

新疆

建设发展与
国家政策扶持研究

张彦虎◎著



人民出版社

新疆

建设发展与

国家政策扶持研究

张彦虎◎著



人民大学出版社

责任编辑:李媛媛

封面设计:汪 阳

责任校对:史伟伟

图书在版编目(CIP)数据

新疆建设发展与国家政策扶持研究/张彦虎 著. —北京:人民出版社,
2019.6

ISBN 978-7-01-020050-7

I. ①新… II. ①张… III. ①区域经济发展-政策支持-研究-新疆
IV. ①F127.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 262071 号

新疆建设发展与国家政策扶持研究

XINJIANG JIANSHE FAZHAN YU GUOJIA ZHENGCE FUCHI YANJIU

张彦虎 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:243 千字

ISBN 978-7-01-020050-7 定价:63.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

石河子大学“中西部高校综合实力提升工程”

石河子大学兵团屯垦戍边研究中心

资助出版

序 言

人类社会进入 21 世纪,新的问题、新的挑战纷至沓来。尤其是对于中国这样一个人口众多、地域辽阔的发展中大国来说,所面临的问题、挑战更是不胜枚举。特别是我国不同地区由于历史、地域、自然禀赋、发展措施等的差异,导致自近代以来地区间的发展极不平衡,区域发展呈现出显著差异。而这种不平衡和差异如果长期得不到改观,势必将影响到我国的均衡协调发展和国家安全统一。因此,新中国成立以来,在党和国家的统一部署和强力推动下,国家通过支边、三线建设等措施不断加大对中西部地区的发展支持,极大促进了这些地区的工业化、现代化进程和社会事业发展进步。由于中西部地区发展起点低,以及改革开放之初为了重点突破和率先在有条件地区实现现代化,国家采取了东部优先发展战略,目前这种不平衡性和地区差距仍然存在。

以新疆地区为例,尽管自新中国成立以来,其经济社会发展一直得到党和国家的高度重视和大力支持,经济社会发展速度较快,但同东部地区的发展水平相较,区域差距仍然显著

存在甚至一度还在加大。对此,必须引起我们的高度重视。作为我国最大的边疆多民族地区,要维护新疆的长治久安,就必然需要围绕新疆在不同阶段的发展稳定状况,以及国家给予的各种扶持措施等进行深入探讨,从而推动我们不断进行理论和实践的总结探索。因此,从新疆建设发展与国家政策扶持这一主题出发,深入研究自近代以来不同时期国家政策扶持状况对新疆发展稳定的作用效果、经验得失、借鉴启示,对于我们深入把握“四个全面”战略理论,新疆工作在党和国家工作大局中的重要地位,以及今后更好地开展和改进对口援疆工作等都具有重要意义。

发挥跨学科优势,回溯历史,着力于聚焦新疆现实问题,实现有针对性地探讨解决影响新疆发展稳定的迫切问题,这是本书拨冗就简的特色所在。新中国成立后尤其是改革开放以来,新疆的经济社会发展取得了长足进步和辉煌成就。但不可否认的是,由于历史和现实的一些原因,新疆在发展过程中还面临着诸多挑战,安全因素、发展因素、民生因素、文化价值因素等都在影响着新疆的发展和稳定。可以说,新疆的发展稳定涉及政治、历史、经济、社会、宗教、民族等各种因素,并且这些因素相互交织,异常复杂,面对这些实实在在地摆在我们面前的问题,我们当然既不应回避,更不应误读,而必须运用辩证唯物主义观点和方法,全面分析这些问题及其产生的原因,在更加广阔的时间、空间中来审视这些问题。因此,这

就必然要求我们运用跨学科的方法,有历史眼光和问题意识,能够通过多学科分析透过现象看本质,在发现问题、解决问题中履行好学者的使命。对此,作者运用跨学科研究方法,通过回溯历史,对比分析近代以来不同时期新疆发展稳定状况与国家政策扶持措施实施的差异,剖析总结了不同时期国家政策扶持措施对新疆发展稳定的作用效果以及二者之间的作用关系,并使之最终着力聚焦于新疆现实问题,指出只有不断调整完善政策扶持措施和加大扶持力度,改善民生,加快发展,培养当地自我发展能力,才能更好地实现新疆等民族地区的发展繁荣和社会稳定。这无疑是具有理论和实践借鉴意义的。

另外,在总结新疆历史发展与国家政策扶持关系的基础上,还形成了一系列重要观点和具有针对性的对策建议。例如,由于特殊的绿洲经济特点等原因,新疆的发展稳定无论过去还是将来都离不开强有力国家力量的支持。因此,只有在新中国和中国共产党的领导下,在国家的全面大力政策扶持下,新疆的发展稳定形势才真正实现了根本改观,各族人民才获得了前所未有的平等团结和发展福祉。而随着时代的变迁,新疆各族人民的发展需求日益增长和多元化,国家政策扶持方式和力度也要随之加快调整改革,才能取得更好的效果。这就要求我们必须加快相关政策措施的改革创新,如加快全国对口援疆等政策措施的完善创新,加快深化兵团改革、精准

扶贫和生态保护,不断巩固新疆反恐维稳、民生改善与生态治理的基础;以丝路经济带战略为契机,加快实现新疆多元文化、边缘区位由劣势向优势转换,并在这一过程中迅速做强做大相关产业和加快外向型发展,从而加速培育形成新疆自我发展的强大“造血”功能,为新疆反恐维稳、民生改善和长治久安奠定坚实经济、社会、生态基础等。

总之,聚焦新疆工作总目标,服务于国家战略,发挥跨学科的优势,从理论和实践互动的角度深入研究,为新疆的发展稳定与长治久安献言献策,推动相关学术研究和实践发展与时俱进,这是学界义不容辞的担当和责任。希望在新疆发展的阵阵号角声中能有更多的高水平研究成果涌现。

是为序!

石河子大学党委书记 夏文斌

2018年2月6日于石河子

目 录

| | |
|--|-----------|
| 序 言 | 1 |
| 第一章 绪 论 | 1 |
| 第一节 新疆建设发展与国家政策扶持的关系 | 2 |
| 第二节 国内外研究现状分析 | 5 |
| 第三节 近代以来新疆发展稳定形势的发展演变 | 22 |
| 第二章 国家政策扶持是新疆建设发展的重要前提 | 25 |
| 第一节 新疆的地域、人文环境及经济社会发展状况 | 25 |
| 第二节 历代稳疆援疆策略的主要措施及其绩效简评 | 33 |
| 第三节 国家政策扶持是新疆发展繁荣稳定的前提 | 45 |
| 第三章 民国时期(1912—1949)新疆发展稳定状况与 国家政策扶持 | 54 |
| 第一节 民国时期新疆经济社会发展稳定状况评析 | 54 |
| 第二节 民国时期中央政府对新疆的主要政策措施 及其效果 | 74 |

| | | |
|------------|-------------------------------------|------------|
| 第三节 | 民国时期新疆发展迟缓、社会动荡与国家政策扶持缺失 | 83 |
| 第四章 | 新中国成立后至改革开放前(1949—1978) | |
| | 新疆的全新发展与国家政策扶持 | 97 |
| 第一节 | 新中国成立后国家政策扶持新疆全新发展与民生改善 | 97 |
| 第二节 | 驻疆人民解放军与新疆军区生产兵团助力新疆全新发展稳定 | 111 |
| 第三节 | 新疆全新发展民生改善促进新疆进步稳定 | 133 |
| 第四节 | 新中国成立后新疆全新发展与政策扶持的相互关系 | 142 |
| 第五章 | 改革开放以来新疆的建设发展与国家政策扶持创新 | 146 |
| 第一节 | 改革开放以来新疆发展稳定面临的新形势与挑战 | 146 |
| 第二节 | 兵团恢复与发展壮大再次保障新疆发展稳定 | 149 |
| 第三节 | 西部大开发战略促进新疆加速发展 | 176 |
| 第四节 | 发展不平衡与差距扩大影响制约新疆发展稳定 | 181 |
| 第五节 | 对口支援开启新疆跨越式发展与国家政策扶持创新 | 191 |
| 第六节 | 新疆自我发展能力的提升 | 198 |

| | |
|--|-----|
| 第六章 改革开放以来国家政策扶持新疆发展的 实证分析——以农业为例 | 225 |
| 第一节 改革开放以来新疆农业发展的基本状况与 主要成就 | 225 |
| 第二节 改革开放以来国家政策扶持新疆农业发展 的主要措施及作用效果 | 233 |
| 第三节 政策启示与对策建议 | 247 |
| | |
| 第七章 对今后加快新疆和我国民族地区建设发展 的政策启示 | 271 |
| 第一节 政策扶持与对口支援“输血”新疆跨越式发展 | 271 |
| 第二节 新疆自我发展“造血”功能加强,推动新疆 可持续发展 | 277 |
| 第三节 对国家加快民族地区发展稳定的政策启示与 对策建议 | 289 |
| | |
| 参考文献 | 295 |
| 后 记 | 307 |

第一章 绪 论

新疆不仅是占我国国土面积六分之一强的第一大(省)区,同时也是多民族聚居且周边局势十分复杂的边疆区域。鉴于新疆的重要战略地位和经济社会发展特点,历代中央政府都对新疆(西域)采取了诸如轻徭薄赋、屯垦实边、财政支持等扶持措施,有力地保障和推动了新疆(西域)经济社会的发展稳定。但是近代以来,由于民国时期中央政府的软弱无能,无力给新疆提供必要的政策扶持和安全保障,导致新疆经济凋敝、社会动荡、民生艰难。

新中国成立后,党和国家十分重视新疆工作和各族人民的发展福祉,先后出台了一系列政策扶持措施,再加上驻疆人民解放军和新疆生产建设兵团的巨大努力,不仅促进了新疆经济的迅猛发展和社会的加速进步,而且极大改善了各民族人民的生活水平,切实推动了各民族共同发展繁荣与团结和谐。

当前,新疆已成为我国实施“一带一路”倡议的核心区和对外开放的重要门户,更是今后我国战略资源的重要储备区和未来国际竞争的重要战略支撑点。如何在新形势下通过国家政策扶持措施的创新进一步推动新疆的经济可持续发展、社会稳定与长治久安,这不仅是党中央、国务院需要从全局和战略高度考虑如何进行重大决

策部署的问题,也是社会各界和新疆各族人民关注的焦点。对此,总结历史经验,研究分析近代以来不同时期新疆建设发展状况与同期国家政策扶持的特点,有助于为今后不断调整和加大政策扶持力度,加快新疆发展和提升自我发展能力,加快实现新疆发展繁荣和社会和谐稳定提供有意义的借鉴参考。

第一节 新疆建设发展与国家政策扶持的关系

在多元民族共存的国家 and 地区,少数民族地区的发展始终是整个地区乃至国家发展所面临的一个重要课题。而发展的不平衡性是我国近代以来社会经济发展最突出的特征之一。在不同地区、不同民族之间,这种发展的不平衡性尤其明显。而这种不平衡性又极易被国内外敌对势力所利用,成为其蛊惑人心以达到不可告人目的的工具。尤其是对于新疆地区来说,由于新疆地处我国西北内陆干旱地区,境内多数区域被沙漠、戈壁覆盖,适合人类居住和经济生产的绿洲十分有限。特殊的地理环境和脆弱的生态条件导致当地经济发展相对落后、生产成本低,且市场规模十分有限。而新疆同时又是多民族聚居区和有着漫长边境线的边疆地区,极易受到国外敌对势力的渗透破坏和周边不稳定因素的影响,进而影响到新疆的建设发展。

自古以来,历代中央政府针对新疆(西域)的特殊情况,都无一例外地采取了轻徭薄赋、屯垦实边、财政支持等应对措施。从其政策实质看,都是以国家的雄厚实力(如财力、人力、物力)为依托,以各种政策扶持的形式(如轻税或免税、屯垦实边、赏赐等)支持和推动新疆的

经济发展、社会稳定和地区安全。尤其是汉唐清等王朝鼎盛时期,由于国家富强,实力雄厚,能够以强大的人力财力物力扶持新疆(西域)发展,因此大大促进了当时新疆(西域)的经济社会发展。以清代为例,清王朝作为我国历史上最后一个封建王朝和唯一跨越古代与近代社会的前现代政府,无论在进入近代社会之前还是之后,清朝中央政府都通过大兴屯垦、协饷支持等措施不断加大对新疆发展的政策扶持力度,不仅推动了新疆农牧业经济的迅速发展和民生改善,而且进一步促进了民族关系融洽和社会发展进步,最终取得了显著的边疆治理成效。特别是在进入近代社会之后,清王朝在面临“三千年未有之大变局”的空前挑战和复杂严峻的国内外形势下,痛下决心,以空前的政策扶持力度力保新疆从战乱和列强的觊觎侵略中走出危局,并迅速实现了经济的恢复发展和社会大局稳定。而与之相对,当王朝(如明代)中央政府无力经营新疆(西域),当地即陷入严重的政局动荡、战乱频发并导致经济发展停滞乃至倒退,人民生活困苦不堪。这是因为,缺失了中央政府的强有力政策扶持和安全保障,新疆(西域)即失去了推动经济发展、社会稳定的国家力量,也无法得到抵御外侮、安定内部的强大国防力量,其历史经验值得借鉴。

民国时期,众所周知,当时中央政府或政权更替频繁,或软弱无力,或内忧外患之下无暇西顾,致使新疆在大部分时间内不仅落入地方军阀之手,游离于中央之外,而且由于缺失了来自国家的强大政策扶持,导致新疆这一时期经济发展十分缓慢乃至停滞,社会几经动乱,区域发展稳定和各民族共同发展繁荣基本无从谈起。尤其是发展近现代经济急需大量资金、技术、人才、基础设施等,缺失了国家力量的强力投入,仅靠新疆自身的积累和努力显然是不可能完成的。

因此,直到新中国成立前,新疆的经济仍然十分落后,现代工业几乎为零,各族人民仍然生活在传统农业社会甚至是农奴社会中。同时,由于民国时期新疆经济凋敝而地方赋税沉重,再加上列强的侵略盘剥,不仅导致了新疆各族人民民生维艰,而且进一步酿成了多次社会动乱,严重威胁到新疆的社会稳定和民族团结大局。

新中国成立后,党和国家非常重视新疆建设的发展工作,先后制定了一系列特殊政策扶持措施,帮助和扶持新疆加快发展进步。同时,借鉴历史经验,针对新疆解放之初一穷二白、百废待兴的局面,党中央和中央军委还通过积极发挥驻疆人民解放军工作队、生产队、战斗队的巨大作用,全面投入新疆的各项经济建设和社会事业发展工作,并在此基础上进一步组建成立了新疆军区生产建设兵团,长期从事屯垦戍边和各项经济社会事业发展工作,为新疆的经济发展、社会稳定和边防安全作出了不朽贡献。总之,在新中国成立后的短短二十多年中,在党和政府的大力支持和推动下,新疆实现了翻天覆地的变化,在短期内迅速实现了由封建社会甚至是奴隶社会向社会主义社会的跨越式发展。历史证明,只有在中国共产党的领导下,才能领导和团结各族人民,调动各种力量,以空前的政策扶持力度推动新疆加速发展和繁荣稳定,才能够真正实现各族人民翻身做主人,走向共同发展繁荣。

20世纪80年代,国家开始实行改革开放,优先发展东部沿海,而以新疆为代表的西部少数民族地区的发展因此相对放缓。同时,市场经济的发展使得此前计划经济下一些行之有效的政策扶持措施逐渐失去效果。这种状况虽然在我国实行西部大开发战略后有所改观,但由于种种原因,新疆等西部民族地区的发展仍然面临着不少问题,导致东西部差距越来越大。此外,随着20世纪90年代苏联解体和中亚

一系列民族国家的独立,使得新疆所毗邻的中亚战略局势日益错综复杂,敌对势力乘机向新疆渗透,给新疆的发展稳定带来了新的前所未有的挑战。对此,党和国家进一步从战略高度加强新疆建设发展稳定工作,先后调整和出台了一系列旨在全面促进新疆跨越式发展的扶持政策,通过调动全国的人力物力财力,实行全国 19 省市对口援疆等重大政策部署,力促新疆加快经济社会全面发展。通过近几年的努力,新疆的经济发展、社会进步和各民族的生活水平都得到了明显改善,各民族共同发展繁荣和民族团结的基础更加巩固。

当前,新疆作为我国“一带一路”倡议的核心区,是我国实施向西开放的桥头堡和东联西出的中枢所在。其建设发展稳定状况不仅关系到新疆各族人民的切身利益,更关系到我国“一带一路”倡议的成败。因此,基于新疆特殊的战略地位,研究分析近代以来新疆经济社会发展与国家政策扶持之间的内在逻辑关系,总结其经验得失和探讨其演变历程,揭示二者之间的内在机理和相互作用关系,有助于为今后国家不断调整创新政策扶持体系,更好地促进新疆等民族地区加快发展进步和繁荣稳定。这将具有重要的政治、经济、社会意义。

第二节 国内外研究现状分析

由于新疆的建设发展不仅关系到各民族的团结和谐和新疆长治久安,更关系到我国的现代化建设和国家安全,因此,国内外对于新疆建设发展稳定方面的研究成果十分丰富。而对于新疆建设发展政策扶持方面的研究则相对较少。但是,要开展新疆建设发展与国家

政策扶持研究,不仅必然涉及新疆经济发展、社会稳定以及同时期国家相关政策扶持措施、状况等的研究,而且更涉及新疆建设发展与国家政策扶持这二者之间相互联系与作用关系的研究。不难看出,本书所涉及的研究领域十分广泛,相关学者所取得的研究成果亦极为丰富,需要认真概括梳理。

一、对近代以来新疆建设发展稳定的相关研究

新疆维吾尔自治区是我国各省区中土地面积最大,少数民族人数较多且民族、宗教、语言、文化、生态等极为复杂多样的边疆落后省区,同时也是当前我国实施“一带一路”倡议的核心区和我国向西开放的重要门户。因此,新疆的发展稳定不仅关系到新疆各少数民族的切身利益和民族团结大局,更关系到我国的现代化建设事业和战略全局。对此,国内外众多学者已经从多个方面对这一主题及其相关问题进行了深入广泛研究,产生了一大批高水平的研究成果。例如,关于近现代以来新疆发展状况的总体变化趋势,学者们一致认为:随着时代变迁,新疆发展稳定的大局和基础不断增强,但随着国际形势的变化,新疆发展和稳定所面临的挑战也不容忽视,需要从政治、经济、文化等多重角度出发,标本兼治,维护稳定,促进发展,加快文化整合。^① 同时,

^① 参见杨杰:《整合多元民族文化资源 促进新疆社会的稳定发展》,《新疆社会科学》2007年第4期;潘志平:《“三个代表”重要思想指引下的“文化整合”——联系新疆稳定与发展的思考》,《新疆社会科学》2003年第5期;宋爱荣:《治标又治本 发展促稳定——关于维护新疆稳定的几点思考》,《理论前沿》1998年第12期;王小平:《履行屯垦戍边历史使命 促进新疆的稳定与发展》,《兵团党校学报》2003年第5期。