

# 开发与治理

## ——清代中期以来新疆土地开发的社会学研究

曾祥明

**内容提要:**以往的边区土地开发研究侧重于描述土地开发事件和土地开发过程,忽视了不同历史时期的差别和理论概括。本文从治理的角度出发,以前人对治理的理想类型分析为基础,将清代中期、民国时期和新中国时期的土地开发分别概括为统治型开发、管理型开发、治理型开发,并阐述了这三个时期土地开发的特点与社会影响。健康有序的土地开发不仅要防止与民争利的现象发生,而且要从制度层面上保障民众的利益需求。

**关键词:**土地开发;统治;管理;治理;理想类型

### 一、引言

新疆位于中国西北边陲,在清代被赋予了很高的战略地位。政府因此广屯军队、迁来移民,以保边境安定。然而,驻兵需要粮饷浩繁,长久则国力疲惫,民生艰难。而新疆土壤肥沃之荒野既多,水草丰美之牧场又广,故兴屯垦以裕军需,创牧场以供军资。<sup>①</sup>清政府藉此把甘新区域的控制权牢牢地把握在手中,以左顾而右盼;并使蒙藏不相联络,“借藏以化蒙,凭蒙以挟藏”。<sup>②</sup>新疆历史上的治理措施与土地开发受到学界的广泛关注。多数文献侧重描述土地开发过程与土地开发的特征,充实了土地开发的历史资料,却忽视了不同时期土地开发的内在区别。本文侧重于从社会治理的角度分析这种差别,并试图以相应概念予以概括,弥补以往研究重视历史现象、忽视理论总结的缺陷。因此,有必要对治理的概念开展讨论。

20世纪90年代起,国内政治学界就已对治理展开研究。其“治理”概念源于英文中的 Governance 一词。有学者将其译为治道,也有学者将其译为治理。其中,治道指人类社会治理公共事务的模式:包括以无限政府、人治政府、专制政府和集权政府等为特征的传统模式,以及与此相反的有限政府、法治政府、民主政府和分权政府等现代模式。<sup>③</sup>治理指管理经济和社会资源中运用公共权力的方式。这一概念之所以流行,是因为在传统向现代的转变中,公共事务大量增多,惟有通过公共权力的合理配置和有效运作,才能

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“民族地区环境开发与社会发展研究”(12AMZ009);中央民族大学2011年度新增中央高校基本科研业务费重大项目(MUC2011ZDKT08);中央民族大学博士研究生科研项目(中央高校基本科研业务费专项资金资助)。

**作者简介:**曾祥明,山西大学哲学社会科学学院讲师,中央民族大学民族学与社会学学院2012级博士研究生。

妥善处理公共事务。<sup>④</sup>也有学者认为,治理概念之所以流行,是因为它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会。它把有效的管理看作是两者的合作过程。它力图发展起一套管理公共事务的全新技术。它强调管理就是合作。它认为政府不是合法权力的唯一源泉;公民社会也同样是合法权力的来源。它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式。<sup>⑤</sup>总之,在内涵上,“治道”既包括传统又涵盖现代的管理模式,包含着“治理”的概念;在外延上,“治道”的主体是人类社会,“治理”的主体是国家,但不限于国家。在社会学中,许多学者讨论的“国家治理”,隐含着通过行使国家职能以消除“乱”的社会状态的意思,还具有“有效管理”的含义。这些概念使用上的差异,使我们难以区分治理、管理等概念之间的差别,无法对治理主体有更深入的认识。郑杭生认为,社会治理的核心在于多种力量共同作用于社会。这些力量即三大部门(政府组织、市场组织和社会组织)的力量。他从权威来源、运作过程、民主参与、权力行使四个方面区分了统治、管理与治理,认为从统治到管理,再到治理的过程,是权威来源逐渐多样化、运作过程逐渐双向化、民主参与逐渐合作化、权力行使逐渐平等化的过程。治理相对于管理和统治,更有利于发挥三大部门的优点和避免其缺点,因而也更适应于现代社会的运行。他还指出,治理的观念,无论中西,早已有之。但是现代治理概念,是西方总结其长期统治、管理的经验教训加以提炼、提升而形成的。所以,现代治理概念,不能不这样那样地包含统治的要素、管理的要素;同时,治理是一种更为高明、更可接受的统治,也是更有成效、更为成熟的管理。<sup>⑥</sup>综上所述,由统治向管理、治理迈进,是国家权力逐渐消退、民主参与逐渐增加、社会地位逐渐平等的过程,也是决策过程逐渐双向、参与主体逐渐多元的过程。这一过程并未否认治理中绝然没有管理与统治的因素,也未否认统治中缺乏管理与治理的要素。

结合清代中期以来的资料可以发现:在清代中期,清政府决定着土地开发的主体、地点选择等全部内容;在民国时期,新疆省政府决定着依靠哪些力量来开展土地开发;在新中国时期,土地所有制性质决定了国家力量起着主导的作用,但市场力量、社会力量也发挥着不可忽视的作用。根据主导者、实施对象和决策过程上的差异,清代中期以来新疆土地开发的状况可见表1,我们将清代中期、民国时期和新中国时期的开发模式分别概括为统治型开发、管理型开发和治理型开发,并在下文展开论述。考虑到案例的代表性问题及篇幅两个因素,我们选取清代中期、民国时期、新中国时期有代表性的例子加以论述。

表1 清代中期以来新疆土地开发状况

时期	主导者	实施对象	决策过程	开发模式
清代中期	清政府	士兵、商民、回人、旗人、遣犯	自上而下	统治型开发
民国时期	省政府	流民、士兵、蒙古部落民众、政府官员、难民、苏联力量	自上而下为主	管理型开发
新中国时期	国家、地方政府	士兵、自流移民、政策移民、开发商、农牧民	自上而下、兼有自下而上	治理型开发

## 二、清代中期的土地开发

康熙朝以来人口不断增加,到乾隆时期,内地能够开垦的土地已经基本开发完毕。<sup>⑦</sup>清政府有向边境移民以维持内地稳定的需要。对此,乾隆皇帝说:国家人口日益增多,内地土地只有这么多,长久必然艰难。新疆也是国土的一部分,所以派兵民前往边疆开发种植、成家立业、繁衍子孙,是自然而然的事情。利之所在,虽禁不能止。如果禁止,那就是厉民。<sup>⑧</sup>人多地少的矛盾得不到解决,社会就会混乱,政府就会面

临统治上的危机。趋利避害是人的本性,禁止移民达不到实际效果。但如果过于急促而采取督促、强制移民的办法,却容易适得其反。因此,乾隆皇帝认为应该采取适度引导的政策,所谓“民可使由,不可使知”。另一方面,清政府平定准噶尔部后,天山北路数千里之间,不见一面毡帐。<sup>⑨</sup>在边境空虚的情况下,清政府迫切需要移民充实边境,派遣军队安定边疆。怎样吸引内地居民前往边境?怎样使移民安定下来?怎样达到充实边境的同时维持边境长久的稳定?针对这一系列问题,清政府在试垦成功后由东至西、逐渐推进,探索出了兵屯、回屯、犯屯、户屯、旗屯等开发形式,达到了充实和安定边境的目的。屯垦事项涉及地点选择、管理布局、民众迁移等内容,清政府特别重视,并采取自上而下的决策方式逐步扩大屯田规模。基于这些因素,清代中期的土地开发模式可以称为统治型开发,其特点和社会影响如下:

### (一)形式特点

清政府非常重视土地开发,先后采取了兵屯、回屯、犯屯、户屯、旗屯等开发形式。因自上而下决策模式的影响,清政府的开发措施几度变革。仅举兵屯和户屯的例子说明。乾隆二十一年,清政府派遣170名士兵在哈密试垦丰收后,兵屯开始大规模推行。<sup>⑩</sup>起初,为了保障军粮供给,清政府制定了严格详细的奖惩制度。伊犁每名士兵收获细粮十八石,乌鲁木齐收获十五石,官员记功,士兵获赏;伊犁收获二十八石,乌鲁木齐收获二十五石,奖赏加倍;伊犁收获十五石、乌鲁木齐十二石,功过相抵;不及此数的官员和士兵都要受到惩罚。<sup>⑪</sup>随后发现,因为地多兵少,加上兵丁常要抽调开拔,开垦成熟的土地经常荒芜,收获的粮食因难以转运而浪费的现象时有发生。<sup>⑫</sup>伊犁将军遂向皇帝汇报,请求适当调整,在获得批准后,就根据汇报情况适当安排。如乾隆四十七年,因积攒的粮食多,从二十五屯中撤十屯士兵加强军事训练。<sup>⑬</sup>

户屯始于乾隆二十八年。清政府起初采取官办移民的办法,将甘肃等地遭受灾害的百姓迁移到新疆。移民由当地官员集中安排、发给盘缠和租给毡帐等物品,由专人带领迁往中路的乌鲁木齐及周边各个州县。移民每人可获得一定数量的土地及农具、种子等,并从官方借得建房银二两,马匹等。待生计有着落了,马价、房价分年缴完。<sup>⑭</sup>到乾隆四十二年至四十三年,乾隆皇帝要求减少官办移民资助金额,将盘缠减半。乾隆四十五年,乾隆皇帝要求在四十三年的基础上将盘缠依次再减半,甚至不再资助。他认为:此时迁移到新疆的人只不过是听说那里水土肥美,是为图利而来,所以不再资助。<sup>⑮</sup>这影响了移民前往新疆开垦。

### (二)布局特点

从土地开发的推进过程看,屯田首先在东大门哈密开始;待初具规模和效果后,再向吐鲁番、乌鲁木齐、伊犁逐步推进。到乾隆二十五年,清政府在新疆以东的巴里坤,经辟展、吐鲁番、乌鲁木齐等地,到新疆以西的伊犁,建立起一条横贯新疆东西方向的屯田带。

清政府以伊犁将军管辖天山南北,但在不同的地点,以不同的对象推动屯垦。北路的伊犁曾深受准噶尔势力影响,清政府在此采取回屯和兵屯的方式。回屯民众来自阿克苏、乌什等地。这里曾是大小和卓的统治区域,清政府从乾隆二十五年起就在这里迁移300名回人到伊犁屯田。<sup>⑯</sup>乌什农民起义失败后,清政府又从乌什、叶尔羌、和阗、哈密、吐鲁番等地迁移回人到伊犁屯垦。从乾隆二十七年到三十二年,由乌什、叶尔羌、和田、哈密、吐鲁番等处迁往伊犁垦种的回人达6000户。<sup>⑰</sup>这表明:清政府利用回人来牵制准噶尔部残余势力;辅以驻军,占据战略位置,管理屯垦回人、遣犯,维持有效统治。中路的乌鲁木齐,从地理位置上看是牵制南北两路和东西之间的关键位置。清政府在这里采取兵屯和户屯为主的开发形式,还派驻大军屯垦驻防。在南疆地区,清政府沿用并改革伯克制度。另设办事大臣管辖回王和阿奇木伯克,还设领队

大臣管理军务,以保证这些区域的安定。<sup>⑧</sup>

### (三)社会影响

统治型开发特别依赖自上而下的决策过程,皇帝的个人意志因此决定着开发的兴与废。从上文可以看到,因为乾隆皇帝的不支持态度,户屯逐渐被忽视。这表明,缺乏制度性安排抑制了清代中期屯垦政策的持续,最终出现了所谓“一代而终”的局面。具体到文中所叙述的形式和布局方面,兵屯措施没有将屯垦与士兵的个人利益结合起来,无法调动士兵的积极性,虽然随后清政府出台了奖惩措施,而屯兵为了完成任务,自然抢先占据良好的水源条件,致使户民灌溉困难,不利于屯兵与户民等群体的和谐相处。户屯措施仅注重对户民的安置,忽视了户民与商民的能力差距,导致户民与商民之间的贫富差距拉大。就开发布局而言,清政府以伊犁回人制约准噶尔残余势力、以内地户民制约南北两路、以驻兵弹压的办法,加大了不同民族之间的矛盾,不利于群体的社会融合。此外,由于屯垦中重视北路忽视南路,导致南疆地区与北疆地区发展差距越来越大。

## 三、民国时期的土地开发

民国期间,新疆社会多次处于混乱状态,省政府迫切需要安定社会,引导民众积极发展生产。杨增新和盛世才统治时期,省政府发挥主动引导作用,吸纳多种力量,推动新疆土地开发,使耕地规模达到了历史最高。基于省政府的主导地位和其他社会力量的作用,民国时期的土地开发可以称为管理型开发,其特点和社会影响如下:

### (一)省政府的主导

在杨增新统治时期,新疆财政困难,加上经济混乱,无业者极多。这种情形下,杨增新认为应该采取开荒垦地、安插流民的办法。这既可以增加粮食供给,又可以增加财政收入,还可以减少祸乱、安定社会。<sup>⑨</sup>在土地开发过程中,省政府发挥了主导作用,其他社会力量发挥了辅助的作用。其中,省政府的主导作用表现在两个方面。

第一,以士兵开渠垦荒为主,吸纳流民助垦为辅。因为新疆幅员辽阔,又是新省,不患无地而患无水。水有两种,一是泉水,二是雪水。泉水水源较远,且水流较小,开渠引以溉的土地不多,但渠道淤塞后,稍加疏通就能利用。雪水奔腾浩瀚,开渠引以灌地的居多,但渠道溃决经常发生,修浚则耗费颇多。<sup>⑩</sup>杨增新起初采取安排士兵开渠兴修水利、开垦土地的办法;后来为了节约成本,采取雇佣劳工与士兵一道开渠兴修水利的办法,等土地垦熟后租给兵民耕种,雇佣的劳工则可以免租获得一定数量的土地。<sup>⑪</sup>这一办法降低了土地开发成本,快速地增加了开发地的面积。

第二,以垦地任务考成各县官员,以扩大开发地面积。<sup>⑫</sup>民国四年,杨增新指令迪化县知事复查柴俄堡附近的荒地及渠道;又督促阜康县知事开垦西渠,要求他新垦土地四五千亩。<sup>⑬</sup>他还要求查禁烟苗的委员,下乡时顺便调查可耕地并报告省署。到民国五年,他直接规定各县每年至少招垦60户,否则将县知事撤换。<sup>⑭</sup>通过这些办法,杨增新实现了扩大开发地、增加财政收入的目的。

在盛世才统治之初,政府的财政收入主要是田赋、牧税和关税。农业生产不恢复,政府的收入就会枯竭。盛世才政府发挥主导作用,并借用了多种力量推动土地开发。其中,盛世才政府的主导作用主要表现在春耕宣传与技术引进两个方面。通过春耕宣传,盛世才政府吸引因为战乱而逃亡的农民恢复生产,增加

了播种面积。盛世才在1934、1935两年组织专人进行扩大春耕宣传,并拨出专款与种子贷给农民,在一些地方还贷给耕牛、马匹。当时的工作虽仅限于北疆,但收到了相当效果。许多逃亡的农民都回乡生产,许多县如孚远、奇台、木垒河的粮食问题得到基本解决。<sup>⑤</sup>

引进技术方面,盛世才政府主要引进苏联的机械设施和技术支持。1934年底,新疆成立“新疆省设计委员会”,在苏联顾问、专家的指导下制定了第一期三年计划。其中提出了开辟荒田提倡造林等计划。<sup>⑥</sup>自1935年起,盛世才政府陆续从苏联购入大批新式农具,贷与或售与农村居民,还设立了农牧场。<sup>⑦</sup>盛世才的计划收到了成效。根据苏联《东方真理报》1937年4月1日报道,已耕地计1980万亩。<sup>⑧</sup>与此同时,盛世才忽视了农民的技术吸收能力和实际效果。例如农业技术宣传效果差,农民只知播种收获不知施肥,一旦土地贫瘠,就任其荒芜,另觅土地耕种;农业机械零件缺乏,一旦机械坏损,就成为废铁;农民没有掌握机械的使用技术。<sup>⑨</sup>

## (二)其他力量的参与

民国期间,其他社会力量也参与了新疆的土地开发,如前所述的流民,就是其中的一种。除了流民这一群体外,蒙古、哈萨克等部落首领也是推动土地开发的重要力量。杨增新统治之初,曾经劝导蒙古、哈萨克部落转牧为耕。<sup>⑩</sup>在杨增新的劝导下,蒙古、哈萨克部落开发了部分草场,发展农业,却因此引发蒙古、哈萨克部落之间许多纠纷。不无遗憾的是,杨增新并不重视处理这些纠纷。如阿山蒙古乌梁海部左翼贝子太平所说,蒙古、哈萨克两族当年为草场、耕地等问题争讼不休,杨将军只命令地方官调解,一直不作根本解决。<sup>⑪</sup>

抗日战争爆发后,为了安置内地战争难民、难童,国民政府也参与到新疆的土地开发之中。1942年春,国民政府农林部长沈鸿烈到乌鲁木齐与盛世才洽谈,商议利用国际运输回程车运送河南移民到新疆,由西北公路局负责运输。同年8月,在蒋介石的批示下,向新疆移民百万的工作启动。<sup>⑫</sup>到1944年,移民新疆的垦民已经有1万余名,另外还有流落的难童4万余名。<sup>⑬</sup>然而,由于盛世才政府的地方行政屡次更换,导致无人顾及安顿难民,致使许多难民一到新疆就流离失所。<sup>⑭</sup>

## (三)社会影响

民国时期的管理型开发中,新疆省政府发挥了主导的作用。由于各种原因,杨增新和盛世才政府片面追求开发规模和开发速度,忽视了全面的、系统的社会管理。如杨增新时期以士兵开垦为主,流民只是起到辅助的作用,虽然安定了秩序,但是无法从根本上提高他们生产的积极性。又如盛世才时期,同样由于省政府的主导,导致引进的机械无法得到有效使用,推广的技术没有被农民吸收等。此外相对于中央政府的目標而言,新疆省政府在鼓励和推动蒙古、哈萨克部落首领垦地时,并未顾及这一措施可能引发的草场退化、草场被占用及民族矛盾问题。

# 四、新中国时期的土地开发

新中国时期,由于土地所有制性质,国家不可避免地作为主导者角色出现,并引导着兵团屯垦逐渐发展壮大。在地方的土地开发中,市场力量发挥了越来越重要的作用。面对缺少耕地和利益受损的状况,农牧民也以上访的形式表达开发土地的需求,并发挥了不可忽视的作用。基于这些原因,新中国时期的土地开发属于治理型开发,其特点和社会影响如下:

### (一)国家力量

在兵团屯垦的早期,国家出于自给自足、稳定边疆的目的,采取了多种措施帮助兵团开发土地。1950年初,王震发布驻疆部队一律参加生产的命令,要求全疆发动11万人到农业生产上去。<sup>⑤</sup>新疆的情况被毛泽东作为典型例子而宣传。他指出,人民军队之所以能够在新疆站稳脚跟,就是因为实现了生产自给和自力更生。<sup>⑥</sup>为了使屯垦战士扎根边境,解决历史上“一代而终”的困境,国家通过多种办法扩大屯垦力量,将屯垦持续下去。一方面,通过动员等办法使战士在边境安家立业。例如,王震亲自到上海找陈毅市长,请他帮助动员上海女青年支援边境。以后,国家又从湖南、四川、山东动员大批女青年参军到新疆来。在生产有了一定基础后,兵团利用农闲时间给部队干部、战士放假,让他们回到家乡找对象,使战士能够在边境成家,安心创业。<sup>⑦</sup>另一方面,国家开展了动员移民到新疆的工作。1956年,河南省召开第二次移民工作会议,决定在当年夏季从信阳、许昌、开封、南阳、商丘五个专区28个县组织由青壮年组成的垦荒队,参加新疆生产建设兵团国营军垦农场的生产。1957年,河南省商丘、新乡等8个地区抽调青壮年民工4万多人,到新疆军垦农场当工人。1958年,河南省又动员2.08万青年志愿垦荒队员,前往新疆生产建设兵团乌苏等垦区的各农场垦荒。同年的中共中央北戴河会议决定,在第二个五年计划期间,从江苏、湖北、湖南、安徽4省动员200万青壮年支援新疆建设。<sup>⑧</sup>在国家的大力推动下,1958年,新疆生产建设兵团开垦荒地304万亩。<sup>⑨</sup>三年大跃进中,新疆生产建设兵团开荒造田56.79万公顷。<sup>⑩</sup>

兵团在土地开发中也很注重团场布局。1962年的“伊塔事件”爆发后,中共中央和新疆维吾尔自治区党委决定,沿中苏边境地区,有计划、迅速地成立若干边境农场,将它们连成一条农场带,作为国防的屏障。从1962年秋开始到1966年,共建立了32个边境农场,开垦耕地277万亩,形成了一条纵深10公里至30公里的边境农场带,充实了边境,筑起了一条屯垦戍边的国防屏障。<sup>⑪</sup>从兵团团场的位置来看,团场从新疆的东大门哈密市,经过巴里坤哈萨克自治县、吉木萨尔县、奇台县、乌鲁木齐市、阜康市,再由石河子市、奎屯市延伸到西面的博乐市、温泉县;再沿着边境线向北方的塔城市、福海县方向散点分布;由西南边境的霍城等县市,向西南方向的叶尔羌河流域延伸;由乌鲁木齐市往南向和硕县、经库尔勒市附近的博斯腾湖向孔雀河和塔里木河之间延伸。可以看到,新中国特别注重向边境地区布置团场。

1981年重建后的新疆生产建设兵团,开始强调再创兵团辉煌,提出把立足点放在自力更生、艰苦创业上,推进改革以适应经济发展的需求、加快发展。<sup>⑫</sup>此后,兵团日益重视土地开发。这可以从兵团耕地数量增加反映出来:1962-1965年,兵团耕地面积快速增加,到1965年,播种面积增加到51.5万公顷;1978-1995年为缓慢增加阶段,到1995年,耕地播种面积增加到81.3万公顷;2010年,耕地播种面积上升为111.9万公顷。<sup>⑬</sup>

### (二)市场力量

西部大开发实施后,在地方的土地开发中,市场力量发挥的作用越来越大。随着各级政府推动土地开发、促进地方经济发展的政策日益宽松,2003年,阿尔泰地区某乡政府发出《乡政府关于开发土地的通知》,鼓励农牧民开发土地,并特别提出限制外来开发商的行为:农牧民开发后自己无法种植的,不能转让给开发商种植,否则收回土地使用权。经过改革开放以后近二十年的开发,引水方便的土地均已经开发完毕。新开发的土地距离河道很远,需要兴修水渠、挖掘排碱渠道。这是一项耗资庞大的工程,需要很多人力投入与大量的资金注入。许多村先集中向村民收取预付款,然后委托开发商代理开发。开发完成后,由村民支付剩余款项。在这一过程中,由于开发价格偏高、多开发部分耕地可以降低成本等原因,开发商不

仅为村民开发了土地,而且也为自己预留了部分开发地,实现了从单纯开发角色到兼具开发和承包两种角色的转变。

2005年后,在财政任务逐年增加的压力下,许多地方政府采取招商引资的办法推动土地开发。<sup>④</sup>当年,该乡政府与外来开发商签订合同,采取“谁投资,谁受益”的办法,由乡政府提供土地给外来开发商开发;开发地的土地所有权归乡政府所有;在经营期限内,土地使用权按照4:6分配,即乡政府分得4成土地且在同等价格下优先将其承包给开发商耕种,开发商分得6成土地且不需要支付承包费用。有的开发商还将土地再次转包给农牧民或其他开发商,成为土地发包方。截至2012年,全乡十多万亩耕地中,至少一半土地掌握在开发商手中。

### (三)社会力量

社会力量虽然弱小,但在遭遇利益相关的事件时,也会发挥相当的作用。以前述该乡为例,社会力量主要通过上访的形式来追求和维护自身的利益。2012年4月,某村40户村民因为盐碱化后耕地过少等问题,集资开发该村附近1500亩荒地。由于2010年起,县政府多次发文禁止擅自开发土地,所以乡政府迅速通知县委相关部门。在县委介入的第二天,这些村民赶赴地区行署上访,要求解决土地盐碱化带来的耕地过少问题。随后,各级政府达成解决方案:分配给村民相同数量的乡集体地;争取资金改造盐碱地,其使用权属不变;1500亩开发地由乡政府和村委会、县政府共同出资,其处置办法由村委会村民会议决定。

在遭遇自身利益受到损害时,村民也会联合起来通过上访的形式寻求解决。1995年,该乡政府划给2个自然村33户村民一片集体草场,供生活留畜使用。<sup>⑤</sup>2012年,乡政府将这片草场划拨给县政府通过招商引资引进的一家公司开荒。等这些村民发现时,草场已经开发成农田。随后,村民开始上访。起初小规模的上访并未得到相关部门的答复。随后,村民联合起来逐级上访,最后上访到自治区。地区行政公署遂作出决定,停止该公司在此地的开发经营活动。但是,经过开发后,草场布满沟渠和铁丝网;在原有植被遭到破坏后,这里寸草不生,村民还是无法放牧利用。村民代表认为,既然该公司可以开荒,作为草场的主人,自然也可以开垦部分草料地,况且这片草场已经无法放牧利用。因此村民们对地区行署的处理结果依然不满,便继续以上访的方式寻求解决。

### (四)社会影响

治理型开发需要国家、市场和社会明确各自角色,在角色预期和角色规范的范围内发挥其力量。从实际情形看,兵团屯垦维持了边境的安定团结,解决了历史上“一代而终”的矛盾,激发了士兵的积极性。但近年来屯垦规模的逐渐增加,是否会导致与民争水、与民争地的现象,是国家需要加以防范的问题。在地方层面,虽然市场表现出很强的渗透能力,但它的扩张与地方政府不无关系,他们之间的合谋促使民众采取上访的形式来追求和维护自身利益。尽管社会力量在这一过程中表现出滞后和弱小的特点,但不能忽视社会的反作用。因为无论民众利益需求能否得到满足,都会损害政府的合法性。这不利于国家、市场、社会发挥其作用,增进社会福利。

## 五、小结和讨论

边疆土地开发的研究一直是学界研究的热点。以往的研究以对开发事件进行描述为主,虽然也注重分析开发事件的社会影响和社会意义,较为详细地展示了边疆土地开发的事件过程,但是缺乏对比分析,

因此只是提供了治与乱的经验 and 故事,而未能增加知识。清代中期以来新疆的土地开发历程显示,由于主导者、实施对象和决策过程等因素上的差异,这三个时期的土地开发各具特点。基于这些情况,本文从社会治理的角度做了分析。文章讨论了政治学、社会学治理概念的问题,并借鉴郑杭生对治理理想类型的划分,分析了这三个时期土地开发模式、特点和社会影响。

研究表明,清代中期的统治型开发依赖于自上而下的决策,因为缺乏制度性的安排,清代的屯垦走向“一代而终”。民国时期的管理型开发以新疆省政府为主导,忽视了全面、系统的管理,因而诸如民族关系、草场占用等问题没有被兼顾。新中国时期的治理型开发中,国家、市场、社会三种力量都参与到土地开发之中,相对而言,社会的力量表现得弱小和滞后,市场力量则表现出很强的渗透性。

清代中期以来的土地开发提示,健康有序的土地开发需要相应的制度,以约束和防止兵团屯垦与民争水、与民争利的现象发生;同时,规范地方政府的角色,避免地方政府与市场力量“合谋”,导致侵害民众利益的事件发生。除此之外,还需要建立有效的制度,保障民众的利益需求,防止民众利益被忽视。

#### 注释:

- ①⑩②④曾问吾:《中国经营西域史》,上海,商务印书馆,1936,第274、277、647、647-648页。
- ②楚明善:《清代之治边制度与政策》,载《边政公论》,1944(2)。
- ③毛寿龙:《现代治道与治道变革》,载《南京社会科学》,2001(9)。
- ④徐勇:《Governance:治理的阐释》,载《政治学研究》,1997(1)。
- ⑤俞可平:《治理和善治引论》,载《马克思主义与现实》,1999(5)。
- ⑥郑杭生:《“理想类型”与本土特质——对社会治理的一种社会学分析》,载《社会学评论》,2014(3)。
- ⑦参见曹树基:《中国人口史》(第五卷)(清时期),上海,复旦大学出版社,2001,第865-867页。
- ⑧新疆社会科学院历史研究所:《清实录·新疆资料辑录》(乾隆朝)(卷三),乌鲁木齐,新疆大学出版社,2009,第453-454页。
- ⑨魏源:《圣武记》,北京,中华书局,1984,第156页。
- ⑩⑫⑭中科院地理与资源研究所,中国第一历史档案馆:《清代奏折汇编——农业·环境》,北京,商务印书馆,2005,第293-294、239、226页。
- ⑬⑰松筠等:《钦定新疆识略》(卷六),第4-5、24页。
- ⑮⑯新疆社会科学院历史研究所:《清实录·新疆资料辑录》(乾隆朝)(卷五),乌鲁木齐,新疆大学出版社,2009,第290-291、131-132页。
- ⑱方英楷:《新疆屯垦史》,乌鲁木齐,新疆青少年出版社,1989,第550-555页。
- ⑲杨增新:《补过斋文牍》(甲集)(上),台北,文海出版社,1965,第160页。
- ⑳㉓杨增新:《补过斋文牍》(己集)(下),台北,文海出版社,1965,第2072-2074、2075-2076页。
- ㉔杨增新:《补过斋文牍》(甲集)(下),台北,文海出版社,1965,第169-170页。
- ㉕㉗㉘包尔汉:《新疆五十年——包尔汉回忆录》,北京,中国文史出版社,1994,第234-235、234-235、78页。
- ㉙㉚㉛㉜张大军:《新疆风暴七十年》,台北,兰溪出版社,1982,第3847-3848、3850-3851、6589-6602及6776-6780、2066-2077、5362-5364页。
- ㉝中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》(第5辑)(第2编),南京,江苏古籍出版社,1994,第803-804页。
- ㉞卢前:《新疆见闻》,南京,中央日报社,1947,第24页。
- ㉟㊱王震传编写组:《王震传》,北京,当代中国出版社,1999,第484、495页。
- ㊲《毛泽东选集》(第五卷),北京,人民出版社,1977,第61-64页。
- ㊳姚勇:《上海知青在新疆》,乌鲁木齐,新疆大学出版社,第9-10页。

⑳陶峙岳:《向沙漠开战 要碱地交粮——陶峙岳代表在第二届全国人民代表大会第一次会议上谈新疆军区生产建设兵团的生产成就》,载《中国农垦》,1959(10)。

㉑李福生:《新疆生产建设兵团简史》,乌鲁木齐,新疆人民出版社,1997,第138、175-176页。

㉒金云辉、王传友:《新疆生产建设兵团的历史使命、发展现状与前景》,载《党的文献》,1996(2)。

㉓新疆生产建设兵团统计局、国家统计局兵团调查总队:《新疆生产建设兵团统计年鉴》,北京,中国统计出版社,2012。

㉔参见崔延虎:《权力、权利与利益如何在资源开发中实现平衡》,中国民族报,2011-03-04。

㉕该地区哈萨克农民通常留几头牲畜在农区,提供日常生活所需的奶食,其余牲畜均带到夏牧场放牧。

## Development and Governance: Sociological Research of Land Development in Xinjiang since the Middle Qing Dynasty

ZENG Xiangming

**Abstract:** Traditional study of the land development focused on describing the events and processes, ignored the differences and theoretical summary. From the perspective of governance, this paper bases on the ideal type of governance from Predecessors, concludes the type of land development of the middle of Qing Dynasty to be rule type of development, and the Republic of China to be management type of development, and the People's Republic of China to be governance type of development. The article also elaborates the Characteristics and Social influences about the land development of the three periods. Healthy and orderly land developments not only prevent the government competing with the people but also security the masses people's interests and demands on the level the system.

**Key words:** land development; rule; management; governance; ideal type

(责任编辑:陆益龙)