 (回族), 上海市人, 博士, 北京大学社会学系、社会学人类学所教授, 中国社会与发展中心研究员。主要研究方向: 民族社会学、边疆发展研究、人口社会学、少数民族教育。

〔基金项目〕 本文为国家民委民族问题研究中心课题“援疆项目实施社会效益追踪评估”(项目编号: GM-2010-076) 调研报告的一部分。

人,增加5.8倍。这样的扩招幅度直接导致了大学毕业生人数的急剧增加。2000年新疆大学毕业生只有11 220名,2005年增加到37 920名,2011年增至67 219名,这种增长速度远远超过就业市场对大学毕业生的需求。同时降分扩招降低了生源质量,使大学毕业生在就业市场上的声誉逐步降低。

我国的大学生就业已从原来的计划经济体制下的政府分配转变为激烈的劳动力市场竞争机制,当前人才-劳动力市场提供给民语学习毕业生的就业机会极其有限。汉语和专业两个方面的低水平导致少数民族学生毕业后普遍面临就业困难。一些汉族和回族毕业生在新疆找不到工作,还可以转到甘肃、宁夏、青海等省区就业,而维吾尔族学生因语言和生活习惯等问题很难赴内地就业,造成近年新疆大学生就业形势极为严峻。

大专毕业生的就业困难体现在两个方面:(1)就业岗位紧缺,公务员与事业单位招聘竞争激烈,应届大专毕业生就业率低,待业的历届毕业生不断积压;(2)部分机关、国有企事业单位甚至民营企业在招聘时只招收汉族,进一步引发维吾尔族毕业生的就业困难。

2. 城乡初中、高中毕业但没有升学的待业人员

2008年新疆有223,944名没有升学的初中毕业生、135,240名高中毕业生和38,993名中专和职业中学毕业生进入劳动力市场,总数达到40万人。由于新疆的计划生育工作长期对当地少数民族实行优惠,近年才开始实施“农村3孩,牧区4孩”政策,因此新疆农村富余劳动力在人口中的比例显著高于内地汉族农村。

据阿克苏地区劳动与社会保障局介绍,2010年该地区农村富余劳动力为7.6万人,其中92.8%为少数民族,已转移安置3.7万人。但是五年内预计将有3.3万初中生、4 918名高中毕业生需进行就业安置。这些农村富余劳动力有许多已流入城镇,这些游荡在城乡社会的青年闲散失业人员,成为家庭的经济负担,以及社会上各类事件的主要参与者,也是境内外敌对势力积极拉拢的对象。新疆农村和部分城镇居民贫困问题与这些青年的失业密切相关。

3. 援疆对口支援的核心目标是什么?

如果新疆工作最重要的目标是在社会经济发

展进程中达到社会稳定、民族团结、经济发展,那么在近几年中,就必须把新疆各族人民最关切的就业问题解决好。我们认为,衡量新疆工作和各省市对口支援效果的指标中,必须增加“就业率”和“农村居民收入水平(提高速度)”这两个最基础的指标。而这两个指标又彼此密切相关,在农村,几乎家家都有中学或高中毕业生待业,在城镇,许多家庭都有高中或大中专毕业生待业。就业问题解决好了,这些家庭的收入就会有明显提高,社会矛盾也可得到缓解。

以阿克苏地区为例,地区发改委提出“十二五”期间的主要工作任务,是加大“六大支柱产业建设”(石油化工、煤化工盐化工、钢铁冶炼、矿产资源开发利用、棉纺织产业、农副产品深加工),并对各项产业提出要求达到的生产指标(炼油、乙烯、化肥产量、钢产量、纱锭数量等)。虽然工作规划中也提到要“进一步开拓就业渠道,……千方百计增加就业岗位”,但是并没有提出各个时期降低失业率的具体指标,实际上是“软任务”。

根据该地区“技能人才队伍建设专题研究组”的报告,依照地区发展规划,到2015年和2020年,煤炭企业需在目前人员基础上分别增加4,000人和3,000人。如果按照自治区确定的建成1千万锭的“新疆纺织工业城”,阿克苏纺织企业现仅有6 000人,在2015年、2020年需要分别达到2.4万人和8万人。

以当地城乡待业劳动力(2010年统计,维吾尔族占92.8%)的汉语能力和基础技能来看,除非组织较长期全面的汉语和就业技能培训,维吾尔族待业人员进入这些以先进技术和水平建设的新兴企业就业的机率很小,这从近十几年南疆新建企业在地招工的情况可以看得很清楚。假如真的按照地区政府的规划和在对口支援省市的支持下把这些新型现代化企业建设起来了,那么大部分新增就业岗位将很可能提供给内地引进的技工和农民工,大多数本地待业劳动力将在笔试、面试各环节中被淘汰。从企业管理、培训效果、工作效率、经济效益的角度看,聘用内地会讲汉语、有一定技能、适应工厂集体劳动的汉族农民工,确实比聘用本地汉语不熟练、文化习俗不同、不太适应现代工厂劳动的维吾尔族青年更加合理。

但是新疆的社会稳定和民族团结是一个比企业经济效益更为重要的问题，对口支援工作不能只算“经济账”，不算“政治账”。我们设想，如果阿克苏“纺织工业城”建成了，就业的职工中只有少数是当地维吾尔族，绝大多数是来自内地的汉族农民工，而同时本地还有成千上万维吾尔族城乡青年失业，而且企业的高、中层甚至基层管理人员绝大多数是汉族，那么这个地区的社会分层结构中就会出现“汉族是收入高的管理层和企业职工，维吾尔族大多数是失业者而居于社会底层”的现象，同时，由于与经济发展连带的物价和房价上涨，使维吾尔族民众的生活更加艰难，那么这样一个发展模式下，南疆地区的新建企业越多，GDP越发展，经济越繁荣，当地的民族关系非但不能改善，而且很可能会持续恶化。

4. 中央领导对“促进就业”的明确指示

胡锦涛同志在新疆工作座谈会上讲话中特别提出“要把促进就业放在更加突出的位置，全面推进就业行动计划，创造更多就业岗位，政府投资项目优先吸纳当地劳动力就业，支持劳动密集型企业、中小企业及第三产业发展，鼓励在疆企业吸纳当地就业困难人员就业，鼓励新疆机关事业单位在同等条件下优先录用少数民族人员，鼓励新疆大专院校毕业生到乡镇、村就业尤其是到困难地区的农村基层就业，组织新疆劳动力自愿到内地务工经商。要提高各族群众就业能力，加强语言、技能、法制培训，做好就业援助工作，解决好大专院校毕业生、下岗失业人员、农村富余劳动力就业困难问题，及时解决零就业家庭就业问题”。“要加大扶贫开发力度，扶持人口较少民族发展，继续把困难地区作为扶贫开发的重点地域，实施连片扶贫开发，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，到2020年基本消除绝对贫困现象”。

既然中央领导人在讲话中已经把“促进就业”放到如此重要和突出的位置，新疆的各项工作和每个具体援疆对口支援项目在立项时就应当把“政府投资项目优先吸纳当地劳动力就业”放在首位。

二、援疆项目的确定机制问题

在南疆各地调查期间，许多教师和民众向我

们反映当地大学毕业生和农村青年的失业问题，地区劳动与社会保障局也介绍了他们面临的严峻形势。那么，为什么这些援疆项目没有把解决就业问题作为立项时的首要考虑呢？

1. 援藏项目社会效益的经验及其对援疆项目的启示

我们在调研中央援藏项目社会效益时，曾总结出几个方面的问题：

(1) 在项目选定与实施中体现的投资无计划，造成脱离当地实际的“生产能力过剩”及“投产即亏损”等现象。

(2) 援藏项目的立项过程，缺乏严谨的论证程序和透明度。

(3) 对口支持省市一些官员追求GDP、形象工程的“政绩取向”。

(4) 西藏各级政府对援藏项目缺乏一定的思想和知识准备，在立项过程中完全处在被动地位。

(5) 许多基建项目由支援省市提出，并由支援省市的公司承建，“肥水不流外人田”，对本地企业成长和民众就业几乎没有贡献。

(6) 西藏本地政府部门对援藏项目立项缺乏必要的责任心来参与论证，“不要白不要”。

(7) 援藏项目的运作机制体现出“特殊的计划经济”和“特殊的市场经济”相结合。传统“计划经济”体制存在官僚主义、不考虑经济效益的弊病，这些弊病最鲜明地体现在今天的援藏项目中。必须定期完成一定规模的“援藏金额”，这是中央政府和对口支援省市的“计划行为”。而项目的招标过程又走的是“市场竞争”的程序，使本地竞争能力较弱的基建企业（如果本地企业具有较强的竞争能力，也就不需要对口支援这种特殊政策）无法参与这些项目。由于“援建者”和“受援者”是两个不同的单元，双方考虑问题的角度各不相同，结果是任何一方都没有真正去考虑这些项目的客观合理性和实际效益。

新疆的经济发展基础和与其他地区的交流比西藏要好，自然资源和能源的条件也好于西藏，但是立项机制和运行过程也有可能出现援藏项目中的类似问题。在对南疆各地的实地调查过程中，我们感到这些问题同样存在于新疆本地政府和发改委领导的头脑中，也存在于援疆省市的具

体工作中。我们在座谈中感到内地省市对口援助指挥部有不少干部对新疆的历史和社会现状、对民族宗教问题了解不多，在立项和发展中较少慎重考虑民族问题。

2. 由援助省市直接派干部在南疆担任一把手的利与弊

我们在某市了解到，市委书记由对口支援市政府委派，该市发改委主任、财政局长、城建局长等主要政府部门的一把手将由对口支援市干部担任，这使许多本地各局各部门的干部人心不稳。这种由对口支援省市直接委派新疆地方干部的做法很可能弊大于利。

(1) 沿海省市干部对新疆历史、当地民族关系、宗教问题等地方发展特点了解不多，对党和国家的民族政策和宗教政策不够熟悉，很可能在设计制定项目时忽视这些项目的实施可能对当地民族关系带来直接和间接影响。

(2) 沿海省市干部比较熟悉对外开放、市场模式的经济发展规律，熟悉招商引资、批地批项目的有关程序和过程，重视经济发展速度和财税效益，“时间就是金钱，效率就是生命”，这种开拓精神和发展经验对南疆是有促进作用的。与此同时，也必须注意到这些沿海省市干部虽然对当地发展经济有些办法，但是各开发区使用劳动力的主体是外来农民工；如果沿用珠江和长江三角洲的做法，通过劳动力市场机制来解决劳动力需求问题，这种大规模引进内地农民工的做法，在南疆地区很可能引发激烈的矛盾。

(3) 南疆发展外向出口型加工业的条件（口岸条件、外贸市场的规模和稳定性）与沿海省市很不一样，发展经济和改善基础设施必须因地制宜，而本地干部长期在这里工作并思考这些问题，熟悉本地情况和过去的尝试实践，他们的经验应当得到重视。

(4) 即使是以改善民生为目标的基础设施（幼儿园、供水工程、卫生院等），在设计中如何不脱离本地现有基础和客观条件，避免华而不实的面子工程，使其可持续并真正得到民众赞许，也需要充分尊重本地干部的意见。

(5) 把重要部门的一把手换成沿海省市的汉族干部，这对当地的少数民族干部（甚至汉族干部）都会带来冲击，很容易遭到内部和外部的批评。

鉴于以上几个方面的利弊，建议在进行这种干部安排时需要特别慎重，要广泛听取各方面的意见。组织受援地州政府和对口支援省市有关干部组成“联席会议”，共同商定重大决策方案，在实施各具体项目（如建立企业、上马工程）时根据实际需要任命一位本地或对口支援部门的人员担任项目负责人，配上另一方的副手，同时建立可以对项目实施随时进行讨论、反馈、监督的机制，这样效果或许会好一些。

3. 关于立项工作的具体建议

(1) 援疆对口支援项目的评估指标体系中，应当增加对“就业率”贡献的指标，并视为最重要的评估指标。同时应增加“农村居民收入水平（提高速度）”这一指标。这是衡量社会民生问题的最重要的评估指标。

(2) 援疆“民生项目”的立项，要特别注意该项目对当地少数民族人员就业的直接贡献，不能把项目和投资主要集中在基础设施建设上。

(3) 自治区机关单位进行人员招聘的方式，需慎重研究决定。最理想的方式是不明确限制民族成分，但在实际操作中使少数民族在被聘用人员中占有适当的比例（参照应聘人员中的民族比例），这种做法可以在实际操作中使少数民族不感到受歧视。如果暂时做不到这一点，就需要在招聘中把少数民族的比例提高到汉族同样的比例。目前有些单位招聘中汉族岗位明显高于维吾尔族岗位的做法，需要及时调整。

(4) 目前北疆地区对当前援疆对口支援项目资金的分配方案感到不满，因此，中央在高度关注南疆发展和社会稳定的同时，一定也要关注北疆等地区的发展需求，要注意地区之间的平衡，在投入方面，要对为维护稳定做出贡献的地区做出有奖励性的倾斜。

(5) 建议在援疆各省市负责援疆工作的干部和常驻当地“援疆指挥部”人员中举办“新疆历史、民族问题与发展形势”的系列研讨班，请长期研究新疆社会经济发展和民族问题的专家学者授课并组织讨论，介绍新疆的地理历史、当地民族语言、宗教和传统文化、近年民族关系发展态势，介绍国家的民族政策，这对加强沿海省市援疆干部的知识结构和社会意识会有所帮助。

(6) 建议各对口援疆省市不要轻易改动新疆各地原有地名。在对口支援的基础设施项目

中,许多传统地名(街道、广场、村落等)被援建单位改成“某某大道”、“某某路”等等,当地干部和民众对此有意见。一些设施如属新建,可与当地商议共同取名;如果是改建或扩建,最好不要以援建省市的地名命名。在援疆对口支援中,希望对口省市不要在援建项目旁边树立“感谢某某省市的大力支援”的“感恩碑”。参照国外援建项目的惯例,在建筑物门口的墙上挂一个0.4米宽、0.6米长的铜牌,说明一下出资单位和建设单位比较适宜。

(7) 建议中央和自治区援疆对口支援的领导机构对援疆项目的立项机制做出明确规定,并设立监督机构。立项的前期论证一定要充分,应当多吸收专家学者和人大、政协中熟悉地方情况的老干部参与,在此基础上提出项目规划草案,向社会公布,征求意见与建议。中央和各省市拿出的援疆资金必须用好,要兼顾社会效益和经济效益,因此,重大项目立项讨论的时间要宽松,集思广益。慢一点,也比走弯路要好。

(8) 建议对对口支援省市对新疆受援地区直接委派干部担任地方机关一把手这一做法的利弊给予充分和慎重的研究。

三、援疆项目的管理问题

1. 援疆项目的主管部门是发改委,政府其他部门很少参与

各地州援疆项目的牵头单位,一般都是受援地州和对口援疆省市的发改委。在受援地州政府发改委(或地区行署)下面,设有“援疆工作办公室”,向上与自治区发改委的“援疆工作办公室”进行工作联系,在本地与各援疆省市的“指挥部”进行沟通。这样的机构设置有利于与各级发改委负责规划实施的其他中央与地方投资发展项目之间的协调和统筹安排,可以避免重复建设。但是各级政府的其他部门(民宗委、教育局、劳动与就业培训局、民政局、人事局等)很少参与这些项目的立项论证和管理工作,似乎对口援疆工作只是发改委一家的业务。

我们接触的各级政府发改委人员主要是年轻汉族干部,在交谈中感到他们有一定学历,熟悉国内建设项目管理办法,但是对当地的民族问题、宗教问题、社会问题接触很少,缺乏知识与经验。而各级政府机构特别是基层地县的民族宗

教管理部门、劳动就业部门、教育部门、社会保障福利部门长期的工作对象,即是当地基层社区的维吾尔族知识分子和民众,特别是民宗委系统多数是少数民族干部,与当地少数民族知识分子和居民有较多日常联系。因此,当地民众最希望政府设立哪些项目?目前拟议中的项目在当地民众中会产生哪些反响?民众对这些项目是支持、怀疑还是反对?如果对某些项目持怀疑态度主要是基于什么原因?对于这些问题,长期在这些部门工作的干部可以提供重要的参考信息和建议。

另外,新疆社会科学院、新疆和北京等地各高等院校都有一些长期调查研究新疆社会问题和经济发展的研究人员,他们与各族知识分子、学生接触较多,了解民间议论的话题和群众的态度,在长期实地调查中积累了对新疆基层社会的理解分析,也有一些有见地的研究成果,这些学者可以向政府部门提供来自民间和学术界的一些反映和建议。所以,如果援疆项目立项和论证过程中能够吸收民宗委、劳动局、民政局等部门人员和社会科学界学者参与,有关的立项决策将会建立在更加客观和全面的基础上。

2. 援疆项目内容和论证过程缺乏透明度,关注民众的“知情权”不够

现在新疆各地区援疆项目的立项程序为:2010年各援疆省市的“指挥部”与受援地州的发改委协调,提出项目规划方案,其间也会征求政府其他部门的意见,各援疆省市发改委和省市领导批准后,上报新疆维吾尔自治区发改委,再上报国家发改委,国家发改委对项目整体方案组织“部际联席会议”审议。但是除了最后国家层面的“部际联席会议”这个环节外,整个过程很少看到政府其他部门和社会各界的参与。

中央和各省市的援疆项目几乎全部是民生和经济发展项目,并没有需要对外保密和不希望社会了解的敏感内容,完全可以在立项、论证、实施过程中增加社会透明度,广泛征求政府各部门、各级人大代表、政协委员、学术界、社会各界人士的意见与建议,一方面可以达到集思广益、兼听则明的效果,尽量避免决策失误;另一方面因为社会各界自身已参与了项目论证,充分发表了意见,即使在实施中出现没有预料到的问题,社会各界的批评也会带有自我反省的色彩,而不会简单地指责政府的决策失误。

在现代社会,涉及地方与民众利益的建设项目(尤其是重大项目)的立项需要在社会上组织公开讨论,广泛征求民意,使利益相关群体的意见得到充分发表。这样使政府和社会公众共同承担决策失误的风险,有利于社会稳定和提高政府的威信。现在许多对口援疆项目的细节仍在修订过程中,建议自治区、受援地州对当地的主要援助项目向社会各界予以介绍,并组织各界人士参与讨论,吸收有益和可行的建议,对项目进行补充完善,这样可以避免使政府在未来对项目评价出现歧义时陷于被动。

3. 对援疆项目的立项和建设,各援助省市之间缺乏沟通协调

在南疆喀什地区,有4个省市(上海、山东、广东、深圳)共同参与援助项目,各自负责援助的县在地理位置上相互交错。例如在以喀什市为中心半径约60公里范围内,既有分属上面4个省市支援的喀什市和疏附、伽师、疏勒、英吉沙4个县城加兵团农三师,又有由江苏、江西两省负责支援的隶属克孜勒苏柯尔克孜自治州的阿图什市和阿克陶县城,共有2市5县和1个兵团师部。在这样一个城市、县城密集区内规划与实施建设项目,非常需要充分考虑当地的土地、水、能源、劳动力、各种原材料以及产品销售市场的资源现状和发展前景,从成本、效益和可持续性综合角度考虑,对基础设施建设、房地产开发、教育机构、产业园区、服务业和商贸发展等项目的地理布局进行统筹规划,避免重复建设和未来对资源和市场的恶性竞争。这才能体现出科学发展观的精神。

但是我们发现各省市设在喀什的指挥部之间很少联系,各自规划与实施各自的项目。据上海市喀什“指挥部”的同志介绍,他们只能考虑如何在上海负责援助的4个县的规划项目中避免彼此重复。例如上海在这4个县扩建或新建4所中等专科学技术学校,每所学校设立的培养专业方向各有侧重。但是其他援疆省市在喀什下属邻近各县中专学校建设项目中有哪些专业设想,上海市“指挥部”不清楚。

另外,在援疆省市内部,也把中央分配给本省市的受援市县进一步分配给自己下属的市和地区,如浙江省负责援助阿克苏地区,浙江进一步把下属10个市、地区和阿克苏下属10个市、县

结成低一层级的对口支援:如杭州市对口支援阿克苏市,宁波市对口支援库车县等。浙江各地区在产业发展方面各有特点,在各自援助的立项中也难免有各自的“小算盘”,同样存在一个彼此协调、统一规划的问题。

据新疆维吾尔自治区援疆办公室介绍,在项目实施中也出现了补助标准不一致的问题,造成群众的不满。如2010年河北援助巴音郭楞蒙古自治州和静县的“定居兴牧”工程标准是每户投资24万元,2011年的标准下降了一半。湖北援助博尔塔拉蒙古自治州的“定居兴牧”工程标准2010年是每户投资7万元,2011年的标准只有1万元。福建援助昌吉回族自治州的“定居兴牧”工程标准是每户投资3万元,“安居富民”工程每户仅补助1500元。名称完全一样的工程,同一年在不同地区的补助标准不同,同一地区不同年份标准不同,农区和牧区标准不同,当地农牧民自然会有意见。在这些补助标准上出现的悬殊差距,恰恰说明援疆省市在各地区之间缺乏沟通和协调,立项和具体补助标准的最终确定过于简单和草率。

4. 各援疆省市各自规划建设彼此重复的“开发区”

我们发现,许多省市在各自的援助地州首府城市附近,规划设计了类似沿海“招商引资工业园区”的开发区项目。在喀什市区附近,我们看到广东、上海、深圳各自规划的“开发区”。广东开发区中有“广州新城”、“大学城”、“深圳百货城”、“美食街”、“天津城”、“温州小商品街”、“阿凡提主题公园”等,其中“广州新城”占地408公顷(6000亩),约占开发区总面积3200公顷的八分之一。广州工业城总投资达30亿元,已经招商签约的27家企业中,绝大部分来自内地,只有一家本地维吾尔人经营的企业。这样的结构很难使当地群众认为这种开发和本地民众有什么关系。

上海开发区中有由月星集团开发的类似的“上海新城”(5000亩),其中有五星级宾馆、建材家具商城、商品房住宅区、精品学校等。从规划材料来看,完全是沿海大城市“招商引资工商业开发区”的思路、结构和规模。深圳市承担“喀什特殊经济开发区”的规划与建设项目,提出在喀什建设“国际航空口岸”,使之成为

“连接中西亚的重要航空中转基地”，“推进中吉乌等铁路规划建设，开展国际铁路集装箱专列陆桥联运”，建设“综合保税区”和“专业化、规模化的仓储企业”等宏大项目。但目前喀什市区人口仅35万人，2005年喀什地区农村人均年纯收入1,699元，约为全国平均水平3,255元的一半，毗邻的中亚国家民众收入也很低，这样的贫困地区的民众怎么可能具有支撑三大开发区的消费能力？

据上海指挥部的干部讲，开发区许多部分是由企业主导的商业开发，资金不是援疆项目经费。但是在当地土地资源的获取方面，这些开发区同样是由援疆省市出面交涉、给予支持的。一些沿海城市的大地产商认为中央既然把深圳设立为经济特区，就会陆续出台许多配套的优惠政策，当地的房地产有极大的升值空间，所以在援疆省市政府和喀什政府两方干部为追求政绩的支持下，这些开发商放手圈地。喀什市郊的这些土地原为农田，为了支持政府的开发计划，当地农民在政府的动员下让出了土地。但是假如招商引资没有达到预期的规模，没有经济效益，平整后的大片土地长期闲置，那么肯定又会有新的社会问题产生出来。上海、广东、深圳等省市在制定各自几千公顷的开发区规划时，是否进行过协调统筹？这是人们必然提出的疑问。

同喀什的情况相似，浙江省在阿克苏也规划了“浙江工业园区”，占地200多公顷，计划投资80亿元。估计各对口援疆省市在其他地区也规划有类似的开发区。这些开发区是否经过充分论证？如果征地后长期达不到预期效果，会在当地引发什么样的社会问题？中央和地方政府对此都需要慎重考虑。

自2010年5月中央提出要在喀什建设经济特区后，喀什市区的商品房价已经翻番，物价也随之攀升。这给当地购房、租房的各族居民带来很大的经济负担。加上喀什老城区改建中的一些具体问题已经使部分利益受损的民众感到不满，十分不利于喀什的社会稳定，这些问题应当尽力避免。

四、援疆项目的具体分析

由于调查地域的限制和有关资料获取的难度，我们仅对浙江、深圳、北京三个省市的援疆

项目的内容进行分析。

1. 浙江省2010-2011年在阿克苏地区的对口援疆项目

浙江在阿克苏的“指挥部”，已有人员333人，其中干部130名。中央要求援疆项目金额达到浙江省同年地方财政收入的0.5%，第二年在第一年的基础上递增8%。2010年浙江援疆试点项目立项26个，至2011年6月，投入资金30,506万元。

在2010-2015年期间，浙江省将提供援疆项目总经费176亿元，其中160亿元提供给阿克苏地区，16亿元给兵团。从2011年7月得到的资料看，浙江省对阿克苏地区“2010-2011年援疆项目总数为252个（含全额投资类项目63个、资金补助类项目62个、设备器材类项目11个、智力援助类项目116个），项目总投资465,133万元，累计计划投资总额409,787万元，安排援助资金总额176,988万元”。对于“计划投资总额”和“援助资金总额”之间的关系，以上介绍也没有说清楚。很可能浙江参与项目的计划投资中包括了中央和地方政府投入的其他资金。例如“安居富民”工程的住房建设，据介绍每户住房建设需要5万-6万元，其中浙江省补助1万元，国家财政补助1万元，地区财政补助1万元，其余农户自己支出2万-3万元。这也许可说明项目总投资和浙江援助资金数额之间的差别。

七大“民生类”项目占援助资金安排总额的81.4%。这些项目的主体都是基础设施工程，也确实与当地城乡居民的生活和就业密切相关，应当能够得到当地民众的欢迎。但是还可以提出两个问题来讨论：一是这些建筑工程的设计标准是否符合当地实际情况，是否存在“超标”或脱离民众需求实际的可能性？资金的使用是否发挥了最大效益？二是这些建筑工程（电力网线施工、饮用水管道施工、校舍和医院福利中心的建筑工程等）在多大程度上吸收了本地劳动力，对本地城乡富余劳动力的就业发挥了多大作用？如果这些项目对这两方面也给予充分考虑，将达到更好的社会效果。

据浙江指挥部规划建设组的同志介绍，他们在当地劳动力雇用问题上也有考虑。属于浙江企业直接承接的基建项目，使用的本地劳动力比例

约为 30%，由当地公司承建的项目，本地劳动力约占 50%。在由浙江全额投资的项目中，浙江的基建公司中标率较高。当地政府也有投入 300 万 - 500 万元资金的小项目，多由与本地政府关系密切的本地公司承建。规模大的工程由于质量要求高和安全问题比较突出，大多由浙江公司承建。在招投标的过程中，反映出新疆本地建筑行业的基本素质问题。从新疆和浙江省来看，各自执行的规范和标准不同，“新疆要落后 10 年左右，很多投标的公司没有详细的清单概算，程序上没有达到基本建设需求”。因此浙江的援疆工程项目“只有引进（浙江）省内设计、施工单位”。在这些方面存在的差距，不是短时期内可以改变的，反映出来的是改革开放 30 多年来新疆与沿海之间在社会和经济发展方面积累起来的差距。但是经过 10 年援疆项目的实施，这种鲜明的对比应当促进新疆企业看到自己存在的差距并努力得到提高。在这个过程中，沿海省市“指挥部”和企业不能简单地只从“效率”这个指标出发而主要由沿海企业承办工程，如果能够通过沿海企业和新疆企业之间的合作和联合来承包工程，就可以在工程设计和施工中带动新疆企业的升级换代，促进新疆本地企业的现代化发展。

阿克苏的“浙江工业园区”，引入雅戈尔等纺织企业，预计可为本地提供一至两千人的就业机会，但是除了纺织业等轻工业企业外，其他企业很难雇用本地工人。浙江企业反映在雇用本地维吾尔族工人时，也存在文化差异，如要求“每天支付当天工资”，而且第二天不一定再来上班，稳定性较差。浙江指挥部的干部介绍说，“本地工人对于现代企业的管理制度确实需要一个适应过程”，为此专门成立了培训中心对本地劳动力进行培训，企业要“招募、准备三班的（本地）工人，以确保一个班的上岗率”。

在项目实施过程中也反映出一些其他问题，如温宿县总人口为 22 万 - 23 万人，该县上报需要由“安居富民”工程建房的有 6 万户，按户均 4 人计算，“几乎全覆盖”，肯定存在基层虚报现象。另外建材（如钢材）存在疆内企业垄断市场、排斥疆外建材（如钢材）入境的现象，造成垄断价格，导致各地区基建项目的成本显著增加。这些建材的调配渠道和价格控制问题，需

要自治区和国家发改委在实地调研的基础上加以协调和规范解决，不能任由市场恶性发展。

2. 深圳市 2011 - 2015 年在喀什地区的援疆项目

2010 年是深圳市援疆项目的试点期。主要投入 3 个项目：（1）喀什市第 18 小学的校园建设（3, 570.88 万元），（2）喀什市城乡社会福利供养中心（5, 246.09 万元），（3）塔什库尔干县人民医院（3, 170.82 万元）。三项共计预算 11, 987.71 万元（部分在 2011 年实施完成），都是直接与民生相关的基建工程。我们实地参观了已经正常开展教学活动的第 18 小学，教学楼、实验楼、操场的条件都很好，建筑面积 11, 713.54 平方米，深圳提供教学设施购置资金 450 万元，据说各方面的标准都超过了深圳市区的小学。但是在教育体制上，这是一所“民族小学”即只招收维吾尔族学生。民汉合校是促进民族交往的重要措施，对口支援项目建设的学校如果能够实行“民汉合校”，这些项目的社会效益和政治意义将更为显著。但是当我们与深圳“指挥部”的同志们讨论此事时，他们说“从来没有考虑过这个问题”。

深圳市援助喀什市、塔什库尔干塔吉克自治县（简称“塔县”）的援建项目，5 年期间（含 2010 年试点项目）共向喀什市和塔县提供 31.35 亿元。从相关项目计划表来看，各类项目的具体内容大致如下：

（1）“城乡住房”类：包括塔县“牧民定居”、“生态移民搬迁房”、喀什农村“富民安居”、乡村基础设施等，完全属于基建工程。

（2）“社会事业”类：包括学校、医院、市图书馆、市福利供养中心、塔县物资供应站基建工程以及社会工作服务（1, 450 万元）。

（3）“科技和产业”类：包括产权交易中心、土地交易中心、投资项目评审平台、工程招标投标信息平台等服务系统，同时有“城乡统筹发展产业园区”（6, 836 亩，33, 348 万元）、农产品批发市场（10 万平方米，5, 000 万元）、旅游项目（980 万元）和商业步行街（1, 500 万元）4 个基建工程。

（4）“基础设施”类：包括喀什新老城区连接干道（53, 500 万元）、喀什生活垃圾焚烧发电项目（1 亿元）、塔县旅游景区设施（1, 977

万元)三个基建工程项目。

(5)“基层组织”类:喀什基层组织阵地建设(7,800平方米,858万元)、塔县基层组织阵地建设(88万元),实际上是基层组织(街道、居委会办公用房)的基建工程。

(6)“培训项目”类:除了“喀什人才培训基地”(教学楼、学生公寓等,1,735万元)和“喀什技能培训基地”(27,400平方米,6,000万元)2项属于基建工程项目外,其他喀什-深圳干部人才交流培训(7,000万元)、双语师资培训(1,800名教师,1782万元)、在岗双语教师轮训(4,000人次,240万元)、塔县干部交流项目(500万元)和塔县技术培训项目(500万元)5项属于人员培训,有利于提高当地干部、师资的素质和能力。

(7)“其他项目”类:喀什市和塔县的规划编制(分别为1,320万元和500万元)。喀什市加塔什库尔干县的“前期经费”和“不可预见费”分别7,200万元和8,600万元。

(8)在项目明细表中,还有一类是与“喀什特殊经济开发区”相关的“统筹援建项目”。内容是开发区的总体规划(400万元)、空间与城市规划(1,500万元)、相关政策单项研究(100万元)、招商引资专项经费(2,500万元)、建设前期工作经费(7,000万元)。共计11,500万元。所以,虽然指挥站的同志介绍“开发区”属于商业运作,但是政府从援疆经费中拿出不少钱来做规划和前期工作,开发区在很大程度上仍带有政府行为的色彩。

3. 北京市在和田地区的援疆项目

2011-2015年的5年期间,北京市将向和田地区的1市、3县和兵团一个师部提供72.6亿元。项目设置的结构与深圳市相似,各类项目的内容如下:

(1)“城乡住房”类:项目向一市三县20万户、十四师5,317户提供每户1万元住房建设补贴,改造一市三县80万平方米、十四师17.2平方米的“棚户区”和山区1,050户定居地建设。此类项目占总经费的55.2%。

(2)“社会事业”类:是占总经费19.8%的第二大类项目。除了学校、医院、急救中心、疾病预防控制中心、社会福利中心等基建工程及设备配套外,还有健康普及项目(400万元)、婚前检查

(1,250万元)、妇女“两癌筛查”计划(2,000万元)、聘50名北京高校新疆籍毕业生在和田三年支教(900万元),1,250名中小學生夏令营(1,625万元)等项目。

(3)“科技和产业”类:占项目总经费的8.8%。既有治沙富民工程(6,000万元)、农贸交易市场、旅游风情街、物流保鲜库、林果养殖示范园区等基建工程,也有“产业发展项目攻关”(2,000万元)和“科技信息平台建设”(1,940万元)等人员培训专项工作。

(4)“基础设施”类:占项目总经费的7.2%。包括城乡基础设施(40,561万元)、和田生活垃圾处理及墨玉自来水项目(20,40万元)、安全饮水工程(3,500万元)、河东工业新区基础设施(3,000万元)、火车站站前物流园区基础设施(2,000万元)等6个基建工程项目。

(5)“基层组织”类:占项目总经费的2%。包括村级基层组织阵地建设(4,762万元)、农村党支部建设(1亿元),实际上是基层组织办公用房的基建工程和提供活动经费的产业建设。

(6)“培训项目”类:占总数的3.8%。除了“基层组织骨干培训基地”(2万平方米,9,500万元)和“墨玉农民工创业基地”(1,000万元)2项属于基建工程项目外,其他如“首都专家服务和田计划”(300万元)、管理干部培训(14,990万元)、和田籍毕业生北京培训计划(1,500万元)都属于人员培训项目。与深圳在喀什的培训项目相比,北京在和田的培训项目中没有安排专门针对“双语教育”的师资培训。作为维吾尔族人口比例最高的地区,双语教育在和田的重要性是不言而喻的,这一现象应当引起北京市政府的重视。

(7)“其他项目”类:城市规划智力支援计划和重点项目、重点园区测绘规划(共2,100万元)。

(8)“不可预见费”:21,700万元。

从以上数据看,北京市在和田的援助经费中占比重最大的是城乡住房建设,其次是社会事业,民生项目在各类具体项目中是最重要的部分。

五、援疆项目的结构分析

1. 援疆项目的“硬件”、“软件”结构分析

对比深圳市对喀什地区的援助计划和北京市

对和田地区的援助计划，整体结构相同，这可能是国家发改委的统一要求。“城乡住房”建设费用分别占深圳市和北京市援助总金额的 34.45% 和 55.2%，但是培训项目分别只占两市援助总金额的 5.7% 和 3.8%。

我们注意到在北京市项目规划表内，有一项内容是“项目管理方式”，分为“交钥匙项目”、“交支票项目”、“设备采购”、“人员培训”、“定额补贴”5 类。

在北京市计划表中，“城乡住房”建设部分中有 83.5% 经费属于“定额补贴”，16.4% 属于“交钥匙项目”。在“社会事业”类支出中，只有 4.3% 属于“人员培训”，各类硬件所占比例高达 95.7%，分别归为“交钥匙项目”（59.5%）、“交支票项目”（10.6%）和“设备采购”（25.6%）。在培训项目类支出中，也有 38.5% 属于“交钥匙项目”。而“基层组织”类两个项目，都属于“交支票工程”。

在去除掉没有分类的“不可预见费”之后，在全部援疆项目经费中，人员培训部分仅占 4.4%，其余 95.6% 都属于基建工程和设备购置。南疆地区的基础设施和沿海及中原省份相比，确实存在很大的差距，非常需要通过中央和对口省市的投入加以改善，这一点是毫无疑问的。但是一个地区的真正的社会与经济发展，除了硬件条件外，最重要的还是“人”的发展。只有通过逐步使当地民众和青少年人的眼界得到拓展、观念得到转变、知识和技能得到提高，当地的这些设施才会真正发挥作用。

在深圳援助喀什的项目中，培训项目占总经费的 5.7%，北京在和田的培训项目占项目总经费的 3.8%。此外需要指出，北京在和田地区的援疆项目规划中，没有提出与发展双语教育有关的项目，这是一个缺憾。现在南疆地区甚至在整个新疆，少数民族城乡青年的就业、大学生就业是最主要的社会问题，只要能够实现就业，就可逐步改变本人和家庭的贫困问题。新疆维吾尔自治区党委书记张春贤近期推动的解决“零就业问题”的政策，确实抓住了新疆社会问题的核心。当然，通过增加“社会公益职位”，可以解决部分人的就业，缓解民众的就业压力，但是这些公益职位自身并不创造价值和财富，不仅收入水平低，而且也与当地的经济发展没有直接关

系。所以新疆以及国内其他地区的经济与社会发展，主要的财力和智力投入，还是应当放在人的教育和就业技能的培养方面。

“交钥匙工程”占北京在和田援疆项目经费总额的 50%，投入资金巨大。据浙江驻阿克苏“指挥部”介绍，在阿克苏援助项目中，“交钥匙工程”占 60%，另外 40% 也主要是“交支票工程”。但我们无法知道，当这些项目（医院、学校、福利中心、养老院、饮水工程等）完工并把钥匙交给当地政府后，今后长期的日常运转和维修费用的来源是否能够保证？是否有所规划？

我们在以往的援藏项目中看到不少这样的例子，医院施工完成、设备配齐并交付当地政府部门后，由于地方财政没有维修和运转的费用，许多基础设施无法充分发挥作用甚至部分废弃。如果没有相应的后续经费来维修和保持运转，这些辛苦修建的基础设施非但不能正常发挥作用，有时反而成了“接受钥匙”单位的负担。

浙江驻阿克苏“指挥部”的同志也谈到类似情况：2010 年一些乡开展了大队部办公室的“基层组织建设”项目，“建一个办公室花费 60 万元，每天平均只有 1-2 人在大队部呆着，冬天必须安排取暖，两年不取暖，房子就废掉了，后续支持的运转经费也没有”。

2. 人才培养在南疆需要探索新的模式

当然，说到“发展教育、培养人才”并不等于“大学扩招”，这就好像上了大学并不等于就业一样。当前中国各地包括新疆的大学毕业生就业问题，在很大程度上就是与 2000 年以来我国大学扩招的教育政策联系在一起的。孩子上大学给许多家庭增加了经济负担甚至债务，大学文凭又明显提高了青年人对就业的预期，客观上反而恶化了全国的就业形势。特别是在西部边疆地区，由于过去的大学生都可以进政府部门工作，所以无论是家长还是学生自己，人人都期待毕业后当公务员或在国营事业单位工作。以新疆为例，2008 年即有 57,076 名大学生毕业，而且每年递增 20%，可是新疆的政府部门和国有企事业单位哪里有这么多的新职位提供给每年新毕业的大学生？所以，以就业为导向的“教育软件”和人力资源培养，应当在援疆项目中占有更大的分量。

同时,这些培训项目应当结合新疆城乡经济发展和就业市场的实际情况组织深入系统的调研工作,探讨创建一个不以升学率政绩而是以实际就业和创新能力为检验标准的脚踏实地的全新的教育体系,以这些培训项目来推动新教育体系的实践和经验总结。这一教育体系需要充分考虑到新疆的文化历史和双语现状,充分考虑到新疆社会经济体系与全国社会经济体系的接轨、与未来世界市场的接轨,努力走出一条新的发展教育和人才培养之路。其经验还可以在我国其他少数民族地区(如西藏)进行推广。

但是由于发改委系统的干部对中国的民族问题、教育问题无法进行长期深入的观察和调查研究,所以在发改委系统主导下,没有广泛征求社会各界建议的援疆项目规划中,只有常规的“干部交流”、“职业培训”、“专家咨询活动”等,根本没有考虑对新疆现有的教育体系如何通过实践进行制度性创新的问题,也没有预测过通过这些“硬件”和“软件”建设的投入,能够在和田和喀什这样的少数民族聚居地区的社会发展、经济发展和民众就业方面带来哪些实实在在的效果。偏重“硬件”忽视“软件”,仅有的“培训项目”在形式和内容上也难离俗套,这也许可以说是这些省市

对口援疆项目体系最大的缺失。

结束语

从目前各地州 2011 - 2015 年项目规划的内容看,确实大部分都将直接改善当地民众的住房条件和基础设施(饮用水、交通、电力等),改善学校、医院、养老院、福利中心等民生,项目完成后也必然受到广大民众的欢迎。但是假如在这些工程的设计阶段,在项目的标准、规模、实施地点、成本计算、补贴方法等具体内容上征求社会各界的意见与建议,并做出相应的调整,其社会效果很可能还会大幅提高,这样就会把“民生工程”转变为“民心工程”,既改善了硬件又争取了民心,那样援疆项目的社会效果才会更加理想。

援疆项目的最后结果,应当使新疆各族群众普遍感到满意,认为这些项目解决了他们最关心、最急迫的问题,使各族民众切实感到他们在项目实施中比较公平地共同获益,在当地现代化的发展和建设中自身的就业和经济收入也真正得到提高。只有这样,援疆项目才能真正达到增强各族民众对中央政府和国家的向心力和中华民族凝聚力的目的。

Investigation and Analysis of the Implementation of Targeted Aid Projects in Xinjiang

MA Rong

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871)

[Abstract] The Central Government has attached great importance to aiding work in Xinjiang. As a result, remarkable achievements have been made in this field in recent years. However, an analysis of both ‘hard ware’ and ‘soft ware’ of the targeted aid projects of Zhejiang, Shenzhen and Beijing shows that in the construction of those projects, there still exist problems such as unclear project determining mechanism, imperfect project management, lacking transparency in project demonstration, insufficient coordination and communication among aiding provinces and cities, limited number of departments involved in projects, repeated development of projects and failure to fully absorb ethnic minority graduates into projects and to realize the goals of promoting employment and raising residents’ income. Furthermore, more cadres are needed for the projects and new models of talent training should be explored.

[Key words] Xinjiang; targeted aid; investigation and analysis

(责任编辑 路 辉)

(助理责编 徐姗姗)