

中国民族地区 农村发展研究

(2010)

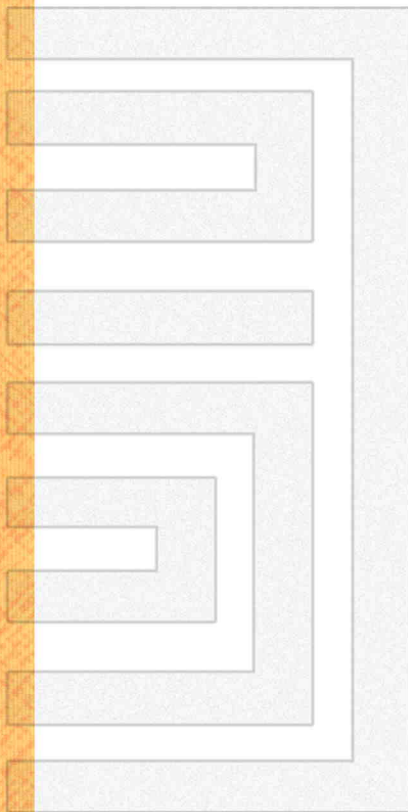
吴开松 李海鹏 等著

中国社会科学出版社

F327

内容简介

中国民族地区农村发展是一个系统工程。本书以田野调查的方法从生态、社会管理、基层政府应急管理、农村科技管理、扶贫等多个视角，反映了民族地区农村发展在2010年取得的成就和面临的问题，提出了转变发展方式、更新发展理念、创新公共政策、提炼发展模式等对策，对于少数民族地区新农村建设具有较强的现实意义和理论意义。



本书的研究得到中南民族大学重点科研机构
资金的支持，特此鸣谢！



中国民族地区

农村发展研究

(2010)

吴开松 李海鹏 等著



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1063150

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族地区农村发展研究(2010) / 吴开松等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2011. 10
ISBN 978-7-5004-9886-5

I. ①中… II. ①吴… III. ①民族地区经济: 农村
经济—经济发展—研究—中国 IV. ①F327

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 112316 号

责任编辑 关 桐

责任校对 刘晓红

封面设计 智 智

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

版 次 2011 年 10 月第 1 版

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.625

字 数 218 千字

定 价 28.00 元

邮 编 100720

装 订 广增装订厂

印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷

插 页 2

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

西部边疆民族地区基层政府应急管理能力的调查研究	
——以新疆博州、云南楚雄州、西藏山南地区为例 …	(1)
西南民族地区扶贫开发效果调查及对策研究	
——以贵州省黔东南州两个国定贫困县为例 ……	(40)
西南民族地区退耕还林现状与政策调查 ……	(64)
生计脆弱性与贫困：来自西南民族地区的调研 ……	(85)
民族地区基层科技管理工作调查研究	
——基于云南省普洱市的实证研究 ……	(110)
民族地区乡村科普公共服务体系建设研究	
——基于湖北长阳土家族乡村科普惠农工作的调查 …	(134)
民族地区县级电子政务建设与服务能力研究	
——以新疆博州精河县为例 ……	(167)
边境民族地区设置边贸经济行政特区的政策建议	
——以新疆博州阿拉山口口岸为例 ……	(189)
“教育致贫”与“教育致富”	
——基于三个民族地区的调查与研究 ……	(210)
湖北民族地区乡镇公益型事业单位改革追踪调查	
——以恩施州 H 县部分乡镇为例 ……	(243)

西部边疆民族地区基层政府应急管理 能力的调查研究

——以新疆博州、云南楚雄州、西藏
山南地区为例^①

一 引 言

公共危机，是一个连续多个突发性的、紧急性的、对社会造成巨大威胁和损害的灾难性事件。民族地区基层政府应急管理能力主要是指民族地区基层政府为避免或减轻公共危机所带来的严重威胁和损害，而有计划、有组织地学习、制定和实施一系列管理措施（包括危机预警、应对危机、危机解决后的恢复等一系列动态管理过程）的能力。近年来，我国进入一个危机高发期：群体性事件接二连三，自然灾害此起彼伏，尤其是以西藏的3·14事件、云南孟连县7·19事件、新疆7·5事件等为代表的重大公共危机事件，给国家的稳定和人民生命财产安全造成了巨大的威胁。

我国西部地区分布着众多的民族自治地方，省一级的民族自

^① 本文为国家社科基金“民族地区基层政府应对群体性突发事件能力调查研究”（项目编号：10BGL085）和教育部人文社科项目、教育部人文社会科学规划项目《基于群体心理分析的群体性突发事件预警与应对机制研究》（项目编号：09YJA810028）、“民族地区乡镇农业公共服务供应链的危机预警与应对机制研究”（项目编号：10YJC810030）的阶段性成果。

治地方全部集中于西部,六个多民族省市(即四川、贵州、云南、甘肃、青海和重庆等省市)汇集于此;全国30个州一级的民族自治地方,西部占了27个,该地区83个县一级自治地方占全国自治县总数的69.2%。就国土面积而言,西部地区占全国总面积的69.52%,而西部边境民族地区又占了西部地区总面积的98.12%,其总面积达667.46万平方公里;就自然环境而言,我国西部边疆民族地区大都为干旱地区和高寒地区,资源匹配较差,水源匮乏,气候条件十分恶劣。从民族成分来看,西部边境民族地区,少数民族数量最多。全国55个少数民族中,有52个少数民族分布在这里;从宗教信仰来看,西部边疆民族地区信教人数较多;以地缘政治环境而论,西部民族地区边境线长,中国陆上周边相邻的15个国家中,就有14个国家与西部民族地区直接接壤,陆地边境线长达1.7万多公里。仅新疆一个自治区就与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、蒙古等8个国家为邻,边界线长达5600公里;西部边境民族地区跨境民族、跨国民族众多,战略地位突出,与维吾尔、哈萨克、塔塔尔、柯尔克孜、乌兹别克等20多个民族跨境而居;此外,民族分裂分子的存在也是该地区的一个特征。可见,无论是从当地的政治经济、自然条件、宗教文化还是从地缘政治环境等方面考量,西部边疆民族地区作为我国少数民族最主要的聚居区,其公共危机的诱因、治理方略与其他地区相比,必然具有较大的特殊性和差异性,呈现出更强的复杂性、政治性、民族性、宗教性和涉外性等特点。种族、宗教、民族分离主义、恐怖主义等因素相互交织,使中国西部边疆安全环境变得极其复杂,加大了这一地区应急管理工作的难度。其应急管理能力的提高、社会的稳定与发展对于边疆安全 and 国家稳定必然具有重大的战略意义。

基于上述认识,中南民族大学国家社科基金项目“民族地区基层政府应对群体性突发事件能力调查研究”、教育部人文社科

基金“民族地区乡镇农业公共服务供应链危机预警与应对机制研究”、“基于群体心理分析的群体性突发事件预警与应对机制研究”联合课题组选取西部边疆民族地区具有代表性的新疆博州、云南楚雄州和西藏山南地区等西部边疆民族地区基层政府的部分县市和乡镇为典型个案，组织了三个调研小分队于2010年7月初至8月初分赴三地，从民族地区基层政府应急管理能力的六大方面（即制度规范与保障能力、组织建设能力、危机决策能力、资源整合能力、政策解读能力与执行力、危机预警和重建能力），进行了为期二十余天的田野调查。

二 调查地区的基本情况

西藏由于地处地球第三极的特殊地理环境，又是中国自然灾害最为多发、受灾最为严重的地区之一，且分布地域广。与此同时，西藏自治区又是我国唯一的民族人口占压倒性优势且全民信教的省区，全区藏族人口占92.78%，企图维持农奴制、反对民主改革的叛乱分子也是打着“民族自决”的旗号一直在进行着分裂活动，反分裂斗争的形势严峻。达赖集团利用边境地方的贫困落后破坏祖国统一、搞“西藏独立”的活动日愈加剧：他们派遣人员入境，散发反动宣传品；鼓动不明真相的群众出境；创办“一免三包”学校与我争夺青少年阵地；达赖利用宗教影响，通过讲经、念经，争夺寺庙僧尼；利用境外电台大肆污蔑党的政策，攻击党和政府的形象。这些问题如果长期不能很好地解决，势必会酿成大的或突发性事件，将会直接威胁边疆安全、国家安宁、政权稳固和人民群众的根本利益。

西藏山南地区是藏民族的发祥地，位于冈底斯山至念青唐古拉山以南的河谷地带，雅鲁藏布江中游，是祖国西南边陲的重要门户。全地区共有12个县，24个镇，56个乡，596个行

政村,总国土面积为7.97万平方公里,其中有错那、隆子、洛扎、浪卡子4个边境县,18个边境乡(镇),71个边境村(居),面积占全地区总面积的73.4%。总人口31.8万人,有藏、汉、门巴、珞巴等14个民族,其中藏族占96%。全地区年平均气温7.4—8.9摄氏度,夏季短而凉爽,冬季漫长而干旱,风大且频,结冻时间长,平均海拔3700米左右,北与拉萨毗邻,西连日喀则地区,东连林芝地区,南与印度、不丹接壤,边境线长达630公里。

新疆博尔塔拉蒙古自治州(简称博州),地处亚欧大陆腹地,位于新疆维吾尔自治区西北部,准噶尔盆地西端,西、南、北三面环山,中部是喇叭状的谷底平原,边境线长372公里。小营盘镇位于新疆博州博乐市以西15公里处,由汉、蒙、维、哈、回等14个民族组成,人口2.85万人,边境线长45公里,距镇区直线距离25公里。有12个通外山口,其中主要通外山口5个(哈拉吐鲁克沟、玉科克沟、苏格达板、木登纳偶瓦山沟、巴格达板)。通外山口车辆大多不能通行,最远的山口骑马需两天才能到达。边境前沿居住着牧民102户,326人,且居住分散。该镇边境管段通外山口较多,且个别山口易于通行,使各类违法分子有机可乘,管控形势不容乐观。一方面新疆的敌对斗争形势比较严峻,敌对势力内潜外逃企图存在。另一方面,该镇边境管段,地形复杂,森林茂密,牧草旺盛,野生动物资源丰富,抵边生产作业人员不断增多。受金融危机的影响,辖区劳动力富裕,群众法律意识淡薄,随着鹿角和各种药材的价格不断上涨,非法越界人员在金钱利益的驱动下,铤而走险,将采拾鹿角和采挖药材作为生财之道的群众也在不断地增多,反渗透、反外逃和人畜非法越界等边境应急管理工作压力较大。

云南地处中国西南边陲,其西部与缅甸唇齿相依,南部和东南部分别与老挝、越南接壤,共有陆地边境线4061公里,与周

边国家的种族、宗教关系、民族分离主义和恐怖主义等关系极其复杂。楚雄州地处康滇地轴南段的偏西一方,属云贵高原西部,滇中高原的主体部位。州境地势大致由西北向东南倾斜,东西最大横距 175 公里,南北最大纵距 247.5 公里。楚雄州地处地震带,多发地震,全州属亚热带季风气候,容易遭受强降雨和山体滑坡等自然灾害。由于地势较高,境内无湖泊,交通主要以公路为主。

三 个案地区应急管理现状的定性分析

(一) 西藏山南地区应急管理的现状分析

从西藏自治区应急管理的总体情况看,自治区人民在各类应急预案体系的制定和完善、应急管理机构建立、应急队伍建设等方面取得了一些进展。截至 2009 年年底,全区共制定各类应急预案 4790 个,其中,自治区总体应急预案 1 个、专项应急预案 25 个、自治区部门应急预案 692 个;地(市)级应急预案 526 个,县级应急预案 1784 个,乡镇、社区应急预案 559 个;国有及国有控股企业和非国有企业应急预案 408 个;学校应急预案 795 个。近年来,随着西藏消防、森警、公安反恐总队相继建立,专兼职应急队伍力量得到了加强。截至 2009 年年底,全区已建立各类应急队伍 500 支,预防和处置突发公共事件的能力得到进一步提高。鉴于西藏地区应急管理的特点,课题组重点针对西藏山南地区基层政府在反分裂、反邪教等应急维稳方面工作的一些经验做法,进行了实地调查。

从调查的情况看,山南地区四个边境县普遍建立了《群防群治维护稳定制度》、《突发事件应急处理机制》、《寺庙管理制度》等制度,夯实了维护稳定的制度基础,开展了平安创建、军民共建活动,定期组织开展了平安乡村、平安户评选活动。拉

萨 3·14 打砸抢烧严重暴力犯罪事件发生后,各边境县成立宣讲组,宣讲党的富民政策、开展新旧社会对比教育、深入揭批达赖分裂祖国的滔天罪行,不断加大法律宣传力度,提高广大农牧民群众法律意识,让群众自觉参加维稳;同时,各边境县、乡(镇)、村广大党员团结带领农牧民群众组成“护村队”、“护校队”、“护厂队”和“党团员边境义务巡逻队”加强值班巡逻,构建反对分裂、维护稳定的铜墙铁壁。隆子县在边境 6 个乡和驻军部队中开展“平安边境创建年”和“平安边境双拥共建共保”活动,建立军警干群联防机制,加强边境管理,防止分裂分子潜入潜出。调查中,课题组重点调查了其中较有代表的两个边境县(即浪卡子县、洛扎县)和一个非边境县(即乃东县),下面将对这三个县的经验做法进行分析。

1. 加强隐蔽战线工作,完善情报信息工作机制,牢牢掌握反分裂斗争主动权。2008 年以来,山南地区浪卡子县在加强党组织建设中,着重抓好“两个相结合”,取得了一定成效。

(1) 基层党建工作与打基础抓长远工作相结合。在基层党建工作上,浪卡子县始终坚持强基固本的方针,以进一步增强基层党组织的创造力、凝聚力、战斗力为工作目标,以制度建设为保障,以“双培双带”和“三级联创”活动为抓手,开创基层党组织建设新局面。同时在“创”字上下工夫,通过开展“党员联系户”、“党员结对子帮扶”等活动,发挥了农牧区党员的作用,突出了党员的先进性。从农牧民群众最盼、最缺、最怕、最怨的问题入手,共解决了 129 件涉及群众生产生活的实际问题,使农牧民真正得到了实惠。

(2) 基层党建工作与为民办实事相结合。根据全区万名干部下基层宣讲党的十七大精神活动的安排部署,浪卡子县及时成立了 10 个联合工作组下派到各乡镇。各联合工作组深入 10 个乡镇、110 个村(居)委会、30 个宗教活动场所,向广大农牧民

群众、寺庙僧尼宣讲十七大精神 224 场次，直接听众达 21227 人次。

2. 立足边境县实际，积极探索“共建堡垒、共享资源、共育人才、共同发展经济、共同维护稳定”的立体化应急管理新格局。近年来，洛扎县建立了县级干部包乡、县直单位包村制度，县直机关党建与农牧区党建“联姻”，同部署、同检查、同考核、同表彰，搭建了城乡党建维稳一体化平台。该县 22 名县级领导干部包乡，县直 58 个单位与全县 26 个行政村的党组织结对共建。该县县委向全县 26 个行政村党组织公布各单位党员咨询服务电话和农牧技术员的手机号码，农牧民随时可以打电话咨询。县委组织部将 26 个村委会电话号码、村党总支书记和村委会主任的电话号码向县直机关单位提供，方便各单位了解下派干部的工作情况。同时，从县直机关选派 32 名党建特派员，为每个乡镇明确 1 名组织员，为各村指定 1 名党建信息员，加强对农牧区党建工作的指导，实现了城乡党建一体化建设的无缝对接。2008 年以来，县直机关单位和驻军部队与 26 个行政村对口帮扶，为基层投入扶贫帮带资金近 300 万元，党建特派员收集群众反映的问题 120 件，帮助解决实际困难 100 余件，调解矛盾纠纷 50 余件，解决历史遗留问题 20 多件，为农牧民群众办实事、好事 500 多件。

3. “六个强化”化解危机，维护稳定。西藏山南地区乃东县虽然不是边境县，但该县曾是 1959 年达赖集团叛乱军队的重要据点，应急维稳任务格外繁重。近三年来，包括拉萨 3·14 事件期间，全县没有发生一起维稳事件。乃东县针对应急维稳工作建立了一整套举措，其中较为突出的就是六个“强化”。一是强化全面部署，完善领导机制。制订完善了维稳工作方案，成立了维稳指挥部，建立维护稳定例会制度，划分片区实行网格化管理，抽调 14 名县级领导蹲点片区、乡镇、重点寺庙指导开展工

作。二是强化工作责任,注重从严管理。严肃政治纪律,严格组织纪律,对主要责任人严格执行维稳工作“一票否决制”。三是强化协同作战,构筑立体防控体系。坚持重心下移,率先恢复民兵建制,组建应急保障力量;发动联防力量,建立通力协作、联防联控、联防共管机制,同时在机关抽调男性干部职工成立了巡逻大队,抽调女性干部职工成立了巾帼联防队,在乡镇组建农牧民群众巡逻队,使全县形成团结一心、同仇敌忾、全民参战的强大战斗合力。四是强化主动出击,周密部署专防力量。注重发挥政法力量在维护稳定工作中的尖兵作用。建立了派出所片警、寺庙蹲点民警、乡镇公安驻警、交巡警的多警联勤巡逻、信息共享的打防机制,并对重点部位、重点人员派出专人重点防范,确保不出问题。五是强化全面治理,依法加强寺庙管理。坚持把寺庙作为维稳工作的重中之重,进一步完善了领导干部联系寺庙制度、寺庙蹲点制度,健全了僧尼、学经人员、勤杂人员的档案,做到底数清、情况明。六是强化教育引导,打牢思想根基。在全县深入开展维护祖国统一、反对分裂,珍爱民族团结教育,特别是在各寺庙,抽调以县级干部为主以及有丰富寺教工作经验的人员,开展爱国主义、法制宣传教育。仅2008年,全县共举行各类宣讲会121场次,直接听众达3.7万人次,召开集中声讨会70余场,参与人数达2000余人次。2009年,针对新形势的需要,重点开展了政策、文化、法律进寺庙和乡村的“三进”活动,共宣讲70余场,做到了行政村、寺庙、两劳释放人员、社会闲散僧尼的“四个全覆盖”。

(二) 云南楚雄州应急管理的现状分析

近年来,云南省楚雄州突发公共事件应急管理工作初步实现了从单一的抗灾救灾向综合性的应急管理转变,工作取得了一定成绩并有了新进展。

1. 初步搭建了应急预案体系。调查中课题组了解到,楚雄州县两级突发公共事件总体应急预案和 21 个专项应急预案已经编制完成并组织实施,州级部门已编制完成 146 个应急预案,各县市编制完成 288 个专项、部门应急预案。另外,还编制完成乡镇应急办法 103 个、社区(村)应急办法 136 个、企业应急预案 110 个。应急预案覆盖领域不断扩大,初步搭建了全州应急预案体系。

2. 初步建立了应急管理体制。2006 年,楚雄州成立了突发公共安全事件应急管理委员会,作为突发公共事件的协调指挥和领导机构,统一领导全州突发公共事件的应急处置工作。在州应急委下设立州应急办公室。同时,其他州级重点部门内设科室或专兼职人员具体负责日常应急管理工作。楚雄州 10 县市和楚雄经济开发区管理委员会也比照州政府的机构设置组建了相应的应急管理办公室,并落实了办公地点,配备了相关人员(县均达 3 人以上)。此外,从应急指挥、应急响应、现场处置、事故评估、善后处理等方面,制订了相应的工作措施,明确了政府及相关部门的具体工作任务和工作要求。

3. 应急队伍建设已经起步。楚雄州经过几年的努力,已建立起一支以公安、消防为骨干和突击力量,以安全生产系统、畜牧系统、卫生系统、防汛抢险、森林防火系统等专业为基本力量的应急队伍体系。全州公安系统中有应急队伍 1730 人;消防系统有应急队伍 227 人(其中专家 15 人);卫生系统应急队伍 300 人(其中专家 150 人);畜牧系统应急队伍 180 人(其中专家 48 人);森林防火系统应急队伍 842 人(其中专家 22 人);安全生产系统 6 人(其中专家 38 人);防汛抢险应急分队 53 支,2600 人,机动专业抢险队 450 人,专家 100 人。此外,有些县市还开展了应急救援志愿者队伍的招募、培训、管理工作。

4. 应急演练得到有序开展。楚雄州应急办有针对性地选定

年度应急演练项目计划,并定期组织演练。2006年,有计划、有重点地在州内地震灾害、森林火灾等事故多发地段和领域组织应急演练4次。此外,州级相关部门也在州人民政府的指导下,组织了各类应急预案演练36次,辖区内10县市各级各部门共组织各类应急预案演练115次,取得了一定成效。

5. 应急管理培训与宣传教育工作取得新进展。楚雄州采取办公室人员到应急办轮岗、选派年轻干部到省总值班室学习和选调州级部门及各县市应急办公室人员到州应急办学习培训等方式,提高了专职应急管理工作人员的业务水平。同时加强对重点部门兼职人员的指导和培训。此外,通过广播、宣传单、画展、板报等形式向公众宣传有关地震、火灾、洪水、交通事故的应急知识。

(三) 新疆博州小营盘乡应急管理的现状分析

目前,该小营盘镇由乡政府、哈拉吐鲁克边境工作站、边防五连三家综合联防负责边境应急管理工作。该乡镇在边境应急管理方面主要采取了以下做法:

1. 建立了边境应急管理责任制。各村、各单位严格按照边境管理目标责任书的要求建立村规民约,制定奖惩措施。若出现一次辖区群众临界、越界和牲畜越界事件,以及拾鹿角采药等违法人员,镇政府将向上级政府建议取消其各种优扶政策,并罚当事人1000元,单位村队领导500元,当年村队不评优;对有冬窝子的牧民责令下山,强行调整草场并三年内不予发放贷款;若宣传不到位,没有签订责任书,村干部当年不评优并追究责任。对护边有功,提供有价值信息的群众进行奖励。

2. 加强护边境应急管理队伍建设。该镇在派出所成立了护边员中队共106人,下设5个分队,明确职责,由护边员中队长负责群众护边员队伍的领导和管理工作。同时还以行政村片为单

位成立五个群众护边员分队，在行政村片警务室设立分队部，由行政村长兼任分队长，由边防派出所责任警官兼任副队长，具体负责群众护边员日常管理工作。部署在边境重要通道，保证每个重要山口都有护边员分队小组，每个小组在5—15人不等，达到了边境前沿“家家是哨所、人人是哨兵”的联管联控机制，形成了全线设防的堵截查缉力量。

3. 加强边境宣传力度。根据该镇实际情况，该镇党委与派出所、边境村队共同组建了群众思想工作队和民族团结宣传队，加大对辖区卫生院、19个医疗点、136个商店、7个农资店、2个废品收购店、企事业单位等场所的宣传教育力度，利用每周星期五镇集市人员较集中的机会，采取悬挂横幅，发放宣传单等方式，对辖区群众进行边境法律法规及民族团结的宣传教育，2010年以来，该镇共开展集中边境法律法规宣传活动12余场次，将宣传材料翻译成蒙、汉、哈、维四种文字，发放宣传单8000余张，咨询人数5000余人，受教育人数达1.1万余人次，稳固了辖区群众的思想，提高了群众对边境法规的认识。同时派出所组织警力对边境一线牧民采取逐户走访的方式进行宣传，做到全方位宣传，不漏一人，不留死角。建立边境管理高危人群档案和面对面谈话教育档案。各村、各单位也在对辖区非法收购药材、鹿角的高危人员以及有可能越界拾鹿角和采药的高危人群进行建档，并有责任书和教育台账。

4. 加强边境巡查力度。加强对一线的巡查封控，强化“军、警、兵、民”四位一体的边境联勤机制。一是加大与解放军边防连的沟通联系，建立了“突出中心、互通情报、联合管控”的联勤模式。二是加强潜伏人员巡查值勤，从2009年3月份开始，该镇抽调政府机关部门的青壮年干部轮流上山潜伏，潜伏实行双人双岗，在潜伏期间进行24小时巡查值勤。三是加强对主要通外山口踏查，由派出所牵头对边境一线5个主要通外山口不