

国家软科学基金计划项目



新疆生产建设兵团

边境农场戍边使命与反贫困战略协调

李万明 等 著



 中国农业出版社

国家软科学基金计划项目

新疆生产建设兵团边境农场 戍边使命与反贫困战略协调

李万明 等著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆生产建设兵团边境农场戍边使命与反贫困战略协
调/李万明等著. 北京: 中国农业出版社, 2005. 12
ISBN 7-109-10500-8

I. 新... II. 李... III. ①生产建设兵团-边防-研究-
新疆②生产建设兵团-经济建设-研究-新疆 IV. E24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 139103 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑: 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 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: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

贫困问题是一个永恒的话题，自从人类诞生的那天起，人类同贫困的斗争就没有停止过。然而在不同的历史阶段，贫困展现了不同的历史形态，反贫困工作也不断地面临着新的历史任务。目前在国际上，联合国开发计划署、世界银行、世界粮农组织以及其他国际性机构与组织也十分关注贫困问题，他们以很大的投入和富有成效的工作支援贫困地区经济的发展，在国际上形成了一种强大的反贫困力量。

中国是一个拥有 13 亿人口的大国，各地的经济发展水平差异很大。贫困问题在中国的发生率高、发生面广，且在不同的地方导致贫困的原因不尽相同。新中国成立以来，党和政府就曾不遗余力地进行着扶贫帮困的工作。特别从改革开放之后，中国的贫困人口迅速减少，尤其是“八七”扶贫攻坚计划的实施，使中国贫困人口大幅度减少。国际上反贫困大会连续两次在中国召开，证明了中国政府大规模干预式扶贫方式和扶贫成效得到了国际上认可，中国的反贫困工作取得了举世瞩目的成绩。西部地区生态环境恶劣、交通信息不便、社会经济发展缓慢，是中国最贫穷、最落后的地区之一。要想让西部地区在西部大开发中真正发挥后发优势，首先要解决的是西部地区人口的生存问题，其次才能谈的上发展问题。所以在西部地区实行扶贫攻坚工作是西部各地区今后社会经济发展的必然要求，是全面建设小康社会的需要。

新疆生产建设兵团（简称兵团）自1954年成立以来，以“屯垦戍边”为己任，为国家和新疆的经济发展和社会进步做出了巨大贡献。1962年“伊塔事件”以后，兵团人在党中央的号召下，迅速从腹心农场抽调干部职工到边境地区组建了58个边境农牧场，承担祖国西北边陲2000多公里的边境线的守卫工作。在计划经济条件下，由于全国实行统一的工资制，边疆地区有额外的边疆补贴，在当时情况下也就不存在边境贫困农场的问题。然而随着我国社会经济的迅速发展，新疆兵团、尤其是边境农场的经济发展与人民生活水平同新疆及全国，特别是东部沿海地区的差距迅速拉大，团场职工生活贫困、环境艰苦、人才流失严重、人心不稳定等问题日益凸现，兵团“屯垦戍边”大业后继无人，尤其是那些不具备基本生产、生活条件，放政治牧、种政治田的边境特困农场，经济贫困与生活艰苦已严重威胁“戍边”使命的完成。究其原因是多方面的，有历史方面的因素、兵团的体制性因素，也有经济方面的因素，特别是对兵团边境农牧农场尤其不利的制度安排，是新疆兵团边境贫困农场脱贫致富和进一步发展的主要障碍。

本课题以反贫困理论与实践研究为切入点，以新疆兵团边境农牧农场贫困问题为研究对象，具有理论及现实意义，其研究成果将成为兵团，特别是边境贫困农牧农场“十一五”及今后反贫困工作提供理论和决策依据。

西部大开发战略的实施，为西部地区、特别是西部贫困地区的发展提供了财政和政策机遇。改革开放的20年来兵团的发展严重滞后，由此带来的一系列社会问题已严重地制约着兵团特殊使命的履行。兵团屯垦与戍边关系的协调研究，对新的历史时期顺利完成新疆屯垦戍边的大业意义重大。从历史上看，屯垦兴，则边疆稳。

我国历代领导人都非常重视兵团的建设、发展和壮大，特别重视和关心边境一线农场的建设。兵团从成立之日起就肩负起“屯垦戍边”的特殊使命，起到了其他组织无法替代的作用。因此，考察兵团边境农场安定、发展，面临的内、外环境，剖析阻碍边境农场经济的众多障碍性因素，着力解决兵团边境农场在社会平等、向心力、贫困、生态等方面的问题，实现社会经济发展与戍边使命的协调，是新时期国家、特别是新疆兵团面临的重大课题。本项研究的重要性体现在现实和理论两个方面：在理论上提出新时期新疆兵团屯垦与戍边的耦合机制；在现实中则提出兵团边境农场摆脱贫困，走向经济、社会、生态可持续发展的途径。

新疆战略位置十分重要，新疆的稳定关系着全国稳定的大局。在今后相当长的时期里，兵团承担的“屯垦戍边”的使命更加繁重，边境农场的稳定和发展则是关系到兵团“屯垦戍边”使命的核心区域和关键部位。边境农场的生产发展了，职工生活改善了，思想稳定了，就可集中精力守土戍边。因此，兵团边境农场的建设、发展、繁荣，不仅是边境地区社会经济发展的需要，也是国家稳定、祖国统一大业的需要。

课题的研究思路和内容设计如下：

1. 新疆兵团边境农场“屯垦戍边”的历史考察 从经济学的视角，假定国家是某种意义上的“经济人”，对中国古代对边疆的战争、和亲和屯垦三项政策进行了“成本-收益”比较，认为戍边屯垦制度相对其他两种制度是收益最大、成本最小的制度。包括：①历代屯垦戍边与边疆稳定。从屯垦制度的兴起和回顾说起，考察了历代屯垦与边疆稳定的关系，认为屯垦戍边的兴废直接关系到边疆的安危。②新疆兵团的建立与新中国的屯垦戍边。介绍了新疆兵团的建立、发展，论证了兵团在新

中国屯垦戍边中的地位,即发挥三个队的作用:生产队、战斗队和工作队。③边境农场的组建与发展。介绍了“伊塔事件”后兵团边境农场组建的历史背景和发展历程,认为边境农场的组建是时代赋予的要求,是历史的产物。④新时期“屯垦戍边”的特点与边境农场的功能定位。新时期兵团的屯垦戍边任务具有长期性、复杂性和艰巨性,边境农场主要的任务就是戍边,保卫领土完整、防止民族分裂、维护国家统一。

2. 新疆兵团边境贫困农场的形成与扶贫效应分析

兵团边境贫困农场形成原因是多方面的,既有制度方面的因素也有自身因素。近年来边境贫困农场在国家、兵团的关心下,贫困问题有所缓解,但与其他地区,尤其是发达地区的差距也在进一步扩大。包括:①贫困的内涵。学者们主要从两种角度去研究贫困,即经济学视角和社会学视角,相应的就有相对贫困和绝对贫困的概念。本研究认为新疆兵团边境农场的贫困属于相对贫困的范畴,它不仅表现在物质收入的相对水平上,而且表现在教育、科技、文化、体育和卫生等各个领域,尤其是社会因素和文化性因素对新疆兵团边境贫困农场的影响尤其突出。在边境贫困农场含义确定的基础上,提出了边境贫困农场的衡量标准。②兵团边境贫困农场的形成及现状。兵团边境贫困农场形成机理从五个方面:恶劣的自然环境、闭塞的交通信息;在薄弱经济基础上的仓促建设;体制的不畅是造成兵团边境农场贫困的一个重要原因;长期形成的特殊的兵团贫困文化;人口素质的偏低与国家、自治区和兵团对边境贫困农场的投入不足。对于兵团边境农场的贫困现状,本研究主要从经济、生态和社会等各个领域加以阐述。③国家对兵团的扶贫政策与边境农场的扶贫投入。介绍了国家和兵团的有关扶贫政策,认为政府的干预是现阶段中国扶贫成果

取得的关键性因素；从三项资金的使用情况考察了边境农场扶贫投入情况，发现兵团边境贫困农场缺少能够带来经济效益的好项目，民间组织和贫困户自身在兵团边境贫困农场反贫困中发挥的作用有限。④兵团边境农场扶贫效应分析。主要是从生产、生活等各个方面指出兵团边境贫困农场在反贫困工作中所取得的成绩和不足。这种势差的存在必将成为兵团边境农场脱贫的限制性因素。

3. 新疆兵团边境农场扶贫开发的障碍性因素分析

在对边境贫困农场进行问卷调查和实地调研的基础上，广泛的运用统计学和计量经济学知识，对兵团边境农牧场扶贫开发的障碍性因素进行分析。包括：①影响脱贫的资源环境因素分析。恶劣的自然环境、生态环境和匮乏的资源是造成边境农牧场贫困的直接原因。②影响脱贫的制度因素分析。从国家宏观制度导向和兵团特有制度两个角度分析边境农场脱贫的制度性因素，认为兵团边境农场的贫困是国家政策导向的结果，是兵团自身制度不完善的产物。③影响脱贫的投入因素分析。围绕脱贫的两大主导因素：资金和政策展开。边境贫困农场扶贫资金运用体制不完善，造成扶贫资金没有用够、用活和陈欠贷款不能及时还贷等问题，影响到了边境农场扶贫资金管理的信誉。国家扶贫政策的不到位，以及边境农场对扶贫短期和长期效果的偏好以及产业导向在兵团的偏差性导致资金的使用不合理。④影响脱贫的人口素质因素分析。通过调查显示，兵团边境农场的人口文化程度是以初中和高中文化人口为主体群体，长期以来边境农场扶贫工作也忽视了对提高贫困人口素质重要性的认识，并对贫困人口素质低的原因进行了剖析，新移民人口是导致兵团人口文化素质下降的一个新动向。⑤影响脱贫的机会因素分析。区域交通信息环境的闭



塞，自身经济基础的薄弱和传统观念的历史局限性影响到边境农场对新的机会的把握。⑥经济增长与贫困的相关分析。贫困发生率不仅和经济增长相联系，而且取决于经济增长的性质以及结构特征，包括收入分配、经济结构等（农业在经济中所占比重）。

4. 新疆兵团边境农场戍边使命与反贫困战略协调

市场经济条件下，边境农场屯垦与戍边功能进一步脱节，在这种情况下，贫困农场要能更好的完成戍边使命，必须要做到社会发展、经济发展与戍边功能达到某种内在的统一。具体包括：①市场经济与戍边功能错位理论研究。这当中包括四个层次的错位：追求自利的市场经济与确保稳定的戍边功能的错位；市场经济的开放性与戍边功能支撑体系的有效性的错位；市场经济的法律经济调控手段与戍边功能的行政管理方式的错位；边境农场的经济发展模式：对内的非市场化与对外的市场化的错位。②新时期边境贫困农场戍边功能保障机制研究：发展屯垦保障戍边功能机制；加大政府投入保障戍边功能机制；建立新型管理体制保障戍边功能机制；提高职工素质保障戍边功能机制。③新时期边境贫困农场反贫困机制研究：资金投入机制；政策导向机制；政府导向区域经济合作机制。

5. 新疆兵团边境农场反贫困战略选择 反贫困问题研究由来已久，不同的反贫困战略有它应用的背景和环境，为此对边境贫困农场进行必要的分类十分有必要。包括：①反贫困理论研究。从贫困恶性循环理论、低水平均衡陷阱理论、平衡增长模式、循环和积累因果关系、不平衡增长理论等介绍了反贫困的理论基础，认为反贫困的内涵已由原来的单一的收入指标向人类贫困扩延。②边境农场的贫困类型。在 SPSS 软件的基础上运用聚类分析方法，将边境贫困农场划分为三种类型：资

源贫困型农场、机会贫困型农场和能力贫困型农场。
③贫困农场反贫困战略选择。就三种不同类型的贫困农场的特征，有针对性的提出相应的战略。

6. 新疆兵团边境农场戍边使命与反贫困战略协调的政策建议 边境贫困农场脱贫致富应不仅仅是边境农场自己的事，需要全社会都来关心，都来支持。对于边境农场自身而言，要实现反贫困战略与戍边使命的协调无非在于获取外部的支持和内部的调整，以进一步增强自身的机能，适应市场经济的环境。具体包括：①实行军事、政治职能与经济发展职能相分离。②实施反贫困战略，促进戍边任务完成。从七个层面提出相应的对策与措施促进戍边任务与反贫困战略的协调，具体包括：国家支持；深化农场经济体制改革，搞活经营机制；以市场为导向，加大农场产业结构调整力度；提高扶贫资金投入效果，严格扶贫资金管理；实施资源转换战略；以小城镇建设促进戍边与反贫困协调。

本课题之所以能够顺利完成，除了课题组成员的共同努力外，还得到了国家软科学基金、兵团计划委扶贫办公室、兵团边境农场各师、局等有关单位的大力支持。但由于课题组主要研究人员所承担的教学、科研工作量重，以及自身知识水平的局限性等方面原因，在课题撰写过程中存在着不足之处在所难免，望各位读者能够批评指正！

参加本课题研究并参与成果撰写人员有：李万明、乔永新、伍新南、仲崇敬、刘洪、汪全勇、胡宜挺、程莉、王太祥、李翠锦、张晓莉、任志斌、王琪、米会龙。

李万明

2004年12月10日于新疆石河子

前言

第一章 新疆边境农场“屯垦戍边”的历史考察 1

第一节 历代屯垦戍边与边疆稳定 1

第二节 新疆兵团的建立与新中国的屯垦戍边 9

第三节 边境农场的组建与发展 17

第四节 新时期“屯垦戍边”的特点与边境农场的 功能定位 21

第二章 新疆兵团边境贫困农场的形成与扶贫效应分析 26

第一节 贫困的内涵 26

第二节 兵团边境贫困农场的形成及现状 36

第三节 国家对兵团的扶贫政策与边境农场的 扶贫投入 46

第四节 兵团边境农场扶贫效应分析 59

第三章 新疆兵团边境农场扶贫开发的障碍性因素分析 66

第一节 影响脱贫的资源环境因素分析 66

第二节 影响脱贫的制度因素分析 72

第三节 影响脱贫的投入因素分析 78

第四节 影响脱贫的人口素质因素分析 82

第五节 影响脱贫的机会因素分析 88



第四章 贫困与经济增长的相关性研究	91
第一节 贫困与经济增长关系的理论演变	91
第二节 经济增长与贫困的相关分析	95
第五章 新疆兵团边境农场戍边使命与反贫困战略协调	104
第一节 市场经济与戍边功能错位理论研究	104
第二节 新时期边境贫困农场戍边功能保障机制研究	109
第三节 新时期边境贫困农场反贫困机制研究	115
第六章 新疆兵团边境农场反贫困战略选择	120
第一节 反贫困理论研究	120
第二节 边境农场的贫困类型	125
第三节 贫困农场反贫困战略选择	134
第七章 新疆兵团边境农场戍边使命与反贫困战略 协调的政策建议	144
第一节 实行军事、政治职能与经济发展职能相分离	144
第二节 加快兵团边境小城镇建设	148
第三节 分类实施反贫困战略	160
参考文献	181

第一章

新疆边境农场“屯垦戍边”的历史考察

第一节 历代屯垦戍边与边疆稳定

新疆地处我国西北边陲，面积 166 万平方公里，物产丰富，资源充足，是我国面积最大、国境线最长、毗邻国家最多的省区，在政治、贸易和军事上战略位置十分重要。因此，我国各个朝代都十分重视新疆地区的稳定，将戍守边疆作为一个重要问题研究和对待，而真正解决好这一问题的是从汉代开始兴起的屯垦戍边制度。

一、屯垦戍边制度的兴起

屯垦也称屯田。屯，有是聚集、储存，驻扎军队和村庄的意思；垦是开垦荒地。屯垦的本意是指国家组织军民，在国有土地上从事的以农业为主的生产事业。而我们这里谈到的屯垦是指“屯兵边境，就地开垦”，与战争和国家安全有着千丝万缕的联系，是基于国防的需要而产生的一种制度。屯垦的主要目的在于保卫边疆，屯垦的主要地点分布在边疆军事要地和交通要冲，因此屯垦和戍边经常连用，合称屯垦戍边。

屯垦戍边制度始于何时，学者们有三种不同的意见。以唐启宇、杨寿川先生为代表的认为：汉文帝始创屯田，武帝发展屯



田，昭、宣之世，屯田臻于完备。臧嵘先生根据《史记·主父偃传》的记载，认为屯田最早开始于秦始皇之时。于省吾先生通过对甲骨文关于“圣田”一词的有关资料进行了研究考证，认为屯田创始于西周。然而，学者们对新疆的屯垦戍边制度始于西汉毫无争议。据文字记载：公元101年（汉太初三年），汉武帝任李广为贰师将军，率军西征，抗击匈奴。西征之初，军队进入沙漠荒原深处，因粮草不济，不战而败，退还时又因饥饿、干渴，幸存者十之一二，“士兵不患战而思饥”，后才置“田卒”进行屯田。让打仗的军士从事农业生产，并非解甲归田，而是亦兵亦农，平时务农，战时打仗。由于屯垦戍边在边疆建设和稳定中发挥了较大作用，取得了明显的实效，很快引起了朝廷的关注，西汉政府由此开始重视此项事业，促其不断发展，并形成相当规模。此后，唐、宋、元、明各个朝代均有不同规模的屯垦。

对于国家来说，提供安全保障，国防是其首要任务。屯垦戍边制度之所以在新疆兴起，主要因其满足了统治者对国防的需求。

西汉时期，为了巩固国防，中央政府就根据国力采取了征战、和亲、屯垦等相关制度。当时，在中国的北方出现了一个实力强大的政权——匈奴。匈奴强悍尚武，擅长骑射，经常对西汉临近匈奴的郡县的人口和财物进行掠夺。外敌人侵有害于统治者地位的稳固，因此西汉王朝必须提供足够的保护以维护其统治。此外，作为一个农耕社会，相对的安定是农业生产的一种基本的保障。为此，西汉政权投入相当的力量进行自卫，以抵御匈奴武装威胁和侵略。但由于国力不足，无法给予匈奴有力的打击。从汉高祖刘邦开始，西汉开始对匈奴采取和亲政策，将宗室之女立为公主，嫁给冒顿，每年奉送大量财礼，结为兄弟之国，约定互不侵犯，企图以此换取边境的安宁。因此和亲政策是在西汉政权



势弱，而匈奴势强时采取的一种妥协政策。虽然和亲耗资巨大，有损统治者的威信，但是为了换取短暂的和平和争取休养生息的时间，西汉政权还是不断地与匈奴和亲。然而“匈奴数背其约，边境屡被其害”。尽管推行和亲制度成本很大，收益却较低。经过一段时间的休养生息，公元前127年、121年、119年，西汉政府倾全部国力连续三次大规模远程发兵抗击匈奴，长时间的战争，几乎耗尽财力、物力、人力，虽然最终取胜，却使国家元气大伤。

针对当时现状，有识之士就解决西北边疆问题提出了屯垦戍边制度。例如晁错的募民实边书，桑弘羊的扩大轮台屯田书，赵充国的三上屯田策，在理论上论证了屯垦戍边制度的益处。边疆必须戍守，而戍边的一个重要问题是解决军队吃粮问题，单纯的戍边，粮草不能正常供给，军士无力持久维持，将不战自溃；单纯屯田，疆土不能守卫，达不到保卫疆土的目的，因此戍边屯垦合为一体，密不可分。西汉政权之所以选择在西北边疆推行屯垦戍边制度，逐渐废弃和亲制度，是因为此项制度有利于备战防边，减少国防费用的开支，有利于边疆的安定，有利于促进边疆农业生产的发展。而且，屯垦戍边制度的成本尽管远小于和亲制度的成本，但收益却大于和亲制度的成本。由于国家也是一个经济人，因此在选择和推行一种制度的时候，必定会考虑一项制度变迁的预期收益与预期成本的大小。只有当通过制度变迁行动主体可能获得的潜在利润，超过为获取这种利润而付出的成本时，制度变迁才可能实施。然而，国家推动与实施制度变迁远比个人或一些团体实施制度变迁的动机要复杂得多，因为国家在制度变迁中寻求的是多元的目标利益，国家推动与实施制度变迁寻求的潜在利益，并非仅仅从经济上考虑，还会考虑政权的稳定性、民众对政府的支持率以及统治者的威信等。所以，实际上统治者实

施制度变迁的目标函数并非是惟一的。

从边境稳定的效果上看，和亲只能换取短暂的和平，而“匈奴数背其约，边境屡被其害”，并不能保证边疆的长久稳定；通过征战得到的结果是不确定的，征战的胜利可以使边疆得到一定程度的稳定，但是战而不守，会得而复失；而通过屯垦戍边，形成对西北边疆的一个控制网，屯田卒农忙时生产，收获后练兵，既是田卒，又是士兵，可以持久保证边疆的稳定；从统治者的威信看，和亲政策是一种处于弱势不得已而为之的权宜之计，和亲实际上有损统治者的威信。征战存在一定的风险，如刘邦征讨匈奴被困，最后靠贿赂匈奴的皇后才得以脱身的惨状，谈何尊严和威信。屯垦戍边体现了统治者的“恩威并施”，有利于维护统治者的威信；从成本上看，西汉政权在推行和亲制度的时候“每年还奉送大量财礼”，征战耗资巨大，而且远程发兵，增大了失败的概率，而屯垦戍边不仅解决了内地发兵远征、耗费不貲且补给困难的问题，同时也解决了戍边部队的军粮供给，所以屯垦戍边是最省力最有效的。因此，自西汉开始，屯垦戍边便成为统治者解决国防和增加统治效用的一个有效制度，此后在新疆相沿不废，源远流长。

二、历代屯垦戍边的回顾

屯垦戍边从公元前 205 年成为历代政府治理新疆的重要国策，至今已有 2 100 多年的历史。西汉、东汉、曹魏、西晋、前凉、前秦、后凉、西凉、北凉、北魏、高昌国、隋朝、唐朝、元朝、清朝、中华民国等 16 个政权，先后在新疆组织各族军民，进行了大规模的屯垦戍边活动。

西汉在新疆的屯垦：从公元前 105 年开始，到公元 8 年结束，经历 113 年。主要分布在轮台、渠犂、焉耆、龟兹、楼兰、

伊循、交河、高昌、肱雷、赤谷、姑墨、北胥鞬。西汉在新疆屯军2万多人，屯垦约50万亩。西汉在新疆的屯田采取的是点线进行式，通过控制和发展某些屯田点，形成一个对西域的控制网，从而达到削弱匈奴、控制西域的目的。

东汉在新疆的屯垦：从公元73年开始，到220年结束，断续屯田147年。主要分布在伊吾、柳中、高昌、金满、楼兰、疏勒、于阗、精绝8地。以军屯为主，有少量犯屯。规模小，人数少，屯军约5000人，垦地约10万亩。

魏晋在新疆的屯田：从222年开始，到316年结束，经历94年。主要分布在楼兰、高昌、尼雅等地，楼兰是最大的屯垦基地。期间，内地长期割据混战，中央政府无力大规模经营西域，屯军约2000人，垦地只4万多亩。以军屯为主，其次有犯屯。

公元317—376年，前凉政权在楼兰、海头和高昌办有屯田。376—640年，前秦、后凉、西凉、北凉和高昌国，相继在高昌屯田，军屯和民屯并举，有屯军几千人，屯民几千户。445—470年，北魏政府派万度归率军，在鄯善、焉耆屯田。

隋朝，隋炀帝派军到伊吾、鄯善、且末屯田。以军屯为主，其次有犯屯。屯军约3000人，屯犯有数百人，共有屯田6万多亩。

唐朝在新疆的屯田，从630年开始，到791年结束，经历161年。唐代在新疆的屯田以军屯为主，分布在南疆的焉耆、龟兹、疏勒等地，在北疆有伊州、西州、庭州以及中亚的碎叶及伊犁河谷等7个大的垦区。除此之外，各州、县还有一些小规模屯田基地。它东起巴里坤、西至楚河畔、南到昆仑山、北到准噶尔，真可谓遍布天山南北，空前广泛。唐代在新疆屯田的显著特点是以军屯为主，点多、面广、线长。有军就有屯，各地无论驻