

【论 文】

新疆墨玉县人口、教育和就业问题调研报告

李晓霞¹

和田地区墨玉县位于昆仑山北麓，塔克拉玛干大沙漠南缘，总面积 2.5 万平方公里，其中主要是沙漠、山地，平原绿洲仅占 5.9%。墨玉县是新疆第二人口大县，截止 2011 年底总人口为 53.11 万人（含新疆生产建设兵团 47、224 团场人口）。人口总量多、农业人口比重高、教育程度低、转移就业难度大，是墨玉县在经济社会发展中面临的重要问题，也是影响墨玉县社会稳定的基础性问题。2012 年 8 月，新疆社会科学院对墨玉县进行了一次社会发展社会稳定调查，本报告是该调查的一个分报告。

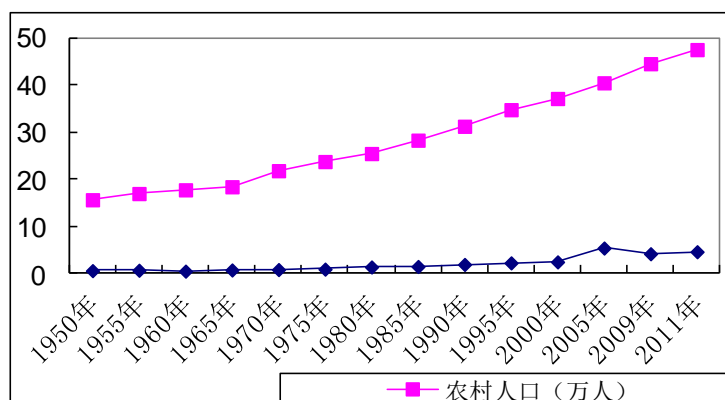
一、墨玉县人口发展的特点及其存在的问题

墨玉县人口构成和人口发展具有以下几个特点：

农村人口数量大，城镇化速度缓慢

墨玉县传统的生产方式是农牧业，农业人口一直是占全县人口的绝对多数，1950 年，全县城镇人口 6163 人，占全县人口的 3.79%。以后城镇人口一直处于控制发展阶段，1979 年，全县城镇人口超过万人，占到当时人口总数的 3.82%。进入本世纪后，随着工业化、城镇化步伐的加快，城镇人口呈明显的上升趋势，2011 年城镇人口 4.63 万人，占总人口的 8.72%。总体看，墨玉县的城镇化水平是很低的，远远低于全疆 43.5% 人平均水平，二、三产业的发展速度慢，大量的农村人口使墨玉县城镇化推进面临很多困难。

图 1 墨玉县城乡人口数量变化



维吾尔族人口比重高，汉族人口数量变化曲折

墨玉县是维吾尔族人口聚居区，2011 年维吾尔族人口 51.62 万人，占全县总人口的 97.19%；汉族人口 1.47 万人，占总人口的 2.77%；其他民族人口近 200 人，其中回族人口为主。汉族人口数量在上世纪 50 年代后期后明显增长，在 70 年代维持在 6000 多人水平，1980 年后数量趋于减少，2008 年只有 4076 人，2009 年后又急升到 1 万以上，这是因为新建的 224 团人口被纳入统计。

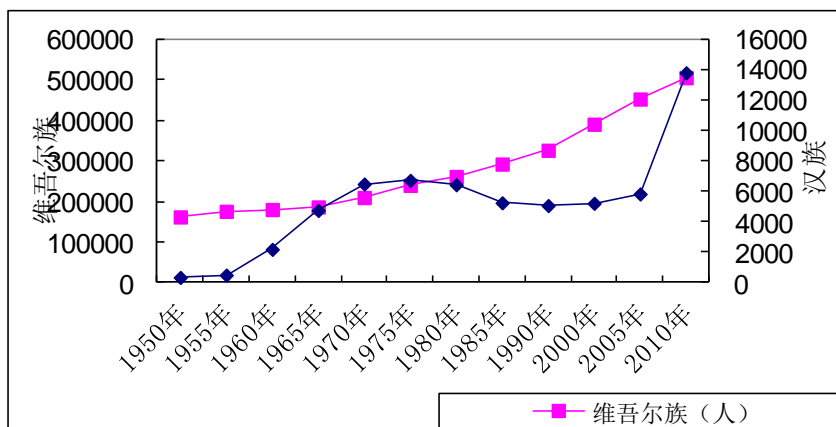
¹ 作者为新疆社会科学院 社会学研究所研究员。



2011年，全县1.47万汉族人口中，兵团人口占到1.04万人，墨玉县行政管辖范围的汉族人口仅0.43万人。

墨玉县汉族人口数量少，且流动性较大，公职人员比重高，故当地维吾尔族人与汉族人的交往，大多是与汉族公职人员，包括各级官员、教师、国有公共服务机构（银行、税务、水电、电信等）工作人员等的交往，官民之间的关系有时易被转化为族际关系。

图2 墨玉县维吾尔族和汉族人口变化



人口构成相对年轻，青壮年人口为主

由于墨玉县人口自然生育水平一直较高，上世纪60年代直至1976年，人口出生率基本都在30%以上，1969年为37%，进入本世纪后，也保持在16%以上的水平，因此人口构成较年轻。受到计划生育政策的影响，0到14岁儿童人口比重在降低，尤其是2010到2000年10年间降低了近10个百分点，同时65岁以上人口比重也一直在减少，由1982年的6%下降到2010年的4.2%，后者与一般人口变化规律不同，可能与低龄人口死亡率明显降低有关。由此形成青壮年人口比重很高，2010年15到64岁人口占到总人口数比重达到68.1%，共34万人，其中绝大多数是有劳动能力和工作需求的青壮年，这种人口结构对墨玉县人口的就业形成了极大的压力，但同时，高比例的劳动人口、低比例的社会抚养人口也是当前促进墨玉县经济发展的积极因素。

表1 常住人口年龄构成

		1882年	1990年	2000年	2010年
人口总数 (%)		279133	339829	405634	500114
年龄段 (%)	0-14岁	40.6	40.3	37.2	27.7
	15-49岁	44.7	46.7	48.8	68.1
	50-64岁	8.7	7.5	9.4	
	65岁及以上	6.0	5.4	4.6	

2000年前数据来自于《墨玉县志》，
2010年数据来自于《墨玉县2010年第六次全国人口普查主要数据公报》

受教育程度相对低，农牧职业人口占绝对多数

从几次人口普查数据看，在近30年时间里，墨玉县人口的受教育程度有了明显提高，6岁以上人口中文盲、半文盲人口比重由1982年的56.6%下降到2010年的3.4%，仅2000年到2010年十年间文盲人口减少2.15万人，文盲率下降10.09个百分点，表现出这些年“两基”工作的明显成效。但受教育程度低的现象非常明显，直到2010年，6岁以上人口中小学文化程度占的52.4%，初中程度占38.1%，大多数成年人都是小学或初中文化程度，受过高中（中专）以上教



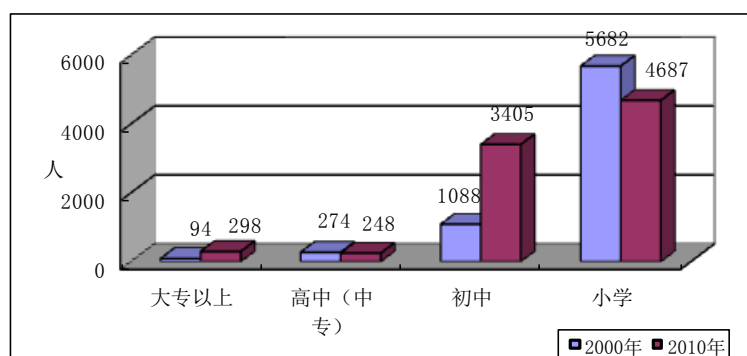
育的比重一直很低，而且，进入本世纪后，高中（中专）文化程度人口比重没有上升反而下降，表现出在大学（大专）以上受教育程度比重有所增长的同时，初中毕业生的高中升学率仍然很低。

表2 墨玉县6岁以上常住人口的文化构成（人、%）

	合计	大学（大专以上）	高中（含中专）	初中	小学	文盲、半文盲
1982年	232416	0.1	2.4	6.2	34.7	56.6
1990年	275416	0.3	2.8	6.8	55.7	34.4
2000年	352706	1.1	3.2	12.5	65.3	17.9
2010年	447218	3.3	2.8	38.1	52.4	3.4

2000年前数据来自于《墨玉县志》，2010年数据为六普数据

图3 墨玉县常住人口中每万人的受教育程度



计划生育的投入产出效益显著，计划生育利益导向机制发挥着重要作用

1979年，墨玉县在汉族人口中实行计划生育政策，城镇一对夫妇可生育2胎，农村一对夫妇限生3胎。1990年，规定城镇汉族人口一对夫妇生育一个子女，少数民族可生育两个子女；农村汉族人口一对夫妇可生育2个子女，少数民族可生育3个子女。截至2011年9月，全县累计领取计划生育“双证”农民家庭2.1万个，比2000年增加2.07万个，领证率由0.38%提高到27.2%，提高了26.8个百分点。据墨玉县计生委测算，自新疆开始实施少数民族计划生育政策以来，全县少出生了3万余人。

计划生育政策的实施是在不断加大生育奖励政策、不断强化利益导向机制的基础上进行的。在墨玉县，2001年，明确对领取计划生育“双证”职工，退休时加发5%退休金，终身无子女的加发10%退休金。2003年后，对晚婚晚育、做节育手术、领取“双证”、计划生育贫困户均有奖励优惠政策。如职工增加婚假和产假、农民减免义务工方面有照顾；农牧民生育三胎做结扎手术给予一次性数百元的奖励，农牧民领取“计划生育光荣证”可领取2000元的一次性奖励及在义务工、承包地、宅基地、扶贫户等方面的优先政策。近几年，又实施南疆三地州计划生育特殊奖励、少生快富奖励等一系列引导农民少生少育的政策，并在抗震安居工程、设施农业建设、“两免一补”、扶贫救济、新型农村合作医疗等工作中，保证全县所有涉农扶贫资金重点向计划生育户倾斜，使领证农牧民在政治上有待遇、生产上有提高，生活上有保障，逐渐使少生优育成为更多农牧民自觉的行为。

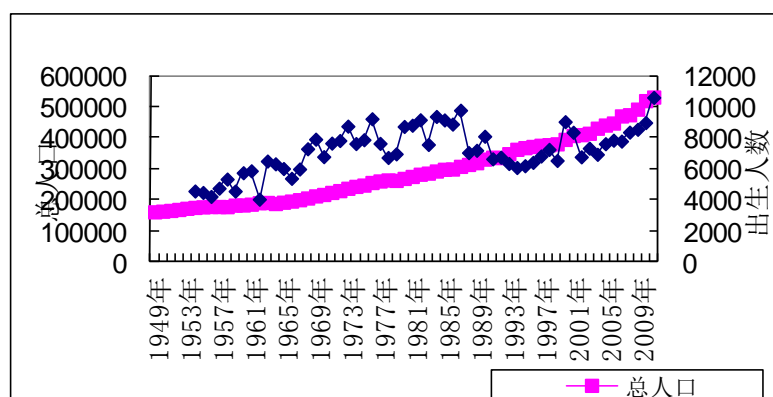
人口是一个社会各种文化、经济和政治活动的基础，人口数量和质量的构成及其变化发展，与社会的政治、经济、文化的变化发展存在密切关系，不仅被发展状态和需求所决定，也对发展起着推动或制约的能动作用。从目前墨玉县人口发展的状况看，有几个问题需要得到关注：

人口持续以较快速度增长，近几年人口出生率又进入了新的高峰期，人口管理难度大

墨玉县是新疆人口自然增长速度最快的县市之一。1949年全县总人口为16.07万人，到2011年末达到53.11万人，比1949年增加3.3倍，年均增长0.59万人，年均增长18%。2011年人口出生率和自然增长率分别为21.6‰，17.7‰，远高于全疆14.99‰、10.57‰的平均水平。

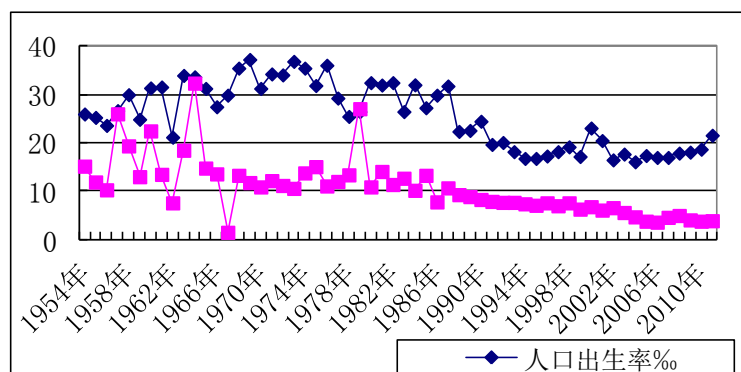
图4显示，墨玉县人口总数持续增长，出生人数在上世纪70、80年代较高，90年代较低，据有关数据，上世纪70年代末到80年代末，墨玉县人口年均增长2.3%，80年代末到九十年代末，年均增长1.6%。但进入本世纪后人口增长速度加快，前10年年均增长2.4%，2011年新出生10601人，较前一年增加1000多人，反映出新一轮生育高峰期的影响力。据介绍，墨玉县还有1.29万人无户籍，目前已经落户的无户籍人口为1.6万人。据有关人士估计，无户籍人口远超过目前统计数据，可能占全县人口的8~10%，即4~5万人之间。也就是说，墨玉县目前的实际人口数超出户籍统计和人口普查的数据。

图4 墨玉县总人口及出生人数变化



数据来源：墨玉县计生委提供

图5 墨玉县人口出生率和死亡率变化



数据来源：墨玉县计生委提供

墨玉县仍是一个以传统农业生产为主的社会，传统生育观念的社会影响还很大，低成本生育、简单体力劳动为主、家庭养老等社会现实和需求以及“孩子是胡达给的”等传统观念，使群众的生育意愿与现行生育政策之间还有一定距离，人口计划环境相对脆弱，计划生育政策稍有放松就很有可能逆转。而且限于县财政拮据状况，对于法律法规所确定的对计划生育家庭优先优惠措施和奖励资金的落实都有很大的困难，使少生优生的政策导向效果大打折扣。

据有关部门测算，今后十几年墨玉县总人口将保持增长的态势，年均自然增长人口在1万人左右，年均人口自然增长率将高达15%以上，而同期全国年均人口自然增长率仅为3.6%，全



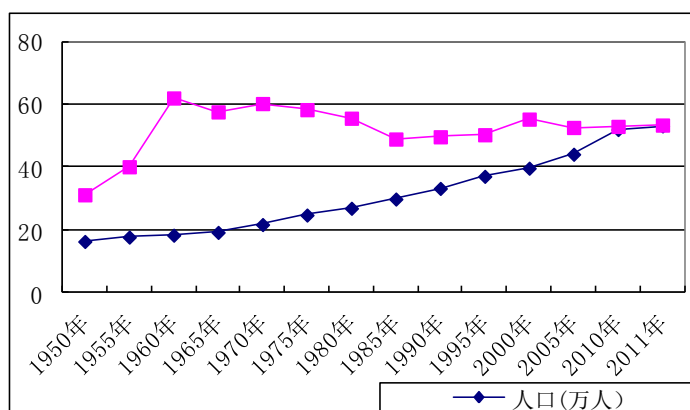
疆年均人口自然增长率为 8.44%。在今后相当长的时期内，较快增长的人口势头依然是制约人口、资源、环境、经济协调发展和可持续发展的重要因素。

人口增量加速，资源紧张、耕地紧张的矛盾进一步突出

墨玉县国土面积 2.56 万平方公里，占全地区总面积的 10.3%，但由于地处干旱和半干旱区，大部分土地在长期的荒漠干旱气候影响下，成土过程土壤生物量极少，可供宜农、宜林、宜牧的土地面积仅占全县总面积的 1.4%左右，适宜人类生存的平原绿洲面积 0.15 万平方公里，仅占总面积的 5.9%。

墨玉县人均耕地面积由 1949 年的 1.91 亩，到 2011 年的 1.12 亩，期间耕地数量有很大增长，但毕竟受到自然环境、水资源的影响，不能无限扩张，甚至在上世纪 50 年代末大幅度扩张后又不得不收缩（撂荒），而人口的持续增长使人、地、水的矛盾变得突出。

图 6 墨玉县人口数和耕地数变化



流出人口数量越来越大，流出人口在移入地有序生活、完善保障愈显重要

随着经济社会的发展，墨玉县与外界的联系日益广泛，资金、产品、人员的交互流动迅速增加，其中墨玉县人口向外的流动尤显突出。据 2010 年第六次人口普查数据，墨玉县户籍人口中，外出人口 5.14 万人，其中外出半年以上的人口 4.54 万人，占人口总数的 8.84%（新疆平均水平为 13.46%）。墨玉县境内，不在户籍地的外来人口共 3.01 万人，其中来自本县范围内的 2.34 万人，来自自治区范围内其它县（市）的 0.14 万人，来自自治区外的 0.52 万人。表现为，人口流动以流出人口为主，流出人口又以外出半年以上人口为主；县境内的人口流动大于外地流入人口，而外地流入人口又以疆外流入居多。

另据墨玉县统计，2010 年，全县共登记流动人口 11.21 万人，其中流动到内地 1.25 万人，在疆内流动 9.67 万人，内地来疆人口 1169 人，出国人口 46 人。2012 年 8 月在全疆流动人口统一清查专项行动中，墨玉县共清查登记流入人口 5536 人、流出人口 19924 人。以农村劳动力转移就业来看，2009 年转移农村富余劳动力 12.8 万人（次），其中外出采摘棉花的务工人员 8 万人以上；2010 年和 2011 年转移农村劳动力 13.3 万人（次）。

墨玉县的流出人口，基本都是维吾尔族农民，国家通用语言文字掌握很有限，在风俗习惯、宗教信仰、生活方式等方面具有浓厚的民族特色、地域特色，一般与流出地居民有较大的文化差异，而且限于个人技能、社会关系等因素，多数人就业层次、生活水平较低，社会地位不高，面临着生存、交往、保障、治安等各类社会问题。目前，墨玉县在浙江宁波、福建厦门、湖南郴州、乌鲁木齐天山区和阿拉尔市建立 5 个工作站，派出 15 名工作人员，建立所在地墨玉籍务工人员分布及工作情况的台帐，进行跟踪服务与管理等各项工作。

二、教育发展状况及其存在的问题

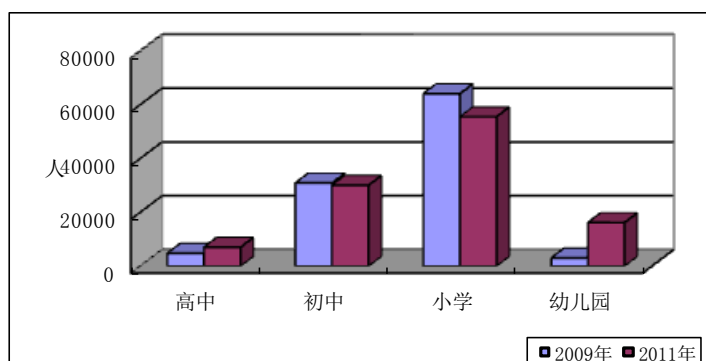
人口数量多并不必然是坏事，至少为生产提供了丰富的劳动力资源，改善人口素质、增加就业能力是发挥人口优势，以积极态度解决人口问题的路径。而提高教育水平是改善人口素质最重要的方式。

墨玉县现代教育起步较晚。1937年，墨玉县城建立了第一所初级小学，招收学生60人。1940年，全县有学校5所，在校学生730人。新中国成立后，墨玉县教育事业快速发展，尤其是近些年，变化很大。2009年全面通过“两基”国检，人均受教育年限达到6年，学校办学条件和校园环境显著改善。2011年，墨玉县共有各级各类学校（幼儿园）362所，教职工6547名，在校学生10.89万人。同“十一五”前相比，全县在校学生增加了8600余人，专任教师增加了1600人。学前幼儿入学率96%，小学入学率99.66%，初中入学率99.72%；小学升学率99.72%，初中升学率20.7%（含中职），高中升学率98.7%，学前双语覆盖面达到了90%以上，中小学双语班覆盖面平均达到了20%以上。

表3 墨玉县各类学校在校生数量（人）

	高中	初中	小学	幼儿园	双语班				
					合计	高中	初中	小学	学前
2009年	4812	30912	64077	3050	11986	150	2115	3191	6530
2010年	7051	29232	60318		35730	238	5367	15445	14680
2011年	7070	30068	55542	16193	41149	376	5804	19345	15624

图7 2009、2011年墨玉县各类学校在校生数量



在和田，教育问题是关系跨越式发展和长治久安的根本性问题，搞好教育是最有基础性、最具长远性、根本性的大事。墨玉县委、县政府充分认识到教育的重要性，教育投入持续增长，2009年、2010年、2011年地方财政一般预算支出中的教育支出分别为3.23亿元、4.79亿元、5.64亿元，分别占当年一般预算支出总额的24.9%、26.3%、25.5%，居各类经济社会支出数额之首。目前教育事业发展中被列为重中之重的是“双语”教育和普及高中教育。近几年双语教育发展很快。与2009年相比，2010年各类双语班在校生的数量都有跨越式发展，尤其是小学和学前双语教育发展速度更快。目前全县共开设双语班981个，在校学生3.5万名，双语教师1806名。计划2012年学前、小学、初中“双语”教育覆盖率要分别达到98%、49.4%、10.3%。高中教育在2010年也获得迅速发展，全县高中阶段共完成招生任务4144名，覆盖率达到40.62%。其中本县职业高中招生2497名，外地职业院校745人，普通高中580人，内地高中班160名，哈密高中班及地直高中162名。根据教育规划，到2015年，以中等职业教育为重点的高中阶段教育，毛入学率力争达到80%以上。

由于教育基础薄弱，教学水平较低，加之相当一部分群众对学校教育的重要性的必要性的认识有待于进一步提高，目前墨玉县教育的发展主要体现在教学设施的硬件建设、在校学生数量以及基本教学活动的正常进行方面，而在师资建设、教学质量、学生学习兴趣和学习效果等方面都存在诸多问题，尤其是乡村基础教育滞后、高中教育发展不足、双语教育效果欠佳，有些则是目前建立薄弱基础上的快速发展所带来的问题。

县域内学校教育质量较低，师资配备及能力不足，优秀生源外流的现象较严重

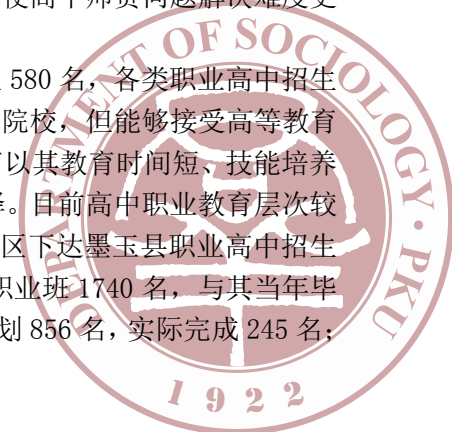
墨玉县虽然通过了国家“两基”验收，硬件设施改善较大，但基础薄弱，优质教育资源总量不足，教育体制机制不完善，学校办学活力不足，城乡之间教育发展不平衡，教育教学观念、方法落后，教师综合素质满足不了教育事业的发展与改革的需要，业务素质有待于进一步提高，部分学校领导管理不力，办学水平和质量与社会实际需求还有一定差距。教师队伍数量短缺和结构性失衡矛盾依然突出。师资数量不足、素质不高；学校之间教师超编缺编现象同时并存，学科分布不平衡。特别是双语教师数量不足、授课能力还有待于进一步提高。而且教师队伍意识形态领域反分裂斗争教育仍需加强。由于县域内学校教学质量相对较低，一些有条件的家长把孩子送到和田市或外地上学，疆内初中班、内地高中班等也将一批优秀的学生选拔出来接受更好的教育，优秀教师外流或转岗的现象也较普遍。要实现本地学校，尤其是农村学校的教育水平整体提高，让学生从“有学上”转变为“上好学”，路还很长。

高中教育基础薄弱，职业高中层次较低，快速发展高中教育面临诸多问题

高中（普高和职高）教育属于非义务教育阶段，是完成义务教育阶段后进入高等教育阶段的通道，也是就业前接受技能培养、职业训练的主要渠道。接受高中教育的孩子年龄在 15 岁到 19 岁之间，正是身体和思想活跃又不成熟、好学易冲动的时期，让更多的孩子在接受高中教育，不仅为他们以后继续学习或走向就业打好基础，也是避免这些年轻人在社会上受到不良思想影响走向对抗社会之路的需要，因此，在墨玉县，发展高中教育即可改善人口素质、提高年轻人的就业能力，还有强化对青少年政治思想的教育和引导，保持社会稳定的政治目的。与和田其它县市一样，墨玉县高中教育发展长期滞后，2003 年，县域内中学只有 4.4% 的初中毕业生升入本县高中。在基础教育达标后，高中教育迅速被提到了重要位置，并有了跨越式的发展。2009 年，墨玉县初中升高中的入学率从 9% 提高到了 35.4%；2010 年，全县高中阶段共完成招生任务 4144 名，覆盖率达到 40.62%。2011 年，民族高中 1 所，在校生 1694 人；职业高中 1 所，在校生 5376 人。计划到 2015 年，墨玉县初中毕业生升学率要达到 80%。而迅速发展高中教育，还面临着学校、教师、学生等诸多问题。

据统计，墨玉县每年初中应届毕业生约有 1 万余人，目前升入高中及职业高中的人数占总人数的 40% 左右，有关部门测算。随着人口的增长，2015 年初中毕业生数将增至 3 万人左右，若初中升学率达到 80% 以上，意味着还需要扩建和新建数所高中，建校所需土地、资金，尤其是足够的合格的高中教师都是完成规划的基础。实际 2012 年新扩高中教育已经面临教师配备等问题。2012 年北京援建的墨玉五中开始招生，可容纳 1300 人的学校计划招 1800 人，还需要 110 名老师。近年和田地区各县都在新办一所高中，和田市将新建 5 所高中，共同的需求使高中师资问题解决难度更大。

墨玉县高中教育以发展职业高中为主。2010 年，全县普通高中招生 580 名，各类职业高中招生 3242 人。虽然 2011 年墨玉县普通高中毕业生中 92% 可录取大专以上院校，但能够接受高等教育的毕竟是少数，普通高校毕业生的就业状况也不乐观。高中职业教育以其教育时间短、技能培养目的性强等优势适应社会对技术工人的需求，有利于年轻人就业选择。目前高中职业教育层次较低，以乡镇职高为主，外地职业高中招生计划多未完成。2010 年地区下达墨玉县职业高中招生计划 2000 名，实际招生 2497 名，其中县职高本部 757 名，各乡镇职业班 1740 名，与其当年毕业 271 名学生相比，增长 6.4 倍。地区下达乌昌地区职业院校招生计划 856 名，实际完成 245 名；



下达地直中等职业学校招生计划 565 名，实际完成 300 名；完成湖南长沙职业班（该项目由墨玉县主要领导与国家扶贫办联系确定）招生任务 200 名，超招生计划 10 名。可见进入职业高中的学生半数以上进的是乡镇职业班，而质量较好职高的招生计划并未招满，可能和学生的能力和选择有关。高中教育的发展应该名符其实，而不只是数量上的增加。

双语教育缺少语言环境，师资力量仍是制约双语教学质量的重要因素

对国家通用语言的掌握成为墨玉人走出去的一个重要工具，也是促进族际交往、增强爱国主义精神、增加开放包容意识的重要因素。墨玉县维吾尔族学生占学生总数的 99%以上，“双语”教学任务十分繁重。一方面，大量从小就接受本民族语言教育、工作后长期使用本民族语言教学的维吾尔族中小学教师能够胜任“双语”教学的数量有限，“双语”教师数量不足、素质低下与全县中小学“双语”教学的需求形成了巨大的反差；另一方面，全县绝大多数学生常年生活在单一的维吾尔语环境中，接触与使用国家通用语言的机会很少，两方面因素客观上成为制约墨玉县“双语”教学的瓶颈。近年新招聘了不少汉族老师任双语教师，也因学生汉语程度低、教师不会维吾尔语使授课质量达不到教学要求。计划 2015 年全县双语班占到 85%，教师的问题仍是最主要的问题。

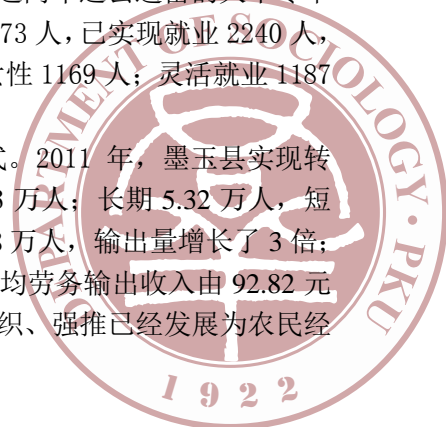
三、就业状况及其存在的问题

就业是民生之本。稳定的就业意味着稳定的收入，稳定的收入是稳定的生活和心理状况的基础。墨玉县人口构成以农业人口占绝对多数，人口自然增长率高及耕地和水资源有限的现实使农村富余劳动力转移就业成为农民增收、脱贫的重要途径，此外，高等学校毕业生就业以及城镇居民就业都是就业工作中的重要内容。2011 年全县开展各类技能培训 1.53 万人次，实现就业人数 4521 人，国有单位实现就业人数 3402 人，私营企业实现就业人数 205 人，个体户实现就业 574 人，全县城镇登记失业人数 1064 人，城镇登记失业率为 2.49%。

城镇居民未就业人员，大多为年龄偏大，无一技之长的“4050”人员、下岗失业人员。他们要完全靠自己实现就业，难度很大，主要通过开发公益性岗位帮助其实现就业。县人民政府制定出台了《墨玉县公益性岗位管理办法》，按照公开、公平、公正的原则，通过报名、审核、培训、面试、公示等程序，每个社区、乡镇都指派一名工作人员专门负责开发社区、乡镇公益性岗位，做到有机构、有场地、有资金，并且全部实行了微机化管理。公益性岗位包括保洁、保绿、保安等多种，既缓解了有就业困难人员就业难的问题，也使这些人员的生活有了保证。全县公益性岗位 2569 人，其中安置“4050”人员 164 人、零就业家庭人员 106 人、城镇失业人员 87 人、困难家庭人员 192 人、失地农民 157 人、大中专毕业生 602 人、复转军人 23 人、公安局一村一警 1325 人（其中农村户口为 1229 人）。同时也下大力挖掘到属企业用工岗位，抓住县工业园区大发展的契机，与有关企业联合开发了近 500 个企业用工岗位。

墨玉县虽然历年考入大中专院校的学生数量并不多，但毕业生大都回到墨玉，在外就业的有限，本地就业机会也不多，数年累积大中专毕业生的就业成为难题，近两年过去遗留的大中专毕业生就业问题基本得到解决。全县实名制登记大中专毕业生人数为 2473 人，已实现就业 2240 人，其中本科 571 人、大专 1101 人、中专 1082 人；少数民族 2180 人，女性 1169 人；灵活就业 1187 人、自主创业 10 人、公益性岗位 602 人，还有 233 人未就业。

农村劳动力转移采取向区外转移、疆内转移、就地转移三种方式。2011 年，墨玉县实现转移农业富余劳动力 13.3 万人（次），其中疆内 12.8 万人，疆外 0.83 万人；长期 5.32 万人，短期 8.37 万人。2003 年至 2011 年的 8 年间，劳务输出人数增加了 9.08 万人，输出量增长了 3 倍；劳务输出创收由 2003 年的 0.45 亿元增长到 2011 年的 4.17 亿元；人均劳务输出收入由 92.82 元上升为 921.77 元，增长了近 10 倍。最重要的是，劳务输出由政府组织、强推已经发展为农民经

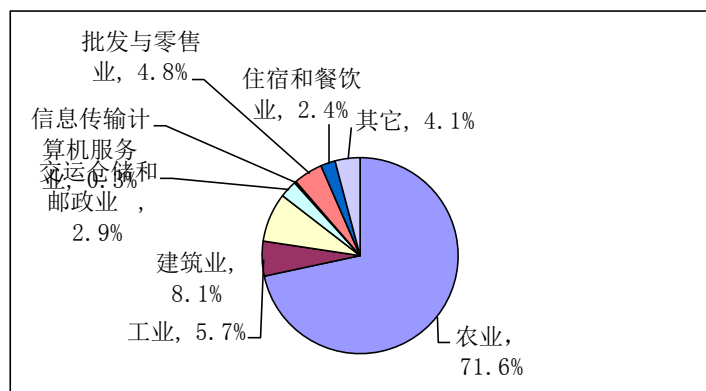


济人组织的自愿、自发进行。2011年，农民劳务输出收入921.77元，占农民人均纯收入的30.5%。劳务收入已成为农民收入的一项主要来源。农牧民在乡村从业人员中，从事二、三产业的人数由0.91万人增加到4.21万人。农村就业结构逐步由单一的农业生产模式向二、三产业升级，并涉足多种经济领域，越来越多的农民走出村庄，走出县城，农民增收渠道走上了多元化的路子。在输出人员中，地域不断拓宽，呈现省内省外相结合，当地转移和外出务工相结合的局面，在行业分布上也日渐广泛。

县委县政府积极推动劳务输出工作，把各乡镇劳务输出工作的任务指标完成情况纳入到年终绩效考核的重要内容，在年底进行表彰和奖惩。加强与外省区劳务输出和转移就业合作，发挥劳务输出经济人和劳务输出大户的带动作用，鼓励农民由每年秋季短期拾花务工转变为长期包地、管理、拾花为一体的长期务工。同时，加大对劳务输出人员汉语、专业技能等的培训工作力度，对已经外出务工的人员认真落实好各项优惠政策，并做好外出务工人员家里的帮扶工作，防止出现倒流现象。

加强农民的转移就业培训、职业技能培训，是改善人口素质，提高就业能力的重要措施之一。墨玉县充分发挥乡镇劳动保障平台和职业培训机构作用，开展“一户一人一技”致富技能培训课程。据各乡镇、街办的实际情情况，安排在村和街办设立培训点让农牧民在家门口就能学习和掌握各类技术技能。2012年，墨玉县计划对1.2万名农业富余劳动力进行转移就业前职业技能培训，培训重点以建筑行业、手工地毯制作及服装裁剪缝纫工为主，以本县适应建筑业和手工加工业发展的要求。截止8月下旬，全县共培训1万人，其中有75%以上的学员实现了就业。

图 2011年墨玉县乡镇劳动力安排情况



就业中存在的问题

本地高学历返乡毕业生就业难度大，从业机会窄，多依赖政府安置，就业观念需改变

受到墨玉县教育质量的影响，每年本地考入大中专院校的毕业生数量并不很多，但维吾尔族毕业生大多在外地就业难度大，而且受墨玉县社会环境和家庭传统的影响，愿意返乡就近工作。而目前墨玉县经济发展状况决定其就业岗位有限和所需专业人才的局限，返乡毕业生在本地获得合适就业岗位的机会并不多，前些年在高校毕业生自主择业背景下累积了较大数量的未就业毕业生，这两年主要通过政府招聘、安置等方式基本得到解决，但一些人就业层次不高，如2011年公益性岗位安置就业1310人，其中大中专毕业生占到了60.9%。同时，由于语言文字障碍、专业知识水平不足等多种原因，本地所需要的专业人才主要是从外地输入。如县国税局招聘属于全国统一招考，本县人愿意进却考不上，外地人考上了又难留住。县国税局招聘，22人通过考核，只有15人到岗，其中13人来自内地省区，2人来自北疆，本地大学毕业生没有一个能通过考核。类似现象在公检法、教育、医疗等专业技术人才招聘中都或多或少的存在。

高校毕业生尤其是少数民族大学生的就业观在某些方面存在着一定问题。一是主动就业意识淡薄，依赖心理强。许多毕业生留恋过去“统包统配”的就业制度，对自主就业缺乏主动性和积极性，处于被动地位。二是片面理解就业，认为就业就是到国家机关、事业单位工作，而对民营企业等非国有单位，则认为不稳定、不可靠、不保险。三是由于各个行业的利益分配不均衡，社会保障不一致，使得毕业生在选择就业时多集中在党政机关、事业单位，对于企业就业或自主创业。四是缺乏竞争意识，视野狭窄，对于就业和创业缺少想法和思路。希望通过上级政府以政策方式解决就业问题的想法并不限于毕业生。调查中就有干部提出目前大学毕业生就业问题基本解决了，是否也应该考虑解决中专毕业生的就业。实际上目前政府安排的行政化的解决方式多是临时性的、解决遗留问题的方式，行政成本高，不具有可持续性，市场化就业仍是主流。

“两后生”数量大，学历不高，就业问题关系到社会稳定

墨玉县是人口大县，根据第六次全国人口普查数据，虽然墨玉县整体受教育程度有所提高，但是被称为“两后生”的80后、90后年轻人数量众多，这些人里一部分人正在接受教育，一部分人已步入社会。阿克萨拉依乡2.87万人，“两后生”共有8402名，占人口总数的29.2%（以此比例推算，全县“两后生”超过15万人），其中：“80”后有4185人，已婚3853人；“90”后4217人，已婚1097人。据统计，全县每年初中应届毕业生约有1万余人，而升入高中及职业高中的人数只占总人数的40%左右，还有约6000余人不能继续接受学校教育。他们文化程度低，社会阅历少，思想不成熟，而当今社会又是一个信息快速发达的社会，互联网、手机等已成为新生代的信息传送方式，部分不法犯罪分子往往利用这些方式去干扰和影响他们，给经济发展和社会稳定带来严重的影响。因此要有针对性的加强“80、90”后人员的劳动技能和双语培训，加快发展高中教育，尽快解决师资力量不足和基础条件差的问题，从源头上引导和教育他们。

编制设置不尽合理，专业技术人员合理补充出现制度障碍

据墨玉县医疗部门反映，2000年后该县医疗部门未招进过1人，人员只进不出，目前专业技术人员年龄构成出现明显断层，青黄不接。2005年进入新农合试点县后，医疗部门人员紧张情况尤为突出。出现此现象的原因是因为编制问题，首先相关单位人员的编制与现有人口状况不相配，编制严重不足；其次因县里总体超编，虽然人才流失严重，但新进人员受到限制；再次现有编制人员中，专业技术人员比重有限，工人占编较大，后者因制度要求不能进入专业人员系列。乡镇卫生人员工人身份人员占到60%以上。一旦出医疗事故不仅给个人和家庭带来不幸，也会产生医患纠纷甚至对影响社会稳定。

教育部门也有这类问题，近几年招聘了大量的双语教师、特岗教师，教师缺编、人员不足的情况已经得到了缓解。

农村劳动力转移就业层次低，体力劳动为主，

农村劳动力转移就业已经成为农民增收的重要渠道，一家一户一人外出的目标基本实现。但目前的转移就业多为季节性的简单体力劳作，以每年8月底以后持续两三个月的棉花采摘为主，每年外出拾花人的数量达10万多人。转移到内地就业的多为烤羊肉、贩卖本地土特产等低端就业。外出务工人员的总体文化素质不高，中真正掌握一技之长的不多，大部分务工人员工种限于工序比较简单、劳动强度较大、收入较低的劳力活，劳务输出收入效益低下。转移就业的劳动者倾向于工作较自由、自主、短期内看的见收益的工作，相反一些企业用工不被青睐，如阿拉尔纺织厂招人，月工资（计件）不低于2000元，没人愿意去。

四、建议

人口问题是影响经济社会发展和稳定的因素，只有理顺人口与经济增长和社会稳定的关系，解决好人口数量、人口素质、流动因素等影响经济发展和社会稳定的重要问题，才能实现人口增



长与经济增长和社会稳定的协调发展。墨玉县是人口大县，在有限的资源环境中，人口不能无度发展，但人口多并不一定就是发展的负担，发展需要足够的劳动力支撑，尽快提高人口素质，提高教育水平，强化就业能力培训，把人口数量多劣势变成劳动力多的优势，才是解决人口问题的根本。

继续控制人口数量，完善社会保障制度，提高人口健康素质

墨玉县是典型的边远、贫困的少数民族农业大县，经济生产仍以低技能的体力劳动为主，人口抚育成本低，传统生育观念还有较大影响，加之实行计划生育较晚，受人口年龄构成及增长惯性的影响，2005年起墨玉县已进入第四次生育高峰时期，在近10年仍将呈现较快的发展速度，人口总量的增长与本地资源有限的矛盾将变得更为突出，有效控制人口数量发展仍是今后一个时期需要努力的目标。

进一步落实南疆农村计划生育政策，健全利益导向机制，引导广大农村群众自觉放弃生育第三个孩子。在农村的各类项目安排、政策扶持、资金支持上，优先考虑计划生育户，如对计划生育户优先安排专项贷款；把“少生快富”纳入以工代赈项目，与经济林果、畜牧养殖、蔬菜大棚等特色产业开发结合起来，与各种新农村建设项目结合起来；对各类计划生育户在种苗、畜牧养殖、水利灌溉等基础建设和技术培训等方面，给予优先扶持和资金倾斜。宣传、广电、文化部门在农村精神文明建设上，要将新型生育文化建设纳入进去，通过项目拉动和宣传教育的双重作用，促进群众生育观念的转变。

建立健全社会保障制度。农民生育观念的改变是建立在生产方式的改变、抚育方式的改变、病有所医、老有所养的基础上的，农民自愿少生、优生必须有相应的社会保障制度为前提。要继续完善新型农村合作医疗制度和农村养老保险制度，适时继续增加政府支持力度和个人缴费标准，提高保障水平。采取政府引导、支持和农牧民自愿结合的形式，在一定范围内推行强制性养老保险和养老储蓄，鼓励农民积极参加商业性养老保险。大力发展集体经济，加大农村集体对保障资金的投入，把社会保障网络扩展到农村，切实解决农民的后顾之忧。

人口是经济和社会发展的基础和动力，提高人口的健康素质是改善人口质量之首。目前农村医疗的特点表现为：卫生状况差，疫病易流行；医疗卫生长期投入不足，服务水平低；居住分散，医疗服务覆盖面大；居民文化水平低，保健能力和意识差；收入水平低，接受现代医疗服务的能力有限，等等。部分乡镇基本公共卫生服务能力不能满足群众需要，乡村卫生一体化建设需加强。农村医疗服务中，最应该注意的如何降低发病的机率，即提前预防疾病发生，这样不仅大大降低治疗费用，减少医病的时间损耗，也减少了对身体的损害程度，使人保持健康的状态。农村的乡镇卫生院及村卫生室应以预防、保健为主，而不是医疗为主。事实上医疗在很多情况下都是预防失败的结果，尤其是对于可以预防的传染病来说。

墨玉县传染病发展速度很快，结核病、艾滋病、乙肝以及梅毒等性病，近几年报告发病数量急升，防止能力和效果有限。艾滋病2004年报告感染者1人，2011年增至43人，据估计实际感染者四五百人，而且已由过去的吸毒传播为主变化为性传播为主，2012年新报告人中90%为性传播，说明在向普通人群蔓延。结核病复发率高，耐药菌感染已13%，如果到15%即可在人群中流行。如果不能有效预防，传染病将严重影响患者及其家人的身体健康、生活质量、生命安全，甚至危及社会稳定。目前，县里各类传染病预防及治疗的条件急需改善，应建立传染病医院，专门负责传染病的预防及治疗工作。同时，积极进行控制危害严重的传染病、地方病的宣传教育，重点做好预防性病、艾滋病、结核、乙肝等重大传染病的健康教育与健康促进工作。

全面提高人口科学文化素质和心理健康水平。通过各类媒体形式普及健康知识，倡导健康行为，引导人们建立健康的生活和行为方式；利用人口和计划生育系统的网络，与卫生、教育、公安、民政等部门密切合作，实施健康教育和促进工程，提高全民的健康素养。关注人口心理健康问题，突出青少年、流动人口和男性人口等特定对象的宣传教育。



提高学校教学质量，稳步推进双语教育，发展高中教育，提高人口的文化素质

墨玉县维吾尔族人口占绝大多数，要走出去上学、就业就必须打好国家通用语言的基础，党委政府及教育部门都对双语教育高度重视，推动力度很大。但教育有其自身的规律，如果推进速度太快，教学质量受到严重影响，老师教不好压力大，学生学不好不愿学。近一两年，和田地区，包括墨玉县的双语教育方式、进度、内容等方面都进行了一些调整，以期更适合本地实际情况，但还是要强调在坚持双语教学方向的同时，尊重教育教学规律，着重提升教育教学质量，稳妥扎实地提高双语教学水平。维汉老师应相互学习、相互沟通，共同促进教学质量的提高。汉族老师应积极学习维吾尔语文，提高使用维吾尔语辅助教学的能力，如此既可以提高学生的学习兴趣和学习效果，也能加深与学生及民族老师思想和文化的交流。受到人口构成的影响，墨玉县的社会语言环境很难改变，但在影视媒体中可增加汉语言传播环境，在娱乐中学习。

墨玉县是农业生产为主的人口大县，受制于本地的教育水平、家庭经济条件、就业市场等因素，能够通过普通高中教育进入高校的学生数量有限，多数学生基础教育结束后应接受职业教育，为以后的就业做准备，少数职业高中毕业后还可以接受高一阶段的职业教育。目前就业市场更缺少有技术有能力的普通工人。根据县里的教育规划，这几年高中教育将有跨越式的发展。高中教育的发展，尤其是合格师资的供给和培养，也要尊重教育规律，绝不能只图发展速度不管教学质量。快速发展高中教育的原因之一，是避免大量身体和思想均不成熟的初中毕业生因不能继续上学流入社会而给稳定带来压力，但一些初中毕业生因为可以打工挣钱或因对学校和学习没有兴趣可能不愿上学，国家对高中教育也没有对基础教育的强制性要求，因此政府推动的扩大初中升高中的入学率，要做好教育动员工作，办好高中吸引学生，让学生自觉自愿地学习。

重视职业技能教育，加强就业培训，提高人口的就业能力

高中职业教育将是高中教育发展的重点。要切实解决缺少合格的专业技能教师的问题。职业教育的质量很大程度取决于教师的水平，要大力加强师资队伍建设，重点解决专业技能教师缺少的问题。采取的办法，一是抓好现有教师的培训和使用工作；二是在学校调整教学结构的过程中，将一些适合从事专业技能培训或实习指导的教师调整岗位，培训后上岗；三是在各地安排招考教师计划时，应考虑到职业教育专业教师的需求；四是聘用校外教师，包括外省区、外地县、本县的有技能、有实践经验、政治上可靠的职业技能教师，本县一些私营企业、个体工商户都可以聘请为中短期教师，以传授实用技能和市场知识为主，并可带学生实习操练；五是与其他地区的中专、技校联合办学的方式，请他们的老师在寒暑假来授课，提高本地的职业教育水平。目前墨玉县职业高中与自治区职业大学联合办学，充分利用职大资源，提高教师专业水平。

加强培训或实习基地建设。培训或实习基地不仅要为学生提供实践操作的课堂，还应该成为学生走向社会，适应就业的一个台阶，因此培训基地最好不是封闭式的，可以利用各类企业和种植、养殖大户等作为实习场所，实习学生既提供了劳动服务，又学到了技术和市场知识，而且不必专门投资建立独立的实习基地。对于进行3+X培训的初中毕业生，可与内地或区内大企业联合建立实习基地，把学生实习与劳动力转移结合起来，为以后的劳动力转移打下基础。

设法减轻接受职业教育学生的经济负担。不论是进入职业学校还是接受“2+1”教育的学生，大多来自家庭收入较低的相对弱势群体，需要在经济上得到更多的支持和帮助。一些学校让学生的产品走向市场，使其在学校时即可通过个人劳动获得一些收入。但这也需要适度，学校毕竟不是以赢利为目的的企业，学生也主要是以学习为主，不是打工者。应考虑减免职高学费，提高入学率，培养更多有技能的年轻人。

把握好职业教育与传统技能民间传授方式的关系。现在提倡落实劳动预备制和就业准入制度，参加职业技能培训并获得相应职业资格证书的人应该有更好的就业机会，但同时不应该对传统技能的民间传授方式排斥或贬损。南疆社会一直以来就存在师徒相承的传统技艺继承方式，如手工艺品制作、饮食制作等。在个体、私营企业中，这类师徒相承习得技艺的人数较多，无形中



与在学校通过规模化的现代教育方式培养出的学生形成就业竞争。应该尊重传统技能的培养及其培养方式，同时学校也可聘请这类师傅作为专业教师或实习教师，利用他们的技能并有目的的推介学校自己的学生。

职业教育及转移就业培训，要以实用为目的，内容上要有针对性，除了专业技能和双语的学习外，还要加强相关法律法规、维护打工人权益和社会保障、现代职业素养和职业道德教育，如组织纪律观念、守时观念等。

在项目、贷款、场地、用工等方面积极支持民营企业，给劳动者提供更多的就业机会。一些小型的手工业加工、服装加工企业不愿进开发区，愿意在村里建厂，方便工人照顾家庭和生，在条件允许的前提下应给予支持，提供相应条件。

【报刊短文、评论】

加强中华民族的政治认同

（《环球时报》2013年7月23日第14版）

马 戎

国家层面的“政治文化”认同是软实力的核心

一个国家的软实力包括国家内部凝聚力、主体文化被国民普遍认同的程度和国际影响力等。一个层面是全体国民对所属国家是否存在高度政治认同；另一个层面是包括各族群在内的全体国民是否分享一个共同意识形态和社会价值体系的追求，即共享国家层面的“政治文化”认同。

今天世界上几乎所有国家都是多族群（民族）政治实体，各群体在语言、宗教、习俗和身份认同上存在不同程度的差异。如果有的群体对所属国家缺乏政治认同，自认为是独立“民族”，就会出现族群层面的“民族主义”。这种民族主义具有很强的离心力，有让国家分裂的风险。所以，国内各群体对国家的政治认同和努力维护国家统一的程度是一个国家最重要的软实力。

国民共享的国家层面的“政治文化”认同可能以某种意识形态或以传统宗教为核心。只有当其成为大多数国民内心的共同信仰时，才可能成为一国的“政治文化”，它对国民的凝聚作用超越语言、传统文化、生活方式、血缘祖先等人类学概念的“文化”。美国主流社会倡导的自由主义对具有不同种族、语言、宗教、祖籍背景的新老移民发挥了重要的凝聚作用，伊斯兰教在中东、北非的传统国家中也扮演了“政治文化”的功能。

政府和主流社会需要通过讨论与摸索不断确认和细化中国社会“主体文化”的内涵与发展目标，使民众在“主体文化”的结构和内容等方面逐步达成共识，通过各种渠道使之渗透到民众中并使之成为全民共享的社会主体文化和价值体系。

重建社会主体文化，重树国民信仰

在第一个层面，中国需要重新反思我国“民族构建”的基本思路与实践。1949年建立的中华人民共和国是一个拥有56个民族的“多民族国家”。由于56个民族在人口规模、居住模式、发展基础、现代产业中的综合竞争能力方面差距很大，在政治权利、经济利益、文化权利诸领域中以“民族”为单元的“民族平等”在实践中难度极大，甚至完全不可能做到。而有些多族群国家把全体国民作为一个“民族”来进行构建。美国和印度分别在“美利坚民族”和“印度民族”

