

新疆维吾尔自治区哲学社会科学基金课题
石河子大学哲学社会科学优秀成果出版资助项目

新疆生产建设兵团

城镇化发展道路研究

主 编 张凤艳 高岗仓

副主编 范德广 张 湛



新疆生产建设兵团哲学社会科学基金课题

新疆人民出版社

新疆维吾尔自治区哲学社会科学基金课题

石河子大学哲学社会科学优秀成果出版资助项目

新疆生产建设兵团城镇化发展道路研究



新疆人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆生产建设兵团城镇化发展道路研究/张凤艳,高岗仓
主编.-乌鲁木齐:新疆人民出版社,2006.10

ISBN 7-228-10487-0

I.新... II.①张...②高... III.生产建设兵团-城市
化-研究-新疆 IV①E24②F299.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 104470 号

新疆生产建设兵团城镇化发展道路研究

张凤艳 高岗仓 主编

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编 830001
发 行 新疆人民出版社
电 话 (0991) 2825887
印 刷 新疆石河子大学印刷厂
开 本 850×1168 1/32
印 张 7.56 印张
字 数 200 千字
版 次 2006 年 10 月第 1 版
印 次 2006 年 10 月第 1 次印刷
印 数 1-1000

ISBN 7-228-10487-0

定 价 25.00 元

序

新疆生产建设兵团(以下简称兵团)是履行屯垦戍边历史使命的特殊社会组织。成立 50 年来,兵团人自力更生、艰苦创业,在新疆两大沙漠周边和边境一线建起了一块块绿洲、一座座新城,为巩固祖国边防、维护祖国统一、加快新疆经济发展、促进民族团结、维护社会稳定发挥了不可替代的作用。

兵团历来重视城镇化建设,特别是 20 世纪 90 年代后期兵团党委明确提出了城镇化发展战略,着力推进城镇化进程,兵团城镇化建设得到长足发展,阿拉尔市、图木舒克市、五家渠市正式成立,各垦区小城镇建设全面展开。

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的历史任务。最近,兵团党委提出了建设屯垦戍边新型团场的历史任务,强调“十一五”期间要继续实施城镇化发展战略,加快城镇化步伐,为加快农业产业化和新型工业化进程、为进一步提高兵团职工群众生活质量提供基础性条件。深入研究兵团城镇化的特点,从理论上探究兵团城镇化发展的规律,并用以指导兵团城镇化建设,是促进兵团城镇化发展的迫切需要。以张凤艳教授为主的石河子大学兵团城镇化问题研究课题组在自治区课题研究基础上出版《新疆生产建设兵团城镇化发展道路研究》一书正逢其时,他们的研究对兵团城镇化发展有着积极的意义。

这一成果深入系统地研究了兵团城镇化发展的现状、制约因素、动力、模式、布局以及经济社会效应等问题。这些研究充分考

虑了兵团垦区的现实状况、职能要求,兵团垦区的经济、社会、文化和可持续发展问题是符合实际、切实可行的。课题对兵团垦区城镇竞争力的提升、垦区城镇社区建设、经营城镇等方面的研究,对加速兵团城镇化进程、建设屯垦戍边新型农牧团场、促进兵团经济社会又快又好地发展、构建和谐兵团,有重要的参考价值。

屯垦戍边是兵团的基本职能。课题在研究中提出,兵团垦区的城镇化道路,必须在兵团现有体制基础上,在兵团现有布局框架下,坚持建制镇和非建制镇相结合;在垦区的社会管理体制改革中,不能削弱兵团的军事职能;在垦区文化发展中,必须注重职工的国防意识和军事素质培养,这些观点无疑是切合兵团实际的。

从内容上看,课题没有孤立地研究垦区城镇化建设对经济发展、政治发展、文化发展和社会发展的影响,而是综合考察经济、政治、文化和社会发展的相互影响、相互作用关系,将垦区城镇化发展与社会全面进步统筹考虑,这一研究视角既符合和谐社会发展的需要,也符合兵团发展的基本要求。

课题对兵团垦区城镇化的研究也充分考虑了兵地融合发展。课题提出了兵团垦区城镇布局要在自治区城镇体系的框架下进行,要能够带动垦区和周边地区农村的发展,提出了与自治区城镇体系相融合的带状城镇化布局模式,提出了实现团场与地方社会管理职能相衔接的城镇社区管理模式等,为以城镇化发展促进兵地融合提供了理论依据。

课题研究在内容上不仅突出了兵团屯垦戍边的特色,而且在反映时代精神上也有所创新。该研究以兵团实际情况为依据,进行深入的剖析,从有利于推动经济加速发展,缩小东西部发展差距,在西部率先实现全面建设小康社会宏伟目标的战略高度出发,提出构建兵团城镇经济和城镇化的发展模式和发展战略,具有较高的理论价值。

当然,从发展来看,这一研究还有不足之处。比如,对于行政

职能不健全的基层团场的制度创新和体制创新问题的研究,对于伴随城镇化发展形成的经济组织形式和就业方式多样化的情况下,兵团屯垦戍边职能如何发挥等问题的研究都还不很深入。希望课题组在后续研究中加强对这些问题的关注,为兵团城镇化发展提供更为系统全面的理论。

新疆生产建设兵团副司令员

刘新齐

二〇〇九年十二月十九日

目 录

序	刘新齐(1)
第一章 兵团城镇化发展的战略目标	(1)
第一节 兵团城镇化发展的历史沿革	(1)
第二节 兵团城镇化发展的目标体系	(6)
第三节 兵团城镇化发展的突出矛盾和制约因素	(30)
第二章 兵团城镇化发展的动力机制	(37)
第一节 兵团城镇化发展的动力来源	(37)
第二节 兵团城镇化发展动力的多元构成	(48)
第三节 兵团城镇化发展的竞争力提升	(63)
第三章 兵团城镇化发展的模式与布局	(70)
第一节 兵团城镇化发展的模式选择	(70)
第二节 兵团城镇化发展的基本布局	(86)
第四章 兵团城镇化发展的经济支撑	(97)
第一节 兵团城镇经济的基本特征	(97)
第二节 兵团小城镇的产业开发	(106)
第三节 兵团的经营城镇	(131)

第五章 兵团小城镇发展的社会管理	(138)
第一节 兵团小城镇的社会管理体制	(138)
第二节 兵团小城镇的社区建设	(149)
第三节 兵团小城镇的社会保障	(155)
第六章 兵团城镇化发展的文化引领	(162)
第一节 兵团城镇文化建设的基本途径	(162)
第二节 兵团小城镇的形象建设	(171)
第三节 兵团城镇居民的素质培养	(180)
附录: 调研报告	(188)
“人居环境改善良好范例城市”——石河子	(188)
以制度调整促城镇化发展	(197)
——石河子市北泉镇小城镇综合改革试点调查	
乘边贸东风, 建军垦新镇	(206)
——新疆生产建设兵团农四师六十二团小城镇建设调查	
因势利导, 强化中心镇地位	(213)
——新疆生产建设兵团农五师八十九团小城镇建设调查	
建边关新镇, 树“金边”形象	(222)
——新疆生产建设兵团农十师一八五团小城镇建设调查	
参考文献	(228)
后记	(231)

第一章 兵团城镇化发展的战略目标

兵团城镇化建设是在确保兵团屯垦戍边基本职能前提下,在兵团 50 年发展的基础上进行的。兵团城镇化建设既符合城镇化发展的一般规律,又具有与一般地方的城镇化建设不同的兵团特色。深入研究兵团城镇化建设的历史沿革和目标体系,以及兵团城镇化发展过程中面临的突出矛盾和制约因素,是研究兵团城镇化问题的逻辑起点。

第一节 兵团城镇化发展的历史沿革

城镇是人类社会发展的产物,是在生产力发展的基础上出现的人类社会聚居形态的变化。研究城镇的含义和我国城镇设置的一般标准,并在此基础上提出兵团城镇设置的基本原则,是兵团城镇化建设的基本出发点。

一、城镇

(一) 城镇的含义

一般来讲,城镇包括城市和镇,但是在具体的实践中城市和镇存在一定的差异。

1. 城市。在中国古代,“城”是指四周围以城墙,扼守交通要冲,具有防守意义的军事据点。《管子·度地》中说:“内为之城,

城外为之郭。”《墨子·七患》中则指出：“城者，所以自守也。”“市”是指商品交换的场所。我国古代有“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”的说法。“城”与“市”合在一起就称为城市。在古代，城市是政治中心、商业或手工业中心。到了近代，随着工业革命和资本主义的发展，一方面随着农村人口大量向城市集中，形成了具有多种功能的综合性大城市；另一方面在一些资源富集的地区出现了一些专业性的工矿城镇。这些城镇根据聚居规模的大小区分为城市（city）和镇（town）。20世纪50年代以后，由于城市现代化交通、通讯的发展，城市与郊区、卫星城、小城镇的联系大大加强，相对地缩小了城、镇、乡之间的地域距离以及公用设施水平的差异，发达国家、发达地区的城市居民出现了从城市中心区向近郊卫星城、远郊小城镇疏散，以及从城市地区向农村地区回流的趋向。因而现代城市的空间概念已不再局限于城市的中心区，而是由许多个具有城市性质的大小不同的市、镇和郊区共同组成，有的地区还形成地域广阔的城市带或城市群。

2. 镇。如上所述，一般来讲，镇与城是并列而言的。但是从20世纪90年代以来，由于我国在城镇发展政策上的调整，城镇概念的区分就显得尤为必要。根据目前学术研究和实践发展的现状，一般认为镇可以分为三个层次^①：

第一，行政法律意义上的镇。按照宪法规定，镇是一级基层政权。建制镇的设置需要具有三个方面的基础条件：①镇政府所在地；②常住人口2000人以上，且镇区有50%以上是非农业人口的居住区；③工矿企业、铁路站点、工商中心、交通要塞、中等以上学校、科研机构和职工住宅区等常住人口不足2000，但在1000以上，非农业人口超过75%以上的地区。与此相区别，一般将达不到法定建制镇要求，但人口聚居达到一定程度，具备一定的产业聚集功能，对周边地区具有一定的经济社会辐射作用的人口聚居区，称为非建

^① 朱林兴等：《论中国小城镇建设》，《财经研究》，1999.3。

制镇。在社会组织体系中，建制镇纳入城镇体系地带，非建制镇纳入农村范畴。

第二，社会经济学意义上的镇。从社会经济发展角度看，镇是指在社会经济运行中具备社会经济活动结节点和枢纽点功能，辐射范围较小，处于城市与乡村之间的过渡范畴的居民聚居区，包括建制镇和非建制镇。

第三，城乡二元意义上的镇。基于我国目前存在的城乡二元结构，将镇（包括建制镇）从城市体系中划出，纳入农村范畴，并由此将各类镇统称为“乡镇”。

由此可见，镇通常是指小于城市、从属于县、以从事非农业经济社会活动为主的具有一定城镇基础设施的居民聚集区。

（二）城市化与城镇化

城市化是社会经济转化过程的产物，它包括人口流动、经济发展、社会文化发展等诸方面的含义。不同学科对城市化的解释不尽相同，概括来讲主要有三种代表性观点：一是“人口城市化”观点。这种观点将城市定义为农村人口转化为城市（镇）人口或农业人口转化为非农业人口的过程。认为“人口的集中过程就是城市化的全部含义”。二是“空间城市化”观点。该观点认为城市化是指一定地域内的人口规模、产业结构、管理手段、服务设施、环境条件以及人们的生活水平和生活方式等要素由小到大、由粗到精、由分散到集中、由单一到复合的一种转换或重组的动态过程。三是“乡村城市化”观点。这种观点强调乡村与城市（镇）的对立和差距，认为城市化就是变传统落后的乡村社会为现代先进的城市（镇）社会的自然历史过程，即认为城市化是指从农村生活方式向城市（镇）生活方式发生质变的过程。

总结以上观点，可以将城市化定义为：城市化是以人本思想为基础的、受多种因素影响的、系统自组织功能不断强化的良性转化过程。这一过程表现为农业人口转化为非农业人口，并向城市（镇）

集中和聚集,同时城市(镇)在空间数量上的增多、区域规模上的扩大、职能和设施上的完善以及城市(镇)辐射作用的增强。

城镇化是城市化过程的一个重要组成部分。它主要指以小城镇为依托,实现农村人口就业领域由第一产业向二、三产业转移的职业变化过程,农民居住地由农村向城镇迁移的空间变化过程,以及农民心理向市民心理转变的过程。其最本质的特征,是在农村人口向小城镇转移和积聚的过程中,农民生活水平的逐步提高、生活质量的逐步改善和整体社会素质的不断提高。

由此可见,“城市化”与“城镇化”是两个密切关联的概念,但是,一般来讲,“城市化”只讲“城市”,而不讲“镇”,或者也包括“建制镇”,而不包括“非建制镇”。“城镇化”不仅讲“城市”,而且讲“镇”,并且不仅包括“建制镇”,也包括“非建制镇”。兵团城镇化问题的研究既包括对兵团所辖区域内中小城市和建制镇发展问题的研究,也包括对具有一定城镇特点的农牧团场和中心团场发展问题的研究。

二、兵团城镇化发展的历史进程

与兵团整体发展的历史进程相适应,兵团城镇化发展进程大致可以分为四个时期:

(一)奠基创业的高速发展时期(1954~1966年)

这一时期正值国家实施“一五”计划、“二五”计划和三年调整,国民经济总体上有了较快发展。在这一背景下,兵团开始全面创业。经过大力兴修水利,大规模开荒建农场,相继建成了99个国营农场、8个牧场,固定资产投资总计15.76亿元,形成了比较集中的农牧团场群。这些团场大多集中连片,相对独立,又远离地方县市,自发形成了小城镇的雏形。以这些农牧团场群为依托,出现了一批城乡结合,农、工、商、学、兵俱全的军垦新城,如石河子、奎屯、北屯、五家渠等。许多管理处、团场所在地也初步形成

了亦城亦乡、工商业兴旺的集市小镇，边境团场的城镇建设也已经起步。但从总体上来看，这一时期处于城镇发展的奠基时期，城镇功能主要体现在政治中心和物资流转中心，同时，由于计划经济和农业产业为主导的产业结构的制约，城镇发展的起点低、基础设施落后，众多的人口聚居区呈现农村群落的经济社会特点。

（二）低速、低效的经济困难时期（1967~1981年）

这一时期历经十年“文化大革命”和兵团解体。兵团经济发展速度缓慢，甚至一度濒临崩溃，城镇基础设施建设投资较小，除少数城镇因受传统的社会主义经济理论的影响，在“一大二公三纯”认识指导下，实现了少数企业的集中整合和少数产业的集中布局外，城镇发展的产业聚集作用不明显，而且，由于经济发展缓慢和兵团建制撤销的影响，团场基础设施遭到一定程度的破坏。

（三）复苏发展时期（1982~1991年）

这一时期，由于兵团体制恢复和改革开放的逐步深入，兵团经济进入复苏时期，出现一批全民所有制独立核算工业企业、建安企业、运输企业和商业企业。特别是随着改革的深入，个体、私营经济也有了一定程度的发展。与经济体制转变相适应，产业结构有所调整，由第一产业为主体，向以第一产业为基础，第二产业为主导，第三产业为纽带，一、二、三产业协调发展转变，形成了以农业为主体，工、商、贸一体化发展的经济格局。在改革开放大形势下，兵团自给型、封闭型、农本型经济向商品型、外向型、综合型经济转变，城镇建设的基础设施投资有所加大。但是这一时期由于改革滞后及过分强调体制特殊等原因，各农牧团场没有抓住经济大发展和产业布局、社会功能分化的机遇，没有及时提升团场城镇的产业聚集功能和社会服务功能，使兵团城镇失去了在区域分工中的有利地位，给兵团持续快速发展造成很大的负面影响。

（四）稳步发展时期（1992~2000年）

这一时期兵团经济社会事业取得了较快发展。拥有独立核算的

工业企业 305 家、独立核算的运输企业 25 家、独立核算的商业企业 217 家、独立核算的建安企业 51 家。与此同时,兵团加快了农垦小城镇建设的步伐。农垦城镇石河子、五家渠、北屯、阿拉尔的城市基础设施得到很大改善,石河子市北泉镇成为全国 38 个小城镇建设试点单位之一,各团场的城镇基础设施建设投资力度进一步加大。同时,由于经济体制的转换,镇区私人投资额有所上升,各团部所在地的社会服务功能进一步强化,城镇发展对人口的吸引力加大,镇区规模均有一定程度的扩大,部分团场的产业聚集效应开始显现。小城镇作为一般社会意义上的农副产品集散地,初、深加工工业基地,作为联系城乡经济的桥梁和纽带,真正成为所在区域的政治、经济、文化、教育和科技中心。

进入新世纪后,兵团进入全面快速发展时期,兵团党委抓住西部大开发机遇,制定了国民经济“十五”发展纲要,相继出台了关于深化农牧团场改革“1+3”文件和促进国有工交建商企业改革发展的“1+8”文件、《关于加快兵团经济结构调整的意见》、《关于加快发展小城镇建设的意见》等重要文件,兵团有关部门也加强了对兵团小城镇建设的研究,出台了兵团城镇规划体系文本,具有一定发展基础的团场也积极制订自身的城镇发展规划,兵团城镇化建设由此进入了新的历史时期。

第二节 兵团城镇化发展的目标体系

一、兵团城镇化建设的基础条件

兵团的城镇化建设是在新疆经济社会发展的大环境下,在兵团屯垦事业发展的基础上进行的。研究有关的基础条件,是确定兵团城镇化发展目标的前提。

（一）兵团城镇化建设的自然条件

兵团所属团场大多是根据政治和军事需要以及“不与民争利”的原则布局的，它们大都处于古尔班通古特沙漠和塔克拉玛干沙漠边缘以及边境一线，多数分布于两大盆地边缘的绿洲地带即沙漠边缘，少数分布于天山、阿尔泰山、昆仑山山区。兵团所属团场大多属于温带大陆性气候，夏季炎热、冬季寒冷、春季温度多变、秋季气温下降迅速，气温的日较差、年较差较大，干燥少雨、蒸发强烈、日照丰富、积温高、热量充足，极利于粮食、棉花、瓜果优质高产，有利于特色农牧业的发展。

兵团具有发展小城镇的丰富土地资源。兵团三代军垦人在古尔班通古特沙漠和塔克拉玛干沙漠边缘以及沿边境一线开垦出绿洲面积 745.6 万公顷，目前使用管理的耕地 104 万公顷、林地 43.6 万公顷、森林 178 万公顷、牧草地 242.8 万公顷，后备宜农土地有 108.96 万公顷，为发展小城镇提供了充足的土地资源和农业发展基础。

兵团具有发展小城镇的水资源条件。2000 年兵团共引用地表水 106.07 亿立方米，兵团范围内地下水可开采量为 52.08 亿立方米，已开采利用量 11.87 亿立方米。在采取有效的工农业节约用水措施和居民生活节水措施后，能够满足城镇发展对水资源的需求。

兵团具有丰富的矿藏及生物资源，能够为城镇发展提供必要的经济资源。兵团辖区内有能源、金属、化工、建材及其他金属矿产 80 多种，其中煤、铁、石灰石、砷硝、石棉、云母、盐等储量较大，大理石、玉石、石墨等也有一定的储量。兵团的生物资源也非常丰富，已栽培的作物有小麦、棉花、玉米、水稻、甜菜、油菜等；园林产品有葡萄、梨、红枣、苹果、杏、核桃、巴旦木等；已养殖的牲畜、家禽有马、牛、羊、骆驼、鹿、猪、鸡以及多种鱼类；野生动植物资源有甘草、胡杨、沙棘、野玫瑰、文冠果、罗布麻、雪莲，马鹿、天鹅、巴里坤马、东方真鲷等。这些资源的充分利用，

有利于以初级产品深加工为主的为农服务型工业的发展。

（二）兵团城镇化建设的经济基础

改革开放以来,兵团经济发展取得了显著成绩,国民经济持续、快速、健康发展,产业结构调整成效初显,经济总量达到了新的水平,为集中物力、财力进行城镇化建设提供了一定的经济基础。

1. 兵团经济总量初具规模,结构比较合理。首先,从生产总值来看,无论经济总量还是增长速度都有了较大的提高。1990 年兵团生产总值仅有 56.35 亿元,2002 年达到 222.55 亿元,是 1990 年的 3.95 倍,年均递增 7.8%。考察兵团经济发展的动态曲线图(见图 1-1)可以看到,20 世纪 90 年代以来,兵团经济发展速度较快,发展态势相对平稳,基本实现了又快又好的发展。

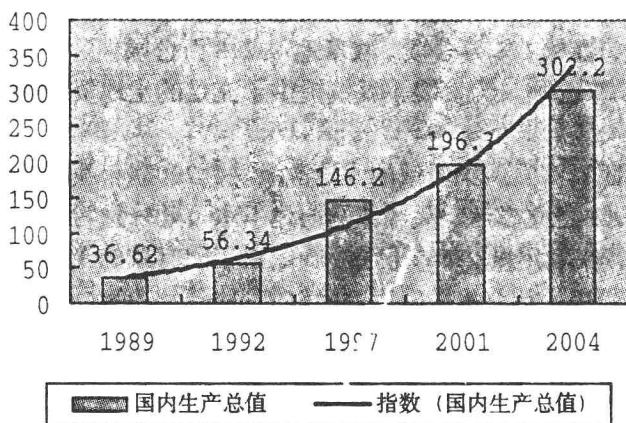


图 1-1 兵团生产总值增长趋势图

其次,经济结构调整初见成效。从三次产业的发展来看,由于历史原因,兵团经济主要依靠农业带动,1992 年兵团三次产业在生产总值中的比重为 36.4:35.1:28.5,2002 年这一比重演变为 34.3:29.7:36.0(见表 1-1),经济结构日趋合理。由于农产品加工工业和支农工业产值占第二产业总产值的比重高达 60%以上,依

托农业的服务业在第三产业中占有较大的比重,因此,兵团经济主要是大农业经济。这一方面是兵团屯垦戍边使命和生产力布局决定的,另一方面也说明了兵团进一步发展的主要空间在二、三产业上。

表 1-1 兵团产业结构变动情况 (单位: %)

年 份	第一产业	第二产业	第三产业	年 份	第一产业	第二产业	第三产业
1987	41.3	35.2	23.5	1998	44.4	24.1	31.5
1992	36.4	35.1	28.5	1999	37.5	28.1	34.3
1993	34.3	34.9	30.8	2000	39.6	28.4	18.4
1994	40.8	30.3	28.9	2001	32.0	30.5	37.5
1995	46.1	26.2	27.7	2002	34.3	29.7	36.0
1996	44.3	23.9	31.8	2003	40.6	26.3	33.1
1997	46.1	24.1	29.8	2004	38.1	26.4	35.5

数据来源:《新疆生产建设兵团统计年鉴》(1995~2004)

根据西蒙·库兹涅茨的比较劳动生产率概念^①,考察兵团三次产业比较劳动生产率可以看出(见表 1-2):第一产业的比较劳动生产率相对较低,产值比重降低的速度高于其劳动力比重降低的速度,第二、三产业的比较劳动生产率偏高,这说明兵团经济结构调整的效果正在逐步显现出来,结合劳动力转移的一般规律来看,兵团经济结构调整的空间仍然很大,产业结构的调整为兵团的城镇化建设提供了必要的产业基础。

^① 即:产业的比较劳动生产率=产业产值占国内生产总值的比重÷产业劳动力占总劳动力的比重。