

2001 年国家民委 获奖调研报告汇编

国家民委办公厅



2001 年国家民委 获奖调研报告汇编

国家民委办公厅

目 录

一等奖

1. 《中国人口较少民族经济和社会发展综合调查报告》
(“中国人口较少民族经济社会发展研究课题组” 马戎 王铁志执笔)
..... 1
2. 《牧区草原保护建设情况调研报告》
(国家民委经济司) 39
3. 《关于新疆民族工作的调研报告》
(国家民委政法司) 52
4. 《云南省七个人口较少民族脱贫与发展问题调研报告》
(云南省民委) 62
5. 《河南省新时期民族关系调研报告》
(河南省民委 虎学良 王宏晓) 80

二等奖

1. 《关于自治区民委工作的调研报告》
(国家民委办公厅) 93
2. 《云南边境少数民族和民族地区稳定与发展问题调研报告》
(云南省民委) 104
3. 《关于武汉市构建城市和谐民族关系调控机制的调研报告》
(湖北省武汉市民委) 137
4. 《广西城市民族工作调研报告》
(广西壮族自治区民委 黄海坤 龙毅 周健 黄家望 唐武华 黄尚梅)
..... 156

5. 《关于湖北省民族地区的财政现状及对策的调研报告》	
(湖北省民宗委 丁 薏)	179
6. 《关于广西“兴边富民行动”情况的调查报告》	
(广西壮族自治区民委 方府清 张家成 李富强 周鹏举 梁桂迎 李士坤)	188
7. 《关于赫哲族经济社会发展情况的调查报告》	
(黑龙江省委 洪英华 吴景芳)	199
8. 《关于云南省民族干部工作情况的调查报告》	
(国家民委人事司)	215
9. 《吉林省培养选拔少数民族干部工作情况调查报告》	
(吉林省委)	227
10. 《四川省民族地区卫生事业调查报告》	
(四川省委)	243

三等奖

1. 《北京市民族关系现状与发展趋势问题调研报告》	
(北京市民委)	259
2. 《对跨世纪上海民族关系中突出问题的调研报告》	
(上海市民宗委 杨奇庆 彭高成)	266
3. 《关于民族方面突发事件的潜在因素、特点和 防范机制的调研报告》	
(天津市民委 李仁智 谢敬 屠亚东)	276
4. 《新形势下城市少数民族流动人口管理的调研报告》	
(湖南省民委 马昌忠)	287
5. 《关于陕西省处理影响民族团结问题的调查报告》	
(陕西省民宗委 薛耀林 李愿)	296
6. 《关于在处理宗教问题中协调好民族关系的调研报告》	
(甘肃省委 潘年发 斯琴 马文玫)	306

7. 《关于西藏自治区贯彻落实中央第四次西藏工作座谈会精神有关情况的调研报告》	
(国家民委经济司) ·····	322
8. 《关于云南边境贸易的调研报告》	
(云南省民委 格桑顿珠) ·····	335
9. 《辽宁边境民族地区经济发展的调查报告》	
(辽宁省民委 刘岩) ·····	346
10. 《四川民族地区实施天然林保护工程和退耕还林(草)工程情况调研报告》	
(四川省民委) ·····	356
11. 《增强民族乡经济发展后劲调研报告》	
(福建省民宗厅) ·····	363
12. 《关于桂林市少数民族地区林业发展的调研报告》	
(广西壮族自治区桂林市民委 马征麟 盘进庆 彭杰) ·····	377
13. 《关于浙江省城市少数民族情况的调研报告》	
(浙江省民宗委 周勇辉 钟建安) ·····	391
14. 《四川省民族地区教育调研报告》	
(四川省民委) ·····	400
15. 《内蒙古自治区民族教育情况调查报告》	
(内蒙古自治区民委科教文处) ·····	409

优秀奖

1. 《关于六盘水市民族工作的调研报告》	
(贵州省民委 苏太恒) ·····	420
2. 《关于当前青海民族工作的调研报告》	
(青海省委政法处) ·····	425
3. 《关于河北省少数民族干部工作情况的调查报告》	
(河北省民宗厅人事处) ·····	431

4. 《关于江苏省清真饮食网点建设的调研报告》	
(江苏省民委)	437
5. 《关于江西省城市少数民族流动人口管理的调研报告》	
(江西省民宗局 郭坚 马徽江)	442
6. 《哈尔滨市少数民族流动人口调查报告》	
(黑龙江省哈尔滨市民宗局)	448
7. 《深圳市少数民族增长情况的调查报告》	
(深圳市民宗局 李燕晨)	453
8. 《关于民族工作联系点的调研报告》	
(宁夏回族自治区民委 马银恩)	460
9. 《关于安徽省民族信息工作的调研报告》	
(安徽省民委)	476

中国人口较少民族经济和社会 发展综合调查报告

“中国人口较少民族经济社会
发展研究课题组” 马戎 王铁志执笔

一、民族问题将成为 21 世纪中国发展的全局性战略问题

我国是一个统一的多民族国家,少数民族人口占总人口的 8.01%(1990 年)。中华人民共和国成立之后,在中央政府和全国人民的积极支持下,我国各少数民族地区的社会、经济、文化各方面都发生了根本性的变化。但是由于历史上造成的发展不平衡和内外各种因素的影响,一些地区的民族关系中也出现了一些问题。特别是实行“改革开放”政策以来,我国各地城乡社会发生了巨大变化,与国外的交流日益频繁,在全国关注经济建设的同时,对于我国各少数民族地区在发展的新形势下出现的一些新问题,必须给予足够的重视。民族团结是 21 世纪我国国家统一、社会稳定、经济繁荣的基础。如何在体制改革、发展经济的过程中不断加强民族团结,是全国人民都非常关注的大事。

对于我国少数民族地区来说,近年来有四个方面的变化需要引起关注:

1. 改革开放以来沿海与边疆地区之间的区域经济发展不平衡更加突出,以提供自然资源和初级产品为主的少数民族地区经济在市场经济的竞争过程中处于不利地位,与沿海地区相比,相当部分少数民族群众的收入与消费水平改善不明显,广播电视和其他媒体的迅速普及使广大少数民族群众了解到其他地区的发展变

化和本地区发展与发达地区存在的差距,在这种对比中容易产生失落感和不满情绪。

2. 实行对外开放政策后,境外敌对的政治势力、宗教势力、极端民族主义组织通过各种渠道对我国少数民族地区的渗透和影响在不断加强,利用宗教宣传和歪曲历史来煽动民族对立情绪、鼓动民族分裂。一些对我国采取敌视态度、力求削弱我国的外国敌对势力也使用广播电视和其他手段公开或暗地里在经费、培训、物资等方面积极地组织和扶持一些民族分裂组织。

3. 由于经济体制和其他各种管理体制的改革与调整,建国以来曾长期使用的管理体制(如户籍制度和农村基层组织)和相应的管理办法已发生了很大的变化,人口流动性迅速提高,个体经济及私营企业快速发展,使政府管辖的各类行政机构对于居民活动的了解和进行管理的手段越来越弱,这无疑增加了行政管理相对薄弱地区(尤其是西部人口稀少的少数民族地区)社会稳定工作的难度。

4. 50年代进入少数民族地区工作的政治素质较高、深受当地少数民族群众欢迎的老一代干部已陆续退休。据群众反映,一些新干部在艰苦朴素、深入民众的工作作风,在掌握当地民族语言的能力和了解少数民族等方面明显不如老一代干部。干部队伍在短期内大规模更替也会给中央政策在少数民族地方的落实和社会矛盾的妥善处理带来不利影响。

以上四个方面的变化使我国的民族问题在21世纪具有特殊的敏感性和重要性,鉴于一些原社会主义国家(前苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等)在民族问题上的经验教训,我国对于改革开放过程中出现的民族问题,需要给予足够的重视,中央政府对于少数民族地区经济的展和群众的收入,也需要给予特殊的关注与扶持。

自80年代初期开始的体制改革涉及到了各地区、各群体在利益方面的调整与变化。在计划经济体制下,实行统一的财政拨款制

度和工资制度,中央政府可以运用自身财力来直接调节区域间发展的不平衡。但在新体制下,产品市场和劳动力市场对于不同地区、不同群体的收入变化起到很大的作用。在充分利用市场杠杆调节资源分配和刺激经济发展的同时,政府需要注意对在竞争中处于不利地位的地区和群体给以必要的扶持,缩小地区之间和群体之间的差异,以保持社会的稳定与和谐。

二、“西部大开发”是我国 21 世纪全局性发展战略

民族问题的妥善处理与当地少数民族与建设项目的同步发展是这一战略成败的关键。

为了利用国家现可掌握的资金来拉动国内市场与就业,促进沿海地区的持续发展,也为了充分开发西部地区的自然资源,为今后全国大发展奠定基础,我国政府制定了“西部大开发”的发展战略,这是本世纪我国为实现现代化、建设社会主义强国、缩小地区发展差距、促进各民族共同繁荣所制定和实施的重大战略决策。

实行“西部大开发”战略,可以通过对基础设施大规模投资来改善西部地区的投资环境、加快西部地区经济建设,同时可以减少区域间经济发展不平衡,推动我国各个地区之间的经济整合(资金与物资流动、市场经济的同步发展)和社会整合(劳动力流动、体制改革的同步进行)。在西部开发过程中,特别需要注意的就是妥善处理好当地的民族关系。

我国少数民族自治地方面积占全国领土的 64%,主要分布在西部地区。增加投资力度,上一批大的建设项目,是少数民族地区难得的发展机遇。由于这些地区社会经济发展水平长期与沿海地区差距很大,少数民族的传统文化(语言、宗教)和生活习俗等与汉族存在很大差别,而西部建设必然会推动人口进一步流动,一方面从东部地区引进相当数量的科技人员和熟练工人,吸引东部地区的第三产业人员来到西部;另一方面也会推动西部少数民族进入东部学习、经商或办企业。这样大规模和广泛的民族接触,可以促

进文化交流,但也可能因文化差异、利益分配而引发矛盾与冲突。

在西部开发过程中,为了避免引发民族矛盾、促进民族团结,需要在各个开发项目中积极设法尽可能地招收当地劳动力,吸收当地少数民族的积极参与,同时要注意使当地少数民族群众从这些建设项目中获益。可以把项目的部分利益以税收的方式提供给地方政府,也可以在总体上拿出部分资金用于支持当地的教育、卫生和基础设施建设项目。中央大的经济建设项目与地方建设、扶贫项目同步进行,使当地民众感觉到自己是西部开发的参与者和获益者。

如果在这些方面处理不当,在一些资源的占用和利益分配方面没有充分考虑当地民族群众的利益,就有可能导致民族冲突,不但有关项目无法顺利实施,还有可能引起社会动荡。深入了解各个民族的历史文化和发展现状,了解少数民族干部和群众的要求与希望,在制定西部发展规划和各个项目时予以充分的考虑,就不但可以避免矛盾,并且可以通过这些项目的顺利实施,促进当地的经济发展和民族团结,巩固中华民族大家庭。

三、在西部开发的过程中应把帮助人口较少民族的发展作为战略性重要部署之一

我国现有 55 个少数民族,大多居住在西部地区。这些年来,中央对于西藏、新疆两个自治区和其他主要民族自治地方都给予了相当的关注,也取得了显著的成效。藏族、维吾尔族、回族、蒙古族、壮族这些拥有几百万乃至上千万人口的民族,今后仍然是我国民族工作的重点。

我们在这里想提出另外一个思路,就是在关注这些人口多的大民族的同时,建议中央能够从另一面考虑,在西部开发中特别关注人口较少的民族族群。费孝通教授特别强调要研究和解决好人口较少民族的问题,称之为“小民族、大政策”,做好这项工作意义非常重大。

据 1990 年人口普查结果,我国人口规模在 10 万人以下的民族有 22 个(其中高山族主要居住在台湾省)。我们认为,在西部开发战略中,为这些人口较少民族设计安排一些项目,支持他们的发展,是具有战略性意义的。

1. 这些民族由于人口规模小,在各级政府中很少有高层代表人物,在中央和地方制定的发展规划中容易被忽视,如能在西部开发战略中对于这些少数民族给予特别考虑,对于促进民族团结会起到很好的效果;

2. 这 22 个人口较少民族总人口不到 60 万人,居住相对集中,使他们达到完全脱贫和小康水平,所需投资总数不大,建设周期也不长,可在较短时期内见到明显成效;

3. 如我国在“十五”规划期间为 22 个人口较少民族设立专门项目与投资,真正解决他们的温饱并得到明显的发展,在国际上将会产生很好的影响,有利于宣传我国的民族政策。

4. 我国的这 22 个人口较少民族,除了甘肃、青海的裕固族、撒拉族、保安族和主要居住在台湾省的高山族之外,都属于跨国民族,有相当数量的同一民族居住在邻国,而且国外同一民族的人数一般多于国内。如果能够使这些民族的经济发展和收入水平得到提高,明显高于境外同族的水平,对于加强我国的凝聚力和巩固边防,也将起到积极的作用。

四、2000 年我国人口较少民族经济和社会发展现状调查的组织与实施

为了深入了解这些民族目前的实际发展情况,在国家民委领导下,由费孝通教授担任学术指导,北京大学、中央民族大学和国家民委民族问题研究中心共同组成了“中国人口较少民族经济和社会发展研究课题组”,并以课题组成员为骨干,吸收了当地的研究人员参加,组成了有 20 多人参加的 4 个调查组,分两批先后于 2000 年 8—9 月和 11—12 月期间分赴内蒙古、黑龙江、新疆、甘

肃、青海、云南、广西、西藏 8 省区对 22 个人口较少民族开展了实地调查活动。国家民委主要领导同志多次召集课题组负责人开会，了解工作进度，对调查工作提出要求，并先后两次由国家民委正式向各有关省区民委发文，请各省区对这次调查活动给予协助。

第一批实地调查的时间是 2000 年 8—9 月，调查范围包括了分布于内蒙古、黑龙江、新疆、甘肃、青海、云南 6 省区的鄂伦春族、赫哲族、塔塔尔族、塔吉克族、保安族、裕固族、撒拉族、阿昌族、德昂族、布朗族共 10 个民族。各调查组于 10 月完成调查报告初稿，并向国家民委领导、国务委员司马义·艾买提同志做了汇报。

根据国务委员司马义·艾买提同志和国家民委领导同志的意见，课题组于 2000 年 11—12 月组织了在内蒙古、新疆、云南、广西、西藏 5 个省区的第二批实地调查活动，这次调查的范围包括了鄂温克族、乌孜别克族、俄罗斯族、怒族、独龙族、普米族、京族、毛南族、门巴族、珞巴族共 10 个民族，同时委托云南省民委开展基诺族调查，委托福建省民委开展高山族调查。到 2001 年 1 月底，第二批实地调查的报告初稿已经完成。

在实地调查期间，各调查组共调查了 30 余个县（旗），走访了 100 余个自然村寨，召开各种座谈会近百次，入户调查 800 余户。有的一个民族就入户访谈 100 余户。各调查组人员分别与省区有关部门、有关地（州）县、乡、村级干部进行座谈，了解当地的发展规划、正在实施的项目和面临的困难，并深入到少数民族民众聚居的村落和农户进行户访，通过亲身观察和访谈详细了解当地农民的具体生产生活情况，调查导致一些生活困难家庭贫困的具体原因和富裕户的致富办法。

由于调查组绝大多数成员是高等院校教师，当地干部群众反映情况时顾虑较小，调查组成员可以住在村寨农民家里，同吃同住，向房东和村中群众详细了解全村和各户的生活、生产情况，拍摄了许多民众住房、服饰、饮食、经济生产和日常活动的照片，获得

了许多宝贵的第一手调查资料。户访调查的范围涉及到各户的承包土地面积、牲畜数量、住房情况、迁移历史、外出从事经济活动情况、当年的各项收入与支出、家庭成员受教育情况、民族语言使用、婚姻情况、文化宗教活动以及被访户对当地扶贫项目、民族关系、政府民族政策等方面的看法。通过这些调查活动,课题组得到了几百户入户访谈的详细材料,拍摄了几百卷胶卷和 40 盘录像带。可以说这次调查活动是自我国 50 年代少数民族社会历史调查以来的第二次大规模少数民族社会经济调查。

在这些调查活动的基础上,各调查组的研究人员分别完成了各民族社会经济发展综合性调查报告 21 篇(门巴族和珞巴族合写为 1 篇),另外收到福建省民委关于高山族调查报告、云南省民委关于基诺族调查报告、额尔古纳市民委关于俄罗斯族调查报告各一篇。

五、我国人口较少民族的基本情况

根据有关统计资料和我们实地调查结果,这 22 个人口较少民族的基本情况可以概括如下:

(一)我国人口较少民族的人口规模与地理分布

我国共有 56 个民族,据 1990 年人口普查统计,其中人口在 10 万人以下的有 22 个,除了台湾高山族之外,其他 21 个民族总人口约为 52.3 万人,其人口规模和主要分布地域见下表 1。在 1990—2000 年期间,这 22 个民族的人口总数会有所增长,但总人口大致不会超过 60 万人。

表 1. 1990 年我国人口少于 10 万人的民族的人口规模与地域分布(按人口排序)

民族	人口数	主要分布地域	民族	人口数	主要分布地域
珞巴族	2322	西藏	德昂族	15461	云南

民族	人口数	主要分布地域	民族	人口数	主要分布地域
高山族	2877 (大陆)	台湾、 福建	基诺族	18022	云南
赫哲族	4254	黑龙江	京族	18749	广西
塔塔尔族	5064	新疆	鄂温克族	26379	内蒙古
独龙族	5825	云南	怒族	27190	云南
鄂伦春族	7004	黑龙江、 内蒙古	阿昌族	27718	云南
门巴族	7498	西藏	普米族	29721	云南
保安族	11683	甘肃	塔吉克族	33223	新疆
裕固族	12293	甘肃	毛南族	72370	广西
俄罗斯族	13500	新疆、 黑龙江	布朗族	82398	云南
乌孜别克族	14763	新疆	撒拉族	87546	青海

据调查组实地考察,从全国来看这些人口较少民族大多数较集中居住于相应的自治县,如 95%的保安族人口居住在积石山保安族东乡族撒拉族自治县,82%的裕固族人口集中居住在肃南裕固族自治县,78%的撒拉族人口集中居住在循化撒拉族自治县,64%的塔吉克族人口集中居住在塔什库尔干塔吉克族自治县。个别民族人口很少,居住相对分散,只有乡一级的相对聚居,如新疆的塔塔尔族,黑龙江的赫哲族,内蒙古的鄂伦春族等。这些民族的人口在这些自治县、民族乡里又主要集中聚居在若干自然村内,如云南的布朗族、德昂族、阿昌族、独龙族、怒族,青海的撒拉族,甘肃的保安

族、裕固族，都属于这类情况。

总的来说，这些人口较少民族在历史上就相对聚居，形成以乡、行政村为单位的相对独立的小社区，以保存自己的语言、生产方式和生活习俗。这种聚居形式使得以这些族群为主要对象的扶贫项目比较容易设计与实施。

(二) 社会经济发展概况

这些人口较少民族大多居住在各省区的偏远地区(山区、边境地区)，人口密度低，交通不便，教育与文化设施落后，发展经济的基础设施也十分薄弱，建国 50 年来，虽然在中央和各级政府的关心下，这些民族的生产与生活状况得到一定程度的改善，但仍有部分少数民族群众的“脱贫”问题尚未得到解决，与沿海地区发展水平的差距在不断拉大。

这些人口较少民族在社会经济发展过程中所面临的一个主要问题，是教育水平的普遍落后。表 2 介绍了 1990 年人口普查统计的这 22 个民族的文盲率。西藏(门巴族、珞巴族)、甘肃(保安族、裕固族)、青海(撒拉族)和云南(7 个民族)的文盲率都比较高，这种状况既制约了少数民族民众在市场经济发展过程中通过自身的经营来脱贫致富的能力，也严重制约了政府各项扶贫、建设项目的实施和效果。

表 2. 我国人口少于 10 万民族的文盲率(15 岁及以上)(按文盲率排序)

民族	文盲率 %	分布 地域	有无 文字	民族	文盲率 %	分布 地域	有无 文字
门巴族	77.75	西藏	无	塔吉克族	33.45	新疆	无
珞巴族	72.71	西藏	无	裕固族	29.68	甘肃	无
保安族	68.81	甘肃	无	京族	19.23	广西	无

民族	文盲率 %	分布 地域	有无 文字	民族	文盲率 %	分布 地域	有无 文字
撒拉族	68.69	青海	无	毛南族	17.59	广西	无
德昂族	61.68	云南	无	鄂温克族	9.84	内蒙古	无
布朗族	59.79	云南	无	高山族	9.39	台湾	无
怒族	55.20	云南	无	赫哲族	8.54	黑龙江	无
独龙族	53.64	云南	无	乌孜别克族	8.32	新疆	有
普米族	51.26	云南	无	鄂伦春族	7.81	黑龙江、 内蒙古	无
阿昌族	45.26	云南	无	俄罗斯族	7.42	新疆、 黑龙江	有
基诺族	35.37	云南	无	塔塔尔族	4.86	新疆	有但 少用

各地社会与发展中面临的几个主要问题可以归纳如下：

1. 社会形态发育落后。这些民族除俄罗斯、塔塔尔、乌孜别克等民族发展程度较高外，大多数经济和社会发展相对迟缓，在解放初期，鄂伦春族、裕固族、珞巴族、布朗族、怒族、独龙族、基诺族等民族还处于原始社会阶段或保留原始公社的残余，门巴族、阿昌族、德昂族等民族还保存着农奴社会或封建领主经济特点。新中国成立以来，这些民族的经济和社会面貌虽然发生了很大变化，但原有经济社会形态的遗留影响仍然存在，不同程度地制约他们的发展进程。如受原始公社残余的影响，一些民族的群众生产生活缺乏计划，缺乏商品意识和竞争意识。一些地方原始平均主义严重，传统的公吃公喝生活方式影响扩大生产，原始宗教也不同程度地影响人们的生产生活。原来发展落后的民族，如独龙族、怒族、布朗族

等,目前仍然处于最落后的状态。

2. 基础设施落后,严重制约当地经济和社会的发展进程。这些人口较少民族大多数居住在边远地区,这些地方距离中心城市和商品市场较远,交通、通讯设施落后,存在许多不利于发展的客观因素。目前这些民族居住地方通路率约为40%,许多地方乡与行政村之间,行政村与自然村之间不通公路,已通路的路况也极差,基本是“晴通雨阻”。自然村寨的道路崎岖不平,雨天一片泥泞。如云南独龙江乡的交通靠一条80公里的人马驿道和连接村寨的上千公里羊肠小道,群众过江主要靠溜索或藤篾吊桥,一年有6个月时间大雪封山不能通车。在这些民族居住地方,还有40%的农村通电问题,65%的农村通广播电视问题没有解决。一些地方人畜饮水非常困难,调研人员经常看到一些农民在茅草房屋檐下摆了一排坛坛罐罐靠接雨水生活。

3. 经济发展落后。农牧业靠天吃饭,没有什么科技含量。许多地方农田水利设施落后,抗击自然灾害的能力极弱。工业基本是空白,乡镇企业没有发展起来,当地的土特产品由于没有科技带动和加工技术,没有形成生产规模和开拓市场;当地其他副业和旅游业也缺乏建设与开发,没有形成经济效益。在实地调查中,许多地方干部提出种种发展项目的设想,许多都缺乏科学的论证。

4. 自然资源和生态破坏严重。人口增长对当地土地、草场、森林等自然资源造成很大压力,民众为了维持生活而乱开山地、草场过牧、砍伐森林是普遍现象。如在黄河上游的撒拉族、保安族聚居地区,我们看到当地森林破坏和坡地开垦现象十分严重。在云南的一些边远山区,还存在“刀耕火种”现象。为了保护生态,近期政府严禁砍伐森林,这是十分必要和及时的。但是林区群众因此了一项收入来源,收入明显下降。肃南裕固族自治县的草场退化也十分严重,如果想得到当地村民对政府“退耕还草”和“退耕还林”政策的支持,必须帮助他们找到另外的收入来源。