

新中国时期 与清代新疆屯垦制度的比较研究

张晓莉◎著

对比分析新中国时期与清代新疆屯垦行政管理
制度、屯垦组织制度、屯垦产权制度的异同，
得出经验与启示。基于历史借鉴探讨新时期屯
垦制度的创新与对策建议

中国农业大学出版社



014039675

F329
15

新中国时期与清代 新疆屯垦制度的比较研究

张晓莉 著



中国农业出版社



北航

C1724256

F329
15

573830210

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国时期与清代新疆屯垦制度的比较研究 / 张晓莉著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-109-18789-4

I. ①新… II. ①张… III. ①屯垦-经济制度-研究-新疆-现代②屯垦-经济制度-研究-新疆-清代
IV. ①F329.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 317368 号



中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.25

字数: 160 千字

定价: 22.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

石河子大学 211 工程重点学科建设项目

石河子大学农业现代化研究中心

资助

新疆维吾尔自治区重点学科“农业经济管理”建设项目

序 一

张晓莉博士是我指导的博士研究生，近期完成了自己的新作《新中国时期与清代新疆屯垦制度的比较研究》，请我写序，我欣然同意并衷心祝贺她取得这样突出的学术成绩。

屯垦制度是中国的一项伟大发明，历千余载沿袭至今，为边疆稳定、国家统一发挥了不可替代的作用。严复曾说：“旧法可损益，必不可叛。”新疆地区流沙数百里，上无飞鸟、下无水草，幅员辽阔、地广人稀，千年历史证实，非屯垦兴不得兴也。《说文解字》称：“屯者，难也，象草木之初生，苗直而根曲。”草木扎根尚且不易，治理新疆面临的挑战自然更加巨大，只有充分认识屯垦制度的历史成就，学习前人经验，才能在新的历史条件下推进边疆稳定和繁荣。

屯垦制度的成就首在军事方面，其产生即源自于古老的农战思想，兵马未动粮草先行，要义是以农养战。西汉晁错在《募民实边书》中提出屯垦概念的时候，其目的就指向“闲时垦地、战时保边”，直接解决军事戍边的粮食问题。历代封建王朝的君主也多将屯垦视为军事安邦的手段，如魏武王说：“夫定国之术，在于强兵足食，孝武以屯田定西域，此先代之良式也。”明太祖说：“兴国之本，在于强兵足食，若兵食尽资于民，则民力重困，故令将士屯田，且耕且战。”我们现在常用的屯垦定义是“国家组织军民，在国有土地上从事以农业为主的生产事业；在边疆，主要是为了保卫边防，



解决军粮，平定叛乱，长期防守，有敌作战，无敌生产”（《新疆兵团屯垦戍边史》2012），也主要沿用了传统的概念，将其视为军事戍边的保障手段。

屯垦制度的另一重要作用即富民实边之效。如在汉代，张骞凿空西域后，屯垦制度初兴，不仅为抵御匈奴提供了军粮，更沟通了新疆地区到达西亚的交通要道，开辟了举世闻名的丝绸之路，大大加强了汉朝与西域各国政治、经济、文化等方面的交流，为西北边疆的稳定和中国大一统的多民族封建国家形成做出了重要贡献。及至唐朝，屯田规模大兴，屯垦官兵达到5万人，历161年，共垦农田50万亩。其规模之大、范围之广、人数之多、时间之长、成效之显著均大大超越前朝，并沿丝绸之路进一步繁荣了边陲经济民生，为大唐盛世做出了不可磨灭的贡献。再到清代，不仅有本书中提到的多种屯垦形式的创新，而且更加注重屯垦的富民、化民功能。左宗棠在收复新疆的过程中，就十分注重医治战争创伤，发展生产。他招募内地人民传播先进农业技术，为新疆各地恢复和发展生产带来新的活力，同时还兴修水利、整改河道，垦荒地良田，变戈壁为绿洲，民众夹道欢迎，留下“新栽杨柳三千里，引得春风度玉关”的不朽称颂，极大地提高了边疆人民对中央王朝的文化认同。

新中国成立后，共产党人的屯垦治疆充分吸收和借鉴了历史经验。1952年解放新疆、平定叛乱后，毛泽东颁布转业令：“我将光荣的祖国经济建设任务赋予你们。你们现在可以把战斗的武器保存起来，拿起生产建设的武器。当祖国有需要召唤你们的时候，我将命令你们重新拿起战斗的武器，捍卫祖国。”十余万军队放下刀枪，拿起锄铲，遵循“不与民



争利”的基本原则，自己动手、丰衣足食，建设新家园。既要搞经济建设，又要保持随时能够转成军事力量的灵活性。

新中国基本稳定后，共产党人更加看重发挥屯垦制度富民兴边的作用，注重以屯垦制度为基础促进新疆的经济大发展和民族大融合。周恩来曾说，新疆有各种资源，但这只是好的条件，新疆还有开发水利系统、解决交通等难题，这要求必须从内地动员一部分人力和资本一起到新疆，才能真正推动新疆的大发展。这一时期屯垦官兵不仅发展种植业，而且兴修水利，建设学校、医院，全面发挥生产队、工作队、战斗队的综合功能，为建设新疆和推动民族融合发挥重大作用。2012年，兵团GDP已经达到1197.21亿元，建设了完善的基础设施，形成了热爱祖国、无私奉献、艰苦创业、开拓进取的兵团精神，为边疆军民提供了强大的精神依托，激发了强烈的自豪感和历史责任感，推动着各项民生事业的快速发展。

新中国的屯垦制度经受住了种种考验。在军事方面，如1962年“伊塔事件”，2009年的“7·5”事件，以及2013年的“4·23”事件等。每当关键时刻，负责屯垦事务的新疆生产建设兵团都能在第一时间集结队伍，出色完成打击民族分裂、平暴治乱的维稳使命。在经济发展和文化融合方面，从地窝子到高楼大厦，从坎土曼到机械耕作，创造了一系列惊天地泣鬼神的壮举，重现了“天下米贱无逾乌鲁木齐”的经济繁荣、盛世太平景象。通过科学技术的传播和军民、兵地的多元文化融合，推动了民族交融与和谐共处，极大丰富了新疆的社会文化构成，为新疆打造和平稳定的社会环境提供了重要保障。

时至今日，国内外环境发生了巨大变化，屯垦制度的发展也进入了新的历史时期。在新的形势下，屯垦制度的发展



重心，应该符合全球经济一体化、政治多元化和文化和谐共荣的客观环境要求，新时期的屯垦已经体现出政治、经济、军事、社会、文化、生态协调发展的重要特征。

本书凝聚了张晓莉博士近10年心血。她以扎实的学术功底、严谨的治学态度和不懈的钻研精神，运用现代经济学、管理学、政治学的基本原理和分析方法，从行政管理制度、组织制度和产权制度三个维度，对清代和新中国时期的屯垦制度进行了系统的比较研究。尤其难能可贵的是，她从历史经验的借鉴视角，对市场经济体制下屯垦制度的改革和完善提出了非常好的政策建议。可以说，本书具有重要的学术价值和突出的应用价值，是一本研究屯垦制度的重要参考文献。正如本书所述，在新的历史条件下，屯垦制度依然可以继续推动边疆地区经济发展和社会进步，继续提高人民生活水平，继续促进多民族和谐共处，继续保障边疆地区的繁荣和稳定。同时，屯垦制度也可以稳中求变，立足“兴农”，走出边疆，影响世界。例如通过中国特色的“持续支农”，惠及中亚各国，推动中亚地区各国的农业经济逐步走上可持续的工业化发展道路，在互利合作的基础上开展农业互惠合作，推动区域经济协同发展，并以此进一步带动各国人民之间的政治互信和文化理解，提升中国的国际影响力。本书中这些重要观点，对发展新时期屯垦戍边伟大事业，对于推动西部大开发和东西部协调发展，对于推进中国西向开放和新丝绸之路建设，包括实现新疆长治久安，都具有重要的理论指导意义。

于鸿君

2013年12月1日



序 二

屯垦制度是我国这样一个多民族国家治理边疆、维护稳定的一项特殊制度，是经过两千多年的屯垦实践检验、并在实践中不断发展和完善的综合性制度，屯垦制度的结构与绩效直接关乎边疆稳定和国家安全。清朝统一新疆以后的屯垦达到了历史上的全盛时期，是两千多年新疆屯垦史上制度最完善、机构最健全、规模最大、组织最为严密、成效最为显著的时期，这些当然离不开优越的屯垦制度。张晓莉博士的新作从屯垦制度比较这一新的视角，对比分析新中国时期与清代新疆屯垦制度，以史为鉴，探索新时期新疆兵团屯垦制度的创新，对于更好地发挥新疆兵团的“三大作用”、加强边疆治理、维护边疆稳定、实现国家安全和民族融合，具有重要的理论与实践意义。

作者认为，屯垦戍边是保障新疆稳定和西北边疆安全的最优选择，而制度设计和制度结构是影响制度绩效的重要因素。本书基于屯垦的内涵和制度经济学理论构建了屯垦制度的理论分析框架：宏观层面的管理制度—中观层面的组织制度—微观层面的产权制度。将新中国时期与清代新疆屯垦制度内容在这三个层面上进行对比分析。屯垦行政管理制度方面：中央行政各部对口管理有助于屯垦事务的上传下达；地方行政管理机构应地位明确，责权利清晰；坚持真正意义上的军政合一；因地制宜地实施地方性管理体制。屯垦组织制



度方面：完备的屯垦组织制度，按劳动者的不同分别组织经营，能够充分发挥各类人员的优势，提高效率；高度组织、裁撤灵活的兵屯是保障边疆稳定不可或缺的重要因素；民屯是推动边疆农业经济发展的最大动力，但需要一定的组织力度和控制强度；屯垦人员的数量保障是边疆稳定和发展的必要条件。屯垦产权制度方面：产权制度明晰，界定明确，在促进农业发展和屯垦戍边等方面作用突出；土地经营权和收益权明晰是屯垦经济发展的关键；实行对屯垦管理者的奖惩制度，有利于提高屯垦效率；产权制度创新是屯垦经济长盛不衰的根本保障。这一分析构思严谨，内容新颖，观点独特，在该领域研究实属创新之作。

该书对新中国时期新疆屯垦制度五十多年来的绩效进行了综合分析，剖析了屯垦制度的诸多缺陷，并以坚持“稳中求变”的创新原则为指导，从国家支持和屯垦组织内部发展两方面探讨了完善屯垦制度的创新思路，尤其是其中提到的戍边专项支出、连级管理机构向农业合作经济组织转变、屯垦职能细分等建议，为该领域的研究提供了一个新的视野。

李万明

2013年12月5日



摘 要

屯垦制度是我国这样一个多民族国家治理边疆、维护稳定的一项特殊制度,是经过两千多年的屯垦实践检验、并在实践中不断发展和完善的综合性制度,其制度结构与绩效直接关乎边疆稳定和国家安全。本书综合运用新历史学、政治学、新制度经济学及制度比较分析的研究方法,将边疆实际、历史经验与屯垦特殊性相结合,比较新中国时期与清代新疆屯垦行政管理制度、组织制度、产权制度的异同,总结经验与启示,并以史为鉴,探索当前新时期新疆屯垦制度的创新,以期更好地发展和完善屯垦制度,加强边疆治理,维护边疆稳定,实现国家安全和民族融合。

本书遵循“提出问题—理论借鉴—构建框架—实证分析—解决问题”的技术路线,全文共分为7章:第1章导论,阐述研究目的、研究意义及文献回顾;第2章概述研究的理论工具,提出本书的分析框架;第3章至第5章分别对比分析新中国时期与清代新疆屯垦行政管理制度、屯垦组织制度、屯垦产权制度的异同,得出经验与启示;第6章基于历史借鉴探讨新时期屯垦制度的创新与对策建议;第7章总结研究的主要结论与不足。

本书的主要研究结论如下:

(1) 基于屯垦的内涵和理论基础构建屯垦制度的理论分析框架:屯垦制度由宏观层面的管理制度、中观层面的组织制度、微观层面的产权制度构成,管理制度包含行政管理体制、财政制度、人事制度等内容,组织制度包括屯垦组织形式、屯垦人员的来源与管理等内容,产权制度包括土地制度、其他生产资料制度和收入分配制度等内容。结合新中国时期与清代新疆屯垦制度内



容的特点,确定本书的分析框架:从屯垦行政管理制度、组织制度和产权制度三个层面对比分析。

(2) 新中国时期与清代新疆屯垦在行政管理制度方面,制度设计都是自上而下的国家行为;屯垦管理与军政管理相融合,以军政合一为主要形式。但清代新疆屯垦各职能在中央行政层面都有对口管理部门,地方屯垦由伊犁将军或新疆巡抚独立负责,不同的地方屯垦组织归属不同的地方行政管理体制;而新中国时期在兵团计划单列以前由农业部对口管辖,屯垦事务受自治区和农业部双重领导,缺乏独立性,地方行政管理体制单一,即兵团、师、团三级管理体制。从中总结新疆屯垦行政管理制度发展的经验与启示:中央行政各部对口管理有助于屯垦事务的上传下达;地方行政管理机构应地位明确,责权利清晰;坚持真正意义上的军政合一;因地制宜地实施地方性管理体制。

(3) 在组织制度方面,新中国时期与清代屯垦组织形式的变迁都趋于民屯化;屯垦人员多来自国家有计划的移民和自发移民。但屯垦组织形式的类型有差异,清代新疆屯垦组织形式在同一时期并存着兵屯、民屯、回屯、犯屯、旗屯等多种形式,各类组织形式在清代基本没有变化,而新中国时期新疆屯垦在某一发展阶段组织形式是单一的,长期而言是不断发展变化的;清代新疆屯垦人员存在着疆内有组织的大规模流动,不同于新中国时期新疆屯垦人员的流动特征。从中总结新疆屯垦组织制度发展的经验与启示:完备的屯垦组织制度,按劳动者的不同分别组织经营,能够充分发挥各类人员的优势,提高效率;高度组织、裁撤灵活的兵屯是保障边疆稳定不可或缺的重要因素;民屯是推动边疆农业经济发展的最大动力,但需要一定的组织力度和控制强度;屯垦人员的数量保障是边疆稳定和发展的必要条件。

(4) 在产权制度方面,新中国时期与清代的新疆屯垦实践体现并证明了农地经营权的私有化是最有效的;两个时期收入分配制度的变革方向都是按劳分配。由于基本政治制度和组织制度等

方面的差异,清代新疆屯垦产权制度在同一时期是多元的,某一特定的产权制度是相对稳定的,而新中国时期的产权制度是单一的、不断发展变化的;两个时期基本经济制度的差异决定了产权制度内容的不同。从中总结新疆屯垦产权制度发展的经验与启示:屯垦产权制度明晰,界定明确,在促进农业发展和屯垦戍边等方面作用突出;土地经营权和收益权明晰是屯垦经济发展的关键;实行对屯垦管理者的奖惩制度,有利于提高屯垦效率;产权制度创新是屯垦经济长盛不衰的根本保障。

(5)新时期新疆屯垦制度有效实现了戍边政治使命,但政治灵敏度有所下降;在经济方面为建设边疆做出了突出的贡献,使兵团农业基础地位日益提高,以农副产品加工为主业的工业现代化程度逐步增强,社会事业全面发展,人民物质文化生活水平显著提高。但新疆屯垦制度的瓶颈日益凸显,存在着诸多缺陷:行政管理制度方面,中央行政管理结构缺乏统一性,地方行政机构灵活性较差,地方行政职能不完备,屯垦机构法律地位不明确;组织制度方面,组织制度过于僵硬,存在多重委托代理问题,组织形式较单一,屯垦人员稳定机制缺乏;产权制度方面,土地经营权有待进一步明晰,土地收益分配制度不健全。

(6)新时期新疆屯垦制度应坚持“稳中求变”的创新原则,国家作为制度供给的第一主体,应从戍边专项支出计划单列、明确屯垦组织法律地位、科学界定行政事权与财权、推进管理制度变革等角度,加大政策投入力度;同时,新疆屯垦组织内部也应应以屯垦职能细分为依据加强市场化改革,加速产业发展和结构调整,加强兵地有益合作的制度建设,用活各项优惠政策,把屯垦制度创新和完善当做一个长期任务坚持不懈。

关键词: 屯垦制度;行政管理制度;组织制度;产权制度;制度创新



Abstract

The settlement system is a special comprehensive system to maintain border stability for a multi-ethnic governance, which has been tested and developed in practice for two thousand years. The institution structure and performance related to security and stability in northwest border areas and national security. By combining the theories of history, politics, new-institutional economics, the article makes a full study on the institutional change in Xinjiang since the Qing Dynasty, the similarities and differences of the settlement system between the People's Republic of China and the Qing Dynasty, and pursues institutional innovation and improvement.

This article follows the technical line that is from asking questions, building theoretic framework, empirical analysis, to solving problem. The article consists of seven parts: part I is the introduction, concerning researchful purposes and significance; part II makes a summary of theoretic tools of research, proposes analytical framework; part III, part IV and part V are engaged in comparing the settlement system between the People's Republic of China and the Qing Dynasty; part VI makes research on policies and suggestions about deepening institutional innovation and reforms; part VII reaches the conclusions and deficiencies for the whole thesis.

The main conclusions drawn from this study are as follows:



(1) Based on the content and theoretical basis, the theoretical framework of the settlement system is built. It consists of three parts: macro-level management system, meso-level organizational system and micro-level property rights system. The management system consists of administrative structure, financial system and personnel system. The organization system consists of the organizational settlement, the source and management of settlement officers. The property rights system consists of land system, other production means system and the income distribution system.

(2) In the administrative system of the settlement system, the central administrative departments are help to transmitting messages between the counterparts in management, local administrative bodies should make position clear, the unity with military and political must be adhered, local management system should adapt to local conditions.

(3) In the organizational system of the settlement system, organizational management according to the various types of personnel will give full play to the advantages, the military settlements with highly organized and flexible abolition are indispensable and important factor to protect the stability in border areas, the farmers settlements is the greatest driving force to promote agriculture economic development, the number of settlement personnel is a necessary condition of the border security and development.

(4) In the property rights system of the settlement system, the clarity of land-using rights and land-benefits is the key to settlement economic development, the incentives and sanctions system will help to improving settlement efficiency, the system



Abstract

innovation of property rights is the fundamental guarantee of economic eternity.

(5) There are many defects on the present settlement system that embodied in the lack of uniformity in the central administrative structure, the low flexibility and incomplete functions of local administration, unclear legal status of settlement agencies; the existence of multiple principal-agent problem and the single forms of organizational system, the lack of staff stability mechanism; the unclear land-management-right and land revenue distribution system of property rights system.

(6) The innovation of the present settlement system in Xinjiang should adhere to step by step. The state as the first subject to supply system, should look the border security as a special expenditure plans, make the legal status clear, definite administrative powers and financial authority scientifically, promote management system, and increase intensity of policy input. At the same time, the settlement organization should strengthen market-oriented reforms, accelerate industrial development and structural adjustment, strengthen the cooperation, innovate and improve the settlement system as a long-term project.

Key words: Settlement system; the administrative system; the organizational system; the property rights system; institutional innovation



目 录

序一	1
序二	1
摘要	1
Abstract	1
1 导言	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 文献回顾	5
1.2.1 关于屯垦思想	5
1.2.2 关于边疆屯垦史的研究	7
1.2.3 关于清代新疆屯垦的研究	10
1.2.4 关于新中国时期新疆屯垦的研究	12
1.3 研究目的与研究方法	14
1.3.1 研究目的	14
1.3.2 研究方法	15
1.4 研究的主要内容	15
1.5 可能的创新	17
2 理论述评与分析框架	19
2.1 相关理论述评	20
2.1.1 关于制度的相关理论	21
2.1.2 关于制度变迁的理论	27
2.1.3 关于制度比较的相关理论	29

