

中国民族地区

发展问题调研报告（I）

阎占定 姚上海 崔 榕 等

ZHONGGUO MINZU DIQU
FAZHAN WENTI DIAOYANBAOGAO (I)

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

中国民族地区

发展问题调研报告（I）

阎占定 姚上海 崔 榕 等著

ZHONGGUO MINZU DIQU
FAZHAN WENTI DIAOYANBAOGAO (I)



湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

中国民族地区发展问题调研报告(I)/阎占定,姚上海,崔榕等著.
武汉:湖北人民出版社,2010.11

ISBN 978 - 7 - 216 - 06587 - 0

I. 中…

II. ①阎…②姚…③崔…

III. ①民族地区—地区经济—经济发展—研究报告—中国—文集

②民族地区—社会发展—研究报告—中国—文集

IV. F127.8 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 206991 号

中国民族地区发展问题调研报告(I) 阎占定 姚上海 崔 榕 等著

出版发行:湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:荆州市翔羚印刷有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:17.5

字数:332 千字

插页:1

版次:2010 年 11 月第 1 版

印次:2010 年 11 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06587 - 0

定价:36.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

直面民族地区发展问题 探析民族地区发展方略

(序言)

段 超

我国是 56 个民族共同缔造的统一的 multi-ethnic 国家,民族地区的发展与繁荣事关国家统一、民族团结和社会主义现代化建设事业的顺利进行。改革开放以来,在国家政策的扶持下,民族地区经济社会发展取得了长足进步。但是,由于历史因素、自然条件、发展基础、自身发展能力等方面的限制,民族地区发展目前仍然面临着许多困难与问题,与沿海发达地区存在着较大的差距,且这种差距有日益扩大的趋势,少数民族群众的发展愿望愈加强烈。民族地区发展不够平衡问题,已成为当前民族问题的突出表现。面对这种状况,若不及时调整政策,采取有效措施加以解决,极易引发少数民族群众的不满情绪,影响我国的民族团结和社会稳定。

党和政府高度关注当前我国民族地区的发展问题,积极扶持民族地区的发展一直以来都是党和政府的重要工作。新世纪、新阶段的民族工作,必须把各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展作为主题。通过发展,要使民族地区的面貌更快地得到改变,让改革发展的成果更好地惠及各族群众,逐步缩小发展差距,实现区域协调发展,最终实现全国各族人民共同富裕。

研究民族地区的经济社会发展问题,探讨民族地区发展的特点、存在的问题,并提出相应对策,促进少数民族地区又好又快地发展,应当成为当前我国学术界的主要任务之一。中南民族大学思想政治教育学院自 2006 年以来,每年暑期组织部分师生到民族地区进行社会调查,这部由阎占定、姚上海、崔榕等学者编著的文集《中国民族地区发展问题调研报告(Ⅰ)》,汇集了近几年有关学者的调研成果。这部著作对我国西部一些少数民族地区的发展问题进行了研究,具有较高的学术价值与较强的现实意义。本著具有以下主要特点:

第一,研究对象具有典型性。我国西部地区是少数民族主要聚居区,全国55个少数民族10643万人口,其中80%以上分布在西部地区。同时,西部地区又是我国最主要的贫困地区。《国家八七扶贫攻坚计划》中的592个国家贫困县,有258个是少数民族自治县,其中有224个分布在西部地区,占民族贫困县的86.8%。西部民族地区是全国发展的重点和难点地区,这些地区能否快速、顺利地发展,直接关系到该地区的民族团结和全面建设小康社会目标的实现,甚至对整个国民经济的可持续发展等都有着重大影响。作者们对湘、鄂、渝、黔、桂等民族地区的发展问题进行重点调研,具有较强的代表性与典型性。

第二,调研内容较为丰富。本著所选编的10篇调查报告,对近年来西部民族地区政治、经济、社会、文化发展中的热点问题进行了研究。其中,研究民族地区农村政策的文章2篇;研究民族地区农民工问题的文章2篇;研究民族地区乡村治理的文章1篇;研究民族地区法制建设的文章1篇;研究民族社会问题的文章2篇;研究民族地区特色经济的文章1篇;研究民族地区特色文化的文章1篇。这些报告针对当前民族地区发展中的突出问题进行了深入细致地分析,调研主题具有较强的针对性,相信读者通过阅读本著,可以清楚地了解到当前民族地区面临的主要问题。

第三,着力探讨了当前民族地区发展的特点、困境与诉求,有针对性地提出促进民族地区发展的政策与途径。当前,民族地区发展面临着许多突出问题,这些问题严重制约了民族地区的进一步改革与发展。民族地区的发展滞后,已成为我国现代化整体向前推进中的“短板”。“没有调查,就没有发言权。”学者们对民族社会进行实地调研,在调研中发现问题,提出解决问题的思路与方法,为政府的科学决策提供理论依据与现实参考,具有较强的针对性与时效性,研究成果得到了政府与学术界的好评,有7篇报告分别得到了国家民委社会科学奖,其中一等奖2项、二等奖2项、三等奖3项。

1934年1月27日,毛泽东在江西瑞金召开的第二次全国工农兵代表大会上发言中,谈到了实地调查的重要性。他说:“我们的任务是过河,但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥或船的问题,过河就是一句空话。不解决方法问题,任务也只是瞎说一顿。”应当说,本著作者们正是试图通过实地调查,去寻找解决当前民族地区发展问题的“桥”与“船”。他们艰辛的努力,终于换来了可喜的成果。当然,本著的内容也并非完美无缺的,有的论述还不够全面、透彻。但是,瑕不掩瑜,本著可以启发思维,促使更多人关注与研究民族地区发展问题,为实现各民族的共同繁荣而努力奋斗。

2010年9月18日于武昌南湖

目 录

直面民族地区发展问题 探析民族地区发展方略(序言)	1
报告一 西部民族地区近期中央农村政策实施绩效性调查 ——以鄂西、湘西为例	1
报告二 改革开放以来我国民族地区农村政策冲突状况调查 ——以湖北长阳县、巴东县为例	43
报告三 民族地区农民工返乡回流情况调查与创业扶持政策研究 ——以湖北省巴东县为例	57
报告四 湖北省民族地区农民工返乡创业研究 ——以恩施土家族苗族自治州咸丰县为例	86
报告五 我国民族地区乡村治理研究 ——恩施市芭蕉侗族乡的调查与思考	115
报告六 少数民族地区农村法律援助:现状、问题及对策研究 ——以广西壮族自治区河池市为例	177
报告七 政策差异对中西部结合地带民族地区经济社会发展 影响的调查报告	191
报告八 关于民族地区农村脆弱性贫困治理的调研报告 ——基于贵州省两个国家级扶贫开发重点县的 农户调查	205

报告九	西部民族地区发展高山特色经济现状调查	
	——以长阳县发展高山蔬菜产业为例	237
报告十	土家族习俗的演变与民族地区精神文明建设	
	——以恩施土家族苗族自治州为例	259
后记		274

报告一 西部民族地区近期中央农村政策实施绩效性调查^{*}

——以鄂西、湘西为例

引 言

“三农”问题是中央工作的重中之重。改革开放后,特别是在近几年,中央政府统筹城乡经济社会发展,实行“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针,在宏观调控中对农业政策进行了重大调整,出台了一系列加强和支持农业的政策措施,市场化和国际化背景下的我国农业政策框架的轮廓初步形成。如2004年的《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》、2005年的《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》、2006年的《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、2007年的《中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》。中央近些年对“三农”问题的政策措施,既是对全国广大农村而言的,也同样促进了民族地区农村经济社会的发展。

我国大部分民族地区工业欠发达,农牧业占据重要地位。少数民族农村经济社会的持续健康发展,对我们各民族共同团结奋斗,共同繁荣发展,构建和谐社会有重要意义。胡锦涛总书记指出,加快少数民族和民族地区经济社会发展,逐步缩小发展差距,实现区域协调发展,最终实现全国各族人民生活共同富裕。这是党的民族政策的根本出发点和归宿,是我国社会主义制度的本质要求,也是加强民族团结、巩固祖国边防、维护祖国统一的必然要求。我们要切实落实民族地区全面建设小康社会的各项任务,使民族地区的面貌更快地得到改变,让改革

* 2007年度国家民委社会科学研究成果(调研报告)二等奖。

发展的成果更好地惠及各族群众。^①近些年来,中央相继对民族农村地区在经济、教育、文化发展等方面出台了許多倾斜的政策与措施。

这些政策措施的实施效果如何?新农村建设在民族地区有何成效,存在什么样的问题?民族地区农村经济社会进一步发展还需要什么样的政策支持?地方政府实施中央政策过程中有何问题?民族地区的农民是否真正得到政策的实惠?针对这些问题,中南民族大学思想政治教育学院的部分教师和研究生,于2007年8月上旬对湘鄂西民族地区进行了专题调查。通过调研,调查组进一步了解到西部民族地区农村近年来所发生的巨大变化,初步掌握了西部民族地区农村社会经济发展状况的第一手资料。调研报告尝试对其中发现的问题进行深入的分析和梳理,以期政府完善农村政策和改进措施提供參考,为民族地区农村特殊条件争取特殊的政策而提供理论与现实依据。

一、近期中央对民族地区农村的主要政策

近年来,随着我国农业市场化和国际化的推进,对我国工业化发展已进入中期阶段认识的统一,政府已经进行城市反哺农村、工业反哺农业的理念的转变,按照“多予、少取、放活”的方针对农业政策逐步进行了调整。2004年以来中央陆续发出1号文件和其他多个文件,农业政策调整的步伐明显加快,集中出台了一批新的带方向性的政策措施,本文我们称之为“新政策”。

我国是一个多民族的国家,少数民族和民族地区主要特点表现为“多、长、大、边、穷”。“多”,是民族成分多和人口数量多,有55个少数民族,一亿多人口;“长”,是中华各民族的历史源远流长;“大”,是民族自治地方的面积大,占国土面积的64%;“边”,是少数民族大多分布在偏远山区和边疆;“穷”,是少数民族地区的经济社会发展比较落后。这是我国的基本国情之一。我们必须围绕社会主义初级阶段的目标和任务,从民族地区农村的实际出发,采取特殊的政策和措施,促进民族地区农村经济社会的发展。

民族地区的农村政策主要分下列几类:

(一)“多予”政策

1. 农业补贴政策。对农民实行直接粮食补贴、良种补贴、移民补贴、退耕还林补贴、综合补贴与对农民购置大型农机具给予适当补贴。

2. 大力支持农业生产和农村长远发展。重点支持农村“六小”工程等项目建设,着力改善农村生产生活条件。深入推进农业综合开发,改造中低产田、扶持产

^① 胡锦涛在中央民族会议上的讲话,2005年5月27日。

业化经营等,进一步调动农民发展生产的积极性。中央财政安排扶贫资金重点支持贫困乡村基础设施建设、农村贫困劳动力转移培训和农业产业化发展。大力支持农业技术推广、农民专业合作社发展、农村劳动力转移培训、启动新型农民科技培训工程和“科普惠农兴村计划”、推进“科技富民强县专项行动计划”等。

3. 增加农村社会事业投入。坚持新增教育、卫生、文化事业经费主要用于农村。启动西部地区农村教育“两基”攻坚计划,重点支持农村寄宿制学校建设,继续实施农村中小学危房改造工程和远程教育示范工程,对农村部分家庭困难的学生免费发放教科书。开展新型农村合作医疗试点,支持部分地区乡镇卫生院建设,加强农村公共卫生建设。加强对中西部地区特别是民族地区农村文化设施建设的支持。

4. 民族扶持政策。为配合西部大开发战略,支持民族地区发展,国务院决定自 2000 年开始实施民族地区转移支付。民族地区转移支付的对象为民族省区和非民族省区的民族自治州,具体范围包括内蒙古、广西、宁夏、新疆、西藏、贵州、青海、云南 8 个民族省区,以及吉林延边州,湖北恩施州,湖南湘西州,四川凉山、阿坝、甘孜三州,甘肃甘南、临夏两州及海南原黎族苗族自治州;政府高度重视人口较少民族的发展,在执行国家对少数民族和民族地区的特殊扶持政策的同时,对人口较少民族给予了更多的支持和照顾,采用专项扶持政策;国家实行分税制财政体制后对民族地区保留了照顾,主要体现在:中央的税收返还基数以 1993 年为基期年核算,以 1993 年的实际征收额为计算依据,剔除不合理因素,保留对民族地区的特殊财政支持,在对民族地区计算税收返还额时,保留了定额补助和民族专项补助;少数民族教育补助费的设置,是贯彻党和国家的民族政策,帮助少数民族发展教育事业的具体措施。这些指示虽然是 20 世纪 50 年代作出的,但这些民族教育经费设立和使用管理的基本原则至今仍是适用的。

(二)“少取”政策

1. 少收农民的税。2006 年全国全面取消农业税。同时,取消了农业特产税,制定出台《烟叶税暂行条例》,这标志着国家与农民的传统分配关系发生了根本性变革,有利于农民减负增收和休养生息,有利于农业的长远发展。中央和地方财政分别安排转移支付支农资金。

2. 少征农民的地。严格保护耕地,全面清理整顿开发区,严肃查处违法违规占用耕地案件,暂停半年审批农用地转非农建设用地,在全国开展基本农田保护大检查。对征用农村集体土地的补偿安置情况进行清理检查,特别是突破现行土地管理法的规定,要求县级以上地方人民政府要采取切实措施,使被征地农民生活水平不因征地而降低,依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费尚不能使被征地农民保持原有生活水平的,不足以支付因征地而导致无地农民社

会保障费用的,省级政府应当批准增加安置补助费;土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。

3. 国家对民族地区的企业所得税有特殊规定:民族自治地方的企业,需要照顾和鼓励的,经省人民政府批准,可以实行定期减税或者免税。民族自治地方是指实行民族区域自治的自治区、自治州、自治县。省、自治区人民政府,根据民族自治地方的实际情况,可对民族自治地方的企业加以照顾和鼓励,实行定期减税或者免税;“九五”以来民族贸易和民族用品生产优惠政策,必须体现为广大少数民族群众生产生活的根本宗旨。优惠政策适用于省、州级民族贸易公司经营少数民族特需用品、生产生活必需品、药品、书籍下乡及收购少数民族农牧副产品的经销活动;民族贸易县内的国有商业、供销社、医药公司、新华书店经营上述商品和乡镇以下的民族贸易企业的经销活动。同时规定:由全国民族贸易和民族用品生产联席会议办公室每年确定改革试点企业,同样享受国家的优惠政策和地方政府出台的其他给予国有中小企业试点改革的有关优惠政策。

(三)“放活”政策

所谓“放活”,就是要搞活市场促增收。要努力支持农业产业结构调整、龙头企业和农村合作经济组织发展,为构建和谐农村、为促进农民增收提供有利条件,创造宽松的环境。

1. 放活粮食流通。在前几年放开主销区粮食购销市场和价格的基础上,进一步放开了主产区粮食购销市场和价格,实行购销市场化和经营主体多元化。粮食期货市场进一步发育,玉米和黄大豆 2 号期货品种正式上市。

2. 放活农村金融。扩大农村信用社改革试点范围,减轻历史包袱,完善产权结构,健全内控机制,扩大贷款利率浮动幅度,着力增强农村信用社活力。鼓励农业银行等商业银行和农业发展银行等政策性银行创新金融产品和服务方式。鼓励通过吸引社会资本和外资积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。

3. 放活农民就业。消除不利于农民进城务工的各种障碍,继续清理针对进城务工农民的歧视性政策和各项乱收费。重点解决拖欠农民工工资问题,在全国范围内组织开展农民工工资支付情况专项检查活动。研究解决进城务工农民子女上学问题,一些城市已出台了具体的办法。为提高农民职业技能,增强其在劳动力市场上的竞争力,中央财政安排专项资金支持开展对外出务工农民技能培训的“阳光工程”。

4. 积极开展同国际组织在少数民族贫困地区扶贫开发的合作;组织东部发达省、市同少数民族地区开展扶贫协作。

二、调查地区概况、调查的思路与样本的选择

(一)调研地区概况

本次调研,我们选取了湖北的宜昌市长阳土家族自治县(以下简称长阳县)、恩施土家族苗族自治州(以下简称恩施州)和湖南的湘西土家族苗族自治州(以下简称湘西州)作为抽样调研的地点。长阳县居于承东启西的重要地理位置,地处鄂西南清江中下游,云贵高原东延尾部,武陵山余脉。东连宜都,西接巴东,南抵五峰,北邻秭归和宜昌。总面积 3424 平方公里。境内山峦起伏,沟壑纵横,东高西低。全县辖 11 个乡镇,435 个村,3502 个村民小组,125668 户,412844 人,其中农业人口 357212 人,土家族人口占 50.29%。农业资源丰富。2001 年,全县耕地面积 80.64 万亩,林地面积 355.61 万亩,牧草场面积 4.22 万亩,水面面积 16.87 万亩。长阳是天然的动植物宝库,生物物种资源十分丰富,诸如资丘木瓜、山羊板皮、金福红椪果、红山茶、棕片等地方特色传统土特产品,不仅在全国有名,而且在国际上享有盛誉。

恩施土家族苗族自治州地处鄂西南边陲,是湖北省唯一的少数民族自治州,地处湖北与湖南、重庆交界地带,是典型少数民族聚居区,也是湖北省唯一被纳入西部大开发范围的地区。恩施州地形地貌复杂,自然灾害频繁,经济贫困落后。全州现辖恩施、利川二市和建始、巴东、宣恩、咸丰、来凤、鹤峰六县,均被国务院定为扶贫开发工作重点县。全州共有 88 个乡镇、办事处,2453 个村,22832 个村民小组。国土面积 2.4 万平方公里,其中耕地面积 379 万亩(水田 107 万亩);总人口 382.7 万,其中农村人口占 79.9%,少数民族人口占 52.6%。境内山峦起伏,沟壑纵横,气候温和,雨量充沛,海拔高低悬殊,自然环境多样,动植物资源十分丰富,具有发展特色农业的得天独厚的条件。恩施州是一个资源丰富集地区。有“鄂西林海”、“华中药库”与“世界硒都”之雅称,同时被誉为“休闲胜地”,与张家界、长江三峡构成了中国黄金旅游线上的“金三角”。

2000 年,恩施州被纳入西部大开发范围,享受西部开发政策,加之国家新一轮扶贫开发、民族地区扶持政策等历史机遇,恩施州已开始进入投入最多、发展最快的历史时期。几代恩施人盼望的铁路梦、高速公路梦、生态家园梦即将成为现实。

湘西土家族苗族自治州地处湖南省西北部,是湖南省的“西北门户”,与湖北、贵州、重庆三省市接壤,素为“湘、鄂、渝、黔咽喉”之地。全州总面积 15462 平方公里,2005 年底人口 268.34 万,在总人口中,少数民族人口 200.86 万人,占 74.85%,其中:土家族 110.59 万人,苗族 88.61 万人,其他少数民族人口 1.66 万人。乡村人口 191.88 万人,市镇人口 76.46 万人。建州于 1957 年的湘西土

家族苗族自治州,位于武陵山脉中段,湘西州辖吉首市、泸溪县、凤凰县、花垣县、保靖县、古丈县、永顺县、龙山县共1市7县。下辖92乡66镇6个街道办事处;有1975个村民委员会,76个居民委员会(湘西土家族苗族自治州政府2006年资料)。

湘西州是一个典型的“老、少、边、穷”地区。以土家族、苗族为主体的少数民族占74.85%。湘西州州域经济落后,由于长期经济发展缓慢,贫困面大,1985年,全州工农业总产值仅28亿元,财政收入还未过亿元,农民人均纯收入320元,温饱线以下贫困人口达156万人,占当时农业人口的84%,部分农户还是衣不遮体、食不果腹、屋不避风雨的“三不户”。1986年包括湘西州在内的武陵山区被国务院定为全国十八个贫困片之一。

湘鄂西地区都是少数民族聚集地,又都处于武陵山区,农业人口占总人口的较大比例,各县市大部分是贫困县。农业资源丰富,有耕地214万亩。第一产业在当地国民经济中具有重要地位,符合我们此次调研主题的要求。

(二)调研思路及依据

由上可知,新政策绩效调查的目的是切实掌握实际情况,总结经验,发现问题,完善政策,从而更好地实现政策目的。正确调查一项政策的绩效,建立一套行之有效的指标评价体系是首要前提。我们认为,政策绩效指标评价体系的构建,既要充分体现科学性、前瞻性、可操作性的原则,又要体现调查地区的具体情况;既要包括完整的考核指标体系,又要考虑调查者的条件与能力。通过建立相对全方位、多层次与切合实际的调查指标体系,以达到真实地反映情况从而为有关部门决策提供参考资料的目的。因此我们在指标体系设计中,着重考虑了以下几个因素:首先是紧密围绕中央农村新政策的精神进行。2004年以来,在新政策精神的指导下,中央政府巩固、完善、加强支农惠农政策,切实加大农业投入,积极推进现代农业建设,强化农村公共服务,深化农村综合改革,促进粮食稳定发展、农民持续增收、农村更加和谐,确保新农村建设取得新的进展。其次结合民族工作的重要文件精神。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央,站在全局和战略的高度,深刻把握国际国内民族问题的发展规律,对新世纪新阶段民族工作作出了一系列重大决策和部署,民族工作取得了重大突破。突出表现为“两个第一次”:第一次制定了关于民族工作全局的决定——《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》,这是民族工作的纲领性文件;第一次制定了关于少数民族发展的专项规划——《扶持人口较少民族发展规划》、《少数民族事业“十一五”规划》、《兴边富民行动“十一五”规划》,这三个国家专项规划的编制,实现了新中国民族工作规划从无到有的历史性突破。这些重要文件精神是我们调研的重要指南。再次充分考虑调研者的能力、条件与调研地区的实际情况。中央关于少数民族地区农村政策

涉及到方方面面,而围绕政策效果展开的绩效评估没有一个公认的标准。我们结合自己的能力、调研条件、被调研地区的实际情况选了几个重要指标。

本次调研从政策绩效角度评析现阶段民族地区中央农村政策的执行情况,采用新农村建设阶段成果、粮食生产、农村义务教育与乡村两级组织的运转效率、新型农村合作医疗等其他农村税费改革的配套政策的实施进度、农民收入作为一级指标。主要依据如下:

1. 新农村建设是解决“三农”问题的战略举措,是当前与今后时期“三农”工作的中心与主要任务。2007年1号文件开篇就指出:“加强‘三农’工作,积极发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,是加快社会主义现代化建设的重大任务。”新农村建设阶段性成果是衡量近期农业政策绩效性的重要尺度。

2. 粮食安全问题既是一个经济问题,更是一个重要的社会问题和政治问题。采取切实有效的措施解决好粮食自给问题,对维护社会稳定、构建和谐社会、促进民族团结及保持社会经济可持续发展等具有重要意义。

3. 农村税费改革是以减轻农民负担、提高农民收入,进一步解放和发展农村生产力,促进农村经济的可持续发展和农村社会的全面进步为根本目的的,代表了占我国人口绝大多数的广大农民的根本利益,是“三个代表”重要思想与科学发展观在农村的具体体现。我们必须坚定不移地巩固农村税费改革的成果,确保改革后农民负担明显减轻、不反弹,确保乡镇机构和村级组织正常运转,确保义务教育经费正常需要,这是衡量农村税费改革是否成功的重要标志,也是巩固改革成果的必然要求。另外农村税费改革的配套改革——农村综合改革也是巩固农村税费改革成果与促进农村经济社会持续健康发展的要求。

4. 促进农民增加收入是新阶段农业政策的基本目标。在历次中央农村工作会议上,促进农民增加收入一直是首要的政策议题,因此,近些年农民增收的状况如何,是分析中央农村政策绩效性的重要因素。^①

5. 依据《少数民族事业“十一五”规划》、《扶持人口较少民族发展规划》和《兴边富民“十一五”规划》等重要民族工作文件精神,农民收入、民族地区教育、卫

^① 在历次中央农村工作中,农民增收都被视为“三农”工作的重中之重。例如农民增收被视为是“关系全局的大事”(1999);是“我国农业和农村经济发展新阶段的中心任务”(2000);是“农业和农村经济结构战略性调整的目标”(2001);是“农业和农村经济工作的出发点和落脚点”(2002);“既是农村工作的基本目标,也是整个经济工作的重大课题;既是重大的经济问题,也是重大的政治问题”(2003)。2004年中央专门出台了《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》。以后每年的中央1号文件都强调了“农民收入”。围绕促进农民增收收入,新阶段提出了“多予、少取、放活”的方针,采取的措施包括调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革特别是农村税费改革,强化对农业支持保护等。

生、事业的发展都被列为少数民族经济社会发展的主要指标。^①另外武陵山区中部一些群众的极端贫困问题还没解决,民族地区的扶贫关系到和谐社会的构建与实现共同富裕。

基于以上原因,我们在此次调研中采用统计学中的统计指标方法,依据以上几个综合因素,建立指标体系,形成调查问卷。对于问卷不便于反映的问题,通过咨询和现场访谈调查等方式进行弥补。在调研视角上我们从宏观和微观两个角度进行调查,即一方面从政府有关部门与其他组织那里收集资料,调研方式以访谈和文献研究为主;另一方面对农民个体进行调查,调研方式以问卷调查、深度访谈和实地观察为主。以期从不同角度、不同层面比较全面地发现存在的问题,形成综合评价,得出客观结论。

(三)调研方式及样本的选择

在详细研究近三年来中央一号文件的政策精神以及中央关于少数民族经济社会发展的政策措施基础上,本次活动,调研组查阅了大量的文献资料,制定了周详的调研计划,选择了一定数量具有代表性的调查地点和对象,设计了调查问卷,在当地有关政府部门的积极配合与支持下,深入农村田间地头,广泛接触农户与农村各界人士,采取了问卷调查、深度访谈与实地观察等方式,获得了比较全面的第一手资料。调查抽样采取非概率抽样方式,利用2007年暑假社会实践的机会进行调研,涉及到湖北、湖南两个省的民族聚集地的11县市,包含不同的农业生产条件,不同经济发展水平的广大农村地区,通过个案分析,试图对近些年西部民族地区落实中央农村政策的基本情况进行分析;在调查样本的选择方面,我们从不同角度、不同层面将能够反映近期农村政策绩效情况的主体列入调查样本。政策的主要服务对象是农民,政策的效果如何,感受最深、看得最清楚、最有评判权的是他们,因此农民是我们的主要调查对象;农村新政策的一个重要目的是缩小城乡差距,促进农村经济社会的发展,农村中从事其他职业的人士是否得到政策的实惠也是我们关心的问题,因此他们也是我们的调查对象之一;在农村新政策实施过程的宏观方面,如农村基础设施资金的投入与支出、产业结构的调整、农民的培训等情况,局内人要比局外人清楚,掌握的数据和资料更多,我们将有关政府官员也作为调查样本之一。此次调查我们共发放问卷250份,回

^① 《少数民族事业“十一五”规划》的2010年主要预期指标认为:“民族自治地方城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均增长速度高于全国平均水平1个百分点,城乡居民收入之比保持现有水平。民族自治地方“普九”人口覆盖率达到95%以上,实现全面普及九年义务教育的目标。少数民族婴儿死亡率比2005年下降5%。少数民族文字出版物种数比2005年增长20%,少数民族文字出版物印数比2005年增长25%。少数民族各类人才占在业人口比重比2005年提高0.5%,基本接近少数民族人口占全国总人口的比重。”

收 208 份。深度访谈与大小座谈会共 38 次,调研历时一个月。此次研究的调查样本的概况见表 1。

表 1

湘鄂西地区调研样本基本情况

N=208

样本分布及特征		频 数	百分比	社 会 特 征		频 数	百分比
分 布 区 域	长阳县	45	21.63	文 化 程 度	小学以下	23	11.06
	古丈县	9	4.33		小学	38	18.27
	永顺县	16	7.69				
	龙山县	35	16.83		初中	79	37.98
	吉首市	27	12.98				
	恩施市	29	13.94		高中、中专	39	18.75
	利川县	11	5.29				
	建始县	15	7.21		大专	25	12.02
	巴东县	6	2.88				
	宣恩县	5	2.40		本科以上	4	1.92
	来凤县	10	4.81				
民 族	汉族	44	21.15	职 业 面 貌	务农为主	60	28.85
	苗族	55	26.44				
	土家族	101	48.56		打工为主	57	27.40
	其他	8	3.85				
性 别	男	125	60.1		经商为主	38	18.27
	女	83	39.90				
年 龄	18~25 岁	49	23.56		国家公务员	20	9.62
	26~35 岁	62	29.81				
	36~45 岁	65	31.25		教师	28	13.46
	46~60 岁	27	12.98				
	61 岁以上	5	2.40		医生	5	2.40

三、调查结果分析

(一)新农村建设的进展情况

1. 湘鄂西地区在宏观层面上新农村建设的现状

自从中央政府提出建设社会主义新农村以来,湘鄂西地区按照中央提出的

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体目标,积极发展现代农业,统筹城乡经济社会发展,努力推进社会主义新农村建设,各地农业农村经济实现了较快发展,农民收入和生活水平有了稳步提高,各项社会事业取得了显著进步,社会基本保持了和谐稳定的局面。新农村建设呈现以下几个发展特点:

(1)加大宣传,高度重视新农村建设工作。在中央提出新农村建设之初,社会各个方面对此认识并不一致,做什么、怎么做尚不清楚。为了提高认识,各地各级党委政府下发文件,召开专门工作会议,统一思想、统一认识、加强舆论宣传,努力营造全社会关心、支持、参与建设社会主义新农村的浓厚氛围。鼓励各种社会力量投身社会主义新农村建设,引导党政机关、人民团体、企事业单位和社会知名人士、志愿者对乡村进行结对帮扶。如湘西州永顺、古丈两个县都召开了县直机关、乡镇主要领导参加的社会主义新农村建设动员大会,举办了社会主义新农村建设培训班,培训到村支部书记;恩施州来凤县农业局为宣传修建沼气池专门组织民间艺人编了农民群众喜闻乐见的三棒鼓——“生态家园富民工程”赞歌:“沼气灶煮饭,电子把火点,只需 20 分钟的时间,快捷又方便;用柴草煮饭,烟熏火燎烦,破坏森林的资源,砍柴要时间;灶具要清洁,畅通是关键,脱硫设备常更换,耐用又简单。”用通俗易懂的语言宣传了建沼气池的好处、使用方法与意义,取得了良好效果。^①

(2)加强领导,建立健全新农村建设组织机构。新农村建设是个系统工程,具有长期性、艰巨性、复杂性和区域性的特点,其内涵十分丰富,涉及经济、政治、文化、生态和社会等各个方面。按我国原有的行政体系,各职能部门都无法涵盖如此综合的领域。为统一协调新农村建设,各地政府都成立了由党政主要领导和各相关部门领导直接参与的新农村建设综合协调机构,以整合新农村建设的力量和资源。湘西州古丈县成立县社会主义新农村建设领导小组,由县委、县政府主要领导任组长,分管农业农村工作的领导任副组长,县农办及农口各单位、组织部、宣传部、卫生、文化、体育、电力、通信、广播电视和工会、共青团、妇联等成员,办公室设县农办,负责日常工作。各部门都把建设社会主义新农村纳入重要议事日程,认真制定本部门建设新农村的规划和重点项目,自觉承担相应的责任和义务。除此之外,还成立人居环境改造工程办公室,设在县委宣传部,2006 年还安排了工作经费 40 万元,并纳入了财政预算。同时,要求各有关部门要明确自身在新农村建设中的职责和任务,特别是宏观管理、基础产业和公共服务部门,在制定发展规划、安排建设资金和事业经费时,要充分考虑统筹城乡发展的要求,更多地向农村倾斜。^②

① 来凤县“生态家园富民工程”赞歌,资料来源于来凤县生态能源局,2007 年 5 月 23 日。

② 资料参见古丈县政府 2006 年新农村建设工作总结报告。